

Ετήσια Έκθεση για το 2011

Περίληψη

Πρόλογος από τον Πρόεδρο



Περίληψη

Η ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Αρχής (ETA) για το 2011 περιέχει απολογισμό πεπραγμένων της Αρχής κατά το πρώτο έτος λειτουργίας της. Η ETA ιδρύθηκε την 1η Ιανουαρίου 2011 ως απόκριση στην έκκληση για ένα πιο ολοκληρωμένο ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ETA, από κοινού με τις εθνικές εποπτικές αρχές, τις άλλες δύο ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές (ΕΕΑ), την ΕΑΑΕΣ και την ΕΑΚΑΑ, τη Μεικτή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ), αποτελεί μέρος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ΕΣΧΕ).

Ο κανονισμός με τον οποίο θεσπιζόταν η ETA επιφόρτισε την Αρχή με την εκτέλεση ευρέος φάσματος καθηκόντων που υπερακόντιζαν τα καθήκοντα της προκατόχου της, της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας (ΕΕΑΤΕ). Τα καθήκοντα αυτά στόχευαν στη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και στην παγίωση της εμπιστοσύνης προς το χρηματοπιστωτικό σύστημα στο σύνολό του, καθώς και στην προστασία των πελατών χρηματοοικονομικών υπηρεσιών.

Η ETA τέθηκε από την αρχή σε πλήρη λειτουργία. Όπως επισήμανε ο Πρόεδρός της στις εισαγωγικές του παρατηρήσεις, η ETA «άρχισε να λειτουργεί σε μια σκληρή και δύσκολη αγορά, στο πλαίσιο της οποίας έπρεπε να αντιμετωπίσει άμεσα μια σειρά από σημαντικές προκλήσεις. Δεν ήταν εύκολο να εστιάσουμε τις προσπάθειές μας στην οικοδόμηση ενός νέου οργανισμού και ταυτόχρονα να πρέπει να αντιμετωπίσουμε μείζονες προκλήσεις όσον αφορά τη σταθερότητα του τραπεζικού τομέα».

Οι προτεραιότητες και οι δραστηριότητες της ETA, όπως παρουσιάζονται στο πρόγραμμα εργασίας για το 2011, καλύπτουν τρία κύρια πεδία: τη **ρύθμιση**, την **ανάλυση κινδύνων** και τις **δράσεις**. Ο κοινός στόχος είναι η οργάνωση της λειτουργίας της Αρχής ως θεσμού που υπηρετεί την **προστασία του καταναλωτή**.

Όσον αφορά τις ρυθμιστικές προσπάθειες, η ETA εστίασε τις εργασίες της στην κατάρτιση του ευρωπαϊκού ενιαίου εγχειριδίου κανόνων για τον χρηματοπιστωτικό τομέα, μια κοινή δέσμη πλήρως εναρμονισμένων κανόνων οι οποίοι θα έχουν δεσμευτική ισχύ και θα είναι άμεσα εκτελεστοί σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Πρόκειται για έργο θεμελιώδους σημασίας, καθώς περισσότερα από 100 δεσμευτικά τεχνικά πρότυπα αναμένεται να οριστικοποιηθούν τα αμέσως προσεχή έτη, ενώ περίπου 40 πρότυπα θα εγκριθούν έως την 1η Ιανουαρίου 2013. Καθ' όλη τη διάρκεια του 2011, η ETA διεξήγαγε προπαρασκευαστικές εργασίες για την ανάπτυξη αρκετών δεσμευτικών τεχνικών προτύπων σε τομείς ζωτικής σημασίας, όπως είναι τα ίδια κεφάλαια και η ρευστότητα με βάση τις προτάσεις που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιούλιο του 2011 επί της οδηγίας περί κεφαλαιακών απαιτήσεων ΟΚΑ IV και του κανονισμού περί κεφαλαιακών απαιτήσεων (ΚΚΑ). Εκτός από τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τα δεσμευτικά πρότυπα, η ETA συνέχισε το έργο της κατάρτισης κατευθυντήριων γραμμών που καλύπτουν διάφορες πτυχές της οδηγίας περί κεφαλαιακών απαιτήσεων ΟΚΑ III, όπως είναι η εσωτερική διακυβέρνηση, οι επεκτάσεις και οι μεταβολές της εξελιγμένης μεθόδου μετρήσεων του λειτουργικού κινδύνου (AMA), οι ασκήσεις συλλογής δεδομένων μισθολογικού κόστους, η δυνητική ζημία ακραίων συνθηκών (Stressed VaR) και η οριακή μεταβολή του κινδύνου αθέτησης και μεταβολής της διαβάθμισης (IRC).

Όσον αφορά στην ανάλυση κινδύνων, οι προτεραιότητες εστίασαν κυρίως στις προκλήσεις που εγείρει η επιδείνωση της κατάστασης των χρηματοπιστωτικών αγορών στην Ευρώπη. Εξάλλου, η ETA εξακολούθησε να παρακολουθεί, να αξιολογεί και να αναλύει ανά τακτά χρονικά διαστήματα τους κινδύνους και τα τρωτά σημεία του τραπεζικού τομέα της ΕΕ. Περαιτέρω, η ETA πολλαπλασίασε τις προσπάθειές της για την προώθηση της αποτελεσματικής και αποδοτικής συνεργασίας μεταξύ των

αρμόδιων για την εποπτεία των τραπεζών εθνικών εποπτικών αρχών στο πλαίσιο της χάραξης πολιτικής και της ενεργού συμμετοχής στα σώματα εποπτών.

Μια βασική παράμετρος των δραστηριοτήτων που διεξήχθησαν το 2011 στο πλαίσιο της ανάλυσης κινδύνων υπήρξε η άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (stress test) σε επίπεδο ΕΕ η οποία διενεργήθηκε σε δείγμα 91 τραπεζών με την εφαρμογή ενιαίου δυσμενούς σεναρίου και ομοιόμορφης μεθοδολογίας. Η άσκηση αυτή αποδείχθηκε ισχυρό κίνητρο για τις συμμετέχουσες τράπεζες, καθώς έλαβαν μέτρα μείζονος σημασίας προκειμένου να αποφύγουν την αξιολόγηση του βασικού κεφαλαίου κατηγορίας 1 (CT 1) κάτω από το όριο αναφοράς 5% και ενίσχυσαν τα κεφάλαιά τους κατά 50 δισεκατομμύρια ευρώ κατά τους πρώτους τέσσερις μήνες του 2011 με στόχο να υπερβούν το από κοινού συμφωνημένο όριο κεφαλαιακής επάρκειας. Παρά την επιτυχία της άσκησης στους τομείς της δημοσιότητας και της διασφάλισης της ποιότητας, ο κύριος στόχος της, ήτοι η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα, δεν επετεύχθη. Τούτο οφείλεται στην εξάπλωση της κρίσης του δημόσιου χρέους σε περισσότερες χώρες. Επιπλέον, πολλές τράπεζες της ΕΕ, ιδίως σε χώρες που τελούσαν υπό την πίεση των αγορών, αντιμετώπισαν σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων τους. Λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου, η ΕΤΑ πρότεινε τη λήψη μέτρων, ως μέρος μιας συμφωνημένης σε ευρωπαϊκό επίπεδο δέσμης μέτρων, με στόχο την ενίσχυση της κεφαλαιοποίησης των τραπεζών και την εξομάλυνση των συνθηκών λειτουργίας των αγορών κεφαλαίου. Κατόπιν προσεκτικής εξέτασης της έκθεσης των τραπεζών στο δημόσιο χρέος των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εγκρίθηκε σύσταση που καλούσε τις τράπεζες να σχηματίσουν κεφαλαιακό απόθεμα ασφαλείας με στόχο την υπερκάλυψη του συντελεστή κεφαλαιακής επάρκειας 9% όσον αφορά τα κεφάλαια ύψιστης ποιότητας (CT 1) ως τα τέλη Ιουνίου 2012.

Όσον αφορά την προστασία του καταναλωτή, η ΕΤΑ εστίασε κυρίως τις εργασίες της στα ενυπόθηκα δάνεια και άλλες μορφές δανεισμού των καταναλωτών και διεξήγαγε έρευνες σε τομείς όπως ο ρόλος των μεσιτών πιστώσεων, η διαφάνεια και η ακρίβεια της προσυμβατικής ενημέρωσης των καταναλωτών και η αξιοπιστία των αξιολογήσεων.

Η ίδρυση των τριών ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών συνοδεύτηκε από τη δημιουργία μιας Μεικτής Επιτροπής για την προώθηση της τακτικής συνεργασίας. Η Μεικτή Επιτροπή εξέτασε κατ' επανάληψη εκθέσεις αξιολόγησης τομεακών και διατομεακών κινδύνων, καθώς και πιθανές επιλογές πολιτικής υπό το πρίσμα των εξελίξεων της αγοράς. Οι εν λόγω επιλογές πολιτικής αφορούσαν τους τομείς της εποπτείας των χρηματοοικονομικών ομίλων ετερογενών δραστηριοτήτων, της λογιστικής και του ελέγχου, της μικροπροληπτικής ανάλυσης των διατομεακών εξελίξεων, των κινδύνων και των τρωτών σημείων του χρηματοπιστωτικού συστήματος, των μέτρων κατά της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της προστασίας του καταναλωτή. Το 2011 παρουσιάστηκαν οι πρώτες κοινές εκθέσεις κινδύνων στους ευρωπαίους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής.

Εν κατακλείδι, η ενίσχυση των δράσεων και των θεσμικών ικανοτήτων της ΕΤΑ διαδραμάτισε ζωτικής σημασίας ρόλο κατά το πρώτο έτος λειτουργίας της Αρχής. Κατά τη διάρκεια του 2011, η ΕΤΑ σημείωσε σημαντικές επιτυχίες στην προσπάθειά της να ευθυγραμμίσει τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων της, τις διαδικασίες προμηθειών, την υποδομή ΤΠ και τις δραστηριότητες επικοινωνίας της προς τις απαιτήσεις των συναφών κανονισμών της ΕΕ και τις αντίστοιχες βέλτιστες πρακτικές.

Πρόλογος από τον Πρόεδρο

Η παρουσίαση της πρώτης ετήσιας έκθεσης της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Αρχής (ETA), η οποία συνοψίζει τις δραστηριότητες που έφερε σε πέρας η Αρχή κατά το πρώτο έτος λειτουργίας της, αποτελεί για μένα ύψιστη τιμή και προνόμιο.

Η ίδρυση της ETA, την 1η Ιανουαρίου 2011, μετέβαλε σημαντικά τη θεσμική συγκρότηση της Ένωσης, καθώς αποτέλεσε την απόκριση στην επείγουσα έκκληση για απτή πρόοδο προς την κατεύθυνση ενός πιο ολοκληρωμένου ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Η προκάτοχος της ETA, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας (ΕΕΑΤΕ), είχε ήδη καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για την επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης, όμως η περιορισμένη έκταση εντολή της δεν της επέτρεψε να κάνει αισθητή την παρουσία της στην καθημερινή πρακτική των αρμόδιων εθνικών αρχών. Πράγματι, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που προέκυψαν πριν από την ίδρυση της ETA υπήρξε η αδυναμία της ΕΕΑΤΕ να αποφασίζει και να συντονίζει δράσεις πολιτικής στο πλαίσιο της ΕΕ. Εξάλλου, η ανάγκη για επιτάχυνση των αλλαγών προς τη μεγαλύτερη και πιο αποτελεσματική ολοκλήρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών της ΕΕ κατέστη ακόμη πιο επιτακτική μετά την εμφάνιση και την κλιμάκωση της κρίσης στην Ευρώπη.

Ο κανονισμός που θέσπισε την ETA επιφόρτισε την αρχή με την εκτέλεση ευρέος φάσματος καθηκόντων που υπερακόντιζαν τα καθήκοντα της ΕΕΑΤΕ και στόχευαν στη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και στην παγίωση της εμπιστοσύνης προς το χρηματοπιστωτικό σύστημα στο σύνολό του, καθώς και στην παροχή επαρκούς προστασίας στους πελάτες χρηματοοικονομικών υπηρεσιών.

Ξεκινήσαμε το έργο μας σε μια σκληρή και δύσκολη αγορά, στο πλαίσιο της οποίας έπρεπε να αντιμετωπίσουμε άμεσα μια σειρά σημαντικών προκλήσεων. Δεν ήταν εύκολο να εστιάσουμε τις προσπάθειές μας στην οικοδόμηση ενός νέου οργανισμού και ταυτόχρονα να πρέπει να αντιμετωπίσουμε μείζονες προκλήσεις όσον αφορά τη σταθερότητα του τραπεζικού τομέα. Η πίεση των αγορών για συντονισμένη δράση με στόχο την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης όσον αφορά την ανθεκτικότητα των τραπεζών της ΕΕ υπήρξε συνεχώς ασφυκτική. Η πρώτη πρόκληση που κληθήκαμε να αντιμετωπίσουμε ήταν η διεξαγωγή της άσκησης προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (stress test) από κοινού με τις εθνικές εποπτικές αρχές με στόχο να αξιολογήσουμε την ανθεκτικότητα ενός μεγάλου δείγματος 90 τραπεζών σε 21 χώρες έναντι ενός δυσμενούς αλλά ταυτόχρονα αληθοφανούς σεναρίου. Η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων, τον Ιούλιο του 2011, αποτέλεσε για την αγορά ένα άνευ προηγουμένου εγχείρημα από άποψη διαφάνειας και δημοσιότητας, καθόσον συγκεντρώθηκαν περίπου 3.200 επιμέρους δεδομένα για κάθε τράπεζα προκειμένου να μετρηθούν οι φόβοι των επενδυτών σχετικά με την έκθεση των τραπεζών σε κινδύνους. Η άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων αποδείχθηκε πολύ ισχυρό κίνητρο για τις συμμετέχουσες τράπεζες, καθώς κατέβαλαν σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να αποφύγουν τη βαθμολόγησή τους κάτω από το όριο αναφοράς που τέθηκε στην άσκηση (ποσοστό βασικού κεφαλαίου κατηγορίας 1 –CT 1– περιουσιακών στοιχείων σταθμισμένου κινδύνου υψηλότερο του 5%) και αύξησαν τα συνολικά τους κεφάλαια CT 1 κατά 50 δισεκατομμύρια ευρώ τους τέσσερις πρώτους μήνες του 2011. Η άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων διεξήχθη με μεγάλη αυστηρότητα, διακρίθηκε δε για τη συνέπεια των αποτελεσμάτων και της συμφωνημένης μεθοδολογίας της χάρη στους τρεις γύρους αναθεώρησης από ομοτίμους.

Πρέπει, ωστόσο, να παραδεχθεί κανείς ότι η άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων απέτυχε να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη στην ανθεκτικότητα των τραπεζών της ΕΕ εξαιτίας της κλιμάκωσης της κρίσης δημόσιου χρέους στην ευρωζώνη. Η χρηματοπιστωτική κρίση εισήλθε σε νέα

φάση τον Αύγουστο, όταν η αυξανόμενη ανησυχία σχετικά με τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους ορισμένων χωρών της ευρωζώνης προκάλεσε τον σημαντικό περιορισμό της βραχυπρόθεσμης και μεσοπρόθεσμης χρηματοδότησης των τραπεζών από την αγορά κεφαλαίων. Οι επενδυτές άρχισαν να αξιολογούν την αντοχή των ευρωπαϊκών τραπεζών με γνώμονα την πιστοληπτική ικανότητα του κράτους που τις εφοδίαζε με «δίκτυ ασφαλείας». Η κεφαλαιακή θέση των τραπεζών μετριόταν με βάση την αξιολόγηση της έκθεσής τους σε δημόσιο χρέος σε τιμές αγοράς χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τις αντίστοιχες λογιστικές αξίες. Επρόκειτο για φαύλο κύκλο: η επιδείνωση της κρίσης δημόσιου χρέους των κρατών προκάλούσε ισχυρές πιέσεις στη χρηματοδότηση των τραπεζών, κάτι που με τη σειρά του τροφοδοτούσε μια ανεξέλεγκτη διαδικασία απομόχλευσης, η οποία δυναμικώς επηρέαζε τις προοπτικές ανάπτυξης με δυσμενείς συνέπειες στη δημοσιονομική κατάσταση των κρατών. Ανταποκρινόμενοι επίσης στις συστάσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου, προτείναμε τη λήψη μέτρων, ως μέτρο μιας συμφωνημένης σε ευρωπαϊκό επίπεδο δέσμης, με στόχο την ενίσχυση της κεφαλαιοποίησης των τραπεζών και την ομαλοποίηση των συνθηκών λειτουργίας των αγορών κεφαλαίου. Κατόπιν προσεκτικής εξέτασης της έκθεσης των τραπεζών στο δημόσιο χρέος των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εγκρίναμε σύσταση που καλούσε τις τράπεζες να σχηματίσουν κεφαλαιακό απόθεμα ασφαλείας με στόχο την υπερκάλυψη του συντελεστή κεφαλαιακής επάρκειας 9% όσον αφορά τα κεφάλαια ύψιστης ποιότητας (CT 1) ως τα τέλη Ιουνίου 2012.

Όσον αφορά το μέτωπο των ρυθμίσεων, η ΕΤΑ ανέλαβε κεντρικό ρόλο στην κατάρτιση του ευρωπαϊκού ενιαίου εγχειριδίου κανόνων για τον χρηματοπιστωτικό τομέα, ήτοι μια κοινή δέσμη πλήρως εναρμονισμένων κανόνων οι οποίοι θα έχουν δεσμευτική ισχύ και θα είναι άμεσα εκτελεστοί σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Ενώσω η κρίση εξαπλωνόταν, το έργο της κατάρτισης του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων, το οποίο ξεκίνησε η de Larosière Group, αποδεικνυόταν ακόμη πιο ζωτικής σημασίας για την ενίσχυση και την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Η εμπειρία των πρώτων μηνών από τις δράσεις της ΕΤΑ κατέδειξε ότι υφίστανται ακόμη σημαντικές διαφορές μεταξύ των ρυθμιστικών πλαισίων των κρατών μελών της ΕΕ, με αποτέλεσμα ένα κατακερματισμένο και διακρινόμενο από άνισους όρους ανταγωνισμού πεδίο δράσης. Το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων που συμφώνησαν οι G20 αποτελεί για μας μείζονα ευκαιρία για να προχωρήσουμε προς την κατεύθυνση της θέσπισης ενός ενιαίου εγχειριδίου κανόνων. Ευθυγραμμιζόμενοι με την πρόταση οδηγίας και κανονισμού περί κεφαλαιακών απαιτήσεων, την ΟΚΑ 4 και τον ΚΚΑ, ξεκινήσαμε τις προπαρασκευαστικές εργασίες για την κατάρτιση «δεσμευτικών τεχνικών προτύπων» που θα προσδιορίζουν και θα εξειδικεύουν το περιεχόμενο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας με βάση την αρχή της ομοιομορφίας, μέσω ενός κανονισμού άμεσα εκτελεστού σε ολόκληρη την ενιαία αγορά. Πρόκειται για έργο θεμελιώδους σημασίας, καθώς περισσότερα από 100 δεσμευτικά τεχνικά πρότυπα αναμένεται να οριστικοποιηθούν τα αμέσως προσεχή έτη. Εξάλλου, περίπου 40 πρότυπα θα εγκριθούν έως την 1η Ιανουαρίου 2013. Οι πλέον σημαντικοί στόχοι αυτής της πρώτης δέσμης προτύπων είναι η ολοκλήρωση των τεχνικών πτυχών του ορισμού του κεφαλαίου και οι ρυθμίσεις σχετικά με την παρακολούθηση της εφαρμογής του δείκτη κάλυψης ρευστότητας.

Το μονοπάτι στο οποίο καλούμαστε να βαδίσουμε παραμένει γεμάτο προκλήσεις, είμαι όμως βέβαιος ότι μπορούμε να βασιστούμε στα επιτεύγματα αυτού του πρώτου έτους λειτουργίας ώστε να σημειώσουμε περαιτέρω πρόοδο. Ήδη από τους πρώτους μήνες της δράσης μας λάβαμε αποφάσεις σε θέματα που αποτελούσαν πεδίο διαφωνιών και αποδείξαμε στην πράξη ότι ακολουθούμε μια αληθινά ευρωπαϊκή προσέγγιση. Η επιτυχία δεν έρχεται αυτόματα. Απαιτεί σημαντικές προσπάθειες και τη βούληση πλήθους προσώπων και θεσμικών οργάνων. Δράττομαι λοιπόν της ευκαιρίας για να ευχαριστήσω όλες τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές και τα μέλη του συμβουλίου εποπτών της Αρχής μας

για τη διαρκή υποστήριξή τους, ακόμη και όταν ήμαστε υποχρεωμένοι να χειρισθούμε εξόχως αμφισβητούμενα ζητήματα. Το έργο που τελέσαμε στο πλαίσιο της άσκησης προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων, των τακτικών αξιολογήσεων κινδύνων και της κατάρτισης ρυθμιστικών και εκτελεστικών προτύπων δεν θα ήταν δυνατό να επιτευχθεί χωρίς τη συνεργασία και τη συμβολή των εμπειρογνομόνων των αρμόδιων εθνικών αρχών. Πιστεύω ακράδαντα ότι η επιτυχία της ΕΤΑ και του νέου θεσμικού πλαισίου εξαρτάται εν πολλοίς από την ικανότητά μας να εργασθούμε ως "σύστημα" από κοινού με τις εθνικές εποπτικές αρχές.