

Ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού των εποπτικών αρχών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης

ΤΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

Διευθυντή, Διεύθυνση Εποπτείας Πιστωτικού Συστήματος, Τράπεζα της Ελλάδος

Εισαγωγή

Με το νέο νόμο 3601/2007 που ενσωμάτωσε τη Βασιλεία II στην ελληνική νομοθεσία προσδιορίζεται μια νέα προσέγγιση στη διαχείριση των πάσης φύσεως κινδύνων. Η προσέγγιση αυτή δεν αποτελεί απλώς μια τυπική υποχρέωση των τραπεζών και των εποπτικών αρχών, αλλά απαιτεί μια αλλαγή στη νοοτροπία διαχείρισης κινδύνων. Και αυτό ακόμα περισσότερο γιατί οι κίνδυνοι που αντιμετωπίζουν σήμερα οι τράπεζες και οι νέες προκλήσεις που καλούνται να αντιμετωπίσουν τόσο οι ίδιες όσο και οι εποπτικές αρχές δεν εξαντλούνται στα εθνικά σύνορα της κάθε χώρας ή στην περιοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά έχουν διασυνοριακό χαρακτήρα, όπως φάνηκε και από την πρόσφατη αναταραχή στις αγορές.

Οι εξελίξεις αυτές αφορούν και την περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, όπου τα τελευταία 5 χρόνια το τραπεζικό τοπίο έχει αλλάξει σημαντικά. Η ανάπτυξη της χρηματοπιστωτικής διαμεσολάβησης στην περιοχή αυτή οφείλεται μεταξύ άλλων:

- i) στην αυξανόμενη εμπιστοσύνη του κοινού στο χρηματοπιστωτικό σύστημα,
- ii) στην απελευθέρωση της αγοράς παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών,
- iii) στην ιδιωτικοποίηση πολλών κρατικών τραπεζών, καθώς και
- iv) στους ευνοϊκούς μακροοικονομικούς παράγοντες (τουλάχιστον πριν από την πρόσφατη αναταραχή στις παγκόσμιες χρηματοπιστωτικές αγορές).

Αποτέλεσμα του περιβάλλοντος αυτού είναι οι ελληνικοί τραπεζικοί όμιλοι να έχουν προσανατολίσει τη στρατηγική τους στη δραστηριοποίηση στην περιοχή, και μάλιστα σε μερικές χώρες είναι μεταξύ των πρωτοπόρων στην αγορά μαζί με ορισμένες μεγάλες αυστριακές και

ιταλικές τράπεζες. Για παράδειγμα, το μερίδιο της αγοράς τους σε όρους συνολικού ενεργητικού είναι περίπου 30% στην Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, 25% στη Βουλγαρία, 20% στην Αλβανία και τη Σερβία, 15% στη Ρουμανία, 7% στην Κύπρο και 4% στην Τουρκία (στοιχεία τέλους 2006).

Αρχικά στάδια της διασυνοριακής συνεργασίας

Η Τράπεζα της Ελλάδος, ως αρμόδια εποπτική αρχή της χώρας καταγωγής αλλά και της χώρας υποδοχής, όπως και πολλές άλλες ευρωπαϊκές αρμόδιες αρχές, έχει προσανατολίσει, κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, την πολιτική της στο θέμα της διασυνοριακής συνεργασίας με τις εποπτικές αρχές των χωρών της ΝΑ Ευρώπης.

Από τα αρχικά στάδια της επέκτασης των ελληνικών τραπεζών στη ΝΑ Ευρώπη και λαμβάνοντας υπόψη ότι καμία από τις χώρες της περιοχής αυτής δεν ήταν τότε μέλος της ΕΕ, υπήρξε ανάγκη να θεσπιστεί ένα πλαίσιο συνεργασίας – με τη μορφή Διμερών Μνημονίων Συνεργασίας – μεταξύ των εποπτικών αρχών¹, προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της εποπτείας των ομίλων με διασυνοριακή παρουσία, με την ταυτόχρονη διασφάλιση του τραπεζικού και επαγγελματικού απορρήτου, καθώς και να διευκολυνθεί η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών σε ομαλές περιόδους.

Το Πολυμερές Μνημόνιο Συνεργασίας ως βήμα προς τα εμπρός

Η ύπαρξη Διμερών Μνημονίων Συνεργασίας αποδείχθηκε χρήσιμη και η εμπειρία της Τράπεζας της Ελλάδος από αυτά είναι αρκετά θετική.

Όμως η συνεργασία αυτή, ενώ κάλυπτε κρίσιμα θέματα ανταλλαγής πληροφοριών για τις νέες και τις λειτουργούσες στην περιοχή τράπεζες, δεν κάλυπτε θέματα ευαίσθητων τομέων, όπως της κατανομής των εποπτικών καθηκόντων (άρθρο 129 της CRD²), της σύγκλισης των εποπτικών πρακτικών με αντίστοιχη μείωση του διοικητικού εποπτικού κόστους, της μείωσης, κατά το δυνατό, των επικαλύψεων μεταξύ των απαιτήσεων της χώρας υποδοχής και της χώρας καταγωγής και, βέβαια, της διαχείρισης τυχόν διασυνοριακών κρίσεων.

¹ Έχουν συναφθεί Διμερή Μνημόνια Συνεργασίας μεταξύ της Τράπεζας της Ελλάδος και των αντίστοιχων εποπτικών αρχών της Αλβανίας, της Σερβίας, της ΠΓΔΜ, της Κύπρου, της Τουρκίας, της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας.

² Capital Requirements Directive.

Σε αυτό το πλαίσιο, με πρωτοβουλία του κ. Ν. Χ. Γκαργκάνα, Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, οι Διοικητές των κεντρικών τραπεζών της Αλβανίας, της Βουλγαρίας, της Κύπρου, της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, της Ελλάδας, της Ρουμανίας και της Σερβίας υπέγραψαν, στην Αθήνα, στις 6 Ιουλίου 2007, συμφωνία επί ενός νέου πλαισίου για την ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας.

Οι Διοικητές υπέγραψαν ένα Πολυμερές Μνημόνιο Συνεργασίας³, το οποίο καθορίζει τους τομείς και τους όρους της συνεργασίας μεταξύ των αρχών τραπεζικής εποπτείας στην εν λόγω περιοχή και συγχρόνως λαμβάνει υπόψη το κανονιστικό και εποπτικό νομικό καθεστώς που ισχύει σε κάθε χώρα.

Το προβλεπόμενο νέο πλαίσιο συνεργασίας διευκολύνει τη διασφάλιση μιας καλύτερα διαρθρωμένης μορφής συνεργασίας και επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές την πιο αποτελεσματική εποπτεία των όλο και πιο σύνθετων τραπεζικών ιδρυμάτων, συμβάλλοντας έτσι στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην περιοχή. Το νέο πλαίσιο αποβλέπει επίσης στη μείωση της διοικητικής εποπτικής επιβάρυνσης των τραπεζών από τις υποχρεώσεις παράλληλης συμμόρφωσης στις κανονιστικές διατάξεις διαφορετικών αρχών και την υποχρέωση υποβολής στοιχείων.

Για το σκοπό αυτό, κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή του νέου πλαισίου, οι Διοικητές συμφώνησαν:

- Να αξιοποιήσουν τη σωρευμένη εμπειρία από το αντίστοιχο πλαίσιο που ισχύει στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και τις αρχές που καθιέρωσε η Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας της Βασιλείας.
- Να διευρύνουν το πεδίο της τακτικής ανταλλαγής πληροφοριών στον τομέα της τραπεζικής εποπτείας, να καθιερώσουν δίκτυα επικοινωνίας μεταξύ των εποπτικών αρχών στην περιοχή και να ιδρύσουν ομάδες εργασίας για τη διερεύνηση των δυνατοτήτων σύγκλισης των κανονιστικών και εποπτικών πρακτικών, συμπεριλαμβανομένων αυτών που αποβλέπουν στην καταπολέμηση του ξηπλύματος χρήματος και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.

³ Το πλήρες κείμενο του Πολυμερούς Μνημονίου Συνεργασίας βρίσκεται αναρτημένο στο διαδικτυακό χώρο της Τράπεζας της Ελλάδος http://www.bankofgreece.gr/announcements/text_release.asp?relid=1427

- Να διερευνηθεί η δυνατότητα συμμετοχής στο νέο πλαίσιο συνεργασίας και των αντίστοιχων αρχών και άλλων χωρών, που είναι υπεύθυνες για την εποπτεία των τραπεζικών ομίλων που δραστηριοποιούνται στις χώρες που συμμετέχουν στο Πολυμερές Μνημόνιο Συνεργασίας.

Ακολουθώντας τις αντίστοιχες προσεγγίσεις σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την εφαρμογή γενικών αρχών αντί λεπτομερών κανόνων, το Πολυμερές Μνημόνιο Συνεργασίας επιδιώκει να διασφαλίσει τη σωστή ισορροπία που θα απεικονίζει τις διαφοροποιήσεις που προκύπτουν από τα διαφορετικά σημεία εκκίνησης και, κατά συνέπεια, της εποπτικής κουλτούρας κάθε χώρας και συγχρόνως να εξασφαλίζει την εκπλήρωση του κοινού στόχου της ενίσχυσης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εποπτείας που θα συμβάλει στην ουσιαστική σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών.

Έτσι, το Πολυμερές Μνημόνιο Συνεργασίας δεν καθορίζει μια άκαμπτη εφαρμογή λεπτομερών κανόνων και διαδικασιών, αλλά περισσότερο προσδιορίζει τους τομείς ενδιαφέροντος και καθορίζει αρχές συνεργασίας, επιτρέποντας στα ενδιαφερόμενα μέρη να χτίσουν σταδιακά ένα ευέλικτο πλαίσιο συνεργασίας.

Οι συγκεκριμένοι στόχοι του Πολυμερούς Μνημονίου Συνεργασίας είναι οι ακόλουθοι:

- Να διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών, απόψεων και εκτιμήσεων μεταξύ των τραπεζικών εποπτών, διασφαλίζοντας έτσι ότι οι τραπεζικοί όμιλοι σε ενοποιημένη βάση και τα πιστωτικά ιδρύματα σε ατομική βάση εποπτεύονται με επαρκή και αποτελεσματικό τρόπο.
- Να εντοπίσει σημαντικές διαφορές στους εθνικούς νόμους και κανονισμούς, οι οποίες ενδεχομένως να θέτουν σε κίνδυνο τη διαδικασία της σύγκλισης, έτσι ώστε να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα για τη διασφάλιση της σαφούς κατανόησης αυτών των διαφορών και της πιθανής τους επιρροής στη διαδικασία της σύγκλισης.
- Να προάγει μία καλύτερη κατανόηση των ακολουθούμενων μεθόδων και προσεγγίσεων, με σκοπό να ενθαρρύνει τη σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών.
- Να ενισχύσει το συντονισμό της δράσης των εποπτικών αρχών στην περιοχή και να βελτιστοποιήσει τα υπάρχοντα προγράμματα δράσης. Μεγάλη πρόκληση, όχι μόνο για την περιοχή της ΝΑ Ευρώπης αλλά και για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελεί βέβαια το θέμα της κατανομής είτε μεμονωμένων καθηκόντων είτε λειτουργιών. Πράγματι, πέρα από τις 4 χώρες που είναι και κράτη-μέλη της ΕΕ και υπόκεινται στις διατάξεις της CRD και της CEBS, οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα, μεταξύ άλλων,

της κατανομής εποπτικών καθηκόντων, οι υπόλοιπες χώρες της περιοχής δεν υποχρεούνται να υιοθετήσουν αυτές τις διατάξεις.

Εδραιώνοντας σταδιακά την εμπιστοσύνη και την κατανόηση μεταξύ των εποπτικών αρχών της περιοχής της ΝΑ Ευρώπης εκτιμάται ότι θα αποφευχθούν οι επικαλύψεις στο εποπτικό έργο, θα μετριαστούν, κατά το δυνατό, οι εποπτικές υποχρεώσεις για τα πιστωτικά ιδρύματα με διασυννοριακή παρουσία, και σε ένα επόμενο στάδιο, αν κρίνεται απαραίτητο από τις συμμετέχουσες χώρες, οι εποπτικές αρχές θα επανεξετάσουν την κατανομή μερικών εποπτικών καθηκόντων προς όφελος τόσο των χωρών καταγωγής όσο και των χωρών υποδοχής. Και αυτό γιατί ένα βασικό χαρακτηριστικό του Πολυμερούς Μνημονίου Συνεργασίας είναι ότι λαμβάνει υπόψη το υπάρχον νομικό πλαίσιο κάθε χώρας και κατά συνέπεια δεν προβλέπεται μεταβίβαση εποπτικών αρμοδιοτήτων από τις αρχές των χωρών υποδοχής στις αρχές των χωρών καταγωγής, μετριάζοντας, ως εκ τούτου, πιθανές ανησυχίες περί ίσων όρων ανταγωνισμού ή τις εθνικές ευαισθησίες που υπάγονται στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος, στην περίπτωση ιδίως συστημικής σημασίας θυγατρικών ή υποκαταστημάτων στη χώρα υποδοχής.

- Να εντοπίσει και να αντιμετωπίσει θέματα που επηρεάζουν αρνητικά τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος κάθε χώρας και που μπορεί να έχουν πολλαπλασιαστικές επιδράσεις σε όλη την περιοχή, ενισχύοντας την ετοιμότητα των εποπτικών αρχών για τη διαχείριση μιας κρίσης με διασυννοριακές επιπτώσεις.

Έτσι, οι εποπτικές αρχές της περιοχής, συμβάλλοντας στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της περιοχής, αναγνωρίζουν την ανάγκη να αναπτύξουν σταδιακά ένα πλαίσιο συνεργασίας για τη διαχείριση των διασυννοριακών κρίσεων. Αναγνωρίζοντας τις επιπτώσεις τους, συμφωνήθηκε ότι οι διαδικασίες διαχείρισης κρίσεων που εισάγονται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τη CEBS, προσαρμοσμένες στις συγκεκριμένες συνθήκες της περιοχής θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για το σχεδιασμό και τη σταδιακή εφαρμογή ενός σχεδίου ενεργειών για τη διαχείριση κρίσεων.

- Να διασφαλίσει ότι οι τραπεζικοί όμιλοι που λειτουργούν σε διασυννοριακή βάση δεν εκτίθενται στον κίνδυνο του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και ότι εφαρμόζουν αποτελεσματικές διαδικασίες αναγνώρισης και πιστοποίησης της ταυτότητας των πελατών και επίδειξης της δέουσας επιμέλειας (Know your Customer and Customer Due Diligence), ανταλλάσσοντας απόψεις σχετικά με τις τάσεις και τις τυπολογίες του ξεπλύματος βρώμικου χρήματος και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που αναπτύσσονται στην περιοχή.

Για την ενσωμάτωση του Πολυμερούς Μνημονίου Συνεργασίας, θα υιοθετηθεί ένα ευέλικτο διοικητικό σχήμα, το οποίο θα περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- **Σώμα των Εποπτών (*The College of Supervisory Heads*):** είναι το συντονιστικό σώμα, υπεύθυνο για την ανάπτυξη και εφαρμογή του ετήσιου σχεδίου δράσης, το οποίο εγκρίνεται από τους Διοικητές. Εκτός από τις συνήθεις διαδικασίες, το όργανο αυτό θα είναι υπεύθυνο για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των διαδικασιών για τη διαχείριση κρίσεων. Θα πραγματοποιούνται δύο συναντήσεις το χρόνο, κάθε συνάντηση κατά προτίμηση σε διαφορετική χώρα, με επικεφαλής αντιπρόσωπο από την εποπτική αρχή υποδοχής.
- **Δίκτυα αρμόδιων εποπτών (*Network of line supervisors*):** Στην πράξη, πρόκειται για μία μορφή πιο συστηματικής επικοινωνίας των αρμόδιων εποπτών, που είναι υπεύθυνοι για την εποπτεία υπηρεσιακών μονάδων ενός συγκεκριμένου τραπεζικού ομίλου, ο οποίος δραστηριοποιείται σε διαφορετικές χώρες της περιοχής, επιτρέποντάς τους να ανταλλάσσουν σε συνεχή βάση απόψεις και πληροφορίες, χρήσιμες για την εκτέλεση των καθηκόντων τους, διευκολύνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την εποπτεία των τραπεζικών ομίλων.
- **Εξειδικευμένες ομάδες εργασίας (*Ad hoc experts' working groups*):** Ομάδες μη μόνιμου χαρακτήρα, με συγκεκριμένο σκοπό, συνήθως την ενασχόληση με ένα συγκεκριμένο θέμα, το οποίο έχει αναγνωρίσει ένα από τα παραπάνω όργανα.

Συμπεράσματα

Εν κατακλείδι, παρόλο που ο συντονισμός και τελικά η σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών είναι ο επιθυμητός σκοπός, στην πράξη αυτό θα πρέπει να θεωρείται ως αποτέλεσμα μιας σχετικά μακροχρόνιας διαδικασίας ή ακόμα καλύτερα ως η διαδικασία και το αποτέλεσμα ταυτόχρονα, καθώς οι εποπτικές πρακτικές δεν μπορούν να μεταβληθούν από τη μια στιγμή στην άλλη.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, επιδιώκεται να διατηρηθεί ισορροπία μεταξύ της ανταπόκρισης στην πίεση που ασκούν οι μεγάλες, διεθνώς προσανατολισμένες τράπεζες για τη μείωση των εποπτικών επιβαρύνσεων ή και επικαλύψεων από τη μία πλευρά και της αποτελεσματικότητας της εποπτείας και της ανάγκης διασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της περιοχής από την άλλη.