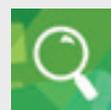


Ειδική έκθεση

**Εποπτεία των
οργανισμών αξιολόγησης
πιστοληπτικής ικανότητας
από την ΕΕ: εδραιωμένη
αλλά όχι πλήρως
αποτελεσματική**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3609-8	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/022436	QJ-AB-15-022-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3629-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/608836	QJ-AB-15-022-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3580-0	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/510093	QJ-AB-15-022-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση**Εποπτεία των
οργανισμών αξιολόγησης
πιστοληπτικής ικανότητας
από την ΕΕ: εδραιωμένη
αλλά όχι πλήρως
αποτελεσματική**

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV, του οποίου προεδρεύει ο Milan Martin Cvikl, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στον έλεγχο στους τομείς των εσόδων, της έρευνας και των εσωτερικών πολιτικών, της δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης καθώς και των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Baudilio Tomé Muguruza, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Daniel Costa de Magalhães, Προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και τον Ignacio García de Parada, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τον Ζαχαρία Κόλια, Διευθυντή, τη Daniela Hristova, επικεφαλής του κλιμακίου ελέγχου, Irene Madsen, επικεφαλής του κλιμακίου ελέγχου, και τους Christian Detry, Adrian Savin και Matthias Blaas, ελεγκτές.



Από αριστερά: D. Costa de Magalhães, C. Detry, I. Madsen, M. Blaas, B. Tomé Muguruza, Z. Κόλιας, D. Hristova, A. Savin.

Σημεία

Συντομογραφίες

I – XI Σύνοψη

1 – 14 Εισαγωγή

2 – 8 Μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου

9 – 13 Τα βασικά χαρακτηριστικά του κανονισμού ΟΑΠΙ

14 Ο ρόλος της ESMA

15 – 19 Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

20 – 40 Μέρος I — Εγγραφή και περιφερειακές δραστηριότητες

20 – 21 Εισαγωγή

22 – 34 Η ESMA συντόμευσε τη διαδικασία εγγραφής, αλλά η αξιολόγηση ορισμένων κριτηρίων εξακολουθεί να παρουσιάζει προκλήσεις

22 – 24 Η ESMA διαθέτει εδραιωμένες διαδικασίες εγγραφής για τους ΟΑΠΙ

25 – 29 Η ESMA συντόμευσε τη διαδικασία εγγραφής, η οποία όμως παραμένει επαχθής λόγω των κανονιστικών απαιτήσεων

30 Ο βαθμός λεπτομέρειας των στοιχείων που παρασχέθηκαν από τους ΟΑΠΙ σχετικά με τις μεθοδολογίες διέφερε

31 – 34 Η ESMA δεν διέθετε μια συστηματοποιημένη προσέγγιση όσον αφορά την παρακολούθηση των περιφερειακών δραστηριοτήτων

35 – 40 Η προσέγγιση που εφαρμόζεται επί του παρόντος στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος δεν εγγυάται ισότιμη αντιμετώπιση όλων των εγγεγραμμένων στην ESMA ΟΑΠΙ

41 – 55 Μέρος II — Σχεδιασμός και διαχείριση κινδύνων

41 – 55 Η διαδικασία σχεδιασμού με γνώμονα την επικινδυνότητα δεν παρέχει πλήρη διασφάλιση ότι η ESMA αξιοποιεί στο έπακρο τους πόρους της

42 – 50 Ο εντοπισμός των κινδύνων γίνεται κατά τρόπο διεξοδικό, είναι όμως δυσχερής η ανασύστασή του

51 – 54 Οι τομείς υψηλού κινδύνου δεν καλύπτονταν επαρκώς σε όλες τις περιπτώσεις

55 Λόγω των περιορισμένων πόρων της, η ESMA αντιμετωπίζει δυσκολίες στη συμμόρφωση με το σύνολο των υψηλών κανονιστικών απαιτήσεων

56 – 89 **Μέρος III — Εποπτεία**

56 – 59 **Διαρκής εποπτεία και έρευνες της ESMA**

60 – 75 **Η διαδικασία εποπτείας έχει σχεδιαστεί και εφαρμόζεται, χρειάζεται όμως χρόνο για να ωριμάσει**

61 – 62 Η ESMA έθεσε γερά θεμέλια για την αποτελεσματική εποπτεία των ΟΑΠΙ

63 – 68 Οι εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές και τα εργαλεία παρακολούθησης θα μπορούσαν να αναπτυχθούν περαιτέρω ώστε να υποστηρίζουν τις εργασίες διαρκούς εποπτείας

69 – 72 Η ESMA διαχειρίζεται τεράστιο όγκο πληροφοριών σχετικών με την εποπτεία, αλλά δεν διαθέτει ειδικό εργαλείο ΤΠ για την καταχώριση και την επεξεργασία των δεδομένων αυτών

73 – 75 Είναι δυσχερής η εξασφάλιση μιας περιγραφής των διενεργηθέντων ελέγχων εποπτείας

76 – 89 **Αν και έχει συντελεστεί ουσιαστική πρόοδος, η κάλυψη των θεματικών τομέων που αναλύθηκαν δεν είναι ακόμη επαρκής**

78 – 86 Οι μεθοδολογίες αποτελούν αντικείμενο εποπτείας, αλλά δεν καλύπτουν όλους τους τομείς και οι απαιτήσεις δεν είναι πάντοτε σαφείς

87 – 89 Η ESMA δεν έχει εξετάσει ακόμη συγκεκριμένα είδη σύγκρουσης συμφερόντων

90 – 108 **Μέρος IV — Κοινοποιήσεις**

90 – 108 **Η εποπτεία της ESMA επί των γενικών κοινοποιήσεων των ΟΑΠΙ**

92 – 94 Η ESMA έλεγχε τακτικά τις γενικές κοινοποιήσεις των επιμέρους ΟΑΠΙ, αλλά προέβη για πρώτη φορά σε λεπτομερή οριζόντια αξιολόγησή τους μόλις στο τέλος του 2014

95 – 99 Η διαφάνεια της αγοράς προσκρούει στους περιορισμούς και την ποικιλομορφία των πρακτικών που εφαρμόζουν οι ΟΑΠΙ όσον αφορά τις κοινοποιήσεις

100 – 104 Το CEREP δεν παρέχει επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας των ΟΑΠΙ

105 – 108 Η ESMA δεν κοινοποιεί στον ιστότοπό της επαρκείς πληροφορίες για τους χρήστες των αξιολογήσεων της πιστοληπτικής ικανότητας

109 – 120 **Συμπεράσματα και συστάσεις**

110 – 111 **Εγγραφή**

112 **Διαχείριση κινδύνου και σχεδιασμός**

113 – 114 **Διαρκής εποπτεία και έρευνες**

115 **Μεθοδολογίες**

116 **Συγκρούσεις συμφερόντων**

117 – 118 **Γενικές κοινοποιήσεις**

119 **Κοινοποιήσεις στο CEREP**

120 **Κοινοποιήσεις στον ιστότοπο της ESMA**

Παράρτημα I — Η δομή διακυβέρνησης της ESMA

Παράρτημα II — Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

Παράρτημα III — Κύριες διαπιστώσεις και συστάσεις των ερευνών της ESMA

Παράρτημα IV — Σύγκριση των ιστότοπων των εποπτών στην ΕΕ και τις ΗΠΑ

Απαντήσεις της ESMA, της ΕΚΤ και της Επιτροπής

EAA: Εθνική αρμόδια αρχή

EKT: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΟΑΠΙ: Εξωτερικός οργανισμός αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας

Κανονισμός ΟΑΠΙ: Κανονισμός για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας

ΟΑΠΙ: Οργανισμός αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας

ABS: Κινητές αξίες εξασφαλισμένες με περιουσιακά στοιχεία

CEREP: Κεντρικό αρχείο καταγραφής

CESR: Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ρυθμιστικών Αρχών των Αγορών Κινητών Αξιών

ECAF: Πλαίσιο του ευρωσυστήματος για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας

ESMA: Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών

IOSCO: Διεθνής Οργανισμός Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς

NRSRO: Εθνικά αναγνωρισμένος οργανισμός στατιστικής αξιολόγησης

RMBS: Τιτλοποιημένα στεγαστικά δάνεια

SEC: Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ

SOCRAT: Εργαλείο εποπτείας των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας

I

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 έστρεψε την προσοχή στον ρόλο των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (ΟΑΠΙ) και στον αντίκτυπο των αξιολογήσεων τους στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Οι δραστηριότητες των ΟΑΠΙ, οι οποίες εκείνη την εποχή ήταν ελάχιστα ρυθμισμένες στην Ευρώπη, εντάχθηκαν στη νομοθετική ημερήσια διάταξη της ΕΕ.

II

Η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ESMA) ιδρύθηκε την 1η Ιανουαρίου 2011. Ένα από τα βασικά καθήκοντά της είναι η ρύθμιση των εγγεγραμμένων στην ΕΕ οργανισμών αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας. Για τον σκοπό αυτό, της ανατέθηκε η αποκλειστική αρμοδιότητα εγγραφής των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, παρακολούθησης των επιδόσεών τους και λήψης εποπτικών αποφάσεων. Επί του παρόντος, η ESMA εποπτεύει 23 οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας εγγεγραμμένους στην ΕΕ.

III

Έχει κατορθώσει η ESMA να καθιερωθεί ως όργανο εποπτείας των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην ΕΕ; Το γενικό συμπέρασμά μας είναι ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, αν και η ESMA έθεσε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα γερά θεμέλια για τη διενέργεια της εποπτείας των ΟΑΠΙ στην ΕΕ.

IV

Η ESMA ανέλαβε το έργο της εγγραφής των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας από τις εθνικές αρμόδιες αρχές και κατόρθωσε να μειώσει τη μέση διάρκεια της σχετικής διαδικασίας. Εντούτοις, αυτή παραμένει σύνθετη λόγω του ισχύοντος ρυθμιστικού πλαισίου. Μολονότι οι μεθοδολογίες αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να είναι αυστηρές, συστηματικές, συνεχείς και να υπόκεινται σε επικύρωση, τα έγγραφα της ESMA που ελέγχθηκαν σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής επικεντρωνόταν κατά κύριο λόγο στον αυστηρό χαρακτήρα τους. Επιπλέον, καθώς τα μεθοδολογικά κριτήρια δεν ορίζονται με σαφήνεια στον κανονισμό ΟΑΠΙ, η ESMA αντιμετωπίζει πρόσθετες προκλήσεις όσον αφορά την ερμηνεία τους και την εύρεση κοινού εδάφους με τους ΟΑΠΙ.

V

Οι ισχύοντες κανόνες του Ευρωσυστήματος δεν διασφαλίζουν ισότιμη αντιμετώπιση όλων των εγγεγραμμένων από την ESMA ΟΑΠΙ. Το Ευρωσύστημα δέχεται αξιολογήσεις εκδοθείσες από τέσσερις μόνον εκ των ΟΑΠΙ που έχουν εγγραφεί από την ESMA ως εξωτερικοί οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας βάσει του πλαισίου του Ευρωσυστήματος για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας, γεγονός που δημιουργεί μια δομή αγοράς δύο βαθμίδων και περιάγει τους μικρούς ΟΑΠΙ σε μειονεκτική θέση.

VI

Η ESMA διαθέτει εδραιωμένη διαδικασία για τον εντοπισμό των κινδύνων. Εντούτοις, λόγω της απουσίας γραπτής τεκμηρίωσης, δεν ήταν εύκολα αντιληπτοί οι λόγοι για τους οποίους επανακαθορίστηκε η προτεραιότητα ορισμένων κινδύνων. Επιπλέον, δεν υπάρχει έγγραφο το οποίο να εξηγεί για ποιον λόγο οι έρευνες της ESMA σε ορισμένους τομείς υψηλού κινδύνου ήταν περιορισμένες.

VII

Μολονότι η ESMA έχει στηρίξει σε γερά θεμέλια την προσέγγιση εποπτείας που εφαρμόζει, οι κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές της δεν είναι πλήρεις. Καθώς τα εργαλεία τεκμηρίωσης και εσωτερικής παρακολούθησης είναι μάλλον στοιχειώδη, δεν ήταν δυνατή σε όλες τις περιπτώσεις η ανασύσταση του ιστορικού των διενεργηθεισών εργασιών διαρκούς εποπτείας ή της ανάλυσης και των συμπερασμάτων που συνήχθησαν από αυτές. Η τεκμηρίωση ορισμένων ενδιάμεσων σταδίων των ερευνών ήταν επίσης ατελής.

VIII

Εξετάσαμε την εποπτεία της ESMA σε δύο τομείς: της εκτίμησης των μεθοδολογιών και των δυνητικών συγκρούσεων συμφερόντων. Η ESMA αξιολόγησε ορισμένες σχετικές πτυχές βάσει των ρυθμιστικών κριτηρίων στο πλαίσιο των εργασιών διαρκούς εποπτείας και των ερευνών της. Εντούτοις, η κάλυψη που παρέχουν οι εποπτικές δραστηριότητες της ESMA δεν είναι ακόμη πλήρης, και υπάρχουν τομείς που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω εξέτασης στο μέλλον.

ΙΧ

Τα στοιχεία που κοινοποιούνται δημοσίως είναι ιδιαίτερα σημαντικά, καθώς παρέχουν στους δυνητικούς επενδυτές τη δυνατότητα να διενεργήσουν τη δική τους ανάλυση προτού αποφασίσουν αν μπορούν να βασιστούν στις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας. Η ESMA έλεγξε τις γενικές κοινοποιήσεις των ΟΑΠΙ στο πλαίσιο των εργασιών διαρκούς εποπτείας. Η λεπτομερής αξιολόγηση των στοιχείων αυτών σε σχέση με το σύνολο των ΟΑΠΙ άρχισε στα τέλη του 2014.

Χ

Σε άλλα ρυθμιστικά συστήματα δεν υπάρχει κάτι αντίστοιχο με το διαδικτυακό κεντρικό αρχείο καταγραφής της ESMA (CEREP). Μέσω αυτής της βάσης δεδομένων, η ESMA παρέχει εναρμονισμένα και εύκολα προσβάσιμα πληροφοριακά στοιχεία επί των επιδόσεων των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας του συνόλου των εγγεγραμμένων και πιστοποιημένων ΟΑΠΙ. Εντούτοις, προβληματιζόμαστε σχετικά με την επάρκεια των συγκεκριμένων στατιστικών στοιχείων που κοινοποιούνται και των ελέγχων που διενεργεί η ESMA σε σχέση με τα δεδομένα που καταχωρίζονται στο CEREP.

Οι συστάσεις μας

ΧΙ

Η ESMA πρέπει:

- α) **να τεκμηριώνει** επαρκώς την αξιολόγηση του συνόλου των κανονιστικών απαιτήσεων που σχετίζονται με τις μεθοδολογίες αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας κατά τη διαδικασία εγγραφής
 - β) **να ενισχύσει** την ανιχνευσιμότητα της διαδικασίας εντοπισμού των κινδύνων, **να τηρεί** αρχείο των μεταβολών στο επίπεδο επικινδυνότητας και **να τεκμηριώνει** την ιεράρχηση των κινδύνων, καθώς και την αιτιολόγησή της· πρέπει ακόμη **να παρακολουθεί** το σύνολο των τομέων υψηλού κινδύνου στους οποίους στους οποίους η διενέργεια πρόσθετων εποπτικών εργασιών θα είχε θετικό αντίκτυπο·
 - γ) **να επικαιροποιεί** διαρκώς το εγχειρίδιο και τον οδηγό εποπτείας της ώστε να απηχούν τις γνώσεις και την πείρα που αποκομίστηκαν.
Η ESMA οφείλει **να θεσπίσει** εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές για την αποτελεσματική τεκμηρίωση των ερευνών ούτως ώστε **να αποδεικνύει** και **να διασφαλίζει** ότι όλα τα συμπεράσματα υποστηρίζονται από επαρκείς αναλύσεις των αποδεικτικών στοιχείων.
- Η ανάπτυξη ενός εργαλείου ΤΠ ειδικά για την εποπτεία θα ενίσχυε την ανταλλαγή γνώσεων, θα αποσαφήνιζε τις αρμοδιότητες για την εκτέλεση των διαφόρων καθηκόντων, θα διευκόλυνε την επισκόπηση των πραγματοποιηθεισών εργασιών και θα βελτίωνε την επικοινωνία στους κόλπους των εποπτικών ομάδων·
- δ) **να εξετάσει** κάθε σημαντική πτυχή του σχεδιασμού και της εφαρμογής των μεθοδολογιών των ΟΑΠΙ που δεν έχει καλυφθεί ακόμη·
 - ε) **να εξετάζει** με δομημένο τρόπο τα συστήματα που εφαρμόζουν οι ΟΑΠΙ για την αντιμετώπιση των συγκρούσεων συμφερόντων και ιδίως εκείνα που σχετίζονται με τις δραστηριότητες διαπραγμάτευσης και τις οικονομικές συναλλαγές των αναλυτών πιστοληπτικής ικανότητας. Επιπλέον, η ESMA οφείλει **να εξετάζει** την ακρίβεια των πληροφοριακών στοιχείων που λαμβάνονται από τους ΟΑΠΙ σχετικά με συγκρούσεις συμφερόντων·
 - στ) **να εξετάσει το ενδεχόμενο να καταρτίσει** πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις απαιτήσεις που συνδέονται με την κοινοποίηση στοιχείων με σκοπό τη **βελτίωση** των πρακτικών των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας συνολικά όσον αφορά τις κοινοποιήσεις στοιχείων·
 - ζ) **να παρακολουθεί** και **να βελτιώνει** το περιεχόμενο των πληροφοριακών στοιχείων που κοινοποιούνται στο CEREP βάσει των βέλτιστων πρακτικών για την κοινοποίηση των επιδόσεων των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας· και
 - η) **να δημοσιεύσει** το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας και τα σχετικά έγγραφα στον ιστότοπό της και να τον **καταστήσει φιλικότερο** προς τον χρήστη.

01

Οι οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (ΟΑΠΙ) εκδίδουν γνώμες που συμβάλλουν στον περιορισμό του βαθμού ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ δανειζομένων, πιστωτών και άλλων συμμετεχόντων στην αγορά. Οι αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας αποτελούν σημαντικό εργαλείο στις αγορές ομολόγων και μετοχών, καθώς περιέχουν πληροφορίες απευθυνόμενες στους επενδυτές και τους συμμετέχοντες στην αγορά, αντικαθιστώντας, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και τη δέουσα επιμέλεια των επενδυτών.

Μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου

02

Μολονότι σε πολλές περιπτώσεις οι ρυθμιστικές αρχές βασίζονταν στις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας, οι ΟΑΠΙ ουσιαστικά δεν διέπονταν επί σειρά ετών από ρυθμιστικό πλαίσιο. Η βασική προσέγγιση συνίστατο στην αυτορρύθμιση, βάσει γενικών αποδεκτών βέλτιστων πρακτικών που έχει αναπτύξει ο Διεθνής Οργανισμός Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς (IOSCO), ο οποίος έχει αναγνωρισθεί ως ο παγκόσμιος φορέας θέσπισης προτύπων στον τομέα των κινητών αξιών.

03

Το 2006, η Επιτροπή, στην ανακοίνωσή της σχετικά με τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα χαλαρό κανονιστικό πλαίσιο, σε συνδυασμό με αυτορρύθμιση από τους ΟΑΠΙ βάσει των προτύπων του IOSCO, αρκούσε για την αντιμετώπιση των κυριότερων προβλημάτων που ανακύπτουν σε σχέση με τους ΟΑΠΙ¹. Οι ΟΑΠΙ ρυθμιζόνταν μόνο ως προς ορισμένους τομείς, όπως η πραγματοποίηση συναλλαγών

βάσει εμπιστευτικών πληροφοριών και η χειραγώγηση της αγοράς, η άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων ή η κεφαλαιακή επάρκεια των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ρυθμιστικών Αρχών των Αγορών Κινητών Αξιών (CESR)² είχε εντολή να παρακολουθεί τη συμμόρφωση των ΟΑΠΙ με τα πρότυπα του IOSCO, ενώ η Επιτροπή υποτίθεται ότι έπρεπε να παρακολουθεί διαρκώς τις εξελίξεις στον συγκεκριμένο τομέα. Εντούτοις, η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 πυροδότησε ευρεία συζήτηση σχετικά με τη δραστηριότητα των ΟΑΠΙ, γεγονός που ώθησε την Επιτροπή να υποβάλει, τον Νοέμβριο του 2008, πρόταση για τη ρύθμιση των οργανισμών αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας.

04

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ εγκρίθηκε τον Σεπτέμβριο του 2009³ και επέβαλε στους ΟΑΠΙ τις εξής υποχρεώσεις:

- να εγγράφονται σε εθνική εποπτική αρχή όταν δραστηριοποιούνται στην ΕΕ·
- να κοινοποιούν τα πρότυπα, τις μεθοδολογίες, και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης επί των οποίων βασίζονται οι αξιολογήσεις τους· και
- να υπόκεινται σε εποπτεία από τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές των αγορών κινητών αξιών βάσει του προτύπου χώρας καταγωγής / χώρας υποδοχής⁴.

05

Η «έκθεση de Larosière»⁵ παρότρυνε την ΕΕ να ενισχύσει τη ρύθμιση και την εποπτεία των ΟΑΠΙ και συνέστησε τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων της εγγραφής και της εποπτείας των ΟΑΠΙ από τις εθνικές αρμόδιες αρχές σε κεντρικό ευρωπαϊκό φορέα.

- 1 Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (EE C 59 της 11.3.2006, σ. 2).
- 2 Πρόκειται για την αρχή την οποία διαδέχθηκε η ESMA, που ιδρύθηκε το 2001.
- 3 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1060/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (EE L 302 της 17.11.2009, σ. 1).
- 4 Το πρότυπο αυτό αποτελείται από συμβούλιο εποπτών που περιλαμβάνει τις εθνικές εποπτικές αρχές όλων των χωρών στις οποίες δραστηριοποιείται ο ΟΑΠΙ. Αυτό το πρότυπο χρησιμοποιήθηκε επίσης για την τραπεζική εποπτεία στην ΕΕ.
- 5 Τον Νοέμβριο του 2008, η Επιτροπή ανέθεσε σε ομάδα υψηλού επιπέδου υπό την προεδρία του Jacques de Larosière να διατυπώσει συστάσεις σχετικά με τρόπους ενίσχυσης των μηχανισμών εποπτείας στην Ευρώπη, με στόχο την καλύτερη προστασία των πολιτών της Ένωσης και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Τον Φεβρουάριο του 2009, η ομάδα de Larosière δημοσίευσε την τελική έκθεσή της.

06

Η ESMA συγκροτήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2011⁶ ως μέρος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (ESFS). Το ESFS περιλαμβάνει την ESMA, την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (EBA)⁷ και την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ), οι οποίες, μαζί με τις εθνικές εποπτικές αρχές, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ESRB) και τη Μικτή Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών, απαρτίζουν την υφιστάμενη ευρωπαϊκή αρχιτεκτονική για την εποπτεία. Κύριος στόχος της ESMA, ειδικότερα, είναι η προστασία του δημόσιου συμφέροντος μέσω της διασφάλισης της ακεραιότητας, της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της εύρυθμης λειτουργίας των αγορών κινητών αξιών.

07

Τον Ιούλιο του 2011 χορηγήθηκαν στην ESMA αποκλειστικές εποπτικές αρμοδιότητες επί των ΟΑΠΙ που είναι εγγεγραμμένοι στην ΕΕ⁸.

08

Τον Μάιο του 2013 εγκρίθηκε η τρίτη αναθεωρημένη έκδοση του κανονισμού για τους ΟΑΠΙ, με στόχο τη μείωση της υπέρμετρης στήριξης των επενδυτών στις αξιολογήσεις της πιστοληπτικής ικανότητας και τη βελτίωση της ποιότητας της αξιολόγησης δημόσιου χρέους για τα κράτη μέλη της ΕΕ⁹.

Τα βασικά χαρακτηριστικά του κανονισμού ΟΑΠΙ

09

Κύριος στόχος του κανονισμού ΟΑΠΙ είναι η προστασία των επενδυτών και η διασφάλιση της σταθερότητας των χρηματοπιστωτικών αγορών στην ΕΕ. Ο κανονισμός εφαρμόζεται στους ΟΑΠΙ που είναι εγκατεστημένοι στην ΕΕ και εκδίδουν αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας που κοινοποιούνται δημοσίως ή διανέμονται με την καταβολή συνδρομής¹⁰.

10

Ο κανονισμός ρυθμίζει λεπτομερώς τον τρόπο με τον οποίο οι ΟΑΠΙ πρέπει να διαχειρίζονται τις συγκρούσεις συμφερόντων.

11

Ο κανονισμός διέπει τις διαδικασίες και τις μεθοδολογίες προπαρασκευής για την έκδοση αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας. Οι ΟΑΠΙ πρέπει να χρησιμοποιούν μεθοδολογίες αξιολόγησης «αυστηρές, συστηματικές και συνεχείς και οι οποίες υπόκεινται σε επικύρωση με βάση την ιστορική εμπειρία, περιλαμβανομένου του δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου».¹¹ Εντούτοις, ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν επεμβαίνει στο περιεχόμενο των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας.¹²

12

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ αποσκοπεί στην ενίσχυση της διαφάνειας, απαιτώντας από τους ΟΑΠΙ να κοινοποιούν τις μεθοδολογίες αξιολόγησης που εφαρμόζουν και τις βασικές παραδοχές που χρησιμοποιούν. Στόχος της εν λόγω διαφάνειας είναι να παρέχεται στους συμμετέχοντες στην αγορά η δυνατότητα να εκτιμούν με μεγαλύτερη ακρίβεια εάν οι αξιολογήσεις απηχούν με ακρίβεια τους κινδύνους.

- 6 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1095/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/77/ΕΚ (ΕΕ L 331 της 15.12.2010, σ. 84).
- 7 Τον Ιούλιο του 2014, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δημοσίευσε την ειδική έκθεση αριθ. 5/2014 με τίτλο «Διαμόρφωση του εποπτικού πλαισίου του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα — Η ΕΑΤ και το μεταβαλλόμενο πλαίσιο της» (<http://eca.europa.eu>), η οποία αποτελεί την πρώτη ειδική έκθεση του ΕΕΣ σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου του χρηματοπιστωτικού κλάδου στην ΕΕ.
- 8 Αυτή η αναθεωρημένη έκδοση του κανονισμού ΟΑΠΙ είναι επίσης γνωστή ως ΟΑΠΙ II.
- 9 Αυτή η αναθεωρημένη έκδοση του κανονισμού ΟΑΠΙ είναι επίσης γνωστή ως ΟΑΠΙ III.
- 10 Άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού ΟΑΠΙ.
- 11 Άρθρο 8, παράγραφος 3, του κανονισμού ΟΑΠΙ.
- 12 Ο κανονισμός ορίζει ότι «Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό, η ΕΑΚΑΑ, η Επιτροπή ή οποιαδήποτε δημόσια αρχή κράτους μέλους δεν επεμβαίνει στο περιεχόμενο των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας ή των μεθοδολογιών».

13

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ παραχωρεί επίσης στην ESMA νέες εξουσίες και αρμοδιότητες:

- οι ΟΑΠΙ πρέπει να εγγράφονται στην ESMA όταν αξιολογούν χρηματοοικονομικά προϊόντα της ΕΕ·
- οι ΟΑΠΙ υπόκεινται σε διαρκή εποπτεία από την ESMA· και
- οι ΟΑΠΙ υπόκεινται σε κυρώσεις από την ESMA σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τον κανονισμό.

Ο ρόλος της ESMA

14

Ο **πίνακας 1** παρέχει μια επισκόπηση των κύριων δραστηριοτήτων της ESMA σε σχέση με την εγγραφή και την εποπτεία των ΟΑΠΙ.

Πίνακας 1

Επισκόπηση των καθηκόντων της ESMA

Εγγραφή και περιφερειακές δραστηριότητες ¹	Εποπτικό πλαίσιο		Κοινοποίηση στοιχείων
	Εκτίμηση κινδύνου και σχεδιασμός	Εποπτεία	
<ul style="list-style-type: none"> • Όλοι οι εγκατεστημένοι στην ΕΕ ΟΑΠΙ πρέπει να ζητήσουν την εγγραφή τους στην ESMA. • Οι εγκατεστημένοι σε τρίτες χώρες ΟΑΠΙ, των οποίων οι αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας χρησιμοποιούνται στην ΕΕ πρέπει να έχουν πιστοποιηθεί από την ESMA. • Η διαδικασία της εγγραφής περιλαμβάνει δύο στάδια: i) την επαλήθευση της πληρότητας και ii) την επαλήθευση της συμμόρφωσης. • Η ESMA πρέπει να καταρτίσει σχέδια ρυθμιστικών τεχνικών προτύπων για τη διαδικασία εγγραφής. • Η ESMA πρέπει να βεβαιώνεται ότι κανένας μη εγγεγραμμένος / πιστοποιημένος ΟΑΠΙ δεν εκδίδει αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας στην ΕΕ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η ESMA συλλέγει πληροφορίες πραγματοποιεί έρευνα σχετικά με την αγορά και ούτως ώστε να εντοπίσει τις τάσεις και τους κινδύνους στον κλάδο των ΟΑΠΙ. • Η ESMA διενεργεί εκτίμηση κινδύνου βάσει των πληροφοριών για την αγορά και των γνώσεων που έχει συγκεντρώσει στο πλαίσιο της εποπτείας των ΟΑΠΙ. • Ανάπτυξη δελτίων κινδύνου για κάθε ΟΑΠΙ και συνολικού πίνακα κινδύνου. • Κατάρτιση προγράμματος εργασίας. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η ESMA είναι αρμόδια για τη διαρκή εποπτεία των ΟΑΠΙ. • Η ESMA παρακολουθεί τις περιοδικές αναφορές των ΟΑΠΙ. • Παρακολούθηση των κοινοποιήσεων των ΟΑΠΙ σχετικά με αλλαγές στους αρχικούς όρους εγγραφής τους. • Η ESMA μπορεί να διενεργεί επιμέρους, θεματικές ή ad hoc έρευνες σε περίπτωση εντοπισμού κινδύνου μη συμμόρφωσης. • Παρακολούθηση προηγούμενων ερευνών και θεματικών επισκοπήσεων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η ESMA πρέπει να διασφαλίζει ότι οι ΟΑΠΙ κοινοποιούν τις μεθοδολογίες αξιολόγησης που εφαρμόζουν τους και τις σχετικές βασικές παραδοχές. • Η ESMA διαχειρίζεται το CEREP (δημόσια βάση δεδομένων για τις επιδόσεις αξιολόγησης). • Η ESMA διαχειρίζεται την εσωτερική βάση δεδομένων SOCRAT, στην οποία οι ΟΑΠΙ αναφέρουν όλες τις ενέργειες αξιολόγησης σε μηνιαία βάση.

1 Η ESMA θεωρεί ότι οι περιφερειακές δραστηριότητες συνίστανται στον εντοπισμό των φορέων που δραστηριοποιούνται ως ΟΑΠΙ στην ΕΕ χωρίς να είναι εγγεγραμμένοι.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των διατάξεων του κανονισμού ΟΑΠΙ και πληροφοριών που παρέσχε η ESMA.

Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

15

Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκε ο βαθμός αποτελεσματικότητας της διαδικασίας εγγραφής και της εποπτείας των ΟΑΠΙ από την ESMA. Συγκεκριμένα, αναλύσαμε κατά πόσον:

- οι εγγραφές όλων των πιθανών ΟΑΠΙ είχαν γίνει κατά τρόπο ορθό και αποδοτικό·
- η ESMA ανέπτυξε και εφάρμοσε ορθό σχεδιασμό και εκτίμηση κινδύνου για τις εποπτικές δραστηριότητές της·
- η εφαρμογή του εποπτικού πλαισίου αποτυπώνει τα προβλήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των ΟΑΠΙ¹³, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με την ανεξαρτησία των συμβουλίων αξιολόγησης και την πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων· και
- η ESMA και οι ΟΑΠΙ κοινοποιούν πληροφορίες επαρκείς και παρόχουσες προστιθέμενη αξία για τους ενδιαφερομένους.

16

Τα κριτήρια ελέγχου αντλήθηκαν από τις ακόλουθες πηγές:

- i) τις νομικές απαιτήσεις και τους στόχους που περιέχονται στον κανονισμό ΟΑΠΙ, καθώς και τους συμπληρωματικούς κατ' εξουσιοδότηση κανονισμούς (τεχνικά πρότυπα)·
- ii) το εγχειρίδιο και τον οδηγό εποπτείας της ESMA·
- iii) τον οδηγό της ESMA για τις εγγραφές των ΟΑΠΙ·
- iv) τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές και αρχές του IOSCO·
- v) τα έγγραφα της SEC, της αντίστοιχης εποπτικής αρχής των ΗΠΑ, με στόχο τη σύγκριση των πρακτικών που εφαρμόζουν οι δύο αρχές εποπτείας.

17

Τα αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου συγκεντρώθηκαν μέσω της εξέτασης δείγματος φακέλων εγγραφής και εποπτείας. Επιπλέον, πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με στελέχη της ESMA σε νευραλγικές θέσεις, αρμόδια για την εποπτεία και τη διαχείριση κινδύνου. Βάσει των αποδεικτικών στοιχείων που συγκεντρώσαμε, αναλύσαμε τη διαδικασία εγγραφής, την εκτίμηση κινδύνου και τον προγραμματισμό των πόρων, την οργάνωση των εποπτικών εργασιών και την επάρκεια των κοινοποιήσεων των ΟΑΠΙ.

18

Πέραν των εργασιών που εκτελέστηκαν στην ESMA, πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις με στόχο τη συλλογή πληροφοριών σε τρεις ΟΑΠΙ και διενεργήθηκε έρευνα στην οποία συμμετείχαν δέκα αρμόδιες εθνικές αρχές¹⁴ σχετικά με την εποπτική προσέγγιση και τη μεθοδολογία που εφαρμόζουν.

19

Τέλος, εξωτερικοί εμπειρογνώμονες αξιολόγησαν τις απαιτήσεις δημόσιας κοινοποίησης σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές πέντε οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και εξέτασαν τους δείκτες επιδόσεων αξιολόγησης που δημοσιεύει η ESMA στη βάση δεδομένων CEREP. Ο τρόπος προσέγγισης του ελέγχου παρουσιάζεται αναλυτικότερα στο **παράρτημα II**.

13 Παραδείγματος χάριν, πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων και έλλειψη διαφάνειας.

14 Οι εθνικές αρμόδιες αρχές (ΕΑΑ) είναι οι εθνικοί οργανισμοί που έχουν επιφορτιστεί, βάσει του εκάστοτε εθνικού δικαίου, με την εποπτεία και τη ρύθμιση (τμήματος) του χρηματοοικονομικού τομέα.

Μέρος Ι — Εγγραφή και περιφερειακές δραστηριότητες

Εισαγωγή

20

Οι εγκατεστημένοι στην ΕΕ ΟΑΠΙ πρέπει να εγγράφονται στην ESMA ούτως ώστε να είναι σε θέση να ασκούν τις δραστηριότητές τους. Πριν από τη σύσταση της ESMA, αρμόδιες για τη διαδικασία εγγραφής ήταν οι ΕΕΑ. Στο **γράφημα 1** αναφέρονται οι 23 εγγεγραμμένοι ΟΑΠΙ¹⁵ τον Ιούνιο του 2015.

21

Επιπλέον της διαχείρισης της διαδικασίας εγγραφής, η ESMA οφείλει να διασφαλίζει ότι οι εταιρείες που δεν είναι εγγεγραμμένες ως οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας δεν εκδίδουν αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας.

15 Ο Moody's εμφανίζεται δύο φορές στον πίνακα επειδή, μετά την αρχική εγγραφή αρκετών ΟΑΠΙ του ομίλου Moody's σε επίπεδο ΕΕΑ, το 2014 η ESMA προέβη στην εγγραφή του Moody's Investor Services EMEA Ltd.

Γράφημα 1

Εγγεγραμμένοι ΟΑΠΙ στην ΕΕ

Εγγεγραμμένοι ΟΑΠΙ στην Ευρωπαϊκή Ένωση		
Από εθνικές αρμόδιες αρχές (2010-2012)		Από την ESMA (2012-2015)
<ul style="list-style-type: none"> • Euler Hermes Rating GmbH • BCRA-Credit Rating Agency AD • Feri EuroRating Services AG • Creditreform Rating AG • Scope Ratings GmbH • ICAP Group SA • GBB-Rating Gesellschaft für Bonitätsbeurteilung GmbH • ASSEKURATA • ARC Ratings, S.A. 	<ul style="list-style-type: none"> • AM Best Europe-Rating Services Ltd. • DBRS Ratings Limited • Fitch Group. • Moody's Group • Standard & Poor's Group • CRIF S.p.A. • Capital Intelligence (Cyprus) Ltd • European Rating Agency, a.s. • Cerved Rating Agency S.p.A. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asexor • The Economist Intelligence Unit Ltd • Dagong Europe • Spread Research • EuroRatin Sp. Z o.o • Moody's Investor Services EMEA Ltd.
Όλοι τελούν υπό την εποπτεία της ESMA.		

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

Η ESMA συντόμευσε τη διαδικασία εγγραφής, αλλά η αξιολόγηση ορισμένων κριτηρίων εξακολουθεί να παρουσιάζει προκλήσεις

εγγραφής περιλαμβάνει δύο στάδια: i) το στάδιο επαλήθευσης της πληρότητας, και ii) το στάδιο επαλήθευσης της συμμόρφωσης (βλέπε **γράφημα 2** για επισκόπηση αυτών των δύο σταδίων).

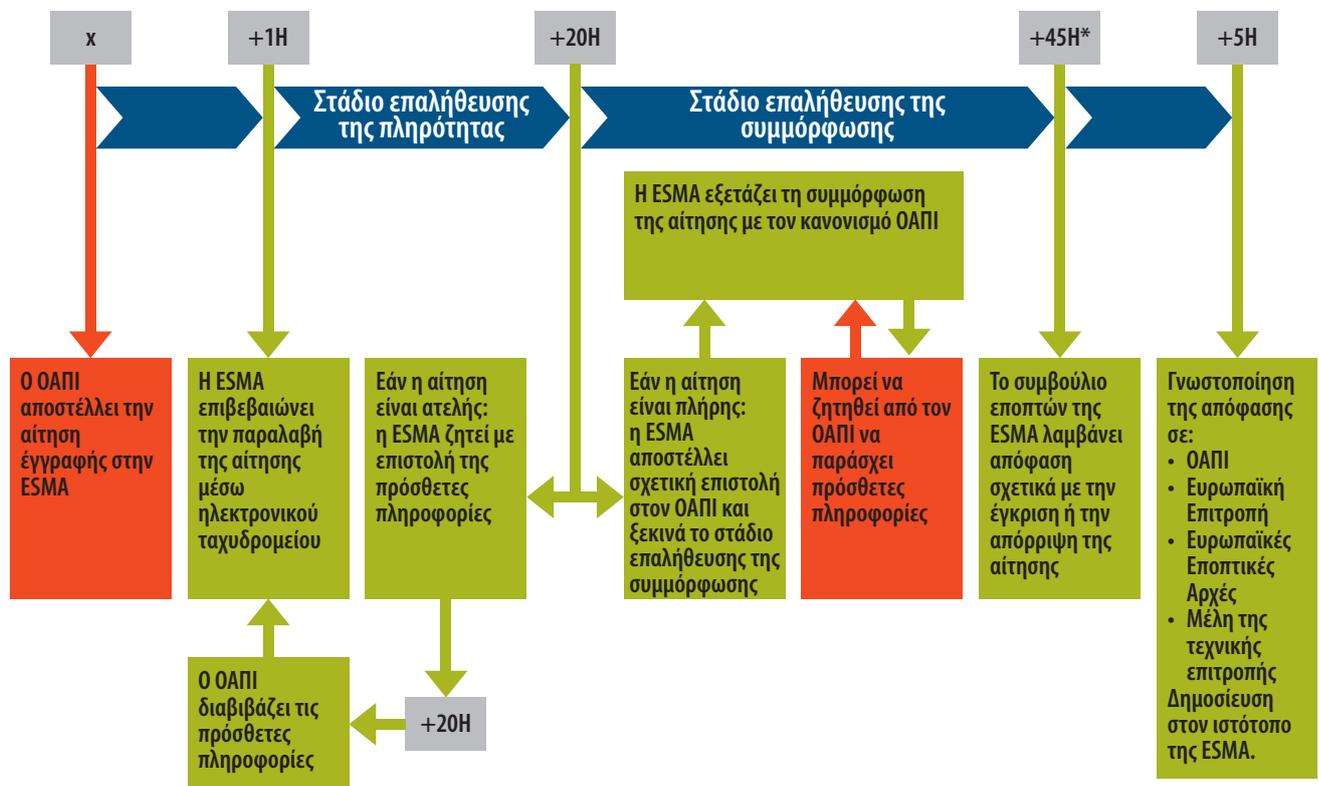
Η ESMA διαθέτει εδραιωμένες διαδικασίες εγγραφής για τους ΟΑΠΙ

22

Προκειμένου μια εγκατεστημένη στην ΕΕ εταιρεία να αρχίσει να δραστηριοποιείται στον τομέα της αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, πρέπει να υποβάλει αίτηση εγγραφής στην ESMA. Η διαδικασία

Γράφημα 2

Διαδικασία εγγραφής των ΟΑΠΙ



H: εργάσιμη ημέρα

* Μπορεί να παραταθεί σε 60 εργάσιμες ημέρες σε περίπτωση προσυπογραφής, προσφυγής σε εξωτερική ανάθεση ή αιτήματος εξαιρέσεως.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

23

Η ESMA έχει συντάξει χωριστό οδηγό για το στάδιο της εγγραφής. Περιγράφει τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν από την πρώτη επαφή του οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας με την ESMA έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας εγγραφής. Η ESMA έχει επίσης αναπτύξει σχέδια μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, καθώς και υποδείγματα για το στάδιο που προηγείται της υποβολής της αίτησης, τις γνωστοποιήσεις σχετικά με την πληρότητα, τα αιτήματα παροχής πληροφοριών, τις τελικές αποφάσεις του συμβουλίου εποπτών, τα τέλη κ.λπ. Όλα αυτά καθιστούν τη διαδικασία αποδοτικότερη.

24

Η διαδικασία ανάλυσης των πληροφοριών και υποβολής αιτήματος πρόσθετων πληροφοριών από τον ΟΑΠΙ μπορεί να επαναληφθεί όσες φορές το κρίνει σκόπιμο η ESMA.

Όταν ο φάκελος της αίτησης είναι πλήρης, η ESMA μπορεί να ζητήσει περαιτέρω διευκρινίσεις και/ή να πραγματοποιήσει επίτοπιες επισκέψεις στον ΟΑΠΙ κατά το στάδιο της επαλήθευσης της συμμόρφωσης.

Η ESMA συντόμευσε τη διαδικασία εγγραφής, η οποία όμως παραμένει επαχθής λόγω των κανονιστικών απαιτήσεων

25

Μολονότι ο κανονισμός προβλέπει προσέγγιση δύο σταδίων (βλέπε **γράφημα 2**), η ESMA κατόρθωσε να μειώσει σημαντικά τη μέση διάρκεια της διαδικασίας εγγραφής, από 373 ημερολογιακές ημέρες σε 227. Ο **πίνακας 2** παρέχει μια επισκόπηση των αιτήσεων που είχαν επεξεργαστεί οι ΕΕΑ και η ESMA έως τον Δεκέμβριο του 2014.

Πίνακας 2

Μέσος αριθμός ημερολογιακών ημερών που χρειάστηκαν για την αξιολόγηση μιας αίτησης για εγγραφή και μέσος αριθμός πρόσθετων αιτημάτων παροχής πληροφοριών

	ΣΥΝΟΛΟ ΑΙΤΗΣΕΩΝ		ΕΓΚΡΙΘΕΙΣΕΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ		ΑΠΟΡΡΙΦΘΕΙΣΕΣ ΑΙΤΗΣΕΙΣ	
	Μέσος αριθμός ημερών για την αξιολόγηση μιας αίτησης	Μέσος αριθμός πρόσθετων αιτημάτων παροχής πληροφοριών	Μέσος αριθμός ημερών για την αξιολόγηση μιας αίτησης	Μέσος αριθμός πρόσθετων αιτημάτων παροχής πληροφοριών	Μέσος αριθμός ημερών για την αξιολόγηση μιας αίτησης	Μέσος αριθμός πρόσθετων αιτημάτων παροχής πληροφοριών
EAA	373	1,8	375	1,8	342	1,0
	(19 αιτήσεις)		(18 εγκριθείσες αιτήσεις)		(1 απορριφθείσα αίτηση)	
ESMA	227	2,1	209	2,0	254	2,3
	(10 αιτήσεις)		(6 εγκριθείσες αιτήσεις)		(4 απορριφθείσες αιτήσεις)	

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

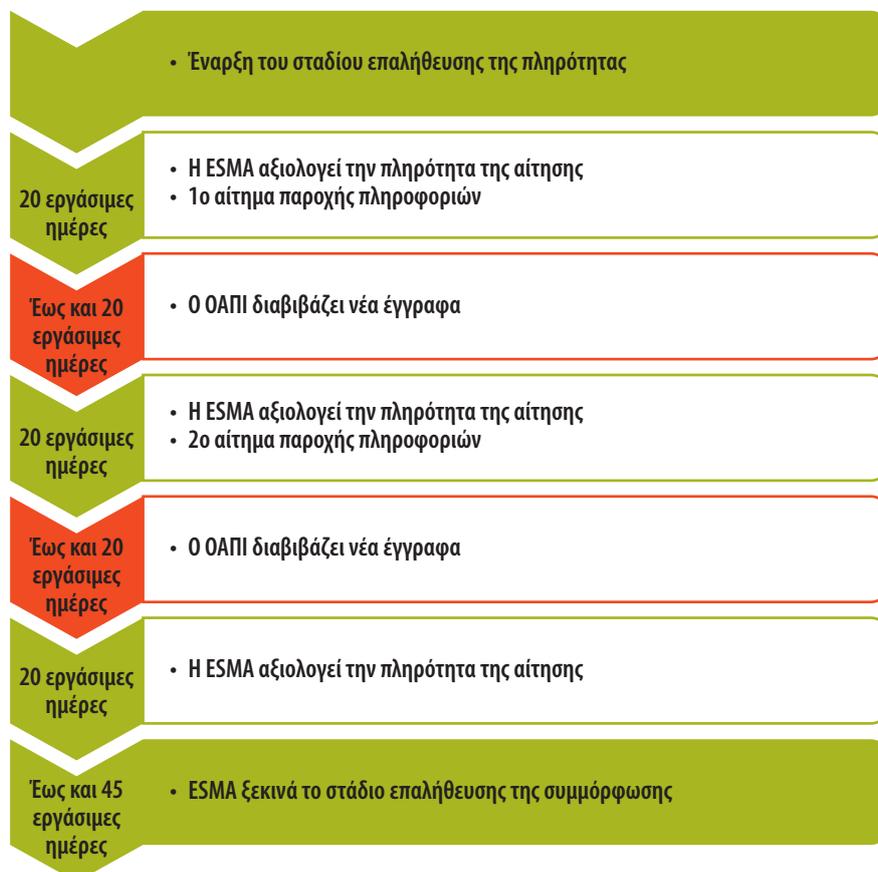
26

Κατά το στάδιο επαλήθευσης της πληρότητας, εάν τα έγγραφα που διαβίβασε ο ΟΑΠΙ κριθούν ανεπαρκή, η ESMA μπορεί να ζητήσει πρόσθετες πληροφορίες. Κάθε φορά που ο ΟΑΠΙ διαβιβάζει πρόσθετες πληροφορίες, η ESMA έχει στη διάθεσή της έως και 20 εργάσιμες ημέρες προκειμένου να αξιολογήσει τα έγγραφα και να ενημερώσει τον ΟΑΠΙ σχετικά με την πληρότητα ή μη της αίτησης. Ο διαχωρισμός της διαδικασίας εγγραφής σε δύο στάδια την καθιστά

μάλλον επαχθή και χρονοβόρα, καθώς η αξιολόγηση της πληρότητας περιλαμβάνει αξιολόγηση του περιεχομένου των εγγράφων που διαβίβασε ο ΟΑΠΙ. Συνεπώς, η ESMA καλείται να πραγματοποιήσει την ίδια εργασία δύο φορές, καθώς, κατά το στάδιο επαλήθευσης της πληρότητας, πρέπει να προβεί σε σύντομη αξιολόγηση της συμμόρφωσης. Στο **γράφημα 3** παρουσιάζεται η συνήθης διαδικασία που ακολουθείται κατά το στάδιο επαλήθευσης της πληρότητας.

Μέση διάρκεια του σταδίου επαλήθευσης της πληρότητας σε εργάσιμες ημέρες

Γράφημα 3



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

27

Ο οδηγός της ESMA για την εγγραφή των ΟΑΠΙ προβλέπει την επεξεργασία κάθε αίτησης ΟΑΠΙ βάσει της αρχής «των τεσσάρων οφθαλμών»¹⁶. Εντούτοις, δεν κατέστη δυνατόν να διαπιστωθεί βάσει των σχετικών εγγράφων αν η αρχή αυτή εφαρμόστηκε στο σύνολο των φακέλων εγγραφής που εξετάστηκαν.

28

Η ESMA δεν τεκμηριώνει επαρκώς την αξιολόγηση των μεθοδολογιών κατά τη διαδικασία εγγραφής. Οι μεθοδολογίες αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να είναι αυστηρές, συστηματικές και συνεχείς και να υπόκεινται σε επικύρωση με βάση την ιστορική εμπειρία, περιλαμβανομένου του δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου. Οι απαιτήσεις αυτές αναλύονται περαιτέρω στον συμπληρωματικό κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό σχετικά με τις μεθοδολογίες (για μια συνοπτική παρουσίαση, βλέπε **γράφημα 4**). Από την άλλη πλευρά, ο κανονισμός ΟΑΠΙ ορίζει ότι η ESMA δεν επιτρέπεται να επεμβαίνει στο περιεχόμενο των αξιολογήσεων ή των μεθοδολογιών.

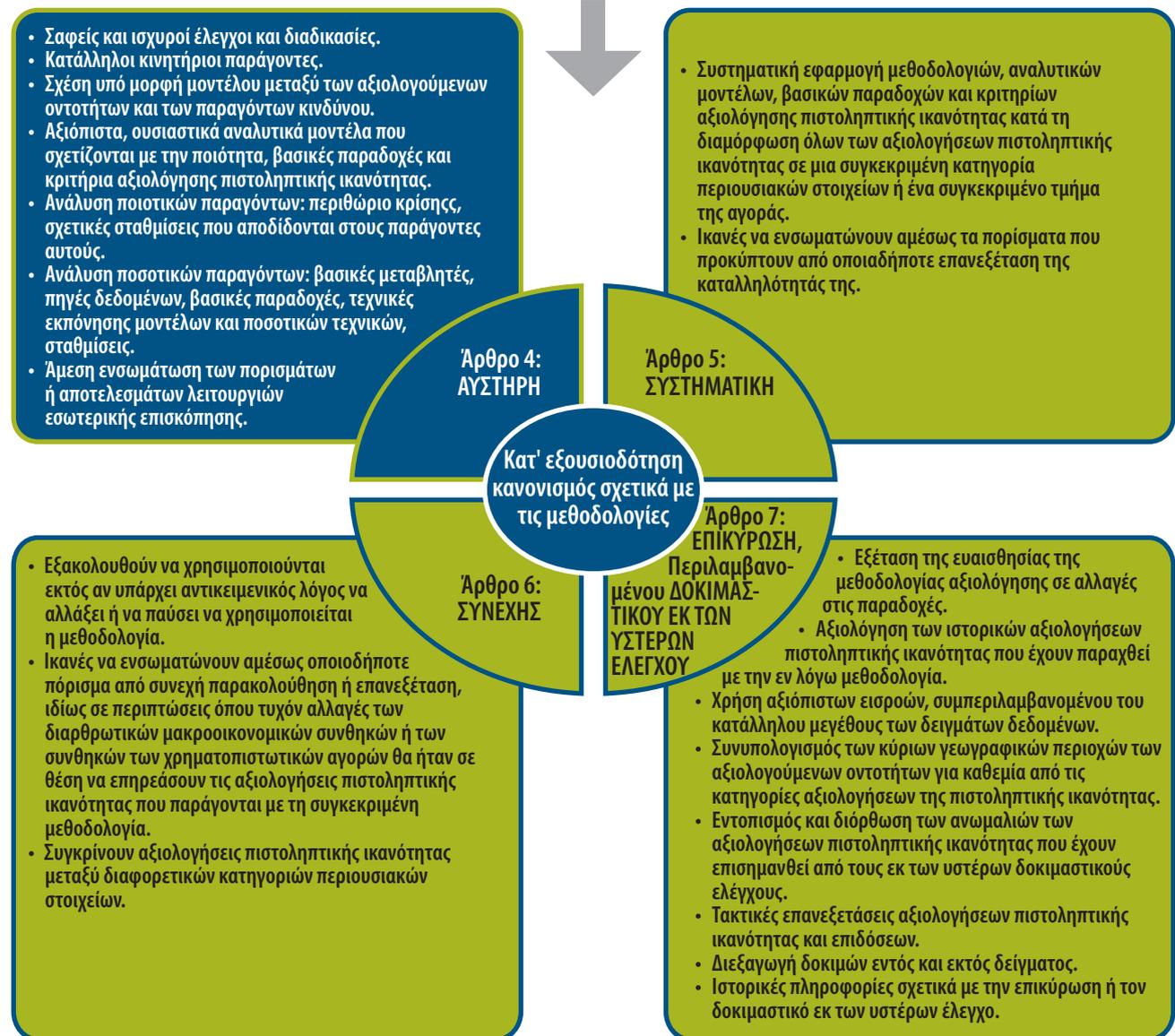
29

Η ESMA πρέπει να αξιολογεί τη συμμόρφωση των μεθοδολογιών των ΟΑΠΙ με τις ανωτέρω απαιτήσεις κατά τη διαδικασία εγγραφής. Παρατηρήσαμε ότι οι πληροφορίες που περιείχονταν στους φακέλους εγγραφής που εξετάστηκαν υποστήριζαν κυρίως την επαλήθευση της αυστηρότητας των μεθοδολογιών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας από την ESMA (βλέπε πράσινη σκίαση στο **γράφημα 4**).

16 Η απαίτηση μια επιχειρηματική πράξη να εγκρίνεται από τουλάχιστον δύο άτομα. Παραδείγματος χάριν, διαχωρισμός καθηκόντων, διασταύρωση στοιχείων, διπλός έλεγχος στοιχείων ενεργητικού, διπλές υπογραφές κ.λπ.

Μεθοδολογίες αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας σύμφωνα με τον κανονισμό ΟΑΠΙ

Οι μεθοδολογίες αξιολόγησης πρέπει να είναι αυστηρές, συστηματικές και συνεχείς και να υπόκεινται σε επικύρωση με βάση την ιστορική εμπειρία, περιλαμβανομένου του δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου.



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των διατάξεων του κανονισμού ΟΑΠΙ.

Ο βαθμός λεπτομέρειας των στοιχείων που παρασχέθηκαν από τους ΟΑΠΙ σχετικά με τις μεθοδολογίες διέφερε

30

Η ESMA δεν έχει καταρτίσει λεπτομερή κατάλογο των εγγράφων που απαιτούνται κατά τη διαδικασία εγγραφής για την αξιολόγηση των μεθοδολογιών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, ούτε έχει καθορίσει τον ελάχιστο αποδεκτό βαθμό λεπτομέρειας. Οι φάκελοι εγγραφής που εξετάστηκαν παρουσίαζαν σημαντικές διαφορές ως προς τον βαθμό λεπτομέρειας των εγγράφων σχετικά με τις μεθοδολογίες. Στην περίπτωση ενός φακέλου εγγραφής που εξετάστηκε, παραδείγματος χάριν, δεν υπήρχαν πληροφορίες σχετικά με την εκπόνηση προτύπων ή τις ποσοτικές τεχνικές, όπως προβλέπεται στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό σχετικά με τις μεθοδολογίες, ούτε δήλωση της σημασίας κάθε ποιοτικού ή ποσοτικού παράγοντα που χρησιμοποιήθηκε, συμπεριλαμβανομένης περιγραφής και αιτιολόγησης των σχετικών σταθμίσεων που αποδίδονται στους παράγοντες αυτούς.

Η ESMA δεν διαθέτει μια συστηματοποιημένη προσέγγιση όσον αφορά την παρακολούθηση των περιφερειακών δραστηριοτήτων

31

Οι εταιρείες που διενεργούν μόνον ιδιωτικές αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας, καθώς και οι βαθμολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας ή οι αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας που διενεργούνται από κεντρικές τράπεζες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΟΑΠΙ. Στο **πλαίσιο 1** αποσαφηνίζεται η διαφορά μεταξύ της αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και της βαθμολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας.

32

Πολλές εταιρείες διενεργούν βαθμολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας, εξάγουν αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας ή δραστηριοποιούνται γενικώς ως σύμβουλοι επενδύσεων. Οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών εγγράφονται και εποπτεύονται από τις αντίστοιχες ΕΕΑ.

Πλαίσιο 1

Αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας και βαθμολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας

Ως «**αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας**» νοείται γνώμη σχετικά με την πιστοληπτική ικανότητα μιας οντότητας, ενός χρέους ή οικονομικής υποχρέωσης, χρεωστικών τίτλων, προνομιούχων μετοχών ή άλλων χρηματοπιστωτικών μέσων, ή του εκδότη ενός χρέους ή οικονομικής υποχρέωσης, χρεωστικών τίτλων, προνομιούχων μετοχών ή άλλων χρηματοπιστωτικών μέσων, η οποία εκδίδεται μέσω καθιερωμένου και καθορισμένου συστήματος αξιολόγησης με κατηγορίες αξιολόγησης.

Ως «**βαθμολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας**» νοείται διαβάθμιση της φερεγγυότητας που προκύπτει από τη συνάθροιση και έκφραση δεδομένων που βασίζονται μόνο σε ένα προκαθορισμένο στατιστικό σύστημα ή πρότυπο, χωρίς παρεμβολή πρόσθετων ουσιωδών αναλυτικών πληροφοριών από πλευράς ενός αναλυτή αξιολογήσεων.

33

Η ESMA διαθέτει τεχνική επιτροπή ΟΑΠΙ¹⁷ η οποία συνεδριάζει ανά 1-2 μήνες. Η ημερήσια διάταξη της περιλαμβάνει πάντοτε ένα σημείο για τις περιφερειακές δραστηριότητες. Η επιτροπή είναι ένα σημαντικό δίκτυο για την ESMA ως μέσο ταυτοποίησης οντοτήτων που θα έπρεπε να εγγραφούν ως ΟΑΠΙ. Ορισμένες από τις οντότητες που εντοπίστηκαν όντως ασκούσαν δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΟΑΠΙ. Μολονότι η έκδοση αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας χωρίς να έχει προηγηθεί εγγραφή συνιστά παραβίαση του κανονισμού ΟΑΠΙ σε σχέση με την οποία η ESMA μπορεί να επιβάλλει πρόστιμο, η ESMA δεν έχει μέχρι στιγμής κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής.

34

Η παρακολούθηση των περιφερειακών δραστηριοτήτων από την ESMA δεν γινόταν κατά τρόπο συστηματικό, αλλά ως επί το πλείστον κατά περίπτωση. Τον Μάρτιο του 2015, η ESMA ενέκρινε ειδική στρατηγική και πρόγραμμα εργασίας¹⁸ για τις περιφερειακές δραστηριότητες.

Η προσέγγιση που εφαρμόζεται επί του παρόντος στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος δεν εγγυάται ισότιμη αντιμετώπιση όλων των εγγεγραμμένων στην ESMA ΟΑΠΙ.

35

Οι ΟΑΠΙ είναι ιδιωτικές εταιρείες με σημαντικό ρόλο στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Πολλοί παράγοντες καθιστούν δυσχερή την είσοδο στην αγορά αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Η φήμη που έχει αποκτηθεί σε βάθος χρόνου αποτελεί ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Οι επενδυτές τείνουν να προτιμούν αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας από γνωστούς ΟΑΠΙ, καθώς η κατανόηση της μεθοδολογίας που χρησιμοποιείται για τις αξιολογήσεις απαιτεί πόρους. Παρομοίως, οι εκδότες τείνουν να ζητούν αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας μόνο από οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας τους οποίους επιλέγουν και εμπιστεύονται πιο συχνά οι επενδυτές.

36

Ένα από τα οφέλη της εποπτείας της αγοράς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας είναι ότι παρέχει στους χρήστες των εν λόγω αξιολογήσεων κάποια διασφάλιση ως προς την ποιότητα των εργασιών των ΟΑΠΙ. Η έλλειψη ανταγωνισμού στην αγορά αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας συνιστούσε πρόβλημα¹⁹. Συνεπώς, η εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλους τους παράγοντες της αγοράς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ήταν ένας από τους βασικούς λόγους για τους οποίους συστάθηκε η ESMA.

17 Η τεχνική επιτροπή απαρτίζεται από εκπροσώπους των ΕΕΑ και έχει συσταθεί για να συνδράμει την ESMA στην προπαρασκευαστική αποφάσεων πολιτικής σχετικά με την εποπτεία των ΟΑΠΙ. Η επιτροπή παρέχει τεχνικές συμβουλές συμβάλλοντας στην κατάρτιση τεχνικών προτύπων, κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων.

18 Παραδείγματος χάριν, η ESMA θα ρωτά τακτικά τους εγγεγραμμένους ΟΑΠΙ και τους λοιπούς ενδιαφερομένους αν διαθέτουν πληροφορίες σχετικά πιθανούς παρόχους αξιολογήσεων στην ΕΕ και θα διενεργεί σε εξαμηνιαία βάση ενδελεχείς διαδικτυακές έρευνες.

19 Η ΕΕ έχει λάβει μέτρα για την αύξηση του ανταγωνισμού στην αγορά αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην Ευρώπη. Ο κανονισμός ΟΑΠΙ ασχολείται με το ζήτημα της ενίσχυσης του ανταγωνισμού σε αρκετές παραγράφους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει επανειλημμένως από την Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού δικτύου οργανισμών αξιολόγησης. Στις 5 Μαΐου 2014, η Επιτροπή ενέκρινε έκθεση απευθυνόμενη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη σκοπιμότητα ενός δικτύου μικρότερων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην ΕΕ [COM(2014) 248 τελικό].

37

Το Ευρωσύστημα²⁰ είναι σημαντικός παράγοντας στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Εξασφαλίζει τη ρευστότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος μέσω των πράξεων νομισματικής πολιτικής του. Παρέχει πίστωση σε επιλέξιμους αντισυμβαλλόμενους²¹ μόνο έναντι εξασφαλίσεων²², που πρέπει να πληρούν υψηλά κριτήρια πιστοληπτικής διαβάθμισης. Για να πραγματοποιήσει αυτή την αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας²³, το Ευρωσύστημα συνεκτιμά πληροφορίες από διάφορες πηγές:

- ο αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας που εκδίδονται από εξωτερικούς οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (ΕΟΑΠΙ)²⁴.
- εσωτερικά συστήματα αξιολόγησης των εθνικών κεντρικών τραπεζών (ICAS).
- εσωτερικά συστήματα διαβάθμισης (IRB).
- τρίτους παρόχους εργαλείων αξιολόγησης.

38

Επί του παρόντος, το Ευρωσύστημα δέχεται αξιολογήσεις εκδοθείσες μόνο από τέσσερις ΕΟΑΠΙ. Προκειμένου το Ευρωσύστημα να κάνει δεκτές τις αξιολογήσεις τους, οι ΟΑΠΙ πρέπει να έχουν εγγραφεί ή πιστοποιηθεί από την ESMA, να πληρούν ορισμένα επιχειρησιακά κριτήρια και να παρέχουν σχετική κάλυψη. Επιπλέον, το Ευρωσύστημα δέχεται ως παρόχους εργαλείων αξιολόγησης δύο μικρότερους ΟΑΠΙ. Ωστόσο, τα εργαλεία αυτά έχουν περιορισμένη αξία για τους εν λόγω ΟΑΠΙ σε σύγκριση με την αποδοχή τους ως ΕΟΑΠΙ.

39

Όπως προέκυψε από τις συνομιλίες μας με φορείς της αγοράς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, οι μικρότεροι ευρωπαϊκοί ΟΑΠΙ θεωρούν την εγγραφή ως ΕΟΑΠΙ στο Ευρωσύστημα ιδιαίτερα σημαντική για τη μελλοντική ανάπτυξη της επιχειρηματικής δραστηριότητάς τους, ιδιαίτερα σε σχέση με την είσοδο στην αγορά αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας για διαρθρωμένα χρηματοπιστωτικά μέσα²⁵, η οποία αποτελεί μακράν το πιο κερδοφόρο τμήμα της αγοράς για τους ΟΑΠΙ. Εντούτοις, η προσέγγιση του Ευρωσυστήματος διατηρεί ουσιαστικά τη δομή της αγοράς δύο βαθμίδων, στην οποία οι μικροί ΟΑΠΙ δεν μπορούν να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις με τους μεγαλύτερους. Συγκεκριμένα, το κριτήριο της «σχετικής κάλυψης» συνιστά αποτελεσματικό φραγμό στην είσοδο²⁶.

40

Η προσέγγιση της «αναγνώρισης» των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που εφαρμόζεται επί του παρόντος στο πλαίσιο του Ευρωσυστήματος μοιάζει περισσότερο με την εποπτεία των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας —καθήκον που έχει ανατεθεί από τον νομοθέτη της ΕΕ αποκλειστικά στην ESMA— παρά με μια απλή διοικητική διαδικασία για την αποδοχή «παρόχων» αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας. Σε σύγκριση με την προσέγγιση του Ευρωσυστήματος, το Ομοσπονδιακό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών των ΗΠΑ δέχεται στις περισσότερες περιπτώσεις αξιολογήσεις και από τους δέκα ΟΑΠΙ που έχουν εγγραφεί από την SEC.

- 20 Το Ευρωσύστημα είναι η νομισματική αρχή της ζώνης του ευρώ. Αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών. Πρωταρχικός στόχος του Ευρωσυστήματος είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Στοιχεί επισης στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και την προώθηση της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης.
- 21 Οι εν λόγω επιλέξιμοι αντισυμβαλλόμενοι πρέπει να πληρούν ορισμένες απαιτήσεις, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 55 έως 57 των κατευθυντήριων γραμμών ECB/2014/60.
- 22 Τα στοιχεία ενεργητικού που έχουν κατατεθεί ως εγγύηση στο Ευρωσύστημα για τις πιστωτικές πράξεις των κεντρικών τραπεζών πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια.
- 23 Το πλαίσιο αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας του Ευρωσυστήματος προβλέπει διαδικασίες, κανόνες και τεχνικές διασφάλισης υψηλών κριτηρίων πιστοληπτικής διαβάθμισης για όλα τα επιλέξιμα στοιχεία ενεργητικού.
- 24 Οι εξωτερικοί οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας είναι ΟΑΠΙ οι οποίοι παρέχουν αξιολογήσεις και σχετικές πιθανότητες αθέτησης για κανονιστικούς σκοπούς.
- 25 Τα διαρθρωμένα χρηματοπιστωτικά μέσα χρησιμοποιούν σύνθετες νομικές και εταιρικές οντότητες για τη μεταφορά κινδύνων. Είναι αποτέλεσμα, παραδείγματος χάριν, συναλλαγών τιτλοποίησης, στο πλαίσιο των οποίων μια ομάδα στοιχείων ενεργητικού χρησιμοποιείται για τη δημιουργία ενός νέου χρηματοπιστωτικού μέσου με ειδικά χαρακτηριστικά.
- 26 Η εκπλήρωση ενός τέτοιου κριτηρίου απαιτεί ζήτηση για αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας από ευρύ σύνολο εκδότην, συγκεκριμένα από εκείνους που δραστηριοποιούνται στην αγορά διαρθρωμένων χρηματοοικονομικών μέσων. Εντούτοις, οι εν λόγω εκδότες είναι μάλλον άπιθανο να ζητήσουν μια τέτοια υπηρεσία εάν ο ΟΑΠΙ δεν έχει ακόμη γίνει δεκτός στο Ευρωσύστημα.

Μέρος II — Σχεδιασμός και διαχείριση κινδύνων

Η διαδικασία σχεδιασμού με γνώμονα την επικινδυνότητα δεν παρέχει πλήρη διασφάλιση ότι η ESMA αξιοποιεί στο έπακρο τους πόρους της

41

Οι εποπτευόμενες οντότητες δεν μπορούν να αποτελούν μονίμως αντικείμενο έρευνας. Είναι λοιπόν σημαντικό να υπάρχει ένα ορθολογικό σύστημα για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα θέματα στα οποία πρέπει να δοθεί έμφαση και με τον χρονικό προγραμματισμό. Ως εκ τούτου, για τις εποπτικές δραστηριότητες της η ESMA ακολουθεί μια διαδικασία σχεδιασμού με γνώμονα την επικινδυνότητα, ούτως ώστε να διασφαλίζει ότι οι περιορισμένοι πόροι της διατίθενται με

τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Η διαδικασία υποδιαιρείται σε τρία στάδια (βλέπε **γράφημα 5**):

- i) Κατά την ανάλυση κινδύνων πρέπει να εντοπίζονται οι τομείς πιθανής μη συμμόρφωσης.
- ii) Κατά την ιεράρχηση των κινδύνων πρέπει να εντοπίζονται οι τομείς υψηλού κινδύνου στους οποίους πρέπει να επικεντρωθούν οι εποπτικές δραστηριότητες.
- iii) Το σχέδιο εργασίας των εποπτικών δραστηριοτήτων πρέπει να κατανέμει τους πόρους σύμφωνα με τις προτεραιότητες για το επόμενο έτος.

Γράφημα 5

Η ετήσια διαδικασία εκτίμησης κινδύνου της ESMA



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

Ο εντοπισμός των κινδύνων γίνεται κατά τρόπο διεξοδικό, είναι όμως δυσχερής η ανασύστασή του

Η ESMA εφαρμόζει μια διεξοδική προσέγγιση για τον εντοπισμό των κινδύνων...

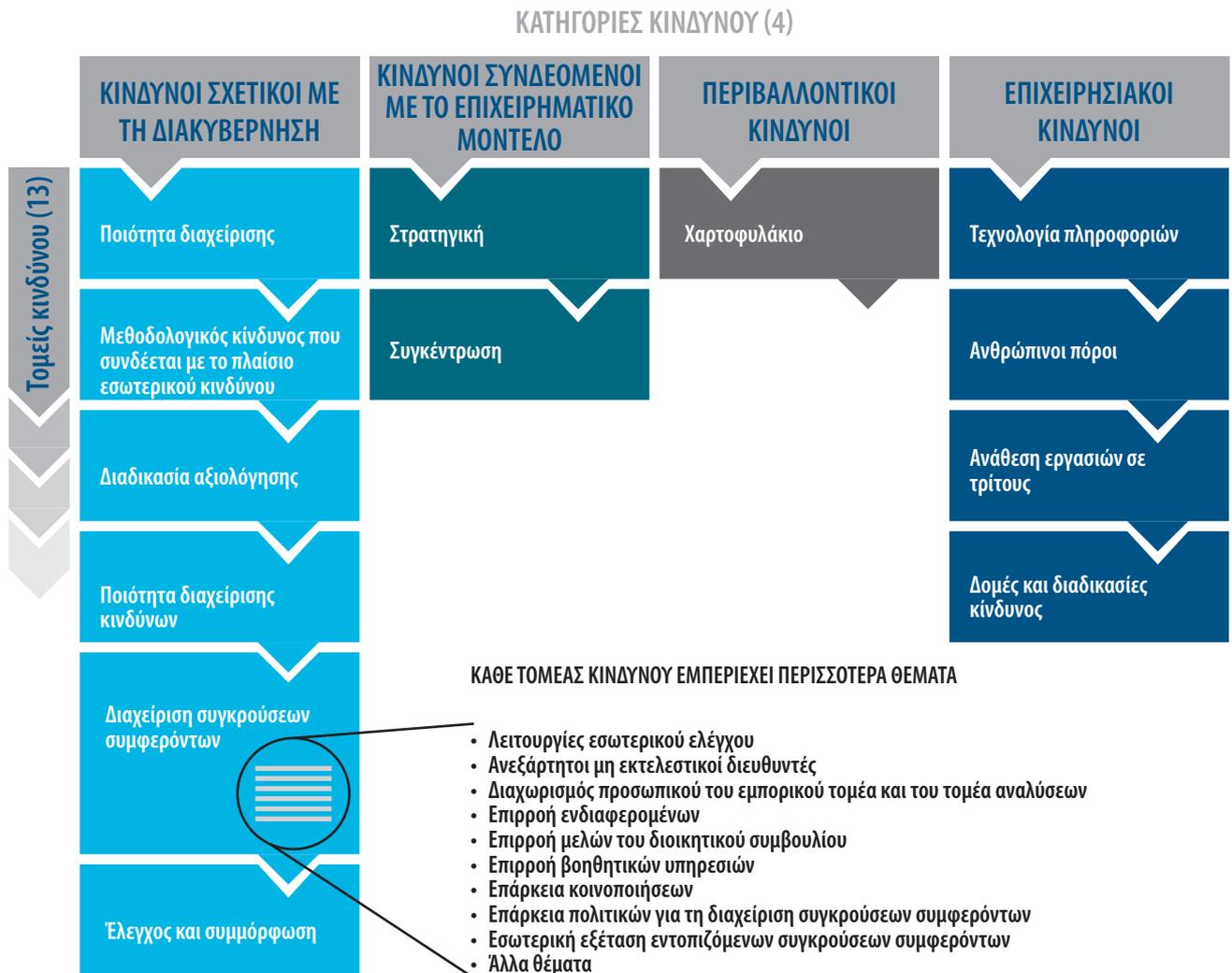
42

Η ESMA οργανώνει την εκτίμηση κινδύνου βάσει ενός πίνακα που περιλαμβάνει

13 τομείς κινδύνου, οι οποίοι εμπίπτουν σε τέσσερις κατηγορίες κινδύνου (βλέπε **γράφημα 6**). Οι κατηγορίες κινδύνου αφορούν ευρύτερα θέματα, τα οποία περιλαμβάνουν ειδικότερα θέματα. Παραδείγματος χάριν, ο τομέας κινδύνου «διαχείριση συγκρούσεων συμφερόντων» περιλαμβάνει περισσότερα από εννέα ειδικά θέματα όπως η επιρροή των ενδιαφερομένων ή των μελών του διοικητικού συμβουλίου και η επάρκεια των κοινοποιήσεων.

Γράφημα 6

Από τις κατηγορίες κινδύνου στους τομείς και τα θέματα κινδύνου



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

43

Η ετήσια εκτίμηση κινδύνου είναι ο βασικότερος τρόπος εντοπισμού κινδύνων. Βασίζεται στις γνώσεις που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια του έτους σχετικά με τους ΟΑΠΙ και στην ανάλυση των εγγράφων που διαβιβάζουν κατά τη διάρκεια του έτους οι ΟΑΠΙ. Βάσει αυτών των πληροφοριών, το προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με την ανάλυση κινδύνων καταρτίζει, σε συνεργασία με το εποπτικό προσωπικό, δελτίο εκτίμησης κινδύνου για κάθε εποπτευόμενο ΟΑΠΙ. Τα εν λόγω δελτία συγκεντρώνουν όλους τους γνωστούς κινδύνους και τους βαθμολογούν ανάλογα με τη σημασία τους.

44

Τα δελτία ενσωματώνονται σε ετήσιο πίνακα κινδύνου ο οποίος παρουσιάζει το επίπεδο επικινδυνότητας ανά τομέα κινδύνου για κάθε εποπτευόμενο ΟΑΠΙ. Δημιουργούνται χωριστοί ειδικοί πίνακες για τους μεγάλους ΟΑΠΙ και για όλους τους μικρότερους ΟΑΠΙ ώστε να λαμβάνεται υπόψη ο διαφορετικός αντίκτυπός τους στην αγορά. Οι εν λόγω πίνακες κινδύνου χρησιμοποιούνται για τον εντοπισμό συστηματικών κινδύνων στην αγορά των ΟΑΠΙ.

45

Πέραν της ετήσιας εκτίμησης κινδύνου, η ESMA χρησιμοποιεί ad-hoc αναλύσεις κινδύνου. Αφορμή για την πραγματοποίηση τέτοιων αναλύσεων μπορούν να αποτελέσουν σχετικές ειδήσεις στην αγορά των ΟΑΠΙ, η ανάλυση δεδομένων αξιολόγησης ή δεδομένων της πιστωτικής αγοράς. Σκοπός είναι ο έγκαιρος εντοπισμός ειδικών τομέων ανησυχίας για μεμονωμένους ΟΑΠΙ ή ομίλους ΟΑΠΙ που προσφέρουν το ίδιο προϊόν αξιολόγησης ή τυχόν εξελίξεων στην αγορά που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε επανακαθορισμό των προτεραιοτήτων των εποπτικών δραστηριοτήτων.

46

Η ESMA αύξησε σταδιακά τη χρήση ad-hoc αναλύσεων κινδύνου. Προσφάτως, αφορμή για αρκετές από αυτές αποτέλεσαν διαπιστώσεις της ESMA. Όλες οι αναλύσεις βοήθησαν την ESMA να εντοπίσει τομείς υψηλού κινδύνου και τομείς στους οποίους η εποπτική ομάδα πρέπει να βελτιώσει τις γνώσεις της σε συγκεκριμένα θέματα.

...αλλά η τεκμηρίωση είναι από αρκετές απόψεις ανεπαρκής

47

Στον τομέα της διαχείρισης κινδύνου, οι διαθέσιμες γνώσεις πρέπει να τεκμηριώνονται κατά τρόπο άρτιο και κατανοητό. Επιπροσθέτως, τα προβλήματα και οι διαπιστώσεις καθώς και η αιτιολόγηση της μεταβολής των επιπέδων επικινδυνότητας πρέπει να τεκμηριώνονται λεπτομερώς. Προκειμένου να εξασφαλίζεται αποτελεσματική εποπτεία, το πλαίσιο πρέπει να παρέχει στο εποπτικό προσωπικό τη δυνατότητα να παρακολουθεί την εξέλιξη των κινδύνων και τον τρόπο με τον οποίο αντιμετώπιστηκαν²⁷.

48

Τα δελτία κινδύνου παρέχουν συγκεντρωτική αξιολόγηση για κάθε τομέα κινδύνου. Μολονότι καταγράφεται το αποτέλεσμα της συγκεντρωτικής εκτίμησης, οι εκτιμήσεις των ειδικών θεμάτων που καλύπτει κάθε τομέας κινδύνου δεν τεκμηριώνονται. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια γνώσης, καθώς και να δυσχεράνει την παρακολούθηση της εξέλιξης των επιμέρους κινδύνων σε σημαντικότερους κινδύνους.

49

Οι κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση κινδύνου ορίζουν τα έγγραφα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση των δελτίων κινδύνου. Ωστόσο, οι εργασίες στις οποίες βασίζεται η κατάρτιση των δελτίων δεν τεκμηριώνονται

²⁷ Διεθνές πρότυπο IEC 31010:2009, τμήμα 5.5.

επαρκώς και δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι εξετάζονται.

50

Εάν το επίπεδο κινδύνου ενός δελτίου μεταβληθεί, η ESMA δεν τηρεί αρχεία για την αιτία της μεταβολής. Οι σχετικές με τις μεταβολές αυτές αποφάσεις λαμβάνονται προφορικά στο πλαίσιο άτυπων συνεδριάσεων μεταξύ των μελών του εποπτικού προσωπικού και της ομάδας ανάλυσης κινδύνου.

Οι τομείς υψηλού κινδύνου δεν καλύπτονταν επαρκώς σε όλες τις περιπτώσεις

51

Με βάση τα δελτία κινδύνου, τους πίνακες κινδύνου και τις πληροφορίες από τις ad-hoc αναλύσεις κινδύνου, η ESMA καταρτίζει έκθεση κινδύνου απευθυνόμενη στο συμβούλιο εποπτών. Στην εν λόγω έκθεση προσδιορίζονται οι τομείς υψηλού κινδύνου, ήτοι ουσιώδη ζητήματα στα οποία πρέπει να δοθεί προτεραιότητα κατά τις εποπτικές εργασίες. Στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας προσδιορίζονται οι τομείς στους οποίους θα εστιάσει η ESMA στο πλαίσιο των εποπτικών δραστηριοτήτων της.

52

Η ESMA άρχισε να εφαρμόζει την προσέγγιση η οποία έχει ως γνώμονα την επικινδυνότητα μετά το πρώτο έτος άσκησης εποπτείας. Ωστόσο, αρχικά η προσέγγιση αυτή δεν εφαρμόστηκε με συνέπεια. Ορισμένοι από τους τομείς υψηλού κινδύνου που είχαν προσδιοριστεί στα δελτία κινδύνου και τις εκθέσεις κινδύνου προς το συμβούλιο εποπτών θα μπορούσαν να είχαν καλυφθεί από περαιτέρω εποπτικές δραστηριότητες.

53

Η περιορισμένη κάλυψη ορισμένων υψηλών κινδύνων θα δικαιολογούνταν εάν οι

πόροι που διέθετε η ESMA για την εποπτεία είχαν διατεθεί για την κάλυψη άλλων τομέων υψηλού κινδύνου ή εάν η άμεση λήψη μέτρων θα απαιτούσε τη δέσμευση υπέρμετρου όγκου πόρων. Εντούτοις, ορισμένες έρευνες κάλυψαν και τομείς χαμηλότερου κινδύνου, ενώ η διενέργεια περαιτέρω εκτιμήσεων θα ήταν επωφελής για τομείς υψηλότερου κινδύνου.

54

Επιπλέον, οι έρευνες δεν κάλυψαν πλήρως τους κινδύνους στους οποίους είχε δοθεί προτεραιότητα κατά τη διαδικασία της ετήσιας εκτίμησης κινδύνου λόγω ασυμμετρίας μεταξύ των τομέων κινδύνου και του τρόπου με τον οποίο διεξήχθησαν οι έρευνες. Τα δελτία, οι πίνακες και οι εκθέσεις κινδύνου οργανώνουν τους κινδύνους ανά θέματα (π.χ. στρατηγικοί κίνδυνοι ή οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την ανάθεση εργασιών σε τρίτους). Εντούτοις, τα θέματα των ερευνών έχουν κατά κύριο λόγο ως άξονα κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού όπως το δημόσιο ή το τραπεζικό χρέος. Ως εκ τούτου, οι στόχοι των ερευνών δεν αντιστοιχούν ακριβώς στους εντοπισθέντες κινδύνους.

Λόγω των περιορισμένων πόρων της, η ESMA αντιμετωπίζει δυσκολίες στη συμμόρφωση με το σύνολο των υψηλών κανονιστικών απαιτήσεων

55

Στο τέλος του 2014, στη μονάδα ΟΑΠΙ απασχολούνταν 26 υπάλληλοι, εκ των οποίων οι 15 ήταν αρμόδιοι για την εποπτεία και τέσσερις ήταν επιφορτισμένοι με την ανάλυση κινδύνου. Οι υπόλοιποι υπάλληλοι ασχολούνταν κυρίως με θέματα πολιτικής. Λόγω του περιορισμένου αριθμού των υπαλλήλων και του αυξανόμενου όγκου των κανονιστικών απαιτήσεων, η ESMA αντιμετώπισε σημαντικές δυσκολίες στη διασφάλιση επαρκούς κάλυψης των ελέγχων συμμόρφωσης με τον κανονισμό²⁸.

28 Παραδείγματος χάριν, σε τομείς όπως η ΤΠ, οι εσωτερικές δικλίδες ελέγχου, οι μεθοδολογίες και οι συγκρούσεις συμφερόντων.

Διαρκής εποπτεία και έρευνες της ESMA

56

Μετά την εγγραφή τους, οι ΟΑΠΙ υπόκεινται στο σύνολό τους σε διαρκή εποπτεία. Στόχος της διαρκούς εποπτείας είναι ο ταχύς εντοπισμός εποπτευόμενων οργανισμών που ενδεχομένως δεν συμμορφώνονται με τις ισχύουσες απαιτήσεις.

57

Η εποπτική προσέγγιση που ακολουθεί η ESMA βασίζεται στην επικινδυνότητα. Η ένταση, η έκταση και τα είδη των εποπτικών δραστηριοτήτων εξαρτώνται από τους κινδύνους που εγκυμονούν οι διάφοροι συμμετέχοντες στην αγορά (βλέπε **γράφημα 7**). Τα προβλήματα που τυχόν εντοπίζονται στο πλαίσιο της διαρκούς εποπτείας βάσει εξέτασης εγγράφων αναλύονται και, όταν κρίνεται σκόπιμο, διεξάγονται περαιτέρω δραστηριότητες διερεύνησης.



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των διατάξεων του κανονισμού ΟΑΠΙ.

58

Οι εργασίες διαρκούς εποπτείας της ESMA περιλαμβάνουν ανάλυση των πληροφοριών που διαβιβάζουν περιοδικώς οι εποπτευόμενοι φορείς, ανάλυση πληροφοριών που λαμβάνονται από εξωτερικές πηγές (αρχές, ανταγωνιστές, καταγγελίες, δημοσιεύματα στον Τύπο κ.λπ.), εξέταση της συνέχειας που δόθηκε σε ερωτήματα που υποβλήθηκαν από ΟΑΠΙ, καθώς και επικοινωνία με τη διοίκηση των ΟΑΠΙ καθ' όλη τη διάρκεια του εποπτικού κύκλου. Στον **πίνακα 3** παρουσιάζονται τα εποπτικά καθήκοντα της ESMA στο πλαίσιο της διαδικασίας διαρκούς εποπτείας.

Τα καθήκοντα της ESMA στο πλαίσιο της διαρκούς εποπτείας

Ανάλυση πληροφοριών	Εξέταση των πληροφοριών που υποβάλλουν περιοδικώς οι ΟΑΠΙ (τριμηνιαίως ή εξαμηνιαίως).
	Εξέταση των περιοδικών δημόσιων κοινοποιήσεων των ΟΑΠΙ.
	Εξέταση των γνωστοποιήσεων που λαμβάνονται από τους ΟΑΠΙ βάσει του κανονισμού ΟΑΠΙ (π.χ. γνωστοποίηση ουσιωδών αλλαγών στους αρχικούς όρους εγγραφής).
	Τακτική παρακολούθηση των πληροφοριών που κοινοποιούνται στους ιστότοπους των ΟΑΠΙ.
	Εκθέσεις/ειδοποιήσεις που λαμβάνει η ομάδα ανάλυσης κινδύνου της ESMA.
Τακτικές επαφές	Επαφές ανά τακτά χρονικά διαστήματα με ΟΑΠΙ (οι οποίες διοργανώνονται μετά τη διαβίβαση της εξαμηνιαίας ενημέρωσης).
	Κύκλος επαφών με ΟΑΠΙ (συνομιλίες και συναντήσεις ανά τακτά χρονικά διαστήματα με στελέχη των ΟΑΠΙ σε νευραλγικές θέσεις: συμμόρφωση, εσωτερική επισκόπηση, εσωτερικός έλεγχος, διαχείριση κινδύνου, διευθύνων σύμβουλος και ανεξάρτητοι μη εκτελεστικοί διευθυντές. Η συχνότητα των επαφών εξαρτάται από το μέγεθος του ΟΑΠΙ.)
Λοιπά καθήκοντα	Εργασίες εμπάθυνας (παρακολούθηση πιθανών τομέων κινδύνου που εντοπίζονται στο πλαίσιο της ανάλυσης πληροφοριών και των τακτικών δραστηριοτήτων επαφών).
	Χειρισμός καταγγελιών τρίτων.
	Παρακολούθηση της εφαρμογής σχεδίων διορθωτικών μέτρων σε συνέχεια ερευνών.
	Αλληλεπίδραση με τους ΟΑΠΙ — Απάντηση κατά περίπτωση σε ερωτήματα που έχουν υποβληθεί από ΟΑΠΙ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

59

Επιπροσθέτως της διαρκούς εποπτείας, η ESMA επιλέγει τακτικά, βάσει των εκτιμήσεων κινδύνου που διενεργεί, τομείς κινδύνου για τη συμμόρφωση στους κόλπους των ΟΑΠΙ για περαιτέρω διερεύνηση (πρόκειται ως επί το πλείστον για γενικές έρευνες). Οι γενικές έρευνες συνήθως περιλαμβάνουν επιτόπιες επιθεωρήσεις. Το **παράρτημα III** παρέχει μια επισκόπηση των επιτόπιων ερευνών της ESMA. Σε γενικές γραμμές, αυτές μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο ομάδες:

- θεματικές έρευνες που επικεντρώνονται σε συγκεκριμένα προβλήματα, τα οποία αντιμετωπίζουν πολλοί από τους μεγάλους ΟΑΠΙ, και
- επιμέρους έρευνες σε συγκεκριμένους ΟΑΠΙ, οι οποίες καλύπτουν συγκεκριμένα ζητήματα.

Η διαδικασία εποπτείας έχει σχεδιαστεί και εφαρμόζεται, χρειάζεται όμως χρόνο για να ωριμάσει

60

Η αποτελεσματική εποπτεία προϋποθέτει:

- i) μια ολοκληρωμένη πολιτική εποπτείας η οποία παρουσιάζει μια διαδικασία εποπτείας που συνδυάζει μεθόδους εποπτείας που περιλαμβάνουν επιτόπιους και μη ελέγχους·
- ii) εξαντλητικές εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές και μεθοδολογίες για την καθοδήγηση των υπαλλήλων στην εκτέλεση των καθημερινών καθηκόντων τους·
- iii) συλλογή και ανάλυση πληροφοριών·
- iv) αποτελεσματική παρακολούθηση των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν και των διορθωτικών μέτρων που ελήφθησαν από τους ΟΑΠΙ σε συνέχεια των διαπιστώσεων.

Η ESMA έθεσε γερά θεμέλια για την αποτελεσματική εποπτεία των ΟΑΠΙ

61

Σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές, οι επόπτες πρέπει να διαθέτουν μια μεθοδολογία για τον προσδιορισμό και την αξιολόγηση του χαρακτήρα, του αντίκτυπου και της εμβέλειας των κινδύνων στους οποίους είναι εκτεθειμένοι οι εποπτευόμενοι οργανισμοί, συμπεριλαμβανομένων της κύριας δραστηριότητας, του προφίλ κινδύνου και του περιβάλλοντος εσωτερικού ελέγχου. Οι επιτόπιες και μη εργασίες ιεραρχούνται κατά προτεραιότητα βάσει των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης αυτής²⁹.

62

Η ESMA παρουσίασε τις γενικές αρχές της στο εγχειρίδιο εποπτείας (Supervision Manual) και τον οδηγό εποπτείας (Supervision Handbook), δύο έγγραφα που αποτελούν χρήσιμα εργαλεία αναφοράς και πρακτικής καθοδήγησης για τις ομάδες εποπτείας της ESMA όσον αφορά την πραγματοποίηση αποτελεσματικής και αποδοτικής εποπτείας στο πλαίσιο του κανονισμού ΟΑΠΙ. Στο εγχειρίδιο εποπτείας της ESMA περιγράφεται αναλυτικά η έρευνα ως μέθοδος εποπτείας. Αναλύονται τα διάφορα στάδια και απαριθμούνται οι ελάχιστες πληροφορίες που πρέπει να περιέχει το σχέδιο έργου, καθώς και όλα τα άλλα αναγκαία βήματα που πρέπει να γίνονται τόσο επιτόπου όσο και κατά το στάδιο της κατάρτισης της σχετικής έκθεσης (βλέπε **γράφημα 8**).

29 Οι Βασικές αρχές για την αποτελεσματική εποπτεία του τραπεζικού τομέα («Core Principles for Effective Banking Supervision») που εξέδωσε η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών (ΤΔΔ) θα μπορούσαν να εφαρμοστούν κατ' αναλογία στην εποπτεία των ΟΑΠΙ.

Γράφημα 8

Κύρια στάδια της έρευνας



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει του εγχειριδίου και του οδηγού εποπτείας της ESMA.

Οι εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές και τα εργαλεία παρακολούθησης θα μπορούσαν να αναπτυχθούν περαιτέρω ώστε να υποστηρίζουν τις εργασίες διαρκούς εποπτείας

63

Στις εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές πρέπει να προσδιορίζονται η συχνότητα και η εμβέλεια των εξετάσεων. Επιπλέον, πρέπει να καταρτιστούν πολιτικές και διαδικασίες οι οποίες να διασφαλίζουν ότι αυτές διενεργούνται κατά τρόπο ενδεδεγμένο και συνεπή, με σαφείς στόχους.

64

Το εγχειρίδιο και ο οδηγός εποπτείας δεν παρέχουν παρά μόνο μια γενική περιγραφή της διαδικασίας της διαρκούς εποπτείας και δεν προσδιορίζουν με ακρίβεια τα είδη εποπτικών καθηκόντων που πρέπει να εκτελεί η ESMA. Ακόμη, δεν περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τη συχνότητα εκτέλεσης των καθηκόντων αυτών.

65

Η ESMA καταρτίζει ετησίως σχέδια εποπτείας για την προσεχή περίοδο. Ωστόσο, η ESMA δεν διαθέτει επιμέρους σχέδια εποπτείας για κάθε ΟΑΠΙ, στα οποία να εξειδικεύονται τα ετήσια εποπτικά καθήκοντα. Επιπλέον, δεν εντοπίσαμε επαρκώς προκαθορισμένα χρονοδιαγράμματα στα οποία να ορίζεται η ελάχιστη συχνότητα των ελέγχων εποπτείας που πρέπει να διενεργούνται για κάθε ΟΑΠΙ.

66

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ προβλέπει μια σαφή δέσμη κανόνων την εφαρμογή των οποίων πρέπει να ελέγχει η ESMA. Ωστόσο, η ESMA δεν χρησιμοποιεί συστηματικά φύλλα επαλήθευσης ως εργαλεία εποπτείας. Επιπλέον, πολλές ΕΑΑ χρησιμοποιούν ερωτηματολόγια και φύλλα επαλήθευσης στο πλαίσιο των εποπτικών εργασιών τους.

67

Επιπροσθέτως, οι διάφορες εποπτικές ομάδες δεν τεκμηριώνουν τις εργασίες τους με τυποποιημένο τρόπο, και είναι δυσχερής η ανασύσταση του ιστορικού των εργασιών διαρκούς εποπτείας που έχουν πραγματοποιηθεί και της ανάλυσης και των συμπερασμάτων που προέκυψαν από αυτές.

68

Η ESMA έχει επίσης καταρτίσει έναν «φάκελο κριτηρίων», σκοπός του οποίου είναι η «διασφάλιση συνοχής», μέσω της παροχής στους αξιολογητές της δυνατότητας να «συμβουλευθούν αποφάσεις που έλαβε η ESMA στο παρελθόν» κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εγγραφής, αλλά και σε μεταγενέστερα στάδια των εργασιών διαρκούς εποπτείας. Ο «φάκελος κριτηρίων» περιέχει, μεταξύ άλλων, ηλεκτρονικά μηνύματα της νομικής υπηρεσίας, παλαιότερες αποφάσεις της ESMA και εσωτερική αλληλογραφία σχετικά με ζητήματα που άπτονται της εγγραφής και των εποπτικών εργασιών. Πρόκειται για μια θετική πρωτοβουλία. Ωστόσο, η δομή του φακέλου κριτηρίων δεν διασφαλίζει ότι χρησιμοποιείται για την ολοκληρωμένη καθοδήγηση των εποπτών στο καθημερινό έργο τους.

Η ESMA διαχειρίζεται τεράστιο όγκο πληροφοριών σχετικών με την εποπτεία, αλλά δεν διαθέτει ειδικό εργαλείο ΤΠ για την καταχώριση και την επεξεργασία των δεδομένων αυτών

69

Η ESMA χειρίζεται πληροφορίες δύο ειδών:

- ad hoc πληροφορίες (ουσιώδεις αλλαγές στους αρχικούς όρους εγγραφής, καταγγελίες τρίτων, ερωτήματα που απευθύνουν ΟΑΠΙ, κ.λπ.), και

- πληροφορίες που διαβιβάζονται στην ESMA σε τριμηνιαία ή εξαμηνιαία βάση (πληροφορίες σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες των ΟΑΠΙ, την αντικατάσταση σημαντικών στελεχών των ΟΑΠΙ, πρακτικά συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου, εκθέσεις εσωτερικού ελέγχου, εκθέσεις του κλιμακίου εσωτερικής επισκόπησης, κ.λπ.).

70

Η ESMA δημιούργησε ένα αρχείο στο οποίο καταγράφει την ανάλυση των διαβιβαζόμενων σε περιοδική βάση πληροφοριών από το σύνολο των εποπτευόμενων ΟΑΠΙ (βλέπε **πλαίσιο 2**).

71

Μολονότι το αρχείο αυτό αποτελεί θετική πρωτοβουλία για την οργάνωση του τεράστιου όγκου πληροφοριών εποπτείας που λαμβάνει η ESMA, είναι πολύπλοκο και δεν διευκολύνει την παρακολούθηση. Επιπλέον, δεν υπάρχει συγκεκριμένος «ιδιοκτήτης» του αρχείου, και οποιοδήποτε μέλος της εποπτικής ομάδας μπορεί να καταχωρίζει, να τροποποιεί ή να διαγράφει στοιχεία, χωρίς να τηρείται ιστορικό των αλλαγών ή να καταγράφεται από ποιον έγιναν.

72

Επειδή η ESMA δεν διαθέτει ειδικό εργαλείο ΤΠ για την καταγραφή των πληροφοριών που της διαβιβάζονται, καθώς και για την τεκμηρίωση και ανάλυση των εποπτικών εργασιών της, δημιούργησε μια δομή η οποία προκύπτει ότι χρησιμοποιείται κατά κύριο λόγο ως εργαλείο αποθήκευσης των πληροφοριών που της διαβιβάζουν οι ΟΑΠΙ. Ωστόσο, δεν εντοπίσαμε σε όλες τις περιπτώσεις στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι πληροφορίες που λαμβάνονται αναλύονται λεπτομερώς. Οι ΕΑΑ δήλωσαν ότι διέθεταν όλες σύστημα εποπτείας ΤΠ για την τεκμηρίωση των εποπτικών εργασιών τους, καθώς και για τη διευκόλυνση της διατήρησης των γνώσεων στο εσωτερικό του οργανισμού.

Παραδείγματα δεδομένων που αποτελούν αντικείμενο παρακολούθησης

- ο τηλεδιασκέψεις και συνεδριάσεις με ΟΑΠΙ.
- ο γνωστοποιήσεις
- ο πληροφορίες προερχόμενες από στελέχη και από τους ιστότοπους των ΟΑΠΙ σχετικά με αλλαγές στις εφαρμοζόμενες μεθοδολογίες, τις κλίμακες αξιολόγησης και την εταιρική δομή τους.
- ο στοιχεία σχετικά με τα έσοδα, τις δαπάνες, την εναλλαγή του προσωπικού των ΟΑΠΙ, καθώς και άλλα στοιχεία σχετικά με το προσωπικό τους.
- ο εκθέσεις συμμόρφωση, εκθέσεις εσωτερικού ελέγχου, ελεγχθείσες οικονομικές καταστάσεις, πρακτικά συνεδριάσεων του διοικητικού συμβουλίου και
- ο εκθέσεις διαφάνειας των ΟΑΠΙ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

Είναι δυσχερές η εξασφάλιση μιας περιγραφής των διενεργηθέντων ελέγχων εποπτείας

73

Η τεκμηρίωση των ερευνών από πλευράς της ESMA δεν καθιστά δυνατή τη συγκέντρωση επαρκών αποδεικτικών στοιχείων σχετικά με τα ενδιάμεσα στάδια αυτών. Για τον λόγο αυτό, είναι δύσκολο για την ESMA να παρακολουθεί και να αποδεικνύει την ορθή εκτέλεση του συνόλου των καθηκόντων σύμφωνα με τους στόχους των ερευνών. Ειδικότερα, από τα έγγραφα εργασίας δεν προέκυπτε με ποιον τρόπο συγκεντρώθηκαν και αξιολογήθηκαν τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία.

74

Μετά την ολοκλήρωση μιας έρευνας, η ESMA αποστέλλει στους ΟΑΠΙ επιστολές στις οποίες παρουσιάζει τις αρχικές και/ή τελικές διαπιστώσεις της. Στο εγχειρίδιο εποπτείας προτείνεται οι επιστολές αυτές να παραπέμπουν στη σχετική νομοθεσία. Η αναφορά της συγκεκριμένης νομικής βάσης κάθε διαπίστωσης θα παρείχε στους

ΟΑΠΙ τη δυνατότητα να κατανοήσουν καλύτερα τους κινδύνους συμμόρφωσης που αναφέρονται στις επιστολές. Ωστόσο, η ESMA συστηματικά γνωστοποιεί τις διαπιστώσεις της χωρίς παραπομπές σε συγκεκριμένα άρθρα των κανονισμών.

75

Η ESMA παρακολουθεί την υλοποίηση από τους ΟΑΠΙ των σχεδίων διορθωτικών μέτρων μέσω ειδικού πίνακα παρακολούθησης ανά έρευνα και ανά ΟΑΠΙ. Δεν εφαρμόζει, όμως, εναρμονισμένη προσέγγιση όσον αφορά την καταγραφή των αναλύσεων και των σχολίων του προσωπικού στους πίνακες αυτούς (π.χ. για τον προσδιορισμό των στοιχείων που αποδεικνύουν το γεγονός ότι ένας ΟΑΠΙ υλοποίησε κατά τρόπο ικανοποιητικό ένα απαιτούμενο διορθωτικό μέτρο).

Αν και έχει συντελεστεί ουσιαστική πρόοδος, η κάλυψη των θεματικών τομέων που αναλύθηκαν δεν είναι ακόμη επαρκής

76

Λόγω της βασιζόμενης στην επικινδυνότητα εποπτικής προσέγγισης που εφαρμόζει η ESMA, οι εποπτικές εργασίες της δεν είναι δυνατό να καλύπτουν παρά ορισμένους μόνον κινδύνους. Επομένως, οι έλεγχοι εποπτείας θα διαφέρουν μεταξύ των διαφορετικών θεματικών τομέων. Προκειμένου να ολοκληρώσουμε την αξιολόγηση της διαδικασίας εποπτείας της ESMA, επιλέξαμε δύο θεματικούς τομείς για λεπτομερή επισκόπηση:

- i) τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης των ΟΑΠΙ, και
- ii) τις συγκρούσεις συμφερόντων στην αγορά των ΟΑΠΙ.

77

Η επιλογή αυτή έγινε με γνώμονα τη σημασία των συγκεκριμένων θεμάτων για τη λειτουργία της αγοράς των ΟΑΠΙ. Οι μεθοδολογίες αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της απόδοσης αξιολογήσεων και των προοπτικών αξιολόγησης. Η σύγκρουση συμφερόντων αναγνωρίστηκε ως μία από τις κύριες αδυναμίες της αγοράς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας πριν από την κρίση των ενυπόθηκων δανείων υψηλού κινδύνου (sub-prime). Η ανάλυση μας έδωσε επίσης τη δυνατότητα να προβούμε σε απολογισμό του έργου της ESMA κατά την τετραετία που μεσολάβησε από τη σύστασή της.

Οι μεθοδολογίες αποτελούν αντικείμενο εποπτείας, αλλά δεν καλύπτουν όλους τους τομείς και οι απαιτήσεις δεν είναι πάντοτε σαφείς

78

Κάθε ΟΑΠΙ οφείλει να προσδιορίζει στην αίτηση εγγραφής του τα είδη των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας που θα εκδίδει³⁰. Ο αιτών πρέπει επίσης να υποβάλει τα προβλεπόμενα έγγραφα σχετικά με τις μεθοδολογίες και τα πρότυπά του. Βάσει αυτών των πληροφοριών, η ESMA αξιολογεί κατά πόσον οι μεθοδολογίες και τα πρότυπα του ΟΑΠΙ κατά τον χρόνο της εγγραφής συμμορφώνονται με τον κανονισμό ΟΑΠΙ και τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό που τον συμπληρώνει.

79

Οι ΟΑΠΙ οφείλουν να χρησιμοποιούν μεθοδολογίες αυστηρές, συστηματικές και συνεχείς και οι οποίες υπόκεινται σε επικύρωση με βάση την ιστορική εμπειρία, περιλαμβανομένου του δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου. Η ESMA οφείλει να εξετάζει ανά τακτά διαστήματα τη συμμόρφωση κάθε ΟΑΠΙ με τις εν λόγω κανονιστικές απαιτήσεις.

30 Παράρτημα II, σημείο 8, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού για την εγγραφή.

Οι κανονιστικές απαιτήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες δεν ορίζονται πάντοτε

80

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν περιέχει ορισμούς ή κριτήρια σχετικά με τις κανονιστικές απαιτήσεις όσον αφορά τις μεθοδολογίες. Τα κανονιστικά τεχνικά πρότυπα για την αξιολόγηση των κανονιστικών απαιτήσεων σχετικά με τις μεθοδολογίες από την ESMA περιέχονται σε έναν κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό³¹ της Επιτροπής. Στις εκθέσεις που δημοσίευσε και στις οποίες παρουσιάζονται τα συμπεράσματα των ερευνών που διενεργήθηκαν στον τομέα των μεθοδολογιών, η ESMA ανέφερε παραδείγματα μεθοδολογικού περιεχομένου, προκειμένου να παράσχει κατευθυντήριες γραμμές στον κλάδο όσον αφορά τις προσδοκίες της στον τομέα αυτό. Ωστόσο, ορισμένοι από τους όρους που χρησιμοποιούνται στα εν λόγω πρότυπα θα ήταν καλό να αποσαφηνιστούν περαιτέρω, προκειμένου να βελτιωθεί η κοινή κατανόηση μεταξύ της ESMA και των οργανισμών αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας όσον αφορά τις κανονιστικές απαιτήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες.

Η εποπτεία από πλευράς της ESMA των μεθοδολογιών που εφαρμόζουν οι ΟΑΠΙ δεν κάλυψε όλες τις πτυχές τους

81

Η ESMA, στο πλαίσιο της διαρκούς εποπτείας και διεξοδικών ερευνών, εξακριβώνει κατά πόσον οι ΟΑΠΙ εφαρμόζουν τις κανονιστικές απαιτήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες.

82

Η διαρκής εποπτεία της ESMA έχει σχεδιαστεί κατά τρόπο ώστε η αξιολόγηση της συμμόρφωσης των οργανισμών αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας με τις κανονιστικές απαιτήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες να εστιάζει στο κατά πόσον οι ΟΑΠΙ διαθέτουν τις ενδεδειγμένες δικλίδες ελέγχου, όπως:

- ανεξάρτητο εσωτερικό κλιμάκιο αρμόδιο για την επισκόπηση, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, των μεθοδολογιών, των προτύπων και των βασικών παραδοχών αξιολόγησης,
- ανεξάρτητα μέλη στα διοικητικά ή εποπτικά συμβούλια των ΟΑΠΙ αρμόδια για την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ΟΑΠΙ, συμπεριλαμβανομένης της αποδοτικότητας του κλιμακίου εσωτερικής επισκόπησης, και
- τεκμηρίωση των περιοδικών επισκοπήσεων των μεθοδολογιών και των διαδικασιών βάσει των οποίων αυτές διενεργούνται.

83

Επομένως, η αξιολόγηση της ESMA όσον αφορά την τήρηση των μεθοδολογικών απαιτήσεων πρέπει να συμπληρώνεται από διεξοδικές έρευνες. Δεδομένων, αφενός, των περιορισμένων πόρων που έχει στη διάθεσή της και, αφετέρου, του μεγάλου αριθμού μεθοδολογιών που πρέπει να εποπτεύει³², η ESMA χρησιμοποιεί αξιολογήσεις κινδύνου προκειμένου να επιλέγει τα θέματα των ερευνών που σχετίζονται με μεθοδολογικές απαιτήσεις. Στον **πίνακα 4** παρουσιάζεται μια επισκόπηση των αξιολογήσεων που διενήργησε η ESMA στο πλαίσιο θεματικών ερευνών, όσον αφορά τη συμμόρφωση με κανονιστικά τεχνικά πρότυπα σχετικά με μεθοδολογίες. Ο πίνακας βασίζεται σε έγγραφα της ESMA.

31 Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 447/2012 της Επιτροπής, της 21ης Μαρτίου 2012, που συμπληρώνει τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1060/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους οργανισμούς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας με τη θέσπιση κανονιστικών τεχνικών προτύπων για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης των μεθοδολογιών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (EEL 140 της 30.5.2012, σ. 14).

32 Όσον αφορά τους τρεις μεγαλύτερους ΟΑΠΙ, η ESMA μετρά περισσότερες από 800 μεθοδολογίες για τις διαφορετικές κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων και τα διάφορα τμήματα της αγοράς.

Επισκόπηση των αξιολογήσεων της ESMA στον τομέα των μεθοδολογικών απαιτήσεων, στο πλαίσιο των θεματικών ερευνών

Κανονιστικές απαιτήσεις	Εξέταση της διαδικασίας αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας (2012) ¹	Έρευνα σχετικά με τις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας τραπεζών (2013)	Έρευνα σχετικά με τις αξιολογήσεις δημόσιου χρέους (2013)	Έρευνες σχετικά με ΟΑΠΙ μικρού και μεσαίου μεγέθους (2014)	Έρευνα σχετικά με τις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας δομημένων χρηματοοικονομικών μέσων (2014)
Αυστηρές	ά.α	Εν μέρει	Όχι	Εν μέρει	Εν μέρει
Συστηματικές και χρονικά συνεχείς	ά.α	Εν μέρει	Όχι	Όχι	Ναι
Συνεχείς στις διάφορες κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων	ά.α	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Υπόκεινται σε επικύρωση με βάση την ιστορική εμπειρία	ά.α	Εν μέρει	Όχι	Εν μέρει	Εν μέρει

1 Η έρευνα αυτή ολοκληρώθηκε πριν από την έγκριση των κανονιστικών τεχνικών προτύπων.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

84

Επομένως, ορισμένες σημαντικές κανονιστικές απαιτήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες δεν έχουν εξεταστεί ακόμη στο πλαίσιο των θεματικών ερευνών της ESMA. Παραδείγματος χάριν:

- το 2014 η ESMA δρομολόγησε μια διεξοδική ανάλυση των πρακτικών που εφαρμόζονται στον κλάδο για την επικύρωση μεθοδολογιών, και
- η ESMA δεν επαλήθευσε τις κανονιστικές απαιτήσεις σχετικά με τη συνέχεια των αξιολογήσεων στις διάφορες κατηγορίες περιουσιακών στοιχείων.

Η ESMA δεν διέθετε τυπική διαδικασία για την εξέταση των αλλαγών στις μεθοδολογίες των ΟΑΠΙ ή περιπτώσεων έκδοσης από αυτούς νέων ειδών αξιολογήσεων

85

Όταν, μετά την εγγραφή του, ένας ΟΑΠΙ προβαίνει σε ουσιώδεις αλλαγές σε μεθοδολογία που εφαρμόζει ή επεκτείνει τις δραστηριότητές του μέσω της έκδοσης νέων ειδών αξιολογήσεων της πιστοληπτικής ικανότητας, οφείλει να ενημερώνει την ESMA. Ωστόσο, ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν περιέχει ορισμό της έννοιας της «ουσιώδους αλλαγής». Το 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ρυθμιστικών Αρχών των Αγορών Κινητών Αξιών (CESR) εξέδωσε κατευθυντήρια γραμμή³³ στην οποία όριζε την έννοια της «ουσιώδους αλλαγής». Το 2014 η ESMA γνωστοποίησε τον δικό της ορισμό της έννοιας αυτής στο έγγραφο της «Συχνές ερωτήσεις» σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού ΟΑΠΙ. Τον Μάρτιο του 2015 η ESMA επικαιροποίησε τον ορισμό αυτό³⁴, εξειδικεύοντας τις αλλαγές στους αρχικούς όρους εγγραφής σχετικά με «τις μεθοδολογίες αξιολόγησης, τα πρότυπα ή τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης».

33 CESR's Guidance on Registration Process, Functioning of Colleges, Mediation Protocol, Information set out in Annex II, Information set for the application for Certification and for the assessment of CRAs systemic importance (Κατευθυντήρια γραμμή της CESR σχετικά με τη διαδικασία εγγραφής, τη λειτουργία των σωμάτων, το πρωτόκολλο διαμεσολάβησης, τις πληροφορίες του παραρτήματος II, καθώς και τις πληροφορίες σχετικά με την αίτηση πιστοποίησης και την αξιολόγηση της συστημικής σημασίας των ΟΑΠΙ), CESR/10-347, σ. 16.

34 Κατευθυντήρια γραμμή της 19ης Μαρτίου 2015 σχετικά με τις πληροφορίες που πρέπει να διαβιβάζουν σε περιοδική βάση στην ESMA οι ΟΑΠΙ.

86

Μολονότι η ESMA διευκρίνισε πότε οι ΟΑΠΙ έπρεπε να γνωστοποιούν «ουσιώδεις αλλαγές», δεν διέθετε, κατά την περίοδο που κάλυψε ο έλεγχος, τυπική διαδικασία για την εξέταση αυτών των γνωστοποιήσεων νέων μεθοδολογιών ή ουσιωδών αλλαγών στις υφιστάμενες μεθοδολογίες. Τον Ιούνιο του 2015, η ESMA ενέκρινε διαδικασία στην οποία περιγράφονται τα βήματα που πρέπει να ακολουθούνται ότι λαμβάνει γνωστοποίηση μεθοδολογίας από ΟΑΠΙ.

Η ESMA δεν έχει εξετάσει ακόμη συγκεκριμένα είδη σύγκρουσης συμφερόντων

87

Ο ΟΟΣΑ ορίζει τη σύγκρουση συμφερόντων ως την κατάσταση στην οποία ένα άτομο ή μία επιχείρηση (δημόσια ή ιδιωτική) είναι σε θέση να εκμεταλλευτεί καθ' οιονδήποτε τρόπο την επαγγελματική ή την υπηρεσιακή του ιδιότητα για τον προσπορισμό ιδίου οφέλους ή προς το εταιρικό συμφέρον.

88

Στην αγορά αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας, οι συγκρούσεις συμφερόντων σχετίζονται κυρίως με πιθανή άσκηση επιρροής στην αξιολόγηση από πλευράς των ενδιαφερομένων. Τόσο η εξεταστική επιτροπή των ΗΠΑ για τη χρηματοπιστωτική κρίση (Financial Crisis Inquiry Commission — FCIC)³⁵ όσο και ο Διεθνής Οργανισμός Επιτροπών Κεφαλαιαγοράς³⁶ χαρακτήρισαν τις συγκρούσεις αυτές μία από τις κύριες αδυναμίες του τομέα αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας πριν από την κρίση των ενυπόθηκων δανείων υψηλού κινδύνου (sub-prime).

89

Στο πλαίσιο αυτό, η ESMA αξιολόγησε τα μέτρα που θέσπισαν οι ΟΑΠΙ για την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων, μεταξύ άλλων την καταλληλότητα, την αποτελεσματικότητα και την ανεξαρτησία μιας σειράς λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου. Ωστόσο, ορισμένοι τομείς θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω εξέτασης στο μέλλον:

- i) Η ESMA δεν εξέτασε σε επαρκή βαθμό κατά πόσον οι βοηθητικές υπηρεσίες των ΟΑΠΙ επηρέασαν ενδεχομένως την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας. Οι εποπτικές δραστηριότητες της στον τομέα αυτό ήταν περιορισμένες³⁷.
- ii) Εντοπίστηκαν περιορισμένα στοιχεία ότι η ESMA είχε εξετάσει πιθανές καταστάσεις σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ ΟΑΠΙ και συμβουλευτικών εταιρειών που ανήκουν στην ίδια ελέγχουσα μητρική εταιρεία.
- iii) Η ESMA δεν εξέτασε κατά συστηματικό τρόπο συγκρούσεις συμφερόντων σχετικές με τις δραστηριότητες διαπραγμάτευσης και τις οικονομικές συναλλαγές των αναλυτών πιστοληπτικής ικανότητας. Οι υπάλληλοι των ΟΑΠΙ που συμμετέχουν σε μια διαδικασία αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας έχουν πρόσβαση σε προνομιακές πληροφορίες πριν από τη δημοσίευσή της. Για τον λόγο αυτό, οι ΟΑΠΙ οφείλουν να εφαρμόζουν διαδικασίες για την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων διαπραγμάτευσης των αναλυτών πιστοληπτικής ικανότητας, καθώς και των χαρτοφυλακίων τίτλων τους, προκειμένου να περιορίζεται ο κίνδυνος εκμετάλλευσης εμπιστευτικών πληροφοριών. Η ESMA λαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τα αποτελέσματα της παρακολούθησης αυτής, αλλά δεν υπέβαλε σε δοκιμασίες τις διαδικασίες που εφαρμόζουν οι ΟΑΠΙ προκειμένου να επαληθεύσει την ορθότητα των πληροφοριών που λαμβάνει.

- 35 Η εξεταστική επιτροπή των ΗΠΑ για τη χρηματοπιστωτική κρίση εξέτασε τους λόγους που οδήγησαν στην κρίση στο πλαίσιο του νόμου περί καταστολής της απάτης και ανακτήσεων (Fraud Enforcement and Recovery Act). Η σχετική έκθεση δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2011.
- 36 Τεχνική επιτροπή του IOSCO, Report on the subprime crisis (Έκθεση σχετικά με την κρίση των ενυπόθηκων δανείων υψηλού κινδύνου), Μάιος 2008.
- 37 Παραδείγματος χάριν, η ESMA διαπίστωσε ότι η δημοσίευση από τους ΟΑΠΙ ερευνητικών μελετών ενδέχεται να περιορίζει την ανεξαρτησία των αναλυτών πιστοληπτικής ικανότητας. Όταν μια επιτροπή αξιολόγησης καλείται να εγκρίνει μια αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας εντός σύντομου χρονικού διαστήματος από τη δημοσίευση μιας ερευνητικής μελέτης, της είναι δύσκολο να λάβει απόφαση η οποία δεν συνάδει με τα συμπεράσματα του εγγράφου αυτού.

Η εποπτεία της ESMA επί των γενικών κοινοποιήσεων των ΟΑΠΙ

90

Ένας από τους στόχους του κανονισμού ΟΑΠΙ ΙΙΙ είναι η ενίσχυση της διαφάνειας των ΟΑΠΙ και της αγοράς αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας, ιδίως όσον αφορά τις τιμολογιακές πολιτικές και τις αμοιβές των ΟΑΠΙ, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο διεξάγουν τη διαδικασία αξιολόγησης και διαμορφώνουν τα συμπεράσματά τους. Η διαφάνεια διασφαλίζεται μέσω της δημοσιοποίησης πλήρων και εύκολα προσβάσιμων πληροφοριακών στοιχείων.

91

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ προβλέπει δύο είδη κοινοποιήσεων: γενικές και περιοδικές. Οι γενικές κοινοποιήσεις αφορούν πληροφορίες που οι ΟΑΠΙ οφείλουν να δημοσιοποιούν, κυρίως μέσω του ιστοτόπου τους. Οι περιοδικές κοινοποιήσεις αφορούν συνήθεις πληροφορίες εποπτείας, τις οποίες οι ΟΑΠΙ οφείλουν να διαβιβάζουν στην ESMA. Άλλη σημαντική πηγή πληροφοριών αποτελούν οι κοινοποιήσεις της ίδιας της ESMA προς τους ενδιαφερομένους όσον αφορά τα αποτελέσματα των εποπτικών εργασιών της.

Η ESMA έλεγξε τακτικά τις γενικές κοινοποιήσεις των επιμέρους ΟΑΠΙ, αλλά προέβη για πρώτη φορά σε λεπτομερή οριζόντια αξιολόγησή τους μόλις στο τέλος του 2014

92

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ προβλέπει ότι οι οργανισμοί αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας οφείλουν να κοινοποιούν διάφορα είδη γενικών πληροφοριών (βλέπε **γράφημα 9**).

93

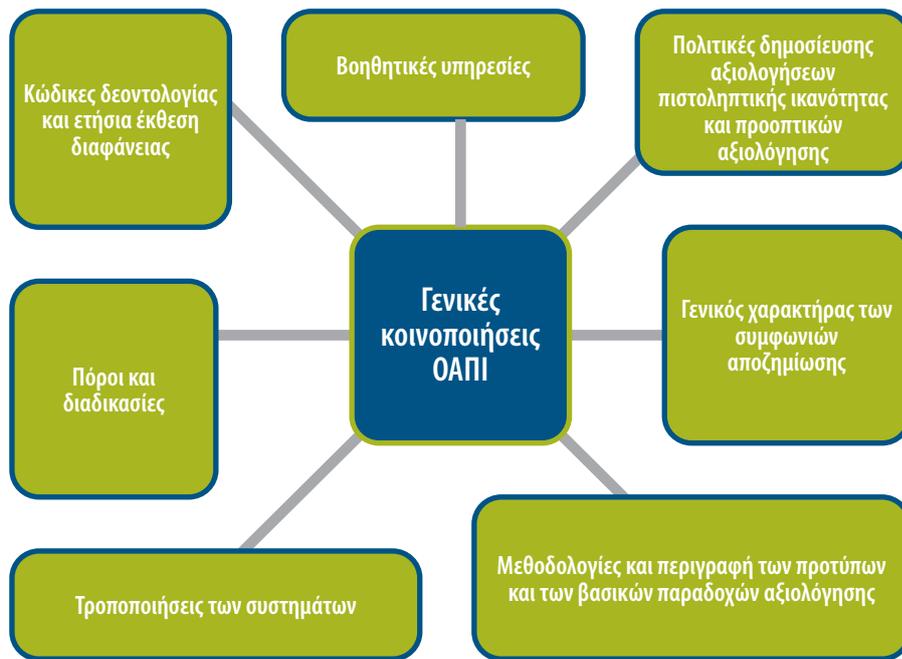
Οι γενικές δημόσιες κοινοποιήσεις συνιστούν σημαντικό εργαλείο επικοινωνίας μεταξύ των ΟΑΠΙ και των χρηστών των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας. Οι χρήστες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να πραγματοποιούν δικές τους αναλύσεις και να εφαρμόζουν διαδικασίες δέουσας επιμέλειας προκειμένου να κρίνουν εάν μπορούν να βασιστούν σε μια αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας. Θα πρέπει να μπορούν να αξιολογούν τους κινδύνους στους οποίους είναι εκτεθειμένος ο ΟΑΠΙ, όπως είναι ο κίνδυνος σύγκρουσης συμφερόντων, ο κίνδυνος αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας βάσει στοιχείων χαμηλής ποιότητας, καθώς και οι εγγενείς κίνδυνοι των εφαρμοζόμενων μεθοδολογιών.

94

Η ESMA εξέτασε τις γενικές δημόσιες κοινοποιήσεις των ΟΑΠΙ στο πλαίσιο των εργασιών διαρκούς εποπτείας της, καθώς και των ερευνών της. Ωστόσο, λεπτομερής ανάλυση των πρακτικών των ΟΑΠΙ όσον αφορά τις γενικές κοινοποιήσεις δρομολογήθηκε για πρώτη φορά τον Δεκέμβριο του 2014.

Γράφημα 9

Απαιτήσεις όσον αφορά τη γενική κοινοποίηση



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των διατάξεων του κανονισμού ΟΑΠΙ.

Η διαφάνεια της αγοράς προσκρούει στους περιορισμούς και την ποικιλομορφία των πρακτικών που εφαρμόζουν οι ΟΑΠΙ όσον αφορά τις κοινοποιήσεις

95

Διαπιστώσαμε αδυναμίες στις πρακτικές που εφαρμόζονται όσον αφορά τις γενικές κοινοποιήσεις.

96

Οι ΟΑΠΙ οφείλουν να κοινοποιούν συγκεκριμένες πληροφορίες στο κοινό (βλέπε **γράφημα 9**). Για τον σκοπό αυτό, χρησιμοποιούν κατά κύριο λόγο τους ιστότοπούς τους. Διαπιστώσαμε ότι, προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση σε ορισμένους εξ αυτών των ιστότοπων, οι χρήστες υποχρεώνονται να δημιουργήσουν λογαριασμό, παρέχοντας δεδομένα προσωπικού

χαρακτήρα. Οι πολιτικές προστασίας του ιδιωτικού απορρήτου των εν λόγω ΟΑΠΙ αναφέρουν ότι τα συλλεγόμενα από τους χρήστες δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα ενδέχεται να γνωστοποιηθούν σε τρίτους, γεγονός που ενδέχεται να αποθαρρύνει δυνητικούς χρήστες να δημιουργήσουν λογαριασμό.

97

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν επιβάλλει στους ΟΑΠΙ την υποχρέωση να κοινοποιούν πληροφορίες αποκλειστικού χαρακτήρα. Αυτό στην πράξη σημαίνει ότι ορισμένα τμήματα μιας μεθοδολογίας δεν είναι υποχρεωτικό να κοινοποιούνται. Το παράδοξο που απορρέει από την κατάσταση αυτή είναι ότι ένας ΟΑΠΙ μπορεί να επιλέξει να μην κοινοποιήσει σε όλη της την έκταση τη μεθοδολογία του εάν ορισμένες από τις σχετικές πληροφορίες είναι αποκλειστικού χαρακτήρα, γεγονός που έχει αρνητικό αντίκτυπο στη δυνατότητα των χρηστών να εφαρμόσουν διαδικασίες δέουσας επιμέλειας.

98

Οι ΟΑΠΙ οφείλουν να κοινοποιούν πληροφορίες σχετικά με τις «μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές που χρησιμοποιούν κατά τις δραστηριότητές τους όσον αφορά την αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας». Αξιολογήσαμε τις γενικές κοινοποιήσεις των ΟΑΠΙ στον τομέα των μεθοδολογιών, εστιάζοντας σε τέσσερα είδη αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας: χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (τραπεζών), κρατικών ομολόγων, δομημένων χρηματοοικονομικών μέσων (κύρια μεθοδολογία, ABS καταναλωτικής πίστης και RMBS) και καλυμμένων ομολόγων.

99

Κατά κανόνα, οι ΟΑΠΙ συμμορφώθηκαν με τον κανονισμό, προβαίνοντας στην κοινοποίηση των μεθοδολογιών τους. Οι μέθοδοι κοινοποίησης, ωστόσο, που επέλεξαν οι ΟΑΠΙ διέφεραν σημαντικά, περιορίζοντας τη δυνατότητα πραγματοποίησης συγκρίσεων. Το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να είχε εν μέρει αποφευχθεί εάν είχε παρασχεθεί στους ΟΑΠΙ υπόδειγμα για την παρουσίαση των μεθοδολογιών τους. Η ευκολία εντοπισμού των εγγράφων ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων ΟΑΠΙ και των διαφορετικών ειδών αξιολόγησης. Στις περιπτώσεις πολλών επιμέρους κατηγοριών της κατηγορίας των δομημένων χρηματοοικονομικών μέσων, οι ΟΑΠΙ δεν κοινοποίησαν παρά μόνο μια επισκόπηση της διαδικασίας αξιολόγησης που ακολουθούν, ενώ απουσίαζαν σημαντικές πληροφορίες σχετικά με τη μεθοδολογία τους. Για τον λόγο αυτό, δεν κατέστη δυνατή η επαλήθευση των αξιολογήσεων.

Το CEREP δεν παρέχει επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας των ΟΑΠΙ

Κοινοποίηση δεδομένων σε εξαμηνιαία βάση

100

Σε άλλα ρυθμιστικά συστήματα δεν υπάρχει κάτι αντίστοιχο με το διαδικτυακό κεντρικό αρχείο καταγραφής της ESMA (CEREP). Μέσω αυτής της βάσης δεδομένων, η ESMA παρέχει εναρμονισμένα και εύκολα προσβάσιμα πληροφοριακά στοιχεία επί των επιδόσεων των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας του συνόλου των εγγεγραμμένων και πιστοποιημένων ΟΑΠΙ. Οι ΟΑΠΙ διαβιβάζουν στο CEREP πληροφορίες σχετικά με τις ιστορικές αξιολογήσεις τους. Η ESMA δημοσιεύει εξαμηνιαία συγκεφαλαιωτικά στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας των ΟΑΠΙ βάσει των δεδομένων που διαβιβάζουν οι ΟΑΠΙ. Τα στοιχεία αυτά περιλαμβάνουν, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και για συγκεκριμένη κατηγορία περιουσιακών στοιχείων τα εξής: **στατιστικά στοιχεία σχετικά με τις δραστηριότητες αξιολόγησης, ποσοστά αδυναμίας εξυπηρέτησης δανείων και πίνακες μετάβασης**. Το CEREP παρέχει συγκεφαλαιωτικά στατιστικά στοιχεία χρήσιμα για επενδυτές και ερευνητές βάσει δυνατότητας αναζήτησης με ορισμό πολλαπλών φίλτρων, την οποία μπορούν να προσαρμόσουν στις ανάγκες τους. Το CEREP δεν:

- δημοσιεύει άλλα στατιστικά στοιχεία χρήσιμα για τους χρήστες, όπως μέσα ποσοστά αδυναμίας εξυπηρέτησης χρέους και μέσους πίνακες μετάβασης, ή
- περιλαμβάνει επιλογές φιλτραρίσματος παρέχουσες στους χρήστες τη δυνατότητα να τηλεφορτώνουν ταυτόχρονα τα συγκεφαλαιωτικά στατιστικά στοιχεία που προκύπτουν από πολλαπλές αναζητήσεις.

101

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ ορίζει ότι η ESMA οφείλει να παρέχει πρόσβαση στο κοινό στις πληροφορίες που διαβιβάζουν οι ΟΑΠΙ στο CEREP³⁸. Μολονότι οι ποιοτικού χαρακτήρα πληροφορίες που διαβιβάζουν οι ΟΑΠΙ δημοσιεύονται στο CEREP, δεν ισχύει το ίδιο για τα δεδομένα στα οποία αυτές βασίζονται. Η δυνατότητα πρόσβασης του κοινού στα δεδομένα αυτά θα συνεπαγόταν πολλά πλεονεκτήματα για τους χρήστες του CEREP. Παραδείγματος χάριν, θα μπορούσαν να κατανοήσουν καλύτερα την προβλεπτική ικανότητα των συγκεκριμένων στατιστικών στοιχείων.

102

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν υποχρεώνει τους ΟΑΠΙ να συνεχίζουν την παρακολούθηση εκδοτών / χρηματοοικονομικών μέσων μετά την απόσυρση των σχετικών αξιολογήσεών τους. Συνεπώς, τα συγκεκριμένα στατιστικά στοιχεία του CEREP δεν λαμβάνουν υπόψη πιστωτικά γεγονότα που συμβαίνουν μετά την απόσυρση αξιολογήσεων. Προκειμένου να μετριαστεί αυτή η έλλειψη ενημέρωσης, το CEREP κοινοποιεί στατιστικά στοιχεία ανά είδος λόγου απόσυρσης³⁹. Ωστόσο, ορισμένα στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη δραστηριότητα της αξιολόγησης δείχνουν υψηλό ποσοστό αποσύρσεων αξιολογήσεων των οποίων ο λόγος δεν διευκρινίζεται, γεγονός που υπονομεύει την αξιοπιστία της προβλεπτικής ικανότητας των αντίστοιχων συγκεκριμένων στατιστικών στοιχείων.

103

Η ESMA διενεργεί μια σειρά αυτόματων ελέγχων των νέων δεδομένων που διαβιβάζονται στο CEREP, προκειμένου να ελέγχεται η ακεραιότητά τους πριν από τη δημοσίευση. Ωστόσο, δεν διενεργεί πριν από τη δημοσίευση ελέγχους εξακρίβωσης της ακρίβειας (όπως συμφωνίες με άλλες δημόσιες βάσεις δεδομένων, με τις εσωτερικές βάσεις δεδομένων των ΟΑΠΙ κ.λπ.). Τέτοιου είδους έλεγχοι εξακρίβωσης θα ήταν χρήσιμοι για τους εξής λόγους:

- Διαπιστώθηκαν περιπτώσεις εσφαλμένων δεδομένων και αναθεωρήσεων δεδομένων στο CEREP.
- Τα δεδομένα δεν υπόκεινται σε κανέναν είδος δημόσιο έλεγχο. Το CEREP δεν διευκρινίζει εάν υπήρξαν διορθώσεις σφαλμάτων ή άλλου είδους αναθεωρήσεις στα ιστορικά δεδομένα που διαβιβάζονται στο CEREP από τους ΟΑΠΙ.

Οι ποιοτικού χαρακτήρα πληροφορίες που διαβιβάζονται

104

Η δομή των πληροφοριών που διαβιβάζουν οι ΟΑΠΙ δεν είναι συγκρίσιμη και δεν παρέχει στους χρήστες τη δυνατότητα να διαπιστώνουν πότε επήλθαν οι αλλαγές στις μεθοδολογίες και σε ποιες περιπτώσεις οι αλλαγές αυτές είχαν αντίκτυπο στις αξιολογήσεις και τις επιδόσεις τους. Το ζήτημα αυτό είναι σημαντικό, δεδομένου ότι τα συγκεκριμένα στατιστικά στοιχεία του CEREP καλύπτουν αξιολογήσεις που ενδεχομένως εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή μεθοδολογιών διαφορετικών από αυτές που παρουσιάζονται στο αρχείο αυτό.

38 Άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού ΟΑΠΙ.

39 Παραδείγματος χάριν, εσφαλμένες ή ανεπαρκείς πληροφορίες, λήξη ομολόγων, πτώχευση, αναδιοργάνωση του αξιολογούμενου φορέα, άλλοι λόγοι (μη διευκρινιζόμενοι), κ.λπ.

Η ESMA δεν κοινοποιεί στον ιστότοπό της επαρκείς πληροφορίες για τους χρήστες των αξιολογήσεων της πιστοληπτικής ικανότητας

105

Η ESMA πρέπει να δημοσιεύει τακτικά πληροφορίες σχετικά με τα πεδία δραστηριότητάς της και να διασφαλίζει την προσβασιμότητα των εν λόγω πληροφοριών. Συγκρίναμε τις πληροφορίες που είναι διαθέσιμες στους ιστότοπους της ESMA και του γραφείου αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ, το οποίο ασκεί εποπτεία επί των εγγεγραμμένων στις ΗΠΑ ΟΑΠΙ (Εθνικά αναγνωρισμένοι οργανισμοί στατιστικής αξιολόγησης — NRSRO).

106

Παραδείγματος χάριν, η ESMA δεν δημοσιεύει στον ιστότοπό της το σύνολο της σχετικής νομοθεσίας (έξι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί δεν είναι διαθέσιμοι), ενώ ο αντίστοιχος ιστότοπος του γραφείου αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας της SEC περιλαμβάνει ειδική ενότητα με συνδέσμους προς το σύνολο των κανονισμών που αφορούν τους NRSRO (για λεπτομέστερα στοιχεία, βλέπε **παράρτημα IV**).

107

Η αναζήτηση των εγγράφων της ESMA σχετικά με τους ΟΑΠΙ μπορεί να γίνει με δύο τρόπους: είτε μέσω ενός απλού καταλόγου περίπου διακοσίων εγγράφων χωρίς καμία δυνατότητα επιλογής, ή μέσω καταλόγου με δύο φίλτρα τα οποία βελτιώνουν οριακά μόνον την προσβασιμότητα. Αντιθέτως, ο ιστότοπος της SEC περιλαμβάνει ειδικές ενότητες ανά είδος πληροφοριών, με αποτέλεσμα να είναι πολύ φιλικότερος για τον χρήστη.

108

Από την ανάλυση του ιστότοπου της ESMA προκύπτει ότι τμήμα της ισχύουσας νομοθεσίας δεν είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο. Επιπλέον, δεν είναι διαθέσιμα ορισμένα χρήσιμα έγγραφα, όπως το υπόδειγμα εγγραφής και οι κατευθυντήριες γραμμές για τους μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος (βλέπε **παράρτημα IV**).

Συμπεράσματα και συστάσεις

109

Το γενικό συμπέρασμά μας είναι ότι η ESMA έθεσε γερά θεμέλια για την αποτελεσματική εποπτεία των ΟΑΠΙ στην ΕΕ σε σύντομο χρονικό διάστημα. Ωστόσο, υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης.

Εγγραφή

110

Η ESMA διαθέτει άριστες διαδικασίες εγγραφής. Ωστόσο, η όλη διαδικασία εξακολουθεί να είναι πολύπλοκη, εξαιτίας της διαίρεσής της στα στάδια επαλήθευσης της πληρότητας και επαλήθευσης της συμμόρφωσης, όπως προβλέπει ο κανονισμός. Οι μεθοδολογίες αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να είναι αυστηρές, συστηματικές και συνεχείς και να υπόκεινται σε επικύρωση. Ωστόσο, τα αποδεικτικά στοιχεία που ελέγχθηκαν αφορούσαν κατά κύριο λόγο τον αυστηρό χαρακτήρα των μεθοδολογιών (σημεία 20 έως 30).

Σύσταση 1

Κατά τη διαδικασία εγγραφής, η ESMA πρέπει να τεκμηριώνει επαρκώς την αξιολόγηση του συνόλου των κανονιστικών απαιτήσεων που σχετίζονται με τις μεθοδολογίες αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας.

111

Οι ισχύοντες κανόνες του Ευρωσυστήματος δεν διασφαλίζουν ισότιμη αντιμετώπιση όλων των εγγεγραμμένων από την ESMA ΟΑΠΙ. Επί του παρόντος, το Ευρωσύστημα δέχεται αξιολογήσεις εκδοθείσες από τέσσερις εκ των ΟΑΠΙ που έχουν εγγραφεί από την ESMA ως ΕΟΑΠΙ βάσει του ECAF. Προκειμένου οι αξιολογήσεις τους να γίνονται δεκτές από το Ευρωσύστημα, οι ΟΑΠΙ πρέπει να πληρούν πρόσθετα επιχειρησιακά κριτήρια, επιπλέον της εγγραφής ή της πιστοποίησης από την ESMA. Ο συγκεκριμένος τρόπος προσέγγισης δημιουργεί μια δομή αγοράς δύο βαθμίδων, στην οποία οι μικροί ΟΑΠΙ δεν μπορούν να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις με τους μεγαλύτερους (σημεία 35 έως 40).

Διαχείριση κινδύνου και σχεδιασμός

112

Η ESMA διαθέτει εδραιωμένη διαδικασία για τον εντοπισμό κινδύνων. Ωστόσο η απουσία διαδρομής τεκμηρίωσης δυσχεραίνει την κατανόηση του σκεπτικού της εκ νέου ιεράρχησης ορισμένων κινδύνων. Η ESMA δεν διερεύνησε επαρκώς και με συνέπεια το σύνολο των τομέων υψηλού κινδύνου. Διαπιστώσαμε ότι οι πόροι που χρησιμοποιούνταν για τους σκοπούς της εποπτείας δεν προσαρμόζονταν στις αυξημένες απαιτήσεις του κανονισμού (σημεία 41 έως 55).

Σύσταση 2

Η ESMA πρέπει να ενισχύσει την ανιχνευσιμότητα της διαδικασίας εντοπισμού των κινδύνων. Πρέπει, επίσης, να τηρεί αρχείο των μεταβολών στο επίπεδο επικινδυνότητας και τεκμηριώνει την ιεράρχηση των κινδύνων, καθώς και την αιτιολόγησή της.

Ακόμη, η ESMA πρέπει να παρακολουθεί το σύνολο των τομέων υψηλού κινδύνου στους οποίους η διενέργεια πρόσθετων εποπτικών εργασιών θα είχε θετικό αντίκτυπο.

Διαρκής εποπτεία και έρευνες

113

Η ESMA στήριξε σε γερά θεμέλια την προσέγγιση που εφαρμόζει στο πλαίσιο της εποπτείας της. Ωστόσο, οι κατευθυντήριες γραμμές της ESMA όσον αφορά την εποπτεία δεν ορίζουν επακριβώς τα είδη των καθηκόντων διαρκούς εποπτείας που πρέπει να εκτελούνται και δεν παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη συχνότητα εκτέλεσης αυτών των καθηκόντων. Η ESMA κατήρτισε ετήσιο σχέδιο εποπτείας για την προσεχή περίοδο. Δεν ήταν διαθέσιμα λεπτομερή σχέδια των καθηκόντων διαρκούς εποπτείας ανά ΟΑΠΙ. Η ESMA δεν διαθέτει κατάλληλα εσωτερικά πρότυπα για την τεκμηρίωση των εποπτικών εργασιών, και είναι δυσχερής η παρακολούθηση των εργασιών διαρκούς εποπτείας που έχουν πραγματοποιηθεί και της ανάλυσης και των συμπερασμάτων που προέκυψαν από αυτές (σημεία 56 έως 77).

114

Ακόμη, δεν είναι πλήρης η τεκμηρίωση ορισμένων ενδιάμεσων σταδίων των ερευνών. Από τα έγγραφα της ESMA σχετικά με τις ελεγχθείσες έρευνες δεν προκύπτει με ποιον τρόπο αξιολογήθηκαν όλα τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία, (σημεία 56 έως 77).

Σύσταση 3

Το εγχειρίδιο και ο οδηγός εποπτείας της ESMA πρέπει να επικαιροποιούνται διαρκώς προκειμένου να απηχούν τις γνώσεις και την πείρα που αποκομίστηκαν.

Η ESMA οφείλει να θεσπίσει εσωτερικές κατευθυντήριες γραμμές για την αποτελεσματική τεκμηρίωση των ερευνών ούτως ώστε να αποδεικνύει και να διασφαλίζει ότι όλα τα συμπεράσματα υποστηρίζονται από επαρκείς αναλύσεις των αποδεικτικών στοιχείων.

Η ανάπτυξη ενός εργαλείου ΤΠ ειδικά για την εποπτεία θα ενίσχυε την ανταλλαγή γνώσεων, θα αποσαφήνιζε τις αρμοδιότητες για την εκτέλεση των διαφόρων καθηκόντων, θα διευκόλυνε την επισκόπηση των πραγματοποιηθεισών εργασιών και θα βελτίωνε την επικοινωνία στους κόλπους των εποπτικών ομάδων.

Μεθοδολογίες

115

Η ESMA εξέτασε τις μεθοδολογίες των ΟΑΠΙ βάσει των ρυθμιστικών κριτηρίων μέσω τόσο της διαρκούς εποπτείας όσον και ερευνών. Ωστόσο, η ESMA δεν διαθέτει διαδικασία για την εξέταση των νέων μεθοδολογιών ή ουσιωδών αλλαγών στις μεθοδολογίες που κοινοποιούν οι ΟΑΠΙ. Η ESMA αντιμετωπίζει προκλήσεις όσον αφορά την ερμηνεία των μεθοδολογικών κριτηρίων και την επίτευξη αμοιβαίας κατανόησης με τους ΟΑΠΙ όσον αφορά τη συμμόρφωση με αυτές. Εκκρεμεί η διεξοδική εξέταση ορισμένων κριτηρίων (σημεία 78 έως 86).

Συμπεράσματα και συστάσεις

Σύσταση 4

Η ESMA πρέπει να εξετάσει κάθε σημαντική πτυχή του σχεδιασμού και της εφαρμογής των μεθοδολογιών των ΟΑΠΙ οι οποίες δεν έχουν καλυφθεί ακόμη.

Συγκρούσεις συμφερόντων

116

Η ESMA δεν έχει εξετάσει επαρκώς ορισμένα είδη σύγκρουσης συμφερόντων. Μολονότι λαμβάνει πληθώρα πληροφοριών από τους ΟΑΠΙ σχετικά με τις δραστηριότητες διαπραγμάτευσης και τα χαρτοφυλάκια τίτλων των στελεχών τους, οι πληροφορίες αυτές δεν εξετάστηκαν κατά συστηματικό τρόπο. Ακόμη, στο πλαίσιο των θεματικών και ατομικών επισκοπήσεων, το ζήτημα αυτό συζητήθηκε μόνο παρεμπιπτόντως (σημεία 87 έως 89).

Σύσταση 5

Η ESMA οφείλει να εξετάζει με δομημένο τρόπο τα συστήματα που έχουν αναπτύξει οι ΟΑΠΙ για την αντιμετώπιση των συγκρούσεων συμφερόντων, ιδίως δε εκείνων που σχετίζονται με τις δραστηριότητες διαπραγμάτευσης και τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές των αναλυτών πιστοληπτικής ικανότητας.

Επιπλέον, η ESMA οφείλει να εξετάζει την ακρίβεια των πληροφοριών που λαμβάνει από τους ΟΑΠΙ για τις συγκρούσεις συμφερόντων.

Γενικές κοινοποιήσεις

117

Η ESMA έλεγξε τακτικά τις γενικές κοινοποιήσεις των επιμέρους ΟΑΠΙ στο πλαίσιο της διαρκούς εποπτείας και των ερευνών της, αλλά προέβη για πρώτη φορά σε λεπτομερή οριζόντια αξιολόγησή τους στο τέλος του 2014 (σημεία 90 έως 94).

118

Διαπιστώσαμε ότι οι γενικές κοινοποιήσεις των ΟΑΠΙ δεν είναι πάντοτε του υψηλότερου δυνατού επιπέδου και ότι οι κοινοποιήσεις, ιδίως όταν αφορούν μεθοδολογίες και περιγραφές προτύπων και βασικών παραδοχών αξιολόγησης, δεν παρέχουν σε όλες τις περιπτώσεις στους δυνητικούς χρήστες των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας τη δυνατότητα να εφαρμόσουν διαδικασίες δέουσας επιμέλειας (σημεία 95 έως 99).

Σύσταση 6

Η ESMA πρέπει να καταβάλει προσπάθειες για την περαιτέρω εναρμόνιση των πρακτικών των ΟΑΠΙ όσον αφορά την κοινοποίηση στοιχείων. Επίσης, πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να καταρτίσει πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις απαιτήσεις που συνδέονται με την κοινοποίηση στοιχείων σύμφωνα με το άρθρο 16 του κανονισμού 1095/2010, με σκοπό τη βελτίωση των πρακτικών των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας συνολικά όσον αφορά την κοινοποίηση στοιχείων.

Κοινοποιήσεις στο CEREP

119

Τα στοιχεία που κοινοποιεί η ESMA στο διαδικτυακό κεντρικό αρχείο (CEREP) παρέχουν εναρμονισμένες και εύκολα προσβάσιμες πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας όλων των εγγεγραμμένων και πιστοποιημένων ΟΑΠΙ. Κάτι αντίστοιχο δεν υπάρχει σε άλλα ρυθμιστικά συστήματα. Ωστόσο, μας προβληματίζει το κατά πόσον οι κοινοποιήσεις είναι επαρκείς, καθώς και η μη διενέργεια από πλευράς της ESMA κατάλληλων ελέγχων επί των δεδομένων που διαβιβάζονται στο CEREP (σημεία 100 έως 104).

Σύσταση 7

Η ESMA πρέπει να παρακολουθεί και να βελτιώνει το περιεχόμενο των πληροφοριακών στοιχείων που κοινοποιούνται στο CEREP βάσει των βέλτιστων πρακτικών των ΟΑΠΙ για την κοινοποίηση των επιδόσεων των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο κύριος Milan Martin CVIKL, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 24ης Νοεμβρίου 2015.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Κοινοποιήσεις στον ιστότοπο της ESMA

120

Από τον ιστότοπο της ESMA απουσιάζουν ορισμένες πληροφορίες χρήσιμες για τους ΟΑΠΙ, για δυνητικούς νέους συμμετέχοντες στην αγορά, καθώς και για χρήστες των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας. Ο ιστότοπος δεν είναι καλά δομημένος και η εύρεση των διαθέσιμων πληροφοριών δεν είναι ευχερής (σημεία 105 έως 108).

Σύσταση 8

Η ESMA οφείλει να δημοσιεύσει το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας και τα σχετικά έγγραφα στον ιστότοπό της και να βελτιώσει τη χρηστικότητά του.

Η δομή διακυβέρνησης ESMA

Η δομή διακυβέρνησης της ESMA στον τομέα της εποπτείας περιλαμβάνει τέσσερα επίπεδα. Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται συνοπτικά οι αρμοδιότητες σε κάθε επίπεδο.

Συμβούλιο εποπτών	Διοικητικό συμβούλιο	Εκτελεστικός διευθυντής	Προϊστάμενος μονάδας/τμήματος
<p>Σύνθεση: Οι επικεφαλής των 28 εθνικών αρχών της ΕΕ + ο πρόεδρος της ESMA + εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Αρχής Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΙΟΡΑ) + εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΒΑ) + εκπρόσωπος του ευρωπαϊκού συμβουλίου συστημικού κινδύνου (ΕSRB)+ εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής + εκπρόσωπος του ΕΟΧ (Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία).</p> <p>Είναι το όργανο που διαθέτει την τελική εξουσία λήψης αποφάσεων στους κόλπους της ESMA.</p> <p>Αρμοδιότητες:</p> <ul style="list-style-type: none"> Εγκρίνει το ετήσιο σχέδιο εποπτείας στο οποίο περιγράφονται όλες οι προγραμματιζόμενες έρευνες, καθώς και οι προβλεπόμενες εργασίες στον τομέα της διαρκούς εποπτείας. Για τον σκοπό αυτό, λαμβάνει έκθεση σχετικά με τους κινδύνους, την οποία καταρτίζει η εποπτική ομάδα της ESMA. Στην έκθεση αυτή παρουσιάζονται, ανώνυμα, οι συγκεκριμένοι κίνδυνοι που αφορούν επιμέρους ΟΑΠΙ. Εγκρίνει την ετήσια έκθεση πεπραγμένων της ESMA, στην οποία παρουσιάζονται οι εποπτικές δραστηριότητες βάσει της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων της εποπτικής ομάδας. Εγκρίνει άλλες δημόσιες εκθέσεις (οι πληροφορίες που παρέχονται στο συμβούλιο εποπτών περιλαμβάνουν λεπτομερέστερες διαπιστώσεις από εκείνες που δημοσιεύονται στις δημόσιες εκθέσεις). 	<p>Σύνθεση: Έξι μέλη που επιλέγει το συμβούλιο εποπτών μεταξύ των μελών του + ο πρόεδρος της ESMA.</p> <p>Αρμοδιότητες:</p> <ul style="list-style-type: none"> Επιβλέπει την εφαρμογή του πολυετούς προγράμματος εργασίας, την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τους ανθρώπινους πόρους της ESMA. Ελέγχει την υλοποίηση του σχεδίου εποπτικών εργασιών. Εξετάζει τις τριμηνιαίες πληροφορίες που παρέχει ο εκτελεστικός διευθυντής σχετικά με τις εποπτικές εργασίες: εγγραφές, εν εξελίξει έρευνες, διαπιστώσεις και διορθωτικά μέτρα. 	<p>Αρμοδιότητες:</p> <ul style="list-style-type: none"> Επιβλέπει τις εποπτικές εργασίες της ESMA. Υλοποιεί το ετήσιο σχέδιο εποπτικών εργασιών. Διασφαλίζει τη λειτουργία των εποπτικών τμημάτων/μονάδων. Υπογράφει τις έγγραφες εγκρίσεις ή τις αποφάσεις για έρευνες ή επιθεωρήσεις. Υπογράφει αποφάσεις σχετικά με αιτήματα πληροφοριών. Εγκρίνει σχέδια διορθωτικών μέτρων. Υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τις εποπτικές δραστηριότητες της ESMA στο διοικητικό συμβούλιο και το συμβούλιο εποπτών. 	<p>Αρμοδιότητες:</p> <ul style="list-style-type: none"> Υποβάλλει πρόταση ετήσιου σχεδίου εποπτικών εργασιών και το υλοποιεί μετά την έγκρισή του. Υπογράφει απλά αιτήματα παροχής πληροφοριών. Καταρτίζει σχέδια διορθωτικών μέτρων, αποφάσεις και δημόσιες εκθέσεις που υποβάλλονται στον εκτελεστικό διευθυντή για υπογραφή ή διαβίβαση στο ανώτερο επίπεδο της ιεραρχίας. Διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις στον τομέα της εποπτείας λαμβάνονται κατόπιν επαρκούς εξέτασης των διαπιστώσεων. Προτείνει διορθωτικά μέτρα με την αρμόδια εποπτική ομάδα. Αναπτύσσει διαυλους επικοινωνιών που παρέχουν στους επόπτες τη δυνατότητα να διατυπώνουν τις απόψεις και/ή να εγείρουν τις ανησυχίες τους σε κάθε στάδιο της διαδικασίας εποπτείας. Μερικά για την παροχή στους εποπτευόμενους ΟΑΠΙ της δυνατότητας να σχολιάζουν τις διαπιστώσεις και τα διορθωτικά μέτρα πριν από την κατάρτιση της τελικής έκθεσης.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

Επιπλέον των εργασιών που διενήργησε το Συνέδριο, ανατέθηκε σε δύο εμπειρογνώμονες να αναλύσουν συγκεκριμένα θέματα στον τομέα του ελέγχου. Επιπροσθέτως, ζητήσαμε από επιλεγμένες εθνικές αρμόδιες αρχές πληροφορίες οι οποίες μας έδωσαν τη δυνατότητα πραγματοποίησης συγκρίσεων όσον αφορά τις πρακτικές εποπτείας.

Ορισμένες από τις δηλώσεις που περιέχονται στην έκθεση βασίζονται σε στοιχεία των εκθέσεων αυτών των εμπειρογνώμων, καθώς και στα αποτελέσματα των ερευνών στις οποίες συμμετείχαν οι εθνικές αρμόδιες αρχές.

Εκθέσεις εμπειρογνώμων

Καθώς το θέμα του ελέγχου εμφανίζει ορισμένες σύνθετες και εξειδικευμένες πτυχές, το Συνέδριο προσέφυγε στις υπηρεσίες δύο εμπειρογνώμων. Οι συνεισφορές τους σχετίζονται με:

- ο την ανάλυση των απαιτήσεων όσον αφορά τις κοινοποιήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης των ΟΑΠΙ·
- ο τις αναλυτικές εργασίες ποσοτικού προσδιορισμού σχετικά με τις επιδόσεις των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας βάσει των σχετικών με τις αξιολογήσεις δεδομένων που περιέχει η βάση δεδομένων CEREP της ESMA.

Ανάλυση των απαιτήσεων όσον αφορά τις κοινοποιήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης των ΟΑΠΙ

Οι εμπειρογνώμονες πραγματοποίησαν τις ακόλουθες εργασίες:

- ο Ανάλυση των απαιτήσεων κοινοποίησης των μεθοδολογιών, των προτύπων και των βασικών παραδοχών αξιολόγησης των ΟΑΠΙ, καθώς και κριτική επαλήθευση της επάρκειας και της σαφήνειας των κανόνων και των κατευθυντήριων γραμμών της ESMA σχετικά με τις κοινοποιήσεις.
- ο Σύγκριση των απαιτήσεων της ΕΕ όσον αφορά τις κοινοποιήσεις σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης των ΟΑΠΙ με τους αντίστοιχους κανόνες της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ.
- ο Για ένα δείγμα πέντε ΟΑΠΙ (που επελέγησαν από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο) και βάσει των δημόσια διαθέσιμων πληροφοριών:
 - διενήργησαν ανάλυση των κοινοποιηθεισών πληροφοριών σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης προκειμένου να τις συγκρίνουν με τις απαιτήσεις κοινοποίησης που προβλέπει ο κανονισμός ΟΑΠΙ και να διαπιστώσουν κατά πόσον τηρήθηκαν οι διατάξεις του, ιδίως στις περιπτώσεις των κρατικών ομολόγων και των δομημένων χρηματοοικονομικών μέσων·
 - εξέτασαν κριτικά κατά πόσον οι κοινοποιηθείσες πληροφορίες παρείχαν επαρκώς λεπτομερή στοιχεία στους επενδυτές προκειμένου να αξιολογήσουν τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης, ήτοι αν ένας επενδυτής θα μπορούσε να διενεργήσει εκ νέου τους υπολογισμούς στους οποίους βασίστηκε η αξιολόγηση στηριζόμενος στις κοινοποιηθείσες πληροφορίες σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης και να καταλήξει στο ίδιο αποτέλεσμα·

- αξιολόγησαν κατά πόσον οι κοινοποιηθείσες πληροφορίες παρείχαν στον επενδυτή τη δυνατότητα να συγκρίνει τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές των ΟΑΠΙ για μια συγκεκριμένη αξιολόγηση (δείγμα αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας επελέγη από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο)· και
- εντόπισαν ορθές πρακτικές όσον αφορά τις κοινοποιήσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να διαδοθούν σε άλλους ΟΑΠΙ.

Ποσοτική μέτρηση των επιδόσεων των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας από τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας

Βάσει των μετρήσεων των επιδόσεων που κοινοποιήθηκαν στο CEREP, ο εμπειρογνώμονας αξιολόγησε:

- ο τη συνάφεια, τη συνοχή (π.χ. πληρότητα και ποιότητα των δεδομένων) και τη συγκρισιμότητα των δεικτών επιδόσεων σχετικά με τις αξιολογήσεις της πιστοληπτικής ικανότητας που δημοσίευσε η ESMA στο CEREP·
- ο τις αδυναμίες ή δυσχέρειες που εμφανίζουν οι κοινοποιήσεις αυτές, διατυπώνοντας συστάσεις για βελτιώσεις / εναλλακτικές προτάσεις που θα ήταν χρήσιμες για την ενημέρωση των επενδυτών και/ή την ακαδημαϊκή έρευνα·
- ο διάφορες πτυχές της συγκρισιμότητας των ποσοτικών μετρήσεων των επιδόσεων των αξιολογήσεων, όπως η συγκρισιμότητα των εκδοθεισών αξιολογήσεων σε βάθος χρόνου, μεταξύ ΟΑΠΙ, μεταξύ κατηγοριών περιουσιακών στοιχείων ή μεταξύ γεωγραφικών περιοχών, προκειμένου να εξεταστεί η διακριτική και προβλεπτική ικανότητα των κοινοποιηθεισών μετρήσεων·
- ο ποσοτικές πληροφορίες κοινοποιηθείσες στο CEREP, συγκρίνοντάς τις με άλλες κοινοποιήσεις / βάσεις δεδομένων διαθέσιμες σε επενδυτές/μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας.

Έρευνα με τη συμμετοχή επιλεγμένων εθνικών αρμόδιων αρχών

Το κλιμάκιο ελέγχου ζήτησε από δέκα εθνικές αρμόδιες αρχές πληροφορίες σχετικά με τις πρακτικές εποπτείας που εφαρμόζουν. Τα ερωτήματα της έρευνας αφορούσαν τη γενική προσέγγιση που εφαρμόζουν όσον αφορά την εποπτεία χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και τα καθήκοντά τους σε σχέση με την εγγραφή των ΟΑΠΙ.

Τα κύρια ερωτήματα της έρευνας ήταν τα εξής:

- ο Αναφέρετε τα είδη εποπτικών δραστηριοτήτων που ασκεί η αρχή που εκπροσωπείτε, καθώς και τη συχνότητά τους.
- ο Πώς καθορίζονται οι δραστηριότητες διαρκούς εποπτείας στους κόλπους της αρχής που εκπροσωπείτε;
- ο Διαθέτει η αρχή που εκπροσωπείτε ειδικό σύστημα εποπτείας ΤΠ για την τεκμηρίωση των εποπτικών εργασιών και τη διατήρηση των σχετικών γνώσεων;
- ο Πώς τεκμηριώνεται στους κόλπους της αρχής που εκπροσωπείτε η ανάλυση των περιοδικών κοινοποιήσεων;
- ο Αναπτύσσει η αρχή που εκπροσωπείτε οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές απευθυνόμενες στους εποπτευόμενους φορείς και, αν ναι, πώς τους τις γνωστοποιεί;

- ο Πραγματοποίησε η αρχή που εκπροσωπείτε επιτόπιες επισκέψεις στους ΟΑΠΙ στο πλαίσιο της διαδικασίας εγγραφής;
- ο Με ποιον τρόπο αξιολόγησε η αρχή που εκπροσωπείτε τη συμμόρφωση των μεθοδολογιών των ΟΑΠΙ με τις απαιτήσεις του κανονισμού ΟΑΠΙ;
- ο Ως αρχή χρηματοοικονομικής εποπτείας, πώς διαπιστώνετε αν μια αξιολόγηση οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας συνιστά ιδιωτική ή δημόσια αξιολόγηση; Πώς διασφαλίζετε ότι οι ιδιωτικές αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας δεν χρησιμοποιούνται για κανονιστικούς σκοπούς;

Σύνοψη του τρόπου προσέγγισης του ελέγχου

Θέματα του ελέγχου	Κριτήρια του ελέγχου	Αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου
i) Έγιναν σωστά και με τον πλέον αποδοτικό τρόπο οι εγγραφές όλων των πιθανών ΟΑΠΙ;	<ul style="list-style-type: none"> i) Νομικές απαιτήσεις και στόχοι στον κανονισμό ΟΑΠΙ, καθώς και συμπληρωματικοί κατ’ εξουσιοδότηση κανονισμοί (τεχνικά πρότυπα) ii) οδηγός της ESMA για τις εγγραφές των ΟΑΠΙ. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Ανάλυση της διαδικασίας εγγραφής ii) ανάλυση δείγματος φακέλων εγγραφής iii) συνεντεύξεις με υπαλλήλους σε νευραλγικές θέσεις iv) επισκέψεις συλλογής πληροφοριών σε επιλεγμένους ΟΑΠΙ v) λήψη της γνώμης των ΕΑΑ μέσω ερωτηματολογίου σχετικά με τις πρακτικές τους vi) σύγκριση με τις πρακτικές της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ (SEC).
ii) Έχει αναπτύξει και εφαρμόζει η ESMA άρτιες διαδικασίες προγραμματισμού και εκτίμησης κινδύνου όσον αφορά τις εποπτικές δραστηριότητές της;	<ul style="list-style-type: none"> i) Το εσωτερικό εγχειρίδιο και ο οδηγός εποπτείας της ESMA. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Ανάλυση της εκτίμησης κινδύνου που διενήργησε η ESMA ii) ανάλυση των εσωτερικών εγγράφων προγραμματισμού της ESMA iii) συνεντεύξεις με υπαλλήλους σε νευραλγικές θέσεις v) λήψη της γνώμης των ΕΑΑ μέσω ερωτηματολογίου σχετικά με τις πρακτικές τους.
iii) Αποτυπώνει η εφαρμογή του πλαισίου εποπτείας τα προβλήματα που εντοπίζονται στις δραστηριότητες των ΟΑΠΙ, περιλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με την ανεξαρτησία των συμβουλίων αξιολόγησης και την πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων;	<ul style="list-style-type: none"> i) Νομικές απαιτήσεις και στόχοι στον κανονισμό ΟΑΠΙ, καθώς και συμπληρωματικοί κατ’ εξουσιοδότηση κανονισμοί (τεχνικά πρότυπα) ii) το εσωτερικό εγχειρίδιο και ο οδηγός εποπτείας της ESMA iii) σχετικές κατευθυντήριες γραμμές και αρχές του IOSCO. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Ανάλυση των φακέλων που σχετίζονται με τις εργασίες διαρκούς εποπτείας ii) ανάλυση των φακέλων εποπτείας και εσωτερικών εγγράφων, ιδίως των θεματικών και ατομικών επισκοπήσεων iii) συνεντεύξεις με υπαλλήλους σε νευραλγικές θέσεις iv) επισκέψεις συλλογής πληροφοριών σε επιλεγμένους ΟΑΠΙ v) λήψη της γνώμης των ΕΑΑ μέσω ερωτηματολογίου σχετικά με τις πρακτικές τους vi) σύγκριση με τις πρακτικές της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς των ΗΠΑ (SEC).
iv) Δημοσίευσαν η ESMA και οι ΟΑΠΙ πληροφορίες επαρκείς και προσδίδουσες αξία για τους ενδιαφερομένους, ιδίως για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σχετικά με τις εποπτικές δραστηριότητές τους;	<ul style="list-style-type: none"> i) Νομικές απαιτήσεις και στόχοι στον κανονισμό ΟΑΠΙ, καθώς και συμπληρωματικοί κατ’ εξουσιοδότηση κανονισμοί (τεχνικά πρότυπα) ii) το εσωτερικό εγχειρίδιο και ο οδηγός εποπτείας της ESMA. 	<ul style="list-style-type: none"> i) Ποσοτική ανάλυση των πληροφοριών σχετικά με τις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας στη βάση δεδομένων CEREP ii) ανάλυση της βάσης δεδομένων SOCRAT iii) αξιολόγηση από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες των απαιτήσεων κοινοποιήσεων σχετικά με τις μεθοδολογίες, τα πρότυπα και τις βασικές παραδοχές αξιολόγησης iv) επισκόπηση από εξωτερικό εμπειρογνώμονα των δεικτών επιδόσεων σχετικά με τις αξιολογήσεις που περιέχει η βάση δεδομένων CEREP v) λήψη της γνώμης των ΕΑΑ μέσω ερωτηματολογίου σχετικά με τις πρακτικές τους.

Πηγή: ΕΕΣ.

Κύριες διαπιστώσεις και συστάσεις των ερευνών της ESMA

2012		2013		
Θεματική έρευνα: Η διαδικασία αξιολόγησης κρατικών και τραπεζικών ομολογιών και καλυμμένων ομολόγων στους ΟΑΠΙ S&P, Moody's και Fitch	Επιμέρους έρευνα: Εταιρική διακυβέρνηση και εσωτερικές δικλίδες ελέγχου σε συγκεκριμένο ΟΑΠΙ	Θεματική έρευνα: Διαδικασίες επισκόπησης, εφαρμογής και κοινοποίησης μεθοδολογιών αξιολόγησης τραπεζών στους ΟΑΠΙ S&P, Moody's και Fitch	Επιμέρους έρευνα: Δικλίδες ελέγχου σχετικά με τη δημοσίευση αξιολογήσεων σε συγκεκριμένο ΟΑΠΙ	Θεματική έρευνα: Διαδικασία αξιολόγησης δημόσιου χρέους στους ΟΑΠΙ S&P, Moody's και Fitch
<ul style="list-style-type: none"> – Οι εσωτερικές διαδικασίες των ΟΑΠΙ δεν είναι επαρκώς τεκμηριωμένες. – Παρατηρείται υψηλή εναλλαγή προσωπικού και έλλειψη προσωπικού σε συγκεκριμένους τομείς. – Οι λειτουργίες εσωτερικού ελέγχου χρήζουν βελτίωσης. – Οι ρόλοι και τα καθήκοντα των ανεξάρτητων μελών του διοικητικού συμβουλίου απαιτείται να βελτιωθούν. – Οι σχετικές με τις μεθοδολογίες πληροφορίες είναι διάσπαρτες σε διάφορα έγγραφα και ήταν δυσχερές ο εντοπισμός τους στους ιστότοπους των ΟΑΠΙ. – Τα συστήματα ΤΠ πρέπει να υλοποιούνται και να ελέγχονται με κατάλληλο τρόπο. 	<ul style="list-style-type: none"> – Δεν διασφαλίζεται η ανεξαρτησία ορισμένων διευθυντών. – Το διοικητικό συμβούλιο πρέπει να αξιολογεί διαρκώς τα συστήματα εσωτερικού ελέγχου και να ενισχύει την επικοινωνία με τα κλιμάκια ελέγχου. – Πρέπει να ελεγχθεί κατά πόσον οι πόροι των λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου είναι οι ενδεδειγμένοι. – Πρέπει να αποσαφηνιστούν τα δικαιώματα και οι μέθοδοι εργασίας της λειτουργίας εσωτερικού ελέγχου. – Πρέπει να διευκρινιστεί ποια έγγραφα πρέπει να αποστέλλονται στις επιτροπές αξιολόγησης. 	<ul style="list-style-type: none"> – Δεν ενσωματώθηκαν στη μεθοδολογία όλα τα στοιχεία που επηρέασαν τις αξιολογήσεις. – Οι κοινοποιήσεις δεν ήταν επαρκείς: ορισμένα νέα εργαλεία, κριτήρια και ορισμένες παλαιότερες μεθοδολογίες δεν κοινοποιήθηκαν. – Οι ποιοτικοί και ποσοτικοί παράγοντες, τα πρότυπα και τα ιστορικά αποδεικτικά στοιχεία δεν είχαν καταγραφεί κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο. – Η ετήσια επισκόπηση των μεθοδολογιών δεν επαρκεί. – Οι αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας δεν παρακολουθούνταν μετά την τροποποίηση της μεθοδολογίας στην οποία είχαν βασιστεί. – Ορισμένες από τις πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν για τη θεμελίωση των αξιολογήσεων ήταν παρωχημένες. 	<ul style="list-style-type: none"> – Η κοινοποίηση μεταβολών στις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να γίνεται εγκαίρως και με διαφανή τρόπο. – Η αρχιτεκτονική ΤΠ και ο μηχανισμός ελέγχου πρέπει να στηρίζουν επαρκώς τη συνέχεια και την κανονικότητα των κοινοποιήσεων σχετικά με τις αξιολογήσεις. – Η διαδικασία διάδοσης των αξιολογήσεων πρέπει να αποτελεί αντικείμενο παρακολούθησης. – Πρέπει να καταγράφονται και να τεκμηριώνονται κατά τρόπο σαφή οι αρμοδιότητες στο πλαίσιο της διαδικασίας δημοσίευσης των αξιολογήσεων. 	<ul style="list-style-type: none"> – Το διοικητικό συμβούλιο και το κλιμάκιο επισκόπησης συμμετείχαν σε δραστηριότητες αξιολόγησης. – Δεν ελέγχονταν επαρκώς οι περιπτώσεις συγκρούσεων συμφερόντων που αφορούσαν αναλυτές κινδύνου κρατών που συμμετείχαν σε ερευνητικές δραστηριότητες. – Δεν δινόταν πάντοτε στους αξιολογούμενους φορείς η δυνατότητα προσφυγής κατά της απόφασης πριν από τη δημοσίευση της αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. – Αναρμόδιοι τρίτοι είχαν πρόσβαση σε εν εξελίξει διαδικασίες αξιολόγησης. – Διαπιστώθηκαν ανεπάρκειες στους ελέγχους εξουσιοδότησης και πρόσβασης των συστημάτων ΤΠ. – Διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις μεταξύ της έγκρισης των αποφάσεων αξιολόγησης και της δημοσίευσής τους. – Χαμηλόβαθμοι και νέοι υπάλληλοι είχαν σημαντικές αρμοδιότητες ανάλυσης.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την ESMA.

2014	
Θεματική έρευνα: Αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας δομημένων χρηματοοικονομικών μέσων στους ΟΑΠΙ S&P, Moody's και Fitch	Δύο θεματικές έρευνες: Εταιρική διακυβέρνηση και λειτουργίες ελέγχου σε 14 και 4 αντίστοιχα μικρούς και μεσαίους ΟΑΠΙ
<ul style="list-style-type: none"> - Απουσία ελέγχων ποιότητας επί των πληροφοριών που χρησιμοποιούνται και προέρχονται από τους παρόχους δεδομένων. - Η μεθοδολογία δεν εφαρμοζόταν στο σύνολό της στο πλαίσιο της διαδικασίας παρακολούθησης των αξιολογήσεων. - Δεν κοινοποιήθηκαν επαρκή στοιχεία σχετικά με τα διάφορα αναλυτικά πλαίσια που χρησιμοποιήθηκαν. - Διαπιστώθηκαν καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των ετήσιων επισκοπήσεων των αξιολογήσεων. - Η λειτουργία εσωτερικής επισκόπησης, συμπεριλαμβανομένης της επισκόπησης των μεθοδολογιών, των προτύπων και των βασικών παραδοχών αξιολόγησης, πρέπει να ενισχυθεί, προκειμένου να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία της. 	<ul style="list-style-type: none"> - Τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου διαθέτουν περιορισμένες γνώσεις σχετικά με τις κανονιστικές υποχρεώσεις, και πραγματοποιούν ανεπαρκή αριθμό συναντήσεων και περιορισμένες επαφές με το κλιμάκιο ελέγχου. - Πρέπει να ενισχυθούν οι δραστηριότητες παρακολούθησης των ανεξάρτητων διευθυντών του διοικητικού συμβουλίου. - Το διοικητικό συμβούλιο και το συμβούλιο εποπτών πρέπει να συμμορφώνονται με τον κανονισμό ΟΑΠΙ. - Οι λειτουργίες συμμόρφωσης και εσωτερικής επισκόπησης πρέπει να είναι ανεξάρτητες. Αναλυτές πιστοληπτικής ικανότητας, μέτοχοι ή υπάλληλοι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων δεν πρέπει να συμμετέχουν στην έγκριση των μεθοδολογιών. - Η λειτουργία συμμόρφωσης πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους, και οι ρόλοι και οι αρμοδιότητές της πρέπει να είναι σαφείς. - Οι εσωτερικές διαδικασίες επικύρωσης και δοκιμαστικού εκ των υστέρων ελέγχου πρέπει να αποσαφηνιστούν και να περιγραφούν λεπτομερέστερα. - Η γνωστοποίηση της διαδικασίας αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας στον αξιολογούμενο φορέα δεν ήταν σύμφωνη με τον κανονισμό στις περιπτώσεις ορισμένων ΟΑΠΙ, και αύξησε τον κίνδυνο διαρροής εμπιστευτικών πληροφοριών ή άσκησης επιρροής επί της απόφασης του ΟΑΠΙ.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχεθήκαν από την ESMA.

Σύγκριση των ιστότοπων των εποπτών στην ΕΕ και τις ΗΠΑ

	ESMA (ενότητα που αφορά τους ΟΑΠΙ)	Ιστότοπος της SEC (ενότητα που αφορά το γραφείο αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας)
<p>1. Ύπαρξη των σχετικών κανονισμών και δυνατότητα πρόσβασης σε αυτούς:</p> <p>Ο Κώδικας Καλής Πρακτικής για τη Διαφάνεια στη Νομισματική και Χρηματοπιστωτική Πολιτική («Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies») του ΔΝΤ συνιστά τα κείμενα των σχετικών νομοθετικών πράξεων, καθώς και κάθε είδους γενικής εφαρμογής οδηγίες και κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδουν οι χρηματοοικονομικές αρχές¹ να είναι άμεσα διαθέσιμα στο κοινό.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Είναι διαθέσιμος μόνον ο κανονισμός ΟΑΠΙ (κανονισμός ΕΕ αριθ.1060/2009), καθώς και μία από τις τρεις τροποποιήσεις του. Δεν είναι διαθέσιμοι οι έξι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί που συμπληρώνουν τον κανονισμό ΟΑΠΙ. Ο εντοπισμός των κανονισμών δεν είναι ευχερής, καθώς δεν περιέχονται σε ειδική ενότητα. Ο χρήστης έχει δύο επιλογές: <ul style="list-style-type: none"> είτε να διατρέξει τα 180 έγγραφα που περιέχονται στην υπο-ενότητα για τους ΟΑΠΙ, χωρίς δυνατότητα φιλτραρίσματος, είτε να αγνοήσει την ενότητα για τους ΟΑΠΙ και να πραγματοποιήσει αναζήτηση μέσω της καρτέλας «Έγγραφα», με δυνατότητα χρήσης δύο φίλτρων (ένα εκ των οποίων δεν παρέχει δυνατότητα ταξινόμησης σε αλφαβητική σειρά). 	<ul style="list-style-type: none"> Στην ιστοσελίδα του γραφείου αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας υπάρχει ειδική ενότητα για τη «Νομοθεσία κινητών αξιών», που περιέχει συνδέσμους προς το σύνολο των κανονισμών που αφορούν τους NRSRO.
<p>2. Ύπαρξη των εκθέσεων των ΟΑΠΙ και δυνατότητα πρόσβασης σε αυτές:</p> <p>«Οι χρηματοοικονομικές αρχές οφείλουν να δημοσιεύουν περιοδικές εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνουν για την επίτευξη των γενικών στόχων τους»², καθώς και «περιοδική έκθεση σχετικά με σημαντικές εξελίξεις στον τομέα (ή τους τομείς) του χρηματοοικονομικού συστήματος για το οποία είναι αρμόδιες»³.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Υπάρχουν δύο είδη εκθέσεων: <ul style="list-style-type: none"> η ετήσια έκθεση της ESMA για την εποπτεία των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, εκθέσεις ad-hoc. Δεν υπάρχει ειδική ενότητα για τις εκθέσεις αυτές. Ο χρήστης έχει τις ίδιες δύο επιλογές: <ul style="list-style-type: none"> είτε να διατρέξει την ενότητα των εγγράφων που αφορούν τους ΟΑΠΙ, είτε να αγνοήσει την ενότητα για τους ΟΑΠΙ και να πραγματοποιήσει αναζήτηση μέσω της καρτέλας «Έγγραφα», χρησιμοποιώντας τα φίλτρα. 	<ul style="list-style-type: none"> Στην ιστοσελίδα του γραφείου αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας υπάρχει ειδική ενότητα για τις δημόσιες εκθέσεις (Public reports), οι οποίες ταξινομούνται ανά είδος: <ul style="list-style-type: none"> Εκθέσεις και μελέτες των υπαλλήλων Κατευθυντήριες γραμμές για τους υπαλλήλους Ετήσιες εκθέσεις προς το Κογκρέσο Ετήσιες εκθέσεις εξέτασης
<p>3. Δημοσίευση κατάστασης των εγγεγραμμένων ΟΑΠΙ:</p> <p>Στην ΕΕ, ο κανονισμός ΟΑΠΙ προβλέπει τα εξής: «Η ΕΑΚΑΑ (ESMA) δημοσιεύει στον δικτυακό τόπο της κατάλογο οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που έχουν εγγραφεί σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό»⁴.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Στην ειδική ενότητα «Κατάσταση των εγγεγραμμένων και πιστοποιημένων ΟΑΠΙ», οι χρήστες μπορούν να βρουν την επωνυμία του ΟΑΠΙ, την χώρα όπου εδρεύει, το καθεστώς του (εγγεγραμμένος, πιστοποιημένος), καθώς και την πραγματική ημερομηνία εγγραφής. 	<ul style="list-style-type: none"> Στην ειδική ενότητα «Division Resources», οι χρήστες μπορούν να βρουν τους εγγεγραμμένους NRSRO, καθώς και την ημερομηνία εγγραφής τους.

1 Ως «χρηματοοικονομικές αρχές» νοούνται οι θεσμικοί μηχανισμοί για τη ρύθμιση, την εποπτεία και την επίβλεψη των χρηματοοικονομικών συστημάτων και των συστημάτων πληρωμών, συμπεριλαμβανομένων αγορών και θεσμών, που αποσκοπούν στην προαγωγή της οικονομικής σταθερότητας, την αποδοτικότητα της αγοράς και την προστασία των καταναλωτών και των στοιχείων ενεργητικού των πελατών — Παράρτημα: Definitions of certain terms, Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles (Ορισμοί κάποιων όρων, Κώδικας Καλής Πρακτικής για τη Διαφάνεια στη Νομισματική και Χρηματοπιστωτική Πολιτική: Δήλωση αρχών), Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 1999.

2 Αρχή 6.3 του Κώδικα Καλής Πρακτικής για τη Διαφάνεια στη Νομισματική και Χρηματοπιστωτική Πολιτική: Δήλωση αρχών, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 1999.

3 Αρχή 7.1 του Κώδικα Καλής Πρακτικής για τη Διαφάνεια στη Νομισματική και Χρηματοπιστωτική Πολιτική: Δήλωση αρχών, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, 1999.

4 Άρθρο 18, παράγραφος 3.

	ESMA (ενότητα που αφορά τους ΟΑΠΙ)	Ιστότοπος της SEC (ενότητα που αφορά το γραφείο αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας)
<p>4. Δημοσίευση των ειδών αξιολογήσεων που εκδίδει κάθε ΟΑΠΙ:</p> <p>Στην ΕΕ, ο κανονισμός ΟΑΠΙ προβλέπει ότι στόχος του είναι η «ενίσχυση της ακεραιότητας, της διαφάνειας [...] των δραστηριοτήτων αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, συμβάλλοντας έτσι [...] στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, επιτυγχάνοντας παράλληλα υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και των επενδυτών».⁵ Η δημοσίευση των διαφορετικών ειδών αξιολογήσεων συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας των αξιολογήσεων της πιστοληπτικής ικανότητας.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Δεν υπάρχουν άμεσα διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τα είδη αξιολογήσεων που εκδίδουν επί του παρόντος οι ΟΑΠΙ. – Ωστόσο, οι χρήστες μπορούν να αναζητήσουν τις σχετικές πληροφορίες στην ετήσια έκθεση που δημοσιεύει η ESMA σχετικά με τους υπολογισμούς του μεριδίου της αγοράς για τους σκοπούς του άρθρου 8δ του κανονισμού ΟΑΠΙ. Εάν πρόκειται για μη ζητηθείσες αξιολογήσεις ή εάν ο ΟΑΠΙ δεν είχε έσοδα κατά το συγκεκριμένο έτος προερχόμενα από το συγκεκριμένο είδος αξιολόγησης, οι εν λόγω αξιολογήσεις δεν εμφανίζονται στην έκθεση. 	<ul style="list-style-type: none"> – Στην ενότητα που αφορά τους εγγεγραμμένους NRSRO, ο χρήστης μπορεί να βρει για καθέναν από αυτούς έγγραφο (order granting registration) στο οποίο αναφέρονται λεπτομερώς τα είδη αξιολογήσεων που εκδίδει κατά τον χρόνο της εγγραφής, καθώς και κάθε μεταγενέστερη απόσυρση.
<p>5. Δημοσίευση του εντύπου ή του υποδείγματος εγγραφής:</p> <p>Η άμεση πρόσβαση στο υπόδειγμα εγγραφής θα διευκόλυνε τους νέους ΟΑΠΙ να κατανοήσουν τη διαδικασία και θα αποτελούσε κίνητρο για την υποβολή αίτησης εγγραφής τους.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Το υπόδειγμα εγγραφής δεν είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο. – Η ομάδα ΟΑΠΙ αποστέλλει το υπόδειγμα κατόπιν επικοινωνίας του αιτούντα με την ESMA. 	<ul style="list-style-type: none"> – Το έντυπο εγγραφής NRSRO είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο και ο χρήστης μπορεί να το βρει εύκολα στην ενότητα «Examination Resources».
<p>6. Πρόσβαση στις γενικές κοινοποιήσεις των ΟΑΠΙ που προβλέπει η νομοθεσία:</p> <p>Οι ΟΑΠΙ οφείλουν να κοινοποιούν διάφορα είδη πληροφοριών. Παραδείγματος χάριν, στην ΕΕ, ο κανονισμός ΟΑΠΙ προβλέπει τη δημοσίευση ετήσιας έκθεσης διαφάνειας, η οποία περιέχει πληροφορίες σχετικά με τη νομική δομή και το ιδιοκτησιακό καθεστώς του οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, τους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου, στατιστικά στοιχεία για την κατανομή του προσωπικού, κ.λπ. Προκειμένου να αποτελεί χρήσιμη πηγή πληροφοριών και να βοηθή τους χρήστες των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας να μην «εμπιστεύονται τυφλά τις αξιολογήσεις αυτές» αλλά «να πραγματοποιούν τις δικές τους αναλύσεις και να επιδεικνύουν τη δέουσα επιμέλεια», οι επενδυτές πρέπει να είναι ενήμεροι για τις εν λόγω γενικές κοινοποιήσεις.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Στον ιστότοπο της ESMA δεν γίνεται καμία αναφορά στις προβλεπόμενες από τη νομοθεσία γενικές κοινοποιήσεις στους ιστότοπους των ΟΑΠΙ. 	<ul style="list-style-type: none"> – Οι NRSRO υποχρεούνται να δημοσιοποιούν ορισμένα τμήματα του εντύπου εγγραφής, καθώς και του εντύπου ετήσιας πιστοποίησης. Η ενότητα «Forms NRSRO» του ιστότοπου του γραφείου αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας περιέχει συνδέσμους προς τους ιστότοπους των επιμέρους ΟΑΠΙ, όπου οι χρήστες μπορούν να βρουν τα έντυπα αυτά.
<p>7. Κατευθυντήριες γραμμές για τους μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος (whistle-blowers):</p> <p>Η παροχή ειδικών πληροφοριών και καθοδήγησης προς μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος καθιστά ευκολότερη την ενημέρωση της ρυθμιστικής αρχής σχετικά με ενδεχόμενα παραπτώματα και/ή υπόνοιες παραβίασης των κανονισμών.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Δεν παρέχεται ειδική καθοδήγηση. Στην ενότητα για τους ΟΑΠΙ παρέχεται μία διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για την υποβολή ερωτημάτων: CRA-info@esma.europa.eu Η ίδια διεύθυνση μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την υποβολή καταγγελίας. 	<ul style="list-style-type: none"> – Παρέχεται σύνδεσμος προς τον ιστότοπο της υπηρεσίας για τους μάρτυρες δημόσιου συμφέροντος (Office of the Whistleblower), ο οποίος παρέχει πληθώρα πληροφοριών.

5 Αιτιολογική σκέψη 1.

Πηγή: ΕΕΣ.

Περίληψη

VI

Η ESMA έχει αποφασίσει συνειδητά να ασκεί εποπτεία βάσει κινδύνου, θεωρώντας ότι δεν είναι δυνατό μεν να εξαλειφθούν όλοι οι κίνδυνοι, οι εποπτικές ενέργειες όμως πρέπει να επιδιώκουν τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση εκείνων των κινδύνων που είναι πιο πιθανό να αποδειχθούν επιζήμιοι για τους επενδυτές και για την οικονομική σταθερότητα γενικότερα.

Η προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA σχεδιάστηκε με σκοπό τη διάθεση πόρων στους τομείς με τη μεγαλύτερη σημασία και υιοθετήθηκε μετά το πρώτο έτος της εποπτικής δραστηριότητάς της.

Έκτοτε, όλοι οι τομείς υψηλού κινδύνου που έχουν προσδιοριστεί για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (ΟΑΠΙ) υψηλού αντίκτυπου αντιμετωπίστηκαν είτε με τη διενέργεια ερευνών είτε με συνεχή εποπτεία.

Το πλαίσιο βάσει κινδύνου που εφαρμόζει η ESMA περιλαμβάνει τρεις αλληλεξαρτώμενες φάσεις:

- (i) προσδιορισμός και εκτίμηση κινδύνων·
- (ii) ιεράρχηση κινδύνων κατά προτεραιότητα· και
- (iii) προσδιορισμός των εποπτικών δράσεων για την αντιμετώπιση των κατά προτεραιότητα κινδύνων.

Το πλαίσιο αυτό έχει ως άξονα 13 δείκτες κινδύνου και κάθε χρόνο η ESMA διενεργεί στρατηγική άσκηση για τον καθορισμό του ετήσιου εποπτικού σχεδίου εργασίας στο οποίο τίθενται προτεραιότητες και αποφασίζονται οι δράσεις για το προσεχές έτος. Από το 2012 υπήρξαν συνολικά 39 περιπτώσεις στις οποίες ένας δείκτης κινδύνου προσδιορίστηκε ως υψηλού κινδύνου για τους ΟΑΠΙ υψηλού αντίκτυπου.

Τέσσερις από αυτούς τους κινδύνους αντιμετωπίστηκαν με συνεχή εποπτεία. Για τους άλλους 35 τομείς κινδύνου προτιμήθηκε η διενέργεια μεμονωμένης ή θεματικής έρευνας κατά το έτος μετά τη διαπίστωση του κινδύνου.

Το είδος της έρευνας (επιμέρους ή θεματική) εξαρτάται, μεταξύ άλλων παραγόντων, από την πολυπλοκότητα και τον βαθμό ιδιομορφίας του εντοπισθέντος κινδύνου. Επιπλέον, παρόλο που η έρευνα εστιάζει στους καταγεγραμμένους τομείς υψηλού κινδύνου, ο αλληλεξαρτώμενος χαρακτήρας των τομέων κινδύνου μπορεί να οδηγήσει στη συμπερίληψη τομέων κινδύνου οι οποίοι έχουν προσδιοριστεί ως χαμηλότερου κινδύνου στο πλαίσιο της έρευνας.

Εκτός της ετήσιας στρατηγικής άσκησης, η ESMA παρακολουθεί και αξιολογεί τους κινδύνους σε συνεχή βάση. Αν, πέραν της στρατηγικής άσκησης, παρατηρηθούν νέοι κίνδυνοι στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της ESMA (ανάλυση περιοδικών πληροφοριών, ανάλυση καταγγελιών, κοινοποιήσεις αλλαγών στους αρχικούς όρους εγγραφής, περιοδικές συνεντεύξεις, κ.λπ.) και της παρακολούθησης της αγοράς από την ESMA, θα διενεργηθεί (εκ νέου) ιεράρχηση των προτεραιοτήτων ώστε να διασφαλιστεί ότι οι πόροι θα διατεθούν στους κινδύνους που είναι πιο πιθανό να αποδειχθούν επιζήμιοι για τους επενδυτές και για την οικονομική σταθερότητα εν γένει.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι είναι ανάγκη να υπάρξει ένα πληρέστερο ιστορικό τεκμηρίωσης για την υποστήριξη της ιεράρχησης των κινδύνων καθ' όλη τη διάρκεια του έτους.

VII

Ο εποπτικός οδηγός και το εποπτικό εγχειρίδιο της ESMA εκπονήθηκαν με σκοπό να ορίσουν το εποπτικό πλαίσιο της ESMA και να περιγράψουν τις εποπτικές διαδικασίες και τα κοινά βήματα και αρχές που πρέπει να ακολουθούνται στο πλαίσιο αυτών των διαδικασιών.

Τα έγγραφα αυτά ορίζουν τα ελάχιστα υποχρεωτικά εποπτικά καθήκοντα προς εκτέλεση στη διάρκεια του έτους τα οποία είναι δυνατό να προγραμματιστούν. Ωστόσο, το ακριβές είδος των εποπτικών καθηκόντων και η συχνότητα άσκησης τους δεν μπορούν να καθοριστούν εκ των προτέρων λόγω της απρόβλεπτης φύσης ορισμένων εποπτικών δράσεων οι οποίες εξαρτώνται από τον μεταβαλλόμενο τύπο κινδύνου του κάθε οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας.

Η εποπτεία είναι από τη φύση της μια δυναμική διαδικασία και, σύμφωνα με το πλαίσιο της που έχει ως βάση τους κινδύνους, η ESMA πρέπει να προσαρμόζει τη στόχευση της εποπτικής δραστηριότητάς της στον εξελισσόμενο χαρακτήρα του κλάδου και των παρατηρούμενων κινδύνων. Για αυτόν τον λόγο, ο εποπτικός οδηγός και το εποπτικό εγχειρίδιο της ESMA συμπληρώνονται πλέον πάντοτε από: στρατηγικές και σχέδια εργασίας σε ετήσια βάση για τους ΟΑΠΙ υψηλότερου κινδύνου, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων που πρέπει να αναληφθούν εντός συγκεκριμένων προθεσμιών· περιοδικές συναντήσεις βάσει ενός κύκλου εμπλοκής ο οποίος καθορίζεται και γνωστοποιείται στους ΟΑΠΙ σε ετήσια βάση· και σχέδια του έργου για κάθε έρευνα.

Κατά την άποψη της ESMA όλα αυτά τα έγγραφα αποτελούν μια πλήρη δέσμη κανόνων και κατευθυντήριων γραμμών η οποία παρέχει την αναγκαία ευελιξία για την προσαρμογή της εποπτικής προσέγγισης της ESMA και τη χρήση των εποπτικών εργαλείων με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι το ιστορικό της ανάλυσης που διενεργεί βάσει των περιοδικών πληροφοριών που της διαβιβάζονται από τους ΟΑΠΙ θα μπορούσε να βελτιωθεί. Για τον λόγο αυτό, η μονάδα ΟΑΠΙ αναπτύσσει ένα νέο εργαλείο για σκοπούς συνεχούς παρακολούθησης των πληροφοριών και εκτίμησης κινδύνων. Το εργαλείο αυτό θα επιτρέπει την αποθήκευση των πληροφοριών και των αναλύσεων των εποπτών σε ειδικά έγγραφα μέσω της χρήσης δομημένων προτύπων, βελτιώνοντας έτσι τις πρακτικές τήρησης αρχείου τόσο για τη διενεργηθείσα ανάλυση όσο και για τους εντοπισθέντες κινδύνους.

Ωστόσο, η ESMA επισημαίνει ότι οι πρακτικές τήρησης αρχείου που καθιέρωσε τα τελευταία χρόνια λειτούργησαν υποστηρικτικά προς τις κανονιστικές υποχρεώσεις της και αντανακλούσαν τις εσωτερικές ανάγκες του οργανισμού. Παραδείγματος χάριν, αν και η ESMA δεν τεκμηριώνει εσωτερικά όλα τα ενδιάμεσα βήματα της ανάλυσης της στη διάρκεια των ερευνών, όλα τα πορίσματα και τα αποδεικτικά στοιχεία τεκμηριώνονται διεξοδικά στις επιστολές που απευθύνονται στους ΟΑΠΙ.

Συνεπώς, παρ' όλο που αναγνωρίζει ότι τα εργαλεία τεκμηρίωσης και παρακολούθησης που διαθέτει έχουν περιθώρια βελτίωσης, η ESMA πιστεύει ότι έχουν ως σήμερα λειτουργήσει αποτελεσματικά και ότι βοήθησαν την ESMA να τηρεί αρχείο των πληροφοριών που τεκμηριώνουν τη διαδικασία λήψης των αποφάσεών της.

VIII

Η ESMA έχει υιοθετήσει μια προσέγγιση βάσει κινδύνου, επιδιώκοντας την ιεράρχηση των εποπτικών δραστηριοτήτων ανάλογα με τους εντοπιζόμενους κινδύνους, με στόχο να διασφαλίζεται η αποτελεσματική και αποδοτική κατανομή των πόρων.

Οι συγκρούσεις συμφερόντων και οι μεθοδολογίες περιλαμβάνονται στους δείκτες κινδύνου που αξιολογούνται βάσει του πλαισίου κινδύνων της ESMA.

Η ESMA διενεργεί σε διαρκή βάση εκτίμηση του μεθοδολογικού κινδύνου στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας που ασκεί, συγκεντρώνοντας και αναλύοντας ένα ευρύ φάσμα πληροφοριών σχετικά με τις μεθοδολογίες. Στις περιπτώσεις που οι συγκεκριμένοι δείκτες κινδύνου προσδιορίστηκαν ως υψηλού κινδύνου σε ΟΑΠΙ, η ESMA τους κάλυψε με συστηματικό τρόπο μέσω των εποπτικών δράσεών της, όπως π.χ. η θεματική έρευνα με αντικείμενο τις μεθοδολογίες των τραπεζών στο πλαίσιο της οποίας η ESMA αξιολόγησε τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις για χρήση μεθοδολογιών οι οποίες είναι αυστηρές, συστηματικές, συνεχείς και υποκείμενες σε επαλήθευση.

Επίσης, η ESMA αξιολόγησε τη συμμόρφωση των μεθοδολογιών με τις απαιτήσεις του κανονισμού ΟΑΠΙ στο πλαίσιο και άλλων ερευνών, παρά το γεγονός ότι ο μεθοδολογικός κίνδυνος δεν ήταν το βασικό αντικείμενο και ότι ο βαθμός ανάλυσης διέφερε ανάλογα με το πεδίο της έρευνας. Το 2015 η ESMA διενήργησε επίσης έρευνα σχετικά με την επαλήθευση των μεθοδολογιών. Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 81-84.

Όσον αφορά τις συγκρούσεις συμφερόντων, ο κανονισμός ΟΑΠΙ στο σύνολό του σχεδιάστηκε με στόχο την αντιμετώπιση των φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων και η πλειονότητα των διατάξεων που θεσπίστηκαν βάσει του κανονισμού ΟΑΠΙ συνδέονται με το καθήκον του κάθε οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας να διασφαλίζει την ανεξαρτησία του έργου αξιολόγησης που επιτελεί (αποφυγή, εντοπισμός, διαχείριση και δημοσιοποίηση των συγκρούσεων). Από την έναρξη του εποπτικού έργου της, η ESMA επικέντρωσε σημαντικό μέρος της εποπτικής προσπάθειάς της στην αξιολόγηση των μέτρων που έχουν θεσπιστεί από τους ΟΑΠΙ για την αποφυγή των συγκρούσεων συμφερόντων. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των αλληλεπιδράσεων με τους ΟΑΠΙ και των πορισμάτων από τις έρευνες της ESMA σχετίζονται με τις διατάξεις του κανονισμού σχετικά με την ανεξαρτησία και την αποφυγή των συγκρούσεων συμφερόντων. Αυτό προκύπτει σαφώς και από τις δημοσιευμένες ετήσιες

εκθέσεις και τα προγράμματα εργασίας της ESMA, όπου η ESMA προσδιορίζει τους σημαντικότερους εποπτικούς κινδύνους στους οποίους θα επικεντρωθεί κατά τα προσεχή έτη και ενημερώνει για τα βασικά θέματα που αναδείχθηκαν στη διάρκεια προηγούμενων ερευνών. Στο ίδιο πνεύμα, οι δύο δημόσιες ανακοινώσεις που εξέδωσε η ESMA τον Ιούνιο 2014 και τον Ιούνιο 2015 αντίστοιχα αναφέρονται αμφότερες σε παραβάσεις των διατάξεων του κανονισμού ΟΑΠΙ όσον αφορά τα μέτρα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και την αποφυγή δυνητικών συγκρούσεων συμφερόντων. Για περισσότερες πληροφορίες, βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 87-89.

Με βάση όλα τα παραπάνω, η ESMA δηλώνει ικανοποιημένη για το γεγονός ότι διέθεσε τους αναγκαίους πόρους με στόχο την αντιμετώπιση των κινδύνων που εντοπίστηκαν σε σχέση με τις μεθοδολογίες και τις συγκρούσεις συμφερόντων. Η ESMA θα συνεχίσει να παρακολουθεί αυτούς τους τομείς και θα λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα στους τομείς όπου ανακύπτουν σημαντικοί κίνδυνοι.

X

Η εντολή της ESMA όσον αφορά το κεντρικό αρχείο (CEREP) βάσει του κανονισμού ΟΑΠΙ είναι η συλλογή των ιστορικών δεδομένων των επιδόσεων από κάθε οργανισμό αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ξεχωριστά και η διάθεσή τους στους χρήστες μέσω ενός κεντρικού δικτυακού τόπου.

Αν και το κεντρικό αρχείο δεν περιλαμβάνει εξαντλητικό κατάλογο όλων των πιθανών στατιστικών στοιχείων, οι χρήστες μπορούν στην πράξη, μέσω πολλαπλών ερωτήσεων, να έχουν πρόσβαση σε διάφορα πρόσθετα στατιστικά στοιχεία που χρησιμοποιούνται ευρέως στον κλάδο. Η προσέγγιση αυτή προτιμήθηκε επειδή η χρησιμότητα των στατιστικών στοιχείων είναι εξαιρετικά υποκειμενική από τη φύση της και εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τον τελικό στόχο ο οποίος μπορεί να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των χρηστών.

Η ESMA επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι μόνον τα δεδομένα που υποβάλλονται με επιτυχία σε εκτεταμένους ελέγχους επαλήθευσης, οι οποίοι είναι ενσωματωμένοι στο εργαλείο συλλογής δεδομένων (50 έλεγχοι στο επίπεδο 1 και 50 έλεγχοι στο επίπεδο 2) και σε συστηματικούς ελέγχους πληρότητας αποθηκεύονται στη βάση δεδομένων και, τελικά, διατίθενται στο κεντρικό αρχείο. Εκτός από τη διασφάλιση της ποιότητας των δεδομένων, η διαδικασία αυτή εξασφαλίζει την τυποποίηση και τη συγκρισιμότητα των υποβαλλόμενων δεδομένων, καθώς και τη συνεκτικότητα σε βάθος χρόνου.

Αφού τα δεδομένα υποβληθούν σε αυτούς τους αρχικούς ελέγχους και αποθηκευτούν στη βάση δεδομένων, διενεργούνται σε συνεχή βάση ειδικοί έλεγχοι με στόχο την περαιτέρω διασφάλιση της συνεκτικότητας και ποιότητας των δεδομένων. Το γεγονός ότι δεν υπάρχει συστηματική αντιπαράθεση με άλλες βάσεις δεδομένων αποτελεί άμεση συνέπεια της απουσίας κοινών αναγνωριστικών από τα δεδομένα του κεντρικού αρχείου. Το πρόβλημα θα λυθεί με τη λειτουργία της ευρωπαϊκής πλατφόρμας αξιολόγησης (European Rating Platform — ERP) καθώς το σχετικό κανονιστικό τεχνικό πρότυπο (ΚΤΠ) περιλαμβάνει την απαίτηση της αναφοράς — όπου αυτό έχει εφαρμογή — αναγνωριστικών γενικής χρήσης (όπως οι αναγνωριστικοί κωδικοί νομικών οντοτήτων — LEI, οι κωδικοί BIC, οι κωδικοί αριθμοί ISIN, κ.λπ.).

Επισημαίνεται επιπροσθέτως ότι, σε ειδικές περιπτώσεις και στο μέτρο του δυνατού, η ESMA επαληθεύει την εγκυρότητα των δεδομένων έναντι άλλων βάσεων δεδομένων.

XI α)

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι η τεκμηρίωση της αξιολόγησής της θα μπορούσε να βελτιωθεί ώστε να παρέχει όλα τα δεδομένα στα έγγραφα εργασίας της σχετικά με τη διενεργηθείσα αξιολόγηση και να διευκολύνει μια διαδρομή ελέγχου της ανάλυσής της.

XI β)

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

XI γ)

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα επικαιροποιήσει τον εποπτικό οδηγό και το εγχειρίδιό της όταν χρειαστεί, προκειμένου να συμπεριλάβει τη γνώση και την εμπειρία που έχει αποκομίσει.

Η ESMA παραμένει πεπεισμένη ότι, στο πλαίσιο των ερευνών, όλα τα συμπεράσματα και πορίσματα που υποβάλλονται στους ΟΑΠΙ, καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία είναι από κάθε άποψη τεκμηριωμένα.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι το αρχείο που τηρείται για τις διενεργούμενες αναλύσεις επί των περιοδικών πληροφοριών που λαμβάνονται από τους ΟΑΠΙ έχει περιθώρια βελτίωσης και προχωρά σε αναβάθμιση των πρακτικών τήρησης αρχείου που εφαρμόζει τόσο για τη διενεργούμενες αναλύσεις όσο και για τους εντοπιζόμενους κινδύνους. Ωστόσο, δεδομένου ότι ο αριθμός των εγγεγραμμένων ΟΑΠΙ παραμένει περιορισμένος, η ESMA κρίνει ότι στην παρούσα φάση δεν είναι αναγκαία η χρήση ειδικού εργαλείου ΤΠ.

ΧΙ δ)

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα συνεχίσει να διενεργεί τακτικές εκτιμήσεις του μεθοδολογικού κινδύνου στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της και θα αναλαμβάνει ειδικές εποπτικές δράσεις σε περίπτωση εντοπισμού κινδύνων, σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA.

ΧΙ ε)

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα συνεχίσει να αξιολογεί σε τακτική βάση τους κινδύνους που συνδέονται με πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της —συμπεριλαμβανομένων μέτρων και ελέγχων που έχουν θεσπιστεί από τους ΟΑΠΙ για την παρακολούθηση των χρηματιστηριακών δραστηριοτήτων και των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών των αναλυτών αξιολόγησης— και θα αναλαμβάνει ειδικές εποπτικές δράσεις όταν εντοπίζονται κίνδυνοι, σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA.

ΧΙ στ)

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που έχουν προσδιοριστεί από συγκεκριμένους ΟΑΠΙ στο πλαίσιο των εποπτικών καθηκόντων της. Η παροχή πρόσθετης καθοδήγησης για όλους τους ΟΑΠΙ σχετικά με τις απαιτήσεις κοινοποίησης θα εξεταστεί εφόσον συντρέχει λόγος και σύμφωνα με τον κανονισμό.

ΧΙ ζ)

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα συνεχίσει τον διάλογο με τα ενδιαφερόμενα μέρη με στόχο να βρεθούν τρόποι για την ενίσχυση του κεντρικού αρχείου ώστε να υποστηρίξει καλύτερα τις ανάγκες των χρηστών του.

ΧΙ η)

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Ο δικτυακός τόπος της ESMA είναι αυτή τη στιγμή υπό αναβάθμιση. Η νέα μορφή του θα ενσωματώνει τις βελτιώσεις που προτείνει η παρούσα σύσταση.

Μέρος Ι — Εγγραφή και περιφερειακές δραστηριότητες

27

Η ESMA αναθέτει παγίως την εξέταση κάθε αίτησης εγγραφής σε δύο τουλάχιστον αξιολογητές ώστε να διασφαλίζεται η αρχή των «τεσσάρων οφθαλμών». Επιπλέον, κάθε απόφαση σχετικά με ελλείψεις, πληρότητα ή συμμόρφωση (εγγραφή ή απόρριψη) υποβάλλεται σε έλεγχο μέσω μιας διαδικασίας έγκρισης στην οποία συμμετέχουν ο συντονιστής των αιτήσεων εγγραφής, ο επικεφαλής της ομάδας, ο προϊστάμενος της μονάδας ΟΑΠΙ και ο εκτελεστικός διευθυντής της ESMA.

Το γεγονός ότι τουλάχιστον δύο αξιολογητές έχουν εξετάσει έναν φάκελο εγγραφής αποδεικνύεται από την εσωτερική αλληλογραφία της ESMA και από το σύνολο της επίσημης αλληλογραφίας με τους αιτούντες.

Η διενέργεια της διαδικασίας έγκρισης αποδεικνύεται από την εσωτερική αλληλογραφία της ESMA. Επιπροσθέτως, οι αποφάσεις που αφορούν ελλείψεις ή πληρότητα της αίτησης φέρουν την υπογραφή του εκτελεστικού διευθυντή της ESMA ενώ οι αποφάσεις εγγραφής και απόρριψης εγκρίνονται επισήμως από το συμβούλιο εποπτών της ESMA και υπογράφονται από τον πρόεδρο της ESMA.

Ωστόσο, η ESMA αναγνωρίζει ότι η τεκμηρίωση των εσωτερικών πρακτικών της έχει περιθώρια βελτίωσης.

Κοινή απάντηση στα σημεία 28-29

Από την ημερομηνία ανάληψης της εποπτείας των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας τον Ιούλιο 2011 και έως τον Σεπτέμβριο 2015, η ESMA αξιολόγησε 17 αιτήσεις εγγραφής. 4 αιτούντες απέσυραν την αίτησή τους, 6 αιτήσεις απορρίφθηκαν ενώ εγκρίθηκε η εγγραφή 7 οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας.

Στη διάρκεια της φάσης που άπτεται της συμμόρφωσης η ESMA αξιολογεί όλες τις συναφείς διατάξεις βάσει του κανονισμού ΟΑΠΙ συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης για χρήση μεθοδολογιών που είναι αυστηρές, συστηματικές, συνεχείς και υποκείμενες σε επικύρωση. Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 447/2012 της Επιτροπής [το κανονιστικό τεχνικό πρότυπο (ΚΤΠ) για τις μεθοδολογίες] παρέχει στην ESMA το πλαίσιο για την αξιολόγηση αυτών των απαιτήσεων.

Η κάθε απαίτηση αξιολογείται ξεχωριστά και η ESMA λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τη συγκεκριμένη υπό αξιολόγηση μεθοδολογία αλλά και όλα τα άλλα έγγραφα που έχει υποβάλει ο αιτών όπως οι πολιτικές και οι διαδικασίες που διέπουν τη διαδικασία αξιολόγησης και τα αποτελέσματα από την επικύρωση της μεθοδολογίας που διενήργησε ο αιτών. Εάν η ESMA θεωρεί ότι χρειάζεται πρόσθετες πληροφορίες για να διενεργήσει την ανάλυσή της, αιτείται αυτές τις πληροφορίες στο πλαίσιο της φάσης που άπτεται της συμμόρφωσης.

Κατά την άποψη της ESMA τα έγγραφα που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο των διαδικασιών εγγραφής τής επέτρεψαν να αξιολογήσει πλήρως όλες τις απαιτήσεις που προβλέπονται στον κανονισμό ΟΑΠΙ και στο ΚΤΠ για τις μεθοδολογίες.

Ως προς αυτό, η ESMA δεν επικεντρώθηκε μόνο στην αξιολόγηση της αυστηρότητας των μεθοδολογιών κατά τη διαδικασία εγγραφής αλλά προέβη σε αξιολόγηση όλων των συναφών διατάξεων.

Για παράδειγμα, η ESMA απέρριψε μια σειρά αιτήσεων εγγραφής λόγω μη συμμόρφωσης με τις εξής απαιτήσεις: αυστηρότητα (3 περιπτώσεις)· συστηματικότητα (2 περιπτώσεις)· υποβολή σε επικύρωση (4 περιπτώσεις).

Οι αριθμοί αυτοί δείχνουν ότι η πιο συχνή αιτία απόρριψης των αιτήσεων εγγραφής λόγω μη συμμόρφωσης με τα άρθρα του ΚΤΠ για τις μεθοδολογίες ήταν η μη συμμόρφωση με τη διάταξη για χρήση μεθοδολογιών που υπόκεινται σε επικύρωση.

Όσον αφορά την τεκμηρίωση της ανάλυσής της, η ESMA εφάρμοσε τις διατάξεις του κανονισμού ΟΑΠΙ. Το άρθρο 18 του κανονισμού ΟΑΠΙ ορίζει ότι σε περίπτωση που η ESMA αρνηθεί την εγγραφή ενός οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, οφείλει να αιτιολογήσει αυτή την αρνητική απόφαση· έτσι, η ESMA τεκμηρίωσε πλήρως την αξιολόγησή της στις αποφάσεις απόρριψης που ενέκρινε το Συμβούλιο Εποπτών της.

Ωστόσο, η ESMA παραδέχεται ότι —παρά το γεγονός ότι δεν απαιτείται από τον κανονισμό ΟΑΠΙ— η τεκμηρίωση της αξιολόγησής της θα μπορούσε να βελτιωθεί ώστε να παρέχει όλα τα δεδομένα στα έγγραφα εργασίας της σχετικά με τη διενεργηθείσα αξιολόγηση και να διευκολύνει μια διαδρομή ελέγχου της ανάλυσής της.

30

Σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού ΟΑΠΙ, η ESMA δεν μπορεί να επιβάλλει απαιτήσεις σχετικά με την εγγραφή εφόσον δεν προβλέπονται στον κανονισμό. Συνεπώς, η ESMA δεν μπορεί απαιτήσει μια προκαθορισμένη δέσμη πληροφοριών ή να ορίσει έναν ελάχιστο αποδεκτό βαθμό λεπτομέρειας. Ωστόσο, η ESMA επισημαίνει ότι σε περιπτώσεις στις οποίες έκρινε ότι χρειαζόταν πρόσθετες πληροφορίες για τη διεξαγωγή της αξιολόγησης συμμόρφωσης, υπέβαλε σχετικό αίτημα για πληροφορίες στο πλαίσιο της διαδικασίας εγγραφής.

Όσον αφορά τις διαφορές στον βαθμό λεπτομέρειας της τεκμηρίωσης των μεθοδολογιών, η ESMA υπογραμμίζει ότι οι φάκελοι εγγραφής που εξετάστηκαν αφορούσαν διάφορους ΟΑΠΙ οι οποίοι δραστηριοποιούνταν σε διαφορετικούς τομείς. Το περιεχόμενο των μεθοδολογιών είναι εξ ορισμού διαφορετικό μεταξύ των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και —στο πλαίσιο του ίδιου οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας— μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών στοιχείων ενεργητικού και ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν περιλαμβάνει διάταξη η οποία απαιτεί από τους ΟΑΠΙ να καταρτίζουν τις μεθοδολογίες τους σύμφωνα με ένα προκαθορισμένο μορφότυπο.

Όσον αφορά την πιθανή απουσία από τις μεθοδολογίες ορισμένων πληροφοριών που προβλέπονται στο ΚΤΠ (π.χ. προτυποποίηση ή ποσοτικές τεχνικές, δήλωση της σημασίας κάθε ποιοτικού ή ποσοτικού παράγοντα, κ.λπ.), το ΚΤΠ δεν θεσπίζει κανονιστικές απαιτήσεις κοινοποίησης αλλά διατυπώνει κανόνες οι οποίοι πρέπει να χρησιμοποιούνται από την ESMA στην αξιολόγηση συμμόρφωσης των μεθοδολογιών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας με τις απαιτήσεις που ορίζονται στο άρθρο 8 παράγραφος 3 του κανονισμού ΟΑΠΙ. Όσον αφορά τις εν λόγω απαιτήσεις, εκτός από τις πληροφορίες που διατίθενται δημοσίως, η ESMA είχε στη διάθεσή της το σύνολο των εσωτερικών εγγράφων των ΟΑΠΙ, γεγονός που της έδωσε τη δυνατότητα να αξιολογήσει αν η μεθοδολογία πληρούσε τις προδιαγραφές του ΚΤΠ.

Τέλος, αναφορικά με τον συγκεκριμένο φάκελο εγγραφής, η ESMA παρέλαβε τις πληροφορίες σχετικά με την προτυποποίηση και τις ποσοτικές τεχνικές στο στάδιο της προεγγραφής, αλλά, πράγματι οι πληροφορίες αυτές δεν περιλαμβάνονταν στον φάκελο εγγραφής που εξετάστηκε.

Κοινή απάντηση στα σημεία 31-34

Η ESMA ασκεί περιφερειακές δραστηριότητες από την ημέρα της σύστασής της και, παράλληλα με τις κοινοποιήσεις από τις εθνικές αρμόδιες αρχές (ΕΑΑ), διενεργεί σε τακτική βάση ανεξάρτητες αναλύσεις.

Η ESMA βρίσκεται σε επαφή με αρκετούς δυνητικούς φορείς παροχής αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και η πλειονότητα αυτών των οργανισμών είχαν εντοπιστεί απευθείας από την ESMA. Η δραστηριότητα αυτή έδωσε στην ESMA τη δυνατότητα να εντοπίσει εγκαίρως εταιρείες οι οποίες έπρεπε να εγγραφούν ως ΟΑΠΙ.

Κατά την άποψη της ESMA, αμφότερες οι δραστηριότητες —εσωτερική αξιολόγηση της ESMA και συμβολή των ΕΑΑ— είναι εξίσου σημαντικές.

Κάποιοι από τους εντοπισθέντες οργανισμούς ασκούσαν πράγματι δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΟΑΠΙ και εγγράφηκαν κατόπιν τούτου ως ΟΑΠΙ. Όλοι αυτοί οι οργανισμοί είχαν εντοπιστεί πριν από τη δημοσίευση των κατευθυντήριων γραμμών της ESMA σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού ΟΑΠΙ στις 30 Ιουλίου 2013. Σε αυτές, η ESMA καθιστούσε σαφές σε όλους ότι η έκδοση αξιολογήσεων από μη εγγεγραμμένους οργανισμούς συνιστά παράβαση του κανονισμού ΟΑΠΙ για την οποία η ESMA δικαιούται να επιβάλει πρόστιμο. Η ESMA δεν έχει ασκήσει ως σήμερα αυτό το δικαίωμα επειδή δεν εντόπισε καμία εταιρεία που να ασκεί δραστηριότητες αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας μετά από τη δημοσίευση των κατευθυντήριων γραμμών.

Κοινή απάντηση στα σημεία 35-40

Η ESMA επισημαίνει ότι είναι υπεύθυνη αποκλειστικά για την εγγραφή και την εποπτεία των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην ΕΕ και ότι η λειτουργία του Ευρωσυστήματος βρίσκεται εκτός της εντολής της ESMA.

Το αποτέλεσμα της διαδικασίας εγγραφής της ESMA δεν έχει κανέναν αντίκτυπο στους κανόνες που ρυθμίζουν την αποδοχή των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας στο Ευρωσύστημα.

Μέρος II — Προγραμματισμός και διαχείριση κινδύνων

48

Το πλαίσιο της ESMA είναι έτσι σχεδιασμένο ώστε κάτω από κάθε κατηγορία κινδύνων να απαριθμούνται οι βασικές εντοπισθείσες ανησυχίες. Συνήθως, η πιο σημαντική ανησυχία είναι εκείνη που στη συνέχεια θα αποτελέσει το έναυσμα για τη συνολική αξιολόγηση ενός συγκεκριμένου τομέα κινδύνου. Επιπλέον, τεκμηριώνονται όλοι οι εντοπιζόμενοι κίνδυνοι.

49

Το κατά πόσο αναλύθηκαν όλα τα απαραίτητα έγγραφα, και με ποια αποτελέσματα, ελέγχεται συστηματικά στη διάρκεια διμερών συζητήσεων μεταξύ της αρμόδιας ομάδας κινδύνων και του εποπτικού προσωπικού. Ωστόσο, η ESMA παραδέχεται ότι δεν υπάρχει επίσημη τεκμηρίωση αυτής της αλληλεπίδρασης.

50

Οι προτάσεις για τη βασική στρατηγική ανάλυση που διεξάγεται σε ετήσια τουλάχιστον βάση τεκμηριώνονται στα δελτία επιδόσεων. Ο λόγος για τη μη τεκμηρίωση μιας αλλαγής στην εκτίμηση κινδύνων η οποία μπορεί να επέλθει μετά τις συναντήσεις ελέγχου συνοχής ανάμεσα στην αρμόδια ομάδα κινδύνων και στην εποπτική ομάδα είναι ότι οι συναντήσεις αυτές εντάσσονται στη φάση οριστικοποίησης της κατάρτισης του πίνακα κινδύνων.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι είναι ανάγκη να υπάρξει πληρέστερη διαδρομή ελέγχου για την υποστήριξη της ιεράρχησης των κινδύνων καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Προς τούτο, η ESMA αναπτύσσει ένα νέο αρχείο αποθήκευσης που είναι σχεδιασμένο έτσι ώστε καταγράφει τις αλλαγές στην εκτίμηση κινδύνων σε διαρκή βάση.

Κοινή απάντηση στα σημεία 52-53

Η προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA υιοθετήθηκε μετά το πρώτο έτος της εποπτικής δραστηριότητάς της. Έκτοτε, όλοι οι τομείς υψηλού κινδύνου που έχουν προσδιοριστεί για τους ΟΑΠΙ υψηλού αντίκτυπου αντιμετωπίστηκαν είτε με τη διενέργεια ερευνών είτε με συνεχή εποπτεία.

Το πλαίσιο βάσει κινδύνου της ESMA περιλαμβάνει τρεις αλληλεξαρτώμενες φάσεις: i) προσδιορισμός και εκτίμηση κινδύνων· ii) ιεράρχηση κινδύνων κατά προτεραιότητα· και iii) προσδιορισμός των εποπτικών δράσεων για την αντιμετώπιση των κατά προτεραιότητα κινδύνων. Το πλαίσιο αυτό έχει ως άξονα 13 δείκτες κινδύνου και τουλάχιστον μία φορά τον χρόνο η ESMA διενεργεί στρατηγική άσκηση με σκοπό τον καθορισμό του ετήσιου εποπτικού σχεδίου εργασίας στο οποίο τίθενται οι προτεραιότητες και αποφασίζονται οι δράσεις για το προσεχές έτος.

Από το 2012 υπήρξαν συνολικά 39 περιπτώσεις στις οποίες ένας δείκτης κινδύνου προσδιορίστηκε ως υψηλού κινδύνου για τους 4 ΟΑΠΙ υψηλού αντίκτυπου.

Τέσσερις από αυτούς τους κινδύνους αντιμετωπίστηκαν με συνεχή εποπτεία. Για τους άλλους 35 τομείς κινδύνου προτιμήθηκε η διενέργεια μεμονωμένης ή θεματικής έρευνας κατά το έτος μετά τη διαπίστωση του κινδύνου.

Το είδος της έρευνας (επιμέρους ή θεματική) εξαρτάται, μεταξύ άλλων παραγόντων, από την πολυπλοκότητα και τον βαθμό ιδιομορφίας του εντοπισθέντος κινδύνου. Επιπλέον, παρόλο που η έρευνα εστιάζει στους καταγεγραμμένους τομείς υψηλού κινδύνου, ο αλληλεξαρτώμενος χαρακτήρας των τομέων κινδύνου μπορεί να οδηγήσει στη συμπερίληψη τομέων κινδύνου οι οποίοι έχουν προσδιοριστεί ως χαμηλότερου κινδύνου στο πλαίσιο της έρευνας.

Για παράδειγμα, η ESMA προχώρησε στη διενέργεια έρευνας σχετικά με τις αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας των διαρθρωμένων χρηματοπιστωτικών μέσων λόγω του υψηλού κινδύνου που εντοπίστηκε στην κατηγορία κινδύνου η οποία συνδέεται με τον κίνδυνο χαρτοφυλακίου. Ωστόσο, για να έχει ολοκληρωμένη εικόνα της συγκεκριμένης κατηγορίας στοιχείων ενεργητικού και των συναφών πρακτικών που υιοθετούνται από τους ΟΑΠΙ, η ESMA υποχρεώθηκε να εξετάσει όλες τις πτυχές που διέπουν τη διαδικασία αξιολόγησης, με αποτέλεσμα, όπως είναι φυσικό, να συμπεριληφθούν πτυχές οι οποίες καλύπτονταν από άλλους δείκτες κινδύνου (π.χ. τη διάθεση πόρων στη δραστηριότητα παρακολούθησης των αξιολογήσεων, τις πληροφορίες που χρησιμοποιούνται στη διάρκεια της διαδικασίας των αξιολογήσεων, καθώς και την εφαρμογή και επανεξέταση των σχετικών μεθοδολογιών).

Εκτός από τη διενέργεια της ετήσιας στρατηγικής άσκησης, η ESMA παρακολουθεί και αξιολογεί τους κινδύνους σε συνεχή βάση. Αν, πέραν της στρατηγικής άσκησης, παρατηρηθούν νέοι κίνδυνοι στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της ESMA (ανάλυση περιοδικών πληροφοριών, ανάλυση καταγγελιών, κοινοποιήσεις αλλαγών στους αρχικούς όρους εγγραφής, περιοδικές συνεντεύξεις, κ.λπ.) και της παρακολούθησης της αγοράς από την ESMA, θα διενεργηθεί (εκ νέου) ιεράρχηση των προτεραιοτήτων ώστε να διασφαλιστεί ότι οι πόροι θα διατεθούν στους κινδύνους που είναι πιο πιθανό να αποδειχθούν επιζήμιοι για τους επενδυτές και για την οικονομική σταθερότητα εν γένει.

54

Η ESMA οργάνωσε παλαιότερη έρευνά της με άξονα τις αξιολογήσεις συγκεκριμένων κατηγοριών στοιχείων ενεργητικού, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι η έρευνα δεν εστίασε στις πτυχές επιχειρηματικού κινδύνου που εντοπίστηκαν μέσω του πλαισίου εκτίμησης κινδύνων. Απεναντίας, συγκεκριμένες κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού (οι οποίες διαπιστώνεται ότι είναι σημαντικές στην εκτίμηση περιβαλλοντικού κινδύνου / κινδύνου χαρτοφυλακίου) χρησιμοποιούνται για τη συγκρότηση ενός δείγματος με συνοχή και νόημα το οποίο επιτρέπει στην έρευνα να αξιολογήσει τους βασικούς κινδύνους που εντοπίζονται για τον συναφή ή συναφείς

ΟΑΠΙ. Επίσης, ενώ η ESMA μπορεί να πραγματοποιήσει αναλυτική εκτίμηση ενός συγκεκριμένου κινδύνου για μια ειδική κατηγορία στοιχείων ενεργητικού, το σχέδιο επανορθωτικής δράσης συνήθως προβλέπει τη διόρθωση των συναφών ζητημάτων που παρατηρούνται σε όλες τις κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού, και όχι μόνο στην κατηγορία που αποτέλεσε αντικείμενο της έρευνας.

55

Η ESMA έχει αποφασίσει συνειδητά να ασκεί εποπτεία βάσει κινδύνου, θεωρώντας ότι δεν είναι δυνατό μεν να εξαλειφθούν όλοι οι κίνδυνοι, η εποπτεία, όμως, πρέπει να επιδιώκει τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση εκείνων των κινδύνων που είναι πιο πιθανό να αποδειχθούν επιζήμιοι για τους επενδυτές και για την οικονομική σταθερότητα.

Μέρος III — Εποπτεία

Κοινή απάντηση στα σημεία 63-64

Η ESMA επισημαίνει ότι ο εποπτικός οδηγός και το εποπτικό εγχειρίδιο της ESMA εκπονήθηκαν με σκοπό να ορίσουν το εποπτικό πλαίσιο της ESMA και να περιγράψουν τις εποπτικές διαδικασίες και τα κοινά βήματα και αρχές που πρέπει να ακολουθούνται στο πλαίσιο αυτών των διαδικασιών. Τα έγγραφα αυτά ορίζουν τα ελάχιστα υποχρεωτικά εποπτικά καθήκοντα που θα εκτελεστούν στη διάρκεια του έτους τα οποία είναι δυνατό να προγραμματιστούν εκ των προτέρων.

Η ESMA πιστεύει ότι το ακριβές είδος των εποπτικών καθηκόντων και η συχνότητα άσκησής τους δεν μπορούν να καθοριστούν στα έγγραφα αυτά λόγω της απρόβλεπτης φύσης ορισμένων εποπτικών δραστηριοτήτων οι οποίες εξαρτώνται από τον τύπο κινδύνου του κάθε οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Για αυτόν τον λόγο, ο εποπτικός οδηγός και το εποπτικό εγχειρίδιο της ESMA συμπληρώνονται πλέον πάντοτε από: στρατηγικές και σχέδια εργασίας σε ετήσια βάση για τους ΟΑΠΙ υψηλότερου κινδύνου, συμπεριλαμβανομένων των δράσεων που πρέπει να αναληφθούν εντός συγκεκριμένων προθεσμιών· περιοδικές συναντήσεις βάσει ενός κύκλου εμπλοκής ο οποίος καθορίζεται και κοινοποιείται στους ΟΑΠΙ σε ετήσια βάση και σχέδια του έργου για κάθε έρευνα.

Η ESMA πιστεύει ότι περαιτέρω ενέργειες και η αυστηρή θεσμοθέτηση των εποπτικών καθηκόντων και των χρονοδιαγραμμάτων τους — με τη συμπερίληψή τους στους οδηγούς και στα εγχειρίδια — θα περιορίζαν δυσάρεστα την αποτελεσματικότητα του εποπτικού έργου της.

65

Η ESMA επισημαίνει ότι πρόσφατα εκπόνησε ξεχωριστά εποπτικά σχέδια για τους ΟΑΠΙ που θεωρούνται υψηλότερου κινδύνου.

Ωστόσο, και πριν από την καθιέρωση των ξεχωριστών εποπτικών σχεδίων, η ESMA πάντα κατάρτιζε σε ετήσια βάση το χρονοδιάγραμμα των τακτικών εποπτικών ελέγχων. Για παράδειγμα, η συχνότητα των συναντήσεων στο πλαίσιο του κύκλου εμπλοκής καθοριζόταν σε ετήσια βάση και γνωστοποιούνταν στους αντίστοιχους ΟΑΠΙ. Κατά τον ίδιο τρόπο, η ανάλυση των περιοδικών πληροφοριών που υπέβαλαν οι ΟΑΠΙ προγραμματιζόταν με βάση τον χρόνο υποβολής και η σχετική ανάλυση καταχωριζόταν σε ειδικό φάκελο.

Ωστόσο, ορισμένες φορές η επικοινωνία με τους ΟΑΠΙ πραγματοποιείται μόνον εάν η ESMA χρειάζεται περαιτέρω διευκρινίσεις ή αν μεσολαβήσει συγκεκριμένο συμβάν — π.χ. κοινοποιήσεις από τους ΟΑΠΙ, υποβολή καταγγελιών, συζητήσεις μετά την ανάλυση των περιοδικών πληροφοριών — και, κατά συνέπεια δεν είναι δυνατό να προγραμματίζεται εκ των προτέρων.

Η ESMA πιστεύει ότι η εποπτική προσέγγισή της πρέπει να παραμείνει επαρκώς ευέλικτη έτσι ώστε η συχνότητα και η ένταση της επικοινωνίας με τους ΟΑΠΙ να προσαρμόζονται στις εξελίξεις ή στους παρατηρούμενους κινδύνους.

66

Η ESMA πιστεύει ότι πρέπει να επιλέγει το εποπτικό εργαλείο που θεωρεί ως το πιο αποτελεσματικό για την επίτευξη των εποπτικών στόχων της.

Στο παρελθόν η ESMA χρησιμοποίησε καταλόγους ελέγχου και ερωτηματολόγια, όπου ήταν ενδεδειγμένο, για τη διεξαγωγή των ελέγχων της. Ωστόσο, η ESMA θεωρεί ότι οι κατάλογοι ελέγχου είναι ένα εργαλείο το οποίο λειτουργεί αποτελεσματικά μόνο για ορισμένες εποπτικές δραστηριότητες.

Η ESMA προσπαθεί συνεχώς να αναβαθμίσει τις εποπτικές πρακτικές της, λαμβάνοντας υπόψη και τις πρακτικές άλλων εποπτικών φορέων. Ωστόσο, οι συγκρίσεις με τα εποπτικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται από τις ΕΑΑ πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές όσον αφορά την εντολή, τους εποπτικούς στόχους, τη φύση του εποπτευόμενου κλάδου και τον αριθμό των εποπτευόμενων οργανισμών.

67

Η ESMA αναγνωρίζει ότι το ιστορικό της ανάλυσης που διενεργεί βάσει των περιοδικών πληροφοριών που της διαβιβάζονται από τους ΟΑΠΙ θα μπορούσε να βελτιωθεί. Για τον λόγο αυτό, η ESMA αναπτύσσει ένα νέο εργαλείο για σκοπούς συνεχούς παρακολούθησης των πληροφοριών και εκτίμησης κινδύνων. Το εργαλείο αυτό θα επιτρέπει την αποθήκευση των πληροφοριών και των αναλύσεων των εποπτών σε ειδικά έγγραφα μέσω της χρήσης δομημένων προτύπων, βελτιώνοντας έτσι τις πρακτικές τήρησης αρχείου τόσο για τη διενεργηθείσα ανάλυση όσο και για τους εντοπισθέντες κινδύνους.

68

Η ESMA πιστεύει ότι ο «φάκελος κριτηρίων» έχει ως σήμερα συμβάλλει αποτελεσματικά στην εξασφάλιση της συνεκτικότητας των αποφάσεών της. Ενώ συμφωνεί ότι η τεκμηρίωση έχει περιθώρια βελτίωσης, η ESMA επισημαίνει ότι η εποπτεία των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ξεκίνησε μόλις στα τέλη του 2011 και ότι, μόνον όταν είχε πλέον μεσολαβήσει επαρκής αριθμός αποφάσεων, αισθάνθηκε την ανάγκη να αρχίσει να αναπτύσσει μια πιο δομημένη βάση δεδομένων. Μετά από τέσσερα έτη εποπτικών δραστηριοτήτων, οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στον φάκελο δημιούργησαν μια κρίσιμη μάζα και η ESMA ανέπτυξε πρόσφατα ένα εργαλείο Wiki με σκοπό τη διευκόλυνση της αποτελεσματικής χρήσης αυτών των πληροφοριών.

Κοινή απάντηση στα σημεία 69-72

Η ESMA αναγνωρίζει ότι το ιστορικό της ανάλυσης που διενεργεί βάσει των περιοδικών πληροφοριών που της διαβιβάζονται από τους ΟΑΠΙ θα μπορούσε να βελτιωθεί και, όπως αναφέρεται στα προηγούμενα σημεία, αναπτύσσει ένα νέο εργαλείο για σκοπούς συνεχούς παρακολούθησης των πληροφοριών και εκτίμησης κινδύνων.

Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει πλήρης τεκμηρίωση για όλες τις δραστηριότητες, τα έγγραφα εργασίας της ESMA περιέχουν, ωστόσο, τα στοιχεία της διενεργηθείσας ανάλυσης. Ως προς αυτό, η ESMA επισημαίνει ότι λειτουργεί με περιορισμένους πόρους και ότι ο χρόνος που διατίθεται στην τεκμηρίωση πρέπει να χαρακτηρίζεται από αναλογικότητα.

Η ESMA διενήργησε εκτίμηση για το κατά πόσο η δημιουργία ειδικού συστήματος ΤΠ θα ήταν επωφελής και στάθμισε αυτά τα οφέλη έναντι των δαπανών εγκατάστασης και συντήρησης. Με δεδομένο ότι ο αριθμός των εγγεγραμμένων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας παραμένει περιορισμένος, η ESMA κρίνει ότι στην παρούσα φάση δεν είναι αναγκαία η χρήση ειδικού εργαλείου ΤΠ και πιστεύει ότι η σύγκριση με τις ΕΑΑ δεν είναι αναλογική με βάση τον αριθμό των εγγεγραμμένων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και το μέγεθος της εποπτικής ομάδας της ESMA σε σύγκριση με τους αντίστοιχους αριθμούς για τις περισσότερες ΕΑΑ.

73

Η ESMA αναλύει και παρακολουθεί συστηματικά όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται στο πλαίσιο των ερευνών της. Τα έγγραφα εργασίας της δείχνουν ότι όλες οι συναφείς πληροφορίες συλλέγονται συστηματικά τόσο στην πορεία των ερευνών όσο και ως μέρος των σχεδίων επανορθωτικής δράσης.

Η ESMA δεν τεκμηριώνει όλα τα ενδιάμεσα βήματα της ανάλυσης της πρόκειται για μια συνειδητή απόφαση η οποία λαμβάνει υπόψη ότι η ESMA διαθέτει περιορισμένο αριθμό πόρων και πρέπει να τους χρησιμοποιεί με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Ωστόσο, τα αποτελέσματα των ερευνών, καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία τεκμηριώνονται πλήρως στις επιστολές που απευθύνονται στους ΟΑΠΙ. Υπ' αυτή την έννοια, η ESMA τηρεί επαρκές αρχείο προς απόδειξη και διασφάλιση του γεγονότος ότι τα συμπεράσματα των ερευνών υποστηρίζονται από ενδελεχή ανάλυση των συλλεγμένων στοιχείων.

74

Οι επιστολές προς τους ΟΑΠΙ συντάσσονται σύμφωνα με τον εποπτικό οδηγό της, ο οποίος δεν προβλέπει παραπομπή στα άρθρα και στις παραγράφους του κανονισμού ΟΑΠΙ απ' όπου προέρχεται κάθε πόρισμα.

Η ESMA πιστεύει ότι οι επιστολές και τα σχέδια επανορθωτικής δράσης προσδιορίζουν σαφώς τους σχετικούς τομείς μη συμμόρφωσης και δεν θεωρεί ότι η ρητή αναφορά του εφαρμοζόμενου άρθρου του κανονισμού ΟΑΠΙ για κάθε πόρισμα συνιστά προστιθέμενη αξία.

75

Οι πίνακες παρακολούθησης αποτελούν εσωτερικά έγγραφα της ESMA· καταρτίζονται με βάση τυποποιημένο μορφότυπο σε όλες τις έρευνες και τα αποδεικτικά στοιχεία αποθηκεύονται συστηματικά σε ειδικούς φακέλους. Ωστόσο, η τυποποίηση μπορεί να αφορά μόνο το χρησιμοποιούμενο μορφότυπο· οι αναλύσεις και τα σχόλια που περιλαμβάνονται στους πίνακες διαφέρουν ως προς το περιεχόμενο ανάλογα με το αναλυόμενο θέμα.

80

Η ESMA παραδέχεται ότι στον κανονισμό ΟΑΠΙ υπάρχει ένας αριθμός όρων για τους οποίους δεν δίδεται ορισμός. Ωστόσο, η ESMA μπορεί να παρέχει συγκεκριμένες κατευθύνσεις μόνο στο πλαίσιο της εντολής του κανονισμού ΟΑΠΙ. Είναι κάτι που έχει κάνει στο παρελθόν επιδιώκοντας να συμβάλει στη διαφάνεια και στην παροχή περαιτέρω διευκρινίσεων σχετικά με τις εποπτικές απόψεις της, π.χ. μέσω κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων, ερωτήσεων-απαντήσεων και δημόσιων εκθέσεων.

Κοινή απάντηση στα σημεία 81-84

Προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι ΟΑΠΙ συμμορφώνονται με τις κανονιστικές απαιτήσεις για χρήση αυστηρών, συστηματικών και συνεχών μεθοδολογιών που υπόκεινται σε επικύρωση και σε δοκιμαστικό εκ των υστέρων έλεγχο, η ESMA χρησιμοποιεί μια προσέγγιση βάσει κινδύνου δια της οποίας επιτυγχάνεται η εστίαση στους τομείς που έχουν τη μεγαλύτερη σημασία. Οι μεθοδολογίες περιλαμβάνονται στους δείκτες κινδύνου που αξιολογούνται βάσει του πλαισίου κινδύνων της ESMA.

Η ESMA διενεργεί σε διαρκή βάση εκτίμηση του μεθοδολογικού κινδύνου στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας που ασκεί, συγκεντρώνοντας και αναλύοντας ένα ευρύ φάσμα πληροφοριών σχετικά με τις μεθοδολογίες. Αυτό της επιτρέπει να έχει ολοκληρωμένη εικόνα των εξελίξεων σε μεθοδολογικό επίπεδο για τον κάθε οργανισμό αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας.

Στις περιπτώσεις που οι συγκεκριμένοι δείκτες μεθοδολογικού κινδύνου προσδιορίστηκαν ως υψηλού κινδύνου σε ΟΑΠΙ, η ESMA τους κάλυψε με συστηματικό τρόπο μέσω των εποπτικών δράσεών της, όπως π.χ. η θεματική έρευνα με αντικείμενο τις μεθοδολογίες των τραπεζών.

Επίσης, η ESMA αξιολόγησε τη συμμόρφωση των μεθοδολογιών με τις απαιτήσεις του κανονισμού ΟΑΠΙ στο πλαίσιο και άλλων ερευνών, παρά το γεγονός ότι ο μεθοδολογικός κίνδυνος δεν ήταν το βασικό αντικείμενο και ότι ο βαθμός ανάλυσης διέφερε ανάλογα με το πεδίο της έρευνας.

Ως προς αυτό, η ESMA επισημαίνει ότι ο πίνακας 4 —σχετικά με τη δραστηριότητα της ESMA στο πλαίσιο ερευνών τις οποίες διεξήγαγε στο παρελθόν— δεν αντικατοπτρίζει το σύνολο των δραστηριοτήτων της ESMA σε σχέση με τις μεθοδολογίες.

Ως γενική αρχή, η ESMA επισημαίνει ότι σε όλες τις έρευνες που αναφέρονται στον πίνακα, προέβη σε εκτεταμένο έλεγχο της δραστηριότητας της Υπηρεσίας Εσωτερικής Αξιολόγησης η οποία είναι καίριας σημασίας προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ΟΑΠΙ χρησιμοποιούν μεθοδολογίες που είναι αυστηρές, συστηματικές, συνεχείς και υποκειμένες σε επικύρωση. Σε αυτό πλαίσιο η ESMA ζήτησε και αξιολόγησε πληροφορίες, πραγματοποίησε συνεντεύξεις και εξέδωσε συστάσεις σχετικά με τη δραστηριότητα μιας τέτοιας υπηρεσίας. Επιπλέον, σε αυτές τις έρευνες η ESMA έλεγξε εάν ο εκάστοτε ΟΑΠΙ χρησιμοποιούσε μια ενιαία κλίμακα αξιολόγησης ώστε να είναι δυνατή η σύγκριση των αξιολογήσεων μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών στοιχείων ενεργητικού και εάν η Υπηρεσία Εσωτερικής Αξιολόγησης ακολουθούσε τις ίδιες διαδικασίες για όλες τις υπό αξιολόγηση κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού («ενιαίο σε όλες τις κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού» στον πίνακα).

Ενώ η έρευνα που αφορούσε τις αξιολογήσεις των τραπεζών εστίαζε συγκεκριμένα στις μεθοδολογίες, οι άλλες προγενέστερες έρευνες δεν είχαν ως κύριο στόχο την κάλυψη των μεθοδολογικών κινδύνων. Εντούτοις, η ESMA προχώρησε σε αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο αναπτύσσονται, εγκρίνονται, επανεξετάζονται και/ή εφαρμόζονται οι μεθοδολογίες στις διάφορες κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού και μέσα από τις διάφορες δράσεις αξιολόγησης για τα επιλεγμένα δείγματα στις συγκεκριμένες έρευνες. Μετά την ολοκλήρωση των ερευνών, η ESMA απηύθυνε επίσης συγκεκριμένες συστάσεις στους ΟΑΠΙ όσον αφορά τον τομέα των μεθοδολογιών.

Με βάση τα ανωτέρω, η ESMA θεωρεί ότι ο πίνακας 4 δεν αντικατοπτρίζει επαρκώς την πτυχή της εποπτείας των μεθοδολογιών η οποία επιτελείται στο πλαίσιο των θεματικών ερευνών.

Υπ' αυτό το πρίσμα, η ESMA πιστεύει ότι η εποπτεία των μεθοδολογιών από την πλευρά της υπήρξε ως σήμερα επαρκής και αποτελεσματική. Η ESMA θα συνεχίσει να διενεργεί τακτικές εκτιμήσεις του μεθοδολογικού κινδύνου στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της και θα αναλαμβάνει ειδικές εποπτικές δράσεις σε περίπτωση εντοπισμού κινδύνων, σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA.

Κοινή απάντηση στα σημεία 85-86

Παρ' όλο που αναγνωρίζει ότι μέχρι προσφάτως δεν υπήρχε επίσημη θεσμοθετημένη διαδικασία για την εξέταση των κοινοποιήσεων ουσιαστικών αλλαγών στις υφιστάμενες μεθοδολογίες, παρά ταύτα η ESMA διέθετε μια διαδικασία η οποία περιέγραφε αναλυτικά τις δραστηριότητες καταγραφής και παρακολούθησης που πρέπει να ακολουθεί η μονάδα ΟΑΠΙ σε σχέση με τις κοινοποιήσεις ουσιαστικών αλλαγών στους όρους για την αρχική εγγραφή, συμπεριλαμβανομένης της θέσπισης ενός νέου είδους/κατηγορίας αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας.

Κοινή απάντηση στα σημεία 87-89

Η ESMA επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι ο κανονισμός ΟΑΠΙ στο σύνολό του σχεδιάστηκε με στόχο την αντιμετώπιση των φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων και ότι, ως εξ αυτού, από την έναρξη της εποπτικής δραστηριότητάς της, η ESMA επικέντρωσε σημαντικό μέρος της εποπτικής προσπάθειάς της στην αξιολόγηση των μέτρων που έχουν θεσπιστεί από τους ΟΑΠΙ για την αποφυγή των συγκρούσεων συμφερόντων.

Το παράρτημα Ι του κανονισμού ΟΑΠΙ έχει τίτλο «Ανεξαρτησία και αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων». Η ESMA έχει διενεργήσει αναλύσεις για κάθε μία από τις ενότητες που περιλαμβάνονται στο εν λόγω παράρτημα. Οι έλεγχοι αυτοί διενεργούνταν αρχικά στη διάρκεια της διαδικασίας εγγραφής, και στη συνέχεια σε σταθερή βάση μέσω των περιοδικών πληροφοριών που διαβιβάζονταν από τους ΟΑΠΙ καθώς και στη διάρκεια ad hoc θεματικών και μεμονωμένων ερευνών. Κατά συνέπεια, η πλειονότητα των αλληλεπιδράσεων με τους ΟΑΠΙ και των πορισμάτων από τις έρευνες της ESMA σχετίζονται με τις διατάξεις του κανονισμού ΟΑΠΙ σχετικά με την ανεξαρτησία και την αποφυγή των συγκρούσεων συμφερόντων.

Αυτό προκύπτει σαφώς και από τις δημοσιευμένες ετήσιες εκθέσεις και τα προγράμματα εργασίας της ESMA, όπου η ESMA προσδιορίζει τους σημαντικότερους εποπτικούς κινδύνους στους οποίους θα επικεντρωθεί κατά τα προσεχή έτη και ενημερώνει για τα βασικά θέματα που αναδείχθηκαν στη διάρκεια προηγούμενων ερευνών. Στο ίδιο πνεύμα, οι δύο δημόσιες ανακοινώσεις που εξέδωσε η ESMA τον Ιούνιο 2014 και τον Ιούνιο 2015 αντίστοιχα αναφέρονται αμφότερες σε παραβάσεις των διατάξεων του κανονισμού ΟΑΠΙ όσον αφορά τα μέτρα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας και την αποφυγή δυνητικών συγκρούσεων συμφερόντων.

Όπως έχει ήδη εξηγηθεί, η ESMA έχει υιοθετήσει προσέγγιση βάσει κινδύνου, επιδιώκοντας τον εντοπισμό των κινδύνων και την ιεράρχηση των εποπτικών δραστηριοτήτων αναλόγως. Οι συγκρούσεις συμφερόντων περιλαμβάνονται στους δείκτες κινδύνου που αξιολογούνται βάσει του πλαισίου κινδύνων της ESMA. Στις περιπτώσεις που οι συγκεκριμένοι δείκτες προσδιορίστηκαν ως υψηλού κινδύνου σε ΟΑΠΙ, η ESMA τους κάλυψε με συστηματικό τρόπο μέσω των εποπτικών δράσεών της.

Οι πιθανές συγκρούσεις που προκύπτουν από την παροχή βοηθητικών υπηρεσιών, υπηρεσιών που παρέχουν αδελφές εταιρείες και από την κατοχή κινητών αξιών από τους αναλυτές, αποτελούν μια πτυχή των πιθανών συγκρούσεων συμφερόντων που μπορεί να αντιμετωπίσει ένας ΟΑΠΙ. Επιπλέον, η μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις που αφορούν αυτές τις δυνητικές συγκρούσεις δεν έχει χαρακτηριστεί από την ESMA ως υψηλού κινδύνου, οπότε η ESMA δεν ανέλαβε ειδικές εποπτικές δράσεις στους συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο, οι εν λόγω τομείς παρακολουθούνται μέσω συνεχούς εποπτείας και έχουν αναλυθεί στο πλαίσιο ερευνών που έχουν διεξαχθεί στο παρελθόν. Ειδικότερα:

- Η ESMA είχε αρκετές επαφές με τους ΟΑΠΙ στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της σε σχέση με την παροχή υπηρεσιών εκτός των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας και των συνδεδεμένων δυνητικών συγκρούσεων συμφερόντων. Οι τομείς αυτοί αναλύθηκαν επίσης στο πλαίσιο δύο ερευνών που διενεργήθηκαν από την ESMA στο παρελθόν.

- Αναφορικά με τα μέτρα και τους ελέγχους που θεσπίζουν οι ΟΑΠΙ για την αποφυγή της αποκάλυψης εμπιστευτικών πληροφοριών σε τρίτους ή σε αδελφές εταιρείες, ήδη στο πλαίσιο της διαδικασίας εγγραφής ζητήθηκε από τους ΟΑΠΙ να θεσπίσουν ισχυρές δικλείδες ασφαλείας προκειμένου να διασφαλιστεί ο αυστηρός διαχωρισμός μεταξύ της δραστηριότητας αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας και των λοιπών δραστηριοτήτων που ασκούν οι αδελφές εταιρείες. Στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας, η ESMA παρακολουθεί σε τακτική βάση την εφαρμογή των σχετικών ελέγχων και τις τυχόν αδυναμίες των μέτρων εμπιστευτικότητας. Επιπλέον, στο πλαίσιο αρκετών ερευνών της ESMA έγινε ανάλυση των μέτρων προκειμένου να επιβεβαιωθεί ότι οι εμπιστευτικές πληροφορίες δεν γνωστοποιούνται σε τρίτους.
- Όσον αφορά τα μέτρα που έχουν θεσπίσει οι ΟΑΠΙ για την πρόληψη των συγκρούσεων συμφερόντων που αφορούν τις χρηματιστηριακές δραστηριότητες και τις χρηματοπιστωτικές συναλλαγές των αναλυτών αξιολόγησης, η ESMA εξέτασε τις σχετικές πολιτικές και διαδικασίες στη διάρκεια της διαδικασίας εγγραφής και, κατά περίπτωση, τις επικαιροποιήσεις που της υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας. Η ESMA παραλαμβάνει σε τακτική βάση τα αποτελέσματα των ελέγχων που διενεργούν οι ΟΑΠΙ σε αυτόν τον τομέα και επανέρχεται εφόσον συντρέχει λόγος. Ως προς αυτό η ESMA βασίζεται στο εσωτερικό σύστημα ελέγχου των εποπτευόμενων οργανισμών και παρεμβαίνει όταν πιστεύει ότι οι έλεγχοι αυτοί δεν εκτελούνται με ενδεδειγμένο τρόπο ή όταν εντοπίζονται συγκεκριμένοι κίνδυνοι στον εν λόγω τομέα.

Μέρος IV — Κοινοποιήσεις

Κοινή απάντηση στα σημεία 92-94

Εκτός από τις γενικές δημόσιες κοινοποιήσεις, ο κανονισμός ΟΑΠΙ περιλαμβάνει και άλλες σημαντικές απαιτήσεις κοινοποίησης, συγκεκριμένα τις απαιτήσεις κοινοποίησης όσον αφορά τους κανόνες παρουσίασης των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας και των προβλέψεων αξιολόγησης, τους οποίους η ESMA ελέγχει σε τακτική βάση στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας και στο πλαίσιο των ερευνών και είναι καίριας σημασίας προκειμένου οι χρήστες των αξιολογήσεων να μπορούν να διενεργήσουν τη δική τους ανάλυση.

Το 2014 η ESMA πραγματοποίησε ανάλυση με σκοπό να ελέγξει το επίπεδο εναρμόνισης των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας όσον αφορά τη συμμόρφωση με ορισμένες απαιτήσεις κοινοποίησης που περιλαμβάνονται στον κανονισμό ΟΑΠΙ. Σκοπός αυτής της διαδικασίας ήταν να εξασφαλιστεί η συνεκτικότητα σε όλους τους ΟΑΠΙ.

Στην πραγματικότητα, η ESMA διεξάγει τακτικά εγκάρσιες αξιολογήσεις μεταξύ των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας με στόχο να ελέγξει την εναρμόνιση στην εφαρμογή ορισμένων απαιτήσεων του κανονισμού ΟΑΠΙ, όπως η εποπτική της δραστηριότητα σε σχέση με τη συμμόρφωση των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που εκδίδουν αξιολογήσεις δημόσιου χρέους με τις νέες απαιτήσεις κοινοποίησης που θεσπίστηκαν με την τροποποίηση του κανονισμού ΟΑΠΙ το 2013 (πρβλ. την ετήσια έκθεση και το σχέδιο εργασίας της ESMA της 16ης Φεβρουαρίου 2015).

Κοινή απάντηση στα σημεία 95-99

Η ESMA επισημαίνει ότι το περιεχόμενο αυτών των σημείων δεν συνδέεται με το εποπτικό έργο της ESMA. Ο ρόλος της ESMA είναι να διασφαλίσει ότι οι ΟΑΠΙ συμμορφώνονται με τον κανονισμό ΟΑΠΙ και δεν μπορεί να προχωρήσει πέρα από τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στον κανονισμό.

Ειδικότερα, η εκτίμηση του κατά πόσο οι τρέχουσες απαιτήσεις κοινοποίησης που προβλέπει ο κανονισμός ΟΑΠΙ παρέχουν στους χρήστες των αξιολογήσεων τη δυνατότητα να εκτελούν συγκεκριμένες εργασίες, ήτοι να επιδεικνύουν την εύλογη δέουσα επιμέλεια, δεν εμπίπτει στα καθήκοντα της ESMA. Για παράδειγμα:

Ο κανονισμός ΟΑΠΙ δεν περιλαμβάνει διάταξη η οποία απαιτεί από τους ΟΑΠΙ να καταρτίζουν τις μεθοδολογίες τους σύμφωνα με ένα προκαθορισμένο μορφότυπο· συνεπώς, η ESMA δεν μπορεί να επιβάλει κάποια τυποποιημένη κοινοποίηση ως προς αυτό.

Η ESMA επισημαίνει επίσης ότι, ειδικά στην κατηγορία των διαρθρωμένων χρηματοπιστωτικών μέσων, οι ΟΑΠΙ δύναται να δημοσιεύουν μεθοδολογίες στις οποίες περιλαμβάνονται γενικές αρχές που ισχύουν για διάφορες κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού (γενικές μεθοδολογίες). Αυτές οι διατομεακές μεθοδολογίες περιέχουν μόνο γενικές αρχές και πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με τη συναφή μεθοδολογία για τη συγκεκριμένη κατηγορία στοιχείων ενεργητικού. Αξιολογώντας τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις κοινοποίησης που ορίζονται στον κανονισμό ΟΑΠΙ, η ESMA ελέγχει όλες τις σχετικές μεθοδολογίες που εφαρμόζονται για μια δεδομένη κατηγορία στοιχείων ενεργητικού.

100

Το κεντρικό αρχείο συγκεντρώνει τυποποιημένα ιστορικά στατιστικά στοιχεία των επιδόσεων τα οποία έχουν εφαρμογή σε όλα τα είδη αξιολογήσεων και οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Προσφέρει πλήρη ευελιξία στους χρήστες για την κατάρτιση εκθέσεων με οποιονδήποτε συνδυασμό δεδομένων, ανάλογα με το ενδιαφέρον του χρήστη. Σύμφωνα με τη νομική εντολή, οι ΟΑΠΙ δεν υποχρεούνται να διαθέτουν το «ιστορικό των αξιολογήσεων» αλλά οφείλουν να αναφέρουν τα «ιστορικά στοιχεία των επιδόσεων». Ως άμεση συνέπεια, η ESMA δεν εξουσιοδοτείται να δημοσιεύει πληροφορίες για μεμονωμένες αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας μέσω του κεντρικού αρχείου.

Αν και το κεντρικό αρχείο δεν περιλαμβάνει εξαντλητικό κατάλογο όλων των πιθανών στατιστικών στοιχείων, οι χρήστες μπορούν στην πράξη, μέσω πολλαπλών ερωτήσεων, να έχουν πρόσβαση σε διάφορα πρόσθετα στατιστικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που παρατίθενται στην έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η προσέγγιση αυτή προτιμήθηκε επειδή η χρησιμότητα των στατιστικών στοιχείων είναι εξαιρετικά υποκειμενική από τη φύση της και εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τον τελικό στόχο του χρήστη.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι θα ήταν χρήσιμη η περαιτέρω διευκόλυνση της εξαγωγής δεδομένων από το κεντρικό αρχείο. Ωστόσο, η ESMA πρέπει να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα της εφαρμογής πιο ευέλικτων λειτουργιών μεταφόρτωσης και επιλογών φίλτρου λαμβάνοντας υπόψη: τους περιορισμούς της νομικής εντολής της, τη δυνατότητα υπολογισμού αυτών των στατιστικών στοιχείων στο πλαίσιο της υφιστάμενης δομής δεδομένων του κεντρικού αρχείου και της πολυμορφίας των δεδομένων διαφυλάσσοντας την ευελιξία της δυνατότητας αναζήτησης του εργαλείου, τις συνέργειες με τις νέες απαιτήσεις κοινοποίησης για τη δημοσίευση στην ευρωπαϊκή πλατφόρμα αξιολόγησης (ERP) καθώς και τους περιορισμούς στους δημοσιονομικούς και λοιπούς πόρους.

101

Η εντολή της ESMA βάσει του κανονισμού ΟΑΠΙ είναι η συλλογή των ιστορικών δεδομένων των επιδόσεων από κάθε οργανισμό αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ξεχωριστά και η διάθεσή τους στους χρήστες μέσω ενός κεντρικού δικτυακού τόπου.

Το άρθρο 11 παράγραφος 2 του κανονισμού ΟΑΠΙ ορίζει ότι οι ΟΑΠΙ καθιστούν διαθέσιμες, σε κεντρικό αρχείο που δημιουργεί η ESMA, τις πληροφορίες σχετικά με τα ιστορικά δεδομένα των επιδόσεών τους, συμπεριλαμβανομένης της συχνότητας του μεταβατικού καθεστώτος των αξιολογήσεων, και σχετικά με παλαιότερες αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας που εκδόθηκαν στο παρελθόν και τις αλλαγές τους. Οι ΟΑΠΙ παρέχουν πληροφορίες στο αρχείο αυτό σε τυποποιημένη μορφή όπως προβλέπεται από την ESMA. Η ESMA παρέχει στο κοινό πρόσβαση στις σχετικές πληροφορίες και δημοσιεύει σε ετήσια βάση συνοπτικές πληροφορίες σχετικά με τις παρατηρούμενες εξελίξεις.

Σε σχέση με αυτό, η ESMA δημοσιεύει πληροφορίες σχετικά με τις αξιολογήσεις που δημοσιεύτηκαν στο παρελθόν και τις αλλαγές τους σε μορφή τυποποιημένων πινάκων δραστηριότητας. Στις πληροφορίες αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ο αριθμός νέων αξιολογήσεων που εκδίδονται, ο αριθμός των αποσύρσεων (χωρισμένες με βάση τον λόγο της απόσυρσης), ο αριθμός των αναβαθμίσεων και των υποβαθμίσεων, ο αριθμός των αθετήσεων υποχρεώσεων, ο λόγος αναβαθμίσεων/υποβαθμίσεων και ο μέσος όρος των βαθμίδων για τις αναβαθμίσεις/υποβαθμίσεις.

Επιπροσθέτως, η ESMA δημοσιεύει τα ιστορικά δεδομένα των επιδόσεων των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας συμπεριλαμβανομένων των πινάκων μεταβολής. Με στόχο να διασφαλιστεί ένα επαρκές επίπεδο τυποποίησης και συγκρισιμότητας των δημοσιευόμενων στατιστικών στοιχείων, η τεχνική ομάδα εργασίας της ESMA που διορίστηκε την εποχή της υλοποίησης του κεντρικού αρχείου αποφάσισε να συλλέγει ανεπεξέργαστα δεδομένα και να υπολογίζει τα στατιστικά στοιχεία σε κεντρικό επίπεδο αντί να συλλέγει τα εκ των προτέρων υπολογισμένα στατιστικά στοιχεία. Ωστόσο, σύμφωνα με τον κανονισμό ΟΑΠΙ η ESMA δεν εξουσιοδοτείται να δημοσιεύει τα υποκείμενα στοιχεία. Αυτό επιβεβαιώνεται και σε διάφορα συμβουλευτικά έγγραφα που έλαβε η ESMA κατά την προετοιμασία της υλοποίησης του κεντρικού αρχείου. Παρ' όλο που συμφωνεί ότι οι επενδυτές θα επωφελούνταν από τη δημοσίευση αυτών των δεδομένων, η ESMA πιστεύει ότι αυτό δεν περιλαμβάνεται στο πεδίο του κανονισμού ΟΑΠΙ και ότι η ESMA θα βρισκόταν αντιμέτωπη με σημαντικούς νομικούς κινδύνους σε σχέση με τις διατάξεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας και κατάχρησης πληροφοριών.

Ενδεικτικό ως προς αυτό είναι το γεγονός ότι με την τροποποίηση του κανονισμού ΟΑΠΙ το 2013 θεσπίστηκε η ευρωπαϊκή πλατφόρμα αξιολόγησης βάσει της οποίας η ESMA θα δημοσιεύει τις μεμονωμένες αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας που της υποβάλλονται.

102

Παρόλο που η ESMA δεν υποχρεούται να παρακολουθεί τα γεγονότα μετά την απόσυρση μιας αξιολόγησης, το 2014 η ESMA ανέλαβε εποπτική δράση επιδιώκοντας να κατανοήσει τα αίτια απόσυρσης των αξιολογήσεων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των προτύπων αναφοράς για τα «αίτια απόσυρσης» στο σχέδιο του ΚΤΠ για την ευρωπαϊκή πλατφόρμα αξιολόγησης. Προβλέπεται πλέον ένα διευρυμένο φάσμα αιτιών, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης για δήλωση του αιτίου στην περίπτωση που η απόσυρση δεν εμπίπτει σε μία από τις κατηγορίες που απαριθμούνται.

Όταν αρχίσει η αναφορά των δεδομένων βάσει των νέων απαιτήσεων (δηλαδή για τις αξιολογήσεις που αποσύρονται μετά την 1η Ιουλίου 2015), η ESMA θα μελετήσει τα αίτια και, αν χρειάζεται, θα επικοινωνήσει με τους ΟΑΠΙ για διευκρινίσεις και/ή θα δημιουργήσει πρόσθετες κατηγορίες για τα αίτια απόσυρσης.

103

Η ESMA επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι μόνον τα δεδομένα που υποβάλλονται με επιτυχία σε εκτεταμένους ελέγχους επικύρωσης οι οποίοι είναι ενσωματωμένοι στο εργαλείο συλλογής δεδομένων (50 έλεγχοι στο επίπεδο 1 και 50 έλεγχοι στο επίπεδο 2) και σε συστηματικούς ελέγχους πληρότητας αποθηκεύονται στη βάση δεδομένων και, τελικά, διατίθενται στο κεντρικό αρχείο. Εκτός από τη διασφάλιση της ποιότητας των δεδομένων, η διαδικασία αυτή εξασφαλίζει την τυποποίηση και τη συγκρισιμότητα των προσκομιζόμενων δεδομένων, καθώς και τη συνεκτικότητα σε βάθος χρόνου.

Αφού τα δεδομένα υποβληθούν σε αυτούς τους αρχικούς ελέγχους και αποθηκευτούν στη βάση δεδομένων, διενεργούνται σε συνεχή βάση ειδικοί έλεγχοι με στόχο την περαιτέρω συνεκτικότητα και ποιότητα των δεδομένων. Το γεγονός ότι δεν υπάρχει συστηματική αντιπαραβολή με άλλες βάσεις δεδομένων αποτελεί άμεση συνέπεια της απουσίας κοινών αναγνωριστικών από τα δεδομένα του κεντρικού αρχείου. Το πρόβλημα θα λυθεί με τη λειτουργία της ευρωπαϊκής πλατφόρμας αξιολόγησης καθώς το σχετικό ΚΤΠ περιλαμβάνει την απαίτηση της αναφοράς, όπου αυτό έχει εφαρμογή, αναγνωριστικών γενικής χρήσης (όπως οι αναγνωριστικοί κωδικοί νομικών οντοτήτων — LEI, οι κωδικοί BIC, οι κωδικοί αριθμοί ISIN κ.λπ.).

Επισημαίνεται επιπροσθέτως ότι, περιστασιακά και στο μέτρο του δυνατού, η ESMA επαληθεύει την εγκυρότητα των δεδομένων έναντι άλλων βάσεων δεδομένων.

Το κεντρικό αρχείο καθιστά τεχνικά εφικτή για τους ΟΑΠΙ την επικαιροποίηση των προγενέστερων δεδομένων τους. Τόσο οι παλαιότερες όσο και οι νέες πληροφορίες αποθηκεύονται στη βάση δεδομένων. Η ESMA αναγνωρίζει την αξία των πληροφοριών που σχετίζονται με τις διορθώσεις και τις αναθεωρήσεις και εξετάζει εναλλακτικές λύσεις για την γνωστοποίηση αυτών των πληροφοριών στην ευρωπαϊκή πλατφόρμα αξιολόγησης.

104

Στα ποιοτικά δεδομένα που διατίθενται στο κεντρικό αρχείο περιλαμβάνονται οι κλίμακες αξιολόγησης, οι ορισμοί της αθέτησης υποχρεώσεων και μια επισκόπηση των μεθοδολογιών ανά οργανισμό αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Σκοπός της τελευταίας είναι να αποτελέσει μια περιεκτική σύνοψη των μεθοδολογιών, συμπεριλαμβανομένων των αλλαγών. Δεν ήταν ποτέ σκοπός του κεντρικού αρχείου να συμπεριλάβει ένα εξαντλητικό αρχείο πληροφοριών σχετικά με τις μεθοδολογίες των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, οπότε οι χρήστες πρέπει να συμβουλευτούν τους δικτυακούς τόπους του κάθε οργανισμού αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας για πλήρη ενημέρωση. Εξάλλου, παρ' όλο που οι ΟΑΠΙ έχουν υποχρέωση να καταγράφουν τις ίδιες πληροφορίες, η εναρμόνιση σε επίπεδο περιεχομένου δεν θα είχε νόημα καθώς με τον τρόπο αυτό θα υπονομευόταν ο στόχος του να δίδεται μια αντιπροσωπευτική εικόνα των ειδικών ορισμών και των κλιμάκων της αξιολόγησης.

Προς το παρόν το κεντρικό αρχείο γνωστοποιεί τα πιο επικαιροποιημένα ποιοτικά δεδομένα. Η ESMA θα εξετάσει την πιθανότητα να συμπεριλάβει τις ιστορικές αλλαγές στα ποιοτικά δεδομένα κατά την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πλατφόρμας αξιολόγησης.

Κοινή απάντηση στα σημεία 105-108

Ο δικτυακός τόπος της ESMA είναι αυτή τη στιγμή υπό αναβάθμιση. Η νέα μορφή του δικτυακού τόπου της ESMA έχει ως στόχο να διασφαλίσει ότι θα αποτελεί μια πηγή πληροφοριών που θα ικανοποιεί τις ανάγκες των ενδιαφερόμενων μερών της ESMA όσον αφορά τις παρεχόμενες πληροφορίες αλλά και τον τρόπο παρουσίασής τους. Προγραμματίζεται γενική επικαιροποίηση του περιεχομένου, επικαιροποίηση του καταλόγου των εξωτερικών εγγράφων και αναβάθμιση της φιλικότητας προς τους χρήστες.

Επιδιώκοντας διαρκώς να βελτιώσει το επίπεδο και την ποιότητα των πληροφοριών που διαθέτει, η ESMA δημοσιεύει παράλληλα σε τακτική βάση πληροφορίες σχετικά με τους τομείς της δραστηριότητάς της και οι πληροφορίες που έχουν ως σήμερα δημοσιοποιηθεί στον δικτυακό τόπο της ήταν σύμφωνες με τις κανονιστικές υποχρεώσεις της.

Συμπεράσματα και συστάσεις

110

Βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 20 έως 30.

111

Βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 35 έως 40.

Σύσταση 1

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι η τεκμηρίωση της εκτίμησής της θα μπορούσε να βελτιωθεί ώστε να παρέχει όλα τα δεδομένα στα έγγραφα εργασίας της σχετικά με τη διενεργηθείσα εκτίμηση και να διευκολύνει ένα ενδεχόμενο ιστορικό ελέγχων της ανάλυσής της.

112

Βλέπε την απάντηση της ESMA στο σημείο VI της περίληψης και στα σημεία 41 έως 55.

Σύσταση 2

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Κοινή απάντηση στα σημεία 113-114

Βλέπε την απάντηση της ESMA στο σημείο VII της περίληψης και στα σημεία 56 έως 77.

Σύσταση 3

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα επικαιροποιήσει τον εποπτικό οδηγό και το εγχειρίδιό της όταν χρειαστεί, προκειμένου να συμπεριλάβει τη γνώση και την εμπειρία που έχει αποκομίσει.

Η ESMA παραμένει πεπεισμένη ότι, στο πλαίσιο των ερευνών, όλα τα συμπεράσματα και πορίσματα που υποβάλλονται στους ΟΑΠΙ, καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία είναι από κάθε άποψη τεκμηριωμένα.

Η ESMA αναγνωρίζει ότι το ιστορικό της ανάλυσης την οποία διενεργεί επί των περιοδικών πληροφοριών που υποβάλλουν οι ΟΑΠΙ έχει περιθώρια βελτίωσης και προχωρά σε αναβάθμιση των πρακτικών τήρησης αρχείου που εφαρμόζει τόσο για τη διενεργούμενη ανάλυση όσο και για τους εντοπιζόμενους κινδύνους. Ωστόσο, δεδομένου ότι ο αριθμός των εγγεγραμμένων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας παραμένει περιορισμένος, η ESMA κρίνει ότι στην παρούσα φάση δεν είναι αναγκαία η χρήση ειδικού εργαλείου ΤΠ.

115

Βλέπε την απάντηση της ESMA στο σημείο VIII της περίληψης και στα σημεία 78 έως 86.

Σύσταση 4

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα συνεχίσει να διενεργεί τακτικές εκτιμήσεις του μεθοδολογικού κινδύνου στο πλαίσιο της συνεχούς επεξεργασίας της και θα αναλαμβάνει ειδικές εποπτικές δράσεις σε περίπτωση εντοπισμού κινδύνων, σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA.

116

Βλέπε την απάντηση της ESMA στο σημείο VIII της περίληψης και στα σημεία 87 έως 89.

Σύσταση 5

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα συνεχίσει να αξιολογεί σε τακτική βάση τους κινδύνους που συνδέονται με πιθανές συγκρούσεις συμφερόντων στο πλαίσιο της συνεχούς εποπτείας της —συμπεριλαμβανομένων μέτρων και ελέγχων που έχουν θεσπιστεί από τους ΟΑΠΙ για την παρακολούθηση των χρηματιστηριακών δραστηριοτήτων και των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών των αναλυτών αξιολόγησης— και θα αναλαμβάνει ειδικές εποπτικές δράσεις σε περίπτωση εντοπισμού κινδύνων, σύμφωνα με την προσέγγιση βάσει κινδύνου της ESMA.

117

Βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 92 έως 94.

118

Βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 95 έως 99.

Σύσταση 6

Η ESMA κάνει εν μέρει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που έχουν προσδιοριστεί από συγκεκριμένους ΟΑΠΙ στο πλαίσιο των εποπτικών καθηκόντων της. Η παροχή πρόσθετης καθοδήγησης για όλους τους ΟΑΠΙ σχετικά με τις απαιτήσεις κοινοποίησης θα εξεταστεί εφόσον συντρέχει λόγος και σύμφωνα με τον κανονισμό.

119

Βλέπε την απάντηση της ESMA στο σημείο X της περίληψης και στα σημεία 100 έως 104.

Σύσταση 7

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Η ESMA θα συνεχίσει τον διάλογο με τα ενδιαφερόμενα μέρη με στόχο να βρεθούν τρόποι για την ενίσχυση του κεντρικού αρχείου ώστε να υποστηρίξει καλύτερα τις ανάγκες των χρηστών του.

120

Βλέπε την απάντηση της ESMA στα σημεία 105 έως 108

Σύσταση 8

Η ESMA κάνει δεκτή την παρούσα σύσταση.

Ο δικτυακός τόπος της ESMA είναι αυτή τη στιγμή υπό αναβάθμιση. Η νέα μορφή του θα ενσωματώνει τις βελτιώσεις που προτείνει η παρούσα σύσταση.

Περίληψη

V

Η ΕΚΤ έλαβε από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο το σημείο V της περίληψης, καθώς και τα σημεία 35 έως 40 και 111 της έκθεσης, και θα ήθελε να διευκρινίσει τα εξής:

- Πρώτον, το Ευρωσύστημα έχει την καταστατική υποχρέωση να διασφαλίζει ότι οι πιστοδοτικές πράξεις που εκτελεί καλύπτονται από επαρκή ασφάλεια¹. Προς τον σκοπό αυτό, το πλαίσιο του Ευρωσυστήματος για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας (Eurosystem Credit Assessment Framework — ECAF) αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τον μετριασμό των χρηματοοικονομικών κινδύνων που αντιμετωπίζει το Ευρωσύστημα και ο ρισμός του αποτελεί μέρος της λειτουργικής ανεξαρτησίας που απολαμβάνει το Ευρωσύστημα κατά τη διενέργεια πράξεων νομισματικής πολιτικής. Οι διαδικασίες, κανόνες και τεχνικές που καθορίζονται στο ECAF αποτελούν καθοριστικό παράγοντα προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τηρείται η απαίτηση του Ευρωσυστήματος για υψηλά κριτήρια πιστοληπτικής διαβάθμισης όλων των περιουσιακών στοιχείων που γίνονται αποδεκτά ως ασφάλεια στις πιστοδοτικές πράξεις του Ευρωσυστήματος. Οι νομικές διατάξεις που αφορούν το ECAF εξειδικεύονται στην κατευθυντήρια γραμμή της ΕΚΤ σχετικά με την εφαρμογή του πλαισίου νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος (αναδιατύπωση) (ΕΚΤ/2014/60)².
- Δεύτερον, για την αξιολόγηση των ασφαλειών, το Ευρωσύστημα δεν βασίζεται αποκλειστικά στους τέσσερις οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (credit rating agency — CRA) που είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο της Ευρωπαϊκής Αρχής Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ) (European Securities and Markets Authority — ESMA). Όπως επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σημείο 37, το Ευρωσύστημα ουσιαστικά λαμβάνει υπόψη πληροφορίες από συστήματα αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας από διάφορες πηγές: εξωτερικούς οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (ΕΟΑΠΙ) (external credit assessment institutions — ECAI), μέσα διαβάθμισης (rating tools — RT), εσωτερικά συστήματα αξιολόγησης των εθνικών κεντρικών τραπεζών και εσωτερικά συστήματα διαβάθμισης (internal ratings-based

systems — IRB) των τραπεζών. Μεταξύ των συστημάτων που γίνονται αποδεκτά ως μέσα διαβάθμισης, περιλαμβάνονται επίσης ορισμένοι μικροί ευρωπαϊκοί οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο της ΕΑΚΑΑ.

- Τρίτον, αξίζει να σημειωθεί ότι το ECAF ουσιαστικά είναι ανοικτό και σε άλλους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας εφόσον οι οργανισμοί αυτοί υποβάλλουν αίτηση αποδοχής και συμμορφώνονται με τις ελάχιστες απαιτήσεις του ECAF για την αποδοχή τέτοιων συστημάτων. Τα κριτήρια αποδοχής του ECAF αποβλέπουν στο να διασφαλίζουν ότι τα νέα συστήματα είναι κατάλληλα για τον συγκεκριμένο σκοπό των πράξεων νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος. Έτσι, το Ευρωσύστημα προστατεύεται από χρηματοοικονομικούς κινδύνους και εξασφαλίζονται ίσοι όροι ανταγωνισμού για τα διάφορα συστήματα που παρέχουν στο Ευρωσύστημα πληροφορίες όσον αφορά την αξιολόγηση πιστοληπτικής ικανότητας. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωσύστημα ενεργεί ως χρήστης των πιστοληπτικών διαβαθμίσεων παρά ως ρυθμιστική ή εποπτική αρχή.

Οι διαδικασίες αποδοχής περιλαμβάνουν ελέγχους ποιότητας, εξετάζουν κατά πόσο η κάλυψη για την αποτελεσματική εφαρμογή του ECAF είναι επαρκής και λαμβάνουν υπόψη το αντίστοιχο ρυθμιστικό καθεστώς. Για παράδειγμα, τα κριτήρια για την αποδοχή οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ως εξωτερικών οργανισμών³ είναι τα εξής:

- α) οι εξωτερικοί οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο ή πιστοποιημένοι από την ΕΑΚΑΑ σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1060/2009³ και
- β) οι εξωτερικοί οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας πρέπει να πληρούν λειτουργικά κριτήρια και να παρέχουν κατάλληλη κάλυψη, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή του ECAF.

Πιο συγκεκριμένα, για να μπορούν να χρησιμοποιούνται οι πιστοληπτικές αξιολογήσεις αυτών των εξωτερικών οργανισμών το Ευρωσύστημα θα πρέπει να έχει στη διάθεσή του πληροφορίες σχετικά με αυτές. Επιπροσθέτως, οι πληροφορίες ζητούνται με σκοπό τη σύγκριση και την αντιστοίχιση των πιστοληπτικών αξιολογήσεων με τις πιστοληπτικές βαθμίδες του Ευρωσυστήματος και για τους σκοπούς της παρακολούθησης των επιδόσεών τους. Η δέουσα επιμέλεια του Ευρωσυστήματος ως προς

1 Βλ. άρθρο 18.1 του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

2 Διατίθεται στη διεύθυνση https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_jol_2015_091_r_0002_el_txt.pdf. Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το πλαίσιο του Ευρωσυστήματος για την αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας διατίθενται στα αγγλικά στην πρόσφατη έκδοση της ΕΚΤ «The financial risk management of the Eurosystem monetary policy operations» και στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (<http://www.ecb.europa.eu/mopo/assets/risk/ecaf/html/index.en.html>).

3 Βλ. το άρθρο 120 της κατευθυντήριας γραμμής ΕΚΤ/2014/60.

τους εξωτερικούς οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας αξιοποιεί επομένως το εποπτικό έργο που έχει αναλάβει η ΕΑΚΑΑ, αλλά σε ορισμένα σημεία προχωρεί πέρα από αυτό. Σε ένα πλαίσιο περιορισμένων εσωτερικών πόρων, το Ευρωσύστημα πρέπει επίσης να διασφαλίζει ότι αυτοί οι οργανισμοί χρησιμοποιούνται με αποτελεσματικό τρόπο για την εφαρμογή του πλαισίου νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος.

Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το ECAF και η δέουσα επιμέλεια ως προς τις πληροφορίες που παρέχονται από τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας έχουν βελτιωθεί τα τελευταία χρόνια. Αυτό συνάδει με τη δέσμευση της ΕΚΤ να εφαρμόζει τις αρχές του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας για τον περιορισμό της εξάρτησης από εξωτερικές πιστοληπτικές διαβαθμίσεις⁴.

- Τέταρτον, η αποδοχή από το ECAF αποτελεί έναν μικρό μόνο παράγοντα από τους πολλούς παράγοντες που επηρεάζουν την πρόσβαση των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην αγορά. Αυτό αναγνωρίζεται και από το Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο αναφέρεται αφενός σε «πολλούς παράγοντες» που καθιστούν δύσκολη την είσοδο στην αγορά αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (σημείο 35) και αφετέρου στις πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για διερεύνηση της πιθανότητας δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού δικτύου οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (σημείο 36). Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη σκοπιμότητα ενός τέτοιου δικτύου εντόπισε πολλαπλά εμπόδια καθώς και την απουσία στήριξης, υπό τις παρούσες συνθήκες, από τους εκπροσώπους του κλάδου προς οποιαδήποτε μορφή δικτύου μικρότερων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας⁵.

Για παράδειγμα, η χρήση των πιστοληπτικών διαβαθμίσεων από τις τράπεζες για τους σκοπούς των κεφαλαιακών απαιτήσεων δεν καλύπτεται από το πεδίο του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επί του παρόντος, ένας περιορισμένος αριθμός συχνά τριών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας φαίνεται να χρησιμοποιείται για τους σκοπούς των κεφαλαιακών απαιτήσεων των τραπεζών στο αντίστοιχο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής

Ένωσης⁶. Όταν όλα τα σχετικά εκτελεστικά τεχνικά πρότυπα του κανονισμού για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (Capital Requirements Regulation — CRR)⁷ υιοθετηθούν⁸ τότε μόνο θα μπορούν όλοι οι οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο ή πιστοποιημένοι από την ΕΑΚΑΑ να χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς των κεφαλαιακών απαιτήσεων σύμφωνα με την «προκαθορισμένη προσέγγιση». Παρόμοια προσέγγιση θα ακολουθηθεί για τις ασφαλιστικές εταιρείες στο πλαίσιο της οδηγίας Φερεγγυότητα II⁹. Η ΕΚΤ θα εξετάσει τις επιπτώσεις αυτών των κανονιστικών αλλαγών στην αγορά οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, ιδίως σε ό,τι αφορά την ποσότητα και την ποιότητα των πιστοληπτικών διαβαθμίσεων.

Μέρος I — Εγγραφή και περιφερειακές δραστηριότητες

Ευρήματα

38

Το Ευρωσύστημα αποδέχεται διάφορα μέσα διαβάθμισης με την επιφύλαξη δέσμης κριτηρίων αποδοχής¹⁰, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων μικρών ευρωπαϊκών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Το επιχειρηματικό μοντέλο των αποδεκτών μέσων διαβάθμισης επικεντρώνεται στην αξιολόγηση μη χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων, για την οποία έχουν γίνει αποδεκτά από το Ευρωσύστημα.

4 Βλ., για παράδειγμα, το έγγραφο του Συμβουλίου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας «Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings», Οκτώβριος 2010, το οποίο είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf

5 Βλ. την έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη σκοπιμότητα ενός δικτύου μικρότερων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην ΕΕ [COM(2014) 248 final], η οποία διατίθεται στη διεύθυνση <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EL/1-2014-248-EL-F1-1.Pdf>

6 Βλ. τον κατάλογο των αποδεκτών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στα διάφορα κράτη μέλη, ο οποίος διατίθεται στη διεύθυνση www.eba.europa.eu/documents/10180/585167/ecai_recognition.xls

7 Βλ. τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων.

8 Βλ. τα σχέδια εκτελεστικών τεχνικών προτύπων για την αντιστοίχιση των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας των εξωτερικών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας σύμφωνα με το άρθρο 136 παράγραφοι 1 και 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 [κανονισμός για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (Capital Requirements Regulation — CRR)]. Για τις θέσεις τιτλοποίησης, βλ. το έγγραφο διαβούλευσης σχετικά με τα εκτελεστικά τεχνικά πρότυπα για την αντιστοίχιση των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας των εξωτερικών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (EBA/CP/2015/08). Βλ. επίσης τα σχέδια εκτελεστικών τεχνικών προτύπων για την αντιστοίχιση των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας σε μια αντικειμενική κλίμακα βαθμίδων πιστοληπτικής ποιότητας σύμφωνα με το άρθρο 109α της οδηγίας 2009/138/ΕΚ (Φερεγγυότητα II).

9 Βλ. την οδηγία 2009/138/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2009 σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριοτήτων ασφάλισης και αντασφάλισης (Φερεγγυότητα II).

10 Βλ. άρθρο 124 της κατευθυντήριας γραμμής ΕΚΤ/2014/60 και <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/acceptancecriteria atingtools201505.en.pdf>

40

Το Ευρωσύστημα αποδέχεται οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο ή πιστοποιημένοι από την ΕΑΚΑΑ ως εξωτερικούς οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας ή μέσα διαβάθμισης εφόσον οι οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας συμβάλλουν στην αποτελεσματική εφαρμογή του ECAF για τις πράξεις νομισματικής πολιτικής (βλ. παραπάνω). Το Ευρωσύστημα δεν ενεργεί ως ρυθμιστική ή εποπτική αρχή στο πλαίσιο αυτό¹¹.

Επιπλέον, η δήλωση σύμφωνα με την οποία η Ομοσπονδιακή Τράπεζα των ΗΠΑ δέχεται αξιολογήσεις και από τους δέκα οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας που είναι εγγεγραμμένοι σε μητρώο της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς (Securities and Exchange Commission — SEC) δεν συμφωνεί με τις πληροφορίες που η ΕΚΤ έχει στη διάθεσή της. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται ότι η Ομοσπονδιακή Τράπεζα των ΗΠΑ δεν αναφέρει δημοσίως ποιους οργανισμούς χρησιμοποιεί για να προσδιορίσει την καταλληλότητα και την αντιμετώπιση των εξασφαλίσεων. Εξαίρεση αποτέλεσε η χρήση πιστοληπτικών διαβαθμίσεων για το πρόγραμμα Term Asset-Backed Securities Loan Facility (TALF), για το οποίο η Ομοσπονδιακή Τράπεζα ανακοίνωσε δημόσια τις απαιτήσεις της, στις οποίες περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων η μεθοδολογία διαβάθμισης για τίτλους προερχόμενους από τιτλοποίηση (asset-backed securities — ABS), η επαρκής εμπειρία (όπως αποδεικνύεται από την παροχή ενός ελάχιστου αριθμού σχετικών δημόσιων πιστοληπτικών διαβαθμίσεων) και η εγγραφή σε μητρώο της SEC ως οργανισμός στατιστικής διαβάθμισης αναγνωρισμένος από το κράτος¹². Παρά τις διαφορές μεταξύ των ΗΠΑ και της ζώνης του ευρώ όσον αφορά τα πλαίσια εφαρμογής της νομισματικής πολιτικής καθώς και όσον αφορά το ρυθμιστικό καθεστώς και το καθεστώς στην αγορά οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, οι απαιτήσεις αυτές περιλαμβάνουν ορισμένα χαρακτηριστικά παρόμοια με αυτά του Ευρωσυστήματος.

11 Το άρθρο 119 παράγραφος 4 της κατευθυντήριας γραμμής ΕΚΤ/2014/60 αναφέρει ρητά ότι «Με τη δημοσίευση πληροφοριών για τα αποδεκτά συστήματα πιστοληπτικής αξιολόγησης αναφορικά με τις πιστοδοτικές του πράξεις το Ευρωσύστημα δεν αναλαμβάνει ευθύνη για την αξιολόγηση από το ίδιο των εν λόγω συστημάτων».

12 Βλ. § 201.3 (e) (1) του κανονισμού Α του Διοικητικού Συμβουλίου της Ομοσπονδιακής Τράπεζας των ΗΠΑ, ο οποίος διατίθεται στη διεύθυνση <https://www.frbdiscountwindow.org/en/Pages/General-Information/Regulation-A-Federal-Reserve-Board-Governors.aspx>

Συμπέρασμα

Δεδομένων των διευκρινήσεων που παρουσιάζονται στο παρόν, θα είχε θεωρηθεί ωφέλιμο από την ΕΚΤ εάν ο έλεγχος είχε μπορέσει να εξετάσει τους διάφορους παράγοντες που επηρεάζουν την αγορά μικρών οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, των οποίων το ECAF αποτελεί μία μόνο πτυχή.

Συμπεράσματα και συστάσεις

111

Βλ. τα σχόλια της ΕΚΤ για το σημείο V της περίληψης.

Μέρος IV — Κοινοποιήσεις

Κοινή απάντηση στα σημεία 95 και 96

Για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, ο κανονισμός 1060/2009 για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας βελτίωσε σημαντικά τη διαφάνεια όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην ευρωπαϊκή αγορά. Ειδικότερα, ενισχύθηκε η διαφάνεια των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας, των μεθοδολογιών αξιολόγησης και του ιστορικού επιδόσεων των εγγεγραμμένων και εγκεκριμένων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Παρότι ενδέχεται να υπάρχουν ορισμένες διαφορές στον τρόπο με τον οποίο οι οργανισμοί αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας κοινοποιούν πληροφορίες, οι εν λόγω οργανισμοί συμμορφώνονται σε γενικές γραμμές με τις υποχρεώσεις κοινοποίησης του κανονισμού 1060/2009. Αν κριθεί απαραίτητο και ενδεδειγμένο, σύμφωνα με το άρθρο 16 του κανονισμού 1095/2010, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο παροχής πρόσθετης καθοδήγησης από την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών στους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας σχετικά με τις απαιτήσεις κοινοποίησης με σκοπό να βελτιωθούν οι γενικές πρακτικές κοινοποίησης των εν λόγω οργανισμών.

97

Ο κανονισμός 1060/2009 για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας έχει ως στόχο να επιτύχει ισορροπία όσον αφορά, αφενός, την ανάγκη κοινοποίησης πληροφοριών σχετικά με τις μεθοδολογίες αξιολόγησης και, αφετέρου, την παράλληλη προστασία των πληροφοριών αποκλειστικού χαρακτήρα των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας.

Προκειμένου οι χρήστες να επιδεικνύουν τη δέουσα επιμέλεια, ο κανονισμός όχι μόνο απαιτεί τη δημοσιοποίηση πληροφοριών για τις μεθοδολογίες αξιολόγησης, αλλά υποχρεώνει επίσης την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών να δημοσιεύει πληροφορίες σχετικά με το ιστορικό επιδόσεων των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Αυτό διευκολύνει επίσης τους επενδυτές να επιδεικνύουν οι ίδιοι τη δέουσα επιμέλεια.

99

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 23 του κανονισμού 1060/2009, οι δημόσιες αρχές δεν επεμβαίνουν στο περιεχόμενο των μεθοδολογιών αξιολόγησης. Αν κριθεί απαραίτητο και ενδεδειγμένο, σύμφωνα με το άρθρο 16 του κανονισμού 1095/2010, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο παροχής πρόσθετης καθοδήγησης από την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών στους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας με σκοπό να βελτιωθεί η παρουσίαση των μεθοδολογιών αξιολόγησης και να διευκολυνθεί η σύγκριση των μεθοδολογιών διαφόρων οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας.

Συμπεράσματα και συστάσεις

118

Ο κανονισμός 1060/2009 για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας βελτίωσε τη διαφάνεια της λειτουργίας των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας στην ευρωπαϊκή αγορά, με την επιφύλαξη αποτελεσματικής εποπτείας από την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ). Οι κανόνες αυτοί βελτίωσαν σημαντικά τη διαφάνεια των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας και των μεθοδολογιών αξιολόγησης και, σε συνδυασμό με τη δημοσίευση δεδομένων σχετικά με το ιστορικό επιδόσεων των αξιολογήσεων πιστοληπτικής ικανότητας στο κεντρικό αρχείο της ΕΑΚΑΑ, οι χρήστες είναι σε πολύ καλύτερη θέση για να επιδείξουν οι ίδιοι τη δέουσα επιμέλεια. Επιπλέον, οι νέοι κανόνες έχουν επίσης ως στόχο να μειώσουν την αποκλειστική και μηχανιστική στήριξη των επενδυτών σε εξωτερικές αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

- από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 έστρεψε την προσοχή στους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και στον αντίκτυπό τους στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Την εποχή εκείνη, οι δραστηριότητες των οργανισμών αυτών ήταν ελάχιστα ρυθμισμένες στην Ευρώπη. Το 2011 ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ESMA) για την εγγραφή, την παρακολούθηση και την εποπτεία τους. Στην έκθεση αυτή εξετάζεται αν η ESMA έχει εδραιωθεί ως όργανο εποπτείας των οργανισμών αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας της ΕΕ. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, μολονότι η ESMA έθεσε γερά θεμέλια, οι κανόνες και οι κατευθυντήριες γραμμές της δεν είναι πλήρεις και μένει ακόμη να αντιμετωπιστούν σημαντικοί κίνδυνοι.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων