

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση

Χρήστος Βλ. Γκόρτσος

Αναπληρωτής Καθηγητής Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου,
Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών,

Επισκέπτης Καθηγητής, Europa Institut, Universität des
Saarlandes, και Νομική Σχολή Αθηνών

Εσπερίδα της Εταιρείας Τραπεζικού Δικαίου και Δικαίου της Κεφαλαιαγοράς
30 Μαΐου 2013

Πίνακας περιεχομένων

Συνολική Θεώρηση

1. Τα βασικά συστατικά στοιχεία του προτεινόμενου ρυθμιστικού πλαισίου

- 1.1 Συνολική θεώρηση
- 1.2 Ανάθεση στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ειδικών καθηκόντων αναφορικά με τη μικρο-προληπτική εποπτεία ορισμένων φορέων του χρηματοπιστωτικού συστήματος
- 1.3 Εφαρμογή των ειδικών καθηκόντων αποκλειστικά σε σχέση με τη μικρο-προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων
- 1.4 Καθιέρωση ενός "ενιαίου εποπτικού μηχανισμού" αναφορικά με την άσκηση των ειδικών καθηκόντων που ανατίθενται στην ΕΚΤ
- 1.5 Ένταξη του "ενιαίου εποπτικού μηχανισμού" στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας
- 1.6 Καθιέρωση "σινικών τειχών"

Πίνακας περιεχομένων (συν.)

2. Ειδικά: τα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ και η άσκησή τους στο πλαίσιο του «ενιαίου εποπτικού μηχανισμού»

2.1 Τα επιμέρους ειδικά καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ

2.1.1 Ειδικά καθήκοντα αναφορικά με πιστωτικά ιδρύματα που εδρεύουν σε συμμετέχοντα κράτη μέλη

2.1.2 Ειδικά καθήκοντα αναφορικά με υποκαταστήματα πιστωτικών ιδρυμάτων που εδρεύουν σε μη συμμετέχοντα κράτη μέλη

2.1.3 Ειδικά καθήκοντα αναφορικά με πιστωτικά ιδρύματα που εδρεύουν σε μη συμμετέχοντα κράτη μέλη

2.1.4 Κανονιστικές εξουσίες

2.2 Ο τρόπος άσκησης των ειδικών καθηκόντων στο πλαίσιο του «ενιαίου εποπτικού μηχανισμού»

3. Οι λοιπές διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου: επισκόπηση

Κριτική θεώρηση

Συνολική Θεώρηση

Η συζήτηση στην τρέχουσα συγκυρία τέθηκε σε διευρυμένη βάση, ώστε, να διαμορφωθεί μια "Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση" ('European Banking Union'), στο πλαίσιο της οποίας να συσταθούν σε ευρωπαϊκό (ενωσιακό) επίπεδο:

- μια υπερεθνική αρχή για την αδειοδότηση και τη μικρο-προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, και μόνο για αυτά,
- ένας υπερεθνικός φορέας διευθέτησης ('resolution') προβληματικών πιστωτικών ιδρυμάτων,
- ένα υπερεθνικό ταμείο για τη χρηματοδότηση των χρηματοδοτικών κενών που προκύπτουν, εφόσον αποφασιστεί η διευθέτηση προβληματικών πιστωτικών ιδρυμάτων,
- ένα υπερεθνικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων, και
- ένα ενιαίο κανονιστικό για όλες τις προαναφερθείσες πτυχές του "προστατευτικού δικτύου"

Συνολική Θεώρηση

Επισημαίνεται σχετικά ότι αυτή η εξέλιξη θα μπορούσε να αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα για την υπαγωγή της ανακεφαλαιοποίησης πιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν προβλήματα κεφαλαιακής επάρκειας ενώ κρίνονται από τις εποπτικές τους αρχές βιώσιμα, στην αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ('European Stability Mechanism', γνωστού με το ακρωνύμιο 'ESM') και, συνεπώς, τη συναφή μείωση του δημοσιονομικού χρέους των κρατών μελών όπου έχουν την καταστατική τους έδρα τα εν λόγω πιστωτικά ιδρύματα

Η προοπτική αυτή είναι ρητά διατυπωμένη στην προαναφερθείσα Δήλωση της Διάσκεψης Κορυφής της Ευρωζώνης της 29ης Ιουνίου 2012, όπου αναφέρεται ότι:

«Αφ' ότου θεσπισθεί αποτελεσματικός ενιαίος εποπτικός μηχανισμός για τις τράπεζες στην ευρωζώνη, στον οποίον θα συμμετέχει και η ΕΚΤ, ο ΕΜΣ θα μπορούσε, κατόπιν αποφάσεως, να έχει τη δυνατότητα άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών»

Συνολική Θεώρηση

Στην παρούσα συγκυρία συζητούνται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης:

- μια εκτενής πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για την καθιέρωση του ευρωπαϊκού εποπτικού μηχανισμού, και
- μια βραχύτερη πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την τροποποίηση του Κανονισμού που διέπει τη λειτουργία της ΕΒΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Τα καθήκοντα της ΕΚΤ μετά την υιοθέτηση του υπό εξέταση Κανονισμού του Συμβουλίου

Κατηγορία Καθηκόντων της ΕΚΤ	Νομική Βάση	Εφαρμογή στα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ	Εφαρμογή στα κράτη μέλη με παρέκκλιση
1. Βασικά καθήκοντα	ΣΛΕΕ, άρθρο 127, παρ. 2	ναι	όχι
2. Λοιπά καθήκοντα	διάφορα άρθρα της ΣΛΕΕ	ναι	κατά κανόνα όχι
3. Ειδικά καθήκοντα για την μακρο-προληπτική επίβλεψη του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος	Κανονισμός 1096/2010 του Συμβουλίου (βάσει του άρθρου 127, παρ. 6, ΣΛΕΕ)	ναι	ναι
4. Ειδικά καθήκοντα για την μικρο-προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων (νεό)	ο υπό εξέταση Κανονισμός του Συμβουλίου (βάσει του άρθρου 127, παρ. 6, της ΣΛΕΕ)	ναι	υπό προϋποθέσεις

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Η πορεία προς την ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση: τα στοιχεία αλλαγής (σε *italics*)

Μέσο Υλοποίησης	Φορέας
Αδειοδότηση τραπεζών και μικρο-προληπτική εποπτεία τραπεζών	<ul style="list-style-type: none">• ενιαίος εποπτικός μηχανισμός• <i>single rulebook</i>
Μικρο-προληπτική και μακρο-προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση	<i>single rulebook</i>
Μακρο-προληπτική επίβλεψη τραπεζικού συστήματος	European Systemic Risk Board
Εξυγίανση και εκκαθάριση τραπεζών	Εθνικές αρχές και αμοιβαία αναγνώριση
Διευθέτηση τραπεζών	<ul style="list-style-type: none">• ενιαία αρχή διευθέτησης,• ενιαίο ταμείο διευθέτησης,• <i>single rulebook</i>
Εγγύηση τραπεζικών καταθέσεων	<ul style="list-style-type: none">• ενιαίο σύστημα εγγύησης καταθέσεων• <i>single rulebook</i>
Τελικός αναχρηματοδοτικός δανεισμός	Emergency Liquidity Assistance (ELA): national central banks (as currently) <i>or the ECB ?</i>
Παροχή κρατικών ενισχύσεων	<i>Πιθανόν το ESM</i>

Πίνακας 3

Η περίμετρος σε σχέση με τα ειδικά καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ

A. Η περίμετρος σε σχέση με διάφορες κατηγορίες φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών

Εντασσίμενες	Αποκλειόμενες
<ul style="list-style-type: none">•πιστωτικά ιδρύματα•‘financial holding companies’, στο πλαίσιο της άσκησης εποπτείας σε τραπεζικούς ομίλους,•‘mixed financial holding companies’, στο πλαίσιο της άσκησης συμπληρωματικής εποπτείας σε financial conglomerates	<ul style="list-style-type: none">•χρηματοδοτικά ιδρύματα•επιχειρήσεις παροχής επενδυτικών υπηρεσιών, ΑΕΔΑΚ, εναλλακτικά επενδυτικά κεφάλαια (hedge funds)•ασφαλιστικές και αντασφαλιστικές επιχειρήσεις

B. Η περίμετρος σε σχέση με τα Κράτη Μέλη

Κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ	Κράτη μέλη με παρέκκλιση
Ναι	Ειδικοί κανόνες αναφορικά με: <ul style="list-style-type: none">•υποκαταστήματα στα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ πιστωτικών ιδρυμάτων με έδρα κράτη εκτός της ευρωζώνης,•πιστωτικά ιδρύματα με έδρα κράτη μέλη με παρέκκλιση (κατ' επιλογή των εν λόγω κρατών μελών)

Πίνακας 3 (συνέχεια)

Η περίμετρος σε σχέση με τα ειδικά καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ

Γ. Η περίμετρος σε σχέση με συγκεκριμένα πιστωτικά ιδρύματα

1. Κατά κανόνα: τα πιστωτικά ιδρύματα που πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις
 - η συνολική αξία του ενεργητικού τους υπερβαίνει τα €30 δισ,
 - ο λόγος των συνολικών στοιχείων του ενεργητικού τους σε σχέση με το ΑΕΠ του κράτους υπερβαίνει το 20%, εκτός αν η συνολική αξία στοιχείων του ενεργητικού τους υπολείπεται των €5 δισ,
2. Τα πιστωτικά ιδρύματα που ζήτησαν ή έλαβαν άμεσα χρηματοδοτική ενίσχυση από το EFSF ή το ESM.
3. Σε κάθε περίπτωση, τα τρία πιο συστημικά σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα σε κάθε κράτος μέλος, εκτός αν συντρέχουν ειδικές συνθήκες
4. Η ΕΚΤ έχει, επίσης, την εξουσία να εκτιμήσει ότι ένα πιστωτικό ίδρυμα είναι συστημικά σημαντικό, εφόσον έχει αποδείξει ότι η διεθνής παρουσία του είναι σημαντική

Οι λοιπές διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου: επισκόπηση

Με τις λοιπές, πέραν των προαναφερθεισών, διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου ρυθμίζονται οι ακόλουθες πτυχές που θα διέπουν την ΕΚΤ ως υπερεθνική εποπτική αρχή του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα:

(α) Καθορίζονται αναλυτικά οι εποπτικές και ελεγκτικές εξουσίες της ΕΚΤ στο πλαίσιο της άσκησης των ειδικών καθηκόντων που πρόκειται να της ανατεθούν, περιλαμβανομένης της εξουσίας της να επιβάλλει κυρώσεις

(β) Προβλέπεται η σύσταση και λειτουργία, στο πλαίσιο της ΕΚΤ, ενός "εσωτερικού φορέα" ('internal body'), του Εποπτικού Συμβουλίου ('Supervisory Board'), το έργο του οποίου θα συνίσταται "στον προγραμματισμό και την εκτέλεση" των εν λόγω ειδικών καθηκόντων της ΕΚΤ

Οι λοιπές διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου: επισκόπηση (συν.)

Στη σύνθεση του Εποπτικού Συμβουλίου θα συμμετέχουν:

- ο Πρόεδρος του, ο οποίος θα εκλέγεται από τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου (στη συνέχεια το "ΔΣ") της ΕΚΤ μεταξύ των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της, με την εξαίρεση του Προέδρου,
- ο Αντιπρόεδρος του, ο οποίος θα εκλέγεται, επίσης, από τα μέλη του ΔΣ της ΕΚΤ μεταξύ των μελών του (προφανώς και σε αυτήν την περίπτωση με την εξαίρεση του Προέδρου),
- τέσσερις (4) εκπρόσωποι της ΕΚΤ, οι οποίοι θα διορίζονται από την Εκτελεστική Επιτροπή της ΕΚΤ, και
- ένας εκπρόσωπος ανά εθνική εποπτική αρχή (συνεπώς, σύμφωνα με την τρέχουσα σύνθεση της ευρωζώνης, το Εποπτικό Συμβούλιο θα αποτελείται από είκοσι τρία (23) μέλη)

Οι λοιπές διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου: επισκόπηση (συν.)

Ο Πρόεδρος της ΕΒΑ και ένας εκπρόσωπος της Επιτροπής δικαιούνται να συμμετέχουν ως παρατηρητές στις συνεδριάσεις του Εποπτικού Συμβουλίου. Ειδική διάταξη προτείνεται αναφορικά με τη συμμετοχή στο Εποπτικό Συμβούλιο εκπροσώπου αρμόδιας εποπτικής αρχής μη συμμετέχοντος κράτους μέλους εφόσον έχει καθιερωθεί η διαδικασία της "στενής συνεργασίας" του άρθρου 6 της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου

Όπως αναφέρεται στο Διευκρινιστικό Μνημόνιο ('Explanatory Memorandum') της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου, το Δ.Σ. της ΕΚΤ είναι εκείνο που θα έχει την τελική ευθύνη για τη λήψη αποφάσεων, θα δικαιούται, όμως, να εκχωρεί συγκεκριμένα καθήκοντα ή την εξουσία λήψης αποφάσεων στο Εποπτικό Συμβούλιο

Οι λοιπές διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου: επισκόπηση (συν.)

(γ) Τέλος, προτείνεται να θεσπιστούν ειδικές διατάξεις αναφορικά με τα ακόλουθα θέματα:

- την κατοχύρωση της θεσμικής ανεξαρτησίας της ΕΚΤ κατά την άσκηση των ειδικών καθηκόντων που πρόκειται να της ανατεθούν,
- την υποχρέωση λογοδοσίας της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο,
- το επαγγελματικό-υπηρεσιακό απόρρητο των μελών του Εποπτικού Συμβουλίου και του προσωπικού της ΕΚΤ, το οποίο θα απασχολείται για την εκπλήρωση των ειδικών καθηκόντων που πρόκειται να ανατεθούν στην ΕΚΤ,
- την υποχρέωση της ΕΚΤ να διαθέτει τους αναγκαίους πόρους για την άσκηση των ειδικών καθηκόντων που πρόκειται να της ανατεθούν,
- τον προϋπολογισμό της,
- την εξουσία της να μετακυλύει το κόστος της μικρο-προληπτικής εποπτείας που θα ασκεί στα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα, και
- την ανταλλαγή προσωπικού και την πραγματοποίηση αποσπάσεων, με ευθύνη της ΕΚΤ, με και από τις εθνικές εποπτικές αρχές

Κριτική θεώρηση

(α) Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις της υπό εξέταση πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου, οι εξαγορές και συγχωνεύσεις επιχειρήσεων στον τραπεζικό τομέα θα τελούν υπό την έγκριση της ΕΚΤ και όχι των εθνικών αρμοδίων αρχών. Υπό αυτές τις συνθήκες, η μορφολογία του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος των επομένων δεκαετιών, με βεβαιότητα δε της τρέχουσας, θα καθοριστεί πλέον σε υπερεθνικό επίπεδο, εφόσον υιοθετηθεί η πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου, οδηγώντας, κατά την εκτίμηση του γράφοντος, σε μεγαλύτερο βαθμό συγκέντρωσης του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος και, κατά συνέπεια, σε σημαντικότερη μείωση του αριθμού των πιστωτικών ιδρυμάτων που ασκούν δραστηριότητα σε αυτό, σε όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης

Κριτική θεώρηση

(β) Η αναγωγή της ΕΚΤ σε εποπτική αρχή των πιστωτικών ιδρυμάτων που εδρεύουν στην ευρωζώνη έχει θετικά στοιχεία. Η ΕΚΤ διαθέτει, χωρίς αμφιβολία, την απαραίτητη τεχνογνωσία για την άσκηση εποπτικών καθηκόντων στα πιστωτικά ιδρύματα της ευρωζώνης, λαμβανομένης υπόψη, ιδίως:

- τόσο της, αναμφισβήτητα, επιτυχούς συμβολής της στη διαχείριση της πρόσφατης διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης,
- όσο και της ουσιαστικής συμβολής της στην αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης στην ευρωζώνη

Υπό αυτήν την έννοια, οι διατάξεις της πρότασης Κανονισμού του Συμβουλίου αξιολογούνται θετικά από τον γράφοντα

Κριτική θεώρηση

(γ) Οι προτάσεις δεν μπορεί, όμως, να αντιμετωπιστούν και χωρίς κάποιο σκεπτικισμό. Αυτό οφείλεται σε δύο παράγοντες:

(i) Η ανάθεση (εν γένει) σε μια νομισματική αρχή εποπτικών αρμοδιοτήτων σχετικά με φορείς του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ιδίως δε σε σχέση με τα πιστωτικά ιδρύματα, εγείρει ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων, θέτοντας, εν προκειμένω, σε αμφισβήτηση την ικανότητα της ΕΚΤ, ως νομισματικής αρχής, να υπηρετεί με συνέπεια τον πρωταρχικό της στόχο, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της σταθερότητας του επιπέδου των τιμών

(ii) Δεν πρέπει, επίσης, να αποκλειστεί το (απευκταίο) ενδεχόμενο της συνδρομής προϋποθέσεων υπό τις οποίες, κατά τη διάρκεια των πρώτων ετών της θητείας της ΕΚΤ ως εποπτικής αρχής, ένα ή περισσότερα συστημικά σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα που θα τελούν υπό την εποπτεία της να εκτεθούν σε αφερεγγυότητα, γεγονός που θα μπορούσε να αποδοθεί και σε δική της πλημμελή άσκηση καθηκόντων. Σε μια τέτοια περίπτωση, η αξιοπιστία της ΕΚΤ, ως νομισματικής αρχής, θα ετίθετο σε έντονη αμφισβήτηση (όχι τόσο από ουσιαστική, αλλά από πολιτική άποψη), με όλες τις συνεπαγόμενες αρνητικές επιπτώσεις για τη βιωσιμότητα της ευρωζώνης

Κριτική θεώρηση

(δ) Καταληκτικά, εφόσον υιοθετηθεί η υπό εξέταση πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου, ο σχεδιασμός του θεσμικού, οργανωτικού και λειτουργικού πλαισίου για την άσκηση από την ΕΚΤ εποπτικών καθηκόντων στα πιστωτικά ιδρύματα της ευρωζώνης, περιλαμβανομένων κυρίως των "σινικών τειχών, θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικός, ώστε το κύρος της ΕΚΤ ως θεσμικού οργάνου της ΕΕ να διασφαλιστεί πλήρως. Το βάρος της επιτυχούς εκπλήρωσης των εν λόγω καθηκόντων θα βαρύνει, τελικά, την ίδια την ΕΚΤ