

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

:

ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ
ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2014-2015

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
Του Κεφαλά Γεωργίου του Κωνσταντίνου
A.M. 746

**«ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΤΟΜΕΑ:
Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση ως στάδιο προς μια πιο ουσιαστική
ΟΝΕ και η διαμάχη ανάμεσα στο υπερεθνικό και το εθνικό στοιχείο»**

Επιβλέποντες

Επικ. Καθ. Μ. Κουσκουνά
Επικ. Καθ. Ρ. – Ε. Παπαδοπούλου
Επικ. Καθ. Ε. Μουσταίρα

Αθήνα 2015

ΚΕΦΑΛΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΤΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ
A. M.: 746

**«ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΤΟΜΕΑ:
Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση ως στάδιο προς μια πιο ουσιαστική
ΟΝΕ και η διαμάχη ανάμεσα στο υπερεθνικό και το εθνικό στοιχείο»**

Copyright © [*Όνοματεπώνυμο συγγραφέα*], 2015

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
ΕΝΟΤΗΤΑ ΠΡΩΤΗ: ΟΙ ΔΙΕΥΡΥΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΑΝΤΙΠΑΡΑΒΟΛΗ ΜΕ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟ ΡΟΛΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΟΙ ΕΚΤΕΤΑΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΕΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΟΝ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ	
A. Το εποπτικό και ρυθμιστικό θεσμικό πλαίσιο πριν την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης.....	18
A.1. Η εθνική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.....	18
1. Η σταδιακή διαμόρφωση της ενιαίας αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Το δίπολο ανταγωνισμός – σταθερότητα.....	18
2. Η εποπτεία.....	20
A.2. Η εγγύηση των καταθέσεων. Από την Οδηγία 94/19/ΕΚ στην Οδηγία 2014/49/ΕΕ.....	23
1. Η πρωτοβουλία για ένα σύστημα εγγύησης καταθέσεων.....	24
2. Οι επιμέρους ρυθμίσεις.....	24
3. Η τροποποίηση του 2009.....	27
B. Οι πρωτοβουλίες των κρατών μελών για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης.....	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	
A.1. Η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στα πιστωτικά ιδρύματα.....	32
A.2. Ο ρόλος της Επιτροπής. Μια προσπάθεια συντονισμένης δράσης προς αποκατάσταση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα.....	34
1. Η νομική βάση.....	34
2. Οι κατ' ιδίαν ενέργειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η Πρώτη Τραπεζική Ανακοίνωση.....	34
3. Η Ανακοίνωση για την Ανακεφαλαιοποίηση.....	36
4. Οι επόμενες ενέργειες της Επιτροπής.....	37
5. Μετάβαση προς ένα άλλο καθεστώς. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2013.....	39
B. Οι λοιπές πρωτοβουλίες σε ενωσιακό επίπεδο στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης.....	42

**ΕΝΟΤΗΤΑ ΔΕΥΤΕΡΗ: Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ
ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ – Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ Ε.Ε. ΠΡΟΣ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ
ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΤΟΜΕΑ**

A. Η προληπτική δράση της Ένωσης. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (Single Supervisory Mechanism – SSM).....	48
A.1. Το ενωσιακό πλαίσιο λειτουργίας του ΕΕΜ.....	48
1. Η Νομική Βάση.....	48
2. Η ανάγκη μίας «υπερεθνικής εποπτείας».....	48
3. Τα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα.....	51
4. Οι ουσιαστικοί κανόνες εποπτείας.....	52
A.2. Παράγοντες που δυσχεραίνουν την υπερεθνική εποπτεία της ΕΚΤ.....	53
1. Υποχρέωση εφαρμογής του εθνικού δικαίου.....	53
2. Οι αντιδράσεις έναντι του εποπτικού ρόλου της ΕΚΤ.....	54
B. Η κατασταλτική δράση της Ένωσης. Το πλαίσιο εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων. Από την ελάχιστη εναρμόνιση στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (EME).....	56
B.1. Το πλαίσιο της BRRD.....	58
1. Μέτρα πρόληψης της κρίσης.....	58
2. Μέτρα διαχείρισης της κρίσης. Τα εργαλεία εξυγίανσης.....	59
B.2. Ενιαίο ενωσιακό πλαίσιο εξυγίανσης.....	67
1. Από την BRRD προς τον Κανονισμό 806/2014/ΕΕ.....	67
2. Ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism – SRM).....	69

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΥΠΟΛΟΙΠΟΜΕΝΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΝΩΣΗ**

A.1. Η οδηγία 2014/49/ΕΕ.....	74
1. Γενικά	74
2. Η νομική βάση.....	75
3. Τα πιστωτικά ιδρύματα ως μέλη των ΣΕΚ.....	76
4. Η χρηματοδότηση των ΣΕΚ.....	78
5. Τρόπος χρησιμοποίησης των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων.....	80
B. Η ματαίωση των προσδοκιών. Η επαναφορά της συζήτησης για ένα Ενιαίο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων.....	81
B.1. Η ματαίωση των προσδοκιών	81

B.2. Η επαναφορά της συζήτησης για το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων.....	82
1. Γενικά.....	82
2. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων (European Deposit Insurance Scheme – EDIS).....	83
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	89
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	95

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, που ξεκίνησε κατά τα έτη 2007-2008 από τις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, έμελλε να επηρεάζει σημαντικά την εξέλιξη των οικονομικών συστημάτων ολόκληρου του δυτικού κόσμου. Πρόκειται για τη μεγαλύτερη οικονομική κρίση της ιστορίας, 78 χρόνια μετά το περίφημο «οικονομικό κράχ» του 1929. Οι αιτίες της κρίσης¹ μπορούν να εντοπισθούν στην υπερβολική διεύρυνση των αγορών, κατά τα χρόνια πριν την εκδήλωσή της, και στην προσπάθεια χορήγησης περισσότερων κατά το δυνατόν δανείων από τα πιστωτικά ιδρύματα προς επίτευξη μεγαλύτερων κερδών και, κατ' επέκταση, υψηλότερων μερισμάτων για τους μετόχους και παχυλών αμοιβών για τα διοικητικά στελέχη. Έτσι, ιδίως στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, αναπτύχθηκαν διάφορες πρακτικές που επέτρεπαν στα πιστωτικά ιδρύματα να μεγιστοποιούν τα κέρδη τους, αναλαμβάνοντας, ωστόσο, μεγάλους κινδύνους από την δραστηριότητά τους αυτή.

Μία εκ των τεχνικών που ανέπτυξαν οι τράπεζες, προκειμένου να περιορίσουν τον πιστωτικό κίνδυνο, ήταν και η μέθοδος της τιτλοποίησης. Βάσει αυτής, μία τράπεζα ή άλλο χρηματοπιστωτικό ίδρυμα μεταβίβαζε μία ομάδα (pool) ομοειδών δανείων σε μία εταιρεία ειδικού σκοπού (special purpose vehicle – SPV). Εν συνεχεία, η τελευταία εξέδιδε τίτλους (Asset Backed Securities - ABSs) που βασίζονταν στα εν λόγω δάνεια και με τον τρόπο αυτό επέτύγχανε τη λήψη χρηματοδότησης. Η μέθοδος αυτή θεωρήθηκε ιδιαίτερα αποτελεσματική για τον περιορισμό του πιστωτικού κινδύνου που αναλάμβαναν οι τράπεζες, ενώ, παράλληλα, ήταν συμβατή με τους καθιερωμένους, ήδη από τότε, κανόνες κεφαλαιακής επάρκειας των πιστωτικών ιδρυμάτων. Κατ' ουσίαν, η μέθοδος αυτή επέτρεπε τη μετατροπή «παγωμένων κεφαλαίων», δηλαδή των κεφαλαίων που είχαν δανείσει οι τράπεζες και, επομένως, στη θέση των κεφαλαίων αυτών είχε υπεισέλθει μία, λιγότερο ή περισσότερο, επισφαλής απαίτηση της τράπεζας σε βάρος του λήπτη του δανείου, σε λειτουργικά εργαλεία, με τα οποία ήταν δυνατό να χρηματοδοτηθούν. Με τον τρόπο αυτό, τα πιστωτικά ιδρύματα εξασφάλιζαν ρευστότητα, καθώς οι απαιτήσεις για τα εν λόγω χρηματοπιστωτικά προϊόντα ήταν αυξημένες μεταξύ θεσμικών επενδυτών που επεδίωκαν μεγαλύτερες αποδόσεις από εκείνες που θα ελάμβαναν από την κατοχή ομολόγων του δημοσίου ή εταιρικών ομολόγων.

Στην πορεία, εμφανίστηκαν και νέες μορφές τιτλοποίησης, όπως ήταν τα περίφημα δομημένα επενδυτικά εργαλεία (Structured Credit Instruments). Μεταξύ αυτών, τα πλέον

¹ Αναφορικά με τα αίτια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης βλ. Κολλίτζας, Τ., Ψαλιδόπουλος, Μ., Καραμούζης, Ν., Χαρδούβελης, Γ. (2009), «Η κρίση του 2007-2009: τα αίτια, η αντιμετώπιση και οι προοπτικές», Eurobank research Οικονομία και αγορές, IV/8.

χαρακτηριστικά, ιδίως στην αμερικανική αγορά, και, σε μεγάλο βαθμό, αυτά που προκάλεσαν την παγκόσμια κρίση, ήταν οι Τίτλοι Εγγυημένων Δανειακών Υποχρεώσεων (Collateralized Debt Obligations – CDOs). Έτσι, η εταιρική οντότητα εμφάνιζε στο παθητικό της υποχρεώσεις από τέτοιους τίτλους, ήτοι την καταβολή τοκομεριδίων και της αξίας του προϊόντος κατά τη λήξη, και απαιτήσεις από δάνεια τιτλοποιήσιμα στο ενεργητικό της. Με βάση την αρχιτεκτονική του συστήματος, με την είσπραξη των απαιτήσεων του από τα δάνεια που είχε χορηγήσει, το οικείο ίδρυμα θα ήταν σε θέση να αποπληρώσει τις υποχρεώσεις του από τους ως άνω τίτλους. Οι εν λόγω τίτλοι παρουσίαζαν διαφορετική έκθεση σε κινδύνους και, συνεπώς, έκαστος επενδυτής, ανάλογα και με τον κίνδυνο που είχε αναλάβει, αγόραζε συγκεκριμένους από τους τίτλους αυτούς και, όπως είναι προφανές, ο επενδυτής που αναλάμβανε τον μεγαλύτερο κίνδυνο, απολάμβανε και τις μεγαλύτερες αποδόσεις. Ωστόσο, η ζήτηση για τα σύνθετα αυτά επενδυτικά προϊόντα δεν περιορίστηκε, από ένα σημείο και έπειτα, μόνον στους επενδυτές (με την αυστηρή νομική έννοια του όρου), καθώς τα πιστωτικά ιδρύματα ανά τον κόσμο επιδόθηκαν σε μια «εκστρατεία» υπέρ της τοποθέτησης των χρημάτων και των απλών καταναλωτών – αποταμιευτών στα προϊόντα αυτά. Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι εν λόγω τίτλοι εμφανίζονταν ως ιδιαίτερος αξιόπιστοι, καθώς ελάμβαναν την περίφημη βαθμολόγηση «AAA» από τους πλέον γνωστούς «Οίκους Πιστοληπτικής Αξιολόγησης», θεωρήθηκαν ως μια εγγυημένη και αποδοτική τοποθέτηση κεφαλαίων.

Στην πραγματικότητα, ωστόσο, όπως άλλωστε κατέδειξε και η εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η εκτίμηση του πιστωτικού κινδύνου για τα εν λόγω προϊόντα δεν ήταν πάντοτε ασφαλής. Πέρα από τις ενδογενείς δυσκολίες πιστοληπτικής αξιολόγησης τόσο σύνθετων προϊόντων, συχνά, οι οίκοι αξιολόγησης προέβαιναν σε πρόχειρες βαθμολογήσεις λόγω της ποικιλίας των προϊόντων αυτών, τη στιγμή που ο κίνδυνος εκάστου τίτλου ήταν διαφορετικός.

Στο πλαίσιο μεγάλων τραπεζικών ομίλων πριν από την εκδήλωση της κρίσης είχαν αρχίσει να λειτουργούν πολλές Ειδικές Επενδυτικές Εταιρείες. Αυτές διακρατούσαν CDOs, τα οποία εξασφάλιζαν μακροχρόνια ρευστότητα και κεφάλαια από την έκδοση βραχυπρόθεσμων Εμπορικών Τίτλων Δανειακών Εγγυήσεων (Asset Backed Commercial Papers – ABCPs). Με τον τρόπο αυτόν, τα πιστωτικά ιδρύματα, οι μητρικές δηλαδή επιχειρήσεις των ως άνω επενδυτικών εταιρειών, συμμορφώνονταν με τις περιοριστικές νομοθετικές απαιτήσεις για την κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών. Μόνη υποχρέωση των τελευταίων ήταν να εγγυώνται για λογαριασμό των θυγατρικών επενδυτικών εταιρειών την δυνατότητα των τελευταίων να ξεχρεώσουν τους επενδυτές των. Η διακράτηση των τίτλων αυτών αποκρύπτονταν από τους τραπεζικούς ισολογισμούς.

Στο πλαίσιο, όμως, αυτό τα πιστωτικά ιδρύματα υποτίμησαν την έκθεσή τους στον κίνδυνο. Παράλληλα, η διάδοση στην αγορά των ΗΠΑ μιας ιδιαίτερης κατηγορίας στεγαστικών δανείων,

των καλούμενων Δανείων Χαμηλής Εξασφάλισης, αποτέλεσε και το τελικό πλήγμα στο παρελθόν χρηματοπιστωτικό μοντέλο. Πρόκειται για δάνεια, τα οποία, όπως φανερώνει και η ονομασία τους, χορηγούνταν χωρίς κάποιας μορφής εξασφάλιση για το χορηγήσαν πιστωτικό ίδρυμα, συνήθως σε οικογένειες με ιδιαίτερα χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα, οι οποίες, σε πολλές περιπτώσεις, ήταν δεδομένο ότι δεν θα ήταν σε θέση να τα αποπληρώσουν. Τα δάνεια αυτά ανέρχονταν στο 13 % της στεγαστικής πίστης των ΗΠΑ. Πολλοί δανειολήπτες, όταν τα επιτόκια των δανείων άρχισαν να ανεβαίνουν, ή ακόμη και πριν από μια τέτοια αύξηση, αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις συμβατικές τους υποχρεώσεις. Και ακριβώς στο σημείο αυτό βρίσκεται η ρίζα του προβλήματος, ή, τουλάχιστον, μία από τις περισσότερες ρίζες αυτού².

Έτσι, το καλοκαίρι του 2007, κεφάλαια της Bear Stearns πτώχευσαν, λόγω της κατοχής CDOs που βασίζονταν στα ως άνω στεγαστικά δάνεια και της υποχρέωσης της τράπεζας να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις των πιστωτών της με ρευστοποίηση των στοιχείων της. Αμέσως, οι Οίκοι Αξιολόγησης υποβάθμισαν την αξιοπιστία των επενδυτικών προϊόντων που βασίζονταν στα περίφημα sub-primes στεγαστικά δάνεια. Τότε, υπήρξε ένα πολύ ισχυρό πλήγμα στην εμπιστοσύνη του κοινού προς τα εν λόγω προϊόντα. Οι τράπεζες ήταν αναγκασμένες να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους απέναντι στις εγγυήσεις ρευστοποίησης, υποχρεώσεις που είχαν αναλάβει με τη σύσταση των ειδικών επενδυτικών εταιρειών. Σε πολλές περιπτώσεις, η έκθεση στον κίνδυνο για τα πιστωτικά ιδρύματα διαπιστώθηκε ότι ήταν τελείως απρόσμενη.

Όταν σταδιακά τα δάνεια χαμηλής εξασφάλισης άρχισαν να μην αποπληρώνονται, καθώς οι δανειολήπτες αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, ξεκίνησαν μαζικοί πλειστηριασμοί ακινήτων. Ωστόσο, αυτό δημιουργούσε πρόβλημα στα πιστωτικά ιδρύματα, δεδομένου ότι στη θέση ρευστοποιήσιμων κεφαλαίων, υπεισέρχονταν πλέον ακίνητα, τα οποία το πιστωτικό ίδρυμα αδυνατούσε να εκμεταλλευτεί προς αποκατάσταση των προβλημάτων ρευστότητας. Τον Αύγουστο του 2007, σημειώθηκαν και τα πρώτα κρούσματα φαινομένων φυγής καταθέσεων (bank run). Στην αλυσίδα που είχε διαμορφωθεί, εάν ο αρχικός κρίκος καθίστατο αφερέγγυος, θα κατέρρεε ολόκληρο το σύστημα. Και πράγματι, αυτό συνέβη, όταν πλέον οι δανειολήπτες αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις δανειακές τους υποχρεώσεις. Οι τράπεζες, με τη σειρά τους, ανίκανες να εισπράξουν τις απαιτήσεις τους από τους ως άνω δανειολήπτες, δεν ήταν σε θέση να πληρώσουν τις υποχρεώσεις τους σε τοκομερίδια και αξίες ομολόγων και CDOs³. Τα

² Βλ. Δερμετζογλου, Χ. (2014), «Τραπεζική Εποπτεία και Βασιλεία III: Μελέτη περίπτωσης των Ελληνικών Χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων», <http://kypseli.ouc.ac.cy/bitstream/handle/11128/1531/%CE%A4%CE%A1%CE%91-%CE%A7%CE%A1%CE%97-2014-00141.pdf?sequence=1>

³ Βλ. https://el.wikibooks.org/wiki/%CE%9F%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE_%CE%BA%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7._%CE%91%CE%B9%CF%84%CE%AF%CE

πρώτα αυτά κρούσματα καθησυχάστηκαν με γενναίες παρεμβάσεις των κεντρικών τραπεζών, ιδίως της FED στις ΗΠΑ και της ΕΚΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, η χρηματοπιστωτική κρίση δεν είχε ακόμη εκδηλωθεί. Τα γεγονότα του 2007 ήταν απλώς ένας προάγγελος, μια προοικονομία αυτών που θα ακολουθούσαν αμέσως έπειτα.

Πράγματι, ως γεγονός – ορόσημο για την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση των ετών 2007-2008 θεωρείται η πτώχευση της επενδυτικής τράπεζας Lehman Brothers⁴ στην Αμερική. Μετά τη Lehman Brothers οι πτωχεύσεις τραπεζών στην απέναντι πλευρά του Ατλαντικού διαδέχονταν η μία την άλλη. Η Κυβέρνηση των ΗΠΑ έλαβε την απόφαση για άμεση ενίσχυση της ρευστότητας των τραπεζών με σκοπό τη διάσωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, πριν προκληθεί ένα ανεπανόρθωτο πλήγμα στην οικονομία της χώρας. Εκδηλώθηκε ένα φαινόμενο κρατισμού στις ΗΠΑ, καθώς το αμερικανικό κράτος χορηγούσε αφειδώς κεφάλαια προς διάσωση των προβληματικών πιστωτικών ιδρυμάτων, με το αντίστοιχο βάρος βέβαια να μετακυλύεται πλέον στους φορολογούμενους, οι οποίοι καλούνταν πλέον να πληρώσουν τις πρακτικές μιας ολόκληρης χρηματοπιστωτικής αγοράς και τις εσφαλμένες εκτιμήσεις των Οίκων Αξιολόγησης.

Σε μία παγκοσμιοποιημένη αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, τα ως άνω προβλήματα δεν καθυστέρησαν να μεταδοθούν και στην ευρωπαϊκή ήπειρο⁵. Κάτι τέτοιο ήταν δεδομένο ότι θα συνέβαινε, αργά ή γρήγορα, λόγω της πολύ έντονης αλληλεξάρτησης ανάμεσα στους φορείς του χρηματοπιστωτικού τομέα⁶. Δεν βρισκόμαστε πλέον στην εποχή, όπου κάθε κράτος χάρασσε αυτόνομα την οικονομική και κοινωνική του πολιτική. Η παγκόσμια οικονομία είναι πλέον μια πραγματικότητα και οι αλληλεπιδράσεις των πρωταγωνιστών της είναι ιδιαίτερα έντονες. Μοναδική εξαίρεση αποτελούν τα κράτη, τα οποία συνειδητά επιλέγουν την απομόνωσή τους, μακριά από το παγκόσμιο οικονομικό γίγνεσθαι. Είναι αδιαμφισβήτητο, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εντάσσεται στους πρωταγωνιστές της παγκόσμιας οικονομικής σκηνής αποτελώντας την μεγαλύτερη αγορά ανά τον κόσμο. Συνεπώς, και οι αλληλεπιδράσεις της με τις άλλες οικονομίες, άρα και η αλληλεξάρτηση του χρηματοπιστωτικού της τομέα από τους αντίστοιχους άλλων κρατών που δραστηριοποιούνται σε παγκόσμιο επίπεδο, είναι ιδιαίτερα έντονη.

Κάτι που αναμφισβήτητα συνέβαλε στον τρόπο δράσης των ενωσιακών οργάνων προς αντιμετώπιση της κρίσης στην ευρωπαϊκή ήπειρο, ήταν το γεγονός ότι η Ε.Ε. δεν είχε δοκιμασθεί

%B5%CF%82_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%AD
%CF%83%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B1

⁴ Βλ. σχετικά σε Τράπεζα της Ελλάδος, «Το χρονικό της μεγάλης κρίσης, Η τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013», σελ. 27.

⁵ Για τα στάδια της κρίσης στην Ε.Ε. βλ. Hadjiemmanuil, C. (2015), “Bank Resolution Financing in the Banking Union”, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2015, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575372

⁶ Βλ. Χριστιανός, Β. (2009), «Κρατικές Ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης», Ευρ. Πολιτεία 1/2009, σελ. 24.

ποτέ άλλοτε από φαινόμενο αντίστοιχης εμβέλειας. Πράγματι, η Ε.Ε. δεν είχε ιδρυθεί ακόμη κατά την παγκόσμια οικονομική κρίση του 1929 και, συνεπώς, δεν είχε ουδέποτε αντιμετωπίσει μια δυσμενή οικονομική συγκυρία τέτοιων διεθνών διαστάσεων. Και είναι η παγκόσμια αυτή διάστασή της που τη διαφοροποιεί από κάθε προηγούμενο παρόμοιο φαινόμενο που είχε στο παρελθόν ταλαιπωρήσει διάφορες κρατικές οντότητες.

Καταρχάς, πρέπει να σημειωθεί, ότι πολλές ευρωπαϊκές τράπεζες διέθεταν στο χαρτοφυλάκιό τους τα περίφημα τοξικά ομόλογα, για τα οποία έγινε λόγος ανωτέρω. Οι τράπεζες, λοιπόν, αυτές που είχαν στην κατοχή τους τους εν λόγω τίτλους, με την αδυναμία αποπληρωμής αυτών από τον εκδότη τους και το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, βρέθηκαν ξαφνικά εκτεθειμένες σε σημαντικά προβλήματα, προβλήματα που συνδέονται τόσο με την ρευστότητα τους, αλλά και με κάτι πολύ πιο σημαντικό στην τραπεζική αγορά, την φερεγγυότητά τους και την εμπιστοσύνη των παραγόντων της αγοράς προς αυτές. Πράγματι, η «ψυχολογία» στην αγορά τραπεζικών υπηρεσιών διαδραματίζει σημαίνοντα ρόλο. Ήδη από το 2007, οπότε και άρχισε να επικρατεί μια αβεβαιότητα στη σχετική αγορά αναφορικά με τα σύνθετα επενδυτικά προϊόντα και την αξιοπιστία της αξιολόγησής των από τους Οίκους Αξιολόγησης, οι επιπτώσεις στη διατραπεζική αγορά ήταν εμφανείς. Η αβεβαιότητα είχε ως συνέπεια την ταχύτατη αύξηση των επιτοκίων, με αποτέλεσμα πιστωτικά ιδρύματα που είχαν μεγάλη εξάρτηση από την διατραπεζική αγορά να βρεθούν αντιμέτωπα με προβλήματα ρευστότητας, τα οποία, εάν επέμεναν, μπορούσαν να οδηγήσουν ακόμη και στην πτώχευση του εν λόγω ιδρύματος. Η αύξηση του επιτοκίου, ως αντιστάθμισμα του κινδύνου που αναλαμβάνει ο φορέας που χορηγεί το δάνειο, είναι απολύτως εύλογη σε περιόδους κρίσης. Ιδίως, μάλιστα, μετά την κατάρρευση των πρώτων τραπεζικών ιδρυμάτων στις ΗΠΑ, η διατραπεζική αγορά σχεδόν πάγωσε, δεδομένου ότι κανείς δεν γνώριζε την ποιότητα του χαρτοφυλακίου που διακρατούσε κάθε πιστωτικό ίδρυμα. Κανείς δεν αναλάμβανε τον κίνδυνο να χορηγήσει πιστώσεις σε πιστωτικά ιδρύματα που ενδεχομένως ήταν αφερέγγυα, παρά μόνον εάν ελάμβανε ένα πραγματικά υψηλό επιτόκιο. Παρά τα φαινόμενα αυτά, η Ε.Ε. αδυνατούσε, όπως αποδείχθηκε, να αντιληφθεί το μέγεθος της κρίσης και εφησύχαζε.

Ο εφησυχασμός, ωστόσο, έπαυσε μετά την κατάρρευση της τράπεζας Lehman Brothers στην Αμερική. Πράγματι, μετά από το γεγονός αυτό, η διατραπεζική αγορά πάγωσε ολοκληρωτικά, σχεδόν κατέστη αδύνατος ο δανεισμός μεταξύ πιστωτικών ιδρυμάτων, με προφανείς συνέπειες για τις τράπεζες, που ελλείψει ρευστότητας αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, αλλά και για την πραγματική οικονομία και την απασχόληση, καθώς ο τραπεζικός δανεισμός, τουλάχιστον στην Ευρώπη, ήταν ο βασικότερος μοχλός χρηματοδότησης κάθε επιχειρηματικής δραστηριότητας. Έγιναν τότε αντιληπτά τα λάθη του παρελθόντος και, ιδίως, η ελλιπής εποπτεία

των πιστωτικών ιδρυμάτων από τις αρμόδιες αρχές, σε συνδυασμό με την υπερβολική στήριξη των φορέων της αγοράς – άρα και των πιστωτικών ιδρυμάτων, αλλά ακόμη και των αρμόδιων αρχών – στις αξιολογήσεις των τριών αμερικανικών Οίκων Αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας. Αναρωτιέται, εύλογα, κανείς, εάν οι κίνδυνοι στους οποίους εκτέθηκαν τα ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα θα ήταν εξίσου μεγάλοι, σε περίπτωση που οι αρμόδιες αρχές επέβλεπαν αυστηρά την τήρηση των οικείων κανόνων που ήδη υπήρχαν στο ενωσιακό δίκαιο και αφορούσαν την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων. Και τίθεται, εκ νέου, το ζήτημα, εάν το νομικό πλαίσιο ήταν ανεπαρκές ή, αντίθετα, εάν ήταν πλημμελής η εφαρμογή αυτού από τις αρμόδιες προς εποπτεία εθνικές αρχές. Πιθανώς να συνέβαλαν και οι δύο αυτοί παράγοντες στην τελική έκβαση. Πριν, ωστόσο, από την αναγκαία αυτή «νομική ενδοσκόπηση» και «αυτοκριτική» που όφειλαν να κάνουν τα κράτη μέλη, αλλά πρωτίστως η Ε.Ε. ως οργανισμός, η δριμεία κατάσταση που είχε διαμορφωθεί απαιτούσε λύσεις και οι λύσεις αυτές έπρεπε να είναι άμεσες, δεδομένου ότι απειλούταν ένας τομέας κεφαλαιώδους σημασίας για ολόκληρη την οικονομία. Οι συνέπειες πιθανής κατάρρευσης θα ήταν δραματικές. Τη στιγμή, λοιπόν, που πολλά ιδρύματα αντιμετώπιζαν το φάσμα της πτώχευσης, έπρεπε να αναληφθεί δράση, προκειμένου να αντιμετωπισθούν φαινόμενα μετάδοσης και να αποτραπεί ενδεχόμενη συστημική κρίση ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού τομέα.

Το ερώτημα εν προκειμένω ήταν ένα και σαφές: Πώς μία ένωση, που αριθμούσε, κατά την εκδήλωση της κρίσης, 27 μέλη, θα αντιμετώπιζε το εμφανισθέν πρόβλημα; Προγραμματίζεται, προς τα τέλη του έτους 2008, μίνι –Σύνοδος κορυφής των 27 προς χάραξη της πορείας της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση της κρίσης. Ήδη πριν τη σύνοδο, οι Υπουργοί Οικονομικών της Ιρλανδίας και της Ελλάδας σπεύδουν να κάνουν δηλώσεις περί κρατικής εγγύησης των καταθέσεων στις ιρλανδικές και τις ελληνικές τράπεζες, αντίστοιχα. Η Γερμανίδα Καγκελάριος, Άγκελα Μέρκελ, προτείνει την αντιμετώπιση του προβλήματος σε κάθε χώρα σε εθνικό επίπεδο, απορρίπτοντας κάθε συζήτηση για την σύσταση πανευρωπαϊκού σχεδίου. Ωστόσο, η διατήρηση και η επίταση των επιπτώσεων της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, προκαλεί έντονο σκεπτικισμό αναφορικά με την πορεία που πρέπει να ακολουθήσει η Ένωση. Η Ιταλία προτείνει τη σύσταση ενός ευρωπαϊκού εγγυητικού ταμείου που θα συγκεντρώνει το 3 % του ΑΕΠ της Ε.Ε. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ένας οργανισμός του οποίου η φύση κινείται ανάμεσα στην ομοσπονδία κρατών και το ομοσπονδιακό κράτος⁷, έρχεται αντιμέτωπη με ένα πρόβλημα της ίδιας της ιδιοσυστασίας της. Αδυνατεί να λάβει μία ταχεία και αποτελεσματική απόφαση, λόγω των διαφορετικών συμφερόντων που εξυπηρετούν οι αξιωματούχοι των διαφόρων κρατών μελών. Τη στιγμή που στις ΗΠΑ λαμβάνονται πρωτοβουλίες και η Κυβέρνηση προβαίνει σε ταχύτατες ενέργειες προς αντιμετώπιση της κρίσης, η Ε.Ε. φαίνεται

⁷ Βλ. Παντελής, Α. (2007), «Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου», 2^η έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη, σελ. 57.

να κωλυσιεργεί. Έτσι, παρά το ενιαίο της αγοράς σε συνθήκες ευημερίας, με το ξέσπασμα της κρίσης αναδύεται πάλι στην επιφάνεια ο κρατικός προστατευτισμός και τα χρηματοπιστωτικά συστήματα των κρατών μελών περιορίζονται ουσιαστικά, κατ' αποτέλεσμα, στα εθνικά τους σύνορα, με προφανείς τους κινδύνους κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς.

Ελλείπει, λοιπόν, ενός ενωσιακού μηχανισμού αντιμετώπισης των προβλημάτων, τα κράτη μέλη λαμβάνουν την απόφαση να στηρίζουν τα εδρεύοντα στην επικράτειά τους πιστωτικά ιδρύματα, επιβαρύνοντας αντιστοίχως τους εθνικούς τους προϋπολογισμούς. Η στήριξη λαμβάνει διάφορες μορφές, εγγύηση των υποχρεώσεων των πιστωτικών ιδρυμάτων έναντι των πιστωτών τους, χορήγηση κεφαλαίων στα καταρρέοντα πιστωτικά ιδρύματα, αρωγή για τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία των που εμπεριέχονταν στους ισολογισμούς τους. Ωστόσο, η από το κράτος ή με κρατικούς πόρους χορηγούμενη ενίσχυση, η οποία συνεπάγεται ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων εις βάρος άλλων και, συνεπώς, νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, είναι ασυμβίβαστη με την εσωτερική αγορά, στο μέτρο που επηρεάζει τις συναλλαγές ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η διάταξη αυτή του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, αφορώσα τις κρατικές ενισχύσεις, αποτελεί μέρος των ενωσιακών διατάξεων περί ανταγωνισμού και, συνεπώς, εντάσσεται στο καλούμενο «οικονομικό Σύνταγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», που αποτυπώνεται στο άρθρο 120 της ΣΛΕΕ ως εξής: «Τα κράτη μέλη και η Ένωση δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 119». Και ήταν σαφές ότι οι αναλαμβανόμενες ως άνω δράσεις από τα κράτη μέλη προς στήριξη των πιστωτικών ιδρυμάτων τους, παραβίαζε ευθέως την διάταξη του άρθρου 107, από τις θεμελιώδεις του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, που έχει αποτυπωθεί στις συνθήκες ήδη από την ίδρυση – υπό την μορφή των Κοινοτήτων τότε - της Ένωσης το 1957. Το δίλλημα ήταν ιδιαίτερα κρίσιμο, δεδομένου ότι η αυστηρή τήρηση του πλαισίου του ανταγωνισμού θα είχε βαρύτερες συνέπειες για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα, η δε αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και η ανάκτηση της εμπιστοσύνης του καταναλωτικού κοινού προς τον τραπεζικό τομέα, φαινόταν να μπορεί να επιτευχθεί μόνον με τον παραμερισμό των διατάξεων του ανταγωνισμού.

Στο πλαίσιο αυτό, και προκειμένου να διασωθεί η ενωσιακή αρχή του ανταγωνισμού, η Επιτροπή έκανε χρήση της παρ. 3 περ. β' του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, κατά την οποία, είναι δυνατόν να θεωρηθούν συμβατές με την εσωτερική αγορά ενισχύσεις που δίνονται για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους, διάταξη που αποδεικνύει την προνοητικότητα των συντακτών των συνθηκών, καθώς και το ότι στο πλαίσιο της Ε.Ε. δεν υπάρχουν αδιέξοδα, παρά μόνον, ενδεχομένως, έλλειψη πολιτικής βούλησης για πρόοδο. Εκείνο που επιδιώκεται, άλλωστε, σε

κάθε περίπτωση, είναι το κοινό συμφέρον της εσωτερικής αγοράς και, όπως είναι εμφανές, κρίθηκε – και ορθώς – ότι η σοβαρή διαταραχή της οικονομίας ενός κράτους μέλους αντιβαίνει προς το συμφέρον αυτό. Για τον λόγο αυτό, επιτρέπεται η κρατική παρέμβαση σε μία τέτοια περίπτωση, προκειμένου να αποκατασταθεί η οικονομική ομαλότητα και, κατ' επέκταση, η ομαλή λειτουργία της αγοράς. Η κάθε διάταξη των Συνθηκών, συνεπώς, κρύβει μία λογική από πίσω της, το σύνολο δε των διατάξεων αυτών αποβλέπει σε έναν και μόνο στόχο, το συμφέρον της Ένωσης, σε συνδυασμό ή, ορθότερα, σε «συμβιβασμό» με τα συμφέροντα των επιμέρους κρατών μελών.

Ανεξάρτητα από την κριτική που έχει διατυπωθεί για τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής, η οποία άλλωστε δεν θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο της εισαγωγής μιας μελέτης, αυτές πρέπει να εκτιμηθούν θετικά, ή τουλάχιστον, να προτιμηθούν από μια ενδεχόμενη απαθή στάση, κατά την οποία τα κράτη μέλη θα δρούσαν εντελώς αυτόνομα, με μία οριακή συνεργασία μεταξύ των. Εκείνο που μπορεί χωρίς δισταγμό να ειπωθεί, ωστόσο, είναι ότι το ευρωπαϊκό οικοδόμημα από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση έμαθε ορισμένα, ιδιαίτερος χρήσιμα για το μέλλον διδάγματα. Τα δύο σημαντικότερα, κατά την άποψη του γράφοντος, είναι η ανάγκη ταχείας επίλυσης των προβλημάτων και η ανάγκη θέσπισης μηχανισμών για την κοινή επίλυση των κοινών προβλημάτων. Διότι, δεν είναι δυνατόν, να επιδιώκουμε μια ενιαία εσωτερική αγορά σε περιόδους ευημερίας, αλλά σε περιόδους κρίσης να οχυρωνόμαστε πίσω από την εθνική κυριαρχία, κατακερματίζοντας, κατ' ουσίαν, το δημιούργημα για το οποίο τόσο πολύ μοχθήσαμε. Και, πράγματι, αυτό θα συνέβαινε και αναφορικά με την ευρωπαϊκή αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, ελλείψει της παρεμβάσεως της Επιτροπής. Η τελευταία με τις ενέργειές της διασφάλισε έστω και το ελάχιστο, δηλαδή, την γνωστοποίηση σε αυτήν των σχεδίων ενισχύσεων που τα κράτη μέλη προόριζαν να χορηγήσουν στα πιστωτικά τους ιδρύματα και την συμμόρφωση των σχεδίων αυτών προς κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις.

Παράλληλα, όμως, με την παρέμβαση της Επιτροπής και, συγκεκριμένα, με το πλαίσιο που διαμόρφωσε μέσω των Ανακοινώσεών της, επιτεύχθηκε ένα ακόμη σημαντικό αποτέλεσμα. Τέθηκαν τα θεμέλια για την περαιτέρω διαμόρφωση του νομοθετικού πλαισίου που αφορά τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Είναι αλήθεια, ότι οι εξελίξεις στο ρυθμιστικό πεδίο του εν λόγω τομέα, αμέσως μόλις επήλθε σχετική ηρεμία στις αγορές, ήταν ραγδαίες. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αποδείχθηκε απροετοίμαστη κατά την εκδήλωση της κρίσης, σε ελάχιστο – ιδίως για τα δεδομένα της και τις δυσχέρειες που εκ φύσεως αντιμετωπίζει στην λήψη των αποφάσεων – χρονικό διάστημα, υιοθέτησε σειρά νομοθετικών πράξεων για τον εξορθολογισμό του χρηματοπιστωτικού τομέα. Πρώτιστο μέλημα ήταν να αυστηροποιηθούν οι κανόνες της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα, ώστε να μην επαναληφθούν τα φαινόμενα που οδήγησαν στην

παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Τέθηκαν, συνεπώς, πιο αυστηρές απαιτήσεις κεφαλαιακής επάρκειας, παρακράτησης ιδίων κεφαλαίων από τα πιστωτικά ιδρύματα και άλλα μέτρα που αφορούσαν την χορήγηση δανείων, τους ισολογισμούς των τραπεζών και την επένδυση σε διάφορα παράγωγα προϊόντα. Ταυτόχρονα, ωστόσο, κρίθηκε αναγκαία η εποπτεία τήρησης των κανόνων αυτών να μεταφερθεί από εθνικό σε ενωσιακό επίπεδο, όχι μόνον διότι οι εθνικές αρχές είχαν αποδειχθεί ανεπαρκείς στην εκπλήρωση αντίστοιχων υποχρεώσεών τους κατά το παρελθόν, αλλά και επειδή η διασυνοριακότητα των δραστηριοτήτων των τραπεζικών ιδρυμάτων στον 21^ο αιώνα, καθιστούσε αναγκαία την εποπτεία τους σε υπερεθνικό επίπεδο. Προκρίθηκε, συνεπώς, η δημιουργία ενός υπερεθνικού μηχανισμού που θα είχε ως σκοπό την άσκηση προληπτικής εποπτείας στα ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα. Ο μηχανισμός αυτός θα εξασφαλίσει, κατά το όραμα των εμπνευστών του, την δυνατότητα πρόληψης παρόμοιων, με αυτά που οδήγησαν στην οικονομική κρίση, προβλημάτων στο μέλλον, αλλά και την έγκαιρη διάγνωσή τους, προκειμένου να αντιμετωπιστούν πριν από την διόγκωσή τους.

Πέραν, όμως, της πρόληψης, πρέπει να υπάρχει και μηχανισμός διαχείρισης των προβλημάτων, σε περιπτώσεις που αυτά δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπισθούν με προληπτικά μέτρα. Προκρίθηκε, λοιπόν, και στον εν λόγω τομέα η δημιουργία ενός, επίσης, υπερεθνικού μηχανισμού, ο οποίος, σε στενή συνεργασία με τον μηχανισμό εποπτείας, θα προβαίνει στην εξυγίανση των υπό πτώχευση πιστωτικών ιδρυμάτων, κατά τρόπο, ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος μετάδοσης στον υπόλοιπο χρηματοπιστωτικό τομέα και η, συνεπεία αυτού, εκδήλωση συστημικών κρίσεων. Ο εν λόγω μηχανισμός έπρεπε να εφοδιαστεί με κανόνες ουσιαστικού δικαίου, τους οποίους θα εφαρμόζει, σε περίπτωση που ενεργοποιείται η διαδικασία εξυγίανσης ενός πιστωτικού ιδρύματος, καθώς, επίσης, και με ένα ταμείο που θα φέρει τα αναγκαία έξοδα της εξυγίανσης. Δεδομένης, μάλιστα, της τεράστιας οικονομικής – φορολογικής επιβάρυνσης που είχαν υποστεί οι φορολογούμενοι πολίτες κατά τα πρώτα έτη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, οπότε τα κράτη προέβησαν σε σωρεία κρατικών ενισχύσεων προς τα πιστωτικά τους ιδρύματα, ενισχύσεις που ανήλθαν σε μερικά τρισεκατομμύρια ευρώ, ήταν κοινός τόπος ότι έπρεπε να βρεθεί ένας τρόπος, ώστε η εξυγίανση των τραπεζών να βαρύνει, έστω καταρχήν, τους δραστηριοποιούμενους στον οικείο κλάδο και όχι το κοινωνικό σύνολο. Έτσι, θα αντιμετωπιζόταν και ο ηθικός κίνδυνος, ενώ παράλληλα οι διοικούντες τα πιστωτικά ιδρύματα θα είχαν πλέον κίνητρο να τηρούν μία πιο συνετή επιχειρηματική πολιτική, γνωρίζοντας ότι δεν μένουν ανέπαφοι από την εφαρμογή αποτυχημένων επιχειρηματικών επιλογών. Πρώτιστος στόχος, λοιπόν, της νομοθετικής αυτής προσπάθειας ήταν η ελάφρυνση των φορολογουμένων από το βάρος της διάσωσης των τραπεζών, η αντικατάσταση, δηλαδή, του bail out των πιστωτικών ιδρυμάτων από έναν μηχανισμό bail in, όπου

θα συνεισφέρουν οι μη εξασφαλισμένοι πιστωτές των τραπεζικών ιδρυμάτων που χρήζουν εξυγίανσης. Ο στόχος αυτός υλοποιείται με την περίφημη Banking Recovery and Resolution Directive (BRRD), η οποία έχει μεταφερθεί πλέον και στο ελληνικό δίκαιο⁸.

Συνεπώς, σε επίπεδο Ένωσης συστήνεται ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (EEM), ο οποίος εφαρμόζει τους κανόνες που περιέχονται στον Κανονισμό 575/2013 και στην Οδηγία 2013/36/ΕΕ, αναφορικά με την χορήγηση άδειας ίδρυσης και την προληπτική εποπτεία σε πιστωτικά ιδρύματα. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι κάποιο από τα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα αντιμετωπίζει κίνδυνο πτώχευσης, ο EEM ενημερώνει αμελλητί τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (EME), προκειμένου να αναλάβει δράση, εφόσον κριθεί αναγκαίο, και να προχωρήσει στην εξυγίανση του πιστωτικού ιδρύματος κατά έναν οργανωμένο τρόπο, που δεν θα θέτει σε κίνδυνο την χρηματοπιστωτική σταθερότητα και θα εξασφαλίζει την εξακολούθηση των κρίσιμων λειτουργιών του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος. Ο μηχανισμός αυτός θα εφαρμόζει την BRRD προς εκτέλεση των καθηκόντων του, θα επικουρείται δε από ένα ταμείο, το οποίο θα συγκροτείται από περιοδικές εισφορές, η καταβολή των οποίων θα βαρύνει τα πιστωτικά ιδρύματα⁹.

Έπρεπε, πάντως, να αντιμετωπισθεί και ένας ακόμη κίνδυνος, εγγενής του τραπεζικού συστήματος. Ο λόγος περί του κινδύνου φυγής των καταθέσεων. Πράγματι, σε περίπτωση που διαρρεύσει μία φημολογία ότι ένα τραπεζικό ίδρυμα βρίσκεται στα πρόθυρα χρεοκοπίας, είναι δεδομένο ότι το σύνολο των καταθετών του θα σπεύσουν να αποσύρουν τα χρήματά τους από το εν λόγω πιστωτικό ίδρυμα. Είναι, μάλιστα, πιθανό, ακόμη και καταθέτες που διατηρούν καταθέσεις σε άλλα πιστωτικά ιδρύματα του ίδιου κράτους, να προβούν σε αντίστοιχες ενέργειες, σκεπτόμενοι ότι εφόσον το ένα πιστωτικό ίδρυμα αντιμετώπισε πρόβλημα, κάλλιστα θα μπορούσε να αντιμετωπίσει και το άλλο. Οι δραματικές συνέπειες ενός φαινομένου bank run δεν χρήζουν καν ανάλυσης. Αρκεί η παραπομπή στα παραδείγματα της Κύπρου τον Μάρτιο του 2013 και της Ελλάδας τον Ιούλιο του 2015 (και στις δύο χώρες ακολούθησε αμέσως επιβολή περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων), προκειμένου να καταδειχθούν οι δραματικές επιπτώσεις για το χρηματοπιστωτικό σύστημα και για ολόκληρη την οικονομία. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προς αντιμετώπιση των ως άνω κινδύνων, προωθείται η δημιουργία ενός Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ταμείου Εγγύησης των Καταθέσεων, το οποίο θα εφαρμόζει το ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει για τα εθνικά συστήματα εγγύησης των καταθέσεων, ιδίως την Οδηγία 2014/49/ΕΕ. Ήδη είναι πλήρως εναρμονισμένες οι διατάξεις των εθνικών δικαίων περί εγγύησης των καταθέσεων, οι οποίες προβλέπουν ότι

⁸ Βλ. Ν. 4335/2015, ΦΕΚ Α' 87/23-72015.

⁹ Για μία συνοπτική παρουσίαση της δομής της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης βλ. Γκόρτσος, Χ. (2014), «Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ως εποπτική αρχή στο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα: μια μείζονος σημασίας θεσμική τομή», <http://www.hba.gr/70milies->, σελ. 4.

καλύπτονται οι καταθέσεις έως 100.000 ευρώ ανά καταθέτη και ανά τράπεζα. Ωστόσο, όπως είναι σαφές, η εγγύηση από μέρους ενός ενωσιακού οργανισμού θεωρείται από το καταναλωτικό κοινό περισσότερο «έμπιστη» από την εγγύηση ενός εθνικού φορέα.

Το σύνολο του μηχανισμού που περιγράφηκε αποτελεί την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση, τα θεμέλια της οποίας τέθηκαν το έτος 2012 και η οποία σε μεγάλο βαθμό έχει ήδη υλοποιηθεί. Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση απαρτίζεται από τρεις πυλώνες. Ο πρώτος αφορά την εποπτεία και ενσαρκώνεται στον EEM, ο δεύτερος την εξυγίανση, η οποία ανατίθεται στον EME και ο τρίτος την εγγύηση των καταθέσεων, την οποία θα αναλάβει σε βάθος χρόνου το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων. Αναφορικά με τη σύσταση του τελευταίου, η πρόταση του σχετικού Κανονισμού, παρουσιάστηκε από τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μόλις στις 24 Νοεμβρίου του 2015, με φανερή καθυστέρηση έναντι των δύο άλλων πυλώνων.

Γίνεται ευχερώς διαγνωστό, ότι οι πρωτοβουλίες της Ένωσης στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης αφορούν, κατά κύριο λόγο, τη θέσπιση αυστηρότερων κανόνων για τον χρηματοπιστωτικό τομέα, αλλά ιδίως τη μεταβίβαση των σχετικών αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό επίπεδο. Πρόκειται για μια σημαντική τομή, δεδομένου ότι ο χρηματοπιστωτικός τομέας ανέκαθεν ήταν σε στενή σύνδεση και αλληλεξάρτηση από την κρατική εξουσία. Ίσως αυτό, μάλιστα, συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στην εκδήλωση της κρίσης. Η αποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών αυτών θα κριθεί μόνον στην πράξη και αναμφισβήτητα θα εξαρτηθεί και από τη βούληση των αρμόδιων φορέων.

Στην ανάλυση που θα ακολουθήσει κεντρικό ρόλο θα έχουν δύο ζεύγη αντιθέσεων, τα οποία εν πολλοίς συνέβαλαν στην οικονομική κατάσταση που βιώνουμε τα τελευταία έτη και των οποίων η Ένωση, στην παρούσα φάση, επιδιώκει τον συγκερασμό. Το πρώτο ζεύγος είναι ο ανταγωνισμός στον χρηματοπιστωτικό τομέα, που επί πολλά έτη γινόταν αντιληπτός ως αντίρροπο των διατάξεων εξασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Το δεύτερο ζεύγος αναφέρεται στην μόνιμη αντίθεση ανάμεσα στην Ένωση ως υπερεθνικό οργανισμό και στα κράτη μέλη, τα οποία έχουν μεν παραχωρήσει κυριαρχία στον υπερεθνικό φορέα, παραμένουν, ωστόσο, κυρίαρχα. Πολλά, άλλωστε, από τα προβλήματα της Ένωσης εκκινούν ακριβώς από αυτήν – την αναγκαία, πάντως – κατασκευή.

Η Ένωση βρίσκεται αναμφισβήτητα σε ένα σημαντικό σταυροδρόμι της πορείας της και οφείλει να επιλέξει εάν θα κινηθεί προς την περαιτέρω ενοποίηση ή προς τον περαιτέρω κατακερματισμό. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης, παρά τα όποια μειονεκτήματα ή αστοχίες μπορεί να εμφανίζει, είναι, ωστόσο, μια ρητή κίνηση της Ένωσης προς την πρώτη από τις δυνατές αυτές πορείες. Τα τραγικά γεγονότα που βιώνουμε καθημερινά, με τον

πόλεμο στη Συρία, τον φόβο της τρομοκρατίας να έχει σκιάσει όλον τον δυτικό κόσμο, την προσφυγική κρίση, είναι αναμφίβολο ότι θα επιταχύνουν κάθε διαδικασία διαμόρφωσης της Ε.Ε. Εκείνο που αμφισβητείται είναι η κατάληξη της διαδικασίας αυτής. Όσα θα παρουσιαστούν κατωτέρω είναι μάλλον μια αισιόδοξη νότα για τους θιασώτες του οράματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

ΕΝΟΤΗΤΑ ΠΡΩΤΗ: ΟΙ ΔΙΕΥΡΥΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΕ ΑΝΤΙΠΑΡΑΒΟΛΗ ΜΕ ΤΟΝ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΟ ΡΟΛΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΚΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΟΙ ΕΚΤΕΤΑΜΕΝΕΣ ΕΞΟΥΣΙΕΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΟΝ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

Α. Το εποπτικό και ρυθμιστικό θεσμικό πλαίσιο πριν την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης.

Α.1. Η εθνική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων

1. Η σταδιακή διαμόρφωση της ενιαίας αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών¹⁰. Το δίπολο ανταγωνισμός – σταθερότητα

Όταν ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, πίσω στο 1957, δεν υπήρχε καμία ρητή μνεία στη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Τούτο συνδέεται με τις συνθήκες της εποχής εκείνης, οπότε τα εθνικά χρηματοπιστωτικά συστήματα παρέμεναν εσωστρεφή και, ως εκ τούτου, απομονωμένα, οι δε διεθνείς κινήσεις κεφαλαίων υπόκεινταν σε εκτενή και ενδελεχή έλεγχο. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ήταν λογικό, η αναδυόμενη τότε ένωση των ευρωπαϊκών λαών, να μην συμπεριλάβει ανάμεσα στα οράματά της και τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, μολονότι η εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, με την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, θα οδηγούσε, αργά ή γρήγορα, στο εν λόγω αποτέλεσμα.

Η σταδιακή διαμόρφωση της ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς συνδέθηκε στενά με τη διαμάχη δύο εννοιών – στόχων, όπως θα δειχθεί και κατωτέρω, της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα, αφενός, και του ανταγωνισμού των δραστηριοποιούμενων σε αυτόν οντοτήτων, αφετέρου.

Ένα πρώτο βήμα προς τη διαμόρφωση ενός ενιαίου χρηματοπιστωτικού πλαισίου για τα κράτη μέλη της τότε ΕΟΚ, πραγματοποιήθηκε με την «Πρώτη Τραπεζική Οδηγία».¹¹ Καθιερώθηκε, για πρώτη φορά, ένας κοινός ορισμός για τα πιστωτικά ιδρύματα και, παράλληλα, η ελευθερία εγκατάστασης, που επέτρεπε σε ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα να εγκαταστήσουν υποκαταστήματα σε άλλα κράτη μέλη της τότε Κοινότητας. Ωστόσο, διατηρήθηκε έντονος ο

¹⁰ Βλ. Γκόρτσος, Χ. (2006), «50 Χρόνια Ευρωπαϊκή Κοινότητα: τα στάδια διαμόρφωσης του Ευρωπαϊκού Χρηματοπιστωτικού δικαίου», Ελληνική Ένωση Τραπεζών, Αθήνα, σελ. 10 http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/deltia/1_2007/8_26.pdf. «Το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό δίκαιο αποτελεί υποσύνολο του ευρωπαϊκού οικονομικού δικαίου και οριοθετείται οριζόμενο ως το σύνολο των διατάξεων του πρωτογενούς και (κυρίως) του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου μέσω των οποίων επιδιώκεται η επίτευξη της (αρνητικής και θετικής) χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης της Κοινότητας, με στόχο της δημιουργία ενός ενιαίου χρηματοπιστωτικού χώρου στο πλαίσιο λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς».

¹¹ 77/780.

κρατικός προστατευτισμός, δεδομένου ότι η εποπτεία επί των εγκατεστημένων σε άλλο κράτος μέλος υποκαταστημάτων παρέμεινε αρμοδιότητα των εποπτικών αρχών του κράτους υποδοχής, γεγονός που περιόριζε τα κίνητρα των ευρωπαϊκών τραπεζών να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους πέραν των συνόρων.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, ωστόσο, τα δεδομένα αλλάζουν. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη υιοθετήθηκε το πρόγραμμα για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής αγοράς χρηματοπιστωτικών μέσων της Λευκής Βίβλου του 1985, στηριζόμενη σε δύο βασικούς άξονες, ένα ελάχιστο επίπεδο εναρμόνισης ρυθμιστικών υποχρεώσεων και την αμοιβαία αναγνώριση των ρυθμιστικών πλαισίων των κρατών μελών¹². Η πλήρης εναρμόνιση στο προκείμενο στάδιο διαμόρφωσης του χρηματοπιστωτικού τομέα στην Ευρώπη δεν ήταν εφικτή, λόγω της στενής διασύνδεσης – διασύνδεση που υφίσταται ακόμη και σήμερα – ανάμεσα στην κρατική κυριαρχία και τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Αντίθετα, ο στόχος της ελάχιστης εναρμόνισης του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου ήταν εφικτός. Πράγματι, κατά την εν λόγω περίοδο σημαντικά βήματα έλαβαν χώρα. Με τη «Δεύτερη Τραπεζική Οδηγία» εισήχθη η αρχή της ενιαίας ευρωπαϊκής άδειας για την ίδρυση πιστωτικού ιδρύματος. Κάθε τράπεζα, πλέον, που είχε την έδρα της σε κράτος μέλος της Κοινότητας μπορούσε να ιδρύσει υποκαταστήματα σε άλλα κράτη μέλη, χωρίς να απαιτείται να λάβει την έγκριση των εποπτικών αρχών των οικείων κρατών. Παράλληλα, ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες των εποπτικών αρχών της χώρας προέλευσης έναντι εκείνων της χώρας εγκατάστασης, σε περιπτώσεις ανάπτυξης διασυνοριακών τραπεζικών δραστηριοτήτων. Το γεγονός αυτό ήταν ιδιαίτερα σημαντικό, καθώς τα πιστωτικά ιδρύματα, απαλλαγμένα από τις συχνά αυστηρές απαιτήσεις εποπτείας των κρατών εγκατάστασης (υποδοχής), επεδίωκαν πλέον την διασυνοριακή εγκατάσταση υποκαταστημάτων, με στόχο να διευρύνουν τις δραστηριότητές τους και, κατ' επέκταση, τα κέρδη τους, συμβάλλοντας παράλληλα στην ολοένα μεγαλύτερη ενοποίηση της αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Ακολούθησε μακρά περίοδος αδράνειας. Ωστόσο, ενόψει της επικείμενης υιοθέτησης του κοινού νομίσματος στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια του Κάρντιφ και της Βιέννης του 1998, ζήτησαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή την δημιουργία ενός προγράμματος εργασίας για την υπέρβαση των υφιστάμενων εμποδίων και την επιτάχυνση και εμβάθυνση της ενιαίας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής αγοράς. Ακολούθησε το «Πρόγραμμα Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες» τον Μάιο του 1999, το οποίο περιελάμβανε 42 μέτρα προς την υλοποίηση του ως άνω στόχου. Το 2000, το ECOFIN ανέθεσε σε μια «Επιτροπή Σοφών» υπό την προεδρία του Alexandre Lamfalussy τη διερεύνηση του βέλτιστου

¹² Βλ. Γκόρτσος, Χ., οπ. παρ., σελ 12.

τρόπου εφαρμογής του «Προγράμματος Δράσης» της Επιτροπής. Βασικός άξονας του θεσμικού πλαισίου που διαμορφώθηκε, η εξέταση του οποίου κείται πέραν των ορίων και των στόχων της παρούσας μελέτης, ήταν ο ισχυρός ρόλος των εθνικών αρχών, ιδίως όσον αφορά την εποπτεία. Στον τραπεζικό τομέα, σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε η θέσπιση ενός νέου πλαισίου για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις, βασισμένο στο προσφάτως αναθεωρημένο διεθνές ρυθμιστικό πλαίσιο για την επάρκεια κεφαλαίων «Βασιλεία II», γνωστό ως «οδηγίες περί κεφαλαιακών απαιτήσεων». Επρόκειτο, συγκεκριμένα, για τις οδηγίες 2006/48/EK και 2006/49/EK. Ο σκοπός του ρυθμιστικού αυτού πλαισίου ήταν διττός: η εγγύηση της φερεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων και η ταυτόχρονη διασφάλιση ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην ευρωπαϊκή αγορά. Και στο σημείο αυτό είναι σκόπιμη μια παρατήρηση. Στο παρελθόν, ιδίως, στο βωμό του ανταγωνισμού, τα πιστωτικά ιδρύματα, «επικουρούμενα», υπό μία έννοια, από τις εθνικές εποπτικές αρχές, ήταν διατεθειμένα να «θυσιάσουν» την χρηματοπιστωτική σταθερότητα και, κατ' επέκταση, την ίδια τους την ύπαρξη. Προκειμένου, να διευρύνουν το μερίδιό τους στην σχετική αγορά επένδυναν σε αμφίβολης φερεγγυότητας επενδυτικά οχήματα, παρακάμπτοντας πολλές φορές το ρυθμιστικό πλαίσιο, με την ανοχή των εθνικών εποπτικών αρχών.

Πράγματι, η πορεία προς την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής αγοράς προσδιορίστηκε ανέκαθεν από την ταλάντευση μεταξύ των βασικών ρυθμιστικών αρχών της σταθερότητας και του ανταγωνισμού. Κατά τη δεκαετία του 1980, η αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού τομέα, σε ένα διεθνές ανταγωνιστικό περιβάλλον, συνδέθηκε με την κατάργηση των εθνικών περιορισμών και την ενίσχυση του ανταγωνισμού μεταξύ των πιστωτικών ιδρυμάτων. Ωστόσο, οι εγχώριες δυνάμεις δεν θα παρακολουθούσαν αμέτοχες την ανατροπή κεκτημένων τους σε έναν από τους πλέον σημαντικούς και στενά συνδεδεμένους με τις εθνικές κυβερνήσεις τομείς. Στο πλαίσιο αυτό, άρχισε να εκδηλώνεται η διαμάχη εθνικού και διεθνούς και, στα όρια της Ένωσης, η πάλη ανάμεσα στο εθνικό και το υπερεθνικό στοιχείο, ανάμεσα στον παρεμβατισμό του κράτους και την αυτορρύθμιση της αγοράς. Αποτέλεσμα ήταν μια σύγκλιση των ρυθμιστικών και εποπτικών πλαισίων, σύγκλιση, όμως, προσαρμοσμένη στις εθνικές ιδιαιτερότητες και προς όφελος της αυτονομίας των εθνικών χρηματοπιστωτικών συστημάτων. Το ρυθμιστικό πλαίσιο που αναδύθηκε μέσα από την προαναφερθείσα διαμάχη υπήρξε αργό, περίπλοκο και χαρακτηριζόταν από ανομοιομορφία και ασυνέπεια στην εθνική εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων. Πώς είναι, όμως, δυνατόν να δημιουργηθεί μια ενιαία ευρωπαϊκή αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών με ταυτόχρονη ανομοιομορφία κανόνων ανάμεσα στα κράτη μέλη;

2. Η εποπτεία

Όπως έγινε σαφές και στην προηγούμενη ενότητα, το προϋφιστάμενο της κρίσης καθεστώσ εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα είχε έντονο εθνοκεντρικό προσανατολισμό. Η εποπτεία ήταν καθήκον, ιδίως, των κρατών μελών, μέσω των οικείων αρμόδιων αρχών.

Το βασικό ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού τομέα πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2007 – 2008, αποτυπωνόταν, κατά κύριο λόγο, σε δύο ενωσιακά κείμενα. Πρόκειται για την οδηγία 2006/48/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14^{ης} Ιουνίου 2006 «σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων» και την οδηγία 2006/49/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14^{ης} Ιουνίου 2006 «για την επάρκεια των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων επενδύσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων».

Σύμφωνα με το ως άνω θεσμικό πλαίσιο, η προληπτική εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων, κατά την περίοδο εμφάνισης της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, ήταν αρμοδιότητα των εθνικών εποπτικών αρχών.¹³ Διατηρούνται, τόσο η καθιερωθείσα με τη Δεύτερη Τραπεζική Οδηγία» αρχή της ενιαίας ευρωπαϊκής άδειας για την ίδρυση πιστωτικού ιδρύματος¹⁴, όσο και η ανάθεση της εποπτείας στις αρμόδιες αρχές του κράτους καταγωγής, ωστόσο με παράλληλη καθιέρωση εξαιρέσεων υπέρ του κράτους υποδοχής. Για την αποτελεσματική λειτουργία του εν λόγω εποπτικού πλαισίου ήταν απαραίτητος ένας σημαντικός βαθμός συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων αρχών. Αυτή η ανάγκη συνεργασίας αποτυπώνεται ρητά στο άρθρο 42 της Οδηγίας 2006/48/EK, σύμφωνα με το οποίο «Για την εποπτεία της δραστηριότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων, που λειτουργούν, ιδίως μέσω υποκαταστήματος, σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, εκτός του Κράτους στο οποίο έχουν την έδρα τους, οι αρμόδιες αρχές των ενδιαφερόμενων κρατών μελών συνεργάζονται στενά». Έπεται δε στο κείμενο της Οδηγίας δέσμη άρθρων που όριζε τα σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών και το επαγγελματικό απόρρητο¹⁵, προς διασφάλιση αποτελεσματικότερης συνεργασίας των οικείων εποπτικών αρχών. Η Οδηγία καθιερώνει, επίσης, ενιαίο ορισμό για τα ίδια κεφάλαια¹⁶ και ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις σε περίπτωση πιστωτικού ή λειτουργικού¹⁷ κινδύνου.¹⁸

¹³ Σύμφωνα με το άρθρο 40 παρ. 1 της οδηγίας 2006/48/EK, «Την προληπτική εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων, η οποία καλύπτει και τις βάσει των άρθρων 23 και 24 δραστηριότητες τους, ασκούν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους καταγωγής, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρούσας οδηγίας που απονέμουν αρμοδιότητα στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους υποδοχής».

¹⁴ Βλ. σχετικά, άρθρα 23 και 24 της Οδηγίας 2006/48/EK, αναφορικά με τις προϋποθέσεις ίδρυσης πιστωτικών και χρηματοδοτικών ιδρυμάτων.

¹⁵ Βλ. σχετικά, άρθρα 44-52 της Οδηγίας 2006/48/EK.

¹⁶ Βλ. σχετικά, άρθρα 56-67 της Οδηγίας 2006/48/EK.

¹⁷ Βλ. Ρόκας, Ν., Γκόρτσος, Χ. (2012), «Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου», Δεύτερη Αναθεωρημένη Έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 140· «Ως πιστωτικός κίνδυνος ορίζεται η πιθανότητα επέλευσης ζημιών σε ένα πιστωτικό ίδρυμα είτε από την αδυναμία ενός δανειολήπτη να προβεί σε εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη

Σύμφωνα με το άρθρο 124 της Οδηγίας 2006/48/EK, οι αρμόδιες εθνικές αρχές εξετάζουν τις ρυθμίσεις, τις στρατηγικές, τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς που εφαρμόζουν τα πιστωτικά ιδρύματα προκειμένου να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις της Οδηγίας και εκτιμούν τους ελέγχους που τα τελευταία έχουν ήδη ή ενδέχεται στο μέλλον να αναλάβουν. Οι ίδιες οι εθνικές αρχές καθορίζουν την ένταση και την συχνότητα της εξέτασης και αξιολόγησης των ως άνω στοιχείων, τα οποία πρέπει να επικαιροποιούνται, τουλάχιστον, σε ετήσια βάση. Ιδιαίτερως ενδεικτική, για τους λόγους για τους οποίους η χρηματοπιστωτική κρίση βρήκε «απροετοίμαστη» την ευρωπαϊκή χρηματοπιστωτική αγορά, είναι, μεταξύ άλλων, και η διάταξη του άρθρου 128¹⁹ της Οδηγίας, η οποία επιτρέπει τη συνύπαρξη σε ένα κράτος μέλος περισσότερων συναρμόδιων εποπτικών αρχών. Με άλλα λόγια, πέραν από τη συνεργασία των αρμοδίων εποπτικών αρχών των διαφόρων κρατών μελών, σε ορισμένες περιπτώσεις, απαιτείται και συνεργασία των συναρμόδιων εποπτικών αρχών του ίδιου κράτους μέλους μεταξύ τους, γεγονός που σαφώς αποτελούσε τροχοπέδη στην αποτελεσματικότητα του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου.

Η Οδηγία 2006/49/EK, Οδηγία ελάχιστης εναρμόνισης, καθορίζει τις απαιτήσεις κεφαλαιακής επάρκειας που ισχύουν για τα πιστωτικά ιδρύματα και τις επιχειρήσεις επενδύσεων, τους κανόνες υπολογισμού τους, καθώς και κανόνες για την άσκηση της προληπτικής εποπτείας. Ρητώς ορίζεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν συμπληρωματικές ή αυστηρότερες ρυθμίσεις σε πιστωτικά ιδρύματα ή επιχειρήσεις επενδύσεων, στα οποία έχουν χορηγήσει άδεια, διάταξη που, από μόνη της, αποτελεί ρήγμα στην ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και στον ανταγωνισμό.

Σύμφωνα με το άρθρο 36 της εν λόγω Οδηγίας, τα κράτη μέλη είναι εκείνα που ορίζουν τις αρμόδιες αρχές για την εκτέλεση των καθηκόντων που προβλέπονται σε αυτή, οι οποίες είναι δημόσιες αρχές αναγνωρισμένες από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους, ενημερώνουν δε σχετικά την Επιτροπή.

δανειακή του σύμβαση είτε από τη μείωση της πιστοληπτικής του ικανότητας σε τέτοιο βαθμό, ώστε να τίθεται σε αμφισβήτηση η αποπληρωμή των δανειακών του υποχρεώσεων. Η έκθεση των πιστωτικών ιδρυμάτων στον πιστωτικό κίνδυνο δεν προκύπτει μόνον από τα δάνεια και τις πιστώσεις που χορηγούν, αλλά από το σύνολο των απαιτήσεών τους είτε αυτές είναι εντός ισολογισμού, είτε αφορούν στοιχεία εκτός ισολογισμού (π.χ. εγγυητικές επιστολές ή θέσεις σε εξω – χρηματιστηριακά παράγωγα μέσα). Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη σημασία έχει ο πιστωτικός κίνδυνος στον οποίο εκτίθενται από την κατοχή ανοικτών θέσεων σε διαπραγματεύσιμους χρεωστικούς τίτλους, μετοχές και παράγωγα χρηματοπιστωτικά μέσα επί αυτών»· βλ. επίσης των ιδίων, σελ. 144· «Ο λειτουργικός κίνδυνος αφορά την πιθανότητα επέλευσης ζημιών οφειλόμενων είτε σε ανεπαρκείς ή εσφαλμένες εσωτερικές διαδικασίες, σε συστήματα ή σε ανθρώπινο παράγοντα, είτε σε εξωτερικά αίτια».

¹⁸ Βλ. άρθρα 75 επ. αναφορικά με τον πιστωτικό κίνδυνο και άρθρα 102 επ. αναφορικά με τον λειτουργικό κίνδυνο.

¹⁹ Το άρθρο 128 της Οδηγίας 2006/48/EK ορίζει ότι «Όταν κράτη μέλη διαθέτουν πλείονες αρμόδιες αρχές για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών και χρηματοδοτικών ιδρυμάτων, λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για τον μεταξύ τους συντονισμό».

Ήδη από την προηγηθείσα περιγραφή του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου του χρηματοπιστωτικού τομέα, δύνανται να συναχθούν τα τρωτά σημεία αυτών, τα οποία τελικώς και ανέδειξε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Και, όπως κάθε αβλεψία σε ένα θεσμικό πλαίσιο, έτσι και η παρούσα, ήταν ζήτημα προτεραιοτήτων. Πράγματι, ενωσιακή προτεραιότητα ήταν το άνοιγμα των αγορών και ενίσχυση του ανταγωνισμού στον χρηματοπιστωτικό τομέα, με συνέπεια την παραμέληση του ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου. Η αποτελεσματική λειτουργία του διαμορφωθέντος θεσμικού πλαισίου απαιτούσε στενή συνεργασία των εμπλεκόμενων αρμόδιων εθνικών αρχών, η οποία, όμως, πολλές φορές δεν υπήρχε. Παράλληλα, η σύμφυτη με τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων, σύγχυση και ασάφεια, καθιστούσε το εγχείρημα έτι δυσχερέστερο. Είναι ενδεικτικό, ότι η Επιτροπή Lamfalussy δεν διέθετε καν αρμοδιότητα να ασχοληθεί με ζητήματα εποπτικού ελέγχου. Η αναποτελεσματικότητα του θεσμικού πλαισίου είχε ως αυτονόητη συνέπεια τον ελλιπή εποπτικό έλεγχο των πιστωτικών ιδρυμάτων. Τα τελευταία ανέπτυξαν σταδιακά πρακτικές, οι οποίες είχαν αυξήσει σημαντικά τον κίνδυνο μιας κρίσης με συστημικά χαρακτηριστικά, λόγω και της έντονης αλληλοδιείσδυσης και αλληλεξάρτησης που χαρακτηρίζει τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Στην προσπάθειά τους να αυξήσουν το μερίδιό τους στην αγορά και, κατά συνέπεια, τα κέρδη τους, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα ανέπτυξαν διάφορα εταιρικά σχήματα τα οποία και διατηρούσαν εκτός των ισολογισμών τους, αποκρύπτοντας μέρος των δραστηριοτήτων και του δανεισμού τους. Μια σειρά συναλλαγών, όπως οι επενδύσεις σε παράγωγα προϊόντα – οι οποίες και συνέβαλλαν σημαντικά στην έκρηξη και τη διάδοση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης – παρέμεναν εκτός κάθε είδους ρύθμισης και εποπτείας.²⁰

Επανερχόμενοι σε όσα διατυπώθηκαν εισαγωγικά, αναρωτιέται κανείς, ποια ήταν η πραγματική αιτία που οδήγησε στην κρίση. Μια απλουστευτική προσέγγιση θα έσπευδε να αποδώσει τις ευθύνες στην ελλιπή εποπτεία των εθνικών εποπτικών αρχών. Μια βαθύτερη ανάλυση εμβαθύνει στην ανακολουθία ανάμεσα σε μια ενιαία εσωτερική αγορά με έντονο ανταγωνισμό, αφενός, και ένα διαφοροποιημένο ρυθμιστικό και εποπτικό πλαίσιο των πιστωτικών ιδρυμάτων, αφετέρου, και, μάλιστα, η αντιφατικότητα ενισχύεται από την ανάγκη στενής συνεργασίας ανάμεσα στα διαφοροποιημένα ανά κράτος μέλος πλαίσια. Μας υπενθυμίζει, σε κάποιο βαθμό, την αντίθεση ανάμεσα στην ενοποιημένη νομισματική πολιτική, από τη μία πλευρά, και, από την άλλη, τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Αυτές οι «εσωτερικές αντιφάσεις» του συστήματος κατέστησαν τον ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό τομέα εκτεθειμένο στην κρίση.

A.2. Η εγγύηση των καταθέσεων. Από την Οδηγία 94/19/EΚ στην Οδηγία 2014/49/ΕΕ

²⁰ Βλ. Δημήτρης Χ. Κατσίκας, *οπ. παρ.*, σελ. 16.

1. Η πρωτοβουλία για ένα σύστημα εγγύησης καταθέσεων

Ως αναφέρθηκε και ανωτέρω, κατά το διάστημα πριν από την εκδήλωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, το ενωσιακό – κοινοτικό τότε – ενδιαφέρον εστιαζόταν, κατά κύριο λόγο, στην δημιουργία μιας ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς εντός της Ένωσης, ερειδόμενη στην ελευθερία εγκατάστασης των πιστωτικών ιδρυμάτων και την ελεύθερη παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και την ταυτόχρονη τήρηση των ενωσιακών κανόνων περί ανταγωνισμού. Η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος και η προστασία των αποταμιευτών αναφέρονταν συχνά ως επιδιώξεις κάθε εγχειρήματος συναρτώμενου με τον χρηματοπιστωτικό τομέα, το μέτρο υλοποίησής των, ωστόσο, αμφισβητείται εντόνως.

Στο πλαίσιο αυτό, η Οδηγία 94/19/EK²¹ τονίζει, ήδη από το προοίμιό της, τη σημασία θέσπισης ενός συστήματος που θα εγγυάται την αποζημίωση των καταθετών σε περίπτωση που αυτές καταστούν μη διαθέσιμες. Εξαιρείται δε η σημασία μιας τέτοιας διασφάλισης, από κοινού με την ανάγκη προληπτικής εποπτείας, για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Πράγματι, η εγγύηση των τραπεζικών καταθέσεων συμβάλλει τα μέγιστα στη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, δεδομένου ότι μπορεί να αποτρέψει ή, έστω, να ανατρέψει την ταχύτητα εξάπλωσης φαινομένων φυγής των καταθέσεων (bank run) από τα πιστωτικά ιδρύματα, στην όχι απίθανη περίπτωση που ένα εξ αυτών καταστεί αφερέγγυο. Τούτο, μάλιστα, με ελάχιστο κόστος συγκρινόμενο με το αντίστοιχο κόστος που θα δημιουργούσε ένα bank run²². Κρίθηκε αναγκαία, λοιπόν, η καθιέρωση ενός εναρμονισμένου ελάχιστου επιπέδου προστασίας των τραπεζικών καταθέσεων. Υπενθυμίζεται, ότι βρισκόμαστε εν έτει 1993, όπου έχει ήδη καθιερωθεί, στο πλαίσιο της καλόπιστης συνεργασίας και της αμοιβαίας αναγνώρισης, η ενιαία ευρωπαϊκή άδεια για την ίδρυση και λειτουργία πιστωτικών ιδρυμάτων εντός του εδάφους της Ένωσης.

Ιδιαίτερη μνεία γίνεται στο προοίμιο της εν λόγω οδηγίας για την ανάγκη, το ύψος της διασφάλισης που θα παρέχει κάθε σύστημα εγγύησης των καταθέσεων να μην καταστεί μέσο ανταγωνισμού αναφορικά με τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων του κράτους μέλους εγκατάστασης και του κράτους μέλους υποδοχής.

2. Οι επιμέρους ρυθμίσεις

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 3 της Οδηγίας 94/19/EK, κάθε κράτος μέλος οφείλει να αναλάβει δράση για τη σύσταση ή αναγνώριση στο έδαφός του ενός ή περισσότερων συστημάτων

²¹ Οδηγία 94/19/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30^{ης} Μαΐου 1994 περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων.

²² Βλ. σχετικά, παρ. 4 του Προοιμίου της Οδηγίας 94/19/EK.

εγγύησης των καταθέσεων. Ορίζεται, μάλιστα, ότι πιστωτικό ίδρυμα που δεν μετέχει σε ένα σύστημα εγγύησης καταθέσεων, δεν θα έχει το δικαίωμα να δέχεται καταθέσεις, καθισταμένης με τον τρόπο αυτόν υποχρεωτικής της συμμετοχής σε ένα τέτοιο σύστημα για τα πιστωτικά ιδρύματα. Σε περίπτωση, μη συμμόρφωσης ενός πιστωτικού ιδρύματος στις υποχρεώσεις του που απορρέουν από τη συμμετοχή του σε ένα σύστημα εγγύησης καταθέσεων, είναι δυνατή η επιβολή σε βάρος του κυρώσεων ή ακόμη και ο αποκλεισμός²³ του από το εν λόγω σύστημα, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι η δυνατότητα αυτή προβλέπεται ρητώς από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους και με τη ρητή συναίνεση των αρμόδιων εθνικών αρχών. Αλλά, ακόμη και μετά τον αποκλεισμό του, κατά την αναφερθείσα αμέσως παραπάνω διαδικασία, το αποκλεισθέν πιστωτικό ίδρυμα, εφόσον το επιτρέπει η εθνική νομοθεσία και με τη ρητή συγκατάθεση των αρμόδιων αρχών, μπορεί να συνεχίσει να δέχεται καταθέσεις, εάν, πριν από τον αποκλεισμό του είχε συστήσει εναλλακτική εγγύηση, εξασφαλίζουσα στους καταθέτες προστασία ύψους και πεδίου τουλάχιστον ίσου με εκείνο που προσφέρει το επίσημα αναγνωρισμένο σύστημα²⁴. Ήδη από τις πρώτες αυτές ρυθμίσεις της Οδηγίας 94/19/EK, καθίσταται εμφανής ο σημαντικός ρόλος και το εύρος των εξουσιών που καταλείπεται στα κράτη μέλη, τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας – πράγμα λογικό, εφόσον πρόκειται για οδηγία ελάχιστης εναρμόνισης – όσο και σε επίπεδο διακριτικής ευχέρειας των αρμόδιων εθνικών αρχών.

Τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων που έχουν συσταθεί και αναγνωρισθεί σε ένα κράτος μέλος, καλύπτουν και καταθέτες υποκαταστημάτων που τα πιστωτικά ιδρύματα του ως άνω κράτους έχουν ιδρύσει στο έδαφος άλλων κρατών μελών, ασκώντας τα δικαιώματα της ελεύθερης εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών εντός της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Καθιερώνεται, δηλαδή, αρχή κατά την οποία, τα εγκατεστημένα σε άλλο κράτος μέλος υποκαταστήματα πιστωτικού ιδρύματος υπόκεινται στα συστήματα εγγύησης καταθέσεων του κράτους καταγωγής του εν λόγω ιδρύματος. Προς αποτροπή, ωστόσο, στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, καθιερώνεται, για την περίπτωση που το επίπεδο ή το ύψος της κάλυψης είναι ανώτερο στο κράτος μέλος υποδοχής συγκριτικά με το αντίστοιχο στο κράτος μέλος καταγωγής του πιστωτικού ιδρύματος, δυνατότητα συμμετοχής του υποκαταστήματος σε ένα επίσημα αναγνωρισμένο (στο κράτος υποδοχής) σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, προκειμένου να συμπληρωθεί η παρεχόμενη εγγύηση. Η συμμετοχή του υποκαταστήματος στο εν λόγω σύστημα του κράτους μέλους υποδοχής είναι εθελούσια, ενώ απαιτείται και η έγκριση των αρμοδίων αρχών

²³ Ο αποκλεισμός του πιστωτικού ιδρύματος από το σύστημα εγγύησης καταθέσεων οδηγεί, με την επιφύλαξη του άρθρου 3 παρ. 4 της οδηγίας, και σε ανάκληση της άδειάς του από την αρμόδια αρχή που του την είχε χορηγήσει.

²⁴ Βλ. σχετικά, παρ. 3 και 4 του άρθρου 3 της Οδηγίας 94/19/EK.

του κράτους μέλους υποδοχής, η οποία εξαρτάται από την εκπλήρωση ορισμένων υποχρεώσεων από πλευράς του υποκαταστήματος. Σε περίπτωση μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων αυτών, είναι δυνατός ο αποκλεισμός του μη συμμορφώμενου υποκαταστήματος από το σύστημα συμπληρωματικής κάλυψης κατόπιν συνεργασίας και απόφασης των αρμοδίων αρχών και των δύο εμπλεκόμενων κρατών μελών. Η οδηγία περιέχει, επίσης, ρυθμίσεις για τα εγκατεστημένα στο έδαφος κρατών μελών υποκαταστήματα πιστωτικών ιδρυμάτων που εδρεύουν σε τρίτα κράτη²⁵.

Το επίπεδο της κάλυψης, σε περίπτωση που οι καταθέσεις καθίστανται μη διαθέσιμες, ορίζεται στις 20.000 Ecu ανά καταθέτη και ανά πιστωτικό ίδρυμα. Πάντως, τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας, μπορούσαν να προβλέψουν εξαιρέσεις αναφορικά με ορισμένες κατηγορίες καταθέσεων.

Ωστόσο, αυτό που αργότερα σημειώθηκε και ως μία σημαντική αδυναμία του εδώ αναπτυσσόμενου ρυθμιστικού πλαισίου εγγύησης των καταθέσεων, ήταν η ίδια η επιδίωξη της ελάχιστης εναρμόνισης των νομοθεσιών των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 7 παρ. 3 της Οδηγίας, «Το παρόν άρθρο δεν παρεμποδίζει τη διατήρηση ή τη θέσπιση διατάξεων, οι οποίες παρέχουν υψηλότερη ή ευρύτερη κάλυψη των καταθέσεων». Κάθε κράτος μέλος, συνεπώς, ήταν ελεύθερο στην νομοθετική διαμόρφωση του ύψους της κάλυψης που θα απαιτούσε για τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων των πιστωτικών ιδρυμάτων που έδρευαν στο έδαφός του. Αυτό, όπως καθίσταται κατανοητό, μπορούσε να οδηγήσει σε κατακερματισμό, δεδομένου ότι άλλα κράτη θα προέβλεπαν υψηλότερα και άλλα χαμηλότερα επίπεδα κάλυψης, γεγονός που ήταν δυνατό να επηρεάσει ακόμη και τις συνθήκες του ανταγωνισμού. Πράγματι, οι καταθέτες ήταν πιθανό να προτιμήσουν να τοποθετήσουν τις αποταμιεύσεις τους στα πιστωτικά ιδρύματα ενός κράτους, η νομοθεσία του οποίου τους παρείχε μεγαλύτερη κάλυψη και, άρα, μεγαλύτερη αποζημίωση σε περίπτωση που οι καταθέσεις των καθίσταντο μη διαθέσιμες. Όπως θα δειχθεί και κατωτέρω, αυτό ήταν ένα από τα βασικά σημεία διαφοροποίησης της νέας Οδηγίας 2014/49/ΕΕ, η οποία κινείται προς την πλήρη εναρμόνιση των σχετικών ζητημάτων της εγγύησης των καταθέσεων. Θα μπορούσε να παρατηρηθεί ότι η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς προϋποθέτει αναμφίβολα ενωσιακή πρωτοβουλία, νομοθετική αρμοδιότητα και εποπτεία των σχετικών ζητημάτων. Αυτό που με την πάροδο των χρόνων δείχνει να εμπεδώνεται, είναι ότι η ευχέρεια των κρατών μελών σε ζητήματα που άπτονται της εσωτερικής αγοράς οδηγεί πολλές φορές σε τάσεις κατακερματισμού αυτής. Ο κρατικός προστατευτισμός των εθνικών κυβερνήσεων είναι, ίσως, η μεγαλύτερη τροχοπέδη στην ιστορική πορεία της Ένωσης προς την ολοκλήρωση.

²⁵ Βλ. το άρθρο 6 της Οδηγίας 94/19/ΕΚ.

Η Οδηγία περιέχει και αριθμό διατάξεων που αναφέρονται σε διαδικαστικά ζητήματα που εκφεύγουν του πλαισίου και των στόχων της παρούσας μελέτης, όπως ρυθμίσεις αναφορικά με τους δικαιούχους κοινού τραπεζικού λογαριασμού²⁶, την υποχρέωση πληροφόρησης των καταθετών του πιστωτικού ιδρύματος αναφορικά με το σύστημα εγγύησης καταθέσεων που διασφαλίζει τις καταθέσεις τους²⁷, τη διαδικασία αποζημίωσης των καταθετών στις περιπτώσεις που οι καταθέσεις τους καθίστανται μη διαθέσιμες²⁸, το δικαίωμα άσκησης ευθείας αγωγής κατά των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, την υποκατάσταση αυτών στα δικαιώματα των καταθετών μετά τη διενέργεια της πληρωμής²⁹ και άλλα παρόμοια διαδικαστικά ζητήματα.

Χαρακτηριστικό, πάντως, γνώρισμα και, ενδεχομένως, αδυναμία της Οδηγίας 94/19/EK ήταν το γεγονός ότι δεν εναρμόνιζε τους τρόπους χρηματοδότησης των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων. Πράγματι, σύμφωνα με το καθεστώς που ίσχυε έως τη θέση σε ισχύ της Οδηγίας 2014/49/EE, παρεχόταν απόλυτη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη αναφορικά με το συγκεκριμένο ζήτημα. Μάλιστα, στο πλαίσιο της ελευθερίας τους αυτής, αρκετά από τα κράτη μέλη είχαν προσφύγει όχι σε εκ των προτέρων, αλλά εκ των υστέρων χρηματοδοτικές ρυθμίσεις. Με άλλα λόγια, στα εν λόγω κράτη μέλη η αποζημίωση από τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων βασιζόταν σε συνεισφορές των πιστωτικών ιδρυμάτων που ήταν μέλη τους μόνον εφόσον είχαν καταστεί μη διαθέσιμες οι καταθέσεις σε κάποιο πιστωτικό ίδρυμα και είχε ήδη εκκινήσει η διαδικασία αποζημίωσης³⁰. Όπως θα φανεί κατωτέρω, και το ζήτημα αυτό επιλύθηκε με την υιοθέτηση της Οδηγίας 2014/49/EE, η οποία καθιερώνει τον κανόνα της πλήρους εκ των προτέρων χρηματοδότησης των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων (ΣΕΚ) δυνάμει εισφορών που καταβάλλονται από τον τραπεζικό τομέα στο σύνολό του.

3. Η τροποποίηση του 2009

Μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, αποφασίστηκε η μερική τροποποίηση της Οδηγίας 94/19/EK αναφορικά με τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων. Η τροποποίηση επήλθε με την υιοθέτηση της Οδηγίας 2009/14/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Μαρτίου 2009 «για την τροποποίηση της οδηγίας 94/19/EK περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων όσον αφορά το επίπεδο κάλυψης και την προθεσμία εκταμίευσης». Τα θέματα στα οποία επήλθαν οι τροποποιήσεις συνάγονται άμεσα και από τον ίδιο τον τίτλο της Οδηγίας.

²⁶ Βλ. άρθρο 8 παρ. 2 επ. της Οδηγίας 94/19/EK.

²⁷ Βλ. άρθρο 9 της Οδηγίας 94/19/EK.

²⁸ Βλ. άρθρο 10 της Οδηγίας 94/19/EK.

²⁹ Βλ. άρθρο 11 της Οδηγίας 94/19/EK.

³⁰ Βλ. Gortsos, V. (2014), *“The new EU Directive (2014/49/EU) on deposit guarantee scheme: an element of the European Banking Union”*. Athens: Nomiki Bibliothiki, 2014, p. 75.

Να σημειωθεί, καταρχάς, ότι η εν λόγω τροποποίηση επέρχεται ελάχιστους μήνες μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, η οποία ταχύτατα μεταδόθηκε από τις Ηνωμένες Πολιτείες και στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Σκοπός της τροποποίησης υπήρξε η περαιτέρω σύγκληση των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, ως ένα εκ των μέσων που θα συνέβαλαν στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του – πανικοβληθέντος την περίοδο εκείνη – καταθετικού κοινού και, κατ' επέκταση, της σταθερότητας στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Ως πρώτο κατάλληλο μέτρο κρίθηκε η αύξηση του επιπέδου κάλυψης των καταθέσεων στα ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα σε πρώτη φάση στις 50.000 ευρώ και, εν συνεχεία, στις 100.000 ευρώ ανά καταθέτη³¹, προκειμένου να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των τελευταίων στις τράπεζες και να αποφευχθούν φαινόμενα bank run. Επίσης, ο χρόνος καταβολής της αποζημίωσης στους καταθέτες, σε περίπτωση που οι καταθέσεις των καταστούν μη βιώσιμες, μειώνεται από τους τρεις μήνες που ήταν υπό το καθεστώς της Οδηγίας 94/19/EK, στις 20 εργάσιμες ημέρες, για να μειωθεί, εν συνεχεία, έτι περαιτέρω με την Οδηγία 2014/49/ΕΕ. Τέλος, περιλήφθηκαν ορισμένες μεμονωμένες διατάξεις που αποβλέπουν στην περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Η σχετική πρωτοβουλία, για περαιτέρω εναρμόνιση στα ως άνω ζητήματα, ελήφθη σε επίπεδο ένωσης, λόγω των σημαντικών διαφορών των σχετικών εθνικών νομοθεσιών και δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας.

Ωστόσο, ούτε η εν λόγω τροποποίηση καθιέρωσε την πλήρη εναρμόνιση των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων. Κρίθηκε ότι στην φάση εκείνη δεν ήταν απαραίτητο κάτι τέτοιο και ότι η αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ήταν δυνατόν να αποκατασταθεί με την αύξηση του ελάχιστου επιπέδου κάλυψης σταδιακά στις 100.000 ευρώ. Η εν συνεχεία πλήρης εναρμόνιση που υλοποιήθηκε με την υιοθέτηση της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ, εκ πρώτης όψεως, διαψεύδει την εν λόγω κρίση. Μια περισσότερο κριτική προσέγγιση, ωστόσο, θα συμπεριελάμβανε και μια άλλη διάσταση, ότι δηλαδή οι μεταβολές στην ενωσιακή έννομη τάξη δεν μπορούν, λόγω και της δομής αυτής, παρά να πραγματοποιούνται σταδιακά και βαθμιαία. Κατά την άποψη του γράφοντος, η ανάγνωση οποιουδήποτε ενωσιακού κειμένου δεν πρέπει ποτέ να παραβλέπει την αμέσως προαναφερθείσα προσέγγιση. Συναφές με το εν λόγω ζήτημα και, ενδεχομένως, το πιο αξιοπρόσεκτο σημείο της τροποποίησης του 2009, είναι το άρθρο 12 της Οδηγίας 2009/14/EK. Το άρθρο αυτό αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, έναν καταστατικό χάρτη για την περαιτέρω πορεία που

³¹ Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Οδηγίας 2009/14/EK, που τροποποιεί το άρθρο 7 της Οδηγίας 94/19/EK, «1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι το ποσό για την κάλυψη του συνόλου των καταθέσεων κάθε καταθέτη ορίζεται τουλάχιστον σε 50.000 EUR εφόσον οι καταθέσεις καθίστανται μη διαθέσιμες [...] 1^α. Έως τις 31 Δεκεμβρίου 2010, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι το ποσό για την κάλυψη του συνόλου των καταθέσεων κάθε καταθέτη ορίζεται σε 100.000 EUR εφόσον οι καταθέσεις καθίστανται μη διαθέσιμες».

προδιαγραφόταν, εν έτει 2009, ότι θα ακολουθήσει η Ένωση στο ζήτημα της εγγύησης των καταθέσεων. Έτσι, δυνάμει του άρθρου αυτού, η Επιτροπή καλείται να υποβάλει έκθεση για ζητήματα όπως, η ανάγκη εναρμόνισης των μηχανισμών χρηματοδότησης των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, τα οφέλη και το κόστος της πιθανής καθιέρωσης κοινοτικού συστήματος εγγύησης των καταθέσεων, την εναρμόνιση του εύρους των καλυπτόμενων προϊόντων και καταθετών και να υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις για την τροποποίηση της εν λόγω Οδηγίας, εφόσον την κρίνει απαραίτητη. Όπως θα καταστεί σαφές στην συνέχεια της παρούσας μελέτης, το παρόν άρθρο, δεν θα μπορούσε εκ των υστέρων παρά να ερμηνευθεί ως προάγγελος των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν αργότερα στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης και όσων αναμένεται ακόμη και σήμερα να υιοθετηθούν.

Ήδη, πάντως, γίνεται φανερό, ότι, ιδίως μετά την εκδήλωση, μετάδοση και εξάπλωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, έχει διαμορφωθεί μία τάση για περαιτέρω εναρμόνιση ή και συγκέντρωση αρμοδιοτήτων σε κεντρικό – ενωσιακό επίπεδο. Το ενιαίο της αγοράς προϋποθέτει ενιαία ρύθμιση και απαιτεί ενιαίους μηχανισμούς που θα διασφαλίζουν την τήρησή της. Ο ενιαίος μηχανισμός δεν μπορεί παρά να είναι ένα υπερεθνικό όργανο. Πάντως, και στην παρουσιαζόμενη στην ενότητα αυτή περίοδο, αλλά ακόμη και τη στιγμή της συγγραφής της παρούσας μελέτης, η εγγύηση των καταθέσεων παραμένει τομέας αρμοδιότητας των εθνικών αρχών, παρά το γεγονός ότι οδεύουμε σε διαρκώς πληρέστερη εναρμόνιση των σχετικών κανόνων και διαδικασιών. Το κατά πόσον, βέβαια, είναι δυνατή η πλήρης αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αποταμιευτών στο τραπεζικό σύστημα, χωρίς να καθιερωθεί ένα πανευρωπαϊκό «δίκτυο ασφαλείας» είναι ζήτημα για το οποίο ερίζουν ιδίως οι διάφορες πολιτικές δυνάμεις, κινούμενες και από τα εκάστοτε συμφέροντα των κρατών μελών που εκπροσωπούν.

B. Οι πρωτοβουλίες των κρατών μελών για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης

Ανωτέρω, παρουσιάστηκε η ιστορική εξέλιξη και το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυε στην Ευρώπη, κατά την περίοδο μετάδοσης της κρίσης στην ήπειρό μας. Χαρακτηριστικό είναι, ότι, ενώ υπήρχαν ρυθμίσεις που στόχευαν στην ελάχιστη, έστω, εναρμόνιση σε επίπεδο ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα και τη διασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών στα ζητήματα αυτά, αντιθέτως, δεν είχαν προβλεφθεί μηχανισμοί για την αντιμετώπιση μιας ενδεχόμενης κρίσης. Πράγματι, από τις πρώτες διαπιστώσεις των ευρωπαϊκών οργάνων κατά την κρίσιμη περίοδο ήταν το γεγονός της έλλειψης ενός ενωσιακού μηχανισμού ικανού να αντιμετωπίσει τις ιδιαιτερότητες του τραπεζικού τομέα και να προωθήσει μια

συντονισμένη διορθωτική παρέμβαση από τα κράτη μέλη.³² Η ανυπαρξία ενός οργανωμένου νομικού πλαισίου που να ρυθμίζει τους τρόπους παρέμβασης προς αντιμετώπιση των νέων οικονομικών δεδομένων, προκαλούσε ανησυχία, κινητοποίησε, όμως, παράλληλα, τα ενωσιακά όργανα και, ιδίως, την Επιτροπή να αναλάβουν άμεσα δράση. Στο σημείο αυτό, ανέκυψε και πάλι το δίπολο, η ταλάντευση ανάμεσα στην διασφάλιση του ανταγωνισμού σε ενωσιακό επίπεδο, από τη μία πλευρά, και τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, από την άλλη. Και, ενώ αναφορικά με τον πρώτο από τους δύο πόλους, η Ένωση είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα³³, στο επίπεδο της διασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και δη κατασταλτικά, μετά δηλαδή από την εκδήλωση μιας αναταραχής στον εν λόγω τομέα, το νομικό της οπλοστάσιο ήταν πενιχρό. Η κεφαλαιώδης σημασία, ωστόσο, του χρηματοπιστωτικού συστήματος τόσο για τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και για την Ένωση και εν γένει για την πραγματική οικονομία³⁴, καθιστούσε επιτακτική μια άμεση παρέμβαση, παρέμβαση η οποία πραγματοποιήθηκε τελικώς σε επίπεδο κρατών μελών.

Πράγματι, τα κράτη μέλη, όταν ξέσπασε η κρίση και έγιναν αισθητές οι αδυναμίες των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών συστημάτων, ανέλαβαν πρωτοβουλίες προς την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας με το όχημα των κρατικών ενισχύσεων, οι οποίες κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης έλαβαν διάφορες μορφές· παροχή εγγυήσεων για την κάλυψη των τραπεζικών υποχρεώσεων, εισφορά κεφαλαίων στα πιστωτικά ιδρύματα, αρωγή για τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία³⁵. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πέρασε, έτσι, σε μια φάση, κατά την οποία πρώτιστο μέλημα ήταν η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα, η απορρύθμιση του οποίου κατά τη διάρκεια της κρίσης, έτεινε να τρώσει ανεπανόρθωτα την ίδια την ύπαρξη της ενιαίας εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε, εκείνη των κρατικών ενισχύσεων, παρέκαμπε κατά τρόπο σαφή τις διατάξεις περί ανταγωνισμού της Συνθήκης, η διασφάλιση του οποίου υπήρξε από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας το 1957 θεμέλιο του κοινού ευρωπαϊκού οικονομικού εγχειρήματος. Ο συγκερασμός του διπόλου αυτού

³² Βλ. Ρηγάκου, Σ. (2011), «Κρατικές ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 13.

³³ Βλ. σχετικά άρθρο 3 παρ. 1 περ. β' ΣΛΕΕ, «Η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους ακόλουθους τομείς: β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς».

³⁴ Είναι χαρακτηριστικό ότι ο όγκος του τραπεζικού δανεισμού είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην Ευρώπη, όπου τα περιουσιακά στοιχεία των τραπεζών είναι περίπου τρεις φορές το ΑΕΠ, συγκριτικά με κάτι παραπάνω από τα τρία τέταρτα του ΑΕΠ στις ΗΠΑ. Βλ. Elliot, D. (2012), “Key Issues on European Banking Union Trade – offs and some recommendations, Global economy & development”, Working Paper 52, November 2012, p. 21.

³⁵ Ενδεικτικό για το μέγεθος της παρέμβασης είναι το γεγονός ότι σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΔΝΤ, οι διαγραφές περιουσιακών στοιχείων για το διάστημα 2007-2010 για τις ευρωπαϊκές τράπεζες ανήλθαν περίπου σε 1,3 τρισεκατομμύρια ευρώ. Βλ. Κατσίκας Δ., οπ. παρ., σελ. 12.

υπήρξε, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, η μεγαλύτερη πρόκληση στην οποία κλήθηκε να ανταποκριθεί η Επιτροπή.

Ωστόσο, οι πρακτικές αυτές των κρατών μελών οδήγησαν στο φαινόμενο που, στις ποικίλες εκθέσεις των ενωσιακών οργάνων αναφορικά με την κρίση που ακολούθησαν, χαρακτηρίζεται ως «ο φαύλος κύκλος μεταξύ κυριαρχίας και τραπεζών»³⁶. Η φράση αυτή σκοπεί να υποδείξει την στενή διασύνδεση που υπάρχει ανάμεσα στο δημόσιο χρέος και την χρηματοπιστωτική αστάθεια μιας χώρας. Η σχέση αυτή, που επιβεβαιώνεται από πολλές περιπτώσεις κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, λειτουργεί αμφίδρομα. Έτσι, σε ορισμένα κράτη μέλη προηγήθηκε η κρίση δημοσίου χρέους, αποτέλεσμα της ανικανότητας των κυβερνήσεων να θέσουν προτεραιότητες και να ακολουθούν μια ορθολογική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών. Τέτοιες περιπτώσεις ήταν εκείνες της Ελλάδας, της Πορτογαλίας και, σε κάποιο βαθμό, της Ιταλίας. Συχνά, τέτοιες κρίσεις δημοσίου χρέους, μεταδίδονται στο τραπεζικό σύστημα,³⁷ όταν οι κυβερνήσεις χρησιμοποιούν το πιστωτικό σύστημα, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν ευχερώς. Από την άλλη πλευρά, σε άλλα κράτη μέλη, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα εκείνα της Ισπανίας και της Ιρλανδίας, η κρίση ξεκίνησε από τον τραπεζικό τομέα και, ειδικότερα, από την αγορά στεγαστικής πίστης. Και στις δύο, πάντως, περιπτώσεις, υποκείμενη αιτία των κρίσεων είναι μια αποτυχημένη εποπτεία.³⁸ στην πρώτη επί των δημοσίων οικονομικών, στη δεύτερη επί των πιστωτικών ιδρυμάτων. Ο φαύλος κύκλος έγκειται στο γεγονός ότι και στις δύο περιπτώσεις οδηγούμαστε στην ανάγκη παρέμβασης των κρατών προς υποστήριξη των τραπεζών, παρέμβαση, η οποία έχει ως συνέπεια την αύξηση του δημοσίου χρέους, την επίρριψη του κόστους στους φορολογουμένους, με αποτέλεσμα την περιστολή δαπανών και την αύξηση της φορολογίας και, τελικώς, την ύφεση, η οποία με τη σειρά της περιορίζει τις δυνατότητες ανάπτυξης και του τραπεζικού συστήματος και εντείνει την αβεβαιότητα στους καταθέτες και τους επενδυτές, θέτοντας εκ νέου σε κίνδυνο τα πιστωτικά ιδρύματα. Οι παρεμβάσεις των κρατών μελών μετά το 2008 – παρεμβάσεις οι οποίες συνεχίζονται ακόμη και σήμερα – αναγκαίες μεν για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας - συνέβαλλαν και, στο μέτρο που εξακολουθούν, συνεχίζουν ακόμη να συμβάλλουν, στην διαίωνιση του φαύλου αυτού κύκλου.

³⁶ “The vicious circle between banks and sovereigns” Euro Area Summit Statement of June 29, 2012.

³⁷ Αυτή, ακριβώς, είναι η περίπτωση της χώρας μας, όπου οι Κυβερνήσεις χρηματοδοτούνταν από τον τραπεζικό τομέα. Συγκεκριμένα, οι τράπεζες, οι οποίες είχαν πρόσβαση σε «φτηνό» χρήμα μέσω της διατραπεζικής αγοράς, επένδυναν τα χρήματά τους σε ομόλογα του ελληνικού δημοσίου, παρέχοντας με τον τρόπο αυτό χρηματοδότηση υπό μορφή ομολογιακού δανείου στο κράτος. Οι συνέπειες της πρακτικής αυτής έγιναν αισθητές το 2012, όταν το περίφημο «κούρεμα» του ελληνικού χρέους μέσω της διαδικασίας του PSI, άφησε μεγάλες ζημιές στα χαρτοφυλάκια των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθιστώντας επιτακτική την ανακεφαλαιοποίησή τους.

³⁸ Βλ. Hellwig, M. (2012) Yes Virginia, There is a European Banking Union! But it may not make your wishes come true, σελ. 8-9.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

A.1. Η εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στα πιστωτικά ιδρύματα

Από νωρίς έγινε δεκτό από το ΔΕΚ ότι και οι υπηρεσίες που παρέχουν τα πιστωτικά ιδρύματα υπόκεινται στους κανόνες περί ανταγωνισμού της Συνθήκης³⁹, με την επισήμανση πάντως ότι κατά την εφαρμογή τους στον χρηματοπιστωτικό τομέα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες του εν λόγω τομέα.

Με την εκδήλωση της κρίσης, οπότε και άρχισαν οι παρεμβάσεις των κρατών μελών προς υποστήριξη των εγχώριων πιστωτικών ιδρυμάτων, τέθηκε το ζήτημα, κατά πόσον οι παρεμβάσεις αυτές ήταν σύμφωνες με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων της Συνθήκης. Σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 της ΣΛΕΕ «Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως». Οι ως άνω αναφερθείσες μορφές παρεμβάσεων των κρατών μελών, φαίνεται να πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 107.

Πράγματι, πρόκειται, καταρχάς, για παρεμβάσεις που χρηματοδοτούνται από το κράτος ή μέσω κρατικών πόρων. Η κρατική προέλευση των πόρων ερμηνεύεται ευρέως, δύναται δε να λάβει διάφορες μορφές, μεταξύ των οποίων και οι μορφές που χρησιμοποίησαν τα κράτη προς στήριξη των πιστωτικών ιδρυμάτων· άμεσες ενισχύσεις, εισφορά, δηλαδή, κεφαλαίου ή κρατικές εγγυήσεις.

Το άρθρο 107 απαιτεί, προκειμένου να χαρακτηρισθεί μια ενίσχυση ως παράνομη κρατική ενίσχυση, να συνεπάγεται ευνοϊκή μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων, έναντι άλλων. Απαιτείται, δηλαδή, με την ενίσχυση να χορηγείται σε ορισμένη ή ορισμένες επιχειρήσεις ένα οικονομικό πλεονέκτημα, το οποίο δεν θα ελάμβαναν υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού. Σημαντικό εργαλείο, το οποίο έχει υιοθετήσει και η νομολογία του ΔΕΕ⁴⁰, προς διάγνωση της χορήγησης ή μη οικονομικού πλεονεκτήματος, είναι το «κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή» (private investor's test)⁴¹. Με βάση το κριτήριο αυτό, κρίσιμο είναι το εάν ένας μέσος συνετός επενδυτής θα είχε προβεί, υπό παρόμοιες περιστάσεις⁴², στην υπό έλεγχο επένδυση, εν προκειμένω στην εισφορά κεφαλαίου ή στην παροχή εγγυήσεων στα ασθενή πιστωτικά ιδρύματα. Και πράγματι, είναι εξαιρετικά αμφίβολο, εάν ένας μέσος συνετός επενδυτής, στο συρρικνούμενο εκείνο οικονομικό περιβάλλον επισφάλειας

³⁹ Βλ. υπόθεση 172/80 *Züchner v. Bayerische Vereinsbank*.

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά τις υποθέσεις *Ισπανία/Επιτροπή C-42/93*, *EDF/Επιτροπή Τα-156/04*.

⁴¹ Για το κριτήριο του ιδιώτη επενδυτή βλ. Καρύδης., Γ. (2012), «*Ευρωπαϊκό Δίκαιο Συναλλαγών*». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 405.

⁴² Βλ. Χριστιανός, Β., Κουσκούνά, Μ., Παπαδοπούλου, Ρ-Ε., Περάκης, Μ., (2011), «*Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*». Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. ΑΘΗΝΑ – ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, σελ. 417.

και αβεβαιότητας, θα προέβαινε σε μια τέτοια επένδυση. Η Επιτροπή έκανε χρήση διαχρονικά του εδώ περιγραφόμενου νομολογιακού εργαλείου⁴³ και στις ενισχύσεις προς τον χρηματοπιστωτικό τομέα.

Περαιτέρω, ο κανόνας του άρθρου 107 ΣΛΕΕ απαιτεί επιλεκτικό χαρακτήρα του εφαρμοζόμενου μέτρου. Τούτο συμβαίνει σε περίπτωση που μια ενίσχυση χορηγείται υπέρ ορισμένης ή ορισμένων επιχειρήσεων και προς βλάβη των ανταγωνιστών τους και δεν χορηγείται σε όλες ανεξαιρέτως τις επιχειρήσεις του οικείου τομέα. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίον τα ενωσιακά όργανα προέτρεπαν τα κράτη μέλη, αντί να χορηγούν επιλεκτικά πλεονεκτήματα σε συγκεκριμένα πιστωτικά ιδρύματα, να προτιμήσουν μια προσέγγιση αντιμετώπισης της κρίσης δυνάμει γενικά εφαρμοζόμενων μέτρων που θα αφορούσαν όλους τους παίκτες της οικείας αγοράς και, συνεπώς, θα ήταν συμβατά με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων⁴⁴.

Τελευταίος όρος που πρέπει να πληρούται για την κατάφαση του χαρακτήρα μιας ενίσχυσης ως παράνομης κρατικής ενίσχυσης κατ' άρθρο 107 ΣΛΕΕ είναι η δυνατότητα νόθευσης του ενωσιακού ανταγωνισμού και επηρεασμού των συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών. Στην ανάλυση που προηγήθηκε, παρουσιάστηκε η σταδιακή διαμόρφωση στον ευρωπαϊκό χώρο μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Σε μια τέτοια αγορά, είναι σαφές ότι η ενίσχυση προς έναν από τους παίκτες αυτής, δύναται ευχερώς να οδηγήσει σε στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή, λοιπόν, ως αρμόδια για την τήρηση της πολιτικής ανταγωνισμού, βρέθηκε ενώπιον μιας μεγάλης πρόκλησης· οι παρεμβάσεις των κρατών μελών προς διάσωση των καταρρεουσών πιστωτικών ιδρυμάτων, αναγκαίες για την σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα, ο οποίος επιτελεί θεμελιώδη λειτουργία για την πραγματική οικονομία, την ευημερία και την ανάπτυξη, αποτελούν στρέβλωση του ανταγωνισμού. Όπως και κατά την γέννηση της σχετικής αγοράς, μια ακόμη φορά το δίπολο σταθερότητα – ανταγωνισμός επανερχόταν στο προσκήνιο. Η Επιτροπή, αναγνωρίζοντας τον θεμελιώδη ρόλο του χρηματοπιστωτικού τομέα για την ευρωπαϊκή οικονομία, έλαβε μια θαρραλέα απόφαση, δίνοντας το προβάδισμα στην χρηματοπιστωτική

⁴³ Στην απόφασή της 95/547 της 26 Ιουλίου 1995, αναφορικά με το τραπεζικό ίδρυμα Credit Lyonnais, η Επιτροπή τονίζει ότι «οι πράξεις του CDR σε σχέση με τις θυγατρικές του μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν περιλαμβάνουν κανένα στοιχείο ενίσχυσης μόνο εφόσον συμμορφώνονται με την αρχή του ιδιώτη επενδυτή σε οικονομία αγοράς και ότι κάθε εισφορά κεφαλαίων ή παραίτηση από απαιτήσεις είναι σύμφωνη με την αρχή αυτή».

⁴⁴ MEMO/08/20/ “State aid: Commission launches in – depth investigation into UK restructuring aid package for Northern Rock – frequently asked questions”, Europa Press Releases 02/04/2008.

σταθερότητα, προσπαθώντας, την ίδια στιγμή, να θέσει ελάχιστους κοινά αποδεκτούς κανόνες, προκειμένου να αποφευχθεί ένα δριμύ πλήγμα στον ενωσιακό ανταγωνισμό.⁴⁵

A.2. Ο ρόλος της Επιτροπής. Μια προσπάθεια συντονισμένης δράσης προς αποκατάσταση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα.

1. Η νομική βάση

Η Επιτροπή κλήθηκε να εξεύρει τρόπο, προκειμένου οι οικονομικές κρατικές παρεμβάσεις στα πιστωτικά ιδρύματα να είναι συμβιβάσιμες με το ενωσιακό καθεστώς του ανταγωνισμού. Ακριβώς στο σημείο αυτό, αποδεικνύεται και ο πλούτος του «νομικού οπλοστασίου» της Ένωσης, το οποίο αξιοποιούμενο με τον κατάλληλο τρόπο, έδωσε την λύση, επιβεβαιώνοντας περίτρανα πως η ενωσιακή έννομη τάξη, παρά το γεγονός ότι απέχει παρασάγγας από την πλήρη ολοκλήρωση, εντούτοις δεν γνωρίζει «στεγανά», όντας εφοδιασμένη με πλήθος ρητρών, που της επιτρέπουν να μεταβάλλεται και να προσαρμόζεται. Έτσι, το άρθρο 107 παρ. 3 περ. β' ΣΛΕΕ θεωρεί, κατ' εξαίρεση, συμβιβάσιμες με την εσωτερική αγορά ενισχύσεις που χορηγούνται «για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους».

Είναι αληθές, ότι μέχρι την εκδήλωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2008, δυσχερώς η Επιτροπή οδηγούταν σε εφαρμογή της περ. β' της παρ. 3 του άρθρου 107 ΣΛΕΕ.⁴⁶ Πράγματι, οι προϋποθέσεις, υπό τις οποίες, είχε εξαρτήσει την εφαρμογή αυτής της διάταξης ήταν αρκούντως περιοριστικές. Έτσι, η εν λόγω διάταξη μπορούσε να τύχει εφαρμογής μόνον σε περίπτωση μιας πραγματικής συστημικής κρίσης και υπό την προϋπόθεση ότι η ενίσχυση χορηγείται με ουδέτερο τρόπο, απευθύνεται σε ολόκληρο τον τομέα και περιορίζεται στο απολύτως απαραίτητο. Πάντως, ακόμη και η κατάρρευση μεμονωμένου πιστωτικού ιδρύματος ήταν δυνατόν να επιφέρει συνέπειες συστημικού βεληνεκούς, εφόσον το τελευταίο είχε ικανό μέγεθος και σημαντικές διασυννοριακές δραστηριότητες.

2. Οι κατ' ιδίαν ενέργειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η Πρώτη Τραπεζική Ανακοίνωση

Η Επιτροπή ανέλαβε γρήγορα δράση προς αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ανταποκρινόμενη συγχρόνως στην μεγάλη πρόκληση που είχε τεθεί ενώπιόν της, με το νομικό μέσο των ανακοινώσεων. Πράγματι, στις 25.10.2008 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη

⁴⁵ Χαρακτηριστική, εν προκειμένω, είναι η σκέψη 11 της Ανακοίνωσης για την ανακεφαλαιοποίηση, στην οποία αναφέρεται ότι: «Κάθε σχέδιο ανακεφαλαιοποίησης έχει σωρευτικά ανταγωνιστικά αποτελέσματα σε αυτά τα τρία επίπεδα. Ωστόσο, πρέπει να βρεθεί ισορροπία ανάμεσα σε αυτά τα προβλήματα ανταγωνισμού και τους στόχους αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, εξασφάλισης πιστώσεων προς την πραγματική οικονομία και αντιμετώπισης του κινδύνου αφερεγγυότητας.

⁴⁶ Βλ. Ρηγάκου, Σ., οπ. παρ., σελ. 21.

Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η επονομαζόμενη ως «Τραπεζική Ανακοίνωση».⁴⁷ Στην εισαγωγή της εν λόγω Ανακοίνωσης παρατίθενται ορισμένες ενδιαφέρουσες σκέψεις αναφορικά με την υφιστάμενη τότε κατάσταση. Αναγνωρίζει το πρόβλημα ρευστότητας στην αγορά, απόρροια του παγώματος της αγοράς διατραπεζικών δανείων που προκάλεσε ο κλονισμός της εμπιστοσύνης προς το τραπεζικό σύστημα, μετά τα γεγονότα που εκδηλώθηκαν στις ΗΠΑ. Αναγνωρίζει, επίσης, ότι η διαμορφωθείσα κατάσταση πλήττει όχι μόνον πιστωτικούς οργανισμούς με ενδογενή προβλήματα, αλλά ακόμη και άλλους που κατά βάση είναι υγιείς, αντιμετωπίζουν, όμως, και αυτοί προβλήματα ρευστότητας. Η Επιτροπή, πάντως, παρατηρεί ότι «σε κάθε περίπτωση τα μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη για τη στήριξη (ορισμένων) οργανισμών δραστηριοποιούμενων στην εθνική τους χρηματοπιστωτική αγορά μπορεί να ευνοήσουν τους οργανισμούς αυτούς εις βάρος άλλων που δραστηριοποιούνται είτε στο ίδιο είτε σε άλλα κράτη μέλη». Ως στόχους της, η Επιτροπή αναγνωρίζει τη σταθερότητα του συστήματος και την προστασία των συμφερόντων των καταθετών.⁴⁸ Όπως ρητώς ορίζεται και στην ίδια την Ανακοίνωση, η δημόσια παρέμβαση αποφασίζεται σε εθνικό επίπεδο, εντός, όμως, ενός συντονισμένου πλαισίου και επί τη βάσει ορισμένων κοινών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴⁹ Η εν λόγω ανακοίνωση, λοιπόν, αναγνωρίζοντας το συστημικό μέγεθος του προβλήματος, το οποίο καταλάμβανε ακόμη και υγιή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ήρθε να συντονίσει τις ενέργειες των κρατών μελών που αφορούσαν μέτρα παροχής εγγυήσεων προς κάλυψη υποχρεώσεων που είχαν αναλάβει οι τράπεζες, μέτρα ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, καθώς και ορισμένους κανόνες για τη λύση και την εκκαθάριση των χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Καταλαμβάνει, επίσης, τόσο μεμονωμένα μέτρα στήριξης πιστωτικών ιδρυμάτων, όσο και γενικά καθεστώτα, ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες.⁵⁰

Η Επιτροπή, κατ' ουσίαν, έθεσε τα κριτήρια, πληρουμένων των οποίων θα έκρινε τις ενισχύσεις συμβατές με τη Συνθήκη, σε μια προσπάθεια να αποφύγει τις περιττές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Τα εν λόγω κριτήρια συνίστανται σε αντικειμενικά και χωρίς διακρίσεις κριτήρια επιλεξιμότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι αποδέκτες της ενίσχυσης⁵¹, το προσωρινό πεδίο εφαρμογής των καθεστώτων⁵², την ανάγκη περιορισμού των ενισχύσεων στο απολύτως

⁴⁷ 2008/C 270/02, Ανακοίνωση της Επιτροπής – Εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα που λήφθηκαν για τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο της τρέχουσας παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης.

⁴⁸ Βλ. σχετικά, σκέψη 3 εδ. β' της Ανακοίνωσης 2008/C 270/02.

⁴⁹ Βλ. σχετικά, σκέψη 3 εδ. γ' της Ανακοίνωσης 2008/C 270/02.

⁵⁰ Βλ. σχετικά, σκέψη 4 της της Ανακοίνωσης 2008/C 270/02.

⁵¹ Βλ., σχετικά, σκέψη 18 αναφορικά με την παροχή εγγυήσεων και σκέψη 37 αναφορικά με την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοπιστωτικών οργανισμών.

⁵² Σκέψεις 24 και 35, αντίστοιχα.

αναγκαίο⁵³, δυνάμει και της ισχύουσας στο ενωσιακό δίκαιο αρχής της αναλογικότητας και όπως αυτή εξειδικεύεται στα στάδια της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας εν στενή εννοία, την ανάγκη διασφαλίσεων προς αποτροπή καταχρήσεων και αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και, ειδικότερα, αποτροπή του ενδεχομένου ο λήπτης της ενίσχυσης να εκμεταλλευτεί το γεγονός αυτό, προκειμένου να προβεί σε επιθετική ανάπτυξη εις βάρος των ανταγωνιστών, και, τέλος, την ανάγκη τα μέτρα αυτά να συνοδεύονται από μέτρα προσαρμογής στο νέο πλαίσιο ή σχέδιο αναδιάρθρωσης, ανάλογα και με την αξιολόγηση του κρίσιμου πιστωτικού ιδρύματος ως υγιούς ή μη.⁵⁴

3. Η Ανακοίνωση για την Ανακεφαλαιοποίηση

Ακολούθησε η καλούμενη «Ανακοίνωση για την ανακεφαλαιοποίηση», η οποία δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 15.01.2009.⁵⁵ Η δεύτερη αυτή ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήρθε να αντιμετωπίσει – ή, ορθότερα, να συντονίσει – τις νέες πρακτικές και απαιτήσεις των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, οι ανακεφαλαιοποιήσεις που έλαβαν χώρα βάσει της «Τραπεζικής Ανακοίνωσης», στόχευαν, κατά κύριο λόγο, στη διάσωση πιστωτικών ιδρυμάτων προς διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στο πλαίσιο της «Ανακοίνωσης για την ανακεφαλαιοποίηση», τα κράτη μέλη κάνουν ένα βήμα παραπάνω, επιζητούν την ανακεφαλαιοποίηση προς αποκατάσταση της ροής των πιστώσεων προς την πραγματική οικονομία. Πράγματι, μετά την εκδήλωση της κρίσης τα πιστωτικά ιδρύματα προέβησαν στη διαδικασία που με οικονομικούς όρους αποκαλείται «απομόχλευση», περιόρισαν τις δανειοδοτήσεις τους προκειμένου να αποφύγουν κινδύνους και να διατηρήσουν υψηλότερους συντελεστές κεφαλαιακής επάρκειας, δεδομένου ότι τα περιουσιακά τους στοιχεία υφίσταντο μια συνεχή απομείωση της αξίας των. Με την χορήγηση κεφαλαίων στις τράπεζες θα περιοριζόταν η απομόχλευση και θα χορηγούνταν πιστώσεις στην πραγματική οικονομία.

Διατηρώντας τη διάκριση μεταξύ κατά βάση υγιών τραπεζών και τραπεζών με ενδογενή προβλήματα, η «Ανακοίνωση για την ανακεφαλαιοποίηση» θέτει ως βασική προϋπόθεση την αμοιβή για την εισφορά του κεφαλαίου, αμοιβή η οποία θα καθορίζεται από στοιχεία, όπως το προφίλ κινδύνου του δικαιούχου, το μέσο που έχει επιλεγεί για την εισφορά κεφαλαίου, την ύπαρξη κινήτρων εξόδου από το καθεστώς και την κατάλληλη διαμόρφωση του επιτοκίου. Παράλληλα, η Ανακοίνωση θέτει αρχές, όπως, η τακτική επανεξέταση των ανακεφαλαιοποιήσεων, η υποχρέωση

⁵³ Σκέψεις 25 και 38, αντίστοιχα.

⁵⁴ Σκέψεις 28-33 και 35, αντίστοιχα.

⁵⁵ 2009/C 10/03· Ανακοίνωση της Επιτροπής – Η ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοπιστωτικών οργανισμών στο πλαίσιο της τρέχουσας χρηματοπιστωτικής κρίσης: περιορισμός των ενισχύσεων στο ελάχιστο απαραίτητο και διασφαλίσεις έναντι αδικαιολόγητων στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.

υποβολής εκθέσεων των κρατών μελών προς την Επιτροπή για την παροχή πληροφοριών⁵⁶, τον περιορισμό του ύψους της ανακεφαλαιοποίησης στο ελάχιστο αναγκαίο και την πρόληψη πιθανών καταχρήσεων και αδικαιολόγητων στρεβλώσεων⁵⁷, καθώς και κίνητρα προς τα πιστωτικά ιδρύματα για την αποπληρωμή των εισφερόμενων κρατικών κεφαλαίων όταν το επιτρέψει η αγορά, στόχος που, κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, μπορούσε να επιτευχθεί με την καθιέρωση μιας επαρκώς υψηλής αμοιβής για την κρατική ανακεφαλαιοποίηση⁵⁸.

4. Οι επόμενες ενέργειες της Επιτροπής

Ωστόσο και, παρά τις ανωτέρω πρωτοβουλίες της Επιτροπής, εξακολουθούσε να συντηρείται μια πηγή προβλημάτων για το χρηματοπιστωτικό σύστημα, η οποία συνίστατο στην αβεβαιότητα σχετικά με την εκτίμηση των απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων που διατηρούσαν στα χαρτοφυλάκιά τους οι τράπεζες. Πράγματι, το γεγονός αυτός υπονόμει – και εξακολουθεί ακόμη και σήμερα να υπονομεύει – την εμπιστοσύνη προς τον τραπεζικό τομέα, αλλά, επίσης, υπονόμει, εν πολλοίς, και τα αποτελέσματα των μέτρων κρατικής στήριξης που ελήφθησαν δυνάμει των δύο πρώτων ανακοινώσεων της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, μεγάλο μέρος της κρατικής στήριξης που είχαν λάβει τα πιστωτικά ιδρύματα, απορροφήθηκε από τα τελευταία για τη δημιουργία αποθεματικών έναντι μελλοντικών απομειώσεων της αξίας των περιουσιακών τους στοιχείων. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή προέβη στην έκδοση μίας ακόμη Ανακοίνωσης⁵⁹, ευρέως γνωστή ως «Ανακοίνωση για τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία», η οποία δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 26 Μαρτίου του 2009.

Και με την τρίτη αυτή κατά σειρά ανακοίνωση της Επιτροπής, επιδιώκεται η επίτευξη των αυτών στόχων της διαφύλαξης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και της δανειοδοτικής δραστηριότητας των τραπεζών.⁶⁰ Προς τα διασφάλιση μακροπρόθεσμα ενός ισχυρού ενωσιακού τραπεζικού κλάδου και προς αποφυγή συνεχών κρατικών ενισχύσεων προς τον κλάδο αυτόν, με όσες δυσμενείς συνέπειες αυτό θα συνεπαγόταν για το δημόσιο χρέος των κρατών μελών, η αρωγή θα έπρεπε να είναι σύμφωνη με τους ενωσιακούς κανόνες του ανταγωνισμού, όπως διαλαμβάνονται στο πρωτογενές και στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

Μάλιστα, στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή, συνειδητοποιώντας το μεγάλο δημοσιονομικό κόστος που συνεπάγονταν οι έως τότε κρατικές παρεμβάσεις προς διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, όρισε ότι πρέπει αναφορικά με τις απομειώσεις να συνεκτιμάται

⁵⁶ Βλ., σχετικά, σκέψεις 40 επ. της Ανακοίνωσης 2009/C 10/03.

⁵⁷ Βλ., σχετικά, σκέψεις 35 επ. της Ανακοίνωσης 2009/C 10/03.

⁵⁸ Βλ., σχετικά, σκέψεις 31 επ. της Ανακοίνωσης 2009/C 10/03.

⁵⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αντιμετώπιση των απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων στον κοινοτικό τραπεζικό τομέα, 2009/C 72/01.

⁶⁰ Βλ. σχετικά, σκέψη 8 της Ανακοίνωσης 2009/C 72/01.

το συνολικό δημοσιονομικό κόστος, καθώς και η δημοσιονομική κατάσταση του οικείου κράτους μέλους. Έτσι, ορίστηκε ότι η δημοσιονομική κατάσταση των κρατών μελών θα αποτελέσει σημαντική παράμετρο για την επιλογή του τρόπου διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων που θα αποτελέσουν αντικείμενο των μέτρων, είτε πρόκειται για αγορά, ασφάλιση ή ανταλλαγή περιουσιακών στοιχείων, είτε για άλλο υβριδικό συνδυασμό. Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή του τρόπου διαχείρισης των απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων εναπόκειται στο κάθε κράτος μέλος, η ευθύνη ήταν του οικείου κράτους.

Όπως συνέβη και με τις προηγούμενες δύο τραπεζικές ανακοινώσεις, στόχος ήταν η υιοθέτηση μιας κοινής, σε επίπεδο Ένωσης, συντονισμένης προσέγγισης του ζητήματος των απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων με στόχους, αφενός, την ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην τραπεζική αγορά και, αφετέρου, τον, κατά το δυνατό, περιορισμό των αρνητικών δευτερογενών αποτελεσμάτων, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη θα επιδίδονταν σε αγώνα επιχορηγήσεων προς τον τραπεζικό τομέα με δυσάρεστες συνέπειες για τον ενωσιακό ανταγωνισμό. Αναζητείται και εν προκειμένω μια φόρμουλα ώστε μια καταρχήν εξόφθαλμη κρατική ενίσχυση, η αρωγή με πόρους του κράτους για τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία των τραπεζών, να κριθεί ως σύμφωνη με την ενωσιακή έννομη τάξη και τους κανόνες του ανταγωνισμού. Πράγματι στη σκέψη 15 της Ανακοίνωσης εδ. β' ορίζεται ότι: «Τα δημόσια μέτρα αρωγής για απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία είναι κρατικές ενισχύσεις στο μέτρο που απαλλάσσουν τη δικαιούχο τράπεζα (ή της παρέχουν κατάλληλη αντιστάθμιση) από την ανάγκη είτε να καταχωρίσει ζημία είτε να συστήσει αποθεματικά για πιθανή ζημία όσον αφορά τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία που κατέχει ή/και ελευθερώνουν για άλλες χρήσεις κεφάλαια που είναι υποχρεωτικά βάσει των κεφαλαιακών απαιτήσεων». Προς αποτροπή, συνεπώς, ενός φαινομένου χρηματοπιστωτικού προστατευτισμού και κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς, εξαγγέλλεται ότι κάθε ενίσχυση θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και της ελαχιστοποίησης των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.⁶¹

Εν γένει, και στην εν λόγω Ανακοίνωση της Επιτροπής τίθενται παρόμοιες αρχές με εκείνες που εισήγαγαν και οι δύο προηγούμενες ανακοινώσεις. Έτσι, και εν προκειμένω τίθεται η αρχή του καταμερισμού του κόστους που συνδέεται με τα απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία μεταξύ κράτους, μετόχων και πιστωτών⁶² – αρχή που αποκτά, όπως θα φανεί και κατωτέρω, ιδιαίτερη σημασία στο καθεστώς εξυγίανσης των τραπεζών στο πλαίσιο της διαμορφούμενης τραπεζικής ένωσης -, το περιορισμένο χρονικά εύρος συμμετοχής σε ένα πρόγραμμα αρωγής για απομειωμένα

⁶¹ Βλ. σχετικά, σκέψη 16 της Ανακοίνωσης 2009/C 72/01.

⁶² Βλ. σχετικά, σκέψεις 21-25 της Ανακοίνωσης 2009/C 72/01.

περιουσιακά στοιχεία⁶³ και την τήρηση υποχρεώσεων συμπεριφοράς από τα πιστωτικά ιδρύματα⁶⁴, ήτοι διασφαλίσεις ότι τα κεφαλαιακά αποτελέσματα των μέτρων αρωγής χρησιμοποιούνται για την χορήγηση πιστώσεων και όχι για τη χρηματοδότηση μια στρατηγικής ανάπτυξης από το ωφελούμενο πιστωτικό ίδρυμα σε βάρος των ανταγωνιστών του, περιορισμοί αναφορικά με την πολιτική διανομής μερισμάτων και τις αμοιβές διοικητικών στελεχών, καθώς και η αρχή της αποτίμησης της αξίας των επιλέξιμων περιουσιακών στοιχείων με βάση την υποκείμενη μακροπρόθεσμη οικονομική αξία⁶⁵ («την πραγματική οικονομική αξία») των στοιχείων αυτών, δεδομένου ότι η τρέχουσα αγοραία αξία των στοιχείων αυτών δεν μπορεί να είναι ενδεικτική, διότι κατά την κρίσιμη περίοδο οι συνθήκες αγοράς δεν μπορούσαν να θεωρηθούν κανονικές – κάτι το οποίο εξακολουθεί εν πολλοίς να ισχύει ακόμη και σήμερα, δεδομένου ότι το χρηματοπιστωτικό σύστημα δεν έχει επανέλθει πλήρως.

Ακολούθησε η Ανακοίνωση για τις Ενισχύσεις αναδιάρθρωσης⁶⁶, η οποία δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 19 Αυγούστου 2009. Με αυτήν παρασχέθηκαν κατευθύνσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα σχέδια αναδιάρθρωσης έπρεπε να αντιμετωπίζουν τα θέματα της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας του υπό αναδιάρθρωση πιστωτικού ιδρύματος, του επιμερισμού των επιβαρύνσεων μεταξύ της τράπεζας, των εταίρων της και του δημοσίου και των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που προκαλούσε η κρατική ενίσχυση.⁶⁷

Με τις ανωτέρω τέσσερις τραπεζικές ανακοινώσεις, η πλάστιγγα στο προαναφερθέν δίπολο ανάμεσα στον ανταγωνισμό και τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας φαίνεται πως έγειρε προς τη πλευρά της δεύτερης. Με μια νομική βάση, αυτή του άρθρου 107 παρ. 3 εδ. β' ΣΛΕΕ, η οποία θα μπορούσε πράγματι να καταστήσει συμβατές με τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού τις κρατικές ενισχύσεις, η οποία, ωστόσο, δεν χρησιμοποιήθηκε ορθώς, οδηγώντας μάλλον σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, αλλά και σε κάτι ακόμη χειρότερο, τη σύνδεση της φερεγγυότητας ενός πιστωτικού ιδρύματος με τη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους μέλος στο οποίο ανέπτυξε τη δραστηριότητά του, καθώς τα δημοσιονομικά εύρωστα κράτη ήταν σε θέση, ανά πάσα στιγμή, να προβούν σε γενναίες ανακεφαλαιοποιήσεις των πιστωτικών τους ιδρυμάτων, σε αντίθεση με κράτη με ελλειμματικούς προϋπολογισμούς και σωρευμένα μεγάλα δημόσια χρέη.

5. Μετάβαση προς ένα άλλο καθεστώς. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2013

⁶³ Βλ. σχετικά, σκέψη 26 της Ανακοίνωσης 2009/C 72/01.

⁶⁴ Βλ. σχετικά, σκέψεις 30-31 της Ανακοίνωσης 2009/C 72/01.

⁶⁵ Βλ. σχετικά, σκέψη 40 της Ανακοίνωσης 2009/C 72/01.

⁶⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής περί της αποκατάστασης της βιωσιμότητας και αξιολόγησης των μέτρων αναδιάρθρωσης στον χρηματοπιστωτικό τομέα στο πλαίσιο της παρούσας κρίσης βάσει των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, 2009/C 195/04.

⁶⁷ Βλ. Σμαράγδα Ρηγάκου, Κρατικές ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οπ. παρ., σελ. 31.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η Ανακοίνωση⁶⁸ που εξέδωσε η Επιτροπή το 2013 και η οποία δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 30 Ιουλίου 2013. Η σημασία της εν λόγω Ανακοίνωσης έγκειται, ιδίως, στο γεγονός ότι ουσιαστικά προλειαίνει το έδαφος για την εγκαθίδρυση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης. Πράγματι, όπως θα φανεί στη συνέχεια, οι διατάξεις της συνιστούν ένα οιονεί μεταβατικό καθεστώς προς την BRRD.

Η νέα Τραπεζική Ανακοίνωση του 2013 διαπιστώνει, καταρχάς, ότι η οικονομική ανάκαμψη παραμένει πολύ επισφαλής και άνιση εντός της Ε.Ε. Σε ορισμένα κράτη μέλη η πρόσβαση του χρηματοπιστωτικού τομέα σε μεσοπρόθεσμη χρηματοδότηση παρουσιάζει προβλήματα, όπως και η ποιότητα των περιουσιακών στοιχείων των πιστωτικών ιδρυμάτων. Οι κίνδυνοι, συνεπώς, εξακολουθούν να υφίστανται. Το γεγονός αυτό, με τη σειρά του, ανησυχεί ακόμη τις χρηματαγορές, που κρίνουν ότι ο κίνδυνος μετάδοσης δεν έχει εξαλειφθεί. Με βάση τα δεδομένα αυτά, η Επιτροπή καταλήγει ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 107 παρ. 3 περ. β' ΣΛΕΕ εξακολουθούν να συντρέχουν και απαιτείται η προσαρμογή των κανόνων - κατευθύνσεων που έχει θέσει για τη συμβατότητα των σχεδίων ενίσχυσης προς το ενωσιακό δίκαιο του ανταγωνισμού⁶⁹.

Χαρακτηριστικό είναι, ότι στην Ανακοίνωση προαναγγέλλεται η επικείμενη σύσταση των EEM και EME στο πλαίσιο της υπό διαμόρφωση τότε Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης. Άλλωστε, αναφέρεται ρητά ότι «η προσαρμογή των ανακοινώσεων σχετικά με την κρίση μπορεί να συμβάλει στην ομαλή μετάβαση στο μελλοντικό καθεστώς – εννοεί την Τραπεζική Ένωση – βάσει της πρότασης οδηγίας της Επιτροπής για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων». Και, όπως θα δειχθεί, η Ανακοίνωση υιοθετεί πολλές εκ των αρχών που απαντώνται εν συνεχεία και στην BRRD.

Προβλέπεται, στο πλαίσιο αυτό, καταρχάς, η αρχή ότι η ενίσχυση πρέπει να περιορίζεται στο ελάχιστο δυνατό (αρχή που ίσχυε ήδη από την πρώτη τραπεζική ανακοίνωση του 2008). Ωστόσο, προσδιορίζεται περαιτέρω, ότι η τράπεζα και οι κάτοχοι του κεφαλαίου της πρέπει να συμβάλλουν όσο δυνατόν περισσότερο στην αναδιάρθρωση με τους δικούς τους πόρους⁷⁰. Πριν, λοιπόν, από την χορήγηση της ενίσχυσης στο υπό πτώχευση πιστωτικό ίδρυμα, απαιτείται να έχει εξαντληθεί κάθε δυνατότητα δημιουργίας κεφαλαίου και να έχουν μετατραπεί οι δανειακές απαιτήσεις μειωμένης εξασφάλισης σε κεφάλαιο του πιστωτικού ιδρύματος⁷¹. Ο βασικός άξονας

⁶⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή, μετά την 1^η Αυγούστου 2013, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών στο πλαίσιο της χρηματοπιστωτικής κρίσης («Τραπεζική Ανακοίνωση»), 2013/C 216/01.

⁶⁹ Βλ. σχετικά, τις σκέψεις 4-6 της Ανακοίνωσης 2013/C 216/01.

⁷⁰ Βλ. σχετικά, σκέψη 15 της Ανακοίνωσης 2013/C 216/01.

⁷¹ Ορίζεται μάλιστα (σκέψη 20) ότι τα μέτρα για τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού θα πρέπει να είναι σχεδιασμένα με τέτοιο τρόπο, ώστε να προσεγγίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο την κατάσταση της αγοράς

που υιοθετεί η νέα αυτή ανακοίνωση τίθεται με σαφήνεια στην σκέψη 24 περ. δ' αυτής, όπου ορίζεται ότι «η παρούσα ανακοίνωση [...] θεσπίζει την αρχή ότι δεν μπορεί να χορηγηθεί κανένα μέτρο ανακεφαλαιοποίησης ή προστασίας περιουσιακών στοιχείων εάν προηγουμένως δεν έχει εγκριθεί σχέδιο αναδιάρθρωσης και προτείνει μια διαδικασία για τη μόνιμη έγκριση τέτοιων μέτρων». Πλέον, λοιπόν, τα σχέδια αναδιάρθρωσης πρέπει να υποβάλλονται πριν από την λήψη της ενίσχυσης.

Οι ως άνω υποχρεώσεις εξειδικεύονται έτι περαιτέρω στο πλαίσιο της Ανακοίνωσης. Έτσι, σε περίπτωση που το πιστωτικό ίδρυμα επιθυμεί να καλύψει κεφαλαιακά ελλείμματα, πρέπει, καταρχάς, να υποβάλει ένα «σχέδιο άντλησης κεφαλαίων», το οποίο περιλαμβάνει μέτρα για την άντληση κεφαλαίων⁷² από την τράπεζα, καθώς και δυνητικά μέτρα καταμερισμού των επιβαρύνσεων μεταξύ μετόχων και πιστωτών μειωμένης εξασφάλισης. Τα εν λόγω σχέδια καταρτίζονται από το κράτος μέλος ή από το οικείο πιστωτικό ίδρυμα και εγκρίνονται από την αρμόδια εποπτική αρχή. Με τον τρόπο αυτόν, επιδιώκεται η ελαχιστοποίηση του κόστους που θα συνεπάγεται για το κράτος μέλος η αντιμετώπιση της κεφαλαιακής έλλειψης του πιστωτικού ιδρύματος.

Κατόπιν, απαιτείται να υποβληθεί στην Επιτροπή σχέδιο αναδιάρθρωσης του πιστωτικού ιδρύματος, περιλαμβάνον τα στοιχεία που ορίζονται στην σκέψη 32 της Ανακοίνωσης, ήτοι τα μέτρα άντλησης κεφαλαίων και διασφαλίσεις για την αποτροπή διαρροής κεφαλαίων από το πιστωτικό ίδρυμα. Άλλα μέτρα, περιλαμβάνουν την, υπό προϋποθέσεις απομάκρυνση του Γενικού Διευθυντή του πιστωτικού ιδρύματος και τη θέσπιση ανώτατων ορίων στις αμοιβές διοικητικών στελεχών.

Όπως τονίστηκε και ανωτέρω, ιδιαίτερος σημαντικά για την εξελικτική πορεία των σχετικών ενωσιακών κανόνων είναι οι διατάξεις της Ανακοίνωσης, βάσει των οποίων η απορρόφηση των ζημιών πρέπει να γίνεται, κατά πρώτο λόγο, από τα ίδια κεφάλαια και , εν συνεχεία, με εισφορές από τους κατόχους υβριδικού κεφαλαίου και τους κατόχους οφειλών

που θα είχε προκύψει εάν ο δικαιούχος της ενίσχυσης είχε εξέλθει από την αγορά χωρίς την ενίσχυση». Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, καθιερώνεται και η αρχή «κανένας πιστωτής να μην βρίσκεται σε χειρότερη θέση». Η χειρότερη θέση στην οποία μπορεί να βρεθεί ο δανειστής είναι εκείνη στην οποία θα εβρίσκετο αν δεν μεσολαβούσε η ενίσχυση.

⁷² Τα δυνατά μέτρα άντλησης κεφαλαίων απαριθμούνται στη σκέψη 35 της Ανακοίνωσης 2013/C 216/01.

μειωμένης εξασφάλισης⁷³. Έτσι, το χρέος μειωμένης εξασφάλισης απομειώνεται ή μετατρέπεται σε μετοχικό κεφάλαιο, κατά κανόνα⁷⁴, πριν χορηγηθεί η κρατική ενίσχυση.

Μόνον εφόσον τηρηθούν όλες οι ως άνω προϋποθέσεις, είναι δυνατόν να χορηγηθεί η κρατική ενίσχυση. Αντίστοιχες αρχές τίθενται και για την αρωγή για απομειωμένα περιουσιακά στοιχεία και για τις ενισχύσεις εκκαθάρισης⁷⁵. Διαφαίνεται ή, ορθότερα αποτυπώνεται σε ένα επίσημο κείμενο, η τάση προς το bail in. Άλλωστε, κατά τον χρόνο έκδοσης της εν λόγω Ανακοίνωσης, είχαν ήδη ληφθεί οι πρωτοβουλίες και οι αποφάσεις για την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης και, προφανώς, και η κατεύθυνση στην οποία θα εκινείτο το εγχείρημα αυτό. Οι νομοθετικές μεταβολές δεν μπορεί παρά να είναι σταδιακές και βαθμιαίες, πόσο μάλλον όταν πρόκειται περί ενός οργανισμού, όπως η Ε.Ε., με την πολυσυνθετότητα της δομής της και την ποικιλία των συμφερόντων των κρατών μελών, τα οποία ουκ ολίγες φορές συγκρούονται μεταξύ τους.

B. Οι λοιπές πρωτοβουλίες σε ενωσιακό επίπεδο στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης

Η χορήγηση κρατικής στήριξης προς τα προβληματικά πιστωτικά ιδρύματα, αποτελούσε μια προσωρινή και όχι οριστική επίλυση του δημιουργηθέντος προβλήματος. Η Ένωση όφειλε παράλληλα να κατευθυνθεί σε περισσότερο οριστικές λύσεις, εφαρμόζοντας στην πράξη τα διδάγματα της πρόσφατης οικονομικής κρίσης. Παράλληλα, λοιπόν, προς τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής προς συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών αναφορικά με την παροχή στήριξης προς τα πιστωτικά τους ιδρύματα, αναπτύχθηκαν και ορισμένες πρωτοβουλίες αφορώσες το μέλλον του ενωσιακού χρηματοπιστωτικού τομέα.

Έτσι, άρχισαν να ακούγονται πιο έντονα οι φωνές που απαιτούσαν τη σύσταση υπερεθνικών εποπτικών αρχών για το Ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Σε πολιτικό επίπεδο, λοιπόν, η προοπτική εγκαθίδρυσης μιας πανευρωπαϊκής εποπτικής αρχής προωθείται για πρώτη φορά το 2009, μεσούσης της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Αξίζει να σημειωθεί, ότι, ήδη από το παρελθόν, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε λάβει αρκετές πρωτοβουλίες προς τον σκοπό αυτόν,

⁷³ Προς αποφυγή, μάλιστα, παρερμηνειών προσδιορίζεται ότι «Η Επιτροπή δεν θα απαιτεί την καταβολή εισφοράς από τους κατόχους χρεωστικών τίτλων αυξημένης εξασφάλισης (ιδίως από κατόχους ασφαλισμένων καταθέσεων, ανασφάλιστων καταθέσεων, ομολόγων και κάθε άλλου χρεωστικού τίτλου αυξημένης εξασφάλισης) ως υποχρεωτικό στοιχείο του καταμερισμού των επιβαρύνσεων βάσει των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις είτε με τη μετατροπή σε κεφάλαιο, είτε με μείωση της αξίας των μέσων».

⁷⁴ Εξαιρέσεις προβλέπονται σε περίπτωση που είναι δυνατόν να θιγεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα (σκέψη 45).

⁷⁵ Τα κράτη μέλη υποχρεούνται και εν προκειμένω στην εκ των προτέρων υποβολή σχεδίου εκκαθάρισης του πιστωτικού ιδρύματος, ενώ ταυτόχρονα πρέπει να μεριμνούν, ώστε η ενίσχυση να περιορίζεται στο ελάχιστο αναγκαίο μέτρο· πρέπει, επίσης, να διασφαλίζεται ο καταμερισμός των επιβαρύνσεων σε μετόχους και κατόχους οφειλών μειωμένης εξασφάλισης.

ζητώντας τη σύσταση ενός ευρωπαϊκού σώματος, το οποίο θα αναλάμβανε το καθήκον εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων⁷⁶. Οι εκκλήσεις του Κοινοβουλίου τότε δεν είχαν εισακουσθεί. Ωστόσο, εν έτει 2009 η κατάσταση είχε αλλάξει άρδην.

Η πρόσφατη οικονομική κρίση είχε καταδείξει την ανάγκη αναθεώρησης του ισχύοντος τότε ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου της Ένωσης στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Πράγματι, ανατέθηκε σε μία επιτροπή ειδικών υψηλού επιπέδου, υπό την προεδρία του πρώην διοικητή της Κεντρικής Τράπεζας της Γαλλίας, Jacques de Larosiere, το καθήκον να συντάξουν μία έκθεση αναφορικά με τις τροποποιήσεις που η Ε.Ε. έπρεπε να επιφέρει στους σχετικούς με τον χρηματοπιστωτικό τομέα κανόνες, σύμφωνα και με τα διδάγματα που είχαν αποκτηθεί από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Η επιτροπή υπέβαλε την έκθεσή της στις 25 Φεβρουαρίου 2009. Η έκθεση de Larosiere⁷⁷, αναλύει τα αίτια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και προτείνει βελτιώσεις στο υφιστάμενο (τότε) ρυθμιστικό πλαίσιο, αλλά και την αναπροσαρμογή του εποπτικού πλαισίου στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Ωστόσο, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν ήταν ούτε αναγκαία ούτε και εφικτή⁷⁸ η ίδρυση υπερεθνικών εποπτικών μηχανισμών σε ενωσιακό επίπεδο και ότι, σε κάθε περίπτωση, η μικρο-προληπτική εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και εταιρειών επενδύσεων δεν έπρεπε να ανατεθεί στην ΕΚΤ. Παράλληλα, περιέχει και προτάσεις για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Διαχείρισης Κρίσεων, κάτι που μπορεί να θεωρηθεί ως προάγγελος του καθεστώτος εξυγίανσης, όπως αυτό διαρθρώνεται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης⁷⁹.

Για τον βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, η έκθεση πρότεινε τη δημιουργία ενός «Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας». Πράγματι, συστάθηκε το «Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας» (European System of Financial Supervision – ESFS), το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2011 και αποτελείται από δύο επιμέρους στοιχεία, τις «Τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές» και το «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου» (European

⁷⁶ Βλ. European Parliament Resolution (13.7.2000) “on the Commission Communication on implementing the framework for financial markets: Action Plan”, OJ C 40, 7.2.2001, p. 453· βλ. Επίσης European Parliament Resolution (21.11.2002) “on prudential supervision rules in European Union”, OJ C 25 E, 25.1.2004, p. 394.

⁷⁷ Βλ. για την έκθεση de Larosiere Γκόρτσος, Χ. (2009), «Η αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα σύμφωνα με την έκθεση «de Larosiere», Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο 1/2009, σελ. 5-27· επίσης, Engelen, K. (2014), “Questionable Legality”, International Economy, available at: http://www.international-economy.com/TIE_Su14_Engelen.pdf

⁷⁸ Οι εξελίξεις, ωστόσο, που ακολούθησαν σε ενωσιακό επίπεδο με τη σύσταση του ΕΕΜ μάλλον διέψευσαν την έκθεση de Larosiere στο σημείο αυτό.

⁷⁹ Συγκεκριμένα η έκθεση de Larosiere κάνει λόγο για ένα «Ευρωπαϊκό Σύστημα Εποπτείας και Διαχείρισης Κρίσεων». Η χρήση της φράσης αυτής καταδεικνύει, κατά τον Γκόρτσο, τη στενή διασύνδεση ανάμεσα στην εποπτεία του οικονομικού συστήματος, τους κανόνες άσκησης της εποπτείας και τους μηχανισμούς διαχείρισης των κρίσεων· βλ. Gortsos, C. (2015), “The Single Supervisory Mechanism (SSM) Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union. Athens: Nomiki Bibliothiki.

Systemic Risk Board – ESRB). Ο ΕΣΧΕ δημιουργήθηκε για να αποτελέσει ένα αποκεντρωμένο, πολυεπίπεδο σύστημα αρχών μικροπροληπτικής και μακροπροληπτικής εποπτείας με στόχο την εξασφάλιση μιας συγκεκριμένης και συνεκτικής πολιτικής στο πεδίο της χρηματοπιστωτικής εποπτείας στην Ευρωζώνη. Σύντομα, το σύστημα αυτό θα υφίστατο αλλαγές λόγω της έλευσης της Τραπεζικής Ένωσης. Στόχος του ΕΣΧΕ είναι η διαμόρφωση κοινής εποπτικής νοοτροπίας και η συμβολή στη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής αγοράς. Ωστόσο, το εθνικό στοιχείο στο πλαίσιο του συστήματος αυτού παραμένει έντονο⁸⁰. Η μικρο-προληπτική εποπτεία ανατίθεται στις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές, οι οποίες διακρίνονται ανάλογα με τον τομέα της εποπτείας και είναι η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (EAT)⁸¹, η οποία ήταν και η αρχή που διενήργησε και τις εξομοιώσεις ακραίων καταστάσεων του 2011, η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ)⁸² και η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (ΕΑΑΕΣ)⁸³. Οι τρεις αυτές αρχές είναι πρωτίστως ρυθμιστικές αρχές, οι οποίες διαθέτουν και περιορισμένες εποπτικές εξουσίες, διαδέχτηκαν και αντικατέστησαν τις τρεις Επιτροπές που προέβλεπε η, προηγηθείσα της έκθεσης de Larosiere, έκθεση της Επιτροπής Lamfalussy. Ο συνολικός και διατομεακός συντονισμός επιτυγχάνεται από την Μικτή Επιτροπή Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών. Η Μικτή Επιτροπή απαρτίζεται από τους προέδρους των ΕΕΑ και από τον αντιπρόεδρο του ΕΣΣΚ ως πρόεδρο. Το σημαντικό στοιχείο, ωστόσο, παραμένει ότι η δημιουργία του ΕΣΧΕ δεν είχε ως συνέπεια τη σύσταση μιας υπερεθνικής εποπτικής αρχής του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η εποπτεία παραμένει, κατά κύριο λόγο, εθνική υπόθεση⁸⁴.

Η μακροπροληπτική εποπτεία ασκείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο από το ΕΣΣΚ⁸⁵, που έχει την έδρα του στη Φρανκφούρτη. Μεταξύ των καθηκόντων του εν λόγω σώματος είναι συλλογή και ανάλυση στοιχείων, εντοπισμός και ιεράρχηση κινδύνων, έκδοση προειδοποιήσεων και συστάσεων,

⁸⁰ Padoa-Schioppa, T. (2004), *“Regulating Finance”*. Oxford: Oxford University Press, p. 121.

⁸¹ Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) 1093/2010 σχετικά με τα σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1022/2013.

⁸² Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) 1095/2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών).

⁸³ Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) 1094/2010 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων).

⁸⁴ Όπως παρατηρεί και ο Γκόρτσος «η μικρο-προληπτική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα παρέμεινε εθνική, ενώ η ρύθμιση κατά το μεγαλύτερο μέρος της σταδιακά εξευρωπαϊζόταν»· βλ. και την εκεί παραπομπή στον Lastra, R. M. (2006) *“Legal foundations of international monetary stability”*, Oxford – New York: Oxford University Press, p. 298 “There is an inevitable tension in the current EU structure: a national mandate in prudential supervision, combined with a single European currency and a European mandate in the completion of the single market in financial services”. Ίσως αυτή η ρήση συμπυκνώνει κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο την πρώτη ενότητα της παρούσας μελέτης.

⁸⁵ Βλ. Κανονισμός (ΕΕ) 1092/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24^{ης} Νοεμβρίου 2010 σχετικά με την μακροπροληπτική επίβλεψη του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη σύσταση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου.

έκδοση εμπιστευτικών προειδοποιήσεων και διενέργεια αξιολόγησης προς το Συμβούλιο, όταν ενδέχεται να προκύψει κατάσταση έκτακτης ανάγκης. Την προεδρία του ΕΣΣΚ ασκεί ο πρόεδρος της ΕΚΤ.

ΕΝΟΤΗΤΑ ΔΕΥΤΕΡΗ: Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ – Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη σύνοδο κορυφής της Ευρωζώνης, την 29^η Ιουνίου 2012, ελήφθη η πρωτοβουλία για τη θεσμοθέτηση της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης. Η έκθεση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κ. Herman Van Rompuy⁸⁶, την οποία εκπόνησε σε στενή συνεργασία με τους προέδρους της Επιτροπής, της Ευρωομάδας και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, με τίτλο «Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση», με ημερομηνία 26 Ιουνίου 2012, παρουσιάζει ένα όραμα για το μέλλον της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, θέτοντας ως στόχους την ανάπτυξη, την απασχόληση και τη σταθερότητα. Προς επίτευξη των στόχων αυτών, προτείνεται η μετάβαση προς μια πιο ισχυρή αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, η οποία θα στηριχθεί σε τέσσερα επιμέρους στοιχεία: ενοποιημένο χρηματοπιστωτικό πλαίσιο, ενοποιημένο δημοσιονομικό πλαίσιο, ενοποιημένο πλαίσιο οικονομικής ανάπτυξης, διασφαλιζομένης ταυτόχρονα της αναγκαίας δημοκρατικής νομιμοποίησης και λογοδοσίας στο πλαίσιο της λήψης των αποφάσεων εντός της ΟΝΕ.

Στις 12 Σεπτεμβρίου 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ανταποκρινόμενη στο ανωτέρω αίτημα, δημοσιοποίησε μια Ανακοίνωση σχετικά με ένα «Χρονοδιάγραμμα προς μια Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»⁸⁷, μια πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου «αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σε σχέση με πολιτικές που αφορούν τη (μικρό-)προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων»⁸⁸ και μια πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «για την τροποποίηση του Κανονισμού 1093/2010 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών σε ό, τι αφορά τη συσχέτιση του με τον Κανονισμό του Συμβουλίου αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σε σχέση με πολιτικές που αφορούν τη (μικρό-) προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων»⁸⁹.

Όπως συνάγεται, η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση, θεμελιώδες συστατικό ενός ενοποιημένου χρηματοπιστωτικού συστήματος, αποτελεί ένα από τα επιμέρους στοιχεία στην πορεία προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση, συμβάλλοντας στην ισχυρότερη ενοποίηση και οδηγώντας προς μια βαθύτερη και πιο ολοκληρωμένη ΟΝΕ. Η πορεία προς τον απώτατο αυτό στόχο απαρτίζεται από περισσότερα στάδια, θα επιτευχθεί δε βαθμιαία σε ένα βάθος δεκαετίας από τη στιγμή λήψης της πολιτικών πρωτοβουλιών (το 2012). Όπως αναφέρεται και στην

⁸⁶ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2012), «Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση», EUCO 120/12.

⁸⁷ COM (2012) 510/3.

⁸⁸ COM (2012) 511/3.

⁸⁹ COM (2012) 512/3.

έκθεση του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 5^{ης} Δεκεμβρίου 2012, «η περισσότερη Ευρώπη δεν συνιστά αυτοσκοπό· πρόκειται μάλλον για ένα μέσο που θα υπηρετήσει τους πολίτες της Ευρώπης και θα αυξήσει την ευημερία τους».

Διαπιστώνεται, συναφώς, ότι η ανάκτηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η οποία απωλέσθηκε εξαιτίας της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης, προϋποθέτει καίριες διαρθρωτικές αλλαγές στην ίδια τη δομή της αρχιτεκτονικής της ΟΝΕ, με τρόπο, όμως, ώστε να μην διακυβεύεται η ενότητα και η ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Η έκθεση καταλήγει πως ένα ενοποιημένο χρηματοοικονομικό πλαίσιο πρέπει να απαρτίζεται από δύο βασικά στοιχεία, τα οποία είναι η ενιαία ευρωπαϊκή – υπερεθνική πλέον – εποπτεία των τραπεζών και ένα κοινό πλαίσιο εγγύησης των καταθέσεων και εξυγίανσης, βασιζόμενα αμφότερα σε ένα ενιαίο για όλα τα συμμετέχοντα κράτη εγχειρίδιο κανόνων. Τα δύο αυτά αναφερόμενα στην έκθεση στοιχεία, σε συνδυασμό και με ένα ενιαίο σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, θα αποτελέσουν, όπως θα δειχθεί κατωτέρω, και τους τρεις βασικούς πυλώνες της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.

Οι τρεις πυλώνες της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης⁹⁰ είναι μεν διακριτοί μεταξύ τους, αναπτύσσουν, όμως, μια σχέση λειτουργικής συνάφειας. Ο Ενιαίος Μηχανισμός Εποπτείας (Single Supervisory Mechanism, SSM) εποπτεύει την τήρηση του ενιαίου εγχειριδίου κανόνων (Single Rulebook), ιδίως αναφορικά με τους κανόνες κεφαλαιακής επάρκειας, όσον αφορά τα συστημικά σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα των συμμετεχόντων κρατών. Σε περίπτωση διαπίστωσης της έλλειψης βιωσιμότητας ενός εποπτευόμενου πιστωτικού ιδρύματος, ο ΕΕΜ ενημερώνει αμελλητί τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism, SRM), ο οποίος αποφαινεται περί της θέσης του πιστωτικού ιδρύματος σε εξυγίανση και καθορίζει τα μέτρα που θα εφαρμοστούν προς τον σκοπό αυτό, βάσει των ενωσιακών κανόνων περί εξυγίανσης και εκκαθάρισης τραπεζών (Οδηγία 2014/59/ΕΕ, Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD). Στόχος του θεσμικού αυτού πλαισίου είναι η εξυγίανση να δύναται να υλοποιηθεί εντός ενός Σαββατοκύριακου. Ο τρίτος πυλώνας της Τραπεζικής Ένωσης εγγυάται την προστασία των καταθετών – πιστωτών του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος, σε περίπτωση που το τελευταίο αδυνατεί να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις των.⁹¹

Η εγκαθίδρυση της Τραπεζικής Ένωσης αντιμετωπίζεται ως το πιο σημαντικό βήμα – μετά από την Συνθήκη του Μάαστριχτ και την καθιέρωση του κοινού νομίσματος– περαιτέρω ενοποίησης των κρατών μελών της Ευρωζώνης και ως προάγγελος όσων θα ακολουθήσουν και,

⁹⁰ Για μια συνοπτική παρουσίαση της όλης αρχιτεκτονικής της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης βλ. <http://www.hba.gr/TrapEn/TrapezikienosiCase.asp?menu=5>

⁹¹ Βλ. Αλούπη, Ο. (2015), «Η Οδηγία 2014/59 για την Εκκαθάριση & Εξυγίανση Πιστωτικών Ιδρυμάτων». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 4.

συγκεκριμένα, της προσπάθειας για τη δημιουργία μιας δημοσιονομικής ένωσης, η οποία θα οριοθετείται από ένα δημοσιονομικό σύμφωνο και θα συνίσταται σε κεντρικό έλεγχο των προϋπολογισμών των κρατών μελών, σε επίπεδο Ένωσης πλέον, φορολογική και ασφαλιστική σύγκλιση των κρατών μελών, πακέτα βοήθειας συνομολογούμενα σε υπερεθνικό – ενωσιακό επίπεδο⁹² προς κράτη μέλη υπό πτώχευση και, ίσως, στο απώτερο μέλλον, ακόμη και καθιέρωση του περιβόητου ευρώ – ομολόγου⁹³.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ Ε.Ε. ΠΡΟΣ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗ ΤΗΣ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

A. Η προληπτική δράση της Ένωσης. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (Single Supervisory Mechanism – SSM)

A.1. Το ενωσιακό πλαίσιο λειτουργίας του EEM⁹⁴

1. Η Νομική Βάση

Εντός διαστήματος μόλις δεκατεσσάρων μηνών από την υποβολή της σχετικής πρότασης της Επιτροπής της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 2012, ήτοι τον Οκτώβριο του 2013, το Συμβούλιο Ecofin υιοθέτησε τον Κανονισμό 1024/2013 «αναφορικά με την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σε σχέση με πολιτικές που αφορούν τη (μικρό-)προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων. Με τον Κανονισμό αυτόν θεσμοθετείται ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, μια ενιαία, δηλαδή, εποπτική αρχή για τον τραπεζικό τομέα. Ως νομική βάση επελέγη η παρ. 6 του άρθρου 127 ΣΛΕΕ (γνωστή και ως sleeping beauty clause⁹⁵), σύμφωνα με την οποία «*Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, μέσω κανονισμών σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, μπορεί να αναθέσει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων*».

2. Η ανάγκη μίας «υπερεθνικής εποπτείας

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Κανονισμού 1024/2013, ανατίθενται στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, με σκοπό τη διασφάλιση της ασφάλειας και της ευρωστίας αυτών, καθώς και της σταθερότητας του

⁹² Υπενθυμίζεται ότι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ) αποτελεί μία διακρατική συμφωνία των κρατών μελών.

⁹³ Αγγέλου, Γ. (2014), «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Η νέα πρόκληση για τη δημοκρατία στην Ευρώπη», <http://docplayer.gr/5028938-Eyropaiki-trapeziki-enosi-i-nea-proklisi-gia-ti-dimokratia-stin-eyropi.html>, σελ. 5.

⁹⁴ Βλ. Γκόρτσος, Χ. (2012), «Η πορεία προς μια «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»: οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαμόρφωση ενός «ενιαίου εποπτικού μηχανισμού» στον τραπεζικό τομέα», Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο (2), Νομική Βιβλιοθήκη.

⁹⁵ Βλ. Ο. Αλούπη, οπ. παρ., σελ. 5.

χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΕΕ και στα κράτη μέλη, διασφαλιζομένης παράλληλα της ενότητας και της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς. Με τον εν λόγω Κανονισμό, μεταβιβάζονται τα σχετικά καθήκοντα αναφορικά με την μικρο – προληπτική εποπτεία από τις εθνικές εποπτικές αρχές σε ένα υπερεθνικό – ενωσιακό όργανο, την ΕΚΤ.⁹⁶

Μέχρι την έναρξη της λειτουργίας του ΕΕΜ, τα σχετικά καθήκοντα ασκούντο από τις εκάστοτε εθνικές εποπτικές αρχές (οι οποίες εξακολουθούν να ασκούν τα καθήκοντα αυτά αναφορικά με τα λιγότερα σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα των συμμετεχόντων κρατών). Να σημειωθεί ότι το ξέσπασμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης οφείλεται εν πολλοίς στο προϋφιστάμενο ελλιπές πλαίσιο εποπτείας, το οποίο αναλύθηκε και ανωτέρω. Στο εν λόγω πλαίσιο τα εποπτικά καθήκοντα κατανέμοντο ανάμεσα στο κράτος μέλος προέλευσης του πιστωτικού ιδρύματος και στο κράτος μέλος εγκατάστασης. Η κατανομή αυτή των εποπτικών καθηκόντων απαιτούσε, όπως είναι προφανές, ένα σημαντικό επίπεδο συνεργασίας ανάμεσα στις αρμόδιες εποπτικές αρχές των περισσότερων εμπλεκόμενων κρατών μελών⁹⁷. Άλλωστε, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 και στο πλαίσιο της Βασιλείας ΙΙ, επικράτησε η ιδέα της «πειθαρχίας της αγοράς», με συνέπεια να θεωρείται ότι και η ίδια η αγορά μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά καθήκοντα εποπτείας, αξιολογώντας την κεφαλαιακή επάρκεια και την διάρθρωση των κινδύνων των τραπεζικών ιδρυμάτων.⁹⁸ Το πρόβλημα του επιμερισμού των εποπτικών καθηκόντων που απαιτούσε στενή συνεργασία μεταξύ των αρχών περισσότερων κρατών μελών, κρίθηκε ότι δύναται να αντιμετωπισθεί με την ανάθεση των καθηκόντων αυτών σε ένα υπερεθνικό όργανο, το οποίο έχοντας και την εμπειρία της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης, θα μπορούσε να ασκήσει πιο αποτελεσματική και υπεύθυνη εποπτεία⁹⁹. Άλλωστε, από την εποχή ήδη της διαμόρφωσης της ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς εντός της Ευρωζώνης υπήρχε μια ανακολουθία, δεδομένου ότι παρά το ενιαίο αυτής, η ρύθμιση και εποπτεία της εμφανιζόταν ανέκαθεν κατακερματισμένη, εναποκείμενη στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών.

Ένα ακόμη συναφές πρόβλημα, που θα αντιμετωπισθεί με την ανάθεση των καθηκόντων εποπτείας σε έναν υπερεθνικό φορέα, είναι η πολιτική αναβλητικότητα που διείπε τα κράτη μέλη και τις εθνικές εποπτικές αρχές. Οι τελευταίες, συχνά, έδειχναν ανοχή σε προβληματικά περιουσιακά στοιχεία που τα πιστωτικά ιδρύματα είχαν στην κατοχή τους. Με τον τρόπο αυτόν, τα κράτη μέλη κατόρθωναν να αποφύγουν δυσάρεστες παρεμβάσεις, οι οποίες θα συνεπάγονταν

⁹⁶ Βλ. Γκόρτσος, Χ. (2014), «Η πορεία προς την «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»: θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος», σελ. 29.

⁹⁷ Βλ. Κατσίκας, Δ. (2012), *οπ. παρ.*, σελ. 16.

⁹⁸ Βλ. Κατσίκας, Δ., *οπ. παρ.*, σελ. 11.

⁹⁹ Βλ. σημείο 13 του προοιμίου του Κανονισμού 1024/2013.

πιθανώς και σημαντικό κόστος, οικονομικό και πολιτικό. Πράγματι, σε περίπτωση που ένα πιστωτικό ίδρυμα αντιμετωπίζει προβλήματα βιωσιμότητας, η μεν ανακεφαλαιοποίηση απαιτεί χρήματα, η δε εκκαθάριση μπορεί να προκαλέσει αναταραχή σε ολόκληρη την εθνική ή και την ενωσιακή, ακόμη, οικονομία, ανάλογα και με το μέγεθος του πιστωτικού ιδρύματος. Τα κράτη και οι εποπτικές αρχές φοβούνται, επίσης, συχνά το δημόσιο σκάνδαλο από μια τέτοια παραδοχή. Πολλές φορές δε, τα κράτη δεν έχουν καν τα απαραίτητα δημοσιονομικά μεγέθη για να αντιμετωπίσουν τα σχετικά προβλήματα. Έτσι, προτιμούσαν να μην αντιμετωπίζουν το πρόβλημα, αφήνοντας αυτό να χρονίζει.

Επίσης, συχνά οι τράπεζες συνδέονται στενά με το πολιτικό σύστημα, αποτελούν μοχλό για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής του εκάστοτε κυβερνώντος. Όπως, όμως, είναι φυσικό, σε μια τέτοια περίπτωση, τα κράτη δεν ήταν πιθανόν να ενεργήσουν παρεμβάσεις, οι οποίες θα υποχρέωναν τα πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία χρησιμοποιούσαν ως εργαλεία άσκησης της πολιτικής τους, να αποκαλύψουν τις ζημίες τους, με περαιτέρω συνέπεια την ανακεφαλαιοποίησή τους ή τον αναγκαίο περιορισμό των δραστηριοτήτων τους.¹⁰⁰ Αντιθέτως, ο EEM, ως ένας υπερεθνικός μηχανισμός που αποβλέπει αποκλειστικά στην εξυπηρέτηση του συμφέροντος της Ένωσης, αντιδιαστέλλεται από κάθε έννοια εθνικού προστατευτισμού, που χαρακτήριζε τις εθνικές εποπτικές αρχές στο παρελθόν. Προς τούτο δε αναγνωρίζεται ρητώς, στο άρθρο 19¹⁰¹ του Κανονισμού 1024/2013, και η ανεξαρτησία του έναντι των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και έναντι των κυβερνήσεων των κρατών μελών και κάθε άλλου φορέα. Ο χρηματοπιστωτικός τομέας, έστω και εάν δεν ανήκει στον αποκαλούμενο «σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας», είναι, εν τούτοις, δεδομένη η κεφαλαιώδης σημασία του για το εκάστοτε κράτος, αυτή δε η διασύνδεση και η έντονη ανάμειξη του κράτους σε έναν τομέα, θέτει εκποδών το εγχείρημα της ίδιας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Το ενιαίο της χρηματοπιστωτικής αγοράς, που, κατά την πρώτη φάση της κρίσης, έτεινε να εκλείψει, δύναται να διασφαλιστεί μόνον από έναν υπερεθνικό – ευρωπαϊκό μηχανισμό εποπτείας.

Οι εξουσίες εποπτείας της ΕΚΤ, στο πλαίσιο του EEM, είναι ευρύτερες και προβλέπονται στο άρθρο 9 του Κανονισμού σε συνδυασμό και με τα άρθρα 4 και 5, που ορίζουν τα καθήκοντα

¹⁰⁰ Βλ. Hellwig, M. (2014), “Yes Virginia, There is a European Banking Union! But it may not make your wishes come true”, σελ. 8-9.

¹⁰¹ Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι «1. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον παρόντα κανονισμό, η ΕΚΤ και οι αρμόδιες εθνικές αρχές εντός του EEM ενεργούν ανεξάρτητα. Τα μέλη του τραπεζικού εποπτικού συμβουλίου και της διευθύνουσας επιτροπής ενεργούν ανεξάρτητα και αντικειμενικά προς το συμφέρον της Ένωσης συνολικά και δεν επιτρέπεται να ζητούν ή να δέχονται οδηγίες από θεσμικά όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης, από την κυβέρνηση οποιονδήποτε κράτους μέλους ή από οποιονδήποτε άλλο δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα. 2. Τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης, καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και κάθε άλλος φορέας, σέβονται την ανεξαρτησία αυτή».

εποπτείας. Έτσι, η ΕΚΤ θεωρείται, κατά περίπτωση, η αρμόδια αρχή ή η εντεταλμένη αρχή στα συμμετέχοντα κράτη μέλη και διαθέτει όλες τις εξουσίες και αναλαμβάνει, αντίστοιχα, όλες τις υποχρεώσεις που ορίζονται στον Κανονισμό ή τις οποίες έχουν οι αρμόδιες και εντεταλμένες αρχές, βάσει του οικείου ενωσιακού δικαίου.

3. Τα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα

Το άρθρο 6 του Κανονισμού για τον ΕΕΜ καθιέρωσε, καταρχήν, ένα σύστημα το οποίο εδράζεται σε μία θεμελιώδη διάκριση. Έτσι, τα «σημαντικά» πιστωτικά ιδρύματα αντιδιαστέλλονται στον Κανονισμό από τα λιγότερο σημαντικά». Η εποπτεία των πρώτων ανατίθεται στην ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ, ενώ η εποπτεία των δεύτερων ανατίθεται στις εθνικές εποπτικές αρχές¹⁰².

Στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ, στο πλαίσιο του ΕΕΜ, υπάγονται τα καλούμενα και ως συστημικώς σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα¹⁰³. Η «συστημική σημασία» ενός πιστωτικού ιδρύματος καθορίζεται βάσει των κριτηρίων που θέτει ο ίδιος ο Κανονισμός 1024/2013 και, συγκεκριμένα το άρθρο 6 αυτού, και τα οποία είναι το μέγεθος, η σημασία του ιδρύματος για την οικονομία της ΕΕ ή ενός συμμετέχοντος κράτους μέλους, καθώς και το φάσμα δραστηριοτήτων του εν λόγω ιδρύματος. Έτσι, συστημικώς σημαντικά θεωρούνται τα ιδρύματα των οποίων το σύνολο του ενεργητικού υπερβαίνει τα 30 δισεκατομμύρια ευρώ, τα ιδρύματα των οποίων ο λόγος του ενεργητικού προς το ΑΕΠ του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένα υπερβαίνει το 20%, εκτός αν η συνολική αξία των στοιχείων του ενεργητικού τους δεν υπερβαίνει τα 5 δισεκατομμύρια ευρώ, τα ιδρύματα τα οποία κρίνονται από τις εθνικές εποπτικές αρχές ως ιδιαίτερης σημασίας, κατόπιν ενημέρωσης της ΕΚΤ, η οποία λαμβάνει και την τελική απόφαση. Επίσης, συστημικώς σημαντικά

¹⁰² Η ΕΚΤ, πάντως, ελέγχει, τουλάχιστον σε ετήσια βάση, εάν μια σημαντική εποπτευόμενη οντότητα ή όμιλος εξακολουθεί να πληροί τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 6 παρ. 4 και βάσει των οποίων κρίνεται η «σημασία» ενός ιδρύματος. Αντίστοιχο έλεγχο διενεργούν και οι αρμόδιες εθνικές αρχές, προκειμένου να διαπιστώσουν εάν ένα «λιγότερο σημαντικό» ίδρυμα πληροί πλέον τα κριτήρια του άρθρου 6 παρ. 4. Στις περιπτώσεις αυτές προβλέπεται η συνεργασία της ΕΚΤ με την αρμόδια αρχή, ώστε να διασφαλιστεί ομαλή μετάβαση από το ένα καθεστώς εποπτείας στο άλλο. Βλ. άρθρο 43 του Κανονισμού (ΕΕ) 468/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 16^{ης} Απριλίου 2014 που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών, των εθνικών εντεταλμένων αρχών εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού.

¹⁰³ Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν να υποβληθούν, σταδιακά, όλα τα πιστωτικά ιδρύματα με έδρα σε συμμετέχον κράτος μέλος στο καθεστώς εποπτείας της ΕΚΤ. Μάλιστα, σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της Επιτροπής αυτό θα γινόταν ως εξής: έως τν 1^η Ιανουαρίου 2013 η ΕΚΤ θα αναλάμβανε εποπτικά καθήκοντα για τα ιδρύματα που είχαν λάβει ή είχαν αιτηθεί κρατική ενίσχυση, έως την 1^η Ιουλίου 2013 για τα συστημικά σημαντικά ιδρύματα και έως την 1^η Ιανουαρίου για όλα τα υπόλοιπα. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως η Γερμανία, η Ολλανδία και η Φινλανδία, εξέφρασαν την αντίρρησή τους στην υπαγωγή όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων υπό την εποπτεία της ΕΚΤ, με το επιχείρημα ότι μικρά πιστωτικά ιδρύματα, χωρίς σημαντική διασυνοριακή δραστηριότητα πρέπει να παραμείνουν υπό την εποπτεία των εθνικών εποπτικών αρχών. Πάντως και ο πρόεδρος της ΕΚΤ είχε δηλώσει σχετικά πως ήταν προφανές ότι η ΕΚΤ ως επόπτης δεν θα ήταν σε θέση αντικειμενικά να εποπτεύει 6.000 τράπεζες και ότι, όσο μειώνεται το μέγεθος της τράπεζας και η συστημική της σημασία, τόσο θα μειώνεται και η ένταση της εποπτείας που ασκείται σε κεντρικό επίπεδο, θα αυξάνεται δε η ένταση της εποπτείας σε επίπεδο εθνικό. Βλ. σχετικά, Gortsos, C (2015), “The Single Supervisory Mechanism”. Athens: Nomiki Bibliothiki, σελ. 101.

κρίνονται όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που έχουν ζητήσει ή έχουν λάβει άμεσα δημόσια χρηματοδοτική στήριξη από το ΕΤΧΣ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας) ή από τον ΕΜΣ (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας), ενώ ταυτόχρονα η ΕΚΤ δύναται, κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας, να θεωρήσει ως ιδιαιτέρως σημαντικό ένα πιστωτικό ίδρυμα, αν το τελευταίο έχει ιδρύσει θυγατρικές σε περισσότερα κράτη μέλη και οι διασυνοριακές του δραστηριότητες αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα του ισολογισμού του. Όπως, όμως, ορίζεται και στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 6, η άμεση εποπτεία της ΕΚΤ εκτείνεται, σε κάθε περίπτωση και ανεξαρτήτως των προαναφερθέντων κριτηρίων, στα τρία πλέον σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα κάθε συμμετέχοντος κράτος μέλους. Να σημειωθεί, ότι στη χώρα μας, τέσσερις τράπεζες τελούν από τις 4 Νοεμβρίου 2014 υπό την άμεση εποπτεία της ΕΚΤ και, συγκεκριμένα, η «ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ», η «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ», η «ΑΛΦΑ ΤΡΑΠΕΖΑ» και η «EUROBANK ERGASIAS».

Ωστόσο, ακόμη και εάν κάποιο πιστωτικό ίδρυμα πληροί κάποιο από τα ανωτέρω κριτήρια και, συνεπώς, πρέπει να χαρακτηριστεί ως συστημικώς σημαντικό, είναι δυνατόν να μην υπαχθεί στην εποπτεία της ΕΚΤ «αν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών περιστάσεων». Η εξαίρεση αυτή, πάντως, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά¹⁰⁴.

4. Οι ουσιαστικοί κανόνες εποπτείας

Στις 26 Ιουνίου 2013 δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δύο πράξεις, οι οποίες αποτελούν μέρος του ενιαίου εγχειριδίου και κατ' ουσία τον «ρυθμιστικό οπλοστάσιο» που έχει ο ΕΕΜ στη διάθεσή του για τα καθήκοντα εποπτείας. Πρόκειται για τον Κανονισμό 575/2013¹⁰⁵ και την Οδηγία 2013/36/ΕΕ¹⁰⁶ με νομικές βάσεις το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ και το άρθρο 53 παρ. 1 της ΣΛΕΕ, αντίστοιχα, ενώ αμφότερες τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 2014. Οι δύο αυτές νομικές πράξεις της Ένωσης θέτουν το πλαίσιο αναφορικά με ζητήματα όπως, η πρόσβαση στη δραστηριότητα της επιχείρησης πιστωτικού ιδρύματος, η μικρο – προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, η μικρό και μακρό – προληπτική ρυθμιστική παρέμβαση αναφορικά με τα εν λόγω ιδρύματα¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Βλ. το άρθρο 70 του Κανονισμού (ΕΕ) 468/2014.

¹⁰⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012». Ο εν λόγω κανονισμός είναι γνωστός και ως CRR (Capital Requirements Regulation)

¹⁰⁶ Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013 σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ. Η εν λόγω οδηγία είναι γνωστή και ως CRD IV (Capital Requirements Directive IV).

¹⁰⁷ Βλ. C. V. Gortsos, «The Single Supervisory Mechanism (SSM), Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 15.

Πράγματι, η τραπεζική εποπτεία συνίσταται στην εφαρμογή ρυθμιστικών κανόνων και αρχών κατά τρόπο ώστε σοβαρές απειλές στην ρευστότητα και την φερεγγυότητα των τραπεζικών ιδρυμάτων να καθίστανται γνωστές, προκειμένου να αντιμετωπίζονται, στο μέτρο που δεν είναι δυνατόν να αποφευχθούν μέσω μιας αρχικής συνετής δράσης. Η εποπτεία περιλαμβάνει πλήθος καθηκόντων όπως, συνετή εταιρική διακυβέρνηση, οικονομικό έλεγχο και, το βασικότερο, κεφαλαιακή επάρκεια. Οι ρυθμίσεις κεφαλαιακής επάρκειας είναι σχεδιασμένες κατά τρόπο, ώστε να διασφαλίζουν ότι τα πιστωτικά ιδρύματα διαθέτουν επαρκή μέσα, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις τακτικές τους υποχρεώσεις και σε ενδεχόμενη απομείωση της αξίας των στοιχείων τους. Έτσι, ο εκάστοτε επόπτης πρέπει να έχει ανά πάσα στιγμή ακριβή εικόνα των στοιχείων της τράπεζας (ενεργητικό και παθητικό) και να διασφαλίζει ότι η τράπεζα διακρατεί ένα ποσοστό του κεφαλαίου της είτε σε ρευστό είτε σε ασφάλειες χαμηλού κινδύνου¹⁰⁸. Βοηθητικό εργαλείο στην διαδικασία αυτή είναι οι περίφημες «εξομοιώσεις ακραίων καταστάσεων» (stress tests) τις οποίες διενεργεί στο ευρωπαϊκό πλαίσιο η EAT. Ακριβώς τα ζητήματα αυτά ρυθμίζονται σε επίπεδο Ένωσης από τις ως άνω νομοθετικές πράξεις (CRR, CRD IV).

Α.2. Παράγοντες που δυσχεραίνουν την υπερεθνική εποπτεία της EKT

1. Υποχρέωση εφαρμογής του εθνικού δικαίου

Στο άρθρο 4 του Κανονισμού 1024/2013 και, ειδικότερα, στην παρ. 4, αναφέρεται ότι η EKT προς εκπλήρωση των καθηκόντων της μικρο-προληπτικής εποπτείας που της ανατίθενται, εφαρμόζει όλη τη σχετική νομοθεσία και, σε περίπτωση που το σχετικό ενωσιακό δίκαιο αποτελείται από οδηγίες, εφαρμόζει και τις εθνικές διατάξεις μεταφοράς τους. Η διάταξη αυτή, δίνει την εντύπωση, ότι ακόμη και εντός του ενιαίου εποπτικού πλαισίου είναι δυνατόν να προκύψουν διαφοροποιήσεις και ανομοιομορφία. Πράγματι, μόνον οι Κανονισμοί έχουν άμεση εφαρμογή στα κράτη μέλη. Αντίθετα, οι οδηγίες, οι οποίες αποτελούν και τον μεγαλύτερο όγκο του ενωσιακού δικαίου, έχουν ανάγκη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο¹⁰⁹.

Δυνάμει, λοιπόν, της ως άνω διάταξης του Κανονισμού 1024/2013, η EKT, προς εκτέλεση των καθηκόντων εποπτείας, θα πρέπει να εφαρμόζει 17, τουλάχιστον, διαφορετικά δίκαια. Αυτή η ετερογένεια δημιουργεί αμφιβολίες αναφορικά με την συνεκτικότητα του ελέγχου στα διάφορα

¹⁰⁸ Βλ. Donnelly, S. (2015), “The European Central Bank as a Policy Entrepreneur within Banking Union”, <http://doc.utwente.nl/97723/>· βλ. και την αναφορά του ίδιου στην απροθυμία της EAT να ενεργήσει υψηλού επιπέδου εξομοιώσεις ακραίων καταστάσεων (stress tests), την οποία αποδίδει στην διακυβερνητική δομή της EAT και τη διασύνδεσή της με τις εθνικές αρχές και την οποία αντιδιαστέλλει από την υπερεθνική EKT, η οποία διενεργεί το περίφημο AQR (Asset Quality Review), σε μια προσπάθεια καταπολέμησης του εθνικού προστατευτισμού και της ανοχής των εθνικών αρχών απέναντι στις προβληματικές τράπεζες.

¹⁰⁹ Αναφορικά με τις νομικές πράξεις της E.E. και τα χαρακτηριστικά τους βλ. σε Χριστιανός, Β. (2011), «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 36-41.

κράτη μέλη¹¹⁰. Επίσης, δημιουργεί ερωτήματα σχετικά με τον ρόλο του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων αναφορικά με τον δικαστικό έλεγχο των σχετικών πράξεων, ο οποίος δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και της αιτιολογικής σκέψης υπ' αριθμόν 60 του Κανονισμού 1024/2013 ανήκει στο Δικαστήριο. Ωστόσο, είναι εξαιρετικά αμφίβολο εάν το τελευταίο μπορεί να ισχύσει για πράξεις της ΕΚΤ που εκδίδονται υπό τις διατάξεις του εθνικού δικαίου, έστω και εάν με αυτές μεταφέρεται στην εθνική έννομη τάξη μια ευρωπαϊκή οδηγία.

Στο σημείο αυτό, μεγαλύτερα ακόμη εμπόδια θα θέσουν οι διαφορετικές νομικές και δικαστικές παραδόσεις των κρατών μελών, ιδίως, αναφορικά με την έκταση του δικαστικού ελέγχου, προκειμένου για πράξεις διοικητικών αρχών. Πραγματικά, από τη στιγμή που βρίσκονται στο κάδρο και οι εθνικές διατάξεις των κρατών μελών, αντίστοιχα μπαίνουν και τα εθνικά δικαστήρια. Όλοι αυτοί οι παράγοντες, είναι δυνατόν να δημιουργήσουν αποκλίσεις κατά την άσκηση της εποπτείας στα διάφορα κράτη μέλη. Υποστηρίζεται, εκτενώς, ότι συναφείς αποκλίσεις και διαφοροποιήσεις δεν μπορούν να αρθούν, παρά μόνο εάν χρησιμοποιηθεί το νομικό εργαλείο του Κανονισμού για τη θέσπιση των εκάστοτε σχετικών διατάξεων. Ωστόσο, κατά την άποψη του γράφοντος, αυτό θα συνιστούσε μια υπερβολή, ιδίως στο μέτρο που το ευρωπαϊκό δίκαιο ως σύστημα δικαίου έχει προβλέψει και διαθέτει κατάλληλους μηχανισμούς, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων στα κράτη μέλη, με προεξάρχοντα τον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής¹¹¹. Συνεπώς, οιοδήποτε τυχόν δημιουργούμενο αδιέξοδο, είναι δυνατόν να αντιμετωπισθεί με τα ίδια τα εργαλεία του ενωσιακού δικαίου.

2. Οι αντιδράσεις¹¹² έναντι του εποπτικού ρόλου της ΕΚΤ

Προσφάτως, ο εποπτικός ρόλος της ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΕΜ αποτέλεσε αντικείμενο προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου¹¹³. Πρόκειται για την πρώτη πράξη αμφισβήτησης του νέου εποπτικού ρόλου της ΕΚΤ. Αυτό αποδεικνύει ότι η ιδέα του υπερεθνικού – συγκεντωτικού ελέγχου, ασκούμενου από ένα υπερεθνικό - ενωσιακό όργανο, προκάλεσε αντιδράσεις στην ζώνη του κοινού νομίσματος¹¹⁴.

¹¹⁰ Βλ. Hellwig, M., *οπ. παρ.*, σελ. 14.

¹¹¹ Βλ. Χριστιανός, Β. (2011), *οπ. παρ.*, σελ. 140.

¹¹² Αναφορικά με την αντίδραση του Ηνωμένου Βασιλείου στην έλευση της Τραπεζικής Ένωσης βλ. Eeckhout, P. (2014), “The UK and European economic and monetary union governance”, UCL Policy Briefing October 2014.

¹¹³ Βλ. την προσφυγή της 12^{ης} Μαρτίου 2015 της Landesreditbank Baden – Württemberg Föredrbank κατά της ΕΚΤ στην υπόθεση Τ – 122/2015, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=164590&pageIndex=0&doclang=el&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=15167>

¹¹⁴ Βλ. Henning E., Stevens, L (2015), <http://www.wsj.com/articles/german-bank-challenges-ecb-supervision-1427957884>.

Ήδη, ανατρέχοντας στο πολιτικό πλαίσιο των διαπραγματεύσεων, που οδήγησαν στην καθιέρωση του ΕΕΜ και την ανάθεση των σχετικών καθηκόντων στην ΕΚΤ, αναδεικνύεται η διαρκής πάλη ανάμεσα στο ενωσιακό – το ενωσιακό συμφέρον εκφράζει και εκπροσωπεί η Επιτροπή - και το εθνικό στοιχείο, η οποία και χαρακτηρίζει, από την ίδρυσή της, την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι, λοιπόν, και η τελική συμφωνία για τη μεταβίβαση των καθηκόντων προληπτικής εποπτείας από εθνικό σε υπερεθνικό επίπεδο, όπως και κάθε άλλος συμβιβασμός στον χώρο της ΕΕ, ήταν αποτέλεσμα μίας σειράς υποχωρήσεων, ιδίως προς όφελος του πλέον ισχυρού μέλους της Ευρωζώνης, τη Γερμανία. Παρά το όραμα της Επιτροπής για την ανάθεση της ρύθμισης και εποπτείας του συνόλου των πιστωτικών ιδρυμάτων της Ευρωζώνης στην ΕΚΤ, ανεξαρτήτως του μεγέθους των περιουσιακών τους στοιχείων, το Βερολίνο επέμεινε – και τελικώς, όπως αποδεικνύεται, επέτυχε – ο εποπτικός ρόλος της ΕΚΤ να είναι περιορισμένος και επικεντρωμένος στα μεγαλύτερα και όχι στα μικρότερα πιστωτικά ιδρύματα.

Ωστόσο, και παρά τις αναφερθείσες ανωτέρω, παραχωρήσεις, ιδίως από πλευράς της Επιτροπής, φαίνεται πως η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση ίσως δεν έχει λάβει ακόμη την οριστική της μορφή και, όπως είναι προφανές, σημαντικός αναδεικνύεται πλέον ο ρόλος του Δικαστηρίου, από την απόφαση του οποίου θα εξαρτηθεί το μέλλον του εν λόγω φιλόδοξου εγχειρήματος της περαιτέρω ενοποίησης στην εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων. Πράγματι, στην υπόθεση T – 122/2015, μια γερμανική τράπεζα, η Landeskreditbank Baden – Württemberg Förderbank προσέφυγε κατά της ΕΚΤ για τους αναφερόμενους στην προσφυγή της λόγους¹¹⁵.

Συνοπτικά, αναφέρεται ότι η ως άνω γερμανική τράπεζα, γνωστή και ως L-bank, κατατάσσεται, με βάση τα ευρωπαϊκά δεδομένα, ως μία μεσαία τράπεζα, η οποία διαθέτει περιουσιακά στοιχεία ανερχόμενα κατά προσέγγιση στο ποσόν των 70 δισεκατομμυρίων ευρώ (σύμφωνα με στοιχεία του έτους 2013). Η εν λόγω τράπεζα επιθυμώντας προφανώς την απαλλαγή της από την εποπτεία της ΕΚΤ, επειδή ισχυρίζεται ότι τα σχετικά διοικητικά - γραφειοκρατικά κόστη για μεσαίου μεγέθους τράπεζες είναι ιδιαίτερα υψηλά, προβάλλει ότι σκοπός της συγκεντρωτικής ρύθμισης και εποπτείας των τραπεζών της Ευρωζώνης είναι ο έλεγχος περισσότερο σύνθετων πιστωτικών ιδρυμάτων και όχι εκείνων, τα οποία αναπτύσσουν δραστηριότητα τοπικά. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η υπαγωγή της στην εποπτεία της ΕΚΤ παραβιάζει τους κανόνες της Ένωσης αναφορικά με τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό. Η υπόθεση είναι εκκρεμής στο Γενικό Δικαστήριο, ωστόσο, ως μία στατιστική παρατήρηση θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το Δικαστήριο στο παρελθόν πολλές φορές έχει ταχθεί υπέρ της σε μεγαλύτερο βαθμό ευρωπαϊκής ενοποίησης.

¹¹⁵ Βλ. Marcovic, F. (2015), “The future of the Banking Union: ECB’s supervisory role challenged at EU’s court”, <http://www.europeanpublicaffairs.eu/the-future-of-the-banking-union-ecbs-supervisory-role-challenged-at-eus-court/>

Προσεγγίζοντας κριτικά το ζήτημα, πρέπει αρχικά να σημειωθεί, ότι κυρίαρχο επιχείρημα των υποστηρικτών του περιορισμού της εποπτείας της ΕΚΤ μόνον στα μεγαλύτερα πιστωτικά ιδρύματα είναι το γεγονός ότι, κατά τους ισχυρισμούς των, τα μικρά, τοπικά πιστωτικά ιδρύματα συνιστούν παράγοντες σταθερότητας και συνεπώς πρέπει να βρίσκονται εκτός του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ο οποίος και πρέπει να επικεντρωθεί εκεί που βρίσκονται τα προβλήματα – δηλαδή, κατά τους θιασώτες αυτής της οπτικής, στις μεγάλες τράπεζες. Ωστόσο, η ανωτέρω άποψη, παρά το γεγονός ότι περιέχει μία δόση αλήθειας, δεν λαμβάνει υπόψη ή υποτιμά ένα πλήθος παραγόντων. Παραδείγματος χάριν, το μέγεθος των περιουσιακών στοιχείων των εν λόγω «αποταμιευτικών» πιστωτικών ιδρυμάτων στην Γερμανία ανέρχεται περίπου στο ένα τρισεκατομμύριο ευρώ, μέγεθος που υπερβαίνει το αντίστοιχο της μεγαλύτερης Ευρωπαϊκής Τράπεζας, της Deutsche Bank, η οποία εποπτεύεται από τον ΕΕΜ. Επίσης, δεδομένης της αλληλεξάρτησης που αναπτύσσεται μεταξύ των διαφόρων πιστωτικών ιδρυμάτων, άρα και ανάμεσα σε αποταμιευτικές μεσαίου μεγέθους τράπεζες με μεγάλες τράπεζες, εποπτευόμενες από την ΕΚΤ, καθίστανται τα εν λόγω αποταμιευτικά πιστωτικά ιδρύματα ένας εν δυνάμει παράγοντας πρόκλησης συστημικού κινδύνου για τον χρηματοπιστωτικό τομέα στην Ευρωζώνη. Ίσως οι σκέψεις αυτές βαρύνουν και στην εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου, το οποίο αναμφισβήτητα θα λάβει υπόψη του τον επιδιωκόμενο σκοπό του εγχειρήματος της Τραπεζικής Ένωσης.

Σε κάθε περίπτωση, εάν το Γενικό Δικαστήριο κρίνει βάσιμες τις αιτιάσεις της L-bank, η απόφασή του θα έχει σημαντικές επιπτώσεις για το σύνολο των πιστωτικών ιδρυμάτων της Ευρωζώνης. Ενδεχομένως, σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο, ακολουθήσουν και άλλες παρόμοιες προσφυγές από αντίστοιχου μεγέθους ή και μεγαλύτερες τράπεζες, που θα επιθυμούν να απαλλαγούν από την εποπτεία της ΕΚΤ. Κάτι τέτοιο θα υπονόμει το φιλόδοξο εγχείρημα της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.

Β. Η κατασταλτική δράση της Ένωσης. Το πλαίσιο εξυγίανσης¹¹⁶ των πιστωτικών ιδρυμάτων. Από την ελάχιστη εναρμόνιση στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (ΕΜΕ)

Γενικά

Αναγκαίο επακόλουθο και συμπλήρωμα της διαμόρφωσης ενός ενιαίου εποπτικού πλαισίου για τον τραπεζικό τομέα, ήταν η υιοθέτηση κοινών κανόνων και η δημιουργία ενός μηχανισμού αντίστοιχου του ΕΕΜ και για την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων. Πράγματι, θα ήταν παράδοξο, τα πιστωτικά ιδρύματα να εποπτεύονται άμεσα σε ενωσιακό επίπεδο, αλλά σε περίπτωση

¹¹⁶ Αναφορικά με την έννοια της τραπεζικής εξυγίανσης βλ. Hadjiemmanuil, C. (2014), “Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations”, LSE Law Society and Economy Working Papers 21/2013, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2336872 , p. 12.

που κριθεί – και, μάλιστα, από την ΕΚΤ ως φορέα του ΕΕΜ – απαραίτητη η εξυγίανσή τους, η σχετική απόφαση και οι σχετικές πρωτοβουλίες να λαμβάνονται σε επίπεδο εθνικό¹¹⁷.

Στον εν λόγω τομέα, το πλέον σημαντικό νομοθετικό κείμενο, σε επίπεδο Ένωσης, είναι η Οδηγία 2014/59/ΕΕ (Banking Recovery and Resolution Directive – BRRD), η οποία προβλέπει διαδικασίες προληπτικής παρέμβασης προς αποτροπή της ανάγκης εξυγίανσης, μηχανισμούς έγκαιρης παρέμβασης, με τη λήψη δραστικών μέτρων, και, σε περίπτωση που η εξυγίανση του ιδρύματος καταστεί αναπόφευκτη, καθορίζει τους όρους και τη διαδικασία πραγματοποίησής της, κατά τρόπο όλως πρωτότυπο συγκριτικά με όσα ίσχυαν στον τραπεζικό τομέα πριν από την υιοθέτησή της. Με τον τρόπο αυτόν, επιχειρείται να αντιμετωπισθεί το περίφημο δόγμα “too big to fail” (τράπεζες πολύ μεγάλες για να αφεθούν να χρεοκοπήσουν)¹¹⁸, που συνοδεύει τον χρηματοπιστωτικό τομέα ήδη από την εκδήλωση της κρίσης και, κατά συνέπεια, να μειωθεί η επιβάρυνση για τους φορολογούμενους πολίτες, οι οποίοι, ελλείψει ενός αποτελεσματικού καθεστώτος εξυγίανσης, θα καλούνταν εκ νέου να διασώσουν τις τράπεζες.

Πράγματι, η ιδέα της εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων υπηρετεί υψηλούς και σημαντικούς στόχους, όπως διαφαίνεται και από το αντίστοιχο άρθρο της Οδηγίας BRRD. Σύμφωνα, λοιπόν, με την παρ. 2 του άρθρου 31 της εν λόγω Οδηγίας, στόχοι της εξυγίανσης είναι η διασφάλιση της συνέχειας των κρίσιμων λειτουργιών του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος, η αποφυγή σημαντικών επιπτώσεων στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα – αποφυγή του κινδύνου μετάδοσης της κρίσης μετά την πτώχευση ενός τραπεζικού ιδρύματος στον υπόλοιπο κλάδο – η προστασία των δημοσίων πόρων, με την ελαχιστοποίηση της εξάρτησης της εξυγίανσης από έκτακτη κρατική στήριξη, με βάση και την προηγηθείσα εμπειρία κατά την πρώτη φάση της παγκόσμιας κρίσης, η προστασία των καταθετών και η προστασία των περιουσιακών στοιχείων και των κεφαλαίων των πελατών. Στην πραγματικότητα οι στόχοι αυτοί θα μπορούσαν να συνοψισθούν σε μόλις δύο, ήτοι τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, χωρίς ταυτόχρονη επιβάρυνση των κρατικών προϋπολογισμών. Όλοι οι υπόλοιποι στόχοι, απλώς συμβάλλουν στην επίτευξη των δύο αυτών. Παραδείγματος χάριν, σε περίπτωση μη επαρκούς προστασίας των καταθετών, μετά την κατάρρευση ενός πιστωτικού ιδρύματος και ανάλογα και με το μέγεθος αυτού, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν φαινόμενα φυγής καταθέσεων και από τα λοιπά πιστωτικά ιδρύματα του ίδιου κράτους μέλους ή ενδεχομένως και άλλων κρατών μελών, με προφανείς

¹¹⁷ Βλ. Gortsos, C. (2015), “The Single Supervisory Mechanism”, σελ. 20.

¹¹⁸ Βλ. σχετικά και το δημοσίευμα για την διάσωση της Πορτογαλικής Espirito Santo στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.dealnews.gr/roi/item/115230-%CE%8C%CE%BC%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%82-%CF%84%CF%89%CE%BD-%E2%80%9Ctoo-big-to-fail%E2%80%9D-%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%80%CE%B5%CE%B6%CF%8E%CE%BD-%CE%B7-E%CF%85%CF%81%CF%8E%CF%80%CE%B7#.Vlq9hysm36M>

δυσμενείς συνέπειες για την σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα. Καθιερώνεται, παράλληλα, η αρχή της ελαχιστοποίησης του κόστους που συνεπάγεται η εξυγίανση.

B.1. Το πλαίσιο της BRRD¹¹⁹

1. Μέτρα πρόληψης της κρίσης

Μολονότι η BRRD χωρίζεται σε τρία επί μέρους τμήματα, θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι κατ' ουσίαν περιέχει ρυθμίσεις αφορώσες το στάδιο πριν την εκδήλωση της κρίσης ενός πιστωτικού ιδρύματος και, ακριβώς, για την πρόληψη αυτής, καθώς και ένα δεύτερο σύνολο ρυθμίσεων που αφορούν την διαχείριση και αντιμετώπιση πιθανώς εκδηλωθεισών δυσμενών καταστάσεων.

Στο πρώτο, λοιπόν, αυτό στάδιο, που αναφέρεται στην προετοιμασία και την πρόληψη – και στο οποίο θα μπορούσε να ενταχθεί και ο μηχανισμός της έγκαιρης παρέμβασης – θεσπίζονται ειδικές υποχρεώσεις που πρέπει να τηρούν τα πιστωτικά ιδρύματα ή οι οικείες αρμόδιες αρχές. Έτσι, τα πιστωτικά ιδρύματα είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν σχέδια ανάκαμψης¹²⁰. Ένα σχέδιο ανάκαμψης προβλέπει τα μέτρα που θα λάβει το ίδρυμα για την αποκατάσταση της χρηματοοικονομικής του θέσης έπειτα από σημαντική επιδείνωση της χρηματοοικονομικής του κατάστασης. Τα εν λόγω σχέδια επικαιροποιούνται από τα πιστωτικά ιδρύματα τουλάχιστον σε ετήσια βάση και δεν είναι δυνατόν να προβλέπουν πρόσβαση σε έκτακτη κρατική στήριξη. Το σχέδιο ανάκαμψης ελέγχεται από το διοικητικό όργανο του οικείου ιδρύματος και, εν συνεχεία, υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή. Η τελευταία θα το αξιολογήσει με κριτήριο την δυνατότητα αποκατάστασης της βιωσιμότητας, το προφίλ κινδύνου του καταρτίσαντος αυτό πιστωτικού ιδρύματος και την αποτελεσματικότητά του¹²¹. Σε περίπτωση ελλείψεων του σχεδίου ή εμποδίων στην εφαρμογή του, η αρμόδια αρχή μπορεί να απαιτήσει την αναθεώρησή του ή την εκ νέου υποβολή σχεδίου και, εάν τα προβλήματα εξακολουθούν, μπορεί να πραγματοποιήσει αλλαγές στο σχέδιο.

Παράλληλα, κατά το προληπτικό στάδιο, καταρτίζεται από τις Αρχές Εξυγίανσης σχέδιο εξυγίανσης¹²², το οποίο προβλέπει τις ενέργειες εξυγίανσης στις οποίες μπορεί να προβεί η αρχή εξυγίανσης, σε περίπτωση που το ίδρυμα πληροί τις προϋποθέσεις για εξυγίανση. Ουσιαστικά, προβλέπεται ένας σχεδιασμός για τον τρόπο ενέργειας σε περίπτωση πιθανής κατάρρευσης ενός πιστωτικού ιδρύματος, προκειμένου οι αρμόδιες αρχές να είναι προετοιμασμένες. Όπως συμβαίνει

¹¹⁹ Για μια σύγκριση με το ισχύον στις ΗΠΑ καθεστώς εξυγίανσης βλ. Carmassi, J. (2015), “New rules for bank crisis resolution in the European Union and the United States”, Istein Istituto Einaudi Regulatory Brief No 3, February, p. 10.

¹²⁰ Βλ. σχετικά άρθρο 5 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹²¹ Βλ. άρθρο 6 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹²² Βλ. σχετικά άρθρο 10 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

και με το σχέδιο ανάκαμψης, έτσι και εδώ, δεν υπολογίζεται το ενδεχόμενο κρατικής οικονομικής στήριξης¹²³. Οι φορείς και ο τρόπος αξιολόγησης των σχεδίων εξυγίανσης προβλέπεται από τα άρθρα 15 και 16 και διαφοροποιείται αναλόγως αν πρόκειται περί ιδρύματος ή ομίλου.

Το μέτρο της έγκαιρης παρέμβασης, η εφαρμογή του οποίου επίσης προηγείται της εξυγίανσης του πιστωτικού ιδρύματος, δύναται να ενεργοποιηθεί σε περίπτωση που ένα πιστωτικό ίδρυμα δεν πληροί τις προϋποθέσεις περί κεφαλαιακής επάρκειας, όπως ορίζονται στα κείμενα CRR και CRD IV. Στο πλαίσιο της έγκαιρης παρέμβασης είναι δυνατόν να απαιτηθεί εκ μέρους των αρμοδίων αρχών από το διοικητικό όργανο του ιδρύματος η εφαρμογή ή επικαιροποίηση του σχεδίου ανάκαμψης που έχει καταρτίσει το ίδρυμα, η εξέταση των προβλημάτων και η κατάρτιση προγράμματος δράσης για την αντιμετώπιση αυτών, η σύγκληση της συνέλευσης – και αν δεν συμμορφωθεί το διοικητικό όργανο, συγκαλούν τη συνέλευση οι ίδιες οι αρμόδιες αρχές – και η απεύθυνση προς τους μετόχους ορισμένων αποφάσεων προς λήψη, ενώ προβλέπονται και ακόμιο πιο δραστικά μέτρα, όπως η απομάκρυνση ή αντικατάσταση μελών του διοικητικού οργάνου του πιστωτικού ιδρύματος, υποβολή σχεδίου προς διαπραγμάτευση με τους πιστωτές του ιδρύματος σχετικά με την αναδιάρθρωση του χρέους, αναθεώρηση της επιχειρησιακής στρατηγικής του ιδρύματος ή επιβολή αλλαγών στις νομικές ή επιχειρησιακές του δομές. Το πλέον δραστικό μέτρο έγκαιρης παρέμβασης είναι η απομάκρυνση των ανώτατων διοικητικών στελεχών και του διοικητικού οργάνου του πιστωτικού ιδρύματος, οπότε και διορίζεται προσωρινός διαχειριστής¹²⁴.

Σε περίπτωση που παρά τα ως άνω προληπτικά μέτρα και τα μέτρα έγκαιρης παρέμβασης, η κατάσταση του ιδρύματος δεν βελτιώνεται και τα προβλήματα παραμένουν, ακολουθεί υποχρεωτικώς η εξυγίανση αυτού.

2. Μέτρα διαχείρισης της κρίσης. Τα εργαλεία εξυγίανσης

Τα εργαλεία εξυγίανσης, ήτοι τα μέτρα που δύναται να λάβει η Αρχή Εξυγίανσης, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της εξυγίανσης, όπως καθορίζονται στο άρθρο 31 της Οδηγίας BRRD, αναφέρονται στην παρ. 3 του άρθρου 37 της ίδιας Οδηγίας και είναι το εργαλείο της πώλησης δραστηριοτήτων (sale of business), το εργαλείο του μεταβατικού ιδρύματος (bridge institution), το εργαλείο του διαχωρισμού περιουσιακών στοιχείων (asset separation) και, τέλος, το πλέον σημαντικό και καινοτόμο, το εργαλείο της διάσωσης με ίδια μέσα (bail in)¹²⁵. Τα εν λόγω

¹²³ Βλ. Ο. Αλούπη, οπ. παρ., σελ. 36.

¹²⁴ Βλ. σχετικά, άρθρα 28 και 29 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹²⁵ Αναφορικά με το εργαλείο του bail in βλ. ειδικότερα Joosen, B. (2014), “Bail in mechanisms in the Bank Recovery and Resolution Directive”, Working Paper, Netherlands Association for Comparative and International Insolvency Law, Annual Conference

«εργαλεία» χρησιμοποιούνται είτε μεμονωμένα είτε και σε συνδυασμό¹²⁶, με εξαίρεση τον διαχωρισμό περιουσιακών στοιχείων, ο οποίος εφαρμόζεται μόνο σε συνδυασμό με άλλα «εργαλεία»¹²⁷, πράγμα κατανοητό διότι στην αντίθετη περίπτωση – της εφαρμογής δηλαδή μεμονωμένου του εν λόγω εργαλείου – θα είχαμε απλώς μετακύλιση του προβλήματος και όχι αντιμετώπισή του. Να σημειωθεί, ότι ο όρος εργαλεία είναι ένας τεχνικός όρος, ο οποίος υποδηλώνει την εισαγωγή μιας ολότελα νέας διαδικασίας για την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων¹²⁸. Ωστόσο, δεδομένου ότι με την Οδηγία σκοπείται ελάχιστη εναρμόνιση, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να αναθέσουν στις αρχές εξυγίανσης πρόσθετα εργαλεία και εξουσίες από τις αναφερόμενες σε αυτήν, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση να συνάδουν με τους στόχους και τις γενικές αρχές της εξυγίανσης, όπως αναπτύχθηκαν ανωτέρω¹²⁹. Πάντως, και η Οδηγία BRRD δεν αποκλείει εντελώς την κρατική παρέμβαση κατά τη διαδικασία της εξυγίανσης, πράγμα που, κατά την άποψη του γράφοντος, αναδεικνύει και μια ρεαλιστική προσέγγιση του θέματος. Έτσι, στην παρ. 10 του ίδιου άρθρου 37, που αναφέρεται στα εργαλεία εξυγίανσης, προβλέπεται ότι σε όλως εξαιρετικές περιπτώσεις που εκδηλωθεί μια συστημική κρίση, μπορεί να γίνει χρήση των δημοσίων εργαλείων σταθεροποίησης (που απαριθμούνται στα άρθρα 56-58 της BRRD), υπό την προϋπόθεση ότι έχει εξασφαλιστεί η αναγκαία συμμετοχή των ιδιωτών κατόχων επιλέξιμων υποχρεώσεων στο κόστος της εξυγίανσης και εφόσον τηρείται το ενωσιακό πλαίσιο περί κρατικών ενισχύσεων, προσέγγιση η οποία ομοιάζει με την αντίστοιχη που είχε υιοθετήσει η Επιτροπή στην πρώτη φάση εκδήλωσης της κρίσης μέσω των Ανακοινώσεών της.

i) Πώληση δραστηριοτήτων (sale of business)

Η πώληση δραστηριοτήτων συνίσταται στη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος σε έναν αγοραστή που δεν είναι μεταβατικό ίδρυμα¹³⁰. Συνήθως ο αγοραστής θα είναι ένα άλλο πιστωτικό ίδρυμα, προκειμένου να είναι δυνατή η συνέχιση των λειτουργιών του μεταβιβαζόμενου πιστωτικού ιδρύματος¹³¹. Στόχος του εν λόγω εργαλείου είναι η εξασφάλιση ρευστότητας στο πιστωτικό ίδρυμα μέσω του τιμήματος από την πώληση των δραστηριοτήτων του. Η μεταβίβαση γίνεται κατά κανόνα χωρίς τη συγκατάθεση των μετόχων του ιδρύματος υπό εξυγίανση ή οποιουδήποτε τρίτου μέρους πλην του αγοραστή.

¹²⁶ Βλ. σχετικά, το άρθρο 37 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹²⁷ Βλ. σχετικά, το άρθρο 37 παρ. 5 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹²⁸ Βλ. Αλούπη, Ο., οπ. παρ., σελ. 44.

¹²⁹ Βλ. σχετικά, το άρθρο 37 παρ. 9 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹³⁰ Βλ. σχετικά, άρθρο 38 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹³¹ Συναφής εν προκειμένω είναι η παρ. 7 του άρθρου 38 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «Ένας αγοραστής διαθέτει τη δέουσα άδεια λειτουργίας προκειμένου να διεκπεραιώσει τις επιχειρηματικές δραστηριότητες τις οποίες αναλαμβάνει όταν πραγματοποιείται η μεταβίβαση σύμφωνα με την παράγραφο 1. Οι αρμόδιες αρχές εξασφαλίζουν την έγκαιρη εξέταση της αίτησης χορήγησης της άδειας, σε συνδυασμό με τη μεταβίβαση.

Η μεταβίβαση πρέπει να πραγματοποιείται με εμπορικούς όρους, οι οποίοι να συνάδουν με την συντελεσθείσα δύναμη του άρθρου 36 της BRRD αποτίμηση, και σύμφωνα με το ενωσιακό πλαίσιο περί κρατικών ενισχύσεων. Η μεταβίβαση είναι οριστική, ο δε αγοραστής υπεισέρχεται στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του μεταβιβάζοντος ιδρύματος ως ειδικός διάδοχος. Το τίμημα τίθεται προς όφελος του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος, ενώ αν πωληθούν μετοχές ή άλλα μέσα ιδιοκτησίας, το τίμημα διατίθεται προς όφελος του δικαιούχου¹³².

Στο επόμενο άρθρο 39 της Οδηγίας καθιερώνονται οι αρχές, δύναμη των οποίων πρέπει να συντελείται η πώληση των δραστηριοτήτων. Έτσι, πέρα από τη θεμελιώδη αρχή της τήρησης του ενωσιακού πλαισίου περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων, καθιερώνονται, ως επιπλέον κριτήρια, η τήρηση της διαφάνειας, η ίση μεταχείριση των δυνητικών αγοραστών, ο μη επηρεασμός από ενδεχόμενες συγκρούσεις συμφερόντων, η ταχύτητα που πρέπει να διέπει την δράση εξυγίανσης και, τέλος, η αρχή της αποτελεσματικότητας, η επίτευξη, δηλαδή, της κατά το δυνατόν μεγαλύτερης τιμής πώλησης των μετοχών, μέσω ιδιοκτησίας, περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων¹³³.

ii) Μεταβατικό ίδρυμα (bridge institution)

Πρόκειται για μεταβίβαση όλων ή ορισμένων από τα περιουσιακά στοιχεία και τις υποχρεώσεις του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος σε ένα άλλο ίδρυμα, καλούμενο μεταβατικό, το οποίο ιδρύεται ακριβώς προς τον σκοπό αυτόν. Το μεταβατικό αυτό ίδρυμα αποτελεί νομικό πρόσωπο, το οποίο συστήνεται με πράξη της Αρχής Εξυγίανσης, υποκείμενο ταυτόχρονα στον έλεγχο αυτής, και ανήκει εξ ολοκλήρου ή εν μέρει σε μία ή περισσότερες δημόσιες αρχές, έχει δε ως ειδικό σκοπό την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος και την περαιτέρω μεταβίβασή τους έναντι τιμήματος¹³⁴. Στο σημείο αυτό έγκειται και η διαφορά του εν λόγω εργαλείου εξυγίανσης από το αμέσως προαναφερθέν, ήτοι την πώληση δραστηριοτήτων. Έτσι, ενώ εν προκειμένω σκοπός είναι η διαχείριση της περιουσίας του υπό εξυγίανση ιδρύματος από το μεταβατικό ίδρυμα προς την μετέπειτα, κατά το δυνατόν, επωφελέστερη πώλησή της, στην περίπτωση της πώλησης δραστηριοτήτων, σκοπείται η πώληση των υπό κρίση στοιχείων προς άμεση εξασφάλιση ρευστότητας μέσω του τιμήματος¹³⁵. Προς διευκόλυνση ανευρέσεως αγοραστή, καθιερώνεται, στην παρ. 3 του άρθρου 40 της BRRD, η αρχή ότι η ολική αξία των μεταβιβαζόμενων στο μεταβατικό ίδρυμα υποχρεώσεων δεν πρέπει να υπερβαίνει την αντίστοιχη των μεταβιβαζόμενων δικαιωμάτων

¹³² Βλ. σχετικά, το άρθρο 38 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹³³ Βλ. σχετικά, άρθρο 39 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹³⁴ Βλ. σχετικά, το άρθρο 40 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹³⁵ Βλ. Αλούπη, Ο. (2015), οπ. παρ., σελ. 45.

και περιουσιακών στοιχείων. Με άλλα λόγια, το ενεργητικό πρέπει να υπερβαίνει το παθητικό, ώστε να διασφαλίζεται η ομαλή λειτουργία του μεταβατικού ιδρύματος. Ουδείς αγοραστής θα επιθυμούσε την εξαγορά μιας εταιρείας, στον ισολογισμό της οποίας εμφανίζεται παθητικό. Καθιερώνεται, επίσης, η αρχή της συνέχειας¹³⁶, δυνάμει της οποίας το μεταβατικό ίδρυμα θεωρείται ότι αποτελεί συνέχεια του ιδρύματος υπό εξυγίανση¹³⁷.

Το μεταβατικό ίδρυμα συναρτάται πολύ στενά με την Αρχή εξυγίανσης. Πράγματι, η τελευταία διορίζει ή εγκρίνει το διοικητικό όργανο του μεταβατικού ιδρύματος, εγκρίνει τις αποδοχές των μελών του, εγκρίνει την στρατηγική και το προφίλ κινδύνου, ενώ το μεταβατικό ίδρυμα αδειοδοτείται σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, υπόκειται σε εποπτεία, εφαρμοζομένων και εν προκειμένω των ενωσιακών κειμένων CRR και CRD IV, αναφορικά με τις κεφαλαιακές απαιτήσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων, ενώ πρέπει να συμμορφώνεται και με το ενωσιακό πλαίσιο ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων¹³⁸. Καθιερώνονται, επίσης, η αρχή της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της πώλησης με εμπορικούς όρους αναφορικά με τη μεταβίβαση των στοιχείων του μεταβατικού ιδρύματος και ανώτατη διάρκεια αυτού δύο ετών – με δυνατότητα παράτασης υπό προϋποθέσεις - από την ημέρα πραγματοποίησης της τελευταίας μεταβίβασης προς αυτό από υπό εξυγίανση πιστωτικό ίδρυμα.

iii) Διαχωρισμός περιουσιακών στοιχείων (asset separation)

Το εν λόγω εργαλείο εξυγίανσης είναι ευρύτερα γνωστό ως διαχωρισμός του πιστωτικού ιδρύματος σε «καλή» και «κακή» τράπεζα (split in “good” and “bad” bank). Συνίσταται στη μεταβίβαση προβληματικών περιουσιακών στοιχείων του πιστωτικού ιδρύματος (π.χ. ληξιπρόθεσμα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, επισφαλείς απαιτήσεις από χρηματοπιστωτικά μέσα) σε έναν φορέα διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων (Asset Management Vehicle). Η έννοια του φορέα διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων ορίζεται στην παρ. 2 του άρθρου 42 της BRRD και συνίσταται σε νομικό πρόσωπο, το οποίο ανήκει, εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, ή ελέγχεται από δημόσιες αρχές και έχει δημιουργηθεί με σκοπό να λάβει ορισμένα ή όλα τα περιουσιακά στοιχεία, δικαιώματα και υποχρεώσεις ενός υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος ή ενός μεταβατικού ιδρύματος. Και ο φορέας διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων, όπως, άλλωστε, και το μεταβατικό ίδρυμα, συναρτάται άμεσα με την Αρχή εξυγίανσης αναφορικά με ζητήματα όπως η σύστασή του, η επιλογή του διοικητικού του οργάνου, οι αμοιβές αυτού, η στρατηγική και το προφίλ κινδύνου.

¹³⁶ Η συνέχεια των κρίσιμων λειτουργιών του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος καθιερώνεται ως στόχος της εξυγίανσης στο άρθρο 31 παρ. 2 περ. 1.

¹³⁷ Βλ. σχετικά, το άρθρο 40 παρ. 9 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹³⁸ Βλ. σχετικά, άρθρο 41 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

Σκοπός του επίμαχου μέτρου είναι ο διαχωρισμός του προβληματικού από το υγιές τμήμα του πιστωτικού ιδρύματος, προκειμένου να διαφυλαχθεί η αξία των περιουσιακών στοιχείων και να αποτραπεί η απομείωση αυτής. Εξυγιαίνεται, κατά τον τρόπο αυτόν, ο ισολογισμός του πιστωτικού ιδρύματος και, έτσι, είναι δυνατή η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του τραπεζικού κοινού προς το εναπομείναν υγιές τμήμα του επίμαχου πιστωτικού ιδρύματος, το οποίο ανακτά, ακολούθως, και τη δυνατότητα να δανείζει και να δανείζεται, να εκπληρώνει, δηλαδή, τον ρόλο του στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

iv) Η διάσωση με ίδια μέσα (bail in)

Εισαγωγικά

Πρόκειται για την κορωνίδα των εργαλείων εξυγίανσης που προβλέπονται από την BRRD. Πράγματι, το bail – in είναι το εργαλείο εξυγίανσης, με το οποίο υλοποιείται ο στόχος που είχε τεθεί εξ αρχής από τους οραματιστές της Τραπεζικής Ένωσης, ήτοι η αποτροπή της επιβάρυνσης των φορολογουμένων σε περίπτωση πτώχευσης ενός τραπεζικού ιδρύματος και, κατ' επέκταση, η αντιμετώπιση του φαύλου κύκλου που αναπτύχθηκε τα τελευταία έτη ανάμεσα στο κρατικό δημοσιονομικό χρέος και τα πιστωτικά ιδρύματα¹³⁹.

Ως bail – out¹⁴⁰, στον τομέα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, ορίζεται η παροχή οικονομικής ενίσχυσης από το κράτος, με σκοπό την αποτροπή κατάρρευσης ενός ιδρύματος και των δυσμενών συνεπειών που ένα τέτοιο γεγονός θα είχε για το σύνολο του τομέα. Πρόκειται για την πρακτική, την οποία ακολούθησαν και τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, οπότε και προέβησαν σε πλήθος κρατικών ενισχύσεων¹⁴¹ προς τα καταρρέοντα εδρεύοντα στο έδαφος των χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οι οποίες έλαβαν τις μορφές που παρουσιάστηκαν στο πρώτο μέρος της παρούσας μελέτης. Αυτό σημαίνει ότι τα κεφάλαια που χορηγούνται στα πιστωτικά ιδρύματα επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό και, συνεπώς, τον

¹³⁹ Βλ. European Commission Υπόμνημα, 22.6.2012, MEMO/12/478, «Η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με εργαλεία ανάκαμψης και εξυγίανσης για τράπεζες που διέρχονται κρίση, η οποία εγκρίθηκε στις 6 Ιουνίου, είναι η τελευταία μιας σειράς προτεινόμενων μέτρων για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα και την αποφυγή αλυσιδωτών επιπτώσεων από οιαδήποτε μελλοντική χρηματοπιστωτική κρίση, με αρνητικές επιπτώσεις σε καταθέτες και φορολογούμενους. Για να διασφαλιστεί ότι ο ιδιωτικός τομέας θα καταβάλει δίκαια το δικό του μερίδιο σε τυχόν μελλοντικά μέτρα διάσωσης, η Επιτροπή έχει προτείνει ένα κοινό πλαίσιο κανόνων και εξουσιών προκειμένου να συνδράμει τις χώρες της ΕΕ στη διαχείριση των τραπεζών που βρίσκονται σε δυσχερή κατάσταση. Οι επανειλημμένες διασώσεις τραπεζών έχουν τροφοδοτήσει μια δημόσια εντύπωση αδικίας, έχουν διογκώσει το δημόσιο χρέος και έχουν επιβάλλει μεγαλύτερη επιβάρυνση των φορολογουμένων.

¹⁴⁰ Αναφορικά με τα bail-out στην Ελλάδα βλ. Stephanou, C. A. and Gortsos, C. (2012), “Containing the Sovereign Crisis: European and Greek Responses”, ECEFIL Working Paper Series No 2012/4, available at internet: http://www.ecefil.eu/UplFiles/wps/WORKING%20PAPER%20SERIES%202012_4.pdf, p. 14-17, 20-21.

¹⁴¹ Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, από τον Οκτώβριο του 2008 έως τον Οκτώβριο του 2011, ήτοι σε διάστημα μόλις τριών ετών, δόθηκαν από τα κράτη μέλη στις τράπεζες ως οικονομική ενίσχυση 4,5 τρισεκατομμύρια ευρώ, Επιτροπή, Press Release , “New crisis management measures to avoid future bank bail – outs”, 6.6.2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_en.htm).

κάθε φορολογούμενο πολίτη, ο κίνδυνος, δηλαδή, στην περίπτωση του bail – out διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο, αυξάνοντας παράλληλα τον ηθικό κίνδυνο¹⁴² και διαιωνίζοντας τα προβλήματα του υπό κατάρρευση πιστωτικού ιδρύματος. Από την άλλη πλευρά, ως βασικό πλεονέκτημα που συνηγορεί υπέρ της διατήρησης του bail – out προβάλλεται το γεγονός ότι, με την εν λόγω πρακτική διατηρείται αμείωτη η εμπιστοσύνη του καταναλωτικού κοινού. Η άποψη αυτή υποστηρίζει ότι το καταναλωτικό κοινό των πιστωτικών ιδρυμάτων, ιδίως οι καταθέτες, αισθάνονται μεγαλύτερη ασφάλεια γνωρίζοντας ότι, σε περίπτωση που το αντισυμβαλλόμενο πιστωτικό ίδρυμα αντιμετωπίσει το φάσμα της πτώχευσης, το οικείο κράτος μέλος θα σπύσει να το διασώσει επιβαρύνοντας τον προϋπολογισμό του. Ωστόσο, κατά την άποψη του γράφοντος, η εν λόγω παραδοχή είναι αμφίβολο αν έχει βάσιμο έρεισμα, ιδίως σε περιπτώσεις κρατών, όπως η χώρα μας, με μεγάλο κρατικό χρέος και επιβαρυνμένους προϋπολογισμούς.

Οι προαναφερθείσες σκέψεις απασχόλησαν από το ξέσπασμα της κρίσης, με αποτέλεσμα τη διαμόρφωση σε παγκόσμιο επίπεδο μιας τάσης για τη μετάβαση από την διάχυση του κινδύνου στο κοινωνικό σύνολο προς μια κατάσταση όπου το κόστος της εξυγίανσης θα φέρουν οι ωφελούμενοι από τις δραστηριότητες του πιστωτικού ιδρύματος¹⁴³. Σημειώθηκε, δηλαδή, μια πορεία από το bail – out στο bail – in. Τον κίνδυνο, σύμφωνα με την αντίληψη αυτήν, πρέπει να φέρουν τα πρόσωπα που συνδέονται άμεσα με τη λειτουργία του πιστωτικού ιδρύματος και όχι το σύνολο των φορολογουμένων πολιτών. Αυτό θα αποτελούσε και ένα καταλυτικό βήμα – ή τουλάχιστον ως τέτοιο παρουσιάστηκε από τους οραματιστές του – για να «σπάσει» ο φαύλος κύκλος ανάμεσα στις τράπεζες και το δημόσιο χρέος. Αυτό το αμφιλεγόμενο μέτρο εφαρμόστηκε για πρώτη φορά κατά την περίοδο της κρίσης των κυπριακών πιστωτικών ιδρυμάτων, ενώ έχει με έντονο τρόπο απορριφθεί από την ΕΚΤ λίγο διάστημα νωρίτερα στο πλαίσιο της Ιρλανδικής τραπεζικής κρίσης¹⁴⁴.

¹⁴² Ηθικός κίνδυνος είναι ο κίνδυνος αλλαγής συμπεριφοράς των οικονομικών δρώντων, κυρίως των επενδυτών, εξαιτίας της προστασίας τους από κάποιον κίνδυνο. Η συμπεριφορά τους, πιθανώς, να ήταν διαφορετική αν ήταν εκτεθειμένοι στον εν λόγω κίνδυνο βλ. <http://crisisobs.gr>. στα οικονομικά, ηθικός κίνδυνος ανακύπτει όταν ένα άτομο αναλαμβάνει μεγαλύτερους κινδύνους, επειδή κάποιος άλλος φέρει το βάρος των εν λόγω κινδύνων βλ. https://en.wikipedia.org/wiki/Moral_hazard. Στην περίπτωση του bail – out, το κόστος της διάσωσης των τραπεζών δεν φέρουν οι ίδιες οι τράπεζες, αλλά οι φορολογούμενοι. Εξ ου και ήδη από τα πρώτα έτη της κρίσης μία από τις προτεραιότητες που έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν ο περιορισμός και η αντιμετώπιση του ηθικού κινδύνου.

¹⁴³ Βλ. BCBS “Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non liability”, August 2010, internet: www.bis.org, όπου αναφέρεται: “The Basel Committee is of the view that all regulatory capital instruments must be capable of absorbing a loss at least in gone-concern situations. Furthermore, it believes that a public sector injection of capital needed to avoid the failure of a bank should not protect investors in regulatory capital instruments from absorbing the loss that they would have incurred had the public sector not chosen to rescue the bank”.

¹⁴⁴ Βλ. Geeroms, H. and Karbownik P.(2014), “A Monetary Union Requires a Banking Union”, Bruges European Economic Policy Briefings 33/2014, σελ. 19.

Την αντίληψη αυτή υιοθετεί και η Οδηγία 2014/59/ΕΕ¹⁴⁵, σύμφωνα με τις διατάξεις της οποίας, η εξυγίανση πρέπει να πραγματοποιείται υπό τον έλεγχο δημόσιας αρχής, δίχως όμως κεφαλαιακή ή άλλης μορφής στήριξη από μέρους του κράτους¹⁴⁶. Το τελευταίο, άλλωστε, κατονομάζεται ρητώς και ως ένας εκ των στόχων της εξυγίανσης στην περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 31 της BRRD. Όπως, ωστόσο, θα καταδειχθεί και στην επόμενη ενότητα, η χορήγηση κρατικών χρηματικών πόρων παραμένει και υπό το νέο πλαίσιο εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων, ως έσχατο μέσο διάσωσης της υπό εξυγίανση τράπεζας.

Πεδίο εφαρμογής

Το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω εξυγιαντικού εργαλείου ορίζεται στο άρθρο 44 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ, κατά το οποίο τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι το bail – in δύναται να εφαρμοστεί καταρχήν σε όλες τις υποχρεώσεις του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος. Ωστόσο, η αμέσως επόμενη παράγραφος του ίδιου άρθρου έρχεται να θέσει εξαιρέσεις στον ως άνω κανόνα. Έτσι, πλήθος υποχρεώσεων του πιστωτικού ιδρύματος εξαιρούνται από το bail - in. Πρόκειται, ιδίως, για τις καλυπτόμενες καταθέσεις, σύμφωνα με την οδηγία 2014/49/ΕΕ. Επίσης, εξαιρούνται οι εξασφαλισμένες υποχρεώσεις, όπως τα καλυμμένα ομόλογα, και υποχρεώσεις απορρέουσες από χρηματοπιστωτικά μέσα που χρησιμοποιούνται προς αντιστάθμιση κινδύνου, υποχρεώσεις που γεννώνται από την κατοχή, από μέρους του πιστωτικού ιδρύματος, περιουσιακών στοιχείων ή χρημάτων πελατών – όπως οι γνωστές σε όλους μας τραπεζικές θυρίδες - , υποχρεώσεις προς άλλα πιστωτικά ιδρύματα¹⁴⁷, αλλά, ακόμη, οι υποχρεώσεις του τραπεζικού ιδρύματος προς τους εργαζόμενους, προς πιστωτές ή προμηθευτές αγαθών απαραίτητων για την καθημερινή του λειτουργία, υποχρεώσεις προς φορολογικές αρχές και αρχές κοινωνικής ασφάλισης και, τέλος, υποχρεώσεις προς συστήματα εγγύησης καταθέσεων. Παρέχεται, μάλιστα, διακριτική ευχέρεια στην Αρχή εξυγίανσης να εξαιρέσει και άλλες υποχρεώσεις από το εργαλείο της διάσωσης με ίδια μέσα υπό προϋποθέσεις, σχετιζόμενες με τους στόχους της συνέχισης των κρίσιμων λειτουργιών

¹⁴⁵ Το γράμμα της αιτιολογικής σκέψης 67 της BRRD είναι ενδεικτικό: “ensuring that shareholders and creditors of the failing institution suffer appropriate losses”. Όπως παρατηρεί και ο Joosen , στην BRRD ο μηχανισμός του bail in εμφανίζεται στο πλαίσιο «επιβολής ποινής» σε πιστωτές και μετόχους, παρά ως μέσο επιμερισμού του κόστους. Βλ. Joosen, B., *οπ. παρ.*, σελ. 4. Βλ., επίσης, την δριμεία κριτική που ασκεί ο ίδιος στην BRRD στη σελ. 15.

¹⁴⁶ Βλ. Αιτιολογική σκέψη 1 εδ. γ' της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ, «Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι προκλήσεις αυτές αποτέλεσαν σημαντικό παράγοντα που ανάγκασε τα κράτη μέλη να διασώσουν ιδρύματα χρησιμοποιώντας χρήματα των φορολογούμενων. Ένα αξιόπιστο πλαίσιο για την ανάκαμψη και την εξυγίανση αποσκοπεί στην αποτροπή, στο μέτρο του δυνατού, της ανάγκης για χρήση της δράσης αυτής· επίσης, βλ. Αιτιολογική Σκέψη 31 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ, «Τα σχέδια ανάκαμψης και εξυγίανσης δεν θα πρέπει να θεωρούν δεδομένη την πρόσβαση σε έκτακτη δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη ούτε να εκθέτουν τους φορολογούμενους σε κινδύνους ζημίας».

¹⁴⁷ Η εξαίρεση αυτή, προφανώς, εξυπηρετεί τον στόχο που αναφέρεται στο άρθρο 31 παρ. 2 περ. β' της BRRD, ήτοι την αποτροπή σημαντικών επιπτώσεων στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, με την πρόληψη της μετάδοσης. Πράγματι, λόγω του μεγάλου βαθμού αλληλεξάρτησης των φορέων στον χρηματοπιστωτικό τομέα, τυχόν απομείωση ή μετατροπή σε κεφάλαιο υποχρεώσεων του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος προς άλλο πιστωτικό ίδρυμα, θα δημιουργούσε αυτομάτως προβλήματα και στο τελευταίο.

του υπό εξυγίανση ιδρύματος, την αποτροπή μετάδοσης στον ευρύτερο χρηματοπιστωτικό τομέα, αλλά και την αρχή του περιορισμού των ζημιών που θα υποστούν οι μετέχοντες στο bail – in πιστωτές και υπό τον όρο της προηγούμενης ενημέρωσης της Επιτροπής. Οι εξαιρέσεις αυτές μπορούν να εφαρμόζονται είτε προκειμένου να εξαιρεθεί εντελώς μια υποχρέωση από την απομείωση είτε προκειμένου να περιοριστεί ο βαθμός απομείωσης που εφαρμόζεται στην εν λόγω υποχρέωση¹⁴⁸. Προκειμένου να είναι εφικτό το bail – in και να επιτύχει τους στόχους του, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι τα ιδρύματα ανά πάσα στιγμή πληρούν την ελάχιστη απαίτηση ιδίων κεφαλαίων και επιλέξιμων υποχρεώσεων υπολογιζόμενη δύναμη των κριτηρίων που τίθενται στην παρ. 6 του άρθρου 45.

Ιεράρχηση των υποκείμενων στο bail – in απαιτήσεων

Σύμφωνα και με τις γενικές αρχές εξυγίανσης, όπως καθορίζονται στο άρθρο 34 της BRRD, πρέπει, καταρχάς, να διασφαλίζεται ότι, κατά την χρησιμοποίηση των εργαλείων εξυγίανσης, οι μέτοχοι πρέπει να αναλαμβάνουν πρώτοι τις ζημίες. Στοιχιζόμενη προς την ως άνω αρχή, η διάταξη του άρθρου 48 της Οδηγίας 59/2014/ΕΕ, προβλέπει την ακολουθία της απομείωσης ή μετατροπής των επιλέξιμων υποχρεώσεων του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος. Στην πρώτη βαθμίδα της ιεραρχίας βρίσκονται οι μέτοχοι του πιστωτικού ιδρύματος, κατά τους ειδικότερους κανόνες που τίθενται στις περ. α' έως γ' της παρ. 1 του άρθρου 48¹⁴⁹. Ακολουθούν οι υποχρεώσεις μειωμένης εξασφάλισης του πιστωτικού ιδρύματος προς πιστωτές του και, κατόπιν, οι λοιπές επιλέξιμες υποχρεώσεις, υπό την επιφύλαξη πάντως των διατάξεων των παρ. 2 και 3 του άρθρου 44¹⁵⁰, οι οποίες προβλέπουν τις εξαιρέσεις από το εργαλείο διάσωσης με ίδια μέσα¹⁵¹.

Όπως και σε πολλούς κλάδους του δικαίου, έτσι και στην περίπτωση της εξυγίανσης πιστωτικών ιδρυμάτων, κρίθηκε ως εύλογο, το κόστος της εξυγίανσης να φέρουν οι πρωτίστως ωφελούμενοι κατά την περίοδο ομαλής λειτουργίας του ίδιου ιδρύματος. Πράγματι, αναγόμενοι στον δικαιολογητικό λόγο της θεμελίωσης του εργαλείου της διάσωσης με ίδια μέσα, διαπιστώνουμε την διαφορά που υφίσταται ανάμεσα στον απλό καταθέτη, αφενός, και στον μέτοχο ή τον πιστωτή μειωμένης εξασφάλισης, αφετέρου, διαφορά θεμελιώδης για την κατανομή της ευθύνης, του κόστους της εξυγίανσης. Ο πρώτος αναλαμβάνει πολύ μικρό κίνδυνο, δεδομένου ότι η

¹⁴⁸ Βλ. σχετικά, άρθρο 44 παρ. 10 της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹⁴⁹ Βλ. Hadjiemmanuil, C. (2015), *οπ. παρ.*, σελ. 25.

¹⁵⁰ Βλ. και Huber, D., Merc, G. (2013), “The Banking Recovery and Resolution Directive and the EU’s Crisis Management Framework: Principles, Interplay with the Comprehensive Assessment and the Consequences for Recapitalizing Credit Institutions in Crisis Situations, Financial Stability Report 28, December, p 81.

¹⁵¹ Αυτός ο επιμερισμός του βάρους μπορεί να επιτελέσει και μια προληπτική λειτουργία, αποτρέποντας την αύξηση του κινδύνου και της μόχλευσης. Βλ. και Coffee, J. (2010), “Bail-ins versus bail-outs: Using Contingent Capital to Mitigate Systemic Risk”, The Centre for Law and Economic Studies, Columbia University School of Law, Working paper No. 380, 22 October 2010, p. 35.

τραπεζική κατάθεση είναι μια – θεωρητικά τουλάχιστον – ασφαλής τοποθέτηση των χρημάτων του (αποφεύγεται σκοπίμως από τον γράφοντα η χρήση του όρου «επένδυση», δεδομένου ότι η τελευταία συνδέεται συνήθως με ανάληψη υψηλότερου κινδύνου και αντίστοιχα υψηλότερη απόδοση των επενδεδυμένων κεφαλαίων), με μόνο κέρδος το ποσό των τόκων, ποσό προκαθορισμένο εξαρχής και, σε κάθε περίπτωση, σχετικά χαμηλό. Η θέση αυτή είναι προφανώς διαφορετική από την αντίστοιχη του μετόχου ή του πιστωτή μειωμένης εξασφάλισης, εκ των οποίων ο μεν πρώτος συμμετέχει στα κέρδη του ιδρύματος, λαμβάνοντας, στις «καλές εποχές», υψηλά μερίσματα, ο δε δεύτερος λαμβάνει για την επένδυσή του σαφώς υψηλότερη απόδοση συγκριτικά με το επιτόκιο μιας απλής ή προθεσμιακής τραπεζικής κατάθεσης¹⁵².

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, εφαρμογής του εργαλείου της διάσωσης με ίδια μέσα, πρέπει να εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των πιστωτών της ίδιας κατηγορίας, αρχή που διαπνέει τις διατάξεις της BRRD και ερείδεται στην ενωσιακή αρχή της ισότητας. Έτσι, οι αρχές εξυγίανσης, εφαρμόζοντας το εργαλείο του bail – in, επιμερίζουν τις ζημίες εξίσου μεταξύ των μετοχών ή άλλων μέσων ιδιοκτησίας και των επιλέξιμων υποχρεώσεων ίδιας τάξεως, μειώνοντας την αξία ή το οφειλόμενο ανεξόφλητο υπόλοιπο των εν λόγω μετοχών ή άλλων μέσων ιδιοκτησίας και των επιλέξιμων υποχρεώσεων στον ίδιο βαθμό κατ’ αναλογία προς την αξία τους¹⁵³.

B.2. Ενιαίο ενωσιακό πλαίσιο εξυγίανσης

1. Από την BRRD προς τον Κανονισμό 806/2014¹⁵⁴

Η Οδηγία BRRD αποτέλεσε, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, ένα πολύ σημαντικό βήμα προς την εναρμόνιση των κανόνων περί εξυγίανσης τραπεζών σε ολόκληρη την Ένωση, καθιερώνοντας και την συνεργασία των αρχών εξυγίανσης σε περιπτώσεις πτωχεύσεων με διασυνοριακά χαρακτηριστικά. Ανεξάρτητα από την κριτική που δέχεται η εν λόγω Οδηγία αναφορικά με την ιδιαιτέρως φιλόδοξη οπτική της έναντι της διαδικασίας εξυγίανσης που καθιερώνει και των αποτελεσμάτων αυτής¹⁵⁵, δεν μπορεί παρά να αποτιμηθεί θετικά. Ωστόσο, η BRRD θεσπίζει κανόνες ελάχιστης εναρμόνισης, οι δε αποφάσεις δεν λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο, αλλά από την εκάστοτε εμπλεκόμενη αρχή εξυγίανσης. Καθιερώνονται εργαλεία εξυγίανσης κοινά για όλα τα κράτη μέλη, αλλά, παράλληλα, αφήνεται εκτενής διακριτική ευχέρεια στις εθνικές αρχές αναφορικά

¹⁵² Βλ. Αλούπη, Ο. (2015), οπ. παρ., σελ. 64.

¹⁵³ Βλ. σχετικά, άρθρο 4 παρ. 2 εδ. α’ της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ.

¹⁵⁴ Η θέσπιση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης δεν μπορούσε παρά να γίνει με το νομικό ένδυμα του Κανονισμού, όπως προκύπτει και από την Αιτιολογική Σκέψη 21 του Κανονισμού 806/2014/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «Η σε κεντρικό επίπεδο εφαρμογή των κανόνων εξυγίανσης των ιδρυμάτων που θεσπίζονται με την οδηγία 2014/59/ΕΕ από μία ενιαία ενωσιακή αρχή εξυγίανσης στα συμμετέχοντα κράτη μέλη μπορεί να εξασφαλιστεί μόνο εάν οι κανόνες που διέπουν τη σύσταση και τη λειτουργία του EME εφαρμόζονται απευθείας στα κράτη μέλη για να αποφεύγονται διαφορετικές ερμηνείες στα κράτη μέλη».

¹⁵⁵ Βλ. Hellwig, M. (2014), οπ. παρ., σελ.20.

τόσο με την εφαρμογή των εργαλείων, όσο και με τη χρήση των χρηματοδοτικών ρυθμίσεων¹⁵⁶ που είναι απαραίτητες για την εξυγίανση¹⁵⁷. Κατά τον τρόπο αυτόν δεν αποκλείεται, υπό το καθεστώς της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ, η λήψη χωριστών και αντιφατικών αποφάσεων ιδίως όσον αφορά την εξυγίανση διασυνοριακών ομίλων.

Οι ως άνω διαπιστώσεις απασχόλησαν τα ενωσιακά όργανα, τα οποία τόνισαν την ανάγκη μιας κεντρικής εξουσίας εξυγίανσης και την ανάθεσή της σε μια κεντρική αρχή προς επίτευξη του στόχου της ενοποίησης στον τομέα την εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων υπό πτώχευση. Άλλωστε, μέχρι την δημιουργία μιας τέτοιας κεντρικής αρχής, υπήρχε μια ανακολουθία, δεδομένου ότι τα συστημικώς σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα εποπτεύονται σε κεντρικό – ενωσιακό επίπεδο από την ΕΚΤ, υποκείμενα σε ενωσιακές ρυθμίσεις εποπτείας, ενώ, αντίθετα, την εξυγίανσή των διείπαν εθνικές ρυθμίσεις. Ήταν, λοιπόν, αναγκαία η επίτευξη ενός παραλληλισμού μεταξύ εποπτείας και εξυγίανσης. Τα πιστωτικά ιδρύματα που υπόκεινται σε υπερεθνική – ενωσιακή εποπτεία, θα ήταν ορθό να εξυγιαίνονται στο πλαίσιο ενός επίσης κεντρικού – ενωσιακού μηχανισμού¹⁵⁸.

Έτσι, στις 10 Ιουλίου 2013, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Μετά την συμφωνία των κρατών μελών για τη δημιουργία ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, αυτό θεωρήθηκε το επόμενο βήμα προς την εγκαθίδρυση της Τραπεζικής Ένωσης, απαραίτητη για την περαιτέρω εμβάθυνση της ΟΝΕ. Κρίθηκε, ότι ένα δίκτυο εθνικών αρχών, ακόμη και στην περίπτωση που συνεργάζονται στενά και συντονίζονται σε ένα διακυβερνητικό επίπεδο, δεν είναι, ωστόσο, επαρκώς λειτουργικό από αυτήν την άποψη. Άλλωστε, ήταν ανέφικτο να υπάρχει ένας ενιαίος μηχανισμός για την εποπτεία των τραπεζών, αλλά η εξυγίανσή των να καταλείπεται σε εθνικές αρχές. Επιπροσθέτως, η δημιουργία ενός ενιαίου μηχανισμού για την αντιμετώπιση της αφερεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων θα «καθησύχαζε» και τις αγορές, εξασφαλίζοντας παράλληλα την διατήρηση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και υγιείς συνθήκες ανταγωνισμού. Κατά τους οραματιστές του, το εν λόγω εγχείρημα θα συνεπαγόταν πολλαπλά οφέλη για όλους τους παράγοντες του χρηματοπιστωτικού συστήματος, τους φορολογούμενους, τις τράπεζες, τους καταθέτες και, εν τέλει, για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε ολόκληρη την ΕΕ¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Με την πρόβλεψη εθνικών χρηματοδοτικών ρυθμίσεων στην BRRD, δεν περιορίζεται επαρκώς η εξάρτηση των τραπεζών από τη στήριξη από εθνικούς προϋπολογισμούς και δεν εμποδίζει αποτελεσματικά τις διαφορετικές προσεγγίσεις των κρατών μελών αναφορικά με τη χρήση των ρυθμίσεων χρηματοδότησης.

¹⁵⁷ Βλ. σχετικά την Αιτιολογική Σκέψη 10 του Κανονισμού 806/2014/ΕΕ.

¹⁵⁸ Βλ. Gortsos, C. (2015), *οπ. παρ.*, σελ. 20.

¹⁵⁹ Βλ. σχετικά, European Commission, Banking Union – Single Resolution Mechanism (SRM), The SRM – essential for a stronger single market & EMU and to avoid bank bail-outs, September 2013.

2. Ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (*Single Resolution Mechanism – SRM*)¹⁶⁰

i) Η νομική βάση

Ως νομική βάση για την υιοθέτηση του Κανονισμού 806/2014 χρησιμοποιήθηκε το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ, το οποίο αναθέτει στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, δρώντας στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Το άρθρο 114 θεωρήθηκε ως στέρεη νομική βάση για τον προτεινόμενο ΕΜΕ, δεδομένου ότι ο τελευταίος καλείται να διασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή των θεσπισθέντων σε ενωσιακό επίπεδο κανόνων αναφορικά με την τραπεζική εξυγίανση, αποκλείοντας τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκαλούνται από τις αποκλίσεις των εθνικών πρακτικών εξυγίανσης και την έλλειψη μια ενιαίας και ομοιόμορφης διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε ενωσιακό – υπερεθνικό επίπεδο.

Το άρθρο 114 έχει χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση σε πλήθος ζητημάτων, όπου η Ένωση δεν είχε, καταρχήν, την αρμοδιότητα ρύθμισής των. Τούτο, άλλωστε, είναι λογικό, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι, πρωτίστως, μια οικονομική ένωση κρατών, με κυρίαρχο μέλημα, ήδη από την ίδρυσή της, την εγκαθίδρυση μιας ενιαίας αγοράς. Είναι δε πολύ δύσκολο, εντός της οικονομικής αυτής ένωσης, να υπάρξουν ζητήματα, τα οποία να μην δύνανται να αναχθούν ή να συνδέονται τινί τρόπο με την εσωτερική αγορά. Πόσο μάλλον εν προκειμένω, που πρόκειται για έναν μηχανισμό κεφαλαιώδους σημασίας για τη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού τομέα, του βασικού μοχλού χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής πραγματικής οικονομίας και, κατά συνέπεια, συστατικού στοιχείου της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς.

ii) Το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης

Προς περαιτέρω ενοποίηση του πλαισίου εξυγίανσης των υπό πτώχευση πιστωτικών ιδρυμάτων, εγκαθιδρύθηκε με τον Κανονισμό 806/2014¹⁶¹ ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (ΕΜΕ). Αντικείμενο του εν λόγω κανονισμού είναι η θέσπιση ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Με το άρθρο 42 του Κανονισμού ιδρύεται το Συμβούλιο Εξυγίανσης. Πρόκειται για ενωσιακό νομικό πρόσωπο με ειδική δομή, αντίστοιχη των καθηκόντων που του ανατίθενται.

¹⁶⁰ Για μία ευσύνοπτη παρουσίαση του ΕΜΕ βλ. Alexander, K. (2015), “European Banking Union: A legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism”, *European Law Review*, Issue 2, pp. 177-187.

¹⁶¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Ιουλίου 2014 περί θεσπίσεως ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010.

Απαρτίζεται από τον πρόεδρό του, τέσσερα μέλη πλήρους απασχόλησης και από ένα μέλος που διορίζεται από κάθε ένα από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Από την άποψη της δομής του, συνεπώς, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης θυμίζει περισσότερο ένα διακυβερνητικό όργανο, παρά ένα υπερεθνικό¹⁶², δεδομένου ότι καθένα από τα ως άνω μέλη διαθέτει ένα δικαίωμα ψήφου. Η Επιτροπή και η ΕΚΤ ορίζουν καθεμία έναν εκπρόσωπο που δύναται να συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Εξυγίανσης ως παρατηρητής. Το Συμβούλιο Εξυγίανσης ενεργεί σε συμμόρφωση με το ενωσιακό δίκαιο και με τις αποφάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής που εκδίδονται δυνάμει του Κανονισμού 806/2014, ενώ, παράλληλα, καθιερώνονται υποχρεώσεις λογοδοσίας του προς τα ενωσιακά όργανα και τα εθνικά κοινοβούλια¹⁶³. Η έδρα του Ενιαίου Εποπτικού Συμβουλίου βρίσκεται στις Βρυξέλλες, την πόλη – καρδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Όπως και στην περίπτωση του ΕΕΜ, καθιερώνεται ρητά η ανεξαρτησία του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης, καθώς και του προέδρου και των τεσσάρων μελών του πλήρους απασχόλησης, καθώς και των εθνικών αρχών εξυγίανσης από οποιαδήποτε θεσμικό ενωσιακό όργανο ή οργανισμό, εθνική κυβέρνηση ή οποιοδήποτε άλλο ιδιωτικό ή δημόσιο συμφέρον και η υποχρέωσή τους να ενεργούν αποκλειστικά προς το συμφέρον της Ένωσης. Είναι, βέβαια, άξιο απορίας πώς είναι δυνατόν να επιτευχθεί η ανεξαρτησία αυτή, δεδομένης της σχεδόν διακυβερνητικής σύνθεσης του εν λόγω οργάνου. Ίσως κατά τρόπο παρόμοιο με την ισορροπία που επιτυγχάνεται στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας ανάμεσα στην υπερεθνική και δρώσα προς το συμφέρον της Ένωσης Επιτροπή και το διακυβερνητικό και εκφράζων τα συμφέροντα των κρατών μελών Συμβούλιο.

Δεδομένου και του παραλληλισμού ανάμεσα στον ΕΕΜ και τον ΕΜΕ, η ΕΚΤ αξιολογεί εάν ένα πιστωτικό ίδρυμα, υποκείμενο στην εποπτεία της, βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης ή πιθανής πτώχευσης και ενημερώνει σχετικά το Συμβούλιο Εξυγίανσης. Στο τελευταίο, όμως, απόκειται να κρίνει ότι συντρέχουν όλα τα κριτήρια για την ενεργοποίηση της εξυγίανσης και αυτό τελικά θα εγκρίνει το καθεστώς εξυγίανσης. Στη διαδικασία έγκρισης συμμετέχουν και δύο ακόμη ενωσιακά όργανα και, συγκεκριμένα, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, τα οποία εντός 24 ωρών από τη στιγμή της έγκρισης του καθεστώτος από το Συμβούλιο Εξυγίανσης, έχουν την δυνατότητα να διατυπώσουν αντιρρήσεις. Εάν το τελευταίο δεν συμβεί, τότε το καθεστώς εξυγίανσης τίθεται σε ισχύ. Σε πρώτη φάση, λοιπόν, παρατηρείται μια στενή και εποικοδομητική συνεργασία ανάμεσα στους φορείς εποπτείας και εξυγίανσης, ο εποπτεύων φορέας ασκεί συνεχή εποπτεία και σε

¹⁶² Βλ. Donnelly, S., οπ. παρ., σελ. 7

¹⁶³ Βλ. σχετικά, άρθρα 44 έως 46 του Κανονισμού 806/2014/ΕΕ.

περίπτωση που διαπιστώσει πρόβλημα σε εποπτευόμενο πιστωτικό ίδρυμα, ενημερώνει αμελλητί τον φορέα της εξυγίανσης¹⁶⁴.

Ωστόσο, όπως συνάγεται ήδη από το προοίμιο του Κανονισμού¹⁶⁵, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης από κοινού με τα άλλα ενωσιακά όργανα που μετέχουν της διαδικασίας, περιορίζεται στο επίπεδο της λήψης των αποφάσεων αναφορικά με την εξυγίανση. Πράγματι, βάσει του άρθρου 29 του Κανονισμού, οι εθνικές αρχές εξυγίανσης είναι εκείνες οι οποίες λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αποφάσεων που λαμβάνονται σε ενωσιακό επίπεδο και σύμφωνα με τα άρθρα 35 ή 72 της BRRD. Οι εθνικές αρχές εξυγίανσης υποχρεούνται σε πλήρη ενημέρωση του Συμβουλίου Εξυγίανσης αναφορικά με την άσκηση των εξουσιών που τους ανατίθενται από τον Κανονισμό, ενώ κάθε μέτρο που λαμβάνουν πρέπει να συνάδει απολύτως με τις αποφάσεις του Συμβουλίου Εξυγίανσης. Να σημειωθεί, επίσης, ότι το Συμβούλιο Εξυγίανσης πριν από τη λήψη της απόφασης για την επιβολή οποιουδήποτε μέτρου έχει υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών αρχών εξυγίανσης και της Επιτροπής αναφορικά με το μέτρο που προτίθεται να λάβει. Το καθεστώς εξυγίανσης και τα αποτελέσματα αυτού θα δημοσιεύονται στον διαδικτυακό τόπο του Συμβουλίου Εξυγίανσης.

Στη διαδικασία που αναλύθηκε αμέσως ανωτέρω ανακύπτουν για μία ακόμη φορά οι εγγενείς, σε πολλές πτυχές της τραπεζικής ένωσης, ανακολουθίες και η μόνιμη διαμάχη ανάμεσα στο υπερεθνικό στοιχείο, από την μία πλευρά, και την επιθυμία των κρατικών κυβερνήσεων και των εθνικών αρχών να διατηρήσουν τις περισσότερες δυνατές αρμοδιότητες σε εθνικό επίπεδο, από την άλλη. Πράγματι, πέρα από την διακυβερνητική δομή που εμφανίζει το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης, επίσης, αυτό διαρθρώνεται ως όργανο αποφασίζον μεν, αλλά η εφαρμογή των αποφάσεων του ανατίθεται στις εθνικές αρχές. Έτσι, και στο πλαίσιο του EME οι εθνικές αρχές διατηρούν σημαίνοντα ρόλο. Άλλωστε, οι εγγενείς αδυναμίες του EME ως υπερεθνικού οργάνου θα διαφανούν και κατωτέρω αναφορικά με τη σύσταση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, το οποίο ακόμη βρίσκεται σε πλαίσιο διακυβερνητικό.

ii) Το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης

¹⁶⁴ Βλ. Alexander, K. (2015), *οπ. παρ.*, σελ. 178.

¹⁶⁵ Βλ. σχετικά, Αιτιολογική σκέψη 26 παρ. 2 εδ. τελευταίο, «Το Συμβούλιο Εξυγίανσης θα πρέπει να καθοδηγεί τις εθνικές αρχές εξυγίανσης, οι οποίες θα πρέπει να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εφαρμογή του καθεστώτος εξυγίανσης»· επίσης, Αιτιολογική σκέψη 33 εδ. α' «Το Συμβούλιο Εξυγίανσης, κατά την εκτελεστική σύνοδό του, πρέπει να προετοιμάζει όλες τις αποφάσεις σχετικά με τη διαδικασία εξυγίανσης και, κατά το δυνατόν, να εγκρίνει τις εν λόγω αποφάσεις»· τέλος, Αιτιολογική σκέψη 42, «Το Συμβούλιο Εξυγίανσης, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, κατά περίπτωση, θα πρέπει να αντικαθιστούν τις εθνικές αρχές εξυγίανσης που ορίζονται δυνάμει της οδηγίας 2014/59/ΕΕ όσον αφορά όλες τις πτυχές που συνδέονται με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για εξυγίανση. Οι εθνικές αρχές εξυγίανσης που έχουν ορισθεί δυνάμει της εν λόγω οδηγίας θα πρέπει να συνεχίσουν τις δραστηριότητες που συνδέονται με την εφαρμογή των καθεστώτων εξυγίανσης, τα οποία εγκρίνει το Συμβούλιο Εξυγίανσης».

“Όπως ορίζεται και στην παρ. 2 του άρθρου 1 του Κανονισμού 806/2014, ο ΕΜΕ στηρίζεται από ενιαίο ταμείο εξυγίανσης. Πράγματι, αν η χρηματοδότηση της εξυγίανσης παραμείνει σε εθνικό επίπεδο, δεν θα καταστεί εφικτή η επιδιωκόμενη διάρρηξη της διασύνδεσης ανάμεσα στα δημοσιονομικά των κρατών και τον τραπεζικό τομέα, η δε αγορά θα εξακολουθήσει να αξιολογεί τα πιστωτικά ιδρύματα, όχι ανάλογα με την πιστοληπτική των ικανότητα, αλλά ανάλογα με τη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους στο οποίο εδρεύει το εκάστοτε ίδρυμα¹⁶⁶. Το ζητούμενο είναι η εξάλειψη των διαφορετικών εθνικών πρακτικών που συνεπάγονται νόθευση του ανταγωνισμού και οι οποίες έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικές. Τα πιστωτικά ιδρύματα, δραστηριοποιούμενα σε μία ενιαία αγορά, πρέπει, προκειμένου να τηρούνται οι αρχές του ανταγωνισμού, να αναπτύσσουν την δραστηριότητά τους επί ίσοις όροις, χωρίς αυτή να επηρεάζεται από παράγοντες ξένους προς την εν λόγω αγορά των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Με βάση τα ανωτέρω, ιδρύεται με το άρθρο 67 του ίδιου Κανονισμού “Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης», το οποίο θα χρηματοδοτηθεί με τη μεταβίβαση των χρηματοδοτικών πόρων που εισπράττονται σε εθνικό επίπεδο, δυνάμει μιας διακρατικής συμφωνίας. Στόχος του Ταμείου είναι η διασφάλιση της διαθεσιμότητας μεσοπρόθεσμης χρηματοδότησης κατά το στάδιο της αναδιάρθρωσης του πιστωτικού ιδρύματος¹⁶⁷. Οι εισφορές, οι οποίες θα καταβάλλονται από τον τραπεζικό τομέα, θα επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο, θα συγκεντρώνονται, ωστόσο, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, δυνάμει μιας διακρατικής συμφωνίας¹⁶⁸ που θα συνάψουν τα συμμετέχοντα μέλη. Βρισκόμαστε, δηλαδή, αναφορικά με το ταμείο εξυγίανσης, όχι σε υπερεθνικό, αλλά σε διακρατικό επίπεδο. Η διακρατική προσέγγιση αντιτίθεται στην Κοινοτική μέθοδο, καθιστά ακόμη πιο περίπλοκη τη λήψη αποφάσεων στην Ε.Ε. και παρακάμπτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης είναι ένα όργανο του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και, ως τέτοιο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις έναντί του υπόκεινται στην (ισχύουσα στο Διεθνές Δίκαιο) «αρχή

¹⁶⁶ Βλ. σχετικά και την Αιτιολογική σκέψη 4 του Κανονισμού 806/2014/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «Αποκλίσεις στους εθνικούς κανόνες εξυγίανσης των διαφόρων κρατών μελών και στις αντίστοιχες διοικητικές πρακτικές μπορούν να οδηγήσουν σε υψηλότερο κόστος δανεισμού για τις τράπεζες και τους πελάτες, αποκλειστικά και μόνο λόγω του τόπου εγκατάστασής τους και ανεξάρτητα από την πραγματική πιστοληπτική τους ικανότητα. Οι πελάτες των τραπεζών σε ορισμένα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επιπλέον υψηλότερα επιτόκια δανεισμού σε σχέση με τους πελάτες των τραπεζών σε άλλα κράτη μέλη, ανεξάρτητα από την πιστοληπτική τους ικανότητα».

¹⁶⁷ Hans Geeroms et. al., οπ. παρ., σελ. 20.

¹⁶⁸ Το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης βασίσθηκε σε διακρατική συμφωνία, επειδή οι σκανδιναβικές χώρες ότι τέτοια χρηματοδότηση θα επηρέαζε τη δημοσιονομική τους κυριαρχία και θα παραβίαζε τη ρήτρα μη διάσωσης της Συνθήκης. Τρία θεσμικά όργανα της Ένωσης, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και η ΕΚΤ, πρότειναν ως επαρκή νομική βάση για τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης το άρθρο 114 της ΣΛΛΕ – αντίστοιχα και με το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης – ωστόσο, η Γερμανία άσκησε βέτο και τάχθηκε υπέρ της διακρατικής προσέγγισης, της σύστασης, δηλαδή, του ταμείου μέσω μιας διακρατικής συμφωνίας.

της αμοιβαιότητας»¹⁶⁹. Έτσι, ως μοναδική συνέπεια της παραβίασης εκ μέρους ενός κράτους μέλους των υποχρεώσεων του απέναντι στο ταμείο, προβλέπεται ο αποκλεισμός του από αυτό¹⁷⁰.

Διαχειριστής του Ταμείου είναι το Συμβούλιο Εξυγίανσης. Η ατομική εισφορά κάθε πιστωτικού ιδρύματος προς το ταμείο καταβάλλεται τουλάχιστον μία φορά ανά έτος δυνάμει της μαθηματικής σχέσης που ορίζεται στην παρ. 1 του άρθρου 70 του Κανονισμού 806/2014 (πρόκειται για κλάσμα στον αριθμητή του οποίου τοποθετείται το συνολικό ποσό των υποχρεώσεων του επίμαχου ιδρύματος μείον το ποσό των καλυπτόμενων καταθέσεων και στον παρονομαστή το συνολικό ποσό των υποχρεώσεων μείον τις καλυπτόμενες καταθέσεις όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν άδεια λειτουργίας στο έδαφος των συμμετεχόντων κρατών).

Το Ταμείο Εξυγίανσης καλείται να φτάσει έως το τέλος του έτους 2024 ένα επίπεδο – στόχο, που συνίσταται σε διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα ανερχόμενα τουλάχιστον στο 1% του ποσού των καλυπτόμενων καταθέσεων όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων με άδεια λειτουργίας σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Η αρχική αυτή περίοδος δύναται να παραταθεί από το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης κατά τέσσερα κατ' ανώτατο όριο έτη, σε περίπτωση που το Ταμείο υποχρεωθεί να προβεί σε μαζικές εκταμιεύσεις που υπερβαίνουν το 0,5 % του συνολικού ποσού των καλυπτόμενων καταθέσεων σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση παρέκκλισης από το επίπεδο - στόχο προς τα κάτω μετά την αρχική περίοδο, ήτοι μετά το 2024, η παρέκκλιση θα αντισταθμίζεται από ανάλογη αύξηση των εισπραττόμενων από τα πιστωτικά ιδρύματα εισφορών και μέχρις επίτευξης του επιπέδου – στόχου. Η διευκρίνιση των κριτηρίων καθορισμού των ετήσιων εισφορών, της χρονικής κατανομής των εισφορών αυτών προς το Ταμείο και τα κριτήρια του αριθμού των ετών παράτασης της αρχικής περιόδου σε περίπτωση σωρευτικών εκταμιεύσεων, σύμφωνα με τα ανωτέρω, ανατίθεται στην Επιτροπή.

Συνεπώς, τουλάχιστον κατά την πρώτη φάση, δεν θα υπάρχει ένα πραγματικά κοινό ταμείο – παρά την ονομασία του ως «Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης» - αλλά, μάλλον, ένας μηχανισμός δυνάμει του οποίου τα εθνικά ταμεία εξυγίανσης θα συγχωνευτούν σταδιακά.

Πριν την προσφυγή στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης πρέπει προηγουμένως να έχουν εξαντληθεί όλα τα εργαλεία διάσωσης με ίδια μέσα της BRRD. Πράγματι, το Ταμείο αποτελεί την προτελευταία¹⁷¹ γραμμή προστασίας στην διαδικασία της εξυγίανσης.

¹⁶⁹ Βλ. Gortsos, C. (2015), οπ. παρ. , σελ. 21.

¹⁷⁰ Βλ. σχετικά και την αιτιολογική σκέψη 20.

¹⁷¹ Ως τελευταία παραμένει η, υπό τη συνδρομή εξαιρετικών περιστάσεων, έκτακτη κρατική χρηματοδότηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΥΠΟΛΟΙΠΟΜΕΝΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

A.1. Η οδηγία 2014/49/ΕΕ

1. Γενικά

Η Ένωση, έχοντας νωπές ακόμη τις μνήμες από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, συνειδητοποίησε τις αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις που είναι δυνατόν να επιφέρει η αβεβαιότητα περί των τραπεζικών καταθέσεων είτε σε μεμονωμένα ιδρύματα είτε σε ολόκληρα τραπεζικά συστήματα. Ανέλαβε, λοιπόν, πρωτοβουλία για την περαιτέρω εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων (ΣΕΚ), με σκοπό τη διασφάλιση επαρκώς ισχυρών εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων σε όλα τα κράτη μέλη, προκειμένου να αποφευχθεί ο πάντοτε υπαρκτός κίνδυνος ενός bank run¹⁷², σε περίπτωση κατάρρευσης ενός ή περισσοτέρων πιστωτικών ιδρυμάτων στο ίδιο ή και σε περισσότερα κράτη μέλη της Ένωσης¹⁷³. Απώτερος στόχος, μάλιστα, σε επίπεδο Ένωσης, υπήρξε η δημιουργία ενός Ενιαίου Συστήματος Εγγύησης των καταθέσεων (Single Deposit Guarantee Scheme), ο οποίος θα αποτελούσε τον τρίτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης, προς επίρρωση της εμπιστοσύνης στον ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό τομέα.

Ωστόσο, και παρά τις ως άνω φιλόδοξες εξαγγελίες σε επίπεδο Ε.Ε., προς το παρόν τα κράτη μέλη έχουν κατορθώσει να φθάσουν σε συμφωνία μόνον αναφορικά με ένα πιο στενά συντονισμένο Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, το οποίο παραμένει εθνικό στη φύση του και στο οποίο πλέον προστίθεται η ανάγκη σύστασης ενός (εθνικού πάντως) ταμείου, το οποίο θα χρηματοδοτείται εκ των προτέρων από τον τραπεζικό τομέα και καλείται να φτάσει εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος ένα επίπεδο – στόχο. Το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ταμείο Εγγύησης των Καταθέσεων, όμως, δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι τη στιγμή συγγραφής της παρούσας μελέτης, αλλά παραμένει σε επίπεδο πολιτικών τριβών και διαπραγματεύσεων. Η αδράνεια αυτή ίσως εξηγείται από την, προσωρινή τουλάχιστον, αποκλιμάκωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, χάρη στις πολιτικές, ιδίως, της ΕΚΤ¹⁷⁴.

¹⁷² “A situation that occurs when a large number of bank or other financial institution’s customers withdraw their deposits simultaneously due to concerns about the bank’s solvency. As more people withdraw their funds, the probability of default increases, thereby prompting more people to withdraw their deposits. In extreme cases the bank’s reserves may not be sufficient to cover the withdrawals. A bank run is typically the result of panic, rather than a true insolvency on the part of the bank; however, the bank does risk default as more and more individuals withdraw their funds – what began as panic can turn into a true default situation”, available at: <http://www.investopedia.com/terms/b/bankrun.asp>

¹⁷³ Βλ. Herman Van Rompuy et. al. (2012), «Προς μια ουσιαστική οικονομική και νομισματική Ένωση».

¹⁷⁴ Geeroms, H. et. al., *οπ. παρ.*, σελ. 22.

Έτσι, καταρχάς, παραμένει το ύψος της εγγύησης των τραπεζικών καταθέσεων σε όλα τα κράτη μέλη στις 100.000 ευρώ ανά καταθέτη και ανά πιστωτικό ίδρυμα. Η εν λόγω εγγύηση παρέχει στους αποταμιευτές μια αίσθηση χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και έχει ως αποτέλεσμα να μην σπεύδουν για υπερβολικές αναλήψεις από τις τράπεζες, φαινόμενο το οποίο βίωσαν τα κυπριακά πιστωτικά ιδρύματα τον Μάρτιο του 2013, αλλά και τα ελληνικά πιστωτικά ιδρύματα τον Ιούλιο του 2015¹⁷⁵ και το οποίο, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, οδήγησε στην επιβολή περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, στα περίφημα capital controls. Παράλληλα, μειώνονται οι προθεσμίες πληρωμής στους καταθέτες, σε περίπτωση που οι καταθέσεις τους καταστούν μη διαθέσιμες και εναρμονίζονται οι τρόποι χρηματοδότησης των ΣΕΚ, ενώ καθορίζεται και ένα επίπεδο – στόχος, το οποίο τα εθνικά ΣΕΚ πρέπει να φτάσουν έως το 2024. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στην ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας των ΣΕΚ, ενώ, ταυτόχρονα, θεσπίζεται ένας εθελοντικός μηχανισμός αμοιβαίου δανεισμού μεταξύ των ΣΕΚ από διαφορετικές χώρες¹⁷⁶. Ωστόσο, η ιδιαίτερη σημασία της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ έγκειται ιδίως στο γεγονός ότι καθιερώνει κανόνες πλήρους εναρμόνισης αναφορικά με τα εθνικά ΣΕΚ.

Η Οδηγία δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 12 Ιουνίου 2014 και τέθηκε σε ισχύ στις 3 Ιουλίου 2014¹⁷⁷. Αξίζει να σημειωθεί ότι η εν λόγω Οδηγία απευθύνεται σε όλα τα κράτη μέλη και όχι μόνον στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

2. Η νομική βάση

Ως νομική βάση για την υιοθέτηση της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ χρησιμοποιήθηκε το άρθρο 53 της ΣΛΕΕ, το οποίο «μετέχει» δύο ενωσιακών ελευθεριών, της ελευθερίας εγκατάστασης – δεδομένου ότι το άρθρο 53 βρίσκεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο της ΣΛΕΕ – και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών – στο μέτρο που το άρθρο 62 της ΣΛΕΕ παραπέμπει στο άρθρο 53¹⁷⁸. Στην ίδια κατεύθυνση, η υπ' αριθμόν 3 αιτιολογική σκέψη της επίμαχης Οδηγίας προβλέπει ότι οι διατάξεις αυτής αποτελούν ουσιώδες μέσο για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, τόσο αναφορικά με την ελευθερία εγκατάστασης, όσο και με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Παράλληλα, ως στόχοι της εν λόγω πρωτοβουλίας προβάλλονται η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και η προστασία των αποταμιευτών. Ως μέσο προς επίτευξη των στόχων αυτών επιλέγεται ο συντονισμός των συναφών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, κατά τις επιταγές του άρθρου 53 της ΣΛΕΕ.

¹⁷⁵ Βλ. σχετικό δημοσίευμα του BBC, available at internet: <http://www.bbc.com/news/business-33403008>

¹⁷⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Ενημερωτικό Σημείωμα, «Τραπεζική Ένωση: αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη ζώνη του ευρώ».

¹⁷⁷ Βλ. άρθρο 22 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ.

¹⁷⁸ Βλ. Gortsos, C. (2014), οπ. παρ., σελ. 31.

3. Τα πιστωτικά ιδρύματα ως μέλη των ΣΕΚ

Η συμμετοχή των ευρωπαϊκών πιστωτικών ιδρυμάτων στα επίσημα αναγνωρισμένα ΣΕΚ, που αναπτύσσουν δραστηριότητα στα κράτη μέλη από τα οποία τα εν λόγω ιδρύματα έχουν λάβει άδεια λειτουργίας σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας 2013/36/ΕΕ από την αρμόδια αρχή, είναι υποχρεωτική και αποτελεί μία συνθήκη *sine qua non*, προκειμένου να δέχονται καταθέσεις από το κοινό¹⁷⁹. Η υποχρέωση συμμετοχής των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ένα αναγνωρισμένο ΣΕΚ, καθιερώνεται στο άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας¹⁸⁰. Η διατύπωση του εν λόγω άρθρου είναι απόλυτη¹⁸¹. Έτσι, αντίθετα από τα ισχύοντα υπό το καθεστώς της Οδηγίας 94/19/ΕΚ¹⁸², με το παρόν καθεστώς δεν επιτρέπεται ουδεμία εξαίρεση. Καθίσταται, πάντως, κατανοητό, ότι ιδρύματα που εξαιρούνται από την εφαρμογή του άρθρου 8 της Οδηγίας 2013/36/ΕΕ, εξαιρούνται, ταυτόχρονα, και από την υποχρέωση συμμετοχής σε ΣΕΚ¹⁸³.

Όπως συνέβαινε και υπό το καθεστώς ισχύος της Οδηγίας 94/19/ΕΚ, έτσι και υπό την Οδηγία 2014/49/ΕΕ, καταθέσεις που δέχονται πιστωτικά ιδρύματα της Ε.Ε. μέσω των υποκαταστημάτων τους που είναι εγκατεστημένα σε άλλα κράτη μέλη καλύπτονται από τα ΣΕΚ που λειτουργούν στο κράτος μέλος καταγωγής¹⁸⁴ – σε αντιδιαστολή προς το κράτος υποδοχής του υποκαταστήματος - του πιστωτικού ιδρύματος¹⁸⁵. Η δυνατότητα συμπληρωματικής κάλυψης από το κράτος μέλος υποδοχής που προβλεπόταν στην παρ. 2 του άρθρου 4 της Οδηγίας 94/19/ΕΚ, δεν διατηρήθηκε στην Οδηγία 2014/49/ΕΕ, δεδομένου ότι πλέον εξέλιπε η αιτία της ύπαρξής της, στο μέτρο που με την πρόσφατη οδηγία εναρμονίζονται πλήρως οι σχετικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών στον τομέα της εγγύησης των καταθέσεων και προβλέπεται κάλυψη των καταθέσεων έως 100.000 ευρώ, αποκλεισμένης κάθε απόκλισης από το ποσό αυτό, είτε προς τα πάνω είτε προς τα κάτω.

¹⁷⁹ Να σημειωθεί, πάντως, ότι βάσει του άρθρου 8 της Οδηγίας, η υποχρέωση των κρατών μελών έναντι των καταθετών περιορίζονται στην εγκαθίδρυση και επίσημη αναγνώριση των ΣΕΚ. Βλ. για το ενδιαφέρον παράδειγμα της Ισλανδίας και την απόφαση του ΕΦΤΑ στην υπόθεση E-16/11 σε Gortsos, C. (2014), οπ. παρ., σελ. 48.

¹⁸⁰ Συναφής είναι και η αιτιολογική σκέψη 13 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «Κάθε πιστωτικό ίδρυμα πρέπει να αποτελεί μέρος ενός ΣΕΚ αναγνωρισμένου βάσει της παρούσας οδηγίας, προκειμένου να εξασφαλίζεται το υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και ίσοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των πιστωτικών ιδρυμάτων και να αποφεύγεται η καταχρηστική επιλογή του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας. Τα ΣΕΚ θα πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία αυτή ανά πάσα στιγμή.

¹⁸¹ Βλ., σχετικά, το άρθρο 3 της Οδηγίας 94/19/ΕΚ.

¹⁸² Ωστόσο η αιτιολογική σκέψη 10 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ παρέχει στα κράτη μέλη τα δυνατότητα να υπαγάγουν και τα εν λόγω ιδρύματα στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας.

¹⁸³ Βλ. σχετικά, το άρθρο 14 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ.

¹⁸⁴ Συναφώς, η αιτιολογική σκέψη 9 ορίζει: Με την παύση των εργασιών ενός αφερέγγυου πιστωτικού ιδρύματος, οι καταθέτες υποκαταστημάτων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο της έδρας του πιστωτικού ιδρύματος θα πρέπει να προστατεύονται από το ίδιο ΣΕΚ όπως οι υπόλοιποι καταθέτες του πιστωτικού ιδρύματος.

Δεδομένης της εξαιρετικά σύντομης περιόδου πληρωμής των αποταμιευτών που καθιερώνει η Οδηγία, κρίθηκε ότι οι καταθέτες υποκαταστημάτων, τα οποία έχουν ιδρυθεί από πιστωτικά ιδρύματα σε άλλο κράτος μέλος, αποζημιώνονται από το ΣΕΚ στο κράτος μέλος υποδοχής για λογαριασμό του ΣΕΚ του κράτους μέλους καταγωγής. Στην παρ. 2 του άρθρου 14 καθορίζεται λεπτομερώς η διαδικασία αποζημίωσης σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο και, παράλληλα, προβλέπεται η κατανομή των ευθυνών και των υποχρεώσεων ανάμεσα στο ΣΕΚ του κράτους καταγωγής και εκείνο του κράτους υποδοχής.

Ειδικές προβλέψεις περιέχονται στο άρθρο 15 της Οδηγίας και αναφορικά με υποκαταστήματα πιστωτικών ιδρυμάτων, των οποίων η έδρα βρίσκεται σε τρίτες χώρες, χώρες εκτός Ε.Ε. Δεδομένου ότι μια πιο ενδελεχής ανάλυση του θέματος θα εξέφευγε του πλαισίου της παρούσας μελέτης, θα αναφερθεί μόνον ότι, και σε αυτές τις περιπτώσεις, πρέπει να εξασφαλίζεται στους καταθέτες προστασία ισοδύναμη με αυτή που καθιερώνει η Οδηγία.

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην αποτελεσματική επικοινωνία των ΣΕΚ, τόσο μεταξύ τους, όσο και με τα υπόλοιπα εμπλεκόμενα στη διαδικασία μέρη. Συναφής εν προκειμένω είναι η παρ. 6 του άρθρου 14 της Οδηγίας, η οποία προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίσουν κατάλληλες διαδικασίες για αποτελεσματική επικοινωνία και ανταλλαγή πληροφοριών των ΣΕΚ μεταξύ των, αλλά και με τα σχετιζόμενα πιστωτικά ιδρύματα, τις αρμόδιες αρχές και με άλλους αρμόδιους φορείς σε διασυνοριακή βάση. Προς διασφάλιση της αποτελεσματικής συνεργασίας των ΣΕΚ, τα ίδια ή οι ορισθείσες αρχές συνάπτουν έγγραφες συμφωνίες συνεργασίας¹⁸⁶. Ωστόσο, η απουσία τέτοιων συμφωνιών δεν δύναται να επηρεάζει τις απαιτήσεις των καταθετών έναντι του ΣΕΚ, όταν οι καταθέσεις του καθίστανται μη διαθέσιμες, ούτε τις απαιτήσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων, στις περιπτώσεις κινητικότητας ενός πιστωτικού ιδρύματος από ένα ΣΕΚ σε άλλο, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του άρθρου 14 παρ. 3 της Οδηγίας. Ελλείψει ενός υπερεθνικού συστήματος εγγύησης των καταθέσεων, η Ένωση επιδιώκει την εξασφάλιση της κατά το δυνατόν στενότερης συνεργασίας και συντονισμού ανάμεσα σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και αρχές, στην προσπάθειά της να εξασφαλίσει ομοιογένεια στο ζήτημα της εγγύησης των καταθέσεων σε ολόκληρο το έδαφός της. Η διάρθρωση του συστήματος, όπως αποτυπώνεται στην Οδηγία, υπενθυμίζει έντονα το θεσμικό πλαίσιο εποπτείας που υφίστατο στην Ένωση κατά τα χρόνια πριν την εκδήλωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, το οποίο, όπως

¹⁸⁶ Πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να διασφαλίζεται το απόρρητο και η προστασία των δεδομένων που αφορούν τους λογαριασμούς των καταθετών, κατά το άρθρο 4 παρ. 9 της Οδηγίας, ενώ η ύπαρξη και το περιεχόμενο των προκειμένων συμφωνιών πρέπει να γνωστοποιείται στην ΕΑΤ, η οποία είναι, παράλληλα, αρμόδια σε περιπτώσεις αδυναμίας σύναψης συμφωνίας και ανάγκης ερμηνείας των εν λόγω συμφωνιών, σύμφωνα και με το άρθρο 19 του Κανονισμού 1093/2010/ΕΕ που αφορά την επίλυση διαφορών ανάμεσα σε αρμόδιες αρχές σε διασυνοριακά ζητήματα.

αναλύθηκε και ανωτέρω, εδραζόταν στην υποχρέωση στενής συνεργασίας και συντονισμού ανάμεσα στις αρμόδιες εποπτικές αρχές των κρατών μελών. Ίσως να είναι και η αποτυχία εκείνου του μοντέλου ένας από τους λόγους για τους οποίους διαρκώς ενισχύονται οι φωνές που κάνουν λόγο για ένα Ενιαίο Σύστημα Εγγύησης των καταθέσεων σε ευρωπαϊκό πλέον επίπεδο.

Τέλος, το άρθρο 16 της Οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι τα πιστωτικά ιδρύματα παρέχουν στους υφιστάμενους και μελλοντικούς καταθέτες ακριβή και επαρκή πληροφόρηση αναφορικά με τους όρους λειτουργίας του ΣΕΚ, στο οποίο υπάγονται. Το εν λόγω άρθρο, που αντιστοιχεί στο άρθρο 9 της Οδηγίας 94/19/ΕΚ, απαιτεί μια πιο λεπτομερή και συνολική ενημέρωση σε σχέση με την προϋφιστάμενη διάταξη. Η αναγκαία ενημέρωση των αποταμιευτών περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την αναγνώριση του ΣΕΚ στο οποίο το ίδρυμα και τα οικεία υποκαταστήματα είναι μέλη εντός της Ένωσης, αλλά και σχετικά με τις ισχύουσες εξαιρέσεις από την προστασία. Ο καθορισμός του τρόπου με τον οποίο θα παρέχονται στον αποταμιευτή οι ως άνω πληροφορίες εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη. Σε περίπτωση απόσυρσης ή αποκλεισμού ενός πιστωτικού ιδρύματος από ένα ΣΕΚ, το εν λόγω πιστωτικό ίδρυμα οφείλει, εντός προθεσμίας ενός μηνός, να ενημερώσει σχετικά τους αποταμιευτές του. Σκοπός των προβλέψεων της Οδηγίας είναι, κάθε καταθέτης ανά πάσα στιγμή, ακόμη και πριν προβεί σε άνοιγμα λογαριασμού σε μια τράπεζα, να είναι σε θέση να γνωρίζει επακριβώς το ύψος και τον φορέα της παρεχόμενης σε αυτόν προστασίας.

4. Η χρηματοδότηση των ΣΕΚ

Όπως αναφέρθηκε και στην πρώτη ενότητα της παρούσας μελέτης, ένα σημαντικό στοιχείο διαφοροποίησης της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ από την Οδηγία 94/19/ΕΚ, είναι το γεγονός ότι η πρώτη εξ αυτών περιέχει συγκεκριμένους κανόνες που ρυθμίζουν τον τρόπο χρηματοδότησης των ΣΕΚ. Έτσι, καθορίζονται στην Οδηγία τόσο τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα, όσο και ο τρόπος χρήσης αυτών¹⁸⁷.

i) Τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα

Ως «διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα», ορίζονται τα κεφάλαια με τα οποία ένα ΣΕΚ μπορεί να υλοποιήσει τις λειτουργίες του σύμφωνα με τους σκοπούς της Οδηγίας. Μπορεί να περιλαμβάνονται, κατά περίπτωση, ρευστά, καταθέσεις, δεσμεύσεις πληρωμής¹⁸⁸ και στοιχεία

¹⁸⁷ Βλ. άρθρα 10 και 11, αντίστοιχα, της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ.

¹⁸⁸ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 13 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ· «δεσμεύσεις πληρωμής πιστωτικού ιδρύματος έναντι ΣΕΚ οι οποίες είναι πλήρως εξασφαλισμένες, με την προϋπόθεση ότι η εξασφάλιση: α) συνίσταται σε στοιχεία ενεργητικού χαμηλού κινδύνου β) δεν βαρύνεται από δικαιώματα τρίτων και ευρίσκεται στη διάθεση του ΣΕΚ».

ενεργητικού χαμηλού ρίσκου¹⁸⁹ των οποίων είναι δυνατή η ρευστοποίησή εντός σύντομου χρονικού διαστήματος¹⁹⁰. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 10 της Οδηγίας, τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα των ΣΕΚ πρέπει να είναι ανάλογα με τις υποχρεώσεις αυτών. Αυτό πρακτικά σημαίνει, ότι τα ΣΕΚ πρέπει να διαθέτουν κατάλληλους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό των υποχρεώσεών τους.

ii) Ο κανόνας της εκ των προτέρων χρηματοδότησης και το επίπεδο – στόχος

Έως τις 3 Ιουλίου 2024, ήτοι εντός περιόδου δέκα ετών από τη θέση σε ισχύ της Οδηγίας, τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα κάθε ΣΕΚ πρέπει να έχουν φτάσει ένα επίπεδο – στόχο ανερχόμενο τουλάχιστον στο 0,8 % επί του ύψους των καλυπτόμενων καταθέσεων των μελών του. Άρα το ύψος των χρηματοδοτικών μέσων των ΣΕΚ συναρτάται ευθέως από το ύψος των υποχρεώσεών του, ήτοι των καλυπτόμενων καταθέσεων. Εάν, μετά την επίτευξη του ως άνω επιπέδου – στόχου, τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα μειωθούν για οποιονδήποτε λόγο σε λιγότερο από τα 2/3 αυτού, ορίζεται κατάλληλο ύψος της τακτικής εισφοράς, ώστε να καταστεί δυνατή η εκ νέου επίτευξη του στόχου – επιπέδου του 0,8 % εντός περιόδου έξι ετών. Είναι εμφανές, ότι, όπως έχει ήδη υποστηριχθεί, το ύψος του επιπέδου – στόχου είναι καθαρή ένδειξη ότι, παρά τις εξαγγελίες που έγιναν και τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, τα ΣΕΚ είναι κατά βάση προορισμένα για μικρού μεγέθους πιστωτικά ιδρύματα. Η ΕΚΤ, πάντως, καλωσόρισε¹⁹¹ τη θέσπιση ενός συγκεκριμένου επιπέδου στόχου, που θα συμβάλει στην βελτίωση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και στη διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού, μεταφέροντας το βάρος της χρηματοδότησης των ΣΕΚ στα συμμετέχοντα μέλη τους – πιστωτικά ιδρύματα, ήτοι στις οντότητες που διαχειρίζονται τους κινδύνους, τους οποίους τα ΣΕΚ εξασφαλίζουν. Αναφορικά δε με την δεκαετή περίοδο για την επίτευξη του επιπέδου – στόχου, πρέπει να ειπωθεί ότι είναι απαραίτητη, προκειμένου να μπορέσουν τα πιστωτικά ιδρύματα να προσαρμοσθούν στις νέες τους υποχρεώσεις.

Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι οι εισφορές σε ρυθμίσεις χρηματοδότησης της εξυγίανσης βάσει της BRRD, συμπεριλαμβανομένων των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων που λαμβάνονται υπόψη ώστε να επιτευχθεί το επίπεδο – στόχος των ρυθμίσεων χρηματοδότησης της εξυγίανσης του

¹⁸⁹ Το εν λόγω «διαθέσιμο χρηματοπιστωτικό μέσο» ορίζεται με παραπομπή στον Κανονισμό 575/2013. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 παρ. 1 περ. 14 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ ορίζει ότι στοιχεία ενεργητικού χαμηλού κινδύνου είναι «στοιχεία ενεργητικού που εμπίπτουν στην πρώτη ή στη δεύτερη κατηγορία που αναφέρονται στον πίνακα 1 του άρθρου 336 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 ή οπωσδήποτε στοιχεία ενεργητικού που κρίνονται εξίσου ασφαλή και ρευστά από τις αρμόδιες αρχές».

¹⁹⁰ Πρόκειται, συγκεκριμένα, για την περίοδο που προβλέπεται από το άρθρο 8 παρ. 1, δηλαδή, επτά εργάσιμες ημέρες· βλ. C. V. Gortsos, *οπ. παρ.*, σελ. 76.

¹⁹¹ Βλ. Γνώμη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων (αναδιατύπωση) και με πρόταση οδηγίας για την αναδιατύπωση της οδηγίας 97/9/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα συστήματα αποζημιώσεως των επενδυτών», παρ. 7, εδ. β^ο.

άρθρου 102 παρ. 1 της BRRD, δεν συνυπολογίζονται για την επίτευξη του επιπέδου – στόχου του 0,8 % έως το 2024.

iii) Η πολιτική επένδυσης των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων

Τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα των ΣΕΚ πρέπει να επενδύονται κατά τρόπο που εξασφαλίζει χαμηλό κίνδυνο και επαρκή διαφοροποίηση. Συνεπώς, κυρίαρχα κριτήρια κατά την παραγωγική τοποθέτηση κάθε χρηματοδοτικού μέσου των ΣΕΚ πρέπει να είναι η σύνεση, η διαφοροποίηση και η εξασφάλιση ρευστότητας στο ΣΕΚ. Δεν αναζητείται μία επένδυση που θα αποφέρει υψηλές αποδόσεις και κέρδη, αλλά η ασφαλής αποδοτική τοποθέτηση των χρηματοδοτικών μέσων. Καθιερώνεται, πάντως υποχρέωση των κρατών μελών να ενημερώνουν τα ενωσιακά όργανα αναφορικά με τα επίπεδα χρηματοδότησης των ΣΕΚ, προκειμένου τα τελευταία να έχουν μια εποπτεία επί της υλοποίησης των προβλέψεων της Οδηγίας. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ενημερώνουν, έως τις 31 Μαρτίου κάθε έτους, την ΕΑΤ σχετικά με το ύψος των καλυπτόμενων καταθέσεων στην επικράτειά τους, καθώς και σχετικά με το ύψος των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων των ΣΕΚ τους από τις 31 Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους¹⁹².

5. Τρόπος χρησιμοποίησης των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων

Ένα περαιτέρω σημείο τομής της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ σε σύγκριση με την Οδηγία 94/19/ΕΚ είναι οι στόχοι των ΣΕΚ, για την εκπλήρωση των οποίων είναι δυνατόν να χρησιμοποιούν τα χρηματοδοτικά μέσα που διαθέτουν. Παρατηρείται, ότι η νέα Οδηγία έχει διευρύνει σε σημαντικό βαθμό τις λειτουργίες των ΣΕΚ.

Κατά πρώτον, λοιπόν, τα χρηματοδοτικά μέσα χρησιμοποιούνται για την καταβολή αποζημιώσεων στους καταθέτες, των οποίων οι καταθέσεις καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας και καθίστανται μη διαθέσιμες, λόγω της πτώχευσης του οικείου πιστωτικού ιδρύματος. Η διαδικασία της αποζημίωσης διαρθρώνεται στο άρθρο 8 της Οδηγίας. Η αποζημίωση, συνεπώς, των αποταμιευτών είναι η πρώτιστη λειτουργία των ΣΕΚ και μοναδική υπό το προϊσχύσαν καθεστώς.

Επίσης, τα χρηματοδοτικά μέσα των ΣΕΚ είναι δυνατόν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση της εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων κατά τους κανόνες της BRRD και, ιδίως, το άρθρο 109 αυτής. Είναι, ακόμη, δυνατόν τα χρηματοδοτικά μέσα να χρησιμοποιηθούν σε έτι προγενέστερο στάδιο, δηλαδή πριν από τη θέση του πιστωτικού ιδρύματος σε εκκαθάριση και, ακριβώς, για να εμποδίσει τη θέση του σε εκκαθάριση, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 11 παρ. 3

¹⁹² Βλ. άρθρο 10 παρ. 10 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ.

της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ¹⁹³. Να παρατηρηθεί, ότι είναι λογικό το γεγονός ότι οι δύο αυτές λειτουργίες των ΣΕΚ δεν υπήρχαν στο προϋφιστάμενο ρυθμιστικό καθεστώς, διότι συναρτώνται άμεσα με την υπερεθνική εποπτεία και τους μηχανισμούς εξυγίανσης, που εισήχθησαν στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης.

Β. Η ματαίωση των προσδοκιών. Η επαναφορά της συζήτησης για ένα Ενιαίο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων.

B.1. Η ματαίωση των προσδοκιών

Είναι αλήθεια, ότι όλοι ανέμεναν την λήψη περισσότερο δυναμικών πρωτοβουλιών σε επίπεδο Ένωσης αναφορικά με την εγγύηση των καταθέσεων. Πράγματι, η απλή ενίσχυση της συνεργασίας και του συντονισμού ανάμεσα στα ΣΕΚ των διαφόρων κρατών – μελών δεν φαινόταν επαρκής, ώστε να ανακτηθεί η εμπιστοσύνη των καταναλωτών στον τραπεζικό σύστημα. Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι κρίσεις μπορούν να αποτελέσουν πραγματικό έναυσμα και κίνητρο για σημαντικές αλλαγές, πολλοί θεώρησαν ότι ίσως χάθηκε και μια σημαντική ευκαιρία για έναν περαιτέρω «εξευρωπαϊσμό» του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Πράγματι, η πολιτική ενέργεια που επενδύθηκε στην Τραπεζική Ένωση και η «κοντή» μνήμη των πολιτικών, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι πρωτοβουλίες της ΕΚΤ είχαν αποκαταστήσει κάποια ηρεμία στην αγορά, άλλαξαν ριζικά το τοπίο. Παρά τις σημαντικές πρωτοβουλίες που είχαν ληφθεί στο προηγούμενο διάστημα και είχαν υλοποιηθεί ταχύτατα, η ιδέα ενός Ενιαίου Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης των Καταθέσεων παρέμενε ζήτημα «υψηλών πολιτικών»¹⁹⁴. Η αδράνεια αυτή, ίσως, αποδεικνύει ότι τα μαθήματα της οικονομικής κρίσης ξεχάστηκαν ήδη, εξ' ου και η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης βγήκε εξ αίφνης από το κάδρο. Και πολλοί ευλόγως αναρωτιούνται εάν μια συμφωνία που επαναλαμβάνει το εθνικό σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, ακόμη και αν θέτει την υποχρέωση για εκ των προτέρων χρηματοδότηση ορισμένου ύψους, επαρκεί για την ανάκτηση της εμπιστοσύνης και την αντιμετώπιση καταστάσεων που ενδεχομένως προκύψουν στο μέλλον. Εάν μια σημαντική τράπεζα καταρρεύσει, πολλοί είναι εκείνοι που ισχυρίζονται – ίσως όχι αβάσιμα – ότι ένα, έστω και εκ των προτέρων χρηματοδοτημένο, εθνικό σύστημα εγγύησης των καταθέσεων θα αποδεικνυόταν γρήγορα ανεπαρκές, αναγκάζοντας, συνεπώς, την οικεία εθνική κυβέρνηση να διασώσει την υπό

¹⁹³ Μία ακόμη λειτουργία των ΣΕΚ προβλέπεται στην παρ. 6 του άρθρου 11, σύμφωνα με την οποία Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση μέτρων διατήρησης της πρόσβασης των καταθετών σε καλυπτόμενες καταθέσεις, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς στοιχείων του ενεργητικού και του παθητικού και της λογιστικής μεταφοράς καταθέσεων, στο πλαίσιο των εθνικών διαδικασιών αφερεγγυότητας, υπό τον όρο ότι το κόστος που βαραίνει το ΣΕΚ δεν υπερβαίνει το καθαρό ποσό αποζημίωσης των καλυπτόμενων καταθετών στο οικείο πιστωτικό ίδρυμα.

¹⁹⁴ Βλ. Gortzos, C. (2015) οπ. παρ., σελ. 16.

πτώχευση τράπεζα και να θέσει εκ νέου σε κίνηση αυτό που ανωτέρω περιγράψαμε ως ‘φαύλο κύκλο ανάμεσα στις τράπεζες και το δημόσιο χρέος». Προβαλλόταν, λοιπόν, η ανάγκη για τη σταδιακή αμοιβαιοποίηση των εθνικών ΣΕΚ, προκειμένου να επιτευχθεί, με τον τρόπο αυτόν, η σταδιακή διάχυση των κινδύνων¹⁹⁵.

Παράλληλα, τη στιγμή που ο η δημιουργία του τρίτου πυλώνα της τραπεζικής ένωσης είχε περιπέσει σε αδράνεια, ένα άλλο σημαντικό γεγονός λάμβανε χώρα. Συγκεκριμένα, το Διοικητικό Συμβούλιο του ΕΜΣ ενέκρινε στις 8 Δεκεμβρίου 2014 το μέσο άμεσης ανακεφαλαιοποίησης προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της ζώνης του Ευρώ. Επιτρέπεται, με τον τρόπο αυτό, η ανακεφαλαιοποίηση ενός συστημικού και βιώσιμου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος άμεσα από τον ΕΜΣ, υπό ορισμένες προϋποθέσεις και ως ύστατο μέσο χρηματοδότησης. Η δυνατότητα αυτή συνιστά ακρογωνιαίο λίθο της τραπεζικής ένωσης και αναμένεται να συμβάλει στη μείωση της σύνδεσης κυβερνήσεων και τραπεζών¹⁹⁶. Οι όροι ενεργοποίησης της συγκεκριμένης δυνατότητας προβλέπονταν ήδη στο άρθρο 15 της Συνθήκης για τον ΕΜΣ, η οποία υπενθυμίζεται ότι αποτελεί μία διεθνή συνθήκη, βρισκόμαστε δηλαδή στο πεδίο της διακυβερνητικότητας¹⁹⁷. Τα κεφάλαια του ΕΜΣ που είναι δυνατόν να διατεθούν για την άμεση ανακεφαλαιοποίηση πιστωτικών ιδρυμάτων ανέρχονται στο ποσό των 60 δισεκατομμυρίων ευρώ και η ενίσχυση χορηγείται υπό αυστηρές προϋποθέσεις¹⁹⁸. Μένει να φανεί στην πράξη, εάν η εν λόγω πρωτοβουλία θα μπορέσει να παράσχει ένα υποκατάστατο της κρατικής στήριξης προς τα πιστωτικά ιδρύματα.

B.2. Η επαναφορά της συζήτησης για το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων

1. Γενικά

Το όραμα για ένα υπερεθνικό – ευρωπαϊκό σύστημα εγγύησης των καταθέσεων, μολονότι είχε περιπέσει σε αδράνεια, εν τούτοις δεν είχε εγκαταλειφτεί. Πράγματι, κατά την περίοδο συγγραφής της παρούσας μελέτης, σημειώνεται μεγάλη πρόοδος αναφορικά με το εν λόγω ζήτημα. Συγκεκριμένα, στις 24 Νοεμβρίου 2015, ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jean – Claude Juncker παρουσίασε την πρόταση για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ταμείου Εγγύησης Καταθέσεων, με το οποίο σκοπεύεται η ολοκλήρωση της τραπεζικής ενοποίησης στην Ε.Ε. Η

¹⁹⁵ Βλ. Geeroms, H. et. al., οπ. παρ., σελ. 22.

¹⁹⁶ Λεγκός, Η., Λεβεντάκης, Α. (2015), «Το μέσο άμεσης ανακεφαλαιοποίησης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας», ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ Οικονομική Ανάλυση και Αγορές, Ιανουάριος 2015, σελ. 2. Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://www.piraeusbankgroup.com/el/market-analysis-treasury/advanced-financial-analysis/greek-economic-reports/greek-economic-analysis/2015/the-esm-direct-recapitalisation-instrument>

¹⁹⁷ Βλ. σχετικά με την υπόθεση Thomas Pringle κατά Government of Ireland, Ireland and the Attorney General (C-370/12).

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά “FAQ on the ESM direct recapitalization instrument”, available at internet: <http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-direct-bank-recapitalisation-instrument-adopted.htm>. Αναφορικά με τις προϋποθέσεις χρησιμοποίησης του εν λόγω εργαλείου βλ. Roosebeke, B. (2014), “The ESM’s Direct Recapitalization of banks: Looking forward in Backstop Questions”, Cepinput 1/2014, p. 4.

ανακοίνωση έγινε σε συνεννόηση και με τη συνεργασία του προέδρου της EKT Mario Draghi, ο οποίος επανειλημμένως είχε τονίσει σε δημόσιες τοποθετήσεις του την ανάγκη η Ε.Ε. να διαθέτει έναν δικό της μηχανισμό εγγύησης των καταθέσεων. Πριν από την παρουσίαση της πρότασης, οι πληροφορίες που διέρρεαν έκαναν λόγο για τρεις χρονικές φάσεις του εγχειρήματος, κατά τις οποίες αυτό θα διέλθει από τον μηχανισμό της αντασφάλισης, σε εκείνον της συνασφάλισης, για να οδηγηθούμε τελικώς σε ένα πραγματικά Ενιαίο Ευρωπαϊκό Ταμείο¹⁹⁹.

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής τονίζεται η αδήριτη ανάγκη²⁰⁰ της ολοκλήρωσης της Τραπεζικής Ενοποίησης ως ενός επιμέρους στοιχείου για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Η ΟΝΕ έχει ανάγκη μιας πλήρως λειτουργικής Τραπεζικής Ένωσης, προκειμένου να διασφαλίσει αποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής του κοινού νομίσματος, καλύτερη διάχυση του κινδύνου μεταξύ των κρατών μελών και επαρκή χρηματοδότηση της οικονομίας. Απώτερος στόχος παραμένει πάντοτε η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στον τραπεζικό τομέα και η μέσω αυτής διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ε.Ε. Στην Ανακοίνωση γίνεται καταρχάς μνεία του γεγονότος, ότι, παρά τη ανάληψη πρωτοβουλιών και τη θέση σε ισχύ των δύο πρώτων πυλώνων της Τραπεζικής Ένωσης (ο EEM από τον Νοέμβριο του 2014, ο EME σε πλήρη λειτουργία από τον Ιανουάριο του 2016, οπότε και θα αρχίσει η καταβολή των εισφορών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης), ο τρίτος πυλώνας της Τραπεζικής Ένωσης δεν έχει υλοποιηθεί. Ομοίως δεν έχει υλοποιηθεί το σχέδιο για ένα «τελευταίο χρηματοδοτικό καταφύγιο» σε επίπεδο Ένωσης.

2. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων (European Deposit Insurance Scheme – EDIS)

i) Γενικά

Στις 24 Νοεμβρίου 2015, η Επιτροπή παρουσίασε μια νομοθετική πρόταση για την τροποποίηση του Κανονισμού 806/2014. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης

¹⁹⁹ Γ. Αγγελής (2015), «Για πρώτη φορά ταμείο εγγύησης καταθέσεων από Juncker και Draghi, <http://www.msn.com/el-gr/money/economy>.

²⁰⁰ Βλ. τη δήλωση του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. Valdis Dombrovskis: «Η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης έχει θεμελιώδη σημασία για μια ανθεκτική και ευημερούσα Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Η πρόταση της Επιτροπής για ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των καταθέσεων αποτελεί συνέχεια των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, ενώ η συμμετοχή στο σύστημα αυτό προϋποθέτει την πλήρη εφαρμογή από κοινού συμφωνηθέντων κανόνων. Παράλληλα, πρέπει να ληφθούν περαιτέρω μέτρα με σκοπό τη μείωση των κινδύνων για το τραπεζικό σύστημα. Οφείλουμε να περιορίσουμε την αλληλεξάρτηση μεταξύ τραπεζών και δημόσιου χρέους και να υλοποιήσουμε τους συμφωνηθέντες κανόνες, ούτως ώστε οι φορολογούμενοι να μην είναι οι πρώτοι που επιβαρύνονται για τη διάσωση των προβληματικών τραπεζών»· βλ. στο ίδιο πλαίσιο τη δήλωση του αρμόδιου Επιτρόπου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Χρηματοπιστωτικών Υπηρεσιών και Ένωσης Κεφαλαιαγορών «Η κρίση απέδειξε την αδυναμία της συνολικής αρχιτεκτονικής του ενιαίου νομίσματος. Έκτοτε, έχουμε συστήσει ενιαίο εποπτικό μηχανισμό και ενιαία αρχή εξυγίανσης. Σήμερα, πρέπει να λάβουμε μέτρα προς την κατεύθυνση ενός ενιαίου συστήματος εγγύησης των καταθέσεων. Παράλληλα και σταδιακά, οφείλουμε επίσης να διασφαλίσουμε ότι η μείωση των κινδύνων συμβαδίζει με τον επιμερισμό τους. Είμαστε αποφασισμένοι να εκπληρώσουμε αυτόν τον στόχο».

για τον Κανονισμό αυτόν, η συγκεκριμένη νομοθετική πρόταση «οραματίζεται την εγκαθίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης των Καταθέσεων (EDIS) ως τον τρίτο πυλώνα της Τραπεζικής Ένωσης σε τρία διαδοχικά στάδια: ένα σύστημα αντασφάλισης για τα συμμετέχοντα εθνικά ΣΕΚ για μία πρώτη περίοδο τριών ετών, ένα σύστημα συνασφάλισης για τα συμμετέχοντα εθνικά ΣΕΚ σε μία δεύτερη περίοδο τεσσάρων ετών και μια πλήρη ασφάλιση για τα εθνικά ΣΕΚ στην σταθερή του πλέον μορφή». Για να ωφεληθούν, πάντως, τα εθνικά ΣΕΚ από την ύπαρξη του EDIS θα πρέπει να τηρούν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, κατά βάση, δηλαδή, την Οδηγία 2014/49/ΕΕ. Η διεύθυνση του EDIS θα ανατεθεί στο Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης, με αντίστοιχη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του. Σκοπός είναι η αναμόρφωση του συστήματος εγγύησης των καταθέσεων, προκειμένου αυτό να διέλθει σε ένα ενωσιακό επίπεδο. Τα ΣΕΚ που λειτουργούν υπό τους όρους της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ παραμένουν εθνικά. Παρά το γεγονός ότι μοιράζονται ορισμένες κοινές πλευρές αναφορικά με τα χαρακτηριστικά και τη λειτουργία τους, άλλα σημαντικά στοιχεία εξακολουθούν να απόκεινται στην ευχέρεια των κρατών μελών. Κρίθηκε, επομένως, ότι σε ένα ενωσιακό πλαίσιο, στο οποίο η εποπτεία και η εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων βρίσκονται σε ενωσιακό επίπεδο, δεν είναι δυνατόν η εγγύηση των καταθέσεων, απαραίτητο συμπλήρωμα των δύο προηγούμενων, να διατηρείται υπό εθνικό έλεγχο. Άλλωστε, τόσο η BRRD όσο και ο Κανονισμός 806/2014 για τη σύσταση και λειτουργία του ΕΜΕ, προβλέπουν τη δυνατότητα χρήσης των πόρων των ΣΕΚ κατά την εξυγίανση. Το συμπέρασμα και στο σημείο αυτό είναι ότι τα ευρωπαϊκά προβλήματα απαιτούν ενιαίες ευρωπαϊκές λύσεις.

ii) Η νομική βάση

Ως νομική βάση του προτεινόμενου Κανονισμού χρησιμοποιείται το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, όπως και στον Κανονισμό 806/2014, με τον οποίο θεσπίζεται ο ΕΜΕ. Το συγκεκριμένο άρθρο επιτρέπει την υιοθέτηση μέτρων για την εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων που αποσκοπούν στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, ο προτεινόμενος Κανονισμός αποσκοπεί στη διατήρηση της ακεραιότητας και στη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Θα μπορούσε, λοιπόν, η ομοιόμορφη εφαρμογή ενός ενιαίου συνόλου κανόνων για την προστασία των καταθέσεων, από κοινού με την πρόσβαση σε ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων διαχειριζόμενο από μια κεντρική αρχή, να συμβάλει στην ομαλή λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών και την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας εντός της Ένωσης, σε συνάρτηση και με τα δύο βασικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού οικονομικού οικοδομήματος, την ελεύθερη κυκλοφορία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό.

Ο προτεινόμενος Κανονισμός κρίνεται ως σύμφωνος και με την ενωσιακή αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 παρ. 3 της ΣΕΕ. Στο υφιστάμενο καθεστώς, όπου τα ΣΕΚ παραμένουν καθαρώς εθνικά, είναι ευάλωτα σε ισχυρές τοπικές αναταραχές, ενώ διατηρείται παράλληλα και μια ισχυρή αλληλεπίδραση, ένας έντονος δεσμός ανάμεσα στις τράπεζες και τις εθνικές τους κυβερνήσεις, παράγοντες, ωστόσο, που υπονομεύουν την ομοιομορφία της προστασίας των καταθέσεων εντός του εδάφους της Ένωσης και το οποίο δύναται να συμβάλει σε μία απώλεια της εμπιστοσύνης των αποταμιευτών προς το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Οι ουσιώδεις διαφορές που, και υπό το καθεστώς ισχύος της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ, θα εξακολουθούν να υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών αναφορικά με την προστασία των καταθέσεων, θέτουν σε κίνδυνο την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς. Για τους ως άνω λόγους, κρίθηκε αναγκαία η ανάληψη πρωτοβουλιών σε ενωσιακό επίπεδο με τη σύσταση του EDIS.

Σε συνέχεια των προηγούμενων και προκειμένου να αποφεύγονται αποκλίνουσες ερμηνείες των κανόνων που θα ρυθμίζουν τη δημιουργία και τη λειτουργία του EDIS, προτιμήθηκε το νομικό εργαλείο του Κανονισμού, οι διατάξεις του οποίου έχουν άμεση εφαρμογή στα κράτη μέλη.

iii) Σύντομη επισκόπηση των ρυθμίσεων

Η Επιτροπή παρουσίασε στις 24 Νοεμβρίου 2015 την πορεία προς ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης των Καταθέσεων. Το εν λόγω σύστημα θα υλοποιηθεί σταδιακά και, συγκεκριμένα, σε τρεις χρονικά φάσεις. Αρχικά, και για μία περίοδο τριών ετών, θα διαμορφωθεί ως ένα σύστημα ανασφάλισης των εθνικών ΣΕΚ, η δε συνεισφορά του σε αυτά θα είναι σχετικά μικρή. Στην επόμενη χρονική φάση του, το EDIS θα μετατραπεί σε σύστημα συνασφάλισης, ενώ η δυνατότητα συνεισφοράς του θα αυξάνεται σταδιακά, φτάνοντας στο τέλος της περιόδου αυτής το 80%. Το EDIS θα έχει λάβει την οριστική του μορφή έως το έτος 2024. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή των εθνικών ΣΕΚ στο EDIS είναι η συμμόρφωσή των προς τη σχετική νομοθεσία της Ένωσης.

Το πρώτο στάδιο του Ενιαίου Ευρωπαϊκού ταμείου θα έχει διάρκεια τριών ετών, έως το 2020. Κατά το στάδιο αυτό το EDIS θα λειτουργεί κατά μία ανασφαλίστική προσέγγιση. Συγκεκριμένα, κατά τη φάση αυτή, τα εθνικά ΣΕΚ θα μπορούν να έχουν πρόσβαση στα κεφάλαια του EDIS μόνον εφόσον έχουν εξαντλήσει όλους τους ίδιους πόρους και υπό την προϋπόθεση ότι συμμορφώνονται με την Οδηγία 2014/49/ΕΕ. Πληρουμένων αυτών των προϋποθέσεων, το EDIS θα παρέχει πρόσθετα κεφάλαια στα εθνικά ΣΕΚ, αλλά μέχρι ένα ορισμένο ποσό. Η χρήση των κεφαλαίων που διατίθενται, θα παρακολουθείται στενά από το EDIS.

Το 2020, ήτοι μετά την πάροδο τριών ετών λειτουργιών ως σύστημα αντασφάλισης, το EDIS θα αλλάξει μορφή και θα καταστεί προοδευτικά σύστημα συνασφάλισης. Η δεύτερη αυτή περίοδος προβλέπεται να έχει διάρκεια τεσσάρων ετών. Υπό το καθεστώς αυτό, τα εθνικά ΣΕΚ θα μπορούν, ομοίως, να προσφύγουν στο EDIS, προκειμένου να ζητήσουν είτε χρηματοδότηση είτε κάλυψη ζημιών σε περίπτωση αποζημίωσης καταθέτη κατά το άρθρο 11 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ ή συμμετοχής τους στην εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 2 του ίδιου ως άνω άρθρου. Η διαφοροποίηση συγκριτικά με το πρώτο στάδιο έγκειται στο ότι πλέον η χρηματοδότηση παρέχεται ή η ζημία καλύπτεται «από το πρώτο ευρώ» και σταδιακά αυξάνεται, κατά τη φάση αυτή, η συνεισφορά του ταμείου. Με άλλα λόγια, τα εθνικά ΣΕΚ δεν είναι απαραίτητο να έχουν εξαντλήσει τους ίδιους πόρους προκειμένου να στραφούν στο EDIS. Το ευρωπαϊκό ταμείο, αντίθετα, θα έχει τη δυνατότητα να συνεισφέρει σε μέρος του κόστους ήδη από τη στιγμή που καθίσταται αναγκαία η αποζημίωση των καταθετών, παράλληλα δηλαδή με το εθνικό ΣΕΚ. Με τον τρόπο αυτόν επιτυγχάνεται, μέσω του ευρωπαϊκού συστήματος, μεγαλύτερη διάχυση του κινδύνου μεταξύ των διαφόρων ΣΕΚ των κρατών μελών. Το ποσοστό συνεισφοράς του EDIS θα ανέρχεται στο 20 % κατά τον πρώτο χρόνο της συνασφάλισης (δηλαδή το έτος 2020) και θα αυξάνεται ανά έτος κατά 20 ποσοστιαίες μονάδες, έτσι ώστε, κατά το τέλος του σταδίου της συνασφάλισης να έχει φτάσει το 80 %.

Ο πλήρης επιμερισμός των κινδύνων μεταξύ των εθνικών συστημάτων θα επιτευχθεί ολοκληρωτικά κατά το τρίτο και τελευταίο στάδιο διαμόρφωσης του EDIS, κατά το οποίο θα λάβει την οριστική του μορφή. Προβλέπεται, πλέον, πλήρης ασφάλιση των συμμετεχόντων εθνικών ΣΕΚ μέσω του EDIS. Το ποσοστό κινδύνου που αναλαμβάνει το ευρωπαϊκό ταμείο θα ανέλθει σταδιακά στο 100 % και, κατά αυτόν τον τρόπο, από το 2024 εισερχόμαστε πλέον στο στάδιο της πλήρους ασφάλισης. Ο χρονικός ορίζοντας συμπίπτει με τον αντίστοιχο που θέτει το άρθρο 10 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/49/ΕΕ αναφορικά με το επίπεδο – στόχο διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων που πρέπει να έχουν τα εθνικά ΣΕΚ.

iv) Η διοίκηση του EDIS

Το EDIS θα διοικείται από το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης από κοινού με τα συμμετέχοντα ΣΕΚ. Η διαδικασία θα μπορούσε να διαχωριστεί σε δύο επιμέρους φάσεις, εκείνη που προηγείται της πρόβλεψης για παροχή χρηματοδότησης και εκείνη που έπεται αυτής.

Σε μία πρώτη φάση, λοιπόν, τα εθνικά ΣΕΚ έχουν την υποχρέωση να προειδοποιούν αμελλητί το Ενιαίο Συμβούλιο μόλις υποπέσουν στην αντίληψή τους καταστάσεις που είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε αποζημίωση καταθετών ή αίτημα της αρχής εξυγίανσης απευθυνόμενο σε αυτά, προκειμένου να συμμετάσχουν στην εξυγίανση. Οφείλουν να πληροφορήσουν ταυτόχρονα το

Συμβούλιο Εξυγίανσης για τα ποσά που προβλέπεται να απαιτηθούν σε εκάστη των ως άνω διαδικασιών. Έτσι, το Συμβούλιο Εξυγίανσης θα έχει τον απαραίτητο χρόνο για να ενεργήσει. Η υποχρέωση ειδοποίησης του Συμβουλίου Εξυγίανσης από μέρους του ΣΕΚ υφίσταται ακόμη και στην περίπτωση που το ίδιο το Συμβούλιο Εξυγίανσης αιτήθηκε τη συμμετοχή του ΣΕΚ στην εξυγίανση, καθώς η σύνθεση του Συμβουλίου Εξυγίανσης στο EDIS είναι διαφορετική από τη σύνθεση αυτού στον EME. Παράλληλα με την ανωτέρω ειδοποίηση, το ΣΕΚ πρέπει σε παράσχει στο Συμβούλιο Εξυγίανσης και πληροφορίες αναφορικά με ζητήματα όπως, το ποσό των καλυπτόμενων καταθέσεων, τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα του ΣΕΚ την κρίσιμη χρονική στιγμή, πρόβλεψη αναφορικά με τις έκτακτες εκ των υστέρων εισφορές που έχει τη δυνατότητα να συγκεντρώσει το ΣΕΚ εντός τριών ημερών από την αποζημίωση ή τη συμμετοχή στην εξυγίανση, καθώς και κάθε άλλο εμπόδιο ή δυσκολία που τυχόν αντιμετωπίζει το οικείο ΣΕΚ. Το Συμβούλιο Εξυγίανσης πρέπει, εντός διαστήματος 24 ωρών, να λάβει απόφαση σχετικά με το εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη συμμετοχή του EDIS, καθώς και για το ποσό της συνεισφοράς που το τελευταίο θα παράσχει στο αιτών ΣΕΚ. Αμέσως μετά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων από το Συμβούλιο Εξυγίανσης, ενημερώνεται το εθνικό ΣΕΚ που υπέβαλε την αίτηση, το οποίο έχει τη δυνατότητα εντός 24 ωρών να ζητήσει τον επανέλεγχο των αποφάσεων του Συμβουλίου Εξυγίανσης. Εντός του ίδιου χρονικού διαστήματος, το τελευταίο οφείλει να λάβει την οριστική του απόφαση. Επομένως, η όλη αυτή διαδικασία της απόφασης περί της συμμετοχής του EDIS ή και του ύψους αυτής, αυτός ο «διάλογος» ανάμεσα στο Συμβούλιο Εξυγίανσης, ως διοικητή του ευρωπαϊκού ταμείου, και τα εθνικά ταμεία ολοκληρώνεται σε συντομότερο χρονικό διάστημα εντός τριών ημερών από την ειδοποίηση του πρώτου. Τα ποσά εκταμιεύονται με τη λήψη της οριστικής απόφασης ή με την αρχική απόφαση του Συμβουλίου Εξυγίανσης, εφόσον δεν υποβληθεί αίτημα για επανέλεγχο. Με τον τρόπο αυτόν ολοκληρώνεται η πρώτη φάση της διαδικασίας.

Σε ένα δεύτερο στάδιο, το Συμβούλιο Εξυγίανσης αποφασίζει το τελικό ύψος του κόστους για το ΣΕΚ και παρακολουθεί την χρήση της χρηματοδότησης από το ΣΕΚ για τους σκοπούς για τους οποίους αυτή χορηγήθηκε και τις προσπάθειες του τελευταίου να συγκεντρώσει τις απαιτήσεις των αποταμιευτών, στα δικαιώματα των οποίων υποκαθίσταται, κατά το στάδιο της εκκαθάρισης. Το συμμετέχον ΣΕΚ πρέπει να καταβάλει κάθε προσπάθεια, ώστε να μεγιστοποιήσει τα έσοδά του από την εκκαθάριση, ενώ παρέχει την αναγκαία πληροφόρηση στο Συμβούλιο Εξυγίανσης. Επίσης, οφείλει να επιστρέψει, σε κάθε περίπτωση, την χρηματοδότηση που έλαβε από το EDIS.

Αναμένοντας τις τροποποιήσεις που θα επέλθουν στο τελικό κείμενο του Κανονισμού για τη σύσταση του EDIS, πρέπει να σημειωθεί, ότι πρόκειται αναμφισβήτητα για μια σημαντική πρωτοβουλία. Η Τραπεζική Ένωση, παρά την αδράνεια των ενωσιακών οργάνων αφ' ης στιγμής η

κρίση έδειξε να απομακρύνεται, φαίνεται πως οδεύει πλέον προς την ολοκλήρωσή της. Η χρονική δε συγκυρία που επιλέχθηκε, με όσα προβλήματα μαστίζουν την Ενιαία Ευρώπη, για την παρουσίαση της πρότασης της Επιτροπής για το EDIS, ίσως, δεν είναι τυχαία και συνιστά μία απάντηση στους επικριτές της κοινής ευρωπαϊκής πορείας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εκτέθηκε, κατά το δυνατόν συντομότερα και εστιασμένα, η πορεία του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος και οι πρωτοβουλίες που ελήφθησαν σταδιακά σε επίπεδο Ένωσης. Ιδίως, επισημάνθηκε ότι η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία ξεκίνησε από τις Ηνωμένες Πολιτείες και μεταδόθηκε ταχύτατα στην Ευρώπη, ανέδειξε πλήθος αστοχιών και ενδογενών προβλημάτων αναφορικά με την δομή της ενωσιακής χρηματοπιστωτικής αγοράς. Στη θέα των γεγονότων των πρώτων ετών της κρίσης, πολλοί πολιτικοί αναλυτές αναρωτήθηκαν, ορθώς, κατά πόσον η αρχιτεκτονική της Ένωσης στον εν λόγω τομέα μπορούσε να θεωρηθεί συμβατή την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Μία ενιαία αγορά με τα πιστωτικά ιδρύματα να αναπτύσσουν δραστηριότητες και πέραν των εθνικών συνόρων θα απαιτούσε μια υπερεθνική αρχιτεκτονική ευρωπαϊκής εποπτείας, υπερεθνικές αρχές εξυγίανσης, ταμεία εγγύησης καταθέσεων και ως έσχατο καταφύγιο, πόρους σε ενωσιακό επίπεδο σε περίπτωση που όλα τα προηγούμενα μέτρα δεν είχαν αποτέλεσμα²⁰¹.

Τα αμέσως ανωτέρω θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως το δίδαγμα που έλαβε η Ευρωπαϊκή Ένωση από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική και, κατόπιν, δημοσιονομική κρίση. Η εκδήλωση της κρίσης βρήκε την Ε.Ε. μάλλον απροετοίμαστη. Όχι μόνον όλοι οι προληπτικοί κανόνες εποπτείας, η τήρηση των οποίων είχε εναποτεθεί σε επίπεδο κρατών μελών, αποδείχθηκε ότι ήταν ανεπαρκείς, αλλά και η ίδια η ανάθεση των καθηκόντων αυτών σε εθνικές αρχές παρουσιαζόταν πλέον ως μια εσφαλμένη επιλογή του παρελθόντος. Πέραν, ωστόσο, από το «ασθενικό» αυτό σύστημα προληπτικής εποπτείας, η κρίση ανέδειξε, επίσης, ότι ουδείς μηχανισμός είχε προβλεφθεί για την περίπτωση που κλονιζόταν η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Ούτε, όμως, εναρμόνιση των σχετικών ουσιαστικών κανόνων είχε συντελεσθεί, με αποτέλεσμα οι σχετικές ρυθμίσεις των κρατών μελών να εμφανίζονται έντονα διαφοροποιημένες. Αναφορικά δε με τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων, αυτά, επίσης σε εθνικό επίπεδο, προβλέπονταν από μια οδηγία του 1994 και, μάλλον, οι σχετικές ρυθμίσεις είχαν σχεδόν ξεχαστεί, μέχρι τη στιγμή που ήρθε η κρίση να τις ανασύρει στην επιφάνεια.

Οι προσπάθειες της Ένωσης για τη διαμόρφωση μιας ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς εντάθηκαν, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, μετά το 1985. Η ένταση όμως αυτή δεν συνοδεύτηκε – δυστυχώς όπως αποδείχθηκε τελικά – και με ανάλογο σθένος σε επίπεδο ρυθμιστικής παρέμβασης και εποπτείας ούτε με πρωτοβουλίες για τη δημιουργία δικλίδων ασφαλείας, σε περίπτωση

²⁰¹ Βλ. και Lastra, R. (2013), “Banking Union and Single Market: Conflict or Companionship?”, available at: http://fordhamilj.org/files/2015/10/Lastra_BankingUnionandSingleMarket.pdf, p. 1210.

εμφάνισης κάποιας ανωμαλίας. Ίσως συνέβαλε σε αυτό και η απειρία της Ένωσης, η οποία ουδέποτε από συστάσεώς της είχε βιώσει αντίστοιχου βεληνεκούς κρίση.

Μέσα σε αυτό το κατακερματισμένο κανονιστικό πλαίσιο, με το ξέσπασμα της κρίσης, η αντίδραση των κρατών μελών δεν μπορούσε παρά να τοποθετείται σε εθνικό επίπεδο. Ελλείψει ενωσιακών μηχανισμών στον τομέα αυτό, η Ένωση κινδύνεψε να μείνει απλώς παρατηρητής των καταστάσεων, καταστάσεων που έβαλαν ευθέως κατά του ενωσιακού πλαισίου του ανταγωνισμού. Ωστόσο, η σημασία του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τις σύγχρονες οικονομίες και κοινωνίας και η ανάγκη διαφύλαξής του από μία πραγματικά συστημική κρίση δεν άφηνε εναλλακτικές στα κράτη μέλη. Αν υπήρξε μία σημαντική διαφορά στην αντιμετώπιση της κρίσης στις δύο πλευρές του Ατλαντικού, αυτή συνίσταται, ιδίως, στο γεγονός ότι οι ΗΠΑ αποτελούν ένα ομοσπονδιακό κράτος, με αποφασίζοντα ομοσπονδιακά όργανα και με μία ενιαία δημοσιονομική πολιτική²⁰². Από την άλλη πλευρά, η ίδια η δομή της Ε.Ε. την καθιστά «δυσκίνητη», διότι η αντιπροσωπεύουσα το ενωσιακό συμφέρον Επιτροπή έχει απέναντί της ποικίλα συμφέροντα κρατών μελών, τα οποία, ουκ ολίγες φορές, είναι αντικρουόμενα.

Με το ξέσπασμα της κρίσης, η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των κανόνων του ανταγωνισμού στην Ένωση, ανέλαβε τον ρόλο του συντονισμού των κρατών μελών στις προσπάθειές τους να διαφυλάξουν την σταθερότητα σε έναν τόσο κεφαλαιώδη τομέα για την ίδια τους την ύπαρξη. Οι πρωτοβουλίες της έτειναν στην διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, με ταυτόχρονη ελαχιστοποίηση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού. Πράγματι, στις σχετικές Ανακοινώσεις της, η Επιτροπή έθετε ρητά ως στόχο την «ελαχιστοποίηση των στρεβλώσεων», θεωρώντας αυτές δεδομένες σε τέτοιες πρωτοφανείς συνθήκες κρίσης. Αυτή η προσέγγιση της Επιτροπής, ακόμη κι αν έχει επικριθεί έντονα, δεν μπορεί παρά να χαρακτηριστεί ως ρεαλιστική και, κατά συνέπεια, να εκτιμηθεί θετικά. Αλήθεια, ποια θα ήταν άραγε η κατάληξη αν η Επιτροπή έμενε αυστηρά προσηλωμένη στο γράμμα του 107 ΣΛΕΕ και δεν ενέκρινε καθεστώτα ενισχύσεων; Η ιστορία, όμως, δεν γράφεται με υποθέσεις και πάντοτε οι επιλογές που μένουν στην σφαίρα της υπόθεσης και δεν τρέπονται σε ιστορία έχουν ακριβώς το πλεονέκτημα ότι, εφόσον δεν δοκιμάστηκαν και δεν γνωρίζουμε τι συνέπειες επέφεραν, είναι και ανεπίδεκτες κριτικής.

²⁰² Όπως σημειώνει και ο Χαρδούβελης, «μια σύγκριση της Ευρωζώνης με τις Η.Π.Α. αναδεικνύει το μέγεθος της σημερινής προσπάθειας στην Ευρωζώνη. Μια ιστορική αναδρομή στις Η.Π.Α. δείχνει ότι εκεί η τραπεζική ενοποίηση, που επήλθε το 1934, έγινε αφότου πρώτα υπήρξε δημοσιονομική ενοποίηση των επιμέρους Πολιτειών. Αντίθετα, στην Ευρώπη σήμερα επιχειρείται η σταδιακή τραπεζική ενοποίηση πριν τη δημοσιονομική ενοποίηση των επιμέρους κρατών μελών». Βλ. Χαρδούβελης, Γ. (2013), *οπ. παρ.*, σελ. 4.

Η Επιτροπή, πέρα από τον συντονισμό των κρατικών παρεμβάσεων προς τα πιστωτικά ιδρύματα, ανέλαβε και έναν ακόμη σημαντικό ρόλο. Πράγματι, όντας αυτόπτης μάρτυρας μιας κατακερματισμένης αντίδρασης των κρατών μελών σε μια πρωτοφανή οικονομική κρίση, διαμόρφωσε σταδιακά ένα πραγματικά ενωσιακό δίκαιο αναφορικά με τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Η εξέλιξη είναι προφανής στην ανάγνωση των Ανακοινώσεων της Επιτροπής από τον Οκτώβριο του 2008 έως τον Αύγουστο του 2013. Ο ενωσιακός νομοθέτης στο διάστημα αυτό υπήρξε ιδιαίτερα παραγωγικός, με την έκδοση πλήθους Οδηγιών και Κανονισμών. Όχι κατάληξη αυτών των πρωτοβουλιών, αλλά απλώς στάδιό τους, αποτελεί και η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση.

Η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση συγκροτείται από τρεις πυλώνες: ενωσιακή εποπτεία, ενωσιακή εξυγίανση και ενωσιακό ταμείο εγγύησης των καταθέσεων, τους οποίους ενσαρκώνουν αντίστοιχα ο EEM, ο EME και το ETEK (EDIS). Η σχετική πρωτοβουλία, θεωρείται από πολλούς μελετητές ως το πιο σημαντικό βήμα περαιτέρω ενοποίησης μετά την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος. Είναι αναμφίβολα ένα πολύ σημαντικό βήμα, δεδομένης και της στενής αλληλεξάρτησης που υφίστατο έως την κρίση ανάμεσα στην κρατική κυριαρχία και το εκάστοτε πολιτικό σύστημα. Πράγματι, οι τράπεζες, σε πολλές περιπτώσεις, έχουν αναδειχθεί σε εργαλεία άσκησης της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής και, συνεπώς, η χειραφέτησή τους από την κηδεμονία των κρατών μελών συνιστά αυτομάτως μία σημαντική κατάκτηση του υπερεθνικού στοιχείου. Είναι και το τραπεζικό σύστημα από εκείνους τους τομείς, τους οποίους τα κυρίαρχα κράτη δεν θα επιθυμούσαν ουδέποτε να εκχωρήσουν στην Ένωση.

Συνεπώς, αρχίζει πλέον με νέα εποχή για τα τραπεζικά ιδρύματα στην Ένωση – ορθότερα, στην Ευρωζώνη -. Μια εποχή που χαρακτηρίζεται από την οικειοθελή παραχώρηση από τα κράτη μέλη προς την Ένωση τμήματος της κρατικής κυριαρχίας των πρώτων, σχετικά με την εποπτεία και την εξυγίανση των τραπεζικών ιδρυμάτων. Τα κράτη μέλη αποδυναμώνονται ακόμη περισσότερο. Ένας συναφής προβληματισμός είναι, κατά πόσον η εκχώρηση όλων αυτών των αρμοδιοτήτων στην Ε.Ε. συμπορεύεται με τη δημοκρατία. Ένας, επίσης, συναφής ζήτημα είναι, κατά πόσον στα τεχνοκρατικά αυτά ζητήματα υπάρχουν περιθώρια λογοδοσίας. Η λογοδοσία στο εκλεγμένο από το λαό αντιπροσωπευτικό όργανο αποτελεί εγγύηση δημοκρατίας. Επίσης, ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων μιας τεχνοκρατικής διοίκησης θωρακίζει τη δημοκρατία. Στην περίπτωση, ωστόσο, της αδυναμίας κατανόησης των σύνθετων αυτών ζητημάτων από το εθνικό σώμα ή τον δικαστή, αναμφίβολα η λύση δεν είναι η απομάκρυνση των τεχνοκρατών, αλλά η εξέλιξη του συστήματος.

Η Τραπεζική Ένωση αποτελεί αναμφισβήτητα ένα σημαντικό βήμα για εκείνο που οι πολιτικοί συνήθως ονομάζουν «περισσότερη Ευρώπη», εννοώντας πιο έντονη ενοποίηση των κρατών μελών σε θέματα που παραμένουν στην κυριαρχία τους. Και στο σημείο αυτό, πάντως, η

κριτική είναι έντονη. Πολλοί σπεύδουν να υπονομεύσουν την προσπάθεια που έχει γίνει. Λησμονούν ότι, ανέκαθεν η εξέλιξη του μορφώματος αυτού υπήρξε σταδιακή. Λησμονούν, επίσης, ότι η προσπάθεια συγκερασμού των συμφερόντων 19 κρατών – για να μιλήσουμε για την Ευρωζώνη – είναι, από μόνη της, μια πρόκληση. Αν, ωστόσο, εξετάσει κανείς τον βαθμό ενοποίησης της Ένωσης πριν και μετά από την παγκόσμια κρίση, θα διαπιστώσει αναμφισβήτητα μια χαώδη πραγματικά απόσταση να έχει διανυθεί στο ενδιάμεσο. Αυτό δεν σημαίνει ότι η Τραπεζική Ένωση είναι πανάκεια και ότι πλέον ο ενωσιακός μηχανισμός μπορεί να εφησυχάζει. Άλλωστε, και οι ίδιες οι εκθέσεις των ενωσιακών οργάνων επισημαίνουν ότι υπάρχει μεγάλη απόσταση ακόμη που πρέπει να διανυθεί. Και τούτο διότι στην σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη οικονομία, όπου μεγάλες δυνάμεις έχουν αναδυθεί τα τελευταία έτη, η διεθνής διάσταση των προβλημάτων δεν είναι εφικτό να αντιμετωπισθεί σε μεμονωμένο επίπεδο.

Όπως, αναφέρθηκε πολλές φορές, η Τραπεζική Ένωση είναι ένα μέσο για την επίτευξη της εμβάθυνσης και της ολοκλήρωσης της ΟΝΕ. Μια νομισματική ένωση χρήζει ενός ενιαίου χρηματοοικονομικού συστήματος. Οι όροι του συστήματος αυτού πρέπει να είναι οι ίδιοι σε όλα τα κράτη μέλη της νομισματικής ένωσης. Η ενοποίηση του χρηματοοικονομικού συστήματος θα επιτευχθεί σταδιακά, κατά το όραμα των θεμελιωτών της Τραπεζικής Ένωσης. Μετά την υλοποίηση των πρώτων βημάτων, με τη σύσταση του EEM και του EME, αλλά και με την εναρμόνιση των νομοθεσιών με τα ενωσιακά κείμενα CRR, CRD IV, BRRD και DGSD (Deposit Guarantee Scheme Directive), εκκρεμεί μόνον η δημιουργία του EDIS για την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης. Μάλιστα, το άρθρο 15 της Συνθήκης του ΕΜΣ, σε συνδυασμό με το Ψήφισμα της 8^{ης} Δεκεμβρίου του 2014 του Διοικητικού Συμβουλίου του ΕΜΣ, με το οποίο εγκρίθηκε το εργαλείο της υπό προϋποθέσεις άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων της ζώνης του Ευρώ, παρέχει μία επιπλέον δυναμική στην Τραπεζική Ένωση. Τα περαιτέρω σημαντικά βήματα ενοποίησης είναι η δρομολόγηση της Ένωσης των Κεφαλαιαγορών με μία ενιαία ευρωπαϊκή αρχή εποπτείας της κεφαλαιαγοράς και με στόχο τον διασυνοριακό κατακερματισμό των κινδύνων και, ακόμη πιο μακροπρόθεσμα, η δημιουργία μιας δημοσιονομικής ένωσης για ολόκληρη τη ζώνη του Ευρώ, η οποία θα έγκειται σε έναν εκτεταμένο εκ των προτέρων συντονισμό των ετήσιων προϋπολογισμών των κρατών μελών της Ευρωζώνης και σε μία ενισχυμένη εποπτεία των οικονομικά ασθενέστερων κρατών μελών, μέσω και της σύστασης ενός συμβουλευτικού Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Βέβαια, όλα τα ανωτέρω δεν είναι προς το παρόν παρά μόνον εξαγγελίες, ενώ ακόμη και όσα από τα αναφερθέντα στάδια έχουν υλοποιηθεί, στην πραγματικότητα δεν έχουν ακόμη δοκιμασθεί στην πράξη. Η αποτελεσματικότητα όλως αυτών των βημάτων και το εάν τελικά θα

συμβάλλουν πράγματι στην περαιτέρω εμβάθυνση και ολοκλήρωση της ONE θα φανεί συν το χρόνο. Σημαντικό, κατά την άποψη του γράφοντος, και αξιέπαινο είναι το γεγονός ότι υπάρχει συγκεκριμένη κατεύθυνση που ακολουθεί η Ένωση στην πορεία της αυτή. Πράγματι, όπως αποτυπώνεται και στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που προσαρτάται στην Πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης των Καταθέσεων, η Ένωση έχει, αφενός, επίγνωση ότι η διαμορφωθείσα Τραπεζική Ένωση έχει αδυναμίες στη δομή της, αφετέρου, βούληση να αναλάβει εξ ολοκλήρου υπό την αρμοδιότητά της τον εν λόγω τομέα περιορίζοντας έτι περαιτέρω τη διακριτική ευχέρεια που ακόμη διατηρούν σε ορισμένα ζητήματα τα κράτη μέλη.

Εν κατακλείδι, η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση ανέδειξε χρόνιες αδυναμίες του ενωσιακού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Ταυτόχρονα, ωστόσο, δημιούργησε και τις κατάλληλες συνθήκες για να επέλθουν σημαντικές τομές στο σύστημα αυτό. Στη δίνη της κρίσης, συντελέστηκε σημαντική πρόοδος στη ρύθμιση και την εποπτεία όχι μόνο του χρηματοπιστωτικού συστήματος, αλλά και αναφορικά με τη διαχείριση των δημοσιονομικών των κρατών μελών. Ορισμένες από τις πρωτοβουλίες αυτές έλαβαν χώρα σε ενωσιακό επίπεδο, ενώ άλλες συντελέστηκαν στο πλαίσιο διακρατικών συμφωνιών των κρατών μελών, διότι μερικά από αυτά – τα οικονομικώς πιο εύρωστα συνήθως – αρνούνται την περαιτέρω εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ένωση, φοβούμενα ότι η διασπορά των κινδύνων μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την μεταφορά στην δική τους επικράτεια των κινδύνων ενός ασθενέστερου κράτους μέλους. Πιεζόμενα, ωστόσο, από τις συνθήκες, υποχρεώθηκαν και αυτά να προβούν σε ορισμένες παραχωρήσεις, ώστε να επιτευχθεί ο αναγκαίος και σύμφυτος με την ίδια την ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης συγκερασμός συμφερόντων. Από την άποψη αυτή, επιβεβαιώνεται ο κανόνας ότι «οι κρίσεις είναι ευκαιρίες για αλλαγές». Στην περίπτωση μας, η αλλαγή είναι η ενίσχυση της ενοποίησης, γεγονός η συνδρομή του οποίου δεν δύναται να αμφισβητηθεί. Άλλωστε, δεν είναι τυχαίο ότι το ίδιο το όραμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης υπήρξε απότοκος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Από την άλλη πλευρά, αναμφίβολα, η περίοδος της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης υπήρξε – και εξακολουθεί να είναι – μία σκληρή δοκιμασία για την αλληλεγγύη και την καλόπιστη συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη, αλλά και για την δημοκρατία στο πλαίσιο της Ένωσης. Πολλές από τις πρακτικές που ακολουθήθηκαν ίσως εξωθούσαν τις έννοιες αυτές στα «άκρα όρια τους».

Είναι άγνωστο αν τελικώς η χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην Ένωση θα επιτευχθεί, όπως και εάν τελικώς με την εφαρμογή του bail – in των τραπεζών, θα ελαχιστοποιηθεί η ανάγκη για κρατική στήριξη αυτών. Ομοίως, είναι άγνωστο, εάν ο EEM και EME θα κατορθώσουν να φέρουν αποτελεσματικά εις πέρας τα καθήκοντά τους, ενώ είναι δεδομένο, αντίθετα, ότι οι πόροι

του Ταμείου Εξυγίανσης και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εγγύησης των Καταθέσεων είναι πενιχροί. Αναμφίβολα, η όλη αρχιτεκτονική της Τραπεζικής Ένωσης διακρίνεται από μία ιδιαίτερα αισιόδοξη προσέγγιση των πραγμάτων. Η πραγματικότητα μπορεί τελικώς να διαψεύσει τις, όντως, υπερβολικές προσδοκίες που συνόδευσαν εξ αρχής το εγχείρημα και να γίνουμε στο μέλλον μάρτυρες και άλλων ανακεφαλαιοποιήσεων πιστωτικών ιδρυμάτων με επιβάρυνση των φορολογουμένων. Ωστόσο, θα ήμασταν άδικοι στην κριτική μας αν δεν αναγνωρίζαμε ότι ο δρόμος που έχει μέχρι τώρα διανυθεί είναι μεγάλος. Η Ένωση ανέκαθεν εξελισσόταν σταδιακά και βαθμιαία. Ίσως, λοιπόν, και εν προκειμένω να υποπέσουμε στο λάθος να κρίνουμε και, μάλιστα, να κατακρίνουμε ένα θεσμό που βρίσκεται ακόμη υπό διαμόρφωση. Τα επόμενα βήματα μένει να φανούν. Εκείνο, πάντως, που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι η Ένωση πρέπει κάποια στιγμή να αποκτήσει σταθερή κατεύθυνση και «ταυτότητα». Οι εξελίξεις στο παγκόσμιο περιβάλλον είναι ραγδαίες και δεν επιτρέπουν πλέον ουδεμία κωλυσιεργία. Το προσφυγικό ζήτημα έχει ήδη χτυπήσει την πόρτα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οικονομική κρίση δείχνει να μην αποτελεί ακόμη παρελθόν, η αστάθεια στην ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου συνιστά διαρκή απειλή για τα σύνορα της Ένωσης, προσφάτως τα τρομοκρατικά χτυπήματα στο Παρίσι και η ψύχρανση των σχέσεων της Ρωσίας με την γειτόνα χώρα μας Τουρκία εξώθησε έτι περαιτέρω την κατάσταση στα άκρα. Ακόμη και εντός της Ένωσης, η Μεγάλη Βρετανία βρίσκεται εν όψει δημοψηφίσματος για την έξοδό της από την Ε.Ε., ενώ την πύλη της εξόδου λίγο έλλειψε να περάσει και η χώρα μας το καλοκαίρι του 2015. Το συμπέρασμα είναι ότι η Ένωση ταλανίζεται από εσωτερικά και εξωτερικά προβλήματα. Βρίσκεται σε ένα πολύ σημαντικό σταυροδρόμι στον ρου της ιστορίας της και πρέπει να λάβει μια σαφή και αμετάκλητη επιλογή αναφορικά με το προς τα πού θα κινηθεί. Οι εξελίξεις είναι ραγδαίες και, αυτή τη φορά, δεν επιτρέπεται να βρεθεί η Ευρώπη εκ νέου απροετοίμαστη. Η Τραπεζική Ένωση είναι μόνον ένα δείγμα για την κατεύθυνση της Ένωσης, το οποίο, ωστόσο, δεν αρκεί. Πρέπει να ακολουθήσουν πολλά, πιο σημαντικά και πιο αποφασιστικά. Μόνον ο χρόνος θα δείξει....

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

✓ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Alexander, K. (2015), “European Banking Union: A legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism”, *European Law Review*, Issue 2, pp. 154-187
- BCBS “Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non liability”, August 2010, available at internet: www.bis.org
- Coffee, J. (2010), “Bail-ins versus bail-outs: Using Contingent Capital to Mitigate Systemic Risk”, The Centre for Law and Economic Studies, Columbia University School of Law, Working paper No. 380, 22 October 2010, available at internet: [http://www3.unisi.it/dbmf/vari%20pdf%20dottorato/Coffee - contingent capital.pdf](http://www3.unisi.it/dbmf/vari%20pdf%20dottorato/Coffee_-_contingent_capital.pdf)
- Carmassi, J. (2015), New rules for bank crisis resolution in the European Union and the United States, Istein Istituto Einaudi Regulatory Brief No 3, February
- Donnelly, S. (2015), “The European Central Bank as a Policy Entrepreneur within the Banking Union”, <http://doc.utwente.nl/97723/>
- Eeckhoul, P. (2014), “The UK and European Economic and monetary union governance”, UCL Policy Briefing October 2014, https://www.ucl.ac.uk/public-policy/public-policy-briefings/EU_economic_and_monetary_governance_FINAL.pdf
- Elliott, D. (2012), “Key issues on European Banking Union Trade-offs and some recommendations”, Global Economy and Development Working Paper 52, <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/11/european-banking-union-elliott>
- Engelen, K. (2014), “Questionable Legality”, The International Economy, http://www.international-economy.com/TIE_Su14_Engelen.pdf
- Geeroms, H., Karbownik, P. (2014), “A Monetary Union Requires a Banking Union”, Bruges European Economic Policy Briefings, 33/2014, <https://ideas.repec.org/p/coe/wpbeep/33.html>
- Gortsos. V. (2014), “*The new EU Directive (2014/49/EU) on deposit guarantee schemes: an element of the European Banking Union*”. Athens: Nomiki Bibliothiki
- Gortsos V. (2015), “*The Single Supervisory Mechanism (SSM) Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*”. Athens: Nomiki Bibliothiki

- Hadjiemmanuil, C. (2015), “Bank Resolution Financing in the Banking Union”, LSE Law, Society and Economy Working Papers 6/2015, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575372
- Hadjiemmanuil, C. (2014), “Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations”, LSE Law Society and Economy Working Papers 21/2013, available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2336872
- Hellwig, M. (2014,), “Yes Virginia, There is a European Banking Union! But It May Not Make Your Wishes Come True”, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods, <http://docplayer.net/148988-Yes-virginia-there-is-a-european-banking-union-but-it-may-not-make-your-wishes-come-true.html>
- Huber, D., Merc, G. (2013), “The Banking Recovery and Resolution Directive and the EU’s Crisis Management Framework: Principles, Interplay with the Comprehensive Assessment and the Consequences for Recapitalizing Credit Institutions in Crisis Situations, Financial Stability Report 28, December, p 75-90.
- Joosen, B. (2014), “Bail in mechanisms in the Bank Recovery and Resolution Directive”, Working Paper, Netherlands Association for Comparative and International Insolvency Law, Annual Conference
- Lastra, R. (2013), “Banking Union and Single Market: Conflict or Companionship?”, available at: http://fordhamilj.org/files/2015/10/Lastra_BankingUnionandSingleMarket.pdf, p. 1210
- Lastra, R., Wood, G. (2010), “The crisis of 2007-2009: nature, causes and reactions, Journal of International Economic Law, vol. 13 No. 3 September. Oxford: Oxford University Press, p. 531-550
- Lastra, R. (2006), “*Legal foundations of international monetary stability*”, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Markovic, F. (2015), “The future of the Banking Union: ECB’s supervisory role challenged at EU’s court”, <http://www.europeanpublicaffairs.eu/the-future-of-the-banking-union-ecbs-supervisory-role-challenged-at-eus-court/>
- Padoa-Schioppa, T. (2004), “*Regulating Finance*”. Oxford: Oxford University Press
- Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Veron, N., Wolff, G.(2012), “What kind of a European Banking Union”, Bruegel Policy Contribution No. 2012/12, <http://bruegel.org/2012/06/what-kind-of-european-banking-union/>

- Roosebeke, B. (2014), “The ESM’s Direct Recapitalization of banks: Looking forward in Backstop Questions”, Cepenut 1/2014
- Stephanou, C. A. and Gortsos, C. (2012), “Containing the Sovereign Crisis: European and Greek Responses”, ECEFIL Working Paper Series No 2012/4, available at internet: http://www.ecefil.eu/UplFiles/wps/WORKING%20PAPER%20SERIES%202012_4.pdf
- ✓ ΕΛΛΗΝΙΚΗ
- Αγγέλου, Γ. (2012), «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Η νέα πρόκληση για τη δημοκρατία στην Ευρώπη», http://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2014/10/2014_Aggelou-Yannis-trapeziki-enosi.pdf
- Αλούπη, Ο. (2015), «*Η Οδηγία 2014/59/ΕΕ για την Εκκαθάριση & Εξυγίανση Πιστωτικών Ιδρυμάτων*». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Γκίκας, Χ. (2013), «Η πορεία προς την τραπεζική ένωση στην Ευρωζώνη», http://www.hardouvelis.gr/FILES/SPEECHES/Hardouvelis_Banking%20Union_June_18_2013.pdf
- Γκόρτσος, Χ. (2015), «Εισαγωγή στο δίκαιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης», http://www.ecefil.eu/UplFiles/monographs/ONE_2013.pdf
- Γκόρτσος, Χ.(2014), «Η πορεία προς την «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»: θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος», <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/21-44%20Gortsos%202014.pdf>
- Γκόρτσος, Χ. (2014), «Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ως εποπτική αρχή στο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα: μια μείζονος σημασίας θεσμική τομή», http://www.hba.gr/7Omilies-parousiaseis/UplFiles/parousiaseis/secgen/EBU_Presentation_EPLO_Nov2014.pdf
- Γκόρτσος, Χ. (2012), «Η πορεία προς μια «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»: οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη διαμόρφωση ενός «ενιαίου εποπτικού μηχανισμού» στον τραπεζικό τομέα, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο 2/2012
- Γκόρτσος, Χ. (2009), «Η αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα σύμφωνα με την «έκθεση de Larosiere», Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο 1/2009, σελ.5-27

- Γκόρτσος, Χ. (2009), «Η πορεία προς την αναπροσαρμογή του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού δικαίου ως συνέπεια της τρέχουσας οικονομικής κρίσης», Ευρ. Πολιτεία 1/2009, σελ. 43-67
- Γκόρτσος, Χ. (2006), «50 Χρόνια Ευρωπαϊκή Κοινότητα: τα στάδια διαμόρφωσης του Ευρωπαϊκού Χρηματοπιστωτικού δικαίου», Ελληνική Ένωση Τραπεζών, http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/deltia/1_2007/8_26.pdf
- «Η τραπεζική ένωση της Ε.Ε.», http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/7/3/4/?lang=gr&all=1&s=1&e=10
- Καρύδης, Γ. (2012), «Ευρωπαϊκό Δίκαιο Συναλλαγών». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κατσίκας, Δ. (2012), «Ανταγωνισμός, σταθερότητα & ρύθμιση στον ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό τομέα», Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής, Κείμενο Πολιτικής Νο 19, <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/03/katsikas-keimeno.pdf>
- Κολλίτζας, Τ., Ψαλιδόπουλος, Μ., Καραμούζης, Ν., Χαρδούβελης, Γ. (2009), «Η κρίση του 2007-2009: τα αίτια, η αντιμετώπιση και οι προοπτικές», Eurobank research Οικονομία και αγορές, IV/8
- Κομίνη, Ε. (2015), «Στήριξη προστασίας καταθετών από τη νέα δέσμη μέτρων. Ενίσχυση χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Προβλέπεται αποσύνδεση τραπεζών και δημοσίου χρέους των χωρών μελών», <http://news247.gr/eidiseis/oikonomia/eyrwpaiiko-susthma-egguhshs-twn-katathesewn-gia-thn-eyrwzwnh-proteine-h-ee.3787299.html>
- Λεκκός, Η., Λεβεντάκης, Α. (2015), «Το μέσο άμεσης ανακεφαλαιοποίησης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας», ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ Οικονομική Ανάλυση και Αγορές, Ιανουάριος 2015, <http://www.piraeusbankgroup.com/el/market-analysis-treasury/advanced-financial-analysis/greek-economic-reports/greek-economic-analysis/2015/the-esm-direct-recapitalisation-instrument>
- Βλ. Παντελής, Α. (2007), «Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου», 2^η έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη
- Ρηγάκου, Σ. (2011), «Κρατικές Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Ρόκας, Ν., Γκόρτσος, Χ. (2012), «Στοιχεία Τραπεζικού Δικαίου». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Ρόκας, Ν. (2008), «Εμπορικές Εταιρείες», έκτη έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

- Τράπεζα της Ελλάδος, «Το χρονικό της μεγάλης κρίσης, Η τράπεζα της Ελλάδος 2008-2013», <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/%CE%A4%CE%BF%20X%CF%81%CE%BF%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20M%CE%B5%CE%B3%CE%AC%CE%BB%CE%B7%CF%82%20K%CF%81%CE%AF%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>
- Χριστιανός, Β., Κουσκουνά, Μ., Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., Περάκης, Μ. (2011), «*Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*». Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Χριστιανός, Β. (2011), «*Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*». Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χριστιανός, Β. (2009), «Κρατικές Ενισχύσεις υπό το φως της οικονομικής κρίσης», *Ευρ. Πολιτεία* 1/2009, σελ. 23-43

ΧΡΗΣΙΜΕΣ ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

- www.hba.gr
- www.wikipedia.org
- www.investopedia.com
- www.ecb.europa.eu
- ec.europa.eu
- www.consillium.europa.eu
- curia.europa.eu
- papers.ssrn.com
- www.europedia.moussis.eu
- www.eliamep.gr
- www.bbc.co.uk
- www.msn.gr