ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 20.10.2009
COM(2009) 561 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

Κοινοτικό πλαίσιο για τη διαχείριση της διασυνοριακής κρίσης στον τραπεζικό τομέα

{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1390}
{SEC(2009) 1407}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

Κοινοτικό πλαίσιο για τη διαχείριση της διασυνοριακής κρίσης στον τραπεζικό τομέα

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η πρόσφατη κρίση απέδειξε την αδυναμία της ΕΕ για αποτελεσματική διαχείριση των κρίσεων όσον αφορά τα διασυνοριακά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Το φθινόπωρο του 2008, τα κράτη μέλη συμφώνησαν να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την αναδιάρθρωση των κεφαλαίων και την παροχή εγγυήσεων στις τράπεζες, ενέργεια άνευ προηγουμένου η οποία συντονίστηκε εκτάκτως σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα μέτρα ήταν αναγκαία λόγω των ειδικών προβλημάτων που αντιμετώπιζε το χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Οι εθνικές προσεγγίσεις διέφεραν αλλά οι αρχές υπό την ευρεία έννοια είτε χρησιμοποίησαν δημόσιο χρήμα για τη διάσωση των τραπεζών είτε απομόνωσαν τα περιουσιακά στοιχεία των τραπεζών εντός της εθνικής επικράτειάς τους και εφάρμοσαν εθνικά μέτρα διευθέτησης στο επίπεδο κάθε οικονομικής οντότητας παρά στο επίπεδο του διασυνοριακού ομίλου. Η ενέργεια αυτή όμως αύξησε τους κινδύνους κλονισμού της εμπιστοσύνης, στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, υψηλού κόστους διάσωσης εις βάρος των φορολογουμένων[1] και ανασφάλειας δικαίου. Τα γεγονότα σχετικά με τα προβλήματα της Fortis, της Lehman και των ισλανδικών τραπεζών κατά την πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση δείχνουν πόσο επιβλαβής είναι η απουσία ενός κατάλληλου πλαισίου αντιμετώπισης των κρίσεων για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα ολόκληρου του τραπεζικού συστήματος της ΕΕ.

Υποστηρίζεται ευρέως η άποψη ότι η ΕΕ χρειάζεται ένα καθεστώς εξυγίανσης το οποίο θα διασφαλίζει ότι όλες οι αρμόδιες αρχές θα συντονίζουν αποτελεσματικά τις δράσεις τους και θα διαθέτουν τα απαραίτητα μέσα ταχείας παρέμβασης, προκειμένου να διαχειρίζονται τα προβλήματα των τραπεζών και να περιορίζουν στο ελάχιστο την ανάγκη προσφυγής των κρατών στη λήψη έκτακτων μέτρων όπως αυτά που χρειάστηκε να ληφθούν κατά την παρούσα κρίση

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τη ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος ρύθμισης και εποπτείας των χρηματοπιστωτικών αγορών για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανέκυψαν κατά την τραπεζική κρίση[2]. Έχουν ήδη ληφθεί μέτρα για την αναβάθμιση της ασφάλειας των καταθέσεων, την ενίσχυση των κεφαλαιουχικών απαιτήσεων και τη μεταρρύθμιση της εποπτικής υποδομής της ΕΕ: μέτρα τα οποία είναι απαραίτητα για τη

---

[1] Τέτοια μέτρα αναδιάρθρωσης των τραπεζών θα εξετάζονται στο πλαίσιο των κανόνων της ΕΕ σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις. Δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ανακοίνωσης και αποτελούν ήδη αντικείμενο κατευθυντήριων γραμμών της Επιτροπής σχετικά με την επανακεφαλαιοποίηση, την αντιμετώπιση των απομειωμένων περιουσιακών στοιχείων και την ενίσχυση διάσωσης και αναδιάρθρωσης των τραπεζών.

[2] Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής στο Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, της 4ης Μαρτίου 2009: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf.

δημιουργία ενός πιο σταθερού πλαισίου προληπτικής εποπτείας και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Εντούτοις οι μέχρι σήμερα μεταρρυθμίσεις πρέπει να συμπληρωθούν από ένα σαφές πλαίσιο το οποίο θα παρέχει τη δυνατότητα στις αρχές να σταθεροποιούν και να ελέγχουν τις συστημικές επιπτώσεις των προβληματικών διασυνοριακών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Η Ευρώπη χρειάζεται ένα ισχυρό ρυθμιστικό πλαίσιο που θα καλύπτει την πρόληψη, την έγκαιρη παρέμβαση, την εξυγίανση των τραπεζών και την εκκαθάριση (βλ. πίνακα παρακάτω)..

- Η έκθεση Larosière αναφέρει ότι «*η έλλειψη σταθερών μέσων διαχείρισης των κρίσεων και εξυγίανσης στην ενιαία αγορά θέτει την Ευρώπη σε μειονεκτική θέση έναντι των Ηνωμένων Πολιτειών και τα θέματα αυτά πρέπει να αντιμετωπιστούν με τη θέσπιση των κατάλληλων μέτρων σε επίπεδο ΕΕ*»[3]. Αυτό το κρίσιμο κενό πρέπει να καλυφθεί τώρα.

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2009 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πρέπει να συνεχιστούν οι εργασίες για τη δημιουργία ενός ευρέος διασυνοριακού πλαισίου πρόληψης και διαχείρισης των χρηματοοικονομικών κρίσεων.

- Στην σύνοδο του Πίτσμπουργκ της 25ης Σεπτεμβρίου οι ηγέτες της G20 δεσμεύτηκαν να ενεργήσουν από κοινού προκειμένου να «*..αναπτύξουν πιο ισχυρά μέσα ώστε να αναγκάσουν τις πολυεθνικές εταιρίες να λογοδοτούν για τους κινδύνους που αναλαμβάνουν*» και ειδικότερα να «*αναπτύξουν μέσα και πλαίσια εξυγίανσης για την αποτελεσματική εξυγίανση χρηματοπιστωτικών ομίλων με στόχο το μετριασμό των επιπτώσεων που προκαλούνται από τα προβλήματα των χρηματοπιστωτικών οργανισμών και τη μείωση του ηθικού κινδύνου στο μέλλον*».

Ένα πλαίσιο εξυγίανσης σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά τις διασυνοριακές τράπεζες είναι επίσης ένα ζωτικό συμπληρωματικό στοιχείο του νέου εποπτικού συστήματος που προτείνει η Επιτροπή[4]. Το νέο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικών Κινδύνων θα δημιουργήσει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης για διαφαινόμενους συστημικούς κινδύνους ενώ η νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών θα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο όσον αφορά τον συντονισμό της εποπτείας και τη διοχέτευση πληροφοριών καθώς και την διασφάλιση της κατάλληλης αντιμετώπισης των προειδοποιήσεων όσον αφορά τους κινδύνους. Αυτές οι νέες ρυθμίσεις δεν μπορούν να πετύχουν τους στόχους τους παρά μόνον εάν οι εθνικές αρχές λάβουν αποτελεσματικά μέτρα σε επίπεδο τραπεζών για την αντιμετώπιση των αδυναμιών και την πρόληψη της διάβρωσης του συστήματος.

2. ΣΤΟΧΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗΣ

2.1 Στόχος

Η Επιτροπή θεωρεί ότι χρειάζονται αλλαγές ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική διαχείριση των κρίσεων και η εξυγίανση ή η ομαλή εκκαθάριση μιας προβληματικής

---

[3] Βλ. έκθεση Larosière σ. 34: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

[4] Βλ. νέες νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με την χρηματοπιστωτική εποπτεία της 23ηςΣεπτεμβρίου 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm#package

διασυνοριακής τράπεζας[5]. Η έμφαση δίνεται στις τράπεζες καταθέσεων, οι οποίες διαδραματίζουν μοναδικό ρόλο ως πάροχοι πιστώσεων, αποδέκτες καταθέσεων και διαμεσολαβητές πληρωμών. Η παρούσα ανακοίνωση εξετάζει μέτρα για την επίτευξη δύο διαφορετικών αλλά αλληλένδετων στόχων.

Ο πρώτος στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι όλες οι εθνικές εποπτικές αρχές θα διαθέτουν επαρκή μέσα για να αντιμετωπίζουν έγκαιρα τα προβλήματα των τραπεζών και να παρεμβαίνουν, ώστε να αποκαθίσταται η εύρυθμη λειτουργία του οργανισμού ή του ομίλου ή να παρεμποδίζουν την περαιτέρω επιδείνωση. Για το σκοπό αυτό απαιτούνται τροποποιήσεις του εποπτικού καθεστώτος όσον αφορά τα κεφάλαια των τραπεζών. Αυτές οι βασικές τροποποιήσεις θα μπορούσαν επίσης να συνοδευτούν από ένα πλαίσιο που θα επέτρεπε τη μεταφορά περιουσιακών στοιχείων μεταξύ των μελών του ομίλου ως μέσο χρηματοπιστωτικής ενίσχυσης ή ενίσχυσης της ρευστότητας πριν φθάσουν σε κρίσιμη κατάσταση τα προβλήματα συγκεκριμένων μελών του ομίλου.

Ο δεύτερος στόχος είναι να αποφεύγονται οι σοβαρές διαταράξεις ζωτικών τραπεζικών υπηρεσιών ή η διάβρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο σύνολό του στις περιπτώσεις κατάρρευσης διασυνοριακών τραπεζών. Προς το σκοπό αυτό θα χρειασθεί ανάπτυξη πλαισίου εξυγίανσης σε επίπεδο ΕΕ καθώς και η λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση των εμποδίων για την αποτελεσματική διασυνοριακή εξυγίανση, που οφείλονται στην διαφορετική προσέγγιση της αφερεγγυότητας ανάλογα με το κράτος και το μέλος του ομίλου, καθώς και ρυθμίσεις για την χρηματοδότηση τέτοιων εξυγιάνσεων, περιλαμβανομένης της κατανομής του τυχόν άμεσου δημοσιονομικού κόστους μεταξύ των κρατών μελών.

2.2 Διάρθρωση

Η ανακοίνωση αφορά τρεις τομείς.

1. **Έγκαιρη παρέμβαση** (τμήμα 3), η οποία καλύπτει τις ενέργειες των εποπτικών αρχών με στόχο την αποκατάσταση της σταθερότητας και της χρηματοπιστωτικής ευρωστίας των οργανισμών, όταν εμφανίζονται προβλήματα, παράλληλα με την μεταφορά περιουσιακών στοιχείων εντός του ομίλου μεταξύ των φερέγγυων μελών του με στόχο την χρηματοπιστωτική ενίσχυση. Οι ενέργειες αυτές θα γίνουν πριν συντρέξουν οι ελάχιστοι όροι εξυγίανσης και πριν ο οργανισμός καταστεί ή είναι πιθανό να καταστεί αφερέγγυος. Η νέα Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών θα μπορούσε να διαδραματίσει τον ρόλο του συντονισμού της έγκαιρης εποπτικής παρέμβασης σε διασυνοριακούς ομίλους.

2. **Εξυγίανση** (τμήμα 4), η οποία καλύπτει μέτρα τα οποία λαμβάνουν οι εθνικές αρχές εξυγίανσης για τη διαχείριση των κρίσεων στους τραπεζικούς οργανισμούς, τον περιορισμό των επιπτώσεών τους στην οικονομική σταθερότητα και, εν ανάγκη, τη διευκόλυνση της ομαλής εκκαθάρισης ολόκληρων οργανισμών ή μερών τους. Τα μέτρα αυτά λαμβάνονται εκτός του πλαισίου της τραπεζικής εποπτείας και μπορούν να ληφθούν από αρχές εκτός των εποπτικών, αν και αυτό σε καμιά περίπτωση δεν αποκλείει τη δυνατότητα παρέμβασης των εποπτικών αρχών.

---

[5] Η παρούσα ανακοίνωση συνοδεύεται από έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής το οποίο περιλαμβάνει περισσότερες πληροφορίες σε σχέση με συγκεκριμένες πτυχές του πιθανού καθεστώτος.

3. **Αφερεγγυότητα** (τμήμα 5), η οποία καλύπτει την αναδιοργάνωση και την εκκαθάριση βάσει του ισχύοντος καθεστώτος αφερεγγυότητας.

Παρόλο ότι τα μέτρα αυτά παρουσιάζονται – για λόγους συζήτησης – ως διαφορετικές έννοιες δεν συνιστούν κατ' ανάγκη χωριστές και διαδοχικές «φάσεις» μιας κρίσης. Στην πράξη ενδέχεται να υπάρξει σημαντική αλληλοεπικάλυψη ανάμεσα στην εξυγίανση και στην αφερεγγυότητα, ειδικότερα, και η έγκαιρη εποπτική παρέμβαση μπορεί γρήγορα να μετατραπεί σε μέτρα εξυγίανσης.

2.3 Αλληλεπίδραση με άλλα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ

Τα μέτρα αυτά αποτελούν ένα σημαντικό μέρος του ευρύτερου συστήματος ρυθμίσεων και πρωτοβουλιών της ΕΕ για να το κάνουν πιο αποτελεσματικό, όπως εξηγείται στο ακόλουθο διάγραμμα

	Going concern supervision/Crisis prevention	⇦ Scope of the Crisis Management Communication ⇨		
		Early intervention	Bank resolution	Insolvency framework
Current situation	Capital Requirements Directive 3 pillar approach (CRD) Colleges National authorities Committee of European Banking Supervisors (CEBS) Stress testing	CRD (Art. 130 + 136) Colleges Emergency Liquidity Assistance by National Central Banks (NCBs) 2008 MoU	2008 MoU – determines who (e.g. finance ministries, NCBs) coordinates actions with other competent authorities (coordination via cross-border stability groups)	Winding up Directive: Winding-up of a cross-border branches takes place under insolvency procedures of country of parent bank. Winding up of cross-border subsidiaries takes place according to procedures where subsidiary is licensed.
Possible changes for consideration	Establish European Systemic Risk Board (ESRB) and European Banking Authority (EBA) Leverage ratio Management of risks (remuneration structures) Quantity and Quality of capital Enhanced capital requirements Supervision of liquidity Preparation of Wind-down plans	European Banking Authority New powers towards bank management Joint assessment framework Restoration plans Asset transferability framework Expanded common tools for supervisors (CEBS) Clarify home/host branch supervision (Art. 33 CRD)	New bank resolution tools New framework for cooperation Broader changes to the legal framework in support of new bank resolution tools Mechanisms to finance cross-border resolutions (including possible role for DGS) Application of wind-down plans	Facilitate integrated winding up of a group: – Coordination framework for insolvency proceedings – Lead insolvency administrator – Integrated resolution by a single authority – Asset transfers under post commencement financing

3. ΈΓΚΑΙΡΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΑΠΟ ΤΙΣ ΕΠΟΠΤΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

3.1 Μέσα έγκαιρης παρέμβασης

Ορισμένα στοιχεία ενός πλαισίου έγκαιρης παρέμβασης των εποπτικών αρχών υπάρχουν ήδη στο ισχύον εποπτικό πλαίσιο για τις τράπεζες στο βαθμό που προβλέπει μια ελάχιστη δέσμη μέτρων τα οποία θα πρέπει να διαθέτουν οι εποπτικές αρχές για την αντιμετώπιση των αδυναμιών των χρηματοπιστωτικών οργανισμών να συμμορφωθούν προς τις διατάξεις της οδηγίας[6]. Μεταξύ των εν λόγω διατάξεων είναι αυτή που υποχρεώνει τα πιστωτικά ιδρύματα να διατηρούν ίδια κεφάλαια πάνω από το ελάχιστο επίπεδο που προβλέπει η οδηγία, να

[6] Άρθρο 136 της οδηγίας 2006/48/ΕΚ σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων (αναδιατύπωση), ΕΕ L 177 της 30.06.2006, σ. 1.

ενισχύουν τις εσωτερικές οργανωτικές και διοικητικές διαδικασίες τους, να εφαρμόζουν ειδική πολιτική προβλέψεων, να θέτουν περιορισμούς ή όρια στις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες και να επιδιώκουν τη μείωση του κινδύνου τον οποίο ενέχουν οι δραστηριότητες, τα προϊόντα και τα συστήματα. Τα μέτρα αυτά αφήνουν τον έλεγχο του οργανισμού στα χέρια της διεύθυνσης και δεν θίγουν τα δικαιώματα των μετόχων ή των πιστωτών. Οι πρόσφατες τροποποιήσεις της οδηγίας περί κεφαλαιακών απαιτήσεων[7] θα υποχρεώνει τις εποπτικές αρχές ενοποίησης να προγραμματίζουν και να συντονίζουν κοινές εκτιμήσεις, έκτακτα μέτρα, σχέδια επείγουσας παρέμβασης και ανακοινώσεις προς το κοινό σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Εξακολουθούν, όμως, να υπάρχουν σημαντικά κενά τα οποία θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με τα ακόλουθα συμπληρωματικά μέτρα:

- εναρμονισμένες αρμοδιότητες για τις εποπτικές αρχές να απαιτούν την προετοιμασία σε συγκεκριμένες περιπτώσεις (π.χ. όταν πρόκειται για σημαντικούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς) «κατάλληλα σχέδια έκτακτης ανάγκης και εξυγίανσης» (μερικές φορές αποκαλούνται και «διατάξεις τελευταίας βούλησης») στα οποία να αναφέρεται λεπτομερώς ο τρόπος ταχείας διάλυσης και εκκαθάρισης του οργανισμού κατά τρόπο ομαλό – προς το παρόν συζητείται η ανάγκη τέτοιων σχεδίων από την G-20,

- προώθηση της ορθής διακυβέρνησης εντός των χρηματοπιστωτικών οργανισμών ώστε να γίνει απλούστερη και ευκολότερη η αντιμετώπιση των μελλοντικών κρίσεων όποτε και αν εμφανισθούν

- αρμοδιότητες – οι οποίες δεν έχουν ανατεθεί προς το παρόν σε όλες τις εθνικές εποπτικές αρχές – να απαιτούν την υποβολή σχεδίου αποκατάστασης ενός ομίλου, την αλλαγή της διεύθυνσης μιας τράπεζας ή τον ορισμό αντιπροσώπου με συγκεκριμένο στόχο την αποκατάσταση της χρηματοοικονομικής κατάστασης του ιδρύματος,

- κοινοί δείκτες ή κατώτατα όρια και μια συμφωνημένη ορολογία μεταξύ των εποπτικών αρχών της ΕΕ, η οποία θα προσδιορίζει με σαφήνεια πότε και πώς θα πρέπει να γίνεται η παρέμβαση σε μια διασυνοριακή τράπεζα,

- αναθεώρηση της εποπτείας των διασυνοριακών υποκαταστημάτων ενόψει των αδυναμιών των ρυθμίσεων συνεργασίας μεταξύ των αρχών της έδρας της εταιρείας και των αρχών της χώρας υποδοχής και των ανησυχιών σχετικά με τις αρμοδιότητες του κράτους υποδοχής να παρεμβαίνει αποτελεσματικά σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Υπάρχουν σαφή δείγματα από το πρόσφατο παρελθόν ότι το εποπτικό πλαίσιο δεν ήταν αρκούντως στιβαρό και ότι δεν ανελήφθησαν πρωτοβουλίες για τον αποτελεσματικό συντονισμό των εποπτικών μέτρων με στόχο την εξυγίανση του διασυνοριακού ομίλου.

Ερωτήσεις[8]

---

[7] Οδηγία 2006/48/ΕΚ σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων. Τροποποιήθηκε πρόσφατα με την πρόταση για την νέα οδηγία σχετικά με τις κεφαλαιακές απαιτήσεις: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0602:EN:NOT

[8] Λεπτομερέστερες ερωτήσεις σχετικά με αυτό και άλλα μέρη της παρούσας ανακοίνωσης περιλαμβάνονται στο συνοδευτικό έγγραφο των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Ποια πρόσθετα μέσα πρέπει να διαθέτουν οι εποπτικές αρχές προκειμένου να αντιμετωπίζουν τα εμφανιζόμενα προβλήματα;

Πώς πρέπει να ενεργοποιείται η εφαρμογή τους;

Πόσο σημαντικά είναι τα σχέδια εκκαθάρισης («διατάξεις τελευταίας βούλησης») ως μέσα διαχείρισης κρίσεων;

3.2 Μεταφορά περιουσιακών στοιχείων εντός του ομίλου

Η μεταφορά περιουσιακών στοιχείων ως μέσο χρηματοπιστωτικής ενίσχυσης εντός του ομίλου θα μπορούσε να βοηθήσει τους ομίλους να αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας και σε ορισμένες περιπτώσεις θα μπορούσε να βοηθήσει στην σταθεροποίηση των μελών του ομίλου σε περιπτώσεις κρίσεων εν εξελίξει.

- Προς το παρόν σε επίπεδο ΕΕ δεν υπάρχει καθεστώς έγκρισης της μεταφοράς περιουσιακών στοιχείων και η νομοθεσία της ΕΕ δεν προβλέπει γενικό πλαίσιο όρων και τρόπων για τις μεταφορές[9]. Κατ' αρχήν, σε όλα τα κράτη μέλη η μεταφορά περιουσιακών στοιχείων πρέπει να γίνεται έναντι ανταλλάγματος, ανεξάρτητα εάν γίνεται μεταξύ συνδεδεμένων εταιριών ή όχι. Εντούτοις, ο τρόπος με τον οποίο διατυπώνεται και εφαρμόζεται αυτή η αρχή διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών.

- Οι μεταφορές περιουσιακών στοιχείων οι οποίες δεν γίνονται σε καθαρά εμπορική βάση ενδέχεται να βλάψουν τους πιστωτές και τους μετόχους μειοψηφίας του εκχωρούντος. Οι μεταφορές αυτές ενδέχεται να αποτελέσουν αντικείμενο αμφισβήτησης εκ μέρους των μετόχων μειοψηφίας ή των πιστωτών και οι διευθυντές ενδέχεται να αποτελέσουν αντικείμενο αστικής ή ποινικής δίωξης[10].

Τα θέματα αυτά ενδέχεται να παρεμποδίσουν ενέργειες που θα μπορούσαν να είναι προς το συμφέρον των ομίλων και ειδικότερα των διασυνοριακών ομίλων. Η καθιέρωση της έννοιας του «συμφέροντος του ομίλου» όσον αφορά τους τραπεζικούς ομίλους θα μπορούσε να ήταν ένας τρόπος ενθάρρυνσης της μεταφοράς και αντιμετώπισης των κινδύνων όσον αφορά την ευθύνη των διευθυντών. Θα μπορούσε ίσως να εξεταστεί η δυνατότητα μεταφοράς περιουσιακών στοιχείων σε περιπτώσεις αλληλεξάρτησης και αμοιβαίου συμφέροντος ομίλων εταιρειών, υπό τον όρο ότι θα εκπληρούντο συγκεκριμένοι όροι. Εντούτοις, η επίπτωση οποιασδήποτε τέτοιας πρότασης στην αρχή της περιορισμένης ευθύνης και της χωριστής νομικής προσωπικότητας των μελών ενός ομίλου πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά. Θα πρέπει επίσης να προβλεφθούν οι κατάλληλες διασφαλίσεις για την παρεμπόδιση πιθανών καταχρήσεων όσον αφορά τη μεταφορά περιουσιακών στοιχείων για εγκληματικούς σκοπούς.

Θα ήταν ίσως σκόπιμο να συμπληρωθεί ένα τέτοιο καθεστώς με τροποποιήσεις του δικαίου περί αφερεγγυότητας ώστε να παρέχονται οι κατάλληλες διασφαλίσεις, όπως είναι η παροχή προτεραιότητας στον εκχωρούντα στην περίπτωση αφερεγγυότητας του εκδοχέα.

---

9 Η αιτιολογική σκέψη 52 της οδηγίας 2006/48/ΕΚ προβλέπει ότι η διαχείριση χρηματοδοτικών ανοιγμάτων πρέπει να γίνεται εντελώς αυτόνομα σύμφωνα με τις αρχές της υγιούς τραπεζικής διαχείρισης χωρίς να λαμβάνεται υπόψη κανένας άλλος παράγοντας.

10 Έκθεση των υπηρεσιών της Επιτροπής της 14ης Νοεμβρίου 2008 σχετικά με την μεταβίβαση των περιουσιακών στοιχείων, βλ.ttp://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf

Είναι εφικτή η ανάπτυξη πλαισίου για τη μεταφορά περιουσιακών στοιχείων; Εάν ναι, ποια είναι τα προβλήματα που πρέπει να επιλυθούν;

Ποιες διασφαλίσεις χρειάζονται για τους μετόχους και τους πιστωτές;

4. ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΤΡΑΠΕΖΩΝ

4.1 Γιατί χρειάζεται δράση σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την εξυγίανση των τραπεζών;

Διαφορές στα εθνικά πλαίσια

Τα υφιστάμενα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ με στόχο την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών είναι παρά πολύ περιορισμένα όσον αφορά τόσο το εύρος όσο και την ουσία τους. Αφορούν μόνο την παρέμβαση των εποπτικών αρχών και την αμοιβαία αναγνώριση των διαδικασιών πτώχευσης όσον αφορά τα διασυνοριακά *υποκαταστήματα* τραπεζών. Η οδηγία 2001/24/ΕΚ για την εξυγίανση και την εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων («η οδηγία σχετικά με την εκκαθάριση») προβλέπει ότι οποιαδήποτε διαδικασία εξυγίανσης ή εκκαθάρισης πιστωτικού οργανισμού με υποκαταστήματα σε ένα άλλο κράτος μέλος κινείται και εκτελείται βάσει ενιαίας διαδικασίας από τις αρμόδιες αρχές και σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο περί αφερεγγυότητας του κράτους μέλους όπου έχει την έδρα του ο οργανισμός. Οι διασυνοριακοί τραπεζικοί όμιλοι, οι οποίοι αποτελούνται από την μητρική εταιρία και τα *υποκαταστήματα* σε άλλα κράτη μέλη, δεν καλύπτονται από αυτή την οδηγία.

Τα υποκαταστήματα είναι η επικρατούσα μορφή των διασυνοριακών τραπεζικών εργασιών στην Ευρώπη, κατέχοντας περιουσιακά στοιχεία ύψους 4 τρισεκατομμυρίων ευρώ περίπου[11]. Για το λόγο αυτό, εξαιτίας της απουσίας μέτρων σε επίπεδο ΕΕ, η διαχείριση των κρίσεων διέπεται σχεδόν εξ ολοκλήρου από τα εθνικά καθεστώτα τα οποία ενδέχεται να διαφέρουν σημαντικά[12]. Για παράδειγμα, σε ορισμένα κράτη μέλη οι σχετικές αρμοδιότητες προβλέπονται από κάποιο καθεστώς εξυγίανσης ή αφερεγγυότητας που αφορά τις τράπεζες, ενώ σε άλλα το μόνο που υπάρχει είναι το γενικό καθεστώς περί αφερεγγυότητας των επιχειρήσεων. Οι αρμοδιότητες για τη διαχείριση διασυνοριακών τραπεζικών κρίσεων ανατίθεται σε ένα φάσμα διάφορων εγχώριων αρχών το οποίο περιλαμβάνει τις τραπεζικές εποπτικές αρχές, τις κεντρικές τράπεζες, τα υπουργεία, τα δικαστήρια ή τους δικαστικούς επιμελητές και σε ορισμένες περιπτώσεις τα καθεστώτα εγγύησης των καταθέσεων. Το εύρος των αρμοδιοτήτων και των όρων που διέπουν τη χρήση τους διαφέρει επίσης ανάλογα με το εθνικό σύστημα.

Η αποτελεσματική διασυνοριακή εξυγίανση γίνεται πιο δύσκολη, εάν διαφέρουν τα μέτρα που προβλέπει το εθνικό δίκαιο ή οι διαδικασίες για ορισμένες εταιρικές πράξεις. Για παράδειγμα, εάν μια εθνική αρχή έχει το δικαίωμα να μεταφέρει περιουσιακά στοιχεία σε έναν αγοραστή με απόφαση της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ κάποια άλλη δεν μπορεί να το κάνει παρά μόνο με δικαστικές διαδικασίες, θα είναι πολύ δύσκολο να υπάρξει ταχεία και

---

11 Περιουσιακά στοιχεία στην κατοχή διασυνοριακών υποκαταστημάτων (2006), Πηγή ΕΚΤ

12 Νόμος DBB «μελέτη σχετικά με τη δυνατότητα μείωσης των εμποδίων όσον αφορά τη μεταφορά περιουσιακών στοιχείων εντός ενός διασυνοριακού τραπεζικού ομίλου κατά τη διάρκεια μιας οικονομικής κρίσης και δημιουργία θεσμικού πλαισίου για την εξυγίανση και την εκκαθάριση τραπεζικών ομίλων», 2008.

συντονισμένη παρέμβαση αυτών των δύο αρχών για την αντιμετώπιση θεμάτων που έχουν σχέση με συνδεδεμένες τράπεζες ή περιουσιακά στοιχεία.

Το στάδιο στο οποίο μπορούν να ληφθούν μέτρα εξυγίανσης μπορεί επίσης να είναι αποφασιστικό. Δεν έχουν όλες οι εθνικές αρχές την αρμοδιότητα να σταθεροποιούν και να αναδιοργανώνουν μια προβληματική τράπεζα πριν από την κίνηση της τυπικής διαδικασίας αφερεγγυότητας (όπως προβλέπεται στο εθνικό δίκαιο) και η έλλειψη εναρμονισμένων ελάχιστων όρων που δίνουν το δικαίωμα άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων ενδέχεται να παρεμποδίσει το συντονισμό των ενεργειών σε σχέση με έναν διασυνοριακό όμιλο. Περί του θέματος αυτού γίνεται λόγος στο σημείο 4.4.

Η διαφορετικότητα δεν αποτελεί κατ' ανάγκη πρόβλημα εάν οι πράξεις μιας τράπεζας που αντιμετωπίζει πρόβλημα ασκούνται εξ ολοκλήρου εντός της εθνικής επικράτειας και τα μέτρα συμμορφούνται προς τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, είναι, όμως, βέβαιο ότι θα παρεμποδίσουν τον αποτελεσματικό συντονισμό των ενεργειών στην περίπτωση τραπεζικών ομίλων που δραστηριοποιούνται σε περισσότερα του ενός κράτη.

Κίνητρα για την απομόνωση των εθνικών περιουσιακών στοιχείων

Στην προσπάθειά τους για την αντιμετώπιση της πρόσφατης κρίσης, οι αρχές των κρατών μελών επεδίωξαν να απομονώσουν τα εθνικά περιουσιακά στοιχεία των διασυνοριακών ομίλων και να εφαρμόσουν εθνικά μέτρα εξυγίανσης στο επίπεδο κάθε μέλους του ομίλου παρά να επιδιώξουν μια λύση για ολόκληρο τον όμιλο. Εντούτοις, η απομόνωση των τοπικών περιουσιακών στοιχείων μπορεί συχνά να παρεμποδίσει παρά να βοηθήσει την επίλυση προβλημάτων ενός διασυνοριακού ομίλου. Σε ορισμένες περιπτώσεις τέτοιες ενέργειες έχουν ως συνέπεια την αύξηση των ζημιών του ομίλου στο σύνολό του.

Τα κίνητρα των κρατών μελών για τον συντονισμό των ενεργειών τους και την αποφυγή της απομόνωσης των εθνικών περιουσιακών στοιχείων κατά τη διάρκεια μιας διασυνοριακής κρίσης περιορίζονται από την ανάγκη τους να προστατεύσουν τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων σε εθνικό επίπεδο (δηλαδή των πιστωτών, των φορολογουμένων και του καθεστώτος εγγύησης των καταθέσεων). Αυτό το βασικό εμπόδιο για την από κοινού εξυγίανση των διασυνοριακών ομίλων οφείλεται εκτός των άλλων στον εδαφικό χαρακτήρα του δικαίου αφερεγγυότητας. Εάν το δίκαιο αφερεγγυότητας είναι εθνικό, οι εγχώριες αρχές έχουν νόμιμο – καθώς και ισχυρό πολιτικό – συμφέρον να απομονώνουν τα εθνικά περιουσιακά στοιχεία των προβληματικών τραπεζών, προκειμένου να προστατεύουν τις εθνικές καταθέσεις και να μεγιστοποιούν τα περιουσιακά στοιχεία που είναι διαθέσιμα στους πιστωτές του εθνικού μέλους του ομίλου.

Εντούτοις, οποιαδήποτε συμφωνία περιορισμού των δικαιωμάτων των κρατών μελών να απομονώνουν τα τοπικά περιουσιακά στοιχεία ενός διασυνοριακού τραπεζικού ομίλου θα εξαρτώνται κατά μεγάλο μέρος από την ύπαρξη κατάλληλων, δίκαιων και νόμιμων ρυθμίσεων[13] μεταξύ των κρατών μελών για την κατανομή οιωνδήποτε επακόλουθων ζημιών που ενδέχεται να υποστεί κάποιος τραπεζικός όμιλος στο σύνολό του – περιλαμβανομένων και των αλλοδαπών υποκαταστημάτων του. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν θα βοηθούσαν απλώς τη διαχείριση των κρίσεων αλλά θα μπορούσαν επίσης να συμβάλλουν στην παρεμπόδιση των

[13] Η χρηματοοικονομική υποστήριξη για τα μέτρα εξυγίανσης εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ και οποιεσδήποτε τέτοιες ρυθμίσεις θα πρέπει συνεπώς να συμμορφούνται με αυτούς τους κανόνες.

κρίσεων ενισχύοντας τα κίνητρα για συνεργασία ανάμεσα στις δημόσιες αρχές. Ειδικότερα,, η εμπιστοσύνη στις ρυθμίσεις συνεργασίας πρέπει να ενισχύεται από τη διαβεβαίωση ότι το κόστος που θα προκύπτει από τη διασυνοριακή εξυγίανση θα μοιραστεί κατά τρόπο δίκαιο ανάμεσα στους ενδιαφερόμενους. Περί του θέματος αυτού γίνεται λόγος στο σημείο 4.8 του παρόντος εγγράφου.

4.2 Οι στόχοι ενός πλαισίου εξυγίανσης των τραπεζών

Οι διάφορες εθνικές προσεγγίσεις όσον αφορά την εξυγίανση των τραπεζών έχουν διαφορετικούς στόχους προς το παρόν. Οι νομοθεσίες που αφορούν την αφερεγγυότητα των επιχειρήσεων έχουν δύο βασικούς στόχους: δίκαιη και προβλέψιμη μεταχείριση των πιστωτών και μεγιστοποίηση των διαθέσιμων περιουσιακών στοιχείων για την ικανοποίηση των απαιτήσεων των πιστωτών. Αντίθετα, σε ένα ειδικό καθεστώς τραπεζικής αφερεγγυότητας ενδέχεται να έχουν προτεραιότητα δημόσιοι στόχοι όπως η οικονομική σταθερότητα, η συνέχιση των υπηρεσιών και η αρτιότητα των συστημάτων πληρωμών. Μια συμφωνία επί κοινών στόχων θα καθορίσει και θα διαμορφώσει τη φύση του νέου πλαισίου της ΕΕ.

Ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για την εξυγίανση των τραπεζών θα πρέπει συνεπώς να βασίζεται σε συμφωνημένους κοινούς στόχους, οι οποίοι θα διασφαλίζουν ότι οι ζημιές θα επιβαρύνουν κυρίως τους μετόχους και τους δευτερεύοντες και ανασφάλιστους πιστωτές παρά τις κυβερνήσεις και τους φορολογούμενους. Αυτό είναι σημαντικό για την αποφυγή του ηθικού κινδύνου που προκύπτει από τις αντιλήψεις ότι οι τράπεζες είναι τόσο μεγάλες και τόσο διασυνδεόμενες ώστε δεν μπορούν να καταρρεύσουν και είναι πιθανό να σωθούν με δημόσια χρηματοδότηση. Ο κυριότερος πολιτικός στόχος είναι να διασφαλιστεί ότι θα πρέπει να είναι πάντοτε πιθανό – από πολιτική και οικονομική άποψη – να αφεθούν οι τράπεζες να πτωχεύσουν ανεξαρτήτως του μεγέθους τους[14]. Αυτός ο βασικός στόχος είναι απίθανο να επιτευχθεί εκτός εάν το πλαίσιο εξυγίανσης διασφαλίσει την προστασία των (ασφαλισμένων) καταθετών και τη συνέχιση των τραπεζικών υπηρεσιών και πληρωμών και γενικά τη διαχείριση των συστημικών επιπτώσεων από την αφερεγγυότητα των τραπεζών ελαχιστοποιώντας τις επιβλαβείς συνέπειες και παρέχοντας τους απαραίτητους νομικούς όρους για μια ομαλή εκκαθάριση[15].

Ποιοι πρέπει να είναι οι βασικοί στόχοι και οι βασικές προτεραιότητες ενός πλαισίου εξυγίανσης των τραπεζών της ΕΕ;

4.3 Ποια μέσα εξυγίανσης είναι αναγκαία;

Οι εθνικές προσεγγίσεις όσον αφορά την εξυγίανση των τραπεζών εμπίπτουν σε δύο μεγάλες κατηγορίες: αυτές των οποίων η δραστηριότητα διέπεται από μια γενική νομοθεσία περί αφερεγγυότητας των εταιριών, περιλαμβανομένης και της δημόσιας διοίκησης, και αυτές που διαθέτουν ένα ειδικό καθεστώς για τις τράπεζες. Και στις δύο περιπτώσεις οι κανόνες

---

14 Βλ. Δήλωση των ηγετών της G20 στο Πίτσμπουργκ, 24-25 Σεπτεμβρίου 2009, http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm

15 Στις 15 Σεπτεμβρίου 2009 το συμβούλιο χρηματοπιστωτικής σταθερότητας εξέδωσε δελτίο τύπου αναγγέλλοντας ότι επεξεργαζόταν ένα πρόγραμμα εργασίας για την αντιμετώπιση των ηθικών κινδύνων και των άλλων προκλήσεων εκ μέρους συστημικά σημαντικών οργανισμών. http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090915.pdf

περιορίζονται στις εθνικές τραπεζικές εργασίες. Δεν ισχύουν εκτός της εθνικής επικράτειας[16]. Τα ειδικά καθεστώτα μπορούν να λάβουν τη μορφή είτε ενός γενικού καθεστώτος αφερεγγυότητας ειδικά προσαρμοσμένο στις ανάγκες των τραπεζών είτε μιας δέσμης ειδικών μέτρων εξυγίανσης ειδικά προσαρμοσμένων για τις αφερέγγυες τράπεζες. Στα ειδικά μέσα εξυγίανσης ενδέχεται να περιλαμβάνονται αρμοδιότητες για τη μεταβίβαση του συνόλου ή μέρους των περιουσιακών στοιχείων και των χρεών μιας αφερέγγυας τράπεζας σε μια άλλη τράπεζα του ιδιωτικού τομέα (υποβοηθούμενη ή μη υποβοηθούμενη συγχώνευση με την παρέμβαση των εθνικών αρχών) ή σε μια «ενδιάμεση τράπεζα»· το δικαίωμα εκκαθάρισης του ισολογισμού του αφερέγγυου οργανισμού με τη μεταφορά μη αποδοτικών δανείων και «τοξικών» ή δύσκολων να εκτιμηθούν περιουσιακών στοιχείων σε ένα χωριστό φορέα διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων (ή «κακή τράπεζα») και τέλος εθνικοποίηση.

Μετά από αυτήν την ευρεία διάκριση εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορές. Ορισμένα εθνικά συστήματα ευνοούν την σταδιακή προσέγγιση ενώ άλλα ευνοούν την ταχεία παρέμβαση σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης. Τα πρώτα έχουν την τάση να εφαρμόζονται σε αρχικό στάδιο και είναι έτσι σχεδιασμένα ώστε να ενθαρρύνονται οι μέτοχοι να συναινούν στα μέτρα αναδιάρθρωσης: το πρώτο βήμα είναι συχνά η αντικατάσταση του διευθυντή με ένα «διαχειριστή» ή έναν «ειδικό διευθυντή» και η υποβολή του σχεδίου αναδιάρθρωσης στους μετόχους για έγκριση και, μόνο σε δεύτερη φάση, επιβάλλονται μέτρα τα οποία θίγουν τα δικαιώματα των μετόχων. Τα δεύτερα, αντιθέτως, επιβάλλουν μέτρα χωρίς την προηγούμενη συναίνεση των μετόχων.

Ένα αποτελεσματικό φάσμα μέτρων πρέπει να παρέχει στις αρχές δυνατότητες, εκτός της δημόσιας χρηματοπιστωτικής στήριξης και της εκκαθάρισης, για την αντιμετώπιση των προβλημάτων των προβληματικών τραπεζών. Το παρόν έγγραφο είναι ανοικτό – και επιζητεί σχετικές απόψεις – όσον αφορά τα πλέον κατάλληλα μέτρα για ένα καθεστώς της ΕΕ, αλλά οι αρχές εξυγίανσης επιβάλλεται να έχουν ένα αρκούντως ευρύ φάσμα κοινών μέτρων τα οποία μπορούν να εφαρμόσουν με ευελιξία και με διακριτική ευχέρεια και να μπορούν να ενεργούν με επαρκή ταχύτητα και να ελέγχουν την υλοποίηση της εξυγίανσης. Ένα πρόσφατο έγγραφο εργασίας του ΔΝΤ[17] προβλέπει ότι τα ακόλουθα μέσα, τα οποία χρησιμοποιούνται σε μια σειρά υφιστάμενων εθνικών καθεστώτων[18], θα πρέπει να εξεταστούν στην περίπτωση οποιασδήποτε αναθεώρησης του καθεστώτος της ΕΕ:

– αρμοδιότητες για τη διευκόλυνση ή την απόκτηση της αφερέγγυας τράπεζας ή των δραστηριοτήτων της από τον ιδιωτικό τομέα,

– αρμοδιότητες μεταφοράς των δραστηριοτήτων αφερέγγυας τράπεζας σε προσωρινή «ενδιάμεση τράπεζα» προκειμένου να συνεχιστεί η λειτουργία της με στόχο την πώληση σε κάποιον αγοραστή του ιδιωτικού τομέα,

---

16 Εντούτοις, τα μέτρα αναδιοργάνωσης ή εξυγίανσης που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/24/ΕΚ ισχύουν για τα *υποκαταστήματα* των πιστωτικών οργανισμών (αλλά όχι για τις θυγατρικές τους) σε άλλα κράτη μέλη.

17 Έγγραφο εργασίας του ΔΝΤ WP/09/200, «Η ανάγκη ειδικών καθεστώτων εξυγίανσης για τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς – η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», των Martin Cihák και Erlend Nier.

18 Σε άλλες χώρες προβλέπονται τέτοιες αρμοδιότητες αλλά κατά τρόπο σιωπηρό. Οι δικαστικές αρχές μπορούν να τις ασκούν στο πλαίσιο διαδικασιών αφερεγγυότητας.

– αρμοδιότητες για την κατανομή των «καθαρών» και των «τοξικών» περιουσιακών στοιχείων ανάμεσα στις «καλές» και τις «κακές» τράπεζες μέσω μερικής μεταφοράς περιουσιακών στοιχείων και υποχρεώσεων.

Στο βαθμό που τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν και κρατική ενίσχυση θα πρέπει να σχεδιαστούν και να εφαρμοστούν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να είναι σύμφωνα με το καθεστώς περί κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ[19].

Άλλα κράτη προβαίνουν σε αναδιοργάνωση των τραπεζών στο πλαίσιο μιας ειδικής διαχείρισης, όπου ο διαχειριστής που ορίζεται από την αρμόδια εθνική αρχή αναλαμβάνει τον έλεγχο της διαχείρισης μιας προβληματικής τράπεζας και εξετάζει τον τρόπο αναδιάρθρωσής της. Αυτό ενδέχεται να είναι και ένα χρήσιμο μέτρο σε ένα καθεστώς της ΕΕ, παρόλο ότι θα είναι διαφορετικοί οι ελάχιστοι όροι και το χρονοδιάγραμμα (βλ. τμήμα 4.4).

Ποια είναι τα βασικά μέσα για ένα καθεστώς εξυγίανσης της ΕΕ;

4.4 Ελάχιστοι όροι και χρονοδιάγραμμα για τη χρήση των μέσων

Σαφείς «ελάχιστοι όροι» οι οποίοι θα πρέπει να πληρούνται πριν από την άσκηση των δικαιωμάτων παρέμβασης αποτελούν βασικό στοιχείο του καθεστώτος εξυγίανσης της ΕΕ. Διευκολύνουν το συντονισμό των ενεργειών από τις εθνικές αρχές, μειώνουν τους κινδύνους και παρέχουν ασφάλεια δικαίου στους μετόχους και στους πιστωτές όσον αφορά τις συνθήκες υπό τις οποίες μπορούν να ληφθούν μέτρα. Οποιαδήποτε παρέμβαση η οποία θίγει τα συμφέροντα και τα δικαιώματα των μετόχων και των πιστωτών πρέπει να είναι ανάλογη προς τη σοβαρότητα των προβλημάτων του οργανισμού και να γίνεται για λόγους προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.

Για λόγους διασφάλισης του δημόσιου συμφέροντος, θα πρέπει να υπάρχει δυνατότητα παρέμβασης πριν καταστεί αφερέγγυα η τράπεζα: δηλαδή πριν η τράπεζα φθάσει στο σημείο που δικαιολογεί την κίνηση της διαδικασίας αφερεγγυότητας. Εάν οι αρχές δεν μπορούν να παρέμβουν αποφασιστικά για την προστασία του δημόσιου συμφέροντος πριν η τράπεζα καταστεί αφερέγγυα, θα περιοριστούν οι δυνατότητες σταθεροποίησης και εξυγίανσης ή θα αυξηθεί το ποσό του δημόσιου χρήματος που θα πρέπει να διατεθεί προς το σκοπό αυτό. Οι ελάχιστοι όροι ενός καθεστώτος της ΕΕ πρέπει κατά συνέπεια να επιτρέπουν την παρέμβαση στο κατάλληλο στάδιο ενώ παράλληλα θα πρέπει να είναι επαρκώς αυστηροί, ώστε να διασφαλίζουν ότι η παρέμβαση η οποία θίγει τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων είναι δικαιολογημένη. Ο στόχος αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω μιας δέσμης ελάχιστων ρυθμίσεων, που θα εθεωρείτο ότι παραβιάζονται όταν οι εποπτικές αρχές κρίνουν ότι κάποιος οργανισμός δεν πληροί τους βασικούς τους όρους, με παράλληλη προστασία του δημόσιου συμφέροντος, που συνίσταται π.χ. στην χρηματοπιστωτική σταθερότητα και στη συνέχιση των τραπεζικών υπηρεσιών.

Ποια είναι τα κατάλληλα κατώτατα όρια για τη χρησιμοποίηση των μέσων εξυγίανσης;

[19] Όσον αφορά την παρούσα κρίση η Επιτροπή έχει εγκρίνει μια σειρά από κατευθυντήριες γραμμές για την αντιμετώπισή της.

4.5 Εύρος του πλαισίου εξυγίανσης των τραπεζών

Ένα νέο πλαίσιο θα πρέπει να ισχύει για όλους τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς που αποτελούν μέλη ενός διασυνοριακού ομίλου. Ο όμιλος αυτός θα πρέπει να περιλαμβάνει διασυνοριακά υποκαταστήματα επειδή η πείρα έχει δείξει ότι οι τράπεζες που δραστηριοποιούνται μέσω διασυνοριακών υποκαταστημάτων μπορούν επίσης να αποτελέσουν πραγματικό κίνδυνο για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα στα κράτη μέλη όπου τα υποκαταστήματα διαθέτουν σημαντικά ποσά καταθέσεων[20]. Επιπλέον, καθώς οι τραπεζικοί όμιλοι συχνά περιλαμβάνουν μέλη τα οποία ασκούν επενδυτικές δραστηριότητες και παρέχουν άλλες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και η πτώχευσή τους μπορεί να δημιουργήσει κινδύνους για το χρηματοπιστωτικό, κρίνεται σκόπιμη η επέκταση ενός εναρμονισμένου πλαισίου εξυγίανσης της ΕΕ προς τις επενδυτικές εταιρίες και πιθανόν προς τους ασφαλιστές[21]. Η εκκαθάριση της Lehman Brothers και η αναταραχή που προκάλεσε στην αγορά[22], όπως η αβεβαιότητα σχετικά με την τοποθεσία και το καθεστώς των περιουσιακών στοιχείων των πελατών καθώς και σχετικά με τις συμβατικές θέσεις των αντισυμβαλλομένων της Lehman και την κατάσταση των εκκρεμών τους υποθέσεων απέδειξε με σαφήνεια ότι χρειάζονται επίσης μέτρα με στόχο την διαχείριση των χρεοκοπημένων επενδυτικών εταιριών.

Εντούτοις, τα μέτρα εξυγίανσης που είναι κατάλληλα για τράπεζες καταθέσεων ενδέχεται να μην είναι κατάλληλα για άλλα είδη χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Για παράδειγμα, το δικαίωμα μεταφοράς στοιχείων ενεργητικού και παθητικού σε μια «ενδιάμεση τράπεζα» ενδέχεται να είναι κατάλληλο για τις τράπεζες καταθέσεων λόγω της φύσης των δραστηριοτήτων τους και των στόχων της εξυγίανσης αλλά λιγότερο κατάλληλα για τις επενδυτικές τράπεζες, όπου ο βασικός στόχος ενός καθεστώτος εξυγίανσης ενδέχεται να είναι η αντιμετώπιση των προβλημάτων και των αβεβαιοτήτων όσον αφορά την αγοραπωλησία, την εκκαθάριση και τον διακανονισμό, την ασφάλεια και την φύλαξη των περιουσιακών στοιχείων των πελατών.

Ποιο θα έπρεπε να είναι το εύρος ενός πλαισίου εξυγίανσης της ΕΕ; Θα έπρεπε μόνο να επικεντρώνεται στις τράπεζες καταθέσεων (σε αντίθεση προς οποιοδήποτε άλλο ρυθμιζόμενο χρηματοπιστωτικό οργανισμό);

Εάν ναι, θα πρέπει να εφαρμόζεται μόνο στους διασυνοριακούς τραπεζικούς ομίλους ή θα πρέπει να περιλαμβάνει και τα μέλη των ομίλων αυτών τα οποία δραστηριοποιούνται διασυνοριακά μέσω των υποκαταστημάτων τους;

---

20 Όπως ήταν η περίπτωση της τραπεζικής κρίσης στην Ισλανδία.

21 Οι επενδυτικές εταιρίες δεν καλύπτονται ούτε από την οδηγία περί εξυγίανσης και εκκαθάρισης ούτε από τους κανονισμούς αφερεγγυότητας της ΕΚ. Αντίθετα οι ασφαλιστές καλύπτονται από την οδηγία 2001/17/ΕΚ για την εξυγίανση και την εκκαθάριση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, η οποία προβλέπει την αμοιβαία αναγνώριση και τον συντονισμό των διαδικασιών περί αφερεγγυότητας του κράτους της έδρας σε σχέση με τα υποκαταστήματα του ασφαλιστή σε άλλα κράτη μέλη.

22 Για παράδειγμα, η αβεβαιότητα σχετικά με το μέγεθος των ανοιγμάτων των άλλων χρηματοπιστωτικών οργανισμών προς τη Lehman είχε ως αποτέλεσμα την απότομη πτώση των τιμών των μετοχών παγκοσμίως στον τραπεζικό τομέα, ενώ οι μαζικές αποσύρσεις καταθέσεων από αμοιβαία κεφάλαια διαχείρισης διαθεσίμων στις ΗΠΑ που πιστεύεται ότι είχαν επενδύσει σε αξιόγραφα της Lehman είχαν ως αποτέλεσμα την γρήγορη ρευστοποίηση όλων των αμερικανικών αξιόγραφων των χαρτοφυλακίων τους.

4.6 Τα δικαιώματα των μετόχων στις διαδικασίες εξυγίανσης των τραπεζών

Μέτοχοι

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χρηστή διοίκηση των επιχειρήσεων και για την ελεύθερη διακίνηση των κεφαλαίων είναι η ύπαρξη ενός στιβαρού πλαισίου σχετικά με τα δικαιώματα των μετόχων. Αυτό αφορά κυρίως τις τράπεζες οι οποίες είναι εισηγμένες στο χρηματιστήριο και οι μετοχές τους αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών στις χρηματαγορές. Θα πρέπει να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα στην προστασία των νόμιμων συμφερόντων των μετόχων και στην δυνατότητα των αρχών εξυγίανσης να παρεμβαίνουν γρήγορα και αποφασιστικά προκειμένου να αναδιαρθρώνουν τους προβληματικούς τραπεζικούς οργανισμούς ή ομίλους με στόχο την ελαχιστοποίηση των βλαβερών συνεπειών και την διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος στα εμπλεκόμενα κράτη μέλη.

Το δίκαιο της ΕΕ περιλαμβάνει μια σειρά από υποχρεωτικές διατάξεις οι οποίες παρέχουν δικαιώματα στους μετόχους. Πρόκειται για τα δικαιώματα προτίμησης και τις διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες οποιαδήποτε αύξηση ή μείωση του καλυφθέντος μετοχικού κεφαλαίου εγκρίνεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων. Οι μέτοχοι έχουν ισοδύναμα ελάχιστα δικαιώματα εντός της ΕΕ όσο η εταιρία βρίσκεται σε λειτουργία. Τα δικαιώματα των μετόχων που προβλέπονται από το δίκαιο της ΕΕ δεν θα έθεταν κανονικά κανένα εμπόδιο στα μέτρα αναδιοργάνωσης που θα λαμβάνονταν στα πλαίσια μιας κανονικής διαδικασίας αφερεγγυότητας. Ούτε θα αποτελούσαν κατ' ανάγκη πρόβλημα τα δικαιώματα αυτά στο πλαίσιο μιας διαδικασίας εξυγίανσης κάποιας τράπεζας η οποία χρησιμοποιεί μια σταδιακή προσέγγιση, ώστε να πετύχει τη συναίνεση των μετόχων για τα μέτρα αναδιάρθρωσης ή υπάρχει επαρκής χρόνος για τη συμμόρφωση προς αυτές τις διατάξεις. Πρόβλημα υπάρχει όταν η αναδιοργάνωση γίνεται στο πλαίσιό μιας διαδικασίας εξυγίανσης μιας τράπεζας με στόχο την επιβολή μέτρων χωρίς την προηγούμενη συναίνεση των μετόχων. Στην περίπτωση αυτή η υποχρεωτική φύση των δικαιωμάτων που προβλέπονται από τις οδηγίες σχετικά με το δίκαιο των εταιριών της ΕΕ ενδέχεται να υποσκάψει τις προσπάθειες των αρχών για γρήγορη επίλυση μιας τραπεζικής κρίσης. Για το λόγο αυτό θα χρειαστεί να προσαρμοστούν οι εν λόγω οδηγίες. Οι προσαρμογές αυτές θα πρέπει να γίνουν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εγγυώνται τη δυνατότητα των εθνικών αρχών να παρεμβαίνουν γρήγορα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, δηλαδή παράγοντες ενεργοποίησης ή όρους, χωρίς να χρειάζεται να ζητήσουν την έγκριση των μετόχων, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχιση βασικών υπηρεσιών που παρέσχε η τράπεζα και να ελαχιστοποιηθεί η συστημική επίπτωση της πτώχευσής της – π.χ. μέσω της προσπάθειας εξαγοράς της από τον ιδιωτικό τομέα.

Ομοίως, οποιαδήποτε μεταφορά ιδιοκτησίας ή περιουσιακών στοιχείων κάποιας προβληματικής τράπεζας χωρίς την προηγούμενη έγκριση των μετόχων δεν πρέπει να θίγει τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα των μετόχων που προβλέπονται από την ευρωπαϊκή σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στις περιπτώσεις που θίγονται δικαιώματα τα οποία προβλέπονται από το δίκαιο της ΕΕ θα πρέπει επίσης να εξετάζεται η δυνατότητα δημιουργίας των κατάλληλων μηχανισμών αποκατάστασης και αντιστάθμισης.

Οι μέτοχοι δεν επιτρέπεται να χάσουν τις μετοχές τους ή να μειωθεί η αξία τους, εκτός εάν η παρέμβαση επιβάλλεται για λόγους δημόσιου συμφέροντος υπό τους όρους που προβλέπει το εθνικό και το διεθνές δίκαιο. Η αβεβαιότητα ως προς το εάν οι όροι παρέμβασης προστατεύουν τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και τα βασικά δικαιώματα των μετόχων ενδέχεται να δημιουργήσει τον κίνδυνο αμφισβήτησης των μέτρων εξυγίανσης, σε οποιαδήποτε περίπτωση, ενώπιον των εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων.

Πιστωτές και αντισυμβαλλόμενοι

Τα μέσα εξυγίανσης των τραπεζών που συνίστανται στην μεταφορά περιουσιακών στοιχείων ενδέχεται να θίγουν τα δικαιώματα των πιστωτών και των αντισυμβαλλομένων και οποιοδήποτε πλαίσιο εξυγίανσης της ΕΕ θα έπρεπε να προβλέπει τις κατάλληλες εγγυήσεις για την προστασία αυτών των συμφερόντων. Οι εγγυήσεις για τους πιστωτές π.χ. θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν μηχανισμούς αντιστάθμισης, ώστε να διασφαλίζεται ότι κανένας πιστωτής δεν θα βρεθεί σε χειρότερη κατάσταση απ' ό,τι εάν η υπό εξυγίανση τράπεζα εκκαθαριζόταν βάσει του ισχύοντος δικαίου περί αφερεγγυότητας. Οι εγγυήσεις για τους αντισυμβαλλόμενους θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν περιορισμούς για την πρόληψη της διακοπής των συμφωνιών που αφορούν την αντιστάθμιση και τη δικτύωση, την ασφάλεια και τους μηχανισμούς δομημένης χρηματοδότησης.

Είναι αναγκαία η παρέκκλιση από ορισμένες διατάξεις των οδηγιών της ΕΕ και, εάν ναι, ποιοι όροι ή παράγοντες ενεργοποίησης πρέπει να ισχύουν για τέτοιες παρεκκλίσεις; Ποιες θα ήταν οι κατάλληλες διασφαλίσεις ή οι κατάλληλοι μηχανισμοί ελέγχου και αντιστάθμισης για τους μετόχους, τους πιστωτές και τους αντισυμβαλλόμενους;

4.7 Εφαρμογή μέτρων εξυγίανσης σε τραπεζικό όμιλο

Η παρούσα ανακοίνωση εστιάζεται κυρίως στις διασυνοριακές τράπεζες. Εάν ένα μέλος του ομίλου ασκεί τις διασυνοριακές του δραστηριότητες μέσω υποκαταστημάτων, πρέπει να ισχύουν οι αρχές που προβλέπει η οδηγία για την εκκαθάριση ('CIWUD') προκειμένου να επεκτείνονται τα μέτρα που λαμβάνονται στο κράτος έδρας της τράπεζας προς τα υποκαταστήματά της σε άλλα κράτη μέλη. Προς το σκοπό αυτό ενδέχεται να χρειαστεί αλλαγή της νομοθεσίας, επειδή δεν είναι σαφές ότι τα μέτρα εξυγίανσης των τραπεζών της ΕΕ θα εμπίπτουν κατ' ανάγκη στο πεδίο εφαρμογής της CIWUD.

Εντούτοις, η εφαρμογή μέτρων εξυγίανσης σε συνδεδεμένα μέλη ενός τραπεζικού ομίλου είναι ακόμη πιο περίπλοκη. Γενικά, εάν η ΕΕ κινηθεί προς την κατεύθυνση της διαχείρισης υπερεθνικών κρίσεων και εγκαταλειφθεί η πρακτική της απομόνωσης των περιουσιακών στοιχείων, δύο είναι οι προσεγγίσεις που θα μπορούσαν να επιδιωχθούν. Η πρώτη συνίσταται στην ανάπτυξη ενός πλαισίου για τον συντονισμό των μέτρων που θα συνέχιζαν να εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο. Η δεύτερη συνίσταται στην περαιτέρω ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς και προβλέπει την ενιαία εξυγίανση τραπεζικών ομίλων που υπάγονται σε διαφορετικές έννομες τάξεις από μια και μόνο αρχή εξυγίανσης.

Μια λύση που η Επιτροπή κρίνει ότι αξίζει να διερευνηθεί θα ήταν να εξετασθεί κατά πόσο είναι εφικτό να ορίζεται μόνο μία αρχή ως υπεύθυνη για την εξυγίανση ενός διασυνοριακού ομίλου – βάσει συγκεκριμένων κανόνων – ώστε να αναλαμβάνει ηγετικό ρόλο στην διαδικασία της εξυγίανσης.

Εάν κριθεί ότι είναι ανέφικτη η λύση μιας ευρωπαϊκής αρχής εξυγίανσης, θα πρέπει τουλάχιστον να είναι συντονισμένα τα εθνικά μέτρα εξυγίανσης των διασυνοριακών ομίλων.

Μια διασυνοριακή προσπάθεια εξυγίανσης με βάση τον συντονισμό των εθνικών μέτρων θα συνιστούσε ενίσχυση και όχι ριζική τροποποίηση των ισχυουσών ρυθμίσεων. Το μνημόνιο

συμφωνίας[23], που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2008, ίσχυε κατά τη διάρκεια της κρίσης αλλά δεν κατάφερε να αποτελέσει επαρκή ή χρήσιμη βάση συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Η ομαλή εξυγίανση μιας προβληματικής διασυνοριακής τράπεζας έχει πολύ περισσότερες πιθανότητες να πραγματοποιηθεί, εάν υπάρχει κάποιο δεσμευτικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ για την ενίσχυση των ρυθμίσεων συνεργασίας κατά τη διάρκεια μιας κρίσης. Οι ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση μιας διασυνοριακής εξυγίανσης αυτού του είδους που αποτελούν αντικείμενο του τμήματος 4.8 παρακάτω μπορούν επίσης να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του συντονισμού παρέχοντας τα σωστά κίνητρα.

Εντούτοις, βάσει ενός πλαισίου συνεργασίας και συντονισμού, η εξυγίανση ενός τραπεζικού ομίλου θα πραγματοποιηθεί κατ' ανάγκη σε επίπεδο κάθε μέλους χωριστά σύμφωνα με το ισχύον εθνικό καθεστώς. Αυτές οι χωριστές εξυγιάνσεις των επιμέρους μελών, ακόμη και αν είναι συντονισμένες, δεν θα αποφέρουν κατ' ανάγκη τα καλύτερα αποτελέσματα. Η προσέγγιση αυτή εξάλλου δεν αντανακλά την εμπορική πραγματικότητα του ενοποιημένου τραπεζικού τομέα της ΕΕ που έχει αναπτυχθεί εντός του πλαισίου της ενιαίας αγοράς. Οι τραπεζικοί όμιλοι αλληλεξαρτώνται όλο και περισσότερο τόσο από λειτουργική όσο και από εμπορική άποψη, συχνά μάλιστα προβαίνουν σε κεντρική διαχείριση των ρευστών τους διαθεσίμων κατά τρόπο που συνεπάγεται την ανάμιξη των περιουσιακών στοιχείων και είναι οργανωμένοι και λειτουργούν κατά τρόπο ο οποίος αντικατοπτρίζει επιχειρηματικές δραστηριότητες παρά νομική διάρθρωση.

Τα θέματα αυτά θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν καλύτερα μέσω ενός ενιαίου πλαισίου εξυγίανσης, με τον ορισμό ενδεχομένως μιας ηγετικής αρχής (βάσει σαφών εκ των προτέρων κανόνων), που θα συντόνιζε τις εργασίες εξυγίανσης του συγκεκριμένου ομίλου. Η αρχή αυτή, σε συνεργασία με τις εμπλεκόμενες εθνικές αρχές, θα εφάρμοζε τα μέτρα εξυγίανσης της ΕΕ σε κάθε εθνική επικράτεια. Η προσέγγιση αυτή είναι προφανώς φιλόδοξη και δεν έχει πιθανότητες να είναι αποτελεσματική ή εφικτή εκτός εάν υπάρξει πιο ενιαία αντιμετώπιση των αφερέγγυων τραπεζικών ομίλων. Το θέμα αυτό αποτελεί αντικείμενο του σημείου 5 παρακάτω.

Πώς μπορεί να βελτιωθεί η συνεργασία και η επικοινωνία μεταξύ των αρμόδιων αρχών και διοικήσεων για την εξυγίανση και την αφερεγγυότητα των διασυνοριακών τραπεζικών ομίλων;

Είναι επιθυμητή και εφικτή η συντονισμένη εξυγίανση τραπεζικών ομίλων μέσω μιας Ευρωπαϊκής Αρχής Εξυγίανσης;

Εάν κριθεί ότι είναι ανέφικτη αυτή η λύση, ποια ελάχιστα εθνικά μέτρα εξυγίανσης των διασυνοριακών ομίλων είναι αναγκαία;

4.8 Χρηματοδότηση της διασυνοριακής εξυγίανσης

Χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό τομέα

[23] Μνημόνιο συμφωνίας σχετικά με τη συνεργασία ανάμεσα στις αρχές χρηματοπιστωτικής εποπτείας, στις κεντρικές τράπεζες και στα υπουργεία οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την διασυνοριακή σταθερότητα (1 Ιουνίου 2008).

Οι ρυθμίσεις σχετικά με τη χρηματοδότηση είναι βασικές για οποιοδήποτε καθεστώς διασυνοριακής εξυγίανσης. Μια βασική αρχή είναι ότι χρειάζονται ρυθμίσεις σχετικά με την ιδιωτική χρηματοδότηση ή για λύσεις μέσω του ιδιωτικού τομέα, ώστε το κόστος από την πτώχευση των τραπεζών να μην επιβαρύνει τους φορολογούμενους (βλέπε τμήμα 4.2). Επιπλέον, στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς η έλλειψη τέτοιων ρυθμίσεων της ΕΕ περιορίζει το φάσμα των μέσων εξυγίανσης που θα χρησιμοποιήσουν οι αρχές για τις διασυνοριακές περιπτώσεις. Αυτό ενδέχεται να παρεμποδίσει τις αρχές να επιδιώξουν την πλέον αποτελεσματική λύση και θα προκαλέσει αύξηση του συνολικού κόστους που θα επιβαρύνει καθένα από τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη. Παρόλο ότι είναι γενικά επιθυμητή η διασφάλιση της ανάμιξης του ιδιωτικού τομέα στην εξυγίανση των τραπεζών, οι δυνατότητες εξεύρεσης λύσεων στον ιδιωτικό τομέα μειώνονται γρήγορα καθώς βαθαίνει η κρίση.

Θα ήταν χρήσιμο να εξετασθεί η δυνατότητα καθιέρωσης εκ των προτέρων μηχανισμών που θα μπορούσαν να διασφαλίσουν ότι θα είναι διαθέσιμα κεφάλαια του ιδιωτικού τομέα σε περιόδους κρίσεων. Τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων θα μπορούσαν επίσης να περιλαμβάνουν τη δυνατότητα χρηματοδότησης των μέτρων εξυγίανσης. Αυτό θα είχε το πλεονέκτημα ότι ο τραπεζικός τομέας θα μπορούσε να συμβάλει άμεσα στη διασφάλιση της σταθερότητάς του. Αυτό όμως δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει την αποζημίωση των μικροκαταθετών σε περίπτωση πτώχευσης. Κατά τον έλεγχο της λειτουργίας των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων που προβλέπεται για τις αρχές του 2010 η Επιτροπή θα εξετάσει την δυνατότητα χρησιμοποίησης των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων σε περιόδους κρίσεων. Εναλλακτικά, ακολουθώντας το παράδειγμα ορισμένων κρατών, η Επιτροπή θα μπορούσε να εξετάσει την δυνατότητα δημιουργίας ενός ταμείου εξυγίανσης το οποίο θα χρηματοδοτείται από εισφορές των τραπεζών που θα είναι ανάλογες προς το μέγεθος ή την δραστηριότητά τους…

Επιπλέον, θα μπορούσε να διερευνηθεί η δυνατότητα ενός πλαισίου που θα διευκόλυνε τη χρηματοδότηση εντός του ομίλου μετά την έναρξη μιας διαδικασίας αφερεγγυότητας. Στο πλαίσιο των εργασιών της σχετικά με την αντιμετώπιση των αφερέγγυων ομίλων επιχειρήσεων η UNCITRAL[24] εξετάζει τρόπους διευκόλυνσης της συνεχούς λειτουργίας των επιχειρήσεων υπό αναδιοργάνωση ή εκκαθάριση εξασφαλίζοντας τη συνεχή πρόσβαση στη χρηματοδότηση.

Τέλος, οποιοσδήποτε κίνδυνος ότι τα μέτρα εξυγίανσης ενδέχεται να εξουδετερωθούν στη συνέχεια μέσω της νομικής αμφισβήτησης ενδέχεται να περιορίσουν σημαντικά την βούληση των τραπεζών του ιδιωτικού τομέα να επενδύσουν στην αγορά περιουσιακών στοιχείων ή να εξαγοράσουν μέρος ή το σύνολο κάποιας προβληματικής τράπεζας. Ένα καθεστώς που παρέχει ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τα ληφθέντα μέτρα είναι κατά συνέπεια πιθανό να διευκολύνει την εξεύρεση λύσεων μέσω του ιδιωτικού τομέα.

Κατανομή των βαρών

Όπως έχει δείξει με σαφήνεια η πρόσφατη εμπειρία δεν μπορούν πάντοτε να εξευρεθούν λύσεις στον ιδιωτικό τομέα. Χρειάζονται συνεπώς εντατικές προσπάθειες για την ανάπτυξη αρχών σχετικά με τον τρόπο κατανομής των οικονομικών επιβαρύνσεων μεταξύ των κρατών

[24] Ομάδα εργασίας V της UNCITRAL – Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπορικό Δίκαιο.

μελών στις περιπτώσεις που θα εφαρμόζονται μέτρα εξυγίανσης κάποιου διασυνοριακού τραπεζικού ομίλου. Χρειάζονται επειγόντως γρήγορες ενέργειες για τον καθορισμό σαφών υποχρεώσεων μεταξύ των κρατών μελών με στόχο την δίκαιη κατανομή του δημοσιονομικού κόστους οποιασδήποτε τέτοιας εξυγίανσης[25]. Δεν μπορεί να υποτιμηθεί η σημασία της επίτευξης συγκεκριμένης προόδου ως προς το θέμα αυτό. Θα ήταν επιθυμητό στο παρόν στάδιο να επιδιωχθεί εκ των προτέρων ο ακριβής καθορισμός ενός τρόπου κατανομής του κόστους των δημόσιων διασυνοριακών πράξεων διάσωσης. Εντούτοις, τα κράτη μέλη θα πρέπει να γνωρίζουν κατά πόσο θα υποχρεωθούν να συνεισφέρουν, πώς θα γίνει η κατανομή αυτών των επιβαρύνσεων, ποιος θα είναι αρμόδιος για την έναρξη των συζητήσεων σχετικά με την κατανομή των επιβαρύνσεων και ποιος θα συντονίζει αυτές τις συζητήσεις[26]. Επιπλέον, θα εξεταστεί και το ενδεχόμενο αμοιβαίων δικαιωμάτων – όσον αφορά την πρόσβαση σε δεδομένα κλπ – για όσα κράτη μέλη αναλάβουν την υποχρέωση κατανομής των επιβαρύνσεων. Μια εκ των προτέρων συμφωνία η οποία θα καθορίζει τις αρχές δίκαιης κατανομής των επιβαρύνσεων αποτελεί απαραίτητο «δίκτυ ασφαλείας», το οποίο θα εγγυάται ότι οι εμπλεκόμενες αρχές θα έχουν τα απαραίτητα κίνητρα να συνεργαστούν εντός του πλαισίου πρόληψης και επίλυσης των κρίσεων. Εάν δεν επιτευχθεί πρόοδος σε αυτόν τον τομέα, υπάρχει κίνδυνος σοβαρής παραβίασης των αρχών της συνθήκης όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών καθώς και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

Ποιος είναι ο πλέον κατάλληλος τρόπος για τη διασφάλιση της διασυνοριακής χρηματοδότησης των μέτρων εξυγίανσης των τραπεζών; Ποιος είναι ο ρόλος στον τομέα αυτό της ειδικής χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα;

Είναι εφικτοί οι εκ των προτέρων ρυθμίσεις σχετικά με τη χρηματοδότηση των κρίσεων; Εάν όχι, πως θα μπορούσαν οι καλύτερες λύσεις μέσω του ιδιωτικού τομέα να αντιμετωπίσουν αυτό το θέμα; Υπάρχει περιθώριο για την επίτευξη μεγαλύτερης σαφήνειας όσον αφορά την κατανομή των επιβαρύνσεων; Εάν ναι, θα μπορούσε να ήταν η πρώτη προτεραιότητα ο καθορισμός αρχών για την κατανομή των επιβαρύνσεων;

5. ΑΦΕΡΕΓΓΥΟΤΗΤΑ

Προς το παρόν οποιαδήποτε εκκαθάριση στο πλαίσιο μιας εξυγίανσης θα πραγματοποιηθεί κατ' ανάγκη σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες αφερεγγυότητας και οποιοσδήποτε συντονισμός εξαρτάται από την εθελοντική συνεργασία μεταξύ των διάφορων εθνικών αρχών και λειτουργών που έχουν σχέση με την αφερεγγυότητα[27]. Η συνεργασία μεταξύ των αρχών

---

25 Πρόσφατη έκθεση προς την οικονομική και δημοσιονομική επιτροπή αναφέρει ότι το πλαίσιο της ΕΕ για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα πρέπει να περιλαμβάνει εθελοντικές εκ των προτέρων ρυθμίσεις για την κατανομή των επιβαρύνσεων όσον αφορά τους διασυνοριακούς χρηματοπιστωτικούς ομίλους, το οποίο θα συνοδεύεται από καταστατικό το οποίο θα ισχύει για όλη την ΕΕ, με τους νεοϊδρυθέντες ομίλους διασυνοριακής σταθερότητας να παίζουν βασικό ρόλο όσον αφορά την παρακολούθηση της εφαρμογής τους (συμπεράσματα από την χρηματοπιστωτική κρίση για τις ρυθμίσεις που αφορούν την ευρωπαϊκή χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ομάδα εργασίας υψηλού επιπέδου της ΟΔΕ σχετικά με τις ρυθμίσεις που αφορούν την διασυνοραική χρηματοπιστωτική σταθερότητα, Ιούλιος 2008).

26 Τα μέτρα αυτά πρέπει φυσικά να συμμορφούνται προς τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων.

27 Η οδηγία 2001/24/ΕΚ για την εξυγίανση και την εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων απαγορεύει την εφαρμογή χωριστών μέτρων αφερεγγυότητας για τα υποκαταστήματα βάσει της νομοθεσίας του κράτους της έδρας. Διασφαλίζει την αμοιβαία αναγνώριση και το συντονισμό των διαδικασιών υπό τον

για θέματα αφερεγγυότητας είναι συχνά δύσκολη και ατελής με συνέπεια να μη μπορούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τους χρηματοπιστωτικούς ομίλους ετερογενών δραστηριοτήτων, τις διεθνείς εταιρίες χαρτοφυλακίων και την οργάνωση χρηματοπιστωτικών ομίλων σύμφωνα με τις επιχειρηματικές δραστηριότητες[28] .

Για το λόγο αυτό, το καθεστώς εξυγίανσης των τραπεζών της ΕΕ θα πρέπει τουλάχιστον να υποστηρίζεται από ένα δεσμευτικό πλαίσιο συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των δικαστηρίων και των εκκαθαριστών που είναι αρμόδιοι για τις διαδικασίες οι οποίες έχουν σχέση με τα συνδεδεμένα μέλη ενός τραπεζικού ομίλου. Μια άλλη δυνατότητα που θα μπορούσε να εξεταστεί είναι ο συντονισμός των εθνικών διαδικασιών από έναν «κύριο εκκαθαριστή».

Ενιαία αντιμετώπιση των ομίλων επιχειρήσεων

Θα ήταν ίσως σκόπιμο να γίνουν και άλλες προσπάθειες προς την κατεύθυνση της πιο ενιαίας αντιμετώπισης των αφερέγγυων ομίλων επιχειρήσεων. Οι προσπάθειες αυτές – σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις – θα μπορούσαν να συνίστανται στην αντιμετώπιση του ομίλου ως ενιαίας επιχείρησης, προκειμένου να αποφευχθεί η αναποτελεσματικότητα και οι αδικίες που παρατηρούνται κατά την παραδοσιακή αντιμετώπιση κάθε μέλους του ομίλου χωριστά. Ορισμένες εθνικές νομοθεσίες προβλέπουν βέβαια τις τεχνικές για την επίτευξη αυτού του στόχου αλλά η εφαρμογή τους περιορίζεται κατ' ανάγκη στα μέλη των ομίλων που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους και υπόκεινται στο ίδιο καθεστώς αφερεγγυότητας. Εάν επρόκειτο να εκπονηθούν παρόμοια μέτρα για χρήση σε διαδικασίες αφερεγγυότητας που αφορούν διασυνοριακούς τραπεζικούς ομίλους, θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί - με διαφορετικούς ουσιαστικούς κανόνες όσον αφορά π.χ. την προτεραιότητα και τις διατάξεις προστασίας - το θέμα των διαφορετικών καθεστώτων αφερεγγυότητας. –.

Εναρμονισμένο καθεστώς αφερεγγυότητας για τράπεζες σε επίπεδο ΕΕ

Οι τεχνικές για πιο ενιαία αντιμετώπιση των αφερέγγυων ομίλων θα μπορούσε να βοηθήσει στο να αντιμετωπιστούν ορισμένες αδικίες οι οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν κατά την εκκαθάριση των ενοποιημένων σε μεγάλο βαθμό τραπεζικών ομίλων ως χωριστών νομικών οντοτήτων. Όλο και περισσότεροι ακαδημαϊκοί και επαγγελματίες του κλάδου υποστηρίζουν ότι οι κανόνες που διέπουν την αφερεγγυότητα των επιμέρους νομικών οντοτήτων δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν επαρκώς τους περίπλοκους ομίλους εταιρειών, όπου η μορφή δεν αντιστοιχεί στη λειτουργία, και ότι απαιτούνται ενέργειες σε διεθνές επίπεδο σχετικά με την εναρμόνιση των κανόνων αφερεγγυότητας. Χωρίς αυτή την εναρμόνιση θα συνεχίσει να είναι δύσκολη η αναδιάρθρωση των διασυνοριακών τραπεζικών ομίλων.

Δεν πρέπει να υποτιμηθεί η δυσκολία και η ευπάθεια αυτής της προσπάθειας. Το δίκαιο περί αφερεγγυότητας συνδέεται άμεσα με άλλους τομείς του εθνικού δικαίου, όπως είναι το

έλεγχο της χώρας της έδρας, επιβάλλει την προσέγγιση της αντιμετώπισης ως ενιαίας επιχείρησης σύμφωνα με την οποία όλα τα στοιχεία ενεργητικού και παθητικού της μητρικής τράπεζας και των αλλοδαπών υποκαταστημάτων της εξυγιαίνονται και εκκαθαρίζονται ως ενιαία νομική οντότητα σύμφωνα με την νομοθεσία του κράτους της έδρας, εκτός από τις εξαιρέσεις που προβλέπει η οδηγία. Εντούτοις η παρούσα οδηγία δεν προβλέπει την ενοποίηση των διαδικασιών αφερεγγυότητας για χωριστές νομικές οντότητες εντός ενός τραπεζικού ομίλου και δεν κάνει καμιά προσπάθεια εναρμόνισης των εθνικών διατάξεων για την αφερεγγυότητα.

28 Η περίπλοκη και παρατεινόμενη αφερεγγυότητα της Lehman Brothers αποτελεί σαφή ένδειξη των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι διαχειριστές σε περίπλοκες διαδικασίες εκκαθάρισης.

εμπράγματο καθώς και το ενοχικό και το εμπορικό δίκαιο, οι δε κανόνες προτεραιότητας ενδέχεται να αντικατοπτρίζουν κοινωνική πολιτική. Θα ήταν δύσκολη η ένταξη ειδικών εθνικών εννοιών όπως «αμοιβαία κεφάλαια» ή «κυμαινόμενες επιβαρύνσεις» σε έναν ενοποιημένο κώδικα.

Η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε να λάβει τη μορφή ενός χωριστού και ανεξάρτητου καθεστώτος αφερεγγυότητας το οποίο θα ήταν διαθέσιμο και θα μπορούσε να αντικαταστήσει τα ισχύοντα εθνικά καθεστώτα όσον αφορά την εξυγίανση και την εκκαθάριση διασυνοριακών τραπεζικών ομίλων στην ΕΕ. Ένα τέτοιο καθεστώς θα μπορούσε να αντιμετωπίσει όλα τα προβλήματα που έχουν σχέση με τον τρόπο αντιμετώπισης ενός μέλους σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο περί αφερεγγυότητας, εάν επέτρεπε την ενιαία αντιμετώπιση των μελών του ομίλου. Πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά η δυνατότητα εφαρμογής ενός τέτοιου καθεστώτος και κατά πόσο θα πρέπει να είναι προαιρετικό για σημαντικούς διασυνοριακούς τραπεζικούς ομίλους. Η επιβολή ενός νέου καθεστώτος αφερεγγυότητας σε επίπεδο ΕΕ σε υφιστάμενες νομικές οντότητες θα μπορούσε να δημιουργήσει μεταβατικά προβλήματα, όπως είναι οι επιπτώσεις στους πιστωτές και στους αντισυμβαλλόμενους.

Χρειάζεται ένα πιο ενοποιημένο πλαίσιο αφερεγγυότητας για τους τραπεζικούς ομίλους; Εάν ναι, πώς πρέπει να σχεδιαστεί;

Θα πρέπει να υπάρχει χωριστό και ανεξάρτητο καθεστώς αφερεγγυότητας για τις διασυνοριακές τράπεζες;

6. ΕΠΑΚΟΛΟΥΘΑ ΜΕΤΡΑ

Η Επιτροπή καλεί τους ενδιαφερόμενους να της διαβιβάσουν γενικές απόψεις καθώς και λεπτομερή σχόλια σχετικά με τα θέματα που πραγματεύεται η παρούσα ανακοίνωση μέχρι τις 20 Ιανουαρίου 2010. Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα θέματα που πραγματεύεται η παρούσα ανακοίνωση μαζί με ειδικές ερωτήσεις περιλαμβάνονται στο συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της.

Η Επιτροπή προτίθεται να οργανώσει δημόσια ακρόαση στις αρχές του 2010, προκειμένου να παρουσιάσει τα αποτελέσματα της διαβούλευσης και τον τρόπο με τον οποίο προτίθεται να ενεργήσει. Η ενέργεια αυτή θα μπορούσε να συμβάλει στην προετοιμασία ενός χρονοδιαγράμματος πρωτοβουλιών όσον αφορά την έγκαιρη παρέμβαση, την εξυγίανση και την αφερεγγυότητα με στόχο τη δημιουργία ενός πλαισίου διαχείρισης κρίσεων που θα διασφαλίζει ότι στο μέλλον όλες οι αρμόδιες υπηρεσίες θα συντονίζουν αποτελεσματικά τις ενέργειές τους και θα διαθέτουν τα κατάλληλα μέσα ώστε να παρεμβαίνουν γρήγορα για να διαχειρίζονται τις περιπτώσεις πτώχευσης των τραπεζών.