

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα «Πλαίσιο της ΕΕ για τη διαχείριση κρίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα»

[COM(2010) 579 τελικό]

(2011/C 248/17)

Εισηγήτρια: **η κ. ROUSSENOVA**

Στις 20 Οκτωβρίου 2010, και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα «Πλαίσιο της ΕΕ για τη διαχείριση κρίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα»

COM(2010) 579 τελικό.

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 26 Μαΐου 2011.

Κατά την 472η σύνοδο ολομέλειας, της 15ης και 16ης Ιουνίου 2011 (συνεδρίαση της 16ης Ιουνίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 132 ψήφους υπέρ, 13 ψήφους κατά και 20 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται τις ανησυχίες της Επιτροπής ότι η στήριξη των προβληματικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, με το κόστος που έχει για τα δημόσια οικονομικά και τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, δεν θα είναι πλέον αποδεκτή στο μέλλον και υποστηρίζει κατ' αρχήν το προτεινόμενο ολοκληρωμένο ευρωπαϊκό πλαίσιο. Για την εφαρμογή του θα χρειαστούν, τόσο από τις τράπεζες όσο και από τις εθνικές αρχές, πρόσθετες δαπάνες, επαγγελματικές δεξιότητες και ανθρώπινοι πόροι, πέρα από τις μεταρρυθμίσεις των νομοθετικών πλαισίων και καθεστώτων των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ ελπίζει πως η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης, θα προβεί σε διεξοδική **εκτίμηση επιπτώσεων όσον αφορά το κόστος, τους ανθρώπινους πόρους και τις απαιτούμενες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις**. Μια ρεαλιστική πρόταση θα πρέπει να συνοδεύεται από **χρονοδιάγραμμα προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού**, λαμβάνοντας υπόψη ότι το τελευταίο ενδέχεται να μην είναι αμέσως διαθέσιμο στην αγορά.

1.2 Η ΕΟΚΕ συνιστά να ακολουθηθεί μια ολιστική προσέγγιση και προτρέπει την Επιτροπή να εκτιμήσει τον σωρευτικό αντίκτυπο του πλαισίου για τη διαχείριση των κρίσεων, καθώς και τον αντίκτυπο του συνόλου των νέων ρυθμιστικών απαιτήσεων, των νέων φόρων στον χρηματοπιστωτικό τομέα και των τραπεζικών εισφορών στην ικανότητα των τραπεζών να χορηγούν δάνεια στα νοικοκυριά και στις επιχειρήσεις με λογικά επιτόκια δανεισμού, χωρίς να τίθενται σε κίνδυνο η οικονομική ανάπτυξη και η δημιουργία απασχόλησης⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Βλ. επίσης ΕΕ C 107, 6.4.2011, σ. 16, όπου εξετάσαμε λεπτομερώς το κόστος που σχετίζεται με το πλαίσιο διαχείρισης των κρίσεων και ιδιαίτερα με τα ταμεία εξυγίανσης τραπεζών (ΤΕΤ), καθώς και τις επιπτώσεις του στον χρηματοπιστωτικό τομέα και στην ευρύτερη οικονομία.

1.3 Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να προβλέψει κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση του συντονισμού μεταξύ της επιλεγείσας αρχής εξυγίανσης, της κεντρικής τράπεζας και του υπουργείου οικονομικών (στα κράτη μέλη όπου κανένα από τα δύο τελευταία δεν έχει καθοριστεί ως αρχή εξυγίανσης) πριν από τη διενέργεια μιας διαδικασίας εξυγίανσης. Για να προστατευθεί ο τομέας από πιθανή διάδοση του προβλήματος και κρίση εμπιστοσύνης, ο συντονισμός αυτός έχει ουσιώδη σημασία στις περιπτώσεις εξυγίανσης μεγάλων και συστημικά σημαντικών ιδρυμάτων, όπως και στις περιπτώσεις ταυτόχρονης εξυγίανσης περισσότερων ιδρυμάτων.

1.4 Επιπροσθέτως των προτεινόμενων προσομοιώσεων ακραίων καταστάσεων (stress tests), που θα διενεργούνται από τις εποπτικές αρχές στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών και προληπτικών μέτρων, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να καταστήσει υποχρεωτικά για **όλα τα κράτη μέλη** τα Προγράμματα Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα (Financial Sector Assessment Programmes-FSAP) του ΔΝΤ και της Διεθνούς Τράπεζας, όπως προτείνεται στην έκθεση De Larosière⁽²⁾. Οι αναλύσεις και οι προσομοιώσεις που διενεργούνται στο πλαίσιο αυτών των προγραμμάτων συνδέουν τις μακροοικονομικές εξελίξεις και ανισορροπίες των κρατών μελών με τη μακροοικονομική τους σταθερότητα και τους μικροπροληπτικούς τους κινδύνους, γεγονός που καθιστά τα FSAP χρήσιμα και εξαιρετικά ενδεδειγμένα αναλυτικά εργαλεία για τις εποπτικές αρχές.

1.5 Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής για τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων ως προληπτικό μέτρο, αλλά προειδοποιεί ότι η χορήγηση οποιασδήποτε οικονομικής στήριξης σε άλλες οντότητες του ομίλου δεν θα πρέπει να επιβάλλεται από

⁽²⁾ Έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τη Χρηματοπιστωτική Εποπτεία, υπό την προεδρία του κ. Jacques de Larosière, 25 Φεβρουαρίου 2009, Βρυξέλλες, σ. 64.

τις εποπτικές αρχές, αλλά να παραμείνει εθελοντική, και ότι η ίση μεταχείριση στα κράτη μέλη καταγωγής και υποδοχής έχει βασική σημασία για τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Οικονομική υποστήριξη στο εσωτερικό ενός ομίλου θα πρέπει να παρέχεται μόνο βάσει χρηματοδοτικής συμφωνίας του ομίλου και εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις:

- Η σημαντικότερη προϋπόθεση είναι ότι οικονομική υποστήριξη μπορεί να χορηγηθεί μόνον εφόσον η χορηγούσα οντότητα πληροί και θα συνεχίσει να πληροί ανά πάσα στιγμή και περίπτωση τις εποπτικές απαιτήσεις της οδηγίας 2006/48/ΕΚ ή ενδεχόμενες υψηλότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις που ισχύουν στη χώρα της. Η ΕΟΚΕ συνιστά να τηρείται αυτή η προϋπόθεση από όλους τους εποπτικούς και διαμεσολαβητικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών σε περιπτώσεις διαφωνίας μεταξύ των μελών του σώματος.
- Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι, για τη διασφάλιση της μακροοικονομικής σταθερότητας στη χώρα της μεταβιβάουσας οντότητας, η εποπτική αρχή αυτής της χώρας θα πρέπει να έχει την εξουσία να απαγορεύει ή να περιορίζει τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων βάσει της χρηματοδοτικής συμφωνίας του ομίλου, εάν απειλείται η ρευστότητα, η φερεγγυότητα και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα της μεταβιβάουσας οντότητας και του χρηματοπιστωτικού τομέα της χώρας της.

1.6 Ο διορισμός ειδικού διαχειριστή αποτελεί ένδειξη ότι η τράπεζα αντιμετωπίζει προβλήματα, τα οποία ενδέχεται να κλονίσουν την εμπιστοσύνη των καταθετών και να πυροδοτήσουν μαζική απόσυρση των καταθέσεων. Όταν διορίζονται ειδικοί διαχειριστές για περισσότερα του ενός ιδρύματα εντός της ίδιας χρονικής περιόδου, είναι πιθανό να επακολουθήσουν σοβαρές διαταραχές σε τέτοια περίπτωση, θα πρέπει να λαμβάνονται πρόσθετα μέτρα προφύλαξης, για να προστατευθούν οι συγκεκριμένες τράπεζες και το σύνολο του τομέα από πιθανή διάδοση του προβλήματος και κρίση εμπιστοσύνης.

1.7 Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να αξιολογήσει τον αντίκτυπο που θα έχουν στον τραπεζικό τομέα και στις χρηματοπιστωτικές αγορές τα μέσα αυτοδιάσωσης (bail-in) των πιστωτικών ιδρυμάτων και να διενεργήσει αναλύσεις σκοπιμότητας και κόστους/οφέλους των διάφορων μέσων αυτοδιάσωσης όσον αφορά τις διασυνοριακές τους συνέπειες, την εμπορευσιμότητα και τη διαφάνειά τους.

1.8 Ως αντίδραση στις αυστηρότερες ρυθμιστικές απαιτήσεις και στα πρόσθετα μέτρα και μέσα διαχείρισης των κρίσεων, ενδέχεται να ενισχυθεί σημαντικά η ανάπτυξη του σκιώδους τραπεζικού συστήματος. Η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει τη δυνατότητα των ρυθμιστικών και των εποπτικών αρχών να περιορίζουν τη μετάδοση στις τράπεζες εξωγενών του τραπεζικού τομέα κινδύνων. Οι οντότητες του σκιώδους τραπεζικού συστήματος θα πρέπει να υπόκεινται επίσης σε αυστηρότερες ρυθμιστικές προδιαγραφές και να επωμίζονται τις ζημιές.

2. Εισαγωγή

2.1 Κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι κυβερνήσεις δεν άφησαν τις τράπεζες και άλλα συστημικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να πτωχεύσουν. Υιοθετήθηκε ευρεία ποικιλία μέτρων: σε ορισμένες περιπτώσεις, οι τράπεζες χρειάστηκαν εισφορές κεφαλαίων με τεράστιο κόστος για τα δημόσια οικονομικά (που θα ανακτηθεί αίσίως στο μέλλον)· σε άλλες, χρειάστηκαν στήριξη της ρευστότητας ή/και εγγυήσεις για τις υποχρεώσεις τους. Σε όλες τις

περιπτώσεις, το αποτέλεσμα ήταν μεγάλη πίεση στις χρηματοπιστωτικές αγορές και σημαντική διαταραχή των ισότιμων όρων ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς και παγκοσμίως.

2.2 Ως απάντηση στην ήδη υπάρχουσα συναίνεση ότι αυτό δεν πρέπει να επαναληφθεί, η Επιτροπή έχει εκδώσει διάφορες ανακοινώσεις αναφορικά με τη διαχείριση των κρίσεων και την εξυγίανση. Στην πρώτη από αυτές, τον Οκτώβριο του 2009 ⁽³⁾, εξέταζε ποιες αλλαγές χρειαζόνταν για να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική διαχείριση των κρίσεων και η εξυγίανση ή η ομαλή εκκαθάριση μιας προβληματικής διασυνοριακής τράπεζας. Στη δεύτερη ανακοίνωση, που δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2010 ⁽⁴⁾, εξετάζεται πώς μπορεί να χρηματοδοτηθεί η εξυγίανση έτσι ώστε να ελαχιστοποιείται ο ηθικός κίνδυνος και να προστατεύονται οι δημόσιοι πόροι ⁽⁵⁾. Η υπό εξέταση ανακοίνωση COM(2010) 579 τελικό περιγράφει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο της ΕΕ για τις προβληματικές και τις αφερέγγυες τράπεζες και παραθέτει τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής που σκοπεύει να ακολουθήσει η Επιτροπή. Τον Δεκέμβριο του 2010 ξεκίνησε δημόσια διαβούλευση για τις τεχνικές λεπτομέρειες του υπό εξέταση νομοθετικού πλαισίου.

2.3 Η Επιτροπή σκοπεύει να προβεί στην καθιέρωση του καθεστώτος διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ σταδιακά. Σε **πρώτη φάση**, σκόπευε να υιοθετήσει, πριν από το καλοκαίρι του 2011, νομοθετική πρόταση σχετικά με ένα εναρμονισμένο καθεστώς της ΕΕ για την πρόληψη των κρίσεων και την ανάκαμψη και εξυγίανση των τραπεζών, το οποίο θα περιλάμβανε ένα κοινό σύνολο εργαλείων εξυγίανσης και ενίσχυση της συνεργασίας των αρχών σε περίπτωση διασυνοριακών τραπεζικών πτωχεύσεων. Σε **δεύτερη φάση**, η Επιτροπή θα εξετάσει κατά πόσο είναι αναγκαία η περαιτέρω εναρμόνιση των καθεστώτων αφερέγγυτητας των τραπεζών. Τέλος, μια **τρίτη φάση** θα περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου καθεστώτος εξυγίανσης, ενδεχομένως βασισμένου σε ενιαία Ευρωπαϊκή Αρχή Εξυγίανσης, το αργότερο έως το 2014.

3. Παρατηρήσεις

3.1 Πεδίο και στόχοι

3.1.1 Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή προτείνει ένα πλαίσιο διαχείρισης των κρίσεων το οποίο θα εφαρμόζεται «**σε όλα τα πιστωτικά ιδρύματα και σε ορισμένες επιχειρήσεις επενδύσεων, ανεξάρτητα από το αν ασκούν διασυνοριακές ή εγχώριες δραστηριότητες**» και «**ανεξάρτητα από το είδος και το μέγεθος τους, και ιδιαίτερα [στα] ιδρύματα που παρουσιάζουν συστημική σπουδαιότητα**». Σε μία υποσημείωση, η Επιτροπή εξηγεί ότι ο **στόχος πολιτικής της «είναι να καλύψει τις επιχειρήσεις επενδύσεων, η πτώχευση των οποίων μπορεί να προκαλέσει συστημική αστάθεια, και εξετάζει εναλλακτικές επιλογές ως προς τον ορισμό της κατηγορίας αυτής**». Πράγματι, πολλά σημεία της ανακοίνωσης δεν αφορούν μόνο τα πιστωτικά ιδρύματα, αλλά και τις επιχειρήσεις επενδύσεων, χωρίς να παρέχεται σαφής ορισμός αυτής της κατηγορίας, Η ΕΟΚΕ αναμένει από την Επιτροπή να ορίσει σαφώς τις κατηγορίες των **επιχειρήσεων επενδύσεων** και των **επενδυτικών κεφαλαίων** με δυνητικές συστημικές επιπτώσεις, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης που ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2010. Η ΕΟΚΕ προτρέπει την Επιτροπή να αξιολογήσει επίσης εάν τα εργαλεία εξυγίανσης και οι εξουσίες που συνιστώνται στην ανακοίνωση COM(2010) 579 τελικό επαρκούν για την κατάλληλη διευθέτηση όλων των ειδικών προβλημάτων που συνδέονται με την πτώχευση μιας επιχείρησης επενδύσεων ή ενός επενδυτικού κεφαλαίου.

⁽³⁾ COM(2009) 561.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254.

⁽⁵⁾ Βλ. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

3.1.2 Το προτεινόμενο πλαίσιο πρόληψης, διαχείρισης κρίσεων και εξυγίανσης βασίζεται σε επτά αρχές και στόχους, με τους οποίους αναμένεται να εξασφαλιστεί η έξοδος των προβληματικών τραπεζών από την αγορά χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τις περισσότερες από τις αρχές αυτές, αλλά για την τέταρτη και για την τελευταία πρέπει να διατυπωθούν ορισμένες παρατηρήσεις και διευκρινίσεις:

- Συμμεριζόμαστε τις απόψεις της Επιτροπής όσον αφορά τη σημασία της μείωσης του ηθικού κινδύνου μέσω του καταλογισμού ενός δίκαιου και αναλογικού ποσοστού του κόστους εξυγίανσης του πιστωτικού ιδρύματος στους μετόχους και τους πιστωτές, αλλά μόνον εφόσον η μεταχείρισή τους **ακολουθεί τη συνήθη σειρά προτεραιότητας και είναι παρόμοια με εκείνη της οποίας θα ετύγχαναν σε περίπτωση εκκαθάρισης της τράπεζας**. Κατά τη διαδικασία αυτή, οι πιστωτές συνήθως τυγχάνουν διαφορετικής μεταχείρισης από ό,τι οι μέτοχοι. Η πρόταση να επιμεριστούν οι ζημιές τόσο στους μετόχους όσο και στους πιστωτές ενδέχεται να γείρει κάποιες ανησυχίες νομικής φύσεως και χρειάζονται περισσότερες εξηγήσεις όσον αφορά τον αναλογικό επιμερισμό των ζημιών και τα κριτήρια συμπεριληφθέντων πιστωτών μεταξύ των συνεισφερόντων: πότε θα συμβαίνει αυτό και σε ποιο βαθμό; Ο επιμερισμός των ζημιών μεταξύ των μετόχων είναι οπωσδήποτε ορθή αρχή, αλλά γείρονται κάποιες ανησυχίες όταν αναμένεται και από τους πιστωτές να συμμετάσχουν στις ζημιές, χωρίς να διευκρινίζεται αυτή η έννοια. Πότε και σε ποιο βαθμό θα καλείται ένας συγκεκριμένος πιστωτής να επωμιστεί τις ζημιές; Μήπως θα πρέπει να κάνουμε διάκριση μεταξύ των «ένοχων» ή «αμελών» πιστωτών και των υπόλοιπων; Πέραν τούτου, σε ποια βάση και υπό ποιες συνθήκες θα καλύπτονται οι ζημιές από το σύνολο του τραπεζικού κλάδου; Γιατί όχι από το σύνολο του «χρηματοπιστωτικού» κλάδου;
- Όσον αφορά την τελευταία κουκίδα: συμφωνούμε με την ανάγκη να αποφευχθούν χειρότερες καταστροφές, αλλά το να λέει κανείς πως ένας από τους στόχους του προτεινόμενου πλαισίου είναι ο «περιορισμός των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού» δεν είναι τίποτα περισσότερο από μια συμβατική αναφορά στην εν λόγω αρχή, αφού το ίδιο το γεγονός ότι ένα πιστωτικό ίδρυμα αντιμετωπίζει προβλήματα ή, ακόμη χειρότερα, βρίσκεται στα πρόθυρα της πτώχευσης και χρειάζεται βοήθεια εις βάρος τρίτων αποτελεί από μόνο του στρέβλωση του ανταγωνισμού.

3.1.3 Ως αντίδραση στις αυστηρότερες ρυθμιστικές απαιτήσεις και στα πρόσθετα μέτρα και μέσα διαχείρισης των κρίσεων, ενδέχεται να ενισχυθεί σημαντικά η ανάπτυξη του σκιώδους τραπεζικού συστήματος. Η ΕΟΚΕ συνιστά να προσπαθήσουν οι ρυθμιστικές και οι εποπτικές αρχές να περιορίσουν τη μετάδοση στις τράπεζες κινδύνων εξωγενών του τραπεζικού τομέα, ενώ οι οντότητες του σκιώδους τραπεζικού συστήματος θα πρέπει να επωμίζονται επίσης τις ζημιές και να υπόκεινται στις κατάλληλες ρυθμιστικές προδιαγραφές.

3.2 Κύρια στοιχεία του πλαισίου

3.2.1 Το πλαίσιο που παρουσιάζει η Επιτροπή είναι θεωρητικώς ορθό και η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τις τρεις προτεινόμενες κατηγορίες μέτρων:

- α) προπαρασκευαστικά και προληπτικά μέτρα,
- β) πρώτη εποπτική παρέμβαση και
- γ) εξυγίανση.

Η εφαρμογή του πλαισίου θα είναι κάθε άλλο παρά απλή υπόθεση και η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόθεση να εξασφαλιστεί σταδιακή και ομαλή μετάβαση από τις ισχύουσες εθνικές ρυθμίσεις στο μελλοντικό πλαίσιο. Οι πολυάριθμες πρωτοβουλίες που έχουν προταθεί από ορισμένες εθνικές αρχές, όπως και οι διαφορετικές εθνικές νομοθεσίες για τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, την πτώχευση και τις διοικητικές και ποινικές ευθύνες των διοικητών, δημιουργούν πλείστα εμπόδια για την ταχεία μετάβαση στο περιγραφόμενο πλαίσιο. Η ΕΟΚΕ ελπίζει ότι το «ευρύ φάσμα επιλογών» δεν θα χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά σε πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές έκτακτες ανάγκες, αλλά θα αξιοποιηθεί για να εξασφαλιστεί ευελιξία κατά την προσαρμογή των εθνικών κανόνων στην ευρωπαϊκή νομοθεσία και να προαχθεί ο αποτελεσματικός συντονισμός και η συνεργασία κατά τη διασυννοριακή διαχείριση κρίσεων και εξυγίανση, για όλους τους τύπους πιστωτικών ιδρυμάτων, ανεξάρτητα από το μέγεθος και τις διασυνδέσεις τους.

3.2.2 Αρμόδιες αρχές για τη διαχείριση των κρίσεων

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής δηλώνεται σαφώς ότι οι μεν εξουσίες πρώτης παρέμβασης θα εξακολουθήσουν να ασκούνται από τις αρχές προληπτικής εποπτείας με βάση την οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις («CRD»), οι δε εξουσίες εξυγίανσης θα ασκούνται από μία αρχή που θα καθοριστεί από κάθε κράτος μέλος. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τη σύσταση της Επιτροπής να είναι η εν λόγω αρχή διοικητική μάλλον παρά δικαστική και έχει επίγνωση των εμποδίων και των δυσχερειών που θα ανακύψουν κατά την εφαρμογή της. Η ΕΟΚΕ αναμένει επίσης ότι τα εκ των προτέρων συσταθέντα εθνικά ταμεία εξυγίανσης, που προτείνονται στις ανακοινώσεις COM(2010) 254 τελικό και COM(2010) 579 τελικό, θα έχουν το δικό τους μερίδιο στην άσκηση των εξουσιών εξυγίανσης, εάν έχουν συσταθεί όπως περιγράφεται στις εν λόγω ανακοινώσεις. Παρότι η επιλογή των αρχών εξυγίανσης αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών, η δράση τους θα πρέπει να υπόκειται σε κοινούς κανόνες και αρχές, που θα προσδιορίζονται σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο.

3.2.2.1 Η ΕΟΚΕ πιστεύει επιπλέον ότι, για την επιτυχή διεξαγωγή μιας διαδικασίας εξυγίανσης, χρειάζεται καλός συντονισμός μεταξύ της επιλεγείσας αρχής εξυγίανσης, της κεντρικής τράπεζας και του υπουργείου οικονομικών, στα κράτη μέλη όπου κανένα από τα δύο τελευταία δεν έχει καθοριστεί ως αρχή εξυγίανσης. Αυτό έχει ουσιώδη σημασία στις περιπτώσεις εξυγίανσης μεγάλων και συστημικά σημαντικών ιδρυμάτων, όπως και στις περιπτώσεις ταυτόχρονης εξυγίανσης περισσότερων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

3.2.3 Προπαρασκευαστικά και προληπτικά μέτρα

Όλα τα μέτρα και οι πρωτοβουλίες που προτείνονται σε αυτό το τμήμα είναι θεωρητικώς ορθά και χωρίς αμφιβολία απαραίτητα για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή του πλαισίου της Επιτροπής. Υπάρχουν, ωστόσο, ορισμένα ερωτήματα που δεν γίνεται να παραβλεφθούν:

- Πόσο θα κοστίζουν αυτά τα μέτρα και ποιος θα επωμιστεί τελικά το κόστος;
- Θα μπορέσουν οι αρχές και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να βρουν τους απαραίτητους επαγγελματικούς πόρους για τις ανάγκες των προτεινόμενων μέτρων;

— Πόσος χρόνος θα χρειαστεί μέχρι να τεθεί σε εφαρμογή ένα πλήρως λειτουργικό ευρωπαϊκό σύστημα;

3.2.3.1 Πιο συγκεκριμένα, οι **υποχρεώσεις των εποπτικών αρχών** περιλαμβάνουν ενίσχυση της εποπτείας, αξιολόγηση και εποπτεία των σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης, λήψη προληπτικών μέτρων (τμήμα 3.2 της ανακοίνωσης COM(2010) 579 τελικό), παρέμβαση στην εξυγίανση μιας επιχείρησης σε συνεργασία με τις αρχές εξυγίανσης κ.ά. Στην πράξη, οι εποπτικές αρχές καθίστανται υπερ-διοικητές των ιδρυμάτων. Τα **πιστωτικά ιδρύματα**, επιπροσθέτως των συνήθων δημοσιοποιήσεών τους, θα είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν και να υποβάλλουν στις αρχές σχέδια ανάκαμψης και εξυγίανσης, τα οποία θα πρέπει συνεχώς να επικαιροποιούν. Τα **κράτη μέλη**, πάλι, καλούνται να συγκροτήσουν αρχές εξυγίανσης ή να διευρύνουν την αποστολή των υφιστάμενων αρχών, έτσι ώστε να περιλάβει και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων.

3.2.3.1.1 Όλες αυτές οι ενέργειες είναι ασφαλώς απαραίτητες για τη δημιουργία εύρωστων και ασφαλών χρηματοπιστωτικών αγορών· το πρόβλημα είναι να προσδιοριστεί **πόσο θα κοστίσουν** (6) και **να διασφαλιστεί ότι τόσο οι αρχές όσο και τα πιστωτικά ιδρύματα θα καταφέρουν να βρουν αρκετούς ειδικευμένους ανθρώπινους πόρους** για την εκτέλεση των νέων καθηκόντων. Μπορεί η σπουδαιότητα του τελικού στόχου να δικαιολογεί το υψηλό κόστος του σχεδίου, αλλά η ανεπάρκεια ανθρώπινων πόρων θα μπορούσε να αποτελέσει τεράστιο εμπόδιο. Η Επιτροπή έχει επίγνωση αυτού του γεγονότος και στο έγγραφο διαβούλευσης της κάλεσε τα κράτη μέλη να εκτιμήσουν το πιθανό κόστος (συμπεριλαμβανομένου του κόστους του ανθρώπινου δυναμικού) της υλοποίησης των προτεινόμενων δραστηριοτήτων στους τομείς της ενισχυμένης εποπτείας και των σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης. **Μια ρεαλιστική πρόταση της Επιτροπής θα πρέπει να συνοδεύεται από εκτίμηση επιπτώσεων στο κόστος και από χρονοδιάγραμμα προσλήψεων ανθρώπινου δυναμικού**, λαμβάνοντας υπόψη ότι το τελευταίο ενδέχεται να μην είναι αμέσως διαθέσιμο στην αγορά.

3.2.3.2 Επιπροσθέτως των προτεινόμενων προσομοιώσεων ακραίων καταστάσεων (stress tests) που θα διενεργούνται από τις εποπτικές αρχές, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να καταστήσει υποχρεωτικά για **όλα τα κράτη μέλη** τα Προγράμματα Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα (Financial Sector Assessment Programmes-FSAP) (7) του ΔΝΤ και της Διεθνούς Τράπεζας, όπως προτείνεται στην έκθεση De Larosière (8). Σήμερα τα προγράμματα αυτά είναι υποχρεωτικά για 25 χώρες μέλη του ΔΝΤ, από τις οποίες μόνο 11 είναι κράτη μέλη της ΕΕ. Οι αναλύσεις και οι προσομοιώσεις που διενεργούνται στο πλαίσιο των FSAP συνδέουν τις μακροοικονομικές εξελίξεις και ανισορροπίες των κρατών μελών με τη μακροοικονομική τους σταθερότητα και τους μικροπροληπτικούς τους κινδύνους, γεγονός που καθιστά τα FSAP χρήσιμα και εξαιρετικά ενδεδειγμένα αναλυτικά εργαλεία για τις εποπτικές αρχές.

3.2.3.3 Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής για τη **μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων ως προληπτικό μέτρο, όταν οι οντότητες ενός ομίλου αντιμετωπίζουν κρίση ρευστότητας**. Η ΕΟΚΕ έχει την πεποίθηση ότι, για να διατηρηθεί το πρότυπο της θυγατρικής επιχείρησης, η παροχή οποιασδήποτε

οικονομικής υποστήριξης σε άλλες οντότητες του ομίλου θα πρέπει να παραμείνει εθελοντική και να μην επιβάλλεται από τις εποπτικές αρχές. Για να αποφευχθεί η εξάπλωση των προβλημάτων ρευστότητας, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να προσδιορίσει σαφώς υπό ποιες περιστάσεις και συνθήκες θα μπορούσαν να μεταβιβαστούν περιουσιακά στοιχεία και υπογραμμίζει ότι η ίση μεταχείριση σε όλα τα κράτη μέλη (καταγωγής και υποδοχής) έχει βασική σημασία για την αποτροπή της μετάδοσης και τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

3.2.3.3.1 Οικονομική υποστήριξη στο εσωτερικό ενός ομίλου θα πρέπει να παρέχεται μόνο βάσει **χρηματοδοτικής συμφωνίας του ομίλου** και εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις όσον αφορά το κεφάλαιο και τη ρευστότητα. Η σημαντικότερη προϋπόθεση είναι ότι οικονομική υποστήριξη μπορεί να χορηγηθεί μόνον εφόσον η χορηγούσα οντότητα **πληροί και θα συνεχίσει να πληροί ανά πάσα στιγμή και περίσταση τις εποπτικές απαιτήσεις της οδηγίας 2006/48/ΕΚ ή ενδεχόμενες υψηλότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις που ισχύουν στη χώρα της**. Η ΕΟΚΕ συνιστά να τηρείται αυτή η προϋπόθεση από **όλους τους εποπτικούς και διαμεσολαβητικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών** σε περιπτώσεις διαφωνίας μεταξύ των μελών του σώματος ή σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας. Πιστεύουμε επίσης ότι η οικονομική υποστήριξη στο εσωτερικό του ομίλου θα πρέπει να εγκρίνεται από τις εποπτικές αρχές μόνο έπειτα από εκτίμηση των κινδύνων και προσομοίωση ακραίων καταστάσεων και ότι η αγορά θα πρέπει να ενημερώνεται για τη χορήγηση οιασδήποτε τέτοιας υποστήριξης.

3.2.3.3.2 Για τη διασφάλιση της μακροοικονομικής σταθερότητας στη χώρα της μεταβιβάζουσας οντότητας, η **εποπτική αρχή** αυτής της χώρας θα πρέπει να έχει την εξουσία **να απαγορεύει ή να περιορίζει τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων** βάσει συμφωνίας οικονομικής υποστήριξης του ομίλου, εάν απειλείται η ρευστότητα, η φερεγγυότητα και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα του μεταβιβάζοντος οργανισμού και της χώρας του.

3.2.4 Μηχανισμοί ενεργοποίησης της πρώιμης παρέμβασης και της εξυγίανσης

3.2.4.1 Όλο αυτό το κεφάλαιο φαίνεται σωστό και γενικά αποδεκτό. Ανατίθεται στις εποπτικές αρχές το δύσκολο και λεπτό έργο του εντοπισμού, όχι μόνο των περιστάσεων μη ικανοποίησης των απαιτήσεων της οδηγίας CDR, αλλά και των ενδείξεων πιθανής αδυναμίας να ικανοποιηθούν αυτές οι απαιτήσεις. Τούτο προϋποθέτει **προηγμένα εργαλεία και επαγγελματικές ικανότητες**, καθώς και αυξημένη προσοχή στην αγορά.

3.2.4.2 Τα καθήκοντα που σχετίζονται με τις **αποφάσεις** παρέμβασης, όπως και οι ενέργειες που περιγράφονται στο τμήμα 3.4 της ανακοίνωσης, απαιτούν υψηλό βαθμό **υποκειμενικής κρίσης**, η οποία, όσο καλά τεκμηριωμένη και επαγγελματικά δικαιολογημένη και αν είναι, μπορεί να αμφισβητηθεί, δικαστικός ή με άλλο τρόπο, από τρίτους ή και από τον ίδιο τον πιστωτικό οργανισμό. Για τις εποπτικές αρχές, αυτό σημαίνει υποχρεώσεις ή/και ευθύνες τις οποίες ίσως να μην είναι διατεθειμένες να αναλάβουν. Μερικοί σαφώς προσδιορισμένοι μηχανισμοί ίσως να βοηθούσαν τις εποπτικές αρχές να λαμβάνουν αποφάσεις πρώιμης παρέμβασης με λιγότερη στήριξη στην υποκειμενική τους κρίση και μικρότερη έκθεση σε νομική αβεβαιότητα. Όσο για τους μηχανισμούς ενεργοποίησης

(6) Για τη χρηματοδότηση του κόστους βλ. τμήμα 3.4 του COM(2010) 579 τελικό και γνωμοδότηση (ΕΕ C 107, 6.4.2011, σ. 16).

(7) Βλ. ΔΝΤ, Πρόγραμμα Αξιολόγησης του Χρηματοπιστωτικού Τομέα 2011, www.imf.org.

(8) Έκθεση της Ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τη Χρηματοπιστωτική Εποπτεία, υπό την προεδρία του κ. Jacques de Larosière, 25 Φεβρουαρίου 2009, Βρυξέλλες, σ. 64.

της εξυγίανσης, η ΕΟΚΕ επικροτεί τις ιδέες της Επιτροπής και αναγνωρίζει την ανάγκη συνδυασμού και κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ ποσοτικών και ποιοτικών μηχανισμών. Συνιστούμε επίσης στην Επιτροπή να δώσει ιδιαίτερη προσοχή σε εκείνους τους μηχανισμούς ενεργοποίησης της εξυγίανσης που σηματοδοτούν την ακριβή στιγμή κατά την οποία πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή τα μέτρα εκκαθάρισης.

3.2.5 Πρώιμη παρέμβαση

Τα μέτρα που προβλέπει η Επιτροπή φαίνονται ορθά και αποδεκτά, αλλά πρέπει να δοθεί περισσότερη προσοχή στον διορισμό του **ειδικού διαχειριστή**. Έχει αναγνωριστεί σε παλαιότερες νομικές μελέτες ότι η έννοια της «πρώιμης παρέμβασης» έχει διαφορετική σημασία σε κάθε κράτος μέλος, οπότε οι εξουσίες των εποπτικών αρχών να διορίζουν ειδικό διαχειριστή ίσως να διαφέρουν επίσης. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η εθνική νομοθεσία ίσως να **επιτρέπει** τον διορισμό ειδικού διαχειριστή και να χρειάζεται **μόνο μερικές ήσσονες τροποποιήσεις**. Σε μερικά κράτη μέλη, πάλι, η νομική βάση για τον διορισμό ειδικών διαχειριστών εδράζεται στις διατάξεις για την ενεργοποίηση μέτρων πρώιμης παρέμβασης όταν η τράπεζα αδυνατεί να ικανοποιήσει τις κεφαλαιακές απαιτήσεις. Σε άλλα κράτη μέλη, **το εθνικό εταιρικό δίκαιο απαγορεύει** τον διορισμό ειδικού διαχειριστή από οντότητα διαφορετική του διοικητικού συμβουλίου ή της γενικής συνέλευσης της εταιρείας και **μόνο ένας νέος νόμος** μπορεί να αλλάξει ή να τροποποιήσει την ισχύουσα νομοθεσία.

3.2.5.1 Όσον αφορά το ζήτημα των **ευθυνών**, η Επιτροπή δηλώνει ότι ο διορισμός ειδικού διαχειριστή «δεν πρέπει να σημαίνει κρατική εγγύηση ή **ευθύνη των εποπτικών αρχών** για τις ενέργειές του». Από καθαρά νομική σκοπιά, αυτό δεν μπορεί να γίνει αποδεκτό: η γενική αρχή είναι πως όποιος λαμβάνει μια απόφαση ή προβαίνει σε μία ενέργεια, είναι υπεύθυνος και για τις συνέπειές της. Οποιαδήποτε εξαίρεση από την αρχή αυτή, εάν δεν υποστηρίζεται διά νόμου, είναι εκτεθειμένη σε δικαστική αμφισβήτηση.

3.2.5.2 Η ΕΟΚΕ συνιστά να καταστεί δυνατός ο διορισμός ειδικού διαχειριστή, βάσει ενός σαφώς προσδιορισμένου μηχανισμού, οπότε η εποπτική αρχή, ενεργώντας **σύμφωνα με το άρθρο 136 της οδηγίας CRD**, είναι πεπεισμένη ότι η διαχείριση του πιστωτικού ιδρύματος **δεν θέλει ή δεν μπορεί** να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι αν, κατά τη διευθέτηση ενός ομίλου, θέλουμε να είναι νομικά δεσμευτική η απόφαση περί διορισμού ειδικού διαχειριστή, θα πρέπει να λαμβάνεται από την αρχή ενοποιημένης εποπτείας, αλλά **σε συνεννόηση και στενό συντονισμό με τις εποπτικές αρχές του κράτους υποδοχής**.

3.2.5.3 Ο διορισμός ειδικού διαχειριστή αποτελεί ένδειξη ότι η τράπεζα αντιμετωπίζει προβλήματα, τα οποία ενδέχεται να κλονίσουν την εμπιστοσύνη των καταθετών και να πυροδοτήσουν μαζική απόσυρση των καταθέσεων. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ανησυχία πως, όταν διορίζονται ειδικοί διαχειριστές για περισσότερα του ενός ιδρύματα εντός της ίδιας χρονικής περιόδου, είναι πιθανό να επακολουθήσουν σοβαρές διαταραχές· σε τέτοια περίπτωση, θα πρέπει να λαμβάνονται πρόσθετα μέτρα προφύλαξης, για να προστατευθούν οι συγκεκριμένες τράπεζες και το σύνολο του τομέα από πιθανή διάδοση του προβλήματος και κρίση εμπιστοσύνης.

3.2.6 Εξυγίανση

3.2.6.1 Τα μέτρα που προβλέπονται σε αυτό το κεφάλαιο είναι όλα τους καλά μελετημένα, αλλά η ίδια η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ενδέχεται να είναι αναγκαία η **μεταρρύθμιση της νομοθεσίας περί αφερεγγυότητας των τραπεζών** και ότι το θέμα χρειάζεται εξέταση (σ. 10 της ανακοίνωσης). Πράγματι, τα προτεινόμενα μέτρα ως σύνολο μπορούν να εκληφθούν ως **διαδικασία παρ'όλιγον πτώχευσης, παράλληλη αλλά διακεκεκριμένη από τις συνήθειες διαδικασίες**. Αντί για μεταρρύθμιση, στα περισσότερα κράτη μέλη πιθανότατα θα χρειαστεί νέα νομοθεσία.

3.2.6.2 Η κυριότερη διαφορά μεταξύ εξυγίανσης και πτώχευσης είναι ότι, μετά την εξυγίανση, το πιστωτικό ίδρυμα, ή ένα τμήμα του, παραμένει εν λειτουργία, γεγονός που δικαιολογεί την καθοδήγηση και τη συμμετοχή των αρχών εποπτείας και εξυγίανσης στην όλη διαδικασία. Όμως, **αυτές οι αρχές δεν διαθέτουν δικαστικές εξουσίες**, πράγμα που περιπλέκει τον καταμερισμό των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων, πόσο μάλλον των ευθυνών. Η Επιτροπή φαίνεται πως έχει επίγνωση αυτού του προβλήματος: όταν μιλά για τις εγγυήσεις για τους αντισυμβαλλομένους και τις συμφωνίες αγοράς, αναφέρεται και σε «**διατάξεις δικαστικού ελέγχου**» προκειμένου να εξασφαλιστεί στα διγόμενα μέρη το δικαίωμα αμφισβήτησης των πράξεων των αρχών και αναζήτησης οικονομικής επανόρθωσης».

3.2.6.3 Εδώ οι αρχές θα μπορούσαν να έρθουν αντιμέτωπες με μια λεπτή και επικίνδυνη κατάσταση: ένα «διγόμενο» μέρος που θέλει να αμφισβητήσει την απόφαση των αρχών θα μπορούσε να ζητήσει δικαστική επανόρθωση και το δικαστήριο να **αποφασίσει να αναστείλει την όλη διαδικασία**. Με τις ισχύουσες νομοθεσίες, ο κίνδυνος αυτός είναι υπαρκτός και κάτι παραπάνω από πιθανό: θα πρέπει, συνεπώς, να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο **καθυστερήσης ή αναστολής των διαδικασιών εξυγίανσης**. Οι διαδικασίες αυτές πρέπει να είναι έγκαιρες και ταχείες, αφού οποιαδήποτε καθυστέρηση ή αναστολή θα μπορούσε να εξουδετερώσει τις πρωτοβουλίες των αρχών και να πυροδοτήσει αρνητικές αντιδράσεις της αγοράς. Κάποιες **αλλαγές της νομοθεσίας και των δικαστικών διαδικασιών** θα είναι αναμφίβολα απαραίτητες στα περισσότερα κράτη μέλη, αλλά, καθώς τα πλαίσια και οι δικαστικές διαδικασίες για την αφερεγγυότητα ποικίλλουν ευρέως, σε ορισμένα κράτη μέλη οι απαιτούμενες αλλαγές θα είναι σημαντικές.

3.2.7 Μείωση του χρέους

Η ΕΟΚΕ επικροτεί την προσπάθεια της Επιτροπής να αναλύσει τις προκλήσεις της εξυγίανσης μεγάλων, σύνθετων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων («LCFIs») και τα ειδικά ζητήματα που σχετίζονται με το εργαλείο της μείωσης του χρέους. Προτρέπει την Επιτροπή να αναπτύξει ένα πλαίσιο όπου το εργαλείο αυτό θα συμβάλλει αποτελεσματικά στην εξυγίανση όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων που εμπιπτουν στο καθεστώς, συμπεριλαμβανομένων των LCFI, και υπογραμμίζει τη σημασία ενός κοινού διεθνούς πλαισίου. Ελπίζουμε, συνεπώς, ότι η Επιτροπή θα προσπαθήσει να εξασφαλίσει τη συμφωνία της Επιτροπής της Βασιλείας με την αρχή ότι τα πιστωτικά ιδρύματα που έχουν μεγάλη συστημική σπουδαιότητα θα πρέπει να έχουν μεγαλύτερη ικανότητα απορρόφησης των ζημιών από το ελάχιστο απαιτούμενο επίπεδο. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι τα εργαλεία αυτοδιάσωσης (bail-in) θα μπορούσαν να αναγνωριστούν ως μέσο αύξησης της ικανότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων, συμπεριλαμβανομένων των συστημικά σημαντικών, να απορροφούν τις ζημιές και επικροτεί

την εφαρμογή τους ως εναλλακτική λύση αντί της διάσωσης με δημόσιους πόρους. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εκφράζει ορισμένες ανησυχίες όσον αφορά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή αυτών των μέσων αυτοδιάσωσης και παροτρύνει την Επιτροπή να τις μελετήσει και να τις αντιμετωπίσει με μεγάλη προσοχή.

3.2.7.1 Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι, κατά τον σχεδιασμό και την άσκηση της εξουσίας μείωσης του χρέους, θα πρέπει να τηρείται όσο το δυνατόν περισσότερο η σειρά προτεραιότητας των αξιώσεων που προβλέπεται από τη νομοθεσία περί αφερεγγυότητας. Οποιαδήποτε απόκλιση από αυτήν σε εξαιρετικές περιστάσεις πρέπει να καθορίζεται εκ των προτέρων και να προαναγγέλλεται.

3.2.7.2 Η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει την αξιοπιστία του καθεστώτος και την αποφυγή των αλυσιδωτών επιπτώσεων στις περιπτώσεις όπου οι κύριοι επενδυτές στα μέσα αυτοδιάσωσης μιας τράπεζας είναι άλλες τράπεζες με διασυνδεδεμένα συμφέροντα. Θα πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά η αποτελεσματικότητα των μέσων αυτοδιάσωσης σε περιόδους συστημικής κρίσης και οι επιπτώσεις της ταυτόχρονης ενεργοποίησής τους από περισσότερα πιστωτικά ιδρύματα και να προταθούν πρόσθετα μέτρα για την αποφυγή πιθανών σοβαρών προβλημάτων.

3.2.7.3 Η Επιτροπή θα πρέπει να αναλύσει προσεκτικά τη δυνητική ενισχυτική των κυκλικών τάσεων συμπεριφορά και μεταβλητότητα των μέσων αυτοδιάσωσης σε περιόδους κρίσης και να εξετάσει πόσο και σε ποιο βαθμό μπορούν αυτά τα μέσα να χρησιμοποιηθούν αξιόπιστα σε τέτοιες περιστάσεις.

3.2.7.4 Η ΕΟΚΕ αναμένει από την Επιτροπή να προβεί σε εκτίμηση επιπτώσεων των διάφορων μέσων αυτοδιάσωσης στη συνολική ανθεκτικότητα του τραπεζικού κλάδου και των χρηματοπιστωτικών αγορών.

3.3 Συντονισμός της διασυνοριακής διαχείρισης κρίσεων

3.3.1 Συντονισμένη εξυγίανση τραπεζικών ομίλων της ΕΕ

3.3.1.1 Η ΕΟΚΕ επικροτεί το ενδιαφέρον της Επιτροπής για την επίτευξη επαρκούς διασυνοριακού συντονισμού κατά τη διαχείριση των κρίσεων και επιμένει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις θα πρέπει να διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση των πιστωτών και των μετόχων στα κράτη μέλη καταγωγής και υποδοχής, να προστατεύουν από τη διάδοση των προβλημάτων σε περίοδο κρίσης και να διατηρούν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε όλα τα κράτη μέλη.

3.3.1.2 Στο τμήμα 4 της ανακοίνωσης, η Επιτροπή πολύ σωστά δηλώνει ότι σε περίπτωση χρεοκοπίας ενός διασυνοριακού ομίλου απαιτείται συντονισμένη δράση και ότι «τα μέτρα που αναφέρθηκαν στο τμήμα 2 θα εξασφαλίσουν ότι **οι αρχές εξυγίανσης διαθέτουν τα ίδια εργαλεία και τις ίδιες εξουσίες**». Η δήλωση αυτή, ωστόσο, μοιάζει να αντιφάσκει με μία άλλη δήλωση, στην αρχή του τμήματος 3: «**το πλαίσιο δεν θα πρέπει να είναι περιοριστικό ως προς τα μέτρα που πρέπει να χρησιμοποιούνται σε κάποια συγκεκριμένη περίπτωση**».

3.3.1.3 Για να υπάρξει συντονισμένη δράση, συνεπώς, χρειάζεται κοινή βούληση να υιοθετηθούν τα ίδια μέτρα —προϋπόθεση η οποία, αν κρίνουμε από τις εμπειρίες του παρελθόντος, είναι εξαιρετικά απίθανο να υπάρξει. Βέβαια, στο τμήμα 3 της ανακοίνωσης η Επιτροπή μάλλον αναφερόταν μόνο σε εθνικές περιπτώσεις, ενώ το τμήμα 4 αφορά τις διασυνοριακές κρίσεις, όπου η αρμοδιότητα μεταβιβάζεται σε μία Ευρωπαϊκή Αρχή Εποπτείας (ΕΣΑ). Όμως η παρατήρηση δεν είναι άστοχη: **αν κάθε εθνική αρχή είναι ελεύθερη να επιλέξει** τις δικές της διαδικασίες, εκείνες που θα

επιβληθούν από την **ΕΣΑ μπορεί να διαφέρουν** ή και να συγκρούονται με τις εθνικές. Σε τέτοια περίπτωση, οι διαδικασίες για τους πιστωτές των εθνικών υποκαταστημάτων μιας ξένης τράπεζας ίσως να είναι διαφορετικές από τις διαδικασίες για τους πιστωτές των εθνικών τραπεζών. Το γεγονός αυτό μπορεί να εγείρει ανησυχίες όσον αφορά την **ισότητα δικαιωμάτων** των πιστωτών, πιθανώς δε και όσον αφορά τη **σύγκρουση νόμων** στην εσωτερική αγορά. Μερικά από αυτά τα ζητήματα εξετάζονται λεπτομερώς στο έγγραφο διαβούλευσης και ελπίζουμε ότι οι διαβουλεύσεις θα συμβάλουν στη διευθέτηση των περισσότερων.

3.3.1.4 Έχουμε πλήρη επίγνωση ότι τα κράτη μέλη θα αντισταθούν στην ιδέα των περιοριστικών κανόνων και ότι η αντίθετη θέση ίσως να μην είναι ρεαλιστική, αλλά η παραχώρηση υπερβολικής ελευθερίας επιλογής στις εθνικές αρχές θα δημιουργούσε δυσκολίες σε περίπτωση διασυνοριακής κρίσης ομίλων. Ο **συντονισμός ορισμένων σημαντικών πτυχών** των διαδικασιών (σε τελική ανάλυση υπό την αιγίδα της ΕΣΑ) θα ήταν μάλλον απαραίτητος πριν υιοθετηθούν εθνικοί κανόνες.

3.3.1.5 Όσο για το **πλαίσιο συντονισμού**, η Επιτροπή εξετάζει δύο μεταρρυθμίσεις: η μία βασίζεται **σώματα εξυγίανσης**, η άλλη σε **αρχές εξυγίανσης σε επίπεδο ομίλου**. Η δεύτερη φαίνεται πιο ορθολογική, ευελικτη και αποτελεσματική, αφού **ο πρωταγωνιστικός ρόλος θα ανήκει στις αρχές εξυγίανσης**, με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (ΕΑΤ) ως παρατηρητή. Η άλλη, η οποία συνίσταται στη διευρύνση των υφιστάμενων εποπτικών σώματων με την προσθήκη των αρχών εξυγίανσης, μάλλον θα δυσκολεύεται να λάβει ταχείες αποφάσεις, λόγω των μελημάτων της εποπτείας και της εξυγίανσης.

3.3.1.6 **Μια σημαντική ανησυχία: «ο μηχανισμός εξυγίανσης του ομίλου δεν θα είναι δεσμευτικός».** Οι εθνικές αρχές που διαφωνούν με τον μηχανισμό θα είναι ελεύθερες να αναλάβουν «ανεξάρτητη δράση», παρότι «θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον αντίκτυπο των ενεργειών τους στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα άλλων κρατών μελών», «να αιτιολογούν την απόφασή τους» στο σώμα αρχών εξυγίανσης και «να συζητούν» τους λόγους τους με τα άλλα μέλη του σώματος. Πάλι, οι εμπειρίες του παρελθόντος δίνουν λαβές για **αρνητικό σχολιασμό**: όταν κινδυνεύουν εθνικά συμφέροντα, είναι πολύ πιθανό κάθε εθνική αρχή να τα προασπίσει πριν από οποιοδήποτε άλλο μέλημα. Η προτεινόμενη διαδικασία είναι υπερβολικά δυσκίνητη, χρονοβόρα και ανεφάρμοστη στις περιπτώσεις όπου οι εθνικές αρχές πρέπει να δράσουν αμέσως. Δεν είναι ρεαλιστικό να αναμένει κανείς από τις εθνικές αρχές να περιμένουν και να απόσχουν από τη λήψη εθνικών μέτρων μέχρι να λάβουν απόφαση οι αρχές εξυγίανσης σε επίπεδο ομίλου, ιδίως όταν οι θυγατρικές είναι πολύ μεγάλες για την τοπική αγορά.

3.3.1.7 Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να απλοποιήσει τη διαδικασία με την οποία μπορούν να εκφράσουν τις απόψεις τους τα κράτη μέλη που διαφωνούν με το προτεινόμενο σχέδιο.

3.4 Χρηματοδότηση της εξυγίανσης

Η ΕΟΚΕ έχει ήδη διατυπώσει τις παρατηρήσεις της για αυτό το θέμα μέσω της γνωμοδότησης για τα «Ταμεία εξυγίανσης τραπεζών»⁽⁹⁾. Επιθυμεί να τονίσει εκ νέου πως οποιαδήποτε πρόταση νομοθετικών μέτρων σε αυτόν τον τομέα θα πρέπει να συνοδεύεται

⁽⁹⁾ ΕΕ C 107, 6.4.2011, σ.16.

από εμπειριστατωμένη ανάλυση και εκτίμηση επιπτώσεων, που θα λαμβάνει πλήρως υπόψη την εφαρμογή τραπεζικών εισφορών ή φόρων σε ορισμένα κράτη μέλη.

3.4.1 Ταμεία εξυγίανσης και συστήματα εγγύησης των καταθέσεων

Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εκφράσει τις απόψεις της για τα ταμεία εξυγίανσης τραπεζών και τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων σε πρόσφατη γνωμοδότηση ⁽¹⁰⁾.

3.4.2 Σχεδιασμός των ταμείων εξυγίανσης

3.4.2.1 Μας δημιουργεί κάποια ανησυχία μία φαινομενικά αθώα κατακλείδα: «...και ότι **το κόστος που υπερβαίνει τις δυνατότητες του ταμείου ανακτάται στη συνέχεια από τον τραπεζικό τομέα**». Η υποχρέωση ενός ολόκληρου επαγγέλματος να επωμιστεί τις ζημιές που προξένησε ένα από τα μέλη του δεν είναι σπάνια ως πολιτική, αλλά, για να εφαρμοστεί, θα πρέπει να έχουν προσδιοριστεί σαφώς οι προϋποθέσεις και να έχει προηγηθεί εμπειριστατωμένη ανάλυση των συνεπειών. Απαιτείται κατάλληλη **νομική βάση**. Η επιβολή απαιτήσεων συνεισφοράς σε ένα ταμείο μέσω **κανονισμού** είναι αποδεκτή διαδικασία, αλλά, για να καλύπτονται άμεσα οι ζημιές από τρίτα μέρη, απαιτείται νόμος.

3.4.2.2 Όσον αφορά τη **βάση υπολογισμού των συνεισφορών**, μια αποδεκτή εναρμονισμένη προσέγγιση θα μπορούσε να βασίζεται στο σύνολο των υποχρεώσεων μετά την ποιοτική τους αξιολόγηση ή στις υποχρεώσεις πλην των εγγυημένων καταθέσεων. Πάλι, όμως, εμφανίζεται ο δαίμων της ευελιξίας: κάθε κράτος μέλος θα μπορεί να αποφασίζει σε διαφορετική βάση, «υπό την προϋπόθεση ότι αυτό δεν θα καταλήξει σε στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά». Τα διαφορετικά κριτήρια οδηγούν σε διαφορετικά συστήματα συνεισφορών και σε διαφορετικά επίπεδα κόστους για κάθε εθνική βιομηχανία: **το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της ευελιξίας είναι η στρέβλωση**.

3.4.2.3 Πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη καθιερώσει φόρους και **συνεισφορές, οι παράμετροι των οποίων (βάση, συντελεστής και πεδίο κάλυψης) διαφέρουν σημαντικά**. Σε σχέση με αυτές τις διαφορές, η ΕΟΚΕ επιθυμεί να υπογραμμίσει τη σημασία της **εξασφάλισης του δέοντος συντονισμού βραχυπρόθεσμα μέσω της υιοθέτησης πρακτικών λύσεων, συμπεριλαμβανομένων των διμερών συμφωνιών όπου χρειάζεται**. Επιπλέον, **θα θέλαμε να υπογραμμίσουμε για άλλη μια φορά τη σημασία της εγγενούς ευελιξίας των εθνικών συστημάτων εισφοράς βραχυπρόθεσμα, δεδομένων των αλλαγών που συντελούνται μεσοπρόθεσμα στον ρυθμιστικό τομέα και των εξελίξεων προς μια ενδεχόμενη πανευρωπαϊκή λύση**.

3.4.3 Μέγεθος των ταμείων

Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εκφράσει τις παρατηρήσεις της για αυτό το θέμα σε πρόσφατη γνωμοδότηση ⁽¹¹⁾. Και πάλι απαιτείται **ποσοτική εκτίμηση των επιπτώσεων**, καθώς και αξιολόγηση του αντικτύπου της περαιτέρω διαρροής πόρων από τα διαθέσιμα για πιστώσεις κονδύλια του χρηματοπιστωτικού τομέα, σε συνδυασμό με τις επιπτώσεις της οδηγίας CRD.

3.5 Επόμενα στάδια και μελλοντικές εργασίες

3.5.1 Επόμενα στάδια: πλαίσιο συντονισμού

Η εθνική νομοθεσία περί αφερεγγυότητας θα πρέπει αναμφίβολα να τροποποιηθεί, ώστε να προσαρμοστεί στους νέους κανόνες για την εξυγίανση, αλλά **το πώς και το πόσο καιρός θα χρειαστεί είναι ανοιχτά σε υποθέσεις**. Για να τροποποιηθεί ένας νόμος, χρειάζεται συμμετοχή των κυβερνήσεων και των κοινοβουλίων: πρόκειται συνήθως για μακρά διαδικασία, πολύ περισσότερο δε όταν θίγονται ευαίσθητα θέματα. Πριν προτείνει νέο κανονισμό, η Επιτροπή θα πρέπει να προσπαθήσει να αποφύγει τις συγκρούσεις με τις **καθιερωμένες αρχές** ορισμένων κρατών μελών.

3.5.2 Πλαίσιο αφερεγγυότητας (μεσοπρόθεσμα)

Η διοικητική εκκαθάριση δεν είναι άγνωστη ως διαδικασία, αλλά στα περισσότερα κράτη μέλη συνήθως γίνεται από έναν **εκκαθαριστή ορισμένο από το δικαστήριο και υπό την εποπτεία του τελευταίου**. Η ανάθεση της εκκαθάρισης τραπεζών σε διοικητικές τραπεζικές οντότητες και η υπαγωγή της στην εξουσία τους θα σήμαινε **μεταβίβαση εξουσιών από τις δικαστικές στις διοικητικές αρχές**, κάτι που μπορεί να έρχεται σε σύγκρουση με την εθνική νομοθεσία ή ακόμη και το Σύνταγμα.

3.5.3 Το πλαίσιο που προτείνει η Επιτροπή για τον χρηματοπιστωτικό τομέα διαφέρει από την προσέγγιση διαχείρισης των κρίσεων που εφαρμόστηκε πρόσφατα σε ορισμένα κράτη μέλη βάσει των προγραμμάτων της ΕΕ και του ΔΝΤ ⁽¹²⁾. Τα προγράμματα αυτά προβλέπουν ανακεφαλαίωση των τραπεζών με δημόσιους πόρους, μεταξύ των οποίων και χρηματοδότηση από την ΕΕ και το ΔΝΤ, η οποία μπορεί να συνεχιστεί κατά τα επόμενα χρόνια, ακριβώς τη στιγμή που στην υπόλοιπη ΕΕ θα τίθενται σε εφαρμογή το νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη διαχείριση των κρίσεων και τα ταμεία εξυγίανσης τραπεζών. Η ΕΟΚΕ αναμένει από την Επιτροπή να προτείνει, εντός ρεαλιστικού χρονικού πλαισίου, κατάλληλα μεταβατικά μέτρα, που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να οργανώσουν μια ταχεία, απρόσκοπτη και πλήρη μετάβαση στο προτεινόμενο ευρωπαϊκό πλαίσιο διαχείρισης των κρίσεων και στα ταμεία εξυγίανσης τραπεζών, αναγνωρίζοντας την ανάγκη να αποφευχθεί η εξασθένιση του τραπεζικού τους τομέα.

Βρυξέλλες, 16 Ιουνίου 2011.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Βλ. υποσημείωση 9.

⁽¹¹⁾ Βλ. υποσημείωση 9.

⁽¹²⁾ Βλ. εκθέσεις του ΔΝΤ για την Ελλάδα (αριθ. 1168) και την Ιρλανδία (αριθ. 10366 και 1147).