

III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

485Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ 12ΗΣ ΚΑΙ 13ΗΣ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2012

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση των οδηγιών του Συμβουλίου 77/91/ΕΟΚ και 82/891/ΕΟΚ, των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ και 2011/35/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010»

COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)

(2013/C 44/12)

Εισηγήτρια: η κ. ROUSSENOVA

Στις 5 και 10 Ιουλίου 2012, και σύμφωνα με το άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αντιστοίχως, αποφάσισαν να ζητήσουν τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση των οδηγιών 77/91/ΕΟΚ και 82/891/ΕΚ του Συμβουλίου, των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ και 2011/35/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010

COM(2012) 280 final — 2012/0150 (COD).

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 21 Νοεμβρίου 2012.

Κατά την 485η σύνοδο ολομέλειας, της 12ης και 13ης Δεκεμβρίου 2012 (συνεδρίαση της 12ης Δεκεμβρίου) η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 153 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 3 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ επικριμάζει τη νομοθετική πρόταση θέσπισης ενός πλαισίου για την προληπτική αντιμετώπιση των τραπεζικών κρίσεων, τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και την ελαχιστοποίηση της επιβάρυνσης των δημοσίων οικονομικών, με την εισαγωγή νέων εργαλείων πρόληψης, έγκαιρης παρέμβασης και εξυγίανσης. Η διασφάλιση της αποτελεσματικής εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων στο εσωτερικό της ΕΕ αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της διαδικασίας ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την εισαγωγή των προτεινόμενων εργαλείων, αλλά θα επικριμάζε την περαιτέρω αποσαφήνιση των σημείων που αναφέρονται στα νεοεισαχθέντα εργαλεία, τα οποία δεν έχουν ακόμη δοκιμαστεί σε συστημικές κρίσεις. Η ΕΟΚΕ ελπίζει ότι το περιεχόμενο της οδηγίας αυτής θα συνάδει με το περιεχόμενο της οδηγίας για την τραπεζική ένωση.

1.2 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση οι αρχές εξυγίανσης να καταρτίζονται και να επικαιροποιούνται τα σχέδια εξυγίανσης σε

διαβούλευση με τις αρμόδιες αρχές. Η ΕΟΚΕ έχει την πεποίθηση ότι ο προγραμματισμός εξυγίανσης τόσο σε μεμονωμένη βάση όσο και σε επίπεδο ομίλου θα βελτιωθεί εάν στη σχετική διαδικασία συμμετέχουν και οι τράπεζες. Ως προς ορισμένα σημαντικά ζητήματα, θα ήταν επίσης σκόπιμο να ζητούνται, ενδεχομένως, επαγγελματικές συμβουλές από άλλους ενδιαφερόμενους – όπως οργανώσεις καταναλωτών, εκπρόσωποι συνδικαλιστικών οργανώσεων κλπ – οι οποίοι πιθανόν να επηρεαστούν από τα σχέδια εξυγίανσης.

1.2.1 Οι κεντρικές τράπεζες, συμπεριλαμβανομένης της ΕΚΤ, βρίσκονται στην κατάλληλη θέση για να διεξάγουν αναλύσεις σχετικά με ζητήματα δημοσίου συμφέροντος και η ΕΟΚΕ συνιστά να προβλεφθεί η συμμετοχή τους στην εκτίμηση των σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης, με πλήρη σεβασμό, ταυτόχρονα, της ανεξαρτησίας τους.

1.3 Θα πρέπει να ενισχυθούν οι απαιτήσεις διασφάλισης του απορρήτου των πιστωτικών ιδρυμάτων και των σχεδίων τους

ανάκαμψης και εξυγίανσης. Ειδικές διατάξεις της οδηγίας θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι όλες οι αρχές, τα θεσμικά όργανα και οι ενδιαφερόμενοι που διαδραματίζουν έναν ρόλο στην χάραξη, επικαιροποίηση και εκτίμηση των σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης των τραπεζών θα σέβονται πλήρως τον απόρρητο χαρακτήρα των σχετικών πληροφοριών.

1.4 Η ΕΟΚΕ επικροτεί τις προτεινόμενες διατάξεις που επιτρέπουν τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων και προϋποθέσεων για την παροχή ενδοομικής χρηματοπιστωτικής στήριξης, ταυτόχρονα, εντούτοις, επισημαίνει ότι η προστασία των συμφερόντων και των δικαιωμάτων τόσο του εκδοχέα όσο και της μεταβιβάζουσας οντότητας θα πρέπει να εξισορροπούνται κατάλληλα σε περίπτωση μεταξύ τους διαφωνιών ως προς την εν λόγω στήριξη. Η ΕΟΚΕ επικριμάζει πλήρως τις διατάξεις του άρθρου 19 παράγραφος 1 και προτείνει η προϋπόθεση που περιλαμβάνεται στο άρθρο 19 παράγραφος 1 στοιχείο στ) να επεκταθεί προκειμένου να συμπεριλάβει, επιπλέον, οποιοσδήποτε τυχόν **υψηλότερες απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων και ρευστότητας** επιβάλλονται από τις ρυθμιστικές αρχές της χώρας της μεταβιβάζουσας οντότητας.

1.5 Οι βασικές προϋποθέσεις ενεργοποίησης που διέπουν τον διορισμό ειδικού διαχειριστή (ΕΔ) εναπόκεινται στην κρίση των αρμοδίων αρχών. Η ΕΟΚΕ συζητείται την ανάγκη να διαθέτουν οι αρμόδιες αρχές έναν ορισμένο βαθμό διακριτικής ευχέρειας, αλλά – λαμβάνοντας υπόψη τη **σημαντική αποστολή και τις αρμοδιότητες** που εκχωρούνται στους ειδικούς διαχειριστές – τάσσεται υπέρ της δημιουργίας ενός πιο ασφαλούς κλίματος για τα πιστωτικά ιδρύματα, **με τη θέσπιση ρητών και σαφέστερων καθορισμένων κανόνων και προϋποθέσεων ενεργοποίησης.**

1.6 Ο διορισμός ειδικού διαχειριστή αποτελεί ένα ιδιαίτερα επεμβατικό μέτρο έγκαιρης παρέμβασης του οποίου θα πρέπει να γίνεται χρήση μόνον εφόσον εξαντλούνται τα λιγότερο επεμβατικά διαθέσιμα μέσα. Ωστόσο, ενδέχεται να προκύψει μία κατάσταση στην οποία η σημαντική επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης ενός ιδρύματος να εξελίσσεται με τέτοιο ρυθμό, ώστε να απαιτείται ο διορισμός ειδικού διαχειριστή ακόμη και πριν από την εφαρμογή των λιγότερο επεμβατικών μέτρων έγκαιρης παρέμβασης που απαριθμούνται στο άρθρο 23 παράγραφος 1. Υπό τέτοιες συνθήκες, θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα διορισμού ειδικού διαχειριστή ακόμη και όταν δεν πληρούνται μία από τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης που αναφέρονται στο άρθρο 24 (δηλ. «[...] τα άλλα μέτρα που **λαμβάνονται** σύμφωνα με το άρθρο 23 [...] για να αντιστραφεί η εν λόγω επιδείνωση [...]»).

1.7 Οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες των αρχών εξυγίανσης θα πρέπει να προσδιοριστούν και να αποσαφηνιστούν περαιτέρω. Ενώ οι αρμόδιες αρχές/επόπτες έχουν την ευθύνη της έγκαιρης παρέμβασης, οι αρχές εξυγίανσης έχουν την ευθύνη της επιλογής και της χρήσης των εργαλείων εξυγίανσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ωστόσο, ορισμένες αρμοδιότητες ασκούνται τόσο από επόπτες όσο και από τις αρχές εξυγίανσης. Ανάλογα με τις επιλογές των εμπέδων κρατών μελών, οι επόπτες θα μπορούσαν μεν να ασκούν και τις αρμοδιότητες των αρχών εξυγίανσης, τα δύο αυτά καθήκοντα, εντούτοις, θα πρέπει να διαχωρίζονται, ώστε να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος ανοχής. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει, συνεπώς, την καθιέρωση μιας σαφούς διάκρισης μεταξύ της αποστολής που ανατίθεται στους επόπτες και αυτής που ανατίθεται στις αρχές εξυγίανσης, καθώς και μεταξύ των χρονικών στιγμών στις οποίες οφείλουν να παρεμβαίνουν.

1.8 Στην οδηγία ορίζεται ότι «τα κράτη μέλη απαιτούν από το διοικητικό όργανο ενός ιδρύματος **να αποστέλλει κοινοποίησης**

στην αρμόδια αρχή όταν κρίνει ότι το ίδρυμα βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης ή κινδυνεύει να πτωχεύσει». Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι εάν η πρωτοβουλία αφεθεί εξ ολοκλήρου στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης της εκάστοτε τράπεζας, τότε δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο **η απόφαση της αρχής εξυγίανσης να ληφθεί όταν θα είναι πλέον πολύ αργά.** Η οδηγία δεν θα πρέπει να αφήνει κανένα περιθώριο αμφιβολίας ότι οι αρχές εποπτείας έχουν το δικαίωμα και τη δυνατότητα να ενημερώνουν την αρχή εξυγίανσης, χωρίς να περιμένουν την αποστολή κοινοποίησης από τη διοίκηση της εκάστοτε τράπεζας, εφόσον κρίνουν ότι οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση της διαδικασίας εξυγίανσης πληρούνται μεν, αλλά η σχετική κοινοποίηση καθυστερεί. Θα πρέπει να υποχρεώνεται τα κράτη μέλη να επιβάλλουν αυστηρές κυρώσεις στα διοικητικά στελέχη τραπεζών που παραβιάζουν τους κανόνες της δέουσας επαγγελματικής πρακτικής.

1.9 Το ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που εκχωρείται στις αρχές εξυγίανσης, σε συνδυασμό με το περιορισμένο δικαίωμα προσφυγής που αναγνωρίζεται στα τρίτα μέρη, **εγείρουν ανησυχίες σχετικά με τη νομική εγκυρότητα του προτεινόμενου πλαισίου.** Σε πολυάριθμα κράτη μέλη, ιδίως σε εκείνα στα οποία εφαρμόζεται το εθιμικό δίκαιο (common law), τα δικαστήρια θα υπερασπιστούν, κατά πάσα πιθανότητα, το δικαίωμά τους να εξετάσουν προσφυγές ελέγχου της νομιμότητας οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνει μία διοικητική αρχή, όταν ένα άτομο ή μια ομάδα ατόμων μπορούν να αποδείξουν ότι υπέστησαν ζημία. Εάν τυχόν δημιουργηθεί η εντύπωση ότι η αρμόδια αρχή εξυγίανσης ή οι διαχειριστές διέπραξαν κάποιο **σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα**, μόνον οι δικαστές απολαύουν ενός είδους ασυλίας για τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο δικαστήριο· κανένας νόμος ή κανονισμός, ωστόσο, δεν προβλέπει την επέκταση του εν λόγω προνομίου σε μια διοικητική αρχή, όπως η αρχή εξυγίανσης, η οποία ενδέχεται, συνεπώς, **να κληθεί να λογοδοτήσει ενώπιον της δικαιοσύνης ως υπεύθυνη για την πρόκληση ζημίας.**

1.10 Χρειάζεται να δοθούν επιπλέον εξηγήσεις και διευκρινίσεις ως προς το εργαλείο διάσωσης. Για να ελαχιστοποιηθεί η αβεβαιότητα μεταξύ των επενδυτών, θα πρέπει να υιοθετηθούν σαφείς κανόνες όσον αφορά τις επιλέξιμες υποχρεώσεις και τις ελάχιστες προϋποθέσεις για διάσωση.

1.11 Η ΕΟΚΕ επικριμάζει την υιοθέτηση εναρμονισμένων κανόνων για τη χρηματοδότηση με βάση συνεισφορές εκ των προτέρων σε ταμεία εγγύησης των καταθέσεων (ΤΕΚ) και σε ταμεία εξυγίανσης (ΤΕ). Τα κριτήρια που διέπουν τις συνεισφορές στη χρηματοδότηση της εξυγίανσης θεωρούνται ορθά και ρεαλιστικά υπό τις παρούσες συνθήκες· ωστόσο, τίποτε δεν μπορεί να αποκλείσει μια αιφνίδια μεταβολή του οικονομικού και χρηματοπιστωτικού κλίματος, όπως συνέβη κατά τα τελευταία χρόνια. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ προτείνει τη θέσπιση ενός **κανόνα σύμφωνα με τον οποίο τα κριτήρια που διέπουν τις συνεισφορές εκ των προτέρων στη χρηματοδότηση να μπορούν να αναθεωρούνται κατά διαστήματα.**

1.12 Μολονότι αναγνωρίζονται τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από την ενδεχόμενη συνεργία ενός ενιαίου οργανισμού ΤΕΚ-ΤΕ, η ΕΟΚΕ επικριμάζει ταυτόχρονα την προσέγγιση της Επιτροπής η οποία επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίζει κατά πόσον προτιμά να κάνει χρήση μιας ή δύο χρηματοδοτικών ρυθμίσεων (ταμείων). Ταυτόχρονα, η ΕΟΚΕ συνιστά την εισαγωγή ρυθμίσεων, μέσω της οδηγίας, που να διασφαλίζουν ότι το εκάστοτε ΤΕΚ θα είναι σε θέση να εκτελεί το κύριο καθήκον του, δηλ. να προστατεύει τους καταθέτες λιανικής ανά πάσα στιγμή, λαμβάνοντας υπόψη τα όσα θα πρέπει να θεσπίσει η τραπεζική ένωση.

1.13 Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την εισαγωγή ενός αποτελεσματικού καθεστώτος εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων στην ΕΕ, ως θεμελιώδες στοιχείο της διαδικασίας ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Ένα ευρωπαϊκό σύστημα χρηματοδοτικών ρυθμίσεων θα διασφαλίσει ότι όλα τα ιδρύματα θα υπόκεινται σε εξίσου αποτελεσματικούς κανόνες όσον αφορά τη χρηματοδότηση των δράσεων εξυγίανσης και παράλληλα θα συμβάλει στη διατήρηση της σταθερότητας της ενιαίας αγοράς, παρέχοντας ίσους όρους ανταγωνισμού. Η ΕΟΚΕ θα επικροτούσε την εισαγωγή, το ταχύτερο, ενός **ρεαλιστικού οδικού χάρτη** στο πλαίσιο του προβλεπόμενου μελλοντικού συστήματος ρυθμίσεων χρηματοδότησης της εξυγίανσης.

1.14 Η ΕΟΚΕ ελπίζει, ωστόσο, ότι η οδηγία θα επιδώξει την επίτευξη του στόχου της περαιτέρω ενοποίησης και σύγκλισης της νομοθεσίας, με αφετηρία τις χώρες της ευρωζώνης.

2. Εισαγωγή

2.1 Η Επιτροπή προτείνει μια οδηγία ⁽¹⁾ για τη θέσπιση ενός αποτελεσματικού πλαισίου πολιτικής με σκοπό **τη διαχείριση των πτωχεύσεων των τραπεζών με συντεταγμένο τρόπο και την αποφυγή της μετάδοσής τους σε άλλα ιδρύματα**, μέσω της διάθεσης στις αρμόδιες αρχές **απλών και αποτελεσματικών εργαλείων και εξουσιών, ώστε να μπορούν να αντιμετωπίζουν τις τραπεζικές κρίσεις με προληπτικό τρόπο, διασφαλίζοντας τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και ελαχιστοποιώντας την έκθεση των φορολογουμένων σε απώλειες**. Η παρούσα πρόταση διευκρινίζει, επιπλέον, τις απόψεις της Επιτροπής σχετικά με το πλαίσιο διαχείρισης των κρίσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα, οι οποίες διατυπώθηκαν ενωρίτερα σε ανακοίνωσή της ⁽²⁾. Το νέο νομοθετικό πλαίσιο έχει σχεδιαστεί ως εναλλακτική λύση στις υφιστάμενες εθνικές διαδικασίες αφερεγγυότητας και, πιο συγκεκριμένα, στα εργαλεία διάσωσης, ευθυγραμμίζεται δε τόσο με τα βασικά χαρακτηριστικά των αποτελεσματικών καθεστώτων εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων που διαμορφώθηκαν από το Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΣΧΣ) ⁽³⁾ όσο και με τις αρχές που συμφωνήθηκαν κατά τις συνεδριάσεις της Ομάδας των 20 (G20).

2.2 Οι επιχειρήσεις διάσωσης των τραπεζών επιβαρύνουν δυσβάστακτα τα δημόσια οικονομικά, προκαλούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, αυξάνουν το ενδεχόμενο ηθικού κινδύνου και έχουν πλέον πάψει να θεωρούνται ικανοποιητική λύση για την αποτροπή επαπειλούμενου κινδύνου μετάδοσης στις περιπτώσεις αναστολής της λειτουργίας μιας τράπεζας. **Το προτεινόμενο πλαίσιο αναμένεται:**

- να περιορίσει την έκθεση των φορολογουμένων στο κόστος διάσωσης των τραπεζών·
- να παράσχει στις δημόσιες αρχές **τις δέουσες εξουσίες προκειμένου να αναλαμβάνουν προληπτική δράση, να παρεμβαίνουν έγκαιρα και να προβαίνουν στην εξυγίανση των τραπεζών σε κρίση**·
- **να εισαγάγει εργαλεία εξυγίανσης**, συμπεριλαμβανομένου του εργαλείου διάσωσης με ίδια μέσα το οποίο θα παράσχει

⁽¹⁾ COM(2012) 280 final.

⁽²⁾ COM(2010) 579 final.

⁽³⁾ Βλ. FSB [Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας], **Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions**, Οκτώβριος 2011.

στις αρχές εξυγίανσης την εξουσία **να απομειώνουν τις απαιτήσεις των μη εξασφαλισμένων πιστωτών ενός ιδρύματος που βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης και να μετατρέπουν τις χρεωστικές απαιτήσεις σε μετοχικό κεφάλαιο**.

2.3 Στις 12 Σεπτεμβρίου 2012, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (EEM) για τις τράπεζες της ευρωζώνης. Την τελική ευθύνη για τα ειδικά εποπτικά καθήκοντα που συνδέονται με την χρηματοοικονομική σταθερότητα των τραπεζών του συνόλου της ευρωζώνης έχει η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Οι εθνικοί επόπτες θα εξακολουθήσουν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εποπτεία σε καθημερινή βάση και στην προετοιμασία και εφαρμογή των αποφάσεων της ΕΚΤ. Η ΕΚΤ θα έχει τη δυνατότητα να εφαρμόζει **μέτρα έγκαιρης διάσωσης** όταν μία τράπεζα παραβιάζει ή διατρέχει τον κίνδυνο να παραβιάσει τις ρυθμιστικές κεφαλαιακές απαιτήσεις. Μόλις επιτευχθεί συμφωνία για τα υπάρχοντα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων (ΣΕΚ) και την πρόταση οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων, η Επιτροπή προτίθεται να καταρτίσει πρόταση για τη δημιουργία Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού που θα έχει την ευθύνη του συντονισμού της χρήσης των εργαλείων εξυγίανσης στις τράπεζες που είναι μέλη της τραπεζικής ένωσης (ΤΕ).

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1 Τα γεγονότα των τελευταίων ετών κατέδειξαν ότι οι κρίσεις τραπεζών θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με προληπτικά μέτρα, ώστε οι πτωχεύσεις τραπεζών να αποφεύγονται όσο το δυνατόν περισσότερο· σύμφωνα με τα θλιβερά διδάγματα που αντλήθηκαν από την πρώτη κρίση του 2007, η πτώχευση μιας μεμονωμένης μεγάλης τράπεζας επιφέρει σχεδόν πάντοτε συστημική κρίση, με τις γνωστές κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι παρεκκλίσεις από τις καθιερωμένες και **ευρέως αποδεκτές αρχές του πτωχευτικού δικαίου** υπαγορεύονται από **λόγους δημοσίου συμφέροντος**.

3.2 Σήμερα **οι διαδικασίες εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν είναι εναρμονισμένες στο επίπεδο της ΕΕ** και η ΕΟΚΕ επικροτεί τη νομοθετική πρόταση θέσπισης ενός πλαισίου για την προληπτική αντιμετώπιση των τραπεζικών κρίσεων, τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και την ελαχιστοποίηση της επιβάρυνσης των δημοσίων οικονομικών, με την εισαγωγή νέων εργαλείων και διαδικασιών. Η ΕΟΚΕ έχει επίγνωση ότι, από μόνα τους, τα εργαλεία και οι διαδικασίες πρόληψης, έγκαιρης παρέμβασης και εξυγίανσης δύσκολα μπορούν να οδηγήσουν στην επίλυση συστημικών κρίσεων, εάν, όμως, εφαρμόζονται με κατάλληλο και συνεπή τρόπο θα μπορούσαν να συμβάλουν στην πρόληψή τους. Μολονότι τάσσεται υπέρ της εισαγωγής των εργαλείων ανάκαμψης και εξυγίανσης, η ΕΟΚΕ προειδοποιεί ότι ορισμένα από αυτά (όπως π.χ. τα εργαλεία διάσωσης με ίδια μέσα) δεν έχουν δοκιμαστεί σε συστημικές κρίσεις και, επομένως, η έλλειψη επαρκούς εμπειρίας ως προς την εφαρμογή τους επιβάλλει την ιδιαίτερα προσεκτική χρήση τους.

3.3 Η ΕΟΚΕ επικροτεί την προσπάθεια θέσπισης ενός πλαισίου για τη διαχείριση των πτωχεύσεων τραπεζών με συντεταγμένο τρόπο και δέχεται ότι «λόγω [...] του συστημικού κινδύνου και του σημαντικού οικονομικού ρόλου που διαδραματίζουν τα ιδρύματα, η κανονική διαδικασία αφερεγγυότητας μπορεί να μην είναι ενδεδειγμένη σε ορισμένες περιπτώσεις ...» ⁽⁴⁾. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει επίσης

⁽⁴⁾ COM(2012) 280 final: Αιτιολογική έκθεση, σ. 5.

ότι, όποτε το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τη συντεταγμένη εξυγίανση μιας τράπεζας που βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης, απαιτείται η διαχείρισή της πρέπει να ανατίθεται σε μία **εξειδικευμένη αρχή εξυγίανσης**, άλλη της δικαστικής αρχής. Στην πράξη, η αρχή εξυγίανσης είναι μια **διοικητική αρχή** επιφορτισμένη με εξουσίες οι οποίες, εκ παραδόσεως και αδιαμφισβήτητα, ανατίθενται στις **δικαστικές αρχές**. Ως εκ τούτου, η μεταβίβαση των εν λόγω εξουσιών προϋποθέτει ορισμένες νομικές τροποποιήσεις και ενδέχεται να έχει τις εξής συνέπειες:

- οι εξουσίες των αρχών εξυγίανσης είναι σκόπιμο να καθορίζονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τη μορφή νομοθεσίας-πλαίσιο·
- οι εξουσίες των αρχών εξυγίανσης είναι σκόπιμο να καθορίζονται από τα εθνικά κοινοβούλια, σύμφωνα με τα όσα θα έχουν καθοριστεί στο επίπεδο της ΕΕ, παράλληλα δε θα πρέπει να επιτρέπεται, και να ρυθμίζεται συγχρόνως, η μεταβίβαση εξουσιών από τις δικαστικές προς τις τραπεζικές αρχές·
- τα δικαιώματα τρίτων διέπονται από το πτωχευτικό δικαίωμα που χρήζει τροποποίησης προκειμένου να συμπεριληφθεί σε αυτό ένα ειδικό τραπεζικό καθεστώς· ειδικώς, θα πρέπει να εγκριθεί ξεχωριστή νομοθεσία από τα εθνικά κοινοβούλια·
- εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η τροποποίηση της νομοθεσίας θα πρέπει να είναι σύμφωνη προς τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ιδίως όσον αφορά τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, ουσιαστικής αποκατάστασης και δίκαιης δίκης.

3.4 Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει τα συμπεράσματα της Επιτροπής, σύμφωνα με τα οποία «το κόστος του πλαισίου απορρέει από πιθανή αύξηση του **κόστους χρηματοδότησης** για τα ιδρύματα, λόγω της εξάλειψης της σιωπηρής βεβαιότητας για χορήγηση κρατικής στήριξης και από το κόστος που αφορά τους πόρους εξυγίανσης». Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται την ανησυχία της Επιτροπής όσον αφορά το ενδεχόμενο τα ιδρύματα να μεταβιβάσουν αυτό το αυξημένο κόστος στους πελάτες ή τους μετόχους, μειώνοντας τα επιτόκια καταθέσεων, αυξάνοντας τα επιτόκια δανεισμού⁽⁵⁾ και τα τραπεζικά τέλη ή μειώνοντας την απόδοση του μετοχικού κεφαλαίου. Στην εκτίμηση επιπτώσεων που διενεργήθηκε από την Επιτροπή επισημαίνεται ότι, παρά το γεγονός ότι οι τράπεζες θα πρέπει να αντιμετωπίσουν μία «ορισμένη» αύξηση των **λειτουργικών δαπανών** τους, **το συνολικό κόστος τόσο των δραστηριοτήτων τους όσο και της κατάρτισης σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης** θα είναι είτε «αμελητέο» είτε «άυλο»⁽⁶⁾.

3.5 Οι ανησυχίες των τραπεζών, οι οποίες εκτιμούν ότι το σχετικό **κόστος** δεν πρόκειται να είναι διόλου αμελητέο, αμφισβητούνται τόσο από την Επιτροπή όσο και από τους κοινωνικούς εταίρους. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με τις απόψεις της Επιτροπής όσον αφορά τα δυνητικά οφέλη του πλαισίου σε μακροπρόθεσμη βάση. Οι **βραχυπρόθεσμες έως μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις από πλευράς κόστους** για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη χρήζουν προσεκτικής εκτίμησης και εξέτασης από κάθε μεμονωμένο κράτος μέλος κατά τη θέσπιση των εθνικών του κανόνων, με παράλληλη συνεκτίμηση των συγκεκριμένων συνθηκών και των ιδιαίτερων αναγκών του.

⁽⁵⁾ Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, το υψηλότερο κόστος χρηματοδότησης μπορεί να επηρεάσει τις επενδύσεις και να περιορίσει την αύξηση του ΑΕγχΠ από 0,1 έως 0,4 % σε ετήσια βάση, βλ. την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής: *Impact assessment ...*, SWD(2012) 166 final, σ. 69 και SWD(2012) 167 final [δεν διατίθεται ελληνική απόδοση].

⁽⁶⁾ Ό.π., σ. 68, πίνακας 24.

3.6 Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την πρόταση της Επιτροπής να δημιουργηθεί μία τραπεζική ένωση που να διαθέτει έναν ενιαίο εποπτικό μηχανισμό και φρονεί ότι το υφιστάμενο πλαίσιο ανάκαμψης και εξυγίανσης θα πρέπει να τροποποιηθεί, ώστε να ευθυγραμμιστεί με τη λειτουργία του εν λόγω μηχανισμού. Ταυτόχρονα, η ΕΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι ο συνδυασμός ευρωπαϊκής εποπτείας και τοπικών δράσεων εξυγίανσης δύσκολα θα λειτουργήσει με επιτυχία, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις πτώχευσης σημαντικών, από συστημική άποψη, ιδρυμάτων που ασκούν δραστηριότητα σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη. Ιδανικά, οι ευρωπαϊκές αρμοδιότητες στον τομέα της ρύθμισης και εποπτείας των τραπεζών θα πρέπει να συμπληρώνονται με αρμοδιότητες στον τομέα της εξυγίανσης και της εγγύησης των καταθέσεων⁽⁷⁾. Η Επιτροπή αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο να προτείνει τη σύσταση ενός ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης⁽⁸⁾, είναι όμως δύσκολο, σήμερα, να εκτιμηθεί πότε αυτό θα μπορούσε να υλοποιηθεί.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1 Σχέδια ανάκαμψης και εξυγίανσης

4.1.1 Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην ανάγκη εξεύρεσης του κατάλληλου **ανθρώπινου δυναμικού**. Η κατάρτιση σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης αποτελεί **άκρως εξειδικευμένο έργο** και στο προσωπικό των τραπεζών ή των δημόσιων αρχών σπάνια συγκαταλέγονται ειδικοί που διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία και εμπειρία. Ένα μείζον πρόβλημα που θα κληθούν, συνεπώς, να αντιμετωπίσουν **οι εποπτικές αρχές και οι αρχές εξυγίανσης** θα είναι η στελέχωση τους με επαρκές ανθρώπινο δυναμικό προικισμένο με εξαιρετικά εξειδικευμένες και ανεπτυγμένες επαγγελματικές ικανότητες. Το πρόβλημα αυτό δεν μπορεί να αποφευχθεί, καθώς τόσο η αξιοπιστία των σχεδίων όσο και η διασφάλιση της εμπιστοσύνης στις ενδεδειγμένες παρεμβάσεις εξαρτώνται, και οι δύο, από την **υψηλή επαγγελματική ποιότητα** ολόκληρου του οικοδομήματος.

4.1.2 Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση οι αρχές εξυγίανσης να καταρτίζουν και να επικαιροποιούν, σε διαβούλευση με τις αρμόδιες αρχές, τα σχέδια εξυγίανσης τουλάχιστον μία φορά το χρόνο. Οι εν λόγω αρχές θα πρέπει, επίσης, να καθορίζουν τις διάφορες δυνατότητες χρήσης των εργαλείων εξυγίανσης. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι η διαμόρφωση και η επικαιροποίηση των σχεδίων εξυγίανσης τόσο σε μεμονωμένη βάση όσο και σε επίπεδο ομίλου θα βελτιωθεί εάν στη σχετική διαδικασία συμμετέχουν και οι τράπεζες, όπως προτείνεται στη ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2010) 579 final⁽⁹⁾ και στο έγγραφο εκτίμησης του αντίκτυπου που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας⁽¹⁰⁾, πράγμα που, ωστόσο, δεν αναφέρεται ρητά στην υπό εξέταση οδηγία. Ως προς ορισμένα σημαντικά ζητήματα, θα ήταν επίσης σκόπιμο να ζητούνται επαγγελματικές συμβουλές από άλλους ενδιαφερόμενους –όπως οργανώσεις καταναλωτών, εκπρόσωποι συνδικαλιστικών οργανώσεων κλπ– οι οποίοι πιθανόν να επηρεαστούν από τα σχέδια εξυγίανσης.

4.1.3 Η από κοινού συμμετοχή των αρχών εποπτείας και εξυγίανσης και των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν θα επαρκεί όταν θα πρέπει να εκτιμάται ο αντίκτυπος σχεδίων που συνδέονται με το δημόσιο συμφέρον. Οι κεντρικές τράπεζες είναι οι πλέον ικανές να

⁽⁷⁾ Βλ. ESRB [Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου], «Forbearance, Resolution and Deposit Insurance», Reports of the Advisory Scientific Committee, 1, Ιούλιος 2012, σ. 23.

⁽⁸⁾ Βλ. COM(2012) 510 final.

⁽⁹⁾ Βλ. «Πλαίσιο της ΕΕ για τη διαχείριση κρίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα», COM(2010) 579 final, σ. 6.

⁽¹⁰⁾ Βλ. την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής: «Impact assessment [...]», SWD(2012) 166 final, σ. 26 και SWD(2012) 167 final [δεν διατίθεται ελληνική απόδοση].

προβαίνουν σε εκτιμήσεις αυτού του είδους. Όταν, εξάλλου, θα πρέπει να εκτιμάται κατά πόσον τα μεμονωμένα σχέδια ανάκαμψης και εξυγίανσης περισσότερων του ενός ιδρυμάτων μπορούν να εφαρμοστούν, στην περίπτωση συστημικών προβλημάτων, σε όλα μαζί τα ιδρύματα ταυτόχρονα ή κατά πόσον οι λύσεις που δίνονται σε μεμονωμένη κλίμακα θα επηρεάσουν το χρηματοπιστωτικό σύστημα στο σύνολό του σε εθνικό ή διασυνοριακό πλαίσιο, τότε θα πρέπει να υιοθετείται μία μακροπρόληπτική προσέγγιση. Δεδομένης της εμπειρογνομosύνης και της εμπειρίας τους, οι κεντρικές τράπεζες είναι οι πλέον κατάλληλες να εφαρμόσουν μια τέτοια προσέγγιση και η ΕΟΚΕ συνιστά να τους επιτραπεί να συμμετέχουν στα σχέδια ανάκαμψης και εξυγίανσης για λόγους δημοσίου συμφέροντος, αλλά με πλήρη σεβασμό της ανεξαρτησίας τους. Ίσως θα πρέπει, στο μέλλον, η ΕΚΤ –τόσο ως κεντρική τράπεζα όσο ως ενιαία εποπτική αρχή– να προβαίνει, από την πλευρά της, σε ανάλογες εκτιμήσεις των σχεδίων των τραπεζών.

4.1.4 Θα πρέπει να ενισχυθούν οι απαιτήσεις διασφάλισης του απορρήτου των πιστωτικών ιδρυμάτων και των σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης. Ειδικές διατάξεις της οδηγίας θα πρέπει να λαμβάνουν μέτρα, ώστε όλες οι αρχές, τα θεσμικά όργανα και οι ενδιαφερόμενοι που διαδραματίζουν έναν ρόλο στη χάραξη, επικαιροποίηση και εκτίμηση των σχεδίων ανάκαμψης και εξυγίανσης των τραπεζών να σέβονται πλήρως τον απόρρητο χαρακτήρα των σχετικών πληροφοριών.

4.2 Ενδοομιλική χρηματοπιστωτική στήριξη

4.2.1 Η ΕΟΚΕ επικροτεί μεν τις προτεινόμενες διατάξεις που επιτρέπουν τη θέσπιση εναρμονισμένων κανόνων και προϋποθέσεων για την παροχή ενδοομιλικής χρηματοπιστωτικής στήριξης, προειδοποιεί όμως ταυτόχρονα ότι η προστασία των συμφερόντων και των δικαιωμάτων τόσο του εκδοχέα όσο και της μεταβιβάζουσας οντότητας θα πρέπει να εξισορροπείται κατάλληλα σε περίπτωση μεταξύ τους διαφωνιών ως προς την εν λόγω στήριξη. Η ΕΟΚΕ επικροτεί πλήρως τις διατάξεις του άρθρου 19 παράγραφος 1 και επισημάνει ότι η προϋπόθεση που περιλαμβάνεται στο άρθρο 19 παράγραφος 1 στοιχείο στ) θα πρέπει να επεκταθεί προκειμένου να καλύπτει και τυχόν **υψηλότερες απαιτήσεις ιδίων κεφαλαίων και ρευστότητας** επιβάλλονται από τις ρυθμιστικές αρχές της χώρας της μεταβιβάζουσας οντότητας.

4.3 Ειδική διαχείριση

4.3.1 Οι βασικές προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση του διορισμού ενός ειδικού διαχειριστή –όπως ορίζεται στο άρθρο 24 παράγραφος 1– αναπόκεινται στην κρίση των αρμόδιων αρχών⁽¹¹⁾. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει μεν την ανάγκη για ελαστικές προϋποθέσεις ενεργοποίησης και μεγαλύτερη ευελιξία, πράγμα που θα παρέχει στις αρμόδιες αρχές περιθώρια διακριτικής ευχέρειας έχοντας όμως υπόψη τη **σημαντική αποστολή και τις αρμοδιότητες** που εκχωρούνται στον ειδικό διαχειριστή – τάσσεται υπέρ της δημιουργίας ενός πιο ασφαλούς κλίματος για τα πιστωτικά ιδρύματα, **με τη θέσπιση ρητών και σαφέστερα καθορισμένων κανόνων και προϋποθέσεων ενεργοποίησης**. Η εμπειρία έχει δείξει ότι τα πρώτα προειδοποιητικά σημάδια έχουν συνήθως **ποιοτικό χαρακτήρα** και γίνονται αντιληπτά ανάλογα με **την εμπειρία και την ικανότητα των εποπτών** ή τη διαθεσιμότητα αποτελεσματικών

πληροφοριών και όχι ανάλογα με μοντέλα υπολογιστών ή μαθηματικούς λόγους. Στις περιπτώσεις αυτές, η απουσία σαφών κανόνων που να απαλλάσσουν τους επόπτες από την ευθύνη της κρίσης τους, ενδέχεται να έχει ως αποτέλεσμα να διστάζουν αυτοί να αναλαμβάνουν πρωτοβουλία και, συνεπώς, να χανεί μία πολύτιμη ευκαιρία πρόωξης και έγκαιρης παρέμβασης. Εξίσου ουσιαστικής σημασίας είναι η ύπαρξη σαφώς καθορισμένων κανόνων και προϋποθέσεων ενεργοποίησης διότι, στις περιπτώσεις πραγματικής ή υποτιθέμενης κακοδιαχείρισης, τα ενδιαφερόμενα τρίτα μέρη ενδέχεται να προσφύγουν όχι μόνο κατά του ειδικού διαχειριστή, λόγω προσωπικής ευθύνης, αλλά και **κατά των αρχών εποπτείας λόγω κακής κρίσης όσον αφορά είτε την απόφαση ενεργοποίησης της διαδικασίας έγκαιρης παρέμβασης είτε την επιλογή του προσώπου που διορίζεται ειδικός διαχειριστής**.

4.3.2 Η οδηγία εισάγει μία ορισμένη σειρά στην εφαρμογή των διαφόρων μέτρων έγκαιρης παρέμβασης. Ο διορισμός ειδικού διαχειριστή αποτελεί ένα ιδιαίτερα επεμβατικό μέτρο έγκαιρης παρέμβασης του οποίου θα πρέπει να γίνεται χρήση μόνον εφόσον εξαντλούνται τα λιγότερο επεμβατικά διαθέσιμα μέσα. Ωστόσο, ενδέχεται να προκύψει μία κατάσταση στην οποία η σημαντική επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης ενός ιδρύματος να εξελίσσεται με τέτοια ταχύτητα ώστε να απαιτείται ο διορισμός ειδικού διαχειριστή ακόμη και πριν από την εφαρμογή των λιγότερο επεμβατικών μέσων έγκαιρης παρέμβασης που απαριθμούνται στο άρθρο 23 παράγραφος 1. Υπό παρόμοιες συνθήκες, θα πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα διορισμού ειδικού διαχειριστή ακόμη και όταν δεν πληροúται μία από τις προϋποθέσεις ενεργοποίησης που αναφέρονται στο άρθρο 24 (δηλ. «τα άλλα μέτρα που **λαμβάνονται** σύμφωνα με το άρθρο 23 [...] για να αντιστραφεί η εν λόγω επιδείνωση»).

4.3.3 Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Επιτροπή να εξετάσει το ενδεχόμενο ο διορισμός ειδικού διαχειριστή να οδηγήσει σε μαζική απόσυρση καταθέσεων, και να προτείνει τα κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή του. Σε ορισμένες περιπτώσεις και καταστάσεις, ο διορισμός ειδικού διαχειριστή ενδέχεται να ερμηνευτεί από την αγορά ως ένδειξη ότι η τράπεζα αντιμετωπίζει σοβαρές χρηματοπιστωτικές δυσκολίες, με πιθανό αποτέλεσμα οι αποταμιευτές να σπεύσουν να αποσύρουν τις καταθέσεις τους. Η κατάσταση μπορεί, μάλιστα, να αποδειχθεί ακόμη πιο περίπλοκη εάν, ταυτόχρονα, αποφασιστεί ο διορισμός περισσότερων του ενός ειδικών διαχειριστών σε αρκετές τράπεζες σε εθνικό ή διασυνοριακό πλαίσιο και ο τομέας βρεθεί αντιμέτωπος με σημαντική απόσυρση καταθέσεων και με κρίση εμπιστοσύνης των αποταμιευτών. Η ΕΟΚΕ έχει την πεποίθηση ότι θα πρέπει να συμπεριληφθούν στην οδηγία ορισμένες ρυθμίσεις που να αποτρέπουν το ενδεχόμενο εξελίξεων αυτού του είδους κατά τη φάση έγκαιρης παρέμβασης. Η μελλοντική ενιαία εποπτική αρχή θα πρέπει να κατέχει ισχυρή θέση και να είναι κατάλληλα προετοιμασμένη για την αποτελεσματική και έγκαιρη αντιμετώπιση αυτών των καταστάσεων.

4.4 Εξυγίανση

4.4.1 Οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες των ειδικών διαχειριστών θα πρέπει να προσδιοριστούν και να αποσαφηνιστούν περαιτέρω. Ενώ οι αρμόδιες αρχές/επόπτες έχουν την ευθύνη της έγκαιρης παρέμβασης, οι αρχές εξυγίανσης έχουν την ευθύνη της επιλογής και χρήσης των εργαλείων εξυγίανσης. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου ορισμένες αρμοδιότητες ασκούνται τόσο από επόπτες όσο και από τις αρχές εξυγίανσης. Ανάλογα με τις επιλογές των επιμέρους κρατών μελών, οι επόπτες θα μπορούσαν μεν να ασκούν και τις αρμοδιότητες των αρχών εξυγίανσης, όμως τα δύο αυτά καθήκοντα θα

⁽¹¹⁾ Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να κρίνουν πότε και κατά πόσον υφίσταται «σημαντική επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής κατάστασης ενός ιδρύματος», «σοβαρές παραβάσεις νόμων [...]», «σοβαρές διοικητικές παρατυπίες, και τα άλλα μέτρα που λαμβάνονται σύμφωνα με το άρθρο 23 δεν επαρκούν για να αντιστραφεί η εν λόγω επιδείνωση [...]».

πρέπει να διαχωρίζονται ώστε να ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος ανοχής⁽¹²⁾. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει, συνεπώς, την καθιέρωση μιας σαφούς διάκρισης μεταξύ της αποστολής που ανατίθεται στους επόπτες και αυτής που ανατίθεται στις αρχές εξυγίανσης, καθώς και μεταξύ των χρονικών στιγμών στις οποίες οφείλουν να παρεμβαίνουν. Φρονεί ότι οι διαδικασίες εκτίμησης και κοινοποίησης που αφορούν τις προϋποθέσεις εξυγίανσης θα πρέπει, αφενός, να βασίζονται σε σαφή διάκριση των διαφόρων αρμοδιοτήτων των επιμέρους αρχών που λαμβάνουν μέρος σε αυτές και, αφετέρου, να απλοποιηθούν, ώστε να επιταχύνεται η διαδικασία λήψης της σχετικής απόφασης και εκτέλεσης της εξυγίανσης.

4.4.2 Η απαίτηση το διοικητικό όργανο ενός ιδρύματος να αποστέλλει κοινοποίηση στην αρμόδια αρχή όταν κρίνει ότι το ίδρυμα βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης ή κινδυνεύει να πτωχεύσει, θα ήταν κατάλληλη, εάν δεν υπήρχαν επιφυλάξεις ως προς τη χρονική στιγμή αποστολής της κοινοποίησης από το διοικητικό όργανο ενός ιδρύματος προς την αρμόδια αρχή. Η προγενέστερη εμπειρία έχει καταδείξει ότι η κοινοποίηση ενδέχεται να καθυστερήσει για διάφορους λόγους, όπως η ύπαρξη αμφιβολιών σχετικά με τη συμμόρφωση προς τους κανόνες περί κεφαλαιακών απαιτήσεων. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι εάν η πρωτοβουλία αφεθεί εξ ολοκλήρου στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης της εκάστοτε τράπεζας, τότε δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο **η απόφαση της αρχής εξυγίανσης να ληφθεί όταν θα είναι πλέον πολύ αργά**. Το άρθρο 74 της οδηγίας δεν θα πρέπει να αφήνει κανένα περιθώριο αμφιβολίας ότι οι αρχές εποπτείας έχουν το δικαίωμα και τη δυνατότητα να ενημερώνουν την αρχή εξυγίανσης, χωρίς να αναμένουν την αποστολή κοινοποίησης από τη διοίκηση της εκάστοτε τράπεζας, εφόσον κρίνουν ότι οι προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση της διαδικασίας εξυγίανσης πληρούνται μεν, αλλά η σχετική κοινοποίηση καθυστερεί. Το άρθρο 101 παρ. 1 δ) και παρ.2 θα πρέπει να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν αυστηρές κυρώσεις στα διοικητικά στελέχη τραπεζών που παραβιάζουν τους κανόνες του άρθρου 74 παρ.1 και όχι του άρθρου 73 παρ. 1, όπως ορίζεται στην οδηγία.

4.4.3 Το άρθρο 27 παράγραφος 1 στοιχείο γ), αναφέρεται στις περιπτώσεις στις οποίες «η δράση εξυγίανσης είναι αναγκαία για λόγους δημοσίου συμφέροντος». Το κατά πόσον τίθεται σε κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον οι κεντρικές τράπεζες μπορούν να το εκτιμούν καλύτερα από οποιονδήποτε άλλο φορέα, καθώς διαθέτουν την εμπειρογνομosύνη και την εμπειρία που απαιτείται για την αξιολόγηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, της συνέχειας των ουσιαστικών υπηρεσιών, της προστασίας των δημόσιων πόρων, καθώς και της προστασίας των καταθετών. Είναι συνεπώς ορθό οι κεντρικές αρχές να συμπεριληφθούν στις αρχές που θα είναι επιφορτισμένες με την εκτίμηση της τήρησης των προϋποθέσεων ενεργοποίησης της εξυγίανσης – η συμμετοχή τους, εντούτοις, θα πρέπει να προβλέπεται σε πρωιμότερο στάδιο, ιδιαίτερα όταν εν εκτιμήσεις αφορούν περισσότερα του ενός ιδρύματα, είτε σε εθνικό είτε σε διασυνοριακό πλαίσιο. Ίσως στη μελλοντική τραπεζική ένωση, η ΕΚΤ, σε στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικών

Κινδύνων, να είναι σε καλύτερη θέση και καλύτερα εφοδιασμένη, ώστε να προβαίνει – τόσο με την ιδιότητα της κεντρικής τράπεζας, όσο και της ενιαίας εποπτικής αρχής – σε ανάλογες εκτιμήσεις για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Η σύσταση, ενδεχομένως, ενός ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης θα μπορούσε να αποδειχθεί χρήσιμη στο συγκεκριμένο πλαίσιο.

4.4.4 Το δημόσιο συμφέρον που διακυβεύεται σε περίπτωση πτώχευσης μιας τράπεζας αιτιολογεί έναν διαφορετικό **επιμερισμό των ζημιών** από εκείνον που προβλέπουν συνήθως τα καθεστώτα αφερεγγυότητας: συνεπώς, η πρόταση προωθεί μια συγκεκριμένη ιεράρχηση των απαιτήσεων, σύμφωνα με την οποία πρώτοι έρχονται οι μέτοχοι, ακολουθούμενοι από τους μη εξασφαλισμένους πιστωτές, σύμφωνα με κατάταξη που καθορίζεται στο άρθρο 43. Η ΕΟΚΕ δεν έχει αντίρρηση στην ιεράρχηση των απαιτήσεων, θα ήθελε όμως να επιστήσει την προσοχή στο γεγονός ότι οι «πιστωτές» είναι επίσης, από τεχνική και νομική άποψη, όλοι τους **καταθέτες/πελάτες**. Με εξαίρεση τους «θιγόμενους πιστωτές», το άρθρο 2 δεν περιλαμβάνει κανέναν ορισμό των εννοιών «πιστωτές» και «καταθέτες», ούτε των διαφόρων τύπων τους. Η ΕΟΚΕ θεωρεί επιθυμητή την αποσαφήνιση των εν λόγω εννοιών, ιδιαίτερα δε εάν ληφθεί υπόψη ότι η κατάταξη των καταθετών ως πιστωτών δεν έχει ακόμη εναρμονιστεί στα κράτη μέλη.

4.4.5 Οι κρατικές καταθέσεις αντιμετωπίζονται με διαφορετικούς τρόπους στα επιμέρους κράτη μέλη. Οι συγκεκριμένες καταθέσεις θα μπορούσαν είτε να συμπεριληφθούν στις επιλέξιμες υποχρεώσεις που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διάσωσης είτε να αποκλειστούν από αυτές, ανάλογα με το κατά πόσον, αφενός, οι καταθέσεις αυτές εντάσσονται, έως ένα ποσό, στις καλυπτόμενες καταθέσεις και, αφετέρου, είναι εξασφαλισμένες. Συν τοις άλλοις, οι κρατικές καταθέσεις οι οποίες υπάγονται στις επιλέξιμες υποχρεώσεις και μπορούν συνεπώς να αποτελέσουν αντικείμενο διάσωσης, είναι κατ' ουσία τα χρήματα των φορολογούμενων. Είναι όμως δυνατόν μία επιχείρηση διάσωσης που κάνει χρήση δημόσιων πόρων να οριστεί ως διάσωση;

4.4.6 Η πρόταση εκχωρεί στις αρχές εξυγίανσης ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων όσον αφορά την κατάταξη των υποχρεώσεων σε περίπτωση διάσωσης με ίδια μέσα. Οι αρχές εξυγίανσης διαθέτουν επίσης εξουσία απομείωσης εμπορικών πιστώσεων, εάν δεν θεωρούνται «απαραίτητες για την καθημερινή λειτουργία του [εμπορικού πιστωτή ή προμηθευτή]» [άρθρο 38, παράγραφος 2 στοιχείο ε) σημείο ii)], πράγμα που σημαίνει ότι, λόγου χάριν, ο προμηθευτής υπηρεσιών εστίασης ή ξενοδοχειακών υπηρεσιών θα μπορούσε να τύχει απομείωσης της απαίτησής του σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή εξυγίανσης αποφάσιζε ότι οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν είναι «απαραίτητες». Η οδηγία, ωστόσο, δεν περιλαμβάνει ορισμό των «απαραίτητων» αγαθών ή υπηρεσιών. Η **ίση μεταχείριση των πιστωτών** (par condicio creditorum) αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο όλων των διαδικασιών αφερεγγυότητας και **πρέπει να γίνεται επίσης σεβαστή** και στην προκειμένη περίπτωση.

4.4.7 Η ΕΟΚΕ κατανοεί την ανάγκη να ληφθεί μέριμνα, ώστε τα ιδρύματα που διαθέτουν στον ισολογισμό τους επαρκές ποσό επιλέξιμων υποχρεώσεων να μπορούν να υπόκεινται στις εξουσίες διάσωσης με ίδια μέσα. Η έκδοση πιστωτικών τίτλων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για διάσωση με ίδια μέσα πιθανόν να αποδειχθεί πρόκληση, καθώς η διαφορά μεταξύ τίτλων μειωμένης εξασφάλισης

⁽¹²⁾ Στην ανακοίνωση COM(2010) 579 final εξηγείται ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να καθορίζει μια αρχή εξυγίανσης η οποία θα ασκεί τις σχετικές εξουσίες. Αυτό θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να μπορέσουν να διατηρήσουν τις υφιστάμενες εθνικές διατάξεις με βάση τις οποίες, ανάλογα με την περίπτωση, το έργο της εξυγίανσης μπορεί να ανατεθεί στο Υπουργείο Οικονομικών, την Κεντρική Τράπεζα ή το Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων. Η Επιτροπή παρατηρεί, ωστόσο, ότι σε πολλές δικαιοδοσίες οι αρχές εξυγίανσης διακρίνονται δρόντως από τις εποπτικές αρχές και θεωρεί ότι ο διαχωρισμός αυτός είναι σημαντικός για την ελαχιστοποίηση των κινδύνων ανοχής. Οι εν λόγω αρχές θα είναι διοικητικές μάλλον παρά δικαστικές.

και μη εξασφαλισμένων τίτλων με εξοφλητική προτεραιότητα θα αμβλυνηθεί. Στις λιγότερο ανεπτυγμένες αγορές αυτό θα μπορούσε να είναι πιο δύσκολο, δαπανηρό ή –σε περιόδους κρίσεων, ιδίως συστημικών– ακόμη και εντελώς αδύνατο. Η ΕΟΚΕ συνιστά την προσεκτική εξέταση και στάθμιση της πρότασης περί εναρμονισμένης εφαρμογής των ελάχιστων απαιτήσεων για επιλέξιμες υποχρεώσεις στο επίπεδο της Ένωσης, μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων της Επιτροπής, καθώς και τη συνεκτίμηση του βαθμού της ανάπτυξης της τοπικής χρηματοπιστωτικής αγοράς σε κάθε κράτος μέλος.

4.4.8 Χρειάζεται να δοθούν επιπλέον εξηγήσεις και διευκρινίσεις ως προς το εργαλείο διάσωσης. Για να ελαχιστοποιηθεί η αβεβαιότητα μεταξύ των επενδυτών, θα πρέπει να υιοθετηθούν σαφείς κανόνες όσον αφορά τις επιλέξιμες υποχρεώσεις και τις ελάχιστες προϋποθέσεις διάσωσης.

4.5 Νομικά ζητήματα: δικαιώματα τρίτων μερών

4.5.1 Τα δικαιώματα τρίτων μερών φαίνεται να έχουν περιέλθει σε δεύτερη μοίρα σε σχέση με τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τις εθνικές νομοθεσίες περί αφερεγγυότητας στα περισσότερα κράτη μέλη. **Η συνεκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος υπερισχύει της προστασίας των δικαιωμάτων ιδιωτικού δικαίου** και ο επιμερισμός των ζημιών υπακούει σε μια διαφορετική λογική. Δυνάμει του άρθρου 78 παρέχεται μεν δυνατότητα δικαστικής αμφισβήτησης της απόφασης μιας αρχής εξυγίανσης, αλλά η δυνατότητα ελέγχου περιορίζεται στη νομιμότητα της απόφασης περί εξυγίανσης, στη νομιμότητα του τρόπου με τον οποίο εφαρμόστηκε η απόφαση αυτή και στην επάρκεια της όποιας χορηγηθείσας αποζημίωσης. Οι αποφάσεις μιας αρχής εξυγίανσης δεν μπορούν να ανασταλούν και δεν υπόκεινται σε καμία μορφή αυτόματης αναστολής. Ακόμη και σε περίπτωση ακύρωσης της απόφασης μιας αρχής εξυγίανσης, τα δικαιώματα τρίτων μερών περιορίζονται στην επιδίκαση αποζημίωσης για τις ζημιές που αυτά υπέστησαν [άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχείο δ)].

4.5.2 Σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, όπως η επαιτούμενη πτώχευση μιας τράπεζας, είναι βέβαιο ότι οι κανονικές διαδικασίες αφερεγγυότητας δεν είναι επαρκείς· ωστόσο, το ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που εκχωρείται στις αρχές εξυγίανσης, σε συνδυασμό με το περιορισμένο δικαίωμα προσφυγής που αναγνωρίζεται σε τρίτους, **εγείρουν ανησυχίες σχετικά με τη νομική εγκυρότητα του προτεινόμενου πλαισίου**. Σε πολυάριθμα κράτη μέλη, ιδίως δε σε εκείνα στα οποία εφαρμόζεται το εθιμικό δίκαιο (common law), τα δικαστήρια θα υπερασπιζόνταν, κατά πάσα πιθανότητα, το δικαίωμά τους να εξετάζουν προσφυγές περί δικαστικής επανεξέτασης οποιασδήποτε απόφασης μίας διοικητικής αρχής, όταν ένα άτομο ή μια ομάδα ατόμων είναι σε θέση να αποδείξει ότι υπέστη ζημία.

4.5.3 Δεδομένου ότι η ανησυχία για την οποία γίνεται λόγος στο προηγούμενο σημείο έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση –τόσο για νομικούς όσο και για κοινωνικούς λόγους– από διάφορους κύκλους, η ΕΟΚΕ αφήνει το εν λόγω ζήτημα στην κρίση των νομοθετικών σωμάτων. Εφιστά ωστόσο την προσοχή σε ένα θέμα αρκετά σημαντικό: εάν τυχόν δημιουργηθεί η εντύπωση ότι η αρμόδια αρχή εξυγίανσης ή οι διαχειριστές διέπραξαν κάποιο σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, μόνον οι δικαστές απολαμβάνουν ενός είδους ασυλίας για τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο δικαστήριο· κανένας νόμος ή κανονισμός, ωστόσο, δεν προβλέπει την επέκταση του εν λόγω προνομίου σε μια διοικητική αρχή, όπως η αρχή εξυγίανσης, η οποία ενδέχεται, συνεπώς, **να κληθεί να λογοδοτήσει ενώπιον**

της δικαιοσύνης ως υπεύθυνη για την πρόκληση ζημιών. Σε μια τέτοια περίπτωση, η καταβολή οποιασδήποτε αποζημίωσης θα προερχόταν από δημόσιους πόρους.

4.6 Χρηματοδότηση της εξυγίανσης

4.6.1 Η Επιτροπή έχει ήδη ασχοληθεί με το ζήτημα της χρηματοδότησης της εξυγίανσης σε δύο ανακοινώσεις της: για τα ταμεία εξυγίανσης τραπεζών και για τη διαχείριση κρίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα ⁽¹³⁾. Η υπό εξέταση πρόταση οδηγίας περιλαμβάνει περαιτέρω διευκρινίσεις ως προς τις προτάσεις που διατυπώθηκαν στις εν λόγω ανακοινώσεις. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εκφέρει γνώμη για τις ανακοινώσεις αυτές μέσω δύο γνωμοδοτήσεων της ⁽¹⁴⁾. Και στις δύο περιπτώσεις, η ΕΟΚΕ υποστήριξε την πρόταση της Επιτροπής να δημιουργηθεί ένα εναρμονισμένο δίκτυο εθνικών ταμείων εξυγίανσης με χρηματοδότηση εκ των προτέρων και συνέστησε ο σχετικός σχεδιασμός να γίνει με προσοχή, να ληφθούν δε ταυτόχρονα υπόψη οι ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος.

4.6.2 Η οδηγία προτείνει το κόστος εξυγίανσης που δεν καλύπτεται από τους μετόχους και τους πιστωτές να συμπληρώνεται με πρόσθετες χρηματοδοτήσεις, παρεχόμενες από τον τραπεζικό κλάδο· θα μπορούσε να ζητείται η βοήθεια των ΤΕΚ όποτε κρίνεται αναγκαίο. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την υιοθέτηση εναρμονισμένων κανόνων για τη χρηματοδότηση με βάση συνεισφορές εκ των προτέρων σε ταμεία εγγύησης των καταθέσεων (ΤΕΚ) και σε ταμεία εξυγίανσης (ΤΕ). Τα κριτήρια που διέπουν τις συνεισφορές στη χρηματοδότηση της εξυγίανσης θεωρούνται ορθά και ρεαλιστικά υπό τις παρούσες συνθήκες· ωστόσο, τίποτε δεν μπορεί να αποκλείσει μια αιφνίδια μεταβολή του οικονομικού και χρηματοπιστωτικού κλίματος, όπως συνέβη κατά τα τελευταία χρόνια. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ προτείνει τη θέσπιση **ενός κανόνα σύμφωνα με τον οποίο τα κριτήρια που διέπουν τις συνεισφορές εκ των προτέρων στη χρηματοδότηση να μπορούν να αναθεωρούνται κατά διαστήματα**.

4.6.3 Η ΕΟΚΕ κατανοεί την ανάγκη επίδειξης αλληλεγγύης και αποδέχεται την πρόταση σχετικά με τον δανεισμό μεταξύ χρηματοδοτικών ρυθμίσεων (άρθρο 97) όσο και με την αλληλέγγυα χρήση των εθνικών χρηματοδοτικών ρυθμίσεων στην περίπτωση εξυγίανσης ομίλου (άρθρο 98). Ωστόσο, η εφαρμογή της προτεινόμενης αλληλέγγυας χρήσης των χρηματοδοτικών ρυθμίσεων πριν οι χρηματοδοτικές ρυθμίσεις διασφαλίσουν τη δυνατότητα-στόχο και έναν ορισμένο βαθμό εναρμόνισης, δεν θα είναι εύκολη υπόθεση. Τα περισσότερα κράτη μέλη συμφωνούν ότι τα ΤΕ και ΤΕΚ τους θα πρέπει να βασίζονται σε εκ των προτέρων χρηματοδότηση, ωστόσο, η εκ των υστέρων χρηματοδότηση εξακολουθεί να έχει την προτίμηση ορισμένων κρατών μελών. Οι απαιτήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 97 παράγραφος 2 και στο άρθρο 98 θα αποδειχθούν προβληματικές για τις χώρες στις οποίες οι Κεντρικές Τράπεζες δεν έχουν το δικαίωμα να χορηγούν δάνεια σύμφωνα με τα άρθρα 96 και 98. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει την Επιτροπή να εισαγάγει συγκεκριμένα μέτρα και να διατυπώσει συστάσεις για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και την επιτάχυνση της διαδικασίας εναρμόνισης.

⁽¹³⁾ Βλ. COM(2010) 254 final και COM (2010) 579 final, αντίστοιχα.

⁽¹⁴⁾ Βλ. Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα — Ταμεία εξυγίανσης τραπεζών», ΕΕ C 107 της 6.4.2011, σ. 16, και 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», ΕΕ C 248 της 25.8.2011, σ. 101.

4.6.4 Μολονότι αναγνωρίζονται τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από την ενδεχόμενη συνεργία ενός ενιαίου οργανισμού ΤΕΚ-ΤΕ, για ορισμένα κράτη μέλη μία διευθέτηση αυτού του τύπου φαίνεται μη ρεαλιστική αυτή τη στιγμή, καθώς σήμερα πολλά ΤΕΚ χρηματοδοτούνται ανεπαρκώς. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την προσέγγιση της Επιτροπής η οποία επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος να αποφασίζει κατά πόσον προτιμά να κάνει χρήση μιας ή δύο χρηματοδοτικών ρυθμίσεων (ταμείων). Ταυτόχρονα, η ΕΟΚΕ συνιστά την εισαγωγή ρυθμίσεων, μέσω της οδηγίας, που να διασφαλίζουν ότι το εκάστοτε ΤΕΚ θα είναι σε θέση να εκτελεί το κύριο καθήκον του, δηλ. να προστατεύει τους καταθέτες λιανικής ανά πάσα στιγμή.

4.7 Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει την προσπάθεια της Επιτροπής να συσταθεί ένα ευρωπαϊκό σύστημα χρηματοδοτικών ρυθμίσεων που να διασφαλίζει ότι όλα τα ιδρύματα στην ΕΕ θα υπόκεινται σε εξίσου αποτελεσματικούς κανόνες όσον αφορά τη χρηματοδότηση των δράσεων εξυγίανσης. Η εξασφάλιση αποτελεσματικής χρηματοδότησης για τις δράσεις εξυγίανσης με ίσους όρους σε όλη την έκταση της ΕΕ θα ωφελήσει, όχι μόνον την ενιαία χρηματοπιστωτική αγορά, αλλά και κάθε επιμέρους κράτος μέλος, ενώ θα συμβάλει στη σταθερότητα και θα επιτρέψει την καθιέρωση ίσων όρων ανταγωνισμού. Η ΕΟΚΕ θα επικροτούσε την εισαγωγή, το ταχύτερο δυνατόν, ενός ρεαλιστικού οδικού χάρτη στο πλαίσιο του προβλεπόμενου μελλοντικού συστήματος ρυθμίσεων χρηματοδότησης της εξυγίανσης.

Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2012.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Staffan NILSSON
