



Στρασβούργο, 24.11.2015
COM(2015) 587 final

**Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την
Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
και την Επιτροπή των Περιφερειών**

«Προς την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης»

**Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την
Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική
Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών**

«Προς την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης»

1. Ιστορικό

Στην Έκθεση των Πέντε Προέδρων, της 22ας Ιουνίου 2015¹, και στην επακόλουθη ανακοίνωση της Επιτροπής, της 21ης Οκτωβρίου 2015², παρουσιάζεται ένα σχέδιο για την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης αποτελεί απαραίτητο στοιχείο του εν λόγω σχεδίου. Η ΟΝΕ χρειάζεται μια πλήρως λειτουργική Τραπεζική Ένωση, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματική μετάδοση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής, καλύτερη διαφοροποίηση των κινδύνων σε όλα τα κράτη μέλη και επαρκής χρηματοδότηση της οικονομίας. Επιπλέον, η ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης θα ενισχύσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην ΟΝΕ, με την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στον τραπεζικό τομέα, μέσω ενός συνδυασμού μέτρων σχεδιασμένων για τον επιμερισμό και τη μείωση των κινδύνων.

Η ΕΕ έχει θέσει σε εφαρμογή ένα σημαντικό θεματολόγιο μεταρρυθμίσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα κατά τα τελευταία έτη. Στο πλαίσιο αυτό, το ρυθμιστικό πλαίσιο για τις τράπεζες έχει ενισχυθεί με βάση κοινούς κανόνες, οι οποίοι εξασφαλίζουν πιο συνεκτικές κανονιστικές ρυθμίσεις και εποπτεία υψηλής ποιότητας σε ολόκληρη την ΕΕ. Το πλαίσιο αυτό θα παράσχει κίνητρα για πιο υπεύθυνη συμπεριφορά στον τραπεζικό τομέα. Για παράδειγμα:

- Έχουν καθιερωθεί αυστηρότερες απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για τις τράπεζες, με βάση νέα παγκόσμια πρότυπα, βάσει της ΟΚΑ IV/του ΚΚΑ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, έχει ενισχυθεί η ικανότητα των τραπεζών να απορροφούν δυσμενείς οικονομικές και χρηματοπιστωτικές διαταραχές, με την αύξηση της ποιότητας και της ποσότητας του κεφαλαίου, την επέκταση της κάλυψης των κινδύνων, τον περιορισμό της μόχλευσης και τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της διαφάνειας.
- Έχει διαμορφωθεί ένα νέο πλαίσιο για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών που βρίσκονται σε σημείο πτώχευσης ή κινδυνεύουν να πτωχεύσουν, βάσει της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (BRRD). Το

¹ Η Έκθεση των Προέδρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής, της Ευρωμάδας και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σχετικά με την Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.
Βλ.: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf.

² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα Σχετικά με τα βήματα για την Ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης
Βλ.: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>.

πλαίσιο αυτό θα παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να προστατεύουν τους φορολογουμένους, με τη διαχείριση των τραπεζικών κρίσεων πιο έγκαιρα και ομαλά.

- Η λειτουργία των εθνικών Συστημάτων Εγγύησης των Καταθέσεων (ΣΕΚ) έχει ενισχυθεί με την οδηγία περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων (ΟΣΕΚ), με την οποία εναρμονίστηκε η κάλυψή τους, ενισχύθηκαν οι ρυθμίσεις χρηματοδότησής τους και συντομεύθηκε η προθεσμία για τις εκταμιεύσεις.

Αυτό το ενισχυμένο ρυθμιστικό πλαίσιο (ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων) αποτελεί μια κοινή βάση για την ενιαία αγορά 28 κρατών μελών, αλλά επίσης και για την Τραπεζική Ένωση.

Βασικός στόχος της Τραπεζικής Ένωσης είναι η αναστροφή του κατακερματισμού των χρηματοπιστωτικών αγορών μετά την κρίση του ευρώ, με την αποδυνάμωση του δεσμού μεταξύ των τραπεζών και των οικείων κρατών τους (όπου οι πτωχεύσεις των τραπεζών μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο τα δημόσια οικονομικά, η δε πίεση στα κρατικά ομόλογα μπορεί να αποσταθεροποιήσει τις τράπεζες). Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, αποφασίστηκε ότι η εποπτεία, η εξυγίανση και η χρηματοδότηση της εξυγίανσης σημαντικών τραπεζών θα πρέπει να διενεργούνται στο επίπεδο της Τραπεζικής Ένωσης.

Για τον σκοπό αυτόν, έχει δημιουργηθεί ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (ΕΕΜ) και ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (ΕΜΕ) – οι δύο πρώτοι πυλώνες της Τραπεζικής Ένωσης. Ο ΕΕΜ άρχισε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2014 και ήδη παρέχει ανεξάρτητη και ομοιόμορφη προληπτική εποπτεία. Ο ΕΜΕ θα τεθεί σε πλήρη λειτουργία από τον Ιανουάριο του 2016, όταν θα αρχίσει επίσης η καταβολή εισφορών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Ταμείο Εξυγίανσης). Ωστόσο, τρία χρόνια μετά τη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επί ενός χάρτη πορείας για την ολοκλήρωση της ONE, που θα βασίζεται σε βαθύτερη ενοποίηση και ενισχυμένη αλληλεγγύη³, ο τρίτος πυλώνας της Τραπεζικής Ένωσης – ένα κοινό σύστημα ασφάλισης των καταθέσεων – εξακολουθεί να λείπει. Επιπλέον, συμφωνήθηκε ότι η Τραπεζική Ένωση θα πρέπει να διαθέτει αποτελεσματικό κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης ως έσχατη λύση, αλλά οι εργασίες επί του θέματος αυτού δεν έχουν αρχίσει ακόμη (βλ. τμήμα 3.2 κατωτέρω).

Απαιτείται τώρα δράση για να εξασφαλιστεί πλήρης και ορθή εφαρμογή των στοιχείων της Τραπεζικής Ένωσης που ήδη υπάρχουν, και να δημιουργηθούν τα άλλα στοιχεία που λείπουν. Τα κράτη μέλη συμφώνησαν να παράσχουν στο Ταμείο Εξυγίανσης, έως τον Ιανουάριο του 2016, αποτελεσματικές ρυθμίσεις ενδιάμεσης χρηματοδότησης και να συγκροτήσουν το κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης, το αργότερο έως το τέλος του 2023⁴. Πιο πρόσφατα, στην Έκθεση των Πέντε Προέδρων προτάθηκε μια

³ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την ολοκλήρωση της ONE, που εγκρίθηκαν στις 14 Δεκεμβρίου 2012.

Βλ. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ Βλ. Δήλωση των Υπουργών της Ευρωομάδας και του Συμβουλίου ECOFIN του Δεκεμβρίου 2013.

σειρά μέτρων για την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης· και ακολούθησε ανακοίνωση της Επιτροπής, εστιασμένη σε τέσσερις βασικές απαιτήσεις:

1. πλήρης και ταχεία μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και εφαρμογή των ήδη συμφωνηθεισών νομοθετικών διατάξεων που έχουν ήδη εκδοθεί (ιδίως, της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση και της ΟΣΕΚ – βλ. τμήμα 2 κατωτέρω)·
2. ταχεία συμφωνία για μια αποτελεσματική ρύθμιση ενδιάμεσης χρηματοδότησης για το Ταμείο Εξυγίανσης και σχετικά με ένα κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης, το οποίο θα πρέπει να είναι δημοσιονομικά ουδέτερο μεσοπρόθεσμα, δηλαδή κάθε χρήση των χρημάτων των φορολογουμένων θα επιστρέφεται στη συνέχεια από τις τράπεζες·
3. νομοθετική πρόταση για ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασφάλισης Καταθέσεων (ΕΣΑΚ)· και
4. παράλληλη προσπάθεια για την περαιτέρω μείωση των κινδύνων στον τραπεζικό τομέα και την αποδυνάμωση του δεσμού μεταξύ των τραπεζών και των οικείων κρατών τους.

Συνοδεύοντας τη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία του ΕΣΑΚ, η παρούσα ανακοίνωση θέτει την πρόταση στο ευρύτερο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της Τραπεζικής Ένωσης και των αναγκαίων πρόσθετων μέτρων για τον επιμερισμό και τη μείωση των κινδύνων στον τραπεζικό τομέα.

2. Εφαρμογή του εγχειριδίου κανόνων για την Τραπεζική Ένωση

Η ΟΚΑ IV/ο ΚΚΑ), η οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση και η ΟΣΕΚ αποτελούν το εγχειρίδιο κανόνων για την Τραπεζική Ένωση. Οι εν λόγω νομοθετικές πράξεις εκδόθηκαν όλες το 2014 και πρέπει τώρα να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο, ώστε να εξασφαλιστεί η ορθή λειτουργία της Τραπεζικής Ένωσης. Παρότι η ΟΚΑ IV/ο ΚΚΑ έχουν μεταφερθεί πλήρως στο εθνικό δίκαιο από όλα τα κράτη μέλη, ορισμένα κράτη μέλη – μεταξύ των οποίων και κάποια που συμμετέχουν στην Τραπεζική Ένωση – δεν έχουν ακόμη εκπληρώσει τις υποχρεώσεις τους για την πλήρη μεταφορά στο εθνικό τους δίκαιο της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση και της ΟΣΕΚ, για τις οποίες έχουν ήδη παρέλθει οι προθεσμίες μεταφοράς (31 Δεκεμβρίου 2014 και 3 Ιουλίου 2015, αντιστοίχως). Η Επιτροπή έχει κινήσει διαδικασία επί παραβάσει κατά διαφόρων από αυτά τα κράτη μέλη ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή κάλεσε τα κράτη μέλη να επικυρώσουν τη Διακυβερνητική Συμφωνία για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, έως την καταληκτική ημερομηνία της 30ής Νοεμβρίου, αλλά ορισμένα κράτη μέλη δεν έχουν ακόμη ολοκληρώσει τη διαδικασία επικύρωσης. Αν και τα περισσότερα κράτη μέλη αναμένεται να τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους όσον αφορά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και την επικύρωση, έως το τέλος του 2015, η αξιοπιστία της Τραπεζικής Ένωσης εξαρτάται από την τήρηση του συνόλου των νομικών δεσμεύσεων από πλευράς όλων

των συμμετεχόντων κρατών μελών⁵. Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή θα μεριμνήσει ώστε να εκδοθεί επίσης εγκαίρως το παράγωγο δίκαιο που απαιτείται για να καταστεί η Τραπεζική Ένωση λειτουργική, π.χ. οι διατάξεις της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση όσον αφορά τη διάσωση με ίδια μέσα.

3. Ενδιάμεση χρηματοδότηση για το Ταμείο Εξυγίανσης και ένα κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης

3.1 Ρύθμιση ενδιάμεσης χρηματοδότησης

Οι εισφορές των τραπεζών στο Ταμείο Εξυγίανσης θα αρχίσουν να καταβάλλονται το 2016, αλλά το Ταμείο Εξυγίανσης δεν θα φθάσει στο σταθερό του μέγεθος των περίπου 55 δις. ευρώ πριν από το 2024. Οι εισφορές θα αμοιβαιοποιηθούν σε προοδευτική βάση εντός περιόδου οκτώ ετών. Τα χαρακτηριστικά αυτά, σε συνδυασμό με μια πολύπλοκη δομή χωριστών και εθνικών τμημάτων, κατά τη μεταβατική περίοδο έως την πλήρη αμοιβαιότητα, θα περιορίζουν την δανειοληπτική ικανότητα του Ταμείου Εξυγίανσης κατά τα προσεχή έτη. Μια βασική ανησυχία είναι ότι το Ταμείο Εξυγίανσης ενδέχεται να υπόκειται σε περιορισμούς της ικανότητας δανεισμού, ιδίως κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του, και να μην είναι σε θέση να παράσχει την απαιτούμενη χρηματοδότηση για την ή τις πράξεις εξυγίανσης των τραπεζών. Στις περιπτώσεις αυτές, το ή τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη θα κληθούν να παράσχουν χρηματοδότηση για την εξυγίανση, με αποτέλεσμα τη διατήρηση του δεσμού μεταξύ των τραπεζών και των οικείων κρατών τους.

Για την αντιμετώπιση του κινδύνου ανεπαρκούς ικανότητας δανεισμού του Ταμείου Εξυγίανσης, τα συμμετέχοντα κράτη μέλη εξετάζουν το ενδεχόμενο να καθιερώσουν εθνικές πιστωτικές διευκολύνσεις για τη στήριξη των αντίστοιχων τμημάτων τους. Καθώς το μέγεθος των εν λόγω τμημάτων θα μειώνεται με την προοδευτική αμοιβαιοποίηση των εισφορών, οι πιστωτικές διευκολύνσεις των κρατών μελών, με την πάροδο του χρόνου, θα στηρίζουν όλο και μικρότερο μερίδιο του Ταμείου Εξυγίανσης. Είναι, επομένως, απαραίτητο όχι μόνο να προβούν τα κράτη μέλη στις αναγκαίες ενέργειες για να δημιουργήσουν αυτές τις εθνικές πιστωτικές διευκολύνσεις, πριν από την 1η Ιανουαρίου 2016, όταν θα καταστεί πλήρως λειτουργικό το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης, αλλά και να αρχίσουν συζήτηση για μια πιο ισχυρή πιστωτική γραμμή αμοιβαίου χαρακτήρα, μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ).

3.2 Κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης ως έσχατη λύση

⁵ Στις 24 Νοεμβρίου 2015, η οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών δεν είχε ακόμη, ή είχε μόνον εν μέρει, μεταφερθεί από 11 κράτη μέλη: Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Ιταλία, Κύπρο, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σουηδία.

Στις 24 Νοεμβρίου 2015, η οδηγία για την εγγύηση των καταθέσεων δεν είχε ακόμη, ή είχε μόνον εν μέρει, μεταφερθεί από 15 κράτη μέλη: Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ιταλία, Κύπρο, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σουηδία.

Στις 24 Νοεμβρίου 2015, η Διακυβερνητική Συμφωνία δεν είχε ακόμη επικυρωθεί, ή δεν είχαν ακόμη κατατεθεί τα έγγραφα επικύρωσης, από 9 κράτη μέλη: Βέλγιο, Εσθονία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα και Σλοβενία.

Η εύρυθμη λειτουργία του EEM και του EME αναμένεται να μειώσει σημαντικά την πιθανότητα χρεοκοπίας των τραπεζών και να διασφαλίζει την προστασία των φορολογουμένων από το κόστος της όποιας εξυγίανσης των τραπεζών. Περαιτέρω προστασία παρέχεται από το ευρύ φάσμα προληπτικών μέτρων, τα οποία έχουν ληφθεί όσον αφορά τις τράπεζες, με σκοπό την ενίσχυση της εποπτείας και τη διαχείριση των κρίσεων, τη βελτίωση της ποσότητας και της ποιότητας του κεφαλαίου, τη μείωση της συγκέντρωσης των χρηματοδοτικών ανοιγμάτων, την προώθηση της απομόχλευσης, τον περιορισμό της φιλοκυκλικής δανειοδοτικής συμπεριφοράς, την ενίσχυση της πρόσβασης σε ρευστότητα, την αντιμετώπιση των συστημικών κινδύνων λόγω του μεγέθους, της πολυπλοκότητας και της διασύνδεσής τους, την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των καταθετών και την παροχή κινήτρων για την κατάλληλη διαχείριση των κινδύνων, μέσω κανόνων σχετικά με τη διακυβέρνηση.

Ωστόσο, ακόμη και με αυτόν τον εκτενή κατάλογο μέτρων προληπτικής εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων δεν μπορεί να εξαλειφθεί πλήρως ο κίνδυνος του ενδεχομένου να απαιτηθεί δημόσια χρηματοδότηση, για να ενισχυθεί η χρηματοδοτική ικανότητα των ταμείων εξυγίανσης. Για τον λόγο αυτόν, τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι η Τραπεζική Ένωση χρειάζεται πρόσβαση σε ένα αποτελεσματικό κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης, που πρέπει να χρησιμοποιείται ως έσχατη λύση. Το εν λόγω σύστημα προστασίας θα συνεπάγεται προσωρινή αμοιβαιοποίηση των πιθανών δημοσιονομικών κινδύνων που συνδέονται με την εξυγίανση των τραπεζών σε ολόκληρη την Τραπεζική Ένωση. Πάντως, η χρήση του συστήματος προστασίας θα είναι δημοσιονομικά ουδέτερη μεσοπρόθεσμα, καθώς οποιαδήποτε δημόσια κονδύλια χρησιμοποιούνται θα επιστρέφονται, με την πάροδο του χρόνου, από τις τράπεζες (μέσω εκ υστέρων εισφορών στο Ταμείο Εξυγίανσης).

4. Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασφάλισης Καταθέσεων (ΕΣΑΚ)

4.1 Σκεπτικό για το ΕΣΑΚ

Στο πλαίσιο των προκαταρκτικών συζητήσεων για την Τραπεζική Ένωση, το 2012, συζητήθηκε ένα κοινό σύστημα ασφάλισης των καταθέσεων. Στην τροποποίηση της υφιστάμενης οδηγίας για τα ΣΕΚ, το 2012, η Επιτροπή πρότεινε να συμπεριληφθούν υποχρεωτικές αμοιβαίες δανειοληπτικές και δανειοδοτικές πράξεις μεταξύ των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, αλλά η πρόταση αυτή δεν έγινε δεκτή. Η οδηγία για τα ΣΕΚ του 2014 επέφερε βελτιώσεις στα εθνικά συστήματα εγγύησης των καταθέσεων, μέσω της μείωσης των προθεσμιών εκταμίευσης προς τους καταθέτες και της απαίτησης να φθάσουν τα ταμεία εγγυήσεων σε συγκεκριμένο επίπεδο-στόχο έως το 2024. Η οδηγία προβλέπει επίσης εθελοντικές ρυθμίσεις δανεισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων, ως πηγή στήριξης της ρευστότητας, σε περίπτωση ανάγκης.

Παρά τις βελτιώσεις που επέφερε η οδηγία του 2014, η έλλειψη ενός κοινού συστήματος ασφάλισης των καταθέσεων για την Τραπεζική Ένωση συνεπάγεται ότι οι καταθέτες εξακολουθούν να είναι ευάλωτοι σε μεγάλες τοπικές διαταραχές, που θα μπορούσαν να ξεπεράσουν τις δυνατότητες ανταπόκρισης των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων. Ταυτοχρόνως, δεν υπάρχουν συνθήκες ισότιμου ανταγωνισμού στο πλαίσιο της Τραπεζικής Ένωσης για καταθέτες και τράπεζες οι οποίες επιδιώκουν να προσελκύσουν τις καταθέσεις τους. Οι αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων μπορεί επίσης να συντελέσουν στον

κατακερματισμό της αγοράς, επηρεάζοντας την ικανότητα και την προθυμία των τραπεζών να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους σε διασυνοριακή βάση. Συγκεκριμένα, θα μπορούσε να επηρεαστεί η επιλογή της δομής του διασυνοριακού ομίλου για τις τράπεζες (δηλαδή υποκαταστήματα ή θυγατρικές), με τις τράπεζες να επιλέγουν μεταξύ του συστήματος εγγύησης των καταθέσεων του κράτους μέλους καταγωγής (υποκατάστημα) ή του συστήματος του κράτους μέλους υποδοχής (θυγατρική), αναλόγως με τη σχετική ευρωστία των δύο συστημάτων.

Το ΕΣΑΚ θα αυξήσει την ανθεκτικότητα της Τραπεζικής Ένωσης έναντι μελλοντικών χρηματοπιστωτικών κρίσεων, μειώνοντας την τρωτότητα των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων σε μεγάλες τοπικές διαταραχές και μειώνοντας περαιτέρω τον δεσμό μεταξύ των τραπεζών και των οικείων κρατών καταγωγής τους. Υπό τις συνθήκες αυτές, το ΕΣΑΚ μπορεί να συμβάλει στην καθυσύχαση των καταθετών σε όλη την Τραπεζική Ένωση και, ως εκ τούτου, στη μείωση του κινδύνου μαζικής απόσυρσης καταθέσεων από τις τράπεζες και στην αύξηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Το ΕΣΑΚ θα ενισχύσει επίσης τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών ΣΕΚ κατά την αντιμετώπιση διασυνοριακών τραπεζικών χρεοκοπιών. Το ΕΣΑΚ θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των καταθετών, ανεξαρτήτως από τον τόπο όπου βρίσκεται μια τράπεζα, προωθώντας έτσι την επικράτηση ισότιμων όρων ανταγωνισμού και προάγοντας τη χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση. Με όλους αυτούς τους τρόπους, το ΕΣΑΚ αποτελεί το λογικό συμπλήρωμα της ανύψωσης της ευθύνης για την τραπεζική εποπτεία και εξυγίανση στο επίπεδο της Τραπεζικής Ένωσης. Καθώς η ευθύνη για την εποπτεία και την εξυγίανση είναι τώρα επιμερισμένη, ως αποτέλεσμα του ΕΕΜ και του ΕΜΕ, οι περιστάσεις στις οποίες ένα εθνικό ΣΕΚ οφείλει να καταβάλει αποζημίωση στους ασφαλισμένους καταθέτες ή να συνεισφέρει στην εξυγίανση δεν είναι πλέον, σε μεγάλο βαθμό, υπό εθνικό έλεγχο. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή ενέκρινε – μαζί με την παρούσα ανακοίνωση – νομοθετική πρόταση για το ΕΣΑΚ.

4.3 Πώς θα λειτουργεί το ΕΣΑΚ;

4.3.1 Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων

Θα συσταθεί ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων («το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων»), το οποίο θα είναι διακριτό από το Ταμείο Εξυγίανσης, για να συμπληρώνει τα υφιστάμενα εθνικά ταμεία εγγύησης των καταθέσεων. Οι εισφορές θα εισπράττονται από τις τράπεζες για τη χρηματοδότηση του Ταμείου Ασφάλισης Καταθέσεων.

Στο στάδιο αντασφάλισης του ΕΣΑΚ, κατά την οποία οι κίνδυνοι παραμένουν σε μεγάλο βαθμό σε εθνικό επίπεδο, το προφίλ κινδύνου μιας μεμονωμένης τράπεζας προσδιορίζεται σε σχέση με το προφίλ κινδύνου του υπόλοιπου εθνικού τραπεζικού συστήματος. Όταν το ΕΣΑΚ καταστεί σύστημα κοινής υποχρέωσης στο επίπεδο της Τραπεζικής Ένωσης (από το πρώτο έτος της συνασφάλισης), το προφίλ κινδύνου μιας μεμονωμένης τράπεζας προσδιορίζεται σε σχέση με όλες τις τράπεζες στην Τραπεζική Ένωση. Με τον τρόπο αυτόν θα εξασφαλιστεί ότι το ΕΣΑΚ παραμένει ουδέτερο ως προς το κόστος για το σύνολο των τραπεζών και των εθνικών ΣΕΚ και θα αποφευχθούν οι επιπλοκές κατά τον προσδιορισμό του προφίλ κινδύνου των τραπεζών, κατά τη φάση δημιουργίας του Ταμείου Ασφάλισης Καταθέσεων.

Η βασική αρχή είναι ότι όλα τα στάδια του ΕΣΑΚ δεν θα πρέπει να αυξάνουν το συνολικό κόστος για τον τραπεζικό τομέα, σε σύγκριση με τις τρέχουσες υποχρεώσεις βάσει της οδηγίας ΣΕΚ του 2014. Με άλλα λόγια, το ΕΣΑΚ θα βελτιώσει την οικονομική αποδοτικότητα των υφιστάμενων ρυθμίσεων ασφάλισης των καταθέσεων στο πλαίσιο της Τραπεζικής Ένωσης, με τη σταδιακή συγκέντρωση των διαθέσιμων πόρων για γεγονότα μη διαθέσιμης κατάθεσης, χωρίς να απαιτηθεί συνολική αύξηση στις εισφορές των τραπεζών. Οι εισφορές των τραπεζών στο ΕΣΑΚ θα αφαιρούνται από τις εισφορές τους στα εθνικά συστήματα εγγύησης των καταθέσεων. Οι εισφορές στα εθνικά συστήματα θα μειώνονται σταδιακά, παράλληλα με τις αυξήσεις των εισφορών στο ΕΣΑΚ.

Θα απαιτηθεί μια ισχυρή και ανεξάρτητη αρχή σε επίπεδο Τραπεζικής Ένωσης για να διοικεί το ΕΣΑΚ, να αποφασίζει σχετικά με τις προσαρμοσμένες βάσει κινδύνου εισφορές από τις τράπεζες, να παρακολουθεί τις εισροές εισφορών και να διαχειρίζεται τις περιπτώσεις εκταμιεύσεων. Τον ρόλο αυτόν θα μπορούσε να αναλάβει το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (Ενιαίο Συμβούλιο), με μια κατάλληλα τροποποιημένη δομή διακυβέρνησης για τα νέα καθήκοντά του σχετικά με τα ΣΕΚ, προκειμένου να διαχειρίζεται κάθε δυνατή σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ των λειτουργιών εξυγίανσης και εγγύησης των καταθέσεων. Το Ενιαίο Συμβούλιο θα μπορούσε να αναλάβει τη διοίκηση του Ταμείου Εξυγίανσης και του Ταμείου Ασφάλισης Καταθέσεων από κοινού, δημιουργώντας έτσι συνέργειες από τον συνδυασμό των αρμοδιοτήτων για την εξυγίανση και την εγγύηση των καταθέσεων. Με τον τρόπο αυτόν, θα υπάρχει συνέπεια και αποτελεσματικότητα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και θα καταστεί δυνατή η ταχεία λήψη αποφάσεων. Η ρύθμιση αυτή θα καθορίζει το Ενιαίο Συμβούλιο ως το βασικό πρώτο σημείο επαφής σε περίπτωση κρίσης, διευκολύνοντας την ταχεία διαχείριση κρίσεων από το Ενιαίο Συμβούλιο, και περιορίζοντας έτσι τη δυνατότητα μετάδοσης. Ωστόσο, θα ήταν αναγκαίο να αντιμετωπιστούν οι δυναμικές συγκρούσεις συμφερόντων, με τη διασφάλιση ότι το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων θα είναι κατάλληλα διαχωρισμένο από το Ταμείο Εξυγίανσης.

4.3.2 Μετάβαση από την ανασφάλιση στη συνασφάλιση

Η πρόταση για το ΕΣΑΚ συνδυάζει τις προσεγγίσεις ανασφάλισης και συνασφάλισης ως διαδοχικά στάδια, αρχής γενομένης με την προσέγγιση της ανασφάλισης, και στη συνέχεια τη μετάβαση σε ένα σύστημα συνασφάλισης, που θα αυξήσει σταδιακά το ποσοστό αμοιβαιοποίησης μέχρις ότου επιτευχθεί ένα σύστημα πλήρους ασφάλισης («πλήρης ασφάλιση»). Η Επιτροπή προτείνει να βασίζεται αρχικά το ΕΣΑΚ στην αρχή της ανασφάλισης, και βραχυπρόθεσμα δεν θα προβλέπει πλήρη αμοιβαιοποίηση του κινδύνου.

Προκειμένου να περιοριστεί η ευθύνη του Ταμείου Ασφάλισης Καταθέσεων, να μειωθεί ο ηθικός κίνδυνος σε εθνικό επίπεδο και να αντιμετωπιστούν οι ενδεχόμενες αποκλίσεις ως προς το επίπεδο κεφαλαιοποίησης των υφιστάμενων εθνικών ΣΕΚ, στο στάδιο της ανασφάλισης, το εθνικό ΣΕΚ θα μπορεί να έχει πρόσβαση στο Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων μόνον όταν τα κράτη μέλη έχουν συμμορφωθεί πλήρως με τις υποχρεώσεις που υπέχουν βάσει της οδηγίας ΣΕΚ, και έχει προηγουμένως εξαντλήσει όλους τους ίδιους πόρους του, και υπό την προϋπόθεση ότι συμμορφώθηκε με την οδηγία ΣΕΚ. Επιπλέον, το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων θα συνεισφέρει μόνον ένα

ορισμένο ποσό σε κάθε εκταμίευση, παρέχοντας βοήθεια στα εθνικά ΣΕΚ μέχρι ένα συγκεκριμένο ποσοστό του ελλείμματος που αντιμετωπίζουν τα ΣΕΚ, και με καθορισμένο συνολικό ανώτατο όριο. Αυτές οι προϋποθέσεις για χορήγηση βοήθειας από το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων είναι αναγκαίες για την αντιμετώπιση του ηθικού κινδύνου και για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο των «πλεονεκτημάτων του πρώτου αφιχθέντος», καθώς και το ενδεχόμενο να λάβει ένα εθνικό ΣΕΚ περισσότερη βοήθεια από το ΕΣΑΚ, απλώς και μόνον επειδή δεν είχαν ληφθεί μέτρα για τη συγκέντρωση επαρκούς εθνικής χρηματοδότησης. Τα κράτη μέλη θα χρειαστεί να εξακολουθήσουν να αναπτύσσουν τα εθνικά τους ΣΕΚ. Καθώς οι εκταμιεύσεις από το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων θα εξαρτώνται από τη συμμόρφωση με την ΟΣΕΚ, το σύστημα θα παρέχει πρόσθετα κίνητρα στα κράτη μέλη προκειμένου να συμμορφώνονται πλήρως με την ΟΣΕΚ. Με τη διασφάλιση αυτή θα εξασφαλίζεται ότι τα ΣΕΚ δεν θα επωφελούνται από το ΕΣΑΚ, όταν αυτά έχουν εξαντληθεί. Επιπλέον, προβλέπονται επίσης ανώτατα όρια για την παρέμβαση του ΕΣΑΚ, για να εξασφαλιστεί ότι δεν εξαντλούνται οι πόροι του από μεμονωμένα γεγονότα μη διαθέσιμης κατάθεσης.

Αυτή η προσέγγιση ανασφάλισης θα αποδυνάμωνε τον δεσμό μεταξύ των τραπεζών και των οικείων κρατών τους, αλλά δεν θα παρείχε πλήρη ασφαλιστική κάλυψη όπου θα μπορούσαν να στηριχτούν τα εθνικά συστήματα, ούτε θα εξασφάλιζε ότι όλες οι καταθέσεις λιανικής στην Τραπεζική Ένωση απολαύουν του ίδιου επιπέδου προστασίας.

Μετά, λοιπόν, από μια φάση λειτουργίας ως καθεστώς ανασφάλισης, το ΕΣΑΚ θα καταστεί σταδιακά σύστημα αμοιβαίου χαρακτήρα («συνασφάλιση»), που ακόμη θα υπόκειται σε κατάλληλα όρια και διασφαλίσεις, και θα καταστεί πλήρης ασφάλιση έως το 2024. Κατά την περίοδο έως το 2024, η σχετική συνεισφορά από το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων σε εκταμιεύσεις προς καταθέτες θα αυξηθεί σταδιακά στο 100 τοις εκατό, το οποίο συνεπάγεται πλήρη ασφάλιση του κινδύνου των καταθετών σε όλη την Τραπεζική Ένωση.

Η βασική διαφορά μεταξύ των δύο προσεγγίσεων – της ανασφάλισης και της συνασφάλισης – θα είναι ότι η συνασφάλιση συνεπάγεται ότι οι εκταμιεύσεις θα επιμερίζονται μεταξύ των εθνικών ΣΕΚ και του Ταμείου Ασφάλισης Καταθέσεων από το πρώτο ευρώ ζημίας. Παρά ταύτα, οι προσεγγίσεις τόσο της ανασφάλισης όσο και της συνασφάλισης θα έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά, και άρα η εξέλιξη μεταξύ των δύο προσεγγίσεων δεν αναμένεται να παρουσιάσει σημαντικά προβλήματα από επιχειρησιακής απόψεως. Συγκεκριμένα, και στις δύο προσεγγίσεις, οι εκταμιεύσεις από το Ταμείο Ασφάλισης Καταθέσεων θα εξακολουθήσουν να εξαρτώνται από τα εθνικά ΣΕΚ, σε συμμόρφωση με την ΟΣΕΚ, και τα εθνικά ΣΕΚ θα υποχρεούνται να επιστρέψουν πόρους στο ΕΣΑΚ, εάν στη συνέχεια λάβουν εκ των υστέρων εισφορές από τις τράπεζές τους και/ή λάβουν κεφάλαια από διαδικασία αφερεγγυότητας.

Η αρχιτεκτονική του ΕΣΑΚ θα ακολουθήσει τη συνήθη δομή στην Τραπεζική Ένωση: ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων υπό τη μορφή της υφιστάμενης οδηγίας ΣΕΚ, για το σύνολο των 28 κρατών μελών, που συμπληρώνεται από το ΕΣΑΚ, το οποίο θα είναι υποχρεωτικό για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και ανοικτό σε κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ που επιθυμούν να συμμετάσχουν. Λόγω των στενών δεσμών μεταξύ του ΕΣΑΚ και της ενιαίας εποπτείας και εξυγίανσης, τα κράτη μέλη εκτός της

ζώνης του ευρώ που προσχωρούν στην Τραπεζική Ένωση θα καλούνται να συμμετάσχουν και στα τρία μέρη της Τραπεζικής Ένωσης.

Τέλος, η Επιτροπή θα μεριμνήσει ώστε να αποτραπούν στρεβλώσεις στην ενιαία αγορά, με τη συνεπή εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Τα κεφάλαια που χρησιμοποιούνται από τα ΣΕΚ, συμπεριλαμβανομένου του Ταμείου Ασφάλισης Καταθέσεων, για την εξόφληση των καταθετών για μη διαθέσιμες καλυπτόμενες καταθέσεις, σύμφωνα με την οδηγία ΣΕΚ, δεν συνιστούν κρατική ενίσχυση ούτε ενίσχυση από το Ταμείο. Ωστόσο, όταν τα εν λόγω κεφάλαια χρησιμοποιούνται για την αναδιάρθρωση πιστωτικών ιδρυμάτων και συνιστούν κρατική ενίσχυση ή ενίσχυση από το Ταμείο, πρέπει να είναι σύμφωνα με το άρθρο 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, αντιστοίχως, με το άρθρο 19 του κανονισμού για τον ΕΜΕ, όπως τροποποιείται. Επιπλέον, είναι σε μεγάλο βαθμό προσδοκία της Επιτροπής – πόσω μάλλον που οι προθεσμίες έχουν ήδη εκπνεύσει – ότι η οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση, καθώς και όλοι οι εφαρμοστέοι κανόνες της, θα πρέπει να μεταφερθούν πλήρως στο εθνικό δίκαιο από όλα τα κράτη μέλη και να εφαρμοστούν από τις αρχές που είναι αρμόδιες για τις διαδικασίες εξυγίανσης, αρκετά πριν τεθεί σε ισχύ το ΕΣΑΚ.

5. Περαιτέρω μείωση των κινδύνων στην Τραπεζική Ένωση

Η Επιτροπή έχει δεσμευθεί για την περαιτέρω μείωση των κινδύνων και την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού στην Τραπεζική Ένωση, με την αποδυνάμωση του δεσμού μεταξύ των τραπεζών και των οικείων κρατών τους. Από την άποψη των ειδικών μέτρων για τον περιορισμό των κινδύνων, είναι σημαντικό να επαναληφθεί, για μία ακόμη φορά, η σημασία της εφαρμογής των μέτρων που έχουν συμφωνηθεί: άρα, η πρώτη προτεραιότητα είναι να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη προβαίνουν σε πλήρη μεταφορά της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση και της ΟΣΕΚ. Για τον σκοπό αυτόν, είναι σε εξέλιξη διαδικασίες επί παραβάσει κατά των σχετικών κρατών μελών. Η Επιτροπή έχει επίσης προτρέψει τα κράτη μέλη να επικυρώσουν τη Διακυβερνητική Συμφωνία σχετικά με τις τραπεζικές εισφορές στο Ταμείο Εξυγίανσης.

Οι κατάλληλες ρυθμίσεις ενδιάμεσης χρηματοδότησης για το Ταμείο Εξυγίανσης, ένα κοινό δημοσιονομικό σύστημα στήριξης και ένα κοινό σύστημα ασφάλισης των καταθέσεων θα διασφαλίσουν την πλέον αποτελεσματική λειτουργία της Τραπεζικής Ένωσης. Ένα κοινό χαρακτηριστικό των μέτρων αυτών είναι ότι μειώνουν τον δεσμό μεταξύ τραπεζών και κρατους σε εθνικό επίπεδο, μέσω του επιμερισμού των κινδύνων μεταξύ όλων των κρατών μελών στην Τραπεζική Ένωση. Ωστόσο, ο επιμερισμός των κινδύνων, τον οποίο συνεπάγονται τα εν λόγω μέτρα, πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα για τη μείωση του κινδύνου στον τραπεζικό τομέα, λαμβανόμενα παράλληλα με τα στάδια της δημιουργίας του ΕΣΑΚ. Εάν οι δαπάνες που συνδέονται με τις χρεοκοπίες και την αφερεγγυότητα των τραπεζών πρόκειται να αμοιβαιοποιηθούν, είναι σημαντικό να περιορίζεται, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, ο κίνδυνος να υπάρξει επιβάρυνση με αυτές τις δαπάνες. Αυτή η ανησυχία δεν είναι καινούργια και έχουν ήδη ληφθεί πολλά μέτρα μεγάλης εμβέλειας, για να μειωθούν οι κίνδυνοι αυτοί (βλ. τμήμα 1 ανωτέρω).

Όντως, η ΕΚΤ έχει επιβεβαιώσει ότι οι ισολογισμοί των τραπεζών που καλύπτονται από τη διεξοδική της αξιολόγηση του 2014 είναι πλέον επαρκώς ανθεκτικοί, ακόμη και σε περίπτωση σημαντικής οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πίεσης. Παρόλα ταύτα, θα χρειαστούν πρόσθετα μέτρα μείωσης του κινδύνου, παράλληλα με τις εργασίες για τη δημιουργία του ΕΣΑΚ.

- Πρώτον, χρειάζονται περαιτέρω ενέργειες για να εξασφαλιστεί ότι ο ΕΕΜ είναι σε θέση να λειτουργεί όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά. Μολονότι ο ΕΕΜ άρχισε να λειτουργεί εδώ και πάνω από ένα έτος και έχει ταχέως εδραιώσει τα διαπιστευτήριά του ως η ενιαία εποπτική αρχή για την Τραπεζική Ένωση, υπάρχει ανάγκη να μειωθούν οι εθνικές επιλογές και διακριτικές ευχέρειες στην εφαρμογή των κανόνων προληπτικής εποπτείας. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται σημαντική πρόοδος όσον αφορά την εξάλειψη πολλών από αυτές τις επιλογές και διακριτικές ευχέρειες όσον αφορά τους μικροπροληπτικούς κανόνες (δηλαδή στην ΟΚΑ IV/τον ΚΚΑ), που εφαρμόζονται στις τράπεζες υπό την ευθύνη του: στις 11 Νοεμβρίου 2015, ο ΕΕΜ δρομολόγησε δημόσια διαβούλευση σχετικά με την εναρμόνιση στην άσκηση των εποπτικών επιλογών και διακριτικών ευχερειών εντός της Τραπεζικής Ένωσης⁶. Εξακολουθεί να υπάρχει, ωστόσο, περιθώριο για την εξάλειψη ορισμένων από τις υπόλοιπες επιλογές και διακριτικές ευχέρειες, μέσω ρυθμιστικών μέτρων σε επίπεδο ΕΕ. Η Επιτροπή θα συνεργαστεί με τα κράτη μέλη, και σε στενή συνεργασία με τον ΕΕΜ, για να προτείνει κανονιστικά μέτρα με σκοπό την εναρμόνιση, όσο είναι αναγκαίο, της χρήσης των εθνικών επιλογών και διακριτικών ευχερειών. Κατά την επανεξέταση του ΕΕΜ, η Επιτροπή θα εξετάσει επίσης τη λειτουργία του ΕΕΜ σε άλλους τομείς και θα μελετήσει ενδεχόμενες βελτιώσεις. Όσον αφορά τις εθνικές επιλογές και διακριτικές ευχέρειες στην εφαρμογή μακροπροληπτικών κανόνων, η Επιτροπή θα μελετήσει επίσης ενδεχόμενες τροποποιήσεις στο υφιστάμενο καθεστώς, διατηρώντας παράλληλα την αναγκαία ευελιξία για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων συνθηκών κάθε χώρας.
- Δεύτερον, η εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων θα χρειαστεί να προχωρήσει παράλληλα με τη δημιουργία του ΕΣΑΚ. Η εναρμόνιση αυτή θα είναι ουσιώδους σημασίας προκειμένου να λειτουργήσει ορθά το ΕΣΑΚ στο στάδιο πλήρους ασφάλισης. Παρά την περαιτέρω εναρμόνιση των μέτρων που θεσπίστηκαν το 2014 με την οδηγία ΣΕΚ, εξακολουθούν να υπάρχουν κάποιες σημαντικές διαφορές μεταξύ των εθνικών συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, οι οποίες θα πρέπει να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της Τραπεζικής Ένωσης. Στο πλαίσιο της πρότασης για το ΕΣΑΚ, η πρόσβαση στην κάλυψη από το ΕΣΑΚ προϋποθέτει συμμόρφωση με πλήρως εναρμονισμένες απαιτήσεις χρηματοδότησης.
- Τρίτον, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης πρέπει να είναι σε θέση να λειτουργεί όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματικά. Το Ενιαίο Συμβούλιο θα είναι πλήρως λειτουργικό από το 2016 και εργάζεται από τον Μάρτιο του 2015 για την κατάρτιση σχεδίων εξυγίανσης για τράπεζες υπό την ευθύνη του. Είναι απαραίτητο να μπορεί το Ενιαίο Συμβούλιο να ανταποκρίνεται εγκαίρως και με αποτελεσματικό τρόπο στην περίπτωση που μια τράπεζα (ή περισσότερες) βρίσκεται σε σημείο πτώχευσης ή κινδυνεύει να πτωχεύσει, ούτως ώστε να διαφυλάσσεται η χρηματοοικονομική

⁶ Βλ.: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

σταθερότητα και να περιορίζεται το δυνητικό κόστος για τον ευρύτερο τραπεζικό τομέα και τον φορολογούμενο. Για τον σκοπό αυτόν, θα είναι καίριας σημασίας η διαθεσιμότητα επαρκών «δυνάμενων να διασωθούν με ίδια μέσα» υποχρεώσεων, με τη σωστή εφαρμογή της ελάχιστης απαίτησης ιδίων κεφαλαίων και επιλέξιμων υποχρεώσεων (MREL). Επιπλέον, έχει αναπτυχθεί σε διεθνές επίπεδο η απαίτηση TLAC (Total Loss Absorbing Capacity – Συνολική Ικανότητα Απορρόφησης Ζημιών) από το Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετική πρόταση το 2016, ώστε να μπορέσει να εφαρμοστεί η TLAC έως τη συμφωνηθείσα προθεσμία του 2019. Η εφαρμογή της TLAC θα αντιπροσωπεύει πρόσθετη εναρμονισμένη ελάχιστη απαίτηση, για να εξασφαλιστεί ότι οι τράπεζες διαθέτουν επαρκή ικανότητα απορρόφησης ζημιών και ανακεφαλαιοποίησης. Η λειτουργία του Ταμείου Εξυγίανσης αναμένεται επίσης να ξεκινήσει ομαλά, με εισφορές από όλες τις σχετικές τράπεζες που θα εισρεύσουν στο Ταμείο, εγκαίρως και σε πλήρη βάση, από το 2016.

- Τέταρτον, είναι σημαντικό να ελαχιστοποιηθεί η χρήση δημόσιων κονδυλίων για τη στήριξη του φερέγγυου και ανθεκτικού τραπεζικού τομέα, η οποία θα πρέπει να είναι διαθέσιμη μόνον ως έσχατη λύση. Εν προκειμένω, πρέπει να υπάρχει συνεπής εφαρμογή των κανόνων διάσωσης με ίδια μέσα, βάσει της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση, ούτως ώστε να διασφαλιστεί ότι οι δαπάνες για την εξυγίανση των τραπεζών που βρίσκονται σε σημείο πτώχευσης ή κινδυνεύουν να πτωχεύσουν καλύπτονται, κατά κύριο λόγο, από τους μετόχους και τους πιστωτές τους. Εφόσον χρησιμοποιούνται δημόσια κονδύλια ή χρηματοδότηση από το Ταμείο Εξυγίανσης, θα είναι απαραίτητη η εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις και των κανόνων για τις ενισχύσεις από το Ταμείο. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω κανόνες θα εξακολουθήσουν να επιβάλλονται, διασφαλίζοντας ότι η χρήση δημόσιων πόρων ελαχιστοποιείται με τα κατάλληλα μέτρα για τον επιμερισμό των βαρών· ότι οι τράπεζες που λαμβάνουν ενίσχυση είναι βιώσιμες· και ότι δεν νοθεύεται ο ανταγωνισμός στην ενιαία αγορά.
- Πέμπτον, υπάρχει ανάγκη για μεγαλύτερη σύγκλιση στη νομοθεσία περί αφερεγγυότητας και διαδικασιών αναδιάρθρωσης μεταξύ των κρατών μελών, όπως επισημαίνεται στο Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής για την Οικοδόμηση Ένωσης Κεφαλαιαγορών, της 30ής Σεπτεμβρίου 2015⁷. Η αναποτελεσματικότητα και οι αποκλίσεις μεταξύ των νομοθεσιών περί αφερεγγυότητας καθιστούν πιο δύσκολη την αξιολόγηση και τη διαχείριση του πιστωτικού κινδύνου. Η Επιτροπή θα υποβάλει ενδεχομένως προτάσεις για να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου και να ενθαρρύνει την έγκαιρη αναδιάρθρωση των δανειοληπτών που βρίσκονται σε δυσχερή οικονομική θέση, πράγμα που είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την επιτυχία των στρατηγικών με σκοπό να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων σε ορισμένα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η Επιτροπή θα απευθύνει επίσης έκκληση για αυξημένη προσοχή από τα κράτη μέλη όσον αφορά τη διευθέτηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μεταξύ άλλων μέσω της αναβάθμισης των καθεστώτων αφερεγγυότητας προς την κατεύθυνση των βέλτιστων πρακτικών.

⁷ Βλ.: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

- Έκτον, θα πρέπει να προβλεφθούν ορισμένα περαιτέρω στοχευμένα μέτρα προληπτικής εποπτείας για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που έχουν εντοπιστεί. Μεταξύ των μέτρων αυτών συγκαταλέγονται τα εναπομένοντα στοιχεία του ρυθμιστικού πλαισίου που συμφωνήθηκε στο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας, και ιδίως τα μέτρα για να περιοριστεί η μόχλευση των τραπεζών, να εξασφαλίζεται σταθερή χρηματοδότηση των τραπεζών και να βελτιωθεί η συγκρισιμότητα των σταθμισμένων ως προς τον κίνδυνο στοιχείων ενεργητικού. Ως συνέχεια στην έκβαση των συζητήσεων στο πλαίσιο της Επιτροπής της Βασιλείας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει προτάσεις για τροποποιήσεις της ΟΚΑ IV/του ΚΚΑ.
- Τέλος, θα πρέπει να επανεξεταστεί η επάρκεια της προληπτικής αντιμετώπισης της έκθεσης των τραπεζών στον κίνδυνο μη πληρωμής λόγω αδυναμίας του Δημοσίου. Επί του παρόντος, οι εργασίες σχετικά με τα θέματα αυτά είναι σε εξέλιξη σε διεθνές επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, η Έκθεση των Πέντε Προέδρων αναφέρεται στη δυνατότητα της επιβολής ορίων στα ανοίγματα των τραπεζών σε δημόσιο χρέος επιμέρους χωρών, ως μέσου για να διασφαλιστεί ότι ο συνολικός τους κίνδυνος μη πληρωμής λόγω αδυναμίας του Δημοσίου είναι επαρκώς διαφοροποιημένος. Η Επιτροπή θα υποβάλει τις αναγκαίες προτάσεις για την προληπτική αντιμετώπιση του δημόσιου χρέους, με βάση ποσοτική ανάλυση υπό προπαρασκευή στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή και στην Επιτροπή της Βασιλείας, και δίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στις πτυχές της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

6. Συμπέρασμα

Η Τραπεζική Ένωση δημιουργήθηκε κυρίως για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία εξελίχθηκε σε κρίση δημόσιου χρέους, ιδίως στη ζώνη του ευρώ. Η κρίση πυροδοτήθηκε από τον δεσμό μεταξύ των τραπεζών και των αντίστοιχων εθνικών κρατών τους· και, ως εκ τούτου, η ρήξη του άμεσου αυτού δεσμού έχει καταστεί βασικός στόχος για τη συναρμολόγηση των διαφόρων στοιχείων της Τραπεζικής Ένωσης. Παρότι ορισμένες συνιστώσες της Τραπεζικής Ένωσης είναι ήδη, ή θα καταστούν σύντομα, λειτουργικές, το όλο οικοδόμημα είναι σαφώς ατελές. Ένα από τα στοιχεία που λείπουν, όπως υπογραμμίζεται στην Έκθεση των Πέντε Προέδρων και όπως παρουσιάζεται στην παρούσα ανακοίνωση, είναι ένα κοινό σύστημα ασφάλισης των καταθέσεων.

Επομένως, η Επιτροπή προτείνει τώρα για την Τραπεζική Ένωση ένα κοινό σύστημα ασφάλισης των καταθέσεων, με βάση μια προσέγγιση αντασφάλισης, που σταδιακά θα μετατραπεί σε σύστημα πλήρους ασφάλισης με την πάροδο των ετών. Τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να ξεκινήσουν εργασίες προκειμένου να ενισχύσουν τις συμφωνημένες ρυθμίσεις ενδιάμεσης χρηματοδότησης για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης και για την ανάπτυξη ενός κοινού δημοσιονομικού συστήματος στήριξης. Τα βήματα αυτά για την ολοκλήρωση της Τραπεζικής Ένωσης είναι λογικά στο πλαίσιο των προσπαθειών για την εμβάθυνση της ΟΝΕ. Ένα κοινό χαρακτηριστικό των βημάτων αυτών είναι ότι μειώνουν τους δεσμούς μεταξύ τραπεζών και κράτους στα επιμέρους κράτη μέλη, μέσω του επιμερισμού των κινδύνων μεταξύ όλων των κρατών μελών στην Τραπεζική Ένωση και, κατά συνέπεια, ενισχύουν την Τραπεζική Ένωση

ώστε να επιτύχει τον βασικό στόχο της. Ωστόσο, ο επιμερισμός των κινδύνων με βήματα για την ενίσχυση της Τραπεζικής Ένωσης πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα μείωσης του κινδύνου, που αποσκοπούν στην πιο άμεση ρήξη του δεσμού μεταξύ των τραπεζών και του κράτους.

Η Επιτροπή θα επιδιώξει να διασφαλίσει ότι θα ληφθούν περαιτέρω μέτρα για τον περιορισμό των κινδύνων, παράλληλα με τις τρέχουσες εργασίες για τη δημιουργία του ΕΣΑΚ, συμπεριλαμβανομένων τυχόν αναγκαίων ρυθμιστικών αλλαγών.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει τον διάλογο σχετικά με τη συνολική δέσμη, που περιλαμβάνει το ΕΣΑΚ και τα μέτρα περιορισμού των κινδύνων, με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη μέλη και όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη.