Τραπεζική Ένωση

Η Τραπεζική Ένωση δημιουργήθηκε ως απάντηση στη χρηματοπιστωτική κρίση και επί του παρόντος διαθέτει δύο στοιχεία, τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (ΕΕΜ) και τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (ΕΜΕ). Ο ΕΕΜ εποπτεύει άμεσα σε ευρωπαϊκό επίπεδο τις μεγαλύτερες και σημαντικότερες τράπεζες στη ζώνη του ευρώ, ενώ ο ΕΜΕ έχει ως στόχο να εξασφαλίζει τη συντεταγμένη εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών με το ελάχιστο δυνατό κόστος για τους φορολογούμενους και την πραγματική οικονομία. Αυτή την περίοδο εξετάζεται η δημιουργία ενός τρίτου στοιχείου, του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασφάλισης Καταθέσεων (ΕΣΑΚ).

Νομική βάση

Άρθρα 114 και 127 παράγραφος 6 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Στόχοι

Η Τραπεζική Ένωση, η οποία αποτελεί απαραίτητο συμπλήρωμα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και της εσωτερικής αγοράς, καθιστά δυνατή την εναρμόνιση των αρμοδιοτήτων σε θέματα εποπτείας, εξυγίανσης και χρηματοδότησης σε επίπεδο ΕΕ και υποχρεώνει τις τράπεζες της ζώνης του ευρώ να τηρούν τους ίδιους κανόνες. Ειδικότερα, με τους κανόνες αυτούς εξασφαλίζεται ότι οι τράπεζες αναλαμβάνουν λελογισμένους κινδύνους και, όταν υποπίπτουν σε σφάλματα, καλύπτουν τις ζημίες τους και αντιμετωπίζουν την πιθανότητα να κλείσουν με το ελάχιστο δυνατό κόστος για τον φορολογούμενο.

Επιτεύγματα

Α. Οδικός χάρτης για την Τραπεζική Ένωση

Τον Δεκέμβριο του 2012, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σε στενή συνεργασία με τους προέδρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και της Ευρωομάδας, εκπόνησε έναν ειδικό χάρτη πορείας με συγκεκριμένα χρονικά όρια για την επίτευξη μιας πραγματικής ΟΝΕ. Ένα από τα ουσιώδη τμήματα αυτού του χάρτη πορείας ήταν η δημιουργία ενός πιο ολοκληρωμένου χρηματοπιστωτικού πλαισίου, δηλαδή της Τραπεζικής Ένωσης.

Β. Συμφωνία σχετικά με τον ΕΕΜ

Τον Μάρτιο του 2013, επετεύχθη πολιτική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του πρώτου πυλώνα της Τραπεζικής Ένωσης, δηλαδή

του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (ΕΕΜ), ο οποίος καλύπτει όλες τις τράπεζες στη ζώνη του ευρώ. Τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ μπορούν να επιλέξουν να συμμετάσχουν στην Τραπεζική Ένωση. Ο ΕΕΜ, ο οποίος άρχισε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2014, έχει ενσωματωθεί στην ΕΚΤ και είναι αρμόδιος για την άμεση εποπτεία των μεγαλύτερων και σημαντικότερων τραπεζικών ομίλων, ενώ οι εθνικές εποπτικές αρχές συνεχίζουν να είναι αρμόδιες για την εποπτεία των υπόλοιπων τραπεζών, με την ΕΚΤ να διατηρεί την τελική ευθύνη. Τα κριτήρια βάσει των οποίων μια τράπεζα προσδιορίζεται ως σημαντική – και, ως εκ τούτου, υπόκειται στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ – ορίζονται στον κανονισμό ΕΕΜ και στον κανονισμό για το πλαίσιο ΕΕΜ, και αφορούν το μέγεθος της τράπεζας, την οικονομική της σημασία, τις διασυνοριακές δραστηριότητές της και την ανάγκη άμεσης δημόσιας στήριξης. Με βάση τα κριτήρια αυτά, ο πραγματικός αριθμός των τραπεζών που βρίσκονται υπό την άμεση εποπτεία της ΕΚΤ μεταβάλλεται με τον χρόνο· επίσης, η ΕΚΤ μπορεί να αποφασίσει ανά πάσα στιγμή να χαρακτηρίσει σημαντική μια τράπεζα, με στόχο να εξασφαλιστεί η συνεπής εφαρμογή υψηλών εποπτικών προτύπων.

Προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν σύγκρουση συμφερόντων, προβλέπονται σαφείς κανόνες για τον οργανωτικό και επιχειρησιακό διαχωρισμό των ρόλων της ΕΚΤ στους τομείς της εποπτείας και της νομισματικής πολιτικής.

Γ. Συνολική Αξιολόγηση

Πριν αναλάβει εποπτικά καθήκοντα, η ΕΚΤ διενήργησε «έλεγχο οικονομικής υγείας», δηλαδή τη συνολική αξιολόγηση, ο οποίος περιλάμβανε έλεγχο της ποιότητας των στοιχείων ενεργητικού και προσομοίωση ακραίων καταστάσεων. Στόχος της ενέργειας αυτής ήταν να επιτευχθεί μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τους ισολογισμούς των τραπεζών, προκειμένου να εξασφαλιστεί ένα αξιόπιστο σημείο αφετηρίας. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, τα οποία δημοσιεύτηκαν τον Οκτώβριο του 2014, 25 από τις 130 συμμετέχουσες τράπεζες αντιμετώπιζαν κεφαλαιακές ελλείψεις.

Όλες οι τράπεζες υπόκεινται σε παρόμοιο «έλεγχο οικονομικής υγείας» όταν προστίθενται στον κατάλογο των εποπτευόμενων οντοτήτων· για παράδειγμα, αφότου η Βουλγαρία αιτήθηκε τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Εθνική της Τράπεζα και στην ΕΚΤ, η τελευταία υπέβαλε έξι βουλγαρικές τράπεζες σε συνολική αξιολόγηση, τα αποτελέσματα της οποίας δημοσιεύτηκαν τον Ιούλιο του 2019.

Δ. ΕΜΕ

Τον Μάρτιο του 2014, επετεύχθη πολιτική συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του δευτέρου πυλώνα της Τραπεζικής Ένωσης, δηλαδή του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (ΕΜΕ). Κύριος στόχος του ΕΜΕ είναι να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική διαχείριση πτωχεύσεων τραπεζών στο πλαίσιο της Τραπεζικής Ένωσης, με το ελάχιστο δυνατό κόστος για τον φορολογούμενο και την πραγματική οικονομία. Σε περίπτωση που απαιτείται η ανάληψη δράσης, μια κεντρική αρχή – το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (ΕΣΕ) – λαμβάνει την απόφαση για την κίνηση διαδικασίας εξυγίανσης μιας τράπεζας, ενώ σε επιχειρησιακό επίπεδο η απόφαση εφαρμόζεται σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές εξυγίανσης. Το ΕΣΕ άρχισε το έργο του ως ανεξάρτητος οργανισμός της ΕΕ τον Ιανουάριο του 2015 και βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία από τον Ιανουάριο του 2016.

Τον Ιούνιο του 2017 το ΕΣΕ εξέδωσε την πρώτη απόφαση εξυγίανσης στην περίπτωση της Banco Popular. Τον ίδιο μήνα το ΕΣΕ αποφάσισε να μη λάβει μέτρα εξυγίανσης όσον αφορά τις Banca Popolare di Vicenza και Veneto Banca, και τον Φεβρουάριο του 2018 έλαβε την ίδια απόφαση σχετικά με την ABLV Bank AS και τη θυγατρική της, ABLV Bank Luxembourg S.A.

Ε. ΕΤΕ

Ενώ οι κανόνες που διέπουν την Τραπεζική Ένωση έχουν ως στόχο να εξασφαλιστεί ότι κάθε εξυγίανση χρηματοδοτείται καταρχάς από τους μετόχους της τράπεζας και, αν είναι απαραίτητο, εν μέρει και από τους πιστωτές της τράπεζας, πλέον είναι διαθέσιμη μια άλλη πηγή χρηματοδότησης - δηλαδή το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (ΕΤΕ) - η οποία μπορεί να συμβάλει εάν οι συνεισφορές των μετόχων και των πιστωτών είναι ανεπαρκείς. Όταν το ΕΤΕ φτάσει στο επιδιωκόμενο επίπεδο χρηματοδότησης, θα διαθέτει περίπου 55 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 1% περίπου των καλυπτόμενων καταθέσεων στη ζώνη του ευρώ. Οι συνεισφορές προς το ΕΤΕ καταβάλλονται από τις τράπεζες σε διάστημα 8 ετών. Τον Δεκέμβριο του 2015, τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στην Τραπεζική Ένωση συμφώνησαν να θέσουν σε εφαρμογή ένα σύστημα ενδιάμεσων χρηματοδοτικών ρυθμίσεων, μέσω χωριστών εθνικών πιστωτικών γραμμών για την υποστήριξη των δικών τους εθνικών τμημάτων του ΕΤΕ σε περίπτωση χρηματοδοτικού ελλείμματος.

ΣΤ. ΟΑΕΤ

Οι νέοι κανόνες για τον καταμερισμό της επιβάρυνσης που ισχύουν σε περιπτώσεις εξυγίανσης τραπεζών ορίζονται στην οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση τραπεζών (ΟΑΕΤ), η οποία εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο τον Απρίλιο του 2014. Η εν λόγω οδηγία προβλέπει μέτρα για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών χωρίς να απαιτείται η διάσωσή τους από τους φορολογούμενους, μέσω της εφαρμογής της αρχής ότι οι ζημίες πρέπει να καλύπτονται πρώτα από τους μετόχους και τους πιστωτές, και όχι με δημόσιους πόρους. Επί του παρόντος διεξάγονται νομοθετικές διαδικασίες για την τροποποίηση της ΟΑΕΤ, ιδίως προκειμένου να ενσωματωθούν τα διεθνή πρότυπα για τις ικανότητες απορρόφησης ζημιών και ανακεφαλαιοποίησης· στις 19 Ιουνίου 2018 η Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων (ECON) του Κοινοβουλίου ενέκρινε την τελική της έκθεση, η οποία βρίσκεται τώρα σε στάδιο αναμονής της πρώτης ανάγνωσης στην Ολομέλεια.

Ζ. ΟΚΑ/ΚΚΑ

Οι ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις ορίζουν το ύψος του κεφαλαίου που πρέπει να διαθέτει μια τράπεζα ώστε να θεωρείται ασφαλής και να μπορεί να αντιμετωπίζει μόνη της τις λειτουργικές ζημίες. Η χρηματοπιστωτική κρίση κατέδειξε ότι οι προηγούμενες κανονιστικές ελάχιστες κεφαλαιακές απαιτήσεις ήταν στην πραγματικότητα ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση σοβαρών κρίσεων. Κατά συνέπεια, συμφωνήθηκε σε διεθνές επίπεδο να αυξηθούν τα αντίστοιχα κατώτατα όρια (αρχές της συμφωνίας «Βασιλεία ΙΙΙ»). Τον Απρίλιο του 2013, το Κοινοβούλιο ενέκρινε δύο νομικές πράξεις με τις οποίες μεταφέρονται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία οι προληπτικές κεφαλαιακές απαιτήσεις για τις τράπεζες, η τέταρτη οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΟΚΑ) και

ο κανονισμός για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΚΚΑ). Η ΟΚΑ και ο ΚΚΑ τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014.

Οι ισότιμοι όροι ανταγωνισμού στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς ενισχύονται με ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων, το οποίο ισχύει για όλες τις τράπεζες στην ΕΕ. Όσον αφορά τις νομικές πράξεις που έχουν εγκριθεί από το Κοινοβούλιο, υπάρχουν ορισμένες τεχνικές λεπτομέρειες που δεν έχουν οριστικοποιηθεί ακόμη. Για τον λόγο αυτόν, η Επιτροπή εξουσιοδοτήθηκε να συντάξει συμπληρωματικές νομοθετικές πράξεις (τα λεγόμενα μέτρα β' επιπέδου) με τις οποίες ορίζονται αυτές οι τεχνικές λεπτομέρειες.

Στις 23 Νοεμβρίου 2016 η Επιτροπή παρουσίασε μια ολοκληρωμένη δέσμη μεταρρυθμίσεων για την τροποποίηση των κανόνων που ορίζονται στην ΟΚΑ και τον ΚΚΑ. Στο πλαίσιο του Κοινοβουλίου, οι διαπραγματεύσεις για τις δύο νομοθετικές προτάσεις για την τροποποίηση της ΟΚΑ και του ΚΚΑ πραγματοποιήθηκαν ταυτόχρονα. Η επιτροπή ECON ενέκρινε την πλήρη έκθεσή της σχετικά με τις προτάσεις τροποποίησης στις 19 Ιουνίου 2018. Στις 7 Ιουνίου 2019 δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η τροποποιημένη οδηγία για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΟΚΑ V) και ο τροποποιημένος κανονισμός για τις κεφαλαιακές απαιτήσεις (ΚΚΑ II).

Η. ΕΣΑΚ

Στις 24 Νοεμβρίου 2015, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση που αποσκοπεί στην προσθήκη ενός ακόμη στοιχείου στην Τραπεζική Ένωση, συγκεκριμένα του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασφάλισης Καταθέσεων (ΕΣΑΚ). Η πρόταση της Επιτροπής βασίζεται στα υφιστάμενα εθνικά συστήματα εγγύησης των καταθέσεων και συνιστά να εισαχθεί με βαθμιαίο τρόπο ο ΕΣΑΚ. Η πρόταση έχει σχεδιαστεί ως ουδέτερη από άποψη κόστους για τον τραπεζικό τομέα συνολικά (ωστόσο, θα ζητηθεί από τις πιο ριψοκίνδυνες τράπεζες να συνεισφέρουν περισσότερο σε σχέση με τις ασφαλέστερες τράπεζες), και συνιστά συμπληρωματικές εγγυήσεις και μέτρα για τη μείωση των τραπεζικών κινδύνων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ξεκινήσει τη σχετική εσωτερική του διαδικασία. Η εισηγήτρια δημοσιοποίησε το σχέδιο έκθεσής της για το ΕΣΑΚ στις 4 Νοεμβρίου 2016.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Ως απάντηση στον χάρτη πορείας σχετικά με μια πραγματική ΟΝΕ, το Κοινοβούλιο ενέκρινε στις 20 Νοεμβρίου 2012 ψήφισμα με τίτλο «Προς μια γνήσια οικονομική και νομισματική Ένωση», που περιείχε συστάσεις προς την Επιτροπή για τη δημιουργία μιας πραγματικής Τραπεζικής Ένωσης. Με την έγκριση νομοθετικών πράξεων σχετικά με τον ΕΕΜ, τον ΕΜΕ, τα ΣΕΚ, την ΟΑΕΤ και την ΟΚΑ IV το 2013 και το 2014, το Κοινοβούλιο συνέβαλε σημαντικά στη δημιουργία μιας πραγματικής Τραπεζικής Ένωσης.

Με τις εν λόγω νομοθετικές πράξεις το Κοινοβούλιο αποκτά ρόλο στον έλεγχο των οργανισμών που ιδρύθηκαν πρόσφατα. Όσον αφορά την άσκηση των καθηκόντων εποπτείας (π.χ. στο πλαίσιο του ΕΕΜ), η ΕΚΤ λογοδοτεί στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Οι λεπτομέρειες της λογοδοσίας προς το Κοινοβούλιο καθορίζονται σε μια Διοργανική Συμφωνία (ΔΟΣ) μεταξύ του Κοινοβουλίου και της ΕΚΤ.

Μέχρι στιγμής, έχουν πραγματοποιηθεί 16 τακτικές δημόσιες ακροάσεις του προέδρου του ΕΕΜ ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής (στις 18 Μαρτίου 2014, 3 Νοεμβρίου 2014, 31 Μαρτίου 2015, 19 Οκτωβρίου 2015, 22 Μαρτίου 2016, 13 Ιουνίου 2016, 9 Νοεμβρίου 2016, 23 Μαρτίου 2017, 19 Ιουνίου 2017, 9 Νοεμβρίου 2017, 26 Μαρτίου 2018, 19 Ιουνίου 2018, 20 Νοεμβρίου 2018, 21 Μαρτίου 2019, 4 Σεπτεμβρίου 2019 και 12 Δεκεμβρίου 2019).

Η ίδια διαδικασία ακολουθείται και για το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (ΕΣΕ), του οποίου η πρόεδρος συμμετέχει τουλάχιστον μία φορά ανά ημερολογιακό έτος σε ακρόαση ενώπιον της αρμόδιας επιτροπής του Κοινοβουλίου, με αντικείμενο την εκτέλεση των καθηκόντων εξυγίανσης εκ μέρους του ΕΣΕ. Μέχρι στιγμής έχουν πραγματοποιηθεί 13 δημόσιες ακροάσεις του ΕΣΕ ενώπιον της Επιτροπής Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής (στις 16 Ιουνίου 2015, 28 Ιανουαρίου 2016, 13 Ιουλίου 2016, 5 Δεκεμβρίου 2016, 22 Μαρτίου 2017, 11 Ιουλίου 2017, 4 Δεκεμβρίου 2017, 20 Μαρτίου 2018, 11 Ιουλίου 2018, 6 Δεκεμβρίου 2018, 2 Απριλίου 2019, 22 Ιουλίου 2019 και 3 Δεκεμβρίου 2019).

Οι επιμέρους πτυχές της λογοδοσίας του ΕΣΕ προς το Κοινοβούλιο και οι σχετικές πρακτικές λεπτομέρειες καθορίζονται στη Διοργανική Συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του ΕΣΕ, η οποία δημοσιεύτηκε στις 24 Δεκεμβρίου 2015.

Marcel Magnus
12/2019