

Η πορεία προς την τραπεζική ένωση στην Ευρωζώνη

Η ΟΝΕ ξεκίνησε το 1999 πρακτικά ως μια νομισματική ένωση, χωρίς να έχει γίνει οικονομική ένωση. Τώρα βαίνει σταδιακά προς την οικονομική ένωση, με πρώτο στάδιο την τραπεζική ένωση, ενώ υπάρχει αισιοδοξία ότι δυνητικά θα μπορέσει να δημιουργηθεί και η δημοσιονομική ένωση. Η δημοσιονομική ένωση απαιτεί και τροποποίηση της Συνθήκης, κάτι που η απλή εναρμόνιση των τραπεζικών κανόνων δεν το απαιτεί και, κατά συνέπεια, είναι πιο εύκολη η σταδιακή τραπεζική ολοκλήρωση.¹

Τι σημαίνει τραπεζική ένωση και πώς ξεκίνησε η προσπάθεια για τη δημιουργία της;

Τραπεζική ένωση σημαίνει:

- 1) Ελάχιστο κοινό κανονιστικό πλαίσιο των τραπεζών (Common Regulatory Framework ή Single Rule Book), ώστε ο ιδιωτικός τομέας να υπακούει σε ορισμένες ελάχιστες προδιαγραφές, να μην εκτίθεται σε υπερβολικούς κινδύνους, κλπ.
- 2) Κοινός Μηχανισμός Εποπτείας στις τράπεζες (Single Supervisory Framework) ώστε να εκλείπουν οι διαφοροποιήσεις ανάμεσα στους τραπεζικούς επόπτες των χωρών και να υπάρχει μια κοινή εποπτική αρχή που να την εμπιστεύονται οι πολίτες όλης της Ευρωζώνης.
- 3) Κοινός Μηχανισμός Διευθέτησης ή Εξυγίανσης των τραπεζών (Single resolution mechanism), ώστε να επιλύονται προβλήματα και να μην κλείνουν τράπεζες, αλλά να εξυγιαίνονται ή να πωλούνται, με βάση τις ίδιες αρχές και μεθόδους.
- 4) Κοινό Πλαίσιο Εγγύησης Καταθέσεων και η ύπαρξη κοινού ευρωπαϊκού ταμείου που να λειτουργεί ως τελευταίος εγγυητής, ώστε ο καταθέτης να αισθάνεται ασφαλής και σε μια κρίση ή στο κλείσιμο μιας τράπεζας, να θεωρεί ότι διαθέτει ως εγγυητή ολόκληρο το τραπεζικό σύστημα στην Ευρωζώνη ή και την ίδια την Ευρωζώνη και όχι μόνον το δικό του σύστημα και το δικό του κράτος, και συνεπώς να μην τρέχει να αποσύρει τις καταθέσεις του, αφού θα γνωρίζει εκ των προτέρων για την εγγύηση που υπάρχει και σε ποιες ακριβώς καταθέσεις.

A. Το πρώτο σκέλος, οι ελάχιστοι κοινοί κανόνες λειτουργίας, έχει προχωρήσει από χρόνια, μάλιστα πολύ πριν τη δημιουργία της Νομισματικής Ένωσης το 1999, από το 1992, καθώς οι κανονισμοί της Βασιλείας I, II και III (που αλλάζουν και ισχυροποιούνται διαχρονικά) μετατρέπονται άμεσα σε ευρωπαϊκές οδηγίες, που ενσωματώνονται και στο ελληνικό Δίκαιο. Μετά τη διεθνή κρίση, για

¹ Ο γερμανός υπουργός Οικονομικών ισχυρίζεται ότι η δημιουργία κεντρικών μηχανισμών εξυγίανσης/διευθέτησης απαιτεί τροποποίηση στη Συνθήκη. Οι Σοσιαλιστές στη Γερμανία θέλουν κεντρικό μηχανισμό, ενώ οι Χριστιανοδημοκράτες θέλουν εναρμόνιση με ισχυρό λόγο στις τοπικές εποπτικές αρχές.

παράδειγμα, αυστηροποιήθηκαν οι κανόνες κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών, ενώ μπήκαν και κανόνες για τη διαχείριση της ρευστότητας (Βασιλεία III). Στο παρελθόν, τους κανόνες της Βασιλείας τους επεξεργάζονταν οι μεγάλες χώρες, γνωστές ως G-10. Σήμερα τους επεξεργάζονται οι G-20. Δεν είναι υποχρεωτικοί, αλλά η Ευρωπαϊκή Ένωση τους τηρεί.

- Β.** Όσον αφορά το **δεύτερο σκέλος**, το πρόβλημα της σωστής εποπτείας αναδείχτηκε έντονα στη διάρκεια της διεθνούς κρίσης. Τότε έγινε αντιληπτό ότι και η τραπεζική εποπτεία έπασχε την εποχή του υπέρ-δανεισμού και της φούσκας έως το 2007, τόσο στην Ευρώπη όσο και στις Η.Π.Α. Το πρόβλημα εντάθηκε στην Ευρωζώνη μετά τη κρίση της Ευρωζώνης, καθώς κατηγορούνται οι ευρωπαϊκές τράπεζες ότι δεν έχουν επαρκή ίδια κεφάλαια και ότι πολλές από τις συστημικές τράπεζες «καλύπτονται» από τις τοπικές εποπτικές αρχές. Το πρόβλημα δεν λύθηκε ούτε με τα stress tests της European Banking Authority του 2011, διότι η αγορά τα θεώρησε ανεπαρκή, ως μη-θίγοντα το μέγιστο ρίσκο τότε, που ήταν η πιθανή χρεοκοπία κράτους-μέλους, ή ακόμα και η διάλυση της Ευρωζώνης και το τι αυτά συνεπάγονταν για τις εγχώριες τράπεζες.

Έτσι, η συνεχιζόμενη κρίση στην Ευρωζώνη πίεσε την ευρωπαϊκή πολιτική ηγεσία να προχωρήσει στο δεύτερο σκέλος της τραπεζικής ένωσης, την Ενιαία Εποπτεία. Αυτό έγινε επίσημα με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούνιο του 2012 και σήμερα προχωρεί χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις. Μάλιστα τα ευρωπαϊκά όργανα δραστηριοποιήθηκαν έντονα στη διάρκεια της κρίσης στην Κύπρο, τον Μάρτιο του 2013. Πιθανόν έως τον Οκτώβριο του 2013 να έχει οριστικοποιηθεί το κανονιστικό πλαίσιο της Κοινής Εποπτείας και ένα χρόνο αργότερα, τον Οκτώβριο του 2014, να λειτουργεί πλήρως και η Ενιαία Εποπτική Αρχή.

Η Ενιαία Εποπτική Αρχή θα αποτελείται από την ΕΚΤ και τους 17 εποπτικές Αρχές εκάστης χώρας-μέλους της Ευρωζώνης. Θα εποπτεύει τις συστημικές τράπεζες (περίπου 100 στον αριθμό και με ενεργητικό άνω των €30 δις έκαστη), ενώ η ΕΚΤ διατηρεί το δικαίωμα να επεμβαίνει στις υπόλοιπες μικρότερες τράπεζες. Ας σημειωθεί ότι οι συστημικές τράπεζες στην Ευρωζώνη έχουν ενεργητικό που ανέρχεται περίπου στα €25 τρις ή το 80% του συνολικού ενεργητικού όλων των τραπεζών.

- Γ.** Όσον αφορά το **τρίτο σκέλος**, τον κοινό μηχανισμό Εξυγίανσης ή Διευθέτησης, η συζήτηση σήμερα περιστρέφεται (α) στην ύπαρξη ή όχι άμεσου κεντρικού μηχανισμού Εξυγίανσης και τα χαρακτηριστικά του και (β) στην ελάχιστη εναρμόνιση των κανόνων εξυγίανσης/διευθέτησης στις επιμέρους χώρες. Αναμένεται ότι στο Συμβούλιο Κορυφής του Ιουνίου 2013 θα συμφωνηθεί η Οδηγία για την εναρμόνιση. Υπάρχει σημαντική διαφωνία για την άμεση δημιουργία ή όχι κεντρικού μηχανισμού. Αργότερα, όταν λειτουργεί πλήρως η Ενιαία Εποπτική Αρχή, ίσως μετά τον Οκτώβριο του 2014 και υπό την πίεση της ΕΚΤ, αναμένεται να προχωρήσει και η δημιουργία του κεντρικού Μηχανισμού Εξυγίανσης/Διευθέτησης.

Είναι επιτακτικό να δημιουργηθεί κεντρικός μηχανισμός ώστε να μπορεί να απευθύνεται σ' αυτόν η Ενιαία Εποπτική Αρχή. Διαφορετικά, για παράδειγμα, η Ενιαία Εποπτική Αρχή μπορεί να αποφασίζει ότι μια τράπεζα έχει πρόβλημα και θα καλείται στη συνέχεια η τοπική αρχή του κράτους να βρει τη λύση. Τότε πιθανόν να υπάρχουν αλληλοκατηγορίες και πολιτικές τριβές για το ποιος φταίει ή δεν φταίει, ποιος κάνει ή δεν κάνει σωστά τη δουλειά του, να εγείρονται ζητήματα κινήτρων, πολιτικών εξελίξεων στη χώρα, δυσανασχέτησης της κοινής γνώμης, κλπ.

Ελάχιστη εναρμόνιση σήμερα σημαίνει δημιουργία κανόνων Δικαίου στις επιμέρους χώρες που να επιτρέπουν 4 μορφές Διευθέτησης: (a) Bridge Bank, (b) Asset Transfer, (c) Bail-in, (d) Asset Management Company. Στη διάρκεια του 2011 στην Ελλάδα και με βάση το προϋπάρχον Σχέδιο Οδηγίας, που αναμένεται να συμφωνηθεί στο τέλος Ιουνίου το 2013, λειτουργούν δύο από τις 4 μορφές εξυγίανσης, η (α) Bridge Bank, δηλαδή δημιουργία ΚΑΛΗΣ-ΚΑΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ και η (β) Asset Transfer, δηλαδή ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ & ΚΑΤΑΘΕΣΕΙΣ. Η μορφή (α) χρησιμοποιήθηκε στην περίπτωση της PROTON και του Ταχυδρομικού Ταμιευτηρίου. Η μορφή (β) χρησιμοποιήθηκε σε 6 περιπτώσεις: Αγροτική Τράπεζα, 3 συνεταιριστικές τράπεζες (τα στοιχεία μεταφέρθηκαν στην Εθνική), T-Bank (τα στοιχεία μεταφέρθηκαν στο ΤΤ), και FBB (τα στοιχεία μεταφέρθηκαν στην Εθνική).

Ένα κεντρικό ζήτημα σήμερα είναι οι λεπτομέρειες της τρίτης μορφής Εξυγίανσης /Διευθέτησης, του BAIL-IN. Δεν γνωρίζουμε ακόμα ποιες καταθέσεις ή ποιο ποσό τους θα μπορούν να υπόκεινται σε κούρεμα και πόσο θα είναι το κούρεμα ανά περίπτωση. Αξίζει, όμως, να τονιστεί ότι όλοι τείνουν να συμφωνούν στην εγγύηση των πρώτων €100.000 ανά άτομο. Επίσης, δεν γνωρίζουμε τι προτεραιότητα θα έχουν τα δάνεια επίσημων φορέων, π.χ. της ΕΚΤ ή των επιμέρους κεντρικών τραπεζών μέσω του ELA, κλπ.

- Δ. Όσον αφορά το **τέταρτο σκέλος**, το κοινό πλαίσιο εγγύησης καταθέσεων, η εναρμόνιση υπάρχει από το 1994, τότε που δημιουργήθηκε το T.E.K.E στην Ελλάδα. Σημειώνεται ότι στο τέλος του 2008, μετά την επιδείνωση της διεθνούς κρίσης λόγω του κλεισίματος της Lehman Brothers στις Η.Π.Α., οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες ανέβασαν το ύψος της εγγύησης των καταθέσεων στα €100 χιλιάδες, με στόχο τον καθυστερημένο των καταθετών.

Αυτό που δεν υπάρχει σήμερα είναι το κοινό πλαίσιο εγγύησης καταθέσεων, όχι απλώς εναρμόνιση των ελάχιστων χαρακτηριστικών του. Αναμένεται να καθυστερήσει η δημιουργία του, κυρίως επειδή προϋποθέτει κανόνες για το ποιος αναλαμβάνει την υποχρέωση αποζημίωσης των καταθετών σε περίπτωση κλεισίματος μιας τράπεζας και αδυναμίας του κοινού ταμείου να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του.

Τα ταμεία εγγύησης καταθέσεων στις επιμέρους χώρες χρηματοδοτούνται από τις ίδιες τις τράπεζες. Τα ποσά που διαφυλάττουν συνήθως είναι ικανά να αποπληρώσουν τους καταθέτες σε περίπτωση που κλείσει μια μεμονωμένη

τράπεζα. Δεν είναι ικανά να αντιμετωπίσουν το μαζικό κλείσιμο τραπεζών σε περίπτωση κρίσης. Συνεπώς, η εμπειρία δείχνει ότι και σε επίπεδο Ευρωζώνης, σε περίπτωση μελλοντικής κρίσης, θα υπάρξει πρόβλημα. Ποιος θα αναλάβει να πληρώσει όταν το κοινό ταμείο θα έχει εξαντλήσει τους πόρους του; Θα είναι ο Ευρωπαίος φορολογούμενος ή θα είναι οι έχοντες έννομο συμφέρον απέναντι στις τράπεζες (και τότε θα ακολουθηθεί η ίδια προτεραιότητα στο bail-in, όπως και στην περίπτωση Διευθέτησης μια τράπεζας); Αυτό είναι ένα πολιτικό ερώτημα που ταλανίζει σήμερα τους Ευρωπαίους.

Κλείνοντας, σημειώνω ότι μια σύγκριση της Ευρωζώνης με τις Η.Π.Α. αναδεικνύει το μέγεθος της σημερινής προσπάθειας στην Ευρωζώνη. Μια ιστορική αναδρομή στις Η.Π.Α. δείχνει ότι εκεί η τραπεζική ενοποίηση, που επήλθε το 1934, έγινε αφότου πρώτα υπήρξε δημοσιονομική ενοποίηση των επιμέρους Πολιτειών. Αντίθετα, στην Ευρώπη σήμερα επιχειρείται η σταδιακή τραπεζική ενοποίηση πριν τη δημοσιονομική ενοποίηση των επιμέρους κρατών-μελών.