

ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ

Δευτέρα 27 Απριλίου 2009

Η αναπροσαρμογή του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα σύμφωνα με την «έκθεση de Larosière»

Του Χρήστου Βλ. Γκόρτσου
Γενικού Γραμματέα Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών και Αναπληρωτού
Καθηγητού Διεθνούς Οικονομικού Δικαίου, Παντείου Πανεπιστημίου

Η έκταση και η ένταση της τρέχουσας διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης ανέδειξαν, όπως ήταν εύλογο, την ανάγκη επανεξέτασης του ρυθμιστικού σχεδιασμού που διέπει τη χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση στην Κοινότητα. Η διερεύνηση των κατάλληλων μέσων για την ικανοποίηση του αιτήματος που αφορά την αναπροσαρμογή των διατάξεων του ισχύοντος ευρωπαϊκού δικαίου σχετικά με τους φορείς άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα ανατέθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ειδική ομάδα εμπειρογνομόνων, υψηλού επιπέδου, υπό την Προεδρία του γαλλικής υπηκοότητας, πρώην κεντρικού τραπεζίτη, Jacques de Larosière (“High-Level Group on Financial Supervision in the EU”).

Η Ομάδα de Larosière υπέβαλε την έκθεσή της, η οποία είναι δομημένη σε τέσσερα (4) κεφάλαια, στις 25 Φεβρουαρίου. Το *τρίτο και σημαντικότερο κεφάλαιο*, με τίτλο “EU Supervisory Repair” («Ευρωπαϊκή εποπτική αποκατάσταση») επιλαμβάνεται του ζητήματος της αναπροσαρμογής του πλαισίου άσκησης εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Στο εν λόγω κεφάλαιο εντοπίζονται και αναλύονται, κατ’ αρχήν, οι αδυναμίες οι οποίες, κατά την άποψη της Ομάδας de Larosière, αναδείχθηκαν κατά την άσκηση της εποπτείας στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα μέσα από την τρέχουσα διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο γίνεται στη συνέχεια αναφορά στις αναπροσαρμογές που κρίνεται απαραίτητο να λάβουν χώρα στις συναφείς διατάξεις του ισχύοντος δικαίου. Σε σχέση με την εν λόγω θεματική, η Έκθεση περιέχει δύο βασικές προτάσεις:

- μια πρώτη με βραχυπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα υλοποίησης, και
- μια δεύτερη με μακροπρόθεσμο ορίζοντα υλοποίησης.

Η βραχυπρόθεσμη πρόταση

Η πρώτη πρόταση, που συνιστά τον πυρήνα του κεφαλαίου III της Έκθεσης, αποτελεί απόρροια της επιλογής να μην θεσμοθετηθούν, τουλάχιστον στην τρέχουσα συγκυρία, υπερεθνικές εποπτικές αρχές του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, και περιέχει δύο συστατικά στοιχεία:

(α) Το *πρώτο συστατικό στοιχείο* είναι η ενίσχυση της ποιότητας της εποπτείας που ασκείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο με τη διαμόρφωση ενός «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων» του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Σε ό,τι αφορά το πρώτο και βασικό σκέλος, το «ευρωπαϊκό σύστημα εποπτείας», προτείνεται

η θεσμοθέτηση δύο νέων φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ενός για τη μακρο-προληπτική εποπτεία και ενός για τη μικρο-προληπτική εποπτεία.

(β) Το *δεύτερο συστατικό στοιχείο* της «βραχυπρόθεσμης» πρότασης είναι η ενίσχυση, παράλληλα, της ποιότητας της εποπτείας που ασκείται από τις εθνικές εποπτικές αρχές, οι οποίες προτείνεται να συνεχίσουν να υφίστανται.

Ειδικά: οι δύο φορείς του «ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας»

Η πρόταση που περιέχεται στην Έκθεση de Larosière ως προς τη διαμόρφωση ενός «**ευρωπαϊκού συστήματος εποπτείας**» του χρηματοπιστωτικού συστήματος βασίζεται στη θεσμοθέτηση δύο (2) νέων φορέων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την κατανομή διακριτών (αλλά στενά συνδεδεμένων) καθηκόντων:

(α) Ο πρώτος φορέας προτείνεται να είναι αρμόδιος σε θέματα μακρο-προληπτικής εποπτείας του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, το πεδίο στο οποίο η Έκθεση εντοπίζει ότι υπάρχουν οι μεγαλύτερες αδυναμίες στο ισχύον πλαίσιο. Καλείται «**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου**» (“European Systemic Risk Council”), προτείνεται να λειτουργήσει στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών, και η σύστασή του να γίνει άμεσα.

(β) Ο δεύτερος φορέας προτείνεται να είναι αρμόδιος σε θέματα μικρο-προληπτικής εποπτείας, πεδίο στο οποίο απαιτείται σημαντική ενίσχυση σύμφωνα με την Έκθεση:

- καλείται «**Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας**» (“European System of Financial Supervision” – στη συνέχεια το «ΕΣΧΕ»),
- θα λειτουργεί εκτός της ΕΚΤ,
- θα είναι αποκεντρωμένο και θα αποτελείται από τρεις (3) νέες Αρχές που θα θεσμοθετηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο με μετασηματισμό των υφισταμένων τριών Επιτροπών του επιπέδου 3 σύμφωνα με τη διαδικασία Lamfalussy, και συγκεκριμένα την «**Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή**» (“European Banking Authority”) ως διάδοχο της CEBS, την «**Ευρωπαϊκή Ασφαλιστική Αρχή**» (“European Insurance Authority”) ως διάδοχο της CEIOPS, και την «**Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών**» (“European Securities Authority”) ως διάδοχο της CESR.

Το εύρος των καθηκόντων του ΕΣΧΕ προτείνεται να είναι σχετικά μεγάλο. Κύριοι άξονες των εν λόγω καθηκόντων, τα οποία κρίθηκε ότι είναι εκείνα που μπορούν να ασκούνται σε πανευρωπαϊκό επίπεδο πιο αποτελεσματικά, θα είναι ο συντονισμός της εφαρμογής των εποπτικών προτύπων, και η διασφάλιση στενής συνεργασίας μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών.

Η υλοποίηση των αναγκαίων ενεργειών για τη σύσταση αυτού του φορέα προτείνεται να γίνει με βάση συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα, σε δύο στάδια, μέχρι το 2012.

Η επιλογή αυτή αποτελεί, μεταξύ άλλων, απόρροια της θέσης που εκφράζεται ρητά στην Έκθεση, σύμφωνα με την οποία η μικρο-προληπτική εποπτεία του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, σε αντίθεση με τη μακρο-προληπτική, δεν πρέπει να ανατεθεί στην ΕΚΤ. Μεταξύ των επιχειρημάτων που παρατίθενται για τη δικαιολόγηση αυτής της επιλογής, δύο είναι, κατά τη γνώμη του γράφοντος, οι σημαντικότεροι προβληματισμοί αναφορικά με το ενδεχόμενο αναγωγής της ΕΚΤ σε υπερεθνική αρχή αρμόδια (και) για την άσκηση της μικρο-προληπτικής εποπτείας:

(α) Ο πρώτος προβληματισμός είναι ουσιαστικός και σχετίζεται με το κατά πόσον μια νομισματική αρχή, όπως η ΕΚΤ, είναι ορθό να λειτουργεί παράλληλα και ως εποπτική αρχή λόγω της πιθανής ύπαρξης σύγκρουσης συμφερόντων. Το ενδεχόμενο ύπαρξης μιας τέτοιας σύγκρουσης είναι μάλιστα εκείνο που έχει οδηγήσει αρκετά κράτη ανά τον κόσμο (και την πλειοψηφία των κρατών μελών της Κοινότητας) να καταφύγουν, σε εθνικό επίπεδο, στο διαχωρισμό της νομισματικής από τη χρηματοπιστωτική εποπτική λειτουργία.

(β) Ο δεύτερος προβληματισμός σχετίζεται με ένα θεσμικό ζήτημα. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 105 της Συνθήκης, καθιερώθηκε η δυνατότητα αναγωγής της ΕΚΤ στο μέλλον σε μια υπερεθνική εποπτική αρχή του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, σε αντιστοιχία με τη λειτουργία της ως ενιαίας νομισματικής αρχής.

Εφόσον ενεργοποιείτο αυτή η διάταξη, θα μπορούσε να ανατεθεί στην ΕΚΤ η εξουσία άσκησης της μικρο-προληπτικής εποπτείας τόσο των πιστωτικών ιδρυμάτων όσο και άλλων κατηγοριών φορέων παροχής χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Ρητή είναι, όμως, η εξαίρεση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Κατά συνέπεια, η ΕΚΤ δεν θα μπορούσε να αποτελέσει εποπτική αρχή για ορισμένους από τους «συστημικά σημαντικούς» ομίλους ετερογενών χρηματοπιστωτικών δραστηριοτήτων, οι οποίοι λειτουργούν στην Κοινότητα και συμπεριλαμβάνουν στη δομή τους ασφαλιστικές επιχειρήσεις, εκτός, βέβαια, αν επερχόταν τροποποίηση της διάταξης.

Η μακροπρόθεσμη πρόταση

Η δεύτερη, εξίσου βασική και σαφώς ριζικότερη (εφόσον υλοποιηθεί πλήρως) πρόταση της Έκθεσης, είναι η διερεύνηση της δυνατότητας μετεξέλιξης του ΕΣΧΕ σε ένα σύστημα που θα στηρίζεται σε δύο μόνο Ευρωπαϊκές Αρχές, κατά το πρότυπο της λειτουργικής προσέγγισης της διάρθρωσης της εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος (που ακολουθείται σήμερα στην Ολλανδία). Η διερεύνηση αυτή προτείνεται να γίνει με επανεξέταση του τρόπου λειτουργίας του ΕΣΧΕ το αργότερο τρία (3) χρόνια μετά την έναρξη λειτουργίας του.

Τα καθήκοντα των δύο Αρχών προτείνεται να είναι τα ακόλουθα:

- η πρώτη Αρχή θα είναι αρμόδια για ζητήματα προληπτικής εποπτείας αναφορικά με τον τραπεζικό και τον ασφαλιστικό τομέα, καθώς και για κάθε άλλο θέμα σχετικό με τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, και
- η δεύτερη Αρχή θα είναι αρμόδια για θέματα κεφαλαιαγορών και κανόνων συμπεριφοράς σε αυτές.

Στο πλαίσιο αυτό, η Έκθεση αναφέρει ότι θα πρέπει να αξιολογηθεί αν είναι εφικτή:

- η εκχώρηση στις εν λόγω Αρχές ευρύτερων ρυθμιστικών εξουσιών οριζόντιου χαρακτήρα (χωρίς, πάντως, να καθορίζεται το περιεχόμενό τους), και
- η ανάθεση στις εν λόγω Αρχές ευρύτερων εποπτικών καθηκόντων (χωρίς, όμως, και πάλι να διευκρινίζεται αν και σε ποιά έκταση αυτά τα καθήκοντα θα υποκατασταθούν στα αντίστοιχα καθήκοντα των εθνικών εποπτικών αρχών).

Με την εν λόγω πρόταση τίθεται επί της ουσίας το ενδεχόμενο της θεσμοθέτησης αμιγώς υπερεθνικών εποπτικών αρχών του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Κοινότητα, σε βάθος χρόνου πάντως.