

Η κοινοτική πολιτική για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες για τα έτη 2005-2010: Post-FSAP

ΤΟΥ ΧΡΗΣΤΟΥ ΒΛ. ΓΚΟΡΤΣΟΥ

Επικούρου Καθηγητή Παντείου Πανεπιστημίου, Γενικού Γραμματέα Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών

A. Ιστορικό υπόβαθρο

1. Το αίτημα για τη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών

Η δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών επιδιώκεται σε κοινοτικό επίπεδο από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, ιδιαίτερα δε πιο έντονα από το 1987, όταν υιοθετήθηκε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (η πρώτη μείζων τροποποίηση της αρχικής Συνθήκης της Ρώμης) και τέθηκαν οι θεσμικές βάσεις για τη διαμόρφωση της «εσωτερικής αγοράς» (άρθρο 95 της Συνθήκης). Οι νομικές πράξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου που εκδόθηκαν στο διάστημα αυτό, μέχρι το 1998, ήταν πολλές και αποσκοπούσαν:

- στη διασφάλιση της ελευθερίας εγκατάστασης και διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών μέσα στην Κοινότητα των διαφόρων κατηγοριών διαμεσολαβούντων χρηματοπιστωτικών φορέων (π.χ. πιστωτικών ιδρυμάτων, επιχειρήσεων παροχής

επενδυτικών υπηρεσιών, ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ΟΣΕΚΑ),

- στη διασφάλιση της σταθερότητας της ενιαίας τραπεζικής αγοράς,
- στη διασφάλιση της σταθερότητας και αποτελεσματικότητας της ενιαίας κεφαλαιαγοράς,
- στη διασφάλιση της σταθερότητας της ενιαίας ασφαλιστικής αγοράς,
- στην προστασία των καταναλωτών χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, και
- στην πρόληψη και κυρίως καταπολέμηση της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για την τέλεση οικονομικών εγκλημάτων.

Για την επίτευξη των προαναφερθέντων στόχων έγινε χρήση δύο βασικών αρχών του διεθνούς δικαίου: της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης – από όλα τα κράτη-μέλη – των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των υπολοίπων, και της αρχής της ελάχιστης και μερικής εναρμόνισης σε κοινοτικό επίπεδο ορισμένων βασικών κανόνων, μέσω των οποίων να καταστεί δυνατή η προσέγγιση των εθνικών νο-

μοθεσιών. Ουσιώδης υπήρξε επίσης η επιλογή εκείνης της εποχής να μην δημιουργηθούν ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές στους τρεις διακριτούς (αν και όλο και περισσότερο αλληλοσυνδεόμενους) τομείς του χρηματοπιστωτικού συστήματος (τραπεζικός, επενδυτικός, ασφαλιστικός)¹, ούτε να υπάρξει ενοποίηση των εθνικών υποδομών λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος (συστήματα πληρωμών και διακανονισμού τίτλων και πληρωμών, οργανωμένες αγορές διαπραγμάτευσης κινητών αξιών και παραγώγων).

2. Το Πρόγραμμα Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες (FSAP) του 1999

Με την έναρξη του τρίτου σταδίου της νομισματικής ένωσης, το 1999, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κινητήριοις μοχλός των ευρωπαϊκών νομοθετικών πρωτοβουλιών, έκρινε ότι η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης έπρεπε να ενισχυθεί. Για το λόγο αυτό εξέδωσε μια Ανακοίνωση, με τίτλο «Πρόγραμμα Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες» (FSAP), η οποία περιείχε μια δέσμη μέτρων που έπρεπε να ληφθούν σε κοινοτικό επίπεδο για την ουσιαστική ενοποίηση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος μέχρι το 2005.

Το FSAP κινήθηκε στο ήδη διαμορφωμένο πλαίσιο αρχών (αμοιβαία αναγνώριση, ελάχιστη και μερική εναρμόνιση) για την επίτευξη των προαναφερθέντων αιτημάτων πολιτικής στο χρηματοπιστωτικό τομέα, ανέδειξε όμως με σαφήνεια και ένα νέο: το αίτημα για τη δημιουργία ενός ενιαίου χώρου πληρωμών μικρής αξίας, σε αντιστοιχία με το ενοποιημένο πανευρωπαϊκό σύστημα πληρωμών μεγάλης αξίας, το σύστημα TARGET, το οποίο τέθηκε σε λειτουργία το 1999 ως υποστηρικτικός μηχανισμός για την άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Επίσης, για πρώτη φορά άρχισε να συζητείται ουσιαστικά η προοπτική της φορολογικής εναρμόνισης στο χρηματοπιστωτικό τομέα.

Το FSAP ολοκληρώθηκε πράγματι το 2005, καθώς από τα 42 μέτρα που είχαν προβλεφθεί τα 39 έχουν ήδη υιοθετηθεί, ενώ τα υπόλοιπα βρίσκονται σε τελικό στάδιο επεξεργασίας. Τα μέτρα που ελήφθησαν αφορούν μια πληθώρα θεματικών, όπως ενδεικτικά, τις αγορές χρηματοπιστωτικών μέσων, το ενημερωτικό δελτίο, τις υποχρεώσεις διαφάνειας που πρέπει να τηρούν οι εκδότες των οποίων οι κινητές αξίες έχουν εισαχθεί προς διαπραγμάτευση σε οργανωμένη αγορά, τους οργανισμούς συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες, τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα, τις δημόσιες προτάσεις

¹ Είναι χαρακτηριστικό ότι ούτε η ενιαία νομισματική αρχή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, δεν έχει αναχθεί σε ευρωπαϊκό εποπτικό φορέα.

εξαγοράς, την εξ αποστάσεως εμπορία χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, την ασφαλιστική διαμεσολάβηση, καθώς και την εξυγίανση και εκκαθάριση των πιστωτικών ιδρυμάτων.

B. Το νέο Πρόγραμμα Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες (Post-FSAP)

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Πριν ακόμη ολοκληρωθεί η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του FSAP και παρά το γεγονός ότι γίνεται ήδη λόγος για ανάγκη ενός «ρυθμιστικού διαλείμματος», ώστε η αγορά να αφομοιώσει την πληθώρα των ρυθμιστικών μέτρων που ελήφθησαν τα τελευταία χρόνια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε το Μάιο του 2005 κείμενο διαβούλευσης με τους ενδιαφερόμενους φορείς, με τη μορφή Πράσινης Βίβλου (COM (2005), 177), στο οποίο εκθέτει τις απόψεις της για την πολιτική που θα πρέπει να ακολουθηθεί στα έτη 2005-2010, με στόχο την περαιτέρω ενοποίηση της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής αγοράς. Η διαβούλευση θα διαρκέσει μέχρι την 1η Σεπτεμβρίου 2005 και η τελική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο πρόγραμμα δράσης θα δημοσιευτεί το Νοέμβριο του τρέχοντος έτους με τη μορφή Λευκής Βίβλου.

Ο στόχος της δημιουργίας μιας πραγματικά ενιαίας αγοράς στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών παραμένει αναλλοίωτος και σε αυτήν την πρωτοβουλία. Για

την επίτευξή του στο στάδιο αυτό, το υπό εκπόνηση νέο Πρόγραμμα Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες εστιάζει σε τρεις σημαντικές και επιβεβλημένες προτεραιότητες:

- την αξιολόγηση της υφιστάμενης κοινοτικής νομοθεσίας, ώστε να ληφθούν επιπροσθέτως, εφόσον κριθεί σκόπιμο, μόνον οι απολύτως αναγκαίες νομοθετικές πρωτοβουλίες,
- τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας κατά τη μεταφορά και εφαρμογή στις εθνικές νομοθεσίες των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων και την εντατικοποίηση των μέτρων επιβολής τους από τις εθνικές εποπτικές αρχές, και
- τη διαρκή εκ των υστέρων αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της ορθής εφαρμογής των υφιστάμενων κοινοτικών κανόνων και των επιπτώσεών τους στις χρηματοπιστωτικές αγορές των κρατών-μελών.

Περισσότερο ενδιαφέρον όμως σε σχέση με τα προαναφερθέντα παρουσιάζει το γεγονός ότι η Επιτροπή αντιμετωπίζει για πρώτη φορά ρητά το ενδεχόμενο ανατροπής των δύο από τις βασικές, μέχρι σήμερα, επιλογές της αναφορικά με την αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος: συζητά την καθιέρωση της αρχής της μέγιστης εναρμόνισης (ιδίως μέσω του «26ου καθεστώτος» για ορισμένες χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες), και διερευνά τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία ενιαίας ευρωπαϊκής εποπτικής αρχής του χρηματοπιστωτικού τομέα (βλέπε κατωτέρω υπό 2).

2. Κύριοι άξονες του νέου Προγράμματος Δράσης

Το κείμενο διαβούλευσης αναπτύσσεται με βάση τρεις κύριους άξονες:

- την αποτελεσματικότερη ρυθμιστική παρέμβαση, ενσωμάτωση και επιβολή των κανόνων στα κράτη-μέλη και την αξιολόγησή τους (υπό α),
- την «κωδικοποίηση» και απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου (υπό β), και
- την ανάληψη νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών (υπό γ).

(α) Με στόχο την αποτελεσματικότερη ρυθμιστική παρέμβαση, ενσωμάτωση και επιβολή των κανόνων στα κράτη-μέλη και την αξιολόγησή τους, η Επιτροπή αποδίδει έμφαση στα ακόλουθα:

- εφαρμογή ανοιχτής και διαφανούς ρυθμιστικής πολιτικής με εκτεταμένη χρήση των μηχανισμών διαβούλευσης σε όλα τα επίπεδα,
- απλοποίηση και εξορθολογικοποίηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου,
- καθιέρωση προτύπων και πρακτικών από τις εποπτικές αρχές,
- συνεργασία με τα κράτη-μέλη, με στόχο τη βελτίωση της ενσωμάτωσης στην εσωτερική έννομη τάξη τους της νομοθεσίας και τη συνεπή εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων,

- αξιολόγηση των επιπτώσεων της υφιστάμενης νομοθεσίας και κατάργηση των ρυθμίσεων που δεν αποφέρουν τα προσδοκώμενα οφέλη,
- διασφάλιση ορθής ενσωμάτωσης και επιβολής των υφιστάμενων κανόνων με την ενεργοποίηση, εφόσον είναι αναγκαίο, κυρωτικών μηχανισμών.

(β) Αναφορικά με την «κωδικοποίηση»² και απλοποίηση του νομοθετικού πλαισίου η Επιτροπή εξετάζει αφενός μεν την ολοκλήρωση των μέτρων που τελούν υπό εκπόνηση και αφετέρου τους τομείς στους οποίους ενδέχεται να αναληφθεί νομοθετική πρωτοβουλία ή να επανεξεταστούν τα μέτρα που έχουν ληφθεί. Ως προς το πρώτο σκέλος, η Επιτροπή αποδίδει έμφαση στην ολοκλήρωση:

- των νομοθετικών πράξεων που τελούν αυτήν τη στιγμή υπό επεξεργασία σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, και
- των υπό εκπόνηση νομοθετικών πρωτοβουλιών της, όπως η πρόταση Οδηγίας για το νέο νομικό πλαίσιο σχετικά με τις πληρωμές στην ενιαία αγορά, η Ανακοίνωση για τη διαμόρφωση ενός πλαισίου αναφορικά με τις υπηρεσίες εκκαθάρισης και διακανονισμού τίτλων, και το νέο κανονιστικό πλαίσιο για τη φερεγγυότητα των ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

² Ως «κωδικοποίηση» αποδίδεται στα ελληνικά η λέξη «consolidation» που χρησιμοποιείται στην αγγλική διατύπωση του κειμένου ως η πλέον δόκιμη βάση των συμφραζομένων.

Ως προς το δεύτερο σκέλος εξετάζονται:

- η ανάγκη ή/και σκοπιμότητα διαμόρφωσης ειδικού ρυθμιστικού πλαισίου για τις εταιρίες αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (credit rating agencies) και τους οικονομικούς αναλυτές,
- η τυχόν σκοπιμότητα θέσπισης πρόσθετων ρυθμίσεων για την κατάχρηση αγοράς, και
- η επανεξέταση σε συνέχεια των παρατηρήσεων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και κάποιων κρατών-μελών της πρότασης για την υπογραφή της Σύμβασης της Χάγης.

Επιπλέον, αναφορικά με τα θέματα εποπτείας των αγορών η Επιτροπή αποβλέπει στη βελτιστοποίηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου με τον εντοπισμό τυχόν νομοθετικών κενών και την περαιτέρω ανάπτυξη των υφιστάμενων δομών. Σε αυτό το πλαίσιο έμφαση αποδίδεται:

- στην εξέταση των εποπτικών απαιτήσεων που ισχύουν στους επιμέρους τομείς του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με στόχο την απάλειψη εκείνων των κανόνων που έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους ή έχουν ξεπεραστεί και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους σε διατομεακό επίπεδο,

- στη διαμόρφωση συνθηκών διαφάνειας αναφορικά με το ρόλο και τις αρμοδιότητες των εποπτικών αρχών, και
- στην περαιτέρω σύγκλιση των πρακτικών των εποπτικών αρχών.

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θίγει και το ζήτημα της διαμόρφωσης νέων πανευρωπαϊκών εποπτικών δομών, μολοντί διευκρινίζει ότι αυτό θα τεθεί μόνο στην περίπτωση που αποτύχει η συνεργασία των εποπτικών αρχών στα πλαίσια των υφιστάμενων δομών. Ταυτόχρονα, προτεραιότητα της Επιτροπής αποτελεί η διασφάλιση του ότι η «διαδικασία Lamfalussy»³ λειτουργεί ικανοποιητικά και στα 4 επίπεδα, με ιδιαίτερη έμφαση στην εποπτεία και την ορθή εφαρμογή των υιοθετούμενων κανόνων.

(γ) Αναφορικά με την ανάληψη νέων νομοθετικών πρωτοβουλιών, η Επιτροπή εστιάζει σε δύο κυρίως τομείς: την παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών προς ιδιώτες και την παροχή υπηρεσιών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων. Σε ό,τι αφορά την παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών προς ιδιώτες, η Επιτροπή αποβλέπει:

- στη δημιουργία των προϋποθέσεων για την ενίσχυση της διασυννοριακής παροχής υπηρεσιών στεγαστικής πίστης,⁴

³ Υπενθυμίζεται ότι πρόκειται για τη διαδικασία που καθιερώθηκε το 2001 ειδικά για την έκδοση νομικών πράξεων του χρηματοπιστωτικού τομέα και αποσκοπεί κυρίως στη διασφάλιση της δυνατότητας ευέλικτης τροποποίησής τους.

⁴ Για τη θεματική αυτή εκδόθηκε τον Ιούλιο του 2005 Πράσινη Βίβλος, η οποία βασίζεται στις 48 συστάσεις της έκθεσης ειδικής επιτροπής (Mortgage Credit Forum Group) που είχε συσταθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

- στην απλοποίηση και κωδικοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας αναφορικά με την παρεχόμενη πληροφόρηση,
- στη διαμόρφωση του κατάλληλου κανονιστικού πλαισίου που να επιτρέπει την παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών με διαμεσολάβηση, και
- στη διερεύνηση της ανάγκης διαμόρφωσης ενός κανονιστικού πλαισίου για τη διασυνοριακή κινητικότητα των τραπεζικών λογαριασμών.

Επιπλέον, θα εξετάσει επισταμένα το ενδεχόμενο να καταστεί δυνατή η παροχή συγκε-

κριμένων χρηματοπιστωτικών προϊόντων, τα οποία θα διέπονται από ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο σε κοινοτικό επίπεδο, πέραν εκείνου των κρατών-μελών (26ο καθεστώς).

Λαμβάνοντας υπόψη την περιορισμένη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες, η Επιτροπή θα επιδιώξει να αναπτυχθεί ένα πιο ευέλικτο και ενδεδειγμένο κοινοτικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τα αμοιβαία κεφάλαια, εστιάζοντας την προσπάθειά της κατ' αρχήν στον έλεγχο της εφαρμογής της υφιστάμενης νομοθεσίας.⁵

⁵ Για τη θεματική αυτή εκδόθηκε επίσης τον Ιούλιο του 2005 Πράσινη Βίβλος.