

Η ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ – Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ

ΧΡΗΣΤΟΥ ΒΛ. ΓΚΟΡΤΣΟΥ Δ.Ν.

Ειδικού Νομικού Συμβούλου ΕΕΤ

Εντεταλμένου διδασκαλίας στο Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών

Με την έναρξη του τρίτου σταδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών ανέλαβε τα καθήκοντά του σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης και του Πρωτοκόλλου που περιέχει το Καταστατικό του. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έχει αναχθεί σε ενιαία νομισματική αρχή στη ζώνη του ευρώ, όχι όμως και σε ενιαία εποπτική αρχή.

Πράγματι, ο εποπτικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας έχει περιοριστεί στη συμβολή στην ομαλή άσκηση από τις αρμόδιες εθνικές εποπτικές αρχές των πολιτικών που αφορούν στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων. Οι σχετικές εξουσίες της ενδέχεται να αναβαθμιστούν στο μέλλον, εφόσον το Συμβούλιο Ecofin αποφασίσει, σύμφωνα με ορισμένη ιδιαίτερα αυστηρή διαδικασία, να της ανατεθούν ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και λοιπών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων, και συνεπώς, να αναχθεί σε ενιαία εποπτική αρχή.

Στο παρόν άρθρο, το οποίο είναι διαρθρωμένο σε δύο ενότητες, επιχειρείται μια συστηματική παρουσίαση των διατάξεων του θεσμικού πλαισίου που διέπει την άσκηση της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων στη ζώνη του ευρώ. Στην ενότητα Α αναλύονται οι διατάξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου (και συμπληρωματικά ορισμένες του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου) που αναφέρονται στην κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις εποπτικές αρχές των πιστωτικών ιδρυμάτων για την άσκηση της προληπτικής τραπεζικής εποπτείας. Ειδική αναφορά γίνεται, επίσης, στην ενότητα αυτή στις διαφορετικές προσεγγίσεις που έχουν υιοθετήσει τα κράτη-μέλη αναφορικά με το ποιος φορέας έχει αυτήν την αρμοδιότητα.

Στη συνέχεια, στην ενότητα Β παρουσιάζονται οι διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης και του Καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που αφορούν στα τρέχοντα (υπό 1) και τα ενδεχόμενα μελλοντικά (υπό 3) καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας αναφορικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στη ζώνη του ευρώ. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται, επίσης, στο σημαντικό ζήτημα που αφορά στην εξουσία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, σύμφωνα με το ισχύον καθεστώς, να λειτουργεί σε περιόδους κρίσης ως τελικός αναχρηματοδοτικός δανειστής φερέγγυων πιστωτικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας (υπό 2).

1. Οι αρμόδιες αρχές προληπτικής εποπτείας των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων



Α. Οι αρμοδιότητες των εποπτικών αρχών των κρατών-μελών και η μεταξύ τους συνεργασία

(1.1) Το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο

Σύμφωνα με τις διατάξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα της Δεύτερης Συντονιστικής Τραπεζικής Οδηγίας (89/646/ΕΟΚ), η οποία αποτελεί τη βάση για τη λειτουργία της ενιαίας τραπεζικής αγοράς, η άσκηση της προληπτικής εποπτείας των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων⁽¹⁾ πραγματοποιείται από τις “αρμόδιες αρχές” των κρατών-μελών. Ως τέτοιες ορίζονται “οι εθνικές αρχές που είναι εξουσιοδοτημένες βάσει νόμου ή κανονισμού να εποπτεύουν πιστωτικά ιδρύματα”⁽²⁾. Οι αρμόδιες αρχές είναι εκείνες που χορηγούν, επίσης, στα πιστωτικά ιδρύματα που επιλέγουν την επικράτεια της δικαιοδοσίας τους ως τόπο εγκατάστασης της καταστατικής τους έδρας και της κεντρικής τους διοίκησης⁽³⁾ την άδεια λειτουργίας τους⁽⁴⁾. Πρόκειται για την ενιαία άδεια λειτουργίας που ισχύει στην επικράτεια όλων των κρατών-μελών, εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις, που έχουν εναρμονιστεί, κατ’ ελάχιστο περιεχόμενο, σε κοινοτικό επίπεδο⁽⁵⁾.

Βασικός σκοπός της προληπτικής εποπτείας που ασκούν οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών είναι ο περιορισμός της έκθεσης των πιστωτικών ιδρυμάτων σε αφερεγγυότητα και, συνακόλουθα, η διασφάλιση της σταθερότητας της τραπεζικής αγοράς με την πρόληψη της επέλευσης συστημικών κινδύνων⁽⁶⁾. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού, οι αρχές επιβάλλουν στα πιστωτικά ιδρύματα την υποχρέωση:

- να διακρατούν επαρκή ίδια κεφάλαια για κάλυψή τους έναντι των κινδύνων στους οποίους εκτίθενται από τη δραστηριότητά τους (κανόνες για την κεφαλαιακή επάρκεια, κατ’ ελάχιστο περιεχόμενο εναρμονισμένοι σε κοινοτικό επίπεδο)⁽⁷⁾,
- να προβαίνουν σε διασπορά του πιστωτικού κινδύνου που αναλαμβάνουν στο χαρτοφυλάκιο των χρηματοπιστωτικών φύσεως απαιτήσεών τους (κανόνες

για τα μεγάλα χρηματοδοτικά ανοίγματα, κατ’ ελάχιστο περιεχόμενο εναρμονισμένοι σε κοινοτικό επίπεδο)⁽⁸⁾,

- να διαθέτουν καλή διοικητική και λογιστική οργάνωση καθώς και πρόσφορες διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου⁽⁹⁾,
- να έχουν επαρκή ρευστότητα για την αντιμετώπιση πιθανών σημαντικών εκροών κεφαλαίων⁽¹⁰⁾.

Σύμφωνα με ρητές διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, τα πρόσωπα που ασκούν ή έχουν ασκήσει δραστηριότητα για λογαριασμό των αρμοδίων αρχών καθώς και οι ελεγκτές ή εμπειρογνώμονες που είναι εντεταλμένοι από τις αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να τηρούν το επαγγελματικό-υπηρεσιακό απόρρητο⁽¹¹⁾. Οι αρμόδιες αρχές δικαιούνται, πάντως, να ανταλλάσσουν πληροφορίες με τα πρόσωπα και τους φορείς που καθορίζονται στο άρθρο 12 της Πρώτης Τραπεζικής Οδηγίας (77/780/ΕΟΚ), όπως αυτό ισχύει. Ιδιαίτερη αναφο-

⁽¹⁾Ως πιστωτικό ίδρυμα ορίζεται “η επιχείρηση, η δραστηριότητα της οποίας συνίσταται στο να δέχεται καταθέσεις ή άλλα επιστρεπτέα κεφάλαια από το κοινό και να χορηγεί πιστώσεις για λογαριασμό της” (Οδηγία 89/646/ΕΟΚ, άρθρο 1, στοιχείο 1).

⁽²⁾Ibid, άρθρο 1, στοιχείο 5, όπως έχει τροποποιηθεί με τη διάταξη του άρθρου 10 (παρ. 3) της Οδηγίας 92/30/ΕΟΚ.

⁽³⁾Η υποχρέωση να συμπίπτει στο ίδιο κράτος-μέλος η καταστατική έδρα με την κεντρική διοίκηση των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων έχει επιβληθεί με τη διάταξη του άρθρου 3, παρ. 2 (α) της Οδηγίας 95/26/ΕΚ, η οποία προστέθηκε ως άρθρο 3, παρ. 2 (α) στην Οδηγία 77/780/ΕΟΚ.

⁽⁴⁾Κατ’ εξαίρεση, στη Γαλλία αρμόδια για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας είναι η Comité des Établissements de Crédit, η οποία είναι διαφορετικός φορέας από τις εποπτικές αρχές, δηλαδή την Commission Bancaire και την Κεντρική Τράπεζα της Γαλλίας (Banque de France).

⁽⁵⁾Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση αυτής της άδειας καθορίζονται στο άρθρο 3 της Οδηγίας 77/780/ΕΟΚ και τα άρθρα 4, 5 και 10 (παρ. 1 και 2) της Οδηγίας 89/646/ΕΟΚ.

⁽⁶⁾Για το ζήτημα αυτό, βλέπε από την εκτενή βιβλιογραφία, αντί άλλων, Herring and Litan (1995), σελ. 50-61.

⁽⁷⁾Σύμφωνα με τις διατάξεις των Οδηγιών 89/299/ΕΟΚ, 89/647/ΕΟΚ και 93/6/ΕΟΚ, όπως αυτές ισχύουν μετά τις επανειλημμένες τροποποιήσεις τους με μεταγενέστερες Οδηγίες. Για τη δικαιολογητική βάση της επιβολής στα πιστωτικά ιδρύματα κανόνων κεφαλαιακής επάρκειας στο πλαίσιο της προληπτικής τους εποπτείας, βλέπε, αντί άλλων, Meyer (1996), σελ. 349-362.

⁽⁸⁾Σύμφωνα με τις διατάξεις των Οδηγιών 92/121/ΕΟΚ και 93/6/ΕΟΚ.

⁽⁹⁾Οδηγία 89/646/ΕΟΚ, άρθρο 13, παρ. 2.

⁽¹⁰⁾Για τη δικαιολογητική βάση της προληπτικής εποπτείας της ρευστότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων, βλέπε, αντί άλλων, Meyer (1996), σελ. 273-290.

ρά πρέπει να γίνει, στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου, στη διάταξη της παραγράφου 6 του εν λόγω άρθρου σύμφωνα με την οποία, οι αρμόδιες αρχές δικαιούνται

“να διαβιβάζουν στις κεντρικές τράπεζες και σε οργανισμούς με παρόμοια αποστολή όταν ενεργούν υπό την ιδιότητα νομισματικής αρχής (...) πληροφορίες που προορίζονται για την εκπλήρωση της αποστολής τους (...)”⁽¹²⁾.

(1.2) Η πρακτική των κρατών-μελών

Η προσέγγιση που έχουν υιοθετήσει τα κράτη-μέλη αναφορικά με το φορέα άσκησης της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν είναι ομοιόμορφη⁽¹³⁾.

(α) Σε έξι κράτη-μέλη (Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Ολλανδία, Πορτογαλία), η προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων αποτελεί αρμοδιότητα της νομισματικής αρχής, δηλαδή της Κεντρικής Τράπεζας.

(β) Στη Γαλλία, υπάρχει συντρέχουσα αρμοδιότητα της Κεντρικής Τράπεζας και μιας διοικητικής αρχής, της Commission Bancaire, στην οποία προεδρεύει ο διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας.

(γ) Στην πλειοψηφία των κρατών-μελών, αντίθετα, έχει καθιερωθεί η “προσέγγιση του διαχωρισμού” ανάμεσα στη νομισματική και την εποπτική λειτουργία (separation approach)⁽¹⁴⁾. Σε αυτά τα κράτη-μέλη, η Κεντρική Τράπεζα δεν είναι αρμόδια για την άσκηση της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, μολοντί σε ορισμένες περιπτώσεις η αρμόδια διοικητική αρχή (η οποία είτε εντάσσεται στην κεντρική διοίκηση είτε είναι ανεξάρτητη) ασκεί τις εξουσίες της σε χαλαρή ή στενή συνεργασία μαζί της. Επισημαίνεται, μάλιστα, ότι κατ’ εφαρμογή αυτής της προσέγγισης έχουν διαμορφωθεί δύο κυρίαρχες τάσεις:

(i) Σε τρία κράτη-μέλη (Αυστρία, Βέλγιο, Γερμανία), η διοικητική αρχή είναι αρμόδια για την προληπτική εποπτεία μόνο των πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων κατηγοριών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων.

(ii) Στα υπόλοιπα (Δανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Λουξεμβούργο, Σουηδία, Φινλανδία), η διοικητική αρχή είναι αρμόδια για την προληπτική εποπτεία όλων των κατηγοριών ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών φορέων, περιλαμβανομένων των πιστωτικών ιδρυ-

μάτων, των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου, των ασφαλιστικών επιχειρήσεων και των συνταξιοδοτικών ταμείων.

2. Προληπτική εποπτεία των υποκαταστημάτων κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα σε άλλα κράτη-μέλη

(2.1) Οι εξουσίες των αρμοδίων αρχών του κράτους-μέλους καταγωγής

Μέσα στην ενιαία τραπεζική αγορά, τα κοινοτικά πιστωτικά ιδρύματα δικαιούνται να ιδρύουν υποκαταστήματα και να παρέχουν σε διασυνοριακή βάση τις υπηρεσίες τους σε άλλα κράτη-μέλη, χωρίς να υπόκεινται κατ’ αρχήν σε διοικητικές απαιτήσεις από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής⁽¹⁵⁾. Αυτό ισχύει κατ’ εφαρμογή των υιοθετηθεισών αρχών της ενιαίας άδειας λειτουργίας που χορηγούν οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους καταγωγής⁽¹⁶⁾ και της αμοιβαίας αναγνώρισής τους⁽¹⁷⁾, και κάτω από τους διαδικαστικούς περιορισμούς που θέτουν οι διατάξεις των άρθρων 19 και 20 της Δεύτερης Τραπεζικής Οδηγίας (89/646/ΕΟΚ).

Σε συνέπεια προς τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις, και κατ’ εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών κανόνων προληπτικής εποπτείας (αρκετοί από τους οποίους έχουν εναρμονιστεί κατ’ ελάχιστο περιεχόμενο σε κοινοτικό επίπεδο), για την κατανο-

⁽¹¹⁾ Οδηγία 77/780/ΕΟΚ, άρθρο 12, παρ. 1, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 16 της Οδηγίας 89/646/ΕΟΚ.

⁽¹²⁾ Οδηγία 77/780/ΕΟΚ, άρθρο 12, παρ. 6, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 4, παρ. 4 της Οδηγίας 95/26/ΕΚ.

⁽¹³⁾ Βλέπε σχετικά Schoenmaker (1998), σελ. 602-603.

⁽¹⁴⁾ Για μια αναλυτική παρουσίαση των επιχειρημάτων υπέρ και κατά της εν λόγω προσέγγισης, βλέπε τη μελέτη των Goodhart and Schoenmaker (1993). Βλέπε, επίσης, την ενότητα 2 του άρθρου της Σεγούρα.

⁽¹⁵⁾ Ως κράτος-μέλος υποδοχής ορίζεται “το κράτος-μέλος όπου ένα πιστωτικό ίδρυμα έχει υποκατάστημα ή παρέχει υπηρεσίες” (Οδηγία 89/646/ΕΟΚ, άρθρο 1, στοιχείο 8).

⁽¹⁶⁾ Ως κράτος-μέλος καταγωγής ενός πιστωτικού ιδρύματος ορίζεται “το κράτος-μέλος όπου έχει χορηγηθεί άδεια λειτουργίας στο πιστωτικό ίδρυμα σύμφωνα με το άρθρο 3 της Οδηγίας 77/780/ΕΟΚ” (ibid, άρθρο 1, στοιχείο 7).

⁽¹⁷⁾ Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης περιορίζεται στις υπηρε-



ΠΙΝΑΚΑΣ 1
Οι αρμόδιες εποπτικές αρχές των πιστωτικών ιδρυμάτων στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κράτος-μέλος	Αρμόδια αρχή	Ιδιότητα
Αυστρία	Federal Ministry of Finance	Διεύθυνση Υπουργείου Οικονομικών
Βέλγιο	Banking and Finance Commission	Ανεξάρτητη διοικητική αρχή
Γαλλία	• Banque de France • Commission Bancaire	Συνεργασία μεταξύ ανεξάρτητης διοικητικής αρχής και Κεντρικής Τράπεζας
Γερμανία	Federal Banking Supervisory Office	Ανεξάρτητη διοικητική αρχή
Δανία	Finance Inspectorate	Διεύθυνση Υπουργείου Βιομηχανίας
Ελλάδα	Τράπεζα της Ελλάδος	Κεντρική Τράπεζα
Ηνωμένο Βασίλειο	Financial Supervisory Authority	Ανεξάρτητη διοικητική αρχή
Ιρλανδία	Central Bank of Ireland	Κεντρική Τράπεζα
Ισπανία	Banco de España	Κεντρική Τράπεζα
Ιταλία	Banca d' Italia	Κεντρική Τράπεζα
Λουξεμβούργο	Comité de Surveillance du Secteur Financier	Ανεξάρτητη διοικητική αρχή
Ολλανδία	De Nederlandsche Bank	Κεντρική Τράπεζα
Πορτογαλία	Banco de Portugal	Κεντρική Τράπεζα
Σουηδία	Financial Supervisory Authority	Ανεξάρτητη διοικητική αρχή
Φινλανδία	Financial Supervision Authority	Ανεξάρτητη διοικητική αρχή

ΠΗΓΗ: Schoenmaker (1998), προσαρμοσμένο σύμφωνα με πρόσφατες εξελίξεις

μή του βάρους εποπτείας των υποκαταστημάτων κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν σε άλλα κράτη-μέλη, το Συμβούλιο υιοθέτησε, ως κανόνα, την αρχή της εποπτείας από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους καταγωγής. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στο αιτιολογικό της Δεύτερης Τραπεζικής Οδηγίας:

“η ευθύνη για την εποπτεία της οικονομικής ευρωστίας ενός πιστωτικού ιδρύματος, και ιδίως της φερεγγυότητάς του, εναπόκειται πλέον στην αρμόδια αρχή του κράτους-μέλους καταγωγής αυτού του ιδρύματος. Η αρμόδια αρχή του κράτους-μέλους υποδοχής εξακολουθεί να είναι υπεύθυνη για την εποπτεία της ρευστότητας και της νομισματικής πολιτικής. Η εποπτεία του κινδύνου της αγοράς πρέπει να αποτελεί αντικείμενο στενής συνεργασίας με-

ταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών-μελών καταγωγής και υποδοχής”⁽¹⁸⁾.

Συνεπώς, τα υποκαταστήματα των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων σε άλλα κράτη-μέλη από εκείνο όπου είναι εγκατεστημένη η καταστατική τους έδρα υπόκεινται κατά βάση στην προληπτική εποπτεία των αρμοδίων αρχών του κράτους-μέλους καταγωγής⁽¹⁹⁾. Οι αρχές αυτές είναι αρμόδιες για τον έλεγχο της φερεγγυότητας των υποκαταστημάτων⁽²⁰⁾ καθώς και της προσφορότητας της διοικητικής και λογιστικής τους οργάνωσης και των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου⁽²¹⁾. Για την εκπλήρωση της ανωτέρω αρμοδιότητάς τους που απαριθμούνται στο Παράρτημα της Οδηγίας 89/646/ΕΟΚ (ibid, άρθρο 18, παρ. 1).

⁽¹⁸⁾ Ibid, 10ο σημείο αιτιολογικού.

τους, δικαιούνται, μάλιστα, να προβαίνουν σε επιτόπιο έλεγχο των υποκαταστημάτων⁽²²⁾.

(2.2) Οι εξουσίες των αρμοδίων αρχών του κράτους-μέλους υποδοχής

Οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής έχουν περιορισμένες εξουσίες ως προς την προληπτική εποπτεία των υποκαταστημάτων πιστωτικών ιδρυμάτων από άλλα κράτη-μέλη που είναι εγκατεστημένα στην επικράτειά τους. Η αρμοδιότητά τους περιορίζεται αποκλειστικά:

- στην εποπτεία της ρευστότητάς τους, σε συνεργασία πάντως με τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους καταγωγής⁽²³⁾,
- στην επιβολή σε αυτά των μέτρων που είναι αναγκαία για την άσκηση της νομοματικής πολιτικής⁽²⁴⁾,
- στην επιβολή σε αυτά της υποχρέωσης να τους υποβάλλουν, για στατιστικούς σκοπούς, περιοδικές εκθέσεις σχετικά με την εγχώρια δραστηριότητά τους⁽²⁵⁾.

Για την εκπλήρωση της ανωτέρω αρμοδιότητάς τους, οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής δικαιούνται να προβαίνουν, επίσης, σε επιτόπιο έλεγχο των υποκαταστημάτων⁽²⁶⁾.

(2.3) Συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών-μελών καταγωγής και υποδοχής

Για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που αφορούν στην προληπτική εποπτεία των υποκαταστημάτων κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων σε άλλα κράτη-μέλη, οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών καταγωγής και υποδοχής οφείλουν να συνεργάζονται στενά. Οφείλουν συγκεκριμένα να

“ανακοινώνουν η μία στην άλλη όλες τις πληροφορίες, που σχετίζονται με τη διεύθυνση, τη διαχείριση και την ιδιοκτησία των πιστωτικών αυτών ιδρυμάτων, που δύνανται να διευκολύνουν την εποπτεία τους και την εξέταση των όρων εγκρίσεώς τους, καθώς και όλες τις πληροφορίες που μπορούν να διευκολύνουν τον έλεγχο των ιδρυμάτων, ιδίως όσον αφορά τη ρευστότητα, τη φερεγγυότητα, την εγγύηση των καταθέσεων, τον

περιορισμό των μεγάλων χρηματοδοτικών ανοιγμάτων, τη διοικητική και λογιστική οργάνωση και τους μηχανισμούς εσωτερικού ελέγχου.”⁽²⁷⁾

Οφείλει να επισημανθεί ότι για την αποτελεσματικότερη υλοποίηση της συνεργασίας αυτής, οι αρμόδιες αρχές στην πλειοψηφία των κρατών-μελών έχουν προχωρήσει στη σύναψη διμερών συμφώνων συνεργασίας (memoranda of understanding)⁽²⁸⁾.

⁽¹⁹⁾ Ibid, άρθρο 13, παρ. 1.

⁽²⁰⁾ Ibid, άρθρο 13, παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 της Οδηγίας 89/647/ΕΟΚ και το άρθρο 4 της Οδηγίας 93/6/ΕΟΚ.

⁽²¹⁾ Ibid, άρθρο 13, παρ. 2.

⁽²²⁾ Ibid, άρθρο 15, παρ. 3.

⁽²³⁾ Ibid, άρθρο 14, παρ. 2, α' εδάφιο.

⁽²⁴⁾ Ibid, άρθρο 14, παρ. 2, β' εδάφιο. Η διάταξη συνεχίζει να έχει εφαρμογή και μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ, αφού του διπλασιάστη στη ζώνη του ευρώ άρχισε να ασκείται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) μια ενιαία νομοματική πολιτική. Ως προς την εφαρμογή αυτής της πολιτικής, οι σχέσεις ανάμεσα στην ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών χωρίς παρέκκλιση διέπονται από την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τη διάταξη της τρίτης παραγράφου του άρθρου 12.1 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ. Η ΕΚΤ έχει, λοιπόν, την υποχρέωση να προσφεύγει στις εθνικές κεντρικές τράπεζες για τη διεξαγωγή των συναλλαγών που αφορούν στην εφαρμογή της ενιαίας νομοματικής πολιτικής.

⁽²⁵⁾ Ibid, άρθρο 21, παρ. 1, α' εδάφιο.

⁽²⁶⁾ Ibid, άρθρο 15, παρ. 3.

⁽²⁷⁾ Οδηγία 77/780/ΕΟΚ, άρθρο 7, παρ. 1, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 14, παρ. 1 της Οδηγίας 89/646/ΕΟΚ.

⁽²⁸⁾ Για το περιεχόμενο των εν λόγω συμφώνων, βλ. Sousi-Roubi (1995), σελ. 209-210.

⁽²⁹⁾ Στην Επιτροπή της Βασιλείας εκπροσωπούνται οι Κεντρικές Τράπεζες και (όπου η προληπτική εποπτεία δεν ασκείται από αυ-



3. Προληπτική εποπτεία των υποκαταστημάτων μη κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα σε κράτη-μέλη

Ως προς την προληπτική εποπτεία των υποκαταστημάτων των μη κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα στην επικράτεια των κρατών-μελών, εφαρμογή έχει, κατ' αρχήν, η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 9 της Πρώτης Τραπεζικής Οδηγίας (77/780/ΕΟΚ), σύμφωνα με την οποία

“τα κράτη-μέλη, για την ανάληψη της δραστηριότητάς τους και την άσκσή της, δεν εφαρμόζουν επί των υποκαταστημάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων, που έχουν την έδρα τους εκτός της Κοινότητας, διατάξεις που οδηγούν σε ευνοϊκότερο καθεστώς από εκείνο στο οποίο υπόκεινται τα υποκαταστήματα πιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν την έδρα τους εντός της Κοινότητας”.

Σε ό,τι αφορά την αρμοδιότητα άσκησης προληπτικής εποπτείας στη δραστηριότητα αυτών των υποκαταστημάτων, το κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει ειδικές διατάξεις. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι πολλές από τις αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών είναι μέλη της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Basle Committee on Banking Supervision)⁽²⁹⁾ και ότι όλες οι υπόλοιπες δεν ακολουθούν διαφορετική πρακτική, εφαρμογή έχουν στην περίπτωση αυτή οι αρχές που καθιερώθηκαν το 1983 με το Αναθεωρημένο Κοκκορδάτο της Βασιλείας⁽³⁰⁾. Ειδικότερα:

(α) Η εποπτεία της φερεγγυότητας των υποκαταστημάτων ασκείται, κατά βάση, από τις εποπτικές αρχές της χώρας καταγωγής του μη κοινοτικού πιστωτικού ιδρύματος. Οι αρμόδιες αρχές του κράτους υποδοχής έχουν, όμως, δικαίωμα να τους επιβάλουν την υποχρέωση καταβολής “προϊκώου κεφαλαίου” ως εγγύησης για την ορθή εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους στην επικράτεια της δικαιοδοσίας τους⁽³¹⁾. Βέβαια, αν οι εποπτικές αρχές της χώρας καταγωγής δεν έχουν υιοθετήσει το Αναθεωρημένο Κοκκορδάτο της Βασιλείας, αρμόδιες για την εποπτεία της φερεγγυότητας του υποκαταστήματος είναι οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής.

(β) Αντίθετα, η ρευστότητα των υποκαταστημάτων ελέγ-

χεται κατά βάση από τις αρμόδιες αρχές του κράτους υποδοχής (ανεξάρτητα από το αν οι εποπτικές αρχές της χώρας καταγωγής έχουν ή δεν έχουν υιοθετήσει το Κοκκορδάτο της Βασιλείας)⁽³²⁾. Οι εποπτικές αρχές του κράτους καταγωγής έχουν, πάντως, δικαίωμα να ασκούν συμπληρωματικούς ελέγχους.

4. Προληπτική εποπτεία θυγατρικών πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση

(4.1) Συνολική θεώρηση

Τα κοινοτικά πιστωτικά ιδρύματα που είναι θυγατρικές άλλων επιχειρήσεων (κοινοτικών ή μη, πιστωτικών ιδρυμάτων ή μη) αντιμετωπίζονται ως επιχειρήσεις του κράτους-μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένη η καταστατική τους έδρα και η κεντρική τους διοίκηση. Συνεπώς, για την ίδρυσή τους απαιτείται η χορήγηση άδειας λειτουργίας από τις αρμόδιες αρχές του εν λόγω κράτους-μέλους. Οι ίδιες αυτές αρχές είναι αρμόδιες για την άσκηση της προληπτικής τους εποπτείας σε ατομική βάση σύμφωνα με τα προαναφερθέντα στην παρούσα ενότητα του άρθρου, υπό 1.

Σε αντιστοιχία προς το περιεχόμενο των διατάξεων που καθιερώθηκαν σε πολυμερές επίπεδο για πρώτη φορά με το προαναφερθέν Αναθεωρημένο Κοκκορδάτο της Βασιλείας του 1983, η προληπτική εποπτεία των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι θυγατρικές επιχειρήσεις άλλων πιστωτικών ιδρυμάτων πραγματοποιείται όχι μόνον σε ατο-

τές) οι τραπεζικές εποπτικές αρχές των κρατών-μελών του Group of Ten (G-10), της Ελβετίας και του Λουξεμβούργου. Συνεπώς, σε κοινοτικό επίπεδο εκπροσωπούνται οι αρμόδιες αρχές εννέα (9) κρατών-μελών: Βελγίου, Γαλλίας, Γερμανίας, Ηνωμένου Βασιλείου, Ιταλίας, Λουξεμβούργου, Ολλανδίας, Βελγίου και Σουηδίας.

⁽²⁹⁾ Basle Committee (1983). Οι ίδιες αυτές αρχές ισχύουν και για την προληπτική εποπτεία των υποκαταστημάτων κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα σε τρίτες, μη κοινοτικές χώρες που έχουν υιοθετήσει το Αναθεωρημένο Κοκκορδάτο της Βασιλείας, καθώς το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο δεν επιλαμβάνεται ούτε αυτού του θέματος.

⁽³¹⁾ Basle Committee (1983), ενότητα IV, παρ. 1, β' υποπαράγραφος.

⁽³²⁾ Ibid, ενότητα IV, παρ. 2, γ' υποπαράγραφος.

⁽³³⁾ Ibid, ενότητες III και IV (παρ. 1, γ' υποπαράγραφος και παρ. 2, υποπαράγραφοι δ' και στ'). Βλέπε, επίσης, Basle Committee

μικά αλλά και σε ενοποιημένη βάση⁽³³⁾. Αυτό ίσχυε ήδη από το 1983 κατ' εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 83/350/ΕΟΚ, η οποία αντικαταστάθηκε πλήρως το 1992 με την Οδηγία 92/30/ΕΟΚ, ώστε να καλυφθούν και οι περιπτώσεις που η μητρική επιχείρηση του ομίλου δεν είναι πιστωτικό ίδρυμα αλλά ένας άλλος ενδιάμεσος χρηματοπιστωτικός φορέας ή μια εταιρεία συμμετοχών.

Στην Οδηγία 92/30/ΕΟΚ καθορίζονται, λοιπόν, οι τομείς που καλύπτει η ενοποίηση, η μορφή και έκτασή της, οι αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για την άσκηση της ενοποιημένης προληπτικής εποπτείας, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή η απαλλαγή ενός πιστωτικού ιδρύματος από την υπαγωγή του στην ενοποιημένη εποπτεία, καθώς και το περιεχόμενο της δικηπτικής συνδρομής ανάμεσα στις αρμόδιες αρχές⁽³⁴⁾.

(4.2) Εποπτεία κοινοτικών τραπεζικών ομίλων

Σε ό,τι αφορά τις αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για την άσκηση της ενοποιημένης εποπτείας ομίλων όπου και η μητρική και η θυγατρική επιχείρηση είναι εγκατεστημένες σε κράτη-μέλη της Κοινότητας, καθιερώθηκε η ακόλουθη διάκριση:

(α) Εφόσον τόσο η μητρική όσο και η θυγατρική επιχείρηση είναι πιστωτικά ιδρύματα, αρμόδιες για την άσκηση της προληπτικής εποπτείας του ομίλου σε ενοποιημένη βάση είναι οι αρχές που χορήγησαν την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας στο μητρικό πιστωτικό ίδρυμα⁽³⁵⁾. Αν ένα θυγατρικό πιστωτικό ίδρυμα είναι εγκατεστημένο σε άλλο κράτος-μέλος από εκείνο στο οποίο έχει λάβει άδεια ίδρυσης η μητρική του επιχείρηση, οι αρμόδιες αρχές που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας στη θυγατρική αυτή επιχείρηση εφαρμόζουν σ' αυτήν τους κανόνες της ενοποιημένης εποπτείας σε ατομική ή σε υπο-ενοποιημένη βάση⁽³⁶⁾.

Βάσει διμερούς συμφωνίας, πάντως, η εξουσία άσκησης της προληπτικής εποπτείας σε ατομική βάση επιτρέπεται να εκχωρηθεί στις αρμόδιες αρχές που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας και εποπτεύουν τη μητρική επιχείρηση⁽³⁷⁾.

(β) Αν το πιστωτικό ίδρυμα είναι θυγατρική επιχείρηση μιας χρηματοδοτικής εταιρείας⁽³⁸⁾, καθιερώνεται η ακόλουθη διάκριση:

(i) Αν υπάρχει είτε ένα μόνον θυγατρικό πιστωτικό ίδρυμα είτε περισσότερα, όλα όμως είναι εγκατεστημένα στο ίδιο κράτος-μέλος, αρμόδιες για την άσκηση της ενοποιημένης εποπτείας είναι οι αρχές του κράτους-μέλους που χορήγησαν την άδεια λειτουργίας στο θυγατρικό πιστωτικό ίδρυμα⁽³⁹⁾.

(ii) Σε περίπτωση που υπάρχουν περισσότερα θυγατρικά πιστωτικά ιδρύματα εγκατεστημένα σε διάφορα κράτη-μέλη, αρμόδιες είναι κατά σειρά⁽⁴⁰⁾:

- οι αρχές του κράτους-μέλους που χορήγησαν άδεια λειτουργίας στο πιστωτικό ίδρυμα, η καταστατική έδρα του οποίου βρίσκεται στο κράτος-μέλος όπου συστάθηκε και η μητρική χρηματοδοτική εταιρεία,
- οι αρχές που καθορίστηκαν μετά από συμφωνία των αρμοδίων αρχών των ενδιαφερομένων κρατών-μελών⁽⁴¹⁾,
- αν δεν υπάρχει τέτοιου είδους συμφωνία, οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους που χορήγησαν άδεια λειτουργίας στο θυγατρικό πιστωτικό ίδρυμα που εμφανίζει το μεγαλύτερο σύνολο ισολογισμού,

(1990) και (1992), όπου γίνεται εξειδίκευση των κανόνων που αφορούν στην αποτελεσματικότητα της άσκησης της ενοποιημένης εποπτείας.

⁽³⁴⁾ Βλέπε σχετικά Sousi-Roubi (1995), σελ. 184-197 και Γκόρτσο (1992).

⁽³⁵⁾ Οδηγία 92/30/ΕΟΚ, άρθρο 4, παρ. 1. Οι ίδιες αρχές είναι αρμόδιες και για την άσκηση της προληπτικής εποπτείας σε ενοποιημένη βάση όταν ένα πιστωτικό ίδρυμα κατέχει τις συμμετοχές σε άλλα πιστωτικά και στα χρηματοδοτικά ιδρύματα.

⁽³⁶⁾ Ibid, άρθρο 3, παρ. 8.

⁽³⁷⁾ Ibid, άρθρο 3, παρ. 9.

⁽³⁸⁾ Ως χρηματοδοτική εταιρεία ορίζεται ένα χρηματοδοτικό ίδρυμα (δηλαδή μια επιχείρηση που, σύμφωνα με τον ορισμό του στοιχείου 6 του άρθρου 1 της Δεύτερης Τραπεζικής Οδηγίας (89/646/ΕΟΚ), δεν είναι πιστωτικό ίδρυμα αλλά παρέχει μία ή περισσότερες από τις υπηρεσίες των πιστωτικών ιδρυμάτων που απολαύουν αμοιβαίας αναγνώρισης σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, εκτός από την ανάληψη καταθέσεων) το οποίο είναι μητρική επιχείρηση πιστωτικών και χρηματοδοτικών ιδρυμάτων, σε κάθε όμως περίπτωση ενός τουλάχιστον πιστωτικού ιδρύματος (ibid, άρθρο 4, παρ. 2, εδάφιο α).

⁽³⁹⁾ Ibid, άρθρο 4, παρ. 2, εδάφιο α.

⁽⁴⁰⁾ Ibid, άρθρο 4, παρ. 2, εδάφια β και γ.

⁽⁴¹⁾ Στις δύο αυτές πρώτες περιπτώσεις, οι αρμόδιες αρχές δικαιούνται, με διμερή συμφωνία, η οποία πρέπει να καθορίζει το πλαίσιο συνεργασίας και τη διαδικασία διαβίβασης των αναγκαίων πληροφοριακών στοιχείων ανάμεσά τους, να παρεκκλίνουν από την καθοριζόμενη ρύθμιση (ibid, άρθρο 4, παρ. 3 και 4).

⁽⁴²⁾ Ibid, άρθρο 8, παρ. 1.

⁽⁴³⁾ Για τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες αυτών των fora, βλέπε



ΠΙΝΑΚΑΣ 2 Κατανομή αρμοδιοτήτων αναφορικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων που είναι εγκατεστημένα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα		
	Έλεγχος φερεγγυότητας	Έλεγχος ρευστότητας
Υποκαταστήματα κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων σε άλλα κράτη-μέλη	αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους καταγωγής	αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους υποδοχής σε συνεργασία με αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους καταγωγής
Υποκαταστήματα μη κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων σε κράτη-μέλη	<ul style="list-style-type: none"> εποπτικές αρχές χώρας καταγωγής (αν αυτές έχουν υιοθετήσει το Κοκκορδάτο της Βασιλείας) αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους υποδοχής (αν οι αρχές της χώρας καταγωγής δεν έχουν υιοθετήσει το Κοκκορδάτο της Βασιλείας) 	κατά βάση, αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους υποδοχής
Κοινοτικά πιστωτικά ιδρύματα που είναι θυγατρικές άλλων κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων	<ul style="list-style-type: none"> σε ατομική βάση: αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της θυγατρικής επιχείρησης (με δυνατότητα εκχώρησης στις αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της μητρικής επιχείρησης) σε ενοποιημένη βάση: αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της μητρικής επιχείρησης 	
Κοινοτικά πιστωτικά ιδρύματα που είναι θυγατρικές κοινοτικών χρηματοδοτικών εταιρειών	<ul style="list-style-type: none"> σε ατομική βάση: αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της θυγατρικής επιχείρησης σε ενοποιημένη βάση: ανάλογα με την περίπτωση (Οδηγία 92/30/ΕΟΚ, άρθρο 4, παρ. 2, 3 και 4) 	
Κοινοτικά πιστωτικά ιδρύματα που είναι θυγατρικές μη κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων	<ul style="list-style-type: none"> σε ατομική βάση: αρμόδιες αρχές κράτους-μέλους εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της θυγατρικής επιχείρησης σε ενοποιημένη βάση: αρμόδιες αρχές της χώρας εγκατάστασης της καταστατικής έδρας της μητρικής επιχείρησης (αν οι αρχές που εποπτεύουν τη μητρική επιχείρηση έχουν υιοθετήσει το Κοκκορδάτο της Βασιλείας) 	

➤ αν οι ισολογισμοί των θυγατρικών είναι ίσοι, οι αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους που είχαν χρονική προτεραιότητα στη χορήγηση της άδειας λειτουργίας.

(4.3) Εποπτεία διεθνών τραπεζικών ομίλων

Για τις περιπτώσεις που ένα κοινοτικό πιστωτικό ίδρυμα είναι θυγατρική επιχείρηση ενός μη κοινοτικού πιστωτικού ιδρύματος (ή ένα κοινοτικό πιστωτικό ίδρυμα είναι μητρική επιχείρηση μη κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων), η Οδηγία 92/30/ΕΟΚ προβλέπει ότι η Επιτροπή δικαιούται να υποβάλει προτάσεις στο Συμβούλιο για τη

διαπραγμάτευση συμφωνιών που θα αποσκοπούν στον καθορισμό του τρόπου εφαρμογής της αρχής της εποπτείας σε ενοποιημένη βάση⁽⁴²⁾. Βέβαια, στις περιπτώσεις αυτές έχουν εφαρμογή και οι προαναφερθείσες συναφείς διατάξεις του Αναθεωρημένου Κοκκορδάτου της Βασιλείας και των μεταγενέστερων (το 1990 και 1992) συμπληρώσεών του, υπό την προϋπόθεση, βέβαια, ότι οι εποπτικές αρχές στις τρίτες χώρες όπου είναι εγκατεστημένη η καταστατική έδρα του μητρικού ή θυγατρικού πιστωτικού ιδρύματος έχουν υιοθετήσει τις εν λόγω δια-

Smits (1997), σελ. 331-334, Sousi-Roubi (1995), σελ. 207-208, και Padoa-Schioppa (1999), παρ. 18.

τάξεις.

5. Πολυμερής συνεργασία των αρμοδίων αρχών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα

Εκτός από τη διμερή συνεργασία τους στα πλαίσια της άσκησης της προληπτικής εποπτείας τόσο σε υποκαταστήματα κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων (σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, υπό 2) όσο και σε θυγατρικές κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση (σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, υπό 4), οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών συνεργάζονται μέσα στην ενιαία αγορά και σε πολυμερές επίπεδο. Η πολυμερής αυτή συνεργασία υλοποιείται σε τρία επίπεδα⁽⁴³⁾:

(α) Κατ' αρχήν, από το 1973 λειτουργεί, σύμφωνα με το άρθρο 7 της Οδηγίας 73/183/ΕΟΚ, η Επιτροπή Συνεργασίας (Groupe de Contact), στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμοδίων αρχών των κρατών-μελών (σε υπηρεσιακό επίπεδο).

(β) Ένα δεύτερο forum πολυμερούς συνεργασίας είναι η Συμβουλευτική Επιτροπή Τραπεζών (Banking Advisory Committee), η οποία συνδράμει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο έργο της, σύμφωνα με το άρθρο 11 της Οδηγίας 77/780/ΕΟΚ, και στην οποία εκπροσωπούνται οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών⁽⁴⁴⁾.

(γ) Τέλος, ένας ιδιαίτερα σημαντικός τόπος πολυμερούς συνεργασίας των αρμοδίων αρχών των κρατών-μελών (με ή χωρίς παρέκκλιση), που ενεργοποιήθηκε την 1η Ιανουαρίου 1999, είναι η Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας (Banking Supervision Committee) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας⁽⁴⁵⁾.

1. Ο τρέχων ρόλος του ΕΣΚΤ

(1.1) Συνολική θεώρηση των καθηκόντων του ΕΣΚΤ

Οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί με την έναρξη του τρίτου σταδίου της Οικονομικής και Νομισματικής

Β. Τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ αναφορικά με την προληπτική εποπτεία των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων

Ενώσης, την 1η Ιανουαρίου 1999, στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (η ΕΚΤ) και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες που συνθέτουν το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (το ΕΣΚΤ) καθορίζονται στα άρθρα 105 και 105Α της Συνθήκης της Ρώμης (η Συνθήκη). Το ΕΣΚΤ έχει, επίσης, αναλάβει, μέσω του Γενικού Συμβουλίου, την εκπλήρωση των αποστολών τις οποίες, κατά τη διάρκεια του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ, είχε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ιδρυμα ως προς τα κράτη-μέλη με παρέκκλιση⁽⁴⁶⁾.

Στην παράγραφο 2 του άρθρου 105, η οποία επαναλαμβάνεται αυτούσια στο άρθρο 3 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (το Καταστατικό), ορίζονται, κατ' αρχήν, τα τέσσερα βασικά καθήκοντα του ΕΣΚΤ:

- η χάραξη και εφαρμογή της ενιαίας νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ,
- η διενέργεια πράξεων συναλλάγματος, στο πλαίσιο της εφαρμογής της συναλλαγματικής πολιτικής για το ευρώ,
- η κατοχή και διαχείριση των επισίμων συναλλαγματικών διαθεσίμων των κρατών-μελών, και
- η προώθηση της ομαλής λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών⁽⁴⁷⁾.

Στις αρμοδιότητες της ΕΚΤ εμπίπτει, εξάλλου, και το δικαίωμα να επιτρέπει την έκδοση των τραπεζογραμματίων που θα είναι εκφρασμένα σε ευρώ⁽⁴⁸⁾. Το ΕΣΚΤ έχει, επίσης, τις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες που απαριθμούνται στο άρθρο 105 (παρ. 4) της Συνθήκης⁽⁴⁹⁾, σύμφωνα

⁽⁴⁴⁾ Βλέπε σχετικά και τις διατάξεις των άρθρων 3 (παρ. 5) και 6 (παρ. 3 και 4) της Οδηγίας 77/780/ΕΟΚ.

⁽⁴⁵⁾ Εσωτερικός Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (1999), άρθρο 9.

⁽⁴⁶⁾ Καταστατικό, άρθρο 44.

⁽⁴⁷⁾ Για μια αναλυτική παρουσίαση των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης και του Κανονισμού, βλέπε τα κεφάλαια 3, 4 και 6 της μελέτης του Smits (1997).



με το οποίο η γνώμη της ΕΚΤ ζητείται είτε από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα για κάθε προτεινόμενη πράξη που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της, είτε από τις εθνικές αρχές για κάθε σχέδιο νομοθετικής διάταξης που εμπίπτει στο πεδίο της αρμοδιότητάς της.

Ο ρόλος του ΕΣΚΤ σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος καθορίζεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 105 της Συνθήκης. Σύμφωνα με την υιοθετηθείσα ρύθμιση, η ΕΚΤ δεν αποκτά την ιδιότητα μιας ενιαίας εποπτικής αρχής στη ζώνη του ευρώ. Οι εξουσίες της ΕΚΤ και του ΕΣΚΤ περιορίζονται σε έναν ιδιότυπο ρόλο “συμβολής” στην ομαλή άσκηση της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η ιδιομορφία αυτή υπήρξε το αποτέλεσμα ισχυρών αντιδράσεων από πολλά κράτη-μέλη που δεν επιθυμούσαν την αναγωγή της ΕΚΤ σε εποπτική αρχή, με υποκατάσταση στις εξουσίες των αρμοδίων εθνικών εποπτικών αρχών⁽⁵⁰⁾, σύμφωνα με όσα έχουν αναφερθεί ανωτέρω στην ενότητα Α του παρόντος άρθρου.

(1.2) Η διάταξη του άρθρου 105 παρ. 5 της Συνθήκης

Η διάταξη του άρθρου 105 παρ. 5 της Συνθήκης έχει ως εξής:

“το ΕΣΚΤ συμβάλλει στην εκ μέρους των αρμοδίων αρχών ομαλή άσκηση πολιτικών που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος”⁽⁵¹⁾.

Απ’ τη διάταξη αυτή, η οποία επαναλαμβάνεται αυτούσια στο άρθρο 3.3 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (το Καταστατικό), προκύπτουν δύο βασικά συμπεράσματα:

(α) Κατ’ αρχήν επισημαίνεται ότι ούτε το ΕΣΚΤ ούτε η ΕΚΤ έχουν αναχθεί σε “αρμόδια αρχή”, σύμφωνα με την έννοια που αποδίδει στον όρο αυτό το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Η χορήγηση άδειας λειτουργίας, η άσκηση της προληπτικής εποπτείας και η πραγματοποίηση των ελέγχων για τη διαπίστωση της συμμόρφωσης των πιστωτικών ιδρυμάτων προς τις διατάξεις του εποπτικού πλαισίου συνεχίζονται, συνεπώς, και μετά την έναρξη του τρίτου

σταδίου της ΟΝΕ να είναι εξουσίες των αρμοδίων αρχών των κρατών-μελών, είτε αυτές είναι οι κεντρικές τράπεζες-μέλη του ΕΣΚΤ είτε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα στην ενότητα Α⁽⁵²⁾.

(β) Επίσης, ο στόχος του ΕΣΚΤ περιορίζεται στη “συμβολή στην ομαλή άσκηση πολιτικών από τις εθνικές αρμόδιες αρχές” που αφορούν στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Τα μέσα για την υλοποίηση αυτού του στόχου δεν καθορίζονται στην εν λόγω διάταξη αλλά προκύπτουν από την ανάγνωση άλλων άρθρων της Συνθήκης και του Καταστατικού, σύμφωνα με όσα θα αναπτυχθούν αμέσως κατωτέρω (υπό 1.3).

(1.3) Τα μέσα υλοποίησης του στόχου του ΕΣΚΤ

Για την υλοποίηση του εξεταζόμενου στόχου, το ΕΣΚΤ διαθέτει ένα σύνολο από μέσα η θεμελίωση των οποίων βρίσκεται σε διατάξεις της Συνθήκης και (κυρίως) του Καταστατικού. Ειδικότερα:

(α) Το κύριο μέσο που έχει στη διάθεσή του το ΕΣΚΤ προκύπτει κατ’ εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 25.1 του Καταστατικού:

“Η ΕΚΤ δύναται να παρέχει συμβουλές και να δίνει τη γνώμη της την οποία της ζητούν το Συμβούλιο, η Επι-

⁽⁴⁸⁾ Συνθήκη, άρθρο 105 Α (βλέπε σχετικά και το άρθρο 10 του Κανονισμού 974/98).

⁽⁴⁹⁾ Βλέπε σχετικά και το άρθρο 4 του Καταστατικού.

⁽⁵⁰⁾ Οι αντιδράσεις προήλθαν, κυρίως, από εκείνα τα κράτη-μέλη στα οποία, όπως έχει προαναφερθεί (στην ενότητα Α, υπό 1.2), η Κεντρική Τράπεζα δεν είναι ο αρμόδιος φορέας για την άσκηση προληπτικής εποπτείας στα πιστωτικά ιδρύματα.

⁽⁵¹⁾ Για την εξέλιξη του περιεχομένου αυτής της διάταξης, όπως αυτή διατυπώθηκε κατ’ αρχήν με τις προτάσεις της Επιτροπής Διοικητών και στη συνέχεια τροποποιήθηκε στο πλαίσιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, βλέπε Smits (1997), σελ. 334-338. Ενδιαφέρων σχολιασμός των προτάσεων της Επιτροπής Διοικητών γίνεται, επίσης, στο άρθρο του Giannini (1992).

⁽⁵²⁾ Η ρύθμιση αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση με τη διάταξη του πρώτου εδαφίου του άρθρου 14.4 του Καταστατικού σύμφωνα με την οποία “οι εθνικές κεντρικές τράπεζες μπορούν να εκτελούν και λειτουργίες άλλες από εκείνες που καθορίζονται στο παρόν καταστατικό, εκτός εάν το διοικητικό συμβούλιο αποφανθεί, με πλειοψηφία δύο τρίτων των ψήφων, ότι οι λειτουργίες αυτές παρακωλύουν τους στόχους και τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ”. Θεωρείται εξαιρετικά απίθανο το ΔΣ της ΕΚΤ να προβεί σε τέτοιου είδους διαπίστωση.

⁽⁵³⁾ Ισοδύναμη είναι η διάταξη του άρθρου 4, εδάφιο (β) του Καταστατικού.

⁽⁵⁴⁾ Καταστατικό, άρθρο 23.

τροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών σχετικά με την εμπέδεια και εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορά την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος”.

Από τη διατύπωση αυτής της διάταξης συνάγονται τα ακόλουθα:

(i) Ο συμβουλευτικός ρόλος χορηγείται αποκλειστικά και μόνον στην ΕΚΤ και δεν επεκτείνεται στις εθνικές κεντρικές τράπεζες-μέλη του ΕΣΚΤ.

(ii) Ο ρόλος αυτός μπορεί να υλοποιηθεί είτε με πρωτοβουλία της ΕΚΤ (“παρέχει συμβουλές”) ή μετά από αίτηση τρίτων (“δίνει τη γνώμη της την οποία της ζητούν”).

(iii) Αποδέκτες των συμβουλών και γνωμοδοτήσεων της ΕΚΤ είναι μόνον το Συμβούλιο, η Επιτροπή και οι αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών.

(iv) Οι συμβουλές και γνώμες αφορούν στην κοινοτική νομοθεσία που αφορά στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Συνεπώς, η ΕΚΤ δικαιούται να γνωμοδοτήσει (αυτόβουλα ή μετά από αίτηση) αναφορικά με τις Οδηγίες που αφορούν στην κεφαλαιακή επάρκεια και τα μεγάλα χρηματοδοτικά ανοίγματα των πιστωτικών ιδρυμάτων, την εξυγίανση και εκκαθάρισή τους, τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων, καθώς και την πρόληψη της χρήσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.

(v) Ο συμβουλευτικός ρόλος αφορά μόνον “στην εμπέδεια και την εφαρμογή” της κοινοτικής νομοθεσίας και δεν επεκτείνεται και στην ερμηνεία της.

(β) Επικουρικά, η ΕΚΤ δικαιούται να γνωμοδοτεί για θέματα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος βάσει της διάταξης του δεύτερου εδαφίου της παρ. 4 του άρθρου 105 της Συνθήκης⁽⁵³⁾. Επίκληση αυτής της διάταξης μπορεί να γίνει για τις περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από το άρθρο 25.1 του Καταστατικού, δηλαδή τις γνωμοδοτήσεις σε άλλα κοινοτικά όργανα εκτός από

το Συμβούλιο και την Επιτροπή (όπως, πχ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο), καθώς και σε εθνικές αρχές που δεν είναι “αρμόδιες αρχές” σύμφωνα με τα προαναφερθέντα στην ενότητα Α του παρόντος άρθρου.

(γ) Η συμβολή του ΕΣΚΤ στην ομαλή άσκηση των πολιτικών που αφορούν στην προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος είναι δυνατόν να υλοποιηθεί, επίσης:

- με τη συλλογή από την ΕΚΤ στατιστικών πληροφοριών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5 του Καταστατικού,
- με τη συμμετοχή της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών σε διεθνείς οργανισμούς και fora, τα οποία επιλαμβάνονται θεμάτων που άπτονται της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, καθώς και μέσω συνεργασίας με άλλες κεντρικές τράπεζες (στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών)⁽⁵⁴⁾,
- στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 του Καταστατικού.

2. Η αρμοδιότητα ΕΚΤ ως τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή

(2.1) Θεσμική θεμελίωση της αρμοδιότητας

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18.1 (δεύτερο στοιχείο) του Καταστατικού, το ΕΣΚΤ έχει την εξουσία να χορηγεί πιστώσεις σε πιστωτικά ιδρύματα έναντι επαρκούς εξασφάλισης. Σύμφωνα με μια άποψη⁽⁵⁵⁾, η διάταξη αυτή μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για τη θεμελίωση της εξουσίας της ΕΚΤ να δρά με την ιδιότητα του τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή (lender of last resort) στη ζώνη του ευρώ, χορηγώντας ρευστότητα σε φερέγγυα π-

⁽⁵³⁾ Βλέπε Smits (1997), σελ. 270-272, με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

⁽⁵⁴⁾ Η θεωρία χαρακτηρίζει το στοιχείο της φερεγγυότητας ενός πιστωτικού ιδρύματος ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη δυνα-



στωτικά ιδρύματα⁽⁵⁶⁾ για την αντιμετώπιση τραπεζικών κρίσεων και την πρόληψη της μετεξέλιξής τους σε συστημικούς κινδύνους. Κατ' αυτόν τον τρόπο η ΕΚΤ μπορεί να συμβάλει και στη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, που εντάσσεται στα καθήκοντά της σύμφωνα με τα προαναφερθέντα.

Η άποψη αυτή, την οποία συμμερίζεται απόλυτα ο γράφων, πρεσβεύει ότι η εξουσία της ΕΚΤ να δρα ως τελικός αναχρηματοδοτικός δανειστής στη ζώνη του ευρώ μόνον ερμηνευτικά είναι δυνατόν να θεμελιωθεί. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι σε κανένα κράτος (εντός ή εκτός της Κοινότητας) δεν συναντάται ρητή νομοθετική διάταξη που να χορηγεί σε Κεντρική Τράπεζα τέτοια αρμοδιότητα, καθώς μια τέτοια ρύθμιση:

- θα έθετε από μόνη της σε μεγαλύτερη διακινδύνευση τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος λόγω μεγαλύτερης έκθεσης των πιστωτικών ιδρυμάτων στον ηθικό κίνδυνο (moral hazard) και συνεπώς, σε αφερεγγυότητα⁽⁵⁷⁾, και ως εκ τούτου
- θα καθιστούσε αναγκαία την καθιέρωση αυστηρότερων μέτρων προληπτικής εποπτείας, από ό,τι απαιτείται εν γένει, για την πρόληψη της έκθεσης της πιστωτικών ιδρυμάτων στους κινδύνους που θα ήταν διατεθειμένα να αναλάβουν.

Συνεπώς, αυτή η καλούμενη “εποικοδομητική ασάφεια” (constructive ambiguity) ως προς το φορέα που έχει αρμοδιότητα τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή μέσα στη ζώνη του ευρώ, η οποία προκύπτει από την έλλειψη ρητών νομοθετικών διατάξεων και έχει προκαλέσει ιδιαίτερη έντονη συζήτηση τόσο σε ακαδημαϊκό όσο και σε πολιτικό επίπεδο⁽⁵⁸⁾, δεν χαρακτηρίζει μόνον το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ΕΣΚΤ, αλλά αποτελεί μια καθιερωμένη διεθνή πρακτική.

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, δεν αποκλείει το ενδεχόμενο η χορήγηση της χρηματοδότησης στο πιστωτικό ίδρυμα που έχει εμπλακεί στην κρίση και η διαχείριση των πρακτικών θεμάτων που συνδέονται με αυτήν να αντιμετωπιστούν από την εθνική κεντρική τράπεζα-μέλος του ΕΣΚΤ στην επικράτεια της δικαιοδοσίας της οποίας είναι εγκατεστημένη η καταστατική έδρα του πιστωτικού ιδρύματος. Αυτό προκύπτει αβίαστα από τη διατύπωση των διατάξεων:

- τόσο του άρθρου 18.1 του Καταστατικού, με την οποία η εξουσία χορήγησης πιστώσεων σε πιστωτικά ιδρύματα έναντι επαρκούς εξασφάλισης χορηγείται στο ΕΣΚΤ και όχι στην ΕΚΤ,
- όσο και του άρθρου 18.2, όπου ρητά αναφέρεται ότι οι πιστωτικές εργασίες μπορούν να διενεργούνται από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες.

Αντίθετα, τα περιθώρια των εθνικών κεντρικών τραπεζών για αυτόνομη, χωρίς τη συγκατάθεση και καθοδήγηση της ΕΚΤ, ανάληψη του ρόλου του τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή είναι θεομικά περιορισμένα. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει, επίσης, από τις διατάξεις δύο άρθρων του Καταστατικού.

(α) Η πρώτη διάταξη είναι εκείνη του άρθρου 18.2 του Καταστατικού. Σύμφωνα με αυτήν, οι γενικές αρχές των πιστωτικών ενεργειών που διενεργούνται από το ΕΣΚΤ, “περιλαμβανόμενης και της ανακοινώσεως των όρων υπό τους οποίους (η ΕΚΤ και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες) δέχονται να μετάσχουν σε συναλλαγές αυτού του είδους”, καθορίζονται από την ΕΚΤ.

(β) Εφαρμογή έχει στην περίπτωση αυτή και η προαναφερθείσα παράγραφος 5 του άρθρου 105 αναφορικά με την αρμοδιότητα του ΕΣΚΤ για συμβολή στη διατήρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η επίκληση αυτής της διάταξης ερείδεται στην οικονομική θεωρία, η οποία δέχεται ότι η δράση μιας Κεντρικής Τράπεζας ως τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή αποτελεί ένα από τα βασικά συστατικά στοιχεία του “προστατευτικού δικτύου” μέσω του οποίου επιδιώκεται η αποφυγή γενικευμένων κρίσεων στο πιστωτικό σύστημα και, συνεπώς, η διασφάλιση της σταθερότητας του⁽⁵⁹⁾.

τότητα προσφυγής του στον τελικό αναχρηματοδοτικό δανειστή. Βλέπε σχετικά Guttentag and Herring (1987), σελ. 163-165.

⁽⁵⁷⁾ Η προβληματική αυτή έχει τεθεί από τον Bagehot ήδη από το 1873. Για μια αναλυτική παρουσίαση του θέματος, βλέπε το άρθρο των Guttentag and Herring (1987), σελ. 167-172.

⁽⁵⁸⁾ Βλέπε σχετικά, αντί άλλων, την ενότητα V της διάλεξης του Padoa-Schioppa (1999) και την ενότητα 4 του άρθρου της Σεγούρα (2000).

⁽⁵⁹⁾ Για την παρουσίαση των υπολοίπων συστατικών στοιχείων αυτού του προστατευτικού δικτύου (bank safety net), βλέπε Herring and Santomero (1991).

⁽⁶⁰⁾ Βλέπε σχετικά Smits (1997), σελ. 270.

Από τη διατύπωση, εξ άλλου, και την ερμηνεία αυτής της διάταξης προκύπτει σαφώς ότι η επίτευξη του αναφερόμενου στόχου δεν είναι δυνατόν να υλοποιηθεί με μεμονωμένες ενέργειες των εθνικών κεντρικών τραπεζών-μελών του ΕΣΚΤ, αλλά προϋποθέτει την ενεργό σύμπραξη της ΕΚΤ⁽⁶⁰⁾.

(2.2) Προϋποθέσεις αποτελεσματικής άσκησης της αρμοδιότητας

Έχοντας θεμελιώσει θεσμικά την αρμοδιότητα της ΕΚΤ αναφορικά με τη χορήγηση πιστώσεων σε πιστωτικά ιδρύματα με την ιδιότητα του τελικού αναχρηματοδοτικού δανειστή, απομένει να διερευνηθούν οι προϋποθέσεις που οφείλουν να συντρέχουν ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική άσκησή της. Πρέπει δηλαδή να διαπιστωθεί αν, στο χρονικό σημείο που θα κληθεί ενδεχόμενα η ΕΚΤ να χορηγήσει τέτοιου είδους δανεισμό (και μέσα στα περιορισμένα χρονικά περιθώρια στα οποία θα πρέπει να ενεργήσει) θα έχει στη διάθεσή της την αναγκαία επάρκεια πληροφόρησης σχετικά με τη φερεγγυότητα του πιστωτικού ιδρύματος που θα κληθεί να ενισχύσει, πόσο μάλλον αν αυτό ασκεί δραστηριότητα, μέσω υποκαταστημάτων και θυγατρικών, σε περισσότερα κράτη-μέλη. Ο προβληματισμός αυτός είναι απότοκος της ιδιομορφίας που χαρακτηρίζει τη δομή του καθεστώτος διαχείρισης του ενιαίου νομισματικού και χρηματοπιστωτικού χώρου, καθώς σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, η εποπτεία, ο έλεγχος και η αξιολόγηση της φερεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων στη ζώνη του ευρώ πραγματοποιείται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών και όχι από την ΕΚΤ. Ως προς το θέμα αυτό, μπορούν να υποστηριχθούν τα ακόλουθα:

(α) Κατ' αρχήν, οφείλει να επισημανθεί ότι ο εν λόγω προβληματισμός έχει ήδη προκύψει σε όλες τις χώρες, κοινοτικές και μη, που έχουν υιοθετήσει την προσέγγιση του διαχωρισμού νομισματικών και εποπτικών αρμοδιοτήτων. Ομόφωνη είναι η εκτίμηση ότι η αποτελεσματικότητα αντιμετώπισης του προβλήματος είναι θετική συνάρτηση του βαθμού συνεργασίας που έχει θεσμοθετηθεί ή εκ των πραγμάτων πραγματώνεται ανάμεσα στην Κεντρική Τράπεζα (ως νομισματική αρχή) και τις αρμόδιες εποπτικές αρχές. Βέβαια, στη ζώνη του ευρώ το ζή-

τημα καθίσταται πιο σύνθετο, δεδομένου ότι δεν υπάρχει απλώς διαχωρισμός ανάμεσα στους φορείς άσκησης της νομισματικής πολιτικής, αφ' ενός, και της προληπτικής εποπτείας, αφ' ετέρου, αλλά ταυτόχρονα η μεν νομισματική πολιτική ασκείται σε υπερεθνικό επίπεδο, η δε προληπτική εποπτεία σε εθνικό.

(β) Η επίλυση του προβλήματος απαιτεί τη συνδρομή τριών προϋποθέσεων, οι οποίες, κατά την εκτίμηση του γράφοντος, πληρούνται σε ικανοποιητικό βαθμό σύμφωνα με τις διατάξεις του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου:

(i) Η πρώτη προϋπόθεση είναι η απρόσκοπτη δυνατότητα προσφυγής των νομισματικών αρχών (είτε πρόκειται για την ΕΚΤ είτε για τις εθνικές κεντρικές τράπεζες) στις αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών για την άντληση πληροφοριών σχετικά με τη φερεγγυότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων τα οποία εποπτεύουν. Η δυνατότητα αυτή έχει διασφαλιστεί από το 1995 με τη διάταξη του άρθρου 4, παρ. 4 της Οδηγίας 95/26/ΕΚ⁽⁶¹⁾.

(ii) Αναγκαία είναι, επίσης, η θέση σε λειτουργία μηχανισμών και φορέων μέσω των οποίων να καθιερωθεί η πολυμερής συνεργασία ανάμεσα στις αρμόδιες εποπτικές αρχές των κρατών-μελών σε διαρκή βάση, ώστε να είναι δυνατή:

- η αξιολόγηση της χρηματοοικονομικής κατάστασης των πιστωτικών ιδρυμάτων, κυρίως δε εκείνων που λειτουργούν σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, και
- η δημιουργία μιας τεκμηριωμένης βάσης δεδομένων που να μπορεί να αξιοποιηθεί σε συλλογικό επίπεδο, όταν τεθεί ζήτημα σχετικά με τη φερεγγυότητα ή μη συγκεκριμένου πιστωτικού ιδρύματος σε περιόδους κρίσης.

Η προϋπόθεση αυτή πληρούται, επίσης, σύμφωνα με όσα έχουν αναφερθεί στην ενότητα Α του παρόντος άρθρου (υπό 2 και 5), πόσο μάλλον αφού σημαντικό τμήμα της πολυμερούς συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων αρχών πραγματώνεται

⁽⁶¹⁾ Βλέπε σχετικά, ανωτέρω την υποσημείωση 12.

⁽⁶²⁾ Το επιχείρημα που αναφέρεται στην έλλειψη κινήτρων εκ μέρους των αρμοδίων εθνικών εποπτικών αρχών να θέτουν στη διάθεση της ΕΚΤ τις σχετικές πληροφορίες αναπτύσσεται στην ενότητα 4 του άρθρου της Σεγούρα (2000), με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.



στην ίδια την ΕΚΤ στο πλαίσιο λειτουργίας της Επιτροπής Τραπεζικής Εποπτείας. Αξίζει, μάλιστα, να επισημανθεί ότι αυτή η συνεργασία, εφόσον έχει πυκνή συχνότητα, είναι ικανή να μειώσει την πιθανότητα οι αρμόδιες εποπτικές αρχές να είναι σε θέση να αποκρύψουν, αν το επιθυμούν, στοιχεία σχετικά με την ανεπαρκή φερεγγυότητα συγκεκριμένων πιστωτικών ιδρυμάτων⁽⁶²⁾.

(iii) Τέλος, απαιτείται η διασφάλιση της αναγκαίας ταχύτητας στη διαβίβαση στοιχείων και πληροφοριών προς την ΕΚΤ, σε περίπτωση που αυτή κληθεί να αντιμετωπίσει μια κατάσταση κρίσης. Αυτό μπορεί να (και πιθανότατα έχει ήδη) διασφαλιστεί με την αποτελεσματική εσωτερική λειτουργία της ΕΚΤ, ώστε τα στοιχεία και οι πληροφορίες που συλλέγονται και αξιολογούνται από την Επιτροπή Τραπεζικής Εποπτείας να διαβιβάζονται έγκαιρα στα όργανα της ΕΚΤ που θα αποφασίσουν για τη χορήγηση του δανεισμού.

3. Μελλοντικά λειτουργικά καθήκοντα της ΕΚΤ

(3.1) Θεσμική θεμελίωση

Στο άρθρο 105, παρ. 6 της Συνθήκης προβλέπονται τα ακόλουθα:

“το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής, μετά από διαβούλευση με την ΕΚΤ και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μπορεί να αναθέσει στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και λοιπών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων⁽⁶³⁾”.

Με την εν λόγω διάταξη της Συνθήκης, που επαναλαμβάνεται αυτούσια στο άρθρο 25.2 του Καταστατικού, προβλέπεται η δυνατότητα αναγωγής της ΕΚΤ στο μέλλον σε μια ενιαία ευρωπαϊκή εποπτική αρχή, κατ'αντιστοιχία της λειτουργίας της ως ενιαίας νομισματικής αρχής. Τα “ειδικά καθήκοντα” της ΕΚΤ θα μπορούν να περιλαμβάνουν:

- την εξουσία για χορήγηση άδειας λειτουργίας στους αναφερόμενους ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς

φορείς, και

- την εξουσία άσκησης της προληπτικής εποπτείας αυτών των φορέων και ελέγχου της συμμόρφωσής τους προς τις διατάξεις του εποπτικού πλαισίου.

(3.2) Προϋποθέσεις ενεργοποίησης της διάταξης του άρθρου 105, παρ. 6

Για τη χορήγηση στην ΕΚΤ της εξουσίας να επιτελέσει αυτό το λειτουργικό ρόλο, δεν απαιτείται τροποποίηση της Συνθήκης της Ρώμης, ούτε αρκεί, όμως, μια συνήθης απόφαση του Συμβουλίου Ecofin. Τυπική προϋπόθεση είναι η λήψη ομόφωνης απόφασης από το Συμβούλιο Ecofin, πιθανότατα με τη μορφή ενός Κανονισμού, της οποίας πρέπει να έχει προηγηθεί η τοποθέτηση επί του θέματος περισσότερων κοινοτικών οργάνων και συγκεκριμένα:

- της Επιτροπής, η οποία πρέπει να υποβάλει σχετική πρόταση
- της ΕΚΤ, το Διοικητικό Συμβούλιο της οποίας πρέπει να γνωμοδοτήσει σχετικά στο πλαίσιο διαβουλεύσεων με το Συμβούλιο Ecofin, και
- του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο πρέπει να δώσει τη σύμφωνη γνώμη του.

(3.3) Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί φορείς στους οποίους αφορούν τα λειτουργικά καθήκοντα του ΕΣΚΤ

Εφόσον ενεργοποιηθεί η διάταξη του άρθρου 105 παρ. 6 της Συνθήκης, στην ΕΚΤ θα ανατεθεί ο προαναφερθείς λειτουργικός ρόλος αναφορικά με την προληπτική εποπτεία όχι μόνον των πιστωτικών ιδρυμάτων αλλά και άλλων χρηματοδοτικών ιδρυμάτων. Η έννοια του χρηματοδοτικού ιδρύματος δεν ορίζεται ούτε στη Συνθήκη ούτε στο Καταστατικό. Από τη διατύπωση, πάντως, της διάταξης (“πιστωτικών ιδρυμάτων και λοιπών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων”)

⁽⁶²⁾ Για την εξέλιξη του περιεχομένου αυτής της διάταξης, βλέπε Smits (1997), σελ. 355-356.

⁽⁶⁴⁾ Βλέπε σχετικά ανωτέρω στην υποσημείωση 38.

⁽⁶⁵⁾ Την ίδια άποψη πρεσβεύει και ο Smits (1997), σελ. 358-359.

βάσιμα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η έννοια αυτή δεν περιορίζεται στο περιεχόμενο που έχει στη Δεύτερη Τραπεζική Οδηγία (89/646/ΕΟΚ)⁽⁶⁴⁾ ή σε άλλες πηγές του παράγωγου δικαίου, αλλά ότι σε αυτήν εντάσσεται το σύνολο των κοινοτικών ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών φορέων, περιλαμβανομένων και των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου⁽⁶⁵⁾. Ρητή είναι, βέβαια, η εξαίρεση των ασφαλιστικών επιχειρήσεων.

Σκοπός αυτού του άρθρου ήταν να παρουσιάσει το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των αρμοδίων εθνικών αρχών για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων που λειτουργούν στη ζώνη του ευρώ. Διαπιστώθηκε ότι, κατά βάση, οι διατάξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου που είχαν υιοθετηθεί στο πλαίσιο της θεσμικής

θεμελίωσης της ενιαίας τραπεζικής αγοράς, το 1993, συνεχίζουν να ισχύουν και μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ.

Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών, μολονότι έχουν την αρμοδιότητα να ασκούν την ενιαία νομισματική πολιτική στη ζώνη του ευρώ, δεν έχουν ακόμα την αρμοδιότητα να ασκούν και την προληπτική εποπτεία των κοινοτικών πιστωτικών ιδρυμάτων. Ο ρόλος τους είναι περιορισμένος στη συνδρομή των αρμοδίων εθνικών αρχών προς αυτήν την κατεύθυνση. Δεδομένου, μάλιστα, του γεγονότος ότι στην πλειοψηφία των κρατών-μελών αρμόδιες εποπτικές αρχές δεν είναι οι κεντρικές τράπεζες-μέλη του ΕΣΚΤ αλλά άλλες διοικητικές αρ-

χές, διαπιστώθηκε η ύπαρξη μιας διπλής ασυμμετρίας, μιας χωρικής και μιας λειτουργικής, σε ό,τι αφορά τους φορείς που είναι αρμόδιοι για τη διαχείριση του ενιαίου νομισματικού και χρηματοπιστωτικού χώρου.

Από την ανάλυση των διατάξεων του κοινοτικού θεσμικού πλαισίου προέκυψε, επίσης, ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, αν και δεν είναι εποπτική αρχή, έχει εκείνη κατά βάση την αρμοδιότητα να λειτουργεί στη ζώνη του ευρώ ως τελικός αναχρηματοδοτικός δανειστής των φερέγγυων πιστωτικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας. Διαπιστώθηκε, επίσης, ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι επαρκές για την αποτελεσματική εκ μέρους της άσκηση αυτής της αρμοδιότητας.

Τέλος, παρουσιάστηκαν οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέξουν, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, ώστε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να μπορέσει στο μέλλον, όταν η πολιτική βούληση το επιτρέψει, να αναχθεί σε ενιαία εποπτική αρχή όλων των ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών φορέων που δραστηριοποιούνται στη ζώνη του ευρώ.

ΠΗΓΕΣ

ΣΥΝΘΗΚΗ περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ ΑΡΙΘ. 3 “για το Καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας”.

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Εσωτερικός Κανονισμός (όπως τροποποιήθηκε στις 22 Απριλίου 1999), ΕΕ Αριθ. L 125, 19.5.99, σελ. 34 επ.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ 974/98 του Συμβουλίου “για την εισαγωγή του ευρώ”, ΕΕ Αριθ. L 139, 11.5.1998, σελ. 1 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 73/183/ΕΟΚ του Συμβουλίου “περί της καταργήσεως των περιορισμών στην ελευθερία εγκατάστασης και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών για τις μη μισθωτές δραστηριότητες τραπεζών και λοιπών πιστωτικών ιδρυμάτων”, L 194, 16.7.1973, σελ. 1 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 77/780/ΕΟΚ του Συμβουλίου “περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος” (Πρώτη Τραπεζική Οδηγία), ΕΕ Αριθ. L 322, 17.12.1977, σελ. 30 επ.



ΟΔΗΓΙΑ 83/350/ΕΟΚ του Συμβουλίου “για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση”, ΕΕ Αριθ. L 193, 18.7.1983, σελ. 18 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 89/299/ΕΟΚ του Συμβουλίου “σχετικά με τα ίδια κεφάλαια των πιστωτικών ιδρυμάτων”, ΕΕ Αριθ. L 124, 5.5.1989, σελ. 16 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 89/646/ΕΟΚ του Συμβουλίου “για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος και την τροποποίηση της Οδηγίας 77/780/ΕΟΚ” (Δεύτερη Τραπεζική Οδηγία), ΕΕ Αριθ. L 386, 30.12.1989, σελ. 1 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 89/647/ΕΟΚ του Συμβουλίου “σχετικά με το συντελεστή φρεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων”, ΕΕ Αριθ. L 386, 30.12.1989, σελ. 14 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 91/308/ΕΟΚ του Συμβουλίου “για την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες”, ΕΕ Αριθ. L 166, 28.6.1991, σελ. 77 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 92/30/ΕΟΚ του Συμβουλίου “σχετικά με την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων σε ενοποιημένη βάση”, ΕΕ Αριθ. L 110, 28.4.1992, σελ. 52 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 92/121/ΕΟΚ του Συμβουλίου “σχετικά με την εποπτεία και τον έλεγχο των μεγάλων χρηματοδοτικών ανοιγμάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων”, ΕΕ Αριθ. L 29, 5.2.1993, σελ. 1 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 93/6/ΕΟΚ του Συμβουλίου “για την επάρκεια των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων επενδύσεων και των πιστωτικών ιδρυμάτων”, ΕΕ Αριθ. L 141, 11.6.1993, σελ. 1 επ.

ΟΔΗΓΙΑ 95/26/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου “για την τροποποίηση των Οδηγιών 77/780/ΕΟΚ και 89/646/ΕΟΚ στον τομέα των πιστωτικών ιδρυμάτων, των Οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 92/49/ΕΟΚ στον τομέα της ασφάλισης ζημιών, των Οδηγιών 79/267/ΕΟΚ και 92/96/ΕΟΚ στον τομέα της ασφάλισης ζωής, της Οδηγίας 93/22/ΕΟΚ στον τομέα των επιχειρήσεων επενδύσεων και της Οδηγίας 85/611/ΕΟΚ στον τομέα των οργανισμών συλλογικών επενδύσεων σε κινητές αξίες (ΟΣΕΚΑ), με σκοπό την ενίσχυση της προληπτικής εποπτείας”, ΕΕ Αριθ. L 168, 18.7.1995, σελ. 7 επ.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (1983): Principles for the Supervision of Banks' Foreign Establishments (Basle Concordat), Basle, May.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (1990): Information flows between banking supervisory authorities (Sup-

plement to the “Basle Concordat” of May 1983), Basle, April.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (1992): Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments, Basle, July.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

BAGEHOT, W. (1873): Lombard Street, επανέκδοση του 1901, Kegan Paul, Trench, Trunber & Co, London.

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (1994): The Single Market in Banking: From 1992 to EMU, Proposal for a CEPS Programme, Brussels.

FOLKERTS-LANDAU, D. and P. GARBER (1992): The ECB: A Bank or A Monetary Policy Rule?, στο συλλογικό τόμο Matthew Canzoneri, Vittorio Grilli and Paul Masson (eds.), Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US, Cambridge University Press, Cambridge (UK).

GIOVANNINI, AL. (1992): Central Banking in a Monetary