



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2020 - 2021

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
του Γεράσιμου Δημοσθένη Πεφάνη
A.M.: 7340012520017

Κριτήρια αποτελεσματικότητας στην εποπτεία
του τραπεζικού συστήματος:
«Εκπληρώνοντας τους σκοπούς της εποπτείας
στην οικονομία της ελεύθερης αγοράς»

Επιβλέποντες:

Καθηγητής, κος Χρήστος Γκόρτσος

Καθηγητής, κος Γιώργος Δελλής

Αναπλ. Καθηγήτρια, κα Παρασκευή Μουζουράκη

Αθήνα, Νοέμβριος 2021

Copyright © [Γεράσιμος Πεφάνης, Νοέμβριος 2021]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Πρόλογος

Όταν το 2012 αποχωρούσα από το ελεγκτικό επάγγελμα, με νέες προσδοκίες αλλά και αρκετές ανησυχίες, για να αναλάβω τα καθήκοντα του επόπτη στην Τράπεζα της Ελλάδος, δεν μπορούσα να αντιληφθώ ότι θα έρθω αντιμέτωπος με τη πιο επώδυνη χρηματοπιστωτική κρίση στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα. Ήταν η χρονική περίοδος έναρξης της συρρίκνωσης του τραπεζικού συστήματος και οι αποφάσεις ανάκλησης αδειών λειτουργίας από τα αρμόδια όργανα της Τράπεζας λαμβάνονταν η μία μετά την άλλη. Μέσα σε τρία χρόνια, τέθηκαν σε ειδική εκκαθάριση δεκατέσσερις ελληνικές τράπεζες, με αποτέλεσμα το τραπεζικό σύστημα να διατηρήσει τέσσερις συστημικές και λίγες ακόμη, ήσσονος σημασίας. Ταυτόχρονα, έπαυσε η ισχυρή παρουσία των ελληνικών τραπεζών στα βαλκάνια και τις ανατολικές ευρωπαϊκές χώρες.

Στη διεθνή βιβλιογραφία αναπτύχθηκε μία ιδιαίτερα εκτενής θεματολογία για τα αίτια της παγκόσμιας χρηματοοικονομικής κρίσης του 2007 - 2009, οι σημαντικότερες των οποίων αφορούσαν σε αδυναμίες στο ρυθμιστικό πλαίσιο και την ποιότητα της εποπτείας. Στην ελληνική πραγματικότητα, ωστόσο, τα περισσότερα επιχειρήματα αφορούσαν λόγους ισχυρής επίδρασης των συνεπειών του προγράμματος αναδιάρθρωσης κρατικού χρέους με τη συμμετοχή των ιδιωτών (*private sector involvement - PSI*), το οποίο απομείωσε σημαντικά την καθαρή θέση των ελληνικών τραπεζών, με αποτέλεσμα την ανακεφαλαιοποίησή τους από τα κρατικά ταμεία - στο όνομα του *δημοσίου συμφέροντος* - και απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Περαιτέρω, η συνεχιζόμενη κακή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας που επιβάρυνε τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις, αύξανε σημαντικά τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, με αποτέλεσμα ο φαύλος κύκλος της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών να επαναληφθεί ακόμη δύο φορές.

Ως επόπτης, πολλές από τις ανωτέρω εξελίξεις τις βίωσα άμεσα και έντονα: συμμετοχή σε επιτόπιους ελέγχους και ασκήσεις προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (*stress tests*), συνεργασίες με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, το *Federal Deposit Insurance Corporation (USA)* αλλά και διεθνείς χρηματοοικονομικούς οίκους, αξιολόγηση ζητημάτων για την ενδεχόμενη εξυγίανση τραπεζών, συμμετοχή στη διαμόρφωση και οργάνωση του πλαισίου των πιστωτικών ιδρυμάτων που τέθηκαν σε ειδική εκκαθάριση. Οι δύσκολες αυτές συγκυρίες με κρατούσαν άγρυπνο κοινωνό των εξελίξεων και μου δημιουργούσαν την ανάγκη για μία βαθύτερη και ουσιαστικότερη κατανόηση του εποπτικού αντικειμένου. Η νομική σκέψη πίστευα ότι θα με βοηθούσε να αντιληφθώ έννοιες, να κατανοήσω καλύτερα τους θεσμούς και να εντρυφήσω στη θεσμική αρχιτεκτονική της ευρύτερης λειτουργίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η αλήθεια είναι ότι η νομική επιστήμη πάντα με γοήτευε, και ιδίως ο επιστημονικός κλάδος του δημόσιου δικαίου, ως το θεμέλιο για τη διαμόρφωση και οριοθέτηση των κανόνων σε μία ευνομούμενη κοινωνία. Από τη σκοπιά του επόπτη, η κατανόηση του χρηματοπιστωτικού κλάδου υπό το πρίσμα του δημόσιου δικαίου αποτελεί πνευματική αξία ανεκτίμητη.

Με την εισαγωγή μου στο πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών «*Δημόσιο Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο*», η ιδέα για την εκπόνηση της παρούσας μελέτης δεν άργησε να γεννηθεί. Η ποιότητα του εποπτικού έργου και η συναφής απορρέουσα αποτελεσματικότητα, όπως αναπτύσσεται στη διεθνή κυρίως βιβλιογραφία, με απασχολούσε ιδιαίτερος. Οι προσωπικές μου σκέψεις και

αναζητήσεις, σχετικά με το ποιός είναι ο καλός επόπτης και ποιά τα κριτήρια που συμβάλλουν σε αυτό, ενισχύθηκαν, διανθίστηκαν και οριοθετήθηκαν από συναφείς προβληματισμούς που αναλύθηκαν κατά τη διάρκεια των πανεπιστημιακών παραδόσεων.

Η παρούσα μελέτη δεν στοχεύει στην εκτενή κάλυψη του κατ' ομολογία ευρέως αντικειμένου, αλλά προσβλέπει στην εμβάθυνση των κριτηρίων που συντελούν στην αποτελεσματική εποπτεία του τραπεζικού συστήματος και τα οποία συνδέονται με τη θεμελιακή σύσταση της εποπτικής αρχής, εντός του ευρύτερου οικονομικού, πολιτικού και κοινωνικού περιβάλλοντος. Προς τούτου, εξετάζονται *καταρχάς* οι σκοποί, οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες των εποπτών, *εν συνεχεία* αναλύονται τα ζητήματα της ανεξαρτησίας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας στο εποπτικό έργο, και *τέλος*, παρουσιάζονται τα εσωτερικά ζητήματα διακυβέρνησης των εποπτικών αρχών που συμβάλλουν στην αποτελεσματική λήψη αποφάσεων. Και όλα τα ανωτέρω, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι εποπτικές αρχές λειτουργούν σε ένα φιλελεύθερο οικονομικό περιβάλλον που υιοθετεί τις αρχές της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.

Τέλος, θα ήθελα να εκφράσω την ειλικρινή, ανιδιοτελή και βαθιά εκτίμηση στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Γκόρτσο, αφενός διότι με την αμέριστη συμπαράστασή του, τις πολύτιμες συμβουλές του και την εξειδικευμένη εμπειρία του με υποστήριξε και με καθοδήγησε για την εκπόνηση και επιτυχή ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης, αφετέρου για τη συμβολή του ώστε να επιλεγώ στο συγκεκριμένο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών της Νομικής Σχολής Αθηνών. Προσωπικά για εμένα ήταν μία μοναδική ευκαιρία να συνδυάσω αποτελεσματικά την ακαδημαϊκή μελέτη και έρευνα με το συναφές αντικείμενο της εργασίας μου. Η συνολική αποτίμηση από τον ένα χρόνο επίπονης και κοπιαστικής διαδικασίας σε ένα επιστημονικό πεδίο πρωτόγνωρο για εμένα, μόνο θετική παρακαταθήκη αποτελεί τόσο σε ακαδημαϊκό, όσο και σε επαγγελματικό αλλά και σε προσωπικό πλέον επίπεδο. Οφείλω, λοιπόν, ένα ειλικρινές και μεγάλο *ευχαριστώ* στον επιβλέποντα καθηγητή μου, που συνέβαλε ουσιαστικά στην έναρξη και την ολοκλήρωση σε ένα από τα ομορφότερα ακαδημαϊκά μου ταξίδια.

*Στους γονείς μου.
Γεράσιμος Δ. Πεφάνης*

Αναλυτικός Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή: Η οριοθέτηση του αντικειμένου της παρούσας εργασίας	1
Μέρος Πρώτο: Η ρύθμιση και εποπτεία των τραπεζών στην οικονομία της ελεύθερης αγοράς	3
Κεφάλαιο 1: Τράπεζες και χρηματοπιστωτική σταθερότητα	4
1. Μία γενική θεώρηση για το χρηματοπιστωτικό σύστημα	4
2. Η τραπεζική διαμεσολάβηση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα	5
3. Ο σημαντικός ρόλος των τραπεζών για την οικονομία και την ευρύτερη κοινωνία	6
4. Ειδικότερα: Συστημικός κίνδυνος και χρηματοπιστωτική σταθερότητα	7
5. Χρηματοπιστωτική σταθερότητα: <i>ένα δημόσιο αγαθό και ζήτημα δημόσιου συμφέροντος</i>	8
6. Κατακλείδα: Μία ιστορική - φιλοσοφική προσέγγιση για την έννοια της «πίστης»	9
Κεφάλαιο 2: Ρύθμιση και εποπτεία στο τραπεζικό σύστημα	11
1. Η έννοια και αλληλεπένδετη φύση της ρύθμισης και της εποπτείας	11
2. Η αιτιολογική βάση για τη ρύθμιση του τραπεζικού συστήματος	11
2.1 Διαφύλαξη της ενότητας και ακεραιότητας της ελεύθερης αγοράς	12
2.2 Διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας	12
2.3 Προστασία των καταθετών (<i>the representation hypothesis</i>)	12
3. Ειδικότερα: Η <i>προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος</i> και επακόλουθες κριτικές	13
4. Η συμβολή των θεσμικών οικονομικών στη ρύθμιση του τραπεζικού συστήματος	15
5. Ο διακεκριμένος ρόλος της εποπτείας στο τραπεζικό σύστημα	15
5.1 Η πολύπλευρη φύση της εποπτικής λειτουργίας	16
5.2 Η εποπτική λειτουργία ως συμπλήρωμα της ρύθμισης	17
Κεφάλαιο 3: Προσδιορίζοντας την αποτελεσματική εποπτεία	18
1. Η ανάδειξη του ζητήματος της ποιότητας της εποπτείας	18
2. Το ζήτημα της αποτελεσματικής εποπτείας	18
3. Η συμβολή της Επιτροπής της Βασιλείας στην αποτελεσματική εποπτεία	19
4. Η προσέγγιση της αποτελεσματικής εποπτείας από το ΔΝΤ και το FSB	21
5. Τα θεμελιώδη κριτήρια αποτελεσματικής εποπτείας και η σημασία τους	22
Κεφάλαιο 4: Η θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας	23
1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	23
2. Το ευρωπαϊκό οικονομικό σύστημα	23
3. Η επιρροή του <i>ordoliberalism</i> στη θεμελίωση της ευρωπαϊκής οικονομίας	24
4. Η θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης	26
5. Οι πρωταρχικοί σκοποί του Ενιαίου Μηχανισμού Εποπτείας (<i>SSM</i>)	27
Μέρος Δεύτερο: Κριτήρια αποτελεσματικότητας στην εποπτεία του τραπεζικού συστήματος	29
Κεφάλαιο 5: Αρμοδιότητες, σκοποί και εξουσίες	30
1. Η οριοθέτηση του εποπτικού έργου: αρμοδιότητες - σκοποί - εξουσίες	30
2. Εποπτικοί σκοποί	30
2.1 Η σημασία καθορισμού σαφών και ρεαλιστικών σκοπών για την εποπτεία	30
2.2 Ένα εγγενής περιορισμός: Η εποπτεία δεν σκοπεί στην εξάλειψη κάθε αποτυχίας	31
2.3 Ο πρωταρχικός σκοπός της εποπτείας	32

2.3.1	Οι διαφορετικές εκφάνσεις των εποπτικών σκοπών και <i>ultimate goal</i>	32
2.3.2	Η επίδραση της <i>micro</i> και <i>macro</i> εποπτείας στον πρωταρχικό σκοπό	33
3.	Εποπτικές αρμοδιότητες και εξουσίες	34
3.1	Άδεια λειτουργίας πιστωτικών ιδρυμάτων	34
3.2	Ειδικές συμμετοχές	34
3.3	Προληπτική εποπτεία	35
3.4	Πρόληψη κρίσεων	36
3.5	Διαχείριση κρίσεων	36
3.6	Λοιπές εποπτικές αρμοδιότητες	37
	Κεφάλαιο 6: Ανεξαρτησία, λογοδοσία και διαφάνεια	38
1.	Το ισορροπημένο σύστημα εποπτείας	38
2.	Ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών	38
2.1	Νομιμοποίηση των εποπτικών αρχών	39
2.2	Οι τέσσερις διαστάσεις της ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών	40
2.2.1	Θεσμική ανεξαρτησία (<i>institutional independence</i>)	40
2.2.2	Λειτουργική ανεξαρτησία (<i>operational independence</i>)	41
2.2.2.1	Ειδικότερα: Η νομική προστασία εποπτών	42
2.2.3	Προσωπική ανεξαρτησία (<i>personal independence</i>)	43
2.2.4	Οικονομική ανεξαρτησία (<i>financial independence</i>)	43
2.2.4.1	Επάρκεια πόρων	43
2.2.4.2	Πηγές χρηματοδότησης των εποπτικών αρχών	44
3.	Λογοδοσία των εποπτικών αρχών	45
3.1	Οριοθετώντας την έννοια της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών	45
3.2	Λογοδοσία έναντι των τρίτων ενδιαφερομένων (<i>stakeholders</i>)	45
3.3	Τα βασικά κανάλια επίτευξης της λογοδοσίας	46
3.4	Περιεχόμενο και κριτήρια αξιολόγησης της λογοδοσίας	47
3.5	Η ανάγκη για « <i>διαφοροποίηση</i> » της λογοδοσίας και « <i>checks and balances</i> »	47
3.6	Ανεξαρτησία και λογοδοσία: Η ανάγκη για βέλτιστη ισορροπία	48
4.	Διαφάνεια των εποπτικών αρχών	49
4.1	Η αλληλένδετη σχέση διαφάνειας και λογοδοσίας	49
4.2	Περιορισμοί στην εποπτική διαφάνεια	50
	Κεφάλαιο 7: Σύστημα λήψης αποφάσεων	51
1.	Η σημασία των εσωτερικών ζητημάτων της εποπτικής αρχής	51
2.	Εσωτερική διακυβέρνηση της εποπτικής αρχής	51
2.1	Εσωτερική οργάνωση και καταμερισμός αρμοδιοτήτων	51
2.2	Ανώτατο όργανο διοίκησης	52
2.3	Στρατηγική της εποπτείας	53
2.4	Σύστημα λήψης αποφάσεων	54
2.4.1	Διαβάθμιση στη λήψη αποφάσεων	54
2.4.2	<i>Checks and balances</i> στη λήψη αποφάσεων	55
2.4.3	<i>Rules-based system</i> στη λήψη αποφάσεων	55
2.4.4	Διαφάνεια και ειλικρίνεια στη λήψη αποφάσεων	56

2.5	Κώδικας δεοντολογίας (<i>code of conduct</i>)	56
2.6	Διασφάλιση ποιότητας και εσωτερικός έλεγχος του εποπτικού έργου	57
2.7	Αξιολόγηση των εποπτικών αρχών από διεθνείς φορείς και οργανισμούς	58
3.	Δεξιότητες και ακεραιότητα των εποπτών	58
3.1	Δεξιότητες εποπτών	58
3.2	Ακεραιότητα εποπτών	60
	Συμπεράσματα	61
	Βιβλιογραφία	66

Πίνακας Ακρωνυμίων

ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΑΤ	Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΜ	Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΚατΤτΕ	Καταστατικό Τράπεζας της Ελλάδος
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BIS	Bank for International Settlements
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive (2014/59/EU)
CRD IV	Capital Requirements Directive No IV (2013/36/EU)
CRR	Capital Requirements Regulation (575/2013)
EBA	European Banking Authority
ECB	European Central Bank
EDIS	European Deposit Insurance Scheme
EIM	Early Intervention Measures
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ELA	Emergency Liquidity Assistance
ESCB	European System of Central Banks
ESFS	European System of Financial Supervision
ESRB	European Systemic Risk Board
ESMA	European Securities and Markets Authority
EU	European Union
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation (USA)
FSAP	Financial Services Action Plan (IMF and WORLD BANK)
FSB	Financial Stability Board
FSI	Financial Stability Institute
GCEE	General Council of Economic Experts
GFC	Global Financial Crisis
IADI	International Association of Deposit Insurers
ISD	Investment Services Directive
IMF	International Monetary Fund

IOSCO	International Organisation of Securities Commissions
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PCA	Prompt Corrective Actions
SREP	Supervisory Review and Evaluation Procedure
SSM	Single Supervisory Mechanism
SSMR	Single Supervisory Mechanism Regulation
SRM	Single Resolution Mechanism
SRMR	Single Resolution Mechanism Regulation
SRF	Single Resolution Fund

Εισαγωγή

Η οριοθέτηση του αντικειμένου της παρούσας εργασίας

Το ζήτημα της αποτελεσματικής εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα ανέκυψε κατά την περίοδο της χρηματοοικονομικής κρίσης του 2007 - 2009, ως ένα από τα βασικά αίτια αυτής. Μέχρι τότε, η κριτική προς μία ανεξάρτητη εποπτική αρχή σχετικά με την ποιότητα του εποπτικού της έργου ήταν σχεδόν ανύπαρκτη, ιδίως όταν ασκούνταν υπό τη σκέπη και το κύρος μιας Κεντρικής Τράπεζας. Ειδικευμένοι στο χρηματοπιστωτικό τομέα διεθνείς οργανισμοί και διεθνή *fora*, μεταξύ των οποίων η Επιτροπή της Βασιλείας (BCBS), το Συμβούλιο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (FSB), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD), αλλά και η Τράπεζα Διεθνών Διακανονισμών (BIS), προέβησαν σε αξιολόγηση των εποπτικών αδυναμιών, καθόρισαν πρότυπα και αρχές *ήπιου δικαίου* (*soft law*) για τα κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα των εποπτικών αρχών, και βάσει αυτών το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF) και η Παγκόσμια Τράπεζα (WB), προέβησαν σε αξιολογήσεις εφαρμογής και αντίστοιχες συστάσεις. Μέχρι και σήμερα, πολλές εποπτικές αρχές συνεχίζουν να είναι αντιμέτωπες με αρκετές από τις διαπιστωθείσες αδυναμίες.

Περαιτέρω, το ζήτημα της αποτελεσματικής εποπτείας παραμένει επίκαιρο και απασχολεί έντονα τη διεθνή χρηματοπιστωτική κοινότητα, κυρίως, λόγω της πολύπλευρης φύσης της εποπτικής εργασίας και των πολυποίκιλων ζητημάτων που οφείλει να διαχειριστεί. Η εποπτεία, ως λειτουργία που στέκεται ανάμεσα στο *νόμο*, την *πολιτική εξουσία*, την *αγορά* και την *κοινωνία*, είναι αντιμέτωπη με σημαντικά ζητήματα, τα οποία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και καθιστούν τον εποπτικό ρόλο αδιαμφισβήτητο περίπλοκο, εξαιρετικά απαιτητικό και δύσκολο, και συνάμα ευάλωτο σε διαφορετικές προσδοκίες και συμφέροντα. Επιπρόσθετα, τα κίνητρα και οι στόχοι κατά την εκτέλεση του εποπτικού έργου είναι περισσότερο δυσδιάκριτα σε σχέση με τη δημόσια ρύθμιση, όπου είναι διαφανή και αντιληπτά, όπως περιγράφονται στα νομοθετικά κείμενα. Η πρακτική της εποπτείας αποδεικνύει, επίσης, ότι εγγενώς βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στην κρίση και τη διακριτική ευχέρεια των εποπτών, η οποία μεταβάλλεται από τις συνθήκες και τη σύνθεση των εποπτών, ενώ παραμένει σχετικά αδιαφανής σε πεδία που αφορούν κυρίως την αξιολόγηση των τραπεζών και την επακόλουθη λήψη αποφάσεων.

Ταυτόχρονα, το εποπτικό έργο αν και αλληλένδετο με το ρυθμιστικό, διαφοροποιείται σημαντικά. Η θέσπιση αποτελεσματικών και διάφανων κανόνων δεν συνεπάγεται το τέλος της διαδικασίας άσκησης δημόσιας εξουσίας. Συνάμα, δημιουργείται η ανάγκη για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, ώστε να διασφαλίζεται σε συνεχή βάση ότι οι κανόνες τηρούνται, οι αναδυόμενοι κίνδυνοι εντοπίζονται εγκαίρως και μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων υιοθετούνται άμεσα. Η εν λόγω διαδικασία συμβάλλει στη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και στην εμπιστοσύνη του κοινού για το χρηματοπιστωτικό σύστημα, και συνδέεται άμεσα με τα καθήκοντα του *επόπτη* και *όχι* του *ρυθμιστή*. Κατ' αυτήν την έννοια, η εποπτεία αποτελεί συμπλήρωμα στο ρυθμιστικό έργο και το ενισχύει.

Επομένως, τα κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, στον ίδιο βαθμό όπως οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις διότι, *πρώτον*, προάγουν την εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος και συντελούν στη διασφάλιση της

σταθερότητας, *δεύτερον*, θωρακίζουν και ενδυναμώνουν την εποπτική αρχή ώστε να μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα πολυποίκιλα ζητήματα που ανακύπτουν από τη πολύπλευρη φύση της, και *τρίτον*, αναδεικνύουν το διακριτό ρόλο της εποπτείας από τη ρύθμιση.

Διαλαμβάνοντας τα ανωτέρω, βασικό μέλημα της παρούσας εργασίας δεν είναι η εξαντλητική μελέτη των κριτηρίων που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία, αλλά η ανάδειξη εκείνων των κριτηρίων που συνδέονται με τη θεμελιακή σύσταση της εποπτικής αρχής, ως βασικά προαπαιτούμενα για την ύπαρξη και αποτελεσματική οριοθέτησή της μέσα στο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται *πρώτον*, οι σκοποί, οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες των εποπτικών αρχών, *δεύτερον*, η ανεξαρτησία, η λογοδοσία και η διαφάνεια στο έργο τους και *τρίτον*, το σύστημα λήψης αποφάσεων της εποπτικής αρχής. Συνεπώς, η παρούσα εργασία δεν εξετάζει τις εποπτικές προσεγγίσεις, τις τεχνικές, τα μέσα και τα εργαλεία που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία, καθώς και τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας που επιβάλλονται στα πιστωτικά ιδρύματα.

Το υπό εξέταση αντικείμενο αναπτύσσεται στην παρούσα εργασία σε δύο μέρη. Το *πρώτο μέρος* παρουσιάζει συνοπτικά το θεωρητικό υπόβαθρο της ρύθμισης και της εποπτείας των τραπεζών στα οικονομικά συστήματα που υιοθετούν τις αρχές της ελεύθερης αγοράς. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται ο σημαντικός ρόλος των τραπεζών στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και την οικονομία, αλλά και οι ευρύτερες προεκτάσεις του για το κοινωνικό σύνολο, οι οποίες καθιστούν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα *δημόσιο αγαθό* και την τραπεζική λειτουργία ζήτημα *δημόσιου συμφέροντος*. Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζονται οι έννοιες της ρύθμισης και της εποπτείας, η αλληλένδετη φύση τους, οι αντικειμενικοί σκοποί που επιδιώκουν, οι θεωρητικές προσεγγίσεις που τις διαλαμβάνουν, ιδίως η *προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος*, και αναδεικνύεται ο διακεκριμένος ρόλος της εποπτείας για το τραπεζικό σύστημα. Το τρίτο κεφάλαιο προσδιορίζει την ποιότητα στο εποπτικό έργο, παρουσιάζει τη συμβολή των διεθνών οργανισμών στον τομέα αυτό και οριοθετεί τα θεμελιώδη κριτήρια αποτελεσματικής εποπτείας. Το τέταρτο κεφάλαιο εξετάζει τη θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας, υπό το πρίσμα των επιρροών της θεωρητικής προσέγγισης του *ordoliberalism* (*ordo*=τάξη), η οποία αποτέλεσε τη βάση δημιουργίας του ευρωπαϊκού οικονομικού συστήματος, αλλά επέδρασε επίσης ουσιαστικά στην ίδρυση της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης.

Στο *δεύτερο μέρος* της εργασίας, αναλύονται διεξοδικά τα θεμελιώδη κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία του τραπεζικού συστήματος. Ειδικότερα, το κεφάλαιο πέντε εξετάζει τη *θεσμική οριοθέτηση του εποπτικού αντικειμένου*, η οποία βασίζεται στον καθορισμό σαφών σκοπών, κατάλληλων αρμοδιοτήτων και επαρκών εξουσιών για την εποπτική αρχή που είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία των τραπεζών. Το έκτο κεφάλαιο μελετά το *ισορροπημένο σύστημα εποπτείας* μέσα από τις έννοιες της ανεξαρτησίας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Αρχικά, αναλύονται οι διαστάσεις της εποπτικής ανεξαρτησίας και ο νευραλγικός ρόλος που διαδραματίζουν στην εκτέλεση του εποπτικού έργου, και εν συνεχεία εξετάζονται οι υποχρεώσεις λογοδοσίας των εποπτών ως αποτέλεσμα της παραχώρησης ανεξαρτησίας, αλλά και οι απαιτήσεις διαφάνειας. Η ισορροπία μεταξύ των τριών αυτών εννοιών διασφαλίζει την αποτελεσματική οριοθέτηση της εποπτικής αρχής έναντι της πολιτικής εξουσίας, της αγοράς αλλά και της ευρύτερη κοινωνίας. Το τελευταίο κεφάλαιο διαπραγματεύεται τον κρίσιμο ρόλο του *συστήματος λήψης αποφάσεων* της εποπτικής αρχής, προσδιοριστικοί παράγοντες του οποίου είναι αφενός το ισχυρό σύστημα εσωτερικής οργάνωσης και διακυβέρνησης, αφετέρου οι δεξιότητες και η ακεραιότητα των εποπτών.

Μέρος Πρώτο

Η ρύθμιση και εποπτεία των τραπεζών στην οικονομία της ελεύθερης αγοράς

The need for supervisors

«Focusing solely on the state of the law overlooks the enormous difference that professional regulators (or “supervisors”) can make. These professionals stand between the law as written and societal protections as delivered. It matters how regulators organize themselves and what methods they use to prioritize attention and target resources. It matters what skills they develop. It matters what forms of discretion they recognize and exercise and how they explain and defend the choices they must inevitably make. It matters whether they understand the disparate motivations of the regulated community and whether they have mastered the full range of techniques for managing compliance and influencing behavior. It matters what forms of analysis they conduct and intelligence systems they use, as those choices will largely determine which risks they can see and which ones they may miss. It matters what forms of relationship they establish with the industry and whether purpose is sacrificed for comfort. And, perhaps most significantly, it matters a great deal whether they address themselves only to the narrow task of compliance-management or whether they assume the broader challenge of identifying and controlling risks... By focusing on regulatory practice rather than regulatory law, we may tackle important contemporary questions for professionals: What is “quality supervision”?».

Sparrow K. Malcolm

«Financial Supervision in the 21st Century»

Berlin, 2013

Κεφάλαιο 1: Τράπεζες και χρηματοπιστωτική σταθερότητα

1. Μία γενική θεώρηση για το χρηματοπιστωτικό σύστημα

Στις οικονομίες της ελεύθερης αγοράς, το χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι σύνθετο τόσο στη δομή όσο και στη λειτουργία του. Εντός αυτού επιτελείται καταρχάς η λειτουργία της διοχέτευσης κεφαλαίων από τους θετικούς αποταμιευτές της οικονομίας προς τους αρνητικούς αποταμιευτές, καθώς και η λειτουργία της εκτέλεσης των πληρωμών από τους εμπλεκόμενους φορείς χωρίς τη χρήση μετρητών (νομισμάτων και τραπεζογραμματίων). Τα ανωτέρω λαμβάνουν χώρα μέσα σε ένα σύνθετο πλέγμα *αγορών, φορέων παροχής υπηρεσιών και δομών*¹. Η διοχέτευση των κεφαλαίων πραγματοποιείται είτε *άμεσα* από τους θετικούς προς τους αρνητικούς αποταμιευτές μέσω των χρηματοπιστωτικών αγορών², είτε *έμμεσα* μέσω επιχειρήσεων χρηματοπιστωτικής διαμεσολάβησης (τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες και συνταξιοδοτικά ταμεία).

Η δομή και λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος έχει μελετηθεί εκτενώς, αφενός ως προς τους τρόπους διοχέτευσης των κεφαλαίων (*market-based vs. bank-based system*), αφετέρου ως προς τους παράγοντες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη και την αποτελεσματική λειτουργία του³. Παρότι εντοπίζονται σημαντικές διαφοροποιήσεις ανάπτυξης του χρηματοπιστωτικού συστήματος και ενσωμάτωσης στην οικονομική δραστηριότητα των χωρών, διαπιστώνονται ορισμένα βασικά στοιχεία τα οποία αποτελούν κοινό σημείο αναφοράς⁴. Ειδικότερα:

(i) Η έμμεση χρηματοδότηση, ιδίως μέσω των τραπεζών, αποτελεί τον πλέον σημαντικό τρόπο διοχέτευσης κεφαλαίων από τους θετικούς στους αρνητικούς αποταμιευτές, καθώς επίσης οι τράπεζες αποτελούν την πιο σημαντική πηγή άντλησης κεφαλαίων για τις επιχειρήσεις.

(ii) Η άμεση χρηματοδότηση μέσω της έκδοσης ομολόγων (δανειακά κεφάλαια) ή μετοχών (ίδια κεφάλαια) δεν αποτελεί τον πρωταρχικό σκοπό της πλειονότητας των επιχειρήσεων, ενώ μόνο οι μεγάλες και εδραιωμένες εταιρείες έχουν εύκολη πρόσβαση στις αγορές κινητών αξιών για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων τους.

(iii) Το χρηματοπιστωτικό σύστημα συγκαταλέγεται στους πιο αυστηρά ρυθμιζόμενους τομείς της οικονομίας. Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι η δημόσια παρέμβαση

¹ Gortsos V. Christos, (2020a), pp. 5-8.

² Gortsos V. Christos, (2020b), p. 17. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές διακρίνονται με βάση τη διάρκεια λήξης των κινητών αξιών σε χρηματαγορές (*money markets*), όπου εκδίδονται και διαπραγματεύονται χρεωστικοί τίτλοι με λήξη μικρότερη του έτους, και σε κεφαλαιαγορές (*capital markets*), όπου εκδίδονται και διαπραγματεύονται τίτλοι με λήξη μεγαλύτερη του έτους, καθώς επίσης μετοχές και παράγωγα προϊόντα.

³ Demirguc-Kunt Asli and Levine Ross, (1999). Οι Demirguc - Kunt και Levine, χρησιμοποιώντας cross-sectional δεδομένα από περίπου 150 χώρες κατέληξαν στα εξής συμπεράσματα: i) Οι τράπεζες, οι λοιποί χρηματοπιστωτικοί διαμεσολαβητές και οι χρηματιστηριακές αγορές αναπτύσσονται και γίνονται πιο ενεργές και αποτελεσματικές καθώς οι χώρες γίνονται πλουσιότερες. Καθώς αυξάνεται το εισόδημα, ο χρηματοπιστωτικός τομέας αναπτύσσεται. ii) Στις χώρες με υψηλότερο εισόδημα, οι χρηματιστηριακές αγορές γίνονται πιο ενεργές και αποτελεσματικές από τις τράπεζες. Έτσι, τα χρηματοπιστωτικά συστήματα τείνουν να βασίζονται περισσότερο στην αγορά. iii) Οι χώρες με παράδοση στην εφαρμογή του κοινού δικαίου (*common law*), ισχυρή προστασία για τα δικαιώματα των μετόχων, καλά λογιστικά πρότυπα, χαμηλά επίπεδα διαφθοράς τείνουν να βασίζονται περισσότερο στην αγορά. iv) Οι χώρες με γαλλική παράδοση αστικού δικαίου, μη αναπτυγμένα λογιστικά πρότυπα, τραπεζικά συστήματα με αυστηρούς περιορισμούς και υψηλό πληθωρισμό, τείνουν να έχουν αδύναμα χρηματοοικονομικά συστήματα.

⁴ Mishkin S. Frederic, (2016), p. 48, p. 51, pp. 208 – 211.

επιδιώκει εν μέρει διαφορετικούς σκοπούς στα οικονομικά ανεπτυγμένα κράτη σε σύγκριση με τα αναπτυσσόμενα, ανάλογα και με το επίπεδο διαμόρφωσης της ελεύθερης αγοράς⁵.

(iv) Η σημασία του χρηματοπιστωτικού συστήματος στη λειτουργία των ελεύθερων οικονομιών είναι σημαντική και άμεσα συνδεδεμένη με την ανάπτυξη. Από εμπειρικές μελέτες ερευνητών με συμμετοχή σημαντικού αριθμού χωρών και δεικτών αξιολόγησης, διαπιστώνεται έντονη και στατιστικά σημαντική συσχέτιση ανάμεσα στο επίπεδο ανάπτυξης του χρηματοπιστωτικού συστήματος με την οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας⁶. Κατά τον Mishkin (2016), η εύρυθμη λειτουργία και σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος σε συνδυασμό με τις αποδοτικά και άρτια δομημένες χρηματοπιστωτικές αγορές, αποτελούν βασικό παράγοντα για την παραγωγή υψηλής οικονομικής ανάπτυξης: «*Indeed, well-functioning financial markets are a key factor in producing high economic growth, and poorly-performing financial markets are one reason that many countries in the world remain desperately poor*».

Περαιτέρω, οι σημαντικές μεταβολές στη δομή, το περιεχόμενο, την πολυπλοκότητα και τη διασύνδεση των σύγχρονων χρηματοπιστωτικών συστημάτων συντελέστηκαν σταδιακά, με απαρχή την περίοδο της καλούμενης απελευθέρωσης («*deregulation*») - κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1970 - οι οποίες, αφενός κατέστησαν σαφές ότι το προϋπάρχον οικονομικό σύστημα ξεπεράσθηκε από τις κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις, αφετέρου ανέδειξαν αντίστοιχα την ανάγκη για μία νέα ρυθμιστική και εποπτική παρέμβαση⁷. Η συντελεσθείσα απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος από τον κρατικό παρεμβατισμό οδήγησε επί της ουσίας σε μία νέα μορφή δημόσιας παρέμβασης, την αποκαλούμενη *αναρρύθμιση* («*reregulation*»), με διαφορετικούς αλλά αλληλένδετους αντικειμενικούς σκοπούς για κάθε κλάδο του δημόσιου χρηματοπιστωτικού δικαίου⁸.

2. Η τραπεζική διαμεσολάβηση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα

Οι τράπεζες αποτελούν το κύριο μέρος του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ιδίως μέσω της διαμεσολαβητικής λειτουργίας κατά την οποία αποδέχονται καταθέσεις ή άλλα πληρωτέα κεφάλαια από το κοινό και χορηγούν δάνεια και πιστώσεις σε τρίτους για ίδιο λογαριασμό⁹. Ταυτόχρονα, όμως, και εφόσον προβλέπεται από το νομικό πλαίσιο στο οποίο δραστηριοποιούνται, οι τράπεζες συμμετέχουν και στις διαδικασίες της άμεσης χρηματοδότησης παρέχοντας επενδυτικής φύσεως υπηρεσίες («*universal banking model*»)¹⁰. Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, η τραπεζική διαμεσολάβηση προκύπτει ως κύρια λύση για τον περιορισμό του κόστους συναλλαγής και της ασύμμετρης πληροφόρησης που υφίστανται μεταξύ θετικών

⁵ Gortsos V. Christos, (2020b), pp. 43-50.

⁶ Khan S. Mohsin and Senhadji S. Abdelhak, (2000).

⁷ Bradfield Michael, (1992), pp. 259-278. Στη μελέτη «*Deregulation of Banking: A Worldwide Phenomenon*», αναλύονται οι μεταβολές που επήλθαν στο χρηματοπιστωτικό σύστημα των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, το Ηνωμένο Βασίλειο, τον Καναδά, την Ιαπωνία, τη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ιταλία, ως απόρροια της χρηματοπιστωτικής «*απελευθέρωσης*». Βλ. επίσης Φλώρος Νικόλαος, (2011), σελ. 26-29.

⁸ Gortsos V. Christos, (2021a), p. 133-135. Το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό δίκαιο περιλαμβάνει τους κλάδους του τραπεζικού δικαίου, της κεφαλαιαγοράς, του ασφαλιστικού, των συστημάτων πληρωμών και διακανονισμού, του καταναλωτή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, του *anti-money laundering* και των *financial conglomerates*.

⁹ Gortsos V. Christos, (2020c), pp. 16-17. Ο ορισμός του πιστωτικού ιδρύματος εισήχθη για πρώτη φορά, στην πρώτη τραπεζική οδηγία (First banking directive, 77/780/EEC, 12.12.1977) και έκτοτε παρέμεινε αμετάβλητη στις μεταγενέστερες νομικές πράξεις που αποτελούν πηγές του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου.

¹⁰ Gortsos V. Christos, (2015), pp. 5-6. Με την ευρωπαϊκή οδηγία 93/22/EEC «*on investment services in the securities field – (the “ISD”)*», απαγορεύτηκε στα κράτη μέλη να επιβάλλουν περιορισμούς στα ευρωπαϊκά πιστωτικά ιδρύματα αναφορικά με την άμεση παροχή επενδυτικών υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό το «*universal banking model*» έγινε ο κανόνας στο ευρωπαϊκό τραπεζικό δίκαιο.

και αρνητικών αποταμιευτών στις χρηματοπιστωτικές αγορές, παρέχοντας ταυτόχρονα ρευστότητα στην αγορά^{11,12}. Ειδικότερα:

(i) Οι τράπεζες παρέχουν υπηρεσίες διαιρετότητας (*divisibility*) και μετασχηματισμού κινδύνων (*risk transformation*)¹³, δραστηριότητες που οι δανειολήπτες δεν μπορούν να επιτελέσουν από μόνοι τους υπό τις ίδιες συνθήκες λόγω του υψηλού κόστους συναλλαγής. Σύμφωνα με τον *Ronald Coase* (Γ. Δελλής, 2018)¹⁴, τα ενδογενή κόστη μιας συναλλαγής διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με το αν αφορούν στο στάδιο πριν τη συναλλαγή (κόστος έρευνας), κατά τη διάρκειά της (κόστος διαπραγμάτευσης) ή μετά τη σύναψη της συμφωνίας (κόστος εποπτείας). Επιπρόσθετα, μπορεί να υπάρχουν και διάφορα λοιπά εξωγενή κόστη. Όταν το κόστος μιας συναλλαγής είναι αυξημένο για τους εμπλεκόμενους φορείς, νοθεύεται η αποτελεσματικότητά της και η ικανοποίηση των αναγκών δεν γίνεται με τη μικρότερη θυσία πόρων, ενώ επίσης μπορεί να καταστήσουν αδύνατη τη συναλλαγή. Στο πλαίσιο αυτό, η συμβολή των τραπεζών στο περιορισμό του κόστους συναλλαγής είναι σημαντική και πραγματοποιείται μέσω των οικονομικών κλίμακας που επιτυγχάνουν, αφενός με τον μεγάλο όγκο των συναλλαγών που διεκπεραιώνουν, αφετέρου με τη σωρευμένη και εξειδικευμένη γνώση που διαθέτουν.

(ii) Οι τράπεζες συμβάλλουν στην άμβλυνση της ασύμμετρης πληροφόρησης που ενυπάρχει στις χρηματοπιστωτικές αγορές κατά το μέτρο που οι δανειολήπτες είθισται να έχουν καλύτερη πληροφόρηση για τα επενδυτικά τους σχέδια έναντι των δανειστών. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω των διαδικασιών της επιλογής (*screening*) και παρακολούθησης (*monitoring*) των δανειοληπτών που επιτελούν οι τράπεζες, εργασίες που ενέχουν υψηλό κόστος εποπτείας σε περίπτωση εκτέλεσης από τους ίδιους τους επενδυτές (καταθέτες).

(iii) Οι τράπεζες παρέχουν υπηρεσίες άμεσα απαιτητών καταθέσεων (*demand deposit*), επιτρέποντας ταυτόχρονα την καλύτερη κατανομή των κινδύνων (*risk-sharing*) για τους καταθέτες, καθώς παρέχουν ευκολότερη πρόσβαση σε κεφάλαια συγκριτικά με επενδύσεις σε χρηματοπιστωτικούς τίτλους, οι οποίοι έχουν περισσότερο μεσοπρόθεσμο χαρακτήρα ρευστοποίησης και σχετικά υψηλότερο πιστωτικό κίνδυνο.

Η θεωρητική προσέγγιση της τραπεζικής διαμεσολάβησης δεν αναιρεί το πρακτικό γεγονός της ύπαρξης τραπεζών πρωθύστερα των κεφαλαιαγορών, καθώς και της ανάγκης για χορήγηση κεφαλαίων σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις που δεν έχουν πρόσβαση στις αγορές¹⁵.

3. Ο σημαντικός ρόλος των τραπεζών για την οικονομία και την ευρύτερη κοινωνία

Τα βασικά επιχειρήματα για την τραπεζική διαμεσολάβηση, ουσιαστικά αναδεικνύουν το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν οι τράπεζες στο ευρύτερο οικονομικό σύστημα αλλά και στην κοινωνία γενικότερα. Σε παγκόσμιο επίπεδο, τα πιστωτικά ιδρύματα λόγω αυτού του διακεκριμένου ρόλου που επιτελούν κατέχουν ξεχωριστή θέση στην οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα και συνοχή μιας χώρας, με αποτέλεσμα η πολιτεία να αποδίδει ιδιαίτερη

¹¹ **Freixas Xavier, Santomero M. Anthony**, (2003). Βλ. επίσης **Santos A C João**, (2000).

¹² **Χαρδούβελης Α. Γκίκας, Τσιριτάκης Δ. Εμμανουήλ**, (2017), σελ. 22-48.

¹³ **Gortsos V. Christos**, (2020b), pp. 21-22. Οι τράπεζες διενεργούν τρία είδη μετασχηματισμών: i) αναλαμβάνουν τον πιστωτικό κίνδυνο από τη χρηματοδότηση των δανειοληπτών και μεταθέτουν τον κίνδυνο αφερεγγυότητάς τους στους καταθέτες και λοιπούς πιστωτές (*credit risk transformation*), ii) μετατρέπουν την αξία μικρών καταθέσεων σε μεγάλα ύψους δάνεια (*size transformation*) και iii) μετατρέπουν τις βραχυπρόθεσμες καταθέσεις σε μακροπρόθεσμα δάνεια (*maturity transformation*).

¹⁴ **Δελλής Γιώργος**, (2018), σελ. 74-76.

¹⁵ **Gortsos V. Christos**, (2020b), p. 20.

προσοχή στο έργο τους, μέσω της δημόσιας ρύθμισης και της εποπτείας. Η ιδιαιτερότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων, έναντι άλλων επιχειρηματικών κλάδων μιας οικονομίας έγκειται κυρίως:

(i) στον κοινωνικό τους ρόλο, ως κατόχων των αποταμιεύσεων του κοινού. Η εμπιστοσύνη του αποταμιευτικού κοινού αντανakλά την εμπιστοσύνη σε ολόκληρο το χρηματοπιστωτικό τομέα μίας χώρας και την οικονομία εν γένει, κάτι που φανερώνει και την έντονα πολιτική διάσταση του εποπτικού ελέγχου. Αυτός είναι ένας από τους λόγους για τους οποίους η τραπεζική δραστηριότητα θεωρείται από πολλούς «δημόσια λειτουργία»¹⁶,

(ii) στο ότι αναλαμβάνουν το ρόλο του φορέα παροχής ρευστότητας στην αγορά, πράγμα κρίσιμο για το σύνολο των συμμετεχόντων στο χρηματοπιστωτικό τομέα. Η ρευστότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων προέρχεται κυρίως από την άντληση των καταθέσεων του κοινού, αλλά και διαμέσου της νομισματικής πολιτικής που ασκείται από τις κεντρικές τράπεζες, της διατραπεζικής αγοράς και των χρηματαγορών. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικός είναι ο ρόλος των τραπεζών στη δημιουργία ρευστότητας (*bank liquidity creation*)¹⁷,

(iii) στο ότι διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην οικονομία συμβάλλοντας σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη των κρατών, μέσω της κατανομής κεφαλαίων και κινδύνων, διοχετεύοντας τα πλεονάζοντα κεφάλαια των θετικών αποταμιευτών στα άτομα και τις επιχειρήσεις που έχουν παραγωγικές επενδυτικές ευκαιρίες.

(iv) και το κυριότερο, τα πιστωτικά ιδρύματα είναι από τη φύση τους, λόγω του μετασχηματισμού κινδύνων που επιτελούν, ευάλωτα έναντι των κινδύνων που αναλαμβάνουν και ιδίως έναντι του συστημικού κινδύνου¹⁸.

4. Ειδικότερα: Συστημικός κίνδυνος και χρηματοπιστωτική σταθερότητα

Ο κίνδυνος που προέρχεται από την αφερεγγυότητα μίας τράπεζας (*bank failure*) και ο οποίος μπορεί να επιφέρει αλυσιδωτές επιπτώσεις (*spillover effects*) στη φερεγγυότητα περισσότερων τραπεζών (*domino effect*), με συνέπεια την αποσταθεροποίηση του ευρύτερου τραπεζικού συστήματος και την ενδεχόμενη επέλευση γενικευμένων συστημικών κρίσεων (*systemic crisis*), αποτελεί τη βασική αιτία διαφοροποίησης του τραπεζικού κλάδου από οποιοδήποτε άλλο κλάδο της οικονομίας. Βασική αιτία κινδύνου των αλυσιδωτών επιπτώσεων αποτελούν οι μαζικές αναλήψεις τραπεζικών καταθέσεων από το κοινό (*bank run*), ωστόσο επιπρόσθετος παράγοντας διόγκωσης του εν λόγω φαινομένου είναι η συμμετοχή των πιστωτικών ιδρυμάτων στα συστήματα πληρωμών και στη διατραπεζική αγορά, η οποία δημιουργεί ισχυρούς δεσμούς αλληλεξάρτησης, ώστε είναι πολύ εύκολο ακόμα και ένα απλό πρόβλημα ρευστότητας μίας μεμονωμένης τράπεζας να εξελιχθεί σε γενικευμένη κρίση της αγοράς.

¹⁶ Φλώρος Νικόλαος, (2011), σελ. 29-33. Βλ. σχετικά Τσενέ Χρ., (2008), σ. 7 επ.

¹⁷ Berger N. Allen and Bouwman H.S. Christa, (2007). Βάσει της μελέτης «*Bank Liquidity Creation*», οι δύο κεντρικοί ρόλοι των τραπεζών αφορούν τη δημιουργία ρευστότητας (*create liquidity*) και τη μετατροπή των κινδύνων (*transform risk*). Οι επιστημονικές αναφορές για το ρόλο των τραπεζών στη δημιουργία ρευστότητας και ως εκ τούτου στην τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης έχουν μακρά παράδοση, που χρονολογείται από τον Adam Smith (1776). Οι σύγχρονες θεωρίες υποστηρίζουν ότι οι τράπεζες δημιουργούν ρευστότητα χρηματοδοτώντας σχετικά μη ρευστά περιουσιακά στοιχεία (δάνεια) με ρευστές υποχρεώσεις (καταθέσεις), αλλά και εξωλογιστικά μέσω της χορήγησης εγγυήσεων. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στο ρόλο των τραπεζών ως μετασχηματιστών κινδύνων, ενώ ελάχιστα στο ρόλο τους ως δημιουργών ρευστότητας.

¹⁸ Οι εξελίξεις στο σύγχρονο τραπεζικό σύστημα έχουν αυξήσει κατά πολύ τις μορφές των κινδύνων. Πλάι στον παραδοσιακό πιστωτικό κίνδυνο και τον κίνδυνο ρευστότητας, έχουν προστεθεί ο κίνδυνος αγοράς, ο λειτουργικός κίνδυνος, ο συναλλαγματικός κίνδυνος, ο νομικός κίνδυνος, ο κίνδυνος φήμης, ο συστημικός κίνδυνος, κα. Βλ. Gortsov V. Christos, (2020b), pp. 75-82.

Ειδικά, ο κίνδυνος μαζικών αναλήψεων από τους καταθέτες και η αδυναμία εξυπηρέτησης αυτών πηγάζει από τη δομική διάρθρωση της ρευστότητας των τραπεζών - άμεσα ρευστοποιήσιμες καταθέσεις έναντι μη άμεσα ρευστοποιήσιμων πιστώσεων - και την ασύμμετρη πληροφόρηση των καταθετών¹⁹. Στο πλαίσιο αυτό, ένα *bank run* μπορεί να επέλθει χωρίς τη δημοσιότητα αρνητικών πληροφοριών σχετικά με την ποιότητα των περιουσιακών στοιχείων μιας τράπεζας, δηλαδή ακόμα και όταν είναι φερέγγυα. Ο πανικός των καταθετών (*banking panic*) και η έλλειψη εμπιστοσύνης οδηγεί στην επιθυμία ανάληψης των καταθέσεων από το φόβο ότι άλλοι καταθέτες θα το πράξουν πρώτα (*first come - first served*), αναγκάζοντας έτσι μια υγιή τράπεζα να καταστεί αφερέγγυα. Επισημαίνεται ότι η διατραπεζική αγορά θα μπορούσε να στηρίξει μία τράπεζα που υφίσταται ένα *bank run* - και οι καταθέτες θα ήταν πλήρως ασφαλισμένοι έναντι του κινδύνου ρευστότητας - αφενός εάν δεν ανέκυπτε συνολική αβεβαιότητα των καταθετών, αφετέρου εάν οι επενδύσεις της τράπεζας σε βραχυπρόθεσμα περιουσιακά στοιχεία δεν υπόκειντο σε σημαντικά ασύμμετρη πληροφόρηση λόγω των μη ρευστοποιήσιμων δανείων. Στα προαναφερθέντα δεν εμπίπτει η περίπτωση ενός *bank run* που αφορά μόνο μία τράπεζα και οφείλεται στη δημοσιότητα πληροφοριών σχετικά με την κακή απόδοσή της. Μία τέτοια κατάσταση μπορεί να είναι επωφελής για το σύστημα καθότι αποτελεί ένδειξη πειθαρχίας στους όρους της ελεύθερης αγοράς (*market discipline*).

Γενικά, η αστάθεια του τραπεζικού κλάδου επηρεάζει την οικονομία μίας χώρας σε *micro* και *macro* οικονομικό επίπεδο, καθώς επίσης μπορεί να οδηγήσει σε συστημικούς κινδύνους και στη μετάδοση κρίσεων. Τέτοιες κρίσεις είναι πιθανόν να μεταδοθούν και σε άλλους κλάδους του χρηματοπιστωτικού τομέα αλλά και πέρα από τα εθνικά σύνορα, εφόσον το πιστωτικό ίδρυμα δραστηριοποιείται διεθνώς ή λόγω της έντονης αλληλεξάρτησης των αγορών. Στις περιπτώσεις αυτές, οι δυσμενείς συνέπειες που επέρχονται για την παγκόσμια οικονομία και την κοινωνική ευημερία δικαιολογούν την προτεραιότητα που έχει δοθεί στη ρύθμιση και την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος ως μέσο ανάσχεσης των κινδύνων αυτών.

Μολονότι, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα είναι αντιληπτή ως μία κατάσταση οικονομικής ομαλότητας, συνέπειας και πειθαρχίας στους κανόνες της αγοράς και τους πολιτειακούς θεσμούς, η οποία συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία του ευρύτερου οικονομικού συστήματος και την κοινωνική ευημερία, στη διεθνή βιβλιογραφία δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός ορισμός. Η επικρατέστερη προσέγγιση αφορά στην υιοθέτηση ενός *λειτουργικού ορισμού* (*operational definition*), όπου προσδιορίζονται οι στενά συνδεδεμένοι επιδιωκόμενοι σκοποί των κλάδων του χρηματοπιστωτικού συστήματος και καθορίζονται τα αντίστοιχα μέσα για την επίτευξή τους²⁰.

5. Χρηματοπιστωτική σταθερότητα: ένα δημόσιο αγαθό και ζήτημα δημόσιου συμφέροντος

Διαλαμβάνοντας το σύνολο των ανωτέρω, καθίσταται αντιληπτό ότι η ύπαρξη ενός λειτουργικού, αποτελεσματικού, αξιόπιστου και σταθερού τραπεζικού συστήματος είναι αναγκαία για την διασφάλιση των αποταμιεύσεων, την προαγωγή των επενδύσεων, την καλύτερη δυνατή κατανομή των κινδύνων (*allocation of risks*) και τη μεγιστοποίηση του πλούτου και της κοινωνικής ευημερίας. Αυτό στις σύγχρονες προηγμένες καπιταλιστικές

¹⁹ Santos A C João, (2000). Βλ. επίσης Φλώρος Νικόλαος, (2011), σελ. 29-33.

²⁰ Gortsov V. Christos, (2020b), p. 47-50. Ειδικά, για τον τραπεζικό κλάδο, οι σκοποί αφορούν την ασφάλεια και την ευρωστία των τραπεζών και τη σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος, ενώ τα μέσα περιλαμβάνουν μέτρα *micro* και *macro* προληπτικής εποπτείας και ρύθμισης, μέτρα πρόληψης και διαχείρισης κρίσεων (*bank safety net*).

οικονομίες επιτυγχάνεται μέσα από τη λειτουργία των ελεύθερων αγορών που βασίζονται σε ένα θεσμικά ώριμο και ελεύθερο χρηματοπιστωτικό σύστημα²¹.

Ωστόσο, παρόλο που οι τράπεζες λειτουργούν με ιδιωτικά κριτήρια και με απώτερο σκοπό το κέρδος, καθώς επίσης οι αρμόδιες διοικήσεις είναι ελεύθερες να λαμβάνουν αποφάσεις για τις καθημερινές τους δραστηριότητες, η τραπεζική αντιμετωπίζεται ως *ζήτημα δημοσίου συμφέροντος*²². Και τούτο διότι, η μακρά ιστορία των χρηματοπιστωτικών κρίσεων φανερώνει ότι πολλά και διαφορετικά στοιχεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος μπορούν να αποσταθεροποιήσουν τα πιστωτικά ιδρύματα και τις αγορές, να επιφέρουν εξωτερικότητες, και τελικά το συνολικό κοινωνικό κόστος αποτυχίας της αγοράς να υπερβαίνει το ιδιωτικό κόστος. Συνεπώς, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα αντιμετωπίζεται ως ένα *δημόσιο αγαθό*²³. Προς ενίσχυση των επιχειρημάτων, η οικονομική θεωρία αναδεικνύει την ύπαρξη ορισμένων *κρίσιμων αγαθών με δημόσια διάσταση*, μεταξύ των οποίων και η *«εμπιστοσύνη στην οικονομία»*²⁴. Στο πλαίσιο αυτό, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα της οποίας βασική πτυχή αποτελεί η εμπιστοσύνη του κοινού στο τραπεζικό σύστημα, αναγνωρίζεται ως *δημόσιο αγαθό*.

6. Κατακλείδα: Μία ιστορική - φιλοσοφική προσέγγιση για την έννοια της «πίστης»

Ολοκληρώνοντας το εισαγωγικό κεφάλαιο της παρούσας μελέτης, είναι άξια αναφοράς και η ιστορική - φιλοσοφική διάσταση του σημαντικού ρόλου των τραπεζών στην οικονομική ανάπτυξη κατά τον *Harari*²⁵. Η *«πίστη»* όπως καθίσταται αντιληπτή και υλοποιείται από τις τράπεζες είναι άμεσα συνυφασμένη με τις έννοιες: *ανάπτυξη και θετικές προσδοκίες για το μέλλον*. Αυτό που επιτρέπει στις τράπεζες αλλά και σε ολόκληρη την οικονομία να επιβιώνουν και να ακμάζουν είναι η εμπιστοσύνη στο μέλλον. Οι άνθρωποι συμφωνούν να παράγουν αγαθά - που δεν υπάρχουν στο παρόν - με ένα ειδικό τύπο χρήματος την *«πίστωση»*, η οποία μας επιτρέπει να οικοδομούμε το παρόν μεταθέτοντας το κόστος στο μέλλον. Βασίζεται στην πεποίθηση ότι οι πόροι που θα διαθέτουμε στο μέλλον θα είναι σίγουρα περισσότεροι από αυτούς που διαθέτουμε στο παρόν. Υπό αυτές τις συνθήκες, ο ρόλος της *επιστήμης* κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικός καθότι διαμέσου των επιτευγμάτων της επιδιώκεται η υλοποίηση των μελλοντικών θετικών προσδοκιών προς εκπλήρωση των όρων της πίστης: *«οι τράπεζες και οι κυβερνήσεις τυπώνουν το χρήμα, αλλά είναι οι επιστήμονες που καλύπτουν τον λογαριασμό»*.

Κατά τον *Harari*, η ανθρωπότητα ήταν παγιδευμένη στην οικονομική στασιμότητα για χιλιάδες χρόνια και η έξοδος από την *παγίδα* της στασιμότητας ανακαλύφθηκε στην εποχή της νεωτερικότητας, με την εμφάνιση ενός νέου συστήματος βασισμένου στην εμπιστοσύνη για το μέλλον. Αυτός είναι και ο λόγος που σε προηγούμενες εποχές δεν εφαρμόστηκε εκτενώς η πίστωση: *«όχι γιατί δεν είχε ανακαλυφθεί, αλλά γιατί οι άνθρωποι πίστευαν ότι το μέλλον δεν θα είναι καλύτερο από το παρόν»*. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα οικοδόμησης της μικρής σε μέγεθος Ολλανδίας ως παγκόσμιας Αυτοκρατορίας και πλουσιότερο κράτος της Ευρώπης κατά τον 16ο αιώνα. Οι Ολλανδοί κατάφεραν να κερδίσουν την εμπιστοσύνη του χρηματοπιστωτικού συστήματος, *πρώτον*, διότι ήταν συνεπείς στην εμπρόθεσμη και πλήρη αποπληρωμή των δανείων τους, μειώνοντας τον κίνδυνο για τους δανειστές τους και, *δεύτερον*, διότι το δικαστικό σύστημα της χώρας ήταν ανεξάρτητο και προστάτευε τα ατομικά δικαιώματα - ιδίως εκείνα που

²¹ **Hatzis N. Aristides**, (2017), pp. 28-46.

²² **Spong Kenneth**, (2000), pp. 5-13.

²³ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2015).

²⁴ **Δελλής Γιώργος**, (2018), σελ. 137-141.

²⁵ **Harari Noah Yuval**, (2015), σελ. 314 - 343.

αφορούσαν την ατομική ιδιοκτησία. Το κεφάλαιο έχει την τάση να απομακρύνεται από τα κράτη που δεν υπερασπίζονται τα άτομα και την ιδιοκτησία τους, ενώ κατευθύνεται προς τα κράτη που υπερασπίζονται το κράτος δικαίου και την ατομική ιδιοκτησία.

Τέλος, χρήζει αναφοράς και η συμβολή του γερμανού οικονομολόγου *W. Ropke*, θεμελιωτή της ιδέας του κοινωνικού φιλελευθερισμού (βλ. Κεφάλαιο 4), στην ανάδειξη της άρρηκτα συνδεμένης φύσης του *χρήματος με την πίστωση (money and credit)*²⁶ και κατ' επέκταση του νομισματικού συστήματος με το τραπεζικό. Με αφετηρία την ικανότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων να δημιουργούν χρήμα μέσω της πίστωσης, έθεσε ως θεμελιώδες πρόβλημα της τραπεζικής διοίκησης τον αποτελεσματικό συμβιβασμό των δύο αντίθετων αρχών, ήτοι της ρευστότητας και της κερδοφορίας (διαμέσου της χορήγησης δανείων). Ταυτόχρονα, φανέρωσε τους κινδύνους που απορρέουν από την ανωτέρω σχέση σε περίπτωση που επέλθουν συνθήκες αβεβαιότητας, αστάθειας και αφερεγγυότητας και το ενδεχόμενο μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των πιστωτικών ιδρυμάτων για απόδοση των καταθέσεων στους δικαιούχους, λόγω ενός *bank run*. Ο *Ropke* καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα πιστωτικά ιδρύματα δεν είναι δυνατόν να λειτουργούν χωρίς την παρέμβαση τις Πολιτείας.

Δύο χαρακτηριστικά αποσπάσματα από το βιβλίο του «*Economics of the free society*», τα οποία παραμένουν επίκαιρα μέχρι και σήμερα αναδεικνύουν την ανάγκη για τη ρύθμιση και την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος: «*Yet again, we may compare a bank with the cloakroom of a theatre. In both cases we deposit something: in the bank, currency and in the cloakroom, our hats; in both cases in exchange for a receipt which authorizes us to reclaim what we have deposited. But while the cloakroom employees cannot count on the theatre-goer's not presenting his receipt because he regards it as just as good as his headgear, the bank may safely assume that its clients will in fact consider their receipts (i.e., their right to claim their deposits) to be equally as good as their deposits. A bank is in consequence an institution which, finding it possible to hold less cash than it promises to pay and living on the difference, regularly promises more than it could actually pay should the worse come to the worst. Indeed, it is one of the essential features of a modern bank that alone it is unable to meet a simultaneous presentation for payment of all the debts owed by it ("run on the bank"). ...Two conclusions may be drawn from the foregoing analysis. First, that the global sum of a country's demand deposits does not represent pure saving, but is in large part a consequence of the creation of bank credit. This is something which must never be lost sight of in considering any economic problem. The second conclusion is that money and credit constitute an entity, the complexities of which place a number of formidable difficulties in the path towards economic and monetary stability. A bank is no ordinary commercial enterprise. It is not just a cloakroom where we deposit our monetary property for safekeeping, or a kind of shop where one rents costumes for a masquerade, but an enterprise which exercises a profound influence on the circulation of money and thus on the entire economic process. Consequently, the thought never occurs even to the most intransigent European liberal to abandon the control of such an enterprise to itself. And so we repeat: he who does not understand the role of the banking system is incapable of understanding the operation of the modern economic system».*

²⁶ **Ropke Wilhelm**, (1963), pp. 79 – 111.

Κεφάλαιο 2: Ρύθμιση και εποπτεία στο τραπεζικό σύστημα

1. Η έννοια και αλληλένδετη φύση της ρύθμισης και της εποπτείας

Ο διακεκριμένος και σημαντικός ρόλος των τραπεζών στο οικονομικό σύστημα και ιδίως οι ευρύτερες προεκτάσεις για το κοινωνικό σύνολο, καθιστούν επιβεβλημένη την παρέμβαση της πολιτείας στη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς, η οποία επιτυγχάνεται, αφενός, με τη δημόσια ρύθμιση του τραπεζικού συστήματος, αφετέρου, με τη ανάθεση του εποπτικού έργου στις αρμόδιες εποπτικές αρχές. Στο πλαίσιο αυτό, οι έννοιες της ρύθμισης και της εποπτείας είναι καταρχήν διακριτές. Γενικά, η δημόσια ρύθμιση σχετίζεται με την παραγωγή κανόνων και προτύπων, ενώ η εποπτεία αφορά την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων στην πράξη, ήτοι το σύνολο των διαδικασιών που έχουν σχεδιαστεί για την επίβλεψη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες και τα πρότυπα εφαρμόζονται σωστά²⁷. Μολονότι οι έννοιες της ρύθμισης και της εποπτείας είναι διακριτές, στην πράξη οι δύο έννοιες αλληλεπιδρούν. Η αλληλένδετη φύση τους απορρέει καταρχάς από την ίδια νομοθετική αρχή, η οποία καθιερώνει το καθήκον των αρμόδιων αρχών για την προώθηση ενός ασφαλούς και υγιούς τραπεζικού συστήματος.

Η αλληλένδετη και αλληλεξαρτώμενη φύση τους αποδίδεται χαρακτηριστικά στην έκθεση *de Larosière High Level Group*, σύμφωνα με την οποία: «*Regulation and supervision are interdependent: competent supervision cannot make good failures in financial regulatory policy; but without competent and well-designed supervision good regulatory policies will be ineffective. High standards in both are therefore required*»²⁸. Περαιτέρω, η αλληλεπίδραση καθιστά την μεν εποπτεία άνευ αντικειμένου δίχως ρύθμιση, η δε ρύθμιση καθίσταται αναποτελεσματική χωρίς κάποια αρχή επιφορτισμένη με την παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων που παράγονται. Η νομικός *Sabine Lautenschläger*, πρώην μέλος της εκτελεστικής επιτροπής της ΕΚΤ και αντιπρόεδρος του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ σε ομιλία της αναφέρει: «*To that end, we have revamped regulation, and we have strengthened supervision. It's indeed vital to work on both fronts. Without supervisors, rules would have little effect; without rules, supervisors would have no job - or at least no firm basis for doing their job. You can't have one without the other: regulation and supervision need to be aligned*»²⁹.

2. Η αιτιολογική βάση για τη ρύθμιση του τραπεζικού συστήματος

Το τραπεζικό σύστημα αποτελεί έναν από τους κλάδους της οικονομίας που υπόκειται σε έντονη κανονιστική παρέμβαση και εποπτεία. Η αιτιολογική βάση της δημόσιας παρέμβασης στηρίζεται

²⁷ **Gortsov V. Christos**, (2020b), pp. 43. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός του όρου *ρύθμιση* αφορά τις νομοθετικές ή (κατ' εξουσιοδότηση) διοικητικές πράξεις, οι οποίες καθορίζουν ή απαγορεύουν τη συμπεριφορά εκ μέρους των χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων και αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένων στόχων πολιτικής. Το αποτέλεσμα της ρύθμισης είναι η υιοθέτηση «κανόνων» που περιλαμβάνουν το «κανονιστικό ή ρυθμιστικό πλαίσιο» και αποτελούν διοικητικό δίκαιο. Ανάλογα με το συγκεκριμένο πεδίο εφαρμογής τους, οι δημοσιονομικοί κανόνες προληπτικού χαρακτήρα ταξινομούνται ως κανονισμοί μικροπροληπτικής ή μακροπροληπτικής. Από την άλλη, ο όρος *εποπτεία* αναφέρεται στην παρακολούθηση από τις αρμόδιες εποπτικές αρχές της συμμόρφωσης των χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων με τις διατάξεις του κανονιστικού πλαισίου, επεμβαίνοντας σε αυτές ρυθμιστικά, ελεγκτικά και κυρωτικά, ώστε να διασφαλίζει την επίτευξη των νομοθετικά οριοθετημένων στόχων της. Η παρακολούθηση διενεργείται προληπτικά και είναι γνωστή ως μικροπροληπτική ή μακροπροληπτική εποπτεία.

²⁸ **The de Larosière Group**, (2009), p. 38.

²⁹ **Lautenschläger Sabine**, (2018).

στη θεωρητική προσέγγιση του *δημόσιου συμφέροντος* (*public interest approach*)³⁰, σύμφωνα με την οποία η ρύθμιση αποσκοπεί, αφενός στην προώθηση και διασφάλιση ενός δημόσιου αγαθού που στην προκειμένη περίπτωση αφορά τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, αφετέρου στην αντιμετώπιση των αστοχιών της αγοράς, οι οποίες στο χρηματοπιστωτικό σύστημα επέρχονται με τη συνδρομή συνθηκών ασύμμετρης πληροφόρησης και αρνητικών εξωτερικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, σημειώνεται ότι η προστασία του *δημόσιου συμφέροντος* αποτελεί τον κυρίαρχο σκοπό της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών (EBA), ως η αρμόδια αρχή για τη διαμόρφωση των κανόνων του τραπεζικού συστήματος στον ευρωπαϊκό χώρο³¹.

2.1 Διαφύλαξη της ενότητας και ακεραιότητας της ελεύθερης αγοράς

Η έκταση, η ένταση και το είδος των κανόνων διαφοροποιούνται αισθητά, καταρχάς, λόγω των διαφορετικών σκοπών που η δημόσια ρύθμιση επιδιώκει στα οικονομικά αναπτυγμένα κράτη σε σύγκριση με τα αναπτυσσόμενα. Τα μέτρα δημόσιας παρέμβασης στα οικονομικά αναπτυγμένα κράτη απαιτούν πρωτίστως να είναι συμβατά με την *αρχή της οικονομίας της ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό*, δεδομένου ότι η εν λόγω αρχή αποτελεί τη θεμελιακή βάση οργάνωσης και λειτουργίας της οικονομίας, ενώ μέτρα που παραβιάζουν την εν λόγω αρχή απαγορεύονται. Επομένως, η διαφύλαξη της ακεραιότητας της ελεύθερης αγοράς μέσω της προώθησης του υγιούς ανταγωνισμού και της πρόληψης των στρεβλώσεων από τη συμπεριφορά και την ισχύ των επιχειρήσεων, αποτελεί βασικό σκοπό της δημόσιας ρύθμισης και προαπαιτούμενο οποιουδήποτε παρεμβατικού μέτρου³².

2.2 Διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

Ο κυρίαρχος σκοπός της δημόσιας παρέμβασης στη λειτουργία των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος είναι η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η οποία όπως εκτενώς αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, μπορεί να διαταραχθεί από τις αλυσιδωτές επιπτώσεις στη φερεγγυότητα περισσότερων τραπεζών και την επακόλουθη επέλευση συστημικών κρίσεων που οφείλονται σε αστοχίες της αγοράς, ιδίως λόγω αρνητικών εξωτερικότητας και συνθηκών ασύμμετρης πληροφόρησης. Επομένως, μολονότι η τραπεζική διαμεσολάβηση συμβάλλει σημαντικά στη διόρθωση προβλημάτων που εντοπίζονται κατά τη διαδικασία της άμεσης χρηματοδότησης, αστοχίες στη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς παραμένουν, καθιστώντας αναγκαία τη δημόσια παρέμβαση και την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων³³.

2.3 Προστασία των καταθετών (*the representation hypothesis*)

Σε θεωρητικό επίπεδο, πέραν της διασφάλισης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, προτάσσονται διάφοροι αλλά συναφείς αντικειμενικοί σκοποί για τη ρύθμιση του τραπεζικού

³⁰ Ρόκας Νικόλαος, Γκόρτσος Χρήστος, Μικρούλα Αλεξάνδρα, Λιβαδά Χριστίνα, (2016), σελ. 28 - 33.

³¹ Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Κανονισμού 1093/2010 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών: «Ο σκοπός της Αρχής είναι να προστατεύει το δημόσιο συμφέρον συμβάλλοντας στη βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη σταθερότητα και αποτελεσματικότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος, προς όφελος της οικονομίας, των πολιτών και των επιχειρήσεων της Ένωσης».

³² Brunnermeier Markus, Crocket Andrew, Goodhart Charles, Persaud D. Avinash, Shin Hyun, (2009), pp.1-2. Σύμφωνα με τη μελέτη «*The fundamental principles of financial regulation*», τρεις είναι οι βασικοί σκοποί της ρύθμισης: i) να περιορίσει τη χρήση της μονοπωλιακής εξουσίας και την πρόληψη σοβαρών στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό, καθώς και η διατήρηση της ακεραιότητας της αγοράς, ii) να προστατέψει τις βασικές ανάγκες των ατόμων σε περιπτώσεις όπου η πληροφόρηση είναι δύσκολη ή δαπανηρή, και τα λάθη θα μπορούσαν να ζημιώσουν την ευημερία και iii) όταν υπάρχουν σαφείς εξωτερικότητες και το κοινωνικό κόστος της αποτυχίας της αγοράς υπερβαίνει τόσο το ιδιωτικό κόστος της αποτυχίας, όσο και το επιπλέον κόστος της ρύθμισης.

³³ Dirk Heremans, (1999), pp. 950 - 956.

συστήματος, κυρίως λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων σχετικά με τη φύση των αστοχιών της αγοράς που επηρεάζουν τον βέλτιστο τρόπο λειτουργίας της, αλλά και των διαρκώς μεταβαλλόμενων συνθηκών σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο³⁴. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα εκτενείς αναφορές γίνονται στις θεωρίες για την προστασία των καταθετών, ως αιτιολογική βάση της ρύθμισης. Το βασικό σκεπτικό δεν πηγάζει από τη διαρθρωτική ευαισθησία των τραπεζών στον κίνδυνο ρευστότητας, αλλά από τις ενδεχόμενες αποτυχίες της εταιρικής διακυβέρνησης λόγω του διαχωρισμού της *ιδιοκτησίας* από τη *διοίκηση*, σε συνδυασμό με την αδυναμία των καταθετών να παρακολουθούν τις ενέργειες των στελεχών και κατ' επέκταση την οικονομική κατάσταση των τραπεζών³⁵.

Η ασύμμετρη πληροφόρηση των τραπεζών έναντι των δανειοληπτών και οι ενέργειες της διοίκησης, επιβάλλουν την παρακολούθηση (*monitoring*) από τους βασικούς χρηματοδότες, μεταξύ των οποίων είναι και οι καταθέτες που διατηρούν σημαντικό μέρος του τραπεζικού χρέους. Ωστόσο, η εν λόγω διαδικασία παρακολούθησης καθίσταται δυσχερής για την πλειονότητα των καταθετών, οι οποίοι είτε δεν διαθέτουν τις απαιτούμενες ικανότητες - γνώσεις, πρόσβαση σε πληροφορίες, χρόνο - είτε το κυριότερο επειδή οι περισσότεροι κατέχουν μόνο μια μικρή κατάθεση και έχουν ελάχιστα κίνητρα για να εκτελέσουν οποιαδήποτε από τις λειτουργίες που θα απαιτούσε η παρακολούθηση μιας τράπεζας. Αυτό οδηγεί στο πρόβλημα του λαθρεπιβάτη (*free-rider*) από την πλευρά των τραπεζικών στελεχών³⁶. Επομένως, είναι αναγκαία η εκπροσώπηση των καταθετών από ένα δημόσιο ρυθμιστή (*the representation hypothesis*) για τον έλεγχο και την παρακολούθηση των τραπεζών, όπως θα την ασκούσαν οι καταθέτες εάν είχαν τις κατάλληλες πληροφορίες, ήταν ικανοί και πλήρως συντονισμένοι.

3. Ειδικότερα: Η προσέγγιση του δημόσιου συμφέροντος και επακόλουθες κριτικές

Σύμφωνα με την προσέγγιση του *δημόσιου συμφέροντος* (*public interest theory of regulation or welfare theory*), οι φορείς εξουσίας είναι σε θέση να διορθώσουν τις αδυναμίες και αστοχίες της αγοράς και συνεπώς να αντιμετωπίσουν καλύτερα ένα πρόβλημα δημόσιου συμφέροντος, το οποίο οι συμμετέχοντες στην ίδια την αγορά δεν είναι από μόνοι τους ικανοί να επιλύσουν. Οι ρυθμιστικές αρχές διαθέτουν επαρκείς ικανότητες, πληροφορίες, εξουσίες επιβολής και ενεργούν με καλή πίστη στοχεύοντας πρωτίστως στην επιδίωξη και προώθηση του δημόσιου συμφέροντος. Συνεπώς, οι αποτυχίες της αγοράς και η αποτελεσματική κυβερνητική παρέμβαση αποτελούν τα θεμελιώδη στοιχεία των εν λόγω θεωριών, μέσω της οποίας επιτυγχάνεται η κοινωνική ευημερία³⁷.

Η αρχική ιδέα ότι το δημόσιο δίκαιο αποτελεί κατεξοχήν θετικό μέσο για να θεραπευτούν οι ατέλειες της αγοράς (κυρίως οι μονοπωλιακές δράσεις και οι αρνητικές εξωτερικότητες) ανήκει στο βρετανό οικονομολόγο *Arthur Pigou*, ο οποίος προέβαλλε ότι η παρέμβαση του κράτους

³⁴ **Koumbarakis Antonios**, (2017), pp. 50-77. Ενδεικτικά, σκοποί της ρύθμισης αναφέρονται: η προστασία των καταθετών, η ασφάλεια των τραπεζών και η συνολική χρηματοπιστωτική σταθερότητα, ο ανεπαρκής τραπεζικός ανταγωνισμός, η διατήρηση της συστημικής σταθερότητας, η διατήρηση της ασφάλειας και της ευρωστίας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, η προστασία των καταναλωτών, η διαφύλαξη του ανταγωνισμού και η προστασία από τα φυσικά μονοπώλια, ο έλεγχος της μονοπωλιακής δύναμης για την προστασία των χρηματοπιστωτικών αγορών και την προώθηση του ανταγωνισμού.

³⁵ **Dewatripont Mathias and Tirole Jean**, (1992). Βλ. επίσης **Mayer Colin and Vives Xavier** (1993), pp. 1-35.

³⁶ **Δελλής Γιώργος**, (2018), σελ. 81-84. Σύμφωνα με τις θεωρίες που εστιάζουν στα προβλήματα της συλλογικής δράσης, η συμπεριφορά του λαθρεπιβάτη αποτελεί προέκταση του «*διλήμματος του φυλακισμένου*» κατά την οποία τα άτομα ενεργούν ομορτυνιστικά με σκοπό την ικανοποίηση των προσωπικών τους αναγκών, αδιαφορώντας για το βέλτιστο αποτέλεσμα εάν δρούσαν συνεργατικά.

³⁷ **Den Hertog Johan**, (2010).

είναι επιβεβλημένη στο όνομα του γενικού συμφέροντος. Ο *Pigou* αναφέρει χαρακτηριστικά στο βιβλίο του “*The Economics of Welfare*”: «*In any industry, where there is reason to believe that the free play of self-interest will cause an amount of resources to be invested different from the amount that is required in the best interest of the national dividend, there is a prima facie case for public intervention*»³⁸.

Στον αντίποδα της προσέγγισης του δημοσίου συμφέροντος, βρίσκονται οι θεωρίες του ιδιωτικού συμφέροντος (*private interest theories of regulation*), οι οποίες με εφιαλτήριο διαφορετικές παραδοχές θεωρούν ότι ο δημόσιος ρυθμιστής αντί να προασπίζει και να υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον καταλήγει να προάγει περισσότερο κάποια ιδιωτικά συμφέροντα. Και τούτο διότι οι ρυθμιστικές αρχές, αφενός δεν διαθέτουν επαρκείς πληροφορίες για τη λειτουργία της αγοράς και την επιχειρηματικότητα, αφετέρου ελλοχεύει ο κίνδυνος της «*ομηρίας του ρυθμιστή*» (*regulatory capture*) από ισχυρές ομάδες ιδιωτικών συμφερόντων. Οι θεωρίες του ιδιωτικού συμφέροντος εξηγούν τη ρύθμιση από τη συμπεριφορά των ομάδων συμφερόντων και εν μέρει αλληλεπικαλύπτονται με θεωρίες στον τομέα της δημόσιας επιλογής (*public choice theory*) που αφορούν πολιτικές δράσεις. Γενικά, η παραπάνω αντιπαράθεση με κριτήριο τους σκοπούς και τα συμφέροντα που υπηρετούνται μέσω της χρήσης δημόσιας εξουσίας βρίσκεται στο επίκεντρο της συζήτησης μεταξύ των οικονομολόγων για το ρόλο των πολιτειακών θεσμών. Οι μεν εστιάζουν στις αποτυχίες της αγοράς, οι δε σε εκείνες του δημόσιου ρυθμιστή³⁹.

Ειδικότερα, είναι αξιοσημείωτες οι θεωρητικές προσεγγίσεις της *Σχολής του Σικάγο*, οι οποίες αποτελούν τη βασική πηγή κριτικής στις θεωρίες του δημοσίου συμφέροντος και εκφράστηκαν με την εξέλιξη τριών σταδίων⁴⁰. *Πρώτον*, οι αγορές και οι ιδιωτικές πρωτοβουλίες μπορούν να αντιμετωπίσουν τις περισσότερες αποτυχίες της αγοράς χωρίς καμία κρατική παρέμβαση. *Δεύτερον*, στις λίγες περιπτώσεις όπου οι αγορές ενδέχεται να μη λειτουργούν αποτελεσματικά, η ιδιωτική διευθέτηση των διαφορών (*private litigation*) μπορεί να αντιμετωπίσει τις όποιες συγκρούσεις των συμμετεχόντων στην αγορά. *Τρίτον*, ακόμη και αν οι αγορές και τα δικαστήρια δεν μπορούν να διευθετήσουν αποτελεσματικά όλα τα προβλήματα που ανακύπτουν, οι ρυθμιστικές αρχές δεν είναι ικανές να το επιτελέσουν λόγω διαφθοράς και συνθηκών «*ομηρίας*». Οι εν λόγω κριτικές στις θεωρίες του δημοσίου συμφέροντος συνέβαλαν στην εξέλιξη της μελέτης κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα, και διατυπώθηκαν αρχικά από τον *Ronald Coase* (1960)⁴¹ και εν συνεχεία από τους *George Stigler* (1971) και *Richard Posner* (1974)⁴².

³⁸ **Pigou Arthur**, (1932), pp. 329-335.

³⁹ **Δελλής Γιώργος**, (2018), σελ.132.

⁴⁰ **Shleifer Andrei**, (2005), pp. 439-451.

⁴¹ **Coase Ronald**, (1960). Ο *Ronald Coase* στο έργο του «*The problem of social cost*» έθεσε σε αξιολόγηση την μέχρι τότε εξιδανικευμένη εικόνα της κρατικής παρέμβασης, υποστηρίζοντας ότι στις περιπτώσεις όπου ο ανταγωνισμός και η ιδιωτική πρωτοβουλία δεν επιλύουν τις αποτυχίες της αγοράς, τα δικαστήρια μπορούν να το πράξουν επιβάλλοντας κανόνες κοινού δικαίου (*common law*). Περαιτέρω, οι εξωτερικότητες δεν θα πρέπει να θεωρούνται δεδομένες, ενώ η δημόσια παρέμβαση θα πρέπει να πραγματοποιείται εφόσον ανακύπτουν κόστη συναλλαγής και τα εν λόγω κόστη μπορούν να μειωθούν αποτελεσματικά μέσω της δημόσιας ρύθμισης. Ο *Coase* αναφέρει στο τέλος του άρθρου του: «*It would clearly be desirable if the only actions performed were those in which what was gained was worth more than what was lost. But in choosing between social arrangements within the context of which individual decisions are made, we have to bear in mind that a change in the existing system which will lead to an improvement in some decisions may well lead to a worsening of others. Furthermore we have to take into account the costs involved in operating the various social arrangements (whether it be the working of a market or of a government department), as well as the costs involved in moving to a new system. In devising and choosing between social arrangements we should have regard for the total effect. This, above all, is the change in approach which I am advocating*».

4. Η συμβολή των θεσμικών οικονομικών στη ρύθμιση του τραπεζικού συστήματος

Μία ευρύτερη διάσταση για τη ρύθμιση του τραπεζικού συστήματος αλλά και για τη θεσμική αρχιτεκτονική του, αφορά η θεωρητική προσέγγιση των θεσμικών οικονομικών (*institutional economics*), η οποία ουσιαστικά βασίζεται στην αλληλεπίδραση των νομικών θεσμών με την οικονομική διαδικασία. Επίκεντρο της θεωρίας αποτελούν οι θεσμοί του οικονομικού συστήματος, οι οποίοι κατά τον *Commons* (1934) ορίζονται ως η «συλλογική δράση στον έλεγχο της ατομικής δράσης ή διαφορετικά στον περιορισμό της απελευθέρωσης και της επέκτασης της ατομικής δράσης», τονίζοντας έτσι την κοινωνική διάσταση, έναντι στη φιλελεύθερη σκέψη των κλασικών οικονομολόγων⁴³. Τα θεσμικά οικονομικά απασχόλησαν ιστορικά ένα σημαντικό αριθμό επιστημόνων, με αφετηρία τον ευρωπαϊκό χώρο και επίκεντρο τη γερμανική ιστορική σχολή (*German Historical School*)⁴⁴, όπου μετέπειτα επηρέασαν και την αμερικανική φιλοσοφική σκέψη.

Στη σύγχρονη μορφή τους, τα νέα θεσμικά οικονομικά (*new institutional economics*) εστιάζουν στην αποτελεσματικότητα των θεσμών, στην ανάγκη αγορακεντρικής στόχευσης του κρατικού παρεμβατισμού, στη θεσμική αλλαγή (*institutional change*) και στη σχέση που συνδέει την οικονομική ανάπτυξη με την αποτελεσματική εξέλιξη και αλλαγή των φορέων δημόσιας εξουσίας. Οι καλύτεροι νομικοί, πολιτικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί θεσμοί έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Αντίστοιχα, στο βαθμό που οι θεσμοί αφορούν το χρηματοπιστωτικό σύστημα, εντοπίζεται υψηλότερος βαθμός χρηματοοικονομικής και κατ' επέκταση οικονομικής ανάπτυξης⁴⁵. Χρήζει τέλος αναφοράς ότι η χρηματοοικονομική κρίση του 2007 - 2009 ανέδειξε ακόμη περισσότερο το σημαντικό ρόλο των θεσμικών οικονομικών, στηρίζοντας θεωρητικά την αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος για τη θέσπιση των ενιαίων ευρωπαϊκών εποπτικών θεσμών και τη δημιουργία κοινών ρυθμιστικών κανόνων⁴⁶.

5. Ο διακεκριμένος ρόλος της εποπτείας στο τραπεζικό σύστημα

Από τα ανωτέρω κατέστη σαφές ότι το κράτος έχει ανάγκη από τη διασφάλιση μιας αξιόπιστης ρύθμισης για τις τράπεζες και το τραπεζικό σύστημα, το οποίο θα παρεμβαίνει στη λειτουργία της αγοράς με σκοπό τη διόρθωση ξεκάθαρων περιστάσεων όπου ο ιδιωτικός τομέας - αν αφηθεί μόνος του - παράγει αστοχίες ή μη βέλτιστα αποτελέσματα σε σύγκριση με μία κατάσταση

⁴² **Peltzman Sam**, (1989). Όπως χαρακτηριστικά συνοψίζει ο *Peltzman*, η κριτική στη δημόσια ρύθμιση επεκτάθηκε από τους συνεχιστές της Σχολής του Σικάγο και ιδίως τον οικονομολόγο *G. Stigler* και τον νομικό *R. Posner*, οι οποίοι έθεσαν σε αμφισβήτηση τις βασικές παραδοχές της θεωρίας του δημόσιου συμφέροντος περί ικανότητας και καλής πίστης των οργάνων της διοίκησης. Η θεωρία της «ομηρίας του ρυθμιστή» του *Stigler*, η οποία διανθίστηκε περαιτέρω με το έργο του *Posner*, έχει διττή διάσταση: πρώτον, η πολιτική διαδικασία της ρύθμισης καθίσταται «όμηρος» από την αγορά και χρησιμοποιείται για τη διατήρηση μιας κατάστασης και δεύτερον, ακόμη και στην περίπτωση που οι ρυθμιστικές αρχές επιδιώκουν να προωθήσουν την κοινωνική ευημερία, δεν διαθέτουν τις απαιτούμενες ικανότητες και σπάνια επιτυγχάνουν το βέλτιστο αποτέλεσμα. Επομένως, οι σκοποί της δημόσιας ρύθμισης επιτυγχάνονται στο ελάχιστο δυνατό και μια τέτοια παρέμβαση είναι μάταιη και επικίνδυνη ακόμη και στις λίγες περιπτώσεις που απαιτείται.

⁴³ **Medema G. Steven, Mercurio Nicholas, Samuels J. Warren**, (1999).

⁴⁴ Η γερμανική ιστορική σχολή ιδρύθηκε από τον *W. Roscher* (1817-1894) - και μετέπειτα κυριάρχησε υπό τον *Gustav von Schmoller* (1838-1917) - κυρίως ως αντίδραση στην κλασική οικονομική σκέψη στα μέσα του 19ου αιώνα. Επίσης, φαίνεται να επηρέασε τους πρώτους θεσμικούς στοχαστές, όπως τον αμερικάνο οικονομολόγο *Richard T. Ely*. Η ιστορική σχολή τόνισε τη δυναμική της οικονομικής ανάπτυξης, την ανάγκη χρήσης εμπειρικών δεδομένων (και όχι αφηρημένων θεωρητικών ιδεών) για τη στήριξη των οικονομικών θεωριών και την ανάγκη για ιδιαίτερη προσοχή στους ανθρώπινους θεσμούς.

⁴⁵ **Gortsos V. Christos**, (2020a), pp. 129-132.

⁴⁶ **Beldowski Jaroslaw and Slomka-Golebiowska Agnieszka**, (2016).

δημόσιας ρύθμισης⁴⁷. Ταυτόχρονα, δημιουργείται η ανάγκη για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και του ευρύτερου τραπεζικού συστήματος, ώστε να διασφαλίζεται σε συνεχή βάση η συμμόρφωση με τους ρυθμιστικούς κανόνες, προκειμένου να διατηρείται η σταθερότητα και να εξασφαλίζεται η απαιτούμενη εμπιστοσύνη στο χρηματοπιστωτικό σύστημα ως σύνολο.

Ωστόσο, η βαθύτερη εξέταση του εποπτικού αντικειμένου φανερώνει τις ευρύτερες διαστάσεις του, πέρα από την απλή ερμηνεία ως θεματοφύλακα των κανόνων δικαίου. Ο σημαντικός ρόλος της εποπτείας στο τραπεζικό σύστημα αναδεικνύεται, *πρώτον*, από την πολύπλευρη φύση της και τα σημαντικά ζητήματα που οφείλει να διαχειριστεί ώστε το έργο της να καταστεί αποτελεσματικό και *δεύτερον*, από το γεγονός ότι η εποπτεία αποτελεί συμπλήρωμα στο ρυθμιστικό έργο και το ενισχύει μέσω του έγκαιρου εντοπισμού, της ανάλυσης και της αντιμετώπισης των αναδυόμενων κινδύνων. Κατά τον Sparrow (2013), η αποκλειστική εστίαση στο νομικό πλαίσιο παραβλέπει την ουσιώδη διαφορά που μπορούν να επιφέρουν οι επόπτες στη σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος: *«focusing solely on the state of the law overlooks the enormous difference that professional regulators (or “supervisors”) can make. These professionals stand between the law as written and societal protections as delivered»*⁴⁸.

5.1 Η πολύπλευρη φύση της εποπτικής λειτουργίας

Η εποπτική λειτουργία δεν είναι μονοδιάστατη, αντίθετα διακρίνεται για την πολύπλευρη φύση της και τις διαφορετικές πτυχές των ζητημάτων που οφείλει να διαχειριστεί. Η εποπτεία, ως ο θεσμός που στέκεται ανάμεσα στο *νόμο*, την *πολιτική εξουσία*, την *αγορά* και την *κοινωνία*, είναι αντιμετώπη με σημαντικά ζητήματα, τα οποία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και καθιστούν τον εποπτικό ρόλο αδιαμφισβήτητο περίπλοκο, εξαιρετικά απαιτητικό και δύσκολο, και συνάμα ευάλωτο σε διαφορετικές προσδοκίες και συμφέροντα. Η ανάγνωση, η εφαρμογή και η διασφάλιση του ρυθμιστικού πλαισίου από τις εποπτικές αρχές επηρεάζεται, αφενός από τις σχέσεις και τις δυναμικές που αναπτύσσονται με τους πολιτειακούς θεσμούς, την αγορά, αλλά και την ευρύτερη κοινωνία, αφετέρου από την εσωτερική διακυβέρνηση και οργάνωση της εποπτικής αρχής. Η κατανόηση αυτών των ζητημάτων αναδεικνύει, πολλές φορές, τα κίνητρα και τους στόχους που κατευθύνουν την εκτέλεση του εποπτικού έργου και την άσκηση των εποπτικών εξουσιών. Και όλα αυτά, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι σύγχρονες εξελίξεις επιβάλλουν την προώθηση ενός εποπτικού πλαισίου προσανατολισμένο στον εντοπισμό και τη διαχείριση των κινδύνων, έναντι στο στενό έργο της συμμόρφωσης των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Ενδεικτικά, στα κύρια ζητήματα της εποπτείας, τα οποία αναδεικνύουν την πολύπλευρη φύση της, περιλαμβάνονται: i) ο καθορισμός των στρατηγικών που συμβάλλουν στην επίτευξη των εποπτικών σκοπών, ii) η οριοθέτηση της εποπτικής κρίσης και της διακριτικής ευχέρειας στη λήψη των αποφάσεων κατά την άσκηση των εποπτικών αρμοδιοτήτων και εξουσιών, iii) η διαχείριση των ζητημάτων που σχετίζονται με την ανεξαρτησία και τη λογοδοσία της εποπτικής αρχής έναντι των τρίτων ενδιαφερομένων, iv) η διαφάνεια στο εποπτικό έργο, ιδίως όσον αφορά

⁴⁷ **Hatzis N. Aristides**, (2017), pp. 28–46. Ο ρυθμιστής, στο πλαίσιο της ανάλυσης του κόστους/οφέλους, πρέπει να λαμβάνει υπόψη την αντιστάθμιση μεταξύ μεγιστοποίησης πλούτου και επιμερισμού κινδύνων, με δεδομένο ότι μια έντονα ρυθμιζόμενη αγορά μπορεί να ενισχύσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και να διασφαλίσει την προστασία των καταναλωτών, αλλά με κόστος μειωμένης ευελιξίας και αποτελεσματικότητας. Από την άλλη, μια λιγότερο ρυθμιζόμενη αγορά μπορεί να προσφέρει μεγάλες ευκαιρίες για κέρδος και καινοτομία, αλλά με κόστος τη σταθερότητα και την εμπιστοσύνη. Γενικά, θα πρέπει να αποφεύγεται ο κίνδυνος μιας *ad hoc* αποσπασματικής αντίδρασης κανόνων που δεν βασίζονται σε ένα θεωρητικό πλαίσιο, καθώς και η πολιτική αντιμετώπιση ενός οικονομικού προβλήματος, υπό κανονικές συνθήκες.

⁴⁸ **Sparrow K. Malcolm**, (2013), pp. v – ix.

την επίτευξη των αποτελεσμάτων και την αξιολόγηση των εποπτευόμενων ιδρυμάτων, v) η επάρκεια και αποτελεσματική κατανομή των πόρων, vi) οι δεξιότητες των εποπτών και η ακεραιότητα κατά την εκτέλεση του εποπτικού έργου, vii) οι προσεγγίσεις, οι τεχνικές και τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την εκτέλεση της αδιάλειπτης εποπτείας, καθώς και οι μορφές ανάλυσης που υιοθετούνται για την αναγνώριση και τον εντοπισμό των κινδύνων, viii) το είδος και οι κατηγορίες των εποπτικών αναφορών, ix) η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και του εποπτικού αντίκτυπου στην ευρύτερη κοινωνία, x) η εξειδίκευση και εφαρμογή των κανόνων προληπτικής εποπτείας. Τα ανωτέρω αποτελούν ορισμένα μόνο ζητήματα που η εποπτική αρχή οφείλει να διαχειριστεί, ενώ ο κατάλογος μεγαλώνει όσο κανείς εμβαθύνει στο έργο της εποπτικής λειτουργίας. Σε κάθε περίπτωση, η αποτελεσματική διαχείριση των ανωτέρω ενισχύει την ποιότητα της εποπτείας και προάγει την αποτελεσματικότητά της.

5.2 Η εποπτική λειτουργία ως συμπλήρωμα της ρύθμισης

Η διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου ως μία διαδικασία που συνήθως γεννάται κατόπιν μιας κρίσης, αν και απαραίτητη, δεν μπορεί ποτέ να είναι πλήρης. Η γνώση που αποκομίζεται από την αξιολόγηση των αιτιών μιας κρίσης και η επακόλουθη διόρθωση των διαπιστωθέντων αδυναμιών με μέτρα δημόσιας παρέμβασης, φαίνεται να είναι περιορισμένη, αποσπασματική και μερική σε σύγκριση με αυτό που πρέπει να ελαχιστοποιηθεί: *η πιθανότητα και η σοβαρότητα μελλοντικών νέων κρίσεων*⁴⁹. Και τούτο διότι, η ιστορία αποδεικνύει ότι οι εκτεταμένες αποτυχίες στα χρηματοπιστωτικά συστήματα είναι σχεδόν στο σύνολό τους καινοτόμες, ενώ σημαντικοί κίνδυνοι συχνά δεν έχουν σχέση με παρεκκλίσεις και παραβάσεις του θεσμικού πλαισίου. Τέτοιες μορφές κινδύνων που μπορεί να επηρεάσουν τις αγορές, τους επενδυτές και τα χρηματοπιστωτικά συστήματα πρέπει να εντοπιστούν, να μελετηθούν, να κατανοηθούν και να αντιμετωπισθούν εγκαίρως. Η συμβολή των εποπτών για τον έγκαιρο εντοπισμό συναφών κινδύνων είναι κάτι παραπάνω από σημαντική.

Ο ρυθμιστής αναγνωρίζοντας το σημαντικό αυτό ρόλο της εποπτείας, εκχωρεί στις εποπτικές αρχές ρυθμιστικές εξουσίες για την αποτελεσματική εκπλήρωση των σκοπών τους, μέσα στα όρια του νόμου, επιφέροντας πολλαπλά οφέλη για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος. Η εξουσία θέσπισης κανόνων δικαίου από τον επόπτη είναι ουσιώδης, δεδομένης της πολυπλοκότητας των ρυθμιστικών κειμένων, της διεθνοποίησης των κανόνων, της ανάγκης για συνεχή και αδιάλειπτη παρακολούθηση των τάσεων και εξελίξεων, καθώς και της ταχείας διαδικασίας υιοθέτησης των ρυθμίσεων σε σχέση με τη χρονοβόρα συνήθως διαδικασία νομοθέτησης από την πολιτική εξουσία. Ταυτόχρονα, επιτρέπει στους επόπτες να εξειδικεύσουν το νομοθετικό πλαίσιο, βάσει του οποίου ασκούν την εποπτική τους λειτουργία, γεγονός ιδιαίτερα σημαντικό καθώς επιτυγχάνουν: *πρώτον*, τη γρήγορη και αποτελεσματική προσαρμογή των κανόνων στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες του χρηματοπιστωτικού συστήματος και *δεύτερον*, τη διαμόρφωση ενός εποπτικού πλαισίου κατά τρόπο σαφή και κατανοητό από τον ίδιο τον εφαρμοστή του.

Από τα ανωτέρω, καθίσταται προφανές ότι ο διακεκριμένος ρόλος της εποπτείας προκύπτει και από την ικανότητά της να λειτουργεί ως συμπλήρωμα της ρύθμισης και να την ενισχύει σε πεδία που είτε έχουν θεσμοθετηθεί μερικώς είτε δεν περιλαμβάνονται στο θεσμικό πλαίσιο, αποτελώντας ένα βασικό και ουσιαστικό κριτήριο αποτελεσματικής εποπτείας⁵⁰.

⁴⁹ Sparrow K. Malcolm, (2013), pp. v – ix.

⁵⁰ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

Κεφάλαιο 3: Προσδιορίζοντας την αποτελεσματική εποπτεία

1. Η ανάδειξη του ζητήματος της ποιότητας της εποπτείας

Η ποιότητα της εποπτείας στον χρηματοπιστωτικό τομέα προέκυψε, αρχικά, ως ένα βασικό ζήτημα της χρηματοοικονομικής κρίσης του 2007 - 2009. Παρότι η πλειονότητα των ανεπτυγμένων κρατών εφάρμοζαν σε μεγάλο βαθμό τα ίδια ή παρόμοια κανονιστικά πλαίσια, σημαντικές ήταν οι διαφορές στις εποπτικές προσεγγίσεις. Διαπιστώθηκε ότι οι εποπτικές αρχές, ακόμη και σε ορισμένες από τις πλέον προηγμένες οικονομίες με ισχυρή ανεξαρτησία και επάρκεια πόρων, δεν μπόρεσαν να ενεργήσουν αποτελεσματικά και έγκαιρα. Ωστόσο, η διεθνής αντίδραση στην κρίση επικεντρώθηκε, κατά κύριο λόγο, στην ανάγκη για περισσότερη και καλύτερη ρύθμιση (ενδεικτικά σε τομείς όπως τα εποπτικά κεφάλαια, η ρευστότητα, η εταιρική διακυβέρνηση) και στην ανάπτυξη ενός ρυθμιστικού πλαισίου για την αντιμετώπιση των συστημικών κινδύνων και την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων, ενώ σημαντικά μικρότερη ήταν η αντίδραση για τον τρόπο με τον οποίο η εποπτεία θα μπορούσε να ενισχυθεί⁵¹.

Η υπό ανωτέρω διαπίστωση σχετικά με την ποιότητα της εποπτείας περιλαμβάνεται εμφατικά στην έκθεση *de Larosière High Level Group*, η οποία αφορούσε τις προοπτικές της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ρύθμισης και εποπτείας ως απάντηση στην κρίση. Σύμφωνα με την έκθεση: «*The supervisory objective of maintaining financial stability must take into account an important constraint which is to allow the financial industry to perform its allocative economic function with the greatest possible efficiency, and thereby contribute to sustainable economic growth. Supervision should aim to encourage the smooth functioning of markets and the development of a competitive industry. Poor supervisory organization or unduly intrusive supervisory rules and practices will translate into costs for the financial sector and, in turn, for customers, taxpayers and the wider economy. Therefore supervision should be carried-out as effectively as possible and at the lowest possible cost. This, again, is crucial if the Single Market is to deliver all its benefits to customers and companies*»⁵².

2. Το ζήτημα της αποτελεσματικής εποπτείας

Το ζήτημα της αποτελεσματικής εποπτείας παραμένει επίκαιρο και απασχολεί έντονα τη διεθνή χρηματοπιστωτική κοινότητα, κυρίως λόγω του διακεκριμένου και νευραλγικού ρόλου της εποπτικής εργασίας στην εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος (όπως αναλύθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο), αλλά και του διακριτού ρόλου της σε σχέση με τη ρύθμιση. Ως προς το δεύτερο σκέλος, αναφέρεται περαιτέρω ότι μολονότι η ρύθμιση και η εποπτεία αποτελούν δύο αλληλένδετες έννοιες, όπου η ύπαρξη της μίας προϋποθέτει την ύπαρξη της άλλης, τα καθήκοντα του ρυθμιστή είναι διαφορετικά από τα καθήκοντα του επόπτη, ενώ η αποτελεσματικότητα παραμένει σε αυτόνομο πεδίο. Ένα αποτελεσματικό πλαίσιο ρύθμισης δεν συνεπάγεται και αποτελεσματική εποπτεία. Η θέσπιση αποτελεσματικών και διαφανών κανόνων, δεν συνεπάγεται το τέλος της διαδικασίας άσκησης δημόσιας εξουσίας. Οι κανόνες αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες και δεσμευτικές απαιτήσεις προς επιχειρήσεις και φυσικά

⁵¹ Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi and Hsu Michael, (2010).

⁵² The de Larosière Group, (2009), p. 39.

πρόσωπα. Η υποχρέωση των εποπτικών αρχών έναντι του δημόσιου συμφέροντος αφορά τη διασφάλιση - σε συνεχή βάση - ότι οι κανόνες τηρούνται, οι αναδυόμενοι κίνδυνοι εντοπίζονται εγκαίρως και τυχόν απαιτούμενα μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων υιοθετούνται άμεσα. Η προαναφερθείσα διαδικασία συνδέεται άμεσα με τα καθήκοντα του επόπτη και όχι του ρυθμιστή⁵³.

Ειδικότερα, ενώ τα κίνητρα και οι στόχοι για τη δημόσια ρύθμιση είναι διαφανή και αντιληπτά, όπως περιγράφονται στα νομοθετικά κείμενα, η κατανόηση και η αντιμετώπιση των κινήτρων της εποπτικής συμπεριφοράς, αλλά και οι επιμέρους στόχοι της εποπτείας ιδίως κατά τη λήψη των αποφάσεων, είναι από τη φύση τους περισσότερο δυσδιάκριτα. *Περαιτέρω*, παρότι οι επιδιωκόμενοι γενικοί σκοποί ταυτίζονται και αφορούν την ευρωστία των τραπεζών και τη σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος, η επίτευξη αυτών δεν ακολουθεί την ίδια διαδικασία. Η ρύθμιση το επιτυγχάνει σε γενικευμένη βάση σε όλο το σύστημα, μέσω των κανονιστικών κειμένων, ενώ η εποπτεία εξετάζει την εφαρμογή των κανόνων στην πράξη από τις μεμονωμένες τράπεζες και εκτιμά τους αναληφθέντες κινδύνους, οι οποίοι δεν μπορούν εύκολα να αξιολογηθούν μέσω τυποποιημένων και γενικευμένων μέτρων κινδύνου, ιδίως όταν συνδέονται με ποιοτικά και όχι ποσοτικά χαρακτηριστικά. *Επιπρόσθετα*, η πρακτική της εποπτείας αποδεικνύει ότι εγγενώς βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στην κρίση και τη διακριτική ευχέρεια των εποπτών, η οποία μεταβάλλεται από τις συνθήκες και τη σύνθεση των εποπτών, καθώς επίσης παραμένει σχετικά αδιαφανής σε πεδία που αφορούν κυρίως την αξιολόγηση των πιστωτικών ιδρυμάτων και την επακόλουθη λήψη αποφάσεων. Η μεταβλητότητα και η αδιαφάνεια γεννούν δυσπιστία, ακόμη και όταν δεν βασίζονται σε πραγματικά τεκμήρια.

Η υιοθέτηση βασικών αρχών που σχετίζονται με τη διαμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου - ενδεικτικά, απλό και κατανοητό, προβλέψιμο, συνεπές, διαφανές, αποτελεσματικό - είναι εξίσου πολύτιμες για την εποπτεία, οι οποίες θα πρέπει να αποτελούν προτεραιότητα και στην εποπτική διαδικασία. Η δημιουργία ενός κατάλληλου εποπτικού πλαισίου αποτελεί προαπαιτούμενο για την επιτυχή εκτέλεση του εποπτικού έργου.

3. Η συμβολή της Επιτροπής της Βασιλείας στην αποτελεσματική εποπτεία

Υπό τις ανωτέρω διαπιστώσεις, σημαντική ήταν η συμβολή της Επιτροπής της Βασιλείας (BCBS)⁵⁴ στον καθορισμό των βασικών αρχών για την αποτελεσματική εποπτεία (*Core principles for effective banking supervision*)⁵⁵ το έτος 2012. Οι είκοσι εννιά (29) θεμελιώδεις αρχές αφορούν τα *de facto* ελάχιστα διεθνή πρότυπα (*standards*) για την υγιή προληπτική εποπτεία των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος, παρέχοντας δομημένη και εξειδικευμένη γνώση στους επόπτες, όσον αφορά τις αποτελεσματικές εποπτικές πρακτικές.

⁵³ Quarles K. Randal, (2020).

⁵⁴ Gortsos V. Christos, (2019), pp. 49-69, 105-124. Η Επιτροπή της Βασιλείας για την τραπεζική εποπτεία αποτελεί διεθνές *forum* (ιδρύθηκε το 1974) με βασικό σκοπό, σύμφωνα με το καταστατικό της, τη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας του διεθνούς τραπεζικού συστήματος: «*to strengthen the regulation, supervision and practices of banks worldwide with the purpose of enhancing financial stability*». Τα πρότυπα (*standards*), οι οδηγίες (*guidelines*) και οι πρακτικές (*practices*) που παράγει η Επιτροπή ανήκουν στο χώρο του *soft law*, τα οποία - στην πλειονότητά τους - ενσωματώνονται στα κανονιστικά πλαίσια των κρατών. Η διαδικασία υιοθέτησης των προτύπων διέρχεται από τα ακόλουθα τέσσερα στάδια: i) το επίπεδο των πολιτικών αποφάσεων, ii) το επίπεδο της υιοθέτησης των κανόνων του διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, iii) το επίπεδο του συντονισμού και iv) το επίπεδο της έμμεσης επιβολής των κανόνων.

⁵⁵ Basel Committee on Banking Supervision, (2012). Επισημαίνεται ότι οι θεμελιώδεις αρχές: i) αρχικά εκδόθηκαν από την Επιτροπή το 1997 και αναθεωρήθηκαν για πρώτη φορά το 2006 και ii) περιλαμβάνονται στο ευρύτερο πλαίσιο της Επιτροπής, το οποίο αποτελεί το πλήρες σύνολο προτύπων για την προληπτική ρύθμιση και εποπτεία των τραπεζών: Basel Committee on Banking Supervision, «*The Basel Framework*» (2021).

Ταυτόχρονα, οι εν λόγω αρχές, αλλά και ο σημαντικός αριθμός κριτηρίων αξιολόγησης, χρησιμοποιούνται ως σημεία αναφοράς (*benchmarks*) από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα - στο πλαίσιο του FSAP - για την αξιολόγηση της ποιότητας των συστημάτων και των πρακτικών εποπτείας από τις διάφορες χώρες ανά τον κόσμο.

Οι βασικές αρχές για την αποτελεσματική εποπτεία ομαδοποιούνται σε δύο βασικές κατηγορίες. Αρχικά, προσδιορίζονται οι εξουσίες, οι αρμοδιότητες και οι λειτουργίες της εποπτικής αρχής που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητά της (*requirements for supervisors and approaches to supervision*) και εν συνεχεία καθορίζονται λεπτομερώς οι προληπτικοί κανόνες εποπτείας και οι απαιτήσεις προς τα εποπτευόμενα ιδρύματα (*supervisors' expectations of banks*). Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία, στα κρίσιμα κριτήρια περιλαμβάνονται, ενδεικτικά: i) ο σαφής καθορισμός των αρμοδιοτήτων και σκοπών της εποπτικής αρχής και οι εξουσίες που πρέπει να διαθέτει για την εκτέλεση του έργου της, ii) η ανεξαρτησία της εποπτικής αρχής, η λογοδοσία προς τους τρίτους ενδιαφερόμενους και η διαφάνεια στο εποπτικό έργο, iii) η επάρκεια των πόρων και η νομική προστασία των εποπτικών αρχών για πράξεις ή παραλείψεις κατά την εκτέλεση της εργασίας, iv) το πλαίσιο συνεργασίας με άλλες αρχές, v) οι επιτρεπόμενες δραστηριότητες των πιστωτικών ιδρυμάτων, τα κριτήρια αδειοδότησης αυτών και ο έλεγχος μεταβίβασης σημαντικών ποσοστών μετοχικής ιδιοκτησίας, vi) η υιοθέτηση μιας *forward-looking* προσέγγισης της εποπτείας προσανατολισμένης στην αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων (*risk-based supervision*), με σκοπό τη λήψη μέτρων έγκαιρης παρέμβασης (*early intervention*) όταν απαιτείται, vii) οι εποπτικές τεχνικές και τα εργαλεία για την εφαρμογή των εκάστοτε εποπτικών προσεγγίσεων, viii) οι εποπτικές αναφορές, ix) οι κυρωτικές εξουσίες, x) η ενοποιημένη εποπτεία. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να επιδιώκεται η ενδυνάμωση των εποπτικών πρακτικών και η διαχείριση των κινδύνων στις συστημικά σημαντικές τράπεζες, καθώς και η εποπτεία του τραπεζικού συστήματος ως συνόλου, μέσω των εργαλείων μακρο-προληπτικής εποπτείας για την έγκαιρη παρέμβαση και αντιμετώπιση συστημικών κρίσεων.

Παρά τη λεπτομερή και ενδελεχή περιγραφή των βασικών αρχών και των κριτηρίων που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα της εποπτείας, η Επιτροπή της Βασιλείας δεν παρέχει κάποιο εννοιολογικό προσδιορισμό. Επίσης, σε αντίστοιχη έκθεση της Επιτροπής (*Report on the impact and accountability of banking supervision*)⁵⁶, αναφέρεται ρητά ότι δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός για την αποτελεσματική εποπτεία. Οι ρυθμιστικοί κανόνες παρέχουν ένα γενικό πλαίσιο εποπτείας, η αποτελεσματικότητα του οποίου εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τη διακριτική ευχέρεια και την κρίση των εποπτικών αρχών.

Τέλος, από πρόσφατη αξιολόγηση του ΔΝΤ⁵⁷ σχετικά με την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που ακολούθησαν την κρίση του 2007 - 2009, συμπεριλαμβανομένων των βασικών αρχών για την αποτελεσματική εποπτεία της Επιτροπής της Βασιλείας, παρότι διαπιστώνεται σε αρκετές χώρες σταθερή πρόοδος ως προς την υλοποίηση των κυριότερων κανονιστικών πλαισίων, η πρόοδος σε ζητήματα τραπεζικής εποπτείας φαίνεται να είναι πιο αργή. Ειδικότερα: i) πολλές χώρες εξακολουθούν να στερούνται ανεξάρτητων εποπτικών αρχών με σαφή εντολή χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και επαρκές σύνολο εξουσιών, ii) μολονότι η διακυβέρνηση και η διαχείριση κινδύνων των εποπτικών αρχών φανερώσουν κάποια βελτίωση και οι εποπτικές τεχνικές και τα εργαλεία αναπτύσσονται και γίνονται περισσότερο *forward looking*, πολλές χώρες εξακολουθούν να χρειάζονται ουσιαστικές βελτιώσεις στους εν λόγω τομείς και iii) το

⁵⁶ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

⁵⁷ Dordevic Ljubica, Ferreira Caio, Kitonga Moses and Seal Katharine, (2021).

πλαίσιο διαχείρισης προβληματικών περιουσιακών στοιχείων χρειάζεται βελτιώσεις, όπως και η εποπτεία των συναλλαγών με συνδεδεμένα μέρη. Γενικά, από την αξιολόγηση προέκυψε η ανάγκη για ενίσχυση των θεσμικών ρυθμίσεων που αφορούν τις εποπτικές διαδικασίες, καθώς και για παροχή τεχνογνωσίας από τους διεθνείς οργανισμούς στους εν λόγω τομείς.

4. Η προσέγγιση της αποτελεσματικής εποπτείας από το ΔΝΤ και το FSB

Η αποτελεσματικότητα στο εποπτικό έργο έχει, επίσης, απασχολήσει εκτενώς το ΔΝΤ και το FSB, οι μελέτες των οποίων λαμβάνουν υπόψη τις βασικές αρχές της Επιτροπής της Βασιλείας. Από σχετικές εκθέσεις χρήζουν αναφοράς οι εξής δύο:

(i) Η θεματική επισκόπηση του FSB (2015) «*Thematic Review on Supervisory Frameworks and Approaches for SIBs*», καταγράφει τις αλλαγές που επήλθαν μετά την κρίση στα εποπτικά πλαίσια και τις προσεγγίσεις, όσον αφορά τις συστημικά σημαντικές τράπεζες, σε τομείς που θεωρούνται κρίσιμες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική εποπτεία, και οι οποίες έχουν αναγνωριστεί ότι απαιτούν δέουσα προσοχή σε διάφορες εκθέσεις του FSB. Οι εν λόγω κρίσιμες προϋποθέσεις, η φύση και η περιγραφή των οποίων προσομοιάζει με τις βασικές αρχές της Επιτροπής της Βασιλείας, αφορούν ιδίως: i) την εποπτική εντολή, τις στρατηγικές και την εποπτική κουλτούρα, ii) τη οργανωτική δομή της εποπτικής αρχής, iii) τις εποπτικές προσεγγίσεις, τις μεθόδους και τα εργαλεία, iv) την εποπτική συνεργασία και το συντονισμό, v) τη λειτουργική ανεξαρτησία και την επάρκεια πόρων. Στη μελέτη, επίσης, αναφέρεται ότι αν και οι εποπτικές πρακτικές έχουν ενταθεί μετά τη χρηματοοικονομική κρίση, προς συμμόρφωση με τις ανάγκες του νέου κανονιστικού πλαισίου και των παροτρύνσεων του FSB, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εποπτείας είναι ακόμα σε πρώιμο στάδιο⁵⁸.

(ii) Η μελέτη των Viñals, Fiechter (ΔΝΤ, 2010) «*The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”*»⁵⁹, προσδιορίζει τα βασικά χαρακτηριστικά της καλής εποπτείας, σύμφωνα με τα οποία η εποπτεία πρέπει να είναι *παρεμβατική, προσαρμοστική, σκεπτική, προληπτική, περιεκτική και συμπερασματική (intrusive, adaptive, skeptical, proactive, comprehensive, conclusive)*. Για να συμβεί αυτό, το πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον πρέπει να υποστηρίζουν τόσο την εποπτική βούληση για δράση (*will to act*) όσο και την ικανότητα δράσης (*ability to act*). Ορισμένα από τα κύρια στοιχεία που προάγουν τη βούληση και την ικανότητα δράσης των εποπτών περιλαμβάνουν: τη σαφή και αξιόπιστη νομοθετική εντολή, την ισχυρή δομή διακυβέρνησης με το κατάλληλο νομικό πλαίσιο που προωθεί τη λειτουργική ανεξαρτησία, τους επαρκείς και αυτόνομους προϋπολογισμούς που παρέχουν ικανό αριθμό έμπειρων εποπτών και τεχνολογικών υποδομών, ένα πλαίσιο νόμων που παρέχει επαρκείς εξουσίες και επιτρέπει την αποτελεσματική ανάληψη των εποπτικών δράσεων, την ξεκάθαρη στρατηγική για την εκπλήρωση των εποπτικών στόχων, ένα διαφανές εποπτικό πλαίσιο και σύστημα λογοδοσίας, καθώς και τα εποπτικά εργαλεία ανάλογα με την πολυπλοκότητα της αγοράς. Η μελέτη συμπεραίνει ότι η έμφαση στα εν λόγω ζητήματα παρέχει τις βάσεις για την αποτελεσματική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού

⁵⁸ **Financial Stability Board**, (2015). Section III. Assessing supervisory effectiveness: «A structured assessment of supervisory effectiveness remains under development for most national authorities. Evaluating effectiveness requires authorities to establish some link or causality between supervisory actions and the response of the institution (for example, a response in terms of financial, risk management, or behavioral outcomes). However, authorities find it challenging to identify such links (or causality) and, therefore, to establish objective and reliable indicators of supervisory effectiveness. Common, shared practices around assessing supervisory effectiveness may facilitate this process and contribute to improved supervision. The BCBS is currently conducting work on impact and accountability, which will support improvements in the assessment of supervisory effectiveness».

⁵⁹ **Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi and Hsu Michael**, (2010).

τομέα, ωστόσο η υλοποίηση αυτών αποτελεί το πιο δύσκολο και *άυλο* μέρος του εποπτικού έργου: «*however, making all this come together is the more intangible and difficult part*», και καταλήγει: «*Supervisors are expected to stand out from the rest of society and not be affected by the collective myopia and consequent underestimation of risks associated with the good times. In this role, society and governments too must support this approach and stand by their supervisors as they perform this unpopular role*».

5. Τα θεμελιώδη κριτήρια αποτελεσματικής εποπτείας και η σημασία τους

Από τα προαναφερθέντα κατέστη σαφές ότι η αποτελεσματική εποπτεία αν και δύσκολη στον ορισμό της, οριοθετείται από ένα μεγάλο εύρος κριτηρίων που την περιχαρακώνουν και αποτελούν μπούσουλα για κάθε εποπτική αρχή. Σε αυτό, έχουν συνδράμει τα μέγιστα οι διεθνείς οργανισμοί, τα διεθνή *fora* και η επιστημονική κοινότητα αναδεικνύοντας ένα μεγάλο εύρος αρχών και κριτηρίων που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα των εποπτικών αρχών και στην επιτυχή εκπλήρωση των σκοπών τους. Η έμφαση των εποπτών σε αυτές τις αρχές είναι μονόδρομος, έστω και αν η συζήτηση για την αποτελεσματική εποπτεία θα συνεχίσει να εξελίσσεται, καθώς η έννοια δεν είναι ούτε στατική ούτε ορίζεται εύκολα. Επομένως, τα κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, στον ίδιο βαθμό όπως οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις, διότι, *πρώτον*, προάγουν την εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος και συντελούν στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, *δεύτερον*, θωρακίζουν και ενδυναμώνουν την εποπτική αρχή ώστε να μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα πολυποίκιλα ζητήματα που ανακύπτουν από τη πολύπλευρη φύση της, και *τρίτον*, αναδεικνύουν το διακριτό ρόλο της εποπτείας από τη ρύθμιση.

Όπως προσδιορίστηκε στην εισαγωγή, βασικό μέλημα της παρούσας εργασίας δεν είναι η εξαντλητική μελέτη των κριτηρίων που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία, δεδομένης και της πολύπλευρης φύσης της, αλλά η ανάδειξη εκείνων των κριτηρίων που συνδέονται με τη θεμελιακή σύσταση της εποπτικής αρχής, ως βασικά προαπαιτούμενα για την ύπαρξη και αποτελεσματική οριοθέτησή της μέσα στο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται: (i) οι σκοποί που τίθενται στην εποπτική αρχή από τη νομοθετική εξουσία, καθώς επίσης οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες που της εκχωρούνται για την εκπλήρωση των σκοπών της, (ii) η ανεξαρτησία της αρχής σε όλες τις διαστάσεις, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης για επάρκεια πόρων και νομική προστασία των εποπτών, καθώς επίσης η λογοδοσία και η διαφάνεια στο εποπτικό έργο, και (iii) το σύστημα λήψης αποφάσεων της εποπτικής αρχής, όπως διαμορφώνεται μέσα από τις δομές της εσωτερικής διακυβέρνησης, τις δεξιότητες και την ακεραιότητα των εποπτών.

Κεφάλαιο 4: Η θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Προτού εξετάσουμε τα κριτήρια που προάγουν την αποτελεσματική εποπτεία, είναι χρήσιμο να αναφερθούμε στη θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας, δεδομένου ότι πλέον ασκείται μέσω του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (SSM) και η εκπλήρωση των σκοπών της πραγματοποιείται εντός της ευρωπαϊκής οικονομίας και στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών Συνθηκών⁶⁰. Προς τούτο, απαιτείται αρχικά μία συνοπτική ανάλυση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όπως διαμορφώθηκε από τις επιρροές του οικονομικού φιλελευθερισμού, ο οποίος διακηρύσσει - έστω και αν δεν το επιτυγχάνει πάντα - πως η βέλτιστη δοσολογία μεταξύ ελευθερίας και δημόσιας ρύθμισης δεν μπορεί παρά να αναζητείται μέσα από ένα πλέγμα θεσμών, όσο το δυνατόν πιο ανοιχτών στη διαφορετικότητα, την κοινωνική συνοχή, τον δημοκρατικό πλουραλισμό και την επιστημονική γνώση⁶¹.

2. Το ευρωπαϊκό οικονομικό σύστημα

Το οικονομικό σύστημα διακυβέρνησης των αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων δημοκρατικών χωρών σε παγκόσμιο επίπεδο βασίζεται στις θεμελιώδεις αρχές του οικονομικού φιλελευθερισμού. Η επικράτηση του φιλελεύθερου οικονομικού μοντέλου σε όλο το Δυτικό κόσμο (Δυτική Ευρώπη, Βόρεια Αμερική, Αυστραλία, Ιαπωνία) κατά τον 20^ο αιώνα, ανεξάρτητα από τις πολυποίκιλες εκφάνσεις του, κυρίως ως προς τον παρεμβατικό ρόλο του κράτους, ήταν το αποτέλεσμα μίας πλειάδας φιλοσοφικών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών αναζητήσεων, ιδίως όσον αφορά τον τρόπο οργάνωσης των κρατών, τη λειτουργία των αγορών και την ιδιοκτησία των συντελεστών της παραγωγής. Γενικά, η οικονομική ελευθερία μαζί με την ιδιοκτησία αποτελούν τις βάσεις του φιλελεύθερου καπιταλιστικού κοινωνικο-οικονομικού συστήματος, ταυτόχρονα όμως, σε μία οικονομία που διέπεται από την ιδιωτική αυτονομία και την ελεύθερη οικονομική δραστηριότητα, η ελευθερία ανταγωνισμού είναι από τους βασικούς πυλώνες στήριξής της⁶².

Η επίδραση του φιλελευθερισμού είναι ευδιάκριτα αντιληπτή στο μοντέλο οικονομικής διακυβέρνησης της ευρωπαϊκής ένωσης, όπως αποτυπώνεται στις θεμελιώδεις αρχές των ευρωπαϊκών Συνθηκών. Ειδικότερα, το άρθρο 3 παρ. 3 ΣΕΕ καθώς και τα άρθρα 119, 120 ΣΛΕΕ κατοχυρώνουν ως το οικονομικό σύστημα στην Ένωση την *αρχή της κοινωνικής οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό*⁶³. Μελετώντας περαιτέρω τις θεωρητικές βάσεις επιρροής των Συνθηκών, διαπιστώνεται ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση κατά τα αρχικά στάδια,

⁶⁰ Η νομική βάση για την ίδρυση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού είναι το άρθρο 127(6) ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο: «Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομοφώνως, μέσω κανονισμών σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την ΕΚΤ, μπορεί να αναθέσει στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, εξαιρέσει των ασφαλιστικών επιχειρήσεων».

⁶¹ Δελλής Γιώργος, (2020), σελ. 61.

⁶² Βλαχόπουλος Σπύρος, (2017), σελ. 345-351.

⁶³ Gortsos V. Christos, (2021b). Η αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό αναγνωρίζεται ως κυρίαρχη στη ΣΛΕΕ, τόσο κατά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής από τα κράτη μέλη, όσο και της νομισματικής πολιτικής από το ΕΣΚΤ. Ταυτόχρονα, η ΣΕΕ φανερώνει τον κοινωνικό της προσανατολισμό κατά την άσκηση των ανωτέρω πολιτικών, κάνοντας ειδική αναφορά στην *κοινωνική οικονομία της αγοράς* με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και με απώτερο στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο.

επιδίωξε την κατοχύρωση οικονομικών ελευθεριών όπως την κοινή αγορά, το άνοιγμα των εθνικών οικονομιών, τους κανόνες κατά των οικονομικών διακρίσεων και τη δέσμευση για ένα σύστημα ανόθευτου ανταγωνισμού⁶⁴. Τα προαναφερθέντα θα μπορούσαν να ερμηνευθούν ως απόφαση για τη στήριξη ενός πρώιμου «οικονομικού συντάγματος» προσανατολισμένο στην ελεύθερη αγορά. Συνεπώς, η Ευρώπη ξεκίνησε την ενοποιητική της πορεία ως μια οικονομική κοινότητα που κατοχύρωνε τη νομιμότητά της μέσω των Συνθηκών, στη βάση της νομοθετικής τάξης που δεσμεύεται για την εγγύηση των οικονομικών ελευθεριών και την προστασία του ανταγωνισμού, ενώ ταυτόχρονα ήταν ανεξάρτητη από τους δημοκρατικούς συνταγματικούς θεσμούς του κάθε κράτους μέλους⁶⁵. Κατά τα επόμενα στάδια εμβάθυνσης της οικονομικής ολοκλήρωσης, η Ένωση προέβη στην ίδρυση της ΟΝΕ και της ΕΚΤ, στην οποία ανατέθηκε από τα κράτη μέλη η άσκηση της νομισματικής πολιτικής με πρωταρχικό στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας του επιπέδου των τιμών στην ευρωζώνη, αποδίδοντας πλήρη ανεξαρτησία κατά την εκτέλεση του έργου της. Αντίθετα, η οικονομική πολιτική παρέμενε στην αρμοδιότητα των κρατών μελών με την υποχρέωση για το συντονισμό αυτών⁶⁶.

3. Η επιρροή του *ordoliberalism* στη θεμελίωση της ευρωπαϊκής οικονομίας

Η οικονομική εξέλιξη της Ένωσης, ιδίως κατά τα πρώιμα στάδιά της αλλά και μετέπειτα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στηρίζει τις φιλελεύθερες θεμελιακές της βάσεις στο - γερμανικής εκδοχής - οικονομικό μοντέλο του *ordoliberalism*. Εμπνευστές της ιδέας του *ordoliberalism* ήταν αρχικά ο οικονομολόγος *Walter Eucken* και οι νομικοί *Franz Böhm* και *Hans Grossmann-Doerth* από το Πανεπιστήμιο του *Φράμπουργκ (Freiburg School of Law and Economics)* κατά την περίοδο του μεσοπολέμου. Σημαντική συμβολή στην ανάπτυξη της ευρύτερης θεωρίας του *ordoliberalism* κατέχουν επίσης οι *Ludwig Erhard*⁶⁷ και *Alfred Müller-Armack*⁶⁸, ως θεμελιωτές της *κοινωνικής οικονομίας της αγοράς (social market economy)*, καθώς και οι *Rüstow* και *Wilhelm Röpke* με τη θεωρία του *κοινωνιολογικού φιλελευθερισμού (sociological liberalism)*. Αντλώντας την έννοια «*ordo*» από τη λατινική λέξη «*τάξη*», οι υποστηρικτές του *ordoliberalism* προσέβλεπαν σε ένα πιο δομημένο οικονομικό σύστημα από αυτό της ελεύθερης αγοράς του *laissez faire* των κλασικών φιλελεύθερων. Παρά τις αδιαμφισβήτητες αλληλεπικαλύψεις με άλλες μορφές φιλελευθερισμού, ο *ordoliberalism*

⁶⁴ Με τη **Συνθήκη της Ρώμης** (1957) ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μεταξύ 6 χωρών και με άνωτερο σκοπό την ολοκλήρωση και οικονομική ανάπτυξη μέσω του εμπορίου. Δημιούργησε μια κοινή αγορά βάσει της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, καθώς επίσης προέβλεπε την ίδρυση κοινής αγοράς, την προοδευτική ευθυγράμμιση των οικονομικών πολιτικών, τη δημιουργία ενιαίου οικονομικού χώρου με ελεύθερο ανταγωνισμό, την απαγόρευση περιοριστικών συμφωνιών και κρατικών ενισχύσεων, την προσέγγιση όρων που διέπουν τις συναλλαγές, πέραν όσων καλύπτονται από άλλες Συνθήκες (ΕΚΑΧ και Ευρατόμ). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=EL>

⁶⁵ **Joerges Christian**, (2015).

⁶⁶ Με τη **Συνθήκη του Μάαστριχτ** (1992) εγκαθιδρύθηκε η Οικονομική Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) θέτοντας τα θεμέλια για το ενιαίο ευρωπαϊκό νόμισμα το *ευρώ*, καθώς επίσης ιδρύθηκε η ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/el/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

⁶⁷ Ο **Ludwig Erhard** ήταν Γερμανός πολιτικός (1949-1977) και Καγκελάριος της Γερμανίας (1963-1966). Θεωρείται βασικός θεμελιωτής της «*κοινωνικής οικονομίας της αγοράς*», πολιτική την οποία εφάρμοσε ως Υπουργός οικονομικών της κυβέρνησης *K. Adenauer* (1949-1963) κατά την περίοδο της οικονομικής ανασυγκρότησης της Γερμανίας μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο («*father of the German economic miracle*»). <https://www.ludwig-erhard-zentrum.de/en/ludwig-erhard/economics-minister.html>

⁶⁸ **Joerges Christian**, (2015). Ο όρος «*κοινωνική οικονομία της αγοράς*» εισήχθη από τον καθηγητή οικονομικών *Alfred Müller-Armack* το 1947. Εργάστηκε στο Υπουργείο Οικονομικών της Γερμανίας (1952-1963) - ενόσω ήταν Υπουργός ο *Ludwig Erhard* - και εκπροσώπησε τη γερμανική ομοσπονδιακή κυβέρνηση ως επικεφαλής διαπραγματευτής για τη Συνθήκη της Ρώμης. Είναι προφανές ότι ο φιλελεύθερος οικονομικός προσανατολισμός της Συνθήκης αποδίδεται στο έργο του.

διακρίνεται από τα εξής δύο στοιχεία: *πρώτον*, το διακεκριμένο και θετικό ρόλο του Κράτους στη διατήρηση της φιλελεύθερης οικονομικής τάξης και, *δεύτερον*, τη σημασία που αποδίδει στο «κοινωνικό ζήτημα», τοποθετώντας τη θεωρία ως μία κοινωνική μορφή φιλελευθερισμού⁶⁹.

Τα μέλη της *Σχολής του Freiburg*, προτάσσοντας την *κοινωνική οικονομία της αγοράς* (όρος που χρησιμοποιείται αυτούσιος στη ΣΕΕ), προκρίνουν την οικονομική ελευθερία μέσα στα όρια της νομοθετικής τάξης, τα οποία καθορίζονται από το κράτος στο όνομα του γενικού συμφέροντος⁷⁰. Με τον τρόπο αυτό αναδεικνύεται η ανάγκη του κράτους να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της ελεύθερης αγοράς, μέσω ενός κατάλληλου νομικού πλαισίου που αποτελεί το θεμέλιο της νομιμότητάς του, με απώτερο σκοπό τη διατήρηση ενός υγιούς επιπέδου ανταγωνισμού και λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τη διάσταση των κοινωνικών δομών. Με κεντρική ιδέα το *οικονομικό σύνταγμα*, ως το πλαίσιο των νομικών κανόνων που διέπουν την οικονομική ζωή μιας κοινότητας (*the rules of the game*), υποστήριξαν ότι η οικονομική πολιτική πρέπει να επικεντρώνεται στη βελτίωση αυτών των κανόνων με αποτελεσματικές παρεμβάσεις του νομοθέτη (*ordoliberal policy*). Το ιδανικό *οικονομικό σύνταγμα* πρέπει, αφενός να είναι λειτουργικό (*functioning*), προάγοντας την οικονομική αποδοτικότητα, την ορθή λειτουργία των αγορών και τη βέλτιστη παροχή αγαθών, αφετέρου να είναι ανθρώπινο (*humane*), επιτρέποντας στα μέλη της κοινωνίας να είναι ελεύθεροι στην επιδίωξη των στόχων τους και εντός των ορίων του οικονομικού συντάγματος⁷¹. Σε αντίθετη περίπτωση, η αδυναμία του κράτους να λάβει μέτρα για την προώθηση της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό και την κοινωνική συνοχή, τα ιδιωτικά συμφέροντα ενδέχεται να υπονομεύσουν του κανόνες της αγοράς, με κινδύνους ακόμη και στην εύρυθμη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

Οι θεμελιώδεις αρχές του *ordoliberalism* περιλαμβάνουν, επίσης, την άσκηση νομισματικής πολιτικής από μία ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα με αποκλειστικό σκοπό τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, ενώ η άσκηση της δημοσιονομικής οικονομικής πολιτικής θα πρέπει να παραμένει στην αρμοδιότητα της Κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων που αφορούν την απασχόληση⁷². Η αποτύπωση αυτών στις ευρωπαϊκές Συνθήκες είναι εμφανής, ενώ έχουν αποτελέσει ευρύτατο πεδίο κριτικής, όσον αφορά την οικονομική πολιτική της Γερμανίας σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης, ιδίως ως προς τις δημόσιες δαπάνες, τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τη νομισματική πολιτική. Το ερώτημα αν αυτές οι θέσεις μπορούν να αποδοθούν στο δόγμα του *ordoliberalism* έχει δημιουργήσει επίσης μια σημαντική βιβλιογραφία⁷³.

Τέλος, σημαντική είναι η επιρροή του *ordoliberalism* στη μετέπειτα ίδρυση της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης και της ενιαίας εποπτείας, μέσω της οποίας θεσπίστηκε ο *SSM*. Προς τούτο, η *αρχή της ευθύνης* (*liability principle*) του *Eucken* φαίνεται ότι ήταν καθοριστικής σημασίας για

⁶⁹ Schnyder Gerhard and Siems Mathias, (2013).

⁷⁰ Δελλής Γιώργος, (2020), σελ. 16.

⁷¹ Feld P. Lars, Köhler A. Ekkehard, Nientiedt Daniel, (2019).

⁷² Ο θεσμικός σχεδιασμός της ΕΚΤ προσομοιάζει περισσότερο με αυτόν της *Bundesbank* παρά με οποιαδήποτε άλλη κεντρική τράπεζα της Ευρωζώνης, ιδίως όσον αφορά τον πρωταρχικό της σκοπό - σταθερότητα του επιπέδου των τιμών - αλλά και ως προς τον βαθμό ανεξαρτησίας. Ωστόσο, παρότι αποτελεί θεμελιώδη αρχή για τη *Σχολή του Φράμπουργκ* η νομισματική σταθερότητα, δεν υπάρχει κοινή αντίληψη ως προς την ανεξαρτησία μιας κεντρικής τράπεζας. Ο *Eucken* απέρριψε την έννοια της ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας, θεωρώντας ωστόσο ότι η προσφορά χρήματος δεν πρέπει να υπόκειται σε πολιτική χειραγώγηση, αλλά να έχει τη μορφή ενός «ορθολογικού αυτοματισμού» (*rational automatism*) που προσαρμόζεται στους κανόνες της αγοράς.

⁷³ Dold Malte and Krieger Tim, (2019).

τη διαμόρφωση των πολιτικών προτιμήσεων της Γερμανίας⁷⁴. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του Γερμανικού Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (*German Council of Economic Experts*)⁷⁵ στην ετήσια οικονομική έκθεση του 2013⁷⁶: «*Policymakers should act consistently within the scope of a long-term euro area architecture, in order to resolve the shortcomings of the Maastricht Treaty. This would make the euro area more stable and crisis-resistant for the long term. The GCEEs' concept for the long-term institutional framework follows the basic principle of aligning liability and control at the same level in every relevant area of economic policy. This concept consists of three pillars: (i) Fiscal policy (strengthened Stability and Growth Pact and binding fiscal rules and no bail-out clause), (ii) Rule-based crisis mechanism (ESM) and (iii) Financial market framework (establish European supervision and control over banks)*».

4. Η θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, απαρχή για την ευρωπαϊκή τραπεζική ολοκλήρωση αποτέλεσαν, αφενός η ίδρυση της ONE και της EKT, αφετέρου η μετέπειτα πολιτική πρωτοβουλία σε συνδυασμό με την αποτελεσματική στρατηγική κατεύθυνση των οργάνων της Ένωσης και την τεχνική υποστήριξη διακεκριμένων τεχνοκρατών [*Lamfalussy (2001), De Larosiere (2009)*⁷⁷ και *Herman Van Rompuy (2012)*⁷⁸]. Σ' αυτό συνέβαλαν, επίσης, οι συνέπειες της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2007 - 2009 και η κρίση δημόσιου χρέους που επακολούθησε σε χώρες της ευρωπαϊκής ένωσης, τα οποία κατέστησαν αναγκαία την ενίσχυση της δημοσιονομικής σύγκλισης και πειθαρχίας στις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών της ένωσης, τη δημιουργία ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθερότητας, καθώς και τη θεμελίωση ενός ισχυρού ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, όπως χαρακτηριστικά επεσήμανε το *GCEE*.

Οι ανωτέρω εξελίξεις διαμόρφωσαν τη θεσμική αρχιτεκτονική του ευρωπαϊκού τραπεζικού οικοδομήματος - ιδίως κατά την προηγούμενη δεκαετία - αρχικά, με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (*EFSSF*), όπου συστάθηκαν οι τρεις ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές (*EBA, ESMA, EIOPA*) και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (*ESRB*), και εν συνεχεία με τη θεσμοθέτηση των βασικών πυλώνων της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης. Ο πρώτος βασικός πυλώνας αφορά στην ανάθεση εποπτικών καθηκόντων στην EKT στο πλαίσιο του Ενιαίου Μηχανισμού Εποπτείας (*SSM*) και ο δεύτερος στην ίδρυση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (*SRM*) και του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (*SRF*) για την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων⁷⁹. Αυτοί οι δύο πυλώνες αποτελούν ορόσημο για την ευρωπαϊκή τραπεζική ένωση και πλέον οι εκκρεμότητες που απομένουν για την ολοκλήρωσή

⁷⁴ **Feld P. Lars, Köhler A. Ekkehard, Nientiedt Daniel**, (2019).

⁷⁵ **Feld P. Lars, Köhler A. Ekkehard, Nientiedt Daniel**, (2015). Το GCEE ιδρύθηκε το 1963 υπό τον *Ludwig Erhard*, τότε Υπουργό Οικονομικών, και αποτελείται από μια ομάδα πέντε οικονομολόγων με σκοπό να αξιολογεί τις οικονομικές πολιτικές της γερμανικής κυβέρνησης (το συμβούλιο συχνά αναφέρεται ως «*Πέντε Σοφοί της Οικονομίας*»). Κάθε χρόνο το Συμβούλιο προετοιμάζει μια ετήσια έκθεση που δημοσιεύεται πριν ή μέχρι τις 15 Νοεμβρίου. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση πρέπει να δημοσιεύσει τα σχόλια και τα συμπεράσματά της εντός οκτώ εβδομάδων από τη δημοσίευση της ετήσιας έκθεσης. Παρά τα μεταβαλλόμενα μακροοικονομικά παραδείγματα, ο *Olaf Sievert*, επί μακρόν μέλος και πρώην πρόεδρος της GCEE, τονίζει ότι το συμβούλιο είχε πάντα επικεντρωθεί στα μικροοικονομικά θεμέλια της οικονομικής δραστηριότητας, καθώς και στην *ordoliberal* χάραξη πολιτικής.

⁷⁶ **Annual Economic Report 2013/14 of the GCEE**, (2013).

⁷⁷ **The de Larosière Group**, (2009).

⁷⁸ **European Council**, (2012), Report by President of the European Council Herman Van Rompuy.

⁷⁹ **Gortsos V. Christos**, (2020a), pp. 105-182.

της - ο τρίτος πυλώνας περιλαμβάνει τη θεσμοθέτηση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος εγγύησης καταθέσεων (*EDIS*) - αφενός αποτελούν φιλόδοξα σχέδια, αφετέρου όμως εφικτά⁸⁰.

Ταυτόχρονα, σημαντικός αρωγός για τη θεμελίωση της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης και εποπτείας, αποτελεί η εφαρμογή ενιαίων ρυθμιστικών κανόνων (*the single rulebook*), οι οποίοι σε σημαντικό βαθμό ολοκληρώθηκαν παράλληλα με τη διαδικασία της τραπεζικής ενοποίησης. Επ' αυτού χρήζει αναφοράς η σημαντική συμβολή του δημόσιου διεθνούς χρηματοπιστωτικού δικαίου, ως η βασική πηγή για το ευρωπαϊκό δημόσιο τραπεζικό δίκαιο⁸¹. Η Επιτροπή της Βασιλείας (*BCBS*), το Συμβούλιο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (*FSB*) και η Διεθνής Ένωση Ασφάλισης Καταθέσεων (*IADI*) αποτελούν τα κύρια διεθνή *fora* διαμόρφωσης των διεθνών τραπεζικών προτύπων (*standards*). Η σταδιακή υιοθέτηση πραγματοποιείται εντός των ορίων και των διαδικασιών που καθορίζονται από τις ευρωπαϊκές Συνθήκες⁸², βάσει των πρωτοβουλιών και των αποφάσεων που λαμβάνουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

5. Οι πρωταρχικοί σκοποί του Ενιαίου Μηχανισμού Εποπτείας (*SSM*)

Για την επίτευξη της τραπεζικής ένωσης, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα επένδυσαν σημαντικούς πόρους με στόχο την ασφάλεια και ευρωστία των ευρωπαϊκών τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος, καθώς και τη διαφύλαξη της ενότητας και της ακεραιότητας της εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς, με γνώμονα την ίση μεταχείριση των τραπεζών. Η τραπεζική ενοποίηση ήταν ένα κρίσιμο βήμα για τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ζώνης του ευρώ και την ενίσχυση της ΟΝΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, ο *SSM* υιοθετεί πλήρως τον πρωταρχικό σκοπό της εποπτείας που έχει καθορίσει η Επιτροπή της Βασιλείας⁸³, ταυτόχρονα όμως επιδιώκει την ενότητα της εσωτερικής αγοράς προς συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή οικονομική αρχή της *ανοικτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό*. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Κανονισμού 1024/2013 (ΕΕ): «*Με τον παρόντα κανονισμό ανατίθενται στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, με σκοπό να συμβάλλει στην ασφάλεια και την ευρωστία των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και στη σταθερότητα του χρηματοοικονομικού συστήματος στην ΕΕ και σε κάθε κράτος μέλος, διαφυλασσόμενη πλήρως της ενότητας και της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς με γνώμονα την ίση μεταχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων προς αποτροπή της καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας*». Επίσης, αντίστοιχοι είναι οι σκοποί που περιγράφονται στο εγχειρίδιο εποπτείας (*supervisory manual*) του *SSM*⁸⁴.

Επισημαίνεται ότι, η σημασία της προστασίας της ενότητας και της ακεραιότητας της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς είχε ήδη επισημανθεί από το 2009 στην έκθεση *de Larosière*

⁸⁰ Luis de Guindos, (2021).

⁸¹ Gortsos V. Christos, (2020a), pp. 38-39, 141-173.

⁸² Για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης βλ. επίσημο ιστότοπο της ΕΕ: https://europa.eu/european-union/law/decision-making/procedures_el

⁸³ Basel Committee on Banking Supervision, (2012), Principle 1 - Essential Criteria (2): «*The primary objective of the banking supervision is to promote the safety and soundness of banks and the banking system*».

⁸⁴ European Central Bank - Banking Supervision, (2018). Το *SSM Supervisory Manual* (2018) καθορίζει ως προς τους σκοπούς της εποπτείας: «*Introduction: European banking supervision aims to contribute to the safety and soundness of credit institutions and the stability of the financial system by ensuring that banking supervision across the euro area is of a high standard and is consistently applied to all banks. Mission Statement: Within the SSM, composed of the ECB and NCAs, the ECB carries out its supervisory tasks. The ECB is responsible for the effective and consistent functioning of the SSM, with a view to carrying out intrusive and effective banking supervision, contributing to the safety and soundness of the banking system and the stability of the financial system*».

High Level Group. Όπως ειδικότερα αναφέρεται: «Supervision must ensure that all supervised entities are subject to a high minimum set of core standards. When carrying-out their duties, supervisors should not favour a particular institution, or type of institution, to the detriment of others. Competition distortions and regulatory arbitrage stemming from different supervisory practices must be avoided, because they have the potential of undermining financial stability – inter alia by encouraging a shift of financial activity to countries with lax supervision. The supervisory system has to be perceived as fair and balanced. Furthermore, a level playing field is vital for the credibility of supervisory arrangements, their acceptance by market operators big and small and for generating optimal cooperation between supervisors and financial institutions. This is of particular importance in the context of the Single Market, built as it is, inter alia, on the principles of undistorted competition, freedom of establishment and the free flow of capital. Confidence will be gained in the European Union from common approaches by all Member States»⁸⁵.

⁸⁵ **The de Larosière Group**, (2009), p. 39.

Μέρος Δεύτερο

Κριτήρια αποτελεσματικότητας στην εποπτεία του τραπεζικού συστήματος

What makes financial sector supervision different?

“Supervision is not unique to the financial industry. What makes it different is the nature of the relationship between supervisors and industry, particularly in the context of prudential supervision. There is near-continuous involvement of supervisors in the birth, life, and death of the institutions they supervise. They license them; make sure that the people who own and run them are up to the task; lay out the rules that they must follow; guide them on how they should manage and disclose risks in their activities; continuously monitor their actions; impose penalties for bad behavior; and then take a leading role in the resolution of these institutions when they fail—be it finding new owners or leading creditors through bankruptcy. In other industries, these functions are divided across a host of agencies. On top of all of this, supervisors’ successes are unknown and unheralded, while their failures are dramatic and headline-grabbing, and as we have seen, may have serious consequences for the global economy. The varied expectations that this range of roles places on supervisors makes supervision an extremely challenging, and often underappreciated, task”.

Jose Viñals and Jonathan Fiechter, IMF

«The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”», 2010

Κεφάλαιο 5: Αρμοδιότητες, σκοποί και εξουσίες

1. Η οριοθέτηση του εποπτικού έργου: αρμοδιότητες - σκοποί - εξουσίες

Πρωταρχικής σημασίας έργο για την επίτευξη ενός αποτελεσματικού συστήματος τραπεζικής εποπτείας είναι ο καθορισμός σαφών αρμοδιοτήτων και σκοπών για την εποπτική αρχή που είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος. Ταυτόχρονα, για την άσκηση των αρμοδιοτήτων και την επίτευξη των σκοπών απαιτείται η ύπαρξη ενός κατάλληλου και επαρκούς πλαισίου εποπτικών εξουσιών. Ο σαφής προσδιορισμός των τριών αυτών αλληλένδετων εννοιών από τα πολιτικά όργανα, αποτελεί τη βάση για τη θεσμική οριοθέτηση του εποπτικού έργου και βασικό παράγοντα επιτυχίας του. Σημειώνεται ότι η Επιτροπή της Βασιλείας, καθώς και άλλα διεθνή *fora* και διεθνείς οργανισμοί (πχ. *FSB*, *OECD*, *ΔΝΤ*), ιεραρχούν και θέτουν τις αρμοδιότητες, τους σκοπούς και τις εξουσίες στην κορυφή των κριτηρίων που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα των εποπτικών αρχών⁸⁶.

2. Εποπτικοί σκοποί

Οι εποπτικοί σκοποί φανερώνουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα για την εποπτική αρχή, προσδιορίζουν τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν για την επίτευξή τους, καθώς επίσης αποτελούν τη βάση για την αξιολόγηση του έργου της. Οι στόχοι της εποπτείας θα πρέπει να είναι σαφείς και ρεαλιστικοί, να καθορίζονται ρητά στη νομοθεσία και να ανακοινώνονται δημοσίως. Οι νομοθετικές αρχές οφείλουν να αποφεύγουν την ανάθεση αντικρουόμενων ή ανταγωνιστικών σκοπών ή λειτουργιών που μπορεί να οδηγήσουν σε στρεβλώσεις και αστοχίες το ευρύτερο σύστημα⁸⁷.

2.1 Η σημασία καθορισμού σαφών και ρεαλιστικών σκοπών για την εποπτεία

Ο καθορισμός σαφών και ρεαλιστικών εποπτικών στόχων επιτελεί πολλαπλό ρόλο και συμβάλλει σημαντικά στην αποτελεσματικότητα της εποπτείας. Συγκεκριμένα⁸⁸:

(i) Προσανατολίζει τις εποπτικές αρχές προς την κατά το δυνατόν αποτελεσματικότερη άσκηση των εποπτικών τους αρμοδιοτήτων. Όταν ο επόπτης γνωρίζει σαφώς τους στόχους που οφείλει να επιδιώκει κατά τη λήψη των εποπτικών αποφάσεων, έχει αμέσως ένα χρήσιμο κριτήριο που του επιτρέπει να επιλέξει τα καταλληλότερα εποπτικά εργαλεία και να τα συνδυάσει κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο για την επίτευξη της αποστολής του.

(ii) Θέτει τους απαραίτητους φραγμούς στις συχνά αδικαιολόγητα υψηλές απαιτήσεις των άμεσων και έμμεσων αποδεκτών της εποπτείας (*stakeholders*) από τον επόπτη, προωθώντας την «κοινωνική συνειδητοποίηση» των ορίων της εποπτείας, και βοηθά τους κοινωνούς του χρηματοπιστωτικού τομέα να αντιληφθούν σε ποιο βαθμό τα ατομικά τους συμφέροντα

⁸⁶ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2012). *Principle 1 - Responsibilities, objectives and powers*: «An effective system of banking supervision has clear responsibilities and objectives for each authority involved in the supervision of banks and banking groups. A suitable legal framework for banking supervision is in place to provide each responsible authority with the necessary legal powers to authorize banks, conduct ongoing supervision, address compliance with laws and undertake timely corrective actions to address safety and soundness concerns».

⁸⁷ **OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy**, (2014), pp. 29-43. Η εκχώρηση αντικρουόμενων λειτουργιών μπορεί να πραγματοποιείται μόνο εάν υπάρχει σαφές δημόσιο όφελος και με την προϋπόθεση ότι οι συγκρούσεις αντιμετωπίζονται και επιλύονται αποτελεσματικά μέσω ενός κατάλληλου μηχανισμού διαφάνειας.

⁸⁸ **Φλώρος Νικόλαος**, (2011), σελ. 126 - 133.

εντάσσονται στην εποπτική αποστολή και είναι προστατευτέα από το νόμο. Οι ρεαλιστικοί στόχοι περιορίζουν τις ανέφικτες προσδοκίες τρίτων, ως εκ τούτου δεν πρέπει να αναμένεται από τους επόπτες να εντοπίσουν, να αποτρέψουν ή να λάβουν μέτρα επιβολής σε κάθε περίπτωση μη συμμόρφωσης⁸⁹.

(iii) Αποσαφηνίζει τα όρια των εποπτικών υποχρεώσεων. Οι σαφώς προσδιορισμένοι σκοποί προσφέρουν ένα αντικειμενικό μέτρο για τη δικαστική κρίση της νομιμότητας της εποπτικής δράσης, και περιορίζουν σε λογικά πλαίσια την ευθύνη του επόπτη για αποζημίωση, θέτοντας τα όρια, πέραν των οποίων η άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας μετατρέπεται σε υπέρβαση εξουσίας. Στη βάση αυτή, η εποπτεία έχει όρια και δεν καλύπτει όλους του κινδύνους, ούτε είναι δυνατό να το κάνει, διότι αφενός το κόστος θα ήταν υπέρογκο, αφετέρου οι εποπτικές παρεμβάσεις θα έπλητταν την οικονομική ελευθερία και την ιδιωτική βούληση.

Τέλος, με δεδομένο ότι η νομοθετική εξουσία διατηρεί την αρμοδιότητα να θέτει τους γενικούς σκοπούς της εποπτικής αποστολής, καταπολεμάται το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης των εποπτικών αρχών, το οποίο μπορεί να προκύπτει σε περιπτώσεις συγκεντρωτικών τάσεων στην οργάνωσή τους, στην ευρεία ανεξαρτησία, καθώς και στην περιορισμένη λογοδοσία τους.

2.2 Ένα εγγενής περιορισμός: Η εποπτεία δεν σκοπεί στην εξάλειψη κάθε αποτυχίας

Ειδικότερα ως προς τα όρια της εποπτείας, η ίδια οικονομική πραγματικότητα και οι λειτουργικές ανάγκες του εποπτικού συστήματος επιβάλλουν έναν εγγενή περιορισμό στο εύρος των δυνατοτήτων ελέγχου της αγοράς από την εποπτική αρχή και οριοθετούν το επιθυμητό αποτέλεσμα της εποπτείας, υπό την έννοια ότι καθορίζουν τι δεν πρέπει ή δεν μπορεί να θεωρηθεί εποπτικός στόχος. Η ρύθμιση και η εποπτεία δεν μπορούν ποτέ να εκμηδενίσουν την πιθανότητα αστοχιών, συνεπώς σκοπός δεν μπορεί να αποτελεί η εξάλειψη κάθε κινδύνου και μορφή αποτυχίας των τραπεζών, παρά μόνο ο περιορισμός ανάλογων φαινομένων⁹⁰.

Οι τράπεζες λειτουργούν σε περιβάλλον ελεύθερης αγοράς και επομένως μπορεί να προκύψουν καταστάσεις στις οποίες οι κίνδυνοι θα υλοποιηθούν και θα επηρεάσουν την οικονομική τους ευρωστία. Η προληπτική εποπτεία συνεισφέρει στην αποφυγή και τη μείωση τραπεζικών αποτυχιών, μέσω της λήψης μέτρων έγκαιρης παρέμβασης για την αποκατάσταση ζητημάτων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν μεμονωμένα πιστωτικά ιδρύματα σε έξοδο από την αγορά, ωστόσο δεν εγγυάται ότι δεν θα επέλθουν τέτοιες καταστάσεις⁹¹. Περαιτέρω, η υπερβολική εισαγωγή δικτύων ασφαλείας μπορεί να στρεβλώσει τη λειτουργία της αγοράς και να δημιουργήσει συνθήκες ηθικού κινδύνου⁹².

Επομένως, η αποτυχία μίας τράπεζας για λόγους συμμόρφωσης και πειθαρχίας με τους κανόνες της αγοράς (*market discipline*), αποτελεί ένδειξη υγιούς λειτουργίας του ανταγωνισμού, όπως

⁸⁹ Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi and Hsu Michael, (2010).

⁹⁰ Basel Committee on Banking Supervision, (2012). *General approach (16)*: «It should not be an objective of banking supervision to prevent bank failures. However, supervision should aim to reduce the probability and impact of a bank failure, including by working with resolution authorities, so that when failure occurs, it is in an orderly manner».

⁹¹ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

⁹² Η εξάλειψη κάθε πιθανότητας αποτυχίας των πιστωτικών ιδρυμάτων ως εποπτικού στόχου ενέχει τον ηθικό κίνδυνο οι εποπτευόμενοι και οι τρίτοι αποδέκτες των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών να εκλάβουν λανθασμένα την ύπαρξη της εποπτικής αρχής ως εγγύηση για αποκλεισμό κάθε αποτυχίας, με αποτέλεσμα οι μεν πρώτοι να αναλαμβάνουν υπερβολικούς κινδύνους, οι δε δεύτεροι να επαναπαυθούν, περιορίζοντας τον έλεγχο που ασκείται από την ίδια την αγορά στα πιστωτικά ιδρύματα.

χαρακτηριστικά αναφέρει σε σχετική ομιλία της και η Danièle Nouy, πρώην πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας: «*What we are striving for is a well-functioning market. And in a market economy, companies fail from time to time – that is as true for banks as it is for any other business. As the economist Allan Meltzer said: “Capitalism without failure is like religion without sin. It doesn’t work”. Companies that fail exit the market and make room for those that are more efficient, more innovative and that serve customers’ needs better. Thus, while our job is to contribute to the safety and soundness of the banking system, we should not prevent each and every bank from failing. If a bank sticks to an unsustainable business model or takes unwise investment decisions it can get into trouble and might even fail. Failure is always painful but, in certain circumstances, it cannot be avoided*»⁹³.

2.3 Ο πρωταρχικός σκοπός της εποπτείας

Ο πρωταρχικός σκοπός της εποπτείας αποβλέπει στην προώθηση της ασφάλειας και της ευρωστίας των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος⁹⁴, και συνεπώς ευθυγραμμίζεται με το βασικό σκοπό της ρύθμισης του τραπεζικού κλάδου, που είναι η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, όπως παρουσιάστηκε στο Κεφάλαιο 2 της παρούσας εργασίας. Επισημαίνεται ότι σε περίπτωση που η εποπτική αρχή έχει ευρύτερες ευθύνες και αρμοδιότητες, αυτές θα πρέπει να εξαρτώνται από τον πρωταρχικό σκοπό και να μην έρχονται σε αντίθεση με αυτόν. Ενδεικτικά, στις εποπτικές αρχές που ανατίθενται αρμοδιότητες χρηματοοικονομικής ένταξης (*financial inclusion*) απαιτείται να διαλαμβάνονται οι κίνδυνοι που ενέχει ο χρηματοοικονομικός αποκλεισμός (*financial exclusion*) για την ασφάλεια και τη σταθερότητα του συστήματος (πχ. περιορισμένη διαφάνεια, κίνδυνοι χρηματοοικονομικής ακεραιότητας, μακροοικονομική μεταβλητότητα, υψηλότερη κοινωνική και πολιτική αστάθεια)⁹⁵.

2.3.1 Οι διαφορετικές εκφάνσεις των εποπτικών σκοπών και *ultimate goal*

Από πρόσφατη μελέτη του *Financial Stability Institute* σχετικά με τους σκοπούς και τις εντολές των εποπτικών αρχών⁹⁶, προκύπτουν διαφοροποιήσεις ως προς τη διατύπωση του πρωταρχικού σκοπού. Οι διαφορετικές εκφάνσεις διαμορφώνονται ανάλογα με τις συνθήκες, τις ανάγκες και τις επιδιώξεις κάθε χώρας, λαμβάνοντας επίσης υπόψη την επέκταση των εποπτικών σκοπών που επήλθε ως αποτέλεσμα της χρηματοοικονομικής κρίσης (λόγω αδυναμιών που είχαν αναδειχθεί και οφείλονταν σε ασαφείς ή αντικρουόμενες εντολές).

Περαιτέρω, επιπρόσθετα του πρωταρχικού σκοπού της τραπεζικής εποπτείας, οι στόχοι μπορεί να απευθύνονται στο ευρύτερο χρηματοπιστωτικό σύστημα, τα πιστωτικά ιδρύματα, τους καταναλωτές ή ακόμη και την ευρύτερη οικονομία. Ενδεικτικά, μπορεί να περιλαμβάνουν τη συνολική σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, την αποτελεσματικότητα και την ανταγωνιστικότητα αυτού, την πρόληψη παρατυπιών που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο την ασφάλεια και τη σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος, την πολιτική εξυγίανσης, τη διασφάλιση των οικονομικών υποσχέσεων προς τους ιδιώτες (δηλαδή ότι οι μελλοντικές αποτυχίες μετριάζονται ή οι διατάξεις ασφαλείας είναι ισχυρές), τη διατήρηση της εμπιστοσύνης του κοινού, τη διασφάλιση ενός υγιούς και σταθερού χρηματοπιστωτικού συστήματος που συμβάλλει σε μια εύρωστη και αποδοτική οικονομία, την προστασία των καταθετών και των

⁹³ Nouy Danièle, (2017).

⁹⁴ Basel Committee on Banking Supervision, (2012). Principle 1 - Essential Criteria (2): «*The primary objective of the banking supervision is to promote the safety and soundness of banks and the banking system*».

⁹⁵ Basel Committee on Banking Supervision, (2016).

⁹⁶ Financial Stability Institute, (2020).

πελατών, ακόμη και τη δήλωση ότι η πολιτική μηδενικής αποτυχίας δεν είναι ο πρωταρχικός σκοπός της εποπτείας⁹⁷.

Ανεξάρτητα από τις διαφορετικές εκφάνσεις του πρωταρχικού σκοπού της εποπτείας, είναι γενικά παραδεκτό ότι όλοι οι στόχοι έχουν σχεδιαστεί τελικά για να υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον. Η πλειονότητα των εποπτικών αρχών έχει νόμιμη εντολή να εποπτεύει τα πιστωτικά ιδρύματα ώστε να διαφυλάσσονται τα οικονομικά συμφέροντα της ευρύτερης κοινωνίας, προωθώντας ασφαλή και υγιή ιδρύματα, διασφαλίζοντας τη συνέχεια στην παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, προστατεύοντας τα συμφέροντα των καταθετών και διατηρώντας τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

2.3.2 Η επίδραση της *micro* και *macro* εποπτείας στον πρωταρχικό σκοπό

Ο πρωταρχικός σκοπός της εποπτείας φανερώνει επίσης τη διττή φύση του, αφενός για τον περιορισμό των κινδύνων που αναλαμβάνουν τα πιστωτικά ιδρύματα ώστε να διασφαλιστεί μεμονωμένα η οικονομική ασφάλεια και ευρωστία τους (*micro-prudential*)⁹⁸, αφετέρου για τη διασφάλιση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος (*macro-prudential*)⁹⁹, δεδομένου ότι οποιαδήποτε μέτρα *micro* προληπτικής προστασίας καθίστανται αναποτελεσματικά εάν καταλυθεί η εύρυθμη λειτουργία της αγοράς, ως απόρροια μίας συστημικής κρίσης. Η ανωτέρω διάκριση της προληπτικής εποπτείας σε *micro* και *macro* αναδείχθηκε ιδίως κατά την κρίση του 2007 - 2009, ενώ η Τράπεζα της Ελλάδος ενέταξε τη μακροπροληπτική αρμοδιότητα στους εποπτικούς της σκοπούς το έτος 2012¹⁰⁰.

Οι ανωτέρω δύο εκφάνσεις της εποπτείας αλληλοσυμπληρώνονται και ενισχύονται. Η χρηματοπιστωτική σταθερότητα προϋποθέτει και ενισχύεται από το στόχο των υγιών πιστωτικών ιδρυμάτων, ενώ ταυτόχρονα ένα σταθερό χρηματοοικονομικό σύστημα συμβάλλει στην ασφάλεια και την ευρωστία τους¹⁰¹. Περαιτέρω, η μακροπροληπτική εποπτεία έχει νόημα μόνο εφόσον τα αποτελέσματά της έχουν επίδραση στην εποπτεία σε *micro* επίπεδο, ενώ η μικροπροληπτική εποπτεία δεν μπορεί να διασφαλίσει αποτελεσματικά τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα χωρίς να ληφθούν επαρκώς υπόψη οι εξελίξεις σε *macro* επίπεδο.

⁹⁷ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2015).

⁹⁸ Η **μικροπροληπτική εποπτεία** αποτελεί το επίκεντρο της προσοχής των εποπτών έχοντας ως κύριο στόχο τον περιορισμό των κινδύνων που απορρέουν από τα μεμονωμένα πιστωτικά ιδρύματα. Με δεδομένο ότι το χρηματοπιστωτικό σύστημα στο σύνολό του εκτίθεται σε κοινούς κινδύνους, η μικροπροληπτική εποπτεία επιχειρεί να αποτρέψει ή τουλάχιστον να μετριάσει τον κίνδυνο μετάδοσης και τις επακόλουθες αρνητικές εξωτερικότητες, όσον αφορά την εμπιστοσύνη στο τραπεζικό σύστημα ως σύνολο, που δύναται να επιφέρει η αποτυχία μεμονωμένων πιστωτικών ιδρυμάτων.

⁹⁹ Η **μακροπροληπτική εποπτεία** αφορά τον περιορισμό των κινδύνων του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο σύνολό του, προκειμένου να προστατευθεί η οικονομία από σημαντικές απώλειες στην πραγματική παραγωγή. Ενώ οι κίνδυνοι για το χρηματοπιστωτικό σύστημα μπορούν καταρχάς να προκύψουν από την αποτυχία ενός σημαντικού πιστωτικού ιδρύματος, ο πλέον σημαντικότερος παγκόσμιος συστημικός κίνδυνος προκύπτει από μια κοινή έκθεση περισσότερων πιστωτικών ιδρυμάτων στους ίδιους παράγοντες κινδύνου. Η μακροπροληπτική ανάλυση επομένως πρέπει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή σε κοινά ή συσχετισμένα προβλήματα στα μέρη του χρηματοπιστωτικού συστήματος που προκαλούν και επιφέρουν μεταδοτικές επιπτώσεις.

¹⁰⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 55Α του **ΚατΤρΕ**: «Στόχοι της εποπτείας είναι η σταθερότητα και αποτελεσματικότητα του πιστωτικού συστήματος και γενικότερα του χρηματοπιστωτικού τομέα της οικονομίας. Σε αυτό το πλαίσιο, η Τράπεζα της Ελλάδος ασκεί μεταξύ άλλων την μακροπροληπτική αρμοδιότητα προς ενίσχυση της ανθεκτικότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και μείωση της συσσώρευσης των συστημικών κινδύνων. Ιδίως, η Τράπεζα της Ελλάδος αναγνωρίζει, παρακολουθεί και αξιολογεί αυτούς τους κινδύνους και λαμβάνει τα μέτρα που προβλέπει ο νόμος. Επίσης, η εποπτεία αποβλέπει στη διαφάνεια των διαδικασιών και των όρων των συναλλαγών των υποκειμένων σε αυτή». Το δεύτερο και τρίτο εδάφιο αυτής της παραγράφου προστέθηκαν με την από 24.4.2012 απόφαση της Γενικής Συνέλευσης που κυρώθηκε με το άρθρο 165 παρ. 7 του Ν. 4099/2012 (ΦΕΚ Α 250/20.12.2012). Πηγή: <https://www.bankofgreece.gr/trapeza/nomiko-plaisio/katastatiko>

¹⁰¹ **Osiński Jacek, Seal Katharine and Hoogduin Lex**, (2013).

3. Εποπτικές αρμοδιότητες και εξουσίες

Για την αποτελεσματική εκπλήρωση των σκοπών της εποπτείας, το νομοθετικό πλαίσιο οφείλει να αναθέτει σαφείς αρμοδιότητες και επαρκείς εξουσίες στις εποπτικές αρχές, ιδίως σε σχέση με την αδειοδότηση των πιστωτικών ιδρυμάτων, την προληπτική εποπτεία, την πρόληψη και τη διαχείριση κρίσεων. Οι εν λόγω αρμοδιότητες και εξουσίες, ουσιαστικά θεμελιώνουν την αρχή της συνεχούς και αδιάλειπτης εποπτείας, σύμφωνα με την οποία οι όροι και οι προϋποθέσεις για την παροχή άδειας λειτουργίας πρέπει να πληρούνται - και η πλήρωσή τους ελέγχεται και επιδιώκεται - καθ' όλη τη διάρκεια της λειτουργίας των πιστωτικών ιδρυμάτων. Η εποπτεία αποτελεί μία διαρκής λειτουργία, η οποία δεν εξαντλείται στη στιγμιαία διαπίστωση της πλήρωσης των νόμιμων προϋποθέσεων αδειοδότησης, αλλά υποχρεώνει τις εποπτικές αρχές σε συνεχή έλεγχο της νομιμότητας της δράσης των εποπτευομένων και συμμόρφωσης με το θεσμικό πλαίσιο¹⁰². Στις παραγράφους που ακολουθούν, παρουσιάζονται συνοπτικά οι βασικές εποπτικές αρμοδιότητες και οι συναφείς εξουσίες που ανατίθενται στις εποπτικές αρχές.

3.1 Άδεια λειτουργίας πιστωτικών ιδρυμάτων

Η αδειοδότηση των πιστωτικών ιδρυμάτων αφορά τον έλεγχο της εισόδου των υποκειμένων της εποπτείας στην τραπεζική αγορά. Αποτελεί την πρώτη βασική αρμοδιότητα του επόπτη ώστε να διασφαλίσει ένα ελάχιστο επίπεδο ασφάλειας και βιωσιμότητας των επιχειρήσεων που πρόκειται να δραστηριοποιηθούν για πρώτη φορά στον τραπεζικό κλάδο (*«Licensing is the key first step in the supervisory process»*, Lastra, 1996)¹⁰³. Η διαδικασία αδειοδότησης συνίσταται στην αξιολόγηση ενός συνόλου κριτηρίων που καθορίζονται στο ρυθμιστικό πλαίσιο¹⁰⁴, ενώ η εποπτική αρχή έχει την εξουσία, αφενός να χορηγεί την άδεια λειτουργίας στα πιστωτικά ιδρύματα και να καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις της αδειοδότησης, αφετέρου να απορρίπτει τις αιτήσεις που δεν πληρούν τα απαιτούμενα κριτήρια. Περαιτέρω, σε περιπτώσεις όπου ένα αδειοδοτημένο πιστωτικό ίδρυμα δεν συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του θεσμικού πλαισίου, η εποπτική αρχή έχει την εξουσία να ανακαλέσει την άδεια λειτουργίας του και να εφαρμόσει ειδικές διαδικασίες πτωχευτικού δικαίου.

3.2 Ειδικές συμμετοχές

Προκειμένου να διασφαλίζεται η συνεχής καταλληλότητα και οικονομική ευρωστία των ιδιοκτητών των πιστωτικών ιδρυμάτων, ο επόπτης είναι αρμόδιος να αξιολογεί κάθε νέο υποψήφιο μέτοχο και έχει την εξουσία να εναντιωθεί σε περιπτώσεις που δεν πληρούνται τα κριτήρια καταλληλότητας, καθώς επίσης να λάβει μέτρα για να τροποποιήσει, να αντιστρέψει ή να αντιμετωπίσει μια αλλαγή στο μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας που πραγματοποιήθηκε χωρίς την απαιτούμενη ενημέρωση ή λόγω μεταβολής των κριτηρίων καταλληλότητας υφιστάμενων μετόχων. Η αξιολόγηση διενεργείται κατόπιν γνωστοποίησης της πρόθεσης του μετόχου για την απόκτηση ειδικής συμμετοχής¹⁰⁵, πριν την πραγματοποίηση της συναλλαγής.

¹⁰² Φλώρος Νικόλαος, (2011), Σελ. 67-70

¹⁰³ Quintyn Marc, Ramirez Silvia and Taylor W. Michael, (2007).

¹⁰⁴ European Central Bank - Banking Supervision, (2019). Ενδεικτικά κριτήρια αξιολόγησης: καταβολή ελάχιστου αρχικού κεφαλαίου, δομή ιδιοκτησίας και εσωτερικής διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της καταλληλότητας των μετόχων, των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου και των υπεύθυνων κρίσιμων λειτουργιών (εσωτερικός έλεγχος, διαχείριση κινδύνων, κανονιστική συμμόρφωση), πρόγραμμα δραστηριοτήτων και επιχειρηματικό σχέδιο, μηχανισμοί εσωτερικού ελέγχου, διαχείριση κινδύνων, οικονομικές καταστάσεις.

¹⁰⁵ Regulation (EU) 575/2013, article 4, note (36): *«Qualifying holding' means a direct or indirect holding in an undertaking which represents 10% or more of the capital or of the voting rights or which makes it possible to exercise a significant influence over the management of that undertaking»*.

3.3 Προληπτική εποπτεία

Οι αρμοδιότητες της *micro* προληπτικής εποπτείας αποτελούν τον πυρήνα του εποπτικού έργου. Βασικός σκοπός είναι η αξιολόγηση της ποιότητας των χαρτοφυλακίων των τραπεζών και η διαπίστωση της συνεχούς συμμόρφωσης με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, προκειμένου να αποτραπεί η έκθεσή τους σε μη αποδεκτά και μη διαχειρίσιμα επίπεδα κινδύνου¹⁰⁶. Οι εποπτικές προσεγγίσεις θα πρέπει να είναι αναλογικές και εστιασμένες στη διαχείριση των κινδύνων. Προς τούτο, είναι απαραίτητη η υιοθέτηση μίας *forward-looking* αξιολόγησης των πιστωτικών ιδρυμάτων, λαμβάνοντας υπόψη τη διαθεσιμότητα των εποπτικών πόρων, το προφίλ του κινδύνου και τη συστημική σημασία των τραπεζών, με σκοπό την εφαρμογή των κατάλληλων εποπτικών τεχνικών (*on-site/off-site supervision*) και εργαλείων (πχ. ανάλυση οικονομικών καταστάσεων, επιχειρηματικά μοντέλα, *peer reviews*, *stress tests*, ανάλυση θεμάτων εταιρικής διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων και συστημάτων εσωτερικού ελέγχου)¹⁰⁷.

Ειδικά, η διαδικασία της αδιάλειπτης εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων μέσω του *SSM* γίνεται αντιληπτή με τη μορφή των τεσσάρων φάσεων του εποπτικού κύκλου (*supervisory cycle*)¹⁰⁸. Το ρυθμιστικό πλαίσιο και οι πολιτικές αποτελούν τα θεμέλια του εποπτικού έργου, τα οποία συμβάλλουν στον καθορισμό των εποπτικών *μεθοδολογιών* και *προτύπων*. Βάσει αυτών ασκείται η εποπτεία επί των πιστωτικών ιδρυμάτων σε καθημερινή βάση. Περαιτέρω, μέσω διαφόρων καναλιών - όπως πχ. από τα διδάγματα που αποκομίζονται από την ίδια την εποπτεία ή τη διενέργεια ελέγχων διασφάλισης ποιότητας ή ακόμη και τη συμμετοχή του *SSM* σε διεθνή *fora* - ανατροφοδοτείται η διαδικασία διαμόρφωσης των μεθοδολογιών, των προτύπων, των εποπτικών πολιτικών και του ρυθμιστικού πλαισίου. Η εμπειρία που προκύπτει από την πρακτική εφαρμογή των μεθοδολογιών και των προτύπων τροφοδοτεί τον προγραμματισμό των εποπτικών δραστηριοτήτων για τον επόμενο κύκλο. Στη συνέχεια αναφέρονται συνοπτικά οι αρμοδιότητες προληπτικής εποπτείας και οι εξουσίες των εποπτικών αρχών που εφαρμόζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω του *SSM*.

(i) Οι κύριες αρμοδιότητες *micro* προληπτικής εποπτείας περιλαμβάνουν¹⁰⁹: α) τη διασφάλιση της συμμόρφωσης των πιστωτικών ιδρυμάτων με τις απαιτήσεις του νομοθετικού πλαισίου ενδεικτικά στους τομείς ιδίων κεφαλαίων, ρευστότητας, εταιρικής διακυβέρνησης, διαχείρισης κινδύνων, μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου, δημοσιεύσεων και διαφάνειας, β) τη διενέργεια *supervisory reviews* και *stress tests*, όπου βάσει των αποτελεσμάτων μπορεί να επιβάλλονται ειδικές απαιτήσεις πρόσθετων κεφαλαίων, δημοσιεύσεων, ρευστότητας, κλπ., γ) τη διενέργεια εποπτείας σε ενοποιημένη βάση, συμπληρωματική εποπτεία των *financial conglomerates*, καθώς και εποπτεία των ξένων τραπεζών που λειτουργούν στη δικαιοδοσία της, και δ) την εφαρμογή ορισμένων *macro* προληπτικών εργαλείων που αφορούν απαιτήσεις διακράτησης κεφαλαιακών αποθεμάτων ασφαλείας από τις τράπεζες, με σκοπό την αντιμετώπιση συστημικών κινδύνων.

(ii) Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων προληπτικής εποπτείας, οι επόπτες εξοπλίζονται με σημαντικές εξουσίες, οι οποίες ασκούνται κατά την κρίση και διακριτική τους ευχέρεια, ενώ μπορεί να εφαρμόζονται σε όλα τα στάδια της αδιάλειπτης εποπτείας. Οι κύριες εποπτικές

¹⁰⁶ Gortsos V. Christos, (2020b), pp. 84-85.

¹⁰⁷ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2012), Principle 8: Supervisory approach and Principle 9: Supervisory techniques and tools.

¹⁰⁸ **European Central Bank - Banking Supervision**, (2014).

¹⁰⁹ **Κανονισμός 1024/2013 (ΕΕ)** για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην ΕΚΤ σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, ιδίως τα άρθρα 4 και 5.

εξουσίες βάσει του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου περιλαμβάνουν¹¹⁰: α) την άντληση πληροφορήσης από τα εποπτευόμενα ιδρύματα προκειμένου η εποπτική αρχή να ελέγχει τη συμμόρφωση των πιστωτικών ιδρυμάτων με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, β) τη διεξαγωγή επιτόπιων επιθεωρήσεων και γενικών ερευνών για οιοδήποτε πρόσωπο (νομικό ή φυσικό) που εμπίπτει στον αντικείμενο της εποπτείας τους, γ) την επιβολή διοικητικών κυρώσεων σε περιπτώσεις όπου διαπιστωθεί παραβατική συμπεριφορά των πιστωτικών ιδρυμάτων, προκειμένου να επαναφέρουν τη νομιμότητα στην αγορά, δ) τη λήψη έγκαιρων διορθωτικών μέτρων (βλ. κατωτέρω). Επίσης, στις εποπτικές αρχές ανατίθενται ρυθμιστικές εξουσίες, εντός των επιτρεπόμενων ορίων του νομοθετικού πλαισίου, ώστε ο επόπτης να καθορίζει και να εφαρμόζει ελάχιστα πρότυπα προληπτικής εποπτείας, αλλά και να ενισχύει τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για μεμονωμένες τράπεζες και για τραπεζικούς ομίλους με βάση το προφίλ του κινδύνου και τη συστηματική τους σημασία (βλ. Κεφ. 2, παρ. 5.2).

3.4 Πρόληψη κρίσεων

Οι αρμοδιότητες για την πρόληψη τραπεζικών κρίσεων αφορούν την έγκαιρη αντιμετώπιση των αναδυόμενων προβλημάτων που ενδέχεται να επιδεινώσουν την ασφάλεια και την ευρωστία των τραπεζών, σε περιπτώσεις όπου ένα πιστωτικό ίδρυμα είτε δεν πληροί τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας, είτε εμπλέκεται σε μη ασφαλείς πρακτικές που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο την τράπεζα ή το τραπεζικό σύστημα. Η παρέμβαση αποσκοπεί στο να επιφέρει διαρθρωτικές αλλαγές στα πιστωτικά ιδρύματα και να αντιμετωπίσει τις τυχόν αστοχίες, εξαιρουμένων των αρμοδιοτήτων και εξουσιών που αφορούν την εξυγίανση^{111,112}. Συνεπώς, εφόσον επέλθουν οι απαιτούμενες συνθήκες, η εποπτική αρχή έχει την εξουσία να λάβει έγκαιρα διορθωτικά μέτρα (*early intervention measures*), τα οποία μπορεί να κλιμακώνονται από απλές συστάσεις μέχρι και σημαντικές παρεμβατικές ενέργειες¹¹³. Για τη διαδικασία λήψης μέτρων έγκαιρης παρέμβασης βλ. Κεφ. 7, παρ. 2.4.3 τα της παρούσας εργασίας.

3.5 Διαχείριση κρίσεων

Σε περιπτώσεις όπου ένα ή περισσότερα πιστωτικά ιδρύματα αδυνατούν να συμμορφωθούν με τις απαιτήσεις του θεσμικού πλαισίου και η λήψη μέτρων έγκαιρης παρέμβασης δεν αποκαθιστά τη νομιμότητα στη λειτουργία τους, επέρχονται οι συνθήκες διαχείρισης κρίσεων. Οι εποπτικές αρχές οφείλουν να διαλαμβάνουν τον εν λόγω κίνδυνο και να διαδραματίσουν κρίσιμο ρόλο για τη διαχείριση της κρίσης, υιοθετώντας όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα μέτρα, με σκοπό τον περιορισμό της ζημίας τόσο στην ευρύτερη οικονομία όσο και στην κοινωνία ως σύνολο¹¹⁴.

¹¹⁰ **Κανονισμός 1024/2013 (ΕΕ)** για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην ΕΚΤ σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, ιδίως το Κεφάλαιο III, άρθρα 9 έως 18.

¹¹¹ Σύμφωνα με την **αιτιολογική σκέψη 27 του Κανονισμού 1024/2013** «Για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κατάστασης ενός ιδρύματος πρέπει να επανορθώνεται σε πρώιμο στάδιο. Η ΕΚΤ πρέπει να έχει το καθήκον να προβαίνει σε ενέργειες έγκαιρης παρέμβασης, όπως ορίζονται στη σχετική νομοθεσία της Ένωσης. Θα πρέπει, ωστόσο, να συντονίζει τις ενέργειες της έγκαιρης παρέμβασης με τις οικείες αρχές που είναι αρμόδιες για την εξυγίανση».

¹¹² **Gortsos V. Christos**, (2021c), Παρότι οι εποπτικές αρχές συνεργάζονται στενά με τις αρχές εξυγίανσης, δεν υπεισέρχονται σε θέματα λήψης αποφάσεων. Οι επόπτες αξιολογούν τις τράπεζες ως προς τη φερεγγυότητα (*likely or likely to fail criterion*) και εξετάζουν την πιθανή λήψη μέτρων (*private sector or early intervention measures*).

¹¹³ Το άρθρο 16 του **Κανονισμού 1024/2013 (ΕΕ)** για την ανάθεση ειδικών εποπτικών καθηκόντων στην ΕΚΤ, αναφέρει δεκατρία (13) μέτρα έγκαιρης παρέμβασης σε περιπτώσεις που μία τράπεζα δεν συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις του θεσμικού πλαισίου, όπως πχ. να θέτει περιορισμούς στις επιχειρηματικές δραστηριότητες και το δίκτυο, να ζητά την αφαίρεση δραστηριοτήτων που ενέχουν αυξημένο κίνδυνο, να επιβάλλει περιορισμούς στη διανομή κερδών, να απομακρύνει μέλη του διοικητικού οργάνου που δεν πληρούν τα κριτήρια καταλληλότητας.

¹¹⁴ **The de Larosièrè Group**, (2009).

Οι συνθήκες διαχείρισης κρίσεων αποτελούν έκτακτες καταστάσεις που σε ορισμένες περιπτώσεις διαφεύγουν από τη στενή έννοια της «εποπτικής παρέμβασης»¹¹⁵. Οι δράσεις ενδέχεται να επιβάλλουν το συμμετοχικό ρόλο της κυβέρνησης για την εφαρμογή ενός ευρύτερου πλάνου διαχείρισης της κρίσης ή να απαιτούν τη συμμετοχή και της Κεντρικής Τράπεζας¹¹⁶. Υπό αυτές τις συνθήκες, δύναται να απαιτηθεί η λήψη έκτακτων μέτρων, τα αποτελέσματα των οποίων μπορεί να είναι αβέβαια, ενώ ταυτόχρονα δεν είναι επιθυμητά από τις αρχές για λόγους πολιτικής, αλλά και οικονομικής επιβάρυνσης. Σε κάθε περίπτωση, για τη διαχείριση μιας κρίσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο ηθικός κίνδυνος από τις έκτακτες αυτές παρεμβάσεις στη λειτουργία της αγοράς. Οι καλές πρακτικές εποπτικής διακυβέρνησης μέσω της λογοδοσίας, της διαφάνειας και των δημοσιεύσεων συμβάλλουν στη διατήρηση της αξιοπιστίας των αρχών.

3.6 Λοιπές εποπτικές αρμοδιότητες

Στις εποπτικές αρχές μπορεί να ανατίθενται και άλλες αρμοδιότητες, όπως ο έλεγχος της συμμόρφωσης των εποπτευόμενων ιδρυμάτων με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το θεσμικό πλαίσιο πρόληψης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, η προστασία των καταναλωτών όσον αφορά στη διαφάνεια των διαδικασιών και των όρων των συναλλαγών των υποκειμένων σε αυτή, η εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων που έχουν τεθεί σε ειδική εκκαθάριση.

¹¹⁵ Das S. Udaibir and Quintyn Marc, (2002).

¹¹⁶ Gortsos V. Christos, (2020a), pp. 385-399. Οι κρίσεις που προκύπτουν ως αποτέλεσμα έλλειψης κεφαλαίων (*solvency crises*) διαχειρίζονται είτε με μέτρα ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών - συχνά μέσω κρατικών ενισχύσεων - είτε με μέτρα εξυγίανσης ή ακόμη και με τη θέση της τράπεζας σε ειδική εκκαθάριση και την ενεργοποίηση του ταμείου εγγύησης καταθέσεων. Αντίθετα, οι κρίσεις που αφορούν σε προβλήματα ρευστότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων (*liquidity crises*) συνήθως αντιμετωπίζονται με την ενεργοποίηση του μηχανισμού έκτακτης χορήγησης ρευστότητας από την Κεντρική Τράπεζα (*lending of last resort*). Οι εποπτικές αρχές διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για την ενεργοποίηση του μηχανισμού έκτακτης χορήγησης ρευστότητας, καθότι αξιολογούν τη φερεγγυότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων. Το πλαίσιο συμφωνίας της ΕΚΤ «*Agreement on emergency liquidity assistance (ECB Agreement 2017)*» αναφέρει ρητά τις απαιτήσεις φερεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων, ως προϋπόθεση για την ένταξη αυτών στο πλαίσιο έκτακτης παροχής ρευστότητας.

Κεφάλαιο 6: Ανεξαρτησία, λογοδοσία και διαφάνεια

1. Το ισορροπημένο σύστημα εποπτείας

Η διαμόρφωση ενός κατάλληλου εποπτικού πλαισίου, το οποίο καθορίζει σαφείς σκοπούς, κατάλληλες αρμοδιότητες και επαρκείς εξουσίες για την εποπτική αρχή που είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος, αποτελεί το πρώτο βήμα για την αποτελεσματική οριοθέτηση του εποπτικού έργου. Περαιτέρω, η θεμελιακή βάση για την επιτυχία του συστήματος εποπτείας έγκειται στην αποτελεσματική διασφάλιση του θεσμικού της ρόλου σε σχέση με την κρατική εξουσία κατά τη στενή έννοια του όρου, των φορέων της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς, αλλά και το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο. Υπό το πρίσμα αυτό, η απόφαση για την ανάθεση του εποπτικού έργου σε αρχές που βρίσκονται εκτός της στενής έννοιας του κράτους εγείρει σημαντικά ζητήματα, δεδομένης της σημασίας του τραπεζικού συστήματος στην ευρύτερη οικονομία και το κοινωνικό σύνολο. Η διαμόρφωση ενός ισορροπημένου συστήματος εποπτείας που συνδυάζει αποτελεσματικά την ανεξαρτησία, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια των εποπτικών αρχών, αποτελεί νευραλγικής σημασίας έργο και βάση για την επιτυχία του.

Οι διαφορετικές πτυχές της ανεξαρτησίας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας, ως βασικοί πυλώνες διακυβέρνησης της εποπτικής αρχής, βρίσκονται σε ισχυρή αλληλεπίδραση και αμοιβαία ενίσχυση (*mutual reinforcement*)¹¹⁷. Καταρχάς, η ανεξαρτησία και η λογοδοσία είναι οι δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος. Η ανεξαρτησία δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική χωρίς την κατάλληλη λογοδοσία, ενώ ένα ισχυρό πλαίσιο λογοδοσίας ενισχύει την ανεξαρτησία καθότι παρέχει την απαραίτητη νομιμότητα στον επόπτη. Χωρίς τα κατάλληλα μέτρα λογοδοσίας, οι εποπτικές αρχές (ή οι επικεφαλής τους) μπορούν να χάσουν εύκολα την ανεξαρτησία τους σε ενδεχόμενες διαφορές με την κυβέρνηση. Επίσης, η διαφάνεια είναι ένα βασικό μέσο για να λειτουργήσει η λογοδοσία και ένα όχημα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας. Κάνοντας διαφανείς τους σκοπούς, τις ενέργειες και τις αποφάσεις, η εποπτική αρχή μειώνει τις πιθανότητες παρεμβάσεων και ενισχύει το κύρος και την ανεξαρτησία της. Το ισορροπημένο σύστημα εποπτείας, που ενσωματώνει αυτά τα στοιχεία είναι συνεπές και με τις βασικές αρχές της Επιτροπής της Βασιλείας¹¹⁸.

2. Ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών

Εισαγωγικά αναφέρεται ότι η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών αναγνωρίζεται στο σύνολο της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κοινότητας ως βασική προϋπόθεση αποτελεσματικότητας του εποπτικού μηχανισμού, κατοχυρώνεται στα νομοθετικά κείμενα και ανακοινώνεται δημοσίως. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει μέλος του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ «*Today, supervisory independence is broadly accepted as a concept. The Basel Committee on Banking Supervision has placed it high up in its list of Core principles of effective banking supervision, which are*

¹¹⁷ **Quintyn Marc**, (2007). Ο Quintyn πέραν από την ανεξαρτησία, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια, αναφέρεται και στην ακεραιότητα, ως τον τέταρτο πυλώνα για την αποτελεσματική εποπτική διακυβέρνηση. Η ακεραιότητα των εποπτών εξετάζεται στο Κεφάλαιο 7 της παρούσας εργασίας.

¹¹⁸ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2012). Principle 2 - Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors: «*The supervisor possesses operational independence, transparent processes, sound governance, budgetary processes that do not undermine autonomy and adequate resources, and is accountable for the discharge of its duties and use of its resources*».

endorsed also by the World Bank and the IMF. Recently, the European legislator granted the SSM a high degree of protection, using in Article 19 of the SSM Regulation a formulation that is virtually identical to that in Article 7 of the ECB Statute, dealing with monetary policy. The Regulation also prescribes to the SSM a high degree of accountability to several political authorities»¹¹⁹.

2.1 Νομιμοποίηση των εποπτικών αρχών

Όπως αναλύθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια της παρούσας μελέτης, το κράτος έχει ανάγκη από μια αξιόπιστη ρύθμιση και μια αποτελεσματική εποπτεία για το τραπεζικό σύστημα, ώστε να διασφαλίζεται σε συνεχή βάση η χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού, όχι μόνο δικαιολογείται αυξημένη και τεχνικά προσανατολισμένη δημόσια ρύθμιση, αλλά και ένας πιο διακεκριμένος και εξειδικευμένος ρόλος για την εποπτεία, σε σχέση με οποιονδήποτε άλλο κλάδο της οικονομίας. Στο πλαίσιο αυτό, η ανάθεση της εποπτείας των τραπεζών σε φορείς που βρίσκονται εκτός της κρατικής εξουσίας, υπό τη στενή έννοια του όρου, προσφέρουν το πλεονέκτημα της θωράκισής τους έναντι των πολιτικών παρεμβάσεων, και αυξάνουν τη διαφάνεια, τη σταθερότητα και την εξειδίκευση στην εποπτική και ρυθμιστική διαδικασία, ιδίως σε περίπλοκες καταστάσεις. Περαιτέρω, μέσω της τεχνογνωσίας και της αδιάλειπτης εποπτείας, προάγουν την αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων επί πολύπλοκων εποπτικών ζητημάτων και επιτυγχάνουν ευκολότερα την βέλτιστη κατανομή των περιορισμένων εποπτικών πόρων. Γενικότερα, η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών βασίζεται και στην αντίληψη ότι, η ανεξάρτητη εποπτεία είναι σημαντική για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα για τους ίδιους λόγους που η ανεξαρτησία της κεντρικής τράπεζας είναι σημαντική για τη νομισματική σταθερότητα¹²⁰.

Ωστόσο, η ανάθεση κρατικών λειτουργιών σε ανεξάρτητα θεσμικά όργανα εκτός της κρατικής δομής και συνακόλουθα της κυβερνητικής εποπτείας, μπορεί να δημιουργήσει ένα έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης, το οποίο δεν είναι ανεκτό υπό το κράτος της δημοκρατικής αρχής και της αρχής της νομιμότητας¹²¹. Η δημοκρατική νομιμοποίηση των εποπτικών αρχών επιτυγχάνεται σε δύο επίπεδα. *Πρώτον*, μέσω της νομοθετικής θέσπισης των αρχών (νομοθετική πράξη, συνταγματική απόφαση ή διάταξη συνθήκης, όπως στην περίπτωση της ΕΚΤ) και *δεύτερον*, μέσω των μηχανισμών λογοδοσίας. Η αρχική νομιμοποίηση δεν μπορεί από μόνη της να νομιμοποιήσει σε συνεχή βάση την άσκηση των εξουσιών που έχουν ανατεθεί στην εποπτική αρχή. Κατά τη λειτουργία της, είναι απαραίτητη η λογοδοσία για να διασφαλιστεί η νομιμότητα.

Το γενικότερο ζήτημα της νομιμότητας των θεσμικών οργάνων, απασχολεί την πολιτική και ευρύτερη οικονομική κοινότητα, ως προς το βαθμό που οι αποφάσεις βρίσκονται «κοντά» στους πολίτες και την ευρύτερη κοινωνία. Χαρακτηριστική είναι η αναφορά της Προέδρου της ΕΚΤ *Christine Lagarde* για το έργο της ΕΚΤ κατά την περίοδο της πανδημίας και των μέτρων που λαμβάνονται από τα ευρωπαϊκά όργανα για την ενίσχυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, της ενιαίας αγοράς και της τραπεζικής ένωσης. Αν και τα μέτρα αποτελούν μονόδρομο για την ευρωπαϊκή ανάπτυξη και την ευημερία, θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαστάσεις της δημοκρατικής νομιμότητας: *«The challenge in front of us is not only to build “bridges” between European countries. We also need to build bridges to the future and shape a recovery that makes our economies fit for the future. But bridges need solid foundations. Europe’s future*

¹¹⁹ Angeloni Ignazio, (2019).

¹²⁰ Quintyn Marc and Taylor W. Michael, (2002).

¹²¹ Γκόρτσος Χρήστος, Αναστοπούλου Έλλη, (2021).

must be built on strong democratic legitimacy. Europe's citizens must be at the centre of the debate about the Europe that we want to build as we emerge from the crisis. As their elected representatives, you, together with the European Parliament, have a crucial role to play in making their voices heard»¹²².

2.2 Οι τέσσερις διαστάσεις της ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών

Σε θεωρητικό επίπεδο, η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών μπορεί να διακριθεί σε ανεξαρτησία στόχων (*goal independence*), όταν ο ίδιος ο επόπτης θέτει τους στόχους που επιδιώκει η εποπτεία, και σε ανεξαρτησία μέσων (*instruments independence*), όταν οι στόχοι της εποπτείας τίθενται από το νομοθέτη και ο επόπτης απλά τους εξειδικεύει ή τους ιεραρχεί και αποφασίζει για τα μέσα με τα οποία θα τους επιτύχει. Η ανεξαρτησία μέσων ουσιαστικά αποτελεί τη μόνη επιλογή, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ανεξαρτησία στόχων καθιστά αδύνατη κάθε μορφή λογοδοσίας της εποπτικής αρχής και ιδίως τον δικαστικό έλεγχο της δράσης της¹²³. Συνεπώς, η νομοθετική εξουσία έχει τον καθοριστικό ρόλο να θέτει τους εποπτικούς σκοπούς, ενώ οι εποπτικές αρχές έχουν την αυτονομία να καθορίζουν τους τρόπους επίτευξής τους και να λογοδοτούν σε περίπτωση που αποτυγχάνουν στην εκπλήρωσή τους.

Υπό το πρίσμα αυτό, η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών σε σχέση με τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές τους, διακρίνεται σε τέσσερις θεμελιώδεις και αλληλοσυμπληρούμενες διαστάσεις και συγκεκριμένα τη θεσμική, τη λειτουργική, την προσωπική και την οικονομική¹²⁴. Η αλληλένδετη φύση τους έγκειται στην ισχυρή αλληλεπίδραση και ενίσχυση που επιφέρει η κάθε μία διάσταση της ανεξαρτησίας στις υπόλοιπες. Ταυτόχρονα, σημαντικός αρωγός για την ενίσχυση και προφύλαξη των διαστάσεων της ανεξαρτησίας, είναι η θέσπιση ενός κατάλληλου πλαισίου λογοδοσίας και η διασφάλιση ενός διαφανούς και αποτελεσματικού συστήματος λήψης αποφάσεων, το οποίο θα βασίζεται στην ισχυρή εσωτερική διακυβέρνηση της εποπτικής αρχής, καθώς και στις δεξιότητες και την ακεραιότητα των εποπτών (βλ. Κεφ. 7). Γενικά, μία εποπτική αρχή για να ανταποκρίνεται με ακεραιότητα στις ανάγκες της αγοράς, οι οποίες υπαγορεύονται από τις εγχώριες και διεθνείς εξελίξεις, είναι απαραίτητο να έχει ένα υψηλό βαθμό επίτευξης των τεσσάρων διαστάσεων της ανεξαρτησίας¹²⁵.

2.2.1 Θεσμική ανεξαρτησία (*institutional independence*)

Η θεσμική διάσταση της ανεξαρτησίας έγκειται στη θωράκιση και αυτονομία της εποπτικής αρχής από πολιτικές παρεμβάσεις, αλλά και από πιέσεις ομάδων επιρροής που προωθούν ιδιωτικά συμφέροντα. Η παραχώρηση ανεξαρτησίας στον επόπτη πρέπει να διασφαλίζει, αφενός ότι θα λάβει τις κρίσιμες αποφάσεις ανεπηρέαστος από πολιτικές πιέσεις, αφετέρου ότι θα αποφευχθούν φαινόμενα «ομηρίας» από ισχυρές ομάδες συμφερόντων της αγοράς¹²⁶. Η θεσμική διάσταση της ανεξαρτησίας επιβάλλει τη σύσταση εποπτικών αρχών διακριτά από τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας¹²⁷. Επί αυτών χρήζουν αναφοράς οι κάτωθι παρατηρήσεις:

¹²² Lagarde Christine, (2020).

¹²³ Fischer Stanley, (2015).

¹²⁴ Ρόκος Νικόλαος, Γκόρτσος Χρήστος, Μικρουλέα Αλεξάνδρα, Λιβαδά Χριστίνα, (2016), σελ. 161-163.

¹²⁵ Tobias Adrian and Aditya Narain, (2019). Παρά τη διακεκριμένη θέση που αποδίδεται στην ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών, πρόσφατες εκθέσεις αξιολόγησης του IMF-WB που εξετάζουν το επίπεδο εφαρμογής των 29 βασικών αρχών της BCBS σε διάφορες δικαιοδοσίες, αναδεικνύουν τη μικρή πρόοδο που έχει συντελεσθεί ως προς τη συμμόρφωση με τις αρχές της ανεξαρτησίας και της επάρκειας πόρων, σε σύγκριση με τις υπόλοιπες βασικές αρχές της Επιτροπής, την περίοδο 2013-2017. <https://blogs.imf.org/2019/02/13/let-bank-supervisors-do-their-jobs/>

¹²⁶ Quintyn Marc and Taylor W. Michael, (2002).

¹²⁷ Δηλαδή, να μην υπάγονται σε φορείς του κράτους κατά τη στενή έννοια, πχ. στη δικαιοδοσία ενός Υπουργείου.

(i) Η ανάγκη για πολιτική ανεξαρτησία έχει δημιουργήσει ένα μακροχρόνιο προβληματισμό - μέρος του ζητήματος της αντιπροσώπευσης - ότι οι ανεξάρτητες αρχές βρίσκονται έξω από τον πολιτικό έλεγχο, δεν είναι πολιτικά υπόλογες (*politically accountable*), και επιδιώκουν τη δική τους *agenda* έναντι των πολιτικών προτεραιοτήτων. Σε θεωρητικό επίπεδο, έχει υποστηριχθεί ότι οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές αποτελούν τον τέταρτο κλάδο εξουσίας (*fourth branch of government*), υπό την έννοια ότι βρίσκονται εκτός του ελέγχου των τριών παραδοσιακών κλάδων εξουσίας, οι οποίοι μέσω των *checks and balances* διατηρούν τα δημοκρατικά συστήματα σε ισορροπία. Τα προαναφερθέντα καθιστούν αναγκαία την ύπαρξη κατάλληλων μηχανισμών λογοδοσίας που θα ισορροπήσουν τα πλεονεκτήματα της θεσμικής ανεξαρτησίας.

(ii) Οι αρχές που υπόκεινται σε «*ρυθμιστική ομηρία*» υπηρετούν τα συμφέροντα της αγοράς ή μιας μεμονωμένης επιχείρησης (*interest groups*) έναντι της πολιτικής εντολής και του δημόσιου συμφέροντος¹²⁸. Ελλείψει ουσιαστικού πολιτικού ελέγχου, ο εν λόγω κίνδυνος αυξάνεται. Συνεπώς, αντίστοιχα με την πολιτική πίεση προς τις εποπτικές αρχές, η «*ομηρία*» από ομάδες συμφερόντων μπορεί να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα του ρυθμιστή και του επόπτη¹²⁹.

(iii) Η επίτευξη των δύο διαστάσεων της ανεξαρτησίας (*political and industrial*) είναι ουσιώδης. Ωστόσο, το στοιχείο της πολιτικής ανεξαρτησίας χρήζει ιδιαίτερης προσοχής από τη σκοπιά της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, δεδομένων των έννομων συμφερόντων που ακόμη έχουν πολλές εθνικές κυβερνήσεις στις τράπεζες, ιδίως μετά τα *bail-outs* της πρόσφατης κρίσης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η ομηρία του ρυθμιστή από την αγορά μπορεί να πάρει τη μορφή της «*πολιτικής ομηρίας*» (*political capture*).

(iv) Σε συνέχεια του ανωτέρω, για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας των εποπτικών αρχών από τις πολιτικές παρεμβάσεις είναι απαραίτητη η εγκαθίδρυση ενός αξιόπιστου, σταθερού και διαφανούς θεσμικού πλαισίου που θα προβλέπει τις πολιτικές για την αντιμετώπιση των προβληματικών τραπεζών (*distress or failing banks*). Και αυτό διότι η αποτυχία μιας τράπεζας και η μεταφορά ζημιών στο κοινό ενέχει και πολιτικό κόστος, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε πολιτικές παρεμβάσεις για λήψη βραχυπρόθεσμων εποπτικών μέτρων υπό τη στήριξη του δημοσίου - μεταξύ των οποίων και μέτρα αναχρηματοδότησης - έναντι μέτρων που θα απαιτούσαν συμμόρφωση με τους κανόνες της αγοράς (*implicit contracts between the government and the banking supervisor*)¹³⁰.

2.2.2 Λειτουργική ανεξαρτησία (*operational independence*)

Η λειτουργική ανεξαρτησία συνίσταται στον εξοπλισμό της εποπτικής αρχής με κατάλληλες εποπτικές εξουσίες, οι οποίες της επιτρέπουν κατά τη διακριτική της ευχέρεια να προβαίνει ανεξάρτητα και αυτόνομα σε οποιαδήποτε απαιτούμενη εποπτική ενέργεια εντός των ορίων του νόμου, και να λαμβάνει με ακεραιότητα αποφάσεις για τις τράπεζες που εποπτεύει (*supervisory independence*). Παράλληλα, στη λειτουργική ανεξαρτησία εμπίπτει και η εξουσία θέσπισης κανόνων δικαίου από τον επόπτη (*regulatory independence*), η οποία είναι ουσιώδης όπως ειδικότερα αναλύθηκε στο Κεφάλαιο 2 της παρούσας εργασίας. Ένας υψηλός βαθμός αυτονομίας της εποπτικής αρχής στη θέσπιση κανόνων προληπτικής εποπτείας είναι μία βασική

¹²⁸ Η θεωρία της «*ρυθμιστικής ομηρίας*» του Stigler (1971) αναλύθηκε στο Κεφ. 2 της παρούσας εργασίας.

¹²⁹ Ενδεικτικά, οι εποπτικές αρχές μπορεί να διαμορφώνουν κανόνες με σκοπό την ελαχιστοποίηση του κόστους για την αγορά, παρά τη δημιουργία ενός ισορροπημένου πλαισίου κόστους/οφέλους. Επίσης, κανόνες μπορεί να εφαρμοσθούν με ασυνέπεια, με αποτέλεσμα ατομικές επιχειρήσεις να επωφελούνται από εξαιρέσεις ρυθμίσεων.

¹³⁰ Masciandaro Donato, Nieto J. Maria and Prast Henriette, (2006).

απαίτηση για τη διασφάλιση ότι ο τραπεζικός κλάδος συμμορφώνεται με τα διεθνή πρότυπα και τις καλύτερες πρακτικές¹³¹.

Παρότι η λειτουργική ανεξαρτησία είναι καθοριστική για τη σταθερότητα του τραπεζικού συστήματος, αποτελώντας εχέγγυο ανεξαρτησίας και ακεραιότητας στη λήψη των εποπτικών αποφάσεων, η διασφάλιση αυτής εντός της εποπτικής αρχής είναι περισσότερο δύσκολη σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη διάσταση της ανεξαρτησίας. Και τούτο διότι η αποτελεσματικότητά της δεν μπορεί εύκολα να διαφυλαχθεί δεδομένου ότι η εσωτερική εποπτική λειτουργία είναι δυσδιάκριτη και επομένως ευάλωτη σε παρεμβάσεις από τρίτους, οι οποίες μπορεί να πάρουν διάφορες μορφές, κάνοντας δύσκολη την προφύλαξη του επόπτη από κάθε μορφής παρεμβάσεις. Περαιτέρω, οι εξωτερικές επιρροές μπορεί να οδηγήσουν σε εποπτική ανοχή έναντι παραβάσεων του πλαισίου από τα πιστωτικά ιδρύματα, ενώ σε ακραίες περιστάσεις στην παράταση λειτουργίας μιας μη βιώσιμης τράπεζας, με δυσμενείς συνέπειες στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.

Δεδομένου ότι οι διαστάσεις της ανεξαρτησίας είναι αλληλένδετες και ενισχυτικές, ένας υψηλός βαθμός επίτευξης θεσμικής, προσωπικής και οικονομικής ανεξαρτησίας ενισχύει πολυπλεύρως τη λειτουργική ανεξαρτησία. Επίσης, σημαντικό ρόλο στην ενδυνάμωση της λειτουργικής ανεξαρτησίας έχουν, αφενός η παροχή νομικής προστασίας στους επόπτες για την εκτέλεση των εποπτικών τους καθηκόντων, αφετέρου η εισαγωγή ορίων και χρονικών περιορισμών στην τραπεζική νομοθεσία για προσφυγές από τα εποπτευόμενα ιδρύματα κατά κυρωτικών αποφάσεων της εποπτικής αρχής. Τέλος, δεν πρέπει να αποκλείεται και η επιβολή κυρώσεων για σχετικές παραβάσεις των εποπτών.

2.2.2.1 Ειδικότερα: Η νομική προστασία εποπτών

Η ευθύνη της εποπτικής αρχής πηγάζει καταρχήν από την ανεξαρτησία που της παρέχεται για την εκτέλεση του εποπτικού έργου, η οποία δημιουργεί την ανάγκη για λογοδοσία και γεννά αντίστοιχα την ευθύνη των εποπτών¹³². Ανεξάρτητα από τα επιχειρήματα που αναπτύσσονται υπέρ ή κατά της ευθύνης των εποπτικών αρχών¹³³, είναι γεγονός ότι ο επόπτης υπέχει ευθύνη για τις πράξεις του, ωστόσο αυτή δεν μπορεί να είναι απεριόριστη. Γενικά, θα πρέπει να αποφευχθεί η παρέμβαση στη διακριτική ευχέρεια που απαιτείται για την εκτέλεση του εποπτικού έργου, καθώς και οι απεριόριστες οικονομικές συνέπειες για το κράτος και την εποπτική αρχή σε περίπτωση που ευδοκιμήσει μία αγωγή αποζημίωσης, διασφαλίζοντας παράλληλα ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας για τους ζημιωθέντες. Και τούτο διότι, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο σκοπός της προληπτικής εποπτείας δεν είναι να εξαλείψει πλήρως κάθε κίνδυνο από το χρηματοπιστωτικό σύστημα, αλλά να περιορίσει τους κινδύνους αυτούς με την έγκαιρη παρέμβαση όπου απαιτείται. Η επιβολή πλήρους ευθύνης στις εποπτικές αρχές θα ήταν ασυμβίβαστη με τη λογική της προληπτικής εποπτείας. Συνεπώς, λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα των εποπτικών αρμοδιοτήτων αλλά και τη διακριτική ευχέρεια των εποπτών, υπάρχει ανάγκη για μία ισορροπημένη προσέγγιση στο ζήτημα της ευθύνης.

¹³¹ Quintyn Marc and Taylor W. Michael, (2002).

¹³² Γκόρτσος Χρήστος, Αναστοπούλου Έλλη, (2021).

¹³³ Τα βασικά επιχειρήματα για την ευθύνη των εποπτικών αρχών συνδέονται με το κίνητρο που αποκτά ο επόπτης να ασκεί τα καθήκοντά του με τη δέουσα επιμέλεια για την αποφυγή λαθών ή παραλείψεων. Επίσης, στο πλαίσιο της ίσης μεταχείρισης, οι επόπτες δεν πρέπει να χαιρούν ασυλίας, όταν οι τράπεζες και τα στελέχη τους υπέχουν ευθύνη για πλημμελή άσκηση των καθηκόντων τους έναντι τρίτων. Από την άλλη μεριά, η απειλή αστικής ευθύνης μπορεί να εμποδίσει τον επόπτη να ασκήσει ελεύθερα τα καθήκοντά του και τη διακριτική ευχέρεια, και να τον αποθαρρύνει από την ανάληψη δράσης, υιοθετώντας αμυντικές τακτικές.

Δεδομένων των ευθυνών που υπέχει ο επόπτης, σημαντικό ρόλο για τη λειτουργική ανεξαρτησία έχει η παροχή νομικής προστασίας στην εποπτική αρχή και τα στελέχη της έναντι υπερβολικών αξιώσεων αποζημίωσης, προκειμένου να μειωθεί το «αίσθημα ανασφάλειας» από την υπερβολική έκθεση στην ευθύνη και οι αρνητικές συνέπειες που δημιουργεί, οι οποίες παρακωλύουν το έργο της¹³⁴. Η νομική προστασία των εποπτικών αρχών για πράξεις ή παραλείψεις ενεργώντας με καλή πίστη κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, αποτελεί κρίσιμο μέτρο για την αποτελεσματική εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Η ανασφάλεια για αγωγές από τα εποπτευόμενα ιδρύματα ή τρίτους ενδιαφερομένους έναντι των εποπτικών αρχών και των στελεχών της, αποτελεί αντικίνητρο στην επιθυμία για λήψη εποπτικών μέτρων. Το γεγονός αυτό έχει αναγνωριστεί από τα διεθνή *fora* και έχουν συμπεριλάβει τη νομική προστασία των εποπτών στις βασικές αρχές για την αποτελεσματική εποπτεία^{135, 136}.

2.2.3 Προσωπική ανεξαρτησία (*personal independence*)

Η προσωπική ανεξαρτησία αφορά τους διαφανείς όρους και τις διαδικασίες που σχετίζονται με τη στελέχωση και ιδίως την αποχώρηση των εκτελεστικών στελεχών¹³⁷. Οι επικεφαλής της εποπτείας θα πρέπει να διορίζονται από την εκτελεστική και νομοθετική εξουσία για ελάχιστη θητεία και να απομακρύνονται από τη θέση τους - κατά τη διάρκεια της θητείας τους - μόνο για λόγους που καθορίζονται από το νόμο ή εφόσον επέλθουν συνθήκες κατά τις οποίες είτε δεν πληρούν πλέον τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των καθηκόντων τους είτε έχουν διαπράξει κάποιο σοβαρό παράπτωμα. Με την εν λόγω διαδικασία διασφαλίζεται ότι τα εκτελεστικά όργανα της εποπτικής αρχής ενεργούν χωρίς το φόβο απομάκρυνσης, ιδίως από την κυβερνητική εξουσία. Οι λόγοι απομάκρυνσης απαιτείται να δημοσιοποιούνται.

2.2.4 Οικονομική ανεξαρτησία (*financial independence*)

Η οικονομική ανεξαρτησία αποσκοπεί στην αυτονομία της εποπτικής αρχής όσον αφορά τις πηγές χρηματοδότησης και τη διαχείριση των οικονομικών της, ώστε κάθε δαπάνη που προκύπτει από την εκτέλεση των καθηκόντων της να καλύπτεται από τον προϋπολογισμό της. Η οικονομική ανεξαρτησία θωρακίζει τους επόπτες από την πολιτική παρέμβαση (*pressure through the budget*), καθότι επιτρέπει στις εποπτικές αρχές να αποφασίζουν αυτόνομα για το μέγεθος και τη χρήση του προϋπολογισμού τους, τη διαχείριση των πόρων τους, καθώς επίσης να ανταποκρίνονται πιο γρήγορα στις αναδυόμενες ανάγκες και τις προοπτικές στον τομέα της εποπτείας. Ταυτόχρονα, προσοχή θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι η οικονομική ανεξαρτησία από την κυβέρνηση μπορεί να οδηγήσει σε εξάρτηση από την αγορά, επιφέροντας ζητήματα «ομηρίας». Σημαντική διάσταση της οικονομικής ανεξαρτησίας, η οποία συμβάλλει καθοριστικά στην αποτελεσματικότητα της εποπτείας, αποτελεί η επάρκεια των πόρων της εποπτικής αρχής.

2.2.4.1 Επάρκεια πόρων

Η εποπτεία, ως κατεξοχήν παρεχόμενη υπηρεσία έντασης πόρων (*supervision is resource intensive*), προϋποθέτει τη στελέχωσή της με επαρκές και κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, καθώς και την παροχή κατάλληλων τεχνολογικών υποδομών και μέσων. Κρίσιμης σημασίας

¹³⁴ Φλώρος Νικόλαος, (2011), Σελ. 116.

¹³⁵ Seelig Steven and Novoa Alicia, (2009).

¹³⁶ Basel Committee on Banking Supervision, (2012). *Principle 2 - Essential Criteria (9): «Laws provide protection to the supervisor and its staff against lawsuits for actions taken and/or omissions made while discharging their duties in good faith. The supervisor and its staff are adequately protected against the costs of defending their actions and/or omissions made while discharging their duties in good faith».*

¹³⁷ Gortsos V. Christos, (2020a), pp. 264-271.

είναι η χρηματοδότηση των πόρων με τρόπο που δεν υπονομεύεται η αυτονομία και λειτουργική ανεξαρτησία της εποπτικής αρχής. Για την επίτευξη αυτού, η εποπτική αρχή θα πρέπει να διασφαλίζει ότι υφίστανται σε συνεχή βάση¹³⁸:

(i) ικανός προϋπολογισμός ανθρώπινων πόρων που εξασφαλίζει την παροχή επαρκούς αριθμού εποπτών και με τις κατάλληλες ικανότητες, λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό, το μέγεθος, το προφίλ κινδύνου και τη συστημική σημασία των εποπτευόμενων πιστωτικών ιδρυμάτων,

(ii) κατάλληλα μισθολογικά επίπεδα και διαφανή πεδία εξέλιξης, τα οποία επιτρέπουν στις εποπτικές αρχές να προσελκύουν και να διατηρούν εξειδικευμένο και καλά καταρτισμένο προσωπικό. Τα χαμηλά μισθολογικά επίπεδα επιδρούν αρνητικά στην ποιότητα του εποπτικού έργου, διότι μπορεί να οδηγήσουν σε φαινόμενα απραξίας, διαφθοράς ή «ομηρίας», αλλά επίσης καθιστούν αδύνατη την προσέλκυση ή την παραμονή ικανών εποπτών στην εποπτική αρχή,

(iii) προϋπολογισμοί και προγράμματα σχετικά με την εκπαίδευση των εποπτών και την παροχή τεχνολογικών υποδομών, καθώς και την πραγματοποίηση ταξιδιών για τη διεξαγωγή επιτόπιων ελέγχων και συνεργασιών (π.χ. εποπτικά κολέγια),

(iv) δυνατότητα ανάθεσης έργων σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες (*external experts*), οι οποίοι διαθέτουν τεχνογνωσία και δεξιότητες για την υποστήριξη του εποπτικού έργου¹³⁹.

Οι επόπτες αξιολογούν την επάρκεια των υφιστάμενων πόρων, των μελλοντικών αναγκών, τις αναδυόμενες εποπτικές πρακτικές και λαμβάνουν μέτρα για την κάλυψη των τυχόν αποκλίσεων.

2.2.4.2 Πηγές χρηματοδότησης των εποπτικών αρχών

Οι πηγές χρηματοδότησης αποτελούν τον κρίσιμο παράγοντα της οικονομικής ανεξαρτησίας. Συνήθως διαφοροποιούνται ανά δικαιοδοσία και μπορεί να περιλαμβάνουν τα τέλη που επιβάλλονται στον κλάδο, τη χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό ή την κεντρική τράπεζα, είτε κάποιο συνδυασμό αυτών¹⁴⁰. Στα εποπτικά καθεστώτα των αναπτυγμένων χωρών αποφεύγεται η χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, κυρίως για λόγους πολιτικής ανεξαρτησίας, η οποία περαιτέρω συνδέεται, αφενός με την ακαμψία στη διαδικασία έγκρισης και μεταβολής των κονδυλίων οδηγώντας σε μία συνεχή εξάρτηση από την πολιτική εξουσία, αφετέρου με το χαμηλό ύψος προϋπολογισμού ιδίως σε περιόδους δημοσιονομικών κρίσεων, αλλά και τη γενικότερη αστάθεια στη χρηματοδότηση. Αντίθετα, η συνήθης πρακτική απαιτεί τα έσοδα της αρχής να προέρχονται από τους ίδιους τους εποπτευόμενους φορείς, κάτι που ενισχύει την ανεξαρτησία από τη πολιτική εξουσία. Σε αυτές τις περιπτώσεις απαιτείται η υιοθέτηση ενός αποτελεσματικού και δίκαιου συστήματος καθορισμού τελών που δεν υπονομεύει την αυτονομία της εποπτείας και δεν δημιουργεί την αίσθηση ενός εξαρτημένου προϋπολογισμού από την αγορά. Για την αποφυγή του *industry capture* και τη διασφάλιση λογικών τελών, το επίπεδο αυτών μπορεί να καθορίζεται σε συνεργασία της εποπτικής αρχής με την κυβέρνηση.

¹³⁸ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2012). Principle 2 - Essential Criteria (6).

¹³⁹ Οι αναθέσεις υπόκεινται στους περιορισμούς ανεξαρτησίας και εμπιστευτικότητας, ενώ δεν υποκαθιστούν την εποπτική λήψη αποφάσεων. Ενδεικτικά, τα *stress-tests* μπορεί να εκτελούνται σε συνεργασία με *external experts*.

¹⁴⁰ **Financial Stability Board**, (2010). Section II - Findings: Resources. Σύμφωνα με την έκθεση του FSB, όταν οι εποπτικές αρχές αποτελούν μέρος της δομής μιας κεντρικής τράπεζας, ως κανόνα, χρηματοδοτούνται από την ίδια την κεντρική τράπεζα (οπότε χαίρουν της ίδιας οικονομικής αυτονομίας) ή/και από τα εποπτευόμενα ιδρύματα. Αντίθετα, στις περιπτώσεις που βρίσκονται εκτός της δομής μιας κεντρικής τράπεζας, η χρηματοδότηση προέρχεται από τέλη του κλάδου ή από κρατικούς προϋπολογισμούς ή συνδυασμό των δύο.

3. Λογοδοσία των εποπτικών αρχών

Σε ένα δημοκρατικό σύστημα που διέπεται από το κράτος δικαίου, η παραχώρηση ανεξαρτησίας στην εποπτική αρχή πρέπει πάντα να συνοδεύεται από κατάλληλους μηχανισμούς λογοδοσίας. Όπως προαναφέρθηκε, η λογοδοσία είναι η διαδικασία επαναφοράς μιας ανεξάρτητης οντότητας στις διαδικασίες μιας δημοκρατικής κοινωνίας, εξηγώντας, αιτιολογώντας ή λαμβάνοντας μέτρα τροποποίησης ή αποκατάστασης (*political legitimacy*). Ταυτόχρονα, περιλαμβάνει και άλλα τεχνικά στοιχεία που δεν σχετίζονται με την *πολιτική νομιμότητα* του θεσμικού οργάνου, όπως ο έλεγχος των επιδόσεων (*performance control*)¹⁴¹. Η απαίτηση για αυξημένη λογοδοσία έχει ενισχυθεί τα τελευταία χρόνια, ιδίως μετά την παγκόσμια κρίση, η οποία επέφερε μεγέθυνση του εποπτικού αντίκτυπου στην ευρύτερη κοινωνία, μέσω του σημαντικού αριθμού εποπτικών αρμοδιοτήτων και εξουσιών. Τα ανωτέρω επιβάλλουν ένα ενισχυμένο, διαφοροποιημένο και αποτελεσματικό πλαίσιο λογοδοσίας των εποπτικών αρχών, οι σημαντικότερες παράμετροι του οποίου αναλύονται στις ακόλουθες παραγράφους.

3.1 Οριοθετώντας την έννοια της λογοδοσίας των εποπτικών αρχών

Στη διεθνή βιβλιογραφία η έννοια της λογοδοσίας αποδίδεται με διάφορους συναφείς τρόπους, όπως: (i) «*accountability can be defined as an obligation owed by one person (the accountable) to another (the accounee) according to which the former must give account of, explain and justify his actions or decisions against criteria of some kind, and take responsibility for any fault or damage*» (Lastra and Shams, 2001)¹⁴² ή (ii) «*accountability encompasses three main characteristics: scrutiny by others; regular accounting for one's actions; and the risk of negative repercussions, if performance is considered unsatisfactory*» (BIS, 2009)¹⁴³. Περαιτέρω, σύμφωνα με το «*accountability regime*» του Mashaw (2006), η έννοια της λογοδοσίας προσεγγίζεται μέσα από την απάντηση στα ακόλουθα έξι ερωτήματα: *ποιος είναι υπόχρεος σε λογοδοσία, σε ποιον λογοδοτεί, για τι είναι υπόλογος, μέσω ποιας διαδικασίας διασφαλίζεται η λογοδοσία, με ποια πρότυπα διεξάγεται η λογοδοσία και ποια είναι τα πιθανά αποτελέσματα όταν έχουν παραβιαστεί τα πρότυπα*¹⁴⁴.

3.2 Λογοδοσία έναντι των τρίτων ενδιαφερομένων (*stakeholders*)

Δεδομένου ότι οι εποπτικές αρχές ενεργούν ως αντιπρόσωποι (*agents*) του κράτους, καθότι τους έχει ανατεθεί το *δημόσιο καθήκον* της εποπτείας του τραπεζικού συστήματος, είναι υπεύθυνες να

¹⁴¹ Lastra M. Rosa, Wyplosz Charles, Claeys Grégory and Dominguez-Jimenez Marta, Whelan Karl, (2020).

¹⁴² Lastra M. Rosa and Shams Heba, (2001), Chapter 12, pp.165-188.

¹⁴³ Ortiz Guillermo, (2009).

¹⁴⁴ Mashaw L. Jerry, (2006). Ο Mashaw αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Unpacking accountability: Accountability seems to be a relation concept, but the parties to the relationship remain unspecified. Some sort of account is to be given by someone to someone else, but what is the subject matter of this accounting? And, how is an account to be given? How are its facts and reasons developed, conveyed and tested? What are the criteria or standards by which the acceptability of conduct is to be judged? Finally, someone is supposed to be "liable" or answerable for consequences, but liable for what and what extend? Unless we know the answers to these questions we do not know much about what accountability means in any particular domain or instance. For what our questions tell us is something like this: in any accountability relationship, we should be able to specify at least six important things: who is liable or accountable to whom; what they are liable to be called to account for; through what process accountability is to be assured; by what standards the putatively accountable behavior is to be judged; and, what the potential effects are of finding that those standards have been breached. These basic features, who, to whom, about what, through what process, by what standards, and with what effect, describe what I call an "accountability regime". These six inquires allow us to give an account of accountability*».

αποδείξουν στον εντολέα τους (την κοινωμία) ότι ενεργούν σύμφωνα με την εντολή του. Προς τούτο, η αποτελεσματική εποπτεία θα πρέπει να λογοδοτεί στους κάτωθι ενδιαφερομένους¹⁴⁵:

(i) *Κοινωνία (General Public)*: Το ευρύ κοινό είναι οι τελικοί χρήστες των τραπεζικών υπηρεσιών και οι άμεσα ενδιαφερόμενοι για την εύρυθμη λειτουργία του. Η εποπτική λογοδοσία έναντι του κοινού σκοπεύει στην προώθηση της εμπιστοσύνης και της ευαισθητοποίησής του, καθώς και στην ενημέρωση για το πώς οι επόπτες λειτουργούν στο πλαίσιο της εντολής τους και προστατεύουν τα δημόσια συμφέροντα. Η αποτελεσματική εποπτεία συμβάλλει σε ένα λειτουργικό και υγιές τραπεζικό σύστημα που έχει σημαντική επίδραση στην εμπιστοσύνη του κοινού. Η υποστήριξη της κοινής γνώμης για το εποπτικό έργο είναι σημαντική.

Η ανάγκη για λογοδοσία προς το κοινό ενισχύεται και από έναν ακόμη σημαντικό παράγοντα, ο οποίος σχετίζεται εν πολλοίς με την απουσία αντιπροσώπευσης της ευρύτερης κοινωνίας από τις διαδικασίες διακυβέρνησης, ρύθμισης και εποπτείας του τραπεζικού συστήματος, παρότι είναι ο τελικός αποδέκτης των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και άμεσα ενδιαφερόμενος για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας: «*In short, banking matters to all of us, perhaps more so than it ever has. Yet despite that, participation in the governance and regulation of banks by groups other than the banks themselves is low. The public generally do not participate in influencing the activities of banks and do not get to present their interests*»¹⁴⁶.

(ii) *Νομοθετικά όργανα (Κοινοβούλιο) – (Legislative bodies/parliament)*: Το Κοινοβούλιο, ως το όργανο που αναθέτει τους σκοπούς και τις εξουσίες στις εποπτικές αρχές είναι αρμόδιο για τον έλεγχο του εποπτικού έργου. Οι επόπτες είναι τυπικά υπόλογοι στα νομοθετικά όργανα, τα οποία οφείλουν να διασφαλίσουν ότι οι εξουσίες που τους έχουν αναθέσει ασκούνται κατάλληλα και οι ενέργειές τους είναι αποτελεσματικές και σύμφωνες με τις εντολές τους.

(iii) *Εκτελεστικά όργανα (Κυβέρνηση) - (Executive bodies/Government)*: Εφόσον οι εποπτικοί φορείς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κυβέρνησης, οι επόπτες λογοδοτούν απευθείας στα εκτελεστικά όργανα της κυβέρνησης μέσω εσωτερικής διαδικασίας αναφοράς (*internal reporting process*). Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις που οι εποπτικές αρχές λειτουργούν ως νόμιμοι ανεξάρτητοι φορείς από την κυβέρνηση, τα εκτελεστικά όργανα θεωρούνται ως εξωτερικά ενδιαφερόμενοι (*stakeholders*), ακόμη και αν οι επόπτες δεν είναι νομικά υπόλογοι.

(iv) *Εποπτευόμενα ιδρύματα*: Οι εποπτικές αρχές δεν λογοδοτούν άμεσα και με επίσημο τρόπο στα εποπτευόμενα ιδρύματα. Ωστόσο, δεδομένου ότι τα ιδρύματα επηρεάζονται άμεσα από τους κανόνες και τις ενέργειες που υιοθετούν οι εποπτικοί φορείς, κρίνεται σκόπιμο να εξηγούν τη λογική των κανόνων και των ενεργειών, ώστε να ενισχύεται η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια στη διαδικασία της εποπτείας.

3.3 Τα βασικά κανάλια επίτευξης της λογοδοσίας

Σημαντική παράμετρος της αποτελεσματικής λογοδοσίας αποτελεί η χρήση των καναλιών για τη διοχέτευση των απαραίτητων πληροφοριών, τα οποία συνήθως διαφοροποιούνται ανάλογα με τους ενδιαφερομένους και τις απαιτήσεις εμπιστευτικότητας. Οι δημοσιεύσεις (*publications*) και η προσωπική αλληλεπίδραση (*face-to-face*) είναι τα δύο βασικά κανάλια λογοδοσίας που οι εποπτικές αρχές χρησιμοποιούν συχνότερα για την παροχή των πληροφοριών¹⁴⁷. Ειδικότερα:

¹⁴⁵ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

¹⁴⁶ Lindo Duncan and Fares Aline, (2016).

¹⁴⁷ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

(i) *Δημοσιεύσεις (Publications)*: Οι δημοσιεύσεις λαμβάνουν ποικίλες μορφές, όπως ετήσιες εκθέσεις, *ad hoc* αναφορές και ενημερωτικά δελτία, εσωτερικούς κανόνες εποπτείας και πολιτικές, καθώς και ειδικές εκθέσεις ανασκόπησης.

(ii) *Προσωπική αλληλεπίδραση (face-to-face)*: Η δια ζώσης αλληλεπίδραση λαμβάνει επίσης διαφορετικές μορφές για διαφορετικές ομάδες ενδιαφερομένων, όπως επίσημες εμφανίσεις ή ακροάσεις απέναντι στο κοινοβούλιο, ιδιωτικές συναντήσεις με το νομοθετικό προσωπικό, ομιλίες, συνεντεύξεις τύπου ή άτυπες επαφές με τα μέσα ενημέρωσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι επόπτες δεν παρέχουν μόνο πληροφορίες, αλλά απαντούν επιτόπου σε ερωτήσεις και προκλήσεις που εγείρονται από το κοινό.

Επίσης, με κριτήριο το χρόνο που πραγματοποιείται η λογοδοσία σε σχέση με μία απόφαση, διακρίνεται στην εκ των προτέρων (*ex-ante*) και εκ των υστέρων (*ex-post*) λογοδοσία. Ενδεικτικά, οι απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και οι προσωπικές εμφανίσεις του επικεφαλής της εποπτικής αρχής στο κοινοβούλιο για τον απολογισμό του έργου της, είναι τρόποι άσκησης *ex-post* λογοδοσίας, ενώ οι διαδικασίες διορισμού των επικεφαλής της εποπτικής αρχής απαιτούν την πρότερη κοινοβουλευτική έγκριση, οπότε θεωρούνται τρόποι άσκησης *ex-ante* λογοδοσίας.

3.4 Περιεχόμενο και κριτήρια αξιολόγησης της λογοδοσίας

Οι εποπτικές αρχές αναπτύσσουν διάφορες πρωτοβουλίες ώστε να αναδείξουν τις δράσεις τους και πώς αυτές συμβάλλουν στην επίτευξη του πρωταρχικού τους σκοπού για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η λογοδοσία παρέχει μία σαφή και ξεκάθαρη εικόνα για το ρόλο της εποπτείας και τα αποτελέσματα που παράγει, συμβάλλοντας έτσι στην αποτελεσματική διαχείριση των προσδοκιών. Στο πλαίσιο αυτό, κρίσιμοι παράμετροι της λογοδοσίας είναι το περιεχόμενο και τα κριτήρια αξιολόγησης¹⁴⁸.

(i) *Περιεχόμενο*: Η λογοδοσία συνήθως είναι «επεξηγηματική», όταν αφορά τον απολογισμό της δράσης της (περιλαμβάνονται εκτενείς πληροφορίες σχετικά με το εποπτικό έργο), αλλά και την παροχή πληροφόρησης σε ενδιαφερομένους ύστερα από ερωτήσεις ή σχόλια. Σπανιότερα είναι «τροποποιητική» όταν υπάρχει ανάγκη για σχετικές τροποποιήσεις (πχ. αποκατάσταση ζημιάς).

(ii) *Κριτήρια αξιολόγησης*: Οποιαδήποτε μορφή λογοδοσίας προϋποθέτει ότι υπάρχουν στόχοι ή πρότυπα (*objectives or standards*), σύμφωνα με τα οποία μπορεί να αξιολογηθεί μια ενέργεια ή απόφαση. Αυτό σημαίνει ότι η λογοδοσία συνεπάγεται υποχρέωση συμμόρφωσης με ορισμένα πρότυπα κατά την άσκηση εξουσίας ή την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Στο πλαίσιο αυτό, το βασικό κριτήριο αξιολόγησης των εποπτικών αρχών του τραπεζικού κλάδου είναι η διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ως η βασική εντολή που τους ανατίθεται από την πολιτική εξουσία. Με άλλα λόγια, το έργο της εποπτείας αξιολογείται πρωτίστως από το βαθμό επίτευξης του πρωταρχικού της σκοπού και μετέπειτα ακολουθούν τα λοιπά κριτήρια όπως η χρήση των πόρων, τα μέσα, ο χρόνος κλπ.

3.5 Η ανάγκη για «διαφοροποίηση» της λογοδοσίας και «checks and balances»

Κατέστη σαφές ότι η λογοδοσία των εποπτικών αρχών έχει πολυποίκιλες διαστάσεις που αγγίζουν το ευρύτερο οικονομικό και κοινωνικό σύνολο. Στο πλαίσιο αυτό, διαφορετικοί επιστημονικοί κλάδοι δίνουν έμφαση σε διαφορετικά χαρακτηριστικά της λογοδοσίας. Η νομική προσέγγιση τονίζει την πολιτική και θεσμική διάσταση της λογοδοσίας (*input accountability*), δηλαδή την τοποθέτηση του θεσμού της εποπτικής αρχής στο υφιστάμενο σύστημα ελέγχων και

¹⁴⁸ Lastra M. Rosa, Wyplosz Charles, Claeys Grégory and Dominguez-Jimenez Marta, Whelan Karl, (2020).

ισορροπιών (*checks and balances*) σε σχέση με τις τρεις θεμελιώδεις εξουσίες του κράτους (*trias politica*). Η οικονομική προσέγγιση αναγνωρίζει τη θεσμική υπόσταση της λογοδοσίας, ωστόσο δίνει έμφαση στην απόδοση και τις γνωστοποιήσεις της εποπτείας (*output accountability*)¹⁴⁹.

Συνεπώς, η λογοδοσία για να είναι αποτελεσματική πρέπει να λαμβάνει μία ευρύτερη διάσταση και να *διαφοροποιείται*, συμπεριλαμβάνοντας: i) την *κοινοβουλευτική λογοδοσία* (κύρια διάσταση στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, όπως προαναφέρθηκε), ii) το *δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων της εποπτείας*, ο οποίος είναι απαραίτητος για την πρόληψη και τον έλεγχο τυχόν αυθαίρετης και παράλογης άσκησης εξουσιών κατά τη διακριτική της ευχέρεια, δεδομένου ότι δεν μπορεί να είναι απεριόριστη αλλά υπόκειται σε νομικό έλεγχο, iii) τον *οικονομικό έλεγχο*, ο οποίος παρέχει την αναγκαία λογοδοσία σχετικά με τον προϋπολογισμό της εποπτικής αρχής, iv) τη *συνεργασία με την κυβέρνηση* ως προς την επιδίωξη κοινών στόχων και επιδιώξεων, παρότι παραμένει ένα επίμαχο ζήτημα στο σχεδιασμό των ρυθμίσεων της λογοδοσίας, και v) την *απόδοση και τις γνωστοποιήσεις της εποπτείας*, η οποία θεωρείται ως μορφή λογοδοσίας βασισμένη στην αγορά (*market-based form of accountability*).

Όλα τα ανωτέρω περιγράφουν ένα εποπτικό πλαίσιο *checks and balances*, το οποίο επιβάλλει στην ανεξάρτητη εποπτική αρχή να ελέγχεται για τις ενέργειες και να αιτιολογεί τις αποφάσεις που λαμβάνει σε όλα τα επίπεδα, ώστε να διασφαλίζεται ο έλεγχος της εποπτείας και να διατηρείται η εμπιστοσύνη του κοινού στο τραπεζικό σύστημα.

3.6 Ανεξαρτησία και λογοδοσία: Η ανάγκη για βέλτιστη ισορροπία

Συμπερασματικά, το αποτελεσματικό σύστημα εποπτείας θα πρέπει να είναι ανεξάρτητο από επιρροές και παρεμβάσεις ώστε να λαμβάνει αμερόληπτα τις κατάλληλες εποπτικές αποφάσεις και παράλληλα να συνοδεύεται από ένα κατάλληλο πλαίσιο λογοδοσίας προς όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Με δεδομένο ότι η ανεξαρτησία δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική χωρίς λογοδοσία, ενώ η λογοδοσία ενισχύει την ανεξαρτησία παρέχοντας νομιμότητα στον επόπτη, η επίτευξη της βέλτιστης ισορροπίας θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη ότι οι δύο έννοιες βρίσκονται σε ένταση, υπό την έννοια ότι η υπερβολική ανεξαρτησία μπορεί να μειώσει τη λογοδοσία και να οδηγήσει σε ένα απαράδεκτο «*κράτος εντός του κράτους*», ενώ η υπερβολική λογοδοσία μπορεί να μειώσει την ανεξαρτησία και συνεπώς την αποτελεσματικότητα της εποπτικής αρχής (σε ακραίες περιπτώσεις κυβερνητικών παρεμβάσεων μπορεί ακόμη και να την ακυρώσει)¹⁵⁰. Η επίτευξη της εξισορρόπησης από τη σκοπιά της εποπτείας, απαιτεί την υιοθέτηση ενός αποτελεσματικού πλαισίου εποπτικής διακυβέρνησης και συστήματος ελέγχου που θα επιτρέπει στην εποπτική αρχή να λειτουργεί αυτόνομα λογοδοτώντας για το έργο της με ακεραιότητα και διαφάνεια.

Επισημαίνεται ότι η ισορροπία του συστήματος ανεξαρτησίας και λογοδοσίας εντός της ευρύτερης οικονομίας και της κοινωνίας ως σύνολο, διαφοροποιείται ανά δικαιοδοσία και εξαρτάται από τις ιδιαίτερες οικονομικές και πολιτικές συνθήκες, τις νομικές παραδόσεις, τα θεσμικά πλαίσια και τις συνταγματικές απαιτήσεις. Από εμπειρικές μελέτες που εξετάζουν την επίδραση του πολιτικού παράγοντα στο επίπεδο ανεξαρτησίας και λογοδοσίας των εποπτικών αρχών, προκύπτει ότι οι ώριμες δημοκρατίες (*mature democracies*) είναι πιο ασφαλείς στο να παρέχουν ανεξαρτησία στον επόπτη και να εισάγουν ρυθμίσεις λογοδοσίας, επειδή το πολιτικό σύστημα διαθέτει το απαραίτητο επίπεδο των *checks and balances*. Οι αναδυόμενες δημοκρατίες

¹⁴⁹ Lastra M. Rosa, Wyplosz Charles, Claeys Grégory and Dominguez-Jimenez Marta, Whelan Karl, (2020).

¹⁵⁰ Barr S. Michael, (2015).

έχουν την τάση να ακολουθούν την ίδια πολιτική, ενώ οι έννοιες της ανεξαρτησίας και της λογοδοσίας είναι αρκετά ξένες για τα απολυταρχικά καθεστώτα¹⁵¹. Γενικότερα, η συζήτηση για την ανεξαρτησία και την λογοδοσία και το βέλτιστο συνδυασμό αυτών, φαίνεται να ομοιάζει με τη φιλοσοφική συζήτηση για την ελευθερία και την ευθύνη: «η ανεξαρτησία χωρίς λογοδοσία θα ήταν σαν ελευθερία χωρίς ευθύνη»¹⁵².

4. Διαφάνεια των εποπτικών αρχών

Η διαφάνεια αφορά τη ροή και την προσβασιμότητα των πληροφοριών από την εποπτική αρχή προς τους ενδιαφερόμενους φορείς και το κοινό (*public*). Θέτει τις ενέργειες και τις αποφάσεις των εποπτών υπό δημόσιο έλεγχο, ως προς τη συμμόρφωση με την εντολή που έχουν αναλάβει από την πολιτική εξουσία, καθώς επίσης παρέχει μια βάση για λογοδοσία αναφέροντας σε ποιο βαθμό έχουν επιτευχθεί αυτοί οι στόχοι. Η αρχή της διαφάνειας, συνεπώς, αποτελεί μια μορφή λογοδοσίας, βασισμένη στις απαιτήσεις της αγοράς και της ευρύτερης κοινωνίας. Ευνόητο ότι οι επόπτες θα πρέπει να παραμένουν ανεξάρτητοι και να σέβονται τις νομικές απαιτήσεις εμπιστευτικότητας και απορρήτου.

Η επιδίωξη των εποπτών για διαφάνεια στο εποπτικό έργο αποτελεί πραγματικότητα κυρίως των τελευταίων χρόνων, δεδομένου ότι είναι βασικό χαρακτηριστικό διακυβέρνησης στα σύγχρονα φιλελεύθερα οικονομικά συστήματα. Παράλληλα, η τάση αυτή στην τραπεζική εποπτεία ακολούθησε την αντίστοιχη πολιτική μεγαλύτερης διαφάνειας των κεντρικών τραπεζών στον τομέα της νομισματικής πολιτικής¹⁵³. Οι πολύπλευρες πτυχές της διαφάνειας, έχουν αφετηρία τη δημοσίευση των εποπτικών σκοπών ώστε να οριοθετηθούν ξεκάθαρα οι προσδοκίες. Περαιτέρω, είναι αναγκαία η διαμόρφωση ενός διαφανούς εποπτικού πλαισίου που θα περιλαμβάνει τις στρατηγικές, τις πολιτικές και τις διαδικασίες, καθώς και τη λήψη αποφάσεων της εποπτικής αρχής. Η δημοσίευση αυτών των πληροφοριών πραγματοποιείται με διάφορα μέσα, μεταξύ των οποίων η ετήσια έκθεση για την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος.

Τα διεθνή *fora* και οι διεθνείς οργανισμοί αναγνωρίζουν τη διαφάνεια ως μία βασική υποχρέωση των εποπτικών αρχών. Ειδικά, στις βασικές αρχές της *BCBS* αναφέρεται «*The supervisor publishes its objectives and is accountable through a transparent framework for the discharge of its duties in relation to those objectives*», ενώ το ΔΝΤ έχει αναπτύξει συστηματική μεθοδολογία για το θέμα της διαφάνειας¹⁵⁴.

4.1 Η αλληλένδετη σχέση διαφάνειας και λογοδοσίας

Κάθε συζήτηση περί λογοδοσίας περιλαμβάνει αναφορά στη διαφάνεια και *αντιστρόφως*. Οι δύο έννοιες αμοιβαία ενισχύονται και διαμοιράζονται την *παροχή πληροφόρησης* ως κοινή απαίτηση.

¹⁵¹ Masciandaro Donato, Quintyn Marc and Taylor Michael, (2008). Αντίστοιχα είναι τα συμπεράσματα για τον αντίκτυπο των *checks and balances* στην πολιτική διαδικασία χορήγησης ανεξαρτησίας στην κεντρική τράπεζα: «*The legal independence of central banks is significantly higher in those OECD countries whose legislative decision rules are characterized by extensive checks and balances*», βλ. επίσης Moser Peter, (1999), pp. 1569-1593.

¹⁵² Lastra M. Rosa, Wyplosz Charles, Claeys Grégory and Dominguez-Jimenez Marta, Whelan Karl, (2020).

¹⁵³ IMF Policy Paper, (2020). Το IMF έχει αναπτύξει ένα λεπτομερές κώδικα για τη διαφάνεια των κεντρικών τραπεζών κατά την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, ο οποίος βασίζεται στους εξής πέντε (5) πυλώνες: *Pillar I. Transparency in governance, covering institutional issues. Pillar II. Transparency in policies, focusing on the economics of the central bank policy decisions. Pillar III. Transparency in operations, highlighting how policy decisions are implemented, Pillar IV. Transparency in outcome, focusing on how the outcome of central bank policies and other actions are reported to stakeholders to facilitate accountability. Pillar V. Transparency in official relations, covering the central bank interaction with the government and other domestic agencies, and international relations and commitments.*

¹⁵⁴ IMF - Standards and Codes, (1999), <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>.

Η λογοδοσία, όπως ήδη αναφέρθηκε, σχετίζεται με την υποχρέωση του επόπτη να εξηγεί και να αιτιολογεί τις ενέργειές του. Η διαφάνεια είναι ο βαθμός στον οποίο είναι διαθέσιμες πληροφορίες για τέτοιες ενέργειες. Επομένως, η διαφάνεια είναι ένα μέσο για να λειτουργήσει η λογοδοσία, καθότι η παροχή πληροφοριών, αφενός είναι ένα στοιχείο λογοδοσίας, αφετέρου, δεν είναι σχεδόν ποτέ μία ουδέτερη αναφορά, αλλά η ανάγκη για εξήγηση ή αιτιολόγηση των ενεργειών ή των αποφάσεων της αρχής, δηλαδή μορφή λογοδοσίας. Από την άλλη μεριά, η παροχή πληροφορίας στο πλαίσιο της λογοδοσίας (*ex-ante investigation or ex-post disclosure*) αποτελεί μέρος της διαφάνειας. Ένα διαφανές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον ενισχύει την αποτελεσματικότητα της εποπτικής λογοδοσίας¹⁵⁵.

4.2 Περιορισμοί στην εποπτική διαφάνεια

Το θέμα της διαφάνειας των εποπτικών αρχών έχει αποτελέσει κατά καιρούς σημείο κριτικής από διάφορες ομάδες ενδιαφερομένων. Το βασικό επιχείρημα συνδέει την έλλειψη επαρκούς διαφάνειας ως προς τη διαδικασία και το περιεχόμενο εποπτικών αποφάσεων που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο ευρύ κοινό. Επ' αυτού επισημαίνεται ότι η γνωστοποίηση ορισμένων *ευαίσθητων* στοιχείων, πληροφοριών ή αποφάσεων θα μπορούσε να καταλήξει σε ένα *τραπεζικό πανικό* για το κοινό, με δυσάρεστα αποτελέσματα για το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η διακριτική ευχέρεια και κρίση του επόπτη είναι ουσιώδη στοιχεία για την αποτελεσματική διαχείριση αποφάσεων που απαιτούν ένα βαθμό εμπιστευτικότητας και που λόγω δημοσιότητας μπορεί να διαταράξουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και να επιφέρουν ανασφάλεια στην ευρύτερη κοινωνία.

Τέλος, η εμπιστευτικότητα στη διαχείριση των πληροφοριών καθίσταται σε ορισμένες περιπτώσεις αναγκαία προς διευκόλυνση της ειλικρινούς ανταλλαγής πληροφοριών, αφενός μεταξύ του επόπτη και του εποπτευόμενου, αφετέρου μεταξύ των εποπτών.

¹⁵⁵ Lastra M. Rosa, Wyplosz Charles, Claeys Grégory and Dominguez-Jimenez Marta, Whelan Karl, (2020).

Κεφάλαιο 7: Σύστημα λήψης αποφάσεων

1. Η σημασία των εσωτερικών ζητημάτων της εποπτικής αρχής

Η αποτελεσματικότητα των εποπτικών αρχών δεν περιορίζεται στη διασφάλιση των θεσμικών κριτηρίων που εξετάστηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια και συνδέονται με το σαφή καθορισμό σκοπών και αρμοδιοτήτων, την επαρκή ανάθεση εξουσιών, τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας σε όλες τις διαστάσεις, τη λογοδοσία αλλά και τη διαφάνεια στο εποπτικό έργο. Η κρίση ανάδειξε ότι παρότι οι εποπτικές αρχές στις αναπτυγμένες χώρες αναγνώριζαν την πλειονότητα αυτών των στοιχείων στα νομοθετικά τους κείμενα, δεν αποδείχθηκαν ικανές να αντιμετωπίσουν και να περιορίσουν τον αντίκτυπο των επιπτώσεων της χρηματοπιστωτικής αστάθειας. Κατέστη φανερό ότι σημαντική συμβολή στην επιτυχία του εποπτικού έργου αποτελεί η ικανότητα των εποπτικών αρχών να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τα εσωτερικά ζητήματα διακυβέρνησης, τα οποία εν μέρει παραμένουν στην αφάνεια - εκτός νομοθετικού πλαισίου - και τη διακριτική ευχέρεια των εποπτών, αποτελώντας ωστόσο νευραλγικό βραχίονα επιτυχίας του εποπτικού συστήματος και προάγοντας ταυτόχρονα τη λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων.

Ο κρίσιμος ρόλος της λήψης αποτελεσματικών αποφάσεων στο εποπτικό έργο έγκειται ιδίως στην ικανότητα της εποπτικής αρχής να αναγνωρίζει εγκαίρως τους κινδύνους που αναδύονται στα πιστωτικά ιδρύματα και στην ανάληψη άμεσων δράσεων, οι οποίες διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος. Καθοριστικό ρόλο στην υιοθέτηση και εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος λήψης αποφάσεων αποτελούν, αφενός το ισχυρό σύστημα εσωτερικής οργάνωσης και διακυβέρνησης της εποπτικής αρχής, αφετέρου οι δεξιότητες και η ακεραιότητα των εποπτών.

2. Εσωτερική διακυβέρνηση της εποπτικής αρχής

Τα διεθνή *fora* αποδίδουν εξέχουσα σημασία στην εσωτερική διακυβέρνηση των εποπτικών αρχών. Η Επιτροπή της Βασιλείας ιεραρχεί ψηλά το ζήτημα της διακυβέρνησης στις βασικές αρχές για την αποτελεσματική εποπτεία αναφέροντας: «*The supervisor has effective internal governance and communication processes that enable supervisory decisions to be taken at a level appropriate to the significance of the issue and timely decisions to be taken in the case of an emergency*». Περαιτέρω, η Επιτροπή χρησιμοποιεί τον όρο «εσωτερική λογοδοσία» (*internal accountability*), θέλοντας να αποδώσει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στις εσωτερικές διαδικασίες και τους κανόνες που καθορίζουν και οδηγούν το εποπτικό έργο, συμπεριλαμβανομένων των *checks and balances* και της σαφούς κατανομής ρόλων και αρμοδιοτήτων¹⁵⁶.

Στις ακόλουθες παραγράφους αναλύονται οι σημαντικότεροι παράγοντες που συμβάλλουν στην εγκαθίδρυση μιας ισχυρής και αποτελεσματικής διακυβέρνησης εντός της εποπτικής αρχής, οι οποίοι προάγουν την λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων.

2.1 Εσωτερική οργάνωση και καταμερισμός αρμοδιοτήτων

Η διαμόρφωση μιας αξιόπιστης εσωτερικής οργάνωσης που προάγει την άμεση λήψη αποφάσεων χωρίς προσκόμματα και χρονικές καθυστερήσεις αποτελεί καθοριστικό παράγοντα επιτυχίας των εποπτικών αρχών. Σε αυτό συμβάλλουν, αφενός οι ξεκάθαρες εσωτερικές δομές,

¹⁵⁶ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

όπως αποτυπώνονται στα αντίστοιχα οργανογράμματα και τους κανονισμούς των διευθύνσεων και τμημάτων της αρχής, αφετέρου ο κατάλληλος καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών. Ταυτόχρονα, οι διευθύνσεις και τα τμήματα της εποπτικής αρχής θα πρέπει να στελεχώνονται από ικανό αριθμό εποπτών, με συγκεκριμένα καθήκοντα εντός της ιεραρχικής δομής, στοχεύοντας όλοι στην επίτευξη του κοινού σκοπού (*goal congruence*)¹⁵⁷. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η οριοθέτηση του εποπτικού έργου για το σύνολο των εποπτών, ανεξάρτητα από την ιεραρχική τους θέση εντός του οργανισμού, καθώς και η συμμετοχή τους στην εσωτερική λογοδοσία. Ειδικά, ένα τυπικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων όταν αφορά τη λήψη μέτρων με επίσημο αντίκτυπο (π.χ. χορήγηση άδειας λειτουργίας, αξιολόγηση ειδικών συμμετοχών, κυρώσεις), μπορεί να καθορίζεται με τη χρήση ειδικών εσωτερικών πρωτοκόλλων, όπου καταγράφονται λεπτομερώς οι εσωτερικοί κανόνες και οι διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένων των εγκριτικών επιπέδων και τυχόν αναθέσεων εξουσίας κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων¹⁵⁸.

Περαιτέρω, ουσιώδους σημασίας είναι η ένταξη επιτροπών εντός της οργανωτικής δομής της εποπτικής αρχής, ο χαρακτήρας των οποίων μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τους σκοπούς που επιδιώκει. Ενδεικτικά, μπορεί να διακρίνονται σε επιτροπές διαχείρισης κινδύνων για την αξιολόγηση της ρευστότητας ή της κεφαλαιακής επάρκειας των πιστωτικών ιδρυμάτων, καθώς και σε επιτροπές βάσει του τύπου των ιδρυμάτων (πχ. επιτροπές συστημικά σημαντικών τραπεζών, επιτροπές μικρών τραπεζών). Περαιτέρω, θα πρέπει να προβλέπονται οι αποδέκτες των αναφορών και των συμπερασμάτων των επιτροπών, καθώς και η προστιθέμενη αξία αυτών (*added value*) στο εποπτικό έργο. Η σύνθεση των επιτροπών θα πρέπει να είναι πολυμελής, ώστε να διασφαλίζεται η συνέπεια και η συνέχεια στη λήψη των αποφάσεων και ταυτόχρονα να περιορίζεται ο κίνδυνος επηρεασμού των αποφάσεων της επιτροπής από τις απόψεις μεμονωμένων ατόμων. Τέλος, είναι σημαντικό οι επιτροπές να απαρτίζονται από ειδικούς, ενδεικτικά από τραπεζικά στελέχη που έχουν συνταξιοδοτηθεί ή καθηγητές πανεπιστημίων με γνώσεις χρηματοοικονομικών, αλλά όχι αντιπροσώπους της κυβέρνησης¹⁵⁹.

2.2 Ανώτατο όργανο διοίκησης

Το ανώτατο διοικητικό όργανο της εποπτικής αρχής χρήζει ιδιαίτερη προσοχής, ως το πλέον αρμόδιο για την επίβλεψη των εποπτικών καθηκόντων και τη λήψη αποφάσεων που αφορούν τα εποπτευόμενα ιδρύματα. Καταρχάς, θα πρέπει να είναι στελεχωμένο με κατάλληλα και ειδικευμένα στελέχη, ενδεδειγμένης πείρας και ικανοτήτων. Επίσης, όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 6, είναι αναγκαίο να διασφαλίζεται η προσωπική ανεξαρτησία των εκτελεστικών στελεχών, ώστε να προάγεται η λήψη αντικειμενικών και αμερόληπτων αποφάσεων. Τα μέλη του διοικητικού οργάνου θα πρέπει να υπόκεινται στις υποχρεώσεις τήρησης επαγγελματικού απορρήτου και να αποφεύγονται συνθήκες σύγκρουσης συμφερόντων¹⁶⁰.

Η σύνθεση του διοικητικού οργάνου μπορεί να διαφοροποιείται ανά δικαιοδοσία, ανάλογα με το μέγεθος της εποπτευόμενης τραπεζικής αγοράς, τους αναληφθέντες κινδύνους από τα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα και τα καθήκοντα που ανατίθενται σε αυτό. Τα μέλη θα πρέπει να εξειδικεύονται σε θέματα εποπτείας και το έργο τους να επικουρείται από εξειδικευμένες επιτροπές. Ενδεικτικά, το Εποπτικό Συμβούλιο (*Supervisory Board*) της ΕΚΤ

¹⁵⁷ Hilton W. Ronald, Maher W. Michael, Selto H. Frank, (2000), pp. 820-824.

¹⁵⁸ Basel Committee on Banking Supervision, (2015).

¹⁵⁹ Quintyn Marc and Taylor W. Michael, (2002).

¹⁶⁰ Basel Committee on Banking Supervision, (2012). Principle 2 - Essential Criteria (4): «The governing body is structured to avoid any real or perceived conflicts of interest».

αποτελείται από τριάντα τέσσερα (34) μέλη, τα οποία αντιπροσωπεύουν το σύνολο των κρατών του *ευρωσυστήματος*, καθώς και των κρατών που έχουν συνάψει στενή συνεργασία με την ΕΚΤ για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων¹⁶¹. Το έργο του Εποπτικού Συμβουλίου επικουρείται από το *Steering Committee*.

2.3 Στρατηγική της εποπτείας

Στο κεφάλαιο 5 της παρούσας μελέτης αναλύθηκε διεξοδικά η σημασία που αποδίδεται στο σαφή καθορισμό των σκοπών της εποπτικής αρχής. Στο πλαίσιο αυτό, η εποπτεία οφείλει να βασιστεί στους σκοπούς που της έχουν ανατεθεί από τη νομοθετική εξουσία και να τους μεταφράσει σε επιμέρους εποπτικές στρατηγικές, οι οποίες θα καθοδηγήσουν το έργο και τις δράσεις της με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο. Αυτό είναι απαραίτητο, δεδομένου ότι η νομοθετική εντολή περιλαμβάνει συνήθως γενικές αναφορές (*high-level statements*) που δεν παρέχουν εικόνα για την πραγματική εποπτική διαδικασία, πρακτικά δηλαδή δεν την εξειδικεύουν. Έτσι, αναδεικνύεται η ευθύνη του επόπτη να διευκρινίσει περαιτέρω τη στρατηγική του και να μεταφράσει τους γενικούς σκοπούς σε εποπτικές δράσεις.

Τα ανωτέρω επιτυγχάνονται αποκωδικοποιώντας τους πρωταρχικούς σκοπούς και μετατρέποντας αυτούς, αρχικά σε μακροπρόθεσμο επίπεδο - ενδεικτικά σε χρονικό διάστημα τριών έως πέντε ετών - και εν συνεχεία θέτοντας τον ετήσιο επιχειρησιακό προγραμματισμό των εποπτικών δραστηριοτήτων σε σχέση με τα εποπτευόμενα ιδρύματα, αλλά και τη γενικότερη εποπτεία του συστήματος. Προς τούτο, ένα συνεκτικό εποπτικό πλαίσιο - εντός της εποπτικής αρχής - διευκολύνει τη μετατροπή των μακροπρόθεσμων στόχων σε καθημερινή εποπτεία. Παράλληλα, μια δομημένη διαδικασία προγραμματισμού και ελέγχου βοηθά την ιεράρχηση των ενεργειών και τον καθορισμό των προτεραιοτήτων.

Με δεδομένη τη νομοθετική εντολή, βασικοί παράγοντες για την επιλογή των εποπτικών στρατηγικών αποτελούν, αφενός οι διαθέσιμοι πόροι και οι απαιτήσεις του θεσμικού πλαισίου, αφετέρου η φύση και οι εξελίξεις του κλάδου, οι οποίες συνδέονται με τις δραστηριότητες που αναλαμβάνουν τα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα, τις αγορές που δραστηριοποιούνται, καθώς και τους συστημικούς κινδύνους που απορρέουν από τη λειτουργία τους. Ενδεικτικά, ένας ώριμος χρηματοπιστωτικός τομέας με υψηλό βαθμό καινοτομίας είναι πιθανό να επιβάλλει ορισμένες στρατηγικές επιλογές στους επόπτες, όπως την εστίαση στους αναδυόμενους κινδύνους από τις νέες τεχνολογίες και την αξιολόγηση των υπευθύνων διαχείρισης κινδύνου, καθώς και την επιλογή για το κατάλληλο μίγμα *off-site* εποπτείας και *on-site* επιθεωρήσεων¹⁶². Για λόγους διαφάνειας και εποπτικής ακεραιότητας, η στρατηγική προσέγγιση της εποπτείας είναι σκόπιμο να κοινοποιείται στα εποπτευόμενα ιδρύματα¹⁶³.

Τέλος, μια δομημένη διαδικασία που μεταφράζει τους γενικούς σκοπούς σε εποπτικές δράσεις, συμβάλλει στην αξιολόγηση του εποπτικού έργου και του εποπτικού αντικτύπου (*supervisory*

¹⁶¹ **European Central Bank - Banking Supervision**, (2021), «*ECB's Supervisory Board*»: Chair (appointed for a non-renewable term of five years), Vice-Chair, four ECB representatives, representatives of NCAs. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/organisation/whoiswho/supervisoryboard/html/index.en.html>

¹⁶² **Basel Committee on Banking Supervision**, (2012). Principle 9 - Supervisory techniques and tools: EC (2): «*The supervisor has a coherent process for planning and executing on-site and off-site activities. There are policies and processes to ensure that such activities are conducted on a thorough and consistent basis with clear responsibilities, objectives and outputs, and that there is effective coordination and information sharing between the on-site and off-site functions*».

¹⁶³ **Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi and Hsu Michael**, (2010).

impact) και ενισχύει τη λογοδοσία. Σχετική έκθεση του *FSB* για την εποπτεία των συστημικά σημαντικών τραπεζών, συμπεραίνει ότι η εποπτική αποτελεσματικότητα μπορεί να εκτιμηθεί πιο αντικειμενικά όταν οι αρχές έχουν καθιερώσει μια καλά καθορισμένη εποπτική στρατηγική, η οποία διατυπώνει με σαφήνεια τους εποπτικούς στόχους και τους διαβαθμίζει αντιστοίχως. Προς τούτο, το *FSB* συστήνει «*each supervisory authority should clearly define its supervisory strategy and priorities, consistent with the authority's risk appetite, and establish a formal process for evaluating supervisory effectiveness against the stated strategy and priorities*»¹⁶⁴.

2.4 Σύστημα λήψης αποφάσεων

Το έργο των εποπτικών αρχών είναι επικεντρωμένο στη διαχείριση των κινδύνων, γεγονός που παρέχει σημαντικά περιθώρια κρίσης και διακριτικής ευχέρειας από τους επόπτες. Το γεγονός αυτό επιβάλλει την υιοθέτηση ενός δομημένου συστήματος λήψης αποφάσεων με καθορισμένες και οριοθετημένες διαδικασίες, το οποίο συνοδεύεται από σαφείς κανόνες εσωτερικής λογοδοσίας των εποπτών και κατάλληλους ελέγχους των δράσεων. Κρίσιμοι παράγοντες για ένα αποτελεσματικό σύστημα λήψης αποφάσεων είναι: (i) η διαβάθμιση των αποφάσεων, (ii) τα *checks and balances*, (iii) τα συστήματα κανόνων (*rules-based systems*) και (iv) η διαφάνεια.

2.4.1 Διαβάθμιση στη λήψη αποφάσεων

Η διαβάθμιση στη λήψη των αποφάσεων επιτρέπει να λαμβάνονται ορισμένες αποφάσεις από την ανώτατη διοίκηση, ενώ άλλες από την ανώτερη και μεσαία διοίκηση. Σε ένα τέτοιο σύστημα διαβάθμισης, κρίσιμη είναι η δημιουργία καναλιών επικοινωνίας ώστε να παρέχεται η δυνατότητα για διευκρινίσεις είτε προς την ανώτερη διοίκηση είτε προς το μεσαίο και κατώτερο προσωπικό. Συνήθως, τα ζητήματα των σημαντικών πιστωτικών ιδρυμάτων τίθενται στην προσοχή του ανώτερου εποπτικού προσωπικού, ενώ θέματα μικρότερης σημασίας μπορεί να ανατίθενται προς τα χαμηλότερα εποπτικά κλιμάκια. Αυτό προκύπτει από την ιεραρχική δομή και τις εσωτερικές διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένων των επίσημων βαθμίδων κλιμάκωσης (*formal escalation ladders*). Όπως προαναφέρθηκε, η χρήση επιτροπών για εσωτερική διαβούλευση και παροχή εξειδικευμένης γνώσης βοηθά στην αποτελεσματική λήψη αποφάσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, χρήζει αναφοράς το σύστημα λήψης αποφάσεων του ανώτατου οργάνου του *SSM*¹⁶⁵. Κατά κανόνα, οι αποφάσεις που αφορούν την εκτέλεση των εποπτικών καθηκόντων της ΕΚΤ εγκρίνονται από το Διοικητικό Συμβούλιο (*Governing Council*) με βάση τη διαδικασία *μη διατύπωσης αντίρρησης (non-objection procedure)*. Βάσει της εν λόγω διαδικασίας, τα σχέδια αποφάσεων αρχικά εγκρίνονται από το Εποπτικό Συμβούλιο (*Supervisory Board*) και στη συνέχεια υποβάλλονται στο Διοικητικό Συμβούλιο για τελική έγκριση. Τα ολοκληρωμένα σχέδια αποφάσεων θεωρείται ότι έχουν εγκριθεί, εάν το Διοικητικό Συμβούλιο δεν διατυπώσει αντίρρηση εντός μέγιστης περιόδου δέκα εργάσιμων ημερών.

Επισημαίνεται ότι η διαδικασία μη διατύπωσης αντίρρησης δεν εφαρμόζεται μόνο στις μεμονωμένες εποπτικές αποφάσεις, αλλά χρησιμοποιείται επίσης για τις νομικές πράξεις της ΕΚΤ που αφορούν την εκτέλεση εποπτικών καθηκόντων, έγγραφα πολιτικής και άλλες μορφές επικοινωνίας που δεσμεύουν την ΕΚΤ έναντι τρίτων κατά την άσκηση των εποπτικών της καθηκόντων.

¹⁶⁴ **Financial Stability Board**, (2015).

¹⁶⁵ **European Central Bank - Banking Supervision**, (2018), «*SSM Supervisory Manual*», Section 1.3 Decision making within the *SSM*.

2.4.2 *Checks and balances* στη λήψη αποφάσεων

Η λήψη αποφάσεων εντός της εποπτικής αρχής θα πρέπει να υποστηρίζεται από μια εσωτερική διαδικασία διασφάλισης της ποιότητας των αποφάσεων και ελέγχου των δράσεων¹⁶⁶. Η εξισορρόπηση της επιθυμίας των εποπτών να προβαίνουν σε κρίσεις και να αναλαμβάνουν δράσεις, σε συνδυασμό με την αξιολόγηση και το έλεγχο αυτών των δράσεων μέσα σε ένα πλαίσιο καλής διακυβέρνησης, αποτελεί ένα σύστημα αποτελεσματικών ελέγχων και ισορροπιών. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μέσω της αξιολόγησης των βασικών αποφάσεων από αρμόδια όργανα της αρχής ή τη σύνθεση επιτροπών (*peer reviews*), υπό την προϋπόθεση ότι η διαδικασία είναι ευέλικτη, χωρίς να αποτελεί τροχοπέδη στη λήψη αποφάσεων επείγουσας σημασίας. Τα *checks and balances* στο πλαίσιο της εποπτικής διαδικασίας, παρέχουν μια κριτική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της εποπτικής αρχής, αλλά και της εκάστοτε επιχειρηματικής μονάδας, συνεπώς ενισχύουν την αποτελεσματικότητα σε ευρύτερα πλαίσια.

Πέραν των ανωτέρω, η εποπτική αρχή οφείλει να διαθέτει ένα ανεξάρτητο εσωτερικό όργανο για την επανεξέταση αποφάσεων, σε περιπτώσεις που ζητηθεί από οποιονδήποτε τρίτο ενδιαφερόμενο. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται ο αμερόληπτος έλεγχος των αποφάσεων της εποπτείας, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την αξιοπιστία της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εσωτερική διαδικασία διοικητικής επανεξέτασης των αποφάσεων της ΕΚΤ κατά την άσκηση των εποπτικών της εξουσιών¹⁶⁷. Συγκεκριμένα, η ΕΚΤ διαθέτει ένα ανεξάρτητο εσωτερικό όργανο, το Διοικητικό Συμβούλιο Επανεξέτασης (*Administrative Board of Review*), το οποίο αξιολογεί τα σχετικά αιτήματα των φυσικών ή νομικών προσώπων που ζητούν επανεξέταση απόφασης της ΕΚΤ και εκδίδει γνώμη σχετικά με την προσβαλλόμενη απόφαση. Η γνώμη υποβάλλεται στο Εποπτικό Συμβούλιο και δεν είναι δεσμευτική ούτε για το Εποπτικό Συμβούλιο, αλλά ούτε και για το Διοικητικό Συμβούλιο.

2.4.3 *Rules-based system* στη λήψη αποφάσεων

Η εισαγωγή ενός συστήματος κανόνων (*rules-based system*), ιδίως για την επιβολή κυρώσεων και τη λήψη μέτρων πρόληψης κρίσεων, θα μπορούσε να περιορίσει τη διακριτική ευχέρεια και την κρίση του επόπτη, συμβάλλοντας στην αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων. Ταυτόχρονα, έχει το πλεονέκτημα ότι είναι πιο διαφανές και περισσότερο επιδεκτικό σε δικαστικό έλεγχο, καθώς επίσης περιορίζει το ενδεχόμενο οι αποφάσεις να επηρεάζονται από παράγοντες που δεν ανταποκρίνονται σε αντικειμενικές και τεχνικές αξιολογήσεις. Ενδεικτικά, το ευρωπαϊκό σύστημα έγκαιρης παρέμβασης (*Early Intervention Measures - EIM*) - το οποίο ενσωματώνεται στο εποπτικό σύστημα αξιολόγησης (*SREP*) που εφαρμόζει ο *SSM* - συνδέει το ύψος των δεικτών κεφαλαιακής επάρκειας κάθε μεμονωμένης τράπεζας με τη λήψη συγκεκριμένων εποπτικών μέτρων¹⁶⁸. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται ένας αντικειμενικός τρόπος αξιολόγησης κάθε εποπτευόμενου ιδρύματος και ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας και κρίσης του επόπτη που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μη βέλτιστα αποτελέσματα.

¹⁶⁶ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2015). Βλ. επίσης **Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi and Hsu Michael**, (2010).

¹⁶⁷ **European Central Bank - Banking Supervision**, (2018), «*SSM Supervisory Manual*», Section 1.3.4 Administrative review of decisions.

¹⁶⁸ **Gortsos V. Christos**, (2020c), pp. 36-38.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, το *Financial Stability Institute (FSI)* επισημαίνει σε σχετική έκθεσή του¹⁶⁹, ότι οι αρχές προληπτικής εποπτείας είναι απαραίτητο να διαθέτουν εξουσίες έγκαιρων παρεμβάσεων, στο πλαίσιο των τακτικών εποπτικών τους αρμοδιοτήτων, με στόχο την πρόωπη αντιμετώπιση των τραπεζικών αδυναμιών. Ωστόσο, καθότι οι εν λόγω εξουσίες επιτρέπουν τη χρήση διακριτικής ευχέρειας και ενέχουν σημαντικό περιθώριο εποπτικής κρίσης, οι αρχές θα πρέπει να θεσπίζουν τυπικά καθεστάτα πρόωπης παρέμβασης, τα οποία βοηθούν τους επόπτες να αντιμετωπίσουν άμεσα τις αδυναμίες των τραπεζών με συγκεκριμένες δράσεις, όταν πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις. Έτσι, περιορίζεται ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας των εποπτών και μειώνεται ο κίνδυνος εποπτικής ανοχής. Σύμφωνα με το *FSI*, το πρώτο επίσημο καθεστώς πρόωπης παρέμβασης ήταν το *Prompt Corrective Action (PCA)* που εισήχθη από τις Ηνωμένες Πολιτείες το 1991 και το πιο πρόσφατο είναι το *EIM* της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θεσπίστηκε το 2014.

Τέλος, στην έκθεση του *FSI* αναφέρεται ότι τα τυπικά καθεστάτα πρόωπης παρέμβασης διαφέρουν μεταξύ των χωρών. Οι κύριες διαφορές σχετίζονται με τα ποσοτικά κριτήρια (δείκτες) που χρησιμοποιούνται για την έναρξη των παρεμβάσεων, τα στάδια που ακολουθούνται, το εύρος των εξουσιών, καθώς και το βαθμό διακριτικότητας που επιτρέπεται στους επόπτες. Ενδεικτικά, το *PCA* βασίζεται αποκλειστικά σε κριτήρια που αφορούν τα κεφάλαια, ενώ το καθεστώς *EIM* εξετάζει σύνθετους δείκτες, όπως εποπτικές αξιολογήσεις και γεγονότα που θεωρούνται σημαντικά από την εποπτική αρχή. Επίσης, το *PCA* δίνει εντολή για παρέμβαση μόλις παραβιαστούν τα κριτήρια ενεργοποίησης και ορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν, ενώ το *EIM* υποχρεώνει τους εποπτικούς φορείς να λάβουν απόφαση σχετικά με το αν θα παρέμβουν και τους δίνει σημαντική ευελιξία στην επιλογή των εργαλείων παρέμβασης.

2.4.4 Διαφάνεια και ειλικρίνεια στη λήψη αποφάσεων

Στο Κεφάλαιο 6 της παρούσας εργασίας αναλύθηκε εκτενώς το θέμα της διαφάνειας, καθώς και οι περιορισμοί που αφορούν ειδικές περιπτώσεις εποπτικών αποφάσεων και χρήζουν εμπιστευτικότητας. Σε κάθε περίπτωση, το αποτελεσματικό σύστημα λήψης αποφάσεων θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια, αφενός ως προς τους στόχους που επιδιώκει, αφετέρου ως προς τις στρατηγικές που θα υιοθετηθούν για την επίτευξή τους. Κάνοντας διαφανείς τους σκοπούς, τις ενέργειες και τις αποφάσεις, η εποπτική αρχή μειώνει τις πιθανότητες παρεμβάσεων και ενισχύει το κύρος και την ανεξαρτησία της. Έστω και αν αποφάσεις αφορούν εμπιστευτικές πληροφορίες και ευαίσθητο υλικό που δύσκολα μπορεί να γνωστοποιηθεί, το τεκμήριο θα πρέπει να είναι υπέρ της ειλικρίνειας στη διαδικασία λήψης απόφασης, ώστε να καταστεί εφικτό από το κοινό (*public*) και την αγορά να διερευνήσει τις ρυθμιστικές αποφάσεις και να ελαχιστοποιήσει τον κίνδυνο πολιτικής ή άλλης παρέμβασης¹⁷⁰.

2.5 Κώδικας δεοντολογίας (*code of conduct*)

Στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης είναι αναγκαία η ύπαρξη κώδικα δεοντολογίας για το προσωπικό της εποπτικής αρχής που να καλύπτει τομείς όπως: τη σύγκρουση συμφερόντων, τις οικονομικές συναλλαγές, την προσωπική ακεραιότητα (*personal probity*), τις δεσμεύσεις απαλλαγής και τους περιορισμούς για το προσωπικό που αποχωρεί από την εποπτική αρχή, καθώς και διατάξεις εμπιστευτικότητας που θα απαγορεύουν στο προσωπικό να αποκαλύπτει εμπιστευτικές εποπτικές πληροφορίες, τόσο κατά τη διάρκεια απασχόλησης στην εποπτική αρχή

¹⁶⁹ *Financial Stability Institute*, (2018).

¹⁷⁰ *Quintyn Marc and Taylor W. Michael*, (2002).

όσο και μετά την αποχώρησή τους, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι επόπτες δεν χρησιμοποιούν τις πληροφορίες για προσωπικό όφελος. Επίσης, οι ανώτεροι υπάλληλοι πρέπει να συμμορφώνονται με έναν πιο αυστηρό κώδικα δεοντολογίας σε σύγκριση με το τακτικό προσωπικό.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, ο κώδικας δεοντολογίας των μελών του Εποπτικού Συμβουλίου της ΕΚΤ περιλαμβάνει διατάξεις συναφείς με το διαχωρισμό της εποπτικής λειτουργίας από τη λειτουργία της νομισματικής πολιτικής, τις ιδιωτικές χρηματοοικονομικές συναλλαγές, τη δήλωση περιουσιακών στοιχείων, τις μεταβατικές περιόδους (*«cooling-off periods»*), τη σύγκρουση συμφερόντων, τα δώρα ή λοιπά ωφελήματα, την αποδοχή προσκλήσεων και συναφών αποζημιώσεων, την ανάληψη δραστηριοτήτων σε προσωπική βάση, το επαγγελματικό απόρρητο. Χαρακτηριστική δε είναι η πρώτη βασική αρχή του κώδικα δεοντολογίας της ΕΚΤ: *«Τα μέλη του εποπτικού συμβουλίου και οι λοιποί συμμετέχοντες σε συνεδριάσεις του υιοθετούν υψηλά πρότυπα ηθικής συμπεριφοράς. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους καλούνται να ενεργούν με εντιμότητα, ανεξαρτησία, αμεροληψία και διακριτικότητα και να παραμερίζουν το προσωπικό συμφέρον. Καλούνται να έχουν επίγνωση της σπουδαιότητας των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων τους, να λαμβάνουν υπόψη το δημόσιο χαρακτήρα του λειτουργήματός τους και να συμπεριφέρονται κατά τρόπο που να διαφυλάσσει και να προάγει την εμπιστοσύνη του κοινού στην ΕΚΤ»*¹⁷¹.

2.6 Διασφάλιση ποιότητας και εσωτερικός έλεγχος του εποπτικού έργου

Το εποπτικό πλαίσιο διακυβέρνησης απαιτεί την εφαρμογή μηχανισμών ελέγχου για τη διασφάλιση της ποιότητας των εποπτικών προγραμμάτων και σχεδίων, καθώς και εσωτερικού ελέγχου για την αξιολόγηση των εσωτερικών κανόνων και διαδικασιών της εποπτικής αρχής, τόσο σε επίπεδο οργανισμού όσο και σε επίπεδο επιχειρηματικής μονάδας. Τα *checks and balances* που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της εποπτικής διαδικασίας παρέχουν μια κριτική αξιολόγηση των δραστηριοτήτων και επομένως ενισχύουν την αποτελεσματικότητά.

Οι έλεγχοι διασφάλισης ποιότητας επικεντρώνονται στα επιχειρησιακά προγράμματα, τα εποπτικά αποτελέσματα σε σχέση με τα προγραμματισθέντα, την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών (λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των δραστηριοτήτων, τα χρονοδιαγράμματα και την κατανομή των πόρων), αλλά και το γενικότερο απολογισμό των δραστηριοτήτων¹⁷². Τα ευρήματα περιλαμβάνονται στις εκθέσεις ελέγχου διασφάλισης ποιότητας, τα οποία τροφοδοτούν τη διαδικασία του επόμενου προγραμματισμού. Οι εν λόγω εκθέσεις βασίζονται κυρίως στη διαχείριση των κινδύνων, περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα δεικτών απόδοσης, και διενεργούνται ετησίως ή σε μικρότερα χρονικά διαστήματα, ανάλογα με τις ανάγκες και τους κινδύνους που ανακύπτουν. Από την άλλη, ο εσωτερικός έλεγχος διασφαλίζει τον έλεγχο συμμόρφωσης με τις πολιτικές και τις διαδικασίες της εποπτικής αρχής.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, ο *SSM* έχει αναπτύξει μηχανισμούς ελέγχου και διασφάλισης ποιότητας¹⁷³, οι οποίοι επιδιώκουν τη συνεκτική και ποιοτική εποπτική προσέγγιση για το σύνολο των εποπτευόμενων ιδρυμάτων. Εντός του *SSM* λειτουργούν τα εξής δύο τμήματα:

(i) Τμήμα Σχεδιασμού και Συντονισμού Προγραμμάτων Εποπτικής Εξέτασης: Διενεργεί τακτικούς ελέγχους προκειμένου να διαπιστώνει ότι τα εποπτικά καθήκοντα που προβλέπονται στα

¹⁷¹ **EKT (2015/C 93/02):** Κώδικας συμπεριφοράς των μελών του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XB0320\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XB0320(01)&from=EL)

¹⁷² **Basel Committee on Banking Supervision**, (2015).

¹⁷³ **European Central Bank - Banking Supervision**, (2018), *«SSM Supervisory Manual»*, Section 2.4.3 Quality and planning control.

προγράμματα εποπτικής εξέτασης έχουν εκπληρωθεί και αιτείται διορθωτικές ενέργειες, όπου απαιτείται. Τα ευρήματα αποτελούν αντικείμενο συζήτησης με τα εμπλεκόμενα μέρη, με σκοπό τη βελτίωση, τη διαμόρφωση κοινής αντίληψης, αλλά και τη συντονισμένη προσέγγιση ως προς τις μελλοντικές δραστηριότητες. Τα προγράμματα εποπτικής εξέτασης σχεδιάζονται και επικαιροποιούνται με βάση τα ευρήματα των προηγούμενων περιόδων.

(ii) Τμήμα Διασφάλισης Ποιότητας Εποπτικού Έργου: Λειτουργεί ως μέρος της δεύτερης γραμμής άμυνας του πλαισίου εσωτερικού ελέγχου σχετικά με τα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ μέσω του SSM. Σκοπός είναι να παρέχει διαβεβαιώσεις πρωτίστως στους επικεφαλής των υπηρεσιακών μονάδων της ΕΚΤ, αλλά και στο Εποπτικό Συμβούλιο, το Διοικητικό Συμβούλιο και την Εκτελεστική Επιτροπή, ότι η τραπεζική εποπτεία της ΕΚΤ ασκείται με συνέπεια, σύμφωνα με τον κανονισμό του SSM και με βάση τα υψηλότερα πρότυπα ποιότητας.

Τα ευρήματα των ανωτέρω ελέγχων ανατροφοδοτούν τη διαδικασία διαμόρφωσης των μεθοδολογιών, των προτύπων, των πολιτικών και του ρυθμιστικού πλαισίου, όπως περιγράφεται στις διαδικασίες του εποπτικού κύκλου (βλ. Κεφ. 5, παρ. 3.3).

2.7 Αξιολόγηση των εποπτικών αρχών από διεθνείς φορείς και οργανισμούς

Τέλος, σημαντική συμβολή στην αποτελεσματική διακυβέρνηση τη εποπτικής αρχής διαδραματίζει η επίβλεψη και η αξιολόγηση του εποπτικού πλαισίου και των εσωτερικών διαδικασιών από διεθνείς φορείς και οργανισμούς, κυρίως από το ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα, μέσω του προγράμματος αξιολόγησης FSAP¹⁷⁴. Η παροχή τεχνογνωσίας και συστάσεων από τους εν λόγω διεθνείς οργανισμούς, συμβάλλει στη βελτίωση του πλαισίου διακυβέρνησης των εποπτών.

3. Δεξιότητες και ακεραιότητα των εποπτών

Δεδομένης της πολύπλευρης φύσης και των σημαντικών σκοπών της εποπτικής λειτουργίας, οι επόπτες - ανεξαρτήτως βαθμίδας - πρέπει να διακρίνονται για την αξιοπιστία τους, να διαθέτουν εξειδικευμένες γνώσεις για τη διεκπεραίωση του εποπτικού έργου, αυξημένες δεξιότητες που προσδίδουν αξία στην εποπτική αρχή και συμβάλλουν ουσιαστικά στην αποτελεσματική εποπτεία, και φυσικά ακεραιότητα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους¹⁷⁵.

3.1 Δεξιότητες εποπτών

Η ικανότητα των εποπτών να διεκπεραιώνουν αποτελεσματικά το εποπτικό έργο και να επιτυγχάνουν τους στόχους, αποτελεί το ζητούμενο για κάθε εποπτική αρχή. Στη σύγχρονη οικονομική πραγματικότητα η ανάγκη αυτή μεγεθύνεται, δεδομένου ότι οι δεξιότητες που απαιτούνται για την εκτέλεση της εποπτείας διευρύνονται συνεχώς, όσο οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες γίνονται πιο περίπλοκες. Σύμφωνα με το IMF, το επιδέξιο και ειδικευμένο εποπτικό προσωπικό, είναι ένα ζήτημα που καλύπτει τις δύο βασικές διαστάσεις που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία, δηλαδή τη *θέληση* και την *ικανότητα* δράσης των εποπτών (*the will and ability to act*)¹⁷⁶. Καθοριστικοί παράγοντες για την ανάπτυξη των εποπτικών δεξιοτήτων

¹⁷⁴ IMF – FSAP, (2021), <https://www.imf.org/external/np/fsap/faq/index.htm>

¹⁷⁵ Basel Committee on Banking Supervision, (2012), Principle 2 - Independence, accountability, resourcing and legal protection for supervisors: Essential Criteria (5): «The supervisor and its staff have credibility based on their professionalism and integrity».

¹⁷⁶ Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi, and Hsu Michael, (2010).

αποτελούν η εμπειρία σε αντίστοιχα αντικείμενα, η τεχνική κατάρτιση, οι γνωστικές και αναλυτικές ικανότητες καθώς και οι συμπεριφορικές ιδιότητες.

Καταρχάς, οι εποπτικές αρχές επωφελούνται από την ύπαρξη εποπτών με ευρύ φάσμα προηγούμενης συναφούς επαγγελματικής εμπειρίας, είτε από την αγορά είτε από άλλα τμήματα εντός της αρχής. Προκειμένου να διευρυνθεί η εμπειρία του εποπτικού προσωπικού, οι αρχές θα πρέπει να εφαρμόζουν πολιτικές εναλλαγής μεταξύ διαφορετικών μονάδων εποπτείας και κινδύνου (*rotation policies*), να παρέχουν ευκαιρίες στους επόπτες να εμπλέκονται σε δύσκολες υποθέσεις, καθώς επίσης να προάγουν το διαμοιρασμό της γνώσης (*share knowledge*), ιδίως από έμπειρους επόπτες για ειδικά και περίπλοκα ζητήματα. Επιπρόσθετα, η εκπαίδευση και η κατάρτιση σε συναφή εποπτικά πεδία που προάγουν την ανάπτυξη τεχνικών, γνωστικών, αναλυτικών, αλλά και συμπεριφορικών δεξιοτήτων κρίνεται επιβεβλημένη. Η εκπαίδευση θα πρέπει να αφορά όλο το προσωπικό της εποπτικής αρχής ανεξαρτήτως βαθμίδας, και προς τούτο θα πρέπει να αναπτύσσεται μια σειρά απαιτήσεων και κινήτρων ως μέρος του εσωτερικού συστήματος αξιολόγησης (πλήρωση ελάχιστου αριθμού ωρών εκπαίδευσης)¹⁷⁷.

Ειδικά ως προς τις συμπεριφορικές δεξιότητες (*behavioral skills*), τα τελευταία χρόνια έχουν αρχίσει να αναπτύσσονται διάφορες μελέτες, από διεθνείς οργανισμούς που ειδικεύονται στο χρηματοπιστωτικό τομέα, οι οποίες αναγνωρίζουν τη σημασία τους στην εκτέλεση του εποπτικού έργου. Σε πρόσφατη έκθεση του *IMF* (2018)¹⁷⁸, αναλύονται στοιχεία της ανθρώπινης συμπεριφοράς (νόρμες, ηθική, κοινωνικές-νομικές-οικονομικές αντιλήψεις, προκαταλήψεις, συμπεριφορά και συμμόρφωση) και αναδεικνύεται η σχέση τους με το ρυθμιστικό και εποπτικό έργο, αλλά και ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν στη λήψη των αποφάσεων («*for the financial sector, it is sufficient to note that social norms play a role in individual decision making*»).

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί η ενδιαφέρουσα προσέγγιση κατά τον Sparrow (2012)^{179,180}, ο οποίος χαρακτηρίζει την εποπτεία ως «τέχνη», θέλοντας να αναδείξει ότι το εποπτικό έργο εξαρτάται σημαντικά από τις αναλυτικές και επαγγελματικές δεξιότητες των εποπτών. Ειδικότερα, κατά τον Sparrow οι *καλοί επόπτες* θα πρέπει να είναι:

(i) *Άγρυπνοι (vigilant)*, ώστε να εντοπίζουν νωρίς τις αναδυόμενες απειλές, να λαμβάνουν πρόδρομα και προειδοποιητικά σημάδια, να χρησιμοποιούν τη φαντασία τους για να κατανοήσουν τι θα μπορούσε να συμβεί, να λειτουργούν συστήματα τεχνητής νοημοσύνης για να ανακαλύψουν τι σχεδιάζουν οι άλλοι, και να τα κάνουν όλα αυτά πριν γίνει πολύ κακό.

(ii) *Σβέλτοι (nimble)*, ώστε να οργανωθούν γρήγορα και κατάλληλα γύρω από κάθε αναδυόμενο κίνδυνο, αντί να εγκλωβιστούν σε απαρχαιωμένες και γραφειοκρατικές ρουτίνες και διαδικασίες που έχουν δημιουργηθεί γύρω από προηγούμενους κινδύνους, και να είναι περισσότερο εστιασμένοι στα προβλήματα (*problem-centric*) παρά στα προγράμματα (*program-centric*).

(iii) *Επιδέξιοι (skillful)*, ώστε να είναι κύριοι ολόκληρης της εργαλειοθήκης (*toolkit*) παρέμβασης, έμπειροι στην επιλογή των καλύτερων εργαλείων για κάθε εργασία (*ως τεχνίτες* -

¹⁷⁷ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2018).

¹⁷⁸ **Khan Ashraf**, (2018). Σύμφωνα με την έκθεση, οι εποπτικές αρχές και οι κεντρικές τράπεζες δεν έχουν συνειδητοποιήσει το πλήρες δυναμικό που διαθέτουν τα στοιχεία συμπεριφοράς και συνεπώς δεν έχουν αποδώσει τη δέουσα προσοχή. Οι πλέον αξιοσημείωτες εργασίες προέρχονται από το FSB (*risk culture, 2014*), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (*occasional report, 2013*) και την Παγκόσμια Τράπεζα (*World Development Report 2015*).

¹⁷⁹ **Basel Committee on Banking Supervision**, (2015).

¹⁸⁰ **Sparrow K. Malcolm**, (2013), pp. v – ix.

craftsmen) και ειδήμονες στην εφεύρεση νέων προσεγγίσεων, όταν οι υπάρχουσες μέθοδοι αποδεικνύονται μη σχετικές ή ανεπαρκείς για την καταστολή ενός κινδύνου.

3.2 Ακεραιότητα εποπτών

Η ακεραιότητα, ως έννοια που ταυτίζεται τουλάχιστον με την εντιμότητα, την ειλικρίνεια, την αξιοπιστία και την αφοσίωση, είναι ιδιαιτέρως σημαντική για την εκτέλεση του εποπτικού έργου. Διασφαλίζει την εποπτική αρχή από φαινόμενα διαφθοράς, ανοχής και «ομηρίας», ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στην αφοσίωση και υπευθυνότητα κατά την εκτέλεση της εργασίας, ως εκ τούτου συνεισφέρει τα μέγιστα για ένα αποτελεσματικό σύστημα λήψης αποφάσεων¹⁸¹.

Αξιοσημείωτη είναι η θεωρία του Oliver Williamson - βασικός εκπρόσωπος των νέων θεσμικών οικονομικών - σχετικά με την ακεραιότητα στη διακυβέρνηση (*governance as probity*) των κεντρικών τραπεζών, η οποία θα μπορούσε ωστόσο να έχει αντίστοιχη εφαρμογή και στις εποπτικές αρχές¹⁸². Σύμφωνα με την εν λόγω προσέγγιση, η διακυβέρνηση των κεντρικών τραπεζών θα πρέπει να είναι βασισμένη στην ακεραιότητα, δεδομένου ότι αποτελούν οργανισμούς που προσομοιάζουν με κυβερνητικούς φορείς, ήτοι η μεγιστοποίηση του κέρδους και η αποδοτικότητα δεν αποτελούν τους πρωταρχικούς σκοπούς. Η υιοθέτηση ενός μοντέλου διακυβέρνησης εστιασμένο στην ακεραιότητα προάγεται, κυρίως, για λόγους αποφυγής των κινδύνων που επιδρούν στην ακεραιότητα (*probity hazard*), ένα από τα σημαντικότερα κόστη συναλλαγών στο δημόσιο τομέα.

Για τη διατήρηση της ακεραιότητας και την επαρκή αντιμετώπιση των κινδύνων, ο Williamson προτάσσει τέσσερα χαρακτηριστικά για την αποτελεσματική δομή διακυβέρνησης των κεντρικών τραπεζών και συγκεκριμένα: i) χαμηλής ισχύος χρηματικά κίνητρα και σταθερές αμοιβές, ii) ασφάλεια απασχόλησης, iii) εκτεταμένοι διοικητικοί έλεγχοι και διαδικασίες και iv) διορισμός και απόλυση της διοίκησης από το νομοθετικό σώμα. Γενικά, οι υπηρεσίες που επιβάλλουν την ακεραιότητα ως βάση διακυβέρνησης, είναι εξαιρετικά μακροπρόθεσμες και συνεχείς, καθώς επίσης απαιτούν πίστη στην ηγεσία και στην αποστολή του οργανισμού. Τα τυχόν μειονεκτήματα από την υιοθέτηση ενός τέτοιου μοντέλου διακυβέρνησης υπολείπονται έναντι των ωφελειών από την επίτευξη της ακεραιότητας του προσωπικού και την αποφυγή των κινδύνων που την περιβάλλουν.

¹⁸¹ **Gortsos V. Christos**, (2021d). Για σκοπούς προληπτικής εποπτείας, οι αρμόδιες εποπτικές αρχές EBA και ESMA εξέδωσαν το 2017 (επικαιροποιήθηκαν το 2021) σχετικές κατευθυντήριες γραμμές, αναφορικά με τα κριτήρια αξιολόγησης των μελών της διοίκησης των εποπτευόμενων ιδρυμάτων, στις οποίες αναπτύσσονται και επεξηγούνται οι έννοιες της ηθικής, της ακεραιότητας και της κουλτούρας.

¹⁸² **Oritani Yoshiharu**, (2010).

Συμπεράσματα

1) Τα πιστωτικά ιδρύματα κατέχουν ξεχωριστή θέση στο ευρύτερο χρηματοπιστωτικό σύστημα κυρίως λόγω της διαμεσολαβητικής λειτουργίας που επιτελούν μεταξύ θετικών και αρνητικών αποταμιευτών, παρέχοντας υπηρεσίες διαιρετότητας και μετασχηματισμού των κινδύνων (*credit, size and maturity transformations*), δραστηριότητες που οι δανειολήπτες δεν μπορούν να επιτελέσουν από μόνοι τους υπό τις ίδιες συνθήκες λόγω του υψηλού κόστους συναλλαγής και των συνθηκών ασύμμετρης πληροφόρησης. Η λειτουργία αυτή αναδεικνύει, αφενός τη σημαντική συμβολή των τραπεζών στην ευρύτερη οικονομία και την οικονομική ανάπτυξη, διοχετεύοντας τα πλεονάζοντα κεφάλαια των θετικών αποταμιευτών στα άτομα και τις επιχειρήσεις που έχουν παραγωγικές επενδυτικές ευκαιρίες, αφετέρου τον κοινωνικό τους ρόλο ως κατόχων αποταμιεύσεων του κοινού και φορέων παροχής ρευστότητας. Η ύπαρξη ενός αξιόπιστου, σταθερού και αποτελεσματικού τραπεζικού συστήματος είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση των αποταμιεύσεων, την προαγωγή των επενδύσεων, την καλύτερη δυνατή κατανομή των κινδύνων, την οικονομική ανάπτυξη, τη μεγιστοποίηση του πλούτου και της κοινωνικής ευημερίας.

2) Ταυτόχρονα, όμως, κυρίως λόγω του μετασχηματισμού των κινδύνων που επιτυγχάνουν, τα πιστωτικά ιδρύματα είναι από τη φύση τους ευάλωτα έναντι των κινδύνων που αναλαμβάνουν και ιδίως του συστημικού. Οι κίνδυνοι αποσταθεροποίησης του συστήματος από την επέλευση αρνητικών εξωτερικοτήτων και συνθηκών ασύμμετρης πληροφόρησης ενδέχεται να επιφέρουν καταστάσεις, όπου το συνολικό κοινωνικό κόστος αποτυχίας της αγοράς υπερβαίνει το ιδιωτικό κόστος. Υπό το πρίσμα αυτό, η χρηματοπιστωτική σταθερότητα αντιμετωπίζεται ως ένα δημόσιο αγαθό και η τραπεζική δραστηριότητα ως ζήτημα δημοσίου συμφέροντος.

3) Επομένως, το κράτος έχει ανάγκη από μια αξιόπιστη ρύθμιση στο τραπεζικό σύστημα, με σκοπό τη διόρθωση ξεκάθαρων περιστάσεων όπου ο ιδιωτικός τομέας - αν αφεθεί μόνος του - παράγει αστοχίες ή μη βέλτιστα αποτελέσματα σε σύγκριση με μία κατάσταση δημόσιας ρύθμισης. Στο πλαίσιο αυτό, η δημόσια παρέμβαση βασίζεται στην προσέγγιση του δημόσιου συμφέροντος (*public interest approach*), σύμφωνα με την οποία η ρύθμιση αποσκοπεί, αφενός στην προώθηση και διασφάλιση ενός δημόσιου αγαθού που στην προκειμένη περίπτωση αφορά τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, αφετέρου στην αντιμετώπιση των αστοχιών της αγοράς, οι οποίες στο χρηματοπιστωτικό σύστημα συνδέονται με τη συνδρομή συνθηκών ασύμμετρης πληροφόρησης και αρνητικών εξωτερικοτήτων.

4) Παράλληλα, δημιουργείται η ανάγκη για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και του ευρύτερου τραπεζικού συστήματος, ώστε να διασφαλίζεται σε συνεχή βάση ότι οι κανόνες τηρούνται, οι αναδυόμενοι κίνδυνοι εντοπίζονται εγκαίρως και τυχόν απαιτούμενα μέτρα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων υιοθετούνται άμεσα. Η εν λόγω διαδικασία συμβάλλει στη διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και στην εμπιστοσύνη του κοινού για το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Περαιτέρω, η βαθύτερη εξέταση του εποπτικού αντικειμένου φανερώνει τις ευρύτερες διαστάσεις του, πέρα από την απλή ερμηνεία ως θεματοφύλακα των κανόνων δικαίου. Ο σημαντικός ρόλος της εποπτείας στο τραπεζικό σύστημα αναδεικνύεται, από την πολύπλευρη φύση της και τα σημαντικά ζητήματα που οφείλει να διαχειριστεί, καθώς και από το γεγονός ότι αποτελεί συμπλήρωμα στο ρυθμιστικό έργο και το ενισχύει.

5) Η εποπτική αρχή, ως ο φορέας που στέκεται ανάμεσα στο νόμο, την πολιτική εξουσία, την αγορά και την κοινωνία, είναι αντιμέτωπη με ζητήματα, τα οποία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και καθιστούν τον εποπτικό ρόλο αδιαμφισβήτητα περίπλοκο, εξαιρετικά απαιτητικό και δύσκολο, και συνάμα ευάλωτο σε διαφορετικές προσδοκίες και συμφέροντα. Η ανάγνωση, η εφαρμογή και η διασφάλιση του ρυθμιστικού πλαισίου από τις εποπτικές αρχές επηρεάζεται, αφενός από τις σχέσεις και τις δυναμικές που αναπτύσσονται με τους πολιτειακούς θεσμούς, την αγορά, αλλά και την ευρύτερη κοινωνία, αφετέρου από την εσωτερική διακυβέρνηση και οργάνωση της εποπτικής αρχής. Η κατανόηση αυτών των ζητημάτων αναδεικνύει, πολλές φορές, τα κίνητρα και τους στόχους που κατευθύνουν την εκτέλεση του εποπτικού έργου και την άσκηση των εποπτικών εξουσιών. Και όλα αυτά, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι σύγχρονες εξελίξεις επιβάλλουν την προώθηση ενός εποπτικού πλαισίου προσανατολισμένο στον εντοπισμό και τη διαχείριση των κινδύνων, έναντι στο στενό έργο της συμμόρφωσης των πιστωτικών ιδρυμάτων.

6) Το ζήτημα της αποτελεσματικής εποπτείας στο χρηματοπιστωτικό σύστημα ανέκυψε κατά την περίοδο της κρίσης του 2007 - 2009, ως ένα από τα βασικά αίτια αυτής. Μέχρι τότε, η κριτική προς μία ανεξάρτητη εποπτική αρχή σχετικά με την ποιότητα του εποπτικού της έργου ήταν σχεδόν ανύπαρκτη, ιδίως όταν αυτή ασκούνταν υπό τη σκέπη και το κύρος μιας Κεντρικής Τράπεζας. Ωστόσο, το ζήτημα παραμένει επίκαιρο, κυρίως, λόγω της πολύπλευρης φύσης της εποπτικής εργασίας, αλλά και του διακριτού ρόλου της σε σχέση με τη ρύθμιση. Υπό το πρίσμα αυτό, τα κίνητρα και οι στόχοι κατά την εκτέλεση του εποπτικού έργου είναι περισσότερο δυσδιάκριτα σε σχέση με τη δημόσια ρύθμιση, όπου είναι διαφανή και αντιληπτά, καθώς επίσης η πρακτική της εποπτείας αποδεικνύει, επίσης, ότι εγγενώς βασίζεται σημαντικά στην κρίση και τη διακριτική ευχέρεια των εποπτών, η οποία μεταβάλλεται από τις συνθήκες και τη σύνθεση των εποπτών, ενώ παραμένει σχετικά αδιαφανής σε πεδία που αφορούν την αξιολόγηση των πιστωτικών ιδρυμάτων και την επακόλουθη λήψη αποφάσεων.

7) Η έννοια της αποτελεσματικής εποπτείας αν και δύσκολη στον ορισμό της, οριοθετείται από ένα μεγάλο εύρος κριτηρίων που την περιχαράκωνουν και αποτελούν μπούσουλα για κάθε εποπτική αρχή. Οι διεθνείς οργανισμοί και τα *fora*, μεταξύ των οποίων η BCBS, το FSB, ο OECD και η BIS, έχουν καθορίσει πρότυπα και αρχές ήπιου δικαίου (*soft law*) που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα των εποπτικών αρχών, και βάσει αυτών, το IMF και η WB έχουν προβεί σε αξιολογήσεις εφαρμογής και αντίστοιχες συστάσεις. Η έμφαση των εποπτών σε αυτές τις αρχές και τις συστάσεις είναι μονόδρομος, έστω και αν η συζήτηση για την αποτελεσματική εποπτεία θα συνεχίσει να εξελίσσεται, καθώς η έννοια δεν είναι ούτε στατική ούτε ορίζεται εύκολα. Επομένως, τα κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, στον ίδιο βαθμό όπως οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις, διότι προάγουν την εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος, θωρακίζουν και ενδυναμώνουν την εποπτική αρχή ώστε να μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικά τα ποικίλα ζητήματα που ανακύπτουν από τη πολύπλευρη φύση της, και τέλος αναδεικνύουν το διακριτό ρόλο της έναντι της ρύθμισης.

8) Τα θεμελιώδη κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία, συνδέονται με τη θεμελιακή σύσταση της εποπτικής αρχής, ως βασικά προαπαιτούμενα για την αποτελεσματική οριοθέτησή της μέσα στο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι και περιλαμβάνουν: (i) τους σκοπούς που τίθενται στην εποπτική αρχή από την νομοθετική εξουσία, καθώς επίσης τις αρμοδιότητες και τις εξουσίες που της εκχωρούνται για την εκπλήρωση των σκοπών της, (ii) την ανεξαρτησία της αρχής σε όλες τις διαστάσεις, συμπεριλαμβανομένης της ανάγκης για την επάρκεια πόρων και τη νομική προστασία των εποπτών κατά την εκτέλεση του έργου τους,

καθώς επίσης τη λογοδοσία και τη διαφάνεια στο έργο των εποπτών και (iii) το σύστημα λήψης αποφάσεων της εποπτικής αρχής, όπως διαμορφώνεται μέσα από τις δομές της εσωτερικής διακυβέρνησης, τις δεξιότητες και την ακεραιότητα των εποπτών.

9) Η *αποτελεσματική οριοθέτηση του εποπτικού έργου* ξεκινά με τον καθορισμό σαφών σκοπών, κατάλληλων αρμοδιοτήτων και επαρκών εξουσιών για την εποπτική αρχή που είναι επιφορτισμένη με την εποπτεία των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος.

Καταρχάς, ο σαφής καθορισμός των εποπτικών σκοπών φανερώνει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα για την εποπτική αρχή, προσδιορίζει τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν για την επίτευξή τους, καθώς επίσης αποτελεί τη βάση για την αξιολόγηση του έργου της. Οι στόχοι της εποπτείας θα πρέπει να είναι σαφείς και ρεαλιστικοί, να καθορίζονται ρητά στη νομοθεσία και να ανακοινώνονται δημοσίως. Γενικά, οι εποπτικές αρχές έχουν εντολή να εποπτεύουν τα πιστωτικά ιδρύματα, ώστε να προστατεύονται τα οικονομικά συμφέροντα της ευρύτερης κοινωνίας και να υπηρετούν το *δημόσιο συμφέρον*, προωθώντας την ασφάλεια και την ευρωστία των τραπεζών, εξασφαλίζοντας τη συνέχεια στην παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, διασφαλίζοντας τα συμφέροντα των καταθετών και διατηρώντας τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Και όλα αυτά, λαμβάνοντας υπόψη ότι η ίδια οικονομική πραγματικότητα και οι λειτουργικές ανάγκες του εποπτικού συστήματος επιβάλλουν έναν εγγενή περιορισμό ότι σκοπός της εποπτείας δεν μπορεί να είναι η εξάλειψη κάθε κινδύνου και μορφής αποτυχίας, αλλά ο περιορισμός ανάλογων φαινομένων.

Ειδικά, η εκπλήρωση των σκοπών της εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο επιτυγχάνεται μέσω του *SSM*, ο οποίος επιδιώκει την ασφάλεια και ευρωστία των τραπεζών και του τραπεζικού συστήματος, ταυτόχρονα όμως συνδέεται άμεσα με την ευρωπαϊκή οικονομική πολιτική της Ένωσης για τη διασφάλιση της ενότητας και ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς. Επ' αυτού αναφέρεται ότι το οικονομικό σύστημα στην Ένωση κατοχυρώνει την αρχή της *κοινωνικής οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό*, η οποία ιστορικά στηρίζει τις φιλελεύθερες θεμελιακές της βάσεις στο οικονομικό μοντέλο του *ordoliberalism* (*ordo* = τάξη) και διακρίνεται για τη σημασία που αποδίδει τόσο στο θετικό ρόλο του Κράτους για τη διατήρηση της φιλελεύθερης οικονομικής τάξης, όσο και στο «*κοινωνικό ζήτημα*». Ταυτόχρονα, σημαντική είναι η επιρροή του *ordoliberalism* στην μετέπειτα ίδρυση και διαμόρφωση της ενιαίας ευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας, βασισμένη στη *αρχής της ευθύνης* (*liability principle*) του *Eucken*.

Επιπρόσθετα, για την εκπλήρωση των σκοπών της εποπτείας, το νομοθετικό πλαίσιο πρέπει να αναθέτει σαφείς αρμοδιότητες και επαρκείς εξουσίες στις εποπτικές αρχές, ιδίως σχετικά με την αδειοδότηση των πιστωτικών ιδρυμάτων, την προληπτική εποπτεία, την πρόληψη και τη διαχείριση κρίσεων. Οι εν λόγω αρμοδιότητες και εξουσίες, ουσιαστικά θεμελιώνουν την αρχή της συνεχούς και αδιάλειπτης εποπτείας, σύμφωνα με την οποία οι όροι και οι προϋποθέσεις για την παροχή άδειας λειτουργίας πρέπει να πληρούνται καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας των πιστωτικών ιδρυμάτων. Επισημαίνεται ότι οι σύγχρονες εποπτικές ανάγκες επιβάλλουν τον εξοπλισμό του επόπτη με σημαντικές εξουσίες, μεταξύ των οποίων η άντληση κάθε αναγκαίας πληροφόρησης από τα εποπτευόμενα ιδρύματα, η διεξαγωγή επιτόπιων ελέγχων και γενικών ερευνών, η λήψη έγκαιρων διορθωτικών μέτρων, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, αλλά και σημαντικές ρυθμιστικές εξουσίες, ώστε να καθορίζει και να εφαρμόζει ελάχιστα πρότυπα προληπτικής εποπτείας, επιτρέποντας τη γρήγορη και αποτελεσματική προσαρμογή των κανόνων στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

10) Το θεμέλιο για την επιτυχία του συστήματος εποπτείας έγκειται στην αποτελεσματική διασφάλιση του θεσμικού της ρόλου σε σχέση με την κρατική εξουσία, τους φορείς της αγοράς, αλλά και το κοινωνικό σύνολο. Η *διαμόρφωση ενός ισορροπημένου συστήματος εποπτείας* που συνδυάζει αποτελεσματικά την ανεξαρτησία, τη λογοδοσία και τη διαφάνεια των εποπτικών αρχών, αποτελεί νευραλγικής σημασίας έργο και βάση για την επιτυχία του.

Καταρχάς, οι διαφορετικές πτυχές της ανεξαρτησίας, της λογοδοσίας και της διαφάνειας, ως βασικοί πυλώνες διακυβέρνησης της εποπτικής αρχής, βρίσκονται σε ισχυρή αλληλεπίδραση και αμοιβαία ενίσχυση. Η ανεξαρτησία και η λογοδοσία είναι οι δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος. Η ανεξαρτησία δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική χωρίς την κατάλληλη λογοδοσία, ενώ ένα ισχυρό πλαίσιο λογοδοσίας ενισχύει την ανεξαρτησία καθότι παρέχει την απαραίτητη νομιμότητα στον επόπτη. Επίσης, η διαφάνεια είναι ένα βασικό μέσο για να λειτουργήσει η λογοδοσία και ένα όχημα για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας.

Ειδικότερα, η ανεξαρτησία των εποπτικών αρχών έγκειται, *πρώτον*, στη θωράκισή τους από πολιτικές παρεμβάσεις και από πιέσεις ομάδων επιρροής που προωθούν ιδιωτικά συμφέροντα (θεσμική ανεξαρτησία), *δεύτερον*, στον εξοπλισμό τους με κατάλληλες εξουσίες, οι οποίες τους επιτρέπουν κατά τη διακριτική τους ευχέρεια να προβαίνουν ανεξάρτητα και αυτόνομα σε οποιαδήποτε ενέργεια εντός των ορίων του νόμου και να λαμβάνουν με ακεραιότητα αποφάσεις για τις τράπεζες που εποπτεύουν (λειτουργική ανεξαρτησία), *τρίτον*, στους διαφανείς όρους και τις διαδικασίες που σχετίζονται με τη στελέχωση και ιδίως την αποχώρηση των εκτελεστικών στελεχών (προσωπική ανεξαρτησία) και *τέταρτον*, στην αυτονομία τους όσον αφορά τις πηγές χρηματοδότησης και τη διαχείριση των οικονομικών τους (οικονομική ανεξαρτησία). Νοείται ότι οι ανωτέρω διαστάσεις της ανεξαρτησίας βρίσκονται σε ισχυρή αλληλεπίδραση και ενίσχυση. Γενικά, μία εποπτική αρχή για να ανταποκρίνεται με ακεραιότητα στις ανάγκες της αγοράς, οι οποίες υπαγορεύονται από τις εγχώριες και διεθνείς εξελίξεις, είναι απαραίτητο να έχει ένα υψηλό βαθμό επίτευξης των τεσσάρων διαστάσεων της ανεξαρτησίας.

Περαιτέρω, σε ένα δημοκρατικό σύστημα που διέπεται από το κράτος δικαίου, η παραχώρηση ανεξαρτησίας στην εποπτική αρχή πρέπει πάντα να συνοδεύεται από κατάλληλους μηχανισμούς λογοδοσίας, καταρχήν ως βάση δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η λογοδοσία απευθύνεται πρωτίστως στη νομοθετική εξουσία και την κοινωνία (*general public*), ωστόσο θα πρέπει να λαμβάνει μία ευρύτερη διάσταση και να *διαφοροποιείται*, συμπεριλαμβάνοντας το δικαστικό έλεγχο, τον οικονομικό έλεγχο και τη συνεργασία με την κυβέρνηση. Επομένως, καθίσταται αναγκαία η δημιουργία ενός ισχυρού πλαισίου *checks and balances*, που θα επιβάλλει στην εποπτική αρχή να ελέγχεται για τις ενέργειες και τις αποφάσεις που λαμβάνει σε όλα τα επίπεδα, βασικό στοιχείο για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης του κοινού στο τραπεζικό σύστημα.

Τέλος, με τη διαφάνεια επιτυγχάνεται η ροή και η προσβασιμότητα των πληροφοριών από την εποπτική αρχή προς τους ενδιαφερόμενους φορείς και το κοινό (*public*), θέτοντας τις ενέργειες και τις αποφάσεις των εποπτών υπό δημόσιο έλεγχο, ως προς την απόδοση και τη συμμόρφωση με την εντολή που έχουν αναλάβει από την πολιτική εξουσία. Κάνοντας διαφανείς τους σκοπούς, τις πολιτικές, τις ενέργειες και τις αποφάσεις, η εποπτική αρχή μειώνει τις πιθανότητες παρεμβάσεων και ενισχύει το κύρος και την ανεξαρτησία της. Επίσης, η κρίση του επόπτη αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την αποτελεσματική διαχείριση αποφάσεων που απαιτούν ένα βαθμό εμπιστευτικότητας και που λόγω δημοσιότητας μπορεί να διαταράξουν την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος. Γενικά, το τεκμήριο θα πρέπει να είναι υπέρ της ειλικρίνειας στη

διαδικασία λήψης απόφασης, ώστε να καταστεί εφικτή από το κοινό και την αγορά η διερεύνηση των ρυθμιστικών αποφάσεων και να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος πολιτικής παρέμβασης.

11) Η αποτελεσματική εκτέλεση του εποπτικού έργου εξαρτάται σημαντικά από την ικανότητα των εποπτικών αρχών να διαχειρίζονται τα εσωτερικά ζητήματα διακυβέρνησης, τα οποία εν μέρει παραμένουν στην αφάνεια - εκτός νομοθετικού πλαισίου - και τη διακριτική ευχέρεια των εποπτών, αποτελώντας ωστόσο νευραλγικό βραχίονα επιτυχίας του εποπτικού συστήματος, προάγοντας τη λήψη αποτελεσματικών αποφάσεων. Ο κρίσιμος ρόλος της λήψης αποτελεσματικών αποφάσεων έγκειται ιδίως στην ικανότητα της εποπτικής αρχής να αναγνωρίζει εγκαίρως τους αναδυόμενους κινδύνους και να προβαίνει σε άμεσες δράσεις, οι οποίες διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος. Καθοριστικό ρόλο στην υιοθέτηση και εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος λήψης αποφάσεων αποτελούν, αφενός το ισχυρό σύστημα εσωτερικής οργάνωσης και διακυβέρνησης της εποπτικής αρχής, αφετέρου οι δεξιότητες και η ακεραιότητα των εποπτών.

Ειδικά, όσον αφορά την εσωτερική διακυβέρνηση της εποπτικής αρχής, εξέχουσας σημασίας ζητήματα αποτελούν η θέσπιση κατάλληλης εσωτερικής οργάνωσης με σαφή καταμερισμό αρμοδιοτήτων, η δομή και η σύνθεση του ανώτατου οργάνου διοίκησης, η αποτελεσματική στρατηγική της εποπτείας, η υιοθέτηση ενός δομημένου συστήματος λήψης αποφάσεων - που βασίζεται σε *escalation ladders, checks and balances, rules-based systems, transparency* -, η εφαρμογή κατάλληλου κώδικα δεοντολογίας, η διασφάλιση της ποιότητας του εποπτικού έργου και ο εσωτερικός έλεγχος, καθώς και οι αξιολογήσεις των εποπτικών αρχών από διεθνείς φορείς.

Περαιτέρω, δεδομένης της πολύπλευρης φύσης και των σημαντικών σκοπών της εποπτικής λειτουργίας, οι επόπτες - ανεξαρτήτως βαθμίδας - πρέπει να διακρίνονται για την αξιοπιστία τους, να διαθέτουν εξειδικευμένες γνώσεις, αυξημένες δεξιότητες και ακεραιότητα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Καθοριστικοί παράγοντες που συμβάλλουν στην ανάπτυξη των δεξιοτήτων είναι η εμπειρία σε αντίστοιχα αντικείμενα, η τεχνική κατάρτιση, οι γνωστικές και οι αναλυτικές ικανότητες, καθώς και οι συμπεριφορικές ιδιότητες. Η ακεραιότητα των εποπτών - ως έννοια που ταυτίζεται με την εντιμότητα, την ειλικρίνεια, την αξιοπιστία και την αφοσίωση - είναι ιδιαιτέρως σημαντική για την εκτέλεση του εποπτικού έργου, αφενός διότι διασφαλίζει την εποπτική αρχή από φαινόμενα διαφθοράς, ανοχής και «ομηρίας», αφετέρου συμβάλλει στην αφοσίωση και υπευθυνότητα κατά την εκτέλεση της εργασίας, ως εκ τούτου συνεισφέρει τα μέγιστα στο αποτελεσματικό σύστημα λήψης αποφάσεων.

12) *Κλείνοντας*, μέσα από την εκπόνηση της παρούσας μελέτης προκύπτουν τρία βασικά συμπεράσματα. *Πρώτον*, η εποπτεία αποτελεί μία πολύπλευρη και επίπονη δημόσια λειτουργία, για την οριοθέτηση της οποίας απαιτείται αφενός η συμβολή του νομοθέτη, αφετέρου η εσωτερική πρωτοβουλία των εποπτικών αρχών. *Δεύτερον*, τα κριτήρια που συμβάλλουν στην αποτελεσματική εποπτεία παρότι εκτενή και πολυποίκιλα, εφόσον αναγνωρισθούν και αποκωδικοποιηθούν ορθά από τις εποπτικές αρχές, μπορούν να επιτευχθούν με συστηματικό τρόπο, δέουσα προσοχή, αίσθημα ευθύνης και ακεραιότητας. *Τρίτον*, ο ανθρώπινος παράγοντας είναι νευραλγικής σημασίας για όλα τα σημαντικά ζητήματα που οφείλει να διαχειριστεί η εποπτεία, γεγονός που αναδεικνύει την ανάγκη για σημαντική επένδυση των εποπτικών αρχών στον τομέα αυτό. Σε κάθε περίπτωση, ο νομοθέτης θα πρέπει να διαλαμβάνει το διακριτό ρόλο της ρύθμισης (θεωρία) από την εποπτεία (πράξη) σε σχέση με την αποτελεσματικότητα, και να επιδιώκει το βέλτιστο μέσα από το συγκερασμό των δύο εννοιών. Τα υπόλοιπα οφείλουν να τα διαχειριστούν αποτελεσματικά οι επόπτες.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Βλαχόπουλος Σπύρος, (2017), «Θεμελιώδη Δικαιώματα», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Γκόρτσος Χρήστος, Αναστοπούλου Έλλη, (Μάιος 2021), «*Η Ευθύνη των Εποπτικών Αρχών του Ευρωπαϊκού και Ελληνικού Χρηματοπιστωτικού Συστήματος*», Πανεπιστημιακές παραδόσεις, ΠΜΣ Δημόσιο Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο, Νομική ΕΚΠΑ

Δελλής Γιώργος, (2020), «*Φιλελευθερισμός και σοσιαλδημοκρατία - Η ορθολογική επιλογή της Ευρώπης*», Εκδόσεις Ευρασία

Δελλής Γιώργος, (2018), «*Δήμος και Αγορά, Το δημόσιο δίκαιο “αλλιώς”, με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης*», Εκδόσεις Ευρασία

Επίσημος ιστότοπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «*Πώς λαμβάνονται οι αποφάσεις στην ΕΕ*», Δίκαιο της ΕΕ, https://europa.eu/european-union/law/decision-making/procedures_el

Ρόκας Νικόλαος, Γκόρτσος Χρήστος, Μικρουλέα Αλεξάνδρα, Λιβαδά Χριστίνα, (2016), «*Στοιχεία τραπεζικού δικαίου, Δημόσιο τραπεζικό δίκαιο: Το δίκαιο της πρόληψης και διαχείρισης τραπεζικών κρίσεων - Ιδιωτικό τραπεζικό δίκαιο: Το δίκαιο των τραπεζικών συμβάσεων*», 3^η αναθεωρημένη έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη

Τσενέ Χρ., (2008), «*Η Εξωσυμβατική Ευθύνη των Τραπεζών από την Παροχή Εμπορικών Τραπεζικών Υπηρεσιών*», Νομική Βιβλιοθήκη

Φλώρος Νικόλαος, (2011), «*Η ευθύνη των εποπτικών αρχών στο χρηματοπιστωτικό τομέα*», Διδακτορική διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Νομικής, Τομέας Β' Ιδιωτικού Δικαίου

Χαρδούβελης Α. Γκίκας, Τσιριτάκης Δ. Εμμανουήλ, (2017), «*Διοίκηση χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων & διαχείριση κινδύνων*», Εκδόσεις Π.Χ. Πασχαλίδης. Η πρωτότυπη αγγλική έκδοση του συγγράμματος «*Financial Institution Management, A risk management approach*» των Α. Saundres και Μ.Μ. Cornett, 8^η έκδοση, κυκλοφόρησε το 2014 από τον οίκο McGraw-Hill Education

Ξενόγλωσση

Angeloni Ignazio, (2019), «*Supervisory independence*», speech by Angeloni Ignazio, Member of the Supervisory Board of the ECB and, at the ECB colloquium «*Challenges for Supervisors and Central Bankers*», Frankfurt am Main, 22 March 2019

Annual Economic Report 2013/14 of the German Council of Economic Experts, (2013), «*Against a backward-looking economic policy*», released on 13.11.2013, available at: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/en/publications/annual-reports/previous-annual-reports/annual-report-201314.html>

Barr S. Michael, (2015), «*Accountability and Independence in Financial Regulation: Checks and Balances, Public Engagement, and Other Innovations*», University of Michigan Law School scholarship repository, available at: <https://repository.law.umich.edu/articles/1623>

Basel Committee on Banking Supervision, (January 2021), «*The Basel Framework*», BIS

Basel Committee on Banking Supervision, (March 2018), «*Frameworks for early supervisory intervention*», BIS

Basel Committee on Banking Supervision, (September 2016), «*Guidance on the application of the Core Principles for Effective Banking Supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion*», BIS

Basel Committee on Banking Supervision, (July 2015), «*Report on the impact and accountability of banking supervision*», BIS

Basel Committee on Banking Supervision, (September 2012), «*Core Principles for effective banking supervision*», BIS

Beldowski Jaroslaw and Słomka-Golebiowska Agnieszka, (April 2016), «*Banking Union as an institutional response of the European Union to the financial crisis 2008-2009* », *Ekonomia i Prawo*, Economics and Law

Berger N. Allen and Bouwman H.S. Christa, (2007), «*Bank Liquidity Creation*», FDIC Publications, available at: <https://www.fdic.gov/analysis/cfr/bank-research-conference/annual-7th/berger-bouwman.pdf>

Bradfield Michael, (May 1992), «*Current Legal Issues Affecting Central Banks*», Volume 1, Edited by Robert C. Effros, IMF publication. Chapter 13: «*Deregulation of Banking: A Worldwide Phenomenon*»

Brunnermeier Markus, Crocket Andrew, Goodhart Charles, Persaud D. Avinash, Shin Hyun, (2009), «*The Fundamental Principles of Financial Regulation*», Geneva Reports on the World Economy, International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB)

Coase Ronald, (1960), «*The problem of social cost*», *The Journal of Law and Economics*, Volume III

Das S. Udaibir and Quintyn Marc, (September 2002), «*Crisis Prevention and Crisis Management: The role of regulatory governance*», IMF WP/02/163, Monetary and Exchange Affairs Department

De Guindos Luis, (2021), «*Banking union: achievements and challenges*», Speech by Luis de Guindos, Vice-President of the ECB, at the High-level conference on “*Strengthening the EU’s bank crisis management and deposit insurance framework: for a more resilient and efficient banking union*” organized by the European Commission, 18.3.2021

Demirguc-Kunt Asli and Levine Ross, (July 1999), «*Bank-Based and Market-Based Financial Systems – Cross country comparisons*», The World Bank Development Research Group Finance, Policy Research W/P 2143

Den Hertog Johan, (December 2020), «*Review of economic theories of regulation*», Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 10-18

Dewatripont Mathias and Tirole Jean, (1992), «*Efficient Governance Structure: Implications for Banking Regulation*», IDEI Working Paper, n. 18

Dirk Heremans, «*Regulation of banking and financial markets*», (1999), no. 5850, available at: <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/5850-regulation-of-banking-and-financial-markets.pdf>

Dold Malte and Krieger Tim, (2019), «*The Ideological Use and Abuse of Freiburg’s Ordoliberalism*», Wilfried Guth Endowed Chair for Constitutional Political Economy and Competition Policy, University of Freiburg, Diskussionsbeiträge, No. 2019-04

Dordevic Ljubica, Ferreira Caio, Kitonga Moses and Seal Katharine, (2021), «*Strengthening Bank Regulation and Supervision - National Progress and Gaps*», IMF Monetary and Capital Markets Department, No. 21/05

European Central Bank - Banking Supervision, (2021), «*ECB’s Supervisory Board*»

European Central Bank - Banking Supervision, (January 2019), «*Guide to assessments of licence applications - Licence applications in general*», second revised edition

European Central Bank - Banking Supervision, (March 2018), «*SSM Supervisory Manual - European banking supervision: functioning of the SSM and supervisory approach*»

European Central Bank - Banking Supervision, (November 2014), «*Guide to banking supervision*»

European Council, (2012), «*Towards a genuine economic and monetary union*», Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Brussels 26 June 2012

Feld P. Lars, Köhler A. Ekkehard and Nientiedt Daniel, (2019), «*Ordoliberalism and the Social Market Economy*», Freiburg Discussion papers on Constitutional Economics, no. 21/5, University of Freiburg

Feld P. Lars, Köhler A. Ekkehard and Nientiedt Daniel, (2015), «*Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe*», Freiburg Discussion papers on Constitutional Economics, Institute for Economic Research, University of Freiburg, No. 15/04

Financial Stability Board, (May 2015), «*Thematic Review on Supervisory Frameworks and Approaches for SIBs*», Peer Review Report

Financial Stability Board, (November 2010), «*Intensity and effectiveness of SIFI supervision - Recommendations for enhanced supervision*»

Financial Stability Institute, (2020), FSI Insights on policy implementation No 30, «*The universe of supervisory mandates - total eclipse of the core?*», by Kirakul Sasin, Yong Jeffery and Zamil Raihan, BIS

Financial Stability Institute, (2018), FSI Insights on policy implementation No 6, «*Early intervention regimes for weak banks*», by Svoronos Jean-Philippe, BIS

Fischer Stanley, (November 2015), «*Central bank independence*», Speech by Mr. Stanley Fischer, Vice Chair of the Board of Governors of the Federal Reserve System, at the 2015 Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club, Washington DC

Freixas Xavier, Santomero M. Anthony, (2003), «*An overall perspective on banking regulation*», Universitat Pompeu Fabra (UPF) Barcelona, Economics and Business Working paper no. 664

Gortsos V. Christos, (2021a), «*An introduction to international and European (EU) capital markets law (regulation)*», Notes for the LLM program at the Law School of the NKUA on Public Financial Law (Financial Regulation)

Gortsos V. Christos, (2021b), «*Legal Aspects of the Single Monetary Policy in the Euro Area: From the establishment of the Eurosystem to the current pandemic crisis*», Second - extended and fully - updated edition, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3819726

Gortsos V. Christos, (2021c), «*Considerations on the application of the NCWO principle under the SRM Regulation*», European Banking Institute Working Paper Series 2021 - no. 88, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3807971

Gortsos V. Christos, (2021d), «*An introduction to business ethics, integrity and culture*», Notes for the LLM program at the Law School of the NKUA on Public Financial Law (Financial Regulation)

Gortsos V. Christos, (2020a), «*European Central Banking Law – The role of the European Central Bank and National Central Banks under European Law*», Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions

Gortsos V. Christos, (2020b), «*Elements of Financial Regulation - with main emphasis on banking*», Notes for the LLM program at the Law School of the NKUA on Public Financial Law (Financial Regulation)

Gortsos V. Christos, (2020c), «*Chapter One - Historical evolution of Bank Capital Requirements in the European Union*», Notes for the LLM program at the Law School of the NKUA on Public Financial Law (Financial Regulation)

Gortsos V. Christos, (2019), «*The evolution of European Banking Law under the influence of public international law: A comprehensive overview*», last revised January 2021, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3334493

Gortsos V. Christos, (2015) «*The Evolution of European Banking: from the principle of national treatment to the European Banking Union*», October 2015, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2668561

Harari Noah Yuval, (Δεκέμβριος 2015), «*Sapiens – Μία Σύντομη Ιστορία του Ανθρώπου*», Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, Κεφ. 16 «*Καπιταλιστική Πίστη*»

Hatzis N. Aristides, (October 2017), «*A Law and Economics Framework for Financial Regulation - Ten Questions and Answers*», Chapter 2, available at: <https://www.researchgate.net/publication/320702650>

Hilton W. Ronald, Maher W. Michael, Selto H. Frank, (2000), «*Cost Management - strategies for business Decisions*», Irwin McGraw Hill

IMF - FSAP: «*Frequently Asked Questions*» (2021), <https://www.imf.org/external/np/fsap/faq/index.htm>

IMF Policy Paper, (July 2020), «*The central bank transparency code*», available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/07/29/The-Central-Bank-Transparency-Code-49619>

IMF - Standards and Codes, (Sept. 1999), «*Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles*», <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>.

Joerges Christian, (2015), «*The European Economic Constitution and its Transformation through the Financial Crisis*», No. 47/2015, Center for Transnational Studies (ZenTra) of the Universities of Bremen and Oldenburg

Khan S. Mohsin and Senhadji S. Abdelhak, (December 2000), «*Financial Development and Economic Growth: An overview*», IMF Working Paper, wp/00/209

Khan Ashraf, (August 2018), «*A Behavioral Approach to Financial Supervision, Regulation, and Central Banking*», IMF Working Paper, WP/18/178, Monetary and Capital Markets Department

Koumbarakis Antonios, (2017), «*The economic theory of bank regulation and the redesign of Switzerland's lender of last resort regime for the twenty-first century*». A thesis presented to and approved by the Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg on 22.05.2017, Switzerland

Lagarde Christine, (2020), «*Jointly shaping Europe's tomorrow*», Introductory remarks by Christine Lagarde, President of the ECB, at the Franco-German Parliamentary Assembly, 21 September 2020

Lastra M. Rosa and Shams Heba, (2001), «*Public Accountability in the Financial Sector*», Chapter 12 of «*Regulating Financial Services and Markets in the Twenty First Century*», Eilís Ferran and Charles A.E. Goodhart, Hart Publishing 2001

Lastra M. Rosa, Wyplosz Charles, Claeys Grégory and Dominguez-Jimenez Marta, Whelan Karl, (2020), «*Accountability mechanisms of major Central Banks and possible avenues to improve ECB's accountability*», Study requested by the ECON committee, Monetary Dialogue

Lautenschläger Sabine, (2018), «*Banking regulation and supervision - you can't have one without the other*», Speech by Sabine Lautenschläger, Member of the Executive Board of the ECB and Vice-Chair of the Supervisory Board of the ECB, 9th Annual EFR Stakeholder Round Table on «*Financial Fragmentation or Integration*», 22.3.2018, Brussels

Lindo Duncan and Fares Aline, (December 2016), «*Representation of the public interest in banking*», Finance Watch

Ludwig Erhard Zentrum, <https://www.ludwig-erhard-zentrum.de/en/ludwig-erhard/economics-minister.html>

Masciandaro Donato, Nieto J. Maria and Prast Henriette, (April 2006) «*Who pays for banking supervision? Principles, practices and determinants*»

Masciandaro Donato, Quintyn Marc and Taylor Michael, (June 2008), «*Financial Supervisory Independence and Accountability - Exploring the Determinants*», IMF Institute, WP/08/147

Mashaw L. Jerry, (November 2006), «*Accountability and Institutional Design: Some thoughts on the grammar of governance*», Yale Law School, Research Paper No. 116.

Mayer Colin and Vives Xavier, (1993), «*Capital markets and financial intermediation*», Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press

Medema G. Steven, Mercurio Nicholas, Samuels J. Warren, (1999), «*Institutional Law and Economics*», no. 520

Mishkin S. Frederic, (2016), «*The Economics of Money, Banking, and Financial Markets*», Eleventh edition, Pearson Education Limited

Moser Peter, (1999), «*Checks and balances, and the supply of central bank independence*», European Economic Review 43, Elsevier Science B.V.

Nouy Danièle, (2017), «*Banks must be allowed to fail*», Contribution by Danièle Nouy, Chair of the Supervisory Board of the ECB, for Handelsblatt conference brochure, 5 September 2017

OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, (2014) «*The Governance of Regulators*», OECD Publishing, available at: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/governance-of-regulators.htm>

Oritani Yoshiharu, (March 2010), «*Public governance of central banks: an approach from new institutional economics*», BIS Working Papers No 299, Monetary and Economic Department

Ortiz Guillermo, (May 2009), «*Issues in the Governance of Central Banks*», A report from the Central Bank Governance Group, BIS

Osiński Jacek, Seal Katharine and Hoogduin Lex, (June 2013), «*Macroprudential and Microprudential Policies: Toward Cohabitation*», IMF, Monetary and Capital Markets Department

Peltzman Sam, (1989), University of Chicago, «*The economic theory of regulation after a decade of deregulation*», Brookings Papers on Economic Activity, Special Issue

Pigou Arthur, (1932), «*The Economics of Welfare*», 4th Edition, Chapter XX «*Intervention by Public Authorities*», MacMillan and Co. Limited St. Martinn's Street, London

Quarles K. Randal, (2020), «*The eye of providence: Thoughts on the evolution of bank supervision*», Speech by Randal Quarles, Vice Chair for Supervision of the Board of Governors of the Federal Reserve System, at the Federal Reserve Board, Harvard Law School and Wharton School Conference: "Bank Supervision: Past, Present and Future", 11 September 2020, (Source: BIS, Central bankers' speeches)

Quintyn Marc, (2007), «*Governance of financial supervisors and its effects - a stock taking exercise*», IMF Institute, SUERF - The European Money and Finance Forum, Vienna

Quintyn Marc, Ramirez Silvia and Taylor W. Michael, (February 2007), «*The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*», IMF, Monetary and Capital Markets Department

Quintyn Marc and Taylor W. Michael, (March 2002), «*Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*», IMF Working Paper, WP/02/46

Ropke Wilhelm, (Chicago 1963), «*Economics of the free society*», Henry Regnery Company, Chapter IV «*Money and Credit*», (First Published in Austria in 1937)

Santos A C João, (September 2000), «*Bank capital regulation in contemporary banking theory: A review of the literature*», BIS Working Papers, No 90, Monetary and Economic Department Basel, Switzerland

Schnyder Gerhard and Siems Mathias, (2013), «*The Ordoliberal Variety of Neoliberalism*». Final version published in Suzanne Konzelmann and Marc Fovargue-Davies (eds.), «*Banking Systems in the Crisis: The Faces of Liberal Capitalism*», Abingdon: Routledge

Seelig Steven and Novoa Alicia, (July 2009), «*Governance practices at financial regulatory and supervisory agencies*», IMF Working Paper, WP/09/135

Shleifer Andrei, (2005), «*Understanding Regulation*», European Financial Management, Vol. 11, No. 4, Keynote Address at the 2004 European Financial Management Association (EFMA) Meetings, Basel, Switzerland, 2 July 2004

Sparrow K. Malcolm, (2013), «*Foreword*» in *Financial Supervision in the 21st Century*, Kellerman A. Joanne, De Haan Jakob & De Vries Femke, Springer Verlag, Berlin

Spong Kenneth, (2000), «*Banking regulation - Its Purposes, Implementation, and Effects Phenomenon*», Fifth edition, Division of Supervision and Risk Management Federal Reserve Bank of Kansas City, Chapter 1

The de Larosière Group, (2009), chaired by Jacques de Larosière, «*Report: The high-level group on financial supervision in the EU*», 25.2.2009, Brussels

Tobias Adrian and Aditya Narain, (2019), «*Let bank supervisors do their jobs*», IMF Blog <https://blogs.imf.org/2019/02/13/let-bank-supervisors-do-their-jobs/>

Viñals Jose and Fiechter Jonathan, with Narain Aditya, Elliott Jennifer, Tower Ian, Bologna Pierluigi, and Hsu Michael, (May 2010), «*The Making of Good Supervision: Learning to Say “No”*», IMF, Monetary and Capital Markets Department

Νομοθετικό και Κανονιστικό πλαίσιο

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ΣΛΕΕ,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1992),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>

Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Συνθήκη της Ρώμης, 1957),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0023&from=EN>

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 806/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15^{ης} Ιουλίου 2014, περί θεσπίσεως ενιαίων κανόνων και διαδικασίας για την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και ορισμένων επιχειρήσεων επενδύσεων στο πλαίσιο ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και τροποποίησης του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1093/2010, *OJ L 225, 30.7.2014, p. 1–90*

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15^{ης} Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, *OJ L 287, 29.10.2013, p. 63–89*

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012, *OJ L 176, 27.6.2013, p. 1–337*

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24^{ης} Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής, *OJ L 331, 15.12.2010, p. 12–47*

Οδηγία 2014/59/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαΐου 2014 για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων και για την τροποποίηση της οδηγίας 82/891/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και των οδηγιών 2001/24/ΕΚ, 2002/47/ΕΚ, 2004/25/ΕΚ, 2005/56/ΕΚ, 2007/36/ΕΚ, 2011/35/ΕΕ, 2012/30/ΕΕ και 2013/36/ΕΕ, καθώς και των κανονισμών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 και (ΕΕ) αριθ. 648/2012, *OJ L 173, 12.6.2014, p. 190–348*

Οδηγία 2014/49/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Απριλίου 2014 περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, *OJ L 173, 12.6.2014, p. 149–178*

Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουνίου 2013 σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ, *OJ L 176, 27.6.2013, p. 338–436*

Οδηγία 93/22/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 10ης Μαΐου 1993 σχετικά με τις επενδυτικές υπηρεσίες στον τομέα των κινητών αξιών, *OJ L 141, 11.6.1993, p. 27–46*

Πρώτη οδηγία 77/780/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12^{ης} Δεκεμβρίου 1977 περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και την άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος, *OJ L 322, 17.12.1977, p. 30–37*

ΕΚΤ (2015/C 93/02), Κώδικας συμπεριφοράς των μελών του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ, *EE C 93 της 20.3.2015, σ. 2 έως 7*

EBA/GL/2017/12, ESMA71-99-598 (*Joint ESMA and EBA Guidelines, last updated 23.9.2021*), Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την αξιολόγηση της καταλληλότητας των μελών του διοικητικού οργάνου και των προσώπων που κατέχουν καίριες θέσεις

Καταστατικό ΤτΕ, <https://www.bankofgreece.gr/trapeza/nomiko-plaisio/katastatiko>