

Η «Τραπεζική Ένωση»: από το σχέδιο στην πράξη

Όταν, στις 12 Σεπτεμβρίου 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιοποίησε το (προαναγγελθέν) σχέδιο της για μια «Τραπεζική Ένωση», πολλοί ένιωσαν ότι πρόκειται για μια από τις σημαντικότερες θεσμικές πρωτοβουλίες που λήφθηκαν στην περίοδο της κρίσης, αλλά και με ευρύτερες συνέπειες. Όσο περνάει ο καιρός και πλησιάζει η ιδιαίτερα φιλόδοξη ημερομηνία της θέσης σε εφαρμογή του νέου πλαισίου (η 1^η Ιανουαρίου 2013), η αίσθηση της σημασίας δεν μειώνεται, τα νομικά όμως και πρακτικά εμπόδια γίνονται και αυτά πιο σαφή. Το σχέδιο μοιάζει απλό στη σύλληψη, αλλά δεν είναι διόλου στην πράξη και εφαρμογή. Μοιάζει κυρίως τεχνικό, ενώ είναι βαθύτατα πολιτικό. Ανοίγει δρόμους, που δεν είναι όμως αναγκαστικά αυτοί που πρώτοι μάς έρχονται στο μυαλό. Σε κάθε περίπτωση, καμία σοβαρή ανάλυση του ευρωπαϊκού οικονομικού αλλά και θεσμικού τοπίου δεν μπορεί εφεξής να είναι πλήρης χωρίς την ορμή που φέρνει στο προσκήνιο η «Τραπεζική Ένωση».

Η πρόταση της Επιτροπής: βολонταρισμός και τεχνικότητες

Όπως συμβαίνει και με το ίδιο το ευρωπαϊκό «Σύνταγμα», τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που δεν είναι μία Συνθήκη αλλά τρεις, έτσι και το σχέδιο για την Τραπεζική Ένωση ετοιμάζεται να υλοποιηθεί μέσα από 2+1 κείμενα: μια πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου με τον οποίο θα αποδίδονται ειδικές εξουσίες στην Ευρωπαϊκή Κεντρική τράπεζα (ΕΚΤ), μια πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου που μεταρρυθμίζει τον Κανονισμό για την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή (ΕΒΑ) και μια Ανακοίνωση (Communication), που εξηγεί και αναλύει τα βασικά σημεία όλου του σχεδίου και τα τοποθετεί εντός της ευρύτερης ευρωπαϊκής εικόνας. Ο πρώτος Κανονισμός, ασφαλώς το κεντρικό κείμενο του όλου σχεδίου, είναι της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου (το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απλώς ενημερώνεται και γνωμοδοτεί), άρα απαιτεί ομοφωνία των 27 κρατών μελών για την ψήφισή του. Έχει ως νομική βάση το άρθρο 127 παρ. 6 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο προβλέπει ρυθμίσεις αποκλειστικά για εποπτικά θέματα και αφορά αποκλειστικά την ΕΚΤ. Ο δεύτερος Κανονισμός ανήκει στο πεδίο της «συναπόφασης» μεταξύ Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και αναφέρεται αποκλειστικά σε διαδικαστικά θέματα και ιδίως σε αλλαγή του τρόπου λήψης των αποφάσεων εντός της ΕΒΑ (δημιουργία ειδικού ανεξάρτητου οργάνου –independent panel- και αλλαγή της σύνθεσης του διευθυντικού οργάνου –Management Board- της ΕΒΑ, ώστε να εκπροσωπούνται τουλάχιστον δύο χώρες που δεν θα συμμετέχουν στο κοινό εποπτικό σχήμα, που καταστρώνει ο βασικός Κανονισμός). Το τρίτο κείμενο δεν είναι νομικό, άρα ούτε δεσμευτικό, αλλά έχει κρίσιμη πολιτική σημασία, καθώς θέτει τις βάσεις για έναν «οδικό χάρτη προς την Τραπεζική Ένωση», με αναφορές στο Κοινό Σχήμα Εγγύησης Καταθέσεων και το Κοινό Πλαίσιο για τη Διάσωση και Λύση των Τραπεζών (Resolution).

Ο βασικός Κανονισμός αφορά καταρχάς και βασικώς τις χώρες –και τις Τράπεζες- της «Ευρωζώνης», δηλαδή της περιοχής στην οποία έχει υιοθετηθεί το ευρώ ως κοινό νόμισμα. Καλύπτει, εντός αυτής της περιοχής, όλα τα πιστωτικά ιδρύματα και τις εταιρίες συμμετοχών (holding companies), όχι όμως τις ασφαλιστικές εταιρίες. Η συμπερίληψη όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων, που είναι κοντά στις 6.000, αποτέλεσε ζήτημα πολιτικής τριβής, που λύθηκε τελικά με επικράτηση της λογικής και της αξιοπιστίας του σχεδίου, εφόσον «ολοκληρωμένη κοινή εποπτεία» επί μερικών μόνο τραπεζών δεν θα ήταν ούτε ολοκληρωμένη ούτε κοινή, όσο και αν αυτό υποστήριζε η Γερμανία.

Οι κύριες ρυθμίσεις συνδέονται αφενός με το εύρος και την περιχαράκωση της εποπτείας που θα ασκεί η ΕΚΤ και αφετέρου με την εσωτερική και θεσμική οργάνωσή της προκειμένου να φέρει σε πέρας τα νέα καθήκοντά της. Η εποπτεία που ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα στην ΕΚΤ, αφαιρούμενη συγχρόνως από τις εθνικές εποπτικές αρχές (συνήθως τις κεντρικές τράπεζες), εκτείνεται (άρθρο 4) σε όλα τα κρίσιμα πεδία: αδειοδότηση (για την οποία υπάρχουν και ειδικές ρυθμίσεις στο άρθρο 13), κρίση περί του αν πληρούνται οι τιθέμενοι από το νόμο κανόνες (compliance) σε όλα τα επίπεδα (εσωτερική λειτουργία, κεφαλαιακή επάρκεια, εταιρική διακυβέρνηση), χρήση προληπτικών και κατασταλτικών διαδικασιών για τη «σωτηρία» ή την σύνομη λύση των τραπεζών, πλήρη ερευνητικά και ανακριτικά καθήκοντα (άρθρα 8 ως 12), δυνατότητα απευθείας είσπραξης πόρων από τα εποπτευόμενα πρόσωπα (άρθρο 24). Οι εθνικές αρχές έχουν ρητώς βοηθητικό ρόλο (άρθρο 5), με την ΕΚΤ να τους απευθύνει δεσμευτικές οδηγίες, να καθορίζει το ρυθμιστικό πλαίσιο όσο και το πλαίσιο συνεργασίας και να διατηρεί πάντα τον τελευταίο λόγο. Θεωρητικά, όπως λέγεται και στην «εισηγητική έκθεση» του Κανονισμού, ό,τι δεν ανήκει στις αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΚΤ συνεχίζει να ασκείται από τις εθνικές αρχές. Όμως, στο ίδιο τμήμα της έκθεσης, δεν ανευρίσκονται άλλες εποπτικές αρμοδιότητες για τις εθνικές αρχές από την προστασία των καταναλωτών, τον αγώνα κατά του ξελύματος χρήματος, καθώς και την εποπτεία επί τραπεζών τρίτων χωρών που έχουν υποκαταστήματα σε κράτη μέλη. Ακόμα και η κυρωτική αρμοδιότητα που, σύμφωνα με το γράμμα του Κανονισμού (στοιχ. 4.2. εισηγητικής έκθεσης και άρθρο 15), είναι αρμοδιότητα που ασκείται από κοινού από ΕΚΤ και εθνικές αρχές, στην πραγματικότητα ανήκει εξ ολοκλήρου στην ΕΚΤ, εφόσον μόνο μετά από δικό της ειδικό αίτημα είναι δυνατόν να ασκηθεί κυρωτική διαδικασία σε εθνικό επίπεδο.

Οι τρεις βασικές αρχές της νέας, μετά την ανάληψη της ολοκληρωμένης εποπτείας, οργάνωσης της ΕΚΤ είναι η «ανεξαρτησία», η «λογοδοσία» και ο «διαχωρισμός της εποπτικής από τη νομισματική λειτουργία» (άρθρα 16, 17 και 18, αντίστοιχα). Οι δύο πρώτες δεν προσθέτουν πολλά στο ήδη υπάρχον θεσμικό σχήμα: η ΕΚΤ είναι ούτως ή άλλως «συνταγματικά» ανεξάρτητο όργανο, ενώ η κλασική, αλλά και ατελής, «λογοδοσία» προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συμπληρώνεται, ειδικά για τα εποπτικά καθήκοντα, με μια σειρά από νέες Εκθέσεις (άρθρο 21). Ο βασικός νεωτερισμός, που υπηρετεί το διαχωρισμό από τα νομισματικά καθήκοντα της ΕΚΤ, είναι η συγκρότηση ενός ειδικού Εποπτικού Συμβουλίου (Supervisory Board), για τον «σχεδιασμό» και την «εκτέλεση» των εποπτικών αρμοδιοτήτων (άρθρο 19). Το Συμβούλιο αποτελείται από 4 μέλη της ΕΚΤ, διοριζόμενα από το την Εκτελεστική Επιτροπή (Executive Board) και από έναν εκπρόσωπο του αρμόδιας εποπτικής αρχής κάθε μιας από τις χώρες της Ευρωζώνης, προφανώς ελεύθερα επιλεγόμενο από τη Διοίκηση της εθνικής αρχής. Θα προεδρεύεται

από ένα μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής (δεν μπορεί να είναι ο πρόεδρος της), που θα υποδεικνύεται από το Διοικητικό Συμβούλιο (Governing Council) της ΕΚΤ και θα επικουρείται από ένα Αντιπρόεδρο, προερχόμενο και επιλεγόμενο από το Διοικητικό Συμβούλιο. Ο εκάστοτε Πρόεδρος της ΕΒΑ και ένα μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (λογικά ο Επίτροπος Εσωτερικής Αγοράς, θέση που κατέχει σήμερα ο κ. Μπαρνιέ) θα μπορούν να παρίστανται ως παρατηρητές. Το κρίσιμο είναι ότι το νέο όργανο θα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα επί της εποπτικής λειτουργίας, δεν θα λαμβάνει όμως αυτό τις αποφάσεις, καθώς το μόνο όργανο με τέτοια δυνατότητα, δυνάμει του Καταστατικού της ΕΚΤ αλλά και των ίδιων των Συνθηκών, είναι και παραμένει το Διοικητικό της Συμβούλιο. Συνεπώς, το προτεινόμενο (αναγκαστικά) σχήμα είναι: «κινεζικά τείχη» (διαχωρισμός) ως προς τις αρμοδιότητες, ενιαίο σχήμα (ή και δούρειος ίππος) ως προς τη λήψη των αποφάσεων.

Τα ανοιχτά ζητήματα: αρχιτεκτονική και μαστορέματα

Το αρχιτεκτονικό σχέδιο της Τραπεζικής Ένωσης φαίνεται σαφές και, γιατί όχι, κομψό: κοινή εποπτεία, ανατιθέμενη στο κατά τεκμήριο πιο δοκιμασμένο, καλά στελεχωμένο και προβεβλημένο κοινοτικό όργανο, την ΕΚΤ, με παράλληλη πρόβλεψη για διαχωρισμό της εποπτικής από τη νομισματική λειτουργία εντός αυτού του οργάνου. Στο επίπεδο όμως των λεπτομερειών και των «τελειωμάτων» που κάνουν ένα οικοδόμημα, υλικό ή θεσμικό, να λειτουργεί σωστά στην πράξη, τα προβλήματα και τα ερωτηματικά κάθε άλλο παρά λείπουν.

Η πρώτη σειρά ζητημάτων αφορά στη συναρμογή της ΕΚΤ με θεσμούς που και σήμερα συμμετέχουν στην εποπτική λειτουργία αλλά θα πρέπει πλέον να αλλάξουν ρόλο. Ο λόγος για τις εθνικές εποπτικές αρχές και την ΕΒΑ. Σε σχέση με τις πρώτες, είναι προφανές, και ειπώθηκε ήδη παραπάνω, ότι, παρ' όλο που δεν εξαφανίζονται από την εποπτική λειτουργία, περνούν σε βοηθητικό ρόλο, γίνονται, στην καλύτερη περίπτωση, μέρη ενός δικτύου το οποίο δεν ελέγχουν, και στη χειρότερη, στρατιώτες ενός στρατού με ξένο στρατηγό. Ενός στρατού, βέβαια, που δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς αυτές, καθώς η αρχική πληροφόρηση και αξιολόγηση, αλλά και σημαντικά τμήματα του ελέγχου επί των τραπεζών που δραστηριοποιούνται σε μια χώρα της Ευρωζώνης θα (συνεχίσει να) εκτελείται από τις εθνικές εποπτικές αρχές. Οι αρχές αυτές όμως, αφενός θα πρέπει να βρουν κανάλια συνεννόησης, επί καθημερινής βάσης, με αντίστοιχες υπηρεσίες της ΕΚΤ, αφετέρου θα απεμπολήσουν το δικαίωμα απόφασης σε όλα τα εποπτικά θέματα. Η μετάβαση σε νέα φάση σχέσεων, σε τόσο στενό μάλιστα χρονικό ορίζοντα, δεν είναι βέβαια εξ αρχής καταδικασμένη, ενέχει όμως και κινδύνους συγκρούσεων σε επίπεδο προσώπων αλλά και εποπτικής κουλτούρας. Και πάντως είναι ένα πεδίο που απαιτεί (διαρκές) χτίσιμο «από μέσα».

Ακόμα πιο ευθέως αποδυναμώνεται με το νέο σχήμα η ΕΒΑ. Θυμίζω ότι πρόκειται για μια από τις τρεις ανεξάρτητες εποπτικές αρχές, που ιδρύθηκαν εν μέσω κρίσης ως απόρροιας του «σχεδίου Λαμφαλουσί» για καλύτερη χρηματοοικονομική εποπτεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΕΒΑ, η εποπτική αρχή ειδικά για το χώρο των τραπεζών, είχε εξ αρχής,

κατασκευαστικά θα έλεγε κανείς, αδυναμία να αντισταθμίσει, πόσο μάλλον να αντικρούσει, τις αποφάσεις των εθνικών εποπτικών αρχών (αντίθετα από την «αδελφή» της, την ESMA, την ευρωπαϊκή εποπτική αρχή στο χώρο των κεφαλαιαγορών), ενώ στην πρώτη βασική της δοκιμασία, τα «stress tests» των ευρωπαϊκών τραπεζών, πήρε πανθομολογούμενα κακό βαθμό. Με το νέο σχέδιο, η EBA θα διατηρήσει μεν την αποστολή εναρμόνισης των εθνικών και κοινοτικών κανόνων και σταδιακής δημιουργίας ενός κοινού κανονιστικού καθεστώτος σε όλη την Ένωση (single rulebook), θα πάψει όμως, με τη μεταφορά της οριζόντιας εποπτικής αρμοδιότητας στην EKT, να είναι ολοκληρωμένη και πραγματικά ανεξάρτητη εποπτική αρχή. Θα (συνεχίσει να) μπορεί να απευθύνει συμβουλές και παραινέσεις, ακόμα και προτάσεις, προς τους 17 της Τραπεζικής Ένωσης (ως προς τις άλλες χώρες ο ρόλος της δεν αλλάζει, κάτι που μας παραπέμπει στο γενικότερο πρόβλημα που θα αναφερθεί αμέσως πιο κάτω), ωστόσο και αυτές δεν θα είναι πλέον δεσμευτικές. Ένας επόπτης απλός καθοδηγητής είναι προφανές ότι δεν είναι πραγματικός επόπτης. Η EBA της νέας εποχής έχει, στα μάτια μου, δύο δρόμους: είτε να μετεξελιχθεί σε ένα πανευρωπαϊκό τραπεζικό think tank, είτε να αποτελέσει στην ουσία ένα (λονδρέζικο μάλιστα, κάτι που είναι πάντα χρήσιμο) παράρτημα της EKT.

Γενικότερο ζήτημα γεννάται από τη σχέση –εποπτείας αλλά όχι μόνο– των τραπεζών των χωρών της Ευρωζώνης, που θα υπάγονται στο νέο υπό την EKT σχήμα, και των τραπεζών των υπόλοιπων χωρών της Ένωσης, που θα συνεχίσουν να εποπτεύονται από τις εθνικές τους αρχές. Θεωρητικά προβλέπεται η δυνατότητα «στενής συνεργασίας» (άρθρο 6) της EKT με τις εθνικές εποπτικές αρχές των εκτός της Ευρωζώνης χωρών, που στην πραγματικότητα συνίσταται σε ανάληψη ενός μέρους της εποπτείας από την EKT (μέσω απεύθυνσης δεσμευτικών κατευθυντήριων γραμμών και εντολών), μετά από αίτηση του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Αυτή η ιδιότυπη «εθελούσια ένταξη» (opt in) των out χωρών συνιστά, για το ορατό τουλάχιστον μέλλον, μάλλον απίθανο ενδεχόμενο, αλλά και να πραγματοποιηθεί και πάλι δεν θα υπάρξει ισοτιμία αντιμετώπισης, καθώς οι out χώρες θα συνεχίσουν να συμμετέχουν ως out στα όργανα των εποπτικών αποφάσεων. Σε ένα διεθνές, ιδίως χρηματοοικονομικό, σύμπαν στο οποίο δεν υπάρχουν σύνορα, η Τραπεζική Ένωση θα δημιουργήσει, εκ των πραγμάτων και εκ των υστέρων, ένα τεχνητό σύνορο. Με όχι ασήμαντη πρακτική σημασία, αν αναλογιστούμε ότι η σημαντικότερη τραπεζική αγορά της Ευρώπης, αυτή του Λονδίνου, βρίσκεται εκτός Ευρωζώνης, άρα θα βρίσκεται εκτός του κοινού εποπτικού σχήματος. Δικαιολογημένα, από την πλευρά τους, οι βρετανικές αρχές δεν πολεμούν το σχέδιο (η επιρροή των τραπεζών τους πιθανότατα θα μεγαλώσει μέσα από τη θεσμοποίηση της διαφοράς τους), αλλά και άλλο τόσο δικαιολογημένα πολλές «εκτός» χώρες ανησυχούν, τόσο για εκροή καταθέσεων, όσο και για απονομιμοποίηση των δικών τους εποπτικών τους σχημάτων και ιδίως των (απομονωμένων) κεντρικών τους τραπεζών.

Αντίθετα, η συγκέντρωση τόσο πολλών και τόσο σημαντικών εξουσιών στην EKT δημιουργεί πρακτικό αλλά και, κυρίως, δημοκρατικό ζήτημα για την ΕΕ. Δεν χρειάζεται να θυμίσει κανείς ότι ήδη η EKT «κατηγορείται» για έλλειψη νομιμοποίησης, αφού τα διευθυντικά της όργανα δεν συνδέονται με κανένα τρόπο με τη λαϊκή εντολή, ενώ η πλήρης ανεξαρτησία περιορίζει εξ ορισμού το δημοκρατικό έλεγχο. Τώρα, με τη λήψη αποφάσεων που θα σχετίζονται και με την καθημερινότητα των τραπεζών, δηλαδή και των πολιτών της Ένωσης, η ανάγκη αλλά και το χάσμα νομιμοποίησης μεγαλώνουν. Αν περάσει στους λαούς η εικόνα

ότι η λήψη των αποφάσεων μετακινείται από τις ήδη σκοτεινές Βρυξέλλες στην ακόμα πιο μουντή Φρανκφούρτη, ο κίνδυνος περαιτέρω απομάκρυνσής τους από την ευρωπαϊκή οικοδόμηση θα μεγαλώσει. Τη στιγμή ακριβώς που η Ευρώπη έχει τη μεγαλύτερη ανάγκη να ενωθεί πολιτικά, αλλά και με τους πολίτες της.

Τελευταία κρίσιμη σειρά «λεπτομερειών», που όμως αποτελούν απολύτως μέρος της ουσίας, τα ζητήματα που έχουν σχέση με το χρονισμό –ελληνιστί, τάιμινγκ- του σχεδίου. Το είπαμε από την αρχή: η θέση ως ημερομηνίας έναρξης εφαρμογής της 1^{ης} Ιανουαρίου 2013 είναι μια πράξη πολιτικού βολонταρισμού, που απειλεί να μεταβληθεί σε αυτεπίστρεπτο –ελληνιστί, μπούμερανγκ. Γιατί υποδηλώνει μεν βούληση γρήγορης και αποφασιστικής πράξης, η οποία όμως είναι εξαιρετικά δύσκολο να πραγματοποιηθεί μέσα σε τόσο στενά χρονικά περιθώρια. Ακόμα και να επιτευχθεί η ομοφωνία στο Συμβούλιο, για το βασικό Κανονισμό, ακόμα και να κινηθεί και περατωθεί σε χρόνο ρεκόρ η διαδικασία «συναπόφασης», για τον σχετικό με την ΕΒΑ Κανονισμό, και πάλι είναι αδύνατο να είναι τεχνικά έτοιμες τόσο η ΕΚΤ όσο και οι εθνικές εποπτικές αρχές για τη μεταφορά της εποπτικής αρμοδιότητας και τη νέα συναρμογή σχέσεων. Ο πολιτικός κίνδυνος από τη μη επίτευξη ενός πολύ υψηλού στόχου είναι μεγαλύτερος, ιδίως σε εποχές που όλοι αναμένουν αποτελέσματα, από την κριτική περί υπερβολικής αυτοσυγκράτησης, ακόμα και καθυστέρησης. Είναι βέβαια αλήθεια ότι στο βασικό Κανονισμό υπάρχει μια διαβάθμιση μέσα στο χρόνο, αφού προβλέπεται ότι οι «πιο σημαντικές τράπεζες» θα πρέπει να έχουν ενταχθεί στο νέο σχήμα ως την 1^η Ιουλίου 2013, ενώ η πλήρης εφαρμογή θα αρχίσει από την 1^η Ιανουαρίου 2014 (άρθρο 27 παρ. 1 και 2). Οι μεταβατικές αυτές διατάξεις δείχνουν αίσθηση της πραγματικότητας από πλευράς Επιτροπής, ενώ και επίσημες δηλώσεις του κυρίως ενδιαφερομένου, του Προέδρου της ΕΚΤ Ντράγκι (12 Οκτωβρίου), καθιστούν σαφές ότι η αρχή του 2014 είναι η πραγματική ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή του σχεδίου. Όμως το κακό έχει γίνει: είτε ψηφιστεί είτε όχι το σχέδιο ως την 1^η Ιανουαρίου 2013, η Ευρώπη θα έχει δείξει, για ακόμα φορά, ότι βάζει το κάρο πριν από τα άλογα –αλλά και ότι δεν ξέρει πολύ καλά πού θέλει να πάει η άμαξα.

Η πολιτική διάσταση: δομική μεταρρύθμιση ή μερεμέτι;

Οι πραγματικές ανάγκες στις οποίες απαντά το σχέδιο της Τραπεζικής Ένωσης είναι προφανείς και η αντιμετώπιση τους καλοδεχούμενη: η κρίση –αλλά μόνο ως κορυφή ενός ήδη ορατού παγόβουνου- έδειξε ότι πρέπει να βρεθεί τρόπος να σπάσει ο στενός δεσμός, που εύκολα μπορεί να μετατραπεί σε φαύλο κύκλο, ανάμεσα στα (εθνικά) τραπεζικά ιδρύματα και το (εθνικό) δημόσιο χρέος και ότι τόσο η άμεση και απρόσκοπτη άντληση πόρων όσο και η αποτελεσματική και αντικειμενικά αναγκαία διάσωση τραπεζών απαιτούν αποκοπή από τον εθνικό ομφάλιο λώρο. Η αντίδραση των εθνικών εποπτικών αρχών στην κρίση επίσης απέδειξε ότι παραείναι κοντά στο πρόβλημα και συγχρόνως παραείναι περήφανες για να το παραδεχτούν, με αποτέλεσμα να αργούν να δράσουν ή να κλείνουν τα μάτια στις πραγματικές ανάγκες και τα πραγματικά ελλείμματα του εθνικού τραπεζικού συστήματος και ιδίως των μεγάλων τραπεζών. Η ενοποιημένη εποπτεία είναι πιο σύγχρονη, πιο δίκαια και πιο χρήσιμη. Προωθώντας μια κοινή «κουλτούρα εποπτείας» -οι τράπεζες

αντιμετωπίζονται ως μονάδες με αντικειμενικά κριτήρια και όχι ως «εθνικοί παίκτες»-, η Ευρώπη ανοίγει την πρώτη, αλλά πολύ κρίσιμη, πόρτα για ξεπέρασμα των εθνικών, αλλά και εθνικιστικών, αντανάκλαστικών και σε άλλα επίπεδα. Γι' αυτό η αποδοχή του σχεδίου, από τις πολιτικές ηγεσίες (είτε πρόκειται να συμμετάσχουν είτε όχι στο νέο πλαίσιο), τους πολίτες (όσους ενδιαφέρονται ακόμα), τα μέσα ενημέρωσης (έστω επιφανειακά τις περισσότερες φορές) υπήρξε σχεδόν ομόφωνα θετική.

Μόνο που, για να πετύχει το σχέδιο, θα πρέπει να περάσει στην πράξη και η πράξη αυτή να φανεί αντάξια των φιλοδοξιών του σχεδίου, των αναγκών της συγκυρίας αλλά της προετοιμασίας του μέλλοντος. Τώρα που η μηχανή μπήκε μπροστά, με την πρόταση της Επιτροπής, οι ηγεσίες και τα όργανα που θα κληθούν να υλοποιήσουν την Τραπεζική Ένωση –η οποία αρχίζει αλλά ασφαλώς δεν τελειώνει με το σχέδιο που συζητάμε- θα πρέπει να δώσουν, με τις αποφάσεις τους, απάντηση και σε ένα ευρύτερο ερώτημα: αξίζει να οδηγήσει αυτή η πρωτοβουλία σε μια δομική μεταρρύθμιση του τραπεζικού τομέα στην Ευρώπη ή είναι καλύτερο να περιοριστεί σε μια συγκυριακή αντιμετώπιση των πιο πιεστικών προβλημάτων, η οποία, στη συνέχεια, θα δώσει εκ νέου τη θέση της στην πλήρη εμπιστοσύνη στην αυτορρύθμιση των αλάνθαστων –όπως εξάλλου αποδεικνύει και η κρίση- Αγορών; Αν η Τραπεζική Ένωση αποδειχτεί ότι συνελήφθη ως «ένας μεταμφιεσμένος μηχανισμός πληρωμών», όπως εν τη όχη και τόσο αφελεία του την υποδέχτηκε ο Διοικητής της Μπούντεσμπανκ (25 Σεπτεμβρίου), και αν έτσι υλοποιηθεί, τότε, πιστεύω, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα έχει χάσει άλλη μια μεγάλη ευκαιρία.

Οι οπαδοί της δομικής μεταρρύθμισης έκαναν την πρώτη κίνηση με το σχέδιο Τραπεζικής Ένωσης και, εν μέρει, με την «Έκθεση Liikanen» για τον τραπεζικό τομέα, που την ακολούθησε (2 Οκτωβρίου) και που περιλαμβάνει το δομικό μέτρο του, έστω ατελούς, διαχωρισμού των «αμιγώς τραπεζικών» (retail) από τις «επενδυτικές» (ή και κερδοσκοπικές) λειτουργίες των τραπεζών. Φοβάμαι, όμως, για δύο κυρίως λόγους, που συνιστούν αντίστοιχα προμηνύματα, ότι μπορεί και να μην έχουν τον τελευταίο λόγο.

Το πρώτο κακό σημάδι είναι η αποσύνδεση του σχεδίου περί Τραπεζικής Ένωσης από το κοινό πλαίσιο εγγύησης καταθέσεων και από το κοινό σχήμα διάσωσης και λύσης τραπεζών. Πραγματική και ολοκληρωμένη Ένωση χωρίς τα δύο άλλα στοιχεία –που εξασφαλίζουν τις προϋποθέσεις λειτουργίας αλλά και ασφάλειας του συστήματος, το λεγόμενο backstop- δεν είναι δυνατόν να υπάρξει. Όμως, τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για τους λόγους που ήδη αναφέρθηκαν, όσο και κράτη μέλη, με προεξάρχον το ισχυρότερο, φρόντισαν να αμφισβητήσουν και σιγά - σιγά τορπιλίζουν, αν όχι την προώθηση των δυο άλλων απαραίτητων τμημάτων της τραπεζικής μεταρρύθμισης, πάντως σίγουρα την ταυτόχρονη με το βασικό σχέδιο θέση σε εφαρμογή τους. Οι θεσμικές προτάσεις που έχουν κατατεθεί καθυστερούν και ήδη υπάρχουν πληροφορίες ότι ασκούνται ισχυρές πιέσεις για την απόσυρσή τους. Αν γίνει αυτό, η Τραπεζική Ένωση, το ξαναλέω, θα μείνει κολοβή.

Η στάση της Γερμανίας από τότε που ανακοινώθηκε το σχέδιο της Επιτροπής αποτελεί το πιο ανησυχητικό στοιχείο των εξελίξεων. Παρ' όλο που το σχέδιο έχει όλα τα χαρακτηριστικά της γερμανικής περί τα οικονομικά της ΕΕ φιλοσοφίας –πολιτική ενοποίηση για μεγαλύτερο κεντρικό (βλέπε γερμανικό) έλεγχο και περισσότερη αλλά και πάλι κεντρικά κατευθυνόμενη «αλληλεγγύη»- και παρ' όλο που, για να είμαστε δίκαιοι, η Γερμανία –δια

της Καγκελαρίου της αλλά όχι αναγκαστικά δια του Υπουργού Οικονομικών της- στήριξε αποφασιστικά το σχέδιο στα πρώτα του βήματα, η διαφοροποίηση και οι αμφισημίες καθίστανται όλο και πιο εμφανείς. Πήραν στην αρχή τη μορφή αιτήματος για περιορισμό της κοινής εποπτείας μόνο στις «συστημικά σημαντικές» τράπεζες, ώστε να εξαιρεθούν οι περιφερειακές γερμανικές Kasse, καθώς και όλες οι αντίστοιχες «μικρές» ευρωπαϊκές τράπεζες, κάτι που θα κατέλυε κάθε αξιοπιστία του σχεδίου. Όταν η Γερμανία έχασε, στα χαρτιά τουλάχιστον, δηλαδή στο δημοσιοποιηθέν σχέδιο, αυτή τη μάχη, έστρεψε την προσοχή της πρώτα στη λήψη των αποφάσεων (με αίτημα απόκτησης μεγαλύτερου «βάρους» στις ψηφοφορίες τόσο στην ΕΚΤ όσο και στην ΕΒΑ, ενώ ακριβώς το νόημα της ενοποιημένης εποπτείας -θα έπρεπε να- είναι ότι δεν χωρεί «εθνική στάθμιση» των κοινών αποφάσεων και πάντως σίγουρα όχι «εθνικό βέτο»), στη συνέχεια στον τορπιλισμό του κοινού Ταμείου Εγγυήσεων και του κοινού πλαισίου Διάσωσης και Λύσης. Πλέον η Γερμανία προβάλλει με κάθε ευκαιρία την επωδό ότι δεν μπορεί να υπάρξει τραπεζική ένωση πριν τη δημοσιονομική ένωση, για την οποία, ωστόσο, οι προετοιμασίες βρίσκονται σχεδόν στο μηδέν. Εν τω μεταξύ είχε προλάβει να τεθεί επικεφαλής των χωρών που έθεσαν εν αμφιβόλω την άλλη μεγάλη απόφαση της Συνόδου του Ιουλίου, δηλαδή του «φορτώματος» της διάσωσης των (ισπανικών, καταρχήν) τραπεζών στο Μόνιμο Μηχανισμό Στήριξης (ESM). Έτσι, η χώρα χωρίς την οποία τίποτα δεν γίνεται στην Ευρώπη και από την οποία, ακόμα και αν δεν θα το παραδεχόταν, αντλεί την ισχύ του και ο πιο ισχυρός αυτή τη στιγμή θεσμικός παίκτης της Ένωσης, δηλαδή η ΕΚΤ του κυρίου Ντράγκι, δείχνει να θέλει να κρατήσει στη θερμοκοιτίδα το ίδιο της το παιδί.

Φυσικά δεν είναι η μόνη που φρενάρει τη διαδικασία. Οι παραδοσιακοί της σύμμαχοι – Φινλανδία, Ολλανδία, Αυστρία-, καθώς και, για διαφορετικούς λόγους, που έχουν να κάνουν με την αποδυνάμωση των δικών τους εποπτικών αλλά και πολιτικών συστημάτων, Σουηδία και Τσεχία, έχουν ήδη εκφράσει επιφυλάξεις. Η ομοφωνία στο Συμβούλιο κάθε άλλο παρά είναι δεδομένη. Οι τραπεζίτες συμφωνούν επί της θεωρίας αλλά ανακαλύπτουν διαρκώς πρακτικά προβλήματα που θα δικαιολογούσαν μια διαρκώς ανανεούμενη καθυστέρηση. Η δε κρίση, τόσο μέσα όσο και, κυρίως, έξω από τις τράπεζες δεν έδειξε να πτοείται και πολύ από το σχέδιο της Επιτροπής και από άρθρα σαν κι αυτό που σχεδόν τελειώνετε.

Αυτό που διακυβεύεται, ωστόσο, με την Τραπεζική Ένωση δεν είναι, πιστεύω, διόλου ασήμαντο και δεν περιορίζεται στον τραπεζικό τομέα. Μπορεί η Ευρώπη, στριμωγμένη στα σκοινιά της κρίσης και της απώλειας πολιτικής δυναμικής της, να κάνει, πέρα από τα μικρά βήματα, τις μεγάλες εκείνες κινήσεις που θα αλλάξουν κάπως τα πράγματα -έστω και αν δεν αλλάξουν τον κόσμο, αυτό είναι κάτι πια που κανείς δεν πιστεύει ότι μπορεί να συμβεί- και θα δώσουν μιαν ελπίδα ανανέωσης; Η Τραπεζική Ένωση είναι μια τέτοια κίνηση. Οδηγεί πιθανώς σε μια πιο ενοποιημένη, πιο πολιτική αλλά και πιο έντονα διαχωρισμένη σε δύο ταχύτητες Ευρώπη. Θα μπορέσει να δει το φως και, αν ναι, θα αποτελέσει άραγε πηγή έμπνευσης ή παράδειγμα προς αποφυγή;

Μεγάλες προκλήσεις. Που προς το παρόν μάλλον παραπέμπονται στις καλένδες. Ας ελπίσουμε, για μια φορά, να μην είναι οι ελληνικές.

