



**Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης**

Τίτλος Διδακτορικής Διατριβής:

Η πολιτική οικονομία της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης

Κωνσταντίνος Καζαντζής

Τριμελής Συμβουλευτική Επιτροπή:

Ναπολέων Μαραβέγιας, Καθηγητής ΕΚΠΑ (επιβλέπων)

Λουκάς Τσούκαλης, Ομότιμος Καθηγητής ΕΚΠΑ

Δημήτριος Κατσίκας, Επίκουρος Καθηγητής ΕΚΠΑ

Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», στο πλαίσιο της Πράξης «Ενίσχυση του ανθρώπινου ερευνητικού δυναμικού μέσω της υλοποίησης διδακτορικής έρευνας – 2^{ος} Κύκλος» (MIS-5000432), που υλοποιεί το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ).



**Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού,
Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση**

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



Αθήνα 2021

Στην οικογένειά μου

Το έργο αυτό διατίθεται με άδεια Creative Commons Αναφορά Όχι Παράγωγα Έργα
Μη Εμπορική Χρήση (CC BY-NC-ND)

Ευχαριστίες

Η παρούσα διατριβή δε θα είχε ολοκληρωθεί αν μια σειρά από καθηγητές και φίλους δε βοηθούσαν ο καθένας με τον τρόπο του. Καταρχάς, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ναπολέοντα Μαραβέγια για την αδιάκοπη ενθάρρυνση και τις πολύτιμες επιστημονικές συμβουλές σε κάθε κεφάλαιο της διατριβής, δίχως τις οποίες η συγγραφή της θα ήταν σχεδόν αδύνατη. Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον καθηγητή κ. Λουκά Τσούκαλη, μέλος της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής, για τα όπως πάντα πολύτιμα σχόλια στη διάρκεια της εκπόνησης της διατριβής μου. Ιδιαίτερη μνεία αλλά και πολλές ευχαριστίες οφείλω στον επίκουρο καθηγητή κ. Δημήτρη Κατσίκια, μέλος της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής, για τη βοήθεια και τις συμβουλές που μου προσέφερε αλλά και τις εποικοδομητικές συζητήσεις που είχα μαζί του όλο αυτό τον καιρό από τις οποίες ωφελήθηκα σημαντικά. Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον αναπληρωτή καθηγητή του Τμήματος και υπεύθυνο των σεμιναρίων των υποψηφίων διδασκτόρων κ. Νίκο Κουτσιαρά για τις ουσιαστικές παρατηρήσεις του στις παρουσιάσεις μου στα σεμινάρια. Σε αυτή την προσπάθεια ωστόσο, αρωγός στάθηκε, τόσο με τις θεωρητικές, όσο και τις μεθοδολογικές του συμβουλές ο φίλος, Δρ. του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Πανεπιστημίου Αθηνών, κ. Γιώργος Οικονόμου, τον οποίο ευχαριστώ ολόψυχα. Παράλληλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ) για την οικονομική στήριξη που μου παρείχε σχεδόν σε ολόκληρη τη διάρκεια εκπόνησης της διατριβής. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου που με βοήθησε με τον δικό της πολύπλευρο τρόπο.

Κωνσταντίνος Καζαντζής, 24 Μαΐου 2021

Περίληψη

Η απόφαση εγκαθίδρυσης τραπεζικής ένωσης αποτέλεσε την κύρια απάντηση της Ευρωζώνης στην ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους, αποσκοπώντας στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου μεταξύ των προβληματικών τραπεζών και των αδύναμων δημοσιονομικά χωρών. Όμως, ο θεσμικός της σχεδιασμός ήταν αρκετά διαφοροποιημένος συγκριτικά με την πρόταση της «Έκθεσης των Τεσσάρων Προέδρων». Μέλημα της διατριβής είναι να ρίξει φως στις θεσμικές επιλογές που έγιναν στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης. Έτσι, αρχικά επιχειρεί να αναδείξει τα εθνικά συμφέροντα που σχημάτισαν τις εθνικές προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών (Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία και Ιταλία) γύρω από τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης (Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης, Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων), ενώ στη συνέχεια εξετάζει την ύπαρξη ασύμμετρης αλληλεξάρτησης στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης ώστε να εξηγήσει τις θεσμικές επιλογές που έγιναν σε αυτή. Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός είναι το θεωρητικό πλαίσιο που θα επιλεγεί, εντός του οποίου αναλύονται τα εμπειρικά δεδομένα που αντλούνται με σκοπό την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων.

Abstract

The decision to establish a banking union was the Eurozone's fundamental response to the Euro area sovereign debt crisis, with a view to break the vicious circle between banks and sovereigns in the Euro Periphery. But its institutional regime was quite different compared to the initial vision presented in the so-called 'Four EU Presidents Report'. The objective of this thesis is to shed light on the institutional choices that have been made in the context of banking union. Thus, it initially attempts to give prominence to the national interests that influenced the national preferences formation of the main Member States (Germany, France, Spain, Italy) regarding the degree of supranational governance and the degree of risk sharing in the three pillars of the banking union (Single Supervisory Mechanism (SSM), Single Resolution Mechanism (SRM), European Deposit Insurance Scheme (EDIS)). Next, it examines the impact of asymmetric interdependence in the banking union negotiations to explain its institutional form. The theory of liberal intergovernmentalism is the theoretical framework within which empirical data is analyzed with a view to provide general conclusions.

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες.....	iii
Περίληψη.....	iv
Λίστα διαγραμμάτων.....	viii
Λίστα πινάκων.....	ix
Λίστα ακρωνύμων.....	xi
Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή.....	1
1.1. Βιβλιογραφική επισκόπηση.....	5
1.1.1. Η διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων.....	5
1.1.2. Οι διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις.....	7
1.1.3. Εντοπισμός των κενών στη σχετική βιβλιογραφία.....	8
1.2. Ερευνητικός σχεδιασμός.....	10
1.3. Μεθοδολογία και πηγές.....	11
1.4. Δομή εργασίας.....	12
Κεφάλαιο 2. Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	14
2.1. Νεολειτουργισμός και φιλελεύθερος διακυβερνητισμός.....	14
2.2. Ο νεολειτουργισμός.....	15
2.2.1. Λειτουργική διάχυση.....	17
2.2.2. Πολιτική διάχυση.....	17
2.2.3. Επεκτατική διάχυση.....	18
2.3. Η κριτική του νεολειτουργισμού.....	18
2.4. Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός.....	23
2.4.1. Η διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων.....	26
2.4.2. Οι διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις.....	27
2.4.3. Θεσμικές επιλογές και δέσμευση.....	28
2.5. Η κριτική του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού.....	29
Κεφάλαιο 3. Ανάλυση των μεταβλητών.....	33
3.1. Θεωρητικές εξηγήσεις για τη μεταρρύθμιση της τραπεζικής πολιτικής.....	33
3.2. Ανάλυση μεταβλητών.....	37
3.2.1. Θεσμικές εκδοχές της τραπεζικής ένωσης.....	37
3.2.2. Τι εξηγεί τις εθνικές προτιμήσεις;.....	42
3.2.3. Τι εξηγεί το αποτέλεσμα της διαπραγματεύσεως;.....	48

Κεφάλαιο 4. Γιατί τραπεζική ένωση;	51
4.1. Η χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική στην ΕΕ πριν την κρίση του 2008.....	51
4.2. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και η επίδρασή της στις ευρωπαϊκές τράπεζες.....	52
4.3. Το πρώτο κύμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην ΕΕ μετά την κρίση του 2008.....	56
4.4. Η εμφάνιση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην Ευρωζώνη.....	59
4.5. Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.....	61
4.6. Η κορύφωση της ισπανικής κρίσης.....	66
4.7. Η ευρωπαϊκή αντίδραση στον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών.....	70
4.8. Ο ρόλος της ΕΚΤ στη διαχείριση της κρίσης.....	72
Συμπεράσματα	

Κεφάλαιο 5. Η διαμόρφωση των θέσεων των οικονομικών συμφερόντων των κύριων κρατών-μελών σχετικά με τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	80
5.1. Επισκόπηση του γερμανικού τραπεζικού συστήματος.....	80
5.2. Οι γερμανικές θέσεις για την τραπεζική ένωση.....	85
5.2.1. Οι θέσεις των γερμανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση.....	85
5.2.2. Οι θέσεις των γερμανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	92
5.3. Επισκόπηση του γαλλικού τραπεζικού συστήματος.....	99
5.4. Οι γαλλικές θέσεις για την τραπεζική ένωση.....	102
5.4.1. Οι θέσεις των γαλλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση.....	102
5.4.2. Οι θέσεις των γαλλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	107
5.5. Επισκόπηση του ιταλικού τραπεζικού συστήματος.....	111
5.6. Οι ιταλικές θέσεις για την τραπεζική ένωση.....	115
5.6.1. Οι θέσεις των ιταλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση.....	115
5.6.2. Οι θέσεις των ιταλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	119
5.7. Επισκόπηση του ισπανικού τραπεζικού συστήματος.....	124
5.8. Οι ισπανικές θέσεις για την τραπεζική ένωση.....	129
5.8.1. Οι θέσεις των ισπανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση.....	129

5.8.2. Οι θέσεις των ισπανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	133
Κεφάλαιο 6. Η διαπραγμάτευση και οι θεσμικές επιλογές στην τραπεζική ένωση.....	139
6.1. Τα κύρια ζητήματα πολιτικής της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης.....	139
6.2. Οι διαπραγματεύσεις για το πεδίο εφαρμογής του SSM.....	139
6.3. Οι διαπραγματεύσεις για το πεδίο εφαρμογής του SRM και τη διακυβέρνησή του.....	148
6.4. Οι διαπραγματεύσεις για το SRF.....	155
6.5. Οι διαπραγματεύσεις για τη χρήση του ESM ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στο SRF.....	159
6.6. Οι διαπραγματεύσεις για την BRRD.....	161
6.7. Οι διαπραγματεύσεις για το EDIS.....	168
Κεφάλαιο 7. Συμπεράσματα.....	177
7.1. Η εξήγηση των προτιμήσεων των ενώσεων τραπεζών για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	177
7.1.1. Ο βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων τραπεζών ως παράγοντας που εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών.....	178
7.1.2. Ο βαθμός διεθνοποίησης των μικρότερων τραπεζών ως παράγοντας που εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών.....	180
7.1.3. Η υγεία των τραπεζικών συστημάτων ως παράγοντας που εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών.....	182
7.2. Η εξήγηση των εθνικών προτιμήσεων των κυβερνήσεων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	185
7.3. Η εξήγηση του αποτελέσματος της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης....	191
7.4. Αξιολόγηση της θεσμικής εξέλιξης και συνέπειες για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα.....	204
7.5. Τελικές παρατηρήσεις, συνεισφορά στη βιβλιογραφία και προοπτικές περαιτέρω έρευνας.....	209
Βιβλιογραφικές αναφορές.....	213

Λίστα διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1. Τραπεζικός δανεισμός προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις στη Γερμανία ανά είδος τράπεζας (2002-2018, σε δισ. Ευρώ).....	82
Διάγραμμα 2. Τραπεζικός δανεισμός προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις στην Ιταλία ανά είδος τράπεζας (2002-2018, σε δισ. Ευρώ).....	113
Διάγραμμα 3. Τραπεζικός δανεισμός προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις στην Ισπανία ανά είδος τράπεζας (2002-2018, σε δισ. Ευρώ).....	126
Διάγραμμα 4. Ελλείμματα και πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης.....	192
Διάγραμμα 5. Δημόσιο χρέος σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης.....	193
Διάγραμμα 6: Απόδοση 10 ^{ετών} κρατικών ομολόγων σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης.....	194

Λίστα πινάκων

Πίνακας 1. Βαθμός συγκέντρωσης του γερμανικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014).....	80
Πίνακας 2. Μεριδίο αγοράς γερμανικών τραπεζών (ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων της γερμανικής τραπεζικής αγοράς-2012).....	81
Πίνακας 3. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων γερμανικών τραπεζών (τέλη του 2012, ως % του συνόλου των περιουσιακών τους στοιχείων).....	81
Πίνακας 4. Έκθεση των γερμανικών τραπεζών σε κράτη-μέλη της περιφέρειας του Ευρώ (2011, Q4) (σε Δολάρια).....	83
Πίνακας 5. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στη Γερμανία (2008-2014).....	84
Πίνακας 6. Κεφαλαιακή θέση των γερμανικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο.....	84
Πίνακας 7. Βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014).....	99
Πίνακας 8. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων γαλλικών τραπεζών (τέλη του 2012, ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων).....	100
Πίνακας 9. Έκθεση των γαλλικών τραπεζών σε κράτη-μέλη της περιφέρειας του Ευρώ (2011, Q4) (σε Δολάρια).....	101
Πίνακας 10. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στη Γαλλία.....	101
Πίνακας 11. Κεφαλαιακή θέση των γαλλικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο.....	102
Πίνακας 12. Βαθμός συγκέντρωσης ιταλικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014)....	112
Πίνακας 13. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων ιταλικών τραπεζών, τέλη του 2012 (ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων).....	112
Πίνακας 14. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στην Ιταλία (2008-2014).....	114
Πίνακας 15. Κεφαλαιακή θέση των ιταλικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο.....	114
Πίνακας 16. Βαθμός συγκέντρωσης ισπανικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014).....	125
Πίνακας 17. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων ισπανικών τραπεζών, τέλη του 2012 (ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων).....	125
Πίνακας 18. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στην Ισπανία.....	127

Πίνακας 19. Κεφαλαιακή θέση των ισπανικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο.....	127
Πίνακας 20. Βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση.....	196
Πίνακας 21. Βαθμός επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.....	199
Πίνακας 22. Έκθεση των γερμανικών και γαλλικών τραπεζών σε επιλεγμένα κράτη- μέλη (2012, Q1).....	202

Λίστα ακρωνύμων

Ευρωπαϊκή Ένωση-ΕΕ
Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα-ΕΚΤ
Οικονομική και Νομισματική Ένωση-ΟΝΕ
Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης-ΣΛΕΕ
Asset Quality Review-AQR
Bank Recovery and Resolution Directive-BRRD
Capital Requirements Directive-CRD IV
European Banking Authority-EBA
European Deposit Insurance and Resolution Authority-EDIRA
European Deposit Insurance and Resolution Fund-EDIRF
European Deposit Insurance Scheme-EDIS
European Financial Stability Facility- EFSF
European Insurance and Occupational Pensions-EIOPA
European Securities and Markets Authority-ESMA
European Stability Mechanism-ESM
European Supervisory Authorities-ESAs
European System of Financial Supervision-ESFS
European Systemic Risk Board-ESRB
Federal Deposit Insurance Corporation-FDIC
Financial Services Action Plan-FSAP
Lender of Last Resort-LLR
Joint Supervisory Teams-JSTs
Joint Deposit Insurance Fund-JDIF
Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities-MREL
Risk Weighted Assets-RWA
Securities Markets Programme-SMP
Single Resolution Fund-SRF
Single Resolution Board-SRB
Single Resolution Mechanism-SRM
Single Supervisory Mechanism-SSM
Supervisory Board-SB
Total Loss-Absorbing Capacity-TLAC

Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή

Η ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) διαποτίζεται από κρίσεις. Σπάνια, ωστόσο, η ΕΕ βρέθηκε ενώπιον ενός αδιεξόδου αντίστοιχου εκείνου της άνοιξης του 2012. Σε ένα περιβάλλον που χαρακτηριζόταν από την συνεχώς αυξανόμενη πίεση των διεθνών χρηματαγορών, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης. Προκειμένου να διαφυλάξουν τη σταθερότητα των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων, πολλές κυβερνήσεις της Ευρωζώνης προχώρησαν στη διάσωση των προβληματικών τους τραπεζών εκτροχιάζοντας έτσι τα δημόσια οικονομικά τους και αυξάνοντας τα επίπεδα δημοσίου χρέους τους. Καθώς όμως η δημοσιονομική τους κατάσταση χειροτέρευε, η αξία των κρατικών τους ομολόγων μειωνόταν. Δεδομένου ότι πολλά από αυτά (τα ομόλογα) κατέχονταν από τις τράπεζες των ίδιων των χωρών, η υποτίμηση της αξίας τους είχε αντίκτυπο στους ισολογισμούς τους, πυροδοτώντας την ανάγκη ενός νέου γύρου διάσωσης που τελικά οδήγησε στην ανάδυση ενός φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών.

Η αρχική πρόταση μεταρρύθμισης της αρχιτεκτονικής της τραπεζικής διακυβέρνησης στην ΕΕ, όπως διατυπωνόταν στην «Έκθεση των Τεσσάρων Προέδρων» (Van Rompuy 2012), προέβλεπε ένα ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων, ένα ενιαίο πλαίσιο για την τραπεζική εποπτεία, ένα ενιαίο πλαίσιο για την τραπεζική εξυγίανση, ένα ενιαίο σύστημα εγγύησης καταθέσεων και τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism-ESM) για την παροχή οικονομικής βοήθειας. Καίτοι, οι τελικές αποφάσεις ήταν λιγότερο φιλόδοξες από τις αρχικές προτάσεις, τελικά ένα σημαντικό μέρος εθνικής κυριαρχίας πάνω στην τραπεζική πολιτική μεταβιβάστηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Έτσι, τον Οκτώβριο του 2013 υιοθετείται ο κανονισμός για τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (Single Supervisory Mechanism-SSM), τον Ιούνιο του 2014 η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση (Bank Recovery and Resolution Directive-BRRD), τον Ιούλιο του 2014 ο κανονισμός για τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism-SRM) και του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (Single Resolution Fund-SRF), ενώ τον Νοέμβριο του 2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Επιτροπή) πρότεινε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (European Deposit Insurance Scheme-EDIS). Ο ESM ξεκίνησε να λειτουργεί το 2012. Τον Ιούνιο του 2012 τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης προέβλεψαν ότι, υπό όρους, ο ESM θα μπορούσε να χορηγεί οικονομική βοήθεια σε προβληματικές τράπεζες και κυβερνήσεις κρατών-μελών που αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσκολίες (Euro Area Summit 2012). Η υιοθέτηση της

Οδηγίας Κεφαλαιακών Απαιτήσεων IV (Capital Requirements Directive-CRD IV) τον Απρίλιο του 2013 ενίσχυσε το Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων (Single Rulebook), παρότι η εθνική διακριτική ευχέρεια συνέχισε να υπάρχει.

Η πρόταση δημιουργίας τραπεζικής ένωσης αποτέλεσε τη ριζοσπαστικότερη απάντηση για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των διεθνών χρηματαγορών στις τράπεζες και τα κράτη (κυρίως στην περιφέρεια του Ευρώ), τη σταθεροποίηση των εθνικών τραπεζικών συστημάτων που ήταν εκτεθειμένα στον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών και την αντιστροφή του κατακερματισμού της ευρωπαϊκής τραπεζικής αγοράς. Επιπλέον, η τραπεζική ένωση θεωρήθηκε το πιο σημαντικό βήμα προς την ολοκλήρωση από την υιοθέτηση του Ευρώ (Draghi 2013). Ωστόσο, η απροθυμία των ισχυρότερων κρατών-μελών να εγκαταλείψουν πλήρως την εθνική τους αυτονομία στην τραπεζική πολιτική και να δεχτούν τον επιμερισμό κινδύνου, οδήγησε στην εγκαθίδρυση μιας ατελούς τραπεζικής ένωσης, με αυτή να ενισχύει ορισμένα θεσμικά όργανα περισσότερο από κάποια άλλα. Παρά λοιπόν τη θεσμική εξέλιξη που σημειώθηκε, φαίνεται πως η πολιτική και το εθνικό συμφέρον από την πλευρά των ισχυρότερων κρατών-μελών κυριάρχησαν έναντι της ζήτησης για χρηματοπιστωτική σταθερότητα εντός του Ευρώ.

Η παρούσα διατριβή στοχεύει να απαντήσει τα δύο ακόλουθα ερευνητικά ερωτήματα:

Ερ. 1: Τι εξηγεί τις εθνικές προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση;

Ερ. 2: Τι εξηγεί το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης;

Η διατριβή επιχειρεί να αναλύσει τη μεταρρύθμιση της τραπεζικής πολιτικής της ΕΕ, εξηγώντας τις εθνικές προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης. Οι εξαρτημένες μεταβλητές της διατριβής είναι οι εθνικές προτιμήσεις και το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης. Ως ανεξάρτητες μεταβλητές λογίζονται τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα και η διαπραγματευτική ισχύς.

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, η διατριβή υποστηρίζει ότι τις προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης διαμόρφωσαν τα εγχώρια

οικονομικά συμφέροντα, όπως αυτά απέρρεαν από τη διεθνοποίηση και την υγεία των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων. Η διάρθρωση των εθνικών τραπεζικών συστημάτων (κυρίως η διεθνοποίηση) διαμόρφωσε τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης. Οι χώρες που διέθεταν ορισμένες μεγάλες τράπεζες (εθνικούς πρωταθλητές) με υψηλό βαθμό διεθνοποίησης και ένα μεγάλο αριθμό μικρότερων τραπεζών με εγχώριο προσανατολισμό προτιμούσαν να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης στις πρώτες. Με άλλα λόγια προτιμούσαν έναν μέσο βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης. Ακόμη, η υγεία των εθνικών τραπεζικών συστημάτων διαμόρφωσε τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων, όσον αφορά τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου. Οι χώρες που διέθεταν υγιή τραπεζικά συστήματα προτιμούσαν να περιορίσουν τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου επικαλούμενες τον ηθικό κίνδυνο. Ο ηθικός κίνδυνος ήταν πιο έντονος στις χώρες που ήταν λιγότερο πιθανό να χρειαστούν οικονομική στήριξη στην τραπεζική ένωση, δεδομένου ότι τα τραπεζικά τους συστήματα διέθεταν καλή υγεία, ενώ οι ίδιες είχαν ισχυρή δημοσιονομική θέση, άρα ήταν ικανές να τα στηρίξουν. Οι χώρες που έθεταν θέμα ηθικού κινδύνου, κυρίως η Γερμανία, επιδίωκαν έναν χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου, θέτοντας σαφή όρια στην οικονομική στήριξη προς τις προβληματικές τράπεζες και τα προβληματικά κράτη που είχαν πληγεί από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους. Αυτές οι ανησυχίες εξηγούν το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, τη μη συμφωνία εγκαθίδρυσης ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, το περιορισμένο επίπεδο πόρων του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, την άρνηση χρήσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης και φυσικά την προτεραιότητα στη νομοθέτηση και γρήγορη εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση.

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, η διατριβή υποστηρίζει ότι το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης διαμόρφωσε η άνιση κατανομή της διαπραγματευτικής ισχύος στις διαπραγματεύσεις της τραπεζικής ένωσης. Η Γερμανία, ένεκα της ισχυρής δημοσιονομικής της θέσης και της καλής υγείας του τραπεζικού της συστήματος, διέθετε ισχυρή διαπραγματευτική θέση, απολαμβάνοντας ένα είδος veto στην κατασκευή της τραπεζικής ένωσης. Έτσι, οι πιέσεις των διεθνών χρηματαγορών προς τις χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης την κατέστησαν λιγότερο εξαρτημένη στη σχέση αλληλεξάρτησης με τις άλλες χώρες, επιτρέποντάς της να υπαγορεύσει τις θεσμικές επιλογές στην τραπεζική ένωση (έναν μέσο βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και έναν χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου), εγκαθιδρύοντας έτσι μια ατελή τραπεζική ένωση.

Η διατριβή συνεισφέρει σε δύο πεδία της βιβλιογραφίας. Πρώτον, στη βιβλιογραφία της συγκριτικής πολιτικής οικονομίας των εθνικών τραπεζικών συστημάτων στην ΕΕ, εξετάζοντας το πως τα χαρακτηριστικά αυτών διαμόρφωσαν τις εθνικές προτιμήσεις των ισχυρότερων κρατών-μελών της ΕΕ στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης στα πεδία της τραπεζικής εποπτείας, τραπεζικής εξυγίανσης και εγγύησης καταθέσεων. Δεύτερον, στη βιβλιογραφία της πολιτικής οικονομίας της τραπεζικής ένωσης, ερευνώντας τη θεσμική μορφή της τραπεζικής ένωσης.

Η δημιουργία τραπεζικής ένωσης συμπληρώνει τη νομισματική ένωση και αναμένεται να έχει σημαντική επίδραση στην ενοποιητική διαδικασία, καθώς συνεπάγεται σημαντική μεταβίβαση εθνικής κυριαρχίας. Το ευρωπαϊκό οικοδόμημα εξακολουθεί να στηρίζεται στη λειτουργική μέθοδο ολοκλήρωσης του Jean Monnet: κάθε νέο βήμα μεταρρύθμισης καθιστά λογικά και πειστικά επιπλέον βήματα. Όσον αφορά την τραπεζική ένωση, ο πυλώνας που θα πρέπει να συμπληρώσει την ενιαία εποπτεία (πρώτος πυλώνας) και ενιαία εξυγίανση (δεύτερος πυλώνας) είναι ένα ενιαίο σύστημα εγγύησης καταθέσεων. Ένα τέτοιο σύστημα θα είχε πολλά οφέλη, καθώς θα διασφάλιζε ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονταν σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα επηρέαζαν τους καταθέτες σε όλες τις χώρες της Ευρωζώνης με τον ίδιο τρόπο, εξασφαλίζοντας ίσους όρους ανταγωνισμού. Αναμφίβολα, η Οδηγία για τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων θα ενισχύσει περαιτέρω και θα εναρμονίσει την προστασία των καταθετών, ενισχύοντας τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην ΕΕ. Επιπλέον, θα ενισχύσει τη χρηματοδότηση των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων σε όλα τα κράτη-μέλη. Ωστόσο, η ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης δε θα σημάνει το τέλος της ενοποιητικής διαδικασίας. Η τραπεζική ένωση θα ενοποιήσει τον τραπεζικό τομέα και θα αναδείξει τον αυξημένο ρόλο των κεφαλαιαγορών στη διαφοροποίηση της χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής οικονομίας. Έτσι, η χρηματοδότηση της ευρωπαϊκής οικονομίας θα πάψει να στηρίζεται αποκλειστικά στις τράπεζες. Έπειτα, θα θέσει σε κίνηση άλλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις που εντοπίζονται στην έκθεση Van Rompuy και περιλαμβάνουν βήματα προς τη δημοσιονομική ένωση, την οικονομική ένωση και την πολιτική ένωση. Μια δημοσιονομική ένωση φαντάζει απαραίτητη για την Ευρωζώνη, καθώς θα συνέβαλε στη διευκόλυνση της προσαρμογής των οικονομιών των κρατών-μελών στα οικονομικά σοκ. Αναγκαία όμως στα πλαίσια της οικονομικής ένωσης είναι και μια πιο συντονισμένη προσέγγιση της μακροοικονομικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωζώνης. Τέλος, η μεταβίβαση εθνικής κυριαρχίας που συνιστά η νομισματική ένωση συνεπάγεται την προώθηση πολιτικής ένωσης. Ο πυλώνας της πολιτικής ένωσης είναι αναγκαίος προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι άλλοι πυλώνες έχουν δημοκρατική νομιμοποίηση. Συμπερασματικά, η δημιουργία τραπεζικής ένωσης αναμένεται να θέσει σε κίνηση την

ενοποιητική διαδικασία, αναδεικνύοντας σειρά πρόσθετων και αναγκαίων βημάτων μεταρρύθμισης.

1.1. Βιβλιογραφική επισκόπηση

Σε αυτό το μέρος γίνεται η σχετική με το θέμα της παρούσας διατριβής βιβλιογραφική επισκόπηση, με σκοπό την ανίχνευση των κενών της σχετικής βιβλιογραφίας. Έτσι, για το λόγο αυτό παρουσιάζεται η βιβλιογραφία που αφορά τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων για τον θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης και το αποτέλεσμα των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων αυτής. Επιπλέον, παρατίθενται τα κενά στη σχετική βιβλιογραφία, τα οποία η παρούσα διατριβή φιλοδοξεί να καλύψει.

1.1.1. Η διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων

Οι Howarth & Quaglia (2015) προσπαθώντας να εξηγήσουν τους παράγοντες εκείνους που διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων γύρω από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό και τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης υιοθετούν τη λογική της ασύμβατης χρηματοπιστωτικής τετράδας, υποστηρίζοντας πως «η απουσία ενός Δανειστή Έσχατης Προσφυγής (Lender of Last Resort-LLR) σε εθνικό επίπεδο, μαζί με τη νομική εξάλειψη αυτού σε υπερεθνικό, δυσκολεύει την αντιμετώπιση μιας τραπεζικής κρίσης στην Ευρωζώνη, η οποία διέπεται από έντονη διασυννοριακή παρουσία και πιστωτική επέκταση» (Howarth & Quaglia, 2015: 6). Συνεπώς, εισηγούνται να ληφθεί υπόψη ένα τέταρτο στοιχείο που είναι η συμμετοχή στο κοινό νόμισμα, θεωρώντας ότι όσο λιγότερα είναι τα διαθέσιμα εργαλεία στις χώρες του Ευρώ για την περιφρούρηση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, τόσο ενισχύεται το σκεπτικό αυτών για τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης (Howarth & Quaglia, 2015: 7).

Οι Howarth & Quaglia (2016) εξετάζουν μια επιπλέον μεταβλητή, τον βαθμό διεθνοποίησης των μη συστημικών τραπεζών επτά κρατών-μελών της ΕΕ. Όπως συμπεραίνουν «ο βαθμός έκθεσης των μικρότερων τραπεζών σε διασυννοριακές δραστηριότητες υπήρξε ο παράγοντας που διαμόρφωσε τις προτιμήσεις αναφορικά με το κατώφλι για την άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ» (Howarth & Quaglia, 2016: 438). Μάλιστα, τονίζουν ότι «όσο υψηλότερο ήταν το επίπεδο διεθνοποίησης των μικρότερων τραπεζών και η έκθεση τους σε μεγαλύτερα εγχώρια τραπεζικά ιδρύματα με σημαντική διασυννοριακή παρουσία, τόσο μεγαλύτερη ήταν η στήριξή τους για την ανάληψη της άμεσης εποπτείας αυτών από την ΕΚΤ» (Howarth & Quaglia, 2016: 440).

Η Spendzharova (2012) μελετώντας τις προτιμήσεις των κρατών-μελών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης επί των προτάσεων της Ομάδας de Larosiere για τη μεταρρύθμιση της χρηματοπιστωτικής αρχιτεκτονικής στην ΕΕ μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, εξετάζει τη μεταβλητή του βαθμού ξένης ιδιοκτησίας των εγχώριων τραπεζικών συστημάτων, καταλήγοντας στην ύπαρξη θετικής συσχέτισης μεταξύ αυτού και της απροθυμίας των κυβερνήσεων να αναθέσουν την εποπτική αρμοδιότητα σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Spendzharova, 2012: 316). Η Spendzharova (2014) σε μεταγενέστερη ερευνά για τις προτιμήσεις των 27 κρατών-μελών στο πεδίο της μεταρρύθμισης της τραπεζικής εποπτείας, εξετάζει την επίδραση του βαθμού διεθνοποίησης των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων, καταλήγοντας πως «τα κράτη των οποίων οι τραπεζικοί τομείς διέπονται από υψηλά επίπεδα ξένης ιδιοκτησίας και χαμηλό βαθμό διεθνοποίησης είναι ιδιαιτέρως επιφυλακτικά σχετικά με την αποδοχή μιας ενιαίας εποπτείας στον τραπεζικό τομέα, προτιμώντας έναν βαθμό εθνικής αυτονομίας (...) Αντίθετα τα κράτη των οποίων οι τραπεζικοί τομείς χαρακτηρίζονται από χαμηλά επίπεδα ξένης ιδιοκτησίας και υψηλό βαθμό διεθνοποίησης τείνουν να έχουν θετική στάση έναντι της ενιαίας τραπεζικής εποπτείας στην ΕΕ» (Spendzharova, 2014: 951).

Οι Skuodis & Kuokštis (2018) εξετάζοντας τα υψηλά επίπεδα ξένης ιδιοκτησίας και τον χαμηλό βαθμό διεθνοποίησης στο τραπεζικό σύστημα της Λιθουανίας ζητούν να ερμηνεύσουν τη θετική στάση της κυβέρνησης της Λιθουανίας έναντι της δημιουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Ωστόσο, καταλήγουν στο ότι «φαίνεται πως ήταν η θετική στάση της Λιθουανικής κυβέρνησης γύρω από την ανάγκη περαιτέρω θεσμικής εξέλιξης στο πεδίο της τραπεζικής πολιτικής και των οφελών που αυτή συνεπάγεται, παρά η διάρθρωση του λιθουανικού τραπεζικού συστήματος που διαμόρφωσε την εθνική θέση στο ζήτημα της ενιαίας τραπεζικής εποπτείας» (Skuodis & Kuokštis, 2018: 351).

Τέλος, η Spendzharova (2012) στην προσπάθειά της να εντοπίσει τους παράγοντες που διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων των κρατών-μελών για την ενιαία τραπεζική εποπτεία στην ΕΕ εξετάζει μια ακόμη μεταβλητή, τις δημοσιονομικές συνέπειες των τραπεζικών κρίσεων. Το συμπέρασμα που η συγγραφέας καταλήγει είναι ότι «η δημοσιονομική αδυναμία κάποιας χώρας, η οποία υπήρξε το αποτέλεσμα μιας τραπεζικής κρίσης, θα μπορούσε να λειτουργήσει σαν τον αιτιώδη μηχανισμό που θα καθιστούσε τις κυβερνήσεις ανοικτότερες προς την ιδέα υιοθέτησης υπερεθνικών λύσεων στην τραπεζική εποπτεία» (Spendzharova, 2012: 324).

1.1.2. Οι διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις

Η δημιουργία της τραπεζικής ένωσης έχει εξηγηθεί υπό το πρίσμα διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων. Ορισμένοι συγγραφείς τονίζουν το ρόλο των Ευρωπαϊκών θεσμών. Ο De Rynck (2015) αναλύει τον ρόλο της ΕΚΤ στη μεταρρύθμιση της τραπεζικής εποπτείας παρουσιάζοντάς την ως «επιχειρηματία της πολιτικής», η οποία κεφαλαιοποιώντας την υψηλή αβεβαιότητα που υπήρχε στα μέσα του 2012 γύρω από το μέλλον Ευρωζώνης συνέβαλε στη σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων, αναφορικά με την ανάγκη ανάθεσης της τραπεζικής εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο (De Rynck, 2015: 132). Οι Epstein & Rhodes (2016) αναδεικνύουν τον ρόλο της ΕΚΤ και της Επιτροπής στην αποτροπή ενός γερμανικού veto στο εγχείρημα της τραπεζικής ένωσης. Επισημαίνουν δε, ότι «οι εν λόγω θεσμοί πέτυχαν να μετατρέψουν την κρίση χρέους της Ευρωζώνης σε ευκαιρία, αναδεικνύοντας τους εαυτούς τους σε καθοριστικούς δρώντες στην προσπάθεια προώθησης υπερεθνικών μεταρρυθμίσεων» (Epstein & Rhodes, 2016: 417-419), άποψη που συμμερίζεται και ο Chang (2015), κυρίως όμως σε ότι αφορά τον ρόλο της ΕΚΤ στο εγχείρημα της τραπεζικής ένωσης, τον οποίο κρίνει «καθοριστικό» (Chang, 2015: 134). Οι Nielsen & Smeets (2017) τονίζουν ότι «στην προσπάθεια να υπάρξει σύγκλιση των εθνικών προτιμήσεων στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης, καθοριστικός υπήρξε ο ρόλος της συνεργατικής ηγεσίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής» (Nielsen & Smeets, 2017: 1234). Οι Carstensen & Schmidt (2017) συζητούν την ικανότητα των υπερεθνικών δρώντων να ασκούν θεσμική και ιδεολογική επίδραση κατά την περίοδο 2012-2016, οπότε η επιρροή των κρατών-μελών του πυρήνα της Ευρωζώνης έπαψε να είναι σημαίνουσα, με αποτέλεσμα την εγκαθίδρυση της τραπεζικής ένωσης (Carstensen & Schmidt, 2017: 609).

Άλλοι συγγραφείς εξετάζουν την τραπεζική ένωση από μια διακυβερνητική σκοπιά. Ο Donnelly (2014) δίνει έμφαση στον ρόλο της πολιτικής και του διακυβερνητισμού στη διαπραγμάτευση για την εγκαθίδρυση της τραπεζικής ένωσης, συσχετίζοντας τους δύο παράγοντες θετικά με τα φτωχά αποτελέσματα σε όρους χρηματοπιστωτικής σταθερότητας (Donnelly, 2014: 981). Ο ίδιος υποστηρίζει πως «η τραπεζική ένωση στη σημερινή της μορφή εξυπηρετεί καλύτερα τα συμφέροντα των χωρών του πυρήνα, οι οποίες πέτυχαν η συμφωνία να μην περιλαμβάνει δημοσιονομικές μεταβιβάσεις» (Donnelly, 2015: 2). Ο Donnelly (2015) αναδεικνύει την ισχύ ως τον παράγοντα πίσω από την απόφαση, από τη μια, να υπάρξει μεταφορά της τραπεζικής εποπτείας σε πανευρωπαϊκό επίπεδο και από την άλλη, η τραπεζική εξυγίανση, η εγγύηση των καταθέσεων και οι μηχανισμοί στήριξης να διατηρηθούν σε εθνικό επίπεδο (Donnelly, 2015: 28). Ο ίδιος υποστηρίζει ότι «οι χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης, έχοντας

ανάγκη την πρόσβαση στα κεφάλαια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, δέχτηκαν στη διαπραγμάτευση τις προτιμήσεις της Γερμανίας, σε ότι αφορά τον θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης» (Donnelly, 2018: 119-120).

Η Hennessy (2014) επιβεβαιώνει με τη σειρά της τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της διαπραγμάτευσης, υποστηρίζοντας ότι «οι κυβερνήσεις ήταν εκείνες που ανέλαβαν να προσδιορίσουν τον σχεδιασμό της τραπεζικής εποπτείας, ενώ οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί απλώς τις διευκόλυναν» (Hennessy, 2014: 154-5). Η Quaglia (2019) συμπεραίνει πως «η Γερμανία ένεκα του πλεονασματικού ισοζυγίου των τρεχουσών συναλλαγών της και των υγειών δημόσιων οικονομικών της είχε ισχυρή διαπραγματευτική θέση, απολαμβάνοντας ένα είδος veto στην κατασκευή της τραπεζικής ένωσης» (Quaglia, 2019: 5). Μάλιστα, καταλήγει στο ότι «η τραπεζική ένωση ήταν αποτέλεσμα του συμβιβασμού των προτιμήσεων των ισχυρότερων κρατών-μελών της Ευρωζώνης που ωστόσο δεν απέκλιναν από τις γερμανικές θέσεις» (Quaglia, 2019: 8). Με την άποψη αυτή συμφωνεί ο Donnelly (2014) που θεωρεί πως «οι θεσμικές επιλογές που έγιναν ήταν κοντά στις προτιμήσεις του ισχυρότερου παίκτη, δηλαδή της Γερμανίας» (Donnelly, 2014: 981). Ο Schild (2018) επιβεβαιώνει το διακυβερνητικό χαρακτήρα της διαπραγμάτευσης, υποστηρίζοντας ότι «καθοριστικός ήταν ο ρόλος της Γαλλίας και της Γερμανίας στην εγκαθίδρυση της τραπεζικής ένωσης, με τη Γερμανία όμως να επηρεάζει, αν όχι καθορίζει, τις θεσμικές επιλογές που έγιναν στα πλαίσια αυτής» (Schild, 2018: 113).

1.1.3. Εντοπισμός των κενών στη σχετική βιβλιογραφία

Η βιβλιογραφική επισκόπηση που προηγήθηκε φανερώνει πως συνεχίζουν να υπάρχουν ερωτήματα που χρήζουν περαιτέρω διερεύνησης, γύρω τόσο από τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, όσο και το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αυτής. Σύμφωνα με την υπάρχουσα βιβλιογραφία, τις εθνικές προτιμήσεις για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης διαμόρφωσαν ο βαθμός διεθνοποίησης των τραπεζικών συστημάτων και το επίπεδο ξένης ιδιοκτησίας. Όσον αφορά τον βαθμό διεθνοποίησης, αυτός είναι εκφρασμένος ως το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων που τα τραπεζικά τους συστήματα κρατούσαν εκτός των συνόρων τους που όμως αποτελεί μια μόνο πτυχή της διεθνοποίησης.

Μια πρώτη εναλλακτική εκδοχή της διεθνοποίησης, αποτελεί ο βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων τραπεζών. Αυτές οι τράπεζες, ή εθνικοί πρωταθλητές, τείνουν να έχουν έντονη διασυνοριακή παρουσία, καθώς λειτουργούν

μέσω πλήθους θυγατρικών. Ως εκ τούτου, θεωρούνται πολύ μεγάλες για να αποτύχουν, όπως και να διασωθούν. Άρα, η συστημική τους σημασία και το δημοσιονομικό βάρος που θα επιφέρει μια πιθανή τους αποτυχία αναμένεται να καθορίσουν το ενδιαφέρον των ενώσεων τραπεζών που τις εκπροσωπούν και των κυβερνήσεων τους γύρω από τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Μια δεύτερη εναλλακτική εκδοχή της διεθνοποίησης, αποτελεί ο βαθμός διεθνοποίησης των μικρότερων τραπεζών. Αυτές (οι μικρότερες τράπεζες) τείνουν να έχουν κυρίως εγχώριο προσανατολισμό και σημαντικό κοινωνικό ρόλο. Παράλληλα, διαθέτουν έντονη παρουσία σε τοπικό επίπεδο, γεγονός που τους εξασφαλίζει πρόσβαση στις τοπικές κυβερνήσεις. Επιπλέον, οι μικρές τράπεζες είναι σημαντικοί χρηματοδότες των μικρομεσαίων και οικογενειακών επιχειρήσεων των οικονομιών τους. Επίσης, λειτουργούν κοινά συστήματα ευθύνης. Έτσι, με τη συμμετοχή τους στην τραπεζική ένωση θα καλούνταν να συνεισφέρουν και σε ενιαία ταμεία διάσωσης και εξυγίανσης, αυξάνοντας έτσι τα λειτουργικά τους κόστη. Άρα, ο χαμηλός βαθμός διεθνοποίησης των μικρότερων τραπεζών και ο μη συστημικός τους χαρακτήρας αναμένεται να καθορίσουν το ενδιαφέρον των ενώσεων τραπεζών που τις εκπροσωπούν και των κυβερνήσεων τους γύρω από τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Όσον αφορά το τι διαμόρφωσε τις εθνικές προτιμήσεις γύρω από τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, η βιβλιογραφία δεν προσφέρει κάποια επαρκή εξήγηση. Γι' αυτό, θα εξεταστεί η υγεία των τραπεζικών συστημάτων ως ο παράγοντας που διαμόρφωσε τις προτιμήσεις για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου. Αρχικά, η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και στη συνέχεια η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους του 2010 έπληξαν τα τραπεζικά συστήματα της Ευρωζώνης, φορτώνοντας τους ισολογισμούς τους με μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Ωστόσο, στην περιφέρεια του Ευρώ το χτύπημα ήταν μεγαλύτερο, καθώς η ένταση της κρίσης δημοσίου χρέους σε συνδυασμό με την ανάδυση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών επιδείνωσε περαιτέρω την υγεία των τραπεζικών ισολογισμών, καθιστώντας πολλές τράπεζες υπό-κεφαλαιοποιημένες. Τα επίπεδα των μη εξυπηρετούμενων δανείων επηρεάζουν την κερδοφορία και τη δανειοδοτική ικανότητα των τραπεζών. Ως εκ τούτου, τραπεζικά συστήματα με υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων δε θα ήταν σε θέση να δανειοδοτήσουν τις οικονομίες τους, εξέλιξη που θα υπονόμει την προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Άρα, στοιχεία όπως το ύψος των μη εξυπηρετούμενων δανείων και η κεφαλαιακή θέση των τραπεζικών συστημάτων (προφίλ κινδύνου) αναμένεται να

καθορίσουν το ενδιαφέρον των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούν τις μεγαλύτερες και μικρότερες τράπεζες και των κυβερνήσεων τους γύρω από τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Η βιβλιογραφία που εστιάζει στις θεσμικές επιλογές που έγιναν στην τραπεζική ένωση εξετάζει την πορεία της διαπραγματεύσεως και ειδικότερα τον ρόλο των Ευρωπαϊκών θεσμών και των κρατών-μελών σε αυτή. Παρόλα αυτά, αναφορές που να συσχετίζουν τις θεσμικές επιλογές που έγιναν στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης με την ύπαρξη ασύμμετρης αλληλεξάρτησης που κατένειμε άνισα τη διαπραγματευτική ισχύ μεταξύ των χωρών του πυρήνα και της περιφέρειας του Ευρώ απόρροια του διαφορετικού βαθμού δημοσιονομικής ικανότητας να διαχειριστούν τα κόστη διάσωσης και εξυγίανσης των τραπεζικών τους συστημάτων δεν εντοπίζονται. Η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών επηρέασαν την ικανότητα των κρατών-μελών της περιφέρειας της Ευρωζώνης να διαχειριστούν τα κόστη διάσωσης και εξυγίανσης των τραπεζικών τους συστημάτων, με αποτέλεσμα, ευρισκόμενα υπό την ασφυκτική πίεση των διεθνών χρηματαγορών, να έχουν μεγαλύτερη ανάγκη τη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης. Έτσι όμως, κατέστησαν πιο ευπαθή στη σχέση αλληλεξάρτησης με τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης. Ο βαθμός ευπάθειας αναμένεται να καθορίσει τη διαπραγματευτική ισχύ και μαζί τη δυνατότητα κάποιων κρατών-μελών να συνδιαμορφώσουν τις θεσμικές επιλογές στην τραπεζική ένωση.

1.2. Ερευνητικός σχεδιασμός

Η ανάλυση της μεταρρύθμισης της τραπεζικής πολιτικής τοποθετείται σε διακυβερνητικό πλαίσιο. Η πρώτη εξαρτημένη μεταβλητή είναι οι εθνικές προτιμήσεις, ενώ η ανεξάρτητη τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα. Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός προτείνει ότι τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα είναι που εξηγούν τις εθνικές προτιμήσεις. Οι προτιμήσεις στηρίζονται στη φιλελεύθερη αντίληψη των σχέσεων κράτους και κοινωνίας, σύμφωνα με την οποία «υπεύθυνες για τον σχηματισμό τους είναι οι εγχώριες κοινωνικές ομάδες» (Mogavcsik, 1993a: 482). Αυτές είναι που διαμορφώνουν τις προτιμήσεις των χωρών και το εθνικό συμφέρον. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής πρέπει να εστιάσουν στις απόψεις των εγχώριων οικονομικών συμφερόντων, καθώς αυτά είναι που τους παρέχουν σημαντική πολιτική στήριξη στο εσωτερικό των χωρών τους αλλά και στήριξη που θα τους εξασφαλίσει την επανεκλογή τους. Προκειμένου να ερμηνεύσουμε τις προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση χρειάζεται να εξηγήσουμε πως οι θέσεις των ενώσεων

τραπεζών, όπως αυτές απέρρεαν από τη διεθνοποίηση των μεγαλύτερων και μικρότερων τραπεζών και την υγεία των τραπεζικών συστημάτων που εκπροσωπούσαν, διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεών τους.

Η δεύτερη εξαρτημένη μεταβλητή είναι το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης. Ο όρος αποτέλεσμα αναφέρεται στη δημιουργία και τις θεσμικές επιλογές της τραπεζικής ένωσης. Η ανεξάρτητη μεταβλητή είναι η διαπραγματευτική ισχύς. Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός προβλέπει ότι το αποτέλεσμα μιας διαπραγμάτευσης εξαρτάται από τη σχετική ισχύ των δρώντων σε αυτή (Moravcsik & Schimmelfennig, 2019: 67). Τα κράτη που συμμετέχουν σε διεθνείς διαπραγματεύσεις επιθυμούν τη μεγιστοποίηση των οφελών τους από τις συμφωνίες συνεργασίας. Όμως, αυτές συνήθως αποτελούν προϊόν συμβιβασμού των προτιμήσεων των ισχυρότερων κρατών. Η ανάλυση θα αποπειραθεί να εξηγήσει τον θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης εξετάζοντας την ύπαρξη ασύμμετρης αλληλεξάρτησης μεταξύ των κύριων κρατών-μελών στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης, όπως αυτή απορρέει από τη δυνατότητα δημοσιονομικής διαχείρισης των κοστών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης. Αυτή είναι που καθορίζει τον βαθμό ευπάθειας στη σχέση αλληλεξάρτησης και διαμορφώνει τον βαθμό διαπραγματευτικής ισχύος.

Συνεπώς, σκοπός της έρευνας είναι πρώτον, να απαντήσει το πως τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα (τραπεζικές ενώσεις) εξηγούν τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων των κύριων κρατών-μελών (Γερμανίας, Γαλλίας, Ιταλίας και Ισπανίας), αναφορικά με τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και δεύτερον, πως η κατανομή της διαπραγματευτικής ισχύος εξηγεί το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης. Ο σκοπός της έρευνας θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ερμηνευτικός, καθώς κύριο μέλημά της αποτελεί η προσπάθεια να ερμηνευτεί μια κατάσταση με τη μορφή αιτιατών σχέσεων.

1.3. Μεθοδολογία και πηγές

Μεθοδολογικά η έρευνα χρησιμοποιεί τη μέθοδο ανάλυσης συμφωνίας (congruence analysis) και τη μέθοδο εντοπισμού της διαδικασίας (process-tracing) (George & Bennett, 2005: 181-232). Οι δύο μέθοδοι είναι συμπληρωματικές, καθώς ο συνδυασμός τους μετριάζει τις αδυναμίες τους. Η μέθοδος ανάλυσης συμφωνίας δηλώνει ότι μια συγκεκριμένη διακύμανση στην εξαρτημένη μεταβλητή είναι σύμφωνη με μια αντίστοιχη διακύμανση στην ανεξάρτητη μεταβλητή (Bennett & George, 2005: 181). Στα εμπειρικά μέρη της έρευνας που ακολουθούν, πρώτα εφαρμόζεται η διαδικασία συμφωνίας ώστε να εξεταστούν οι υποθέσεις με απλές δοκιμές συμφωνίας με τα

εμπειρικά ευρήματα της μελέτης περίπτωσης. Αυτή η διαδικασία χρησιμοποιείται προκειμένου να διερευνηθεί το κατά πόσο οι επεξηγηματικές μεταβλητές συσχετίζονται με το αποτέλεσμα. Όμως, τη μέθοδο ανάλυσης συμφωνίας συμπληρώνει η μέθοδος εντοπισμού της διαδικασίας για να διερευνηθούν οι αιτιώδεις μηχανισμοί που συνδέουν τις μεταβλητές. Η όψη της μεθόδου εντοπισμού της διαδικασίας που χρησιμοποιείται στην ανάλυση είναι αυτή της ερμηνείας του αποτελέσματος (explaining outcome process-tracing). Αντίθετα με τις όψεις της μεθόδου εντοπισμού της διαδικασίας που στηρίζονται στη θεωρία (theory centric), ο στόχος του case-centric τύπου είναι να δημιουργήσει μια ελάχιστα επαρκή εξήγηση ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος, με την επάρκεια να ορίζεται ως μια εξήγηση που ερμηνεύει όλες τις σημαντικές πτυχές ενός αποτελέσματος χωρίς να υπάρχουν πλεονάζοντα μέρη (Beach & Pedersen, 2013: 18). Η επιλεγμένη ερευνητική στρατηγική επιτρέπει την εξήγηση του case-specific αποτελέσματος και την εξαγωγή γενικότερων συμπερασμάτων.

Η ανάλυση εστιάζει στις κυβερνήσεις της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ισπανίας, καθώς και τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς (Συμβούλιο, Επιτροπή, ΕΚΤ). Η επιλογή των τεσσάρων κρατών-μελών και των Ευρωπαϊκών θεσμών έγινε στη λογική ότι αφενός, συμμετείχαν στη διαπραγματευτική διαδικασία σε σημαντικό βαθμό, αφετέρου, αντιπροσώπευαν τις κύριες γραμμές σύγκρουσης στη διαπραγμάτευση. Η έρευνα βασίζεται σε πληθώρα εμπειρικών δεδομένων από πρωτογενείς πηγές, όπως επίσημα έγγραφα και δηλώσεις των Ευρωπαϊκών θεσμών (ΕΚΤ, Επιτροπή, Συμβούλιο της ΕΕ και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) και εθνικών αρχών (κεντρικών τραπεζών, εθνικών εποπτικών αρχών, υπουργείων οικονομικών, τραπεζών και τραπεζικών ενώσεων). Σημαντική είναι η συνεισφορά των επίσημων δηλώσεων αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, υπουργών οικονομικών και διοικητών κεντρικών τραπεζών. Η έρευνα αντλεί εμπειρικά δεδομένα και από δευτερογενείς πηγές. Κείμενα πολιτικής, δημοσιεύσεις σε επιστημονικά περιοδικά αλλά και ο οικονομικός τύπος αποτελούν παραδείγματα δευτερογενών πηγών άντλησης εμπειρικών δεδομένων στη διατριβή. Τα εμπειρικά δεδομένα συμπληρώνουν ημι-δομημένες συνεντεύξεις με τις ενώσεις τραπεζών των κύριων κρατών-μελών.

1.4. Δομή εργασίας

Η διατριβή ξεδιπλώνεται ως ακολούθως. Το κεφάλαιο 2 με τίτλο «Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» παρουσιάζει τις θεωρίες του νεολειτουργισμού και του φιλελευθέρου διακυβερνητισμού, με έμφαση στην εξέταση των κύριων εννοιολογικών στοιχείων και των κεντρικών σημείων εξήγησης που σχετίζονται με τα υπό εξέταση

ερωτήματα σε αυτή τη διατριβή. Επιπλέον, συζητά τους δρώντες και μηχανισμούς που η κάθε θεωρία υποστηρίζει ότι συνιστούν τους κινητήριους παράγοντες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το κεφάλαιο 3 με τίτλο «Ανάλυση των μεταβλητών», αντλώντας ιδέες από τη θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού, εκθέτει τις επεξηγηματικές υποθέσεις της διατριβής και τις παρατηρήσιμες επιπτώσεις τους. Αυτές επιτρέπουν να αντιληφθούμε πως εξηγείται η διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων σχετικά με τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και πως εξηγείται το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης. Το κεφάλαιο 4 με τίτλο «Γιατί τραπεζική ένωση;» περιγράφει την χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική στην ΕΕ πριν το 2008. Εν συνεχεία, αναλύει την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και την επίδρασή της στις ευρωπαϊκές τράπεζες. Ακολουθώντας, παρουσιάζει το πρώτο κύμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην ΕΕ. Επιπλέον, εξηγεί την άνοδο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών και αναλύει την κορύφωση της ισπανικής κρίσης δημοσίου χρέους. Επίσης, περιγράφει την ευρωπαϊκή αντίδραση στην ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Τέλος, εξηγεί τον ρόλο της ΕΚΤ στη διαχείριση της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους. Το κεφάλαιο 5 με τίτλο «Η διαμόρφωση των θέσεων των οικονομικών συμφερόντων των κύριων κρατών-μελών σχετικά με τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση» αναλύει τη διαμόρφωση των προτιμήσεων των γερμανικών, των γαλλικών, των ιταλικών και των ισπανικών ενώσεων τραπεζών, όπως αυτές προκύπτουν από τη διεθνοποίηση των μεγαλύτερων και μικρότερων τραπεζών τους και την υγεία των τραπεζικών τους συστημάτων για τους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης. Το κεφάλαιο 6 με τίτλο «Η διαπραγμάτευση και οι θεσμικές επιλογές στην τραπεζική ένωση» αναλύει το διαπραγματευτικό παίγνιο για τη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης ανά ζήτημα πολιτικής, σκιαγραφώντας την εξέλιξη των εθνικών προτιμήσεων στη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Ακόμη, παρουσιάζει τη στάση των Ευρωπαϊκών θεσμών στη διαπραγμάτευση και την τελική έκβαση αυτής ανάλογα με το θέμα πολιτικής της τραπεζικής ένωσης, ώστε να ερμηνευθεί ο θεσμικός της σχεδιασμός. Στο κεφάλαιο 7 με τίτλο «Συμπεράσματα» επιχειρείται η συζήτηση και ερμηνεία των αποτελεσμάτων, γίνεται αξιολόγηση της θεσμικής εξέλιξης στα πλαίσια της τραπεζικής διακυβέρνησης στην ΕΕ και των συνεπειών της για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Ακόμη, παρατίθενται η συνεισφορά της διατριβής στη σχετική βιβλιογραφία και οι κατευθύνσεις για μελλοντική έρευνα.

Κεφάλαιο 2. Θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Το παρόν κεφάλαιο παρουσιάζει τις θεωρίες του νεολειτουργισμού και του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού με έμφαση στην εξέταση των κύριων εννοιολογικών στοιχείων και κεντρικών σημείων εξήγησης που σχετίζονται με τα υπό εξέταση ερωτήματα σε αυτή τη διατριβή. Επιπλέον, συζητά τους δρώντες και τους μηχανισμούς που η καθεμιά θεωρεί ότι συνιστούν τους κινητήριους παράγοντες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

2.1. Νεολειτουργισμός και φιλελεύθερος διακυβερνητισμός

Όπως ήδη αναφέρθηκε, μέλημα της διατριβής συνιστά η εξήγηση των εθνικών προτιμήσεων της γερμανικής, της γαλλικής, της ιταλικής και της ισπανικής κυβέρνησης, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αυτής. Ως εκ τούτου, αναζητά τις κινητήριες δυνάμεις που διαμόρφωσαν τις εθνικές προτιμήσεις και το αποτέλεσμα της διαπραγματευτικής διαδικασίας.

Η μεταρρύθμιση της τραπεζικής πολιτικής της ΕΕ σήμανε την έναρξη μιας σειράς προσπαθειών εκ μέρους των μελετητών να την εξηγήσουν στη βάση ορισμένων θεωριών. Οι θεωρίες μας παρέχουν έννοιες και πλαίσια που βοηθούν στην ερμηνεία και κατανόηση γεγονότων που συνέβησαν ή λαμβάνουν χώρα. Όπως τονίζει ο Rosamond «η ΕΕ είναι ιδιαίτερα πολύπλοκη για να ερμηνευτεί από μια και μοναδική θεωρία» (Rosamond, 2000: 7). Η κάθε θεωρία προσφέρει μια διαφορετική οπτική στο «γιατί» και στο «ποιοι» στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δύο είναι οι κύριες θεωρίες που συλλαμβάνουν καλύτερα τις τάσεις της ενοποιητικής διαδικασίας στην περίπτωση που εξετάζεται. Αυτές είναι ο νεολειτουργισμός και ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός, δύο θεωρίες μεγάλου εύρους που υιοθετούν διαφορετικές απόψεις στο ζήτημα της ολοκλήρωσης και παρέχουν διαφορετικά εργαλεία στην εξήγηση του «γιατί» και του «ποιος» κάνει την ολοκλήρωση να λαμβάνει χώρα (Nugent, 2010: 593). Άρα, οι δύο θεωρίες ρίχνουν φως στις κινητήριες δυνάμεις της ενοποίησης.

Ο νεολειτουργισμός υιοθετεί μια υπερεθνική προσέγγιση, η οποία αντιλαμβάνεται την ενοποίηση σαν μια διαδικασία που περιορίζει την εθνική κυριαρχία και στοχεύει στην εγκαθίδρυση μιας δομής πέρα από τις εθνικές κυβερνήσεις. Μάλιστα, θεωρεί ότι η ολοκλήρωση αποτελεί προϊόν άσκησης επιχειρηματικότητας των υπερεθνικών δρώντων, οι οποίοι δεσμεύουν τα κράτη στην ανάθεση κυριαρχίας σε τομείς πολιτικής κοινού ενδιαφέροντος, δημιουργώντας έτσι διάχυση, η οποία είναι η κινητήρια δύναμη

της ενοποιητικής διαδικασίας (Rosamond, 2005: 241), και σε άλλα πεδία πολιτικής. Ο νεολειτουργισμός προσδιορίζει την ενοποίηση ως μη αναστρέψιμη διαδικασία, όπου τα κράτη αναθέτουν όλο και περισσότερη εθνική κυριαρχία σε υπερεθνικούς δρώντες.

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός υιοθετεί μια κρατο-κεντρική προσέγγιση και αντιλαμβάνεται τη διαδικασία της ολοκλήρωσης ως θεσμοθετημένη συνεργασία και εναρμόνιση εθνικών πολιτικών που προκύπτουν από διαπραγματεύσεις μεταξύ κρατών που διατηρούν την εθνική τους κυριαρχία. Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός δίνει έμφαση στον ρόλο των εγχώριων κοινωνικο-οικονομικών συμφερόντων στη διαδικασία της ολοκλήρωσης. Αυτά αποτελούν κινητήρια δύναμη της θεωρίας και καθορίζουν το ενδιαφέρον των κρατών, ενώ τα ενοποιητικά αποτελέσματα παράγονται από διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις σε υπερεθνικό επίπεδο. Οι υπερεθνικοί δρώντες στον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό αντιπροσωπεύουν το τελικό προϊόν της ενοποιητικής διαδικασίας, παρά την κινητήρια δύναμη. Η ολοκλήρωση στον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό επιτυγχάνεται με συγκλίνοντα συμφέροντα μεταξύ των κρατών που συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις.

Συμπερασματικά, οι δύο θεωρίες εξετάζουν την ενοποιητική διαδικασία υπό διαφορετικό πρίσμα (υπερεθνικό-εθνικό), επιχειρώντας να αναδείξουν τις κινητήριες δυνάμεις αυτής. Η διατριβή αναζητά τις κινητήριες δυνάμεις που διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις της γερμανικής, της γαλλικής, της ιταλικής και της ισπανικής κυβέρνησης, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης. Γι' αυτό, θα αξιολογήσει τις εξηγήσεις που προσφέρουν ο νεολειτουργισμός και ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός.

2.2. Ο Νεολειτουργισμός

Ο νεολειτουργισμός θεωρείται η πρώτη θεωρία που διατυπώθηκε για την εξήγηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Jensen 2010). Ο νεολειτουργισμός εμφανίζεται για πρώτη φορά στο βιβλίο του Ernst Haas «The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957» το 1958. Η κύρια διαφορά του από προηγούμενες θεωρίες διεθνών σχέσεων είναι ότι δίνει μεγάλη έμφαση σε υπερεθνικούς θεσμούς και μη κρατικούς δρώντες (ομάδες συμφερόντων, πολιτικά κόμματα) που θεωρούνται οι κινητήριες δυνάμεις πίσω από την περιφερειακή ολοκλήρωση εκτός από τα κράτη (Jensen, 2010: 71-73). Ο Haas, δημιουργώντας ένα θεωρητικό πλαίσιο για να ερμηνεύσει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, στοχεύει στη διαμόρφωση μιας μεγάλης θεωρίας που θα ήταν σε θέση να εξηγήσει την περιφερειακή συνεργασία

μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Ο νεολειτουργισμός υποστηρίζει ότι «η οικονομική ολοκλήρωση οδηγεί στην πολιτική ολοκλήρωση και οι υπερεθνικοί θεσμοί θα αναπτύξουν σταδιακά και θα αποκτήσουν τη δική τους agenda που με την πάροδο του χρόνου θα θριαμβεύσει έναντι των συμφερόντων που διατυπώνουν τα κράτη» (Jensen, 2010: 75).

Ακόμη, δηλώνει πως «πρέπει να υπάρχει μια κατάσταση αμοιβαία επωφελής για όσους εμπλέκονται σε διαδικασίες οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης» (Jensen, 2010: 74-75). Ο νεολειτουργισμός εστιάζει την προσοχή του στους μηχανισμούς τεχνοκρατικής λήψης αποφάσεων και τη σταδιακή αλλαγή (Niemann & Schmitter, 2009). Η θεωρία εκλαμβάνει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως μια σταδιακή διαδικασία, κατά την οποία διάφοροι εθνικοί πολιτικοί δρώντες πείθονται να μετατοπίσουν τη νομιμοφροσύνη τους, τις προσδοκίες τους και τις πολιτικές τους δράσεις σε ένα νέο κέντρο, οι θεσμοί του οποίου κατέχουν ή απαιτούν δικαιοδοσία επί των εθνικών κρατών» (Haas, 1958: 16). Η διαδικασία ξεκινά με την εγκαθίδρυση μιας ανώτατης αρχής για την προώθηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης, κύριο στόχο της οποίας αποτελούν η εμβάθυνση της οικονομικής αλληλεξάρτησης και η ενίσχυση των θεσμικών εξουσιών σε περιφερειακό επίπεδο ή τουλάχιστον το πάγωμα του status quo» (Rosamond, 2000: 51). Ο Rosamond με τον όρο ανώτατη αρχή αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Rosamond, 2000: 51).

Όπως τονίζουν οι Niemann & Schmitter (2009) «η επιρροή της Επιτροπής είναι υψηλότερη όταν οι απόψεις της υποστηρίζονται από ένα ισχυρό κράτος-μέλος της ΕΕ» (Niemann & Schmitter 2009). Η θεωρία βασίζεται σε πέντε υποθέσεις. Πρώτον, οι δρώντες είναι λογικοί και ατομιστές (Haas, 1970: 627). Δεύτερον, οι υπερεθνικοί θεσμοί εν τη γενέσει τους αρχίζουν τη δική τους ζωή και ξεφεύγουν από τον έλεγχο των δημιουργών τους (Niemann & Schmitter, 2009: 5). Τρίτον, η διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων θεωρείται ότι είναι σταδιακή (Niemann & Schmitter, 2009: 6). Το σκεπτικό πίσω από την υπόθεση αυτή είναι πως οι περισσότεροι πολιτικοί δρώντες που λαμβάνουν αποφάσεις αδυνατούν να προβλέψουν μακροπρόθεσμες συνέπειες και δρουν σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Τέταρτον, η έννοια των παιγνίων, ή διαπραγματεύσεων, μηδενικού αθροίσματος μεταξύ δρώντων απορρίπτεται και αντικαθίσταται από την υπόθεση των παιγνίων θετικού αθροίσματος (Niemann & Schmitter, 2009: 6). Πέμπτον, αναμένεται ότι η αυξανόμενη λειτουργική αλληλεξάρτηση των οικονομιών και των παραγωγικών τους τομέων θα ενισχύσει τη διαδικασία ολοκλήρωσης. Σύμφωνα με τη θεωρία, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν προκύπτει άμεσα αλλά μέσω μιας βήμα προς βήμα πορείας, εντός της οποίας συντελείται μια διαδικασία διάχυσης λειτουργιών.

Κύριο στοιχείο του νεολειτουργισμού συνιστά η έννοια της διάχυσης που συνιστά «μια κατάσταση όπου μια δεδομένη δράση συνδεδεμένη με ένα σκοπό, δημιουργεί μια κατάσταση στην οποία ο αρχικός σκοπός μπορεί να διασφαλιστεί μόνο με την ανάληψη επιπλέον δράσης που δημιουργεί μια επιπλέον προϋπόθεση και ανάγκη για επιπλέον δράση» (Lindberg, 1963: 9). Από την άλλη, σύμφωνα με τον Schmitter «η διάχυση αποτελεί μία διαδικασία, με βάση την οποία τα μέλη μιας προσπάθειας ολοκλήρωσης, τα οποία συμφώνησαν επί συλλογικών στόχων βάσει ποικίλων κινήτρων και τα οποία είναι άνισα ικανοποιημένα από την επίτευξη των στόχων αυτών, επιχειρούν να αντιμετωπίσουν τη δυσαρέσκειά τους, είτε προσφεύγοντας σε συνεργασία σε ένα άλλο συναφή τομέα (μειώνοντας το πεδίο των αμοιβαίων δεσμεύσεων), είτε εντατικοποιώντας τις δεσμεύσεις τους στον αρχικό τομέα (αυξάνοντας το επίπεδο αμοιβαίων δεσμεύσεων)» (Schmitter, 1969: 162). Σύμφωνα με τους νεολειτουργιστές, στην μεταπολεμική Ευρώπη αναμενόταν η επιτυχία σε οικονομικό πεδίο να οδηγήσει σε διάχυση της διαδικασίας ολοκλήρωσης και σε πολιτικό επίπεδο. Με άλλα λόγια, επρόκειτο για τη διάχυση του ενοποιητικού αποτελέσματος από τους τομείς της χαμηλής πολιτικής, σε εκείνους της υψηλής, στην επίτευξη δηλαδή της πολιτικής ολοκλήρωσης κυρίως ως αποτέλεσμα της οικονομικής ολοκλήρωσης (Pollack, 2005: 15). Τα αποτελέσματα της διαδικασίας της διάχυσης εκφράζονται σε τρεις διαφορετικές μορφές.

2.2.1. Λειτουργική διάχυση

Η λειτουργική διάχυση αποτελεί το αποτέλεσμα της αυξανόμενης αλληλεξάρτησης σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής. Η ανάγκη για υπερεθνικές λύσεις και υπερεθνική νομοθεσία διευκολύνεται μέσω της τεχνικής ή λειτουργικής πίεσης (Haas, 1958: 383). Με άλλα λόγια, η ενοποίηση σε ένα τομέα πολιτικής μπορεί να δημιουργήσει την ανάγκη για επιπλέον ολοκλήρωση σε σχετικούς τομείς πολιτικής προκειμένου να αποτραπούν προβλήματα που απορρέουν από την αρχική ολοκλήρωση (Haas, 1958: xxxiii), εξέλιξη που οδηγεί σε βαθύτερο συντονισμό πολιτικής (Jensen, 2010: 72-73).

2.2.2. Πολιτική διάχυση

Η πολιτική διάχυση πηγάζει από εγχώριες πολιτικές ελίτ που με την πάροδο του χρόνου αντιλαμβάνονται ότι είναι ευνοϊκότερο να στραφούν από το εθνικό επίπεδο στο υπερεθνικό προκειμένου να βρουν λύσεις για τα ζητήματα πολιτικής τους (Moravcsik, 2005: 352). Η εν λόγω προοδευτική μετατόπιση του φάσματος δραστηριοτήτων τους περιγράφεται ως «μετατόπιση της νομιμοποίησης σε υπερεθνικό επίπεδο» (Lindberg, 1963: 5). Αυτή οφείλεται στην κοινωνικοποίηση των

προαναφερθεισών πολιτικών ελίτ σε ευρωπαϊκό επίπεδο με άλλους εγχώριους εκπροσώπους. Αυτή οδηγεί στην προθυμία τους για επίτευξη συμβιβασμών και αποτελεσματικών λύσεων. Οι μη κυβερνητικές ομάδες συμφερόντων ή οι ελίτ λαμβάνουν γνώση για το κίνημα αυτό και θεωρούν ότι είναι απαραίτητο να ακολουθήσουν αυτή την τάση και να επαναπροσδιορίσουν τις δραστηριότητές τους και σε υπερεθνικό επίπεδο. Έτσι, οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί γίνονται το κέντρο των προσπαθειών και των προσδοκιών τους, καθώς αναπτύσσονται προσδοκίες πως τα κοινά προβλήματα είναι ευκολότερο να αντιμετωπιστούν από μια ομοσπονδιακή αρχή (Haas, 1968, xxxiii).

2.2.3. Επεκτατική διάχυση

Στην επεκτατική διάχυση οι δρώντες της ολοκλήρωσης είναι εκείνοι που επεκτείνουν την επίδραση της διάχυσης και επομένως κατευθύνουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης (Tranholm-Mikkelsen 1991). Η Επιτροπή είναι ο δρών που είθισται να αναφέρεται ως τέτοιος δρώντας (Wiener & Diez 2009). Η θέση της στην καρδιά της ΕΕ της επιτρέπει να δρα υπό αυτό το πρίσμα (Lindberg, 1963: 71). Έτσι, δύναται να χρησιμοποιεί τους διάφορους διεθνείς δρώντες, μέσω της δημιουργίας επαφών, με σκοπό την υλοποίηση των ευρωπαϊκών στόχων (Niemann & Schmitter, 2009: 8). Η υποστήριξη για επιπλέον ενοποίηση είναι προς το συμφέρον της Επιτροπής, καθώς περισσότερη ολοκλήρωση σημαίνει περισσότερες αρμοδιότητες γι' αυτή. Η αδυναμία επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των κρατών-μελών είναι πιθανό να τα οδηγήσει στο να αναθέσουν την επίλυση δυσεπίλυτων προβλημάτων σε υπερεθνικό επίπεδο (Lindberg, 2006: 124). Έτσι, η Επιτροπή, χρησιμοποιώντας την ιδιότητά της ως μεσολαβητής αποκλινόντων συμφερόντων, θα επιδιώξει να επεκτείνει τις αρμοδιότητές της.

2.3. Η κριτική του νεολειτουργισμού

Σύμφωνα με τον Strøby Jensen (2010) η κριτική του νεολειτουργισμού εμπίπτει σε τέσσερις κατηγορίες. Το πρώτο σετ κριτικών εστιάζει στην κριτική της διάχυσης και της κοινωνικοποίησης των ελίτ. Οι Lindberg & Scheingold (1970) πρότειναν το από-ενοποιητικό ισοδύναμο της έννοιας της διάχυσης, την «περιστολή ή υποχώρηση» (spill-back) (Lindberg & Scheingold, 1970: 137). Ο Tranholm-Mikkelsen (1991) εξήγησε τους από-ενοποιητικούς παράγοντες ως «αντισταθμιστικές δυνάμεις» που βρίσκονται στην άλλη πλευρά της εξίσωσης της δυναμικής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πέραν της διάχυσης και των αντισταθμιστικών δυνάμεων υπάρχουν και άλλοι παράγοντες που μπορούν είτε να προωθήσουν, είτε να εμποδίσουν την ολοκλήρωση, όπως το εξωτερικό περιβάλλον ασφάλειας, η ασφάλεια εντός της

Κοινότητας ή η αλληλεξαρτώμενη σχέση των κρατών-μελών με άλλες χώρες εκτός της Κοινότητας (Tranholm -Mikkelsen, 1991: 17-18). Ο Tranholm-Mikkelsen (1991) παρατηρεί ότι «η ολοκλήρωση είναι μια διαλεκτική διαδικασία που καθορίζεται από τις δυνάμεις της «λογικής της ενοποίησης» και της «λογικής της από-ενοποίησης». Η μιν περιέχει τη λογική της διάχυσης αλλά περιλαμβάνει πτυχές της αλληλεξάρτησης και ασφάλειας, ενώ η δε συνίσταται στην αφοσίωση στα σύμβολα της εθνικής κυριαρχίας, την πολυμορφία των κρατών-μελών και σε άλλες πτυχές της αλληλεξάρτησης και της ασφάλειας (Tranholm-Mikkelsen, 1991: 18).

Συμφωνώντας με την προσέγγιση της ολοκλήρωσης ως διαλεκτικής διαδικασίας, ο Niemann (2006) ανέπτυξε περαιτέρω την έννοια των αντισταθμιστικών δυνάμεων προτείνοντας τρία είδη από-ενοποιητικών δυνάμεων. Πρώτον, η αίσθηση κυριαρχίας περικλείει την απροθυμία των δρώντων να αναθέσουν εθνική κυριαρχία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μάλιστα, (η αίσθηση κυριαρχίας) συνδέεται με τις εθνικές παραδόσεις, ταυτότητες και ιδεολογίες (Niemann, 2006: 48). Δεύτερον, οι εγχώριοι περιορισμοί και η ποικιλομορφία προτείνονται για να δηλώσουν τη μειωμένη αυτονομία των εθνικών κυβερνήσεων να ενεργούν λόγω των άμεσων περιορισμών που θέτουν εγχώριοι φορείς ή έμμεσων περιορισμών που τίθενται από εσωτερικούς διαρθρωτικούς περιορισμούς (Niemann 2006, 48-49). Τρίτον, το αρνητικό ενοποιητικό κλίμα που χρησιμοποιείται από τους πολιτικούς για να λαμβάνουν υπόψη τις απόψεις του κοινού σχετικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αντιπροσωπεύοντας από-ενοποιητικές τάσεις, οι αντισταθμιστικές δυνάμεις μπορεί είτε να οδηγήσουν σε στασιμότητα, είτε να προκαλέσουν αντιστροφή της ολοκλήρωσης (Niemann, 2006: 47).

Ο Taylor (1993) με την έννοια του συνεταιρισμού (consociationalism) αμφισβήτησε την ιδέα της κοινωνικοποίησης των ελίτ και αρνήθηκε τη μεταβίβαση της εθνικής πίστης σε υπερεθνικούς θεσμούς. Μάλιστα, αντιπρότεινε ότι «είναι τα συμφέροντα των κρατών-μελών που, στέλνοντας εθνικούς πολιτικούς και δημοσίους υπαλλήλους σε υπερεθνικούς θεσμούς όπως η Επιτροπή, ενισχύουν την πολιτική ολοκλήρωση της ΕΕ», καθώς όπως δήλωνε «υπάρχει μια αυξανόμενη αποφασιστικότητα στην ύπαρξη αναλογικότητας στα θεσμικά όργανα και μάλιστα μια αυξανόμενη τάση για συγκεκριμένες ελίτ να αναγνωρίζουν τους ομοεθνείς τους σε αυτά ως εκπροσώπους τους» (Taylor, 1993: 89). Η Hooghe (2002) υποστηρίζει ότι «οι δημόσιοι υπάλληλοι σε υπερεθνικούς θεσμούς της ΕΕ τείνουν να προσανατολίζονται περισσότερο σε εθνικό επίπεδο όταν πρόκειται για ζητήματα ζωτικής σημασίας για τα κράτη-μέλη απ' όπου οι ίδιοι προέρχονται» (Hooghe, 2002: 861). Ακόμη, οι Hooghe & Marks (2007) επισημαίνουν ότι η κοινή γνώμη, ο ανταγωνισμός των κομμάτων και τα ΜΜΕ είναι

ζωτικής σημασίας για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Hooghe & Marks 2007).

Αντιπροσωπεύοντας από-ενοποιητικές πιέσεις, οι αντισταθμιστικές δυνάμεις ίσως οδηγήσουν σε στασιμότητα ή προκαλέσουν αντιστροφή της ολοκλήρωσης (Niemann, 2006: 47). Προκειμένου να εκτιμηθούν οι αντισταθμιστικές δυνάμεις και να κατανοηθεί η ολοκλήρωση ως διαλεκτική διαδικασία τόσο της «λογικής της ολοκλήρωσης» όσο και της «λογικής της από-ενοποίησης», είναι χρήσιμη η εξακρίβωση της σχετικής δύναμης και της αιτιώδους σημασίας της δυναμικής της ολοκλήρωσης (Niemann, 2006: 47). Η διαλεκτική διαδικασία είναι μια εξίσωση που συνίσταται από τις επιπτώσεις της διάχυσης που χρησιμεύουν ως δυναμικές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τη μια πλευρά και των αντισταθμιστικών δυνάμεων που αποθαρρύνουν την περαιτέρω ολοκλήρωση από την άλλη. Ως αποτέλεσμα, ένας συγκεκριμένος τρόπος λήψης αποφάσεων ή η διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι το αποτέλεσμα της δύναμης, διακύμανσης και αλληλεπίδρασης ποικίλων πιέσεων και στις δυο πλευρές της εξίσωσης (Niemann 2006: 50).

Ακόμη, οι εμπειρικές αναλύσεις δείχνουν ότι δεν υπάρχει ενιαίο εθνικό συμφέρον. Αντίθετα, τα εθνικά συμφέροντα και συμφέροντα των υπευθύνων λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο επηρεάζονται από διάφορους εγχώριους και διεθνείς παράγοντες ή όπως επισημαίνει ο Niemann (2006) «οι σχετικές με το εθνικό συμφέρον αντιλήψεις των υπευθύνων λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο που μετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ είναι διαμορφωμένες από πιέσεις διάχυσης και αντισταθμιστικές πιέσεις» (Niemann, 2006: 51). Βάσει του μέχρι τώρα εύρους και βάθους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είναι λογικό να μπορούμε να καταλάβουμε ότι οι αντισταθμιστικές δυνάμεις δεν είναι αρκετά ισχυρές για να εξισορροπήσουν την ενοποιητική επίδραση της διάχυσης. Επιπλέον, θεωρείται ότι με την πάροδο του χρόνου η ποικιλομορφία μεταξύ των κρατών-μελών είναι πολύ πιθανό να μειωθεί λόγω των διαδικασιών κοινωνικοποίησης, όπου η ΕΕ ασκεί όλο και περισσότερο την επιρροή της στην κατασκευή προτιμήσεων, κανόνων και ταυτοτήτων των δρώντων (Niemann, 2006: 51).

Επιπλέον, κάποιοι μελετητές καταλήγουν στο ότι υπάρχουν όρια για την διάχυση. Οι Keohane & Hoffmann (1990) παραδέχονται ότι «η διάχυση υπάρχει και συμβαίνει αλλά η επιτυχής διάχυση απαιτεί προηγουμένως διακυβερνητικές συμφωνίες» (Keohane & Hoffmann, 1990: 290-293). Όταν αυτές οι συμφωνίες είναι φρέσκες, τότε εμφανίζονται πιέσεις για επιπλέον συνεργασία στους αρχικούς τομείς πολιτικής και σε συναφείς τομείς. Όμως, αυτές οι πιέσεις δεν οδηγούν αυτομάτως σε κοινές πολιτικές και δημιουργία θεσμών. Ότι συμβεί στη συνέχεια θα καθοριστεί από παράγοντες όπως

είναι η εθνική εσωτερική πολιτική, το εξωτερικό περιβάλλον, η οικονομική κατάσταση της Ευρώπης και οι εθνικοί πολιτικοί ηγέτες και υπερεθνικοί θεσμοί (Keohane & Hoffmann, 1990: 293). Για τον Niemann (2006) η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί μια διαλεκτική διαδικασία της «λογικής της ενοποίησης» και της «λογικής της από-ενοποίησης», ενώ οι εξελίξεις της ΕΕ μπορούν να θεωρηθούν αποτέλεσμα μιας εξίσωσης που οι δυνάμεις ολοκλήρωσης υπερτερούν των δυνάμεων από-ενοποίησης (Niemann 2006).

Η μεταβίβαση νομιμοποίησης συνεπάγεται μια υποβόσκουσα νεολειτουργική λογική: εκείνοι που κερδίζουν περισσότερο από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης θα πρέπει να υποστηρίζουν περισσότερο την ενοποιητική διαδικασία, όπως οι αγρότες που κατά τη διαδικασία ολοκλήρωσης έλαβαν μεγάλες γεωργικές επιδοτήσεις στα πλαίσια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Η έρευνα του Risse (2005) απορρίπτει αυτή την πρόταση και δείχνει ότι «τα οικονομικά οφέλη δεν οδηγούν στη μεταβίβαση νομιμοποίησης, καθώς η κοινωνικοποίηση στην ευρωπαϊκή ταυτότητα δε λειτουργεί τόσο μέσω των διεθνικών διαδικασιών ή της έκθεσης σε Ευρωπαϊκούς θεσμούς αλλά κυρίως σε εθνικό επίπεδο, σε μια διαδικασία κατά την οποία η ευρωπαϊκότητα ενσωματώνεται σταδιακά στην αντίληψη των ταυτοτήτων» (Risse, 2005: 305). Ο Risse επομένως αμφισβητεί τη μεταβίβαση νομιμοποίησης από το εθνικό επίπεδο στο υπερεθνικό.

Το δεύτερο σετ κριτικών προήλθε από τον ίδιο τον Haas. Δεδομένης της πλήρους αποτυχίας της διάχυσης να ερμηνεύσει την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης τη δεκαετία του 1970, ο Haas προσέφυγε στις θεωρίες αλληλεξάρτησης των Keohane & Nye (1975, 1977). Σύμφωνα με τους Keohane & Nye (1977) «η εξάρτηση είναι μια κατάσταση που καθορίζεται ή επηρεάζεται από εξωτερικές δυνάμεις, αντίθετα με την αλληλεξάρτηση που δηλώνει αμοιβαίες σχέσεις μεταξύ αυτών των εξαρτήσεων» (Keohane & Nye, 1977: 8). Στην παγκόσμια πολιτική η αλληλεξάρτηση αναφέρεται σε καταστάσεις που τείνουν να χαρακτηρίζονται από αμοιβαίες επιδράσεις μεταξύ των χωρών ή των δρώντων σε διαφορετικές χώρες (Keohane & Nye, 1977: 8). Κλειδί για την κατανόηση μιας τέτοιας αλληλεξάρτησης είναι τα εμπλεκόμενα κόστη. Όπως δηλώνουν οι Keohane & Nye (1977) «οι αλληλεξαρτώμενες σχέσεις θα περιλαμβάνουν πάντοτε κόστη από τη στιγμή που περιορίζουν την αυτονομία αλλά είναι αδύνατο να προσδιοριστεί εκ των προτέρων αν τα οφέλη μιας σχέσης θα υπερβαίνουν τα κόστη» (Keohane & Nye, 1977: 9-10). Όπως οι ίδιοι παρατηρούν «αυτό θα εξαρτηθεί από τις αξίες των δρώντων και τη φύση της σχέσης» (Keohane & Nye, 1977: 9-10).

Η θεωρία αλληλεξάρτησης παρότι διαθέτει πολλά κοινά σημεία με τον

νεολειτουργισμό, τείνει να διαφοροποιείται από αυτόν, από την άποψη ότι δεν προβλέπει το αποτέλεσμα της διεθνούς συνεργασίας ή ολοκλήρωσης. Η αλληλεξάρτηση αποτελεί μια προϋπόθεση και όχι διαδικασία, ενώ διαμορφώνεται από πολιτικούς δρώντες που δεν προβλέπονται από τη θεωρία (Tranholm-Mikkelsen 1991, 8-9). Η θεωρία της αλληλεξάρτησης, όπως συζητιέται από τον Taylor (1993), υπαινίσσεται αλληλοσυγκρουόμενες προτάσεις σε δύο επίπεδα: σε περιφερειακό επίπεδο εισηγείται «τη συγκέντρωση της εξουσίας και την τοποθέτηση των λειτουργιών σε κοινά πλαίσια», ενώ σε διεθνές επίπεδο «δείχνει τον τρόπο που οι εξουσίες ίσως διαχωρίζονταν και οι διοικήσεις και τα εθνικά συμφέροντα απομακρύνονταν από τους διακυβερνητικούς ή διεθνικούς συνασπισμούς» (Taylor, 1993: 2).

Η σκληρή πραγματικότητα της δεκαετίας του 1970 ώθησε τον Haas να απομακρυνθεί από τον νεολειτουργισμό, στον βαθμό που η μελέτη της περιφερειακής ολοκλήρωσης έπρεπε να συμπεριληφθεί στη μελέτη μεταβαλλόμενων μοτίβων αλληλεξάρτησης (Haas, 1976: 208). Κάπως έτσι, η έννοια της ενοποίησης ορίστηκε ως «θεσμοθετημένες διαδικασίες που επινόησαν οι κυβερνήσεις για την αντιμετώπιση της κατάστασης της αλληλεξάρτησης» (Haas, 1976: 210). Για τον Haas «η Ευρωπαϊκή Κοινότητα τη δεκαετία του 1970 έμοιαζε με ένα περιφερειακό γραφειοκρατικό προσάρτημα» (Jensen, 2010: 80). Μάλιστα, το περιγράφει ως «διακυβερνητική διάσκεψη σε μόνιμη συνεδρίαση» (Jensen, 2010: 80).

Ήδη από τη δεκαετία του 1960, ο Haas παρατηρούσε ότι «η από-ενοποίηση και η εθνική ακινησία φαίνεται να εμφανίζονται κυρίαρχες έναντι της προόδου της περιφερειακής ενοποίησης» (Haas, 1967a: 62). Ο Haas, ως απάντηση στην κριτική του Hoffmann, αποδεχόταν ότι η ομαλή λειτουργία της ενοποίησης απαιτούσε οι στόχοι που επιδίωκαν οι πολιτικοί και οι ελίτ να είναι σταδιακοί-οικονομικοί και όχι έντονοι-πολιτικοί (Tranholm-Mikkelsen, 1991: 9). Αυτά τα ρεαλιστικά και τεχνοκρατικά βήματα χάραξης πολιτικής οδήγησαν σε αυτό που ο Haas αποκαλεί «το τέλος της ιδεολογίας» (Haas, 1967b: 334), αναφερόμενος σε δόγματα και σε ιδεολογίες που προέρχονταν από την πολιτική σκέψη του 19^{ου} και 20^{ού} αιώνα που δεν ήταν σε θέση να περιγράψουν επαρκώς τις δραματικές οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές, όπως και την ευρωπαϊκή περιφερειακή ολοκλήρωση από το 1945 (Haas, 1967a: 62).

Όμως, από την κριτική του Haas δεν ξέφυγαν οι συμφωνίες πακέτο. Ο Haas παραδεχόταν ότι «καθώς ο πολιτικός δεσμός των συμφωνιών πακέτο γινόταν μακρύτερος και πιο περίπλοκος, η αβεβαιότητα για τη διαδικασία ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αυξήθηκε τόσο, που οι πολιτικές που σχεδιάστηκαν λόγω της

σκόπιμης σύνδεσης ζητημάτων θα μπορούσαν να είναι καταδικασμένες να αποτύχουν» (Haas, 1976: 209). Τέλος, αναγνώριζε ότι ο νεολειτουργισμός εστίαζε πολύ στενά στη διαδικασία περιφερειακής ολοκλήρωσης, αγνοώντας άλλους κρίσιμους εξωτερικούς παράγοντες (Jensen, 2010: 80, Niemann, 2006: 22).

Το τρίτο σετ κριτικών στρέφεται κατά της υπερβολικής σημασίας που δίνει η θεωρία του νεολειτουργισμού στους υπερεθνικούς δρώντες στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αυτό το είδος κριτικής υποστηρίζει πως ο πυρήνας της περιφερειακής ολοκλήρωσης έγκειται στη συνεργασία μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών και πως οι μορφές περιφερειακής ολοκλήρωσης θα πρέπει να θεωρούνται διακυβερνητικοί οργανισμοί. Οι πρώτοι εκφραστές αυτού του είδους κριτικών ήταν οι Stanley Hoffmann (1966) και Roger Hansen (1969). Ενώ ο Hoffmann (1966) προέβλεπε τη λογική της διαφορετικότητας αντιτιθέμενος στη νεολειτουργική λογική της ενοποίησης, ο Roger Hansen (1969), ισχυριζόμενος ότι ο νεολειτουργισμός είχε παραμελήσει τις συνέπειες των εξωτερικών διαρθρωτικών επιταγών στις προτιμήσεις ολοκλήρωσης των κρατών-μελών, αντέκρουε την πρόταση των νεολειτουργιστών ότι ο κοινωνικός πλουραλισμός αποτελεί προϋπόθεση για την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Ο Haas πίστευε ότι «μια νέα Ευρώπη έπρεπε να οικοδομηθεί με βάση τον καπιταλισμό και την πλουραλιστική δημοκρατία» (Haas 1967a, 62). Όμως, από την οπτική του Hansen ο κοινωνικός πλουραλισμός είναι από-ενοποιητική δύναμη που επιβραδύνει τη διαδικασία ολοκλήρωσης, καθώς οι σύγχρονες κοινωνίες μπορούν να λαμβάνουν καλύτερα μηνύματα σχετικά με πιθανές απειλές για την ακεραιότητά τους (Rosamond, 2005: 248).

Το τέταρτο σετ κριτικών στρέφεται κατά της ελιτίστικης φύσης του νεολειτουργισμού. Ο τελευταίος δέχτηκε επίθεση για την ελιτίστικη φύση του, πράγμα που σήμαινε ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες θεωρούνταν ότι δε συμμετείχαν ενεργά στη διαδικασία ολοκλήρωσης. Χωρίς μαζική συμμετοχή, το μοντέλο ολοκλήρωσης είναι αντιδημοκρατικό (Jensen, 2010: 81). Ο Haas και ο Lindberg δε δίνουν ιδιαίτερη σημασία στον ρόλο της κοινής γνώμης και της στήριξης των Ευρωπαίων πολιτών στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, καταλήγοντας στο συμπέρασμα πως «υπήρχε μια χαλαρή συναίνεση υπέρ της ενοποίησης (Niemann & Schmitter, 2009: 48).

2.4. Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός είθισται να αναφέρεται ως «βασική θεωρία» στη μελέτη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Σύμφωνα με την Cini (2010) «η ανάλυση του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού είναι το πιο σημαντικό παράδειγμα προσπάθειας

θεωρητικοποίησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» (Cini, 2010: 96). Ο Moravcsik (1993a, 1993b, 1998) για να εξηγήσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση κατασκεύασε ένα υπόδειγμα παιγνίου δύο επιπέδων που συνίσταται από μια φιλελεύθερη θεωρία σχηματισμού προτιμήσεων και μια διακυβερνητική ανάλυση στρατηγικών συμφωνιών μεταξύ των κρατών-μελών. Ο Moravcsik προσπάθησε να οικοδομήσει και να ενισχύσει το διακυβερνητικό θεσμισμό προσθέτοντας τον σχηματισμό των προτιμήσεων στις διακρατικές διαπραγματεύσεις και τη θεσμική συμμόρφωση (Moravcsik, 1993a: 480). Κατά συνέπεια, τα κράτη-μέλη είναι αρμόδια για την προσφορά της ολοκλήρωσης μετά το πρώτο στάδιο του εθνικού συμφέροντος και της διαμόρφωσης των εθνικών προτιμήσεων. Κάπως έτσι, τα κράτη-μέλη δρουν ως «φύλακες» (Johnston 1994), επιτρέποντας την ολοκλήρωση να συμβεί σε «μεγάλες διαπραγματεύσεις» (Sandholtz & Stone Sweet, 1998: 33).

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός περιλαμβάνει στοιχεία τόσο από τον ρεαλισμό, όσο και τον νεοφιλελευθερισμό (Cini 2007), ενώ στηρίζεται σε ένα μοντέλο τριών ξεχωριστών σταδίων που συνδυάζει: α) μια φιλελεύθερη θεωρία διαμόρφωσης εθνικών προτιμήσεων, β) ένα διακυβερνητικό μοντέλο διαπραγμάτευσης σε επίπεδο ΕΕ και γ) ένα μοντέλο θεσμικής επιλογής με έμφαση στον ρόλο των θεσμών και την παροχή δεσμεύσεων προς τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών (Pollack 2005). Η θεωρία στηρίζεται στην αλληλεπίδρασή της εσωτερικής και διεθνούς πολιτικής. Άρα, υπογραμμίζει τόσο τον ρόλο των οικονομικών συμφερόντων, όσο και τη σπουδαιότητα των θεσμών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τονίζοντας τον κεντρικό ρόλο του κράτους, τη σημασία των εγχώριων οικονομικών συμφερόντων και των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων (Gilpin 2001). Η ανάλυση του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού περιλαμβάνει δύο επίπεδα ανάλυσης, την πλευρά που εξετάζει τη ζήτηση για ολοκλήρωση και την πλευρά που εξετάζει την προσφορά της (Rosamond, 2004: 205).

Η πλευρά της ζήτησης χαρακτηρίζεται από σύνθετες διαδικασίες για τη διαμόρφωση των προτιμήσεων που προκύπτουν από την εσωτερική πολιτική των κρατών-μελών. Η πλευρά της προσφοράς είναι μια εξίσου σύνθετη διαδικασία. Εκεί, τα συμφέροντα, έχοντας ήδη σχηματιστεί, διαπραγματεύονται σε διακυβερνητικό επίπεδο. Σύμφωνα με τον Rosamond (2004) «ενώ στην πλευρά της ζήτησης τονίζονται τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας και του συντονισμού πολιτικής, η πλευρά της προσφοράς εκδηλώνει το περιορισμένο φάσμα των πιθανών αποτελεσμάτων της ολοκλήρωσης» (Rosamond, 2004: 205). Για τον Moravcsik (1993b) «το φιλελεύθερο έργο βασίζεται ουσιαστικά σε τρεις κύριες παραδοχές: α) οι κύριοι δρώντες της πολιτικής είναι ορθολογικά και αυτόνομα υποκείμενα και ομάδες που αλληλεπιδρούν

στη βάση του συμφέροντος και της αποφυγής του ρίσκου, β) οι κυβερνήσεις συνιστούν υποσύνολο της εγχώριας κοινωνίας, τα συμφέροντα της οποίας δεσμεύουν τις προτιμήσεις και τις ταυτότητες των κρατών διεθνώς και γ) τα πρότυπα σύγκρουσης και συνεργασίας αντικατοπτρίζουν τη φύση και τη σχετική διάταξη των κρατικών συμφερόντων» (Moravcsik, 1993b: 7, 11, 13).

Ο Moravcsik έχει επηρεαστεί από τον νεοφιλελεύθερο θεσμισμό του Robert Keohane (1989) που επιχειρεί να εξετάσει το ζήτημα του πολλαπλασιασμού της θεσμοθέτησης στην παγκόσμια πολιτική. Σύμφωνα με τον Keohane (1989) «τα επίπεδα θεσμοθέτησης έχουν αντίκτυπο στην κρατική συμπεριφορά, επηρεάζοντας τη ροή πληροφορίας αλλά και τις διαπραγματευτικές ευκαιρίες, την ικανότητα των κυβερνήσεων να παρακολουθούν τη συμμόρφωση των άλλων κυβερνήσεων αλλά και να εκπληρώνουν τις δικές τους υποχρεώσεις» (Keohane, 1989: 2). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως η νεοφιλελεύθερη θεσμική προσέγγιση επιδιώκει να προσθέσει, ή ακριβέστερα να ενσωματώσει, τους θεσμούς σε αυτή την ερμηνευτική εξίσωση. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, τα κράτη επιδιώκουν τα συμφέροντά τους σε ένα αναρχικό περιβάλλον που είναι διαφοροποιημένο από την παρουσία θεσμών (Cornett & Caporaso, 1992: 233). Άρα, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός του Moravcsik αποδίδει σημαντικό ρόλο στους θεσμούς ως παράγοντες διευκόλυνσης των θετικών διαπραγματεύσεων.

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός στηρίζεται σε δύο κύριες υποθέσεις για τη διεθνή πολιτική. Σύμφωνα με την πρώτη, τα κράτη είναι οι κύριοι δρώντες σε ένα περιβάλλον διεθνούς αναρχίας και αναζητούν να πετύχουν τους στόχους τους, κατά κύριο λόγο δια των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων, αντί μιας κεντρικής αρχής που να λαμβάνει και να επιβάλλει πολιτικές αποφάσεις, ενώ σύμφωνα με τη δεύτερη, τα κράτη είναι ορθολογικοί δρώντες. Σύμφωνα με τη θεωρία της ορθολογικότητας, οι δρώντες υπολογίζουν τα οφέλη των δράσεων και επιλέγουν εκείνες που τα μεγιστοποιούν υπό συγκεκριμένες συνθήκες. Στη βάση αυτών των υποθέσεων, η συνεργασία σε διεθνές επίπεδο μπορεί να εξηγηθεί μέσα σε ένα πλαίσιο τριών σταδίων όπου: α) τα κράτη διαμορφώνουν τις προτιμήσεις τους, β) διαπραγματεύονται συμφωνίες και γ) δημιουργούν ή αναπροσαρμόζουν τους θεσμούς προκειμένου να διαφυλάξουν τα οφέλη τους από τη μελλοντική αβεβαιότητα (Moravcsik 1997). Σύμφωνα με τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό, κάθε στάδιο είναι ξεχωριστό και πρέπει να εξηγείται με μια διαφορετική θεωρία. Η συνεργασία ή η αποτυχία συνεργασίας έρχεται μόνο στο τέλος της διαδικασίας (Moravcsik 1998).

2.4.1. Η διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων

Στην πλευρά της ζήτησης, οι ηγέτες των κρατών-μελών συναθροίζουν τα συμφέροντα των εγχώριων εκλογικών τους σωμάτων και τα δικά τους συμφέροντα, δημιουργώντας έτσι το σύνολο των εθνικών συμφερόντων που θα διαπραγματευτούν σε επίπεδο ΕΕ (Pollack, 2003: 205). Όπως υποστηρίζει ο Moravcsik (1993a) «οι εθνικές προτιμήσεις προκύπτουν από την εσωτερική πολιτική σύγκρουση όταν κοινωνικές ομάδες ανταγωνίζονται για την απόκτηση πολιτικής επιρροής, σχηματίζονται εθνικές και διεθνικές συμμαχίες, ενώ αναγνωρίζονται νέες εναλλακτικές πολιτικές από τις κυβερνήσεις» (Moravcsik, 1993a: 481). Το κράτος θεωρείται ορθολογικός δρών, με πολιτικούς ή εθνικές κυβερνήσεις ως δρώντες που είναι υπεύθυνοι για τον σχηματισμό των προτιμήσεων και τον καθορισμό των πολιτικών. Αυτοί βρίσκονται σε ένα περιβάλλον που συνίσταται από διαφορετικές κοινωνικές ομάδες, οι οποίες διατυπώνουν τις προτιμήσεις τους που εν συνεχεία οι εθνικές κυβερνήσεις συγκεντρώνουν (Moravcsik, 1993a: 483). Όπως τονίζει ο Moravcsik «η αλληλεπίδραση των κοινωνικών ομάδων-κυβερνήσεων γίνεται σε εγχώριο επίπεδο, παράγοντας έτσι τα εθνικά συμφέροντα» (Moravcsik, 1993a: 483). Ακόμη, τονίζει ότι «η κατανόηση της εσωτερικής πολιτικής αποτελεί προαπαιτούμενο και όχι συμπλήρωμα στην ανάλυση για την στρατηγική αλληλεπίδρασης ανάμεσα στα κράτη» (Moravcsik, 1993a: 483).

Σύμφωνα με τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό, οι εθνικές προτιμήσεις γύρω από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι καθορισμένες αναλόγως του τομέα πολιτικής, ενώ προσανατολίζονται στην αύξηση ή και μεγιστοποίηση της εθνικής ευημερίας στα σχετικά πεδία πολιτικής. Αυτή άλλωστε είναι η ειδοποιός διαφορά του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού από τις άλλες θεωρίες ολοκλήρωσης. Οι προτιμήσεις γύρω από την ολοκλήρωση προκύπτουν από την ύπαρξη μιας θετικής ή αρνητικής αλληλεξάρτησης. Οι δρώντες επιδιώκουν την ολοκλήρωση σε ένα πεδίο πολιτικής αν είναι πεπεισμένοι πως θα αντλήσουν υψηλότερα καθαρά οφέλη έναντι των μονομερών, αυτόνομων ή χαλαρά συντονισμένων εθνικών πολιτικών. Ωστόσο, οι προτιμήσεις, οι δρώντες και τα συμφέροντα ποικίλουν ανά πεδίο πολιτικής. Σύμφωνα με τον Moravcsik (1998) «τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα ασκούν επιρροή στις προτιμήσεις σε πεδία όπως αυτά της εμπορικής ή οικονομικής πολιτικής» (Moravcsik, 1998: 36).

Ωστόσο, η διαδικασία σχηματισμού των εθνικών προτιμήσεων δεν εκκινεί πάντοτε με αυτά τα συμφέροντα να εκφράζουν τις προτιμήσεις τους. Είναι πιθανό οι κυβερνήσεις ή οι πολιτικοί να ενδιαφέρονται να σχηματίσουν συνασπισμούς προκειμένου να πετύχουν έναν από τους πρωταρχικούς τους στόχους: την κατάκτηση της εξουσίας

(Moravcsik, 1993a: 484). Καίτοι, αυτοί οι εγχώριοι μη κυβερνητικοί δρώντες διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο σε αυτή την εξίσωση δεν έχουν άμεση επίδραση στο αποτέλεσμα της πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο.

2.4.2. Οι διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις

Έχοντας διαμορφώσει τις προτιμήσεις τους σε εθνικό επίπεδο, οι κυβερνήσεις προσέρχονται σε διαπραγματεύσεις για την ολοκλήρωση σε επίπεδο ΕΕ. Κάθε κράτος που μετέχει σε αυτές αναμένει την αύξηση της ευημερίας του ή έστω να αποφύγει να υποστεί ζημίες από την ολοκλήρωση ώστε να μην ασκήσει βέτο στη συμφωνία. Τα δυνητικά αποτελέσματα στη διαπραγμάτευση σχετικά με την κατανομή του κόστους και της ωφέλειας ποικίλλουν μεταξύ των κρατών. Κύριο μέλημα αυτών είναι μια συμφωνία που να μεγιστοποιεί τα κέρδη τους. Προκειμένου να εξηγήσει τα αποτελέσματα των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός προτάσσει μια διαπραγματευτική θεωρία διεθνούς συνεργασίας. Τα κράτη πρέπει να ξεπερνούν υποβέλτιστα αποτελέσματα γυρεύοντας αμοιβαία οφέλη δια του συντονισμού ή της συνεργασίας. Όμως, προηγουμένως πρέπει να σχεδιάσουν πως τα κοινά κέρδη μιας συνεργασίας θα κατανέμονται μεταξύ τους. Το αποτέλεσμα μιας διαπραγμάτευσης εξαρτάται από τη σχετική ισχύ των δρώντων που συμμετέχουν σε αυτή (Moravcsik & Schimmelfennig 2019).

Σύμφωνα με τον Pollack (2005) «οι κυβερνήσεις φέρνουν τις προτιμήσεις τους στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων στις Βρυξέλλες, όπου οι συμφωνίες αντανακλούν τη σχετική ισχύ του κάθε κράτους-μέλους και τους υπερεθνικούς θεσμούς να αδυνατούν να ασκήσουν επιρροή στα αποτελέσματα της πολιτικής» (Pollack, 2005: 18). Για να εξηγήσει περιπτώσεις που οι κυβερνήσεις αποτυγχάνουν να εμβαθύνουν θεσμικά τη συνεργασία, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός εστιάζει στα ασύμβατα συμφέροντα, είτε λόγω της απόκλισης επί των βασικών στόχων, είτε λόγω της διαφωνίας επί της κατανομής. Στη διεθνή πολιτική η διαπραγματευτική ισχύς προκύπτει από μια σειρά παραγόντων. Όσον αφορά την περίπτωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κυρίαρχος είναι ο ρόλος της ασύμμετρης αλληλεξάρτησης, δηλαδή της άνισης κατανομής των ωφελειών μιας συμφωνίας (Moravcsik & Schimmelfennig, 2019: 67). Τα κράτη που δε χρειάζονται μια συμφωνία, όντας λιγότερο ευάλωτα στην αλληλεξάρτηση, θα κερδίσουν λιγότερα από την ολοκλήρωση. Άρα, δύνανται να απειλήσουν με άρνηση συνεργασίας τα υπόλοιπα κράτη, εξωθώντας τα σε παραχωρήσεις που λειτουργούν υπέρ τους.

Ο Moravcsik διατυπώνει τρεις παράγοντες που διαμορφώνουν τη διαπραγματευτική

ισχύ των κρατών: α) μονομερείς εναλλακτικές πολιτικές (απειλή για μη συμφωνία), β) εναλλακτικοί συνασπισμοί (απειλή αποκλεισμού) και γ) τη δυνατότητα συμβιβασμού (Moravcsik, 1993a: 498). Η μονομερής εναλλακτική πολιτική ενισχύει τη θέση και τη διαπραγματευτική ισχύ μιας κυβέρνησης. Όταν μια κυβέρνηση διαθέτει εναλλακτική λύση στη διεθνή συνεργασία ασκεί πίεση στις υπόλοιπες να προσεγγίσουν τη θέση της (Moravcsik 1993a: 499). Σε περιπτώσεις που η μονομερής επιλογή δε συνιστά την καλύτερη εναλλακτική λύση έναντι της διεθνούς συνεργασίας, οι εναλλακτικοί συνασπισμοί αποτελούν θελκτική επιλογή (Moravcsik, 1993a: 502). Σε αυτή την περίπτωση, μια κυβέρνηση σταθμίζει τα πλεονεκτήματα του σχηματισμού συνασπισμού έναντι εκείνων που πορεύονται μόνοι τους (Moravcsik, 1993a: 502). Λόγω της πιθανότητας να απειληθούν άλλες κυβερνήσεις με αποκλεισμό και τον φόβο των κρατών-μελών να μείνουν πίσω, η διαπραγματευτική τους ισχύς αυξάνεται (Moravcsik 1993a: 503). Στις περιπτώσεις που οι κυβερνήσεις δίνουν μεγαλύτερη αξία στον συμβιβασμό, αυτές κερδίζουν περισσότερο στις διαπραγματεύσεις (Moravcsik, 1993a: 505). Η σύνδεση διαφορετικών θεμάτων μπορεί να είναι πλεονέκτημα για πολλούς δρώντες αν κάθε δρών διαθέτει ένα ξεχωριστό θέμα που έχει αξία για κάθε δρώντα. Η προθυμία για συμβιβασμό σε ένα θέμα που είναι λιγότερο σημαντικό για μια κυβέρνηση αυξάνεται αν η κυβέρνηση κερδίσει την υποστήριξη άλλων κυβερνήσεων σε ένα θέμα μεγάλης σημασίας. Αυτή η αλληλεπίδραση μεταξύ των κρατών μπορεί να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό αποτέλεσμα.

2.4.3. Θεσμικές επιλογές και δέσμευση

Αφού τα κράτη φτάσουν σε συμφωνία για το συντονισμό μιας πολιτικής, η θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού προχωρά σε ένα τρίτο στάδιο, όπου ζητά να εξηγήσει την εγκαθίδρυση και το σχεδιασμό των νεο-εγκαθιδρυμένων διεθνών θεσμών. Για να πετύχει το σκοπό του, χρησιμοποιεί τη θεωρία του νεοφιλελεύθερου θεσμισμού, η οποία συλλαμβάνει τους διεθνείς θεσμούς ως εργαλείο για την αντιμετώπιση ακούσιων, απρόβλεπτων και ανεπιθύμητων συνεπειών που εμφανίζονται όταν κράτη δεσμεύονται για το συντονισμό των πολιτικών τους (Keohane & Nye 1989). Οι διεθνείς θεσμοί βοηθούν τα κράτη να συνεργαστούν για την επίτευξη συλλογικών καλύτερων αποτελεσμάτων. Τα κράτη μεταβιβάζουν μέρος της εθνικής τους κυριαρχίας στην ΕΕ με στόχο την αύξηση της αξιοπιστίας των κοινών δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει (Pollack 2005). Σύμφωνα με τον Pollack (2005) «κυρίαρχα κράτη που επιδιώκουν τη μεταξύ τους συνεργασία έρχονται αντιμέτωπα με τον πειρασμό να εξαπατήσουν ή αποχωρήσουν από τις συμφωνίες» (Pollack, 2005: 18). Ακόμη, ο Pollack θεωρεί ότι «η συγκέντρωση εθνικής κυριαρχίας μέσω διεθνών θεσμών επιτρέπει στα κράτη να προ-δεσμευτούν αξιόπιστα επί κοινών διαδικασιών» (Pollack, 2005: 18).

Επομένως, όπως παρατηρεί ο Moravcsik (1998) «οι κυβερνήσεις προκειμένου να διασφαλίσουν τις συμφωνίες που πέτυχαν επιλέγουν τη μεταβίβαση της εθνικής τους κυριαρχίας σε διεθνείς θεσμούς» (Moravcsik, 1998: 3-4). Τα κράτη δια των διεθνών θεσμών παρακολουθούν τη συμμόρφωση των υπόλοιπων κρατών (Pollack, 2005: 18), ενώ ο βαθμός που είναι πρόθυμα να μεταβιβάσουν εθνική κυριαρχία σε διεθνείς θεσμούς αντανακλά την αβεβαιότητά τους για τη μελλοντική προθυμία των άλλων κρατών να τηρήσουν τις σε ισχύ συμφωνίες (Moravcsik & Schimmelfennig, 2019: 69). Όπως επισημαίνουν οι Moravcsik & Schimmelfennig (2019) «μεταφέροντας εθνική κυριαρχία σε ένα διεθνή θεσμό, οι εθνικές κυβερνήσεις απομακρύνουν τα θέματα από τη μεταβαλλόμενη επιρροή της εσωτερικής πολιτικής αλλά και του αποκεντρωμένου διακυβερνητικού ελέγχου που θα μπορούσαν να ασκήσουν πιέσεις για μη συμμόρφωση αν το κόστος για τους ισχυρούς εγχώριους παράγοντες ήταν υψηλό» (Moravcsik & Schimmelfennig, 2019: 70-71). Η απόκλιση των προτιμήσεων των κρατών γύρω από το θεσμικό σχεδιασμό μπορεί να επηρεάσει το τελικό αποτέλεσμα που συνήθως αντανακλά τις προτιμήσεις των ισχυρότερων κρατών.

2.5. Η κριτική του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού

Το στάδιο σχηματισμού των εθνικών προτιμήσεων έχει αμφισβητηθεί από θεωρητικής και εμπειρικής βάσεως. Οι κονστρουκτιβιστές απορρίπτουν την υπόθεση του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού σχετικά με την ύπαρξη ορθολογικών εγχώριων δρώντων με εξωγενώς διαμορφωμένες προτιμήσεις που υπάρχουν ανεξαρτήτως των δομών και διαδικασιών της ΕΕ (Schmidt 2018). Από αυτή την οπτική, οι ευρωπαϊκοί κοινωνικοί κανόνες όχι μόνο επηρεάζουν τη συμπεριφορά αλλά καθορίζουν τα ενδιαφέροντα και τις ταυτότητές των δρώντων. Πολλές κονστρουκτιβιστικές μελέτες διερεύνησαν το πως η ένταξη στην ΕΕ τροφοδοτείται μέσω μιας διαδικασίας «εξευρωπαϊσμού» (Cowles et al. 2001) ή «κοινωνικοποίησης» (Zürn & Checkel 2005) για να επηρεάσει τον τρόπο που τα ευρωπαϊκά κράτη καθορίζουν τα συμφέροντά τους (Risse 2010). Κύριο εμπειρικό ερώτημα για τους κονστρουκτιβιστές αποτελεί το πώς οι ευρωπαϊκές ιδέες και ταυτότητες ασκούν επιρροή στο σχηματισμό των εθνικών προτιμήσεων.

Ο μεταλειτουργισμός αμφισβητεί το μοντέλο διαμόρφωσης προτιμήσεων του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού με έμφαση στα συμφέροντα, θεωρώντας ότι θα έπρεπε να εστιάζει στον ρόλο των ταυτοτήτων στη διαμόρφωσή τους (Hooghe & Marks, 2009: 11). Αυτός ο ισχυρισμός θεωρεί ότι αναδεικνύει τα προγνωστικά όρια της θεωρίας, εξαιτίας του ότι αποδίδει την πολιτική κινητοποίηση στην κατανομή των οικονομικών οφελών της ολοκλήρωσης. Άρα, αδυνατεί να εξηγήσει τη μαζική

κινητοποίηση γύρω από θέματα που σχετίζονται με την ταυτότητα. Η μεταλειτουργική πρόκληση είναι πιο εμπειρική από θεωρητική, καθώς δεν έχει καθορίσει ακόμη σαφείς επαληθεύσιμες προβλέψεις αναφορικά με τις πολιτικές συνέπειες των παρατηρούμενων αλλαγών στα πολιτικά χάσματα (Hooghe & Marks, 2018: 126, Grande & Hutter, 2016: 16). Ωστόσο, τα ευρήματα δείχνουν αλλαγές στην υπεροχή πολιτικής της ΕΕ και τη δυναμική της κινητοποίησης γύρω από θέματα ταυτότητας (de Wilde, Leupold & Schmidtke, 2016: 4, Hobolt & de Vries 2016).

Όμως, κριτική έχει ασκηθεί και στο στάδιο διαπραγμάτευσης του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού. Ο Naurin (2018) παρατηρεί ότι ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός έχει γίνει βασική θεωρία για τη μελέτη διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων. Ωστόσο, παραμένουν θεωρητικές προκλήσεις γι' αυτόν, όπως ο χαρακτήρας της διαπραγμάτευσης και ο ισχυρισμός ότι οι κυβερνήσεις έχουν το πάνω χέρι σε αυτή, ως διαδικασία, και στα αποτελέσματά της Naurin (2018). Ο νέο-διακυβερνητισμός συμφωνεί με τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό γύρω από τον κεντρικό ρόλο των κρατών-μελών και θεωρεί ότι στη διάρκεια της κρίσης ο ρόλος τους έγινε πιο κεντρικός, καθώς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναδείχθηκε ως ο κύριος δρών διαχείρισης κρίσεων στην ΕΕ, με τις κυβερνήσεις να παρακάμπτουν ολοένα και περισσότερο την Επιτροπή. Διαφωνεί όμως μαζί του στο μοντέλο διαπραγμάτευσης, απεικονίζοντας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ως αρένα διαβούλευσης και πειθούς. Σε αυτό, οι εθνικοί ηγέτες αναζητούν συναινετικά αποτελέσματα που υποβαθμίζουν τη συγκρουσιακή και την πολιτική φύση των αποφάσεών τους (Bickerton, Hodson & Puetter, 2015: 711, Fabbrini & Puetter, 2016: 486). Είναι αμφίβολο ωστόσο αν αυτή η πτυχή του διακυβερνητισμού προσφέρει ένα νέο θεωρητικό πλαίσιο (Schimmelfennig, 2015: 724-726).

Πρώτον, η αναζήτηση για συναινετικά αποτελέσματα από πλευράς των εθνικών ηγετών στη διάρκεια μιας διαπραγμάτευσης είναι τόσο παλιά, όσο η ίδια η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Kleine, 2013: 91). Έπειτα, ο ισχυρισμός πως στην ΕΕ οι διαπραγματεύσεις χαρακτηρίζονται καλύτερα ως διαβούλευση και όχι ως σκληρές διαπραγματεύσεις θυμίζει κονστρουκτιβιστικό επιχείρημα (Lewis 1998). Αυτή η στροφή προς τη διαβούλευση προκάλεσε μια σειρά μελετών που ερευνούν τη δύναμη των ιδεών και της επικοινωνίας στους θεσμούς της ΕΕ (Schmidt 2008). Επιπλέον, όπως τονίζει ο Moravcsik (2018) «οι παρατηρήσεις γύρω από τη διαβούλευση δεν είναι ασύμβατες με μια φιλελεύθερη διακυβερνητική και ορθολογιστική οπτική για τις διακρατικές διαπραγματεύσεις» (Moravcsik, 2018: xx). Υπό αυτή την έννοια, η καινοτομία του νέο-διακυβερνητισμού είναι αμφισβητήσιμη.

Οι επικριτές του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού ωστόσο, αμφισβητούν την έμφαση που δίνει στο διακυβερνητικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που μοιράζεται εξουσίες με άλλους υπερεθνικούς θεσμούς, όπως η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα γραπτά του Moravcsik γι' αυτό το θέμα έχουν διαφοροποιηθεί σημαντικά. Από τη μια, ισχυρίζεται ότι «τα κράτη-μέλη είναι ικανά να διαπραγματεύονται μεταξύ τους αποτελεσματικά και πως η υπερεθνική επιχειρηματικότητα είναι περιττή και αντιπαραγωγική» (Moravcsik, 1999: 269-70). Από την άλλη, παραδέχεται τον ρόλο της Επιτροπής, αν και περιορισμένος, κατά τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης και την αυξανόμενη εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία (Moravcsik, 2002: 612). Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός είναι συνεπής με θεσμικές προσεγγίσεις που ξεκινούν με παρόμοιες υποθέσεις για τα ορθολογικά κράτη και θεωρητικοποιούν τις συνθήκες υπό τις οποίες οι υπερεθνικοί δρώντες ενεργούν αυτόνομα από τα κράτη στη διαδικασία χάραξης πολιτικής (Pollack 2003). Ωστόσο, μια διακυβερνητική προσέγγιση θα εξακολουθούσε να επιμένει πως είναι οι κυβερνήσεις που επιτρέπουν την υπερεθνική επιρροή και ότι θα επιδιώξουν να επιβεβαιώσουν την επιρροή τους στα αποτελέσματα όταν νιώσουν ότι απειλούνται να φανούν αδύναμες στην αντίληψη των εκλογικών τους σωμάτων (Kleine, 2013: 158).

Η Schmidt (2018) δηλώνει πως το ερώτημα «ποιος έχει το πάνω χέρι;» συνεχίζει να αποτελεί πηγή διαφωνιών. Ο νέο-διακυβερνητισμός θεωρεί τις κυβερνήσεις βασικούς δρώντες σε ένα ολόενα και πιο διαβουλευτικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ωστόσο, υπάρχουν δύο ισχυρισμοί που διακρίνουν τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό από άλλες αναφορές για τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς. Ο πρώτος ισχυρισμός αφορά τα κίνητρα πίσω από τις θεσμικές επιλογές. Ο Moravcsik (1998) προβλέπει πως τα κράτη μεταβιβάζουν εθνική κυριαρχία σε πεδία πολιτικής που οι κυβερνήσεις μπαίνουν στον πειρασμό να παραιτηθούν από τις συμφωνίες (Moravcsik, 1998: 75). Όμως, ορισμένοι κονστρουκτιβιστές εστιάζουν στον ρόλο των ιδεών και της ιδεολογίας στο σχεδιασμό των θεσμών της Ευρωζώνης (Parsons 2003). Όπως επισημαίνουν, η δημιουργία αυτών δε μπορεί να εξηγηθεί μόνο μέσω της λογικής των αξιόπιστων δεσμεύσεων (McNamara 1998). Ο δεύτερος ισχυρισμός αφορά τη μακροπρόθεσμη εξέλιξη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και την επιμονή του Moravcsik πως οι κυβερνήσεις είχαν το πάνω χέρι στο μεγαλύτερο μέρος της εν λόγω διαδικασίας.

Οι μελετητές του ιστορικού θεσμιτισμού διαφωνούν, θεωρώντας ότι το θεσμικό κλείδωμα και η εξέλιξη από το μονοπάτι εξάρτησης οδήγησαν αυτούς τους θεσμούς να αναπτυχθούν με μη βέλτιστους τρόπους (Pierson 1996). Ο Moravcsik θεωρεί πως «δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις έχουν κίνητρο να περιορίσουν τις μελλοντικές επιλογές των διαδόχων τους, το εύρημα πως οι επόμενες κυβερνήσεις είναι

δυσανεστημένες με ένα θεσμό δε μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως απόδειξη ενάντια στη θεωρία της θεσμικής επιλογής του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού» (Moravcsik, 1998: 493). Με αυτό το επιχείρημα μεταφέρει το βάρος της απόδειξης στους μελετητές του ιστορικού θεσμιτισμού, προκαλώντας τους να προβούν σε μια επαρκή εξήγηση για την επιλογή των Ευρωπαϊκών θεσμών.

Ο Schimmelfennig (2018) θεωρεί ότι ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός είναι στατικός, με την έννοια ότι δε θεωρητικοποιεί αναλυτικά πιθανές ενδογενείς αλλαγές στα βασικά του στοιχεία: τις προτιμήσεις, τη διαπραγματευτική ισχύ και τη θεσμική επιλογή. Ο Moravcsik (2018) υποστηρίζει πως οι φιλελεύθερες θεωρίες είναι ανοιχτές στη θεωρητικοποίηση αλλαγών, δεδομένου πως η συνεργασία επιφέρει διαρθρωτικές οικονομικές μετατοπίσεις σε εγχώριο επίπεδο, οι οποίες φέρνουν στο προσκήνιο νέες ομάδες συμφερόντων. Αν αυτό ισχύει, τότε ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός θα πρέπει να μπορεί να θεωρητικοποιήσει τους όρους υπό τους οποίους και τους τρόπους με τους οποίους η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μετατοπίζει τις εγχώριες προτιμήσεις, είτε προς τη στήριξη της περαιτέρω ολοκλήρωσης (Moravcsik, 1999: 380), είτε ενάντια αυτής. Η επιπλέον εξέλιξη του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού προς την κατεύθυνση της θεωρητικοποίησης των θετικών και αρνητικών αναδράσεων από τις αρχικές θεσμικές επιλογές αντιπροσωπεύει ένα θεωρητικό όριο για τη θεωρία.

Κεφάλαιο 3. Ανάλυση των μεταβλητών

Αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζει τις επεξηγηματικές υποθέσεις της διατριβής και τις παρατηρήσιμες επιπτώσεις τους. Αντλώντας ιδέες από τη θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού προκύπτουν οι επεξηγηματικές υποθέσεις. Αυτές επιτρέπουν να αντιληφθούμε τι εξηγεί τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και το τι εξηγεί το αποτέλεσμα της διαπραγματεύσεως της τραπεζικής ένωσης.

3.1. Θεωρητικές εξηγήσεις για τη μεταρρύθμιση της τραπεζικής πολιτικής

Η μεταρρύθμιση της τραπεζικής πολιτικής στα μέσα του 2012 σήμανε την έναρξη μιας σειράς προσπαθειών εκ μέρους των μελετητών να εξηγήσουν τη διαδικασία στη βάση ορισμένων θεωριών. Δύο είναι οι κύριες θεωρίες που συλλαμβάνουν καλύτερα τις τάσεις της διαδικασίας, ο νεολειτουργισμός και ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός. Οι δύο θεωρίες υιοθετούν τελείως διαφορετικές απόψεις στο ζήτημα της ολοκλήρωσης και παρέχουν διαφορετικά εργαλεία ώστε να εξηγήσουν το «γιατί» και το «ποιος» κάνει την ολοκλήρωση να λαμβάνει χώρα. Όμως, υπάρχουν λόγοι, οι οποίοι αναλύονται στη συνέχεια, να πιστεύουμε ότι η θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού είναι η καταλληλότερη για την ερμηνεία της μεταρρύθμισης της τραπεζικής πολιτικής της ΕΕ. Δεδομένων των κενών στη σχετική με την πολιτική οικονομία της τραπεζικής ένωσης βιβλιογραφία, μέλημα της διατριβής αποτελεί η εξέταση του πώς τα δυο ερευνητικά ερωτήματα θα μπορούσαν να απαντηθούν από τις κυρίαρχες θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τον νεολειτουργισμό και τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό. Παρότι, η θεσμική αντίδραση της ΕΕ στην ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών έχει αναλυθεί από πολλές μελέτες υπό το πρίσμα των δύο θεωριών, καμιά από αυτές δεν ασχολείται εμπεριστατωμένα με τα δύο ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας μελέτης.

Δεδομένου ότι η τραπεζική ένωση δημιουργήθηκε εν μέσω της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους, η νεολειτουργική προσέγγιση θα μπορούσε να προσφέρει ιδέες για την ερμηνεία της δημιουργίας της. Ο νεολειτουργισμός θα μπορούσε να αποδώσει τη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης στις πιέσεις της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους. Για τους νεολειτουργιστές η ολοκλήρωση καθοδηγείται κυρίως από λειτουργικές διαχύσεις, ενώ οι κυβερνήσεις μπορούν να επιτύχουν ένα στόχο κάνοντας περαιτέρω ενοποιητικά βήματα (Haas, 1958: 297). Ως αποτέλεσμα της αλληλεξάρτησης των τομέων πολιτικής, η ολοκλήρωση σε ένα τομέα οδηγεί στην ολοκλήρωση σε ένα άλλο τομέα (Lindberg & Scheingold, 1970: 117). Μια

νεολειτουργική προσέγγιση θα υποστήριζε ότι οι πιέσεις της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους ανέδειξαν τις θεσμικές αδυναμίες της ΟΝΕ και, ως αποτέλεσμα, θα προέβλεπε μια διάχυση από την κοινή νομισματική πολιτική σε μια κοινή δημοσιονομική, οικονομική και χρηματοπιστωτική πολιτική. Από αυτή την οπτική, η δημιουργία τραπεζικής ένωσης θα ήταν το αποτέλεσμα των πιέσεων της κρίσης που προέρχονταν από τον ελλιπή θεσμικό σχεδιασμό της ΟΝΕ. Μια νεολειτουργική προσέγγιση θα τόνιζε τη σημασία των υπερεθνικών δρώντων (της Επιτροπής, της ΕΚΤ) στην προώθηση της τραπεζικής ένωσης. Νεολειτουργικές μελέτες εξηγούν τις μετατοπίσεις στις προτιμήσεις των κρατών-μελών για την τραπεζική ένωση λόγω της διάχυσης από προηγούμενα βήματα της οικονομικής ολοκλήρωσης (Niemann & Ioannou 2015, Epstein & Rhodes 2016), επισημαίνουν τον ρόλο της ΕΚΤ και της Επιτροπής (Bauer & Becker 2014, De Rynck 2015, Epstein & Rhodes 2016, Dehousse 2016), καθώς και τη συλλογική ηγεσία μεταξύ διακυβερνητικών και υπερεθνικών θεσμών, ειδικότερα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Επιτροπής (Nielsen & Smeets 2017).

Η ουσία της νεολειτουργικής προσέγγισης είναι ότι η απόφαση δημιουργίας τραπεζικής ένωσης υπήρξε αποτέλεσμα διάχυσης από προηγούμενα ενοποιητικά βήματα, όπως η ΟΝΕ και η κοινή τραπεζική αγορά. Η υιοθέτηση του Ευρώ έφερε την ανάθεση της νομισματικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο αλλά διατήρησε την τραπεζική εποπτεία και εξυγίανση σε εθνικό επίπεδο λόγω της αντίθεσης κάποιων κρατών-μελών (Dyson & Featherstone 1999). Η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους μπορεί να γίνει κατανοητή ως αρνητική διάχυση από την ατελή ΟΝΕ (Howarth & Quaglia 2015). Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 μπορεί να θεωρηθεί εξωτερικό ασύμμετρο σοκ που έπληξε τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης με διαφορετικούς τρόπους. Η περιορισμένη ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών αγορών χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών (κυρίως των τραπεζικών αγορών), ακόμη και μια δεκαετία μετά την υιοθέτηση του Ευρώ, συνιστούσε αδυναμία για την κοινή τραπεζική αγορά. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, αρχικά, και η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους, στη συνέχεια, προκάλεσαν κατακερματισμό στην κοινή χρηματοπιστωτική αγορά, κάτι που διέκοψε τη μετάδοση της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ.

Η ΕΚΤ ήταν ο κύριος υπερεθνικός δρών που μετείχε στη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης (Epstein & Rhodes 2016) αναλαμβάνοντας τον ρόλο του επιχειρηματία της πολιτικής (De Rynck 2015). Οι Carstensen & Schmidt (2017) υποστηρίζουν ότι υπερεθνικοί δρώντες, ιδίως η ΕΚΤ και σε μικρότερο βαθμό η Επιτροπή, κατάφεραν να ασκήσουν «θεσμική και ιδεολογική επιρροή» στο δεύτερο στάδιο της κρίσης δημοσίου

χρέους (από το 2012 και μετά), το οποίο οδήγησε στη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης. Η ΕΚΤ στήριξε τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, ζητώντας ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής και ισχυρές εξουσίες. Σε αρκετές περιπτώσεις, ο πρόεδρος της ΕΚΤ επανέλαβε ότι αυτοί οι μηχανισμοί δε θα πρέπει να είναι «ενιαίοι κατ' όνομα» (ECB 2012). Η ΕΚΤ συνέβαλε δυναμικά στη συζήτηση για την τραπεζική ένωση και ήταν σε θέση να δράσει αποφασιστικά για να σώσει το Ευρώ (Salines et al. 2012, Glöcker et al. 2016, Draghi 2012). Αυτά τα παραδείγματα λειτουργικής διάχυσης συμβάλλουν στην εξήγηση του σκεπτικού πίσω από τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης. Από την άλλη όμως, δε ρίχνουν φως στον ατελή θεσμικό της σχεδιασμό.

Οι διακυβερνητικές εξηγήσεις της τραπεζικής ένωσης εστιάζουν κυρίως στις ανταγωνιστικές προτιμήσεις των κρατών-μελών της Ευρωζώνης που έπρεπε να συμβιβαστούν μέσω διαπραγματεύσεων σε επίπεδο ΕΕ. Αυτός ο συμβιβασμός περιλάμβανε ένα αριθμό υποχωρήσεων στο σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης (Howarth & Quaglia 2014). Οι διακυβερνητικές μελέτες έχουν επίσης εξετάσει τη διαφορετική διαπραγματευτική ισχύ των κρατών-μελών, εστιάζοντας στον ρόλο και τις προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών, ιδίως της Γερμανίας και της Γαλλίας.

Οι γάλλοι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής, έχοντας τη στήριξη της Επιτροπής και των κρατών-μελών της περιφέρειας της Ευρωζώνης, πίεσαν για την κατασκευή μηχανισμών στήριξης ικανών να αγοράσουν κρατικό χρέος απευθείας από τα κράτη-μέλη και να αναλάβουν την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών. Σε αντάλλαγμα γι' αυτούς τους μηχανισμούς, ήταν πρόθυμοι να αποδεχθούν την ανάθεση της τραπεζικής εποπτείας σε υπερεθνικό επίπεδο (Howarth & Quaglia 2016). Άρα, τα συμφέροντα των γάλλων υπευθύνων χάραξης πολιτικής και εκείνων των κρατών-μελών της περιφέρειας του Ευρώ για την τραπεζική ένωση προήλθαν κυρίως από την επιθυμία τους να δημιουργήσουν μηχανισμούς διάσωσης στην Ευρωζώνη. Αντίθετα, οι γερμανοί φορείς χάραξης πολιτικής, από κοινού με εκείνους κρατών-μελών του πυρήνα της Ευρωζώνης, προσπάθησαν να ορίσουν όρια στην οικονομική τους βοήθεια προς προβληματικές τράπεζες και κυβερνήσεις σε χώρες που είχαν πληγεί από την κρίση δημόσιου χρέους.

Κατέστησαν επίσης σαφές, ότι της αποδοχής κοινών υποχρεώσεων για τις τράπεζες της Ευρωζώνης έπρεπε να προηγηθεί η ανάθεση της τραπεζικής εποπτείας σε υπερεθνικό επίπεδο προκειμένου να εξασφαλιστεί ο αποτελεσματικότερος έλεγχος των τραπεζών στην περιφέρεια του Ευρώ. Ζήτησαν επίσης τη διενέργεια συνολικής αξιολόγησης για τις μεγάλες τράπεζες της Ευρωζώνης πριν την ανάληψη της

εποπτείας τους από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό για να προσδιοριστεί ποιες έφεραν στους ισολογισμούς τους την κληρονομιά της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους (Gren et al. 2015). Οι γερμανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής αρνούσαν να στηρίξουν τις προβληματικές τράπεζες στην περιφέρεια του Ευρώ λόγω της προηγούμενης ανεπαρκούς ρύθμισης και εποπτείας τους.

Αυτή η διακυβερνητική συζήτηση για την τραπεζική ένωση παραπέμπει σε συζητήσεις για τη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης και την αναζήτηση λύσεων για την κρίση δημοσίου χρέους. Ο γαλλικός συνασπισμός ζητούσε τη δημιουργία μηχανισμών στήριξης τονίζοντας τη σημασία της αλληλεγγύης. Αντίθετα, ο γερμανικός συνασπισμός αιτούταν δεσμεύσεις δημοσιονομικής πολιτικής (βιώσιμοι προϋπολογισμοί), τονίζοντας την ανάγκη αποφυγής ηθικού κινδύνου. Οι διαφορετικές προτιμήσεις των κρατών-μελών δημιούργησαν συγκρούσεις όσον αφορά την κατανομή των βαρών, οι οποίες έπρεπε να συμβιβαστούν μέσω διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων. Τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων αντανακλούσαν τις προτιμήσεις του πιο ισχυρού παίκτη (της Γερμανίας) που απολάμβανε το προνόμιο της άσκησης veto (Bulmer & Patterson 2013, Bulmer 2014). Η ισχύς αυτού πήγαζε από το μέγεθος και τη σταθερότητα της οικονομίας του και της υγείας τραπεζικού του συστήματος. Ωστόσο, αυτή η ισχύς περιορίστηκε, επειδή η Γερμανία είχε οικονομικό και πολιτικό συμφέρον να αποφύγει την κατάρρευση της Ευρωζώνης (Schimmelfennig 2015).

Οι διαφορές στην εγχώρια πολιτική οικονομία που αντικατοπτρίζονται στα εθνικά τραπεζικά συστήματα κατευθύνουν τις προτιμήσεις των κρατών-μελών στους πυλώνες της τραπεζικής ένωσης. Η Γερμανία διαθέτοντας το λιγότερο συγκεντρωμένο τραπεζικό σύστημα στην ΕΕ, το οποίο περιλαμβάνει μεγάλο αριθμό μικρών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών, προσπάθησε να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού στις μεγαλύτερες τράπεζες. Ακόμη, θέλοντας να προστατεύσει τα ενιαία συστήματα ευθύνης των εναλλακτικών τραπεζών, προσπάθησε να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, ενώ αντιτάχθηκε και στη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (Howarth & Quaglia 2018). Η Γαλλία, με τον πιο συγκεντρωμένο τραπεζικό της τομέα, ζητούσε οι εθνικές εποπτικές αρχές να αναλάβουν την εποπτεία των συστημικών τους τραπεζών εκ μέρους της ΕΚΤ (Howarth & Quaglia 2016), ενώ στήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων.

Συνοψίζοντας, δύο θεωρητικές προσεγγίσεις έχουν χρησιμοποιηθεί για να εξηγήσουν

την απόφαση μετάβασης στην τραπεζική ένωση και τον θεσμικό της σχεδιασμό, ο νεολειτουργισμός και ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός. Στόχος της παρούσας διατριβής είναι να εξηγήσει τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και τον ατελή θεσμικό της σχεδιασμό. Ο νεολειτουργισμός έχει επικριθεί για την υποτίμηση του ρόλου των εθνικών κυβερνήσεων και τη μη απόδοση προσοχής στις εσωτερικές πολιτικές διαδικασίες (Niemann & Schmitter 2009). Ως εκ τούτου, αδυνατεί να εξηγήσει τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων σε εγχώριο επίπεδο, δεδομένου ότι εστιάζει στον ρόλο των υπερεθνικών δρώντων στην ενοποιητική διαδικασία. Ακόμη, στην περίπτωση του αποτελέσματος των διαπραγματεύσεων αποτυγχάνει να εξηγήσει τον ατελή θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης. Ένεκα των ασφυκτικών πιέσεων που ασκούσε η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους, η οποία δημιουργούσε σενάρια διάλυσης του Ευρώ, οι νεολειτουργιστές θα προέβλεπαν ότι οι πιέσεις της κρίσης θα ωθούσαν τους υπερεθνικούς θεσμούς να αναλάβουν δράση, οδηγώντας σε μια πλήρη τραπεζική ένωση. Ωστόσο, ο νεολειτουργισμός δε μπορεί να εξηγήσει γιατί ο θεσμικός της σχεδιασμός είναι ατελής και δεν ανταποκρίνεται στις αρχικές προσδοκίες, καθώς οι εξηγήσεις που προσφέρει υπογραμμίζουν τον ρόλο των υπερεθνικών θεσμών στην προώθηση του εγχειρήματος της τραπεζικής ένωσης στην ημερήσια διάταξη και στον επηρεασμό της διαπραγματευτικής διαδικασίας. Άρα, ενώ οι πιέσεις της κρίσης εξηγούν γιατί οι υπερεθνικοί θεσμοί αναλαμβάνουν δράση, δεν εξηγούν πως οι κυβερνήσεις αντιδρούν σε αυτές (τις πιέσεις) ή, γενικότερα, σε ποιες ενέργειες αποφασίζουν να προβούν. Ως εκ τούτου, ο νεολειτουργισμός αδυνατεί να εξηγήσει το περιεχόμενο της αντίδρασης των κυβερνήσεων. Γι' αυτό, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός είναι η θεωρητική προσέγγιση που επιλέγεται.

3.2. Ανάλυση μεταβλητών

3.2.1. Οι θεσμικές εκδοχές της τραπεζικής ένωσης

Η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος οδήγησε στην ενίσχυση της αλληλεξάρτησης των εθνικών χρηματοπιστωτικών συστημάτων στην ΕΕ. Ωστόσο, η εξέλιξη αυτή έφερε τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών ενώπιον δύο διλημάτων. Αυτές καλούνταν πρώτον, να επιλέξουν μεταξύ της στενότερης εποπτικής συνεργασίας και της μεταβίβασης της άσκησης της τραπεζικής εποπτείας σε υπερεθνικό επίπεδο και δεύτερον, της ανάθεσης ή μη σε υπερεθνικό επίπεδο της διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών. Αυτά τα δύο διλήμματα αποτελούσαν σημεία τριβής ήδη πριν την υιοθέτηση του Ευρώ, καθώς η δημιουργία ενός ενιαίου τραπεζικού επόπτη θα δημιουργούσε πιέσεις για την ανάθεση σε υπερεθνικό επίπεδο και της διαχείρισης των τραπεζικών

αποτυχιών. Ως εκ τούτου, θα δημιουργούνταν πιέσεις για τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου, κάτι που οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών αρνούσανται.

Οι αρμοδιότητες της ΕΚΤ στα πεδία της τραπεζικής ρύθμισης και εποπτείας πολλαπλάκις βρέθηκαν στο επίκεντρο των συζητήσεων. Ωστόσο, σχεδόν πάντα κάθε προσπάθεια που γινόταν προς την κατεύθυνση διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της αποτύγγαναν. Η ύπαρξη διαφορετικών μοντέλων εποπτείας πριν την κρίση, σε συνδυασμό με τον βαθμό αυτονομίας που εξασφάλιζαν στις εγχώριες εποπτικές αρχές και κυβερνήσεις έθεταν ανυπέβλητα εμπόδια στην ανάληψη της τραπεζικής εποπτείας από την ΕΚΤ. Έπειτα, η διατήρηση αυτής σε εθνικό επίπεδο εξυπηρετούσε και άλλους σκοπούς. Μεταξύ αυτών ο ρυθμιστικός ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών-μελών.

Η Επιτροπή την επομένη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 ήταν αποφασισμένη να εισηγηθεί τη μεταρρύθμιση της χρηματοπιστωτικής αρχιτεκτονικής στην ΕΕ. Έτσι, ανέθεσε σε μια Ομάδα Εμπειρογνομόνων Υψηλού Επιπέδου την ετοιμασία προτάσεων για το σκοπό αυτό υπό την προεδρία του Jacques de Larosière. Αυτή επέκρινε το προ κρίσεως πλαίσιο εποπτείας της ΕΕ υποστηρίζοντας πως «οι εθνικές εποπτικές αρχές εστίαζαν στην εποπτεία των τραπεζών ατομικά» (De Larosière Group, 2009: 39). Υπονοούσαν δηλαδή, ότι πριν την κρίση του 2008 οι εποπτικές αρχές αμελούσαν τους κινδύνους που αναδύονταν από τον βαθμό διασύνδεσης των τραπεζών. Πέραν τούτου, τόνιζαν την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών. Σε μια αγορά όμως όπου λειτουργεί πλήθος τραπεζικών ομίλων με διασυνοριακή παρουσία και η εποπτεία ασκείται στη χώρα υποδοχής, η έλλειψη συνεργασίας και η άρνηση ανταλλαγής πληροφοριών για τους κινδύνους στους οποίους τα τραπεζικά ιδρύματα εκτίθενται όρθωνε σοβαρά εμπόδια στην πρόληψη συστημικών κρίσεων.

Παρότι η ΕΚΤ άσκησε πιέσεις στην Ομάδα de Larosière για να είναι εκείνη (ΕΚΤ) που θα αναλάμβανε τη μικρο-προληπτική εποπτεία όλων των τραπεζών στην ΕΕ (Davies & Green, 2010: 204), τελικά αυτή (Ομάδα de Larosière) εισηγήθηκε τη συμμετοχή της ΕΚΤ μόνο στη μακρο-προληπτική εποπτεία. Καίτοι, ήταν εμφανής η ανάγκη ενός ενιαίου εποπτικού μηχανισμού και ενός ενιαίου μηχανισμού αρμόδιου για την τραπεζική εξυγίανση, κυρίαρχη ήταν άποψη πως οι στόχοι αυτοί μπορούσαν να επιτευχθούν δια της ενίσχυσης της συνεργασίας των αρμόδιων εθνικών αρχών. Η Ομάδα de Larosière πρότεινε τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (European System of Financial Supervision-ESFS) στοχεύοντας την ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών. Αυτό αποτελούταν από τρεις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές (European Supervisory

Authorities-ESAs), οι εξουσίες των οποίων αποτέλεσαν πεδίο αντιπαράθεσης.

Η βρετανική κυβέρνηση, μαζί με τις κυβερνήσεις της Ιρλανδίας και του Λουξεμβούργου, δήλωνε απρόθυμη να συναινέσει στη μεταφορά εξουσιών μακριά από τις εγχώριες εποπτικές αρχές και την ανάθεσή τους σε υπερεθνικές αρχές (Quaglia, 2012: 525). Μάλιστα, αρνούταν να συναινέσει στη χορήγηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων από τις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές από τη στιγμή που η αντιμετώπιση των τραπεζικών κρίσεων γινόταν σε εθνικό επίπεδο με εθνικούς πόρους (Howarth & Quaglia, 2016: 35). Άρα, ήταν οι ανησυχίες περί δημοσιονομικών συνεπειών που θα συνεπάγονταν οι αποφάσεις αυτών (των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών) που καθιστούσαν τη βρετανική κυβέρνηση απρόθυμη, ελλείψει μάλιστα ενιαίων μηχανισμών που θα συνέβαλλαν στον επιμερισμό του κόστους διάσωσης των τραπεζών. Η Γερμανία και η Γαλλία επίσης ήγειραν αντιρρήσεις για τους ίδιους λόγους (Howarth & Quaglia, 2016: 35).

Η ανάθεση της τραπεζικής εποπτείας σε υπερεθνικό επίπεδο θα δημιουργούσε πιέσεις για τη μεταβίβαση της εξυγίανσης και της εγγύησης καταθέσεων σε αντίστοιχο επίπεδο. Στην περίπτωση αυτή, θα προέκυπτε η ανάγκη δημιουργίας ενιαίων ταμείων εξυγίανσης και εγγύησης καταθέσεων. Με άλλα λόγια, ένα βήμα προς την υπερεθνική διακυβέρνηση θα απαιτούσε ένα βήμα προς τον επιμερισμό κινδύνου. Μπορεί η χρηματοδότηση αυτών (ενιαίων ταμείων) να γινόταν μέσω εισφορών από την τραπεζική βιομηχανία, ωστόσο πολλές φορές οι πόροι τέτοιων ταμείων δεν επαρκούν με αποτέλεσμα την ανάγκη οι κυβερνήσεις να λειτουργούν συμπληρωματικά σε αυτά ως μηχανισμός ασφάλισης (fiscal backstop) (Schoenmaker 2018). Όμως, οι δημοσιονομικές μεταβιβάσεις θεωρούνται από τα πλέον αμφιλεγόμενα μέρη της οικονομικής διακυβέρνησης και από τα τελευταία κομμάτια στην αρχιτεκτονική της οικονομικής ολοκλήρωσης. Ιδίως η μεταφορά δημοσίου χρήματος εκτός των συνόρων μιας χώρας για τη στήριξη τραπεζών, οι οποίες μάλιστα εδρεύουν σε κάποια άλλη χώρα, θεωρείται πολιτικά ανυπέβλητο πρόβλημα. Ο λόγος είναι πως προϋποθέτει έναν υψηλό βαθμό πολιτικής ενοποίησης (Schäuble 2013).

Δεδομένης της άρνησης των κρατών-μελών να προβούν, πριν το 2012, σε δεσμεύσεις για δημοσιονομικές μεταβιβάσεις, η ΕΕ απέτυχε να συμφωνήσει στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού εποπτικού μηχανισμού, όπως και στην εγκαθίδρυση μηχανισμών επιμερισμού των οικονομικών συνεπειών των τραπεζικών αποτυχιών. Εξάλλου, υπερεθνική τραπεζική εποπτεία δίχως τέτοιους μηχανισμούς δε μπορούσε να υπάρξει (Goodhart & Schoenmaker, 2006: 47). Όπως τονίζει η Spendzharova «οι πιθανές δημοσιονομικές συνέπειες ήταν ο βασικός λόγος που τα κράτη-μέλη πριν την

τραπεζική ένωση επιφυλάσσονταν να συναινέσουν στη μεταφορά επιπλέον καθηκόντων στην ΕΚΤ, πέραν της νομισματικής πολιτικής» (Spendzharova, 2012: 318-319).

Λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών, σε ότι αφορά την ανάθεση της τραπεζικής εποπτείας σε υπερεθνικό επίπεδο και τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου, η ενδυνάμωση της συνεργασίας με περιορισμένη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ήταν η μόνη πολιτικά εφικτή λύση μετά την κρίση του 2008. Έτσι, ως το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους η απροθυμία των κυβερνήσεων να προβούν στη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού των βαρών των τραπεζικών αποτυχιών μπλόκαρε την ανάθεση της τραπεζικής εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Λαμβάνοντας ως δεδομένη την απόκλιση των προτιμήσεων των προς εξέταση κρατών-μελών στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης, το πιθανότερο σενάριο ήταν να προκύψουν τρεις βαθμοί υπερεθνικής διακυβέρνησης (έναν υψηλός, ένας μέσος και ένας χαμηλός) και δύο βαθμοί επιμερισμού κινδύνου (έναν υψηλός και ένας χαμηλός).

Ένας υψηλός βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης θα περιλάμβανε την πλήρη ανάθεση της λήψης αποφάσεων στα πεδία της τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Προς αυτή την κατεύθυνση, η εποπτεία όλων των τραπεζών θα μεταβιβάζονταν σε έναν υπερεθνικό θεσμό, εξέλιξη που θα αποτελούσε κρίσιμο βήμα προς την εξάλειψη της αποτυχίας του εποπτικού συντονισμού μεταξύ διαφορετικών χωρών και την αποτροπή των εθνικών ρυθμιστικών αρχών να ασκούν εποπτική ανοχή σε υποκεφαλαιοποιημένες τράπεζες. Επιπλέον, θα διασφάλιζε ότι οι συμφωνημένοι σε επίπεδο ΕΕ κανόνες θα εφαρμόζονταν με συνέπεια σε ολόκληρη την Ευρωζώνη, καθιστώντας τον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα ασφαλέστερο και πιο ανθεκτικό στις μελλοντικές κρίσεις. Ειδικά, η εφαρμογή κοινών εποπτικών προτύπων σε όλες τις χώρες είναι απαραίτητη για τον αξιόπιστο εντοπισμό των προβληματικών τραπεζών. Έτσι, θα βελτιωνόταν η αξιοπιστία των εσωτερικών τους μοντέλων και θα διασφαλιζόταν ότι τα μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα θα αντιμετωπίζονταν με εναρμονισμένο τρόπο. Τέλος, μια ενιαία εποπτεία θα συνέβαλε στην αποτροπή της συσσώρευσης υπερβολικής ανάληψης κινδύνων από τις τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία. Αντίστοιχα, η μεταβίβαση της εξυγίανσης όλων των τραπεζών σε μια υπερεθνική αρχή θα διασφάλιζε την αποδοχή εκ μέρους των χωρών ενός κοινώς αποδεκτού πλαισίου εξυγίανσης, το οποίο θα διευκόλυνε και επιτάχυνε την όλη διαδικασία. Επιπλέον, θα εξασφάλιζε ότι οι μεγαλύτερες και πιο διασυνδεδεμένες

τράπεζες θα μπορούσαν να εξυγιανθούν ομαλά και αποτελεσματικά όταν, και αν, η ανακεφαλαιοποίηση αυτών από τον ιδιωτικό τομέα κρινόταν ανέφικτη. Η ομαλή και άμεση εξυγίανση των μη βιώσιμων τραπεζών θα βοηθούσε στην αποφυγή κρατικών διασώσεων, οι οποίες ίσως να επηρέαζαν τη δημοσιονομική κατάσταση των χωρών.

Ένας μέσος βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης θα περιλάμβανε περιορισμένη ανάθεση της λήψης αποφάσεων στα πεδία της τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πεδίο της εποπτείας, θα δημιουργούνταν ένα σύστημα δύο πυλώνων, το οποίο θα περιοριζε την ενιαία εποπτεία στις μεγάλες συστημικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία ώστε να αποφευχθούν μελλοντικές τραπεζικές αποτυχίες που θα προκαλούσαν συστημικό κίνδυνο. Έτσι όμως, θα αγνοούταν το μάθημα της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 ότι και οι μικρές τράπεζες μπορούν, όπως οι μεγάλες, να λειτουργήσουν αποσταθεροποιητικά, τόσο για το εγχώριο, όσο και το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα προκαλώντας συστημικές κρίσεις. Αντίστοιχα, στο πεδίο της εξυγίανσης θα δημιουργούταν ένα σύστημα δύο πυλώνων, το οποίο θα περιοριζε την ενιαία εξυγίανση στις μεγάλες τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία, η αποτυχία των οποίων θα γεννούσε συστημικό κίνδυνο. Έτσι, οι εγχώριες αρχές θα παρέμεναν αρμόδιες για την εξυγίανση των μικρών τραπεζών, διατηρώντας έτσι το καθεστώς των κρατικών εγγυήσεων γι' αυτές.

Ένας χαμηλός βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης θα προέβλεπε τη διατήρηση της λήψης αποφάσεων στα πεδία της τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης σε εθνικό επίπεδο και θα στόχευε στην ενίσχυση της συνεργασίας στα δύο πεδία, δίχως τη δημιουργία νέων θεσμών.

Ένας υψηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου θα περιλάμβανε τη μετάθεση της διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω της δημιουργίας μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης. Προς αυτή την κατεύθυνση, θα δημιουργούταν ένα κοινό ταμείο τραπεζικής εξυγίανσης που θα μετατόπιζε και επιμέριζε τα κόστη των τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο μεταξύ ολόκληρου του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα που θα το χρηματοδοτούσε. Έτσι, τα δημόσια οικονομικά θα έπαυαν να επιβαρύνονται από τις τραπεζικές διασώσεις. Ακόμη, θα εγκαθιδρύονταν ένα πανευρωπαϊκό σύστημα εγγύησης καταθέσεων που θα διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο στη διατήρηση της εμπιστοσύνης των καταθετών στη σταθερότητα των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων. Πέραν τούτου, ένα τέτοιο σύστημα θα επιμέριζε τους κινδύνους των τραπεζών που θα μετείχαν με αυτό μεταξύ ολόκληρου του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα. Συνεπώς, ένας υψηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση θα μετέτρεπε τη διαχείριση των

τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκή υπόθεση.

Αντίθετα, ένας χαμηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου θα συνεπαγόταν περιορισμένη μετάθεση της διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτή την περίπτωση, θα δημιουργούνταν μηχανισμοί τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης, οι πόροι των οποίων θα ήταν σχετικά περιορισμένοι, ενώ και η πρόσβαση σε αυτούς θα ήταν σχετικά δύσκολη. Η ανάδειξη της εθνικής ευθύνης κάθε χώρας, παρά τη δημιουργία αυτών των μηχανισμών, σε ότι αφορά τη διαχείριση των προβληματικών τραπεζών θα εξηγούσε αυτές τις αποφάσεις. Με άλλα λόγια, κάθε χώρα θα συνέχιζε να είναι αρμόδια για τη διαχείριση των δημοσιονομικών βαρών των προβληματικών τραπεζών, με τα εθνικά ταμεία εξυγίανσης να έχουν τον πρώτο λόγο, ενώ οι ευρωπαϊκοί πόροι θα ήταν διαθέσιμοι μόνο ως έσχατη λύση και συμπληρωτικά στους εθνικούς πόρους. Άρα, ένας χαμηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση θα μετέτρεπε τη διαχείριση των τραπεζικών αποτυχιών σε αμιγώς ευρωπαϊκή υπόθεση.

Από αυτούς τους τρεις βαθμούς υπερεθνικής διακυβέρνησης (έναν υψηλό, έναν μέσο και έναν χαμηλό) και τους δύο βαθμούς επιμερισμού κινδύνου (έναν υψηλό και έναν χαμηλό) θα μπορούσαν να προκύψουν δύο διαφορετικοί τύποι τραπεζικής ένωσης: μια πλήρης και μια ατελής. Η πλήρης τραπεζική ένωση θα αποτελούσε θεσμικό αποτέλεσμα υψηλού βαθμού υπερεθνικής διακυβέρνησης και υψηλού βαθμού επιμερισμού κινδύνου. Αυτή θα στόχευε στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των εποπτικών αποτυχιών παρέχοντας πόρους για την ανακεφαλαιοποίηση ή εξυγίανση τραπεζών με διασυννοριακή παρουσία. Από την άλλη, η ατελής τραπεζική ένωση θα αποτελούσε θεσμικό αποτέλεσμα μέσου βαθμού υπερεθνικής διακυβέρνησης και χαμηλού βαθμού επιμερισμού κινδύνου. Αυτή θα στόχευε κυρίως στην αποτροπή μελλοντικών τραπεζικών αποτυχιών και κύρια χαρακτηριστικά της θα ήταν η υπερεθνική εποπτεία των τραπεζών με διασυννοριακή παρουσία και οι περιορισμένοι πόροι για την ανακεφαλαιοποίηση ή εξυγίανση αυτών. Όμως, η ατελής τραπεζική ένωση θα μπορούσε να είναι θεσμικό αποτέλεσμα και ενός χαμηλού βαθμού υπερεθνικής διακυβέρνησης και χαμηλού βαθμού επιμερισμού κινδύνου.

3.2.2. Τι εξηγεί τις εθνικές προτιμήσεις;

Η θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού θεωρεί τα άτομα και τις ιδιωτικές ομάδες έκφρασης συμφερόντων θεμελιώδεις δρώντες στη διεθνή πολιτική (Moravcsik, 1997: 516–517). Αυτοί τείνουν να είναι ορθολογικοί δρώντες που αναζητούν τη μεγιστοποίηση των κερδών τους και προωθούν τα διαφορετικά τους

συμφέροντα (Moravcsik, 1999: 19–24). Γι' αυτούς, το κράτος αποτελεί κανάλι μετάδοσης των προτιμήσεών τους (Moravcsik, 1997: 518) μεταξύ του εγχώριου και του διεθνούς επιπέδου (Moravcsik, 1999: 22). Ο Moravcsik υποστηρίζει ότι «η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προέκυψε από μια σειρά ορθολογικών επιλογών που έγιναν από εθνικούς ηγέτες, οι οποίοι ακολουθούσαν με συνέπεια οικονομικά συμφέροντα (κυρίως τα εμπορικά συμφέροντα των ισχυρών οικονομικών παραγωγών και δευτερευόντως τις μακροοικονομικές προτιμήσεις των κυβερνητικών συνασπισμών που ήταν στην εξουσία)» (Moravcsik, 1999: 3).

Η επίδραση των εμπορικών συμφερόντων είναι έντονη σε όλους τους τομείς πολιτικής που σχετίζονται με το εμπόριο (Moravcsik, 1999: 24). Συγκεκριμένα, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός υποθέτει ότι οι παραγωγοί, ως η πιο ισχυρή ομάδα εγχώριων συμφερόντων, πιέζουν την κυβέρνηση στη χάραξη πολιτικών (Moravcsik, 1999: 38-41). Τα συμφέροντα των παραγωγών εκπροσωπούνται από τις οργανώσεις τους (Moravcsik, 1999: 36). Σε καταστάσεις με ανταγωνιστικά συμφέροντα, ο Moravcsik υποθέτει ότι η κυβέρνηση θα ακολουθήσει την πιο ισχυρή εγχώρια ομάδα συμφερόντων προκειμένου να εξασφαλίσει την υψηλότερη δυνατή υποστήριξη για την επανεκλογή της. Το μέγεθος επιρροής των διαφόρων ομάδων σταθμίζεται από το μέγεθός τους και την ένταση των κερδών και των απωλειών τους (Moravcsik, 1999: 36).

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός θεωρεί τη διαμόρφωση εθνικών προτιμήσεων ως μια διαδικασία δύο βημάτων. Σε εγχώριο επίπεδο, μια αναμενόμενη αλλαγή πολιτικής ενθαρρύνει το σχηματισμό οργανωμένων συμφερόντων μεταξύ των εγχώριων συμφερόντων που πλήττονται από αυτή. Η άσκηση πιέσεων προσαρμογής σε αυτά (οργανωμένα συμφέροντα) τα ενθαρρύνει να εξετάσουν αν αναμένουν ότι οι προτεινόμενες αλλαγές θα είναι ευνοϊκές ή δυσμενείς για τα δικά τους συμφέροντα. Η δημιουργία θετικής ή αρνητικής επίδρασης από την αλλαγή πολιτικής ενθαρρύνει την άσκηση πιέσεων υπέρ ή κατά της αλλαγής πολιτικής, σύμφωνα με τις αναμενόμενες συνέπειες που αυτή θα δημιουργήσει. Σε έναν τομέα πολιτικής, οι συμμετέχοντες σε έναν κλάδο δρώντες είναι συνήθως σε θέση να ασκήσουν πολύ μεγαλύτερη πίεση από άλλα είδη εγχώριων δρώντων, καθώς μπορούν να αφιερώσουν περισσότερους πόρους για άσκηση πιέσεων και να διαθέσουν την εμπειρογνωμοσύνη τους στα σχετικά θέματα.

Σε διακυβερνητικό επίπεδο, οι εθνικές κυβερνήσεις επιδιώκουν να μεγιστοποιήσουν τα οικονομικά συμφέροντα των χωρών τους. Αυτό βασίζεται στην υπόθεση ότι οι πολιτικοί ενδιαφέρονται για την εξασφάλιση της επανεκλογής τους και, ως εκ τούτου,

προσανατολίζονται στην υπεράσπιση των εθνικών τους συμφερόντων. Όμως, όπου οι εθνικές αγορές είναι ετερογενείς και περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα προτιμήσεων, ο ανταγωνισμός μεταξύ αντίπαλων ομάδων συμφερόντων μπορεί να είναι έντονος και οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα χρειαστεί να ισορροπήσουν μεταξύ των αντιτιθέμενων συμφερόντων. Οι τελευταίοι γνωρίζουν τα συμφέροντα που κυριαρχούν στην εγχώρια σφαίρα και τείνουν να διαμορφώνουν τις προτιμήσεις τους στη βάση αυτών.

Σύμφωνα με αυτές τις παραδοχές, η εισαγωγή της τραπεζικής ένωσης αναμένεται να έχει σημαντικές συνέπειες για τις τράπεζες των κρατών-μελών που θα συμμετάσχουν σε αυτή. Οι τράπεζες θα αξιολογήσουν την επίδραση αυτής (τραπεζικής ένωσης) στις δραστηριότητές τους και στη συνέχεια θα διατυπώσουν τις προτιμήσεις τους. Για την τραπεζική ένωση οι ενώσεις τραπεζών των κύριων κρατών-μελών (Γερμανίας, Γαλλίας, Ιταλίας και Ισπανίας) αποτελούν τις ιδιωτικές ομάδες συμφερόντων. Αυτές αναμένεται να κινητοποιηθούν, καθώς η δημιουργία τραπεζικής ένωσης θα επηρεάσει τον τρόπο λειτουργίας των τραπεζών που εκπροσωπούν. Δύο είναι οι τομείς που η τραπεζική ένωση είναι πιθανό να επηρεάσει τα εγχώρια τραπεζικά συμφέροντα και να προκαλέσει αποκλίνουσες προτιμήσεις.

Η δημιουργία τραπεζικής ένωσης θα επιφέρει σημαντικές αλλαγές στην τραπεζική διακυβέρνηση στην ΕΕ, καθώς αποσκοπεί στη δημιουργία μιας γνήσιας κοινής τραπεζικής αγοράς (ή ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού) απαλλαγμένης από εθνικές ρυθμίσεις. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 είχε αναδείξει μια σειρά στρεβλώσεων στην ευρωπαϊκή τραπεζική αγορά που έθεταν φραγμούς στην ολοκλήρωσή της. Στο πεδίο της τραπεζικής εποπτείας, ο ρυθμιστικός ανταγωνισμός μεταξύ των κρατών-μελών και η άσκηση της εποπτείας σε εθνικό επίπεδο δυσχέραναν κάθε προσπάθεια σύγκλισης των εποπτικών πρακτικών, με τις αρμόδιες εθνικές αρχές να μη συνεργάζονται ούτε για την ανταλλαγή πληροφοριών γύρω από τους κινδύνους όπου ήταν εκτεθειμένες οι τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία. Στο πεδίο της εξυγίανσης, η απροθυμία των εθνικών αρχών εξυγίανσης να συμφωνήσουν στην κατανομή των βαρών της αποτυχίας μιας τράπεζας με διασυνοριακή παρουσία καθιστούσε τη διαδικασία εξυγίανσης πολύ δύσκολη.

Η δημιουργία ευρωπαϊκών μηχανισμών αρμόδιων για την τραπεζική εποπτεία και εξυγίανση αναμένεται να λύσει τα παραπάνω προβλήματα. Η ανάληψη της άμεσης εποπτείας από έναν τέτοιο μηχανισμό θα έλυσε το πρόβλημα του ρυθμιστικού ανταγωνισμού, δεδομένου ότι αυτός θα εφάρμοζε ένα κοινό εγχειρίδιο κανόνων, ενώ θα συνέβαλε στη σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών εξαλείφοντας έτσι την

προνομιακή μεταχείριση των εθνικών πρωταθλητών από τις εγχώριες εποπτικές αρχές. Παράλληλα, αυτή η ευρωπαϊκή εποπτική αρχή θα αποκτούσε πρόσβαση στους διασυνοριακούς κινδύνους όπου κάθε τράπεζα ήταν εκτεθειμένη στην κοινή τραπεζική αγορά. Από την άλλη, η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού αρμόδιου για την τραπεζική εξυγίανση θα εξασφάλιζε ένα κοινώς αποδεκτό πλαίσιο εξυγίανσης μεταξύ των κρατών-μελών και θα διευκόλυνε τη λήψη απόφασης για την εξυγίανση μιας τράπεζας, καθώς αυτή θα λαμβάνονταν από μια ανεξάρτητη αρχή που δε θα ήταν επιρρεπής στην άσκηση πολιτικών πιέσεων. Ακόμη, δεδομένου ότι ένας τέτοιος μηχανισμός θα συνοδευόταν από ένα πανευρωπαϊκό ταμείο για την εξυγίανση προβληματικών τραπεζών, θα διασφάλιζε τη μετάθεση των βαρών εξυγίανσης από τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών σε αυτό (κοινό ταμείο εξυγίανσης).

Άρα, οι ενώσεις που εκπροσωπούσαν τις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες, δεδομένης της διασυνοριακής παρουσίας αυτών και του συστημικού τους χαρακτήρα, αναμένεται να αξιολογήσουν θετικά τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού τραπεζικού επόπτη και ενός πανευρωπαϊκού μηχανισμού αρμόδιου για την τραπεζική εξυγίανση. Ένας πανευρωπαϊκός τραπεζικός επόπτης θα εξασφάλιζε όμοια εποπτική αντιμετώπιση για τις θυγατρικές τους στην κοινή τραπεζική αγορά και γενικά ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού απαλλαγμένο από τις εθνικές ρυθμίσεις. Ομοίως, ένας ευρωπαϊκός μηχανισμός για την τραπεζική εξυγίανση θα διασφάλιζε ένα αποδεκτό μεταξύ των κρατών-μελών πλαίσιο τραπεζικής εξυγίανσης, όπου οι σχετικές αποφάσεις και τα βάρη θα λαμβάνονταν και θα επιμερίζονταν αντίστοιχα σε υπερεθνικό επίπεδο. Άρα, ένας υψηλός βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση ήταν προς το συμφέρον των μεγάλων ιδιωτικών τραπεζών, καθώς θα τις διευκόλυνε λόγω της διασυνοριακής τους παρουσίας και των σχεδίων επιπλέον επέκτασής τους εντός της ευρωπαϊκής τραπεζικής αγοράς.

Όμως, ένας υψηλός βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης δεν ευνοεί όλες τις τράπεζες στην ΕΕ, καθώς τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από αυτόν εξαρτώνται από το βαθμό διεθνοποίησης των τραπεζών. Όπως ειπώθηκε ήδη, η δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά αφορά τις τράπεζες που λειτουργούν διασυνοριακά μέσω θυγατρικών. Στην ΕΕ λειτουργούσαν, πέραν των μεγάλων ιδιωτικών τραπεζών, και μικρές καταθετικές, συνεταιριστικές και δημόσιες τράπεζες. Αυτές διέθεταν κυρίως (ή αποκλειστικά) εγχώριο προσανατολισμό, ενώ λόγω του κοινωνικού τους ρόλου απολάμβαναν ένα προνομιακό καθεστώς λειτουργίας από τις εγχώριες αρχές. Μάλιστα, είχαν σημαντικό ρόλο στη χρηματοδότηση των εγχώριων μικρομεσαίων επιχειρήσεων που τις καθιστούσε χρήσιμο εργαλείο πολιτικής για κάθε κυβέρνηση.

Επομένως, οι ενώσεις που εκπροσωπούν τις μικρές καταθετικές, συνεταιριστικές και δημόσιες τράπεζες, δεδομένου του μη συστημικού τους χαρακτήρα και της επιθυμίας τους να διατηρήσουν τα προνομιακά καθεστώτα λειτουργίας τους, αναμένεται να αξιολογήσουν αρνητικά τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης και ενός υψηλού βαθμού υπερεθνικής διακυβέρνησης σε αυτή, καθώς από την εφαρμογή του δεν αναμένεται να ωφεληθούν.

Έπειτα, η δημιουργία τραπεζικής ένωσης θα φέρει αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών που θα μετατοπιστεί από εθνικό επίπεδο σε υπερεθνικό. Η τραπεζική ένωση προβλέπει τη δημιουργία ενιαίων μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου. Όμως, η δημιουργία τέτοιων υποδηλώνει κοινή ανάληψη των τραπεζικών κινδύνων, εξέλιξη που δε θα βρει σύμφωνες όλες τις τράπεζες. Από τη μια, υπάρχουν συστημικά σημαντικές τράπεζες που είναι πιο πιθανό να επηρεαστούν από, ή και να συμβάλουν σε, κινδύνους που προκύπτουν από τη διασύνδεσή τους. Αυτές (ή οι ενώσεις που τις εκπροσωπούν) αναμένεται να αξιολογήσουν θετικά έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου προσβλέποντας στα οφέλη που αυτός θα φέρει γενικά στη σταθερότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος και ειδικά στη διασυνοριακή λειτουργία αυτών. Από την άλλη, υπάρχουν μη συστημικές τράπεζες που δραστηριοποιούνται κυρίως (ή αποκλειστικά) σε εγχώριο επίπεδο και δεν είναι πιθανό να επηρεαστούν από, ή και να συμβάλουν σε, κινδύνους που προκύπτουν από τη διασύνδεσή τους. Αυτές (ή οι ενώσεις που τις εκπροσωπούν) αναμένεται να αξιολογήσουν αρνητικά έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου και να αρνηθούν να συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης που θα στηρίξουν τράπεζες εγχώριες (ή ξένες) που εκτίθενται σε υψηλότερους κινδύνους στις διεθνείς αγορές, όπου αυτές δε δραστηριοποιούνται. Έπειτα, οι μη συστημικές τράπεζες είναι πιθανό να διαθέτουν δικά τους ενιαία συστήματα ευθύνης και η συμμετοχή σε ενιαία ταμεία διάσωσης και εξυγίανσης να συνιστά επιπλέον κόστη γι' αυτές.

Όμως, πέραν του βαθμού διεθνοποίησής τους, το ενδιαφέρον των τραπεζών (ή των ενώσεων που τις εκπροσωπούν) για τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου αναμένεται να καθορίσει και η υγεία των τραπεζικών τους συστημάτων. Το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους είχε επιβαρύνει τους ισολογισμούς των τραπεζών με μη εξυπηρετούμενα δάνεια, ενώ είχε αναδείξει την κεφαλαιακή ανεπάρκεια κάποιων τραπεζών (κυρίως μικρότερων). Ως εκ τούτου, υπήρχαν τράπεζες που έχρηζαν εξυγίανσης και στήριξης. Στην περιφέρεια του Ευρώ, τα εκεί τραπεζικά συστήματα ήταν εκτεθειμένα σε κρατικά ομόλογα των χωρών τους, οι οποίες λόγω της κρίσης χρέους αδυνατούσαν δημοσιονομικά να παρέμβουν σε αυτά. Η κατάσταση αυτή είχε προκαλέσει έναν φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Όμως, όσο

ενισχυόταν η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών, τόσο η απειλή μετάδοσης κινδύνου στα τραπεζικά συστήματα του πυρήνα, τα οποία ήταν εκτεθειμένα στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, αυξανόταν. Η δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση αναμένεται να φέρει αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης των συνεπειών της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους, μεταθέτοντας τη διαχείριση των τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο από εθνικό. Έτσι, τα τραπεζικά συστήματα, οι κυβερνήσεις των οποίων δε διέθεταν τη δημοσιονομική ικανότητα να παρέμβουν σε αυτά, αναμένεται να αξιολογήσουν θετικά μια τέτοια εξέλιξη.

Ως εκ τούτου, τα προφίλ υγείας των τραπεζικών συστημάτων αναμένεται να καθορίσουν το ενδιαφέρον των τραπεζών (ή των ενώσεων που τις εκπροσωπούν) για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση σε μια προσπάθεια, αφενός, να διασφαλιστεί η ενότητα της κοινής τραπεζικής αγοράς, αφετέρου, να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη στα τραπεζικά συστήματα των χωρών που υπέφεραν από τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Από τη μια, υπήρχαν τραπεζικά συστήματα με υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δάνειων και τράπεζες με αδύναμη κεφαλαιακή θέση (αρνητικό προφίλ κινδύνου). Αυτά αναμένεται να αξιολογήσουν θετικά έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου που θα τους εξασφαλίσει πρόσβαση σε μηχανισμούς τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης με σκοπό τη σταθεροποίησή τους και την αποκατάσταση της αξιοπιστίας τους στις διεθνείς χρηματαγορές. Από την άλλη, υπήρχαν τραπεζικά συστήματα με χαμηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δάνειων και τράπεζες με ανθεκτική κεφαλαιακή επάρκεια (θετικό προφίλ κινδύνου). Αυτά, παρότι δεν έχουν άμεσο συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου, δεδομένου του προφίλ κινδύνου τους, αναμένεται να συμφωνήσουν στη δημιουργία μηχανισμών διάσωσης και εξυγίανσης φιλοδοξώντας να διασφαλιστεί η ενότητα της κοινής τραπεζικής αγοράς, η οποία λόγω της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους και του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών μόνο εξασφαλισμένη δε θεωρούταν. Ωστόσο, αναμένεται να δώσουν προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων πριν τη χρήση των πόρων αυτών επικαλούμενες τον ηθικό κίνδυνο.

Άρα, η δημιουργία τραπεζικής ένωσης αναμένεται να δημιουργήσει αποκλίνουσες θέσεις μεταξύ των εγχώριων και ευρωπαϊκών ενώσεων τραπεζών στα κύρια κράτη-μέλη, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση αναλόγως του πως οι προτεινόμενες αλλαγές θα τις επηρεάσουν.

Έτσι, οδηγούμαστε στις ακόλουθες υποθέσεις:

Υπ. 1: Τις προτιμήσεις κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου, καθορίζουν οι ενώσεις τραπεζών τους

Υπ. 2: Το ενδιαφέρον των ενώσεων τραπεζών των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου, καθορίζουν ο βαθμός διεθνοποίησης και η υγεία των τραπεζών που εκπροσωπούν

3.2.3. Τι εξηγεί το αποτέλεσμα της διαπραγματεύσεως;

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός προβλέπει ότι «το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ κρατών θα αντανακλά τη σχετική ισχύ των κρατών, ή πιο συγκεκριμένα τον βαθμό ευπάθειας στη σχέση αλληλεξάρτησης» (Moravcsik 1993, 1999a, Keohane & Nye 1989). Οι Keohane & Nye (1977) υποστηρίζουν πως «η ύπαρξη ασύμμετρης αλληλεξάρτησης παρέχει στον δρώντα που έχει χαμηλότερη ευπάθεια στην αλληλεξάρτηση υψηλότερη ισχύ» (Keohane & Nye, 1977: 11). Έτσι, καταλήγουν να ορίζουν την ισχύ στα πλαίσια της αλληλεξάρτησης ως «την ικανότητα ενός δρώντα να επιβάλλει στον άλλο τον τρόπο που θα ενεργήσει και που υπό άλλες συνθήκες δε θα επέλεγε» (Keohane & Nye, 1977: 11). Ως εκ τούτου, η ασύμμετρη αλληλεξάρτηση διευκολύνει τον δρώντα με τη χαμηλότερη ευπάθεια να εκμεταλλευτεί την ισχύ του, μεγιστοποιώντας τα κέρδη του έναντι του άλλου δρώντα. Τα κράτη που δε χρειάζονται να πετύχουν μια συμφωνία, όντας λιγότερο ευάλωτα στην αλληλεξάρτηση, θα κερδίσουν λιγότερα από την ολοκλήρωση. Άρα, δύνανται να απειλήσουν με άρνηση συνεργασίας τα υπόλοιπα κράτη. Η αξία των μονομερών εναλλακτικών επηρεάζει την ισχύ μιας κυβέρνησης. Όσο πιο ευνοϊκή είναι η καλύτερη εναλλακτική λύση σε μια συμφωνία με διαπραγματεύση, τόσο υψηλότερη είναι η διαπραγματευτική ισχύς της κυβέρνησης (Moravcsik, 1993: 63-66).

Αρκετοί παράγοντες συμβάλλουν στη διαπραγματευτική ισχύ ενός δρώντα. Όπως υποστηρίζει ο Tallberg «καθοριστικός παράγοντας είναι το συνολικό ποσό πόρων και δυνατοτήτων ενός κράτους (το μέγεθος της επικράτειάς του και του πληθυσμού του, η οικονομική του ισχύς, οι στρατιωτικές του δυνατότητες, η τεχνολογική του ανάπτυξη, η πολιτική του σταθερότητα, η διοικητική του ικανότητα» (Tallberg, 2008: 688-89). Παρότι, οι εν λόγω παράγοντες μας παρέχουν τη μεγάλη εικόνα για τη διαπραγματευτική ισχύ μιας χώρας, θεωρείται ότι οι πόροι μιας χώρας για συγκεκριμένα θέματα παρέχουν μια πιο λογική ερμηνεία για την εξέταση της υπόθεσής μας (Moravcsik, 1999a: 8). Στο πεδίο της οικονομικής πολιτικής θα αναμέναμε οι οικονομικοί πόροι να αποτελούν τον καθοριστικό παράγοντα της

διαπραγματευτικής ισχύος μιας χώρας. Μια χώρα με σημαντικούς οικονομικούς πόρους είναι το πιο πιθανό να αφήσει το αποτύπωμα της στον καθορισμό των όρων μιας συμφωνίας. Η διαθεσιμότητα οικονομικών πόρων εξαρτάται από την κατάσταση των προϋπολογισμών, το ύψος του δημοσίου χρέους, το ύψος της οικονομικής μεγέθυνσης. Ακόμη, η πιστοληπτική ικανότητα και τα επιτόκια δανεισμού στις διεθνείς χρηματαγορές αποτελούν επίσης πηγή διαπραγματευτικής ισχύος για μια χώρα, καθώς την καθιστούν πιο αξιόπιστη όταν δηλώνει ότι έχει εναλλακτικές λύσεις από τη διαπραγματευόμενη συμφωνία (Schimmelfennig, 2015: 184–85).

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός υποδηλώνει ότι τα πιο ισχυρά κράτη-μέλη θα έχουν το πάνω χέρι στις διαπραγματεύσεις. Το πιο ισχυρό κράτος μέλος στις διαπραγματεύσεις για την τραπεζική ένωση ήταν η Γερμανία. Πριν το ξέσπασμα της κρίσης δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη, οι προϋπολογισμοί των κύριων κρατών-μελών ήταν ελλειμματικοί ένεκα της ανάγκης στήριξης των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων μετά την εκκίνηση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, ενώ ανοδική ήταν η πορεία των δημοσίων χρεών τους. Ωστόσο, πριν τη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης το 2012 η Γερμανία πέτυχε να ισοσκελίσει τον προϋπολογισμό της. Παράλληλα, ξεκίνησε να μειώνει το, σχετικά χαμηλό, δημόσιο χρέος της, εξασφαλίζοντας υψηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των τρεχουσών και μελλοντικών αναγκών του τραπεζικού της συστήματος. Πέραν τούτων, απολάμβανε της εμπιστοσύνης των διεθνών χρηματαγορών, έχοντας χαμηλά επιτόκια δανεισμού και υψηλή πιστοληπτική ικανότητα.

Αντίθετα, οι υπόλοιπες χώρες διέθεταν ελλειμματικούς προϋπολογισμούς και υψηλό δημόσιο χρέος, με αυξητικές μάλιστα τάσεις. Επομένως, δε θα ήταν ικανές στο μέλλον να στηρίξουν εκ νέου τα εθνικά τραπεζικά τους συστήματα, καθώς ο βαθμός δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των τρεχουσών και μελλοντικών τους αναγκών ήταν χαμηλός. Η κορύφωση της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στα μέσα του 2012 προκάλεσε την αμφισβήτηση των αγορών σχετικά με την ικανότητα κάποιων κρατών-μελών να διαχειριστούν τα δημοσιονομικά βάρη διάσωσης και εξυγίανσης των τραπεζών τους. Ως εκ τούτου, η πίεση των αγορών τις κατέστησε πιο ευάλωτες στην αλληλεξάρτηση έναντι άλλων κρατών-μελών. Η Γερμανία διέθετε ισχυρή δημοσιονομική θέση, χαμηλό δημόσιο χρέος και σχετικά υγιείς τράπεζες, ενώ δε βρισκόταν υπό την πίεση των αγορών. Ωστόσο, η σημαντική έκθεση των γερμανικών τραπεζών στην περιφέρεια του Ευρώ ήταν πρόβλημα. Η Γαλλία διέθετε αδύναμη δημοσιονομική θέση, υψηλό δημόσιο χρέος, σχετικά υγιείς τράπεζες, με σημαντική έκθεση στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, ενώ για μεγάλο διάστημα δεν είχε να αντιμετωπίσει την πίεση των αγορών. Η Ισπανία και η Ιταλία διέθεταν αδύναμη

δημοσιονομική θέση, υψηλό δημόσιο χρέος, προβληματικές τράπεζες με υψηλή έκθεση σε κρατικά ομόλογα των χωρών τους που όσο μαινόταν ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών έχρηζαν στήριξης, ενώ ένιωθαν την πίεση των αγορών αντιμετωπίζοντας τον κίνδυνο αδυναμίας αναχρηματοδότησης του δημοσίου χρέους τους.

Όμως, ο βαθμός δημοσιονομικής ικανότητας στήριξης των τραπεζικών συστημάτων καθορίζει τον βαθμό ευπάθειας στη σχέση αλληλεξάρτησης. Η Γερμανία διέθετε υψηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας στήριξης του τραπεζικού της συστήματος και δε βρισκόταν υπό την πίεση των αγορών. Άρα, θα ήταν λιγότερο ευπαθής στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία. Ως εκ τούτου, θα είχε λιγότερο ανάγκη την επίτευξη συμφωνίας, άρα θα διέθετε ισχυρή διαπραγματευτική ισχύ στη διαπραγμάτευση. Η Γαλλία διέθετε χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας στήριξης του τραπεζικού της συστήματος, ωστόσο είχε πετύχει να αποφύγει την έντονη πίεση των αγορών. Άρα, θα ήταν περισσότερο ευπαθής στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γερμανία. Η Ισπανία και η Ιταλία διέθεταν χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας, ενώ ένιωθαν την ασφυκτική πίεση των αγορών. Επομένως, αμφότερες θα ήταν περισσότερο ευπαθείς στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γερμανία.

Εκ των ειρημένων λοιπόν συνάγεται ότι η Γερμανία θα ήταν λιγότερο ευπαθής στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία, άρα θα είχε λιγότερο ανάγκη την επίτευξη συμφωνίας και, ως εκ τούτου, θα διέθετε ισχυρή διαπραγματευτική ισχύ. Αντίθετα, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία θα ήταν περισσότερο ευπαθείς στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γερμανία, άρα θα είχαν περισσότερο ανάγκη την επίτευξη συμφωνίας και, ως εκ τούτου, θα διέθεταν χαμηλή διαπραγματευτική ισχύ.

Ο Moravcsik παρατηρεί ότι «τα κράτη-μέλη που έχουν λιγότερο ανάγκη την επίτευξη συμφωνίας αποκτούν ισχυρή διαπραγματευτική ισχύ και, ως εκ τούτου, είναι ικανά να καθορίσουν τους όρους των τελικών συμφωνιών, με τα αποτελέσματα αυτών να αντανακλούν τον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή» (Moravcsik, 1998: 54).

Έτσι, οδηγούμαστε στην ακόλουθη υπόθεση:

Υπ. 3: Το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αντανακλά τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης που διέθετε τον υψηλότερο βαθμό διαπραγματευτικής ισχύος

Κεφάλαιο 4. Γιατί τραπεζική ένωση;

Το κεφάλαιο ξεκίνα περιγράφοντας τη χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική στην ΕΕ πριν το 2008. Εν συνεχεία, αναλύει την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και την επίδρασή της στις ευρωπαϊκές τράπεζες. Ακολούθως, παρουσιάζει το πρώτο κύμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην ΕΕ. Επιπλέον, εξηγεί την άνοδο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης και διηγείται την κορύφωση της ισπανικής κρίσης δημοσίου χρέους. Επίσης, αφηγείται την ευρωπαϊκή αντίδραση στην ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Τέλος, εξηγεί τον ρόλο της ΕΚΤ στη διαχείριση της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους.

4.1. Η χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική στην ΕΕ πριν την κρίση του 2008

Πριν την έναρξη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 που συντάραξε το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα, η εποπτική μεταρρύθμιση στην ΕΕ στηρίχθηκε κατά κύριο λόγο σε μια εξελικτική προσέγγιση (European Commission 2008). Τον Μάιο του 1999 η Επιτροπή, ωθούμενη από την εισαγωγή του κοινού νομίσματος και την ανάγκη αντιμετώπισης του εναπομένου κατακερματισμού των χρηματοπιστωτικών αγορών στην ΕΕ, δημοσίευσε το Σχέδιο Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες (Financial Services Action Plan-FSAP). Είχε προηγηθεί τον Ιούνιο του 1985 η δημοσίευση της Λευκής Βίβλου που περιείχε ένα τμήμα για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, το οποίο πρότεινε τη ρυθμιστική εναρμόνιση βασιζόμενη στις αρχές της ενιαίας άδειας λειτουργίας των τραπεζικών ιδρυμάτων, της αμοιβαίας αναγνώρισης και του ελέγχου από τη χώρα καταγωγής. Στόχος του Σχεδίου Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες υπήρξε η προώθηση της πανευρωπαϊκής ρυθμιστικής εναρμόνισης. Ουδεμία αναφορά όμως γινόταν στην ανάγκη μιας πανευρωπαϊκής τραπεζικής εποπτείας που θα έλεγχε την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων.

Με σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών υιοθέτησης της νομοθεσίας της ΕΕ για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και την επιτάχυνση της εποπτικής συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών, τον Φεβρουάριο του 2001 το Σχέδιο Δράσης για τις Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες συνοδεύτηκε από τη διαδικασία Lamfalussy. Προηγουμένως, τον Ιούλιο του 2000 το ECOFIN είχε προβεί στη σύσταση της Επιτροπής Σοφών για τη ρύθμιση των ευρωπαϊκών αγορών κινητών αξιών, της οποίας επικεφαλής ήταν ο Alexandre Lamfalussy. Η τελική έκθεση της Επιτροπής Σοφών περιελάμβανε μια διάγνωση της κατάστασης της χρηματοπιστωτικής αγοράς της ΕΕ και παρείχε μια σειρά συστάσεων. Το πρόβλημα που εντόπιζε ήταν ότι το θεσμικό

πλαίσιο της ΕΕ ήταν υπερβολικά αργό, άκαμπτο, περίπλοκο και όχι επαρκώς προσαρμοσμένο στον ρυθμό της αλλαγής της διεθνούς χρηματοπιστωτικής αγοράς (Committee of Wise Men, 2001: 7). Η έκθεση εισηγούταν μια νομοθετική προσέγγιση τεσσάρων επιπέδων που θα προσέφερε γρηγορότερη και αποδοτικότερη διαδικασία νομοθέτησης.

Η διαδικασία Lamfalussy προέβλεπε μια πολυεπίπεδη διαδικασία νομοθέτησης που θα περιοριζόταν στον ορισμό των κύριων αρχών, οι οποίες στη συνέχεια θα προσαρμόζονταν, επικαιροποιούνταν και διευκρινίζονταν, προσφέροντας μια ελαστικότερη προσέγγιση στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες της ΕΕ. Στο Επίπεδο 1 καθοριζόταν το γενικό ρυθμιστικό πλαίσιο και προσδιορίζονταν τα θέματα για τα οποία η Επιτροπή θα υιοθετούσε εκτελεστικού χαρακτήρα μέτρα με τη διαδικασία συναπόφασης του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στο Επίπεδο 2 συγκεκριμενοποιούνταν οι γενικές αρχές του Επιπέδου 1 που στη συνέχεια υιοθετούνταν από την Επιτροπή με την έκδοση οδηγιών και κανονισμών, ενώ στο Επίπεδο 3 εφαρμόζονταν τα μέτρα των Επιπέδων 1 και 2 σε εθνικό επίπεδο από τις αρμόδιες ανά τομέα Επιτροπές, οι οποίες αποτελούνταν από τις εθνικές εποπτικές αρχές. Στο Επίπεδο 4 ελεγχόταν η συμμόρφωση των κρατών-μελών από την Επιτροπή. Παρότι η διαδικασία Lamfalussy είχε πετύχει τον στόχο της, τα κράτη-μέλη δήλωναν απρόθυμα να συναινέσουν στην παραχώρηση επιπλέον αρμοδιοτήτων.

4.2. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και η επίδρασή της στις ευρωπαϊκές τράπεζες

Η προ κρίσης χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική της ΕΕ δοκιμάστηκε με το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008. Η έναρξη της κρίσης χρονολογείται στις αρχές του 2007 με την κατάρρευση της αγοράς ενυπόθηκων δανείων στις ΗΠΑ. Όπως υποστηρίζει ο Rajan (2012) «αυτή υπήρξε αποτέλεσμα της αδυναμίας των ιδιοκτητών ακινήτων, στους οποίους είχαν χορηγηθεί στεγαστικά δάνεια παρά την πολύ χαμηλή πιστοληπτική τους ικανότητα, να πληρώνουν τα δάνειά τους εξαιτίας των αυξημένων επιτοκίων και της πτώσης των τιμών των ακινήτων» (Rajan 2012). Σύντομα το πρόβλημα μεταδόθηκε στον αμερικανικό τραπεζικό τομέα και στη συνέχεια στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, καθώς αυτά τα τοξικά περιουσιακά στοιχεία είχαν τιλοποιηθεί από τις αμερικάνικες τράπεζες και είχαν πωληθεί διεθνώς σε άλλες (Blundell-Wignall, 2012: 2). Η κρίση κορυφώθηκε την άνοιξη του 2008, όταν η αμερικανική επενδυτική τράπεζα Lehman Brothers χρεοκόπησε. Η ασάφεια γύρω από την έκθεση των υπόλοιπων χρηματοπιστωτικών

ιδρυμάτων σε αυτή πάγωσε τη διατραπεζική αγορά.

Οι διεθνείς μακροοικονομικές ανισορροπίες, η χαλαρή νομισματική πολιτική (κυρίως στις ΗΠΑ) και η απορρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα ήταν τα κύρια αίτια που πυροδότησαν την κρίση του 2008. Οι διεθνείς μακροοικονομικές ανισορροπίες είχαν χτιστεί τη δεκαετία που προηγήθηκε της κρίσης (Obstfeld, 2012: 470). Οι εξαγωγικές επιδόσεις της Κίνας προκάλεσαν πλεόνασμα καταθέσεων στην εγχώρια αγορά που εν συνεχεία μετατράπηκαν σε άφθονο φθηνό δανεισμό για τις ΗΠΑ και την ΕΕ. Τα πολύ χαμηλά επιτόκια ενθάρρυναν το αίτημα για πολύ υψηλές αποδόσεις. Αυτές σε τέτοιες περιόδους συνδέονται με χρηματοοικονομικά εργαλεία υψηλού κινδύνου. Η χαλαρή ρύθμιση του χρηματοπιστωτικού τομέα αναγνωρίζεται ως ακόμη μια αιτία της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης (Group of Thirty, 2008: 24). Η αγορά ενυπόθηκων δανείων που ήταν πηγή της κρίσης ήταν ανεπαρκώς ρυθμισμένη, με αποτέλεσμα τη χορήγηση άφθονων δανείων με χαμηλές πιθανότητες πληρωμής. Χάρη στην τιτλοποίηση οι κίνδυνοι που απέρρεαν από τα δάνεια αυτά διαχέονταν στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Ανάπτυξη επίσης σημείωσε ο ελλιπώς ρυθμισμένος σκιώδης τραπεζικός τομέας που συνδεόταν με δομημένα επενδυτικά οχήματα και οχήματα πιστωτικών τίτλων με ενέχυρο στοιχεία ενεργητικού δημιουργημένα από τις τράπεζες ώστε αυτές να μετακινούν περιουσιακά στοιχεία εκτός των ισολογισμών τους, επιτρέποντάς τους να αυξάνουν τα επίπεδα μόχλευσης χωρίς να παραβαίνουν τους κανόνες κεφαλαιακής επάρκειας (Hardie & Howarth, 2013: 22). Αυτά υποβάθμισαν τον κίνδυνο, οδηγώντας στην παράλογη ευρωστία και ενθαρρύνοντας τον ηθικό κίνδυνο (Schiller, 2015: 32). Η Ευρωζώνη βρέθηκε στο επίκεντρο της χρηματοπιστωτικής κρίσης λόγω της τραπεζικής της έκθεσης σε δάνεια χαμηλής εξασφάλισης. Αυτή την έκθεση αρνούσαν για καιρό οι Ευρωπαίοι ηγέτες. Ενδεικτική ήταν η δήλωση του γερμανού υπουργού Οικονομικών Peer Steinbrück μετά την αποτυχία της Lehman Brothers πως «αυτή η κρίση ξεκίνησε στις ΗΠΑ και πλήττει κυρίως τις ΗΠΑ» (Benoit 2008). Ο διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Γαλλίας Christian Noyer θεωρούσε ότι «η χρηματοπιστωτική διαταραχή είναι λιγότερο πιθανό να μεταδοθεί στην Ευρωζώνη από ότι στις ΗΠΑ» (Noyer 2008).

Μάλιστα, δικαιολογούσε τη θέση του υποστηρίζοντας ότι «η έκθεση των ευρωπαϊκών τραπεζών σε ενυπόθηκα στεγαστικά δάνεια των ΗΠΑ είναι σημαντικά χαμηλότερη από εκείνη των αμερικανικών τραπεζών» (Noyer 2008). Η άποψη αυτή ωστόσο αποδείχθηκε λάθος και όπως φάνηκε ήταν η αιτία που η ΕΚΤ καθυστέρησε να αντιδράσει. Οι απώλειες για τις ευρωπαϊκές τράπεζες διέφεραν σημαντικά μεταξύ των

χωρών της Ευρωζώνης. Ενώ οι τραπεζικοί τομείς χωρών όπως η Γερμανία, η Ολλανδία, το Βέλγιο επλήγησαν σοβαρά, δεν ίσχυσε το ίδιο για τους τραπεζικούς τομείς άλλων χωρών της Ευρωζώνης. Αιτία γι' αυτό στάθηκε η δραστηριοποίηση τους σε περισσότερο παραδοσιακές τραπεζικές δραστηριότητες και η επικέντρωσή τους σε ομόλογα κρατών-μελών της Ευρωζώνης και των δικών τους κυβερνήσεων που μείωνε την έκθεσή τους σε τοξικά περιουσιακά στοιχεία. Οι γερμανικές τράπεζες δεν πραγματοποιούσαν σημαντικές δραστηριότητες στις ΗΠΑ (με εξαίρεση την Deutsche Bank). Σημαντική όμως ήταν η έκθεση των δημόσιων γερμανικών τραπεζών σε ενυπόθηκα περιουσιακά στοιχεία πολύ υψηλού κινδύνου που προκάλεσαν ζημίες στους ισολογισμούς τους.

Αυτές οδήγησαν τη γερμανική κυβέρνηση να παρέμβει, προκειμένου να διασώσει πρώτα την Sachsen LB και την IKB, μετά την Bayern LB, την HSH και την Nordbank, να εθνικοποιήσει την Hypo Real Estate και τελικά να δημιουργήσει μια «κακή τράπεζα», όπου μετέφερε τα τοξικά περιουσιακά στοιχεία της WestLB (Tait & Wilson 2009). Μάλιστα, οι ζημίες των δημόσιων τραπεζών προκάλεσαν απώλειες στις συνεταιριστικές τράπεζες της χώρας που συμμετείχαν στη μετοχική τους σύνθεση, οδηγώντας έτσι την κυβέρνηση της Γερμανίας στην παροχή πακέτων διάσωσης και σε αυτές (Hardie & Howarth, 2009: 1032). Χάρη στη χαμηλή τους συμμετοχή στις διεθνείς χρηματαγορές και τη χαμηλή τους έκθεση σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα υψηλού κινδύνου, οι γερμανικές καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες πέρασαν σχεδόν αλώβητες την κρίση του 2008, πετυχαίνοντας να παραμείνουν κερδοφόρες κατά τη διάρκεια των ετών της κρίσης (Bülbül et al., 2013: 9). Οι τραπεζικοί κίνδυνοι που βάραιναν τις γαλλικές τράπεζες και είχαν τις ρίζες τους στην αγορά ενυπόθηκων δανείων των ΗΠΑ ήταν χαμηλοί, ενώ μετριάστηκαν από τη μεγάλη βάση ιδίων κεφαλαίων αυτών των τραπεζών. Αυτό ερμηνεύει τη μικρότερη, συγκριτικά με τη γερμανική περίπτωση, κρατική παρέμβαση στο γαλλικό τραπεζικό σύστημα.

Απεναντίας, τα τραπεζικά συστήματα του Βελγίου, της Ολλανδίας και του Λουξεμβούργου υπέφεραν περισσότερο από την κρίση του 2008 εξαιτίας της έκθεσής τους σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα υψηλού κινδύνου. Στην Ολλανδία η ABN AMRO, η ING και η NIBC Bank N.V. επηρεάστηκαν περισσότερο, ενώ στο Βέλγιο η Fortis εθνικοποιήθηκε και στη συνέχεια πουλήθηκε στην BNP Paribas, ενώ η Dexia τέθηκε σε διαδικασία εξυγίανσης. Οι τράπεζες άλλων χωρών της Ευρωζώνης όπως η Ισπανία, η Ιταλία ή η Πορτογαλία και η Ελλάδα είχαν μικρότερη έκθεση σε ενυπόθηκα περιουσιακά στοιχεία των ΗΠΑ. Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 δεν επηρέασε ιδιαίτερα το τραπεζικό σύστημα της Ιταλίας ένεκα του παραδοσιακού επιχειρηματικού του μοντέλου και του χαμηλού επιπέδου ανάληψης

κινδύνου (Hlebig, 2018: 95).

Δεν ίσχυε όμως το ίδιο για τα τραπεζικά συστήματα χωρών όπως η Ισπανία και η Ιρλανδία που μπορεί η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 να μην τα επηρέασε άμεσα, το έκανε όμως έμμεσα. Η ύφεση που προκάλεσε η κρίση αποσταθεροποίησε την πραγματική τους οικονομία, ενώ οδήγησε και στο σπάσιμο της φούσκας της αγοράς ακινήτων. Οι περιπτώσεις της Ισπανίας και της Ιρλανδίας είναι ενδεικτικές. Η ανάπτυξη της ισπανικής οικονομίας στηρίχτηκε σε τεράστιες δαπάνες στον τομέα των κατασκευών, με τις τιμές των ακινήτων να διπλασιάζονται μετά το 2000. Τα πολύ χαμηλά επιτόκια πυροδότησαν μια άνευ προηγουμένου πιστωτική επέκταση προς την ισπανική αγορά ακινήτων που την τριετία 2005-2007 αυξήθηκε περισσότερο από 40% (Crawford 2007). Τον Απρίλιο του 2007 το πρώτο σοκ ήλθε από τη μεγάλη πτώση της αξίας των μετοχών των μεγάλων κατασκευαστικών ομίλων, με το ισπανικό χρηματιστήριο να αντανακλά τις ανησυχίες για το μέλλον τους (Crawford 2007). Ένας λόγος γι' αυτό ήταν η υπερπροσφορά νέων κατοικιών, με 800.000 νέες κατοικίες για το 2007 σε σύγκριση με την εκτιμώμενη ζήτηση των 600.000 (Crawford 2007). Η εγχώρια ζήτηση για νέες κατοικίες μειώθηκε απότομα στα μέσα του 2007, πλήττοντας το τραπεζικό σύστημα που μπορεί να είχε χαμηλή έκθεση σε ενυπόθηκα περιουσιακά στοιχεία των ΗΠΑ, όμως ήταν εκτεθειμένο σε κινδύνους στην εγχώρια αγορά ακινήτων. Οι μεγάλες ισπανικές τράπεζες και οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες ήταν υψηλά εκτεθειμένες στις εγχώριες κατασκευαστικές εταιρείες. Μετά την πτώχευσή τους τα έργα που διεξήγαγαν στην αγορά ακινήτων πέρασαν στους πιστωτές τους, ωστόσο οι αξίες αυτών είχαν συρρικνωθεί, μετατρέποντάς τα σε χρέος κακής ποιότητας για το τραπεζικό σύστημα.

Η έκθεση των ιρλανδικών τραπεζών ήταν επίσης χαμηλή σε ενυπόθηκα περιουσιακά στοιχεία των ΗΠΑ. Όμως, η Ιρλανδία είχε προσελκύσει χρηματοπιστωτικά ιδρύματα από όλο τον κόσμο προσφέροντάς τους ένα ευνοϊκό φορολογικό περιβάλλον. Ωστόσο, το τεράστιο μέγεθος του τραπεζικού της τομέα ως ποσοστό του ιρλανδικού ΑΕΠ κατέστησε την ιρλανδική οικονομία πολύ ευάλωτη στα σοκ αυτού (τραπεζικού τομέα). Πέραν αυτής της ευπάθειας μέσω του τραπεζικού της τομέα, η χώρα υπέφερε από μια φούσκα στην αγορά ακινήτων που έσπασε το 2007. Η Ιρλανδία εξαρτώταν σε πολύ μεγάλο βαθμό από τα έσοδα που απέφερε η αγορά ακινήτων στον προϋπολογισμό της, ενώ σημαντική ήταν η συνεισφορά αυτής (αγοράς ακινήτων) στην οικονομική ανάπτυξη. Υπολογίζεται ότι στο απόγειο της φούσκας της αγοράς ακινήτων στα τέλη του 2006, οι επενδύσεις σε αυτή αντιπροσώπευαν το 13% του ιρλανδικού ΑΕΠ, ενώ τα φορολογικά έσοδα που απέφερε αντιπροσώπευαν το 13% των εσόδων του ιρλανδικού προϋπολογισμού (Sutherland 2009). Όταν έσπασε η φούσκα

η Ιρλανδία αντιμετώπισε απότομη μείωση των φορολογικών της εσόδων και η οικονομία της επιβραδύνθηκε αμέσως (Lane, 2011: 30).

Άρα, η Ευρωζώνη επλήγη από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, με τις συνέπειες αυτής ωστόσο για τις ευρωπαϊκές τράπεζες να διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών-μελών. Ωστόσο, η κρίση, δεν έπληξε την Ευρώπη ως εξωτερικό σοκ. Ο τραπεζικός τομέας των κρατών-μελών αύξησε την έκθεσή του σε ενυπόθηκα περιουσιακά στοιχεία μετά το 2000 λόγω των πολύ υψηλών τους αποδόσεων (Bibow 2009). Η υψηλή έκθεση του χρηματοπιστωτικού τομέα κάποιων κρατών-μελών δημιούργησε την ανάγκη κρατικής παρέμβασης μέσω ενέσεων κεφαλαίου και κρατικών εγγυήσεων για τραπεζικές υποχρεώσεις. Οι παρεμβάσεις αυτές όμως αύξησαν τα επίπεδα δημοσίου χρέους σε ορισμένες χώρες, με αποτέλεσμα ο τραπεζικός κίνδυνος να μετατραπεί σε κρατικό (IMF, 2008: 26) και όπως το έθεσε το μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ Jürgen Stark «η Ευρωζώνη μαζί και άλλα βιομηχανικά έθνη ενδέχεται να έχουν εισέλθει σε κρίση δημόσιου χρέους» (Stark 2010).

4.3. Το πρώτο κύμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων στην ΕΕ μετά την κρίση του 2008

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 ανέδειξε τις αδυναμίες της χρηματοπιστωτικής αρχιτεκτονικής της ΕΕ επιταχύνοντας τη μεταρρύθμισή της. Αρχικά, φανέρωσε την πλήρη αποτυχία των εθνικών εποπτικών αρχών να εντοπίσουν τη συσσώρευση συστημικού κινδύνου και μαζί την ανάγκη άσκησης μακρο-προληπτικής εποπτείας στην ΕΕ. Η μακρο-προληπτική εποπτεία αφορά την επίβλεψη του χρηματοπιστωτικού συστήματος στο σύνολό του, ενώ σκοπός της είναι η αποτροπή ή ο μετριασμός των κινδύνων που απειλούν το χρηματοπιστωτικό σύστημα. Επιπλέον, έφερε στο φως αδυναμίες στη συνεπή εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων, τη δυσλειτουργική συνεργασία των εθνικών εποπτικών αρχών και ελλείψεις στη διαχείριση κρίσεων (De Larosière Group, 2009: 77). Όπως είχε τονίσει ο ιταλός υπουργός Οικονομικών Tommaso Padoa Schioppa (2007) «σε περιόδους κρίσης οι ευρωπαίοι επόπτες αναμένεται να έρθουν αντιμέτωποι με την απροθυμία των εθνικών εποπτικών αρχών να ανταλλάξουν πληροφορίες για την υγεία των τραπεζικών τους συστημάτων, με αποτέλεσμα την ελάχιστη άντληση τέτοιων (...) το σύστημα παραμένει αδύναμο να αντιδράσει αποδοτικά στις προκλήσεις μιας διεθνούς ολοκληρωμένης αγοράς (...) παρά την ανάπτυξη κοινών αρχών η καθημερινή σύγκλιση υστερεί δραματικά» (Padoa Schioppa 2007). Καταλήγοντας, επισήμανε την ανάγκη υιοθέτησης ενός «ενιαίου εγχειριδίου κανόνων και μιας ενιαίας τραπεζικής εποπτείας» (Padoa Schioppa 2007).

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, η Επιτροπή το 2009 συγκρότησε μια Ομάδα Εμπειρογνομώνων Υψηλού Επιπέδου για τη χρηματοπιστωτική εποπτεία στην ΕΕ υπό την προεδρία του Jacques de Larosière. Από αυτή ζητήθηκε η υποβολή προτάσεων με σκοπό τη δημιουργία ενός αποδοτικότερου και ολοκληρωμένου ενιαίου συστήματος εποπτείας» (European Commission 2008). Η Ομάδα Εμπειρογνομώνων Υψηλού Επιπέδου επέκρινε το πλαίσιο εποπτείας της ΕΕ πριν την κρίση του 2008 για την ανεπαρκή έμφαση στην μακρο-προληπτική εποπτεία. Υποστήριζε ότι «στην πορεία προς την κρίση του 2008, οι εποπτικές αρχές εστίαζαν κυρίως στην εποπτεία των τραπεζών ατομικά» (De Larosière Group, 2009: 39). Όπως σχολιάζουν οι συγγραφείς «οι διαταραχές σε διαφορετικά τμήματα των χρηματοπιστωτικών αγορών είναι πιο επικίνδυνες για το χρηματοπιστωτικό σύστημα συνολικά, εν συγκρίσει με την αποτυχία ενός ιδρύματος ατομικά» (De Larosière Group, 2009: 38). Η Ομάδα de Larosiere, αναγνωρίζοντας την πλήρη αποτυχία της μακρο-προληπτικής εποπτείας στην ΕΕ, εισηγούταν την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (European Systemic Risk Board-ESRB) ως αρμόδιο για την μακρο-προληπτική εποπτεία (De Larosière Group, 2009: 44). Ωστόσο, η Επιτροπή στη νομοθετική πρόταση που υπέβαλε δήλωνε ότι «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου θα μεταβίβαζε προειδοποιήσεις και συστάσεις για τη μακρο-προληπτική εποπτεία, δίχως όμως αυτές να είναι νομικά δεσμευτικές» (European Commission, 2009a: 5).

Τελικά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου εγκαθιδρύεται το 2010. Σύμφωνα με την τελική συμφωνία ήταν εξουσιοδοτημένο να μεταβιβάζει εμπιστευτικές προειδοποιήσεις και συστάσεις ή, ως έσχατο μέτρο, να τις δημοσιοποιεί, με την τελική απόφαση ως προς τον τρόπο απάντησης να λαμβάνεται από τα κράτη-μέλη. Πέραν της κριτικής στην μακρο-προληπτική εποπτεία, η Ομάδα de Larosiere εντόπιζε αδυναμίες και στα εθνικά εποπτικά συστήματα. Δεδομένης της άνισης κατανομής των εξουσιών μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών, προέτρεπε την ευθυγράμμιση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών (De Larosière Group, 2009: 49). Οι διαφορές μεταξύ των εθνικών εποπτικών μοντέλων και η έλλειψη συνεργασίας που εντοπιζόταν μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών δεν ήταν σε θέση να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική επίβλεψη τραπεζών με διασυνοριακή παρουσία. Σε ένα σύστημα όπου δραστηριοποιείται πλήθος τραπεζικών ομίλων με τις αρμόδιες για την εποπτεία τους εθνικές αρχές να μη συνεργάζονται, η πρόληψη και η αντιμετώπιση συστημικών κρίσεων, όπως η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, κρίνεται αδύνατη. Λαμβάνοντας υπόψη όλα αυτά, η Ομάδα de Larosiere εισηγούταν την εγκαθίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας (European System of Financial Supervision-ESFS) που θα ενδυνάμωνε τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών και θα αντέστρεφε τον εποπτικό

κατακερματισμό.

Ειδικότερα, εισηγούταν την τροποποίηση των Επιτροπών Επιπέδου 3 της διαδικασίας Lamfalussy σε ανεξάρτητες οντότητες με νομική προσωπικότητα, με αυξημένο προϋπολογισμό και ενισχυμένες αρμοδιότητες σε σχέση με το παρελθόν. Βάσει της πρότασης αυτής, η Επιτροπή εισηγήθηκε τη δημιουργία τριών καινούριων Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών (European Supervisory Authorities-ESAs), αρμόδιων για τον συντονισμό της εποπτείας και τη συνεργασία των εθνικών εποπτικών αρχών. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (European Banking Authority-EBA), η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority-ESMA) και η Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων (European Insurance and Occupational Pensions-EIOPA) ήταν οι τρεις νέες αρχές που η Επιτροπή πρότεινε, έχοντας την εντολή να μεσολαβούν μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών όποτε αυτές διαφωνούσαν. Βασικός στόχος των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών υπήρξε η αντιστροφή του εποπτικού κατακερματισμού. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας θεωρήθηκε βήμα προς ένα πανευρωπαϊκό εποπτικό πλαίσιο, καθώς βασιζόταν σε τρεις νέες αρχές που απαιτούσαν βαθύτερη ολοκλήρωση των εθνικών πολιτικών. Παρόλα αυτά, η ομάδα de Larosière και οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών αρνούσαν βήματα προς αυτή την κατεύθυνση. Η ομάδα de Larosière ανησυχούσε πως η άμεση εποπτεία των τραπεζών από την ΕΚΤ θα μπορούσε να επηρεάσει την ανεξαρτησία αυτής (της ΕΚΤ) και την εντολή της νομισματικής σταθερότητας (De Larosière Group, 2009: 43).

Η Ομάδα de Larosière είχε επεξεργαστεί μια λιγότερο ριζοσπαστική επιλογή, σύμφωνα με την οποία η ΕΚΤ θα είχε κεντρικό ρόλο στην εποπτεία και τον συντονισμό της μικρο-προληπτικής εποπτείας των τραπεζών με διασυνοριακή παρουσία, ενώ θα μπορούσε να έχει ρόλο διαμεσολαβητή για την επίλυση συγκρούσεων μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών (De Larosière Group, 2009: 43). Οι ανησυχίες ωστόσο της Ομάδας de Larosière περισσότερο απηχούσαν τις θέσεις των ισχυρών κρατών-μελών της ΕΕ, παρά επρόκειτο για σοβαρούς κινδύνους. Στη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τις μεταρρυθμίσεις de Larosière, οι βασικοί λόγοι για τους οποίους οι κυβερνήσεις των κύριων κρατών-μελών επιφυλάσσονταν σε ότι αφορά τη μεταφορά επιπλέον εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είχαν να κάνουν με πιθανές δημοσιονομικές συνέπειες (Spendzharova, 2012: 318-319). Το ίδιο επιχείρημα επικαλέστηκε η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Λόρδων κατά την οποία «η δημιουργία ενιαίας εποπτικής αρχής δεν αποτελούσε υλοποιήσιμη επιλογή» (House of Lords European Union Committee, 2009: 33). Το επιχείρημα που επικαλούταν ήταν ότι «ελλείψει ενός μηχανισμού επιμερισμού των κοστών διάσωσης

των τραπεζών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μια τέτοια επιλογή φαινόταν ασύμφορη» (House of Lords European Union Committee, 2009: 33).

Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, συνεπικουρούμενη από τις κυβερνήσεις του Λουξεμβούργου και της Ιρλανδίας, δήλωνε απρόθυμη να συναινέσει στη μεταφορά εξουσιών μακριά από τις εθνικές εποπτικές αρχές και την ανάθεση αυτών σε υπερεθνικές, οι αποφάσεις των οποίων πιθανόν να είχαν δημοσιονομικές συνέπειες (Buckley & Howarth, 2011: 123). Γι' αυτό, αρνούταν να συναινέσει στη χορήγηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων στις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές, από τη στιγμή που η αντιμετώπιση τραπεζικών κρίσεων γινόταν με εθνικούς πόρους (Buckley & Howarth, 2011: 123). Οι δημοσιονομικές συνέπειες που θα παράγονταν από τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Εποπτικών Αρχών μπορούν να εξηγήσουν τη διατύπωση στην επίσημη πρόταση της Επιτροπής για την εγκαθίδρυση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας. Σύμφωνα με αυτή «η μικρο-προληπτική εποπτεία έπρεπε να μείνει ευθύνη των εθνικών αρχών, δεδομένου ότι αυτές παρέμεναν αρμόδιες για τις τραπεζικές διασώσεις» (European Commission, 2009b: 9). Τελικά, τα κράτη-μέλη συμφώνησαν να αναθέσουν στις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές τη δημιουργία ενιαίων κανόνων για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες στην ΕΕ, τη διασφάλιση ότι οι κανόνες αυτοί θα εφαρμόζονται με συνέπεια και ότι οι εποπτικές πρακτικές θα συγκλίνουν, τη συλλογή μικρο-προληπτικών πληροφοριών για τα ιδρύματα, την άμεση εποπτεία όλων των οίκων αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας και τον συντονισμό των δράσεων σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (European Council, 2009: 7). Γενικότερα την περίοδο εκείνη οι προοπτικές μιας υπερεθνικής εποπτείας ήταν περιορισμένες.

4.4. Η εμφάνιση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην Ευρωζώνη

Η ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής κοινής αγοράς για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες σήμανε τη διαδικασία επέκτασης των ευρωπαϊκών τραπεζών εκτός των εθνικών τους συνόρων. Όμως, παρά τον υψηλό βαθμό χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης, τα κράτη-μέλη συνέχιζαν να διατηρούν τις χρηματοπιστωτικές πολιτικές σε εθνικό επίπεδο, κάτι που σήμαινε ότι σε μια κρίση φερεγγυότητας η αρμοδιότητα παρέμβασης για τη διάσωση μιας τράπεζας βρισκόταν στα χέρια των Υπουργείων Οικονομικών τους. Ως εκ τούτου, η διαχείριση μιας κρίσης θα γινόταν σε εθνικό επίπεδο (De Grauwe & Ji, 2013: 1). Ο υψηλός βαθμός διασύνδεσης του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος είχε ως αποτέλεσμα τη γρήγορη μετάδοση της χρηματοπιστωτικής κρίσης από τις ΗΠΑ στην ΕΕ. Πολλές ευρωπαϊκές τράπεζες την επομένη της κρίσης του 2008 ζήτησαν στήριξη από τις εθνικές τους κυβερνήσεις, οι

οποίες, επιθυμώντας την αποφυγή μαζικών τραπεζικών πτωχεύσεων και τον περιορισμό της μετάδοσης κινδύνου, τις διέσωσαν. Ως τον Οκτώβριο του 2011, η Επιτροπή ενέκρινε μέτρα χορήγησης κρατικών ενισχύσεων προς τις τράπεζες συνολικού ύψους €4,5 τρισ. (European Commission 2012c).

Οι τραπεζικές διασώσεις ωστόσο επιβάρυναν τα δημόσια οικονομικά των χωρών, ενώ εκτόξευσαν τα επίπεδα δημόσιου χρέους αυτών. Στις αρχές του 2010 όλες οι χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης αντιμετώπιζαν ανυπέρβλητες δυσκολίες στην εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους τους, με τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 να μετατρέπεται σε κρίση δημοσίου χρέους (Xafa, 2015: 3). Αυτό σήμαινε ότι μελλοντικά σε περίπτωση που κάποια τράπεζα έχρηζε ανακεφαλαιοποίησης δε θα ήταν εφικτό να στηριχθεί από την εθνική της κυβέρνηση (Lupo-Pasini, 2017: 185). Το ξέσπασμα της κρίσης δημοσίου χρέους βρήκε τα τραπεζικά συστήματα της περιφέρειας να κρατούν μεγάλο μέρος κρατικού χρέους των κυβερνήσεων τους. Όταν οι διεθνείς χρηματαγορές έκριναν πως τα επίπεδα χρέους στις χώρες αυτές ήταν μη βιώσιμα προχώρησαν σε μαζικές πωλήσεις αυτών, ρίχνοντας έτσι την αξία τους και αυξάνοντας τα επιτόκια δανεισμού. Όμως, η μείωση της αξίας των ομολόγων δημιούργησε ζημιές στους ισολογισμούς των τραπεζών που πλέον χρειαζόνταν στήριξη (Allen, Carletti, & Gray, 2013: 12).

Οι κυβερνήσεις της περιφέρειας καλούνταν να παρέμβουν στα εγχώρια τραπεζικά τους συστήματα ώστε να τα διασώσουν, κίνηση που θα πρόσθετε επιπλέον δημόσιο χρέος και θα υπονόμει την φερεγγυότητά τους, πλήττοντας τα εγχώρια τραπεζικά συστήματα περαιτέρω, καθώς η αξία των κρατικών ομολόγων που διέθεταν θα συνέχιζε να πέφτει επιδεινώνοντας τους ισολογισμούς τους (Sgherri & Zoli, 2009: 17). Άρα, οι τράπεζες έχρηζαν ανακεφαλαιοποίησης τη στιγμή που τα κράτη αδυνατούσαν δημοσιονομικά να τους την προσφέρουν (Feldstein, 2012: 109). Η κρίση του Ευρώ θα μπορούσε να εκληφθεί ως φαινόμενο πολλαπλών διαστάσεων. Η πρώτη διάσταση αυτής είναι η τραπεζική κρίση, όπου τράπεζες με ιδιαίτερα χαμηλή κεφαλαιοποίηση αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας. Η δεύτερη διάστασή της είναι η κρίση δημοσίου χρέους, όπου τα κράτη έρχονται αντιμέτωπα με συνεχώς αυξανόμενα επιτόκια δανεισμού αδυνατώντας να αναχρηματοδοτήσουν τα χρέη τους. Αυτές οι δυο διαστάσεις μαζί καθιστούν τη μοίρα κρατών-τραπεζών αλληλένδετη (Schnabel & Véron 2018).

Αυτή η στενή διασύνδεση μεταξύ κυβερνήσεων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες με την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους τους και της συνεχώς επιδεινούμενης κατάστασης των τραπεζών είναι γνωστή ως «φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών». Σύμφωνα με

αυτή, τα προβλήματα κρατικού χρέους οδηγούν σε τραπεζικές αδυναμίες που επιδεινώνουν τα προβλήματα κρατικού χρέους ένεκα του φόβου των επενδυτών ομολόγων πως η κυβέρνηση ίσως πρέπει να διασώσει το τραπεζικό σύστημα (Gerlach, Schulz & Wolff, 2010: 3). Η ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ο οποίος έφτασε να απειλεί τη συνοχή της Ευρωζώνης δημιουργώντας θέμα διάλυσης του Ευρώ, έφερε τις κυβερνήσεις της Ευρωζώνης προ των ευθυνών τους σε ότι αφορά την ανάθεση των χρηματοπιστωτικών πολιτικών σε υπερεθνικό επίπεδο. Ο φαύλος κύκλος απέδειξε ότι είναι αδύνατη η συνύπαρξη των στόχων της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης και της εθνικής χρηματοπιστωτικής εποπτείας και πως ένας εξ' αυτών πρέπει να θυσιαστεί (Schoenmaker, 2012: 34).

Τα κράτη-μέλη λοιπόν βρίσκονταν ενώπιον δύο επιλογών. Η πρώτη ήταν η ανατροπή της διαδικασίας της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης στην ΕΕ που συνεπαγόταν την επιστροφή σε μια κατάσταση χρηματοπιστωτικής αυτάρκειας, όπου οι ξένες τράπεζες έπρεπε να αδειοδοτούνται, ρυθμίζονται και εποπτεύονται από τις αρχές φιλοξενίας. Η επιλογή αυτή θα τους εγγυόταν τον έλεγχο της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων, όμως δε θα σηματοδοτούσε το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών (Lupo-Pasini, 2017: 186). Η δεύτερη επιλογή ήταν ρηξικέλευθη, καθώς προέβλεπε την πλήρη υπερεθνικοποίηση της τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης δια της δημιουργίας αρμόδιων ευρωπαϊκών αρχών. Ένας ενιαίος φορέας για την τραπεζική εποπτεία θα απάλειφε τις συγκρούσεις μεταξύ των εθνικών εποπτικών αρχών, ενώ θα ενίσχυε τη σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών. Από την άλλη, ένας ενιαίος φορέας για την τραπεζική εξυγίανση θα έβαζε ένα τέλος στο να είναι τα κράτη υπεύθυνα για την διάσωση και εξυγίανση των τραπεζών τους (Lupo-Pasini, 2017: 186). Άλλωστε, στην Ευρωζώνη ήταν οι μαζικές τραπεζικές διασώσεις σε εθνικό επίπεδο με δημόσιο χρήμα που εκτόξευσαν το δημόσιο χρέος και τα επιτόκια δανεισμού στην αγορά ομολόγων, πυροδοτώντας έτσι την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους (Merler & Pisani-Ferry, 2012: 204).

4.5. Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας

Η Επιτροπή δέχτηκε με το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 τις εθνικές διασώσεις και την κρατική βοήθεια ως λειτουργία δανειστή έσχατης προσφυγής. Παράλληλα, εξέδωσε προτάσεις για υπερεθνικές εξουσίες και πόρους, οι οποίες έτυχαν της υποστήριξης των Ευρωπαϊκών θεσμών, απέτυχαν όμως να πραγματοποιηθούν ένεκα της αντίθεσης της γερμανικής, της ολλανδικής και της

φινλανδικής κυβέρνησης. Καθώς η κρίση χτυπούσε την Ιρλανδία και στη συνέχεια και άλλες χώρες της Ευρωζώνης, οι τραπεζικές διασώσεις ήταν κρατικές στη φύση τους. Ελλείψει ενός αρκετά μεγάλου προϋπολογισμού σε επίπεδο ΕΕ και μηχανισμών που θα μπορούσαν να επέμβουν και να στηρίζουν τις τράπεζες, η μόνη επιλογή για τις κυβερνήσεις ήταν να επέμβουν οι ίδιες στα τραπεζικά τους συστήματα λειτουργώντας ως δανειστής έσχατης προσφυγής. Η Επιτροπή δέχτηκε το αίτημα των κυβερνήσεων για παροχή στήριξης στις τράπεζες, ζητώντας τους να δράσουν άμεσα. Όμως, ζητούσε να λάβουν την έγκρισή της πριν παρέμβουν (Donnelly, 2018: 85). Σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή έθετε όρους για την κρατική παρέμβαση.

Έπειτα, υπήρξαν ανησυχίες πως η αδυναμία όλων των κρατών-μελών να στηρίξουν τα τραπεζικά τους συστήματα στον ίδιο βαθμό θα οδηγούσε στη δημιουργία ενός άνισου πεδίου ανταγωνισμού, όπου οι τράπεζες που είχαν λάβει στήριξη από την κυβέρνησή τους θα ήταν σε θέση να εξαγοράσουν άλλες τράπεζες έναντι χαμηλού τιμήματος σε χώρες όπου οι κυβερνήσεις δεν είχαν ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες. Η Επιτροπή καλούσε τις αρχές των κρατών-μελών να συντάξουν μια στρατηγική που να εξασφαλίζει ότι οι τράπεζες θα ξεπλήρωναν την κρατική βοήθεια που έλαβαν. Ουσιαστικά, αυτό σήμαινε ότι θα περίμεναν έως ότου η οικονομία ανέκαμπτε πλήρως από τις συνέπειες της κρίσης του 2008, προκείμενου να εξασφαλίσουν ότι αυτές (τράπεζες) ήταν ικανές να επιστρέψουν τα χρήματα που είχαν λάβει από τις κυβερνήσεις τους χωρίς να απειληθούν με κατάρρευση. Η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών, σε συνδυασμό με την κρίση δημοσίου χρέους στα τέλη του 2009 ανέβαλαν την κατάρτιση αυτών των σχεδίων, ενώ ταυτόχρονα η δημοσιονομική ικανότητα κάποιων κυβερνήσεων να στηρίξουν τα τραπεζικά τους συστήματα εξαντλήθηκε.

Η έλλειψη μηχανισμών διάσωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο οδήγησε στην επανεθνικοποίηση της τραπεζικής αγοράς, δεδομένου πως οι τράπεζες στηρίζονταν σε εθνικούς και όχι ευρωπαϊκούς πόρους στην έσχατη ανάγκη (Erstein, 2017: 137). Το αποτέλεσμα της εθνικής υπευθυνότητας για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην Ευρωζώνη ήταν η ελλιπής παροχή δημόσιου μηχανισμού στήριξης (public backstop) σε κάποια κράτη-μέλη. Οι χώρες με υψηλότερη δανειοδοτική ικανότητα μπορούσαν να αποφύγουν τις πιέσεις στα τραπεζικά τους συστήματα, αντίθετα με εκείνες που είχαν εύθραυστες οικονομίες και αδύναμη δανειοδοτική ικανότητα και, ως εκ τούτου, αντιμετώπιζαν δυσκολίες στη στήριξη των τραπεζικών τους συστημάτων. Έτσι, οι χώρες της περιφέρειας που είχαν πληγεί από την κρίση δημοσίου χρέους ζητούσαν τη δημιουργία ενός μηχανισμού διάσωσης στην Ευρωζώνη που θα έσπαγε αυτή την εξάρτηση των αδύναμων κρατών-μελών από τις αγορές, αίτημα όμως που απέρριπτε

η Γερμανία. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (European Financial Stability Facility- EFSF) δημιουργήθηκε από τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης τον Μάιο του 2010, καθώς η κρίση του Ευρώ μαινόταν. Μάλιστα, προγραμματιζόταν να παράσχει στήριξη στην Ιρλανδία και την Ελλάδα στα πλαίσια της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους.

Εξαρχής, διατυπώθηκαν αποκλίνουσες απόψεις μεταξύ των κρατών-μελών που θα ήταν καθαροί χρηματοδότες του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και εκείνων που ήταν πολύ πιθανό να αιτηθούν στήριξη, ως προς τους όρους παροχής αυτής και το καθεστώς λειτουργίας του. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας δημιουργήθηκε εκτός θεσμικού πλαισίου της ΕΕ και ανήκε στα κράτη-μέλη που του παρείχαν τα κεφάλαιά του. Λόγω των γερμανικών αντιρρήσεων, εμφανιζόταν ως ένα όχημα ειδικού σκοπού που με το πέρας της κρίσης δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη, ή όταν τα κράτη-μέλη που βρίσκονταν σε πρόγραμμα στήριξης θα ήταν ξανά ικανά να δανειστούν από τις διεθνείς αγορές σε λογικά επιτόκια, θα ολοκλήρωνε την παρουσία του. Η εντολή του προέβλεπε άμεση παροχή στήριξης στις εθνικές κυβερνήσεις που είχαν ανάγκη. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ήταν ένα προσωρινό εργαλείο παροχής στήριξης στα κράτη-μέλη του Ευρώ. Τα σενάρια μετάδοσης κινδύνου σε συνδυασμό με την περιορισμένη δανειοδοτική του ικανότητα έθρεψαν την προσδοκία δημιουργίας ενός μόνιμου μηχανισμού διασώσεων για την Ευρωζώνη. Παρόλα αυτά, η άρνηση της γερμανικής κυβέρνησης αναφορικά με την αντικατάστασή του από ένα μόνιμο μηχανισμό διασώσεων συνεχιζόταν ακόμη και τον Δεκέμβριο του 2010, όταν πια είχε γίνει εμφανές ότι οι αγορές ανέμεναν οι χώρες που βρίσκονταν σε πρόγραμμα να καταρρεύσουν ξανά.

Η βεβαιότητα αυτή των αγορών αποτυπωνόταν στα αυξημένα επιτόκια δανεισμού για τις χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης που ήταν απαγορευτικά. Η πολιτική συμφωνία στα τέλη του 2010 άφηνε ανοικτό παράθυρο για τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού στήριξης υπό την μορφή δανείων, υπό την προϋπόθεση τα κράτη-μέλη να υλοποιούν δημοσιονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές. Η Γερμανία τελικά συμφώνησε στη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism-ESM), ωστόσο αρνήθηκε μέτρα που θα τον μετέτρεπαν σε ανεπίσημη δημοσιονομική ένωση (Bulmer & Paterson, 2013: 1399). Ένα στοιχείο που θα μπορούσε να οδηγήσει σε αυτό ήταν η δυνατότητα αυτού να εκδίδει ομόλογα, για τα οποία τα κράτη-μέλη θα ήταν συλλογικά υπεύθυνα. Ωστόσο, η τελική συμφωνία αργούσε λόγω των διαφωνιών που υπήρχαν σχετικά με το πόση βοήθεια θα μπορούσε να παρέχει και υπό ποιους όρους. Ενώ οι προηγούμενες συμφωνίες

αφορούσαν την αντιμετώπιση κρίσεων χρέους μικρών οικονομιών, όπως η ιρλανδική, η ελληνική και η πορτογαλική, πλέον η ιταλική βρισκόταν υπό την πίεση των διεθνών χρηματαγορών το φθινόπωρο του 2011.

Η εξέλιξη αυτή ήγειρε το ερώτημα αν τα κράτη-μέλη ήταν διατεθειμένα να παράσχουν επαρκή κεφάλαια για να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά την πιθανότητα χρεοκοπίας μιας μεγάλης οικονομίας. Με άλλα λόγια, ήταν ασαφείς οι προθέσεις τους ως προς το αν ήταν πρόθυμα να δημιουργήσουν ένα μηχανισμό, με το όποιο η Ευρωζώνη θα ήταν ικανή είτε να εμποδίσει μια χώρα να χρεοκοπήσει, είτε να αποτρέψει η αποτυχία μιας χώρας να πυροδοτήσει ένα ντόμινο που θα οδηγούσε σε χρεοκοπία την Ευρωζώνη συνολικά. Το ύψος των ιταλικών επιτοκίων στα τέλη του 2011 είχαν πείσει τη Γερμανία και άλλες χώρες, οι οποίες αρχικά αντιτίθεντο στην προοπτική του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, πως προϋπόθεση για την αποτελεσματική αποτροπή της μετάδοσης κινδύνου στην Ευρωζώνη συνιστούσε η συμφωνία επί κάποιας μορφής οικονομικής στήριξης. Οι διαπραγματεύσεις του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας το 2011 κινηθήκαν γύρω από δύο θέματα, το ύψος των πόρων που θα ήταν διαθέσιμοι και το εύρος των όρων που τα κράτη-μέλη θα καλούνταν να ικανοποιήσουν.

Το ύψος των πόρων υπήρξε πεδίο αντιπαράθεσης μεταξύ των κρατών-μελών. Η Γερμανία, η Ολλανδία και η Φινλανδία ήταν ανένδοτες πως το ύψος έπρεπε να είναι όσο το δυνατόν χαμηλότερο και πως η αιρεσιμότητα έπρεπε να είναι υψηλή, ώστε οι χώρες που δανείζονταν από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας να επωμίζονται όσο το δυνατόν υψηλότερο κόστος προσαρμογής (Martin & O' Donnell, 2013). Η Γαλλία, συνεπικουρούμενη από τις χώρες της περιφέρειας του Ευρώ, δήλωνε ότι μόνο με ένα ταμείο που θα διαχειριζόταν ένα υψηλό πόσο ήταν εφικτή η αντιμετώπιση της πραγματικής φύσης της κρίσης του Ευρώ (Evans-Pritchard 2014).

Πεδίο σύγκρουσης υπήρξε και το αν οι πόροι του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών. Η Γερμανία δήλωσε πως πρόθεσή της ήταν αυτός να λειτουργεί ως ένα τείχος προστασίας, παρά ως ενιαίος μηχανισμός ασφάλισης, άποψη που συμμαρμόζονταν οι κυβερνήσεις της Ολλανδίας και της Φινλανδίας (Spiegel 2012b). Αντίστοιχη θέση διατύπωνε και ο πρόεδρος του Eurogroup Jeroen Dijsselbloem, δηλώνοντας ότι «αρχικά οι τράπεζες, εν συνεχεία οι επενδυτές και οι εθνικές κυβερνήσεις πρέπει να επωμίζονται τα κόστη τραπεζικών αποτυχιών» (Baker 2013). Επομένως, ο Dijsselbloem απέκλειε την άμεση ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Baker 2013).

Η Γενική Διευθύντρια του ΔΝΤ Christine Lagarde καλωσόριζε την απόφαση εγκαθίδρυσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, δηλώνοντας ότι «θα ενδυνάμωνε το ευρωπαϊκό τείχος προστασίας» (IMF 2012). Ωστόσο, επισήμανε πως «η Ευρώπη χρειάζεται ένα ισχυρότερο τείχος προστασίας ώστε να σταματήσει η εξάπλωση του δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη» (Rooney 2012). Ειδικότερα, πρότεινε τη μεταφορά των πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ώστε η δανειοδοτική ικανότητα αυτού να φτάνει το €1 τρισ. Όπως επισήμανε «έτσι θα προστατεύονταν οι μεγαλύτερες οικονομίες της Ευρωζώνης από την κρίση δημοσίου χρέους», ενώ συνεχίζοντας παρατηρούσε πως «ελλείψει ενός τέτοιου τοίχους προστασίας, χώρες όπως η Ιταλία και η Ισπανία, οι οποίες είναι ακόμη σε θέση να εξοφλούν τα χρέη τους, θα μπορούσαν να οδηγηθούν σε κρίση φερεγγυότητας εξαιτίας του μη φυσιολογικού κόστους χρηματοδότησης» (Rooney 2012). Η Γενική Διευθύντρια του ΔΝΤ θεωρούσε ότι το ύψος του ποσού του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας θα έπρεπε να επαρκεί για τη στήριξη όχι μόνο μικρών οικονομιών (Ελλάδα) αλλά και μεγαλύτερων (Ισπανία, Ιταλία) (Traynor 2012).

Η τελική συμφωνία για την κεφαλαιακή βάση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας προέβλεπε το ύψος αυτής να ανέρχεται στα €700 δισ. Σχετικά με τη λήψη αποφάσεων, αυτές θα λαμβάνονταν από το Συμβούλιο του μηχανισμού χρησιμοποιώντας σταθμισμένες ψήφους με βάση τη συνεισφορά κάθε κράτους-μέλους στην κεφαλαιακή βάση αυτού. Η συνεισφορά της Γερμανίας ανερχόταν στο 27%, της Γαλλίας στο 20%, της Ιταλίας στο 18%, ενώ της Ισπανίας στο 12%. Συνεπώς, η Γερμανία ήταν δυνατό να ασκήσει veto σε οποιαδήποτε απόφαση του Συμβουλίου του μηχανισμού.

Σχετικά με τη χρήση των πόρων του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, η τελική συμφωνία προέβλεπε αυτή τη δυνατότητα. Όμως, ύστερα από πιέσεις της γερμανικής κυβέρνησης αυτοί θα γίνονταν διαθέσιμοι μόνο αφού προηγουμένως είχε εξαντληθεί κάθε άλλο μέτρο που συμφωνήθηκε αργότερα στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης. Η πρόθεση της Γερμανίας ήταν ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας να είναι απλά ένα εργαλείο που να σταθεροποιεί τις αγορές και όχι ένας μηχανισμός μεταβίβασης πόρων. Γι' αυτό άλλωστε το αίτημα για παροχή στήριξης θα συνοδευόταν από όρους και ενισχυμένη εποπτεία.

4.6. Η κορύφωση της ισπανικής κρίσης χρέους

Κατά την πρώτη φάση της κρίσης δημοσίου χρέους, από τις αρχές του 2010 ως το τέλος του 2011, η προσοχή των υπευθύνων χάραξης πολιτικής εστίαζε στη δημοσιονομική πειθαρχία με απώτερο σκοπό την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των διεθνών αγορών. Το σκεπτικό τους ήταν η προσφορά πακέτων διάσωσης σε χώρες που είχαν πληγεί από την κρίση δημοσίου χρέους (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία) με αντάλλαγμα την υλοποίηση σειράς μεταρρυθμίσεων φιλικών προς την αγορά και ιδιωτικοποιήσεων. Η αναπαραγωγή αυτού του προτύπου πολιτικής απέτρεψε την αναγνώριση της κρίσης στην Ιρλανδία ως τραπεζικής, σε μια εποχή μάλιστα που το ΔΝΤ ζητούσε «την άμεση προστασία των κρατών-μελών από τον κίνδυνο μιας δίδυμης κρίσης (δημοσιονομικής-τραπεζικής) μέσω της απομάκρυνσης των τραπεζών από τους προϋπολογισμούς των κρατών» (Fonteyne et al., 2010: 1). Ενώ το δάνειο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας προς την Ιρλανδία πέτυχε την αποτροπή μετάδοσης της κρίσης εκτός των ιρλανδικών συνόρων μια άλλη εξέλιξη ήλθε να ενισχύσει το φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών.

Η αποτυχία των stress tests τον Ιούλιο του 2011 να αποκαλύψουν την πραγματική κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών της Ευρωζώνης πυροδότησε την απώλεια της αξιοπιστίας αυτών στις διεθνείς χρηματαγορές, εξέλιξη που οδήγησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2011 να επισπεύσει την εισαγωγή των αυστηρότερων δεικτών κεφαλαιακής επάρκειας της Βασιλείας III. Ακόμη, αποφάσισε ότι όπου οι αγορές αποτύγχαναν να ανακεφαλαιοποιήσουν τις τράπεζες ήταν ευθύνη των εθνικών κυβερνήσεων να το πράξουν (Euro Area Summit 2011). Η απόφαση αυτή συνέπεσε με τις διαπραγματεύσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Σύμφωνου (Fiscal Compact) που περιόριζε την κρατική δανειοδοτική ικανότητα. Ένα μήνα μετά τη Σύνοδο Κορυφής, η καγκελάρια Merkel επιχείρησε να πείσει τις κυβερνήσεις της Ισπανίας και της Ιταλίας να αποδεχθούν ένα πρόγραμμα προσαρμογής αλλά απέτυχε (Zapatero, 2013: 290-2). Η Ισπανία είχε τη δυνατότητα να αντισταθεί, δεδομένου πως διατηρούσε το δείκτη δημοσίου χρέους της κάτω του 60% του ΑΕΠ στα τέλη του 2011. Με άλλα λόγια, αυτό ήταν σε διαχειρήσιμα επίπεδα.

Αυτή της η ικανότητα ήταν που τη βοήθησε να αναβάλει τη λήψη πακέτου διάσωσης για σχεδόν ένα χρόνο. Το διάστημα αυτό ωστόσο επαρκούσε προκειμένου να πέσουν οι προβολές των αγορών στην κατάσταση των ισπανικών τραπεζών που συνεχώς επιδεινωνόταν. Η αβεβαιότητα που επικράτησε γύρω από την κατάστασή τους είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των κεφαλαιακών τους αναγκών κατά 10% του ισπανικού ΑΕΠ, ενώ αποδυνάμωσε επιπλέον την ικανότητα της κυβέρνησης να

αναχρηματοδοτεί το χρέος της (De Rynck, 2016: 128). Η ισπανική οικονομία είχε τρεις ευπάθειες: α) τις πολύ αδύναμες καταθετικές τράπεζες, β) ένα μεγάλο αριθμό εργαζομένων στη βιομηχανία των κατασκευών και γ) ένα ιστορικό συνεχούς μεγέθυνσης στο πεδίο της αγοράς ακινήτων (Sandbu, 2015: 654). Ο χαμηλός ρυθμός οικοδομικής δραστηριότητας εκτόξευσε την ανεργία, ενώ ο περιορισμός στην πιστωτική επέκταση από πλευράς των ισπανικών καταθετικών τραπεζών οδήγησε τις τιμές των ακινήτων σε πτώση. Το αποτέλεσμα ήταν η έκρηξη των μη εξυπηρετούμενων δανείων στις ισπανικές καταθετικές τράπεζες (Matthijs & Blyth, 2015: 57). Μάλιστα, οι απώλειες αυτών ήταν τέτοιες που σχεδόν όλες τους ήταν χρεοκοπημένες (Wigglesworth 2012). Έτσι, είχαν ανάγκη την παροχή πακέτων διάσωσης από την ισπανική κυβέρνηση.

Η παροχή τέτοιων την περίοδο 2008-2011 αύξησε το δημοσιονομικό έλλειμμα και το ύψος του ισπανικού δημοσίου χρέους που μαζί με την ύφεση προκάλεσαν έναν φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, ο οποίος στα τέλη του 2011 τράβηξε τα φώτα των αγορών. Η έκθεση των ισπανικών τραπεζών σε εγχώρια κρατικά ομόλογα ανερχόταν σε €203,310 δισ. (Blundell-Wignall & Slovik, 2010: 8). Η ισπανική κυβέρνηση πίεζε τις διοικήσεις των ισπανικών καταθετικών τραπεζών ήδη από τις αρχές του 2011 προς την κατεύθυνση των συγχωνεύσεων (Mallet & Ford 2011) σε μια προσπάθεια αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των διεθνών χρηματαγορών σε αυτές, δίχως ωστόσο κάποιο αποτέλεσμα. Η αδυναμία των καταθετικών τραπεζών να δανειστούν ασκούσε ασφυκτικές πιέσεις στην κυβέρνηση για ανακεφαλαιοποίησή τους. Η πίεση αυτή όμως αύξανε το κόστος δανεισμού για την Ισπανία εντείνοντας το φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών (Mallet & Johnson 2011). Ως τον Ιανουάριο του 2011 η Ισπανία είχε παράσχει στις καταθετικές της τράπεζες €15 δισ., ενώ σύμφωνα με τις εκτιμήσεις χρειαζόταν επιπλέον €78 δισ., ποσό που θα αύξανε το δημόσιο χρέος από 3% ως 8% του ΑΕΠ (Mallet & Johnson 2011).

Την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα είχε ζητήσει η Κεντρική Τράπεζα της Ισπανίας ήδη από το ξέσπασμα της κρίσης δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη (Mallet 2010a). Μάλιστα, ο διοικητής της Miguel Ángel Fernández Ordóñez εξαιτίας της φτώχης προόδου που είχε σημειωθεί επέκρινε τις διοικήσεις αυτών μαζί και τους πολιτικούς, υποστηρίζοντας ότι καθυστερούν σκόπιμα τις συγχωνεύσεις που ήταν ζωτικής σημασίας για την υγεία του ισπανικού τραπεζικού συστήματος (Mallet 2010a). Επιπλέον, επισήμανε πως η επέκταση του τραπεζικού τομέα δεν ήταν πλέον βιώσιμη, καλώντας τις διοικήσεις των καταθετικών τραπεζών να μη θέτουν εμπόδια στην αναδιάρθρωση. Η έναρξη της κρίσης δημοσίου χρέους και η πτώση στην κερδοφορία τους οδήγησαν τις διοικήσεις των καταθετικών τραπεζών να εγκρίνουν τις μεταξύ

τους συγχωνεύσεις. Έτσι, τον Σεπτέμβριο του 2010 ο αριθμός τους είχε μειωθεί από 42 σε 18 (Mallet 2010b). Παρόλα αυτά, με εξαίρεση την La Caixa, η κατάσταση σε αυτές ήταν δύσκολη, καθώς τα νέα ιδρύματα που είχαν προκύψει ήταν φορτωμένα με μη εξυπηρετούμενα δάνεια, ενώ η εξάρτηση από το μηχανισμό έκτακτης ρευστότητας της ΕΚΤ ήταν πολύ υψηλή. Οι παράγοντες αυτοί οδήγησαν στην υποβάθμισή της πιστοληπτικής τους ικανότητας (Mallet 2011a). Η Bankia ήταν προϊόν συγχωνεύσεων επτά προβληματικών καταθετικών τραπεζών με έδρα τη Μαδρίτη (Johnson 2012a) και ήταν από τις πλέον προβληματικές τράπεζες της Ισπανίας (Johnson 2012b).

Αυτή με τη γέννησή της κληρονόμησε €51,5 δισ. έκθεση στην αγορά ακινήτων, μακράν την υψηλότερη στην τραπεζική αγορά της Ισπανίας, ωστόσο τα 2,5/3 αυτών ήταν μη εξυπηρετούμενα δάνεια (Johnson 2012b). Η Bankia ήταν πλέον η τρίτη μεγαλύτερη τράπεζα στην Ισπανία βάσει περιουσιακών στοιχείων (Jenkins & Johnson 2012). Στο σενάριο λοιπόν που αποτύγχανε να εξασφαλίσει από τις αγορές τα κεφάλαια που χρειαζόταν, τότε η ισπανική κυβέρνηση, δεδομένου πως πλέον ήταν πολύ μεγάλη για να αποτύχει, θα έπρεπε να παρέμβει. Η Bankia αποτελούσε σημαντικό πρόβλημα για την Ισπανία καθώς είχε συσταθεί από τράπεζες που χαρακτηρίζονταν από μέτρια και κακή εταιρική διακυβέρνηση, ενώ πριν συσταθεί οι ισπανικές αρχές δεν φρόντισαν να την εξυγιάνουν αλλά επέλεξαν τη δημιουργία μιας νέας οντότητας που θα μπορούσε να απορροφήσει τις απώλειες και να αρχίσει να δανείζει ξανά (Johnson 2012c). Έτσι, η Bankia καλούταν να αντιμετωπίσει το χάος που κληρονόμησε. Η αδυναμία της να τα καταφέρει οδήγησε στην παρέμβαση της ισπανικής κυβέρνησης (Johnson & Oakley 2012). Η τελευταία, υπό τις ανησυχίες των αγορών σχετικά με την υγεία του εγχώριου τραπεζικού συστήματος και την πίεση που αυτές προκάλεσαν στις αποδόσεις των ισπανικών 10^{ετών} ομολόγων, απέκτησε το 45% των μετοχών της Bankia. Πριν ξεσπάσει η κρίση δημοσίου χρέους υπήρχαν 45 καταθετικές τράπεζες στην Ισπανία. Μετά την αναδιάρθρωσή τους ο αριθμός τους μειώθηκε σε 9 (Johnson 2012d).

Η πρόκληση για την ισπανική κυβέρνηση δεν ήταν μόνο να αντιμετωπίσει τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών αλλά και να περιορίσει την επίδραση της ύφεσης στα δημόσια οικονομικά. Η επίδραση αυτή λειτουργούσε μέσω δύο καναλιών. Το ένα ήταν οι αυτόματοι σταθεροποιητές που αύξαναν τις δαπάνες ενώ τα έσοδα μειώνονταν και το άλλο οι συνεχώς αυξανόμενοι δημόσιοι πόροι που χρησιμοποιούνταν προκειμένου να διευκολυνθούν οι αναγκαίες για τις ισπανικές καταθετικές τράπεζες συγχωνεύσεις ή διασώσεις (Matthijs & Blyth, 2015: 57). Η πρόκληση αυτή όμως φάνηκε μεγάλη για τον πρωθυπουργό της Ισπανίας José Luis Rodríguez Zapatero που τον Ιούλιο του 2011 προκήρυξε πρόωρες εκλογές. Η εκλογή του Mariano Rajoy τον Νοέμβριο ηρέμισε προσωρινά τις αγορές. Ωστόσο, οι ως τότε συγχωνεύσεις στις ισπανικές καταθετικές

τράπεζες, από τις οποίες είχε προκύψει η Bankia, δεν είχαν επιλύσει τα προβλήματα τους. Αντίθετα, αυτά συνέχιζαν να υπάρχουν και πλέον, λόγω του μεγέθους που είχαν σαν ιδρύματα, ήταν μεγαλύτερα αποκτώντας συστημικό χαρακτήρα (Matthijs & Blyth, 2015: 57).

Στην Ισπανία η διαδικασία αναγνώρισης του ύψους των ζημιών των τραπεζών και μαζί των κεφαλαιακών τους αναγκών ήταν αργή. Η περίπτωση της Bankia είναι ενδεικτική. Τον Ιούλιο του 2011, η Bankia, αφού είχε προηγηθεί η συγχώνευσή της με τον ως τότε μεγαλύτερο κάτοχο περιουσιακών στοιχείων ακινήτων στην Ισπανία, παρουσίασε μια άκρως πετυχημένη αρχική δημόσια προσφορά προσελκύνοντας πλήθος μικροκαταθετών. Παρόλα αυτά, τον Μάιο του 2012 έφτασε να ζητήσει νέα στήριξη από την ισπανική κυβέρνηση ύψους €20 δισ. (Pisani-Ferry, 2011: 101). Όμως, τέτοια περιστατικά υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των διεθνών χρηματαγορών, ενώ δεν προξένησε καμία εντύπωση ότι παρά τη δημοσιοποίηση των καθησυχαστικών αποτελεσμάτων των stress tests της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών πολλοί εκ των επενδυτών δήλωναν τουλάχιστον επιφυλακτικοί ως προς το ότι οι απώλειες των ισπανικών τραπεζών είχαν απορροφηθεί και ότι δε θα κατέληγαν να επιβαρύνουν τα δημόσια οικονομικά (Pisani-Ferry, 2011: 101).

Όμως, αν οι αδύναμες τράπεζες θέτουν σε κίνδυνο το κράτος, τότε και ένα αδύναμο κράτος θέτει σε κίνδυνο τις τράπεζες. Τα εξασθενημένα δημόσια οικονομικά μειώνουν την αξία των έμμεσων εγγυήσεων προς τις τράπεζες που διασφαλίζουν την εμπιστοσύνη των καταθετών και σε ένα ορισμένο βαθμό των πιστωτών ότι το κράτος θα παρέμβει αν τυχόν μια τράπεζα δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις της. Ως εκ τούτου, οι δανειστές γίνονται απρόθυμοι να εμπιστευτούν και συνάμα να δανείσουν μια τράπεζα, καθώς ανησυχούν ότι θα αφεθούν απροστάτευτοι στο σενάριο ενός τραπεζικού προβλήματος, απόρροια της αδυναμίας του κράτους να παρέμβει και να στηρίξει την τράπεζα (Pisani-Ferry, 2011: 101). Οι προσπάθειες του ισπανού πρωθυπουργού Rajoy να διασώσει τις ισπανικές καταθετικές τράπεζες, οι οποίες λειτουργούσαν αποσταθεροποιητικά για το ισπανικό τραπεζικό σύστημα, έστρεψαν το ενδιαφέρον των διεθνών χρηματαγορών στα δημόσια οικονομικά της Ισπανίας, καθώς όσο περισσότερα κεφάλαια είχαν ανάγκη οι τράπεζες, τόσο πιο πολύ θα αυξάνονταν το ισπανικό δημόσιο χρέος (Matthijs & Blyth, 2015: 57). Οι επενδυτές, οι οποίοι είχαν υποστεί απώλειες με το κούρεμα του ελληνικού χρέους, αντιμετώπιζαν την Ισπανία σαν ίδια περίπτωση, με αποτέλεσμα τα ισπανικά επιτόκια να ξεπεράσουν το 7%.

Τον Ιούνιο του 2012 η Ισπανία χρειαζόταν €100 δισ. για να ανακεφαλαιοποιήσει τις τράπεζες της και ζητούσε να χρησιμοποιήσει τους πόρους του Ευρωπαϊκού

Μηχανισμού Σταθερότητας για το σκοπό αυτό αντί ενός πακέτου διάσωσης από την ΕΕ (Atkins, Wilson & Wigglesworth, Parker 2012). Το σκεπτικό της ήταν πως ένα πακέτο διάσωσης θα αύξανε το δημόσιο χρέος και μαζί το κόστος αναχρηματοδότησης αυτού. Η Ισπανία λόγω του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ο οποίος συνεχώς επιδεινώνει την υγεία του τραπεζικού της τομέα υπονομεύοντας την εμπιστοσύνη των επενδυτών στο τραπεζικό της σύστημα, δεν είχε πια πρόσβαση στις αγορές, με το επιτόκιο των 10^{ετών} ομολόγων να φτάνει το 6,8% (Wigglesworth 2012a). Ο οίκος Fitch μάλιστα υποβάθμισε την πιστοληπτική ικανότητα 18 ισπανικών τραπεζών, επιβεβαιώνοντας τη δύσκολη κατάστασή τους. Ο ισπανός υπουργός Οικονομικών Cristóbal Montoro ισχυριζόταν πως «το ποσό που απαιτείται για τον ισπανικό τραπεζικό τομέα δεν είναι εξωπραγματικό», τονίζοντας ότι «εκείνο που είναι απαραίτητο είναι οι Ευρωπαϊκοί θεσμοί να αναζητήσουν τρόπους για την ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών κατευθείαν από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας» (Sérvulo González & Garea 2012).

Η άνοδος του κόστους αναχρηματοδότησης του δημοσίου χρέους για την Ισπανία, από κοινού με το πως ήταν πολύ μεγάλη για να διασωθεί επέσπευσε την ανάγκη για τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης. Προς αυτή την κατεύθυνση συνέβαλε και η σημαντική έκθεση των γερμανικών και γαλλικών τραπεζών στις ισπανικές και ιταλικές τράπεζες (Kramprf, 2014: 314). Συνεπώς, ήταν η έκθεση των τραπεζών των δύο χωρών που άλλαξε την ερμηνεία του προβλήματος. Με την κρίση δημοσίου χρέους στην περιφέρεια του Ευρώ να κορυφώνεται και την απειλή μετάδοσης στην υπόλοιπη Ευρωζώνη να μεγαλώνει, οι γερμανικές ρυθμιστικές αρχές κάλεσαν την ιταλική UniCredit να σταματήσει να δανείζεται από τη γερμανική θυγατρική της επιθυμώντας να περιφρουρήσουν το εγχώριο τραπεζικό τους σύστημα από τα πιο αδύναμα τραπεζικά σύστημα του ευρωπαϊκού νότου (Enrich & Galloni 2012). Η κίνηση αυτή έδειχνε πως η διασυννοριακή λειτουργία του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος εγκυμονούσε πλέον κινδύνους και για τα υγιή τραπεζικά συστήματα.

4.7. Η ευρωπαϊκή αντίδραση στον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών

Η ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών οδήγησε στην απόφαση δημιουργίας τραπεζικής ένωσης στη Σύνοδο Κορυφής του Ιουνίου του 2012 (European Council 2012). Εκεί, οι Ευρωπαίοι ηγέτες κατέληξαν στο ότι «με σκοπό το σπάσιμο αυτού θα ξεκινήσουν τεχνικές συζητήσεις σχετικά με το μελλοντικό εργαλείο άμεσης ανακεφαλαιοποίησης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας τον Σεπτέμβριο ώστε να έχει την ικανότητα να ανακεφαλαιοποιεί απευθείας τις τράπεζες, εφόσον έχει δημιουργηθεί ένας αποτελεσματικός ενιαίος μηχανισμός για την τραπεζική εποπτεία»

(Eurogroup Statement 2012). Η τοποθέτηση αυτή της Συνόδου Κορυφής δημιουργούσε προσδοκίες στα πιο ευάλωτα στην κρίση κράτη-μέλη ότι θα μπορέσουν να επιλύσουν τα τραπεζικά τους προβλήματα δίχως να αυξήσουν περαιτέρω τα επίπεδα δημόσιου χρέους τους. Άμεσα ενδιαφερόμενη ήταν η Ισπανία (Buergin & Parkin 2013).

Η Γερμανία, συνεπικουρούμενη από τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, έθετε θέμα ηθικού κινδύνου. Μάλιστα, τον Σεπτέμβριο του 2012 ο φινλανδός υπουργός Οικονομικών μαζί με τον ολλανδό και γερμανό ομόλογό του προέβησαν στην κοινοποίηση κοινής θέσης ότι «ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μόνο για μελλοντικά προβλήματα, τα οποία θα προέκυπταν υπό το νέο ευρωπαϊκό σύστημα εποπτείας και μόνο ως έσχατη λύση μετά τη χρήση ιδιωτικών και εθνικών πόρων (Finish Ministry of Finance 2012). Σε ίδιο μήκος κύματος ήταν η ανακοίνωση της ολλανδικής κυβέρνησης. Αυτή υποστήριζε πως «ο επιμερισμός του κόστους τραπεζικών διασώσεων θα αύξανε τα κίνητρα για τις τράπεζες και τις εθνικές κυβερνήσεις να βαίνουν σε επικίνδυνες και ανεπιθύμητες συμπεριφορές» (Netherlands Government 2012a). Επισήμανε δε, ότι «ο περιορισμός του ηθικού κινδύνου προϋποθέτει τη δημιουργία μιας αποτελεσματικής και ανεξάρτητης τραπεζικής εποπτείας που θα λειτουργεί κατάλληλα στην πράξη» (Netherlands Government 2012a). Τέλος, τόνιζε πως «είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι οι κυβερνήσεις έχουν ακόμη κίνητρα να κρατήσουν τις τράπεζές τους υγιείς» (Netherlands Government 2012a).

Τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης με τα πιο υγιή τραπεζικά συστήματα και τις πιο ισχυρές δημοσιονομικές θέσεις ήταν εκείνα που εξέφραζαν τις ανησυχίες τους για τον ηθικό κίνδυνο που δημιουργούσε η άσκηση ανεπαρκούς εθνικής τραπεζικής εποπτείας από κοινού με την απευθείας πρόσβαση σε ευρωπαϊκούς πόρους. Η ολλανδική κυβέρνηση υποστήριζε ότι «η υπερεθνική εποπτεία έπρεπε να ξεκινήσει όχι με όσες τράπεζες είχαν λάβει κρατική στήριξη αλλά με όσες θα λάβουν ευρωπαϊκή» (Netherlands Government 2012b) θέτοντας ζήτημα ηθικού κινδύνου. Τον Σεπτέμβριο του 2012 οι κυβερνήσεις της Γερμανίας, της Ολλανδίας και της Φινλανδίας δήλωσαν ότι θα αντιτάσσονταν σε οποιαδήποτε συμφωνία ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας χωρίς προηγουμένως να υπάρξει συμφωνία επί ενός ενιαίου εποπτικού πλαισίου και επί δημοσιονομικών κανόνων (Spiegel 2014a). Ακόμη, επέμειναν πως οι προβληματικές τράπεζες θα παρέμεναν ως επί το πλείστον ευθύνη των κυβερνήσεων των κρατών-μελών και ότι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας θα χρησιμοποιούταν μόνο για την παροχή στήριξης σε τράπεζες που θα αντιμετώπιζαν δυσκολίες στο μέλλον, με την εποπτεία αυτών να

ασκείται από την ΕΚΤ (Spiegel 2014a). Επιπλέον, η Γερμανία, η Φινλανδία και η Ολλανδία υποστήριζαν πως στο νέο σύστημα εποπτείας η πρόσβαση στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας θα επιτρεπόταν μόνο εφόσον είχε προηγηθεί η επιβολή μέτρων διάσωσης με ίδια μέσα και είχαν εξαντληθεί οι δημόσιοι πόροι (Finish Ministry of Finance 2012). Όταν η γερμανική κυβέρνηση ξεκαθάρισε πως προϋπόθεση για την ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ήταν η συμφωνία εγκαθίδρυσης μιας ανεξάρτητης και αποτελεσματικής ενιαίας τραπεζικής εποπτείας, η Ισπανία και η Ιταλία, κυρίως, και η Γαλλία, δευτερευόντως, αντέδρασαν. Όμως, σε μεταγενέστερο στάδιο της διαπραγματεύσεως οι χώρες αυτές, όπως θα αναλυθεί σε επόμενο κεφάλαιο, φαίνεται πως αναθεώρησαν την αρχική τους στάση.

4.8. Ο ρόλος της ΕΚΤ στη διαχείριση της κρίσης

Από την αρχή της Ευρώ-κρίσης ως και τέλος της η ΕΚΤ ενεπλάκη σε μια στρατηγική αλληλεπίδραση με τις κυβερνήσεις της Ευρωζώνης. Μάλιστα, επιδίωξε να αποσπάσει τη συναίνεση αυτών σε σημαντικές και επώδυνες μεταρρυθμίσεις σε αντάλλαγμα τη βοήθειά της. Οι κυβερνήσεις από την πλευρά τους έδειξαν πρόθυμες να προωθήσουν σειρά γενναίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ελπίζοντας να εξασφαλίσουν μια πιο προσαρμοσμένη νομισματική πολιτική από την ΕΚΤ και μια πιο ανεκτική νομισματική πολιτική για τις χώρες που είχαν πληγεί από την κρίση δημοσίου χρέους. Ήδη πριν το ξέσπασμα της κρίσης δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη, η ΕΚΤ πίεζε για την αυστηρή εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, όπως και για την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, με τη μεταρρύθμιση στην αγορά εργασίας να ξεχωρίζει. Ο τότε πρόεδρος της ΕΚΤ Jean-Claude Trichet εφιστούσε την προσοχή στις κυβερνήσεις των κρατών-μελών για τις συνέπειες των αποκλίσεων στην ανταγωνιστικότητα και τη συσσώρευση χρέους μακροπρόθεσμα (Trichet 2006), με τις κυβερνήσεις ωστόσο να αγνοούν τις συστάσεις του.

Καθώς η ελληνική κρίση χρέους ξεδιπλωνόταν, την άνοιξη του 2010 έγινε εμφανές ότι στην Ευρωζώνη δεν υπήρχε κάποιος δανειοδοτικός μηχανισμός που θα μπορούσε να παράσχει πακέτο διάσωσης στην Ελλάδα. Τα φώτα λοιπόν έπεσαν στις προθέσεις της ΕΚΤ για παροχή άνευ όρων στήριξης μέσω της παροχής ρευστότητας στην Ελλάδα. Η ΕΚΤ από την πλευρά της καλούσε τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών της Ευρωζώνης να δεσμεύσουν πόρους στο εγχείρημα του Ευρώ. Ουσιαστικά, ζητούσε τη δημιουργία μηχανισμών διάσωσης στην Ευρωζώνη. Οι πιθανότητες μετάδοσης της ελληνικής κρίσης στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, μαζί με την ανάγκη σταθεροποίησης των δευτερογενών αγορών κρατικών ομολόγων είχαν σαν συνέπεια την απόφαση της ΕΚΤ

να παρέμβει σε αυτές, επιμένοντας ωστόσο στην ανάγκη δημοσιονομικής εξυγίανσης, δημιουργίας μηχανισμών διάσωσης και ιδιαίτερα στην αναθεώρηση του ως τότε πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωζώνη. Σύντομα οι κυβερνήσεις της Ισπανίας και της Πορτογαλίας ανακοίνωσαν τα δικά τους πακέτα μεταρρυθμίσεων.

Στη Σύνοδο Κορυφής της 7^{ης} Μαΐου 2010 οι κυβερνήσεις αποφάσισαν τη δημιουργία δύο μηχανισμών στήριξης που θα διέθεταν €500 δισ. Οι δυο τους εμφανίζονταν ικανοί να καλύψουν τις ανάγκες της Πορτογαλίας και της Ιρλανδίας που οι αγορές έκριναν ότι τις επόμενες θα ζητούσαν στήριξη. Την επόμενη μέρα η ΕΚΤ ανακοίνωσε σειρά μέτρων, μεταξύ αυτών και το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων (Securities Markets Programme-SMP) (ECB 2010) μέσω του οποίου θα αποκτούσε ελληνικά, πορτογαλικά και ιρλανδικά κρατικά ομόλογα με σκοπό τη μείωση των αποδόσεων τους, οι οποίες αποκλιμακώθηκαν στα τέλη Οκτωβρίου του 2010. Το σκεπτικό του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων ήταν να κατευνάσει τον πανικό των αγορών και να εξασφαλίσει χρόνο στις κυβερνήσεις των χωρών ώστε να καταλήξουν σε ανθεκτικότερες λύσεις σε ότι αφορά την αντιμετώπιση της Ευρώ-κρίσης, συμπεριλαμβανομένων αλλαγών στη διακυβέρνηση της Ευρωζώνης και μεταρρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο. Όπως παρατηρούν οι Buiter & Rahbari (2012) «σκοπός του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων ήταν να αποτρέψει μια κρατική χρεοκοπία εντός της Ευρωζώνης και να εμποδίσει την πλήρη κατάρρευση των υποκεφαλαιοποιημένων ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων» (Buiter & Rahbari, 2012: 23).

Οι αγορές κρατικών ομολόγων στα πλαίσια του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων γίνονταν στη δευτερογενή αγορά ομολόγων λόγω της απαγόρευσης από την ΣΛΕΕ της νομισματικής χρηματοδότησης. Σύμφωνα με την ΕΚΤ, το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων σχεδιάστηκε για να εξουδετερώσει τη διατάραξη στο μηχανισμό μετάδοσης νομισματικής πολιτικής. Τα μη συμβατικά μέτρα νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ υπήρξαν αντικείμενο αντιπαράθεσης μεταξύ των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ και των κυβερνήσεων της Ευρωζώνης (Howarth, 2012: 131-132). Η πλήρης εξουδετέρωση της πληθωριστικής επίδρασης των αγορών ομολόγων βρέθηκε στο μικροσκόπιο. Η Bundesbank και η γερμανική κυβέρνηση ζητούσαν περαιτέρω δημοσιονομική εξυγίανση στην περιφέρεια της Ευρωζώνης και στηλίτευαν την απόφαση της ΕΚΤ να αγοράσει κρατικά ομόλογα των εκεί χωρών. Ο Otmar Issing, πρώην μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ, αμφισβητούσε την απόφαση της ΕΚΤ με το επιχείρημα πως θα απαλλάξει τις κυβερνήσεις από την πίεση να προωθήσουν σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (Meier & Vits 2011). Μάλιστα, οι παραιτήσεις των Axel Weber και Jürgen Stark έδειξαν την ένταση της διαφωνίας.

Τον Φεβρουάριο του 2011 ο Axel Weber ανακοίνωσε την επιθυμία του να αποχωρήσει στα τέλη Απριλίου, αποδίδοντάς αυτή του την πρόθεση «στην αδυναμία του να ηγείται ενός οργανισμού όπου οι προτιμήσεις πολιτικής του μειοψηφούσαν» (Shotter 2011). Ο Weber δημόσια αντιτάχθηκε στο Προγράμμα Αγοράς Τίτλων τον Μάιο του 2010, έχοντας τη στήριξη επιπλέον τεσσάρων μέλων του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ (Atkins 2010). Αντίστοιχα, ο Nout Wellink, διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Ολλανδίας, δήλωνε ανήσυχος για το Προγράμμα Αγοράς Τίτλων (Yassin 2011). Η Bundesbank παραπονιόταν ότι οι γαλλικές τράπεζες, οι οποίες ήταν πιο εκτεθειμένες στο ελληνικό χρέος, χρησιμοποιούσαν το Προγράμμα Αγοράς Τίτλων για να καθάρουν τους ισολογισμούς τους από αυτά, ενώ οι γερμανικές τράπεζες είχαν συμφωνήσει με το γερμανικό Υπουργείο Οικονομικών να διατηρήσουν τα ελληνικά ομόλογα ως το 2013 (Reuter 2010). Η απόφαση της ΕΚΤ να σταματήσει προσωρινά το Προγράμμα Αγοράς Τίτλων στα τέλη Ιανουαρίου του 2011 ήταν η απάντησή της στην αύξηση του πληθωρισμού, ειδικά στη Γερμανία.

Επιπλέον, αντανάκλούσε τη μάχη στο Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ, αναφορικά με την ιεράρχηση του στόχου του πληθωρισμού (Howarth, 2012: 147). Η ΕΚΤ τόνιζε ότι η νομισματική της πολιτική παρέμενε επικεντρωμένη στον βασικό της στόχο (πληθωρισμό). Ωστόσο, υπήρχε ανησυχία εκ μέρους της Γερμανίας, και του πυρήνα της Ευρωζώνης γενικά, για την επανειλημμένη αποτυχία της να εξουδετερωθεί πλήρως ο πληθωριστικός αντίκτυπος του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων και πως οι αγορές δε θα δίσταζαν να αυξήσουν τα επιτόκια ακόμη και αν η ΕΚΤ παρέμβει ακόμη πιο έντονα στις αγορές χρέους. Μια δεύτερη προσωρινή διακοπή στα τέλη Μαρτίου 2011 αντικατόπτρισε τις συνεχείς ανησυχίες. Ως τον Μάιο του 2011 η ΕΚΤ είχε αποτύχει πέντε φορές να εξουδετερώσει πλήρως τον πληθωριστικό αντίκτυπο του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων στον πυρήνα του Ευρώ. Έτσι, στις αρχές Απριλίου του 2011 προχώρησε στην αύξηση των επιτοκίων, μια κίνηση που δήλωνε την υποχώρησή της στις πληθωριστικές πιέσεις. Η εν λόγω απόφαση επικρίθηκε από τις κυβερνήσεις της περιφέρειας, οι οποίες ήταν αντιμέτωπες με τον κίνδυνο της κρατικής χρεοκοπίας, καθώς για εκείνες το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων ήταν ζωτικής σημασίας για την επιβίωσή τους (Reuters 2011).

Με τα κόστη δανεισμού για την Ισπανία και την Ιταλία να εκτοξεύονται δραματικά οι αγορές έστρεψαν εκ νέου την προσοχή τους στις δύο χώρες της περιφέρειας του Ευρώ το καλοκαίρι του 2011. Στο μεσοδιάστημα, οι διακυβερνητικές αποφάσεις σχετικά με τη χρήση και την τροποποίηση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ήταν χρονοβόρες. Πλέον είχε γίνει ξεκάθαρο ότι το ύψος των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας δεν επαρκούσε ώστε να

καλύψει τις ισπανικές και ιταλικές ανάγκες σε περίπτωση κρίσης. Οι Gros & Mayer (2011) πρότειναν να χορηγηθεί στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας τραπεζική άδεια. Υπό αυτό το σενάριο, το τελευταίο θα μπορούσε να εκδώσει ομόλογα, να τα υποβάλει στην ΕΚΤ για χρηματοδότηση και να δανείσει τις εισπράξεις άτοκα σε τράπεζες χωρών σαν την Ισπανία και Ιταλία. Αυτός ο μηχανισμός δε θα μπορούσε να λύσει τα προβλήματα φερεγγυότητας των τραπεζών ή τις κεφαλαιακές τρύπες αυτών αλλά θα μπορούσε να προφυλάξει την ΕΚΤ από απώλειες που θα ανέκυπταν από τις πράξεις δανεισμού στις τράπεζες, καθώς τις απώλειες θα επωμίζονταν οι κυβερνήσεις, οι οποίες θα στήριζαν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Caroaso & Rhodes, 2016: 181).

Καθώς οι αποδόσεις ανέβαιναν τον Ιούλιο του 2011, η προσοχή στράφηκε εκ νέου στο Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων. Θα το χρησιμοποιούσε η ΕΚΤ προκειμένου να αποκτήσει ισπανικά και ιταλικά ομόλογα; Ο απερχόμενος πρόεδρος της ΕΚΤ Jean Claude Trichet και ο διάδοχός του Mario Draghi απέστειλαν κοινή επιστολή προς τους πρωθυπουργούς των δύο χωρών, τονίζοντας πως η λήψη σειράς μέτρων ήταν αναγκαία για τη στήριξη της εθνικής φερεγγυότητας, από κοινού με τη δέσμευση στη δημοσιονομική βιωσιμότητα και τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Η επιστολή δεν μιλούσε ανοικτά για αγορά κρατικών ομολόγων των δύο χωρών. Ωστόσο, η ΕΚΤ έθετε τους όρους υπό τους οποίους θα ήταν πρόθυμη να συμπεριλάβει τα ομόλογα των δύο χωρών στο Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων. Τελικά, η ΕΚΤ ξεκίνησε στα πλαίσια της δεύτερης φάσης του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων την αγορά ιταλικών και ισπανικών ομολόγων (Dinmore & Atkins 2011). Κάπως έτσι, τα επιτόκια των ιταλικών δεκαετών ομολόγων, τα οποία στα τέλη Αυγούστου είχαν φτάσει στο 6,5%, έπεσαν απότομα, όπως συνέβη και με τα ισπανικά (Brunnermeier, James & Landau, 2016: 335-336). Όμως, η ιταλική κυβέρνηση απέτυχε να υλοποιήσει το σύνολο των στόχων που έθετε η επιστολή των Trichet και Draghi.

Δεδομένου του εύρους των απαιτήσεων, η επίτευξη του συνόλου αυτών ήταν αδύνατη. Εκείνο που είχε μεγάλη σημασία ήταν η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων μαζί με την εκκίνηση κάποιων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα αύξαναν σημαντικά τις πιθανότητες μεγέθυνσης της ιταλικής οικονομίας. Παρότι, η ιταλική κυβέρνηση είχε ήδη προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, είχε σημειώσει φτωχή πρόοδο στη νομοθέτηση των φιλοδοξών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που ζητούσαν οι Trichet και Draghi (Jones, 2012: 87). Αυτό οδήγησε την ΕΚΤ να αναστείλει τις αγορές ιταλικών ομολόγων στα πλαίσια του Προγράμματος Αγοράς Τίτλων, συνεχίζοντας ωστόσο τις αγορές ισπανικών ομολόγων (Bastasin, 2012: 319-321). Τον Οκτώβριο του ίδιου έτους οι αποδόσεις των ιταλικών ομολόγων

αυξήθηκαν ξανά, με αποτέλεσμα την αντικατάσταση της κυβέρνησης Berlusconi από εκείνη του Mario Monti, μέλημα της οποίας ήταν η υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η αλλαγή αυτή στην ηγεσία της Ιταλίας έφερε τη συνέχιση της αγοράς ιταλικών ομολόγων από την ΕΚΤ τον Νοέμβριο του ίδιου έτους.

Αξίζει να τονιστεί ότι παρά την επιδείνωση της κρίσης δημόσιου χρέους στις χώρες της περιφέρειας το καλοκαίρι του 2011, η Bundesbank δεν είχε αλλάξει στάση σχετικά με το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων. Ο πρόεδρος της Bundesbank Jens Weidmann αμφισβήτησε δημοσίως τη νομιμότητα της νομισματικής χρηματοδότησης του χρέους της ΕΚΤ (Atkins & Sandbu 2011). Μάλιστα, ισχυριζόταν ότι η Ιταλία θα μπορούσε να χειριστεί ακόμη και ένα επιτόκιο άνω του 7% για κάποιο διάστημα (Atkins 2011). Δικαιολογώντας το σκεπτικό του δήλωνε ότι «η απόδοση των ομολόγων της θα μειωνόταν αν δεσμευόταν στην υλοποίηση μιας σειράς φιλόδοξων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων» (Atkins 2011). Ο Lorenzo Bini Smaghi, πρώην μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ, αμφισβητούσε τις γερμανικές επικρίσεις για το Πρόγραμμα Αγοράς Τίτλων της ΕΚΤ (Lorenzo Bini Smaghi 2011).

Τον Δεκέμβριο του 2011 και τον Φεβρουάριο του 2012 η ΕΚΤ εκκίνησε δυο νέες δόσεις Πράξεων πιο Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης. Αυτές ξεχώριζαν από τις συνήθεις πράξεις αναχρηματοδότησης, παρέχοντας ρευστότητα ύψους άνω του €1 τρισ. στις τράπεζες για τριάντα έξι μήνες (Trichet 2011). Οι Πράξεις πιο Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης εξαρτώταν από την αυστηροποίηση των κανόνων και διαδικασιών που σχετίζονταν με τη δημοσιονομική πολιτική στην Ευρωζώνη. Οι ιταλικές και ισπανικές τράπεζες έλαβαν τη μερίδα του λέοντος από αυτές. Υπολογίζεται ότι οι τράπεζες των δύο χωρών έλαβαν σχεδόν το 60% επί συνόλου των νέων δανείων της ΕΚΤ, με τις ισπανικές να λαμβάνουν οριακά περισσότερα από τις ιταλικές (Peston 2012). Οι τράπεζες χρησιμοποίησαν τα εν λόγω δάνεια για την αγορά κρατικών ομολόγων των χωρών τους προκειμένου να απαλύνουν την κρίση δημόσιου χρέους, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα, όμως επιδείνωσαν τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών και παράλληλα αύξησαν την έκθεσή τους σε κρατικά ομόλογα των κυβερνήσεών τους (Matthijs & Blyth, 2015: 59-60).

Αν και η επίδραση των Πράξεων πιο Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης μετριάστηκε από τη ρευστότητα που επέστρεφε στην ΕΚΤ υπό τη μορφή καταθέσεων, τελικά είχαν μεσοπρόθεσμα σημαντική επίδραση στις αποδόσεις των κρατικών ομολόγων της περιφέρειας του Ευρώ. Επιπλέον, συνέβαλαν στη μεταφορά πιστωτικού κινδύνου στον ισολογισμό της ΕΚΤ, συμπεριλαμβανομένου του κινδύνου που πήγαζε από την έκθεση των τραπεζών σε κρατικά ομόλογα των χωρών τους. Η ΕΚΤ πίεζε για

την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε αυτές τις χώρες ώστε να μετριάσει τους κινδύνους που πλέον βάραιναν τον ισολογισμό της. Ακόμη, δεχόταν για την παροχή δανείων στις τράπεζες ως εγγύηση κρατικά ομόλογα, τίτλους με ασφάλεια υποθήκης και άλλα χρηματοπιστωτικά εργαλεία (Gros 2012).

Η ΕΚΤ τασσόταν υπέρ των νέων δημοσιονομικών κανόνων. Αυτοί ήρθαν στη ζωή με την μορφή του «εξάπτυχου» (Six-Pack) την άνοιξη του 2011 και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (European Semester) τον Δεκέμβριο του 2011. Επιπλέον, τον Μάρτιο του 2012 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε τη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (Fiscal Compact). Κατά την ίδια περίοδο οι κυβερνήσεις της Ευρωζώνης αναδιέταξαν τους μηχανισμούς παροχής οικονομικής στήριξης, με τη συνθήκη του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας να βρίσκεται στη φάση της διαπραγμάτευσης. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας θα παρείχε στήριξη, παράλληλα με εκείνη που θα παρείχε το ΔΝΤ, στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης σε περιόδους κρίσης. Έτσι, η στήριξη των κρατών στην περιφέρεια του Ευρώ δε θα επαφιόταν αποκλειστικά στην αντισυμβατική νομισματική πολιτική της ΕΚΤ.

Στην πορεία του 2011 ως και το πρώτο μισό του 2012 φάνηκε πως η Ευρώ-κρίση δε θα επιλυόταν επιτυχώς δίχως το σπάσιμο, ή έστω την αποδυνάμωση, του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Η επίδραση των Πράξεων πιο Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης στα κόστη δανεισμού των κρατών-μελών είχε πια αρχίσει να ελαττώνεται στις αρχές του καλοκαιριού του 2012, με αποτέλεσμα η νέα κυβέρνηση της Ισπανίας να αναγκαστεί να ζητήσει οικονομική στήριξη ώστε να ανακεφαλαιοποιήσει τις τράπεζές της, ενώ τα σενάρια διάλυσης του Ευρώ μονοπωλούσαν το ενδιαφέρον των χρηματαγορών. Η ΕΚΤ αντέδρασε σε αυτά τα σενάρια. Ο Mario Draghi θέλοντας να καθησυχάσει τις αγορές, οι οποίες χαρακτηρίζονταν από νευρικότητα λόγω της αδυναμίας ως τότε της Ευρωζώνης να δώσει μια καθοριστική απάντηση στην ισπανική κρίση δημοσίου χρέους, δήλωσε πως «στα πλαίσια της εντολής της η ΕΚΤ είναι πρόθυμη να κάνει ότι είναι εφικτό για να προστατεύσει το Ευρώ» (Draghi 2012a). Η ανακοίνωση αυτή σηματοδοτούσε την πρόθεση της ΕΚΤ να λειτουργήσει ως δανειστής έσχατης προσφυγής.

Ακόμη, η ΕΚΤ πίεζε για την ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών άμεσα από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Παράλληλα, ο Draghi για πρώτη φορά στήριξε δημόσια τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης (Draghi 2012b). Μάλιστα, επισήμανε ότι «αυτή έπρεπε να περιλαμβάνει έναν ενιαίο μηχανισμό εποπτείας, έναν ενιαίο μηχανισμό εξυγίανσης, ένα πανευρωπαϊκό σύστημα εγγύησης καταθέσεων και

έναν ενιαίο μηχανισμό ασφάλισης» (Draghi 2014). Όμοια άποψη εξέφρασε και το μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ Jörg Asmussen που επισήμαινε την ανάγκη για έναν ενιαίο μηχανισμό ασφάλισης για την τραπεζική εξυγίανση (Asmussen 2013).

Συμπεράσματα

Το κεφάλαιο περιέγραψε την εξέλιξη της χρηματοπιστωτικής αρχιτεκτονικής της ΕΕ πριν την απόφαση εγκαθίδρυσης τραπεζικής ένωσης το καλοκαίρι του 2012. Αντιδρώντας στην παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, η ΕΕ προχώρησε στην τροποποίηση της χρηματοπιστωτικής της αρχιτεκτονικής. Η αρχική αντίδραση της ΕΕ στην κρίση δημοσίου χρέους το 2010 ήταν να στραφεί σε μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας. Όμως, σύντομα έγινε σαφές ότι τα ογκώδη δημοσιονομικά ελλείμματα και τα υψηλά επίπεδα δημοσίου χρέους ήταν το σύμπτωμα και όχι το αίτιο της κρίσης. Η καθυστέρηση που υπήρξε στην κατανόηση της πραγματικής αιτίας της κρίσης είχε ως αποτέλεσμα την επιδείνωση της κρίσης. Η κορύφωση της κρίσης δημοσίου χρέους στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, η εμφάνιση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, η απειλή μετάδοσης της κρίσης σε ολόκληρη την Ευρωζώνη και τα σενάρια διάλυσης του Ευρώ οδήγησαν τα κράτη-μέλη στα μέσα του 2012 στην απόφαση εγκαθίδρυσης τραπεζικής ένωσης. Όπως επισημαίνεται, ήταν η ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης που επιτάχυνε τη λήψη της απόφασης.

Ωστόσο, η υπέρβαση της κρίσης δημοσίου χρέους και της τραπεζικής κρίσης στην περιφέρεια του Ευρώ προϋπέθετε την υπέρβαση των αντιρρήσεων κάποιων κρατών-μελών στην Ευρωζώνη αναφορικά με τη μεταβίβαση της εποπτείας, εξυγίανσης και εγγύησης των καταθέσεων σε υπερεθνικό επίπεδο. Πριν το 2012 η άσκηση της εποπτείας γινόταν σε εθνικό επίπεδο, με τις Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές να αναλαμβάνουν τη συνεργασία των εθνικών εποπτικών αρχών. Η συνεργασία όμως των εθνικών εποπτικών αρχών ήταν φτωχή. Σε ότι αφορά τη στήριξη των τραπεζών, αυτή προερχόταν αποκλειστικά από τις κυβερνήσεις. Η τραπεζική ένωση παρουσιαζόταν ως ένα σύνολο θεσμών και μηχανισμών που θα συνεισέφεραν στη σταθεροποίηση των τραπεζικών συστημάτων της περιφέρειας του Ευρώ, στην αποκατάσταση της αξιοπιστίας αυτών στις διεθνείς χρηματαγορές και, τελικά, στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου μεταξύ των αδύναμων δημοσιονομικά κρατών και των προβληματικών τραπεζών.

Οι τράπεζες στην περιφέρεια του Ευρώ κρατούσαν υψηλά ποσά κρατικών ομολόγων

των χωρών τους. Όσο βάθαινε η κρίση δημοσίου χρέους, η αξία τους μειωνόταν και οι τράπεζες σημείωναν απώλειες. Επομένως, έχρηζαν στήριξης την οποία οι κυβερνήσεις τους αδυνατούσαν να τους την παράσχουν εξαιτίας των υψηλών επιπέδων δημοσίου χρέους. Την ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών επισήμανε το ΔΝΤ, θεωρώντας την τραπεζική ένωση αναγκαίο βήμα για το σκοπό αυτό. Η άνοδος των αποδόσεων των ισπανικών κρατικών ομολόγων έφερε την κορύφωση της ισπανικής κρίσης δημοσίου χρέους το καλοκαίρι του 2012 και την επακόλουθη αδυναμία της εκεί κυβέρνησης να ανακεφαλαιοποιήσει τις προβληματικές της τράπεζες. Η Ισπανία, ελλείψει άλλων επιλογών, αιτήθηκε την άμεση ανακεφαλαιοποίηση τους από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

Κεφάλαιο 5. Η διαμόρφωση των θέσεων των οικονομικών συμφερόντων των κύριων κρατών-μελών σχετικά με τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

Σε αυτό το κεφάλαιο εκτίθενται οι επίσημες θέσεις των οικονομικών συμφερόντων (ενώσεων τραπεζών και εθνικών ρυθμιστικών αρχών) των κύριων κρατών-μελών σε ότι αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Όμως, της παρουσίασης αυτών προηγείται η επισκόπηση του γερμανικού, του γαλλικού, του ιταλικού και του ισπανικού τραπεζικού συστήματος, όπου παρουσιάζεται η διεθνοποίηση και η υγεία αυτών, ώστε να εξηγηθούν οι προτιμήσεις των οικονομικών συμφερόντων για την τραπεζική ένωση.

5.1. Επισκόπηση του γερμανικού τραπεζικού συστήματος

Το γερμανικό τραπεζικό σύστημα διαθέτει τρεις πυλώνες, με κάθε πυλώνα να υπόκειται σε συγκριμένο καθεστώς ρύθμισης και εποπτείας. Ειδικότερα, αν και στη Γερμανία έχουν την έδρα τους οι Deutsche Bank και Commerzbank, εκεί λειτουργεί μια ευρεία γκάμα τραπεζών. Μεταξύ αυτών επτά δημόσιες τράπεζες (Landesbanken), περίπου 400 καταθετικές (Sparkassen) και περίπου 1.200 συνεταιριστικές (Volksbanken und Raiffeisenbanken). Το τραπεζικό σύστημα της Γερμανίας είναι το λιγότερο συγκεντρωτικό στην Ευρώπη (Howarth & Quaglia, 2014, 130). Όπως δείχνει ο πίνακας 1 το μερίδιο των περιουσιακών στοιχείων που κατείχαν οι πέντε μεγαλύτερες τράπεζες της χώρας το 2012 (έτος εκκίνησης των διαπραγματεύσεων για την τραπεζική ένωση) ήταν 33%.

Πίνακας 1. Βαθμός συγκέντρωσης του γερμανικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Γερμανία	22.7%	25.0%	32,6%	33.5%	33.0%	30.6%	32.1%

Πηγή: ECB (2013b, 2016)

Το γερμανικό τραπεζικό σύστημα είναι ετερογενές, υπό την έννοια ότι το μερίδιο αγοράς κατανέμεται σχετικά ομοιόμορφα μεταξύ διαφορετικών ειδών τραπεζών. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το μερίδιό των καταθετικών και συνεταιριστικών τραπεζών επί του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων της γερμανικής τραπεζικής αγοράς το 2012 (έτος εκκίνησης της διαπραγμάτευσης) ανερχόταν αθροιστικά στο 34%, ενώ εκείνο των μεγάλων ιδιωτικών τραπεζών στο 43% (Πίνακας 2).

Πίνακας 2. Μεριδίο αγοράς γερμανικών τραπεζών (ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων της γερμανικής τραπεζικής αγοράς-2012)

	2012
Μεγάλες ιδιωτικές Τράπεζες	43%
Καταθετικές τράπεζες	26%
Συνεταιριστικές τράπεζες	8%
Άλλες τράπεζες	23%

Πηγή: Bundesbank

Το γερμανικό τραπεζικό σύστημα είχε δύο εθνικούς πρωταθλητές, τις Deutsche Bank και Commerzbank, οι οποίοι ήταν σημαντικά διεθνοποιημένοι (Πίνακας 3). Στα τέλη του 2012, η πρώτη, από τις πιο διεθνοποιημένες τράπεζες στην ΕΕ, κρατούσε εκτός των γερμανικών συνόρων το 66% του συνόλου των περιουσιακών της στοιχείων (32% σε κράτη-μέλη της ΕΕ και 34% διεθνώς) και η δεύτερη το 49% (32% σε κράτη-μέλη της ΕΕ και 17% διεθνώς). Συνήθως, λόγω του μεγέθους τους, της πολυπλοκότητάς τους και της διασύνδεσής τους, τέτοιες τράπεζες χαρακτηρίζονται συστημικά σημαντικές, καθώς η αποτυχία τους μπορεί να προκαλέσει σημαντική διαταραχή στο διεθνές (ή περιφερειακό) χρηματοπιστωτικό σύστημα και να επηρεάσει την πραγματική οικονομία, δεδομένα που αναμένεται να τις ωθήσουν να στηρίξουν έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

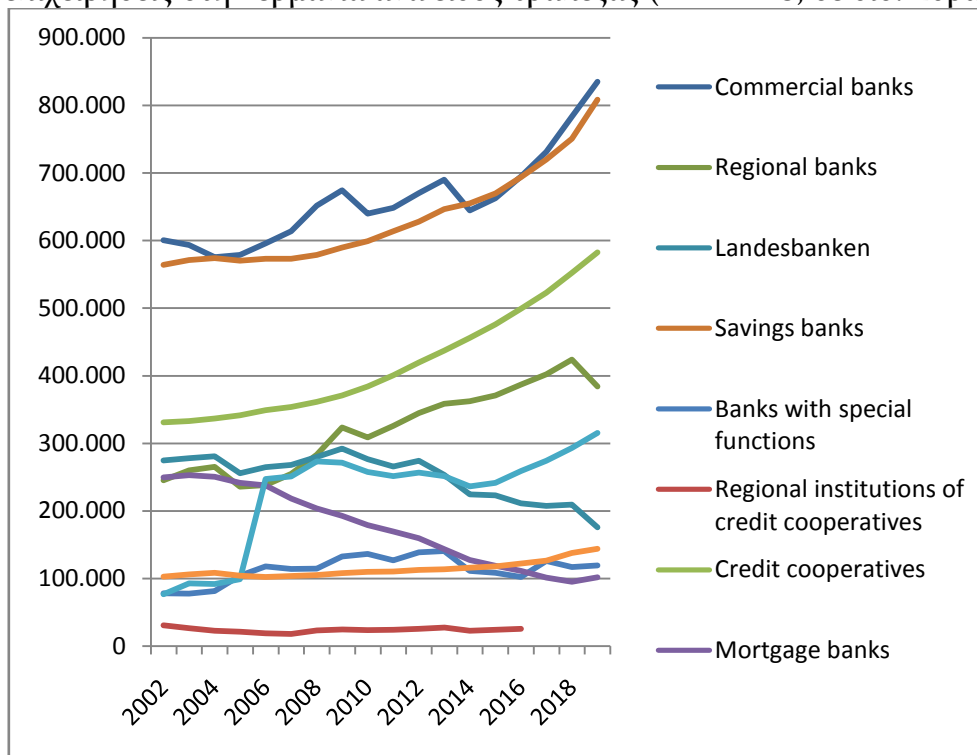
Πίνακας 3. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων γερμανικών τραπεζών (τέλη του 2012, ως % του συνόλου των περιουσιακών τους στοιχείων)

Γερμανία	Εγχώρια	ΕΕ	Διεθνώς
Deutsche Bank	34%	32%	34%
Commerzbank	51%	32%	17%

Πηγή: Howarth & Quaglia (2016: 442)

Οι γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες (καταθετικές, συνεταιριστικές και δημόσιες) δεσμεύονταν από επιχειρηματικά μοντέλα με κοινωνικό προσανατολισμό, τα οποία υποστήριζαν την οικονομική ανάπτυξη των κοινοτήτων τους μέσω της στρατηγικής κατανομής πιστώσεων σε νοικοκυριά και μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Αυτές το 2012 παρείχαν το 51% της χρηματοδότησης σε γερμανικές μη χρηματοοικονομικές επιχειρήσεις (Howarth & Quaglia, 2016: 453, Διάγραμμα 1). Τα δεδομένα αυτά καθιστούν τη γερμανική κυβέρνηση προσεκτική στα αιτήματα των ενώσεων τραπεζών που τις εκπροσωπούσαν.

Διάγραμμα 1. Τραπεζικός δανεισμός προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις στη Γερμανία ανά είδος τράπεζας (2002-2018, σε δισ. Ευρώ)



Πηγή: Bundesbank

Στη Γερμανία οι εναλλακτικές τράπεζες υπόκεινται στην περιφερειακή αρχή, η οποία περιορίζει τις δραστηριότητές τους σε μια στενά καθορισμένη γεωγραφική περιοχή (Behr & Schmidt, 2015: 11). Κατά συνέπεια, τείνουν να έχουν πολύ μικρή ή καθόλου έκθεση σε αγορές εκτός των κοινοτήτων τους και, ως εκ τούτου, δεν αποτελούν συστημική απειλή για τη σταθερότητα του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Αυτές απολαμβάνουν χαμηλότερο κόστος κεφαλαίου, συγκριτικά με τις μεγάλες γερμανικές εμπορικές τράπεζες, στηριζόμενες στη χρηματοδότηση από τις τοπικές τους κυβερνήσεις μέσω ενός τύπου υβριδικού κεφαλαίου, γνωστό ως σιωπηρή συμμετοχή (silent participation) (Howarth & Quaglia, 2016: 211). Επιπλέον, επωφελούνται από τη γερμανική ρυθμιστική πρακτική που θεωρούσε ότι τα δάνεια μεταξύ αυτών των τραπεζών είναι μηδενικού κινδύνου και άρα δεν πρέπει να κρατούν κεφάλαιο έναντι τέτοιων ανοιγμάτων (Howarth & Quaglia, 2014: 131). Έπειτα, δεν είναι υποχρεωμένες να υποβάλουν κοινούς λογαριασμούς σας ενιαίος χρηματοοικονομικός όμιλος, ενώ οι λογαριασμοί τους εποπτεύονται από ελεγκτές εντός του δικτύου τους και όχι από εξωτερικούς (Howarth & Quaglia, 2014: 132). Το σκεπτικό πίσω από αυτή τη λογική, είναι ότι με τη χαμηλή εξάρτηση από τον βραχυπρόθεσμο δανεισμό θα συνεχίζουν να δανείζουν όταν οι εμπορικές τράπεζες θα είναι επιφυλακτικές (Hardie & Howarth, 2013: 108). Όμως, οι καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες ωφελούνται και από ένα σύστημα κοινής ευθύνης που έχει δημιουργηθεί ώστε να

παρέχει χρηματοδοτική στήριξη και έκτακτη ρευστότητα στις τράπεζες που είναι μέλη του δικτύου τους (Simpson, 2013: 18-19). Τα δεδομένα αυτά αναμένεται να καταστήσουν τις ενώσεις τραπεζών που τις εκπροσωπούν αρνητικές σε ότι αφορά τη συμμετοχή τους στην τραπεζική ένωση.

Το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους βρήκε το γερμανικό τραπεζικό σύστημα σημαντικά εκτεθειμένο στην περιφέρεια της Ευρωζώνης. Μέχρι το τέλος του 2011 η συνολική του έκθεση ανέρχονταν σε 11% του γερμανικού ΑΕΠ (Πίνακας 4), με τις πιθανότητες μετάδοσης κινδύνου να εκτοξεύονται. Το γερμανικό τραπεζικό σύστημα είχε την υψηλότερη έκθεση στην Ισπανία, η συνολική έκθεση στην οποία ανερχόταν σε \$146.096 δισ., και την Ιταλία, η συνολική έκθεση στην οποία ανερχόταν σε \$133.954 δισ. Τα δεδομένα του πίνακα 4 αναμένεται να κινητοποιήσουν τις μεγάλες τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία υπέρ της δημιουργίας τραπεζικής ένωσης προκειμένου, αφενός, να αποφευχθεί η μετάδοση κινδύνου από τις χώρες της περιφέρειας του Ευρώ στην υπόλοιπη Ευρωζώνη, αφετέρου, να εξασφαλιστεί η ενότητα της κοινής τραπεζικής αγοράς που λόγω του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών αμφισβητούταν.

Πίνακας 4. Έκθεση των γερμανικών τραπεζών σε κράτη μέλη της περιφέρειας του Ευρώ (2011, Q4) (σε Δολάρια)

	Ελλάδα	Ιρλανδία	Ιταλία	Πορτογαλία	Ισπανία
Κρατικά ομόλογα	\$6.749	\$2.638	\$41.861	\$7.139	\$24.749
Τράπεζες	\$759	\$17.883	\$31.770	\$10.539	\$53.129
Επιχειρήσεις του μη χρηματοπιστωτικού τομέα	\$5.847	\$74.808	\$60.323	\$12.530	\$68.218
Σύνολο	\$13.355	\$95.329	\$133.954	\$30.208	\$146.096
Συνολική έκθεση στην Ευρώ-περιφέρεια	\$418.942				
Ως % του ΑΕΠ	11%				

Πηγή: Schild (2018: 5)

Η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους δεν έπληξε ιδιαίτερα το γερμανικό τραπεζικό σύστημα. Στη Γερμανία το επίπεδο των μη εξυπηρετούμενων δανείων ήταν πολύ χαμηλό (Πίνακας 5). Στο ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης του 2008 το ύψος τους ανερχόταν σε 2,9%, ενώ ως και το 2014 δεν ξεπέρασε το 3% επί συνόλου των εγχώριων δανείων. Η Γερμανία διέθετε το χαμηλότερο επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων

στην Ευρωζώνη στη διάρκεια της κρίσης, γεγονός που θα αναμέναμε να οδηγήσει τις μεγάλες τράπεζες (ή την ένωση τραπεζών που τις εκπροσωπεί) να ζητήσουν τον περιορισμό των κινδύνων όπου εκτίθενται τα τραπεζικά συστήματα της Ευρωζώνης, επικαλούμενες ηθικό κίνδυνο, πριν αυτά να έχουν πρόσβαση στους πόρους ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης.

Πίνακας 5. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στη Γερμανία (2008-2014)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2.9%	3.3%	3.2%	3.0%	2.9%	2.7%	2.3%

Πηγή: Financial Soundness Indicators - IMF Data

Όσον αφορά την κεφαλαιακή επάρκεια των γερμανικών τραπεζών (Πίνακας 6), τα stress tests που διεξήγαγε η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών το 2011 έδειξαν ότι όσες συμμετείχαν σε αυτά είχαν ισχυρή κεφαλαιακή βάση, με τον μέσο δείκτη κύριων βασικών ιδίων κεφαλαίων να ανέρχεται στο 11,3% και στο δυσμενές σενάριο να μειώνεται στο 7,5%, αναδεικνύοντας την ανθεκτικότητα της κεφαλαιακής τους βάσης (BaFin 2011).

Πίνακας 6. Κεφαλαιακή θέση των γερμανικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο

Γερμανία	Κεφαλαιακή θέση (Δείκτης κύριων βασικών ιδίων κεφαλαίων ως % του συνόλου κεφαλαίων 2011)	Αποτέλεσμα stress test (δυσμενές σενάριο)
Deutsche Bank	8.8%	6.5%
Commerzbank	10%	6.4%
Landesbank Baden-Württemb	8.2%	7.1%
DZ Bank	8.2%	6.9%
Bayerische Landesbank	9.3%	7.1%
Norddeutsche Landesbank	4.6%	5.6%
West LB	8.7%	6.1%
HSH Nordbank	10.7%	5.5%
Landesbank Berlin AG	14.6%	10.4%
DekaBank Deutsche Girozentral	13%	9.2%
WGZ Bank AG	10.8%	8.7%

Hypo Real Estate	28.8%	10%
------------------	-------	-----

Πηγή: EBA (2011)

Οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούν τις γερμανικές τράπεζες είναι αρμόδιες για την άσκηση πιέσεων στους υπευθύνους χάραξης πολιτικής. Τις μεγάλες ιδιωτικές γερμανικές τράπεζες εκπροσωπεί η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών, τις γερμανικές καταθετικές η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, τις γερμανικές συνεταιριστικές η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και τις γερμανικές δημόσιες η Ομοσπονδιακή Ένωση Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία. Οι καταθετικές τράπεζες διαθέτουν ισχυρές διασυνδέσεις με τους πολιτικούς των τοπικών κοινωνιών λόγω του ρόλου τους στη χρηματοδότηση των τοπικών οικονομιών. Έτσι, υπάρχει μια αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτικών σε επίπεδο κρατιδίου ή δήμου και της διοίκησης των καταθετικών τραπεζών, στα Διοικητικά Συμβούλια των οποίων συμμετέχουν ο δήμαρχος ή ο επικεφαλής της αρμόδιας αρχής (Markgraf & Véron 2018). Όπως ήδη ειπώθηκε, ο ρόλος των καταθετικών και των συνεταιριστικών τραπεζών θεωρείται κρίσιμος για τη λειτουργία του γερμανικού επιχειρηματικού μοντέλου. Η παροχή πιστώσεων προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της γερμανικής οικονομίας, τις καθιστά αναπόσπαστο κομμάτι στην επιβίωση του γερμανικού μοντέλου. Συχνά, τα τοπικά έργα ενδέχεται να μη θεωρούνται επαρκώς κερδοφόρα ή μηδενικού κίνδυνου για την εξασφάλιση χρηματοδότησης από τις γερμανικές εμπορικές τράπεζες υπό ευνοϊκούς όρους. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες εξασφαλίζουν την παροχή πίστωσης μέσω της παροχής υπομονετικών κεφαλαίων (patient capital). Ως εκ τούτου, για τους γερμανούς πολιτικούς, για τους οποίους η ευρωστία των γερμανικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων αποτελεί προτεραιότητα σε επίπεδο κρατιδίων, η εξαίρεση των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών από την τραπεζική ένωση θα πρέπει να αποτελέσει την πρώτη τους προτεραιότητα ώστε το γερμανικό επιχειρηματικό μοντέλο να μην επηρεαστεί από μια τέτοια αλλαγή.

5.2. Οι γερμανικές θέσεις για την τραπεζική ένωση

5.2.1. Οι θέσεις των γερμανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση

5.2.1.1. Το πεδίο εφαρμογής του SSM

Όπως αναφέρθηκε, οι Deutsche Bank και Commerzbank διέθεταν υψηλό βαθμό διεθνοποίησης και ήταν συστημικά σημαντικές. Άρα, είχαν συμφέρον να υποστηρίξουν έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση. Έτσι, αμφότερες τάσσονταν υπέρ της δημιουργίας του Ενιαίου Εποπτικού

Μηχανισμού, καθώς θα απλοποιούσε την εποπτεία των πολυάριθμων θυγατρικών τους στην ΕΕ (Bloomberg 2012). Πέραν τούτου όμως, πεδίο δράσης τους ήταν και η γερμανική τραπεζική αγορά, εκεί όπου οι γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες, εκμεταλλευόμενες το προνομιακό καθεστώς λειτουργίας τους, είχαν πετύχει να κατέχουν σχεδόν τα μισά περιουσιακά στοιχεία επί συνόλου αυτών. Γι' αυτό, οι δύο εθνικοί πρωταθλητές στήριζαν την άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ όλων των τραπεζών της ΕΕ, ανεξαρτήτως μεγέθους, προσδοκώντας οι γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες να απωλέσουν το προνομιακό πλαίσιο λειτουργίας τους (Schäfer, 2016: 5).

Ευθυγραμμισμένη με τις θέσεις των δύο εθνικών πρωταθλητών ήταν η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών. Ο γενικός της διευθυντής Michael Kemmer διαφωνούσε με το χαρακτηρισμό των γερμανικών καταθετικών τραπεζών ως «μικρών και μη συστημικών». Γι' αυτό, δήλωνε πως «δεδομένου ότι οι τραπεζικές κρίσεις δε σταματούν στα εθνικά σύνορα, θα πρέπει η ΕΚΤ να αναλάβει την άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών της Ευρωζώνης ανεξάρτητα μεγέθους ή συστημικότητας αυτών» (BdB 2014e). Παρατηρούσε επίσης ότι «η περίπτωση της Bankia απέδειξε ότι θα μπορούσαν να προκύψουν προβλήματα σε τράπεζες που δεν ήταν μεταξύ των μεγαλύτερων της Ευρωζώνης», υπονοώντας ότι οι γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες ήταν δυνητικές πηγές συστημικού κινδύνου. Μάλιστα, δήλωσε ότι «αν η Γερμανία δε δεχτεί κοινούς κανόνες για όλες τις τράπεζές της, θα έδινε σε άλλες χώρες λόγους να ζητήσουν με τη σειρά τους εξαιρέσεις» (Taylor & Gould 2012a). Ακόμη, ορμώμενος από την υψηλή διεθνοποίηση των δύο μεγάλων γερμανικών τραπεζών υποστήριζε πως «ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός θα συνεισφέρει στην ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων, καθώς ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού είναι σημαντικό, τόσο για τον ανταγωνισμό μεταξύ των τραπεζών, όσο και γιατί βοηθά στον εντοπισμό πιθανών ανεπιθύμητων εξελίξεων σε πρώιμο στάδιο, καθιστώντας το τραπεζικό σύστημα πιο στέρεο» (BdB 2014f).

Σε ίδιο μήκος κύματος ήταν οι δηλώσεις του πρόεδρου της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών Jürgen Fitschen που χαρακτήριζε την απόφαση δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού επόπτη «απόφαση ορόσημο» (BdB 2014g). Η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους είχε βρει το γερμανικό τραπεζικό σύστημα σημαντικά εκτεθειμένο στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, με τον κίνδυνο μετάδοσης κινδύνου να είναι υπαρκτός. Γι' αυτό, ο Fitschen υποστήριζε πως «η δημιουργία ενός ενιαίου τραπεζικού επόπτη θα ενισχύσει και θα σταθεροποιήσει την Ευρωζώνη, ενώ θα αποκαταστήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε αυτή στο άμεσο μέλλον» (BdB 2013a). Ωστόσο, έθετε ως προϋπόθεση για τη δημιουργία του τη διενέργεια συνολικής αξιολόγησης των ευρωπαϊκών τραπεζών (BdB 2014d). Παρότι οι γερμανικές τράπεζες είχαν περάσει με

επιτυχία τη δοκιμασία των stress tests της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών το 2011, η πρόταση του Fitschen για τη διενέργεια συνολικής αξιολόγησης σχετιζόταν με την ανακάλυψη τυχόν κεφαλαιακών αναγκών των τραπεζών που θα προκαλούσαν οι αυστηρότεροι ορισμοί για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια και τα δάνεια που υπόκεινται σε «ανοχή» (όταν ένας προβληματικός δανειολήπτης λαμβάνει επιπλέον περιθώριο αποπληρωμής από μια τράπεζα) (Fleming 2013). Έτσι, οι τυχόν κεφαλαιακές ανάγκες θα ανακαλύπτονταν πριν την ανάληψη της τραπεζικής εποπτείας από την ΕΚΤ.

Όπως είδαμε, το γερμανικό τραπεζικό σύστημα διέθετε τον χαμηλότερο βαθμό συγκέντρωσης στην ΕΕ (Howarth & Quaglia, 2014, 130). Πέραν των μεγάλων γερμανικών ιδιωτικών τραπεζών, ισχυρή ήταν η παρουσία των μικρών γερμανικών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών (Wilson 2012), οι οποίες πέραν του ότι δραστηριοποιούνταν κυρίως εντός των γερμανικών συνόρων (άρα ήταν μη συστημικές), ήταν πολύ σημαντικές για τη χρηματοδότηση της γερμανικής οικονομίας. Ακόμη, αυτές απολάμβαναν ένα προνομιακό καθεστώς ρύθμισης (Howarth & Quaglia, 2014: 130-131) που λειτουργούσε ως πηγή συγκρούσεων με τις μεγάλες γερμανικές ιδιωτικές τράπεζες. Άρα, ήταν βέβαιο πως αν η ΕΚΤ αναλάμβανε την άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών της ΕΕ, όλες τους θα έχαναν την προνομιακή μεταχείριση που απολάμβαναν από τις εγχώριες ρυθμιστικές αρχές. Έτσι, επικαλούμενες τη μη συστημικότητά αυτών, μέσω κοινής τους δήλωσης η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών, η Ομοσπονδιακή Ένωση Δημόσιων Τραπεζών στην Γερμανία και η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών εμφανίζονταν αρνητικές στο ενδεχόμενο ανάληψης της άμεσης εποπτείας των τραπεζών που εκπροσωπούσαν από την ΕΚΤ (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 1).

Επίσης, επισήμαναν ότι «πλην των τραπεζών που θα ανακεφαλαιοποιηθούν άμεσα από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, μόνο οι μεγάλες συστημικές τράπεζες θα πρέπει να υπόκεινται στην άμεση εποπτεία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, μια αποτυχία των οποίων θα είχε επιπτώσεις για την ευρωπαϊκή χρηματοπιστωτική σταθερότητα ή την ευρωπαϊκή οικονομία λόγω του μεγέθους τους και της διασύνδεσης τους» (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 1). Εν συνεχεία, τονίζοντας τον εγχώριο προσανατολισμό τους και τη σταθερότητά τους την περίοδο της κρίσης, δήλωναν ότι «οι τράπεζες που δραστηριοποιούνται αποκλειστικά σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο θα πρέπει να μείνουν εκτός πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και η άσκηση της καθημερινής τους εποπτείας να παραμείνει αποκλειστική αρμοδιότητα των αρμόδιων εθνικών αρχών» (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 1). Μάλιστα, για να ενισχύσουν τη θέση τους επικαλούνταν το μικρό τους μέγεθος και την ύπαρξη δημόσιων εγγυήσεων στην περίπτωση προβλημάτων ή αποτυχιών τους

(BVR/ VÖB/DSGV, 2012: 1).

Αντίστοιχη ήταν η τοποθέτηση του επικεφαλής της Ένωσης Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών Georg Fahrenschon που δήλωνε ότι «οι γερμανικές καταθετικές τράπεζες προσφέρουν σταθερότητα και δε θα έπρεπε να βρίσκονται στο επίκεντρο αυτών των νέων μέτρων», ενώ παράλληλα επισήμανε πως «η ανάθεση της εποπτείας των γερμανικών καταθετικών τραπεζών στην ΕΚΤ αποτελούσε περιττή επιβάρυνση για τις τράπεζες που αντιμετώπισαν αποτελεσματικά τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, δίχως να προκαλέσουν συστημικό κίνδυνο» (Wilson, Wiesmann, Barker 2012). Ακόμη, τόνιζε ότι «θα έπρεπε ρυθμιστική προτεραιότητα να αποτελούν οι τράπεζες που είναι πολύ μεγάλες για να αποτύχουν, γι' αυτό η Ευρώπη θα έπρεπε να δημιουργήσει ένα σύστημα που θα εμβάθυνε το συντονισμό και τη συνεργασία και θα βελτίωνε την αποτελεσματικότητα της τραπεζικής εποπτείας, λαμβάνοντας όμως υπόψη τις διαφορετικές συνθήκες που επικρατούν ανά χώρα» (Wilson, Wiesmann, Barker 2012). Η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, απαντώντας στις δηλώσεις του προέδρου της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών Jürgen Fitschen ότι «η περίπτωση της Bankia απέδειξε ότι θα μπορούσαν να προκύψουν προβλήματα σε τράπεζες που δεν ήταν μεταξύ των μεγαλύτερων της Ευρωζώνης», αρνούνταν πως οι τράπεζες που εκπροσωπούσαν αποτελούσαν πηγή συστημικού κινδύνου. Παράλληλα, ξεκαθάριζαν ότι οι δράσεις των τραπεζών που εκπροσωπούν δε σχετίζονται με εκείνες των ισπανικών καταθετικών τραπεζών (Wilson 2012).

Σύμφωνη με τη θέση των μικρών γερμανικών τραπεζών παρουσιαζόταν η Ομοσπονδιακή Εποπτική Χρηματοπιστωτική Αρχή, αμφισβητώντας τα πιθανά οφέλη της ρυθμιστικής εναρμόνισης στα πλαίσια του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και ζητώντας τη διατήρηση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων. Μάλιστα, ο Raimund Röseler, αρμόδιος για την τραπεζική εποπτεία εκτελεστικός της διευθυντής, υποστήριζε πως «η πετυχημένη εποπτεία εδράζεται στον καθημερινό διάλογο με τις εποπτευόμενες τράπεζες και τη βαθιά γνώση των τοπικών αγορών» (Röseler, 2012: 2). Επισήμανε δε, πως «η επιτυχής εποπτεία οποιασδήποτε τράπεζας μπορεί να γίνει μόνο υπό τον όρο της εις βάθος γνώσης και κατανόησης της τοπικής τραπεζικής αγοράς» (Röseler, 2012: 2). Επιπλέον, τόνιζε πως «η καθημερινή συνεργασία με τις τράπεζες, η κατανόηση των δραστηριοτήτων τους, η συλλογή πληροφοριών, η ανάλυσή τους και η κατάρτιση του προφίλ κινδύνου καθεμίας εξ' αυτών συνεπάγεται υπερβολικό φόρτο εργασίας για την ΕΚΤ, ακόμη και αν μιλάμε για μικρό δείγμα τραπεζών (Röseler, 2012: 2). Για το λόγο αυτό θεωρούσε την ΕΚΤ «ακατάλληλη» για την άμεση εποπτεία όλων των γερμανικών τραπεζών, επιθυμώντας τη διατήρηση της εποπτείας των μη

συστημικών γερμανικών τραπεζών σε εθνικό επίπεδο.

Αντίθετη με την ανάληψη της άμεσης εποπτείας από την ΕΚΤ όλων των γερμανικών τραπεζών παρουσιαζόταν και η πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Εποπτικής Χρηματοπιστωτικής Αρχής Elke Köniq. Παρότι συμεριζόταν την άποψη της Επιτροπής σχετικά με την ανάγκη μιας ισχυρής και αποτελεσματικής ενιαίας τραπεζικής εποπτείας στην Ευρώπη ώστε το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα να επανακτήσει την εμπιστοσύνη της αγοράς, η οποία είχε χαθεί στην κρίση (BaFin 2013a), έκρινε την πρόταση αυτής ως «ιδιαιτέρα φιλόδοξη», δηλώνοντας πως «θα ήταν σχεδόν αδύνατο να περιμένουμε από την ΕΚΤ να εποπτεύει 6.000 τράπεζες, καθώς αυτές διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους (BaFin 2012). Γι' αυτό, πρότεινε την ανάληψη της άμεσης εποπτείας από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό μόνο των μεγάλων συστημικών τραπεζών λόγω του υψηλού βαθμού διασύνδεσης αυτών (BaFin 2012). Παράλληλα ζητούσε η εποπτεία των μη συστημικών τραπεζών να συνεχίσει να ασκείται σε εθνικό επίπεδο, δεδομένου πως ο εθνικός επόπτης είναι σε θέση να αξιολογεί τα χαρακτηριστικά των τοπικών τραπεζών και το περιβάλλον όπου αυτές λειτουργούν καλύτερα (BaFin 2012). Τέλος, τόνιζε ότι «η συνολική αξιολόγηση του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία του μελλοντικού ευρωπαϊκού εποπτικού μηχανισμού, καθώς διασφαλίζει ότι πριν την έναρξη της εποπτείας από την ΕΚΤ υπάρχει διαφάνεια ως προς τους πιθανούς κινδύνους και επιβαρύνσεις» (BaFin 2013b).

5.2.2.2. Το πεδίο εφαρμογής του SRM

Λειτουργώντας διεθνώς μέσω πλήθους θυγατρικών (άρα όντας συστημικά σημαντική) η Deutsche Bank στήριζε τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού εξυγίανσης, συμπληρωματικά στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, ώστε αφενός, να υπάρξει ένα κοινό πλαίσιο εξυγίανσης στην ΕΕ για τις προβληματικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία, αφετέρου να ανατραπεί ο κατακερματισμός της κοινής τραπεζικής αγοράς (Deutsche Bank, 2013: 2). Έπειτα, το γερμανικό τραπεζικό σύστημα ήταν σημαντικά εκτεθειμένο στην περιφέρεια του Ευρώ και ήταν αντιμέτωπο με την απειλή μετάδοσης κινδύνου. Η κορύφωση της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στην περιφέρεια και ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών απειλούσαν πλέον τη συνοχή της Ευρωζώνης και μαζί της κοινής τραπεζικής αγοράς. Γι' αυτό, η Deutsche Bank στήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης με το σκεπτικό ότι ήταν ο μόνος τρόπος να σπάσει ο φαύλος κύκλος μεταξύ της δημοσιονομικής και χρηματοπιστωτικής αστάθειας (Deutsche Bank, 2013: 2). Όσον αφορά τη διακυβέρνηση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, επισήμανε την ανάγκη οι αποφάσεις σε αυτόν να

λαμβάνονται γρήγορα, καλώντας για μια αποτελεσματική και γρήγορη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Deutsche Bank, 2013: 2).

Το σκεπτικό της μοιραζόταν η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών. Ο πρόεδρος της Jürgen Fitschen καλούσε την ομοσπονδιακή κυβέρνηση της Γερμανίας και την καγκελάριο Merkel να υποστηρίξει την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού μηχανισμού εξυγίανσης προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη, καθώς το επόμενο βήμα στην τραπεζική ένωση μετά τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό ήταν η δημιουργία ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (BdB 2013a). Σε ότι αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, υποστήριζε πως «όλα τα ιδρύματα θα πρέπει να υπόκεινται σε αυτό» (BdB 2013a). Το σκεπτικό του Fitschen εξηγεί η υποχρέωση κάθε ιδρύματος που θα μετέχει στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης να συνεισφέρει σε ένα κοινό ταμείο εξυγίανσης. Με αυτό τον τρόπο και οι μικρές γερμανικές τράπεζες θα υποχρεώνονταν να συνεισφέρουν σε αυτό. Όσον αφορά το ποιος θα αποφάσιζε την εξυγίανση μιας τράπεζας στα πλαίσια του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών καλούσε την ομοσπονδιακή κυβέρνηση να επιδιώξει ένα συμβιβασμό (BdB 2013a). Όπως παρατηρούσε ο γενικός διευθυντής της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών Michael Kemmer «είναι πολύ σημαντικό η αρχή που θα αποφασίζει για την εξυγίανση να αποφασίζει άμεσα, αποτρέποντας τις εθνικές ευαισθησίες να ορθώνουν εμπόδια και να επιβραδύνουν τη λήψη αποφάσεων» (BdB 2013a).

Αντίθετες με το σκεπτικό των μεγάλων γερμανικών τραπεζών παρουσιάζονταν οι ενώσεις τραπεζών των μικρών γερμανικών τραπεζών (Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και Ομοσπονδιακή Ένωση Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία). Σύμφωνα με τα λεγόμενά τους, αυτές λειτουργούσαν κυρίως σε εθνικό επίπεδο, άρα δεν ήταν συστημικά σημαντικές, ενώ διέθεταν ένα ενιαίο σύστημα ασφάλισης. Ως εκ τούτου, υποστήριζαν ότι «δε μπορούμε να κατανοήσουμε την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης σε όλες τις τράπεζες της Ευρωζώνης», ενώ συνέχιζαν λέγοντας ότι «αυτό πρέπει να περιοριστεί στις συστημικά σημαντικές τράπεζες, η πιθανή αποτυχία των οποίων θα μπορούσε να αποβεί μοιραία για τη χρηματοπιστωτική αγορά της ΕΕ», καταλήγοντας στο ότι «μόνο τα τραπεζικά ιδρύματα των οποίων την άμεση εποπτεία ασκεί η ΕΚΤ πρέπει να είναι το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 5). Επιπλέον, τόνιζαν ότι οι τράπεζες που εκπροσωπούσαν συμμετείχαν σε ένα ενιαίο σύστημα ασφάλισης, με τη συμμετοχή σε αυτό να είναι ισοδύναμη με τα μέτρα του

προτεινόμενου κανονισμού, καθώς αναλάμβανε προληπτική δράση στο αρχικό στάδιο μιας κρίσης και σε μεγάλο βαθμό χωρίς τη χρήση οικονομικών πόρων πολύ πριν την ανάγκη εξυγίανσης μιας τράπεζας (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 5). Αυτή την προληπτική δράση ανησυχούσαν ότι θα έχαναν με τη συμμετοχή τους στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης και έτσι αρνούσαν τη συμμετοχή τους σε αυτόν (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 5).

Παρόλα αυτά, αναγνώριζαν την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών για την αντιμετώπιση μιας διασυνοριακής τραπεζικής αποτυχίας, χαρακτηρίζοντάς την «απαραίτητη» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 10). Ωστόσο, διαφωνούσαν με τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης γι' αυτό το σκοπό, όπως και με τον κεντρικό ρόλο της Επιτροπής στη λήψη αποφάσεων. Γενικότερα, διαφωνούσαν με τον ενισχυμένο ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία της εξυγίανσης, κάνοντας λόγο για «υπερεξουσίες» και «υποβάθμιση των αρμόδιων εθνικών αρχών» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 9). Μάλιστα, αναδείκνυαν την έλλειψη εμπειρογνωμοσύνης της Επιτροπής στο πεδίο της εξυγίανσης, τονίζοντας ότι «θα ήταν πιο λογικό οι εθνικές αρχές εξυγίανσης, οι οποίες έχουν συσσωρεύσει εμπειρία στον τομέα της εξυγίανσης, να καταλήξουν πολύ γρήγορα σε συμφωνία για την εξυγίανση κάποιας τράπεζας». Γι' αυτό, θεωρούσαν πως «ένα δίκτυο εθνικών αρχών, εντός του οποίου οι εθνικές αρχές θα συνεργάζονταν για την αντιμετώπιση μιας διασυνοριακής τραπεζικής αποτυχίας, ήταν προτιμότερο από τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 10). Ξεκαθάριζαν ωστόσο, ότι και σε αυτό το σενάριο οι ίδιες θα έμεναν εκτός του δικτύου, με τις γερμανικές αρμόδιες για την εξυγίανση αρχές να παραμένουν αρμόδιες για εκείνες (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 10).

Σύμφωνα με τη θέση των ενώσεων τραπεζών των μικρών γερμανικών τραπεζών, όσον αφορά τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης στις συστημικές τράπεζες, ήταν η πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Εποπτικής Χρηματοπιστωτικής Αρχής Elke König (BaFin 2014). Αυτή δήλωνε ότι «ζητάμε τη δημιουργία ενός δεσμευτικού και αποτελεσματικού καθεστώτος εξυγίανσης μόνο για τις συστημικές τράπεζες, το οποίο θα προβλέπει κατάλληλους και εφαρμόσιμους κανόνες για την ομαλή εξυγίανση αυτών» (BaFin 2014). Επιπλέον, τόνιζε ότι «ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης πρέπει να λειτουργεί ως εργαλείο πρόληψης και αυτό θα το πετύχει καταρτίζοντας αξιόπιστα σχέδια εξυγίανσης, τα οποία θα βασίζονται στα σχέδια ανάκαμψης των ίδιων των τραπεζών, πράγμα που σημαίνει ότι τα εμπόδια για την εξυγίανση θα αφαιρούνται σε πρώιμο στάδιο» (BaFin 2015). Όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, η άποψή της ήταν ότι «η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να μην είναι δύσκολη και μακρά, ώστε οι

εθνικές αρχές εξυγίανσης γρήγορα να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του μηχανισμού όποτε χρειαστεί» (BaFin 2014).

5.2. Οι θέσεις των γερμανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

5.2.2.1. Η δημιουργία του SRF, η χρήση του ESM ως fiscal backstop στο SRF, η νομοθέτηση της BRRD

Οι Deutsche Bank και Commerzbank ήταν δύο τράπεζες με σημαντική παρουσία διεθνώς μέσω θυγατρικών, άρα θεωρούνταν συστημικά σημαντικές και πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν. Είχαν άρα συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση μέσω της δημιουργίας μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης. Η λογική αυτή αποτυπώνεται στη θέση της Deutsche Bank για την ανάγκη δημιουργίας του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Η Deutsche Bank δήλωνε ότι «η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού εξυγίανσης για τις συστημικές τράπεζες θα αποτελέσει σημαντικό βήμα προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση» (Deutsche Bank, 2013: 3). Έτσι, στήριζε την ιδέα ενός ευρωπαϊκού ταμείου εξυγίανσης των προβληματικών τραπεζών, το οποίο θα χρηματοδοτούταν από την ίδια την τραπεζική βιομηχανία, ή τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για τον ίδιο σκοπό (ή συμπληρωματικά σε αυτό) (Deutsche Bank, 2013: 3). Το σκεπτικό της ήταν ότι έτσι, το κόστος εξυγίανσης των προβληματικών τραπεζών δε θα έπεφτε στους εθνικούς προϋπολογισμούς των κυβερνήσεων τους αλλά θα μετατοπιζόταν στις ίδιες τις τράπεζες, ενώ στον βαθμό που αυτό δε θα ήταν εφικτό θα επιμεριζόταν σε όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης (Deutsche Bank, 2013: 3).

Ευθυγραμμισμένη με τη θέση της Deutsche Bank ήταν η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών που στήριζε τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, το οποίο θα χρηματοδοτούταν μέσω τραπεζικών εισφορών (BdB 2013a). Το γεγονός ότι εκπροσωπούσε τράπεζες με σημαντική διεθνοποίηση εξηγεί τη θέση της. Όπως επισήμανε ο πρόεδρος της Jürgen Fitschen «στο εγγύς μέλλον το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα προστατεύει τους φορολογούμενους από τις τραπεζικές διασώσεις, μεταθέτοντας τα βάρη στις ίδιες τις τράπεζες που θα το χρηματοδοτούν» (BdB 2014g). Όμως, η παρουσία πλήθους προβληματικών τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης θα καθιστούσε το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης ένα de facto μηχανισμό διάσωσης αυτών. Γι' αυτό, ο Fitschen έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων όπου αυτές (και όλες οι τράπεζες της Ευρωζώνης) ήταν εκτεθειμένες πριν τη χρήση του, θέτοντας θέμα ηθικού κινδύνου (BdB 2013a). Αξίζει να σημειωθεί ότι η Γερμανία

διέθετε το χαμηλότερο επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων στην Ευρωζώνη, οπότε είχε κίνητρο να προωθήσει τη μείωση των κινδύνων στις τράπεζες της Ευρωζώνης και μετά να επιτρέψει την πρόσβαση στους πόρους του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης σε αυτές. Σε ότι αφορά τον τρόπο χρηματοδότησής του, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών πρότεινε οι εισφορές να υπολογίζονται βάσει μεγέθους κάθε ιδρύματος (BdB 2014a). Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού και ισπανικού (μετά τις συγχωνεύσεις) τραπεζικού συστήματος σήμαινε ότι αν τελικά οι εισφορές υπολογίζονταν βάσει μεγέθους, οι μεγάλες γερμανικές τράπεζες θα αποκτούσαν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, καθώς οι μεγάλες γαλλικές και ισπανικές τράπεζες θα καλούνταν να συνεισφέρουν συγκριτικά περισσότερα στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Ακόμη, ο Fitschen θεωρούσε αυτονόητο ότι στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα συνεισφέρουν όλες οι τράπεζες ανεξάρτητα του μεγέθους τους και της διεθνοποίησης τους (BdB 2014a). Έτσι, σε αυτό θα συνεισέφεραν και οι μικρές γερμανικές τράπεζες, οι οποίες θεωρούσε ότι μπορούν να αποτελέσουν πηγή αποσταθεροποίησης όπως οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες.

Για την αντιμετώπιση του ηθικού κινδύνου που θα προκαλούσε η δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών στήριζε την άμεση ψήφιση και εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στην ΕΕ. Όπως επισήμανε ο Fitschen «η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση πρέπει να εισαχθεί ως εργαλείο εξυγίανσης και, αν είναι δυνατόν, χωρίς εθνικές εξαιρέσεις το συντομότερο δυνατόν» (BdB 2013a), ενώ κατέληγε λέγοντας ότι «η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στο εγγύς μέλλον θα προστατεύσει τους φορολογούμενους από την ανάγκη τραπεζικών διασώσεων» (BdB 2014g). Ο γενικός διευθυντής της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών Michael Kemmer στήριζε επίσης την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, δηλώνοντας πως «θα αντισταθμίσει την κοινωνικοποίηση των τραπεζικών κινδύνων» (BdB 2014b). Ειδικότερα, δήλωνε ότι «είναι σωστό πως (η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση) δίνει έμφαση στην ευθύνη της κάθε τράπεζας για την αντιμετώπιση μιας τραπεζικής κρίσης», ενώ συνέχιζε «προκειμένου να αποφευχθούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού πρέπει να εργαστούμε σκληρά ώστε να διασφαλίσουμε ότι θα τεθεί σε ισχύ ταυτόχρονα στην ΕΕ» (BdB 2014b). Με άλλα λόγια, η ένωση που εκπροσωπούσε τις μεγαλύτερες τράπεζες της Γερμανίας έδινε προτεραιότητα στην άμεση ψήφιση και εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ώστε η διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στις τράπεζες της Ευρωζώνης να καταστεί εθνική υποχρέωση και όχι ευρωπαϊκή (μέσω της προσφυγής στους πόρους του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης). Με το ίδιο σκεπτικό, ήταν αρνητική

στην πρόταση για χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη ως την πλήρη αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, επικαλούμενη τον ηθικό κίνδυνο. Γι' αυτό, έδινε έμφαση στον περιορισμό των κινδύνων όπου αυτές εκτίθενται. Το θετικό προφίλ κινδύνου των γερμανικών τραπεζών (χαμηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και επαρκής κεφαλαιακή βάση) της επέτρεπαν αυτή τη στάση. Παράλληλα, ζητούσε η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης να μη συμπεριληφθεί ως θέμα στη διαπραγμάτευση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, δίνοντας προτεραιότητα στη νομοθέτηση της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση (BdB 2014g).

Ο εγχώριος προσανατολισμός των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών (καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων), από κοινού με τη συμμετοχή τους σε ενιαία συστήματα ασφάλισης τις έκαναν να έχουν χαμηλό συμφέρον για έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών, η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών και η Ομοσπονδιακή Ένωση Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία εμφανίζονταν αρνητικές ως προς την εγκαθίδρυση ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Όπως τόνιζαν «(εμείς) πετύχαμε να μην επηρεαστούμε από τη μεγάλη κρίση του 2008 χάρη στον εγχώριο προσανατολισμό μας και να την αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικά χάρη στα ενιαία τομεακά συστήματα ασφάλισης» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 12). Γι' αυτό, ζητούσαν την εξαίρεσή τους από την υποχρέωση συνδρομής τους στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, καθώς ήδη συνεισέφεραν στα δικά τους ταμεία εξυγίανσης που είχαν αποδειχθεί πετυχημένα, ενώ μια τέτοια απόφαση θα αύξανε τα κόστη τους (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3). Οι ενώσεις τραπεζών των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών θεωρούσαν ότι μόνο οι μεγάλες συστημικές τράπεζες και όχι οι τράπεζες που εκπροσωπούσαν έπρεπε να συνεισφέρουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης λόγω της διασυνοριακής τους παρουσίας και των κινδύνων όπου εκτίθενται. Όπως χαρακτηριστικά ανέφεραν «λόγω του επιχειρηματικού τους μοντέλου και των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων, οι μικρές γερμανικές τράπεζες διαφέρουν σημαντικά από τις μεγάλες και, ως εκ τούτου, έχουν πολύ περιορισμένο προφίλ κινδύνου». Γι' αυτό, ζητούσαν να μη συμμετάσχουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης και να εξαιρεθούν από την υποχρέωση συνεισφοράς σε αυτό (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 12). Όσον αφορά τον τρόπο χρηματοδότησής του, προτιμούσαν οι εισφορές να υπολογίζονται βάση του μεγέθους κάθε ιδρύματος (BVR/VÖB/DSGV 2013: 12). Έτσι, το γερμανικό τραπεζικό σύστημα, το οποίο ήταν το λιγότερο συγκεντρωμένο στην ΕΕ, θα αποκτούσε πλεονέκτημα έναντι άλλων περισσότερο συγκεντρωμένων. Τέλος, τόνιζαν ότι «το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα οδηγούσε σε αμοιβαιοποίηση κινδύνων εις βάρος των υγιών γερμανικών τραπεζών και

των γερμανών αποταμιευτών, προκαλώντας ηθικό κίνδυνο για όλες τις προβληματικές τράπεζες της περιφέρειας του Ευρώ» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 12). Γι' αυτό, απέκλειαν την αμοιβαιοποίηση των εθνικών ταμείων εξυγίανσης και ζητούσαν από τα άλλα κράτη-μέλη να δημιουργήσουν δικά τους ταμεία εξυγίανσης και να μη ζητούν πρόσβαση στα κεφάλαια των ταμείων άλλων κρατών-μελών σε περιπτώσεις τραπεζικών κρίσεων (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3).

Όμως, οι ενώσεις τραπεζών των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών αρνούνταν και τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη ως την αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, θέτοντας θέμα ηθικού κινδύνου (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 4). Όπως δήλωναν «η διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους θα πρέπει να αποτελεί μέλημα των κρατών-μελών και όχι να επιδιώκεται η επίλυσή της μέσω δημιουργίας μηχανισμών διάσωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο» (Mahler 2013). Θετικές παρουσιάζονταν στην άμεση νομοθέτηση και εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση χωρίς εθνικές εξαιρέσεις (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3). Έτσι, τα κόστη απαλλαγής των ισολογισμών των προβληματικών τραπεζών από τα βάρη αυτής (ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους) δε θα γίνονταν με ευρωπαϊκούς πόρους αλλά θα επιβάρυναν τις ίδιες τις τράπεζες των κρατών-μελών. Όμως, επικαλούμενες πάλι τον εγχώριο προσανατολισμό τους και το διαφορετικό επιχειρηματικό τους μοντέλο, αρνούνταν την εφαρμογή αυτής στα ιδρύματα που εκπροσωπούσαν, ζητώντας τον περιορισμό της στις συστημικά σημαντικές τράπεζες (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 4). Όπως δήλωναν «η εφαρμογή της έχει νόημα στις συστημικές τράπεζες καθώς, όπως έδειξε η πρόσφατη κρίση, λόγω της έντονης διασυνοριακής τους παρουσίας είναι πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν (...) οπότε, έτσι το βάρος της εξυγίανσης θα επιβαρύνει τις ίδιες τις τράπεζες και όχι τους εθνικούς προϋπολογισμούς» (Mahler 2013). Τέλος, παρατηρούσαν ότι «η υποχρέωση για κάθε τράπεζα (ανεξάρτητα του μεγέθους και του τύπου της) να κρατά άμεσα ρευστοποιήσιμα περιουσιακά στοιχεία που θα μπορούσαν να κουρευτούν, συνιστά μια άδικη και υπερβολική ρύθμιση» (BVR/VÖB/DSGV, 2013: 4), υπονοώντας ότι μια τέτοια ρύθμιση θα πρέπει να αφορά μόνο τις συστημικές τράπεζες λόγω των κινδύνων που αυτές εκτίθενται, εξαιτίας της διασυνοριακής τους παρουσίας και των συνεπειών για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και τις εθνικές οικονομίες που θα είχε η ενδεχόμενη αποτυχία ή διάσωση τους αντίστοιχα.

Σύμφωνη με την άμεση νομοθέτηση και εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση παρουσιαζόταν η πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Εποπτικής Χρηματοπιστωτικής Αρχής Elke König, η οποία δήλωνε ότι «για εμάς συνιστά

προτεραιότητα η νομοθέτηση και άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στην Ευρωζώνη χωρίς εθνικές εξαιρέσεις». Όμως, καλούσε κατά την εφαρμογή της να λαμβάνεται υπόψη η αίσθηση της αναλογικότητας (BaFin 2014). Με άλλα λόγια, συμφωνούσε με τη θέση των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών ότι αυτή (η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση) πρέπει να εφαρμόζεται μόνο στις συστημικά σημαντικές τράπεζες. Η Ομοσπονδιακή Εποπτική Χρηματοπιστωτική Αρχή τασσόταν ανοικτά υπέρ της συμμετοχής των μετόχων και των πιστωτών στις τραπεζικές διασώσεις, έτσι ώστε τα βάρη της εξυγίανσης των προβληματικών τραπεζών να πάψουν να βαραίνουν τους εθνικούς προϋπολογισμούς (BaFin 2014).

5.2.2.2. Η δημιουργία του EDIS

Η Deutsche Bank διέθετε υψηλό βαθμό διεθνοποίησης και, ως εκ τούτου, είχε συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και ειδικά από ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων. Έτσι εξηγείται και η στήριξη της στη δημιουργία του (Deutsche Bank, 2017: 5-6). Άλλωστε, ένα τέτοιο σύστημα θα μείωνε τα κόστη για την ίδια (και γενικά για τις τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία) που δε συμμετείχε σε κάποιο ενιαίο σύστημα ευθύνης αλλά σε ένα σύστημα που περιοριζόταν στην εγγύηση των καταθέσεων (Berschens 2019). Ακόμη, θα επωφελούταν από το μειωμένο κόστος συμμόρφωσης, το οποίο θα της εξασφάλιζε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των εγχώριων ανταγωνιστών της (Berschens 2019). Ωστόσο, όπως στην περίπτωση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης έτσι και εδώ, επειδή η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων θα λειτουργούσε ως μηχανισμός διάσωσης των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης, ζητούσε, σε πρώτο στάδιο, τη μείωση των κινδύνων στους τραπεζικούς τομείς της Ευρωζώνης (Deutsche Bank, 2017: 5-6). Ουσιαστικά, έθετε θέμα ηθικού κινδύνου, θέση που εξηγεί το θετικό προφίλ κινδύνου του γερμανικού τραπεζικού συστήματος.

Από την πλευρά της, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών αρνούταν τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Μάλιστα, ο πρόεδρος αυτής Jürgen Fitschen δήλωνε πως «η ιδέα ενός τέτοιου συστήματος θα έχει νόημα στο μέλλον, ωστόσο επί του παρόντος θεωρείται πρώιμη και ανέφικτη» (BdB 2015b). Γι' αυτό, πρότεινε ως πρώτο βήμα την εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων στην ΕΕ, δηλώνοντας ότι «αυτή τη στιγμή δεν είμαστε διατεθειμένοι στην Ευρώπη να χρησιμοποιήσουμε τα κεφαλαία των εθνικών μας συστημάτων εγγύησης καταθέσεων που έχουν συλλεγεί εδώ και πολλά χρόνια

θέτοντας σε κίνδυνο την εμπιστοσύνη των καταθετών μας» (BdB 2015b). Συνεχίζοντας, υπογράμμισε ότι «η ύπαρξη ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων προϋποθέτει όλες οι τράπεζες (δίχως εξαιρέσεις) να συμμετέχουν σε αυτό καταβάλλοντας εισφορές», ενώ σημείωνε πως «για όσο αυτή η προϋπόθεση δεν πληρείται, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών θα απορρίπτει το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων» (BdB 2015b). Με άλλα λόγια, έθετε τη συμμετοχή των μικρών γερμανικών τραπεζών σε αυτό ως προϋπόθεση για να συμμετέχουν και οι μεγάλες γερμανικές τράπεζες.

Επιβεβαιώνοντας την ύπαρξη ανταγωνιστικών συμφερόντων, ο γενικός διευθυντής της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών Michael Kemmer δήλωνε ότι «σε όλες τις συζητήσεις που γίνονται πρέπει να είναι σαφές ότι μόνο ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων που θα εφαρμόζεται σε όλες τις τράπεζες (συμπεριλαμβανομένων των μικρών γερμανικών) μπορεί να εξεταστεί» (BdB 2015a). Επιπλέον, τόνιζε ότι «δε θα δεχτούμε την κοινοτικοποίηση των ευρωπαϊκών τραπεζικών κινδύνων στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, για τους οποίους μόνο ένας εκ των τριών πυλώνων του γερμανικού τραπεζικού τομέα θα πρέπει να συνεισφέρει» (BdB 2015a). Τέλος, ευθυγραμμισμένος με τις δηλώσεις του Fitschen, έθετε θέμα ηθικού κινδύνου, δηλώνοντας ότι «η ιδέα ενός τέτοιου συστήματος προϋποθέτει τη δραστική μείωση των κινδύνων στους ισολογισμούς των τραπεζικών συστημάτων άλλων χωρών της Ευρωζώνης» (BdB 2018a), ενώ δεν απέκλειε την επανέναρξη των συζητήσεων μελλοντικά όταν το επίπεδο των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρωζώνη φτάσει να είναι αποδεκτό (BdB 2018b).

Αρνητικές εμφανίζονταν οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις μικρές γερμανικές τράπεζες στο θέμα της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, επικαλούμενες τον ηθικό κίνδυνο που αυτό θα δημιουργούσε. Η Ομοσπονδιακή Ένωση Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία δήλωνε ότι «η εμβάθυνση της τραπεζικής ένωσης θα έχει νόημα μόνο μετά την επιτυχή εφαρμογή μέτρων για τη μείωση των κινδύνων», ενώ κατέληγε ότι «οι τράπεζες που εκπροσωπούμε δε θα εγγυηθούν καταθέσεις ξένων τραπεζών» (VOB 2016). Επικαλούμενες τα αρνητικά προφίλ κινδύνου των τραπεζικών συστημάτων στην περιφέρεια της Ευρωζώνης (υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων και ανεπαρκή κεφαλαιοποίηση) η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών χαρακτήριζαν «περιττή» και «ακατάλληλη» την πρόταση αμοιβαιοποίησης των ταμείων εγγύησης καταθέσεων, δηλώνοντας ότι «δεδομένων των διαφορετικών συνθηκών που επικρατούσαν στα

ταμεία εγγύησης καταθέσεων στην Ευρωζώνη, η αμοιβαιοποίηση τους θα οδηγούσε τα πιο σταθερά τραπεζικά συστήματα και τα ταμεία εγγύησης καταθέσεων τους να αναλάβουν τις ευθύνες των αδυνάμων, κάτι που θα συνεπαγόταν δημοσιονομικές μεταβιβάσεις στον τομέα της εγγύησης καταθέσεων, δημιουργώντας έτσι ηθικό κίνδυνο» (BVR & DSGVO, 2016: 1).

Επιπλέον, ένα ενιαίο σύστημα εγγύησης καταθέσεων στην Ευρωζώνη θα οδηγούσε στην αντικατάσταση των συστημάτων θεσμικής προστασίας που διέθεταν οι γερμανικές καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες, στερώνοντας τους τα οφέλη που συνεπάγεται η διάσωση ενός ιδρύματος από τα υπόλοιπα και η συνέχιση της λειτουργίας του έναντι της αποζημίωσης των καταθετών σε περίπτωση χρεοκοπίας. Έτσι, η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών αρνούσαν τη συμμετοχή τους στο εγχείρημα του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, καθώς η μετάβαση σε ένα τέτοιο θα μετέφερε τον έλεγχο των πόρων των τομεακών ταμείων εγγύησης καταθέσεων τους σε υπερεθνικό επίπεδο, περιορίζοντας έτσι την ικανότητα αυτών να αποτρέπουν τις χρεοκοπίες (BVR, 2017: 1, DSGVO, 2018a: 8).

Αρνητικός εμφανιζόταν ο πρόεδρος της Ένωσης Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών Georg Fahrenschon που υποστήριζε ότι «οι γερμανοί καταθέτες νιώθουν πιο ασφαλείς με το ισχύον σύστημα προστασίας καταθέσεων, δεδομένου ότι γνωρίζουν πως τα κεφάλαια εγγύησης θα είναι διαθέσιμα για το ίδρυμά τους σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης» (BVR 2015). Ακόμη, παρατηρούσε πως «το Ενιαίο Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων θα επέτρεπε στις τράπεζες της περιφέρειας της Ευρωζώνης να ανταγωνιστούν τις γερμανικές, καθώς θα σηματοδοτούσε ότι αυτές, οι οποίες διέθεταν ισχυρές καταθετικές βάσεις, θα στήριζαν αντίπαλες ξένες τράπεζες με υψηλό βαθμό κινδύνων» (Wilson & Spiegel 2012). Αντίθετος στην προοπτική ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων δήλωνε και ο πρόεδρος της Εθνικής Ένωσης Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών Uwe Fröhlich, παρατηρώντας ότι «είναι κρίσιμο να αποφευχθούν τα εσφαλμένα κίνητρα για τις τράπεζες στην Ευρώπη και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων αποτελεί τέτοιο παράδειγμα» (BVR 2015). Ακόμη, εξέφραζε τους φόβους του για την απώλεια του συστήματος θεσμικής προστασίας που διέθεταν οι γερμανικές καταθετικές τράπεζες στην περίπτωση δημιουργίας του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (DSGV, 2018: 8).

5.3. Επισκόπηση γαλλικού τραπεζικού συστήματος

Το γαλλικό τραπεζικό σύστημα χαρακτηριζόταν από υψηλό βαθμό συγκέντρωσης (Howarth & Quaglia, 2016: 452). Όπως δείχνει ο πίνακας 7, το μερίδιο των περιουσιακών στοιχείων της γαλλικής τραπεζικής αγοράς που κατείχαν οι πέντε μεγαλύτερες τράπεζες της χώρας το 2012 (έτος εκκίνησης των διαπραγματεύσεων για την τραπεζική ένωση) ήταν 44,6%, αριθμός υψηλότερος από τον αντίστοιχο αριθμό που κρατούσαν οι πέντε μεγαλύτερες τράπεζες στη Γερμανία την ίδια περίοδο και ανερχόταν σε 32,1%. Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης είναι αποτέλεσμα της κυριαρχίας των BNP Paribas, Crédit Agricole, Société Générale, BPCE και Crédit Mutuel. Οι τρεις πρώτες θεωρούνται ευρωπαϊκοί τραπεζικοί γίγαντες, καθώς βρίσκονται μεταξύ των δέκα μεγαλύτερων τραπεζών της ηπείρου και θεωρούνται συστημικά σημαντικές (Schoenmaker & Peek, 2014: 9). Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος αναμένεται να το επιβαρύνει δυσανάλογα, συγκριτικά με το γερμανικό και το ιταλικό τραπεζικό σύστημα, στον υπολογισμό των εισφορών για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων.

Πίνακας 7. Βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Γαλλία	51.2%	47.2%	47.4%	48.3%	44.6%	46.7%	47.6%

Πηγή: ECB (2013b, 2016)

Η Γαλλία τη δεκαετία του 1980 και του 1990 διέθετε μεγάλο αριθμό καταθετικών τραπεζών. Όμως, αυτές, μέσα από μια διαδικασία συγχωνεύσεων, εντάχθηκαν σε μεγάλους τραπεζικούς ομίλους αλλά συνέχισαν να διαφημίζονται ως ξεχωριστές οντότητες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, διαθέτοντας ωστόσο περιορισμένη αυτονομία από τις μητρικές τους (Howarth & Quaglia, 2016: 451). Έτσι, προέκυψαν μεγάλοι τραπεζικοί όμιλοι όπως η Crédit Agricole, η Credit Mutuel και η Banques Populaires et Caisses d'Épargne (BPCE), οι οποίες λειτουργούσαν και ως επενδυτικές τράπεζες (Howarth & Quaglia, 2016: 452).

Ως τα τέλη του 2011 οι συνεταιριστικές Crédit Agricole και Credit Mutuel κρατούσαν το 23,4% και 14,8% των καταθέσεων της γαλλικής τραπεζικής αγοράς, ενώ κατά την ίδια περίοδο κατείχαν το 20,9% και 17,1% των περιουσιακών στοιχείων αυτής (EACB, 2012: 33). Επιπλέον, το 2011 κατείχαν το 28% και 9,1% της αγοράς δανείων προς μικρομεσαίες επιχειρήσεις στη Γαλλία (EACB, 2012: 31). Ως εκ τούτου, ο ρόλος τους στη χρηματοδότηση της γαλλικής οικονομίας, και ιδιαίτερα των μικρομεσαίων

επιχειρήσεων, ήταν σημαντικός. Οι δύο τράπεζες δε διέθεταν ενιαίο σύστημα ευθύνης. Τα δεδομένα αυτά θα αναμέναμε να καταστήσουν τη γαλλική κυβέρνηση ιδιαίτερα σκεπτική (και λόγω του βαθμού συγκέντρωσης), όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.

Η BNP Paribas ήταν μακράν η πιο διεθνοποιημένη γαλλική τράπεζα, κρατώντας εκτός γαλλικών συνόρων το 51% των περιουσιακών της στοιχείων (34% σε κράτη-μέλη της ΕΕ και 17% διεθνώς), με τις υπόλοιπες μεγάλες γαλλικές τράπεζες (Société Générale, Crédit Agricole, Credit Mutuel και BCPÉ) να είναι μεν διεθνοποιημένες, όχι όμως στον ίδιο βαθμό (Πίνακας 8).

Πίνακας 8. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων γαλλικών τραπεζών (τέλη του 2012, ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων)

Γαλλία	Εγχώρια	ΕΕ	Διεθνώς
BNP Paribas	49%	34%	17%
Crédit Agricole	81%	11%	8%
Société Générale	79%	12%	9%
Credit Mutuel	86%	10%	4%
BPCE	71%	14%	15%

Πηγή: Howarth & Quaglia (2016: 442)

Επομένως, οι πέντε γαλλικές τράπεζες είναι συστημικά σημαντικές και, ως εκ τούτου, είναι πιθανό μια πιθανή τους αποτυχία να προκαλέσει χρηματοπιστωτική διαταραχή στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Αυτά τα δεδομένα θα αναμέναμε να τις ωθήσουν να στηρίξουν έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, όντας πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν.

Οι γαλλικές τράπεζες κρατούσαν ένα σημαντικό ποσοστό των περιουσιακών τους στοιχείων στην περιφέρεια του Ευρώ (Howarth, 2013: 388-89). Η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους βρήκε το γαλλικό τραπεζικό σύστημα σημαντικά εκτεθειμένο στην περιφέρεια. Όπως δείχνει ο πίνακας 9, ως το τέλος του 2011 η συνολική του έκθεση ανέρχονταν σε 19% του γαλλικού ΑΕΠ (Πίνακας 9), αντιμετωπίζοντας σοβαρές πιθανότητες μετάδοσης κινδύνου σε περίπτωση κρατικής χρεοκοπίας στις εκεί χώρες. Το γαλλικό τραπεζικό σύστημα είχε την υψηλότερη έκθεση στην Ιταλία, η συνολική έκθεση στην οποία ανερχόταν σε \$332.345 δισ., και στην Ισπανία, η συνολική έκθεση στην οποία ανερχόταν σε \$114.702 δισ. Τα δεδομένα του πίνακα 9 αναμένεται να κινητοποιήσουν τις γαλλικές τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία υπέρ της

δημιουργίας τραπεζικής ένωσης, προκειμένου αφενός, να αποφευχθεί η μετάδοση κινδύνου από τις χώρες της περιφέρειας του Ευρώ στην υπόλοιπη Ευρωζώνη, αφετέρου, να εξασφαλιστεί η ενότητα της κοινής τραπεζικής αγοράς που λόγω του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών αμφισβητούταν.

Πίνακας 9. Έκθεση των γαλλικών τραπεζών σε κράτη μέλη της περιφέρειας του Ευρώ (2011, Q4) (σε Δολάρια)

	Ελλάδα	Ιρλανδία	Ιταλία	Πορτογαλία	Ισπανία
Κρατικά ομόλογα	\$6.502	\$2.151	\$66.167	\$4.208	\$18.621
Τράπεζες	\$223	\$7.971	\$31.377	\$4.461	\$23.381
Επιχειρήσεις του μη χρηματοπιστωτικού τομέα	\$37.628	\$17.340	\$234.801	\$13.091	\$72.700
σύνολο	\$44.353	\$27.462	\$332.345	\$21.760	\$114.702
Συνολική έκθεση στην Ευρώ-περιφέρεια	\$540.622				
Ως % του ΑΕΠ	19%				

Πηγή: Schild (2018: 5)

Στη Γαλλία το επίπεδο των μη εξυπηρετούμενων δανείων ήταν χαμηλό (Πίνακας 10). Στο ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης του 2008 το ύψος τους ανερχόταν σε 2,8%, ενώ ως και το 2014 το ύψος αυτών δε ξεπέρασε το 4,5% (2013) επί του συνόλου των εγχώριων δανείων. Η Γαλλία, μετά τη Γερμανία, διέθετε το χαμηλότερο επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων στην Ευρωζώνη στη διάρκεια της κρίσης, γεγονός που θα αναμέναμε να οδηγήσει τις γαλλικές τράπεζες να δώσουν προτεραιότητα στον περιορισμό των κινδύνων όπου εκτίθενται τα τραπεζικά συστήματα της Ευρωζώνης πριν αυτά να έχουν πρόσβαση σε ενιαία ταμεία τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης.

Πίνακας 10. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στη Γαλλία (2008-2014)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2,8%	4%	3,8%	4,3%	4,3%	4,5%	4,2%

Πηγή: Financial Soundness Indicators - IMF Data

Όσον αφορά την κεφαλαιακή επάρκεια των γαλλικών τραπεζών, τα stress tests που διεξήγαγε η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών το 2011, έδειξαν ότι, όσες συμμετείχαν σε αυτά, είχαν ισχυρή κεφαλαιακή θέση, περνώντας επιτυχώς τις ασκήσεις (Πίνακας 11).

Πίνακας 11. Κεφαλαιακή θέση των γαλλικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο

Γαλλία	Κεφαλαιακή θέση (Δείκτης κύριων βασικών ιδίων κεφαλαίων ως % του συνόλου κεφαλαίων 2011)	Αποτέλεσμα stress test (δυσμενές σενάριο)
BNP Paribas	9.2%	7.9%
Crédit Agricole	8.2%	8.5%
Groupe BPCE	7.8%	6.8%
Société Générale	8.1%	6.6%

Πηγή: EBA (2011)

Στη Γαλλία τις πέντε μεγάλες τράπεζες εκπροσωπεί η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών. Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος καθιστά πιο εύκολο τον σχηματισμό μιας ενιαίας γραμμής μεταξύ των κυρίων παικτών όσον αφορά τα ζητήματα της τραπεζικής ένωσης, ενώ αναμένεται να τους εξασφαλίσει τεράστια επιρροή στον σχηματισμό των κυβερνητικών προτιμήσεων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση ελλείψει άλλων ανταγωνιστικών συμφερόντων.

5.4. Οι γαλλικές θέσεις για την τραπεζική ένωση

5.4.1. Οι θέσεις των γαλλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση

5.4.1.1. Το πεδίο εφαρμογής του SSM

Η BNP Paribas χαρακτηριζόταν από υψηλό βαθμό διεθνοποίησης, ήταν συστημικά σημαντική και πολύ μεγάλη για να αποτύχει και να διασωθεί. Γι' αυτό, τασσόταν υπέρ της δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού τραπεζικού επόπτη, ο οποίος θα απλοποιούσε την εποπτεία των θυγατρικών της στην ΕΕ (BNP Paribas 2012). Επιπλέον, στήριζε την άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ όλων των τραπεζών της ΕΕ (BNP Paribas, 2014: 5). Όπως δήλωνε «υποστηρίζουμε πλήρως την οικοδόμηση τραπεζικής ένωσης στην ΕΕ και την ανάθεση της εποπτείας όλων των τραπεζών της ΕΕ (ανεξάρτητα μεγέθους) στην ΕΚΤ, ούτως ώστε να μειωθεί η εθνική διακριτική ευχέρεια των εθνικών εποπτικών αρχών και να δημιουργηθεί ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού» (BNP Paribas, 2013: 7). Βέβαια, η θέση αυτή χρήζει και διαφορετικής ερμηνείας. Το γαλλικό τραπεζικό σύστημα ήταν το πιο συγκεντρωμένο μεταξύ των τραπεζικών συστημάτων

των κύριων κρατών-μελών στην ΕΕ. Έτσι, η ανάληψη της εποπτείας όλων των τραπεζών της ΕΕ από την ΕΚΤ θα οδηγούσε υπό την άμεση εποπτεία αυτής το 48,3% των γαλλικών περιουσιακών στοιχείων. Όμως, μια τέτοια εξέλιξη θα ευνοούσε τα λιγότερο συγκεντρωμένα τραπεζικά συστήματα (Γερμανικό) που θα πετύχαιναν να διατηρήσουν εκτός του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού τις μικρότερες τράπεζές τους (καταθετικές και συνεταιριστικές), οι οποίες στην περίπτωση της Γαλλίας ήταν μέλη μεγάλων τραπεζικών ομίλων (Crédit Agricole, Crédit Mutuel και BPCE), άρα θα βρίσκονταν υπό την άμεση εποπτεία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Γι' αυτό, η BNP Paribas παρατηρούσε ότι «συγκεκριμένες συνθήκες ή καταστάσεις σε ένα τραπεζικό σύστημα απαιτούν την κατανόηση του νέου τραπεζικού επόπτη» (BNP Paribas, 2013: 7).

Παρότι δε διέθετε το βαθμό διεθνοποίησης της BNP Paribas, η Société Générale στήριζε τη δημιουργία ενός ενιαίου επόπτη στην ΕΕ για όλες τις τράπεζες, ο οποίος θα επέτρεπε την εναρμόνιση των εποπτικών πρακτικών και θα εξασφάλιζε καλύτερη συγκρισιμότητα μεταξύ τραπεζών διαφορετικών χωρών και μεγαλύτερη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στη ζώνη του Ευρώ (Société Générale, 2016: 1). Οι δύο αυτές τράπεζες (BNP Paribas και Société Générale) διέθεταν μεγάλη παρουσία στη λιανική τραπεζική σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ και ιδίως σε κράτη-μέλη της περιφέρειας του Ευρώ (Howarth, 2013: 376). Έτσι, το συμφέρον τους για τη δημιουργία ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού που θα σταθεροποιούσε τα τραπεζικά συστήματα της περιφέρειας του Ευρώ και θα απέτρεπε τη μετάδοση κινδύνου ήταν υψηλό. Έτσι εξηγείται και το κάλεσμα της BNP Paribas για γρήγορη ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό και την άμεση θέση του σε λειτουργία (BNP Paribas, 2013: 7-8).

Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε την ανάθεση της άμεσης εποπτείας όλων των τραπεζών της ΕΕ στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό. Έτσι όμως, τράπεζες όπως ήταν η Crédit Mutuel και η Crédit Agricole θα βρίσκονταν υπό την εποπτεία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Οι δύο αυτές τράπεζες ήταν συνεταιριστικές και, δεδομένου του μοντέλου χρηματοδότησής τους, εξέφραζαν τους φόβους τους για το ενδεχόμενο αυτό, χωρίς ωστόσο να απορρίπτουν αυτή την προοπτική (Howarth & Quaglia, 2016: 451). Όπως υπογράμμιζε ο Laurent Le Mouël της Crédit Agricole «η ανάδειξη της ΕΚΤ σε ενιαίο επόπτη αποτελεί σημαντικό βήμα που θα τροποποιήσει την εποπτεία των τραπεζών (...) Η εφαρμογή της όμως, θα πρέπει να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των γαλλικών τραπεζών» (Hazgui 2014). Επισήμανε δε, ότι «η ενιαία εποπτεία δε θα πρέπει να επιφέρει υπερβολική εναρμόνιση που να θέτει υπό αμφισβήτηση το γαλλικό τραπεζικό μοντέλο, στο οποίο ο ρόλος των συνεταιριστικών

τραπεζών ήταν πολύ σημαντικός» (Hazgui 2014). Με άλλα λόγια, ζητούσε έναν ορισμένο βαθμό διακριτικής ευχέρειας που θα εξασφάλιζε ότι το μοντέλο λειτουργίας τους δε θα πληγεί.

Ευθυγραμμισμένη με τις θέσεις των μεγάλων γαλλικών τραπεζών ήταν η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών. Αυτή καλωσόριζε τις προτάσεις της Επιτροπής για έναν ενιαίο μηχανισμό εποπτείας για όλες τις τράπεζες της Ευρωζώνης, ωστόσο τόνιζε πως «η εποπτεία είναι αναγκαίο να ασκείται σε στενή συνεργασία με τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, οι οποίες διαθέτουν εποπτική τεχνογνωσία, γνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες των εθνικών τραπεζικών τους συστημάτων και, ως εκ τούτου, είναι σε θέση να εγγυηθούν την αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού μηχανισμού τραπεζικής εποπτείας» (FBF 2012). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η θέση της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών, περί συμμετοχής των εθνικών εποπτικών αρχών στην άσκηση της τραπεζικής εποπτείας, είναι σύμφωνη με το αίτημα των συνεταιριστικών τραπεζών περί ανάγκης προστασίας του καθεστώτος λειτουργίας των γαλλικών τραπεζών, καθώς η συμμετοχή των γαλλικών εποπτικών αρχών στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό θα εξασφάλιζε την επιθυμητή διακριτική ευχέρεια. Επιπλέον, η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών έδινε έμφαση στον περιορισμό της μετάδοσης κινδύνου λόγω μιας πιθανής κρατικής χρεοκοπίας στην περιφέρεια του Ευρώ. Οι μεγάλες γαλλικές τράπεζες είχαν εκεί σημαντική παρουσία και, ως εκ τούτου, είχαν συμφέρον από τη γρήγορη έναρξη λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Αυτό επιβεβαιώνουν οι δηλώσεις της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών πως «ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών καθιστούσε τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό αναγκαίο για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των επενδυτών στις τράπεζες της Ευρωζώνης» (FBF 2014). Επίσης, ο βαθμός διεθνοποίησης των μεγάλων γαλλικών τραπεζών και η συστημική σημασία αυτών φαίνεται ότι την παρακίνησε να ταχθεί υπέρ της δημιουργίας ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ο οποίος «θα συμβάδιζε με τη δομή και το μέγεθος των πολυεθνικών τραπεζικών ομίλων στην ΕΕ» (FBF 2014). Τέλος, έκρινε επιβεβλημένη τη διενέργεια ελέγχου ποιότητας των στοιχείων ενεργητικού των ευρωπαϊκών τραπεζών, πριν η ΕΚΤ αναλάβει τα καθήκοντά της ως πανευρωπαϊκός τραπεζικός επόπτης (FBF 2014).

Σύμφωνος με τις θέσεις των μεγάλων γαλλικών τραπεζών και της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών ήταν ο διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Γαλλίας Christian Noyer. Ο Noyer εμφανιζόταν σύμφωνος με τη δημιουργία ενός ενιαίου τραπεζικού επόπτη, δεδομένων της διεθνοποίησης των μεγάλων ευρωπαϊκών (και γαλλικών) τραπεζών και των κινδύνων όπου αυτές ήταν εκτεθειμένες εντός της ευρωπαϊκής τραπεζικής αγοράς. Όπως δήλωνε «οι τράπεζές μας σήμερα είναι τράπεζες της

Ευρωζώνης και όχι γερμανικές, ισπανικές ή γαλλικές. Ωστόσο, οι εποπτικές υποδομές στην ΕΕ είναι κατακερματισμένες μεταξύ των εθνικών συνόρων και οι τράπεζες εξακολουθούν να θεωρούνται εθνικές από τις αγορές και τους επενδυτές, δεδομένο που αποτελεί πηγή αστάθειας για το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα», ενώ κατέληγε λέγοντας ότι «πρέπει άμεσα να δημιουργήσουμε ένα ενιαίο εποπτικό σύστημα βασισμένο στην ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες» (Noyer 2012).

5.4.1.2. Το πεδίο εφαρμογής του SRM

Η BNP Paribas κρατούσε το 51% των περιουσιακών της στοιχείων εκτός γαλλικών συνόρων. Άρα, θεωρούταν συστημικά σημαντική και, ως εκ τούτου, πολύ μεγάλη για να αποτύχει και να διασωθεί. Είχε λοιπόν συμφέρον από τη δημιουργία ενός κοινού μηχανισμού εξυγίανσης στην ΕΕ και, ως εκ τούτου, ένα κοινώς αποδεκτό πλαίσιο εξυγίανσης για τις προβληματικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία στην ΕΕ, η αποτυχία των οποίων θα δημιουργούσε συστημικό κίνδυνο. Η BNP Paribas θεωρούσε τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης «φυσικό συμπλήρωμα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού» μετά τη συμφωνία εγκαθίδρυσης του τελευταίου, γι' αυτό και στήριζε τη δημιουργία του και τη συμμετοχή σε αυτόν όλων των τραπεζών της ΕΕ (BNP Paribas, 2013: 1). Θεωρούσε ότι η εγκαθίδρυση ενός τέτοιου μηχανισμού θα εξασφάλιζε τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ των εθνικών αρχών εξυγίανσης (BNP Paribas, 2013: 1). Αντίστοιχα, η Société Générale, με σημαντικό βαθμό διεθνοποίησης (21% των περιουσιακών της στοιχείων εκτός γαλλικών συνόρων) επίσης υποστήριζε την εισαγωγή ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού εξυγίανσης, καθώς όπως τόνιζε «θα συνέβαλλε στην αποτελεσματικότερη διαχείριση τυχόν πιθανής αστοχίας των τραπεζών, προστατεύοντας τους καταθέτες και τους φορολογούμενους» (Société Générale, 2016: 1). Ακόμη, θεωρούσε ότι «η καθιέρωση ενός αποτελεσματικού και συνεκτικού μηχανισμού εξυγίανσης στην ΕΕ θα έλυσε το πρόβλημα των πολύ μεγάλων για να αποτύχουν τραπεζών» (Société Générale, 2016: 1). Όμως, ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης απειλούσε τη συνοχή και την επιβίωση της κοινής τραπεζικής αγοράς. Γι' αυτό, η BNP Paribas, λαμβάνοντας υπόψη τις πιθανότητες μετάδοσης κινδύνου, στήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ως αντίδοτο στα εν λόγω προβλήματα (BNP Paribas, 2013: 1).

Ευθυγραμμισμένη με τις θέσεις των μεγάλων γαλλικών τραπεζών στο ζήτημα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ήταν η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών. Λόγω της διασυνοριακής παρουσίας αυτών μέσω θυγατρικών και της συστημικής τους σημασίας στήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (FBF 2013). Πέραν τούτου όμως, φαίνεται πως ήταν και η έκθεση του γαλλικού τραπεζικού

συστήματος στην ασταθή περιφέρεια του Ευρώ που καθόρισε τη στάση της. Ενδεικτική είναι η δήλωση της γενικής διευθύντριας της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών Marie-Anne Barbat-Layani που χαρακτήριζε τη δημιουργία ενός λειτουργικού Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης «σημαντική για την αξιοπιστία της Ευρωζώνης και του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα» (Lederer & Renaud 2014a). Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, η θέση της ένωσης τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μεγάλες γαλλικές τράπεζες ήταν πως «θα ήταν δίκαιο το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης να είναι όλες οι τράπεζες της Ευρωζώνης» (FBF 2013). Όσες τράπεζες θα συμμετείχαν στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης θα καλούνταν να συνεισφέρουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Δεδομένου ότι το γαλλικό τραπεζικό σύστημα ήταν από τα πιο συγκεντρωμένα στην ΕΕ, αυτό σήμαινε ότι οι τράπεζές του θα επιβαρύνονταν δυσανάλογα συγκριτικά με τραπεζικά συστήματα λιγότερο συγκεντρωμένα (όπως το γερμανικό). Ως εκ τούτου, ήταν προς συμφέρον των γαλλικών τραπεζών το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης να είναι όλες οι τράπεζες της ΕΕ (ανεξαρτήτως μεγέθους), άρα και οι μικρές γερμανικές τράπεζες. Αναφορικά με τη διακυβέρνηση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών επισήμανε ότι «είναι σημαντικό η ευρωπαϊκή αρχή εξυγίανσης να δρα γρήγορα αν και όταν μια τράπεζα αντιμετωπίζει δυσκολίες, γι' αυτό χρειάζεται ένα αποτελεσματικό σύστημα λήψης αποφάσεων» (FBF 2013). Η γενική διευθύντρια της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών Marie-Anne Barbat-Layani κατέληγε λέγοντας ότι «στόχο του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης συνιστά η αποφυγή της προσφυγής σε κυβερνήσεις και φορολογούμενους για τη διάσωση προβληματικών τραπεζών στο μέλλον, γι' αυτό η πρόταση εγκαθίδρυσής του είναι προς τη σωστή κατεύθυνση» (Lederer & Renaud 2014a).

Ευθυγραμμισμένος με τις θέσεις της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών εμφανιζόταν ο γάλλος κεντρικός τραπεζίτης Francois Villeroy de Galhau. Ο Villeroy de Galhau στήριζε τη δημιουργία ενός λειτουργικού Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, πεδίο εφαρμογής του οποίου θα ήταν όλες οι τράπεζες της ΕΕ. Όπως δήλωνε «ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης έχει ανάγκη από κοινούς κανόνες εξυγίανσης των προβληματικών τραπεζών και από μια απλοποιημένη διαδικασία λήψης αποφάσεων, προσαρμοσμένη σε επείγουσες περιπτώσεις εξυγίανσης προβληματικών τραπεζών» (Villeroy de Galhau, 2018: 3).

5.4.2. Οι θέσεις των γαλλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

5.4.2.1. Η δημιουργία του SRF, η χρήση του ESM ως fiscal backstop στο SRF, η νομοθέτηση της BRRD

Οι BNP Paribas και Société Générale λειτουργούσαν διεθνώς μέσω θυγατρικών, άρα θεωρούνταν συστημικά σημαντικές και πολύ μεγάλες τόσο για να αποτύχουν, όσο και να διασωθούν. Είχαν άρα συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Αυτή η πραγματικότητα εξηγεί τις επίσημες θέσεις τους. Η Société Générale καλωσόριζε την πρόταση για ένα Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης που θα χρηματοδοτούταν από την τραπεζική βιομηχανία και θα μετατόπιζε τα κόστη της εξυγίανσης από τους εθνικούς προϋπολογισμούς στα ίδια τα ιδρύματα (Société Générale, 2016: 1). Μάλιστα, όπως δήλωνε «οι μεγάλες τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία χρειάζονται ένα ευρωπαϊκό ταμείο ικανό να υποστηρίξει την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών, η αποτυχία των οποίων μπορεί να αποτελέσει πηγή συστημικού κινδύνου» (Société Générale, 2016: 1). Ωστόσο, προβληματιζόταν για το γεγονός ότι οι μεγάλες γαλλικές τράπεζες έπρεπε παράλληλα με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης να συγκεντρώνουν και την ελάχιστη απαίτηση για τα ίδια κεφάλαια και τις επιλέξιμες υποχρεώσεις (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities-MREL), περιορίζοντας έτσι περαιτέρω την ικανότητά τους να χρηματοδοτούν τη γαλλική οικονομία (Société Générale, 2016: 1).

Σύμφωνη με τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης παρουσιαζόταν και η BNP Paribas. Η τελευταία, όντας συστημικά σημαντική τράπεζα, αναγνώριζε τους κινδύνους που συνεπάγεται η διεθνής παρουσία, ζητώντας τη δημιουργία ταμείων σε υπερεθνικό επίπεδο που θα χρηματοδοτούσαν την εξυγίανση προβληματικών τραπεζών (BNP Paribas, 2013: 2). Όσον αφορά τον τρόπο χρηματοδότησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, η BNP Paribas προτιμούσε τον υπολογισμό των εισφορών στη βάση του προφίλ κινδύνου κάθε ιδρύματος. Το σκεπτικό της εξηγεί ο βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος. Το τελευταίο διέθετε υψηλό βαθμό συγκέντρωσης, συγκριτικά με το γερμανικό και το ιταλικό. Άρα, αν το ύψος των εισφορών υπολογιζόταν βάσει του μεγέθους κάθε ιδρύματος, οι γαλλικές τράπεζες θα καλούνταν να συνεισφέρουν περισσότερα συγκριτικά με τους ανταγωνιστές τους με ότι αυτό συνεπαγόταν για την κερδοφορία τους και τη δανειοδοτική τους ικανότητα προς την οικονομία τους (Stothard 2015). Γι' αυτό, ζητούσε ο υπολογισμός των εισφορών του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης να γίνεται βάσει του προφίλ κινδύνου κάθε ιδρύματος, ενώ παράλληλα αιτούταν τη συμμετοχή όλων των ευρωπαϊκών τραπεζών στη χρηματοδότησή του (ανεξάρτητα μεγέθους)

(Stothard 2015). Έτσι, όλες οι γερμανικές τράπεζες (μεγάλες και μικρές) θα καλούνταν να συνεισφέρουν σε αυτό. Το εν λόγω ζήτημα έθεταν αμφότεροι οι δύο γαλλικοί εθνικοί πρωταθλητές (Société Générale, 2016, Stothard, 2015).

Όντας σύμφωνη με τις θέσεις των μεγάλων γαλλικών τραπεζών, η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών δήλωνε σύμφωνη με την πρόταση δημιουργίας ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (FBF 2013). Παράλληλα όμως, εξέφραζε τους έντονους προβληματισμούς της για τον τρόπο χρηματοδότησής του (FBF 2013). Όπως επισήμανε «τα κριτήρια χρηματοδότησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ενδέχεται να υποχρεώσουν τις γαλλικές τράπεζες να συνεισφέρουν δυσανάλογα». Γι' αυτό, καλούσε τις γαλλικές αρχές να διασφαλίσουν ότι ο υπολογισμός των εισφορών θα γίνεται με βάση το προφίλ κίνδυνου κάθε ιδρύματος και όχι το μέγεθός του (FBF 2014). Ο υπολογισμός των εισφορών βάση των κινδύνων και όχι του μεγέθους θα ελάφρυνε το βάρος για τις γαλλικές τράπεζες, δεδομένου ότι το γαλλικό τραπεζικό σύστημα είχε υψηλό βαθμό συγκέντρωσης. Ακόμη, παρατηρούσε ότι «οι εισφορές στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα επηρέαζαν τα κέρδη των ευρωπαϊκών τραπεζών και τα ίδια κεφάλαιά τους, μειώνοντας έτσι την ικανότητά τους να χρηματοδοτούν τις οικονομίες τους» (FBF 2014). Έτσι, πρότεινε μια μακρά περίοδο αμοιβαιοποίησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης που θα ξεπερνούσε τη δεκαετία (FBF 2014), ενώ ζητούσε ο συστημικός φόρος που εισήχθη πριν 3 χρόνια και πληρώθηκε από τις γαλλικές τράπεζες στον γαλλικό προϋπολογισμό να μεταφερθεί στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης από το 2014. Όπως τόνιζε «σε διαφορετική περίπτωση οι γαλλικές τράπεζες θα έπρεπε να πληρώσουν εις διπλούν για τον συστημικό κίνδυνο» (FBF 2014).

Ο διευθύνων σύμβουλος της BNP Paribas Jean-Laurent Bonnafé έκρινε εξωφρενικά τα κοντά €16 δισ. που οι γαλλικές τράπεζες θα καλούνταν, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, να συνεισφέρουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Frost 2014). Όπως, τόνιζε «το μέγεθος των εισφορών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα πρέπει να καθορίζεται συναρτήσει του προφίλ κινδύνου κάθε ιδρύματος», ενώ συνέχιζε λέγοντας ότι «η κοινοποίηση των αποτελεσμάτων των stress tests έδειξε ότι η Γαλλία έχει από τους πλέον σταθερούς τραπεζικούς τομείς στην Ευρώπη» (Frost 2014). Τους προβληματισμούς του Jean-Laurent Bonnafé ωστόσο συμμεριζόταν και η γενική διευθύντρια της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών Marie-Anne Barbat-Layani, η οποία ανησυχούσε για την κατανομή των βαρών μεταξύ των ευρωπαϊκών τραπεζικών τομέων στα πλαίσια του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης αλλά και τους κινδύνους στρέβλωσης του ανταγωνισμού που ίσως αυτή συνεπαγόταν (Lederer & Renaud 2014a). Όπως υποστήριζε «είναι αναγκαίο να ληφθεί υπόψη η επιβάρυνση που θα επιφέρει το κόστος χρηματοδότησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης στις γαλλικές

τράπεζες και συνάμα η επίδραση που θα έχει στη χρηματοδότηση της γαλλικής οικονομίας» (Lederer & Renaud 2014a). Μάλιστα, υπογράμμισε πως «η συνεισφορά των γαλλικών τραπεζών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης δε θα πρέπει να ξεπερνά τα €10 δισ.», ενώ πρόκρινε μια μακρύτερη μεταβατική περίοδο (πέραν του 2024) ώστε το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης να συγκεντρώσει τους προβλεπόμενους πόρους» (Lederer & Renaud 2014a).

Θετική εμφανιζόταν η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών στο θέμα της άμεσης ψήφισης της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση. Μάλιστα, δήλωνε ικανοποιημένη γιατί «το νομικό πλαίσιο του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης βασίζεται στην ιδέα ότι οι προβληματικές τράπεζες πρέπει πρώτα να αναζητούν διάσωση σε ένα ευρύ πεδίο, με προτεραιότητα την προσφυγή στους μετόχους τους και τους πιστωτές τους, αποτρέποντας έτσι τα βάρη των τραπεζικών αποτυχιών να τα επωμίζονται οι φορολογούμενοι» (FBF 2013). Ωστόσο, ζητούσε η εφαρμογή της να μη γίνει άμεσα, καθώς η συγκέντρωση των ελάχιστων απαιτήσεων για τα ίδια κεφάλαια και τις επιλέξιμες υποχρεώσεις, σε συνδυασμό με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης θα έπλητταν καίρια την ανταγωνιστικότητα των γαλλικών τραπεζών και μαζί την ικανότητά τους να χρηματοδοτούν τη γαλλική οικονομία (FBF 2014). Γι' αυτό, πρότεινε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη ως την πλήρη αμοιβαιοποίηση αυτού (Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης) (FBF 2013).

Σύμφωνος με τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης ήταν ο διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Γαλλίας Francois Villeroy de Galhau. Ο τελευταίος δήλωνε ότι «για να καταστεί το ταμείο εξυγίανσης λειτουργικό και ικανό να αντιμετωπίσει μια μεγάλη τραπεζική κρίση θα πρέπει να επιτραπεί στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας να το δανείζει σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης αν οι πόροι του εξαντληθούν», ενώ συνέχιζε λέγοντας ότι «ένα ισχυρό Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα ενισχύσει την αξιοπιστία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης στις διεθνείς χρηματαγορές» (Thomas 2018). Τέλος, ο γάλλος κεντρικός τραπεζίτης υποστήριζε ότι «η διασυννοριακή παρουσία των ευρωπαϊκών τραπεζών καθιστά αναγκαία τη συμφωνία επί ενός, λειτουργικού και ικανού να αντιμετωπίσει σοβαρές τραπεζικές κρίσεις, Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, το οποίο θα χρηματοδοτεί την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών, μετατοπίζοντας έτσι τα βάρη από τους εθνικούς προϋπολογισμούς στις ίδιες τις τράπεζες» (Hanke 2015). Όμως, όπως επισήμανε «προς αυτή την κατεύθυνση μπορεί να συμβάλλει και η Οδηγία για την Τραπεζική

Ανάκαμψη και Εξυγίανση που όμως πρέπει να περιλαμβάνει ορισμένες εθνικές εξαιρέσεις» (Hanke 2015).

5.4.2.2. Η δημιουργία του EDIS

Ένα πλήρως υπερεθνικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων θα ωφελούσε τις γαλλικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία λόγω της μείωσης του κόστους συμμόρφωσης. Υπέρ της εγκαθίδρυσης ενός τέτοιου συστήματος τασσόταν η Société Générale που χαρακτήριζε τη δημιουργία του «ορόσημο» για την επιστροφή της εμπιστοσύνης στο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα (Société Générale, 2016: 3). Παρόλα αυτά, θεωρούσε ότι αυτό θα πρέπει να οικοδομηθεί σταδιακά, ξεκινώντας από ένα σύστημα αντασφάλισης μεταξύ των εγχώριων ταμείων, προχωρώντας σε ένα σύστημα συνασφάλισης και καταλήγοντας σε μια πλήρη κοινή εγγύηση καταθέσεων στην Ευρωζώνη ως το 2024 (Société Générale, 2016: 3). Όμως, θεωρούσε αναγκαία τη μείωση των κινδύνων όπου εκτίθεται ο τραπεζικός τομέας της Ευρωζώνης (Société Générale, 2016: 3), θέτοντας ουσιαστικά θέμα ηθικού κινδύνου που θα προκαλούσε η δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος. Τη θέση της εξηγεί το ότι η Γαλλία διέθετε ήδη ένα καλά κεφαλαιοποιημένο εθνικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων και ένα πολύ χαμηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων. Άρα, με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων οι πόροι αυτού θα διέσωζαν τις προβληματικές τράπεζες της Ευρωζώνης. Σύμφωνα με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων ήταν και η BNP Paribas. Όπως τόνιζε «η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων θα ενίσχυε τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση δημιουργώντας ένα ευρωπαϊκό τείχος προστασίας» (Quignon 2014). Ωστόσο, όπως η Société Générale, έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων όπου ήταν εκτεθειμένες οι ευρωπαϊκές τράπεζες ως προϋπόθεση για να συνεχίσει το εγχείρημα της κοινής εγγύησης καταθέσεων στην ΕΕ ακόμη και με την μορφή της αντασφάλισης (BNP Paribas 2017). Με άλλα λόγια, οι δύο μεγαλύτερες τράπεζες της Γαλλίας στήριζαν μεν τη δημιουργία του τρίτου πυλώνα της τραπεζικής ένωσης, ωστόσο, βαδίζοντας στα γερμανικά βήματα, ζητούσαν πρώτα τη μείωση των κινδύνων των τραπεζών της Ευρωζώνης μεταθέτοντας στο μέλλον τις συζητήσεις για αμοιβαιοποίηση των ταμείων εγγύησης καταθέσεων. Έτσι, το θετικό προφίλ κινδύνου του γαλλικού τραπεζικού συστήματος και ο ηθικός κίνδυνος διαμόρφωσαν τις θέσεις των δύο εθνικών πρωταθλητών στο θέμα της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων.

Όμοια ήταν η στάση της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών που παρότι εμφανιζόταν σύμφωνα με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων

έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων στα τραπεζικά συστήματα της Ευρωζώνης. Τα χαμηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων στη Γαλλία εξηγούν τη θέση της. Όπως τόνιζε «προκειμένου να αποφευχθεί ο ηθικός κίνδυνος είναι σημαντικό το καθεστώς αυτού του συστήματος αρχικά να περιοριστεί στην αντασφάλιση» (FBF, 2018: 38). Επιπλέον, εξέφρασε τις ανησυχίες της για το ύψος των εισφορών στο νέο αυτό σύστημα και την επίδρασή τους, τόσο, στην κερδοφορία και τα ίδια κεφάλαια των γαλλικών τραπεζών (FBF 2013), όσο και τη δυνατότητα αυτών να χρηματοδοτούν τη γαλλική οικονομία» (FBF 2014). Το γαλλικό τραπεζικό σύστημα ήταν από τα πλέον συγκεντρωμένα στην ΕΕ και, σύμφωνα με την αρχική πρόταση, θα καλούταν να συνεισφέρει περισσότερο αναλογικά με τους ανταγωνιστές του. Γι' αυτό η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών ζητούσε την τροποποίηση της αρχικής νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής, πιέζοντας για χαμηλότερες εισφορές για το γαλλικό τραπεζικό σύστημα (FBF, 2017: 1).

Σύμφωνος με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων παρουσιαζόταν ο γάλλος κεντρικός τραπεζίτης Francois Villeroy de Galhau, όμως όχι άμεσα. Όπως δήλωνε «η τραπεζική ένωση έχει ανάγκη τον τρίτο πυλώνα (Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων), ωστόσο μια ρεαλιστική προσέγγιση γι' αυτόν θα ήταν το πρώτο βήμα να εστιάσει στις ανάγκες ρευστότητας των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων, όπως προτάθηκε από την Επιτροπή τον περασμένο Οκτώβριο», ενώ κατέληγε λέγοντας «δε χρειαζόμαστε εξαρχής ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων» (Villeroy de Galhau, 2018: 3). Με άλλα λόγια, η θέση του γάλλου κεντρικού τραπεζίτη ήταν πανομοιότυπη με εκείνη της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών. Όμοια θέση υιοθετούσε η Γαλλική Αρχή Εποπτείας και Εξυγίανσης, η οποία έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων των τραπεζών της Ευρωζώνης, ενώ έβλεπε (και εκείνη) ως κατάλληλη λύση για το παρόν ένα σύστημα αντασφάλισης (ACPR 2016).

5.5. Επισκόπηση ιταλικού τραπεζικού συστήματος

Το ιταλικό τραπεζικό σύστημα πέραν των μεγάλων ιδιωτικών τραπεζών διαθέτει και συνεταιριστικές και καταθετικές τράπεζες, με τις συνεταιριστικές όμως να έχουν πολύ πιο σημαντική παρουσία και ρόλο. Το ιταλικό τραπεζικό σύστημα χαρακτηριζόταν από χαμηλό βαθμό συγκέντρωσης (Πίνακας 12). Σύμφωνα με τον πίνακα 12, οι πέντε μεγαλύτερες τράπεζες της Ιταλίας το 2012 (έτος εκκίνησης των διαπραγματεύσεων για την τραπεζική ένωση) κρατούσαν το 39,7% του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων της ιταλικής τραπεζικής αγοράς.

Πίνακας 12. Βαθμός συγκέντρωσης ιταλικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ιταλία	31.2%	31%	39,8%	39,5%	39,7%	39,6%	40,7%

Πηγή: ECB (2013b, 2016)

Η UniCredit ήταν η μεγαλύτερη τράπεζα της Ιταλίας και είχε υψηλό βαθμό διεθνοποίησης, με το 56% του συνόλου των περιουσιακών της στοιχείων να κρατείται σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ και το 2% εκτός ΕΕ (Πίνακας 13). Ως εκ τούτου, ήταν συστημικά σημαντική. Η δεύτερη μεγαλύτερη τράπεζα της Ιταλίας η Intesa Sanpaolo είχε, συγκριτικά, χαμηλότερο βαθμό διεθνοποίησης, με το 82% των περιουσιακών της στοιχείων να κρατούνται εγχώρια και το 14% αυτών να κρατούνται σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ. Λόγω του μεγέθους τους και της διασύνδεσής τους τέτοιες τράπεζες χαρακτηρίζονται συστημικά σημαντικές, καθώς η αποτυχία τους μπορεί να προκαλέσει διαταραχή στο διεθνές (ή περιφερειακό) χρηματοπιστωτικό σύστημα και να επηρεάσει την πραγματική οικονομία. Αυτά τα δεδομένα αναμένεται να ωθήσουν τις δύο τράπεζες (ή την ένωση τραπεζών που τις εκπροσωπεί) να στηρίζουν έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Πίνακας 13. Βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων ιταλικών τραπεζών, τέλη του 2012 (ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων)

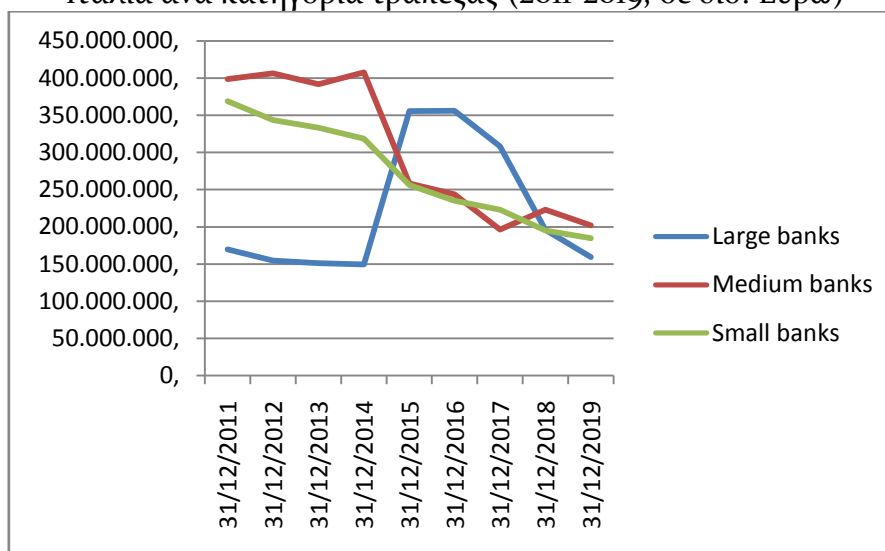
Ιταλία	Εγχώρια	ΕΕ	Διεθνώς
UniCredit	42%	56%	2%
Intesa Sanpaolo	82%	14%	4%

Πηγή: Schoenmaker & Peek (2014: 17-18)

Οι συνεταιριστικές τράπεζες στην Ιταλία αποτελούνταν από τις «Λαϊκές τράπεζες» (Banche Popolari) και τις «Συνεταιριστικές τράπεζες» (Banche di Credito Cooperativo-BCC). Αυτές είχαν αυστηρά εγχώριο προσανατολισμό (Bülbul et al., 2013: 14). Μαζί αντιπροσώπευαν περίπου το 30% των δανείων και των καταθέσεων του ιταλικού τραπεζικού συστήματος (Gutiérrez, 2008: 4). Η εντολή των Συνεταιριστικών τραπεζών (BCC) ήταν να υποστηρίζουν, στα πλαίσια του κοινωνικού τους χαρακτήρα, την οικονομική ανάπτυξη των τοπικών κοινοτήτων, παρέχοντας πιστώσεις σε τοπικές επιχειρήσεις που εναλλακτικά πολύ δύσκολα θα εξασφάλιζαν πρόσβαση σε αυτή, ενώ το πεδίο δράσης τους ήταν το περιφερειακό επίπεδο (Gutiérrez, 2008: 9). Δεν ίσχυε το ίδιο όμως για τις «Λαϊκές τράπεζες», οι οποίες ήταν ελεύθερες να δραστηριοποιούνται και εκτός της περιφέρειας όπου έδρευαν αλλά πάντα εντός των ιταλικών συνόρων. Όμως, αυτές, αντίθετα με τις Συνεταιριστικές τράπεζες, λειτουργούσαν σαν κανονικές

τράπεζες δανείζοντας και σε μεγάλες επιχειρήσεις (Bülbül et al., 2013: 14) (Διάγραμμα 2). Ενδεικτικό είναι ότι ενώ τα δάνεια των συνεταιριστικών τραπεζών προς τις μικρές επιχειρήσεις ανέρχονται περίπου στο 70% του συνόλου των δανείων τους, το μερίδιο αυτό είναι πολύ χαμηλότερο για τις Λαϊκές τράπεζες, αντιπροσωπεύοντας λιγότερο από το ένα τρίτο του συνόλου των δανείων τους (Bülbül et al., 2013: 14).

Διάγραμμα 2. Τραπεζικός δανεισμός προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις στην Ιταλία ανά κατηγορία τράπεζας (2011-2019, σε δισ. Ευρώ)



Πηγή: Banca d'Italia

Όπως ήδη επισημάνθηκε, οι ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες δραστηριοποιούνταν αυστηρά σε εγχώριο επίπεδο (Bülbül et al., 2013: 14), ενώ διέθεταν το δικό τους σύστημα εγγύησης καταθέσεων, το οποίο λειτουργούσε και ως ενιαίο σύστημα ευθύνης. Αμφότεροι οι πυλώνες των συνεταιριστικών τραπεζών τείνουν να έχουν στενές σχέσεις με τις περιφερειακές κυβερνήσεις και τους τοπικούς πολιτικούς, κάτι που συνδέεται με τις κακές αποφάσεις εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών, όσον αφορά την από μέρους τους ανάληψη κινδύνου (Gutiérrez, 2008: 13).

Το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους βρήκε τις ιταλικές τράπεζες να κρατούν υψηλά επίπεδα ιταλικών κρατικών ομολόγων, με το ύψος αυτών να ανέρχεται σε €144,856 δισ. (Blundell-Wignall & Slovik (2010: 8). Ως εκ τούτου, η ενίσχυση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών θα καθιστούσε τη μοίρα τους αλληλένδετη με εκείνη της κυβέρνησής τους. Τα δεδομένα αυτά θα αναμέναμε να κινητοποιήσουν τις μεγάλες ιταλικές τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία, και την ένωση τραπεζών που τις εκπροσωπεί, υπέρ της δημιουργίας τραπεζικής ένωσης προκειμένου αφενός, να σταθεροποιήσουν το εγχώριο τραπεζικό σύστημα σπάζοντας τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, αφετέρου, να αποκαταστήσουν την αξιοπιστία

τους στις διεθνείς χρηματαγορές.

Στην Ιταλία το επίπεδο των μη εξυπηρετούμενων δανείων ήταν πολύ υψηλό (Πίνακας 14). Ενώ στο ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης του 2008 το ύψος τους ανερχόταν σε 6,3% επί συνόλου των εγχώριων δανείων, με την έναρξη της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους το 2010 αυτό σκαρφάλωσε στο 10% και στην κορύφωση αυτής το 2012 στο 13,7%. Η Ιταλία ήταν η χώρα με το υψηλότερο επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων μεταξύ των κύριων κρατών-μελών της ΕΕ. Το δεδομένο αυτό θα αναμέναμε να οδηγήσει τις ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούν τόσο τις μεγάλες, όσο και τις μικρές ιταλικές τράπεζες να ζητήσουν τη δημιουργία ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης.

Πίνακας 14. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στην Ιταλία (2008-2014)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
6.3%	9.4%	10%	11.7%	13.7%	16.5%	18%

Πηγή: Financial Soundness Indicators - IMF Data

Τα stress tests που διεξήγαγε η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών το 2011 δεν έδειξαν καλά αποτελέσματα για τις ιταλικές τράπεζες, καθώς πλην των Intesa Sanpaolo και UniCredit οι υπόλοιπες τράπεζες που συμμετείχαν σε αυτά απέτυχαν (Πίνακας 15). Η διενέργεια της συνολικής αξιολόγησης το 2014 απέδειξε την προβληματική κεφαλαιοποίηση των ιταλικών τραπεζών, με εννιά από αυτές να αποτυγχάνουν. Μεταξύ αυτών οι Monte dei Paschi di Siena και Banco Popolare που ήταν η τρίτη και τέταρτη αντίστοιχα μεγαλύτερη τράπεζα της Ιταλίας (Quaglia & Royo, 2015: 495). Τα δεδομένα αυτά αναμένεται να οδηγήσουν τις ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούν τις μεγάλες και μικρές ιταλικές τράπεζες να στηρίξουν τη δημιουργία ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης.

Πίνακας 15. Κεφαλαιακή θέση των ιταλικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο

Ιταλία	Κεφαλαιακή θέση (Δείκτης κύριων βασικών ιδίων κεφαλαίων ως % του συνόλου κεφαλαίων 2011)	Αποτέλεσμα stress test (δυσμενές σενάριο)
Intesa Sanpaolo	8.9%	7.9%

UniCredit	7.8%	6.7%
Banca Monte dei Paschi di Siena	6.3%	5.8%
Banco Popolare	5.8%	5.7%
UBI Banca	7.4%	7%

Πηγή: EBA (2011)

Στην Ιταλία τις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες εκπροσωπεί η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών και τις συνεταιριστικές η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών. Το ιταλικό τραπεζικό σύστημα είναι ετερογενές, υπό την έννοια ότι το μερίδιο αγοράς κατανέμεται σχετικά ομοιόμορφα μεταξύ διαφορετικών ειδών τραπεζών. Οι συνεταιριστικές τράπεζες, λόγω της περιφερειακής αρχής, δραστηριοποιούνταν αποκλειστικά σε περιφερειακό επίπεδο. Έτσι, είχαν αποκτήσει διασυνδέσεις με τους πολιτικούς των τοπικών κοινωνιών λόγω του σημαντικού τους ρόλου στην εξασφάλιση πίστωσης για τις τοπικές οικονομίες. Ωστόσο, είχαν πληγεί σοβαρά από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, λειτουργώντας αποσταθεροποιητικά για το ιταλικό τραπεζικό σύστημα. Έτσι, ενώ θα ανέμενε κανείς να επηρεάσουν τις προτιμήσεις της ιταλικής κυβέρνησης, εν τέλει η συμπερίληψή τους στους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης με σκοπό την αποκατάσταση της σταθερότητας τους και της αξιοπιστίας τους αναμένεται να αποτελέσει προτεραιότητα για εκείνη (ιταλική κυβέρνηση).

5.6. Οι ιταλικές θέσεις για την τραπεζική ένωση

5.6.1. Οι θέσεις των ιταλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση

5.6.1.1. Το πεδίο εφαρμογής του SSM

Στην Ιταλία είχαν την έδρα τους δύο εθνικοί πρωταθλητές, η UniCredit και η Intesa Sanpaolo, με σημαντική διασυνοριακή παρουσία. Αυτό εξηγεί τη θέση της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών ότι «η δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη ευκαιρία σύγκλισης των εποπτικών πρακτικών στην ΕΕ» (Sabatini, 2013: 9). Όμως, και η UniCredit δήλωνε θετική στην ιδέα ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, θεωρώντας ότι «θα εναρμόνιζε τις εποπτικές πρακτικές στην ΕΕ δημιουργώντας ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού στην κοινή αγορά» (UniCredit, 2014: 2). Αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, η θέση της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών ήταν υπέρ της ανάληψης της άμεσης εποπτείας όλων των ιταλικών τραπεζών (συστημικών και μη συστημικών), με το σκεπτικό πως «(ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός) θα αποκαθιστούσε την εμπιστοσύνη των αγορών στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα, η φήμη του οποίου είχε υποστεί πλήγμα λόγω του

φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών» (Sabatini, 2013: 3).

Αντίθετη στην προοπτική ανάληψης της άμεσης εποπτείας όλων των τραπεζών της ΕΕ από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό δήλωνε η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών. Αυτή υποστήριζε ότι «μια τέτοια εξέλιξη θα συνεπαγόταν μεγάλα βάρη για τις μικρές μη συστημικές τράπεζες που θα αντιμετωπίζονταν με τον ίδιο τρόπο που αντιμετωπίζονται οι ευρωπαϊκοί τραπεζικοί γίγαντες» (BCC 2020). Επικαλούμενη την κοινωνική λειτουργία των τραπεζών που εκπροσωπούσε, η οποία εξασφάλιζε την επαρκή χρηματοδότηση των τοπικών οικονομιών, και τον εγχώριο προσανατολισμό τους, ζητούσε την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Με άλλα λόγια, αιτούταν η απόφαση ανάθεσης της άμεσης εποπτείας τους να ληφθεί στη βάση του μεγέθους τους. Όπως δήλωνε «η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας θα δημιουργούσε ένα πιο δίκαιο τραπεζικό σύστημα» (BCC 2020). Δεδομένης της αποκλειστικής δραστηριοποίησης των ιταλικών συνεταιριστικών τραπεζών εντός των ιταλικών συνόρων, ζητούσε η άσκηση της εποπτείας τους να συνεχίσει να ασκείται από τις ιταλικές εποπτικές αρχές (BCC 2020). Μάλιστα, καλούσε την ιταλική κυβέρνηση να εξασφαλίσει το καθεστώς λειτουργίας τους για τη χορήγηση πιστώσεων σε τοπικές μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Ωστόσο, παρά την αρχική της άρνηση δήλωσε τελικά πρόθυμη να συναινέσει στην ανάληψη της άμεσης εποπτείας από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό μόνο των τραπεζών (εκείνων που εκπροσωπούσε) η αποτυχία των οποίων (λόγω μεγέθους) θα προκαλούσε πρόβλημα στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα (Santoro 2016: 1-2).

Σύμφωνος με την ανάθεση της άμεσης εποπτείας όλων των ιταλικών τραπεζών στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό παρουσιαζόταν ο διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Ιταλίας Ignazio Visco. Επικαλούμενος τους κινδύνους που εγκυμονεί η διασυνοριακή παρουσία των τραπεζών, ο Visco δήλωνε ότι «σε μια ολοκληρωμένη χρηματοπιστωτική αγορά ένα ενιαίο σύστημα τραπεζικής εποπτείας είναι απαραίτητο», ενώ συνέχιζε λέγοντας πως «η λειτουργία σε αυτή (κοινή τραπεζική αγορά) μεγάλων τραπεζών με διασυνοριακή παρουσία απαιτεί ομοιόμορφους κανόνες και ελέγχους, έτσι ώστε να εξαλειφθούν οι τοπικές διαφορές και να επιδιωχθεί η σταθερότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος στο σύνολό του» (Visco, 2012: 2). Ωστόσο, ζητούσε τον ενεργό ρόλο των εθνικών εποπτικών αρχών στο νέο εποπτικό σύστημα τονίζοντας ότι «η ευρωπαϊκή εποπτεία πρέπει να οριστεί ως ένα ενιαίο, αμοιβαία υποστηρικτικό και ανεξάρτητο σύστημα, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται συλλογικά και θα εφαρμόζονται στο κατάλληλο επίπεδο βάσει της εμπειρίας και της εμπειρογνωμοσύνης των εθνικών εποπτικών αρχών» (Visco, 2012: 2).

Σύμφωνος με την ανάθεση της εποπτείας όλων των ιταλικών τραπεζών στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό ήταν και ο γενικός διευθυντής για την τραπεζική και χρηματοπιστωτική εποπτεία της Κεντρικής Τράπεζας της Ιταλίας Luigi Federico Signorini. Ο Signorini αρχικά επισήμανε ότι «μια ενιαία εποπτεία για τις συστημικές τράπεζες θα δημιουργούσε ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά» (Signorini, 2012: 12), ενώ αναφερόμενος στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα δήλωνε ότι «ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός θα ενίσχυε την εμπιστοσύνη της αγοράς σε αυτό» (Signorini, 2012: 12). Όμως, στήριζε την ανάθεση της εποπτείας και των μη συστημικών τραπεζών στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, ζητώντας παράλληλα τον ορισμό μηχανισμών που θα σφράγιζαν την ισχυρή συμμετοχή των εθνικών εποπτικών αρχών στην εποπτεία τους και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Signorini, 2012: 12). Οι ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες μπορεί να δραστηριοποιούταν αποκλειστικά στην ιταλική αγορά, όμως η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους τις επιβάρυνε με μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Η απόφαση ανάθεσης της εποπτείας τους στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό αποσκοπούσε στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των ιταλών καταθετών σε αυτές, παράλληλα με την εκκίνηση ενός σχεδίου αναδιάρθρωσης αυτών (Banca d'Italia 2018).

5.6.1.2. Το πεδίο εφαρμογής του SRM

Η έκθεση του ιταλικού τραπεζικού συστήματος σε ιταλικό κρατικό χρέος, από κοινού με την ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών κινητοποίησε την Ένωση Ιταλικών Τραπεζών στο θέμα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Όπως δήλωνε ο πρόεδρος της Giovanni Sabatini «προϋπόθεση για το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών αποτελεί η εγκαθίδρυση ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης που θα λειτουργεί επικουρικά στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό» (Sabatini, 2013: 4). Όμως, κρίσιμος θα ήταν ο ρόλος του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και στη δημιουργία ενός κοινού πλαισίου εξυγίανσης για τις προβληματικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία στην ΕΕ. Στην Ιταλία είχαν την έδρα τους η UniCredit και η Intesa Sanpaolo, δύο εθνικοί πρωταθλητές με σημαντική διεθνοποίηση που είχαν συμφέρον από τη δημιουργία του. Προς αυτή την κατεύθυνση λοιπόν, ο Sabatini υπογράμμισε ότι «η έλλειψη ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης καθιστούσε δύσκολη, αν όχι αδύνατη, την έναρξη της διαδικασίας εξυγίανσης προβληματικών τραπεζών με διασυνοριακή παρουσία, κυρίως εξαιτίας των αντικρουόμενων εθνικών συμφερόντων ως προς την κατανομή των βαρών, γι' αυτό η δημιουργία ενός τέτοιου μηχανισμού ήταν αναγκαία» (Sabatini, 2013: 4). Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, ο Sabatini θεωρούσε ότι «θα έπρεπε να καλύπτει όλες τις τράπεζες που μετείχαν στην τραπεζική ένωση»

(Sabatini, 2013: 4). Το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης συνδέεται με το ποιοι θα είναι οι χρηματοδότες του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Η Ιταλία είχε αρνητικό προφίλ κινδύνου (υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και πολλές τράπεζες μη αδύναμη κεφαλαιακή θέση). Ως εκ τούτου, είχε ανάγκη τη δημιουργία ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Γι' αυτό, η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών ζητούσε όλες οι τράπεζες της ΕΕ να συνεισφέρουν σε αυτό ανεξαρτήτως μεγέθους (Sabatini, 2013: 4). Αναφορικά με το ποιος θα εκκινούσε τη διαδικασία εξυγίανσης, η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών προτιμούσε αρμόδιο να είναι το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης (Sabatini, 2013: 6).

Οι ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες είχαν πληγεί έντονα από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Αποτέλεσμα ήταν να βρεθούν με ένα μεγάλο όγκο μη εξυπηρετούμενων δανείων στους ισολογισμούς τους, ενώ πολλές από αυτές διέθεταν αδύναμη κεφαλαιακή θέση. Αυτές μπορεί να δραστηριοποιούνταν αποκλειστικά σε εγχώριο επίπεδο και, ως εκ τούτου, να μην ήταν συστημικά σημαντικές, ωστόσο η κακή τους υγεία λειτουργούσε αποσταθεροποιητικά για το ιταλικό τραπεζικό σύστημα. Έτσι, παρότι η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών ήταν αρνητική ως προς τη συμμετοχή των τραπεζών που εκπροσωπούσε στο πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, ήταν πρόθυμη να συναινέσει στο να αποφασίζει το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης για την εξυγίανση μόνο εκείνων των ιταλικών συνεταιριστικών τραπεζών η αποτυχία των οποίων θα πυροδοτούσε συνέπειες για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα (Santoro, 2016: 4).

Ευθυγραμμισμένος με τις θέσεις της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών εμφανιζόταν ο διοικητικός της Κεντρικής Τράπεζας της Ιταλίας Ignazio Visco. Ο Visco, αναγνωρίζοντας ως προτεραιότητα την ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, από τον οποίο η Ιταλία υπέφερε, χαιρέτιζε την πρόταση δημιουργίας ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης θεωρώντας ότι θα συνέβαλε στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών και θα αποκαθιστούσε την αξιοπιστία του ευρωπαϊκού (και ιταλικού) τραπεζικού συστήματος στις διεθνείς χρηματαγορές (Visco, 2013: 19). Ακόμη, ζητούσε πεδίο εφαρμογής του να είναι όλες οι ιταλικές τράπεζες (και οι μη συστημικές) προσδοκώντας έτσι την πρόσβαση αυτών στους πόρους του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, ενώ όσον αφορά τη διακυβέρνησή του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης θεωρούσε επιβεβλημένη τη γρήγορη λήψη αποφάσεων καθώς, όπως η ιταλική τραπεζική κρίση είχε δείξει, η καθυστέρηση ή αδράνεια είναι κοστοβόρα, ακόμη και όταν η κρίση χτυπά μικρές τράπεζες (Visco, 2013: 19).

Ικανοποιημένος με τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ήταν και ο γενικός διευθυντής για την τραπεζική και χρηματοπιστωτική εποπτεία της Κεντρικής Τράπεζας της Ιταλίας Luigi Federico Signorini. Ο Signorini θεωρούσε προτεραιότητα το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών και πίστευε ότι ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης μπορούσε να συμβάλει προς αυτή την κατεύθυνση. Ωστόσο, παρατηρούσε ότι «η επιτυχία του εξαρτώταν από την προθυμία των κυβερνήσεων των κρατών-μελών της Ευρωζώνης να συναινέσουν στην αμοιβαιοποίηση των πόρων των εθνικών ταμείων εξυγίανσης» (Signorini, 2012: 4). Μάλιστα, τόνιζε πως «στις χώρες που είναι αντιμέτωπες με δημοσιονομικές πιέσεις, οι διαθέσιμοι πόροι για την στήριξη των εγχώριων τραπεζικών τομέων ενδέχεται να είναι ανεπαρκείς και η δυνατότητα χρήσης εθνικών μηχανισμών εξυγίανσης περιορισμένη» (Signorini, 2012: 4), ενώ κατέληγε λέγοντας ότι «η αδυναμία των εθνικών αρχών να στηρίζουν τα εγχώρια τραπεζικά τους συστήματα διαμόρφωνε την αντίληψη των αγορών για τη σταθερότητα αυτών, την πιστοληπτική τους ικανότητα και τους όρους πρόσβασης αυτών στις αγορές» (Signorini, 2012: 4).

5.6.2. Οι θέσεις των ιταλικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

5.6.2.1. Η δημιουργία του SRF, η χρήση του ESM ως fiscal backstop στο SRF, η νομοθέτηση της BRRD

Το ιταλικό τραπεζικό σύστημα διέθετε αρνητικό προφίλ κινδύνου (υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και αδύναμη κεφαλαιακή βάση). Οπότε, είχε ανάγκη τη δημιουργία μηχανισμών διάσωσης και εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση. Γι' αυτό, η εισήγηση της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης ήταν θετική. Όπως δήλωνε «το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα προϋποθέτει τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ταμείου εξυγίανσης, στο οποίο όλες οι τράπεζες, ανεξάρτητα του μεγέθους τους, θα συνεισφέρουν» (Sabatini, 2013: 7). Όμως, οι ιταλικές τράπεζες (μεγάλες και μικρές) συμμετείχαν σε συστήματα θεσμικής προστασίας που είχαν δημιουργηθεί βάσει κοινής συμφωνίας, μέσω των οποίων όσες συμμετείχαν σε αυτά αλληλεπικαλύπτονταν έναντι κινδύνων ρευστότητας και αφερεγγυότητας. Έτσι, αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο να επιβαρυνθούν περαιτέρω με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης που προβλεπόταν να είναι εκ των προτέρων (Sabatini, 2013: 7). Γι' αυτό, ο πρόεδρος της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών Giovanni Sabatini ζητούσε τη μείωση της εκ των προτέρων εισφοράς των ιταλικών τραπεζών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Sabatini, 2013: 8). Όσον αφορά τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών, η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών προτιμούσε να γίνεται

βάσει του μεγέθους κάθε ιδρύματος (Sabatini, 2013: 8). Το ιταλικό τραπεζικό σύστημα διέθετε, μετά το γερμανικό, τον χαμηλότερο βαθμό συγκέντρωσης. Επομένως, είχε κίνητρο ο υπολογισμός των εισφορών να γίνεται στη βάση του μεγέθους κάθε ιδρύματος.

Πολλές μικρές ιταλικές τράπεζες είχαν πληγεί από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και αδυνατούσαν να επιτελέσουν την κοινωνική τους λειτουργία. Γι' αυτό, η Ιταλική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών ήταν θετική στην πρόταση δημιουργίας ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Ωστόσο, διατύπωνε τους προβληματισμούς της ως προς το ύψος των εισφορών που θα καλούνταν οι τράπεζες που εκπροσωπούσε να συνεισφέρουν σε αυτό (BCC 2014). Όπως δήλωνε «θα έπρεπε (το ύψος τους) να καθορίζεται από το συστημικό χαρακτήρα κάθε τράπεζας», ενώ συνέχιζε λέγοντας ότι «υπάρχει ο κίνδυνος ορισμένες τράπεζες να πληρώσουν αναλογικά υψηλότερες εισφορές από τη συστημική τους σημασία, ενώ κάποιες άλλες χαμηλότερες» (BCC 2014). Πέραν τούτων, δεδομένου του ρόλου τους στη χρηματοδότηση των μικρομεσαίων και οικογενειακών επιχειρήσεων στην Ιταλία, παρατηρούσε ότι «το ύψος των εισφορών αναμένεται να αποδυναμώσει τη συμβολή τους στη χρηματοδότηση των τοπικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων», γι' αυτό καλούσε την Επιτροπή να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για ένα πιο δίκαιο τρόπο υπολογισμού των εισφορών που θα στηρίζεται στη συστημικότητα των τραπεζών (BCC 2014). Η πλειοψηφία των ιταλικών συνεταιριστικών τραπεζών ήταν μη συστημικές. Με αυτό το σκεπτικό, η ένωση τραπεζών που τις εκπροσωπούσε ζητούσε, όπως στην περίπτωση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, αναλογικότητα στον τρόπο υπολογισμού των εισφορών, δηλαδή οι μεγάλες τράπεζες, οι οποίες έχουν διασυνοριακή παρουσία και εκτίθενται σε περισσότερους κινδύνους, να πληρώνουν περισσότερο και οι μικρές, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε εγχώριο επίπεδο, λιγότερο (BCC 2014). Πέραν του εγχώριου προσανατολισμού τους, οι ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες συμμετείχαν σε σύστημα θεσμικής προστασίας. Ως εκ τούτου, αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο να επιβαρυνθούν επιπλέον με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Γι' αυτό, ζητούσαν η συνεισφορά σε αυτό να υπολογίζεται με βάση τον συστημικό χαρακτήρα μιας τράπεζας και όχι να είναι οριζόντια για όλες (BCC 2014).

Σύμφωνος με τις θέσεις των μεγάλων ιταλικών τραπεζών εμφανιζόταν ο διοικητής της Κεντρικής Τράπεζας της Ιταλίας Ignazio Visco. Αναγνωρίζοντας την ανάγκη του σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών ο ιταλός κεντρικός τραπεζίτης χαρακτήριζε την εισαγωγή του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης «αναγκαία προϋπόθεση για το σπάσιμό του», ενώ όπως παρατηρούσε «σε διαφορετική περίπτωση θα

αμφισβητούταν η αξιοπιστία της τραπεζικής ένωσης» (Visco, 2013: 19). Δεδομένης της επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών από τις τραπεζικές διασώσεις στην Ευρωζώνη, δήλωνε σύμφωνος με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης από τις τράπεζες, έτσι ώστε τα κόστη να μετατοπιστούν στην ίδια την τραπεζική βιομηχανία (Visco, 2013: 19). Όμως, λόγω του επιβαρυσμένου προφίλ κινδύνου των μικρών ιταλικών τραπεζών ο ιταλός κεντρικός τραπεζίτης θεωρούσε αναγκαία τη συμμετοχή και αυτών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, λέγοντας ότι «η επίδραση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης στη φήμη των μικρών καταθετικών τραπεζών, οι οποίες στην Ιταλία είχαν πληγεί από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους, θα είναι ευεργετική» (Visco, 2018: 10). Έτσι, ζητούσε τη γρήγορη αμοιβαιοποίηση αυτού (με ικανοποιητικό επίπεδο πόρων), καθώς το αντίθετο σενάριο θα επισκίαζε και πάλι τα δημόσια οικονομικά σε μεμονωμένες χώρες (Visco, 2018: 10). Τέλος, τόνιζε ότι «χρειάζεται το ύψος των πόρων που θα διαχειρίζεται το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης να είναι επαρκές ώστε να μπορεί να αντιμετωπίσει τις συνέπειες συστημικών κρίσεων, καθώς σε διαφορετική περίπτωση η αξιοπιστία του ίδιου του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης θα τεθεί εν αμφιβόλω» (Visco, 2013: 2).

Θετική ήταν η στάση της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών, όσον αφορά την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση. Άλλωστε, η δημοσιονομική αδυναμία της ιταλικής κυβέρνησης να παρέμβει στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα καθιστούσε μονόδρομο τη στήριξη της, η οποία στο μεταξύ θα μετέφερε τα κόστη εξυγίανσης στα ίδια τα ιδρύματα, εξέλιξη που θα αποδυνάμωνε τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Ωστόσο, για τον πρόεδρο της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών Giovanni Sabatini η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση δεν έπρεπε να εφαρμοστεί άμεσα (Sabatini, 2013: 7). Ο Sabatini ζητούσε τη διασφάλιση ενός βαθμού ευελιξίας ως προς το ποιοι τελικά θα επωμίζονται τα βάρη της εξυγίανσης (Sabatini, 2013: 7). Τη στάση του εξηγεί το ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό χρέους μειωμένης εξασφάλισης που κρατούσαν τα ιταλικά νοικοκυριά. Αυτό υπολογίζεται ότι έφτανε το 15,6% (Micossi, 2019: 4). Ως εκ τούτου, η πιθανή εφαρμογή της οδηγίας θα οδηγούσε στο κούρεμα και αυτών.

Η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών αρνούταν την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στις τράπεζες που εκπροσωπούσε. Το σκεπτικό της ήταν ότι αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στις συστημικά σημαντικές τράπεζες, η αποτυχία των οποίων θα επηρέαζε τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και την οικονομία, και όχι σε τράπεζες που δραστηριοποιούνταν αποκλειστικά σε εγχώριο επίπεδο και, άρα, δεν ήταν συστημικά σημαντικές (BCC 2016).

Ευθυγραμμισμένη με τη θέση της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών ως προς την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ήταν η Κεντρική Τράπεζα της Ιταλίας. Αυτή ζητούσε τη μερική τροποποίηση της πρότασης της Επιτροπής (η οποία προέβλεπε την επίτευξη των ελάχιστων απαιτήσεων με ειδικό χρέος μειωμένης εξασφάλισης) ώστε να διασφαλιστεί ότι οι ελάχιστες απαιτήσεις θα επιτυγχάνονταν με ίδια κεφάλαια, με μη βασικά κεφάλαια (non core capital), με χρέος μειωμένης εξασφάλισης (subordinated debt) και με μακροπρόθεσμο μη εξασφαλισμένο χρέος (senior unsecured debt) και ότι θα χορηγούταν στις αρμόδιες εθνικές αρχές ένας ορισμένος βαθμός διακριτικής ευχέρειας στην επιλογή των στοιχείων που θα μπορούσαν να κουρευτούν (Banca d'Italia, 2013: 5). Το υψηλό ποσοστό χρέους μειωμένης εξασφάλισης που κρατούσαν τα ιταλικά νοικοκυριά εξηγεί τη θέση της. Επιπλέον, τόνιζε ότι «τυχόν απώλειες και άλλα κόστη εξυγίανσης που υπερβαίνουν την ικανότητα απορρόφησης ζημιών του ιδρύματος θα πρέπει να καλύπτονται από το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης» (Banca d'Italia, 2013: 5). Όσον αφορά τον χρόνο θέσης της σε ισχύ, η Κεντρική Τράπεζα της Ιταλίας ζητούσε μια μεταβατική περίοδο, κατά την οποία οι τράπεζες θα έχτιζαν σταδιακά τις ελάχιστες απαιτήσεις, ενώ πρότεινε να αρχίσει να εφαρμόζεται από το 2019 (Banca d'Italia, 2013: 5). Μάλιστα, ο ιταλός κεντρικός τραπεζίτης Ignazio Visco υποστήριζε ότι «η άμεση εφαρμογή της ίσως καθιστούσε ανίκανες τις αρμόδιες εθνικές αρχές να αποτρέψουν τον τραπεζικό πανικό και άρα τη μετάδοση κινδύνου» (Novak 2016).

Γι' αυτό, πρόκρινε ως την αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και τη θέση σε ισχύ της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση τη χρήση των πόρων του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης, λειτουργώντας έτσι ως ενιαίος μηχανισμός ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Ο Visco επισήμανε ότι «μια τέτοια επιλογή θα ενίσχυε την εμπιστοσύνη της αγοράς στα τραπεζικά συστήματα της περιφέρειας του Ευρώ, καθώς θα βοηθούσε στην εξυγίανση των προβληματικών χωρίς να επιβαρυνθούν τα δημόσια οικονομικά» (Visco, 2016: 16-17). Η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών θα εξασφάλιζε στην Ιταλία πολύτιμο χρόνο ώστε, αφενός, να περιοριστεί το ύψος των κατόχων χρέους μειωμένης εξασφάλισης, αφετέρου να συγκεντρωθούν από τις ιταλικές τράπεζες οι ελάχιστες απαιτήσεις που προέβλεπε η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, δίχως έτσι να επηρεαστεί η ικανότητά τους να χρηματοδοτούν την ιταλική οικονομία.

Το αρνητικό προφίλ κινδύνου του ιταλικού τραπεζικού συστήματος (υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων και αδύναμη κεφαλαιακή θέση) καθιστούσε

επιβεβλημένη την εξυγίανση πολλών, κυρίως μικρών, ιταλικών τραπεζών. Όμως, το ύψος του ιταλικού δημοσίου χρέους δεν επέτρεπε την κρατική παρέμβαση σε αυτές. Γι' αυτό, η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών στήριζε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη. Το σκεπτικό ήταν πως ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας μπορούσε να βοηθήσει τις χώρες με αδύναμα δημόσια οικονομικά και χαμηλή δανειοδοτική ικανότητα να στηρίξουν και εξυγιάνουν τα εθνικά τραπεζικά τους συστήματα δίχως να επιβαρύνουν τους προϋπολογισμούς τους (Συνέντευξη 2). Πέραν τούτου, η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα απέτρεπε την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στις προβληματικές ιταλικές τράπεζες.

5.6.2.2. Η δημιουργία του EDIS

Η μεγαλύτερη πρόκληση που αντιμετώπιζε το ιταλικό τραπεζικό σύστημα ήταν η αποτελεσματική αντιμετώπιση του μεγάλου όγκου μη εξυπηρετούμενων δανείων και των υπο-κεφαλαιοποιημένων τραπεζών. Ως εκ τούτου, κάθε βήμα προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση, όπως η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, ήταν από την οπτική του προς τη σωστή κατεύθυνση. Έτσι, την πρόταση δημιουργίας του καλωσόριζε ο πρόεδρος της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών Giovanni Sabatini που θεωρούσε ότι, αφενός, θα έβαζε φρένο στη φυγή καταθέσεων σε περιόδους κρίσης προς χώρες που θεωρούνταν «ασφαλείς παράδεισοι» πυροδοτώντας τραπεζικό πανικό, αφετέρου, θα ολοκλήρωνε την τραπεζική ένωση εξασφαλίζοντας έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου (Sabatini, 2013: 10). Όμως, οι ιταλικές τράπεζες (μεγάλες και μικρές) διέθεταν δικά τους συστήματα εγγύησης καταθέσεων, τα οποία πέραν της αποζημίωσης των καταθετών σε περίπτωση τραπεζικής αποτυχίας, λειτουργούσαν και ως ενιαία συστήματα ευθύνης. Γι' αυτό, ο Sabatini ζητούσε την προστασία της κοινωνικής λειτουργίας της έγκαιρης παρέμβασης για την επίλυση τραπεζικών κρίσεων που αυτά διαδραμάτιζαν (Sabatini, 2013: 10). Παρατηρούσε δε, πως «η πρόταση της Επιτροπής φαίνεται να μη λαμβάνει υπόψη αυτή τη λειτουργία που ως σήμερα απεδείχθη σημαντική για την αποφυγή της χρήσης δημοσίου χρήματος για την επίλυση τραπεζικών κρίσεων στην Ιταλία, απαλλάσσοντας τους ιταλούς φορολογουμένους από τα βάρη αυτών» (Sabatini, 2013: 10). Μάλιστα, καλούσε την Επιτροπή να προβεί στις απαραίτητες αλλαγές στην πρότασή της με απώτερο σκοπό την αποφυγή της διάλυσης του ιταλικού συστήματος εγγύησης καταθέσεων και της διατήρησης της έγκαιρης παρέμβασης για την επίλυση τυχόν τραπεζικών κρίσεων (Sabatini, 2013: 10). Ακόμη, εξέφραζε τις αντιρρήσεις του για την πρόταση της Επιτροπής το Ευρωπαϊκό Σύστημα

Εγγύησης Καταθέσεων να χρηματοδοτείται εκ των προτέρων, έναντι εκ των υστέρων που χρηματοδοτούταν το ιταλικό σύστημα, επισημαίνοντας την επίδραση της πρότασης αυτής στη χρηματοδότηση των ιταλικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Sabatini, 2012: 12).

Αντίθετη με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων παρουσιαζόταν η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών. Στην Ιταλία οι καταθετικές τράπεζες διέθεταν το δικό τους τομεακό σύστημα εγγύησης καταθέσεων. Μάλιστα, κατά την περίοδο της ευρωπαϊκής κρίσης πολλές ήταν αυτές που χρησιμοποίησαν τους πόρους του για την λήψη εναλλακτικών μέτρων, όπως η ανακεφαλαιοποίηση. Γι' αυτό, θέλοντας να προστατεύσει αυτή τη δυνατότητα, αρνούταν τη συμμετοχή των τραπεζών που εκπροσωπούσε στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων (BCC, 2016: 6-7).

Ευθυγραμμισμένη με τις θέσεις της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών παρουσιαζόταν η Κεντρική Τράπεζα της Ιταλίας. Ο γενικός διευθυντής για την τραπεζική και χρηματοπιστωτική εποπτεία της κεντρικής τράπεζας της Ιταλίας Luigi Federico Signorini καλωσόριζε την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Ωστόσο δήλωνε ότι «τα ταμεία εγγύησης καταθέσεων στην Ιταλία συμβάλλουν στη μείωση της συστημικής επίδρασης των τραπεζικών κρίσεων, τον περιορισμό των πιθανοτήτων ξεσπάσματος ενός τραπεζικού πανικού και της μετάδοσης της κρίσης εντός και εκτός συνόρων» (Signorini, 2012: 7), ενώ συνεχίζοντας τόνιζε ότι «συνεισφέρουν στην περιφρούρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των καταθέτων στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα» (Signorini, 2012: 7). Ως εκ τούτου, επιθυμούσε τα δύο συστήματα εγγύησης καταθέσεων να μπορούν να εγγυώνται την αποζημίωση των καταθετών και να μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως χρηματοδοτικά μέσα κατά τη διαδικασία διάσωσης και εξυγίανσης (Signorini, 2012: 18).

5.7. Επισκόπηση ισπανικού τραπεζικού συστήματος

Το ισπανικό τραπεζικό σύστημα διέθετε τρεις πυλώνες. Πέραν των μεγάλων τραπεζών στην Ισπανία λειτουργούσαν καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες, με τις πρώτες να ανταγωνίζονται τις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες. Το ισπανικό τραπεζικό σύστημα ως και το 2008 χαρακτηριζόταν από χαμηλό βαθμό συγκέντρωσης (Πίνακας 16). Όμως, το ξέσπασμα της κρίσης του 2008 οδήγησε σε πλήθος συγχωνεύσεων με αποτέλεσμα την αλλαγή των δεδομένων. Πριν το 2008, στην Ισπανία λειτουργούσαν 45 καταθετικές τράπεζες, με τον αριθμό αυτό να μειώνεται σε 11 το 2012 (Bülbül et al.,

2013: 14). Όπως δείχνει ο πίνακας 16, οι πέντε μεγαλύτερες τράπεζες της Ισπανίας το 2012 (έτος εκκίνησης των διαπραγματεύσεων για την τραπεζική ένωση) κρατούσαν το 58,3% του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων της ισπανικής τραπεζικής αγοράς, καθιστώντας το ισπανικό τραπεζικό σύστημα το πλέον συγκεντρωμένο μεταξύ των κύριων κρατών-μελών.

Πίνακας 16. Βαθμός συγκεντρωσης ισπανικού τραπεζικού συστήματος (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ιταλία	42,4%	43,3%	44,3%	48,1%	51,4%	54,4%	58,3%

Πηγή: ECB (2013b, 2016)

Το ισπανικό τραπεζικό σύστημα είναι ετερογενές, καθώς το μερίδιο αγοράς κατανέμεται σχετικά ομοιόμορφα μεταξύ των μεγάλων ιδιωτικών και καταθετικών τραπεζών. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το μερίδιό των καταθετικών τραπεζών επί συνόλου των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων το 2010 έφτασε να ξεπερνά το 40% των εγχώριων περιουσιακών στοιχείων (Bülbül et al., 2013: 14).

Το ισπανικό τραπεζικό σύστημα κυριαρχούταν από δύο μεγάλες τράπεζες, την Banco Santander και την BBVA (Πίνακας 17). Στα τέλη του 2012, η πρώτη ήταν από τις πιο διεθνοποιημένες τράπεζες στην ΕΕ κρατώντας εκτός των συνόρων της το 73% του συνόλου των περιουσιακών της στοιχείων (41% σε κράτη-μέλη της ΕΕ και 32% διεθνώς), ενώ η δεύτερη το 44% (9% σε κράτη-μέλη της ΕΕ και 35% διεθνώς). Λόγω του μεγέθους τους, της πολυπλοκότητάς τους και της διασύνδεσής τους, τέτοιες τράπεζες χαρακτηρίζονται συστημικά σημαντικές, καθώς η αποτυχία τους μπορεί να προκαλέσει διαταραχή στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και να επηρεάσει την πραγματική οικονομία. Τα δεδομένα αυτά αναμένεται να τις ωθήσουν (ή την ένωση τραπεζών που τις εκπροσωπεί) να στηρίξουν έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, όντας αμφότερες πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν.

Πίνακας 17. Βαθμός διεθνοποίησης μεγαλύτερων ισπανικών τραπεζών, τέλη του 2012 (ως % του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων)

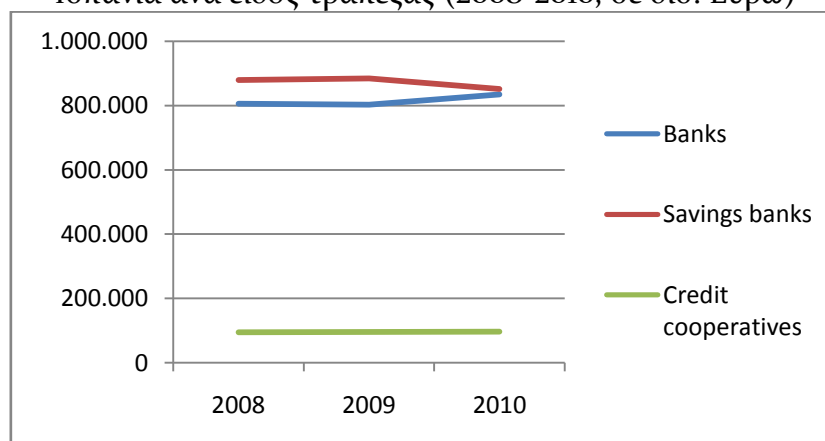
Ισπανία	Εγχώρια	ΕΕ	Διεθνώς
Banco Santander	27%	41%	32%
BBVA	56%	9%	35%

Πηγή: Howarth & Quaglia (2016: 442)

Στην Ισπανία οι καταθετικές τράπεζες ως τη δεκαετία του 1980 υπόκειντο στην

περιφερειακή αρχή που περιόριζε τις δραστηριότητές τους σε μια στενά καθορισμένη γεωγραφική περιοχή. Με την τροποποίηση όμως του σχετικού κανονισμού στα τέλη της δεκαετίας του 1980, τους δόθηκε η ευκαιρία να λειτουργούν και εκτός περιφέρειας αλλά αποκλειστικά ενός των ισπανικών συνόρων (Bülbul et al., 2013: 14). Ωστόσο, συνέχιζαν να δεσμεύονται με κοινωνικό προσανατολισμό στηρίζοντας την οικονομική ανάπτυξη των κοινοτήτων τους μέσω χορήγησης πιστώσεων σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Άρα, η δράση των καταθετικών τραπεζών ήταν κυρίως εγχώρια, ενώ δε συμμετείχαν σε κάποιο ενιαίο σύστημα ευθύνης (Howarth & Quaglia, 2018: 197). Κατά συνέπεια, δεν αποτελούσαν συστημική απειλή για τη σταθερότητα του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Σε αντίθεση με τις μεγάλες ισπανικές τράπεζες, οι οποίες ρυθμιζονταν άμεσα από την Κεντρική Τράπεζα της Ισπανίας και το ισπανικό Υπουργείο Οικονομικών, οι καταθετικές τράπεζες ρυθμιζονταν τόσο από την κεντρική κυβέρνηση (υπεύθυνη για τους βασικούς κανόνες), όσο και τις αυτόνομες κυβερνήσεις των κοινοτήτων (υπεύθυνες για την εφαρμογή και ανάπτυξη των κανόνων). Έπειτα, είχαν ισχυρούς δεσμούς με τις περιφερειακές και τις τοπικές κυβερνήσεις, με πρώην πολιτικούς να συμμετέχουν στις διοικήσεις αυτών (Garicano 2012). Όσον αφορά τα επίπεδα πιστώσεων που χορηγούσαν σε εγχώριες μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις, αυτά ήταν αντίστοιχα των μεγάλων τραπεζών της χώρας (Διάγραμμα 3). Ο περιορισμός της δράσης τους σε εγχώριο επίπεδο θα οδηγούσε την ένωση τραπεζών που εκπροσωπούσε τις καταθετικές τράπεζες να ζητήσουν την εξαίρεσή τους από τους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης.

Διάγραμμα 3. Τραπεζικός δανεισμός προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις στην Ισπανία ανά είδος τράπεζας (2008-2010, σε δισ. Ευρώ)



Πηγή: Banco de España

Το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους βρήκε τις ισπανικές τράπεζες να κρατούν ισπανικά κρατικά ομόλογα ύψους €203,310 δισ. (Blundell-Wignall & Slovik, 2010: 8). Το δεδομένο αυτό θα αναμέναμε να κινητοποιήσει τις μεγάλες

ισπανικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία, και την ένωση τραπεζών που τις εκπροσωπεί, υπέρ της δημιουργίας τραπεζικής ένωσης προκειμένου, αφενός, να σταθεροποιήσουν το εγχώριο τραπεζικό σύστημα σπάζοντας τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, αφετέρου, να αποκαταστήσουν την αξιοπιστία του διεθνείς χρηματαγορές.

Στην Ισπανία το επίπεδο των μη εξυπηρετούμενων δανείων ήταν υψηλό (Πίνακας 18). Ενώ στο ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης του 2008 το ύψος τους ανερχόταν σε 2,8% επί συνόλου των εγχώριων δανείων, με την έναρξη της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους το 2010 αυτό διπλασιάστηκε (4,7%), ενώ στην κορύφωση αυτής το 2012 σχεδόν τριπλασιάστηκε. Η Ισπανία διέθετε, μετά την Ιταλία, το υψηλότερο επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων μεταξύ των κύριων κρατών-μελών. Τα δεδομένα αυτά αναμένεται να οδηγήσουν τις ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούν τις μεγάλες και μικρές ισπανικές τράπεζες να ζητήσουν τη δημιουργία ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης.

Πίνακας 18. Επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων/σύνολο εγχώριων δανείων στην Ισπανία

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2,8%	4,1%	4,7%	6%	7,5%	9,4%	8,5%

Πηγή: Financial Soundness Indicators - IMF Data

Την κεφαλαιακή ανεπάρκεια των ισπανικών τραπεζών ανέδειξαν τα stress tests που διεξήγαγε η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών το 2011. Με εξαίρεση τις Banco Santander και BBVA, οι περισσότερες καταθετικές τράπεζες απέτυχαν σε αυτά έχοντας αδύναμη κεφαλαιακή θέση και χρίζοντας στήριξης (Πίνακας 19). Την αδύναμη κεφαλαιακή τους θέση επιβεβαίωσε και η συνολική αξιολόγηση της ΕΚΤ δύο χρόνια μετά (Quaglia & Royo, 2015: 495).

Πίνακας 19. Κεφαλαιακή θέση των ισπανικών τραπεζών υπό το κανονικό και το δυσμενές σενάριο

Ισπανία	Κεφαλαιακή θέση (Δείκτης κύριων βασικών ιδίων κεφαλαίων ως % του συνόλου κεφαλαίων 2011)	Αποτέλεσμα stress test (δυσμενές σενάριο)
Banco Santander	8.4%	7.1%

BBVA	9.2%	8%
BFA-Bankia	6.9%	5.4%
La Caixa	6.8%	6.4%
Effibank	8.3%	6.8%
Banco Popular Español	7.1%	5.3%
Catalunya Caixa	6.4%	4.8%
Novacaixa galicia	5.3%	5.2%
Banco Mare Nostrum S.A. (BMN)	8.3%	6.1%
Bankinter	6.2%	5.3%
Caja España-Duero	8.3%	8.2%
Grupo Banca Cívica	8%	5.6%
Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza Aragon y Rioja	9.7%	6.7%
Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga, Antequera y Jaén	12.5%	9.4%
Banco Popular Pastor, S.A	7.6%	3.3%
Groupo Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK)	10.2%	8.8%
Caixa D'Estalvis Unió de Caixes de Manlleu Sabadell I Terrassa	6.3%	4.5%
Banca March	23.5%	22%
Caja de Ahorros de Vitoria y Álava	12.5%	8.7%
Grupo Caja Rural	8.6%	4%
Colonya, Caixa d'Estalvis de Pollença	11.2%	6.2%
Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Ontinyent	8.9%	5.6%
Caja de Ahorros del Mediterráneo	3.8%	3%

Πηγή: EBA (2011)

Στην Ισπανία τις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες εκπροσωπεί η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών και τις καταθετικές η Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών. Το ισπανικό τραπεζικό σύστημα είναι ετερογενές, υπό την έννοια ότι το μερίδιο αγοράς κατανέμεται σχετικά ομοιόμορφα μεταξύ των μεγάλων ιδιωτικών και καταθετικών τραπεζών. Οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες λόγω της δράσης τους σε περιφερειακό επίπεδο είχαν αποκτήσει στενούς δεσμούς με τους πολιτικούς των τοπικών κοινωνιών λόγω του σημαντικού τους ρόλου στην εξασφάλιση πίστωσης για τις τοπικές οικονομίες. Ωστόσο, είχαν πληγεί σοβαρά από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική

κρίση του 2008 και το σπάσιμο της φούσκας στην ισπανική αγορά ακινήτων, λειτουργώντας αποσταθεροποιητικά για το ισπανικό τραπεζικό σύστημα. Έτσι, ενώ θα αναμέναμε να επηρεάσουν τις προτιμήσεις της ισπανικής κυβέρνησης, εν τέλει η συμπερίληψή τους στους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης με σκοπό την αποκατάσταση της σταθερότητας τους και της αξιοπιστίας τους αναμένουμε να αποτελέσει προτεραιότητα για εκείνη (ισπανική κυβέρνηση).

5.8. Οι ισπανικές θέσεις για την τραπεζική ένωση

5.8.1. Οι θέσεις των ισπανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση

5.8.1.1. Το πεδίο εφαρμογής του SSM

Οι εθνικοί πρωταθλητές Banco Santander και BBVA, όντας αμφότερες τράπεζες με υψηλό βαθμό διεθνοποίησης, επιδίωκαν τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού για όλες τράπεζες στην ΕΕ και, ως εκ τούτου, στήριζαν τη δημιουργία ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (Pérez 2014). Όμως, δεν ήταν μόνο η διασυνοριακή παρουσία που διαμόρφωσε τις θέσεις τους στο ζήτημα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Η Banco Santander έβλεπε την ανάληψη της τραπεζικής εποπτείας από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό ως «μονόδρομο» στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης (Botin 2012, 2014). Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, η Banco Santander ζητούσε να είναι όλες οι τράπεζες που λειτουργούσαν εντός ΕΕ (άρα και οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες). Δεδομένου πως οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες συνέχιζαν να είναι προβληματικές ακόμη και μετά το δεύτερο κύμα συγχωνεύσεων, η BBVA επίσης στήριζε την ανάληψη της άμεσης εποπτείας όλων των τραπεζών από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (BBVA, 2013: 12). Όπως τόνιζε «η εγκαθίδρυση ενός ενιαίου επόπτη στην Ευρωζώνη ήταν ζωτικής σημασίας για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης της αγοράς στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα» (BBVA, 2013: 12). Αυτή θα εξασφαλιζόταν με την ανάληψη της άμεσης εποπτείας και των καταθετικών τραπεζών από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, οι οποίες λειτούργησαν αποσταθεροποιητικά για το ισπανικό τραπεζικό σύστημα στα χρόνια της κρίσης. Ο πρόεδρος της Caixabank Isidro Fainé στήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και την ανάληψη της άμεσης εποπτείας ολόκληρου του ισπανικού τραπεζικού συστήματος από αυτόν, θεωρώντας πως είναι ο μόνος τρόπος επανάκτησης της απολεσθείσας αξιοπιστίας των διεθνών χρηματαγορών (El País 2012).

Σύμφωνα με τις θέσεις των δύο εθνικών πρωταθλητών ήταν η Ένωση Ισπανικών

Τραπεζών που καλωσόριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους και η άνοδος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών είχαν προκαλέσει την απώλεια εμπιστοσύνης των διεθνών χρηματαγορών στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα, με τη δημοσιονομική δυνατότητα της ισπανικής κυβέρνησης να επέμβει στις προβληματικές τράπεζες να τίθεται υπό αμφισβήτηση. Γι' αυτό, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών ζητούσε υπό την άμεση εποπτεία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού να τεθούν όλες οι ισπανικές τράπεζες ως βήμα προς την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών προς αυτές (Συνέντευξη 1). Ο πρόεδρος της José María Roldán πίστευε ότι η Ευρώπη έπρεπε να αποφύγει τη δημιουργία ενός συστήματος εποπτείας δύο πυλώνων, όπου οι μεγάλες τράπεζες θα εποπτεύονταν άμεσα από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό και οι μικρές από τις εθνικές εποπτικές αρχές (Roldán, 2014: 6). Μάλιστα, θεωρούσε ότι και οι μικρές τράπεζες μπορούσαν να λειτουργήσουν αποσταθεροποιητικά σε κάθε τραπεζικό σύστημα. Γι' αυτό, πρότεινε την ανάληψη της άμεσης εποπτείας όλων των ισπανικών τραπεζών από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό ως βήμα ενίσχυσης της αξιοπιστίας τους στις διεθνείς αγορές (Roldán, 2014: 6-7).

Από την πλευρά της, η Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών αρχικά δεν υπέβαλλε κάποια επίσημη θέση επί του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, προφανώς εξαιτίας του ότι οι καταθετικές τράπεζες υπήρξαν η ρίζα της ισπανικής τραπεζικής κρίσης (Pérez 2014). Οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες είχαν μεγάλη ανάγκη την ολοκλήρωση της συμφωνίας για τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, αφενός, γιατί έτσι θα εξασφάλιζαν την άμεση ανακεφαλαιοποίηση τους από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, αφετέρου, γιατί η υπαγωγή τους στο πεδίο εφαρμογής του, δεδομένου ότι είχαν πληγεί σφοδρά τόσο από το σπάσιμο της φούσκας στην ισπανική αγορά ακινήτων, όσο και τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, θα ενίσχυε την αξιοπιστία τους στις αγορές. Σε μεταγενέστερο χρόνο εμφανίστηκε, δια του γενικού γραμματέα της José María Méndez, σύμφωνη με την ανάθεση της άμεσης εποπτείας των τραπεζών που εκπροσωπούσε στον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (La Vanguardia 2016). Μάλιστα, ο Méndez δήλωνε ότι «είμαστε πεπεισμένοι ότι η ΕΚΤ μπορεί να συμβάλλει στην ανάκαμψη και σταθεροποίηση του ισπανικού τραπεζικού συστήματος» (La Vanguardia 2016). Στο ίδιο μήκος κύματος ήταν και οι δηλώσεις του προέδρου της Isidro Fainé. Ο Fainé δήλωνε θετικός στην ανάληψη της άμεσης εποπτείας των ισπανικών καταθετικών τραπεζών από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, οι οποίες συνέχιζαν να φέρουν στους ισολογισμούς τους βαριά τραύματα τόσο από το σπάσιμο της φούσκας στην ισπανική αγορά ακινήτων, όσο και την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους (eldiario 2016). Μάλιστα, ο Fainé τόνιζε ότι «η ανάληψη της εποπτείας των

τραπεζών μας από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό θα συμβάλλει στην επανατοποθέτηση τους σε στέρεες βάσεις», ενώ χαρακτήριζε τη μεταφορά εξουσίας από τους εθνικούς και περιφερειακούς εποπτικούς φορείς στην ΕΚΤ «απόφαση που ενισχύει την αξιοπιστία των ισπανικών καταθετικών τραπεζών στις διεθνείς χρηματαγορές, δίνοντάς τους την ευκαιρία μετά τη διαδικασία αναδιάρθρωσης που πραγματοποιήθηκε στα χρόνια της κρίσης να τοποθετηθούν σε ιδανική θέση ώστε να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα» (eldiario 2016). Άρα, ήταν η ανάγκη αποκατάστασης της αξιοπιστίας τους που οδήγησε την Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών να στηρίξει την ανάληψη της άμεσης εποπτείας τους από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό.

Όμως, τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης και ενός ευρωπαϊκού μηχανισμού εποπτείας καλωσόριζε και ο ισπανός κεντρικός τραπεζίτης Luis Linde. Ο Linde δήλωνε ότι «η έναρξη λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού σηματοδοτεί μια βαθιά αλλαγή στις διαδικασίες τραπεζικής εποπτείας στην ΕΕ που θα οδηγήσει στην δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού», ενώ συνεχίζοντας παρατηρούσε ότι «η απόφαση δημιουργίας ενός Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού πρέπει να γίνει κατανοητή ως ένα ουσιαστικό βήμα για το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, την ενίσχυση της υγείας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος και την εξασφάλιση της μη αναστρεψιμότητας του κοινού νομίσματος» (Linde, 2013: 7).

5.8.1.2. Το πεδίο εφαρμογής του SRM

Θετικές στην προοπτική εγκαθίδρυσης μιας ευρωπαϊκής αρχής εξυγίανσης που θα εξασφάλιζε τη σύγκλιση των διαδικασιών εξυγίανσης παρουσιάζονταν οι Banco Santander και BBVA. Αμφότερες λειτουργούσαν μέσω πλήθους θυγατρικών, οπότε είχαν μεγάλο συμφέρον από τη δημιουργία του. Η εκτελεστική πρόεδρος της Banco Santander Ana Botín στήριζε το εγχείρημα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Όπως παρατηρούσε «η δημιουργία του θα διευκόλυνε την εξυγίανση τραπεζών με διασυνοριακή παρουσία στην ΕΕ» (Botín 2014). Ακόμη, τόνιζε ότι «η εγκαθίδρυση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στις πληγείσες από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους χώρες» (Botín 2014). Η Banco Santander δραστηριοποιούνταν διεθνώς μέσω θυγατρικών, οπότε το συμφέρον (και ενδιαφέρον) της από τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ήταν υψηλό. Το ίδιο ίσχυε και για την BBVA που εστίαζε στην ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, δηλώνοντας ότι «προϋπόθεση για το σπάσιμό αυτού αποτελεί η δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού μηχανισμού για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης»

(BBVA, 2013: 13). Με το σκεπτικό αυτό στήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Μάλιστα, επισήμανε ότι «η δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού θα είναι άνευ ουσίας αν δε συνοδεύεται από ένα Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης» (BBVA, 2013: 14). Όπως υπογράμμισε «αιτία γι' αυτό θα ήταν πως ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός θα καλούταν να συνυπάρχει με εθνικούς μηχανισμούς για την εξυγίανση προβληματικών τραπεζών με διασυνοριακή παρουσία, αποτυγχάνοντας να σπάσει τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών» (BBVA, 2013: 14).

Η έκθεση των ισπανικών τραπεζών σε ισπανικά κρατικά ομόλογα είχε προκαλέσει την πυροδότησή του, καθιστώντας τη μοίρα τους αλληλένδετη με εκείνη του κράτους τους. Η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών εστίαζε στην ανάγκη σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών ως προϋπόθεση για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών στο τραπεζικό σύστημα της χώρας. Προς αυτή την κατεύθυνση, σημαντικός θα ήταν ο ρόλος του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, τη δημιουργία του οποίου στήριζε (Συνέντευξη 1). Δεδομένης της έκτασης του προβλήματος στις ισπανικές καταθετικές τράπεζες, τις οποίες θεωρούσε πηγή αστάθειας για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών τασσόταν υπέρ της συμμετοχής όλων των τραπεζών στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, καθώς το αντίθετο σενάριο (μόνο οι συστημικές) δε θα είχε νόημα και δε θα έλυne το πρόβλημα (Συνέντευξη 1). Αναφορικά με τη διακυβέρνηση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, πρόκρινε την ανάθεση της απόφασης για την εξυγίανση μιας προβληματικής τράπεζας στο Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης, καθώς ήταν σε θέση να αποφασίζει γρήγορα χωρίς να δέχεται πολιτική πίεση (Συνέντευξη 1). Έτσι, ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης θα ήταν λειτουργικός και θα εξυπηρετούσε το δημόσιο συμφέρον. Όμως, στο σενάριο που κάποιο άλλο όργανο, στο οποίο θα συμμετείχαν κυβερνήσεις ή θα ήταν επιρρεπές στην άσκηση πολιτικών πιέσεων, οριζόταν αρμόδιο για τη λήψη αποφάσεων σε αυτόν, η αποτελεσματικότητά του θα αμφισβητούνταν (Συνέντευξη 1). Σύμφωνα με τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης εμφανίζονταν ο πρόεδρος της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών José María Roldán, χαρακτηρίζοντάς τον «κρίσιμο πυλώνα της τραπεζικής ένωσης που θα καθιστούσε την Ευρωζώνη ικανή να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών» (Roldán, 2014: 6). Παράλληλα, δήλωνε ότι «θα έκανε πιο εύκολη την εξυγίανση των διεθνοποιημένων τραπεζών, καθώς θα απομάκρυνε τις πολιτικές παρεμβάσεις από τη διαδικασία» (Roldán, 2014: 6). Ακόμη, ιδιαίτερη αναφορά έκανε στον ρόλο που θα είχε η δημιουργία του στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των διεθνών χρηματαγορών στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα.

Πολύ θετικός σε ότι αφορά τη δημιουργία ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης

παρουσιαζόταν ο γενικός διευθυντής της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών José María Méndez. Οι καταθετικές τράπεζες στην Ισπανία είχαν πληγεί ανεπανόρθωτα, τόσο από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, όσο και την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους. Έτσι, κουβαλούσαν στους ισολογισμούς τους μεγάλο όγκο μη εξυπηρετούμενων δανείων χρίζοντας εξυγίανσης. Ως εκ τούτου, η Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών έβλεπε, μέσω της συμμετοχής των τραπεζών της στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, μια ευκαιρία αυτές να απαλλαγούν από την κληρονομιά της κρίσης. Έτσι, θα πετύχαινε να τις σταθεροποιήσει, ώστε να πάψουν να αποτελούν πηγή αστάθειας για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, και να αποκαταστήσει την εμπιστοσύνη των ισπανών καταθετών σε αυτές. Γι' αυτό, ο Méndez χαρακτήριζε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης «ορόσημο» στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών (Ahooro, 2015: 31).

Ευθυγραμμισμένος με τις θέσεις των δύο ενώσεων παρουσιαζόταν ο διοικητής της ισπανικής Κεντρικής Τράπεζας Luis Linde. Ο Linde πίστευε ότι μόνο με τη συμμετοχή όλων των ισπανικών τραπεζών στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης θα επιτυγχάνονταν η αποκατάσταση της αξιοπιστίας του εγχώριου τραπεζικού συστήματος στις διεθνείς χρηματαγορές (Linde, 2017: 12). Ακόμη, αναγνώριζε τον αποσταθεροποιητικό ρόλο των καταθετικών τραπεζών της χώρας στα χρόνια της κρίσης για το ισπανικό τραπεζικό σύστημα. Γι' αυτό, δήλωνε ότι «μόνο μέσω του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, και ενός ενιαίου ταμείου που θα τον συνόδευε, αυτές θα μπορούσαν να εξυγιανθούν και, μαζί με ένα σχέδιο αναδιάρθρωσης, να σταθεροποιηθούν μην αποτελώντας πλέον πηγή αστάθειας» (Linde, 2017: 12).

5.8.2. Οι θέσεις των ισπανικών οικονομικών συμφερόντων για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

5.8.2.1 Η δημιουργία του SRF, η χρήση του ESM ως fiscal backstop στο SRF, η νομοθέτηση της BRRD

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ολοκλήρωση της συμφωνίας για τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης έδειχνε η εκτελεστική πρόεδρος της Banco Santander Ana Botín. Αυτή ηγούταν μιας πολύ διεθνοποιημένης τράπεζας που ήταν πολύ μεγάλη για να αποτύχει και να διασωθεί. Ως εκ τούτου, είχε συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση μέσω της δημιουργίας ενιαίων ταμείων τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης. Η Ana Botín στήριζε τη δημιουργία ενός κοινού ταμείου εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση θεωρώντας ότι έτσι θα έπαυε η ανάγκη των μεγάλων τραπεζών να καταφεύγουν στις κυβερνήσεις τους ζητώντας στήριξη σε

περίπτωση αποτυχίας (Botín 2014). Ακόμη, δήλωνε ότι «η δημιουργία του θα συνέβαλε αποφασιστικά στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στις χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης» (Botín 2014). Ως εκ τούτου, χάρη σε αυτό φιλοδοξούσε να επιστρέψει η εμπιστοσύνη των διεθνών χρηματαγορών στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα.

Η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών καλωσόριζε την εγκαθίδρυση ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, καθώς θεωρούσε την παρουσία ενός τέτοιου αυτονόητη σε μια κοινή τραπεζική αγορά όπου οι τράπεζες δραστηριοποιούνται διασυνοριακά (Συνέντευξη 1). Έπειτα, χαρακτήριζε την εισαγωγή του ως «προϋπόθεση» για το σπάσιμό του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών (Συνέντευξη 1). Όσον αφορά τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών σε αυτό, προτιμούσε αυτός να γίνεται βάσει των κινδύνων όπου κάθε ίδρυμα εκτίθεται (Συνέντευξη 1). Το ισπανικό τραπεζικό σύστημα μετά τις συγχωνεύσεις των καταθετικών τραπεζών ήταν το πιο συγκεντρωμένο μεταξύ των συστημάτων των κύριων κρατών-μελών. Άρα, αν το ύψος των εισφορών υπολογιζόταν βάσει μεγέθους κάθε ιδρύματος οι ισπανικές τράπεζες θα καλούνταν να συνεισφέρουν περισσότερα συγκριτικά με τους ανταγωνιστές τους, με ότι αυτό συνεπαγόταν για την κερδοφορία τους και τη δανειοδοτική τους ικανότητα. Επιπλέον, θεωρούσε αναγκαία την συμμετοχή όλων των ευρωπαϊκών τραπεζών στη χρηματοδότησή του (ανεξάρτητα μεγέθους) (Συνέντευξη 1), θέση που εξηγεί και πάλι ο βαθμός συγκέντρωσης του ισπανικού τραπεζικού συστήματος. Ο πρόεδρος της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών José María Roldán στήριζε τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης θεωρώντας το σημαντικό εργαλείο στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Μάλιστα, κατέληγε ότι «δεδομένης της επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών από τις τραπεζικές διασώσεις στην Ευρωζώνη και του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, το ύψος των διαθέσιμων πόρων του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και κυρίως ο χρόνος αμοιβαιοποίησής του ήταν καθοριστικής σημασίας» (Roldán, 2014: 6).

Δεδομένης της ζημιάς που είχε προκαλέσει η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και η ευρωπαϊκή κρίση χρέους του 2010 στις ισπανικές καταθετικές τράπεζες, αυτές είχαν συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Έτσι, θα είχαν την ευκαιρία να αποκαταστήσουν την αξιοπιστία τους στους ισπανούς καταθέτες. Ο γενικός διευθυντής της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών José María Méndez στήριζε τη συμμετοχή των τραπεζών που εκπροσωπούσε στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Ο Méndez θεωρούσε «κρίσιμο» τον ρόλο του ταμείου στην απαλλαγή των ευρωπαϊκών τραπεζών από την κληρονομιά της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους, ενώ όπως παρατηρούσε «το Ενιαίο Ταμείο

Εξυγίανσης συνιστά ένα βήμα επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και θα διαδραματίσει θεμελιώδη ρόλο στην προσπάθεια σπασίματος του δεσμού μεταξύ τραπεζικού και κρατικού κινδύνου που χαρακτήρισε την τρέχουσα κρίση» (Ahorro, 2015: 31).

Την ανάγκη δημιουργίας ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, και γρήγορα, τόνιζε ο διοικητής της ισπανικής Κεντρικής Τράπεζας Luis Linde. Ο Linde θεωρούσε αναγκαία την ύπαρξη ενός τέτοιου μηχανισμού στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Όμως, έδινε μεγάλη σημασία στη γρήγορη αμοιβαιοποίηση και χρήση του προς αυτή την κατεύθυνση (Linde, 2017: 12). Ακόμη, ζητούσε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης κατά την περίοδο αμοιβαιοποίησης αυτού, λέγοντας ότι «μπορεί να έχει καθοριστική συμβολή στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών» (Aguado & Day 2018).

Η δημοσιονομική αδυναμία της ισπανικής κυβέρνησης να παρέμβει στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα καθιστούσε χρήσιμο εργαλείο την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση που θα μετέφερε τα κόστη εξυγίανσης στα ίδια τα ιδρύματα. Με αυτό το σκεπτικό, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών στήριζε τη διάσωση με ίδιους πόρους (Συνέντευξη 1). Όμως, θεωρούσε καλή επιλογή την ύπαρξη ευελιξίας αναφορικά με το ποιος θα επωμίζεται τα βάρη της διάσωσης με ίδια μέσα (Συνέντευξη 1). Με άλλα λόγια, ζητούσε ευελιξία στο ποιοι θα επωμίζονται τα κόστη της διάσωσης πριν τελικά κληθούν οι καταθέτες να συνεισφέρουν. Πρώτη προτεραιότητα για εκείνη αποτελούσε η, ει δυνατόν, μέγιστη προστασία των καταθετών (Συνέντευξη 1). Όσον αφορά το χρόνο εφαρμογής της, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών ζητούσε να μην εφαρμοστεί άμεσα, επικαλούμενη τα συσσωρευμένα κόστη που θα προκαλούσε για τις ισπανικές τράπεζες η συγκέντρωση των ελάχιστων απαιτήσεων μαζί με την καταβολή των εισφορών στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης και κυρίως την επίδραση αυτών στη χρηματοδότηση της ισπανικής οικονομίας (Συνέντευξη 1). Έπειτα, η άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση θα δημιουργούσε στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό εντός της κοινής τραπεζικής αγοράς (Συνέντευξη 1). Η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών εξέφραζε τον προβληματισμό της σχετικά με τους διαφορετικούς βαθμούς δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών διάσωσης και εξυγίανσης μεταξύ των κρατών-μελών που καθιστούσαν την επιλογή της διάσωσης με ίδια μέσα πιο πιθανή σε χώρες με χαμηλότερη δημοσιονομική ικανότητα. Δεδομένης λοιπόν της αδύναμης δημοσιονομικής θέσης της Ισπανίας, ήταν πολύ πιθανό η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση να εφαρμοστεί σε πολλές προβληματικές τράπεζες της χώρας για την εξυγιάσή τους. Γι'

αυτό, ζητούσε μια μεταβατική περίοδο ως την εφαρμογή της (Συνέντευξη 1). Για τον πρόεδρο της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών Jose María Roldán η ύπαρξη κανόνων που θα ρύθμιζαν την κατανομή του κόστους εξυγίανσης μεταξύ του ιδιωτικού τομέα θα εξάλειφε την ανάγκη προσφυγής σε δημόσιους πόρους (Roldán, 2014: 6). Ακόμη, ο Roldán παρατηρούσε ότι «η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση συνιστά κρίσιμο εργαλείο στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, καθώς μετατοπίζει το κόστος εξυγίανσης στα ίδια τα ιδρύματα» (Roldán, 2014: 6). Ωστόσο, αναδείκνυε τις στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό εντός της κοινής τραπεζικής που θα δημιουργούσε η άμεση εφαρμογή της. Γι' αυτό, ζητούσε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών και μια μεταβατική περίοδο ως την εφαρμογή της.

Δεδομένης την απροθυμίας της να δεχθεί την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών ζητούσε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη ως τη πλήρη αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (Συνέντευξη 1). Έτσι, θα αποφεύγονταν η επιβάρυνση του ισπανικού προϋπολογισμού που θα αναζωπύρωνε τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Γι' αυτή, η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας θα εξασφάλιζε ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά μετά την κρίση χρέους (Συνέντευξη 1).

Όπως έχει ειπωθεί, οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες είχαν αρνητικό προφίλ κινδύνου (υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και αδύναμη κεφαλαιακή θέση). Ως εκ τούτου, η άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση θα σήμαινε την εφαρμογή της σε πολλές από αυτές, επιδεινώνοντας περαιτέρω τη σχέση εμπιστοσύνης με τους καταθέτες τους. Θετικός όσον αφορά την οδηγία εμφανιζόταν ο γενικός διευθυντής της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών José María Méndez. Ο Méndez δήλωνε αρχικά υπέρ της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, καθώς θεωρούσε ότι «θα εξασφάλιζε πως σε μελλοντικές κρίσεις δε θα επωμιζόταν ο φορολογούμενος το βάρος της εξυγίανσης μιας προβληματικής τράπεζας» (Ahoitto, 2015: 31). Ωστόσο, παρατηρούσε ότι «για την επιτυχή εφαρμογή της απαραίτητη είναι η γρήγορη αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ή η συμφωνία για εισαγωγή μέτρων backstop σε ευρωπαϊκό επίπεδο που θα είναι αξιόπιστα και ανάλογα με το μέγεθος του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος» (Ahoitto, 2015: 31).

5.8.2.2. Η δημιουργία του EDIS

Η BBVA ήταν μια σημαντικά διεθνοποιημένη τράπεζα και, ως εκ τούτου, είχε συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Η πρόταση δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων την έβρισκε θετική, καθώς θεωρούσε ότι αποτελεί ένα ακόμη εργαλείο στην προσπάθεια αντιμετώπισης του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών» (BBVA, 2013: 14). Ωστόσο, αναγνώριζε ότι «δεδομένου ότι η συμφωνία για τη δημιουργία του συνεπαγόταν εμμέσως δημοσιονομική ένωση, οι προσδοκίες για την πρόοδο στον πυλώνα αυτό ήταν περιορισμένες εξαιτίας της άρνησης των πιστωτριών χωρών να επωμιστούν τα κόστη της κρίσης χρέους στην περιφέρεια του Ευρώ» (BBVA, 2013: 14).

Η μεγαλύτερη πρόκληση που αντιμετώπιζε το ισπανικό τραπεζικό σύστημα ήταν η αποτελεσματική αντιμετώπιση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Ως εκ τούτου, βήματα προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση, όπως η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων που θα ολοκλήρωνε τη τραπεζική ένωση, κρίνονταν θετικά. Γι' αυτό, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών στήριζε τη δημιουργία του (Συνέντευξη 1). Γενικά στήριζε κάθε ευρωπαϊκή λύση προς τον επιμερισμό κινδύνου που θα βοηθούσε τραπεζικά συστήματα με κακή υγεία να αποκαταστήσουν τη σταθερότητά τους και την αξιοπιστία τους στις διεθνείς χρηματαγορές. Για εκείνη η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων ήταν, και παραμένει, πρώτη της προτεραιότητα (Συνέντευξη 1). Αναγνωρίζοντας ωστόσο τις πολιτικές δυσκολίες για την επίτευξη συμφωνίας παρουσιαζόταν πρόθυμη να στηρίξει την πρόταση της Επιτροπής για την αντασφάλιση, δηλώνοντας ωστόσο πως υπάρχουν κάποιες κόκκινες γραμμές (Συνέντευξη 1).

Σύμφωνος με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων εμφανιζόταν ο γενικός διευθυντής της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών José María Méndez. Ο Méndez τόνιζε την κρισιμότητα της ολοκλήρωσης της τραπεζικής ένωσης μέσω του τρίτου πυλώνα, ο οποίος μαζί με το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα αποτελούσαν βήματα προς την αμοιβαιοποίηση κινδύνου και θα καθιστούσαν τις μοίρες κρατών-τραπεζών ασυσχέτιστες (Ahorro, 2018: 21). Μάλιστα, αντιλαμβανόμενος την απροθυμία κάποιων χωρών της Ευρωζώνης να αποδεχτούν ένα τέτοιο σύστημα στήριζε την πρόταση της Επιτροπής για ένα αρχικό στάδιο αντασφάλισης ώστε να καταστεί δυνατή η επίτευξη συμφωνίας σύντομα (Ahorro, 2018: 21).

Η Κεντρική Τράπεζα της Ισπανίας επίσης στήριζε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων θεωρώντας ότι θα καθιστούσε το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα πιο ανθεκτικό στα σοκ, ενώ θα μείωνε την ανάγκη μελλοντικής διάσωσης από τους φορολογουμένους, πρακτική που στην πρόσφατη Ευρώ-κρίση προκάλεσε τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών (Aguado & Day 2019). Παράλληλα, ο διοικητής της Pablo Hernandez de Cos δήλωνε πως «είναι πια απαραίτητο να ολοκληρωθεί η τραπεζική ένωση μέσω της συμφωνίας δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων που θα ενισχύσει τον επιμερισμό κινδύνου συμβάλλοντας αποφασιστικά στη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη» (Aguado & Kassam 2019).

Κεφάλαιο 6. Η διαπραγμάτευση και οι θεσμικές επιλογές στην τραπεζική ένωση

Σε αυτό το κεφάλαιο αναλύεται η διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης. Το κεφάλαιο ξεκινά περιγράφοντας τα κύρια ζητήματα πολιτικής που πυροδότησαν τη σύγκρουση μεταξύ της γερμανικής, της γαλλικής, της ιταλικής και της ισπανικής κυβέρνησης στη διαπραγματευτική διαδικασία. Στη συνέχεια, αναλύει τη διαπραγμάτευση ανά θέμα πολιτικής, περιγράφοντας τη διαμόρφωση των προτιμήσεων των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και τη στάση που τήρησαν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί στα πεδία σύγκρουσης. Τέλος, παρουσιάζει την τελική έκβαση της διαπραγμάτευσης ανά θέμα πολιτικής προκειμένου να ερμηνεύσει τον θεσμικό της σχεδιασμό.

6.1. Τα κύρια ζητήματα πολιτικής της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης

Η διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως η μάχη των προτιμήσεων των κύριων κρατών-μελών. Θέματα όπως το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και η διακυβέρνησή του φανέρωσαν τις αποκλίνουσες προσεγγίσεις τους γύρω από τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση, ο οποίος θα καθόριζε τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου σε αυτή. Γι' αυτό, η Γερμανία επιδίωξε να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ανησυχώντας πως ένας υψηλός βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης θα σήμαινε τη δέσμευσή της σε δημοσιονομικές μεταβιβάσεις στην τραπεζική ένωση, μέσω της δημιουργίας ενιαίων ταμείων διάσωσης και εξυγίανσης. Μάλιστα, επικαλούμενη τον ηθικό κίνδυνο, προσπάθησε να προωθήσει την εθνική υπευθυνότητα στη διαχείριση των τραπεζικών κρίσεων και ταυτόχρονα να περιορίσει τους διαθέσιμους κοινούς πόρους για την αντιμετώπιση των τραπεζικών αποτυχιών. Ως εκ τούτου, ζητήματα όπως η εγκαθίδρυση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και η χρηματοδότησή του, η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων και η νομοθέτηση και ο χρόνος εφαρμογής της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση πυροδότησαν συγκρούσεις μεταξύ της γερμανικής κυβέρνησης και των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών, γύρω από τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

6.2. Οι διαπραγματεύσεις για το πεδίο εφαρμογής του SSM

Τον Σεπτέμβριο του 2012 η Επιτροπή υπέβαλε τη νομοθετική της πρόταση γύρω από

την εγκαθίδρυση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Αυτή εισηγούταν την ανάθεση της εποπτείας όλων τραπεζών της Ευρωζώνης, ανεξαρτήτως μεγέθους και επιχειρηματικού μοντέλου, στην ΕΚΤ (European Commission 2012a). Επιπλέον, ζητούσε η εγκαθίδρυση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού να έχει ολοκληρωθεί ως τα τέλη του 2012. Ωστόσο, ο στόχος αυτός ήταν εξαιρετικά φιλόδοξος και έτσι η ολοκλήρωσή του μετετέθη για τις αρχές του 2014. Το ζήτημα που μονοπώλησε το ενδιαφέρον των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών στη διαπραγμάτευση για την εγκαθίδρυση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού ήταν το αν η ΕΚΤ θα έπρεπε να εποπτεύει άμεσα όλες τις τράπεζες της Ευρωζώνης ή αποκλειστικά εκείνες που είχαν διασυνοριακή παρουσία. Με άλλα λόγια, το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού ήταν το κύριο σημείο σύγκρουσης στη διαπραγμάτευση αυτού, η έκβαση της οποίας θα έκρινε τον βαθμό υπερεθνικής εποπτείας και μαζί την ισχύ της ΕΚΤ έναντι των εθνικών εποπτικών αρχών.

Αντίθετη με την πρόταση της Επιτροπής παρουσιαζόταν η Γερμανία που συναινούσε στην άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ μόνο των συστημικά σημαντικών τραπεζών (Schild, 2018: 105). Το γερμανικό Υπουργείο Οικονομικών εξ αρχής υποστήριζε την άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ μόνο των μεγαλύτερων γερμανικών τραπεζών (Steen 2012a). Με άλλα λόγια επιδίωξε τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, όντας ευθυγραμμισμένο με τις απόψεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις γερμανικές καταθετικές, συνεταιριστικές και δημόσιες τράπεζες, οι οποίες αρνούνταν την ανάληψη της άμεσης εποπτείας των τραπεζών τους από την ΕΚΤ (Barker & Spiegel 2012b). Οι στενές σχέσεις των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών με τους γερμανούς πολιτικούς, οδήγησαν τη γερμανική κυβέρνηση να στηρίξει τελικά το αίτημά των ενώσεων τραπεζών τους περί διατήρησης της αρμοδιότητας άσκησης εποπτείας τους σε εθνικό επίπεδο και τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού στις συστημικές τράπεζες (Schäfer, 2016: 966).

Αρκετοί στην κυβέρνηση της καγκελαρίου Merkel έδειχναν να ασπάζονται τις θέσεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Γι' αυτό, η γερμανίδα καγκελάριας τοποθετούμενη επί του θέματος δήλωσε ότι «η ΕΚΤ θα μπορούσε με διαφορετικό τρόπο να ασκήσει την άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών της Ευρωζώνης» (Barker 2012d), ευθυγραμμιζόμενη έτσι με αυτές και τους υπουργούς της κυβέρνησής της. Ουσιαστικά, η καγκελάριας Merkel εισηγούταν τη διαφορετική αντιμετώπιση των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών, με την ΕΚΤ να επικεντρώνεται στις συστημικές τράπεζες (Spiegel 2012). Ο γερμανός υπουργός

Οικονομικών Wolfgang Schäuble υποστήριζε ότι «η εποπτεία της ΕΚΤ θα πρέπει να περιοριστεί στις Deutsche Bank, Commerzbank και τις υπόλοιπες τράπεζες που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν συστημικό κίνδυνο για το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα» (Howarth & Quaglia, 2016: 423), ενώ συνεχίζοντας τόνιζε ότι «μια ευρωπαϊκή ρυθμιστική αρχή δε θα ήταν σε θέση να εποπτεύει αποτελεσματικά όλες τις τράπεζες της Ευρωζώνης» (Schäuble 2012).

Σύμφωνη με την πρότασή της Επιτροπής ήταν η Γαλλία. Η γαλλική κυβέρνηση ζητούσε η ΕΚΤ να αναλάβει την άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών της Ευρωζώνης (Howarth & Quaglia, 2015: 15). Ωστόσο, δεν έκρυβε την προτίμησή της για ένα σύστημα αδειοδότησης, όπου οι εθνικές εποπτικές αρχές θα ασκούσαν την εποπτεία όλων των εγχώριων τραπεζών για λογαριασμό της ΕΚΤ σύμφωνα με τους νέους εποπτικούς κανόνες (Steen 2012a). Τη γαλλική θέση εξηγεί ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος που κυριαρχούταν από πέντε μεγάλες τράπεζες, οι οποίες κινδύνευαν να καταλήξουν να εποπτεύονται άμεσα από την ΕΚΤ (Barker 2012c). Αυτές κρατούσαν άνω του 80% των γαλλικών περιουσιακών στοιχείων (Howarth & Quaglia, 2015: 14). Γι' αυτό, ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Michel Sapin δήλωνε ότι «η ΕΚΤ κατά την άσκηση της εποπτείας θα πρέπει να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των γαλλικών τραπεζών, κρίνοντας αυτές στη βάση των πραγματικών κινδύνων όπου εκτίθενται και όχι βάσει του μεγέθους τους» (Howarth & Quaglia, 2016: 100), αποτυπώνοντας έτσι τον κυρίαρχο ρόλο των πέντε μεγαλύτερων τραπεζών στο γαλλικό τραπεζικό σύστημα. Η ανάληψη της εποπτείας μόνο των συστημικών τραπεζών από την ΕΚΤ θα οδηγούσε δεκατρείς γαλλικές τράπεζες, οι οποίες κρατούσαν άνω του 95% των εγχώριων περιουσιακών στοιχείων, υπό την άμεση εποπτεία της ΕΚΤ, έναντι 25 γερμανικών τραπεζών, οι οποίες διατηρούσαν κοντά στο 50% των εγχώριων περιουσιακών στοιχείων (Barker 2012c).

Η Ιταλία, στο πνεύμα της γαλλικής πρότασης, ζητούσε την ανάληψη της άμεσης εποπτείας όλων των ιταλικών τραπεζών από την ΕΚΤ. Ωστόσο, προτιμούσε η άσκηση της καθημερινής τραπεζικής εποπτείας εκ μέρους της ΕΚΤ να γίνεται από τις εγχώριες εποπτικές αρχές (Howarth & Quaglia, 2016: 92). Ο ιταλός πρωθυπουργός Mario Monti υποστήριζε ότι «η χώρα του τάσσεται υπέρ της ανάληψης της άμεσης εποπτείας όλων των ευρωπαϊκών τραπεζών από την ΕΚΤ» (La Repubblica 2012). Παράλληλα, ζητούσε την επίσπευση της λειτουργίας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (La Repubblica 2012). Επιπλέον, τόνιζε ότι «αυτός (Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός) μπορεί να σπάσει τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, συνεισφέροντας παράλληλα στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα» (Corriere della Sera 2012a).

Η ισπανική κυβέρνηση στήριξε τη γρήγορη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και την ανάληψη της άμεσης εποπτείας όλων των τραπεζών της ΕΕ από την ΕΚΤ (Pérez 2012). Ως εκ τούτου, προτιμούσε ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός να ασκεί την άμεση εποπτεία και των ισπανικών καταθετικών τραπεζών εξαιτίας των προβλημάτων που αυτές αντιμετώπιζαν και του αποσταθεροποιητικού τους ρόλου για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα (Christie, Brunnsden & van Gaal 2012). Έτσι, θεωρούσε ότι θα ενισχυόταν η εμπιστοσύνη των διεθνών χρηματαγορών στο τραπεζικό σύστημα της χώρας. Γι' αυτό, ο ισπανός πρωθυπουργός Mariano Rajoy πίεζε για την επίτευξη γρήγορης συμφωνίας για τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού αλλά και την επίσπευση της λειτουργίας του (González 2012). Σύμφωνα με τον Rajoy «ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός δε θα βοηθούσε μόνο στο να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά το πρόβλημα του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ενισχύοντας έτσι την εμπιστοσύνη στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα, αλλά θα στερέωνε περαιτέρω τις καταθετικές τράπεζες της χώρας, όπως αυτές είχαν προκύψει ύστερα και από το δεύτερο κύμα συγχωνεύσεων» (Pérez 2012). Η Ισπανία στήριξε τη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ελπίζοντας ότι θα σήμαινε έναν κοινό μηχανισμό εξυγίανσης και ένα κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων προκειμένου η σταθερότητα του τραπεζικού τομέα να συνιστά ευρωπαϊκή ευθύνη και όχι εθνική (Pérez 2012).

Η ΕΚΤ στήριξε την πρόταση της Επιτροπής να αναλάβει την άμεση εποπτεία όλων τραπεζών της ΕΕ ανεξαρτήτως μεγέθους (Epstein & Rhodes, 2016: 420). Μάλιστα, ο πρόεδρος της ΕΚΤ δήλωνε ότι «η ΕΚΤ θα πρέπει να είναι αποφασιστικός επόπτης και για τις 6.000 τράπεζες της Ευρωζώνης με σκοπό τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού» (Barker 2012a). Θετικοί στην πρόταση της Επιτροπής παρουσιάζονταν οι Peter Praet (Praet 2012) και Jörg Asmussen (Barker & Spiegel 2012a). Το ύψος των Πράξεων πιο Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης της ΕΚΤ είχε αυξήσει τις πιθανότητες ηθικού κινδύνου από τις εθνικές εποπτικές αρχές. Αυτός ήταν ο λόγος που η ΕΚΤ στήριξε την πρόταση της Επιτροπής (De Rynck, 2016: 129). Ο Lorenzo Bini Smaghi (2013) επιβεβαιώνει τη σκέψη αυτή υποστηρίζοντας πως «μια κεντρική τράπεζα που δε διαθέτει εποπτικές εξουσίες αδυνατεί να αξιολογήσει αν η ρευστότητα που εισάγεται στο τραπεζικό σύστημα διακινδυνεύει τη δημιουργία τυχόν στρεβλώσεων» (Bini Smaghi, 2013: 89). Την άποψη αυτή συμμερίζεται και ο Jean-Claude Trichet (2013), υποστηρίζοντας ότι «τα πλαίσια χρηματοδότησης των τραπεζών έπρεπε να μεταδίδονται ορθά από τις εθνικές εποπτικές αρχές ώστε να είναι αποτελεσματικά» (Trichet, 2013: 239), κατηγορώντας έτσι τις εθνικές εποπτικές αρχές για ηθικό κίνδυνο. Οι εθνικές εποπτικές αρχές της Ευρωζώνης είχαν κίνητρο να υποβαθμίζουν τα ζητήματα φερεγγυότητας των τραπεζών τους προκειμένου αυτές να έχουν πρόσβαση στη ρευστότητα της κεντρικής τους τράπεζας (De Rynck, 2016: 129).

Αντίστοιχη γνώμη εξέφρασε και ο αντιπρόεδρος της ΕΚΤ Vítor Constâncio, ο οποίος υποστήριξε ότι: «η ιδέα μιας ευρωπαϊκής εποπτικής αρχής γεννήθηκε στη Σύνοδο Κορυφής του Ιουνίου 2012 ως συνέπεια της απόφασης για την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των αδύναμων ισπανικών τραπεζών άμεσα από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Η έλλειψη ρευστότητας που παρατηρήθηκε στα τέλη του 2011 οδήγησε την ΕΚΤ στη διεξαγωγή δύο Πράξεων πιο Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης διάρκειας τριών ετών. Ωστόσο, κάτι τέτοιο απαιτούσε την ανάθεση της τραπεζικής εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο» (Constâncio 2014a).

Η Γερμανία, έχοντας τη στήριξη της Φινλανδίας, της Αυστρίας και του Βελγίου, πίεζε για τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού στις συστημικές τράπεζες (De Rynck, 2016: 124). Ενδεικτική είναι η δήλωση του γερμανού υπουργού Οικονομικών Wolfgang Schäuble πως «η κυβέρνησή του θα αντιταχθεί στην πλήρη εποπτεία», τονίζοντας ότι «θα ήταν ιδιαίτερα δύσκολο η συμφωνία να εγκριθεί από το γερμανικό Κοινοβούλιο αν η εποπτεία όλων των γερμανικών τραπεζών ασκούταν άμεσα από την ΕΚΤ» (Fox 2012a). Ο γερμανός υπουργός Οικονομικών επισήμανε ότι «η εποπτεία των μη συστημικών τραπεζών θα πρέπει να μείνει στα χέρια των εθνικών εποπτικών αρχών» (Schäuble 2012), θέση που ασπαζόταν και η γερμανίδα καγκελάρια Merkel που ζητούσε τη διαφορετική αντιμετώπιση των γερμανικών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών και την ΕΚΤ να επικεντρώνεται στις συστημικές τράπεζες (Spiegel 2012). Άρα, επιθυμία της Γερμανίας ήταν ένα εποπτικό σύστημα δύο πυλώνων (Schäfer, 2016: 9).

Η Γερμανία τόσο πριν, όσο και στη διάρκεια της διαπραγμάτευσης, στοχεύοντας στην εξαίρεση των μικρών εναλλακτικών της τραπεζών από την άμεση εποπτεία της ΕΚΤ, επικαλέστηκε τον μεγάλο όγκο ιδρυμάτων, τα οποία (η ΕΚΤ) θα καλούταν να εποπτεύει, ως ανασταλτικό παράγοντα για την άσκηση μιας αποδοτικής εποπτείας (Davenport 2012). Από την άλλη, η Γαλλία, ηγούμενη ενός μπλοκ χωρών που απαρτιζόταν από την Ολλανδία, το Λουξεμβούργο και τις χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης, πίεζε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Ζητούσε η ΕΚΤ να αναλάβει την άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών της Ευρωζώνης (Howarth & Quaglia, 2016: 452). Η γαλλική κυβέρνηση, με αφορμή τις δηλώσεις Schäuble περί ανάγκης περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού στις συστημικά σημαντικές τράπεζες, η αποτυχία των οποίων θα λειτουργούσε αποσταθεροποιητικά για το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα, τόνιζε ότι η διαίρεση σε συστημικές και μη-συστημικές τράπεζες δεν είχε ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου πως οι τραπεζικές κρίσεις εκκινούσαν συχνά από μικρότερες τράπεζες.

Την ίδια στιγμή, η Γερμανία, με το σκεπτικό ότι η ανάληψη από την ΕΚΤ της άμεσης εποπτείας όλων των τραπεζών της Ευρωζώνης θα δημιουργούσε πιέσεις για δημοσιονομικές μεταβιβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πρότασε τον ηθικό κίνδυνο ώστε να μπλοκάρει την πρόταση της Επιτροπής (Gren, Howarth & Quaglia, 2015: 181-2). Θέλοντας να αμβλύνει τη σύγκρουση, ο πρόεδρος της Επιτροπής José Manuel Barroso τόνιζε πως «η ΕΚΤ δε θα ασχολείται καθημερινά με την εποπτεία, καθώς αυτή θα ασκείται από κοινού με τις εθνικές και τοπικές αρμόδιες αρχές» (Schuetze & Aloisi 2012). Ο Jörg Asmussen, μέλος του Εκτελεστικού Συμβουλίου της ΕΚΤ, δήλωνε ότι «θα ήταν λογικό, τουλάχιστον αρχικά, να περιοριζόταν η ευρωπαϊκή εποπτεία στις μεγαλύτερες τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία», ενώ συνέχισε λέγοντας «αν ανατεθεί η εντολή της τραπεζικής εποπτείας στην ΕΚΤ, τότε αυτή πρέπει να αναθέσει την καθημερινή εποπτεία μικρότερων τραπεζών στις εθνικές αρχές, διατηρώντας όμως την εξουσία να παρεμβαίνει σε ειδικές περιπτώσεις» (Wilson 2012).

Η ΕΚΤ, επιθυμώντας την άμεση επίτευξη συμφωνίας αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, έδειχνε περισσότερο διαλλακτική αναφορικά με το ποιες τράπεζες τελικά θα επόπτευε άμεσα (Fox 2013c). Ενδεικτικές είναι οι δηλώσεις του προέδρου της Mario Draghi πως «στην πράξη η ΕΚΤ δε θα είναι σε θέση να επιβλέπει 6000 τράπεζες (...) όσο το μέγεθος και η συστηματικότητα μιας τράπεζας μειώνεται, θα μειώνεται και η ένταση της εποπτείας που θα ασκείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την ένταση της εποπτείας που ασκείται στο εθνικό επίπεδο να αυξάνεται» (Steen 2012b). Ακόμη, επισήμανε ότι «εφόσον η ΕΚΤ αναλάμβανε την άμεση εποπτεία και των μικρότερων τραπεζών, οι αλλαγές στις εποπτικές πρακτικές αυτών θα ήταν ελάχιστες» (Fox 2013c), δηλώσεις που στόχευαν στο να καμφθούν οι γερμανικές αντιρρήσεις σε ότι αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Όμως, ο πρόεδρος της ΕΚΤ ανέφερε ότι «αν στο νέο πλαίσιο η ΕΚΤ δεν ασκούσε την άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών, αυτό θα εμπόδιζε την αποτελεσματική εκτέλεση των νέων της εποπτικών καθηκόντων, ενώ θα υπονόμειε την προσπάθεια ανάκτησης της εμπιστοσύνης των αγορών» (Steen 2012a).

Η Ιταλία και η Ισπανία, έχοντας πληγεί από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και έχοντας ανάγκη την επίτευξη μιας συμφωνίας, δήλωναν πρόθυμες να συμβιβαστούν με την πιθανότητα η ΕΚΤ να εποπτεύει άμεσα μόνο τις συστημικές τράπεζες. Ο Mariano Rajoy δήλωνε ανοικτός σε ένα συμβιβασμό για το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ζητώντας την επίτευξη μιας γρήγορης συμφωνίας (González 2012). Αυτή του η υποχώρηση στις γερμανικές προτιμήσεις συνδεόταν με τη γερμανική υποχώρηση στο ζήτημα της άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των ισπανικών τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό

Σταθερότητας (Pérez 2012). Η δημοσιονομική αδυναμία της Ισπανίας να υποστηρίξει τις τράπεζές της περιόρισε τους βαθμούς ελευθερίας της στη διαπραγματεύση (Atkins, Wilson & Wigglesworth, Parker 2012). Θετική ως προς την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας εμφανιζόταν η ιταλική κυβέρνηση (Kudrna, 2016: 255-256). Η κορύφωση της ισπανικής κρίσης χρέους και η απειλή μετάδοσης της κρίσης είχαν πυροδοτήσει την άνοδο του ιταλικού spread τον Ιούνιο του 2011 (Meakin & Dobson 2011).

Η Ιταλία ανησυχούσε πως η ισπανική τραπεζική κρίση θα μπορούσε να μεταδοθεί στις ιταλικές τράπεζες αν η Γερμανία δε συναινούσε στο αίτημα της Ισπανίας και επέμενε στην αρχική της θέση περί πρόσβασης στα κεφάλαια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας υπό όρους (Mallet & Atkins 2012). Για το λόγο αυτό, έδειχνε πρόθυμη να δεχθεί τις γερμανικές προτιμήσεις, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού με αντάλλαγμα μια γρήγορη συμφωνία για την εγκαθίδρυσή του και την επίτευξη της λειτουργίας του, θεωρώντας ότι μόνο έτσι θα έσπαγε ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης (Christie, Brunnsden & van Gaal 2012). Ενδεικτικές είναι οι δηλώσεις του ιταλού πρωθυπουργού Mario Monti που τόνιζε πως «ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός μπορεί να σπάσει τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια του Ευρώ και να συνεισφέρει στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών στο τραπεζικό σύστημα της περιφέρειας και της Ιταλίας» (Corriere della Sera 2012a). Έτσι, ζητούσε την επίτευξη της εγκαθίδρυσης και της λειτουργίας του δηλώνοντας πρόθυμος για ένα συμβιβασμό στο πεδίο εφαρμογής του (La Repubblica 2012). Έπειτα, οι ασφυκτικές πιέσεις των κόμματος που συμμετείχαν στον κυβερνητικό συνασπισμό προς τον Mario Monti για την επίτευξη συμφωνίας, οδήγησαν στην αποδοχή των γερμανικών προτιμήσεων ως προς τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (Dinmore & Spiegel 2012).

Η ισπανική κρίση ωστόσο απειλούσε και τη Γαλλία. Η υψηλή έκθεση του τραπεζικού της συστήματος στην περιφέρεια της Ευρωζώνης (στην Ισπανία και την Ιταλία έφτανε το 14% του γαλλικού ΑΕΠ), σε συνδυασμό με την κορύφωση της ισπανικής κρίσης και την απειλή μετάδοσης κινδύνου, την είχαν φέρει αντιμέτωπη με τον κίνδυνο υποβάθμισης της πιστοληπτικής της ικανότητας (Carnegy 2012). Ο γάλλος πρόεδρος Hollande, αντιλαμβανόμενος τον κίνδυνο η ισπανική κρίση να μεταδοθεί και στη χώρα του, καλούσε τη Γερμανία να συναινέσει στην άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, ενώ παράλληλα, επιθυμώντας την πρόοδο των διαπραγματεύσεων του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, πρότεινε τη σταδιακή μετάβαση σε ένα σύστημα όπου όλες οι τράπεζες της

Ευρωζώνης θα εποπτεύονταν άμεσα από την ΕΚΤ, εισπράττοντας την άρνηση της γερμανικής κυβέρνησης (Fox 2012b). Όμως, υψηλή έκθεση στην περιφέρεια της Ευρωζώνης είχε και το γερμανικό τραπεζικό σύστημα, με την έκθεσή του στην Ισπανία και την Ιταλία να φτάνει το 8% του γερμανικού ΑΕΠ. Παρότι αυτή μειώθηκε την περίοδο 2010-2013 από τα €532.729 δισ. στα €372.755, η αναζωπύρωση της κρίσης δημοσίου χρέους στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, η απειλή χρεοκοπίας της Ισπανίας και της Ιταλίας και ιδίως η απειλή μετάδοσης κινδύνου οδήγησαν τη γερμανική κυβέρνηση να αποδεχτεί το αίτημα άμεσης κεφαλαιοποίησης των ισπανικών τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Schild, 2018 : 107).

Στην προσπάθεια επίτευξης μιας συμφωνίας, η κυπριακή Προεδρία ετοίμασε ένα προσχέδιο σύμφωνα με το οποίο, οι τράπεζες με περιουσιακά στοιχεία άνω των €30 δισ. και διασυνοριακή παρουσία θα υπόκεινται στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ, ενώ όλες οι άλλες θα εποπτεύονταν από τις εθνικές εποπτικές αρχές (Epstein & Rhodes, 2016: 423). Όμως, η τελική ευθύνη για όλες τις τράπεζες θα ανήκε στην ΕΚΤ (Münchau 2012). Η Γερμανία επέμενε ότι το όριο για την άμεση εποπτεία έπρεπε να καθοριστεί πιο κοντά στα €50 δισ., αποσκοπώντας στην εξαίρεση και των δημόσιων τραπεζών της από το πεδίο εφαρμογής της ΕΚΤ. Επιπλέον, πίεζε για τη μετάθεση του χρόνου ανάληψης των εποπτικών καθηκόντων από την ΕΚΤ. Ωστόσο, στη Γερμανία επικρατούσε διχογνωμία, σε ότι αφορά τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό. Ο πρόεδρος της Deutsche Bundesbank Jens Weidmann υποστήριζε πως «θα έπρεπε να υπάρξει μεταβολή της ΣΛΕΕ προκειμένου να δοθούν στην ΕΚΤ νέες εξουσίες» (Howarth & Macartney, 2019: 9).

Για τη γερμανίδα καγκελάρια Merkel τόσο η ενιαία εποπτεία, όσο και η ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών άμεσα από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας αποτελούσαν παραχωρήσεις προς ένα υπερεθνικό μοντέλο, στο οποίο ως τότε ήταν αντίθετη. Όμως, η κορύφωση της κρίσης δημοσίου χρέους στην περιφέρεια της Ευρωζώνης το καλοκαίρι του 2012, η υψηλή έκθεση του γερμανικού τραπεζικού συστήματος σε Ισπανία και Ιταλία και η απειλή μετάδοσης κινδύνου οδήγησαν στην αλλαγή της στάσης που τηρούσε ως τότε γύρω από την ενιαία εποπτεία και στην απόφασή της να υπερασπιστεί την ακεραιότητα της Ευρωζώνης (De Rynck, 2016: 130-131). Ο πρόεδρος της ΕΚΤ Mario Draghi διαδραμάτισε κρίσιμο ρόλο στη δημιουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού καθώς, εκμεταλλευόμενος τη μείωση της επιρροής της Bundesbank την περίοδο 2011-2013, πέτυχε να δημιουργήσει ρήγμα στις σχέσεις της καγκελάριας Merkel με τον πρόεδρο της Bundesbank Weidmann (Jones 2012). Τη ρήξη αυτή είχε πυροδοτήσει η απόφαση της Angela Merkel, αντίθετα στις βουλές της Bundesbank, να υποστηρίξει το πρόγραμμα

αγοράς εθνικών ομολόγων της ΕΚΤ στα τέλη του 2010, μια εξέλιξη που λειτούργησε ως κρίσιμο σταυροδρόμι για το ρόλο της ΕΚΤ (Spiegel 2014b).

Επιπλέον, ο πρόεδρος της ΕΚΤ πέτυχε να δημιουργήσει απόσταση μεταξύ των Merkel και Schäuble (Erstein & Rhodes, 2016: 421), κινήσεις που απέφεραν καρπούς στη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου του 2012, όπου η γερμανίδα καγκελάριας αποδέχθηκε το αίτημα ανακεφαλαιοποίησης των ισπανικών τραπεζών άμεσα από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Kraampf, 2014: 311-312). Τελικά, το αίτημα της Γερμανίας περί περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού στις συστημικές τράπεζες της Ευρωζώνης και, κυρίως, η ανάγκη η γερμανική κυβέρνηση να συναινέσει στην άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας υπονόμισαν την αρχική πρόταση της Επιτροπής για την τραπεζική εποπτεία. Η επιρροή αυτής (Επιτροπής) στη διαπραγμάτευση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού κρίνεται περιορισμένη, καθώς, καίτοι επιδίωξε την προώθηση της κοινοτικής μεθόδου, υποχώρησε χάριν του διακυβερνητισμού, ο οποίος προωθούταν ως ιδανική λύση από τη γερμανική κυβέρνηση.

Ο συμβιβασμός για τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό προέβλεπε πως «η ΕΚΤ θα ήταν αρμόδια για τη συνολική λειτουργία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και ότι θα αναλάμβανε την άμεση εποπτεία των τραπεζών της Ευρωζώνης» (European Council, 2012: 2). Όμως, η ΕΚΤ θα ασκούσε την εποπτεία σε συνεργασία με τις εθνικές εποπτικές αρχές. Ακόμη, η άμεση εποπτεία από την ΕΚΤ (μέσω Μεικτών Εποπτικών Ομάδων, Joint Supervisory Teams-JSTs) θα κάλυπτε μόνο τις συστημικές τράπεζες, δηλαδή όσες πληρούσαν τα ακόλουθα κριτήρια (European Council 2013a):

1. ανήκε στα τρία μεγαλύτερα τραπεζικά ιδρύματα της χώρας βάσει των περιουσιακών της στοιχείων,
2. η αξία των περιουσιακών της στοιχείων υπερέβαινε τα € 30 δισ.,
3. τα περιουσιακά της στοιχεία αντιπροσώπευαν τουλάχιστον το 20% του ΑΕΠ της χώρας τους, εκτός και αν η αξία αυτών είναι μικρότερη των € 5 δισ.,
4. διέθεταν υψηλό επίπεδο διεθνοποίησης.

Στην τελική συμφωνία υπάρχουν σημαντικές αποκλίσεις από τις θέσεις που εξέφρασε η Γερμανία. Προβλέπεται η ΕΚΤ να είναι αρμόδια για τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό και να ασκεί την άμεση εποπτεία όλων των συστημικών τραπεζών της Ευρωζώνης από κοινού με τις εγχώριες εποπτικές αρχές. Η άμεση εποπτεία αφορά 128 συστημικές τράπεζες που κρατούν σχεδόν το 80% των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων της Ευρωζώνης. Ωστόσο, η ΕΚΤ δύναται να επεμβαίνει και, όπου και αν κρίνει σκόπιμο,

να αναλαμβάνει την εποπτεία οποιασδήποτε εκ των 6.000 μη συστημικών τραπεζών της Ευρωζώνης (Pop 2012). Βάσει της συμφωνίας, η ΕΚΤ θα αναλάμβανε επίσημα τα νέα της εποπτικά καθήκοντα το Νοέμβριο του 2014, νωρίτερα δηλαδή απ' ό τι ζητούσε η γερμανική πλευρά. Σε ό τι αφορά το ύψος των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων βάσει του οποίου η ΕΚΤ θα αναλάμβανε την άμεση εποπτεία μιας τράπεζας, αυτό αποφασίστηκε να είναι €30 δισ., έναντι €50 δισ. που εισηγούνταν οι γερμανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής. Παρότι, οι γερμανικές καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες αποκλείονται από την άμεση εποπτεία της ΕΚΤ, σχεδόν όλες οι δημόσιες γερμανικές τράπεζες υπόκεινται στο πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού (Epstein & Rhodes, 2016: 431).

Η Bundesbank δήλωνε δυσαρεστημένη με αυτές τις εξελίξεις και μέχρι τον Ιούλιο του 2013 στη μηνιαία έκθεσή της συνέχιζε να επαναλαμβάνει τον σκεπτικισμό της για τις εποπτικές εξουσίες και το συνδυασμό αυτών με τα καθήκοντα άσκησης νομισματικής πολιτικής (Pop 2013b). Ωστόσο, παρότι ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός ήταν ο νέος επόπτης των συστημικών τραπεζών, ορισμένες γερμανικές τράπεζες αντιστέκονταν σε αυτή τη νέα τάξη πραγμάτων (Epstein & Rhodes, 2016: 424). Ενδεικτική περίπτωση είναι η κρατική αναπτυξιακή τράπεζα της Γερμανίας KfW Iprex-Bank (ECB, 2014: 39). Αυτή, έχοντας καταχωρηθεί ως τράπεζα που θα εποπτευόταν άμεσα από την ΕΚΤ, προέβη στην πώληση περιουσιακών της στοιχείων στην Kreditanstalt für Wiederaufbau, μειώνοντας έτσι τον ισολογισμό της κάτω από το όριο των €30 δισ. Σκοπός της ήταν την εποπτεία της να αναλάβουν εκ νέου η BaFin και η Bundesbank. Τον Μάρτιο του 2015 η Landeskreditbank Baden-Württemberg, με περιουσιακά στοιχεία περίπου €70 δισ., υπέβαλε αγωγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με σκοπό την αμφισβήτηση της εποπτείας της από την ΕΚΤ (Henning & Stevens 2015).

6.3. Οι διαπραγματεύσεις για το πεδίο εφαρμογής του SRM και τη διακυβέρνηση του SRM

Τον Ιούλιο του 2013 η Επιτροπή, επιθυμώντας την ολοκλήρωση του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, εισηγήθηκε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Η νομοθετική της πρόταση προέβλεπε πεδίο εφαρμογής του να είναι όσες τράπεζες εποπτεύονταν άμεσα από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό (European Commission 2013a). Η πρόταση προέβλεπε την εγκαθίδρυση ενός Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης (Single Resolution Board-SRB) που θα αποτελούταν από αντιπροσώπους της ΕΚΤ, της Επιτροπής και των εθνικών αρχών εξυγίανσης των χωρών όπου βρισκόταν η έδρα ή οι θυγατρικές ή τα υποκαταστήματα των τραπεζών. Σύμφωνα με το προσχέδιο, η ΕΚΤ, μέσω του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, θα σηματοδοτούσε

αν μια τράπεζα αντιμετώπιζε δυσκολίες και έχρηζε εξυγίανσης. Το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης θα ετοίμαζε το πλάνο εξυγίανσης και θα είχε την ευθύνη των κρίσιμων αποφάσεων για την υλοποίησή της (European Commission 2013a), με τις εθνικές αρχές εξυγίανσης να μετέχουν στην όλη διαδικασία. Η απόφαση για το αν μια τράπεζα θα τίθονταν σε διαδικασία εξυγίανσης θα λαμβανόταν από την Επιτροπή, η οποία υποστήριζε πως η αρμοδιότητα αυτή δεν ήταν δυνατό να μοιραστεί με το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης για νομικούς λόγους (European Commission 2013a). Οι εθνικές αρχές εξυγίανσης παρέμεναν υπεύθυνες για την υλοποίηση της εξυγίανσης, με το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης να επιτηρεί τη διαδικασία, ενώ σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους με τις αποφάσεις του, είχε την εντολή να προχωρήσει άμεσα τη διαδικασία εξυγίανσης (European Commission 2013a). Η Επιτροπή λοιπόν πρότεινε ένα πλαίσιο εξυγίανσης όπου οι κύριες αποφάσεις για την εξυγίανση θα λαμβάνονταν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Όμως, η πρόταση της Επιτροπής για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης επικρίθηκε έντονα (Epstein & Rhodes, 2016: 426).

Η Γερμανία αμφισβητούσε τη συμβατότητα της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης με το γερμανικό δίκαιο, υποδεικνύοντας την ανάγκη αναθεώρησης της ΣΛΕΕ ως προϋπόθεση για την έναρξη των συζητήσεων (Open Europe Blog 2013). Δίχως αυτή, η ανάθεση ενός βασικού ρόλου στην Επιτροπή για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών θα συνεπαγόταν σοβαρούς κινδύνους νομικής αμφισβήτησης ενώπιον του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου, κυρίως λόγω των πιθανών δημοσιονομικών συνεπειών των αποφάσεών της για τα κράτη-μέλη (Schild, 2018: 108). Με άλλα λόγια, ανησυχούσε πως οι γερμανοί φορολογούμενοι θα ήταν υποχρεωμένοι να στηρίξουν τις αποφάσεις που θα λάμβανε ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης, οι οποίες θα είχαν δημοσιονομικές συνέπειες, δίχως προηγουμένως να υπάρχει έγκριση από το γερμανικό ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Howarth & Quaglia, 2015: 129-130). Η Γερμανία θεωρούσε πως το προσχέδιο νόμου παραχωρούσε πολλές εξουσίες στην Επιτροπή, η οποία θα αποφάσιζε αν και πότε μια τράπεζα θα τίθονταν σε διαδικασία εξυγίανσης (Howarth & Quaglia, 2014: 158). Για το λόγο αυτό, δήλωνε απρόθυμη να συναινέσει στη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και καλούσε τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης να ακολουθήσουν το παράδειγμά της και να δημιουργήσουν τους δικούς τους μηχανισμούς εξυγίανσης (Howarth & Quaglia, 2015: 129). Η γερμανική κυβέρνηση θεωρούσε ότι η δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης θα δημιουργούσε κίνητρα για τις κυβερνήσεις των κρατών-μελών να είναι πιο επιεικείς στη ρύθμιση και εποπτεία των εθνικών τραπεζικών τους συστημάτων, καθώς θα γνώριζαν ότι υπήρχαν διαθέσιμοι ευρωπαϊκοί πόροι για την πιθανή εξυγίανση αυτών και, ως εκ τούτου, ότι τα βάρη για τους φορολογούμενους τους θα ήταν περιορισμένα

(Barker & Ehrlich 2013).

Ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Pierre Moscovici υποστήριζε την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, ενώ όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του δήλωνε ότι «θα πρέπει να είναι όλες οι τράπεζες της Ευρωζώνης» (Moscovici 2013a). Η Γαλλία επιθυμούσε το πλαίσιο διακυβέρνησης του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης να είναι απλό, προκειμένου οι αποφάσεις για την εξυγίανση μιας προβληματικής τράπεζας να είναι γρήγορες και αποτελεσματικές (Assemblée Nationale 2014). Γι' αυτό, στήριζε τον κεντρικό ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία λήψης των σχετικών αποφάσεων (AFR 2013). Ο ιταλός υπουργός Οικονομικών Fabrizio Saccomanni τόνιζε ότι «για την Ιταλία η επίτευξη μιας γρήγορης συμφωνίας για τον δεύτερο πυλώνα της τραπεζικής ένωσης αποτελεί προτεραιότητα» (la Repubblica 2013c), επισημαίνοντας πως «η απόφαση δημιουργίας του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης συνιστούσε κρίσιμο βήμα για το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ενώ σημαντικός θα ήταν ο ρόλος του στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα» (la Repubblica 2013c). Σύμφωνα με τον Saccomanni «η προτίμηση της Ιταλίας ήταν ένα μοντέλο εξυγίανσης όσο το δυνατόν περισσότερο εναρμονισμένο, ώστε να εξασφαλίζει βεβαιότητα στους επενδυτές» (la Repubblica 2013a). Σε ότι αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, ο Saccomanni θεωρούσε ότι «αυτή πρέπει να μην είναι περίπλοκη, ώστε να είναι ικανός να λαμβάνει γρήγορα αποφάσεις και να διαχειρίζεται με τρόπο αποτελεσματικό κάθε διαδικασία εξυγίανσης προβληματικών τραπεζών» (la Repubblica 2013c). Γι' αυτό, στήριζε τον κεντρικό ρόλο του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης στην όλη διαδικασία.

Ο ισπανός πρωθυπουργός Mariano Rajoy επιθυμούσε μια γρήγορη συμφωνία για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης (El País 2013a). Όπως δήλωνε «για εκείνον και την Ισπανία αποτελεί προτεραιότητα το κλείσιμο του ζητήματος», ενώ υποστήριζε ότι «δεν έχουμε αμετακίνητη θέση στο ζήτημα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης» (El País 2013a). Γύρω από το ποια αρχή θα αποφάσιζε την εξυγίανση μιας τράπεζας, θεωρούσε ότι «αυτό το ρόλο θα μπορούσε να τον αναλάβει είτε η Επιτροπή, είτε το Συμβούλιο» (El País 2013a). Υπέρμαχος της δημιουργίας του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ήταν και ο ισπανός υπουργός Οικονομικών Luis de Guindos (La Vanguardia 2013a), ο οποίος χαρακτήριζε την πρόταση της Επιτροπής για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης ως «σημαντικό βήμα στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών» (La Vanguardia 2013a), ενώ παρατηρούσε ότι «ο ρόλος του θα ήταν σημαντικός στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των διεθνών αγορών στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα» (La Vanguardia 2013a). Ο de Guindos

επιθυμούσε τη γρήγορη λήψη αποφάσεων στα πλαίσια του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Όπως υπογράμμισε «θα πρέπει η αρμόδια για την εξυγίανση αρχή να είναι ικανή να λαμβάνει αποφάσεις εντός χρονικής περιόδου που δε θα υπερβαίνει τις 24 ώρες» (de Guindos 2014). Μάλιστα, ο ισπανός υπουργός Οικονομικών φαίνεται πως προτιμούσε ο δρών που θα αποφασίζει την εξυγίανση μιας προβληματικής τράπεζας να είναι η Επιτροπή (de Guindos 2014).

Ο Επίτροπος για την Εσωτερική Αγορά και τις Υπηρεσίες Michel Barnier, απαντώντας στη Γερμανία, τόνιζε ότι «η πρόταση της Επιτροπής βασιζόταν σαφώς και νόμιμα στο άρθρο 114 της ΣΛΕΕ, αναφορικά με την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών με στόχο τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς» (Fox 2013). Όμως, η Γερμανία ήθελε να εμποδίσει την εγκαθίδρυση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης με κάθε τρόπο (Der Spiegel 2013). Ο γερμανός υπουργός Οικονομικών Wolfgang Schäuble υποστήριζε πως «η Επιτροπή υπερέβη την εξουσία της με τη νομοθετική πρόταση για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης και ότι οι σημερινές συνθήκες της ΕΕ δε μπορούν να αποτελούν νομικό στήριγμα γι' αυτόν» (Schäuble 2013). Γι' αυτό, πρότεινε μια προσέγγιση δύο σταδίων ως την εγκαθίδρυση του, η οποία θα εκκινούσε με ένα μηχανισμό εξυγίανσης στηριζόμενο σε ένα δίκτυο εθνικών αρχών, έως ότου ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός τίθονταν σε λειτουργία, εγκρινόταν η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση και οι νέες κεφαλαιακές απαιτήσεις της Βασιλείας III επιτυγχάνονταν (Schild, 2018: 108). Έτσι, θα κερδιζόταν χρόνος για την προετοιμασία μιας νομικής βάσης που θα επέτρεπε μια ευρωπαϊκή και υπερεθνική τραπεζική ένωση (Schäuble 2013). Παράλληλα, η γερμανίδα καγκελάρια τόνιζε ότι «μια ευρωπαϊκή αρχή εξυγίανσης απαιτούσε μια νέα Ευρωπαϊκή Συνθήκη» (Barker 2013g).

Έπειτα, η Γερμανία εισηγούταν την τελική απόφαση για την εξυγίανση να τη λαμβάνει το Συμβούλιο (Barker, Spiegel, & Wagstyl 2013). Το σκεπτικό πίσω από αυτή την πρόταση ήταν πως εκεί οι αποφάσεις λαμβάνονταν ομόφωνα και, ως εκ τούτου, τα κράτη-μέλη θα μπορούσαν να ασκήσουν veto. Η γαλλική κυβέρνηση αντιδρούσε στην πρόταση αυτή θεωρώντας ότι το Συμβούλιο δεν ήταν σε θέση να λαμβάνει γρήγορα κρίσιμες αποφάσεις σε περιόδους κρίσης (Schild, 2018: 108). Τον Οκτώβριο του 2013 η νομική υπηρεσία της Επιτροπής διατύπωσε τις αμφιβολίες της (υπό τις παρούσες συνθήκες της ΕΕ) σχετικά με τη νομιμότητα ανάθεσης της τελικής απόφασης για την εξυγίανση μιας τράπεζας σε ένα νέο οργανισμό, υποστηρίζοντας πως «οι εξουσίες που θα παρέχει η πρόταση στην Επιτροπή θα πρέπει να διευκρινιστούν περαιτέρω για να περιοριστεί κάθε περιθώριο διακριτικής ευχέρειας αυτής» (euractiv 2013). Η Εκτελεστική Επιτροπή της ΕΚΤ υποστήριζε την άμεση μετάβαση στον Ενιαίο

Μηχανισμό Εξυγίανσης (Barker & Ehrlich 2013). Μάλιστα, τον Νοέμβριο του 2013 η ΕΚΤ εξέδωσε γνωμοδότηση σύμφωνα με την οποία το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης θα έπρεπε να είναι, από την αρχή, ένα ενιαίο, ισχυρό και ανεξάρτητο όργανο, αμφισβητώντας έτσι τη γερμανική άποψη ότι ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης θα έπρεπε να ξεκινήσει ως δίκτυο εθνικών αρχών (Schild, 2018: 108). Μάλιστα, η ΕΚΤ επέμενε πως η αλλαγή της ΣΛΕΕ δε συνιστά προϋπόθεση για τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (Black & Christie 2013). Την τελευταία εβδομάδα του Οκτωβρίου του 2013 υπήρξαν ενδείξεις πως η γερμανική θέση άλλαξε.

Αναγνωρίζοντας το αδιέξοδο, ο γερμανός υπουργός Οικονομικών τον Δεκέμβριο του 2013 προσκάλεσε τον Michel Barnier στο Βερολίνο. Παρόν σε αυτή την ανεπίσημη συνάντηση ήταν οι υπουργοί Οικονομικών της Ιταλίας, της Γαλλίας, της Ισπανίας και της Ολλανδίας (Barker, Spiegel & Wagstyl 2013), ενώ το αντικείμενό της αφορούσε την πορεία των διαπραγματεύσεων του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, η οποία ένεκα των αντιρρήσεων της Γερμανίας βρισκόταν σε τέλμα. Η τελευταία συνέχιζε να τονίζει ότι το προσχέδιο νομοθεσίας παραχωρούσε πάρα πολύ ισχύ στην Επιτροπή σχετικά με το αν και πότε μια τράπεζα θα τίθονταν σε διαδικασία εξυγίανσης. Η γερμανική κυβέρνηση επισήμανε σε όλους τους τόνους ότι «αν η Επιτροπή αναλάμβανε καθήκοντα εξυγίανσης τότε η συγκέντρωση εξουσίας στα χέρια της θα ήταν άνευ προηγουμένου» (European Council, 2013a: 16). Από την πλευρά της, η γαλλική κυβέρνηση στήριζε τον κεντρικό ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Schild, 2018: 108).

Πλέον το Βερολίνο ζητούσε το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης να είναι υπεύθυνο μόνο για την εξυγίανση των τραπεζών που θα εποπτεύονταν άμεσα από την ΕΚΤ. Με άλλα λόγια, ζητούσε να περιοριστεί το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης στις συστημικές τράπεζες, η εποπτεία των οποίων θα ασκούταν άμεσα από την ΕΚΤ. Οι Γερμανοί έτσι θα πετύχαιναν την εξαίρεση των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών από το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και μαζί την υποχρέωση αυτών να συνεισφέρουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Η Γερμανία ήθελε οι εθνικές αρχές εξυγίανσης να συνεχίσουν να είναι υπεύθυνες για την εξυγίανση όλων των μικρών τραπεζών που λειτουργούσαν στην Ευρωζώνη, εκτός και αν αυτές αιτούνταν την πρόσβασή τους στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, οπότε ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης θα αναλάμβανε την εξυγίανσή τους (Schild, 2018: 108). Όμως, δεδομένου ότι οι γερμανικές καταθετικές, συνεταιριστικές και δημόσιες τράπεζες διέθεταν δικά τους συστήματα θεσμικής προστασίας, οι πιθανότητες να προσφύγουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης ήταν μηδενικές (Howarth & Quaglia, 2014: 121). Για να περιοριστεί ο ηθικός κίνδυνος η

γερμανική κυβέρνηση αιτούταν την ανάληψη της άμεσης εποπτείας των συστηματικών τραπεζών από την ΕΚΤ, την επιτάχυνση της νομοθέτησης και εφαρμογής της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, ενώ επέμενε ότι η οποιαδήποτε στήριξη από την ΕΕ για τις τράπεζες θα υπήρχε ως επιλογή μόνο αφού τα κράτη-μέλη είχαν εξαντλήσει όλες τις εθνικές λύσεις, συμπεριλαμβανομένης αυτής της διάσωσης με ίδια μέσα. Όμως, όλες αυτές οι προϋποθέσεις που έθετε αμφισβητούσαν την αξιοπιστία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (Barker 2013a). Ο ισπανός πρωθυπουργός Mariano Rajoy ζητούσε τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, καθώς όπως δήλωνε «θα συνέβαλε καθοριστικά στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην Ισπανία» (El País 2013a).

Στις 23 Οκτωβρίου ενόψει της Συνόδου Κορυφής της ΕΕ στις Βρυξέλλες ο πρόεδρος της ΕΚΤ δήλωνε πως «οι ηγέτες της ΕΕ δεσμεύτηκαν να έχουν έτοιμους κατάλληλους και επαρκείς μηχανισμούς ασφάλισης σε εθνικό επίπεδο έως ότου ολοκληρωθούν η συνολική αξιολόγηση και τα stress tests», ενώ τόνιζε ότι «έχει επέλθει συμφωνία στο ανώτατο επίπεδο για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης» (Steen 2013). Ανώτερος γερμανός αξιωματούχος την ίδια μέρα δήλωνε πως «η γερμανίδα καγκελάρια αναμένεται να τηρήσει μια εποικοδομητική στάση στο θέμα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, επιδιώκοντας μια συμφωνία μεταξύ των κρατών-μελών μέχρι το τέλος του έτους» (Pop 2013c). Αυτή τη φορά δεν υπήρχε καμία αναφορά στην ανάγκη αναθεώρησης της ΣΛΕΕ. Μάλιστα, γερμανοί αξιωματούχοι αποκάλυψαν ότι η γερμανίδα καγκελάρια είχε ήδη καταλήξει στην απόφαση ότι ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης θα μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή με κανονισμό βάσει του Άρθρου 114 της ΣΛΕΕ, όπως είχε αναφέρει η Επιτροπή (Epstein & Rhodes, 2014: 428).

Στις 18 Δεκεμβρίου του 2013 το Συμβούλιο Υπουργών συμφώνησε στο προσχέδιο του κανονισμού του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (European Council 2013b), ενώ οι κυβερνήσεις της Ευρωζώνης συμφώνησαν να διαπραγματευτούν μια διακυβερνητική συμφωνία για τη λειτουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ως τον Μάρτιο του 2014. Το προσχέδιο του κανονισμού που συμφωνήθηκε από το Συμβούλιο όριζε πως «μετά από γνωστοποίηση της ΕΚΤ πως μια τράπεζα αποτυγχάνει ή είναι πιθανόν να αποτύχει, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης θα προετοιμάζε ένα σχέδιο εξυγίανσης, το οποίο θα έθετε την τράπεζα σε διαδικασία εξυγίανσης» (European Council 2013b). Επιπλέον, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης θα αποφάσιζε για την εφαρμογή των εργαλείων εξυγίανσης και τη χρήση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, ενώ οι αποφάσεις του θα τίθονταν σε ισχύ εντός 24 ωρών από την έγκρισή τους, εκτός και αν το Συμβούλιο με απλή πλειοψηφία, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, ενίστατο ή ζητούσε τροποποιήσεις (European Council 2013b). Αυτή ήταν μια σημαντική αλλαγή

συγκριτικά με την αρχική πρόταση της Επιτροπής που παραχωρούσε στον εαυτό της την εξουσία να αποφασίζει για την εξυγίανση μιας τράπεζας. Τη θέση αυτή στήριζε η Γερμανία.

Επίσης, συμφωνήθηκε πως το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης θα αποτελούταν από έναν εκτελεστικό διευθυντή, τέσσερα μέλη και τους εκπροσώπους των εθνικών αρχών εξυγίανσης. Σε ότι αφορά την ΕΚΤ και την Επιτροπή, προβλεπόταν να έχουν ρόλο παρατηρητή. Το προσχέδιο του κανονισμού του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης όριζε πως η απόφαση για το κλείσιμο μιας τράπεζας χρειαζόταν την έγκριση της Επιτροπής, του Συμβουλίου Υπουργών, του Εποπτικού Συμβουλίου και της Εκτελεστικής Επιτροπής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και της ολομέλειάς του. Αναφορικά με το πεδίο της εφαρμογής του, υπερίσχυσε η θέση των Γερμανών. Δηλαδή θα κάλυπτε όλες τις τράπεζες που εποπτεύονταν άμεσα από την ΕΚΤ, ενώ για όλες τις άλλες τράπεζες υπεύθυνες θα ήταν οι εθνικές αρχές εξυγίανσης, εκτός αν μια τράπεζα χρειαζόταν πρόσβαση στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Οι εθνικές αρχές είχαν και την ευθύνη υλοποίησης της εξυγίανσης των τραπεζών που βρίσκονταν υπό τον έλεγχο του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης (European Council 2013b). Ακόμη, τα κράτη-μέλη μπορούσαν να αναθέσουν στο Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης την άσκηση όλων των σχετικών εξουσιών και αρμοδιοτήτων και για τις τράπεζες που ήταν εκτός του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Τέλος, με σκοπό την εφαρμογή υψηλών προτύπων εξυγίανσης και σε τράπεζες αρμόδιες για τις οποίες ήταν οι εθνικές αρμόδιες αρχές, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης ύστερα από διαβούλευση με αυτές δύναται να ασκήσει όλες τις σχετικές εξουσίες (European Commission, 2014: 3).

Μετά το συμβιβασμό του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2013 το μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ Vitor Constâncio διατύπωνε το φόβο της ΕΚΤ ότι «οι αγορές θα θεωρούσαν την προτεινόμενη διαδικασία εξυγίανσης αναξιόπιστη και ανεπαρκή, καθώς ήταν υπερβολικά πολύπλοκη και περιλάμβανε τη συμμετοχή πάρα πολλών δρώντων στη λήψη της απόφασης για την εξυγίανση μιας προβληματικής τράπεζας» (ECB 2012). Ο Constâncio επισήμανε ότι «για να είναι αυτή αξιόπιστη, θα έπρεπε τα εθνικά ταμεία εξυγίανσης να έχουν πρόσβαση σε εξωτερική (ευρωπαϊκή) χρηματοδότηση» (Fairless & Steinhauser 2013). Ο Michel Barnier, αρμόδιος Επίτροπος για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, συνέχιζε να ανησυχεί για τη δυνατότητα του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης να λαμβάνει δύσκολες αποφάσεις για το κλείσιμο μιας τράπεζας. Επισήμανε ότι «η λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης ήταν ιδιαίτερα πολύπλοκη με ένα σύστημα διαβούλευσης που καθυστερεί τη διαδικασία (Waterfield 2013).

6.4. Οι διαπραγματεύσεις για το SRF

Η Επιτροπή, μαζί με τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, στις 10 Ιουλίου του 2013 εισηγήθηκε τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (European Commission 2013b). Η πρότασή της προέβλεπε τη δημιουργία εθνικών ταμείων εξυγίανσης, στα οποία οι τράπεζες έπρεπε να συνεισφέρουν με βάση τις υποχρεώσεις και τα προφίλ κινδύνων τους. Κάθε ταμείο καλούταν ως το 2025 να διαθέτει τουλάχιστον το 1% των εγγυημένων καταθέσεων των τραπεζών που ήταν σε λειτουργία στη χώρα του. Η Επιτροπή ισχυριζόταν ότι με τη συγκέντρωση εισφορών από όλες τις τράπεζες που λειτουργούσαν εντός της τραπεζικής ένωσης το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα λειτουργούσε ως ενιαίος μηχανισμός ασφάλισης, ο οποίος θα συνέβαλε στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου τραπεζών-κρατών και θα διασφάλιζε την ευθυγράμμιση των επίπεδων τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης (European Commission, 2013b: 14–15). Η Επιτροπή προέβλεπε πως θα χρειαζόταν μια μεταβατική περίοδος δέκα ετών ώστε το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης να συγκεντρώσει το 1% των εγγυημένων καταθέσεων που αντιστοιχούσε σε €55 δισ. (European Commission 2014).

Η Γερμανία, το μοναδικό κράτος-μέλος της ΕΕ με δικά της ταμεία εξυγίανσης προβληματικών τραπεζών, εμφανιζόταν να είναι αντίθετη με τη δημιουργία του, χαρακτηρίζοντας το ως «de facto μηχανισμό διάσωσης» (Erstein & Rhodes, 2016: 427), ενώ έθετε θέμα ηθικού κινδύνου υποστηρίζοντας ότι «η δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης θα επέτρεπε σε χώρες της περιφέρειας του Ευρώ να εξυγιάνουν τις τράπεζές τους με κοινούς πόρους» (Barker, Spiegel & Wagstyl 2013). Γι' αυτό, ο γερμανός υπουργός Οικονομικών Wolfgang Schäuble αντιπρότεινε ένα δίκτυο εθνικών ταμείων εξυγίανσης ως προσωρινή λύση, τονίζοντας ότι «η δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης προϋπέθετε την αναθεώρηση της ΣΛΕΕ» (Barker, Spiegel & Wagstyl 2013). Παράλληλα, ζητούσε την επίσπευση της εφαρμογής της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση το 2015, αντί του 2018, προκειμένου να μειωθούν οι πιθανότητες εξυγίανσης των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης με πόρους του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (Münchau 2013a). Ωστόσο, δήλωνε ανοικτός σε νέες προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση (Barker 2013a).

Οι χώρες της περιφέρειας του Ευρώ, έχοντας να αντιμετωπίσουν τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, στήριζαν την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης που θα χρηματοδοτούταν μέσω τραπεζικών εισφορών. Σύμφωνη με την πρόταση δήλωνε η γαλλική κυβέρνηση (Howarth & Quaglia, 2014: 124). Ο Pierre Moscovici υποστήριζε πως το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης αποτελούσε «βασικό συμπλήρωμα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης» (Ricard 2014) και πως

«συνιστούσε αναγκαιότητα για την Ευρωζώνη, καθώς ενίσχυε τον επιμερισμό κινδύνου συνεισφέροντας στην καλύτερη αντιμετώπιση των τραπεζικών αποτυχιών» (Carnegy & Barker 2013). Αντίστοιχη άποψη εξέφραζε ο Fabrizio Saccomanni, δηλώνοντας πως «η δημιουργία ενιαίων μηχανισμών στήριξης και εξυγίανσης θα συνέβαλε στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των αγορών στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα που ήταν φορτωμένο με την κληρονομιά της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους» (la Repubblica 2013c). Μάλιστα, τόνιζε ότι «ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης θα ήταν αξιόπιστος στα μάτια των αγορών μόνο αν συνοδευόταν από ένα ενιαίο και ισχυρό ταμείο εξυγίανσης (la Repubblica 2013c). Γι' αυτό, ο ιταλός πρωθυπουργός Enrico Letta επιθυμούσε τη γρήγορη εγκαθίδρυσή αυτών (la Repubblica 2013e).

Η ισπανική κυβέρνηση στήριζε την πρόταση της Επιτροπής για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, με τον Mariano Rajoy να τονίζει πως «η Ισπανία επιθυμεί τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ταμείου εξυγίανσης» (El País 2013a). Όμως, συνεχίζοντας υπογράμμισε πως «υπάρχουν χώρες που δεν επιθυμούν τη δημιουργία ενός τέτοιου ταμείου αλλά εθνικά ταμεία, γι' αυτό είμαστε ανοιχτοί να ακούσουμε όλες τις κυβερνήσεις, καθώς για την ισπανική κυβέρνηση η επίτευξη μιας συμφωνίας αποτελεί προτεραιότητα» (El País 2013a). Υπέρμαχος της δημιουργίας ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ήταν ο ισπανός υπουργός Οικονομικών Luis de Guindos (La Vanguardia 2013a). Σύμφωνα με όσα υποστήριζε «η δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης θα απάλλαζε για πάντα τους φορολογούμενους από την υποχρέωση να επωμίζονται τα κόστη της πτώχευσης μιας τράπεζας» (La Vanguardia 2013a).

Ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Pierre Moscovici προτιμούσε τη σταδιακή αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (Lederer & Renaud 2014a). Η γαλλική κυβέρνηση πρόκρινε μια μεταβατική περίοδο για την πλήρη αμοιβαιοποίησή του διάρκειας πέντε ετών (Assemblée Nationale 2014). Σύμφωνα με τη θέση του Moscovici παρουσιαζόταν ο ιταλός ομόλογός του Fabrizio Saccomanni, δηλώνοντας ότι «η Ιταλία θα δεχόταν την προοδευτική αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης» (la Repubblica 2013b). Πρόθυμος να στηρίξει τη σταδιακή αμοιβαιοποίηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης παρουσιαζόταν και ο Mariano Rajoy (El País 2013b). Ακόμη, ο Rajoy υποστήριζε την πρόταση της Επιτροπής για χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης από την ευρωπαϊκή τραπεζική βιομηχανία (El País 2013b). Όπως τόνιζε «η χρηματοδότησή του από τον χρηματοπιστωτικό τομέα θα επέτρεπε την ελαχιστοποίηση του κόστους για τους φορολογούμενους» (El País 2013b). Ο ισπανός υπουργός Οικονομικών Luis de Guindos ήταν σύμφωνα με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης μέσω

τραπεζικών εισφορών (de Guindos 2014). Ωστόσο, το ύψος της συνεισφοράς του ισπανικού τραπεζικού τομέα σε αυτό τον προβληματίζε. Αυτή ανερχόταν σε περίπου 12% επί συνόλου κεφαλαίων του ταμείου (de Guindos 2014).

Ακανθώδες ζήτημα στη διαπραγμάτευση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης αποτέλεσε η συμβολή των μικρών και μεγάλων τραπεζών σε αυτό. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, οι εισφορές θα ήταν χαμηλότερες για όσες τράπεζες χρηματοδοτούνταν μέσω καταθέσεων και τα επίπεδα κινδύνων που αναλάμβαναν ήταν χαμηλότερα. Η γαλλική κυβέρνηση στήριζε την πρόταση δημιουργίας του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης που θα χρηματοδοτούταν μέσω τραπεζικών εισφορών (Howarth & Quaglia, 2015: 133), ωστόσο πίεζε ο υπολογισμός των εισφορών κάθε τράπεζας να γίνεται συναρτήσει του προφίλ κινδύνου αυτής και όχι του μεγέθους της, επιλογή που θα έπληττε το γαλλικό τραπεζικό σύστημα ένεκα του υψηλού βαθμού συγκέντρωσής του (Schild, 2018: 109). Έπειτα, εξέφραζε τις ανησυχίες της πως τα λιγότερο συγκεντρωμένα τραπεζικά συστήματα θα συνεισέφεραν λιγότερο. Μια τέτοια περίπτωση αποτελούσε το γερμανικό τραπεζικό σύστημα, το οποίο ήταν από τα λιγότερο συγκεντρωμένα στην ΕΕ (Schild, 2018: 109). Γι' αυτό, η Γαλλία πίεζε να συμπεριληφθούν όλες οι τράπεζες της Ευρωζώνης στο πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, συμπεριλαμβανομένων των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών, αποσκοπώντας στο να τις δεσμεύσει να συνεισφέρουν όλες τους στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, ανεξαρτήτως μεγέθους (Rapport Marc, 2014: 31).

Η γερμανική κυβέρνηση επιδίωκε την εξαίρεση των μικρών γερμανικών τραπεζών από την υποχρέωση να συνεισφέρουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, καθώς είχαν τα δικά τους ταμεία εξυγίανσης (Howarth & Quaglia, 2014: 124). Γι' αυτό, η Επιτροπή προέβη σε ορισμένες παραχωρήσεις έναντι της Γερμανίας συγκριτικά με την αρχική της πρόταση, εξασφαλίζοντας ότι οι μικρές γερμανικές τράπεζες θα συνεισέφεραν λιγότερο από τις μεγάλες τράπεζες (Schild, 2018: 109). Η γερμανική κυβέρνηση ανησυχούσε πως οι τράπεζές της θα καλούνταν να συνεισφέρουν τα περισσότερα στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Howarth & Quaglia, 2014: 133).

Ένα άλλο ζήτημα που προκάλεσε συγκρούσεις στη διαπραγμάτευση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ήταν ο τρόπος διαχείρισης εκ μέρους των εθνικών αρχών της αποτυχίας μιας τράπεζας αν τα κεφάλαια των εθνικών ταμείων εξυγίανσης δεν επαρκούσαν για την αντιμετώπισή της. Η Γερμανία πίεζε σε αυτή την περίπτωση οι φορολογούμενοι της χώρας προέλευσης να επωμίζονται το κόστος. Ακόμη, ζητούσε την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση (Münchau 2013a). Παρά την υποστήριξη του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης από κράτη-

μέλη και ευρωπαϊκούς θεσμούς, η Γερμανία συνέχιζε να τηρεί αρνητική στάση. Όπως επισήμανε «ήταν απρόθυμη να συνεισφέρει στην εξυγίανση των τραπεζών άλλων χωρών» (Münchau 2012). Στη Σύνοδο Κορυφής του Δεκεμβρίου του 2012 η γερμανίδα καγκελάριος απέρριψε κάθε μορφής δημοσιονομικές μεταβιβάσεις (Porter 2012). Όμως, έτσι απέρριπτε και το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, καθώς αυτό συνεπαγόταν τη μεταφορά πόρων των γερμανών φορολογουμένων στην περιφέρεια του Ευρώ για την εξυγίανση των εκεί τραπεζών (Münchau 2012).

Τελικά, ένας συμβιβασμός επετεύχθη που στηρίζονταν σε μια διεθνή συμφωνία εκτός δικαίου της Ένωσης (Schild, 2018: 109). Η λιθουανική Προεδρία επιδίωξε να πείσει τις χώρες που ήταν υπέρ του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ότι η Γερμανία ήταν πολύ σημαντική για να περιθωριοποιηθεί. Έτσι, εστίασε στο να ευθυγραμμίσει τη θέση αυτών με την αδιάλλακτη γερμανική θέση (Vilpišauskas, 2014: 104). Ο συμβιβασμός προέβλεπε τη δημιουργία ενός ενιαίου ταμείου που θα αποτελούταν από εθνικά ταμεία, όπως προέβλεπε η γερμανική θέση. Καθένα από αυτά καλούταν εντός ενός διαστήματος δέκα ετών να κρατά τουλάχιστον το 1% των εγγυημένων καταθέσεων όλων των σε λειτουργία τραπεζών στη χώρα τους, ενώ οι τράπεζες καλούνταν να καταβάλουν ετήσιες εισφορές ανάλογες των παθητικών τους και προσαρμοσμένες στα επίπεδα κινδύνων τους (European Council, 2013b: 3).

Σύμφωνα με την τελική συμφωνία, τα εθνικά ταμεία θα συγχωνεύονταν σταδιακά σε ένα ως το 2023, το οποίο θα προικιζόταν με ένα ποσό κοντά στα €55 δισ. Η προσέγγιση αυτή μείωνε σημαντικά την αρχή της αλληλεγγύης εντός του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (Schild, 2018: 109). Ο τελικός συμβιβασμός ενός προοδευτικά αμοιβαιοποιημένου Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης θα μπορούσε να κριθεί ως μια «μη λύση» στην ανάγκη εξυγίανσης των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη, καθώς μεσοπρόθεσμα το οικονομικό βάρος μιας εξυγίανσης θα συνέχιζαν να το επωμίζονται τα κράτη-μέλη. Η προσέγγιση αυτή όμως ήταν ορατή και στην απόφαση σχετικά με το πως θα μπορούσαν οι προβληματικές τράπεζες να εξυγιανθούν πριν την έναρξη του νέου καθεστώτος. Σύμφωνα με τη συμφωνία, «πιθανές κεφαλαιακές ανεπάρκειες που θα προέκυπταν έπρεπε να αντιμετωπιστούν μέσω ιδιωτικών κεφαλαίων, μέσω εθνικών πόρων και ως έσχατη επιλογή δια ευρωπαϊκών πόρων» (European Council, 2013b: 2). Μάλιστα, η Γερμανία τόνιζε ότι αν τα διαθέσιμα για την εξυγίανση κεφάλαια δεν επαρκούν, είναι ευθύνη των εθνικών αρχών να επωμιστούν τα βάρη (Barkef 2013b). Έτσι, το κόστος εξυγίανσης μετά την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση θα επωμίζονταν τα ταμεία εξυγίανσης των κρατών-μελών όπου έδρευαν οι τράπεζες. Το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα ήταν διαθέσιμο μόνο όταν τα εθνικά ταμεία εξυγίανσης πετύχαιναν τον

στόχο του 1% και συγχωνεύονταν (Trajnor 2013).

6.5. Οι διαπραγματεύσεις για τη χρήση του ESM ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στο SRF

Η «Έκθεση των τεσσάρων Προέδρων» δήλωνε ότι ένα αξιόπιστο πανευρωπαϊκό πλαίσιο εξυγίανσης θα έπρεπε να διαθέτει ένα κατάλληλο και αποτελεσματικό ενιαίο μηχανισμό ασφάλισης (Van Rompuy, 2012b: 7). Ακόμη, εισηγούταν αυτό το ρόλο να τον έχει ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας. Στη διάρκεια της διαπραγμάτευσης η Γαλλία, συνεπικουρούμενη από τις χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης, υποστήριζε ότι βασική προϋπόθεση για τη δημιουργία ενός αξιόπιστου υπερεθνικού πλαισίου εξυγίανσης ήταν ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας να είναι σε θέση να παρέχει έκτακτη πιστωτική γραμμή στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Howarth & Quaglia, 2014: 134). Ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Pierre Moscovici υποστήριζε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως κοινού μηχανισμού ασφαλείας στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης κατά τη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης αυτού (Le Monde 2013a). Σύμφωνα με την άποψη αυτή εμφανιζόταν ο ιταλός ομόλογός του Fabrizio Saccomanni, ο οποίος τόνιζε ότι «ένας ενιαίος μηχανισμός ασφαλείας θα έπρεπε να είναι λειτουργικός στη μεταβατική φάση ώστε να συμβάλει στο κόστος εξυγίανσης δίχως όρους» (Steinhauser 2013), ενώ έθετε ως προϋπόθεση τη συμφωνία επί αυτού για τη μεταβίβαση εθνικής κυριαρχίας στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης. Όπως τόνιζε «η ιστορία διδάσκει πως οι κρίσεις εμπιστοσύνης στον χρηματοπιστωτικό τομέα μπορούν να αποφευχθούν με την προετοιμασία αποτελεσματικών αμυνών, ενώ η βέλτιστη διαχείρισή τους προϋποθέτει την ύπαρξη επαρκών πόρων» (la Repubblica 2013c). Με βάση το σκεπτικό αυτό, πρότεινε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας κατά τη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης, καλώντας για την επίτευξη μιας γρήγορης συμφωνίας πριν τις Ευρωεκλογές του 2014 (la Repubblica 2013d). Αντίστοιχη άποψη διατύπωνε και ο ισπανός ομόλογός του Luis de Guindos (de Guindos 2014).

Τις αντιρρήσεις τους στην πρόταση της Επιτροπής έσπευσαν να διατυπώσουν ορισμένες χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, θέτοντας θέμα ηθικού κινδύνου. Η γερμανική κυβέρνηση, με τη στήριξη της Αυστρίας, της Ολλανδίας και της Φινλανδίας, επέμενε ότι τα κεφάλαια του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας δε μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη των προβλημάτων των τραπεζών της περιφέρειας της Ευρωζώνης, τα οποία ήταν κληρονομιά της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους (Howarth & Quaglia, 2016: 124). Όπως υπογράμμιζε ο Wolfgang

Schäuble «η διαχείριση της κληρονομιάς της κρίσης χρέους συνιστά εθνική αρμοδιότητα» (Schäuble 2013). Προκείμενου να περιοριστεί ο ηθικός κίνδυνος για τις τράπεζες και να προστατευτούν οι γερμανοί φορολογούμενοι, το Βερολίνο ζητούσε την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, στη συνέχεια την προσφυγή στα εθνικά ταμεία εξυγίανσης και ως έσχατη επιλογή, μέσα από μια μακρά διαδικασία και ενός δύσκολου συστήματος ψηφοφορίας, τη δυνατότητα προσφυγής στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Howarth & Quaglia, 2015: 129). Μάλιστα, ο Wolfgang Schäuble επισήμανε ότι «ο μόνος δρόμος για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ήταν δια του εθνικού κράτους, ενώ η διαθεσιμότητα των κεφαλαίων θα γινόταν υπό προϋποθέσεις» (Spiegel & Barker 2013) (Schäuble 2013).

Λόγω των μεγάλων διαφοροποιήσεων στις προτιμήσεις των κρατών-μελών, η λιθουανική Προεδρία επιχείρησε να διαχωρίσει τις διαπραγματεύσεις για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης από τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης κατά τη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης αυτού. Η απόφαση αυτή καλωσορίστηκε από τη γερμανική κυβέρνηση, η οποία υποστήριζε ότι «από τη στιγμή που η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ήταν νομοθετημένη, έπαυε η ανάγκη της χρήσης των πόρων του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης» (Schäuble 2013). Η Γερμανία αρνούμενη στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης τη χρήση των πόρων του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για την εξυγίανση των προβληματικών τους τραπεζών τις προέτρεπε να εφαρμόσουν άμεσα την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση. Η απόφαση αυτή όμως, δεδομένων των πολιτικών επιπτώσεων που θα είχε η εφαρμογή αυτής, άφηνε στις εκεί κυβερνήσεις μια μόνο επιλογή, τη χρήση δημόσιου χρήματος για την εξυγίανση αυτών.

Η συμφωνία για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης και το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, αντίθετα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, δεν προέβλεπε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Η γερμανική εμμονή περί ανάγκης περιορισμού του ηθικού κινδύνου στην Ευρωζώνη και της προστασίας των γερμανών φορολογούμενων μπλόκαρε τη φιλόδοξη πρόταση της Επιτροπής. Αξιωματούχοι της ΕΕ αμφισβητούσαν ότι το ύψος των κεφαλαίων του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης ήταν ικανό να καλύψει μεγάλες ή διαδοχικές τραπεζικές αποτυχίες (Münchau 2013a). Μια κρίση συστημικού χαρακτήρα θα μπορούσε εύκολα να απορροφήσει το σύνολο κεφαλαίων του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης από μια μόνο

τράπεζα μεσαίου μεγέθους. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα της Σλοβενίας που εξάντλησε τα δημοσιονομικά της περιθώρια για να διοχετεύσει €3 δισ. νέο κεφαλαίο στις τρεις μεγαλύτερες τράπεζές της (Münchau 2013a). Γι' αυτό, το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης έχει ανάγκη μια πιστωτική γραμμή για περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης.

Στη Σύνοδο Κορυφής της 29^{ης} Ιουνίου 2018 οι ηγέτες των κρατών-μελών συμφώνησαν ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας να χρησιμοποιείται ως ενιαίος μηχανισμός ασφαλείας του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, με το μέγεθός του να κινείται μεταξύ €55 και €60 δισ. Η συμφωνία προέβλεπε αυτό να συμβεί το 2024. Μετά από ένα και πλέον χρόνο διαπραγματεύσεων, οι υπουργοί Οικονομικών της ΕΕ κατέληξαν σε συμφωνία για την τροποποίηση της συνθήκης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, κάνοντας έτσι ένα βήμα για την ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης. Ο πρόεδρος του Eurogroup Paschal Donohoe χαρακτήρισε την υπογραφή της συμφωνίας «ορόσημο στην εξέλιξη της ΟΝΕ», ενώ δήλωνε πως «η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης θα ενίσχυε την εμπιστοσύνη των αγορών στην ικανότητα της Ευρωζώνης να αντιμετωπίζει τις τραπεζικές κρίσεις πριν αυτές κλιμακωθούν» (Khan 2020).

Σύμφωνα με τους όρους της τελικής συμφωνίας, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας θα παρείχε δάνεια (ως €68 δισ.) στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης για την εξυγίανση προβληματικών τραπεζών αν οι πόροι του τελευταίου εξαντλούνταν. Μάλιστα, προβλεπόταν να τεθεί σε ισχύ το 2022 (δύο χρόνια νωρίτερα από ότι είχε αρχικά προγραμματιστεί). Ρόλο σε αυτό φαίνεται πως έπαιξε το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19 και οι έντονες ανησυχίες περί δραματικής αύξησης των μη εξυπηρετούμενων δανείων σε ολόκληρη την Ευρωζώνη (Khan 2020).

Για σημαντικό βήμα έκανε λόγο και ο επικεφαλής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας Klaus Regling, ο οποίος δήλωσε ότι «η τροποποίηση της συνθήκης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας αποτελεί ορόσημο» (ESM 2021). Συνεχίζοντας επισήμανε ότι «μετά την έγκριση της συμφωνίας από τα εθνικά κοινοβούλια ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας θα καταστεί το κοινό δίκτυο ασφαλείας του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, κάτι που θα μας φέρει ένα βήμα πιο κοντά στην ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης, η οποία θα κάνει τη νομισματική ένωση πιο ανθεκτική» (ESM 2021).

6.6. Οι διαπραγματεύσεις για την BRRD

Η Επιτροπή υπέβαλε επισήμως τη νομοθετική της πρόταση για την Οδηγία για την

Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση τον Ιούνιο του 2012 (European Commission 2012b). Η προετοιμασία της είχε ξεκινήσει ήδη από τα μέσα του 2008. Ωστόσο, επειδή η τραπεζική εξυγίανση ήταν ένα πολιτικά ακανθώδες ζήτημα στην ΕΕ ακολούθησε ευρεία διαβούλευση. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ήταν όλες οι τράπεζες της ΕΕ. Η οδηγία επιτρέπει στις εθνικές αρχές εξυγίανσης να αντιμετωπίσουν τραπεζικές κρίσεις σε τρία επίπεδα: προετοιμασία και πρόληψη, έγκαιρη παρέμβαση και εξυγίανση.

Η γερμανική κυβέρνηση, επικαλούμενη τον ηθικό κίνδυνο που θα προκαλούσε η δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και επιθυμώντας να προστατεύσει τους γερμανούς φορολογούμενους από το να συνεισφέρουν στην εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης, επιθυμούσε την άμεση νομοθέτησή της ώστε να αποτελεί το πρώτο βήμα στη διαδικασία της εξυγίανσης (Barker 2013g). Έτσι, επιθυμούσε να καταστήσει άνευ ουσίας τη συζήτηση για το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, το οποίο χαρακτήριζε ως «de facto μηχανισμό διάσωσης» (Epstein & Rhodes, 2016: 427). Ο Pierre Moscovici εμφανιζόταν θετικός ως προς την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση θεωρώντας πως «θα εξασφάλιζε ότι οι κυβερνήσεις δε θα αναγκάζονται πλέον να διασώζουν τις πολύ μεγάλες για να αποτύχουν τράπεζες υπό το φόβο μετάδοσης κινδύνου και αποσταθεροποίησης της οικονομίας» (Moscovici 2013a). Παράλληλα, επισήμανε ότι «πλέον δε θα είναι οι φορολογούμενοι που θα επωμίζονται τα βάρη της διάσωσης αλλά οι πιστωτές και οι μέτοχοι των τραπεζών, όντας αρμόδιοι για τους κινδύνους που αυτές αναλαμβάνουν» (Moscovici 2013a). Ο ισπανός υπουργός Οικονομικών Luis de Guindos ήταν υπέρ της διάσωσης με ίδια μέσα, ωστόσο προτιμούσε τη μέγιστη προστασία των καταθετών (de Guindos 2014), άποψη που συμεριζόταν και ο ιταλός ομόλογός του Fabrizio Saccomanni (la Repubblica 2013d).

Τα ακανθώδη θέματα στη διαπραγμάτευσή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ήταν ο βαθμός ελευθερίας των κυβερνήσεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την εξυγίανση προβληματικών τραπεζών και η ιεραρχία των πιστωτών που θα καλούνταν να συνεισφέρουν στη διάσωση με ίδια μέσα (Sandbu 2013). Η πρόταση της Επιτροπής όριζε ότι «μόνο καταθέσεις που θεωρούνται εγγυημένες και συγκεκριμένα είδη παθητικού εξαιρούνται από τη διαδικασία διάσωσης με ίδια μέσα» (European Commission, 2012b: 13). Η Επιτροπή και η ΕΚΤ αρχικά τόνιζαν πως όλοι οι πιστωτές, συμπεριλαμβανομένων των καταθετών, έπρεπε να επωμίζονται τα κόστη διάσωσης μια τράπεζας ισότιμα με τα εθνικά συστήματα εγγύησης καταθέσεων να καλύπτουν τις καταθέσεις κάτω των €100.000, θεωρώντας πως αυτός ο τρόπος επιμερισμού των βαρών δε θα ανησυχούσε τους ανώτερους ομολογιούχους. Ωστόσο,

η τραπεζική κρίση στην Κύπρο το 2013 ήρθε να ανατρέψει την πρότασή τους. Η απόφαση για καθολικό και οριζόντιο κούρεμα καταθέσεων σε όλες τις τράπεζες για ασφαλισμένες και ανασφάλιστες καταθέσεις με σκοπό την ανακεφαλαιοποίησή τους πυροδότησε τραπεζικό πανικό επιφέροντας την επιβολή κεφαλαιακών ελέγχων.

Μετά τη μαζική απόσυρση καταθέσεων στην Κύπρο και την απειλή μετάδοσης κινδύνου στην υπόλοιπη Ευρωζώνη, η ΕΚΤ και η Επιτροπή προσανατολίζονταν σε μια ιεραρχία όπου οι ανασφάλιστες καταθέσεις, δηλαδή άνω των €100.000, θα ήταν οι τελευταίες που θα υφίσταντο απώλειες (Barker 2013c). Ενδεικτική ήταν η τοποθέτηση του πρόεδρου της ΕΚΤ Mario Draghi ότι «αν μπορεί να αποφευχθεί, δε θα πρέπει να αγγίζουμε τους ανασφάλιστους καταθέτες» (Barker 2013c). Σύμφωνα με τη δήλωση αυτή ήταν αρκετοί ευρωπαίοι υπουργοί Οικονομικών και το μέλος της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ Benoît Cœuré (ECB 2013a). Ωστόσο, πολλές χώρες είχαν διαφορετική γνώμη. Η Γερμανία, συνεπικουρούμενη από τη Φινλανδία και την Ολλανδία, προτιμούσε εναρμονισμένους κανόνες χωρίς κάποια ειδική μεταχείριση για τις ανασφάλιστες καταθέσεις» (Barker 2013c). Άρα, οι χώρες του πυρήνα του Ευρώ επιθυμούσαν όλοι οι πιστωτές να συμμετέχουν στη διάσωση μιας τράπεζας όταν αυτή έχει πρόβλημα, συμπεριλαμβανομένων των καταθετών (Fox 2013b). Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, οι απώλειες θα επωμίζονταν ισότιμα σε όλους, ενώ τα εθνικά συστήματα εγγύησης καταθέσεων θα εγγυόνταν καταθέσεις μέχρι €100.000. Αυτή ήταν η «εναρμονισμένη προσέγγιση» και προωθούταν από τις χώρες του πυρήνα του Ευρώ με σκοπό να αποφύγουν οι ίδιες μελλοντικές διασώσεις τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης.

Από την άλλη, η «μόνιμη μη συμπερίληψη», η οποία προωθούταν από την Ισπανία, ως προσέγγιση είχε στόχο την εξαίρεση όλων των καταθετών σε μια τραπεζική διάσωση και προέβλεπε την ανάληψη επιπλέον βαρών από άλλους πιστωτές και τους φορολογούμενους. Οι κυβερνήσεις της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, για διαφορετικούς λόγους κάθε μία, ζητούσαν οι εθνικές αρχές να έχουν την ευελιξία να απαλλάσσουν ορισμένους πιστωτές από τη συμμετοχή τους στη διάσωση μιας τράπεζας με ίδια μέσα αναλόγως των περιστάσεων (Barker 2013c). Η «ευέλικτη προσέγγιση» έδινε τη δυνατότητα στις εθνικές αρχές να απαλλάξουν ορισμένους πιστωτές, ενώ μπορούσε να συνδυαστεί με εξαιρέσεις για τους ασφαλισμένους καταθέτες ή την προτίμηση των καταθετών. Προς αυτή την κατεύθυνση ήταν και η θέση της ιρλανδικής κυβέρνησης (Barker 2013c). Ο Michel Barnier, Επίτροπος για την Εσωτερική Αγορά και τις Υπηρεσίες, χαιρέτιζε την πρόταση για την διάσωση με ίδια μέσα, θεωρώντας την «ίσως τον μόνο τρόπο να παύσουν οι κρατικές εγγυήσεις προς τον χρηματοπιστωτικό τομέα», ενώ επισήμανε πως «οι τράπεζες πρέπει να

πληρώνουν για τις τράπεζες» και ότι «έτσι θα έσπαγε η σχέση μεταξύ τραπεζικών κρίσεων και κρατικών προϋπολογισμών» (Barker & Masters 2012). Σε ότι αφορά τις επιλογές για τη διάσωση με ίδια μέσα, ο Επίτροπος Barnier ήταν κατά της υπερβολικής ευελιξίας (Fox 2013b). Μάλιστα, θεωρούσε πως η υπερβολική ευελιξία θα δημιουργούσε ένα σύστημα όπου οι εύπορες χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης θα μπορούσαν να χρησιμοποιούν δημόσιο χρήμα για τραπεζικές διασώσεις, ενώ οι φτωχότερες χώρες της περιφέρειας του Ευρώ θα έπρεπε να μεταθέσουν τις ζημιές για τη διάσωση μιας τράπεζας κατά σειρά στους μετόχους, στους πιστωτές και, όπως συνέβη στην Κύπρο, στους καταθέτες (Howarth & Quaglia, 2016: 121).

Όμως, η υπερβολική ευελιξία συνδεόταν με δύο αρνητικές εξελίξεις για το τραπεζικό σύστημα (Sandbu 2013). Πρώτον, θα επέτρεπε στις κυβερνήσεις να αποφασίζουν κατά περίπτωση το ποια τράπεζα θα διασωζόταν μέσω πακέτου διάσωσης και ποια με ίδια μέσα, εξέλιξη που θα προκαλούσε αβεβαιότητα όταν μια κρίση ρευστότητας ή φερεγγυότητας έκανε την εμφάνισή της, και δεύτερον, θα μπορούσε να καταστήσει μια ιεραρχία ως προς το ποιοι θα επωμίζονται τα βάρη δεδομένη εκ των προτέρων, ενώ οι κανόνες θα διέφεραν από χώρα σε χώρα (Sandbu 2013). Το σενάριο αυτό θα οδηγούσε σε ροή κεφαλαίων προς τα κράτη που θα ήταν πιο πρόθυμα να παρέχουν πακέτα διάσωσης (Sandbu 2013).

Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ορισμένα κράτη-μέλη, ανάμεσα σε αυτά η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Μεγάλη Βρετανία, αιτούνταν μεγαλύτερο βαθμό εθνικής διακριτικής ευχέρειας με σκοπό την προστασία κάποιων πιστωτών από το κούρεμα (Barker 2013c). Μάλιστα, πίεζαν να δοθεί στις κυβερνήσεις η ικανότητα προσωρινής εθνικοποίησης ή ανακεφαλαιοποίησης στη διάρκεια μιας συστημικής κρίσης (Barker 2013c). Όμως, μια τέτοια ενέργεια θα συνιστούσε, σύμφωνα με την Επιτροπή, κρατική ενίσχυση. Η Επιτροπή προειδοποίησε τα κράτη-μέλη πως δε θα ήταν σε θέση να προστατέψουν όλους τους πιστωτές από τις απώλειες σε αποτυχημένες τράπεζες έστω και αν οι νέες διατάξεις επέτρεπαν τη διάσωση με χρήματα των φορολογουμένων (Barker 2013d). Η Επιτροπή ανησυχούσε πως η πιθανή συμπερίληψη της ρήτρας διάσωσης με χρήματα των φορολογουμένων στους κανόνες για τη διαχείριση των προβληματικών τραπεζών θα μπορούσε να δημιουργήσει ένα κενό, το οποίο θα υπονόμει τον στόχο να καταστούν οι πιστωτές, και όχι φορολογούμενοι, υπεύθυνοι για τις τραπεζικές διασώσεις.

Έτσι, πρότεινε οποιαδήποτε δημόσια στήριξη των τραπεζών να συνεχίσει να υπόκειται στους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων που απαιτούσαν τουλάχιστον οι κατώτεροι ομολογιούχοι να υφίστανται ζημιές πριν την έγκριση μιας διάσωσης. Ακόμη,

προειδοποιούσε πως υπήρχαν όρια στην εξουσία των τραπεζικών διασώσεων, καθώς τα άρθρα της ΣΛΕΕ περιόριζαν τις κρατικές ενισχύσεις προς τον ιδιωτικό τομέα και έτσι θα επισκίαζαν κάθε εξαίρεση που θα συμπεριλαμβανόταν στο κείμενο της εγκριθείσας νομοθεσίας (Barker 2013d). Η Επιτροπή φοβόταν ότι με ευέλικτους κανόνες εξυγίανσης μόνο οι φτωχές χώρες θα αναγκάζονταν να κουρέψουν τους πιστωτές, προκαλώντας έτσι ανησυχία στους επενδυτές, ενώ οι πλούσιες χώρες θα χρησιμοποιούσαν δημόσιο χρήματα για να αποφύγουν αυτή την εξέλιξη. Έτσι, οι τράπεζες των μεν θα είχαν υψηλά κόστη χρηματοδότησης ένεκα του κουρέματος που θα είχαν υποστεί προηγούμενοι επενδυτές, ενώ οι τράπεζες των δε θα είχαν χαμηλά κόστη χρηματοδότησης και θα θεωρούνταν ασφαλής παράδεισος για τους επενδυτές.

Μετά από περισσότερο από ένα χρόνο πολύπλοκων διαπραγματεύσεων οι υπουργοί Οικονομικών της Ευρωζώνης έφτασαν σε συμφωνία διατηρώντας έναν βαθμό εθνικής διακριτικής ευχέρειας στους χειρισμούς τους με τις προβληματικές τράπεζες. Το ζήτημα της εθνικής ευελιξίας καθυστερούσε τις συζητήσεις για μήνες, με όλες τις κυβερνήσεις να αγωνίζονται ώστε η διαμόρφωση των νέων κανόνων να είναι προσαρμοσμένη στις δικές τους τράπεζες και εμπειρίες από την αντιμετώπιση χρηματοπιστωτικών κρίσεων (Barker 2013e). Ο ιρλανδός υπουργός Οικονομικών Michael Noonan χαρακτήριζε τη συμφωνία για τη διάσωση με ίδια μέσα ως «επαναστατική αλλαγή στον τρόπο που αντιμετωπίζονται οι τράπεζες». Ο γερμανός υπουργός Οικονομικών Wolfgang Schäuble δήλωνε «ότι η μεταρρύθμιση αυτή αποτελεί απόδειξη ότι πλέον, τόσο οι μέτοχοι, όσο και οι πιστωτές έχουν πρώτοι την ευθύνη», ενώ περιέγραφε τις διαπραγματεύσεις ως «δύσκολες» και «έντονες». Ο ολλανδός υπουργός Οικονομικών Jeroen Dijsselbloem θεωρούσε τους νέους κανόνες «σημαντικό βήμα για την τραπεζική ένωση» (Barker 2013e). Επισήμανε δε, ότι «η συμφωνία για τη διάσωση με ίδια μέσα αποτελεί ασπίδα για τους φορολογουμένους, ενώ θα συνεισφέρει στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, καθώς (οι νέοι κανόνες) θα ωθήσουν τις τράπεζες να συμπεριφέρονται πιο υπεύθυνα» (O'Donnell & Emmott 2013).

Η συμφωνία επί κοινών κανόνων για τον τρόπο διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών ήταν προϋπόθεση ώστε να δοθεί στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας η δυνατότητα άμεσης ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών. Το ζήτημα αυτό αποτέλεσε πεδίο αντιπαράθεσης για τη Γαλλία και τη Γερμανία. Η Γαλλία ζητούσε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας να παρεμβαίνει απευθείας στις προβληματικές τράπεζες με σκοπό την προστασία και άλλων πιστωτών. Ο Pierre Moscovici χαιρέτιζε την τελική διατύπωση, αναγνωρίζοντας τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, ο οποίος θα δημιουργούσε μια αίσθηση

αλληλεγγύης. Ο συμβιβασμός αναφέρει πως πρέπει πρώτα όλοι οι μη ασφαλισμένοι ομολογιούχοι να υποστούν απώλειες πριν μια τράπεζα είναι επιλέξιμη να λάβει κεφάλαια από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Barker 2013e).

Το δεύτερο επίμαχο ζήτημα στη διαπραγμάτευση της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση σχετιζόταν με το χρόνο εφαρμογής της. Το προσχέδιο της πρότασης που είχε κατατεθεί από την Επιτροπή προέβλεπε την εφαρμογή της μετά το 2018 (European Commission 2012b: 18). Όμως, μετά την έναρξη των διαπραγματεύσεων για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης η Γερμανία, μαζί με τις υπόλοιπες χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, αποφάσισε να συνδέσει την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων γύρω από τις αρχές χρηματοδότησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (Barker 2013e). Επιθυμώντας η εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών να καταστεί ζήτημα κυρίως των ίδιων των τραπεζών και δευτερεύοντος του κρατικού τομέα, η Γερμανία αντιπροτείνει τη γρηγορότερη εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση πριν το 2015 (Christie & Brunnsden 2013, Münchau 2013a). Μάλιστα, ο γερμανός υπουργός Οικονομικών Wolfgang Schäuble δήλωνε πως «η στήριξη σε ανεπαρκείς επιλογές για την εξυγίανση των τραπεζών είναι εσφαλμένη. Χρειαζόμαστε άμεσα αξιόπιστους κανόνες διάσωσης με ίδια μέσα άμεσα» (Schäuble 2013).

Προς επίρρωση των λεγομένων του τόνιζε πως «όπως έδειξε η περίπτωση της Κύπρου, η ύπαρξη ξεκάθαρων κανόνων σχετικά με το πότε οι μέτοχοι και οι πιστωτές και με ποια σειρά θα καλούνται να συνεισφέρουν στη διάσωση ενός ιδρύματος θεωρείται εκ των ουκ άνευ» (Schäuble 2013). Προς αυτή την κατεύθυνση, πρότεινε την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση (Schäuble 2013). Ωστόσο, το γερμανικό αίτημα απέτυχε να εξασφαλίσει την έγκριση του Συμβουλίου, με τις κυβερνήσεις της περιφέρειας της Ευρωζώνης να εμφανίζονται αρνητικές (Barker 2013d). Αυτές εξέφραζαν τους φόβους τους πως μια τέτοια επιλογή θα τρώμαζε τους επενδυτές, αυξάνοντας τα κόστη χρηματοδότησης των τραπεζών τους. Ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Pierre Moscovici παρουσιαζόταν αισιόδοξος, δηλώνοντας πως «υπάρχει μια ευρεία συναίνεση για την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση το 2018», τονίζοντας ότι «αυτές οι αλλαγές είναι σημαντικές και δε μπορούν να επισπευστούν». Η Γερμανία πρότεινε ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης να τεθεί σε ισχύ την ημερομηνία που θα συμφωνούταν η εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση (European Council, 2013c: 6).

Οι κυβερνήσεις της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ισπανίας, παρότι ήταν σύμφωνες για την ανάγκη μετατόπισης του κόστους εξυγίανσης στις τράπεζες, είχαν τους ενδοιασμούς τους ως προς τις πιθανές αρνητικές συνέπειες μιας πρώιμης εφαρμογής της οδηγίας (Barker, Spiegel & Wagstyl 2013). Γι' αυτό, στήριζαν την αρχική πρόταση της Επιτροπής που προέβλεπε την εφαρμογή αυτής το 2018 (Barker, Spiegel & Wagstyl 2013). Παρά τις αποκλίνουσες προτιμήσεις των κρατών-μελών, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι η εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση θα ξεκινήσει από το 2016 (European Council, 2013c: 3).

Η τελική συμφωνία προέβλεπε ότι οι καταθέσεις κάτω των €100.000 ήταν εγγυημένες σε περίπτωση εφαρμογής της οδηγίας. Στους καταθέτες ιδιωτών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων άνω των €100.000 δίδονταν μεγαλύτερη προστασία, ενώ για τις καταθέσεις των μεγάλων επιχειρήσεων και θεσμικών επενδυτών άνω των €100.000 το τελικό κείμενο προέβλεπε ελάχιστη προστασία (European Council, 2013b: 2). Όμως, η συμφωνία όριζε ορισμένα στοιχεία παθητικού που εξαιρούνταν από την εξυγίανση μιας τράπεζας με ίδια μέσα (European Council, 2013b: 3). Η συμφωνία προέβλεπε πως «οι εγγυημένες καταθέσεις, τα ασφαλισμένα στοιχεία του παθητικού (συμπεριλαμβανομένων των καλυμμένων ομολογων), οι υποχρεώσεις έναντι εργαζομένων προβληματικών τραπεζικών ιδρυμάτων (όπως οι σταθερές αποδοχές και οι συνταξιοδοτικές παροχές), οι εμπορικές απαιτήσεις σχετικά με αγαθά και υπηρεσίες κρίσιμες για την καθημερινή λειτουργία της τράπεζας, οι υποχρεώσεις που προέκυπταν από τη συμμετοχή σε συστήματα πληρωμών με χρόνο ωρίμανσης κάτω των επτά ημερών και οι διατραπεζικές υποχρεώσεις με χρόνο ωρίμανσης κάτω των επτά ημερών εξαιρούνταν» (European Council, 2013b: 3). Επιπλέον, ήταν στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών να αποκλείουν πλήρως ή μερικώς στοιχεία παθητικού αν δε μπορούσαν να κουρευτούν εντός ενός λογικού χρονικού διαστήματος ώστε να διασφαλιστεί η συνέχιση κρίσιμων λειτουργιών για την αποφυγή της μετάδοσης της κρίσης και να αποφευχθεί η καταστροφή αξίας που θα προκαλούσε ζημίες σε άλλους πιστωτές (European Council, 2013b: 3).

Η συμφωνία θα μπορούσε να θεωρηθεί ως νίκη των κυβερνήσεων που ζητούσαν μεγαλύτερη ευελιξία για τις εθνικές αρχές εξυγίανσης. Όμως, η ευελιξία αυτή θα είναι διαθέσιμη μόνο όταν έχουν επιβληθεί στους μετόχους και τους πιστωτές μιας τράπεζας ζημίες που ανέρχονται σε ποσοστό τουλάχιστον 8% των συνολικών υποχρεώσεων αυτής ή υπό ειδικές περιπτώσεις το 20% των ως προς τον κίνδυνο σταθμισμένων περιουσιακών στοιχείων (Risk Weighted Assets-RWA) ενός ιδρύματος όταν η συμφωνία χρηματοδότησης της εξυγίανσης έχει στη διάθεσή της εκ των προτέρων εισφορές ανάλογες τουλάχιστον του 3% των καλυμμένων καταθέσεων

(European Council, 2013b: 4). Η συνεισφορά του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης έχει καθοριστεί στο ανώτατο όριο του 5% των συνολικών υποχρεώσεων μιας τράπεζας. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εφόσον έχει συμπληρωθεί το όριο του 5% και μόνον αφού έχει εφαρμοστεί η Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, η αρχή εξυγίανσης είναι σε θέση να αναζητήσει χρηματοδότηση από εναλλακτικές χρηματοδοτικές πηγές (European Council, 2013b: 4). Αυτό μπορεί να συμβεί σε έκτακτες περιπτώσεις, όπου μια διάσωση με ίδια μέσα ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Σε εξαιρετικά σοβαρές περιπτώσεις, τις οποίες αξιολογεί η Επιτροπή, είναι δυνατή η προσφυγή σε δημόσια στήριξη μετά την εφαρμογή της οδηγίας για τη διάσωση με ίδια μέσα (European Council, 2013b: 4).

Αναφορικά με τον χρόνο εφαρμογής της οδηγίας για τη διάσωση με ίδια μέσα, παρότι το προσχέδιο πρότασης που είχε υποβάλει η Επιτροπή προέβλεπε την εφαρμογή αυτής μετά το 2018 (European Commission 2012b: 18), η τελική συμφωνία προέβλεπε την εφαρμογή της από το 2016 (European Council, 2013c: 3). Η ανάγκη συμβιβασμού του περιορισμού των πακέτων διάσωσης προς τις τράπεζες και των συνεπειών που θα επέφερε η πρώιμη εφαρμογή της στο κόστος χρηματοδότησης των τραπεζών, κυρίως σε εκείνα της περιφέρειας της Ευρωζώνης, οδήγησαν σε αυτό το αποτέλεσμα.

6.7. Οι διαπραγματεύσεις για το EDIS

Τον Ιούλιο του 2010 η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση της οδηγίας περί των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων με σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων (European Commission, 2010: 5). Στόχος της πρότασης ήταν η δημιουργία ενός δικτύου συστημάτων εγγύησης καταθέσεων ως πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, το οποίο θα κάλυπτε τις τράπεζες της ΕΕ (European Commission, 2010: 5). Ακόμη, εισηγούταν τη λειτουργία υποχρεωτικού δανεισμού μεταξύ των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων (European Commission, 2010: 7). Η γερμανική κυβέρνηση φοβόταν πως ο δανεισμός μεταξύ των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων θα ήταν το πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (Schild, 2018: 110). Πράγματι, η Επιτροπή κατά τη διάρκεια προετοιμασίας της νομοθετικής της πρότασης για την τροποποίηση της οδηγίας περί των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων εξέτασε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Όμως, λόγω των έντονων γερμανικών αντιρρήσεων και των νομικών κωλυμάτων που πήγαζαν από την ανάγκη αναθεώρησης της ΣΛΕΕ αναγκάστηκε να εγκαταλείψει το πλάνο της (Howarth & Quaglia, 2018: 193). Τον Ιούνιο του 2012 κοινοποιήθηκε η Έκθεση Van Rompuy ή

έκθεση των «Τεσσάρων Προέδρων».

Αυτή περιείχε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων ως πυλώνα της τραπεζικής ένωσης δηλώνοντας πως «θα ενίσχυε την αξιοπιστία όλων των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων και θα διασφάλιζε πως οι καταθέσεις όλων των τραπεζών ήταν ασφαλείς» (Van Rompuy, 2012: 4). Όμως, τόνιζε ότι «η αξιοπιστία οποιουδήποτε συστήματος εγγύησης καταθέσεων προϋπέθετε πρόσβαση σε ένα ενιαίο μηχανισμό ασφαλείας» (Van Rompuy, 2012: 4). Τον Σεπτέμβριο του 2012 η Επιτροπή είχε ετοιμάσει ένα προσχέδιο που πρότεινε τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αρχής Εγγύησης Καταθέσεων και Εξυγίανσης (European Deposit insurance and Resolution Authority-EDIRA), η οποία θα λειτουργούσε υπό τον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εγγύησης Καταθέσεων και Εξυγίανσης (European Deposit Insurance and Resolution Fund-EDIRF). Έτσι, η Ευρωπαϊκή Αρχή Εγγύησης Καταθέσεων και Εξυγίανσης θα γινόταν η ενιαία αρχή εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση αντικαθιστώντας τα εθνικά συστήματα εγγύησης καταθέσεων. Ωστόσο, και η πρόταση αυτή αποσύρθηκε από την Επιτροπή ένεκα των γερμανικών αντιρρήσεων. Έτσι, το τελικό έγγραφο της Επιτροπής «Χάρτης πορείας προς την τραπεζική ένωση» συζητούσε εν συντομία το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, ενώ τον Δεκέμβριο του 2012 η εγκαθίδρυση του είχε εξαφανιστεί από την agenda πολιτικής της (Schild, 2018: 109).

Το Δεκέμβριο του 2012 κοινοποιήθηκε η τελική εκδοχή της Έκθεσης Van Rompuy που περιοριζόταν στην απλή εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων (Van Rompuy, 2012: 8). Αιτία γι' αυτό ήταν ξανά οι γερμανικές αντιρρήσεις (Brunsden 2015a). Η Γερμανία, χρησιμοποιώντας την ισχύ της, από το 2012 ως το 2015 μπλόκαρε τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (Assemblée Nationale, 2014: 5). Η έντονη απροθυμία πολλών κυβερνήσεων να συναινέσουν στη μεταβίβαση εθνικής κυριαρχίας έθετε φραγμούς στις προτάσεις της Επιτροπής.

Στο πεδίο μάχης συγκρούονταν οι χώρες που φοβόνταν πως οι τράπεζές τους θα ήταν οι βασικοί αιμοδότες του νέου συστήματος, με τις χώρες των οποίων τα τραπεζικά συστήματα αντιμετώπιζαν προβλήματα (Donnelly, 2014 : 988). Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών που διέθεταν σταθερότερα τραπεζικά συστήματα αντιτάσσονταν στη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, καθώς αρνούσαν να επιβάλλουν επιπλέον κόστη στις τράπεζές τους, ενώ εξέφραζαν τους φόβους τους για τη δημιουργία ηθικού κινδύνου. Η Γερμανία επέκρινε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων χαρακτηρίζοντάς το «βήμα προς την αμοιβαιοποίηση χρέους» (Barker 2012b). Όμως, αρνητικά στην προοπτική ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων ήταν και τα κύρια πολιτικά κόμματα στη Γερμανία. Τα

κόμματα που αποτελούσαν τον κυβερνητικό συνασπισμό (Χριστιανοδημοκρατική Ένωση, Χριστιανοκοινωνική Ένωση και Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα) απέρριπταν την ιδέα ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (Koalitionsvertrag, 2013: 94). Μάλιστα, η συνθήκη συνασπισμού της γερμανικής κυβέρνησης δήλωνε ότι: «η διαφύλαξη των εθνικών ιδιαιτεροτήτων πρέπει να αποτελεί εθνική προτεραιότητα» (German Federal Government, 2014: 61), ενώ τόνιζε ότι «δεδομένου πως τα γερμανικά συστήματα εγγύησης καταθέσεων αποδείχθηκαν σταθερά στην κρίση, απορρίπτουμε την κοινοτικοποίησή τους» (German Federal Government, 2014: 61).

Η γερμανική κυβέρνηση αντιδρούσε στην προοπτική οι γερμανοί φορολογούμενοι και οι γερμανικές τράπεζες να εγγυηθούν για τους καταθέτες των κρατών-μελών, των οποίων τα τραπεζικά συστήματα ήταν ασταθή (Barker 2013f). Δεδομένης της διαπραγματευτικής ισχύος της Γερμανίας, με τη στήριξη της Ολλανδίας, της Αυστρίας και της Φινλανδίας, η πρόταση της Επιτροπής κατέπεσε το 2013 (Schild, 2018: 109-110). Η Γερμανία ήθελε να εξασφαλίσει τη ρυθμιστική αυτονομία των εθνικών της τομεακών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων (Brunsden 2015c). Γι' αυτό, αντιτίθετο στην επιβολή μιας πιθανής επιβάρυνσης αυτών για τη στήριξη των συστημάτων εγγύησης καταθέσεων των υπολοίπων κρατών-μελών της ΕΕ (Spiegel & Wagstyl 2015). Γενικά, αρνούταν οι καταθέτες της να συνεισφέρουν στα ταμεία άλλων χωρών, γι' αυτό αντιπρότεινε η ευθύνη να παραμείνει σε εθνικό επίπεδο (Schwarz 2012). Ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Pierre Moscovici δήλωνε πως «η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων θα αποτελέσει ένα ακόμη τείχος ασφαλείας έναντι των τραπεζικών αποτυχιών» (Moscovici 2013). Ακόμη, τόνιζε ότι «μπορεί να συνεισφέρει στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών», επισημαίνοντας ότι «η Γαλλία στηρίζει τη δημιουργία του το συντομότερο δυνατόν, καθώς θα συμβάλλει στον επιμερισμό κινδύνου στην Ευρωζώνη» (Moscovici 2012). Σύμφωνα με τον ιταλό υπουργό Οικονομικών Fabrizio Saccomanni «βασική επιδίωξη της Ιταλίας, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, αποτελούσε η αμοιβαιοποίηση των εισφορών που θα εξασφάλιζε ένα ισχυρό ενιαίο μηχανισμό ασφαλείας για το ιταλικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων» (la Repubblica 2013f). Η ιταλική κυβέρνηση ζητούσε τη διατήρηση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων των ιταλικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων, τα οποία επέτρεπαν την πρόωρη παρέμβαση σε περιπτώσεις τραπεζικής κρίσης (la Repubblica 2013f). Θετικός στην προοπτική ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων δήλωνε ο Mariano Rajoy, ο οποίος παρατηρούσε ότι «η δημιουργία του θα συμβάλλει στην αντιμετώπιση του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην Ισπανία» (Rajoy 2013).

Η ΕΚΤ θεωρούσε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων αναπόσπαστο

πυλώνα της τραπεζικής ένωσης. Όμως, έκρινε ότι η εγκαθίδρυσή του μπορούσε να ολοκληρωθεί σε μεταγενέστερο χρόνο. Όπως δήλωνε ο αντιπρόεδρος της Vítor Constâncio «Η καθιέρωση ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων ως πυλώνα της τραπεζικής ένωσης είναι λιγότερο επείγουσα από εκείνη των άλλων πυλώνων (...) Ωστόσο, η εγκαθίδρυσή του πρέπει να συνεχιστεί αργότερα, καθώς θα συνέβαλλε στην αποτροπή φυγής κεφαλαίων από τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία, ενισχύοντας έτσι την εμπιστοσύνη στον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα» (Constâncio 2014b). Τον Ιούνιο του 2015 η «Έκθεση των Πέντε Προέδρων» υποστήριξε τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Παρά τις αντιρρήσεις των Γερμανών (Brunsden 2015a), το φθινόπωρο του 2015 η Επιτροπή, με τη στήριξη της ΕΚΤ, επανέφερε την εγκαθίδρυση ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων στην agenda της ΕΕ (Heller & Strupczewski 2015) με τον αντιπρόεδρό αυτής Valdis Dombrovskis να δεσμεύεται για την υποβολή νομοθετικής πρότασης ως τα τέλη του 2015. Έχοντας υπόψη τις διαφορές στα επίπεδα χρηματοδότησης των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων και το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου, η Επιτροπή υπέβαλλε την πρότασή της τον Νοέμβριο του 2015. Αυτή πρότεινε την καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων σε τρία στάδια: θα ξεκινούσε από ένα σύστημα που θα βασιζόταν στην «αντασφάλιση», το οποίο στη συνέχεια θα εξελισσόταν σε ένα σύστημα «συνασφάλισης», το οποίο θα ακολουθούσε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων ως το 2024 (European Commission, 2015: 3). Για την επίτευξη αυτού του στόχου εισηγούταν την εγκαθίδρυση ενός Ενιαίου Ταμείου Εγγύησης Καταθέσεων (joint Deposit Insurance Fund-JDIF) που θα χρηματοδοτούταν από τον τραπεζικό τομέα και θα βρισκόταν υπό τον έλεγχο του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης.

Σύμφωνα με την πρόταση, στην πρώτη φάση ένα συμμετέχον εθνικό σύστημα εγγύησης καταθέσεων θα ήταν σε θέση να έχει πρόσβαση στο ενιαίο ταμείο εγγύησης καταθέσεων μόνο αν είχε εξαντλήσει τα ίδια κεφάλαιά του. Στη δεύτερη φάση, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων θα παρείχε ένα ορισμένο μερίδιο της χρηματοδότησης και θα επωμιζόταν μέρος των απωλειών των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων που συμμετείχαν σε αυτό από την αποζημίωση των καταθετών ή τη συμβολή στην εξυγίανση. Στην τρίτη φάση, το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων θα παρείχε πλήρη χρηματοδότηση, καλύπτοντας όλες τις απώλειες των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων (European Commission, 2015: 4). Καίτοι, η πρόταση υιοθετούσε μια συντηρητική προσέγγιση προτείνοντας τη σταδιακή συγχώνευση των εθνικών ταμείων ως την πλήρη αμοιβαιοποίηση το 2024, συναντούσε την άρνηση του γερμανού υπουργού Οικονομικών Wolfgang Schäuble και της γερμανικής κυβέρνησης που απειλούσε με προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο,

δηλώνοντας πως «δε θα δεχτούμε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων έως ότου έχουμε μια τροποποιημένη ΣΛΕΕ» (Brunsden 2015c). Η τοποθέτηση αυτή έβρισκε σύμφωνες τις ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες, το Γερμανικό Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων και τη Bundesbank (Schild, 2018: 110). Μάλιστα, ανώτερος αξιωματούχος της Bundesbank προειδοποιούσε ότι «η συμπόρευση της ενιαίας τραπεζικής εποπτείας με ενιαία κεφάλαια για την εγγύηση καταθέσεων και την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη θα μπορούσε σαν επιλογή να είναι τα τελευταία μέτρα ενός πολύ δύσκολου και μεγάλου δρόμου» (Wilson & Spiegel 2012).

Στις 27 Απριλίου του 2016 η γερμανίδα καγκελάρια Merkel διαβεβαίωσε δημοσίως τις διοικήσεις των γερμανικών καταθετικών τραπεζών στην ετήσια συνάντησή τους ότι «δεν έχει έρθει ακόμη η ώρα για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων», ενώ επισήμανε ότι «πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων και όχι στην αμοιβαία ανάληψη κινδύνων» (Schild, 2018: 110). Η ομιλία της καθιστούσε σαφές ότι υπήρχαν ακόμη πολλές αδύναμες τράπεζες στην ΕΕ και ότι οι εθνικές κυβερνήσεις θα έπρεπε να κάνουν πολλά ακόμη για τη μείωση των κινδύνων που αυτές ήταν εκτεθειμένες πριν ανοίξει ξανά ο διάλογος για το Ευρωπαϊκό Συστήμα Εγγύησης Καταθέσεων (Donnelly, 2017: 216). Ο γερμανός υπουργός Οικονομικών επικαλούταν τον ηθικό κίνδυνο που θα δημιουργούσε το Ευρωπαϊκό Συστήμα Εγγύησης Καταθέσεων (Schäuble 2012). Μάλιστα, τόνιζε ότι «η δημιουργία του θα μπορούσε να αποτελέσει δικαιολογία για τις τράπεζες να φερθούν ανεύθυνα, στέλνοντας το λογαριασμό στους γερμανούς φορολογούμενους» (Brunsden 2015c). Ο Schäuble έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων των ευρωπαϊκών τραπεζών πριν υπάρξει αμοιβαιοποίηση αυτών. Μάλιστα, εισηγούταν την ενίσχυση της κεφαλαιακής τους επάρκειας, η οποία θα ενίσχυε την ανθεκτικότητά τους στα σοκ (Brunsden 2015c). Όπως επισήμανε «γερμανικός στόχος ήταν η επιπλέον μείωση των τραπεζικών κινδύνων και ο διαχωρισμός των κινδύνων μεταξύ τραπεζών και κρατών», ενώ συνέχιζε λέγοντας ότι «η δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος εγγύησης καταθέσεων δεν ήταν επαρκής για το σκοπό αυτό» (Spiegel & Wagstyl 2015).

Σύμφωνα με τον Schäuble «το Ευρωπαϊκό Συστήμα Εγγύησης Καταθέσεων θα δημιουργούσε θέμα ηθικού κινδύνου, καθώς ο επιμερισμός κινδύνου που συνεπαγόταν υπονόμειε την προσπάθεια μείωσης των κινδύνων» (Brunsden 2015c). Όμοια ήταν η άποψη του επικεφαλής οικονομολόγου του γερμανικού Υπουργείου Οικονομικών. Σύμφωνα με δήλωσή του «το Ευρωπαϊκό Συστήμα Εγγύησης Καταθέσεων ήταν ένα ενιαίο σύστημα ασφάλισης, το οποίο το μόνο που θα δημιουργούσε ήταν

προβλήματα» (Schuknecht 2016). Τον Σεπτέμβριο του 2015 η γερμανική κυβέρνηση εξέδωσε non-paper που επισήμανε τα βήματα που έπρεπε να υλοποιηθούν προκειμένου η τραπεζική ένωση να αποτελέσει ένα επιτυχημένο εγχείρημα, δίχως όμως να γίνεται λόγος για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (Howarth & Quaglia, 2018: 195, German Federal Republic, 2015: 1-2). Ειδικότερα προειδοποιούσε την Επιτροπή ότι «ο χρόνος έναρξης των συζητήσεων για την περαιτέρω αμοιβαιοποίηση των κινδύνων των τραπεζών μέσω του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων είναι μη αποδεκτός» (German Federal Republic, 2015: 3). Η Γερμανία έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων των τραπεζών πριν τον επιμερισμό τους, ενώ ζητούσε τη νομοθέτηση της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση για την επικύρωση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και μια ρυθμιστική αλλαγή με σκοπό τη μείωση της έκθεσης των τραπεζών σε κρατικό χρέος (Schild, 2018: 110).

Ο εκπρόσωπος τύπου της γερμανικής κυβέρνησης Steffen Seibert υπογράμμιζε το Δεκέμβριο του 2015 πως «η Γερμανία έκανε σαφή την άρνησή της περί ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων και θα συνεχίσει στον ίδιο δρόμο» (Donnelly, 2017: 6). Ο Wolfgang Schäuble χαρακτήριζε την πρόταση της Επιτροπής «ελλιπή και διαπραγματεύσιμη μόνο αφού εκπληρώνονταν ορισμένες προϋποθέσεις» (Schäuble, 2013). Μάλιστα, προσπάθησε να πείσει την Επιτροπή να συμπεριλάβει αυτές τις προϋποθέσεις στην πρότασή της τον Οκτώβριο του 2015 πριν την κοινοποίηση αυτής τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους.

Αντίθετα, η Γαλλία θεωρούσε ότι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων θα έπρεπε να είναι ο τρίτος πυλώνας της τραπεζικής ένωσης, καθώς θα συνέβαλε στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ενώ θα έβαζε φρένο στη συνεχή φυγή καταθέσεων από τις τράπεζες των χωρών που είχαν πληγεί από την κρίση δημοσίου χρέους (Heller & Strupczewski 2015). Σύμφωνα ως προς την ανάγκη μείωσης των τραπεζικών κινδύνων δήλωνε ο γάλλος υπουργός Οικονομικών Michel Sapin, ζητώντας μια ταυτόχρονη διαδικασία μείωσης των κινδύνων και επιμερισμού αυτών (Schild, 2018: 110). Μάλιστα, έδειχνε ανοιχτός στην αντασφάλιση ως πρώτο βήμα στην πορεία προς το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων (Schild, 2018: 110). Οι ιταλικές αρχές επισήμαναν πως «ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός πρέπει να συμπληρώνεται από τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, καθώς πρέπει να υπάρχει συμμετρία μεταξύ υπερεθνικής εποπτείας και διαχείρισης κρίσεων» (Szego, 2013: 7). Ομοίως, η ισπανική κυβέρνηση υπογράμμιζε την ανάγκη να συμφωνηθεί η βάση και η ημερομηνία ολοκλήρωσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (Rajoy 2013). Πριν τα μέσα του 2015

οι δύο αυτές χώρες ενέτειναν τις προσπάθειές τους για την εγκαθίδρυση του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης και του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης (Howarth & Quaglia, 2018: 196), αφήνοντας έτσι στην άκρη τη μάχη για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, καθώς τη θεωρούσαν χαμένη.

Η Επιτροπή επιθυμώντας το ξεπάγωμα των διαπραγματεύσεων του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων αναζητούσε τρόπους άμβλυνσης των γερμανικών αντιστάσεων. Έτσι, πρότεινε την εξαίρεση όλων των γερμανικών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών από την υποχρέωσή τους να συνεισφέρουν στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων (Schuetze & Goodman 2015). Όμως, πάλι απέτυχε να εξασφαλίσει τη συναίνεση των Γερμανών που τόνιζαν πως «δε θα συμμετέχουν στις συζητήσεις έως ότου υπάρξει ουσιαστική μείωση των κινδύνων των τραπεζών της Ευρωζώνης» (Brunsden 2017). Ο διάδοχος του Wolfgang Schäuble στο γερμανικό Υπουργείο Οικονομικών Olaf Scholz έδειχνε πιο διαλλακτικός, υποστηρίζοντας τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Μάλιστα, εισηγούταν ένα πρόγραμμα ανασφάλισης με ένα ευρωπαϊκό ταμείο να παρεμβαίνει αν οι πόροι των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων εξαντληθούν (Scholz 2019). Όμως, έθετε ως προϋπόθεση για τη μετάβαση σε αυτό το σύστημα την υλοποίηση μιας σειράς μεταρρυθμίσεων υψηλής δυσκολίας για τις χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης που είχαν αδύναμες τράπεζες (Strupczewski 2019).

Μεταξύ αυτών ήταν η τροποποίηση των κεφαλαιακών κανόνων της ΕΕ με σκοπό την εξάλειψη των κινήτρων για τις εγχώριες τράπεζες να αγοράζουν μεγάλες ποσότητες κρατικού χρέους της χώρας τους, η περαιτέρω δράση για τη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων στα τραπεζικά σύστημα της ΕΕ, η θέσπιση κοινών κανόνων για τον υπολογισμό των φόρων επί των εταιρικών κερδών και η εναρμόνιση του πτωχευτικού δικαίου των τραπεζών στην ΕΕ, καθώς θεωρούσε ότι ετερογένειά του υπονομεύει τις προσπάθειες της ΕΕ να εξασφαλίσει ότι οι πρωτεύοντες πιστωτές θα επωμίζονται τα κόστη των αποτυχιών (Scholz 2019). Όπως ήταν αναμενόμενο οι προτάσεις αυτές δημιούργησαν ποικίλες αντιδράσεις ανά την Ευρώπη. Χριστιανοδημοκράτης σύμβουλος της γερμανίδας καγκελαρίου δήλωσε πως «το κείμενο ήλθε ως πλήρη έκπληξη», ενώ ο Andreas Jung, αναπληρωτής επικεφαλής της κοινοβουλευτικής ομάδας των Χριστιανοδημοκρατών και Χριστιανοκοινωνιστών, επισήμανε ότι «οι Χριστιανοδημοκράτες είναι σκεπτικοί ως προς τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων», ενώ συνεχίζοντας τόνιζε ότι «πρόοδος θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο όταν μειωθούν τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια» (Fleming, Brunsden, Arnold & Chazan 2019). Ο Helmut Schleweis, επικεφαλής της Ένωσης Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, θεωρούσε πως «οι

προτάσεις αυτές αποτελούν ένα ενδιάμεσο βήμα προς ένα σύστημα επιμερισμού κινδύνου στην Ευρωζώνη». Ο εκπρόσωπος της γερμανίδας καγκελαρίου Steffen Seibert ερωτηθείς αν οι προτάσεις του Scholz είχαν την έγκρισή της δήλωσε ότι «αυτές αποτελούν μια απλή συνεισφορά, τροφοδοτώντας τη συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στο εσωτερικό της κυβέρνησης» (Fleming, Brunsden, Arnold & Chazan 2019).

Όμως, τις προτάσεις Scholz δεν έβλεπαν θετικά και άλλες κυβερνήσεις του πυρήνα της Ευρωζώνης που ανησυχούσαν πως θα επωμίζονταν τα κόστη των τραπεζικών αποτυχιών σε άλλες χώρες (Fleming, Brunsden, Arnold & Chazan 2019). Ο Andrea Enria, επικεφαλής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, χαιρέτιζε τις προτάσεις του Scholz, δηλώνοντας πως «οι καταθέτες πρέπει να νιώθουν βέβαιοι πως τα χρήματά τους είναι ασφαλή ανεξαρτήτως από το αν είναι κατατεθειμένα σε κάποια τράπεζα στη Γαλλία, την Ιταλία, την Ελλάδα ή τη Γερμανία (Valero 2019). Ο Olivier Guersent, γενικός διευθυντής για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα στην Επιτροπή, παρατηρούσε ότι «η παρέμβαση Scholz ήταν μια τολμηρή κίνηση και ευπρόσδεκτη», τόνιζε ωστόσο ότι «ο Scholz πρότεινε ένα σύστημα αντασφάλισης, έναντι ενός πλήρως αμοιβαιοποιημένου Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων, ενώ οι προτάσεις του περιείχαν πλήθος προϋποθέσεων» (Valero 2019). Ακόμη, υποστήριξε πως «οι ιδέες αυτές δεν είναι φιλόδοξες σε σχέση με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες που είχε λάβει η Επιτροπή και με εκείνες τις τομές που εκείνη θεωρεί αναγκαίες» (Valero 2019).

Τελικά, ήταν η γερμανική θέση που επικράτησε με το ECOFIN της 17^{ης} Ιουνίου του 2016 να αιτείται από την Επιτροπή την επεξεργασία μέτρων για τη μείωση των τραπεζικών κινδύνων. Έτσι, οι εργασίες για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων κρίθηκαν χαμηλής προτεραιότητας, καθώς το Συμβούλιο θα συνέχιζε την εποικοδομητική εργασία μόνο σε τεχνικό επίπεδο έως ότου σημειωνόταν επαρκής πρόοδος στα μέτρα για τη μείωση των κινδύνων (European Council 2016). Η λίστα του Συμβουλίου περιείχε την αναθεώρηση των επιπέδων κεφαλαίου τα οποία θα έπρεπε η κάθε τράπεζα να κρατεί ώστε να είναι εφικτή η διάσωση με ίδια μέσα (Total Loss-Absorbing Capacity-TLAC) και όχι με χρήματα των φορολογουμένων, την εφαρμογή των περιορισμών της Επιτροπής της Βασιλείας III όσον αφορά τον τραπεζικό δανεισμό (δείκτες μόχλευσης και καθαρής σταθερής χρηματοδότησης), την ελάχιστη εναρμόνιση του πτωχευτικού δικαίου για την επιτάχυνση της διαγραφής των μη εξυπηρετούμενων δανείων και την επαναξιολόγηση του κινδύνου των κρατικών ομολόγων.

Οι τράπεζες στην περιφέρεια της Ευρωζώνης πριν την κρίση είχαν επενδύσει κολοσσιαία ποσά στην αγορά κρατικών ομολόγων των χωρών τους, καθώς αυτά θεωρούνταν μηδενικού κινδύνου. Ωστόσο, η ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους τα κατέστησε αφερέγγυα, με αποτέλεσμα να επηρεαστούν όσες τα κρατούσαν. Το Συμβούλιο δε μπόρεσε να συμφωνήσει σε κάποια λύση αλλά συμφώνησε να περιμένει ώσπου η Επιτροπή της Βασιλείας να διατυπώσει πρόταση για την επίλυση αυτής της αντιπαράθεσης (European Council 2016). Τέλος, το Συμβούλιο υπογράμμισε την πρόθεση των κυβερνήσεων των κρατών-μελών να καταφύγουν σε διακυβερνητική συμφωνία όταν οι διαπραγματεύσεις για το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων ξεκινήσουν (European Council 2016), αρνούμενο το δικαίωμα συναπόφασης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και παρέχοντας στη Γερμανία το δικαίωμα άσκησης veto. Η Γερμανία με αυτό τον τρόπο πέτυχε να επιβάλει τη μείωση των τραπεζικών κινδύνων ως προαπαιτούμενο για τον επιμερισμό τους (Donnelly, 2017: 6).

7. Συμπεράσματα

Σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση των συμπερασμάτων της διατριβής. Η παρούσα διατριβή στοχεύει να απαντήσει τα δύο ακόλουθα ερευνητικά ερωτήματα:

Ερ. 1: Τι εξηγεί τις εθνικές προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση;

Ερ. 2: Τι εξηγεί το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης;

Με βάση το θεωρητικό πλαίσιο δημιουργήθηκαν δύο υποθέσεις για τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων και μία για τις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις. Αυτές παρείχαν τη βάση του εμπειρικού ελέγχου των ερωτημάτων. Ο έλεγχος των δύο ερωτημάτων επιχειρήθηκε μέσω των τριών ακόλουθων ερευνητικών υποθέσεων:

Υπ. 1: Τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου, καθορίζουν οι ενώσεις τραπεζών τους

Υπ. 2: Το ενδιαφέρον των ενώσεων τραπεζών των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου, καθορίζουν ο βαθμός διεθνοποίησης και η υγεία των τραπεζών που εκπροσωπούν

Υπ. 3: Το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αντανακλά τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης που διέθετε τον υψηλότερο βαθμό διαπραγματευτικής ισχύος

7.1. Η εξήγηση των προτιμήσεων των ενώσεων τραπεζών για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

Η ανάλυση που προηγήθηκε εφαρμόζει μια φιλελεύθερη θεωρία σχηματισμού προτιμήσεων για να εξηγήσει τη διαμόρφωση των εθνικών προτιμήσεων των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Η προτεινόμενη θεωρία αναμένει οι προτιμήσεις των κυβερνήσεων να αντανακλούν τις θέσεις των κυριάρχων σε εγχώριο επίπεδο οικονομικών συμφερόντων. Οι υποθέσεις 1 και 2 προβλέπουν ότι τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου, καθορίζουν οι ενώσεις τραπεζών τους, τις θέσεις των οποίων καθορίζουν ο

βαθμός διεθνοποίησης και η υγεία των τραπεζών που εκπροσωπούν. Όσον αφορά τις θέσεις ποιας ένωσης τραπεζών θα υιοθετήσουν οι κυβερνήσεις, η προτεινόμενη θεωρία προβλέπει ότι αυτές θα ευθυγραμμιστούν με τις θέσεις εκείνης που είναι πιο ισχυρή και θα τις βοηθήσει να αυξήσουν τις πιθανότητες επανεκλογής τους.

7.1.1. Ο βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων τραπεζών ως παράγοντας που εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών

Ο βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων γερμανικών, γαλλικών, ιταλικών και ισπανικών τραπεζών εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών που τις εκπροσωπούσαν ως προς τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Σύμφωνα με την ανάλυση, τράπεζες όπως η Deutsche Bank, η Commerzbank, η BNP Paribas, η Société Générale, η Crédit Mutuel, η Crédit Agricole, η UniCredit, η BBVA και η Banco Santander διέθεταν υψηλό βαθμό διεθνοποίησης και χαρακτηρίζονταν πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν. Ως εκ τούτου, είχαν συμφέρον από τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά, απαλλαγμένο από εθνικές ρυθμίσεις και εμπόδια, και την ανάθεση σε υπερεθνικό επίπεδο της διαδικασίας διαχείρισης κρίσεων, μέσω της εγκαθίδρυσης ενιαίων ταμείων τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης.

Οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν σημαντικά διεθνοποιημένες τράπεζες φαίνεται ότι προτίμησαν έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και έναν υψηλό βαθμό (κάποιες υπό προϋποθέσεις) επιμερισμού κινδύνου. Όσον αφορά τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών, η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών και η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών στήριξαν τη δημιουργία του, καθώς θα συνεισέφερε στην ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων εντός της κοινής τραπεζικής αγοράς. Σχετικά με τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, οι τέσσερις ενώσεις τραπεζών επίσης στήριξαν την εγκαθίδρυσή του, δεδομένου ότι θα διαμόρφωνε ένα ενιαίο πλαίσιο εξυγίανσης για τις τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία υπό μια ενιαία αρχή, η οποία θα αποφάσιζε γρήγορα και θα κατένειμε δίκαια τα βάρη μιας τραπεζικής αποτυχίας. Γύρω από το πεδίο εφαρμογής των δύο νέων θεσμών, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών, η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών και η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών υποστήριξαν να είναι όλες οι τράπεζες της Ευρωζώνης, καθώς, όπως είχε δείξει η ισπανική τραπεζική κρίση, και οι μικρές τράπεζες με εγχώριο προσανατολισμό μπορούσαν να λειτουργήσουν αποσταθεροποιητικά για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα. Έπειτα, σύμφωνα με την

ανάλυση, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στη Γερμανία και την Ισπανία, όπου το τραπεζικό ήταν σύστημα ήταν ετερογενές (δηλαδή το μερίδιο αγοράς κατανεμόταν σχετικά ομοιόμορφα μεταξύ διαφορετικών ειδών τραπεζών), η επιλογή αυτή έγινε και για λόγους ανταγωνιστικών συμφερόντων μεταξύ των μεγάλων ιδιωτικών και των μικρών (καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων) τραπεζών.

Ακόμη, η διασυνοριακή παρουσία των μεγάλων γερμανικών, γαλλικών, ιταλικών και ισπανικών τραπεζών τις καθιστούσε πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν. Στη λογική αυτή, οι ενώσεις τραπεζών που τις εκπροσωπούσαν στήριξαν τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, το οποίο θα χρηματοδοτούσε η ίδια η τραπεζική βιομηχανία. Το σκεπτικό τους ήταν πως αυτό θα συνέβαλε στον επιμερισμό του κόστους αποτυχίας μιας τράπεζας μεταξύ των τραπεζών που θα συμμετείχαν στη χρηματοδότησή του, βοηθώντας έτσι στην ανεξάρτησή τους από τις κρατικές διασώσεις και, κυρίως, τη δημοσιονομική ικανότητα των χωρών τους να τις διασώσουν. Γι' αυτό, πίεσαν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης να συνεισφέρουν όλες οι τράπεζες της ΕΕ, ανεξάρτητα του μεγέθους τους, ούτως ώστε το ύψος των πόρων που αυτό θα διαχειριζόταν να επαρκούσε για το σκοπό τους. Αυτή τους την επιθυμία εξηγεί και η στήριξή τους στο να παρέχει ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας πιστωτική γραμμή σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Επιπλέον, σύμφωνες παρουσιάζονταν με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Ωστόσο, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών και η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών, παρότι στήριξαν τη δημιουργία του, έδιναν προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων όπου ήταν εκτεθειμένος ο τραπεζικός τομέας της Ευρωζώνης, θέτοντας θέμα ηθικού κινδύνου. Η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών και η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών θεωρούσαν ότι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων θα βελτίωνε το προφίλ κινδύνου τους, γεγονός που θα ενίσχυε την εμπιστοσύνη των αγορών σε αυτές και θα τις έκανε πιο ελκυστικές στους επενδυτές. Γι' αυτό, αμφότερες στήριξαν τη δημιουργία του. Με άλλα λόγια, η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών, η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών και η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών στήριξαν έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, δεδομένου ότι οι τράπεζες τους είχαν διασυνοριακή παρουσία και ήταν πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και διασωθούν, ενώ έτσι θα διασφάλιζαν ότι σε περίπτωση τραπεζικής αποτυχίας θα διασώζονταν ανεξάρτητα από τη δημοσιονομική ικανότητα των χωρών τους να τις υποστηρίξουν.

7.1.2. Ο βαθμός διεθνοποίησης των μικρότερων τραπεζών ως παράγοντας που εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών

Ο βαθμός διεθνοποίησης των μικρότερων τραπεζών εξηγεί (σε κάποιες περιπτώσεις πλήρως, σε κάποιες εν μέρει και σε κάποιες καθόλου) τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών που τις εκπροσωπούσαν, ως προς τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, στη Γερμανία, την Ιταλία και την Ισπανία λειτουργούσαν μικρές καταθετικές, συνεταιριστικές και δημόσιες τράπεζες, οι οποίες δραστηριοποιούνταν κυρίως (ή αποκλειστικά) σε εγχώριο επίπεδο και, ως εκ τούτου, δεν ήταν συστημικά σημαντικές. Άρα, η αποτυχία τους δε θα αποτελούσε πηγή αστάθειας για το εγχώριο ή ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα. Επομένως, εκ πρώτης όψεως δεν είχαν συμφέρον από τη συμμετοχή τους στην τραπεζική ένωση.

Η Ένωση Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, η Εθνική Ένωση Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και η Ομοσπονδιακή Ένωση Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία ζητούσαν πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού να είναι μόνο οι συστημικές τράπεζες, η αποτυχία των οποίων θα είχε συνέπειες για την ευρωπαϊκή χρηματοπιστωτική σταθερότητα και την ευρωπαϊκή οικονομία. Το επιχείρημά τους ήταν πως οι τράπεζες που εκπροσωπούσαν δραστηριοποιούνταν σε εγχώριο επίπεδο (άρα δεν ήταν συστημικά σημαντικές) και το επιχειρηματικό τους μοντέλο ήταν διαφορετικό από εκείνα των μεγάλων γερμανικών τραπεζών. Έπειτα, οι μικρές γερμανικές τράπεζες, λόγω του ρόλου τους στη χρηματοδότηση μικρομεσαίων επιχειρήσεων (και των τοπικών οικονομιών γενικότερα), διέθεταν ένα προνομιακό πλαίσιο λειτουργίας στη γερμανική τραπεζική αγορά το οποίο ήθελαν να διατηρήσουν. Παράλληλα, οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες αρνούσανται οι τράπεζές τους να συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Το επιχείρημά τους ήταν πως, παρά τον εγχώριο προσανατολισμό τους, διέθεταν δικά τους συστήματα θεσμικής προστασίας, την προληπτική δράση των οποίων ανησυχούσαν ότι θα χάσουν με τη συμμετοχή τους σε αυτόν. Όμως, απρόθυμες εμφανίζονταν να συμμετάσχουν στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης και το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων. Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι μικρές γερμανικές τράπεζες λειτουργούσαν τα δικά τους συστήματα θεσμικής προστασίας οπότε δεν είχαν κίνητρο να επιβαρύνουν τα κόστη τους με τη χρηματοδότηση των δύο. Έπειτα, θεωρούσαν ότι λόγω της δραστηριοποίησής τους κυρίως σε εγχώριο επίπεδο η συμμετοχή τους σε αυτά θα ήταν άνευ ουσίας. Πέραν τούτων, έκριναν ότι σε αυτά θα έπρεπε να συνεισφέρουν μόνο οι μεγάλες τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία λόγω των κινδύνων που αυτές

θα μπορούσαν να είναι εκτεθειμένες λόγω αυτής (διασυνοριακής παρουσίας). Σε ότι αφορά την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, διαφωνούσαν με την εφαρμογή της στις τράπεζες που εκπροσωπούσαν, καθώς θεωρούσαν ότι αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται αποκλειστικά στις συστημικές τράπεζες λόγω των κινδύνων που εγκυμονούσε η αποτυχία αυτών για τη σταθερότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος. Ως εκ τούτου, ο βαθμός διεθνοποίησης εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις μικρές γερμανικές τράπεζες, γύρω από τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Οι ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες δραστηριοποιούνταν αποκλειστικά σε εγχώριο επίπεδο και, ως εκ τούτου, δεν ήταν συστημικά σημαντικές. Έτσι, η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών (αρχικά) ζητούσε το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού να περιοριστεί στις συστημικές τράπεζες, μια πιθανή αποτυχία των οποίων θα προκαλούσε συστημικό κίνδυνο. Ωστόσο, πολλές από τις ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες είχαν πληγεί έντονα από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και λειτουργούσαν αποσταθεροποιητικά για το ιταλικό τραπεζικό σύστημα. Γι' αυτό, η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών, παρότι θεωρούσε ότι μια ενιαία εποπτεία θα έπρεπε να αφορά αποκλειστικά τις συστημικές τράπεζες της χώρας, αποδέχτηκε ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός να αναλάβει την άμεση εποπτεία μόνο εκείνων των τραπεζών που εκείνη εκπροσωπούσε, η αποτυχία των οποίων θα επηρέαζε το ιταλικό τραπεζικό σύστημα. Αντίστοιχη ήταν η στάση της ως προς τη συμμετοχή των τραπεζών της στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, αποδεχόμενη το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης να αποφασίζει για την εξυγίανση μόνο των ιταλικών συνεταιριστικών τραπεζών, η αποτυχία των οποίων θα πυροδοτούσε συνέπειες για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, ενώ για όλες τις άλλες τράπεζες που εκπροσωπούσε αρμόδιες να παρέμεναν οι ιταλικές αρμόδιες αρχές. Οι ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες κουβαλούσαν στους ισολογισμούς τους μεγάλο όγκο μη εξυπηρετούμενων δανείων. Γι' αυτό, η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών συμφωνούσε με τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, ωστόσο ζητούσε η συνεισφορά σε αυτό να γίνεται αναλογικά, βάσει του μεγέθους κάθε μίας τράπεζας. Αρνητική εμφανιζόταν η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών ως προς την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στις τράπεζες που εκπροσωπούσε, θεωρώντας ότι αυτό το εργαλείο εξυγίανσης πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο στις συστημικά σημαντικές τράπεζες και όχι σε τράπεζες που δραστηριοποιούνταν αποκλειστικά σε εγχώριο επίπεδο. Ακόμη, διαφωνούσε με τη συμμετοχή των τραπεζών της στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, καθώς θεωρούσε ότι έτσι οι τράπεζες της θα έχαναν τα προνόμια του

συστήματος εγγύησης καταθέσεων που διέθεταν, το οποίο λειτουργούσε και ως σύστημα θεσμικής προστασίας. Συνεπώς, ο βαθμός διεθνοποίησης εξηγεί εν μέρει τις προτιμήσεις της Ιταλικής Συνομοσπονδίας Συνεταιριστικών Τραπεζών σχετικά με τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Η Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών ζητούσε πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης να είναι όλες οι τράπεζες (και εκείνες που εκπροσωπούσε η ίδια) ανεξαρτήτως μεγέθους. Οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες είχαν αποκλειστικά εγχώριο προσανατολισμό, ωστόσο είχαν πληγεί έντονα τόσο από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, όσο και την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους του 2010. Το σκεπτικό της ένωσης τραπεζών που τις εκπροσωπούσε ήταν ότι η συμμετοχή τους στους δύο πυλώνες θα τις σταθεροποιούσε και θα αποκαθιστούσε την εμπιστοσύνη των ισπανών καταθετών σε αυτές. Επιπλέον, δεδομένου του αρνητικού προφίλ κινδύνου τους, η Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών στήριζε έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου. Η αποκατάσταση της σταθερότητάς τους και της αξιοπιστίας τους προϋπέθετε πρόσβαση σε ταμεία διάσωσης και εξυγίανσης. Γι' αυτό, στήριξε τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Επίσης, στήριξε την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ως εργαλείο εξυγίανσης ακόμη και στις τράπεζες που εκπροσωπούσε, όμως υπό προϋποθέσεις και όχι άμεσα. Εκ των ειρημένων συνάγεται ότι ο βαθμός διεθνοποίησης δεν εξηγεί τις προτιμήσεις της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

7.1.3. Η υγεία των τραπεζικών συστημάτων ως παράγοντας που εξηγεί τις προτιμήσεις των ενώσεων τραπεζών

Τις προτιμήσεις των γερμανικών, γαλλικών, ιταλικών και ισπανικών ενώσεων τραπεζών για τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση εξηγεί η υγεία των τραπεζικών συστημάτων που εκπροσωπούσαν και ειδικότερα στοιχεία όπως το ύψος των μη εξυπηρετούμενων δανείων και η κεφαλαιακή τους επάρκεια. Από την ανάλυση προκύπτει ότι το ιταλικό και ισπανικό τραπεζικό σύστημα είχαν υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και αδύναμη κεφαλαιακή βάση. Άρα, οι ιταλικές και ισπανικές ενώσεις τραπεζών είχαν συμφέρον από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου με σκοπό τη σταθεροποίηση των τραπεζικών τους συστημάτων και την αποκατάσταση της αξιοπιστίας τους στις διεθνείς χρηματαγορές.

Η κακή υγεία του ισπανικού τραπεζικού συστήματος (υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και αδύναμη κεφαλαιακή θέση), η οποία υπονόμει την προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών στην Ισπανία, εξηγεί τη θετική στάση της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών και της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών έναντι ενός υψηλού βαθμού επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Αμφότερες ήταν υπέρ της δημιουργίας ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, και της γρήγορης αμοιβαιοποίησης του, δεδομένου ότι θα βοηθούσε στην εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της χώρας, ενώ θα απάλλασσε τις τράπεζες που εκπροσωπούσαν από τη δημοσιονομική ικανότητα της ισπανικής κυβέρνησης να τις εξυγιάνει. Με το ίδιο σκεπτικό στήριζαν τόσο τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίο μηχανισμό ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, όσο και τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Η κακή υγεία του ισπανικού τραπεζικού συστήματος καθιστούσε βέβαιη την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση στις προβληματικές τράπεζες της χώρας. Έτσι, η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών και η Ισπανική Συνομοσπονδία Καταθετικών Τραπεζών δεν επιθυμούσαν την άμεση εφαρμογή της, ωστόσο στήριζαν τη νομοθέτησή της. Γενικότερα, δεδομένης της χαμηλής δημοσιονομικής ικανότητας της ισπανικής κυβέρνησης να εξυγιάνει το εγχώριο τραπεζικό σύστημα λόγω του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, οι δύο ενώσεις τραπεζών στήριζαν ευρωπαϊκές λύσεις, έναντι των εθνικών, για τη διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους.

Αντίστοιχη ήταν η ιταλική περίπτωση. Η Ιταλία, επίσης, υπέφερε από τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών, ενώ το τραπεζικό της σύστημα κουβαλούσε ένα υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και διέθετε πολλές τράπεζες (κυρίως μικρές) με αδύναμη κεφαλαιακή θέση. Η κατάσταση αυτή εξηγεί την απόφαση της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών να στηρίξει έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Η ένωση τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μεγάλες ιταλικές ιδιωτικές τράπεζες στήριξε τη δημιουργία ενός ενιαίου ταμείου τραπεζικής εξυγίανσης και την άμεση χρήση των πόρων του, δεδομένης της χαμηλής δημοσιονομικής ικανότητας της ιταλικής κυβέρνησης να παρέμβει στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα και να το εξυγιάνει λόγω του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Επιπλέον, με την ίδια λογική, στήριξε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Δεδομένου του αρνητικού προφίλ κινδύνου των ιταλικών καταθετικών τραπεζών, τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης στήριξε και η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών, θέτοντας ωστόσο θέμα αναλογικότητας σε ότι αφορά τη χρηματοδότησή του. Οι δύο ιταλικές ενώσεις τραπεζών διαφοροποιήθηκαν από τις δύο ισπανικές στη

δημιουργία του τρίτου πυλώνα της τραπεζικής ένωσης. Δεδομένου ότι τα συστήματα εγγύησης καταθέσεων που διέθεταν λειτουργούσαν και ως κοινά συστήματα ευθύνης, ζήτησαν την προστασία τους. Παρόλα αυτά, η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών δεν απέκλειε τη δημιουργία του, αντίθετα με την Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών. Τέλος, αρνητικές παρουσιάζονταν όσον αφορά την άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, καθώς λόγω της κακής υγείας του ιταλικού τραπεζικού συστήματος ήταν βέβαιη η εφαρμογή της στις προβληματικές τράπεζες της χώρας. Όπως υποστηρίχθηκε στην ανάλυση που προηγήθηκε, τα ιταλικά νοικοκυριά κρατούσαν υψηλό ποσοστό χρέους μειωμένης εξασφάλισης και, ως εκ τούτου, θα καλούνταν να συνεισφέρουν στην εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της χώρας τους. Έτσι, οι ιταλικές ενώσεις επιθυμούσαν μια μεταβατική περίοδο για την εφαρμογή της οδηγίας.

Σε αντίθεση με τα τραπεζικά συστήματα των χωρών της περιφέρειας του Ευρώ, εκείνα του πυρήνα δεν ήταν ιδιαίτερα χτυπημένα από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους, διαθέτοντας χαμηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και ανθεκτική κεφαλαιακή βάση. Άρα, δεν είχαν ανάγκη από έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Η καλή υγεία του γερμανικού τραπεζικού συστήματος εξηγεί την άρνηση της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών, τόσο, για τη χρήση του των πόρων του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης, όσο και τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για τον ίδιο σκοπό ως την πλήρη αμοιβαιοποίηση του πρώτου. Ακόμη, εξηγεί την προτεραιότητα που έδινε η Ομοσπονδιακή Ένωση Γερμανικών Τραπεζών στην άμεση εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Ευρωζώνη αλλά και την προτεραιότητα που έδινε στη μείωση των κινδύνων όπου εκτίθενται οι τράπεζες της Ευρωζώνης πριν τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Το θετικό προφίλ κινδύνου του γερμανικού τραπεζικού συστήματος εξηγεί την αρνητική στάση της Ένωσης Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, της Εθνικής Ένωσης Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και της Ομοσπονδιακής Ένωσης Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία ως προς τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, καθώς η εγκαθίδρυση τέτοιων, πέραν του ότι θα συνεπάγονταν δημοσιονομικές μεταβιβάσεις στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης, θα χρησιμοποιούνταν για τη διάσωση και εξυγίανση προβληματικών τραπεζών σε άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Έτσι, οι τρεις γερμανικές ενώσεις τραπεζών έθεταν θέμα ηθικού κινδύνου. Με άλλα λόγια, η καλή υγεία του γερμανικού τραπεζικού συστήματος εξηγεί τους φόβους όλων των γερμανικών ενώσεων τραπεζών περί ηθικού κινδύνου που θα προκαλούσε ένας υψηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου στην

τραπεζική ένωση και την προτεραιότητα στη μείωση των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρωζώνη πριν τον επιμερισμό τους.

Αντίστοιχα, η καλή υγεία του γαλλικού τραπεζικού συστήματος εξηγεί τους φόβους της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών περί ηθικού κινδύνου που θα προκαλούσε η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών έθετε ως προϋπόθεση για τη δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος τη μεγάλη μείωση των κινδύνων όπου ήταν εκτεθειμένες οι τράπεζες της Ευρωζώνης, προωθώντας τη λύση της αντασφάλισης τουλάχιστον ως πρώτο βήμα. Ωστόσο, δε μπορεί να υποστηριχθεί ότι η υγεία του γαλλικού τραπεζικού συστήματος εξηγεί τις γαλλικές προτιμήσεις σε θέματα όπως η δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, η χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας ως ενιαίου μηχανισμού ασφάλισης σε αυτό και η μεταβατική περίοδος στην εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση. Γι' αυτά τα ζητήματα τις γαλλικές θέσεις εξηγεί η χαμηλή δημοσιονομική ικανότητα της γαλλικής κυβέρνησης, συγκριτικά με τη γερμανική, να παρέμβει στο γαλλικό τραπεζικό σύστημα μελλοντικά, αν αυτό χρειαζόταν, λόγω του ύψους του γαλλικού δημοσίου χρέους.

7.2. Η εξήγηση των εθνικών προτιμήσεων των κυβερνήσεων για τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

Οι θέσεις των γερμανικών, γαλλικών, ιταλικών και ισπανικών ενώσεων τραπεζών διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεών τους όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Ωστόσο, οι κυβερνήσεις επέλεξαν να ευθυγραμμιστούν με τις θέσεις εκείνων που ήταν πιο ισχυρές στις χώρες τους και θα τις βοηθούσαν να αυξήσουν τις πιθανότητες επανεκλογής τους.

Οι προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης διαμορφώθηκαν από τις ενώσεις τραπεζών των μικρών γερμανικών τραπεζών. Στο ζήτημα του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης η γερμανική κυβέρνηση στήριξε τον περιορισμό του στις συστημικές τράπεζες, με το σκεπτικό ότι η αποτυχία τους θα προκαλούσε συστημικό κίνδυνο. Όσον αφορά τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, στήριξε τη δημιουργία του, όμως ζητούσε την εξαίρεση των γερμανικών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών από την υποχρέωση συνεισφοράς σε αυτό. Σχετικά με τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας υποστηρικτικά στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, η γερμανική κυβέρνηση δήλωνε αρνητική θέτοντας θέμα ηθικού κινδύνου, ενώ έδινε προτεραιότητα στη

μείωση των κινδύνων όπου οι ευρωπαϊκές τράπεζες ήταν εκτεθειμένες. Αναφορικά με την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, από τη μια στήριξε την άμεση νομοθέτηση και εφαρμογή της, από την άλλη όμως ζητούσε να μην εφαρμοστεί στις μικρές γερμανικές τράπεζες. Τέλος, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, η γερμανική κυβέρνηση ήταν αντίθετη με τη δημιουργία του, θέτοντας θέμα ηθικού κινδύνου.

Εκείνο που συνάγεται από τη γερμανική περίπτωση είναι ότι η γερμανική κυβέρνηση υιοθέτησε τις θέσεις της Ένωσης Γερμανικών Καταθετικών Τραπεζών, της Εθνικής Ένωσης Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών και της Ομοσπονδιακής Ένωσης Δημόσιων Τραπεζών στη Γερμανία. Αυτές έκριναν ότι μόνο οι μεγάλες γερμανικές τράπεζες, για λόγους που είχαν να κάνουν με το συστημικό τους χαρακτήρα, έπρεπε να συμμετάσχουν στο εγχείρημα της τραπεζικής ένωσης, ενώ για τις τράπεζες που εκπροσωπούσαν αιτούνταν την εξαίρεσή τους από τους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης επικαλούμενες τον εγχώριο προσανατολισμό τους και το μικρό τους μέγεθος (άρα το μη συστημικό τους χαρακτήρα). Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις μικρές γερμανικές τράπεζες, εκμεταλλευόμενες το ρόλο τους στη χρηματοδότηση της γερμανικής οικονομίας και τη συμμετοχή στα Διοικητικά τους Συμβούλια πολιτικών σε επίπεδο κρατιδίων και δήμων, πέτυχαν να διαμορφώσουν τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης, πετυχαίνοντας έτσι το στόχο τους. Έπειτα, η γερμανική κυβέρνηση είχε κίνητρο να διατηρήσει τη ρυθμιστική αυτονομία των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών, καθώς έτσι θα διατηρούσε το καθεστώς της σιωπηρής συμμετοχής που τόσο πολύ βοηθούσε το εξαγωγικό μοντέλο της χώρας. Έτσι, έδωσε προτεραιότητα στην εξαίρεση αυτών από τους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης, προκρίνοντας τη συμμετοχή μόνο των συστημικών τραπεζών σε αυτούς για λόγους που σχετίζονταν με το μέγεθός τους και τις συνέπειες που θα είχε μια πιθανή τους αποτυχία για τη σταθερότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος. Παρόλα αυτά, η γερμανική κυβέρνηση έμμεσα ικανοποίησε και τα αιτήματα των μεγάλων γερμανικών τραπεζών. Οι τελευταίες ζητούσαν τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά και τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης. Η δημιουργία των δύο πρώτων πυλώνων της τραπεζικής ένωσης (του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης) εξυπηρετούν τον πρώτο σκοπό, ωστόσο μόνο για τις συστημικές τράπεζες. Σε ότι αφορά τη δημιουργία μηχανισμών διάσωσης και εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση, αυτοί δημιουργούνται με την εγκαθίδρυση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, ωστόσο από τη χρηματοδότηση αυτού εξαιρούνται οι γερμανικές εναλλακτικές τράπεζες.

Τις προτιμήσεις της γαλλικής κυβέρνησης σχημάτισε η Ομοσπονδία Γαλλικών Τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μεγαλύτερες τράπεζες της Γαλλίας. Το γαλλικό τραπεζικό σύστημα ήταν από τα πλέον συγκεντρωμένα μεταξύ των κύριων κρατών-μελών. Άρα, η επιρροή της ένωσης τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μεγαλύτερες γαλλικές τράπεζες ήταν πολύ μεγάλη. Η γαλλική κυβέρνηση ζήτησε πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού να είναι όλες οι τράπεζες της ΕΕ, ανεξαρτήτως μεγέθους, ενώ λόγω της υψηλής συγκέντρωσης του γαλλικού τραπεζικού συστήματος πίεσε να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητές του. Αντίστοιχα, επιθυμούσε πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης να είναι όλες οι τράπεζες της ΕΕ, ανεξαρτήτως μεγέθους, με το σκεπτικό ότι έτσι θα επιμερίζονταν δικαιότερα τα βάρη χρηματοδότησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης μεταξύ των περισσότερο και λιγότερο συγκεντρωμένων τραπεζικών συστημάτων. Σχετικά με το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, η γαλλική κυβέρνηση στήριξε τη δημιουργία του και την υποχρέωση συνεισφοράς σε αυτό όλων των τραπεζών της ΕΕ, ανεξαρτήτως μεγέθους, δίνοντας βάρος στον τρόπο υπολογισμού των εισφορών που κάθε τράπεζα θα κατέθετε σε αυτό, ανησυχώντας για την επίδραση που θα είχε στην ικανότητα των γαλλικών τραπεζών να χρηματοδοτούν τη γαλλική οικονομία. Όσον αφορά τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας υποστηρικτικά στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης δήλωσε θετική, καθώς θα έλυne το πρόβλημα της επίδρασης της χρηματοδότησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης στη χρηματοδότηση της γαλλικής οικονομίας. Γύρω από την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, η γαλλική κυβέρνηση στήριξε τη νομοθέτησή της, δεδομένου ότι χάρη σε αυτή τα βάρη των τραπεζικών αποτυχιών θα μετατοπίζονταν στις τράπεζες από τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Ωστόσο, ήταν αντίθετη με την άμεση εφαρμογή της, ζητώντας μια μεταβατική περίοδο κατά την οποία οι γαλλικές τράπεζες θα έχτιζαν τις ελάχιστες απαιτήσεις. Έτσι, δε θα καλούνταν παράλληλα με τη χρηματοδότηση του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης να επιβαρυνθούν και με τη συγκέντρωση αυτών. Τέλος, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, η κυβέρνηση της Γαλλίας στήριξε τη δημιουργία του αλλά έδινε προτεραιότητα στη μείωση των κινδύνων όπου ήταν εκτεθειμένος ο τραπεζικός τομέας της Ευρωζώνης. Παράλληλα, ήταν σύμφωνη με την πρόταση αντασφάλισης ως πρώτο βήμα πριν τη μετάβαση σε ένα ενιαίο σύστημα για την εγγύηση των καταθέσεων.

Εκείνο που συνάγεται από τη γαλλική περίπτωση είναι ότι η γαλλική κυβέρνηση ήταν πλήρως ευθυγραμμισμένη με τις θέσεις της Ομοσπονδίας Γαλλικών Τραπεζών. Έτσι, πέτυχε να την ικανοποιήσει, κάνοντας ένα βήμα προς τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά και ένα βήμα προς τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου. Όπως ειπώθηκε ήδη, το γαλλικό τραπεζικό

σύστημα ήταν από τα πλέον συγκεντρωμένα μεταξύ των κύριων κρατών-μελών. Έτσι, η ένωση τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μεγαλύτερες γαλλικές τράπεζες πέτυχε να επηρεάσει τις προτιμήσεις της γαλλικής κυβέρνησης. Η τελευταία είχε κίνητρο να υιοθετήσει τις θέσεις της πρώτης, δεδομένου ότι οι τράπεζες που αυτή εκπροσωπούσε δραστηριοποιούνταν και εκτός γαλλικών συνόρων (άλλες σε μεγαλύτερο βαθμό και άλλες σε μικρότερο), άρα ήταν πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και να διασωθούν, ενώ ήταν οι κύριοι χρηματοδότες της γαλλικής οικονομίας.

Οι προτιμήσεις της ιταλικής κυβέρνησης αντανακλούν τις θέσεις της Ένωσης Ιταλικών Τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μεγάλες ιταλικές τράπεζες, παρά εκείνες της Ιταλικής Συνομοσπονδίας Συνεταιριστικών Τραπεζών που εκπροσωπούσε τις μικρές ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες. Η ιταλική κυβέρνηση στο ζήτημα του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης ζητούσε αυτό να είναι όλες οι τράπεζες (συστημικές και μη συστημικές), με το σκεπτικό ότι έτσι, αφενός, θα δημιουργούσε ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού για όσες είχαν διασυνοριακή παρουσία, αφετέρου, θα σταθεροποιούσε τις προβληματικές τράπεζες της χώρας και θα αποκαθιστούσε την εμπιστοσύνη των διεθνών αγορών στο ιταλικό τραπεζικό σύστημα. Όσον αφορά τη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, η ιταλική κυβέρνηση στήριξε τη δημιουργία του βλέποντας σε αυτό τη λύση στο πρόβλημα των ιταλικών προβληματικών τραπεζών που έχρηζαν εξυγίανσης, ενώ θεωρούσε ότι θα έπρεπε όλες οι τράπεζες (ανεξάρτητα του μεγέθους τους) να συνεισφέρουν σε αυτό. Ακόμη, στήριξε τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας υποστηρικτικά στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης με το σκεπτικό ότι η διαθεσιμότητα των πόρων του για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών θα διευκόλυνε τις χώρες, των οποίων τα τραπεζικά συστήματα διέθεταν αρνητικό προφίλ κινδύνου. Γύρω από την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, η ιταλική κυβέρνηση στήριξε τη νομοθέτησή της, ωστόσο ζητούσε μια μακρά μεταβατική περίοδο μέχρι την εφαρμογή της λόγω των υψηλών επιπέδων χρέους μειωμένης εξασφάλισης που κρατούσαν τα ιταλικά νοικοκυριά. Τέλος, αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, στήριξε μεν τη δημιουργία του αλλά ζητούσε τη διατήρηση των προνομίων του εγχώριου συστήματος εγγύησης καταθέσεων.

Η ιταλική περίπτωση δείχνει ότι η ιταλική κυβέρνηση ευθυγραμμίστηκε με τις θέσεις που διατύπωσε η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Η τελευταία εκπροσωπούσε κάποιες τράπεζες σημαντικά διεθνοποιημένες, οπότε ζητούσε τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά και της

ανάθεσης της διαχείρισης τραπεζικών αποτυχιών σε υπερεθνικό επίπεδο. Έπειτα, ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών είχε πλήξει την αξιοπιστία του ιταλικού τραπεζικού συστήματος στις διεθνείς χρηματαγορές. Οπότε η Ένωση Ιταλικών Τραπεζών έβλεπε στην τραπεζική ένωση το τέλειο φάρμακο για την αντιμετώπισή του. Αντίθετα, η Ιταλική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών εμφανιζόταν ιδιαίτερα αρνητική ως προς τη συμμετοχή όλων των τραπεζών που εκπροσωπούσε στην τραπεζική ένωση. Όμως, λόγω της κακής υγείας πολλών από αυτές και του αποσταθεροποιητικού τους ρόλου στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, απέτυχε να επηρεάσει τις προτιμήσεις της ιταλικής κυβέρνησης. Εκτιμάται δε, ότι το αρνητικό προφίλ κινδύνου που διέθεταν πολλές από αυτές ήταν που δρομολόγησε την προσπάθεια αναδιάρθρωσης των ιταλικών συνεταιριστικών τραπεζών εκ μέρους της ιταλικής κυβέρνησης. Γι' αυτό, η τελευταία επιθυμούσε να τις εντάξει όλες στην τραπεζική ένωση.

Οι προτιμήσεις της ισπανικής κυβέρνησης αντανάκλουν τις θέσεις της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών. Η ισπανική κυβέρνηση ζητούσε πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης να είναι όλες οι τράπεζες (συστημικές και μη συστημικές) με το σκεπτικό ότι έτσι θα δημιουργούσε ένα ισότιμο πεδίο ανταγωνισμού για όσες τράπεζες είχαν διασυνοριακή παρουσία και πως θα σταθεροποιούσε τις προβληματικές καταθετικές τράπεζες, αποκαθιστώντας παράλληλα την εμπιστοσύνη των διεθνών αγορών στο ισπανικό τραπεζικό σύστημα, το οποίο υπέφερε από τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Πρόθυμη όμως ήταν και για τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, θεωρώντας ότι θα συνέβαλε στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ενώ έκρινε δίκαιο όλες οι τράπεζες να συνεισφέρουν σε αυτό ανεξάρτητα του συστημικού τους χαρακτήρα. Επιπλέον, δήλωνε θετική για τη χρήση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας υποστηρικτικά στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης. Αναφορικά με την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, ήταν σύμφωνη με τη νομοθέτησή της αλλά επέμενε σε μια μεταβατική περίοδο πριν την εφαρμογή της. Ακόμη, έδινε σημασία στα επίπεδα προστασίας των καταθετών. Τέλος, σε ότι αφορά το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων στήριζε τη δημιουργία του.

Η ισπανική περίπτωση δείχνει ότι η ισπανική κυβέρνηση ευθυγραμμίστηκε με τις θέσεις που διατύπωσε η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Αυτή (Ένωση Ισπανικών Τραπεζών), δεδομένου ότι εκπροσωπούσε σημαντικά διεθνοποιημένες τράπεζες, ζητούσε τη δημιουργία ενός ισότιμου πεδίου ανταγωνισμού στην κοινή τραπεζική αγορά και την ανάθεση της διαχείρισης των τραπεζικών

αποτυχιών σε υπερεθνικό επίπεδο. Έπειτα, ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών είχε πλήξει την αξιοπιστία του ισπανικού τραπεζικού συστήματος στις διεθνείς χρηματαγορές, οπότε η Ένωση Ισπανικών Τραπεζών θεωρούσε την τραπεζική ένωση τον μόνο τρόπο σπασίματός του. Η Ισπανική Συνομοσπονδία Συνεταιριστικών Τραπεζών επίσης ήθελε τη συμμετοχή των τραπεζών που εκπροσωπούσε στην τραπεζική ένωση. Λόγω της κακής υγείας των τραπεζών της και του αποσταθεροποιητικού τους ρόλου στην προσπάθεια σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, στήριξε τη συμμετοχή των τραπεζών της στην τραπεζική ένωση αποσκοπώντας στη σταθεροποίησή τους και την αποκατάσταση της αξιοπιστίας τους στις διεθνείς αγορές. Παρότι οι θέσεις της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών και της Ισπανικής Συνομοσπονδίας Καταθετικών Τραπεζών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, ήταν όμοιες, εκτιμάται ότι η ισπανική κυβέρνηση, δεδομένης της πολύ κακής υγείας των ισπανικών καταθετικών τραπεζών, έδειξε πιο πρόθυμη να συμπορευτεί με τις θέσεις της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών, παρά τον ρόλο των καταθετικών τραπεζών στη χρηματοδότηση της ισπανικής οικονομίας και των στενών σχέσεων των τοπικών κυβερνήσεων με τις διοικήσεις αυτών. Έπειτα, εξαιτίας του ότι οι καταθετικές τράπεζες υπήρξαν η ρίζα της ισπανικής τραπεζικής κρίσης και είχαν λειτουργήσει αποσταθεροποιητικά τόσο για το ισπανικό τραπεζικό σύστημα, όσο και την ισπανική οικονομία, για την ισπανική κυβέρνηση η υιοθέτηση των θέσεων της Ένωσης Ισπανικών Τραπεζών ήταν μονόδρομος.

Όπως υποστηρίζει ο Moravcsik (1999) «οι ομάδες εγχώριων συμφερόντων, αφού πρώτα εξετάσουν αν αναμένουν οι προτεινόμενες αλλαγές να είναι ευνοϊκές ή δυσμενείς για τα δικά τους συμφέροντα, ασκούν πιέσεις υπέρ ή κατά της εισηγούμενης αλλαγής πολιτικής» (Moravcsik, 1999: 36). Η δημιουργία τραπεζικής ένωσης επέφερε αλλαγές στην τραπεζική διακυβέρνηση και τον τρόπο διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών στην ΕΕ. Ως εκ τούτου, τις θέσεις των ενώσεων τραπεζών των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, μπορούν να εξηγήσουν ο διαφορετικός βαθμός διεθνοποίησης των τραπεζών και το διαφορετικό προφίλ κινδύνου των τραπεζικών συστημάτων που αυτές εκπροσωπούν. Άρα, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός επιβεβαιώνει την υπόθεση 2 πως το ενδιαφέρον των ενώσεων τραπεζών των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, καθορίζουν ο βαθμός διεθνοποίησης και η υγεία των τραπεζών που εκπροσωπούν.

Ο Moravcsik (1999) υποστηρίζει ότι «τα άτομα και οι ιδιωτικές ομάδες συμφερόντων

προωθούν τα συμφέροντά τους αναζητώντας τη μεγιστοποίηση των κερδών τους» (Moravcsik, 1999: 19–24). Μάλιστα υποστηρίζει ότι «είναι αυτά (άτομα και ιδιωτικές ομάδες συμφερόντων) που καθορίζουν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων τους» (Moravcsik, 1999: 3). Όμως, ο Moravcsik (1999) επισημαίνει ότι «σε καταστάσεις με ανταγωνιστικά συμφέροντα η κυβέρνηση θα ακολουθήσει την πιο ισχυρή εγχώρια ομάδα συμφερόντων προκειμένου να εξασφαλίσει την υψηλότερη δυνατή υποστήριξη για την επανεκλογή της (Moravcsik, 1999: 36). Ως εκ τούτου, τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, μπορούν να εξηγήσουν οι θέσεις των ενώσεων τραπεζών με την ισχυρότερη παρουσία και επιρροή στο εσωτερικό των χωρών τους. Άρα, ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός επιβεβαιώνει την υπόθεση 1 ότι τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών, όσον αφορά τον βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και επιμερισμού κινδύνου, καθορίζουν οι ενώσεις τραπεζών τους.

7.3. Η εξήγηση του αποτελέσματος της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης

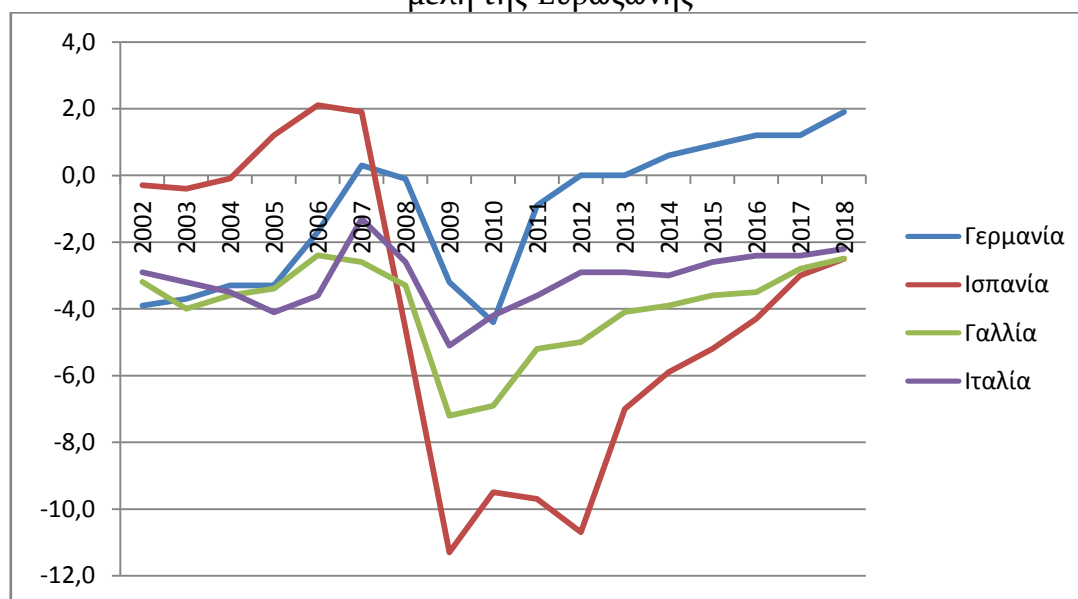
Η απόφαση των κρατών-μελών του Ευρώ στη Σύνοδο Κορυφής του Ιουνίου του 2012 να προχωρήσουν στην εγκαθίδρυση μιας «ατελούς» τραπεζικής ένωσης αποκάλυψε τη σύγκρουση των προτιμήσεων των κύριων κρατών-μελών. Η Ισπανία, η Ιταλία, και η Γαλλία στη διαπραγμάτευση επιδίωξαν την εγκαθίδρυση μιας «πλήρους» τραπεζικής ένωσης, η οποία θα χαρακτηριζόταν από έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου ώστε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης. Για το λόγο αυτό στήριξαν εξ αρχής όλες τις νομοθετικές προτάσεις τις Επιτροπής. Στον αντίποδα, η Γερμανία αντιπρότεινε έναν μέσο βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και έναν χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου που συνεπάγονταν την εγκαθίδρυση μιας «ατελούς» τραπεζικής ένωσης, η οποία στόχο θα είχε την πρόληψη των μελλοντικών τραπεζικών κρίσεων. Τελικά, ήταν οι γερμανικές προτιμήσεις που σε μεγάλο βαθμό επικράτησαν. Γιατί όμως συνέβη αυτό;

Κατά γενική ομολογία ήταν η υψηλή ευπάθεια, κυρίως, της Ισπανίας και της Ιταλίας και, δευτερευόντως, της Γαλλίας στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γερμανία που έγειρε την πλάστιγγα υπέρ της τελευταίας στη διαπραγματευτική διαδικασία. Η Γερμανία απολάμβανε έναν υψηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών διάσωσης και εξυγίανσης του εγχώριου τραπεζικού της συστήματος, ο οποίος την καθιστούσε λιγότερο ευπαθή στη σχέση αλληλεξάρτησης και, άρα, πιο ισχυρή στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης. Από την άλλη, η Ισπανία, η

Ιταλία και η Γαλλία διέθεταν χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών διάσωσης και εξυγίανσης των εθνικών τραπεζικών τους συστημάτων και, ως εκ τούτου, είχαν περιορισμένη ισχύ στη διαπραγμάτευση. Άρα, οι τρεις τους είχαν περισσότερο ανάγκη την ολοκλήρωση συμφωνίας για τη δημιουργία τραπεζικής ένωσης, ειδικά τη δημιουργία μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης, έναντι της Γερμανίας. Καθοριστικό ρόλο σε αυτό έπαιξε ο φαύλος κύκλος κρατών-τραπεζών και οι έντονες πιέσεις των διεθνών χρηματαγορών.

Πριν το ξέσπασμα της κρίσης δημοσίου χρέους στην Ευρωζώνη το 2010 οι προϋπολογισμοί των κύριων κρατών-μελών ήταν ελλειμματικοί (Διάγραμμα 4) λόγω της ανάγκης στήριξης των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων την επομένη της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008.

Διάγραμμα 4. Ελλείμματα και πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης

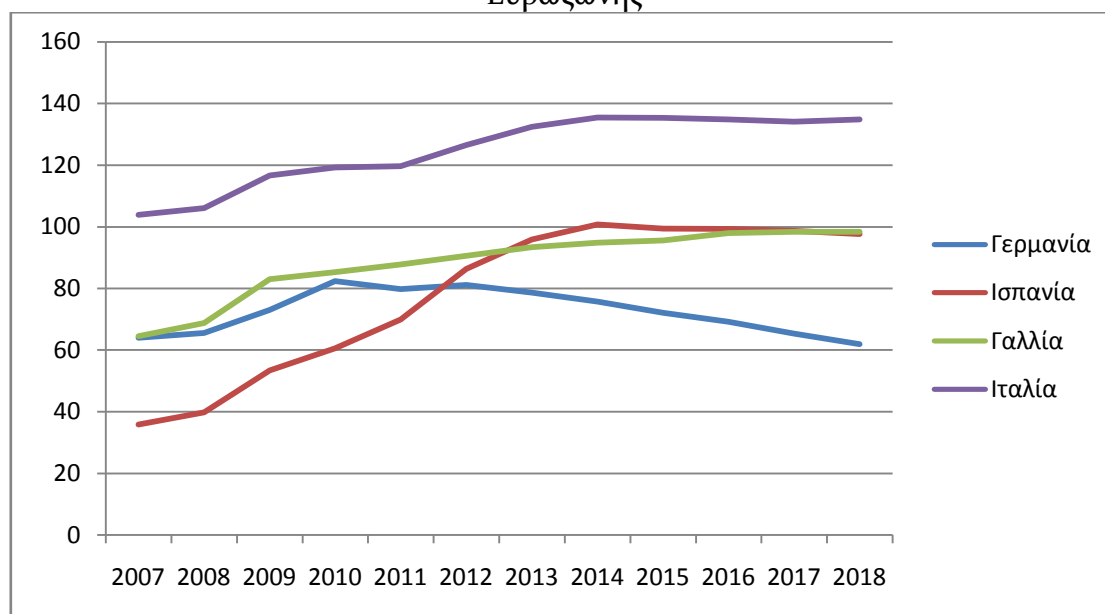


Πηγή: Eurostat

Όμως, πριν την έναρξη των διαπραγματεύσεων για την εγκαθίδρυση τραπεζικής ένωσης στα μέσα του 2012 η Γερμανία ισοσκελίσε τον προϋπολογισμό της και μείωσε το, σχετικά χαμηλό, δημόσιο χρέος της (Διάγραμμα 5), αποκτώντας έτσι μεγαλύτερη δημοσιονομική ικανότητα διαχείρισης των αναγκών του εγχώριου τραπεζικού της συστήματος. Αντιθέτως, η Ισπανία και η Ιταλία είχαν ελλειμματικούς προϋπολογισμούς και υψηλό δημόσιο χρέος (Διαγράμματα 4, 5), με αυξητικές μάλιστα τάσεις. Άρα, η δημοσιονομική ικανότητα διαχείρισης των αναγκών των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων ήταν χαμηλή. Η Γαλλία με τη σειρά της είχε δημοσιονομικό έλλειμμα και υψηλό δημόσιο χρέος (Διαγράμματα 4, 5), ωστόσο

πέτυχε να το σταθεροποιεί στις αρχές του 2012, κερδίζοντας έτσι την εμπιστοσύνη των αγορών και αποφεύγοντας μια κρίση δημοσίου χρέους. Όμως, το ύψος του γαλλικού δημοσίου χρέους καθιστούσε δύσκολη μια μελλοντική παρέμβαση (αν χρειαζόταν) στο τραπεζικό της σύστημα.

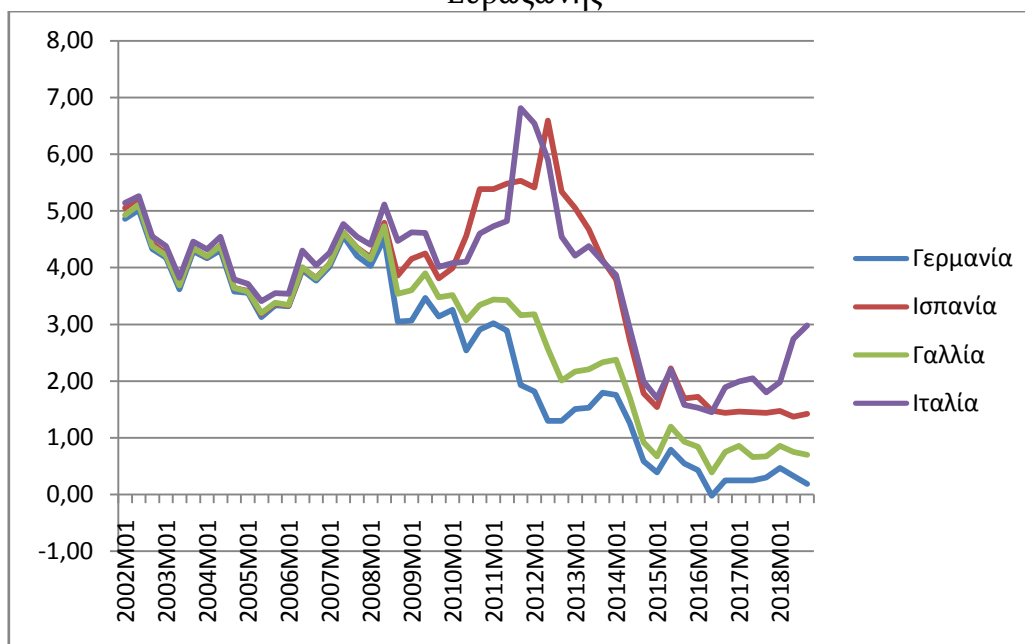
Διάγραμμα 5. Δημόσιο χρέος σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης



Πηγή: Eurostat

Η χαμηλή δημοσιονομική ικανότητα διαχείρισης των τρεχουσών και μελλοντικών αναγκών των τραπεζών τους αύξησε την ανησυχία στις αγορές και μαζί τα επιτόκια δανεισμού, όπως αυτά αποτυπώνονται στις αποδόσεις των δεκαετών κρατικών ομολόγων (Διάγραμμα 6). Το καλοκαίρι του 2012 το κόστος δανεισμού των κρατών-μελών της περιφέρειας της Ευρωζώνης απέκλινε σημαντικά σε σύγκριση με της Γερμανίας, με την απόδοση των 10^{ετών} ιταλικών κρατικών ομολόγων να ανέρχεται στο 5,9%, των ισπανικών στο 6,6%, των γαλλικών στο 2,6% και των γερμανικών μόλις στο 1,3%. Έτσι, η Γερμανία βρέθηκε σε ισχυρότερη διαπραγματευτική θέση στη διαπραγμάτευση έναντι της Γαλλίας, της Ισπανίας και της Ιταλίας εξαιτίας του συγκριτικά υψηλότερου βαθμού δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης. Αυτός δικαιολογεί τις ιδιαίτερα χαμηλές αποδόσεις των 10^{ετών} γερμανικών κρατικών ομολόγων.

Διάγραμμα 6: Απόδοση 10^{ετών} κρατικών ομολόγων σε επιλεγμένα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης



Πηγή: ECB

Δεν ίσχυε όμως το ίδιο για την Ισπανία και την Ιταλία, καθώς αμφότερες διέθεταν χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης. Μάλιστα, λόγω του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών αυτή έφθινε συνεχώς. Την επιδείνωση αυτή γνώριζαν οι διεθνείς χρηματαγορές, οι οποίες, προεξοφλώντας την αδυναμία τους να στηρίξουν τα τραπεζικά τους συστήματα, αύξαναν το κόστος δανεισμού για τις δύο χώρες, όπως αυτό αντανακλάται στις υψηλές αποδόσεις των 10^{ετών} τους κρατικών ομολόγων (Διάγραμμα 7). Η Γαλλία διέθετε χαμηλό βαθμό δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης του εγχώριου τραπεζικού της συστήματος. Παρά το υψηλό, αλλά σταθεροποιημένο, ύψος δημοσίου χρέους, χάρη στο υγιές και καλά κεφαλαιοποιημένο τραπεζικό της σύστημα πέτυχε να αποφύγει τα υψηλά επιτόκια και μαζί μια κρίση δημοσίου χρέους. Το ύψος δημοσίου χρέους της θα καθιστούσε σχεδόν αδύνατη την παρέμβαση της στο τραπεζικό της σύστημα αν καλούταν να παρέμβει, ενώ οι αγορές, προεξοφλώντας την αδυναμία της, θα αύξαναν, όπως στην Ισπανία και Ιταλία, τα επιτόκια δανεισμού.

Αρα, ο χαμηλός βαθμός δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης που διέθεταν η Ισπανία και η Ιταλία, κυρίως, και η Γαλλία, δευτερευόντως, τις κατέστησε περισσότερο ευπαθείς στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γερμανία. Η ύπαρξη λοιπόν ασύμμετρης αλληλεξάρτησης εξασφάλισε στη Γερμανία ισχυρή διαπραγματευτική ισχύ διευκολύνοντάς τη να

μεγιστοποιήσει τα κέρδη της έναντι των άλλων χωρών στη διαπραγματευτική διαδικασία. Ο βαθμός δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των κοστών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης διαμόρφωσε το ενδιαφέρον των κύριων κρατών-μελών για τη δημιουργία ενιαίων μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης. Η Γερμανία, δεδομένου πως ήταν δημοσιονομικά ικανή να υποστηρίξει το τραπεζικό της σύστημα, διέθετε χαμηλό συμφέρον από τη δημιουργία τέτοιων μηχανισμών. Αντιθέτως, η Ισπανία και η Ιταλία είχαν υψηλό συμφέρον από τη δημιουργία τους, καθώς δεν ήταν ικανές να στηρίξουν τα τραπεζικά τους συστήματα. Υψηλό συμφέρον όμως από τη δημιουργία μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης είχε και η Γαλλία που λόγω του ύψους του δημοσίου χρέους της δε θα ήταν ικανή να στηρίξει μελλοντικά το τραπεζικό της σύστημα αν καλούταν να το πράξει.

Η Γερμανία εκμεταλλευόμενη τη δημοσιονομική της θέση και την ισχύ που απέρρεε από αυτή πέτυχε να επιβάλλει τις προτιμήσεις της γύρω από τον θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης. Το σκεπτικό πίσω από τη γερμανική συναίνεση στη δημιουργία τραπεζικής ένωσης ήταν η αποφυγή της επόμενης κρίσης και όχι να επωμιστεί η Γερμανία το βάρος της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στους ισολογισμούς των ευρωπαϊκών τραπεζών (Barker 2013f). Η πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε η ΕΚΤ να εποπτεύει άμεσα όλες τις τράπεζες της ΕΕ. Η Γερμανία προωθούσε ένα σύστημα δύο πυλώνων στο οποίο η ΕΚΤ θα αναλάμβανε την άμεση εποπτεία μόνο των συστημικών τραπεζών και τις εθνικές εποπτικές αρχές να παραμένουν αρμόδιες για την εποπτεία των μη-συστημικών. Έτσι, περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, θα διατηρούσε την εποπτεία των γερμανικών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών σε εθνικό επίπεδο. Παρότι, οι γερμανικές προτιμήσεις αμφισβητήθηκαν, τελικά ήταν εκείνες που αντανακλούσαν την τελική συμφωνία ως προς το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Αυτή προέβλεπε την ανάληψη της άμεσης εποπτείας μόνο των συστημικών τραπεζών από την ΕΚΤ, εξαιρώντας όλες τις καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες από το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, εξαιρουμένων των γερμανικών δημόσιων τραπεζών (Howarth & Quaglia, 2013: 112).

Ωστόσο, ορατό ήταν το γερμανικό αποτύπωμα και στη συμφωνία για τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης. Παρότι, η πρόταση της Επιτροπής όριζε πεδίο εφαρμογής του να είναι όλες οι τράπεζες της ΕΕ η Γερμανία ζητούσε τον περιορισμό του στις τράπεζες που εποπτεύονταν άμεσα από την ΕΚΤ. Ουσιαστικά, αιτούταν την εξαίρεση των μικρών εναλλακτικών γερμανικών τραπεζών από το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου

Μηχανισμού Εξυγίανσης. Η τελική συμφωνία δείχνει να αποτυπώνει τις γερμανικές απόψεις, με τον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης να είναι υπεύθυνος για την εξυγίανση των τραπεζών που εποπτεύονταν άμεσα από την ΕΚΤ και τις εθνικές αρχές εξυγίανσης να παραμένουν αρμόδιες για την εξυγίανση των μη-συστημικών τραπεζών.

Σημαντική όμως ήταν η γερμανική επιρροή και στο ποιος θα αποφάσιζε για την εξυγίανση στα πλαίσια του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης. Η πρόταση της Επιτροπής όριζε να είναι εκείνη (Επιτροπή) που θα αποφασίζει για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών. Όμως, η Γερμανία πρότεινε να είναι το Συμβούλιο που θα λαμβάνει την απόφαση, επικαλούμενη τις δημοσιονομικές συνέπειες των αποφάσεων της Επιτροπής για τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Επιπλέον, τόνιζε τη νομική ασυμβατότητα της νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής με τις τρέχουσες Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Εν τέλει, αποφασίστηκε να μην είναι η Επιτροπή αλλά το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης που θα λαμβάνει την απόφαση για την εξυγίανση. Η εξέλιξη αυτή ασφαλώς και δεν αντανακλά τις γερμανικές προτιμήσεις, ωστόσο η Γερμανία πέτυχε να μην είναι η Επιτροπή εκείνη που θα αποφασίζει για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης.

Πίνακας 20. Βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση

	Πριν τη διαπραγμάτευση		Τελική συμφωνία
Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
Πεδίο εφαρμογής του SSM	Άμεση εποπτεία όλων των τραπεζών	Άμεση εποπτεία μόνο των συστημικών τραπεζών	Άμεση εποπτεία μόνο των συστημικών τραπεζών
Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
Πεδίο εφαρμογής του SRM	Όλες οι τράπεζες	Όσες εποπτεύονται άμεσα από τον SSM	Όσες εποπτεύονται άμεσα από τον SSM

Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
Διακυβέρνηση του SRM	Η Επιτροπή ή το SRB να αποφασίζει για την εξυγίανση	Το Συμβούλιο να αποφασίζει για την εξυγίανση	Το SRB αποφασίζει για για την εξυγίανση όσων εποπτεύονται άμεσα από τον SSM. Για όλες τις άλλες οι εθνικές αρχές εξυγίανσης

Η ανάλυση των προτιμήσεων των κυβερνήσεων των κύριων κρατών-μελών δείχνει ότι η Γερμανία, παρότι αρχικά παρουσιαζόταν απομονωμένη στη διαπραγμάτευση, τελικά πέτυχε να επιβάλλει τις προτιμήσεις της περιορίζοντας το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης στις συστημικές τράπεζες και εκπαραθυρώνοντας την Επιτροπή από τη θέση του δρώντα που θα αποφάσιζε την εξυγίανση, συναινώντας παράλληλα τον ρόλο αυτό να τον έχει το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης. Έτσι, πέτυχε τον αρχικό της σκοπό που ήταν η εγκαθίδρυση μιας τραπεζικής ένωσης με έναν μέσο βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης. Με άλλα λόγια, τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης στις συστημικές τράπεζες.

Όπως αναλύθηκε πιο πάνω, ένας μέσος βαθμός υπερεθνικής διακυβέρνησης θα περιλάμβανε περιορισμένη ανάθεση της λήψης αποφάσεων στα πεδία της τραπεζικής εποπτείας και εξυγίανσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ειδικότερα, στο πεδίο της εποπτείας, θα δημιουργούνταν ένα σύστημα δύο πυλώνων, το οποίο θα περιορίζε την ενιαία εποπτεία στις μεγάλες συστημικές τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία ώστε να αποφευχθούν μελλοντικές τραπεζικές αποτυχίες που θα προκαλούσαν συστημικό κίνδυνο. Όσον αφορά τις μικρές τράπεζες, η εποπτεία αυτών θα συνέχιζε να ασκείται από τις εθνικές εποπτικές αρχές. Αντίστοιχα, στο πεδίο της εξυγίανσης θα δημιουργούταν ένα σύστημα δύο πυλώνων, το οποίο θα περιορίζε την ενιαία εξυγίανση στις μεγάλες τράπεζες με διασυνοριακή παρουσία, η αποτυχία των οποίων θα γεννούσε συστημικό κίνδυνο. Σχετικά με την εξυγίανση των μικρών τραπεζών, αρμόδιες γι' αυτή θα παρέμεναν οι εγχώριες αρμόδιες αρχές.

Η Γερμανία προωθώντας την ανάληψη της άμεσης εποπτείας μόνο των συστημικών

τραπεζών από την ΕΚΤ φιλοδοξούσε την αποτροπή νέων τραπεζικών συστημικών κρίσεων στην Ευρωζώνη. Η ΕΚΤ, ως ενιαίος επόπτης των ευρωπαϊκών συστημικών τραπεζών, θα μπορούσε διεξάγοντας Έλεγχους Ποιότητας Περιουσιακών Στοιχείων (Asset Quality Review-AQR) συμπληρωματικά στα stress tests της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών να προβαίνει σε αξιολόγηση των πιστωτικών και λοιπών κινδύνων των ισολογισμών των τραπεζών που επόπτευε. Έτσι, όπου (η ΕΚΤ) έκρινε αναγκαίο, θα ζητούσε από τις τράπεζες να αυξάνουν τα εποπτικά τους κεφάλαια, περιορίζοντας έτσι τις μελλοντικές τραπεζικές αποτυχίες και μαζί τις πιθανότητες προσφυγής στους πόρους του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

Η Γερμανική κυβέρνηση εμφανιζόταν αντίθετη στην πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Η πρόταση προέβλεπε τη χρηματοδότηση αυτού σε ευρωπαϊκό επίπεδο από όλες τις εντός τραπεζικής ένωσης τράπεζες και την αμοιβαιοποίηση του εντός πέντε ετών. Η Γερμανία απέκλειε την προοπτική εγκαθίδρυσης του, αντιπροτείνοντας ένα δίκτυο εθνικών ταμείων εξυγίανσης που θα χρηματοδοτούταν σε εθνικό επίπεδο μέσω τραπεζικών εισφορών. Ακόμη, δήλωνε απρόθυμη να συμβάλλει στην εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης. Εν τέλει, η Γερμανία συναίνεσε στη δημιουργία του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Ωστόσο, ο μεγάλος χρόνος ολοκλήρωσης της αμοιβαιοποίησής του (οκτώ έτη), το ιδιαίτερα χαμηλό ποσό που θα διαχειριζόταν (€55 δισ.), η εξαίρεση από την υποχρέωση συνεισφοράς των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών και η εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, σε συνδυασμό με την εξάντληση κάθε εθνικής λύσης, πριν από την προσφυγή στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, φανερώνουν ότι η Γερμανία πέτυχε το στόχο της που ήταν η διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στους ισολογισμούς των τραπεζών της Ευρωζώνης να παραμείνει εθνική αρμοδιότητα.

Ωστόσο, αρνητική ήταν η στάση που τηρούσε και στο ζήτημα της χρήσης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας κατά τη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης. Η γερμανική κυβέρνηση, επικαλούμενη τον ηθικό κίνδυνο και τονίζοντας ότι η διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στις τράπεζες της Ευρωζώνης συνιστά εθνική ευθύνη, αρνούταν τη σχετική πρόταση της Επιτροπής. Τελικά, το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19 και η πίεση αυτής στους ισολογισμούς των ευρωπαϊκών τραπεζών την οδήγησαν στο να την αποδεχθεί.

Όμως, θετική ήταν η στάση της στην πρόταση της Επιτροπής για την Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση. Μάλιστα, ζητούσε την άμεση εφαρμογή αυτής

(από το 2015). Έπειτα, επιθυμούσε πολύ περιορισμένη διακριτική ευχέρεια σχετικά με την εφαρμογή της, προτιμώντας εναρμονισμένους κανόνες χωρίς ειδική μεταχείριση σε ότι αφορά τις ανασφάλιστες καταθέσεις. Παρά την έντονη αντίθεση του μπλοκ της περιφέρειας της Ευρωζώνης για τη γρήγορη εφαρμογή της η Γερμανία πέτυχε το στόχο της, καθώς χρόνος έναρξης της εφαρμογής αυτής ορίστηκε να είναι το 2016. Απεναντίας, απέτυχε να περιορίσει την ειδική μεταχείριση των ανασφάλιστων καταθέσεων. Αυτό σήμαινε ότι η εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση ίσως να μην επαρκούσε για τη διάσωση ενός ιδρύματος. Άρα, αυξάνονταν οι πιθανότητες προσφυγής σε ευρωπαϊκούς πόρους. Παρόλα αυτά, η τελική συμφωνία προέβλεπε ότι σε αυτή την περίπτωση οι εθνικές αρχές δύνανται να κινητοποιήσουν κεφάλαια από τον εθνικό τους προϋπολογισμό (Buch et al., 2013: 24), περιορίζοντας τις γερμανικές ανησυχίες περί ηθικού κινδύνου.

Ιδιαίτερα έντονες ήταν οι αντιρρήσεις της Γερμανίας στην πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Παρότι, ο συνασπισμός της περιφέρειας της Ευρωζώνης στήριξε την πρόταση δημιουργίας του, τελικά η Γερμανία πέτυχε να μη συμπεριληφθεί ως πυλώνας της τραπεζικής ένωσης.

Πίνακας 21. Βαθμός επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση

	Πριν τη διαπραγμάτευση		Τελική συμφωνία
Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
SRF	Δημιουργία ενιαίου ταμείου εξυγίανσης. Χρηματοδότηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο από όλες τις τράπεζες που λειτουργούσαν εντός τραπεζικής ένωσης. Οι εισφορές να υπολογίζονται βάσει του προφίλ κινδύνου των τραπεζών. Αμοιβαιοποίηση	Δίκτυο εθνικών ταμείων εξυγίανσης. Χρηματοδότηση μέσω τραπεζικών εισφορών σε εθνικό επίπεδο. Οι εισφορές να υπολογίζονται βάσει μεγέθους κάθε ιδρύματος. Οι συστημικές να συνεισφέρουν	Δημιουργία ενιαίου ταμείου εξυγίανσης. Χρηματοδότηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο από όλες τις τράπεζες που λειτουργούσαν εντός τραπεζικής ένωσης, πλην των γερμανικών καταθετικών, συνεταιριστικών και δημόσιων τραπεζών. Αμοιβαιοποίηση

	εντός πέντε ετών.	περισσότερο.	εντός οκτώ ετών.
Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
Χρήση του ESM ως ενιαίου μηχανισμού ασφαλείας στο SRF	Να συμπεριληφθεί στη διαπραγμάτευση για τον SRM λειτουργώντας υποστηρικτικά στο SRF κατά τη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του	Να μη συμπεριληφθεί στη διαπραγμάτευση για τον SRM	Θα λειτουργεί υποστηρικτικά στο SRF κατά τη μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του
Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
BRRD	Εφαρμογή από το 2018. Υψηλός βαθμός διακριτικής ευχέρειας και εξαιρέσεις κατά την εφαρμογή της	Εφαρμογή από το 2015. Μηδενική διακριτική ευχέρεια και εξαιρέσεις κατά την εφαρμογή της	Εφαρμογή από το 2016. Σημαντικός βαθμός διακριτικής ευχέρειας και πολλές εξαιρέσεις κατά την εφαρμογή της
Χώρες	Γαλλία Ιταλία Ισπανία ΕΚΤ Επιτροπή	Γερμανία	
EDIS	Να συμπεριληφθεί ως πυλώνας της τραπεζικής ένωσης	Να μη συμπεριληφθεί ως πυλώνας της τραπεζικής	Δε δημιουργείται ως πυλώνας της τραπεζικής ένωσης, ωστόσο οι

		ένωσης	διαπραγματεύσεις συνεχίζονται, όπως και η μείωση των τραπεζικών κινδύνων
--	--	--------	---

Η επισκόπηση των προτιμήσεων των κύριων κρατών-μελών αναφορικά με τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση φανερώνει τη γερμανική επιμονή στον περιορισμό αυτού, αντίθετα με τις γαλλικές, ισπανικές και ιταλικές θέσεις. Η Γερμανία, κεφαλαιοποιώντας την ισχυρή δημοσιονομική της θέση, πέτυχε να διαμορφώσει τους όρους ολοκλήρωσης όσον αφορά τον βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, επιβάλλοντας τον χαμηλότερο κοινό παρονομαστή, δηλαδή έναν χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου .

Όπως αναλύθηκε πιο πάνω, ένας χαμηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου θα συνεπαγόταν περιορισμένη μετάθεση της διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ένας χαμηλός βαθμός επιμερισμού κινδύνου θα συνεπαγόταν τη δημιουργία μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης, ωστόσο οι πόροι αυτών θα ήταν σχετικά περιορισμένοι και η πρόσβαση σε αυτούς θα ήταν σχετικά δύσκολη, δεδομένης της εθνικής ευθύνης κάθε χώρας, παρά τη δημιουργία αυτών, σε ότι αφορά τη διαχείριση των προβληματικών τραπεζών. Έτσι, κάθε χώρα θα συνέχιζε να είναι αρμόδια για τη διαχείριση των δημοσιονομικών βαρών των προβληματικών τραπεζών, με τα εθνικά ταμεία εξυγίανσης να έχουν τον πρώτο λόγο, ενώ οι ευρωπαϊκοί πόροι θα ήταν διαθέσιμοι μόνο ως έσχατη λύση και συμπληρωτικά στους εθνικούς πόρους. Ως εκ τούτου, η διαχείριση των τραπεζικών αποτυχιών θα γινόταν μια αμιγώς ευρωπαϊκή υπόθεση.

Όπως υποστηρίχθηκε, η απόφαση δημιουργίας μιας ατελούς τραπεζικής ένωσης έχει στόχο την πρόληψη των μελλοντικών τραπεζικών κρίσεων και όχι τη διόρθωση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στους ισολογισμούς των τραπεζών της Ευρωζώνης. Η Γερμανία, συνεπικουρούμενη από τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, προωθούσε έναν χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου επιθυμώντας η διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στους ισολογισμούς των τραπεζών της Ευρωζώνης να παραμείνει εθνική υπόθεση. Όσον αφορά τη διαχείριση των μελλοντικών τραπεζικών αποτυχιών, και εκεί τον πρώτο λόγο θα έχουν τα κράτη-μέλη. Η Γερμανία μπορεί να συναίνεσε στη δημιουργία ενιαίων μηχανισμών τραπεζικής διάσωσης και εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση, όμως οι πόροι αυτών, πέραν του ότι ήταν περιορισμένοι, προβλεπόταν να λειτουργούν συμπληρωματικά στους εθνικούς και μάλιστα υπό όρους, αντανακλώντας τους

γερμανικούς φόβους περί ηθικού κινδύνου.

Όμως, τι εξηγεί τις γερμανικές παραχωρήσεις που έγιναν στη διαπραγμάτευση; Όπως φανερώνει ο πίνακας 22, υψηλή ήταν η έκθεση των γερμανικών τραπεζών στην Ισπανία και την Ιταλία στα τέλη του πρώτου τριμήνου του 2011, με αυτή να φτάνει το 4% και 11% αντίστοιχα του γερμανικού ΑΕΠ. Την ίδια περίοδο, χαμηλή ήταν η έκθεση των γαλλικών τραπεζών στις δύο αυτές χώρες φτάνοντας το 2% και 2% αντίστοιχα του γαλλικού ΑΕΠ (Πίνακας 22). Συνεπώς, οι γερμανικές τράπεζες είχαν υψηλότερη έκθεση από τις γαλλικές στις δύο χώρες της περιφέρειας του Ευρώ. Δεδομένου λοιπόν του κινδύνου κλιμάκωσης της ισπανικής τραπεζικής κρίσης και της μετάδοσής της στην Ιταλία, οι γερμανικές τράπεζες έδειχναν περισσότερο ευάλωτες από τις γαλλικές.

Πίνακας 22. Έκθεση των γερμανικών και γαλλικών τραπεζών σε επιλεγμένα κράτη-μέλη (2012, Q1)

	Γερμανία	Γαλλία	Ισπανία	Ιταλία
Γερμανία				
κρατικά ομόλογα		40.788	3.952	48.521
τράπεζες		59.557	5.953	50.716
επιχειρήσεις του μη χρηματοπιστωτικού τομέα		109.651	44.584	135.195
σύνολο		209.996	54.489	234.434
% ΑΕΠ		9%	4%	11%
Γαλλία				
κρατικά ομόλογα	20.182		5.546	2.270
τράπεζες	87.892		9.034	25.758
επιχειρήσεις του μη χρηματοπιστωτικού τομέα	66.788		12.955	14.960
σύνολο	174.862		27.535	43.013
% ΑΕΠ	5%		2%	2%

Πηγή: BIS (2012), Quarterly Review detailed Statistical Annex - June 2012

Η υψηλή τους έκθεση στην Ισπανία και την Ιταλία οδήγησαν τον οίκο Moody's τον Ιούλιο του 2012 να αλλάξει την αξιολόγηση των τριών Α των γερμανικών κρατικών ομολόγων από σταθερή σε αρνητική (Moody's 2012). Η εξέλιξη αυτή άλλαξε τη γερμανική στάση στο ζήτημα της τραπεζικής εποπτείας. Ακόμη, έκαμψε την αρνητική της στάση γύρω από την άμεση ανακεφαλαιοποίηση των ισπανικών τραπεζών άμεσα από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Ωστόσο, σε αντάλλαγμα εξασφάλισε

τη δέσμευση των τριών χώρων (Γαλλίας, Ιταλίας και Ισπανίας) στην υπερεθνική εποπτεία, ενώ πέτυχε την εξαίρεση των καταθετικών και συνεταιριστικών γερμανικών τραπεζών από το πεδίο εφαρμογής του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού.

Σημαντικό ρόλο σε αυτό, δηλαδή στη χαμηλή δυνατότητα της Ισπανίας και της Ιταλίας να εγείρουν αντιστάσεις, ήταν η έκθεση των τραπεζικών τους συστημάτων σε κρατικά ομόλογα των κυβερνήσεών τους. Η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών των δύο χωρών πυροδότησε τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Όμως, η ενίσχυση του αύξανε τις πιθανότητες μετάδοσης κινδύνου από τις ισπανικές και ιταλικές τράπεζες στα κράτη τους αλλά και στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, οι τράπεζες των οποίων είχαν έκθεση στις δύο χώρες, συμπεριλαμβανομένων της Γερμανίας και της Γαλλίας. Ως εκ τούτου, οι κυβερνήσεις των δύο ήταν πρόθυμες να δεχθούν τη μεταβίβαση της τραπεζικής εποπτείας σε υπερεθνικό επίπεδο, σε αντάλλαγμα της άμεσης πρόσβασης στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Θετική στο σενάριο αυτό έδειχνε η Γαλλία, η οποία εξαιτίας της έκθεσης των τραπεζών της στις δύο χώρες της περιφέρειας της Ευρωζώνης, παρότι αυτή ήταν σημαντικά χαμηλότερη από εκείνη των γερμανικών τραπεζών, και της κορύφωσης της κρίσης δημοσίου χρέους στην Ισπανία στα μέσα του 2012, βρέθηκε αντιμέτωπη με τον κίνδυνο μετάδοσης της κρίσης σε αυτή.

Συμπερασματικά, η ανάλυση των διαστάσεων του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών φανερώνει ότι ο χαμηλός βαθμός δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των τρεχουσών ή μελλοντικών αναγκών των ισπανικών και ιταλικών τραπεζών εκ μέρους των εθνικών τους κυβερνήσεων κατέστησε τις τελευταίες δέσμιες των γερμανικών προτιμήσεων, σε ότι αφορά τις θεσμικές επιλογές στην τραπεζική ένωση. Από την άλλη, η ανάγκη της Γερμανίας να περιορίσει τις πιθανότητες μετάδοσης της κρίσης, ένεκα της υψηλής έκθεσης των τραπεζών της στις οικονομίες των δύο χωρών την οδήγησε σε παραχωρήσεις. Αυτές προκλήθηκαν μετά την απόφαση της Moody's να αλλάξει την αξιολόγηση των τριών Α των γερμανικών κρατικών ομολόγων από σταθερή σε αρνητική. Όμως, παρά τις γερμανικές υποχωρήσεις, όπως αυτές αναλύονται πιο πάνω, οι θεσμικές επιλογές που έγιναν στην τραπεζική ένωση σε πολύ μεγάλο βαθμό αντανακλούν τις γερμανικές προτιμήσεις. Ο υψηλός βαθμός δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των μελλοντικών αναγκών του γερμανικού τραπεζικού συστήματος εκ μέρους της Γερμανίας αύξησε τη διαπραγματευτική της ισχύ στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης.

Όπως υποστηρίζουν οι Moravcsik & Schimmelfennig (2019) «τα αποτελέσματα μιας διαπραγμάτευσης εξαρτώνται από τη σχετική ισχύ των δρώντων που προκύπτει από

την ύπαρξη ασύμμετρης αλληλεξάρτησης, η τιμή της οποίας καθορίζει την ισχύ κάθε χώρας» (Moravcsik & Schimmelfennig, 2019: 68). Έτσι, συνεχίζουν, «τα κράτη εκείνα που είναι λιγότερο ευάλωτα στην αλληλεξάρτηση δεν έχουν ανάγκη την επίτευξη μιας συμφωνίας, άρα δύνανται να απειλήσουν με άρνηση συνεργασίας εξωθώντας τα άλλα κράτη σε υπέρ τους παραχωρήσεις» (Moravcsik & Schimmelfennig, 2019: 67). Άρα, οι θεσμικές επιλογές που έγιναν στα πλαίσια της τραπεζικής ένωσης μπορούν να εξηγηθούν από το διαφορετικό βαθμό ευπαθείας των κύριων κρατών-μελών στη σχέση αλληλεξάρτησης λόγω των διαφορετικών βαθμών δημοσιονομικής ικανότητας διαχείρισης των αναγκών των τραπεζικών τους συστημάτων που οδήγησε στην άνιση κατανομή της διαπραγματευτικής ισχύος. Άρα, η Γερμανία, η οποία ήταν η λιγότερο ευάλωτη στην αλληλεξάρτηση, είχε ισχυρή διαπραγματευτική ισχύ πετυχαίνοντας να επιβάλει τις προτιμήσεις της στον θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης.

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός άρα επιβεβαιώνει την υπόθεση 3 ότι το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αντανακλά τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης που διέθετε τον υψηλότερο βαθμό διαπραγματευτικής ισχύος. Ωστόσο, η πλήρης επιβεβαίωση αυτής θα προέκυπτε αν το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων αντανακλούσε πλήρως τις γερμανικές προτιμήσεις. Κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, καθώς, όπως φάνηκε, αποτυγχάνει να εξηγήσει τη γερμανική υποχώρηση στο να αναλάβει η ΕΚΤ την εποπτεία σχεδόν όλων των δημόσιων Γερμανικών τραπεζών, στο να δημιουργηθεί ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης και το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, στο να είναι το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης εκείνο που θα αποφασίζει για την εξυγίανση στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης. Παρόλα αυτά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, σε γενικές γραμμές, οι θεσμικές επιλογές που έγιναν στην τραπεζική ένωση έχουν «γερμανικό αποτύπωμα».

7.4. Αξιολόγηση της θεσμικής εξέλιξης και συνέπειες για την χρηματοπιστωτική σταθερότητα

Η τραπεζική ένωση μπορεί να αξιολογηθεί ως προς το πόσο ικανή είναι να εγγυηθεί τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Η χρηματοπιστωτική σταθερότητα αναφέρεται στην ικανότητα των τραπεζών να ικανοποιούν τις απαιτήσεις των πιστωτών και των καταθετών τους επι καθημερινής βάσεως. Ο μηχανισμός εγγύησης καταθέσεων αποτρέπει μια τραπεζική αποτυχία πριν αυτή ξεκινήσει, ενώ ο μηχανισμός εξυγίανσης αποτρέπει τη μετάδοση μιας τραπεζικής αποτυχίας σε άλλες τράπεζες. Την επιτυχία αυτών καθορίζει η ύπαρξη ισχυρής εποπτείας που ελαχιστοποιεί τη ζήτηση αυτών των εργαλείων. Οι προτιμήσεις των κυβερνήσεων γύρω από το ποιος πυλώνας της τραπεζικής ένωσης θα δημιουργούταν πρώτος απέκλιναν, με τις χώρες της

περιφέρειας της Ευρωζώνης να θεωρούν την εγκαθίδρυση ενός ευρωπαϊκού ταμείου διάσωσης ως το πλέον σημαντικό στοιχείο στην τραπεζική ένωση και τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης να έχουν τελείως διαφορετικές προτεραιότητες, όπως τη διατήρηση της δανειοδοτικής ικανότητας του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας σε χαμηλά επίπεδα και τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού τραπεζικού επόπτη που θα ασκούσε την άμεση εποπτεία των συστημικών τραπεζών και θα απέτρεπε έγκαιρα την ανάγκη προσφυγής στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας. Έπειτα, δεν υπήρχε καμία διάθεση πεδίο εφαρμογής αυτού (του ευρωπαϊκού τραπεζικού επόπτη) να είναι ολόκληρο το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα.

Έτσι, ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός σχεδιάστηκε με περιορισμένο πεδίο εφαρμογής ώστε ο αρχικός σκοπός να εκπληρωθεί. Επομένως, η επιλογή της ΕΚΤ ως ενιαίου τραπεζικού επόπτη ήταν για τη Γερμανία και άλλες χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, οι οποίες θα καλούνταν να συνεισφέρουν τα περισσότερα σε ενιαίους μηχανισμούς διάσωσης και εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση, προϋπόθεση ώστε να εξασφαλίσουν ότι οι συστημικές τράπεζες θα δάνειζαν συντηρητικά στο μέλλον. Για άλλους, το σκεπτικό της Γερμανίας και άλλων χωρών του πυρήνα του Ευρώ να δημιουργήσουν έναν Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό μαζί με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ήταν πως οι τράπεζες στην περιφέρεια του Ευρώ ήταν αντιμέτωπες με σημαντικά προβλήματα και πως μπορούσαν να στηριχθούν με ευρωπαϊκούς πόρους μόνο αν ένας ενιαίος επόπτης εγγυόταν ότι θα δάνειζαν με λογική και σύνεση στο μέλλον. Αυτή η λογική στηρίχθηκε από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς που προτιμούσαν ένα διαφορετικό δρόμο για την περιφρούρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, περισσότερο υπερεθνικό. Η ΕΕ συμφώνησε την ανάδειξη της ΕΚΤ σε ενιαίο τραπεζικό επόπτη στην κοινή τραπεζική αγορά, υπεύθυνη για την άμεση εποπτεία 128 συστημικών τραπεζών, και την ανάπτυξη ενός ενιαίου εγχειρίδιου κανόνων. Ωστόσο, η ΕΚΤ βασίζεται στις εθνικές εποπτικές αρχές για τη λήψη δεδομένων και την εφαρμογή των καθηκόντων της. Όμως, η κατανομή των κοστών και οφελών μεταξύ των κυβερνήσεων της Ευρωζώνης αποδείχθηκε πιο σημαντική από την ομοιομορφία της εποπτείας του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού. Έτσι, η εποπτεία των τραπεζών στην ΕΕ κατέληξε να είναι δύο επιπέδων.

Η ΕΚΤ είναι αρμόδια για την άμεση εποπτεία των συστημικών τραπεζών και οι εθνικές εποπτικές αρχές των μη συστημικών τραπεζών. Το σκεπτικό αυτής της απόφασης ήταν πως οι μικρές μη συστημικές τράπεζες δε συνιστούν απειλή για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Ωστόσο, όπως φανέρωσε η ισπανική τραπεζική κρίση κάτι τέτοιο δεν ισχύει. Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός αποτελεί ίσως το

σημαντικότερο θεσμικό βήμα προς την υπερεθνική διακυβέρνηση στην τραπεζική ένωση, με σημαντική συνεισφορά στην προσπάθεια αποτελεσματικής περιφρούρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη. Η απόφαση να συμπληρώσει τα stress tests της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών με τον Έλεγχο Ποιότητας Περιουσιακών Στοιχείων (Asset Quality Review- AQR) επιβεβαιώνει του λόγου το αληθές. Ο τελευταίος έλεγχος έδειξε σε τράπεζες και εθνικές εποπτικές αρχές ότι η έρευνα θα ήταν ενδελεχέστερη έναντι των stress tests της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών, οδηγώντας τις περισσότερες τράπεζες κατά τη διάρκεια του 2013 να αυξήσουν σημαντικά τα κεφάλαια τους και για όσες δεν τα κατάφεραν να το πράξουν αργότερα. Αυτό ενίσχυσε τη φήμη της ΕΚΤ ως ενιαίου τραπεζικού επόπτη (Binham & Arnold 2015)

Απεναντίας, οι υπόλοιποι πυλώνες της τραπεζικής ένωσης απέτυχαν να εξασφαλίσουν τη γερμανική στήριξη, καθώς δε βρίσκονταν μεταξύ των προτεραιοτήτων της Γερμανίας. Έτσι, σχεδιαστήκαν για να συντονίζουν τις αρμόδιες εθνικές αρχές ή σε άλλες περιπτώσεις δε δημιουργήθηκαν καθόλου. Ένας Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης και ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων, εξοπλισμένοι με δικούς τους πόρους και ικανοί να κλείνουν και να αναδιαρθρώνουν τράπεζες, κρίνονταν αναγκαίοι για την αποτελεσματική διαχείριση τραπεζών που είχαν αποτύχει και έπρεπε άμεσα να κλείσουν με ασφαλή τρόπο για να μη προκαλέσουν ζημιά στις εθνικές τους οικονομίες. Τελικά, η ΕΕ συμφώνησε τη δημιουργία ενός Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης αρμόδιου να συντονίζει τις εθνικές αρχές εξυγίανσης. Ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης είναι αρμόδιος για την επαναξιολόγηση των σχεδίων εξυγίανσης που ετοιμάζουν οι εθνικές αρχές και τη διασφάλιση συνεργασίας των εθνικών αρχών. Ακόμη, διαθέτει το προνόμιο να εισηγείται την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών στην Επιτροπή και το Συμβούλιο, με το Συμβούλιο να είναι εκείνο που τις εγκρίνει. Στη συνέχεια, η εθνική αρχή εξυγίανσης εκτελεί το σχέδιο υπό την εποπτεία του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης.

Επομένως, πρόκειται για ένα σύστημα που συντονίζει πρωτίστως τις εθνικές αρχές. Ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης υπολείπεται σημαντικά των προσδοκιών της ΕΚΤ και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Συστημικού Κινδύνου. Η πολιτική και το εθνικό συμφέρον καθόρισαν το πόσο μακριά θα μπορούσε να φτάσει η προσπάθεια δημιουργίας μιας ενιαίας αρχής εξυγίανσης και ενός ενιαίου ταμείου εξυγίανσης. Αντί ενός θεσμού όμοιου της Ομοσπονδιακής Εταιρείας Εγγύησης Καταθέσεων (Federal Deposit Insurance Corporation-FDIC) η ΕΕ δημιούργησε ένα Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης, το οποίο συντονίζει τις εθνικές αρχές και συνεργάζεται μαζί τους για την υποβολή σύστασης εξυγίανσης προς την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη στο Συμβούλιο.

Το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης υποβάλλει γνωμοδότηση στην Επιτροπή σχετικά με το κατά πόσο μια τράπεζα χρήζει εξυγίανσης, από κοινού με ένα σχέδιο για την εξυγίανση που καταρτίζεται από την εθνική αρχή εξυγίανσης και σε ειδικές περιπτώσεις από ένα Κολλέγιο δύο και ίσως περισσότερων εθνικών αρχών εξυγίανσης. Εν αναμονή της έγκρισης από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης αφήνει την εφαρμογή της εξυγίανσης στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης δε δύναται να παρέμβει σε αρχικό στάδιο για να θέσει μια τράπεζα σε καθεστώς εξυγίανσης και να την ανακεφαλαιοποιήσει, παρά μόνο όταν αυτή έχει αποτύχει.

Ο κανονισμός του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης δημιουργεί και ένα Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης που αποτελείται από εθνικά τμήματα. Όμως, το ποσό που θα διαχειρίζεται όταν ολοκληρωθεί η αμοιβαιοποίησή θα είναι ιδιαίτερος χαμηλό, ανοίγοντας έτσι την πόρτα για παρεμβάσεις των εθνικών αρχών, οι οποίες βέβαια θα ήταν ανάλογες των δημοσιονομικών ικανοτήτων των χωρών τους. Ο κανονισμός του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης προέβλεπε τη χρήση των πόρων των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων συμπληρωματικά στα ταμεία εξυγίανσης. Άρα, τα εθνικά ταμεία και οι δημόσιοι μηχανισμοί ασφάλισης (public backstops) συνέχιζαν να διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στην εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών. Ελλείψει λοιπόν ευρωπαϊκών θεσμών και ευρωπαϊκών κεφαλαίων, η κάθε εθνική αρχή εξυγίανσης και το κάθε εθνικό ταμείο εξυγίανσης συνέχιζαν να είναι αρμόδια για την υλοποίηση της εξυγίανσης. Το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης είχε τη δυνατότητα να αξιολογεί τι πράττει καθένα εξ' αυτών και να εισηγείται βελτιώσεις, ωστόσο τα πλάνα καθορίζονταν σε εθνικό επίπεδο.

Ακόμη, η ΕΕ συμφώνησε τη νομοθέτηση της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση. Αυτή επιτρέπει τη διάσωση με ίδια μέσα και διασφαλίζει τη μετατόπιση των δημοσιονομικών βαρών από τις κυβερνήσεις στους πιστωτές των τραπεζών. Η εν λόγω μετατόπιση υλοποιείται δια της μετατροπής συγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων σε ίδια κεφάλαια, τα οποία ανακεφαλαιώνουν μια αποτυχημένη τράπεζα. Η θέση σε ισχύ της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση σηματοδοτεί την ανάγκη συμμόρφωσης των τραπεζών με τις Ελάχιστες Απαιτήσεις Ιδίων Κεφαλαίων και Επιλέξιμων Υποχρεώσεων (Minimum Requirement For Own Funds and Eligible Liabilities-MREL) που θα διασφαλίζουν την επαρκή ύπαρξη εργαλείων που θα μπορούν να κουρευτούν.

Σε ότι αφορά το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων αυτό δε δημιουργήθηκε. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων θα εξασφάλιζε ότι οι καταθέσεις ως

και €100.000 θα παρέχονταν από ένα πανευρωπαϊκό σύστημα. Αυτό θα χρηματοδοτούταν από τα τραπεζικά συστήματα της Ευρωζώνης σπάζοντας τη διασύνδεση μεταξύ εθνικών εγγυήσεων των καταθέσεων και του εγχώριου τραπεζικού συστήματος

Όμως, παρά την πρόοδο που σημειώθηκε στην προσπάθεια για το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, οι προκλήσεις παραμένουν. Οι αλλαγές που έφερε η τραπεζική ένωση στην τραπεζική πολιτική της ΕΕ κρίνονται μεν σημαντικές, όμως αδυνατούν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τις απειλές όπου εκτίθεται το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα. Απειλές που απορρέουν τόσο από την παγκόσμια οικονομία, όσο και την συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας στην περιφέρεια του Ευρώ ως αποτέλεσμα του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, ο οποίος επιφέρει περαιτέρω ύφεση ή οικονομική στασιμότητα, άρα επιπλέον προβλήματα για τα κράτη και τις τράπεζες. Ο λόγος που συμβαίνει αυτό είναι πως συστατικό στοιχείο της αρχιτεκτονικής της τραπεζικής ένωσης αποτελεί το εθνικό συμφέρον που υπονομεύει την αποτελεσματική περιφρούρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην ΕΕ. Το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης αντανακλά τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων του πυρήνα της Ευρωζώνης, οι οποίες έδωσαν προτεραιότητα στη δημιουργία συγκεκριμένων πυλώνων που αυξάνουν την εθνική τους ευημερία και εξυπηρετούν το εθνικό τους συμφέρον.

Η απόφαση δημιουργίας μιας ατελούς τραπεζικής ένωσης έχει στόχο κυρίως την πρόληψη των μελλοντικών τραπεζικών κρίσεων, μέσω της ανάληψης της άμεσης εποπτείας μόνο των συστημικών τραπεζών από την ΕΚΤ, και όχι τη διόρθωση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στους ισολογισμούς των τραπεζών της Ευρωζώνης, μέσω δημιουργίας μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου. Η Γερμανία, και γενικότερα οι χώρες του πυρήνα του Ευρώ, προώθησαν ένα μέσο βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης στην τραπεζική ένωση μέσω της ανάθεσης των εποπτικών αποφάσεων για τις συστημικές τράπεζες στην ΕΚΤ. Έτσι, η τελευταία θα είχε πλήρη πρόσβαση στα επίπεδα κινδύνων αυτών και με τη διεξαγωγή των stress tests και των Έλεγχων Ποιότητας Περιουσιακών Στοιχείων θα ζητούσε από τις τράπεζες, όπου και όποτε αυτό ήταν αναγκαίο, να αυξάνουν τα εποπτικά τους κεφάλαια. Έτσι, θα αποφεύγονταν μελλοντικές τραπεζικές αποτυχίες και θα περιοριζόταν η ανάγκη προσφυγής στους πόρους του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

Παράλληλα, η Γερμανία προώθησε ένα χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Ένα Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης δημιουργείται (δε δημιουργείται ένα

Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων), όμως οι πόροι που διαχειρίζεται είναι περιορισμένοι για την αποτελεσματική αντιμετώπιση συστημικών κρίσεων. Η εξήγηση αυτής της απόφασης βρίσκεται στην προώθηση της εθνικής ευθύνης κάθε χώρας σε ότι αφορά τη διαχείριση των προβληματικών τραπεζών και την προτεραιότητα της χρήσης των πόρων των εθνικών ταμείων εξυγίανσης έναντι των ευρωπαϊκών πόρων. Οι τελευταίοι θα ήταν διαθέσιμοι υπό προϋποθέσεις μόνο ως έσχατη λύση και συμπληρωτικά στους εθνικούς πόρους.

7.5. Τελικές παρατηρήσεις, συνεισφορά στη βιβλιογραφία και προοπτικές περαιτέρω έρευνας

Η δημιουργία τραπεζικής ένωσης συγκρίνεται συχνά με αποφάσεις όπως η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Η τραπεζική ένωση οδήγησε στη μεταφορά σημαντικού μέρους εθνικής κυριαρχίας στο πεδίο της τραπεζικής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ταυτόχρονα, διαμόρφωσε τις προϋποθέσεις για αλλαγή παραδείγματος στην τραπεζική διακυβέρνηση με την ΕΚΤ και το Ενιαίο Συμβούλιο Εξυγίανσης να αναλαμβάνουν τα ηνία στα πεδία της ενιαίας εποπτείας και ενιαίας εξυγίανσης αντίστοιχα. Το νέο πλαίσιο τραπεζικής πολιτικής της ΕΕ έχει ακόμη ατέλειες, οι οποίες θα πρέπει να ξεπεραστούν. Αυτό θα μπορούσε να συμβεί με τη δημιουργία του τρίτου πυλώνα της τραπεζικής ένωσης, του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, η αναθεώρηση της τραπεζικής πολιτικής της ΕΕ και η ανάλυσή της στη βιβλιογραφία για την τραπεζική ένωση αφήνουν μια σειρά από αναπάντητα ερωτήματα που σχετίζονται τόσο με το τι διαμόρφωσε τις προτιμήσεις των ισχυρότερων παικτών στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης, όσο και ποιων και γιατί οι προτιμήσεις επικρατήσαν σε αυτή.

Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, η διατριβή δείχνει ότι τις προτιμήσεις διαμόρφωσαν τα εγχώρια οικονομικά συμφέροντα, δηλαδή οι ενώσεις τραπεζών. Προηγουμένως, δείχνει ότι ο βαθμός διεθνοποίησης των μεγαλύτερων και μικρότερων τραπεζών και η υγεία των τραπεζικών συστημάτων ήταν εκείνοι οι παράγοντες που σχημάτισαν τις προτιμήσεις των γερμανικών, γαλλικών, ιταλικών και ισπανικών ενώσεων τραπεζών. Όπως αποδείχθηκε οι μεγάλες τράπεζες που ήταν διεθνοποιημένες, δεδομένου του συστημικού τους χαρακτήρα, στήριξαν (μέσω των ενώσεων τραπεζών τους) έναν υψηλό βαθμό υπερεθνικής διακυβέρνησης και (κάποιες υπό προϋποθέσεις) έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Αντίθετα, οι μικρές τράπεζες που δραστηριοποιούνταν κυρίως (ή αποκλειστικά) σε εγχώριο επίπεδο προτιμούσαν να μείνουν εκτός των τριών πυλώνων της τραπεζικής ένωσης επικαλούμενες τη μη συστημικότητά τους. Ωστόσο, πέραν της διεθνοποίησης η υγεία

των τραπεζικών συστημάτων έπαιξε ρόλο στη διαμόρφωση των θέσεων των ενώσεων τραπεζών. Οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν τραπεζικά συστήματα με αρνητικό προφίλ κινδύνου στήριζαν έναν υψηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου. Αντίθετα, οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούσαν τραπεζικά συστήματα με θετικό προφίλ κινδύνου στήριζαν ένα χαμηλό βαθμό επιμερισμού κινδύνου, επικαλούμενες ηθικό κίνδυνο.

Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, τι εξηγεί το αποτέλεσμα της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης της τραπεζικής ένωσης, υποστηρίχθηκε ότι οι θεσμικές επιλογές που έγιναν αντανακλούν σε μεγάλο βαθμό τις γερμανικές προτιμήσεις. Η διατριβή υποστηρίζει ότι δημιουργήθηκε μια ατελής τραπεζική ένωση που μπορεί να θεωρηθεί ως το αποτέλεσμα ενός συμβιβασμού μεταξύ μιας πλήρους τραπεζικής ένωσης, η οποία στηριζόταν από τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία, και μιας ατελούς τραπεζικής ένωσης, την οποία προτιμούσε η Γερμανία.

Ωστόσο, το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης φανερώνει ότι η Γερμανία προέβη σε ορισμένες παραχωρήσεις, εξέλιξη που από τη θεωρία δε θεωρούταν αναμενόμενη. Ενώ ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός προέβλεπε την κεντρική θέση της γερμανικής κυβέρνησης στις διαπραγματεύσεις, εν τέλει αποτυγχάνει να εξηγήσει τις γερμανικές παραχωρήσεις σχετικά με κρίσιμα στοιχεία της τραπεζικής ένωσης, όπως τον ρόλο του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στον Ενιαίο Μηχανισμό Εξυγίανσης, τη δημιουργία ενός Ενιαίου Ταμείου Εξυγίανσης, τον χρόνο εφαρμογής της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση και τον βαθμό διακριτικής ευχέρειας κατά την εφαρμογή της. Αυτές οι παραχωρήσεις υπερβαίνουν αυτό που θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως «στρατηγικές παραχωρήσεις». Για να επιβεβαιωθεί πλήρως η υπόθεση 3 (το αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης αντανακλά τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης που διέθετε τον υψηλότερο βαθμό διαπραγματευτικής ισχύος), το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων θα έπρεπε να ακολουθεί πλήρως τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης λόγω της χαμηλής ευπάθειας στη σχέση αλληλεξάρτησης με τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ισπανία και, ως εκ τούτου, της ισχυρής διαπραγματευτικής της ισχύος.

Όπως υποστηρίζει ο Schäfer (2016) θα μπορούσε τις γερμανικές υποχωρήσεις στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης να εξηγήσει η χρήση των ιδεών και ειδικότερα η χρήση της ιδέας του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών. Σύμφωνα με τον Schimmelfennig (2001) «οι εξηγήσεις που βασίζονται σε οικονομικά συμφέροντα αγνοούν το γεγονός, ότι κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ τα κράτη-μέλη πρέπει να ακολουθήσουν ένα ορισμένο θεσμοθετημένο πρότυπο πολιτικής

νομιμότητας που καθορίζει ποιες ενέργειες και συμπεριφορές είναι πολιτικά αποδεκτές για την επίτευξη των στόχων κάποιου» (Schimmelfennig, 2001: 63). Μάλιστα, ο Schimmelfennig (2001) παρατηρεί ότι «αυτό (θεσμοθετημένο πρότυπο πολιτικής νομιμότητας) χρησιμεύει ως εξωτερικός θεσμικός περιορισμός που επικυρώνει ή νομιμοποιεί τα επιχειρήματά τους στον πολιτικό λόγο» (Schimmelfennig, 2001: 63), ενώ συνεχίζει τονίζοντας ότι «γι' αυτό, διάφοροι δρώντες νομιμοποιούν τις θέσεις τους χρησιμοποιώντας ρητορική δράση» (Schimmelfennig, 2001: 63).

Ο Schäfer (2016) υποστηρίζει ότι στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης τα κράτη-μέλη χρησιμοποίησαν τη ρητορική δράση για την επίτευξη των πολιτικών τους στόχων. Όπως υποστηρίζει «δεδομένου ότι η Γερμανία υπέγραψε τον κοινό στόχο του σπασίματος του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, η κυβέρνησή της έπεσε σε μια ρητορική παγίδα» (Schäfer, 2016: 973). Έτσι, η γερμανική κυβέρνηση κατέστη ευάλωτη στα αιτήματα των κυβερνήσεων της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ισπανίας για έναν θεσμικό σχεδιασμό της τραπεζικής ένωσης που θα διασφάλιζε την ικανότητα αυτής να σπάσει τον φαύλο κύκλο κρατών-τραπεζών. Ενδεικτική είναι η δήλωση της Συνόδου Κορυφής του Ιουνίου του 2012, η οποία ερμηνεύτηκε σαν να υπονοεί ότι καμία τράπεζα της Ευρωζώνης δε θα αποκλειόταν από την κοινή εποπτεία (Schäfer, 2016: 973). Έτσι, αν και η Γερμανία υποστήριζε ότι η ΕΚΤ έπρεπε να είναι υπεύθυνη μόνο για τις συστημικές τράπεζες της ΕΕ, τα άλλα κράτη-μέλη τόνιζαν ότι μια τέτοια πρόταση δε θα επέτρεπε την επίτευξη των συμφωνηθέντων στόχων. Αντίστοιχα, ήταν κατανοητό ότι ένα αποτελεσματικό πλαίσιο υπερεθνικής εξυγίανσης και η δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου σε υπερεθνικό επίπεδο ήταν απαραίτητοι για το σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών, παρά τις εκφρασμένες γερμανικές αντιθέσεις επί αυτού (Schäfer, 2016: 973). Συνεπώς, σύμφωνα με τον Schäfer (2016), «τις γερμανικές υποχωρήσεις στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης μπορεί να εξηγήσει η δέσμευση της Γερμανίας στο σπάσιμο του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών που αποτέλεσε ρητορική παγίδα για εκείνη» (Schäfer, 2016: 973).

Η παρούσα μελέτη συνεισφέρει στη βιβλιογραφία των εθνικών τραπεζικών συστημάτων μέσω της ανάδειξης των κύριων χαρακτηριστικών τους, προκειμένου να εξηγήσει τις προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών για τους τρεις πυλώνες της τραπεζικής ένωσης. Ακόμη, συνδέει την υγεία των τραπεζικών συστημάτων και τη δημοσιονομική θέση των κυβερνήσεων για να εξηγήσει τον βαθμό εξάρτησης στα πλαίσια της ασύμμετρης αλληλεξάρτησης που διαμόρφωσε την κατανομή διαπραγματευτικής ισχύος κατά τη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης.

Η ανάλυση πάσχει από κάποιους περιορισμούς που ωστόσο παρέχουν ενδιαφέρουσες κατευθύνσεις για περαιτέρω έρευνα. Πρώτον, δεν εξετάζονται οι εθνικές προτιμήσεις όλων των κρατών-μελών της Ευρωζώνης ή της ΕΕ αλλά δίδεται έμφαση στις προτιμήσεις εκείνων με τους μεγαλύτερους τραπεζικούς τομείς στην Ευρωζώνη που παρέχουν ένα μίγμα χωρών του πυρήνα και της περιφέρειας του Ευρώ. Η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία, έχοντας τις μεγαλύτερες οικονομίες της Ευρωζώνης και διαθέτοντας τους μεγαλύτερους τραπεζικούς τομείς, είχαν ισχυρή επιρροή στις διαπραγματεύσεις. Αν και αυτό, όπως φάνηκε, δεν ίσχυε για την Ισπανία και την Ιταλία που εξαιτίας της κρίσης δημοσίου χρέους και του φαύλου κύκλου κρατών-τραπεζών είδαν την ισχύ τους στη διαπραγμάτευση να περιορίζεται. Επομένως, περαιτέρω έρευνα θα μπορούσε να γίνει στις προτιμήσεις των άλλων (μικρότερων) κρατών-μελών που στην παρούσα μελέτη δεν εξετάζονται ένεκα του μεγέθους των οικονομιών τους και τραπεζικών τους τομέων, άρα της χαμηλής τους επιρροής στη διαπραγμάτευση της τραπεζικής ένωσης.

Ένας δεύτερος περιορισμός της διατριβής είναι πως δεν εξετάζει τη λειτουργικότητα των πυλώνων της τραπεζικής ένωσης (όσων έχουν εγκαθιδρυθεί ως τώρα) με σχετικές αναφορές σε περιπτώσεις μελέτης. Άρα θα μπορούσε να ερευνηθεί η λειτουργικότητα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, η συνεργασία μεταξύ του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και των εθνικών εποπτικών αρχών στην Ευρωζώνη, η σύγκλιση των εποπτικών πρακτικών, οι πολιτικές και τραπεζικές δυσκολίες γύρω από την εφαρμογή της Οδηγίας για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση σε τράπεζες στην περιφέρεια της Ευρωζώνης που χρήζουν εξυγίανσης, η λειτουργικότητα του Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης, η σύγκλιση των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων.

Ένας τρίτος περιορισμός είναι ότι η διατριβή δεν εξηγεί τις συνέπειες της τραπεζικής ένωσης για τα κράτη-μέλη που μετέχουν σε αυτή. Η επίδραση της τραπεζικής ένωσης αναμένεται να είναι σημαντική στα τραπεζικά συστήματα των κρατών-μελών που επλήγησαν σημαντικά από την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους και που κουβαλούν την κληρονομιά αυτής στους ισολογισμούς τους. Ακόμη, αναμένουμε ο θεσμικός της σχεδιασμός να λειτουργεί προς όφελος των κύριων υποστηρικτών της, διακρινόμενος με αυτό τον τρόπο την άνιση κατανομή των κοστών και οφελών στα πλαίσιά της.

Βιβλιογραφικές αναφορές

ACPR (2016), Après un premier pilier relatif à la supervision unique, complété par un deuxième pilier concernant la résolution unique, le troisième pilier de l'Union bancaire, qui date de l'adoption de la directive sur la garantie des dépôts, Prudential Supervision and Resolution Authority, available at:
<https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/sb-28-2.pdf>

Aguado, J. & Day, P., (2019), Bank of Spain calls for EU banking union implementation, warns of economic risks, Reuters, May 28, available at:
<https://www.reuters.com/article/us-spain-economy-bankofspain/bank-of-spain-calls-for-eu-banking-union-implementation-warns-of-economic-risks-idUSKCN1SY16Y>

Aguado, J. & Day, P., (2018), Common fiscal backstop, EU deposit scheme essential to cut bank, sovereign links, Reuters, May 23, available at:
<https://www.reuters.com/article/uk-eurozone-economy-spain-idUKKCN1IO1G1>

Aguado, J. & Kassam, A., (2019), ECB'S De Cos calls for euro-wide fiscal mechanism instead of tapping Germany, Netherlands, Reuters, November 5, available at:
<https://www.reuters.com/article/us-spain-finance-europe-idUSKBN1XF1RL>

Ahorro, (2015), CECA, N° 491, available at:
https://www.ceca.es/documentos/Revista_Ahorro_491/files/assets/common/downloads/Revista_Ahorro_18jul.indd.pdf

Ahorro, (2018), CECA, N° 497, available at:
https://www.ceca.es/documentos/Revista_Ahorro_497/files/assets/common/downloads/Revista_Ahorro_18jul.indd.pdf

Allen, F., Carletti, E. & Gray, J., (eds) (2013) Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone? FIC Press, Wharton Financial Institutions Center, Philadelphia, PA

Asmussen, J., (2013), Banking Union - essential for the ins, desirable for the outs!, Speech by Jörg Asmussen, Member of the Executive Board of the ECB, at the Danske Bank Financial Forum 2013, Stockholm, November 5, available at:
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131105.en.html>

Assemblée Nationale, (2014), Résolution européenne sur les progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique au sein de l'Union économique et monétaire, Texte adopté No 284, Paris, January 30, available at: www.assemblee-nationale.fr/14/ta/tao284.asp.d

Atkins, R., (2010), ECB divided over policy U-turn, Financial Times, May 10, available at: <https://www.ft.com/content/e12f81da-5c87-11df-bb38-00144feab49a>

Atkins, R., (2011), ECB bond-buying hits snag, Financial Times, November 30, available at: <https://www.ft.com/content/3fe4413a-1aa4-11e1-bc34-00144feabdco>

Atkins, R. & Sandbu, M., (2011), FT interview transcript: Jens Weidmann, Financial Times, November 13, available at: <https://www.ft.com/content/b3a2d19e-ode4-11e1-9d40-00144feabdco>

Atkins, R., Wilson, J., Wigglesworth, R. & Parker, G., (2012), Fears rise over EU handling of debt crisis, Financial Times, June 12, available at: <https://www.ft.com/content/f29c8bf4-b4a8-11e1-aa06-00144feabdco>

Banca d'Italia, (2018), La riforma delle banche di credito cooperativo: nuove disposizioni della Banca d'Italia, March 22, available at: <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/la-riforma-delle-banche-di-credito-cooperativo-nuove-disposizioni-della-banca-d-italia/>

Banca d'Italia, (2013), Italy non-paper on bail-in, Working document 52, Crisis Management & Bank Resolution Directive, March 12, available at: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/BRR_ITALY_nonpaper_bail-in.pdf

Bank for International Settlements (BIS), (2018), Structural changes in banking after the crisis, CGFS Papers, No 60

Bank for International Settlements (BIS), (2012), Quarterly Review detailed Statistical Annex, June 2012

Banco de Crédito Cooperativo (BCC) (2020), La relazione Copasir sul sistema bancario, Focus sul Credito Cooperativo e adeguatezza normativa, BCC, November 12, available at:

<https://www.creditocooperativo.it/news/la-relazione-copasir-sul-sistema-bancario-focus-sul-credito-cooperativo-e-adequatezza-normativa>

Banco de Crédito Cooperativo (BCC) (2016), Ripensiamo L'europa Delle Regole Bancarie Per Riprendere La Via Dello Sviluppo, BCC, March 8, available at:

http://www.creditocooperativo.it/news/dettaglio_news.asp?i_menuID=35328&hNewsID=124987, checked on 10/20/2018

Banco de Crédito Cooperativo (BCC) (2014), Unione bancaria. Fondo Unico di risoluzione delle crisi bancarie europee (SRF). Le banche cooperative criticano i meccanismi di contribuzione individuati dalla Commissione Europea, September 24, available at:

https://www.bcclongi.com/news/dettaglio_news.asp?i_menuID=44712&hNewsID=110553

Barker, A., (2012a), Quest for EU single bank supervisor stumbles, Financial Times, November 13, available at:

<https://www.ft.com/content/oc423b16-2dbd-11e2-8ece-00144feabdco>

Barker, A., (2012b), Brussels shelved bank deposit scheme, Financial Times, September 13, available at:

<https://www.ft.com/content/e2dd12ec-fdbe-11e1-9901-00144feabdco>

Barker, A., (2012c), EU ministers at odds over banking union, Financial Times, September 15, available at:

<https://www.ft.com/content/oe037362-ff18-11e1-a4be-00144feabdco>

Barker, A., (2012d), The battle for the Sparkassen begins, Financial Times, October 25, available at:

<https://www.ft.com/content/86e3feae-02bc-309b-b728-a811cb8fa42f>

Barker, A., (2013a), EU Reaches Landmark Deal on Failed Banks, Financial Times, December 12, available at:

<https://www.ft.com/content/555f3ade-6303-11e3-a87d-00144feabdco>

Barker, A., (2013b), Berlin demands treaty change for bank reforms, Financial Times, April 14, available at:
<https://www.ft.com/content/eea3918c-a51b-11e2-8777-00144feabdco>

Barker, A., (2013c), Cyprus bailout trauma clouds EU bank bail-in plans, Financial Times, May 12, available at:
<https://www.ft.com/content/901823ae-ba87-11e2-b7c3-00144feab7de>

Barker, A., (2013d), Brussels warns EU states over bank bailout loophole for creditors, Financial Times, October 13, available at:
<https://www.ft.com/content/ofe9c6fe-341e-11e3-8fid-00144feab7de>

Barker, A., (2013e), EU reaches deal on failed banks, Financial Times, June 27, available at:
<https://www.ft.com/content/9d667e18-debb-11e2-b990-00144feab7de>

Barker, A., (2013f), EU ministers set to define banking union, Financial Times, December 17, available at:
<https://www.ft.com/content/c552f182-6736-11e3-a5f9-00144feabdco>

Barker, A., (2013g), Brussels sets up clash with Berlin over banks, Financial Times, July 10, available at:
<https://www.ft.com/content/674fieac-e924-11e2-9f11-00144feabdco>

Barker, A. & Ehrlich, P., (2013), EU split over plans for bank resolution, Financial Times, April 29, available at:
<https://www.ft.com/content/463e53e8-boe1-11e2-8of9-00144feabdco>

Barker, A. & Masters, B., (2012), Brussels looks to bank investors not taxpayers, Financial Times, June 6, available at:
<https://www.ft.com/content/f94b6432-afeb-11e1-adob-00144feabdco>

Barker, A. & Spiegel, P., (2012a), ECB policy maker calls for bank crisis plan, Financial Times, March 30, available at:
<http://www.ft.com/cms/s/o/do1b8d14-7a88-11e1-8ae6-00144feab49a.html#axzz3Td7DM47>

Barker, A. & Spiegel, P., (2012b), Schäuble puts brake on bank union plan, Financial Times, December 4, available at:

<https://www.ft.com/content/ae18eb32-3e03-11e2-93cb-00144feabdco>

Barker, A., Spiegel, P. & Wagstyl, S., (2013), Berlin gives ground in banking union debate, December 6, available at:

<https://www.ft.com/content/oba3d460-5e97-11e3-8621-00144feabdco>

Bastasin, A., (2012), Saving Europe: How National Politics Nearly Destroyed the Euro, Washington, DC: Brookings Institution Press

Bauer, M.W. & Becker, S., (2014), The unexpected winner of the crisis: the European Commission's strengthened role in economic governance, Journal of European Integration 36 (3): 213–229.

Banco Santander, (2019), Letter from the CEO, Banking industry challenges in 2019 and Santander's strategic actions, Madrid, available at:

<https://www.santander.com/en/shareholders-and-investors/financial-and-economic-information/annual-report/2019-online-report/2019-chief-executive-officer-letter>

BBVA, (2013), Unión Bancaria: elementos integrantes y medidas complementarias, Análisis Económico, Documentos de Trabajo Número 13/26, Madrid, August, available at:

http://www.iberglobal.com/files/union_bancaria_bbva.pdf

Beach, D. & Brun Pedersen, R., (2013), Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines, 1st edition, Michigan: University of Michigan Press

Behr, P. & Schmidt, R.H., (2015), The German banking system: Characteristics and challenges, SAFE White Paper Series 32, Leibniz Institute for Financial Research SAFE

Benoit, B. (2008), US will lose financial superpower status, Financial Times, September 25, available at:

<https://www.ft.com/content/41f3da76-88d5-11dd-a179-0000779fd18c>

Bibow, J., (2009), The Euro and Its Guardian of Stability: The Fiction and Reality of the 10th Anniversary, Working Paper No. 583, The Levy Economics Institute

Berschens, R., (2019), Der Widerstand gegen eine EU-Einlagensicherung bröckelt, Handelsblatt, March 9, available at:
<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/bankenunion-der-widerstand-gegen-eine-eu-einlagensicherung-broeckelt/24975222.html>, checked on 10/15/2018

Berschens, R., (2016), French Banks May Block E.U. Deposit Insurance, Handelsblatt, June 6, available at:
<https://global.handelsblatt.com/finance/french-banks-join-germany-in-opposing-eu-deposit-insurance-534340>, checked on 10/15/2018.

Bini Smaghi, L., (2013), Austerity. European Democracies against the Wall, Brussels: Centre for European Policy Studies

Bini Smaghi, L., (2011), Policy rules and institutions in times of crisis Speech by Mr Lorenzo Bini Smaghi, Member of the Executive Board of the European Central Bank, at the Forum for EU-US Legal-Economic Affairs organised by the Mentor Group, Rome, September 15, available at:
<https://www.bis.org/review/r110916b.pdf>

Binham, C. & Arnold, M., (2015), Europe's big banks will need to raise capital warns ECB, Financial Times, February 24, available at:
<https://www.ft.com/content/4doaa116-bc2b-11e4-b6ec-00144feab7de>

Black, J. & Christie, R., (2013), Draghi Says Bank Resolution Plan May Be Too Cumbersome, Bloomberg, December 17, available at:
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-12-16/draghi-says-european-bank-resolution-plan-may-be-too-cumbersome>

Blundell-Wignall, A., (2012), Solving the Financial and Sovereign Debt Crisis in Europe, OECD Journal: Financial Market Trends, March, 2012, 1-29.

Bickerton, C.J., Hodson, D. & Puetter, U., (2015), The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era, Journal of Common Market Studies, 53 (4), 703-722

BNP Paribas (2015), Eurozone European integration: the Commission takes things in hand, BNP Paribas, October 30, available at:
<https://economic-research.bnpparibas.com/Views/DisplayPublication.aspx?type=document&IdPdf=27164>

BNP Paribas (2013), BNP Paribas' response to the Discussion Paper 258 The regulatory framework: balancing risk-sensitivity, simplicity and comparability, BNP Paribas, October 20, available at:
https://group.bnpparibas/uploads/file/the_2oregulatory_2oframework_2obalancing_2orisk_sensitivity_2osimplicity_2oand_2ocomparability_2o_2obcbs_2oconsultation_2o_2ooctober_2o2013_1.pdf

Botín, A., (2014), La función de los bancos, El País, October 23, available at:
https://elpais.com/elpais/2014/10/22/opinion/1413998668_676257.html

Botin, E., (2012), Europe Needs Banking Union to Avert Irrelevance, Financial Times, November 15, available at:
<https://www.ft.com/content/85c58238-2cee-11e2-9211-00144feabdco>

Brunnermeier, M.K., James, H. & Landau, J.P., (2016), The Euro and the Battle of Ideas, Princeton: Princeton University Press

Brunsdon, J., (2015a), Berlin fights Brussels push for deeper financial integration, Financial Times, September 10, available at:
<https://www.ft.com/content/dficf84a57be-11e5-a28b-50226830d644>

Brunsdon, J., (2017), Germany stands firm against EU bank deposit guarantee plan, Financial Times, October 11, available at:
<https://www.ft.com/content/58c9a172-ae7d-11e7-beba-5521c713abf4>

Brunsdon, J., (2015b), Europe to press ahead with bank depositor bailout scheme, Financial Times, October 21, available at:
<https://www.ft.com/content/ba8a7064-77f5-11e5-933d-efcdc3c11c89>

Brunsdon, J., (2015c), Germany warns on eurozone bank deposit plan, Financial Times, December 8, available at:
<https://www.ft.com/content/76a651b8-9db8-11e5-b45d-4812f209f861>

Brundsen, J. & Barker, A., (2016), Bank Turmoil: Are Europe's New Bail-in Rules to Blame?, *Financial times*, February 11, available at:
<https://www.ft.com/content/8ad2ed98-d0a0-11e5-986a-62c79fcbcead>

Buckley, J. & Howarth, D., (2011), Internal Market: Regulating the So-Called 'Vultures of Capitalism', *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Annual Review, pp. 123-143

Buergin, R. & Parkin, B., (2013), German SPD Pressures Schäuble to Resist Bank Recapitalization, *Bloomberg*, October 16, available at:
<http://www.bloomberg.com/news/2013-10-16/german-spd-pressures-schaeuble-to-resist-bank-recapitalization.html> (Accessed 5 November 2014).

Buiter, W. & Rahbari, E., (2012), The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone, *CEPR Discussion Papers 8974*, CEPR Discussion Papers

Bülbül, D., Schmidt, R. H. & Schüwer, U., (2013), Savings Banks and Cooperative Banks in Europe, White Paper (SAFE Sustainable Architecture for Finance in Europe)

Bulmer, S., (2014), Germany and the Eurozone Crisis. Between Hegemony and Domestic Politics, *West European Politics* 37 (6): 1244-1263

Bulmer, S. & Paterson, W.E., (2013), Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints, *Journal of European Public Policy* 20 (10): 1387-1405

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2011), 12 German participating banks pass EU-wide bank stress test, *BaFin*, July 15, available at:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Pressemitteilung/2011/pm_110715_eba_stresstest_veroeffentlichung_en.html

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2012), Interview with BaFin's President Dr. Elke König, "The timetable is more than ambitious", *BaFin*, October 2, available at:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2012/fa_bj_2012_10_interview_koenig_en.html

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2013a), Single supervisory system for EU banks, BaFin, October 15, available at:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2013/fa_bj_2013_10_bankenunion_interview_koenig_en.html

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2013b), Single Supervisory Mechanism: ECB launches comprehensive assessment of 124 banking groups in the euro area, BaFin, October 23, available at:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Pressemitteilung/2013/pm_131023_ssm_en.html

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2014), Interview with Dr. Elke König: “We want a binding and effective resolution regime”, BaFin, September 12, available at:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Fachartikel/2014/fa_bj_1409_abwicklungsregime_interview_koenig_en.html

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) (2015), BaFin’s New Year press reception 2015 Address by Dr Elke König, BaFin, January 13, available at:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Reden/re_150113_neujahrspresseempfang_p_en.html

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2013a), Bankenverband: Bankenunion zügig vorantreiben – die Euro-Zone stärken, October 13, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-bankenunion-zuegig-vorantreiben-die-euro-zone-staerken/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2013b), Bankenunion: Fundament für den zweiten Bauabschnitt gelegt, December 19, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenunion-fundament-fur-den-zweiten-bauabschnitt-gelegt/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014a), Bankenverband begrüßt Einigung zur Bankenabwicklung, March 20, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-begruesst-einigung-zur-bankenabwicklung/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014b), Bankenverband begrüßt nächsten Schritt auf dem Weg zur Bankenunion, July 9, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-begruesst-naechsten-schritt-auf-dem-weg-zur-bankenunion/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014c), Kemmer: Aufsichtshandbuch der EZB schafft mehr Klarheit und Rechtssicherheit, September 30, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/kemmer-aufsichtshandbuch-der-ezb-schafft-mehr-klarheit-und-rechtssicherheit/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014d), Bankenpräsident: Europäischer Finanzplatz profitiert von Bankenunion, October 11, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenpraesident-europaeischer-finanzplatz-profitiert-von-bankenunion/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014e), Börsen-Zeitung: Michael Kemmer - Die Bankenunion erfordert eine säulenübergreifende europäische Interessenvertretung gegenüber der EZB als Aufsicht, October 31, available at:
https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/boersen-zeitung-michael-kemmer-die-bankenunion-erfordert-eine-saeulenuebergreifende-europaeische-interessenvertretung-gegenueber-der-ezb-als-aufsicht/

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014f), Banken sehen Aufsicht durch EZB positiv entgegen, November 3, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/banken-sehen-aufsicht-durch-ezb-positiv-entgegen/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2014g), Bankenpräsident: Bankenunion stärkt Finanzplatz - Investitionen sind für mehr Wachstum in Europa notwendig, November 10, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenpraesident-bankenunion-starkt-finanzplatz/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2015a), Kemmer zur aktuellen Diskussion um eine europäische Einlagensicherung, November 2, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/zitate/kemmer-zur-aktuellen-diskussion-um-eine-europaische-einlagensicherung/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2015b), Bankenpräsident: Regulierung wirken lassen, November 9, available at:
<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenprasident-regulierung-wirken-lassen/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2016), Kemmer: Banken haben immer noch zu viele Filialen, November 16, available at:
https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/michael-kemmer-im-interview-mit-der-wirtschaftswoche/

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2017a), Peters: Wir treten für europäische Integration, die soziale Marktwirtschaft und einen freien Welthandel ein. Redaktionsgespräch mit Hans-Walter Peters in der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, April 5, available at:
https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/peters-wir-treten-fuer-europaeische-integration-soziale-marktwirtschaft-freien-welthandel-ein/

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2017b), Peters: Darauf wird Europa reagieren müssen, April 5, available at:
https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/peters-darauf-wird-europa-reagieren-muessen/

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2017c), Stellungnahme zu den Ausführungen der EU-Kommission zu EDIS im Kommunikationspapier "zur Vervollständigung der Bankenunion, October 11, available at:
<https://bankenverband.de/themen/ausfuehrungen-eu-kommission-edis-kommunikationspapier-vervollstaendigung-der-bankenunion/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2018a), Krautscheid: Drei zentrale Themen im Fokus des Bankenjahrs, Themen, Trends und Herausforderungen für die privaten Banken, January 15, available at:
https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/themen-trends-herausforderungen-fur-privaten-banken-2018/

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2018b), Krautscheid/Ossig: „Der Druck auf die privaten Banken ist höher, February 6, available at:
https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/krautscheid-ossig-der-druck-auf-die-privaten-banken-ist-hoher/

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2019a), Bankenunion – erste Erfolge und weitere Schritte, available at:

<https://bankenverband.de/themen/europa-voranbringen-leistungsfahiger-binnenmarkt-burger-unternehmen-banken/bankenunion-erste-erfolge-weitere-schritte/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2019b), Krautscheid: Europäische Bankenaufsicht eingespielt und bewährt, July 30, available at:

<https://bankenverband.de/newsroom/zitate/europaische-bankenaufsicht-ingespielt/>

Bundesverband deutscher Banken (BdB) (2019c), Peters zur Lage der Banken in Deutschland, November 11, available at:

https://bankenverband.de/newsroom/reden_und_interviews/peters-banken-deutschland/

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) /Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB)/ Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), (2012) Gemeinsames Positionspapier zu einem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Kreditinstitute, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken; Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands; Deutscher Sparkassen- und Giroverband, September 3, available at: [https://www.bvr.de/p.nsf/20CoCEB3DD976153C1257D25004867D7/\\$FILE/Positionspapier-AufsichtBVR_DSGV_VOEB_20120822.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/20CoCEB3DD976153C1257D25004867D7/$FILE/Positionspapier-AufsichtBVR_DSGV_VOEB_20120822.pdf)

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) /Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB)/ Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), (2013) Positionspapier zum Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken; Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands; Deutscher Sparkassen- und Giroverband, September 28

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), (2015), Volksbanken and Sparkassen against communitisation of deposit protection, Press release, November 10, available at:
https://www.bvr.de/Press/Volksbanken_and_Sparkassen_against_communitisation_of_deposit_protection

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), (2015a), Credible deposit protection requires reliable EU policymaking, Cooperative Financial Network rejects proposals on mutualization of deposit insurance and bank protection schemes in eurozone, Berlin, November 10, available at:
[https://www.bvr.de/p.nsf/o/o6D03B9FFEF4712AC1257EF90031785A/\\$file/151110_Gemeinsame_Erkl_BVR_DSGVO_EN.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/o/o6D03B9FFEF4712AC1257EF90031785A/$file/151110_Gemeinsame_Erkl_BVR_DSGVO_EN.pdf)

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) & Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), (2015), Credible deposit protection requires reliable EU policy, National Association of German Cooperative Banks and German Savings Banks Association against proposals for communitising deposit guarantee schemes / bank protection in the euro zone, Berlin/Brussels, November 10, available at:
[https://www.bvr.de/p.nsf/o/o6D03B9FFEF4712AC1257EF90031785A/\\$file/151110_Gemeinsame_Erkl_BVR_DSGVO_EN.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/o/o6D03B9FFEF4712AC1257EF90031785A/$file/151110_Gemeinsame_Erkl_BVR_DSGVO_EN.pdf)

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) & Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), (2016), Glaubwürdiger und nachhaltiger Einlagenschutz, Berlin, January, available at:
[https://www.bvr.de/p.nsf/o/oC7553576A92736FC1257F39003640CA/\\$file/BVR_DSGVO-Argumentarium_Januar2016.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/o/oC7553576A92736FC1257F39003640CA/$file/BVR_DSGVO-Argumentarium_Januar2016.pdf)

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VOB), (2015), Unsere Positionen über das Europäische Einlagenversicherungssystem, available at:
<https://www.voeb.de/unsere-positionen/diskussion-ueber-das-europaeische-einlagenversicherungssystem>

Buch, C. et al (2013), Towards Deeper Financial Integration in Europe: What the Banking Union Can Contribute, IWH Discussion Papers, No. 13/2013, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale)

Caporaso, J.A. & Rhodes, M., (eds) (2016), *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*, Oxford: Oxford University Press

Carstensen, M., & Schmidt, V., (2017), Power and Changing Modes of Governance in the Euro Crisis, *Governance* 31 (4): 609-624

Carnegy, H., (2012), France seeks eurozone stability package, *Financial Times*, June 13, available at:

<https://www.ft.com/content/a732fdbe-b553-11e1-ad93-00144feabdco>

Carnegy, H., Spiegel, P. & Peel, Q., (2012), Markets rebound after eurozone deal, *Financial Times*, June 29, available at:

<https://www.ft.com/content/830ed6a2-c1eb-11e1-b76a-00144feabdco>

Carnegy, H. & Barker, A. (2013), Germany and France close on banking union deal, *Financial Times*, December 9, available at:

<https://www.ft.com/content/fc594a38-60d7-11e3-b7f1-00144feabdco>

Cini, M., (2010) *Intergovernmentalism, in European Union Politics*, 3rd Edition, Cini, M. & Pérez-Solórzano Borrágán, N., (eds), Oxford: Oxford University Press

Cini, M., (ed.) (2007), *Intergovernmentalism, in European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press

Chang, M., (2015), *The Rising Power of the ECB: The Case of the Single Supervisory Mechanism*, Paper prepared for the Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, 5-7 March

Christie, R., Brunsten J. & van Gaal, M., (2012), Germany leads push against march to ECB bank oversight, *Bloomberg*, September 15, available at:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-09-15/germany-leads-push-against-march-to-ecb-bank-oversight>

Christie, R. & Brunsten, J., (2013), EU Deadlock Broken as Ministers Agree to Bank Plan, *Bloomberg*, December 19, available at:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-12-18/ecb-says-euro-bank-failure-plan-risks-losing-market-credibility>

Coeuré, B., (2013), The Single Resolution Mechanism: Why it is needed, Speech to the International Capital Markets Association, Copenhagen, May 23, available at: <http://www.ecb.int/press/key/date/2013/html/sp130523.en.html>

Committee of Wise Men, (2001), Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets, Brussels, February 15

Constâncio, V., (2014a), Banking Union and European integration, Speech, at the OeNB Economics Conference, Vienna, May 12 2014, available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140512.en.html>

Constâncio, V. (2014b), Banking Union - Meaning and Implications for the Future of Banking, Speech at the Banking Union Conference, organized by the Master in Banking and Financial Regulation, Navarra University, Madrid, April 24, available at: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140424_1.en.html

Cornett, L. & Caporaso, J.A., (1992), And Still It Moves! State Interests and Social Forces in the European Community, in *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Rosenau, J.N. & Czempiel, E.O., (eds.), Cambridge: Cambridge University Press

Corriere della Sera, (2012a), Vigilanza Bce: Monti, spezzera' circolo vizioso crisi debito sovrano-banche, Corriere della Sera, December 14, available at: https://www.corriere.it/notizie-ultima-ora/Economia/Vigilanza-Bce-Monti-spezzera-circolo-vizioso-crisi-debito-sovrano-banche/14-12-2012/1-A_004223124.shtml

Cowles, M.G., Caporaso, J.A. & Risse, T., (2001) (eds), *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Political Change*, Ithaca: Cornell University Press

Crawford. L., (2007), On Europe: Spain's property fiesta stopped in its tracks, Financial Times, July 13, available at: <https://www.ft.com/content/b1e44b40-3156-11dc-891f-0000779fd2ac>

Davenport, C., (2012), Europe's new banking plan gets cool German response, Reuters, September 12, available at: <https://www.reuters.com/article/us-eu-banking/europes-new-banking-plan-gets-cool-german-response idUSBRE88BoC120120912>

Davies, H. & Green, D. (2008) *Global Financial Regulation: The Essential Guide*, Cambridge: Polity Press

De Barron, (2017), Linde elige a un colaborador cercano para llevar la Supervisión del Banco de España, *El País*, March 1, available at:

https://elpais.com/economia/2017/03/01/actualidad/1488362378_646478.html

de Guindos, L., (2014), Unión Bancaria, año cero, *El País*, April 21, available at:

https://elpais.com/elpais/2014/04/17/opinion/1397764869_235736.htm

De Larosière Group, (2009), *Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, Brussels, February 25, available at:

https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf

De Grauwe, P., (2014), *Economics of Monetary Union*, 10th edition, Oxford: Oxford University Press

De Grauwe, P. & Ji, Y., (2013), *Strong Governments, Weak Banks*, CEPS Policy Brief, No. 305, November 25, available at:

http://aei.pitt.edu/46146/1/PB305_PDG_%26_YJ_Strong_Govts_Weak_Banks_final.pdf

De Polis, S., (2015), "DGS alternative measures in banking crises under the new EU framework, Banking Union WG Meeting European Forum of Deposit Insurers, Bank of Italy Rome, June 26, available at:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2015/depolis-260615.pdf>

De Rynck, S.,(2016), *Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision*, *Journal of European Public Policy*, 23:1, 119-135

de Wilde, P., Leupold, A. & Schmidtke, H., (2016), *Introduction: The Differentiated Politicisation of European Governance*, *West European Politics*, Vol. 39, No. 1, 3-22

Deutsche Bank, (2017a), EMU reflection paper - mere “wish list” or plausible way forward?, August 10, available at:
http://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DEPROD/PROD0000000000445623/EMU_re%EF%AC%82ection_paper_%C2%96_mere_%E2%80%9Cwish_list%E2%80%9D_or_plausibl.PDF

Deutsche Bank (2017b): European integration and the role of the ESM, August 10, available at:
http://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000454452/European_integration_and_the_role_of_the_ESM.PDF

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), (2015), Effective protection of deposits in Europe Centralisation is the wrong approach, Press release, Berlin, March

Der Spiegel, (2013), Kritik des Finanzministers: Schäuble Attackiert EU-Plan Zur Bankenabwicklung’, Der Spiegel, July 11, available at:
<https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/schaeuble-kritisiert-plan-der-eu-kommission-zur-abwicklung-von-banken-a-910710.html>

Dinmore, G. & Atkins, R., (2011), ECB letter shows pressure on Berlusconi, Financial Times, September 29, available at:
<https://www.ft.com/content/3576e9c2-eaad-11e0-aeca-00144feab49a>

Dinmore, G. & Spiegel, P., (2012), Eurozone rift deepens over debt crisis, Financial Times, June 22, available at:
<https://www.ft.com/content/579e2846-bc8d-11e1-a470-00144feabdco>

Donnelly, S., (2014), Power Politics and the Undersupply of Financial Stability in Europe, *Review of International Political Economy*, 21:4, 980-1005

Donnelly, S., (2015), The ECB in a Hybrid Banking Union, Paper Presented at the Conference of the Council of European Studies, Sciences Po, Paris, 8–10 July

Donnelly, S., (2017), Advocacy coalitions and the lack of deposit insurance in Banking Union, *Journal of Economic Policy Reform*, 21(3), 210-223

Donnelly, S., (2018), *Power Politics, Banking Union and EMU: Adjusting Europe to Germany*, London: Routledge

Draghi, M., (2012a), Verbatim of the remarks made by Mario Draghi Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, July 26, available at:

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>

Draghi, M., (2012b), Hearing on the ESRB before the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament Introductory statement by Mario Draghi, Chair of the ESRB Brussels, May 31, available at:

<https://www.esrb.europa.eu/news/speeches/date/2012/html/sp120531.en.html>

Draghi, M., (2014), Financial Integration and Banking Union Speech by Mario Draghi, President of the ECB, at the conference for the 20th anniversary of the establishment of the European Monetary Institute, Brussels, February 12, available at:

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140212.en.html>

eldiario, (2016), Los bancos de antiguas cajas reafirman su compromiso con la Unión Bancaria, eldiario.es, June 24, available at:

https://www.eldiario.es/economia/antiguas-reafirman-compromiso-union-bancaria_1_3932892.html

eldiario, (2012), Rajoy recibe a Hollande en Madrid para analizar la crisis de la eurozona, eldiario.es, August 30, available at:

https://www.eldiario.es/politica/rajoy-hollande-madrid-analizar-eurozona_1_5398707.html

El País (2012), Fainé reclama un avance firme hacia la unión bancaria, El País, October 18, available at:

https://elpais.com/economia/2012/10/18/actualidad/1350585770_254811.html

El País, (2013a), El Estado de bienestar es un logro irrenunciable en España y en la UE, El País, December 8, available at:

https://elpais.com/politica/2013/12/08/actualidad/1386520536_280805.html

El País, (2013b), Rajoy cree que se han dado pasos en la Unión Bancaria que parecían increíbles, El País, December 20, available at:

https://elpais.com/economia/2013/12/20/agencias/1387558528_613945.html

Enrich, D. & Galloni, A., (2012), Debt Turmoil Frays Banking Ties in Europe, in: Wall Street Journal, May 31, available at:

<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304065704577426560281463958>

Epstein, R.A. (2014), Assets or Liabilities? The Politics of Bank Ownership, *Review of International Political Economy*, 21:4, 765–89

Epstein, R., & Rhodes, M., (2014), International in Life, National in Death? Banking Nationalism on the Road to Banking Union, KFG Working Paper Series, No. 61, December 2014, Kolleg-Forschergruppe (KFG), The Transformative Power of Europe, Freie Universität Berlin

Epstein, R., & Rhodes, M., (2016) The political dynamics behind Europe's new banking union, *West European Politics*, 39:3, 415-437

Epstein, R., (2017), *Banking on Markets: The Transformation of Bank-State Ties in Europe and Beyond*, Oxford, Oxford University Press

Euractiv, (2013), EU legal services call for rethink of banking union blueprint, Euractiv, October 8, available at:

<https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/eu-legal-services-call-for-rethink-of-banking-union-blueprint/>

Eurogroup Statement on the follow-up of the 29 June Euro Summit, July 9, available at:

<https://www.consilium.europa.eu/media/25702/131648.pdf>

European Association of Co-operative Banks (EACB), (2013), Annual report, available at:

http://v3.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/annual_reports/EACB_Annual_Report_2012_Version_WEB.pdf

European Banking Authority (EBA), (2011), Results of the 2011 EU-wide Stress Test under the adverse scenario, available at:

<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/15935/986761b3-0a69-40fc-a92d-a651fe074505/Summary%20of%20CTI%20ratios%20under%20the%20adverse%20scenario.pdf>

European Banking Authority, (EBA), (2016), EBA Makes Final Recommendations for Strengthening Loss-Absorbing Capacity of Banks in Europe, December 14, available at:

<https://eba.europa.eu/eba-makes-final-recommendations-for-strengthening-loss-absorbing-capacity-of-banks-in-europe>

European Central Bank (ECB), (2010), ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets, Press release, Frankfurt, May 10, available at:

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2010/html/pr100510.en.html>

European Central Bank (ECB), (2012), Introductory Statement to the Press Conference (with Q&A) Presented by Mario Draghi, President of the ECB and Vítor Constâncio, Vice-President of the ECB at Frankfurt am Main, December 6, Available at:

<http://www.ecb.int/press/pressconf/2012/html/isi121206.en.html>

European Central Bank (ECB) (2013a) The implications of bail-in rules for bank activity and stability Opening speech by Benoît Cœuré, Member of the Executive Board of the ECB at Conference on “Financing the recovery after the crisis- the roles of bank profitability, stability and regulation”, Bocconi University, Milan, September 30, available at:

<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130930.en.html>

European Central Bank (ECB) (2013b), Structural Indicators for the EU Banking Sector 2013, available at:

https://www.ecb.europa.eu/stats/pdf/130708_ssi_table.pdf?9e9131ecffbc42440a24b5dc121b1844

European Central Bank (ECB), (2014), The List of Significant Supervised Entities and the List of Less Significant Institutions, September 4, available at:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ssm-listofsupervisedentities1409en.pdf>

European Central Bank (ECB) (2016), Structural Indicators for the EU Banking Sector 2016, available at:

https://www.ecb.europa.eu/stats/pdf/160701_ssi_table.pdf?eef6b19dd81c7f04223b84b6c1afa41b

European Commission, (2008a), High Level Expert Group on EU financial supervision to hold first meeting on 12 November, Press release, IP/08/1679, Brussels, November 11, available at:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1679

European Commission, (2009a), Communication for the Spring European Council: Driving European Recovery, COM (2009) 114 final, Brussels, March 4

European Commission, (2009b), Communication from the Commission: European financial supervision, COM (2009) 252 final, Brussels, May 27

European Commission, (2010), Proposal for a Directive on Deposit Guarantee Schemes [Recast], COM/ 2010/0368 final, July 12, available at:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0368:FIN:EN:PDF>

European Commission, (2012a), Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, Brussels, 12.9.2012, COM(2012), 511 final, 2012/0242 (CNS), available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0511&from=EN>

European Commission, (2012b), Bank Recovery and Resolution Proposal: Frequently Asked Questions, available at:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_416

European Commission, (2012c), New crisis management measures to avoid future bank bail-outs, June 6, Press release, Brussels, available at:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_570

European Commission, (2013a), Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union, July 10, available at:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_674

European Commission, (2013b), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council. Brussels, 10.7.2013 COM(2013) 520 final 2013/0253 (COD), available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0520&from=en>

European Commission, (2014), Commission adopts detailed rules on contributions of banks to resolution funds, available at:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1181

European Commission, (2015), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, Strasbourg, 24.11.2015 COM(2015) 586 final 2015/0270 (COD), available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>

European Council, (2004), Press release on the 2617th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels, November 16.

European Council, (2009), Press release on the 2948th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Luxembourg, June 9

European Council, (2012) European Council 28/29 June 2012 Conclusions, Brussels, June 29, available at:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/en/pdf>

European Council, (2013a), European Council 24/25 October 2013 Conclusions, Brussels, October 25, available at:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/en/pdf>

European Council, (2013b), Council agrees position on bank resolution, Brussels, June 27, 11228/13 PRESSE 270, available at:
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf

European Council, (2013c), Report from the Presidency to the Council on the Single Resolution Mechanism, (First reading), Brussels, November 11, (OR. en), Interinstitutional File: 2013/0253 (COD), 15868/13, EF 216, ECOFIN 988, CODEC 2479, available at:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15868-2013-INIT/en/pdf>

European Council, (2016), Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union, Press release, 353/16, Brussels, June 17, available at:
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/pdf>

Euro Area summit statement, (2011), October 26, available at:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf

Euro Area summit statement, (2012), June 29, available at:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131359.pdf

European Stability Mechanism (ESM) (2021), ESM Members sign revised Treaty, entrusting the institution with new tasks, Press releases 27/01/2021, available at:
<https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-members-sign-revised-treaty-entrusting-institution-new-tasks>

Fabbrini, S. & Puetter, U., (2016), Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU Politics, *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 5, 481-495

Fairless, T. & Steinhauser, G., (2013), EU Finance Ministers Agree on Bank Resolution System, *The Wall Street Journal*, December 18, available at:
<https://www.wsj.com/articles/ecb-member-questions-credibility-of-system-for-winding-down-banks-1387372997>

Fédération Bancaire Française (FBF) (2012), The FBF favours a single supervision mechanism for European banks, September 12, available at:
http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content_EN.nsf/DocumentsByIDWeb/8Y3JJR?OpenDocument

Fédération Bancaire Française (FBF) (2012), La FBF est favorable à un dispositif efficace de prévention et de résolution des crises bancaires, June 6, available at:
<http://www.fbf.fr/fr/contexte-reglementaire-international/europe-bancaire/la-fbf-est-favorable-a-un-dispositif-efficace-de-prevention-et-de-resolution-des-crises-bancaires>

Fédération Bancaire Française (FBF) (2013), Banking union : a major step towards a stable European banking system, December 19, available at:
http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content_EN.nsf/DocumentsByIDWeb/9EKK9T?OpenDocument

Fédération Bancaire Française (FBF) (2014), Interview of Marie-Anne Barbat-Layani, Managing Director of the Fédération bancaire française (FBF), in Le Monde November 17th 2014, United we stand, divided we fall, January 16, available at:
[http://www.fbf.fr/en/about-fbf/key-events/interview-of-marie-anne-barbat-layani,-managing-director-of-the-federation-bancaire-francaise-\(fbf\),-in-le-monde-november-17th-2014](http://www.fbf.fr/en/about-fbf/key-events/interview-of-marie-anne-barbat-layani,-managing-director-of-the-federation-bancaire-francaise-(fbf),-in-le-monde-november-17th-2014)

Fédération Bancaire Française (FBF) (2014), The FBF salutes the passing of some important bills at the European Parliament's last plenary session, April 16, available at:
<http://www.fbf.fr/en/files/9J9AQJ/FBF-press-release-The-FBF-salutes-the-passing-of-some-important-bills-16042014.pdf>

Fédération Bancaire Française (FBF) (2015a) A new regulatory framework The banking union is based on three pillars: the Single Supervisory Mechanism (SSM), the Single Resolution Mechanism (SRM) and the Deposit Guarantee Scheme. Three-Pillar architecture, May 5, available at:
http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content_EN.nsf/DocumentsByIDWeb/97FDJA?OpenDocument

Fédération Bancaire Française (FBF) (2015b), Single banking supervisory mechanism: French banks have strong expectations one year after a successful launch, November 4, available at:
http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content_EN.nsf/DocumentsByIDWeb/A3YBTU?OpenDocument

Fédération Bancaire Française (FBF) (2017): French Banking Federation Response to the EBA Draft Report on the Implementation of the EBA Guidelines on Methods for Calculating Contributions to Deposit Guarantee Schemes, available at:
http://www.fbf.fr/web/Internet2010/Content_EN.nsf/DocumentsByIDWeb/ASVHPL?OpenDocument, checked on 10/15/2018.

Fédération Bancaire Française (FBF) (2018): The Banking Industry in 2017, available at:
<http://www.fbf.fr/en/about-fbf/management-reports/the-french-banking-federation-publishes-thebanking-sector-in-2017>, checked on 10/15/2018.

Fédération Bancaire Française (FBF) (2019), 2019-2024 For a well-financed society in a sovereign Europe, available at:
<http://www.fbf.fr/en//files/BC8HV8/2019-2014%20For%20a%20well-financed%20society%20in%20a%20sovereign%20Europe.pdf>

Feldstein, M., (2012), The Failure of the Euro. The Little Currency That Couldn't, Foreign Affairs, January/February, 91:1, 105-116, available at:
<https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-01-01/failure-euro>

Finish Ministry of Finance, (2012), Joint Statement of the Ministers of Finance of Germany, the Netherlands and Finland, September 25, available at:
https://vm.fi/en/article/-/asset_publisher/joint-statement-of-the-ministers-of-finance-of-germany-the-netherlands-and-finland

Fleming, S., (2013), EBA sets standards for sizing up banks' distressed loans, Financial Times, October 21, available at:
<https://www.ft.com/content/19fab30a-3a2d-11e3-9243-00144feab7de>

Fleming, S. Brunsden, J. Arnold M. & Chazan, G., (2019), German eurozone banking plan wins cautious backing, Financial Times, November 5, available at:
<https://www.ft.com/content/6e6eb2a6-0088-11ea-b7bc-f3fa4e77dd47>

Fontanella-Khan, J., (2014), European Parliament challenges plan for €55bn bank rescue fund, Financial Times, January 16, available at:
<https://www.ft.com/content/7c1dodda-7eco-11e3-8642-00144feabdco>

Fonteyne, W. et al., (2010), Crisis management and resolution for a European banking system, Working Paper 10/70, Washington DC: International Monetary Fund

Fox, B., (2012a), Franco-German rift derails banking union deal, EUobserver, December 5, available at:
<https://euobserver.com/economic/118415>

Fox, B., (2012b), Ministers agree deal on EU banking union, EUobserver, December 13, available at:
<https://euobserver.com/economic/118516>

Fox, B., (2013a), Brussels on Collision Course with Germany on Banking Union, EU Observer, July 10, available at:
<https://euobserver.com/economic/120822>

Fox, B. (2013b), Ministers Crawl toward Bank Resolution Deal, EU Observer, June 24, available at:
<https://euobserver.com/economic/120614>

Fox, B. (2013c), Draghi sceptical on German bank union plan, EU Observer, December 17, available at:
<https://euobserver.com/news/122496>

Frieden, J. A. & Rogowski, R., (1996), The impact of the international economy on national policies: An analytical overview, Internationalization and domestic politics, 25-47

Frost, L., (2014), BNP CEO: French banks should pay only two thirds of bailout contribution, Reuters, November 1, available at:
<https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-eu/bnp-ceo-french-banks-should-pay-only-two-thirds-of-bailout-contribution-idUSKBN0IL2VP20141101>

George, A.L., & Bennett, A., (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT Press

Gerlach, S., Schulz, A. & Wolff, G., (2010), *Banking and Sovereign Risk in the Euro Area*, No 7833, CEPR Discussion Papers

German Federal Republic, (2015), *The EMU Needs a Stronger Banking Union, But Must Get it Right*, Non paper, Financial Times, September 8, available at: http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/09/Nonpaperfinal_20150910091345.pdf

German Federal Republic, (2014), *Shaping Germany's Future*, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., February 1, available at: https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/kas_36853-544-2-30.pdf

Goldstein, M. & Véron, N., (2011), *Too Big to Fail: The Transatlantic Debate*, Working Paper 11-12, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics

González, M., (2012), *Rajoy hace frente con la Europa del sur para vencer la resistencia de Merkel*, El País, October 5, available at: https://elpais.com/politica/2012/10/05/actualidad/1349467863_323676.html

Goodhart, C. & Schoenmaker, D., (2006), *Burden Sharing in a Banking Crisis in Europe*, Sveriges Riksbank Economic Review, No. 2, pp. 34-57

Gould J. & Taylor, E., (2012), *Deutsche Bank says Germany should back banking union*, Reuters, September 4, available at: <https://www.reuters.com/article/deutschebank-supervision/deutsche-bank-says-germany-should-back-banking-union-idUSWEA134220120904>

Goyal, R. et al., (2013), *A Banking Union for the Euro Area*, IMF Staff Discussion Notes

Gren, J., Howarth, D. & Quaglia, L. (2015) 'Supranational Bank Supervision in Europe: The Construction of a Credible Watchdog', *Journal of Common Market Studies*, 53, S1, 181-199

Gros, D., (2012), The Single European Market in banking in decline -ECB to the rescue? Vox.com, October 16, available at:
<https://voxeu.org/article/single-european-market-banking-decline-ecb-rescue>

Gros, D. & Mayer, T. (2011), Refinancing the EFSF via the ECB, CEPS Commentaries, August 2011, available at:
<https://www.ceps.eu/ceps-publications/refinancing-efsf-ecb/>

Group of Thirty, (2009), Financial Reform A Framework for Financial Stability, available at:
https://group30.org/images/uploads/publications/G30_FinancialReformFrameworkFinStability.pdf

Guarascio, F., & Jones, H., (2016), EU's Smaller Banks May Skip Bail-In Requirements: SRB's Koenig, Reuters, May 19, available at:
<https://fr.reuters.com/article/idUSKCN0YA29N>

Gutiérrez, E., (2008), The Reform of Italian Cooperative Banks: Discussion of Proposals, IMF Working Paper European Department

Haas, E.B., (1958), The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford: Stanford University Press

Haas, E.B., (1967a), Technocracy, Pluralism and the New Europe, in A New Europe? ed. Graubard, S.R., Boston: Beacon Press

Haas, E.B., (1967b), The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America, Journal of Common Market Studies, 5(4): 315-343

Haas, E.B., (1968), The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Stanford University Press, Stanford.

Haas, E. B., (1970), The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, International Organization, 24, issue 4, p. 606-646

Haas, E.B., (1971), The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in Regional Integration: Theory and Research, Lindberg, L.N. & Scheingold, S.A., (eds), Harvard: Harvard University Press

Haas, E.B., (1976), Turbulent Field and the Theory of Regional Integration, *International Organization*, vol. 30, no. 2, 173-212

Hansen, R.D. (1969), European Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts, *World Politics*, 21(2): 242-271

Hanke, T., (2015), French Central Banker Pushes Reforms, *Handelsblatt*, September 11, available at:

<https://www.handelsblatt.com/english/finance/francois-villeroy-de-galhau-french-central-banker-pushes-reforms/23507326.html?ticket=ST-1313473-fxry9oc6Oq34TaxqWI54-ap4>

Hardie, I. & Howarth, D., (2013), *Market-Based Banking and the International Financial Crisis*, Oxford: Oxford University Press

Hardie, I. & Howarth, D., (2009), Die Krise but not La Crise? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 5, pp. 1017-39

Hazgui, I., (2014), Union bancaire: Crédit Agricole signale plusieurs inquiétudes autour de la supervision unique de la BCE, *EasyBourse*, May 14, available at: <https://www.easybourse.com/international/article/28302/union-bancaire-credit-agricole-signale-plusieurs-inquietudes-autour-supervision-unique-bce.html>

Heller, G. & Strupczewski, J., (2015), Germany head for clash over deposit insurance plan, *Reuters*, September 11, available at:

<https://www.reuters.com/article/uk-eu-deposits-germany/eu-germany-head-for-clash-over-deposit-insurance-plan-idUKKCN0RB23X20150911>

Hennessy, A., (2014) Redesigning financial supervision in the European Union (2009–2013), *Journal of European Public Policy*, 21:2, 151-168

Henning, E., & Stevens, L., (2015), German Lender Challenges ECB Supervision, *Wall Street Journal*, April 2, available at:

<https://www.wsj.com/articles/german-bank-challenges-ecb-supervision-1427957884>

Hernández de Cos, P., (2020), Macro conversations, Speech by Mr Pablo Hernández de Cos, Governor of the Bank of Spain and Chairman of the Basel Committee on Banking Supervision, at the Panel "Macroeconomic policy in transition - perspectives from advanced and emerging countries", IMF Annual Meetings, October 13, 2020, available at:

<https://www.bis.org/review/r201015d.pdf>

Hlebik, S., (2018), The Financial Crisis and the Restructuring of the Italian Banking System in Castells, . (ed), Bouin, O. (ed), Caraça, J. (ed), Cardoso, G. (ed), Thompson, J. (ed), Wiewiorka, M. (ed), London: Polity, Europe's Crises, 1st Edition

Hobolt, S. & de Vries, C., (2016), Public Support for European Integration, Annual Review of Political Science, Vol. 19, 413-432

Hoffmann, S., (1966), Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, *Daedalus* 95(3): 862-915

Hooghe, L., (1997), Serving 'Europe - Political Orientations of Senior Commission Officials, European Integration online Papers, Vol. 1, No. 8, 1997

Hooghe, L., (2002), The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance, in *L' action Collective en Europe*, Balme, R., et al., (eds), Paris: Presses de Sciences Po, 347-374

Hooghe, L. & Marks, G., (2007), Sources of Euroscepticism, Special Issue of *Acta Politica*, 42 (2-3): 119-127

Hooghe, L. & Marks, G., (2009), A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science* no. 39(01): 1-23

Hooghe, L. & Marks, G., (2018), Cleavage Theory Meets Europe's Crises: Lipset, Rokkan, and the Transnational Cleavage, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 1, 109-135

Hooghe, L. & Marks, G., (2019), Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy*, 1-21

House of Lords European Union Committee, (2009), *The future of EU financial regulation and supervision, Volume I: Report, 14th, Report of Session 2008–2009*, London: The Stationery Office, June 17

Howarth, D., (2013), *France and the International Financial Crisis: The Legacy of State-Led Finance, Governance*, 26:3, 369–395

Howarth, D., (2012), *Defending the euro: Unity and disunity among Europe's central bankers*, in Hayward, J. & Würzel, R., (2012), *European Disunion*, Basingstoke: Palgrave, 131–1

Howarth, D. & Quaglia, L., (2013), *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, in: *Journal of Common Market Studies, Volume 51 Annual Review*, 103–123

Howarth, D. & Quaglia, L. (2014), *The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism*, *Journal of Common Market Studies*. 52 (Annual Review), pp. 125–140

Howarth, D. & Quaglia, L. (2015), *The Political Economy of the Single Supervisory Mechanism: Squaring the 'Inconsistent Quartet'*. Paper presented at the 14th Biennial Conference of the European Union Studies Association (EUSA), Boston, 5–7 March

Howarth, D., & Quaglia, L., (2016), *The Political Economy of Banking Union*, Oxford: Oxford University Press

Howarth, D. & Quaglia, L. (2016) *Internationalised banking, alternative banks and the Single Supervisory Mechanism*. *West European Politics*. 39(3), pp. 438–461.

Howarth, D., & Quaglia, L., (2018), *The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union?*, *Journal of Economic Policy Reform*, 21:3, 190–209

Howarth, D. & Macartney, H., (eds) (2019), *The Politics of Supranational Banking Supervision in Europe*, Series: *West European Politics*, 1st Edition, Routledge

International Monetary Fund (IMF), (2008), Regional Economic Outlook, Reassessing Risks: Europe, April 21, available at:
<https://www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2017/01/07/Regional-Economic-Outlook-Europe7>

International Monetary Fund (IMF), (2012), 2012 Article IV Consultation with the Euro Area Concluding Statement of IMF Mission, International Monetary Fund, June 21, available at:
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs062112>

Jenkins, P. & Johnson, M., (2012), Two tiers, one crisis for Spanish banks, Financial Times, May 17, available at:
<https://www.ft.com/content/19ce9880-a03f-11e1-90f3-00144feabdco>

Jensen, C.S., (2010), Neo-functionalism, in European Union Politics, 3rd Edition, Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N. (eds), Oxford: Oxford University Press

Johnson, M., (2012a), IMF says Spanish banks must go further, Financial Times, April 25, available at:
<https://www.ft.com/content/6aa67aa8-8eff-11e1-ab32-00144feab49a>

Johnson, M., (2012b), Spain to spend billions on bank rescue, Financial Times, May 7, available at:
<https://www.ft.com/content/dfd702ee-9840-11e1-8617-00144feabdco>

Johnson, M., (2012c), Bankia's failure to face reality brings back crisis, Financial Times, May 30, available at:
<https://www.ft.com/content/55f22662-9863-11e1-8617-00144feabdco>

Johnson, M., (2012d), Three Spanish cajas set for merger, Financial Times, May 7, available at:
<https://www.ft.com/content/4f422ef6-aa70-11e1-9331-00144feabdco>

Johnson, M. & Oakley, D., (2012), Spain takes 45% stake in Bankia, Financial Times, May 9, available at:
<https://www.ft.com/content/29595d88-99e8-11e1-accb-00144feabdco>

Jones, E., (2012), Italy's Sovereign Debt Crisis, Survival 54: 83-110

Khan, M., (2020), Eurozone finance ministers strike deal over bailout fund reform, Financial Times, November 30, available at:
<https://www.ft.com/content/827f3doc-ffid-417e-bdc9-afd55be003bo>

Keohane, R.O. & Hoffmann, S., (1990), Conclusions: Community Politics and Institutional Change, in *The Dynamics of European Integration*, Wallace, W., (ed), London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs

Keohane, R.O. & Hoffmann, S., (1990) (eds), *The New European Community: Decision making and Institutional Change*, Boulder: Westview

Keohane, R.O. & Nye, J.S., (1975), International Interdependence and Integration in International Politics, *Handbook of Political Science*, Greenstein, F.I. & Polsby, N.W., (eds), Massachusetts: Addison-Wesley

Keohane, R. O. & Nye. J., (1975), Transgovernmental Relations and International Organizations in World Politics, 27(1): 39–62

Keohane, R. O. & Nye. J., (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, New York: Little, Brown.

Keohane, R. O. & Nye. J., (1989), *Power and Interdependence*, Boston, Little, Brown.

Keohane, R.O., (1989), Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, In *International Institutions and State Power: Essays in International Relations*, Keohane, R.O., & Hoffmann, S., (eds) Westview Press

Kleine, M. & Pollack, M. (2018), Liberal Intergovernmentalism and Its Critics, *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493-1509

Kleine, M., (2013), *Informal Governance in the European Union. How Governments Make International Organizations Work*, Ithaca: Cornell University Press

Koalitionsvertrag, (2013), Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SP, Legislaturperiode, available at:
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile

Krampf, A., (2014), From the Maastricht Treaty to Post-crisis EMU: The ECB and Germany as Drivers of Change, *Journal of Contemporary European Studies*, 22:3, 303-317

Lane, P., (2011), The Irish Crisis, The Euro Area and the Financial Crisis, IIS Discussion Paper No. 356, Trinity College Dublin and CEPR

Lannoo, K., (2002), Supervising the European financial system, CEPS Policy Brief 23, Brussels: Centre for European Policy Studies

la Repubblica, (2012), Monti: "La crisi è in via di superamento ma in Italia troppa insofferenza per l'Ue", *la Repubblica*, October 19, available at: https://www.repubblica.it/economia/2012/10/19/news/hollande_al_pi_presto_fondi_grecia-44857288/

la Repubblica, (2013a), Ecofin, focus sulla lotta all'evasione. Saccomanni: "Urgente l'unione bancaria", *la Repubblica*, May 14, available at: https://www.repubblica.it/economia/2013/05/14/news/ecofin_focus_sulla_lotta_all_evasione_saccomanni_urgente_l_unione_bancaria-58771944/?ref=search

la Repubblica, (2013d), Vertice Ecofin sull'unione bancaria aggiornato alla prossima settimana, *la Repubblica*, December 11, available at: https://www.repubblica.it/economia/2013/12/11/news/vertice_ecofin_sull_unione_bancaria_aggiornato_alla_prossima_settimana-73277252/?ref=search

la Repubblica, (2013e), Saccomanni ai colleghi europei: "Non aver fretta per l'Unione bancaria", *la Repubblica*, December 18, available at: https://www.repubblica.it/economia/2013/12/18/news/saccomanni_unione_bancaria-73901729/

la Repubblica, (2013f), Unione bancaria, accordo raggiunto all'Ecofin, *la Repubblica*, December 18, available at: https://www.repubblica.it/economia/2013/12/18/news/unione_bancaria_accordo_raggiunto_all_ecofin-73988834/?refresh_ce

la Repubblica, (2013g), "Intesa di massima" nella notte a Bruxelles sull'Unione bancaria, ma è braccio di ferro tra Italia e Germania, la Repubblica, December 18, available at:

https://www.repubblica.it/economia/2013/12/18/news/eurogruppo_risoluzione_banche-73919036/

la Repubblica, (2013i), Letta: "Unione bancaria buon compromesso, bicchiere mezzo pieno", la Repubblica, December 19, available at:

https://www.repubblica.it/economia/2013/12/19/news/letta_accordo_banche_buon_p_asso_verso_ue_pi_unita-74079069/

La Vanguardia, (2013a), Rajoy: Los avances en la unión bancaria son "más Europa", La Vanguardia, December 20, available at:

<https://www.lavanguardia.com/economia/20131220/54397391585/rajoy-avances-union-bancaria-mas-europa.html>

La Vanguardia, (2016), Los bancos de antiguas cajas reafirman su compromiso con la Unión Bancaria, La Vanguardia, June 24, available at:

<https://www.lavanguardia.com/vida/20160624/402733433413/los-bancos-de-antiguas-cajas-reafirman-su-compromiso-con-la-union-bancaria.html>

Lederer, P.É. & Renaud, N., (2014), Marie-Anne Barbat-Layani : Fonds de résolution : «La contribution de nos banques ne doit pas dépasser 10 milliards d'euros», Les Echos, March 24, available at:

<https://www.lesechos.fr/2014/03/marie-anne-barbat-layani-fonds-de-resolution-la-contribution-de-nos-banques-ne-doit-pas-depasser-10-milliards-deuros-276404>

Lewis, J., (1998), Is the "Hard Bargaining" Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 4, 479-504

Le Monde, (2013a), Accord européen sur le financement des banques en faillite, Le Monde, June 27, available at:

https://www.lemonde.fr/economie/article/2013/06/27/accord-europeen-sur-le-financement-des-banques-en-faillite_3437259_3234.html

Lindberg, L. N., (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press

Lindberg, L. & Scheingold, S., (1970), *Europe's Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs: Prentice Hall

Lindberg, L.N. & Scheingold, S.A. (1971), *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard: Harvard University Press

Linde, L.M. (2013), *Overview of Spain's economy in 2012 – reflection and outlook*, Testimony by Mr Luis M Linde, Governor of the Bank of Spain, before the Parliamentary Committee on Economic Affairs and Competitiveness, Madrid, June 20, available at:
<https://www.bis.org/review/r130627f.pdf>

Linde, L.M. (2017), *Comparecencia del gobernador del Banco de España ante la Comisión de Investigación de la crisis financiera de España y el programa de asistencia financiera en el Congreso de los Diputados*, July 12, available at:
<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/Arc/Fic/linde120717.pdf>

Lupo Pasini, F., (2017), *The Logic of Financial Nationalism: The Problems of Cooperation and the Role of International Law*, Oxford, Oxford University Press

Mahler, A., (2013), *Savers be Warned- Your Money's Not Safe*, Spiegel Online, March 25, available at:
<http://www.spiegel.de/international/europe/commentary-on-impact-ofeuro-crisis-on-european-savers-a-890789.html>

Mallet, V., (2010a), *Bank of Spain hits at delays in 'caja' mergers*, Financial Times, February 23, available at:
<https://www.ft.com/content/8f56e262-20a1-11df-9775-00144feab49a>

Mallet, V., (2010b), *Profits drop sharply at Spanish cajas*, Financial Times, September 16, available at:
<https://www.ft.com/content/e356409c-cofi-11df-99c4-00144feab49a>

Mallet, V., (2011a), *Moody's downgrades 30 Spanish banks*, Financial Times, March 24, available at:
<https://www.ft.com/content/def3d60a-55fi-11e0-8de9-00144feab49a>

Mallet, V. & Johnson, M., (2011), Pressure on for Spanish banks' restructuring, Financial Times, March 25, available at:

<https://www.ft.com/content/bfc8e704-5649-11e0-82aa-00144feab49a>

Mallet, V. & Ford, J., (2011), Spain plans more restructuring of savings banks, Financial Times, January 14, available at:

<https://www.ft.com/content/ceee2026-200e-11e0-a6fb-00144feab49a>

Mallet, V. & Atkins, R., (2012), Victory claims fade as Spanish mood darkens, Financial Times, June 14, available at:

<https://www.ft.com/content/2eba324a-b63d-11e1-8ado-00144feabdco>

Markgraf, J., & Véron, N., (2018), Germany's savings banks: uniquely intertwined with local politics, Bruegel, July 18, available at:

<https://bruegel.org/2018/07/germanys-savings-banks-uniquely-intertwined-with-local-politics/>

Matthijs, M. & Blyth, M., (eds) (2015) *The Future of the Euro*, Oxford: Oxford University Press

Mayer, T., (2012), *Europe's Unfinished Currency: The Political Economics of the Euro*, Anthem Press

McNamara, K., (1998), *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press

Meakin, L. & Dobson, P., (2011), Italy, Spain Spreads Widen on Concern Crisis 'Self-Fulfilling', Bloomberg, August 2, available at:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-08-02/italian-spanish-10-year-spreads-at-euro-era-records-on-growth-concern>

Meier, S. & Vits, C., (2011), Former ECB Chief Economist Issing Says Greece Will Exit the Euro, Bloomberg, September 28, available at:

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2011-09-28/greece-departure-from-euro-zone-inevitable-issing-tells-stern>

Merler, S. & Pisani-Ferry, J., (2012), Sudden stops in the euro area, Policy Contributions, Bruegel.

Micossi, S., (2019), Testing the EU Framework for the Recovery and Resolution of Banks: the Italian Experience, LUISS School of European Political Economy ,Policy Brief, February 15, available at:
<https://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Testing%20the%20EU%20framework%20.pdf>

Moody's, (2012), Moody's changes the outlook to negative on Germany, Netherlands, Luxembourg and affirms Finland's Aaa stable rating, Moody's, July 23, available at:
https://www.moody's.com/research/Moodys-changes-the-outlook-to-negative-on-Germany-Netherlands-Luxembourg--PR_251214

Moravcsik, A., (1991), Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization*, vol. 25, no. 1, 19-56.

Moravcsik, A., (1993a), Preferences and Power in European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, 473-524

Moravcsik, A., (1993b), Liberalism and International Relations Theory, Harvard University Center for International Affairs, 92-96

Moravcsik, A., (1995), Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, *Journal of Common Market Studies*, 33, issue 4, 611-628.

Moravcsik, A., (1997), Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organization*, vol. 51, no. 4, 513-553

Moravcsik, A., (1998), The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Mesina to Maastricht, Cornell University Press, Ithaca NY.

Moravcsik, A., (1999). A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, *International Organization*, Vol. 53, No. 2, 267-306

Moravcsik, A., (2002), In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 603-24

Moravcsik, A., (2003), Liberal International Relations Theory, A Scientific Assessment In The Progress in International Relations Theory: Appraising the Field, ed. Elman, C., & Elman, M.F.

Moravcsik, A., (2005), The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy., *Journal of European Public Policy*, 12 (2), pp. 349 – 386

Moravcsik, A., (2005), The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy, *Journal of European Public Policy*, 12(2): 349-386

Moravcsik, A., (2018), Preferences, Power and Institutions in 21st- century Europe, *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1648-1674

Moravcsik, A. & Schimmelfennig, F., (2009), Liberal Intergovernmentalism, in *European Integration Theory*, 2nd Edition, Wiener, A. & Diez, t., (eds), Oxford: Oxford University Press

Moravcsik, A., & Schimmelfennig, F., (2019), Liberal Intergovernmentalism, in *European Integration Theory* (ed) Wiener, A., & Diez, T., Oxford: Oxford University Press

Moscovici, P., (2012a), Pierre Moscovici's Speech at Bruegel Annual Meeting, *Opgehaald Van Bruegel*, available at:
<https://www.bruegel.org/2012/11/pierre-moscovicis-speech-at-bruegel-annual-meeting/>

Moscovici, P., (2013a), L'union bancaire est une avancée politique pour tous les peuples d'Europe, *Le Monde*, December 20, available at:
https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/12/20/l-union-bancaire-est-une-avancee-politique-pour-tous-les-peuples-d-europe_4338016_3232.html

Münchau, W, (2012), Politics undermines hope of banking union. *Financial Times*, December 16, available at:
<https://www.ft.com/content/705ef19a-4535-11e2-838f-00144feabdco>

Münchau, W, (2013a), This is not the banking union Europe is looking for, *Financial Times*, December 15, available at:
<https://www.ft.com/content/92bbboa6-6330-11e3-886f-00144feabdco>

Münchau, W. (2013b), Monti is not the right man to lead Italy, Financial Times, January 20, available at:
<https://www.ft.com/content/882bb27a-6166-11e2-957e-00144feab49a>

Münchau, W. 2014: Europe should say no to a flawed banking union, Financial Times, March 16, available at:
<https://www.ft.com/content/0e6b4800-ab67-11e3-8cae-00144feab7de>

Naurin, D., (2018), Liberal intergovernmentalism in the Councils of the EU: A baseline theory?, *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1526–1543

Netherlands Government, (2012a), Translation of parliamentary letter of 1 October 2012 in which the Netherlands' position is outlined with regard to the European Commission's proposals for a single supervisory mechanism as well as with regard to direct recapitalization of banks by the ESM and possible further steps towards a full banking union, available at:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2012/10/01/english-translation-of-letter-european-banking-supervision-and-direct-recapitalization-of-banks-from-the-esm>

Netherlands Government, (2012b), Beantwoording vragen inzake routekaart naar een geïntegreerd financieel kader, available at:
https://www.eerstekamer.nl/eu/behandeling/20121108/brief_minister_van_financien_met/info.

Nielsen, E.F., (2012), Banking Union is Critical for the Survival of the Eurozone, Financial Times, September 5, available at:
<https://www.ft.com/content/7b2dc9a2-dbef-11e1-aba3-00144feab49a>

Nielsen, B., & Smeets, S., (2018), The role of the EU institutions in establishing the banking union. Collaborative leadership in the EMU reform process, *Journal of European Public Policy*, 25:9, 1233-1256

Niemann, A., (2006), *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press

Niemann, A. & Schmitter, P.C., (2009), *Neo-Functionalism*, in *European Integration Theory*, 2nd Edition, Wiener, A. & Diez, t., (eds), Oxford: Oxford University Press

Niemann, A. & Ioannou, D., (2015), European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, 22 (2), 196–218

Nugent, N., (2010), *The Government and Politics of the European Union*, 7th Edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Nouy, D., (2015), "The Single Supervisory Mechanism after One Year: The State of Play and the Challenges Ahead." Speech at Banca D'Italia Conference "Micro and Macroprudential Banking Supervision in the Euro Area". Università Cattolica (Milan), available at:
www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2015/html/se151124.en.html

Novak, (2016), Bank resolution board's Koenig says bail-in rules do not raise contagion risk, Reuters, June 9, available at:
<https://www.reuters.com/article/us-eu-banks-idUSKCN0YV1OD>

Noyer, C., (2012), The Next Step for Europe Is Financial Union The single currency area needs to share responsibility for deposit guarantees, banking supervision and crisis resolution, *The Wall Street Journal*, June 11, available at:
<https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303901504577460741943418980>

Noyer, C., (2008), Conducting monetary policy in times of financial stress, Speech at the European Banking and Financial Forum, Prague, April 1, available at:
<https://www.bis.org/review/r080402a.pdf>

Obstfeld, M., (2012), Financial flows, financial crises, and global imbalances, *Journal of International Money and Finance*, Elsevier, vol. 31(3), 469-480.

Open Europe Blog, (2013), Commission banking union plans met with scepticism, available at:
<http://openeuropeblog.blogspot.com/2013/07/commission-banking-union-plans-met-with.html>

O' Donnell, J. & Emmott, R., (2013), Europe strikes deal to push cost of bank failure on investors, Reuters, June 27, available at:
<https://www.reuters.com/article/us-eu-banks/europe-strikes-deal-to-push-cost-of-bank-failure-on-investors-idUSBRE95Q02L20130627>

- Parsons, C., (2003), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca: Cornell University Press
- Pérez, C., (2012), La UE se enzarza por la puesta en marcha de la unión bancaria, *El País*, September 15, available at:
https://elpais.com/economia/2012/09/15/actualidad/1347728801_821663.html
- Pérez, C., (2014), El BCE toma el control de la banca, *El País*, November 2, available at:
https://elpais.com/economia/2014/10/31/actualidad/1414786101_588175.html
- Peston, R., (2012), Could the euro survive a Greek exit?, *BBC.com*, May 14, available at:
<https://www.bbc.com/news/business-18058270>
- Pierson, P., (1996), The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, *Comparative Political Studies*, 29 (2): 123-163
- Pisani-Ferry, J., (2011), *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford: Oxford University Press
- Pollack, M., (2003), *The Engines of European Integration*, Oxford: Oxford University Press
- Pollack, M., (2005), *Theorizing EU Policy-Making In Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Wallace, H., Wallace, W. & Pollack M. A., Oxford: Oxford University Press
- Pop, V., (2012), Banking Union: The German Way or No Way, *EU Observer*, December 10, available at:
<https://euobserver.com/economic/118468>
- Pop, V., (2013a), EU negotiators agree on bank supervision, *EU Observer*, September 11, available at: <https://euobserver.com/economic/121382>
- Pop, V., (2013b), Bundesbank Wants Treaty Change for Banking Union, *EU Observer*, July 23, available at:
<https://euobserver.com/economic/120938>

Pop, V., (2013b), Germany Budgeting on Banking Union, EU Observer, October 23, available at:

<https://euobserver.com/economic/121871>

Porter, E., (2012), Why Germany Will Pay Up to Save the Euro, The New York Times, June 26, available at:

<https://www.nytimes.com/2012/06/27/business/economy/why-germany-will-pay-up-to-save-the-euro.html>

Praet, P., (2012), Sound money, sound finances, a competitive economy – principles of a European culture of stability, Speech, February 27, available at:

<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120227.en.html>

Quaglia, L., (2012), The ‘Old’ and ‘New’ Politics of Financial Services Regulation in the European Union, *New Political Economy*, 17:4, 515-535

Quaglia, L., (2019), The politics of an ‘incomplete’ Banking Union and its asymmetric effects, *Journal of European Integration*

Quaglia, L. & Royo, S., (2015), Banks and the political economy of the sovereign debt crisis in Italy and Spain, *Review of International Political Economy*, 22:3, 485-507

Quignon, L., (2013), The challenges of banking union Laurent, February 28, BNP Paribas, available at:

<https://economic-research.bnpparibas.com/html/en-US/challenges-banking-union-2/28/2013,21836>

Rajan, R.G. (2012), The True Lessons of the Recession The West Can’t Borrow and Spend Its Way to Recovery, *Foreign Affairs*, May/June 2012, available at:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-04-20/true-lessons-recession>

Reuter, W., (2010), ECB Buying Up Greek Bonds. German Central Bankers Suspect French Intrigue, *Spiegel.com*, May 31, available at:

<https://www.spiegel.de/international/europe/ecb-buying-up-greek-bonds-german-central-bankers-suspect-french-intrigue-a-697680.html>

Reuters, (2011), ECB raises interest rates, Reuters, July 7, available at:

<https://www.reuters.com/article/us-ecb-rates-text-idUSTRE7662WZ20110707>

Ricard, P., (2014), Union bancaire : enfin un accord en vue entre Européens, *Le Monde*, March 20, available at: https://www.lemonde.fr/economie/article/2014/03/20/union-bancaire-enfin-un-accord-en-vue-entre-europeens_4386245_3234.html

Risse, T., (2005), Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration, *Journal of European Public Policy*, 12:2, 291-309

Risse, T., (2010), Social Constructivism and European Integration, in Wiener, A., Börzel, T. & Risse, T., (eds), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press

Roldán, J.M., (2014), La Unión Bancaria: antecedentes y perspectivas, speech at Universidad Internacional Menéndez Pelayo, APIE, Santander, June 18, available at: <https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2017/12/01-201402525.pdf>

Rosamond, B., (2000), *Theories of European Integration*. London: Palgrave Macmillan

Rosamond, B., (2005), The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*, 12:2, pp. 237-254

Rosamond, B., (2010), New Theories of European Integration, in *European Union Politics*, 3rd Edition, Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N., (eds), Oxford: Oxford University Press

Röseler, R., (2012). Introductory Statement at the Committee on Economic and Monetary Affairs (ECON) Public Hearing on the Single Supervisory Mechanism proposals, October 10, Brussels. BaFin, available at: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/190545/20121010ATT53335EN-original.pdf>

Sabatini, G., (2013), Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e procedure uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie, COM (2013) 520, October 10, available at: https://www.abi.it/DOC_Info/Audizioni-parlamentari/Audizione_RegolamentoRisoluzioneCrisiBancarie.pdf

Sabatini, G., (2012), Proposta di Regolamento del Consiglio relativa al conferimento di specifici compiti in tema di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi alla Banca Centrale Europea (COM (2012) 511 definitivo), Audizione del Direttore generale dell'ABI Giovanni Sabatini, November 7, available at:
https://www.abi.it/DOC_Info/Audizioni-parlamentari/VigilanzaEuropea.pdf

Sandbu, M., (2013), Flexibility decided by states is a wrong move for Europe's banks, Financial Times, June 26, available at:
<https://www.ft.com/content/6dd13978-ddco-11e2-a756-00144feab7de>

Sandbu, M., (2015), Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt, Princeton: Princeton University Press

Sandholtz, W. & Stone Sweet, A., (1998), European Integration and Supranational Governance. New York: Oxford University Press

Santoro, V., (2016), Prevenzione e "risoluzione" della crisi delle banche, Napoli: Editoriale Scientifica, available at:
<http://www.regolazionedemercati.it/sites/default/files/Santoro%20SRM.pdf>

Schäfer, D., (2016), A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union, Journal of Common Market Studies, 54(4), 961-980

Schäuble, W., (2012), How to protect EU taxpayers against bank failures, Financial Times, August 30, available at:
<https://www.ft.com/content/d270a89e-f213-11e1-8973-00144feabdco>

Schäuble, W., (2013), Banking union must be built on firm foundations, Financial Times, May 12, available at:
<https://www.ft.com/content/8bdaf6e8-b89f-11e2-869f-00144feabdco>

Schild, J., (2018), Germany and France at cross purposes: the case of Banking Union, Journal of Economic Policy Reform, 21:2, 102-117

Schimmelfennig, F., (2018), Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union, Journal of Common Market Studies, 56(7), 1578-1594

Schimmelfennig, F., (2015), What's the News in "New Intergovernmentalism? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter', *Journal of Common Market Studies* Vol. 53, No. 4, pp. 723-730.

Schimmelfennig, F., (2015), Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis, *Journal of European Public Policy*, 22 (2), 177-195

Schimmelfennig, F., (2014), European integration in the euro crisis: The limits of postfunctionalism, *Journal of European Integration*, 36(3), 321-337

Schimmelfennig, F. (2001), The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union, *International Organization*, 55(1), 47-80

Schmidt, V., (2008), Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 303-326

Schmidt, V., (2018), Rethinking EU Governance: From 'Old' to 'New' Approaches to Who Steers Integration, *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1544-1561

Schmitter, P., (1969), Three Neofunctional Hypotheses about International Integration, *International Organization*, vol. 23, no. 1

Schnabel, I. & Véron, N., (2018), Completing Europe's Banking Union means breaking the bank-sovereign vicious circle, *vox.com*, May 16, available at: <https://voxeu.org/article/completing-europe-s-banking-union-means-breaking-bank-sovereign-vicious-circle>

Schoenmaker, D., (2012), *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, Oxford, Oxford University Press

Schoenmaker, D. & Peek, T., (2014), *The State of the Banking Sector in Europe*, OECD Economics Department, Working Papers, No. 1102, OECD Publishing

Schuetze, A., & Aloisi, S., (2012), Smaller euro banks fear ECB scrutiny, *Reuters*, September 17, available at: <https://www.reuters.com/article/uk-banks-europe-union/smaller-euro-banks-fear-ecb-scrutiny-idUKBRE88GoNF20120917>

Schuetze, A., & Goodman, D., (2015), Smaller euro banks fear ECB scrutiny, Reuters, November 2, available at:

<https://uk.reuters.com/article/uk-bank-resolution/eu-proposes-savings-bank-exemption-from-deposit-guarantee-scheme-paper-idUKKCN0SR0MM20151102>

Schuknecht, L., (2016), An insurance scheme that only ensures problems, Frankfurter Allgemeine Zeitung, February 8, available at:

<https://blogs.faz.net/fazit/2016/02/08/an-insurance-scheme-that-only-solves-problems-7298/>

Scholz, O., (2019), Germany will consider EU-wide bank deposit reinsurance, Financial Times, November 5, available at:

<https://www.ft.com/content/82624c98-ff14-11e9-a530-16c6c29e70ca>

Schwarz, T., (2012), Supervision bancaire: Paris et Berlin toujours divisés, Le Monde, September 19, available at:

https://www.lemonde.fr/economie/article/2012/09/19/supervision-bancaire-paris-et-berlin-toujours-divises_1762284_3234.html

Sérvulo González, J. & Garea, F., (2012), El Gobierno admite que la banca necesita la ayuda de la UE, El País, June 5, available at:

https://elpais.com/economia/2012/06/05/actualidad/1338882192_267343.html

Sgherri, S. & Zoli, E., (2009), Euro Area Sovereign Risk During the Crisis, October 2009, IMF Working Papers, 1-23

Shotter, J., (2011), Weber agrees departure date in April, Financial Times, February 11, available at:

<https://www.ft.com/content/4e388020-35f8-11e0-b67c-00144feabdco>

Signorini, L.F., (2012), Audizione parlamentare di Luigi Federico Signorini sull'Unione bancaria nell'area dell'euro, October 24, available at:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2012/unione_bancaria_signorini.pdf

Simpson, C., (2013), The German Sparkassen (Savings Banks): A Commentary and Case Study (London: Civitas Institute for Civil Society)

Skuodis, M., (2018), Playing the creation of the European banking union: what union for which Member States?, *Journal of European Integration*, 40:1, 99-114

Skuodis, M., & Kuokštis, V., (2018), Explaining national preferences on the new European banking policy framework: the case of Lithuania, *Journal of Baltic Studies*, 49:3, 351-369

Société Générale, (2016), Principales prises de position publiques du Group Société Générale dans le cadre de sa politique de représentation, available at:
https://www.societegenerale.com/sites/default/files/documents/Document%20RSE/Finance%20responsable/Main_public_stances_taken_by_the_Societe_Generale_group_as_part_of_its_responsible_representation_policy.pdf

Spendzharova, A., (2012), Is More 'Brussels' the Solution? New European Union Member States' Preferences about the European Financial Architecture, *Journal of Common Market Studies*, 50(2): 315-334

Spendzharova, A., (2014), Banking union under construction: The impact of foreign ownership and domestic bank internationalization on European Union member-states' regulatory preferences in banking supervision, *Review of International Political Economy*, 21(4): 949-979

Spiegel, P., (2012), Brussels pushes for wide ECB powers, *Financial Times*, August 30, available at:
<https://www.ft.com/content/1f8cacda-f2b0-11e1-8577-00144feabdco>

Spiegel, P. & Barker, A., (2013), ECB blow to European bank backstop, *Financial Times*, December 18, available at:
<https://www.ft.com/content/6449c452-678a-11e3-a5f9-00144feabdco>

Spiegel, P., (2013a), ECB on collision course with Germany on banking union, *Financial Times*, November 8, available at:
<https://www.ft.com/content/ccecaf88-485e-11e3-8237-00144feabdco>

Spiegel, P., (2013b), German politics puts sand in cogs of EU machine, *Financial Times*, June 28, available at:
<https://www.ft.com/content/74d2d4a4-e007-11e2-9de6-00144feab7de>

Spiegel, P., (2014a), Schäuble signals German concession on EU bank rescue fund, Financial Times, February 18, available at:
<https://www.ft.com/content/5e35baao-9893-11e3-a32f-00144feab7de>

Spiegel, P., (2014b), If the Euro Falls, Europe Falls, Financial Times, May 15, available at:
<https://www.ft.com/content/b4e2e140-d9c3-11e3-920f-00144feabdco>

Spiegel, P. & Wagstyl, S., (2015), Brussels defies Germany to unveil plan for bank guarantee fund, Financial Times, November 24, available at:
<https://www.ft.com/content/7babad28-92a7-11e5-94e6-c5413829caa5>

Stark, J., (2010), Taking stock: where do we stand in the crisis? Speech by Jürgen Stark, Member of the Executive Board of the ECB at BMW Stiftung Herbert Quandt, Washington D.C., April 15 2010 available at:
https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp100415_1.en.html

Steen, M., (2012a), One regulator for all banks, says Draghi, Financial Times, December 6, available at:
<http://www.ft.com/intl/cms/s/o/3a3730b4-3fd1-11e2-9f71-00144feabdco.html#axzz2y2ktEzEe>

Steen, M., (2012b), Bundesbank Warms to Banking Union, Financial times, November 19, available at:
<https://www.ft.com/content/cc55f4d2-3241-11e2-b891-00144feabdco>

Steen, M., (2013), Draghi's Blunt Warning on Bank Stress Test, Financial Times, October 23, available at:
<https://www.ft.com/content/a27d75do-3bb5-11e3-b85f-00144feab7de>

Steinhauser, G., (2013), Italy's Saccomanni Attacks German Bank-Resolution Plan, The Wall Street Journal, December 17, available at:
<https://blogs.wsj.com/brussels/2013/12/17/italys-sacomanni-attacks-german-bank-resolution-plan/>

Stothard, M., (2015), BNP Paribas profits rise as lender warns of regulatory pain ahead, Financial Times, February 5, available at:
<https://www.ft.com/content/cc87657c-adoe-11e4-bfcf-00144feab7de>

Strøby Jensen, C., (2010), Neofunctionalism, in European Union Politics, Cini, M. & Pérez-Solórzano Borragán, N., Oxford: Oxford University Press

Strupczewski, J., (2019), EU deposit insurance debate could be linked to bank sovereign exposure -official, Reuters, March 28, available at:
<https://www.reuters.com/article/us-eurozone-exposure-edis/eu-deposit-insurance-debate-could-be-linked-to-bank-sovereign-exposure-official-idUSKCN1R92FU>

Szego, B., (2013), Esame degli atti comunitari COM (2013)266 (Proposta di direttiva sui conti di pagamento) e COM(2013)520, Proposta di Regolamento sul Sistema Unico di Risoluzione, available at:
<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2013/Audizione-Szego-17-10.pdf>

Tait, N. & Wilson, J., (2009), EU gives go-ahead to LBBW revamp, Financial Times, December 15, available at:
<https://www.ft.com/content/637ce700-e982-11de-be51-00144feab49a>

Taylor, P., (1990a), Functionalism: The Approach of David Mitrany, in Frameworks for International Cooperation, Groom, J.R. & Taylor, P., (eds), London: Printer

Taylor, P., (1990b), Consociationalism and Federalism as Approaches to International Integration, in Frameworks for International Cooperation, Groom, J.R. & Taylor, P., (eds), London: Printer

Taylor, P., (1991), The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions, Review of International Studies Vol. 17, No. 2, 109-125

Taylor, P., (1993), International Organization in the Modern World - The Regional and the Global Process, New York: Printer

Terazono, E. & Peel, Q., (2013), Cyprus to dive into its gold reserves, Financial Times, April 10, available at:
<https://www.ft.com/content/e0999506-a204-11e2-ad0c-00144feabdco>

Thomas, L., (2018), ECB's Villeroy urges deal on bank resolution backstop by end of year, Reuters, September 18, available at:
<https://www.reuters.com/article/uk-ecb-policy-villeroy-idUKKCN1LY11J>

Tranholm-Mikkelsen, J., (1991), Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete?: A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Journal of International Studies*, 20: 1, pp. 1-22.

Traynor, I., (2013), European leaders gather for summit after complicated banking compromise, *The Guardian*, December 19, available at:
<https://www.theguardian.com/business/2013/dec/19/european-leaders-summit-brussels-banking-germany-merkel>

Trichet, J.-C., (2006), Economic Integration in the Euro Area Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB 15th European Regional Conference of the Board of Governors – Tel Aviv University Paris, March 31, available at:
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060331.en.html>

Trichet, J.-C., (2011), Hearing at the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament Introductory statement by Jean-Claude Trichet, President of the ECB Brussels, August 29, available at:
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110829.en.html>

Trichet, J.-C., (2013), Unconventional monetary policy measures: principles, conditions, *raison d'etre*, *International Journal of Central Banking* 9(1): 229–50

UniCredit, (2014), Single Supervisory Mechanism (SSM) – ECB Update, Credit Research Regulatory & Accounting Briefing, May 8, available at:
https://www.research.unicreditgroup.eu/DocsKey/credit_docs_2014_140760.ashx?EXT=pdf&KEY=no3ZZLYzf5nBctlEwROf32oj2vXaYNgztYmSO3cLyx8=

Valero, J., (2019), Scholz's proposal to complete EU banking union greeted with cautious optimism, *EurActiv*, November 7, available at:
<https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/scholzs-proposal-to-complete-eu-banking-union-greeted-with-cautious-optimism/>

Van Rompuy, H., (2012), Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report by President of the European Council Herman, Brussels, June 26, EUCO 120/12, PRESSE 296, PR PCE 102, available at:
<https://www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf>

Vilpišauskas, R., (2014), Lithuania's EU Council Presidency: Negotiating Finances, Dealing with Geopolitics, *Journal of Common Market Studies*, 52, 99–108

Villeroy de Galhau, F., (2018), The sustainability of European Monetary Union and institutional reform, Speech by Mr François Villeroy de Galhau, Governor of the Bank of France, at The ECB and Its Watchers XIX Conference, organised by the Institute for Monetary and Financial Stability, Frankfurt am Main, March 14, available at:

<https://www.bis.org/review/r180419a.pdf>

Visco, I., (2012), Speech by Governor Visco at the Annual Meeting of the Italian Banking Association, Bank of Italy, Rome, July 11, available at:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2012/en-visco-110712.pdf?language_id=1

Visco, I., (2013), The Aftermath of the Crisis: Regulation, Supervision and the Role of Central Banks, Lecture by Ignazio Visco, Governor of the Bank of Italy at the Harvard Kennedy School, Cambridge, MA (USA), October 16, available at:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2013/Visco-16102013.pdf>

Visco, I., (2018), Speech by Governor Visco to the Italian Banking Association (ABI) Annual Meeting, Rome, July 10, available at:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2018/en_Visco_10072018.pdf?language_id=1

Wallace, P., (2016), *The Euro Experiment*, Cambridge: Cambridge University Press

Waterfield, B., (2013), UK demands legal guarantee as EU finance ministers struggle to agree banking union, *The Daily Telegraph*, December 18, available at:

<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10525566/UK-demands-legal-guarantee-as-EU-finance-ministers-struggle-to-agree-banking-union.html>

Weidmann, J., (2013), Challenges for Banking Regulation and Supervision in the Monetary Union, speech at the Deutscher Sparkassentag 2013, April 24, Dresden available at:

<https://www.bis.org/review/r130503e.pdf>

Wiener, A. & Diez, T., (2009), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press

Wilson, J., (2012), German division over euro bank regulation, *Financial Times*, September 4, available at:
<https://www.ft.com/content/6b6c940e-f688-11e1-9fff-00144feabdco>

Wilson, J., Wigglesworth, R. & Groom, B., (2012), ECB ready to do whatever it takes, *Financial Times*, July 26, available at:
<https://www.ft.com/content/6ce6b2c2-d713-11e1-8e7d-00144feabdco>

Wilson, J., Wiesmann, G. & Barker, A., (2012), Germany's small banks fight union plans, *Financial Times*, December 2, available at:
<https://www.ft.com/content/efc129b0-3b00-11e2-b3fo-00144feabdco>

Wilson, J. & Spiegel, P., (2012), Bank union advocates hit German opposition, *Financial Times*, June 4, available at:
<https://www.ft.com/content/f3853c48-ae39-11e1-b842-00144feabdco>

Wigglesworth, R., (2012a), German yields jump as Spain hits euro-era highs, *Financial Times*, June 12, available at:
<https://www.ft.com/content/26aabbcc-b49b-11e1-bb2e-00144feabdco>

Xafa, M., (2015), *European Banking Union Three Years On*, CIGI Paper No. 73, June 2015, available at:
https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.73_web.pdf

Yassin, Y., (2011), Wellink challenges ECB bond purchase programme, *centralbanking.com*, April 4, available at:
<https://www.centralbanking.com/central-banking/news/2040215/wellink-challenges-ecb-bond-purchase-programme>

Zapatero, J.-L. (2013), *El Dilema, 600 dias de vertigo*, Madrid: Planeta

Zürn, M. & Checkel, J., (2005), Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, *Europe and the Nation-State*, International Organization, Vol. 59, No. 4, 1045-1079

