



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 13ης Απριλίου 2011

σχετικά με το νομικό πλαίσιο του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και με τροποποιήσεις του πλαισίου για την ενίσχυση της ρευστότητας της ελληνικής οικονομίας συνεπεία της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης
(CON/2011/34)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 23 Μαρτίου 2011 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών για τη διατύπωση γνώμης σχετικά με δύο δέσμες σχεδίων νομοθετικών διατάξεων αναφορικά με: α) το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ) (εφεξής η «πρώτη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων») και β) την ενίσχυση της ρευστότητας της οικονομίας συνεπεία της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης (εφεξής η «δεύτερη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων»). Αμφότερες οι δέσμες προτεινόμενων διατάξεων εντάσσονται στο σχέδιο νόμου με τίτλο «Αναμόρφωση πλαισίου λειτουργίας Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, Οργανισμού Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους, Δημόσιων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, σύσταση Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας και άλλες διατάξεις» (εφεξής το «σχέδιο νόμου»).

Η αρμοδιότητα της ΕΚΤ για τη διατύπωση γνώμης βασίζεται στα άρθρα 127 παράγραφος 4 και 282 παράγραφος 5 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο άρθρο 2 παράγραφος 1, τρίτη και έκτη περίπτωση, της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων¹, καθώς το σχέδιο διατάξεων αφορά την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) και κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο βαθμό που αυτοί επηρεάζουν ουσιαδώς τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και αγορών. Η παρούσα γνώμη εκδόθηκε από το διοικητικό συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 17.5 πρώτη πρόταση του εσωτερικού κανονισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

1. Σκοπός του σχεδίου διατάξεων

1.1 Η πρώτη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων αναμορφώνει το πλαίσιο λειτουργίας του ΤΠΔ². Ευθυγραμμιζόμενη με το ενωσιακό δίκαιο, εισάγει απαγόρευση κάθε σταυροειδούς επιδότησης εντός του ΤΠΔ, και ειδικότερα κάθε επιδότησης των υπηρεσιών που παρέχει το ΤΠΔ στην

¹ ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42.

² Το ΤΠΔ συστάθηκε με το ν. 1608/1919, αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και εποπτεύεται από το Υπουργείο Οικονομικών.

ελεύθερη αγορά, π.χ. παροχή δανείων σε ιδιώτες, αποδοχή καταθέσεων κ.λπ., από δραστηριότητες που ανάγονται στην δεσμευμένη λειτουργία του υπό καθεστώς δημόσιου νομικού προνομίου, π.χ. παρακαταθήκες, πάσης φύσεως καταθέσεις προβλεπόμενες από διατάξεις κ.λπ.³. Τούτο πρόκειται να επιτευχθεί με: α) το λειτουργικό διαχωρισμό μεταξύ των δραστηριοτήτων του δεσμευμένου τομέα του ΤΠΔ και των δραστηριοτήτων του εμπορικού κλάδου του και β), προκειμένου για τις εμπορικές αυτές δραστηριότητες, τη σύσταση διακριτού κλάδου υποκειμένου σε αυτοτελή λογιστική παρακολούθηση σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Πληροφόρησης⁴. Εξάλλου, ενώ η ενότητα της νομικής προσωπικότητας του ΤΠΔ διατηρείται, η πρώτη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων προβλέπει, εάν κριθεί αναγκαίο⁵, τη δυνατότητα απόσχισης και εισφοράς του κλάδου εμπορικών δραστηριοτήτων σε υφιστάμενη ή νεοιδρυόμενη προς το σκοπό αυτόν εταιρεία του ΤΠΔ⁶. Τέλος, ο Υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτείται για την έκδοση κανονισμού του ΤΠΔ προς διασφάλιση της λειτουργίας και της άσκησης των δραστηριοτήτων αυτού σύμφωνα και με την εφαρμοστέα ενωσιακή νομοθεσία.⁷

- 1.2 Σκοπός της δεύτερης δέσμης προτεινόμενων διατάξεων, οι οποίες περιλαμβάνονται στο άρθρο 19 του σχεδίου νόμου, είναι η περαιτέρω ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού συστήματος με ποσό ύψους 30 δισεκ. ευρώ στο πλαίσιο του μηχανισμού εγγυήσεων του άρθρου 2 του ν. 3723/2008⁸. Προϋπόθεση για την παροχή του ως άνω πρόσθετου ποσού ενίσχυσης κατά το άρθρο 19 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου αποτελεί η εκπόνηση και εφαρμογή σχεδίου για μεσοπρόθεσμες ανάγκες χρηματοδότησης ανά πιστωτικό ίδρυμα, που εγκρίνει η ΤτΕ και η ΕΚΤ, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Εξάλλου, με το άρθρο 19 παράγραφος 3 του σχεδίου νόμου διευρύνονται οι αρμοδιότητες του εκπροσώπου του Ελληνικού Δημοσίου που αρχικά προέβλεψε ο ν. 3723/2008, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εποπτεία εφαρμογής των μέτρων ενίσχυσης της ρευστότητας των ενδιαφερόμενων πιστωτικών ιδρυμάτων. Τέλος, το άρθρο 19 παράγραφος 4 του σχεδίου νόμου επεκτείνει και στη χρήση του 2011 τον περιορισμό που θεσπίζεται με το άρθρο 1 παράγραφος 3 του ν. 3723/2008 αναφορικά με τη διανομή μερίσματος πιστωτικών ιδρυμάτων που εντάσσονται στο πλαίσιο ενίσχυσης της ρευστότητας. Εν προκειμένω η διανομή μερίσματος περιορίζεται αποκλειστικά σε μετοχές.

³ Βλ. άρθρο 2 του σχεδίου νόμου, το οποίο θέτει και τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης από το ΤΠΔ δανείων προς αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης και εξουσιοδοτεί το ΤΠΔ να συνάπτει συμβάσεις με πιστωτικά ιδρύματα για τη διενέργεια της παραλαβής παρακαταθηκών, οι οποίες θα αποδίδονται στη συνέχεια στο ίδιο.

⁴ Βλ. άρθρο 1 του σχεδίου νόμου.

⁵ Βλ. αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου.

⁶ Βλ. άρθρο 3 του σχεδίου νόμου. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών θα ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις, οι όροι και η διαδικασία της απόσχισης και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια.

⁷ Βλ. άρθρο 4 του σχεδίου νόμου.

⁸ Ενίσχυση της ρευστότητας της οικονομίας για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, ΦΕΚ Α 250/9.12.2008.

2. Ειδικές παρατηρήσεις

Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι με αμφοτέρως τις δέσμες προτεινόμενων διατάξεων σκοπείται η αποτύπωση του περιεχομένου του επικαιροποιημένου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής για την Ελλάδα⁹, και ειδικότερα του Μνημονίου Συνεννόησης για τις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής¹⁰ και του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (ΜΟΧΠ)¹¹. Σύμφωνα με το ως άνω Πρόγραμμα, οι υπό εξέταση δέσμες προτεινόμενων διατάξεων υπόκεινται σε συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των ρυθμίσεων που προβλέπουν.

2.1 Σε ό,τι αφορά την πρώτη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων, η ΕΚΤ χαιρετίζει κατ' αρχήν τον λειτουργικό διαχωρισμό του δεσμευμένου τομέα του ΤΠΔ από τον εμπορικό κλάδο των δραστηριοτήτων αυτού. Ο εν λόγω διαχωρισμός της κύριας δραστηριότητας, που αφορά τις παρακαταθήκες, από τις δραστηριότητες αποδοχής καταθέσεων και χορήγησης δανείων αναμένεται ότι θα αντιμετωπίσει την έλλειψη ισότιμων όρων ανταγωνισμού που θα μπορούσε να προκαλέσει η σταυροειδής επιδότηση των εμπορικών δραστηριοτήτων του ΤΠΔ από πόρους του δεσμευμένου τομέα του. Εν προκειμένω, πάντως, η ΕΚΤ σημειώνει ότι η πρώτη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων προβλέπει την απόσχιση του κλάδου εμπορικών δραστηριοτήτων απλώς ως δυνατότητα¹². Η ΕΚΤ θεωρεί ότι ο διαχωρισμός θα εξυπηρετούσε βέλτιστα το σκοπό του εάν βραχυπρόθεσμα ακολουθούσε απόσχιση ως το δεύτερο βήμα με το οποίο θα ολοκληρωνόταν η διαδικασία. Μεταξύ άλλων, αυτό θα ενίσχυε την ασφάλεια δικαίου σε ό,τι αφορά τη δομή, τη διοίκηση και τη λειτουργία της οντότητας στην οποία πρόκειται να περιέλθει ο εμπορικός κλάδος των δραστηριοτήτων του ΤΠΔ, περιλαμβανομένης της συμμόρφωσης του ΤΠΔ με τις ρυθμιστικές και εποπτικές απαιτήσεις τις εφαρμοστέες στα πιστωτικά ιδρύματα βάσει της εθνικής και της ενωσιακής νομοθεσίας.

2.2 Σε ό,τι αφορά τη δεύτερη δέσμη προτεινόμενων διατάξεων, το άρθρο 19 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου προβλέπει ότι η πρόσβαση εγχώριων πιστωτικών ιδρυμάτων στην ενισχυμένη ρευστότητα του άρθρου 19 παράγραφος 1 πρόκειται να εξαρτάται από την υποβολή, από κάθε ένα από αυτά, σχεδίου για μεσοπρόθεσμη χρηματοδότηση, προς έγκριση από την ΤτΕ και την ΕΚΤ, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το ΔΝΤ. Το άρθρο 19 παράγραφος 2 ενδέχεται να θεωρηθεί ότι προβλέπει την αυτόματη μετατροπή των πρόσθετων εγγυήσεων του άρθρου 19 παράγραφος 1 σε ασφάλεια για τους σκοπούς δανειοδότησης από το Ευρωσύστημα ως αποτέλεσμα

⁹ Τρίτη αξιολόγηση – χειμώνας 2011. Διατίθεται στο δικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: <http://ec.europa.eu>.

¹⁰ Βλ. ενότητα 1 (iii), υπό τον τίτλο «Ρύθμιση και εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα», όπου προβλέπεται ο διαχωρισμός της κύριας δραστηριότητας του ΤΠΔ, που αφορά παρακαταθήκες, από την αποδοχή καταθέσεων και τη χορήγησης δανείων στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων που πρέπει να υλοποιηθούν ως το τέλος του πρώτου τριμήνου του 2011.

¹¹ Βλ. παράγραφο 15, η οποία ορίζει ότι «Πρωτοβουλίες που βρίσκονται σε εξέλιξη αναμένεται να βοηθήσουν στην διατήρηση ενός επαρκούς συστήματος ρευστότητας. Ως προσωρινό μέτρο, η κυβέρνηση θα προωθήσει νομοθετική ρύθμιση για επέκταση εγγυήσεων του Ελληνικού Δημοσίου σε μη καλυμμένα τραπεζικά ομόλογα (προτείνεται ως διαρθρωτικό ορόσημο για το τέλος Μαρτίου). Η επέκταση θα αντιστοιχεί σε ποσό 30 δις Ευρώ και το πλαίσιο εγγυήσεων θα υπόκειται σε έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτή η πρόσθετη ρευστότητα θα πρέπει να παράσχει ένα επαρκές περιθώριο ασφαλείας για την αντιμετώπιση θεμάτων ρευστότητας που μπορεί να προκύψουν από τις συνεχιζόμενες διακυμάνσεις της αγοράς. Οι εγγυήσεις θα είναι διαθέσιμες ανά τραπεζικό ίδρυμα, υπό τον όρο της υιοθέτησης και εφαρμογής σχεδίων για μεσοπρόθεσμες ανάγκες χρηματοδότησης από την τράπεζα.»

¹² Σύμφωνα με το άρθρο 3 του σχεδίου νόμου, με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου του ΤΠΔ, ο κλάδος εμπορικών δραστηριοτήτων του δύναται να αποσχισθεί και να εισφερθεί σε υφιστάμενη ή νεοϊδρυόμενη εταιρεία του ΤΠΔ.

της υποβολής σχεδίων χρηματοδότησης· αυτό δεν αντανακλά την ανάγκη αξιολόγησης από το Ευρωσύστημα, κατά περίπτωση, των πραγματικών αναγκών των επιμέρους τραπεζών σε ρευστότητα. Μάλιστα, ανεξαρτήτως των σχεδίων χρηματοδότησης που υποβάλλονται προς έγκριση, η ως άνω αξιολόγηση είναι απαραίτητη προκειμένου να εξακριβώνεται σε ποια έκταση δικαιολογείται η υποβολή νέων ασφαλειών υπό τη μορφή μη καλυμμένων τραπεζικών ομολόγων εγγυημένων από το Κράτος.

- 2.3 Τέλος, η ΕΚΤ θεωρεί ότι η διατύπωση του άρθρου 19 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου, ιδίως η αναφορά του σε «σχέδια για μεσοπρόθεσμες ανάγκες χρηματοδότησης», θα πρέπει να αποσαφηνιστεί περαιτέρω. Το επικαιροποιημένο ΜΟΧΠ του Φεβρουαρίου 2011 εισήγαγε την έννοια των σχεδίων μεσοπρόθεσμης χρηματοδότησης («medium-term funding plans»). Τα εν λόγω σχέδια σκοπό θα έχουν να περιορίσουν τυχόν υπερβολές στην προσφυγή των τραπεζών στο δανεισμό από το Ευρωσύστημα και θα παρουσιάζουν ιδίως τον τρόπο με τον οποίον οι τράπεζες θα προσαρμόζουν τις λογιστικές τους καταστάσεις προς επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού. Η υφιστάμενη διατύπωση του σχεδίου νόμου θα μπορούσε να είναι παραπλανητική όσον αφορά την πραγματική φύση των σκοπούμενων σχεδίων.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στο δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 13 Απριλίου 2011.

[υπογραφή]

Ο πρόεδρος της ΕΚΤ
Jean-Claude TRICHET