



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 6ης Νοεμβρίου 2012

σχετικά με κυβερνητικές εγγυήσεις για τα πιστωτικά ιδρύματα

(CON/2012/85)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 17 Οκτωβρίου 2012 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του κυπριακού υπουργείου Οικονομικών για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά, αφενός, με σχέδιο νόμου για τη θέσπιση πλαισίου παραχώρησης κυβερνητικών εγγυήσεων σε κυπριακά πιστωτικά ιδρύματα (εφεξής το «σχέδιο νόμου») και, αφετέρου, με συνοδευτικό σχέδιο διατάγματος επί του αυτού ζητήματος (εφεξής «σχέδιο διατάγματος» και, από κοινού, «σχέδια νομικών πράξεων»).

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 στην έκτη περίπτωση του άρθρου 2 παράγραφος 1 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 διατάξεων,¹ καθώς το σχέδιο νόμου αφορά κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο βαθμό που αυτοί επηρεάζουν ουσιωδώς 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 και κύρια χαρακτηριστικά των σχεδίων νομικών πράξεων

1.1 Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου, σκοπός του είναι η θέσπιση πλαισίου παραχώρησης κυβερνητικών εγγυήσεων για τη σύναψη δανείων και την έκδοση ομολόγων που εκδίδονται από πιστωτικά ιδρύματα, με σκοπό την ενίσχυση της πρόσβασής τους σε ρευστότητα και την παροχή συνδρομής προς αυτά στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων της τρέχουσας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Τα πιστωτικά ιδρύματα μπορούν να ζητούν στήριξη με τη μορφή κυβερνητικής εγγύησης εντός έξι μηνών από την έναρξη ισχύος του σχεδίου διατάγματος. Οι κυβερνητικές εγγυήσεις πρόκειται να χορηγούνται για χρονικό διάστημα όχι μικρότερο των τριών μηνών ούτε και μεγαλύτερο των πέντε ετών. Ο συνολικός προϋπολογισμός του πλαισίου ανέρχεται στα 6 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό το οποίο θεωρείται επαρκές από τις κυπριακές αρχές για την κάλυψη των αναγκών του κυπριακού τραπεζικού τομέα. Οι κυβερνητικές εγγυήσεις πρόκειται να

¹ ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42.

παρέχονται έναντι: α) προσήκουσας προμήθειας καταβλητέας από το αιτούν πιστωτικό ίδρυμα· και β) επαρκούς ασφάλειας υπέρ της κυπριακής κυβέρνησης, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων, και επί τη βάσει αιτιολογημένης γνώμης της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου.

- 1.2 Το σχέδιο διατάγματος θέτει τους κανόνες που διέπουν το πλαίσιο παραχώρησης των κυβερνητικών εγγυήσεων, τους όρους χορήγησης και τιμολόγησής τους, το είδος και την επάρκεια των κατάλληλων ασφαλειών, τα κριτήρια κατανομής των κυβερνητικών εγγυήσεων, την παρακολούθηση της συμμόρφωσης και τις διαδικασίες συντονισμού για την εφαρμογή των διατάξεων του σχεδίου νόμου.

2. Γενικές παρατηρήσεις

- 2.1 Η ΕΚΤ επικροτεί τα σχέδια των νομικών πράξεων ως μέσα ενίσχυσης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Κύπρο.
- 2.2 Η ΕΚΤ υπενθυμίζει στην αιτούσα αρχή ότι κατά την εφαρμογή των κυβερνητικών εγγυήσεων για το τραπεζικό χρέος θα πρέπει: α) να διευθετούνται τα προβλήματα χρηματοδότησης των φερέγγυων τραπεζών που εμφανίζουν περιορισμένη ρευστότητα διά της βελτίωσης της λειτουργίας της αγοράς αναφορικά με το τραπεζικό χρέος μακροχρόνιας ληκτότητας· β) να διαφυλάσσονται ισότιμοι όροι ανταγωνισμού ανάμεσα στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και να αποφεύγονται στρεβλώσεις της αγοράς· και γ) να διασφαλίζεται συνοχή στη διαχείριση της ρευστότητας του Ευρωσυστήματος². Υπό το φως των παραπάνω γενικών σκέψεων, η ΕΚΤ προβαίνει στις ακόλουθες ειδικές παρατηρήσεις επί των σχεδίων νομικών πράξεων.

3. Αλληλεπίδραση με άλλη νομοθεσία

- 3.1 *Αλληλεπίδραση με τον νόμο περί διαχείρισης χρηματοοικονομικών κρίσεων*

Σε προηγούμενη γνώμη της ΕΚΤ σχολίασε ορισμένα σχέδια νομοθετικών διατάξεων παρόμοιων με αυτές των υπό εξέταση σχεδίων νομικών πράξεων³. Εντωμεταξύ οι εν λόγω διατάξεις τέθηκαν σε ισχύ με τον νόμο περί διαχείρισης χρηματοοικονομικών κρίσεων (εφεξής ο «Νόμος»)⁴. Από το άρθρο 4 παράγραφος 1 του Νόμου προκύπτει ότι το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί, κατόπιν εισήγησης της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου, να λάβει οποιοδήποτε από μία σειρά μέτρων στήριξης σχετικά με προβληματικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, συμπεριλαμβανομένης της χορήγησης κυβερνητικών εγγυήσεων για δάνεια που πρόκειται να συναφθούν ή/και για ομόλογα που πρόκειται να εκδοθούν από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, σε κατάλληλη τιμή. Για λόγους ασφάλειας δικαίου και προς αποφυγή νομοθετικής επικάλυψης, η αιτούσα αρχή θα μπορούσε

² Συναφώς βλ. την πλέον πρόσφατη γνώμη CON/2012/4, παράγραφος 3. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ δημοσιεύονται στον επίσημο δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

³ Βλ. γνώμη CON/2009/12 και CON/2011/93.

⁴ Νόμος 200(I)/2011.

ενδεχομένως να εξετάσει προσεκτικά την αλληλεπίδραση μεταξύ του Νόμου και των σχεδίων νομικών πράξεων.

3.2 *Αλληλεπίδραση με επικείμενη νομοθεσία*

Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η επιλογή του είδους και των κριτηρίων καταλληλότητας των ασφαλειών, καθώς και οι ισχύοντες συντελεστές προσαρμογής (haircuts), ενδέχεται να επηρεάζουν τις δραστηριότητες αναδιάρθρωσης στις οποίες προσβλέπουν τα προβληματικά πιστωτικά ιδρύματα στην Κύπρο, ιδίως σε σχέση με τυχόν απόφαση περί διάθεσης ορισμένων περιουσιακών στοιχείων ή εκκαθάρισης ορισμένων δραστηριοτήτων. Ως εκ τούτου, ενόψει της μακράς διάρκειας των εγγυήσεων που εκδίδονται βάσει του σχεδίου διατάγματος και της μελλοντικής αναδιάρθρωσης τραπεζών που αποτελούν αποδέκτες κρατικής ενίσχυσης, η αιτούσα αρχή θα μπορούσε να μεριμνήσει ώστε να διασφαλιστεί πως το σχέδιο διατάγματος δεν παρεμποδίζει τους σκοπούς τυχόν επικείμενης νομοθεσίας αποβλέπουσας στη διευκόλυνση της αναδιάρθρωσης των πιστωτικών ιδρυμάτων και του τραπεζικού συστήματος εν γένει.

4. **Επιλέξιμα πιστωτικά ιδρύματα και πεδίο εφαρμογής των εγγυήσεων**

4.1 Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι, εξαιρουμένων των υποκαταστημάτων πιστωτικών ιδρυμάτων με έδρα εκτός Κύπρου, τα οποία δεν είναι επιλέξιμα για να τύχουν κυβερνητικών εγγυήσεων, το σχέδιο νόμου εφαρμόζεται σε πιστωτικά ιδρύματα που έχουν συσταθεί στην Κύπρο και έχουν αδειοδοτηθεί από την Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου ή τον Επίτροπο⁵, συμπεριλαμβανομένων των εγκατεστημένων στην Κύπρο θυγατρικών αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων⁶. Επιπροσθέτως, η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι οι κυβερνητικές εγγυήσεις θα κατανέμονται επί τη βάση των εγχώριων καταθέσεων και χορηγήσεων (εξαιρουμένων των διατραπεζικών καταθέσεων και χορηγήσεων), ανεξαρτήτως της εθνικότητας ή του τόπου κατοικίας των καταθετών ή δανειοληπτών⁷. Η ΕΚΤ επικροτεί την χωρίς διακρίσεις εφαρμογή του σχεδίου νόμου, η οποία συντελεί στη διατήρηση ισότιμων όρων ανταγωνισμού κατά τη μεταχείριση των εγχώριων και των αλλοδαπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στην Κύπρο. Από την άποψη αυτή το σχέδιο νόμου εναρμονίζεται και με τις κατευθύνσεις που παρέχει η Επιτροπή σχετικά με τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τους επωφελούμενους οργανισμούς⁸.

4.2 Επιπλέον, η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι εγγυήσεις μπορούν να εκδίδονται μόνο για την κάλυψη των δανείων που συνάπτονται και των ομολόγων που εκδίδονται από τα κυπριακά πιστωτικά ιδρύματα, αποκλεισμένων των διατραπεζικών καταθέσεων, καθώς και των υποχρεώσεων μειωμένης

⁵ Επίτροπος της Υπηρεσίας Εποπτείας και Ανάπτυξης Συνεργατικών Εταιριών.

⁶ Βλ. άρθρο 3 του σχεδίου νόμου.

⁷ Βλ. άρθρα 5.4 και 5.10 του σχεδίου διατάγματος.

⁸ Βλ. παράγραφο 18 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα που λήφθηκαν για τους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς στο πλαίσιο της τρέχουσας παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης (EE C270 της 25.10.2008, σ. 8),

εξασφάλισης ή των υποχρεώσεων που παρέχονται ως ασφάλεια (όπως τα καλυμμένα ομόλογα)⁹. Η ΕΚΤ επαναλαμβάνει την άποψή της ότι οι κρατικές εγγυήσεις δεν πρέπει να καλύπτουν τις διατραπεζικές καταθέσεις, καθώς αυτό θα μπορούσε: α) να επιφέρει σημαντική στρέβλωση σε διάφορα εθνικά τμήματα της αγοράς χρήματος στη ζώνη του ευρώ, αυξάνοντας ενδεχομένως τη δραστηριότητα βραχυπρόθεσμης έκδοσης χρεογράφων στα κράτη μέλη, εις βάρος της εφαρμογής της ενιαίας νομισματικής πολιτικής· και β) να επηρεάσει το μηχανισμό μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής, καθιστώντας δυσχερή τη διατήρηση των απαραίτητων ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που τυγχάνουν κρατικών εγγυήσεων και των υπολοίπων¹⁰.

5 Τιμολόγηση των εγγυήσεων

Η ΕΚΤ επικροτεί το γεγονός ότι το άρθρο 8 του σχεδίου νόμου προβλέπει ρητά ότι οι προμήθειες που καταβάλλουν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που τυγχάνουν κυβερνητικών εγγυήσεων θα πρέπει να ευθυγραμμίζονται με τα κριτήρια που θεσπίζει η Επιτροπή, τα οποία ενσωματώνουν τη μέθοδο τιμολόγησης που συνιστά το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ¹¹. Ο τύπος για τον υπολογισμό της τιμολόγησης που περιέχεται στο παράρτημα του σχεδίου διατάγματος ανταποκρίνεται σε εκείνον που έχει θεσπίσει η Επιτροπή.

6 Προσωρινός χαρακτήρας των εγγυήσεων

Ακολουθώντας προς τα κριτήρια της Επιτροπής¹², η ΕΚΤ επισημαίνει ότι είναι αναγκαίο τα εθνικά μέτρα στήριξης να έχουν προσωρινό χαρακτήρα και επαναλαμβάνει τις απόψεις που έχει εκφράσει σε προηγούμενες γνώμες της ότι ο συντονισμός της διάρκειας των εθνικών πλαισίων οικονομικής στήριξης στην Ένωση είναι σημαντικός ενόψει της διασφάλισης ισότιμων όρων ανταγωνισμού¹³. Η χρηματοδότηση που πρόκειται να καλυφθεί από το πλαίσιο χορήγησης εγγυήσεων που θεσπίζει το σχέδιο νόμου μπορεί να ζητείται μόνο εντός έξι μηνών από την έναρξη ισχύος του σχεδίου διατάγματος¹⁴ και να χορηγείται για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τα πέντε έτη¹⁵. Επομένως, το πλαίσιο χορήγησης εγγυήσεων που θεσπίζει το σχέδιο νόμου μπορεί να θεωρηθεί προσωρινού χαρακτήρα. Η αιτούσα αρχή θα μπορούσε, εντούτοις, να αποσαφηνίσει σε τι αφορά η ημερομηνία που αναφέρεται στο άρθρο 4 του

⁹ Βλ. άρθρο 3 του σχεδίου νόμου.

¹⁰ Συναφώς βλ. την πλέον πρόσφατη γνώμη CON/2012/4, παράγραφος 3.

¹¹ Βλ. τις συστάσεις του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σχετικά με τις κρατικές εγγυήσεις για χρέη τραπεζών, 20 Οκτωβρίου 2008, διαθέσιμη στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

¹² Βλ. παραγράφους 15 και 20 της ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή, μετά την 1η Ιανουαρίου 2012, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών εντός του πλαισίου της χρηματοπιστωτικής κρίσης (EE C356 της 6.12.2011, σ. 7).

¹³ Συναφώς βλ. την πλέον πρόσφατη γνώμη γνώμη CON/2011/88, παράγραφος 3.2.

¹⁴ Βλ. άρθρο 5 του σχεδίου νόμου.

¹⁵ Βλ. άρθρο 4 του σχεδίου νόμου.

σχεδίου διατάγματος, η οποία πάντως δεν φαίνεται να συνάδει ούτε με τη διάρκεια των κυβερνητικών εγγυήσεων ούτε με τη διάρκεια της προσφοράς τους προς τα επιλέξιμα πιστωτικά ιδρύματα.

7. Αλληλεπίδραση με τη νομισματική πολιτική της ζώνης του ευρώ

Η ΕΚΤ επαναλαμβάνει εξάλλου ότι η χορήγηση κυβερνητικών εγγυήσεων για τραπεζικό χρέος με ληκτότητα μικρότερη των τριών μηνών θα πρέπει να αποφεύγεται στο μέτρο του δυνατού¹⁶. Η ΕΚΤ επικροτεί το γεγονός ότι το σχέδιο νόμου δεν επιτρέπει κυβερνητικές εγγυήσεις για τραπεζικό χρέος με ληκτότητα μικρότερη των τριών μηνών¹⁷. Επιπλέον, η ΕΚΤ τονίζει ότι είναι εξαιρετικά σημαντικό οι ενέργειες στήριξης που διενεργούν οι εθνικές αρχές να μην επηρεάζουν με κανέναν τρόπο την άσκηση και εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του ευρώ¹⁸.

8. Ρόλος της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου

8.1 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι, κατά το σχέδιο νόμου, ο υπουργός διαβουλεύεται με τον διοικητή της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου προτού αποφασίσει αν θα εκδώσει ή όχι κρατική εγγύηση υπέρ ενός επιλέξιμου πιστωτικού ιδρύματος. Η γνώμη του διοικητή προβλέπεται και σε σχέση με το είδος και τα κριτήρια επιλεξιμότητας για την ασφάλεια που καλύπτει το ποσό των χορηγούμενων κυβερνητικών εγγυήσεων προς επιλέξιμα πιστωτικά ιδρύματα και με οποιαδήποτε απαλλαγή από την υποχρέωση παροχής επαρκών κατάλληλων ασφαλειών στην κυβέρνηση. Η ΕΚΤ σημειώνει, ωστόσο, ότι δεν προβλέπεται η γνώμη του διοικητή αναφορικά με την έκταση των εφαρμοστέων συντελεστών προσαρμογής των ασφαλειών¹⁹. Ενώ η ΕΚΤ εκτιμά το γεγονός ότι το σχέδιο νόμου αναγνωρίζει την εμπειρογνωμοσύνη της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου, η ίδια προσδοκά ότι η συμμετοχή της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου στο πλαίσιο χορήγησης εγγυήσεων δεν θα εκτείνεται πέρα από την παροχή συστάσεων και ότι πάντως αυτή θα συμμορφώνεται πλήρως με την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης που προβλέπεται στο άρθρο 123 παράγραφος 1 της συνθήκης, σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1603/93 του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 1993 για τον προσδιορισμό των εννοιών που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή των απαγορεύσεων που αναφέρονται στο άρθρο 104 και στο άρθρο 104β παράγραφος 1 της συνθήκης²⁰. Ειδικότερα, η ΕΚΤ προσδοκά ότι οι εγγυήσεις που προβλέπονται στο σχέδιο νόμου θα χρηματοδοτηθούν αποκλειστικά από τον προϋπολογισμό του κράτους και ότι, στο βαθμό που η χρηματοδότησή τους μπορεί να απαιτεί κρατικό δανεισμό, αυτός δεν θα περιλαμβάνει προχρηματοδότηση ή αναχρηματοδότηση του προϋπολογισμού του κράτους από την Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου²¹.

16 Συναφώς βλ. την πλέον πρόσφατη γνώμη CON/2012/4, παράγραφος 3.

17 Βλ. άρθρο 4 του σχεδίου νόμου.

18 Συναφώς βλ. την πλέον πρόσφατη γνώμη CON/2012/4, παράγραφος 3.

19 Βλ. άρθρο 5 παράγραφος 13 στοιχείο ε) του σχεδίου διατάγματος.

20 ΕΕ L 332 της 31.12.1993, σ. 1.

21 Συναφώς βλ. την πλέον πρόσφατη γνώμη CON/2009/12, παράγραφος 3.5.

8.2 Η ΕΚΤ προσδοκά επίσης ότι ο υπουργός θα χρησιμοποιήσει τις κατά το σχέδιο νόμου εξουσίες του κατά τρόπο πλήρως συμβατό με την θεσμική και οικονομική ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου, διαφυλάσσοντας με τον τρόπο αυτόν τη δέουσα εκτέλεση των καθηκόντων της σύμφωνα με τη Συνθήκη και το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

9. Δανειοδότηση της πραγματικής οικονομίας και μηχανισμός παρακολούθησης

9.1 Η ΕΚΤ έχει την άποψη ότι το πλαίσιο χορήγησης εγγυήσεων θα πρέπει να προβλέπει με σαφήνεια ότι ένας από τους νομοθετικούς στόχους του είναι η προαγωγή της δανειοδότησης της πραγματικής οικονομίας από τις κυπριακές τράπεζες. Ως εκ τούτου, η αιτούσα αρχή ενδεχομένως να θεωρήσει χρήσιμο να συμπεριλάβει αυτόν τον στόχο, για παράδειγμα στο σχέδιο διατάγματος, προβλέποντας τους όρους δεοντολογίας για τα πιστωτικά ιδρύματα που τυγχάνουν κυβερνητικών εγγυήσεων. Αυτό θα διευκόλυνε την παρακολούθηση, από την Επιτροπή, της συμπεριφοράς των τραπεζών που αφορά τη δανειοδότηση και προβλέπεται στο άρθρο 7 του σχεδίου διατάγματος.

9.2 Η ΕΚΤ σημειώνει ότι το σχέδιο διατάγματος δεν προβλέπει τη συνέχεια της δραστηριότητας παρακολούθησης. Η αποτελεσματική παρακολούθηση θα πρέπει να επιτρέπει τον έλεγχο της συμμόρφωσης των επωφελούμενων πιστωτικών ιδρυμάτων με το πλαίσιο χορήγησης των εγγυήσεων και, από την άποψη αυτή, η ΕΚΤ θα επικροτούσε περισσότερη σαφήνεια.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευθεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 6 Νοεμβρίου 2012.

[υπογραφή]

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ

Mario DRAGHI