ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 6ης Δεκεμβρίου 2019

σχετικά με πρόγραμμα παροχής εγγύησης σε τιτλοποιήσεις πιστωτικών ιδρυμάτων

(CON/2019/42)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 20 Νοεμβρίου 2019 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά με σχέδιο νόμου σχετικά με πρόγραμμα παροχής εγγύησης σε τιτλοποιήσεις πιστωτικών ιδρυμάτων (εφεξής το «σχέδιο νόμου»).

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της ΕΚΤ 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[1], καθώς το σχέδιο νόμου αφορά κανόνες εφαρμοστέους σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, στο μέτρο που αυτοί επηρεάζουν ουσιωδώς τη σταθερότητα 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 νόμου

1.1 *Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής του σχεδίου νόμου*

Το σχέδιο νόμου θεσπίζει πρόγραμμα παροχής εγγύησης του Δημοσίου σε τιτλοποιήσεις, καθορίζοντας τους όρους και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Ελληνικό Δημόσιο μπορεί να εγγυάται ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, οι οποίες εκδίδονται στο πλαίσιο της τιτλοποίησης απαιτήσεων ελληνικών πιστωτικών ιδρυμάτων ή εγκατεστημένων στην Ελλάδα θυγατρικών αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων («απαιτήσεις») και οι οποίες πωλούνται και μεταβιβάζονται από τα εν λόγω ιδρύματα (εφεξής έκαστο ο «πωλητής/μεταβιβάζων») σε εταιρία ειδικού σκοπού (εφεξής ο «αποκτών/εκδότης») σύμφωνα με τα άρθρα 10 και 14 του νόμου 3156/2003 για τα ομολογιακά δάνεια, την τιτλοποίηση απαιτήσεων και απαιτήσεων από ακίνητα και άλλες διατάξεις[2]. Ως «απαιτήσεις» νοούνται οι απαιτήσεις του πωλητή/μεταβιβάζοντος από δάνεια και λοιπές πιστώσεις, συμπεριλαμβανομένων όσων τελούν σε προσωρινή ή οριστική καθυστέρηση ή ρύθμιση.

1.2 *Διάρθρωση αποδεκτών τιτλοποιήσεων*

Η παροχή εγγύησης του Δημοσίου σε τιτλοποιήσεις απαιτήσεων κατά το σχέδιο νόμου είναι δυνατή

---

1 Απόφαση 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 (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42).

2 Νόμος 3156/2003 «Ομολογιακά δάνεια, Τιτλοποίηση απαιτήσεων και απαιτήσεων από ακίνητα και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α 157/25.6.2003, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

μόνο εφόσον η τιτλοποίηση διαρθρώνεται ως εξής: i) ο αποκτών/εκδότης χρηματοδοτεί την αγορά των απαιτήσεων εκδίδοντας ομολογίες δύο τουλάχιστον κατηγοριών εξοφλητικής προτεραιότητας (υψηλής και χαμηλής), με παράλληλη πάντως δυνατότητα έκδοσης και ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας· ii) η εξόφληση του κεφαλαίου των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας πραγματοποιείται μόνο μετά την ολοσχερή εξόφληση των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και, εφόσον έχουν εκδοθεί τέτοιες, των ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας· iii) το τίμημα που εισπράττει ο πωλητής/μεταβιβάζων για την πώληση και μεταβίβαση των απαιτήσεων δεν μπορεί να υπερβαίνει την καθαρή λογιστική αξία τους, η οποία ορίζεται στο σχέδιο νόμου ως η ονομαστική αξία των μεταβιβαζόμενων απαιτήσεων, απομειούμενη κατά το ποσό των προβλέψεων που έχουν διενεργηθεί για τις απαιτήσεις αυτές από τον ίδιο τον πωλητή/μεταβιβάζοντα, όπως το ποσό αυτό προκύπτει από τα λογιστικά βιβλία και στοιχεία του κατά την ημερομηνία πώλησης και μεταβίβασης· iv) το επιτόκιο των ομολογιών μπορεί να είναι κυμαινόμενο ή σταθερό και ο εκτοκισμός να διενεργείται σε τριμηνιαία, εξαμηνιαία ή ετήσια βάση·. και v) οι ομολογίες είναι ελεύθερα μεταβιβάσιμες και δεκτικές εισαγωγής σε οργανωμένη αγορά ή πολυμερή μηχανισμό διαπραγμάτευσης.

1.3 *Επενδυτικοί περιορισμοί*

Το σχέδιο νόμου ορίζει ότι οι ομολογίες χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και, εφόσον έχουν εκδοθεί τέτοιες, οι ομολογίες μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας δεν μπορούν να αποκτηθούν με επαχθή αιτία από το Δημόσιο, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και από φορείς που υπάγονται στη γενική κυβέρνηση, συμπεριλαμβανομένων εταιριών άμεσα ή έμμεσα ελεγχόμενων από το Δημόσιο.

1.4 *Προτεραιότητα πληρωμών*

Στα συμβατικά έγγραφα της τιτλοποίησης πρέπει να ορίζεται ότι τα ποσά που εισπράττει ο αποκτών/εκδότης από την εξόφληση και διαχείριση των αποκτηθεισών απαιτήσεων, καθώς και από συμβάσεις δανείων ή πιστώσεων, ασφαλιστικές και εξασφαλιστικές συμβάσεις, περιλαμβανομένων και των συμβάσεων χρηματοοικονομικών παραγώγων, που ο ίδιος συνάπτει για τους σκοπούς της τιτλοποίησης, άγονται σε εξόφληση των υποχρεώσεών του σύμφωνα με την ακόλουθη σειρά προτεραιότητας: έξοδα τιτλοποίησης· φόροι· απαιτήσεις από αμοιβές του διαχειριστή (εφόσον η εξόφλησή τους δεν έχει αναβληθεί)· απαιτήσεις για την καταβολή τόκου από συμβάσεις δανείων ή άλλων πιστώσεων που τυχόν συνάπτει ο αποκτών/εκδότης για τους σκοπούς της τιτλοποίησης· απαιτήσεις του Δημοσίου για την καταβολή προμήθειας η οποία βαρύνει τα πιστωτικά ιδρύματα που συμμετέχουν στο πρόγραμμα· απαιτήσεις αντισυμβαλλομένων του αποκτώντος/εκδότη από συμβάσεις αντιστάθμισης επιτοκιακού κινδύνου που τυχόν συνάπτει ο αποκτών/εκδότης για τους σκοπούς της τιτλοποίησης· απαιτήσεις των ομολογιούχων υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας για την καταβολή τόκου· απαιτήσεις πέραν των απαιτήσεων για την καταβολή τόκου από συμβάσεις δανείων ή άλλων πιστώσεων που τυχόν συνάπτει ο αποκτών/εκδότης για τους σκοπούς της τιτλοποίησης· απαιτήσεις των τυχόν ομολογιούχων μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας για την καταβολή τόκου (εφόσον η εξόφλησή τους δεν έχει αναβληθεί)· απαιτήσεις ομολογιούχων υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας για την εξόφληση κεφαλαίου· απαιτήσεις των ομολογιούχων μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας για την εξόφληση κεφαλαίου (υπό την προϋπόθεση ότι έχει ήδη εξοφληθεί ολοσχερώς το κεφάλαιο των ομολογιών

υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας)· απαιτήσεις των ομολογιούχων χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας για την εξόφληση κεφαλαίου (υπό την προϋπόθεση ότι έχει ήδη εξοφληθεί ολοσχερώς το κεφάλαιο των ομολογιών υψηλής και μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας).

1.5 *Διαχείριση*

Η διαχείριση των μεταβιβαζόμενων απαιτήσεων πρέπει να ανατίθεται σε ανεξάρτητο διαχειριστή, ο οποίος δεν ελέγχεται από τον πωλητή/μεταβιβάζοντα (κατά το ΔΠΧΑ 10).

1.6 *Αναβολή εξόφλησης του τόκου ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας και των απαιτήσεων από αμοιβές διαχειριστή*

Στα συμβατικά έγγραφα της τιτλοποίησης απαιτήσεων πρέπει να ορίζεται ότι αναβάλλεται υποχρεωτικά η εξόφληση: i) των απαιτήσεων τυχόν ομολογιούχων μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας για την καταβολή τόκου και ii) μέρους των απαιτήσεων από αμοιβές του διαχειριστή[3], σε περίπτωση κατά την οποία το σύνολο των πραγματοποιηθεισών καθαρών εισπράξεων από την έναρξη της διαχείρισης των τιτλοποιηθεισών απαιτήσεων υπολείπεται κατά τουλάχιστον 20% του προϋπολογισθέντος ποσού καθαρών εισπράξεων, με βάση το επιχειρηματικό σχέδιο του διαχειριστή που ελήφθη υπόψη κατά την πιστοληπτική αξιολόγηση των ομολόγων υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Στο σχέδιο νόμου οι καθαρές εισπράξεις ορίζονται ως το σύνολο των εισπράξεων από τη διαχείριση των μεταβιβαζόμενων απαιτήσεων, αφαιρουμένων των εξόδων της τιτλοποίησης. Η αναβολή εξόφλησης ενεργοποιείται μετά την παρέλευση δώδεκα μηνών από την έναρξη ισχύος της εγγύησης του Δημοσίου.

1.7 *Ποσό, προϋποθέσεις και κόστος εγγύησης του Δημοσίου*

Το ανώτατο ποσό της εγγύησης που μπορεί να παρέχει το Δημόσιο για το σύνολο του προγράμματος ανέρχεται σε δώδεκα δισεκατομμύρια ευρώ, μπορεί όμως να αυξάνεται για το μέλλον με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών κατόπιν απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η εγγύηση του Δημοσίου συνιστά ανάληψη από το ίδιο της υποχρέωσης ικανοποίησης όλων των υποχρεώσεων του αποκτώντος/εκδότη για ολοσχερή εξόφληση των απαιτήσεων από ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, κατά κεφάλαιο και τόκους που αντιστοιχούν σε όλη τη διάρκεια των ομολογιών.

Η εγγύηση του Δημοσίου τίθεται σε ισχύ εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις: i) έχει προηγηθεί η μεταβίβαση μέσω πώλησης, έναντι θετικής αξίας, τουλάχιστον του 50% πλέον μίας των εκδοθεισών ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας· ii) έχει προηγηθεί η μεταβίβαση μέσω πώλησης σε θετική τιμή ικανού αριθμού ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας (και ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας, εφόσον έχουν εκδοθεί τέτοιες), για την λογιστική αποαναγνώριση των μεταβιβαζόμενων απαιτήσεων στις οικονομικές καταστάσεις του πωλητή/μεταβιβάζοντος και του ομίλου του, σε ενοποιημένη βάση, σύμφωνα με τα ισχύοντα ΔΠΧΑ· iii) οι ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας έχουν λάβει την ελάχιστη απαιτούμενη βαθμίδα αξιολόγησης BB-, Ba3, BB-, BBL από έναν τουλάχιστον εξωτερικό οργανισμό πιστοληπτικής αξιολόγησης (ECAI) αποδεκτό κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της εγγύησης από την ΕΚΤ· και iv) η διαχείριση των μεταβιβαζόμενων απαιτήσεων έχει ανατεθεί σε ανεξάρτητο

3 Στα συμβατικά έγγραφα της τιτλοποίησης απαιτήσεων δύνανται να προβλέπονται και άλλες περιπτώσεις αναβολής καταβολών όταν η απόκλιση από το προϋπολογισθέν ποσό καθαρών εισπράξεων υπολείπεται του 20%.

διαχειριστή.

Επιπλέον, για τους σκοπούς χορήγησης της εγγύησης τα συμβατικά έγγραφα της τιτλοποίησης απαιτήσεων πρέπει να ορίζουν, μεταξύ άλλων, τα εξής: i) η υπερημερία του αποκτώντος/εκδότη ως προς την καταβολή του τόκου των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και η κατάπτωση της εγγύησης του Δημοσίου για την κάλυψη της σχετικής υποχρέωσης δεν επιφέρουν το πρόωρο ληξιπρόθεσμο των υποχρεώσεων αποκτώντος/εκδότη· και ii) δεν επιτρέπεται η τροποποίηση ορισμένων όρων της τιτλοποίησης απαιτήσεων χωρίς την προηγούμενη ρητή συναίνεση του Υπουργού Οικονομικών[4].

Η εγγύηση του Δημοσίου είναι ρητή, ανέκκλητη, ανεπιφύλακτη και καταβλητέα σε πρώτη ζήτηση, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 213, 214 και 215 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[5], ως εάν το Ελληνικό Δημόσιο να είναι πρωτοφειλέτης. Ακόμη, διέπεται από το ελληνικό δίκαιο και πρόκειται να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις διατάξεις της απόφασης της Επιτροπής, της 10ης Οκτωβρίου 2019, με την οποία διαπιστώνεται ότι το πρόγραμμα δεν συνιστά κρατική ενίσχυση[6] (εφεξής η «απόφαση της Επιτροπής περί κρατικής ενίσχυσης»), καθώς και με τις διατάξεις της πρωτογενούς και παράγωγης ενωσιακής νομοθεσίας περί κρατικών ενισχύσεων. Τέλος, η εγγύηση του Δημοσίου χορηγείται έως την καθορισμένη λήξη των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας.

Η εγγύηση του Δημοσίου παρέχεται έναντι προμήθειας ασφαλείας, η οποία καταβάλλεται στην αρχή κάθε εκτοκιστικής περιόδου, από χορηγήσεως της εγγύησης και καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος αυτής. Η προμήθεια ασφαλείας υπολογίζεται σύμφωνα με το παράρτημα Β του σχεδίου νόμου, το οποίο αποτυπώνει την ενότητα 3.2 της απόφασης της Επιτροπής περί κρατικής ενίσχυσης.

1.8 *Αιτήματα για χορήγηση εγγύησης του Δημοσίου*

Αιτήματα για τη χορήγηση εγγύησης του Δημοσίου βάσει του προγράμματος υποβάλλονται αποκλειστικά εντός χρονικής περιόδου δεκαοκτώ μηνών από την απόφαση της Επιτροπής περί κρατικής ενίσχυσης, ήτοι έως τις 10 Απριλίου 2021. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών κατόπιν απόφασης της Επιτροπής μπορεί να παρατείνεται η εν λόγω χρονική περίοδος και μπορούν επίσης να τροποποιούνται για το μέλλον οι όροι χορήγησης αυτής. Τα αιτήματα για τη χορήγηση εγγύησης του Δημοσίου βάσει του προγράμματος θα ικανοποιούνται κατά σειρά χρονικής προτεραιότητας βάσει του χρόνου υποβολής τους. Εφόσον η εγγύηση του Δημοσίου δεν τεθεί σε ισχύ το αργότερο εντός δώδεκα μηνών από την ημερομηνία δημοσίευσης της σχετικής υπουργικής απόφασης, η απόφαση ανακαλείται αυτοδικαίως και το ποσό της εγγύησης αποδεσμεύεται και καθίσταται εκ νέου διαθέσιμο προς χορήγηση. Στην περίπτωση αυτή δεν μπορεί να υποβληθεί νέο αίτημα για την ίδια τιτλοποίηση πριν από την πάροδο έξι μηνών από την ανάκληση της υπουργικής απόφασης.

1.9 *Κατάπτωση εγγύησης του Δημοσίου*

---

4 Οι εν λόγω όροι απαριθμούνται στο άρθρο 9 παράγραφος 1 στοιχείο β) του σχεδίου νόμου.

5 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 648/2012 (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 1).

6 Βλ. απόφαση C(2019) 7309) της Επιτροπής, της 10ης Οκτωβρίου 2019 (υπόθεση SA.53519 – Ελλάδα – Hellenic Asset Protection Scheme («Hercules»)), όπου διαπιστώνεται ότι το πρόγραμμα παροχής εγγύησης που περιλαμβάνεται στο σχέδιο νόμου δεν συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

Οι ομολογιούχοι υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας (δια του εκπροσώπου τους) μπορούν να κοινοποιούν στον εγγυητή αίτημα κατάπτωσης της εγγύησης εντός εννέα μηνών από την παρέλευση χρονικού διαστήματος εξήντα ημερών από τη μη πληρωμή οποιασδήποτε υποχρέωσης του αποκτώντος/εκδότη από τις εν λόγω ομολογίες. Το Δημόσιο πρέπει να καταβάλλει την εγγύηση εντός τριάντα ημερών από την παραλαβή του αιτήματος κατάπτωσης, οπότε και υποκαθίσταται στα δικαιώματα των ομολογιούχων υψηλής προτεραιότητας έναντι του αποκτώντος/εκδότη.

1.10 *Υποχρεώσεις ενημέρωσης και παρακολούθηση του προγράμματος*

Ο διαχειριστής οφείλει να υποβάλλει στο Υπουργείο Οικονομικών αναφορές με βάση τα πρότυπα ESMA. Σε τακτά χρονικά διαστήματα υποβάλλεται επίσης προσαρμοσμένη αναφορά στην Τράπεζα της Ελλάδος και σε ειδική επιτροπή του Υπουργείου Οικονομικών που συνιστάται για την παρακολούθηση των εγγυήσεων του Δημοσίου το αίτημα χορήγησης των οποίων εκκρεμεί ή των εγγυήσεων που έχουν ήδη χορηγηθεί βάσει του σχεδίου νόμου[7]. Η εν λόγω επιτροπή λαμβάνει επίσης ορισμένες πληροφορίες που αφορούν καταβολές πραγματοποιούμενες στο πλαίσιο τιτλοποίησης απαιτήσεων.

Το πρόγραμμα, η εφαρμογή του και τα ειδικότερα επιμέρους στοιχεία της διάρθρωσής του, ιδίως οι απαιτήσεις αξιολόγησης και η εφαρμογή τους, θα παρακολουθούνται συστηματικά από ανεξάρτητο επόπτη ο οποίος ορίζεται από τον Υπουργό Οικονομικών με σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής.

1.11 *Πρόωρη λήξη εγγύησης του Δημοσίου*

Η εγγύηση του Δημοσίου παύει να ισχύει εάν οι όροι και οι προϋποθέσεις της διαδικασίας τιτλοποίησης τροποποιηθούν κατά τρόπο που έρχεται σε αντίθεση με την απόφαση της Επιτροπής περί κρατικής ενίσχυσης. Οι ομολογιούχοι υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας μπορούν να ζητήσουν ανά πάσα στιγμή την πρόωρη λήξη της εγγύησης· αν ομολογιούχος υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας είναι ο πωλητής/μεταβιβάζων, για την πρόωρη λήξη απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας εποπτικής αρχής.

1.12 *Αντικατάσταση διαχειριστή*

Το άρθρο 11 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου ορίζει ότι ο διαχειριστής μπορεί να αντικαθίσταται σε περίπτωση κατάπτωσης της εγγύησης του Δημοσίου, υπό την προϋπόθεση ότι για δύο διαδοχικές περιόδους εκτοκισμού οι καθαρές εισπράξεις από τη διαχείριση του χαρτοφυλακίου των τιτλοποιημένων απαιτήσεων υπολείπονται, λόγω αμέλειας του διαχειριστή, κατά ποσοστό τουλάχιστον τριάντα τοις εκατό (30%), του συνολικού προϋπολογισθέντος ποσού καθαρών εισπράξεων των αντίστοιχων περιόδων, σύμφωνα με το επιχειρηματικό σχέδιο, το οποίο ελήφθη υπόψη από τον ECAI για την πιστοληπτική αξιολόγηση των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας.

1.13 *Εξαίρεση εγγύησης του Δημοσίου από το ανώτατο όριο*

Οι εγγυήσεις του Δημοσίου που χορηγούνται βάσει του προγράμματος δεν υπολογίζονται στο ανώτατο όριο εγγυήσεων που μπορεί να παρέχει το Ελληνικό Δημόσιο ανά έτος[8].

---

7 Μέλη της επιτροπής αποτελούν εκπρόσωποι του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους, της Τράπεζας της Ελλάδος, του Υπουργείου Οικονομικών και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

8 Το ανώτατο αυτό όριο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών βάσει του άρθρου 104 του ν. 4549/2018 «Διατάξεις για την Ολοκλήρωση της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων – Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022 και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α 105/14.06.2018), και

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1 *Επιπτώσεις στον τραπεζικό τομέα*

Η ΕΚΤ επισημαίνει ότι η αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ) έχει καταστεί για πολλούς λόγους μία από τις εποπτικές της προτεραιότητες μετά την έναρξη λειτουργίας του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (ΕΕΜ)[9]. Κατά πρώτον, τα ΜΕΔ επιβαρύνουν τους ισολογισμούς των πιστωτικών ιδρυμάτων, περιορίζοντας τα κέρδη τους. Κατά δεύτερον, λειτουργούν αποπροσανατολιστικά για τα πιστωτικά ιδρύματα και συντελούν στην αποστράγγιση των πόρων τους. Κατά τρίτον, υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των επενδυτών στα πιστωτικά ιδρύματα. Εξάλλου, από ανάλυση την οποία διενήργησε η ΕΚΤ προκύπτει ότι τα τελευταία χρόνια τα πιστωτικά ιδρύματα με υψηλά επίπεδα ΜΕΔ δανείζουν κατά πάγια τακτική λιγότερο από ό,τι εκείνα που χαρακτηρίζονται από υψηλότερη πιστωτική ποιότητα, στηρίζοντας έτσι λιγότερο επιχειρήσεις και νοικοκυριά, αλλά και την οικονομία γενικότερα[10]. Ακόμη, τα υψηλά αποθέματα ΜΕΔ ανάγονται σε μακροπροληπτικό ζήτημα και μπορούν να επηρεάσουν ολόκληρες οικονομίες[11]. Από άποψη χρηματοπιστωτικής σταθερότητας η παρουσία σημαντικών όγκων ΜΕΔ στους ισολογισμούς των πιστωτικών ιδρυμάτων μειώνει την ικανότητα των τελευταίων να εκπληρώνουν τη λειτουργία τους ως φορέων χορήγησης πιστώσεων στην πραγματική οικονομία και εμποδίζει την επιχειρησιακή ευελιξία και εν γένει κερδοφορία που είναι καίριας σημασίας για την εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού τομέα.

2.2 Ως εκ τούτου, είναι σημαντική η αποτελεσματική αντιμετώπιση των ΜΕΔ. Η μεταβίβαση του κινδύνου μέσω της πώλησης ή της τιτλοποίησης περιουσιακών στοιχείων και της χρήσης λοιπών μέτρων αποτελεί σημαντικό στοιχείο της εργαλειοθήκης που διαθέτουν τα πιστωτικά ιδρύματα για την αποτελεσματική μείωση των ΜΕΔ, πέραν των λοιπών εργαλείων, όπως οι εσωτερικές διαδικασίες που εφαρμόζουν τα πιστωτικά ιδρύματα ως πωλητές/μεταβιβάζοντες για τον χειρισμό της διευθέτησης των ΜΕΔ. Επίσης, η ΕΚΤ υποστηρίζει σθεναρά την ανάπτυξη δευτερογενών αγορών με αντικείμενο περιουσιακά στοιχεία πιστωτικών ιδρυμάτων, ιδίως ΜΕΔ, όπως αποτυπώνεται στο σχέδιο δράσης του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση των ΜΕΔ στην Ευρώπη[12]. Δεδομένης της παρατεταμένης παρουσίας μεγάλων αποθεμάτων ΜΕΔ στους ισολογισμούς ορισμένων ευρωπαϊκών πιστωτικών ιδρυμάτων και στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης λύσης για τη διευθέτησή τους[13], η ανάπτυξη δευτερογενών αγορών μπορεί να συμβάλει στη μείωση των ΜΕΔ. Συνεπώς, ο προσεκτικός σχεδιασμός ενός προγράμματος που εκ

δεν μπορεί να υπερβαίνει το 1,5% των πρωτογενών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού του αντίστοιχου έτους.

9 Βλ. π.χ. ομιλία της Danièle Nouy, τέως προέδρου του εποπτικού συμβουλίου της ΕΚΤ, και της Sharon Donnery, προέδρου της ομάδας υψηλού επιπέδου της ΕΚΤ για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, με τίτλο «Introductory remarks to the public hearing on the draft addendum to the ECB guidance to banks on non-performing loans», Φρανκφούρτη, 30 Νοεμβρίου 2017, διαθέσιμη υπό την ενότητα της Τραπεζικής Εποπτείας στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.bankingsupervision.europa.eu).

10 Βλ. εναρκτήριες παρατηρήσεις του Mario Draghi, τέως Προέδρου της ΕΚΤ, με τίτλο «European banking supervision three years on», στο πλαίσιο του δεύτερου forum της ΕΚΤ για την τραπεζική εποπτεία, Φρανκφούρτη, 7 Νοεμβρίου 2017, διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (www.ecb.europa.eu).

11 Βλ. παράγραφο 1 της γνώμης CON/2018/32 και παράγραφο 3.3.3 της γνώμης CON/2019/14. Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ δημοσιεύονται στον δικτυακό της τόπο (www.ecb.europa.eu).

12 Βλ. δελτίο Τύπου του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 11ης Ιουλίου 2017 με τίτλο «Συμπεράσματα του Συμβουλίου για το σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων στην Ευρώπη» (http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/). Βλ. επίσης γνώμη CON/2018/31.

13 Βλ. π.χ. ειδικά χαρακτηριστικά (Special features), ενότητα Β της Έκθεσης Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας της ΕΚΤ του Νοεμβρίου 2016 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/sfbfinancialstabilityreview201611.en.pdf).

του αποτελέσματος θα λειτουργήσει ως κίνητρο για τη μεταφορά των σχετικών κινδύνων εκτός των ισολογισμών των πιστωτικών ιδρυμάτων πρόκειται γενικά να έχει θετική επίδραση στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και στη μείωση των επιπέδων ΜΕΔ.

2.3 Το αυξημένο επίπεδο ΜΕΔ στην Ελλάδα αποτελεί τα τελευταία χρόνια έναν από τους βασικούς τομείς εστίασης και παρακολουθείται στενά από εποπτική άποψη. Τα τέσσερα σημαντικά ελληνικά πιστωτικά ιδρύματα που υπόκεινται στην άμεση εποπτεία της ΕΚΤ δεσμεύτηκαν να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους μείωσης των ΜΕΔ έως το 2021. Ακόμη, οι ελληνικές αρχές έχουν δεσμευτεί «να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις με σκοπό την εξυγίανση του τραπεζικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένων των προσπαθειών με τη διευθέτηση των ΜΕΔ, διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτόν τη διαρκή αποτελεσματικότητα του σχετικού νομικού πλαισίου»[14].

2.4 Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται το προβλεπόμενο στο σχέδιο νόμου πρόγραμμα ως πρόγραμμα στο οποίο οι τράπεζες μπορούν να προσχωρήσουν οικειοθελώς στο πλαίσιο τιτλοποιήσεων ΜΕΔ. Η ίδια επισημαίνει ότι στην παρούσα γνώμη δεν αξιολογείται η κανονιστική μεταχείριση της εγγύησης του Δημοσίου κατά το σχέδιο νόμου. Η ΕΚΤ προτείνει την ουσιαστική και έγκαιρη διαβούλευση της αιτούσας αρχής με όλους τους οικείους φορείς, περιλαμβανομένων των εποπτικών αρχών, καθώς τέτοιου είδους διαβουλεύσεις είναι πιθανόν να ρίξουν φως σε πτυχές του σχεδίου νόμου που κατά τα λοιπά ενδέχεται να μην καθίστανται άμεσα αντιληπτές.

3. Ειδικές παρατηρήσεις

3.1 *Ασφάλεια δικαίου*

Η ανάγκη ασφάλειας δικαίου επιτάσσει σαφήνεια στη διατύπωση των διατάξεων του σχεδίου νόμου. Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η επίτευξη ασφάλειας δικαίου είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί ότι: i) το πρόγραμμα θα προσελκύσει σημαντικό επενδυτικό ενδιαφέρον από τρίτους, ιδίως όσον αφορά τις ομολογίες χαμηλής προτεραιότητας και, εφόσον εκδίδονται τέτοιες, τις ομολογίες μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας, η διάθεση των οποίων αναμένεται ότι θα συνδράμει τις τράπεζες στην προσπάθειά τους να επιτύχουν σημαντική μεταβίβαση του κινδύνου με λογιστικό διαχωρισμό· και ii) θα αποσοβηθούν διαφωνίες ή/και ένδικες διαφορές ως προς το κύρος, το ύψος, τη διάρκεια και λοιπά χαρακτηριστικά των εγγυήσεων του Δημοσίου. Ορισμένες διατάξεις του σχεδίου νόμου ενδέχεται να δημιουργήσουν νομική αβεβαιότητα και θα μπορούσαν να αναδιατυπωθούν αποτελεσματικά προς ενίσχυση της σαφήνειας και μείωση των κινδύνων[15].

Είναι ιδιαιτέρως σημαντικό να περιγραφούν με επαρκή σαφήνεια στο σχέδιο νόμου ή στη δευτερογενή νομοθεσία που πρόκειται να εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του οι ακόλουθες πτυχές του, καθώς όλες τους θα επηρεάζουν την εκτελεστότητα της εγγύησης του Δημοσίου και, συνεπώς,

14 Βλ. παράρτημα στη δήλωση της Ομάδας Ευρώ για την Ελλάδα, της 22ας Ιουνίου 2018, διαθέσιμη στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου (https://www.consilium.europa.eu).

15 Για παράδειγμα, το άρθρο 2 παράγραφος 13, το οποίο περιέχει τον ορισμό των εξόδων τιτλοποίησης που με τη σειρά του επηρεάζει τον ορισμό των καθαρών εισπράξεων· το άρθρο 3 παράγραφος 4, το οποίο καθορίζει τους όρους για την αναβολή των καταβολών τόκων επί ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας και την αμοιβή του διαχειριστή· το άρθρο 6 παράγραφος 1 σχετικά με την αύξηση του ανώτατου συνολικού ποσού εγγύησης του Δημοσίου που μπορεί να χορηγηθεί βάσει του σχεδίου νόμου κατόπιν απόφασης της Επιτροπής· και το άρθρο 9 στοιχείο στ), σε συνδυασμό με το άρθρο 14 του νόμου 3156/2003 και τα άρθρα 2.8 και 3 του παραρτήματος Γ.2 του σχεδίου νόμου, που καθορίζουν κατά πόσον θα καταβάλλονται τυχόν φόροι, τέλη ή επιβαρύνσεις σε σχέση με την εγγύηση καθώς και τον υπόχρεο καταβολής τους.

και την εν γένει αποτελεσματικότητα του προγράμματος: i) οι ημερομηνίες θέσης σε ισχύ και λήξης της εγγύησης του Δημοσίου· και ii) οι ειδικότεροι κανόνες υποβολής αιτημάτων για χορήγηση εγγύησης του Δημοσίου[16]. Είναι εξάλλου άκρως σημαντικό να διατυπωθεί με σαφήνεια στο σχέδιο νόμου ή στη δευτερογενή νομοθεσία που πρόκειται να εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του η ακριβής διαδικασία που θα ακολουθείται από την υποβολή αιτήματος κατάπτωσης της εγγύησης ως την καταβολή του ποσού της, κατά τρόπο που θα διασφαλίζει την ιδιότητα της εγγύησης ως καταβλητέας «σε πρώτη ζήτηση» κατά τα οριζόμενα στο σχέδιο νόμου.

Τέλος, προτείνεται να αποσαφηνιστούν περαιτέρω στο σχέδιο νόμου ή στη δευτερογενή νομοθεσία που πρόκειται να εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του οι ειδικότεροι κανόνες για την παρακολούθηση των τιτλοποιήσεων που λαμβάνουν χώρα βάσει των διατάξεών του, τα συναφή απαιτούμενα έγγραφα και τη συχνότητα της παρακολούθησης[17]. Συνιστάται η πρόβλεψη ειδικής ανεξάρτητης οντότητας ως πλέον κατάλληλης για να παρακολουθεί τη συμμόρφωση της εγγύησης με τους προβλεπόμενους όρους έκδοσής της, τις ενέργειες του διαχειριστή και τα γεγονότα που θα προκαλούν κατάπτωση της εγγύησης[18].

3.2 *Σαφέστερη αναδιατύπωση της διάταξης περί ολοσχερούς εξόφλησης του κεφαλαίου των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας πριν από την εξόφληση του τόκου των ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας στο πλαίσιο της προτεραιότητας πληρωμών (waterfall structure)*

Το άρθρο 3 παράγραφος 3 του σχεδίου νόμου φαίνεται να ρυθμίζει την προτεραιότητα των πληρωμών με αυστηρό, προκαθορισμένο τρόπο. Προτείνεται η σαφέστερη αποτύπωση στο κείμενο του σχεδίου νόμου του βαθμού προτεραιότητας της καταβολής του τόκου των ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας στο πλαίσιο διαμόρφωσης της προτεραιότητας πληρωμών, κατά τρόπο που να μην αποκλείει το ενδεχόμενο ολοσχερούς εξόφλησης (και κατά κεφάλαιο) των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας πριν από την όποια καταβολή τόκου των ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας. Από άποψη προληπτικής εποπτείας τούτο θα διασφαλίσει την ταχύτερη εξόφληση των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και, ως εκ τούτου, μπορεί να επιφέρει μείωση της διάρκειας της εγγύησης.

3.3 *Πιστοληπτική αξιολόγηση των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας*

Το άρθρο 7 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου ορίζει ότι οι ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας πρέπει να έχουν αξιολογηθεί από ECAI «εγκεκριμένο κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της εγγύησης από την [ΕΚΤ]». Η ΕΚΤ επισημαίνει ότι η ίδια δεν εγκρίνει τους ECAI. Το Ευρωσύστημα αποδέχεται ορισμένους ECAI των οποίων οι αξιολογήσεις θεωρούνται κατάλληλες ειδικά για τους σκοπούς των πράξεων νομισματικής πολιτικής που διενεργεί. Αυτοί πρέπει να πληρούν τα γενικά κριτήρια αποδοχής των ECAI, ένα εκ των οποίων συνίσταται στην εγγραφή τους

16 Βλ. και παράγραφο 3.2.2 της γνώμης CON/2016/17. Για παράδειγμα, η έννοια της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της εγγύησης θα πρέπει να χρησιμοποιείται με συνέπεια στα επιμέρους άρθρα του σχεδίου νόμου και να διακρίνεται με ευκρίνεια από την ημερομηνία χορήγησης της εγγύησης. Επίσης, η ημερομηνία λήξης της εγγύησης του Δημοσίου θα οριζόταν σαφέστερα εάν συνδεόταν με παραβάσεις των διατάξεων του σχεδίου νόμου και όχι της απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί κρατικής ενίσχυσης.

17 Για παράδειγμα θα μπορούσαν να διατυπωθούν σαφέστερα οι αρμοδιότητες της επιτροπής παρακολούθησης του άρθρου 16 του σχεδίου νόμου.

18 Βλ. και παράγραφο 3.2.4 της γνώμης CON/2016/17.

από την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1060/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[19].

3.4 *Διάρκεια εγγύησης του Δημοσίου*

Το άρθρο 6 παράγραφος 7 του σχεδίου νόμου ορίζει ότι η εγγύηση του Δημοσίου χορηγείται έως την καθορισμένη λήξη των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Προτείνεται η εγγύηση να διαρκεί έως την ολοσχερή εξόφληση όλων των οφειλόμενων ποσών σε σχέση με τις εν λόγω ομολογίες.

3.5 *Τακτική επανεξέταση*

Τέλος, η ΕΚΤ παρατηρεί ότι θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί η τακτική επανεξέταση και αξιολόγηση, από ειδική ανεξάρτητη οντότητα, της αποτελεσματικότητας του προγράμματος που θεσπίζεται με το σχέδιο νόμου σε σχέση με τους στόχους και τις βραχυμεσοπρόθεσμες επιπτώσεις των διατάξεών του στα πιστωτικά ιδρύματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Εύλογος χρόνος για την αναθεώρηση της συνολικής λειτουργίας του νέου προγράμματος θα μπορούσε να είναι το ένα έτος από τη θέσπισή του[20].

3.6 *Συμμόρφωση με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων*

Απόκειται στην Επιτροπή να αξιολογήσει τη συμμόρφωση του σχεδίου νόμου με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων της Ένωσης.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 6 Δεκεμβρίου 2019.

[υπογραφή]

Η Πρόεδρος της ΕΚΤ

Christine LAGARDE

19 Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1060/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (ΕΕ L 302 της 17.11.2009, σ. 1). Βλ. άρθρο 120 παράγραφος 1 της κατευθυντήριας γραμμής (ΕΕ) 2015/510 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 19ης Δεκεμβρίου 2014, σχετικά με την εφαρμογή του πλαισίου νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος (κατευθυντήρια γραμμή γενικής τεκμηρίωσης) (ΕΚΤ/2014/60) (αναδιατύπωση) (ΕΕ L 91 της 2.4.2015, σ. 3). Ο κατάλογος των ECAI που γίνονται δεκτοί από το Ευρωσύστημα είναι διαθέσιμος στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ (https://www.ecb.europa.eu/paym/coll/risk/ecaf/html/index.en.html).

20 Βλ. παράγραφο 3.3 της γνώμης CON/2013/34 και παράγραφο 3.9 της γνώμης CON/2019/9.