

# ΑΕΔΒΦ

Association Européenne pour le Droit Bancaire et Financier  
European Association for Banking & Financial Law  
Ελληνική Ένωση Χρηματοοικονομικού Δικαίου

Η κρίση του κυπριακού τραπεζικού συστήματος  
και τα μέτρα εξυγίανσης και αναδιάρθρωσης των  
κυπριακών τραπεζών

Αθήνα, 31 Μαΐου 2013

---

# ΑΕΔΒΦ

## Ελληνική Ένωση Χρηματοοικονομικού Δικαίου

Συστηματική συνοχή του κυπριακού νόμου περί  
εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων με την Πρόταση  
Οδηγίας της ΕΕ για την ανάκαμψη και εξυγίανση των  
πιστωτικών ιδρυμάτων

Δημήτρης Γ. Τσιμπανούλης, Dr. jur.  
Δικηγόρος Αθηνών, Πρόεδρος ΑΕΔΒΦ

## **Η προβληματική των συστημικών τραπεζών («*too big to fail*», «*too interconnected to fail*»)**

- Μεταδοτικότητα της μη συντεταγμένης πτώχευσης μιας τράπεζας σε ολόκληρο το χρηματοπιστωτικό τομέα μιας χώρας, ενδεχομένως και πέραν των συνόρων της
- Domino effect
- Συνέπειες στο Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων
- Ρευστοποίηση ασφαλειών (ELA / Emergency Liquidity Assistance)

## **Έλλειψη ενιαίου ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου προς αντιμετώπιση της παθολογίας και για τη διαχείριση κρίσεων / αφερεγγυότητας πιστωτικών ιδρυμάτων**

- Παρά την προχωρημένη εναρμόνιση του ευρωπαϊκού τραπεζικού δικαίου, εθνοκεντρική η προσέγγιση των συστημάτων αντιμετώπισης της αφερεγγυότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων
- Πενία ρυθμίσεων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο
- Έλλειψη κοινών κανόνων για τις ενέργειες των εποπτικών αρχών των κρατών μελών που καλούνται να αντιμετωπίσουν τραπεζική κρίση – *Regulatory arbitrage* – Η συστημική διάσταση του θέματος

## Στόχοι

- *Ending “Too Big to Fail”*
- *Δημιουργία ευρωπαϊκού πλαισίου για συντεταγμένη πτώχευση τραπεζών*: Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση πλαισίου για την ανάκαμψη και την εξυγίανση / ειδική εκκαθάριση πιστωτικών ιδρυμάτων και ΕΠΕΥ
- Προετοιμασία και πρόληψη: Αποτροπή της άτακτης [μη συντεταγμένης] αφερεγγυότητας που θα μπορούσε να οδηγήσει σε γενικευμένη χρηματοπιστωτική κρίση
- Ειδική εκκαθάριση – Αναδιοργάνωση – Εξυγίανση [Resolution]
  - Ελάφρυνση από τις υποχρεώσεις – Περικοπή βαρών
  - Χρηματοδότηση
    - Από ποιόν; χρονική υστέρηση της εμφάνισης και βίωσης των αποτελεσμάτων σε περίπτωση επιβάρυνσης του δημοσίου κορβανά – η πολιτική διάσταση του προβλήματος – επιμερισμός των βαρών – Η ειδική διάσταση της θεματικής στα υπερχρεωμένα κράτη

- Η αφερεγγυότητα συστημικής τράπεζας σε κράτος της Ευρωζώνης με σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα
- Πτώχευση της τράπεζας κατά τους κανόνες του κοινού πτωχευτικού δικαίου;
- Ανάγκη χρηματοδότησης προς ανακεφαλαιοποίηση: η προβληματική της κρατικής ανακεφαλαιοποίησης
- Δυνατότητες ανεύρεσης των αναγκαίων πόρων / χρηματικών μέσων και ύψος αυτών
- Ανάγκη άμεσης ανεύρεσης κεφαλαίων
- Ανεύρεση κεφαλαίων από εξωτερικές πηγές: από υφιστάμενο κεφάλαιο ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών (από την εποχή των παχέων αγελάδων) ή από το δημόσιο κορβανά, π.χ. με την επιβολή φορολογίας και δημοσιονομικών βαρών (**bail-out**)
- **Bail-in**: Διάσωση με ίδια μέσα (χωρίς εξωτερική παρέμβαση), στο επίπεδο της τράπεζας, με την αποκατάσταση επαρκών ιδίων κεφαλαίων μέσω μονομερούς διαγραφής χρεών
- Προστασία δημοσίων πόρων με την ελαχιστοποίηση της εξάρτησης από έκτακτη δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη
- Συνδυασμός των δύο μεθόδων: Η χρυσή τομή

## Μέθοδοι/εργαλεία αναδιοργάνωσης / ειδικής εκκαθάρισης της Πρότασης Οδηγίας

- 1<sup>ο</sup> Μέσο: Μεταβίβαση ομάδας περιουσίας ή επιχείρησης
- 2<sup>ο</sup> Μέσο: Μεταβατικό πιστωτικό ίδρυμα (bridge bank)
- 3<sup>ο</sup> Μέσο: Διαχωρισμός - απόσχιση περιουσιακών στοιχείων και εισφορά τους σε δημόσιο φορέα διαχείρισης
- 4<sup>ο</sup> Μέσο: Διάσωση χωρίς εξωτερική παρέμβαση / με ίδια μέσα (bail-in): Αποκατάσταση επαρκών ιδίων κεφαλαίων μέσω διαγραφής χρεών και μετατροπής σε μετοχικό κεφάλαιο
  - Απομείωση απαιτήσεων δανειστών / υποχρεώσεων της τράπεζας
  - Μετατροπή του χρέους σε μετοχικό κεφάλαιο και ανακεφαλαιοποίηση

## Στόχοι των μέτρων αναδιοργάνωσης / ειδικής εκκαθάρισης – Επιλογή εργαλείου / μέσου

- Διασφάλιση της συνέχειας των κρίσιμων λειτουργιών [και των σημαντικών / συστημικών stakeholders των τραπεζών!]
- Προστασία καταθετών - Προστασία κεφαλαίων και περιουσιακών στοιχείων πελατών [*η συστημική διάσταση του προβλήματος*]
- Αποφυγή σημαντικών δυσμενών επιπτώσεων στη χρηματοπιστωτική ευστάθεια [π.χ. Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων]
- Ο κίνδυνος Bank Run
- Προστασία δημοσίων πόρων με την ελαχιστοποίηση της εξάρτησης από έκτακτη δημόσια χρηματοπιστωτική στήριξη [*η προβληματική της κρατικής ανακεφαλαιοποίησης*]
- Διασφάλιση / περιορισμός της μείωσης της αξίας των «εκπιούμενων» περιουσιακών στοιχείων του πιστωτικού ιδρύματος – Ελαχιστοποίηση του κόστους της αναδιοργάνωσης [*Όλα στο σφυρί, σε τιμή ευκαιρίας!*  
*Αλλά και: κόστος διατήρησης περιουσιακών στοιχείων*]

## Ιεράρχηση των περικοπτομένων απαιτήσεων

- Ιεράρχηση των πιστωτών ανά κατηγορίες κατά την ανάληψη των ζημιών
- Ίση μεταχείριση των πιστωτών της ίδιας τάξεως – τήρηση βασικών κανόνων διαδικασιών συλλογικής αφερεγγυότητας
- Μετοχές: Οι μέτοχοι αναλαμβάνουν πρώτοι τις ζημίες
- Εξομοιούμενα με μετοχές ίδια κεφάλαια
- Μείωση χρεών μειωμένης εξασφάλισης
- Μείωση των υπολοίπων «επιλέξιμων υποχρεώσεων» / χρεωστικών τίτλων υψηλής εξασφάλισης
- Το μεγάλο ζήτημα: Οι καταθέτες!



**Εξαίρεση περικοπών απαιτήσεων κατά του πιστωτικού ιδρύματος (ΠΙ) και εξουσίας των αρχών να τις μετατρέψουν σε κεφάλαιο ως προς:**

- α) Εγγυημένες καταθέσεις βάσει Οδηγίας 94/19/ΕΚ
- β) εξασφαλισμένες υποχρεώσεις του ΠΙ (μέχρι του ύψους της κάλυψης)
- γ) υποχρεώσεις που προκύπτουν από περιουσιακά στοιχεία που το ΠΙ κατέχει σε εξατομικευμένη βάση για λογαριασμό πελατών ή ως εμπιστευματοδόχος
- δ) υποχρεώσεις αρχικής διάρκειας μικρότερης του ενός μηνός
- ε) υποχρεώσεις έναντι:
  - i) εργαζομένων για δεδουλευμένους μισθούς, συνταξιοδοτικά δικαιώματα ή άλλες σταθερές αποδοχές
  - ii) εμπορικών συναλλασσομένων ή προμηθευτών ως προς την παροχή στο ΠΙ αγαθών και υπηρεσιών απαραίτητων για την καθημερινή λειτουργία του (τηλεπικοινωνίες, υπηρεσίες κοινής ωφελείας, ενοικίαση, συντήρηση και φροντίδα των χώρων)
  - iii) φορολογικών αρχών και αρχών κοινωνικής ασφάλισης (εφόσον παρέχεται προνόμιο κατά το πτωχευτικό δίκαιο).

## Επιλογή απαιτήσεων προς περικοπή, προσδιορισμός του ύψους και δοσολογία

- Επιμερισμός των ζημιών μεταξύ των υποχρεώσεων ίδιας τάξεως, κατ' αναλογία προς την αξία τους
- Εφαρμογή αρχών συμψηφισμού (νομίμου και συμβατικού)
- Συντελεστής μετατροπής του χρέους σε μετοχικό κεφάλαιο, αναλόγως της κατηγορίας των υποχρεώσεων
- Αλληλοσυγκρουόμενα συμφέροντα: Όσων περισσότερων δανειστών διασφαλίζονται οι απαιτήσεις, τόσο αυξάνει η ανάγκη ανακεφαλαιοποίησης και τίθεται το θέμα της ανεύρεσης κεφαλαίων
- Όσο μεγαλύτερο το μέγεθος του χρηματοπιστωτικού τομέα σε σχέση με το ακαθάριστο εθνικό προϊόν, τόσο δυσχερέστερη η διάσωση τραπεζών και stakeholders, λόγω αυξανόμενου συστημικού κινδύνου και δυσχέρειας ανεύρεσης κεφαλαίων

## Ευρείες εξουσίες αρχών αναδιοργάνωσης (άρθρο 56 Πρότασης Οδηγίας)

- α) Πρόσβαση σε πληροφορίες
- β) Έλεγχος του πιστωτικού ιδρύματος και άσκηση όλων των δικαιωμάτων που παρέχονται στους μετόχους
- γ) Άσκηση διαχειριστικών πράξεων - μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων
- δ) Μεταβίβαση μετοχών και χρεογράφων που έχει εκδώσει το πιστωτικό ίδρυμα
- ε) Απομείωση χρέους / υποχρεώσεων και μετατροπή χρεογράφων και υποχρεώσεων σε μετοχές
- στ) Ακύρωση αξιογράφων που έχει εκδώσει το πιστωτικό ίδρυμα
- ζ) Επιβολή υποχρέωσης έκδοσης νέων μετοχών
- η) Άσκηση ρητρών μετατροπής χρεογράφων
- θ) Τροποποίηση όρων χρεογράφων
- ι) Απομάκρυνση και αντικατάσταση ανώτερων διοικητικών στελεχών πιστωτικού ιδρύματος

## Η ανυπαρξία θεσμικού πλαισίου στην Κύπρο προς αντιμετώπιση τραπεζικών κρίσεων και οι συνέπειες της έλλειψης αυτής

- Ο νόμος του ισχυρού ενόψει της ανάγκης άμεσης χρηματοδότησης
- Μηδενική ανοχή
- Επιβολή προαποφασισμένων λύσεων («Vorverständnis» στην επίλυση του προβλήματος): Αποκλιμάκωση του κινδύνου μέσω μειώσεως του μεγέθους του τραπεζικού τομέα της Κύπρου
- Έγκλημα και τιμωρία: Η λογική της γενικής και ειδικής πρόληψης – Διακηρυγμένα και ανομολόγητα κίνητρα
- Συνέπειες τυχόν αποδοχής του πρώτου σχεδίου [16.3]:
  - Απόλυτη ασυμβατότητα με το υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο
  - Πλήγμα στη θεσμική αξιοπιστία της ΕΕ
  - Κίνδυνος εκροής κεφαλαίων από τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου
  - Δημιουργία μη μετρήσιμου συστημικού κινδύνου (για το παρόν και το μέλλον)

- «Το μη χείρον βέλτιστον»: Οι διατάξεις του περί εξυγίανσης πιστωτικών και άλλων ιδρυμάτων νόμου του 2013 (φύλλο 22.3.2013 Επίσημης Εφημερίδας της Κυπριακής Δημοκρατίας)
- Λύση στην κατεύθυνση της Πρότασης Οδηγίας (σε αντίθεση με την πρώτη προταθείσα)
- De facto αποτέλεσμα: περικοπές καταθέσεων άνω των 100.000 Ευρώ ελλείπει δυνατότητας ανακεφαλαιοποίησης / χρηματοδότησης προς αποκατάσταση της επάρκειας ιδίων κεφαλαίων των δύο συστημικών πιστωτικών ιδρυμάτων
- Το άγχος του νομοθέτη
- Το άγχος του επόπτη
- Η διαφάνεια στη διαδικασία μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων
- Διλήμματα και διακύβευμα

- Η προβληματική του υπερτέρας τυπικής ισχύος δικαίου
  - Εταιρικές οδηγίες της ΕΕ
  - Άρθρο 1 παρ. 1 Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλου ΕΣΔΑ (αθέμιτη προσβολή περιουσίας;)
  - Συνταγματικές αρχές : Παραβίαση αρχής ισότητας; Παραβίαση αρχής αναλογικότητας;
- Ποιος «πληρώνει» τα μέτρα εξυγίανσης; - Ποιος αναλαμβάνει το κόστος των παρεμβατικών μέτρων;
- ***Δει δε χρημάτων!***
- Ρεαλιστικές εναλλακτικές λύσεις ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών πέραν της κρατικής ενίσχυσης;
- Οι διαστάσεις του *Moral hazard*
  - *Οι καταθέτες ως επενδυτές;*
  - *Ευθύνη των καταθετών για την επιλογή του πιστωτικού ιδρύματος;*
  - *Επιβάρυνση των φορολογουμένων;*

- Κίνδυνος συστημικών συνεπειών και παράπλευρων απωλειών για την κυπριακή οικονομία από το καίριο πλήγμα στον – ίσως – πιο ζωτικό τομέα της
- Κίνδυνος ύφεσης;
- Δυνατότητα ανάκαμψης;
- Η αξιοπιστία του θεσμικού πλαισίου (*predictability / legal certainty*)
- Η κατάρρευση ενός μύθου και πολυετών επίπονων προσπαθειών
- Ποιος έφταιξε;

- Ο ρόλος των εποπτικών αρχών / αρχών εξυγίανσης στην αντιμετώπιση της κρίσης
  - Για τη χάραξη των μέτρων εξυγίανσης και
  - Την επιλογή των κατάλληλων εργαλείων
- Ευρύτατη διακριτική ευχέρεια – Υποχρέωση λογοδοσίας – δικαστικός έλεγχος
- Επιτροπολογία της Πρότασης Οδηγίας
- Οι εποπτικές αρχές επιχειρηματίες;
- **Εκπλήρωση των σκοπών του νόμου κατά την εφαρμογή των μέτρων εξυγίανσης / αναδιοργάνωσης**
  - Διασφάλιση της ομαλής άσκησης των βασικών τραπεζικών εργασιών του υπό εξυγίανση πιστωτικού ιδρύματος,
  - Μεγιστοποίηση της αξίας των περιουσιακών του στοιχείων
  - Προστασία των συμφερόντων των πιστωτών, καταθετών και επενδυτών;



Νομολογία του ΔΕΚ – Καταδίκη Ελλάδος:

Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Μαρτίου 1996. - Παναγής Παφίτης και λοιποί κατά Τράπεζας Κεντρικής Ελλάδος Α.Ε. και λοιπών. Μεταβολή του κεφαλαίου ανώνυμης τραπεζικής εταιρίας - Άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 25, παράγραφος 1, και του άρθρου 29, παράγραφος 3, της Οδηγίας Υπόθεση C-441/93.

*Αντιβαίνει προς το άρθρο 25 της οδηγίας \* κατά το οποίο κάθε αύξηση του κεφαλαίου πρέπει να αποφασίζεται από τη γενική συνέλευση \* εθνική νομοθεσία προβλέπουσα ότι το κεφάλαιο μιας ανώνυμης τραπεζικής εταιρίας που, λόγω υπερχρεώσεως, βρίσκεται σε εξαιρετική κατάσταση μπορεί να αυξηθεί διά της διοικητικής οδού και χωρίς απόφαση της γενικής συνελεύσεως. Και ναι μεν η οδηγία δεν απαγορεύει τη λήψη μέτρων αναγκαστικής εκτελέσεως σκοπούντων στην εξαφάνιση της εταιρίας, και ιδίως την εφαρμογή διαδικασιών εκκαθαρίσεως, στο πλαίσιο των οποίων η εταιρία τίθεται υπό καθεστώς αναγκαστικής διαχειρίσεως προς διασφάλιση των δικαιωμάτων των δανειστών, δεν παύει όμως να έχει εφαρμογή στην περίπτωση ενός απλού καθεστώτος εξυγιάνσεως σκοπούντος στη διασφάλιση της επιβιώσεως της εταιρίας, έστω και αν το καθεστώς αυτό συνεπάγεται προσωρινή αφαίρεση της εξουσίας από τους μετόχους και τα κανονικά όργανα της εταιρίας.*

Επί της ενστάσεως περί καταχρηστικότητας:

*Δεδομένου ότι η εφαρμογή κανόνος του εθνικού δικαίου απαγορεύοντος την κατάχρηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται να θίγει την πλήρη αποτελεσματικότητα και την ομοιόμορφη εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων εντός των κρατών μελών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ένας μέτοχος καταχρηστικώς επικαλείται το ως άνω άρθρο 25 για τον μόνο λόγο ότι ανήκει στη μειοψηφία των μετόχων μιας εταιρίας που υπήχθη σε καθεστώς εξυγίανσεως ή ότι και ο ίδιος ωφελήθηκε από την εξυγίανση της εταιρίας. Κάτι τέτοιο θα αλλοίωνε τη λειτουργία της εν λόγω διατάξεως.*

## 1<sup>η</sup> ενότητα

**Η θεώρηση του επόπτη:** Τα μέτρα εξυγίανσης στις κυπριακές τράπεζες: Τελευταίες εξελίξεις ως προς τη λήψη και εφαρμογή τους

**Νομική θεώρηση από την πλευρά του κυπρίου νομικού:** Νομικές πτυχές της κυπριακής τραπεζικής κρίσης

**Η οικονομική / χρηματοοικονομική διάσταση του θέματος:**

- Η κρίση στη Κύπρο: Αλληλεπίδραση του κράτους, των νοικοκυριών και του τραπεζικού τομέα
- Μέτρηση των επιτυχιών και αποτυχιών των Υπευθύνων Λήψεως Αποφάσεων

## **2<sup>η</sup> Ενότητα: Νομικά ζητήματα**

- *Η δέσμευση των τραπεζικών λογαριασμών και το άρθρο 1§1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.*
- *Συγκριτική θεώρηση: Τα δικαιώματα των μετόχων και πιστωτών τραπεζών σε περίπτωση επιβολής μέτρων εξυγίανσης κατά το κυπριακό και ελληνικό δίκαιο*
- *Η οπτική γωνία της ΕΚΤ: Διδάγματα από την κυπριακή εμπειρία για το χειρισμό χρηματοπιστωτικών κρίσεων*
- **Ειδικά νομικά θέματα**
  - *Το κούρεμα των καταθέσεων ως μέτρο εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων - Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*
  - *Τα μέτρα εξυγίανσης των πιστωτικών ιδρυμάτων από πλευράς διεθνών συμβάσεων αμοιβαίας προώθησης και προστασίας επενδύσεων*