



ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

της 15ης Φεβρουαρίου 2019

σχετικά με την αδειοδότηση και εποπτεία των φορέων χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων
(CON/2019/7)

Εισαγωγή και νομική βάση

Στις 18 Δεκεμβρίου 2018 η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) έλαβε αίτημα του ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών για τη διατύπωση γνώμης αναφορικά με σχέδιο νόμου σχετικά με τη χορήγηση μικροχρηματοδοτήσεων (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 τρίτη περίπτωση του άρθρου 2 παράγραφος 1 της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου¹, καθώς το σχέδιο νόμου αφορά την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) και τα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 127 παράγραφος 6 της Συνθήκης. 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 Σκοπός του σχεδίου νόμου είναι η θέσπιση κανόνων για την ανάληψη, άσκηση και εποπτεία της δραστηριότητας χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων και η ρύθμιση ορισμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων τόσο των φορέων χορήγησης όσο και των δικαιούχων μικροχρηματοδοτήσεων. Σύμφωνα με το σχέδιο νόμου, ως «μικροχρηματοδότηση» ορίζεται η άνευ εξασφάλισης χορήγηση πιστώσεων χρηματικών ποσών ανώτατου ύψους εικοσιπέντε χιλιάδων (25.000) ευρώ σε φυσικά πρόσωπα, ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, πολύ μικρές οντότητες και/ή «φορείς κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας», οι οποίες δεν συνιστούν τραπεζικό δανεισμό και χρησιμοποιούνται ως κεφάλαιο κίνησης ή για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών, για εκπαιδευτικούς σκοπούς ή σκοπούς κοινωνικής ένταξης.
- 1.2 Το σχέδιο νόμου ορίζει την ΤτΕ ως αρμόδια αρχή για την αδειοδότηση και εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων στην Ελλάδα. Ειδικότερα, η ΤτΕ εξουσιοδοτείται: α) να αξιολογεί τις αιτήσεις άδειας λειτουργίας, να καθορίζει ειδικότερα τα απαιτούμενα στοιχεία και να χορηγεί και να ανακαλεί τη σχετική άδεια υπό συγκεκριμένους όρους· β) να διενεργεί αξιολογήσεις ικανότητας και καταλληλότητας των φυσικών ή νομικών προσώπων που επιθυμούν να αποκτήσουν (ή να αυξήσουν περαιτέρω) ειδική συμμετοχή σε ίδρυμα μικροχρηματοδοτήσεων· γ) να καθορίζει τις

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).

ειδικότερες λεπτομέρειες που αφορούν την κάλυψη του αρχικού κεφαλαίου ιδρύματος μικροχρηματοδοτήσεων και τον τυχόν καθορισμό των ιδίων κεφαλαίων του· δ) να τηρεί μητρώο καταχώρισης των αδειοδοτημένων ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων που έχουν έδρα ή υποκατάστημα στην Ελλάδα· ε) να ελέγχει τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων κατά τρόπο αναλογικό, επαρκή και προσαρμοσμένο στους κινδύνους στους οποίους αυτά εκτίθενται και να εκδίδει αποφάσεις σχετικά με την επιβολή ετήσιου εποπτικού τέλους που αυτά υποχρεούνται να καταβάλλουν· και στ) να επιβάλλει κυρώσεις στα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων σε περίπτωση παράβασης των διατάξεων του σχεδίου νόμου.

- 1.3 Το σχέδιο νόμου ορίζει περαιτέρω ότι τα πιστωτικά ιδρύματα και τα χρηματοδοτικά ιδρύματα κατά την έννοια των σημείων 1) και 26), αντίστοιχα, του άρθρου 4 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου², μπορούν επίσης να χορηγούν μικροχρηματοδοτήσεις υπό τους ίδιους όρους υπό τους οποίους αυτές χορηγούνται από τα αδειοδοτημένα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων. Σημειώνεται ότι οι διατάξεις των τμημάτων 3 και 4 (άρθρα 18-31) του σχεδίου νόμου πρόκειται να εφαρμόζονται στα πιστωτικά ιδρύματα κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης. Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται επομένως ότι οι διατάξεις σχετικά με τη χορήγηση και ανάκληση άδειας λειτουργίας ιδρύματος μικροχρηματοδοτήσεων και την απόκτηση ειδικής συμμετοχής σε τέτοιο ίδρυμα (βλ. άρθρα 6-11 του σχεδίου νόμου) δεν εφαρμόζονται στα πιστωτικά ιδρύματα.
- 1.4 Επίσης, το σχέδιο νόμου αναθέτει στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης το καθήκον να διασφαλίζει και να παρακολουθεί την αποτελεσματική συμμόρφωση των πιστωτικών ιδρυμάτων με σειρά διατάξεων του που έχουν εφαρμογή επί των εν λόγω ιδρυμάτων (και αφορούν ζητήματα προστασίας καταναλωτή)³.
- 1.5 Τέλος, το σχέδιο νόμου προβλέπει ότι με απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης (και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού) δύνανται να δημιουργούνται προγράμματα χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων, κατά την έννοια του σχεδίου νόμου, με συνεπένδυση πόρων των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων και του εθνικού ή του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Με την ίδια απόφαση ορίζονται οι δυνητικοί δικαιούχοι, τα είδη και ο σκοπός των παρεχόμενων προϊόντων μικροχρηματοδοτήσεων, οι ειδικότεροι όροι υλοποίησης του προγράμματος, η διαδικασία ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, καθώς και κάθε απαιτούμενη πρόσθετη λεπτομέρεια εφαρμογής.

2. Γενικές παρατηρήσεις

- 2.1 Εισαγωγικά η ΕΚΤ σημειώνει ότι η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών δεν διαθέτει ειδικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τις μικροπιστώσεις. Σε αυτά τα κράτη μέλη η χορήγηση πιστώσεων, περιλαμβανομένων όσων χορηγούνται υπό όρους παρόμοιους με εκείνους των μικροχρηματοδοτήσεων κατά την έννοια του σχεδίου νόμου, υπόκειται αποκλειστικά στο

² 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).

³ Βλ. άρθρο 27 του σχεδίου νόμου.

ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τους φορείς χορήγησής τους (πιστωτικά ιδρύματα ή μη τραπεζικές οντότητες). Σε αντίθεση με τα πιστωτικά ιδρύματα που κατά τη χορήγηση πιστώσεων για ίδιο λογαριασμό υπόκεινται στους εναρμονισμένους τραπεζικούς κανόνες της ΕΕ, η ρυθμιστική προσέγγιση της χορήγησης μικροπιστώσεων από μη τραπεζικές οντότητες διαφέρει μεταξύ κρατών μελών. Δεδομένου ότι σε επίπεδο ΕΕ δεν υπάρχει εναρμονισμένο ρυθμιστικό πλαίσιο για τη χορήγηση μικροπιστώσεων από μη τραπεζικές οντότητες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε ευρωπαϊκό κώδικα καλής πρακτικής για τη χορήγηση μικροπιστώσεων (εφεξής ο κώδικας⁴). Ο κώδικας δεν αποσκοπεί στην αντικατάσταση υφιστάμενων ρυθμίσεων που διέπουν τους παρόχους μικροπιστώσεων, αλλά στη θέσπιση ενός συνόλου προτύπων σχετικά με την εν γένει διαχείριση, τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση κινδύνου, την υποβολή εκθέσεων και τις σχέσεις με τους πελάτες και τους επενδυτές, τα οποία είναι κοινά για το σύνολο του τομέα μικροπιστώσεων στην ΕΕ⁴. Ο κώδικας έχει σχεδιαστεί πρωτίστως για να ρυθμίσει τη δραστηριότητα μη τραπεζικών παρόχων μικροπιστώσεων μέσω της δανειοδότησης μικροεπιχειρηματιών με ποσά έως 25.000 ευρώ. Το σχέδιο νόμου περιέχει αρκετές παραπομπές στον κώδικα και ορισμένες από τις διατάξεις του φαίνεται να αποτυπώνουν ρυθμίσεις του κώδικα, συμπεριλαμβανομένου του προτεινόμενου ανώτατου ορίου για τα δάνεια υπό τη μορφή μικροχρηματοδοτήσεων.

- 2.2 Ο κώδικας εστιάζει στους μη τραπεζικούς παρόχους μικροπιστώσεων λόγω των θεμελιωδών διαφορών τους σε σχέση με τα πιστωτικά ιδρύματα ως παρόχους πιστώσεων. Οι εν λόγω διαφορές μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα. Κατά πρώτον, η αποδοχή καταθέσεων ή άλλων επιστρεπτέων κεφαλαίων από το κοινό και η βάσει αυτών χορήγηση δανείων αποτελεί δραστηριότητα η οποία ρυθμίζεται από το ενωσιακό δίκαιο και ασκείται αποκλειστικά από πιστωτικά ιδρύματα. Το ιδιαίτερο αυτό χαρακτηριστικό αντανακλά τόσο την ιδιαίτερη συστημική σημασία των πιστωτικών ιδρυμάτων όσο και την εφαρμογή σε αυτά των αυστηρών κανόνων προληπτικής εποπτείας που καθορίζονται από το εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 575/2013 και της οδηγίας 2013/36/ΕΕ Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁵. Κατά δεύτερον, παρά το γεγονός ότι στην ΕΕ υπάρχουν και άλλα παραδείγματα δανειστών ειδικού σκοπού που από ορισμένες απόψεις εξομοιώνονται με πιστωτικά ιδρύματα, τόσο οι πηγές χρηματοδότησής τους όσο και οι ομάδες δανειοληπτών στους οποίους απευθύνονται διαφέρουν συνήθως από τα ισχύοντα στην περίπτωση των μη τραπεζικών παρόχων μικροπιστώσεων.⁶ Οι θεμελιώδεις αυτές διαφορές βρίσκουν επίσης έρεισμα στο σχέδιο

⁴ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκός κώδικας καλής πρακτικής για τη χορήγηση μικροπιστώσεων (2013), σ. 10, διαθέσιμος στην ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/doc/code_bonne_conduite_el.pdf.

⁵ Οδηγία 2013/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων, για την τροποποίηση της οδηγίας 2002/87/ΕΚ και για την κατάργηση των οδηγιών 2006/48/ΕΚ και 2006/49/ΕΚ (ΕΕ L 176 της 27.6.2013, σ. 338).

⁶ Πρόκειται π.χ. για τις πιστωτικές ενώσεις στην Ιρλανδία και τη Λιθουανία, τις συνεταιριστικές επιχειρήσεις στη Λετονία και τους αποταμιευτικούς συνεταιρισμούς και τις πιστωτικές ενώσεις στην Πολωνία, οι οποίες, αν και για εποπτικούς σκοπούς δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2013/36/ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση στη δραστηριότητα πιστωτικών ιδρυμάτων και την προληπτική εποπτεία πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων (CRD IV), εντούτοις θεωρείται ότι πληρούν τα λειτουργικά κριτήρια της έννοιας του πιστωτικού ιδρύματος και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως πιστωτικά ιδρύματα, π.χ. για τους σκοπούς των υποχρεωτικών ελάχιστων αποθεματικών (βλ. π.χ. γνώμη CON/2009/60 της ΕΚΤ, παράγραφος 2.2.). Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τα εν λόγω ιδρύματα δανεισμού τείνουν να χρηματοδοτούν τις εργασίες τους μέσω των εισφορών των μελών τους, που συνήθως αποτελούν τους αποδέκτες των χορηγούμενων δανείων, και ότι η αποστολή τους διαφέρει από εκείνη των παρόχων μικροπιστώσεων, οι οποίοι λειτουργούν ως οχήματα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού και χρηματοπιστωτικού αποκλεισμού (βλ. σ. 24 κώδικα, Εισαγωγή). Όλες οι γνώμες της ΕΚΤ δημοσιεύονται στον δικτυακό τόπο της (www.ecb.europa.eu).

νόμου. Πράγματι, σύμφωνα με τις διατάξεις του τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων δεν χρηματοδοτούν τις δραστηριότητές τους μέσω της αποδοχής καταθέσεων ή άλλων εισφορών εξομοιούμενων με αυτές, ενώ οι όροι χορήγησης και οι κατηγορίες δικαιούχων των πιστώσεων που αυτό προβλέπει διαφέρουν θεμελιωδώς από τα ισχύοντα στην περίπτωση των πιστωτικών ιδρυμάτων. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία (Επιτροπή της Βασιλείας) εξέτασε την παροχή μικροχρηματοδοτήσεων από νομικά ή φυσικά πρόσωπα τα οποία ασχολούνται κυρίως με τέτοιου είδους χορηγήσεις, περιλαμβανομένων των «τραπεζών που ειδικεύονται στην προσφορά μικροχρηματοδοτήσεων».⁷ Ωστόσο, η ΕΚΤ σημειώνει ότι ο ορισμός της Επιτροπής της Βασιλείας για τα «παραδοσιακά μικροδάνεια» διαφέρει ποιοτικά από την έννοια «μικροχρηματοδότηση» του σχεδίου νόμου, ιδίως κατά το ότι οι λήπτες των μικροδανείων απαιτείται να παρέχουν ασφάλεια.⁸

- 2.3 Το σχέδιο νόμου επιλέγει να συμπεριλάβει τα πιστωτικά ιδρύματα στο πεδίο εφαρμογής του κατά τρόπο που ίσως οδηγήσει σε ανεπιθύμητες αμφισημίες ως προς τους θεμελιώδεις στόχους πολιτικής στους οποίους εδράζεται. Αν ο πρωταρχικός στόχος του σχεδίου νόμου είναι να προαγάγει την ανάπτυξη του ελληνικού τομέα μικροπιστώσεων, αφενός τυποποιώντας τις ρυθμιστικές προσδοκίες έναντι των μη τραπεζικών παρόχων τους και, αφετέρου, θεσπίζοντας όρους χορήγησής τους υπαγορευόμενους από κοινωνικά κριτήρια και προβλέποντας κατηγορίες δικαιούχων ευθυγραμμιζόμενες με την κοινωνική αποστολή τους⁹, είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτό πώς η αδειοδότηση και, κατά μείζονα λόγο, η προληπτική εποπτεία των φορέων χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων θα μπορούν να διενεργούνται με βάση κανόνες που δύνανται να ομοιάζουν με εκείνους που εφαρμόζονται στα πιστωτικά ιδρύματα.
- 2.4 Οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ πιστωτικών ιδρυμάτων και παρόχων μικροπιστώσεων, όπως ορίζονται στο σχέδιο νόμου, από την άποψη του οικονομικού ρόλου που επιτελούν, των κινδύνων στους οποίους εκτίθενται και των πηγών χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων τους εν γένει συνηγορούν υπέρ μιας διαφορετικής ρυθμιστικής και, ιδίως, εποπτικής αντιμετώπισης που θα λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Εξάλλου, η ίδια μεταχείριση μη τραπεζικών και τραπεζικών δανειοδοτικών δραστηριοτήτων από ρυθμιστική ή/και εποπτική άποψη απάδει προς το γράμμα και το πνεύμα του κώδικα, ο οποίος συντάχθηκε με αφετηριακό σημείο τους μη τραπεζικούς παρόχους μικροπιστώσεων και την κοινωνική τους αποστολή.¹⁰ Για τους λόγους αυτούς, στο πλαίσιο του σχεδίου νόμου, η ΕΚΤ θα συνιστούσε επιτακτικά την εξαίρεση των πιστωτικών ιδρυμάτων από το πεδίο εφαρμογής του, προκειμένου να αποσοβηθεί οποιαδήποτε σύγχυση ως προς τους στόχους πολιτικής του, αλλά και η νομική αβεβαιότητα ως προς τη δέσμη κανόνων στην οποία θα υπόκειντο οι θεμελιωδώς διαφορετικές δραστηριότητες των οικείων οντοτήτων στην Ελλάδα βάσει του σχεδίου νόμου.
- 2.5 Ανεξαρτήτως των παραπάνω, στην παράγραφο 4 της παρούσας γνώμης αξιολογείται η

⁷ Επιτροπή της Βασιλείας, έκδοση με τίτλο «Guidance on the application of the core principles for effective banking supervision to the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion», Σεπτέμβριος 2016, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d383.pdf>.

⁸ Όπ.π., παράρτημα Ε.

⁹ Η «αποστολή» των παρόχων κατά την έννοια του κώδικα είναι να «καταπολεμούν τη φτώχεια και τον κοινωνικό και χρηματοπιστωτικό αποκλεισμό» (βλ. σ. 24 κώδικα, Εισαγωγή).

¹⁰ Σημειώνεται ότι από τα ευάριθμα κράτη μέλη στα οποία ρυθμίζεται η δραστηριότητα της χορήγησης μικροπιστώσεων μόνο ένα έχει συμπεριλάβει τα πιστωτικά ιδρύματα στο πεδίο εφαρμογής του οικείου εθνικού πλαισίου.

προτεινόμενη ανάθεση στην ΤτΕ των νέων καθηκόντων αδειοδότησης και εποπτείας των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων με βάση τα κριτήρια χαρακτηρισμού ορισμένου καθήκοντος ως κυβερνητικού, υπό το πρίσμα της απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης βάσει του άρθρου 123 της Συνθήκης.

3. Σκέψεις που άπτονται της προληπτικής εποπτείας και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

- 3.1 Το σχέδιο νόμου ορίζει ως «ίδρυμα μικροχρηματοδοτήσεων» το νομικό πρόσωπο που έχει λάβει άδεια, σύμφωνα με το άρθρο 9 του σχεδίου, προκειμένου να χορηγεί μικροχρηματοδοτήσεις στην Ελλάδα (άρθρο 2 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου). Συνεπώς, τα πιστωτικά ιδρύματα δεν φαίνεται να εμπίπτουν στον ορισμό του ιδρύματος μικροχρηματοδοτήσεων, δεδομένου ότι το άρθρο 9 περιλαμβάνεται στο τμήμα 2 του σχεδίου νόμου, το οποίο δεν εφαρμόζεται στα πιστωτικά ιδρύματα. Ως εκ τούτου, αντιλαμβάνεται κανείς ότι τα πιστωτικά ιδρύματα θα μπορούσαν να χορηγούν μικροχρηματοδοτήσεις βάσει της άδειας λειτουργίας τραπεζικού ιδρύματος που ήδη διαθέτουν.
- 3.2 Το σχέδιο νόμου περιέχει ορισμούς της μικροχρηματοδότησης και των επιχειρηματικών μικροχρηματοδοτήσεων. Ως «μικροχρηματοδότηση» ορίζονται οι πιστώσεις χρηματικών ποσών ανώτατου ύψους 25.000 ευρώ, οι οποίες δεν συνιστούν τραπεζικό δανεισμό και χορηγούνται αποκλειστικά σύμφωνα με τις διατάξεις του σχεδίου νόμου (άρθρο 2 σχεδίου νόμου). Ωστόσο, ως «επιχειρηματικές μικροχρηματοδοτήσεις» ορίζονται όλες οι μορφές πιστώσεων χρηματικών ποσών ανώτατου ύψους 25.000 ευρώ που χορηγούνται είτε για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών είτε ως κεφάλαιο κίνησης¹¹. Από τον ορισμό αυτό συνάγεται ότι κάθε χορήγηση δανείου από πιστωτικό ίδρυμα εντός των ορίων και υπό τους όρους του σχεδίου νόμου θα θεωρείται μορφή επιχειρηματικής μικροχρηματοδότησης και, επομένως, θα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του. Εν προκειμένω σημειώνεται ακόμη ότι ο ορισμός των επιχειρηματικών μικροχρηματοδοτήσεων περιλαμβάνει έναν μη εξαντλητικό κατάλογο δραστηριοτήτων που χαρακτηρίζονται ως τέτοιες, γεγονός το οποίο δημιουργεί νομική αβεβαιότητα ως προς το αν η χορήγηση δανείου από πιστωτικό ίδρυμα πρόκειται να θεωρείται επιχειρηματική μικροχρηματοδότηση εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής του σχεδίου νόμου.
- 3.3 Το σχέδιο νόμου παρέχει στην ΤτΕ ευρείες εξουσίες σε σχέση με τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων (βλ. παράγραφο 1.2 της παρούσας γνώμης). Ωστόσο, η ΕΚΤ παρατηρεί ότι το σχέδιο νόμου σιωπά ως προς τις λεπτομέρειες του εποπτικού πλαισίου εντός του οποίου αναμένεται να ασκούν τις δραστηριότητές τους τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων, καθώς αναφέρεται απλώς σε ελέγχους «αναλογικο[ύς], επαρκείς και προσαρμοσμένο[υς] στους κινδύνους», τους οποίους αναμένεται να ασκεί μελλοντικά η ΤτΕ ως αρμόδια αρχή¹². Εξάλλου, η απουσία ρητής σχετικής διάταξης στο σχέδιο νόμου δεν καθιστά σαφές αν η ΤτΕ θα νομιμοποιείται να ασκεί τις εξουσίες που της ανατίθενται αναφορικά με τη δραστηριότητα των επιχειρηματικών μικροχρηματοδοτήσεων στις περιπτώσεις που η συγκεκριμένη δραστηριότητα ασκείται από

¹¹ Βλ. άρθρο 18 παράγραφος 1 στοιχείο α) του σχεδίου νόμου.

¹² Βλ. άρθρο 15 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

πιστωτικά ιδρύματα.

- 3.4 Η ΕΚΤ σημειώνει περαιτέρω ότι ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου¹³ της αναθέτει αποκλειστικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, με σκοπό να συμβάλλει στην ασφάλεια και την ευρωστία τους και στη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση και σε κάθε κράτος μέλος. Η ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και συνεπούς λειτουργίας του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (ΕΕΜ) και επιβλέπει τη λειτουργία του με βάση την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ίδιας και των εθνικών αρμόδιων αρχών (ΕΑΑ), περιλαμβανομένης της ΤτΕ. Ενόψει τούτου είναι εξόχως σημαντικό η ανάθεση καθηκόντων στην ΤτΕ και στο Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης σε σχέση με τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων ή/και τη δραστηριότητα των επιχειρηματικών μικροχρηματοδοτήσεων να μην θίγει τα καθήκοντα που ασκούν η ΕΚΤ και η ΤτΕ για σκοπούς προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων. Με την εξαίρεση των πιστωτικών ιδρυμάτων από το πεδίο εφαρμογής του σχεδίου νόμου μπορεί να επιτευχθεί ασφάλεια δικαίου ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των ΕΑΑ και της ΕΚΤ όσον αφορά την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων που παρέχουν επιχειρηματικές μικροχρηματοδοτήσεις.¹⁴
- 3.5 Εξαιρώντας ρητά από τον εποπτικό έλεγχο κάθε άλλη επιχειρηματική δραστηριότητα που μπορούν να ασκούν τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων, πέραν της χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων,¹⁵ το σχέδιο νόμου κινδυνεύει να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα της εποπτείας τους στο μέλλον. Συγκεκριμένα, αποκλείοντας τον εποπτικό φορέα από την παρακολούθηση του πλήρους φάσματος δραστηριοτήτων των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων και από τον εντοπισμό δυνητικών κινδύνων για την οικονομική τους κατάσταση μεταξύ των λοιπών δραστηριοτήτων τους, το σχέδιο νόμου αποτυγχάνει να δημιουργήσει ένα περιβάλλον ευνοϊκό για την προστασία της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ενώ παράλληλα εκθέτει τον εποπτικό φορέα στους κινδύνους της εποπτικής ανεπάρκειας και στους συνακόλουθους κινδύνους φήμης.
- 3.6 Ακόμη, η ΕΚΤ επισημαίνει την ανησυχία της ότι αν τα πιστωτικά ιδρύματα συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής του σχεδίου νόμου, το άρθρο 30¹⁶ θα μπορούσε να καταστεί σοβαρό πρόσκομμα στη δανειοδοτική δραστηριότητα και την κεφαλαιακή τους επάρκεια,¹⁷ αφού θα μπορούσε να τα θέσει υπό συνθήκες πίεσης με σκοπό τη χορήγηση μικροχρηματοδοτήσεων υπό όρους υπαγορευόμενους από τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης ή άλλον αρμόδιο υπουργό, κατά

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ L 287 της 29.10.2013, σ. 63).

¹⁴ Η προτεινόμενη προσέγγιση πρόκειται επίσης να προστατεύσει την ΕΚΤ και τον ΕΕΜ από κινδύνους φήμης σε περίπτωση παρεμπόδισής τους κατά τη διεκπεραίωση της εποπτικής εντολής τους αναφορικά με πιστωτικά ιδρύματα που χορηγούν πιστώσεις έως το ανώτατο προβλεπόμενο ύψος των 25.000 ευρώ.

¹⁵ Βλ. άρθρο 5 παράγραφος 2 του σχεδίου νόμου.

¹⁶ Το άρθρο 30 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου προβλέπει ότι «[μ]ε απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας και Ανάπτυξης (και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού) δύναται να δημιουργούνται προγράμματα χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων του εν λόγω σχεδίου νόμου με συνεπένδυση πόρων των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων και του εθνικού ή του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Με την ίδια απόφαση ορίζονται οι δυνητικοί δικαιούχοι, τα είδη και ο σκοπός των παρεχόμενων προϊόντων μικροχρηματοδοτήσεων, οι ειδικότεροι όροι υλοποίησης του προγράμματος, η διαδικασία ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, καθώς και κάθε απαιτούμενη πρόσθετη λεπτομέρεια εφαρμογής.».

¹⁷ Τούτο ισχύει ακόμα περισσότερο αν λάβει κανείς υπόψη την απουσία κεφαλαιακών προβλέψεων για τις μικροχρηματοδοτήσεις και το ενδεχόμενο τα συγκεκριμένα δάνεια να καταστούν μη εξυπηρετήσιμα εντός σύντομου χρονικού διαστήματος.

παρέκκλιση από τους όρους υπό τους οποίους τα εποπτευόμενα πιστωτικά ιδρύματα διενεργούν συνήθως τις δανειοδοτικές τους εργασίες.

4. Νέα καθήκοντα της ΤτΕ

- 4.1 Το σχέδιο νόμου ορίζει την ΤτΕ ως την αρμόδια αρχή για την αδειοδότηση και εποπτεία των οντοτήτων που θα χορηγούν μικροχρηματοδοτήσεις στην Ελλάδα¹⁸. Η ΕΚΤ υπογραμμίζει ότι κάθε επικείμενη ανάθεση νέων καθηκόντων σε εθνική κεντρική τράπεζα (ΕθνΚΤ) του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) πρέπει να αξιολογείται με βάση τα κριτήρια χαρακτηρισμού ορισμένου καθήκοντος ως κυβερνητικού υπό το πρίσμα της απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης κατά το άρθρο 123 της Συνθήκης.
- 4.2 Για τους σκοπούς εφαρμογής της ως άνω απαγόρευσης το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) σημείο ii) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 3603/93 του Συμβουλίου¹⁹ ορίζει ότι στις «άλλου είδους πιστωτικές διευκολύνσεις» συγκαταλέγεται και «κάθε χρηματοδότηση υποχρεώσεων του δημόσιου τομέα έναντι τρίτων». Προκειμένου ορισμένη ΕθνΚΤ να αποφανθεί αν ορισμένο νέο καθήκον που αναλαμβάνει συνιστά «χρηματοδότηση υποχρεώσεων του δημόσιου τομέα έναντι τρίτων», η οποία μπορεί να ερμηνευτεί ως χρηματοδότηση την οποία παρέχει ορισμένη ΕθνΚΤ εκτός του πεδίου των καθηκόντων κεντρικής τράπεζας της ίδιας, είναι αναγκαίο αυτή να αξιολογεί εάν το συγκεκριμένο καθήκον είναι κυβερνητικό.
- 4.3 Στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει κατά την άσκηση των καθηκόντων του, βάσει του άρθρου 271 στοιχείο δ) της Συνθήκης και του άρθρου 35.6 του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (εφεξής το «καταστατικό του ΕΣΚΤ»), και προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι ΕθνΚΤ εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους από τη Συνθήκη, το διοικητικό συμβούλιο ενέκρινε ορισμένα εχέγγυα με τη μορφή κριτηρίων βάσει των οποίων καθορίζεται τι μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στο εννοιολογικό πεδίο των υποχρεώσεων του δημοσίου τομέα κατά την έννοια του άρθρου 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) σημείο ii) του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 3603/93 του Συμβουλίου ή, με άλλα λόγια, τι αποτελεί κυβερνητικό καθήκον, σύμφωνα με τα ακόλουθα:

Κατά πρώτον, τα καθήκοντα κεντρικής τράπεζας περιλαμβάνουν ιδίως όσα συνδέονται με τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ και τις ΕθνΚΤ από τη Συνθήκη και το καταστατικό του ΕΣΚΤ. Πρόκειται κυρίως για τα καθήκοντα που ορίζονται στο άρθρο 127 παράγραφοι 2, 5 και 6 και στο άρθρο 128 παράγραφος 1 της Συνθήκης, καθώς και στα άρθρα 22 και 25.1 του καταστατικού του ΕΣΚΤ.

Κατά δεύτερον, δεδομένου ότι το άρθρο 14.4 του καταστατικού του ΕΣΚΤ επιτρέπει στις ΕθνΚΤ να εκτελούν και «λειτουργίες άλλες», δεν μπορεί αυτομάτως να αποκλειστεί η ανάθεση σε εκείνες νέων καθηκόντων μη συνδεόμενων με όσα έχουν ανατεθεί στην ΕΚΤ και τις ίδιες. Πάντως, νέα καθήκοντα τα οποία δεν αποτελούν συνήθη καθήκοντα ΕθνΚΤ ή τα οποία ασκούνται σαφώς εξ ονόματος και προς το αποκλειστικό συμφέρον της κυβέρνησης ή άλλων δημόσιων φορέων θα

¹⁸ Βλ. άρθρο 5 παράγραφος 1 του σχεδίου νόμου.

¹⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 3603/93 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 104 Β παράγραφος 1 της συνθήκης (ΕΕ L 332 της 31.12.1993, σ. 1).

πρέπει να θεωρούνται κυβερνητικά.

Κατά τρίτον, ένα σημαντικό κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ενός νέου καθήκοντος ως ασυνήθους καθήκοντος ΕθνΚΤ ή ως καθήκοντος ασκούμενου σαφώς εξ ονόματος και προς το αποκλειστικό συμφέρον της κυβέρνησης ή άλλων δημόσιων φορέων είναι ο αντίκτυπός του στη θεσμική, οικονομική και προσωπική ανεξαρτησία της εκάστοτε ΕθνΚΤ.

Ειδικότερα, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ακόλουθες πτυχές:

- α) εάν η άσκηση του νέου καθήκοντος δημιουργεί ανεπαρκώς διαχειρίσιμες συγκρούσεις συμφερόντων σε σχέση με υφιστάμενα καθήκοντα κεντρικής τράπεζας, χωρίς κατ' ανάγκη να τα συμπληρώνει. Σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ υφιστάμενων και νέων καθηκόντων θα πρέπει να προβλέπονται επαρκείς δικλείδες μετριασμού της. Η συμπληρωματικότητα μεταξύ νέων και υφιστάμενων καθηκόντων κεντρικής τράπεζας θα πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά, προκειμένου να αποτρέπεται η δημιουργία μιας αέναης σειράς παρεπόμενων καθηκόντων. Η συμπληρωματικότητα θα πρέπει να εξετάζεται και από την άποψη της χρηματοδότησης των νέων αυτών καθηκόντων.
- β) εάν η άσκηση του νέου καθήκοντος χωρίς την πρόβλεψη πρόσθετων οικονομικών πόρων επιβαρύνει δυσανάλογα ορισμένη ΕθνΚΤ σε σχέση με τις οικονομικές και οργανωτικές της δυνατότητες και εάν μπορεί να επηρεάσει αρνητικά την ικανότητά της να ασκεί αποτελεσματικά τα υφιστάμενα καθήκοντα κεντρικής τράπεζας.
- γ) εάν η άσκηση του νέου καθήκοντος συνάδει με το θεσμικό πλαίσιο της ΕθνΚΤ από την άποψη της ανεξαρτησίας και λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας.
- δ) εάν η άσκηση του νέου καθήκοντος εγκυμονεί σημαντικούς χρηματοπιστωτικούς κινδύνους.
- ε) εάν η άσκηση του νέου καθήκοντος εκθέτει τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕθνΚΤ σε δυσανάλογους πολιτικούς κινδύνους και ενδέχεται να έχει αντίκτυπο στην προσωπική τους ανεξαρτησία και, ιδίως, στο εχέγγυο της θητείας τους κατά το άρθρο 14.2 του καταστατικού του ΕΣΚΤ.

4.4 Με βάση τα ως άνω κριτήρια στις ακόλουθες παραγράφους αξιολογείται εάν τα νέα καθήκοντα που ανατίθενται στην ΤτΕ συνιστούν κυβερνητικά καθήκοντα υπό το πρίσμα της απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης.

4.4.1 *Νέα καθήκοντα και καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ και τις ΕθνΚΤ από τη Συνθήκη και το καταστατικό του ΕΣΚΤ*

Η αδειοδότηση και η εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων δεν μνημονεύονται ρητά μεταξύ των βασικών καθηκόντων κεντρικής τράπεζας που προβλέπονται στο άρθρο 127, παράγραφοι 2 και 5 της Συνθήκης, ή που άλλως αναθέτει στις ΕθνΚΤ το καταστατικό του ΕΣΚΤ. Σύμφωνα με το άρθρο 127 παράγραφος 6 της Συνθήκης, το Συμβούλιο μπορεί να αναθέσει στην ΕΚΤ ειδικά καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Εν προκειμένω το Συμβούλιο ανέθεσε στην ΕΚΤ καθήκοντα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων, αλλά σε αυτά δεν συμπεριλαμβάνονται ρητά η αδειοδότηση και η εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων. Στο βαθμό που το σχέδιο νόμου σκοπό έχει να ρυθμίσει τη δανειοδοτικές δραστηριότητες μη τραπεζικών οντοτήτων, τα νέα καθήκοντα της

ΤτΕ δεν συνδέονται άμεσα με εκείνα που αναθέτουν στην ΕΚΤ και τις ΕθνΚΤ η Συνθήκη και το καταστατικό του ΕΣΚΤ.

4.4.2 Καθήκοντα που αποτελούν ασυνήθη καθήκοντα ΕθνΚΤ

Η ΕΚΤ σημειώνει ότι η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών δεν διαθέτει ειδικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τη χορήγηση μικροπιστώσεων. Ωστόσο, σε τρία κράτη μέλη η συγκεκριμένη δραστηριότητα ρυθμίζεται ειδικά²⁰. Και στα τρία κράτη μέλη ως αρμόδια εθνική αρχή για την αδειοδότηση και την εποπτεία των παρόχων μικροπιστώσεων έχει οριστεί η εθνική αρχή που είναι υπεύθυνη για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (σε δύο εξ αυτών η οικεία ΕθνΚΤ)²¹. Σε ένα τέταρτο κράτος μέλος, αν και δεν υπάρχει ειδικό ρυθμιστικό πλαίσιο για τη χορήγηση μικροπιστώσεων, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που χορηγούν μικροπιστώσεις υπάγονται, ως προς την αδειοδότηση και εποπτεία, στην εποπτική αρχή που είναι αρμόδια για τα πιστωτικά ιδρύματα²². Από αυτό συνάγεται ότι τα νέα καθήκοντα που πρόκειται να ανατεθούν στην ΤτΕ αναφορικά με την αδειοδότηση και εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων δεν είναι ασυνήθη καθήκοντα κεντρικής τράπεζας στα κράτη μέλη που έχουν επιλέξει να ρυθμίσουν ειδικά τη χορήγηση μικροχρηματοδοτήσεων.

4.4.3 Καθήκοντα ασκούμενα σαφώς εξ ονόματος και προς το αποκλειστικό συμφέρον της κυβέρνησης

Η ΕΚΤ αντιλαμβάνεται ότι η αδειοδότηση και εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων είναι αναγκαίο στοιχείο ενός πλαισίου που αποσκοπεί στη διευκόλυνση της πρόσβασης των δικαιούχων του σε πιστώσεις προοριζόμενες να χρησιμοποιηθούν ως κεφάλαιο κίνησης ή ως κεφάλαιο για επενδυτικούς ή εκπαιδευτικούς σκοπούς ή σκοπούς κοινωνικής ένταξης. Παρά το γεγονός ότι το συγκεκριμένο πλαίσιο χρηματοδότησης έχει κοινωνικό προσανατολισμό, τα νέα αυτά καθήκοντα δεν ασκούνται απαραίτητα εξ ονόματος και προς το αποκλειστικό συμφέρον της κυβέρνησης.

4.4.4 Βαθμός στον οποίο η άσκηση των νέων καθηκόντων δημιουργεί σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με υφιστάμενα καθήκοντα κεντρικής τράπεζας

Σε γενικές γραμμές τα νέα καθήκοντα της αδειοδότησης και εποπτείας των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων δεν δημιουργούν σύγκρουση συμφερόντων σε σχέση με υφιστάμενα καθήκοντα κεντρικής τράπεζας. Ενόψει τούτου, ο εγγενώς κοινωνικός σκοπός της μικροχρηματοδότησης, ήτοι η συμβολή της στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού και χρηματοπιστωτικού αποκλεισμού²³, συνηγορεί υπέρ ενός ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου

20 Γαλλία: άρθρο L. 511-6 (5) και άρθρα R. 518-57 έως R. 518-62 του νομισματικού και χρηματοπιστωτικού κώδικα και διάταγμα της 18ης Ιουλίου 2012, εκδοθέν δυνάμει των άρθρων R. 518-59 και R. 518-62 του εν λόγω κώδικα, σχετικά με την αδειοδότηση ενώσεων και ιδρυμάτων για τη χορήγηση ορισμένων πιστώσεων· Ιταλία: άρθρα 111 και 113 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 385/1993 (ιταλικός τραπεζικός νόμος)· Πορτογαλία: διάταγμα-νόμος αριθ. 12/2010 της 19ης Φεβρουαρίου 2010 σχετικά με χρηματοδοτικές εταιρείες μικροπιστώσεων· διάταγμα αριθ. 1315/2010 της 28ης Δεκεμβρίου 2010 και διάταγμα αριθ. 59/2011 της 31ης Ιανουαρίου 2011.

21 Γαλλία: η Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution είναι επιφορτισμένη με τη χορήγηση και ανάκληση της άδειας άσκησης δραστηριοτήτων μικροπιστώσεων από μη κερδοσκοπικές ενώσεις και ιδρύματα που αναγνωρίζονται ως κοινωνικά και υπό ορισμένες προϋποθέσεις δικαιούνται να χορηγούν πιστώσεις χωρίς να έχουν λάβει άδεια λειτουργίας ως πιστωτικά ιδρύματα· Ιταλία: η Banca d'Italia τηρεί το μητρώο παρόχων μικροπιστώσεων και εποπτεύει τη συμμόρφωσή τους με τις ισχύουσες σχετικές απαιτήσεις· Πορτογαλία: η Banco de Portugal είναι η εθνική αρμόδια αρχή για την αδειοδότηση και εποπτεία των χρηματοδοτικών εταιρειών μικροπιστώσεων.

22 Μάλτα: Financial Institutions Act (κεφάλαιο 376 των νόμων της Μάλτας). Η Malta Financial Services Authority αναλαμβάνει την αδειοδότηση και την εποπτεία αυτών των παρόχων μικροπιστώσεων.

23 Βλ. κώδικα, σ. 24 (Εισαγωγή).

πιο διευκολυντικού από εκείνο που εφαρμόζεται στα πιστωτικά ιδρύματα και τους λοιπούς μη τραπεζικούς δανειστές και θα μπορούσε να κλονίσει τη σχέση μεταξύ των νέων καθηκόντων που το σχέδιο νόμου αναθέτει στην ΤτΕ και των υφιστάμενων εποπτικών καθηκόντων της τα οποία αφορούν τα πιστωτικά ιδρύματα και τις λοιπές κατηγορίες χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και δίνουν έμφαση στη χρηματοπιστωτική ευρωστία των εν λόγω ιδρυμάτων και στον αντίκτυπο της ασκούμενης εποπτείας στην εν γένει σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Για τους λόγους αυτούς δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η άσκηση των νέων αυτών καθηκόντων να οδηγήσει σε συγκρούσεις συμφερόντων με υφιστάμενα καθήκοντα της ΤτΕ.

4.4.5 *Βαθμός στον οποίο η άσκηση των νέων καθηκόντων είναι δυσανάλογη προς τις οικονομικές ή λειτουργικές δυνατότητες της ΤτΕ*

Κατ' επιταγή της αρχής της οικονομικής ανεξαρτησίας, τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να στερούν από τις οικείες ΕθνΚΤ τους οικονομικούς πόρους που αυτές χρειάζονται προκειμένου να ασκήσουν τόσο τα σχετικά με το ΕΣΚΤ όσο και τα εθνικά τους καθήκοντα, από άποψη λειτουργική και οικονομική. Αν και το σχέδιο νόμου απαιτεί από τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων να αποζημιώνουν την ΤτΕ για τα έξοδα που προκύπτουν κατά την άσκηση των νέων της καθηκόντων²⁴, δεν περιέχει σαφή πρόβλεψη σχετικά με τον αντίκτυπο των συγκεκριμένων καθηκόντων στην ΤτΕ, ειδικά όσον αφορά τη σκοπούμενη χορήγηση μικροχρηματοδοτήσεων από πιστωτικά ιδρύματα. Επίσης το σχέδιο νόμου δεν εξετάζει τον γενικότερο αντίκτυπο των εν λόγω καθηκόντων στις οργανωτικές δυνατότητες της ΤτΕ, ο οποίος μπορεί να είναι σημαντικός λόγω του ότι ο μικροδανεισμός στην Ελλάδα έχει ευρεία βάση και το ανώτατο προβλεπόμενο ποσό πίστωσης ανά δανειστή δεν είναι ασήμαντο για τα ελληνικά δεδομένα. Η ΕΚΤ καλεί την αιτούσα αρχή να εξετάσει τη δυνατότητα πρόβλεψης κατάλληλων ρυθμίσεων προκειμένου η αποζημίωση της ΤτΕ από τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων να είναι ανάλογη του οικονομικού αντίκτυπου των νέων καθηκόντων για εκείνη.

4.4.6 *Βαθμός στον οποίο η άσκηση των νέων καθηκόντων συνάδει με το θεσμικό πλαίσιο της ΤτΕ υπό το φως της ανεξαρτησίας και λογοδοσίας της κεντρικής τράπεζας*

Τα καθήκοντα που το σχέδιο νόμου αναθέτει στην ΤτΕ εκ πρώτης όψεως φαίνεται πως δεν είναι ασύμβατα με το γενικότερο θεσμικό της πλαίσιο. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ΤτΕ γενικά ασκεί τα υφιστάμενα καθήκοντά της με βάση ένα σαφές νομικό πλαίσιο. Στο βαθμό που το σχέδιο νόμου περιέχει πολλές νομικές αβεβαιότητες, ιδίως από την άποψη της προληπτικής εποπτείας και της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας (βλ. παράγραφο 3 ανωτέρω), δεν διασφαλίζεται ότι τα νέα καθήκοντα θα ενσωματωθούν ομαλά στο θεσμικό πλαίσιο της ΤτΕ. Η έλλειψη σαφήνειας που περιβάλλει την ακριβή έκταση και φύση των επικείμενων νέων καθηκόντων της ΤτΕ μπορεί να εγείρει ζητήματα λογοδοσίας για την ίδια εφόσον κληθεί να τα ασκήσει.

4.4.7 *Βαθμός στον οποίο η άσκηση καθηκόντων εγκυμονεί ουσιαστικούς χρηματοπιστωτικούς κινδύνους*

Το σχέδιο νόμου δεν περιέχει ειδικότερες διατάξεις σχετικά με την ευθύνη από την άσκηση των καθηκόντων που αναθέτει στην ΤτΕ. Επομένως, η ΤτΕ θα μπορούσε να θεωρηθεί υπεύθυνη για αποζημίωση σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διατάξεις περί ευθύνης κατά το ελληνικό δίκαιο.

²⁴ Βλ. άρθρο 15 παράγραφος 3 του σχεδίου νόμου.

4.4.8 Βαθμός στον οποίο η άσκηση των νέων καθηκόντων εκθέτει τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΤτΕ σε δυσανάλογους πολιτικούς κινδύνους και ενδέχεται να έχει αντίκτυπο στην προσωπική τους ανεξαρτησία

Λαμβανομένων υπόψη του κοινωνικού σκοπού της χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων και των προκλήσεων που μπορεί να δημιουργήσει η εφαρμογή του σχεδίου νόμου, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο τα αρμόδια όργανα λήψης αποφάσεων της ΤτΕ να υποστούν αυξημένη πολιτική έκθεση εφόσον η τελευταία αναλάβει ρόλο στην αδειοδότηση και εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων.

4.5 Συμπέρασμα

Τα νέα καθήκοντα που το σχέδιο νόμου επιδιώκει να αναθέσει στην ΤτΕ αναφορικά με την αδειοδότηση και την εποπτεία των ιδρυμάτων μικροχρηματοδοτήσεων, αν και δεν συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων που αναθέτουν στην ΕΚΤ και τις ΕθνΚΤ η Συνθήκη και το καταστατικό του ΕΣΚΤ, δεν είναι ασυνήθη σε σχέση με τα καθήκοντα που ασκούν οι ΕθνΚΤ στα κράτη μέλη τα οποία επέλεξαν να ρυθμίσουν τις δραστηριότητες των ως άνω ιδρυμάτων. Επίσης, δεν συνιστούν κυβερνητικά καθήκοντα, καθώς δεν ασκούνται απαραίτητως εξ ονόματος και προς το αποκλειστικό συμφέρον της κυβέρνησης. Ωστόσο, η ΕΚΤ σημειώνει ότι η άσκησή τους μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων με υφιστάμενα καθήκοντα της ΤτΕ. Καλεί ακόμη την αιτούσα αρχή να εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης κατάλληλων ρυθμίσεων προκειμένου η αποζημίωση της ΤτΕ από τα ιδρύματα μικροχρηματοδοτήσεων κατά το σχέδιο νόμου να είναι ανάλογη του οικονομικού αντίκτυπου των νέων καθηκόντων για την τελευταία. Τέλος, η έλλειψη σαφήνειας που περιβάλλει την ακριβή έκταση και φύση των επικείμενων νέων καθηκόντων της ΤτΕ μπορεί να δυσχεράνει την τελευταία στην ενσωμάτωσή τους στο ισχύον θεσμικό της πλαίσιο.

5. Συμπεράσματα

Η ΕΚΤ συστήνει στην αιτούσα αρχή να λάβει υπόψη τις επισημάνσεις της παρούσας γνώμης στην απόφασή της σχετικά με το αν θα συμπεριλάβει τα πιστωτικά ιδρύματα στο πεδίο εφαρμογής του σχεδίου νόμου και αν θα αναθέσει στην ΤτΕ τα προτεινόμενα νέα καθήκοντα αναφορικά με τους φορείς χορήγησης μικροχρηματοδοτήσεων.

Η παρούσα γνώμη θα δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της ΕΚΤ.

Φρανκφούρτη, 15 Φεβρουαρίου 2019.

[υπογραφή]

Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ

Mario DRAGHI