

Seria Policy Brief cuprinde texte bazate pe surse publice. Opiniile exprimate reprezintă punctele de vedere ale autorilor.

Uniunea Europeană și criza de încredere

Cazul împrumutului Ciprului: martie - aprilie 2013

Dr. Elena Emilia ȘTEFAN

Pentru două luni, martie și aprilie 2013, Republica Ciprului s-a aflat în centrul atenției internaționale. Întreaga lume a urmărit cu îngrijorare evoluția dramatică a negocierilor dintre mica insulă din sud-estul Mediteranei, cu o populație de numai 1 milion de locuitori, și creditorii internaționali, Uniunea Europeană și Fondul Monetar Internațional, în vederea unui ajutor financiar de 17 miliarde de € care să-i permită statului cipriot evitarea colapsului sistemului bancar.

Criza financiară a Ciprului (2012-2013) s-a datorat pe de o parte expunerii băncilor cipriote la datoria Greciei și la sectorul imobiliar, pe de altă parte politici riscante a guvernului cipriot de susținere a creșterii sectorului bancar¹ în intenția de a transforma insula într-un centru internațional al afacerilor. Incapacitatea guvernului de a garanta supradimensionatul său sectorului bancar a condus însă la excluderea Ciprului de pe piața internațională în mai 2011, altfel spus, statul cipriot se găsea în imposibilitatea de a contracta un împrumut. Situația economică a insulei s-a agravat după incidentul exploziei la baza navală Evangelos Florakis din iulie 2011, explozie care a afectat centrala electrică

¹ Sistemul bancar cipriot este de 7 ori mai mare decât economia (Constantinos Stephanou, „The Banking System in Cyprus: Time to Rethink the Business Model?”, *Cyprus Economic Policy Review*, Vol. 5, Nr. 2, pp. 123-130 (2011), ediție electronică consultată la data de 10.06.2013 la adresa de Internet:

http://www.ucy.ac.cy/data/ecorece/STEPHANOU_123-130.pdf

Vasilikos, principalul furnizor de energie al insulei. A urmat apoi momentul restructurării parțiale a datoriei Greciei în 2012, decizie care a provocat băncilor cipriote pierderi de aproximativ 4.5 miliarde de €². În iunie 2012, Ciprul a solicitat asistență financiară Uniunii Europene în valoare de 1,8 miliarde de € pentru recapitalizarea Băncii Laiki³. Semnarea acordului a fost însă tergiversată de guvernul cipriot. Exista temerea că măsurile de austeritate, de a cărei implementare era condiționată acordarea împrumutului, ar putea dăuna imaginii partidului aflat la guvernare în contextul apropierei alegerilor prezidențiale de la începutul anului 2013⁴. Negocierile cu creditorii internaționali s-au reluat în luna martie 2013, la scurtă vreme după alegerea lui Nicos Anastasiades ca președinte al Republicii Ciprului, dată la care economia Ciprului și, în principal, sectorul bancar se aflau în pragul falimentului.

Acordul semnat între partea cipriotă și Uniunea Europeană – Fondul Monetar Internațional reprezintă, din mai multe puncte de vedere, un caz fără precedent, statul cipriot fiind obligat să-și restructureze sistemul bancar, și în ultimă instanță să adopte un nou model de dezvoltare, în schimbul unui împrumut de 10 miliarde de €. În varianta inițială a pactului, cea din 16 martie 2013, s-a convenit ca toți clienții băncilor să plătească o taxă pe depozit, taxă reprezentând 6,75% pentru sumele mai mici de 100 000 €⁵. Prin această măsură, care încalcă prevederea adoptată în 2008 a garantării depozitelor de până la 100 000 € în Uniunea Europeană⁶, se urmărea strângerea a 5.8 miliarde de €, îndeplinindu-se astfel condiția acordării împrumutului. Această soluție a provocat numeroase mișcări de protest în Cipru, nemulțumiri care au condus la o amânare a deciziei Parlamentului cipriot și, în final, la respingerea planului. Astfel, în ședința din 19 martie 2013, 36 de parlamentari ciprioți au votat împotriva planului, iar restul de 19 s-au

² „The Road Ahead: Cyprus is Repositioning itself for Life after the Bailout”, material documentar publicat pe pagina de Internet *Cyprus Profile*, 15 aprilie 2013, consultat la data de 09.06.2013, la adresa de Internet:

<http://www.cyprusprofile.com/en/articles/view/cyprus-the-road-ahead-cyprus-is-repositioning-itself-for-life-after-the-bai?gclid=CMzCkaia17cCfc1e3godjXUAWw>

³ „Cyprus to Ask for Bailout from Eurozone Partners”, *BBC News*, articol publicat la data de 25 iunie 2012, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-18586532> (accesat la 24.03.2013)

⁴ „Bailout Was the Coward’s Way Out”, *Cyprus Mail*, articol publicat la data de 8 iunie 2013, la adresa de Internet:

<http://cyprus-mail.com/bailout-was-the-cowards-way-out/> (accesat la 10.06.2013)

⁵ „Q&A: Cyprus Deal”, *BBC News*, articol publicat la data de 28 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21922110> (accesat la 10.06.2013)

⁶ Este vorba despre Amendamentul 2009/14/EC la Directiva schemei de garantare a depozitelor (94/19/EC)

abținut de la vot⁷. În varianta finală, din 25 martie 2013, acordul elimina prevederea impopulară a impozitării generale a depozitelor, stabilindu-se în schimb lichidarea Băncii Laiki, cea de-a doua bancă cipriotă ca mărime, și restructurarea principalei băncii, Bank of Cyprus. Potrivit „Memorandum-ului de înțelegere”, semnat între Cipru și troika⁸, Laiki Bank a fost divizată într-o „bancă rea” (preluând activele neperformante și urmând a fi lichidată) și o „bancă bună” (conținând activele performante și depozitele garantate de până la 100 mii de €, transferate la Bank of Cyprus), iar Bank of Cyprus urmează să fie supusă unui amplu proces de restructurare. Toate depozitele de peste 100 mii de € de la Bank of Cyprus au fost înghețate, fiind susceptibile de a fi supuse unei taxe care poate varia între 40% și 60%, în funcție de nevoile guvernului cipriot pentru a atinge suma de 13 miliarde de €⁹, sumă care condiționează ajutorul financiar de 10 miliarde de €. Alte prevederi impuse de creditorii internaționali au fost: implementarea unei legislații eficiente împotriva spălării de bani în sistemul financiar cipriot, consolidarea fiscală în vederea reducerii deficitului bugetar, adoptarea unor reforme structurale care să restabilească competitivitatea economică a statului precum și inițierea unui program de privatizare¹⁰. Pentru a evita retragerile de capital, guvernul cipriot, cu acordul UE, a impus restricții asupra circulației capitalului, fiind primul stat din UE care adoptă astfel de măsuri¹¹.

⁷ „Cyprus MPs Reject EU-IMF Bailout Tax on Bank Depositors”, *BBC News*, articol publicat la data de 19.martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21842966> (accesat la 19.03.2013)

⁸ Creditorii internaționali: Comisia Europeană (CE), Banca Centrală Europeană (BCE) și Fondul Monetar Internațional (FMI).

⁹ Acordul dintre Cipru și creditorii internaționali din 25 martie prevedea ca statul cipriot să strângă 5.8 miliarde de €. Potrivit însă unei noi evaluări, suma de care are nevoie Ciprul este de 23 miliarde de € și nu 17, 5 miliarde de € după cum se prevăzuse inițial („Cost of Cyprus Bailout 'Rises to 23bn Euros”, *BBC News*, articol publicat la data de 11 aprilie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-22114596> (accesat la 10.06.2013)

¹⁰ „Eurogroup Statement on Cyprus”, *consilium.europa.eu*, document publicat la data de 25 martie 2013, consultat la adresa de Internet:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf (accesat la 10.06.2013); „The Economic Adjustment Programme for Cyprus”, *European Commission, European Economy. Occasional Papers*, document publicat la data de 17 mai 2013, la adresa de Internet:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp149_en.pdf (accesat la 10.06.2013)

¹¹ Rebecca Christie, James G. Neuger, Svenja O'Donnell, „Cyprus Salvaged After EU Deal Shuts Bank to Get \$13B”, *Bloomberg.com*, articol publicat la data de 25 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bloomberg.com/news/2013-03-25/cyprus-to-chop-banking-system-to-win-aid-avoid-default.html> (accesat la 25.03.2013)

Prin urmare, salvarea economiei cipriote reprezintă o serie de abateri de la practica europeană curentă¹² folosită în gestionarea situațiilor similare de la declanșarea crizei, în 2007/2008. De altfel, potrivit declarației din 25 martie a lui Jeroen Dijsselbloem, președintele Eurogrup, Ciprul a constituit un „caz special”¹³. Astfel, o primă regulă încălcată a fost decizia din 16 martie de a impune participarea tuturor depozitelor, inclusiv a celor sub 100 mii de €, la recapitalizarea sectorului bancar. În al doilea rând, pentru prima dată, principalilor investitori la o bancă dintr-un stat membru al Uniunii Europene au suferit pierderi¹⁴. Or, prin acordul din 25 martie, obligațiunile emise de Banca Laiki au fost transferate în „banca rea”, fiind așadar lichidate. În fine, introducerea restricțiilor privind circulația capitalului, tactică menită să evite „scurgeri” masive de capital din Cipru, reprezintă o încălcare a unuia dintre principiile fundamentale care stau la baza Uniunii Europene. Și în acest caz, Ciprul a creat un precedent.

În mass-media, „excepționalitatea” cazului împrumutului Ciprului a fost corelată cu suspiciunea că insula din Mediterana ar constitui un „paradis fiscal” de ale cărui avantaje au beneficiat în primul rând magnații ruși¹⁵.

Principala susținătoare al „liniei dure” în tratativele cu Ciprul, Germania și-a susținut poziția tocmai pe acuzația de spălare a banilor¹⁶. În abordarea „chestiunii

¹² Analistul BBC, Robert Peston intitula semnificativ comentariul său cu privire la felul în care a fost gestionată criza Ciprului de către UE „Cyprus Rescue Breaks all the Rules” (*BBC News*, articol publicat la data de 18 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21827922> (acces la 10.06.2013)

¹³ Această declarație a urmat unei afirmații făcute de același președinte al Eurogrup, conform căreia tratamentul aplicat Ciprului ar putea deveni un model pentru statele care vor solicita asistență financiară afirmație care a alarmat piețele financiare internaționale („Cyprus bailout: Dijsselbloem Remarks Alarm Markets”, *BBC News*, articol publicat la data de 25 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21920574> (accesat la 10.06.2013)

¹⁴ Simon Kennedy, „Saving Cyprus Means Nobody Safe as Europe Breaks Taboo”, *Bloomberg.com*, articol publicat la data de 26 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bloomberg.com/news/2013-03-25/saving-cyprus-means-nobody-safe-as-europe-breaks-more-taboos.html> (accesat la 10.06.2013)

¹⁵ Christian Rickens, „Playing Chicken: Why the Euro Zone Must Play Hardball with Cyprus”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 20 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/cyprus-no-to-bailout-deal-is-a-danger-to-the-euro-zone-a-889893.html> (accesat la 20.03.2013)

¹⁶ Or, rapoartele prezentate de cele două firme de audit însărcinate cu investigarea băncilor cipriote, Deloitte și Moneyval, achită Ciprul de acuzația de spălare de bani, conținând în schimb o serie de sugestii de prevenire a operațiunilor bancare ilegale („Summary of Reports on Cyprus Money Laundering Misleading, Island's Central Bank Says”, *ekathimerini.com*, articol publicat la data de 23 mai 2012, la adresa de Internet:

http://www.ekathimerini.com/4dcgi/w_articles_wsite2_1_23/05/2013_500489 (accesat la 11.06.2013)

cipriote”, Berlinul s-a confruntat cu o dublă dilemă: pe de o parte necesitatea salvării Ciprului de la faliment, caz în care întreaga zonă euro ar fi fost destabilizată, după cum a subliniat însuși ministrul de finanțe Wolfgang Schaeuble. Pe de altă parte însă, conform practicii curente, finanțarea împrumutului Ciprului ar fi însemnat eforturi suplimentare pentru contribuabilii din „țări donatoare” precum Germania, Finlanda sau Olanda. Or, în logica Berlinului, principalii beneficiari ai eforturilor europenilor ar fi fost oligarhii ruși, suspectați de evaziune fiscală, conform unui raport făcut de Biroul de Intelligence al Germaniei Federale (BND) în toamna anului 2012¹⁷. Intransigența Germaniei în problema spălării de bani – caracteristică a politicii duse de Germania la nivelul UE în ultimii 5 ani¹⁸ – ține de etica sistemului bancar, conform căreia capitalul provenit din surse nesigure ar trebui exclus din zona euro¹⁹. Această politică ar justifica, din punct de vedere moral, insistența cu care Germaniei a susținut necesitatea ca Ciprul să-și restructureze sectorul bancar. Un factor cu mult mai important care trebuie luat în considerare în analiza poziției Germaniei cu privire la situația Ciprului este însă contextul politic intern din Germania. În fapt, 2013 este an electoral în Germania, iar problema Ciprului pare să fie un punct nevralgic pentru actuala administrație. Conform unor date statistice publicate în cotidianul *Spiegel* după afișarea rezultatelor la alegerile prezidențiale din Cipru din februarie 2013, 63% dintre germanii chestionați s-au declarat împotriva acordării unui împrumut Ciprului, și doar 16% s-au declarat favorabili. Iar 60% dintre aceștia s-au arătat foarte interesați de evoluția negocierilor privind împrumutul²⁰. Oare ar trebui să

¹⁷ „Haven for Oligarchs: Europe's Mounting Reluctance to Bail Out Cyprus”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 25 februarie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/tax-haven-reputation-plagues-eu-bailout-of-cyprus-a-877369.html> (accesat la 19.03.2013)

„Elections in Cyprus: Berlin Pressures New President on Reforms”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 14 ianuarie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/anastasiades-victory-in-cyprus-clears-way-for-euro-zone-bailout-a-885380.html> (accesat la 19.03.2013)

¹⁸ Tyson Barker, „Bailout Insights: What Cyprus Tells Us about Germany's Character”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 26 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/the-cyprus-bailout-reveals-german-fears-of-tax-havens-a-891063.html> (accesat la 27.03.2013)

¹⁹ Robert Peston, „Why Cyprus's rescue matters to us”, *BBC News*, articol publicat la data de 16 martie 2013 la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21812853> (accesat la 19.03.2013)

²⁰ „Elections in Cyprus: Berlin Pressures New President on Reforms”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 14 ianuarie 2013, la adresa de Internet:

înțelegem în grija guvernului german pentru contribuabilii europeni o manevră de politică internă menită să atragă voturi actualei conduceri la alegerile din toamna acestui an?

Este hazardant să răspundem afirmativ la o astfel de întrebare, însă ceea ce reiese din scurta analiză a atitudinii Germaniei cu privire la împrumutul Ciprului este că interesul național, mascat adesea de un discurs european, tinde să dețină o pondere tot mai mare în decizii care privesc interesul comun. Or, faptul că doar câteva dintre statele membre UE stabilesc regulile în politica europeană creează inevitabil disparități în interiorul uniunii, iar felul în care a fost gestionată problema acordării împrumutului Ciprului nu a făcut decât să accentueze impresia că în Uniunea Europeană există două categorii de membrii: „membrii cu privilegii” și membrii „de rang secund”. Astfel, „membrii de prim rang” au dreptul să-și exercite controlul asupra membrilor „de rang secund”, adică asupra statelor mai mici sau cu o economie mai slabă. Acest fapt, la rândul său, afectează coeziunea dintre statele membre ale UE, iar cazul Ciprului constituie și în această privință un exemplu. După controversata decizie din 16 martie 2013 de taxare a tuturor depozitelor din cele două principale bănci, Bank of Cyprus și Laiki, conducerea cipriotă a căutat sprijin financiar în afara Uniunii Europene, mai precis adresându-se Federației Ruse. Deși tratativele ruso-cipriote nu s-au concretizat într-o finanțare rusească a sectorului bancar cipriot, este totuși semnificativ că un stat membru al Uniunii Europene, confruntat cu ostilitatea partenerilor săi europeni, recurge la asistență financiară externă. Suntem așadar departe de solidaritatea europeană!

Referințe bibliografice

BARKER, Tyson, „Bailout Insights: What Cyprus Tells Us about Germany's Character”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 26 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/the-cyprus-bailout-reveals-german-fears-of-tax-havens-a-891063.html> (accesat la 27.03.2013)

<http://www.spiegel.de/international/europe/anastasiades-victory-in-cyprus-clears-way-for-euro-zone-bailout-a-885380.html> (accesat la 19.03.2013)



CHRISTIE, Rebecca, James G. NEUGER, Svenja O'DONNELL, „Cyprus Salvaged After EU Deal Shuts Bank to Get \$13B”, Bloomberg.com, articol publicat la data de 25 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bloomberg.com/news/2013-03-25/cyprus-to-chop-banking-system-to-win-aid-avoid-default.html> (accesat la 25.03.2013)

KENNEDY, Simon, „Saving Cyprus Means Nobody Safe as Europe Breaks Taboo”, Bloomberg.com, articol publicat la data de 26 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bloomberg.com/news/2013-03-25/saving-cyprus-means-nobody-safe-as-europe-breaks-more-taboos.html> (accesat la 10.06.2013)

PESTON, Robert, „Why Cyprus's rescue matters to us”, *BBC News*, articol publicat la data de 16 martie 2013 la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21812853> (accesat la 19.03.2013)

Idem, „Cyprus Rescue Breaks all the Rules”, *BBC News*, articol publicat la data de 18 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21827922> (accesat la 10.06.2013)

RICKENS, Christian, „Playing Chicken: Why the Euro Zone Must Play Hardball with Cyprus”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 20 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/cyprus-no-to-bailout-deal-is-a-danger-to-the-euro-zone-a-889893.html> (accesat la 20.03.2013)

STEPHANOU, Constantinos, „The Banking System in Cyprus: Time to Rethink the Business Model?”, *Cyprus Economic Policy Review*, Vol. 5, Nr. 2, pp. 123-130 (2011), ediție electronică consultată la data de 10.06.2013 la adresa de Internet:

http://www.ucy.ac.cy/data/ecorece/STEPHANOU_123-130.pdf

* „Bailout Was the Coward's Way Out”, *Cyprus Mail*, articol publicat la data de 8 iunie 2013, la adresa de Internet:

<http://cyprus-mail.com/bailout-was-the-cowards-way-out/> (accesat la 10.06.2013)

* „Cost of Cyprus Bailout 'Rises to 23bn Euros”, *BBC News*, articol publicat la data de 11 aprilie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-22114596> (accesat la 10.06.2013)



* „Cyprus bailout: Dijsselbloem Remarks Alarm Markets”, BBC News, articol publicat la data de 25 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21920574> (accesat la 10.06.2013)

*„Cyprus MPs Reject EU-IMF Bailout Tax on Bank Depositors”, *BBC News*, articol publicat la data de 19.martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21842966> (accesat la 19.03.2013)

*„Cyprus to Ask for Bailout from Eurozone Partners”, *BBC News*, articol publicat la data de 25 iunie 2012, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-18586532> (accesat la 24.03.2013)

* „Eurogroup Statement on Cyprus”, consilium.europa.eu, document publicat la data de 25 martie 2013, consultat la adresa de Internet:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf (accesat la 10.06.2013)

*„Elections in Cyprus: Berlin Pressures New President on Reforms”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 14 ianuarie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/anastasiades-victory-in-cyprus-clears-way-for-euro-zone-bailout-a-885380.html> (accesat la 19.03.2013)

*„Haven for Oligarchs: Europe's Mounting Reluctance to Bail Out Cyprus”, *Spiegel International Online*, articol publicat la data de 25 februarie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.spiegel.de/international/europe/tax-haven-reputation-plagues-eu-bailout-of-cyprus-a-877369.html> (accesat la 19.03. 2013)

*„Q&A: Cyprus Deal”, *BBC News*, articol publicat la data de 28 martie 2013, la adresa de Internet:

<http://www.bbc.co.uk/news/business-21922110> (accesat la 10.06.2013)

*„Summary of Reports on Cyprus Money Laundering Misleading, Island's Central Bank Says”, ekathimerini.com, articol publicat la data de 23 mai 2012, la adresa de Internet:

http://www.ekathimerini.com/4dcgi/w_articles_wsite2_1_23/05/2013_500489 (accesat la 11.06.2013)

* „The Economic Adjustment Programme for Cyprus”, European Commission, European Economy. Occasional Papers, document publicat la data de 17 mai 2013, la adresa de Internet:



http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp149_en.pdf (accesat la 10.06.2013)

*„The Road Ahead: Cyprus is Repositioning itself for Life after the Bailout”, material documentar publicat pe pagina de Internet *Cyprus Profile* la data de 15 aprilie 2013, consultat la data de 09.06.2013, la adresa de Internet:

<http://www.cyprusprofile.com/en/articles/view/cyprus-the-road-ahead-cyprus-is-repositioning-itself-for-life-after-the-bai?gclid=CMzCkaia17cCFc1e3godjXUAWw>