

ΕΝΩΣΗ ΕΛΛΗΝΩΝ ΔΙΚΟΝΟΜΟΛΟΓΩΝ

Το δίκαιο της αναγκαστικής εκτελέσεως μπροστά στο φάσμα των «κόκκινων δανείων»: Οι αναζητούμενες νομοθετικές παρεμβάσεις υπό το πρίσμα των επιπτώσεων των μέτρων για την αναγκαστική εκποίηση περιουσιακών στοιχείων οφειλετών τραπεζών

Δημήτρης Γ. Τσιμπανούλης

Dr. jur., Δικηγόρος

Αθήνα, 21 Φεβρουαρίου 2017

Αίθουσα Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗΣ

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις: αναγκαστική εκτέλεση και παροχή έννομης προστασίας

Η αναγκαστική εκτέλεση, ως δικαιοτελεστική λειτουργία του κράτους, απαραίτητο συμπλήρωμα της δικαιοδοτικής λειτουργίας της πολιτείας.

Συγκρουόμενα συμφέροντα στο δίκαιο της αναγκαστικής εκτέλεσης.

II. Τα μη εξυπηρετούμενα τραπεζικά δάνεια ως παράγοντας αποσταθεροποίησης του τραπεζικού συστήματος και γενεσιουργός αιτία τραπεζικών κρίσεων

1. Έννοια και σημασία των «κόκκινων δανείων» για το χρηματοπιστωτικό σύστημα

Η λειτουργία των τραπεζών είναι διαδραστική για την όλη οικονομία, αφού δημιουργεί σημαντικές αμφίπλευρες οικονομικές αλληλεπιδράσεις και αλληλεξαρτήσεις. Ο πιστωτικός κίνδυνος των τραπεζών, λόγω μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των δανειοληπτών τους, μπορεί να λάβει τη μορφή κινδύνου δικής τους αφερεγγυότητας, ο οποίος ενδέχεται, υπό περιστάσεις, να οδηγήσει σε κρίση του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στην πρόσφατα δοθείσα στη δημοσιότητα Ενδιάμεση Έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για τη Νομισματική Πολιτική 2016 αναγράφονται τα εξής: «*Βασική προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας είναι η εύρυθμη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος, με προτεραιότητα την αποτελεσματική διαχείριση του υψηλού αποθέματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Αυτό θα επιδράσει θετικά στην οικονομική δραστηριότητα και την παραγωγικότητα μέσω της αύξησης της προσφοράς τραπεζικών δανείων και της*

μείωσης των επιτοκίων δανεισμού για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Παράλληλα, κατά τη διαδικασία αντιμετώπισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων, αφενός θα βελτιωθούν περαιτέρω οι δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών, αφετέρου θα απελευθερωθούν πόροι οι οποίοι, εφόσον αναδιανεμηθούν προς τις πιο παραγωγικές επιχειρήσεις και κλάδους, θα οδηγήσουν μακροπρόθεσμα στην αναδιάρθρωση της οικονομίας και την αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας».

2. Η σημασία του ορισμού των «κόκκινων δανείων» για τη συνεπή παρακολούθηση και τον έγκαιρο εντοπισμό τους

Εποπτικώς δεν ενδιαφέρει η καθυστέρηση αυτή καθ' εαυτή στην αποπληρωμή ενός τραπεζικού δανείου, παρά μόνον όταν επηρεάζει τον ισολογισμό των πιστωτικών ιδρυμάτων και τον υπολογισμό των εποπτικών ιδίων κεφαλαίων τους, οδηγώντας στην ανάγκη δημιουργίας προβλέψεων και, υπό περιστάσεις, σε ανακεφαλαιοποίηση. Τα δάνεια σε καθυστέρηση αποκτούν σημασία από λογιστικής και εποπτικής απόψεως γιατί μπορεί να επιβάλλουν αναμόρφωση του ισολογισμού της τράπεζας και επανυπολογισμό των ιδίων κεφαλαίων της. Τα επισφαλή, «κόκκινα» δάνεια (μη εξυπηρετούμενα δάνεια) αποτέλεσαν τη γενεσιουργό αιτία πολλών τραπεζικών κρίσεων. Ο ιδιόμορφος χαρακτήρας των πιστωτικών ιδρυμάτων, που λειτουργούν κατ' ουσίαν με ξένα κεφάλαια, επιβάλλει τη λήψη μέτρων που παρεμποδίζουν την μετακύλιση στο κοινωνικό σύνολο των κινδύνων λειτουργίας των τραπεζών. Τούτο δεν σημαίνει διασφάλιση της αποπληρωμής των χορηγούμενων δανείων, αλλά τη θέσπιση κανόνων και διαδικασιών που επιτρέπουν τον έγκαιρο εντοπισμό των προβλημάτων και την πρόληψη της δημιουργίας συστημικών προβλημάτων.

Η κατηγοριοποίηση ενός δανείου ως «μη εξυπηρετούμενου» («κόκκινου») αποτελεί σύνθετη διαδικασία και γίνεται επί τη βάση πολλαπλών κριτηρίων, χρονικών, αλλά και αξιολογικών.

Ορισμός των «μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων» από τον Εκτελεστικό Κανονισμό 680/2014 της ΕΕ: εκείνα που πληρούν οποιοδήποτε από τα ακόλουθα κριτήρια: α) άνω των 90 ημερών καθυστέρηση· β) εφόσον πιθανολογείται ότι ο οφειλέτης δεν θα εκπληρώσει πλήρως τις πιστωτικές του υποχρεώσεις χωρίς τη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων, ανεξάρτητα από την ύπαρξη οποιουδήποτε καθυστερούμενου ποσού ή από τον αριθμό των ημερών καθυστέρησης.

3. Η σύγκρουση συμφερόντων σε επίπεδο διοίκησης τραπεζών ως αρνητικός ή επιβραδυντικός παράγοντας της κατάταξης δανείων στην κατηγορία των μη εξυπηρετούμενων

Αντικίνητρα των διοικήσεων των τραπεζών για τη θέσπιση και την εφαρμογή ενιαίων κανόνων κατηγοριοποίησης: Κατάταξη δανείων στην κατηγορία των μη εξυπηρετούμενων απαιτεί τη διενέργεια προβλέψεων, άρα μη καταβολή ή περιορισμό των μεταβλητών αμοιβών (bonus) ή και ανακεφαλαιοποίηση.

4. Η πραγματικότητα στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα: Αποτυχία του έγκαιρου εντοπισμού των «μη εξυπηρετούμενων» δανείων και ο φόβος της αντιμετώπισής τους λόγω των υφειακών συνθηκών της ελληνικής οικονομίας

Το υφειακό κλίμα λόγω υψηλού δημόσιου χρέους και των συνακόλουθων μέτρων λιτότητας, σε συνδυασμό με τη χαμηλή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, την αποδυνάμωση της επιχειρηματικότητας και την έλλειψη επενδυτικής διάθεσης δημιουργούν συνθήκες φαύλου κύκλου, που έχουν οδηγήσει σε παραλυσία τους κλασικούς μηχανισμούς αγοράς (market failure).

5. Η μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων ως προϋπόθεση ανάπτυξης

Το ποσοστό των δανείων σε καθυστέρηση στην Ελλάδα είναι περίπου εξαπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου και το δεύτερο υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο λόγος των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων προς το σύνολο των ανοιγμάτων των εγχώριων τραπεζών σε ατομική βάση σταθεροποιήθηκε κατά τους πρώτους εννέα μήνες του 2016 στο 45,2% (ύψους περίπου 110 δισ. €). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο σε κοινή τους ανακοίνωση, που εκδόθηκε στις 16.11.2015, τόνιζαν ότι η μείωση των δανείων σε καθυστέρηση, όταν αυτά είναι σε πολύ υψηλό επίπεδο, αποτελεί πρώτη προτεραιότητα, προκειμένου να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας. Η μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων των τραπεζών αποδεσμεύει πολύτιμους παραγωγικούς πόρους για επενδύσεις και δημιουργεί προϋποθέσεις παροχής νέων δανείων λόγω της απομόχλευσης του ιδιωτικού τομέα στο σύνολό του.

III. Δικαικές παρεμβάσεις προς συμπλήρωση του πλαισίου για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων και το δικαιοπολιτικό τους έρεισμα

Σειρά νομοθετικών μέτρων, που ποικίλουν ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, έχουν θεσπισθεί κατά καιρούς για την αντιμετώπιση θεμάτων που συνδέονται με τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια.

1. Μέτρα για την προστασία των κοινωνικώς αδυνάτων

N. 3869/2010 για τα υπερχρεωμένα φυσικά πρόσωπα. Οι αδυναμίες των μέτρων αυτών εξέθρεψαν «στρατηγικούς κακοπληρωτές». Στρεβλώσεις και από άποψη κοινωνικής πολιτικής. Σταδιακή άρση των περιορισμών στη λήψη μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης (ν. 4336/2015, Πράξη Εκτελεστικής Επιτροπής 54/2015 της Τράπεζας της Ελλάδος).

2. Νομοθετικά μέτρα για την ενίσχυση προπτωχευτικών διαδικασιών

N. 4307/2014 (Μέρος Δ', άρθρα 60 επ.).

Τροποποίησης του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας (άρθρο 1 του ν. 4335/2015).

Τροποποίηση Πτωχευτικού Κώδικα (ν. 4336/2015), προς απλοποίηση της διαδικασίας εξυγίανσης και ειδικής εκκαθάρισης των επιχειρήσεων.

3. Εποπτικά μέτρα

Κατόπιν εξουσιοδοτήσεως νόμου (άρθρο 1 παρ. 2 και 4 του Ν. 4224/2013, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 του Ν. 4281/2014 και συμπληρώθηκε με το άρθρο 2 παράγραφος Α υποπαράγραφος Α.4 κεφάλαιο Β του Ν. 4336/2015) εκδόθηκαν

- α) η Πράξη Εκτελεστικής Επιτροπής της Τράπεζας της Ελλάδος 42/30.5.2014 και
- β) ο Κώδικας Δεοντολογίας για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων από τις τράπεζες (Απόφαση ΕΠΑΘ 116/1/25.8.2014, που τροποποιήθηκε με τις Αποφάσεις ΕΠΑΘ 129/2/16.2.15 και 148/15.10.2015 και αντικαταστάθηκε με την ΕΠΑΘ 195/1/29.7.2016).

Με τον Κώδικα Δεοντολογίας θεσπίστηκαν γενικές αρχές συμπεριφοράς και υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών προς ενίσχυση του κλίματος εμπιστοσύνης και της αμοιβαίας δέσμευσης και επικοινωνίας δανειολήπτη και τράπεζας.

IV. Χρηματοοικονομικές διαστάσεις της προβληματικής της αντιμετώπισης των κόκκινων δανείων: η επώδυνη έξοδος από το τέλμα

1. Το πρόβλημα και προτάσεις για την αντιμετώπισή του

Η μαζική λήψη μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης, μέσω πλειστηριασμών, υπάρχει κίνδυνος να αποσταθεροποιήσει σημαντικά την ελληνική οικονομία και το ίδιο το τραπεζικό σύστημα και, εν τέλει, να δημιουργήσει πολύ μεγαλύτερα προβλήματα από αυτά που επιδιώκεται να αντιμετωπίσει: Μαζικές αναγκαστικές εκποιήσεις περιουσιακών στοιχείων και εμπραγμάτων ασφαλειών (ιδίως ακινήτων) των οφειλετών των τραπεζών μπορεί οδηγήσει σε κατακρήμνιση των τιμών των ακινήτων, να επιβάλει τη διενέργεια νέων προβλέψεων και να οδηγήσει σε νέα αναγκαστική ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών.

Ανάγκη ενεργητικής διαχείρισης των «κόκκινων δανείων» των τραπεζών για τον περιορισμό των ζημιών τους με τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων κατά των οφειλετών προς μεγιστοποίηση της αξίας ανάκτησης των περιουσιακών στοιχείων των τραπεζών και μέγιστη δυνατή ικανοποίηση των απαιτήσεών τους.

2. Οι στρατηγικοί κακοπληρωτές

Εκμεταλλούνται την κρίση για να διασώσουν τις μεγάλες ή ικανοποιητικές προσωπικές τους περιουσίες. Μέθοδοι εντοπισμού των στρατηγικών κακοπληρωτών.

3. Μακροοικονομικές συνέπειες από το «πάγωμα» των αναγκαστικών εκτελέσεων

Επιβάρυνση του έλληνα φορολογούμενου.

Υπονόμευση, μακροπρόθεσμα, της λειτουργίας της στεγαστικής ενυπόθηκης πίστης: απροθυμία των τραπεζών να χορηγούν στεγαστικά δάνεια.

Απαραίτητη η λελογισμένη χρήση των μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης για την έξοδο από την κρίση των κόκκινων δανείων, συμπληρωματικά με άλλα διορθωτικά μέτρα προς συμπλήρωση του θεσμικού πλαισίου

4. Περιεχόμενο της ενεργητικής διαχείρισης των κόκκινων δανείων

Ενεργητική διαχείριση των κόκκινων δανείων για τις τράπεζες σημαίνει

- είτε ότι λαμβάνουν οι ίδιες μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης κατά της περιουσίας των οφειλετών
- είτε ότι προχωρούν σε ρυθμίσεις με τους οφειλέτες
- είτε ότι μεταβιβάζουν αντί αντιτίμου τις έννομες σχέσεις από τα κόκκινα δάνεια σε αγοραστή, εισπράττοντας το τίμημα και μεταφέροντας στον αγοραστή τις απαιτήσεις (με τις εμπράγματα ασφάλειες) και τον κίνδυνο της είσπραξής τους.

5. Επιχειρησιακοί στόχοι για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια

Ύστερα από διαβούλευση της Τράπεζας της Ελλάδος και της ΕΚΤ με τις τέσσερις συστημικές τράπεζες τον Ιούνιο του 2016 ανελήφθη υποχρέωση των τραπεζών να ακολουθούν επιχειρησιακούς στόχους (αποτελεσμάτων και δράσεων) ως προς τη διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων τους από το β' τρίμηνο του 2016 έως το 2019. Στόχος: στο τέλος του 2019 ο λόγος των μη εξυπηρετούμενων δανείων προς το σύνολο των δανείων να υποχωρήσει σε 34% και ο λόγος των μη εξυπηρετούμενων δανείων με καθυστέρηση μεγαλύτερη των 90 ημερών προς το σύνολο δανείων να μην υπερβαίνει το 20%.

Η μείωση αυτή αναμένεται να επιτευχθεί σταδιακά, κυρίως μέσω μακροπρόθεσμων ρυθμίσεων και οριστικών διευθετήσεων και επιλεκτικών διαγραφών δανείων.

6. Ανάθεση της διαχείρισης μη εξυπηρετούμενων δανείων περιοριστικώς σε εποπτευόμενους φορείς - Οι εταιρίες του ν. 4354/2015

Με το ν. 4354/2015 θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα ανάθεσης από τις τράπεζες της διαχείρισης δανείων τους στις Εταιρίες Διαχείρισης Απαιτήσεων από Δάνεια και Πιστώσεις, οι οποίες αδειοδοτούνται από την Τράπεζα της Ελλάδος και εποπτεύονται από αυτή.

7. Η εποπτεία από την Τράπεζα της Ελλάδος των Εταιριών Διαχείρισης Απαιτήσεων από Δάνεια και Πιστώσεις ως μέσο άσκησης χρηματοπιστωτικής πολιτικής

Οι διατάξεις της ΠΕΕ 95/2016 παρέχουν στην Τράπεζα της Ελλάδος ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας για την άσκηση χρηματοπιστωτικής πολιτικής ως προς τον τρόπο με τον οποίο οι ΕΔΑΔΠ θα ασκήσουν τις δραστηριότητές τους, προκειμένου

να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι α) της πρόληψης domino effects και επιδείνωσης της ύφεσης και β) της επίτευξης δραστικής μείωσης των κόκκινων δανείων μέσω απομόχλευσης του ιδιωτικού τομέα, που θα αποδεσμεύσει πολύτιμους παραγωγικούς πόρους για επενδύσεις, με στόχο την ανάπτυξη.

8. Ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων για τη δημιουργία αποτελεσματικής ενεργού δευτερογενούς αγοράς δανείων - Άλλες ουσιώδεις παράμετροι

Η ενεργητική διαχείριση των κόκκινων δανείων προϋποθέτει α) την ύπαρξη αγοράς μη εξυπηρετούμενων δανείων, που θα λειτουργεί αδιάβλητα και με κανόνες διαφάνειας και β) εμπιστοσύνη στην αποτελεσματική λειτουργία των μηχανισμών αναγκαστικής εκτέλεσης για τη ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των οφειλετών.

Ενδεικνυόμενα μέτρα:

- Νομοθετική κατοχύρωση των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών.
- Θέσπιση αποτελεσματικού πλαισίου εξωδικαστικής διευθέτησης οφειλών
- Ασφάλεια δικαίου για τις «ρυθμίσεις» με αντικείμενο την απομείωση δανείων, την επιμήκυνση του χρόνου αποπληρωμής τους ή και άλλα μέτρα αναδιάρθρωσης παθητικού στο πλαίσιο διαδικασίας εξυγίανσης προβληματικών επιχειρήσεων

V. Συμπεράσματα: Προκλήσεις για νομοθετικές μεταρρυθμίσεις στη δικαιοτελεστική λειτουργία του κράτους προς αντιμετώπιση του προβλήματος των «κόκκινων δανείων»

Το σύστημα αναγκαστικής εκτέλεσης δεν μπορεί να παραλύσει μέχρι να αποκατασταθεί η λειτουργικότητα της ελληνικής οικονομίας.

Η επιδίωξη του εκσυγχρονισμού των μεθόδων αναγκαστικής εκτέλεσης και η μέριμνα για την προστασία των κοινωνικώς αδυνάτων και τη διατήρηση της ευστάθειας του χρηματοπιστωτικού συστήματος αποτελούν θεμιτό και ορθό περιεχόμενο δικαιοπολιτικών αιτημάτων για μεταρρυθμίσεις και δημιουργική αναμόρφωση των μέσων και μεθόδων αναγκαστικής εκτέλεσης σε σχέση με τους οφειλέτες των κόκκινων δανείων. Δεν επιτρέπεται όμως να αναιρούν τη δικαιοτελεστική λειτουργία του κράτους.

Ο νομοθέτης δύναται και οφείλει να θεσπίσει μεταρρυθμιστικά αναχώματα για να προληφθούν οι επικίνδυνες συνέπειες μαζικών πλειστηριασμών, που θα ήταν και ατελέσφοροι. Η εν μέρει υποκατάσταση παραδεδομένων μηχανισμών και μεθόδων αναγκαστικής εκτέλεσης από ηπιότερες μεθόδους και συναινετικές ρυθμίσεις, σύμφωνα και με την αρχή της αναλογικότητας, είναι δικαιοπολιτικώς ευκτέα. Έργο του νομοθέτη είναι να προωθήσει με ασφάλεια δικαίου την επίτευξη τέτοιων λύσεων υπό συνθήκες διαφάνειας και αδιάβλητων διαδικασιών, με τον οφειλόμενο όμως σεβασμό στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αξίωση αναγκαστικής εκτελέσεως ως μορφής παροχής έννομης προστασίας.