

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Χρηματοδότηση από τις τράπεζες
της πραγματικής οικονομίας:
Συνέβαλε η δημοσιονομική παρέμβαση
του Κράτους στην αποκατάσταση
της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας;**

ηθελημένα λευκή σελίδα

ΣΥΝΟΨΗ

Ο παρών έλεγχος διεξήχθη κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Ο έλεγχος εντάσσεται στην κατηγορία ελέγχων εντοπισμού συστημικής παθογένειας, αναζήτησης των αιτίων της και αξιολόγησης των μέσων θεραπείας της. Θεμελιώδες εργαλείο κατανόησης αυτού του τύπου ελέγχων συνιστά η αρχή της αναλογικότητας. Η αρχή δε αυτή χρησιμοποιείται ως δομικό στοιχείο της ανάλυσης και ως όριο των εξουσιών εκτίμησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οργάνου ενταγμένου στη δικαστική λειτουργία.

Τα πορίσματα στα οποία κατέληξε ο έλεγχος είναι τα ακόλουθα:

I. Παρά τη σοβαρή δημοσιονομική εμπλοκή του Κράτους υπέρ των τραπεζών, εξακολουθούν να υφίστανται χαρακτηριστικές αποκλίσεις από τη χρηματοπιστωτική κανονικότητα. Το γεγονός αυτό δικαιολογεί κατ' αρχήν την περαιτέρω επέμβαση του Κράτους ως δημόσιας εξουσίας που επιδιώκει τον σκοπό δημόσιου συμφέροντος της πλήρους αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας.

II. Υφίστανται τουλάχιστον τρία εξαιρετικού χαρακτήρα αίτια που εξηγούν τη μειωμένη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες: (i) τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, (ii) η λεγόμενη αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση, και (iii) η ηθική χαλάρωση λόγω καθυστερήσεων στη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων των κόκκινων δανείων. Τα αίτια αυτά στοιχειοθετούν επιτακτική ανάγκη ικανή να δικαιολογήσει την επέμβαση του Κράτους προς άρση τους.

III. Η Πολιτεία έχει θεσπίσει μέτρα για την πλήρη αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Σε αυτά συγκαταλέγονται: (i) η παράταση του χρόνου λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, (ii) η θέσπιση και η εν συνεχεία επέκταση του προγράμματος Ηρακλής προς στήριξη των τραπεζών προκειμένου να απαλλαγούν από τα κόκκινα δάνεια που βαρύνουν τους ισολογισμούς τους, (iii) η καταπολέμηση της ηθικής χαλάρωσης με τον εντοπισμό των στρατηγικών κακοπληρωτών και την προστασία των ευάλωτων οφειλετών τραπεζών και (iv) η διευθέτηση της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης ώστε να μην προκαλεί στρέβλωση στη συμπεριφορά των τραπεζών.

IV. Αναλύοντας τα ληφθέντα μέτρα υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, διαπιστώνεται ότι (i) το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας δεν έχει τις δέουσες αρμοδιότητες προς αντιμετώπιση των εντοπισθέντων προβλημάτων, (ii) το πρόγραμμα Ηρακλής παρά την προσφορότητά του για την αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων από τον ισολογισμό των τραπεζών χρήζει κατά την εφαρμογή του διαρκούς παρακολούθησης ώστε να αποδώσει τα αναμενόμενα χωρίς επέλευση δημοσιονομικής θυσίας και (iii) επιβάλλονται παρεμβάσεις ώστε να θεραπευθεί η ηθική χαλάρωση και εν γένει να αρθούν τα εμπόδια που οδηγούν τις τράπεζες σε επιφυλακτικές πολιτικές δανειοδότησης.

ηθελημένα λευκή σελίδα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η δημοσιονομική κρίση που έπληξε την Ελλάδα κατά την παρελθούσα δεκαετία οδήγησε στην κατάρρευση του τραπεζικού συστήματος της χώρας. Το Κράτος, προκειμένου να αποφευχθεί η συμμετοχή των καταθετών στην εξυγίανση των τραπεζών, χρειάστηκε να δανεισθεί επανειλημμένως κεφάλαια ενωσιακής κυρίως προέλευσης για να ανακεφαλαιοποιήσει τις τράπεζες λαμβάνοντας μετοχές τους ή ομόλογα ως αντάλλαγμα της ανακεφαλαιοποίησης. Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, ένας ιδιόρρυθμος προσωρινός θεσμός, ιδρύθηκε για να διαχειρισθεί τις ανακεφαλαιοποιήσεις χάριν του δημοσίου συμφέροντος και να προστατεύσει το οικονομικό συμφέρον του Δημοσίου από τις προκύπτουσες συμμετοχές του στις ανακεφαλαιοποιούμενες τράπεζες. Η επάνοδος στη χρηματοπιστωτική κανονικότητα δεν σημαίνει όμως τράπεζες με κεφαλαιακή επάρκεια μόνο. Σημαίνει τράπεζες που είναι ιδίως σε θέση, αξιοποιώντας τις καταθέσεις των ιδιωτών σε αυτές, να χρηματοδοτούν μέσω δανείων σε επιχειρήσεις ή απλούς ιδιώτες, την πραγματική οικονομία. Ωστόσο, παρατηρείται ένα παράδοξο: ενώ οι σημαντικές τράπεζες διαθέτουν κεφάλαια προς χορήγηση σε δανειολήπτες, εντούτοις η ζήτηση και η χορήγηση επιχειρηματικών, στεγαστικών και καταναλωτικών δανείων¹ είναι περιορισμένες.

2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σεβόμενο τα όρια των εξουσιών του που προβλέπονται στο άρθρο 98 του Συντάγματος καθώς και την οικεία προς αυτό νομοθεσία², δεν ασκεί ευθύ έλεγχο επί των τραπεζών, ιδιωτικών πιστωτικών ιδρυμάτων.³ Όμως, το Συνέδριο έχει ευθέως εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα (πλαίσιο 1), απορρέουσα από την υποχρέωσή του να ελέγχει τις κρατικές δαπάνες, την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού και την αξιοπιστία του γενικού ισολογισμού του Κράτους, να περιφρουρεί το δημοσιονομικό συμφέρον ενημερώνοντας τη Βουλή για κάθε διακύβευμα της δημοσιονομικής κανονικότητας που εντοπίζει.⁴ Στην προκείμενη περίπτωση το δημοσιονομικό

¹ Στην παρούσα Έκθεση ως χρηματοδότηση από τις τράπεζες της πραγματικής οικονομίας νοείται η χορήγηση από τις τράπεζες επιχειρηματικών, στεγαστικών και καταναλωτικών δανείων.

² Ν. 4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις» (Α' 130).

³ Οι φορείς που υπάγονται ευθέως στην ελεγκτική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου προδιαγράφονται από το άρθρο 98 του Συντάγματος και εξειδικεύονται περαιτέρω με τον ν. 4820/2021. Στους φορείς αυτούς, περιλαμβάνεται, οπωσδήποτε, το εν στενή εννοία Δημόσιο ή Κράτος ή Κεντρική Διοίκηση -κατά την ορολογία του Δημοσίου Λογιστικού (ν. 4270/2014, Α' 143)- αλλά και οι υπαγόμενοι στη Γενική Κυβέρνηση φορείς, ανεξαρτήτως νομικής μορφής (βλ. ιδίως άρθρο 9 παρ. 1 περ. δ' του ν. 4820/2021). Στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπόκειται, επίσης, και η Τράπεζα της Ελλάδος, μόνον, όμως, «ως προς τη φύλαξη και διαχείριση από αυτή των χρηματικών διαθεσίμων του Κράτους και των άλλων φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και ως προς την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που της έχει ανατεθεί όταν ενεργεί αυτοτελώς και όχι σε εκτέλεση συγκεκριμένων όρων που τίθενται από όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (άρθρο 9 παρ. 7 ν. 4820/2021).

⁴ Με τον ν. 4820/2021, τέθηκαν εκ νέου οι βάσεις των σχέσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Βουλή. Πλέον της -προηγούμενης εισαχθείσας με τον ν. 4700/2020 (Α' 127)- παρουσιάσεως στη Βουλή του Ετήσιου Προγράμματος Ελέγχων (άρθρο 50 του ν. 4820/2021) και της εγχείρισής στον Πρόεδρο της Βουλής Ετήσιας Έκθεσης Ενημέρωσης, Πορισμάτων και Συστάσεων, που απέρρευσαν από τους διεξαχθέντες ελέγχους του (άρθρο 51 του ν. 4820/2021), το Ελεγκτικό Συνέδριο αναλαμβάνει εφεξής να ενημερώνει το νομοθετικό σώμα για ζητήματα που ενέχουν υψηλό δημοσιονομικό διακύβευμα, όπως, ενδεικτικά, την πορεία των μακροοικονομικών μεγεθών, την εξέλιξη των υποχρεώσεων αποπληρωμής του δημόσιου χρέους, την εναρμόνιση της εφαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις της Χώρας, τις επιπτώσεις που συνεπάγονται

Πλαίσιο με αριθμό 1***Η ευθύς εκ του Συντάγματος ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου***

«Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος ερμηνευόμενων σε συνδυασμό μεταξύ τους υπό το φως του σκοπού που υπηρετούν, ως δημόσιος υπόλογος νοείται όποιος χάριν δημόσιου σκοπού διαχειρίζεται δημόσιο χρήμα ή άλλη δημόσια περιουσία. Περιλαμβάνεται δε στην έννοια του δημόσιου χρήματος όχι μόνον αυτό που ως έσοδο προβλέπεται στον κρατικό προϋπολογισμό ή ως έξοδο προέρχεται από αυτόν, αλλά και κάθε χρηματικό διαθέσιμο με προέλευση από δημόσια πηγή ανεξάρτητα από τη νομική φύση του προσώπου που το διαχειρίζεται, ήτοι και το χρήμα νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, αρκεί αυτό να έχει εν γένει δημόσια προέλευση και να παρέχεται στο νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση σκοπού που υπάγεται στις αρμοδιότητες του δημόσιου φορέα που το διέθεσε. Εξ άλλου, στην κατά τα ανωτέρω έννοια της διαχείρισης δεν περιλαμβάνεται μόνον η εκταμίευση του χρήματος από τον ταμία, αλλά και κάθε απόφαση διάθεσης του χρήματος που δεσμεύει τον ταμία, ήτοι και οι διαταγές που απευθύνονται σε αυτόν για καταβολή χρηματικού ποσού σε φερόμενους δικαιούχους και οι πριν από αυτές ενέργειες που γέννησαν τη σχετική υποχρέωση ή εκκαθάρισαν την εκτελεσθείσα δαπάνη. Οι κατά την ανωτέρω έννοια δημόσιοι υπόλογοι υποχρεούνται, ως ειδικώς προβλέπεται στον νόμο, σε δημόσια λογοδοσία για κάθε έλλειμμα που διαπιστώνεται στη δημόσια διαχείρισή τους, οι δε διαφορές που γεννώνται από αυτήν υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών.» ΕλΣυν Ολ. 1385/2021 (σκέψη 5).

διακύβευμα έχει πλείονες πτυχές. Το Κράτος, για την ανακεφαλαιοποίηση των ιδιωτικών τραπεζών, διέθεσε πλέον των 40 δισ. ευρώ⁵ οπότε οφείλει να ενεργήσει έτσι ώστε να αποτρέψει το ενδεχόμενο νέας. Αποκόμισε, ως αντάλλαγμα από τις ανακεφαλαιοποιήσεις μετοχές και ομόλογα, που ναι μεν λόγω της εμβάθυνσης της κρίσης κατά την παρελθούσα δεκαετία απώλεσαν την αξία τους, όμως το εναπομείναν, όσο ασήμαντο και να είναι συγκριτικά με τη ζημία που προέκυψε⁶, αποτελεί πάντως δημόσια περιουσία χρήζουσα προστασίας. Επιπλέον, για την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, το Κράτος, με υπόσχεση εγγύησης μέχρι 24 δισ. ευρώ, συμμετέχει σε προγράμματα εξυγίανσης των ισολογισμών των τραπεζών⁷, οπότε

στη δημοσιονομική βιωσιμότητα η δημόσια ασφάλιση και εν γένει οι δαπάνες του κοινωνικού κράτους, την επιβάρυνση από μακροπρόθεσμα εξοπλιστικά προγράμματα και την έκθεση των συστημικών τραπεζών στη συγκυρία (άρθρο 54 ν. 4820/2021).

⁵ Βλ. πίνακα στη σελ. 8.

⁶ Βλ. πλαίσιο με αριθμό 17.

⁷ Ο ν. 4649/2019 (Α' 206) «Πρόγραμμα παροχής εγγύησης σε τιτλοποιήσεις πιστωτικών ιδρυμάτων» προβλέπει, στο άρθρο 6, τα σχετικά με την παροχή της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου σε ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Με τη 45191/13.4.2021 ΕΞ 2021/13.4.2021 (Β' 1488/13.4.2021) απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών, αφενός παρατάθηκε κατά δεκαοκτώ (18) μήνες από την 9η Απριλίου 2021 η περίοδος παροχής εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6 του ν. 4649/2019, αφετέρου το ανώτατο συνολικό ποσό της δυνάμενης να χορηγηθεί εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου για την ανωτέρω περίοδο προσδιορίσθηκε στο ύψος των δώδεκα δισεκατομμυρίων (12.000.000.000) ευρώ. Το αρχικό αυτό πρόγραμμα τιτλοποίησης επεκτάθηκε με τον ν. 4818/2021 (Α' 124).

κι εδώ η δημοσιονομική εμπλοκή συνδέει αναγκαίως το Ελεγκτικό Συνέδριο με το όλο ζήτημα. Τέλος, η απώλεια των δυνητικών φορολογικών εσόδων, που θα προέκυπταν από τη συμβολή του τραπεζικού δανεισμού στην αύξηση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, σε συνδυασμό με τον ρόλο που ανέλαβε το Κράτος να αποκαταστήσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα καταδεικνύει τις δημοσιονομικές συνέπειες από επόψεως κρατικών εσόδων, τα οποία παρακολουθεί και αξιολογεί το Ελεγκτικό Συνέδριο.⁸

3. Ειδικώς για την υπαγωγή του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας στην ελεγκτική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έχει δεχθεί⁹ ότι το Ταμείο αυτό «είναι διαχειριστής δημόσιας περιουσίας για την επιτέλεση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, δοθέντος ότι, ανεξαρτήτως του ότι απολαμβάνει όλα τα προνόμια του Δημοσίου αναφορικά με τις ατέλειες αυτού (διοικητικές, δικαστικές και φορολογικές), διαχειρίζεται χρήματα που προέρχονταν από τον μηχανισμό διεθνούς στήριξης της Ελλάδας, [...] οφείλει δε κατά τη λειτουργία του να μεταφέρει το σύνολο των διανεμόμενων κερδών του στο Ελληνικό Δημόσιο ως έσοδο για τους σκοπούς του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ, κατά τη λήξη του, το σύνολο της περιουσίας του περιέρχεται στο Ελληνικό Δημόσιο». Την ιδιότητα του διαχειριστή δημόσιας περιουσίας δεν αναιρεί ο «αμιγώς ιδιωτικός χαρακτήρας» του Ταμείου που εξαγγέλλεται στο άρθρο 1 του ν. 3864/2010 (Α' 119), στο μέτρο που η ιδιότητα του διαχειριστή δημόσιας περιουσίας δεν ανήκει στην κυριαρχική εξουσία του κοινού νομοθέτη να απονείμει αλλά στο Σύνταγμα που θεσπίζει ειδικό καθεστώς προστασίας της. Εξ άλλου, το άρθρο 9 παρ. 8 του ν. 4820/2021 επιβεβαίωσε την υπαγωγή του Ταμείου στην ελεγκτική δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως προβλέπεται στο εκάστοτε Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του. Κατά τη διάταξη αυτή: «Το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να ελέγξει, όπως προβλέπεται στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του, την αποτελεσματικότητα του συστήματος εσωτερικού ελέγχου της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας, της Εταιρείας Ακινήτων του Ελληνικού Δημοσίου, του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου. Μπορεί ακόμη να εντάξει τους ανωτέρω φορείς σε ευρύτερο έλεγχο που διενεργεί, αν αυτό απαιτείται για την πληρότητα του ελέγχου».

⁸ Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί και αξιολογεί τα έσοδα του Κράτους, αρμοδιότητα που ερείδεται στο άρθρο 9 παρ. 3 του ν. 4820/2021.

⁹ Πρακτικά της Μείζονος Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 11^{ης} Ιανουαρίου 2021.

Πλαίσιο με αριθμό 2 Κύρια στοιχεία των τριών ανακεφαλαιοποιήσεων των τραπεζών					
Ποσά σε Δισ. Ευρώ	Τράπεζα Α	Τράπεζα Β	Τράπεζα Γ	Τράπεζα Δ	Σύνολο
2013 (1η ανακεφ.) - Κεφαλαιακές ανάγκες	4,571	8,429	9,756	5,839	28,595
* Επένδυση ΤΧΣ	4,021	6,985	8,677	6,700	26,383
* Επένδυση Ιδιωτικού Τομέα	0,550	1,444	1,079	0,000	3,073
Σύνολο	4,571	8,429	9,756	6,700	29,456
Συμμετοχή ΤΧΣ προ ανακεφαλαιοποίησης	α.α.	α.α.	α.α.	α.α.	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση	83,7%	81,1%	84,4%	98,6%	
2014 (2η ανακεφ.) - Κεφαλαιακές ανάγκες					
* Βασικό σενάριο	0,262	0,425	2,183	2,945	5,815
* Δυσμενές σενάριο	0,560	0,757	2,502	4,980	8,799
* Επένδυση ΤΧΣ	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
* Επένδυση Ιδιωτικού Τομέα	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
Σύνολο	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
Συμμετοχή ΤΧΣ προ ανακεφαλαιοποίησης	81,7%	80,9%	84,4%	95,2%	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση	69,9%	67,3%	57,2%	35,4%	
2015 (3η ανακεφ.) - Κεφαλαιακές ανάγκες	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
* Επένδυση ΤΧΣ	0,000	2,720	2,706	0,000	5,426
* Επένδυση Ιδιωτικού Τομέα	1,552	1,340	0,757	1,621	5,270
* Πράξεις διαχείρισης παθητικού/ Επιμερισμός επιβάρυνσης	1,011	0,602	1,019	0,418	3,050
* Κεφαλαιακά μέτρα ΕΕΜ	0,180	0,271	0,120	0,083	0,654
Σύνολο	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
Συμμετοχή ΤΧΣ προ ανακεφαλαιοποίησης	66,24%	66,93%	57,24%	35,41%	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση	11,01%	26,42%	26,12%	2,38%	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση (συμπ. της μετατροπής των προνομιούχων μετοχών)	11,01%	26,42%	40,39%	2,38%	
Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 17/2017. σελ. 36 των Παραρτημάτων * Δυνητικά σφάλματα λόγω στρογγυλοποιήσεων ** Περιλαμβάνει περίπου 0,9 δις Ευρώ για μεταβατική τράπεζα *** Τα παρατιθέμενα στοιχεία αναφέρονται στις αρχικές επενδύσεις του ΤΧΣ και δεν λαμβάνουν υπόψη μεταγενέστερες μειώσεις.					

Μέρος Πρώτο

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Έναυσμα για τη διεξαγωγή του ελέγχου

4. Ο παρών έλεγχος διεξήχθη κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, το οποίο διατυπώθηκε στη συνεδρίαση της Επιτροπής της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2020 κατά την παρουσίαση ενώπιον των μελών της από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ετήσιου προγράμματος ελέγχων έτους 2021 του Δικαστηρίου. Το αίτημα της Επιτροπής της Βουλής αποδέχθηκε η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη συνεδρίασή της της 11^{ης} Ιανουαρίου 2021, και το αρμόδιο σχετικά Τμήμα Ελέγχων του Δικαστηρίου ανέλαβε συναφώς και διεξήγαγε τις αναγκαίες εργασίες προς ανταπόκριση στο εν λόγω αίτημα.

Φύση του Ελέγχου

5. Ο διεξαχθείς έλεγχος εντάσσεται στην κατηγορία των ελέγχων εντοπισμού συστημικής παθογένειας, αναζήτησης των αιτίων της και αξιολόγησης των μέσων θεραπείας της.¹⁰ Η ανωτέρω διευκρίνιση βοηθεί στην κατανόηση των τεσσάρων σταδίων που τον συγκρότησαν. Έπρεπε αρχικά να εντοπισθούν με βεβαιότητα οι χαρακτηριστικές εκείνες αποκλίσεις από την κανονικότητα, στις οποίες μπορεί να αποδοθεί συστημικό ενδιαφέρον σύμφωνα με όσα ήδη αναφέρθηκαν. Έπρεπε στη συνέχεια να αναζητηθούν τα αίτια των αποκλίσεων από την κανονικότητα κατά τρόπο που να δικαιολογείται επαρκώς ο αιτιώδης σύνδεσμος απόκλισης και φερόμενων αιτίων αυτής. Έπρεπε ακόμη να διαπιστωθούν τα μέσα που έχουν χρησιμοποιηθεί μέχρι την εκτέλεση των ελεγκτικών εργασιών για την επίλυση των προβλημάτων. Τέλος, έπρεπε να αξιολογηθεί η προσφορότητα των μέσων, είτε *in abstracto* κατά τη σύλληψή τους είτε *in concreto* κατά την εφαρμογή τους, προς επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτά σκοπού.

Η αρχή της αναλογικότητας ως εργαλείο για τη διεξαγωγή του ελέγχου

6. Ο έλεγχος στηρίχθηκε σε κριτήρια, άλλως κανόνες, επί τη βάσει των οποίων επιχειρήθηκε τόσο η στοιχειοθέτηση της ύπαρξης συστημικής παθογένειας όσο και η εκτίμηση του επιτυχούς της αντιμετώπισής της αλλά και οι συστάσεις προς θεραπεία της. Θεμελιώδες εργαλείο κατανόησης αυτού του τύπου ελέγχων συνιστά η αρχή της αναλογικότητας, όπως η αρχή αυτή έχει διαμορφωθεί στη

¹⁰ Αντικείμενο των ελέγχων που προγραμματίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να συνιστά η διάγνωση συστημικής φύσης παθογενειών στη δημόσια διαχείριση και η διαπίστωση των αιτίων τους, δυνατότητα που εισήχθη το πρώτον με το άρθρο 342 του ν. 4700/2020 (Α' 127). Οι έλεγχοι αυτής της μορφής (ήδη άρθρο 84 παρ. 2 εδ. β' του ν. 4820/2021) ολοκληρώνονται με τη διατύπωση συστάσεων και την ενημέρωση της Βουλής και της εκτελεστικής λειτουργίας για τα οικεία ευρήματα (άρθρο 92 ν. 4820/2021). Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, στη συνέχεια, τη συμμόρφωση των ενδιαφερόμενων φορέων με τις συστάσεις αυτές (άρθρο 96 ν. 4820/2021).

νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου,¹¹ αλλά και, πέραν αυτού, στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου¹² και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹³ Η αρχή δε αυτή χρησιμοποιείται όχι μόνο ως δομικό στοιχείο της ανάλυσης αλλά και ως όριο των εξουσιών εκτίμησης του ελέγχοντος φορέα, ήτοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως οργάνου ενταγμένου στη δικαστική λειτουργία, προκειμένου να μην υπερβεί τα όρια που τάσσονται σε αυτό από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Πλαίσιο με αριθμό 3

Η αρχή της αναλογικότητας και το κράτος δικαίου

«Στην παράγραφο 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος κατοχυρώνεται και "η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου", η οποία τελεί, κατά την εν λόγω διάταξη, "υπό την εγγύηση του Κράτους". Στο κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής αυτής, που έχει κοινή αναγωγή (rule of law) στις παραδόσεις των δημοκρατιών δυτικού τύπου, βρίσκεται η εγγύηση, που όλες οι κρατικές λειτουργίες οφείλουν να παρέχουν, κατά της αυθαιρεσίας. Μέσο δε κατά της αυθαιρεσίας είναι πρωτίστως και ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι η αρχή αυτή, λειτουργούσα εγγενώς ως στοιχείο της ιδέας του κράτους δικαίου, επιβάλλει σε κάθε εκδήλωση κρατικής εξουσίας όπως αυτή ασκείται στο αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού. (...)» ΕλΣυν Ολ. 599/2021 (σκέψη 21).

7. Η ανάλυση εκκινεί από τη διαπίστωση μιας *επιτακτικής κοινωνικής ανάγκης*, της οποίας η αντιμετώπιση, λόγω των συνεπειών της μη αντιμετώπισής της με τις δυνάμεις της κοινωνίας ή της αγοράς, ανάγεται σε σκοπό του Κράτους. Η ανάγκη αυτή προκύπτει από μια χαρακτηριστική απόκλιση εκ της κανονικότητας που οφείλει να θεραπεύσει το Κράτος με τη λήψη παρεμβατικών δημοσιονομικών μέτρων, τα οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να θέσει ως δυνητικό αντικείμενο ελέγχου του. Υφίσταται δε χαρακτηριστική απόκλιση από την κανονικότητα (συστημική παθογένεια) όταν, εν όψει της ιδέας περί του τι μπορεί να συνιστά τακτική λειτουργία ενός συστήματος παραγωγής αποτελεσμάτων χρήσιμων στο κοινωνικό σύνολο, εμποδίζεται η παραγωγή των αποτελεσμάτων αυτών χωρίς το σύστημα να δύναται, με τις ίδιες αυτού λειτουργίες, να επανέλθει στον δέοντα χρόνο στην κανονικότητα.

8. Η έννοια της κανονικότητας πάντως δεν ταυτίζεται με την έννοια του κανόνα δικαίου. Στην προκειμένη περίπτωση, η κανονικότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος ως συστήματος συγκεκριμενοποιείται στην ικανότητά του να χρηματοδοτεί υπό όρους πρακτικώς αποτελεσματικούς την πραγματική οικονομία. Ο κανόνας αυτός μπορεί όντως να προβλέπεται στη νομοθεσία περί τραπεζών, ή μπορεί να προκύπτει από ευρέως διαδεδομένη αντίληψη μεταξύ των

¹¹ Βλ. ενδεικτικά ΕλΣυν Ολ. 771, 768, 599/2021, 743/2020, 137/2019 1388/2018, 244/2017.

¹² Βλ. ενδεικτικά αποφάσεις ΕΔΔΑ της 15.12.2020 National Movement Ekoglasnost κατά Βουλγαρίας, σκ. 75 - 84, της 19.12.2018, Molla Salli κατά Ελλάδας, σκ. 135, 144, της 13.12.2016, BÉLANÉ NAGY κατά Ουγγαρίας, σκ. 126, της 17.1.2012, Stanev κατά Βουλγαρίας, σκ. 230.

¹³ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ της 12.7.2012, C-59/11, «Association Kokopelli κατά Graines Baumaux SAS», σκ. 38, της 13.12.2012, C-11/12, «Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost κατά Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie», σκ. 39.

οικονομολόγων, ή ακόμη να έχει υιοθετηθεί ως καλή πρακτική από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Πάντως, αν η Πολιτεία έχει θεωρήσει, ακολουθούσα μια από τις παραπάνω θεμελιώσεις του κανόνα, πολιτική υιοθέτησης της θέσης ότι η χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας αποτελεί τον βασικό σκοπό του χρηματοπιστωτικού συστήματος και έχει εισαγάγει μέτρα άσκησης δημοσιονομικής εξουσίας προς την κατεύθυνση της τήρησης του κανόνα αυτού, το Ελεγκτικό Συνέδριο, κινούμενο εντός του πλαισίου της ελεγκτικής του δικαιοδοσίας, δικαιούται πλέον να ελέγξει κατά πόσον τα υιοθετηθέντα από την Πολιτεία ως άνω μέτρα ευρίσκονται εντός του πλαισίου της αρχής της αναλογικότητας.

9. Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας υπό την ως άνω έννοια μπορεί να διεξαχθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε δύο κατά βάση χρονικά σημεία: πρώτον, κατά τη σύλληψη του επιλεγέντος μέτρου προς επίτευξη του σκοπού αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας και, δεύτερον, ύστερα από την εφαρμογή του μέτρου αυτού, όχι πλέον εν όψει των αναμενόμενων από την εφαρμογή του αποτελεσμάτων του αλλά με βάση τα αποτελέσματα που πράγματι παρήγαγε αφού εφαρμόστηκε.

10. Το πρόγραμμα Ηρακλής παραδείγματος χάριν, στο οποίο γίνεται εκτενής αναφορά κατωτέρω, μπορεί κατά τη σύλληψή του να αξιολογηθεί ως προς την προσφορότητα, την αναγκαιότητα ή την επάρκειά του, και να διαπιστωθεί ότι, αν και πρόσφορο, εντούτοις δεν ήταν αναγκαίο, γιατί οι τράπεζες μπορούσαν μόνες τους να θεραπεύσουν το πρόβλημά τους, ή δεν ήταν επαρκές εφόσον η συστημική παθογένεια δεν θεραπεύεται πλήρως με αυτό. Το ίδιο πρόγραμμα μπορεί κατά την εφαρμογή του να αξιολογηθεί αν κατά την εξέλιξη των τιτλοποιήσεων εμφανίστηκαν προβλήματα, λ.χ. αλλοιώσεις των βασικών δεσμεύσεων πάνω στις οποίες στηρίχθηκε η έγκριση από τα ενωσιακά όργανα, ή υγειονομική κρίση που προκάλεσε απρόβλεπτη ύφεση, οπότε θα διερευνηθεί αν κατά την εφαρμογή του υπήρξε πρόβλημα που δεν εντοπίστηκε και επιλύθηκε εγκαίρως.

11. Η ίδια προσέγγιση αρμόζει να εφαρμοσθεί και αναφορικά με το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, που κι αυτό, συνολικώς, είναι μέτρο θεσμικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο της πολιτικής αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Όμως, στην περίπτωση του Ταμείου αυτού, καθώς λήγει η νομοθετικώς ορισμένη διάρκειά του, το ερώτημα που τίθεται είναι αν εν όψει των αποτελεσμάτων που διαπιστώθηκαν από τη λειτουργία του και της τρέχουσας ανάγκης να χρηματοδοτηθεί η πραγματική οικονομία μπορεί ακόμη το εν λόγω Ταμείο να χαρακτηριστεί ως πρόσφορο, αναγκαίο και επαρκές μέτρο προς επίτευξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος.

Εμβέλεια της έρευνας για τη διεξαγωγή των ελεγκτικών εργασιών

12. Ο παρών έλεγχος εμφανίζει μεν έντονες ιδιοτυπίες σε σχέση με τους ελέγχους που παραδοσιακά πραγματοποιεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, δεν παύει όμως να είναι έλεγχος κατά τη ρητή σχετική πρόβλεψη του ν. 4820/2021 (Α' 130), ήτοι είναι έλεγχος εντοπισμού συστημικής παθογένειας, ανάλυσης των αιτίων της και διατύπωσης συστάσεων για τη θεραπεία της (άρθρα 84 παρ. 2 εδ. β' και 96 του ν. 4820/2021). Η Πολιτεία θεωρεί ότι αποτελεί σκοπό του Κράτους

η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, γι' αυτό τρεις φορές ανακεφαλαιοποιήθηκαν με δημόσιο χρήμα οι τράπεζες συστημικού χαρακτήρα, ενώ ακόμη προβλέφθηκε η χορήγηση εγγυήσεως του ελληνικού Δημοσίου προς διευκόλυνση της επίλυσης του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων («κόκκινων») δανείων,¹⁴ που θεωρείται¹⁵ ως κεντρικό πρόβλημα όχι μόνον των τραπεζών αλλά και ολόκληρης της εθνικής οικονομίας. Ο κίνδυνος ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών¹⁶ και η απώλεια φορολογικών εσόδων λόγω παράτασης της εκκρεμότητας εξυγίανσης του ισολογισμού των τραπεζών επιτείνουν την κρατική ευθύνη και, συνακόλουθα, το ενδεχόμενο δημοσιονομικών συνεπειών ή απωλειών.

13. Η ιδιότητα του παρόντος ελέγχου, που τον οδηγεί να συγγενεύει με μελέτη ή έρευνα, συνίσταται σε δύο χαρακτηριστικά του: *πρώτον*, ότι το υλικό πάνω στο οποίο στηρίζονται τα ευρήματά του δεν προέκυψε από εξέταση λογιστικών στοιχείων και συναλλακτικών πράξεων, τηρούμενων από τους υπό έλεγχο φορείς, αλλά επί δεδομένων διαθέσιμων στον δημόσιο χώρο και, *δεύτερον*, ότι, για τους λόγους που επανειλημμένα εξηγούνται στην παρούσα Έκθεση, ο έλεγχος, με σεβασμό στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, κινείται σε πλαίσιο αυστηρού αυτοπεριορισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς τις εκτιμήσεις του επί πολιτικής φύσης ζητημάτων ή επί πολύπλοκων τεχνικών κρίσεων άλλων φορέων κρατικής εξουσίας.

14. Δεν αποτελεί αντικείμενο του ελέγχου η ορθότητα αριθμητικών υπολογισμών, η επαλήθευση αριθμητικών στοιχείων ή η νομιμότητα επιμέρους συναλλακτικών πράξεων, ακόμη δε περισσότερο η αναζήτηση ποινικώς κολάσιμων πράξεων, κάτι που άλλωστε εκφεύγει εν γένει της ελεγκτικής δικαιοδοσίας του Συνεδρίου.¹⁷ Ούτε, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, η ορθότητα πολιτικής φύσεως επιλογών ή αποφάσεων που λαμβάνονται ύστερα από πολύπλοκες τεχνικές κρίσεις. Αντικείμενο του ελέγχου είναι η ήδη περιγραφείσα χαρακτηριστική απόκλιση από την κανονικότητα, η οποία είναι γνωστή στην κοινή γνώμη τουλάχιστον ως "σύμπτωμα", ανεξαρτήτως αν σε εκθέσεις έγκυρων φορέων έχει επίσης συνδεθεί και με βαθύτερα αίτια που την εξηγούν. Για τον λόγο αυτό, το υλικό πάνω στο οποίο στηρίχθηκαν οι διενεργηθείσες ελεγκτικές εργασίες είναι κατά βάση προσβάσιμο δημοσίως, υπό την έννοια ότι δεν απαιτείται η εκ μέρους του Ελεγκτικού

¹⁴ Βλ. άρθρα 6 έως 10 του ν. 4649/2019. Σημειωτέον εν προκειμένω ότι, και κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι σκοποί της διασφάλισης της σταθερότητας του τραπεζικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος καθώς και της αποτροπής συστημικού κινδύνου συνιστούν σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η Ένωση (βλ. απόφαση 16.7.2020, C-686/18, Adusbef and Others κατά Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, σκ. 92 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

¹⁵ Βλ. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Enhance Surveillance Report Ιούνιος 2021, σελ. 33.

¹⁶ Αναφορά στην BRRD που ισχύει από 1.1.2016.

¹⁷ Στο άρθρο 76 του ν. 4820/2021 ορίζεται: «1. Οι έλεγχοι, καθώς και τα μέτρα και οι κυρώσεις που επιβάλλονται σε βάρος όσων υπέχουν δημοσιονομική ευθύνη σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος είναι ανεξάρτητοι από τις ποινικές διαδικασίες και τις ποινές που επιβάλλονται σε βάρος των ίδιων προσώπων. 2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν διενεργεί ελέγχους αποκλειστικά και μόνο για τον εντοπισμό ποινικώς κολάσιμων πράξεων. Οι πράξεις ή οι εκθέσεις ελέγχου που εκδίδει δεν περιλαμβάνουν διαβεβαίωση σχετικά με την τέλεση ή μη ποινικώς κολάσιμων πράξεων. 3. Αν κατά τον έλεγχο των λογαριασμών διαπιστωθεί ποινικώς κολάσιμη πράξη, ανακοινώνεται στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον αρμόδιο εισαγγελέα, στον Υπουργό ή άλλο αρμόδιο όργανο, στο οποίο υπάγεται ο υπόλογος».

Συνεδρίου χρήση ειδικών ελεγκτικών εξουσιών για να μπορέσει να αποκτήσει πρόσβαση σε αυτό. Το ζητούμενο κατά βάση είναι ο εντοπισμός των αιτιών της απόκλισης ώστε στη συνέχεια να καταστεί δυνατή η εκτίμηση της προσφορότητας, της αναγκαιότητας και της επάρκειας των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν προς αντιμετώπισή της.

Τεκμηρίωση των ελεγκτικών ευρημάτων

15. Στο κυρίως κείμενο του παρόντος έχουν περιληφθεί υποσημειώσεις που ανταποκρίνονται σε αντίστοιχες παραπομπές στα δελτία τεκμηρίωσης του ελέγχου, σύμφωνα με τις διεξαχθείσες ελεγκτικές εργασίες. Οι ελεγκτικές εργασίες που περιλαμβάνονται στις υποσημειώσεις διακρίνονται: (α) σε εργασίες τεκμηρίωσης κατ' αξιοποίηση του υλικού που έχει ήδη συλλεγεί και (β) σε εργασίες επιβεβαίωσης της ακρίβειας ή της ορθότητας όσων έχουν ήδη διαπιστωθεί προκειμένου να ενισχυθεί η αξιοπιστία τους¹⁸.

16. Ο έλεγχος στηρίχθηκε και σε ακροάσεις προσωπικοτήτων από τους δικαστές που διεξήγαγαν τον έλεγχο. Ορισμένες προσωπικότητες υψηλού κύρους ερωτήθηκαν ως amici curiae επί ζητημάτων σχετικών με τον έλεγχο προκειμένου να διασφαλισθεί η ποιότητα αυτού.

17. Η έρευνα για τη διεξαγωγή του ελέγχου, καθώς το αντικείμενο αυτού εξελίχθηκε κατά την πορεία σε κινούμενη άμμο λόγω των ραγδαίων νομοθετικών και οικονομικών εξελίξεων, δεν αγνόησε επίσης και τη σχετική δημοσιογραφική έρευνα, η οποία παρακολουθείτο σε καθημερινή βάση.

Τα τέσσερα βασικά ερωτήματα στα οποία απάντησε ο έλεγχος

18. Με εργαλείο την αρχή της αναλογικότητας και σύμφωνα με την προσέγγιση και τα όρια του ελέγχου όπως προδιαγράφηκαν ανωτέρω, ο έλεγχος απάντησε σε τέσσερα βασικά ερωτήματα, που καλύπτουν το σύνολο της ελεγκτέας ύλης. Τα ερωτήματα αυτά είναι τα εξής:

I. Διαπιστώνονται αποκλίσεις από τη χρηματοπιστωτική κανονικότητα ικανές να χαρακτηρισθούν ως συστημική παθογένεια δικαιολογούσα την επέμβαση του Κράτους;

II. Ποια είναι τα αίτια των αποκλίσεων αυτών, ήτοι ποια είναι τα αίτια της συστημικής παθογένειας;

III. Ελήφθησαν μέτρα από την Πολιτεία σε συνάρτηση με τη διαπιστωθείσα συστημική παθογένεια, με ποια στόχευση και ποιο περιεχόμενο;

IV. Τα ληφθέντα μέτρα υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας μπορεί να χαρακτηρισθούν ως πρόσφορα, αναγκαία και επαρκή;

¹⁸ Οι παραπομπές εντός του κειμένου της Έκθεσης οδηγούν τον αναγνώστη σε ανεύρεση της πηγής.

Μέρος Δεύτερο

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

I.

Παρά τη σοβαρή δημοσιονομική εμπλοκή του Κράτους υπέρ των τραπεζών, εξακολουθούν να υφίστανται χαρακτηριστικές αποκλίσεις από τη χρηματοπιστωτική κανονικότητα. Το γεγονός αυτό δικαιολογεί κατ' αρχήν την περαιτέρω επέμβαση του Κράτους ως δημόσιας εξουσίας που επιδιώκει τον σκοπό δημοσίου συμφέροντος της πλήρους αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας.

(ι) Ορισμός της κανονικότητας: η χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας, βασική αποστολή των τραπεζών.

19. Η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις ανακοινώσεις της σχετικά με το επιτρεπτό των κρατικών ενισχύσεων στις τράπεζες για την αντιμετώπιση της διεθνούς και ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής κρίσης των ετών 2007-2013, έθεσε την αρχή, μαζί με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ότι βασική αποστολή των τραπεζών είναι η χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας.¹⁹ Αυτό, για την Επιτροπή, αποτελεί τον θεμιτό σκοπό που δικαιολογεί την επέμβαση των Κρατών μελών της Ένωσης προκειμένου με τα κατάλληλα μέσα να επαναφέρουν τις τράπεζες, που λόγω της κρίσης έπαψαν να χρηματοδοτούν την πραγματική

Πλαίσιο με αριθμό 4

Η χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες

«Για να επιτευχθεί χρηματοπιστωτική σταθερότητα, είναι ανάγκη, αφενός να προληφθούν μεγάλες δευτερογενείς επιπτώσεις για το υπόλοιπο τραπεζικό σύστημα οι οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν από τη χρεωκοπία ενός πιστωτικού ιδρύματος και, αφετέρου, να εξασφαλισθεί ότι το τραπεζικό σύστημα ως σύνολο θα συνεχίσει να χορηγεί επαρκή χρηματοδότηση προς την πραγματική οικονομία» (ανακοίνωση της Επιτροπής 2013/C 216/01, παρ. 7).

οικονομία, στην εκπλήρωση της αποστολής τους. Εν όψει τούτου, τίθεται ως βασικός κανόνας στον παρόντα έλεγχο ότι η χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες αποτελεί, κατά την ευρέως διαδεδομένη σχετική αντίληψη που έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την κανονικότητα στον τραπεζικό τομέα και ότι συνεπώς τα Κράτη μέλη της Ένωσης, αν διαπιστώσουν ότι οι τράπεζες υπό τη δικαιοδοσία τους δεν εκπληρώνουν την αποστολή τους αυτή, δικαιούνται να παρέμβουν προς αποκατάσταση της κανονικότητας,

¹⁹ Ανακοινώσεις της Επιτροπής 2008/C 270/02 παρ. 1, 2009/C 10/03 παρ. 16.

σεβόμενα όμως, εντός του πλαισίου της αρχής της αναλογικότητας, το ενωσιακό δίκαιο περί κρατικών ενισχύσεων.²⁰

Πλαίσιο με αριθμό 5

Η χρηματοδότηση από τις τράπεζες των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων

«Οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) είναι ένας από τους πυλώνες της ευρωπαϊκής ενωσιακής οικονομίας, δεδομένου του θεμελιώδους ρόλου τους στη οικονομική ανάπτυξη και την παροχή απασχόλησης. Η ανάκαμψη και η μελλοντική ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ενωσιακής οικονομίας εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη διαθεσιμότητα κεφαλαίου και τη χρηματοδότηση προς τις ΜΜΕ που είναι εγκατεστημένες στην Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να διεκπεραιωθούν οι δέουσες επενδύσεις σε νέες τεχνολογίες και εξοπλισμό, με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητάς τους. Ο περιορισμένος αριθμός εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης έκανε τις ΜΜΕ που είναι εγκατεστημένες στην Ευρωπαϊκή Ένωση ακόμη πιο ευαίσθητες στον αντίκτυπο της τραπεζικής κρίσης. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να καλυφθεί το υπάρχον χρηματοδοτικό κενό για τις ΜΜΕ και να διασφαλιστεί η δέουσα ροή τραπεζικών πιστώσεων προς τις ΜΜΕ υπό τις παρούσες συγκυρίες. Οι κεφαλαιακές επιβαρύνσεις για ανοίγματα προς ΜΜΕ θα πρέπει να μειωθούν μέσω της εφαρμογής συντελεστή υποστήριξης ίσου με 0,7619, προκειμένου τα πιστωτικά ιδρύματα να μπορούν να αυξήσουν τον δανεισμό προς τις ΜΜΕ. Προς επίτευξη αυτού του σκοπού, τα πιστωτικά ιδρύματα θα πρέπει να αξιοποιούν την κεφαλαιακή αρωγή που προκύπτει από την εφαρμογή του συντελεστή υποστήριξης με αποκλειστικό σκοπό την παροχή επαρκούς ροής πιστώσεων προς τις ΜΜΕ που είναι εγκατεστημένες στην Ένωση της ΕΕ. Οι εποπτικές αρμόδιες αρχές θα πρέπει να παρακολουθούν περιοδικά το συνολικό ποσό των ανοιγμάτων των πιστωτικών ιδρυμάτων προς τις ΜΜΕ και το συνολικό ποσό της κεφαλαιακής μείωσης». [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, Προοίμιο παρ. 44]

(υ) Η απόκλιση από την κανονικότητα: μικρά έως ασήμαντα ποσά δανειοδότησης της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες, που εν τούτοις δέχθηκαν οικονομική στήριξη από το Δημόσιο.

20. Η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση των ετών 2007-9 οφειλόταν κατά κύριο λόγο στη δυσπιστία που επικράτησε στα πιστωτικά ιδρύματα ως προς τη φερεγγυότητα αυτών, γεγονός που τα απέτρεπε από την τακτική διακίνηση

²⁰ Η κανονικότητα στη λειτουργία των τραπεζών από την έποψη της παρούσας Έκθεσης μπορεί ειδικότερα να προσδιορισθεί με βάση τα ακόλουθα, αντιληπτά τοις πάσι, κριτήρια: (α) τράπεζες ικανές να διανείμουν μέρισμα στους μετόχους τους, οι οποίοι αντιμετωπίζουν τις μετοχές τους ως μακροχρόνια ασφαλή επένδυση, (β) επιτόκια επιχειρηματικών στεγαστικών και καταναλωτικών δανείων στα οποία δεν ενσωματώνεται αυξημένος πιστωτικός κίνδυνος λόγω συστημικών δυσχερειών στη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων ήδη χορηγηθέντων δανείων, (γ) κερδοφορία τραπεζών που προκύπτει κυρίως από τη χορήγηση δανείων και όχι από χρηματοπιστωτικές ενέργειες χωρίς άμεση επαφή με την πραγματική οικονομία, (δ) συμβολή των τραπεζών μέσω του όγκου των χορηγούμενων δανείων στην κάλυψη των επενδυτικών αναγκών της Χώρας.

ρευστότητας μεταξύ τους.²¹ Εκείνη την περίοδο, η συζήτηση αφορούσε την *τοξικότητα* των στοιχείων του ενεργητικού στον ισολογισμό των τραπεζών, και το αντικείμενο της δυσπιστίας αναφερόταν στο επίπεδο της μόλυνσης που τα στοιχεία αυτά προκαλούσαν στο σύνολο του ενεργητικού των τραπεζών. Στην Ελλάδα η χρηματοπιστωτική κρίση προέκυψε, αφενός μεν, ύστερα από τη δημοσιονομική κρίση, η οποία, λόγω της μείωσης των εισοδημάτων συνεπεία των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης, οδήγησε στη δημιουργία μη εξυπηρετούμενων δανείων,²² και αφετέρου, ύστερα από την εθελοντική συμμετοχή των τραπεζών στη μείωση της αξίας των ελληνικών κρατικών ομολόγων που κατείχαν, γεγονός που προκάλεσε σημαντικές ζημιές αποτυπωθείσες στον ισολογισμό τους.²³ Επακολούθησαν τρεις ανακεφαλαιοποιήσεις με δημόσιο χρήμα που διατέθηκε από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, το οποίο όπως αναφέρθηκε συστήθηκε ειδικά για να αποκατασταθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα μέσω της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών.

21. Η υγιής οικονομική κατάσταση μιας τράπεζας διαπιστώνεται από την ικανότητά της να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της, ως προς τούτο δε υφίστανται πλείονες δείκτες όπως η κεφαλαιακή της επάρκεια, η ρευστότητα που διαθέτει για τις άμεσες συναλλαγές της ή η ορθότητα της πολιτικής μόχλευσης που ακολουθεί, δηλαδή η ποσότητα των δανειακών κεφαλαίων που χρησιμοποιεί για να επιτύχει υψηλότερη απόδοση των ιδίων κεφαλαίων της. Οι τέσσερις *σημαντικές τράπεζες* στην Ελλάδα²⁴ υπάγονται ήδη από τον Νοέμβριο του 2014 στην εποπτεία του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού, ενός

²¹ Κατά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι τράπεζες και τα πιστωτικά ιδρύματα συνιστούν βασική πηγή χρηματοδότησεως για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις διάφορες αγορές. Επιπλέον, συχνά οι τράπεζες είναι στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους και αρκετές εξ αυτών λειτουργούν σε διεθνές επίπεδο. Για τον λόγο αυτό η αδυναμία εκπληρώσεως των υποχρεώσεων μίας ή περισσότερων τραπεζών ενέχει τον κίνδυνο ταχύτατης εξαπλώσεως στις λοιπές τράπεζες, είτε στο οικείο κράτος μέλος είτε σε άλλα κράτη μέλη. Τούτο ενέχει, συνακόλουθα, τον κίνδυνο αρνητικών δευτερογενών συνεπειών σε άλλους τομείς της οικονομίας (βλ. απόφαση 16.7.2020, C-686/18, *Adusbef and Others κατά Banca d'Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, σκ. 93 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

²² European Parliament *Non Performing Loans, New Risks and Policies* (by Christos Gortsos) σελ. 9, υποσημ. 2.

²³ Για το νόμιμο της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα (Σ.Ι.Τ./Private Sector Involvement-P.S.I.) στην κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού που προέκυψε από την κατάρρευση της οικονομίας βλ. ΣτΕ Ολ.. 1116, 1117/2014. Για τη συμφωνία της διαδικασίας του PSI, όπως την οργάνωσε ο ν. 4050/2012, και με την ΕΣΔΑ, βλ. ΕΔΔΑ απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Μαματάς κ.λπ. κατά Ελλάδας, βλ. και ΔΕΕ T-107/17, Frank Steinhoff κ.λπ. κατά ΕΚΤ, περί μη γένεσης εξωσυμβατικής ευθύνης της ΕΚΤ για τη μη έκδοση αρνητικής γνωμοδότησης επί του μετέπειτα ν. 4050/2012, με τον οποίο ρυθμίσθηκε η υποχρεωτική ανταλλαγή ελληνικών χρεογράφων.

²⁴ Στη λίστα σημαντικών οντοτήτων που υπόκεινται ευθέως στην εποπτεία της ΕΚΤ περιλαμβάνονται οι ελληνικές τράπεζες «ALPHA SERVICES AND HOLDINGS S.A.», «Eurobank Ergasias Services and Holdings S.A.», «National Bank of Greece S.A.» και «Piraeus Financial Holdings S.A.» (βλ. SSM: “Number of significant entities directly supervised by the ECB: 114, List of supervised entities, Cut-off date for changes in group structures: 1 July 2021” A. List of significant entities directly supervised by the ECB, page 3). Η ΕΚΤ εποπτεύει άμεσα τις σημαντικές τράπεζες, ενώ οι ΕΑΑ αναλαμβάνουν από κοινού με την ΕΚΤ την εποπτεία των λιγότερο σημαντικών τραπεζών (Για τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται προκειμένου να κρίνεται αν ένα πιστωτικό ίδρυμα εμπίπτει στην κατηγορία των σημαντικών ή λιγότερο σημαντικών ιδρυμάτων, βλ. Οδηγό Τραπεζικής Εποπτείας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας). Ο όρος «*συστημική τράπεζα*» είναι άστοχος. Με αυτόν νοούνται οι τράπεζες που εγκυμονούν *συστημικούς κινδύνους* για την οικονομία, όταν η αδυναμία εκ μέρους τους να εξυπηρετήσουν τις υποχρεώσεις τους αναμένεται με βεβαιότητα να επηρεάσει άμεσα και δυσμενώς το σύνολο της οικονομίας μιας χώρας ή ευρύτερα.

από τα δύο σκέλη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, με έτερο σκέλος το Ευρωσύστημα.²⁵ Βασική αρμοδιότητα του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού είναι να παρακολουθεί την κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών των Κρατών μελών του ευρωσυστήματος οι οποίες ως "σημαντικές" έχουν υπαχθεί στην εποπτεία του. Οι τέσσερις σημαντικές ελληνικές τράπεζες δεν εμφανίζουν προβλήματα κεφαλαιακής επάρκειας σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ενωσιακού τους επόπτη.²⁶ Συγχρόνως, οι ιδιωτικές καταθέσεις έχουν αυξηθεί αισθητά από το 2015 όταν επιβλήθηκαν μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων, ιδίως δε κατά τα τελευταία δύο έτη, ενώ εξ άλλου μέσω των προγραμμάτων παροχής ρευστότητας στις τράπεζες από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, οι Ελληνικές Τράπεζες απέκτησαν πρόσβαση σε εξαιρετικά υψηλή ρευστότητα.²⁷ Συνεπώς, η κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών αυτών μπορεί να θεωρηθεί προς το παρόν δεδομένη ενώ η ρευστότητα που διαθέτουν είναι, όπως καταδεικνύεται από τα στοιχεία που δημοσιεύονται, αν μη τι άλλο ικανοποιητική.

22. Η ακαθάριστη ροή νέας χρηματοδότησης προς τις Μη Χρηματοπιστωτικές Επιχειρήσεις που χορηγήθηκε απευθείας από τις τράπεζες, χωρίς τη συνδρομή χρηματοδοτικών εργαλείων άλλων φορέων, ανήλθε σε περίπου 9,9 δισεκ. ευρώ το 2020 και σε περίπου 3,8 δισεκ. ευρώ το οκτάμηνο του 2021. Η χρηματοδότηση προς τα νοικοκυριά παραμένει αδύναμη (με τις ακαθάριστες ροές να ανέρχονται σε 1,5 και 1,1 δισεκ. ευρώ το 2020 και το οκτάμηνο του 2021 αντίστοιχα) αν και κατά το 2021, με βάση τις ακαθάριστες μέσες μηνιαίες ροές χρηματοδότησης, παρατηρείται μία τάση μικρής ενίσχυσης.

Πλαίσιο με αριθμό 6

Απάντηση της διοικητού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας σε ερώτηση Ευρωβουλευτή

«Στην Ελλάδα, η χορήγηση δανείων προς τις επιχειρήσεις αυξήθηκε σημαντικά έπειτα από την εφαρμογή μέτρων στήριξης λόγω του COVID-19 (μεταξύ άλλων, δημοσιονομικών μέτρων καθώς και μέτρων νομισματικής πολιτικής και εποπτείας), αγγίζοντας επίπεδα που δεν είχαν καταγραφεί από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και μετά. Ωστόσο, και παρά τη μείωση, τον Φεβρουάριο του 2021 τα τραπεζικά επιτόκια χορηγήσεων στην Ελλάδα ήταν κατά 151 και 135 μονάδες βάσης υψηλότερα από τον μέσο όρο της ζώνης του ευρώ για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά αντίστοιχα. Ενώ τα μέσα τραπεζικά επιτόκια χορηγήσεων μπορούν ως έναν βαθμό να επηρεαστούν από τη νομισματική πολιτική, το κόστος δανεισμού για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά σε οποιαδήποτε χώρα αντανακλά επίσης ποικίλους παράγοντες που βρίσκονται πέρα από τον έλεγχο της κεντρικής τράπεζας. Αυτοί οι παράγοντες αφορούν μεταξύ άλλων τη συγκεκριμένη οικονομική κατάσταση και φερεγγυότητα των δανειοληπτών, καθώς και άλλους προσδιοριστικούς παράγοντες πιστωτικού κινδύνου, όπως η ποιότητα των εξασφαλίσεων, η

²⁵ Βλ. πλαίσιο με αριθμό 23.

²⁶ Τελευταία στοιχεία από SSM.

²⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ιούνιος 2021), σελ. 2 και 30 -36.

σχεδίαση και η αποδοτικότητα των διαδικασιών αφερεγγυότητας, η αποτελεσματικότητα των νομικών διαδικασιών και γενικότερα οι επιδόσεις σε ό,τι αφορά τις πληρωμές. Οι πρακτικές των αγορών, η κερδοφορία και οι προτιμήσεις των τραπεζών όσον αφορά τον καθορισμό του επιτοκίου και την επιλογή των επιτοκίων αναφοράς της αγοράς, καθώς και τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του τραπεζικού τομέα, διαδραματίζουν επίσης ρόλο. Στην Ελλάδα, πιο συγκεκριμένα, το επίμονα υψηλό επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και ο αυξημένος πιστωτικός κίνδυνος που συνδέεται με ορισμένα είδη χορηγήσεων είναι πιθανόν να συμβάλλουν σε υψηλότερα τραπεζικά επιτόκια χορηγήσεων. Οι επιχειρήσεις, και ιδίως οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, χαρακτηρίζονται από ευπάθειες που κληροδοτήθηκαν από την παρατεταμένη κρίση που αντιμετώπισε η Ελλάδα και είναι πιθανόν να επηρεάζονται αρκετά σοβαρά από τις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας. Η αποκατάσταση του διαμεσολαβητικού ρόλου που επιτελεί ο τραπεζικός τομέας στη χρηματοδότηση των ελληνικών νοικοκυριών και επιχειρήσεων απαιτεί επομένως τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων που υλοποιούνται επί του παρόντος στο πλαίσιο της διαδικασίας αυξημένης επιτήρησης της Ελλάδας. Για παράδειγμα, η έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή του νέου κώδικα περί αφερεγγυότητας και η εξομάλυνση των εμποδίων για την αναγκαστική εκτέλεση εξασφαλίσεων, καθώς και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δικαστικού συστήματος, μπορούν να στηρίξουν τη σύγκλιση των επιτοκίων χορηγήσεων προς τους μέσους όρους της ζώνης του ευρώ. Γενικότερα, η περαιτέρω μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, η αποκατάσταση της κερδοφορίας των τραπεζών και η βελτίωση της ικανότητάς τους να απορροφούν ζημιές θα βοηθούσε να ενισχυθεί η ικανότητα του τραπεζικού τομέα να επιτελεί τον διαμεσολαβητικό του ρόλο.»

(<https://www.ot.gr/2021/05/28/oikonomia/kristin-lagkarnt-oi-metarrythmiseis-kleidi-gia-tin-syglisi-epitokion-ee-elladas/>)

Όσον αφορά τις καθαρές ροές χρηματοδότησης, αυτές παρέμειναν και το 2021 σε αρνητικό έδαφος (πλαίσιο με αριθμό 7)²⁸. Το Ελεγκτικό Συνέδριο βρίσκει ότι τα ποσά χορηγηθέντων δανείων που αναγράφονται στον πίνακα του πλαισίου 7 στη στήλη του Ιαν. – Αυγ. 2021, τελούν σε δυσαρμονία με τα μεγέθη της ελληνικής οικονομίας, στα οποία πρέπει να συμπεριληφθούν και οι επενδυτικές ανάγκες της Χώρας. Για μια οικονομία, στην οποία το ακαθάριστο εθνικό προϊόν και οι καταθέσεις στις τράπεζες προσεγγίζουν τα 200 δισ. ευρώ, είναι πάντως καθ' εαυτά αξιολογούμενα και άνευ περαιτέρω συγκρίσεων, μικρά τα ποσά χορηγηθέντων νέων δανείων όταν αυτά είναι της τάξεως των 3,8 δισ. ευρώ για τις επιχειρήσεις και 1,1 δισ. για στεγαστικά και καταναλωτικά δάνεια (βλ. και πλαίσιο με αριθμό 6). Επιβάλλεται πάντως εδώ η επισήμανση ότι η ως άνω παρατήρηση δεν συνεπάγεται απόδοση ευθύνης σε οποιονδήποτε φορέα για την κατάσταση που αποτυπώνεται. Η έρευνα των αιτίων έπεται.

²⁸ Τράπεζα της Ελλάδος Τοποθέτηση στη Βουλή των Ελλήνων – Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων Τετάρτη 20 Οκτωβρίου 2021, 12:00 Θέμα: Παροχή ρευστότητας στην πραγματική οικονομία από το τραπεζικό σύστημα.

Πλαίσιο με αριθμό 7

Εκτίμηση καθαρών και ακαθάριστων ροών χρηματοδότησης προς νοικοκυριά και επιχειρήσεις ανά πηγή χρηματοδότησης

(ποσά σε δισεκ. ευρώ)	2020	Ιαν. - Αύγ. 2021
Καθαρή ροή τραπεζικής χρηματοδότησης (Νέα δάνεια μείον αποπληρωμές)		
MXE	6,7	-0,1
<i>Προς μικρομεσαίες επιχειρήσεις</i>	2,2	0,1
<i>Προς μεγάλες επιχειρήσεις</i>	4,5	-0,2
Ελεύθ. επαγ/τίες και ατομικές επιχειρήσεις	0,2	0,1
Νοικοκυριά	-1,7	-1,1
<i>Στεγαστικά</i>	-1,4	-1,0
<i>Καταναλωτικά και λοιπά</i>	-0,3	-0,1
Ακαθάριστη ροή τραπεζικών δανείων (Νέα δάνεια)		
MXE	16,2	5,6
<i>Προς μικρομεσαίες επιχειρήσεις</i>	6,0	2,3
<i>Προς μεγάλες επιχειρήσεις</i>	10,2	3,3
MXE (συμπ. ελεύθ. επαγ/τίες και ατομικές επιχ/σεις)	17,4	6,0
<i>Τράπεζες με τη συνδρομή EAT</i>	6,5	1,3
<i>Τράπεζες με τη συνδρομή EIB, EIF</i>	1,0	0,9
<i>Τράπεζες χωρίς τη συνδρομή χρηματοδοτικών εργαλείων</i>	9,9	3,8
Νοικοκυριά	1,5	1,1
<i>Στεγαστικά</i>	0,7	0,5
<i>Καταναλωτικά και λοιπά</i>	0,8	0,6
Απευθείας χρηματοδότηση επιχειρήσεων από EIB, EBRD χωρίς τη μεσολάβηση του τραπεζικού συστήματος		
Επιστρεπτέα προκαταβολή	5,5	2,8
Σύνολο II, III και IV προς Επιχειρήσεις	24,4	9,8

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

II.

Υφίστανται τουλάχιστον τρία εξαιρετικού χαρακτήρα αίτια που εξηγούν τη μειωμένη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες: (i) τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, (ii) η λεγόμενη αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση, και (iii) η ηθική χαλάρωση λόγω καθυστερήσεων στη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων των κόκκινων δανείων. Τα αίτια αυτά στοιχειοθετούν επιτακτική ανάγκη ικανή να δικαιολογήσει την επέμβαση του Κράτους προς άρση τους.

23. Η τακτική λειτουργία των νόμων της αγοράς μπορεί να εξηγεί την μειωμένη παροχή δανείων από τις τράπεζες στην πραγματική οικονομία. *Πρώτον*, διότι δεν αποκλείεται να μην υπάρχει ζήτηση επιχειρηματικών ή στεγαστικών δανείων, λόγω ύφεσης ή λόγω ικανοποίησης της σχετικής ανάγκης με άλλον τρόπο²⁹. *Δεύτερον*, διότι μπορεί οι προτάσεις εκ μέρους των αιτουμένων δάνειο να μην κρίνονται από τις τράπεζες επαρκώς αξιόπιστες είτε καθεαυτές, όταν πρόκειται για επιχειρηματικές ιδέες, είτε διότι δεν συνοδεύονται από ικανοποιητικές εξασφαλίσεις ως εχέγγυα υπέρ της τράπεζας. Και, *τρίτον*, διότι οι τράπεζες, με δική τους πρωτοβουλία, μπορεί να έχουν υιοθετήσει θεμιτά, στο πλαίσιο της επιχειρηματικής τους στρατηγικής, συντηρητική πολιτική ανάληψης κινδύνων δανειοδοσίας, θεωρώντας ότι έτσι διασφαλίζουν καλλίτερα τα συμφέροντά τους. Συναφώς με τα ανωτέρω πρέπει ακόμη να αναφερθεί ότι λίγες είναι οι ελληνικές επιχειρήσεις που θεωρούνται, όπως λέγεται, “bankable”, δηλαδή αξιόχρεες με τραπεζικά κριτήρια. Σύμφωνα με στοιχεία της Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών, από τις περίπου 800.000 επιχειρήσεις που είναι εγγεγραμμένες στο σχετικό μητρώο, αυτές που μπορούν να έχουν μία ικανοποιητική λειτουργία και φορολογική παρουσία είναι περίπου 100.000, εκ των οποίων, οι “bankable” δεν ξεπερνούν τις 35.000 με 40.000. Με βάση στοιχεία της ίδιας πηγής, ένα εξαιρετικά υψηλό ποσοστό των εν λόγω επιχειρήσεων εμφανίζει συνεχείς ζημιολογικές χρήσεις, ή δεν διαθέτει φορολογική ή ασφαλιστική ενημερότητα.

24. Το Ελεγκτικό Συνέδριο από τις ακροάσεις και μελέτες που διενήργησε για την προετοιμασία του παρόντος ελέγχου συνήγαγε το συμπέρασμα ότι, ανεξάρτητα από τη συνδρομή των ανωτέρω περιπτώσεων, συντρέχουν αντικειμενικοί λόγοι ικανοί να εξηγήσουν την απόκλιση από την κανονικότητα στην οποία έγινε αναφορά. Οι ανωτέρω λόγοι δεν αποδίδονται σε αίτια τα οποία ως τα ανωτέρω θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι οφείλονται στην τακτική λειτουργία των νόμων της προσφοράς και της ζήτησης, αλλά είναι λόγοι προδήλως έκτακτοι, που επιπλέον συνδέονται αμέσως ή εμμέσως με κρατική ευθύνη ή συμπεριφορά. Τρεις³⁰ τέτοιες αιτίες κατεγράφησαν κατά την έρευνα που διεξήχθη:

²⁹ Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2020 - Τράπεζα της Ελλάδος.

³⁰ Πολλές επιχειρήσεις και νοικοκυριά δεν είναι σε θέση να αναλάβουν και να εξυπηρετήσουν νέες δανειακές υποχρεώσεις δοθέντος ότι, καθώς το ΑΕΠ της Χώρας δεν επανήλθε στα προ της κρίσης επίπεδα, δεν υπάρχει η απαιτούμενη εσωτερική ζήτηση που θα μπορούσε να κάνει βιώσιμες τις νέες επιχειρήσεις. Ταυτόχρονα απαιτείται πολύ χρόνος ώστε όλες οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις της Χώρας να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητά τους, μέσω π.χ. συγχωνεύσεών τους. Εξ άλλου, όσες

(i) Χορηγηθέντα από τις τράπεζες δάνεια που δεν εξυπηρετούνται

25. Η φερεγγυότητα των τραπεζών, που ιδίως σημαίνει την ικανότητά τους να διασφαλίσουν στο ακέραιο τις καταθέσεις των πελατών τους - δηλαδή κατά βάση την αποταμίευση ιδιωτών - συνδέεται άμεσα με την κεφαλαιακή τους επάρκεια, που κι αυτή είναι η εγγύηση ότι ο καταθέτης χρημάτων στην τράπεζα θα έχει να λάβει το ποσό των καταθέσεών του σύμφωνα με τα συμφωνηθέντα, και κατά κανόνα όποτε το επιθυμήσει.³¹ Τα δάνεια που συνάπτει μια τράπεζα είναι στοιχείο του ενεργητικού της, γιατί καταγράφονται ως δικαίωμα της τράπεζας να τα εισπράξει, σε αντίθεση με τις καταθέσεις που είναι στοιχείο του παθητικού της, γιατί στοιχειοθετούν υποχρέωση της τράπεζας να καταβάλει. Όμως, ενώ οι καταθέσεις μπορεί, όπως αναφέρθηκε, να απαιτηθούν άμεσα και στο συνολικό ποσό, τα δάνεια συνάπτονται για ορισμένο, συνήθως μακρό χρόνο και αποπληρώνονται από τους δανεισθέντες σταδιακά. Έτσι, σε μια οριακή κατάσταση, ενώ οι καταθέτες μπορεί να απαιτήσουν από την τράπεζα το σύνολο των καταθέσεών τους, η τράπεζα για να τους εξυπηρετήσει δεν μπορεί να απαιτήσει από τους οφειλότες της την επιστροφή από τον καθένα τους του συνόλου του δανείου που τους χορήγησε. Η κεφαλαιακή επάρκεια της τράπεζας έχει την έννοια ότι η τράπεζα διαθέτει τα κεφάλαια εκείνα, με τα οποία ακόμη και σε ακραίες καταστάσεις θα είναι σε θέση να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις των καταθετών της.

26. Όταν τα δάνεια που έχει συνάψει η τράπεζα παύουν να εξυπηρετούνται από τους οφειλότες τους, τότε δεν είναι δυνατόν τα δάνεια αυτά να θεωρηθούν με την ίδια βεβαιότητα, όπως όταν εξυπηρετούνταν, ως στοιχείο του ενεργητικού της τράπεζας, τουλάχιστον στο σύνολο του ποσού της οφειλής εκ του δανείου. Αν δεν πληρωθούν καθόλου κι αυτό είναι οριστικό πρόκειται περί ζημίας, γιατί η τράπεζα απώλεσε το ποσό που διέθεσε για το υπόλοιπο του δανείου αυτού. Συνεπώς, πρέπει να συμπεριλάβει τη ζημία αυτή στον ισολογισμό της, μειώνοντας αντίστοιχα το ενεργητικό της. Αν τα δάνεια περιβάλλονται από αβεβαιότητα ως προς την πλήρη, τακτική αποπληρωμή τους, η τράπεζα πρέπει να υπολογίσει την πιθανότητα απωλειών στο συνολικό ποσό που αναμένει να εισπράξει.³² Οφείλει δε τότε να δεσμεύσει από τα κεφάλαιά της ως ασφάλεια για κάλυψη μελλοντικής ενδεχόμενης ζημίας ένα ποσό αντίστοιχο του κινδύνου μη εξυπηρέτησης του δανείου, με αναγκαία συνέπεια τα ίδια αυτής κεφάλαια, λόγω της δέσμευσης αυτής, να μην της είναι εξ ολοκλήρου διαθέσιμα.

27. Η συναρτώμενη με τα ανωτέρω ανωμαλία στην αποπληρωμή των δανείων δεν μπορεί να μην έχει επίδραση στην κεφαλαιακή επάρκεια της τράπεζας, δηλαδή, σε τελευταία ανάλυση, στη φερεγγυότητά της ως προς τους καταθέτες

επιχειρήσεις ή επιχειρηματίες δεν πληρώνουν τα δάνεια που έχουν ήδη λάβει, δεν είναι κατ' αρχήν επιλέξιμοι στη λήψη νέων δανείων.

³¹ Οδηγία 2014/49/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων.

³²https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/provisions_and_nplcoverage.en.html,

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/priorities/npl/html/index.el.html>

βλ. και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Τραπεζική Εποπτεία), Έγγραφο κατευθύνσεων προς τις τράπεζες για τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια – Διαχείριση και λειτουργικό πλαίσιο των ΜΕΔ, (Ιούνιος 2017), σελ. 34, 78 - 99

της. Η επισφάλεια του ενεργητικού της επηρεάζει τη σχέση αυτού με το παθητικό της, με βάση την οποία προκύπτει η κεφαλαιακή της επάρκεια.³³ Τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια σημαίνουν ενδεχόμενο ζημιών, που αυτό πρέπει να υπολογισθεί και καταγραφεί στον ισολογισμό. Και αν αυτό συμβεί, ανατρέπεται η ισορροπία που αρχικά υπήρχε μεταξύ ενεργητικού και παθητικού της τράπεζας οπότε πρέπει εκ νέου να υπολογισθεί, με βάση τη νέα ισορροπία, η κεφαλαιακή της επάρκεια.³⁴

28. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των μη εξυπηρετούμενων δανείων και των ποσών οφειλών προς την τράπεζα που συνδέονται με αυτά, τόσο ισχυρότερο είναι το βάρος της τράπεζας από *προβλέψεις* στον ισολογισμό της λόγω απώλειας εσόδων εκ τόκων ή εκ της μη αποπληρωμής του κεφαλαίου δανείων. Και επειδή υφίσταται μια αναγκαία αβεβαιότητα ως προς την πιθανότητα εξέλιξης της αποπληρωμής ενός μη εξυπηρετούμενου δανείου, ακόμη και αν έχουν προβλεφθεί ζημίες στον ισολογισμό εκ του λόγου αυτού, η αβεβαιότητα παραμένει ως προς το αν το ποσό των ζημιών που προβλέφθηκε στηρίζεται σε ρεαλιστικές προβλέψεις ή αν θα έπρεπε να είναι υψηλότερο.

Πλαίσιο με αριθμό 8

Συνέπειες στη συμπεριφορά των τραπεζών λόγω της ύπαρξης μη εξυπηρετούμενων δανείων

Όπως επισημαίνει και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) στην από 6.12.2019 Γνώμη της σχετικά με το πρόγραμμα παροχής εγγύησης σε τιτλοποιήσεις πιστωτικών ιδρυμάτων (CON/2019/42), από άποψη χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η παρουσία σημαντικών όγκων μη εξυπηρετούμενων δανείων 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. Ειδικότερα, κατά την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα: «... 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. Ακόμη, τα υψηλά αποθέματα ΜΕΔ ανάγονται σε μακροληπτικό ζήτημα και μπορούν να επηρεάσουν ολόκληρες οικονομίες. Από άποψη

³³ <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/184372/1/cer-2015-0030.pdf>
<https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems

³⁴ https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/provisions_and_nplcoverage.el.html

https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.el.pdf
 αρχιηγuidance_on_npl.el.pdf

χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, η παρουσία σημαντικών όγκων μη εξυπηρετούμενων δανείων 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».

29. Τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια στην Ελλάδα, αποκαλούμενα κόκκινα, ξεπέρασαν το ποσό των 100.000.000.000 ευρώ το 2016³⁵ για να περιοριστούν στη συνέχεια παραμένοντας πάντα σε πολύ υψηλό σημείο ως ποσοστό του ενεργητικού τους.³⁶ Συγκριτικά με τις άλλες χώρες της ευρωζώνης, η Ελλάδα κινείται, παρά τις προσπάθειες, σε υψηλά ποσοστά, δοθέντος ότι, με μέσο όρο περί το 2,3% σε ευρωπαϊκό επίπεδο³⁷, η Ελλάδα βρίσκεται ακόμη στο 18,4% του συνολικού χαρτοφυλακίου των δανείων.³⁸ Η κατάσταση αυτή είναι εύλογο να δημιουργεί στις τράπεζες επιφυλακτικότητα στη χορήγηση νέων δανείων. Ακόμη και αν διαθέτουν κεφάλαια προς μόχλευση, όμως, καθώς δεν μπορεί να είναι βέβαιες για τις ζημίες που θα υποστούν λόγω των μη εξυπηρετούμενων δανείων, που παραμένουν σε υψηλό ποσοστό, δεν έχουν πλήρη εικόνα της οικονομικής τους κατάστασης, οπότε δεν είναι σε θέση να υπολογίσουν με ακρίβεια την κεφαλαιακή τους επάρκεια.

(ii) Η λεγόμενη "αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση" των τραπεζών έναντι του Κράτους.

30. Η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα (PSI)³⁹ στην απομείωση του δημόσιου χρέους που συντελέστηκε το 2012 είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του ποσού που όφειλε το Δημόσιο στις τράπεζες ως κατόχους κρατικών ομολόγων κατά ένα ποσοστό της τάξεως του 75%.⁴⁰ Αυτό, καταγραφόμενο ως ζημία, προκάλεσε τη μείωση της κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών με αποτέλεσμα να απαιτηθεί, προκειμένου να αποφευχθεί η συμμετοχή των καταθετών στις ζημίες (το

³⁵ Το υψηλότερο σημείο τους (107,2 δις. ευρώ) καταγράφηκε τον Μάρτιο του 2016. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Ιούνιος 2021, σελ. 8.

³⁶ 25,106 δις. ευρώ τον Ιούνιο του 2021, σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος.

³⁷ Gross non-performing loans, domestic and foreign entities – Online data code: TIPSD10 Source of data: European Central Bank (ECB) Last data update: 29/06/2021 Overall data coverage: 2014 - 2020 Number of values: 187

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipsbd10/default/table?lang=en>

Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το 2020, σελ. 26.

³⁸ Στοιχεία για τον Ιούνιο του 2021, σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος.

³⁹ Το PSI (Private Sector Involvement) αφορά τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (τραπεζών, επενδυτικών ταμείων) στη διαδικασία απομείωσης του δημοσίου χρέους κυρίαρχων κρατών. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η διαδικασία PSI αποφασίστηκε επίσημα στη σύνοδο των χωρών της Ευρωζώνης στις 21 Ιουλίου 2011, όπου προτάθηκε στους ιδιώτες κατόχους ελληνικών ομολόγων ένα πρόγραμμα ανταλλαγής του χρέους τους με νέα ομόλογα μεγαλύτερης χρονικής διάρκειας και με την προαιρετική αποδοχή απομείωσης. Οι σχετικές διαδικασίες ολοκληρώθηκαν τον Μάρτιο του 2012. (βλ. και ν. 4050/2012, Α' 36, «Κανόνες τροποποίησης τίτλων, εκδόσεως ή εγγυήσεως του Ελληνικού Δημοσίου με συμφωνία των Ομολογιούχων»).

⁴⁰ Οι τράπεζες αναγκάστηκαν να καταγράψουν εκτιμώμενες ζημίες (προ φόρων) ύψους περίπου € 38 δις. τόσο λόγω της συμμετοχής τους στο PSI, όσο και λόγω της (μειωμένης) αποτίμησης των νέων ομολόγων του Δημοσίου βάσει της τρέχουσας αξίας τους (βλ. Μελέτη της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών «Το Ελληνικό Τραπεζικό σύστημα το 2011-2012», Ιανουάριος 2013)

<https://www.hba.gr/UplFiles/Ereunes-meletes/EllinikoTrapezikoSystima2011-12web.pdf>

λεγόμενο "κούρεμα" των καταθέσεων που θα συντελούνταν με μεταβολή των καταθέσεων σε άνευ αξίας μετοχές των τραπεζών), η ανακεφαλαιοποίηση με κρατική εμπλοκή των τραπεζών.⁴¹ Για να αποφευχθεί η ανακεφαλαιοποίηση με άμεση διάθεση δημόσιου χρήματος, που θα επαύξανε το ήδη τότε εξαιρετικά υψηλό δημόσιο χρέος, συμφωνήθηκε με τους δανειστές της Ελλάδος να διατεθεί αντί χρήματος υπόσχεση του Κράτους προς τις τράπεζες, αποκαλούμενη αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση⁴², να καλύψει σε βάθος χρόνου, και μέχρι 25 δις. ευρώ, τις ζημίες τους από το PSI στη βάση του εξής πλέγματος εναλλακτικής ενίσχυσης: αν είχαν ζημίες αυτές θα μεταβάλλονταν σε μετοχές που θα αγόραζε το Κράτος διαθέτοντας έτσι κεφάλαιο στις τράπεζες, ενώ αν οι τράπεζες είχαν κέρδη δεν θα όφειλαν για τα κέρδη τους τον αναλογούντα φόρο. Η υπόσχεση συμψηφισμού φόρου επί των κερδών ή κάλυψης ζημίας με συμμετοχή στο κεφάλαιο υλοποιείται σε δόσεις, που είναι ετήσιες και ισόποσες για χρονικό διάστημα 30 ετών.

31. Επειδή όμως οι ζημίες των Τραπεζών δεν προήλθαν μόνον από τη μείωση της αξίας των ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου που κατείχαν αλλά και από τα λεγόμενα "κόκκινα δάνεια" για την ύπαρξη των οποίων ανέλαβε μέρος της ευθύνης το Δημόσιο, προβλέφθηκε παραλλήλως έτερη αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση. Αυτή θα προέκυπτε είτε από διαγραφή ή συμφωνία ρύθμισης χρεών είτε από πώληση ή τιτλοποίηση δανείων ή μεταβίβασή τους σε άλλη νομική οντότητα. Στην περίπτωση αυτή η προκύπτουσα διαφορά εκπίπτει από τα ακαθάριστα έσοδα της Τράπεζας σε 20 ετήσιες, ισόποσες δόσεις αρχής γενομένης από τη χρήση στην οποία διενεργήθηκε η διαγραφή ή η μεταβίβαση.

32. Οι ανωτέρω υποσχέσεις του Δημοσίου είναι ικανές να οδηγήσουν τις τράπεζες ενώπιον ενός διλήμματος. Αν επιθυμούν να αποφύγουν τις ζημίες που θα συνεπήγοντο αλλοίωση στην κατανομή του μετοχικού τους κεφαλαίου, καθώς θα εκδίδονταν νέες μετοχές με δικαιούχο το Δημόσιο οπότε θα υποβαθμιζόταν η συμμετοχή των παλαιών μετόχων,⁴³ τότε πρέπει να ακολουθούν μια πολιτική που θα περιορίζει στο ελάχιστο το ενδεχόμενο ζημιών, άρα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικές στην ανάληψη δανειοδοτικών κινδύνων. Πρέπει επομένως να επιδιώκουν κέρδη από βέβαιες πηγές κερδοφορίας, γι' αυτό την όποια ρευστότητα διαθέτουν, οδηγούνται να την επενδύουν έτσι ώστε να επωφελούνται με βεβαιότητα από την αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση. Καθώς τα κέρδη των τραπεζών μέχρι του ποσού της ετήσιας, ισόποσης δόσης δεν φορολογούνται, λόγω ακριβώς της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης, το ποσό που θα κατεβάλλετο ως φόρος παραμένει στην τράπεζα αυξάνοντας έτσι τα κεφάλαια αυτής.

⁴¹ Η ανακεφαλαιοποίηση των τεσσάρων συστημικών τραπεζών έγινε με κεφάλαια από το ΤΧΣ, την έκδοση υπό αίρεση μετατρέψιμων χρηματοδοτικών μέσων και την ολοκλήρωση αυξήσεων μετοχικού κεφαλαίου (βλ. πίνακα στη σελ. 8).

⁴² Άρθρα 27 και 27 Α του ν. 4172/2013 (Α' 167). Βλ. επίσης άρθρα 23 ν. 4302/2014 (Α' 225), 43 ν. 4465/2017 (Α' 47), 125 ν. 4831/2021 (Α' 170).

⁴³ Άρθρο 27Α του ν. 4172/2013 (Α' 167).

(iii) Η ηθική χαλάρωση λόγω καθυστερήσεων στη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων δανείων.

33. Η μεγάλη δημοσιονομική κρίση προκάλεσε την πτώχευση επιχειρήσεων και την απώλεια εισοδημάτων των ιδιωτών οφειλετών λόγω της αύξησης της ανεργίας ή των περικοπών των μισθών.⁴⁴ Η πολιτεία φρόντισε να προστατευθεί από τον πλειστηριασμό η κύρια κατοικία των οφειλετών όταν αυτή είχε υποθηκευθεί λόγω δανειοδότησης που δεν εξυπηρετούνταν.⁴⁵ Όμως, μαζί με όσους είχαν πράγματι ανάγκη προστασίας, καθώς λόγω μείωσης των εισοδημάτων τους οφειλόμενης στην κρίση αδυνατούσαν πράγματι να εξυπηρετήσουν τα δάνειά τους, βρέθηκε να επωφελείται και μια άλλη κατηγορία οφειλετών, οι αποκληθέντες "στρατηγικοί κακοπληρωτές",⁴⁶ που, αν και μπορούσαν, εντούτοις, αξιοποιώντας ιδίως τις δικονομικές δυνατότητες και τις συναφείς καθυστερήσεις, δεν πλήρωναν τις δόσεις των δανείων τους.

Πλαίσιο με αριθμό 9

Προστασία της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμό λόγω μη εξυπηρέτησης δανείου σε τράπεζα

Η προστασία της κύριας κατοικίας αποτέλεσε περιεχόμενο του ν. 3869/2010 «Ρύθμιση των οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων και άλλες διατάξεις» (του αποκαλούμενου «Νόμου Κατσέλη», Α' 130). Με το άρθρο 1 του νόμου αυτού, παρέχεται το δικαίωμα σε φυσικά πρόσωπα που στερούνταν πτωχευτικής ικανότητας και είχαν περιέλθει, χωρίς δόλο, σε μόνιμη και γενική αδυναμία πληρωμής ληξιπρόθεσμων χρηματικών οφειλών τους μεταξύ άλλων και προς ιδιώτες, να υποβάλουν στο αρμόδιο δικαστήριο αίτηση για τη ρύθμιση των οφειλών αυτών κατά τις σχετικές διατάξεις. Ειδικώς στην προστασία της κύριας κατοικίας αφορούσε το τιτλοφορούμενο «Διαδικασία ρευστοποίησης περιουσίας - Προστασία κύριας κατοικίας» άρθρο 9 του νόμου αυτού, το οποίο προέβλεπε στη μεν παράγραφο 1 τον, υπό προϋποθέσεις, ορισμό εκκαθαριστή για τη ρευστοποιήσιμη περιουσία οφειλέτη, στη δε παράγραφο 2 ότι, σε περίπτωση εκποίησης ρευστοποιήσιμης περιουσίας προς ικανοποίηση των πιστωτών του, ο οφειλέτης μπορούσε, μέχρι την 28^η Φεβρουαρίου 2019, να ζητήσει διά της δικαστικής οδού και στο πλαίσιο της διευθέτησης των οφειλών του την εξαίρεση ακινήτου που χρησίμευε ως κύρια κατοικία του υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Με το άρθρο 19 του ίδιου νόμου, απαγορεύθηκε,

⁴⁴ Περικοπές και μειώσεις σε μισθούς και συντάξεις του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα επιβλήθηκαν διαδοχικά με τους ν. 3833/2010 (Α' 40, βλ. ιδίως άρθρο 1), 3845/2010 (Α' 65, βλ. ιδίως άρθρο τρίτο), 4024/2011 (Α' 226), 4051/2012 (Α' 40), 4093/2012 (Α' 222). Σχετικές με τον ιδιωτικό τομέα μισθολογικές ρυθμίσεις διαλαμβάνονται στις υποπαραγράφους ΙΑ.11 και 12 της παραγράφου ΙΑ του ν. 4093/2012.

⁴⁵ Βλ. πλαίσιο με αριθμό 9.

⁴⁶ Για τους λεγόμενους στρατηγικούς κακοπληρωτές, γίνεται αναφορά στο Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα του ΕΜΣ που προσαρτάται στον ν. 4336/2015 (φ. 94 Α') «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης» (3^ο μνημόνιο). Στο πλαίσιο, ειδικότερα, της αντιμετώπισης των ΜΕΔ, οι αρχές ανέλαβαν την υποχρέωσης θέσπισης αυστηρότερης διαδικασίας ελέγχου ώστε να αποτρέπονται οι οφειλέτες που αθετούν τις υποχρεώσεις τους για στρατηγικούς λόγους από την κήρυξη πτώχευσης.

μάλιστα, ο πλειστηριασμός ακινήτων της επίμαχης κατηγορίας μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 2013, ανεξαρτήτως της πτωχευτικής ή μη ικανότητας του οικείου φυσικού προσώπου/οφειλέτη. Η τελευταία μεταβατικού χαρακτήρα διάταξη τέθηκε τότε προκειμένου να παράσχει τη δυνατότητα στους οφειλέτες που βρίσκονταν σε μόνιμη αδυναμία αποπληρωμής να αξιοποιήσουν την ανωτέρω προστατευτική διάταξη της κύριας κατοικίας, με την εξαίρεσή της από τη ρευστοποιήσιμη περιουσία (βλ. αιτιολογική έκθεση ν. 3869/2010). Προστατευτικές ρυθμίσεις της κύριας κατοικίας περιελήφθησαν, ακολούθως, στο άρθρο 68 του ν. 4605/2019 (Α' 52), με το οποίο θεσπίστηκε πρόγραμμα αποπληρωμής στεγαστικών και επιχειρηματικών δανείων με υποθήκη σε κύρια κατοικία. Φυσικό πρόσωπο με ή χωρίς πτωχευτική ικανότητα δικαιούτο να ζητήσει τη ρύθμιση των οφειλών του, προκειμένου να προστατεύσει την κύρια κατοικία του από την αναγκαστική ρευστοποίηση, υπό τη σωρευτική συνδρομή συγκεκριμένων προϋποθέσεων επιλεξιμότητας. Η δυνατότητα υποβολής αιτήσεων υπαγωγής στον νόμο αυτόν έπαυσε την 31.7.2020 (άρθρο 72 παρ. 1 του ίδιου ν. 4605/2019, όπως ισχύει). Με το άρθρο 71 του ν. 4714/2020, θεσπίστηκε ορισμένου χρόνου συνεισφορά του Δημοσίου, μέσω του ΟΠΕΚΑ, σε δόσεις αποπληρωμής δανείων με εμπράγματα ασφάλεια στην κύρια κατοικία οφειλετών που αποδεδειγμένα είχαν πληγεί από την πανδημία (Πρόγραμμα «ΓΕΦΥΡΑ»). Ήδη, κατά το άρθρο 308 του ν. 4738/2020 «Ρύθμιση οφειλών και παροχή δεύτερης ευκαιρίας και άλλες διατάξεις» (Α' 207), όπως τροποποιήθηκε, έπαυσε πλέον η δυνατότητα υποβολής νέων αιτήσεων ρύθμισης οφειλών, σύμφωνα με τον ν. 3869/2010, εξαιρουμένων των εκκρεμών δικαστικά αιτήσεων. Αντί του προστατευτικού καθεστώτος περί κύριας κατοικίας του ν. 3869/2010, οι σχετικές με την τύχη αυτής διατάξεις έχουν περιληφθεί στις ρυθμίσεις των άρθρων 219 έως 223 του νόμου αυτού περί ευάλωτων οφειλετών.

34. Η αδυναμία έγκαιρης διάκρισης των "στρατηγικών κακοπληρωτών" από τους πράγματι αδυνατούντες να εξυπηρετούν το δάνειό τους σε συνδυασμό με την ανάγκη προστασίας της κύριας κατοικίας είναι ικανή να επιτείνει την επιφυλακτικότητα των τραπεζών να χορηγήσουν νέα δάνεια. Στην εκτίμηση των κινδύνων που εγκυμονεί εξ ορισμού η χορήγηση νέων δανείων εισήλθε πλέον ο κίνδυνος της αδυναμίας ρευστοποίησης των εξασφαλίσεων μη αποπληρωμής των δανείων. Έτσι, οι τράπεζες βρίσκονται σε κατάσταση όπου μια επιπλέον δυσχέρεια τις εμποδίζει να χορηγήσουν δάνεια χωρίς συνεκτίμηση και του ιδιαίτερου αυτού κινδύνου.

III.

Η Πολιτεία έχει θεσπίσει μέτρα για την πλήρη αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Σε αυτά συγκαταλέγονται: (i) η παράταση του χρόνου λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, (ii) η θέσπιση και η εν συνεχεία επέκταση του προγράμματος Ηρακλής προς στήριξη των τραπεζών προκειμένου να απαλλαγούν από τα κόκκινα δάνεια που βαρύνουν τους ισολογισμούς τους, (iii) η καταπολέμηση της ηθικής χαλάρωσης με τον εντοπισμό των στρατηγικών κακοπληρωτών και την προστασία των ευάλωτων οφειλετών τραπεζών και (iv) η διευθέτηση της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης ώστε να μην προκαλεί στρέβλωση στη συμπεριφορά των τραπεζών.

35. Η αποκατάσταση, η ενίσχυση, η προστασία της χρηματοοικονομικής σταθερότητας αποτελεί σκοπό του Κράτους. Και τούτο για τους εξής λόγους: (α) Το χρήμα των καταθετών αποτελεί καθ' εαυτό ένα περιουσιακό δικαίωμα⁴⁷, το οποίο το Κράτος προστατεύει με θετικά μέτρα από καταχρηστικές συμπεριφορές των πιστωτικών ιδρυμάτων στα οποία οι καταθέτες το εμπιστεύονται. (β) Η χρηματοπιστωτική σταθερότητα μπορεί να επιβάλει στο Κράτος την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών με δημόσιο χρήμα ώστε να προστατευθούν οι καταθέτες. (γ) Η λειτουργία του τραπεζικού συστήματος σύμφωνα με τη βασική του αποστολή τροφοδοτεί την οικονομία με δάνεια τα οποία προκύπτουν από την αξιοποίηση των καταθέσεων. (δ) Τέλος, η κρίση του χρηματοπιστωτικού συστήματος οφειλόμενη σε μη εξυπηρετούμενα δάνεια, μπορεί να οδηγήσει σε ευρείες ρευστοποιήσεις υποθηκευμένων ακινήτων, μεταξύ των οποίων υφίστανται και κύριες κατοικίες ιδιωτών. Τα ανωτέρω εξηγούν γιατί το Κράτος δεν έμεινε αδιάφορο στην αντιμετώπιση και θεραπεία των αιτίων της συστημικής παθογένειας που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους. Η επέμβαση του Κράτους για την εξάλειψη των αιτίων και τη συναφή επίλυση των προβλημάτων κινήθηκε στους τέσσερις άξονες που αναπτύσσονται στη συνέχεια.

(i) Παράταση του χρόνου λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας μέχρι τις 31.12.2022.

36. Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ιδρύθηκε το 2010 προκειμένου να συμβάλει στην αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας μέσω της αποκατάστασης της κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών. Η ζωή του Ταμείου προβλέφθηκε αρχικά επταετής και παρατάθηκε, ως αναφέρθηκε, στη συνέχεια δύο φορές μέχρι τις 31.12.2022. Ενδέχεται δε να παραταθεί περαιτέρω.

⁴⁷ Άρθρα 17 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του (πρώτου) Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Πλαίσιο με αριθμό 10***Η εξέλιξη των αρμοδιοτήτων του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας***

Κατά τον χρόνο της ίδρυσής του σκοπός του Ταμείου ήταν η διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, μέσω της ενίσχυσης της κεφαλαιακής επάρκειας των πιστωτικών ιδρυμάτων, συμπεριλαμβανομένων και θυγατρικών αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων, εφόσον λειτουργούν νόμιμα στην Ελλάδα κατόπιν άδειας της Τράπεζας της Ελλάδος κατά τα ειδικότερον προβλεπόμενα στον παρόντα νόμο (άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 3864/2010, όπως ίσχυε κατά τη θέσπισή του). Στη συνέχεια, ο σκοπός του Ταμείου έπαψε να είναι ευθέως η «διατήρηση της σταθερότητας» και μεταβλήθηκε στη «συνεισφορά στη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος» χωρίς ειδική αναφορά στην ενίσχυση της κεφαλαιακής επάρκειας των πιστωτικών ιδρυμάτων απλώς χάριν του δημοσίου συμφέροντος με τη διευκρίνιση ότι «το Ταμείο ενεργεί σε συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις της Ελληνικής Δημοκρατίας που απορρέουν από τον ν. 4046/2012 (Α' 28), όπως αυτές επικαιροποιούνται δυνάμει της παραγράφου 3.δ του άρθρου 1 του ίδιου νόμου». Το 2015 η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του ν. 3864/2010 τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 4340/2015 (Α' 134/1.11.2015) και έλαβε την εξής διατύπωση: «Σκοπός του Ταμείου είναι η συνεισφορά στη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Το Ταμείο ενεργεί σε συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το Μνημόνιο Συνεννόησης, το σχέδιο του οποίου κυρώθηκε με τον ν. 4046/2012 (Α' 28), όπως κάθε φορά επικαιροποιείται, και από τη Συμφωνία Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της 19.8.2015, το σχέδιο της οποίας κυρώθηκε με τον ν. 4336/2015 (Α' 94), όπως κάθε φορά επικαιροποιείται. Το Ταμείο συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από ή συνδέονται με την Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (Master Financial Facility Agreement) της 15.3.2012, προσχέδιο της οποίας κυρώθηκε με τον ν. 4060/2012 (Α' 65) και τη Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (Financial Facility Agreement) της 19.8.2015, το σχέδιο της οποίας κυρώθηκε με τον ν. 4336/2015 (Α' 94) του προηγούμενου εδαφίου αντίστοιχα, και εξουσιοδοτείται να προβαίνει σε κάθε αναγκαία ενέργεια για τη συμμόρφωση με αυτές και την πλήρη εφαρμογή τους».

Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας κλήθηκε να διαχειρισθεί δημόσιο χρήμα μέχρι 50 δισ. ευρώ που προέρχεται από δανεισμό της Χώρας από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.⁴⁸ Το Ταμείο διαθέτει το δημόσιο χρήμα αντί ανταλλάγματος που συνίσταται στην έκδοση από την ανακεφαλαιοποιούμενη τράπεζα μετοχών ή ομολόγων υπέρ του ελληνικού Δημοσίου,⁴⁹ τα οποία και διαχειρίζεται.⁵⁰ Δεν προβλέφθηκε αρχικά να συμμετάσχει ως μέτοχος, παρά την

⁴⁸ Βλ. αναλυτικά την Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Εποπτεία της Επιτροπής επί των κρατών μελών που εξέρχονται από πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής: ένα κατάλληλο εργαλείο που χρήζει εξορθολογισμού» (2021).

⁴⁹ Άρθρο 2 παρ. 2 περ. (α) και (γ) και άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 3864/2010, όπως ισχύουν.

⁵⁰ Για διαχείριση του κεφαλαίου και της περιουσίας του Ταμείου έκανε λόγο το άρθρο 2 παρ. 1 του ιδρυτικού του ν. 3864/2010, όπως ίσχυε κατά τη θέσπισή του. Μετά και την τελευταία τροποποίηση του ιδρυτικού αυτού νόμου με τον ν. 4783/2021 (Α' 38/12.03.2021), έχει απαλειφθεί η ορολογία

ποσότητα των μετοχών που κατέχει, στη συγκρότηση πλειοψηφιών στις τράπεζες.⁵¹ Συμμετέχει στον ορισμό των επικεφαλής αυτών, ενώ διαθέτει δικαίωμα αρνησικυρίας ορισμένων αποφάσεων των τραπεζών.⁵² Οι μετοχές που κατέχει είναι περιουσία του ελληνικού Δημοσίου, όπως και το προϊόν της πώλησής τους εφόσον επιχειρηθεί η λεγόμενη *αποεπένδυση*.

37. Ως προς τις ανακεφαλαιοποιήσεις, η αρμοδιότητα του Ταμείου δεν σταματά στη διοχέτευση κεφαλαίων, αλλά εκτείνεται στην παρακολούθηση της εκτέλεσης των σχεδίων αναδιάρθρωσης,⁵³ που συνοδεύουν τις ανακεφαλαιοποιήσεις. Καθώς η εξυγίανση των τραπεζών απαιτεί και την απαλλαγή τους από τον μεγάλο όγκο των μη εξυπηρετούμενων δανείων, η αρμοδιότητα του Ταμείου διατηρείται στον τομέα αυτόν. Όμως, για την επίλυση του προβλήματος των κόκκινων δανείων δεν προβλέπεται από τον νόμο άλλη αρμοδιότητα για το Ταμείο εκτός από την αορίστως διατυπωμένη της συμβολής του στην επίλυση του εν λόγω προβλήματος.⁵⁴

38. Το Ταμείο διαθέτει τρεις ακόμη, ήδη αναφερθείσες, αρμοδιότητες που παραμένουν ενεργές. Είναι, *πρώτον*, το δικαίωμα αρνησικυρίας που του έχει χορηγηθεί σε ορισμένες αποφάσεις των διοικητικών συμβουλίων των τραπεζών,⁵⁵ *δεύτερον*, τα δικαιώματά του εποπτείας επί των προσώπων που

«διαχείριση» και πλέον γίνεται λόγος για άσκηση από το Ταμείο δικαιωμάτων μετόχου, βλ. ιδίως άρθρο 2 του ν. 3864/2010, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο δεύτερο του ν. 4783/2021 (Α' 38/12.03.2021).

⁵¹ Κατά τη διατύπωση του άρθρου 2 παρ. 2 (γ), όπως ισχύει, του ν. 3864/2010, «Ασκεί τα δικαιώματα του μετόχου, που απορρέουν από τη συμμετοχή του στα πιστωτικά ιδρύματα που έχουν λάβει κεφαλαιακή ενίσχυση, όπως τα δικαιώματα αυτά ορίζονται στον παρόντα νόμο και σε συμφωνίες πλαίσιο που συνάπτει με τα εν λόγω πιστωτικά ιδρύματα, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 6 για τη ρύθμιση των σχέσεων του με αυτά, σε συμμόρφωση με κανόνες που υπηρετούν τη χρηστή διαχείριση της περιουσίας του Ταμείου και με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί κρατικών ενισχύσεων και ανταγωνισμού». Το πλαίσιο των δικαιωμάτων ψήφου που δύναται να ασκεί περιγράφεται στο άρθρο 7 Α του ν. 3864/2010, όπου αναφέρονται και οι σχετικοί περιορισμοί.

⁵² Άρθρο 10 παρ. 2 (β) του ν. 3864/2010, όπως ισχύει.

⁵³ Άρθρο 2 παρ. 2 (β) του ν. 3864/2010, όπως ισχύει.

⁵⁴ Άρθρο 2 παρ. 2 (στ) του ν. 3864/2010, όπως ισχύει.

⁵⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 2 του ν. 3864/2010, το Ταμείο εκπροσωπείται με ένα μέλος στο Διοικητικό Συμβούλιο του πιστωτικού ιδρύματος, στο οποίο έχει παρασχεθεί κεφαλαιακή ενίσχυση. Ο εκπρόσωπος του Ταμείου στο Διοικητικό Συμβούλιο έχει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα αρνησικυρίας στη λήψη οποιασδήποτε απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του πιστωτικού ιδρύματος: i) σχετικής με τη διανομή μερισμάτων και την πολιτική παροχών και πρόσθετων απολαβών (bonus) προς τον Πρόεδρο, τον Διευθύνοντα Σύμβουλο και τα λοιπά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, καθώς και για όσους έχουν τη θέση ή εκτελούν καθήκοντα γενικού διευθυντή, καθώς και για τους αναπληρωτές τους, ii) εφόσον η υπό συζήτηση απόφαση δύναται να θέσει σε κίνδυνο τα συμφέροντα των καταθετών ή να επηρεάσει σοβαρά τη ρευστότητα ή τη φερεγγυότητα ή την εν γένει συνετή και εύρυθμη λειτουργία του πιστωτικού ιδρύματος (όπως επιχειρηματική στρατηγική, διαχείριση στοιχείων ενεργητικού - παθητικού κ.λπ.), iii) που αφορά εταιρικές πράξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 7Α και η οποία απόφαση δύναται να επηρεάσει σημαντικά τη συμμετοχή του Ταμείου στο Μετοχικό Κεφάλαιο του πιστωτικού ιδρύματος (περ. β'). Η παρ. 3 του άρθρου 7Α προβλέπει ότι στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2 (άσκηση δικαιωμάτων ψήφου με περιορισμούς), το Ταμείο ασκεί το δικαίωμα ψήφου στη Γενική Συνέλευση μόνο για τις αποφάσεις τροποποίησης του καταστατικού, περιλαμβανομένης της αύξησης ή μείωσης κεφαλαίου ή της παροχής σχετικής εξουσιοδότησης στο διοικητικό συμβούλιο, συγχώνευση, διάσπαση, μετατροπής, αναβίωσης, παράτασης της διάρκειας ή διάλυσης της εταιρείας, μεταβίβασης στοιχείων του ενεργητικού, περιλαμβανομένης της πώλησης θυγατρικών, ή για άλλο θέμα απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία κατά τα προβλεπόμενα στο ν. 2190/1920 περί ανωνύμων εταιρειών. Για τους σκοπούς υπολογισμού της απαρτίας και της πλειοψηφίας στη Γενική Συνέλευση, οι μετοχές του παρόντος άρθρου δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τη

ασκούν τη διοίκηση των τραπεζών με την εμπλοκή του κατά την αξιολόγησή τους (πλαίσιο 11) και, *τρίτον*, το δικαίωμα της διαχείρισης του χαρτοφυλακίου που κατέχει αποτελούμενο από μετοχές και ομόλογα των τραπεζών που ανακεφαλαιοποιήθηκαν, κάτι, που του δίνει ένα περαιτέρω δικαίωμα να ενδιαφέρεται για τη χρηματιστηριακή αξία αυτών εν όψει οριστικής αποεπένδυσης.⁵⁶

Πλαίσιο με αριθμό 11

Επιλογή των στελεχών διοίκησης των τραπεζών

Η μορφή που λαμβάνει η εμπλοκή του Ταμείου στην επιλογή της διοίκησης των τραπεζών περιγράφεται στις παραγράφους 5 επόμενες του άρθρου 10 του ν. 3864/2010. Ενδεικτικά, σύμφωνα με την παράγραφο 5, το Ταμείο, με τη βοήθεια ανεξάρτητου συμβούλου διεθνούς κύρους, εμπειρίας και εξειδίκευσης, προβαίνει στην αξιολόγηση του πλαισίου εταιρικής διακυβέρνησης των πιστωτικών ιδρυμάτων με τα οποία το Ταμείο έχει υπογράψει Συμφωνία Πλαισίου Συνεργασίας. Ειδικότερα, η αξιολόγηση περιλαμβάνει το μέγεθος, τη δομή και την κατανομή των αρμοδιοτήτων εντός του διοικητικού συμβουλίου και των επιτροπών του σύμφωνα με τις επιχειρηματικές ανάγκες του πιστωτικού ιδρύματος. Η αξιολόγηση περιλαμβάνει και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου και των επιτροπών του. Κατά την παράγραφο 6, το Ταμείο, με τη βοήθεια ανεξάρτητου συμβούλου, θεσπίζει κριτήρια αξιολόγησης των παραπάνω στοιχείων και των μελών των διοικητικών συμβουλίων και των επιτροπών αυτών των πιστωτικών ιδρυμάτων σύμφωνα με τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές. Βάσει της αξιολόγησης το Ταμείο προβαίνει σε συγκεκριμένες προτάσεις για βελτιώσεις και τυχόν αλλαγές στην εταιρική διακυβέρνηση των πιστωτικών ιδρυμάτων. Κατά την παράγραφο 9, στην περίπτωση που η επισκόπηση ή η αξιολόγηση του διοικητικού συμβουλίου δεν πληροί τα σχετικά κριτήρια, το Ταμείο ενημερώνει το διοικητικό συμβούλιο και εφόσον το τελευταίο δεν λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την υλοποίηση των σχετικών προτάσεων, το Ταμείο συγκαλεί τη Γενική Συνέλευση των μετόχων με σκοπό την ενημέρωσή τους και προτείνει τις απαιτούμενες αλλαγές. Το Ταμείο αποστέλλει τα αποτελέσματα της

λήψη αποφάσεων για θέματα άλλα από αυτά που αναφέρονται στα προηγούμενα εδάφια της παραγράφου αυτής.

⁵⁶ Το ενδιαφέρον του Ταμείου για την τιμή των μετοχών αναγνωρίζεται στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4783/2021, με τον οποίο τροποποιήθηκαν βασικές διατάξεις του ιδρυτικού του νόμου 3864/2010, ως εξής: «[ω]ς μέτοχος το ΤΧΣ πρέπει να έχει στη διάθεσή του όλα τα δικαιώματα που ασκεί ένας κοινός μέτοχος, προκειμένου να επαυξήσει την αξία της συμμετοχής του ή να την προστατεύσει και, σε κάθε περίπτωση, να μπορεί να λειτουργεί με όρους αγοράς, αν κρίνει ότι αυτό θα βοηθήσει τη στρατηγική αποεπένδυσης που είναι και ο τελικός στόχος. Με τις προτεινόμενες διατάξεις προβλέπεται ρητά ότι το ΤΧΣ μπορεί να προβεί σε κάθε σχετική πράξη, διασφαλίζοντας μακροπρόθεσμα την επένδυσή του και διευκολύνοντας τη σταδιακή απεμπλοκή του από τις τράπεζες». Με τον ν. 4783/2021, κατέστη επιτρεπτή από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας η συμμετοχή του σε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου πιστωτικού ιδρύματος, ακόμα και όταν αυτή δεν επιβάλλεται για λόγους κάλυψης ελλειμμάτων στο πλαίσιο εξυγίανσης (βλ. Πρακτικά Βουλής ΙΗ΄ Περιόδου, Συνόδου Β΄,]ΣΤ Συνεδρίασης, 11.3.2021, σελ. 9889, 9901, 9905). Η διαδικασία διάθεσης του συνόλου ή μέρους των μετοχών πιστωτικού ιδρύματος τις οποίες κατέχει το Ταμείο και τα σχετικά με την τιμή διάθεσης αυτών καθορίζονται στο άρθρο 8 του ν. 3864/2010. Σημειωτέον ότι η προθεσμία για την αποεπένδυση του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας από τις συστημικές τράπεζες, σύμφωνα με το άρθρο 8 του ν. 3864/2010, παρατάθηκε έως 1.11.2022 με το άρθρο μόνο της 121476 ΕΞ 2020/23.10.2020 απόφασης του Υφυπουργού Οικονομικών (Β΄ 4739/26.10.2020).

αξιολόγησης στις αρμόδιες εποπτικές αρχές. Στην περίπτωση που το μέλος του διοικητικού συμβουλίου ή της επιτροπής αυτού δεν πληροί τα σχετικά κριτήρια ή το διοικητικό συμβούλιο ως σώμα δεν ικανοποιεί την προτεινόμενη δομή ως προς το μέγεθος, την κατανομή των αρμοδιοτήτων και εξειδίκευσης και σε περίπτωση που οι απαιτούμενες αλλαγές δεν μπορούν να υλοποιηθούν με άλλο τρόπο, τότε ακολουθεί σύσταση για αλλαγή συγκεκριμένων μελών του διοικητικού συμβουλίου ή των επιτροπών του. Στην περίπτωση που η γενική συνέλευση των μετόχων δεν συμφωνήσει εντός τριών μηνών με την αντικατάσταση των μελών του διοικητικού συμβουλίου που δεν εκπλήρωσαν τα κριτήρια αξιολόγησης, τότε το Ταμείο θα δημοσιοποιήσει εντός τεσσάρων εβδομάδων στην ιστοσελίδα του σχετική αναφορά, η οποία θα περιλαμβάνει την επωνυμία του πιστωτικού ιδρύματος, τις προτάσεις και τον αριθμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου που δεν εκπλήρωσαν τα σχετικά κριτήρια, καθώς και τα κριτήρια αυτά.

39. Το ενδιαφέρον του Ταμείου για την τιμή των μετοχών και ομολόγων που κατέχει δεν είναι άσχετο με την επίλυση του ζητήματος των κόκκινων δανείων καθώς η ύπαρξη αυτών μπορεί να καθηλώνει τις τιμές των μετοχών και ομολόγων των τραπεζών.⁵⁷ Ούτε η άσκηση ενός δικαιώματος veto ή η στενή εποπτεία στη διοίκηση των τραπεζών μπορεί να αποσυνδεθεί από την αποτελεσματική διαχείριση από τις τράπεζες του εν λόγω προβλήματος.⁵⁸

(ii) Το πρόγραμμα του Υπουργείου Οικονομικών Ηρακλής και η επέκτασή του για την ενίσχυση της προσπάθειας των τραπεζών να απαλλαγούν από τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια που έχουν σε εκκρεμότητα.

40. Αναφέρθηκε ανωτέρω ότι η διασφάλιση και διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας αποτελεί σκοπό του Κράτους έτσι όπως έχει καταφανεί από πλήθος νομοθετικής φύσης πρωτοβουλιών της Πολιτείας.⁵⁹ Καθώς τα κόκκινα δάνεια υπονομεύουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα προκαλώντας αμφιβολίες για τη διατηρησιμότητα της κεφαλαιακής επάρκειας των τραπεζών, ο νομοθέτης ανέλαβε πρωτοβουλία ενίσχυσης της προσπάθειας των τραπεζών να απαλλαγούν από τα κόκκινα δάνεια, παρέχοντας κίνητρο να προχωρήσουν προς την κατεύθυνση αυτή. Το πρόγραμμα Ηρακλής, που στη βάση του συνίσταται στην παροχή εγγύησης ύψους μέχρι 12 δις. ευρώ από το ελληνικό Δημόσιο υπέρ των ομολόγων που εκδίδονται κατά τη μεταφορά κόκκινων δανείων από τράπεζα σε όχημα διαχείρισης κόκκινων δανείων, αποτελεί το μέτρο που κρίθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών και τον νομοθέτη ως κατάλληλο και αναγκαίο μέσο για την επίτευξη του σκοπού απαλλαγής των τραπεζών από τα κόκκινα δάνεια.

41. Η λειτουργία του προγράμματος Ηρακλής εκτίθεται στα άρθρα 3 έως 11 του ν. 4649/2019 (Α' 206), ως ακολούθως: Σε πρώτη φάση, τα μη εξυπηρετούμενα

⁵⁷ Η υπονόμευση της εμπιστοσύνης των επενδυτών στα πιστωτικά ιδρύματα με υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων επισημαίνεται και στη Γνώμη που εξέφερε η ΕΚΤ στις 6.12.2019 επί του προγράμματος Ηρακλής.

⁵⁸ Βλ. ν. 3864/2010, άρθρο 10 παρ. 2 β' (δικαίωμα αρνησικυρίας)

⁵⁹ Στο πλαίσιο αυτό, εντάσσονται όλες οι ανακεφαλαιοποιήσεις των τραπεζών, οι διατάξεις περί αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης, καθώς και οι πρόσφατες ρυθμίσεις περί τιτλοποιήσεων.

δάνεια αναλύονται από την τράπεζα που τα κατέχει ένα προς ένα ως προς την πιθανότητα εξυπηρέτησής τους, ολικής ή μερικής, και εκτιμάται το ποσό που πιθανολογείται να εισπραχθεί από το καθένα τους εν όψει των εξασφαλίσεων που τα συνοδεύουν και της φερεγγυότητας του δανειολήπτη τους. Στη συνέχεια τα δάνεια μεταφέρονται από την τράπεζα που τα κατέχει σε ένα "Όχημα Ειδικού Σκοπού", νομικό πρόσωπο διακριτό από την μεταφέρουσα τράπεζα, το οποίο αναλαμβάνει μέσω εξειδικευμένων διαχειριστών (servicers) να διευθετήσει τα δάνεια με τους δανειολήπτες (μείωση κεφαλαίου, αύξηση δόσεων, μείωση τόκων ή επιτοκίου) ή να ρευστοποιήσει τις εξασφαλίσεις των δανείων. Το "Όχημα Ειδικού Σκοπού" εκδίδει ομολογίες των οποίων η αξία αντιστοιχεί στις αναμενόμενες εισπράξεις του από τη διευθέτηση ή τη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων των δανείων που διαχειρίζεται. Οι εισπράξεις αυτές δεν εμφανίζουν τον ίδιο βαθμό βεβαιότητας. Μέχρι του ποσού εισπράξεων με υψηλή βεβαιότητα πραγματοποίησης εκδίδονται ομολογίες ευμενούς προοπτικής αποπληρωμής από μελλοντικές εισπράξεις (ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας). Αυτές αποκαλούνται *senior* και διατίθενται από το "Όχημα Ειδικού Σκοπού" στην τράπεζα που κατείχε τα δάνεια ως αμοιβή για τη διάθεσή τους. Για τις αναμενόμενες λοιπές εισπράξεις εκδίδονται οι λεγόμενες *mezzanine* και *junior* ομολογίες, αντιστοίχως μέτριας και χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Αυτές πωλούνται στις αγορές ομολόγων σε ιδιώτες επενδυτές. Οι ομολογίες που εκδίδονται έχουν ημερομηνία αποπληρωμής και καρποφορία. Την κρίσιμη ώρα, ανάλογα με τις εισπράξεις που έχουν πραγματοποιηθεί, πρώτα ικανοποιούνται οι απαιτήσεις από καρπούς των ομολογιών υψηλής και στη συνέχεια μέσης εξοφλητικής προτεραιότητας, κατόπιν οι απαιτήσεις κεφαλαίου με την ίδια ως άνω σειρά ομολογιών, και τελευταίες οι ομολογίες, ως προς τους καρπούς τους και το κεφάλαιο, χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Το πρόγραμμα Ηρακλής, όπως επεκτάθηκε, καλύπτει με την εγγύηση του ελληνικού Δημοσίου την εξόφληση των *senior* ομολογιών αν τελικώς αυτές, παρά την αρχική εκτίμηση περί αυτών, δεν καταστεί δυνατόν να καλυφθούν από εισπράξεις διευθέτησης ή ρευστοποίησης εξασφαλίσεων των μεταφερθέντων δανείων. Εφόσον οι ομολογίες αυτές συνοδεύονται από την εγγύηση του Δημοσίου θεωρούνται πλέον πρώτης τάξεως στοιχεία του ενεργητικού της τράπεζας, ενισχύοντας την κεφαλαιακή της επάρκεια. Όμως, για να τεθεί σε ισχύ η εγγύηση του Δημοσίου πρέπει να έχει διατεθεί από το Όχημα Ειδικού Σκοπού στις αγορές το 50% πλέον μίας (50% +1) των εκδοθεισών ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Για την εγγύηση που παρέσχε το Δημόσιο εισπράττει αμοιβή η οποία μάλιστα υπολογίζεται με βάση τις πιθανότητες κατάπτωσης της εγγύησης.

42. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή που αξιολόγησε το πρόγραμμα με τις από 10.10.2019 C (2019) 7309 και 9.4.2021 C (2021) 2545 αποφάσεις της στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων της για τις κρατικές ενισχύσεις, το χαρακτήρισε ως εγγύηση με όρους αγοράς (*market conform*), ήτοι κατά την ελληνική ορολογία ως άσκηση εμπορικής δραστηριότητας εκ μέρους του Κράτους. Η ύπαρξη και ο τρόπος υπολογισμού της προμήθειας ως της αμοιβής του Κράτους για τη χορήγηση από αυτό της εν λόγω εγγύησης ήταν κομβικής σημασίας στο να μη θεωρηθεί η παροχή εγγύησης ως κρατική ενίσχυση (*state aid free*) από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όμως, έστω και ως ιδιώτης, το Δημόσιο παρέχει την εν λόγω εγγύηση, ύψους ήδη 24 δισ. ευρώ. Αν η εγγύηση καταπέσει

μερικώς ή ολικώς, ο Έλληνας φορολογούμενος θα κληθεί να υποστεί τις οικονομικές συνέπειες.⁶⁰

Πλαίσιο με αριθμό 12

Η παροχή εγγύησης του Δημοσίου προς τους ομολογιούχους υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας

Η παροχή εγγύησης του Δημοσίου προς τους ομολογιούχους υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και υπέρ του αποκτώντος τιτλοποιημένες απαιτήσεις από μη εξυπηρετούμενα δάνεια προβλέπεται στο άρθρο 6 του ν. 4649/2019 και συνίσταται στην ανάληψη από το ίδιο το Δημόσιο της υποχρέωσης πληρωμής των υποχρεώσεων του αποκτώντος (οχήματος ειδικού σκοπού) για την ολοσχερή εξόφληση των απαιτήσεων από τις ανωτέρω ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Η εγγύηση παρέχεται κατόπιν αιτήματος του μεταβιβάζοντος τις απαιτήσεις πιστωτικού ιδρύματος και έκδοσης σχετικής υπουργικής απόφασης με την οποία γίνεται αποδεκτό το σχετικό αίτημα. Για τους όρους κατάπτωσης της εγγύησης διαλαμβάνει το άρθρο 13 του ίδιου νόμου. Αίτημα κατάπτωσης υποβάλλεται μετά την παρέλευση πενήντα ημερών από τη μη πληρωμή οποιασδήποτε υποχρέωσης του αποκτώντος που απορρέει από ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Εντός τριάντα ημερών από την παραλαβή του αιτήματος κατάπτωσης, το Δημόσιο οφείλει να καταβάλει τα οφειλόμενα στους ομολογιούχους ποσά, σύμφωνα με τους όρους που περιλαμβάνονται στα συμβατικά έγγραφα της τιτλοποίησης απαιτήσεων.

43. Η λεγόμενη "αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων" από τον ισολογισμό της τράπεζας που τα κατείχε και τα μετέφερε με την πιο πάνω διαδικασία συντελείται μόνον όταν η τράπεζα αυτή έχει λάβει τις ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, και όταν επιπλέον για τις ομολογίες αυτές έχει τεθεί σε ισχύ, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η εγγύηση του ελληνικού Δημοσίου. Μόνον τότε οι senior ομολογίες μπορεί να θεωρηθούν από τον επόπτη των τραπεζών ως πρώτης τάξεως στοιχεία του ενεργητικού της τράπεζας, οπότε μπορεί να καλύψουν χωρίς κίνδυνο για την κεφαλαιακή επάρκειά της, την απώλεια που αυτή θα υποστεί από την "αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων" δηλαδή την εγγραφή της ζημίας στον ισολογισμό της λόγω της πλήρους διαγραφής από το ενεργητικό των εκ των δανείων απαιτήσεων. Την αποαναγνώριση εγκρίνει για τις σημαντικές τράπεζες ο ενωσιακός επόπτης.

Πλαίσιο με αριθμό 13

Νομοθετική οριοθέτηση του δημοσιονομικού κινδύνου που αναλαμβάνει το Κράτος κατά την εφαρμογή του προγράμματος Ηρακλής

Ο δημοσιονομικός κίνδυνος που αναλαμβάνει το Κράτος κατά την εφαρμογή του προγράμματος Ηρακλής οριοθετείται, αφενός από το ότι δυνατότητα παροχής εγγύησης προβλέπεται μόνο για τις εκδιδόμενες ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας (senior notes), με βάση προηγηθείσα αξιολόγηση

⁶⁰ Υφίσταται κίνδυνος να επιβληθεί στην Ελλάδα όπως συμπεριλάβει στο δημόσιο χρέος της και την εγγύηση αυτή.

εξωτερικού οργανισμού πιστοληπτικής αξιολόγησης (άρθρο 11 του ν. 4649/2019), αφετέρου από το ότι η θέση σε ισχύ και εν συνεχεία κατάπτωση της εγγύησης δεν διενεργείται άμεσα, αλλά τελεί υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως η προηγούμενη μεταβίβαση ομολογιών χαμηλής ή ενδιάμεσης εξοφλητικής προτεραιότητας και η ανάθεση της διαχείρισης των τιτλοποιηθεισών απαιτήσεων σε ανεξάρτητο διαχειριστή (άρθρο 10 ν. 4649/2019). Επιπρόσθετα, προβλέπεται η επιβολή, υπέρ του Δημοσίου ως εγγυητή, προμήθειας ασφαλείας (άρθρο 7), που αποτελεί ουσιαστικά την «αμοιβή» (fee), άλλως αποζημίωση (renumeration) του Κράτους για την παροχή της εγγυοδοσίας.

(iii) Η καταπολέμηση της ηθικής χαλάρωσης με τη λήψη μέτρων κατά των λεγόμενων στρατηγικών κακοπληρωτών.

44. Όπως ήδη αναφέρθηκε,⁶¹ η Πολιτεία έδειξε ιδιαίτερη ευαισθησία στην προστασία της κύριας, άλλως της "πρώτης", κατοικίας όσων λόγω της γενικότερης κρίσης βρέθηκαν σε κατάσταση να μη δύνανται να αποπληρώνουν τις δόσεις των δανείων τους με αποτέλεσμα να επαπειλείται η λήψη του μέτρου της αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος οικήματος όπου στεγάζονται. Η ιδιαίτερη ευαισθησία οφείλεται στο ότι η στέγη ως θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα⁶² θεωρήθηκε ότι έρχεζε προστασίας όταν οι κατά τεκμήριο οικονομικώς ασθενείς, όπως οι δανειολήπτες «παγιδεύθηκαν» σε περίοδο οικονομικής ευφορίας από «υπερβολικώς γενναιόδωρες προσφορές δανείων» εκ μέρους των «οικονομικώς ισχυρών τραπεζών». Όμως, η προστατευτική νομοθεσία υπέρ των όντως οικονομικώς ανίσχυρων δανειοληπτών που κινδύνευαν χωρίς υπαιτιότητά τους να απωλέσουν τη στέγη τους, εφαρμόστηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να καθυστερεί υπερβολικά η διάκριση μεταξύ χρηζόντων και μη χρηζόντων προστασίας με αποτέλεσμα να καθυστερούν οι ρευστοποιήσεις "ενεχύρων" και έτσι να δίδεται το μήνυμα ότι, όποιος δεν εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του εκ του δανείου που συνήψε, δεν κινδυνεύει, ανεξαρτήτως αν δύναται πράγματι να τις εκπληρώνει. Το ζήτημα αυτό εντοπίστηκε και μελετήθηκε ιδιαίτερώς⁶³ και οι λύσεις που προτάθηκαν και προβλέφθηκαν αποβλέπουν από τη μια μεριά στην καθιέρωση δικαιώματος προστασίας της κύριας κατοικίας στο μέτρο που δεν είναι υπερβολική για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών ενός μέσου πολίτη και από την άλλη μεριά στην επιτάχυνση της διάγνωσης των λεγόμενων στρατηγικών κακοπληρωτών ώστε να διαχωριστεί η κατηγορία αυτή οφειλετών από τους λοιπούς.

45. Η υιοθετηθείσα τελικώς λύση στηρίζεται στην ιδέα ότι πρέπει να παρασχεθούν κίνητρα σε όσους αδυνατούν να καταβάλουν τις δόσεις των δανείων τους προκειμένου να δραστηριοποιηθούν ώστε να εξεύρουν τα μέσα σε ένα βάθος δωδεκαετίας.⁶⁴ Ένας φορέας θα αποκτά την κυριότητα του ακινήτου,

⁶¹ Άρθρα 9 και 19 του ν. 3869/2010 και 68 του ν. 4605/2019.

⁶² Σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος «Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους».

⁶³ Εκθέσεις της Επιτροπής του ΤΧΣ της ΕΚΤ.

⁶⁴ Οι νεότερες διατάξεις για τη ρύθμιση του επονομαζόμενου «αδιωτικού χρέους», συμπεριλαμβανομένου του νομοθετικού πλαισίου για την προστασία της κύριας κατοικίας οφειλετών σε περίπτωση ρευστοποίησης της περιουσίας τους, έχουν πλέον συγκεντρωθεί στον ν. 4738/2020 «Ρύθμιση οφειλών και παροχή δευτέρας ευκαιρίας και άλλες διατάξεις». Με τον νόμο αυτόν δίδεται η

Πλαίσιο με αριθμό 14***Προστασία του δικαιώματος στη στέγη***

Ο ν. 4738/2020 «προστατεύει το δικαίωμα στη στέγη του «ευάλωτου οφειλέτη», ως τέτοιου νοουμένου, κατά το άρθρο 217, του προσώπου που πληροί σωρευτικά τα εισοδηματικά, περιουσιακά και λοιπά κριτήρια που τίθενται με το άρθρο 3 του ν. 4472/2017 (Α' 74). Πρόκειται για τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη προκειμένου να χορηγηθεί το επίδομα στέγασης για μίσθωση κύριας κατοικίας. Με το νέο νομοθετικό πλαίσιο (άρθρο 219), σε περίπτωση που ευάλωτος οφειλέτης κηρυχθεί σε πτώχευση ή, σε περίπτωση που σε βάρος της κύριας κατοικίας του επισπεύδεται αναγκαστική εκτέλεση από ενυπόθηκο ή προσημειούχο πιστωτή, ο ευάλωτος οφειλέτης μπορεί να υποβάλει αίτημα μεταβίβασης ή μίσθωσης της κύριας κατοικίας του στον φορέα απόκτησης και επαναμίσθωσης που επιλέγεται με τη διαδικασία του άρθρου 218. Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου, ο φορέας απόκτησης και επαναμίσθωσης αποκτά το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του ευάλωτου επί του ανωτέρω ακινήτου και εν συνεχεία εκμισθώνει αυτό στον ευάλωτο για δώδεκα (12) έτη (άρθρο 220). Εφόσον ο οφειλέτης καταβάλει το σύνολο των μισθωμάτων για τη διάρκεια της μίσθωσης, μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα επαναγοράς και να αποκτήσει έναντι τιμήματος επαναγοράς, ο ίδιος ή οι νόμιμοι διάδοχοί του, την κυριότητα της κύριας κατοικίας η οποία είχε μεταβιβαστεί στον φορέα (άρθρο 222). Παράλληλα, σε περίπτωση που ο ευάλωτος καταρτίσει μίσθωση επί της κύριας κατοικίας του και δικαιούται στεγαστικού επιδόματος σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν. 4472/2017, αυτό καταβάλλεται στον Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης σε μερική εξόφληση του μισθώματος (άρθρο 223). Λεπτομέρειες και ειδικότερα ζητήματα αναφορικά με την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων – προκειμένου να επέλθει η ενεργοποίηση της σκοπούμενης προστασίας – αναμένεται να ρυθμισθούν με κανονιστικές αποφάσεις (άρθρο 225).

ο δανειολήπτης για να συνεχίσει να κατοικεί σε αυτό θα καταβάλλει μίσθωμα, έχοντας το δικαίωμα να το επαναποκτήσει εντός δωδεκαετίας υπό προϋποθέσεις. Τα εξαιρετικά μέτρα αναστολής των πλειστηριασμών λόγω της Πανδημίας έχουν ωστόσο καθυστερήσει την εφαρμογή της νομοθεσίας περί πλειστηριασμού πρώτης κατοικίας, οπότε η ηθική χαλάρωση ως φαινόμενο που περιγράφηκε ανωτέρω παραμένει.

Πλαίσιο με αριθμό 15***Η αναστολή διενέργειας των διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης και κάθε είδους πλειστηριασμών***

Το μέτρο της αναστολής διενέργειας των διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης και κάθε είδους πλειστηριασμών εξαιτίας της πανδημίας επιβλήθηκε για πρώτη φορά, κατ' εφαρμογή του άρθρου 11 της από 11.3.2020 Πράξης Νομοθετικού

δυνατότητα στον οφειλέτη που χαρακτηρίζεται με συγκεκριμένα κριτήρια ως ευάλωτος να παραμείνει στο σπίτι του και να έχει στο μέλλον τη δυνατότητα να το επαναγοράσει (βλ. Πρακτικά ΙΗ' Περιόδου, Συνόδου Β', ΙΗ' Συνεδρίασης, 26.10.2020, ενδεικτικά σελ. 1415).

Περιεχομένου (Α' 55), κυρωθείσας με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020 (Α' 76/3.4.2020), από 16.3.2020 (άρθρο τρίτο της ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ.οικ. 18176/15.3.2020, Β' 864/15.3.2020) και εφαρμόστηκε με διαδοχικές ΚΥΑ έως 31.5.2020. Με το άρθρο 83 παρ. 11 του ν. 4790/2021 (Α' 48), οι πλειστηριασμοί που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, ακίνητα χωρίς διάκριση κύριας κατοικίας ή μη, με ημερομηνία ορισθείσα κατά το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία επαναλειτουργίας των δικαστηρίων της χώρας (1^η.6.2020, βλ. άρθρο πρώτο της ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ.οικ. 33202/28.5.2020, Β' 2033/28.5.2020) έως τις 13.5.2021 ματαιώθηκαν και προβλέφθηκε ο ορισμός νέας ημερομηνίας μετά τη 16^η.7.2021. Ειδικότερα για φυσικά πρόσωπα χαρακτηρισθέντα ως πληγέντες λόγω της πανδημίας με βάση τα προβλεπόμενα στο νόμο κριτήρια, ανεστάλη, με το άρθρο 86 του ίδιου νόμου, η διενέργεια κατάσχεσης, πλειστηριασμού, και αναγκαστικής εκτέλεσης για την παράδοση ή απόδοση ακινήτου που αποτελεί την κύρια κατοικία τους μέχρι 31.5.2021. Με τις ρυθμίσεις αυτές, αδρανοποιήθηκε ουσιαστικά η διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης σε κύριες κατοικίες οφειλετών μέχρι την ισχύ του νέου ν. 4738/2020 (1.6.2021 κατά το άρθρο 308). Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού περί απόκτησης, επαναμίσθωσης και επαναγοράς του ακινήτου από ευάλωτο οφειλέτη προϋποθέτουν για την πλήρη εφαρμογή τους, την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 225 και, οπωσδήποτε, την έναρξη λειτουργίας του φορέα απόκτησης και επαναμίσθωσης διαπιστωθείσας με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (άρθρο 226).

(iv) Διευθετήσεις στην αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση ώστε να αποφεύγεται στρέβλωση στη συμπεριφορά των τραπεζών.

46. Με την Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου της 6^{ης} Ιουλίου 2021 (Α. 113 της 6.7.2021)⁶⁵ η ελληνική Κυβέρνηση έλαβε μέτρα προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της οριστικότητας της απαίτησης, προβλέποντας μάλιστα τη δυνατότητα, μέσω τιτλοποίησης αυτής και πώλησης σε ήδη μετόχους, να μην επέλθει μεταβολή στη διοίκηση της τράπεζας.⁶⁶

Πλαίσιο με αριθμό 16

Τιτλοποίηση υπέρ του Δημοσίου και δυνατότητα αγοράς του τίτλου από τους ήδη μετόχους

«Σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 27Α του ν. 4172/2013 (Α' 167), το νομικό πρόσωπο, με απόφαση της τακτικής γενικής συνέλευσης που εγκρίνει τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις: εκδίδει δωρεάν (άνευ αντιπαροχής) παραστατικούς τίτλους δικαιωμάτων κτήσης κοινών μετοχών ή συνεταιριστικών μερίδων υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου (τίτλοι δικαιωμάτων μετατροπής), σύμφωνα με όσα ορίζονται στην παρ. 6 του άρθρου 27Α του ν. 4172/2013 και στην παρούσα Πράξη. (...) Οι υφιστάμενοι μέτοχοι ή συνεταίροι του νομικού προσώπου έχουν δικαίωμα εξαγοράς των τίτλων κατά την αναλογία συμμετοχής

⁶⁵ Η Πράξη αυτή εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης της παραγράφου 7 του άρθρου 27 Α του ν. 4172/2013 (Α' 167) όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4340/2015 (Α' 134) που παρέμενε ανεφάρμοστη λόγω μη έκδοσης, μέχρι το 2021, της εν λόγω Πράξης.

⁶⁶ Βλ. εντός παρ. 32.

τους στο μετοχικό κεφάλαιο κατά την ημερομηνία διεξαγωγής της γενικής συνέλευσης των μετόχων ή συνεταίρων του νομικού προσώπου που εγκρίνει την έκδοση των τίτλων» (Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου της 6^{ης} Ιουλίου 2021, Α' 113 της 6.7.2021, άρθρα 5 και 6, και της 25^{ης} Αυγούστου 2021, Α' 150 25.8.2021, άρθρο 1).

IV.

Αναλύοντας τα ληφθέντα μέτρα υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, διαπιστώνεται ότι (i) το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας δεν έχει τις δέουσες αρμοδιότητες προς αντιμετώπιση των εντοπισθέντων προβλημάτων, (ii) το πρόγραμμα Ηρακλής παρά την προσφορότητά του για την αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων από τον ισολογισμό των τραπεζών χρήζει κατά την εφαρμογή του διαρκούς παρακολούθησης ώστε να αποδώσει τα αναμενόμενα χωρίς επέλευση δημοσιονομικής θυσίας και (iii) επιβάλλονται παρεμβάσεις ώστε να θεραπευθεί η ηθική χαλάρωση και εν γένει να αρθούν τα εμπόδια που οδηγούν τις τράπεζες σε επιφυλακτικές πολιτικές δανειοδότησης.

47. Όπως έχει ήδη τονισθεί σε πολλά σημεία του προηγηθέντος κειμένου, το Ελεγκτικό Συνέδριο προσεγγίζει το ερευνώμενο ζήτημα εντός του πλαισίου ενός οριακού ελέγχου των τεχνικών κρίσεων πάνω στις οποίες στηρίζονται οι επιλογές των φορέων της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας. Η αξιολόγηση των μέτρων, η οποία περιέχεται στην παρούσα ενότητα, πρέπει συνεπώς να γίνει κατανοητή όχι ως προκύπτουσα από υποκατάσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις κρίσεις των πρωτογενώς υπευθύνων οργάνων να λάβουν τις σχετικές αποφάσεις, αλλά ως εκτιμήσεις στη βάση κριτηρίων που επιτρέπεται να χρησιμοποιήσει ένα Δικαστήριο ως το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν κινείται σε πεδία όπου κυριαρχεί η οικονομική ανάλυση.

48. Στις προηγούμενες αναπτύξεις δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ακριβή και κατανοήσιμη περιγραφή των θεμάτων που παρουσιάστηκαν. Στη βάση αυτών των περιγραφών επιχειρείται στην παρούσα ενότητα να διατυπωθούν αξιολογήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αυτές επιδιώχθηκε να προκύψουν από εκτιμήσεις που μπορεί να χαρακτηρισθούν ως εύλογες από τον αναγνώστη της παρούσας έκθεσης εν όψει των δεδομένων που εκτέθηκαν ήδη και των διδαγμάτων της κοινής πείρας, τα οποία δεν προϋποθέτουν εξειδίκευση. Όπου απαιτούνται τεχνικές γνώσεις για τη διατύπωση γνώμης ή όπου η γνώμη προϋποθέτει εκτιμήσεις περί επελεύσεως μελλοντικών και άρα αβέβαιων γεγονότων, το Ελεγκτικό Συνέδριο περιορίστηκε στην παρουσίαση στον αναγνώστη της Έκθεσης των κριτηρίων που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για τη διατύπωση γνώμης, παρέχοντάς του τη δυνατότητα, βάσει των εκτιθεμένων δεδομένων και των προτεινόμενων κριτηρίων, να σχηματίσει αυτός τη δική του γνώμη.

(i) Το λυσιτελές συνέχισης της λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

49. Πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι κατά την έναρξη διεξαγωγής του παρόντος ελέγχου, ως εκ του εναύσματος αυτού κατόπιν αιτήματος της Βουλής, ανεμένετο ότι το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, αρμόδιο για τη διατήρηση ή τη συνεισφορά στη διατήρηση της σταθερότητας του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, τελούσε σε άμεση συνάρτηση με το υπό διερεύνηση ερώτημα, ήτοι το ερώτημα γιατί οι τράπεζες, παρά τη δημοσιονομική εμπλοκή του Κράτους προς στήριξή τους, δεν χρηματοδοτούν επαρκώς την πραγματική οικονομία. Ο έλεγχος αποκάλυψε ότι η δυνατότητα παρέμβασης του Ταμείου προς επίτευξη του ανωτέρω στόχου είναι μη αποφασιστικής σημασίας.

50. Όπως διαπιστώθηκε στην ανάπτυξη που προηγήθηκε, η μη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες των οποίων η κεφαλαιακή επάρκεια εξασφαλίστηκε με χρήματα του Έλληνα φορολογουμένου, οφείλεται αφενός σε πάγια προβλήματα όπως λ.χ. οι δομές της ελληνικής επιχειρηματικότητας και αφετέρου σε έκτακτα. Ως τέτοια καταγράφηκαν τα εγγενή προβλήματα στον ισολογισμό των τραπεζών (μη εξυπηρετούμενα δάνεια απαιτούνται δεσμεύσεις κεφαλαίου ως προβλέψεις μελλοντικών ζημιών, αναβαλλόμενες φορολογικές απαιτήσεις οδηγούσες τις τράπεζες σε εξασφαλισμένες κερδοφόρες επενδύσεις), ο φόβος δημιουργίας νέων κόκκινων δανείων (που μπορεί να αποδοθεί στην εντύπωση ότι είναι δυσχερής η ρευστοποίηση εξασφαλίσεων) και το ευρύτερο νομικό περιβάλλον εντός του οποίου δραστηριοποιούνται οι τράπεζες, όπου δεν πρέπει να λησμονείται ο έντονος έλεγχος που υφίσταται από τους ενωσιακούς επόπτες τους. Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας έχει μία αόριστα διατυπωμένη αρμοδιότητα αναφορικά με τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια («διευκολύνει τη διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων των πιστωτικών ιδρυμάτων» άρθρο 2 παρ. 2 περ. στ του ν. 3864/2010 όπως ισχύει), συντέλεσε δε πράγματι αποφασιστικά το έτος 2017 στη σύλληψη ενός σχεδίου απορρόφησης των κόκκινων δανείων που στη συνέχεια υιοθετήθηκε στις βασικές του γραμμές ως πρόγραμμα Ηρακλής. Όμως, το περιθώριο άσκησης των αρμοδιοτήτων του εν όψει των νέων συνθηκών που έχουν δημιουργηθεί στο ελληνικό χρηματοπιστωτικό πεδίο, έχει περιορισθεί αισθητά και εν πάση περιπτώσει, όπως εξηγείται στη συνέχεια, δεν είναι καίριου χαρακτήρα προς αντιμετώπιση των βασικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει το ελληνικό τραπεζικό σύστημα.

51. Όταν ιδρύθηκε το 2010 κύριο μέλημα του Έλληνα νομοθέτη και των ενωσιακών φορέων που ανέλαβαν τη στήριξη διά των μνημονίων της εθνικής οικονομίας, ήταν να διενεργηθεί με επαγγελματισμό και ασφάλεια των διαθέσιμων πόρων η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών ώστε αυτές να επανέλθουν στην κανονικότητα, να αποκομίσει το Δημόσιο σε σύντομο χρόνο τα κεφάλαια που είχε διαθέσει και κυρίως να μη διαταραχθεί ο ανταγωνισμός σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την κρατική ενίσχυση χάριν ανακεφαλαιοποίησης που θα εδίδετο στις ελληνικές τράπεζες.⁶⁷ Στην πορεία η κατάσταση άλλαξε ριζικά. Απαιτήθηκαν νέες ανακεφαλαιοποιήσεις, εμφανίστηκε δυσπιστία των

⁶⁷ Βλ. ανακοινώσεις της Επιτροπής που αναφέρονται ανωτέρω στην παράγραφο 19.

ενωσιακών παραγόντων σε πρόσωπα και πρακτικές του εθνικού περιβάλλοντος, συνειδητοποιήθηκε ότι οι θυσίες για την ανακεφαλαιοποίηση δεν ήταν δυνατόν στο ορατό μέλλον να ανταμειφθούν με την πώληση των συμμετοχών του Δημοσίου στις Τράπεζες, που τις είχε λάβει ως αντάλλαγμα της διάθεσης κεφαλαίων σ' αυτές. Συγχρόνως όμως, από του έτους 2013 τέθηκε σε εκτέλεση το σχέδιο της λεγόμενης τραπεζικής ένωσης, που έχει πλέον οδηγήσει στη θέσπιση μηχανισμών αυστηρής εποπτείας των σημαντικών ελληνικών τραπεζών, τόσο ως προς τις πολιτικές διοικήσεις όσο και ως προς την άσκηση της καθαρής τραπεζικής λειτουργίας. Στο νέο πλαίσιο, ο ρόλος της Τράπεζας της Ελλάδος, ως στοιχείο του νέου ευρωπαϊκού μηχανισμού εποπτείας ενισχύθηκε σημαντικά.

52. Κατόπιν τούτων, από τις ένδεκα κατηγορίες αρμοδιοτήτων που προβλέπονται για το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας στο άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 3864/2010 όπως ισχύει,⁶⁸ οι μόνες που εμφανίζουν επικαιρότητα, χωρίς να έχουν καταστεί άνευ αντικειμένου ή να έχουν απορροφηθεί από τους θεσμούς της τραπεζικής ένωσης, είναι όσες συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τη διαχείριση των δικαιωμάτων του Ταμείου των σχετικών με την προστασία της περιουσίας του Δημοσίου που κατέχει - ως προς την οποία εμφανίζεται το ίδιο λογιστικά ως κύριος. Όμως, η αξία της περιουσίας αυτής έχει απομειωθεί σε σημείο που να εγείρεται ζήτημα αναλογικότητας αν δικαιολογείται η διατήρηση του Ταμείου εν όψει του υπαρκτού αντικειμένου των δραστηριοτήτων του.

⁶⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. στ' του ν. 3864/2010, το Ταμείο «διευκολύνει» τη διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων των πιστωτικών ιδρυμάτων, χωρίς καμία περαιτέρω πρόβλεψη σχετικά με το πώς πρόκειται να υλοποιηθεί μία τέτοια διευκόλυνση. Τίποτα ειδικότερο δεν προκύπτει και από την παρ. 3 του ίδιου άρθρου, κατά την οποία η διαχείριση των δανείων αυτών αποτελεί περιεχόμενο της στρατηγικής του Ταμείου που αποτελεί αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών, της Τράπεζας της Ελλάδος και του Ταμείου, όπως αυτή κάθε φορά επικαιροποιείται. Σημειωτέον ότι η υποχρεωτική, κατά το άρθρο 10 παρ. 8 περ. γ' του ίδιου νόμου, συμμετοχή στο διοικητικά συμβούλια των τραπεζών μελών που θα επικεντρώνονταν και θα είχαν ως μοναδική αρμοδιότητα τη διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, και πάλι δεν εξειδικεύει επαρκώς τη σχετική αρμοδιότητα.

Πλαίσιο με αριθμό 17***Περιουσία του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας υποκείμενη σε αποεπένδυση***

31.12.2013	22.584.683.404	ευρώ
31.12.2014	11.622.072.637	ευρώ
31.12.2015	6.445.659.710	ευρώ
31.12.2016.....	3.767.338.955	ευρώ
31.12.2017.....	3.812.667.727	ευρώ
31.12.2018.....	2.415.368.136	ευρώ
31.12.2019.....	3.705.995.000	ευρώ (στρογγυλοποίηση)
31.12.2020.....	1.690.172.000	ευρώ (στρογγυλοποίηση)

53. Ουδόλως αποκλείεται η διατήρηση του Ταμείου και μετά το καταληκτικό του έτος 2022 να είναι χρήσιμη. Όμως πρέπει πριν από κάθε σχετική απόφαση να προηγηθεί μια ανάλυση, νομική και οικονομική, περί του κόστους και του οφέλους που προκύπτει ή αναμένεται να προκύψει από τη λειτουργία του. Στην ανάλυση αυτή θα συσταθμισθούν το κόστος λειτουργίας του, η τεχνογνωσία που έχει τυχόν συγκεντρώσει και το αντικείμενο της διαχείρισής του, σε συνάρτηση με το νέο κανονιστικό τοπίο που έχει δημιουργηθεί από την τραπεζική ένωση και την εξ αυτού συρρίκνωση του πεδίου ευθύνης του Ταμείου.

54. Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμισθεί ότι οι αρμοδιότητες του Ταμείου ορίζονται με αόριστες αναφορές σε κείμενα της μνημονιακής περιόδου (πλαίσιο με αριθμό 18) κατά τρόπο ανεπίτρεπτο για δημόσιο φορέα υποκείμενο στην αρχή της νομιμότητας. Επ' αυτού υπενθυμίζεται ότι στην απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης *Gauweiler*,⁶⁹ το Δικαστήριο είχε τονίσει ότι, όπου υφίσταται ζήτημα διάκρισης των δοτών εξ ορισμού αρμοδιοτήτων Ένωσης και των αρμοδιοτήτων των Κρατών μελών, διατηρούντων το τεκμήριο της αρμοδιότητας, ο δικαιοδοτικός έλεγχος πρέπει να είναι ιδιαιτέρως αυστηρός, έστω και αν ασκείται μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας των αποφάσεων ένεκα των οποίων εγείρεται αμφισβήτηση, ώστε με τον τρόπο αυτό να διασφαλίζεται ότι τα ενωσιακά όργανα δεν θα ασκούν άλλες αρμοδιότητες πέραν αυτών που τους έχουν ρητώς παραχωρηθεί. Εν προκειμένω η εθνική ρύθμιση αφήνει μεγάλα περιθώρια παρερμηνειών (πλαίσιο με αριθμό 18).

⁶⁹ Βλ. C-62/14, της 16ης Ιουνίου 2015, σκέψεις 46 επ. και 66 επ.

Πλαίσιο με αριθμό 18***Ρόλος του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας***

«Το Ταμείο ενεργεί σε συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από το Μνημόνιο Συνεννόησης, το σχέδιο του οποίου κυρώθηκε με το ν. 4046/2012 (Α 28), όπως κάθε φορά επικαιροποιείται, και από τη Συμφωνία Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της 19.8.2015, το σχέδιο της οποίας κυρώθηκε με το ν. 4336/2015 (Α 94), όπως κάθε φορά επικαιροποιείται. Το Ταμείο συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από ή συνδέονται με την Κύρια Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (Master Financial Facility Agreement) της 15.3.2012, προσχέδιο της οποίας κυρώθηκε με το ν. 4336/2015 (Α 94) του προηγούμενου εδαφίου αντίστοιχα, και εξουσιοδοτείται να προβαίνει σε κάθε αναγκαία ενέργεια για τη συμμόρφωση με αυτές και την πλήρη εφαρμογή τους.» (ν. 3864/2010 άρθρο 2 παρ. 1, Α' 119, όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4340/2015 άρθρο 1, Α' 134).

(ii) Κριτήρια επιτυχίας του προγράμματος Ηρακλής. Γενική επισκόπηση.

55. Η επιτυχία του προγράμματος Ηρακλής μπορεί να κριθεί σε τρία χρονικά σημεία: (α) κατά την αρχική φάση, της μεταφοράς των δανείων στον ειδικό φορέα, έκδοσης των ομολόγων, με κριτήριο το ενδιαφέρον της αγοράς για τους τίτλους τους σχετικούς με τα δάνεια αυτά, (β) κατά την ενδιάμεση φάση, με κριτήριο την είσπραξη όσων απαιτήσεων μπορεί να εισπραχθούν, και (γ) κατά την τελική του φάση όταν με τη λήξη του χρονικού ορίου εφαρμογής του προγράμματος θα γίνει ο απολογισμός της επιτυχούς διευθέτησης των δανείων ή ρευστοποίησης των εξασφαλίσεών τους, με κριτήριο το αν και πότε χρειάστηκε να καταπέσει και σε ποιον βαθμό η εγγύηση του Δημοσίου. Αν το πρόγραμμα επιτύχει τελικώς, το Δημόσιο θα έχει το κέρδος από την αμοιβή του για την εγγύηση που χορήγησε.⁷⁰ Αν δεν επιτύχει, πέραν της κατάπτωσης της εγγύησης που παρέσχε το Δημόσιο, τα κόκκινα δάνεια θα παραμείνουν κόκκινα, έστω και αν θα έχουν αποαναγνωρισθεί από τις τράπεζες. Στην τρέχουσα πάντως φάση, με τα στοιχεία που έχουν διατεθεί, το πρόγραμμα έχει γίνει αποδεκτό από την πλειοψηφία της Βουλής ως επιτυχές⁷¹ και έχει θεσμοθετηθεί η περαιτέρω επέκτασή του.⁷² Αυτή συντελέστηκε με την αύξηση του ποσού της διατιθέμενης εγγύησης του Δημοσίου ώστε να καλυφθεί μεγαλύτερο εύρος μη εξυπηρετούμενων δανείων. Όμως, όπως εξηγήθηκε και όπως εξηγείται στη συνέχεια, η επιτυχία του προγράμματος θα κριθεί σε βάθος χρόνου καθώς θα εξελίσσεται η προσπάθεια είσπραξης των απαιτήσεων από τα μεταφερθέντα κόκκινα δάνεια ώστε να καταστεί δυνατή η πληρωμή των απαιτήσεων εκ των διατεθέντων ομολόγων.

⁷⁰ Άρθρο 7 του ν. 4649/2019 για τον καθορισμό της προμήθειας ασφαλείας υπέρ του Δημοσίου ως εγγυητή.

⁷¹ Βλ. ιδίως Πρακτικά Βουλής ΙΗ' Περιόδου, Β' Συνόδου, Συνεδρίασης ΡΞΕ', κατά την οποία συζητήθηκε η συνέχιση του προγράμματος «Ηρακλής».

⁷² Ν. 4818/2021 (Α' 124 /18.7.2021).

56. Η πρώτη φάση εκτέλεσης και το πρώτο χρονικό κριτήριο επιτυχίας του προγράμματος είναι η επέλευση της αποαναγνώρισης των κόκκινων δανείων από τον ισολογισμό των τραπεζών που συμμετέχουν στο πρόγραμμα, χωρίς πάντως με την αποαναγνώριση αυτή να προκύψει πρόβλημα στην κεφαλαιακή επάρκεια της αποαναγνωρίζουσας τράπεζας. Η πληρότητα του προγράμματος συνίσταται στην ικανότητά του να αποτελέσει κίνητρο για τις τράπεζες ώστε μέσω αυτού να οδηγηθούν στην αποαναγνώριση όλου του χαρτοφυλακίου τους των λιμναζόντων κόκκινων δανείων έτσι που το ποσοστό των κόκκινων δανείων να προσεγγίσει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο του 2,3%. Γι' αυτό απαιτήθηκε η επέκταση του προγράμματος Ηρακλής με συμπληρωματικό διαθέσιμο ποσό εγγυήσεων περί τα 12 δισ. ευρώ, όσα είχε υπολογισθεί ότι χρειαζόνταν για να καλυφθεί το ποσοστό senior ομολογιών που υπολογίστηκε ότι θα προέκυπτε από την τιτλοποίηση κόκκινων δανείων ύψους άνω των 30 δισ. ευρώ. Επειδή όμως τα κόκκινα δάνεια στους ισολογισμούς των τραπεζών ήσαν υπερδιπλάσια απαιτήθηκε, με την επέκταση του προγράμματος, να διπλασιασθεί η διατιθέμενη εγγύηση.

57. Η αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων σημαίνει απλώς ότι αυτά αλλάζουν δικαιούχους. Τα δάνεια παραμένουν μη εξυπηρετούμενα μέχρι να απαλλαγούν από αυτά οι δανειολήπτες. Στη δεύτερη φάση εκτέλεσης του προγράμματος υπεισέρχεται η δράση των διαχειριστών των απαιτήσεων εκ των δανείων (servicers). Αυτοί πρέπει να διευθετήσουν τα δάνεια ώστε οι δανειολήπτες να επανέλθουν στην τακτική αποπληρωμή τους, ή να ρευστοποιήσουν τις εξασφαλίσεις τους (λ.χ. να πλειστηριάσουν τα ενυπόθηκα ακίνητα) ώστε να καλύψουν τις απαιτήσεις εκ των δανείων. Το κριτήριο λοιπόν επιτυχίας του προγράμματος στη φάση αυτή συνίσταται στην επιτυχία των διευθετήσεων και ρευστοποιήσεων ώστε να εισέλθει χρήμα στο ταμείο του Οχήματος Ειδικού Σκοπού ικανό να επαρκέσει για την πληρωμή της καρποφορίας των διατεθεισών ομολογιών. Προς πίεση των διαχειριστών ώστε να μην αδρανήσουν, ο νόμος με τον οποίο θεσμοθετήθηκε το πρόγραμμα Ηρακλής προέβλεψε την επιβολή προστίμου σε όσους διαχειριστές δεν κατάφεραν να εισπράξουν όσα, σύμφωνα με το σχέδιο εισπράξεων που είχαν υποβάλει προκειμένου να τους ανατεθεί το έργο, δεν εισέπραξαν.⁷³

58. Η τρίτη φάση εκτέλεσης του προγράμματος είναι η πιο κρίσιμη γιατί από αυτήν εξαρτάται αν τελικώς θα απαιτηθεί η χρήση της εγγύησης των 24 δισ. ευρώ που δόθηκε από το ελληνικό Δημόσιο στις senior ομολογίες εκ της τιτλοποίησης των κόκκινων δανείων. Όπως εκτέθηκε, το ελληνικό Δημόσιο εγγυήθηκε τις senior ομολογίες μέχρι του ποσού των 24 δισ. ευρώ αν οι απαιτήσεις που απορρέουν από αυτές δεν ικανοποιηθούν από τις εισπράξεις που αναμένεται να πραγματοποιήσουν οι διαχειριστές δανείων εκ της διευθέτησεως δανείων ή εκ της ρευστοποιήσεως των εξασφαλίσεών τους. Επομένως, το έσχατο κριτήριο επιτυχίας του προγράμματος Ηρακλής είναι να αποπληρωθούν οι ομολογίες κατά τη λήξη τους από εισπράξεις εκ των οφειλετών των τιτλοποιηθεισών απαιτήσεων εκ δανείων ώστε να μη χρειασθεί να ενεργοποιηθεί η εγγύηση των 24 δισ. ευρώ του ελληνικού Δημοσίου. Αν και η νομική διάρκεια

⁷³ Το Ελληνικό Δημόσιο έχει τη δυνατότητα (μετά από εισήγηση της αρμόδιας Επιτροπής Παρακολούθησης) να αλλάξει τον διαχειριστή (servicer) εάν τα business plans υποεκτελούνται κατά ποσοστό πλέον του 30% των αρχικών προβλέψεων, για δύο συνεχόμενα τρίμηνα.

των ομολογιών μπορεί να εξικνείται μέχρι και στα σαράντα έτη, εν τούτοις αυτό αναμένεται ευλόγως να διαπιστωθεί εντός κατά προσέγγιση δεκαετίας.

59. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί πόσο εξαρτώμενη είναι η επιτυχία του προγράμματος από τις συνθήκες ύφεσης ή ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας. Τα "κόκκινα δάνεια" στην Ελλάδα ήταν αποτέλεσμα της πρωτοφανούς συρρίκνωσης του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος που προέκυψε ύστερα από την προσπάθεια να μειωθούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα, από το έτος 2010 και εφεξής. Η προοπτική αποπληρωμής των κόκκινων δανείων ύστερα από διευθετήσεις ή κατόπιν ρευστοποιήσεως των εξασφαλίσεών τους στηρίζεται σε εκτίμηση πιθανοτήτων είτε ως προς την αντοχή του δανειολήπτη να ικανοποιήσει τους νέους, χαλαρότερους όρους αποπληρωμής, είτε ως προς την αγοραία αξία του υπό πλειστηριασμό ακινήτου. Αν λόγω νέας, απρόβλεπτης, μεγάλης ύφεσης, ως αυτής που επισυνέβη το 2020, ή αντίθετα ισχυρής ανάπτυξης ως αυτής που αναμένεται κατά το τρέχον έτος αλλάξουν οι συνθήκες, είναι επόμενο να μεταβληθούν προς τα κάτω ή τα επάνω αντιστοίχως και οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ των ομολογιών υψηλής, μέτριας ή χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, που αντιστοιχούν όπως εξηγήθηκε σε ευμενείς, μέτριες και δυσμενείς εισπρακτικές προοπτικές. Έτσι, υπό μία αισιόδοξη προοπτική, μια ισχυρή, διαρκής ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας μπορεί να οδηγήσει δανειολήπτες που δεν προβλεπόταν να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις των δανείων τους, σε κατάσταση που να μπορέσουν να τα εξυπηρετούν.

60. Συναφής προς την ανωτέρω επισήμανση είναι και η ακόλουθη: Καθώς η επιτυχία του προγράμματος Ηρακλής εξαρτάται από τις επιδόσεις αυτού στις τρεις φάσεις διεξαγωγής του, η ανάγκη παρακολούθησης της εκτέλεσής του από την πολιτική εξουσία που το συνέλαβε και που δέσμευσε υπέρ αυτού την εγγύηση του Δημοσίου είναι προφανής. Με τη χορήγηση της εγγύησης δεν ολοκληρώνεται ο ρόλος του Κράτους και η συναφής ευθύνη του έναντι των ενωσιακών φορέων να μην αποτελέσει το πρόγραμμα κρατική ενίσχυση, να συντελέσει πράγματι σε εξυγίανση του ισολογισμού των τραπεζών και να μην οδηγήσει σε αύξηση του δημόσιου χρέους. Κατά τη μακρά πορεία μέχρι της πλήρους εκτέλεσης του προγράμματος οι κίνδυνοι ανατροπών, μη προβλεφθέντες κατά την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος, δεν μπορεί να αποκλεισθούν ενόψει του τεχνικού χαρακτήρα των μέσων που χρησιμοποιούνται και των εξειδικευμένων γνώσεων που απαιτούνται για την εποπτεία τους. Απαιτείται συνεπώς να υφίσταται η δομή και η γνώση εντός της κρατικής μηχανής ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των κανόνων ενωσιακής επιλεξιμότητας του προγράμματος καθ' όλη τη διάρκεια του βίου του, όπως επίσης η επέμβαση, όπου είναι αναγκαία, και του νομοθέτη ακόμη, ώστε κάθε ουσιώδης απόκλιση από τα προβλεφθέντα να διαπιστώνεται εγκαίρως και να θεραπεύεται κατάλληλα.⁷⁴

⁷⁴ Για τον σκοπό αυτόν θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω οι αρμόδιες υπηρεσίες του Κράτους προκειμένου να διασφαλίζουν με επάρκεια την αποτελεσματικότητα και τη συνέχεια της θεσμικής μνήμης αυτού.

(iii) Η καταλληλότητα και η αναγκαιότητα του προγράμματος Ηρακλής ως κινήτρου προς τις τράπεζες να απαλλάγουν από τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια αυτών.

61. Επιβάλλεται στο σημείο αυτό η διευκρίνιση ότι αυτό που συνήθως ακούγεται στον δημόσιο διάλογο περί των "κόκκινων δανείων", ότι αποτελούν ένα εκ των σημαντικότερων αν μη το σημαντικότερο πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας, δεν ανταποκρίνεται στους απαιτούμενους όρους σαφήνειας ώστε να βοηθήσει στην κατανόηση του πράγματι υπάρχοντος ζητήματος. Διότι, όπως έχει και σε άλλα σημεία εξηγηθεί στο παρόν κείμενο, υπό την έκφραση "πρόβλημα των κόκκινων δανείων" πρέπει να γίνονται αντιληπτά τρία συναφή μεν αλλά διακριτά προβλήματα. Ήτοι, πρώτον, το πλήγμα στην ποιότητα των στοιχείων του ισολογισμού των τραπεζών, δεύτερον, η αδυναμία διευθέτησης ή ρευστοποίησης των απαιτήσεων από μη εξυπηρετούμενα δάνεια και, τρίτον, το προσωπικό βάρος που υφίστανται οι οφειλέτες μη εξυπηρετούμενων δανείων όταν λόγω της οικονομικής τους αδυναμίας κινδυνεύουν να απωλέσουν τη στέγη τους. Αν και διακριτά τα τρία αυτά προβλήματα είναι, όπως αναφέρθηκε, συναφή και κατ' ουσίαν αλληλένδετα. Διότι η μεν αυτοτελής επίλυση του πρώτου, χωρίς επίλυση και του δεύτερου, θα καταστήσει προσωρινή την εξυγίανση του ισολογισμού των τραπεζών αφού λόγω μη αντιμετώπισης του δεύτερου ζητήματος θα προκύψουν και νέα μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Ενώ, αν δεν εντοπισθούν οι πράγματι ευάλωτοι οφειλέτες, η επίλυση του δεύτερου προβλήματος θα υπονομεύεται από τις κοινωνικές αντιδράσεις που αδρανοποιούν τις διαδικασίες ρευστοποίησης. Υπό την οπτική αυτή μπορεί να γίνει κατανοητό ότι, όσο κατάλληλο και αναγκαίο και να είναι το πρόγραμμα Ηρακλής ως κίνητρο προς τις τράπεζες να απαλλάγουν από τα μη εξυπηρετούμενα δανειά τους, μόνο στο πλαίσιο μιας συνολικότερης υπό την ανωτέρω έννοια αντιμετώπισης του προβλήματος των κόκκινων δανείων μπορεί αυτό να αποδώσει πλήρως.

62. Με την επιφύλαξη που διατυπώθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, διαπιστώνεται ότι η καταλληλότητα του προγράμματος Ηρακλής ως κινήτρου προς τις τράπεζες να απαλλάγουν από τα κόκκινα δάνεια αυτών συνάγεται ήδη από την εφαρμογή του, καθώς, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος που διατέθηκαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, έναντι αυτοτελών πωλήσεων μη εξυπηρετούμενων δανείων ύψους 26.752 δισ. ευρώ, πωλήθηκαν μέσω του προγράμματος Ηρακλής μη εξυπηρετούμενα δάνεια ύψους 37.654 δισ. ευρώ. Συνεπώς, το πρόγραμμα Ηρακλής υπήρξε πρόσφορο μέσο προς θεραπεία του σκοπού δημοσίου συμφέροντος της εξυγίανσης των τραπεζών από τα κόκκινα δάνεια αυτών. Ως προς την αναγκαιότητα του προγράμματος Ηρακλής να ωθήσει τις τράπεζες προς την ίδια κατεύθυνση, ήτοι αν όντως οι τράπεζες διενήργησαν τις ως άνω μεταφορές των 37.654 δισ. ευρώ αποκλειστικώς λόγω του κινήτρου εκ του προγράμματος Ηρακλής, η απάντηση στο σχετικό ερώτημα, ανήκουσα στη σφαίρα της οικονομικής ανάλυσης, εκφεύγει των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο όμως επισημαίνει ότι επανειλημμένως είχε εντοπισθεί η ανάγκη κρατικής παρέμβασης προς αντιμετώπιση του προβλήματος των κόκκινων δανείων στον ισολογισμό των τραπεζών, ενώ οι ενωσιακοί θεσμοί που εξέτασαν το πρόγραμμα, όπως η γνώμες τους είναι γνωστές στο Ελεγκτικό Συνέδριο, δεν διατύπωσαν επιφυλάξεις. Άλλωστε, η αναγκαιότητα του προγράμματος συναρτάται και με τις θυσίες που αυτό συνεπάγεται, αν δε αυτό

δεν συνεπάγεται θυσίες, ιδίως δημοσιονομικές, ή συνεπάγεται ελάχιστες ή θυσίες με μικρή πιθανότητα επέλευσης ή επιτακτικότητα και η ένταση της απόδειξης της αναγκαιότητας αυτού μειώνονται αντιστοίχως.⁷⁵ Συνεπώς, η αναγκαιότητα υπό την ως άνω εκδοχή της πρέπει να εξετασθεί εν όψει της απειλής δημοσιονομικής θυσίας που προκύπτει από τη χορηγούμενη εγγύηση του Δημοσίου σε εφαρμογή του προγράμματος Ηρακλής.

⁷⁵ Η μέχρι στιγμής σημαντική μείωση των περιθωρίων δανεισμού του Ελληνικού Δημοσίου (credit spreads) έναντι των γερμανικών ομολόγων αλλά και άλλων κρατικών χρεογράφων χωρών της ευρωζώνης, θα μπορούσε να αποδοθεί εμμέσως και στην εφαρμογή του προγράμματος. Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με υπολογισμούς του ΟΔΔΗΧ, εξ αιτίας αυτής της μείωσης του κόστους δανεισμού του Δημοσίου, έχει ήδη προκύψει όφελος για το Δημόσιο που ξεπερνά τα 20 δισ. ευρώ.

Επισκόπηση των πωλήσεων από τις ελληνικές Τράπεζες μη εξυπηρετούμενων δανείων. Αυτοτελείς πωλήσεις εκ μέρους των Τραπεζών.			
Περίοδος	Τράπεζα	Σχέδιο	Ανεξόφλητο υπόλοιπο (€ mn)
Q4 2016	Eurobank	MIG	150
Q3 2017	Piraeus	Romanian Loans	379
Q3 2017	Attica Bank	Artemis	1.331
Q4 2017	Alpha Bank	Venus	2.000
	Eurobank	Eclipse	1.500
	Piraeus	Romanian Loans	225
	Alpha Bank	Corporate loan sale	82
Q2 2018	NBG	Earth	2.000
	Piraeus	Amoeba	1.450
	Piraeus	Arctos	1.000
	Alpha Bank	Mars (Romania)	286
Q3 2018	Alpha Bank	Mercury	1.300
	Alpha Bank	Jupiter	1.000
	Eurobank	Zenith I	1.100
Q4 2018	Piraeus	Nemo	535
Q1 2019	NBG	Symbol	900
Q2 2019	NBG	Mirror	1.200
	Eurobank	Pillar	2.000
Q3 2019	Alpha Bank	Neptune	2.912
	NBG	Icon	1.520
	Piraeus	Iris	1.250
Q4 2019	Piraeus	Trinity	421
	Piraeus	Consortium with EBRD	700
	NBG	Leo (shipping loans)	300
Q4 2020	NBG	Marina (Cyprus)	300
	NBG	Danube (Romania)	200
	Attica Bank	Astir I	341
	Attica Bank	Astir II	371
	Total		26.752

Πωλήσεις με την εγγύηση εκ του προγράμματος «Ηρακλής»			
Περίοδος	Τράπεζα	Σχέδιο	Ανεξόφλητο υπόλοιπο (€ mn)
Q2 2020	Eurobank	Cairo	7.500
Q4 2020	NBG	Frontier	5.504
	Piraeus	Phoenix	1.920
	Piraeus	Vega	5.000
Q1 2021	Piraeus	Sunrize I*	6.900
Q2 2021	Alpha Bank	Galaxy	10.830
	Total		37.654
* Transferred to the Held for Sale Portfolio			
Συνολικό ποσό			64.406

(iv) Η επάρκεια του προγράμματος Ηρακλής να συντελέσει στην επίλυση των προβλημάτων που εμφανίζουν οι τράπεζες στον ισολογισμό τους. Το σχέδιο Αργώ της Τράπεζας της Ελλάδος.

63. Στο πλαίσιο επίλυσης του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων, μία περαιτέρω λύση που κλήθηκε το Δημόσιο να εξετάσει στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της ψήφισης του ν. 4649/2019 με τον οποίο θεσπίστηκε το πρόγραμμα Ηρακλής και της επέκτασης του προγράμματος με τον ν. 4818/2021 (Α' 124, γνωστός στην ειδησεογραφία και ως «Ηρακλής 2» με τον οποίο ξεκίνησε ο δεύτερος γύρος τιτλοποιήσεων), ήταν το επονομαζόμενο σχέδιο Αργώ της Τράπεζας της Ελλάδος, το πλήρες κείμενο του οποίου τέθηκε υπόψη του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το σχέδιο, κατά τη στοχοθεσία του, θα επέλυε και το πρόβλημα της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης, ήτοι θα επέλυε και τα δύο βασικά προβλήματα του ισολογισμού των τραπεζών. Κι εδώ, όπως στο πρόγραμμα Ηρακλής το προτεινόμενο σχήμα βασίζεται σε μία οπτική κατανομής των κινδύνων μεταξύ, κατά βάση, τραπεζών, Δημοσίου, ενός νέου υπό δημιουργία φορέα διαχείρισης των δανείων (Asset Management Company) και ιδιωτών επενδυτών. Στη σύλληψη και στις διαρρυθμίσεις του διαφέρει όμως σε αρκετά σημεία από το πρόγραμμα Ηρακλής.

64. Για να γίνει καλύτερα κατανοητό το σχέδιο αυτό πρέπει να παρουσιασθεί σε συνάρτηση με τις διαφορές του από το πρόγραμμα Ηρακλής. Αφετηρία εκτέλεσης του σχεδίου Αργώ είναι η μεταφορά από τις τράπεζες όλων των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων τους⁷⁶ σε μια και μοναδική

⁷⁶ Τα μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα περιλαμβάνουν, εκτός από τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, και κάθε επένδυση της τράπεζας (λ.χ. αγορά ομολόγων) που έπαψε να αποφέρει σε αυτήν τους αναμενόμενους καρπούς σύμφωνα με τους όρους της σχετικής συμφωνίας. Ειδικότερα, τα «μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα» (non performing exposures) και οι νέοι κανόνες διαχείρισης των «ανοιγμάτων υπό ρύθμιση» (forborne exposures), ορίζονται με τον Εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΕ) της

επιχείρηση (Asset Management Company ή AMC). Στη νέα επιχείρηση μεταφέρονται τα "κόκκινα δάνεια" των τραπεζών στη λογιστική τους αξία, δηλαδή στην αξία με την οποία έχουν καταγραφεί στον ισολογισμό της μεταφέρουσας τράπεζας, όχι στην ονομαστική τους αξία, δηλαδή με το ποσό του αρχικώς εκταμιευθέντος δανείου, ή εν γένει ανοίγματος. Η νέα επιχείρηση (AMC) εκδίδει ομολογίες με τις οποίες "πληρώνει" τις τράπεζες για την αξία των δανείων που μεταφέρθηκαν σε αυτήν, ενώ συγχρόνως αναθέτει, πρώτον, σε διαχειριστές δανείων (servicers) να διευθετήσουν τα δάνεια ή να ρευστοποιήσουν τις εξασφαλίσεις τους και, δεύτερον, σε Όχημα Ειδικού Σκοπού να διαθέσει τις ομολογίες που εκδίδονται προς αποτύπωση των αναμενόμενων εισπράξεων από τη διαχείριση των κόκκινων δανείων. Οι ομολογίες διακρίνονται σε τέσσερις κατηγορίες. Πέραν των senior, mezzanine και junior υφίσταται και η κατηγορία των super junior, αυτών που δεν έχουν καμία ρεαλιστική προοπτική αποπληρωμής. Οι τελευταίες αναλαμβάνονται κατά 90% από το Κράτος και κατά 10% από την τράπεζα από την οποία προέρχονται τα δάνεια στα οποία αντιστοιχούν. Επιπλέον οι senior ομολογίες δεν χορηγούνται κατά 100% στην τράπεζα από την οποία προέρχονται τα δάνεια στα οποία αντιστοιχούν, όπως στο πρόγραμμα Ηρακλής, αλλά μόνον κατά 50%, ενώ το υπόλοιπο 50% των senior, όπως και το 100% των mezzanine και junior, διατίθενται στις αγορές σε ιδιώτες επενδυτές.

Πλαίσιο με αριθμό 19

Η εμπλοκή του Κράτους στο σχέδιο Αργώ

Η εμπλοκή του Κράτους στο σχέδιο Αργώ εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω της σημαντικής διαφοράς του ρόλου του σε σχέση με το πρόγραμμα Ηρακλής. Η ανάληψη από αυτό του 90% των super junior ομολογιών, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη παράγραφο, συντελείται στο πλαίσιο ενός ευρύτερου πλέγματος δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του Κράτους που προβλέπεται να ενεργοποιηθούν με το σχέδιο Αργώ. Πρώτα από όλα, το Κράτος, ως δημόσια εξουσία, επιβάλλει στις τράπεζες που συμμετέχουν στο σχέδιο απαλλαγή τους από τα κόκκινα δάνεια ένα τέλος, ετήσιο, διάρκειας πέντε ετών, ύψους 6,4% επί της λογιστικής αξίας των δανείων που μεταφέρθηκαν στην AMC. Αυτό πληρώνεται κατά ποσοστό 61% με καταβολή χρημάτων στο δημόσιο ταμείο και κατά το υπόλοιπο 39% με συμψηφισμό επί της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης (τα ποσοστά επιδέχονται επανυπολογισμού). Όμως το Κράτος, με το σχέδιο Αργώ αναλαμβάνει μια σημαντική υποχρέωση. Εγγυάται στις τράπεζες που συμμετέχουν στο σχέδιο την πληρωμή της διαφοράς μεταξύ του συνόλου της λογιστικής αξίας των κόκκινων δανείων που μεταφέρονται και της συνολικής αξίας των εισπράξεων που προβλέπεται να πραγματοποιηθούν από τα κόκκινα δάνεια όπως η αξία αυτή έχει αποτυπωθεί στο άθροισμα των

Επιτροπής για τη θέσπιση εκτελεστικών τεχνικών προτύπων όσον αφορά την υποβολή εποπτικών αναφορών από τα ιδρύματα. Ο νέος ορισμός των «ανοιγμάτων» (exposures) είναι ευρύτερος των «δανείων», καθώς περιλαμβάνει όλα τα χρεωστικά μέσα (δάνεια και προκαταβολές και χρεωστικούς τίτλους), όπως και ανοίγματα εκτός ισολογισμού. Ο νέος ορισμός των «μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων» περιλαμβάνει, εκτός των ανοιγμάτων με καθυστέρηση μεγαλύτερη των 90 ημερών, και ανοίγματα «αβέβαιης εισπραξης», τα οποία χαρακτηρίζονται ως «μη εξυπηρετούμενα» με ποιοτικά κριτήρια, παρόλο που είτε είναι ενήμερα είτε παρουσιάζουν καθυστέρηση μικρότερη των 90 ημερών (<https://www.bankofgreece.gr/kiries-leitourgies/themata/-mh-eksphyretoymenwn-anoigmatwn>).

εκδοθησομένων ομολογιών. Αυτό το άθροισμα δεν θα καθορισθεί από παράγοντες εντός του σχεδίου αλλά από ανεξάρτητο εκτιμητή που θα επιλεγεί με αντικειμενική διαδικασία επιλογής. Τέλος, το Κράτος θα αποζημιωθεί για την εγγύηση που παρέχει με αμοιβή, η οποία θα υπολογισθεί με όρους ιδιωτικής οικονομίας επί του ποσού της εγγύησης που παραμένει εκκρεμές.

65. Εμφανίζει ενδιαφέρον, επανερχόμενοι στο σημείο αυτό στο πρόγραμμα Ηρακλής, να εντοπίσουμε, για τη σύγκρισή του με το σχέδιο Αργώ, τα προτερήματά του όπως προκύπτουν από δεδομένα που ήδη εκτέθηκαν. Πρώτον, το πρόγραμμα Ηρακλής δεν αναμένεται τη στιγμή της αποαναγνώρισης των κόκκινων δανείων από τους ισολογισμούς των τραπεζών να επιφέρει ισχυρούς κλυδωνισμούς στη φερεγγυότητά τους (την κεφαλαιακή τους επάρκεια) διότι οι τράπεζες θα έχουν προμηθευθεί τις senior ομολογίες επί των οποίων θα έχει ήδη ενεργοποιηθεί η εγγύηση του Δημοσίου. Δεύτερον, το πρόγραμμα δεν αναμένεται να επισύρει άμεση δημοσιονομική επιβάρυνση διότι η κατάρπτωση της εγγύησης, αν υπάρξει, δεν θα επισυμβεί βραχυπρόθεσμα. Και τρίτον, η επέμβαση του Κράτους παρέχοντας την εγγύηση δεν θεωρείται ως κρατική ενίσχυση του Κράτους υπέρ των Τραπεζών, απαγορευόμενη κατ' αρχήν από το ενωσιακό δίκαιο, δοθέντος ότι σχετικώς έχει ήδη γνωμοδοτήσει η Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεχθείσα ότι δεν υφίσταται ζήτημα κρατικής ενίσχυσης.

66. Το σχέδιο Αργώ αναφορικά με τα τρία ως άνω προτερήματα του προγράμματος Ηρακλής εμφανίζει την εξής εικόνα. Ως προς τις συνέπειες της αποαναγνώρισης, εμφανίζει κι αυτό ικανοποιητική θωράκιση των ισολογισμών των τραπεζών, διότι θα αποκτήσουν το 50% των senior ομολογιών ενώ συγχρόνως θα αποζημιωθούν άμεσα από την εγγύηση του Δημοσίου για τη διαφορά μεταξύ λογιστικής και αγοραίας αξίας των κόκκινων δανείων. Ως προς την επιβάρυνση του προϋπολογισμού, αυτή θα είναι όντως πιθανότερη από ό,τι στο πρόγραμμα Ηρακλής, διότι με το σχέδιο Αργώ το Κράτος θα υποχρεωθεί να εκταμιεύσει τη διαφορά λογιστικής από την αγοραία αξία των δανείων, όπως εκτέθηκε πιο πάνω. Όμως, σε αντιστάθμισμα της αμεσότερης αυτής δημοσιονομικής θυσίας, το σχέδιο προβλέπει τη θέσπιση του ετήσιου τέλους των 6,4% επί της λογιστικής αξίας των δανείων, ενώ παραλλήλως προβλέπεται και η πληρωμή αμοιβής από το Δημόσιο για τη χορήγηση της εγγύησής του. Τέλος, ως προς το αν το σχέδιο, με την εγγύηση που προβλέπει, μπορεί να χαρακτηριστεί ως κρατική ενίσχυση είναι μεν υποστηρίξιμο ότι, εφόσον κάτι ανάλογο δεν θεωρήθηκε ως κρατική ενίσχυση από τη Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όταν εκτιμήθηκε το πρόγραμμα Ηρακλής, το ίδιο θα ισχύσει και εδώ. Όμως δεν υφίσταται ρητή εκτίμηση της αρμόδιας ενωσιακής αρχής.

67. Το σχέδιο Αργώ διαφοροποιείται επίσης σε δύο βασικά σημεία έναντι του προγράμματος Ηρακλής. Καθώς όλες οι απαιτήσεις θα μεταφέρονταν σε μία οντότητα, την AMC, οι διαχειριστές δανείων εντός αυτής θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν κάθε οφειλέτη συνολικά ως οφειλέτη της AMC, οπότε θα ήσαν ευκολότερες οι διευθετήσεις, από ό,τι με το πρόγραμμα Ηρακλής όπου οι διαχειριστές δανείων αντιμετωπίζουν τους οφειλέτες έναντι κάθε τράπεζας ξεχωριστά. Πέραν αυτού, το σχέδιο Αργώ, με την οριστική εκκαθάριση των κόκκινων δανείων από τους ισολογισμούς των τραπεζών λόγω της μεταφοράς

των δανείων στην AMC και την κατάπτωση της εγγύησης του Δημοσίου, δεν προκαλεί τη γένεση νέων αναβαλλόμενων φορολογικών απαιτήσεων. Παράλληλως, προβλέφθηκε να αποσβέσει, με διάθεση του 39% του τέλους των 6,4% επί της λογιστικής αξίας των μεταφερόμενων στην AMC δανείων, ένα μέρος της ήδη υφιστάμενης από τις απώλειες λόγω PSI.

68. Γεγονός είναι πάντως ότι, ως εκ της επεκτάσεως του προγράμματος Ηρακλής προς κάλυψη πλέον του συνόλου των κόκκινων δανείων, η εισαγωγή του σχεδίου Αργώ δεν θα συνέφερε πλέον τις τράπεζες, δοθέντος ότι μεταξύ των άλλων αυτές θα αναλάμβαναν το βάρος χρηματοδότησης για την ίδρυση και λειτουργία της AMC.

69. Κατά το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι πρόδηλο ότι, για την επιλογή της μιας ή της άλλης λύσης, ήτοι του προγράμματος Ηρακλής ή του σχεδίου Αργώ, η Κυβέρνηση κινήθηκε με βάση την αρχή της αναλογικότητας, επιλέγοντας τη μία λύση ή μη επιλέγοντας την άλλη λύση, ήτοι στάθμισε τα υπέρ και τα κατά των δύο λύσεων προτιμώντας αυτή που συνεπάγεται λιγότερες θυσίες ή κινδύνους και ευρύτερη αποτελεσματικότητα και όφελος. Όπως ήδη αναφέρθηκε, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν υποκαθίσταται σε τεχνικές κρίσεις των οργάνων της πολιτικής εξουσίας, όπως εδώ όπου αυτές προσλαμβάνουν τη μορφή πολύπλοκων οικονομικών εκτιμήσεων. Όμως, επιβάλλεται να επισημάνει ότι, τουλάχιστον από την έποψη της αρχής της διαφάνειας, σύμφυτη αρχή στη γενικότερη αρχή του κράτους δικαίου, θα έπρεπε είτε να εξηγηθούν οι σοβαροί λόγοι για τους οποίους δεν έχει δοθεί στη δημοσιότητα το σχέδιο της Τράπεζας της Ελλάδος, είτε, αφού δοθεί, να εξηγηθούν οι λόγοι της μη αποδοχής του.

(v) Η αναγκαιότητα του προγράμματος Ηρακλής ενόψει της απειλής δημοσιονομικής θυσίας που συνεπάγεται.

70. Χαρακτηριστικό της εγγύησης του Δημοσίου που δίδεται μέσω του προγράμματος Ηρακλής είναι ότι αυτή δεν θα καταπέσει ολόκληρη και σε μία χρονική στιγμή αλλά στο μέτρο που οι εισπράξεις απαιτήσεων εκ μέρους του διαχειριστή απαιτήσεων δεν θα μπορέσουν να ανταποκριθούν στις ληξιπρόθεσμες απαιτήσεις από τις ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Με άλλα λόγια, η πιθανότητα να καταπέσει το σύνολο της εγγύησης αντιστοιχεί με τις πιθανότητες να μην εισπραχθεί μέχρι λήξεως του χρόνου ισχύος των ομολογιών καμία απαίτηση από μη εξυπηρετούμενο δάνειο.

71. Αναφέρθηκε ήδη ότι η Διεύθυνση ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής χαρακτήρισε το πρόγραμμα Ηρακλής ως *market comfort*, ως πρόγραμμα διεπόμενο από όρους ιδιωτικής οικονομίας, άλλως ως ελεύθερο κρατικής ενίσχυσης, υπό την έννοια ότι η χορηγούμενη από το Δημόσιο εγγύηση μπορεί μεν να αποβλέπει σε θεραπεία δημόσιου σκοπού και να δεσμεύει δημόσιο χρήμα, όμως η εγγύηση αυτή θα μπορούσε να δοθεί με όρους αγοράς και από ιδιώτη, που επιδιώκει αμιγώς το ιδιωτικό του συμφέρον. Όπως προκύπτει από τις ειδικότερες διαρρυθμίσεις του προγράμματος αυτού τα μεταφερόμενα προς διευθέτηση ή ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων του δάνεια όσο και οι ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας που εκδίδονται συναφώς βάσει εισπρακτικών προοπτικών αξιολογούνται από εκτιμητές με εχέγγυα επαρκούς αξιοπιστίας, εν συνεχεία δε υπολογίζεται, σε συνάρτηση με την εκτίμηση του

κινδύνου που αναλαμβάνεται, η προμήθεια του Δημοσίου για την εγγύηση που χορηγεί. Από τα ανωτέρω, αλλά και από όσα σε συνοχή με αυτά εκτίθενται αναλυτικά στις ρυθμίσεις του ν. 4649/2019, προκύπτει ότι τα οικονομικά συμφέροντα του Δημοσίου ως προς τον περιορισμό στο ελάχιστο των πιθανοτήτων κατάπτωσης της εγγύησης αυτού ή, σε περίπτωση κατάπτωσης, μη επαρκούς αποζημίωσης εκ της προμήθειας λόγω της χορήγησης της εγγύησης, διασφαλίζονται αυτοτελώς από την εκτίμηση και αξιοπιστία αυτών των ίδιων των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, ανεξαρτήτως αν η εξόφλησή τους μπορεί να διασφαλισθεί και με άλλο τρόπο είτε ειδικώς ρυθμιζόμενο στο εν λόγω νομοθέτημα είτε συναγόμενο από τις διαρρυθμίσεις που επιτρέπει ή σιωπηρώς επιβάλλει.

72. Είναι άξιο παρατήρησης ότι στο πρόγραμμα Ηρακλής δεν περιλαμβάνονται ρυθμίσεις περί υποχρεωτικών ελάχιστων ποσοστώσεων των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας σε σχέση με τις ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, ενώ δεν είναι υποχρεωτική η έκδοση ομολογιών μέσης εξοφλητικής προτεραιότητας. Θεωρητικώς συνεπώς δεν αποκλείεται οι ομολογίες χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας να αφορούν είτε κατά τον αριθμό τους είτε κατά το ποσό των απαιτήσεών τους ελάχιστο ποσοστό σε σχέση με τους αντίστοιχους αριθμούς και τα ποσά των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Όμως, εφόσον ο νόμος όρισε ρητώς ότι για να αποκτήσουν οικονομική υπόσταση οι τελευταίες ομολογίες πρέπει προηγουμένως να έχει διατεθεί το $50\% + 1$ των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, η οικονομική αξία που αντιπροσωπεύουν οι ομολογίες αυτές πρέπει να μην είναι ασήμαντη, αλλά να τελεί σε συνάρτηση προς τον σκοπό που οδήγησε τον νομοθέτη να θεσπίσει την εν λόγω απαίτηση. Πάντως, κατά ρητή επιταγή του ν. 4649/2019, οι ομολογίες υπόκεινται σε εκτίμηση της πραγματικής τους αξίας (της χρηματοοικονομικής τους αξιοπιστίας) από ανεξάρτητο εκτιμητή (πλαίσια με αριθμό 13 και 20).

73. Πρέπει να επισημανθεί ακόμη ότι με τις ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας που διακρατούν οι τράπεζες ενισχύεται η φερεγγυότητα αυτών, καθώς περιλαμβάνονται πλέον στην κεφαλαιακή τους επάρκεια καλής ποιότητας στοιχεία του ενεργητικού τους καλυπτόμενα από την εγγύηση του ελληνικού Δημοσίου. Με το πρόγραμμα Ηρακλής, πέραν της απαλλαγής των τραπεζών από τα κόκκινα δάνεια που, μέσω της απόκτησης διά της εφαρμογής του από τις τράπεζες των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, επέρχεται το αυτοτελές αποτέλεσμα της ενίσχυσης της κεφαλαιακής επάρκειας αυτών, γεγονός που συντελεί στην περαιτέρω βελτίωση της πορείας τους προς επάνοδο σε επενδυτική βαθμίδα κατά τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης.

Πλαίσιο με αριθμό 20

Νόμος 4649/2019 Πρόγραμμα παροχής εγγύησης σε τιτλοποιήσεις πιστωτικών ιδρυμάτων

Άρθρο 10 Θέση σε ισχύ της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου

1. Η παρασχεθείσα εγγύηση τίθεται σε ισχύ, εφόσον πληρούνται σωρευτικώς οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) έχει προηγηθεί η μεταβίβαση μέσω πώλησης σε ιδιώτες επενδυτές, έναντι θετικής αξίας (positive value), τουλάχιστον του

πενήντα τοις εκατό πλέον μίας (50% +1) των εκδοθεισών ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, β) έχει προηγηθεί η μεταβίβαση μέσω πώλησης σε ιδιώτες επενδυτές σε θετική τιμή (positive price) ικανού αριθμού ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, καθώς και, εφόσον έχουν εκδοθεί, ικανού αριθμού ομολογιών ενδιάμεσης εξοφλητικής προτεραιότητας για τη λογιστική αποαναγνώριση (derecognition) των τιτλοποιημένων απαιτήσεων στις οικονομικές καταστάσεις του μεταβιβάζοντος και του ομίλου του, σε ενοποιημένη βάση, σύμφωνα με τα ισχύοντα κατά τον χρόνο της τιτλοποίησης απαιτήσεων Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς, γ) οι ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας έχουν λάβει την ελάχιστη απαιτούμενη βαθμίδα αξιολόγησης από [εξωτερικό οργανισμό πιστοληπτικής αξιολόγησης] ΕΟΠΑ, σύμφωνα με το άρθρο 11 και δ) η διαχείριση των τιτλοποιηθεισών απαιτήσεων της τιτλοποίησης απαιτήσεων έχει ανατεθεί σε διαχειριστή, ο οποίος δεν ελέγχεται από τον μεταβιβάζοντα (ανεξάρτητος διαχειριστής). 2. Για την επιβεβαίωση της πλήρωσης των προϋποθέσεων της παραγράφου 1 υποβάλλεται δήλωση του νομίμου εκπροσώπου του μεταβιβάζοντος, που υπέχει θέση υπευθύνου δηλώσεως, συνοδευόμενη από: α) (...) γ) βεβαίωση του ΕΟΠΑ ότι οι ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας έχουν λάβει κατ' ελάχιστον την απαιτούμενη βαθμίδα αξιολόγησης που προβλέπει η παράγραφος 1 του άρθρου 11, δ) βεβαίωση ορκωτού ελεγκτή ότι η διαχείριση των τιτλοποιηθεισών απαιτήσεων της τιτλοποίησης απαιτήσεων έχει ανατεθεί σε διαχειριστή, ο οποίος δεν ελέγχεται από τον μεταβιβάζοντα κατά το Διεθνές Λογιστικό Πρότυπο 10 (ανεξάρτητος διαχειριστής),

Άρθρο 11 Πιστοληπτική Αξιολόγηση Ομολογιών Υψηλής Εξοφλητικής Προτεραιότητας

1. Για την έναρξη ισχύος της εγγύησης του παρόντος νόμου, οι Ομολογίες Υψηλής Εξοφλητικής Προτεραιότητας πρέπει προηγουμένως να λάβουν κατηγορία αξιολόγησης BB-, Ba3, BB-, BBL ή υψηλότερη, από ΕΟΠΑ αναγνωρισμένο, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της εγγύησης, σε οικείο μητρώο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. 2. Τυχόν δεύτερη αξιολόγηση διενεργείται από ΕΟΠΑ που έχει καταχωρηθεί σύμφωνα με τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Κανονισμού (ΕΕ) 1060/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας. Η δεύτερη αξιολόγηση δεν δύναται να υπολείπεται της κατηγορίας BB-, Ba3, BB-, BBL. 3. Για την αξιολόγηση των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος λαμβάνεται υπόψη το κόστος προμήθειας της εγγύησης του παρόντος νόμου, χωρίς την ωφέλεια εξ αυτής. Για τους σκοπούς του υπολογισμού του κόστους προμήθειας της εγγύησης λαμβάνεται υπόψη η χαμηλότερη αξιολόγηση.

(vi) Το πρόβλημα με την αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση.

74. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, στη γνωμοδότησή της, με ημερομηνία 29 Ιουλίου 2021, "σχετικά με τις αναβαλλόμενες φορολογικές απαιτήσεις ελληνικών πιστωτικών ιδρυμάτων" (CoN/2021/25), διατύπωσε την ανησυχία της για το υψηλό ποσοστό οριστικών και εκκαθαρισμένων απαιτήσεων στους δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας των ελληνικών συστημικών πιστωτικών ιδρυμάτων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είχε κληθεί από την ελληνική Κυβέρνηση να γνωμοδοτήσει επί νομοσχεδίου, που

κατέστη στη συνέχεια νόμος του Κράτους, στο οποίο προβλεπόταν ότι η ετήσια ισόποση δόση της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης μπορούσε να μεταφερθεί σε επόμενη χρήση αν δεν είχε πλήρως απορροφηθεί στη χρήση από την οποία θα μετεφέρετο.

Πλαίσιο με αριθμό 21

Η ανησυχία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για την ποιότητα των κεφαλαίων των ελληνικών τραπεζών

«Η ΕΚΤ παρατηρεί ότι το υψηλό ποσοστό οριστικών και εκκαθαρισμένων απαιτήσεων στους κεφαλαιακούς δείκτες CET1 των ελληνικών συστημικών πιστωτικών ιδρυμάτων, το οποίο δεν προβλέπεται να μειωθεί περαιτέρω μεσοπρόθεσμα, παραμένει ζήτημα που εγείρει εποπτική ανησυχία, ενώ η ίδια σημειώνει συναφώς ότι το σχέδιο τροποποιήσεων θα καθυστερήσει περαιτέρω την αποαναγνώριση αυτών των απαιτήσεων από τους ισολογισμούς των ιδρυμάτων. Ο προτεινόμενος νέος μηχανισμός απόσβεσης δεν αποκλείει τον κίνδυνο οι οριστικές και εκκαθαρισμένες αυτές απαιτήσεις να μην έχουν απορροφηθεί πλήρως ή μερικώς εντός της προβλεπόμενης εικοσαετίας. Στο ίδιο πνεύμα η ΕΚΤ καλεί γενικότερα την αιτούσα αρχή να αναθεωρήσει βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα το ελληνικό πλαίσιο των απαιτήσεων αυτών, προκειμένου να παρασχεθεί μια πιο ολοκληρωμένη και διαρθρωτική λύση. Η αιτούσα αρχή καλείται επίσης να εξετάσει το αποτέλεσμα «κατακρήμνισης» (cliff-off effect) που θα μπορούσε να έχει στις κεφαλαιακές θέσεις των τραπεζών η άπαξ διαγραφή υπολειπόμενων οριστικών και εκκαθαρισμένων απαιτήσεων που δεν έχουν απορροφηθεί.» Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 29^{ης} Ιουλίου 2021 (CoN/2021/25 § 23).

75. Από τη γνωμοδότηση προκύπτει ότι η ΕΚΤ διατυπώνει ανησυχία, όχι για την στρέβλωση⁷⁷ που μπορεί να προκύψει στη συμπεριφορά της τράπεζας στο χαρτοφυλάκιο της οποίας υφίσταται "αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση", αλλά για την ποιότητα αυτής ως στοιχείο υπολογιζόμενο στην κεφαλαιακή της επάρκεια. Και ναι μεν τυπικώς δεν εγείρεται ζήτημα καθώς η συμπερίληψη αυτής στους κεφαλαιακούς δείκτες διασφάλισης της φερεγγυότητας της τράπεζας έχει γίνει από μακρού χρόνου αποδεκτή, όμως, καθώς η ικανότητα της απαίτησης στηρίζεται σε μια υπόσχεση κυρίαρχου Κράτους που δεν μπορεί να υποχρεωθεί σε συμμόρφωση ως οι ιδιώτες, ενώ συγχρόνως κατά την παρελθούσα δεκαετία είχε προβλήματα εξυπηρέτησης του χρέους του χωρίς ακόμη τα ομολογά του να επανέλθουν σε επενδυτική βαθμίδα, είναι εύλογο να διατυπώνονται προτροπές προς ανεύρεση ολοκληρωμένης, διαρθρωτικής λύσης. Επιπλέον, η απαίτηση αυτή, αν και οριστική και εκκαθαρισμένη, δεν είναι πάντως αμέσως απαιτητή και ρευστοποιήσιμη.

76. Τα ανωτέρω διατυπώνονται για να επισημανθεί ότι ακόμη και αν επιλυθεί πλήρως το πρόβλημα που αφορά τον ισολογισμό των τραπεζών εκ των κόκκινων δανείων, θα παραμένει πάντως το πρόβλημα της αναβαλλόμενης φορολογικής

⁷⁷ Η γνωμοδότηση αφορούσε τροποποίηση του άρθρου 27 και όχι του άρθρου 27Α του ν. 4172/2013 (άρθρο 125 ν. 4831/2021, Α' 170).

απαίτησης στους δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας των σημαντικών τραπεζών λόγω του υψηλού ποσοστού της επί των ιδίων κεφαλαίων (53%).⁷⁸

(vii) Τα όρια της ιδέας πρόληψης της ηθικής χαλάρωσης ως αρχής επίλυσης του προβλήματος των κόκκινων δανείων. Η κοινωνική διάσταση του προβλήματος.

77. Από τις ακροάσεις των προσωπικοτήτων που διεξήχθησαν είναι δυνατόν να σχηματιστούν δύο κατηγορίες αντιλήψεων ως προς την επίλυση του ζητήματος που διερευνά το Συνέδριο. Κατά την πρώτη, το βασικό πρόβλημα δεν θα ξεπερασθεί αν δεν εκλείψει η ηθική διακινδύνευση που έχει προκληθεί από την αδυναμία ή την αναστολή λήψης μέτρων αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος των οφειλετών μη εξυπηρετούμενων δανείων. Ακόμη και αν εκλείψουν παντελώς τα υφιστάμενα κόκκινα δάνεια από τους ισολογισμούς των τραπεζών, ο κίνδυνος δημιουργίας νέων, καθώς θα παραμένει αδύνατη η λήψη μέτρων εις βάρος των μη εκπληρούντων τις υποχρεώσεις τους οφειλετών, θα διατηρεί την επιφυλακτικότητα των τραπεζών να χορηγούν δάνεια με προσιτά επιτόκια. Κατά την ετέρα αντίληψη, ανεξαρτήτως του προβλήματος των κόκκινων δανείων και της συμπεριφοράς, λόγω της ύπαρξης αυτών, των τραπεζών για τη χορήγηση νέων, επιβάλλεται η ανάπτυξη ενός κρατικού φορέα ενίσχυσης της χρηματοδότησης των επιχειρήσεων είτε μέσω κρατικών εγγυήσεων και δανείων είτε μέσω κρατικής συμμετοχής στο κεφάλαιο των επιχειρήσεων αυτών.

78. Η επεξεργασία της δεύτερης άποψης σχετίζεται αναμφισβήτητα με το εδώ συζητούμενο ζήτημα καθώς αφορά τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας. Όμως το αντικείμενο του παρόντος ελέγχου, όπως οριοθετήθηκε χάριν οικονομίας των ελεγκτικών εργασιών, είναι η αναζήτηση του συστημικού εκείνου προβλήματος, το οποίο αναφέρεται στη μη χρηματοδότηση ειδικώς από τις ιδιωτικές τράπεζες της πραγματικής οικονομίας. Συνεπώς, μόνον η πρώτη από τις ως άνω δύο αντιλήψεις, αυτή που αφορά την ηθική χαλάρωση, μπορεί να εξετασθεί εν προκειμένω.

79. Από την ανάγνωση των πρακτικών συνεδριάσεως της Βουλής όταν συζητούνται ζητήματα σχετικά με τα λεγόμενα κόκκινα δάνεια⁷⁹ ή την επίτευξη των αναγκαστικών πλειστηριασμών προς ικανοποίηση απαιτήσεων εκ κόκκινων δανείων⁸⁰ προκύπτει ότι η προσέγγιση των ομιλητών όχι μόνον

⁷⁸ Ως προς την πιστοληπτική ικανότητα των τεσσάρων σημαντικών τραπεζών σύμφωνα με τις εκτιμήσεις ιδιωτικών οίκων, βλ. Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, Ετήσια Έκθεση 2020, σελ. 95. Για την εν γένει οικονομική τους κατάσταση βλ. European Banking Authority, *Risk Dashboard*, Q2 2021.

⁷⁹ Βλ. Πρακτικά Βουλής ΙΗ' Περιόδου, Συνόδου Α', Συνεδρίασης ΞΖ', 12/12/2019 για τη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφησης του ν. 4649/2019 και Πρακτικά Βουλής ΙΗ' Περιόδου, Συνόδου Β', Συνεδρίασης ΡΞΕ', 15/7/2021 για τη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφησης του ν. 4818/2021 («Ηρακλής 2»).

⁸⁰ Το πλαίσιο προστασίας από την αναγκαστική εκτέλεση της κύριας κατοικίας εθίγη πρωτίστως κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφησης του ν. 4738/2020 (βλ. Πρακτικά Βουλής ΙΗ' Περιόδου, Συνόδου Β', Συνεδριάσεων ΙΔ', 22/10/2020, και ΙΗ', 26/10/2020) ο οποίος, μαζί με το νέο πτωχευτικό δίκαιο, εισήγαγε το νέο πλαίσιο προστασίας των επονομαζόμενων ευάλωτων οφειλετών, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματός τους στη στέγαση σε περίπτωση ρευστοποίησης της περιουσίας τους. Το ίδιο θέμα όμως εθίγη και κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφησης του ν. 4818/2021 (Πρακτικά Βουλής ΙΗ' Περιόδου, Συνόδου Β', Συνεδρίασης ΡΞΕ', 15/7/2021), δεδομένου

ορισμένης πολιτικής ευαισθησίας αλλά όλων γενικώς⁸¹ δεν απορρέει από την ιδέα πρόληψης του ηθικού κινδύνου και θεραπείας της ηθικής χαλάρωσης, έτσι όπως ορίστηκαν ανωτέρω οι όροι αυτοί, αλλά από την πρόθεση επίλυσης του κοινωνικού προβλήματος στέγασης όσων απειλούνται να απωλέσουν την κύρια κατοικία τους λόγω μη εξυπηρετούμενου δανείου που συνήψαν. Αν και δύναται στην εκτίμηση ορισμένων οι δύο προσεγγίσεις, η κοινωνική, της προστασίας της κύριας κατοικίας, και η τεχνική, της πρόληψης της ηθικής διακινδύνευσης, να συγκεκριμενοποιούνται, και οι δύο, στην κοινή αναζήτηση λύσης σχετικής με τον εντοπισμό των λεγόμενων στρατηγικών κακοπληρωτών, εν τούτοις είναι διαφορετικό να αναζητείται λύση σε ένα κοινωνικό κυρίως ζήτημα, με παρεμπίπτουσα παράμετρο την ηθική διακινδύνευση, και άλλο να τίθεται η πρόληψη ηθικής διακινδύνευσης ως το κεντρικό ζητούμενο με παράπλευρο απλώς το κοινωνικό ζήτημα.

80. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸² όσο και το Ελεγκτικό Συνέδριο⁸³ έχουν επισημάνει ότι οι απαιτήσεις του Κράτους δικαίου συμπληρώνονται από τις απαιτήσεις της κοινωνικής διάστασης της κρατικής εξουσίας χωρίς να υφίσταται μια αναγκαία εκ προοιμίου προτεραιότητα του ενός έναντι του ετέρου. Συνεπώς, όταν είναι διαπιστωμένο ότι ένα πρόβλημα εμφανίζει έντονη κοινωνική διάσταση ή πτυχές δεν είναι επιτρεπτό να παρακάμπτεται η εξέταση, και λήψη υπόψη αυτών κατά τον δέοντα τρόπο. Υπό την οπτική αυτή, ως δέων τρόπος λήψης υπ' όψιν της κοινωνικής διάστασης του ζητήματος των κόκκινων δανείων δεν νοείται ο εντοπισμός του εντός ενός αμιγώς τεχνικού πλαισίου και ο χειρισμός της επίλυσής του προεχόντως από τεχνικούς, που άγονται κυρίως με γνώμονα την καταπολέμηση της ηθικής διακινδύνευσης⁸⁴.

ότι τόσο η έναρξη των τιτλοποιήσεων με το αρχικό πρόγραμμα «Ηρακλής», όσο και η λήξη των αλληπάλληλων παρατάσεων της αναστολής των διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης λόγω της πανδημίας, έφερε εκ νέου εντόνως στο προσκήνιο το ζήτημα των ρευστοποιήσεων για την ικανοποίηση απαιτήσεων από μη εξυπηρετούμενα δάνεια.

⁸¹ Βλ. Πρακτικά Βουλής ΙΗ' Περιόδου, Συνόδου Β', Συνεδριάσεων ΙΔ', 22/10/2020, σελ. 1062, 1074, 1075, 1078, 1079, 1105, 1106, 1107, 1114 (κυβερνών κόμμα), 1063, 1071, 1072, 1073, 1076 (αντιπολίτευση) και ΙΗ', 26/10/2020, σελ. 1367, 1369, 1374 (κυβερνών κόμμα), 1376, 1383, 1385, 1394, 1404 (αντιπολίτευση).

⁸² Βλ. απόφαση της 30ής Ιουνίου 2016, Alicja Sobczyszyn κατά Szkoła Podstawowa w Rzeplinie, C-178/15, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). (ΔΕΕ αποφ. της 31.7.2020, C-405/20, BVAEB αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης, σκ. 38). Αναφορά επίσης σε κοινωνικά δικαιώματα της Ένωσης γίνεται στην απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, C-129/20, XI κατά Caisse pour l'avenir des enfants (σκ. 44 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), Στην απόφαση της 6.11.2018 στην υπόθεση C-684/16, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV κατά Tetsuji Shimizu (σκ. 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), (η ερμηνεία δόθηκε σε υποθέσεις στεγαστικών επιδομάτων, αποφ. της 10ης Ιουνίου 2021 στη C-94/20, Land Oberösterreich κατά KV, σκ. 39, της 24ης Απριλίου 2012 στη C-571/10, Servet Kamberaj κατά IPES κ.λπ., σκ. 92).

⁸³ Για την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, βλ. ΕλΣυν Ολ. 768/2021, 599/2021.

⁸⁴ Το μέτρο της αναστολής διενέργειας των διαδικασιών αναγκαστικής εκτέλεσης και κάθε είδους πλειστηριασμών επιβλήθηκε για πρώτη φορά, κατ' εφαρμογή του άρθρου 11 της από 11.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (Α' 55), κυρωθείσας με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020 (Α' 76/3.4.2020), από 16.3.2020 (άρθρο τρίτο της ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ.οικ.18176/15.3.2020, Β' 864/15.3.2020) και εφαρμόστηκε με διαδοχικές ΚΥΑ έως 31.5.2020. Με το άρθρο 83 παρ. 11 του ν. 4790/2021 (Α' 48), οι πλειστηριασμοί που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, ακίνητα (αδιακρίτως), με ημερομηνία ορισθείσα κατά το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία επαναλειτουργίας των δικαστηρίων της χώρας (1^η.6.2020, βλ. άρθρο πρώτο της ΚΥΑ Δ1α/ΓΠ.οικ. 33202/28.5.2020, Β' 2033/28.5.2020) έως τις 13.5.2021 ματαιώθηκαν και προβλέφθηκε ο ορισμός νέας ημερομηνίας μετά τη 16^η.7.2021 (άρθρο 226).

81. Από την τελευταία Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περί την ενισχυμένη «εποπτεία»⁸⁵ που ασκείται από την Επιτροπή στην Ελλάδα προκύπτει ότι δεν έχει ακόμη λειτουργήσει κατά τρόπο αποτελεσματικό ο μηχανισμός ρευστοποίησης των εξασφαλίσεων δανείων που προβλέφθηκε ειδικώς για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων δυσχερειών στη ρευστοποίηση εξασφαλίσεων λόγω κοινωνικής φύσεως αντιδράσεων. Στην παρούσα έρευνα το Ελεγκτικό Συνέδριο κατέγραψε απλώς το πρόβλημα τονίζοντας τη σημασία επίλυσής του ενόψει του διπτύχου αφενός της αποτροπής της ηθικής χαλάρωσης και αφετέρου σεβασμού, όπου προσήκει, του δικαιώματος στη στέγη.

(viii) Η αναλογικότητα των καταλοίπων της μνημονιακής περιόδου στην εταιρική διακυβέρνηση των τραπεζών.

82. Η μνημονιακή περίοδος άφησε στην ελληνική έννομη τάξη ένα εξαιρετικό νομικό καθεστώς εταιρικής διακυβέρνησης και διοίκησης των τραπεζών. Οι κυριότερες ρυθμίσεις αφορούν (α) τα ειδικά προσόντα που απαιτείται να συγκεντρώνουν οι διοικητές των τραπεζών και τα μέλη των διοικητικών τους συμβουλίων⁸⁶ καθώς και η ειδική διαδικασία επιλογής με την ανάμειξη ή τη συμμετοχή υπηρεσιακών παραγόντων ενωσιακών οργάνων⁸⁷ και (β) την ανατροπή στον κανόνα της λήψης αποφάσεων κατά πλειοψηφία από τις συνελεύσεις μετόχων προς όφελος ορισμένης κατηγορίας εξ αυτών που ως μειοψηφίες μπορεί να διοικούν τις τράπεζες.⁸⁸

83. Ως προς την πρώτη κατηγορία ρυθμίσεων η ιδέα που τις δικαιολογεί, όπως μπορεί να συναχθεί εξ αντικειμένου από το γράμμα αυτών, είναι προδήλως η απαίτηση επαγγελματισμού όσων απασχολούνται ή συμμετέχουν στη διοίκηση των τραπεζών.⁸⁹ Εν τούτοις, εν όψει θεσπισθείσης ήδη ενωσιακής νομοθεσίας επί του θέματος,⁹⁰ το ζήτημα που τίθεται είναι αν δικαιολογούνται οι εθνικές

⁸⁵ European Commission Enhanced Surveillance Report Greece June 2021, σελ. 33-37.

⁸⁶ Guidelines on the Board of Directors' selection and appointment process in Greek Systemic Banks (Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ΤΧΣ)
<https://hfsf.gr/wp-content/uploads/2020/10/HFSF-Guidelines-BoD-Selection-Process1.pdf>

⁸⁷ Βλ. άρθρα 4 και άρθ. 4Α του ν. 3864/2010 για το ΤΧΣ.

⁸⁸ Μετά τις ανακεφαλαιοποιήσεις των τεσσάρων συστημικών τραπεζών το ΤΧΣ ως εκπρόσωπος του Ελληνικού Δημοσίου κατείχε την πλειοψηφία των μετοχών σε κάθε τράπεζα. Παρόλα αυτά η ενάσκηση δικαιωμάτων ψήφου πραγματοποιείται μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις. <https://hfsf.gr/our-portfolio/our-policy/voting-policy/>

⁸⁹ Το σχετικό άρθρο 10 του ν. 3864/2010 δεν περιείχε, κατά την αρχική θέσπισή του, ρυθμίσεις αναφορικά με τα ειδικά προσόντα των μελών διοίκησης των τραπεζών, παρότι προέβλεπε την εκπροσώπηση του Ταμείου στο διοικητικό συμβούλιο πιστωτικού ιδρύματος που είχε δεχθεί κεφαλαιακή ενίσχυση. Τέτοιες διατάξεις περιελήφθησαν το πρώτον με το άρθρο 1 παρ. 10 του ν. 4340/2015 (Α' 134/1.11.2015). Σύμφωνα με την οικεία αιτιολογική έκθεση, «Το Ταμείο καλείται να έχει έναν αυξημένο ρόλο στη διακυβέρνηση των τραπεζών, τις διοικήσεις των οποίων θα αξιολογεί συστηματικά προκειμένου να διασφαλίσει ότι αξιοποιούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους πόρους [που] λαμβάνουν από τον έλληνα φορολογούμενο», «Προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων του Ταμείου, (...) θα αξιολογεί τα μέλη των οργάνων διοίκησης του Ταμείου, και θα έχει το δικαίωμα απομάκρυνσης όσων δεν μπορούν να ανταποκριθούν» και, τέλος, «Με το τροποποιημένο άρθρο 10 προστίθενται νέες διατάξεις που επιτρέπουν στο Ταμείο να αξιολογεί τις διοικήσεις των τραπεζών με βάση τις καλύτερες διεθνείς πρακτικές».

⁹⁰ Στις 26 Σεπτεμβρίου 2017, η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών (EBA) - που συστάθηκε το 2011 με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, βλ. και σημείο 7 Κανονισμού 1024/2013 ΕΕΜ) - δημοσίευσε κατευθυντήριες γραμμές για την εταιρική διακυβέρνηση των ιδρυμάτων σύμφωνα με την Οδηγία 2013/36/ΕΕ (CRD IV).

αποκλίσεις σε σχέση με τους γενικώς ισχύοντες σε ενωσιακό επίπεδο κανόνες, καθώςον μάλιστα, όπως προκύπτει από την έμφαση που έχει δοθεί στις ισχύουσες στην Ελλάδα σχετικές ρυθμίσεις κατά την επιλογή των διοικητών των τραπεζών και των μελών των διοικητικών τους συμβουλίων δίδεται προτεραιότητα στη διεθνή εμπειρία του υποψηφίου και όχι στην εγχώρια. Άλλως, αν οι ρυθμίσεις περί εταιρικής διακυβέρνησης που περιλαμβάνονται στον ν. 3864/2010 για το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ευθυγραμμίζονται με τις κατευθυντήριες γραμμές για την εταιρική διακυβέρνηση των ιδρυμάτων που ήδη ισχύουν σε ενωσιακό επίπεδο.

Πλαίσιο με αριθμό 22

Το ζήτημα με την προτεραιοποίηση της διεθνούς εμπειρίας

Τον αποκλεισμό της εγχώριας εμπειρίας απηχεί η διάταξη του άρθρου 10 παρ. 8 περ. (α) του ισχύοντος ν. 3864/2010, σύμφωνα με την οποία «Το Διοικητικό Συμβούλιο του πιστωτικού ιδρύματος περιλαμβάνει τουλάχιστον τρεις (3) εμπειρογνώμονες ως ανεξάρτητα μη εκτελεστικά μέλη με επαρκείς γνώσεις και διεθνή εμπειρία τουλάχιστον δεκαπέντε (15) ετών σε αντίστοιχα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, εκ των οποίων τουλάχιστον τρία (3) χρόνια ως μέλη διεθνούς τραπεζικού ομίλου που δεν δραστηριοποιείται στην Ελληνική αγορά. Τα μέλη αυτά δεν πρέπει να είχαν οποιαδήποτε σχέση με πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν στην Ελλάδα κατά τα προηγούμενα δέκα (10) χρόνια». Τα προσόντα των μελών των διοικητικών συμβουλίων των τραπεζών αποτελεί ζήτημα ανοικτό προς επανεξέταση, όπως δηλώθηκε από τον Υφυπουργό Οικονομικών κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε της ψήφισης του ν. 4783/2021 (βλ. Πρακτικά Βουλής ΙΗ΄ Περιόδου, Συνόδου Β΄, ΣΤ΄ Συνεδρίασης, 11.3.2021, σελ. 9888).

84. Ως προς τη δεύτερη κατηγορία ρυθμίσεων, η ιδέα που τις δικαιολογεί, όπως επίσης μπορεί να συναχθεί εξ αντικειμένου από το γράμμα αυτών, είναι η προσέλευση επενδυτών καθώς με ελάχιστη συγκριτικά επένδυση (10% των μετοχών) θα μπορούσαν να αναλάβουν τη διοίκηση της τράπεζας. Εννοείται ότι το υπόλοιπο τμήμα των μετοχών ανήκει στο Δημόσιο που κατά τον νόμο έχει αναθέσει στο Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας τη διαχείρισή του.⁹¹

85. Μεταξύ των πληροφοριών και απόψεων που συνέλεξε το Ελεγκτικό Συνέδριο εν όψει προετοιμασίας του παρόντος ελέγχου, περιλαμβάνονται και απόψεις που απέδιδαν στις ανωτέρω ρυθμίσεις ιδιάζουσα βαρύτητα ως προς τις συνέπειές τους στην πολιτική των τραπεζών να χρηματοδοτούν την πραγματική οικονομία. Οι απόψεις αυτές συνοψίζονται, ως προς τη διοίκηση των τραπεζών, στην περιορισμένη επαφή με την ελληνική πραγματικότητα των διοικήσεων που προκύπτουν από επιλογές μεταξύ υποψηφίων με μη εθνικές εμπειρίες και, ως προς τις εξουσίες των μειοψηφιών των μετόχων, στην έμφαση που δίνουν μεγάλα, διεθνή ιδιωτικά χαρτοφυλάκια, που αγοράζουν μετοχές τραπεζών σε

⁹¹ Επιφύλαξη, περαιτέρω, για τη μη κατοχύρωση του ρόλου του Ταμείου ως μετόχου κατά την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου πιστωτικών ιδρυμάτων εκφράστηκε (από πλευράς αντιπολίτευσης) και κατά τη συζήτηση στη Βουλή του πλέον πρόσφατου ν. 4783/2021 (βλ. Πρακτικά Βουλής ΙΗ΄ Περιόδου, Συνόδου Β΄, ΣΤ΄ Συνεδρίασης, 11.3.2021, σελ. 9842, 9866, 9882).

επενδύσεις βραχυπρόθεσμης απόδοσης, στις οποίες δεν περιλαμβάνονται δάνεια προς τους φορείς της πραγματικής οικονομίας. Καθώς όμως τέτοιες απόψεις δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν άλλως ή ως πιθανολογήσεις, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν δύναται να στηριχθεί επί αυτών, δεδομένου ότι, κατά τα κριτήρια ποιότητας που ακολουθεί, μόνον εξηγήσεις με ισχυρό βαθμό πιθανολόγησης μπορεί να αξιοποιηθούν στις αναλύσεις του. Επομένως πρέπει να συγκριθεί η ισχύουσα ελληνική νομοθεσία περί την εταιρική διακυβέρνηση στις τράπεζες με τα γενικώς ισχύοντα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και να εκτιμηθεί κατά πόσον τυχόν μεγάλες αποκλίσεις εμφανίζουν χαρακτηριστικά δυσμενούς μεταχείρισης πολιτών.⁹²

(ix) Η αποσπασματικότητα της πάγιας ενωσιακής εποπτείας ως ανασταλτικός παράγων σε μια συνεκτική πολιτική αντιμετώπισης του προβλήματος.

86. Πέραν των ανωτέρω, που αποτελούν συνέχιση ενός καθεστώτος εισαχθέντος κατά την περίοδο των μνημονίων, η πάγια ενωσιακή εποπτεία που ασκείται επί του τραπεζικού συστήματος στην Ελλάδα εμφανίζει αποσπασματικότητα που δυσχεραίνει αντί να διευκολύνει την επίλυση των υφιστάμενων ακόμη προβλημάτων στο τραπεζικό σύστημα της χώρας. Κατά τις ακροάσεις των προσκεκλημένων του Συνεδρίου που διενεργήθηκαν προς σύνταξη του παρόντος, παρατηρήθηκε σύγκλιση απόψεων ως προς τον δυσεπίλυτο χαρακτήρα των εν λόγω προβλημάτων και σχεδόν κοινή αντίληψη ότι τα επιμέρους τεχνικά προβλήματα δεν μπορεί με κρατική παρέμβαση να επιλυθούν οριστικά αλλά θα εκλείψουν με τη γενικότερη ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας και τη συναφή αύξηση του εθνικού πλούτου. Παρατηρητέον όμως ότι η έντονη ενωσιακή εποπτεία που ασκείται στο τραπεζικό σύστημα της χώρας είτε άμεσα επί των τραπεζών⁹³ είτε εμμέσως διά του περιορισμού της κρατικής εξουσίας επί αυτών⁹⁴ είναι αποσπασματική, επιδιώκουσα τη διαφύλαξη του επιμέρους αγαθού το οποίο τάχθηκε να διαφυλαχθεί από τον καθένα εκ των εμπλεκομένων ενωσιακών φορέων, χωρίς να υφίσταται νομικώς δυνατότητα συνολικής οπτικής επί των θεμάτων στη βάση του ως άνω κεντρικού ζητουμένου, της ανάπτυξης.

⁹² Βλ. ιδίως «Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU» (EBA/GL/2017/12) και «Guide to fit and proper assessments» European Central Bank, Banking Supervision, December 2021.

⁹³ Εκτενής αναφορά στις ρυθμίσεις του Κανονισμού EEM γίνεται στις αποφάσεις του ΔΕΕ της 19ης Δεκεμβρίου 2018 στην υπόθεση C-219/17, Berlusconi and Fininvest κατά Banca d'Italia κ.ά., σκ. 6 – 11 και της 13ης Ιουλίου 2018 στην υπόθεση T-768/16, BNP Paribas κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, σκ. 19 - 21). Για τα πρόσωπα που ασκούν διεύθυνση και τις αρχές χρηστής διακυβέρνησης σε πιστωτικό ίδρυμα βλ. και ΔΕΕ απόφ. της 24ης Απριλίου 2018 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις T-133/16 έως T-136/16, Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence κατά ΕΚΤ.

⁹⁴ Βλ. και απόφ. ΔΕΕ της 8.5.2018, C-450/17 P, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ και, ειδικότερα, σκ. 41 «Οι αρμόδιες εθνικές αρχές επικουρούν, επομένως, την ΕΚΤ κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται με τον κανονισμό 1024/2013, μέσω της αποκεντρωμένης άσκησης ορισμένων από αυτά τα καθήκοντα όσον αφορά τα λιγότερο σημαντικά πιστωτικά ιδρύματα, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού αυτού».

Πλαίσιο με αριθμό 23***Ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός***

Το 2014, τέθηκε σε λειτουργία ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (ΕΕΜ), ο οποίος περιλαμβάνει την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και τις εθνικές αρμόδιες αρχές (ΕΑΑ) των συμμετεχόντων κρατών μελών. Ο ΕΕΜ είναι υπεύθυνος για την προληπτική εποπτεία του συνόλου των πιστωτικών ιδρυμάτων στα συμμετέχοντα κράτη μέλη. Διασφαλίζει ότι η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων εφαρμόζεται με συνέπεια και αποτελεσματικότητα και ότι τα πιστωτικά ιδρύματα υπόκεινται σε εποπτεία ύψιστης ποιότητας. Οι τρεις κύριοι στόχοι του ΕΕΜ είναι οι εξής: διαφύλαξη της ασφάλειας και ευρωστίας του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης και σταθερότητας, διασφάλιση συνεπούς εποπτείας. Η ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για την αποτελεσματική και συνεπή λειτουργία του ΕΕΜ και επιβλέπει τη λειτουργία του συστήματος βάσει του καταμερισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΚΤ και των ΕΑΑ. Για να διασφαλίζεται αποτελεσματική εποπτεία, τα πιστωτικά ιδρύματα ταξινομούνται ως «σημαντικά» ή ως «λιγότερο σημαντικά». Περαιτέρω, στο άρθρο 4 παρ. 1 (ε) του Κανονισμού ΕΕΜ προβλέπεται ότι, μεταξύ των εποπτικών καθηκόντων της ΕΚΤ, περιλαμβάνεται και το καθήκον «Να διασφαλίζει τη συμμόρφωση προς τις πράξεις που αναφέρονται στην πρώτη περίπτωση του άρθρου 4 παράγραφος 3, οι οποίες υποχρεώνουν τα πιστωτικά ιδρύματα να διαθέτουν άρτιες ρυθμίσεις διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των ικανοτήτων και του ήθους των προσώπων που είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση των πιστωτικών ιδρυμάτων (...)». Στις δε εποπτικές εξουσίες που διαθέτει η ΕΚΤ, κατά το άρθρο 16 παρ. 2, περιλαμβάνεται και η εξουσία «ιγ) να απομακρύνει ανά πάσα στιγμή μέλη του διοικητικού οργάνου πιστωτικών ιδρυμάτων τα οποία δεν πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις πράξεις που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 4 παράγραφος 3». Βλ. Οδηγό Τραπεζικής Εποπτείας Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Βλ. επίσης κανονισμό (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (καλούμενος «κανονισμός για τον ενιαίο εποπτικό μηχανισμό» ή «κανονισμός ΕΕΜ»).

87. Έτσι, πρώτον, η διεύθυνση ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ενδιαφέρεται αποκλειστικώς να μην υπάρξουν αθέμιτες κρατικές ενισχύσεις, αντιλαμβάνεται δε ως θεμιτές τις ενισχύσεις που τελούνται με όρους αγοράς, ή που δύνανται να χαρακτηρισθούν ως το oligότερον επαχθές στον ανταγωνισμό μέτρο. Δεύτερον, ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός των τραπεζών, που λειτουργεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, ενδιαφέρεται καταστατικά μόνον για ό,τι αφορά την κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών περιορίζοντας τις εκτιμήσεις του στο πεδίο αυτό. Τέλος, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας ενδιαφέρεται από τη μεριά του καταστατικά μόνον

για τη δυνατότητα της Ελλάδος να αποπληρώσει το χρέος της προς αυτόν (60% του ελληνικού δημόσιου χρέους)⁹⁵.

88. Βεβαίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω των οικονομικών της Υπηρεσιών εγκρίνει κατ' έτος το σχέδιο προϋπολογισμού της Χώρας, επιδιδόμενη σε προβλέψεις περί του ειλικρινούς των εθνικών προβλέψεων ως προς την αύξηση του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος⁹⁶ ενώ, περαιτέρω, μέσω των διαρθρωτικών της Ταμείων επιδοτεί αναπτυξιακές δραστηριότητες. Όμως αυτές οι ενωσιακές αρμοδιότητες που δεν υποκαθιστούν την ευθύνη του Κράτους μέλους να επιδιώξει το ίδιο την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, δεν εμπεριέχουν την εξουσία συντονισμού των αρμοδιοτήτων όλων των λοιπών φορέων που μόλις αναφέρθηκαν, όπως συμβαίνει στα εθνικά Κράτη όπου οι Κυβερνήσεις τους έχουν την εγγενή εξουσία συντονισμού του συνόλου των επιμέρους Υπουργείων. Λύση στο ανωτέρω πρόβλημα δόθηκε πάντως από την Ευρωπαϊκή Ένωση με την ίδρυση του Ταμείου Ανάκαμψης της Ανθεκτικότητας (Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2021 L57/17), του οποίου οι πόροι προορίζονται να ενισχύσουν την αναπτυξιακή προσπάθεια των Κρατών μελών μέσω, μεταξύ των άλλων, και της διάθεσης κεφαλαίων στα πιστωτικά ιδρύματα για τη χορήγηση δανείων από αυτά σε αναπτυξιακές επενδύσεις.⁹⁷

⁹⁵ Πρέπει να αναφερθεί εδώ και η Eurostat, η οποία εκτιμά το ύψος του δημόσιου χρέους της Ελλάδος, και η οποία, κατά την τεχνική της αντίληψη περί την έννοια του δημόσιου χρέους, μπορεί να θεωρήσει ως τέτοιο και ποσά μη οφειλόμενα άμεσα σε δανειστές.

⁹⁶ Τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ οφείλουν να υποβάλουν τα σχέδια προϋπολογισμών τους στην Επιτροπή και στην Ευρωομάδα το αργότερο στα μέσα Οκτωβρίου.

<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/how-european-semester-works/>

⁹⁷ Βλ. απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 120536 ΕΞ 2021 (Β' 4522/30.9.2021) «Καθορισμός της διαδικασίας διάθεσης κεφαλαίων στα πιστωτικά ιδρύματα (...) με πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας».

Μέρος Τρίτο

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

89. Το αντικείμενο του ελέγχου αποτέλεσε κινούμενη άμμο για τους διενεργήσαντες αυτόν καθ' όλη τη διάρκεια διεξαγωγής των εργασιών έρευνας. Σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις εισήχθησαν από τον Μάρτιο του 2021 και συνέχισαν να θεσπίζονται μέχρι και τον παρελθόντα Σεπτέμβριο. Ήταν άλλωστε αυτό αναμενόμενο ενόψει της μεγάλης σημασίας που αποδίδεται στον ρόλο των τραπεζών για τη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας και των ποικίλων αιτίων που συνδέονται με την παρατηρούμενη κατάσταση ως προς τη δραστηριοποίηση των τραπεζών στο ρόλο τους αυτό.

90. Πρέπει να επισημανθεί η πολυπλοκότητα του ζητήματος που οδήγησε το Ελεγκτικό Συνέδριο να επεκτείνει και εμβαθύνει την έρευνά του στη προσπάθεια που κατέβαλε να δώσει απάντηση στο ερώτημα που του τέθηκε από την Εθνική Αντιπροσωπεία. Το να απαντήσει κανείς στο ερώτημα προβάλλοντας το ύψος των επιτοκίων δανεισμού, τις υψηλές απαιτήσεις πιστοληπτικής φερεγγυότητας του δανειζομένου ή το μη αξιόπιστο του επενδυτικού σχεδίου υπέρ του οποίου ζητείται ο δανεισμός δεν αρκεί. Οι ελληνικές τράπεζες γνωρίζουν δυσκολίες, εγγενείς στον ισολογισμό τους, και εξωγενείς, οφειλόμενες στο οικονομικό τους περιβάλλον, που τις οδηγεί σε επιφυλακτικότητα ως προς τη χορήγηση νέων δανείων με προσιτά επιτόκια. Η επάνοδος στη χρηματοπιστωτική κανονικότητα, που αυτή θα σημάνει την τακτική χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες, προϋποθέτει την απαλλαγή του ισολογισμού των τραπεζών από τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια που είχαν χορηγήσει, τη διευθέτηση της τυχόν στρέβλωσης στη συμπεριφορά των τραπεζών από την αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση, που βαρύνει επίσης την εικόνα του ισολογισμού τους, την τακτική συνέχιση της διαδικασίας ρευστοποιήσεων με κοινωνικώς αποδεκτό τρόπο και το πέρας των έκτακτων μέτρων και καταστάσεων λόγω της Πανδημίας, που δημιουργεί ανασφάλεια σε γενικότερο επίπεδο και για πλείονες λόγους.

91. Δεν ήταν δυνατόν, στον περιορισμένο χρόνο κατά τον οποίο διεξήχθη η έρευνα για την εκτέλεση του ελέγχου (Μάρτιος – Σεπτέμβριος 2021) να καλυφθούν πλήρως όλα τα ζητήματα που αποκαλύφθηκαν κατά τη διενέργεια των ελεγκτικών εργασιών ότι σχετίζονται με το υπό διερεύνηση θέμα. Ούτε και ήταν επιτρεπτό στο Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω του αυτοπεριορισμού του, να επιδοθεί σε εκτιμήσεις και αξιολογήσεις που προσήκουν στην πολιτική εξουσία ή σε εξειδικευμένα τεχνικώς όργανα της διοίκησης. Η έρευνά του όμως κατέδειξε την ύπαρξη ορισμένων σταθερών παραγόντων κατά την επιλογή και τον χειρισμό των μέσων προς επίλυση των προβλημάτων που ερευνήθηκαν.

Συμπεράσματα

92. Πρέπει πρωτίστως να γίνει αναφορά στους ενωσιακούς φορείς που ασκούν εντοπισμένες αρμοδιότητες εποπτείας. Καμία λύση στο πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων δεν είναι δυνατόν να επιλεγεί αν δεν ελεγχθούν από τον Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό οι συνέπειες που η λύση αυτή θα έχει στην κεφαλαιακή επάρκεια της τράπεζας. Καμία λύση δεν μπορεί ακόμα να δοκιμασθεί που προϋποθέτει δημοσιονομική εμπλοκή του Κράτους αν δεν κριθεί από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ότι η λύση αυτή δεν θα προκαλέσει ζήτημα τακτικής εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Ενώ τέλος καμία διευκόλυνση από το Κράτος υπέρ των Τραπεζών για να επανέλθουν στην κανονικότητα δεν θα ευδοκιμήσει αν δεν εγκριθεί από τη Διεύθυνση Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο τριπλός αυτός έλεγχος είναι ο πιο εμφανής και ο πλέον βέβαιος. Γιατί και άλλοι ενωσιακοί φορείς μπορεί να εκδηλώσουν κατά την πορεία το ενδιαφέρον τους να εμπλακούν στην αξιολόγηση της λύσης που αντιμετωπίζεται ή που δόθηκε ήδη.

93. Στη βάση των ήδη αναφερθέντων, ο έλεγχος κατέδειξε ότι τουλάχιστον για το πρόγραμμα Ηρακλής υφίστανται σταθερά κριτήρια με τα οποία μπορεί να αξιολογηθεί ως προς την αποτελεσματικότητά του και να συγκριθεί με το σχέδιο Αργώ της Τράπεζας της Ελλάδος. Αναλύοντας το εκ πρώτης όψεως δυσπρόσιτο στον μη εξειδικευμένο με τα χρηματοπιστωτικά ζητήματα πρόγραμμα αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο διέκρινε χρονικά τις τρεις φάσεις από τις οποίες θα διέλθει η εκτέλεσή του και έθεσε τον συγκεκριμένο κάθε φορά κανόνα για την εκτίμηση της επιτυχίας κάθε φάσης. Επιπλέον, διέγινωσεν την ανάγκη να υπάρξει η δέουσα δομή και γνώση εντός της κρατικής μηχανής σε επίπεδο τέτοιο που να μπορεί να ασκηθεί άμεσα και νομοθετική πρωτοβουλία, ώστε να αντιμετωπίζονται σε επίκαιρο χρόνο τα ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του προγράμματος.

94. Ως προς την αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση, άλλως τις οριστικές και πλήρως εκκαθαρισμένες απαιτήσεις των Τραπεζών έναντι του Δημοσίου, εξηγήθηκε για ποιους λόγους αυτή μπορεί να οδηγήσει σε στρέβλωση της συμπεριφοράς των Τραπεζών, καθώς και γιατί, η ύπαρξή της και μόνο, προκαλεί εποπτική ανησυχία, διαπιστώθηκαν δε ορισμένα κριτήρια πάνω στα οποία μπορεί να στηριχθεί η κρίση για την αναλογικότητα των λύσεων που θα επιλεγούν ή έχουν επιλεγεί ώστε να μετριασθεί η εποπτική ανησυχία.

95. Ως προς το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, το οποίο αρχικώς είχε αντιμετωπισθεί ως ο κύριος αρμόδιος εθνικός φορέας για την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ελλάδα, το Ελεγκτικό Συνέδριο διαπίστωσε, με βάση την αρχή της αναλογικότητας, το περιορισμένο του ρόλου του λόγω ελλείψεως του κυρίου αντικειμένου του, που είναι η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, ή της απορρόφησης από την τραπεζική ένωση των βασικών αρμοδιοτήτων του εποπτείας.

96. Ως προς τους εξαιρετικούς κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών, το Ελεγκτικό Συνέδριο θεωρεί ότι οι ρυθμίσεις που επιβλήθηκαν κατά την παρελθούσα δεκαετία και που εισάγουν υπέρμετρες δεσμεύσεις σε επίπεδο εταιρικής διακυβέρνησης πρέπει να εντοπισθούν και να μελετηθεί συναφώς αν

αυτές τελούν σε συνάρτηση με τον επιδιωκόμενο βασικό σκοπό της αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας της Χώρας.

97. Τέλος, στο μη οριστικώς επιλυθέν πρόβλημα της δυσχέρειας ρευστοποίησης των εξασφαλίσεων και το συναφές μείζον πρόβλημα της ηθικής διακινδύνευσης που προκαλείται εξ αυτού στον τραπεζικό χώρο, το Ελεγκτικό Συνέδριο περιορίστηκε απλώς στη διαπίστωση της ύπαρξης της παραμέτρου της ηθικής διακινδύνευσης, την οποία, αρκούμενο σε εκτίμηση με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας, αξιολογεί, χωρίς καθόλου να αγνοείται η κοινωνική διάσταση του προβλήματος, ως πολύ σημαντική για την απάντηση στο υπό έρευνα ερώτημα.

98. Οριζόντια πάντως διαπίστωση είναι ότι η πολυπλοκότητα της ενωσιακής εποπτείας σε συνδυασμό με το διακριτό τού έννομου αγαθού που κάθε αυτοτελής ενωσιακός φορέας έχει κληθεί να προστατεύσει, δυσχεραίνουν τη δράση των ελληνικών Κυβερνήσεων ως υπεύθυνων πολιτικών φορέων αρμόδιων να συντονίσουν και εκτελέσουν μια συνεκτική αναπτυξιακή προσπάθεια για τη χώρα.

99. Στο κυρίως τεθέν ερώτημα *αν η δημοσιονομική παρέμβαση του Κράτους συνέβαλε στην αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας ώστε να οδηγήσει τις τράπεζες σε χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας*, η απάντηση που προσήκει, ως αποτέλεσμα όλης της έρευνας που διεξήχθη, είναι ότι το Κράτος επέλεξε μέτρα που μπορεί όντως να χαρακτηρισθούν ως πρόσφορα προς αντιμετώπιση του υπό έρευνα προβλήματος, το οποίο όμως, όπως εκτέθηκε, δεν μπορεί να επιλυθεί, λόγω της πολυπλοκότητας αυτού, μόνον με τα ληφθέντα μέτρα. Αυτό πάντως δεν σημαίνει ότι δεν επιβάλλεται μια γενικότερη μελέτη και ανάλυση του συνόλου της σχετικής νομοθεσίας προκειμένου η ελληνική έννομη τάξη να διατηρήσει από αυτήν ό,τι είναι ακόμη αναγκαίο προς αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας, να αποβάλει δε ό,τι στοιχειοθετεί κατάλοιπο της μνημονιακής κηδεμονίας.

Συστάσεις

100. Σύσταση πρώτη: Παρά τον τεχνικό χαρακτήρα των ζητημάτων που σχετίζονται με την επίλυση του προβλήματος των κόκκινων δανείων πρέπει να επιβεβαιωθούν με διαφάνεια τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η Κυβέρνηση κατά την αξιολόγηση των σχεδίων επίλυσης. Το δε συμπληρωματικό σχέδιο της Τράπεζας της Ελλάδος για την επίλυση του προβλήματος εξυγίανσης των ισολογισμών των τραπεζών πρέπει, εφόσον ακόμη διατηρεί την επικαιρότητά του, να αποτελέσει αντικείμενο δημόσιας συζήτησης, άλλως να εξηγηθούν οι λόγοι που δεν προκρίνεται έστω ως συμπλήρωμα του προγράμματος Ηρακλής.

101. Σύσταση δεύτερη: πρέπει να συνεχισθούν οι προσπάθειες ανευρέσεως λύσεως για την αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση των σημαντικών τραπεζών ώστε αυτή να πάψει να προκαλεί ανησυχία περί την ποιότητα των κεφαλαίων των τραπεζών αυτών, δοθέντος ότι δεν είναι αρκετό για την επάνοδο των τραπεζών στην κανονικότητα να έχουν οι τράπεζες επαρκή εποπτικά κεφάλαια αλλά να αποκτήσουν εκ νέου επενδυτική βαθμίδα.

102. Σύσταση τρίτη: Η επίλυση του προβλήματος των κόκκινων δανείων ως προς την πτυχή του προβλήματος που αναφέρεται στη δυσχέρεια ρευστοποίησης των εξασφαλίσεων δεν είναι αμιγώς τεχνικό ζήτημα που επιλύεται με βάση την αρχή της αποτροπής της ηθικής χαλάρωσης αλλά και κοινωνικό όπου προέχουν οι πολιτικές εκτιμήσεις. Η πτυχή αυτή του προβλήματος βρίσκεται στο κέντρο του συνολικού ζητήματος της χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες, γι' αυτό και πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην αντιμετώπισή του.

103. Σύσταση τέταρτη: Η επιβίωση στην έννομη τάξη του εξαιρετικού καθεστώτος διοίκησης και εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών πρέπει να μπορεί να δικαιολογηθεί υπό τις τρέχουσες συνθήκες άλλως πρέπει να αναθεωρηθεί προς την κατεύθυνση της ευθυγράμμισης με τα γενικώς ισχύοντα σε ενωσιακό επίπεδο.

104. Σύσταση πέμπτη: πρέπει να αναζητηθεί μέσω των κατάλληλων συνεννοήσεων με τους ενωσιακούς φορείς ένας τρόπος ώστε οι εμπλεκόμενες ενωσιακές αρχές να μην αγνοούν στις εκτιμήσεις που εκφέρουν αλλά να συνεκτιμούν συνεκτικά την αναπτυξιακή προτεραιότητα της χώρας. Οι προοπτικές που ανοίγονται για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με την ίδρυση του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ως ενωσιακού φορέα προώθησης της ανάπτυξης των Κρατών μελών, πρέπει να γίνουν αντιληπτές ως αποβλέπουσες στην κάλυψη του εν λόγω κενού.

105. Σύσταση έκτη: Πρέπει να εξετασθεί, με ανάλυση κόστους οφέλους αμερόληπτη και πειστική, κατά πόσον το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, εφόσον αντιμετωπίζεται από την πολιτική εξουσία η συνέχιση της λειτουργίας του και μετά το 2022, μπορεί να θεωρηθεί ως κατάλληλο μέσο προς πλήρη αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη χώρα.

106. Σύσταση έβδομη: Στην κρατική μηχανή πρέπει να υφίσταται η δέουσα δομή και η επαρκής γνώση ώστε να παρακολουθούνται πλήρως τα ζητήματα που εθίγησαν στην παρούσα Έκθεση, με δυνατότητα άμεσης αντίδρασης ακόμη και διά της ασκήσεως νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Η παρούσα έκθεση συντάχθηκε από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος Ελέγχων Ιωάννη Σαρμά, με την επικουρία της Παρέδρου Ειρήνης Λιάσκα και των υπαλλήλων Φωτεινής-Σοφίας Κίτρα, Γεωργίου Μαμαγκάκη και Κωνσταντίνου Δημητρέλου. Υιοθετήθηκε σε σχέδιο κατά την από 1.11.2021 Συνεδρίαση του Τμήματος Ελέγχων Ι και διαβιβάστηκε, αρμοδίως, στον Υπουργό Οικονομικών, τον Οργανισμό Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους, το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, την Τράπεζα της Ελλάδος και στις Τράπεζες Εθνική, ALPHA BANK, EUROBANK και Πειραιώς. Απόψεις των ανωτέρω φορέων επί του περιεχομένου της εκθέσεως περιήλθαν στο Τμήμα Ελέγχων Ι μέσω των εξής εγγράφων: (α) Της 421/14.12.2021 επιστολής του Υπουργού Οικονομικών, μετά των συνημμένων σε αυτήν εγγράφων. (β) Της οικ. 1911/15.11.2021 κοινής επιστολής του Προέδρου και του Γενικού Διευθυντή του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους. (γ) Της από 3.12.2021 κοινής επιστολής του Προέδρου του Γενικού Συμβουλίου και του Διευθύνοντος Συμβούλου του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. (δ) Της 4163^A/13.11.2021 επιστολής του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, μετά των συνημμένων σε αυτήν εγγράφων. (ε) Της από 1.12.2021 επιστολής του Διευθύνοντος Συμβούλου της Εθνικής Τράπεζας, μετά των συνημμένων σε αυτήν εγγράφων. (στ) Της από 8.12.2021 επιστολής του Διευθύνοντος Συμβούλου της ALPHA BANK. (ζ) Της 21/16.11.2021 επιστολής του Διευθύνοντος Συμβούλου της EUROBANK, μετά των συνημμένων σε αυτήν εγγράφων. Κατόπιν των ανωτέρω, η έκθεση συζητήθηκε εκ νέου ενώπιον του Τμήματος Ελέγχων Ι, αποτελούμενου από τον Πρόεδρο αυτού Ιωάννη Σαρμά, τους Συμβούλους Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη και τους Παρέδρους Ειρήνη Λιάσκα και Νικόλαο Σπανάκη κατά τις από 16 και 20.12.2021 Συνεδριάσεις αυτού και εγκρίθηκε από αυτό στις 20.12.2021.

ηθελημένα λευκή σελίδα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Απαντήσεις Υπουργείου Οικονομικών

1. Επιστολή του Υπουργού Οικονομικών 421/14.12.2021.
2. Παρατηρήσεις της 14ης.12.2021 επί συστάσεων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Απαντήσεις Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους

Οικ. 1911/15.11.2021 κοινή επιστολή του Προέδρου και του Γενικού Διευθυντή του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Απαντήσεις Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

Κοινή επιστολή της 3ης.12.2021 του Προέδρου του Γενικού Συμβουλίου και του Διευθύνοντος Συμβούλου του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙV

Απαντήσεις Τράπεζας της Ελλάδος

1. 4163^A/13.11.2021 επιστολή του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος.
2. Χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα από τις τέσσερις συστημικές τράπεζες (έγγραφο excel).
3. Υποβολή σχολίων επί σχεδίου της Εκθέσεως Ελέγχου.
- 4.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

Απαντήσεις Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος

1. Επιστολή της 1ης.12.2021 του Διευθύνοντος Συμβούλου της Εθνικής Τράπεζας.
2. Προτάσεις επί του Σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI

Απαντήσεις ALPHA BANK

Επιστολή της 8ης.12.2021 του Διευθύνοντος Συμβούλου της ALPHA BANK

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII

Απαντήσεις EUROBANK

1. Επιστολή της 21ης/16.11.2021 του Διευθύνοντος Συμβούλου της EUROBANK.
2. Σχόλια επί του Σχεδίου Εκθέσεως (13.12.2021).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Απαντήσεις Υπουργείου Οικονομικών



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

Αθήνα, 14/12/2021
Αριθ. Πρωτ. 421

Προς: Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
κ. Ιωάννη Σαρμά

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Σε απάντηση της υπ' αριθμ. 56405/2-11-2021 επιστολής σας, σας διαβιβάζω τις παρατηρήσεις του Υπουργείου Οικονομικών επί των συστάσεων που μας κοινοποιήσατε, συνοδευόμενες και από τα απαραίτητα υποστηρικτικά έγγραφα, όπως αυτές διατυπώθηκαν στο σχέδιο της Έκθεσης Ελέγχου που μας απεστάλη και κρίνουμε ότι χρήζουν αναδιατύπωσης ή περαιτέρω συμπλήρωσής τους.

Σε κάθε περίπτωση, παραμένουμε στη διάθεσή σας για περαιτέρω διευκρινήσεις.

Με εκτίμηση,

Χρήστος Σταϊκούρας
Υπουργός Οικονομικών



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΥΡΓΟΥ

Πληροφορίες: Γ. Μπίχτα

Τηλ: 210 3332755

Αθήνα 14/12/2021

Παρατηρήσεις επί συστάσεων

Παρατίθενται κάτωθι οι παρατηρήσεις του Υπουργείου Οικονομικών επί συγκεκριμένων συστάσεων που εμπεριέχονται στην έκθεση ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο: «Χρηματοδότηση από τις τράπεζες της πραγματικής οικονομίας: Συνέβαλε η δημοσιονομική παρέμβαση του Κράτους στην αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας» και σύμφωνα με τα όσα προβλέπει η υπ' αριθμ.πρωτ. 56405/2-11-2021 επιστολή του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

100. Σύσταση πρώτη: Παρά τον τεχνικό χαρακτήρα των ζητημάτων που σχετίζονται με την επίλυση του προβλήματος των κόκκινων δανείων πρέπει να επιβεβαιωθούν με διαφάνεια τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η Κυβέρνηση κατά την αξιολόγηση των σχεδίων επίλυσης. Το δε συμπληρωματικό σχέδιο της Τράπεζας της Ελλάδος για την επίλυση του προβλήματος εξυγίανσης των ισολογισμών των τραπεζών πρέπει, εφόσον ακόμη διατηρεί την επικαιρότητά του, να αποτελέσει αντικείμενο δημόσιας συζήτησης, άλλως να εξηγηθούν οι λόγοι που δεν προκρίνεται έστω ως συμπλήρωμα του προγράμματος Ηρακλής.

Απάντηση

A. Κριτήρια επιλογής του προγράμματος «Ηρακλής»:

1. Θετικός αντίκτυπος στα εποπτικά κεφάλαια των τραπεζών.
2. Δεν ενέχει στοιχεία κρατικής ενίσχυσης και δεν ενεργοποιεί την Οδηγία BRRD και κατ'επέκταση την πιθανότητα bail-in.
3. Τη δεδομένη στιγμή επιλογής του αποτελούσε την πλέον πρόσφορη και άμεσα εφαρμόσιμη συστημική λύση.
4. Το πρόγραμμα προσφέρει ελκυστικότητα για τους επενδυτές και την αγορά.

Βάσει των κριτηρίων αυτών, και κατόπιν ενδελεχούς αξιολόγησης/εξέτασης του προγράμματος και διαβούλευσης με τους Θεσμούς, η ελληνική Κυβέρνηση

προέκρινε το πρόγραμμα Ηρακλής, έναντι άλλων σχημάτων, καθώς το πρόγραμμα «Ηρακλής» ικανοποιεί όλα τα ανωτέρω κριτήρια.

Β. Βασικά χαρακτηριστικά και οφέλη του προγράμματος «Ηρακλής» που επιβεβαιώνουν την ορθότητα της επιλογής του:

- Το πρόγραμμα «Ηρακλής» αποτελεί συστημική λύση για τη μείωση των κόκκινων δανείων του τραπεζικού συστήματος, καθώς εισήχθη με στόχο να μειώσει τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια κατά περίπου 30 δισ. ευρώ ήτοι ποσοστό 40% επί του συνολικού αποθέματος την στιγμή της εισαγωγής του. Ως αποτέλεσμα και της εφαρμογής του προγράμματος, το ύψος των μη εξυπηρετούμενων δανείων των ελληνικών τραπεζών καταγράφηκε, τον Σεπτέμβριο του 2021, στα 20,9 δισ. ευρώ, παρουσιάζοντας εντυπωσιακή μείωση την τελευταία διετία. Συγκεκριμένα, τα «κόκκινα δάνεια» των ελληνικών τραπεζών έχουν υποχωρήσει κατά περίπου 55 δισ. ευρώ την τελευταία διετία (ήταν 75,3 δισ. ευρώ τον Ιούνιο του 2019) και κατά περίπου 86 δισ. ευρώ από το υψηλότερο σημείο που είχαν φτάσει, τον Μάρτιο του 2016 (ήταν 107,2 δισ. ευρώ).
- Αποτελεί λύση που στηρίζεται στις δυνάμεις της αγοράς (market-based), καθώς αντλεί πόρους από τους επενδυτές. Επίσης, για την εγγύηση που παρέχει το Ελληνικό Δημόσιο (ΕΔ), λαμβάνει προμήθεια η οποία υπολογίζεται σε όρους αγοράς, με βάση την τιμή των συμβάσεων αντιστάθμισης πιστωτικού κινδύνου της Ελληνικής Δημοκρατίας (CDS), ώστε να αντικατοπτρίζει τους κινδύνους που αναλαμβάνει το ΕΔ ως εγγυητής.
- Προβλέπονται σημαντικές δικλείδες ασφαλείας για τις εγγυήσεις του προγράμματος «Ηρακλής». Πιο συγκεκριμένα, το ΕΔ παρέχει εγγυήσεις μόνο για τις senior ομολογίες, δηλαδή για το ασφαλέστερο τμήμα της τιτλοποίησης και έχουν αξιολογηθεί με πιστοληπτική διαβάθμιση τουλάχιστον BB-. Επίσης, οι εγγυήσεις αυτές ενεργοποιούνται μόνο μετά την πώληση σε θετική αξία του 50% + 1 των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και, εφόσον έχουν εκδοθεί, ικανού αριθμού ομολογιών μεσαίας εξοφλητικής προτεραιότητας, σε ιδιώτες επενδυτές, ώστε να διασφαλίζεται, πριν από την ενεργοποίηση της εγγύησης, η λογιστική από-αναγνώριση και η αποδοχή του σχήματος από την αγορά.

- Ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του προγράμματος «Ηρακλής», μειώνονται τα κόκκινα δάνεια και κατά συνέπεια, οι ισολογισμοί των τραπεζών εξυγιαίνονται, οι προοπτικές κερδοφορίας τους βελτιώνονται, όπως επίσης και η κεφαλαιακή τους θέση. Τους παρέχεται έτσι η δυνατότητα να ανακτήσουν τον πραγματικό τους αναπτυξιακό τους ρόλο, δηλαδή να χρηματοδοτήσουν την πραγματική οικονομία, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία νέων και καλά αμειβόμενων θέσεων εργασίας.
- Οι ελληνικές τράπεζες ξαναγίνονται επενδύσιμες για τη διεθνή επενδυτική κοινότητα και αναβαθμίζονται από Διεθνείς Οίκους Αξιολόγησης, γεγονός που αποτελεί καταλύτη για την αναβάθμιση της πιστοληπτικής αξιολόγησης της ελληνικής οικονομίας.
- Η τιτλοποίηση των κόκκινων δανείων προσφέρει ένα ομόλογο με ελκυστική απόδοση για τους επενδυτές, ιδιαίτερα σε περίοδο αρνητικών επιτοκίων. Ο «Ηρακλής» επιφέρει πολλαπλασιαστικές θετικές επιπτώσεις, εμβαθύνοντας την δευτερογενή αγορά Μη Εξυπηρετούμενων Δανείων (ΜΕΔ) και δημιουργώντας σημαντικές επενδυτικές ευκαιρίες σε μια διεθνή αγορά που αναζητεί αποδόσεις. Αποτελεί δηλαδή ένα ακόμη σημαντικό εργαλείο προσέλκυσης των ξένων επενδυτών στην ελληνική αγορά.
- Όλες οι συστημικές τράπεζες συμμετείχαν στο πρόγραμμα «Ηρακλής» κατά την αρχική φάση του προγράμματος, η οποία έληξε επιτυχώς στις 10.4.2021, με τιτλοποιήσεις συνολικής ακαθάριστης αξίας (gross value) ύψους 31,3 δισ. ευρώ, εκ των οποίων η συνολική αξία των ομολογιών υψηλής προτεραιότητας (senior notes), που λαμβάνουν την εγγύηση του ΕΔ, ανέρχεται σε 11,7 δισ. ευρώ, εκ του ανώτατου συνολικού ποσού των 12 δισ. ευρώ που αποτελεί την δυνάμενη να χορηγηθεί εγγύηση για την 1^η φάση του προγράμματος.
- Η απρόσκοπτη λειτουργία του προγράμματος ακόμα και κατά τη διάρκεια της άνευ προηγούμενου συγκυρίας της πανδημίας COVID-19, καταδεικνύει τόσο την ανθεκτικότητα του σχήματος, όσο και την εμπιστοσύνη των ξένων επενδυτών σε αυτό. Η σπουδαιότητα, επιτυχία και η ανάγκη παράτασης του «Ηρακλή» έχει υπογραμμισθεί από όλα τα αρμόδια ευρωπαϊκά όργανα, αλλά και διεθνώς.

Είναι γεγονός, ότι η μεγάλη μείωση του αποθέματος των «κόκκινων δανείων» από τους ισολογισμούς των τραπεζών αποδεικνύει και την ορθή επιλογή του

συγκεκριμένου προγράμματος ως προς το σκοπό αυτό. Σε κάθε περίπτωση, το οικονομικό επιτελείο της Κυβέρνησης εξετάζει σε κάθε χρονική στιγμή όλες τις πρόσφορες λύσεις και εργαλεία προς αυτή την κατεύθυνση. Σε περίπτωση που εντοπιστούν στο μέλλον δυστοκίες στην εφαρμογή του προγράμματος «Ηρακλής», ή στη περίπτωση λήξης του προγράμματος, το οικονομικό επιτελείο της Κυβέρνησης θα εξετάσει και την εφαρμογή διαφορετικών ή και συμπληρωματικών λύσεων και εργαλείων.

Γ. Στήριξη του προγράμματος «Ηρακλής» από Ευρωπαϊκούς και Διεθνείς Φορείς και Όργανα:

▪ Για την έναρξη του προγράμματος «Ηρακλής», η Κα. Μάργκερετ Βεστάγκερ, Επίτροπος Ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είχε ανακοινώσει μέσω Δελτίου Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: «Χαιρετίζω το γεγονός ότι με την Ελληνική κυβέρνηση βρήκαμε μια λύση που να ανταποκρίνεται στην αγορά ώστε να αντιμετωπίσουμε το απόθεμα των μη εξυπηρετούμενων δανείων που βαρύνουν τους ισολογισμούς των ελληνικών τραπεζών. Το σχήμα που εγκρίναμε σήμερα είναι ένα άλλο καλό παράδειγμα για το πώς τα κράτη μέλη μπορούν να τις ωθήσουν τις τράπεζες να καθαρίσουν τους ισολογισμούς τους χωρίς τη χορήγηση ενίσχυσης ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού».

▪ Ο Ηρακλής έλαβε τη στήριξη και της Δρ. Έλκε Κόνινγκ, Προέδρου του Ενιαίου Συμβουλίου Εξυγίανσης (SRB), η οποία δήλωσε στην Καθημερινή, τον Οκτώβριο του 2019: «Με δεδομένα τα υψηλά επίπεδα των μη εξυπηρετούμενων δανείων (NPEs) δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το σχήμα προστασίας του ενεργητικού τους θα βοηθήσει τις τράπεζες να μειώσουν και να απαλλαγούν από τα NPEs. Η ιδέα που βασίζεται στο αντίστοιχο ιταλικό σχήμα είναι σαφώς θετική και θα μπορούσα να συμφωνήσω ότι η επωνυμία του μηχανισμού ως «Ηρακλής» σε σχέση με το μέγεθος του προβλήματος αποτυπώνει πλήρως και το μέγεθος της δουλειάς που πρέπει να γίνει».

▪ Τον Νοέμβριο 2020, ο Πρόεδρος του Εποπτικού Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, κ. Αντρέα Ενρία, δήλωσε σε συνέντευξή του στην ΕΡΤ πως, «χάρη σε αυτό το σχήμα έχει σημειωθεί πρόσφατα σημαντική μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, άρα έχουν ήδη επιτευχθεί πολλά. Ό,τι έχει σχεδιαστεί στο πλαίσιο αυτού του προγράμματος πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή. [...] οι τράπεζες

πρέπει να εξετάσουν σοβαρά την ακόμη ταχύτερη εξυγίανση των ισολογισμών τους».

- Ο Αμερικανός Πρεσβευτής στην Ελλάδα κ. Τζέφρυ Πάιατ, αλλά και ο τότε Υπουργός Εμπορίου των ΗΠΑ, κ. Γουίλμπορ Ρος, μιλώντας στο 22ο Capital Link Invest in Greece Forum τον Δεκέμβριο του 2020 δήλωσαν αντίστοιχα ότι «το πρόγραμμα Ηρακλής βοηθά στην είσοδο διεθνών και ιδιαίτερα Αμερικανών επενδυτών στην Ελλάδα, ακόμη και κατά τη διάρκεια της πανδημίας» και «θα δώσει τη δυνατότητα στις τράπεζες να απελευθερωθούν από το βάρος αυτό [ενν. των ΜΕΔ] και έτσι θα μπορέσουν να ενεργοποιηθούν προσφέροντας ρευστότητα στην ελληνική οικονομία».

Δ. Παράταση του προγράμματος «Ηρακλής»:

Η επιτυχία του προγράμματος «Ηρακλής» δικαιολόγησε την αναγκαιότητα παράτασης του προγράμματος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην 9^η Έκθεση Ενισχυμένης Εποπτείας σχετικά με την Ελλάδα, της 24^{ης} Φεβρουαρίου 2021, καλωσόρισε την παράταση του Ηρακλή σημειώνοντας ότι *«οι αρχές ετοιμάζουν πρόσθετα μέτρα για τη στήριξη του χρηματοπιστωτικού τομέα, ειδικότερα την παράταση του σχήματος προστασίας ενεργητικού Ηρακλής, το οποίο είναι ευπρόσδεκτο»*.

Συγκεκριμένα:

1^{ον}. Τρόποι θεμελίωσης της παράτασης του προγράμματος «Ηρακλής»:

- Από τη δέσμευση του Υπουργού Οικονομικών στο Eurogroup της 30ης Νοεμβρίου 2020, το οποίο έδωσε το «πράσινο φως» για την παράταση του «Ηρακλή». Κεντρικό θέμα του Eurogroup αυτού ήταν η μείωση του συστημικού κινδύνου των τραπεζών πανευρωπαϊκά, και στο πλαίσιο αυτό, η λειτουργία του «Ηρακλή», στον ένα μόλις χρόνο λειτουργίας του, κρίθηκε αποτελεσματική και απόλυτα επιτυχημένη. Η επιτυχία του Σχεδίου Ηρακλής αναγνωρίζεται ρητώς και στην επικοινωνία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ημερομηνίας 16/12/2020 με τίτλο *“Tackling non-performing loans in the aftermath of the COVID-19 pandemic”* προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (σελ. 11).
- Από το «Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής για το 2021», της 23ης Δεκεμβρίου 2020, όπου γίνεται αναφορά στην «επέκταση του επιτυχημένου

προγράμματος «Ηρακλής», στο πλαίσιο συνέχισης της κυβερνητικής προσπάθειας για την αντιμετώπιση των κόκκινων δανείων.

▪ Από την Ελληνική Ένωση Τραπεζών, η οποία σε ανακοίνωσή της στις 5/1/2021 αναφέρει χαρακτηριστικά: «Παρά τη δυσχερή οικονομική συγκυρία, οι τράπεζες αξιοποίησαν επιτυχώς τα εργαλεία του προγράμματος «Ηρακλής» για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, προσελκύοντας διεθνείς επενδυτές και διασφαλίζοντας ότι δεν θα υπάρξει επιβάρυνση των Ελλήνων φορολογουμένων. Για το λόγο αυτό, η Ελληνική Ένωση Τραπεζών θα καλωσόριζε την παράταση, την επέκταση και τη βελτίωση του προγράμματος «Ηρακλής» προκειμένου να συνεχιστεί με ταχείς ρυθμούς ο περιορισμός του ποσοστού των μη εξυπηρετούμενων δανείων, που εξακολουθεί να παραμένει αρκετά υψηλό στη χώρα μας. Η μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων θα δώσει την ευκαιρία στις τράπεζες να αυξήσουν τα πιστωτικά τους προγράμματα και την ικανότητα τους να χρηματοδοτήσουν την πραγματική οικονομία».

2^ο. Αποφάσεις παράτασης του προγράμματος:

Το πρόγραμμα «Ηρακλής» παρατάθηκε μέχρι τον Οκτώβριο του 2022 σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 45191 ΕΞ 2021/13.4.2021 Υπουργική Απόφαση (Β' 1488) και σε συνέχεια της υπό στοιχεία C (2021) 2545/9.4.2021 απόφασης της Γενικής Δ/σης Ανταγωνισμού της Ε. Επιτροπής (DG COMP), η οποία ενέκρινε την παράταση του σχήματος για ακόμα 18 μήνες.

3^ο. Εγγυήσεις του προγράμματος (Ηρακλής II) και συμμετοχή στο πρόγραμμα:

▪ Η δεύτερη φάση του Σχεδίου Ηρακλής (Ηρακλής II) παρέχει επίσης εγγυήσεις ύψους ως 12 δισ. ευρώ για τη 18μηνη παράταση. Συνολικά λοιπόν και για τις δύο φάσεις του Ηρακλή, δύναται να χορηγηθούν εγγυήσεις ύψους ως 24 δισ. ευρώ.

▪ Μέχρι την 3η Δεκεμβρίου 2021, 4 αιτήσεις από 3 συστημικές τράπεζες έχουν υποβληθεί για συμμετοχή στον Ηρακλή II, που αφορούν τιτλοποιήσεις συνολικής ακαθάριστης αξίας ύψους 18,5 δισ. ευρώ, εκ των οποίων η συνολική αξία των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας που δύνανται να λάβουν την εγγύηση του ΕΔ ανέρχεται σε 7 δισ. ευρώ. Όλες οι συστημικές τράπεζες έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον συμμετοχής στον Ηρακλή II, με σκοπό να μειώσουν το απόθεμα των κόκκινων δανείων τους, καθώς και όσα μη εξυπηρετούμενα δάνεια προκύπτουν λόγω πανδημίας, σε μονοψήφιο ποσοστό ως το τέλος του 2022.

Συμπερασματικά, το πρόγραμμα «Ηρακλής» αποτελεί σημαντικό και επιτυχημένο βήμα για την αποκατάσταση της υγείας των ελληνικών τραπεζών και την επίτευξη του στόχου της σύγκλισης με την υπόλοιπη Ευρώπη όσον αφορά το ποσοστό των ΜΕΔ.

Ε. Επιτυχής λειτουργία του προγράμματος Ηρακλής:

Το πρόγραμμα «Ηρακλής» παρακολουθείται διαρκώς και εις βάθος, στοιχείο το οποίο αποτελεί κλειδί για την επιτυχή λειτουργία του.

Αναλυτικότερα προβλέπονται και έχουν θεσπιστεί τα ακόλουθα:

1. Η σύσταση της Επιτροπής Παρακολούθησης του άρθρου 17 του ν. 4649/2019, με συμμετοχή εκπροσώπων του ΟΔΔΗΧ, της Δ/σης Χρηματοοικονομικής Πολιτικής, της Δ/σης Κίνησης Κεφαλαίων και Εγγυήσεων του ΓΛΚ, των Δ/σεων Εποπτείας Πιστωτικού Συστήματος και Επιθεώρησης Εποπτευόμενων Εταιριών της Τράπεζας της Ελλάδος και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2. Η κατάρτιση εκθέσεων σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση από τον Σύμβουλο KPMG, αναφορικά με την παρακολούθηση της απόδοσης των τιτλοποιήσεων που συμμετέχουν στον Ηρακλή, την πορεία των εισπράξεων συγκριτικά με όσα προβλέπει το επιχειρηματικό σχέδιο, την πορεία καταβολής τοκομεριδίων και τυχόν κεφαλαίου των ομολόγων υψηλής προτεραιότητας, την πορεία καταβολής των προμηθειών που εισπράττει το ΕΔ κ.ά.

3. Η διεξαγωγή σε μηνιαία βάση (περί τα τέλη κάθε μήνα) ενημερωτικών συναντήσεων που συντονίζει ο Σύμβουλος KPMG, στις οποίες συμμετέχουν τόσο τα μέλη της Επιτροπής Παρακολούθησης, όσο και τα μέλη του τεχνικού κλιμακίου, με αντικείμενο συζήτησης τη μηνιαία παρακολούθηση των τιτλοποιήσεων του Ηρακλή.

ΣΤ. Σημεία της έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου που χρήζουν διόρθωσης ως προς τη σύσταση αυτή :

1. Παρ.58: Η διάρκεια των ομολόγων υψηλής προτεραιότητας δεν είναι 10ετής, αλλά στις περισσότερες περιπτώσεις άνω των 40 ετών και η εγγύηση του ΕΔ ακολουθεί τα ομόλογα μέχρι τη λήξη τους.

2. Αναφορικά με την παρ. 63 της έκθεσης, επισημαίνεται ότι η παράταση του Ηρακλή δεν έγινε με τον ν. 4818/2021, αλλά με την αρ. 45191 ΕΞ 2021/13.4.2021 Υπουργική Απόφαση (Β'1488). Παρόμοια αναφορά γίνεται και στην υποσημείωση αρ. 7 στη σελ.

7 της έκθεσης. Στον ν. 4818/2021 νόμο έγιναν κάποιες τροποποιήσεις επί του αρχικού νόμου 4649/2019, ώστε αυτός να ευθυγραμμιστεί με την υπό στοιχεία (2021) 2545/9.4.2021 απόφαση της Ε. Επιτροπής που ενέκρινε την παράταση του σχήματος για 18 μήνες ακόμα, ενώ επήλθαν νομοτεχνικές βελτιώσεις για την καλύτερη αποσαφήνιση συγκεκριμένων τεχνικών εννοιών και την προώθηση της διαφάνειας. Επίσης, το πεδίο εφαρμογής του Ηρακλή επεκτάθηκε ώστε να περιλαμβάνει και τις συμβάσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing) που χορηγούνται από πιστωτικά ιδρύματα.

3. Η παρ. 57 χρήζει συμπλήρωσης ή αναδιατύπωσης στο τελευταίο εδάφιο. Συγκεκριμένα, για την αποφυγή του ενδεχομένου κατάπτωσης της εγγύησης, ο νόμος προβλέπει αυστηρές προϋποθέσεις για τη λειτουργία των διαχειριστών, με ποινές από αναβολή της καταβολής μέρους της αμοιβής τους έως και την αντικατάστασή τους, στην περίπτωση που οι πραγματοποιηθείσες εισπράξεις υπολείπονται μέχρι συγκεκριμένο ποσοστό των στόχων διαχείρισης που προβλέπουν τα επιχειρηματικά πλάνα των τιτλοποιήσεων. Επίσης, ο νόμος προβλέπει και την αναβολή της καταβολής μέρους των τοκομεριδίων των ομολόγων μεσαίας εξασφάλισης, σε περίπτωση που οι πραγματοποιηθείσες εισπράξεις υπολείπονται μέχρι συγκεκριμένο ποσοστό των προϋπολογισμένων. Με τον τρόπο αυτό εξοικονομούνται πόροι στο Όχημα Ειδικού Σκοπού, ώστε να ικανοποιηθούν πρώτα οι τόκοι και το κεφάλαιο των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και να μην γίνει κατάπτωση της εγγύησης του ΕΔ.

101. **Σύσταση δεύτερη:** Πρέπει να συνεχισθούν οι προσπάθειες ανευρέσεως λύσεως για την αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση των σημαντικών τραπεζών ώστε αυτή να πάψει να προκαλεί ανησυχία περί την ποιότητα των κεφαλαίων των τραπεζών αυτών, δοθέντος ότι δεν είναι αρκετό για την επάνοδο των τραπεζών στην κανονικότητα να έχουν οι τράπεζες επαρκή εποπτικά κεφάλαια αλλά να αποκτήσουν εκ νέου επενδυτική βαθμίδα.

Απάντηση

Η αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση αποτελεί κεφάλαιο των τραπεζών, το οποίο αναγνωρίζεται από τις Ευρωπαϊκές Αρχές όχι μόνο για τις ελληνικές αλλά και

τράπεζες άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση προβλέπει υπό προϋποθέσεις την ενεργοποίηση της ρήτρας ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, σε περίπτωση που εμφανίσουν ζημιές. Η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού συνδέεται άμεσα με τη μείωση των «κόκκινων δανείων» των τραπεζών. Μέσω του προγράμματος «Ηρακλής», η Κυβέρνηση έδωσε τη δυνατότητα στις τράπεζες να μειώσουν δραστικά τα Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια (ΜΕΔ) από τους ισολογισμούς τους, ώστε να έχουν το περιθώριο να δανείσουν εκ νέου στο υγιές κομμάτι της οικονομίας, ενισχύοντας με αυτό τον τρόπο τη κερδοφορία τους και απομακρύνοντας κατά συνέπεια τον κίνδυνο εμφάνισης ζημιών και ως εκ τούτου ενεργοποίησης του μηχανισμού της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης. Ταυτόχρονα, οι τράπεζες μέσω της εξυγίανσης των ισολογισμών τους, αποκτούν και τη δυνατότητα ενίσχυσης της κεφαλαιακής τους βάσης.

Επιπρόσθετα, τον Σεπτέμβριο του 2021, η Ελληνική Κυβέρνηση τροποποίησε το άρθρο 27 του Νόμου 4172/2013, ώστε να δίνεται η δυνατότητα τα τυχόν μη συμψηφισθέντα με κέρδη ποσά αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης να μεταφέρονται προκειμένου να συμψηφισθούν σε έτος, στο οποίο θα υπάρχει επάρκεια κερδών, εντός του ορίου της εικοσαετίας. Η τροπολογία αυτή απομακρύνει το ενδεχόμενο ενεργοποίησης του μηχανισμού της αναβαλλόμενης φορολογικής απαίτησης. Επιπρόσθετα, ενισχύεται η επενδυσιμότητα των ελληνικών τραπεζών σε μια φάση ιδιαίτερα κρίσιμη για την ανάκαμψη και την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και αυτό αποτελεί και ένα σημαντικό βήμα των ελληνικών τραπεζών για την ανάκτηση της επενδυτικής τους βαθμίδας.

102 .Σύσταση τρίτη: Η επίλυση του προβλήματος των κόκκινων δανείων ως προς την πτυχή του προβλήματος που αναφέρεται στη δυσχέρεια ρευστοποίησης των εξασφαλίσεων δεν είναι αμιγώς τεχνικό ζήτημα που επιλύεται με βάση την αρχή της αποτροπής της ηθικής χαλάρωσης αλλά και κοινωνικό όπου προέχουν οι πολιτικές εκτιμήσεις. Η πτυχή αυτή του προβλήματος βρίσκεται στο κέντρο του συνολικού ζητήματος της χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες, γι' αυτό και πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην αντιμετώπισή του.

Απάντηση

Το πρόβλημα του ιδιωτικού χρέους στην Ελλάδα, το οποίο δημιουργήθηκε, σωρεύθηκε και διογκώθηκε τα προηγούμενα χρόνια αποτελεί μείζον ζήτημα με οικονομικές και κοινωνικές προεκτάσεις. Η επίλυση αυτού του διαχρονικού προβλήματος κρίνεται ιδιαίτερα επιτακτική και γι' αυτό το λόγο αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί και μία από τις βασικές προτεραιότητες της παρούσας Κυβέρνησης, καθώς δεν υπήρξε ολιστική και αποτελεσματική αντιμετώπιση του συγκεκριμένου ζητήματος στο παρελθόν.

Πιο συγκεκριμένα:

Α. Νομοθετήματα που εκδόθηκαν στο παρελθόν αναφορικά με την αντιμετώπιση του ιδιωτικού χρέους:

Προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στους οφειλέτες να προβούν σε ρύθμιση των οφειλών τους, εκδόθηκαν στο παρελθόν μια σειρά από νομοθετήματα. Στα εργαλεία αυτά περιλαμβάνονταν ο Νόμος 3869/2010 (αναθεωρημένος Νόμος ρύθμισης οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων), όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 4745/2020, ο Νόμος 4605/2019 «Πρόγραμμα Επιδότησης Αποπληρωμής Στεγαστικών και Επιχειρηματικών Δανείων με Υποθήκη σε Κύρια Κατοικία» και ο Νόμος 4469/2017 για τον Εξωδικαστικό Μηχανισμό Ρύθμισης Οφειλών.

Ειδικότερα:

■ Με το Νόμο 3869/2010 για τη ρύθμιση των οφειλών υπερχρεωμένων νοικοκυριών, παρείχτο η δυνατότητα ρύθμισης οφειλών στα υπερχρεωμένα φυσικά πρόσωπα χωρίς εμπορική ιδιότητα και πτωχευτική ικανότητα, δηλαδή στους άνεργους, τους συνταξιούχους, τους εργαζομένους-μισθωτούς του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα, τους καλλιτέχνες, τους ελεύθερους επαγγελματίες (π.χ. μηχανικούς, δικηγόρους, ιατρούς κλπ), καθώς και τους μικρεμπόρους, που ασκούν την δραστηριότητά τους χωρίς να έχουν οργανωμένη μονάδα παραγωγής και απασχολούμενο προσωπικό (δηλ. δεν διαθέτουν εμπορική ιδιότητα – πτωχευτική ικανότητα). Παράλληλα, στο πλαίσιο του νόμου αυτού, από το χρόνο κατάθεσης της σχετικής αίτησης στο αρμόδιο Ειρηνοδικείο, οι δανειολήπτες ελάμβαναν προστασία από κάθε πράξη αναγκαστικής εκτέλεσης εις βάρος όλης της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους και επομένως και της κύριας κατοικίας τους, ενώ επιπρόσθετα για τους μικρεμπόρους (που δεν διαθέτουν πτωχευτική ικανότητα) προστατεύονταν και

η επαγγελματική στέγη, μέχρι την έκδοση της οριστικής δικαστικής απόφασης. Μόλις διαπιστώθηκε η εκμετάλλευση του πλαισίου αυτού από οφειλέτες οι οποίοι, ενώ είχαν την οικονομική δυνατότητα να καλύψουν τις οφειλές τους εντούτοις δεν το έκαναν (οι λεγόμενοι στρατηγικοί κακοπληρωτές) για να κερδίζουν χρόνο χωρίς να πληρώνουν, εξαιτίας των καθυστερήσεων στα δικαστήρια, έλαβε χώρα μια σειρά συγκεκριμένων παρεμβάσεων στο νόμο, προς αποτροπή του φαινομένου αυτού. Έτσι, με τη διάταξη του άρθρου 63 του Ν. 4549/2018, με την οποία τροποποιήθηκε το άρθρο 10 παρ.3 του Ν.3869/2010 παρέχόταν στον πιστωτή το δικαίωμα, μετά από αίτησή του, που διαβιβαζόταν στα πιστωτικά ιδρύματα και τη φορολογική αρχή, να λάβει και αντίστοιχα αυτοί υποχρεούνταν να του χορηγήσουν κάθε χρήσιμη πληροφορία για την περιουσιακή κατάσταση και τα εισοδήματα του εν λόγω οφειλέτη, ανεξάρτητα από τη συναίνεσή τους ή μη, ενώ ο οφειλέτης, αν δεν επιθυμούσε τη χορήγηση απόρρητων φορολογικών στοιχείων στον πιστωτή του, όφειλε να παραιτηθεί από την αίτησή του για ρύθμιση των χρεών του. Μάλιστα, η εν λόγω διαδικασία συστηματοποιήθηκε περαιτέρω μέσω του άρθρου 83 παρ.5 του Ν. 4605/2019, δεδομένου ότι η εν λόγω διαδικασία ανταλλαγής πληροφοριών θεσμοθετήθηκε μέσω σχετικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας ανταλλαγής των σχετικών πληροφοριών, χωρίς τη συνδρομή της εισαγγελικής αρχής. Περαιτέρω, με το Ν. 4714/2020 καθορίστηκε πλαίσιο επιτάχυνσης της εκδίκασης εκκρεμών υποθέσεων του Ν. 3869/2010 σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα δικαιώματα του ανθρώπου (Ε.Σ.Δ.Α) ως προς την εύλογη διάρκεια της πολιτικής δίκης, προς το σκοπό επίσπευσης της συζήτησης των αιτήσεων ρύθμισης οφειλών του Ν. 3869/2010, οι οποίες εκκρεμούσαν ενώπιον των πρωτοβάθμιων δικαστηρίων και έχουν προσδιορισθεί σε δικάσιμο μετά τις 15.6.2021.

▪ Με το Νόμο 4605/2019 (άρθρα 68-84) τέθηκε σε εφαρμογή το Πρόγραμμα Επιδότησης Αποπληρωμής Στεγαστικών και Επιχειρηματικών Δανείων με Υποθήκη σε Κύρια Κατοικία που υλοποιείται δια μέσου της ηλεκτρονικής πλατφόρμας που τηρείται στην ιστοσελίδα της Ειδικής Γραμματείας Ιδιωτικού Χρέους (ΕΓΔΙΧ). Οι πραγματικά οικονομικά αδύναμοι δανειολήπτες, με ή χωρίς πτωχευτική ικανότητα, άρα και οι έμποροι-επιχειρηματίες, υπό τις προϋποθέσεις του ως άνω νόμου, μπορούσαν να υποβάλουν ηλεκτρονική αίτηση ρύθμισης των δανείων του, με την

οριστικοποίηση της οποίας αναστέλλονταν οι πλειστηριασμοί της κύριας κατοικίας τους. Οι επιλέξιμοι οφειλέτες – δικαιούχοι των ευεργετικών διατάξεων μπορούσαν να υποβάλουν αίτηση μέχρι τις 31 Ιουλίου 2020. Σημειώνεται, ότι η διαδικασία του νόμου υλοποιήθηκε στην πράξη ηλεκτρονικά από ειδικό πληροφοριακό σύστημα, μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας, η οποία παρείχε πολλούς αυτοματισμούς και διευκολύνσεις στους χρήστες προς το σκοπό επιτάχυνσης και απλοποίησης της όλης διαδικασίας (π.χ. πρόβλεψη για αυτόματη μεταφόρτωση των δικαιολογητικών από τις βάσεις δεδομένων της Φορολογικής Διοίκησης και των πιστωτικών ιδρυμάτων). Ο Νόμος αυτός έδινε προστασία της πρώτης κατοικίας, αλλά μόνον σε μία συγκεκριμένη περίμετρο ανθρώπων, δηλαδή σε όσους είχαν δάνειο που ήταν μη εξυπηρετούμενο κατά τις 31/12/2018 και πληρούσαν μία σειρά κριτηρίων εισοδήματος και περιουσίας. Επίσης, ο νόμος αυτός έδινε ρύθμιση του δανείου, δηλαδή ο πολίτης έπρεπε να καταβάλλει την αξία του σπιτιού του στην τράπεζα για να μπορέσει να το διατηρήσει. Η συμμετοχή στον εν λόγω Νόμο παρέμεινε μικρή, αφού έχουν υποβληθεί μόλις 5.064 αιτήσεις.

■ Με το Νόμο 4469/2017 για τον Εξωδικαστικό Μηχανισμό Ρύθμισης Οφειλών για τις επιχειρήσεις, τους εμπόρους, τους ελεύθερους επαγγελματίες, τους αγρότες, τους κτηνοτρόφους που έχουν οργανωμένη μονάδα παραγωγής και απασχολούμενο προσωπικό (δηλ. διαθέτουν εμπορική ιδιότητα – πτωχευτική ικανότητα) και τους ομόρρυθμους εταίρους θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα μια οργανωμένη και δομημένη εξωδικαστική διαδικασία, η οποία είχε ως στόχο, δια μέσου διμερούς ή πολυμερούς διαπραγμάτευσης με τους πιστωτές, τη συνολική και μακροπρόθεσμη ρύθμιση των χρεών τους. Ειδικά για τις επιχειρήσεις, υπήρχε η δυνατότητα να ρυθμισθούν όλα τα χρέη, τόσο έναντι ιδιωτών (δηλ. τραπεζικών ιδρυμάτων και λοιπών προμηθευτών), όσο και έναντι των θεσμικών πιστωτών του Δημοσίου (δηλ. της ΑΑΔΕ και του ΕΦΚΑ/ΚΕΑΟ). Οι οφειλέτες των ως άνω επαγγελματικών κατηγοριών μπορούσαν να ρυθμίσουν τις οφειλές τους συναινετικά με τους πιστωτές τους (ή έστω με την πλειοψηφία αυτών, εάν οι οφειλέτες έχουν πτωχευτική ικανότητα) με την υποβολή αίτησης στην κατάλληλη ηλεκτρονική πλατφόρμα της ΕΓΔΙΧ μέχρι τις 30 Απριλίου 2020. Με τον τρόπο αυτό μπορούσαν να αποφύγουν τα μέτρα αναγκαστικής εκτέλεσης σε βάρος όλης της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, συμπεριλαμβανομένης και της κύριας κατοικίας και της επαγγελματικής στέγης

τους, εφόσον αποδείκνυαν ότι έχουν πραγματική οικονομική αδυναμία, αλλά διαθέτουν βιωσιμότητα και μπορούν να εξυπηρετήσουν ένα μακροχρόνιο πλάνο αποπληρωμής των χρεών τους. Ωστόσο και αυτό το νομικό πλαίσιο, λόγω πολυπλοκότητας στη διαδικασία, δεν κατάφερε να οδηγήσει σε ουσιαστικά αποτελέσματα. Είναι ενδεικτικό ότι από τις 63.400 επιχειρήσεις και επαγγελματίες που εισήλθαν στην πλατφόρμα, μόνο 7.300 υπέβαλαν αίτηση και εξ αυτών, μόλις 2.200 ολοκλήρωσαν επιτυχώς τη διαδικασία ρύθμισης οφειλών.

Κοινός τόπος σε όλα τα ανωτέρω προγράμματα ήταν η άρση του τραπεζικού και φορολογικού απορρήτου των αιτούντων, καθώς και η συναίνεσή τους για άντληση όλων των στοιχείων που απαρτίζουν την περιουσιακή και εισοδηματική τους κατάσταση προκειμένου να μπορέσουν να επωφεληθούν των ευεργετημάτων των νόμων και απεικόνισή τους σε σχετική ηλεκτρονική πλατφόρμα. Με τον τρόπο αυτό, ήταν απόλυτα διαφανής και παρεχόταν σε όλους τους πιστωτές η πραγματική εισοδηματική και περιουσιακή κατάσταση του αιτούντος.

Παρά τα διαδοχικά κανονιστικά πλαίσια που «χτίστηκαν» για την αντιμετώπιση του προβλήματος, αυτό δεν αντιμετωπίστηκε με επάρκεια. Διότι υπήρξε πολυνομία και πολυπλοκότητα, σε κάποιες περιπτώσεις υπήρξε επικάλυψη σε άλλες νομοθετικά κενά και αλλού αδυναμίες στην εφαρμογή των Νόμων.

Για το σκοπό αυτό, το Υπουργείο Οικονομικών, νομοθέτησε, τον Οκτώβριο του 2020, ένα νέο θεσμικό πλαίσιο με το οποίο, αντικαθιστά το σύνθετο πλέγμα διάσπαρτων μέτρων, που δεν κατάφεραν, τα προηγούμενα χρόνια, να δώσουν αποτελεσματική λύση στο πρόβλημα του ιδιωτικού χρέους. Με το νέο νόμο 4738/2020 (ΦΕΚ Α' 207/27-10-2020), της «Ρύθμισης Οφειλών και Παροχής 2^{ης} Ευκαιρίας», ο οποίος αντικατέστησε όλα τα ανωτέρω εργαλεία και αποτελεί μόνιμο πλαίσιο και εργαλείο αντιμετώπισης του χρέους νοικοκυριών και επιχειρήσεων, αντιμετωπίζεται με όρους οικονομικής αποτελεσματικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης το μεγάλο οικονομικό και κοινωνικό πρόβλημα της υπερχρέωσης των πολιτών και επιχειρήσεων. Επιπρόσθετα, έχουν ενσωματωθεί σαφείς και συγκεκριμένες δικλείδες ασφαλείας, ώστε να μην υπάρξει κατάχρηση ευνοϊκών ρυθμίσεων από στρατηγικούς κακοπληρωτές.

Β. Πλεονεκτήματα του νέου Νόμου της Ρύθμισης Οφειλών και Παροχής 2^{ης} Ευκαιρίας:

1^ο. Εναρμονίζει την αντίστοιχη Ευρωπαϊκή Οδηγία 1023/2019 περί πλαισίου για την προληπτική αναδιάρθρωση, την απαλλαγή από τα χρέη και τις ανικανότητες ή την έκπτωση οφειλετών, καθώς και την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 1132/2017 για την αναδιάρθρωση και την αφερεγγυότητα.

2^ο. Αποτελεί μόνιμο πλαίσιο και εργαλείο αντιμετώπισης του χρέους νοικοκυριών και επιχειρήσεων (δηλ. δεν έχει έκτακτο /προσωρινό χαρακτήρα και δεν έχει ημερομηνία λήξης).

3^ο. Αντικαθιστά όλα τα υφιστάμενα επιμέρους έκτακτα/προσωρινά εργαλεία ρύθμισης οφειλών που υπήρχαν μέχρι σήμερα (υπερχρεωμένα νοικοκυριά, προστασία πρώτης κατοικίας, εξωδικαστικός μηχανισμός, πτωχευτικός κώδικας κλπ).

4^ο. Διέπει συνολικά τη διευθέτηση του ιδιωτικού χρέους προς δημόσιο (ΑΑΔΕ, ΕΦΚΑ κλπ), τράπεζες, διαχειριστές δανείων και λοιπούς ιδιώτες (π.χ. προμηθευτές, εργαζόμενους).

Γ. Οι βασικοί στόχοι του νέου νόμου περιλαμβάνουν τα εξής:

1^ο. Τη δυνατότητα ρύθμισης και αναδιάρθρωσης των χρεών, με την τήρηση της οποίας ο δανειολήπτης θα μπορεί να διασώσει την περιουσία του.

2^ο. Τη δυνατότητα πτώχευσης και παροχής δεύτερης ευκαιρίας, για υπερχρεωμένους δανειολήπτες που αδυνατούν να εξυπηρετήσουν τις οφειλές τους. Η δεύτερη ευκαιρία ουσιαστικά επέρχεται με τη διαγραφή του υπολοίπου των οφειλών τους, κατόπιν ρευστοποίησης του συνόλου της περιουσίας τους και ελέγχου της περιουσιακής τους κατάστασης, έτσι ώστε να δύνανται να κάνουν νέο ξεκίνημα, σε εναρμόνιση με την Ευρωπαϊκή Οδηγία 1023/2019.

3^ο. Τη δυνατότητα πτώχευσης και παροχής δεύτερης ευκαιρίας τόσο στα φυσικά όσο και στα νομικά, με ταχείες διαδικασίες και χωρίς εμπλοκές στα δικαστήρια, τα οποία συμμετέχουν στις διαδικασίες μόνον για ουσιαστικούς λόγους και όχι για διαδικαστικά ζητήματα.

4^ο. Πρόνοιες για δανειολήπτες που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικά ομάδες.

5^ο. Πρόνοιες για τον εντοπισμό των στρατηγικών κακοπληρωτών και πρόβλεψη συνεπειών για αυτούς.

6^ο. Εισάγεται κοινωνική πρόνοια για τους ευάλωτους οφειλέτες σύμφωνα με τα άρθρα 217-224 του Ν.4738/2020 (Α' 207), μέσω της διασφάλισης ότι η αναγκαστική

εκτέλεση σε βάρος κύριας κατοικίας ή η πτώχευση προσώπων που χαρακτηρίζονται ως ευάλωτοι (που ορίζεται βάσει των κριτηρίων παροχής στεγαστικού επιδόματος) δεν θα τους υποχρεώσει να εγκαταλείψουν την κύρια κατοικία τους, στην οποία θα δικαιούνται να παραμείνουν ως μισθωτές με δικαίωμα επαναγοράς της κατά τη λήξη της μισθωτικής διάρκειας. Η διασφάλιση αυτή παρέχεται μέσω ενός Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης, ο οποίος, σύμφωνα με το άρθρο 218 του νόμου αποτελεί νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού τομέα το οποίο θα προκύψει βάσει σύμβασης παραχώρησης. Προκειμένου να λειτουργήσουν οι προστατευτικές διατάξεις των ευάλωτων οφειλετών και να δύνανται να ασκηθούν τα καθήκοντα και οι υποχρεώσεις του Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης, πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το σύνολο των διαδικασιών, καθώς και της διαγωνιστικής διαδικασίας που αφορούν στη σύσταση και λειτουργία του Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης καθώς ο Ν.4738/2020 έχει ήδη τεθεί σε πλήρη ισχύ. Θα πρέπει ωστόσο να τονισθεί ότι οι πρόνοιες αυτές για τους ευάλωτους οφειλέτες θα ενεργοποιηθούν όταν καταστεί λειτουργικός ο Φορέας, ενώ στο μεσοδιάστημα δεν αναστέλλουν τις διαδικασίες αναγκαστικής εκτέλεσης κατά των οφειλετών.

Όλα τα ανωτέρω καθιστούν σαφές ότι έχει θεσπισθεί ένα συγκεκριμένο και διαφανές πλαίσιο μόνιμου χαρακτήρα και συνεπώς εδραιώνεται η εμπιστοσύνη των τραπεζικών ιδρυμάτων αναφορικά με το πλαίσιο που διέπει την υπερχρέωση. Παράλληλα, το καθεστώς της αναγκαστικής εκτέλεσης λειτουργεί πλήρως, αφού, ως προελέχθη, ακόμα και η ύπαρξη του Φορέα απόκτησης και επαναμίσθωσης που προβλέπεται στο ν. 4738/2020 στοχεύει στην προστασία των ευάλωτων, όχι μέσω της αναστολής πλειστηριασμών, αλλά μέσω της μίσθωσης της κατοικίας-της οποίας η κυριότητα μεταβιβάζεται στο Φορέα – και της παροχής δυνατότητας επαναγοράς από αυτόν.

103. Σύσταση τέταρτη: Η επιβίωση στην έννομη τάξη του εξαιρετικού καθεστώτος διοίκησης και εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών πρέπει να μπορεί να δικαιολογηθεί υπό τις τρέχουσες συνθήκες άλλως πρέπει να αναθεωρηθεί προς την κατεύθυνση της ευθυγράμμισης με τα γενικώς ισχύοντα σε ενωσιακό επίπεδο.

Απάντηση:

Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας είναι ελληνική εταιρεία ειδικού σκοπού, που δημιουργήθηκε για να βοηθήσει στη σταθεροποίηση του ελληνικού τραπεζικού τομέα, εν μέσω της κρίσης του ελληνικού δημοσίου χρέους. Οι εξαιρετικού χαρακτήρα συνθήκες που επικρατούσαν επέβαλλαν και την θέσπιση ενός εξαιρετικού καθεστώτος διοίκησης και εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών. Από την έκθεση ελέγχου δεν προκύπτουν συγκεκριμένα ευρήματα που να αποδεικνύουν δυσλειτουργίες στο καθεστώς διοίκησης και εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών. Εντούτοις, στη παρούσα φάση εξετάζονται οι τρέχουσες συνθήκες, ώστε να εκτιμηθεί εάν πρέπει να προκριθεί η επικαιροποίηση του καθεστώτος διοίκησης και εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών.

105. Σύσταση έκτη: Πρέπει να εξετασθεί, με ανάλυση κόστους οφέλους αμερόληπτη και πειστική, κατά πόσον το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, εφόσον αντιμετωπίζεται από την πολιτική εξουσία η συνέχιση της λειτουργίας του και μετά το 2022, μπορεί να θεωρηθεί ως κατάλληλο μέσο προς πλήρη αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη χώρα.

Απάντηση:

Η συνέχιση της λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και μετά το έτος 2022, αξιολογείται από την πολιτική εξουσία. Σε περίπτωση που αυτή επιλέξει την συνέχιση της λειτουργίας του Ταμείου, θα αναλάβει την σχετική νομοθετική πρωτοβουλία. Στην περίπτωση αυτή, η σύσταση για την διενέργεια ανάλυσης κόστους-οφέλους καταγράφεται προς αξιολόγηση. Σημειώνεται, ότι η πλήρης αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στη χώρα συναρτάται και από άλλους παράγοντες και όχι αποκλειστικά από τη παράταση λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας όπως διατυπώνεται στη συγκεκριμένη σύσταση.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

Απαντήσεις Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους



0000065104

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ - Ο.Δ.Δ.Η.Χ. 15/11/2021
Α. Π.: οικ. 1911

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ

Αθήνα:

ΟΜΗΡΟΥ 8, 101 65 ΑΘΗΝΑ
ΤΗΛ.: 210 3701800
E-mail: pdma@pdma.gr

Προς: Ελεγκτικό Συνέδριο
κ. Ιωάννη Σαρμά
Πρόεδρο

Θέμα: Το διαβιβασθέν με το αρ. πρωτ. 56410/2.11.2012 έγγραφο Σας
σχέδιο έκθεσης ελέγχου του Τμήματος Ελέγχων Ι

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Επί του, όλως εμπεριστατωμένου, σχεδίου Εκθέσεως Ελέγχου του Τμήματος
Ελέγχων Ι του Δικαστηρίου Σας, το οποίο διαβιβάστηκε με το έγγραφο θέματος, δεν
έχουμε παρατηρήσεις ή προσθήκες.

Με υπόληψη,

Αθανάσιος Πετραλιάς
Πρόεδρος ΟΔΔΗΧ - Γενικός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής

Δημήτριος Τσάκωνας
Γενικός Διευθυντής ΟΔΔΗΧ

Ακριβές Αντίγραφο
Κεντρικό Πρωτόκολλο
MENTZOU ΚΛΕΟΠΑΤΡΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Απαντήσεις Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας



ΤΑΜΕΙΟ
ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ
ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ

ΑΠ. 111

Υπουργείο Δικαιοσύνης
Ελεγκτικό Συνέδριο
Βουρνάζου 4 και Τσόχα
11521, Αθήνα

Αθήνα, 3 Δεκεμβρίου 2021

Υπόψιν κ. Ιωάννη Σαρμά
Προέδρου Ελεγκτικού Συνεδρίου

ΘΕΜΑ: Η υπ' αριθ. 56442/02.11.2021 επιστολή σας μετά του συνημμένου σχεδίου Εκθέσεως Ελέγχου

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Θα θέλαμε να σας ευχαριστήσουμε για άλλη μια φορά για τη διαβίβαση με την ενθέματι επιστολή σας του σχεδίου Εκθέσεως Ελέγχου υπό τον τίτλο «Χρηματοδότηση από τις τράπεζες της πραγματικής οικονομίας: Συνέβαλλε η δημοσιονομική παρέμβαση του Κράτους στην αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας;» (εφεξής το «Σχέδιο Έκθεσης») και να θέσουμε υπόψιν σας τις ακόλουθες παρατηρήσεις μας επ' αυτού:

A. Γενικές Παρατηρήσεις:

1. Όπως ακροθιγώς περιγράφεται και στο Σχέδιο Εκθέσεως, η σύσταση και ρύθμιση του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (εφεξής και το «Ταμείο») στον Ν.3864/2010, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα, εδράζεται στις ακόλουθες θεμελιώδεις οργανωτικές αρχές:
 - α. το Ταμείο αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, δεν ανήκει στο δημόσιο ή ευρύτερο δημόσιο τομέα, διαθέτει οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και έχει ως σκοπό τη συνεισφορά στη διατήρηση της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος προς χάριν του δημόσιου συμφέροντος,
 - β. το Ταμείο δεν είναι αρχή εποπτείας ή/και εξυγίανσης πιστωτικών ιδρυμάτων ούτε υποκαθιστά τις αρμόδιες προς τούτο αρχές σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο που εξακολουθούν να ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητές τους,
 - γ. τα πιστωτικά ιδρύματα, των οποίων μετοχές ή μετατρέψιμες ομολογίες αποκτά το Ταμείο κατά την άσκηση των λειτουργιών του (εφεξής οι «Τράπεζες»), διατηρούν την επιχειρηματική και οργανωτική αυτονομία τους και η δράση τους εξακολουθεί να διέπεται από τους ενωσιακούς και εθνικούς κανόνες που ρυθμίζουν αφενός την ίδρυση, λειτουργία και



Λεωφ. Ελ. Βενιζέλου 10, 106 71, Αθήνα



215 5606 900



210 3628 082



info@hfsf.gr

εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και αφετέρου τις επιτρεπτές κρατικές ενισχύσεις προς πιστωτικά ιδρύματα,

- δ. στο πλαίσιο του σκοπού του, το Ταμείο διαθέτει μέρος ή το σύνολο των χρηματοπιστωτικών μέσων που έχουν εκδοθεί από τις Τράπεζες με τρόπο ώστε να διασφαλίζεται και να μεγιστοποιείται, κατά το δυνατόν, η αξία της συμμετοχής του με απώτατο στόχο την πλήρη αποεπένδυσή του από τις Τράπεζες και την επιστροφή αυτών στον ιδιωτικό τομέα.

Όλες οι ανωτέρω αρχές σηματοδοτούν τα ιδιότυπα θεσμικά χαρακτηριστικά του Ταμείου και πρέπει να συνεκτιμώνται σε οποιαδήποτε εγχείρημα αξιολόγησης του ρόλου και των πεπραγμένων του Ταμείου.

2. Όπως επισημαίνεται στο Σχέδιο Έκθεσης, μετά την ίδρυση του Ταμείου θεσπίσθηκαν μια σειρά κανόνων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο που διαμόρφωσαν το θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής τραπεζικής ένωσης και καταλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, και τα ζητήματα της κεφαλαιακής επάρκειας και ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων που αξιολογούνται στο Σχέδιο Έκθεσης. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στις ρυθμίσεις της Οδηγίας 2014/59/ΕΕ για την ανάκαμψη και εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων («BRRD»), οι οποίες έχουν ενσωματωθεί και στο ελληνικό δίκαιο με τον Ν. 4335/2015 και καθιερώνουν πλέον ένα ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων και διαδικασιών για την ανάκαμψη και εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων. Με τους κανόνες αυτούς έχουν εναρμονιστεί κατ' ουσίαν και οι διατάξεις του Ν.3864/2010 κατόπιν των σχετικών τροποποιήσεων που έγιναν κυρίως με τους Ν. 4335/2015, 4346/2015 και 4340/2015.

3. Η κεφαλαιακή επάρκεια και η επαρκής ρευστότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων δεν συνεπάγονται άνευ ετέρου και ισχυρή πιστωτική επέκταση. Όπως επισημαίνεται και στην Έκθεση Ελέγχου, ο ρυθμός πιστωτικής επέκτασης εξαρτάται και από την μακροοικονομική συγκυρία, η οποία για την περίοδο που εστιάζει το Σχέδιο Έκθεσης κυριαρχείται από την παρατεταμένη πανδημία COVID-19 και τις δυσμενείς επιπτώσεις που έχει προκαλέσει παγκοσμίως. Ως εκ τούτου, η κεφαλαιακή επάρκεια και η επαρκής ρευστότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων είναι αναγκαίες προϋποθέσεις αλλά όχι από μόνες τους ικανές να επιφέρουν την αύξηση της πιστωτικής επέκτασης. Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να σημειωθεί, ότι κατά την περίοδο που ερευνάται στο Σχέδιο Ελέγχου οι Τράπεζες υλοποιούν τα σχέδια εξυγίανσης των ισολογισμών τους μετά από μακρά περίοδο υψηλών Μη Εξυπηρετούμενων Ανοιγμάτων συνέπεια της οικονομικής κρίσης. Σημάδια ανάκαμψης ως προς την χρηματοδότηση προς την πραγματική οικονομία έχουν φανεί από το 2019, ενώ το 2020 ήταν μια χρονιά όπου οι καθαρές ροές χρηματοδότησης προς νοικοκυριά και επιχειρήσεις ήταν θετική, σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος. Όσο αφορά στο 2021, οι καθαρές ροές φαίνεται να έχουν επηρεαστεί από υψηλότερες από τις αναμενόμενες αποπληρωμές, ιδίως από μεγάλες επιχειρήσεις που έχουν στραφεί και σε εναλλακτικές πηγές άντλησης χρηματοδότησης (κεφαλαιαγορές), ενώ σημαντική ανάκαμψη εκτιμάται ότι θα προκύψει στα επόμενα χρόνια, μεταξύ άλλων και από τη συμβολή των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης.

B. Παρατηρήσεις επί ειδικότερων ζητημάτων

A. Μη εξυπηρετούμενα δάνεια πιστωτικών ιδρυμάτων (NPL):

Η συνεισφορά του Ταμείου στην αντιμετώπιση του μείζονος αυτού προβλήματος είναι εκτενής και ουσιαστική και περιλαμβάνει τις ακόλουθες πρωτοβουλίες και δράσεις:

- την επεξεργασία και εισήγηση προς το Υπουργείο Οικονομικών το 2018 ολοκληρωμένης πρότασης για την καθιέρωση σχήματος παροχής κρατικών εγγυήσεων που αποτέλεσε, όπως συνοπτικά επισημαίνεται και στο Σχέδιο Έκθεσης, τη βάση για την διαμόρφωση του προγράμματος με την ονομασία «Ηρακλής» που νομοθετήθηκε με τον Ν. 4649/2019,
- τη συμμετοχή στην ομάδα εργασίας που ανέλαβε την επεξεργασία και διαμόρφωση της εθνικής στρατηγικής για την διαχείριση του ιδιωτικού χρέους,
- τη σύνταξη και ακολούθως επικαιροποίηση δύο φορές της ανάλυσης των μη κανονιστικών προσκομμάτων και εμποδίων για την ανάπτυξη της ελληνικής αγοράς μη εξυπηρετούμενων δανείων,
- το σχεδιασμό και υλοποίηση της ενίσχυσης του συντονισμού μεταξύ των πιστωτικών ιδρυμάτων για την επιτάχυνση της συντεταγμένης αναδιάρθρωσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων μεγάλων επιχειρήσεων και τη δημιουργία του διατραπεζικού NPL forum,
- τη δημιουργία πλατφόρμας δεδομένων διαχείρισης και δημιουργίας αναφορών σχετικά με τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια με στόχο τη διαρκή παρακολούθηση και αξιολόγηση των επιδόσεων των πιστωτικών ιδρυμάτων στον τομέα αυτό, και
- την ουσιαστική αξιολόγηση και έγκριση της στρατηγικής των επιμέρους πιστωτικών ιδρυμάτων για τη μείωση των συναφών ανοιγμάτων τους η οποία και επιτεύχθηκε ακολούθως σε σημαντικό βαθμό, όπως καταγράφεται στο Σχέδιο.

B. Εταιρική Διακυβέρνηση πιστωτικών ιδρυμάτων

Ομοίως ουσιαστικές και επιδραστικές ήταν οι παρεμβάσεις του Ταμείου και για τα ζητήματα εταιρικής διακυβέρνησης των Τραπεζών. Ειδικότερα, οι πρωτοβουλίες και δράσεις του Ταμείου σε αυτόν τον τομέα περιλαμβάνουν:

- την παρακολούθηση και διασφάλιση της εφαρμογής των κριτηρίων επιλεξιμότητας και καταλληλότητας που προβλέπονται στον Ν.3864/2010 για τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των Τραπεζών,
- τη διεξαγωγή τριών αξιολογήσεων (το 2016, 2017 και 2021) των συστημάτων εταιρικής διακυβέρνησης και των διοικητικών συμβουλίων των Τραπεζών σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στον Ν. 3864/2010 αλλά και τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές που κατέληξαν σε συγκεκριμένες συστάσεις για τη βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης των Τραπεζών, συμπεριλαμβανομένης της απόδοσης και λειτουργίας των επιτροπών των διοικητικών

συμβουλίων τους μέσω της προσέλευσης ανεξάρτητων μη-εκτελεστικών μελών με την απαιτούμενη εμπειρία και γνώσεις,

- την υποβολή προτάσεων για αλλαγή των διατάξεων του Ν.3864/2010 σχετικά με τα κριτήρια επιλογής των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των Τραπεζών, λαμβάνοντας υπόψη την πλέον πρόσφατη λειτουργία τους και των διενεργηθεισών σε αυτά αξιολογήσεων,
- την καθιέρωση για πρώτη φορά του ρόλου του Ανώτερου Ανεξάρτητου Διευθυντή (Senior Independent Director) στα διοικητικά συμβούλια των Τραπεζών,
- την έκδοση κατευθυντηρίων οδηγιών σχετικά με τη διαδικασία επιλογής και διορισμού των μελών των διοικητικών συμβουλίων των Τραπεζών,
- την ανάπτυξη βαθμολογικού υποδείγματος αξιολόγησης των μη-εκτελεστικών μελών των διοικητικών συμβουλίων των Τραπεζών, βάσει των προσδοκιών και κριτηρίων του Ταμείου ως μετόχου τους,
- την εισαγωγή νέων ή τη βελτίωση υφιστάμενων πρακτικών και διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, όπως η αναβάθμιση του ρόλου του Chief Risk Officer, η ενδυνάμωση της κουλτούρας διαχείρισης κινδύνων και η παροχή οδηγιών για τη σύνταξη από τις Τράπεζες στρατηγικών διαχείρισης κινδύνων και κεφαλαίων καθώς και των δεικτών και ορίων που προσδιορίζουν τη διάθεση ανάληψης κινδύνων των Τραπεζών.

Γ. Αναβαλλόμενη φορολογία

Και για το ζήτημα αυτό, το οποίο μάλιστα το Ταμείο έχει κληθεί να διαχειριστεί στην περίπτωση της εν εξελίξει αύξησης μετοχικού κεφαλαίου της Τράπεζας Αττικής, επεξεργαστήκαμε και υποβάλλαμε τον Ιούλιο του 2021 τεκμηριωμένη πρόταση προς το Υπουργείο Οικονομικών για την αντιμετώπιση του βασικού προβλήματος που εντοπίζει και το Σχέδιο Έκθεσης, ήτοι τη δημιουργία κινήτρου στα πιστωτικά ιδρύματα να αποφεύγουν την ανάληψη πιστωτικών κινδύνων που θα μπορούσε να επαυξήσει τις ζημιές τους.

Δ. Λοιπά ζητήματα

Πέραν των ανωτέρω ζητημάτων που εμπίπτουν στα καθήκοντα του Ταμείου, έχουμε λάβει πρωτοβουλίες για τη μελέτη, έρευνα, επεξεργασία και υποβολή προτάσεων για επίλυση ή διευθέτηση άλλων ζητημάτων που αφορούν εν γένει τις Τράπεζες. Για παράδειγμα το Ταμείο από το 2019, προωθεί σε συνεργασία με τις Τράπεζες διαμόρφωση σχεδίων, θέτοντας του βασικούς πυλώνες, που θα επιτρέψουν την επίτευξη και διατήρηση βιώσιμης κερδοφορίας και δημιουργία αξίας για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Περαιτέρω, το Ταμείο έχει αναπτύξει μια στρατηγική πρωτοβουλία για να εμπλακεί πιο ενεργά στον καθορισμό στρατηγικών στόχων των Τραπεζών με στόχο να διενεργεί μαζί τους έναν διάλογο σχετικό με τις επιδόσεις τους, με απώτερο στόχο την ενίσχυση της αξίας τους.



Αναλυτικά στοιχεία για τις παρεμβάσεις του Ταμείου σε όλους τους παραπάνω τομείς είναι δημόσια διαθέσιμα στον ιστότοπο <https://hfsf.gr/en/category/publications/>. Σημειωτέον, ακόμα, ότι το Ταμείο υποβάλει ετησίως έκθεση πεπραγμένων στη Βουλή των Ελλήνων και στους λοιπούς εθνικούς και ευρωπαϊκούς φορείς που αναφέρονται στο άρθρο 13 παρ. 2 Ν.3864/2010 και ενημερώνει μέσω διμηνιαίων ενημερωτικών δελτίων τον Υπουργό Οικονομικών σύμφωνα με το άρθρο 16Α παρ. 3 του ν.3864/2010, διασφαλίζοντας έτσι διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία για τις δράσεις του στους τομείς ευθύνης του.

Τέλος, θα θέλαμε να τονίσουμε ότι η ουσιαστική μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, όσο η αποτελεσματική διαχείριση των ρίσκων αλλά και η υιοθέτηση βέλτιστων διεθνών πρακτικών στην εταιρική τους διακυβέρνηση αποτελούν στόχους του Ταμείου συμβατούς με το σκοπό και το ρόλο του. Τα ανωτέρω συμβάλλουν καθοριστικά στην ενίσχυση της χρηματοδότησης της πραγματικής οικονομίας από τα πιστωτικά ιδρύματα αλλά και στις δραστηριότητές τους μειώνοντας τον κίνδυνο επανεμφάνισης μη εξυπηρετούμενων δανείων στα επίπεδα του παρελθόντος

Με εκτίμηση,



Ανδρέας Βερούκιος
Πρόεδρος Γενικού Συμβουλίου



Ηλίας Ε. Ξηρουχάκης
Διευθύνων Σύμβουλος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV Απαντήσεις Τράπεζας της Ελλάδος



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

Ο ΔΙΟΙΚΗΤΗΣ

Αθήνα, 13 Νοεμβρίου 2021

ΑΠ: 4163Α

Προς:

κ. Ιωάννη Σαρμά
Πρόεδρο
Ελεγκτικό Συνέδριο

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε,

Σε απάντηση της από 2/11/21 επιστολής σας, επισυνάπτω παρατηρήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος στο σχέδιο της Εκθέσεως Ελέγχου που διαβιβάσατε.

Επιπλέον, σας επισυνάπτω αρχείο excel με τα στοιχεία που ζητήσατε για τις 4 συστημικές τράπεζες (aggregate στοιχεία). Σημειώνεται ότι το μόνο που δεν έχει συμπεριληφθεί είναι η σύνδεση των νέων εκταμιεύσεων με τη δυνατότητα των τραπεζών να προβούν σε νέες εκταμιεύσεις, καθώς δεν προκύπτει από υποβαλλόμενα στην ΤτΕ στοιχεία και χρειάζεται υπολογισμούς κατά προσέγγιση και αφού ληφθούν κάποιες διευκρινίσεις (π.χ. δυνατότητα σε σχέση με διαθέσιμη ρευστότητα, με κεφαλαιακή επάρκεια).

Με ιδιαίτερη τιμή,

Γιάννης Στουρνάρας

Συν.: 2

Ποσά σε '000 ευρώ

	Δεκ-18	Δεκ-19	Δεκ-20	Ιουν.2021
Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια (ΜΕΔ): Σύνολο	78.705.492	65.331.755	42.925.885	25.105.833
ΜΕΔ (%)	45,1%	40,1%	28,7%	18,4%
% ΜΕΔ στην Ευρωζώνη	3,2%	2,7%	2,6%	2,3%
Σύνολο Ιδίων Κεφαλαίων	26.938.674	29.913.185	27.810.696	23.217.194
Συνολική Φορολογική Απαίτηση (Deffered Tax Assets/ DTA total stock)	21.774.923	21.347.756	21.081.847	20.961.323
εκ της οποίας				
Φορολογική Απαίτηση Εγγυημένη από το Ελληνικό Δημόσιο (Deffered Tax Credit/ DTC)	15.709.868	15.307.309	14.766.933	14.485.200
DTC/Ιδια Κεφάλαια (%)	58,3%	51,2%	53,1%	62,4%
DTA/Ιδια Κεφάλαια (%)	80,8%	71,4%	75,8%	90,3%

Πηγές

Στοιχεία ΜΕΔ: εποπτικό υποβαλλόμενο COR25 σε ατομική βάση

Στοιχεία Ιδίων Κεφαλαίων και DTC/DTA: εποπτικό υποβαλλόμενο COREP σε ενοποιημένη βάση

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΤΕΣΣΕΡΙΣ ΣΥΣΤΗΜΙΚΕΣ ΤΡΑΠΕΖΕΣ					
	ΚΑΘΑΡΗ ΡΟΗ ΣΕ ΕΚΑΤ. ΕΥΡΩ ⁽¹⁾				
	Αυγ. 2018-Αυγ. 2021	Ιουλ. 2021 - Σεπτ. 2021			
ΣΥΝΟΛΟ	2.722	-418			
1. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	8.870	55			
2. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΕΣ	-160	-30			
3. ΙΔΙΩΤΕΣ	-5.988	-443			
⁽¹⁾ Η καθαρή μηνιαία ροή χρηματοδότησης προκύπτει από τη διαφορά των υπολοίπων της χρηματοδότησης διορθωμένη για τις διαγραφές δανείων, τις συναλλαγματικές διαφορές και τις μεταβιβάσεις/τιτλοποιήσεις δανείων.					
Ισούται δηλαδή με τις νέες εκταμιεύσεις μείον τις αποπληρωμές των δανείων.					

Σχόλια Τράπεζας της Ελλάδος επί σχεδίου της Εκθέσεως Ελέγχου.

ο υποστηρικτή παρογενεία. ¶ ¶ Π.· Υφίστανται τουλάχιστον τρία εξαιρετικού χαρακτήρα αίτια που εξηγούν τη μειωμένη χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες: (i) τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, (ii) η λεγόμενη αναβαλλόμενη φορολογική απαίτηση, και (iii) η ηθική χαλάρωση λόγω καθυστερήσεων στη ρευστοποίηση των εξασφαλίσεων των μη εξυπηρετούμενων δανείων. ¶	ΤΙ Tsikripis Ioannis Θα μπορούσαν ενδεχομένως και για σκοπούς πληρότητας να προστεθούν και αίτια από τη μεριά της ζήτησης όπως: 1) στροφή των μεγάλων επιχειρήσεων σε δανεισμό εκτός τραπεζών, 2) υπερβάλλουσα ρευστότητα λόγω των μέτρων στήριξης από το κράτος, 3) αριθμός bankable customers. Η αναφορά σε "τουλάχιστον τρία" καλύπτει τα παραπάνω αίτια.
οποίες ως "σημαντικές" έχουν υπαχθεί στην εποπτεία του. Οι τέσσερις σημαντικές ελληνικές τράπεζες δεν εμφανίζουν προβλήματα κεφαλαιακής επάρκειας σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ενωσιακού τους επόπτη²⁴. Συγχρόνως, οι ιδιωτικές καταθέσεις έχουν αυξηθεί αισθητά από το 2015 όταν επιβλήθηκαν μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων, ιδίως δε κατά τα τελευταία δύο έτη, ενώ εξ άλλου μέσω των προγραμμάτων παροχής ρευστότητας στις τράπεζες από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, οι Ελληνικές Τράπεζες απέκτησαν πρόσβαση σε εξαιρετικά υψηλή ρευστότητα²⁵. Συνεπώς, η κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών αυτών μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη ενώ η ρευστότητα που διαθέτουν είναι, όπως καταδεικνύεται από τα στοιχεία που δημοσιεύονται, αν μη τι άλλο ικανοποιητική. ¶	ΤΙ Tsikripis Ioannis Χαρίς να είναι λάθος η διατύπωση, προσθέτουμε διευκρινιστικά ότι ναί μεν οι τράπεζες δεν αντιμετωπίζουν πρόβλημα κεφαλαιακής επάρκειας, εντούτοις υπάρχουν προκλήσεις going forward όπως η επίπτωση από το IFRS9 transition, ενώ υπάρχουν διαφορετικά επίπεδα απαίτησης για ελάχιστο δείκτη από την εποπτική αρχή με διαφορετικά επίπεδα εποπτικών actions ¶
αλλά ως λόγοι πρωτίτως εκτετατός που επηρεάζονται αρνητικά η εμμενώς με κρατική ευθύνη ή συμπεριφορά. Τρεις²⁶ τέτοιες αιτίες κατεγράφησαν κατά την έρευνα που διεξήχθη: ¶ ¶ (i) Τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια που χορήγησαν οι τράπεζες, ¶ ¶ 25. Η φερεγγυότητα των τραπεζών, που ιδίως σημαίνει την ικανότητά τους να διασφαλίσουν στο ακέραιο τις καταθέσεις των πελατών τους, δηλαδή κατά βάση	ΤΙ Tsikripis Ioannis Ίσως είναι πιο δόκιμος ο όρος "δάνεια που χορήγησαν οι τράπεζες και έγιναν μη εξυπηρετούμενα" ¶

τράπεζα που κατείχε τα δάνεια ως αμοιβή για τη διάθεσή τους. Για τις αναμενόμενες λοιπές εισπράξεις εκδίδονται οι λεγόμενες mezzanine και junior ομολογίες, αντιστοίχως μέτριας και χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Αυτές πωλούνται στις αγορές ομολόγων κυρίως σε ιδιώτες επενδυτές. Οι ομολογίες που εκδίδονται έχουν ημερομηνία αποπληρωμής και καρποφορία. Την κρίσιμη ώρα, ανάλογα με τις εισπράξεις που έχουν πραγματοποιηθεί, πρώτα ικανοποιούνται οι απαιτήσεις από καρπούς των ομολογιών υψηλής και στη συνέχεια μέσης εξοφλητικής προτεραιότητας, κατόπιν οι απαιτήσεις κεφαλαίου με την ίδια ως άνω σειρά ομολογιών, και τελευταίες οι ομολογίες, ως προς τους καρπούς τους και το κεφάλαιο, χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Το πρόγραμμα Ηρακλής, όπως

ΤΙ Tsikripis Ioannis
Οι τράπεζες κρατούν ένα 5%

9.4.2021 C (2021) 2545 αποφάσεις της. Όμως, έστω και ως ιδιώτης, το Δημόσιο παρέχει την εν λόγω εγγύηση, ύψους ήδη 24 δισ. Αν η εγγύηση καταπέσει μερικώς ή ολικώς, ο Έλληνας φορολογούμενος θα κληθεί να υποστεί τις οικονομικές συνέπειες.⁶⁰

ΤΙ Tsikripis Ioannis
Ενδεχομένως να ανέβαινε στο κυρίως κείμενο και όχι σαν footnote η πιθανότητα εγγραφής του συνόλου των εγγυήσεων στο χρέος

Πλαίσιο με αριθμό 12

Η παροχή εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου προς τους ομολογιούχους υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας

Η παροχή εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου προς τους ομολογιούχους υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και υπέρ του αποκτώντος τιτλοποιημένες απαιτήσεις από μη εξυπηρετούμενα δάνεια προβλέπεται στο άρθρο 6 του ν. 4649/2019 και συνίσταται στην ανάληψη από το ίδιο το Δημόσιο της υποχρέωσης πληρωμής των υποχρεώσεων του αποκτώντος (οχήματος ειδικού σκοπού) για την ολοσχερή εξόφληση των απαιτήσεων από τις ανωτέρω ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Η εγγύηση παρέχεται κατόπιν αιτήματος του μεταβιβάζοντος τις απαιτήσεις (πιστωτικού ιδρύματος) και έκδοσης σχετικής υπουργικής απόφασης με την οποία γίνεται αποδεκτό το σχετικό αίτημα. Για τους όρους κατάπτωσης της

⁶⁰ Δεν αποκλείεται πάντως να επιβληθεί στην Ελλάδα όπως συμπεριλάβει στο δημόσιο χρέος της και την εγγύηση αυτή. Βλ. σχετική ειδησιογραφία Η Ναυτεμπορική

43. Η λεγόμενη "αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων" από τον ισολογισμό της τράπεζας που τα κατείχε και τα μετέφερε με την πιο πάνω διαδικασία συντελείται μόνον όταν η τράπεζα αυτή έχει λάβει τις ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, και όταν επιπλέον για τις ομολογίες αυτές έχει τεθεί σε ισχύ, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η εγγύηση του ελληνικού Δημοσίου. Μόνον τότε οι senior ομολογίες μπορεί να θεωρηθούν ως πρώτης τάξεως στοιχεία του ενεργητικού της τράπεζας, οπότε μπορεί να καλύψουν χωρίς κίνδυνο για την κεφαλαιακή επάρκειά της, την απώλεια που αυτή θα υποστεί από την "αποαναγνώριση των κόκκινων δανείων" δηλαδή την εγγραφή της ζημίας στον ισολογισμό της λόγω της πλήρους διαγραφής από το ενεργητικό των εκ των δανείων απαιτήσεων. Την αποαναγνώριση εγκρίνει για τις σημαντικές τράπεζες ο ενωσιακός επόπτης.

65. Εμφανίζει ενδιαφέρον, επανερχόμενοι στο σημείο αυτό στο πρόγραμμα Ηρακλής, να εντοπίσουμε, για τη σύγκρισή του με το σχέδιο Αργώ, τα προτερήματά του όπως προκύπτουν από δεδομένα που ήδη εκτέθηκαν. Πρώτον, το πρόγραμμα Ηρακλής δεν αναμένεται τη στιγμή της αποαναγνώρισης των κόκκινων δανείων από τους ισολογισμούς των τραπεζών να επιφέρει κλυδωνισμούς στη φερεγγυότητά τους (την κεφαλαιακή τους επάρκεια) διότι οι τράπεζες θα έχουν προμηθευθεί τις senior ομολογίες επί των οποίων θα έχει ήδη ενεργοποιηθεί η εγγύηση του Δημοσίου. Δεύτερον, το πρόγραμμα δεν αναμένεται να επισύρει

ΤΙ

Tsikripis Ioannis

Ενημερωτικά, η αποαναγνώριση ή αλλιώς *significant risk transfer* τυπικά δεν σχετίζεται με την παροχή εγγύησης στο πλαίσιο του Ηρακλή. Είναι καθαρά εποπτική διαδικασία. Εντούτοις γνωρίζουμε ότι χωρίς την παροχή της εγγύησης δεν θα μπορούσε η τράπεζα να λάβει τη σχετική έγκριση από την εποπτική αρχή

ΤΙ

Tsikripis Ioannis

Υπάρχει σημαντική επιβάρυνση στα ΠΙ λόγω των ζημιών που γράφονται κυρίως κατά την πώληση των *mezz notes*, η οποία όμως μετριάζεται από την παροχή της εγγύησης για τα *senior notes*.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

Απαντήσεις Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος



ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΠΡΟΣ
Τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου
Κύριο Ιωάννη Σαρμά

Κοινοποίηση:
Γενικό Διευθυντή Νομικών Υπηρεσιών Τράπεζας & του Ομίλου
Κύριο Γεώργιο Τριανταφυλλάκη
Διευθυντή Οικονομικής Ανάλυσης της Τράπεζας κύριο Νικόλαο Μαγγίνα

Αθήνα, 01.12.2021

Αξιότιμε κ. Πρόεδρε του Ελεγκτικού Συνεδρίου,

Σας ευχαριστώ πολύ για τη διαβίβαση του Σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου. Συνημμένα, προωθώ πρόσθετες πληροφορίες των αρμοδίων Διευθύνσεων τις Τράπεζας και θα χαρώ πολύ να έχουμε την ευκαιρία να τις συζητήσουμε από κοντά.

Μετά τιμής.

Παύλος Μυλωνάς

Διευθύνων Σύμβουλος ΕΤΕ

Εθνική Τράπεζα: Προτάσεις επί του Σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Προκαταρκτικά, παρακαλούμε να σημειώσετε ότι η Εθνική Τράπεζα, λαμβανομένου υπόψη της εταιρικής μορφής (Ανώνυμη Εταιρεία) και της τρέχουσας μετοχικής σύνθεσης, δεν εντάσσεται στο δημόσιο Τομέα, διατηρεί μετοχές εισηγμένες στη ρυθμιζόμενη αγορά του Χρηματιστηρίου Αθηνών, λειτουργεί και δραστηριοποιείται με βάση τους κανόνες της οικονομίας της αγοράς, με βάση το εταιρικό συμφέρον και το συμφέρον των μετόχων της, (συμπεριλαμβανομένου του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας).

Ως εκ των ανωτέρω, εκτιμούμε ότι δεν τίθεται ζήτημα υπαγωγής της Τράπεζάς μας στο πεδίο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου Σας, αλλά εποπτείας μας από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα-Ενιαίο Εποπτικό Μηχανισμό, με βάση τους θεσμοθετημένους ενωσιακούς κανόνες εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Επί της ουσίας, το Σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου που μας διαβιβάσατε για σχολιασμό, θεωρούμε ότι συνιστά μια ισορροπημένη και πλήρη – από πλευράς περιεχομένου, επιλογής και εύρους αναλυόμενων θεμάτων – αποτίμηση της σκοπιμότητας και συμβολής των παρεμβάσεων του κράτους στην προσπάθειά του για αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας και αποτροπή της παγίωσης συνθηκών συστημικής παθογένειας με απροσδιόριστες οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες.

Στο παρόν υπόμνημα παραθέτουμε ορισμένες πρόσθετες πληροφορίες αναφορικά με την επίδραση συγκεκριμένων παραγόντων, τάσεων και χαρακτηριστικών της ελληνικής οικονομίας, που θεωρούμε ότι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στο να διαφωτίσουν περαιτέρω τις εξελίξεις στην τραπεζική δραστηριότητα, το δανεισμό και τις χρηματοοικονομικές συνθήκες γενικότερα. Παράλληλα, στην τελευταία ενότητα επισυνάπτουμε συγκεκριμένα σχόλια για μεμονωμένες αναφορές του κειμένου του Σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου.

Εισαγωγικά, αναφέρουμε ότι οι τραπεζικές χορηγήσεις προς τις επιχειρήσεις στην ελληνική οικονομία βρίσκονται σε αυξητική τροχιά την τελευταία τετραετία. Μετά από μια εξαετία απομόχλευσης κατά τη διάρκεια της ελληνικής κρίσης, η τραπεζική χρηματοδότηση προς τον ελληνικό επιχειρηματικό τομέα σημείωσε θετική ετήσια μεταβολή 0,4% το 2017, 0,2% το 2018 και 1,7% το 2019, ενώ επιταχύνθηκε στο 10,0% ετησίως το 2020 – υπερβαίνοντας το μ.ο. της ευρωζώνης – με τη συνδρομή και των κρατικών εγγυήσεων που

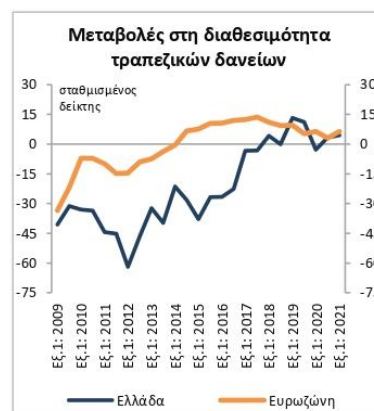
ενεργοποιήθηκαν στο πλαίσιο των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας. Τόσο η ετήσια μεταβολή όσο και η καθαρή ροή των τραπεζικών πιστώσεων (δηλαδή νέα δάνεια μείον αποπληρωμές) προς τις επιχειρήσεις το 2020 – η οποία ανήλθε στα €6,7 δισ. – συνιστούν τις ισχυρότερες επιδόσεις από το 2008, με τις ακαθάριστες χορηγήσεις να υπερβαίνουν τα €15 δισ. στο σύνολο του τραπεζικού συστήματος (Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος). Η θετική τάση συνεχίζεται με ηπιότερο ρυθμό το 10μηνο του 2021, με την ετήσια αύξηση των πιστώσεων προς τις επιχειρήσεις να ανέρχεται στο 3,0% ετησίως. Οι ανωτέρω εξελίξεις παρέχουν τις πρώτες ισχυρές ενδείξεις ότι τόσο η κρατική αρωγή όσο και οι εργώδεις προσπάθειες αναδιάρθρωσης του τραπεζικού συστήματος αρχίζουν να παράγουν καρπούς.

Ωστόσο, συνεχίζουν να επενεργούν αρκετοί παράγοντες που επιβραδύνουν την επιτάχυνση της χρηματοπιστωτικής δραστηριότητας στην οικονομία, παρά τη διάθεση των τραπεζών να αυξήσουν τις δανειοδοτήσεις τους. Οι βασικότεροι είναι οι ακόλουθοι:

Ασθενής ζήτηση για δάνεια ενώ η διαθεσιμότητα τους αυξάνει σταθερά

Κατά τη διάρκεια της πολυετούς κρίσης, το πιο υγιές τμήμα των επιχειρήσεων προέβη σε βαθιές αναδιαρθρώσεις, με στόχο την ενίσχυση της οργανικής του κερδοφορίας και τη μείωση της εξάρτησής του από εξωτερική χρηματοδότηση, ακολουθώντας, μεταξύ άλλων, φειδωλές επενδυτικές στρατηγικές που συγκρατούσαν τις χρηματοδοτικές του ανάγκες. Οι εν λόγω εξελίξεις συνετέλεσαν τη τελευταία πενταετία στη σημαντική ενίσχυση του κύκλου εργασιών και της οργανικής κερδοφορίας ειδικά των πιο ανταγωνιστικών επιχειρήσεων, οι οποίες κατάφεραν να οικοδομήσουν ισχυρές χρηματορροές και αυξανόμενες δυνατότητες εσωτερικής χρηματοδότησης, μειώνοντας τις ανάγκες τους για δανεισμό.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην έρευνα SAFE (Survey on Access to Finance of Enterprises) της ΕΚΤ για την πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στον τραπεζικό δανεισμό, που δημοσιεύθηκε στις 24 Νοεμβρίου του 2021 (με διαθέσιμα στοιχεία έως και το 1^ο εξάμηνο του 2021), καταγράφεται η καλύτερη επίδοση από την έναρξη της έρευνας για την Ελλάδα όσον αφορά την άμβλυνση της δυσκολίας πρόσβασης σε δανειακά κεφάλαια. Παράλληλα, η απόσταση μεταξύ των δεικτών διαθεσιμότητας και ζήτησης για δάνεια συρρικνώθηκε σημαντικά, προσεγγίζοντας το χαμηλότερο ιστορικά σημείο της το 2019 (από το 2009 που υπάρχουν στοιχεία). Οι ανωτέρω δείκτες εμφάνισαν ισχυρή βελτίωση την τελευταία 4ετία με μικρή επιδείνωση μόνο κατά την περίοδο της πανδημίας.



Ωστόσο, αξίζει να επισημανθεί ότι ο δείκτης ζήτησης δανειακών κεφαλαίων ακολουθεί ήπια πτωτική τροχιά εδώ και μια επταετία, με εξαίρεση το 2020 όταν η αβεβαιότητα και η ενεργοποίηση των κρατικών εγγυήσεων οδήγησαν σε προσωρινή αύξηση της ζήτησης. Παράλληλα, ο δείκτης διαθεσιμότητας τραπεζικών δανείων βρίσκεται σε έντονα ανοδική τροχιά την τελευταία 4ετία, συγκλίνοντας απόλυτα με τον αντίστοιχο της ευρωζώνης το 2021. Η εναπομείνασα απόκλιση από την ευρωζώνη σε ορισμένους από τους ανωτέρω δείκτες συρρικνώθηκε το 1^ο εξάμηνο του 2021 επίσης στο χαμηλότερο επίπεδο από την έναρξη της έρευνας. Η εξέλιξη αυτή είναι αξιοσημείωτη, καθώς στα ανωτέρω ερωτηματολόγια για την Ελλάδα συμμετέχει ένα συντριπτικά υψηλότερο ποσοστό επιχειρήσεων με μη εξυπηρετούμενα δάνεια σε σύγκριση με την ευρωζώνη, οι οποίες είναι εύλογο να συναντούν πολύ μεγαλύτερα εμπόδια στη χρηματοδότησή τους.

Εναλλακτικές πηγές ρευστότητας και έκτακτα μέτρα

Η σταθεροποίηση και αναδιάρθρωση της οικονομίας έχει ενισχύσει τις ροές μη-τραπεζικών κεφαλαίων και χρηματοδότησης, ειδικά από το εξωτερικό, που σε μεγάλο βαθμό υποκαθιστούν τον τραπεζικό δανεισμό. Μόνο την τελευταία τριετία, η καθαρή ροή άμεσων

ξένων επενδύσεων από το εξωτερικό προς τον ελληνικό επιχειρηματικό τομέα υπερέβη τα €10 δισ., ενώ η καθαρή έκδοση εταιρικών ομολόγων (νέες εκδόσεις μείον αποπληρωμές) τα €4 δισ., με περισσότερα από €3 δισ. εξ αυτών μες το 2021.

Παράλληλα, η αποφασιστική παρέμβαση του δημοσίου λόγω πανδημίας διοχέτευσε ένα πρωτόγνωρο ποσό ρευστότητας (€8,3 δισ.), μέσω του μηχανισμού των «επιστρεπτέων προκαταβολών», κυρίως προς ΜμΕ, παρέχοντας ζωτική χρηματοδότηση με μηδενικό κόστος, που προφανώς αντικατέστησε των τραπεζικό δανεισμό και, πιθανότητα, επιτάχυνε και αποπληρωμές υφιστάμενων δανείων.

Οι ανωτέρω εξελίξεις αντανακλώνται και στην εντυπωσιακή αύξηση των καταθέσεων του ιδιωτικού τομέα κατά περίπου €34 δισ. την τελευταία 2ετία – με μοιρασμένη τη συνεισφορά τόσο από τις επιχειρήσεις όσο και από τα νοικοκυριά – οι οποίες ανήλθαν σε υψηλό 12ετίας σε απόλυτες τιμές και σχεδόν 19ετίας ως ποσοστό στο ΑΕΠ. Η εξέλιξη αυτή, αν και προφανώς είναι ενθαρρυντική όσον αφορά την ανθεκτικότητα και τη χρηματοοικονομική ευρωστία ενός τμήματος νοικοκυριών και επιχειρήσεων, δε συνηγορεί σε ταχεία αύξηση της ζήτησης για πιστώσεις.

Ακόμη και η αξιοποίηση των €18 δισ. περίπου επιδοτήσεων μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης αλλά και του σκέλους των δανείων (€6 δισ. περίπου), που θα διοχετευθούν κυρίως μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ), είναι πιθανό βραχυπροθέσμα να υποκαταστήσουν υφιστάμενο ή δυνητικό τραπεζικό δανεισμό προς επιχειρήσεις, καθώς και χρηματοδοτήσεις προς μεγάλα έργα, αφού παρέχονται με μηδενικό ή πολύ χαμηλό επιτόκιο κάτω από το κόστος άντλησης κεφαλαίου των τραπεζών.

Χαρακτηριστικά Οικονομίας - Δομή επιχειρηματικού τομέα

Αναμφισβήτητα, η ραγδαία συσσώρευση ΜΕΔ κατά την προηγούμενη δεκαετία αποτέλεσε τη σημαντικότερη τροχοπέδη για τη χορήγηση νέων πιστώσεων, μεταφραζόμενη σε οξεία αύξηση του πιστωτικού κινδύνου, καθώς το ποσοστό τους αυξήθηκε από 5,7% των συνολικών δανείων ή €14,6 δισ. το 2008 σε περίπου 49% ή €105 δισ. το 2016. Έκτοτε, με εργώδεις προσπάθειες, ανάλωση κεφαλαίων και τη συνδρομή του Δημοσίου, τα συνολικά ΜΕΔ έχουν μειωθεί στο 20,3% των συνολικών δανείων (€29,4 δισ.) το 1^ο εξάμηνο του 2021. Αντιστοίχως, το ποσοστό των μη εξυπηρετούμενων επιχειρηματικών δανείων αυξήθηκε από 5,2% των συνολικών δανείων προς επιχειρήσεις ή €7,9 δισ. το 2008 σε περίπου 50% ή €62,9 δισ. το 2016, για να υποχωρήσει στο 19,5% ή €19,2 δισ. το 1^ο εξάμηνο του 2021.

Το μεγαλύτερο τμήμα της προαναφερόμενης μείωσης στο απόθεμα ΜΕΔ αντιστοιχεί σε πωλήσεις και μεταβιβάσεις σε εταιρίες διαχείρισης. Συνεπώς, τόσο εντός όσο και εκτός τραπεζικού συστήματος, τα ΜΕΔ – παρά τη ραγδαία μείωσή τους στα τραπεζικά χαρτοφυλάκια – συνεχίζουν να αποτυπώνουν ένα σημαντικό ποσοστό επιχειρήσεων και νοικοκυριών που θα συνεχίσουν να συναντούν σημαντικά εμπόδια στην πρόσβασή τους, όχι μόνο στην τραπεζική χρηματοδότηση, αλλά σε οποιαδήποτε μορφή εξωτερικής χρηματοδότησης. Θέτω επίσης υπόψη σας ότι τα ποσοστά ΜΕΔ υπερέβησαν το 60% για ατομικές επιχειρήσεις και ελεύθερους επαγγελματίες την προηγούμενη 4ετία, με σημαντικό ποσοστό αυτών να συσσωρεύουν ταυτόχρονα υποχρεώσεις προς τους προμηθευτές τους, τη φορολογική αρχή και τα ασφαλιστικά ταμεία.

Η ανωτέρω εξέλιξη έρχεται να συνδυαστεί με ένα άλλο χαρακτηριστικό του ελληνικού επιχειρηματικού τομέα που αφορά τον σημαντικό ρόλο των πολύ μικρών (κυρίως ατομικών) και μικρών επιχειρήσεων, που αντιστοιχούν διαχρονικά στο 95% του επιχειρηματικού πληθυσμού, ο οποίος για το 2020 ανερχόταν συνολικά σε 870 χιλιάδες περίπου επιχειρήσεις. Οι περισσότερες από αυτές ουδέποτε έκαναν χρήση τραπεζικής χρηματοδότησης, βασιζόμενες μόνο στις οργανικά παραγόμενες χρηματορροές τους, αλλά και εν μέρει σε άτυπες μορφές πίστωσης, όπως οι μεταχρονολογημένες επιταγές και πιστώσεις μεταξύ συναλλασσόμενων επιχειρήσεων (B2B), ακόμη και σε περιόδους άνθησης του τραπεζικού δανεισμού κατά τις οποίες τα πιστωτικά κριτήρια ήταν πιο χαλαρά. Μάλιστα, διαχρονικά το 40% κατά μ.ο. των πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων – έως και την πλέον πρόσφατη έρευνα που διενήργησε η ΕΚΤ το 2^ο εξάμηνο του 2021 – δηλώνουν ότι δε χρειάζονται τραπεζικό δανεισμό.

Σημαντικός αριθμός ελληνικών επιχειρήσεων συνεχίζει να θεωρεί ότι η διατήρηση μικρού μεγέθους προσφέρει πλεονεκτήματα κόστους και ικανοποιεί παραμέτρους βιωσιμότητας και ευελιξίας (τυπικής ή άτυπης) που αντισταθμίζουν τη δυσκολία πρόσβασης σε εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης. Ενδεικτικό της δομής και κατάστασης του εταιρικού τομέα είναι επίσης το γεγονός ότι το 2019 μόνο 60 χιλ. επιχειρήσεις υποκείμενες στο φόρο νομικών προσώπων δήλωσαν ετήσιο φορολογητέο επιχειρηματικό εισόδημα άνω των €10 χιλ. προς την Εφορία, εκ των οποίων μόνο οι 14 χιλιάδες επιχειρήσεις δήλωσαν εισόδημα άνω των €100 χιλ. ετησίως. Όσον αφορά την οικονομική δραστηριότητα από επιχειρήσεις που δε συνιστούν νομικά πρόσωπα, για το 2019 συνολικά 290 χιλ. από 390 χιλ. δηλώσεις που συμπεριέλαβαν εισόδημα από επιχειρηματική δραστηριότητα ήταν μηδενικές ή δήλωσαν ετησίως λιγότερα από €10 χιλ. Τα εν λόγω μεγέθη επιδεινώθηκαν πιθανότατα περαιτέρω το 2020.

Συμπερασματικά και συνεκτιμώντας των επιβαρυντικό ρόλο που ασκούν οι προαναφερόμενοι παράγοντες, θα θέλαμε να υπογραμμίσουμε τις εργώδεις προσπάθειες του τραπεζικού συστήματος να αξιοποιήσει στο μέγιστο βαθμό τη στήριξη που του δόθηκε για να ενισχύσει την κεφαλαιακή του επάρκεια και ρευστότητα, να μειώσει το κόστος λειτουργίας του και να συρρικνώσει το απόθεμα μη εξυπηρετούμενων δανείων. Οι πραγματικές ροές πιστώσεων και οι πρόσφατοι ποιοτικοί δείκτες διαθεσιμότητας δανειακών κεφαλαίων αλλά και οι δείκτες ρευστότητας δείχνουν ότι το χρηματοπιστωτικό σύστημα έχει επουλώσει τις πληγές της κρίσης και στηρίζει ολοένα και περισσότερο την πραγματική οικονομία, συνεκτιμώντας και τους επιβραδυντικούς παράγοντες που προαναφέρθηκαν.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI

Απαντήσεις ALPHA BANK



ALPHA BANK

ΔΙΕΥΘΥΝΩΝ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ

Κύριον
Ιωάννη Σαρμά
Πρόεδρο Ελεγκτικού Συνεδρίου
Τσόχα & Βουρνάζου 4
115 21 ΑΘΗΝΑ

Αθήνα, 8 Δεκεμβρίου 2021

Κύριε Πρόεδρε,

Σε απάντηση της υπ' αριθ. 56408/2.11.2021 επιστολής σας και αναφορικά με το σχέδιο Εκθέσεως Ελέγχου που υιοθέτησε το Τμήμα Ελέγχων Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφεξής το «**Σχέδιο Έκθεσης**») και το οποίο διαβιβάζεται συνημμένα στην ως άνω επιστολή σας, έχουμε τη τιμή να σημειώσουμε τα ακόλουθα:

1. Μειωμένη Χρηματοδότηση της Πραγματικής Οικονομίας από τις Τράπεζες

Το βασικό πόρισμα του ελέγχου που διενεργήθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο και καταγράφεται στο Σχέδιο Έκθεσης είναι ότι «*Παρά τη σοβαρή δημοσιονομική παρέμβαση του Κράτους υπέρ των τραπεζών, εξακολουθούν να υφίστανται αποκλίσεις από τη χρηματοπιστωτική κανονικότητα ικανές να χαρακτηρισθούν συστημική παθογένεια*». Το πόρισμα αυτό προφανώς βασίζεται στα διαθέσιμα κατά την έναρξη και διεξαγωγή του ως άνω ελέγχου στοιχεία. Ωστόσο, τα διαθέσιμα πλέον στοιχεία για τη χρηματοδότηση της Ελληνικής οικονομίας από το Τραπεζικό σύστημα κατά τα έτη 2020 και 2021 φαίνεται να οδηγούν σε διαφορετικό συμπέρασμα.

Ειδικότερα, το Ελληνικό τραπεζικό σύστημα έπειτα από μια μακρά περίοδο κρίσης, η οποία δεν οφείλεται στην πολιτική των τραπεζών, αλλά στη δημοσιονομική κρίση που ταλάνισε τη χώρα για πολλά χρόνια, εισέρχεται σε μια νέα φάση. Με την ολοκλήρωση σημαντικού αριθμού συναλλαγών στα πλαίσια του «Προγράμματος παροχής εγγύησης σε πιστωτικές πιστωτικών ιδρυμάτων – Ηρακλής» οι Ελληνικές Τράπεζες έκαναν σημαντικές προσπάθειες για εξυγίανση των ισολογισμών τους και τη δραστική μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, εκτιμώντας πλέον βασίμως ότι το ποσοστό των μη εξυπηρετούμενων δανείων θα μειωθεί σε μονοψήφιο αριθμό μέχρι το τέλος του 2022. Αυτή η εξέλιξη σε συνδυασμό με τη διαθέσιμη πλέον ρευστότητα, επιτρέπει στις Τράπεζες να συνδράμουν τις Ελληνικές επιχειρήσεις και νοικοκυριά προκειμένου να επανέλθουν σε κανονική δραστηριότητα.

Έτσι, παρά τις αβεβαιότητες που υπάρχουν λόγω της πανδημίας και την κρίση που ανέκυψε στον τομέα της ενέργειας και τις διεθνείς αλυσίδες εφοδιασμού, οι προοπτικές και οι εκτιμήσεις για την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας είναι πλέον ευοίωνες¹ και σε αυτή την πορεία συμβάλουν ουσιαστικά και οι τράπεζες, με χορηγήσεις πιστώσεων από τα ίδια διαθέσιμα, τα προγράμματα της κυβέρνησης για ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και την αξιοποίηση των Ευρωπαϊκών κοινοτικών πόρων.

¹ Βλ. οικονομικές προβλέψεις Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τις οποίες «The European Commission in its 2021 Autumn Forecast estimated that real gross domestic product ("GDP") in Greece would grow by 7.1 per cent. in 2021» https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/greece/economic-forecast-greece_en

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών για το 2020² οι συνολικές χορηγήσεις των Ελληνικών Τραπεζών ανήλθαν σε **20 δις. Ευρώ**, εκ των οποίων τα 14,5 δις. Ευρώ προήλθαν από ίδια διαθέσιμα αυτών.

Ακόμη, για τη χρονική περίοδο από το Μάρτιο έως και το Δεκέμβριο 2020 συνομολογήθηκαν 9μηνες αναστολές πληρωμών δόσεων ενήμερων δανείων **για 400.000 νοικοκυριά και επιχειρήσεις**, συνολικού ύψους 25 δις., ως μέτρο άμεσης στήριξης των δανειοληπτών από την πανδημία.

Για το χρονικό διάστημα από τον Ιανουάριο μέχρι τον Οκτώβριο 2021 έχουν πραγματοποιηθεί **23.254** νέες πιστώσεις³ προς μικρές επιχειρήσεις, για το συνολικό ποσό των **5,24 δις. Ευρώ**, εξαιρουμένων των δανείων προς Ναυτιλία και των ομολογιακών και κοινοπρακτικών δανείων. Εάν δε ληφθεί υπόψη το σύνολο των χρηματοδοτήσεων και αυτών, που αφορούν ναυτιλιακά, κοινοπρακτικά, ομολογιακά δάνεια, τότε το συνολικό ποσό ανέρχεται σε **11,2 δις Ευρώ** το πρώτο 8μηνο του 2021. Το ποσό αυτό αναλύεται σε **8,8 δις Ευρώ** από ίδια κεφάλαια, ενώ εάν προστεθούν και οι χορηγήσεις από διάφορα προγράμματα Κρατικής Στήριξης, περιλαμβανομένων και των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΑΤ, τότε οι συνολικές χρηματοδοτήσεις της περιόδου ανέρχονται σε **11, 2 δις ευρώ**.

Τα ως άνω στοιχεία φαίνεται να υποστηρίζουν το συμπέρασμα ότι μετά από μία μακρά περίοδο δυσκολιών στην πιστωτική επέκταση, οφειλομένων στις πρωτόγνωρες συνθήκες που δοκίμασε το Ελληνικό Τραπεζικό σύστημα, έχουμε εισέλθει πλέον σε μία περίοδο αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας. Και η αποκατάσταση αυτή προχωρά με γοργούς ρυθμούς και σε ένα ευοίωνο μακροοικονομικό περιβάλλον, που επιτρέπουν την βάσιμη εκτίμηση ότι πολύ σύντομα θα είναι πλήρης.

2. Πρόσφορα και Αναγκαία Μέτρα για την πλήρη αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας

Πέραν των ανωτέρω, θεωρούμε χρήσιμη την διατύπωση ορισμένων προτεινομένων συμπληρώσεων και τροποποιήσεων της Έκθεσης, ως κατωτέρω:

2.1. Επιπτώσεις στη ρευστότητα των Τραπεζών από την επιβολή περιορισμών στην κίνηση των κεφαλαίων

Η Έκθεση, περιγράφοντας τις δυσκολίες που αντιμετώπισε το Ελληνικό Τραπεζικό Σύστημα κατά τα έτη 2012-2018, που είχαν ως αποτέλεσμα την κάθετη πτώση των χορηγήσεων, παραλείπει την αναφορά στη σημαντικότερη μείωση της ρευστότητας των Ελληνικών Τραπεζών που προκλήθηκε από την επιβολή περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων τον Ιούνιο του 2015. Η επαπειλούμενη κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015 επιβολή περιορισμών στην κίνηση των κεφαλαίων (*capital controls*) και εν τέλει η επιβολή τους⁴, είχε ως αποτέλεσμα την μεταφορά του μεγαλύτερου μέρους των Ελληνικών καταθέσεων στο εξωτερικό και την αντίστοιχη κάθετη μείωση της καταθετικής βάσης των Ελληνικών Τραπεζών. Όπως όμως σημειώνεται και στο Σχέδιο της Έκθεσης, η χρηματοδότηση της πιστωτικής λειτουργίας των Τραπεζών υποστηρίζεται πρωτίστως από την καταθετική τους βάση (δηλαδή χρησιμοποιούν τις καταθέσεις για να δανείσουν). Λόγω των *capital controls* υπήρξε δραματικός περιορισμός της καταθετικής βάσης των Τραπεζών με αντίστοιχα δραματική μείωση της ρευστότητάς τους, χωρίς την οποία η Τράπεζες απλά στερούνταν των κεφαλαίων για να πραγματοποιήσουν χορηγήσεις.

Οι Τράπεζες κατά την περίοδο αυτή για να υποστηρίξουν την λειτουργία τους αναγκάστηκαν να καταφύγουν στον μηχανισμό της έκτακτης χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (*Emergency Liquidity Assistance*), από τον οποίο αντλούσαν χρηματοδότηση με εξαιρετικά υψηλό κόστος.

² Όπως παρουσιάστηκαν στη Βουλή στις 19 Φεβρουαρίου 2021 από τον τότε Πρόεδρο της Ένωσης κ. Χαντζηνικολάου

³ Τα στοιχεία αυτά δεν περιλαμβάνουν δάνεια προς Ναυτιλία, ούτε το σύνολο των κοινοπρακτικών και ομολογιακών δανείων και για το λόγο αυτό τα ποσά πιστοδοτήσεων είναι χαμηλότερα από αυτά που έχουν αντίστοιχοι πίνακες των Τραπεζών.

⁴ Με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 28ης Ιουνίου 2015 (ΦΕΚ Α' 65)

Η πλήρης αποπληρωμή του ELA ολοκληρώθηκε μόλις στα τέλη του 2018, οπότε και σήμανε την έναρξη της επιστροφής στην κανονικότητα για τα θέματα άντλησης χρηματοδότησης για τις Ελληνικές Τράπεζες.

Ακόμη, η οικονομική κατάσταση της Ελληνικής οικονομίας έκανε αδύνατη την πρόσβαση των Τραπεζών στις διεθνείς χρηματαγορές για την άντληση ρευστότητας. Οι άντληση κεφαλαίων από τις χρηματαγορές, που αποτελεί εναλλακτική πηγή για την χρηματοδότηση της πιστωτικής λειτουργίας των τραπεζών, δεν ήταν δυνατή, καθόσον δεν υπήρχε επενδυτικό ενδιαφέρον στις χρηματαγορές για πιστωτικούς τίτλους Ελληνικών Τραπεζών. Ακόμη και για την Ελληνική Κυβέρνηση, που θα έπρεπε να προηγηθεί της εξέδου των Τραπεζών στις χρηματαγορές, ήταν αδύνατη για μεγάλο χρονικό διάστημα η άντληση κεφαλαίων με την έκδοση Ομολόγων.

Ταυτόχρονα και μετά την διαπίστωση από την ISDA της επέλευσης, συνεπεία του PSI, πιστωτικού γεγονότος στις υποχρεώσεις του Ελληνικού Δημοσίου από τα Ελληνικά Ομόλογα τον Μάρτιο του 2012⁵, «το ασφάλιστρο κινδύνου» για την αντιστάθμιση του πιστωτικού κινδύνου από την επένδυση σε Ελληνικά Ομόλογα εκτοξεύτηκε, κάνοντας για πολλά έτη το ενδεχόμενο επιστροφής στις Χρηματαγορές του Ελληνικού Δημοσίου (πολλά δε μάλλον των Ελληνικών Τραπεζών) ανέφικτο. Η κατάσταση αυτή άρχισε να αντιστρέφεται ουσιαστικά προ 2 ετών, ενώ αναμένεται να βελτιωθεί έτι περαιτέρω, εφόσον τα Ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου επιστρέψουν στην επενδυτική βαθμίδα και γίνουν εκ νέου αποδεκτά ως ενέχυρα στις εργασίες χρηματοδότησης της ΕΚΤ, γεγονότα που αναμένεται ότι θα δημιουργήσει καλύτερες συνθήκες και στις Τράπεζες για άντληση μεσο-μακροπρόθεσμης ρευστότητας με ευνοϊκότερους όρους, διευκολύνοντας αντίστοιχα την χρηματοδότηση της Ελληνικής Οικονομίας.

Έτσι, οι Τράπεζες για ένα πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα στερούνταν της απαραίτητης ρευστότητας για να επιτελέσουν το ρόλο της χρηματοδότησης της Ελληνικής οικονομίας, κατάσταση που άρχισε να αντιστρέφεται πρόσφατα και έκτοτε υπάρχει σαφής βελτίωση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας.

Προτείνεται, ως εκ τούτου, η Έκθεση να συμπληρωθεί με αναφορά στα ανωτέρω, προκειμένου να καθίσταται πιο κατανοητή η σημαντική βελτίωση της αποκατάστασης της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας κατά τα τελευταία δύο έτη.

2.2. Αίτια της περιορισμένης πιστωτικής επέκτασης – εποπτικό πλαίσιο

• Πιστωτική Πολιτική Τραπεζών (παρ. 25 Σχεδίου Έκθεσης)

Θεωρούμε ότι είναι εξαιρετικά κρίσιμο η σημείωση 30 του Σχεδίου της Έκθεσης να μεταφερθεί στο κυρίως κείμενο. Είναι παράγοντας που επηρεάζει την πραγματική ζήτηση (demand) για τη χορήγηση δανείων, καθόσον αφενός η επιβαλλόμενη από την κείμενη εποπτική νομοθεσία πιστωτική πολιτική των Τραπεζών, που απαιτεί ο αιτούμενος τη λήψη δανείου να είναι αξιόχρεος (όπως αποδεικνύεται από τα οικονομικά του στοιχεία, την προσκόμιση φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας κτλ.), και αφετέρου η αντικειμενική αδυναμία της μεγάλης πλειοψηφίας των Ελληνικών επιχειρήσεων να ικανοποιήσουν τα κριτήρια, που τίθενται από την πολιτική αυτή, καθιστούν εξ ορισμού αδύνατη την ύπαρξη ικανοποιητικής ζήτησης δανείων από τις Ελληνικές επιχειρήσεις.

Το εποπτικό πλαίσιο λειτουργίας των Τραπεζών είναι Ενωσιακής προέλευσης αλλά και η τήρησή του από την Ελληνικές Τράπεζες εποπτεύεται πλέον από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Το σκεπτικό για την ισχυρή εποπτεία του τραπεζικού συστήματος έχει ως ακολούθως. Οι τράπεζες δέχονται καταθέσεις και αναλαμβάνουν την υποχρέωση να τις επιστρέψουν όταν απαιτηθεί. Τα δάνεια που δίνουν πρέπει συνεπώς να είναι εισπράξιμα διότι αλλιώς υπονομεύεται η ικανότητα τους να επιστρέψουν τις καταθέσεις. Είναι προφανές ότι μία αστάθεια του χρηματοοικονομικού συστήματος εξαιτίας της απώλειας εμπιστοσύνης προς τούτο δύναται να οδηγήσει σε κατάρρευση της οικονομικής δραστηριότητας.

⁵ The Hellenic Republic – Credit Event – International Swaps and Derivatives Association (isda.org)

Συνεπώς, η μοναδική λύση για την αύξηση της ζήτησης δανείων και κατά συνέπεια της πιστωτικής επέκτασης είναι η εισαγωγή μέτρων ενίσχυσης των υποψηφίων δανειοληπτών.

Προτείνεται, ως εκ τούτου να εισαχθεί στην Έκθεση Σύσταση, για να υπάρξει νομοθετική παρέμβαση με σκοπό την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στην Ελληνική οικονομία (π.χ. με την εισαγωγή κινήτρων για συγχωνεύσεις και συνεργασίες, φορολογικές απαλλαγές κτλ.), προκειμένου να καταστεί μεγαλύτερο μέρος των επιχειρήσεων και δη των μικρομεσαίων «bankable». Τα προτεινόμενα μέτρα θα μπορούσαν, μάλιστα, να στοχεύσουν στην ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και τον περιορισμό της φοροδιαφυγής, μέτρα που θα έχουν θετικό αντίκτυπο τόσο στα δημοσιονομικά στοιχεία όσο και στη οικονομική κατάσταση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, με βάση την οποία οι Τράπεζες καλούνται να αξιολογήσουν το αξιόχρεο.

Ένα σημαντικό στοιχείο είναι η εμπέδωση δύο βασικών παραδοχών στο διάλογο επί του θέματος. Πρώτον, ότι οι Τράπεζες οφείλουν να στηρίζουν μόνο την υγιή επιχειρηματικότητα. Δεύτερον, οφείλουν να σχεδιάζουν τη στρατηγική τους ενισχύοντας και αξιολογώντας το σύνολο της υγιούς ελληνικής επιχειρηματικότητας. Παρά τα δυσμενή στοιχεία για το μέγεθος, την παραγωγικότητα και τη φερεγγυότητα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τα περισσότερα εκ των οποίων είναι απόρροια της παρατεταμένης και βαθιάς ύφεσης της περασμένης δεκαετίας, το ελληνικό τραπεζικό σύστημα καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για να διευρυνθεί η χρηματοδοτική περίμετρος και οι ελληνικές επιχειρήσεις να βελτιώσουν την οικονομική τους εικόνα και τα οικονομικά τους στοιχεία, ώστε να ανταποκρίνονται στα ελάχιστα πιστοδοτικά κριτήρια.

Στην προσπάθεια μας να διευρύνουμε την περίμετρο των bankable επιχειρήσεων εμπλουτίζουμε τα κριτήριά μας. Εξετάζουμε την ικανότητα του επιχειρηματία και της διοικητικής του ομάδας, λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία τους και τα αποτελέσματα των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων - και όχι απλώς την αξιοπιστία των οικονομικών τους στοιχείων και την ιστορικότητα της συναλλακτικής τους συμπεριφοράς. Εξετάζουμε τη βιωσιμότητα του επενδυτικού σχεδίου στο οποίο παρουσιάζεται ο τρόπος χρηματοδότησης της επένδυσης από ίδια κεφάλαια και τραπεζικό δανεισμό, καθώς και οι μελλοντικές ταμειακές ροές που θα παραχθούν μετά την ολοκλήρωση της επένδυσης. Είμαστε με λίγα λόγια σύμβουλοι τους, όχι απλά δανειστές τους. Εστιάζουμε στο εύλογο των υποθέσεων του σχεδίου και εκτελούμε αναλύσεις ευαισθησίας για να δούμε την αντοχή του αν οι συνθήκες της αγοράς χειροτερέψουν. Παράλληλα εξετάζεται προς αυτήν την κατεύθυνση η ανάπτυξη νέων επιχειρηματικών μοντέλων και εταιρικής διακυβέρνησης από μονάδες που είναι ήδη παρούσες στον επιχειρηματικό χάρτη της χώρας.

2.3. Συμπληρώσεις επί των θεσπισμένων από την Πολιτεία μέτρων για την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας.

α. Παράταση του χρόνου λειτουργίας του ΤΧΣ

- Burden Sharing – Συμμετοχή στο PSI (παρ. 36 Σχεδίου Έκθεσης)

Για λόγους τάξης, κρίνεται σκόπιμο να υπογραμμιστεί στο τμήμα του Σχεδίου της Έκθεσης, όπου γίνεται αναφορά στην «Παράταση του χρόνου λειτουργίας του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», η σημασία της συμμετοχής των Ελληνικών Τραπεζών στην Αναδιάρθρωση του Δημοσίου Χρέους. Ειδικότερα, η συμμετοχή του Ιδιωτικού Τομέα και δη των κατόχων Ομολόγων εκδόσεως του Ελληνικού Δημοσίου στην αναδιάρθρωση του Ελληνικού Χρέους το 2012, το γνωστό και ως Private Sector Involvement, τέθηκε από τους Αρχηγούς Κρατών της ΕΕ⁶ ως προϋπόθεση της Χρηματοδότησης της Ελληνικής Δημοκρατίας⁷. Εφόσον δηλαδή η προϋπόθεση αυτή δεν ικανοποιείτο τα λοιπά Κράτη της ΕΕ δεν θα χορηγούσαν πιστωτικές διευκολύνσεις στην Ελληνική Δημοκρατία, προκειμένου να ανταπεξέλθει στις τρέχουσες οικονομικές της υποχρεώσεις (καταβολή συντάξεων, μισθών δημοσίων υπαλλήλων, δημόσια άμυνα κτλ.).

⁶ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125844.pdf

⁷ Βλ. [Financial assistance to Greece | European Commission \(europa.eu\)](#)

Οι Ελληνικές Τράπεζες, αντιλαμβανόμενες πλήρως την κρισιμότητα της κατάστασης, συμμετείχαν τότε εθελοντικά στην μεγαλύτερη μέχρι σήμερα πραγματοποιηθείσα αναδιάρθρωση Δημοσίου Χρέους ύψους Ευρώ 206 δισ., η πρόσκληση για συμμετοχή στην οποία ανακοινώθηκε από την Ελληνική Δημοκρατία στις 24 Φεβρουάριου 2012⁸. Σε αυτό το πλαίσιο δέχτηκαν να ανταλλάξουν τα ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου, που κατείχαν, με νέα ομόλογα εκδόσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, τα οποία όμως είχαν χαμηλότερη αξία κατά 46,5% περίπου, υφιστάμενες συνολικές ζημιές ύψους περίπου Ευρώ 38 δισ., με αποτέλεσμα οι δείκτες κεφαλαιακής τους επάρκειας να υποχωρήσουν κάτω από τα ελάχιστα επιτρεπόμενα όρια και να κινδυνεύσουν ακόμη και με ανάκληση της αδείας τους από τις Αρμόδιες Εποπτικές Αρχές. Έτσι, ναι μεν όπως σημειώνεται στο Σχέδιο της Έκθεσης η Ελληνική Δημοκρατία δανείστηκε στα πλαίσια των Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης, που συνήψε μετά το PSI Ευρώ 50 δισ. για να ανακεφαλαιοποιήσει τις Ελληνικές Τράπεζες (βλ. Ν.4046/2012 και Ν. 4051/2021)⁹, του δανεισμού όμως αυτού είχε προηγηθεί η εθελοντική συμμετοχή των Ελληνικών Τραπεζών στο PSI που τους προκάλεσε συνολικές ζημιές ύψους Ευρώ 38 δισ.¹⁰.

- Δικαιώματα ψήφου μετοχών ΤΧΣ (παρ. 36-37 Σχεδίου Έκθεσης)

Στο ίδιο σημείο κρίνεται απαραίτητη η διόρθωση της αναφοράς στην παρ. 36 του Σχεδίου της Έκθεσης ότι το ΤΧΣ «Δεν συμμετέχει ως μέτοχος, παρά την ποσότητα των μετοχών που κατέχει στη συγκρότηση πλειοψηφιών στις Τράπεζες». Η αναφορά αυτή είναι ανακριβής, καθώς όλες οι μετοχές που κατέχει το ΤΧΣ στις Ελληνικές Τράπεζες παρέχουν δικαίωμα ψήφου στις Γενικές Συνελεύσεις των Τραπεζών και μόνον κατ' εξαίρεση υπάρχει περιορισμός στην άσκηση αυτών. Συναφώς σημειώνεται ότι στο άρθρο 7^α του ν.3864/2010 ορίζεται ότι

«Άρθρο 7Α

Δικαιώματα ψήφου

1. Το Ταμείο ασκεί πλήρως τα δικαιώματα ψήφου που αντιστοιχούν στις μετοχές που αναλαμβάνει στο πλαίσιο κεφαλαιακής ενίσχυσης που πραγματοποιείται σύμφωνα με το άρθρο 7.

2. Το Ταμείο ασκεί τα δικαιώματα ψήφου του με τους περιορισμούς που ορίζονται στην παράγραφο 3 στις παρακάτω περιπτώσεις:

(α) Για τις μετοχές ως προς τις οποίες τύγχαναν εφαρμογής οι εν λόγω περιορισμοί, σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 9 του ν. 4051/2012 (Α 40) κατά το χρόνο της ανάληψης των μετοχών από το Ταμείο.

(β) Για τις μετοχές που έχουν αποκτηθεί στο πλαίσιο κεφαλαιακής ενίσχυσης κατά το χρόνο ισχύος της παρ. 7 του άρθρου 9 του ν. 4051/2012, αλλά ως προς τις οποίες οι εν λόγω περιορισμοί δεν ίσχυαν λόγω της μη επίτευξης του, σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, απαιτούμενου ποσοστού συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα. Οι εν λόγω περιορισμοί στα δικαιώματα ψήφου του Ταμείου θα ισχύουν υπό την προϋπόθεση ότι η ιδιωτική συμμετοχή στην πρώτη [μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος] αύξηση Μετοχικού Κεφαλαίου που θα λάβει χώρα μετά τη δημοσίευση του ν. 4254/2014 (Α 84) είναι τουλάχιστον ίση με το 50%.

3. Στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 2, το Ταμείο ασκεί το δικαίωμα ψήφου στη Γενική Συνέλευση μόνο για τις αποφάσεις τροποποίησης του καταστατικού, περιλαμβανομένης της αύξησης ή μείωσης κεφαλαίου ή της παροχής σχετικής εξουσιοδότησης στο διοικητικό συμβούλιο, συγχώνευσης, διάσπασης, μετατροπής, αναβίωσης, παράτασης της διάρκειας ή διάλυσης της εταιρείας, μεταβίβασης στοιχείων του ενεργητικού, περιλαμβανομένης της πώλησης θυγατρικών, ή για όποιο άλλο θέμα

⁸ <http://www.pdma.gr/attachments/article/65/pressrelease20120224-en.pdf>

⁹ Εκ των οποίων όμως Ευρώ 20 δισ. δεν χρησιμοποιήθηκαν και επεστράφησαν με το Τρίτο Μνημόνιο.

¹⁰ Βλ. και στη σημείωση 40 του σχεδίου της Έκθεσης στο τμήμα περί αναβαλλόμενης φορολογικής υποχρέωσης, όπου αναφέρεται ότι «Οι τράπεζες αναγκάστηκαν να καταγράψουν εκτιμώμενες ζημιές (προ φόρων) ύψους περίπου € 38 δισ. τόσο λόγω της συμμετοχής τους στο PSI, όσο και λόγω της (μειωμένης) αποτίμησης των νέων ομολόγων του Δημοσίου βάσει της τρέχουσας αξίας τους».

απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία κατά τα προβλεπόμενα στο ν. 2190/1920 περί ανωνύμων εταιρειών.

Για τους σκοπούς υπολογισμού της απαρτίας και της πλειοψηφίας στη Γενική Συνέλευση, οι μετοχές του παρόντος άρθρου δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη αποφάσεων για θέματα άλλα από αυτά που αναφέρονται στα προηγούμενα εδάφια της παραγράφου αυτής.

4. Το Ταμείο ασκεί πλήρως τα δικαιώματα ψήφου που αντιστοιχούν στις μετοχές της παραγράφου 2, χωρίς τους περιορισμούς της παραγράφου 3 εάν διαπιστωθεί, με απόφαση του Γενικού Συμβουλίου του Ταμείου, ότι παραβιάζονται ουσιώδεις υποχρεώσεις του πιστωτικού ιδρύματος, οι οποίες προβλέπονται στο σχέδιο αναδιάρθρωσης ή προάγουν την υλοποίηση αυτού ή περιγράφονται στη «συμφωνία πλαίσιο» του άρθρου 2.»

Μάλιστα, μετά την τροποποίηση του άρθρου 8 του ν.3864/2010 με το άρθρο 6 του ν.4783/2021 κατά ρητή διάταξη νόμου «δ) Οι νέες μετοχές ή άλλοι τίτλοι ιδιοκτησίας, που αποκτώνται με τη διαδικασία της παρούσας, παρέχουν στο Ταμείο πλήρη μετοχικά ή ιδιοκτησιακά δικαιώματα, περιλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου, αλλά δεν παρέχουν τα ειδικά δικαιώματα του άρθρου 10». Εν ολίγοις όσες μετοχές του ΤΧΣ αποκτώνται μετά την θέση σε ισχύ του ν.4783/2021 παρέχουν πλήροι και άνευ περιορισμού δικαιώματα ψήφου.

- Ασυμβίβαστες ιδιότητες ΤΧΣ (παρ. 37-39 Σχεδίου Έκθεσης)

Περαιτέρω, κρίνεται σκόπιμη η εξέταση εισαγωγής αναφοράς στο Σχέδιο της Έκθεσης στον κίνδυνο πρόκλησης στρεβλώσεων στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος από τη διατήρηση του υφισταμένου πλαισίου λειτουργίας του ΤΧΣ. Το ΤΧΣ κατά ρητή διάταξη του άρθρου 8 συμμετέχει πλέον ως *ιδιώτης επενδυτής* στις νέες επενδύσεις που πραγματοποιεί στις Τράπεζες¹¹. Το γεγονός αυτό ωστόσο, θέτει το ΤΧΣ ευθέως σε κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, καθόσον, όπως αναφέρεται στο άρθρο 1 του ιδρυτικού του Νόμου «Σκοπός του Ταμείου είναι η συνεισφορά στη διατήρηση της σταθερότητας του Ελληνικού τραπεζικού συστήματος προς χάριν του δημοσίου συμφέροντος».

Έτσι, τίθεται ευλόγως το ερώτημα αφενός πώς μπορεί το ίδιο νομικό πρόσωπο να ενεργεί συμμετέχοντας στις ίδιες ανώνυμες εταιρείες (Τράπεζες) και με τις δύο ιδιότητες, δηλαδή αυτή του ιδιώτη επενδυτή και αυτή του συνεισφέροντος στη διατήρηση της σταθερότητας του Ελληνικού Τραπεζικού Συστήματος, και αφετέρου ποια από τις δύο θα προτάξει κατά την άσκηση των δικαιωμάτων ψήφου αλλά και των ειδικών του δικαιωμάτων στις Ελληνικές Τράπεζες. Ο προφανής κίνδυνος, που μπορεί να προκύψει από την εν λόγω σύγκρουση των συμφερόντων, καθιστά τη παράταση του χρόνου λειτουργίας του Ταμείου και δη υπό το ως άνω αντικρουόμενο πλαίσιο, παράγοντα που τελικά κατατείνει προς την αντίθετη κατεύθυνση από αυτόν που επιδιώκει (ήτοι την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας). Κατά συνέπεια, το πλαίσιο λειτουργίας του ΤΧΣ θα πρέπει άμεσα να τροποποιηθεί προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος που εγκυμονεί η ως άνω σύγκρουση συμφερόντων για την ομαλή λειτουργία του Τραπεζικού συστήματος.

β. Σχέδιο Ηρακλής (παρ. 72 -73)

Το Σχέδιο Έκθεσης κάνει αναφορά στην απουσία ρυθμίσεων περί υποχρεωτικών ελάχιστων ποσοστώσεων των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας σε σχέση με αυτές που είναι υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, σημειώνοντας ακόμη ότι δεν είναι καν υποχρεωτική η έκδοση ομολογιών μέσης εξοφλητικής προτεραιότητας.

Έτσι φαίνεται να επιτρέπει το συμπέρασμα ότι η προσήκουσα εξυπηρέτηση των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας με βάση το χαρτοφυλάκιο της τιτλοποίησης, μπορεί να υπόκειται σε δυσανάλογα μεγάλο κίνδυνο, που αντιστοιχεί αυξάνει τις πιθανότητες κατάρτησης της Κρατικής εγγύησης.

¹¹ Πλέον πρόσφατα με συμμετοχή κατά 26% στην αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της Τράπεζας Πειραιώς τον Απρίλιο του 2021 και διατήρησης ποσοστού 9% στην αύξηση μετοχικού κεφαλαίου της Alpha Bank τον Ιούλιο του 2021.

Ωστόσο, στο σημείο αυτό το Σχέδιο της Έκθεσης δεν αναφέρει ότι τόσο ο ν.4649/2019 όσο και η υπ' αριθ. «State Aid SA.53519 – Greece – Hellenic Asset Protection Scheme» απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί του Προγράμματος θέτουν, μεταξύ άλλων, ως ρητή προϋπόθεση για την υπαγωγή της τιτλοποίησης στο πλαίσιο του Προγράμματος Ηρακλής και τη χορήγηση της Κρατικής Εγγύησης για τις Ομολογίες Υψηλής Εξοφλητικής Προτεραιότητας να έχουν προηγουμένως να λάβει κατηγορία αξιολόγησης BB-, Ba3, BB-, BBL ή υψηλότερη, από ΕΟΠΑ αναγνωρισμένο, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος της εγγύησης, σε οικείο μητρώο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Ο ΕΟΠΑ προκειμένου να χορηγήσει την αξιολόγηση αυτή λαμβάνει υπόψη του και «στρεσάρει» το χαρτοφυλάκιο των τιτλοποιούμενων απαιτήσεων, το επιχειρηματικό μοντέλο λειτουργίας και την τεχνογνωσία του διαχειριστή κτλ. Έτσι, η αξιολόγηση αυτή αποτελεί κατ' ουσίαν διαβεβαίωση του ΕΟΠΑ ότι το χαρτοφυλάκιο της τιτλοποίησης αλλά και η ικανότητα του διαχειριστή είναι τέτοια που μπορούν να υποστηρίξουν την προσήκουσα εξυπηρέτηση των ομολογιών υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας. Κατά συνέπεια η ύπαρξη ρυθμίσεων περί υποχρεωτικών ελάχιστων ποσοστώσεων των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, δεν κρίνεται απαραίτητη.

Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγείται κανείς λαμβάνοντας υπόψη ότι προϋπόθεση για την υπαγωγή συναλλαγής τιτλοποίησης στις διατάξεις του ν.4649/2019 και την συνακόλουθη χορήγηση της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου, είναι κατά τη συνδυασμένη εφαρμογή των διατάξεων 8 και 10 του ν.4649/2019 ότι :

- Η σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου 244 του Κανονισμού (ΕΕ) 575/2013 (Σχετικά με τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας για πιστωτικά ιδρύματα και επιχειρήσεις επενδύσεων) **μεταφορά του πιστωτικού κινδύνου από το χαρτοφυλάκιο της τιτλοποίησης σε τρίτα μέρη (Significant Risk Transfer)**. Η Τράπεζα δηλαδή θα πρέπει μέσω της διάρθρωσης της τιτλοποίησης και της κατανομής του κινδύνου στις δύο ή τρεις κατηγορίες ομολογιών (υψηλής, μεσαίας και χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας) να διασφαλίζει ότι η ίδια ως κάτοχος των ομολογιών υψηλής προτεραιότητας έχει μεταφέρει τον κίνδυνο του χαρτοφυλακίου σε τρίτους. Η μεταφορά κατ' ουσίαν σημαίνει ότι ο κίνδυνος μη εξυπηρέτησης ομολογιών περιορίζεται στις ομολογίες μεσαίας και χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και αντισθέτως οι ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, **πριν και ανεξάρτητα από τη χορήγηση της Κρατικής Εγγύησης**, δεν επηρεάζονται από τον κίνδυνο αυτό. Άλλως, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ως αρμόδια εποπτική αρχή δεν αναγνωρίζει τη μεταφορά του πιστωτικού κινδύνου.
Έτσι, με βάση τη διάρθρωση της τιτλοποίησης, το επιχειρηματικό μοντέλο της (που βασίζεται στα ιστορικά στοιχεία απόδοσης του υποκείμενου χαρτοφυλακίου), την ικανότητα του Διαχειριστή της τιτλοποίησης κ.α. θα πρέπει να συνάγεται ότι ο κίνδυνος μη εξυπηρέτησης των ομολογιών τιτλοποίησης περιορίζεται στις ομολογίες μεσαίας και χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας και ότι αντίστοιχα ο κίνδυνος από τις υποκείμενες απαιτήσεις έχει μεταφερθεί στους κατόχους των ομολογιών αυτών. Αν δεν διαπιστωθεί αυτό από την ΕΚΤ, ο πιστωτικός κίνδυνος από το χαρτοφυλάκιο της τιτλοποίησης θεωρείται ότι εξακολουθεί να βαρύνει τα εποπτικά κεφάλαια της Τράπεζας και αντίστοιχα η τιτλοποίηση δεν μπορεί να υπαχθεί στις διατάξεις του ν.4649/2019, ως ισχύει και
- Θα πρέπει να έχει προηγηθεί η μεταβίβαση μέσω πώλησης σε ιδιώτες επενδυτές σε θετική τιμή (positive price) ικανού αριθμού ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, καθώς και, εφόσον έχουν εκδοθεί, ικανού αριθμού ομολογιών ενδιάμεσης εξοφλητικής προτεραιότητας **για τη λογιστική αποαναγνώριση (derecognition)** των τιτλοποιημένων απαιτήσεων στις οικονομικές καταστάσεις του μεταβιβάζοντος και του ομίλου του, σε ενοποιημένη βάση, σύμφωνα με τα ισχύοντα κατά τον χρόνο της τιτλοποίησης απαιτήσεων Διεθνή Πρότυπα Χρηματοοικονομικής Αναφοράς. Επίσης, χωρίς την επίτευξη του ως άνω λογιστικού αποτελέσματος, **πριν και ανεξάρτητα από τη χορήγηση της Κρατικής Εγγύησης**, η τιτλοποίηση δεν μπορεί να υπαχθεί στις διατάξεις του ν.4649/2019.

Τα ως άνω οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η ύπαρξη ρυθμίσεων περί υποχρεωτικών ελάχιστων ποσοστώσεων των ομολογιών χαμηλής εξοφλητικής προτεραιότητας, δεν κρίνεται απαραίτητη.

Με ιδιαίτερη εκτίμηση,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Basilios'.

Βασίλειος Ε. Ψάλτης

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII

Απαντήσεις EUROBANK



eurobank.gr

ΤΡΑΠΕΖΑ EUROBANK Α.Ε.

Όθωνος 8, 105 57 Αθήνα

Αρ.Γ.Ε.ΜΗ. 154558160000

Κύριο Ιωάννη Δ. Σαρμά
Πρόεδρο
Ελεγκτικό Συνέδριο
Βουρνάζου 4 & Τσόχα
115 21 Αθήνα

Αθήνα, 16 Νοεμβρίου 2021
Α.Π. 21

Αξιότιμε κύριε Πρόεδρε του Ελεγκτικού Συνεδρίου,

Σας ευχαριστώ για την πρωτοβουλία σας να θέσετε υπόψιν μας το σχέδιο Εκθέσεως Ελέγχου με θέμα «Χρηματοδότηση από τις Τράπεζες της πραγματικής οικονομίας: Συνέβαλε η δημοσιονομική παρέμβαση του Κράτους στην αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής κανονικότητας;» για την υποβολή παρατηρήσεων και σχολίων επί του κειμένου, όπως σας ευχαριστώ και για το αρχικό αίτημα υποβολής στοιχείων από την πλευρά μας, τα οποία αξιοποιήθηκαν στη διατύπωση του σχεδίου.

Συνημμένα σας αποστέλλω τις αναλυτικές σημειώσεις και διευκρινίσεις της Τραπέζης μας επί του σχεδίου της Εκθέσεως Ελέγχου. Σας παρακαλώ να τις εκλάβετε όχι ως διατύπωση αντιρρήσεων επί του κειμένου αλλά ως προσπάθεια περαιτέρω συμβολής μας στην πληρότητα και την ακρίβεια της τελικής Εκθέσεως, ιδιαίτερα σε πεδία και πτυχές του ζητήματος της χρηματοδότησης της οικονομίας που εκ φύσεως έχουν τεχνικό χαρακτήρα. Επιπροσθέτως, θα ήθελα να σας εκφράσω την ιδιαίτερη εκτίμησή μας για το γεγονός ότι μας δίνετε την ευκαιρία να συμμετάσχουμε και στον προφορικό διάλογο, ο οποίος όπως αναφέρετε στην από 2.11.2021 επιστολή σας θα λάβει χώρα από τις 18 έως τις 25 του τρέχοντος μηνός. Ελπίζουμε πως με τις έγγραφες σημειώσεις, αλλά και στο πλαίσιο του προφορικού διαλόγου θα μπορέσουμε να συνεισφέρουμε ως Οργανισμός στο στόχο που αναφέρετε στην επιστολή σας, δηλαδή στην «αναζήτηση, στο τελικό κείμενο της έκθεσης, διατυπώσεων ως προς τις οποίες θα μπορούσε να επέλθει εκατέρωθεν συμφωνία» - στοιχείο που, όπως και το Ελεγκτικό Συνέδριο, θεωρούμε ιδιαίτερα σημαντικό.

Τόσο ο ίδιος προσωπικά όσο και τα στελέχη της Τραπέζης μας παραμένουμε στη διάθεσή σας για οτιδήποτε σχετικό κρίνεται χρήσιμο για την ολοκλήρωση του έργου σας.

Με ιδιαίτερη τιμή,

Φωκίων Καραβίας
Διευθύνων Σύμβουλος

Συνημμένα: Σχόλια της Eurobank στο Σχέδιο Εκθέσεως Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας από τις τράπεζες

Σχόλια της Eurobank στο Σχέδιο Εκθέσεως Ελέγχου του ΕΣ

Αθήνα 13.12.2021

Η Έκθεση εκφράζει την άποψη ότι η χρηματοδότηση της οικονομίας από τις τράπεζες είναι μειωμένη. Για να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό χρησιμοποιεί ως βασικό κριτήριο τη διαθέσιμη ρευστότητα του τραπεζικού συστήματος και παρατηρεί ότι μικρό μέρος της ρευστότητας αυτής διοχετεύεται από τις σημαντικές τράπεζες στη δανειοδότηση ιδιωτών, υπό τη μορφή επιχειρηματικών ή στεγαστικών και καταναλωτικών δανείων, αποτιμώντας αυτό ως απόκλιση από την κανονικότητα.

Δεν είναι σαφές βάσει ποιων κριτηρίων, η Έκθεση διατυπώνει την παραπάνω παρατήρηση. Για παράδειγμα στο τέλος Σεπτεμβρίου 2021, 65% των συνολικών καταθέσεων του τραπεζικού συστήματος ήταν ήδη τοποθετημένα σε δάνεια στον ιδιωτικό τομέα (νοικοκυριά κι επιχειρήσεις) κι ένα επιπρόσθετο 18,4% στην χρηματοδότηση του Κράτους (μέσω αγοράς Ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου). Ενδεχομένως, το ποσοστό αυτό να μπορούσε να είναι μεγαλύτερο, αλλά σίγουρα δεν είναι ούτε μικρό, ούτε ασήμαντο.

Ενδεχομένως, η Έκθεση λαμβάνει υπόψη της και τη ρευστότητα που ο τραπεζικός τομέας λαμβάνει μέσω της ΕΚΤ. Ωστόσο, παραβλέπεται ότι αυτή η ρευστότητα είναι βραχυπρόθεσμη και μια αλλαγή της νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ θα οδηγούσε στην απόσυρση της. Σημειώνεται ότι η ΕΚΤ έχει θέσει για σημαντικό μέρος αυτής της ρευστότητας (TLTRO) συγκεκριμένους όρους μεταβολής των δανειακών χαρτοφυλακίων που οι ελληνικές τράπεζες ικανοποιούν.

Στο πλαίσιο με αριθμό 7, αναφέρεται ότι η καθαρή ροή τραπεζικής χρηματοδότησης προς επιχειρήσεις το 2020 ήταν 6.7 δις. Ευρώ. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε ετήσιο ρυθμό μεταβολής 9.9%, ο οποίος ήταν ο υψηλότερος της τελευταίας 10ετίας.

Ωστόσο, η διαθέσιμη ρευστότητα δεν είναι το μοναδικό κριτήριο σχετικά με τη χρηματοδότηση της οικονομίας. Η Έκθεση θα μπορούσε να εξετάσει και άλλες παραμέτρους. Ενδεικτικά αναφέρονται το συνολικό ιδιωτικό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, το ποσοστό του ιδιωτικού χρέους που δεν εξυπηρετείται αλλά και η ζήτηση για νέες χρηματοδοτήσεις, τόσο ως προς τη συνολική της ποσότητα όσο και ως προς τα ποιοτικά της χαρακτηριστικά.

Στο συνολικό ιδιωτικό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ πρέπει να συμπεριληφθούν όχι μόνο οι υποχρεώσεις προς πιστωτικά ιδρύματα, αλλά και δάνεια που έχουν εξαγοραστεί από ειδικά κεφάλαια και διαχειρίζονται από εταιρείες διαχείρισης απαιτήσεων, χρέη προς το Δημόσιο και Ασφαλιστικά Ταμεία. Είναι το ιδιωτικό χρέος υψηλό ή χαμηλό, οπότε υπάρχει η δυνατότητα επιτάχυνσης των χρηματοδοτήσεων; Τι ποσοστό ιδιωτικού χρέους ως προς το ΑΕΠ θα θέλαμε

να στοχεύσουμε ως οικονομία; Και τι ποσοστό του ιδιωτικού χρέους σήμερα δεν εξυπηρετείται (Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια, ΜΕΔ) ;

Η Έκθεση σωστά επισημαίνει ότι τα ΜΕΔ ενδεχομένως εξηγούν τη μειωμένη χρηματοδότηση από τις τράπεζες. Αυτό όμως δεν συμβαίνει για λόγους που σχετίζονται με το πιθανό βάρος των προβλέψεων αλλά γιατί λόγω των ΜΕΔ ένα σημαντικό ποσοστό των δανειοληπτών (αυτοί με ληξιπρόθεσμα δάνεια ή ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις προς το Δημόσιο και τα Ασφαλιστικά Ταμεία) είναι εκτός τραπεζικού συστήματος σχετικά με νέες δανειοδοτήσεις. Το σχετικό κριτήριο έχει τεθεί από τον SSM και όχι από τις τράπεζες οι οποίες οφείλουν να συμμορφώνονται. Καθώς το ποσοστό αυτό είναι ακόμη υψηλό (περίπου 30%), αυτοί είναι που, καθώς δεν έχουν πρόσβαση στον τραπεζικό δανεισμό, δημιουργούν την εντύπωση ότι οι τράπεζες δεν δανείζουν γενικά.¹

Είναι επομένως κρίσιμο να μειωθούν τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια και χρέη γενικότερα στην οικονομία. Διεθνώς, η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει τρία βήματα: πρώτον, την απομάκρυνση αυτών των δανείων από τους τραπεζικούς ισολογισμούς. Αυτό το βήμα είναι σε εξέλιξη και μάλιστα έχει επιταχυνθεί και λόγω του προγράμματος ΗΡΑΚΛΗΣ. Δεύτερο βήμα, οι εταιρείες διαχείρισης απαιτήσεων να προχωρήσουν, είτε σε εκκαθάριση των μη βιώσιμων περιπτώσεων, είτε σε αναδιάρθρωση των βιώσιμων μέσω επιμήκυνσης, μείωσης επιτοκίου ή και κουρέματος του δανείου. Ωστόσο, η εκκαθάριση προϋποθέτει πλειστηριασμούς, που λόγω αντικειμενικών ή μη λόγων καθυστερούν, καθώς και τη λειτουργία του ιδιωτικού φορέα μεταβίβασης των ακινήτων των ευάλωτων δανειοληπτών. Στο τρίτο βήμα, οι βιώσιμοι δανειολήπτες που τα δάνεια τους αναδιαρρώθηκαν με επιτυχία, επιστρέφουν στο τραπεζικό σύστημα και δύναται πλέον να λάβουν νέες χρηματοδοτήσεις.

Πέρα όμως από το συνολικό ιδιωτικό χρέος και το ποσοστό αυτού που δεν εξυπηρετείται, έτερο πιθανό κριτήριο για τη χρηματοδότηση της οικονομίας είναι η ζήτηση. Οι τράπεζες ισχυρίζονται ότι ειδικά το 2021, η ζήτηση από δανειολήπτες που ικανοποιούν τα βασικά τραπεζικά κριτήρια ήταν μειωμένη. Αυτό μάλιστα επιβεβαιώνεται από τη συνεχή αύξηση των καταθέσεων, συμπεριλαμβανομένων και των καταθέσεων νομικών προσώπων. Η μειωμένη ζήτηση εν μέρει εξηγείται από τη σημαντική κρατική βοήθεια που δόθηκε σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις λόγω της πανδημίας και είναι κάτι που παρατηρείται ευρύτερα στην Ευρωζώνη, καθώς και από την απομένουσα αβεβαιότητα λόγω της εξέλιξης της πανδημίας. Ο πλέον δεσμευτικός περιορισμός

¹ Επιπλέον, αρκετές από τις επιχειρήσεις που αιτούνται δανείων παρουσιάζουν δυσχερή χρηματοοικονομική διάρθρωση (συνεχόμενες ζημιολόγες χρήσεις) και οι επενδυτικές ιδέες οι οποίες διεκδικούν χρηματοδότηση δεν συνοδεύονται πάντα από βιώσιμα επενδυτικά πλάνα (πχ. αιτήσεις για χρηματοδότηση από το ΤΑΑ χωρίς να εμπίπτουν στις κατηγορίες δικαιούχων που ορίζει το σχετικό πλαίσιο). Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις δανειολήπτες αιτούνται τη λήψη ποσών μη συμβατών με τα δηλούμενα ετήσια εισοδήματά τους. Χορήγηση δανείων σε τέτοιες περιπτώσεις αντίκειται στους περιορισμούς των εποπτικών αρχών.

των ρυθμών πιστωτικής επέκτασης δεν είναι η ύπαρξη ρευστότητας αλλά η ποσότητα και η ποιότητα της **ζήτησης για δάνεια**, στην οποία δεν εστιάζει ιδιαιτέρως η Έκθεση.

Οι Τράπεζες αυξάνουν τα δανειακά τους υπόλοιπα παράλληλα με την επιστροφή της οικονομίας σε αναπτυξιακή τροχιά και στηρίζοντάς την. Ωστόσο, μία απότομη αύξηση των πιστώσεων στην οικονομία, ιδιαίτερα από μια χαμηλή βάση, και χωρίς να έχουν ακόμη αντιμετωπιστεί στο σύνολό τους τα προβλήματα που αναφέρονται (ΜΕΔ, μείωση αποτίμησης ακινήτων κ.ά.) θα μπορούσε να οδηγήσει στη δημιουργία «φούσκας» σε συγκεκριμένα πεδία (ακίνητα) και επίσης να πυροδοτήσει τεχνητά τον πληθωρισμό (δηλαδή πέραν του σημείου που οφείλεται στους μακροοικονομικούς παράγοντες, μόνον λόγω υπερβάλλουσας ρευστότητας) και να λειτουργήσει τελικά αρνητικά για τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης. Η Έκθεση δεν εξετάζει πιθανές παρενέργειες από παροχή άφθονης ρευστότητας ξαφνικά σε μια οικονομία που δεν έχει επαρκή υγιή ζήτηση.