

## Αναλύσεις Επικαιρότητας, 10/2020

22 Σεπτεμβρίου 2020

Το ΚΕΠΕ, το μεγαλύτερο Κέντρο Οικονομικών Ερευνών της Ελλάδας, πραγματοποιεί στη σειρά «Αναλύσεις Επικαιρότητας» σύντομες και τεκμηριωμένες αναλύσεις σε οικονομικά ζητήματα που απασχολούν τον δημόσιο βίο της χώρας, με στόχο την υπεύθυνη ενημέρωση της Κοινωνίας και της Πολιτείας.

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕΠΕ & Επιστημονικός Διευθυντής

### Το νέο πτωχευτικό πλαίσιο και η δεύτερη ευκαιρία σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά<sup>1</sup>

#### Εισαγωγή

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2009 η οποία μετατράπηκε σε χώρες όπως η Ελλάδα σε κρίση Δημόσιου Χρέους και γενικευμένη οικονομική κρίση, έφερε ξανά στο προσκήνιο το ζήτημα της αντιμετώπισης της χρεοκοπίας και της αθέτησης πληρωμών για επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Οι όψεις του φαινομένου αυτού είναι πολλαπλές, καθώς αφορούν και επηρεάζουν δυσμενώς όλους τους εμπλεκόμενους σε μια δανειακή σχέση: τις τράπεζες, τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά και, κατά συνέπεια, επιδρούν στην ίδια την κατάσταση της ελληνικής οικονομίας και τις προοπτικές της. Το ζήτημα της αντιμετώπισης, τόσο της επιχειρηματικής αποτυχίας που οδηγεί σε αθέτηση πληρωμών επιχειρηματικών δανείων όσο και της αδυναμίας αποπληρωμής καταναλωτικών και στεγαστικών δανείων από νοικοκυριά, κατέστη πιο επιτακτικό και φλέγον στη νέα δυσμενή οικονομική κατάσταση που δημιουργήθηκε λόγω της εξέλιξης της πανδημίας του COVID-19 και του επικείμενου νέου κύματος που αναμένεται για το ερχόμενο φθινόπωρο.

Στην παρούσα ανάλυση γίνεται μία πρώτη παρουσίαση και εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων και εμποδίων της προσέγγισης που εισάγει το Σχέδιο Νόμου για το νέο πτωχευτικό πλαίσιο<sup>2</sup>, το οποίο τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση στις 27 Αυγούστου του 2020.

Αρχικά, στην Ενότητα 1 αναλύονται οι κύριες ευρωπαϊκές τάσεις στο ζήτημα του πτωχευτικού πλαισίου. Στην Ενότητα 2 παρουσιάζονται οι καινοτομίες που εισάγει το νέο ελληνικό πτωχευτικό δίκαιο. Τέλος, στην Ενότητα 3 καταλήγουμε σε μερικά βασικά συμπεράσματα και εντοπίζουμε πιθανά εμπόδια στην εφαρμογή του νέου πλαισίου.

<sup>1</sup>Για την ανάλυση εργάστηκε ο ερευνητής Κ. Λοΐζος.

<sup>2</sup> «Κώδικας Διευθέτησης Οφειλών και Παροχής Δεύτερης Ευκαιρίας», Σχέδιο Νόμου, [http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/08/ΣΧΕΔΙΟ\\_ΝΟΜΟΥ.pdf](http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/08/ΣΧΕΔΙΟ_ΝΟΜΟΥ.pdf) και Αιτιολογική Έκθεση [http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/08/ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ\\_ΕΚΘΕΣΗ.pdf](http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/08/ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ_ΕΚΘΕΣΗ.pdf).

## 1. Οι ευρωπαϊκές τάσεις στο πτωχευτικό δίκαιο

Η Ευρωπαϊκή Οδηγία 1023/2019<sup>3</sup> για τη διαμόρφωση πλαισίου προληπτικής αναδιάρθρωσης και την απαλλαγή από τα χρέη στοχεύει σε βιώσιμες επιχειρήσεις και έντιμους αλλά υπερχρεωμένους επιχειρηματίες που αποζητούν μια δεύτερη ευκαιρία για να συνεχίσουν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα προς όφελος των ιδίων, των πιστωτών τους και της οικονομίας συνολικότερα. Η προληπτική αναδιάρθρωση άλλωστε θα μειώνει την πιθανότητα δημιουργίας νέων μη εξυπηρετούμενων δανείων όσον αφορά τις βιώσιμες επιχειρήσεις, ενώ αντίθετα οι μη βιώσιμες επιχειρήσεις θα πρέπει να περνούν στο στάδιο της εκκαθάρισης το συντομότερο δυνατόν, ώστε να αποφεύγονται δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομία. Οι χρονοβόρες διαδικασίες συνεπάγονται και υψηλότερα κόστη για τα εμπλεκόμενα μέρη, και επομένως πρέπει να αποφευχθούν. Παράλληλα, η αύξηση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας αναδιάρθρωσης και του πλαισίου αφερεγγυότητας και απαλλαγής χρέους οδηγεί σε βελτιστοποίηση της εκτίμησης κινδύνου και ελαχιστοποίηση του κοινωνικοοικονομικού κόστους.

## 2. Οι προβλέψεις του Σχεδίου Νόμου για νέο ελληνικό πτωχευτικό δίκαιο

Ο κύριος στόχος του νέου νομοθετικού πλαισίου είναι να θεσπίσει ένα συνολικό πλαίσιο αντιμετώπισης των οφειλών που οδηγούν τόσο μια επιχείρηση όσο και ένα νοικοκυριό στην αναστολή πληρωμών, παρέχοντάς τους, υπό προϋποθέσεις, μία δεύτερη ευκαιρία επανένταξης στην οικονομική ζωή παράλληλα με την απαλλαγή τους από τα υφιστάμενα χρέη.

Θα λέγαμε ότι οι προβλέψεις του Σχεδίου Νόμου εστιάζουν σε δύο κυρίως όψεις του προβλήματος της πτώχευσης: την επιτάχυνση και την απλοποίηση των διαδικασιών. Ο παράγοντας χρόνος είναι σημαντικός, διότι η καθυστέρηση των διαδικασιών είναι επιβαρυντική για όλους τους συμβαλλόμενους: τόσο τους πιστωτές όσο και τους οφειλέτες. Από αυτή τη σκοπιά βασική παράμετρος είναι η απομείωση της παραγωγικής αξίας των περιουσιακών στοιχείων που εμπλέκονται στη διαδικασία της πτώχευσης. Οι πιθανότητες για απαξίωση των περιουσιακών στοιχείων αυξάνεται όσο παρατείνεται ο χρόνος ολοκλήρωσης της πτωχευτικής διαδικασίας. Από την άλλη πλευρά, μια πιο σύντομη και τακτική διευθέτηση θα ωφελήσει τους εμπλεκόμενους αλλά και την οικονομία στον βαθμό που κεφαλαιουχικοί πόροι θα επανενταχθούν σύντομα στην παραγωγική διαδικασία, συμβάλλοντας έτσι στην οικονομική ανόρθωση της χώρας. Επιπλέον, η ομογενοποίηση του καθεστώτος πτώχευσης ώστε να αφορά τόσο επιχειρήσεις όσο και νοικοκυριά, καθώς και η ψηφιοποίηση/απλοποίησή του, θα συμβάλλουν στην παροχή δεύτερης ευκαιρίας για τους πληττόμενους οφειλέτες, ενώ παράλληλα θα ενισχύσουν τις διασφαλίσεις των πιστωτών έναντι των στρατηγικών κακοπληρωτών στον βαθμό που θα βελτιώσουν τη διαφάνεια του συστήματος. Η παροχή δεύτερης ευκαιρίας θα αποτελέσει έναν δίαυλο για την υπέρβαση του στίγματος της χρεοκοπίας που ακολουθούσε ως τώρα τον επιχειρηματικό κόσμο και αποτελούσε αποτρεπτικό παράγοντα για την ανάληψη καινοτόμων επιχειρηματικών πρωτοβουλιών, οι οποίες αναγκαστικά ενέχουν υψηλό κίνδυνο χρεοκοπίας. Άλλωστε, η υπερχρέωση επιχειρήσεων αλλά και νοικοκυριών αποτελεί βραδυφλεγή βόμβα για τα θεμέλια της οικονομίας, ενώ η ομογενοποίηση του πλαισίου έρχεται να απαντήσει και στην ασαφή συχνά διάκριση μεταξύ επιχειρηματικών και καταναλωτικών ή άλλων χρεών.

Στο παραπάνω πλαίσιο εντάσσονται σημαντικές πρόνοιες του νέου πτωχευτικού δικαίου όπως:

<sup>3</sup> Οδηγία (ΕΕ) 2019/1023 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20<sup>ης</sup> Ιουνίου 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1023&from=EN>

Καινοτομίες του Νέου Πτωχευτικού Κώδικα	Αιτιολόγηση
Ο εξωδικαστικός μηχανισμός αναδιάρθρωσης των οφειλών από δάνεια προς φυσικά και νομικά πρόσωπα	Ο μηχανισμός αυτός θα δίνει τη δυνατότητα διαμόρφωσης προτάσεων αναδιάρθρωσης μέσω μιας αυτοματοποιημένης εμπιστευτικής διαδικασίας που θα περιλαμβάνει τους χρηματοπιστωτικούς φορείς, το Δημόσιο και τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης. Πιστεύεται ότι θα συμβάλλει στην απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών, ωφελώντας ιδιαίτερα τις πολύ μικρές και τις μικρές επιχειρήσεις αλλά και τα φυσικά πρόσωπα. Στόχος εδώ είναι η πρόληψη, δηλαδή η παρέμβαση σε πρώιμο στάδιο κατά το οποίο ο οφειλέτης δεν έχει ακόμη καταστεί αναξιόχρεος.
Το προληπτικό πλαίσιο εξυγίανσης	Αφορά κυρίως μεγάλες επιχειρήσεις αλλά και άλλους οφειλέτες σε περιπτώσεις στις οποίες απαιτούνται πιο βαθιές παρεμβάσεις για την αποφυγή της χρεοκοπίας. Η επιτάχυνση και απλοποίηση των διαδικασιών για μια νέα αρχή στον επιχειρηματικό στίβο σε συνδυασμό με την εξασφάλιση και προστασία των διαφόρων εμπλεκόμενων, συμπεριλαμβανομένων των εργαζομένων που απασχολούνται στις επιχειρήσεις που τίθενται σε εξυγίανση, βρίσκονται στον πυρήνα αυτών των ρυθμίσεων.
Ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης	Θέσπιση μηχανισμών έγκαιρης προειδοποίησης του οφειλέτη σε περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτός μπορεί να οδηγηθεί σε κατάσταση αφερεγγυότητας, ώστε να δράσει άμεσα προκειμένου να προλάβει την πιθανή χρεοκοπία. Εκτός από την ίδρυση κέντρων και γραφείων εξυπηρέτησης δανειοληπτών, προβλέπεται η δημιουργία ηλεκτρονικών μηχανισμών προειδοποίησης όσο και η ενεργοποίηση σε αυτή την κατεύθυνση επαγγελματικών επιμελητηρίων και οργανώσεων.
Η παροχή δεύτερης ευκαιρίας στον καλόπιστο οφειλέτη	Έχει την έννοια της απαλλαγής από τα χρέη που δεν μπορεί να εξυπηρετήσει κατόπιν της ρευστοποίησης της περιουσίας του. Επιπλέον, ο οφειλέτης που είναι φυσικό πρόσωπο, δεν χάνει την άδεια ασκήσεως επαγγέλματος λόγω της κήρυξης πτώχευσης, έτσι ώστε να είναι δυνατή η επανένταξή του στην παραγωγική διαδικασία και η δημιουργία εκ νέου περιουσίας προς όφελος του ίδιου αλλά και της οικονομίας της χώρας. Άλλωστε, η αφαίρεση της άδειας ασκήσεως επαγγέλματος οδηγούσε συνήθως τον πρώην οφειλέτη στην παραοικονομία, με τις αρνητικές συνέπειες που αυτό συνεπαγόταν για τα δημόσια οικονομικά και την κατανομή των παραγωγικών πόρων.
Η ειδική μέριμνα για τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού	Οι ευάλωτες ομάδες που λόγω της πτώχευσης χάνουν την πρώτη κατοικία τους, θα έχουν τη δυνατότητα να παραμείνουν σε αυτή ως μισθωτές, να λάβουν επιδότηση ενοικίου και να την επανακτήσουν υπό προϋποθέσεις. Φορέας Απόκτησης και Επαναμίσθωσης είναι ιδιωτικό νομικό πρόσωπο βάσει σύμβασης παραχώρησης από το Δημόσιο.
Το Ηλεκτρονικό Μητρώο Φερεγγυότητας και οι διαχειριστές φερεγγυότητας	Στο Ηλεκτρονικό Μητρώο Φερεγγυότητας θα καταχωρίζονται όλες οι αποφάσεις και πράξεις της πτωχευτικής διαδικασίας, έτσι ώστε να διευκολύνεται η ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων μερών αλλά και να εξασφαλίζεται η διαφάνεια, η δημοσιότητα αλλά και η αποτίμηση της λειτουργίας των σχετικών διαδικασιών. Επιπλέον, περιγράφονται οι αρμοδιότητες και προϋποθέσεις διορισμού των διαχειριστών αφερεγγυότητας

### 3. Αποτίμηση και συμπεράσματα

Η ανανέωση του πτωχευτικού δικαίου της χώρας ήταν αναγκαία τόσο λόγω των νέων συνθηκών που επέφεραν οι διαδοχικές οικονομικές κρίσεις της τελευταίας δεκαετίας, όσο και λόγω των εγγενών αδυναμιών του ελληνικού πλαισίου σε συνδυασμό με τις εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο. Το δαιδαλώδες των νομοθετημάτων και σε αυτό τον τομέα δεν διευκόλυνε την ταχεία και διαφανή διεκπεραίωση των σχετικών διαδικασιών, ενώ παράλληλα έδινε την ευκαιρία σε στρατηγικούς κακοπληρωτές να το εκμεταλλευτούν προς όφελός τους. Εκτός του αναγκαίου εκσυγχρονισμού και της εξειδίκευσης για περιπτώσεις όπως οι καλόπιστοι οφειλέτες που ανήκουν στις ευάλωτες ομάδες, ήταν αδήριτη ανάγκη να αντιμετωπιστεί με ταχείες διαδικασίες η υπερχρέωση που πνίγει την οικονομία και συχνά παίρνει τη μορφή των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Όσο αυτά τα προβλήματα χρονίζουν, τόσο αυξάνεται η αβεβαιότητα, απαξιώνονται τα περιουσιακά στοιχεία και ακινητοποιείται το ενεργητικό του ισολογισμού των τραπεζών από μη εξυπηρετούμενες οφειλές, στραγγίζοντας την οικονομία από νέες πιστώσεις. Επομένως για όλους τους παραπάνω λόγους, το Σχέδιο Νόμου κινείται προς την κατεύθυνση της επανεκκίνησης της οικονομίας με στόχο τον περιορισμό της διασποράς του ηθικού κινδύνου, την πρόθεση να ελαχιστοποιηθούν οι κοινωνικές επιπτώσεις και αντίστοιχα να μεγιστοποιηθούν τα οφέλη για το σύνολο της οικονομίας.

Ωστόσο, οφείλουμε να επισημάνουμε μια σειρά από πιθανά εμπόδια στην επίτευξη των ανωτέρω στόχων τα οποία χρήζουν της προσοχής των διαμορφωτών πολιτικής:

- Η αυτοματοποίηση-τυποποίηση του εξωδικαστικού μηχανισμού έχει το τεκμήριο της αντικειμενικότητας, αλλά συγχρόνως ενέχει τον κίνδυνο της αναποτελεσματικότητας στον βαθμό που η μη συμμετοχή του ανθρώπινου παράγοντα θα παράγει αποτελέσματα τα οποία πιθανά δεν θα λάβουν υπόψη τους την ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης, ώστε να μεγιστοποιήσουν το προσδοκώμενο αποτέλεσμα υπό τους συγκεκριμένους περιορισμούς που αυτή θέτει.
- Η κρίσιμη παράμετρος, τόσο στην ένταξη στη διαδικασία πτώχευσης όσο και στη ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων, είναι η διαφύλαξη της αξίας των περιουσιακών στοιχείων, ώστε αυτή να μην μειωθεί πολύ κάτω από τη θεμελιώδη αξία τους. Η αρχή αυτή βρίσκεται στο πνεύμα των διατάξεων, ωστόσο η εξασφάλισή της προϋποθέτει τη λειτουργία ενός γενικότερου πλέγματος θεσμικών λύσεων που θα συμπεριλαμβάνουν την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση του ζητήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων.
- Στο μεσοπρόθεσμο διάστημα, ο καίριος παράγοντας είναι η αλλαγή του τρόπου σκέπτεσθαι των δρώντων υποκειμένων, καθώς αυτός αντανακλάται στην καθημερινή τους συμπεριφορά. Ένα νομοθετικό πλαίσιο είναι ικανό να λειτουργήσει ως εργαλείο προώθησης της οικονομικής ανάπτυξης, μόνο όταν μπορεί να κινητοποιήσει τα οικονομικά δρώντα υποκείμενα στην επιδιωκόμενη κατεύθυνση. Για να γίνει αυτό, πρέπει να είναι σε θέση να απαντάει σε χρόνια προβλήματα της οικονομίας που αποζητούν λύση, με μηχανισμούς οι οποίοι γίνονται κατανοητοί από το ευρύ κοινό, το οποίο τους ενσωματώνει στην καθημερινή του πρακτική και προσαρμόζει ανάλογα την συμπεριφορά του. Για να το κάνει όμως αυτό, θα πρέπει να κατανοεί ότι οι παρελθόντες τρόποι σκέπτεσθαι είναι ξεπερασμένοι και να επιδιώκει οικειοθελώς την αντικατάστασή τους με νέους, στον βαθμό που τους αξιολογεί ως πιο επωφελείς. Τέτοιες συμπεριφορές, που πηγάζουν από καθιερωμένους τρόπους σκέπτεσθαι και οφείλουν να τύχουν της προσοχής του διαμορφωτή πολιτικής, είναι η προσφυγή στην παραοικονομία, η δυσπιστία στον δημόσιο τομέα και το χρηματοπιστωτικό σύστημα και η στρεβλή αντίληψη της επιχειρηματικότητας από ορισμένη μερίδα της κοινωνίας.