

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

ΑΠΡΙΛΙΟΣ – ΙΟΥΝΙΟΣ 2016



Ιούλιος 2016

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ	5
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	7
1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ: Η ΥΦΕΣΗ ΒΑΘΑΙΝΕΙ ΜΕ ΑΝΗΣΥΧΗΤΙΚΕΣ ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ	21
2 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ	26
2.1 ΈΧΟΥΜΕ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ «ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ»; ΠΩΣ ΕΞΗΓΟΥΝΤΑΙ ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΟΙ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ;....	26
2.2 ΠΩΣ ΕΞΕΛΙΣΣΕΤΑΙ Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟ Α΄ ΕΞΑΜΗΝΟ 2016	28
2.3 Ο ΑΥΤΟΜΑΤΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ: ΤΙ ΠΡΟΒΛΕΠΕΤΑΙ ΣΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ;.....	35
3 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	38
3.1 ΟΙ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ «ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ Α.Ε.» ΠΡΟΧΩΡΟΥΝ	38
3.2 ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΒΙΩΣΙΜΟ;	40
3.3 ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΝΟΗΤΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΧΩΡΙΣ ΜΙΑ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	43
3.4 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΚΑΘΥΣΤΕΡΟΥΝ	45
4 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ	48
4.1 Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ EUROGROUP (25/5/2016)	48
4.2 ΈΧΕΙ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟ Η ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΤΟΥ EUROGROUP ΣΤΗ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΕΟΥΣ;.....	50
4.3 ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΕΟΥΣ: Η ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΔΝΤ (ΜΑΪΟΣ 2016).....	51
4.4 ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ, ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΚΑΙ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ	52
4.5 Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΔΝΤ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	56
4.6 ΉΤΑΝ ΜΙΑ ΚΑΛΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ;.....	57
5 Η ΕΠΟΜΕΝΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ: ΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΚΑ	58
5.1 Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	58
5.2 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ	60
6 ΕΙΔΙΚΟ ΘΕΜΑ: ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ	66
6.1 ΓΙΑΤΙ ΟΙ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ ΜΕ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΑ ΚΑΤΑΦΕΡΑΝ;.....	66
6.2 ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ ΜΟΝΟΔΡΟΜΟΣ;.....	67
6.3 ΓΙΑΤΙ ΔΕΝ ΠΕΤΥΧΑΝ ΤΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΣΤΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ;.....	67
6.4 ΕΙΝΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΝΕΟΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΟ;.....	68
7 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΙΝΑΚΩΝ	71
7.1 ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ	71
7.2 ΠΙΝΑΚΕΣ	76

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΑΕΠ ΚΑΙ ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, 2008 q1 – 2016 q1.....	22
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΥΝΥΠΟΛΟΓΙΣΜΕΝΗΣ ΚΑΙ ΜΗ ΤΗΣ ΚΑΘΑΡΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΑ ΙΔΡΥΜΑΤΑ (ΚΚΥΧΙ), % ΤΟΥ ΑΕΠ.....	27
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΦΟΡΩΝ (ΣΕ ΕΚΑΤ. €) ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ.....	30
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: ΛΗΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΟΦΕΙΛΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ (ΣΕ ΕΚΑΤ. €) ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΣ ΤΗΣ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ.....	31
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΩΝ ΕΙΣΦΟΡΩΝ (ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ) ΤΩΝ ΚΥΡΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ 2009-2015 ΚΑΙ ΟΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΒΑΣΙΚΟΥ ΣΕΝΑΡΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟ 2016-2019	41
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΥΝΤΑΞΙΟΔΟΤΙΚΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ (ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ) ΚΥΡΙΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΩΝ ΣΥΝΤΑΞΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2009-2015 ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΒΟΛΕΣ ΤΟΥ ΒΑΣΙΚΟΥ ΣΕΝΑΡΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟ 2016-2019	42
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: ΕΤΗΣΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ 2016 ΩΣ % ΤΟΥ ΑΕΠ (ΠΡΟΒΛΕΨΗ).....	49
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΣΥΣΧΕΤΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΚΑΙ ΠΡΩΤΟΓΕΝΩΝ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΑ ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΑ ΣΕΝΑΡΙΑ	56
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9: ΤΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ 2013-2015	58
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10: ΑΝΕΡΓΙΑ ΚΑΤΑ ΦΥΛΟ ΚΑΙ ΟΜΑΔΕΣ ΗΛΙΚΙΩΝ.....	58
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11: ΤΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΗΣ ΜΕΡΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	59
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12: ΟΙ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΛΗΡΟΥΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΠΟΥ ΜΕΤΑΤΡΑΠΗΚΑΝ ΣΕ ΜΕΡΙΚΗ ΚΑΙ ΕΚ ΠΕΡΙΤΡΟΠΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ (ΑΠΡΙΛΙΟΣ-ΜΑΪΟΣ 2016).....	59
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13: ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΑΝΑ ΕΙΔΟΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΑΠΟ 01.01.2016-31.05.2016	60
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14: Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ (ΔΟΚ) ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΠΟΚΑΤΗΓΟΡΙΩΝ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2010 – 6/2016	71
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15: ΣΩΡΕΥΤΙΚΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2010 – 2015	71
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 16: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΛΗΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ, ΣΩΡΕΥΤΙΚΑ, ΣΕ € ΔΙΣ.....	72
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 17: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ, ΙΑΝ. 2012 – ΜΑΪ. 2016, %	72
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 18: ΚΑΤΑΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2008 – 5/2016, ΣΕ € ΔΙΣ.	73
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 19: ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΑ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ 2009-2016 ΣΕ € ΕΚΑΤ.	74
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 20: ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΜΕΓΑΛΑ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ: ΟΓΑ, ΙΚΑ, 2009-2016 ΣΕ € ΕΚΑΤ.....	74
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 21: ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ 2004-2015 (ΕΛΛΑΔΑ, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ, ΙΤΑΛΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΙΡΛΑΝΔΙΑ, ΚΥΠΡΟΣ).....	75
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 22: ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΑΕΠ ΚΑΙ ΕΞΑΓΩΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	75

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΑΕΠ ΚΑΙ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, 2013 – 2016 Q1	21
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ.....	23
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 2012-2015	26
ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΕΠΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΘΑΡΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΩΝ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ ΙΔΡΥΜΑΤΩΝ ΣΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 2012-2015.....	27
ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΑ ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ 2016, ΣΕ € ΕΚΑΤ.	38
ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ 2016: ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΙΟΥΝΙΟΣ 2016 (ΠΡΟΣΩΡΙΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ)	76
ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Η ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	79
ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΙΣΗ ΑΙΤΙΩΝ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ – ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ.....	83
ΠΙΝΑΚΑΣ 9: «ΕΡΓΑΛΕΙΟΘΗΚΗ» ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ.....	86

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 30Α του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του (άρθρο 21, ΦΕΚ 122/Α'/30.06.2016) και το ν. 3871 (ΦΕΚ 141/Α'/17-8-2010). Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής και λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωσή του, όπως ενσωματώθηκε στον Κανονισμό της Βουλής, Μέρος Β' (άρθρο 53, ΦΕΚ 122/Α'/30.06.2016).

Έργο του ΓΠΚΒ είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του κράτους, η στήριξη του έργου δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) και η σύνταξη και υποβολή, προς τις ανωτέρω Επιτροπές, τακτικών τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων, που αφορούν στην τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Οι αναλύσεις του ΓΠΚΒ επικεντρώνονται στα κυριότερα ζητήματα της ελληνικής οικονομίας και γίνονται υιοθετώντας τη συγκριτική ανάλυση. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ανάδειξη και συζήτηση προβλημάτων από τη σκοπιά της σύγχρονης ακαδημαϊκής έρευνας.

Συντονιστής του ΓΠΚΒ είναι ο κ. Παναγιώτης Λιαργκόβας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, ο οποίος είναι επικεφαλής της Επιστημονικής Επιτροπής, που απαρτίζεται από τα εξής μέλη:

- Πάνος Καζάκος, Ομότιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Σπύρος Λαπατσιώρας, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Κρήτης
- Ναπολέοντας Μαραβέγιας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μιχάλης Ρηγίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Πρόλογος

Η παρούσα έκθεση εξετάζει την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων της ελληνικής οικονομίας, που τίθενται στον Κρατικό Προϋπολογισμό και στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής, τα οποία έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή των Ελλήνων. Επικεντρώνεται στο πρώτο εξάμηνο του 2016. Η έκθεση συντάχθηκε με βάση το σημερινό πλαίσιο πολιτικής, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις συμφωνίες που έχει πραγματοποιήσει η κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.), τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.). Λαμβάνει, επίσης, υπόψη της όλη την τρέχουσα συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωζώνης.

Ο Συντονιστής και τα Μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής αναγνωρίζουν ότι γενικά στην οικονομική πολιτική αντιπαρατίθενται διαφορετικές οικονομικές φιλοσοφίες και πως, ό,τι είναι αναγκαίο με οικονομικά κριτήρια δεν είναι απαραίτητα εφικτό με πολιτικά. Επίσης, ό,τι είναι επιθυμητό πολιτικά δεν είναι πάντοτε οικονομικά αποτελεσματικό.

Στο τέλος της έκθεσης αυτής, σε ειδικό θέμα με τίτλο «Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής», απαντούμε σε ερωτήματα Βουλευτών, όπως αυτά τέθηκαν κατά την παρουσίαση της έκθεσης του προηγούμενου τριμήνου στην Επιτροπή Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή των Ελλήνων, στις 25.5.2016. Ελπίζουμε ότι με τον τρόπο αυτό θα συνεισφέρουμε καλύτερα στις εργασίες των αρμόδιων Επιτροπών της Βουλής και στην ενημέρωση του Κοινοβουλίου και των πολιτών της χώρας γενικότερα.

Ο Συντονιστής του Γραφείου

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Σύνοψη και Συμπεράσματα

Το τρίτο Μνημόνιο (=πρόγραμμα προσαρμογής) πρέπει να πετύχει. Δεν υπάρχει άλλος δρόμος για να επιστρέψουμε στην ανάπτυξη.

1. Δεν υπάρχουν καλύτερες λύσεις για την ανάπτυξη από την εφαρμογή του νέου Μνημονίου

Στις 16 Ιουνίου 2016, Ελλάδα και Ευρωπαϊκοί θεσμοί κατέληξαν σε ένα «Συμπληρωματικό Μνημόνιο Συνεννόησης» (Supplemental MoU), αφού προηγουμένως η Βουλή των Ελλήνων ψήφισε σειρά «προσπαιτούμενων»¹ και η κυβέρνηση υιοθέτησε συναφείς υπουργικές αποφάσεις² για την ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης. Μετά την εξέλιξη αυτή, ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ) ενέκρινε την εκταμίευση μιας υποδότης ύψους € 7,5 δισ.

Το έργο της προσαρμογής δεν έχει τελειώσει. Εκκρεμούν κρίσιμες αποφάσεις για τους επόμενους μήνες ως την αξιολόγηση του Νοεμβρίου 2016. Όμως, η συμφωνία αποτελεί ένα βήμα στην πορεία επιστροφής στην ομαλότητα και, αν εφαρμοσθεί με συνέπεια, θα ανοίξει προοπτικές ανάκαμψης.

Το τρίτο Μνημόνιο και το «συμπληρωματικό Μνημόνιο» ισοδυναμούν με δύο νέες προσπάθειες για αλλαγή και σταθεροποίηση ενός νέου «παραδείγματος» οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Αν οι αλλαγές ολοκληρωθούν θα επιφέρουν θεμελιώδη μεταβολή όχι μόνο του περιεχομένου, αλλά και των θεσμών της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Τα κρίσιμα ερωτήματα είναι:

- αν αυτή η διαδικασία αλλαγής κατεύθυνσης και θεσμών συνεχισθεί και
- αν στην περίπτωση αυτή η Ελλάδα θα αποφύγει τον κίνδυνο «στασιμοχρεοκοπίας», που άλλωστε δεν είναι εξ ορισμού σταθερή κατάσταση.

Τα ερωτήματα είναι εύλογα: Την περίοδο από τον Ιούνιο 2015 μέχρι σήμερα χαρακτηρίζουν αλλεπάλληλοι γύροι διαπραγματεύσεων για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του προγράμματος, απότομες εντάσεις (π.χ. με το ΔΝΤ), συγκλίσεις της τελευταίας στιγμής και μετάθεση ορισμένων προβλημάτων για αργότερα. Συνολικά, **τις σχέσεις με τους θεσμούς χαρακτήριζαν διακυμάνσεις και διακοπές**. Το ίδιο ισχύει, και μάλιστα σε μεγαλύτερο βαθμό, αν εξετάσουμε ολόκληρη την περίοδο 2007-2016.

Η κυβέρνηση έχει μπροστά της ένα «ηράκλειο» έργο και ελπίζει να στραφεί τώρα, μετά την πρώτη αξιολόγηση, στο ζήτημα της ανάπτυξης (βλ. πιο κάτω). Αναγνωρίζει, όπως και η αντιπολίτευση, ότι **χωρίς επιστροφή στην ανάπτυξη και το νέο πρόγραμμα θα αποτύχει**. Η επίσημη ελπίδα έχει κάποια βάση αλλά οι κίνδυνοι αποτυχίας δεν εξαλείφθηκαν (βλ. πιο κάτω).

Η οικονομική και θεσμική φιλοσοφία του τρίτου Μνημονίου και του συμπληρώματός του διαφέρει ουσιωδώς από τις πελατειακές πρακτικές του παρελθόντος που στρέβλωναν τυπικούς κανόνες και κατέληγαν σε ένα αντιπαραγωγικό εν τέλει αλισβερίσι. Το ίδιο ισχύει και με μια **αδιαφοροποίητη** δυσπιστία έναντι του μηχανισμού της αγοράς.

¹ Βλ. ν.4387 (ΦΕΚ 85/Α/12.05.2016) και ν.4389 (ΦΕΚ 94/Α/27.05.2016). Σε βασικά περιεχόμενά τους θα αναφερθούμε πιο κάτω. Γενικά οι ρυθμίσεις τους αφορούν στη φορολογία, στο ασφαλιστικό και σε θεσμικές αλλαγές.

² Περικοπές στις επικουρικές συντάξεις, στο εφάπαξ και τα μερίσματα των δημοσίων υπαλλήλων, ενώ επίσης υπεγράφη ένα νέο «μνημόνιο κατανόησης» με την Ελληνικό Α.Ε. και συμφωνία μεταξύ ΕΛΣΤΑΤ και ΓΔΕ για την πρόσβαση της τελευταίας στα στοιχεία της πρώτης «στο διηνεκές», και άνοιξε ο δρόμος για πώληση μονάδων της ΔΕΗ.

Το «παράδειγμα», που είναι ενσωματωμένο στο Μνημόνιο, έχει ως βασικά χαρακτηριστικά τη δημοσιονομική ισορροπία, τον υγιή ανταγωνισμό στις αγορές και τη μείωση του μεγέθους του κράτους με ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέτρα. Ο στόχος τους είναι να επιστρέψει η χώρα σε διατηρήσιμους ρυθμούς μεγέθυνσης. Ταυτόχρονα όμως απαιτεί και ένα καλύτερο κράτος που αντιμετωπίζει τις περιβαλλοντικές απειλές (βλ. ανακύκλωση απορριμμάτων, δασικούς χάρτες), εκλογικεύει την κοινωνική πολιτική με νέους θεσμούς αλληλεγγύης, καθιστά λειτουργικότερη τη δικαιοσύνη και αποτελεσματικότερη τη Δημόσια Διοίκηση, βελτιώνει την ποιότητα των υπηρεσιών του (υγεία!) κλπ. Χωρίς να παραβλέπουμε τα προβλήματα εξισορρόπησης στόχων (trade - offs), σημειώνουμε ότι το «παράδειγμα» επιζητεί **να συμβιβάσει τον οικονομικό στόχο της ανάπτυξης μέσω των ανοιχτών αγορών με κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους που προϋποθέτουν εν τέλει ένα ενεργό και αποτελεσματικό κράτος, ισχυρό έναντι μεμονωμένων συμφερόντων.**

Αναμφίβολα, τη μακροοικονομική πτυχή του τρίτου Μνημονίου βαραίνουν σοβαρά ελαττώματα που μπορεί να ανατρέψουν τη μεταρρυθμιστική προοπτική. Ο στόχος για πρωτογενή πλεονάσματα διαρκείας μετά το 2018 της τάξης του 3,5% του ΑΕΠ δεν είναι ρεαλιστικός και οι αναβολές σε μια οριστική ρύθμιση του χρέους της χώρας τροφοδοτούν την αβεβαιότητα (βλ. πιο κάτω).

Όμως, συνολικά εξετάζοντας τα πράγματα, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις. Όπως εκθέσαμε, κατά την παρουσίαση της προηγούμενης έκθεσης στην Επιτροπή Προϋπολογισμού της Βουλής³, η καλύτερη στρατηγική (ή σενάριο) είναι να επισπευσθεί και να είναι στοιχειωδώς συνεπής η εφαρμογή του Μνημονίου (όπως εξειδικεύθηκε τον Ιούνιο 2016). Αυτό δεν αποκλείει προσπάθειες για βελτίωση κυρίως της μακροοικονομικής πτυχής, παρά τους δυσμενείς συσχετισμούς. Οι εναλλακτικά προσφερόμενες επιλογές είναι ανεπιθύμητες σε όρους γενικού συμφέροντος. Αυτές είναι, συνοπτικά, **η έξοδος από την Ευρωζώνη** (και πιθανόν από την ΕΕ) και μια **αμυντική εφαρμογή** του Μνημονίου, η οποία καταλήγει στο «μοντέλο του 1^{ου} εξαμήνου 2015» («μένουμε αλλά δεν εφαρμόζουμε» συμφωνίες).

2. Η θετική όψη των πραγμάτων

Το Μνημόνιο βασίζεται στην εκτίμηση ότι το ΑΕΠ της χώρας θα συρρικνωθεί μεν το 2016 κατά 0,3%, αλλά στη συνέχεια θα αυξηθεί κατά 2,7% (2017) και 3,1% (2018). Επομένως εμφανίζεται ως συνταγή για ανάκαμψη της οικονομίας.⁴ Επίσης, προβλέπει πρωτογενές πλεόνασμα 0,5% του ΑΕΠ εφέτος, το οποίο θα πρέπει, πάντοτε κατά τη συμφωνία, να αυξηθεί στο 3,5% του ΑΕΠ ως το 2018.

Η ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης από την ΕΕ (εκκρεμεί εκείνη του ΔΝΤ) και η συμφωνία για το συμπληρωματικό Μνημόνιο της 16.6.2016 έχουν αναμφίβολα θετικές πλευρές, μολοντί πολλά από τα αναμενόμενα οφέλη θα προκύψουν υπό την αίρεση ότι θα κυλήσουν όλα ομαλά.

³ Βλ. Βουλή των Ελλήνων, Ειδική Διαρκής Επιτροπή του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, *Πρακτικό συνεδρίασης 25.5.2016*.

⁴ Παρόμοιες προβλέψεις εξέφρασε ο Διοικητής της ΤτΕ κ. Γ. Στουρνάρας κατά την ομιλία του στη συνεδρίαση του ΓΣ του ΣΕΒ, βλ. *Η Καθημερινή* (ηλεκτρονική έκδοση), 19.07.2016.

Από τα αναμενόμενα υπό όρους οφέλη ξεχωρίζουμε τα εξής:

Πρώτον, εξασφαλίζουν τα απαραίτητα κεφάλαια για την εξυπηρέτηση κυρίως του δημοσίου χρέους και αποτρέπουν μια απότομη στάση πληρωμών. Σε συνδυασμό με άλλα μέτρα έκαναν δυνατή μια πρώτη χαλάρωση των κεφαλαιακών ελέγχων.⁵

Επίσης, **δεύτερον**, τμήμα των επόμενων δόσεων θα διοχετευθεί τρόπον τινά υποχρεωτικά στην πραγματική οικονομία με τη μορφή αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων οφειλών. Προς τον σκοπό αυτόν προβλέφθηκε να δημιουργηθεί ένας «ειδικός λογαριασμός» (*dedicated account*) στον οποίο θα κατατίθενται τα σχετικά ποσά των δόσεων. Από την πρώτη δόση θα κατατεθεί ποσό € 1,8 δισ. στον λογαριασμό αυτό, ενώ περαιτέρω πληρωμές προβλέπονται με βάση ένα αυστηρό χρονοδιάγραμμα για το 2016 και 2017.

Στα θετικά καταγράφουμε, **τρίτον**, ότι το νέο Μνημόνιο και το συμπλήρωμά του, μολονότι βραχυπρόθεσμα έχουν κόστος λόγω των νέων φορολογικών βαρών (βλ. πιο κάτω), δεν εστιάζουν μόνο στο μεσοπρόθεσμο στόχο των πρωτογενών πλεονασμάτων. Προβλέπουν επιπλέον ένα **ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων** (θεσμικών αλλαγών σε κράτος και οικονομία) που αναμένεται να ευνοήσουν την ανάπτυξη – αν εφαρμοσθούν τελικά. Άμεσα ή έμμεσα υποδεικνύουν επίσης την ανάγκη για πρόσθετες πολιτικές αναπτυξιακής πνοής που μπορούν να συμβάλουν στη λύση κυρίως μακροπρόθεσμων προβλημάτων της χώρας. Αυτό εννοεί ο Υπουργός Οικονομικών Ευκλείδης Τσακαλώτος, που μίλησε για **«δεύτερη γενιά μεταρρυθμίσεων»**.⁶

Ειδικά στο ζήτημα των **στρεβλώσεων των αγορών** (μεταρρυθμίσεις πρώτης γενιάς που εκκρεμούν) σημειώνεται «ατμοσφαιρική» πρόοδος. Η κυβέρνηση έχει να αντιμετωπίσει προσοδοθηρικούς θεσμούς και δομές που είχαν διαμορφωθεί τις προηγούμενες δεκαετίες σε αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, αλλά και επιφυλάξεις μέρους των στελεχών της. Τον Ιανουάριο 2016 άρχισε το έργο «*Εντοπισμός και Άρση κανονιστικών Εμποδίων στον Ανταγωνισμό στην Ελληνική Οικονομία*» -που δίνει συνέχεια σε προηγούμενη σχετική προσπάθεια. Το έργο υλοποιείται πάλι σε συνεργασία με τον ΟΟΣΑ. Όπως υποδηλώνει ο τίτλος, ο κύριος σκοπός του είναι να αξιολογήσει το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο και να εντοπίσει όλα τα δυνητικά εμπόδια στη λειτουργία της αγοράς στις κατασκευές, στα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στο χονδρεμπόριο, στο ηλεκτρονικό εμπόριο και σε κάποιους τομείς της μεταποίησης (π.χ. χημικά, ελαστικά, ηλεκτρονικός εξοπλισμός). Θα δούμε ποιες ακριβώς συστάσεις θα γίνουν από τη σχετική ομάδα εργασίας και αν και πως αυτές θα υλοποιηθούν. Όμως, ακόμα και έτσι, φαίνεται ότι **γίνεται πλέον ευρύτερα κατανοητό ότι υπάρχει θέμα στρεβλώσεων του ανταγωνισμού λόγω κρατικών ρυθμιστικών παρεμβάσεων που προστατεύουν συγκεκριμένες ομάδες ή λόγω ανοχής μονοπωλιακών πρακτικών (καρτέλ)**.

Η επίλυση του ζητήματος των **κόκκινων δανείων** αποτελεί μία προϋπόθεση, μεταξύ άλλων (όπως οι αναδιαρθρώσεις των επιχειρήσεων, η επιστροφή των καταθέσεων, οι νέες επενδύσεις), για να ανοίξει ο δρόμος για την παροχή πιστώσεων στην παραγωγική οικονομία. Όμως θα πρέπει να βελτιωθεί και η νομοθεσία περί πτωχεύσεων, ώστε να λυθεί σε σταθερή βάση το ζήτημα αυτό. Με προηγούμενη δόση του νέου δανείου έγινε δυνατή η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών. Η κατάσταση του τραπεζικού συστήματος είναι μεν καλύτερη μετά την

⁵ Βλ. δηλώσεις του Διοικητή της ΤτΕ κ. Γ. Στουρνάρα στη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής, 11.7.2016.

⁶ Βλ. ομιλία κ. Ε. Τσακαλώτου στο Brussels Economic Forum, εφημερίδα η *Καθημερινή* 10.6.2016.

ανακεφαλαίωση αλλά εκκρεμεί η οριστική ρύθμιση του ζητήματος των κόκκινων δανείων, που ανήλθαν τον Μάρτιο 2016 σε 45,2% (από 39,9% τον Δεκέμβριο 2014) παρά τα διάφορα κατά καιρούς μέτρα που έχουν ληφθεί. Ο επίσημος στόχος είναι να μειωθούν στο 27,1% ως το 2019!⁷ Επίσης έχουν δρομολογηθεί εξελίξεις στην **τραπεζική διακυβέρνηση** με αλλαγές στο ΤΧΣ και στις διοικήσεις των τραπεζών σύμφωνα με τις δεσμεύσεις που υποχρεώθηκε να αναλάβει η χώρα στις οποίες αποτυπώνεται η δυσπιστία των θεσμών για τις προθέσεις της ελληνικής πλευράς. Μια τελευταία πρόταση της τελευταίας να αλλάξουν οι κανόνες για τις διοικήσεις απορρίφθηκε από τους θεσμούς.

Οι διαρθρωτικές πολιτικές περιλαμβάνουν τη μεταρρύθμιση της **αγοράς εργασίας**. Η ελληνική κυβέρνηση, δεσμεύτηκε και ανέθεσε σε επιτροπή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων τις βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες και ειδικότερα βασικά ζητήματα που αφορούν:

- Τις ομαδικές απολύσεις.
- Τον συνδικαλιστικό νόμο.
- Τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.

Επιπλέον, έως και τον Μάρτιο του 2017 θα πρέπει να κωδικοποιηθούν οι εργατικοί νόμοι.

Τον Ιούνιο 2016 οι θεσμοί εξειδίκευσαν τις προτάσεις τους για τις εργασιακές σχέσεις. Προτείνουν με βάση την ιδέα των «βέλτιστων πρακτικών» την κατάργηση του επιδόματος προϋπηρεσίας στον κατώτατο μισθό και άλλων επιδομάτων ώστε να είναι συγκρίσιμος με τον ελάχιστο μισθό των άλλων χωρών, την κατάργηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας της κυβέρνησης στον καθορισμό του (δηλαδή επιστροφή στο νόμο 4172/13) με τους κοινωνικούς εταίρους να ασκούν συμβουλευτικό ρόλο, συλλογικές συμβάσεις μόνο σε επίπεδο επιχείρησης. Προτείνουν, επίσης, την κατάργηση της υπουργικής έγκρισης απολύσεων, που ενώ στοχεύει στην προστασία των εργαζομένων οδηγεί συχνά σε κλείσιμο επιχειρήσεων, αναζήτηση άλλων μέσων προστασίας των εργαζομένων, ριζική αναμόρφωση του λεγόμενου συνδικαλιστικού νόμου 1264/82 για να αλλάξουν οι κανόνες λήψης απεργιακών αποφάσεων ώστε αυτές να λαμβάνονται από την πλειοψηφία των εργαζομένων και όχι με κριτήριο την απαρτία σε ΓΣ, εφαρμογή των αποφάσεων των δικαστηρίων και επαναφορά του δικαιώματος ανταπεργίας.⁸

Η επανάληψη δηλώσεων για ασαφείς γραμμές που η ελληνική πλευρά δεν είναι διατεθειμένη να υπερβεί («κόκκινες γραμμές») και η επίκληση αμήχανων κοινωνικών εταίρων μπορεί να προκαλέσει τον Σεπτέμβριο νέες αβεβαιότητες και να επιβραδύνει την ανάκαμψη της οικονομίας και τη βελτίωση της απασχόλησης. Εκτός τούτου με τις «κόκκινες γραμμές» δεν απαντώνται τα ερωτήματα που προκύπτουν από την κατάσταση της χώρας: Ποιος ζήτησε την κατάργηση του 13^{ου} και 14^{ου} μισθού; Πως μπορούν οι επιχειρήσεις να επιβιώνουν σε αντίξοες συνθήκες; Τι ακριβώς πετυχαίνουν υπουργικές απαγορεύσεις απολύσεων; Ως ποιο βαθμό οι ισχύοντες συνδικαλιστικοί κανόνες (π.χ. για λήψη αποφάσεων απεργίας) είναι δυσλειτουργικοί; Πως επηρέασαν την τύχη μεγάλων επιχειρήσεων; Ποιες είναι οι δικές μας εμπειρίες; Ποιο σύστημα εργασιακών σχέσεων θα ενθάρρυνε ξένες παραγωγικές επενδύσεις

⁷ Βλ. δηλώσεις του Διοικητή της ΤτΕ Γ. Στουρνάρα στη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής, 11.7.2016.

⁸ Το κείμενο έχει σταλεί στο Υπ. Εργασίας αλλά διέρρευσε στον τύπο. Βλ. εφημερίδα *Ελεύθερος Τύπος* 10.7.2016.

που τόσο χρειάζεται η χώρα; Ποιους αφορά το ζήτημα των «μαζικών» απολύσεων;⁹ Ποιες ακριβώς «βέλτιστες πρακτικές» εννοούμε εμείς που έχουμε δεσμευθεί να τις αναζητήσουμε;

Ας προσθέσουμε ότι οι θεσμοί δεν ζητούν ευελιξία χωρίς ασφάλεια. Το αντίθετο μάλιστα. Το Μνημόνιο υποδεικνύει την ανάγκη για καλύτερες ενεργές πολιτικές απασχόλησης με την αναμόρφωση του ΟΑΕΔ, αποτελεσματικότερους θεσμούς επιμόρφωσης και μετεκπαίδευσης κ.ά. Τελικά, βέβαια, **η επιστροφή στην ανάπτυξη και μάλιστα σε σταθερή βάση είναι η κύρια προϋπόθεση για εργασιακή ασφάλεια.**

Το Μνημόνιο υποδεικνύει την κατεύθυνση των αλλαγών στους κανόνες των αγορών εργασίας. Οι θεσμοί προσανατολίζονται στο πρότυπο της «**ευελιξίας με ασφάλεια**» (ευασφάλεια, flexicurity) που εφαρμόζεται σε Δανία¹⁰ και αλλού και το οποίο στηρίζεται από τους κοινωνικούς εταίρους! Όμως αυτό δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να διορθωθούν εμφανή δυσλειτουργικά στοιχεία του σημερινού θεσμικού πλαισίου όπως είναι η αγνόηση δικαστικών αποφάσεων, οι αντιπαραγωγικοί περιορισμοί στις δυνατότητες των επιχειρήσεων να προσαρμόζονται σε μεταβαλλόμενες συνθήκες κ.ά. **Το κράτος δεν παρέχει περισσότερη ασφάλεια στους εργαζόμενους εμποδίζοντας την ευελιξία των επιχειρήσεων.** Η ευελιξία των επιχειρήσεων είναι προϋπόθεση για την επιβίωση ή ανάπτυξή τους και, οπωσδήποτε, για την είσοδο νέων στην παραγωγή. Το κράτος όμως μπορεί να δημιουργήσει ένα αποτελεσματικό δίκτυο ασφαλείας για τους εργαζόμενους. **Η προάσπιση του status quo ή η επαναφορά προηγούμενων κανόνων είναι αδιέξοδη πολιτική.**¹¹ Ωστόσο, αναγνωρίζουμε ότι δεν είναι εύκολη η μεταφύτευση θεσμών σε χώρες, στις οποίες δεν εκπληρώνονται οι προϋποθέσεις επιτυχούς εφαρμογής του μοντέλου της ευασφάλειας, όπως π.χ. χαμηλή ανεργία, αποτελεσματικοί διοικητικοί μηχανισμοί, ευρύτερη πολιτική κουλτούρα διαλόγου, συνεργατικές-συμμετοχικές-συνδικαλιστικές παραδόσεις κ.α. **Επομένως, χρειάζονται ευφυείς προσαρμογές.**

Και συνολικά, πολλές μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να εφαρμοσθούν ή ολοκληρωθούν τους επόμενους μήνες. **Είναι το κλειδί για να επιστρέψουμε στην ανάπτυξη.** Συναφώς, υπενθυμίζουμε πρόσφατη μελέτη, σύμφωνα με την οποία η ύφεση που ακολούθησε μετά το 2008 θα μπορούσε να είναι κατά 10 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ μικρότερη της καταγραμμένης, αν μεταξύ άλλων είχε γίνει ταχεία εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.¹²

Σημασία θα έχει, **τέταρτον, η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών μηχανισμών** της Ένωσης (και της τεχνογνωσίας τους) από την Ελλάδα. Οι μηχανισμοί προβλέπουν δάνεια και δωρεάν βοήθεια. Το συμπληρωματικό Μνημόνιο θέτει στη διάθεση της κυβέρνησης τεχνική βοήθεια για την επιλογή υψηλής ποιότητας επενδυτικών σχεδίων! Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να βελτιωθούν οι σχετικές διαδικασίες. Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και ο πρωθυπουργός (βλ. πιο κάτω).

Μετά την πρώτη αξιολόγηση ακολουθεί και η απόφαση της ΕΚΤ να επαναφέρει το περιβόητο waiver (αποδοχή ομολόγων των τραπεζών ως εγγυήσεων) ώστε να μειωθεί το κόστος του

⁹ Εκατοντάδες χιλιάδες μικρές επιχειρήσεις έκλεισαν μαζικά χωρίς μαζικές απολύσεις!

¹⁰ Βλ. OECD Economic Surveys, Denmark, May 2016, σελ. 24-25 και Torben M. Andersen (2015) "The Danish Flexicurity Labour Market During the Great Recession", *De Economist*, Volume 163, Issue 4, pp 473-490.

¹¹ Βλ. δηλώσεις Υπουργού Εργασίας κ. Κατρούγκαλου στις 12.07.2016 υπέρ της επαναφοράς του προηγούμενου καθεστώτος στο <http://www.skai.gr/player/tv/?mmid=276561>.

¹² Η μελέτη των Κ. Αργολάκη, Μ. Γαλιανιάκη και Α. Δοξιάδη περιλαμβάνεται σε υπό δημοσίευση τόμο για την ελληνική οικονομία.

δανεισμού μέσω του ΕΛΑ. Η κατάσταση θα γίνει πιθανόν ακόμα καλύτερη αφού τελικά η Ελλάδα, έχοντας εκπληρώσει όλες τις υποχρεώσεις της, θα μπορεί από τον επόμενο Σεπτέμβριο να συμμετάσχει στο πρόγραμμα «ποσοτικής χαλάρωσης» της ΕΚΤ.

Οι σχέσεις της Ελλάδας με τους θεσμούς είναι σήμερα καλύτερες σε σχέση με το καλοκαίρι του 2015. Αυτό θα επηρεάσει τελικά και το οικονομικό κλίμα γιατί μειώνει (ως ένα βαθμό όμως λόγω των εκκρεμοτήτων) την αβεβαιότητα για την οικονομική πολιτική τα επόμενα χρόνια. Ωστόσο, οι διαφορές στην οικονομική φιλοσοφία των δύο πλευρών, που αποτυπώνονται και στις εκάστοτε δηλώσεις υπουργών, μπορεί να προκαλέσουν νέες εντάσεις και, πάντως, δεν συμβάλλουν στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στην οικονομία.

Θεωρούμε σημαντικό ότι **έχει ξεκινήσει στους θεσμούς και στην Ελλάδα η συζήτηση για μεταγενέστερη αναθεώρηση των ίδιων των δημοσιονομικών στόχων του προγράμματος κυρίως για πρωτογενή πλεονάσματα.** Ήδη κατά την κατάρτιση του Μεσοπρόθεσμου 2017-2020 πρέπει να γίνουν προβλέψεις για τα πρωτογενή ελλείμματα 2019 και 2021. Η ελληνική πλευρά δεν αμφισβητεί τους στόχους ως το 2018, αλλά λογικά επιδιώκει πρωτογενή πλεονάσματα 1,5-2% του ΑΕΠ. Σημειωτέον ότι οι θεσμοί βρίσκονται υπό πίεση να επανεξετάσουν την πολιτική τους λόγω των προβλημάτων σε Ισπανία, Πορτογαλία, Γαλλία. Επίσης, κατά πάσα πιθανότητα το ζήτημα της (γενναίας) ελάφρυνσης του χρέους της χώρας θα διευθετηθεί μεταξύ των θεσμών, αφού ολοκληρωθεί το πρόγραμμα προσαρμογής του τρίτου Μνημονίου. Θα δούμε, πέρα από βραχυπρόθεσμες διορθώσεις, τι θα αποφασισθεί το 2018. Και στα δύο ζητήματα οι λύσεις που θα προκριθούν θα έχουν ευρύτερες προεκτάσεις για τις επιλογές οικονομικής πολιτικής στην ΕΕ. **Η προκαταβολική ελληνική «αντιπαροχή» θα συνίσταται στην εφαρμογή με συνέπεια των μεταρρυθμίσεων.** Μετά από αυτή, περίπου από τα μέσα του 2018, θα είναι δυνατό να ξεκινήσει η σχετική συζήτηση για το χρέος.

3. Εξελίξεις στη δημοσιονομική διαχείριση.

Σύμφωνα με τα επίσημα (προσωρινά) στοιχεία η κατάσταση της δημόσιας οικονομίας είναι υπό έλεγχο: **Επιτυγχάνεται πρωτογενές πλεόνασμα και μάλιστα πάνω από τους στόχους.**

Αλλά το δημοσιονομικό αποτέλεσμα παραβλέπει την αύξηση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του, οι οποίες μετακυλίνουν στο δημόσιο χρέος στο βαθμό που εξοφλούνται με νέα δάνεια. Επίσης, δεν επιτρέπει εφησυχασμό για το επόμενο εξάμηνο στο οποίο θα δοκιμασθούν τα φορολογικά έσοδα του κράτους μεταξύ άλλων και εξαιτίας της ύφεσης. Τέλος, πιέσεις για πρόσθετες δαπάνες θα προκύψουν στο μέλλον από τυχόν μαζικές μετατάξεις ατόμων από ιδιωτικοποιούμενες επιχειρήσεις (ΟΛΠ, ΟΣΕ κ.λπ.) σε άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου. Η πρακτική αυτή, που έχει δοκιμασθεί και στο παρελθόν (βλ. Ολυμπιακή) μπορεί να διασφαλίζει την εργασιακή και κοινωνική ειρήνη, αλλά προκαλεί νέες δαπάνες, συχνά δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες του Δημοσίου για συγκεκριμένες ειδικότητες και ικανότητες και μπορεί να υποβαθμίσει ποιοτικά τις υπηρεσίες του.

Σύμφωνα με τη μεθοδολογία της Eurostat, το 2015 εμφανίζεται πρωτογενές έλλειμμα 3,2% του ΑΕΠ, ενώ σύμφωνα με τη μεθοδολογία της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης εμφανίζεται πρωτογενές πλεόνασμα 0,7% του ΑΕΠ. Το χαμηλότερο ποσοστό υπολογίσθηκε, με-

ταξύ άλλων, χωρίς να ληφθεί υπόψη η καθαρή κεφαλαιακή ενίσχυση προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μέσω του νέου δανεισμού¹³ με βάση πάντως τους κοινοτικούς κανόνες που επιτρέπουν στις κυβερνήσεις να εξαιρούν δαπάνες που δεν έχουν μόνιμο χαρακτήρα. Όμως, η ενίσχυση των χ/π ιδρυμάτων αύξησε το δημόσιο χρέος.

Εξετάζουμε πιο κάτω στην Ενότητα 2 το ζήτημα του προβληματικού «μείγματος πολιτικής» (φόρων - δαπανών). Έχει όμως ενδιαφέρον να επισημάνουμε έναν από τους παράγοντες που καθορίζουν τις σχετικές επιλογές πολιτικής. Η ακαδημαϊκή έρευνα έχει αναδείξει τις άμεσες αρνητικές επιπτώσεις για την ανάπτυξη του φαινομένου της **διαφθοράς**. Έχει επίσης υποδείξει και τις έμμεσες αρνητικές επιπτώσεις της άτυπης, συχνά δυσδιάκριτης και πολύμορφης διαφθοράς: Διαπιστώνει ότι **όσο υψηλότερος είναι ο βαθμός της διαφθοράς τόσο μικρότερες είναι οι περικοπές δαπανών σε περιόδους που πρέπει να μειωθούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα**. Έτσι εξηγείται ένα παράδοξο: **Οι κυβερνήσεις ορισμένων χωρών να εφαρμόζουν ένα ελαττωματικό μείγμα πολιτικής ενάντια στην ακαδημαϊκή συναίνεση**.¹⁴ Εξηγούνται, επίσης, οι ειδικές φοροαπαλλαγές, η εκτεταμένη φοροδιαφυγή, η αναποτελεσματικότητα του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και η ευρύτερη προσοδοθηρία στο δημόσιο τομέα, που συνοψίζονται στην αδυναμία των κυβερνήσεων να διευρύνουν τη φορολογική βάση.

Περισσότερα για τη δημοσιονομική διαχείριση περιλαμβάνει η ειδική ενότητα της παρούσας Έκθεσης. Εδώ αναδεικνύουμε ακόμα, σε συνάφεια με τα προηγούμενα, μια μάλλον υποτιμημένη πτυχή, ότι δηλαδή το νέο Μνημόνιο του Αυγούστου 2015, το συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουνίου 2016 και το προαπαιτούμενο πολυνομοσχέδιο που ψήφισε η κυβέρνηση στις 22 Μαΐου διαμορφώνουν ένα **νέο θεσμικό πλαίσιο για την οικονομική και ειδικότερα τη δημοσιονομική πολιτική**. Ξεχωρίζουμε τις εξής αλλαγές:

- Συγκροτήθηκε σε σώμα **το δημοσιονομικό συμβούλιο**. Η κυβέρνηση, αν και με πολλές επιφυλάξεις για το θεσμό, όρισε τα μέλη του. Το δημοσιονομικό συμβούλιο είχε συσταθεί με βάση νόμο του 2014.¹⁵
- **Ενισχύθηκε η αυτονομία του ΤΧΣ**.¹⁶
- Ιδρύθηκε η **«Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε» («υπερταμείο»)**.¹⁷
- **Καταργήθηκε η ΓΓΔΕ και στη θέση της ιδρύθηκε η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή Δημοσίων Εσόδων** που είναι μια πλήρως αυτόνομη αρχή με δικό της διοικητικό συμβούλιο και προϋπολογισμό. Στις διατυπώσεις του νόμου: «*Η αρχή απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές*

¹³ Βλ. πιο κάτω ενότητα 2.

¹⁴ Arin Peren K, Viera Chmelarova, Eberhard Feess, Ansgar Wohlschlegel (2011), "Why are corrupted countries less successful in consolidating their budgets?" *Journal of Public Economics* 95 521-530.

¹⁵ Βλ. ν. 4270 (ΦΕΚ 143/Α/28.06.2014) «*Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/11) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις*».

¹⁶ Σύμφωνα με το τρίτο Μνημόνιο (του Αυγούστου 2015) «*η ανεξαρτησία του ΤΧΣ θα είναι πλήρως σεβαστή ενώ θα ενισχυθεί η δομή της διακυβέρνησής του, με σκοπό την πρόληψη πολιτικών παρεμβάσεων στη διαχείριση ή στις δραστηριότητές του*». Βλ. ν. 4336 (ΦΕΚ 94/Α/14.08.2015), που περιέχει και το λεγόμενο τρίτο Μνημόνιο (δηλαδή τη «*συμφωνία δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων*», σελ. 1025. Και συναφώς: «*Η κυβέρνηση δεν θα παρεμβαίνει στη διαχείριση, τη λήψη αποφάσεων και τις εμπορικές πράξεις των τραπεζών που θα συνεχίσουν να λειτουργούν αυστηρά βάσει των αρχών της αγοράς. Τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων και τα ανώτατα διευθυντικά στελέχη των τραπεζών θα διορίζονται χωρίς κρατική παρέμβαση*». Όπως πριν, σελ. 1025. Η συνέχεια δόθηκε με το «*συμπληρωματικό Μνημόνιο*» του Ιουνίου 2016.

¹⁷ Βλ. ν. 4389 (ΦΕΚ 94/Α/27.05.2016) «*Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις*», κεφάλαιο ΙΓ.

αρχές». ¹⁸ Υπόκειται βέβαια στον έλεγχο της Βουλής σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία.

- Ιδρύθηκε ο **Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής** του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης¹⁹. Θα ενεργοποιείται την Άνοιξη κάθε έτους με βάση έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και πρότασή του για σχετικό ΠΔ για τυχόν απόκλιση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τον στόχο του πρωτογενούς πλεονάσματος του προηγούμενου έτους. Επομένως ο μηχανισμός αυτός θα ενεργοποιηθεί για πρώτη φορά ήδη το 2017, αν διαπιστωθεί απόκλιση το 2016. Ο νόμος καθορίζει το ύψος και, το σπουδαιότερο, το είδος της προσαρμογής. Σύμφωνα με αυτόν, η προσαρμογή θα γίνει μέσω περικοπής των δαπανών από την οποία εξαιρούνται ορισμένες κατηγορίες τους. Αν καθυστερήσει το ΠΔ, θα πραγματοποιείται «αυτόματη» και «αυτοδίκαιη» δημοσιονομική προσαρμογή! Οι διαδικασίες και το αντικείμενο των περικοπών διευκρινίσθηκαν στο «τεχνικό» παράρτημα του συμπληρωματικού Μνημονίου: Η εξοικονόμηση πόρων θα πρέπει να προέλθει κατά 45% από τους μισθούς του Δημοσίου, 15% από τις συντάξεις κλπ.²⁰
- Αλλάζει η νομοθεσία για τις **δημόσιες προμήθειες**.
- Οι πόροι της δανειακής σύμβασης που προορίζονται για την εξόφληση οφειλών του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του δεσμεύονται σε ελεγχόμενο **ειδικό λογαριασμό (dedicated account)**, ενώ συμφωνήθηκε χρονοδιάγραμμα για τον ρυθμό των εξοφλήσεων.

Οι αλλαγές αυτές, που εν μέρει συμπληρώνουν αδρανοποιημένα μέτρα προηγούμενων κυβερνήσεων, τείνουν να μειώσουν το μακρύ χέρι της κομματικής πολιτικής στη δημόσια οικονομία και περιουσία. Όμως, ταυτόχρονα, περιορίζεται η δυνατότητα για αντικυκλική πολιτική, προσαρμοσμένη στις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας. Πελατειακές πρακτικές και άλλες ad hoc παρεμβάσεις ήταν άλλωστε υπεύθυνες για την αναποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης. Το νέο θεσμικό πλαίσιο, τείνει να «πειθαρχήσει» το πελατειακό σύστημα.

4. Συγκλίσεις γύρω από ένα νέο αναπτυξιακό «αφήγημα»:

Το πλαίσιο για την αναπτυξιακή πολιτική ουσιαστικά έχει καθορισθεί στο τρίτο Μνημόνιο του Αυγούστου 2015. Επικαιροποιήθηκε με το συμπληρωματικό Μνημόνιο της 16.6.2016. ²¹

Στις 16 Ιουνίου ο Πρωθυπουργός περιέγραψε το σχέδιο της κυβέρνησης για την ανάπτυξη σε ομιλία του με τίτλο «**Ελλάδα 2021: Δίκαιη ανάπτυξη και παραγωγική ανασυγκρότηση**». ²² Σε γενικές γραμμές ουσιαστικά **το σχέδιο σηματοδοτεί προγραμματική κατ' αρχάς σύγκλιση προς την επικρατούσα τάση στην ΕΕ και δημιουργεί προϋποθέσεις για προγραμματικές συγκλίσεις στο εσωτερικό της χώρας.**

¹⁸ Βλ. ν.4389 (ΦΕΚ 94/Α/27.05.2016) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», άρθρο 1 και μετά.

¹⁹ Βλ. ν.4389 (ΦΕΚ 94/Α/27.05.2016) «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις», άρθρο 233.

²⁰ Βλ. *Greece: Technical Memorandum of Understanding accompanying the MOU of the ESM*, 16 June 2016. Σε αυτό προσδιορίζονται επίσης οι δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις που θα πρέπει να μεταβιβασθούν στο νέο Ταμείο, δηλαδή την Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.: ΕΥΑΘ, ΕΥΔΑΠ, ΕΛΒΟ, Αττικό μετρό, ΔΕΗ, ΑΔΜΗΕ, ΕΑΒ και περιουσιακά στοιχεία.

²¹ *Supplemental Memorandum of Understanding*, 16.6.2017.

²² Βλ. ευρεία περίληψη στην εφημερίδα η Αυγή 17.6.2016.

Ως προς τους στόχους, η αναπτυξιακή στρατηγική ανταποκρίνεται ως ένα βαθμό στην οικονομική ορθοδοξία: Π.χ. αναγνωρίζει την ανάγκη για αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας και εστιάζει στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας σε συγκεκριμένους τομείς (για αυτά υπάρχουν ήδη διάφορες μελέτες). **Ως προς τα μέσα**, η έμφαση είναι, φυσικά, στην αξιοποίηση του ΕΣΠΑ, στην επανεκκίνηση των έργων υποδομής και σε νέα έργα (γραμμή 4 του μετρώ Αθήνας), στις ευκαιρίες που δίνουν οι λοιποί χρηματοδοτικοί θεσμοί της Ευρώπης (EBRD, ΕΤΕπ, πρόγραμμα Juncker, «ποσοτική χαλάρωση»), αξιοποίηση της δημόσιας παρουσίας (παραχωρήσεις πλειοψηφικών πακέτων κ.ά.). Αναγνωρίζει ρόλο στις ιδιωτικές επενδύσεις και εξαγγέλλει τη δημιουργία φιλικού κλίματος για αυτές και μέτρων για την προσέλκυσή τους, μέρος των οποίων περιλαμβάνεται στον νέο αναπτυξιακό νόμο (βλ. πιο κάτω). Σε πολλά σημεία επαναλαμβάνει διατυπώσεις του Μνημονίου: «*Οι μεταρρυθμίσεις πετυχαίνουν όταν τις πιστέψει και τις αγκαλιάσει η κοινωνία και όχι όταν επιβάλλονται με τη μορφή εξωτερικών καταναγκασμών*». Θέτει καθαρά το ζήτημα της «οικειοποίησης» του προγράμματος.

Ταυτόχρονα είναι φανερό το ενδιαφέρον για δίκαιη κατανομή των βαρών της προσαρμογής, διάχυση των ωφελειών της ανάπτυξης και προστασία των φυσικών πόρων της χώρας.

Είναι επίσης θετικό ότι ψηφίσθηκε **ο νέος αναπτυξιακός νόμος**.²³ Περιέχει ενδιαφέρουσες καινοτομίες όπως π.χ. σταθερό φορολογικό συντελεστή για 12 χρόνια για επενδύσεις που υπάγονται στο νόμο, έμφαση κυρίως σε φορολογικά κίνητρα (αν και προβλέπονται και άμεσες επιχορηγήσεις) κ.ά. Για τη χρηματοδότησή του ο αναπτυξιακός νόμος στηρίζεται κυρίως στο ΕΣΠΑ! Μολονότι οι διατιθέμενοι πόροι είναι περιορισμένοι (τα δύο τρίτα τους θα καλύψουν υποχρεώσεις του παρελθόντος), η κυβέρνηση αναμένει ότι θα προκαλέσουν νέες επενδύσεις και μέσω αυτών πρόσθετα φορολογικά έσοδα. Ο Υπουργός Οικονομίας Γ. Σταθάκης έχει επιπλέον εξαγγείλει περαιτέρω νομοθετικές πρωτοβουλίες ώστε να δημιουργηθεί, όπως δήλωσε, «*ένα νέο θεσμικό περιβάλλον ευνοϊκό προς τις υγιείς επενδυτικές προτάσεις*».²⁴ Από τις εξαγγελθείσες πρωτοβουλίες ξεχωρίζουμε τη θεσμοθέτηση υπηρεσιών μιας στάσης για την ίδρυση επιχειρήσεων με ηλεκτρονική επαφή και την προσαρμογή του καθεστώτος συμβάσεων και προμηθειών στα κοινοτικά δεδομένα. Όμως, ο αναπτυξιακός νόμος προβλέπει τη σύσταση ενός «*δυσκίνητου αναπτυξιακού συμβουλίου*» κατά το πρότυπο του «*συμβουλίου ανταγωνιστικότητας*», που είχε συσταθεί το 2004.²⁵

Μόνο ο νόμος δεν αρκεί για να αλλάξει δραστικά το επενδυτικό κλίμα. **Στις συνθήκες που επικρατούν σήμερα στην ελληνική οικονομία (άκαμπτοι θεσμοί, ύφεση) και πολιτική (διάχυτη αμφιθυμία), ευλόγως υπάρχουν αμφιβολίες για το αν μπορεί ο νόμος να αποδώσει τα αναμενόμενα**. Αν δεχθούμε ότι θα πρέπει τα επόμενα χρόνια οι επενδύσεις να ανακτήσουν το χαμένο έδαφος (ως %ΑΕΠ υποχώρησαν από το 20,7% το 2009, σε 11,1% το 2014, στο 11% το 2015) θα πρέπει επιπλέον να δημιουργηθεί κλίμα εμπιστοσύνης στην οικονομική πολιτική και να βελτιωθούν οι προσδοκίες των επενδυτών - επιχειρηματιών για τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Άλλως δεν θα πραγματοποιηθούν οι απαιτούμενες επενδύσεις σε ευρεία κλίμακα.

²³ Ν.4399 (ΦΕΚ 117/Α/22.06.2016) «*Θεσμικό πλαίσιο για τη σύσταση καθεστώτων Ενισχύσεων Ιδιωτικών Επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Σύσταση Αναπτυξιακού Συμβουλίου και άλλες διατάξεις*».

²⁴ Βλ. δηλώσεις στην εφημερίδα η Αυγή 17.6.2016.

²⁵ Αυτό μπορεί να είναι ενδεικτικό μιας βαθύτερης αμφιθυμίας σχετικά με τον όρο ανταγωνιστικότητα.

Η έμφαση στην ανάπτυξη δεν είναι τέχνασμα αλλά αναγκαιότητα. Όπως δήλωσε ο Υπ. Οικονομικών Ε. Τσακαλώτος, αν η οικονομία δεν επιστρέψει στην ανάπτυξη το αργότερο σε ένα χρόνο «θα έχουμε αποτύχει»²⁶ μολονότι η ευθύνη γι αυτό θα επιμερισθεί και στις δύο πλευρές. **Μια νέα αποτυχία θα είχε πλέον ανυπολόγιστες συνέπειες για το μέλλον της χώρας.**

Επίσης, ο στόχος της ανάπτυξης **δεσμεύει την καθημερινή πολιτική αν θέλει να είναι αξιόπιστη. Επιπλέον θέτει προβλήματα οικονομικής φιλοσοφίας και συγκεκριμένα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν από τις πολιτικές δυνάμεις του τόπου:** Π.χ. τι συνεπάγεται η έμφαση σε δυναμικά ή νέα συγκριτικά πλεονεκτήματα για την εκπαιδευτική πολιτική και τη συμβολή της στο μελλοντικό ανθρώπινο κεφάλαιο της χώρας; Ο Πρωθυπουργός τόνισε, ορθώς, ότι πρέπει να εξασφαλισθούν «*νέες, σταθερές και καλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας*». Όμως, ανταποκρίνονται στους υψηλούς αυτούς στόχους οι αποσπασματικές αλλαγές που έχουν γίνει μέχρι σήμερα στην εκπαιδευτική πολιτική; Υπηρετούν ορισμένες τουλάχιστον από αυτές πραγματικά τον μακροπρόθεσμο στόχο της διατηρήσιμης ανάπτυξης αναβαθμίζοντας το ανθρώπινο κεφάλαιο της χώρας;

Σημειώνουμε ότι η ακαδημαϊκή έρευνα δεν παύει από καιρό να αναδεικνύει τη **σημασία της ποιότητας της εκπαίδευσης και του ανθρώπινου κεφαλαίου για τις οικονομικές επιδόσεις. Αυτή θα έπρεπε να είναι η αφετηρία για κάθε πρωτοβουλία στην εκπαίδευση. Τούτο πολύ περισσότερο που η χώρα πρέπει να ξεφύγει από τον ανταγωνισμό με χώρες χαμηλού εργατικού κόστους, στον οποίο μόνο σε περιορισμένη κλίμακα μπορεί να ανταπεξέλθει.** Όλα τα ευημερούντα μικρά κράτη (όπως η Ολλανδία, η Αυστρία κ.α.), αλλά και μεγάλα κράτη, εκεί δίνουν τη μάχη για το μέλλον.

Εκτιμάμε επίσης ότι η κυβέρνηση θα πρέπει να αποσαφηνίσει τη «θεσμική φιλοσοφία» της. Αυτό αφορά γενικά μεν στο πεδίο «νόμος και τάξη» ειδικά δε στις ανεξάρτητες αρχές. Κατά τη γνώμη μας **ανάπτυξη με αποκλεισμούς δεν γίνεται. Αλλά ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς - για να προσφύγουμε στην ορολογία πρόσφατης μελέτης - σημαίνει σταθερούς κανόνες που ισχύουν για όλους, είναι δηλαδή inclusive, είτε μιλάμε για διορισμούς, είτε για ρυθμίσεις των αγορών προϊόντων, είτε για αναθέσεις έργων, προστασία της κοινής περιουσίας (του περιβάλλοντος), φορο- και εισφοροδιαφυγή, λογοδοσία.** Σημαίνει ακόμα θεσμούς που εμποδίζουν την ιδιοτελή οικειοποίηση πόρων (διαφθορά και σπατάλη). Και συνυφαίνονται με ένα λειτουργικό νομικό σύστημα. Το αντίθετο είναι οι θεσμοί που διανέμουν αυθαίρετα εύνοιες σε άτομα και ομάδες, ενώ αποκλείουν άλλα και άλλες και οδηγούν στην οικονομική παρακμή (extractive).²⁷

5. Ο κίνδυνος αποτυχίας δεν έχει εξαλειφθεί.

Παρά τη δέσμευση του πυρήνα της κυβέρνησης να εφαρμόσει το πρόγραμμα προσαρμογής και παρά το γεγονός ότι συγκλίνουν προς αυτό τα περισσότερα κόμματα της αντιπολίτευσης αφού δεν προτείνουν την καταγγελία του, αλλά την καλύτερη εφαρμογή του, ενώ η κοινή γνώμη εξακολουθεί να στηρίζει την παραμονή της χώρας στην ευρωζώνη, **η πορεία της χώρας δεν είναι διασφαλισμένη. Δεν συμμεριζόμαστε την ανεπιφύλακτη προσδοκία ότι θα επιτευχθούν οι στόχοι, για τους εξής λόγους:**

²⁶ Βλ. συνέντευξη στο Euronews, η οποία αναπαράγεται στο <http://bankingnews.gr> στις 14/06/2016 - 20:23.

²⁷ Acemoglu, Daron and Robinson, James *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*, Crown Press, New York 2012.

(α) Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία η ανάκαμψη δεν είναι ορατή. Οι συνιστώσες του ΑΕΠ, κατανάλωση, εξαγωγές και οι επενδύσεις βρίσκονται το πρώτο εξάμηνο 2016 σε καθοδική πορεία. **Δεν υπάρχει δείκτης που να επιτρέπει αισιοδοξία, κατ' αρχάς για τους επόμενους μήνες.** Ιδιαίτερα ανησυχητική είναι μάλιστα η μείωση των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών το πρώτο τρίμηνο 2016 κατά 11,7% σε ετήσια βάση. Άλλοι δείκτες δείχνουν ότι η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης είναι τουλάχιστον βραδύτερη της αναμενόμενης: Η δυσκολία ουσιαστικής ανάκαμψης των τραπεζικών καταθέσεων²⁸, η υποχώρηση της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα, η πτώση της παραγωγικότητας, η αύξηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο κ.ά., σε συνδυασμό και με τα ανησυχητικά μηνύματα από τον τουρισμό (βλ. πιο κάτω ενότητα 1 για την οικονομική συγκυρία).

Αλλά και στο μικροεπίπεδο υπάρχουν δυσσιώπιστα σημάδια: χρεοκόπησαν μεγάλες εταιρείες, πολλές από τις οποίες άνθισαν στο παρελθόν υπό κρατική προστασία και οικονομική προστασία. Ταυτόχρονα κλείνουν χιλιάδες μικρές επιχειρήσεις (κλείνουν περισσότερες από όσες ανοίγουν) ενώ άλλες μεταναστεύουν σε γειτονικές χώρες για να αποφύγουν την υψηλή φορολογία και τους κεφαλαιακούς ελέγχους που επιδεινώνουν την ανταγωνιστικότητά τους. Την εικόνα συμπληρώνει η έξοδος στο εξωτερικό χιλιάδων ειδικευμένων εργαζομένων, κυρίως νέων, ανέργων ή απλά απογοητευμένων από τις προοπτικές. **Διαφαίνεται καθαρά ο κίνδυνος να μην ανακάμψει η οικονομία, αλλά να παγιδευτεί σε μια κατάσταση στασιμότητας.**

Οι προοπτικές είναι τουλάχιστον ασαφείς και μεσοπρόθεσμα. Οι έλεγχοι κεφαλαίων που λειτουργούν ανασχετικά στην οικονομία μάλλον θα αρθούν πλήρως αργότερα από όσο έλπιζε η κυβέρνηση μεταξύ άλλων και λόγω της κατάστασης του τραπεζικού συστήματος («κόκκινα δάνεια» και δυσκολία ουσιαστικής ανάκαμψης των καταθέσεων λόγω γενικότερης αβεβαιότητας). Στα παραπάνω πρέπει να προσθέσουμε τα δυσμενή ποιοτικά χαρακτηριστικά των νέων επιχειρήσεων που ιδρύονται και που πάντως είναι λιγότερες από αυτές που κλείνουν. Συναφώς,

(β) Η ανάκαμψη της οικονομίας δύσκολα θα επιτευχθεί λόγω του «μείγματος πολιτικής» που χαρακτηρίζει το νέο πρόγραμμα. Γεγονός είναι ότι η συμφωνία με τους θεσμούς επιβάλλει και μάλιστα εμπροσθοβαρώς νέα «λιτότητα», δηλαδή μέτρα 3% του ΑΕΠ (αυξήσεις φόρων 1%, μείωση συντάξεων 1%, 0,25% αύξηση του ΦΠΑ κ.ά.) για να επιτευχθεί ο στόχος για πρωτογενή πλεονάσματα (0,75% ΑΕΠ, 1,5% και 3,5% αντίστοιχα για 2016, 2017 και 2018).

Τα φορολογικά μέτρα «αποδίδουν» αμέσως, ενώ οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται μετ' εμποδίων και, οπωσδήποτε, αποδίδουν αργότερα. Γεγονός είναι ότι τα φορολογικά μέτρα όχι μόνον επιβαρύνουν την κατανάλωση, που αντιπροσωπεύει το 70% της οικονομίας, αλλά και μπορεί να λειτουργήσουν ως αντικίνητρο για επενδύσεις.

(γ) Σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου θα αρχίσουν να επιδρούν αρνητικά οι σημερινές δυσμενείς διαρθρωτικές τάσεις: Η πτώση των επενδύσεων, η απαξίωση μέρους του εργατικού δυναμικού και του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού λόγω μακροχρόνιας ανεργίας («υστέρησης») που μειώνει τη δυνητική ανάπτυξη και η μαζική έξοδος των νέων και περισσότερο ειδικευμένων ανθρώπων. Σύμφωνα με μελέτη της Τράπεζας της Ελλάδος,²⁹ ο αριθμός των μονίμως

²⁸ Το Μάιο σε σχέση με τον Απρίλιο 2016 παρατηρείται οριακή αύξηση των τραπεζικών καταθέσεων, επιχειρήσεων και νοικοκυριών, κατά € 278 εκατ., στα € 121,704 δις.

²⁹ Σοφία Λαζαρέτου, «Φυγή ανθρωπίνου κεφαλαίου: σύγχρονη τάση μετανάστευσης των Ελλήνων στα χρόνια της κρίσης», ΤτΕ, 2016.

εξερχόμενων Ελλήνων ηλικίας 15-64 ετών, από το 2008 μέχρι σήμερα, ξεπερνά τις 427.000 και η έξοδος επιταχύνθηκε τα τελευταία χρόνια: Το 2013, τριπλασιάστηκε ο μέσος όρος σε σύγκριση με το 2008 με τους μετανάστες να ξεπερνούν τα 100.000 άτομα, ενώ «σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις το φαινόμενο συνεχίζεται με αδιάπτωτη ένταση το 2014 και οξύνεται περαιτέρω το πρώτο εξάμηνο του 2015». Όπως επισημαίνει η μελέτη, δεν φαίνεται το πότε θα τερματιστεί η διαδικασία εξόδου.

Όλα αυτά είναι δυσσιώνα για τις μακροχρόνιες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, η οποία φαίνεται ότι απειλείται από αυτό που ο Larry Summers³⁰ ονόμασε *δυνητική στασιμότητα (secular stagnation)*.

Θεωρούμε, λοιπόν, ότι επείγει η αντιμετώπιση του προβλήματος. Από τη σκοπιά της θεωρίας έχει ενδιαφέρον να σημειώσουμε ότι τα χαρακτηριστικά της εξόδου (και της Ευρωζώνης) εμφανίζονται καταρχάς να είναι σε πλήρη αντίθεση με την άποψη του Robert Mundell περί «Άριστων Νομισματικών Περιοχών» ότι η κινητικότητα της εργασίας μπορεί να συμβάλλει στην υπέρβαση μιας κρίσης σε ένα τμήμα (χώρα ή περιφέρεια) νομισματικής ένωσης!³¹ Με δεδομένους τους περιορισμούς στις μεταφορές πόρων και τις στρεβλές κεφαλαιακές ροές (προς τα εκτός κρίσης τμήματα της Ευρωζώνης) **η έξοδος που παρατηρείται στην Ελλάδα απλά εξασθενίζει απελπιστικά τις μακροχρόνιες ελπίδες για σταθερή ανάπτυξη!**

(δ) Στα προηγούμενα πρέπει να προστεθούν οι αβεβαιότητες που πηγάζουν από τα χρονοδιαγράμματα και τους όρους των Μνημονίων. Τυπικό παράδειγμα ο **Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής** του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης. Θα ενεργοποιείται την Άνοιξη κάθε έτους με βάση έκθεση του Υπουργού Οικονομικών και πρότασή του για σχετικό ΠΔ για τυχόν απόκλιση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τον στόχο του πρωτογενούς πλεονάσματος του προηγούμενου έτους. **Η κυβέρνηση ελπίζει ότι δεν θα χρειασθεί να τον εφαρμόσει, όμως μπορεί να αναγκασθεί να τον ενεργοποιήσει, πράγμα που θα υπέσκαπτε τις προοπτικές σταθερής ανάκαμψης. Και μπορεί να αναγκασθεί να το κάνει αν σημειωθούν υστερήσεις στα φορολογικά έσοδα (λόγω υψηλών φόρων). Εκτός τούτου, ακόμα και μόνη της η προοπτική ενεργοποίησής του θα επενεργεί αποτρεπτικά σε κατανάλωση και δευτερογενώς σε επενδύσεις!**

Βέβαια, σε περίπτωση απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους, η κυβέρνηση έχει τη δυνατότητα, να προλάβει περικοπές στις δαπάνες που προβλέπει ο μηχανισμός επισπεύδοντας την εφαρμογή ορισμένων φορολογικών μέτρων που έχουν ήδη ψηφισθεί (βλ. πιο κάτω) ή εξετάζοντας το ενδεχόμενο νέων μέτρων από το 2017. Αυτό όμως δεν θα έκανε τα πράγματα καλύτερα.

Οι αβεβαιότητες αυτές οφείλονται στον υψηλό και μη ρεαλιστικό στόχο πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ ως το 2018 ο οποίος μάλιστα πρέπει να επιτευχθεί μέσω βαρύτερων φορολογικών μέτρων. Το ΓΠΚΒ έχει υποστηρίξει σε ανύποπτο ήδη χρόνο (από το 2013!) ότι πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 3,5% του ΑΕΠ ή υψηλότερα και μάλιστα διαρκείας

³⁰ Βλ. Larry Summers (2016) "What to Do About Secular Stagnation" *Foreign Affairs*, March-April, στο <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-02-15/age-secular-stagnation>

³¹ Αυτό δεν σημαίνει ότι η θεωρία των άριστων νομισματικών περιοχών είναι λανθασμένη αλλά δείχνει ότι βραχυ-μεσοπρόθεσμα το κόστος της προσαρμογής θα είναι πολύ μεγάλο για την ελληνική οικονομία και κοινωνία.

(όπως αρχικά προβλέπονταν!) δεν ήταν ρεαλιστικός στόχος. Πρόσφατα το ΔΝΤ διατύπωσε εκ νέου ίδια παλαιότερη άποψη.³² Συμφωνεί και ο Διοικητής της ΤτΕ.³³ Το εύλογο σκεπτικό είναι ότι ένα μικρότερο πρωτογενές πλεόνασμα θα επέτρεπε μια λιγότερο σφιχτή δημοσιονομική πολιτική (φερ' ειπείν λιγότερους φόρους) και θα μείωνε την υφεσιακή επίπτωση της προσαρμογής.

(ε) **Η προσαρμογή προσκρούει σε αλληπάλληλες γραμμές άμυνας της ελληνικής πολιτικής οικονομίας.** Οι πολύμορφες αντιδράσεις στις μεταρρυθμίσεις που έχουν ήδη αποφασισθεί συνεχίζονται, μερικές φορές με τεχνάσματα που δυσκολεύουν κεντρικές πολιτικές επιλογές (βλ. υπόθεση Cosco). Παρατείνουν την αβεβαιότητα και έτσι υπονομεύουν το ευνοϊκό κλίμα που πηγαινέει να δημιουργηθεί με τη συμφωνία του Ιουνίου.

Εκτός από την προγραμματική της κληρονομιά, η κυβέρνηση έχει επιπλέον να αντιμετωπίσει τους **προσοδοθηρικούς θεσμούς και τους γύρω από αυτούς διαμορφωμένους συσχετισμούς επιρροής** που είχαν εμπεδωθεί τις προηγούμενες δεκαετίες σε αγορές προϊόντων και υπηρεσιών και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Οι διαπλοκές κορυφής ήταν μόνον η κορυφή του παγόβουνου. **Το προσοδοθηρικό σύστημα υποκρύπτεται σε σειρά «διαρθρωτικών δεικτών» στους οποίους αντικατοπτρίζονται οι σημαντικότερες υστερήσεις της χώρας που λειτουργούν ως φρένο για την ανάπτυξη**³⁴ π.χ. οι καθυστερήσεις στο ευαίσθητο πεδίο της εκτέλεσης συμβάσεων (contract enforcement) εξ αιτίας των γραφειοκρατικών και ατελών διαδικασιών επίλυσης αστικών – εμπορικών διαφορών και εκτέλεσης συμβάσεων, οι εν τέλει αντιπαραγωγικές πτωχευτικές διαδικασίες, αλλά και το χωροταξικό χάος που τελευταία έχει μπει στο στόχαστρο των δανειστών (παραμένει μείζον εμπόδιο για τη σοβαρή επιχειρηματικότητα), οι καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης (βλ. Ενότητα 3.4) κ.ά. Η δυσλειτουργία της δικαιοσύνης μάλιστα, έχει και μια σημαντική παράπλευρη απώλεια. Οι καθυστερήσεις στην απονομή της λόγω διαφόρων προβλημάτων επηρεάζουν ακόμη και υποθέσεις μεγάλου οικονομικού, κοινωνικού και πολιτικού ενδιαφέροντος³⁵ με αποτέλεσμα να δημιουργείται η εντύπωση στην κοινή γνώμη εσκεμμένων καθυστερήσεων, κάτι που υπονομεύει την αξιοπιστία της Πολιτείας.

(στ) Η έκβαση του δημοψηφίσματος για το Brexit προκαλεί νέες αβεβαιότητες για την εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας και απρόβλεπτες εξελίξεις στην ΕΕ. Οι διακυμάνσεις της στερλίνας δημιουργούν προβλήματα στις ελληνικές τουριστικές υπηρεσίες για τους Βρετανούς, καθώς και σε ορισμένες κατηγορίες Ελληνικών εξαγωγών προς το ΗΒ και τροφοδοτούν την τάση αποφυγής ρίσκου από τους επενδυτές ιδίως σε χώρες όπως η Ελλάδα. Εάν δεν ηρεμήσουν οι αγορές, οι τάσεις αποφυγής ρίσκου θα ενταθούν και αυτό ίσως δυσκολέψει την πλήρη άρση των κεφαλαιακών ελέγχων. Όμως, οι επιπτώσεις θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια της αναταραχής στις αγορές και από τις αντιδράσεις κυβερνήσεων και νομισματικών αρχών. Εκτός τούτων, θα δρομολογηθούν πιθανόν αλλαγές στην αρχιτεκτονική της ΕΕ και της Ευρωζώνης, τις οποίες αδυνατούμε τώρα να προβλέψουμε.

Επιπλέον, η αποτυχημένη απόπειρα στρατιωτικού πραξικοπήματος και όσα είναι σε εξέλιξη στην Τουρκία μπορεί να δημιουργήσουν νέα προβλήματα στη χώρα μας, πράγμα που δείχνει

³² Βλ. <http://www.kathimerini.gr/866381/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/pazari-gia-to-pleonasma-meta-to-2018>

³³ Βλ. συνέντευξή του στους *Financial Times* 14.06.2016.

³⁴ Βλ. World Bank, *Doing business*, 2015.

³⁵ Το πρόσφατο παράδειγμα με τη δίκη της «Siemens», που χρειάστηκε 11 χρόνια για να φτάσει στο ακροατήριο και εκεί σημειώνονται νέες καθυστερήσεις, δεν είναι το μόνο.

πόσο αναγκαίο είναι η χώρα να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για επιτυχή αντιμετώπιση απρόβλεπτων διεθνών κραδασμών. Το διεθνές και ευρωπαϊκό οικονομικό περιβάλλον επιβαρύνεται ακόμα περισσότερο από τα προβλήματα που παρουσίασε το τραπεζικό σύστημα σε Ιταλία και Γερμανία, τις τρομοκρατικές επιθέσεις στη Γαλλία, τα νέα ελλείμματα σε Ισπανία και Πορτογαλία και τα προβλήματα εφαρμογής του ΣΣΑ.

Τέλος, εκκρεμούν αποφάσεις σε εξαιρετικά ευαίσθητους τομείς που θα προκαλέσουν κατά πάσα πιθανότητα νέες αναταράξεις. Θα πρέπει να προετοιμασθεί το έδαφος για τη δεύτερη αξιολόγηση με κεντρικό θέμα τον νέο νόμο για τις εργασιακές σχέσεις. Οι επόμενοι μήνες θα φέρουν νέες δοκιμασίες για την κυβέρνηση και την αντιπολίτευση. Επίσης, θα πρέπει να εφαρμοσθούν πραγματικά ορισμένα μέτρα (π.χ. η τελική συμφωνία για το Ελληνικό προβλέπεται να ολοκληρωθεί τον Νοέμβριο 2016). Σε άλλες περιπτώσεις θα πρέπει να ληφθούν συμπληρωματικά μέτρα. Μας ανησυχεί τέλος ότι το Μεσοπρόθεσμο 2017-2020 δεν έχει ακόμα συνταχθεί ή έστω γνωστοποιηθεί. Το Μεσοπρόθεσμο έπρεπε να είχε ήδη συνταχθεί για να δίνει προοπτική στην τρέχουσα οικονομική και κοινωνική πολιτική.

Συνολικά, το θεσμικό μας πλαίσιο δεν έχει ακόμα σταθεροποιηθεί και αυτό, σε συνδυασμό με την αμφιθυμία τμημάτων της κυβέρνησης, τη σκληρή στάση πάσης φύσης ομάδων συμφερόντων και τη διάχυτη απογοήτευση των πολιτών, εμποδίζει την ανάκαμψη. Ειδικά στο φορολογικό σύστημα συνεχώς αναγγέλλονται νέοι φόροι ή/ και αναθεωρούνται οι όροι για οικονομικές δραστηριότητες (π.χ. των εγγυημένων τιμών σε επιχειρήσεις ΑΠΕ, των δόσεων για τον ΕΝΦΙΑ). Σημειώνουμε ότι δεν εξετάζουμε αν οι αποφάσεις αυτές είναι δικαιολογημένες, αλλά ότι διαιωνίζουν την αστάθεια της κρατικής δράσης και, επομένως, την αβεβαιότητα.

Η ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης ήταν μεν ένα θετικό βήμα, αλλά η ανάκαμψη των επενδύσεων που τόσο χρειάζεται η χώρα και η επιστροφή στην ανάπτυξη θα χρειασθεί χρόνο. Και θα καθυστερεί όσο παραμένουν οι αβεβαιότητες για τα επόμενα βήματα. *Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην οικονομική πολιτική και στο μέλλον της χώρας, δεν επιτυγχάνεται από τη μια μέρα στην άλλη και θα αποτραπεί πλήρως αν συνεχισθεί από ορισμένα κυβερνητικά στελέχη η επιδέξια χρήση νομικών εργαλείων και πολιτικών τεχνασμάτων για την αποφυγή συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων. Επτά χρόνια διαπραγματευτικών «σκαμπανεβασμάτων», έχουν προκαλέσει ισχυρές επιφυλάξεις σε καταναλωτές, μισθωτούς, επιχειρηματίες και τροφοδοτούν την απαισιοδοξία τους.*

1 Οικονομική Συγκυρία: Η ύφεση βαθαίνει με ανησυχητικές ενδείξεις

Το 1^ο τρίμηνο του 2016 η ύφεση στην ελληνική οικονομία βάθυνε. Συγκεκριμένα, με βάση το σχετικό Δελτίο Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ³⁶, **το ΑΕΠ σε σταθερές τιμές 2010** μειώθηκε κατά 1,4% σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2015, ενώ σε σχέση με το 4^ο τρίμηνο του 2015 η μείωση ήταν 0,5% (Πίνακας 1). Σημειώνεται ότι το 1^ο τρίμηνο του 2016 αποτελεί το τρίτο συνεχόμενο τρίμηνο όπου η ελληνική οικονομία καταγράφει αρνητικό ρυθμό μεγέθυνσης του τριμηνιαίου ΑΕΠ σε ετήσια βάση. **Πριν την υφεσιακή υποτροπή από το 3^ο τρίμηνο του 2015, η ελληνική οικονομία είχε καταγράψει για 6 συνεχόμενα τρίμηνα θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης** (Διάγραμμα 1). Η επιστροφή στην ύφεση οφείλεται κυρίως στις ασφυκτικές συνθήκες ρευστότητας (και λόγω των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων), στην καθυστέρηση της ολοκλήρωσης της αξιολόγησης που ενέτεινε την αβεβαιότητα, στην επίδραση που μεταφέρθηκε από το β' εξάμηνο του 2015, αλλά και στην προεξόφληση της υφεσιακής επίδρασης των νέων μέτρων. **Η υφεσιακή υποτροπή της ελληνικής οικονομίας αποτυπώνεται και στις διαγραφές και συστάσεις επιχειρήσεων στο Γενικό Εμπορικό Μητρώο (ΓΕΜΗ)**, όπως δείχνει και ο Πίνακας 2.

Πίνακας 1: ΑΕΠ και συνιστώσες της Ελλάδας, 2013 – 2016 q1

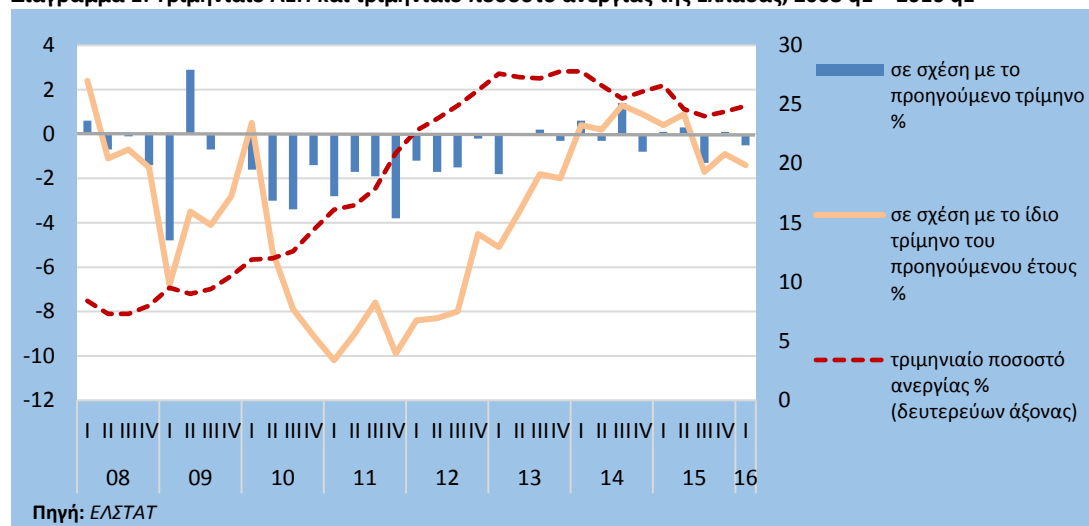
ποσοστιαία μεταβολή	2013	2014	2015	2016 q1 γ-ο-γ	2016 q1 q-ο-q
Ιδιωτική Κατανάλωση	-2,3	0,5	0,3	-1,3	-0,4
Δημόσια Κατανάλωση	-6,5	-2,6	0,0	-1,5	1,5
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου	-9,4	-2,8	0,7	-2,7	-6,8
Εξαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	2,2	7,5	-3,8	-11,7	-3,3
Εισαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	-1,9	7,7	-6,9	-12,8	-0,3
ΑΕΠ					
Ονομαστικές Τιμές (δισ. €)	180,389	177,559	176,023	43,415	
ρυθμός μεταβολής (%)	-5,7	-1,6	-0,9	-1,5	-0,4
Σταθερές Τιμές 2010 (δισ. €)	184,305	185,511	185,081	45,784	
ρυθμός μεταβολής (%)	-3,2	0,7	-0,2	-1,4	-0,5
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ					

Κατά το 1^ο τρίμηνο του 2016, όλες οι **συνιστώσες του ΑΕΠ** σημείωσαν πτώση σε ετήσια βάση. Ωστόσο, ως ιδιαίτερα ανησυχητική κρίνεται η μείωση κατά 11,7% των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, οι εξαγωγές υπηρεσιών μειώθηκαν κατά 23,4%, ενώ οι εξαγωγές αγαθών αυξήθηκαν οριακά κατά 1,7%. Επίσης, η μείωση των εισαγωγών κατά 12,8% είναι ενδεικτική της εμβάθυνσης της ύφεσης. Ανησυχητική εξέλιξη θεωρείται όμως και η μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης κατά 1,3%, καθιστώντας πλέον σαφές ότι μόνη της δεν μπορεί να στηρίξει βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση, ιδιαίτερα μάλιστα σε μια περίοδο με μείωση τόσο των ονομαστικών (λόγω αύξησης φορολογίας και περικοπών συντάξεων) όσο και των πραγματικών (λόγω εκτεταμένων αυξήσεων των έμμεσων φόρων) εισοδημάτων. **Οι επενδύσεις** συνεχίζουν την πτωτική τους πορεία από την αρχή της κρίσης και κατά το 1^ο τρίμηνο του

³⁶ ΕΛΣΤΑΤ, Τριμηνιαίοι Εθνικοί Λογαριασμοί: 1^ο τρίμηνο 2016 (προσωρινά στοιχεία), 30/05/2016.

2016, με σωρευτική μείωση περίπου 65%. Εξαίρεση αποτελεί η οριακή αύξησή τους το 2015. Όμως, η αύξησή τους, προκειμένου να στηρίξουν την ανάκαμψη, κρίνεται αμφίβολη δεδομένων των αυξημένων φορολογικών και άλλων επιβαρύνσεων, αλλά και της βραδύτερης του αναμενομένου αποκατάστασης της εμπιστοσύνης και άρσης της αβεβαιότητας, όπως δείχνει και η εξέλιξη των καταθέσεων (βλ. πιο κάτω). **Με άλλα λόγια, η αύξηση της φορολογίας σε περιβάλλον ύφεσης, πέραν των ιδιαίτερα υφεσιακών επιπτώσεων, θέτει σε αμφιβολία την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, τροφοδοτώντας με τον τρόπο αυτόν ένα νέο κύκλο αβεβαιότητας.**

Διάγραμμα 1: Τριμηνιαίο ΑΕΠ και τριμηνιαίο ποσοστό ανεργίας της Ελλάδας, 2008 q1 – 2016 q1



Συνολικά για το 2016, όλοι οι επίσημοι φορείς και η ελληνική κυβέρνηση προβλέπουν περαιτέρω συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας. Οι επικείμενες δράσεις της ΕΚΤ (επιλεξιμότητα εκ νέου για τα ελληνικά ομόλογα, συμμετοχή στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης) και η πορεία του τουρισμού (παρά τα προβλήματα σε ορισμένα νησιά και στην κρουαζιέρα), σε συνδυασμό με τη σταδιακή εξόφληση των οφειλών του Δημοσίου αναμένεται να μετριάσουν εν μέρει την ιδιαίτερα υφεσιακή επίπτωση του μίγματος της προσαρμογής. Περαιτέρω προβλήματα ενδέχεται να προκληθούν από μια πιθανή επιδείνωση του προσφυγικού – μεταναστευτικού, όπως και από τις εξελίξεις μετά το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος στη Βρετανία. Πιο συγκεκριμένα, οι επιπτώσεις από το αποτέλεσμα του Βρετανικού δημοψηφίσματος θα είναι βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες. Στις βραχυπρόθεσμες, οι επιπτώσεις θα αφορούν τις οικονομικές σχέσεις των δύο χωρών, δηλαδή τις διασυνδέσεις επιχειρήσεων και τραπεζών με την Βρετανική αγορά καθώς και τον τουρισμό. Στη Βρετανία κατευθύνεται το 1,7% των εγχώριων εξαγωγών συνολικής αξίας €2,5 δισ. Αφορούν κυρίως τρόφιμα, φρέσκα και τυποποιημένα. Η αναμενόμενη υποτίμηση της αγγλικής λίρας έναντι του ευρώ θα κάνει αυτόματα τα ελληνικά τρόφιμα ακριβότερα. Ακριβότερες θα είναι και οι διακοπές του 1 εκατ. Βρετανών τουριστών στη χώρα μας. Βέβαια για τη φετινή τουριστική περίοδο οι επιπτώσεις θα είναι περιορισμένες αφού τα πακέτα έχουν κλείσει αλλά από τη νέα χρονιά, η Ελλάδα θα είναι σαφώς ακριβότερη για τους Άγγλους. Επίσης, το 0,3% των μετοχών στο βρετανικό χρηματιστήριο ανήκει σε ελληνικά χέρια και σημαντικός αριθμός των Ελλήνων πολιτών διατηρεί ισχυρούς δεσμούς με το βρετανικό τραπεζικό σύστημα. Υψηλή είναι και η τραπεζική διασύνδεση των δύο χωρών, η οποία αριθμεί στο 24% του ελληνικού ΑΕΠ. Η αναστάτωση συνεπώς που θα δημιουργηθεί και οι μετέπειτα κλυδωνισμοί, μόνο ζημιά θα κάνουν στην ελληνική

οικονομία. Οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις είναι όμως δυσμενέστερες. Η έξοδος της Βρετανίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), ενισχύει το ρεύμα εναντίον της ΕΕ και υπέρ των Ευρωσκεπτικτών. Σηματοδοτεί την αποτυχία της «γραφειοκρατικής» ΕΕ να ενσωματώσει προς όφελός της τις συνέπειες της παγκοσμιοποίησης και των νέων τεχνολογιών. Δηλαδή να αντιμετωπίσει τις συνεχώς διευρυνόμενες εισοδηματικές ανισότητες, την διόγκωση της ανεργίας, την πτώση της ανταγωνιστικότητας και τη μείωση του βιοτικού επιπέδου, κυρίως της μεσαίας τάξης. **Εάν δεν αλλάξει σύντομα το τρέχον ευρωπαϊκό μοντέλο οικονομικής διακυβέρνησης, τότε υπάρχει κίνδυνος να υπάρξουν μιμητές της Βρετανίας.**

Βάσει των στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ,³⁷ **το ποσοστό ανεργίας** κατά το 1^ο τρίμηνο του 2016 αυξήθηκε στο 24,9%, από 24,4% το 4^ο τρίμηνο του 2015, ενώ παρουσιάζει μείωση σε σχέση με το 1^ο τρίμηνο του 2015 (26,6%), (Διάγραμμα 1). Εξαιρετικά ανησυχητικό είναι το ποσοστό ανεργίας των νέων (15 – 24 ετών) που παραμένει άνω του 50%, αν και μειωμένο κατά 1 ποσοστιαία μονάδα σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο πέρυσι (51,9%). Επίσης, εκτός των νέων, και οι γυναίκες φαίνεται να πλήττονται περισσότερο από την ανεργία, αντιμετωπίζοντας ποσοστό 29,5%, έναντι 21,2% των ανδρών. Αντίθετα, οι απόφοιτοι Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης και οι κάτοχοι μεταπτυχιακού ή διδακτορικού τίτλου αντιμετωπίζουν σημαντικά χαμηλότερο από το γενικό ποσοστό ανεργίας (18,4% και 11,3% αντίστοιχα). Εξίσου ανησυχητικό όμως είναι και **το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας** που βρίσκεται τα τελευταία δυόμισι χρόνια σταθερά πάνω από το 70%, αν και κατά το 1^ο τρίμηνο του 2016 εμφανίζεται μειωμένο κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο, στο 70,3%. Όπως έχει επισημάνει το ΓΠΚΒ, η μακροχρόνια ανεργία πέραν των κοινωνικών επιπτώσεων, έχει και σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις, όπως η μείωση του ρυθμού μεγέθυνσης του δυνητικού ΑΕΠ. Ο μόνος βιώσιμος τρόπος μείωσης της ανεργίας σε οικονομικά και κοινωνικά ανεκτό επίπεδο είναι το κλείσιμο του κενού επενδύσεων που έχει δημιουργηθεί την περίοδο της κρίσης στην ελληνική οικονομία. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η προσέλκυση ξένων επενδύσεων μέσω της δημιουργίας και εμπέδωσης ενός φιλικού περιβάλλοντος για την επιχειρηματικότητα, με κύρια χαρακτηριστικά τη μείωση της γραφειοκρατίας, τη σταθερότητα του πλαισίου λειτουργίας, την πρόσβαση στη χρηματοδότηση και την πολιτική σταθερότητα. Στο πλαίσιο αυτό, **η αποτελεσματική διαχείριση του νέου αναπτυξιακού νόμου, της κοινωνικής οικονομίας και των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ μπορούν να δράσουν μόνον υποστηρικτικά και σε καμία περίπτωση δεν αρκούν για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα. Σημειώνεται πάντως, ότι οι εκτεταμένες αυξήσεις φόρων και εισφορών δε βοηθούν την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας, τόσο ως προς την αύξηση των εξαγωγών, όσο και ως προς την προσέλκυση νέων επενδύσεων στη χώρα.**

Πίνακας 2: Συστάσεις και διαγραφές επιχειρήσεων

	Α' εξάμηνο 2014	Α' εξάμηνο 2015	Α' εξάμηνο 2016	2016/ 2015	2016/ 2014
συστάσεις	21137	18228	15319	-16%	-27%
διαγραφές	17749	12544	17833	42%	0.5%
Πηγή: ΓΕΜΗ					

Όσον αφορά **στις τραπεζικές καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών**, βάσει στοιχείων της Τράπεζας της Ελλάδος, το Μάρτιο του 2016 υποχώρησαν κατά € 219 εκατ. στα € 121,469

³⁷ ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Α' τρίμηνο 2016, 16 Ιουνίου 2016.

δισ., ενώ και τον Απρίλιο σημειώθηκε περαιτέρω οριακή υποχώρηση κατά € 42 εκατ. Αντίθετα, το Μάιο του 2016 αυξήθηκαν κατά € 278 εκατ., στα € 121,7 δισ. (βλ. Διάγραμμα 18 στο Παράρτημα 7.1), παρά τη μείωση των καταθέσεων των νοικοκυριών κατά € 760 εκατ. Η εξέλιξη των τραπεζικών καταθέσεων αποτελεί ενδεικτικό μέτρο για την εμπιστοσύνη σε μια οικονομία και η **διαμόρφωσή τους σε επίπεδο μόλις € 871 εκατ. πάνω από το χαμηλό 13 ετών (Ιούλιος 2015) αναδεικνύει την πολύ βραδύτερη του αναμενομένου αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και τη δυσκολία άρσης της αβεβαιότητας στην ελληνική οικονομία** όπως και τα αντικίνητρα για την επιστροφή των καταθέσεων που δημιουργούν οι περιορισμοί, στερώντας από το τραπεζικό σύστημα πολύτιμη ρευστότητα και μεταθέτοντας ουσιαστικά τις παρεμβάσεις σχετικά με την ουσιαστική χαλάρωση των περιορισμών. Σε αυτό το περιβάλλον, **η χρηματοδότηση του εγχώριου ιδιωτικού τομέα** υποχώρησε κατά 2% το Μάιο, κατά 1,9% τον Απρίλιο και κατά 2,1% το Μάρτιο σε ετήσια βάση.³⁸

Όσον αφορά **στο Δείκτη Οικονομικού Κλίματος (ΔΟΚ)**, εμφανίζεται να έχει ανακάμψει σε σχέση με το χαμηλό 7ετίας του Αυγούστου του 2015 (76,1 μονάδες) και τον Ιούνιο του 2016 διαμορφώθηκε στις 89,7 μονάδες (αμετάβλητος σε σχέση με το Μάιο), οριακά μειωμένος σε σχέση με τον Απρίλιο (90,3 μονάδες). Παρά τη βελτίωση όμως που παρουσιάζει σε σχέση με τον Αύγουστο του 2015, ο ΔΟΚ παραμένει σε χαμηλό επίπεδο, όπως δείχνει και το Διάγραμμα 14 στο Παράρτημα 7.1. Σε αντίθεση με το ΔΟΚ και τις άλλες υποκατηγορίες του, **η καταναλωτική εμπιστοσύνη δεν ακολουθεί την ίδια πορεία**, όπως δείχνει και το σχετικό διάγραμμα. Έχει σημειώσει σημαντική υποχώρηση σε σχέση με το Φεβρουάριο του 2015 (-30,6), ευρισκόμενη τον Ιούνιο του 2016 στις -68 μονάδες, υποχωρώντας μάλιστα περαιτέρω από το καλοκαίρι του 2015. Η εξέλιξη αυτή αντανακλά κυρίως την αβεβαιότητα και τις δυσμενείς προσδοκίες των νοικοκυριών για την οικονομική τους κατάσταση το επόμενο διάστημα. Οι υπόλοιπες 4 υποκατηγορίες φαίνεται να επανέρχονται σταδιακά περίπου στο επίπεδο πριν τη γενίκευση της αβεβαιότητας το περασμένο καλοκαίρι.

Στο πλαίσιο αυτό, η ελληνική οικονομία εξακολουθεί να βρίσκεται σε αποπληθωρισμό. **Ο Γενικός Δείκτης Τιμών Καταναλωτή** το Μάιο του 2016 παρουσίασε μείωση κατά 0,9% σε ετήσια βάση και κατά 0,4% σε μηνιαία βάση, ενώ τον Ιούνιο υποχώρησε κατά 0,7% σε ετήσια βάση, αλλά αυξήθηκε κατά 0,8% σε μηνιαία. Ομοίως, **ο Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή** το Μάιο του 2016 υποχώρησε κατά 0,2% σε ετήσια βάση, ενώ σε μηνιαία βάση παρέμεινε αμετάβλητος (βλ. Διάγραμμα 17 στο Παράρτημα 7.1). Όμως, τον Ιούνιο, σημείωσε οριακά θετική μεταβολή 0,2% σε ετήσια βάση και σημαντική αύξηση κατά 1,3% σε μηνιαία βάση. Στις επιμέρους κατηγορίες, τη μεγαλύτερη μείωση σε ετήσια βάση σημείωσε η κατηγορία της στέγασης (-4,3%), ενώ σημαντικά υποχώρησαν και οι μεταφορές (-1,6%). Αντίθετα, αύξηση σημείωσε η διατροφή και τα μη αλκοολούχα ποτά (0,7%) και τα ξενοδοχεία-καφέ-εστιατόρια (3%). Στη ζώνη του Ευρώ, ο εν λόγω δείκτης παρουσίασε οριακά θετική μεταβολή κατά 0,1% τον Ιούνιο, από -0,2% τον Απρίλιο και -0,1% το Μάιο. Οι αυξήσεις στην έμμεση φορολογία αναμένεται να τονώσουν τον πληθωρισμό στην ελληνική οικονομία -εξέλιξη κρίσιμη για μια χώρα με πρόβλημα χρέους- αλλά θα μετριάσουν τη θετική επίδραση του αποπληθωρισμού στην αγοραστική δύναμη των καταναλωτών.

³⁸ Τράπεζα της Ελλάδος, *Τραπεζική χρηματοδότηση του εγχώριου ιδιωτικού τομέα: Μάιος 2016*, 27/6/2016.

Με βάση τα μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, **οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας ανά μισθωτό** αυξήθηκαν κατά 0,3% και **το μοναδιαίο κόστος εργασίας** κατά 4% σε ετήσια βάση το πρώτο τρίμηνο του 2016, ενώ για το τελευταίο προβλέπεται αύξησή του συνολικά για το 2016, για δεύτερο συνεχόμενο έτος μετά από μια τετραετία πτώσης (2011 – 2014). Στο πλαίσιο αυτό, **η παραγωγικότητα της εργασίας** υποχώρησε περαιτέρω το 1^ο τρίμηνο του 2016 κατά 4,7%, συνεχίζοντας την έντονα πτωτική της πορεία τα τελευταία χρόνια (βλ. Διάγραμμα 15 στο Παράρτημα 7.1). Οι εξελίξεις αυτές είναι ιδιαίτερα ανησυχητικές τόσο για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας όσο και τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές μεγέθυνσής της.

Στο υφεσιακό αυτό περιβάλλον, εξακολουθούν να αυξάνονται **οι ληξιπρόθεσμες οφειλές ιδιωτών προς το δημόσιο στο πρώτο τετράμηνο του 2016** (βλ. Διάγραμμα 16 στο Παράρτημα 7.1), **εγείροντας σοβαρές αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα των νέων φορολογικών μέτρων**. Συγκεκριμένα, τον Απρίλιο του 2016 ανήλθαν σε € 4,33 δισ., από € 3,636 δισ. το Μάρτιο. Αντίθετα, οι εισπράξεις έναντι αυτού του χρέους διαμορφώθηκαν στα € 568 εκατ. τον Απρίλιο από € 445 εκατ. τον προηγούμενο μήνα.

2 Η Δημοσιονομική Διαχείριση

2.1 Έχουμε πραγματικά «πρωτογενή πλεονάσματα»; Πως εξηγούνται οι διαφορετικοί υπολογισμοί;

Η επίδραση του μη συνυπολογισμού της Καθαρής Κρατικής Υποστήριξης προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα (ΚΚΥΧΙ) στη διαμόρφωση του Πρωτογενούς αποτελέσματος

Η ΕΛΣΤΑΤ όπως και η Eurostat, χρησιμοποιεί το Ευρωπαϊκό Λογιστικό Σύστημα (ESA 2010) για την καταγραφή των δημοσίων οικονομικών. Βάσει του συστήματος αυτού, η ΕΛΣΤΑΤ στο Δελτίο Δημοσιονομικών Στοιχείων (21.4.2016) για τη περίοδο 2012-2015 αναφέρει ότι η Ελλάδα το 2015 παρουσίασε Δημοσιονομικό έλλειμμα € 12,8 δισ. ή 7,2% του ΑΕΠ συνυπολογίζοντας την Καθαρή Κρατική Υποστήριξη προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα (ΚΚΥΧΙ) συνολικού ύψους 7,16 δισ. ή 4,1% του ΑΕΠ. Αντίθετα, εάν δεν ληφθεί υπόψη η ΚΚΥΧΙ το Δημοσιονομικό έλλειμμα του 2015 μειώνεται σημαντικά στα € 5,6 δισ. ή 3,2% του ΑΕΠ.

Πίνακας 3: Αποτελέσματα Γενικής Κυβέρνησης 2012-2015

ESA - 2010	2012	2013	2014	2015
Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης	-16.870	-23.503	-6.476	-12.757
% του ΑΕΠ	-8,8%	-13,0%	-3,6%	-7,2%
Αποτέλεσμα Κεντρικής Κυβέρνησης	-15.926	-27.605	-7.812	-12.714
% του ΑΕΠ	-8,33%	-15,30%	-4,40%	-7,22%
Ασφαλιστικοί Οργανισμοί, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ΝΠΔΔ	-944	4.102	1.336	-43
% του ΑΕΠ	-0,49%	2,27%	0,75%	-0,02%
Καθαρή Κρατική Υποστήριξη προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα	-5.267	-19.171	136	-7.158
% του ΑΕΠ	2,8%	10,6%	0,1%	4,1%
Αποτέλεσμα Γενικής κυβέρνησης διορθωμένο ως προς την Καθαρή Κρατική Υποστήριξη προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα	-11.603	-4.332	-6.612	-5.599
% του ΑΕΠ	-6,1%	-2,4%	-3,7%	-3,2%
Τόκοι Γενικής Κυβέρνησης	9.643	7.271	6.989	6.904
% του ΑΕΠ	5,0%	4,0%	3,9%	3,9%
Πρωτογενές Αποτέλεσμα Γενικής κυβέρνησης Διορθωμένο ως προς την Καθαρή κρατική Υποστήριξη προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα	-1.960	2.939	377	1.305
% του ΑΕΠ	-1,0%	1,6%	0,2%	0,7%
Πρωτογενές Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης ΜΗ Διορθωμένο ως προς την Καθαρή Κρατική Υποστήριξη προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα	-7.227	-16.232	513	-5.853
% του ΑΕΠ	-3,8%	-9,0%	0,3%	-3,3%
ΑΕΠ	191.204	180.389	177.559	176.023

Πηγές: Τράπεζα της Ελλάδος, Υπουργείο Οικονομικών και ΕΛΣΤΑΤ (Δελτίο τύπου 21.5.2016, Δημοσιονομικά στοιχεία για την περίοδο 2012-2015)

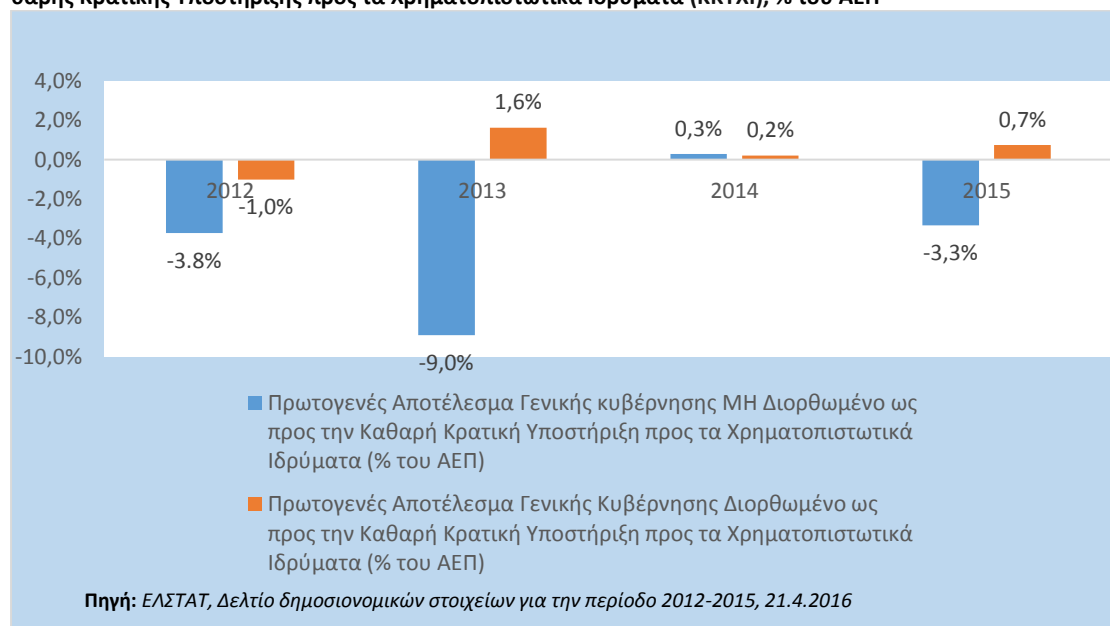
Το πρωτογενές αποτέλεσμα προκύπτει με την αφαίρεση από το Δημοσιονομικό αποτέλεσμα των δαπανών για τόκους. Οι τόκοι της Γενικής Κυβέρνησης κατά ESA-2010 το 2015 ανήλθαν

στα € 6,9 δισ. ή 3,9% του ΑΕΠ. **Συνεπώς, προκύπτει ότι το πρωτογενές αποτέλεσμα του προ-υπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης το 2015 (δηλαδή συμπεριλαμβάνοντας την ΚΚΥΧΙ) ήταν ελλειμματικό κατά € 5,85 δισ. ή 3,3% του ΑΕΠ.**

Ωστόσο, η κυβέρνηση και οι θεσμοί, αποκλίνοντας από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ΕΣΑ 2010), έχουν συμφωνήσει ότι για τον υπολογισμό του πρωτογενούς αποτελέσματος της Γενικής Κυβέρνησης θα πρέπει να εξαιρούνται τα έσοδα και οι δαπάνες που δεν έχουν μόνιμο χαρακτήρα. Επομένως, σύμφωνα με τη μεθοδολογία της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης, το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης δεν περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την επίπτωση από την ΚΚΥΧΙ.

Βάσει των στοιχείων που ανακοίνωσε η ΕΛΣΤΑΤ (21.5.2016), το 2015 η Ελλάδα διέθεσε για τη στήριξη του τραπεζικού της συστήματος το ποσό των € 7,16 δισ. ή 4,1% του ΑΕΠ. Έτσι, εάν εξαιρεθεί η δαπάνη αυτή, το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης από ελλειμματικό (€ 5,9 δισ.) ή 3,3% του ΑΕΠ μετατρέπεται σε πλεονασματικό κατά € 1,3 δισ. ή 0,7% του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 2: Σύγκριση Πρωτογενούς Αποτελέσματος Γενικής Κυβέρνησης συνυπολογισμένης και μη της Καθαρής Κρατικής Υποστήριξης προς τα Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα (ΚΚΥΧΙ), % του ΑΕΠ



Πίνακας 4: Επίπτωση της Καθαρής Κρατικής Υποστήριξης των Χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων στο αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης 2012-2015

Έτος	2012	2013	2014	2015
Εκατ. €	-5.267	-19.171	136	-7.158
% του ΑΕΠ	-2,8%	-10,6%	0,1%	-4,1%
ΑΕΠ	191.204	180.389	177.559	176.023

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο δημοσιονομικών στοιχείων για την περίοδο 2012-2015, 21/4/2016

Για το έτος 2014 η υποστήριξη των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων είχε θετικές επιπτώσεις στο Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης. Αυτό οφείλεται στο ότι οι δεδουλευμένες αμοιβές που προκύπτουν από τις εγγυήσεις του διατραπεζικού δανεισμού και του συστήματος ομολογια-

κών δανείων, καθώς και τα έσοδα από τις προνομιούχες μετοχές των τραπεζών, ήταν υψηλότερα από τις δεδουλευμένες δαπάνες.³⁹ Αντιθέτως, στα έτη 2012, 2013 και 2015 η δαπάνη της υποστήριξης ήταν μεγαλύτερη από τα σχετικά έσοδα.

2.2 Πως εξελίσσεται η κατάσταση το Α' εξάμηνο 2016

α) Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού το Α' εξάμηνο 2016

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός (ΚΠ) το πρώτο εξάμηνο του 2016 εμφανίζει (σε τροποποιημένη ταμειακή βάση) πρωτογενές πλεόνασμα € 2,48 δισ. ή 1,42% του ΑΕΠ και έλλειμμα (συνυπολογίζοντας και τους τόκους € 3,48 δισ.) € 0,99 δισ. ή 0,6% του ΑΕΠ. Ο Τακτικός Προϋπολογισμός (ΤΠ) εμφανίζει πρωτογενές πλεόνασμα € 1,75 δισ. ενώ το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) πλεόνασμα € 0,73 δισ.

Το πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ είναι μεγαλύτερο κατά 31,58% σε ετήσια βάση και κατά 340,0% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016. Το Πρωτογενές πλεόνασμα του ΤΠ είναι μεγαλύτερο κατά 73,74% σε ετήσια βάση και μεγαλύτερο κατά 215,5% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016, ενώ το πλεόνασμα του ΠΔΕ είναι μικρότερο κατά

³⁹ Το 2008, με νόμο του τότε Υπουργού Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφη, εξαιτίας της κορύφωσης της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης και της θεαματικής υποχώρησης του διατραπεζικού δανεισμού, διαμορφώθηκε ένα πλαίσιο κρατικής υποστήριξης των ελληνικών τραπεζών για να εξασφαλίσουν μέσω τριών μέτρων –γνωστών ως Πυλώνες I (Προνομιούχες Μετοχές που θα κατείχε το Δημόσιο στο κεφάλαιο των Τραπεζών), II (Εγγυήσεις του Ελληνικού Δημοσίου) και III (Ειδικά Ομόλογα που είχαν εκδώσει οι Τράπεζες)– την αναγκαία ρευστότητα, έτσι ώστε να θωρακισθούν οι τράπεζες από τις συνέπειες της διεθνούς οικονομικής κρίσης. Όλες οι εγχώριες τράπεζες έκαναν χρήση και των τριών εργαλείων για την ενίσχυση της κεφαλαιακής βάσης και της ρευστότητάς τους, και ορισμένους από τους πυλώνες εξακολουθούν να τους χρησιμοποιούν και σήμερα. Ο νόμος για τη θωράκιση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και οι σχετικές προθεσμίες για τη χρήση των έκτακτων μέτρων έχουν παραταθεί επανειλημμένως λόγω των επιπτώσεων της παραταταμένης δημοσιονομικής κρίσης, η οποία δοκιμάζει τις αντοχές της χώρας από το 2010 και μετά, με αποκλεισμό του Δημοσίου και των ελληνικών τραπεζών από τις διεθνείς αγορές, την εκτίναξη των μη εξυπηρετούμενων δανείων, τη φυγή καταθέσεων κ.ά. Ο νόμος 3723/2008 («νόμος Αλογοσκούφη») προβλέπει ότι οι προνομιούχες μετοχές που εκδόθηκαν το 2009 για την κεφαλαιακή θωράκιση των τραπεζών δίνουν ετησίως επιτόκιο 10%. Ωστόσο, επίσης προβλέπει πως στην περίπτωση παρόδου της πενταετίας και εφόσον δεν έχει προηγηθεί απόφαση της Γενικής Συνέλευσης του πιστωτικού ιδρύματος για την επαναγορά των προνομιούχων μετοχών, επιβάλλεται προοδευτικά σωρευτική προσαύξηση ποσοστού 2% κατ' έτος στο προβλεπόμενο ετήσιο δικαίωμα σταθερής απόδοσης που παρέχεται στο Ελληνικό Δημόσιο.

Το 2014, δηλαδή πριν την παρέλευση της πενταετίας, Alpha Bank και Τράπεζα Πειραιώς προχώρησαν στην αποπληρωμή των προνομιούχων μετοχών που κατείχε το Ελληνικό Δημόσιο και είχαν εκδοθεί στο πλαίσιο του Ν. 3723/2008. Συγκεκριμένα, στις 17 Απριλίου η Alpha Bank εξαγόρασε από το Ελληνικό Δημόσιο το σύνολο των 200.000.000 προνομιούχων μετοχών ύψους € 940 εκατ., ενώ η Τράπεζα Πειραιώς στις 21 Μαΐου αποπλήρωσε στο Ελληνικό Δημόσιο το σύνολο των προνομιούχων μετοχών ύψους € 750 εκατ. κυριότητας του και έκδοσης της τράπεζας. Αλλά η Εθνική Τράπεζα και η Eurobank δεν έπραξαν το ίδιο- παρά το ότι είχαν ολοκληρώσει με επιτυχία τις ανακεφαλαιοποιήσεις τους- εκμεταλλευόμενες μια τροποποίηση που είχε φέρει το 2012 η τρόικα στο «νόμο Αλογοσκούφη», κατά την οποία τράπεζες που καταγράφουν ζημιές δεν έχουν υποχρέωση να πληρώνουν την απόδοση που προβλέπει ο νόμος. Για την ιστορία, μετά από πιέσεις της τρόικας τον Νοέμβριο του 2012 με τον Ν. 4093/2012 προστέθηκε στην παρ. 3 του άρθρου 1 του Ν. 3723/2008 νέο εδάφιο που προέβλεπε πως: «*Η ως άνω σταθερή απόδοση 10% είναι καταβλητέα σε κάθε περίπτωση, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του κ.ν. 2190/1920 όπως ισχύει, εκτός του άρθρου 44Α, πλην της περιπτώσεως και στο μέτρο κατά το οποίο η καταβολή του σχετικού ποσού θα οδηγούσε σε μείωση των κυρίων στοιχείων των βασικών ιδίων κεφαλαίων του υπόχρεου πιστωτικού ιδρύματος κάτω από το προβλεπόμενο ελάχιστο όριο.*» Η απαγόρευση αυτή ωστόσο σταματά να υφίσταται. Ο νέος νόμος για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών και οι αλλαγές που επέφερε ξεκλειδώνουν την είσπραξη της απόδοσης 12% για τις αναληφθείσες προνομιούχες μετοχές αξίας € 1,35 δισ. της Εθνικής Τράπεζας και € 950,1 εκατ. της Eurobank. Αυτό διότι η είσπραξη της απόδοσης που δίνουν τα Cosos, όπως προβλέπεται από το νόμο 4340/2015 «εξουδετερώνει» την πρόβλεψη του νομού 4093/2012 στην οποία είχαν βασισθεί οι τράπεζες για να μην πληρώσουν την απόδοση τα προηγούμενα τρία έτη. Αν μέσα στο 2016 καμία από τις Εθνική και Eurobank δεν εξαγοράσει πίσω τις προνομιούχες μετοχές, τότε το ΤΧΣ θα εισπράξει από τις δύο τράπεζες συνολικά € 276 εκατ. Αυτό δεν μπορεί να ισχύσει παρά μόνον έως το 2017, καθώς τότε αναγκαστικά οι προνομιούχες θα μετατραπούν σε κοινές μετοχές. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να σημειωθεί πως αντί για μετρητά οι τράπεζες διευκολύνονται από το νόμο, ώστε να αποπληρώσουν τα σχετικά ποσά με την έκδοση κοινών μετοχών, τις οποίες το Δημόσιο θα αξιοποιήσει στη βάση των περιορισμών που θέτει ο ν. 3864/2010 που διέπει τη λειτουργία του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας.

17,03% σε ετήσια βάση και μεγαλύτερο κατά 49,7% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 αντίστοιχα.

Συμπερασματικά, το πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ το πρώτο εξάμηνο του 2016 παρουσιάζει αύξηση τόσο σε ετήσια βάση όσο και σε σχέση με τον στόχο του Προϋπολογισμού 2016. Η βελτίωση αυτή οφείλεται, στο σκέλος των δαπανών, στη μείωση των δαπανών του ΤΠ (σε σύγκριση με το στόχο, ενώ σε ετήσια βάση παρατηρείται αύξηση κατά € 0,6 δισ.) και πιο συγκεκριμένα στη μείωση κυρίως των Πρωτογενών δαπανών του ΤΠ (σε σύγκριση με το στόχο, ενώ σε ετήσια βάση παρατηρείται αύξηση κατά € 0,55 δισ.) και των δαπανών για εξοπλιστικά προγράμματα (σε σύγκριση με το στόχο), ενώ στο σκέλος των εσόδων, στην αύξηση των εσόδων προ επιστροφών φόρων. Το πλεόνασμα του ΠΔΕ το οποίο είναι μεγαλύτερο κατά € 241 εκατ. σε σύγκριση με το στόχο επίσης συνεισφέρει στην εμφάνιση μεγαλύτερου πρωτογενούς πλεονάσματος του ΚΠ σε σύγκριση με τον αντίστοιχο στόχο. Σε ετήσια βάση η αύξηση των Καθαρών εσόδων του ΤΠ (κατά € 1,17 δισ.) υπερκαλύπτει την αύξηση των Δαπανών του ΤΠ (κατά € 0,6 δισ.).⁴⁰

ο **Τα έσοδα του ΚΠ**

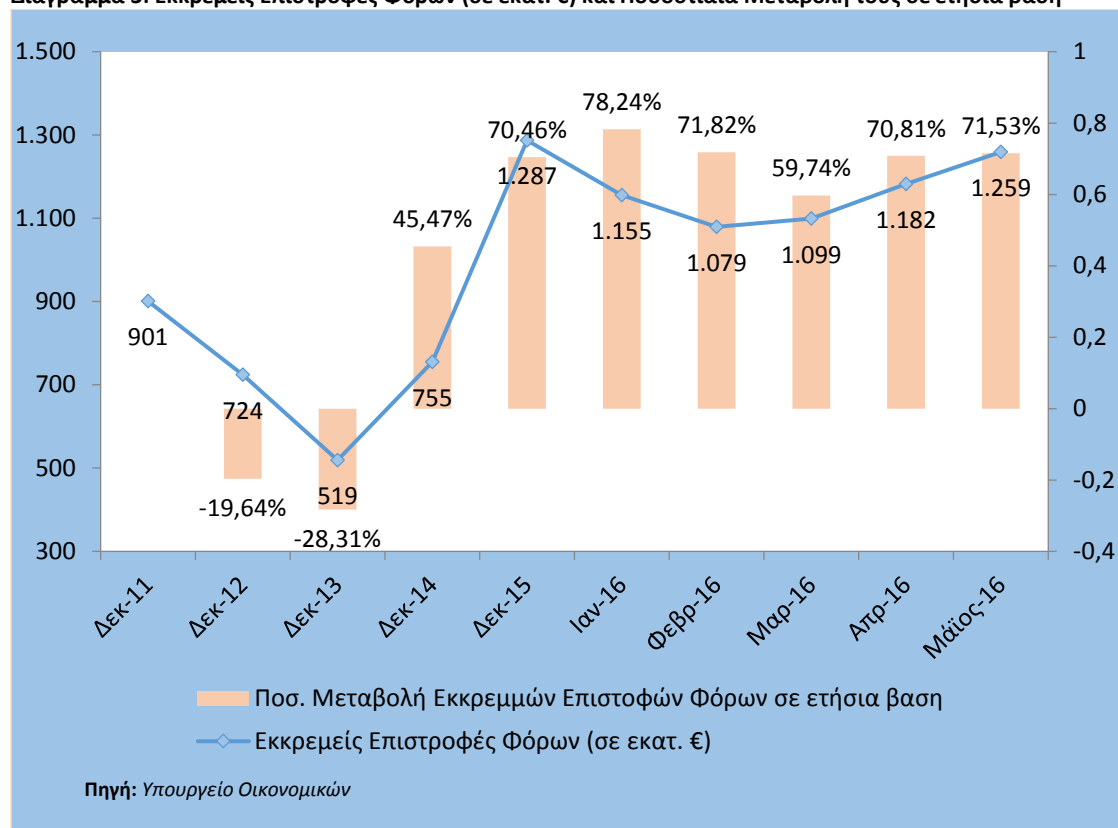
Τα Καθαρά έσοδα του ΚΠ παρουσίασαν αύξηση το πρώτο εξάμηνο κατά 5,92% σε ετήσια βάση και αύξηση κατά 3,9% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016. Η αύξηση σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των εσόδων προ επιστροφών φόρων κατά € 1,46 δισ. ή κατά 6,97% σε ετήσια βάση (υπερκαλύπτοντας και το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 κατά € 1,1 δισ. ή κατά 5,0%).

Οι επιστροφές φόρων είναι αυξημένες κατά 10,60% σε ετήσια βάση και αυξημένες κατά 13,9% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων παρουσίασαν αύξηση κατά 70,46% το Δεκέμβριο του 2015 σε σχέση με το Δεκέμβριο του 2014 και αύξηση κατά 71,53% τον Μάιο του 2016 σε σύγκριση με τον Μάιο του 2015, προσεγγίζοντας τα € 1,26 δισ. (βλ. Διάγραμμα 3).

⁴⁰ Βλ. Πίνακα 6 Παράρτημα 7.2.

Διάγραμμα 3: Εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων (σε εκατ. €) και Ποσοστιαία Μεταβολή τους σε ετήσια βάση



Επίσης, όπως προκύπτει από το επίπεδο και το ρυθμό συνεχόμενης αύξησης των ληξιπρόθεσμων οφειλών των ιδιωτών προς το Δημόσιο, η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών έχει εξαντληθεί. Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των ιδιωτών προς το δημόσιο ανήλθαν μέχρι και τον Απρίλιο του 2016 στο ποσό των € 88 δισ.

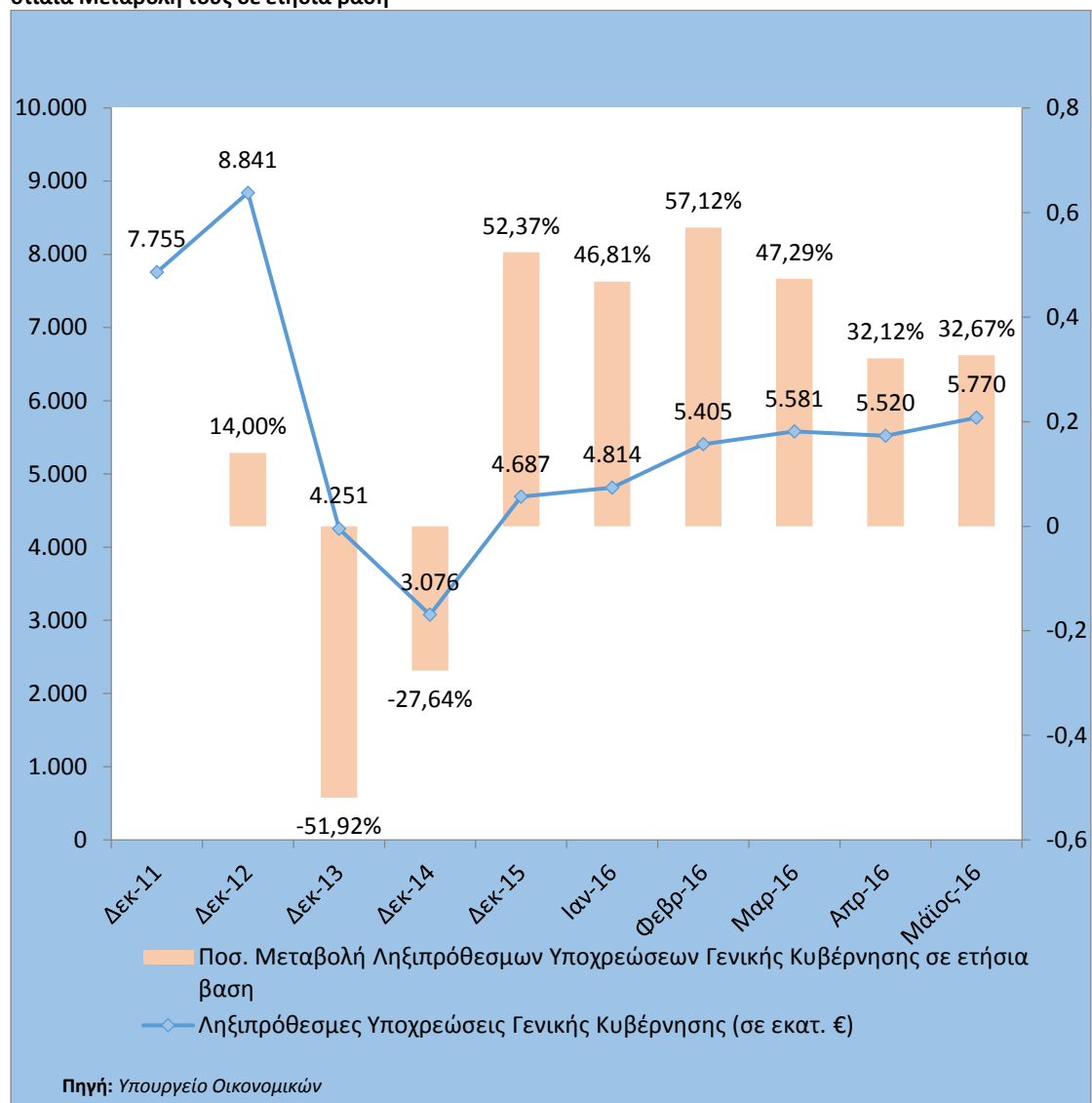
ο **Οι δαπάνες του ΚΠ**

Το πρώτο εξάμηνο του 2016, οι συνολικές δαπάνες του ΚΠ ανήλθαν στα € 24,0 δισ. αυξημένες κατά 3,24% σε ετήσια βάση και μειωμένες κατά 12,3% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016. Η αύξηση σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των δαπανών του ΤΠ κατά € 0,6 δισ. ή κατά 2,74% (μείωση κατά 9,8% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016) ενώ οι δαπάνες του ΠΔΕ σημείωσαν αύξηση κατά € 148 εκατ. ή κατά 12,82% (και μείωση κατά 40,4% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016).

Η αύξηση των δαπανών του ΤΠ σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των Πρωτογενών Δαπανών κατά € 553 εκατ. ή κατά 3,03% (μείωση κατά 10,0% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016) και στην αύξηση των Τόκων κατά € 177 εκατ. ή κατά 5,37%. Αντίθετα, οι δαπάνες για Καταπτώσεις Εγγυήσεων εμφανίζονται μειωμένες κατά € 124 εκατ. ή κατά 28,97% σε ετήσια βάση και μικρότερες κατά 18,5% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016. Οι υπόλοιπες κατηγορίες δαπανών του ΤΠ δεν εμφανίζουν αξιοσημείωτες μεταβολές σε ετήσια βάση.

Όσον αφορά τις ληξιπρόθεσμες οφειλές του Δημοσίου (σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης) προς τους προμηθευτές του, αυτές ανήλθαν στα € 5,8 δισ. τον Μάιο του 2016 από € 4,69 δισ. τον Δεκέμβριο του 2015 αυξημένες κατά 23,11%, ενώ σε ετήσια βάση σημείωσαν αύξηση κατά 32,67% (βλ. Διάγραμμα 4).

Διάγραμμα 4: Ληξιπρόθεσμες Οφειλές Γενικής Κυβέρνησης (σε εκατ. €) προς τους προμηθευτές της και Ποσοστιαία Μεταβολή τους σε ετήσια βάση



Στον Προϋπολογισμό 2016 γίνεται αναφορά στη συνέχιση της προσπάθειας εκκαθάρισης των ληξιπρόθεσμων οφειλών της ΓΚ με στόχο τη σημαντική μείωσή τους έως το τέλος του 2016, υπό την προϋπόθεση της ομαλής χρηματοδότησης στο πλαίσιο του νέου προγράμματος Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η τακτοποίηση υποχρεώσεων παρελθόντων ετών φορέων της ΓΚ από την ειδική πίστωση € 5.500 εκατ. το 2016 (Πίνακας 3.19, σελ. 96, της Εισηγητικής Έκθεσης του Προϋπολογισμού 2016).

Η ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης του νέου Ελληνικού Προγράμματος οδηγεί στην εκταμίευση ποσού συνολικού ύψους € 10,3 δισ. το οποίο θα καταβληθεί τμηματικά σε δύο δόσεις. Η πρώτη δόση θα καταβληθεί τον Ιούνιο και θα είναι ύψους € 7,5 δισ., εκ των οποίων τα € 1,8 δισ. προορίζονται για την αποπληρωμή μέρους των ληξιπρόθεσμων οφειλών του

Δημοσίου προς τους Προμηθευτές του. Η δεύτερη δόση αναμένεται να εκταμειωθεί το Σεπτέμβριο, εκ των οποίων τα € 1,7 δισ. προορίζονται και πάλι για την αποπληρωμή μέρους των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του.

Ως προς τις επιχορηγήσεις των Ασφαλιστικών ταμείων αυτές μειώνονται συνεχώς τα τελευταία έτη όπως αποτυπώνεται στα Διαγράμματα 19 & 20 (βλ. Παράρτημα 7.1.).

β) Φορολογικά μέτρα και οι επιπτώσεις τους στα εισοδήματα

Όπως διαφαίνεται από το ύψος (€ 88 δισ.) και τη μηνιαία συσσώρευση των ληξιπρόθεσμων οφειλών των ιδιωτών προς το Δημόσιο (€ 0,8 δισ. ανά μήνα κατά μέσο όρο το πρώτο τετράμηνο του 2016) **οποιαδήποτε νέα φορολογική επιβάρυνση όπως αυτές που θεσπίστηκαν με το νόμο 4389/2016 δεν μπορεί παρά να δημιουργεί ερωτηματικά ως προς τη αποτελεσματικότητά της καθώς η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών έχει ήδη εξαντληθεί. Με τη θέσπιση και των νέων φορολογικών επιβαρύνσεων στους έμμεσους και άμεσους φόρους οι φορολογούμενοι καλούνται στην ουσία να μειώσουν την καταναλωτική τους δαπάνη προκειμένου να ανταπεξέλθουν στις παλιές και νέες τους υποχρεώσεις ενώ τα κίνητρα για φοροδιαφυγή αυξάνονται.** Η μείωση της καταναλωτικής δαπάνης αναπόφευκτα θα δυσχεράνει την επίτευξη θετικών ρυθμών ανάπτυξης και συνεπώς την επίτευξη των ιδιαίτερα φιλόδοξων δημοσιονομικών στόχων ενώ αναπόφευκτα θα οδηγήσει σε αύξηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών των ιδιωτών προς το Δημόσιο. **Την περίοδο 2010-15, παρά τις συνεχείς αυξήσεις των φόρων, τα έσοδα του κράτους από τους έμμεσους φόρους μειώθηκαν κατά 24%, και τα έσοδα από τους άμεσους φόρους μειώθηκαν κατά 5,24% . Το 2015 σε σχέση με το 2014 τα συνολικά φορολογικά έσοδα μειώθηκαν κατά € 1,7 δισ.**

Η λύση στο πρόβλημα των μειωμένων εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού βρίσκεται στη καλύτερη υλοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας με έμφαση στην καταπολέμηση της παραοικονομίας, της φοροαποφυγής, της φοροδιαφυγής, καθώς και μέσω της αποτελεσματικότερης λειτουργίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού (καταπολέμηση διαφθοράς, κλπ.), και όχι στην επιβολή νέων φόρων. Για παράδειγμα, το 2011, η μέγιστη απώλεια εσόδων για την Ελλάδα από την ανεπαρκή εφαρμογή του τότε ισχύοντος Φ.Π.Α λόγω της μη εξάλειψης της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής και της μη δημιουργίας ενός βέλτιστου φοροεισπρακτικού μηχανισμού ανήλθε στα € 9,2 δισ., ενώ το 2013 στα € 6,5 δισ. Η εξάλειψη της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής και της παραοικονομίας μόνο στη περιφέρεια της Αττικής στην οποία παράγεται περίπου το 45% του ΑΕΠ της Ελλάδας θα μπορούσε να αποφέρει το 2013 περίπου επιπλέον € 3 δισ. στον Κρατικό Προϋπολογισμό (περίπου τα μισά από τα € 6,5 δισ.). Η μείωση μόνο και όχι η εξάλειψη της φοροδιαφυγής, της φοροαποφυγής και της παραοικονομίας, στη περιφέρεια Αττικής θα μπορούσε να αποφέρει το 2013, τουλάχιστον € 1 δισ. παραπάνω έσοδα Φ.Π.Α στον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Ωστόσο, η Κυβέρνηση νομοθέτησε μια σειρά από νέες αυξήσεις στους άμεσους και έμμεσους φόρους για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων.

γ) Μέτρα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής⁴¹

Το ΓΠΚΒ στην (4^η) ενδιάμεση έκθεσή του με τίτλο «*Συγκριτική μελέτη για την έμμεση φορολογία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ειδική περίπτωση των μειωμένων συντελεστών Φ.Π.Α. στις νησιωτικές περιοχές*» (Δεκ. 2015) ανέδειξε ότι το έλλειμμα ΦΠΑ στην Ελλάδα λόγω της φοροδιαφυγής, φοροαποφυγής κτλ. ανήλθε σωρευτικά στη πενταετία 2009-2013 περίπου στα € 37 δισ. στερώντας από την Ελληνική Οικονομία πολύτιμα έσοδα.

Αναφορικά με τη φοροδιαφυγή σχετιζόμενη με την άμεση φορολογία στην Ελλάδα, οι Nikolaos Artavanis, Adair Morse και Margarita Tsoutsoura στη μελέτη τους «*Measuring Income Tax Evasion using Bank Credit: Evidence from Greece*» Σεπτέμβριος 2015, αναφέρουν ότι περίπου το 43% - 45% του εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων (δικηγόροι, γιατροί, μηχανικοί, δημοσιογράφοι κλπ.) δεν δηλώνεται και συνεπώς δεν φορολογείται. Αυτό συνεπάγεται ότι για παράδειγμα τη τετραετία 2006-2009 το Κράτος δεν εισέπραξε σωρευτικά € 40,6 δισ. λόγω φοροδιαφυγής όταν μάλιστα οι φορολογικοί συντελεστές ήταν χαμηλότεροι από τους σημερινούς (με τους υψηλότερους συντελεστές πάντα να αυξάνουν το κίνητρο για φοροδιαφυγή).

Μόνο το 2009 (περίοδος κατά την οποία η χώρα άρχισε να αντιμετωπίζει προβλήματα χρηματοδότησης από το εξωτερικό), η συνδυαστική απώλεια εσόδων λόγω φοροδιαφυγής τόσο από την έμμεση όσο και από την άμεση φορολογία ανήλθε στα € 18 δισ. (€ 7,6 δισ. - Έλλειμμα ΦΠΑ+ € 10 δισ. από άμεσους φόρους). Η είσπραξη αυτού του ποσού θα οδηγούσε στη μείωση κατά το ήμισυ του δημοσιονομικού ελλείμματος για το 2009 από € 36 δισ. ή 15% του ΑΕΠ σε 7% του ΑΕΠ και σίγουρα η διαχρονική είσπραξη των εν λόγω διαφευγόντων εσόδων (ακόμα και το ήμισυ αυτών) πριν την έναρξη της κρίσης θα ήταν αρκετή για να αποφύγει η χώρα τη διόγκωση του χρέους

Η κύρια, λοιπόν, αιτία της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής, που αφενός αδικεί τη νόμιμη επιχειρηματική δραστηριότητα και αφετέρου επιβαρύνει τους συνεπείς, με περισσότερους και μεγαλύτερους φόρους, οδηγώντας τελικά τους Έλληνες φορολογούμενους στη φοροαδυναμία είναι η μη σωστή εφαρμογή των νόμων.

Μπορούμε να αναφέρουμε μερικές δράσεις καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, οι οποίες δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως παρότι κάποιες ψηφίστηκαν στο πλαίσιο του 3^{ου} Μνημονίου από το ελληνικό Κοινοβούλιο όπως:

1. Η κατάθεση ολοκληρωμένου σχεδίου αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής.
2. Μέτρα καταπολέμησης της απάτης ΦΠΑ («Καρουσέλ»).
3. Στρατηγική για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου καυσίμων και ποτών, από το οποίο η χώρα χάνει πάνω από € 1 δισ. ετησίως. Πχ. εξοπλισμός λιμανιών και τελωνείων με μηχανήματα σαρωτές, ενεργοποίηση κινητών μονάδων κτλ.

⁴¹ Βλ. σχετικά Πίνακες 7, 8 & 9 στο Παράρτημα 7.2.

4. Κίνητρα προώθησης της χρήσης ηλεκτρονικών πληρωμών.
5. Ενίσχυση με εξειδικευμένο προσωπικό των φοροελεγκτικών υπηρεσιών.
6. Κατάρτιση περιουσιολογίου.
7. Αναμόρφωση στους κώδικες φορολογικών διαδικασιών.
8. Είσπραξη προστίμων από ανασφάλιστα οχήματα (εκτιμάται ότι τα ανασφάλιστα οχήματα που κυκλοφορούν στους ελληνικούς δρόμους εκτιμώνται στα 500 χιλιάδες).

Ένα άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι εκείνο του λαθρεμπορίου καυσίμων και καπνικών προϊόντων το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την σημαντική απώλεια δημοσίων εσόδων. Η απώλεια κρατικών εσόδων ετησίως από το λαθρεμπόριο καυσίμων ανέρχεται στα € 1-1,5 δισ., ενώ από το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού οι απώλειες υπολογίζονται στα περίπου € 700 - 800 εκατ.

Για την επίτευξη του στόχου αύξησης των Δημοσίων εσόδων θα πρέπει να εφαρμοστούν μέτρα i) για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και ii) για τη βελτίωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού.

δ) Στόχοι για τα επόμενα χρόνια: είναι οι στόχοι (για πρωτογενή πλεονάσματα) ρεαλιστικοί;

Σύμφωνα με την πρώτη αξιολόγηση του τρίτου Ελληνικού προγράμματος προσαρμογής, η Ελλάδα αναμένεται να πετύχει πρωτογενές πλεόνασμα 0,5% το 2016, 1,75% το 2017 και 3,5% το 2018.

Μελετώντας τη διεθνή εμπειρία βλέπει κανείς πως αρκετές χώρες στο παρελθόν έχουν πετύχει τη διατήρηση πρωτογενών πλεονασμάτων για σημαντικό διάστημα. Ο ακριβής αριθμός όμως περιπτώσεων δημοσιονομικής προσαρμογής ποικίλλει σημαντικά ανάλογα με τα κριτήρια και όρια που καθορίζονται από κάθε μελετητή. Το IMF (2013a) εξετάζει 43 χώρες χρησιμοποιώντας στοιχεία από το 1950 και βρίσκει πως ο διάμεσος του μέγιστου πρωτογενούς πλεονάσματος της κατανομής των χωρών είναι περίπου 6,5% του ΑΕΠ για τις προηγμένες οικονομίες και 6,25% για τις αναδυόμενες οικονομίες της αγοράς.⁴² Χρησιμοποιώντας όμως μέσους όρους των πέντε ετών, η διάμεση τιμή πέφτει σε 3,5-4% του ΑΕΠ. Ο Zheng (2014) δείχνει ότι από δείγμα 87 χωρών, μόνο 14 κατέγραψαν ένα μέσο πρωτογενές δημοσιονομικό πλεόνασμα άνω του 5,0% του ΑΕΠ για μια περίοδο πέντε ετών.⁴³ Από τις 14 χώρες, οι περισσότερες είχαν δημόσιο χρέος μεγαλύτερο του 60% του ΑΕΠ την περίοδο που διατηρούσαν υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα. Οι Eichengreen και Panizza (2014) χρησιμοποιώντας δείγμα 54 αναπτυσσόμενων και ανεπτυγμένων οικονομιών δείχνουν ότι μόνο το 8,0% των περιπτώσεων κατάφεραν να διατηρήσουν ένα μέσο πρωτογενές πλεόνασμα της τάξης του 4,0% για

⁴² IMF (2013a), Fiscal Monitor, "Fiscal Adjustment in an Uncertain World", April 2013.

⁴³ Zeng, Li (2014), "Determinants of the Primary Fiscal Balance: Evidence from a Panel of Countries," in Carlo Cottarelli, Philip Gerson and Abdelhak Senhadji eds., Post-Crisis Fiscal Policy, Cambridge, Mass.: MIT Press, pp.67-96.

πέντε χρόνια.⁴⁴ Επιπλέον, θεωρούν πως περιπτώσεις πρωτογενών πλεονασμάτων μεγαλύτερα από 3,0% που διαρκούν περισσότερο από οκτώ χρόνια είναι οικονομικά και πολιτικά ιδιοσυγκρασιακά. Μελετώντας πέντε χώρες που ήταν σε θέση να διατηρήσουν πρωτογενές πλεόνασμα τουλάχιστον 4,0% του ΑΕΠ για δέκα τουλάχιστον έτη διαπιστώνουν πως οι οικονομίες αυτές ήταν ασυνήθιστα μικρές και ανοικτές (Βέλγιο 1990-9, Ιρλανδία 1991, Νορβηγία 1999, Σιγκαπούρη 1990, Νέα Ζηλανδία 1994), ενώ συνδέουν την περίπτωση του Βελγίου με τις ειδικές περιστάσεις της επίτευξης των κριτηρίων σύγκλισης του Μάαστριχτ και την περίπτωση της Νορβηγίας με το πετρέλαιο της Βόρειας Θάλασσας και την απόφαση να δημιουργήσει ένα κρατικό επενδυτικό ταμείο.

Σύμφωνα με τα στελέχη της Διεύθυνσης Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος, πρωτογενή πλεονάσματα 2% του ΑΕΠ από το 2018 και μετά είναι συνεπή με βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, αρκεί (α) να μετατεθούν περαιτέρω οι λήξεις των δανείων κατά 20 έτη και (β) να εξομαλυνθούν οι πληρωμές των τόκων που μεταφέρονται και κεφαλαιοποιούνται σε μια περίοδο 20 ετών.⁴⁵

Ταυτόχρονα, η υιοθέτηση χαμηλότερων δημοσιονομικών στόχων θα δώσει τη δυνατότητα για μείωση της φορολογίας, που σήμερα είναι υψηλή. Αυτό θα έχει ως συνέπεια ηπιότερες επιπτώσεις στην πραγματική οικονομία και κατ' επέκταση υψηλότερους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης μεσο-μακροπρόθεσμα, γεγονός που θα καταστήσει ταχύτερη την αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους.

2.3 Ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής: Τι προβλέπεται στο Μνημόνιο;

Ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης, ή «κόφτης δαπανών» όπως έγινε πλέον γνωστός, έχει ως σκοπό τη διασφάλιση της επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και του νέου προγράμματος, μέσω της λήψης δημοσιονομικών μέτρων για την περίοδο 2017-2019 και έρχεται να ποσοτικοποιήσει για την περίπτωση της Ελλάδας τα όσα αναφέρονται στα άρθρα 33-41, Κεφάλαιο Γ' του Ν. 4270/2014 «*Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας – δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 143/28.06.2014), καθώς στο **Άρθρο 41** του ίδιου νόμου «**Εφαρμογή του παρόντος Κεφαλαίου σε περίοδο προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής**» αναφέρεται ότι:

«Όταν στη χώρα εκτελείται πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, σύμφωνα με το άρθρο 7 του Κανονισμού (ΕΕ) 472/2013, η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος Κεφαλαίου γίνεται σύμφωνα με όσα ορίζει το ως άνω άρθρο 7 και με το ρυθμιστικό πλαίσιο που καθορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα:

*α. Οι τιμές των μεγεθών των άρθρων 35 έως και 37 που αφορούν οι δημοσιονομικοί κανόνες, καθώς και η πορεία προσαρμογής τους **καθορίζονται** και η εφαρμογή των οικείων δημοσιονομικών κανόνων γίνεται σύμφωνα με το μακροοικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής.*

⁴⁴ Barry Eichengreen, Ugo Panizza "A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem?" NBER Working Paper No. 20316. Issued in July 2014.

⁴⁵ Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος, *Εκθεση για τη Νομισματική Πολιτική 2015-2016*, Ιούνιος 2016.

β. Το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών του άρθρου 39 ενσωματώνεται στο μακροοικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής.».

Συνεπώς, ήδη από το 2014 στα άρθρα 33-41 του Ν. 4270/2014 αναφέρονται οι γενικές αρχές δημοσιονομικού σχεδιασμού και οι δημοσιονομικοί κανόνες όπως ο κανόνας χρέους αλλά και η Ενεργοποίηση του Διορθωτικού Μηχανισμού, το σχέδιο διορθωτικών ενεργειών κλπ. με τα οποία η χώρα μας ενσωματώνει και εναρμονίζεται με τα αντίστοιχα άρθρα της Κοινοτικής Οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

Εντύπωση πάντως προκαλεί το άρθρο 18 της Κοινοτικής Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, στο οποίο αναφέρεται ότι «*Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποφεύγουν προκυκλικές δημοσιονομικές πολιτικές, οι δε προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης θα πρέπει να είναι εντονότερες σε ευνοϊκές οικονομικές περιόδους. Η σαφής διατύπωση των αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων συντελεί στην επίτευξη αυτών των στόχων και θα πρέπει να αντικατοπτρίζεται στην ετήσιο νόμο περί προϋπολογισμού των κρατών μελών*», καθώς η Ελλάδα συνεχίζει να ακολουθεί προκυκλική ή φιλοκυκλική δημοσιονομική πολιτική δηλαδή συνεχείς μειώσεις δαπανών και αυξήσεις φόρων σε περιβάλλον ύφεσης.

Η θεσμοθέτηση του Αυτόματου Μηχανισμού Δημοσιονομικής Προσαρμογής αποδεικνύει την προσήλωση της Κυβέρνησης στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και την απόφασή της να συνεργαστεί με τους θεσμούς. Ωστόσο, οι στόχοι που έχουν τεθεί για τα πρωτογενή πλεονάσματα των επόμενων ετών είναι αμφίβολο ότι θα επιτευχθούν και η ενεργοποίηση του Μηχανισμού με το πλαίσιο των περικοπών δαπανών που αυτό προβλέπει είναι βέβαιο ότι θα αποτελέσει ανασχετικό παράγοντα στην ανάπτυξη της οικονομίας. Η κατάσταση της Ελληνικής Οικονομίας σήμερα δεν μπορεί να συγκριθεί σε κανένα επίπεδο με τις ανεπτυγμένες οικονομίες άλλων χωρών δοθείσας της συνεχόμενης αυτοτροφοδοτούμενης συρρίκνωσης που έχει υποστεί λόγω της έντονα προκυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής που ακολουθείται και των αδύναμων δομών της (αναιμικός εξαγωγικός τομέας, φοροδιαφυγή, λαθρεμπόριο καυσίμων και λοιπές διαρθρωτικές αδυναμίες). Συνεπώς, υιοθετείται ένας μηχανισμός ο οποίος μπορεί να λειτουργεί σε άλλες οικονομίες (π.χ. Ολλανδία, Γερμανία) αλλά αυτές δεν έχουν κανένα κοινό σημείο στη σύγκρισή τους με την ελληνική οικονομία (εκτός βέβαια από το κοινό νόμισμα). Εξάλλου, συνήθως τέτοιοι μηχανισμοί ενεργοποιούνται για να διορθώσουν μικρές βραχυπρόθεσμες αποκλίσεις μιας οικονομίας από μια καλή ισορροπία στην οποία συνήθως βρίσκεται. ***Η ελληνική οικονομία χωρίς να λυθεί το πρόβλημα του χρέους και χωρίς τα απαραίτητα διαρθρωτικά μέτρα απέχει πολύ μακριά από μια καλή ισορροπία. Συνεπώς η ενεργοποίηση του μηχανισμού δεν θα βοηθήσει προς τη κατεύθυνση αυτή αλλά θα λειτουργήσει στρεβλωτικά.***

Ειδικότερα, στις παραγράφους 2 ε) και 2 στ) του άρθρου 233 του Ν. 4389 (ΦΕΚ 94/Α'/2016) περιγράφεται επίσημα η στρέβλωση που θα δημιουργηθεί. Δηλαδή, ***ceteris paribus***, η περικοπή των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης, που θα επιτελεστεί από την ενεργοποίηση του Μηχανισμού είναι σίγουρο (και αναγνωρίζεται στη παράγραφο 2 ε) ότι, μέσω του πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος στη πραγματική οικονομία, θα έχει αρνητική επίπτωση στα μελλοντικά έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης (η αρνητική αυτή επίπτωση θα πρέπει να εκτιμηθεί ποσοτικά εκ των προτέρων) και συνεπώς θα είναι ακόμα πιο δύσκολο να επιτευχθεί ο στόχος

του μελλοντικού πρωτογενούς πλεονάσματος με αποτέλεσμα την εκ νέου ενεργοποίηση του μηχανισμού και έτσι την συνεχόμενη συρρίκνωση της Ελληνικής Οικονομίας.

3 Οι Μεταρρυθμίσεις

3.1 Οι αποκρατικοποιήσεις και η ίδρυση της νέας «Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.» προχωρούν

Γενικά, οι αποκρατικοποιήσεις μπορούν να έχουν θετικό αντίκτυπο σε μια οικονομία, μέσω της προσέλκυσης επενδύσεων, της διασποράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας, της δημιουργίας εσόδων για το κράτος και επίσης, μέσω της εμπέδωσης κλίματος σταθερότητας και εμπιστοσύνης. Από την άλλη πλευρά, όπως έχει επισημάνει το ΓΠΚΒ, οι αποκρατικοποιήσεις για να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, θα πρέπει να γίνονται υπό καθεστώς διαφάνειας, ενώ θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις συνθήκες στις αγορές για να μη γίνονται πωλήσεις σε ευτελείς τιμές και **να αποφεύγεται η μετατροπή των κρατικών μονοπωλίων σε ιδιωτικά**.

Πίνακας 5: Προβλεπόμενα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις για το 2016, σε € εκατ.

2016	Σύνολο Τιμήματος
ΔΕΣΦΑ	188
Παραχώρηση Περιφερειακών Αεροδρομίων	1303
Παραχώρηση δικαιώματος χρήσης Μαρίνων	74
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού	22
Αξιοποίηση έκτασης Ελληνικού	345
Αξιοποίηση Αστέρα Βουλιαγμένης	95
Αξιοποίηση έκτασης Κασσιόπης	19
Αξιοποίηση έκτασης Παλιούρι	7
Λοιπά περιουσιακά στοιχεία (ακίνητα, μετοχές κ.ά.)	277
Σύνολο	2330

Πηγή: Προϋπολογισμός 2016, σελίδα 142

Το τελευταίο διάστημα στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος βρέθηκε η ολοκλήρωση της διαδικασίας μεγάλων αποκρατικοποιήσεων, όπως η παραχώρηση των περιφερειακών αεροδρομίων, η μεταβίβαση του πλειοψηφικού πακέτου του ΟΛΠ και το Ελληνικό. Ουσιαστικά, ολοκληρώθηκαν με την κύρωση των συμβάσεων τους από τη Βουλή των Ελλήνων. Παρά τις διάφορες ενστάσεις και καθυστερήσεις που παρατηρήθηκαν στις προαναφερθείσες αποκρατικοποιήσεις, το όφελος για την ελληνική οικονομία θα είναι εξαιρετικά σημαντικό. Αφενός είναι το άμεσο οικονομικό όφελος (αντίτιμο), αλλά και το έμμεσο όφελος που θα προκύψει για την ελληνική οικονομία μέσω των επενδύσεων που συνεπάγονται αυτές οι αποκρατικοποιήσεις. Αφετέρου, το ισχυρό μήνυμα για την προώθηση κρίσιμων μεταρρυθμίσεων από την ελληνική κυβέρνηση, που βοηθά στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία –απαραίτητη προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την οικονομική ανάκαμψη γενικότερα. Σε κάθε περίπτωση, η συγκυρία βρίσκει το ΤΑΙΠΕΔ με ένα πολύ σημαντικό χαρτοφυλάκιο εν εξελίξει⁴⁶, έχοντας ολοκληρώσει ήδη σημαντικές ιδιωτικοποιήσεις (εταιρείες, ακίνητα κ.α.), παρά τις σημαντικές καθυστερήσεις που παρατηρούνται σε ορισμένες περιπτώσεις (πχ ΔΕΣΦΑ). Η υλοποίηση του προγράμματος έχει ως στόχο να δημιουργήσει περαιτέρω ετήσια έσοδα (εξαιρουμένων των τραπεζικών μετοχών) για το 2016, 2017 και 2018 ύψους €

⁴⁶ Βλ. <http://www.hrdf.com/el>, καθώς και την Έκθεση του ΓΠΚΒ, Ιανουάριος-Μάρτιος 2016, ενότητα 3.4.

2,5 δισ., € 2,2 δισ. και € 1,1 δισ., αντίστοιχα, που προστίθενται στα € 0.4 δισ. ευρώ του 2015, όπως αναφέρεται στο συμπληρωματικό Μνημόνιο (supplemental MoU).

Στο τρίτο πρόγραμμα (Μνημόνιο) προβλέπεται η δημιουργία ενός «υπερταμείου» (Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε.) που θα διαχειρίζεται τη δημόσια περιουσία. **Οι αυστηροί όροι που θα το διέπουν, η διάρκειά του, η εποπτεία από τους εταίρους, αλλά και το γενικότερα ασφυκτικό πλαίσιο είναι αποτέλεσμα της έλλειψης εμπιστοσύνης, αλλά και της αδυναμίας που έχει επιδείξει διαχρονικά η χώρα όσον αφορά τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας της.** Ο πρωταρχικός στόχος του Ταμείου είναι η διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, η προστασία, η δημιουργία και τελικά η μεγιστοποίηση της αξίας της, η οποία θα αποφέρει κέρδος μέσα από ιδιωτικοποιήσεις και άλλα μέσα. Το Ταμείο θα συσταθεί στην Ελλάδα και θα το διαχειρίζονται οι ελληνικές αρχές υπό την εποπτεία των αρμόδιων ευρωπαϊκών οργάνων. Το Ταμείο θα διοικείται από το Διοικητικό του Συμβούλιο, που θα εποπτεύεται από το Εποπτικό Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου θα επιλεγούν από κοινού από την ελληνική κυβέρνηση και τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Το Ταμείο αναμένεται να εκπληρώσει το στόχο του με την υιοθέτηση διεθνών βέλτιστων πρακτικών και κατευθυντήριων γραμμών του ΟΟΣΑ όσον αφορά τη διακυβέρνηση, την εποπτεία και τη διαφάνεια των προτύπων υποβολής εκθέσεων και της συμμόρφωσης, καθώς και τις βέλτιστες πρακτικές για κοινωνικά και περιβαλλοντικά βιώσιμες επιχειρήσεις και τη διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους φορείς. Το Ταμείο και το ενεργητικό του θα είναι υπό «επαγγελματική διαχείριση» σε καθαρά εμπορική βάση από το κράτος. Η αξιοποίηση του ενεργητικού του Ταμείου θα είναι μια πηγή για την αποπληρωμή του νέου δανείου του ΕΜΣ. Από τις υποχρεώσεις της ελληνικής κυβέρνησης, ξεχωρίζει ο ορισμός του Εποπτικού Συμβουλίου, το οποίο θα είναι υπεύθυνο για την επιλογή του Διοικητικού Συμβουλίου και επίσης η συμφωνία για τη δεύτερη λίστα με ΔΕΚΟ, που θα μεταφερθούν στη δικαιοδοσία του Ταμείου.

Παρόμοια περίπτωση ταμείου διαχείρισης κρατικής περιουσίας αποτέλεσε και η Treuhandanstalt (κοινώς Treuhand), που ιδρύθηκε από την κυβέρνηση της Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας (υπό την πίεση της Ομοσπονδιακής Γερμανίας) για την ιδιωτικοποίηση των επιχειρήσεων της Ανατολικής Γερμανίας, πριν από την ενοποίηση της Γερμανίας. Δημιουργήθηκε στις 17 Ιουνίου 1990 και επέβλεπε την αναδιάρθρωση και την πώληση των περίπου 8500 κρατικών εταιρειών με πάνω από τέσσερα εκατομμύρια εργαζόμενους. Εκείνη την εποχή ήταν η μεγαλύτερη βιομηχανική επιχείρηση στον κόσμο. Επίσης, ανέλαβε περίπου 2,4 εκατομμύρια εκτάρια γεωργικής γης και δασών, την περιουσία της πρώην Στάζι, μεγάλα τμήματα της περιουσίας του πρώην Εθνικού Λαϊκού Στρατού, τη δημόσια στέγαση, καθώς και το κρατικό δίκτυο φαρμακείων. Την ημέρα της γερμανικής επανένωσης, 3 Οκτωβρίου 1990, ο εν λόγω οργανισμός ανέλαβε επίσης την περιουσία των πολιτικών κομμάτων και των οργανώσεων της Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

3.2 Είναι το ασφαλιστικό βιώσιμο;

Το ζήτημα είναι αν και κατά πόσο η ασφαλιστική μεταρρύθμιση, λύνει το ασφαλιστικό πρόβλημα μακροπρόθεσμα, ώστε να μην χρειαστεί νέα μεταρρύθμιση τα επόμενα χρόνια. Όπως έχουμε τονίσει, η δυναμική του ασφαλιστικού είναι τέτοια ώστε δύναται να πιέσει τις επιχορηγήσεις προς τα πάνω και ταυτόχρονα να διαταράξει τη δημοσιονομική ισορροπία.⁴⁷ Η κυβέρνηση μαζί με το ασφαλιστικό νομοσχέδιο κατέθεσε μελέτη της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής,⁴⁸ η οποία αναφέρεται στις συνέπειες της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης που προωθείται.

Με το Ν.4387/12.05.2016 η κυβέρνηση αποσκοπεί να συμβάλει στην επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ έως το 2019 με πρόσθετα μέτρα της τάξης του 0,83% του ΑΕΠ⁴⁹ και ταυτόχρονα στην επίτευξη της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού. Η κυβέρνηση αναγνωρίζει τους παράγοντες που επέτειναν την κατάσταση όπως, οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, το υψηλό ποσοστό ανεργίας και τη μείωση της απασχόλησης (από το 2009 και μετέπειτα η απασχόληση μειώνεται με μέσο ετήσιο ρυθμό 4,1%). **Η μείωση της απασχόλησης και η αύξηση της ανεργίας στερούν σημαντικούς πόρους από τα ασφαλιστικά ταμεία.** Ο αριθμός των συνταξιούχων αυξάνει και είναι εμφανές ότι συγκλίνει με τον αριθμό των απασχολούμενων ο οποίος μειώνεται. Σύμφωνα μάλιστα και με την Παγκόσμια Τράπεζα το προσδόκιμο επιβίωσης το 2015 αγγίζει τα 81 έτη, ενώ το ποσοστό απασχόλησης άνω των 15 ετών που είναι οικονομικά ενεργοί το 2014 είναι 53,1%, όταν στην ΕΕ είναι 57,5% .

Δεδομένου ότι ο αριθμός των ασφαλισμένων θα μειώνεται σημαντικά έως το 2060 και ο αριθμός των συνταξιούχων⁵⁰ θα αυξάνεται, η κατάσταση θα επιτείνεται ενώ παράλληλα δε γίνεται καμία αναφορά για το κόστος των περίπου 144.000 αιτήσεων συνταξιοδότησης που εκκρεμούν από το Δεκέμβριο του 2015. Ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα είναι ότι στην μελέτη αυτή δεν υπάρχει καμία προβολή της συνταξιοδοτικής δαπάνης έως το 2060.⁵¹ Στη μελέτη επίσης επισημαίνεται ότι το 40% των φορολογικών εσόδων το 2019⁵² σύμφωνα με το βασικό σενάριο θα χρησιμοποιείται για την κάλυψη της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Συνεπώς ένα σημαντικό τμήμα του προϋπολογισμού, που θα μπορούσε για παράδειγμα να χρησιμοποιηθεί για την ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης ή της υγείας, θα απορροφηθεί από το ασφαλιστικό σύστημα.

Τα έσοδα των ασφαλιστικών εισφορών σύμφωνα με τη μελέτη, για το διάστημα 2009-2015 ως ποσοστό του ΑΕΠ κυμαίνεται μεταξύ 4,86% και 5,19% το 2015 και το 2019 είναι 4,94% (βλ. Διάγραμμα 5). Ως προς τα ελλείματα των ασφαλιστικών ταμείων (χωρίς την ασφαλιστική μεταρρύθμιση) παρατηρούμε μια αυξητική τάση όπου το 2019 αγγίζει το 9,03% ως ποσοστό του ΑΕΠ όταν το 2009 ήταν 6,63%. Η αύξηση των ελλειμάτων καταδεικνύει την αύξηση της

⁴⁷ Βλ. Έκθεση ΓΠΚΒ, Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2015, σελ. 11-15.

⁴⁸ Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, *Αποτίμηση Επιπτώσεων της προτεινόμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης*, 5 Μαΐου 2016.

⁴⁹ Επί πλέον των ήδη ληφθέντων μέτρων της τάξης του 0,59% του ΑΕΠ.

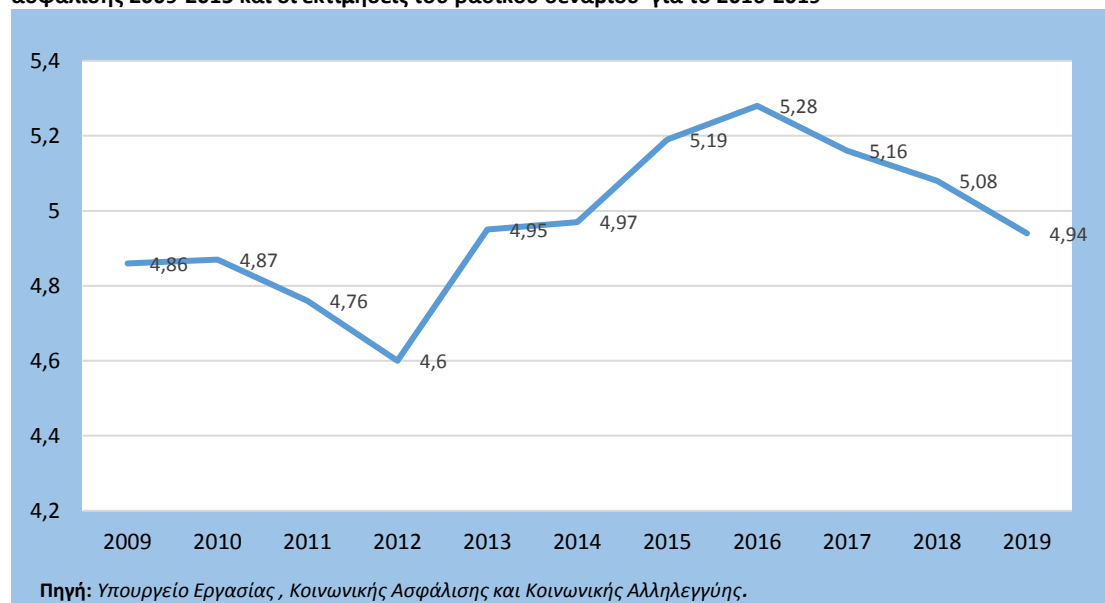
⁵⁰ Το 2016 η αναλογία συνταξιούχων/ασφαλισμένων θα είναι 0,63, το 2035 θα είναι 0,55 και το 2060 0,73.

⁵¹ Άρθρο 14 παρ.4 του Ν.4336/2015.

⁵² Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, *Αποτίμηση Επιπτώσεων της προτεινόμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης*, 5 Μαΐου 2016, σελ.16.

δαπάνης που πρέπει να καλυφθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σύμφωνα με την αναλογιστική μελέτη η κρατική χρηματοδότηση ανέρχεται στο 9% του ΑΕΠ ετησίως.⁵³

Διάγραμμα 5: Εξέλιξη των εσόδων των ασφαλιστικών εισφορών (ως ποσοστό του ΑΕΠ) των κύριων φορέων ασφάλισης 2009-2015 και οι εκτιμήσεις του βασικού σεναρίου για το 2016-2019



Σε ότι αφορά τα αποθεματικά των ταμείων, κατά κύριο λόγο προέρχονται από τις ασφαλιστικές εισφορές και μόνο ένα μικρό ποσοστό της τάξης του 3,5% (2009) προέρχεται από την ακίνητη περιουσία των ταμείων.

Στο Διάγραμμα 6 παρουσιάζεται η εξέλιξη της συνταξιοδοτικής δαπάνης για την περίοδο 2009-2015 και οι προβολές του βασικού σεναρίου 2016-2019. Οι προβολές παρουσιάζουν έως το 2019 αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης. Στις προβολές όπως αναφέρει η μελέτη έχει συμπεριληφθεί η δημοσιονομική επίπτωση των νόμων 4051/2012 και 4093/2012.⁵⁴ **Όσο η συνταξιοδοτική δαπάνη παραμένει σε υψηλά επίπεδα δε μπορούμε να μιλάμε για βιωσιμότητα του συστήματος.**

Από την άλλη πλευρά η ασφαλιστική μεταρρύθμιση προβλέπει μείωση των ασφαλιστικών ελλειμμάτων το 2019, 8,50% ως ποσοστό του ΑΕΠ (από 9,03% με το βασικό σενάριο) γεγονός που κατά την κυβέρνηση θα συμβάλλει στη μείωση της κρατικής χρηματοδότησης των συντάξεων. Εάν όμως τα ελλείμματα δεν καλυφθούν, αυτό συνεπάγεται νέες περικοπές στις ήδη καταβαλλόμενες συντάξεις.⁵⁵ Από την άλλη πλευρά, η πρόβλεψη για αύξηση των εσόδων των ταμείων δεν αναφέρεται από που θα προκύψει, όπως δεν αναφέρεται και από ποιες πηγές εσόδων του προϋπολογισμού του ΕΦΚΑ θα καλυφθούν οι απώλειες εσόδων.⁵⁶ Ως προς το κόστος κάλυψης των αποφάσεων του ΣΤΕ εάν αυτό υπολογιστεί θα σημάνει τον επαναυπολογισμό των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων και συνεπώς το κόστος μέχρι και το 2025 θα φτάσει στο 5% του ΑΕΠ.

⁵³ Για την πληρωμή των κύριων συντάξεων.

⁵⁴ Η δημοσιονομική αυτή επίπτωση αντιστοιχεί σε εξοικονόμηση της τάξης του 2% του ΑΕΠ.

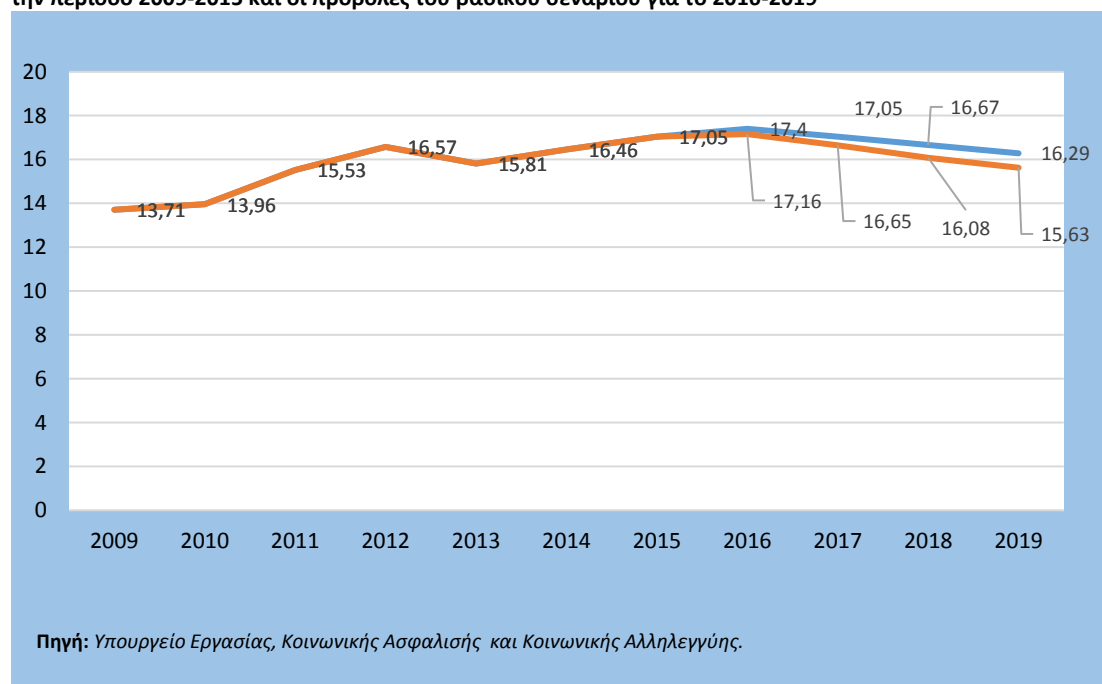
⁵⁵ Αυτόματη μείωση αν το έλλειμα των επικουρικών ταμείων ξεπερνά ένα ορισμένο ποσοστό επί των εισφορών.

⁵⁶ Ειδική έκθεση (άρθρο 75 παρ.3), στο σχέδιο νόμου «Ενιαίο Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας-Μεταρρύθμιση ασφαλιστικού-συνταξιοδοτικού συστήματος – ρυθμίσεις φορολογίας εισοδήματος και τυχερών παιγνίων», σελ.3.

Οι καταβαλλόμενες συντάξεις, θα προστατευτούν μέσω της μικρής αύξησης των εισφορών στις επικουρικές. Όλες οι συντάξεις θα επαναυπολογιστούν και η διαφορά που θα προκύψει θα διατηρηθεί ως προσωπική διαφορά η οποία θα συμψηφίζεται σε βάθος χρόνου σύμφωνα με τις αναπροσαρμογές των συντάξεων των νέων συνταξιούχων.

Με το «νόμο Κατρούγκαλου» οι συντάξιμες αποδοχές σε σχέση με το «νόμο Λοβέρδου-Κουτρουμάνη» δίνουν μικρότερο ποσό αποδοχών βάση του οποίου γίνεται ο υπολογισμός της σύνταξης. Η ανταποδοτική σύνταξη των μισθωτών με εισόδημα άνω των 1.400 ευρώ θα έχει αισθητές περικοπές που όμως σύμφωνα με την κυβέρνηση θα καλυφθούν από την εθνική σύνταξη. Όμως να τονίσουμε εδώ ότι από 1.1.2017 η εθνική σύνταξη θα μεταβάλλεται ανάλογα με τη μεταβολή του ΑΕΠ.⁵⁷ Μια αρνητική μεταβολή του ΑΕΠ θα σημαίνει και αρνητική μεταβολή της εθνικής σύνταξης. Το νέο σχέδιο της κυβέρνησης ουσιαστικά ευνοεί τους χαμηλοσυνταξιούχους, δηλαδή όσους έχουν μισθούς κάτω των 1.300 ευρώ. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι όσοι πληρώνουν υψηλές εισφορές δεν θα έχουν κίνητρο να συνεχίσουν να πληρώνουν εισφορές άρα θα έχουμε περαιτέρω αύξηση της εισφοροδιαφυγής⁵⁸ και της μαύρης εργασίας. Είναι φυσικό να συμβεί κάτι τέτοιο όταν η μέση ετήσια ασφαλιστική επιβάρυνση για την περίοδο 2015-2017 αντιστοιχεί σε 12,2%.

Διάγραμμα 6: Εξέλιξη συνταξιοδοτικής δαπάνης (ως ποσοστό του ΑΕΠ) κύριων και επικουρικών συντάξεων για την περίοδο 2009-2015 και οι προβολές του βασικού σεναρίου για το 2016-2019



Συνεπώς, το συνταξιοδοτικό σύστημα παραμένει μη βιώσιμο παρά την δημοσιονομική προσαρμογή των € 3,5 δισ. έως και το 2019. Οι μειώσεις στις συντάξεις είναι μεγάλες όπως και οι αυξήσεις των εισφορών των ασφαλισμένων που θεωρούμε ότι θα είναι δύσκολο να ανταποκριθούν στις νέες υποχρεώσεις. Η εισπραξιμότητα των ταμείων θα κλονιστεί ανεπανόρθωτα. Στη μελέτη που κατατέθηκε μαζί με το σχέδιο νόμου για το ασφαλιστικό δε γίνεται

⁵⁷ www.capital.gr, Οι πέντε αυτόματοι κόφτες του νέου ασφαλιστικού σε βάρος των συντάξεων, 26.05.2016

⁵⁸ 6 έως 8 δισ. ευρώ ετησίως οι απώλειες από την εισφοροδιαφυγή.

αναφορά στα εφάπαξ, στα επικουρικά ταμεία, ούτε αν θα υπάρξουν έσοδα από την επιβολή προστίμου 10%⁵⁹ στις πρόωρες συνταξιοδοτήσεις. Επίσης, η κυβέρνηση παρουσιάζεται πολύ αισιόδοξη ως προς τους ρυθμούς ανάπτυξης της χώρας τα επόμενα χρόνια. Το πιο σημαντικό όμως είναι να υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση και να εξαλειφθούν όπου υπάρχουν ασάφειες. Κατά την πρώτη αξιολόγηση του τρίτου προγράμματος στην έκθεση Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφέρεται ότι μέχρι τα μέσα Σεπτεμβρίου του 2016 θα πρέπει να έχουν εναρμονιστεί οι εισφορές της κοινωνικής ασφάλισης, να πραγματοποιηθεί μείωση της ελάχιστης εισφοράς για τους ιδιοκτήτες τουριστικών καταλυμάτων, να καταργηθούν οι εξαιρέσεις που επιτρέπουν χαμηλές εισφορές για την υγεία και να αναθεωρηθεί προς τα κάτω της έκπτωσης για την εφάπαξ πληρωμή των πλασματικών ασφαλιστικών περιόδων.⁶⁰

3.3 Δεν είναι νοητή ανάπτυξη χωρίς μια σύγχρονη και αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση

Η ολοκλήρωση της αξιολόγησης αποτελεί μια ευκαιρία για να στραφεί η προσπάθεια της Πολιτείας στα εσωτερικά ζητήματα της χώρας, μεταξύ των οποίων, κυρίαρχη θέση κατέχει η ανάγκη να μετατραπεί η Δημόσια Διοίκηση από ανασταλτικό σε προωθητικό παράγοντα για την υπέρβαση της κρίσης.⁶¹

Όπως κατ' επανάληψη έχει τονίσει το ΓΠΚΒ, ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για κάθε προσπάθεια υπέρβασης της οικονομικής κρίσης και δρομολόγησης μιας βιώσιμης αναπτυξιακής πορείας της χώρας.⁶² Αυτό εξ άλλου αποτελεί και την κοινή συνισταμένη όλων των εισηγήσεων, που παρουσιάστηκαν στο Συνέδριο, που διοργάνωσε το ΓΠΚΒ, με θέμα «*Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: εμπειρίες & προοπτικές*», στις 8 & 9 Φεβρουαρίου 2016, στην αίθουσα Γερουσίας του Ελληνικού Κοινοβουλίου.⁶³

Η προσπάθεια δε εκσυγχρονισμού θα πρέπει να προχωράει και πέραν της ψήφισης νομοθετημάτων και να εισέρχεται στην πιο κρίσιμη φάση της υλοποίησής τους με συστηματικότητα και επιμονή. Η διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να διακρίνεται από συνέχεια (κάτι που αποτελεί παγίως ζητούμενο στη χώρα μας), η οποία πρέπει να έχει πολλές μορφές:⁶⁴ συνέχεια των όσων νομοθετούνται στο πεδίο της πράξης, συνέχεια όταν επέρχεται μεταβολή προσώπων στην πολιτική ηγεσία των αρμοδίων υπουργείων και συνέχεια, στο βαθμό που είναι εφικτό, μετά από αλλαγές κυβερνήσεων, καθώς δεν πρέπει να θεωρείται θέσφατο πως ό,τι θεσμοθετήθηκε από μια άλλη κυβέρνηση είναι επιβεβλημένο να αλλάξει ακόμη και εάν δεν έχει προλάβει να εφαρμοστεί και να δοκιμασθεί στην πράξη.

⁵⁹ www.kathimerini.gr, Οι γκρίζες ζώνες του ασφαλιστικού, 15.05.2016.

⁶⁰ European Commission, Compliance Report, The Third Economic Adjustment Programme for Greece, First Review, June 2016.

⁶¹ Για μία πρόσφατη έρευνα για τη δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών της Ε.Ε. βλ. Παπαϊωάννου, Σ. (2016), «Public Investment Multipliers in EU Countries: Does the Efficiency of Public Sector Matter?», ΚΕΠΕ, Discussion Paper (150).

⁶² Βλ. Σπ. Παππά, «Sine qua non της ανάπτυξης μια υπεύθυνη, ανεξάρτητη και σταθερή Δημόσια Διοίκηση» στο <http://www.anoixtoparathyro.gr> [πρόσβαση: 6.6.2016].

⁶³ Ήδη, τον Ιούνιο του 2016 εκδόθηκαν τα πρακτικά του Συνεδρίου από τη Βουλή (Διεύθυνση Εκδόσεων και Εκτυπώσεων) σε ειδικό τόμο, βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (2016), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: εμπειρίες & προοπτικές: πρακτικά Συνεδρίου*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων (στο εξής «Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ»).

⁶⁴ Βλ. Α. Μανιτάκη (2016), «Κριτήρια τεχνοκρατικής αξιολόγησης της νομοθεσίας για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 187-195.

Ένα από τα πεδία στα οποία πρέπει κατεξοχήν να υπάρχει συνέχεια είναι η ανάπτυξη συντονισμένης ψηφιακής πολιτικής, που θα έχει προοπτική σε βάθος χρόνου.

Ο συντονισμός της ψηφιακής πολιτικής ως προϋπόθεση εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης

Το πέρασμα του Δημοσίου στην ψηφιακή εποχή αποτελεί μία εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης.⁶⁵ Η καθολική ψηφιοποίηση των υπηρεσιών του Δημοσίου θα έχει πολλαπλά ευεργετικά αποτελέσματα⁶⁶:

- α) Γρηγορότερη περαίωση των διαδικασιών προς όφελος του πολίτη και του ίδιου του Δημοσίου.⁶⁷
- β) Οικονομικότερη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και εξοικονόμηση πόρων που θα μπορούν να διατεθούν για αναπτυξιακούς και κοινωνικούς σκοπούς.
- γ) Μείωση των πεδίων στα οποία μπορεί να υπάρξει αθέμιτη συναλλαγή μεταξύ πολιτών και στελεχών του Δημοσίου.⁶⁸
- δ) Ταχύτερη διάχυση της πληροφορίας προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις με όλες τις αυτόνομες θετικές συνέπειες που αυτό συνεπάγεται.⁶⁹

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα ψηφιοποίησης σε καίριους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης (βλ. ενδεικτικά τη λειτουργία του taxisnet, το σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, Διαύγεια κ.λπ.). Εκείνο όμως που εξακολουθεί να απουσιάζει είναι ο συντονισμός των υπηρεσιών που ασχολούνται με την εισαγωγή της ψηφιοποίησης στις διαδικασίες και λειτουργίες του Δημοσίου. Έτσι για παράδειγμα όχι μόνο απουσιάζει η ψηφιοποίηση από ορισμένα ασφαλιστικά ταμεία, αλλά και σε όσα υπάρχει δεν συνδέονται μεταξύ τους ούτε και με το μηχανογραφικό σύστημα του Υπουργείου Οικονομικών. Κάθε πολίτης εξακολουθεί να διαθέτει διαφορετικό ΑΜΚΑ, διαφορετικό ΑΦΜ και διαφορετικό αριθμό ταυτότητας, ενώ μία ενιαιοποίηση των συστημάτων και τους πολίτες θα διευκόλυνε, και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς θα βοηθούσε στο έργο τους.

⁶⁵ Βλ. B. Le Masson (2014), "Digital disruption ushering in a new era of Public Services in Europe: A call for action" στην ψηφιακή συλλογική μελέτη του European Center for Government Transformation με τίτλο "Delivering Public Service for the Future": «Με το δημόσιο τομέα να είναι υπεύθυνος για το μισό σχεδόν ΑΕΠ που παράγεται στην Ευρώπη και τον κρίσιμο ρόλο που διαδραματίζει ως "οικονομικός ενορχηστρωτής" είναι θαυμάσια η πεποίθησή μας ότι η επένδυση για την ψηφιακή μετάλλαξη των δημοσίων υπηρεσιών θα πρέπει να είναι προτεραιότητα για κάθε κράτος μέλος και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με το 10% όλων των επενδύσεων (ως τμήμα του "πακέτου Γιουνκέρ") να κατευθύνεται προς αυτό το σκοπό.»

⁶⁶ Για τις προτεραιότητες και κατευθύνσεις της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, τη μείωση της γραφειοκρατίας και τον έλεγχο της λειτουργίας του κράτους μέσω διαφανών διαδικασιών βλ. Δ. Σπινέλλη (2016), «Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 117-122.

⁶⁷ Για την μετάβαση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης από το «παλιό» στο «νέο» για την εξασφάλιση της μέγιστης αποτελεσματικότητας κατά την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος βλ. Α. Ρομπόκου-Καραγιάννη (2016), «Διοικητική μεταρρύθμιση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 67-70.

⁶⁸ Για την ανεπαρκή πρόοδο που έχει σημειωθεί για την καταπολέμηση της διαφθοράς στην εποχή των Μνημονίων βλ. Δ.Α. Σωτηρόπουλο (2016), «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην Ελλάδα πριν και μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης: επιτυχίες και αποτυχίες», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 149-158.

⁶⁹ Βλ. και άρθρο 5Α του Συντάγματος για το δικαίωμα στην πληροφόρηση και τη συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας.

Με βάση τις παραπάνω σκέψεις, το ΓΠΚΒ αξιολογεί θετικά τη δημιουργία Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής (άρθρα 159-168 του ν. 4389/2016)⁷⁰, που θα υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και, μεταξύ άλλων, θα «συντονίζει τα Υπουργεία αναφορικά με την εκπόνηση επιμέρους δράσεων υλοποίησης της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής (ΕΨΣ) εκδίδοντας δεσμευτικές οδηγίες για τις υπηρεσίες και εγκρίνει τις δράσεις αυτές.»

Η υπαγωγή στον Πρωθυπουργό και η δεσμευτικότητα των οδηγιών είναι χρήσιμα «εργαλεία» για την ανάδειξη της υπηρεσίας αυτής σε επιτελικό και επιχειρησιακό όργανο χάραξης και άσκησης ψηφιακής πολιτικής.

Θα πρέπει όμως παράλληλα να γίνει η κατάλληλη στελέχωσή της και ταυτοχρόνως να δοθούν και οι αναγκαίες κατευθύνσεις προς τις επί μέρους υπηρεσίες ως προς την υποχρέωσή τους να συντονίζονται με την εν λόγω Γενική Γραμματεία. Πάνω από όλα χρειάζεται η εκπόνηση μιας ρεαλιστικής πολιτικής στον τομέα αυτό που θα περιγράφει βήμα-βήμα την πορεία ψηφιοποίησης τα επόμενα χρόνια, αξιοποιώντας τα διαθέσιμα κοινοτικά κονδύλια, αλλά και δρομολογώντας συνέργειες, όπου αυτό είναι αναγκαίο, και με τον ιδιωτικό τομέα.

3.4 Οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα της Δικαιοσύνης καθυστερούν

Το ΓΠΚΒ έχει ήδη από το 2014 αναφερθεί στα προβλήματα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και στη σημασία της αναμόρφωσής του προκειμένου η δικαιοσύνη να είναι αποδοτική και να συμβάλει θετικά στην οικονομία και κατ' επέκταση στην ανάπτυξη.⁷¹

Η αποτελεσματικότητα του συστήματος απονομής δικαιοσύνης διαδραματίζει ρόλο «κλειδί» για την προάσπιση του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών αξιών της Ε.Ε. και δεν είναι τυχαίο που μία από τις βασικές προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου είναι η επίτευξη μεγαλύτερης αποδοτικότητας των εθνικών συστημάτων απονομής δικαιοσύνης. Η σωστή λειτουργία του συστήματος δικαιοσύνης μπορεί να εξασφαλίσει ένα φιλικό περιβάλλον για την προσέλκυση επενδύσεων.⁷² Εν ολίγοις, όταν το δικαστικό σύστημα είναι αποτελεσματικό και ανεξάρτητο ενισχύεται η εμπιστοσύνη στον επιχειρηματικό κύκλο και κατ' επέκταση οι επενδυτές είναι πιο πρόθυμοι να επενδύσουν.

Σύμφωνα με το «συμπληρωματικό Μνημόνιο» του Ιουνίου του 2016, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε⁷³ να προτείνει και να υλοποιήσει ένα στρατηγικό σχέδιο για τη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος δικαιοσύνης. Πιο συγκεκριμένα το στρατηγικό αυτό σχέδιο αφορά:

- Επιτάχυνση των δικαστικών υποθέσεων.
- Συλλογή στοιχείων για την κατάσταση των δικαστηρίων.
- Μηχανογράφηση στοιχείων.
- Διεύρυνση των εναλλακτικών μεθόδων επίλυσης διαφορών, πχ. διαμεσολάβηση.

⁷⁰ ΦΕΚ 94/Α'/27.05.2016 «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις.»

⁷¹ Βλ. Έκθεση ΓΠΚΒ, Απρίλιος-Ιούνιος 2014, σελ.50-51.

⁷² European Commission, "Annual Growth Survey 2016: Strengthening the recovery and fostering convergence", COM (2015) 690 final, σελ.13.

⁷³ Η Ελλάδα έχει ολοκληρώσει το στρατηγικό σχέδιο για τη δικαιοσύνη. European Commission, Directorate General Economic and Financial Affairs, "Compliance Report, the Third Economic Adjustment Programme for Greece, First Review", June 2016.

- Βελτίωση τόσο της λειτουργίας όσο και της διαχείρισης των δικαστηρίων.

Από την 1^η Ιανουαρίου του 2016 τέθηκε σε ισχύ ο νέος Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας⁷⁴, που αποσκοπεί στην επιτάχυνση της εκδίκασης των αστικών υποθέσεων και της εκτέλεσης των σχετικών δικαστικών αποφάσεων.⁷⁵

Παράλληλα, σύμφωνα με το «συμπληρωματικό Μνημόνιο συνεννόησης», η κυβέρνηση θα πρέπει να προτείνει μέτρα για τη μείωση των συσσωρευμένων αστικών υποθέσεων (έως το Σεπτέμβριο του 2016) και διοικητικών (Ιούνιος 2016). Επιπροσθέτως θα πρέπει να συμφωνηθεί με τους Θεσμούς (Οκτώβριος 2016) ένα σχέδιο δράσης,⁷⁶ που θα αφορά στα ακόλουθα θέματα:

- βελτίωση της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, της διαμεσολάβησης και των δικαστικών στατιστικών στοιχείων και σχετική ενημέρωση των πολιτών και του νομικού κόσμου με σκοπό τη διάδοση της χρήσης τους,
- στήριξη των ατόμων που χρήζουν προστασίας άλλα δεν διαθέτουν πόρους,
- μειώσεις ή και αυξήσεις στα δικαστικά κόστη, αλλά και αύξηση της διαφάνειας μέσω μια ειδικής πλατφόρμας, όπου οι πολίτες θα μπορούν να ενημερώνονται.⁷⁷

Η μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος δικαιοσύνης επείγει και έχει ήδη καθυστερήσει. Η Ελλάδα με βάση την πρόσφατη έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2016 καταγράφει χαμηλές επιδόσεις σε σημαντικούς δείκτες που αφορούν στη δικαιοσύνη.

Ενδεικτικά, ο χρόνος επίλυσης για αστικές, εμπορικές και διοικητικές υποθέσεις για το ελληνικό σύστημα δικαιοσύνης το 2010 ήταν περίπου 500 μέρες και το 2012 ήταν 700 μέρες, όταν οι περισσότερες χώρες χρειάζονται κάτω από 100 μέρες.⁷⁸ Ειδικότερα για τις εκκρεμείς διοικητικές υποθέσεις, η Ελλάδα κατέχει την πρώτη θέση με αυτονόητες τις επιπτώσεις που έχει αυτή η καθυστέρηση τόσο για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις όσο και για τα έσοδα του κράτους.⁷⁹ Η καθυστέρηση γίνεται ακόμη πιο εντυπωσιακή εάν λάβει κανείς υπ' όψιν του ότι η χώρα μας είναι πάνω από το μέσο όρο στην αναλογία δικαστών/κατοίκους και είναι πρώτη στους δικηγόρους.⁸⁰ Είναι σαφές ότι το πρόβλημα δεν έγκειται στην έλλειψη ανθρωπίνων πόρων.

Προβληματική είναι η κατάσταση και στον τομέα της νομικής αρωγής προς φτωχούς πολίτες, που καταφεύγουν στη δικαιοσύνη. Η Ελλάδα κατατάσσεται 19^η διαθέτοντας λιγότερο από ένα ευρώ το χρόνο ανά 100 κατοίκους, πίσω από χώρες όπως η Κύπρος, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία.⁸¹

⁷⁴ Με την υιοθέτηση των Π.Δ., που απαιτούνται στο άρθρο 1 του Ν.4335/2015.

⁷⁵ Μεταξύ άλλων, προβλέπεται (άρθρο 9 παρ. 11, 12 και 15) η έκδοση Π.Δ. για τη δημιουργία ειδικών διαδικτυακών τόπων για την ηλεκτρονική δημοσίευση και ευρύτερη δημοσιοποίηση πλειστηριασμών και για τον προσδιορισμό της αγοραίας αξίας των περιουσιακών στοιχείων, που εκποιούνται στο πλαίσιο αναγκαστικής εκτέλεσης. Για το πρώτο θέμα εκδόθηκε το ΠΔ 67/2015 του οποίου η έναρξη ισχύος παρατάθηκε μέχρι την 1.5.2016, ενώ για το δεύτερο θέμα δεν φαίνεται να έχει εκδοθεί Π.Δ. Οι σχετικές ρυθμίσεις αποτελούν προβλέψεις του «Συμπληρωματικού Μνημονίου Συνεννόησης» («Supplemental Memorandum of Understanding»), 16.06.2016, σελ. 38.

⁷⁶ Συμπεριλαμβανομένης της τεχνικής βοήθειας.

⁷⁷ «Supplemental Memorandum of Understanding», 16.06.2016, σελ.39

⁷⁸ European Commission, «The 2016 EU Justice Scoreboard» (στο εξής «Scoreboard»), COM (2016) 199 final, σελ. 6, διάγραμμα 4.

⁷⁹ Εκκρεμούν 3 υποθέσεις ανά 100 κατοίκους, Scoreboard, σελ. 10, διάγραμμα 12.

⁸⁰ Αναλογούν 380 ανά 100.000 κατοίκους, Scoreboard, σελ. 26, διάγραμμα 33.

⁸¹ Scoreboard, σελ. 18, διάγραμμα 19.

Στο άλλο κρίσιμο θέμα της δυνατότητας ηλεκτρονικής υποβολής των δικογράφων, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 22^η θέση βαθμολογούμενη με 0,3, με άριστα το 4 στον τομέα αυτό.⁸²

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην απονομή της Δικαιοσύνης είναι μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για το μέλλον, καθώς θα είχε τεράστια οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά οφέλη για τη χώρα.

⁸² Scoreboard, σελ. 20, διάγραμμα 21.

4 Το ζήτημα του χρέους

4.1 Η απόφαση του Eurogroup (25/5/2016)

Στις 25 Μαΐου 2016 – μετά από μία πολύμηνη και ιδιαίτερα επώδυνη για την οικονομία της χώρας διαδικασία διαπραγμάτευσης – έγινε ένα σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωση της αξιολόγησης του ελληνικού προγράμματος προσαρμογής από τους θεσμούς και την συνέχιση της χρηματοδότησης.

Αναφορικά με το θέμα της ελάφρυνσης του χρέους, στην απόφαση του Eurogroup⁸³ τίθεται ένα γενικό πλαίσιο παρέμβασης:

Σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο (για την περίοδο μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης και μέχρι το τέλος του προγράμματος το 2018) θα εφαρμοσθεί ένα πακέτο μέτρων - όπου δεν προβλέπεται μια αναδιάρθρωση/κούρεμα χρέους - το οποίο περιλαμβάνει:

- Επιμήκυνση της περιόδου αποπληρωμής των δανείων του EFSF.
- Μείωση των κινδύνων που σχετίζονται με τη μεταβλητότητα των επιτοκίων μέσω κεφαλαίων των μηχανισμών EFSF/ESM.
- Αναφορικά με την επαναγορά χρέους του 2^{ου} ελληνικού προγράμματος (για το 2017), τίθεται όριο στην αύξηση του επιτοκιακού περιθωρίου.

Σε μεσοπρόθεσμο πλαίσιο (δηλαδή μετά το τέλος του προγράμματος το 2018) και υπό τον όρο της αποτελεσματικής εφαρμογής του από τις ελληνικές αρχές, το Eurogroup - βασιζόμενο σε αναθεωρημένη ανάλυση της βιωσιμότητας που θα υποβληθεί - θα εξετάσει αν χρειάζονται περαιτέρω μέτρα ελάφρυνσης του χρέους. Αυτά θα περιλαμβάνουν παρεμβάσεις στα επιτόκια, στη χρησιμοποίηση των κερδών από τα προγράμματα SMP και ANFA και – σε περίπτωση που χρειαστεί – επιμήκυνση των δανείων του EFSF.

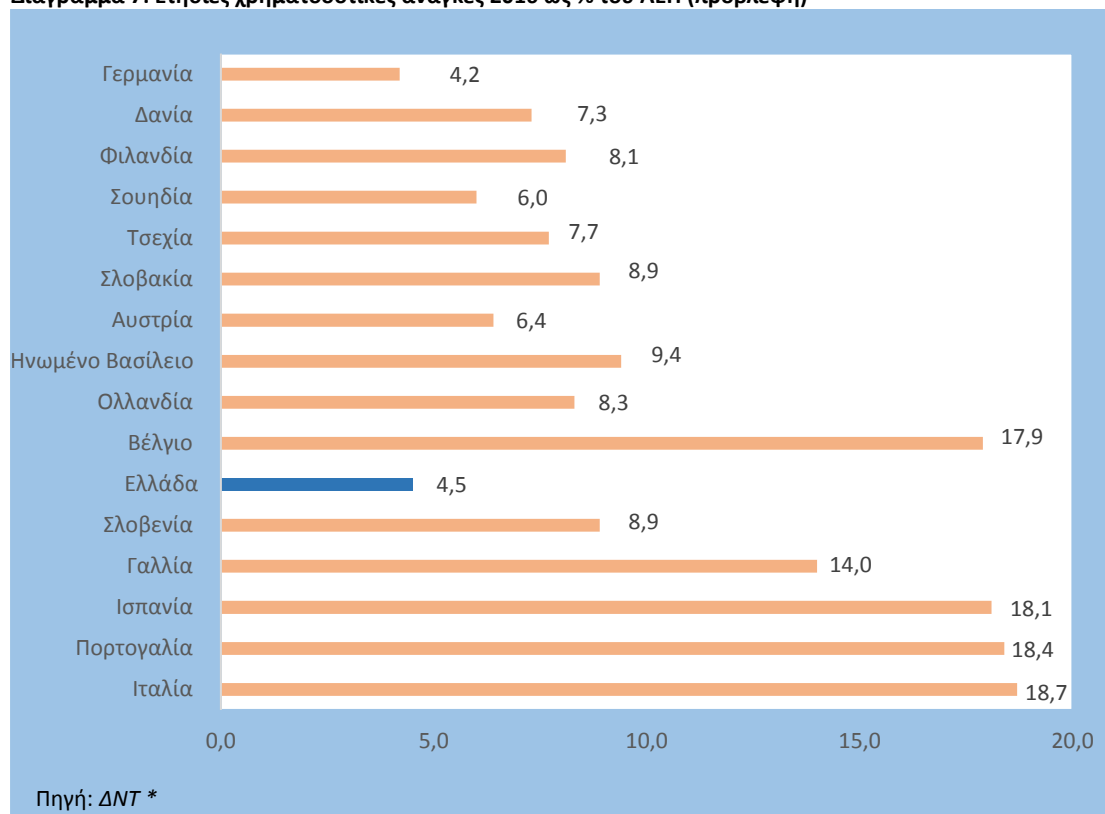
Η αξιολόγηση της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους θα βασιστεί στις ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας (gross financing needs – GFNs).⁸⁴ Ορίζεται ότι μεσοπρόθεσμα (μετά το τέλος του προγράμματος) οι **ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες δεν θα πρέπει να ξεπερνούν το 15% του ΑΕΠ** – σύμφωνα με το βασικό σενάριο – και το 20% του ΑΕΠ σε πιο μακροχρόνια βάση. Επιπρόσθετα, στην απόφαση του Eurogroup υπογραμμίζεται η αναγκαιότητα για διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας καθώς και η επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% το 2018.

Σε μακροπρόθεσμο πλαίσιο, το Eurogroup εκφράζει την βεβαιότητα ότι αν το πρόγραμμα εφαρμοσθεί – και δεδομένων των βημάτων ελάφρυνσης χρέους που έχουν ήδη αναφερθεί παραπάνω – το ελληνικό χρέος θα έχει καταστεί βιώσιμο και η Ελλάδα θα αποκτήσει σταδιακά πρόσβαση στις αγορές.

⁸³ European Council, *Eurogroup Statement on Greece*, 25 May 2016

⁸⁴ Οι χρηματοδοτικές ανάγκες περιλαμβάνουν την εξυπηρέτηση του χρέους (χρεολύσια και τόκοι), την εξόφληση των ληξιπρόθεσμων οφειλών του δημοσίου καθώς και την κάλυψη-χρηματοδότηση (ενός ενδεχόμενου) του πρωτογενούς ελλείμματος. Βλ. European Commission, *Financial Assistance to Greece, "Assessment of Greece's financing needs"*, 2015.

Διάγραμμα 7: Ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες 2016 ως % του ΑΕΠ (πρόβλεψη)



*IMF (2016), [Fiscal Monitor](#), April 2016

Όπως παρουσιάζεται και στο Διάγραμμα 7, αρκετές από τις ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ έχουν ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες κάτω από 10% του ΑΕΠ (ο μέσος όρος για τις 16 χώρες που περιλαμβάνονται είναι στο 11,12%).⁸⁵ Η πρόβλεψη για την αντίστοιχη επιβάρυνση της Ελλάδας το 2016 είναι στο 4,5% (ακριβώς λόγω της περιόδου χάριτος που απολαμβάνει η Ελλάδα για την αποπληρωμή των δανείων), ένα ποσοστό που αυξάνεται σε βάθος χρόνου. Στη βάση αυτή, το 15% που ορίζει το Eurogroup ως όριο για την Ελλάδα να μην είναι συγκρίσιμο με τα μεγέθη του πίνακα, καθώς σε αυτά δεν προσμετράται το ύψος των εντόκων γραμματίων, το οποίο για την Ελλάδα ανέρχεται σε 8-9% επί του ΑΕΠ σήμερα, αλλά δε, λαμβάνοντας υπόψη τόσο **τις θεσμικές – αλλά και τις οικονομικές – συνθήκες που κυριαρχούν σήμερα στην χώρα όσο και την πολιτική αβεβαιότητα – σε συνδυασμό με ενδεχόμενα σημαντικά εξωτερικά γεγονότα (για παράδειγμα μία νέα τροπή της παγκόσμιας κρίσης και των στρατηγικών διαχειρίσις της) – το βάρος μπορεί να καταστεί μη διαχειρίσιμο με λογικούς όρους άσκησης πολιτικής.**

Αναφορικά με το πλαίσιο χρηματοδότησης, η επόμενη δόση των €10,3 δισ. από τον ESM αποφασίσθηκε να δοθεί στην Ελλάδα τμηματικά – και αφού έχουν εκπληρωθεί όλες οι προϋποθέσεις. Στο 2ο δεκαπενθήμερο του Ιουνίου, ολοκληρώθηκε η αξιολόγηση του ελληνικού προγράμματος και αποδεσμεύτηκε η χρηματοδότηση προς την Ελλάδα. Συγκεκριμένα, δόθηκαν συνολικά €7,5 δισ. στο τέλος Ιουνίου για να καλυφθούν κυρίως οι δανειακές υποχρεώσεις της χώρας καθώς και μέρος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τους

⁸⁵ Περιλαμβάνονται 15 ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ (Γερμανία, Δανία, Φινλανδία, Σουηδία, Τσεχία, Σλοβακία, Αυστρία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ολλανδία, Βέλγιο, Σλοβενία, Γαλλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία). Δεν υπολογίζεται το ποσοστό της Ελλάδας.

ιδιώτες (€1,8 δισ.) ώστε να εισρεύσουν πόροι στην οικονομία. Το υπόλοιπο ποσό της δόσης αναμένεται να αποδεσμευθεί μετά το καλοκαίρι – και πάλι βάσει προϋποθέσεων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι – κατ’ απαίτηση των δανειστών - δημιουργήθηκαν ειδικοί λογαριασμοί (dedicated accounts) που πιστώνονται από τον ESM και προορίζονται για την εξόφληση των δανείων και των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου προς τους ιδιώτες.⁸⁶ Με αυτόν τον τρόπο, οι δανειστές επιθυμούν να διασφαλίσουν ότι τα χρήματα για την εξόφληση των οφειλών αυτών δεν θα χρησιμοποιηθούν για άλλους σκοπούς από την κυβέρνηση, κάτι που, από τη μία, εγείρει – για ακόμα φορά – **θέμα έλλειψης εμπιστοσύνης προς την ελληνική κυβέρνηση ενώ από την άλλη δείχνει πόσο πιο «αυστηρή» στάση κρατούν πλέον οι θεσμοί, κάτι που αποδεικνύεται και από τις ρητές δηλώσεις τους ότι η δόση του Ιουνίου θα δινόταν μόνο σε περίπτωση που είχαν εκπληρωθεί όλα τα συμφωνηθέντα.**

4.2 Έχει αντίκτυπο η συμφωνία του Eurogroup στη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους;

Κατ’ αρχάς θα πρέπει να ορίσουμε τον όρο «βιωσιμότητα». Σύμφωνα με το ΔΝΤ,⁸⁷ **το χρέος μιας χώρας είναι βιώσιμο όταν η δανειζόμενη χώρα αναμένεται να συνεχίσει την εξυπηρέτηση των χρεών χωρίς σημαντικές μελλοντικές δημοσιονομικές διορθώσεις** (αναφορικά με το επίπεδο εσόδων/εξόδων της). Επιτυγχάνει, δηλαδή, επαρκή πρωτογενή πλεονάσματα για να πληρώνει τους τόκους και έχει τη δυνατότητα να αναχρηματοδοτεί ληξιπρόθεσμες οφειλές προσφεύγοντας στις αγορές. Επίσης, σύμφωνα με το ΔΝΤ, η βιωσιμότητα αποκλείει την αναδιάρθρωση του χρέους, καθώς και την επ’ αόριστο συσσώρευση χρέους με ρυθμούς που ξεπερνούν την δυνατότητα να εξυπηρετηθεί το χρέος. Επίσης, αποκλείει την κατάσταση όπου ο δανειζόμενος καταναλώνει πέραν των δυνατοτήτων του, ενώ γνωρίζει ότι στο μέλλον περικοπές θα καταστούν αναγκαίες για την ομαλή εξυπηρέτηση του χρέους.⁸⁸

Στο εμπειρικό πεδίο, δεν υπάρχει μια καθολικά αποδεκτή μέθοδος αξιολόγησης της βιωσιμότητας του χρέους μιας χώρας. Διάφορες μεθοδολογίες χρησιμοποιούνται από τους εξειδικευμένους οργανισμούς. Πολλές βασίζονται στον λόγο του χρέους προς το ΑΕΠ της χώρας. Οργανισμοί όπως το ΔΝΤ και οι ΕΕ θέτουν το όριο της βιωσιμότητας στο 85% και 90% του ΑΕΠ αντίστοιχα.⁸⁹ Σε κάθε περίπτωση όμως, το όριο αυτό εξαρτάται και από άλλους παράγοντες, όπως το επίπεδο εξαγωγών, τη γενικότερη κατάσταση της οικονομίας και των θεσμών, την ανταγωνιστικότητα της χώρας κλπ. (για παράδειγμα, η Ελλάδα έχασε την πρόσβαση στις αγορές με λόγο χρέους/ΑΕΠ περίπου στο 120%, ενώ η Ιαπωνία με χρέος πάνω από 220% του ΑΕΠ, απολαμβάνει υψηλή πιστοληπτική ικανότητα. Στην Αργεντινή, λίγο πριν ξεσπάσει η κρίση το 2001-2002, το χρέος της ανερχόταν στο 60% του ΑΕΠ περίπου). Άλλοι παράμετροι

⁸⁶ Σωτήρης Νίκας (2016), “Εκταμειύτηκε η δόση των 7,5 δισ. από τον ESM”, Καθημερινή, 22 Ιουνίου, 2016.

⁸⁷ IMF (2002), Assessing Sustainability, σ.4.

⁸⁸ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι διάφοροι ορισμοί χρησιμοποιούνται για τη βιωσιμότητα. Για παράδειγμα, ο ακαδημαϊκός ορισμός που δίνει το ΔΝΤ αναφέρεται στο αν η εκτιμώμενη παρούσα αξία των πρωτογενών πλεονασμάτων καλύπτει το κόστος εξυπηρέτησης του υπάρχοντος χρέους. Από την άλλη μεριά, σύμφωνα με έναν *πραγματικό (pragmatic)* ορισμό, το χρέος είναι βιώσιμο όταν ο λόγος χρέους προς τη δυνατότητα (π.χ. έσοδα) αποπληρωμής είτε είναι σταθερός ή μειώνεται (όντας ήδη μικρός). Βλ. σχετικά IMF, Online Course on Debt Sustainability Analysis (DSAx).

⁸⁹ IMF (2013a), Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries. Washington, D.C.: IMF, p.32; European Commission (2014): Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide. Occasional Papers No. 200, p.7.

που χρησιμοποιούνται για να εκτιμηθεί η βιωσιμότητα του χρέους είναι οι ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες, η παρούσα αξία του χρέους,⁹⁰ καθώς και το ύψος των εξαγωγών.⁹¹

4.3 Βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους: η έκθεση του ΔΝΤ (Μάιος 2016)

Η τελευταία έκθεση του ΔΝΤ⁹² (Μάιος 2016) για τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους υπογραμμίζει την αναγκαιότητα για «αναδιαμόρφωση» (reprofiling) της αποπληρωμής του ελληνικού χρέους ώστε οι ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες να μειωθούν σημαντικά.⁹³ Οι τρόποι που προτείνονται είναι μέσω της επιμήκυνσης των λήξεων δανείων προς τους μηχανισμούς στήριξης (ESM/EFSF) και των περιόδων χάριτος καθώς και η εφαρμογή ενός σταθερού επιτοκίου (που δεν θα ξεπερνά το 1,5%).⁹⁴

Αναφορικά με τα πρωτογενή πλεονάσματα για τα επόμενα χρόνια, το ΔΝΤ, αναγνωρίζοντας τις αδυναμίες στο ελληνικό πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο, υποστηρίζει ότι θα πρέπει να γίνουν πιο ρεαλιστές εκτιμήσεις (πλεόνασμα κοντά στο 1,5%), χαρακτηρίζοντας ως εξαιρετικά αμφίβολη την επίτευξη – και κυρίως τη διατήρηση για μεγάλο χρονικό διάστημα⁹⁵ - των προβλεπόμενων πλεονασμάτων του Eurogroup (3,5%) που σχετίζονται άμεσα με την βιωσιμότητα του χρέους.⁹⁶ Πολύ χαρακτηριστικά, στην έκθεση βιωσιμότητας αναφέρεται – σε σχέση με τα δημοσιονομικά μέτρα - ότι οι «**εύκολες λύσεις έχουν τελειώσει**» (“low hanging fruit have been exhausted”)⁹⁷ καταδεικνύοντας την αναποτελεσματικότητα μέτρων όπως οι πρόσθετοι φόροι κτλ.

Επίσης, το ΔΝΤ αναδεικνύει τη σημασία της **συνέχισης των μεταρρυθμίσεων, κάτι που θα έχει θετικό πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα**, ανοίγοντας έναν «ενάρετο» κύκλο οικονομικής ανάπτυξης (με ρυθμό περίπου 1,5%), με χαμηλά επιτόκια και επίπεδα δανεισμού, αυξάνοντας τη παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας. **Η εύθραυστη κατάσταση της ελληνικής οικονομίας καταδεικνύεται και από το γεγονός ότι ακόμα και στην περίπτωση που επιτευχθούν θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης (αλλά με χαμηλότερο ποσοστό, κοντά στο 1%), σε βάθος χρόνου η βιωσιμότητα του χρέους επηρεάζεται αρνητικά (έστω κι αν έχουν εφαρμοσθεί οι**

⁹⁰ Βλ. Έκθεση ΓΠΚΒ, Ιανουάριος – Μάρτιος 2016.

⁹¹ Όπως παρουσιάζεται και στο Διάγραμμα 21 στο Παράρτημα 7.1, αν και ο λόγος των ελληνικών εξαγωγών ως προς το ΑΕΠ έχει αυξηθεί, είναι αρκετά χαμηλός αν συγκριθεί με τον αντίστοιχο λόγο άλλων χωρών όπως της Πορτογαλίας, της Ιρλανδίας και της Κύπρου. Θα πρέπει επίσης να σημειώσουμε ότι το αποτέλεσμα της αύξησης του λόγου που καταγράφεται για την Ελλάδα είναι κυρίως αποτέλεσμα της μεγάλης μείωσης του ΑΕΠ και όχι μιας ισχυρής αύξησης των εξαγωγών (βλ. επίσης Διάγραμμα 22 στο Παράρτημα 7.1).

⁹² IMF (2016), “Greece. Preliminary debt sustainability analysis – Updated estimates and further considerations”, IMF Country Report 16/130.

⁹³ Αναλυτικότερα, το ΔΝΤ προτείνει ότι οι ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες θα πρέπει να μειωθούν **κάτω από το 10% του ΑΕΠ** μέχρι το 2040 (αυξανόμενες στο 20% μέχρι το 2060). Όπως σημειώνεται στην έκθεση, **το ποσοστό του 15% (που επιδιώκουν οι Ευρωπαίοι εταίροι) είναι ανεπαρκές και θα έχει ως αποτέλεσμα το χρέος να εκτροχιαστεί από το 2040 και μετά.**

⁹⁴ Το ΔΝΤ θίγει και το ευαίσθητο – πολιτικά – θέμα του ποιος θα αναλάβει το κόστος της αναδιαμόρφωσης-χρηματοδότησης της Ελλάδας σε σχέση με το σταθερό επιτόκιο. Στο πλαίσιο αυτό, αναφέρεται ότι αν δεν καταστεί τελικά εφικτός ο μακροχρόνιος δανεισμός περίπου € 200 δισ. από την αγορά ομολόγων (μέσω του ESM), τότε τα κράτη-μέλη θα επωμιστούν μέρος του βάρους της ελάφρυνσης του ελληνικού χρέους.

⁹⁵ Σύμφωνα με την αξιολόγηση, το πλεόνασμα του 3,5% θα πρέπει να διατηρηθεί για μια περίοδο 10 ετών. Στη συνέχεια μειώνεται σταδιακά στο 1,5% μέχρι το 2040. European Commission (2016), Compliance Report. The Third Economic Adjustment Programme for Greece. First Review, 9 June 2016.

⁹⁶ Η δυσκολία αυτή έχει υπογραμμισθεί πολλές φορές στις εκθέσεις του ΓΠΚΒ.

⁹⁷ IMF (2016), “Greece. Preliminary debt sustainability analysis – Updated estimates and further considerations”, IMF Country Report 16/130, p.11.

προτάσεις του ΔΝΤ), οπότε η ελληνική οικονομία θα μπει ξανά σε έναν φαύλο κύκλο ύφεσης.

Σε κάθε περίπτωση όμως, υψηλόβαθμα στελέχη του ΔΝΤ δηλώνουν **ότι ένα «κούρεμα» χρέους είναι εντελώς απαραίτητο για να καταστεί το ελληνικό χρέος βιώσιμο.**⁹⁸

4.4 Βιωσιμότητα, δημοσιονομικά μέτρα και πρωτογενή πλεονάσματα

Ένα από τα πλέον κρίσιμα ζητήματα που συμφωνήθηκαν στο Eurogroup ήταν ο Αυτόματος Μηχανισμός Δημοσιονομικής Προσαρμογής του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης⁹⁹ που θα ενεργοποιηθεί άμεσα σε περίπτωση που υπάρξει απόκλιση από τους στόχους για τα πρωτογενή πλεονάσματα.¹⁰⁰ Τα μέτρα που θα υλοποιηθούν θα είναι ίσα με την απόκλιση από τον στόχο (με όριο όμως το 2% του ΑΕΠ) που έχει τεθεί.

Αναφορικά με τα πρωτογενή πλεονάσματα, η γνώμη του ΓΠΚΒ είναι ότι πρέπει κυμανθούν σε χαμηλότερα επίπεδα, της τάξεως του 1%-2% (βλ. τα τρία βασικά σενάρια στο Πλαίσιο Ι). Τα υπερβολικά πλεονάσματα προκαλούν συνθήκες ασφυξίας στην οικονομία – μέσω της υπερβολικής φορολόγησης και της μεγάλης μείωσης των δαπανών - με συνέπεια να πέφτει ο ρυθμός ανάπτυξης και να παγιδεύεται η οικονομία σε έναν φαύλο κύκλο στασιμότητας ή/και ύφεσης.

ΠΛΑΙΣΙΟ Ι: Χρέος-Πρωτογενή πλεονάσματα (3 βασικά σενάρια)

Για την ανάλυση της συσχέτισης του δημοσίου χρέους σε σχέση με τους ρυθμούς ανάπτυξης και τα πρωτογενή πλεονάσματα εφαρμόζουμε την ακόλουθη δυναμική εξίσωση χρέους που χρησιμοποιεί και το ΔΝΤ:¹⁰¹

$$p^* = \frac{\lambda}{(1 + \lambda)^{-N} - 1} [(1 + \lambda)^{-N} d_N^* - d_0]$$

όπου

d_0 είναι το αρχικό επίπεδο χρέους

d_N^* είναι το επίπεδο χρέους που πρέπει να επιτευχθεί (*target debt ratio*) την περίοδο N ,

λ είναι ο λόγος της διαφοράς μεταξύ του επιτοκίου δανεισμού και του ρυθμού ανάπτυξης (σε ονομαστικούς όρους) προς ένα, συν το ρυθμό ανάπτυξης,

N είναι οι περίοδοι επίτευξης του στόχου για το χρέος και

⁹⁸ "Greek debt unsustainable, needs generous relief, Velculescu says", 22 June 2016, ΑΠΕ-ΜΠΕ, "IMF says Greek debt 'highly unsustainable', debt relief essential", 12 Απριλίου 2016, Reuters.

⁹⁹ Βλ. σχετικά ενότητα 2.3.

¹⁰⁰ Θυμίζουμε ότι η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί για την επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων 0,5%, 1,75% και 3,5% για το 2016, 2017 και 2018 αντίστοιχα.

¹⁰¹ Julio Escolano (2010), A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates, IMF

p^* είναι το πρωτογενές αποτέλεσμα το οποίο παραμένει (σταθερό για τις περιόδους $t=1,2,\dots,v$).

Για την ανάλυση της βιωσιμότητας, στηρίζομαστε σε τρεις μεταβλητές (τα επιτόκια δανεισμού, τα πλεονάσματα και τους ρυθμούς ανάπτυξης)¹⁰² και σε τρία υποθετικά σενάρια (βλ. Διάγραμμα 8).

Η συνολική περίοδος 2016-2030 (2016-2040 για το 3^ο σενάριο) χωρίζεται σε τέσσερις 5ετίες (2016-2020, 2021-2025, 2026-2030, ενώ στο 3^ο σενάριο προστίθενται οι περίοδοι 2031-2035 και 2036-2040).

Τρία σενάρια

1^ο Σενάριο (Πίνακας Α)

Υποθέτουμε ότι το χρέος μειώνεται σταδιακά από τα τωρινά επίπεδα του 176,9% στο **110% το 2030** (ένα σενάριο που έχει επεξεργαστεί και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁰³), υιοθετώντας όμως χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης για την περίοδο 2016-2020 και υψηλότερους για το διάστημα 2025-2030 (στη λογική ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις έχουν αρχίσει πλέον να αποδίδουν καρπούς). Επίσης, υποθέτουμε επιτόκιο δανεισμού της Ελλάδας 1,3% (δηλαδή μια ρεαλιστική τιμή με βάση τη σημερινή κατάσταση). Με αυτά τα δεδομένα, για να επιτευχθεί ο στόχος μείωσης του χρέους στο 110% το 2030, θα πρέπει τα ετήσια πρωτογενή πλεονάσματα να ανέρχονται σε επίπεδα άνω (ή πολύ κοντά) του 4% κατά μέσο όρο για το διάστημα 2016-2030. **Το σενάριο αυτό θεωρείται υπερβολικά αισιόδοξο καθώς ο στόχος του πρωτογενούς πλεονάσματος είναι ανέφικτος.**

Πίνακας Α: 1^ο Σενάριο

	2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
Επιδιωκόμενο επίπεδο χρέους *	176,90%**	155.8%	132%	110%
Ρυθμός ανάπτυξης σε ονομαστικούς όρους		1,20%	1,50%	1,80%
Επιτόκιο δανεισμού		1,30%	1,30%	1,30%
Επιδιωκόμενο πρωτογενές αποτέλεσμα (+πλεόνασμα,-έλλειμμα)		4,39%	4,47%	3,80%
Πηγή: ΓΠΚΒ				

*Τα ποσά αυτά αναφέρονται στο τέλος κάθε περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, το 115,8% στο 2020, το 132% στο 2025 και το 110% στο 2030.

** Υπάρχον χρέος.

2^ο Σενάριο (Πίνακας Β)

Υποθέτουμε τους ίδιους ρυθμούς ανάπτυξης και επιτόκια όπως στο 1^ο σενάριο, αλλά έχοντας ως στόχο τη μείωση του χρέους στο **140% το 2030**. Τα απαιτούμενα πρωτογενή πλεονάσματα ανέρχονται σε **2,55%, 1,68% και 2,27%** για τις περιόδους 2016-2020, 2021-2025 και 2026-2030 αντίστοιχα. **Το 2^ο σενάριο είναι ρεαλιστικότερο σε σχέση με το 1^ο σενάριο αναφορικά με την επίτευξη των πρωτογενών πλεονασμάτων, αν και το 140% ως ποσοστό χρέους είναι ιδιαίτερα υψηλό.**

Πίνακας Β: 2^ο Σενάριο

	2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
Επιδιωκόμενο επίπεδο χρέους *	176,90%**	165%	155%	145%
Ρυθμός ανάπτυξης σε ονομαστικούς όρους		1,20%	1,50%	1,80%

Επιτόκιο δανεισμού		1,30%	1,30%	1,30%
Επιδιωκόμενο πρωτογενές αποτέλεσμα (+πλεόνασμα,-έλλειμμα)		2,55%	1,68%	2,27%
Πηγή: ΓΠΚΒ				

*Τα ποσά αυτά αναφέρονται στο τέλος κάθε περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, το 115,8% στο 2020, το 132% στο 2025 και το 110% στο 2030.

** Υπάρχον χρέος.

3^ο Σενάριο (Πίνακας Γ)

Υποθέτουμε διαφορετικούς ρυθμούς ανάπτυξης (μετά το 2025 μειώνεται ο ρυθμός ανάπτυξης, υιοθετώντας κατά μία έννοια κάποια μορφή ήπιας ανάπτυξης), ενώ γίνεται και χρονική επιμήκυνση για την μείωση του χρέους, στοχεύοντας να φτάσει στο 130% μέχρι το 2040. Στη βάση αυτή, τα πλεονάσματα κυμαίνονται **κατά μέσο όρο στο 2,18%**. **Το 3^ο σενάριο είναι πιο ρεαλιστικό τόσο ως προς τα απαιτούμενα πρωτογενή πλεονάσματα όσο και ως προς το στόχο του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ.**

Πίνακας Γ: 3^ο Σενάριο

	2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2031-2035	2036-2040
Επιδιωκόμενο επίπεδο χρέους *	176,90%**	165%	155%	145%	140%	130%
Ρυθμός ανάπτυξης σε ονομαστικούς όρους		1,20%	1,50%	1,40%	1%	0,8%
Επιτόκιο δανεισμού		1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%
Επιδιωκόμενο πρωτογενές αποτέλεσμα (+πλεόνασμα,-έλλειμμα)		2,55%	1,68%	1,85%	2,14%	2,67%
Πηγή: ΓΠΚΒ						

*Τα ποσά αυτά αναφέρονται στο τέλος κάθε περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, το 115,8% στο 2020, το 132% στο 2025 και το 110% στο 2030.

** Υπάρχον χρέος.

Αναφορικά με τις υποθέσεις του μοντέλου, γίνεται η εκτίμηση ότι η ελληνική οικονομία θα χρηματοδοτείται από το μηχανισμό στήριξης, με ιδιαίτερα χαμηλά επιτόκια μέχρι το 2040. **Επομένως, η σταδιακή έξοδος της Ελλάδας στις αγορές (από όπου θα δανειστεί με πολύ υψηλότερα επιτό-**

¹⁰² Στη λογική του προγράμματος προσαρμογής που εφαρμόζεται στην Ελλάδα τα τελευταία 7 χρόνια, το σχεδιαζόμενο οικονομικό μοντέλο βασίζεται στη μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των δημοσίων δαπανών και – μέσω της αποκατάστασης της ανταγωνιστικότητας – στην αύξηση των εξαγωγών. Σύμφωνα με την ακαδημαϊκή έρευνα, οι εξαγωγές έχουν θετικό αντίκτυπο στην παραγωγικότητα – ιδιαίτερα των εμπορεύσιμων προϊόντων/υπηρεσιών - καθώς και στην προώθηση της εξειδίκευσης. Επίσης, δημιουργούν οικονομίες κλίμακας – κάτι σημαντικό για μια μικρή χώρα όπως η Ελλάδα - και συνδράμουν τόσο στην παραγωγή γνώσης όσο και στην διάχυση αυτής, λειτουργώντας πολλαπλασιαστικά. Συνολικά, μέσω της αύξησης της παραγωγής, αυξάνονται τα εισοδήματα και η αποταμίευση, κάτι που επηρεάζει θετικά τις επενδύσεις. Στο πλαίσιο αυτό, εξαγωγές – ανάπτυξη – βιωσιμότητα είναι άμεσα συνδεδεμένες.

¹⁰³ European Commission (2016), *Compliance Report. The Third Economic Adjustment Programme for Greece. First Review*, 9 June 2016.

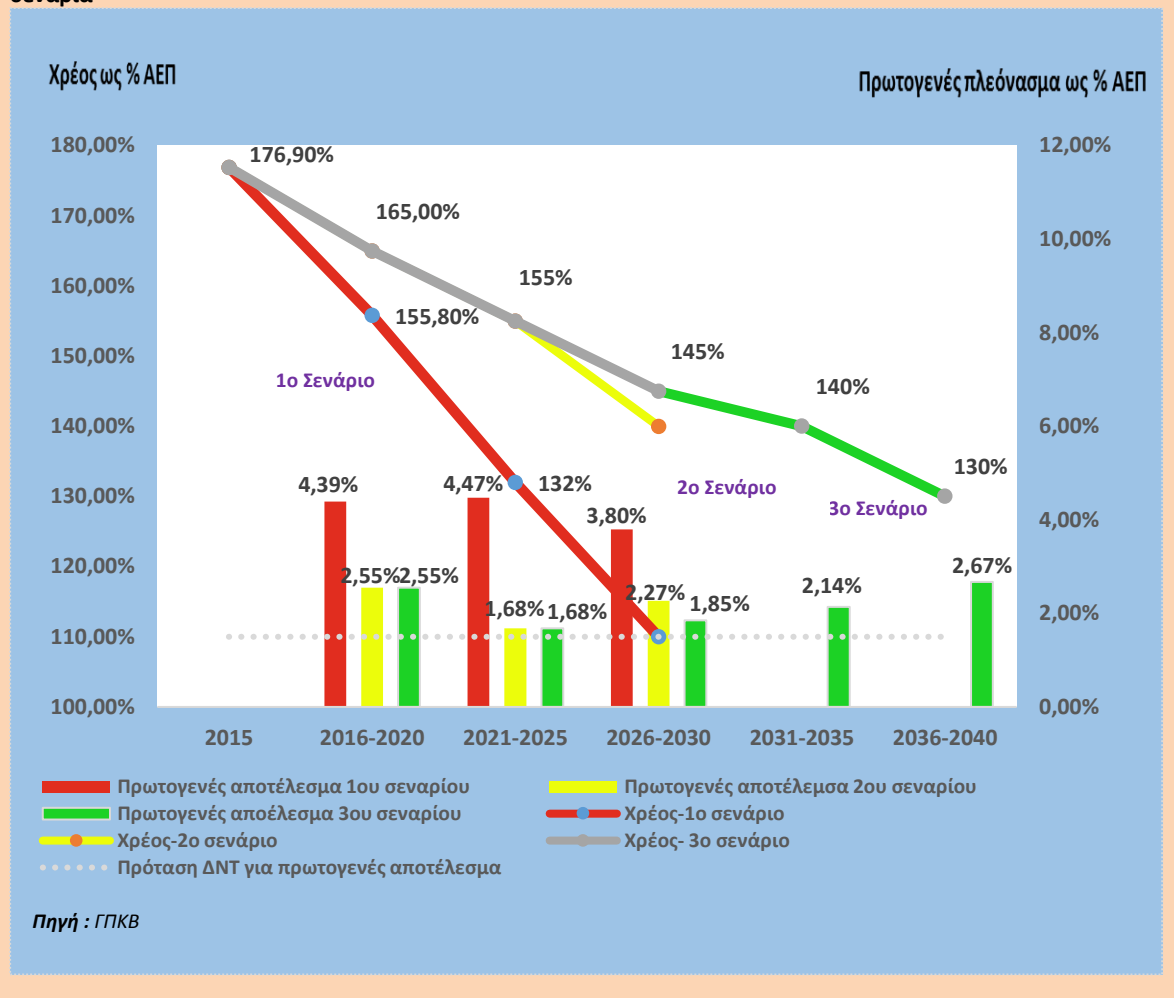
κια, συγκριτικά με τη χρηματοδότηση από τον ESM, πιθανώς κοντά στο 5%) θα πρέπει να αποκλεισθεί.¹⁰⁴ Όπως δείχνει και η εφαρμογή του μοντέλου, ο σημαντικότερος παράγοντας που συμβάλλει στη μείωση του χρέους είναι ο ρυθμός ανάπτυξης. Σε περίπτωση που οι ρυθμοί ανάπτυξης μειωθούν (ή αν η οικονομία μπει σε μακροχρόνια ύφεση) τα αποτελέσματα ανατρέπονται προς το χειρότερο. Το στοιχείο αυτό είναι ιδιαίτερης κρισιμότητας μιας και αντικατοπτρίζει το πόσο εύκολα μπορεί να εκτροχιαστεί το ελληνικό χρέος και το πόσο απαραίτητη καθίσταται μία αναδιάρθρωσή του. Πέραν των καταστάσεων στο εσωτερικό της Ελλάδας, θα πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι εξελίξεις σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Για παράδειγμα, σύμφωνα με το ΔΝΤ, το αποτέλεσμα του πρόσφατου δημοψηφίσματος στο Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) αναμένεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο στους ρυθμούς ανάπτυξης της Γερμανίας,¹⁰⁵ ενώ αναμένεται να επηρεασθούν αρνητικά οι ελληνικές εξαγωγές προς το Η.Β. καθώς και οι τουριστικές αφίξεις που προέρχονται από εκεί. Επιπρόσθετα, λόγω της επικείμενης εξόδου του ΗΒ από την ΕΕ, ο οίκος S&P ήδη μείωσε τη πιστοληπτική ικανότητα της ΕΕ (από AA+ σε AA).¹⁰⁶ Αυτό, αν μεταφραστεί και σε άνοδο (έστω και μικρή) του κόστους δανεισμού για τον μηχανισμό στήριξης, αυτόματα θα αυξήσει και το κόστος δανεισμού της Ελλάδας (ώστε να μην απορροφήσουν τα κράτη-μέλη μέρος του κόστους χρηματοδότησης της Ελλάδας).

¹⁰⁴ Αναλύοντας ένα ακόμα σενάριο – στην ίδια βάση με το 3^ο σενάριο, αυξάνοντας το κόστος δανεισμού σε 5% μετά το 2021 – τα πλεονάσματα που πρέπει να επιτευχθούν εκτοξεύονται στα επίπεδα του 7% και 8%.

¹⁰⁵ Reuters, “IMF will lower growth forecast for German economy after Brexit, official says”, 29 June 2016.

¹⁰⁶ Reuters, “S&P lowers long-term rating on supranational institution the European Union to 'AA' on Brexit referendum”, 30 June 2016.

Διάγραμμα 8: Διαχρονική συσχέτιση δημοσίου χρέους και πρωτογενών πλεονασμάτων σύμφωνα με τα εξεταζόμενα σενάρια



Για το 1^ο εξάμηνο του 2016, το πρωτογενές πλεόνασμα¹⁰⁷ ανήλθε στα € 2,478 δισ. Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού εμφανίζονται μειωμένες (σε σχέση με τις εκτιμήσεις) κατά € 3,350 δισ. που σημαίνει ότι αν οι δαπάνες είχαν πραγματοποιηθεί, τότε αντί για πλεόνασμα, θα υπήρχε πρωτογενές έλλειμμα ύψους € 1,033 δισ. Στην ουσία, τα στοιχεία αυτά δείχνουν το πόσο δύσκολη είναι η επίτευξη πλεονάσματος σε «πραγματικές» συνθήκες, κάτι που εγείρει σοβαρότατες αμφιβολίες για τα πλεονάσματα ύψους 3,5% (το 2018) όπως προβλέπεται στη συμφωνία.

4.5 Η Συμμετοχή του ΔΝΤ στο πρόγραμμα χρηματοδότησης της Ελλάδας

Όπως έχει αναφερθεί πολλές φορές, υπάρχει σοβαρή διάσταση απόψεων μεταξύ ΕΕ και ΔΝΤ αναφορικά με την αναγκαιότητα μίας σημαντικής αναδιάρθρωσής του ελληνικού χρέους. Στο πρόσφατο παρελθόν, υψηλόβαθμα στελέχη του ΔΝΤ είχαν απορρίψει την περαιτέρω συμμετοχή του ΔΝΤ στην χρηματοδότηση της Ελλάδας εάν δεν υλοποιηθεί άμεσα μια σοβαρή αναδιάρθρωση («κούρεμα») του ελληνικού χρέους. **Αν και το ΔΝΤ «σιωπηρά» απεδέχθη τη δήλωση του Eurogroup στις 25 Μαΐου 2016,¹⁰⁸ οι αντιρρήσεις του δεν έχουν καμφθεί.** Στο

¹⁰⁷ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού, Μηνιαίο Δελτίο (Ιουνίου 2016 – προσωρινά στοιχεία), Ιούλιος 2016.

¹⁰⁸ Βλ. Ελένη Βαρβιτσιώτη, “Κριστίν Λαγκάρντ: Ποια συμφωνία για το ελληνικό χρέος;” Καθημερινή, 17 Ιουνίου 2016.

πλαίσιο αυτό, συμφωνήθηκε η υποβολή μιας νέας μελέτης βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους που θα γίνει μέσα στους ερχόμενους μήνες όπου θα αξιολογηθεί η αναγκαιότητα για ένα νέο κούρεμα του χρέους.¹⁰⁹ Στη βάση αυτή θα κριθεί η συμμετοχή του ΔΝΤ πριν το τέλος του 2016. Σε κάθε περίπτωση ενδεχόμενη αναδιάρθρωση – η οποία όμως θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το πλαίσιο των πολιτικών της ΕΕ – **προϋποθέτει την πιστή εφαρμογή των συμφωνηθέντων.**

4.6 Ήταν μια καλή συμφωνία;

Στην ουσία, όπως ειπώθηκε και παραπάνω, σύμφωνα με την απόφαση, τα μέτρα ελάφρυνσης του χρέους – πάντα μέσα στο συγκεκριμένο πλαίσιο που έχει τεθεί - θα αποφασισθούν μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης. **Επομένως, στην παρούσα φάση δεν μπορούμε ουσιαστικά να ποσοτικοποιήσουμε την ελάφρυνση.** Επίσης, σημαντικές αποφάσεις θα ληφθούν προς το τέλος του 2016 στη βάση της αναθεωρημένης ανάλυσης βιωσιμότητας που θα υλοποιηθεί από τους θεσμούς. Παρά την όποια ελάφρυνση που θα προέλθει από τα μέτρα, **το ελληνικό χρέος ήταν - και παραμένει - μη βιώσιμο.** Ασφαλώς, κάθε απόφαση για επιμήκυνση των δανείων, της περιόδου χάριτος ή μείωσης των επιτοκίων ωφελεί την Ελλάδα – όπως έχει γίνει και στο παρελθόν. Το ζητούμενο είναι ποια ακριβώς θα είναι τα μέτρα (κυρίως σε **μεσοπρόθεσμο** επίπεδο, τα οποία θα ληφθούν βασισμένα σε μελέτη βιωσιμότητας που θα εκπονηθεί στους επόμενους μήνες) που θα υλοποιηθούν.

Οι ελληνικές προσδοκίες για ονομαστική μείωση του χρέους διαψεύστηκαν – αν και στην πραγματικότητα ήταν κάτι το οποίο είχε καθορισθεί από την συμφωνία που είχε προηγηθεί στις 9 Μαΐου, όπου αναφέρεται ξεκάθαρα ότι «ονομαστικό κούρεμα του χρέους αποκλείεται» (σύμφωνα με τις επιταγές και το νομικό πλαίσιο της ΕΕ).¹¹⁰ Ακόμα όμως και στη βάση αυτή, και **παρά τα σκληρά μέτρα που προβλέπονται στην συμφωνία, η Ελλάδα αφενός εξασφαλίζει την χρηματοδότησή της και γίνονται κάποιες κινήσεις για ελάφρυνση χρέους (αφήνοντας ανοιχτό το ενδεχόμενο για μελλοντικό «κούρεμα») και αφετέρου – και πιο σημαντικό – μειώνεται σημαντικά η πολιτική αβεβαιότητα και επομένως τίθενται οι βάσεις για να μπει η οικονομία σε μια φάση ομαλοποίησης αποφεύγοντας αρνητικές εξελίξεις αντίστοιχες με του προηγούμενου καλοκαιριού (κλείσιμο τραπεζών, εισαγωγή κεφαλαιακών ελέγχων). Επίσης, δίνονται λύσεις σε ζητήματα που ταλανίζουν την ελληνική οικονομία για χρόνια και αποτελούν τροχοπέδη για την οικονομική ανάκαμψη.**

¹⁰⁹ Αναφορικά με την εξέταση της βιωσιμότητας του χρέους, θα πρέπει επίσης να σημειώσουμε ότι η Ελληνική Βουλή αποφάσισε στις 5 Ιουλίου 2016 τη σύσταση και συγκρότηση υποεπιτροπής (της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) με θέμα «Το χρέος και η απομείωσή του».

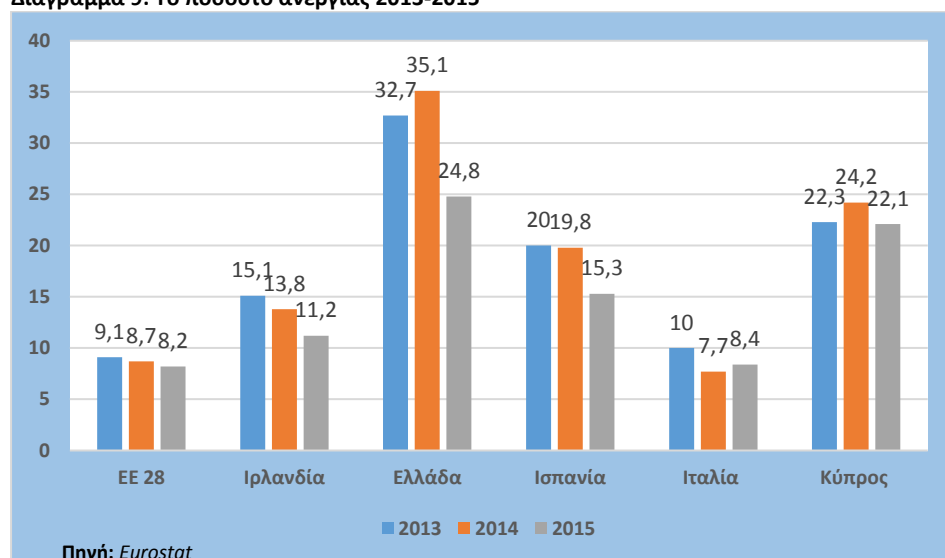
¹¹⁰ "The Eurogroup reconfirms that nominal haircuts are excluded, and that all measures taken will be in line with existing EU law and the ESM and EFSF legal frameworks.", European Council, Eurogroup Statement on Greece, 9 May 2016.

5 Η επόμενη περίοδος: τα εργασιακά

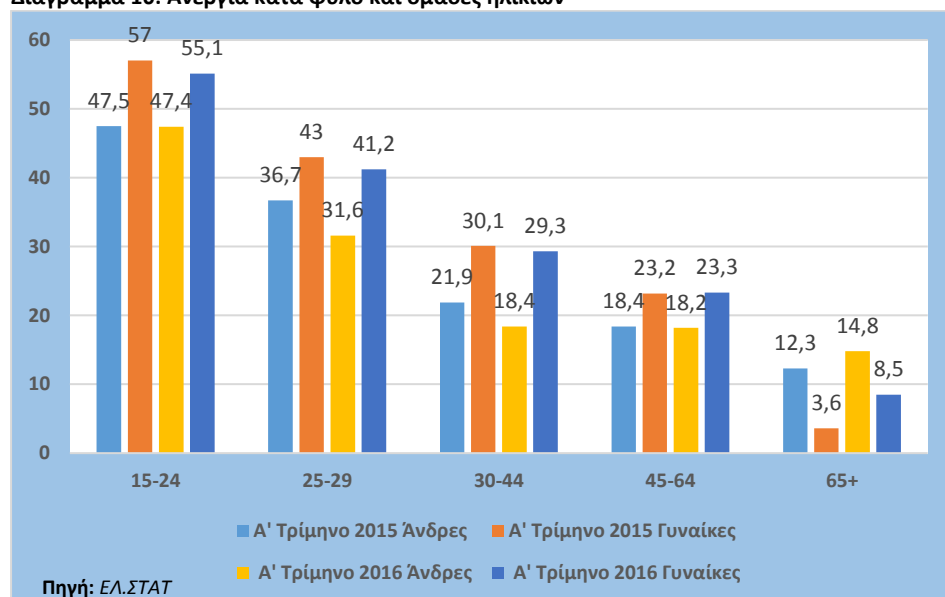
5.1 Η κατάσταση στην αγορά εργασίας

Το ποσοστό ανεργίας¹¹¹ για την Ελλάδα παραμένει υψηλό σε σχέση με την ΕΕ των 28, την Ιρλανδία, την Ισπανία, την Ιταλία και την Κύπρο, παρά το γεγονός ότι είναι μειωμένο σε σχέση με τα έτη 2013 και 2015 (βλ. Διάγραμμα 9). Το ποσοστό ανεργίας που αφορά στο Α' τρίμηνο του 2015 αλλά και του 2016 είναι μεγαλύτερο για τις γυναίκες και μάλιστα στις νέες γυναίκες 15-24 ετών, (βλ. Διάγραμμα 10). Την ίδια στιγμή η έκθεση του Bertelsmann¹¹² για την μακροχρόνια ανεργία στην ΕΕ των 28, αναφέρει ότι η Ελλάδα **καταγράφει ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας 18%, δηλαδή σημαντικά πιο πάνω από το ευρωπαϊκό μέσο όρο (4,3%)**.

Διάγραμμα 9: Το ποσοστό ανεργίας 2013-2015



Διάγραμμα 10: Ανεργία κατά φύλο και ομάδες ηλικιών

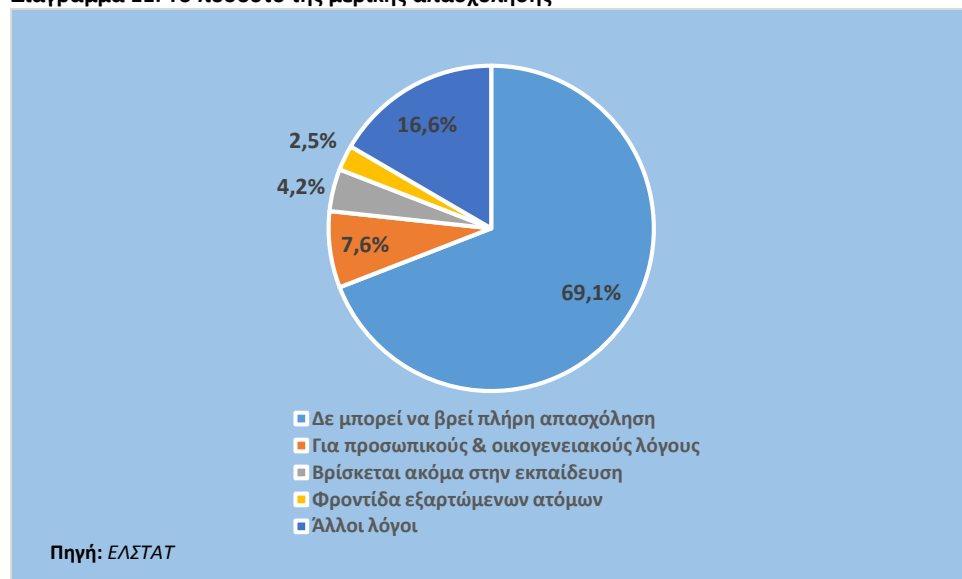


¹¹¹ Σύμφωνα με την ΕΛ.ΣΤΑΤ το πρώτο τρίμηνο του 2016 το ποσοστό ανεργίας ήταν 24,9%.

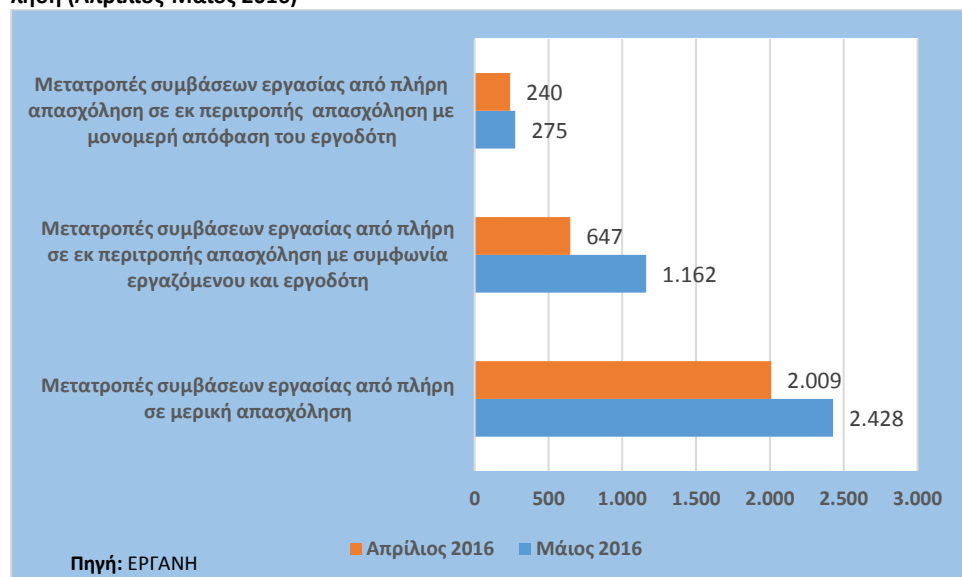
¹¹² www.bertelsmann-stiftung.de, Long-term unemployment in the EU, 2016.

Επίσης, η «ευελιξία» της εργασίας αυξάνεται. Π.χ. ο αριθμός των συμβάσεων μερικής και εκ περιτροπής εργασίας αυξάνεται με ραγδαίους ρυθμούς κυρίως λόγω της έλλειψης θέσεων πλήρους απασχόλησης (Διάγραμμα 11). Μάλιστα τις περισσότερες φορές παρατηρείται το φαινόμενο της μονομερούς επιβολής σε καθεστώς μερικής ή εκ περιτροπής εργασίας από τον εργοδότη στον εργαζόμενο. Στο Διάγραμμα 12 παρατηρούμε αύξηση των μετατροπών των συμβάσεων εργασίας το Μάιο του 2016 σε σχέση με τον Απρίλιο του 2016. Τα ποσοστά μερικής απασχόλησης είναι μεγαλύτερα για τους νέους 15-24 ετών αλλά και για όσους εργάζονται στον τουριστικό τομέα και το εμπόριο.¹¹³

Διάγραμμα 11: Το ποσοστό της μερικής απασχόλησης



Διάγραμμα 12: Οι συμβάσεις πλήρους απασχόλησης που μετατράπηκαν σε μερική και εκ περιτροπής απασχόληση (Απρίλιος-Μάιος 2016)

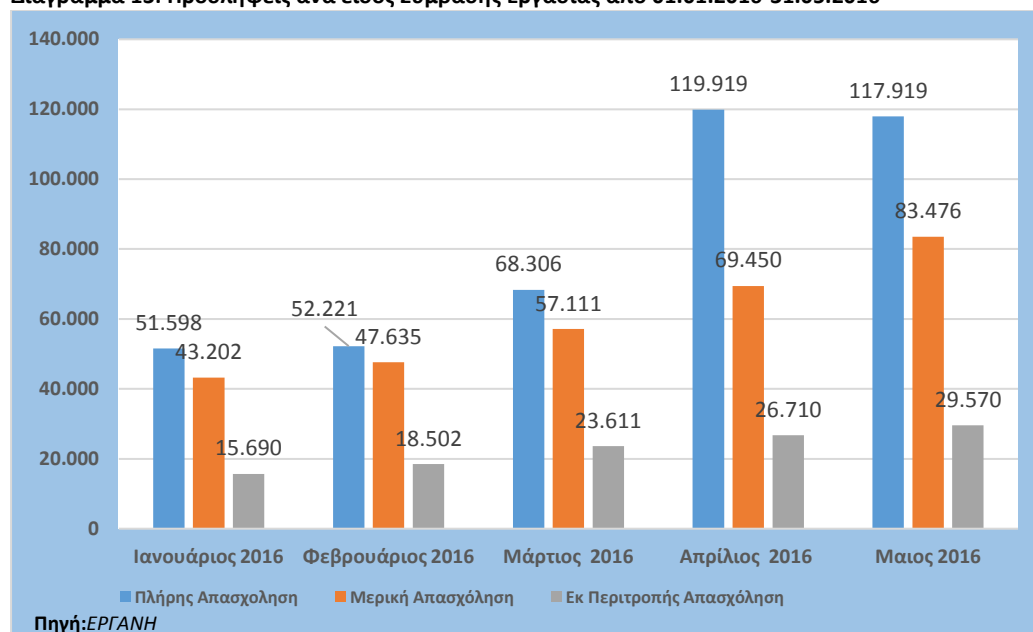


Το Μάιο του 2016 και με βάση το πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, η πλήρης απασχόληση αυξήθηκε αισθητά (βλ. Διάγραμμα 13). Η αύξηση αυτή θεωρούμε ότι οφείλεται κυρίως στην εποχική εργασία (τουριστικό και αγροτικό τομέα). Όμως, οι εκτιμήσεις των επιχειρήσεων για

¹¹³ Τράπεζα της Ελλάδος, *Νομισματική πολιτική 2015-2016*, Ιούνιος 2016, σελ.72.

τις βραχυπρόθεσμες προοπτικές της απασχόλησης δεν είναι ιδιαίτερα θετικές λόγω της συνέχισης των κεφαλαιακών ελέγχων αλλά και της αβεβαιότητας για το κλείσιμο της αξιολόγησης του Σεπτεμβρίου.¹¹⁴

Διάγραμμα 13: Προσλήψεις ανά είδος Σύμβασης Εργασίας από 01.01.2016-31.05.2016



5.2 Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας με βάση το τρίτο Μνημόνιο

Οι διαρθρωτικές πολιτικές για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης περιλαμβάνουν τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας συνδέεται με την καταβολή της δόσης των € 2,8 δισ. τον Σεπτέμβριο του τρέχοντος έτους. Οι αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις λαμβάνουν χώρα ήδη από την δεκαετία του 1990 με τη διαφορά ότι κατά την διάρκεια των μνημονίων συντελούνται μεταρρυθμίσεις με μεγαλύτερη ένταση, προκειμένου η αγορά εργασίας να γίνει πιο ευέλικτη αλλά και για να ανταπεξέλθει σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον. Η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε να ακολουθήσει τις βέλτιστες πρακτικές¹¹⁵ που αφορούν την μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας και παράλληλα να καλλιεργήσει το διάλογο μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.

Με την συμμετοχή ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων καθώς και διεθνών οργανισμών, όπως είναι η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας θα επανεξεταστεί το υπάρχον πλαίσιο λειτουργίας της αγοράς εργασίας.¹¹⁶ Πιο συγκεκριμένα, τα βασικά ζητήματα της διαπραγμάτευσης με τους θεσμούς αφορούν:

- Τις ομαδικές απολύσεις.
- Τον συνδικαλιστικό νόμο.¹¹⁷

¹¹⁴ Τράπεζα της Ελλάδος, *Νομισματική πολιτική 2015-2016*, Ιούνιος 2016, σελ.72.

¹¹⁵ Βέλτιστες πρακτικές χωρών όπως η Γαλλία, Γερμανία, Ισπανία και Βέλγιο.

¹¹⁶ Με βάση την έκθεση αξιολόγησης τον Ιούνιο του 2016 η συμβουλευτική διαδικασία από τους εμπειρογνώμονες έχει πραγματοποιηθεί.

¹¹⁷ Ο συνδικαλιστικός νόμος, περιλαμβάνει την οργάνωση, δομή και χρηματοδότηση των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

- Τις συλλογικές διαπραγματεύσεις.

Σύμφωνα με το Συμπληρωματικό Μνημόνιο του Ιουνίου του 2016, **έως και το Σεπτέμβριο του 2016** η ελληνική πλευρά έχει δεσμευτεί να εξετάσει τις βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες όσον αφορά τα παραπάνω τρία ζητήματα. Οι αλλαγές που θα πραγματοποιηθούν στην αγορά εργασίας θα προκύψουν κατόπιν συμφωνίας με τους θεσμούς και επιπροσθέτως έχει συμφωνηθεί να μην επανέλθουν σε εφαρμογή προηγούμενες πολιτικές που αφορούν την αγορά εργασίας και οι οποίες δεν προάγουν την βιώσιμη ανάπτυξη. Επίσης, καμία αλλαγή δεν θα πραγματοποιηθεί στο υπάρχον σύστημα των συλλογικών διαπραγματεύσεων εάν δεν ολοκληρωθεί η αξιολόγηση.¹¹⁸ Επιπλέον, έως και τον Μάρτιο του 2017 θα πρέπει να εξορθολογιστούν και να κωδικοποιηθούν οι εργατικοί νόμοι σε έναν κώδικα.

Οι **ομαδικές απολύσεις** αφορούν την ευελιξία της απασχόλησης δηλαδή την ευελιξία που αφορά το μέγεθος της απασχόλησης και κατά κύριο λόγο πραγματοποιούνται για οικονομοτεχνικούς λόγους. Οι επιχειρήσεις που απασχολούν από 20 έως 150 εργαζόμενους¹¹⁹ μπορούν να απολύουν μέχρι 6 εργαζόμενους ενώ για επιχειρήσεις άνω των 150 εργαζόμενων τριάντα εργαζόμενους (το 5% των εργαζομένων).¹²⁰ Από το πρώτο μνημόνιο παρατηρήθηκε μείωση του κόστους των απολύσεων διότι μειώθηκε ο χρόνος προειδοποίησης από 24 σε 6 μήνες. Ο ελάχιστος χρόνος απασχόλησης για να διεκδικήσει ένας εργαζόμενος αποζημίωση είναι οι 12 μήνες και όχι 2 που ίσχυε μέχρι και πριν την έναρξη της κρίσης. Επιπλέον, οι εργοδότες απέκτησαν την δυνατότητα να αποζημιώνουν τους απολυμένους εργαζόμενους σε περισσότερες αλλά και πιο χαμηλές δόσεις.¹²¹

Οι θεσμοί απαιτούν αύξηση του ορίου των ομαδικών απολύσεων έως 10%, όπως ορίζει η κοινοτική οδηγία¹²² και μάλιστα σε επιχειρήσεις που απασχολούν από 100 έως 300 άτομα,¹²³ διότι με αυτόν τον τρόπο αποφεύγονται οι μαζικές απολύσεις. **Επίσης, ζητούν την κατάργηση του δικαιώματος του Υπουργού (Υπουργικό Veto) να παρέχει την τελική εξουσιοδότηση για τη διενέργεια των απολύσεων.** Η πολιτική προέγκριση των ομαδικών απολύσεων ισχύει στην Ελλάδα και στην Ολλανδία.¹²⁴ Μάλιστα υπάρχει και η πρόσφατη πρόταση του γενικού εισαγγελέα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου που υποστηρίζει ότι η ελληνική νομοθεσία για τις ομαδικές απολύσεις δε συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο.¹²⁵ **Η απλοποίηση της διαδικασίας των απολύσεων βραχυχρόνια μπορεί να αποτρέψει το κλείσιμο των επιχειρήσεων που δυσκολεύονται να προσαρμοστούν στις συνθήκες της αγοράς εργασίας.**

Το δεύτερο σημαντικό ζήτημα αφορά στον **συνδικαλιστικό νόμο**.¹²⁶ Συγκεκριμένα το πώς λαμβάνονται οι αποφάσεις για την κήρυξη απεργιών,¹²⁷ τον περιορισμό της προστασίας της

¹¹⁸ Αναφέρεται στο Ν.4172/2013 άρθρο 103.

¹¹⁹ Συνήθως μόνο τα τραπεζικά καταστήματα απασχολούν πάνω από 150 εργαζόμενους.

¹²⁰ Ν.3863/2010 άρθρο 74.

¹²¹ Γιάννης Κουζής, Το εργασιακό περιβάλλον μετά από το μνημόνιο, www.eiead.gr/

¹²² Ε.Ε (98/59/Ε.Κ), σύμφωνα με την οποία οι επιχειρήσεις άνω των 20 ατόμων μπορούν να προβούν σε νόμιμες απολύσεις σε ποσοστό 10% από 5% που ισχύει.

¹²³ Βλ. σχετικά υποσημ. 8.

¹²⁴ Ενώ έχει καταργηθεί ήδη από το 1986 στη Γαλλία.

¹²⁵ Πρόκειται για την υπόθεση ΑΓΕΤ Ηρακλής.

¹²⁶ Ν.1264/1982.

¹²⁷ Η απόφαση για απεργία θα λαμβάνεται με 50% πλειοψηφία και 1% του συνόλου των μελών του συνδικάτου. www.kathimerini.gr (Επί τάπητος ξανά η κατάργηση και οι ομαδικές απολύσεις).

συνδικαλιστικής δράσης, την χρηματοδότηση των συνδικάτων, τον αριθμό των μελών και την μείωση των ημέρων συνδικαλιστικής άδειας. Επιπλέον, σύμφωνα με τους θεσμούς ο αριθμός των εργαζομένων που απαιτείται για την κύρωση των αποφάσεων για απεργία πρέπει να αυξηθεί και ταυτόχρονα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αποφάσεις της δικαιοσύνης για την νομιμότητα των απεργιών. Η ύπαρξη μεγάλων ανισοτήτων ανάμεσα στους εργαζόμενους οφείλεται και ως ένα βαθμό στο ότι η συνδικαλιστική κάλυψη δεν αφορά όλους τους εργαζόμενους και ο οργανωμένος συνδικαλισμός στην Ελλάδα δεν έχει επιτύχει να διευρύνει την παρουσία του σε μεγάλα τμήματα της αγοράς εργασίας. Αυτό βέβαια, μαζί με τις παθολογίες του πελατειακού κράτους οδηγεί σε μία κατάσταση διαχωρισμού των κοινωνικών στρωμάτων σε προνομιούχα και μη, όπως επίσης και στη μετατροπή του συνδικαλισμού σε «συντεχνιασμό». Πρέπει να παρατηρήσουμε ότι σε χώρες όπως η Δανία, που η ευασφάλεια, η ευελιξία στην αγορά εργασίας έχει οδηγήσει σε θετικά κοινωνικά αποτελέσματα, παρουσιάζεται συγχρόνως και υψηλότατο ποσοστό συνδικαλιστικής πυκνότητας (δηλαδή υψηλότατο ποσοστό συνδικαλισμένων εργατών) γεγονός το οποίο απουσιάζει στην Ελλάδα.¹²⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι στη Δανία η συνδικαλιστική πυκνότητα ανέρχεται σε 80 σύμφωνα με τον ILO¹²⁹ και 64 με τον ΟΟΣΑ¹³⁰ έναντι σε 24 και 21.5 για την Ελλάδα, στοιχείο το οποίο τονίζει ότι για να αντληθούν τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα από τις επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις αποτελεί αναγκαιότητα να ενισχυθούν οι θεσμοί ελέγχου και εμπέδωσης του εργατικού δικαίου, όπως συμβαίνει και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ειδικά καθώς οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας γεννούν εμπειρίες που θυμίζουν ιστορίες του Ντίκενς και οδηγούν μεγάλο τμήμα εργαζομένων εκτός αυτού.

Το τρίτο ζήτημα αφορά στις **συλλογικές διαπραγματεύσεις**¹³¹ για τις οποίες οι θεσμοί μέσω του τρίτου Μνημονίου αναφέρουν ρητά ότι δεν μπορούν να επέλθουν αλλαγές¹³² έως ότου ολοκληρωθεί η επανεξέτασή τους. Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις καλύπτουν τον κατώτατο μισθό και τα ημερομίσθια των εργαζομένων. Στην Ελλάδα, υπάρχει η εθνική συλλογική σύμβαση εργασίας, οι ομοιοεπαγγελματικές, οι κλαδικές και οι επιχειρησιακές συμβάσεις εργασίας. Πριν από την έναρξη της κρίσης η Ελλάδα διέθετε ένα σταθερό σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων κατά κύριο λόγο σε κεντρικό και κλαδικό επίπεδο. Μια σειρά από

¹²⁸ Σημειώνουμε, ωστόσο, ότι στη διεθνή ακαδημαϊκή βιβλιογραφία δεν επαληθεύεται στατιστικά η θετική σχέση συνδικαλιστικής πυκνότητας και χαμηλού ποσοστού ανεργίας. Σύμφωνα με τους Belot & van Ours, οι μη επιτυχημένες χώρες όσον αφορά στη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας χαρακτηρίζονται από υψηλή συνδικαλιστική πυκνότητα. Η συνδικαλιστική πυκνότητα και κάλυψη ωθούν την ανεργία προς τα πάνω. Στην έρευνα αυτή δεν περιλαμβάνεται η Ελλάδα. Βλ. Belot, M. & van Ours, J.C., «does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labour market reforms?», IZA Discussion paper series, no. 147.

¹²⁹ Βλ. <https://laborsta.ilo.org/applv8/data/TUM/UNIONS2014.xlsx> και αναλυτικότερα σε: http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_408983/lang--en/index.htm.

¹³⁰ Βλ. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN.

¹³¹ Είναι οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των εκπροσώπων των εργαζομένων και των εργοδοτών που στοχεύουν στην υπογραφή συλλογικής σύμβασης εργασίας.

¹³² Δεν επιτρέπεται καμία αλλαγή στον τρόπο καθορισμού του κατώτατου του μισθού όπως θεσπίστηκε το 2013. Οποιαδήποτε αλλαγή προϋποθέτει διαβούλευση.

νομοθετικές διατάξεις¹³³ επέφεραν σημαντικές αλλαγές¹³⁴ στο πλαίσιο των συλλογικών συμβάσεων αλλά και στη διαδικασία καθορισμού των κατώτατων αποδοχών.¹³⁵ Ο κατώτατος μισθός είναι προϊόν συμφωνίας της Κυβέρνησης με τους θεσμούς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) και ορίζεται στο Μνημόνιο. Στο Μνημόνιο αναστέλλεται η προσαύξηση του νομοθετικώς καθορισμένου νόμιμου κατώτατου μισθού εάν η ανεργία δε διαμορφωθεί κάτω του 10%. Σημειώνουμε, συναφώς, ότι κατά την διάρκεια του δεύτερου μνημονίου πραγματοποιήθηκε ονομαστική μείωση του κατώτατου μισθού και ημερομισθίου κατά 22% και κατά 32% για τους νέους ηλικίας κάτω των 25 ετών.¹³⁶ **Ειδικότερα για το διάστημα 2010-2015 η αγοραστική δύναμη του πραγματικού κατώτατου μισθού σημείωσε μείωση κατά 24,7% και 34,3% για τους νέους κάτω των 25 ετών.**

Σύμφωνα με τους θεσμούς οι επιχειρησιακές συμβάσεις δίνουν τη δυνατότητα στις επιχειρήσεις να ανταπεξέλθουν κατά τη περίοδο της οικονομικής κρίσης μέσω της ευελιξίας των αμοιβών ενώ παράλληλα θα συμβάλουν στο περιορισμό των αδήλωτων εισοδημάτων.

Για τον κατώτατο μισθό, οι θεσμοί υποστηρίζουν ότι είναι υψηλότερος ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με άλλα κράτη- μέλη. Μάλιστα το ΔΝΤ από την πλευρά του υποστηρίζει ότι οι τριετίες (επιδόματα ωρίμανσης) αποτελούν εμπόδιο για την απορρόφηση της ανεργίας και θα ήταν σκόπιμη η καθιέρωση κατώτατου μισθού χωρίς επιδόματα/ωριμάνσεις (από το 2017 ο κατώτατος μισθός θα είναι ένα single rate δηλαδή ένα ποσό αναφοράς).

Επιπλέον, μέχρι και το Δεκέμβριο του 2015 θα έπρεπε να υπάρχει ολοκληρωμένο σχέδιο για την καταπολέμηση της αδήλωτης απασχόλησης με την παράλληλη βελτίωση της διακυβέρνησης της επιθεώρησης εργασίας καθώς και τη διασύνδεση του συστήματος ΕΡΓΑΝΗ με την εφορία και το ΙΚΑ προκειμένου να είναι εύκολος ο εντοπισμός της αδήλωτης εργασίας.¹³⁷ Ειδικότερα μέχρι το Ιούλιο του 2016, η κυβέρνηση θα πρέπει να έχει υιοθετήσει ένα σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της αδήλωτης απασχόλησης¹³⁸ έτσι ώστε να συμβάλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, να προστατέψει τους εργαζόμενους ενώ παράλληλα να αυξήσει τα φορολογικά έσοδα. Εκτός όμως από τον χώρο των επιχειρήσεων, η αδήλωτη απασχόληση είναι έντονη στον γεωργικό αλλά και στον κατασκευαστικό τομέα. Το Μάιο του 2016 θα έπρεπε να έχουν ληφθεί μέτρα για την καταπολέμηση της αδήλωτης απασχόλησης στον αγροτικό τομέα και το Σεπτέμβριο του 2016 στον κατασκευαστικό αλλά και άλλους τομείς.

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της ελληνικής αγοράς εργασίας περιλαμβάνεται και η ενδυνάμωση της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης. Συγκεκριμένα, η κυβέρνηση τον Μάιο του

¹³³ Ν.4046/2012, ΠΥΣ.6/28-02-2012, Ν.4024/2011, Ν.4093/2012.

¹³⁴ Με το Ν. 4331/02-07-2015 τροποποιήθηκε το διάστημα υποχρεωτικής παράτασης ΣΣΕ ή ΔΑ, που έληξε ή καταγγέλθηκε από τρεις σε έξι μήνες και ορίστηκε ότι κατά το διάστημα της μετενέργειας ισχύουν όλοι οι όροι της ΣΣΕ ή της ΔΑ και όχι μόνο οι τέσσερις της ΠΥΣ 6/2012 (βασικός μισθός ή ημερομίσθιο και επιδόματα ωρίμανσης, τέκνων, σπουδών και επικίνδυνης εργασίας) &

Με το Ν. 4336/14-08-2015 καταργήθηκαν οι παραπάνω μεταβολές επαναφέροντας τα δεδομένα στο προηγούμενο καθεστώς. Η υποχρεωτική παράταση ισχύος ΣΣΕ ή ΔΑ, που έληξε ή καταγγέλθηκε, εξακολουθεί να είναι τρεις μήνες και κατά το διάστημα της μετενέργειας ισχύουν οι όροι που προβλέπει η ΠΥΣ 6/2012.

¹³⁵ Το ύψος του κατώτατου μισθού καθορίζεται από την εργασιακή κατηγορία και ηλικία, ενώ υπολογίζεται για 40 ώρες εργασίας την εβδομάδα.

¹³⁶ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Η Ελληνική οικονομία και Απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2016, σελ.143.

¹³⁷ Ν.4336/2015 (ΦΕΚ 94 Α/14.8.15) σελ.1026.

¹³⁸ Το σχέδιο θα καταρτιστεί με την βοήθεια της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας.

2016 θα έπρεπε να νομοθετήσει ποιοτικά πλαίσια κατάρτισης και μαθητείας (ώστε να δίνεται η δυνατότητα οι μαθητευόμενοι να αποκτήσουν εμπειρία υψηλής ποιότητας σε ένα ασφαλές και δίκαιο περιβάλλον) αλλά και μια ολοκληρωμένη στρατηγική με κύριο στόχο την ενίσχυση των πρακτικών της δια βίου εκπαίδευσης και κατάρτισης. Η δια βίου εκπαίδευση έχει πλεονεκτήματα για τις επιχειρήσεις διότι βελτιώνεται η παραγωγικότητα και συνεπώς η ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών όταν το ανθρώπινο δυναμικό εισέρχεται σε μια διαδικασία συνεχούς εκπαίδευσης. Βέβαια στην Ελλάδα λίγες επιχειρήσεις δίνουν βαρύτητα στην δια βίου εκπαίδευση των εργαζομένων. Αυτό συμβαίνει λόγω της μειωμένης οικονομικής δυνατότητας αλλά και παράλληλα της έλλειψης σχετικής κουλτούρας.

Οι θεσμοί, όσον αφορά στη δια βίου εκπαίδευση ζητούν:¹³⁹

- Μετρήσιμους στόχους για τα έτη 2016-2017 και 2017-2018.¹⁴⁰
- Την υλοποίηση μικρής κλίμακας πιλοτικών προγραμμάτων μαθητείας για το 2016/2017.
- Υλοποίηση προγραμμάτων μαθητείας σε επιχειρήσεις στο πλαίσιο συνεργασίας του Υπουργείου Εργασίας με τον ΟΑΕΔ.
- Μέχρι τον Ιούνιο του 2016 η Κυβέρνηση θα πρέπει να συμπεριλάβει στην εθνική στρατηγική για την ανάπτυξη, τη διάσταση του ανθρώπινου κεφαλαίου, που είναι ιδιαίτερα σημαντική για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.¹⁴¹

Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας προϋποθέτει θεσμική ικανότητα για την εφαρμογή αλλά και τον έλεγχο των μεταρρυθμίσεων, ενεργητικές πολιτικές καθώς και την απορρόφηση των κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων. Τον προσεχή Νοέμβριο θα πρέπει να έχει επιτευχθεί η θεσμική ικανότητα του Υπουργείου Εργασίας να προωθεί και να ελέγχει τις αλλαγές αλλά και η αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ. Το Μνημόνιο επίσης προβλέπει την δημιουργία μηχανισμών οι οποίοι θα έχουν ως κύρια αρμοδιότητα την διάγνωση των αναγκών της αγοράς εργασίας.

Είναι σαφές ότι η ελληνική αγορά εργασίας χρειάζεται μεταρρυθμίσεις έτσι ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις νέες κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις. Η ευελιξία θεωρείται ότι έχει θετική συμβολή στην απασχόληση (στο βαθμό που δεν οδηγεί απλά σε επισφάλεια, γεγονός το οποίο πέραν της μεγέθυνσης της άνισης κατανομής εισοδήματος οδηγεί και σε μείωση της παραγωγικότητας). Χώρες οι οποίες έχουν ισχυρά μοντέλα ευελιξίας όπως για παράδειγμα η Δανία, διαθέτουν μια σειρά από σημαντικά πλεονεκτήματα. **Προϋποθέσεις για την επιτυχία των μοντέλων αυτών είναι ένα υψηλό ποσοστό απασχόλησης, χαμηλό ποσοστό ανεργίας, αποτελεσματικές ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης καθώς και σημαντική ύπαρξη κοινωνικού διαλόγου που βασίζεται στην αντιπροσωπευτικότητα των κοινωνικών εταίρων, στην ισχυρή θεσμική αναγνώρισή τους και στην εφαρμογή των «κανόνων».** Ο όρος που

¹³⁹ Supplemental Memorandum of Understanding, 16.06.2016, σελ.26.

¹⁴⁰ Μέχρι και τον Ιούνιο του 2016.

¹⁴¹ Σε πολλά μακροοικονομικά υποδείγματα οικονομικής μεγέθυνσης, το εισόδημα σε μακροχρόνιο ορίζοντα μεγεθύνεται με ρυθμό που συνδέεται άμεσα με το «ρυθμό αύξησης της γνώσης και την τεχνολογική πρόοδο», όπως για παράδειγμα σε αυτό του Solow.

έχει επιλεγεί είναι «ευασφάλεια» (flexicurity) και υποδηλώνει ότι η προστασία του εργαζόμενου είναι εξίσου σημαντική με την ευελιξία – ωστόσο στο θεσμικό πλαίσιο που υπάρχει στην Ελλάδα μπορεί, χωρίς την θεσμική εγγύηση, να οδηγήσει σε απλή επισφάλεια».

Ο κοινωνικός διάλογος είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Χώρες που διαθέτουν ισχυρούς θεσμούς κοινωνικού διαλόγου είναι πιο αποτελεσματικές και ανταγωνιστικές. Η οικονομική κρίση αποδυνάμωσε τους θεσμούς του κοινωνικού διαλόγου αλλά σήμερα απαιτείται ενίσχυση του ρόλου τους. Στην Ελλάδα, το Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 82 παρ.2 τη λειτουργία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ)¹⁴² για την διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου και την διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων που άπτονται της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (εργασιακές σχέσεις, κοινωνική ασφάλιση κλπ.). Επιπλέον, η Ελλάδα έθεσε και πάλι σε λειτουργία το Συμβούλιο απασχόλησης και το Συμβούλιο κοινωνικής προστασίας.¹⁴³

Η κυβέρνηση θα πρέπει να μεταρρυθμίσει την αγορά εργασίας, όπως συμβαίνει και σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ. Βέβαια όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, **το ότι πέτυχαν οι μεταρρυθμίσεις σε κάποιες χώρες δε σημαίνει αυτομάτως ότι θα συμβεί το ίδιο και στην Ελλάδα, διότι υπάρχουν διαφορετικά θεσμικά χαρακτηριστικά και διαφορετική εργασιακή κουλτούρα.**¹⁴⁴ Οι βέλτιστες πρακτικές πετυχαίνουν υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις και για αυτό είναι χρήσιμο να γνωρίζουμε ποιες είναι και ποια αποτελέσματα θα είχαμε εάν τις εφαρμόζαμε.

¹⁴² Ν.2232/1994, (ΦΕΚ 140 Α').

¹⁴³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εργασιακές σχέσεις στην Ευρώπη του 2014, Συνοπτική έκθεση, σελ.11.

¹⁴⁴ Nickell, S.J and Layard R.,1999, Labor market institutions and economic performance, in: Ashenfelter, O. and Card, D., Handbook of Labor Economics, Amsterdam, North-Holland, 3029-3084.

6 Ειδικό θέμα: Τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής¹⁴⁵

6.1 Γιατί οι άλλες χώρες με πρόγραμμα τα κατάφεραν;

Τα σχετικά ερωτήματα είναι πολλά. Γιατί εμείς αποτύχαμε; Τι διαφορετικό είχαν οι άλλες χώρες (Ιρλανδία, Πορτογαλία, Κύπρος) που μπήκαν σε Μνημόνια; Δεν είχαν και αυτές το ίδιο πρόβλημα με εμάς λόγω της ενιαίας νομισματικής πολιτικής της ΕΕ; Φταίνε τα Μνημόνια ή οι χώρες που εφαρμόζουν τα Μνημόνια; Μια ψύχραιμη και ρεαλιστική προσέγγιση μπορεί να μας δώσει απαντήσεις σε όλα αυτά τα ερωτήματα. Καταρχάς, ας δούμε τα κοινά σημεία και των τεσσάρων χωρών: ήταν όλες μέλη της Ευρωζώνης και είχαν όλες διαρθρωτικά προβλήματα, π.χ. η Ελλάδα είχε πρόβλημα με τον κρατικό τομέα, η Κύπρος με τις Τράπεζες, η Ιρλανδία και Πορτογαλία με την αγορά ακινήτων κλπ. Μπορεί τα προβλήματα να διέφεραν, αλλά σε όλες τις χώρες υπήρχε ένας «μεγάλος ασθενής». Επιπλέον, σε όλες τις χώρες εφαρμόστηκε η ίδια περίπτωση συνταγή: δημοσιονομική προσαρμογή, δηλαδή λιτότητα και μεταρρυθμίσεις. Η εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών και οι μεταρρυθμίσεις θα οδηγούσαν σε βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και μελλοντικά στην ανάπτυξη. Αυτό δεν θα γινόταν αυτόματα καθώς η δημοσιονομική προσαρμογή σε πρώτη φάση θα οδηγούσε σε ύφεση και μόνο στη συνέχεια σε ανάπτυξη. Επίσης ήταν γνωστό ότι οι μεταρρυθμίσεις χρειάζονται χρόνο για να δώσουν αποτελέσματα. Επομένως κανείς δεν προσδοκούσε ότι αμέσως μετά την εφαρμογή των μνημονίων θα έχουμε θετικά αποτελέσματα. Αυτό αναμενόταν στο τέλος της τριετίας. Η καμπύλη μεταβολής του ΑΕΠ θα είχε σχήμα «U», δηλαδή αρχικά πέφτει, αλλά στη συνέχεια επανακάμπτει. Η δημόσια οικονομία θα έχει εξυγιανθεί και η χώρα θα έχει γίνει περισσότερο ανταγωνιστική.

Λίγο-πολύ αυτό έγινε στις τρεις χώρες που βγήκαν από τα Μνημόνια. Δεν έγινε όμως στην Ελλάδα. Προφανώς γιατί η Ελλάδα είχε κάποιες διαφορές από τις υπόλοιπες τρεις χώρες: Μια πρώτη διαφορά είναι ότι **οι αρχικές οικονομικές συνθήκες**, ήταν σε πολύ άσχημη κατάσταση. Τα ελλείμματα του κρατικού και εξωτερικού τομέα ήταν τεράστια. Το χρέος επίσης. Η δημόσια διοίκηση αδύναμη. Οι θεσμοί δεν λειτουργούσαν αποτελεσματικά και ο κρατικοδίαιτος ιδιωτικός τομέας είχε απαξιωθεί. Τα προβλήματα δηλαδή της οικονομίας μας ήταν πολλαπλά, η κρίση μας βρήκε απροετοίμαστους και βέβαια όλες τις προηγούμενες δεκαετίες αναβάλαμε τις λύσεις των προβλημάτων (με ορισμένες εξαιρέσεις) για το μέλλον. Μια δεύτερη διαφορά είναι ότι **το μείγμα δημοσιονομικής προσαρμογής** βασίστηκε (και βασίζεται) λανθασμένα κατά κύριο λόγο στην αύξηση της φορολογίας και όχι στη μείωση των δαπανών. Η αύξηση της φορολογίας αποθαρρύνει την ανάπτυξη. Αλλοιώνει τα κίνητρα των ατόμων, αυξάνει τη φοροδιαφυγή, διώχνει επιχειρήσεις και δυναμικά στοιχεία από τη χώρα. Οι συνεχείς φορολογικές αυξήσεις εξάντλησαν τη φοροδοτική ικανότητα ακόμα και των συνεπών φορολογούμενων. Αυτό αποδεικνύεται από την ραγδαία αύξηση των ληξιπρόθεσμων οφελών των ιδιωτών προς το δημόσιο, που σωρευτικά ανέρχονται στα € 88 δισ. περίπου. Μια τρίτη διαφορά ήταν ότι εκτός των δημοσιονομικών-φορολογικών μέτρων, τα περισσότερα διαρθρωτικά μέτρα δεν εφαρμόστηκαν όπως έπρεπε. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της ΕΕ ικανοποιούνταν βλέποντας την ψήφιση των σχετικών νόμων. Όμως οι σχετικές εφαρμοστικές ρυθμίσεις (Υπουργικές αποφάσεις και εγκύκλιοι) δεν έβγαιναν και επομένως τίποτε δεν άλλαζε.

¹⁴⁵ Την κύρια ευθύνη για την συγγραφή του παρόντος ειδικού θέματος έχουν οι Π.Λιαργκόβας και Π.Καζάκος.

Τέλος, **το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής δεν κατανεμήθηκε δίκαια**. Έπληξε περισσότερο τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (π.χ. νέους, ηλικιωμένους, γυναίκες, φτωχούς) και άφησε άθικτη τη φοροδιαφυγή. Το αποτέλεσμα ήταν να διογκωθούν οι εισοδηματικές ανισότητες, δηλαδή το χάσμα ανάμεσα στους πλουσιότερους και τους φτωχότερους.¹⁴⁶ Όμως, η διόγκωση των ανισοτήτων εξουδετερώνει την ανάπτυξη, την οποία επιδιώκει η ίδια η δημοσιονομική εξυγίανση. Σήμερα υπάρχουν σοβαρές αποδείξεις ότι η ανισότητα μειώνει και το ύψος, αλλά και την βιωσιμότητα της ανάπτυξης.¹⁴⁷

6.2 Είναι το πρόγραμμα και οι συμφωνίες μονόδρομος;

Η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί απέναντι στους θεσμούς -αρχικά- και απέναντι στο ελληνικό Κοινοβούλιο στη συνέχεια, να εφαρμόσει μια νέα δανειακή σύμβαση επί τη βάση ενός νέου, του τρίτου κατά σειρά Μνημονίου. Η συμφωνία αυτή, παρά τις πολιτικές δυσκολίες, ήταν και παραμένει, προτιμότερη από την παράταση της εκκρεμότητας ή από μια ενδεχόμενη άτακτη χρεοκοπία.

6.3 Γιατί δεν πέτυχαν τα προηγούμενα προγράμματα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα;

Το τρίτο Μνημόνιο εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση της χώρας μας για τρία χρόνια. Δίνει χρόνο για να ανακοπεί η ύφεση και να ληφθούν εκείνα τα μέτρα, που θα επιτρέψουν την επιστροφή στην ανάπτυξη. Όμως παρόμοιες προσδοκίες, είχαμε και για τα δύο προηγούμενα Μνημόνια. Παρόλα αυτά, η ελληνική κρίση δεν ξεπεράστηκε, μολοντί, τα χρόνια που πέρασαν μειώθηκαν τα τεράστια δημοσιονομικά και εξωτερικά ελλείμματα και πραγματοποιήθηκαν κάποιες μεταρρυθμίσεις. Έτσι τίθεται το ερώτημα, αφού έγιναν όλα αυτά γιατί δεν ξεπεράσαμε νωρίτερα την κρίση; Η εύκολη και δημοφιλής απάντηση αποδίδει τη διάρκεια και την ένταση της κρίσης στη λιτότητα -στις περικοπές μισθών, συντάξεων και άλλων δαπανών- και στις αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών, που εξουδετέρωσαν τυχόν ευνοϊκές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων. Αυτή η απάντηση συνδέεται με την εσφαλμένη υπόθεση ότι αρκεί να σταματήσει η «λιτότητα» (ή να καταργηθούν τα Μνημόνια) για να ανακάμψει η χώρα. **Όμως, δεν είναι πλήρης διότι παραβλέπει τις παθογένειες της χώρας στην πλευρά της παραγωγής, τη μεταρρυθμιστική υστέρηση, το κακό μείγμα μέτρων λόγω έμφασης στους φόρους, τις παλινωδίες και, κυρίως, τη σημασία της αβεβαιότητας για την οικονομική πορεία.** Υποτιμά τις επιπτώσεις της αβεβαιότητας στη γενική κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής και σε επιμέρους περιοχές της (όπως μεταρρυθμίσεις, αποκρατικοποιήσεις κ.ά.) που ήταν και είναι η μεγαλύτερη απειλή για την ανάκαμψη. Την αβεβαιότητα τροφοδοτούσαν η συνεχής αναζήτηση «ισοδυνάμων» για να γίνουν τροποποιήσεις, οι ασάφειες σε φορολογικά ζητήματα (φορολόγηση μισθώματος ακινήτων, ΦΠΑ στην εκπαίδευση, ΕΝΦΙΑ), οι ανασχεδιασμοί στο ασφαλιστικό, οι ασάφειες στην κατεύθυνση των ιδιωτικοποιήσεων κ.ά. Την αβεβαιότητα τροφοδοτεί και η αρνητική στάση του συνόλου της αντιπολίτευσης σε κάθε σχεδόν μέτρο εφαρμογής του τρίτου Μνημονίου. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι στήριξε με την ψήφο της στη Βουλή το πλαίσιο πολιτικής, που υποδεικνύεται από το νέο Μνημόνιο.

¹⁴⁶ Βλ. σχετικά την τελευταία έκθεση του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα, 2016.

¹⁴⁷ Βλ. σχετικά Ostry, Jonathan D, Andrew Berg, and Charalambos Tsangarides, 2014, "Redistribution, Inequality, and Growth," IMF Staff Discussion Note 14/02 (Washington: International Monetary Fund).

Βέβαια, για την επιτυχία του Μνημονίου απαιτείται ο ενστερνισμός του προγράμματος μεταρρυθμίσεων από τις ελληνικές αρχές, κάτι που συχνά δεν φαίνεται. Τα προβλήματα εφαρμογής που καταγράφονται (π.χ. «κόκκινα» δάνεια, ιδιωτικοποιήσεις κ.ά.) δείχνουν ότι η οικονομική φιλοσοφία του Μνημονίου συχνά αμφισβητείται στην πράξη. Το γεγονός αυτό, αυξάνει ακόμη περισσότερο την αβεβαιότητα. Η ιστορική μας εμπειρία έχει δείξει ότι τα πράγματα μπορούν να πάνε καλύτερα όταν επικρατεί σταθερότητα. Αυτό φάνηκε κατά την περίοδο του β' εξαμήνου του 2012 μέχρι το α' εξάμηνο του 2014, όταν μειώνονταν τα δημοσιονομικά και εξωτερικά ελλείμματα και γίνονταν κάποιες μεταρρυθμίσεις. Η οικονομία άρχισε το 2014 να ανακάμπτει, ενώ οι προοπτικές της για το 2015 εμφανίζονταν καλύτερες. Αυτό οφειλόταν σε παράγοντες, όπως η συνέπεια και η εμπιστοσύνη, που είχαν αρχίσει να ενισχύονται. Όμως, αυτό δεν κράτησε πολύ: από το β' εξάμηνο του 2014, η αβεβαιότητα επέστρεψε και οι μεταρρυθμίσεις πάγωσαν.

Το τρίτο Μνημόνιο περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις, που εκκρεμούν από το παρελθόν και δημοσιονομικά μέτρα, πολλά εκ των οποίων, είναι οριζόντια (π.χ. αύξηση του ΦΠΑ) και επιτείνουν την ύφεση. Διάφορες παρεμβάσεις σχετίζονται με αυξημένη φορολογική επιβάρυνση των πολιτών, είτε με νέους φόρους, π.χ. για τους αγρότες, είτε με συνέχιση της εφαρμογής των ήδη γνωστών φόρων (π.χ. ΕΝΦΙΑ), που γίνονται περισσότερο επαχθείς, καθώς τα εισοδήματα πέφτουν. ***Σε γενικές γραμμές, τα φορολογικά μέτρα έχουν αποφασισθεί χωρίς να εκτιμάται το γεγονός αν μπορούν να εφαρμοστούν, πού μπορούν να εφαρμοστούν, τί επιπτώσεις θα έχουν αν εφαρμοστούν και, βεβαίως, τί επιπτώσεις θα έχουν εάν δεν εφαρμοστούν από όλους.*** Παράλληλα, διαπιστώνεται ότι εξαντλείται πλέον η φοροδοτική ικανότητα των συνεπών πολιτών, ενώ οι αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών και ενδεχομένως νέοι φόροι μπορεί να ενισχύσουν τη φοροδιαφυγή. Συμπερασματικά, τα επόμενα δύο χρόνια θα είναι (και πάλι) πολύ δύσκολα. Η κυβέρνηση έχει να εφαρμόσει ένα πολύπλοκο πρόγραμμα με αρκετά προβλήματα. Η μοναδική λύση για να απαλλαγούμε γρήγορα από αυτό (και να παραμείνουμε στην ευρωζώνη) είναι τα να εφαρμόσουμε πιστά.

6.4 Είναι το πρόγραμμα νεοφιλελεύθερο;

Το πρόγραμμα δεν είναι νεοφιλελεύθερο συνολικά, μολονότι έχει μερικά νεοφιλελεύθερα χαρακτηριστικά. Δεν είναι όμως κατά τούτα, ότι συνδέεται με μεταφορές πόρων (ΕΣΠΑ κ.ά.), τείνει να μειώσει κοινωνικές αδικίες και δεν θεωρεί ότι χωρίς «κοινές παρεμβάσεις» λύνεται το ζήτημα της αστάθειας. Ούτε μπορούν να χαρακτηρισθούν ως νεοφιλελεύθερα άλλα στοιχεία του Μνημονίου (των Μνημονίων) όπως αυτά που αναφέρονται στις ενεργές πολιτικές αγορών εργασίας (επιμόρφωση κ.λπ.), αποτελεσματική δικαιοσύνη, χωροταξία (!), βελτίωση των υπηρεσιών του κράτους, αντιμετώπιση των καρτέλ (!) κλπ. Πρόκειται για στοιχειώδη φιλελεύθερα μέτρα που λογικά αποτελούν συστατικά στοιχεία κάθε συνετής πολιτικής-αριστερής ή δεξιάς. Και είναι παραπλανητικό να τα βάζουμε όλα στο πιθάρι ενός πλασματικού νεοφιλελευθερισμού.

Ο νεοφιλελευθερισμός βασίζεται σε δύο πυλώνες: Ο πρώτος είναι ο αυξημένος ανταγωνισμός που επιτυγχάνεται μέσω της απορρύθμισης και του ανοίγματος των αγορών. Ο δεύτερος σχετίζεται με τον μικρότερο ρόλο του κράτους που επιτυγχάνεται μέσω των ιδιωτικοποιήσεων και του περιορισμού των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του χρέους. Συναφώς, στο καθαρό νεοφιλελεύθερο πλαίσιο παραβλέπεται ή υποτιμάται ο κίνδυνος της αστάθειας σε

ορισμένες αγορές, οι αυξανόμενες εισοδηματικές ανισότητες θεωρούνται εργαλείο της ανάπτυξης (!) και οι εξωτερικότητες (externalities) απλά αγνοούνται.

Παρακολουθώντας την παγκόσμια τάση από τη δεκαετία του 1980, το εκκρεμές της πολιτικής έχει γύρει στις περισσότερες χώρες (στην Ελλάδα μόνο εν μέρει τα προηγούμενα χρόνια καθώς πολλές αγορές παρέμεναν κλειστές και υπό κρατικό έλεγχο) στην πλευρά των φιλελεύθερων πολιτικών επιλογών.¹⁴⁸ Χωρίς να υποβαθμίζονται οι θετικές επιπτώσεις από την αύξηση του εμπορίου, των ξένων άμεσων επενδύσεων και των ιδιωτικοποιήσεων κρατικών επιχειρήσεων στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, την αποτελεσματικότερη παροχή αγαθών και τη μείωση της φτώχειας, υπάρχουν επίσης και αρνητικές επιπτώσεις που προέρχονται κυρίως από δύο πηγές: από τις απότομες μετακινήσεις των ροών κεφαλαίου και από τη λιτότητα. Η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων έχει βέβαια πολλά οφέλη ιδιαίτερα για τις φτωχές χώρες που προσφέρουν επενδυτικές ευκαιρίες αλλά δεν έχουν τα απαραίτητα αποταμιευτικά κεφάλαια προκειμένου να τις χρηματοδοτήσουν. **Η ακαδημαϊκή εμπειρία και έρευνα ωστόσο, διαπιστώνει ότι η σχέση ανάπτυξης και ελεύθερης διακίνησης κεφαλαίων είναι πολύ πιο σύνθετη, εμπεριέχει δηλαδή και κινδύνους.** Οι κίνδυνοι αυτοί δεν συνδέονται με τις ξένες άμεσες επενδύσεις, δηλαδή με τις μακροχρόνιες κινήσεις κεφαλαίων που προάγουν την μεταφορά τεχνολογίας και αυξάνουν τις θέσεις απασχόλησης αλλά με τις βραχυπρόθεσμες κινήσεις κεφαλαίων (χρηματιστηριακές, κερδοσκοπικές, τραπεζικές κλπ) που όχι μόνο δεν ενισχύουν την ανάπτυξη αλλά προκαλούν και ύφεση: από το 1980, υπήρξαν περίπου 150 περιπτώσεις μεγάλων εισροών κεφαλαίων σε περισσότερες από 50 αναδυόμενες οικονομίες. Ένα μεγάλο ποσοστό των περιπτώσεων αυτών (γύρω στο 20%) συνοδεύτηκε από οικονομική κρίση και μεγάλη πτώση του ΑΕΠ.¹⁴⁹ Επιπλέον, υπάρχουν σήμερα ισχυρές αποδείξεις ότι οι βραχυπρόθεσμες κινήσεις κεφαλαίων έχουν ισχυρές αναδιανεμητικές επιδράσεις οξύνοντας τις οικονομικές ανισότητες.¹⁵⁰

Η λιτότητα, από την άλλη πλευρά, θεωρείται το βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Σε κάποιες περιπτώσεις (π.χ. σε μικρές ανοικτές ευρωπαϊκές οικονομίες όπως η Δανία, η Ολλανδία κ.ά. στη δεκαετία του 1980) η δημοσιονομική εξυγίανση μέσω λιτότητας φαίνεται να λειτουργήσει. Η επιτυχία αυτή έσπρωξε πολλές χώρες και ευρωπαϊκούς θεσμούς (π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΚΤ) να την υιοθετήσουν μέσα όμως σε ένα διαφορετικό θεσμικό περιβάλλον, αυτό της ευρωζώνης. Στο περιβάλλον αυτό, όμως, δημοσιονομική εξυγίανση επιτείνει αντί να αμβλύνει τον οικονομικό κύκλο, ακριβώς γιατί η Ευρωζώνη είναι ένα «υβριδικό μοντέλο» στο οποίο η δημοσιονομική πολιτική είναι κατά κύριο λόγο εθνική υπόθεση αλλά οι αποφάσεις για το είδος της δημοσιονομικής πολιτικής λαμβάνονται από κοινού στα θεσμικά όργανα, όπως το Eurogroup και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Σε αυτά όμως τα όργανα, η κάθε χώρα υποστηρίζει τα δικά της συμφέροντα και όχι αναγκαστικά τα κοινά συμφέροντα της Ευρωζώνης. Έτσι οι χώρες της περιφέρειας που βρίσκονται σε ύφεση, όπως η Ελλάδα, πιέζονται να εφαρμόζουν λιτότητα και να παρατείνουν έτσι την ύφεση, ενώ οι χώρες του Βορρά, π.χ. η Γερμανία δεν φροντίζουν ώστε να υιοθετήσουν επεκτατικές πολιτικές ώστε να

¹⁴⁸ Βλ. σχετικό δείκτη στους Ostry, Jonathan D., Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries, IMF Occasional Paper 268 (Washington: International Monetary Fund).

¹⁴⁹ Βλ. σχετικά Ghosh, Atish R., Jonathan D. Ostry, and Mahvash S. Qureshi, 2016, "When Do Capital Inflow Surges End in Tears?" American Economic Review, Vol. 106, No. 5.

¹⁵⁰ Furceri, Davide, and Prakash Loungani, 2015, "Capital Account Liberalization and Inequality," IMF Working Paper 15/243 (Washington: International Monetary Fund).

ενισχύσουν τη ζήτηση από τις χώρες της περιφέρειας. Το αποτέλεσμα; Οι χώρες του Βορρά δημιουργούν αυξανόμενα πλεονάσματα σε βάρος των χωρών του Νότου που αντίστοιχα δημιουργούν ελλείμματα. Ο συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής δεν γίνεται συμμετρικά αλλά σε βάρος των ασθενέστερων. Επιπλέον, ακαδημαϊκές και εμπειρικές έρευνες έχουν δείξει ότι κατά μέσο όρο, δημοσιονομική εξυγίανση (δηλαδή λιτότητα) 1% του ΑΕΠ αυξάνει την μακροχρόνια ανεργία κατά 0,6% και κατά 1,5% τον δείκτη Gini της οικονομικής ανισότητας μέσα σε πέντε χρόνια.¹⁵¹ **Δηλαδή, τα οφέλη της λιτότητας φαίνεται να έχουν υπερτονιστεί.** Τα βραχυχρόνια κόστη σε όρους ύφεσης, ανεργίας και ευημερίας έχουν υποτιμηθεί. Επιπλέον, η διόγκωση των ανισοτήτων εξουδετερώνει την ανάπτυξη, την οποία επιδιώκει η ίδια δημοσιονομική εξυγίανση.¹⁵²

¹⁵¹ Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh, and Prakash Loungani, 2013, "The Distributional Effects of Fiscal Austerity," UN-DESA Working Paper 129 (New York: United Nations).

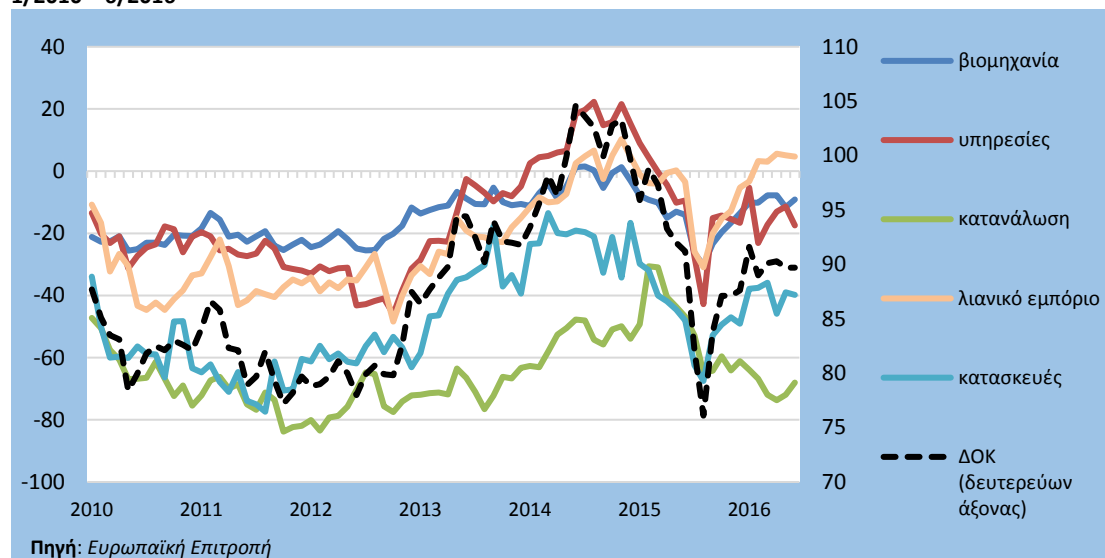
¹⁵² Βλ. σχετικά υποσημ. 147.

7 Παράρτημα Διαγραμμάτων και Πινάκων

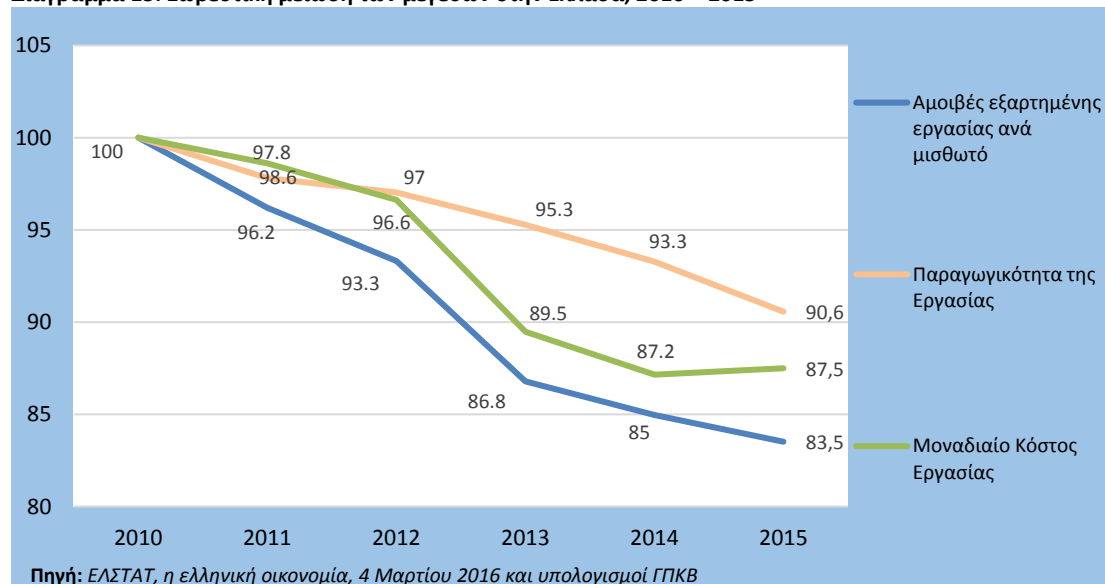
7.1 Διαγράμματα

Οικονομική συγκυρία

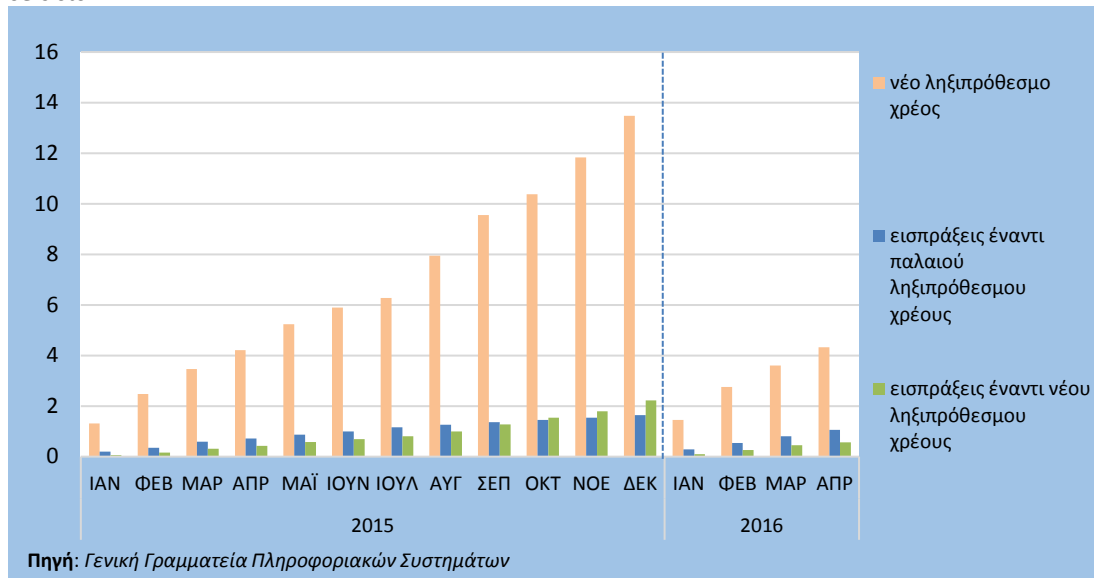
Διάγραμμα 14: Η πορεία του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος (ΔΟΚ) και των υποκατηγοριών του στην Ελλάδα, 1/2010 – 6/2016



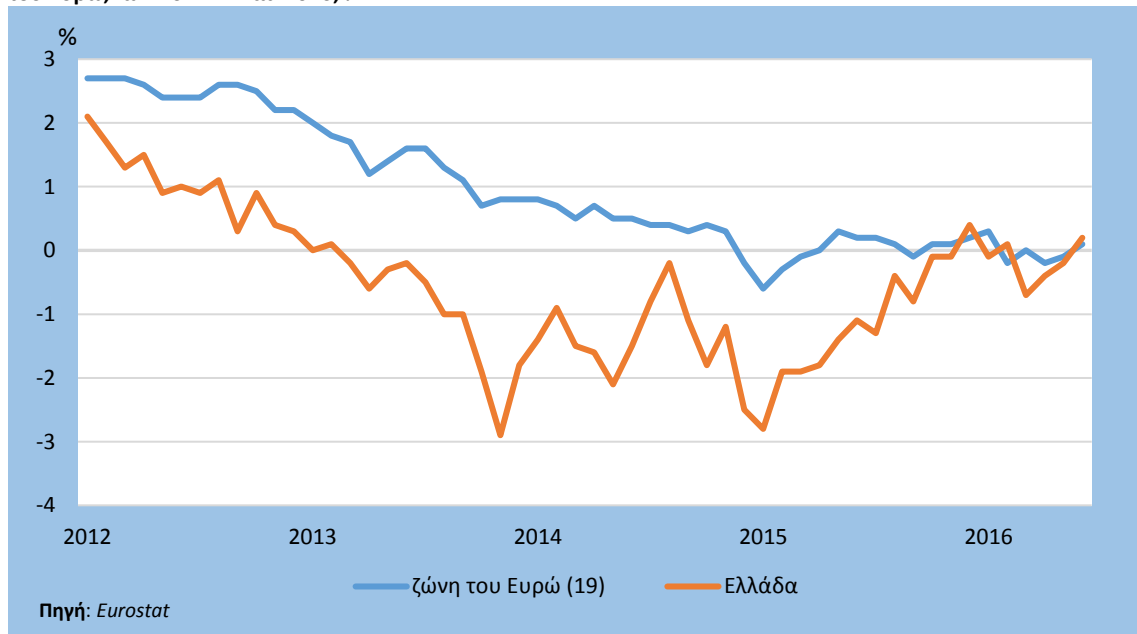
Διάγραμμα 15: Σωρευτική μείωση των μεγεθών στην Ελλάδα, 2010 – 2015



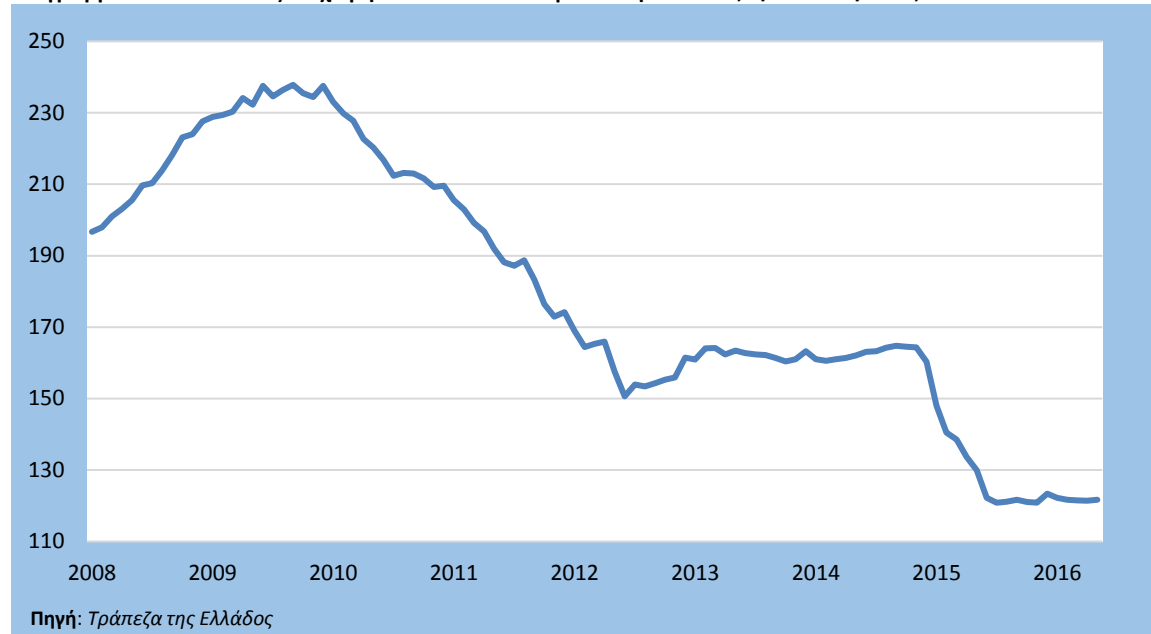
Διάγραμμα 16: Η εξέλιξη των νέων ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων των Ιδιωτών προς το Δημόσιο, σωρευτικά, σε € δισ.



Διάγραμμα 17: Η εξέλιξη της μεταβολής του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ, Ιαν. 2012 – Μάϊ. 2016, %

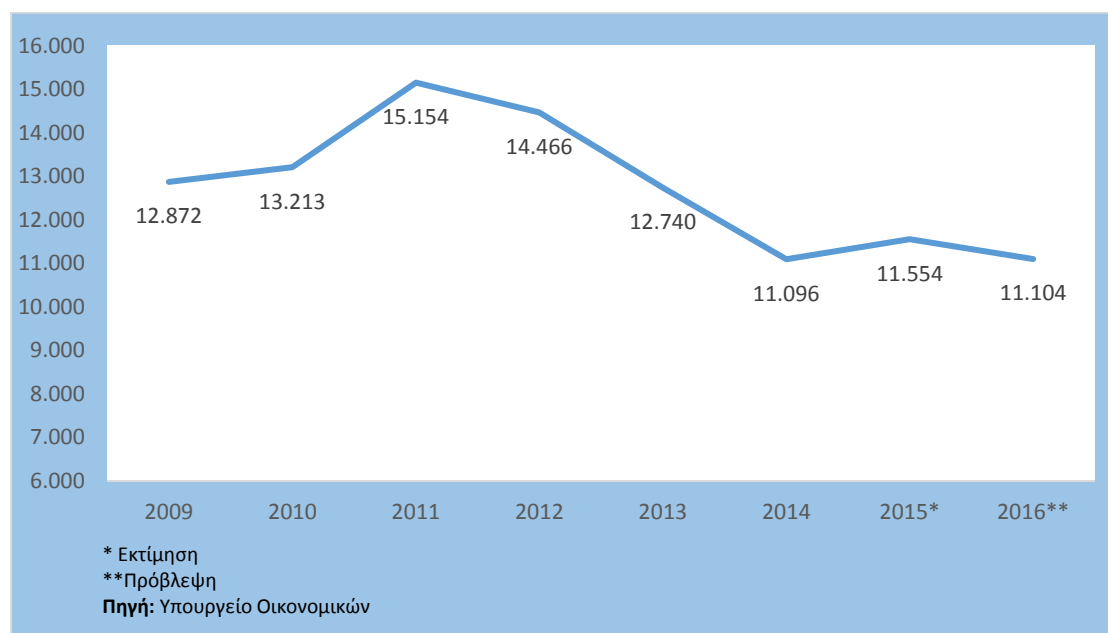


Διάγραμμα 18: Καταθέσεις Επιχειρήσεων και Νοικοκυριών στην Ελλάδα, 1/2008 – 5/2016, σε € δισ.

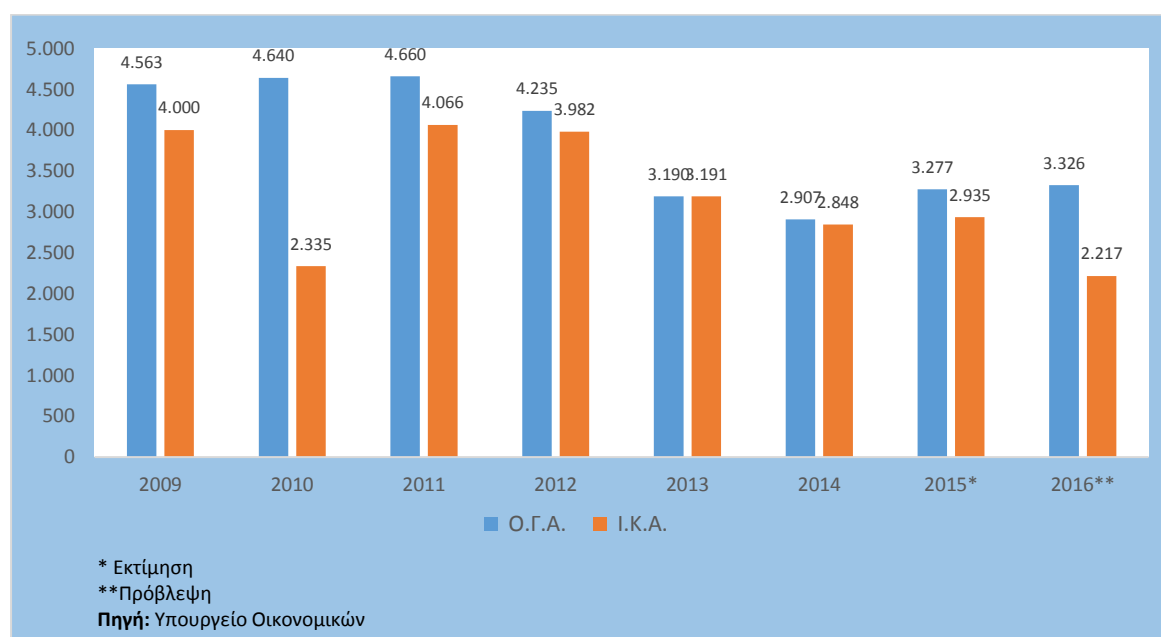


Η Δημοσιονομική Διαχείριση

Διάγραμμα 19: Επιχορηγήσεις προς τα Ασφαλιστικά Ταμεία 2009-2016 σε € εκατ.

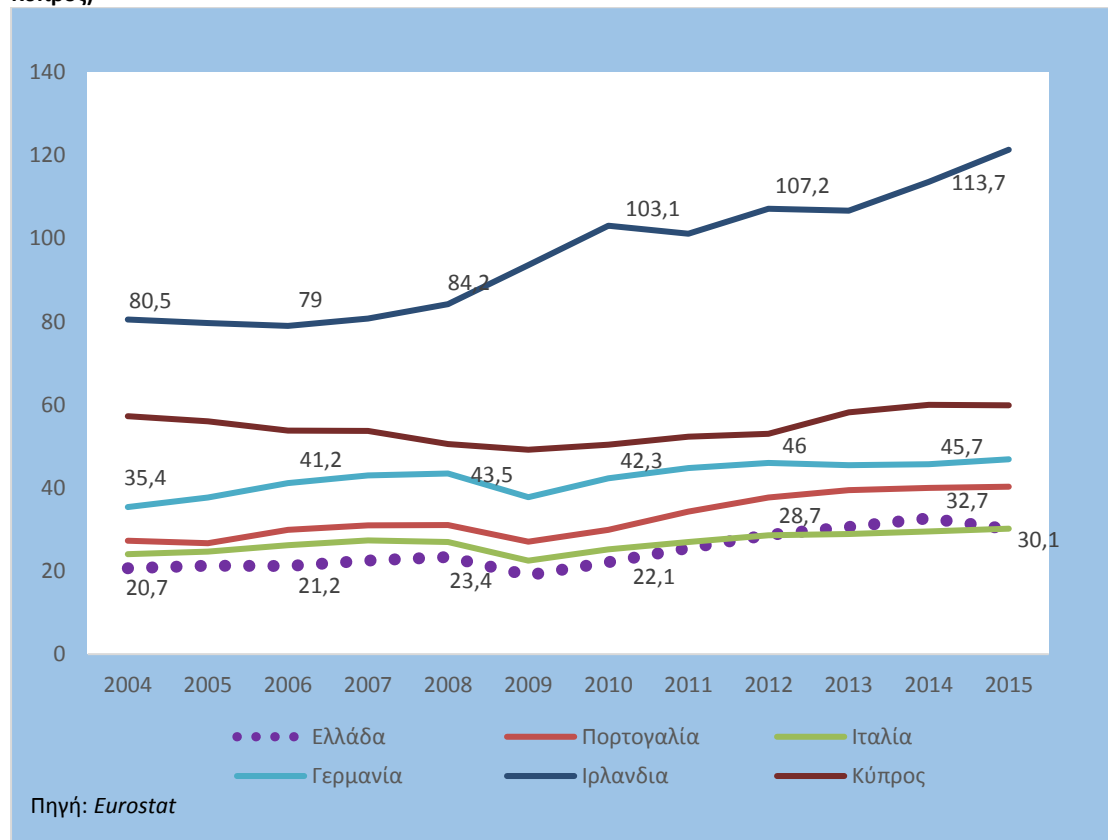


Διάγραμμα 20: Επιχορηγήσεις προς μεγάλα ασφαλιστικά ταμεία: ΟΓΑ, ΙΚΑ, 2009-2016 σε € εκατ.

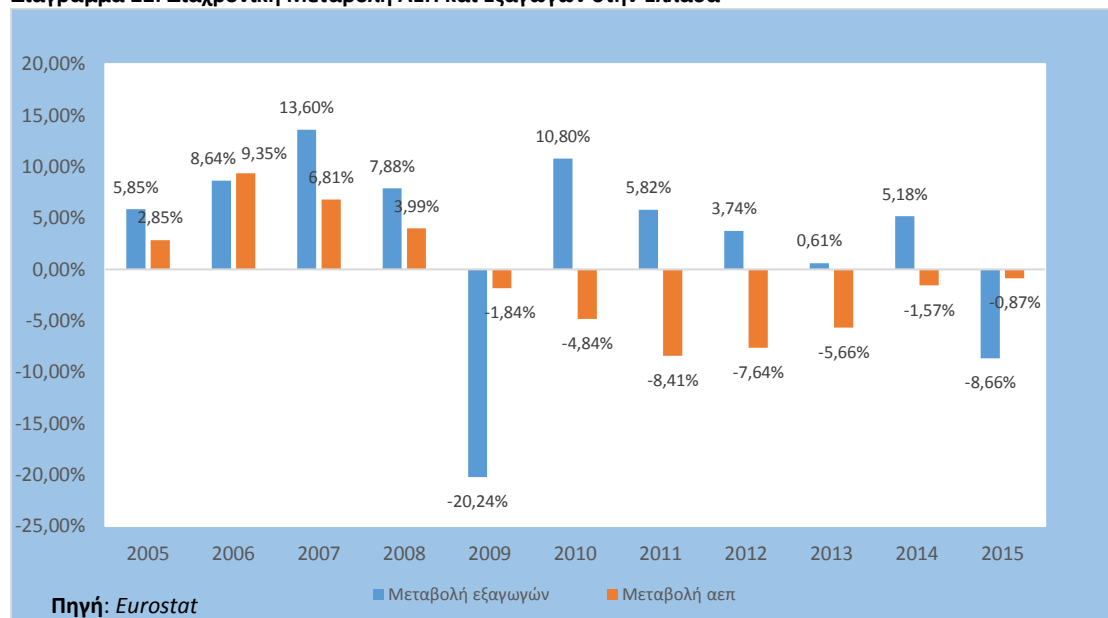


Το ζήτημα του χρέους

Διάγραμμα 21: Εξαγωγές ως ποσοστό του ΑΕΠ 2004-2015 (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιταλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Κύπρος)



Διάγραμμα 22: Διαχρονική Μεταβολή ΑΕΠ και Εξαγωγών στην Ελλάδα



7.2 Πίνακες

Δημοσιονομική διαχείριση

Πίνακας 6: Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού το πρώτο Εξάμηνο 2016: Ιανουάριος-Ιούνιος 2016 (Προσωρινά Στοιχεία)

σε εκατ. € (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ -ΙΟΥΝΙΟΣ						ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ		
	2015		2016		Μεταβολές		2015	2016	Μεταβολές
	Πραγμ.	Πραγμ.	Εκτιμήσεις (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016)	Διαφορά	Ποσοστιαία μεταβολή 2015- 2016	Ποσοστιαία διαφορά Πραγμ. έναντι των εκτιμήσεων - στόχων (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική Προϋπολογισμού 2016)	Πραγματοπ/θεντα (προσωρινά στοιχεία)	Εκτιμήσεις (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016)	Ποσοστιαία μεταβολή των Πραγματοπ/θέντων του 2015 έναντι των Εκτιμήσεων 2016 (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016)
(1)	(2)	(3)	(4)=[(2)-(3)]	(5)=[{(2)-(1)}/(1)]	(6)=[(4)/(3)]	(7)	(8)	(9)=[{(8)-(7)}/(7)]	
I. Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού (1α+2_{ΠΔΕΕ})	21.829	23.000	22.853	147	5,36%	0,6%	51.421	53.527	4,1%
1α. Καθαρά Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β-Γ)	19.800	20.972	20.183	789	5,92%	3,9%	46.589	49.107	5,4%
Α. Έσοδα προ επιστροφών φόρων	20.929	22.388	21.332	1.056	6,97%	5,0%	49.257	50.573	2,7%
Β. Έσοδα αποκρατικοποιήσεων	201	55	143	-88	-72,64%	-61,5%	254	1.802	609,4%
Γ. Επιστροφές φόρων	1.330	1.471	1.292	179	10,60%	13,9%	2.922	3.268	11,8%
2_{ΠΔΕΕ}. Έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	2.029	2.028	2.670	-642	-0,05%	-24,0%	4.832	4.420	-8,5%
Εισροές από την Ε.Ε.	1.762	1.904	2.542	-638	8,06%	-25,1%	3.900	4.170	6,9%
Ίδια έσοδα	267	124	128	-4	-53,56%	-3,1%	932	250	-73,2%
II. Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (1β+2_{ΠΔΕΔ})	23.243	23.996	27.346	-3.350	3,24%	-12,3%	54.950	55.751	1,5%

1β. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β+Γ+Δ+Ε)	22.089	22.694	25.161	-2.467	2,74%	-9,8%	48.544	49.001	0,9%
Α. Πρωτογενείς δαπάνες	18.277	18.830	20.930	-2.100	3,03%	-10,0%	41.298	41.861	1,4%
Β. Εξοπλιστικά προγράμματα (σε ταμειακή βάση)	25	40	348	-308	60,00%	-88,5%	565	598	5,8%
Γ. Καταπτώσεις εγγυήσεων, εκ των οποίων σε φορείς εντός της γενικής κυβέρνησης (καθαρή βάση)	428	304	373	-69	-28,97%	-18,5%	703	532	-24,3%
σε φορείς εκτός της γενικής κυβέρνησης	418	288	297	-9	-31,10%	-3,0%	655	380	-42,0%
Δ. Τόκοι (καθαρή βάση)	10	16	76	-60	60,00%	-78,9%	48	152	216,7%
Ε. Προμήθειες τραπεζών, προμήθειες ΕΦΣΦ, και λοιπές δαπάνες δημοσίου χρέους	3.298	3.475	3.460	15	5,37%	0,4%	5.800	5.930	2,2%
2_{ΠΔΕΔ}. Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	61	45	50	-5	-26,23%	-10,0%	178	80	-55,1%
Εθνικό σκέλος ΠΔΕ	115	212	142	70	84,35%	49,3%	681	750	10,1%
Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ΠΔΕ	1.039	1.090	2.043	-953	4,91%	-46,6%	5.725	6.000	4,8%
III. Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (2_{ΠΔΕΕ}-2_{ΠΔΕΔ})	875	726	485	241	-17,03%	49,7%	-1.574	-2.330	48,0%
Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων / ΑΕΠ	0,5%	0,42%	0,28%	0,14%			-0,9%	-1,3%	49,1%
IV. Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β)	-2.289	-1.722	-4.978	3.256	-24,77%	-65,4%	-1.955	106	-105,4%

Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	-1,3%	-1,0%	-2,9%	1,9%			-1,1%	0,1%	-105,5%
V. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β+Δ)	1.009	1.753	-1.518	3.271	73,74%	-215,5%	3.845	6.036	57,0%
Πρωτογενές Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	0,6%	1,0%	-0,9%	1,9%			2,2%	3,5%	58,1%
VI. Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II)	-1.414	-996	-4.493	3.497	-29,56%	-77,8%	-3.529	-2.224	-37,0%
Αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	-0,8%	-0,6%	-2,6%	2,0%			-2,0%	-1,3%	-36,5%
VII. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II+Δ)	1.884	2.479	-1.033	3.512	31,58%	-340,0%	2.271	3.706	63,2%
Πρωτογενές αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	1,1%	1,42%	-0,59%	2,0%			1,3%	2,12%	64,3%
ΑΕΠ	175.658	174.438	174.438	174.438			175.658	174.438	-0,7%

Πηγή: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Πίνακας 7: Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα

Πηγή	Έτος βάσης ανάλυσης	Αποτελέσματα μελέτης – Πλαίσιο εκτίμησης	Συνεπαγόμενη εκτίμηση φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ ⁽¹⁾
Artavanis, N., Morse, A. Tsourtsoura, M., (2015), Tax Evasion Across Industries: Soft Evidence from Greece, NBER Working Paper No. 2155 ²	2009	Το αποκρυβέν εισόδημα από αυτοαπασχόληση εκτιμάται σε € 28,2 δισ. Με 40% συντελεστή φόρου τα μη εισπραχθέντα έσοδα από φόρο εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων ανέρχονται σε € 11,2 δισ. ⁽²⁾	4,7% του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα από φόρο στην αυτοαπασχόληση
Mylonas, P., N. Magginas and E. Pateli, (2010), “What are the Margins for Increasing PIT Revenue in the Greek Economy?”, Monthly Macroeconomic Outlook, Strategy and Economic Research Division, National Bank of Greece, May 2010	2008 ⁽³⁾	Το μη δηλωθέν εισόδημα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων εκτιμάται σε € 50 δισ ή 20% του ΑΕΠ. Δεδομένης αυτής της εκτίμησης, η συνολική δυνητική αύξηση στα έσοδα από φόρο εισοδήματος εκτιμάται σε € 9 δισ, από την οποία το 70%, δηλ. € 6,2 δισ. αντανακλά φοροδιαφυγή	2,5 % του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα φόρου εισοδήματος Φυσικών Προσώπων
Leventi, C., Matsaganis, M. & Flevotomou, M., (2013), Distributional Implications of Tax Evasion and the Crisis in Greece, EUROMOD Working Paper No. EM17/13	2009	Το μέσο ποσοστό αποκρυβέντων εισοδημάτων Φυσικών Προσώπων εκτιμάται σε 12,2% το οποίο οδηγεί σε απώλειες στα έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων κατά 29,7% ⁽⁴⁾	1,9% του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα φόρου εισοδήματος Φυσικών Προσώπων
Schneider, F. (2015), Tax Evasion, Shadow Economy and Corruption in Greece and Other OECD Countries: Some Empirical Facts, University of Linz / Austria, April	2014	Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα το 2014 από έμμεσους φόρους και αυτοαπασχόληση εκτιμάται σε 4% του ΑΕΠ (ο μέσος όρος 2000-2014 είναι 4,6% του ΑΕΠ).	4-4,6% του ΑΕΠ οι απώλειες εσόδων από μη καταβολή έμμεσων φόρων και από φόρο στην αυτοαπασχόληση ⁽⁵⁾
Buehn, A.,and Schneider, F. (2016), Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries: What do we (not) know?, Journal of Economics and Political Economy, Vol. 3	2010	Ο αντίστοιχος μέσος όρος για τις χώρες του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1999-2010 ήταν 3,2% του ΑΕΠ.	
Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States: 2015 Report European Commission, TAXUD	2013	Το Έλλειμμα ΦΠΑ- VAT Gap ως ποσοστό των δυνητικών μέγιστων εσόδων ΦΠΑ στην Ελλάδα εκτιμάται για το 2013 στο 34%. Αυτό μεταφράζεται σε € 6,5 δισ.	3,5% του ΑΕΠ τα συνολικά δυνητικά επιπλέον έσοδα από ΦΠΑ (φοροδιαφυγή και αναποτελεσματικότητα

			φοροεισπρακτικών μηχανισμών) ⁽⁶⁾
IOBE (2013) Ο Κλάδος αλκοολούχων ποτών στην Ελλάδα	2012	Σύμφωνα με φορείς της αγοράς, το λαθρεμπόριο αλκοολούχων εκφρασμένο σε φιάλες εκτιμάται ότι άγγιξε τα 8,2 εκ. φιάλες το 2012, οι οποίες διακινούνται χωρίς την είσπραξη ΕΦΚΟΠ, ενώ οι απώλειες που δημιουργούνται αφορούν και τη μη είσπραξη ΦΠΑ (-30%). Η απώλεια φορολογικών εσόδων από τη μη καταβολή του ΕΦΚΟΠ σε ποτά που διακινήθηκαν παράνομα, προσεγγίζει τα € 41,8 εκ. (χωρίς τα έσοδα από ΦΠΑ και χωρίς να συμπεριλαμβάνεται το τσίπουρο διημέρων). Επιπλέον οι απώλειες φορολογικών εσόδων από τον ΕΦΚΟΠ λόγω της παράνομης παραγωγής και εμπορίας τσίπουρου υπό το καθεστώς των διημέρων ανέρχονται σε € 55,1 εκ. ανά έτος (σε σύνολο € 97,7 εκ. συμπεριλαμβανομένου και του ΦΠΑ). Άρα οι συνολικές απώλειες εσόδων από τον ΕΦΚΟΠ λόγω λαθρεμπορίου αλκοολούχων ποτών και τσίπουρου μόνο φθάνουν τα € 96,9 εκ. ανά έτος περίπου. ⁽⁷⁾	0,05% του ΑΕΠ οι συνολικές απώλειες εσόδων από μη καταβολή ΕΦΚΟΠ λόγω λαθρεμπορίου αλκοολούχων ποτών και τσίπουρου διημέρων ⁽⁷⁾
Διάφορες πηγές για το λαθρεμπόριο τσιγάρων: (ι) KPMG (2014), A Study of the Illicit Cigarette Market in the EU, Norway and Switzerland. (ii) IOBE (2014), Αξιολόγηση του Υφιστάμενου Πλαισίου Καπνικών Προϊόντων στην Ελλάδα. (iii) Τσακανίκας, Α. (2013), Το παράνομο εμπόριο καπνού: Οι συνέπειες για τον κλάδο και την οικονομία, Παρουσίαση σε ημερίδα IOBE, Δευτέρα 25/11/2013 (iv) EU/TAXUD. Excise Duty Tables. January 2014	2014	Τα παράνομα τσιγάρα στην Ελλάδα το 2014 εκτιμούνται σε 4,43 δισ. τεμάχια. Το 2014 ο Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης, ΕΦΚ, (πάγιος φόρος και αναλογικός φόρος εξαιρουμένου του ΦΠΑ) στα τσιγάρα ήταν € 117,5 ανά 1000 τσιγάρα. Άρα οι συνολικές απώλειες εσόδων από τη μη καταβολή ΕΦΚ από λαθρεμπόριο τσιγάρων εκτιμούνται στα € 520 εκ. ανά έτος περίπου. Αν συμπεριλάβει κανείς και τα τις απώλειες εσόδων από τον ΦΠΑ τας συνολικά διαφυγόντα έσοδα λόγω λαθρεμπορίου τσιγάρων ξεπερνούν τα € 600 εκ.	0,3% του ΑΕΠ οι συνολικές απώλειες εσόδων από μη καταβολή ΕΦΚ λόγω λαθρεμπορίου τσιγάρων

<p>Σύνδεσμος Εταιριών Εμπορίας Πετρελαιοειδών (ΣΕΕΠΕ) http://www.seepe.gr/site/main2.php?lang=el&page=content&contentID=388</p>	<p>2014</p>	<p>Σύμφωνα με τον ΣΕΕΠΕ για το 2014 τα διαφυγόντα έσοδα από το λαθρεμπόριο εκτιμούνται από € 125 εκ. στο πιο συντηρητικό σενάριο, έως € 300 εκ. στο πιο ακραίο και μάλλον απίθανο σενάριο ⁽⁸⁾. Το λογικό σενάριο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, για το 2014 τα διαφυγόντα έσοδα για το κράτος από το λαθρεμπόριο ήταν της τάξεως των € 225 εκ. Δεδομένου ότι η εκτίμηση αυτή συμπεριλαμβάνει τόσο έσοδα από τον ΕΦΚ όσο και από τον ΦΠΑ, και λαμβάνοντας υπ' όψη ότι ο ΦΠΑ για τα καύσιμα υπολογίζεται επί του ΕΦΚ, τα διαφυγόντα έσοδα από τον ΕΦΚ, μόνο για την μέση εκτίμηση του ΣΕΕΠΕ, υπολογίζονται σε €180 εκ περίπου. Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τον ΣΕΕΠΕ η έκταση της λαθρεμπορίας το 2014 ήταν αισθητά μικρότερη σε σχέση με προηγούμενα χρόνια ⁽⁹⁾ λόγω των χαμηλών πωλήσεων πετρελαίου θέρμανσης, και λόγω της εξίσωσης του ΕΦΚ, που δεν αφήνει πολλά περιθώρια για διακίνηση λαθραίων ποσοτήτων.</p>	<p>0,1% του ΑΕΠ οι συνολικές απώλειες εσόδων από μη καταβολή ΕΦΚ λόγω λαθρεμπορίου καυσίμων</p>
<p>OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project 2015 Final Reports</p>	<p>n.a.⁽¹⁰⁾</p>	<p>Παγκοσμίως τα διαφυγόντα έσοδα από μη καταβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων ανέρχεται σε 4-10% των συνολικών εσόδων από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων. Υποθέτοντας ότι η Ελλάδα τοποθετείται στο ως άνω εύρος τιμών και δεδομένου ότι τα συνολικά έσοδα στην Ελλάδα από φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων το 2014 ήταν € 2,7 δισ, τα διαφυγόντα έσοδα από τη μη καταβολή φόρου ήταν € 110-270 εκ.</p>	<p>0,06-0,15% του ΑΕΠ τα διαφυγόντα έσοδα από τη μη καταβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων το 2014 (υποθέτοντας ότι η Ελλάδα τοποθετείται στο μέσο όρο του ΟΟΣΑ στη μη καταβολή φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων παγκοσμίως)</p>

Πηγή: Ernst & Young

Σημειώσεις:

- (1) Οι εκτιμήσεις της φοροδιαφυγής ως % του ΑΕΠ δεν δίνονται αυτούσιες σε όλες από τις εν λόγω μελέτες, αλλά προκύπτουν βάσει υπολογισμών από τα αποτελέσματα της εκάστοτε μελέτης.
- (2) Η μελέτη των Artavanis, N., Morse, A. Tsourtsoura, M., (2015), εφαρμόζει τον ανώτατο συντελεστή φόρου στους αυτοαπασχολούμενους (40%) – το οποίο και παρουσιάζουμε αυτούσιο για λόγους συγκρισιμότητας.
- (3) Από τη μελέτη δεν προκύπτει με σαφήνεια το έτος αναφοράς. Ωστόσο, θεωρούμε ότι είναι το 2008 λαμβάνοντας υπόψη ότι κατά το χρόνο πραγματοποίησης της μελέτης (2010), τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία ήταν αυτά του 2008.
- (4) Τα πραγματικά έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων το 2009 ανήλθαν σε 10,8 δισ ευρώ. Δεδομένου ότι βάσει της μελέτης οι απώλειες στα έσοδα από φόρο εισοδήματος Φυσικών Προσώπων ήταν 29,7% τα δυνητικά έσοδα θα ήταν περίπου €15,4 δισ. και η εκτιμώμενη φοροδιαφυγή περίπου €4,5 δισ.
- (5) Οι Buehn, A., and Schneider, F. (2013) και Schneider, F. (2015) υπολογίζουν ότι για την περίπτωση της Γερμανίας η φοροδιαφυγή αποτελεί το 10-16% της συνολικής παραοικονομίας. Δεδομένου αυτού, με παραοικονομία 23,3% του ΑΕΠ για το 2014 στην Ελλάδα δηλαδή περίπου € 43 δισ., λαμβάνοντας υπ' όψη το ανώτατο όριο 16% (της Γερμανίας) η συνεπαγόμενη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα ήταν €7 δισ. που αντιστοιχεί δηλ. περίπου 4% του ΑΕΠ.
- (6) Το Έλλειμμα ΦΠΑ δεν αφορά μόνο στην φοροδιαφυγή ή οποιαδήποτε άλλη φορολογική απάτη σε σχέση με το ΦΠΑ, αλλά και στην αναποτελεσματικότητα των φοροελεγκτικών μηχανισμών (διαφθορά ή ατελής οργάνωση των κρατικών υπηρεσιών) καθώς και σε ένα βαθμό ανείσπρακτου (δηλωθέντος) ΦΠΑ που δεν συνδέεται με τη φοροδιαφυγή.

(7) Θα πρέπει να σημειωθεί ότι από στοιχεία διαθέσιμα από το Συμβούλιο Παραγωγών Εταιρειών και Διακίνησης Αλκοολούχων Ποτών (ΣΠΕΔΑΠ) συνυπολογίζοντας τόσο την απώλεια εσόδων από τη μη καταβολή ΕΦΚΟΠ όσο και την απώλεια εσόδων από ΦΠΑ σε όλη την εφοδιαστική αλυσίδα, η εκτιμώμενη απώλεια φορολογικών εσόδων φτάνει σε €130 εκ. ετησίως από την παράνομη διακίνηση ποτών και 300 εκ. ευρώ ετησίως από την παράνομη παραγωγή και εμπορία τσίπουρου υπό καθεστώς διημέρων. (Πηγή: ΣΠΕΔΑΠ Ενημερωτικό Σημείωμα για τον ΕΦΚΟΠ στην Ελλάδα: Αλκοολούχα Ποτά.) Τα στοιχεία αυτά δεν συνυπολογίζονται στην συνολική συνεπαγόμενη εκτίμηση δεδομένου ότι η ανάλυσή μας αντλεί στοιχεία για τον συνολικό ΦΠΑ από άλλη πηγή.

(8) Η εκτίμηση αυτή βασίζεται σε μια σειρά από παραδοχές σύμφωνα με τον ΣΕΕΠΕ. Συγκεκριμένα: (i) το ποσοστό του ναυτιλιακού καυσίμου που τελικά καταλήγει στην εσωτερική δασμολογημένη αγορά υπολογίζεται περίπου σε 25% (ii) το ποσοστό των εξαγόμενων προϊόντων τα οποία επανεισάγονται στη Χώρα και πωλούνται στην εσωτερική δασμολογημένη αγορά υπολογίζεται περίπου σε 25% (iii) το ποσοστό του Πετρελαίου Θέρμανσης, το οποίο πωλείται ως Κίνησης, μετά την εξίσωση του ΕΦΚ, κινείται σε χαμηλά επίπεδα και θα συνεχίσει να κινείται χαμηλά όσο η διαφορά των ΕΦΚ είναι μικρή. Έτσι το ποσοστό εκτιμάται σε 15%. (iv) το ποσοστό των αδασμολόγητων χημικών (μεθανόλη, διαλυτικά, κλπ.), που χρησιμοποιούνται για τη νόθευση των βενζινών, υπολογίζεται σε ποσοστό περίπου 3,5%.

(9) Σύμφωνα με Τριμηνιαία Έκθεση του Γραφείου της Βουλής (Οκτ-Δεκ. 2013), ο γενικός διευθυντής του ΣΕΕΠΕ σε δήλωσή του στο ΑΜΠΕ, τον Οκτώβριο του 2012, εκτίμησε ότι από το λαθρεμπόριο στα καύσιμα κίνησης οι απώλειες εσόδων του κράτους κυμαίνονται μεταξύ €300 με €500 εκ. ετησίως. Επίσης τον Ιανουάριο του 2013 το Υπουργείο Οικονομικών με ανακοίνωσή του, εκτίμησε τις απώλειες εσόδων από το λαθρεμπόριο στο χώρο των καυσίμων στα €600 εκ. ετησίως (συμπεριλαμβανομένων του ΕΦΚ και του ΦΠΑ).

(10) n.a.: Μη διαθέσιμο στοιχείο (non available)

Πίνακας 8: Αντιστοίχιση Αιτιών Φοροδιαφυγής – Προτάσεων για την αντιμετώπισή της

Αίτια	Πεδίο Φοροδιαφυγής	Πρόταση	Στάδιο Προόδου
Πολυνομία / πολυπλοκότητα φορολογικού συστήματος	Νομικά πρόσωπα, πολυεθνικοί όμιλοι επιχειρήσεων	Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση
		Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
	Φυσικά πρόσωπα - αυτοαπασχολούμενοι με υψηλά εισοδήματα (high income self-employed)	Πλήρης υιοθέτηση διεθνών δράσεων (BEPS, EU ATA, CRS)	Το CRS έχει προσφάτως υιοθετηθεί με νόμο. Κρίσιμη είναι η αξιοποίηση / ορθή εφαρμογή των δράσεων αυτών σε επίπεδο Φορολογικής Διοίκησης.
		Αξιοποίηση δυνατοτήτων πολυμερών ελέγχων FISCALIS	Πραγματοποιούνται, ωστόσο θα μπορούσαν να ενταθούν
Ανασφάλεια δικαίου	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση
		Οργάνωση Φορολογικής Διοίκησης	Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Αποτελεσματική επίλυση φορολογικών διαφορών	Έχει επιταχυνθεί η απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης. Ωστόσο, απαραίτητη είναι η ενδυνάμωση του θεσμού της Διεύθυνσης Επίλυσης Διαφορών (τόσο στην ποσότητα των υποθέσεων που τελικώς εξετάζεται όσο και στην έκβαση των υποθέσεων) καθώς και η ενδεχόμενη επαναφορά του θεσμού της «φορολογικής διαιτησίας».
		Κατάλληλη εκπαίδευση / κατάρτιση υπαλλήλων Φορολογικής Διοίκησης (με έμφαση σε θέματα που απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις, π.χ. transfer pricing)	Η ίδρυση Σχολής Επιμόρφωσης αποτελεί επιχειρησιακό στόχο της ΓΓΔΕ

Αύξηση φορολογικού βάρους	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαπασχολούμενους, στο λαθρεμπόριο και στην κατανάλωση	Μείωση φορολογικών συντελεστών	Οι συνεχείς αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση.
Μη ύπαρξη σταθερής πολιτικής βούλησης για πάταξη της φοροδιαφυγής	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Εντατικοποίηση ελέγχων με στόχευση σε κατηγορίες φορολογουμένων "υψηλού κινδύνου" (risk analysis) / Ενίσχυση της Μονάδας Μεγάλων Οφειλετών	Παρατηρούνται σημεία προόδου ως προς την εντατικοποίηση των ελέγχων, βασιζόμενοι μεθόδους ανάλυσης κινδύνου και σε διασταύρωση πληροφοριών από άλλες πηγές.
		Πλήρης υιοθέτηση διεθνών δράσεων (BEPS, EU ATA, CRS)	Το CRS έχει προσφάτως υιοθετηθεί με νόμο. Κρίσιμη είναι η αξιοποίηση / ορθή εφαρμογή των δράσεων αυτών σε επίπεδο Φορολογικής Διοίκησης.
		Αύξηση αποδοχών υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης / σύνδεση αμοιβής και παραγωγικότητας	Με βάση το Ν. 4389/2016 για την Σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, προβλέπεται ο καθορισμός ειδικού μισθολογικού καθεστώτος του προσωπικού της Αρχής καθώς και ειδικότερου συστήματος επιπλέον ανταμοιβής (bonus) του εν λόγω προσωπικού, στο πλαίσιο της αξιολόγησής του, εφόσον ο βαθμός επίτευξης των τεθέντων στόχων της αρχής υπερβαίνει το 100%.
Έλλειψη τεχνολογικής υποδομής της Φορολογικής Διοίκησης	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαπασχολούμενους και στο λαθρεμπόριο	Δημιουργία ηλεκτρονικής Φορολογικής Διοίκησης (ψηφιοποίηση)	Αποτελεί επιχειρησιακό στόχο της ΓΓΔΕ. Επιπλέον, με σχέδιο νόμου που έχει τεθεί σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση στις 13/6/2016 («Για την ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης εμπορίας καπνού και βιομηχανοποιημένων καπνών και την Ίδρυση Συντονιστικού Κέντρου για την Καταπολέμηση του Λαθρεμπορίου») προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η καθιέρωση Ενιαίου Κεντρικού Μητρώου Εφοδιαστικής Αλυσίδας καπνού και βιομηχανοποιημένων προϊόντων καθώς και η εισαγωγή διαλειτουργικού συστήματος εντοπισμού και παρακολούθησης καπνού (ιχνη-

			λασιμότητα). Επίσης, προβλέπεται η σύσταση Συντονιστικού Επιχειρησιακού Κέντρου στη ΓΓΔΕ για την αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου σε προϊόντα που υπόκεινται σε ΕΦΚ.
		Παροχή κινήτρων για τη χρήση πλαστικού χρήματος (επιστροφή / έκπτωση φόρου, λοταρία)	Δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο προς την κατεύθυνση αυτή. Ωστόσο, αναμένεται δημοσιοποίηση σχετικού σχεδίου νόμου.
		Θέσπιση υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής	Πέραν της υποχρεωτικής εξόφλησης συναλλαγών άνω των €500 προκειμένου να είναι επιτρεπτή η έκπτωση της δαπάνης (Ν. 4172/2013) για επιχειρήσεις, δεν υπάρχει άλλη υποχρέωση για χρήση ηλεκτρονικών μέσων πληρωμής.
		Αυτόματη απόδοση ΦΠΑ	Παρόλο που έχει νομοθετηθεί, δεν έχει εφαρμοστεί.
Γραφειοκρατία / έλλειψη οργάνωσης	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής	Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων (ανεξαρτητοποίηση ΓΓΔΕ)	Με το Ν. 4389/2016 προβλέπεται η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων. Αναμένεται να αποδειχθεί στην πράξη ο εν τοις πράγμασι ανεξάρτητος / αυτόνομος χαρακτήρας της.
		Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά	Οι συνεχείς αλλαγές της φορολογικής νομοθεσίας καταδεικνύουν μία αντίθετη τάση.
Διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας	Αυτοαπασχολούμενοι	Κίνητρα για τη δημιουργία μεγαλύτερων οικονομικών μονάδων	Δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο προς την κατεύθυνση αυτή.
Πεποίθηση των πολιτών για την ανεπάρκεια κοινωνικού / ανταποδοτικού κράτους	Άπτεται όλων των πεδίων φοροδιαφυγής, με ιδιαίτερη έμφαση στους αυτοαπασχολούμενους και στο λαθρεμπόριο	Δημιουργία φορολογικής συνείδησης (εκστρατεία ενημέρωσης για την ανταποδοτικότητα των φόρων, την αναγκαιότητα χρήσης πλαστικού χρήματος και τις αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες από το λαθρεμπόριο)	Αντίστοιχο στρατηγικό στόχο δεσμεύεται να αναλάβει η Γ.Γ.Δ.Ε στο επιχειρησιακό σχέδιο του 2016 που εξέδωσε, στοχεύοντας στη διαμόρφωση φορολογικής συνείδησης, ξεκινώντας από την πρωτοβάθμια εκπαίδευση και συνεχίζοντας με εκστρατείες ενίσχυσης της φορολογικής συνείδησης και επιβράβευση των συνεπών φορολογουμένων με παροχή κινήτρων.

Πηγή: Ernst & Young

Πίνακας 9: «Εργαλειοθήκη» Εξειδικευμένων Μέτρων Καταπολέμησης της Φοροδιαφυγής

Πεδία / Μέσα Φοροδιαφυγής	Εξειδικευμένα Μέτρα Καταπολέμησης Φοροδιαφυγής
<p>Μεταβίβαση ακινήτων</p>	<ul style="list-style-type: none"> Εξίσωση αντικειμενικών – εμπορικών αξιών Ηλεκτρονική ενημέρωση βάσης δεδομένων Υπουργείου Οικονομικών κατά την μεταβίβαση, με στοιχεία της μεταβίβασης (π.χ. αξία, τίμημα, τρόπος εξόφλησης) για την διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο Σύγκριση / διασταύρωση τιμήματος μεταβίβασης με στοιχεία φορολογικών δηλώσεων (Ε1, Ε9) προηγούμενων ετών
<p>Αυτοαπασχολούμενοι / μικρές επιχειρήσεις / λιανικό εμπόριο</p>	<ul style="list-style-type: none"> Χρήση ηλεκτρονικού τιμολογίου Σύνδεση ταμειακών μηχανών με το Υπουργείο Οικονομικών Πληρωμή και αυτόματη απόδοση ΦΠΑ μέσω τραπεζικών μέσων Απαγόρευση χρήσης μετρητών πέραν συγκεκριμένου ύψους ποσού / απαγόρευση χρήσης μετρητών ανεξαρτήτως ύψους ποσού σε συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας (π.χ. στον κατασκευαστικό κλάδο) Υποχρεωτική αποδοχή χρεωστικών / πιστωτικών καρτών Κίνητρα για τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών Μείωση συντελεστών φορολογίας Έκπτωση δαπανών (μισθοδοσίας, ασφαλιστικών εισφορών κτλ.) μόνο με την καταβολή μέσω τραπεζικών μέσων, με σκοπό και τον εντοπισμό ανύπαρκτων δαπανών Εντατικοποίηση ελέγχων και διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο Επιβολή αυστηρών προστίμων / ποινών τόσο για τον αυτοαπασχολούμενο / μικρή επιχείρηση, όσο και για τον συναλλασσόμενο Ενίσχυση και ουσιαστική αξιοποίηση διακρατικών συνεργασιών (π.χ. CRS για ανταλλαγή πληροφοριών)

<p>Διασυννοριακές Συναλλαγές (off-shore εταιρείες, ενδοκοινοτικές συναλλαγές στο πεδίο του ΦΠΑ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ενίσχυση και ουσιαστική αξιοποίηση διακρατικών δράσεων και διακρατικών συνεργασιών (π.χ. BEPS, EU ATA, CRS), με σκοπό την μείωση του φαινομένου της φοροδιαφυγής/ φοροαποφυγής μέσω ενδοομιλικών συναλλαγών, διακρατικών «τεχνητών διευθετήσεων», εξωχώριων εταιρειών κ.ά. • Μείωση συντελεστών φορολογίας • Σύνδεση ταμειακών μηχανών με το Υπουργείο Οικονομικών • Πληρωμή και αυτόματη απόδοση ΦΠΑ μέσω τραπεζικών μέσων • Απαγόρευση χρήσης μετρητών πέραν συγκεκριμένου ύψους ποσού / απαγόρευση χρήσης μετρητών ανεξαρτήτως ύψους ποσού σε συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας (π.χ. στον κατασκευαστικό κλάδο) • Υποχρεωτική αποδοχή χρεωστικών / πιστωτικών καρτών • Κίνητρα για τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών • Έκπτωση δαπανών (μισθοδοσίας, ασφαλιστικών εισφορών κτλ.) μόνο με την καταβολή μέσω τραπεζικών μέσων, με σκοπό και τον εντοπισμό ανύπαρκτων δαπανών • Εντατικοποίηση ελέγχων και διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο • Διασταύρωση στοιχείων συναλλαγών σε πραγματικό χρόνο (με ιδιαίτερη έμφαση στον εντοπισμό ψευδών ενδοκοινοτικών συναλλαγών, απάτης «Καρουζέλ» και συναλλαγών με επιχειρήσεις «Φοίνικας») • Κατάλληλη εκπαίδευση / κατάρτιση υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης σε εξειδικευμένα θέματα (π.χ. ενδοομιλικές συναλλαγές)
<p>Λαθρεμπόριο</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Μείωση συντελεστών φορολογίας στην κατανάλωση • Εντατικοποίηση φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων (μέσω χρήσης ειδικού εξοπλισμού για τον εντοπισμό παράνομα διακινούμενων φορτίων προϊόντων – αλκοολούχων ποτών, μέσω χρήσης ψηφιακής τεχνολογίας για τη σήμανση και ιχνηλασιμότητα προϊόντων καπνού, μέσω της υποχρεωτικής και πλήρους λειτουργίας συστημάτων εισροών-εκροών στην αλυσίδα διακίνησης καυσίμων) • Κατάλληλη εκπαίδευση / κατάρτιση υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης σε εξειδικευμένα θέματα λαθρεμπορίου
<p>Παραοικονομία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Απαγόρευση χρήσης μετρητών πέραν συγκεκριμένου ύψους ποσού / ανεξαρτήτως ποσού σε συγκεκριμένους κλάδους δραστηριότητας (π.χ. εκπαίδευση) • Κίνητρα για τη χρήση χρεωστικών / πιστωτικών καρτών • Εντατικοποίηση ελέγχων και διενέργεια ελέγχων σε πραγματικό χρόνο
<p>Επι όλων των πεδίων φοροδιαφυγής (οριζόντια μέτρα καταπολέμησης φοροδιαφυγής)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Αναθεώρηση και απλοποίηση φορολογικών νομοθετημάτων συνολικά • Μείωση φορολογικών συντελεστών • Ίδρυση αυτόνομου φορέα εσόδων, με πραγματική ανεξάρτητη δράση • Οργάνωση Φορολογικής Διοίκησης / Δημιουργία ηλεκτρονικής Φορολογικής Διοίκησης (ψηφιοποίηση) • Αποτελεσματική επίλυση φορολογικών διαφορών • Εντατικοποίηση φορολογικών ελέγχων, διενέργεια στοχευμένων ελέγχων σε πραγματικό χρόνο • Αύξηση αποδοχών υπαλλήλων φορολογικής διοίκησης / σύνδεση αμοιβής και παραγωγικότητας

- Κίνητρα για τη δημιουργία μεγαλύτερων οικονομικών μονάδων
- Δημιουργία φορολογικής συνείδησης και παιδείας

Πηγή: Ernst & Young