

04.2016

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Ένα νέο Αναπτυξιακό Πρότυπο για την Ελληνική Οικονομία και η Μετάβαση σε αυτό

Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης,
Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος,
Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Απρίλιος 2016

Η ομάδα μελέτης

Συντονιστής

Πάνος Τσακλόγλου

Καθηγητής, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών
Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μέλη

Γιώργος Οικονομίδης

Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών
Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γιώργος Παγουλάτος

Καθηγητής, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών
Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Χρήστος Τριαντόπουλος

Ερευνητής, Κέντρο Προγραμματισμού
και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ)

Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Καθηγητής, Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης,
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΕΓΟΜΕΝΑ.....	5
A ΣΚΙΑΓΡΑΦΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΡΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΤΑ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ 20 ΧΡΟΝΙΑ.....	7
A1. 1995-2007: Η Περίοδος της Οικονομικής Ευφορίας.....	9
A2. 2008: Η Εκδήλωση της Παγκόσμιας Χρηματοπιστωτικής Κρίσης.....	13
A3. Η Πορεία από το 2009 έως Σήμερα.....	14
A3.1. Η Τρέχουσα Κατάσταση στην Ευρώπη και Ανομοιογένειες.....	14
A3.2. Χώρες της Ε.Ε. σε κρίση.....	15
B Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	17
B1. Η Πορεία προς την Κρίση.....	18
B2. Δημοσιονομική Προσαρμογή.....	23
B3. Αποκατάσταση Εξωτερικών Ισορροπιών.....	25
B4. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις.....	27
B5. Κοινωνικο-Οικονομικό Κόστος.....	29
B6. Αξιολόγηση 2010-2014.....	30
B7. Η Πορεία μετά το 2014.....	34
Γ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΓΕΝΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ.....	36
Γ1. Εντοπισμός των Προβλημάτων της Ελληνικής Οικονομίας.....	38
Γ1.1. Η Ιδιαίτερη Σημασία των Θεσμών.....	40
Γ2. Στόχοι Οικονομικής Πολιτικής.....	41
Γ2.1. Προσδιορισμός των Τελικών Στόχων.....	41
Γ2.2. Προσδιορισμός των Ενδιάμεσων Στόχων.....	42
Γ3. Γενικές Αρχές για τη Στρατηγική των Μεταρρυθμίσεων.....	44

Δ ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ..... 46

Δ1. Δημόσιος Τομέας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.....	49
Δ1.1. Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.....	49
Δ1.2. Φορολογική Πολιτική και Φορολογική Διοίκηση.....	55
Δ1.3. Δικαστικό Σύστημα.....	61
Δ2. Αγορές Προϊόντος και Κεφαλαίου.....	68
Δ2.1. Αγορές Αγαθών και Υπηρεσιών.....	68
Δ2.2. Χρηματοπιστωτικό Σύστημα.....	74
Δ2.3. Αξιοποίηση Δημόσιας Περιουσίας.....	84
Δ2.4. Κλάδοι με Σημαντικό Δυναμικό Συγκριτικό Πλεονέκτημα.....	87
Δ3. Ανθρώπινοι Πόροι και Κοινωνική Προστασία.....	95
Δ3.1. Αγορά Εργασίας.....	95
Δ3.2. Κοινωνική Προστασία.....	105
Δ3.3. Εκπαίδευση.....	119
Δ3.4. Έρευνα, Τεχνολογική Αναβάθμιση και Καινοτομία.....	130
Δ3.5. Υγεία.....	139

Ε ΠΟΥ ΒΡΙΣΚΟΜΑΣΤΕ ΣΗΜΕΡΑ: ΤΑ ΝΕΑ ΑΔΙΕΞΟΔΑ ΚΑΙ ΟΙ ΟΡΑΤΕΣ ΛΥΣΕΙΣ..... 149

E1. Η Αρνητική Κληρονομιά της Ύφεσης.....	151
E2. Η Κρίση Προϋπήρχε των Μνημονίων.....	153
E3. Τα Σημαντικά Θετικά Κεκτημένα.....	155
E4. Επίλογος: Ανάγκη Πολιτικής και Κοινωνικής Συνεννόησης.....	157

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... 158

Προλεγόμενα

Σύμφωνα με στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, ο πληθυσμός της Ελλάδας αποτελεί περίπου το 0,15% του πληθυσμού του πλανήτη και το ελληνικό ΑΕΠ λιγότερο από το 0,3% του παγκόσμιου ΑΕΠ, αν αυτό μετρηθεί σε ονομαστικούς όρους, ή ακόμη λιγότερο, αν μετρηθεί σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης. Παρ' όλα αυτά, η ελληνική οικονομία βρίσκεται σχεδόν αδιαλείπτως στο επίκεντρο του παγκόσμιου ενδιαφέροντος κατά την τελευταία εξαετία. Κατά τα χρόνια αυτά, βίωσε μια κρίση που παρόμοιά της δεν έχει βιώσει καμία άλλη οικονομία κράτους-μέλους του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Αποτέλεσμα της κρίσης ήταν να αμφισβητηθεί η βιωσιμότητα του ευρώ και, κατ' επέκταση, η σταθερότητα του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Η ανάγκη επανόδου της ελληνικής οικονομίας σε τροχιά διατηρήσιμης ανάπτυξης είναι πασιφανής. Όμως, είναι επίσης πασιφανές ότι το προ κρίσης αναπτυξιακό πρότυπο ήταν εκείνο που οδήγησε στα αδιέξοδα αυτής της κρίσιμης περιόδου και το οποίο χρήζει αντικατάστασης. Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στο να παρουσιάσει σε αδρές γραμμές ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την ελληνική οικονομία και τη διαδικασία μετάβασης σε αυτό. Σε κάποιο βαθμό, η μελέτη λαμβάνει υπόψη της την ανάλυση μίας σειράς μελετών για τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, οι οποίες εκπονήθηκαν τόσο πριν, όσο και μετά το ξέσπασμα της κρίσης.

Η μελέτη υποδιαιρείται σε πέντε τμήματα. Το πρώτο τμήμα επικεντρώνεται στα δομικά αίτια της ελληνικής κρίσης, ενώ το δεύτερο αναφέρεται στη διαδικασία προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας κατά την τελευταία εξαετία σε όρους αποκατάστασης εσωτερικών και εξωτερικών ισορροπιών, διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, αλλά και του κοινωνικο-οικονομικού τους κόστους. Το τρίτο και το τέταρτο είναι τα σημαντικότερα, ίσως, τμήματα της μελέτης και περιγράφουν τις βασικές αρχές ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου. Το τρίτο τμήμα εξετάζει τις μακροοικονομικές προτεραιότητες και τον ρόλο του ιδιωτικού και του

δημόσιου τομέα, ενώ το τέταρτο αναφέρεται σε μία σειρά κομβικών μεταρρυθμίσεων, η υλοποίηση των οποίων θεωρείται αναγκαία για την επίτευξη των στόχων του αναπτυξιακού προτύπου. Έμφαση δίνεται στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τους τομείς της δημόσιας διοίκησης, της αγοράς προϊόντων, υπηρεσιών και κεφαλαίου, της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων και της κοινωνικής προστασίας. Το τελευταίο τμήμα παρουσιάζει τις δυσκολίες του εγχειρήματος και τις πρωτοβουλίες που χρειάζεται να αναληφθούν, ώστε αυτό να τύχει υποστήριξης σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο.

ΕΝΑ ΝΕΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΑΥΤΟ

Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης,
Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος,
Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Απρίλιος 2016

Σκιαγράφηση της Πορείας της Ελληνικής Οικονομίας τα Τελευταία 20 Χρόνια



A. Σκιαγράφηση της Πορείας της Ελληνικής Οικονομίας τα Τελευταία 20 Χρόνια

Εάν κάποιος ερευνητής θέλει να προσεγγίσει αξιόπιστα τα τρέχοντα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας και, πολύ περισσότερο, να προτείνει λύσεις ικανές να αντιμετωπίσουν τις χρόνιες παθογένειες που τη χαρακτηρίζουν, τότε πρέπει να μελετήσει προσεκτικά και να κατανοήσει όσα συνέβησαν τα προηγούμενα τουλάχιστον είκοσι χρόνια (αν και πολλές από τις παθογένειες της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας χρονολογούνται αρκετά παλιότερα).

Της παρούσας κρίσης, που έκανε την εμφάνισή της δειλά το 2008, αλλά διογκώθηκε και επεκτάθηκε κατά τα επόμενα χρόνια, προηγήθηκε μια μακρά περίοδος εύθραυστης, όπως αποδείχθηκε τελικά, οικονομικής ευφορίας και ευημερίας. Θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά αυτής της περιόδου στην αμέσως επόμενη υποενότητα. Πριν προχωρήσουμε ωστόσο, θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι η συστηματική και προσεκτική καταγραφή των αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας είναι απολύτως απαραίτητη και για τον πρόσθετο λόγο ότι η κρίση που βιώνει η χώρα μας σήμερα διαρκεί ήδη πάνω από έξι χρόνια, εάν ως σημείο αναφοράς θεωρηθεί η υπογραφή της πρώτης συμφωνίας στήριξης το Μάιο του 2010, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν ουσιαστικά σημάδια ανάκαμψης. Είναι αξιοσημείωτο –και μάλλον κοινά αποδεκτό– ότι μετά και την τελευταία (τρίτη κατά σειρά) συμφωνία του Αυγούστου του 2015, οι προοπτικές ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας εξακολουθούν να παραμένουν θολές. Με άλλα λόγια, η κρίση που βιώνει η ελληνική οικονομία δεν είναι απλώς απόρροια της έντονης καθοδικής πορείας του οικονομικού κύκλου. Είναι χρόνια, σχετίζεται με διαρθρωτικές παθογένειες και αδυναμίες που αφορούν στη δομική λειτουργία της, και συνεπώς απαιτεί ριζικές μεταρρυθμίσεις και αλλαγές.

A1. 1995-2007: Η Περίοδος της Οικονομικής Ευφορίας

Κατά τα χρόνια που προηγήθηκαν της υιοθέτησης του κοινού νομίσματος από τη χώρα μας, και ειδικότερα από το 1995 και μετά, οπότε τέθηκε στην κορυφή της εθνικής στρατηγικής η συμμετοχή στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), επιδιώχθηκε με αξιοσημείωτη συνέπεια, έπειτα από πολύ καιρό, η τιθάσευση του υψηλού πληθωρισμού που χαρακτήριζε την ελληνική οικονομία από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μετά.

Η υιοθέτηση από την Κεντρική Τράπεζα (και άρα από την πολιτική εξουσία, καθότι η Κεντρική Τράπεζα δεν ήταν τότε ανεξάρτητη) της πολιτικής της «σκληρής δραχμής» οδήγησε σε πτώση –μετά από μια μακρά χρονική περίοδο– των ρυθμών πληθωρισμού της χώρας σε μονοψήφια επίπεδα. Και αυτό επετεύχθη χωρίς παράλληλη αύξηση της ανεργίας. Η εξέλιξη αυτή φάνηκε να σηματοδοτεί τη δέσμευση της εγχώριας οικονομικής πολιτικής για την επίτευξη της σταθερότητας των τιμών, ενώ σταδιακά ενίσχυσε την αξιοπιστία της, η οποία επιπρόσθετα επηρεάστηκε θετικά και από τη μεγαλύτερη οικονομική συνεργασία της χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Συνέπεια των παραπάνω υπήρξε η σταδιακή πτώση των ονομαστικών επιτοκίων, γεγονός το οποίο – παράλληλα με την προώθηση μεγαλύτερης ευελιξίας όσον αφορά στη χρηματοοικονομική δραστηριότητα– άρχισε να δημιουργεί ένα τοπίο αισιοδοξίας και θετικών προσδοκιών για το μέλλον της ελληνικής οικονομίας. Ταυτόχρονα, η πτώση των επιτοκίων οδήγησε σε μεγάλη πιστωτική επέκταση, αφού οι εμπορικές τράπεζες άρχισαν να έχουν πρόσβαση σε άφθονο και φθινό δανεισμό, με αποτέλεσμα και αυτές, με τη σειρά τους, να αυξήσουν τη χορήγηση δανείων προς τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις. Ωστόσο, παρ' ότι ειδικά στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000 υπήρχε μια διάχυτη αισιοδοξία σχετικά με την πορεία της χώρας και της οικονομίας της, τα πράγματα, δυστυχώς, όπως θα εξηγήσουμε παρακάτω, δεν εξελίχθηκαν ανάλογα.

Πρώτα από όλα, η μεγάλη πιστωτική επέκταση στην οποία οδήγησαν τα χαμηλά επιτόκια, αλλά και οι αισιόδοξες προβλέψεις σχετικά με την πορεία της οικονομίας, οδήγησαν σε αύξηση της εγχώριας ζήτησης,

η οποία, με τη σειρά της, προκάλεσε άνοδο των εισαγωγών. Έπειτα, τα χαμηλά επιτόκια επηρέασαν και τη δραστηριότητα του κράτους, ο δανεισμός του οποίου σιγά-σιγά αυξήθηκε, με αποτέλεσμα την περαιτέρω ενίσχυση της εγχώριας ζήτησης. Στις εξελίξεις αυτές θα πρέπει να συνυπολογίσει κανείς και τις επιπτώσεις από τις ροές κεφαλαίων που έρχονταν στη χώρα μας από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε. (ΕΣΠΑ), όπως επίσης και τις ανάγκες χρηματοδότησης που δημιούργησε η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων το 2004. Στο πλαίσιο αυτό – ενόψει βέβαια των Ολυμπιακών Αγώνων– ενισχύθηκαν οι εγχώριες υποδομές, με κύριο αποτέλεσμα ωστόσο να διογκωθεί ακόμη περαιτέρω η εγχώρια ζήτηση.

Η εξέλιξη αυτή είχε ως συνέπεια να δημιουργηθεί μια «φούσκα» (bubble) εγχώριας ζήτησης ή οικονομικής δραστηριότητας, η οποία συντηρήθηκε για αρκετά χρόνια από τον δανεισμό (κυρίως τον εξωτερικό), αλλά και από κεφάλαια προερχόμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε. Η «φούσκα» αυτή οδήγησε σε ασυνήθιστα υψηλούς για τη χώρα μας ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης μέχρι και το 2007, δημιουργώντας έτσι την ψευδαίσθηση μιας μακροχρόνιας και διατηρήσιμης ευμάρειας¹. Για τους προσεκτικούς αναλυτές, ωστόσο, ήταν απλώς μια προσωρινή και ιδιαίτερα εύθραστη ανάπτυξη που στηρίχθηκε σχεδόν αποκλειστικά στον τομέα της εγχώριας ζήτησης (demand-driven growth), χωρίς ανάλογη συνεισφορά του τομέα της παραγωγής της οικονομίας. Παράλληλα, το συγκεκριμένο πρότυπο οικονομικής μεγέθυνσης, από κοινού με την έλλειψη θεσμών καλής ποιότητας, ενίσχυσε αντίπαρονομικές ατομικές δραστηριότητες που έρχονταν σε αντίθεση με το κοινό συμφέρον (γνωστές στη σχετική βιβλιογραφία ως rent-seeking activities)².

Απόρροια αυτής της εκρηκτικής ενίσχυσης της εγχώριας ζήτησης υπήρξε η άνοδος των τιμών –συγκριτικά με τις αντίστοιχες των εμπορικών μας εταίρων– και, ειδικότερα, των τιμών των πραγματικών περιουσιακών στοιχείων (real asset prices), όπως για παράδειγμα των τιμών των ακινήτων³. Η άνοδος αυτή έπληξε καίρια την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Σε σύγκριση με τους εμπορικούς εταίρους της χώρας μας στην Ευρωζώνη, οι όροι εμπορίου επιδεινώθηκαν κατά περίπου 30% μεταξύ του τέλους της δεκαετίας του 1990 και του μέσου της δεκαετίας του 2000. Η υποχώρηση της εγχώριας ανταγωνιστικότητας προκάλεσε σημαντική αύξηση του εμπορικού ελλείμματος. Επιβαρυντικά λειτούργησε και η άνοδος του μισθολογικού κόστους στον δημόσιο τομέα, γεγονός το οποίο εκτίναξε το μοναδιαίο εργατικό κόστος παραγωγής της ελληνικής οικονομίας⁴.

Η άνοδος του μισθολογικού κόστους του δημόσιου τομέα, η διόγκωση του μεγέθους του μέσω διορισμών, καθώς και η αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, παράλληλα με την αδυναμία του κράτους να

1. Για τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης στη δεκαετία του 2000, βλ. EC Forecasts, Spring 2011, Πίνακας 1.
2. Βλ. π.χ. Acemoglu (2006) και Acemoglu (2009) για μια θεωρητική προσέγγιση τέτοιου είδους αντικοινωνικών δραστηριοτήτων. Μια σχετική ποσοτική μελέτη για διάφορες χώρες της Ε.Ε. μπορεί να δει κανείς στην εργασία των Angelopoulos et al. (2009), όπου η χώρα μας εμφανίζει μία από τις χειρότερες επιδόσεις στην Ευρωζώνη υπό την έννοια της εκτεταμένης χρήσης πόρων που ανήκουν στο κοινωνικό σύνολο για ατομικό όφελος.

3. Βλ. π.χ. EEAG Report, 2012, Διάγραμμα 2.4, ή EEAG Report, 2015, Διάγραμμα 1.26. Όσον αφορά τις τιμές των ακινήτων, βλ. Sinn, Rescuing Europe, 2010, Διάγραμμα 8.

4. Βλ. EEAG Report, 2015, Πίνακας 1.2.

εισπράξει τα αναλογούντα στα εισοδήματα φορολογικά έσοδα, λόγω της εκτεταμένης φοροδιαφυγής από ολόκληρους κλάδους της οικονομίας, οδήγησαν στη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων ακόμη και κατά τις περιόδους της ραγδαίας οικονομικής μεγέθυνσης που ακολούθησαν την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος. Δηλαδή, ενάντια σε κάθε οικονομική λογική, η δημοσιονομική πολιτική της δεκαετίας του 2000 ήταν έντονα προ-κυκλική, και άρα αποσταθεροποιητική. Τα συνεχή δημοσιονομικά ελλείμματα, που απαιτούσαν δανεισμό για την κάλυψη τους, οδήγησαν σταδιακά σε διόγκωση του δημόσιου χρέους, εν μέσω ανάπτυξης της οικονομίας⁵.

Η δυνατότητα φθηνού δανεισμού, σε συνδυασμό με την ενίσχυση των ανισορροπιών στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, αλλά και τα επίμονα δημοσιονομικά ελλείμματα, είχαν ως αποτέλεσμα να ανατραπεί η σύνθεση του ελληνικού δημόσιου χρέους, υπό την έννοια ότι ήταν πλέον οι ξένες τράπεζες –και άρα οι ξένοι αποταμιευτές– που παρακρατούσαν το μεγαλύτερο τμήμα του. Εκτός, όμως, από τον δημόσιο, διογκώθηκε και ο ιδιωτικός δανεισμός, όπως επισημάνθηκε παραπάνω. Όλα αυτά οδήγησαν στη ραγδαία αύξηση του εξωτερικού χρέους της ελληνικής οικονομίας κατά τη δεκαετία του 2000. Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι, αυτό δεν συνέβη μόνο στην Ελλάδα αλλά σε όλες τις περιφερειακές χώρες της Ευρωζώνης. Προσεκτική μελέτη των στοιχείων αποκαλύπτει ότι τα ελλείμματα των ισοζυγίων τρεχουσών συναλλαγών στις χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας, μεταξύ των οποίων και αυτό της χώρας μας, συμβάδισαν με τα πλεονάσματα των ισοζυγίων τρεχουσών συναλλαγών στις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, γεγονός το οποίο σήμαινε ότι τα δεύτερα ουσιαστικά χρηματοδοτούσαν τα πρώτα. Η κατάσταση αυτή, στην πραγματικότητα, αντανακλούσε το χάσμα ανταγωνιστικότητας μεταξύ των χωρών του πυρήνα και των χωρών της περιφέρειας της Ευρωζώνης. Η εν λόγω χρηματοδότηση συνεχίστηκε επί μακρόν, εκφράζοντας μια υπερβολικά αισιόδοξη εκτίμηση των αγορών για τη μελλοντική πορεία των υπό χρηματοδότηση χωρών, η οποία –όπως και τελικά αποδείχθηκε από την εξέλιξη των πραγμάτων– έκρυβε μια μυωπική συμπεριφορά τόσο από τους δανειστές όσο και από τους δανειζομένους⁶.

Το σημαντικότερο όμως είναι ότι η ραγδαία και χωρίς μέτρο διόγκωση της εγχώριας ζήτησης –συνέπεια, κατά κύριο λόγο, της αλόγιστης και ανεξέλεγκτης πιστωτικής επέκτασης– επηρέασε και τον τομέα της προσφοράς της οικονομίας, υπό την έννοια ότι οι υφιστάμενοι πόροι κατανεμήθηκαν μεταξύ των διαφόρων παραγωγικών δραστηριοτήτων με τρόπο ανορθολογικό. Για παράδειγμα, μεγάλο κομμάτι της εγχώριας ζήτησης κατευθύνθηκε προς τον τομέα των κατασκευών, ο οποίος γνώρισε ραγδαία επέκταση. Παρόμοια εξέλιξη συναντάμε σε όλες τις περιφερειακές χώρες της Ευρωζώνης.

5. Βλ. EC forecasts, Spring 2011, Πίνακες 35 και 40, και EEAG Report, 2015, Πίνακας 1.1.

6. Βλ. EC Forecasts, Winter 2015, Πίνακας 50. Επίσης, βλ. EEAG Report, 2012, Διαγράμματα 2.5, 2.6, 2.7, και EEAG Report, 2014, Διάγραμμα 3.2 (ανά τομέα).

Είναι εμφανές, λοιπόν, ότι το πρότυπο οικονομικής δραστηριότητας στο οποίο στηρίχθηκε η χώρα μας κατά τη δεκαετία του 2000 εξασφάλιζε βραχυπρόθεσμα ένα υψηλό επίπεδο οικονομικής ευημερίας, το οποίο, όμως, σε καμία περίπτωση δεν ήταν διατηρήσιμο σε μεσο-μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα.

Συνεπώς, όχι μόνο η χώρα μας, αλλά οι περιφερειακές χώρες της Ευρωζώνης εν γένει, βρίσκονταν ήδη σε δυσχερή θέση το 2008, όταν ξέσπασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Με άλλα λόγια, και επικεντρωνόμενοι στην ελληνική οικονομία, δεν ήταν η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση εκείνη που προκάλεσε τα οικονομικά προβλήματα, άποψη που συχνά συνηθίζει να αναπαράγει ένα τμήμα του εγχώριου πολιτικού και οικονομικού συστήματος. Στην πραγματικότητα η κρίση έφερε απλά στην επιφάνεια τις αδυναμίες ενός ανορθολογικού και μυωπικού υποδείγματος οικονομικής οργάνωσης και διαχείρισης, το οποίο είχε υιοθετηθεί από τη χώρα μας πολλά χρόνια πριν και το οποίο, υπό τις νέες συνθήκες που προέκυψαν το 2008, ήταν αδύνατον να συνεχιστεί.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε λοιπόν ότι η ελληνική οικονομία, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και όλη σχεδόν τη δεκαετία του 2000, βίωσε μια πρωτόγνωρη «φούσκα» οικονομικής δραστηριότητας, την οποία συντηρούσε η δραστική διόγκωση της εγχώριας ζήτησης. Αυτή, με τη σειρά της, βασίστηκε στα πολύ χαμηλά επιτόκια, τα οποία άρχισαν να διαμορφώνονται λίγο πριν, αλλά κυρίως μετά την υιοθέτηση του κοινού νομίσματος από τη χώρα μας. Τα χαμηλά επιτόκια οδήγησαν στην αλόγιστη και ανεξέλεγκτη αύξηση του δανεισμού, δημόσιου και ιδιωτικού, ο οποίος κατευθύνθηκε κατά κύριο λόγο σε μη παραγωγικές δραστηριότητες. Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με την ανορθολογική χρήση των κεφαλαίων που εισέρρευσαν στη χώρα μας από τα ταμεία της Ε.Ε., στρέβλωσαν τα ατομικά κίνητρα και υπονόμισαν τις μεσο-μακροπρόθεσμες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας. Το γεγονός αυτό συνιστά μια εξαιρετικά μυωπική συλλογική συμπεριφορά, η οποία αντανακλούσε και, ταυτόχρονα, οφειλόταν στη χαμηλή ποιότητα των θεσμών κοινωνικής οργάνωσης και στο χαμηλό επίπεδο του λεγόμενου κοινωνικού κεφαλαίου (βλ. Κεφάλαιο Γ) στη χώρα μας, φαινόμενα που έχουν τις ρίζες τους στη δεκαετία του 1970 και ακόμη παλιότερα.

A2. 2008: Η Εκδήλωση της Παγκόσμιας Χρηματοπιστωτικής Κρίσης

Το 2008 η κατάρρευση της αγοράς ακινήτων στις ΗΠΑ και η κρίση που ξέσπασε και σηματοδοτήθηκε σε παγκόσμια κλίμακα με τη χρεοκοπία της αμερικανικής επενδυτικής τράπεζας Lehman Brothers οδήγησαν στη ραγδαία πτώση των τιμών των πραγματικών περιουσιακών στοιχείων, προκαλώντας την εξάλειψη της «φούσκας» που φαίνεται πως είχε δημιουργηθεί στην εν λόγω αγορά κατά τα προηγούμενα χρόνια. Οι ζημιές που άρχισαν να καταγράφουν οι πιστωτικοί οργανισμοί, αφενός εξαιτίας της πτώσης των τιμών αυτών και αφετέρου εξαιτίας της μη εξυπηρέτησης μεγάλου μέρους των δανείων, που κατά κύριο λόγο είχαν χορηγηθεί για την αγορά ακινήτων, είχαν ως αποτέλεσμα την κατάρρευση των χρηματιστηριακών τους αξιών. Η κρίση γρήγορα επηρέασε όλο τον πλανήτη, προκαλώντας σταδιακά πτώση της εγχώριας ζήτησης και των τιμών σε πολλές οικονομίες. Η πτώση της ζήτησης, με τη σειρά της, οδήγησε σε μείωση της παραγωγής και, άρα, σε μείωση του ΑΕΠ και αύξηση της ανεργίας.

Για τις περισσότερες οικονομίες ο λόγος δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ αυξήθηκε απότομα, κυρίως εξαιτίας της ραγδαίας μείωσης του παρονομαστή (snowball effect)⁷. Πολλές οικονομίες, μεταξύ των οποίων και αυτές των χωρών της Ευρωζώνης, αντέδρασαν σε αυτή την οικονομική κρίση, υιοθετώντας πρωτοφανή προγράμματα δημοσιονομικής επέκτασης αρχικά, αλλά και νομισματικής χαλάρωσης αργότερα. Η δημοσιονομική επέκταση επιδείνωσε ακόμη περισσότερο τους δημοσιονομικούς δείκτες, μεταξύ των οποίων και τον λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ⁸.

Όπως οι περισσότερες χώρες, έτσι και η Ελλάδα υιοθέτησε το 2008 ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής επέκτασης, προκειμένου να αναχαιτίσει τις συνέπειες της κρίσης. Εξαιτίας όμως της μη συνετής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης, η χώρα μας, κατά την έναρξή της βρέθηκε με έναν ιδιαίτερα υψηλό λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ. Το ήδη υψηλό δημόσιο χρέος, σε συνδυασμό με τα μέτρα δημοσιονομικής επέκτασης και την απότομη πτώση των φορολογικών εσόδων, λόγω της οικονομικής συρρίκνωσης, οδήγησαν σε περαιτέρω ραγδαία άνοδο τον ήδη υψηλό

⁷ Για τους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης στα χρόνια της κρίσης βλ. EC Forecasts, 2015, Πίνακας 1.

⁸ Για την κατάσταση των δημοσιονομικών δεικτών στα χρόνια της κρίσης βλ. EC Forecasts, Winter 2015, Πίνακες 36 και 42.

λόγο δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ, γεγονός που εκτόπισε τελικά την οικονομία μας από τις διεθνείς αγορές, οδηγώντας την αναπόφευκτα στην αναζήτηση χρηματοδοτικής στήριξης. Για τους ψύχραιμους και αντικειμενικούς αναλυτές, όλο αυτό ήταν απλώς θέμα χρόνου και συγκυρίας να συμβεί.

A3. Η Πορεία από το 2009 έως Σήμερα

Είναι γεγονός ότι η αρνητική διαταραχή που γνώρισε ο τομέας της ζήτησης, αλλά και η πραγματική οικονομία, στις περισσότερες οικονομίες του κόσμου, ήταν ιδιαίτερα ισχυρή. Γρήγορα μάλιστα επηρέασε και τον τομέα της προσφοράς/παραγωγής, δεδομένης της χρόνιας ανορθολογικής χρήσης των παραγωγικών πόρων, αλλά και της ακαμψίας που χαρακτήριζε τις αγορές προϊόντων, υπηρεσιών και εργασίας⁹.

Παράλληλα, συνεχίστηκε με αμείωτο ρυθμό η επιδείνωση των δημοσιονομικών μεγεθών και, ιδιαίτερα, του λόγου δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ, όχι μόνο λόγω της μείωσης του παρονομαστή, αλλά και επειδή –επίσης λόγω της πτώσης του ΑΕΠ– αυτόματα υπήρξε μεγάλη μείωση στα φορολογικά έσοδα¹⁰. Η εξέλιξη αυτή δημιούργησε την ανάγκη για την υιοθέτηση μέτρων ανάσχεσης της δημοσιονομικής εκτροπής που διογκωνόταν, ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση, από πολλές οικονομίες, εκτεταμένων προγραμμάτων δημοσιονομικής επέκτασης ως απάντηση στην κρίση. Έτσι, στις περισσότερες οικονομίες, μεταξύ των οποίων και σε αυτές της Ευρωζώνης, υιοθετήθηκαν μέτρα δημοσιονομικής περιστολής, που στόχευαν στη δημοσιονομική σταθεροποίηση και αποκλιμάκωση του λόγου δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ¹¹. Τα προγράμματα αυτά, και κυρίως εκείνα που υιοθετήθηκαν από χώρες της Ευρωζώνης, περιελάμβαναν στις δράσεις τους διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, κυρίως, στις αγορές προϊόντος και εργασίας, αλλά και στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Η στόχευση ήταν, και παραμένει, μέσω αυτών των μεταρρυθμίσεων, να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα των οικονομιών¹².

A3.1. Η τρέχουσα κατάσταση στην Ευρώπη και οι ανομοιογένειες

Από το 2014 και μετά, στις περισσότερες χώρες παρατηρείται μια «μεταρρυθμιστική κόπωση», με την έννοια της απροθυμίας για την επιβολή περαιτέρω μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας, αλλά και υιοθέτησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων¹³. Την ίδια στιγμή εκφράζονται φόβοι για αρνητικό πληθωρισμό στην Ευρωζώνη, παρά την πρωτόγνωρη, για τα δεδομένα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας,

9. Βλ. EEAG Report, 2015, Διαγράμματα 1.1 (ΑΕΠ) και 1.7 (Ανεργία).

10. Βλ. EEAG Report, 2015, Πίνακας 1.1.

11. Βλ. EEAG Report, 2014, Διάγραμμα 3.7.

12. Για τις εξελίξεις του γενικού επιπέδου τιμών βλ. EEAG Report, 2014, Διάγραμμα 3.12, ενώ για την εξέλιξη του κόστους εργασίας βλ. EEAG Report, 2015, Πίνακας 1.2.

13. Βλ. τη σχετική συζήτηση στο EEAG Report, 2015.

νομισματική χαλάρωση¹⁴. Το 2015 στην Ε.Ε., συνολικά, παρατηρήθηκε μια μικρή και μάλλον αναιμική ανάκαμψη –όπως αυτή εκφράστηκε από την πορεία του μέσου ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης–, η οποία ήρθε ως συνδυαστικό αποτέλεσμα των ακόλουθων εξελίξεων: (α) Οι τιμές του πετρελαίου μειώθηκαν σημαντικά. (β) Το ευρώ υποτιμήθηκε έναντι των νομισμάτων των κύριων εμπορικών εταίρων της Ευρωζώνης, με αποτέλεσμα να βελτιωθούν τα εμπορικά ισοζύγια των χωρών της Ευρωζώνης. (γ) Επιβραδύνθηκαν οι προσπάθειες δημοσιονομικής σταθεροποίησης, με αποτέλεσμα να ενισχυθεί η εγχώρια ζήτηση. (δ) Άρχισαν να φαίνονται τα αποτελέσματα κάποιων από τις υιοθετημένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. (ε) Εγκαινιάστηκε το πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, που αποσκοπεί στην περαιτέρω αποκλιμάκωση των επιτοκίων δανεισμού στις χώρες της Ευρωζώνης και στην ενίσχυση της εσωτερικής κατανάλωσης και της επενδυτικής δραστηριότητας¹⁵.

14. Βλ. *The Economist*, 2014.

15. Βλ. EEAG Report, 2015.

Ωστόσο, η παραπάνω συνολική εικόνα για την Ευρώπη, και ειδικότερα για τις χώρες της Ευρωζώνης, αποκρύπτει μεγάλες διαφορές και ανομοιογένειες μεταξύ των επιμέρους οικονομιών. Για παράδειγμα, οι χώρες με πλεονασματικά ισοζύγια τρεχουσών συναλλαγών (άρα οι χώρες που έχουν τη δυνατότητα να «εξάγουν» ή να δανείζουν κεφάλαια) ανακάμπτουν –με σχετική ταχύτητα– από την κρίση, ενώ την ίδια στιγμή οι χώρες με ελλειμματικά ισοζύγια τρεχουσών συναλλαγών (άρα οι χώρες που χρειάζεται να «εισάγουν» ή να δανείζονται κεφάλαια) αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα μεγάλες δυσκολίες. Επιπρόσθετα, σε κάποιες από τις χώρες της Ευρωζώνης, αλλά και της Ε.Ε. γενικά, η σχέση δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ φαίνεται βιώσιμη (π.χ. Γερμανία), ενώ σε κάποιες άλλες χώρες ισχύει ακριβώς το αντίθετο, υπό την έννοια ότι είναι σε θέση να δανείζονται μόνο με υψηλά σχετικά επιτόκια ή είναι τελείως αποκλεισμένες από τις αγορές (π.χ. Ελλάδα).

A3.2. Χώρες της Ε.Ε. σε κρίση

Η Ελλάδα, η Κύπρος, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Ισπανία και, σε μικρότερο βαθμό, η Ιταλία βίωσαν μια πολύπλευρη κρίση. Κάποιες από αυτές τις χώρες αδυνατούν ακόμη, μετά από έξι χρόνια, να την ξεπεράσουν. Η κρίση αυτή αφορά τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, τη σταθερότητα και τη φερεγγυότητα του εμπορικού τραπεζικού συστήματος και τις ανισορροπίες του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Αυτό που καθιστά την τρέχουσα κρίση επώδυνη είναι ότι συνυπάρχει με μια μακρόχρονη και επίμονη επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας, η οποία δυσχεραίνει την αντιμετώπιση τόσο των αιτιών της όσο και των συνεπειών της. Σε όλες αυτές τις χώρες, σε άλλες περισσότερο και σε άλλες λιγότερο, το προϊόν και η απασχόληση μειώθηκαν ραγδαία. Η αβεβαιότητα για το μέλλον προκάλεσε φυγή κεφαλαίων προς τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, σε μια

προσπάθεια να διαφυλαχθεί ο ιδιωτικός πλούτος. Αυτό, με τη σειρά του, ενέτεινε ακόμη περισσότερο το πρόβλημα ρευστότητας που αντιμετώπιζαν οι συγκεκριμένες χώρες. Πρόκειται για εξέλιξη που έχει επηρεάσει συνολικά τη σταθερότητα της Ευρωζώνης.

Πιο συγκεκριμένα, κατά την έναρξη της κρίσης, στην Ελλάδα, στην Ιρλανδία, στην Κύπρο και στην Πορτογαλία σταμάτησε η παροχή κεφαλαίων από τις αγορές, υπό την έννοια ότι οι κυβερνήσεις των χωρών αυτών αδυνατούσαν να εκδώσουν ομόλογα σε ένα «λογικό» επιτόκιο. Τότε, η άντληση χρηματοδότησης από τις αγορές για τις εν λόγω χώρες αντικαταστάθηκε από τριμερή χρηματοδοτική στήριξη, που προερχόταν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Η περίφημη «Τρόικα» παρέιχε τα αναγκαία κεφάλαια στις παραπάνω χώρες, προκειμένου αυτές να ανταποκριθούν στις χρηματοδοτικές τους ανάγκες και να μην καταφύγουν στην «άτακτη» χρεοκοπία, με «αντάλλαγμα» ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο αποσκοπούσε –με την ολοκλήρωσή του– στην αποκατάσταση της πρόσβασης των χωρών αυτών στις διεθνείς αγορές. Η προσαρμογή αυτή εγκυμονούσε κινδύνους, τόσο για τις ίδιες τις χώρες, αφού αναμενόταν να είναι ιδιαίτερα «επώδυνη» –τουλάχιστον βραχυχρόνια–, καθώς θα προκαλούσε απώλειες σε όρους εθνικού προϊόντος και απασχόλησης, όσο και για τη γενικότερη σταθερότητα της Ευρωζώνης.

Η Ελλάδα έλαβε την πρώτη βοήθεια το 2010 (Πρώτο Μνημόνιο), τη δεύτερη το 2012 (Δεύτερο Μνημόνιο) και την τρίτη το 2015 (Τρίτο Μνημόνιο). Η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Κύπρος έλαβαν βοήθεια το 2010, το 2011 και το 2013, αντίστοιχα. Η Ισπανία έλαβε βοήθεια το 2012, προσανατολισμένη ωστόσο αποκλειστικά στη διάσωση του εμπορικού τραπεζικού της συστήματος. Η χρηματοδοτική αυτή στήριξη χορηγήθηκε σε ιδιαίτερα χαμηλά επιτόκια (σε σύγκριση με εκείνα τα οποία οι εν λόγω χώρες μπορούσαν να βρουν στις διεθνείς αγορές), ωστόσο, όπως ήδη αναφέρθηκε, απαιτούνταν τόσο η λήψη επώδυνων μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης όσο και η υιοθέτηση φιλόδοξων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Και τα δύο σκέλη των προγραμμάτων αυτών, δηλαδή τόσο το δημοσιονομικό όσο και το διαρθρωτικό, έχουν κατά καιρούς δεχθεί έντονη κριτική ως προς το περιεχόμενό τους¹⁶.

Σήμερα η κατάσταση στις χώρες αυτές (με εξαίρεση την Ελλάδα) φαίνεται να έχει βελτιωθεί, αν και οι οικονομικές συνθήκες –για διαφορετικούς λόγους στην κάθε χώρα– εξακολουθούν να θεωρούνται και να είναι ιδιαίτερα εύθραυστες. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η Ιρλανδία, η οποία κατάφερε να απεμπλακεί γρήγορα από τις συμφωνίες χρηματοδότησης από την Τρόικα και να «επιστρέψει» στην κανονικότητα που συνεπάγεται η απευθείας άντληση κεφαλαίων από τις διεθνείς αγορές.

16. Για τα περίφημα Μνημόνια Κατανόησης (Memoranda of Understanding), βλ. European Commission, 2013, σελ. 16-17.

ΕΝΑ ΝΕΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΑΥΤΟ

Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης,
Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος,
Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Απρίλιος 2016

Η Πορεία της Ελληνικής Κρίσης:



B1. Η Πορεία προς την Κρίση

Όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα, ενώ συνήθως στον δημόσιο διάλογο η ελληνική κρίση θεωρείται κρίση δημόσιου χρέους, στη ρίζα της είναι μια κλασική περίπτωση κρίσης ανταγωνιστικότητας. Η πτώση της ανταγωνιστικότητας οφείλεται στη μη υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για αρκετά χρόνια πριν από την κρίση. Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι το «πιστοποιητικό γέννησης» της κρίσης δεν γράφει «2010», δηλαδή το έτος που η χώρα μας εισήλθε στα Μνημόνια, αλλά «2001», το έτος που –κάτω από το βάρος της τεράστιας λαϊκής αντίδρασης– η τότε κυβέρνηση εγκατέλειψε τη σχεδιαζόμενη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος. Από τότε και μέχρι την είσοδο της Ελλάδας στην εποχή των Μνημονίων, ελάχιστες μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν, οι περισσότερες από τις οποίες ήταν, μάλλον, ήσσονος σημασίας.

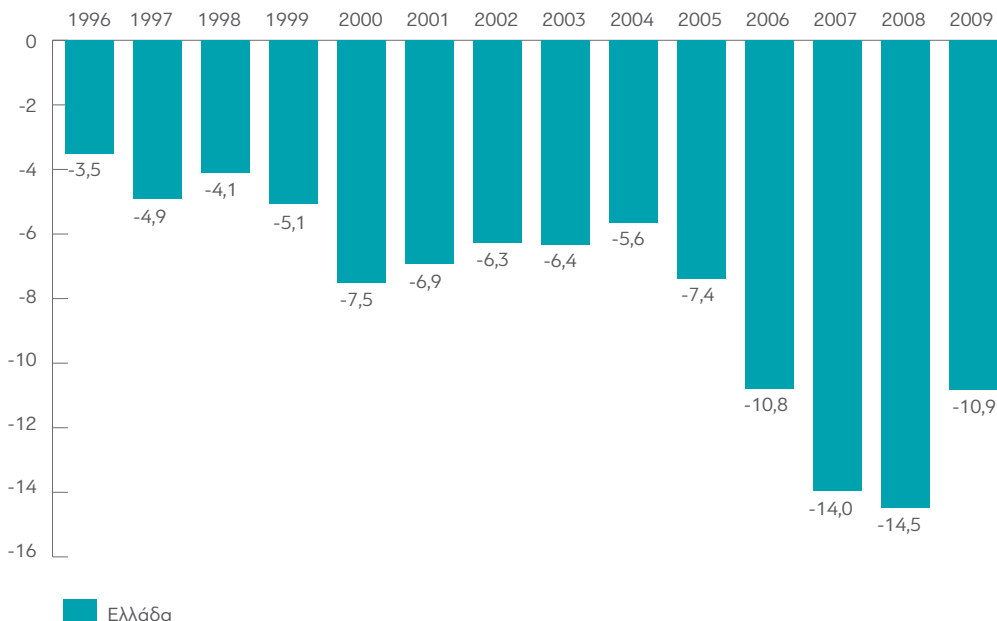
Πριν από το 2001 η χώρα μας είχε υλοποιήσει σειρά μεταρρυθμίσεων που αφορούσαν, κυρίως, την απελευθέρωση κάποιων αγορών, ιδίως του χρηματοπιστωτικού τομέα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, σε συνδυασμό με την πτώση των επιτοκίων που έφερε η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ, οδήγησαν σε αξιόλογους ρυθμούς ανάπτυξης για σχετικά μεγάλο χρονικό διάστημα. Κατά την περίοδο 1996-2007, δηλαδή μέχρι την έναρξη της παγκόσμιας κρίσης, ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ ήταν 3,9%, έναντι 2,3% της Ευρωζώνης (Γράφημα 2.1). Όμως, όπως ήδη αναφέρθηκε, το ακολουθούμενο υπόδειγμα ανάπτυξης δεν ήταν βιώσιμο, καθώς βασιζόταν στη διόγκωση της εγχώριας κατανάλωσης και στη χρηματοδότησή της μέσω μεταβιβάσεων κεφαλαίου από το εξωτερικό.

Γράφημα 2.1: Ρυθμός Μεγέθυνσης ΑΕΠ

Πηγή: Eurostat

Κατά τα πρώτα χρόνια της εν λόγω περιόδου, τα ελλείμματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ήταν σχετικά χαμηλά και, συνήθως, μπορούσαν να καλυφθούν με αυτόνομες εισροές κεφαλαίου (κυρίως κοινοτικών πόρων). Όμως, όπως δείχνει το Γράφημα 2.2, μετά το 2000 η εικόνα αρχίζει να επιδεινώνεται, και το 2008 το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ανήλθε στο δυσθεώρητο ποσοστό του 14,5% του ΑΕΠ¹⁷.

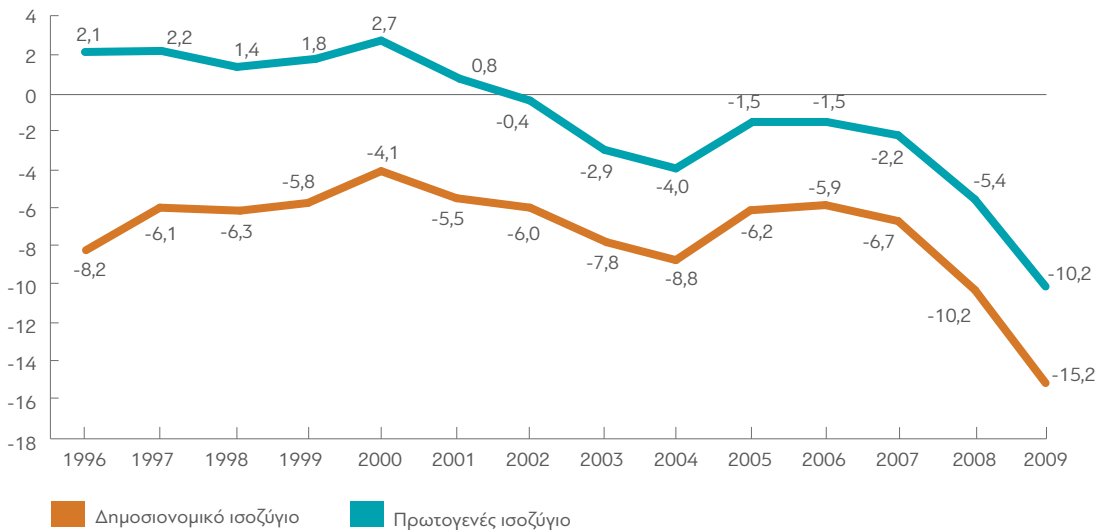
17. Για να υπάρξει ένα μέτρο σύγκρισης, το 1985 η τότε κυβέρνηση αναγκάστηκε να υιοθετήσει σκληρή πολιτική λιτότητας, όταν το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών πλησίασε το 6,5% του ΑΕΠ.

Γράφημα 2.2: Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (% του ΑΕΠ)

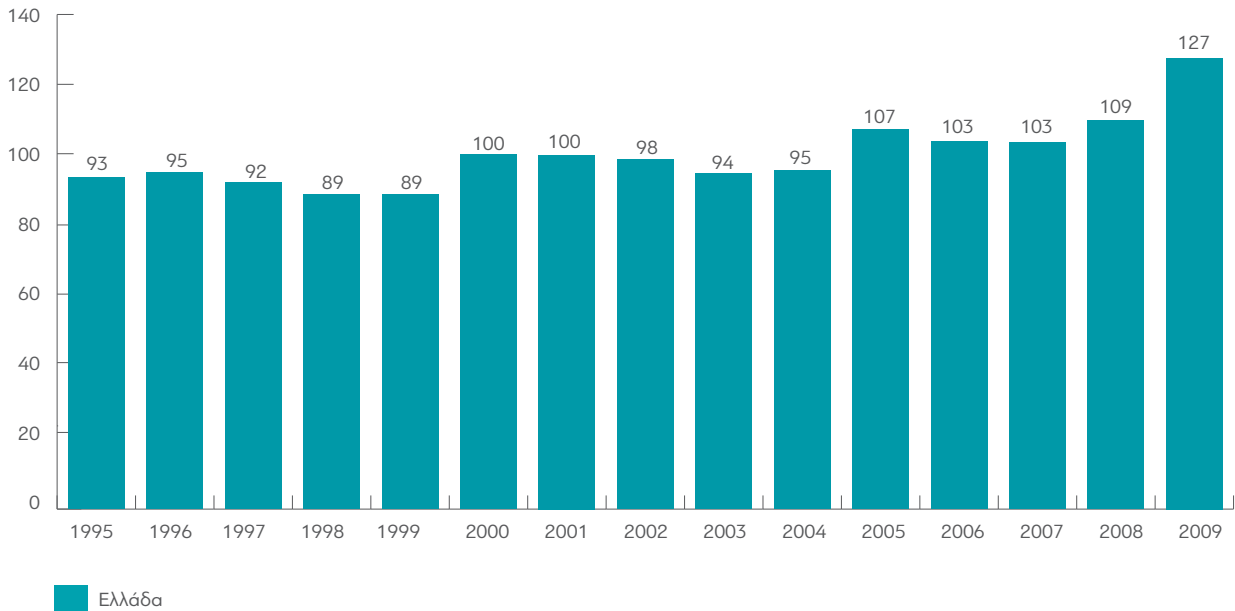
Πηγή: IMF World Economic Outlook 2015

Αντίστοιχα, όπως φαίνεται στο Γράφημα 2.3, κατά τα πρώτα χρόνια της συγκεκριμένης περιόδου, τα ελλείμματα του προϋπολογισμού, παρ' ότι ήταν σχετικά υψηλά, συνδέονταν, κυρίως, με το κόστος εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, ενώ το πρωτογενές αποτέλεσμα του προϋπολογισμού –μετά την αφαίρεση των τόκων– ήταν θετικό. Η εικόνα αντιστρέφεται μετά το 2001, οπότε το ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος αυξάνεται σταδιακά, με αποτέλεσμα το 2009 να φθάσει το 15,2% του ΑΕΠ. Το πλέον ανησυχητικό ήταν η σταδιακή αύξηση του πρωτογενούς ελλείμματος, το οποίο το 2009 έφθασε το 10,2% του ΑΕΠ, αν και αυτό οφείλεται εν μέρει και στη μείωση των φορολογικών εσόδων από την επελαύνουσα κρίση. Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι τα μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα χαρακτηρίζουν όλες σχεδόν τις οικονομίες την περίοδο 2008-2010, αν και όχι στον βαθμό που αυτά διογκώθηκαν στην Ελλάδα. Η χώρα πλέον βρισκόταν σε τυπική κατάσταση «διδύμων ελλειμμάτων», δηλαδή ταυτόχρονη ύπαρξη ελλείμματος τόσο στο δημοσιονομικό ισοζύγιο όσο και στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, ενώ παράλληλα το δημόσιο χρέος ήταν ίσο με 127% του ΑΕΠ το 2009 (Γράφημα 2.4) και το ιδιωτικό χρέος έβαινε διαρκώς αυξανόμενο (Γράφημα 2.5).

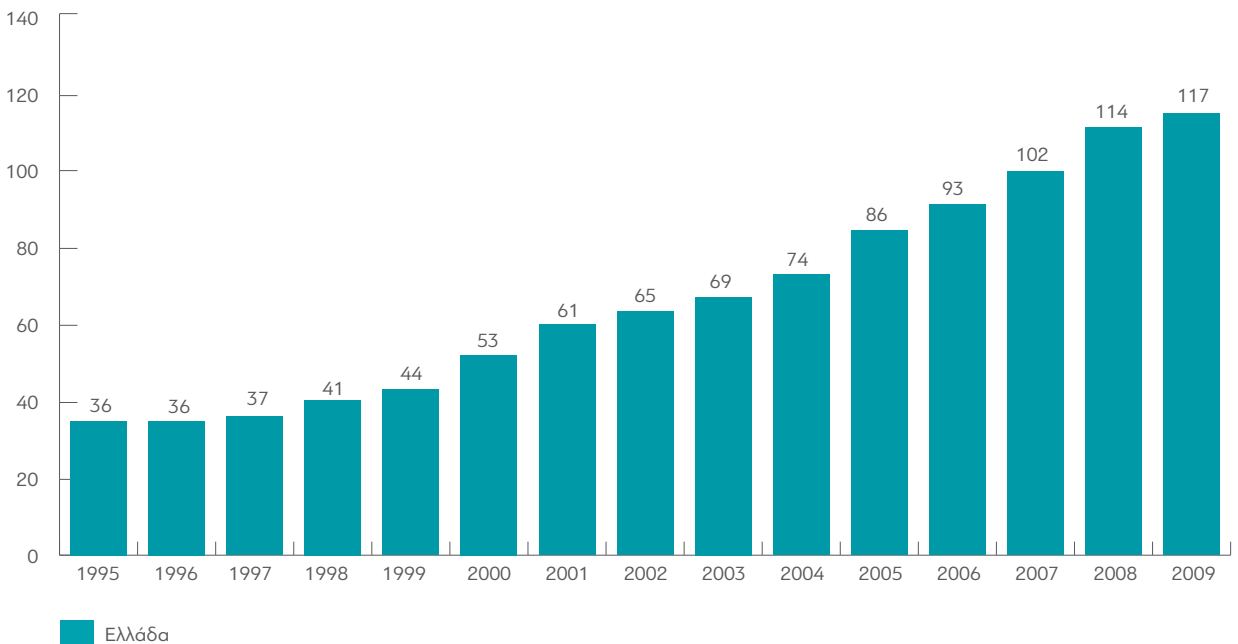
Γράφημα 2.3: Δημοσιονομικό και Πρωτογενές Ισοζύγιο (% του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

Γράφημα 2.4: Χρέος Γενικής Κυβέρνησης, 1995-2010 (% του ΑΕΠ)

Πηγή: Eurostat, Statistical Annex of the European Economy 2015

Γράφημα 2.5: Ιδιωτικό Χρέος, 1995-2009 (% του ΑΕΠ)

Πηγή: Eurostat, Statistical Annex of the European Economy 2015

Το 2010 η Ελλάδα δεν μπορούσε, πλέον, να βρει χρηματοδότηση στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου χωρίς να πληρώσει απαγορευτικά υψηλά επιτόκια. Για να αποφύγει τη χρεοκοπία, προσέφυγε στον μηχανισμό στήριξης της Τρόικας. Μεταξύ της Ελλάδας και των πιστωτών της έχουν υπογραφεί, όπως προαναφέρθηκε, τρία Μνημόνια (2010, 2012 και 2015). Τα Μνημόνια αυτά είναι τυπικά του είδους τους. Παροχή πιστώσεων με ευνοϊκούς όρους, με «αντάλλαγμα» δημοσιονομική προσαρμογή και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Όμως, η φιλοσοφία των τριών Μνημονίων δεν ήταν ίδια. Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο Μνημόνιο (2010), ουσιαστικά, θεωρούσε ότι η Ελλάδα αντιμετώπιζε πρόβλημα ρευστότητας (liquidity). Αυτός ήταν και ο λόγος για τον οποίο τα παρεχόμενα δάνεια ήταν σχετικά βραχυπρόθεσμα και το επιτόκιο τους όχι ιδιαίτερα ευνοϊκό, ενώ δεν έγινε αναδιάρθρωση του χρέους. Τα δύο επόμενα Μνημόνια (2012, 2015) αντιμετώπιζαν το πρόβλημα της Ελλάδας ως πρόβλημα φερεγγυότητας (solvency). Γι' αυτό και συνοδεύτηκαν το μεν δεύτερο από αναδιάρθρωση του χρέους, το δε τρίτο από υπόσχεση περαιτέρω ελάφρυνσής του. Το συνολικό ποσό των δανείων που παρασχέθηκαν στην Ελλάδα στο πλαίσιο των Μνημονίων υπερβαίνει τα 300 δισ. ευρώ και είναι μακράν το μεγαλύτερο δάνειο που έχει δοθεί στην παγκόσμια ιστορία (σύγκριση με δεδομένα Reinhart and Rogoff, 2009)¹⁸.

18. Ομοίως, η αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους του 2012 είναι η μεγαλύτερη καταγεγραμμένη απομείωση χρέους παγκοσμίως (σύγκριση με δεδομένα Reinhart and Rogoff, 2009).

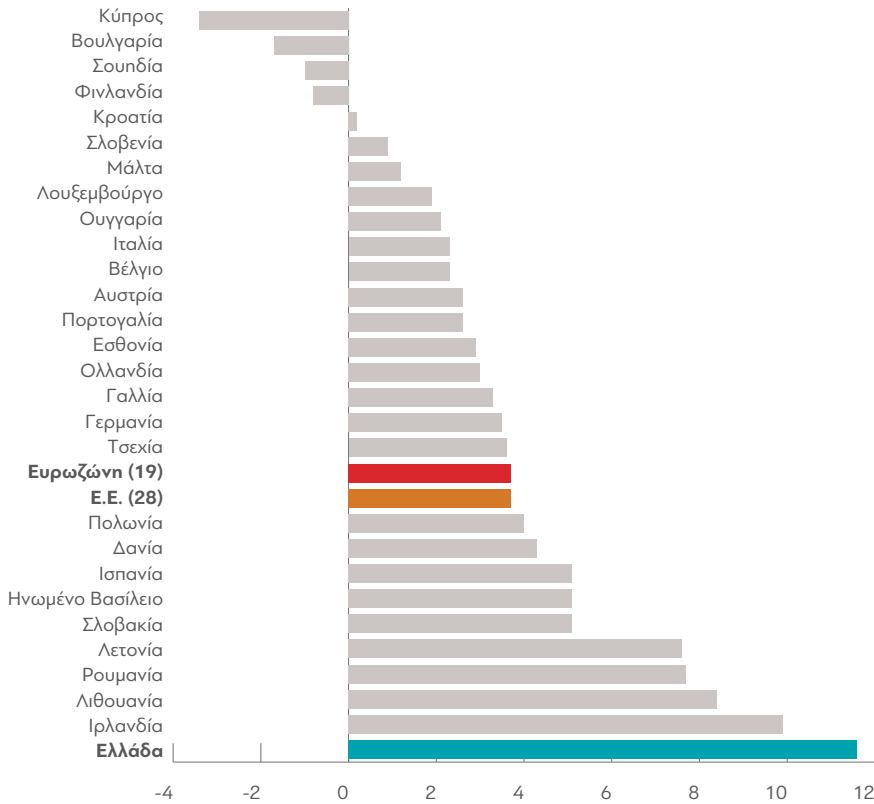
B2. Δημοσιονομική Προσαρμογή

Στόχος των Μνημονίων ήταν, βραχυχρόνια, η χρηματοδότηση των δημοσιονομικών αναγκών και η στήριξη των τραπεζών και, μεσοπρόθεσμα, η αποκατάσταση των εσωτερικών και εξωτερικών ισορροπιών, η επιστροφή της χώρας στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου και η δημιουργία μιας βάσης για σταθερή και βιώσιμη ανάπτυξη. Πέτυχαν τους στόχους τους τα Μνημόνια; Η συνήθης απάντηση που δίνεται στον δημόσιο διάλογο είναι αρνητική, και το γεγονός ότι μετά από έξι χρόνια η Ελλάδα είναι ακόμη αποκλεισμένη από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίου φαίνεται να συνηγορεί προς αυτή την άποψη¹⁹.

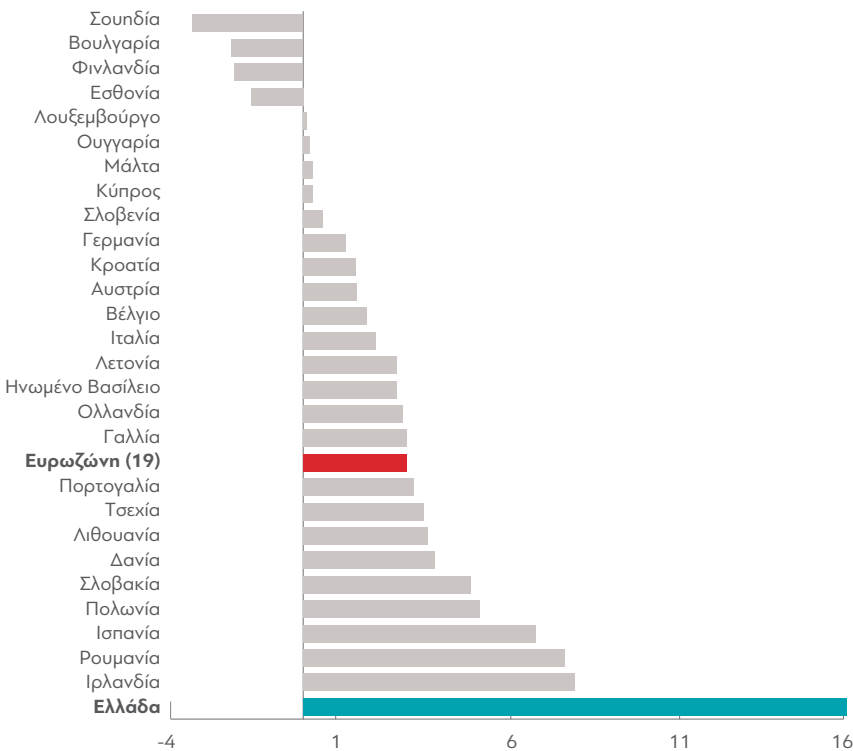
Όμως, η εικόνα είναι αρκετά πιο σύνθετη. Κατ' αρχήν, η δημοσιονομική προσαρμογή της Ελλάδας ήταν πραγματικά εντυπωσιακή (Γράφημα 2.6). Μεταξύ του 2009 και του 2014 το δημοσιονομικό ισοζύγιο ως ποσοστό του ΑΕΠ βελτιώθηκε κατά 11,6 ποσοστιαίες μονάδες. Ταυτόχρονα το πρωτογενές έλλειμμα του 10,2% του ΑΕΠ του 2009, μέσα σε τέσσερα μόλις χρόνια, μετατράπηκε σε πρωτογενές πλεόνασμα ίσο με 0,4% του ΑΕΠ. Μάλιστα, η προσαρμογή αυτή ήταν εντόνως προ-κυκλική, καθώς τα πρωτογενή ελλείμματα εκμηδενίστηκαν σε εντόνως καθοδική πορεία του οικονομικού κύκλου. Επομένως, η δημοσιονομική προσαρμογή ήταν ακόμη μεγαλύτερη, 16,2%, και κατά πολύ υψηλότερη της προσαρμογής όλων των άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε. κατά το διάστημα 2009-2014, όπως φαίνεται στο Γράφημα 2.7²⁰.

19. Αρκετές ερευνητικές προσπάθειες έχουν γίνει για τη διερεύνηση των αιτιών, την περιγραφή της εξέλιξης της κρίσης και την αποτίμηση των μέτρων που έχουν ληφθεί. Βλ., μεταξύ άλλων, Christodoulakis (2015), Galenianos (2015), Ioannides and Pissarides (2015), Arghyrou (2015) και Pelagidis and Mitsopoulos (2016).

20. Σύμφωνα με άλλες οικονομετρικές εκτιμήσεις, η δημοσιονομική προσαρμογή της Ελλάδας κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ήταν ακόμη μεγαλύτερη.

Γράφημα 2.6: Δημοσιονομική Προσαρμογή, 2009-2014 (% του ΑΕΠ)

Πηγή: Eurostat

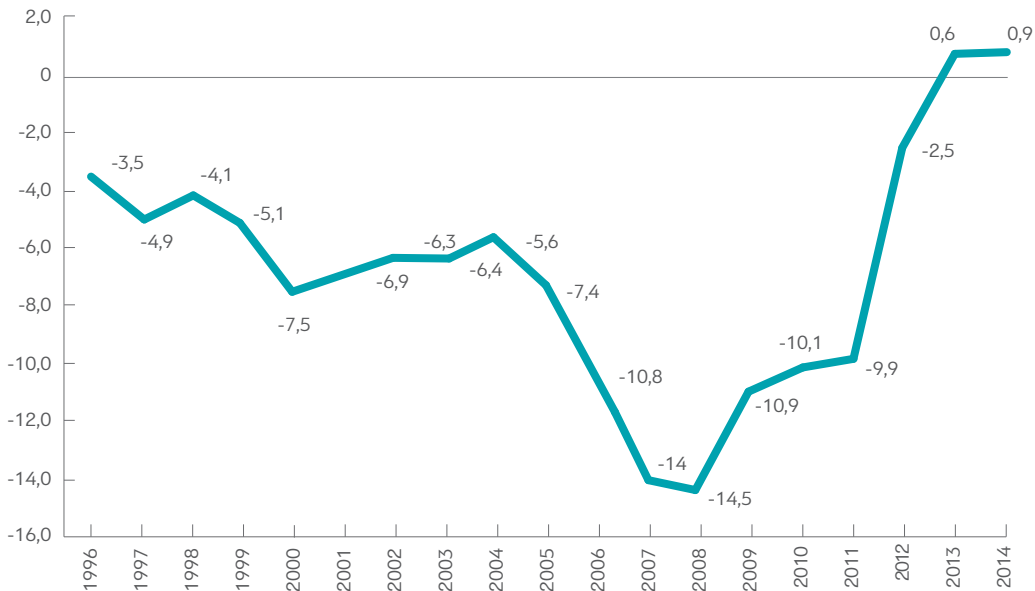
Γράφημα 2.7: Κυκλικά Προσαρμοσμένη Δημοσιονομική Προσαρμογή, 2009-2014 (% του δυνητικού ΑΕΠ)

Πηγή: European Commission, AMECO database

B3. Αποκατάσταση Εξωτερικών Ισορροπιών

Ταυτόχρονα, μέσω διαφόρων παρεμβάσεων στην αγορά εργασίας, το μοναδιαίο κόστος εργασίας μειώθηκε σημαντικά, βελτιώνοντας την ανταγωνιστικότητα (η οποία όμως επηρεάστηκε αρνητικά από την αύξηση του κόστους κεφαλαίου), ενώ η πτώση του διαθέσιμου εισοδήματος οδήγησε σε μείωση των εισαγωγών. Ως αποτέλεσμα, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, που βρισκόταν σε έλλειμμα ίσο με 14,5% του ΑΕΠ το 2008, το 2013 παρουσίασε πλεόνασμα ύψους 0,6% του ΑΕΠ (Γράφημα 2.8). Αυτή ήταν η πρώτη φορά μετά το 1948 που το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδας ήταν πλεονασματικό.

Γράφημα 2.8: Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (% του ΑΕΠ)



Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, κατά το διάστημα 2010-2014, ο όγκος των εξαγωγών αυξήθηκε κατά 11%, ενώ ο όγκος των εισαγωγών μειώθηκε κατά 10%. Όμως, πρέπει να επισημανθεί ότι –αντίθετα απ’ ό,τι συνέβη σε άλλες χώρες που εισήλθαν σε προγράμματα οικονομικής προσαρμογής (Μνημόνια)– σε απόλυτους όρους οι ελληνικές εξαγωγές του 2014 ήταν χαμηλότερες από τις εξαγωγές της περιόδου πριν από την κρίση (ενώ το ποσοστό των εξαγωγών στο ΑΕΠ ακόμα και πριν από την κρίση ήταν πολύ χαμηλότερο στην Ελλάδα από ό,τι στις άλλες χώρες του Γραφήματος 2.9).

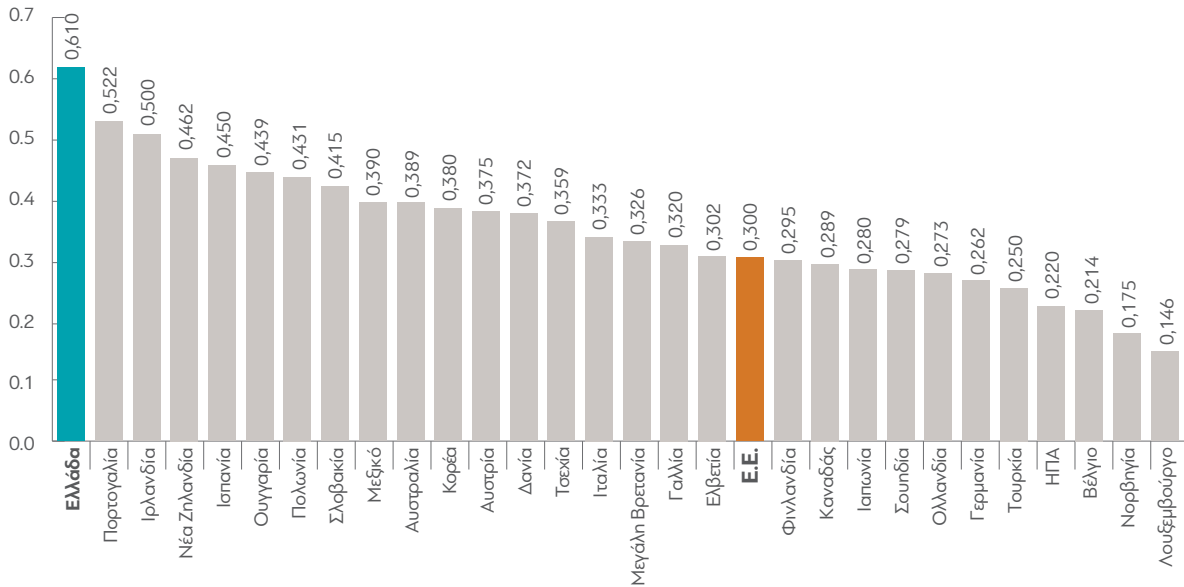
Γράφημα 2.9: Όγκος Εξαγωγών (2005-2014)



Πηγή: Eurostat και IMF World Economic Outlook 2015

B4. Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις

Επομένως, από την άποψη της αποκατάστασης των εσωτερικών και εξωτερικών ισορροπιών, το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής μπορεί να θεωρηθεί επιτυχές. Ως προς τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, η εικόνα είναι ακόμη πιο σύνθετη. Το 2010 η Ελλάδα ξεκινούσε από πολύ χαμηλά. Όμως, ένας μεγάλος αριθμός μεταρρυθμίσεων ψηφίστηκε από τη Βουλή και άρχισε να εφαρμόζεται. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο ΟΟΣΑ –ο πλέον έγκυρος, ίσως, διεθνής οργανισμός παρακολούθησης της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων– και στις τρεις σχετικές εκθέσεις του τα τελευταία χρόνια (OECD 2013a, 2014, 2015) κατατάσσει την Ελλάδα πρώτη ως προς τον βαθμό υλοποίησης μεταρρυθμίσεων, αν και πρέπει να τονιστεί ότι οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις έγιναν στην αγορά εργασίας και όχι στην αγορά προϊόντος. Έτσι, στην έκθεση του 2015, η οποία αξιολογεί την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων κατά το διάστημα 2007-2014, ο ΟΟΣΑ κατατάσσει την Ελλάδα στην πρώτη θέση, παρ' ότι κατά τα τρία χρόνια του υπό εξέταση διαστήματος (2007-2009) έγιναν ελάχιστες μεταρρυθμίσεις. Επομένως, αν το διάστημα παρατήρησης ήταν η περίοδος 2010-2014, η απόσταση της Ελλάδας από τις υπόλοιπες χώρες κατά πάσα πιθανότητα θα ήταν ακόμη μεγαλύτερη (Γράφημα 2.10).

Γράφημα 2.10: Υλοποίηση Μεταρρυθμίσεων (2007-2014)

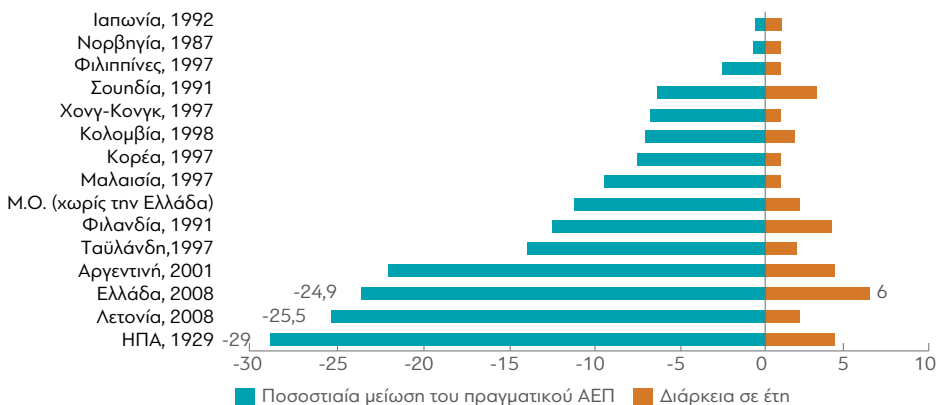
Πηγή: OECD Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth

Βεβαίως, όπως επισημάνθηκε προηγουμένως, η Ελλάδα ξεκινούσε από πολύ χαμηλά και, παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί, από άποψη επιπέδου βρίσκεται ακόμη μεταξύ των λιγότερο «μεταρρυθμισμένων» χωρών της Ε.Ε. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τον δείκτη Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας, το 2009 η Ελλάδα βρισκόταν στο 56% της κατανομής, ενώ το 2013 είχε ανεβεί στο 31% (όσο μικρότερο το ποσοστό τόσο μεγαλύτερη η ανταγωνιστικότητα μιας χώρας και υψηλότερη η θέση της στη λίστα κατάταξης). Σε παρόμοια συμπεράσματα καταλήγει και το Lisbon Council (2015) το οποίο, όπως και η ταξινόμηση της Παγκόσμιας Τράπεζας, κατατάσσει την Ελλάδα πίσω σχεδόν από όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., παρά τη θεαματική βελτίωση των τελευταίων ετών.

B5. Κοινωνικο-Οικονομικό Κόστος

Ωστόσο, το κοινωνικο-οικονομικό κόστος των επιπτώσεων που αναφέρθηκαν στην ενότητα Β4 ήταν πολύ υψηλό. Μεταξύ του 2008 (πρώτη χρονιά με αρνητικούς ρυθμούς ανάπτυξης) και του 2013, το ΑΕΠ μειώθηκε σχεδόν κατά ένα τέταρτο. Επιπρόσθετα, η ελληνική κρίση είναι μία από τις πλέον μακροχρόνιες που έχουν καταγραφεί σε καιρό ειρήνης μεταπολεμικά (Γράφημα 2.11). Επειδή σημαντικό τμήμα της δημοσιονομικής προσαρμογής έγινε μέσω της αύξησης των φορολογικών βαρών, το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών μειώθηκε ακόμη περισσότερο (περίπου κατά το ένα τρίτο – Matsaganis and Leventi, 2014). Ταυτόχρονα, το ποσοστό της ανεργίας αυξήθηκε από 7% το 2008 σε άνω του 27% το 2013. Σχεδόν τα δύο τρίτα των ανέργων είναι άνεργοι για περισσότερο από δώδεκα μήνες (μακροχρόνια άνεργοι), ενώ το ποσοστό ανεργίας των νέων ηλικίας κάτω των 25 ετών έφτασε κάποια στιγμή ακόμη και το 60%. Διάφοροι κοινωνικοί δείκτες σημείωσαν σημαντική επιδείνωση σε απολυτους όρους: για παράδειγμα, το ποσοστό φτώχειας αυξήθηκε από 20,1% το 2008 σε 23,1% το 2013, χρησιμοποιώντας τις «σχετικές» γραμμές φτώχειας των αντίστοιχων ετών, αλλά, εάν η γραμμή φτώχειας διατηρηθεί σταθερή σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης του 2008, τότε το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 44,3% το 2013. Τέτοια θεαματική επιδείνωση των βιοτικών συνθηκών του πληθυσμού σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα δεν έχει γνωρίσει καμία από τις αναπτυγμένες χώρες του ΟΟΣΑ κατά τη μεταπολεμική περίοδο.

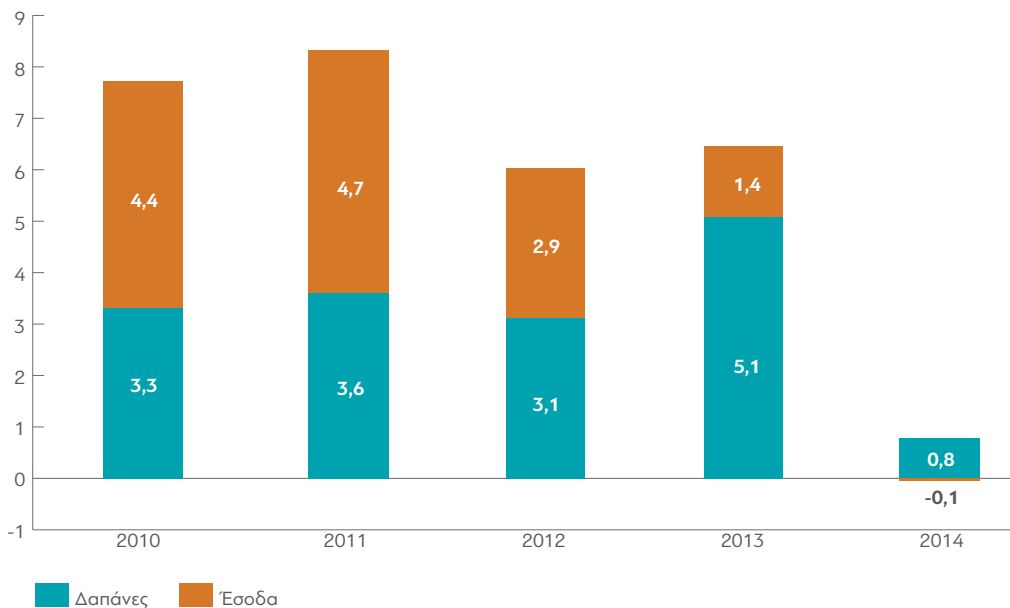
Γράφημα 2.11: Απώλεια ΑΕΠ και Διάρκεια Οικονομικών Κρίσεων



B6. Αξιολόγηση 2010-2014

Η ύφεση ήταν αναπόφευκτη; Κάποιοι, σχετικά λίγοι, οικονομολόγοι ισχυρίζονται ότι με μια διαφορετική πολιτική η ύφεση θα μπορούσε να έχει αποφευχθεί. Αυτός ο ισχυρισμός μοιάζει μάλλον εξωπραγματικός. Για να μειωθούν τα πρωτογενή δημοσιονομικά ελλείμματα –τρομακτικά υψηλά στην περίπτωση της Ελλάδας το 2009–, δεν υπήρχε άλλος τρόπος πέρα από την αύξηση των φόρων και τη μείωση των δημοσίων δαπανών ή τον συνδυασμό και των δύο. Οι ενέργειες αυτές είχαν προφανή υφειακά αποτελέσματα. Το συνολικό ύψος των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα ήταν πραγματικά δυσθεώρητο. Εκ των προτέρων, τα μέτρα αυτά κατά την περίοδο 2010-2014 αντιστοιχούσαν σε ποσοστό σχεδόν 30% του ΑΕΠ, σχεδόν ισόποσα μοιρασμένα μεταξύ αύξησης των φορολογικών εσόδων και περιστολής των δημοσίων δαπανών. Κατά τα πρώτα χρόνια (2010-2011) δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, ενώ κατά τα τελευταία (2012-2014) στην περικοπή των δαπανών (Γράφημα 2.12).

Γράφημα 2.12: Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις, 2010-2014 (% του ΑΕΠ)



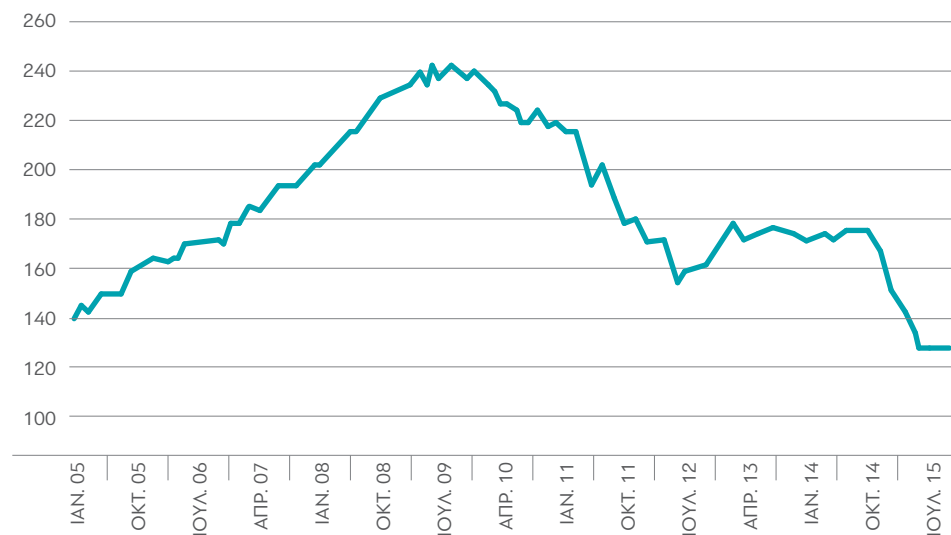
Ήταν όμως αναπόφευκτη η τόσο βαθιά ύφεση; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι μάλλον αρνητική και έχει να κάνει με τον σχεδιασμό των ελληνικών προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Μεγάλη συζήτηση έχει γίνει για το ζήτημα της υποεκτίμησης των «δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών» που χρησιμοποιήθηκαν κατά τον σχεδιασμό του προγράμματος (Blanchard and Leigh, 2013), με αποτέλεσμα η ύφεση να είναι μεγαλύτερη του αναμενομένου. Έχει ασκηθεί κριτική στο γεγονός ότι αρχικά το πρόβλημα της Ελλάδας θεωρήθηκε, ουσιαστικά, πρόβλημα ρευστότητας και ότι δεν έγινε αναδιάρθρωση του χρέους με την υιοθέτηση του πρώτου Προγράμματος, ώστε να εκλείψει η αβεβαιότητα σχετικά με τη βιωσιμότητά του (Orphanides, 2015). Δεδομένου του μεγέθους των εσωτερικών και εξωτερικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας το 2010, η χρονική διάρκεια ειδικά του πρώτου προγράμματος προσαρμογής θεωρήθηκε υπερβολικά σύντομη και φιλόδοξη. Μάλιστα, το δημοσιονομικό μείγμα που χρησιμοποιήθηκε κρίθηκε μη αποτελεσματικό – πιο συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί ότι θα ήταν προτιμότερο το πρόγραμμα να είχε στηριχθεί περισσότερο σε περικοπές δαπανών παρά σε αύξηση φόρων, η οποία επέφερε σημαντικά στρεβλωτικά αποτελέσματα. Πολλές πλευρές έκριναν ότι το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων δεν ήταν αρκετά φιλόδοξο, ενώ έχει διατυπωθεί κριτική και για τον χρόνο υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων (timing), καθώς μερίδα ερευνητών θεωρεί ότι έπρεπε να δοθεί έμφαση πρώτα στην απελευθέρωση της αγοράς προϊόντων και υπηρεσιών, η οποία οδηγεί κυρίως σε μείωση τιμών, και κατόπιν στην απελευθέρωση της αγοράς εργασίας, η οποία οδηγεί σε μείωση κόστους αλλά και ζήτησης, μέσα σε ένα ήδη υφεσιακό περιβάλλον. Τέλος, υπάρχει γενική συμφωνία ότι η συζήτηση περί «Grexit» –που, σε πολλές περιπτώσεις, ξεκινούσε από θεσμικούς παράγοντες εκτός Ελλάδας, οι οποίοι θα έπρεπε να κάνουν το εντελώς αντίθετο, εάν πραγματικά ήθελαν να συμβάλουν θετικά στην επίλυση της κρίσης– είχε καταστροφικά αποτελέσματα, εφόσον συνέτεινε στη συντήρηση της αβεβαιότητας και, επομένως, στην αποσταθεροποίηση του κλίματος, στη φυγή κεφαλαίων και στην αναστολή ή ματαίωση σημαντικών επενδυτικών ή καταναλωτικών αποφάσεων, ενισχύοντας την ύφεση. Κατά πάσα πιθανότητα, όλες σχεδόν οι παραπάνω απόψεις, που σε σημαντικό βαθμό είναι αλληλένδετες, μπορούν να ερμηνεύσουν σε κάποιο βαθμό γιατί η κρίση στην Ελλάδα διήρκεσε τόσο πολύ και ήταν τόσο βαθιά.

Πάντως, εκτός από τους παραπάνω «οικονομικούς» λόγους, υπάρχει και ένας καθοριστικός «πολιτικός» λόγος που συνέβαλε στην επιδείνωση της κρίσης. Αντίθετα με ό,τι συνέβη σε σχεδόν όλες τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες που υπέγραψαν πρόγραμμα προσαρμογής με πρωτοβουλία της κυβέρνησης, αλλά και με συμφωνία μεγάλου τμήματος της αντιπολίτευσης (και, κυρίως, της αξιωματικής αντιπολίτευσης), μέχρι πρόσφατα στην Ελλάδα η εκάστοτε κυβέρνηση που υλοποιούσε το

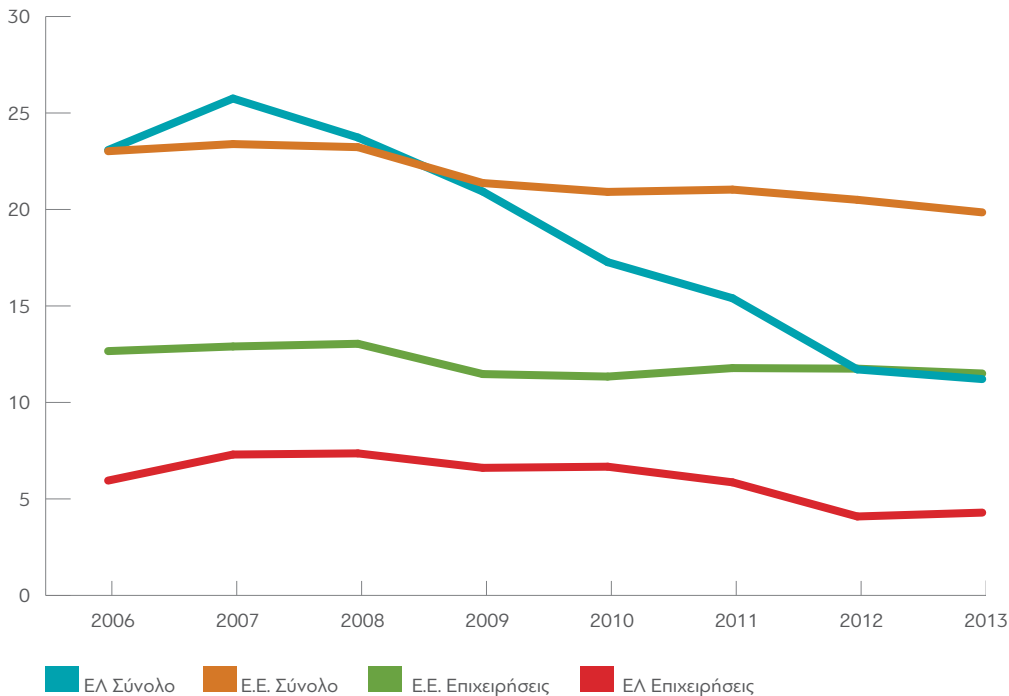
πρόγραμμα αντιμετώπιζε τη λυσσαλέα αντίδραση σύσσωμης της αντιπολίτευσης, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός έντονα πολωτικού κλίματος, το οποίο δεν βοήθησε καθόλου στην έξοδο από την κρίση.

Η πολιτική αβεβαιότητα, η προφανής –σε πολλές περιπτώσεις– έλλειψη «ιδιοκτησίας» του Προγράμματος από διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις (ιδιαίτερα στον τομέα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων), καθώς και οι ίδιες οι αστοχίες του Προγράμματος που προαναφέρθηκαν, αλλά και η διαρκής φημολογία περί Grexit προκάλεσαν μια σειρά από αρνητικές εξελίξεις. Πιο συγκεκριμένα, συνέτειναν στη θεαματική έξοδο αποταμιεύσεων από το τραπεζικό σύστημα της χώρας (Γράφημα 2.13), στην έλλειψη ρευστότητας, στο υψηλό κόστος κεφαλαίου και στην αναβολή λήψης σημαντικών επενδυτικών αποφάσεων, με συνακόλουθη μείωση του ποσοστού επενδύσεων στο ΑΕΠ – ιδίως επενδύσεων του επιχειρηματικού τομέα όπου η σύγκριση Ελλάδας-Ε.Ε. δεν ήταν ικανοποιητική ούτε πριν από την κρίση (Γράφημα 2.14). Ο συνδυασμός αυτών των εξελίξεων οδήγησε το κοινωνικο-οικονομικό κόστος της κρίσης σε δυσθεώρητα ύψη.

Γράφημα 2.13: Καταθέσεις και Repos Εγχώριων Ιδιωτών και μη Χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων (Δισ. Ευρώ)



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

Γράφημα 2.14: Συνολικές και Επιχειρηματικές Επενδύσεις, 2006-2013 (% ΑΕΠ)

Πηγή: Eurostat

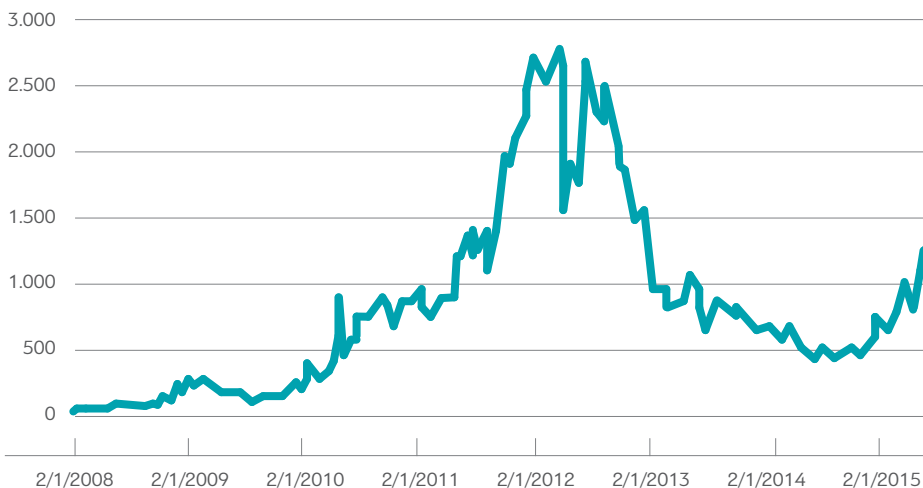
Κατά τα πρώτα χρόνια του Προγράμματος, η απόδοση της ελληνικής οικονομίας υπολείπεται σημαντικά των προβλέψεων που είχαν διαμορφωθεί σε αυτό. Το δεδομένο αυτό άλλαξε το 2013 και, εν μέρει, το 2014. Το 2013 η οικονομία συρρικνώθηκε λιγότερο απ' ό,τι είχαν εκτιμήσει οι αρχικές προβλέψεις, ενώ το 2014 κατέγραψε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης για πρώτη φορά μετά από πέντε χρόνια ύφεσης. Η ανεργία, αν και δυσθεώρητα υψηλή, άρχισε να μειώνεται και τα δημόσια οικονομικά σταθεροποιήθηκαν. Αργά, αλλά σταθερά, οι καταθέσεις του τραπεζικού συστήματος άρχισαν να αυξάνονται. Το 2013 ο προϋπολογισμός κατέγραψε ένα αξιόλογο πρωτογενές πλεόνασμα, έναν χρόνο πριν από τις προβλέψεις του Προγράμματος. Οι αποδόσεις των ελληνικών ομολόγων, αν και παρέμειναν σε υψηλά επίπεδα, άρχισαν να αποκλιμακώνονται με ταχείς ρυθμούς. Το 2014, δύο μόλις χρόνια μετά τη μεγαλύτερη αναδιάρθρωση χρέους στην παγκόσμια ιστορία²¹, η Ελλάδα βρισκόταν και πάλι στις διεθνείς αγορές κεφαλαίου με την επιτυχή έκδοση πενταετούς ομολόγου (ακολούθησε και έκδοση τριετούς ομολόγου). Όλοι σχεδόν οι διεθνείς οίκοι προέβλεπαν υψηλούς θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης για το 2015.

21. Σύγκριση με τα δεδομένα των Reinhart and Rogoff (2009).

B7. Η Πορεία μετά το 2014

Όμως, ήδη από τα μέσα του 2014, η κατάσταση άρχισε να αντιστρέφεται. Οι διαπραγματεύσεις με την Τρόικα για την ολοκλήρωση του δεύτερου προγράμματος δεν τελεσφόρησαν, άρχισε να δημιουργείται πολιτική αβεβαιότητα, δεν επετεύχθη συμφωνία για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, η χώρα οδηγήθηκε στις κάλπες, και τον Ιανουάριο του 2015 νέα κυβέρνηση ήρθε στην εξουσία. Η αλλαγή στρατηγικής της νέας κυβέρνησης σε σχέση με την προηγούμενη, όσον αφορά τη διαπραγμάτευση με τους δανειστές, πυροδότησε έναν κύκλο αβεβαιότητας, ο οποίος με τη σειρά του οδήγησε σε περαιτέρω συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας, νέα φυγή κεφαλαίων από το τραπεζικό σύστημα και αύξηση των spreads των δεκαετών ελληνικών ομολόγων (Γράφημα 2.15), ενώ δημιούργησε σοβαρές αμφιβολίες ως προς την παραμονή της χώρας μας στην Ευρωζώνη.

Γράφημα 2.15: Spread Ελληνικού και Γερμανικού Δεκαετούς Ομολόγου (bps)



Ειδικά μετά την αναγγελία του δημοψηφίσματος το καλοκαίρι του 2015, η φυγή των καταθέσεων από τις τράπεζες εντάθηκε, και η επιβολή περιορισμών στην κίνηση των κεφαλαίων (capital controls) κατέστη αναγκαία. Οι περιορισμοί αυτοί έχουν σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο στην οικονομική δραστηριότητα –αν και όχι τόσο μεγάλο όσο είχε αρχικά εκτιμηθεί–, με την οικονομία να επιστρέφει σε αρνητικούς ρυθμούς ανάπτυξης, οι οποίοι εκτιμάται ότι θα συνεχιστούν και το 2016. Μετά την υπογραφή του τρίτου Μνημονίου τον Αύγουστο του 2015 και τις εκλογές του Σεπτεμβρίου του ιδίου έτους, ξεκίνησε η εφαρμογή αυτού του Μνημονίου. Το τρίτο Μνημόνιο είναι εξαιρετικά εμπροσθοβαρές ως προς το δημοσιονομικό του σκέλος και περιέχει πληθώρα σοβαρών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, με καταληκτικό χρονικό ορίζοντα το 2018. Η προσδοκία είναι ότι η πιστή εφαρμογή των όρων του Μνημονίου θα οδηγήσει σε σταδιακή ανάκαμψη της οικονομίας από τα μέσα του 2016 και σε σταθερούς ρυθμούς ανάπτυξης για τα επόμενα χρόνια.

ΕΝΑ ΝΕΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΑΥΤΟ

Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης,
Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος,
Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Απρίλιος 2016

Σχεδιασμός της Αναγέννησης της Ελληνικής Οικονομίας



Γ. Σχεδιασμός της Αναγέννησης της Ελληνικής Οικονομίας

Στην ενότητα αυτή θα επιχειρηθεί να σχεδιαστεί ένας οδικός χάρτης με βασική επιδίωξη την αναγέννηση της ελληνικής οικονομίας. Ακολουθώντας τη συνήθη πρακτική στην οικονομική επιστήμη, θα εργαστούμε με το τετράπτυχο: «εντοπισμός προβλημάτων, τελικοί στόχοι, ενδιάμεσοι στόχοι και μέσα επίτευξης των ενδιάμεσων στόχων».

Συγκεκριμένα, αφού εντοπιστούν τα (τρέχοντα και χρόνια) προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, θα διατυπωθούν οι βασικοί ενδιάμεσοι και τελικοί στόχοι που πρέπει να έχει η οικονομική πολιτική, ώστε η ελληνική οικονομία να ξεφύγει από την πολύπλευρη κρίση που τη μαστίζει. Στο τέλος θα προταθεί και θα αναλυθεί ένα πλέγμα μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, που θα στοχεύουν στην επίτευξη αυτών των στόχων και, επομένως, στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας.

Γ1. Εντοπισμός των Προβλημάτων της Ελληνικής Οικονομίας

Εάν κάποιος μελετήσει τα στατιστικά στοιχεία των τελευταίων ετών για την εξέλιξη των θεμελιωδών μεγεθών (fundamentals) της ελληνικής οικονομίας, θα καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τα βασικά της προβλήματα είναι τα ακόλουθα: (α) Η ύπαρξη χρόνιας ύφεσης, δηλαδή η επί μεγάλη χρονική περίοδο φθίνουσα οικονομική δραστηριότητα, η οποία έχει μεταφραστεί, μεταξύ άλλων, και σε μόνιμα υψηλή ανεργία, ειδικά μετά την κρίση του 2008. (β) Η μείωση της ιδιωτικής επενδυτικής δραστηριότητας και, ειδικότερα, των άμεσων ξένων επενδύσεων (Foreign Direct Investments - FDI) μετά το 2008²². Η μείωση αυτή συμβαδίζει με την αξιοσημείωτη άνοδο της ιδιωτικής κατανάλωσης ως ποσοστού του ΑΕΠ που παρατηρείται από τις αρχές της δεκαετίας του 2000. (γ) Η μη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών, δηλαδή τόσο του δημοσίου χρέους²³ όσο και του συνταξιοδοτικού/ασφαλιστικού συστήματος²⁴. (δ) Η έντονη αβεβαιότητα που κυριαρχεί σχετικά με τις μακροοικονομικές προοπτικές. Στην πυροδότηση και στη συντήρηση αυτής της αβεβαιότητας συμβάλλει καθοριστικά η έλλειψη ενός σταθερού και απλού φορολογικού συστήματος. (ε) Η ύπαρξη μη ανταγωνιστικών αγορών προϊόντων και υπηρεσιών, γεγονός που, μεταξύ άλλων, εμποδίζει την ανάπτυξη και αυξάνει το κόστος διαβίωσης, παράλληλα με τη δυαδικότητα που χαρακτηρίζει την αγορά εργασίας και η οποία αντανακλάται, για παράδειγμα, σε σοβαρές διαφορές μεταξύ των συνθηκών απασχόλησης στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα. Το τελευταίο αποτελεί μία ακόμη περίπτωση στρέβλωσης των κινήτρων, τη στιγμή που η ελληνική οικονομία χρειάζεται επειγόντως ανακατανομή των πόρων, η οποία θα πρέπει να πάρει τη μορφή της ενίσχυσης της ιδιωτικής δραστηριότητας και, ιδιαίτερα, του εμπορεύσιμου τομέα της οικονομίας. (στ) Η έλλειψη σχεδιασμού για την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της χώρας στο διεθνές εμπόριο, προκειμένου η εγχώρια παραγωγή να αποκτήσει εξαγωγικό προσανατολισμό και το εξωτερικό χρέος να καταστεί βιώσιμο. (ζ) Η έλλειψη μακρόπνοα σχεδιασμένης μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία θα εγγυάται την ομαλή και επωφελή για την ελληνική οικονομία ενσωμάτωση των προσφυγικών ροών στον κοινωνικό ιστό. (η) Η κακή ποιότητα της δημόσιας υγείας και, ιδιαίτερα, της δημόσιας παιδείας²⁵,

22. Για FDI βλ. σχετικούς δείκτες, π.χ. στο Global Competitiveness Report 2014-15, World Economic Forum.

23. Όσον αφορά το δημόσιο χρέος, η μη βιωσιμότητά του αναφέρεται στη διαπίστωση ότι το τρέχον μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής (δημόσιες δαπάνες και φορολογικά έσοδα) (i) δεν είναι συμβατό με τη διατήρηση μακροχρόνια του λόγου χρέους προς ΑΕΠ, σε ένα «λογικό» επίπεδο, και (ii) δεν εγγυάται την ομαλή εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους (τοκοχρεολύσια).

24. Όσον αφορά το συνταξιοδοτικό/ασφαλιστικό σύστημα, η μη βιωσιμότητά του αναφέρεται στη διαπίστωση ότι τα οικονομικά του δεδομένα αλλά και οι δημογραφικές παράμετροι που το επηρεάζουν δεν είναι συμβατά με το ύψος των παροχών του. Συνεπώς, είτε θα πρέπει να μεταβληθούν τα οικονομικά του δεδομένα (π.χ. μέσω εξεύρεσης νέων πόρων) είτε θα πρέπει να μεταβληθούν οι παροχές του.

25. Βλ. σχετικούς δείκτες, π.χ., στο Global Competitiveness Report 2014-15, World Economic Forum.

που θεωρούνται βασικοί μοχλοί ανάπτυξης αλλά και κοινωνικής-οικονομικής κινητικότητας και αναδιανομής εισοδήματος. (θ) Η κακή ποιότητα των θεσμών κοινωνικής οργάνωσης (institutions) και η έλλειψη «κοινωνικού κεφαλαίου» (social capital). Με αυτές τις έννοιες αναφερόμαστε, συνήθως, στο σύστημα των πεποιθήσεων, συνθηγιών, νόμων και οργανισμών σε μια κοινωνία-οικονομία. Οι καλοί θεσμοί θεωρούνται απαραίτητοι για την καλή λειτουργία ενός κοινωνικού-οικονομικού συστήματος, αφού ουσιαστικά διαμορφώνουν τα κίνητρα για την εργασία, την αποταμίευση, την επένδυση, τη μόρφωση και την καινοτομία, αλλά και τα κίνητρα για την πληρωμή φόρων και την εκπλήρωση άλλων υποχρεώσεων στο κοινωνικό σύνολο.

Στην Ελλάδα η κακή ποιότητα των θεσμών κοινωνικής οργάνωσης εκφράζεται με διάφορους τρόπους. Για παράδειγμα, αντανακλάται στο χαμηλό βαθμό προστασίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (weak property rights)²⁶, η οποία επιπροσθέτως υπονομεύεται από τις συχνές αλλαγές ενός ασταθούς και σύνθετου φορολογικού συστήματος, που πολλές φορές έχουν και αναδρομική ισχύ, από τον φόβο της κρατικής χρεοκοπίας και τους συνακόλουθους κινδύνους, όπως η δήμευση ή η απώλεια καταθέσεων κ.ο.κ. Επιπλέον, εκφάνσεις κακής ποιότητας θεσμών αποτελούν η ελλιπής και μερικές φορές επιλεκτική εφαρμογή των νόμων, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματική και βραδεία λειτουργία του συστήματος απονομής δικαιοσύνης²⁷, η έλλειψη αξιοπιστίας της οικονομικής πολιτικής, και άρα η έλλειψη εμπιστοσύνης στον δημόσιο τομέα και στο πολιτικό σύστημα²⁸, η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των αποκαλούμενων κοινωνικών εταίρων, η έλλειψη κοινωνικο-πολιτικής σταθερότητας και, πάνω από όλα, η κακή λειτουργία του δημόσιου τομέα (παραδείγματα, όπως ήδη επισημάναμε παραπάνω, είναι η δημόσια παιδεία και υγεία).

26. Ό.π.

27. Ό.π.

28. Ό.π.

Η κακή λειτουργία του δημόσιου τομέα αποτυπώνεται, μεταξύ άλλων, στην εκτεταμένη γραφειοκρατία, αλλά και στην έλλειψη διαφάνειας, που επηρεάζουν σημαντικά το κόστος της οικονομικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας. Ένας επιπλέον παράγοντας δυσλειτουργίας είναι η ύπαρξη φοροδιαφυγής, η οποία στερεί πολύτιμους πόρους από τα κρατικά ταμεία, ενώ το σύνθετο φορολογικό σύστημα οδηγεί σε συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας, μέσω της αποδυνάμωσης των κινήτρων, και εντέλει σε μικρές φορολογικές βάσεις. Μερικοί ακόμη λόγοι είναι η σχετικά χαμηλή αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών, όπως μετράται από τον λόγο εκροών-εισροών, η έλλειψη κινήτρων για εργασία και ευθύνη, η έλλειψη ανταγωνισμού μεταξύ δημοσίων φορέων και η υπερβολική παρέμβαση του κράτους σε μερικές δραστηριότητες (π.χ. ενέργεια, μεταφορές, «κλειστά» επαγγέλματα), αλλά ελλιπής σε κάποιες άλλες δραστηριότητες (π.χ. προστασία δημοσίων χώρων και δημοσίων αγαθών, προστασία δικαιωμάτων ιδιοκτησίας) κ.ο.κ.²⁹.

29. Ό.π.

Γ1.1. Η ιδιαίτερη σημασία των θεσμών

Πρέπει να τονιστεί ότι η ποιότητα των θεσμών κοινωνικής οργάνωσης θεωρείται ένας από τους βασικότερους παράγοντες που επηρεάζουν τις προοπτικές ανάπτυξης μιας οικονομίας³⁰. Η άμεση επίδραση αφορά στο ότι η οικονομική δραστηριότητα (ιδιωτική και δημόσια) είναι πιο αποδοτική σε περιβάλλον καλής θεσμικής λειτουργίας. Η έμμεση επίδραση ασκείται μέσω, για παράδειγμα, της θετικής συσχέτισης της κακής ποιότητας των κοινωνικών θεσμών και των δεικτών ανισότητας μίας οικονομίας. Με τη σειρά της, η αυξημένη κοινωνική ανισότητα, σε συνθήκες κακής ποιότητας θεσμών κοινωνικής οργάνωσης, υπονομεύει την κοινωνική συνοχή και εντείνει τις κοινωνικές αντιπαραθέσεις, οι οποίες επηρεάζουν, με τη σειρά τους, αρνητικά την οικονομική δραστηριότητα³¹.

30. Βλ. π.χ. Jones (2002).

31. Βλ. π.χ. Drazen (2000).

Παρ' ότι όλα τα προβλήματα που προαναφέρθηκαν συνδέονται μεταξύ τους, αλληλοεπηρεάζονται και αλληλοτροφοδοτούνται, και παρ' ότι αποτελούν συνέπειες των ίδιων γενεσιουργών αιτιών (που ενδεχομένως ιστορικά πάνε πολύ πίσω, στον στρεβλό τρόπο συγκρότησης του ελληνικού κράτους), είναι γενικά αποδεκτό ότι τα προβλήματα/μεταβλητές τα οποία αντανακλούν καταστάσεις που έχουν συσσωρευτεί μέσα στον χρόνο (π.χ. η ποιότητα των θεσμών) έχουν μεγαλύτερη βαρύτητα από τα προβλήματα/μεταβλητές τα οποία αντανακλούν τρέχουσες καταστάσεις, με πιο συγκυριακά χαρακτηριστικά (π.χ. ύφεση και λάθος μείγμα οικονομικής πολιτικής). Τα τελευταία είναι ευκολότερο να διορθωθούν. Συνεπώς, η αντιμετώπιση των πρώτων είναι καθοριστικής σημασίας για την αντιμετώπιση όλων των υπολοίπων. Υπάρχει δηλαδή μια σχέση αιτίου και αιτιατού. Η διαμόρφωση καλύτερων θεσμών κρατικής και κοινωνικής οργάνωσης αποτελεί αναγκαία συνθήκη για την αντιμετώπιση όλων των άλλων προβλημάτων. Δυστυχώς, η βελτίωση των θεσμών δεν είναι εύκολη υπόθεση. Όμως, κάποιες στοχευμένες παρεμβάσεις μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο και να ωθήσουν τη χώρα μας σε μια καλύτερη «ισορροπία», όπως αναλύεται παρακάτω.

Γ2. Στόχοι Οικονομικής Πολιτικής

Προκειμένου να σκιαγραφήσουμε το επιθυμητό πρότυπο οικονομικής δραστηριότητας για την ελληνική οικονομία, υπό τις υφιστάμενες συνθήκες, θα πρέπει: (α) να ορίσουμε τους βασικούς ποσοτικούς και κοινωνικούς στόχους της οικονομικής πολιτικής και (β) να αποφασίσουμε ποιες ενδιάμεσες μεταβλητές-στόχοι θα υποβοηθήσουν στην επίτευξη των τελικών στόχων. Εδώ θα πρέπει να επισημανθεί ότι όσο εύκολη –και ίσως αυτονόητα απλή– μπορεί να φαίνεται η διατύπωση των τελικών στόχων, τόσο πολύπλοκες και σύνθετες μπορεί να αποδειχθούν η επιλογή και η εφαρμογή των ενδιάμεσων στόχων. Ως εκ τούτου απαιτείται προσεκτικός σχεδιασμός, καθώς θα πρέπει να εξασφαλιστεί αφενός ότι οι ενδιάμεσοι όντως συνδέονται στενά με τους τελικούς στόχους και, αφετέρου, ότι οι ενδιάμεσοι στόχοι υλοποιούνται με τρόπο αποτελεσματικό.

Γ2.1. Προσδιορισμός των τελικών στόχων

Στο πλαίσιο αυτό, οι τελικοί στόχοι της οικονομικής πολιτικής για την ελληνική οικονομία πρέπει να είναι: (α) η αποκατάσταση της βιωσιμότητας του χρέους (δημόσιου και ιδιωτικού) και του ασφαλιστικού συστήματος, (β) η επίτευξη βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, δηλαδή η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η οποία, θα μεταφράζεται αρχικά σε μείωση της ανεργίας και μεταγενέστερα σε όρους απασχόλησης και αυξημένα εισοδήματα και (γ) η βελτίωση της κοινωνικής προστασίας των ασθενέστερων οικονομικά ομάδων.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να τονιστεί ότι σε μια οικονομία όπως η ελληνική, της οποίας το δημόσιο χρέος δεν θεωρείται βιώσιμο, εάν δεν σημειωθεί κάποια δραστική και άμεση αλλαγή, η προσπάθεια αποκατάστασης της βιωσιμότητάς του προηγείται της προσπάθειας επίτευξης κάθε άλλου στόχου. Ο λόγος είναι απλός. Η αβεβαιότητα που απορρέει από τη μη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους υπονομεύει και ακυρώνει την «αποτελεσματικότητα» όλων των άλλων προσπαθειών και μέτρων, και άρα οδηγεί σε έναν φαύλο κύκλο ύφεσης και λήψης νέων μέτρων. Ωστόσο, στην παρούσα συγκυρία της ελληνικής οικονομίας, και με την προϋπόθεση ότι δεν θα συμβεί κάποιο «ατύχημα», όπως αυτό

που αποφεύχθηκε το καλοκαίρι του 2015, η προτεραιότητα μπορεί να δοθεί στην επανεκκίνηση της πραγματικής οικονομίας και στην αύξηση της απασχόλησης, δηλαδή στην ανάπτυξη. Με τον όρο «παρούσα συγκυρία» εννοούμε τις συμφωνίες στήριξης (Μνημόνια) που έχουν συνολοποιηθεί με τους δανειστές μας, οι οποίες μας έχουν παράσχει μια σχετική περίοδο «χάριτος» όσον αφορά στην αποπληρωμή του χρέους³². Παράλληλα, πρέπει να επισημανθεί ότι ένα σημαντικό μέρος της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσαρμογής έχει ήδη πραγματοποιηθεί (με εξαίρεση τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού συστήματος).

Άρα, στη σημερινή συγκυρία, ο στόχος (β), δηλαδή η ανάπτυξη, μπορεί να θεωρηθεί πιο επιτακτικός από τον στόχο (α), δηλαδή τη μείωση του χρέους. Σημειωτέον ότι η αύξηση του ΑΕΠ θα βοηθήσει έμμεσα και στην αποκλιμάκωση του χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ³³. Βέβαια, λόγω του υψηλού χρέους, δεν υπάρχουν δημοσιονομικά περιθώρια, γεγονός που σημαίνει ότι η φορολογία και οι δαπάνες δεν μπορούν να αποτελέσουν μοχλό ανάπτυξης. Μπορούν όμως, όπως εξηγούμε παρακάτω, να σχεδιαστούν με τρόπο ώστε, τουλάχιστον, να μην αποτελούν εμπόδια στην ανάπτυξη.

Με την ίδια λογική, ενώ η ανάπτυξη ενός πλέγματος κοινωνικής προστασίας των ασθενέστερων οικονομικά ομάδων, δηλαδή το (γ), είναι ένας πολύ σημαντικός οικονομικός και κοινωνικός στόχος σε αυτή τη δυσμενή συγκυρία, αυτό που προηγείται άμεσα είναι η ανάπτυξη, δηλαδή η αύξηση του ΑΕΠ και της απασχόλησης, και ακολουθεί ο ανασχεδιασμός της διανομής του.

Τέλος, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η ανάλυση που ακολουθεί έχει νόημα, εφόσον η ελληνική οικονομία συνεχίζει να βρίσκεται σε κάποια μορφή συμφωνία με τους δανειστές της. Σε διαφορετική περίπτωση, παρ' ότι οι μεταρρυθμιστικές ενέργειες που αναλύονται παρακάτω εξακολουθούν να είναι απαραίτητες, οι προτεραιότητες και τα προβλήματα που θα προκύψουν θα είναι διαφορετικά.

Γ2.2. Προσδιορισμός των ενδιάμεσων στόχων

Με την εξαίρεση της περιόδου 1996-2007 (κατά την οποία, όπως έχει ήδη αναφερθεί σε άλλο σημείο της παρούσας μελέτης, η οποία οικονομική μεγέθυνση προερχόταν, κατά κύριο λόγο, από την πλευρά της ζήτησης, με όλα τα επακόλουθα προβλήματα που έχουν ήδη αναλυθεί), η ελληνική οικονομία δεν έχει βιώσει πραγματική οικονομική μεγέθυνση (με την έννοια της σταθερής διεύρυνσης της παραγωγικής της δυνατότητας) τουλάχιστον από τα τέλη της δεκαετίας του 1970³⁴. Επομένως, κυρίαρχη προτεραιότητα αποτελεί η αναγνώριση του σταδίου, δηλαδή της ιστορικής φάσης οικονομικής ανάπτυξης που

32. Ήδη, και χωρίς καμία επιπρόσθετη ρύθμιση, η Ελλάδα «πληρώνει», λόγω των Μνημονίων, πολύ χαμηλότερα επιτόκια από εκείνα που θα «πλήρωνε», εάν αναζητούσε πόρους στη διεθνή αγορά.

33. Η επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης και η συνακόλουθη αύξηση της απασχόλησης είναι εξαιρετικής σημασίας, πέραν όλων των υπολοίπων, προκειμένου να σηματοδοτηθεί, μετά από πολλά χρόνια, η έξοδος της ελληνικής κοινωνίας από το τέλμα και την απαισιοδοξία στα οποία έχει περιέλθει.

34. Βλ. Gogos et al. (2014).

βρίσκεται η Ελλάδα³⁵. Αυτό είναι σημαντικό, διότι οι ίδιοι παράγοντες επηρεάζουν με διαφορετικό τρόπο μια οικονομία, ανάλογα με την ιστορική φάση ανάπτυξης που αυτή βρίσκεται. Για παράδειγμα, μια πολιτική που αποδεικνύεται καλή για τις ΗΠΑ ή τη Γερμανία, ίσως, να μην είναι ενδεδειγμένη για την Ελλάδα, καθόσον οι διαφορετικές χώρες βρίσκονται σε διαφορετικές ιστορικές φάσεις ανάπτυξης³⁶.

Θα τολμούσαμε λοιπόν να πούμε ότι, με βάση τη διεθνή εμπειρία, όπως καταγράφεται στη σχετική βιβλιογραφία, για μια χώρα όπως η Ελλάδα, η οικονομική ανάπτυξη προϋποθέτει ένα σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, καλούς θεσμούς κοινωνικής οργάνωσης, αύξηση του κοινωνικού κεφαλαίου, αποδοτικό και αποτελεσματικό δημόσιο τομέα, ένα μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής που δεν θα στρεβλώνει τα κίνητρα και θα είναι αναπτυξιακό, σύγχρονο σύστημα εκπαίδευσης, αποτελεσματικό σύστημα υγείας, υποδομές, ανταγωνιστικές αγορές προϊόντος, εργασίας και χρήματος και κίνητρα για την αύξηση της αποταμίευσης και των επενδύσεων, όπως επίσης και για τη διαμόρφωση ενός εξωστρεφούς και εξαγωγικού προτύπου εγχώριας παραγωγής, με στόχο να μειωθεί το μερίδιο της κατανάλωσης στο ΑΕΠ και να προσεγγίσει τον αντίστοιχο μέσο όρο της Ευρωζώνης (βλ. π.χ. Sala-i-Martin, 2010).

Τα παραπάνω θα πρέπει να αποτελέσουν και τους ενδιάμεσους στόχους μιας αναπτυξιακής οικονομικής πολιτικής. Συνεπώς, χρειάζεται να εξειδικεύσουμε τις μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις που απαιτούνται προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω ενδιάμεσοι στόχοι. Στο σημείο αυτό θα θέλαμε να επισημάνουμε ότι οι προϋποθέσεις για προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων (FDI) συμπίπτουν με τις παραπάνω προϋποθέσεις για ανάπτυξη³⁷.

Πριν προχωρήσουμε στις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις, θα συζητήσουμε κάποιες γενικές αρχές όσον αφορά τη στρατηγική επιλογής και υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων.

35. Η ιστορική φάση ανάπτυξης καθορίζεται από τις τρέχουσες κοινωνικές, θεσμικές και τεχνολογικές εξελίξεις σε μια οικονομία.

36. Για παράδειγμα, μια οικονομία χωρίς βασικές υποδομές είναι καλύτερο να στηρίξει την ανάπτυξη της στην απόκτηση παρά στην υιοθέτηση πολιτικών υψηλών τεχνολογιών, που, προκειμένου να αποδώσουν, απαιτούν την ύπαρξη βασικών υποδομών. Βλ. Aghion and Howitt (2009) και Sala-i-Martin (2010).

37. Ένα σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, καλοί θεσμοί κοινωνικής οργάνωσης, αλλά και ένας αποδοτικός και αποτελεσματικός δημόσιος τομέας είναι απολύτως απαραίτητα ώστε να υπάρξει ροή ξένων άμεσων επενδύσεων, αλλά και μεταφορά τεχνολογίας.

Γ3. Γενικές Αρχές για τη Στρατηγική των Μεταρρυθμίσεων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η επίτευξη των παραπάνω ενδιάμεσων στόχων, και ειδικά της ανάπτυξης/απασχόλησης, απαιτεί μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Υπάρχουν ωστόσο τουλάχιστον τρία ζητήματα που άπτονται της στρατηγικής των αναγκαίων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, τα οποία συνοψίζονται στα ακόλουθα τρία ερωτήματα, που πρέπει να απαντηθούν πριν προχωρήσει κανείς στον σχεδιασμό των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων³⁸:

38. Βλ. Drazen (2000, Κεφ. 13).

- (α) Πρέπει οι μεταρρυθμίσεις να είναι ριζικές, ολοκληρωτικές ή «μερικής έκτασης»;
- (β) Πρέπει οι μεταρρυθμίσεις να υλοποιούνται σταδιακά ή άμεσα, χωρίς καμία χρονοτριβή;
- (γ) Ποια πρέπει να είναι η χρονική ακολουθία υλοποίησης των επιλεγμένων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων;

Σχετικά με το (α) ερώτημα, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η υιοθέτηση ριζικών (ή ολοκληρωτικών) μεταρρυθμίσεων, αν και φαντάζει ως η ιδεατή επιλογή, δεν είναι πάντοτε (και σίγουρα τις περισσότερες φορές) –για διάφορους λόγους– πολιτικά εφικτή. Συνεπώς, η οικονομική πολιτική θα πρέπει να επικεντρωθεί στην υιοθέτηση «μερικής έκτασης» μεταρρυθμίσεων, που όμως θα χαρακτηρίζονται από συμπληρωματικότητες, υπό την έννοια ότι θα μπορούν να αντιμετωπίσουν την ίδια στιγμή πολλά διαφορετικά προβλήματα που μαστίζουν την οικονομία, δηλαδή να πετύχουν περισσότερους από έναν ενδιάμεσους στόχους. Σχετικά με το (β) ερώτημα, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η σταδιακή εφαρμογή μιας μεταρρύθμισης προσφέρει το πλεονέκτημα της εκμάθησης, κατά την υλοποίησή της, και άρα της δυνατότητας διόρθωσης τυχόν μη λειτουργικών πτυχών της. Ωστόσο, ελλοχεύει ο κίνδυνος της αναστροφής των μεταρρυθμιστικών πράξεων, είτε λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης είτε λόγω μεταρρυθμιστικής κόπωσης, όπως και ο κίνδυνος της χρονικής ασυνέπειας, ειδικά σε χώρες που χαρακτηρίζονται από μεγάλη κοινωνική και οικονομική ανομοιογένεια (και, επομένως, ισχυρά αντιτιθέμενα συμφέροντα) και χαμηλή ποιότητα κοινωνικού κεφαλαίου. Συνεπώς, από τον συνδυασμό των απαντήσεων στα (α) και (β) ερωτήματα που δίνει η διεθνής εμπειρία

και πρακτική προκύπτει ότι η οικονομική πολιτική είναι προτιμότερο να επιδιώκει «μερικής έκτασης» μεταρρυθμίσεις που να υλοποιούνται χωρίς χρονοτριβή.

Τέλος, σε σχέση με το (γ) ερώτημα, η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η χρονική ακολουθία των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων θα πρέπει να ξεκινά με εκείνες τις μεταρρυθμίσεις που αναμένεται να αποφέρουν τα μεγαλύτερα δυνατά οφέλη για την οικονομία και την κοινωνία και οι οποίες κατά τεκμήριο είναι εκείνες που έχουν και τις μεγαλύτερες συμπληρωματικότητες. Οι περίφημες δομικές ή διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (π.χ. εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, απελευθέρωση αγορών κ.ά.) ανήκουν σε αυτή την κατηγορία.

**ΕΝΑ ΝΕΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΑΥΤΟ**

Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης,
Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος,
Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Απρίλιος 2016

Σημαντικές Μεταρρυθμίσεις



Δ. Σημαντικές Μεταρρυθμίσεις

Στην ενότητα αυτή θα επιχειρηθεί να προσδιοριστεί το πλέγμα των συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων που συνδέονται με την επίτευξη των ενδιάμεσων στόχων, όπως αυτοί αναλύθηκαν παραπάνω. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ύπαρξη συμπληρωματικότητας συνεπάγεται ότι μια συγκεκριμένη μεταρρύθμιση είναι δυνατόν να συνδέεται με περισσότερους από έναν ενδιάμεσους στόχους. Η ανάλυση που ακολουθεί δεν είναι εξαντλητική. Υπάρχουν και άλλοι τομείς στους οποίους μεταρρυθμίσεις –μικρότερης ή μεγαλύτερης εμβέλειας– είναι ιδιαίτερα επιθυμητές. Στη συγκεκριμένη ενότητα επικεντρώνουμε την ανάλυσή μας σε μεταρρυθμίσεις κομβικού χαρακτήρα.

Πιο συγκεκριμένα, οι τομείς στους οποίους θα επιχειρήσουμε να περιγράψουμε πιθανές μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις είναι οι ακόλουθοι:

- Δημόσιος Τομέας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, με έμφαση στη δημόσια διοίκηση, στη φορολογική πολιτική και διοίκηση και στο δικαστικό σύστημα.
- Αγορές Προϊόντος και Κεφαλαίου, με εξειδίκευση στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και στους παραγωγικούς κλάδους με δυναμικό συγκριτικό πλεονέκτημα.
- Ανθρώπινοι Πόροι και Κοινωνική Προστασία, με έμφαση στην αγορά εργασίας, στην κοινωνική προστασία, στην εκπαίδευση, στην έρευνα και στην καινοτομία, καθώς και στην υγεία³⁹.

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση επιμέρους επιθυμητών μεταρρυθμίσεων, είναι απαραίτητες κάποιες επισημάνσεις. Σήμερα σχεδόν όλοι οι παράγοντες του δημόσιου βίου φαίνεται να ομνύουν στις μεταρρυθμίσεις – αν και είναι εμφανές ότι δεν εννοούν όλοι το ίδιο με τον όρο «μεταρρύθμιση». Όμως, η υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων φαίνεται να συναντά ισχυρότατα εμπόδια, και πολλές από αυτές παραπέμπονται στις καλένδες. Αυτό μπορεί να αποδοθεί στο περίφημο «πολιτικό κόστος», που τόσο πολύ έχει ταλαιπωρήσει τη χώρα μας. Πολλές μεταρρυθμίσεις έχουν μεγάλο όφελος και μικρό κόστος για την κοινωνία.

³⁹ Για τη σχέση μεταρρυθμίσεων και οικονομικής μεγέθυνσης στην τωρινή συγκυρία της ελληνικής οικονομίας, βλ. Papageorgiou and Vourvachaki (2015) και Terzi (2015).

Όμως, συνήθως το όφελος διακέεται σε μικρά μερίδια σε πολύ μεγάλα τμήματα του πληθυσμού, ενώ το κόστος επικεντρώνεται σε μικρές και, πολύ συχνά, πολύ καλά οργανωμένες ομάδες. Για τα μέλη αυτών των ομάδων το δυνητικό κόστος των μεταρρυθμίσεων ενδέχεται να είναι ιδιαίτερα υψηλό. Επομένως, έχουν κάθε συμφέρον να οργανωθούν και να επιδιώξουν τη διατήρηση του status quo, αυξάνοντας το πολιτικό κόστος των επίδοξων μεταρρυθμιστών (Κολλίντζας, 2000). Αντίθετα, λόγω του σχετικά χαμηλού οφέλους σε ατομικό επίπεδο, οι δυνητικά επωφελούμενοι από την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων σπανίως οργανώνονται σε ομάδες υποστηρικτικές της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Όμως, όταν μια μεταρρύθμιση υλοποιηθεί, συνήθως δημιουργούνται οι αντίρροπες, υποστηρικτικές προς τη μεταρρύθμιση, δυνάμεις. Αυτός είναι και ο κύριος λόγος για τον οποίο σχετικά σπανίως αναιρούνται μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί.

Ένας άλλος παράγοντας που επηρεάζει αρνητικά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων είναι το γεγονός ότι τα οφέλη τους κάθε άλλο παρά συγχρονισμένα είναι με τον πολιτικό κύκλο. Ορισμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ενδέχεται να εμφανίσουν θετικά αποτελέσματα σχετικά γρήγορα. Όμως, στις περισσότερες περιπτώσεις τα πλήρη οφέλη των μεταρρυθμίσεων εμφανίζονται μετά από λίγα χρόνια (Ioannides and Pissarides, 2015), ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις το διάστημα μπορεί να είναι πολύ μεγαλύτερο (π.χ. συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση). Επομένως, η κυβέρνηση η οποία θα εισαγάγει τις μεταρρυθμίσεις θα εισπράξει σχεδόν ολόκληρο το πολιτικό κόστος, ενώ τα οφέλη θα τα προσποριστούν οι μελλοντικές κυβερνήσεις. Εξαιτίας αυτού, πολλές κυβερνήσεις καθυστερούν να υλοποιήσουν τις μεταρρυθμίσεις. Από την άποψη αυτή, η περίπτωση της Ελλάδας πριν από την έλευση της οικονομικής κρίσης είναι ακραία, αλλά δεν είναι η μοναδική.

Δ1. Δημόσιος Τομέας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Δ1.1. Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Οι δομικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα (εφεξής Δημόσιο) είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με τις ευρύτερες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Ως εκ τούτου, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης ήταν πάντοτε αναπόσπαστο τμήμα της προσπάθειας της χώρας να εξέλθει από την κρίση. Ειδικότερα, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα είναι διαχρονικά υπέρμετρα και άνισα στελεχωμένη, ενώ χαρακτηρίζεται από:

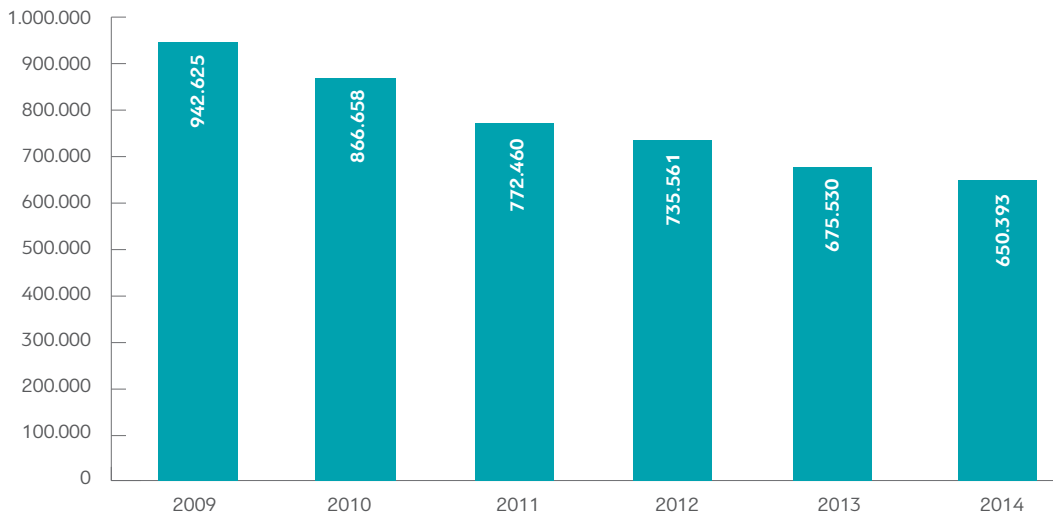
- (α) κατακερματισμένες δομές της γενικής κυβέρνησης,
- (β) ποικίλα μισθολογικά καθεστώτα, επιδόματα και διαδικασίες προαγωγής,
- (γ) πολύπλοκες και χρονοβόρες διοικητικές διαδικασίες με πληθώρα ρυθμίσεων κακής ποιότητας,
- (δ) προβληματική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση με σημαντικές επικαλύψεις,
- (ε) υψηλή επισφάλεια κατά την εφαρμογή των πολιτικών,
- (στ) ανεπαρκή ηλεκτρονική διακυβέρνηση,
- (ζ) μη ορθολογική χρήση των πόρων και έλλειψη συντονισμού και
- (η) απουσία ενός ουσιαστικού συστήματος αξιολόγησης (European Commission 2010a, 2010b).

Όπως ήταν αναμενόμενο, τα χαρακτηριστικά αυτά συνέβαλαν στη διαμόρφωση μιας δημόσιας διοίκησης με υψηλές λειτουργικές και μισθολογικές δαπάνες, προβληματική λογοδοσία και χαμηλά επίπεδα αποδοτικότητας και πρόσβασης σε αυτή.

Επομένως, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης ήταν πάντοτε μια αναγκαιότητα, προκειμένου να επιτευχθούν η οικονομική και η δημοσιονομική προσαρμογή, και να διαμορφωθούν οι κατάλληλες δομές για ένα βιώσιμο αναπτυξιακό υπόδειγμα. Τα τελευταία χρόνια, και ιδιαίτερα την περίοδο 2010-2014, έλαβαν χώρα προς την κατεύθυνση αυτή κάποιες διαρθρωτικές αλλαγές στους τομείς της αναδιοργάνωσης του Δημοσίου, της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων, της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της μείωσης της γραφειοκρατίας.

Με στόχο τη δημιουργία ενός ορθολογικά δομημένου, εύρυθμου και οικονομικά αποδοτικού Δημοσίου, πραγματοποιήθηκε μια ευρύτερη προσπάθεια αναδιοργάνωσης, η οποία περιελάμβανε: (α) τη μεταρρύθμιση των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω της συγχώνευσης δήμων, νομαρχιών και περιφερειών, με στόχο τη μείωση του κόστους λειτουργίας, την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, (β) την αξιολόγηση και αναδιάρθρωση των δομών της κεντρικής κυβέρνησης με την εφαρμογή νέων οργανογραμμάτων, που αποσκοπούσαν στη μείωση των δημοσίων δαπανών, στην εξάλειψη αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων και στην καλύτερη κατανομή του στελεχιακού δυναμικού, (γ) την κατάργηση ορισμένων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) και δημοσίων υπηρεσιών, των οποίων το έργο θα μπορούσε να παρασχεθεί από άλλες υπάρχουσες υπηρεσίες και φορείς ή/και τα οποία δεν είχαν αναλάβει δράση τη στιγμή της κατάργησης, και (δ) τη συγχώνευση ορισμένων ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ ή δημοσίων υπηρεσιών, με στόχο τη μείωση του λειτουργικού κόστους και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών (European Commission, 2012, 2014a).

Προκειμένου να εξορθολογιστεί το κατακερματισμένο σύστημα και να βελτιωθούν η κατανομή και η αποδοτικότητα του στελεχιακού δυναμικού, προωθήθηκαν πρωτοβουλίες σχετικές με τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. Ειδικότερα, μερικές από αυτές ήταν οι εξής: (α) Η δημιουργία και η επικαιροποίηση ενός οιονεί ενιαίου και αρκετά απλοποιημένου συστήματος αμοιβών, που καλύπτει τους βασικούς μισθούς και τα επιδόματα. (β) Ο καθορισμός ενός αριθμητικού κανόνα μεταξύ εισροών και εκροών προσωπικού. (γ) Η επιδίωξη της νομιμότητας στην απασχόληση στο Δημόσιο, με έμφαση στις περιπτώσεις πειθαρχικών διώξεων και παράνομων προσλήψεων. (δ) Η καθιέρωση ενός συστήματος κινητικότητας στο Δημόσιο, έτσι ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη κατανομή του προσωπικού. (ε) Η δημιουργία μιας Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ), καθώς και η δημιουργία μιας βάσης δεδομένων απογραφής όλων των υπαλλήλων της γενικής κυβέρνησης. (ζ) Η διαμόρφωση ενός νέου (αν και ακόμη ανεπαρκούς και με ελλείψεις) συστήματος αξιολόγησης και επιλογής προϊσταμένων (European Commission, 2012, 2014a), ενώ δρομολογείται από το 2016, (η) η σύσταση Εθνικού Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ). Οι πρωτοβουλίες αυτές δεν υλοποιήθηκαν όλες με την ίδια επιτυχία, αλλά συνέβαλαν στη μείωση του συνολικού αριθμού των υπαλλήλων κατά 31% την περίοδο 2009-2014 (Γράφημα 4.1).

Γράφημα 4.1: Συνολική Απασχόληση στον Δημόσιο Τομέα στην Ελλάδα

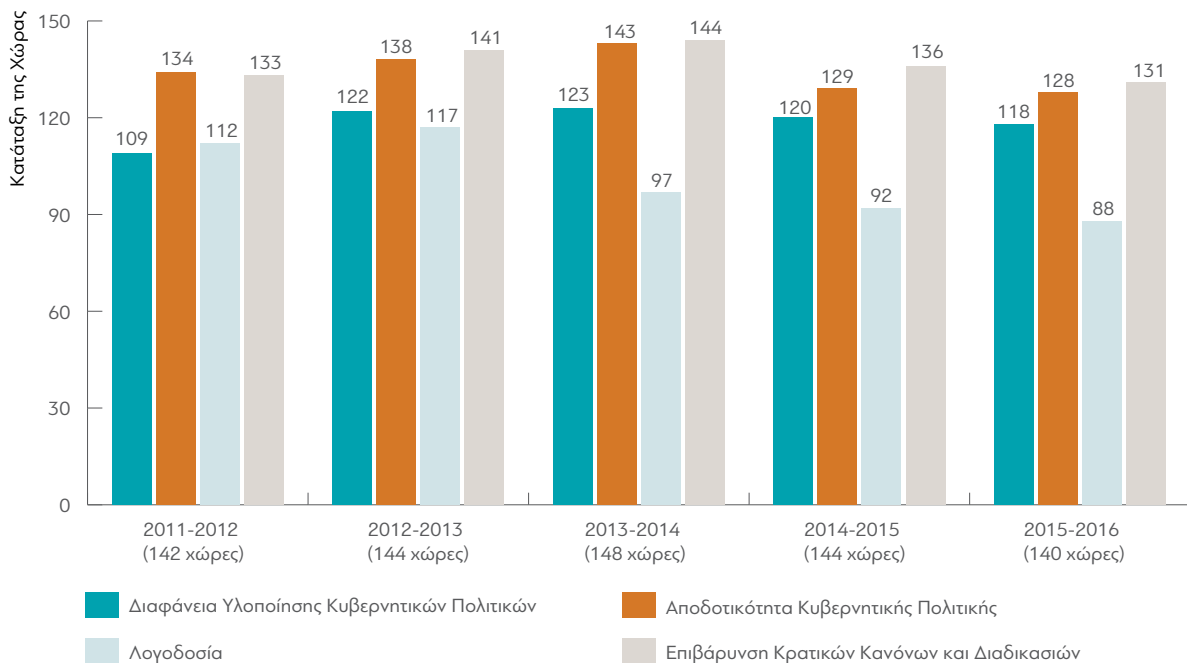
Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Η διοικητική μεταρρύθμιση περιελάμβανε, επίσης, πρωτοβουλίες στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, προκειμένου να ενισχυθούν η διαφάνεια και η λογοδοσία, και να βελτιωθούν οι ενδο-υπηρεσιακές διαδικασίες, καθώς και οι παρεχόμενες υπηρεσίες. Ορισμένες από αυτές τις πρωτοβουλίες ήταν: (α) Η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής πλατφόρμας “OpenGov”, με στόχο την υποστήριξη της διαδικασίας διαβούλευσης και την ενδυνάμωση της συμμετοχής της κοινωνίας. (β) Η δημιουργία του προγράμματος «Διαύγεια», δηλαδή η καθιέρωση της υποχρέωσης δημοσίευσης πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο. (γ) Η δημιουργία της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. (δ) Η ανάπτυξη πλατφορμών ηλεκτρονικών προμηθειών (e-procurement) και η δημιουργία των κεντρικών αρχών προμηθειών (central purchasing bodies), για την προμήθεια βασικών αγαθών και υπηρεσιών. (ε) Η κατάργηση της απαίτησης υποβολής πρωτοτύπων ή επικυρωμένων αντιγράφων εγγράφων που εκδίδονται από τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς του ευρύτερου Δημοσίου για όλες τις συναλλαγές με το κράτος. (στ) Η αντικατάσταση του συστήματος αδειοδότησης για μια σειρά επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από ένα σύστημα γνωστοποίησης, σύμφωνα με το οποίο τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα που ιδρύουν μια επιχείρηση υποβάλλουν υπεύθυνη δήλωση για την τήρηση των σχετικών κανόνων. (ζ) Η επέκταση της αυτεπάγγελτης αναζήτησης σε όλα τα δικαιολογητικά έγγραφα που εκδίδονται από τις υπηρεσίες, τις τοπικές αρχές και τους φορείς του Δημοσίου και τα οποία είναι απαραίτητα για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης. (η) Η ανάπτυξη των ηλεκτρονικών υπηρεσιών και η απευθείας ηλεκτρονική διασύνδεση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) με τις βάσεις δεδομένων του Δημοσίου.

(θ) Η μείωση του διοικητικού φόρτου για τις επιχειρήσεις –κατά περίπου 25%– σε 13 κρίσιμους τομείς, σε ένα πλαίσιο συνεργασίας με τον ΟΟΣΑ.

(ι) Η προώθηση της ψηφιοποίησης των φορολογικών και τελωνειακών διοικητικών διαδικασιών (βλέπε τέλη κυκλοφορίας, συμβάσεις μίσθωσης, e-πράξεις, δηλώσεις ΦΠΑ, ηλεκτρονικές υπηρεσίες τελωνείων κ.ά.). (ια) Η εισαγωγή των αρχών καλής νομοθέτησης και εργαλείων δημόσιας διοίκησης.

Γράφημα 4.2: Δημόσιος Τομέας: Διαφάνεια, Αποδοτικότητα και Λογοδοσία



Πηγή: World Economic Forum

Οι προαναφερθείσες πρωτοβουλίες στο βαθμό που έχουν υλοποιηθεί συνέβαλαν, κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, στη (μικρή) βελτίωση της κατάστασης στη δημόσια διοίκηση (Γράφημα 4.2), σύμφωνα με σχετικούς ποιοτικούς δείκτες που αφορούν την αποδοτικότητα, τη γραφειοκρατία, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, αν και ακόμη πρέπει να διανυθεί πολύς δρόμος, προκειμένου η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα να συγκλίνει με αυτήν των υπόλοιπων αναπτυγμένων χωρών.

Προς αυτή την κατεύθυνση δύναται να συμβάλουν πρωτοβουλίες και κινήσεις, οι οποίες, στο πεδίο της αναδιοργάνωσης του Δημοσίου, είναι οι εξής:

(α) Η ανάπτυξη ενός σύγχρονου συστήματος περιγραφής θέσεων για όλες τις δομές του Δημοσίου, το οποίο θα συνοδεύεται από λεπτομερή

εγχειρίδια –που θα επικαιροποιούνται– για όλη τη δομή της δημόσιας διοίκησης, με στόχο τη βελτίωση της αποδοτικότητας, την εξασφάλιση της συνέχειας στο διοικητικό έργο και την προώθηση της αποτελεσματικής αξιολόγησης. (β) Η αξιολόγηση και η αναδιάρθρωση των δομών της γενικής κυβέρνησης (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ), μέσω της εφαρμογής νέων οργανογραμμάτων, ώστε να μειωθεί σημαντικά το δημοσιονομικό κόστος και να αξιολογηθεί ο ρόλος του εκάστοτε φορέα. (γ) Η σε βάθος επανεξέταση της αποστολής και της αποτελεσματικότητας όλων των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ της γενικής κυβέρνησης, με σκοπό την κατάργηση εκείνων των οποίων οι αρμοδιότητες είναι παρωχημένες ή δεν υπηρετούνται πλέον, και η μετακίνηση των υπαλλήλων σε υποστελεχωμένες δομές της δημόσιας διοίκησης. (δ) Η λεπτομερής εξέταση όλων των ΝΠΔΔ και των ΝΠΙΔ, προκειμένου να εντοπίζονται και να διορθώνονται περιπτώσεις επικάλυψης αρμοδιοτήτων, λειτουργιών και δράσεων, και να προωθούνται συνέργειες μέσω της συγχώνευσης δομών με δημόσιες υπηρεσίες. (ε) Η εκπόνηση ενός λεπτομερούς στρατηγικού σχεδίου –με διετή επικαιροποίηση– για την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του Δημοσίου, με στόχο τον εντοπισμό και τη «διόρθωση» ελλείψεων, καθώς και την εναρμόνιση της λειτουργίας του Δημοσίου με τα πρότυπα της Ε.Ε. (στ) Η βελτίωση του συντονισμού της κεντρικής διοίκησης, με την εγκαθίδρυση ενός κέντρου διακυβέρνησης υπό τον Πρωθυπουργό, που θα αντικαθιστά τις κατακερματισμένες δομές.

Παράλληλα, στο πεδίο της διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, μία σειρά από πρωτοβουλίες δύνανται να είναι οι ακόλουθες: (α) Η βελτίωση της παρακολούθησης του ανθρώπινου δυναμικού τόσο σε μισθολογικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, με την ενοποίηση των βάσεων δεδομένων της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών (ΕΑΠ) και του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), που σήμερα λειτουργούν χωριστά και δίνουν αποσπασματικές πληροφορίες, δυσχεραίνοντας την παρακολούθηση των βασικών μεγεθών απασχόλησης του δημόσιου τομέα. (β) Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για το ανθρώπινο δυναμικό, που θα διασφαλίζει την ορθολογικότερη κατανομή των στελεχών της δημόσιας διοίκησης με βάση τις δεξιότητες, τη θεσμική συνέχεια και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία του Δημοσίου, ενώ παράλληλα θα αποτελεί τη βάση για την αξιολόγηση και την ανάπτυξη των ικανοτήτων των προϊσταμένων και του προσωπικού. (γ) Ο κεντρικός και τεκμηριωμένος ετήσιος προγραμματισμός των προσλήψεων με βάση τις απαραίτητες δεξιότητες, τις κυβερνητικές προτεραιότητες και τις δημοσιονομικές δυνατότητες, καθώς και λιγότερο πολύπλοκες διαδικασίες προσλήψεων, ώστε να καλύπτονται ταχύτερα και αποτελεσματικά οι ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό. (δ) Η καθιέρωση ενός μόνιμου και σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων με βάση την εξατομικευμένη ανάλυση, συνδεδεμένη με το μισθολόγιο, καθώς και με τη θέση, τις ευθύνες και τις επιδόσεις, ώστε να στηριχθεί μια διαχείριση

ανθρώπινου δυναμικού που θα βασίζεται στην παροχή κινήτρων. (ε) Η εγκαθίδρυση στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης ενός συστήματος ευρείας κινητικότητας («αγορά εργασίας στο εσωτερικό του Δημοσίου»), που θα παρέχει στους υπαλλήλους τη δυνατότητα να επιλέγουν νέες θέσεις, στη βάση διαφανών διαδικασιών και παρεχόμενων κινήτρων. (στ) Η ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης «εργαλειοθήκης», η οποία θα μπορούσε να περιλαμβάνει μια βάση δεδομένων για τη διαχείριση του προσωπικού, ανεξάρτητες επιτροπές για την επιλογή του προσωπικού, λεπτομερείς και διαφανείς διαδικασίες που θα υποστηρίζουν το σύστημα κινητικότητας και τη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων. (ζ) Η αναδιάρθρωση του συστήματος αμοιβών του Δημοσίου, με στόχο ένα δημοσιονομικά ουδέτερο νέο μισθολόγιο, με λιγότερα προνομιακά-ειδικά καθεστώτα/μισθολόγια, το οποίο θα καθιερώνει ένα μέσο επίπεδο μισθών που θα συνάδει με την υψηλή ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, θα βασίζεται στην απόδοση των εργαζομένων και θα περιλαμβάνει και μια λογική δημιουργίας κινήτρων. (η) Η αναθεώρηση των μη μισθολογικών παροχών στο Δημόσιο, εστιάζοντας σε κάθε περίπτωση (βλ. παροχές αναφορικά με το ωράριο εργασίας, τις άδειες, τις ημερήσιες αποζημιώσεις, τα επιδόματα, τα οδοιπορικά κ.ά.), και η ενσωμάτωσή τους σε ένα ολοκληρωμένο νέο σύστημα αμοιβών. (θ) Η εισαγωγή ενός προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης βασισμένου στη δημιουργία κινήτρων και ανοικτού σε όλους τους υπαλλήλους του Δημοσίου, με στόχο την αύξηση της απασχολησιμότητάς τους, την υποστήριξη της κινητικότητας και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής κατανομής του ανθρώπινου δυναμικού.

Τέλος, στα πεδία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, της ενίσχυσης της διαφάνειας και της μείωσης της γραφειοκρατίας, ανάμεσα σε πιθανές πρωτοβουλίες βρίσκονται οι εξής: (α) Η διεύρυνση –χωρίς εξαιρέσεις– του πεδίου εφαρμογής του προγράμματος «Διαύγεια» σε κάθε διάσταση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και η εισαγωγή μιας φιλικής προς τον πολίτη ηλεκτρονικής πλατφόρμας που θα αναλύει τα δημοσιευμένα στοιχεία. (β) Η πλήρης εφαρμογή της Στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση για τα επόμενα πέντε χρόνια, με στόχο τη δημιουργία μιας πιο αποτελεσματικής, διαφανούς και υπεύθυνης δημόσιας διοίκησης, μέσω της ευρείας χρήσης των νέων τεχνολογιών, και την επέκταση των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, αναλύοντας αλλά και υιοθετώντας τακτικές και παραδείγματα από επιτυχημένες περιπτώσεις κρατών (όπως η Εσθονία). (γ) Η συνολική αξιολόγηση των υπηρεσιών που μπορούν να παρέχονται πιο αποτελεσματικά και με χαμηλότερο κόστος από τον ιδιωτικό τομέα και η εξέταση της δυνατότητας εξωτερικής ανάθεσης των δραστηριοτήτων αυτών (outsourcing), σε συνδυασμό με την επαναξιολόγηση των αντίστοιχων δομών της δημόσιας διοίκησης. (δ) Η πλήρης εφαρμογή της πολιτικής της Καλής Νομοθέτησης⁴⁰ στη δημόσια διοίκηση (ανενεργός νόμος από το 2012), συνοδευόμενη από μια πολιτική κανονιστικής μεταρρύθμισης, που θα μείωνε την πληθώρα των κανονιστικών κειμένων. (ε) Η ενοποίηση και ομοιογενοποίηση

40. Η Καλή Νομοθέτηση αφορά τη βελτίωση της νομοπαρασκευαστικής-ρυθμιστικής λειτουργίας και τη μείωση της πολυνομίας, βλ. διαΝΕΟσις (2016ε).

των γραφειοκρατικών διαδικασιών (εξάλειψη του φαινομένου των διαφορετικών δικαιολογητικών) ανά κατηγορία, αλλά και ανά διοικητική επιδίωξη, ώστε να διευκολύνεται και να επιταχύνεται η συναλλαγή του ιδιώτη με το κράτος. (στ) Η κωδικοποίηση και η ψηφιακή δημοσιοποίηση της νομοθεσίας ανά κατηγορία και περίπτωση, προκειμένου ο ιδιώτης (και ειδικά ο επιχειρηματίας) να είναι σε θέση να αντιμετωπίσει ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο περιβάλλον νόμων, εγκυκλίων, υπουργικών αποφάσεων κ.ά. (ζ) Η μείωση (μετά από ενδελεχή ανάλυση) των ενδο-διοικητικών βαρών, μέσω της ανακατανομής τους προς εργαζομένους «πρώτης γραμμής» σε δομές «front-office», ώστε να απελευθερωθούν από γραφειοκρατικές διαδικασίες δάσκαλοι, αστυνομικοί, γιατροί κ.ά. και να παράσχουν στους πολίτες την ουσιαστική υπηρεσία για την οποία προσελήφθησαν. (η) Η ουσιαστική αναβάθμιση του εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης τόσο σε ζητήματα νομιμότητας, όσο και σε ζητήματα που αφορούν την πειθαρχική διαδικασία, τη δημοσιονομική διαχείριση κ.ά., προωθώντας σταδιακά μια φιλοσοφία ενοποίησης όλων των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης.

Δ1.2. Φορολογική Πολιτική και Φορολογική Διοίκηση

Το βασικό ζητούμενο στη φορολογική πολιτική είναι η υιοθέτηση ενός φορολογικού συστήματος το οποίο, αφενός, να είναι όσο λιγότερο στρεβλωτικό γίνεται (για παράδειγμα, ως προς τα κίνητρα για εργασία και επένδυση)⁴¹ και, αφετέρου, να ικανοποιεί κάποιες κοινωνικές αρχές για «δίκαιη» κατανομή του εισοδήματος και του πλούτου.

⁴¹. Βλ., μεταξύ άλλων, Tabellini (2005), Angelopoulos et al. (2007), Angelopoulos et al. (2008), Cingano (2014), Afonso and Jalles (2015).

Η γενική παραδοχή είναι ότι ένα προσεκτικά σχεδιασμένο φορολογικό σύστημα, σε συνδυασμό με την αποτελεσματική χρήση των δημοσίων δαπανών που χρηματοδοτούνται από τα φορολογικά έσοδα, είναι δυνατόν να έχει σημαντικά θετική επίδραση στην οικονομία μιας χώρας⁴². Μπορεί, μεταξύ άλλων, να ενισχύσει την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα, μέσω της χρηματοδότησης βασικών δημοσίων αγαθών και έργων υποδομής. Επίσης, είναι δυνατόν να εξασφαλίσει σταθερότητα στα δημόσια οικονομικά και, παράλληλα, μέσω της αναδιανεμητικής του λειτουργίας, να συμβάλει σε μια «δικαιότερη» διανομή του εισοδήματος, δημιουργώντας με αυτόν τον τρόπο την πεποίθηση της φορολογικής και (άρα, εν πολλοίς) κοινωνικής δικαιοσύνης, η οποία με τη σειρά της συνδέεται θετικά με την ανάπτυξη της οικονομίας. Φυσικά, ισχύει και το αντίθετο: ένα μη προσεκτικά σχεδιασμένο φορολογικό σύστημα, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματική χρήση των δημοσίων δαπανών, έχει αρνητική επίδραση στην οικονομία μιας χώρας.

⁴². Βλ., μεταξύ άλλων, Tabellini (2005), Angelopoulos et al. (2007), Angelopoulos et al. (2008), Cingano (2014), Afonso and Jalles (2015).

Κατά τη διάρκεια της κρίσης που ξέσπασε το 2008, μετά την αρχική δημοσιονομική επέκταση για την αντιμετώπισή της, οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε. –μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα– αναγκάστηκαν

να υιοθετήσουν συσταλτικές δημοσιονομικές πολιτικές, προκειμένου να σταθεροποιήσουν το δημόσιο χρέος τους. Οι πολιτικές αυτές μεταφράστηκαν, μεταξύ άλλων, σε αύξηση του φορολογικού βάρους. Η αύξηση, ωστόσο, του φορολογικού βάρους υπονόμωσε τις προοπτικές ανάπτυξης, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα.

Δεδομένου ότι η χώρα μας διανύει μια προσωρινή περίοδο «χάριτος», όσον αφορά την αποπληρωμή των δανειακών της υποχρεώσεων, γίνεται επιτακτική η ανάγκη διατύπωσης προσεκτικών φορολογικών μεταρρυθμίσεων, που θα δίνουν έμφαση στην ποιότητα των φορολογικών πολιτικών, υπό την έννοια ότι θα εξασφαλίζουν δημοσιονομική σταθερότητα, χωρίς την ίδια στιγμή να πλήττουν την ανάπτυξη ή να δημιουργούν την αίσθηση της φορολογικής αδικίας.

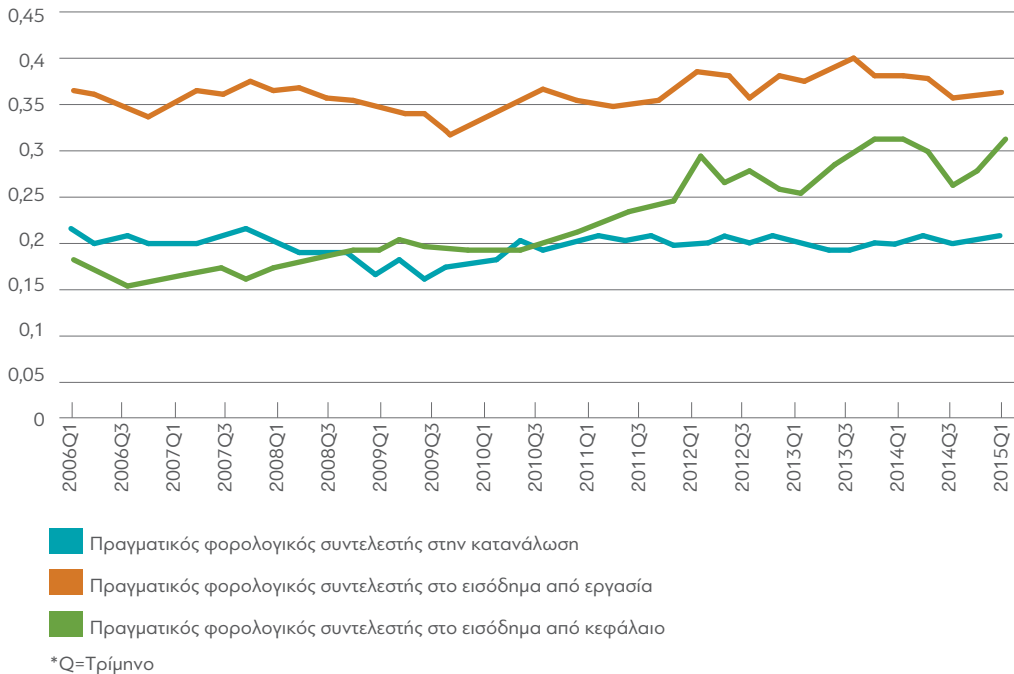
Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2015a), τα συνολικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ στην ελληνική οικονομία το 2015 αναμένεται να ανέλθουν στο 34,96%, επίπεδο αρκετά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, όπου το αντίστοιχο ποσοστό είναι 40,30%. Το ίδιο έτος τα άμεσα φορολογικά έσοδα (direct taxes) ως ποσοστό του ΑΕΠ στην ελληνική οικονομία αναμένεται να ανέλθουν στο 8,96%, ενώ τα έμμεσα φορολογικά έσοδα (indirect taxes) στο 15,93%, όταν οι μέσοι όροι της Ευρωζώνης είναι 12,53% και 13,12%, αντίστοιχα. Επιπρόσθετα, οι κοινωνικές εισφορές (social contributions) αναμένεται να βρίσκονται στο 10,22% του ΑΕΠ, με μέσο όρο στην Ευρωζώνη το 14,23%. Τέλος, τα έσοδα από τον ΦΠΑ (VAT) είναι αρκετά χαμηλότερα στην Ελλάδα, σε σύγκριση με την Ευρωζώνη. Για παράδειγμα, το 2014 ο δείκτης εσόδων ΦΠΑ (VAT revenue ratio) ανήλθε στο 36,3%, όταν ο αντίστοιχος μέσος όρος της Ευρωζώνης ήταν στο 48,1%⁴³. Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί ότι η υστέρηση στην είσπραξη του ΦΠΑ (VAT Gap) στη χώρα μας το 2013 ήταν από τις υψηλότερες των κρατών-μελών της Ε.Ε. και ανερχόταν στο 34%, ποσοστό σημαντικά υψηλότερο σε σύγκριση με τον μέσο όρο του μόλις 18% για την Ε.Ε.-26⁴⁴. Με άλλα λόγια, φαίνεται πως στη χώρα μας τόσο τα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ όσο και το μείγμα των φόρων διαφέρουν σημαντικά από αυτά της Ευρωζώνης⁴⁵. Παράλληλα, στο πλαίσιο της δημοσιονομικής προσαρμογής που έχει υλοποιηθεί τα τελευταία χρόνια (από το 2010 και μετά), υπάρχει μια σαφής αύξηση του φορολογικού βάρους στα εισοδήματα προερχόμενα από εργασία και κεφάλαιο, όπως φαίνεται και στο Γράφημα 4.3, όπου παρουσιάζονται οι πραγματικοί φορολογικοί συντελεστές για κατανάλωση, εργασία και κεφάλαιο αντίστοιχα. Πρέπει να τονιστεί ότι είναι γενικά αποδεκτό εδώ και πολλά χρόνια πως οι άμεσοι φόροι, δηλαδή οι φόροι στα εισοδήματα από εργασία και κεφάλαιο, είναι πολύ πιο επιζήμιοι όσον αφορά τη μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη και απασχόληση, σε σχέση με τους έμμεσους φόρους, δηλαδή τους φόρους στην κατανάλωση⁴⁶.

43. Ο δείκτης εσόδων του ΦΠΑ υπολογίζεται ως το πηλίκο των εισπραχθέντων εσόδων από ΦΠΑ προς το γινόμενο του συντελεστή ΦΠΑ επί την καθαρή καταναλωτική δαπάνη.

44. Βλ. διαΝΕΟσις (2016β) σελ. 32.

45. Πρέπει να επισημανθεί ότι οι διαφορές αυτές μεταξύ της χώρας μας και του μέσου όρου της Ευρωζώνης, όσον αφορά τις διάφορες κατηγορίες φορολογικών εσόδων, είναι φαινόμενο που προϋπήρχε της κρίσης (βλ. European Commission, 2015a). Συνεπώς, δεν είναι αποτέλεσμα της συρρίκνωσης του ΑΕΠ, λόγω της ύφεσης.

46. Μια διευκρίνιση σχετικά με τον ΕΝΦΙΑ: μια φορολογική βάση, που χρησιμοποιείται ευρέως σε διάφορες χώρες (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, ΗΠΑ, Γερμανία, Βουλγαρία, Αυστραλία) και η οποία θεωρείται ότι ικανοποιεί τα κριτήρια της αποδοτικότητας, αλλά και της κοινωνικής δικαιοσύνης, είναι η ακίνητη ιδιοκτησία, ο φόρος της οποίας ορίζεται ως ένας επαναλαμβανόμενος φόρος στην αντικειμενική αξία ενός ακινήτου. Αυτό συμβαίνει διότι η ακίνητη περιουσία έχει σχετικά μικρή κινητικότητα, και κατά συνέπεια δεν αντιδρά στη φορολογία, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι ο εν λόγω φόρος δεν προκαλεί μείωση των εισοδημάτων, αλλά απλώς ότι έχει σχετικά μικρές επιπρόσθετες στρεβλωτικές συνέπειες στα οικονομικά κίνητρα και στην οικονομική δραστηριότητα. Επίσης, η φορολογική βάση του είναι διαφανής και, συνεπώς, αποκρύπτεται δύσκολα. Το χαρακτηριστικό αυτό καθιστά τον φόρο στην ακίνητη περιουσία ιδιαίτερα ελκυστικό, ειδικά σε μια χώρα που το επίπεδο της φοροδιαφυγής κυμαίνεται σε υψηλά επίπεδα. Τέλος, ο φόρος αυτός είναι προοδευτικός όταν επιβάλλεται στην αξία ενός ακινήτου. Αυτό συνεπάγεται ότι μια ακριβή ιδιοκτησία, που κατέχει κυρίως από τις υψηλά εισοδηματικές ομάδες, πληρώνει αναλογικά μεγαλύτερο φόρο. Έτσι, γεννάται το ερώτημα πώς ο συγκεκριμένος φόρος έχει τύχει τόσο αρνητικής αντιμετώπισης από το σύνολο του πολιτικού φάσματος στην Ελλάδα. Βέβαια, όπως συμβαίνει με κάθε φόρο, έτσι και με τον φόρο της ακίνητης ιδιοκτησίας υπάρχουν σημαντικά θέματα σχεδιασμού (ο ακριβής ορισμός της φορολογικής βάσης και η αξιοπιστία και συχνή αξιολόγηση των αντικειμενικών τιμών ιδιοκτησίας). Επίσης, ο φόρος ιδιοκτησίας δεν θα πρέπει να επιβάλλεται στις επιχειρήσεις, διότι αυτό τον μετατρέπει σε φόρο σε παραγωγικούς συντελεστές, γεγονός το οποίο επιφέρει στρέβλωση στις αποφάσεις παραγωγής. Τέλος, η συνεχής χρήση του, σε συνδυασμό με τις συχνές αλλαγές και την ασάφεια στη φορολογική πολιτική, μπορεί να οδηγήσει την αγορά ακινήτων σε μαρασμό.

Γράφημα 4.3: Πραγματικοί Φορολογικοί Συντελεστές

Πηγή: Eurostat. Για τη μεθοδολογία υπολογισμού των effective tax rates βλ. Papageorgiou (2014).

Τέλος, και ίσως το πιο σημαντικό, μία σειρά μελετών δείχνει ότι στην Ελλάδα παρατηρείται έντονη φοροδιαφυγή, η οποία στερεί πολύτιμα φορολογικά έσοδα⁴⁷ και είναι μη προοδευτική, αφού συνήθως η φοροδιαφυγή επιδεινώνει την εισοδηματική ανισότητα⁴⁸. Για παράδειγμα, ο Schneider (2003) υπολογίζει ότι η λεγόμενη «σκιώδης οικονομία» (δηλαδή εισοδήματα που δεν δηλώνονται) ήταν περίπου στο 30% του ΑΕΠ γύρω στο 2000, ενώ οι Artavanis et al. (2015) σε μια πρόσφατη μελέτη υπολογίζουν ότι περίπου το 45% του εισοδήματος των αυτοαπασχολούμενων δεν δηλώνεται στις φορολογικές αρχές⁴⁹. Συνοψίζοντας, τα βασικά προβλήματα του φορολογικού συστήματος της χώρας μας είναι τα ακόλουθα: (α) η εκτεταμένη φορολογική απάτη και φοροδιαφυγή, (β) η χαμηλή εισπραξιμότητα των βεβαιωμένων φορολογικών εσόδων και (γ) οι ανεπαρκείς φορολογικές βάσεις σε συνδυασμό με το αντιαναπτυξιακό μείγμα φορολογικών συντελεστών που επιλέγονται, κάτι που είναι ιδιαίτερα έντονο στην τρέχουσα περίοδο (αν, και όπως επισημάνθηκε παραπάνω, όσον αφορά τη φορολόγηση κεφαλαίου, ένα μεγάλο μέρος της αύξησής της οφείλεται στον ΕΝΦΙΑ).

Στη σημερινή συγκυρία, οι τρεις αναγκαίοι στόχοι είναι: (α) η «σύλληψη» της φορολογητέας ύλης που διαφεύγει, (β) η διεύρυνση της φορολογικής βάσης και (γ) η βελτίωση της εισπραξιμότητας των εσόδων, στόχοι που χαρακτηρίζονται και από σημαντικές συμπληρωματικότητες. Η επίτευξη αυτών των στόχων θα ενισχύσει τη σταθερότητα των δημοσίων

⁴⁷. Βλ. π.χ. Schneider (2003) και Artavanis et al. (2015).

⁴⁸. Βλ. π.χ. Matsaganis and Flevotomou (2010).

⁴⁹. Δεν έχει απαντηθεί ακόμη το ερώτημα ποιες είναι οι αιτίες αυτής της μεγάλης και συστηματικής φοροδιαφυγής. Είναι το φορολογικό βάρος και το σύνθετο φορολογικό σύστημα ή είναι η ποιότητα των θεσμών και το χαμηλό κοινωνικό κεφάλαιο που αναφέρθηκε παραπάνω;

οικονομικών, εμπεδώνοντας ταυτόχρονα την αίσθηση της φορολογικής και κοινωνικής δικαιοσύνης. Παράλληλα, η αύξηση των φορολογικών εσόδων θα επιτρέψει τη μείωση των φορολογικών εκείνων συντελεστών που είναι ιδιαίτερα στρεβλωτικοί για την ανάπτυξη, οδηγώντας σε ένα περισσότερο αναπτυξιακό μείγμα φορολογικών συντελεστών και φορολογικών βάσεων, όπως είναι οι φόροι στην εργασία και στην επιχειρηματικότητα (labour and corporate taxes), βελτιώνοντας τις προοπτικές ανάπτυξης, οδηγώντας σε αύξηση του ΑΕΠ και της απασχόλησης, και σταθεροποιώντας –μέσω ενός δευτερογενούς κύκλου επιδράσεων– περαιτέρω τα δημόσια οικονομικά. Πιο συγκεκριμένα, απαιτείται ένα προσεκτικό πλέγμα μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, οι οποίες μπορεί να έχουν τη μορφή είτε θεσμικών αλλαγών είτε συγκεκριμένων οικονομικών μέτρων.

Απαραίτητες κρίνονται η συνέχιση και η ενίσχυση των μεταρρυθμίσεων εκείνων που έλαβαν χώρα τη διετία 2013-2014 και απλοποίησαν σε σημαντικό βαθμό το φορολογικό σύστημα, ενώ ταυτόχρονα συνέβαλαν στη διεύρυνση των φορολογικών βάσεων, με την κατάργηση των πολλών φορολογικών εξαιρέσεων και εκπτώσεων, την απλοποίηση της φορολογικής κλίμακας και την ενοποίηση των πολλαπλών φόρων περιουσίας. Ενδεχομένως, θα πρέπει να εξεταστεί η περαιτέρω κατάργηση των φορολογικών εκπτώσεων και εξαιρέσεων που παραμένουν. Η ενίσχυση των ομάδων χαμηλού εισοδήματος, ή άλλων ειδικών ομάδων, είναι προτιμότερο να πραγματοποιείται με απευθείας ενισχύσεις παρά με φοροαπαλλαγές. Η φοροαπαλλαγή σε κάποιες εισοδηματικές ομάδες δεν επιτρέπει την αποτελεσματική διασταύρωση των στατιστικών στοιχείων από τις φορολογικές αρχές, ενθαρρύνοντας έτσι γενικά τη φοροδιαφυγή. Επίσης, θα πρέπει να εξεταστούν: (α) η πιθανότητα περαιτέρω απλοποίησης της κλίμακας φορολογίας εισοδήματος με τη θέσπιση μιας ενιαίας φορολογικής κλίμακας για κάθε είδους εισοδήματα, με χαμηλότερους ωστόσο φορολογικούς συντελεστές, (β) η πιθανότητα υιοθέτησης ενός μοναδικού συντελεστή ΦΠΑ για όλα τα προϊόντα και τις υπηρεσίες και (γ) ο προσεκτικός ανασχεδιασμός του συστήματος φορολόγησης ακίνητης περιουσίας, ώστε αφενός να υπάρξει εναρμόνιση με τα οικονομικά δεδομένα (π.χ. αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών) και αφετέρου να περιοριστεί ο στρεβλωτικός αντίκτυπος σε έναν κρίσιμο –για την αναθέρμανση της οικονομικής δραστηριότητας– τομέα, όπως είναι αυτός των ακινήτων. Τέτοιες εξελίξεις αναμένεται να μειώσουν το διοικητικό κόστος της φορολογικής διοίκησης, αλλά και να οδηγήσουν σε διεύρυνση των φορολογικών βάσεων.

Ιδιαίτερα επιθυμητή θα ήταν η σταθερότητα των φορολογικών κανόνων, κυρίως, στην περίπτωση της φορολογίας των επιχειρηματικών κερδών. Όταν οι κανόνες αυτοί αλλάζουν συχνά, δημιουργείται αβεβαιότητα, με αποτέλεσμα την υλοποίηση χαμηλότερων επενδύσεων και, τελικά, την επίτευξη χαμηλότερων ρυθμών μεγέθυνσης της οικονομίας. Ταυτόχρονα, πρέπει να επιδιωχθεί η ελαχιστοποίηση των φόρων που επιβαρύνουν

την παραγωγική διαδικασία και μειώνουν την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών επιχειρήσεων.

Στο πλαίσιο της γενικότερης ανάγκης για ενίσχυση του ρόλου και της λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), θα έπρεπε ίσως να εξεταστεί η πιθανότητα ο φόρος ακίνητης περιουσίας (ΕΝΦΙΑ) να μετατραπεί σε έναν φόρο του οποίου την ευθύνη είσπραξης θα έχουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ και τα έσοδα από τον οποίο θα αντικαταστήσουν μέρος –ή και το σύνολο– της κρατικής επιχορήγησης προς αυτούς. Αυτό θα ενίσχυε τα κίνητρα των ΟΤΑ για συλλογή εσόδων, θα αύξανε την είσπραξιμότητα του συγκεκριμένου φόρου και θα μείωνε την ανάγκη χρηματοδότησής τους από τον κρατικό προϋπολογισμό. Παράλληλα, πολύ πιθανόν να αυξανόταν και η αποτελεσματικότητα χρήσης των εν λόγω πόρων, αφού οι ΟΤΑ θα διαχειρίζονταν τόσο το σκέλος των δαπανών όσο και των εσόδων τους.

Επίσης, η οικονομική πολιτική θα πρέπει να αξιολογεί διαρκώς την επιλογή των φορολογικών βάσεων, όπως και των συντελεστών που επιβάλλονται σε αυτές. Η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων από την υιοθέτηση συγκεκριμένων επιλογών φορολογικών βάσεων και φορολογικών συντελεστών για τα φορολογικά έσοδα, την οικονομική μεγέθυνση και την ανισότητα πρέπει να γίνεται συστηματικά. Οι όποιες αποφάσεις δεν πρέπει να λαμβάνονται με μυωπικά ή βραχυπρόθεσμα κριτήρια ούτε να επηρεάζονται από πολιτικές επιδιώξεις.

Επιβάλλεται ακόμα η ενίσχυση των φορολογικών κινήτρων και των ελέγχων, προκειμένου να περιοριστεί η φοροδιαφυγή και γενικότερα η φορολογική απάτη. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω φορολογικών εκπτώσεων σε όσους έχουν υπάρξει φορολογικά συνεπείς και, ταυτόχρονα, μέσω της εντατικοποίησης των διασταυρώσεων των οικονομικών δεδομένων, της δαπάνης και των περιουσιακών στοιχείων των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει την ηλεκτρονική καταγραφή κάθε οικονομικής συναλλαγής που διενεργείται και τη σταδιακή μετάβαση από την οικονομία των εγχρήματων συναλλαγών στην οικονομία των ηλεκτρονικών συναλλαγών⁵⁰. Παράλληλα, απαιτείται η νομοθέτηση ενός αξιόπιστου και εφαρμόσιμου πλέγματος κυρώσεων προς όσους προβαίνουν σε φορολογικές παραβάσεις, με στόχο τη γρήγορη αποκατάσταση της οικονομικής ζημιάς του Δημοσίου, που είναι αποτέλεσμα της εν λόγω παραβατικής συμπεριφοράς. Εδώ εντάσσεται και η επιτάχυνση της δικαστικής διερεύνησης των φορολογικών υποθέσεων.

50. Επισημαίνεται ότι, χωρίς επαρκή προετοιμασία των εμπλεκόμενων μηχανισμών, η εν λόγω πολιτική δεν θα αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Απαραίτητη κρίνεται και η αξιοποίηση νέων εισπρακτικών εργαλείων, που σχετίζονται με τον βαθμό χρήσης μη αμιγώς δημοσίων αγαθών και τα οποία είναι γνωστά ως “user prices”. Όπως αναφέρεται σε σχετική μελέτη του ΟΟΣΑ (OECD, 2012), παράδειγμα αποτελούν οι περιβαλλοντικοί φόροι, οι οποίοι, αφενός –στον βαθμό που θα

οδηγήσουν σε αύξηση των φορολογικών εσόδων—, θα επιτρέψουν τη μείωση άλλων στρεβλωτικών για την οικονομική ανάπτυξη φορολογικών συντελεστών και, αφετέρου, θα ωθήσουν στη χρήση φιλικών προς το περιβάλλον τεχνολογιών, που θα επηρεάσουν θετικά τις προοπτικές ανάπτυξης, καθώς βρίσκονται στην καρδιά της τεχνολογικής καινοτομίας. Άλλο παράδειγμα, σύμφωνα πάλι με τον ΟΟΣΑ, είναι η επιβολή διδάκτρων (συμβολικών σε μέγεθος και με έντονα προοδευτικό χαρακτήρα) στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, μέρος των οποίων —ή και το σύνολό τους— θα διατίθεται για υποτροφίες σε αριστούχους ή/και σε οικονομικά αδύναμους φοιτητές. Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι τέτοιου είδους φόροι χρήσης ισχύουν ήδη στις μεταφορές (π.χ. διόδια) και, εν μέρει, στην υγεία. Μια τέτοια πολιτική, πέραν των προφανών επιπτώσεων στα έσοδα και στις ανάγκες χρηματοδότησης του κράτους, θα βελτιώσει τα κίνητρα των συμμετεχόντων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, αφού θα τους δώσει την «ιδιοκτησία» της διαδικασίας αναβάθμισης του εκπαιδευτικού συστήματος. Είναι κοινά αποδεκτό ότι η ποιότητα του εκπαιδευτικού συστήματος, και ειδικά της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, είναι βασικός μοχλός ανάπτυξης —αλλά και αναδιανομής— της οικονομίας⁵¹.

51. Βλ. π.χ. Barro and Sala-i-Martin (2004) και Aghion and Howitt (2009).

Επιπρόσθετα, ένας τρόπος βελτίωσης της φορολογικής διοίκησης είναι η αναβάθμιση του στελεχειακού δυναμικού που εργάζεται στον φοροεισπρακτικό μηχανισμό, ώστε να διαθέτει τα κατάλληλα προσόντα, προκειμένου να διαχειριστεί υποθέσεις φορολογικής πολυπλοκότητας. Η στελέχωσή της θα πρέπει να γίνεται με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια, ώστε να προσελκύονται εργαζόμενοι υψηλών προσόντων και εξειδίκευσης. Παράλληλα, κρίνονται αναγκαίες η ενίσχυση και η συνταγματική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της αρμόδιας για τα δημόσια έσοδα υπηρεσίας. Η πολιτική αυτή, χρησιμοποιώντας υψηλής τεχνολογίας χρηματοπιστωτικές μεθόδους, αποσκοπεί στη σύλληψη της φορολογητέας ύλης που διαφεύγει, και κατ' επέκταση στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης.

Στο πλαίσιο των καθηκόντων του ανεξάρτητου Δημοσιονομικού Συμβουλίου, θα πρέπει να ασκείται συστηματικός έλεγχος της ακολουθούμενης φορολογικής πολιτικής, (α) ως προς το ενδεδειγμένο μείγμα δημοσίων δαπανών και φορολογίας, με στόχο την επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας, και (β) ως προς την επιλογή φορολογικών εργαλείων και βάσεων, προκειμένου να επιτευχθεί η αύξηση των φορολογικών εσόδων με το μικρότερο δυνατό κόστος για την οικονομική δραστηριότητα και την κοινωνική δικαιοσύνη.

Σημαντική είναι η ισότιμη φορολογική μεταχείριση μεταξύ επιχειρηματικού χρέους και εισοδήματος από μετοχές, ώστε οι επιχειρήσεις να μη βασίζονται περισσότερο στους περισσότερους δανεισμούς σε σχέση με την έκδοση νέων μετοχών. Η πολιτική

αυτή αναμένεται να επηρεάσει θετικά τη διάρθρωση των στοιχείων ισολογισμού των επιχειρήσεων και να ενισχύσει τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Τέλος, θα μπορούσε να υπάρξει παροχή σημαντικών φορολογικών κινήτρων για δραστηριότητες που αφορούν την έρευνα και την ανάπτυξη (R&D) με βάση τις καλές διεθνείς πρακτικές. Μεταξύ άλλων, μια τέτοια πολιτική αναμένεται να ωθήσει τις επιχειρήσεις στην ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων και τεχνολογιών, που με τη σειρά τους θα οδηγήσουν σε ανάπτυξη, αύξηση του ΑΕΠ και αύξηση της απασχόλησης.

Δ1.3. Δικαστικό Σύστημα

Στην Ελλάδα η οικονομική δραστηριότητα επηρεάζεται σημαντικά από τις αδυναμίες του δικαστικού συστήματος, το οποίο αποτέλεσε ένα δομικό εμπόδιο για την ιδιωτική πρωτοβουλία, τις άμεσες ξένες επενδύσεις (FDI), την επιχειρηματικότητα, την ανταγωνιστικότητα, τις εξαγωγές και τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Συγκεκριμένα, το δικαστικό σύστημα χαρακτηριζόταν -και σε σημαντικό βαθμό συνεχίζει να χαρακτηρίζεται- από:

- (α) Μη αποτελεσματική δικαστική διαδικασία, που αποτυπώνεται στο πλήθος ανεκτέλεστων, εκκρεμών ή ανεπίλυτων υποθέσεων, ως απόρροια του εξαιρετικά χαμηλού κόστους της δικαστικής επίλυσης των διαφορών, της απουσίας εναλλακτικών λύσεων, πέραν της άσκησης προσφυγής, της ύπαρξης κινήτρων και συνθηκών που ενθαρρύνουν την αναβολή και την παράταση της εκδίκασης των υποθέσεων, της κακής κατανομής του προσωπικού, της καθυστερημένης εκτέλεσης των αποφάσεων και της έλλειψης διαφάνειας.
- (β) Φορμαλισμό και ακαμψία ως προς τη δικαστική διαδικασία, που δεν επιτρέπουν την εναρμόνιση των διαδικασιών⁵² και των οργανωτικών δομών⁵³ με τις ανάγκες που προκύπτουν από τη λειτουργία μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης και οικονομίας της αγοράς.
- (γ) Υποεπένδυση, καθώς σχεδόν όλες οι δαπάνες για τον δικαστικό τομέα κατευθύνονται στους μισθούς, οι πόροι που διατίθενται για τη συντήρηση, τις νέες υποδομές και τον τεχνολογικό εξοπλισμό είναι ελάχιστοι, ενώ το ποσοστό του διοικητικού προσωπικού εμφανίζεται χαμηλό.
- (δ) Σημαντική αδυναμία αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών, η οποία αποτυπώνεται στο έλλειμμα διαδικτυακών υπηρεσιών και στατιστικών, στην απουσία μηχανογράφησης, καθώς και στη διατήρηση γραφειοκρατικών και χειρόγραφων διαδικασιών⁵⁴ (Mitsopoulos and Pelagidis, 2010, Papaioannou, 2011, European Commission, 2011, Papaioannou and Karatza, 2015).

Επιπλέον, παράλληλα με τις ανωτέρω διαρθρωτικές αδυναμίες, το

52. Βλ. ενιαία αντιμετώπιση των φορολογικών υποθέσεων, απλοποίηση πολύπλοκων διαδικασιών, προδικαστικός συμβιβασμός και διαμεσολάβηση κ.ά.

53. Βλ. έλλειψη εξειδικευμένων δικαστηρίων, χαμηλή εξειδίκευση δικαστών, μεγάλος αριθμός ανωτάτων δικαστών κ.ά.

54. Βλ. καταχώριση, αρχεία, κατάλογοι κ.ά.

νομικό σύστημα παρείχε ανεπαρκή προστασία στους επενδυτές (World Bank, 2014).

Συνεπώς, η μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος συνιστά βασική προϋπόθεση, ώστε να μπορέσει η Ελλάδα να αλλάξει το αναπτυξιακό της υπόδειγμα. Ωστόσο, αρχικά η εν λόγω μεταρρύθμιση δεν φάνηκε να αποτελεί προτεραιότητα του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, ως αποτέλεσμα πιθανότατα ενός ισχυρού κοινωνικού και πολιτικού περιβάλλοντος, με συγκεκριμένα συμφέροντα στη διατήρηση του status quo. Ο προγραμματισμός των μεταρρυθμίσεων ξεκίνησε εντέλει κατά τη διάρκεια του 2011, ενώ αρκετός χρόνος αναλώθηκε σε ομάδες εργασίας, αναλύσεις από επιτροπές εμπειρογνομόνων, αξιολογήσεις της υφιστάμενης κατάστασης, μελέτες και στατιστική ανάλυση. Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια, τουλάχιστον σε επίπεδο διακηρύξεων και αρχικών επιδιώξεων, ήταν προσανατολισμένη στην εξασφάλιση της αποτελεσματικής και έγκαιρης εφαρμογής των κανόνων του ανταγωνισμού και των δικαστικών αποφάσεων, στη βελτίωση και στην επιτάχυνση της λειτουργίας του δικαστικού συστήματος και στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του προσωπικού. Κατά τα τελευταία χρόνια, και ιδιαίτερα την περίοδο 2010-2014, η μεταρρύθμιση εστιάστηκε κυρίως στην εκκαθάριση των συσσωρευμένων εκκρεμών υποθέσεων, στην προώθηση της προδικαστικής συνδιαλλαγής και διαμεσολάβησης, στην ανάπτυξη των ηλεκτρονικών και ψηφιακών διαδικασιών (e-justice), στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και στην απλούστευση των διαδικασιών.

Προκειμένου να επιτευχθεί η μείωση και, τελικά, η εκκαθάριση του τεράστιου πλήθους εκκρεμών δικαστικών (αστικών, διοικητικών και φορολογικών) υποθέσεων, προωθήθηκε μία σειρά από αλλαγές που εστίασαν στα εξής σημεία: (α) στην ανάπτυξη και στη δημιουργία ενός σχεδίου για την εκκαθάριση των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων σε όλα τα διοικητικά δικαστήρια, (β) στον εντοπισμό και στην καταγραφή των αδρανών υποθέσεων στα αστικά δικαστήρια, (γ) στην εισαγωγή τελών, προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των αιτημάτων, και (δ) στην ανακατανομή των δικαστών, με στόχο την ενίσχυση των διοικητικών δικαστηρίων, που παρουσιάζουν τον μεγαλύτερο αριθμό εκκρεμών υποθέσεων (European Commission, 2012 και 2014a). Το αποτέλεσμα των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών ήταν ο περιορισμός των εκκρεμών διοικητικών υποθέσεων (αν και ο αριθμός των εισερχόμενων υποθέσεων αυξήθηκε), καθώς –σύμφωνα με το European Justice Scoreboard (2015)– ο αριθμός των διοικητικών υποθέσεων σε εκκρεμότητα μειώθηκε κατά την περίοδο 2010-2013 (Πίνακας 4.1). Τα αποτελέσματα, ωστόσο, δεν ήταν εξίσου ενθαρρυντικά για τις εκκρεμείς αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ο αριθμός των οποίων κατά την ίδια περίοδο αυξήθηκε σημαντικά.

Πίνακας 4.1. Αποδοτικότητα Δικαστικών Διαδικασιών

	2010	2012	2013
Αριθμός Εισερχόμενων Αστικών και Εμπορικών Επίδικων Υποθέσεων (πρωτοδικείο, ανά 100 κατοίκους)	4,0	5,8	6,2
Απαιτούμενος Χρόνος για Επίλυση Επίδικων Αστικών και Εμπορικών Υποθέσεων (πρωτοδικείο, σε ημέρες)	190	469	407
Απαιτούμενος Χρόνος για Επίλυση Επίδικων Διοικητικών Υποθέσεων (πρωτοδικείο, σε ημέρες)	2.003	1.520	1.148
Ποσοστό Επίλυσης Επίδικων Αστικών και Εμπορικών Υποθέσεων (πρωτοδικείο, σε %)	78,9	57,7	80,1
Ποσοστό Επίλυσης Επίδικων Διοικητικών Υποθέσεων (πρωτοδικείο, σε %)	80,2	143,2	153,4
Αριθμός Επίδικων Αστικών και Εμπορικών Υποθέσεων σε Εκκρεμότητα (πρωτοδικείο, ανά 100 κατοίκους)	1,7	4,3	5,6
Αριθμός Επίδικων Διοικητικών Υποθέσεων σε Εκκρεμότητα (πρωτοδικείο, ανά 100 κατοίκους)	3,7	3,5	3,1

Πηγή: European Justice Scoreboard (2015)

Οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν με γνώμονα την απλούστευση και την ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ήταν οι εξής: (α) Η δημιουργία εξειδικευμένων φορολογικών τμημάτων στα δικαστήρια, προκειμένου να επιταχυνθεί η εκδίκαση δικαστικών προσφυγών που σχετίζονται με φορολογικά θέματα. (β) Ο εξορθολογισμός και η αναδιοργάνωση των ειρηνοδικείων και η διασφάλιση του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και υποδομών για τις νέες υπηρεσίες. (γ) Η μείωση του αριθμού των δικαστών στην έδρα για απλές υποθέσεις, με στόχο την αύξηση της παραγωγικότητας. (δ) Η εισαγωγή της «πilotικής υπόθεσης» («pilot case») για την αποτελεσματική αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού παρόμοιων υποθέσεων. (ε) Η αναθεώρηση του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, σύμφωνα με τη διεθνή βέλτιστη πρακτική, με στόχο – μεταξύ άλλων– την επίτευξη μιας ισορροπίας μεταξύ του αριθμού των υποθέσεων που καταχωρίζονται και εκείνων που «κλείνουν» (European Commission, 2012 και 2014a). Ως αποτέλεσμα των εν λόγω πρωτοβουλιών, σύμφωνα και με τα δεδομένα του European Justice Scoreboard (2015), εντοπίζονται σημάδια βελτίωσης όσον αφορά την αποδοτικότητα των δικαστικών διαδικασιών και, ειδικότερα, των διαδικασιών που αφορούν διοικητικές υποθέσεις. Κατά την περίοδο 2010-2013, ο χρόνος που απαιτείται για την επίλυση διοικητικών υποθέσεων μειώθηκε σημαντικά, ενώ το ποσοστό επίλυσης διοικητικών υποθέσεων σχεδόν διπλασιάστηκε –ωστόσο, τα αποτελέσματα για τις αστικές και τις εμπορικές υποθέσεις είναι λιγότερο ενθαρρυντικά (Πίνακας 4.1).

Πίνακας 4.2. Επιβολή Συμβάσεων μέσω της Δικαστικής Διαδικασίας

	2011 183 Χώρες	2012 185 Χώρες	2013 189 Χώρες	2014 189 Χώρες	2015 189 Χώρες
Κατάταξη (μεταξύ χωρών)	90	87	98	131	132
Ημέρες Επίλυσης Διαφοράς	819	819	1.300	1.580	1.580
Κόστος Επίλυσης (ως % συνολικής απαίτησης)	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4

Πηγή: World Bank (2011, 2012, 2013, 2014 and 2015)

Σημείωση: Η μεθοδολογία του υπολογισμού της κατάταξης άλλαξε το 2015 (132) και αναθεωρήθηκε και για το 2014 (131), που σύμφωνα με την προηγούμενη μέθοδο, η Ελλάδα ήταν στη θέση 155.

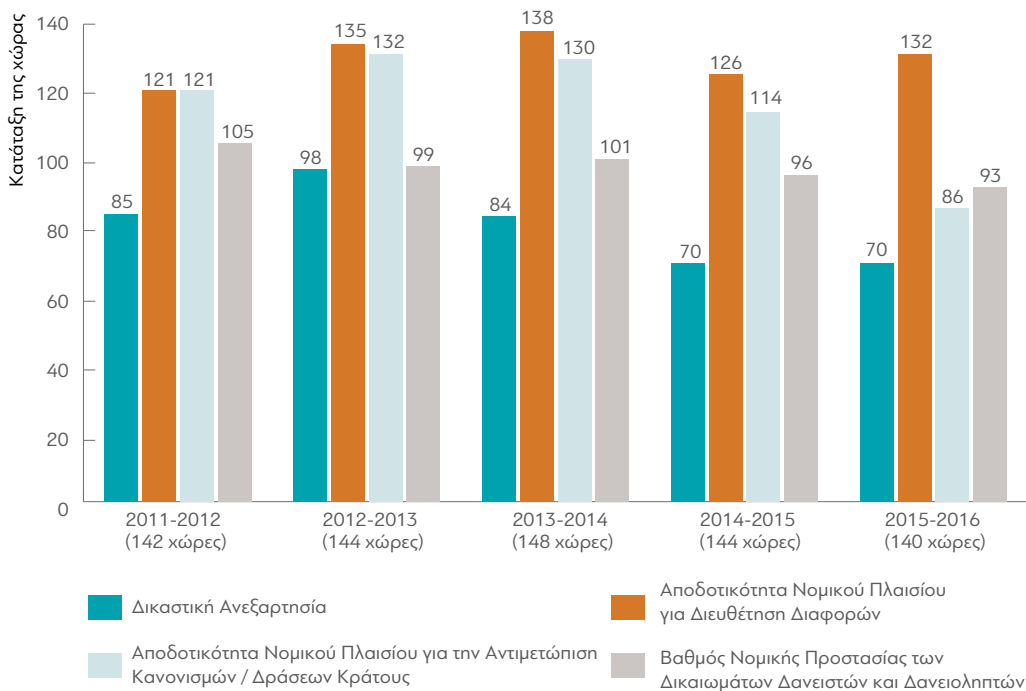
Ειδικότερα, στις εμπορικές υποθέσεις η κατάσταση φαίνεται να επιδεινώνεται, καθώς ο όγκος των υποθέσεων εμπορικών και οικονομικών διαφορών αυξάνεται, με αποτέλεσμα –σύμφωνα με την ανάλυση “Doing Business 2016”– η χώρα μας το 2015, όσον αφορά την ικανότητα τήρησης και επιβολής των εμπορικών συμβάσεων μέσω της δικαστικής διαδικασίας (enforcing contracts), να υποχωρεί σημαντικά, φθάνοντας στην 132η θέση από την 87η θέση το 2012, αποτελώντας την περίπτωση χώρας που έχει ταυτόχρονα και μεγάλη διάρκεια επίλυσης μιας εμπορικής δικαστικής διαφοράς και αρκετούς περιορισμούς αναφορικά με την ευχέρεια σύναψης συμβάσεων (freedom of contract). Συγκεκριμένα, τόσο το 2014 όσο και το 2015, οι ημέρες επίλυσης μιας διαφοράς διαμορφώθηκαν σε σχεδόν διπλάσια επίπεδα από αυτά του 2012, φθάνοντας τις 1.580 (Πίνακας 4.2).

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια που στόχευε στον περιορισμό του φόρτου εργασίας συμπεριέλαβε μέτρα όπως: (α) Η προώθηση εναλλακτικών τρόπων επίλυσης των διαφορών σε συνεργασία με τα επιμελητήρια. (β) Η εισαγωγή της δικαστικής διαμεσολάβησης, ώστε πολίτες και επιχειρήσεις να κάνουν χρήση της εναλλακτικής επίλυσης διαφορών. (γ) Η προώθηση της διαμεσολάβησης μέσω ενός επιχειρησιακού προγράμματος που περιλαμβάνει δραστηριότητες κατάρτισης για πιστοποιημένους εκπαιδευτές, εκστρατείες ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης, αλλά και σεμινάρια. (δ) Το άνοιγμα του επαγγέλματος του διαμεσολαβητή. (ε) Η προώθηση και η αναβάθμιση του διαδικτυακού καταλόγου των διαπιστευμένων διαμεσολαβητών και των κέντρων κατάρτισης διαμεσολαβητών (European Commission, 2012, 2014).

Προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της λειτουργίας του δικαστικού συστήματος, προωθήθηκαν μία σειρά από πρωτοβουλίες σχετικά με τη χρήση της πληροφορικής και την εφαρμογή ενός πλαισίου παρακολούθησης επιδόσεων, αλλά και λογοδοσίας. Συγκεκριμένα, ορισμένες από αυτές τις πρωτοβουλίες ήταν οι ακόλουθες: (α) Η προώθηση ενός ευρύτερου σχεδίου για την ηλεκτρονική δικαιοσύνη (e-justice), προκειμένου να εκσυγχρονιστεί η μηχανοργάνωση και να επιτευχθεί η ηλεκτρονική διασύνδεση των δικαστηρίων. (β) Η δημιουργία ενός συστήματος ηλεκτρονικής κατάθεσης εγγράφων (e-filing) στα

μεγαλύτερα πρωτοδικεία της χώρας. (γ) Ο σχεδιασμός της ηλεκτρονικής καταχώρισης (e-registration) και της ηλεκτρονικής παρακολούθησης της εξέλιξης μεμονωμένων υποθέσεων (e-tracking) σε όλα τα δικαστήρια που καλύπτονται από το σχέδιο δράσης και την ηλεκτρονική κατάθεση (e-filing). (δ) Η δημοσίευση στο διαδίκτυο στατιστικών δεδομένων αναφορικά με τα διοικητικά και αστικά δικαστήρια (European Commission, 2012 και 2014a). Στις παραπάνω πρωτοβουλίες θα πρέπει να προστεθεί και η συμφωνία, στα τέλη του 2015 –μέσω έργου ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα)–, για την ηχογράφηση και την ψηφιακή αποθήκευση και διάθεση των πρακτικών των συνεδριάσεων των πολιτικών και των ποινικών δικαστηρίων.

Γράφημα 4.4: Αποδοτικότητα Δικαστικού Συστήματος και Νομικού Πλαισίου



Πηγή: World Economic Forum

Οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες των προηγούμενων ετών –παρ' όλο που θα μπορούσαν να είναι πιο εκτεταμένες– συνέβαλαν στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της λειτουργίας του δικαστικού συστήματος (Πίνακας 4.1 και Γράφημα 4.4). Ωστόσο, σε σύγκριση με άλλες οικονομίες, και ειδικότερα με τις ευρωπαϊκές, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για μεταρρυθμίσεις.

Προς αυτή την κατεύθυνση μπορούν να συμβάλουν μία σειρά από πρωτοβουλίες και κινήσεις. Μια πρώτη δύναται να είναι η εφαρμογή

ενός στρατηγικού βραχυπρόθεσμου σχεδίου για τη μείωση και την εκκαθάριση των εκκρεμών υποθέσεων, μέσω: (α) της θέσπισης ενός προσωρινού καθεστώτος κινήτρων για υπερωριακή απασχόληση, (β) της ανακατανομής των δικαστών και του βοηθητικού προσωπικού, σύμφωνα με τις σχετικές ανάγκες (προσωρινή «κινητικότητα»), (γ) της ανάπτυξης ενός καθεστώτος συνεργασίας που θα επιτρέπει τη σύναψη συμβάσεων ορισμένου χρόνου με συνταξιούχους δικαστές, προκειμένου να επιστρέψουν στη δράση κατά τη διάρκεια της περιόδου «εκκαθάρισης», (δ) της θέσπισης συμβάσεων ορισμένου χρόνου (για την περίοδο «εκκαθάρισης») με εξειδικευμένους δικηγόρους ως προσωρινούς δικαστές σε ειρηνοδικεία, (ε) της μεταφοράς λιγότερο σημαντικών υποθέσεων από πολυμελή σε μονομελή δικαστήρια, και (στ) της έμφασης του σχεδίου δράσης κυρίως στις αστικές και στις εμπορικές υποθέσεις που εκκρεμούν (European Commission, 2014a, Παραιοαννου and Karatza, 2015).

Παράλληλα, κρίσιμη είναι η ενίσχυση του πλαισίου αξιολόγησης και παρακολούθησης του δικαστικού συστήματος με: (α) τη δημιουργία συγκεκριμένων και διαφανών διαδικασιών εσωτερικής αξιολόγησης, με την οποία θα ελέγχεται η αποδοτικότητα του δικαστή και θα επιτρέπονται συγκρίσεις (λαμβάνοντας υπόψη ειδικές περιστάσεις), (β) τη δημοσίευση ετήσιας έκθεσης σχετικά με την απόδοση του δικαστικού συστήματος⁵⁵, και (γ) την εισαγωγή της ετήσιας έκθεσης προς συζήτηση στο Κοινοβούλιο.

Επιπρόσθετα, θεωρείται μεγάλης σημασίας η προώθηση ενός εντατικού προγράμματος κατάρτισης υψηλού επιπέδου για τους δικαστές και το λοιπό προσωπικό, προκειμένου να αποκτήσουν εμπειρία σε τομείς όπως η χρηματοοικονομική, η ελεγκτική, το φορολογικό σύστημα και η εταιρική διακυβέρνηση, αλλά και να είναι σε θέση να αξιοποιούν τις νέες τεχνολογίες. Παράλληλα, σημαντική κρίνεται η υλοποίηση μιας διαδικασίας μεγάλης κλίμακας για την πρόσληψη δικαστικού προσωπικού, στο πλαίσιο του καθεστώτος «κινητικότητας» των στελεχών της δημόσιας διοίκησης, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η τρέχουσα έλλειψη υποστηρικτικού⁵⁶ και εξειδικευμένου προσωπικού⁵⁷.

Σημαντική θετική επίδραση αναμένεται να έχει η αναδιοργάνωση της σημερινής δομής του δικαστικού συστήματος, μέσω: (α) του εκσυγχρονισμού της γεωγραφικής κατανομής και της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων, (β) της εισαγωγής στελεχών-μάντζερ, ιδιαίτερα στα μεγάλα δικαστήρια της χώρας (Papaioannou and Karatza, 2015), (γ) της προώθησης της εξωτερικής ανάθεσης δραστηριοτήτων (outsourcing), και (δ) της περαιτέρω δημιουργίας εξειδικευμένων δικαστηρίων⁵⁸.

Ταυτόχρονα, θα πρέπει να δοθεί έμφαση: (α) στη μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης όλων των υποθέσεων, μέσω της απλοποίησης της

55. Βλ. ποσοστά εκκαθάρισης υποθέσεων, στατιστικές διάρθρωσης, αριθμός εκκρεμοτήτων κ.ά.

56. Βλ. βοηθοί, ασκούμενοι κ.ά.
57. Βλ. εμπειρογνώμονες σε θέματα φοροδιαφυγής, χρηματοοικονομικών συναλλαγών κ.ά.

58. Σε υποθέσεις όπως η πτώχευση, η κοινωνική ασφάλιση, τα τραπεζικά κ.ά.

διαδικασίας καταχώρισης των υποθέσεων, του εξορθολογισμού της διαχείρισης του μητρώου των υποθέσεων και της παροχής ηλεκτρονικής υποστήριξης στους δικαστές, με στόχο τη μείωση του χρόνου που απαιτείται μεταξύ της λήψης μιας απόφασης έως και τη γραπτή έκδοση αυτής, αλλά και (β) στη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων του δικαστικού συστήματος, ώστε το τελευταίο να επιτρέπει, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία ψηφιακών «one-stop-shop» υπηρεσιών, διευκολύνοντας σημαντικά όλες τις σχετικές διαδικασίες για τους εμπλεκόμενους.

Ουσιαστική συμβολή μπορεί να έχει και ο εξορθολογισμός –σε πλήρη συμφωνία με τη συνταγματική αρχή της πρόσβασης στη δικαιοσύνη– των αμοιβών και των δικαστικών εξόδων, προκειμένου να αμβλυθεί η ευκολία με την οποία δημιουργούνται δικαστικές αξιώσεις, να αντανakλάται το πραγματικό κόστος και να ενισχυθούν οι εναλλακτικοί μηχανισμοί επίλυσης των διαφορών (European Commission, 2014a).

Επίσης, είναι σημαντικό να αυξηθούν τα δημόσια διαθέσιμα στοιχεία, προκειμένου να ενισχυθούν η λογοδοσία και η παρακολούθηση των επιδόσεων, με: (α) τη δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος διαχείρισης δεδομένων και μέτρησης του φόρτου εργασίας· (β) την ανάπτυξη μιας βάσης δεδομένων με στοιχεία για τον αριθμό των υποθέσεων και την απόδοση του κάθε δικαστηρίου και (γ) τη δημοσίευση εκθέσεων με αναλυτικά στοιχεία⁵⁹.

59. Βλ. διάρκεια, απόθεμα εκκρεμών υποθέσεων, αριθμός φορολογικών υποθέσεων κ.ά.

Κρίσιμη είναι, φυσικά, η πλήρης εφαρμογή του σχεδίου για την ηλεκτρονική δικαιοσύνη (e-justice), με: (α) την επέκταση –σε όλα τα δικαστήρια– της χρήσης της ηλεκτρονικής κατάθεσης, της ηλεκτρονικής παρακολούθησης της εξέλιξης των υποθέσεων και της ηλεκτρονικής καταχώρισης· (β) την ψηφιοποίηση όλων των σχετιζόμενων με τη διαδικασία εγγράφων και (γ) τη δημιουργία αναλυτικών ηλεκτρονικών αρχείων.

Μία ακόμη κίνηση δύναται να είναι η βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης των υποθέσεων, προκειμένου να περιοριστεί το φαινόμενο των αναβολών εκδίκασης μιας υπόθεσης, μέσα από αυστηροποίηση του πλαισίου, θέσπιση αποτρεπτικών ποινών και προστίμων, διαμόρφωση διαδικασιών συνεννόησης πριν από την ημερομηνία εκδίκασης κ.ά.

Τέλος, αξίζει να επισημανθεί και η σημασία της αναβάθμισης του ρόλου του δημόσιου κατηγόρου, και κυρίως αυτού που σχετίζεται με ιδιαίτερα πολύπλοκα πεδία (π.χ. οικονομικό έγκλημα, φοροδιαφυγή κ.ά.), μέσω της αύξησης του υποστηρικτικού ανθρώπινου δυναμικού, της ενίσχυσης του συντονισμού και της συνεργασίας και της ίδρυσης εξειδικευμένων γραφείων κατηγόρου (Papaioannou and Karatza, 2015).

Δ2. Αγορές Προϊόντος και Κεφαλαίου

Δ2.1. Αγορές Αγαθών και Υπηρεσιών

Είναι γενικά αποδεκτό ότι η ενίσχυση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών είναι δυνατόν να οδηγήσει σε σημαντική βελτίωση του επιπέδου μιας οικονομίας. Οι περισσότερες εμπειρικές μελέτες δείχνουν μια θετική σχέση μεταξύ της απελευθέρωσης των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών και της βελτίωσης της παραγωγικότητας μιας επιχείρησης, ενός κλάδου ή μιας ολόκληρης χώρας⁶⁰. Αυτό μπορεί να γίνει μέσα από διάφορα κανάλια. Για παράδειγμα, ο ανταγωνισμός οδηγεί σε μείωση τιμών, ενώ παράλληλα ωθεί σε αύξηση της επένδυσης, προκειμένου οι επιχειρήσεις να γίνουν περισσότερο καινοτόμες και αποτελεσματικές ως προς τη χρήση των πόρων που έχουν στη διάθεσή τους, σε ένα πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον.

Με βάση τα παραπάνω, πολλές χώρες προχώρησαν τις προηγούμενες δεκαετίες σε σταδιακή απελευθέρωση των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών, η οποία έλαβε τον χαρακτήρα της ολοένα και μικρότερης κρατικής παρέμβασης, από τη μία, και της μεγαλύτερης διευκόλυνσης τόσο της ανάληψης επιχειρηματικής δράσης όσο και της εισόδου νέων προϊόντων και επιχειρήσεων στις εγχώριες αγορές, από την άλλη. Αν και σε κάποιες περιπτώσεις η κρατική παρέμβαση, με τη μορφή της ρύθμισης των αγορών, εγκαταλείφθηκε πλήρως, σε κάποιες άλλες οι παρωχημένες νομοθετικές διατάξεις περί ανταγωνισμού αντικαταστάθηκαν από πιο προσεκτικές και ισορροπημένες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις, οι οποίες, παρ' ότι ενίσχυαν σημαντικά τον ανταγωνισμό, παράλληλα διατηρούσαν τον ρυθμιστικό ρόλο του κράτους, προς αποφυγή μονοπωλιακών καταστάσεων που μπορεί να προκαλέσουν, για παράδειγμα, οι οικονομίες κλίμακας. Ωστόσο, η χώρα μας, όπως και σε πολλούς άλλους τομείς, δεν ακολούθησε αυτή τη διεθνή πρακτική.

Σύμφωνα και με τα παρακάτω Γραφήματα 4.5-4.8⁶¹, τα οποία αναφέρονται σε δεδομένα του 2013 και τα οποία απεικονίζουν αντίστοιχα: (α) τον συνολικό βαθμό ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών για τις χώρες του ΟΟΣΑ (economy-wide product market regulation)⁶², (β) τον βαθμό κρατικής παρέμβασης και ελέγχου (state control), (γ) τα εμπόδια στην επιχειρηματική δραστηριότητα (barriers to entrepreneurship) και (δ) τα εμπόδια στο

60. Βλ., μεταξύ άλλων, Aghion and Howitt (2009, Κεφ. 12), Bouis and Duval (2011), Bourlès et al. (2010), Conway et al. (2006), Nicoletti and Scarpetta (2005).

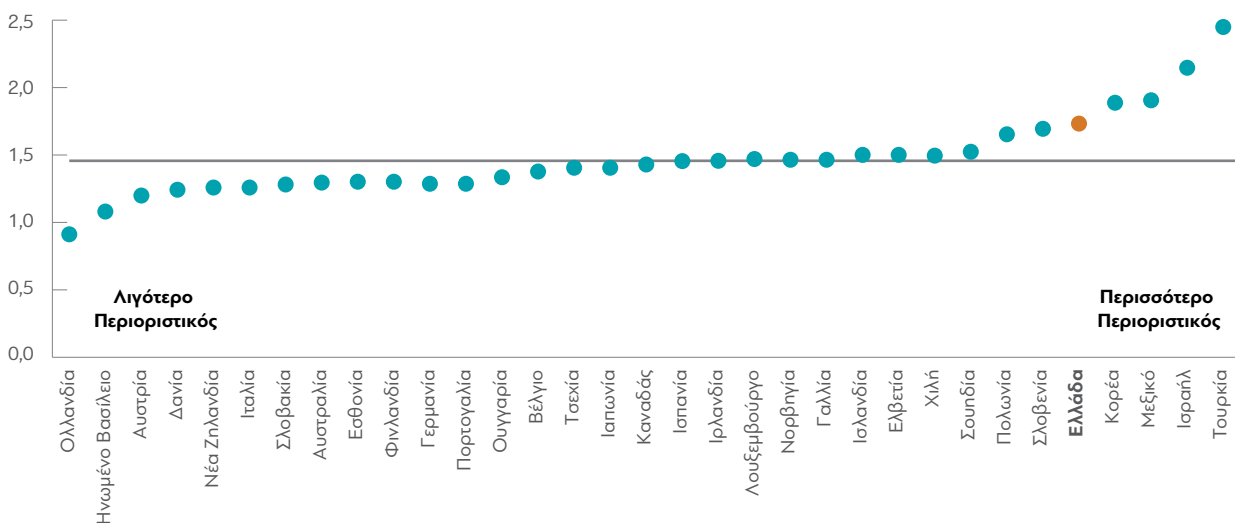
61. Βλ. Koske et al. (2015).

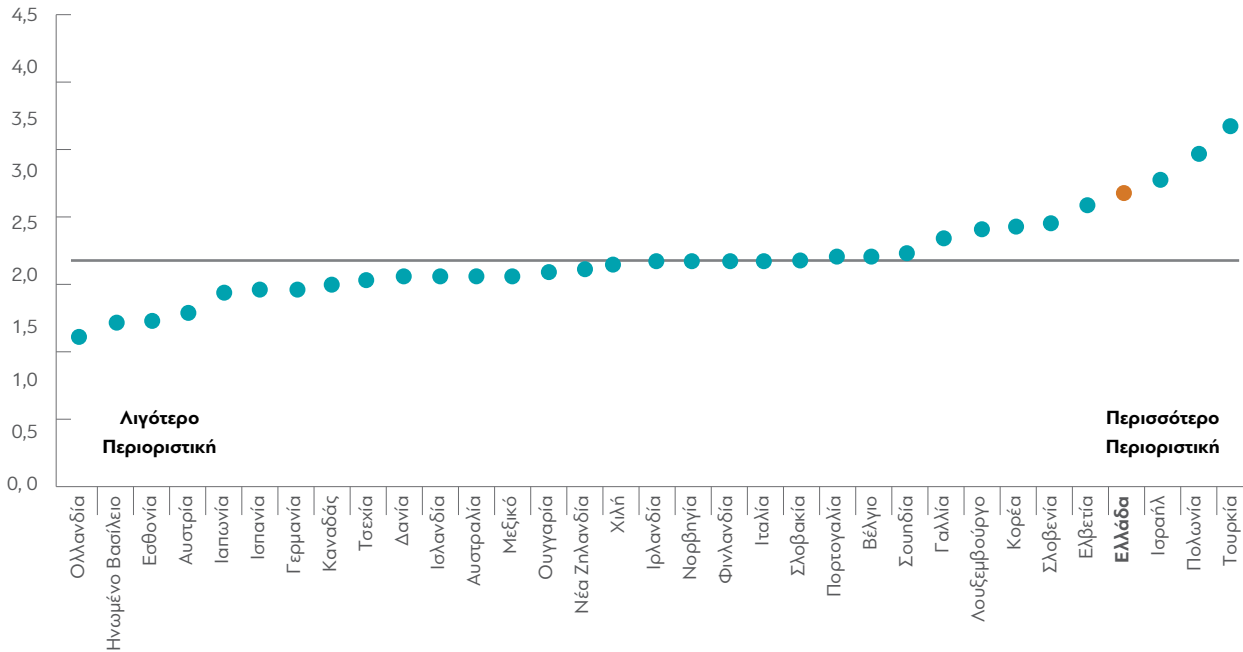
62. Ο δείκτης του συνολικού βαθμού ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών λαμβάνει υπόψη του τις ακόλουθες τρεις διαστάσεις: (α) τον βαθμό κρατικής παρέμβασης (state control), (β) τα εμπόδια στην επιχειρηματική δραστηριότητα (barriers to entrepreneurship) και (γ) τα εμπόδια στο εμπόριο και στην επένδυση (barriers to trade and investment).

εμπόριο και στις επενδύσεις (barriers to trade and investment), η χώρα μας υπολείπεται σημαντικά (στις περισσότερες περιπτώσεις) του διεθνούς μέσου όρου. Πιο συγκεκριμένα, θα λέγαμε ότι η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από έλλειψη ανταγωνισμού στις εν λόγω αγορές, μεγάλο βαθμό «προστατευτικής» κρατικής παρέμβασης και ύπαρξη εμποδίων στην επιχειρηματικότητα, ενώ φαίνεται να αγγίζει τον διεθνή μέσο όρο μόνο στο θέμα των εμποδίων στο εμπόριο και στις επενδύσεις. Είναι ενδεικτικό ότι μόνο τέσσερις χώρες (Γράφημα 4.5) εμφανίζουν χειρότερες επιδόσεις σε σύγκριση με τη χώρα μας, όσον αφορά στον συνολικό βαθμό ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών.

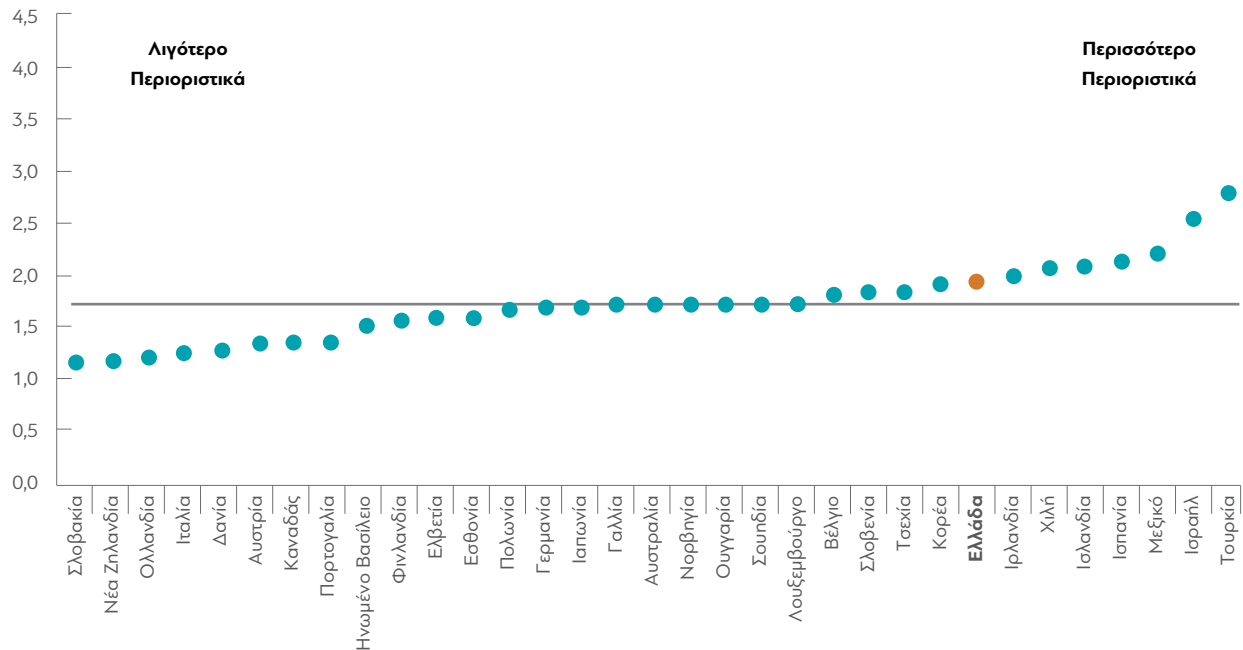
Οι τομείς στους οποίους η ελληνική οικονομία φαίνεται να αντιμετωπίζει ιδιαίτερο πρόβλημα είναι κυρίως αυτοί της ενέργειας, των μεταφορών, των κλειστών επαγγελμάτων και του λιανικού εμπορίου. Αν και από το 2013 έχουν υιοθετηθεί πολιτικές (στο πλαίσιο των υποχρεώσεων που η χώρα μας έχει αναλάβει, λόγω των διεθνών Συμφωνιών στήριξης) που έχουν βελτιώσει σχετικά την εικόνα του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, εντούτοις απομένουν πολλά να γίνουν, ώστε οι όποιες παρεμβάσεις να μετατραπούν σε όφελος για την ελληνική οικονομία και κοινωνία. Απαιτούνται δραστική απλοποίηση και διαφάνεια των διαδικασιών έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας, καθώς και παράλληλη μείωση των ρυθμίσεων που –είτε άμεσα είτε έμμεσα– ενισχύουν τη γραφειοκρατία και ενθαρρύνουν τις προσωπικές συναλλαγές και τη διαφθορά. Τελικός στόχος είναι η μείωση του επιχειρηματικού κόστους και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων.

Γράφημα 4.5: Συνολικός Βαθμός Ανταγωνισμού στις Αγορές Προϊόντος και Υπηρεσιών στις Χώρες του ΟΟΣΑ (2013)

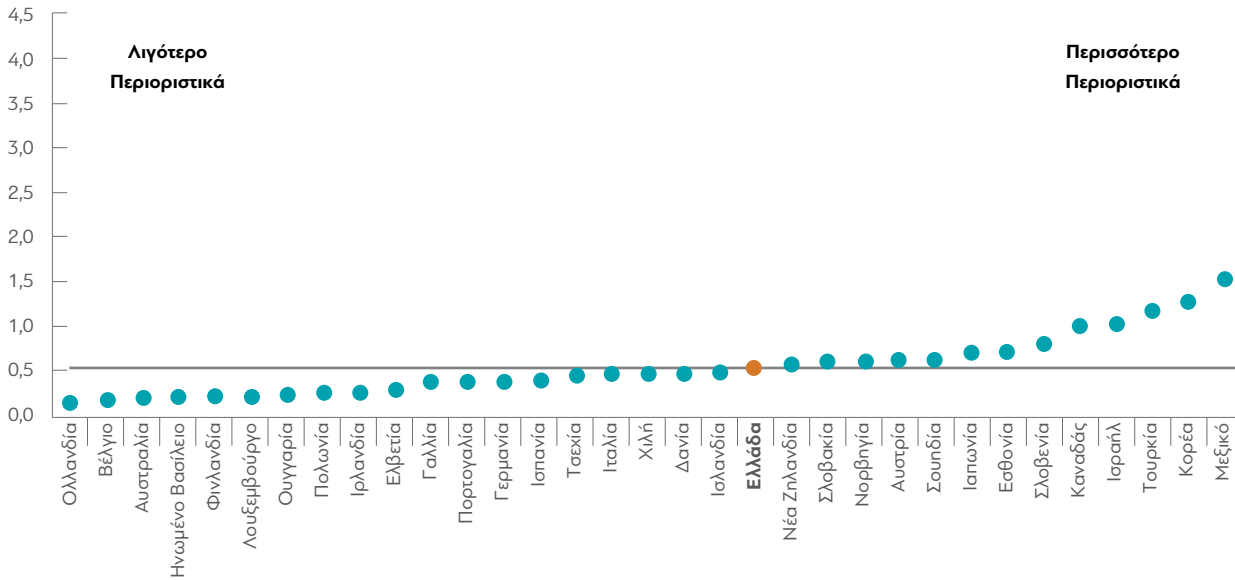


Γράφημα 4.6: Βαθμός Κρατικής Παρέμβασης στις Αγορές Προϊόντος και Υπηρεσιών στις Χώρες του ΟΟΣΑ (2013)

Πηγή: OECD, Product Market Regulation Database for OECD, non-OECD EU and BRIICS countries; OECD-WBG, Product Market Regulation Database for Argentina, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua and Peru.

Γράφημα 4.7: Εμπόδια στην Επιχειρηματική Δραστηριότητα στις Χώρες του ΟΟΣΑ (2013)

Πηγή: OECD, Product Market Regulation Database for OECD, non-OECD EU and BRIICS countries; OECD-WBG, Product Market Regulation Database for Argentina, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua and Peru.

Γράφημα 4.8: Εμπόδια στο Εμπόριο και στις Επενδύσεις στις Χώρες του ΟΟΣΑ (2013)

Πηγή: OECD, Product Market Regulation Database for OECD, non-OECD EU and BRICS countries; OECD-WBG, Product Market Regulation Database for Argentina, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua and Peru.

Σημαντικά οφέλη αναμένονται από την ενίσχυση και την επιτάχυνση των αποκρατικοποιήσεων σε τομείς που δεν παράγουν αμιγώς δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, με παράλληλη ρύθμιση (κατά το πρότυπο των καλών διεθνών πρακτικών) των αντίστοιχων αγορών. Πριν αναφέρουμε παραδείγματα, αξίζει να σημειωθεί ότι στο θέμα των αποκρατικοποιήσεων οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν επιδείξει παροιμιώδη καθυστέρηση, παρ' ότι τέτοιες πολιτικές εμφανίζουν μεγάλες συμπληρωματικότητες και θα ωφελούσαν πολλαπλά την ελληνική οικονομία. Κατ' αρχάς, η είσοδος ιδιωτών σε τομείς τους οποίους προηγουμένως ήλεγχε το κράτος θα ενίσχυε de facto τον ανταγωνισμό, γεγονός το οποίο θα απέβαινε τελικά προς όφελος του καταναλωτή (π.χ. ο τομέας των τηλεπικοινωνιών). Έπειτα, οι αποκρατικοποιήσεις αναμένεται να αποφέρουν σημαντικά έσοδα στα κρατικά ταμεία και να καταστήσουν ευκολότερη τη δημοσιονομική προσαρμογή και πειθαρχία. Παράλληλα, εφόσον μέρος των ιδιωτών είναι ξένοι, θα εισρεύσουν πόροι στην οικονομία μας, που είναι τόσο αναγκαίοι, ενισχύοντας την επένδυση και την επιχειρηματικότητα. Μια τέτοια εξέλιξη θα στείλει και ένα μήνυμα αξιοπιστίας για την οικονομία μας στο εξωτερικό, ενώ θα οδηγήσει σε οικονομική ανάπτυξη, αύξηση τού κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ενίσχυση της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας. Πρέπει να επισημανθεί ωστόσο ότι όλα τα παραπάνω προϋποθέτουν πως η οικονομική πολιτική θα αναλάβει την «ιδιοκτησία» αυτών των

μεταρρυθμίσεων, θα δείξει ότι πιστεύει σε αυτές και θα ακολουθήσει τις καλές διεθνείς πρακτικές.

Η ανάγκη για περαιτέρω ενίσχυση του ανταγωνισμού είναι ιδιαίτερα επιτακτική στους τομείς που υστερεί ιδιαίτερα η χώρα μας, όπως στην ενέργεια και στις μεταφορές, καθώς και στον χώρο του λιανικού εμπορίου. Η υιοθέτηση ενός πλέγματος θεσμικών παρεμβάσεων θα μπορούσε να αυξήσει την παραγωγικότητα στους εν λόγω κλάδους και να μειώσει τη δυνατότητα του κράτους να επηρεάζει την τιμολόγηση των προϊόντων, εξασφαλίζοντας οφέλη σε όρους τιμών, απασχόλησης και γενικά οικονομικής δραστηριότητας. Σχετικά με αυτό, απαιτείται ενίσχυση των υποδομών και του ανταγωνισμού που σχετίζονται με τις μεταφορές (π.χ. λιμάνια, αεροδρόμια, αυτοκινητόδρομοι). Η συγκεκριμένη πολιτική θα διευκολύνει την εκμετάλλευση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων που διαθέτει η χώρα μας και τα οποία απορρέουν από τον τουρισμό και τη γεωγραφική της θέση.

Πρέπει, επίσης, να εξεταστεί η παροχή κινήτρων στις επιχειρήσεις, προκειμένου –όπου αυτό είναι εφικτό– να διευρύνουν τον κύκλο εργασιών τους και το μέγεθός τους, είτε μέσα από την ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων είτε μέσα από συγχωνεύσεις. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό ώστε να διευκολυνθεί, κατ' αρχάς, ο εξαγωγικός αναπροσανατολισμός της εγχώριας παραγωγής. Έπειτα, οι επιχειρήσεις, με την επέκτασή τους και την ανάπτυξη νέων δραστηριοτήτων, θα δύνανται να εκμεταλλευτούν πιθανές οικονομίες κλίμακας και σκοπού, ενώ θα ωθηθούν στην υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων διοίκησης. Επιπρόσθετα, είναι πολύ πιθανό ότι θα «συλληφθεί» και μέρος της φορολογητέας ύλης που διαφεύγει, καθώς η φοροδιαφυγή παρατηρείται κυρίως σε επιχειρήσεις μικρού μεγέθους.

Επίσης, επιβάλλεται η περαιτέρω απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμάτων. Παρ' ότι έχει σημειωθεί πρόοδος στον τομέα αυτόν, ωστόσο η έλλειψη πολιτικής βούλησης, η γραφειοκρατία αλλά και τα συντεχνιακά συμφέροντα, τα οποία οι εκάστοτε κυβερνητικές πολιτικές φαίνεται να «προστατεύουν», εμποδίζουν την ορθή ολοκλήρωση της εν λόγω μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα η ελληνική οικονομία και κοινωνία να μην μπορούν να κεφαλαιοποιήσουν –σε όρους τιμών των σχετιζόμενων υπηρεσιών, αλλά και απασχόλησης– τα αναμενόμενα οφέλη.

Παράλληλα, κρίνεται αναγκαία η ενίσχυση, τόσο θεσμικά όσο και με πόρους, της Επιτροπής Ανταγωνισμού, αλλά και η δημιουργία ειδικής επιστημονικής επιτροπής η οποία συστηματικά θα αξιολογεί –σε σχέση με τα αναμενόμενα οφέλη και κόστη– την πορεία και τα οφέλη των μεταρρυθμίσεων ως προς τις αγορές προϊόντος και υπηρεσιών, και θα εισηγείται διορθώσεις.

Απαιτείται, επίσης, ενίσχυση του εξαγωγικού τομέα της οικονομίας. Προϋποθέσεις αποτελούν η σχεδιασμένη παραγωγική ανασυγκρότηση σε κλάδους με συγκριτικό πλεονέκτημα, η παροχή κινήτρων και η εξάλειψη κάθε γραφειοκρατικού εμποδίου που δυσχεραίνει το διεθνές εμπόριο. Η συγκεκριμένη πολιτική είναι σημαντική διότι –πέραν της αύξησης της απασχόλησης και της σταθεροποίησης του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και, κατ' επέκταση, του εξωτερικού χρέους– θα επιφέρει και την απαραίτητη αναδιάρθρωση των πόρων προς την κατεύθυνση του εμπορεύσιμου τομέα της οικονομίας.

Οι παραπάνω προτάσεις ενισχύονται από σχετικές ποσοτικές μελέτες, ειδικά για την ελληνική οικονομία, που δείχνουν ότι η απελευθέρωση των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών (αλλά και εργασίας) είναι δυνατόν να αποφέρει σημαντικά σωρευτικά κέρδη σε όρους αύξησης του ΑΕΠ και της απασχόλησης⁶³. Όσο πιο γρήγορη και άμεση θα είναι η υλοποίηση των σχετικών μεταρρυθμίσεων για την ελληνική οικονομία, τόσο νωρίτερα θα εμφανιστούν και τα σχετικά οφέλη. Σημειωτέον ότι τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις λειτουργούν συμπληρωματικά και όσον αφορά τη σταθεροποίηση των δημοσίων οικονομικών, κάνοντας έτσι την ανάγκη αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών λιγότερο επιτακτική.

⁶³. Βλ. π.χ. IMF (2013) και Papageorgiou and Vourvachaki (2015).

Τέλος, θα πρέπει να τονιστεί ότι η απελευθέρωση των αγορών αγαθών και υπηρεσιών –όπως και η βελτίωση των θεσμών ή του κοινωνικού κεφαλαίου, αλλά και η σταθερότητα του φορολογικού συστήματος, που αναλύθηκαν προηγουμένως– συνδέεται στενά με την εισροή ξένων άμεσων επενδύσεων (FDI), την οποία αναμένεται να επηρεάσει θετικά και την οποία τόσο έχει ανάγκη η ελληνική οικονομία, ιδιαίτερα λόγω της εκτεταμένης απο-επένδυσης που έχει συντελεστεί κατά τα τελευταία χρόνια. Είναι ενδεικτικό ότι το 2009 το συνολικό μέγεθος του αποθέματος των ξένων άμεσων επενδύσεων στη χώρα μας ανερχόταν στο 11,8% του ΑΕΠ, όταν, σύμφωνα με την Eurostat, τα αντίστοιχα μεγέθη για Ιρλανδία, Ισπανία και Πορτογαλία, ήταν 102,5%, 40,7% και 45,4%, αντίστοιχα. Το 2012 τα ίδια μεγέθη ήταν 9,9% για την Ελλάδα και 157,9% για την Ιρλανδία, 45,1% για την Ισπανία και 53,9% για την Πορτογαλία. Παρ' ότι στις υπόλοιπες χώρες που τελούσαν υπο καθεστώς Μνημονίων οι ξένες άμεσες επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ έβαιναν αύξουσες στην χώρα μας μειώνονταν. Συνεπώς, η προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων μέσα από τη διαμόρφωση των προϋποθέσεων εκείνων που θα την ενθαρρύνουν (μεταξύ των οποίων και η απελευθέρωση των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών που αναλύθηκε στην παρούσα ενότητα) πρέπει να αποτελέσει κυρίαρχο στόχο της ακολουθούμενης πολιτικής. Οι άμεσες προφανείς θετικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η αύξηση των άμεσων ξένων επενδύσεων είναι, για παράδειγμα, η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ αλλά και της απασχόλησης. Πέραν όμως αυτών, οι ξένες άμεσες επενδύσεις συνδέονται στενά με τη μεταφορά τεχνογνωσίας (που ενισχύει τις προοπτικές ανάπτυξης μιας οικονομίας) και με τη

διασύνδεση των εγχώριων επιχειρήσεων με νέες αλυσίδες παραγωγής και αγορές, εξασφαλίζοντας ιδιαίτερα οφέλη για το διεθνές εμπόριο, την εκμετάλλευση εξωτερικοτήτων κ.ο.κ (Sala-i-Martin, 2010).

Δ2.2. Χρηματοπιστωτικό Σύστημα

Το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και, κυρίως, ο τραπεζικός τομέας επηρεάστηκε σοβαρά από την κρίση του δημόσιου χρέους, αν και δεν αποτελούσε την πηγή της κρίσης. Ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας, δεν ήταν η «τοξικότητα» του χρηματοπιστωτικού συστήματος που επηρέασε δυσμενώς τα δημόσια οικονομικά, λόγω της ανάγκης διάσωσης χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, και την πραγματική οικονομία, όπως συνέβη σε άλλες χώρες. Αντίθετα, ήταν η κρίση του δημόσιου χρέους και η ύφεση που επηρέασαν δυσμενώς την ευρωστία της τραπεζικής αγοράς. Η τελευταία αποτελούσε το κυρίαρχο συστατικό του κρατικιστικού τραπεζοκεντρικού χρηματοπιστωτικού συστήματος της Νότιας Ευρώπης, που είχε εισέλθει σε φάση ταχείας ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, μετά τη χρηματοπιστωτική απελευθέρωση στις αρχές της δεκαετίας του '90, το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, αξιοποιώντας την ευρύτερη σταθεροποίηση της οικονομίας και τη σημαντική μείωση του κόστους δανεισμού, παρουσίασε σημαντική εγχώρια μεγέθυνση. Το σύνολο του ενεργητικού των πιστωτικών ιδρυμάτων ανερχόταν στο 193% του ΑΕΠ το 2008, από 96% το 1995. Εκδηλώθηκε, επίσης, μεγάλη εξωστρέφεια με την επέκταση της δραστηριότητας των τραπεζών στις οικονομίες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (Κουτσομανώλη κ.ά., 2010). Ωστόσο, ως δομικό συστατικό διαμόρφωσης και ανάπτυξης του εγχώριου οικονομικού υποδείγματος, το τραπεζικό σύστημα ήταν άρρηκτα συνδεδεμένο και εκτεθειμένο τόσο σε μη-εμπορεύσιμους κλάδους της οικονομίας⁶⁴ όσο και στη χρηματοδότηση της λειτουργίας και της δραστηριότητας του κράτους⁶⁵, με αποτέλεσμα να υπολείπεται αντιστάσεων απέναντι στην εκδήλωση και στην εμβάθυνση της κρίσης (Pagoulatos, 2014).

Σύντομα προέκυψε η ανάγκη στήριξης του τραπεζικού συστήματος, προκειμένου να αντιμετωπιστούν αρχικά οι συνέπειες της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 και αργότερα οι δομικές δυσκολίες της περιόδου 2010-2015.

Οι δυσκολίες αυτές ήταν οι ακόλουθες: (α) Ο περιορισμός και εν συνεχεία αποκλεισμός της χρηματοδότησης των τραπεζών από τις διεθνείς αγορές. (β) Οι διαδοχικές υποβαθμίσεις της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας μας από τους διεθνείς οίκους. (γ) Η μείωση της αξίας των περιουσιακών τους στοιχείων και ο περιορισμός της οργανικής τους κερδοφορίας. (δ) Η μεγάλη εκροή καταθέσεων. (ε) Η ραγδαία επιδείνωση της ποιότητας χαρτοφυλακίου δανείων λόγω της ύφεσης. (στ) Οι μεγάλες ζημιές που προέκυψαν από την αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους. (ζ) Η μη βιωσιμότητα αρκετών πιστωτικών

⁶⁴. Βλ. καταναλωτική πίστη, αγορά κατοικίας, μέσα ενημέρωσης, κατασκευές, υπηρεσίες κ.ά.

⁶⁵. Βλ. ομόλογα, έντοκα γραμμάτια Δημοσίου, δάνεια προς φορείς της γενικής κυβέρνησης, χρηματοδότηση κλάδων από τις κρατικές τράπεζες κ.ά.

ιδρυμάτων (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014). (η) Το «πάγωμα» και, εν συνεχεία, η μη ολοκλήρωση του (δεύτερου) Προγράμματος στήριξης κατά το πρώτο μισό του 2015, που συνοδεύτηκε από μεγάλη εκροή καταθέσεων, τραπεζική αργία και επιβολή καθεστώτος ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων. Έτσι, ευρύτερα την περίοδο 2008-2015 ανέκυψε μια επείγουσα ανάγκη για νέες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να καλυφθούν τα θεσμικά κενά και να διασφαλιστούν η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και η επάρκεια ρευστότητας, καθώς και να επιτευχθεί η εναρμόνιση με τις θεσμικές εξελίξεις στην Ε.Ε. Οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες ήταν δομημένες σε δύο κύριους πυλώνες, τη θεσμική ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και τη διασφάλιση της χρηματοδότησης προς τον τραπεζικό τομέα (Τριαντόπουλος, 2015).

Κατά την περίοδο 2008-2014 το πλαίσιο χρηματοπιστωτικής εποπτείας εισήλθε σε φάση αλλαγών, στον πυρήνα των οποίων ήταν η ενίσχυση του ρόλου της Τράπεζας της Ελλάδος και η ενδυνάμωση των πολιτικών και των δομών που αποσκοπούσαν στη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας. Ειδικότερα, τα βασικά συστατικά αυτής της θεσμικής ενίσχυσης ήταν τα εξής: (α) Ο εκσυγχρονισμός του πλαισίου για τον υπολογισμό του δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας και ο εμπλουτισμός της εποπτείας της Τράπεζας της Ελλάδος με τη μακροοικονομική διάστασή της. (β) Η ενίσχυση του καθεστώτος εγγύησης των καταθέσεων με την αύξηση του ανώτατου ορίου και η θέσπιση του Ταμείου Εγγύησης Καταθέσεων και Επενδύσεων (ΤΕΚΕ)⁶⁶. (γ) Η μεταφορά της εποπτείας της αγοράς ιδιωτικής ασφάλισης από την Επιτροπή Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης στην Τράπεζα της Ελλάδας (μετά από μία σειρά πτωχέυσεων εταιρειών ιδιωτικής ασφάλισης το 2009). (δ) Η σύσταση του Συμβουλίου Συστημικής Ευστάθειας, το οποίο επικεντρώνεται στην προληπτική δράση κατά ακραίων καταστάσεων και κρίσεων. (ε) Η δημιουργία του ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), με σκοπό να διασφαλίσει τη σταθερότητα μέσω της παροχής κεφαλαίων σε πιστωτικά ιδρύματα και σε μεταβατικά πιστωτικά ιδρύματα (ανακεφαλαιοποίηση) και να ενεργήσει ως το βασικό όχημα για την αναδιάρθρωσή τους, συμμετέχοντας στη διαχείρισή τους. (στ) Η ανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου για την εξυγίανση των πιστωτικών ιδρυμάτων⁶⁷ (Τριαντόπουλος, 2015). Επιπρόσθετα, σχετικά με το ζήτημα της υπερχρέωσης του ιδιωτικού τομέα, οι παρεμβάσεις έως το 2014, παράλληλα με το καθεστώς προστασίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών (βλ. Ν. 3869/2010) και αναστολής των σχετικών πλειστηριασμών κατοικιών, αφορούσαν (α) τη σύσταση του Κυβερνητικού Συμβουλίου Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους, (β) τη θέσπιση μηχανισμού για την εξωδικαστική ρύθμιση οφειλών μικρών επιχειρήσεων και επαγγελματιών προς τράπεζες, και (γ) τη θέσπιση από την Τράπεζα της Ελλάδος της υποχρέωσης για τα τραπεζικά ιδρύματα να καθιερώνουν οργανωτικά ανεξάρτητη μονάδα διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων, να θεσπίσουν διακριτή και καταγεγραμμένη

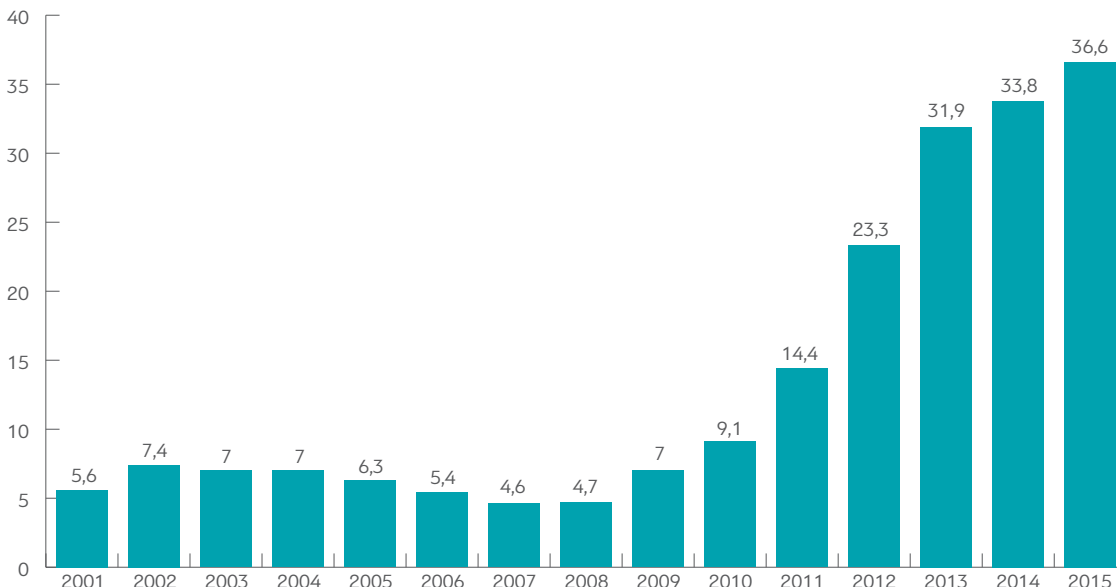
66. Το ανώτατο όριο αυξήθηκε από 20.000 ευρώ σε 100.000 ευρώ. Το ΤΕΚΕ αντικατέστησε το Ταμείο Εγγύησης Καταθέσεων (ΤΕΚ) και συμπεριέλαβε διατάξεις για τους επενδυτές/ηelάτες των πιστωτικών ιδρυμάτων που δεν μπορούν να αποπληρώσουν τις καταθέσεις ή να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις επενδυτικές υπηρεσίες.

67. Διαμορφώθηκε η δυνατότητα διαχείρισης μιας τραπεζικής κρίσης κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η συστημική σταθερότητα (βλ. μέτρα εξυγίανσης, μεταφορά στοιχείων σε υπάρχουσα τράπεζα, σύσταση νέας τράπεζας κ.ά.).

σχετική στρατηγική διαχείρισης, και να υποβάλουν περιοδικές αναφορές (Τράπεζα της Ελλάδος, 2015).

Τις προαναφερθείσες θεσμικές παρεμβάσεις της περιόδου 2008-2014 ακολούθησαν συγκεκριμένες παρεμβάσεις το 2015, με στόχο την αποτροπή μιας ευρύτερης αποσταθεροποίησης της τραπεζικής αγοράς, ως συνέχεια της μη ολοκλήρωσης του δεύτερου Προγράμματος. Ειδικότερα, οι περαιτέρω παρεμβάσεις αφορούσαν: (α) το καθεστώς περιορισμών και ελέγχων στις αναλήψεις μετρητών, στην κίνηση κεφαλαίων και στις τραπεζικές συναλλαγές, ώστε να αποτραπεί η μεγάλη εκροή καταθέσεων από τα τραπεζικά ιδρύματα, (β) την ενδυνάμωση του ρόλου του ΤΧΣ, στο πλαίσιο διακυβέρνησης των τραπεζικών ιδρυμάτων που εντάσσονται σε καθεστώς ανακεφαλαιοποίησης και χρηματοδοτικής στήριξης, ώστε με αυξημένο θεσμικό ρόλο να δύναται να αξιολογεί τις διοικήσεις των εν λόγω τραπεζικών ιδρυμάτων ως προς τη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων που τους χορήγησε, και (γ) τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου λειτουργίας και διακυβέρνησης των συνεταιριστικών τραπεζών, ώστε να είναι σε θέση να προσελκύσουν θεσμικούς και στρατηγικούς επενδυτικούς εταίρους στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησής τους.

Γράφημα 4.9: Μη Εξυπηρετούμενα Δάνεια Τραπεζών έως % του Συνόλου των Δανείων



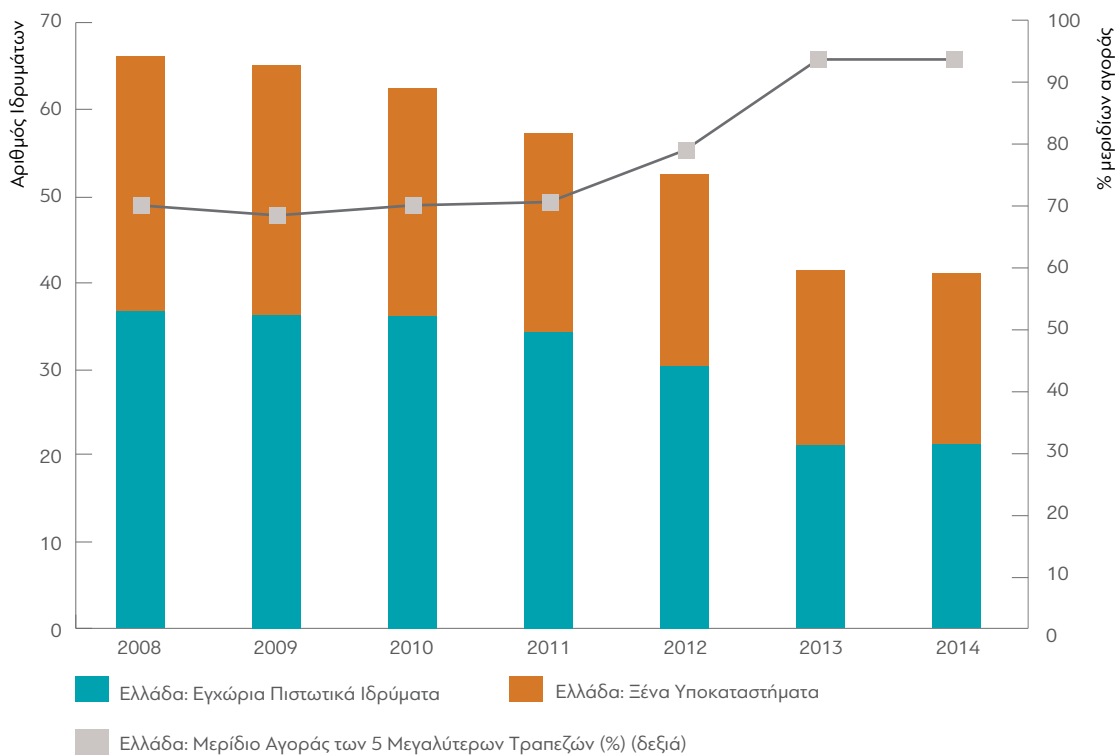
Πηγή: IMF (2015)

Στις θεσμικές παρεμβάσεις του 2015 θα πρέπει να συνυπολογιστεί και η διαμόρφωση ενός πλαισίου διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων (το οποίο επιδεινώθηκε το 2015), αλλά και η αλλαγή του καθεστώτος προστασίας της κύριας κατοικίας του νοικοκυριού, από αδυναμία εξυπηρέτησης του σχετιζόμενου δανείου. Ειδικότερα, όσον αφορά την προστασία της κύριας κατοικίας, οι αλλαγές που δρομολογούνται από τα τέλη του 2015 αφορούν τόσο το προηγούμενο καθεστώς αναστολής των πλειστηριασμών όσο και τα κριτήρια –που γίνονται πιο περιοριστικά– για την ένταξη στο πλαίσιο προστασίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών, αλλά και τις συνθήκες του εν λόγω πλαισίου (βλ. Ν. 3869/2010). Όσον αφορά το πλαίσιο διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων, οι αλλαγές που προωθήθηκαν αφορούν, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση βασικών προϋποθέσεων για τη διαμόρφωση μιας δευτερογενούς αγοράς μη εξυπηρετούμενων δανείων και την ίδρυση εταιρειών διαχείρισης απαιτήσεων από μη εξυπηρετούμενα δάνεια, ώστε να καταφέρουν σταδιακά τα τραπεζικά ιδρύματα να «απεγκλωβιστούν» από την καταγραφή ζημιών και τη δέσμευση κεφαλαίων, που επιβαρύνουν σημαντικά τη σταθερότητα της τραπεζικής αγοράς, αλλά και την ικανότητά της να συνεισφέρει στην ανάκαμψη της οικονομίας (IMF, 2015). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος (2015, 2016), τα μη εξυπηρετούμενα «ανοίγματα» (non-performing exposures – NPEs) των τεσσάρων συστημικών τραπεζών (Εθνική Τράπεζα, Πειραιώς, Eurobank και Alpha Bank) είχαν φτάσει, το 2015, στο 44,2% (ή 108 δισ. ευρώ) του συνόλου των «ανοιγμάτων» σε ατομική βάση, έναντι 39,9% (ή 99 δισ. ευρώ) τον Δεκέμβριο του 2014 (με τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια (Non-Performing Loans –NPLs) το 2015 να είναι 36,6% του συνόλου των δανείων – Γράφημα 4.9)⁶⁸, ενώ, το πρώτο τρίμηνο του 2016 ο λόγος μη εξυπηρετούμενων «ανοιγμάτων» προς το σύνολο των «ανοιγμάτων» σε ταμειακή βάση αυξήθηκε και διαμορφώθηκε στο 45,1%. Η αδυναμία, λοιπόν, ουσιαστικής αντιμετώπισης, μέσα από τις προαναφερθείσες θεσμικές παρεμβάσεις, της αυξητικής τάσης των μη εξυπηρετούμενων κατά τα προηγούμενα χρόνια, αλλά και η διαμόρφωση των συνθηκών για την ενίσχυση αυτής της τάσης –μέσα από τη μη ικανότητα διαχωρισμού των περιπτώσεων «στρατηγικών κακοπληρωτών» από τις περιπτώσεις που αντιμετώπισαν πραγματικό πρόβλημα– διόγκωσαν το αρνητικό φαινόμενο, με αποτέλεσμα το πλήθος των φακέλων δανείων που αποτελούν μη εξυπηρετούμενα «ανοίγματα» να φτάσει το 2015 τα 3 εκατ. επί συνόλου 9,4 εκατ. φακέλων δανείων, όταν οι ενεργά απασχολούμενοι την ίδια περίοδο στη χώρα ανήλθαν στα 3,6 εκατ. (Τράπεζα της Ελλάδος, 2016). Συνεπώς, το ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό μη εξυπηρετούμενων δανείων των ελληνικών τραπεζών, πολλαπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου, όπως τονίζει και η Τράπεζα της Ελλάδος (2015, 2016), περιορίζει τους διαθέσιμους πόρους για την εκταμίευση νέων δανείων, αυξάνει το περιθώριο επιτοκίου που πρέπει να χρεώνουν οι τράπεζες, ώστε να

68. Στα μη εξυπηρετούμενα «ανοίγματα» περιλαμβάνονται τα δάνεια σε καθυστέρηση, καθώς και τα δάνεια («ανοίγματα») που είναι μεν ενήμερα ή εμφανίζουν καθυστέρηση μικρότερη των 90 ημερών, αλλά υπάρχουν ενδείξεις ότι ο οφειλέτης ενδέχεται να μην εκπληρώσει πλήρως τις δανειακές υποχρεώσεις του χωρίς τη ρευστοποίηση των σχετιζόμενων εξασφαλίσεων.

αντισταθμίσουν τον αυξημένο πιστωτικό κίνδυνο, και πολλαπλασιάζει τις (δυσνητικές) ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης. Έτσι, όσο το απόθεμα των μην εξυπηρετούμενων δανείων παραμένει σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα και δεν αντιμετωπίζεται μέσω της σημαντικής αύξησης της αποτελεσματικότητας του σχετικού θεσμικού πλαισίου και των μέτρων εξυγίανσης, τόσο η δυνατότητα των τραπεζών να διατηρούν ή (ακόμα και) να αυξήσουν τη χρηματοδότηση προς την πραγματική οικονομία θα επιβαρύνεται, επηρεάζοντας –κατ' επέκταση– τη δυνατότητα κάλυψης του πιστοδοτικού κενού της ελληνικής οικονομίας (εκτιμηθέντος ύψους 34,5 δισ. ευρώ) και διαμόρφωσης των προϋποθέσεων για τη βιώσιμη και μακροχρόνια ανάπτυξη (Τράπεζα της Ελλάδος, 2016).

Γράφημα 4.10: Διάρθρωση Τραπεζικού Τομέα

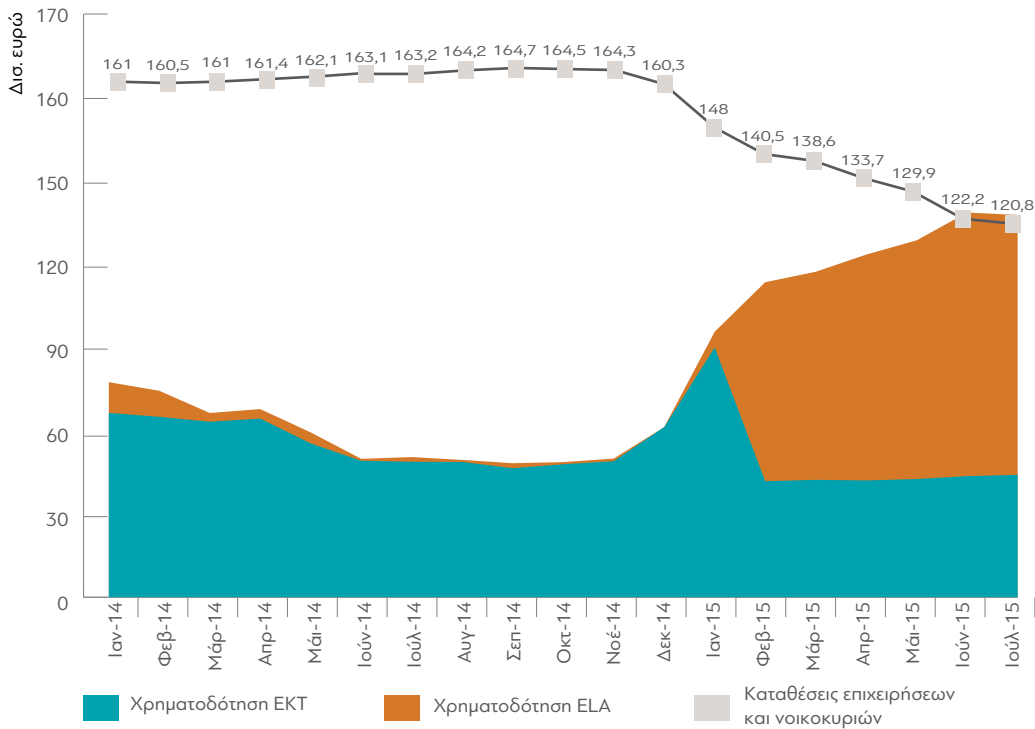


Πηγή: ECB (2015)

Παράλληλα, το νέο θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε επέτρεψε την αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα, η οποία και άλλαξε ριζικά τον χρηματοπιστωτικό χάρτη σε σύγκριση με το 2008. Ειδικότερα, ο συνολικός αριθμός των πιστωτικών ιδρυμάτων στην Ελλάδα το 2014 περιορίστηκε σε 41 πιστωτικά ιδρύματα από 66 που ήταν το 2008, εκ των οποίων τα 21 είναι εγχώρια (από 36 το 2008) και τα 20 υποκαταστήματα ξένων πιστωτικών ιδρυμάτων (από 30 το 2008). Αυτή

η συρρίκνωση του αριθμού των πιστωτικών ιδρυμάτων μεταφράζεται σε μια πρωτοφανή συγκέντρωση του ενεργητικού του τραπεζικού συστήματος σε λίγα πιστωτικά ιδρύματα, και δη εγχώρια, μετά και τις αρνητικές εξελίξεις με τις κυπριακές τράπεζες. Έτσι, ο λόγος του μεριδίου των πέντε μεγαλύτερων τραπεζών στο σύνολο του τραπεζικού συστήματος ανήλθε το 2014 σε 94% από 70% το 2008 (Γράφημα 4.10). Παράλληλα με τη συγκέντρωση της τραπεζικής αγοράς, τα τραπεζικά ιδρύματα εισήλθαν σε φάση περιορισμού της διεθνούς τους δραστηριότητας, η οποία και επιταχύνθηκε το 2015, στο πλαίσιο της νέας ανακεφαλαιοποίησης, με στόχο την άντληση αναγκαίων κεφαλαίων μέσω της πώλησης θυγατρικών σε άλλες οικονομίες.

Η ανάγκη διασφάλισης τόσο της τραπεζικής όσο και της ευρύτερης συστημικής σταθερότητας κατέστησε απαραίτητη τη χρηματοδοτική στήριξη των τραπεζών μέσα από πολιτικές και εργαλεία τόνωσης της ρευστότητας και ενδυνάμωσης της κεφαλαιακής τους επάρκειας. Οι βασικοί άξονες παροχής των αναγκαίων κεφαλαίων προς το τραπεζικό σύστημα κατά την περίοδο 2008-2015 ήταν οι εξής: (α) Το πακέτο ενίσχυσης της ρευστότητας της οικονομίας, με στόχο την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης –όπως τιτλοφορήθηκε–, το οποίο θεσπίστηκε το 2008 και αποτελούνταν από τρεις πυλώνες: (i) την κεφαλαιακή ενίσχυση των πιστωτικών ιδρυμάτων με την έκδοση προνομιούχων μετοχών υπέρ του ελληνικού Δημοσίου έναντι ομολόγων αυτού ισόποσης αξίας ύψους μέχρι 5 δισ. ευρώ· (ii) τη χορήγηση εγγύησης του ελληνικού Δημοσίου για τη δανειοδότηση ή την αναχρηματοδότηση των πιστωτικών ιδρυμάτων, με στόχο την έκδοση νέων μεσο-μακροπρόθεσμων δανείων που θα συναφθούν και τίτλων που θα χρηματοδοτηθούν, με το συνολικό ποσό να φθάνει τα 85 δισ. ευρώ· και (iii) την έκδοση τίτλων του ελληνικού Δημοσίου από τον Οργανισμό Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (ΟΔΔΗΧ), ανώτατου συνολικού ύψους 8 δισ. ευρώ, και τη διάθεση αυτών στα πιστωτικά ιδρύματα, έναντι προμήθειας και επαρκών εξασφαλίσεων. (β) Ο μηχανισμός παροχής έκτακτης ενίσχυσης σε ρευστότητα του τραπεζικού συστήματος (Emergency Liquidity Assistance – ELA). (γ) Η διαδικασία ευρείας ανακεφαλαιοποίησης του τραπεζικού συστήματος, στο πλαίσιο του μηχανισμού στήριξης, ώστε να «καλυφθεί» –παράλληλα με τις επιπτώσεις της παρατεταμένης ύφεσης– η διάβρωση της κεφαλαιακής βάσης των εγχώριων πιστωτικών ιδρυμάτων από τη συμμετοχή τους στην αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους, καθώς η έκθεσή του σε αυτό ήταν μεγάλη (Τριαντόπουλος, 2015).

Γράφημα 4.11: Χρηματοδότηση ΕΚΤ/ΕΛΑ και Καταθέσεις Επιχειρήσεων & Νοικοκυριών (2014-2015)**Πηγή:** Τράπεζα της Ελλάδος

Παράλληλα, λοιπόν, με την πλήρη αξιοποίηση του πακέτου χρηματοδοτικής στήριξης του 2008, ευρεία ήταν η χρήση του ΕΛΑ σε στιγμές κρίσιμες για τη σταθερότητα της αγοράς, όπως τα μέσα του 2012, αλλά και το 2015, οπότε και οι καταθέσεις συρρικνώθηκαν στα χαμηλότερα επίπεδα των τελευταίων ετών. Ειδικότερα, σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, στο τέλος του Ιουλίου του 2015, το σύνολο των καταθέσεων και των repos στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα διαμορφώθηκε στα 157,8 δισ. ευρώ, έναντι 213,3 δισ. ευρώ τον Νοέμβριο του 2014, παρουσιάζοντας μείωση κατά 55,5 δισ. ευρώ, ή κατά 26%. Η μείωση αυτή αφορούσε, κυρίως, τις καταθέσεις των εγχώριων νοικοκυριών και επιχειρήσεων, οι οποίες (πάντα την περίοδο Νοέμβριος 2014-Ιούλιος 2015) ελαττώθηκαν κατά 43,5 δισ. ευρώ φθάνοντας τα 120,8. Οι εν λόγω συνθήκες της μεγάλης συρρίκνωσης της ρευστότητας οδήγησαν στην ευρεία αξιοποίηση της χρηματοδοτικής στήριξης από το ευρωσύστημα, μέσω της χρηματοδότησης από την ΕΚΤ και, κυρίως, μέσω του ΕΛΑ, με αποτέλεσμα τον Ιούλιο του 2015 το σύνολο της στήριξης από το ευρωσύστημα να διαμορφωθεί στα 126 δισ. ευρώ, ξεπερνώντας, επί της ουσίας, το σύνολο των καταθέσεων και των repos των εγχώριων νοικοκυριών και επιχειρήσεων στις ελληνικές τράπεζες (Γράφημα 4.11). Η πτωτική πορεία των καταθέσεων

συνεχίστηκε και μετά την ένταξη του εγχώριου τραπεζικού συστήματος σε καθεστώς ελέγχου της κίνησης κεφαλαίων και των τραπεζικών συναλλαγών, με αποτέλεσμα τον Ιούνιο του 2016 το σύνολο των καταθέσεων και των repos να περιοριστεί στα 154 δισ. ευρώ.

Το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, παράλληλα με τη στήριξη με όρους ρευστότητας, υποστηρίχθηκε σημαντικά και με όρους κεφαλαιακής επάρκειας (μετά τον πυλώνα των προνομιούχων μετοχών του πακέτου του 2008), μέσα από τις επιμέρους φάσεις ανακεφαλαιοποίησης, κυρίως μετά την αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους (2012), και τη φάση της μη υλοποίησης και μη ολοκλήρωσης του δεύτερου Προγράμματος (2015). Ειδικότερα, το συνολικό κόστος της ανακεφαλαιοποίησης όλων των πιστωτικών ιδρυμάτων, για την περίοδο 2011-2013 (Πίνακας 4.3), διαμορφώθηκε κοντά στα 45 δισ. ευρώ, εκ των οποίων τα 1,3 δισ. ευρώ αποτέλεσαν κεφάλαιο του ΤΕΚΕ, του πρώτου οργανισμού που είχε επωμιστεί το κόστος των διαδικασιών εξυγίανσης, τα 40 δισ. ευρώ κεφάλαια του ΤΧΣ και τα 3,1 δισ. ευρώ κεφάλαια που κατέβαλαν ιδιώτες στις τρεις συστημικές τράπεζες, οι οποίες κατάφεραν να ανταποκριθούν στους όρους της διαδικασίας ανακεφαλαιοποίησης, ενώ από ιδιωτικούς πόρους, ύψους 8,3 δισ. ευρώ, καλύφθηκαν και οι ανάγκες της ανακεφαλαιοποίησης κατά το 2014.

Οι έντονες συνθήκες αβεβαιότητας που δημιουργήθηκαν το 2015⁶⁹ και οι επιπτώσεις τους στην πραγματική οικονομία οδήγησαν –παράλληλα με τη μεγάλη εκροή καταθέσεων– σε πρωτοφανή συρρίκνωση της χρηματιστηριακής αξίας των τραπεζών και σε επιδείνωση του δανειακού τους χαρτοφυλακίου, λόγω της αύξησης των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Έτσι, απαιτήθηκε μια νέα διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών το 2015, ως συνέχεια της διενέργειας αξιολόγησης από την ΕΚΤ. Συγκεκριμένα, από την άσκηση προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων (stress tests) στις τέσσερις συστημικές τράπεζες προέκυψε υστέρηση κεφαλαίων ύψους 4,4 δισ. ευρώ, σύμφωνα με το βασικό σενάριο, και 14,4 δισ. ευρώ⁷⁰, σύμφωνα με το σενάριο δυσμενών εξελίξεων. Το ποσό του δυσμενούς σεναρίου καλύφθηκε από τη νέα διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης των τεσσάρων συστημικών τραπεζών, κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2015, κατά την οποία 5,3 δισ. ευρώ αντλήθηκαν από ξένους επενδυτές, 2,7 δισ. ευρώ αντλήθηκαν μέσα από εθελοντικές ασκήσεις διαχείρισης στοιχείων παθητικού και περίπου 5,4 δισ. ευρώ ήταν η συνεισφορά του ΤΧΣ, το μερίδιο του οποίου στο μετοχικό κεφάλαιο των εν λόγω τραπεζών συρρικνώθηκε καθοριστικά μετά τη νέα ανακεφαλαιοποίηση (Τράπεζα της Ελλάδος, 2015).

69. Βλ., παρατεταμένη διαπραγμάτευση με εταίρους, μη ολοκλήρωση δεύτερου προγράμματος, τραπεζική αργία, καθεστώς ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων κ.ά.

70. Το εν λόγω ποσό είναι χαμηλότερο από το ποσό των 25 δισ. ευρώ που είχε προβλεφθεί στο πλαίσιο του νέου προγράμματος στήριξης.

Πίνακας 4.3: Ανακεφαλαιοποίηση Τραπεζικού Τομέα (2011-2013)

(Δισ. ευρώ)	Κεφάλαια	Κεφάλαια από Ιδιώτες	Κεφάλαια από ΤΧΣ	Σύνολο Κεφαλαίων
A. Ανακεφαλαιοποίηση 2011-2014				
Κόστος για το Σύνολο των Τραπεζών ¹	1,3	11,4	39,9	52,6
B. Ανακεφαλαιοποίηση 2015				
Κόστος για το Σύνολο των Τραπεζών	0,0	9,0 ³	5,4 ²	14,4
Γ. Ανακεφαλαιοποίηση 2011-2015 (Γ=A+B)				
	1,3	20,4	45,3	67,0

Πηγή: Τριαντόπουλος (2016).

Σημειώσεις: 1. Σύμφωνα με σχετική ανακοίνωση (25/03/2015, στο: http://www.hfsf.gr/files/announcement_20150326_el.pdf), το ΤΧΣ χρησιμοποίησε, κατά την περίοδο 2011-2014, 39,9 δισ. ευρώ (37,3 δισ. ευρώ σε ομόλογα, 1,5 δισ. ευρώ μετρητά από το αρχικό κεφάλαιό του και 1,1 δισ. ευρώ σε μετρητά από ταμειακές ροές του), το οποίο είναι και ένα λίγο χαμηλότερο ποσό από αυτό που είχε δημοσιεύσει η Τράπεζα της Ελλάδος (2014). Από τους εν λόγω πόρους περίπου τα 25 δισ. ευρώ αφορούσαν τις συστημικές τράπεζες και τα υπόλοιπα τις μη συστημικές. Ειδικότερα, αναφορικά με τις συστημικές, κατά την ανακεφαλαιοποίηση του 2013 οι ιδιώτες επενδυτές συμμετείχαν με 3,1 δισ. ευρώ, ενώ κατά την ανακεφαλαιοποίηση του 2014 οι ιδιώτες (που την κάλυψαν εξ ολοκλήρου) συμμετείχαν με 8,3 δισ. ευρώ (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014). Εάν στα προαναφερθέντα προστεθούν και οι πόροι που διατέθηκαν από το ΤΕΚΕ, τότε κατά την περίοδο 2011-2014 το γενικότερο ύψος της ανακεφαλαιοποίησης ανήλθε στα 52,6 δισ. ευρώ.

2. Πρόκειται για τις συστημικές τράπεζες και, συγκεκριμένα, για την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος και την Τράπεζα Πειραιώς, καθώς για τις άλλες δυο συστημικές τράπεζες δεν χρειάστηκε χρηματοδοτική στήριξη από το ΤΧΣ (με πόρους του ΕΜΣ) λόγω της κάλυψης των κεφαλαίων του δυσμενούς σεναρίου των stress test από τους ιδιώτες.

3. Στο εν λόγω ποσό περιλαμβάνονται τα κεφάλαια ύψους περίπου 5,3 δισ. ευρώ που τοποθέτησαν ξένοι επενδυτές και τα κεφάλαια ύψους περίπου 2,7 από τις εθελοντικές ασκήσεις διαχείρισης στοιχείων παθητικού (προτάσεις ανταλλαγής ομολόγων με μετοχές). Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί η ανακεφαλαιοποίηση καλύφθηκε και από μέτρα κεφαλαιακής ενίσχυσης των τραπεζών, σύμφωνα με σχέδια κάλυψης των κεφαλαιακών αναγκών που υπέβαλαν στην ΕΚΤ.

Ωστόσο, παρά τις διαδοχικές ανακεφαλαιοποιήσεις των τραπεζικών ιδρυμάτων, διατηρούνται οι συνθήκες πιστωτικής συρρίκνωσης στον εγχώριο τραπεζικό τομέα, ο οποίος παραμένει καθηλωμένος λόγω μίας σειράς διαρθρωτικών αλλά και συγκυριακών παραγόντων, όπως η υπερχρέωση νοικοκυριών και επιχειρήσεων, η μεγάλη απόκλιση μεταξύ κερδοφορίας των επιχειρήσεων και κόστους εξυπηρέτησης του χρέους τους, η υψηλή μόχλευση, η συρρίκνωση των εισοδηματικών επιπέδων των νοικοκυριών, τα πολλά μη εξυπηρετούμενα δάνεια και η εκροή καταθέσεων. Συνεπώς, προκύπτει σημαντικό πεδίο προώθησης πολιτικών και αλλαγών, ώστε σταδιακά να διευθετηθεί η επιβάρυνση του τραπεζικού τομέα, εξαιτίας της υπερχρέωσης, και να διαμορφωθούν οι συνθήκες για την πιστωτική επέκταση, αλλά και την «επαναλειτουργία» του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Προς αυτή την κατεύθυνση δύνανται να συμβάλουν μια σειρά από πρωτοβουλίες και κινήσεις. Μία πρώτη μπορεί να είναι ο εκσυγχρονισμός του πλαισίου πτώχευσης και εξυγίανσης των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων, ο οποίος θα εστιάζει: (α) στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ρευστοποίησης, μεταξύ άλλων, μέσα από την επιτάχυνση της δικαστικής διαδικασίας, την προώθηση και κινητροδότηση των διαδικασιών εξωδικαστικών ρυθμίσεων και συμφωνιών, τη διαμόρφωση ενός μηχανισμού ρύθμισης

χρεών επιχειρήσεων και ελεύθερων επαγγελματιών (σε ένα πλαίσιο συνυπολογισμού και των φορολογικών και ασφαλιστικών οφειλών), την ενίσχυση της διαφάνειας κατά τους πλειστηριασμούς (βλ. αξιοποίηση νέων τεχνολογιών, διάχυση πληροφόρησης κ.ά.), και την αναβάθμιση του ρόλου του εκκαθαριστή (βλέπε «άνοιγμα» επαγγέλματος και σε άλλες ειδικότητες), και (β) στην απλοποίηση των διαδικασιών αναδιάρθρωσης της επιχείρησης, παρέχοντας περαιτέρω κίνητρα –όπου κρίνεται πραγματικά περισσότερο επωφελής– για την επιλογή της έναντι της ρευστοποίησης.

Παράλληλα, σημαντική είναι η δημιουργία μιας θεσμικής πλατφόρμας (με κριτήρια και διαδικασίες), στο πλαίσιο πτώχευσης και εξυγίανσης των επιχειρήσεων με υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων, κατά την οποία οι επιχειρήσεις, η βιωσιμότητα των οποίων επλήγη από την τρέχουσα κρίση (συγκυριακό αποτέλεσμα), θα είναι σε θέση να εισέλθουν σε διαδικασία ανάκαμψης, όπου: (α) Θα υπάρχει η δυνατότητα μεταφοράς της βασικής δραστηριότητας και των περιουσιακών στοιχείων της υπερχρεωμένης επιχείρησης σε μια νέα, υγιή θυγατρική της εν λόγω επιχείρησης. (β) Θα μπορούν να δημιουργηθούν οι συνθήκες προσέλκυσης επενδυτών προς τη νέα θυγατρική, η οποία δεν θα έχει το βάρος της υπερχρέωσης της μητρικής, αλλά θα διατηρεί τις αναπτυξιακές προοπτικές της εν λόγω δραστηριότητας, πέραν του πλήγματος από την αρνητική συγκυρία. (γ) Θα δημιουργηθούν οι προοπτικές αύξησης της αξίας της μητρικής, μέσω της ανάπτυξης της θυγατρικής και των επενδύσεων προς αυτή, και κατ' επέκταση θα ωφεληθούν και οι πιστώτριες τράπεζες. (δ) Θα μπορούν οι τράπεζες να έχουν πιο ισχυρό ρόλο, όχι τόσο στη διοίκηση (καθώς δεν υπάρχει τέτοιου είδους επαρκής τεχνογνωσία στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα) όσο στην έγκριση των επενδυτικών κινήσεων προς τη θυγατρική επιχείρηση. Εναλλακτικά του παραπάνω πλαισίου, απομένουν οι γνωστές λύσεις της μετοχοποίησης των δανειακών απαιτήσεων ή της μερικής διαγραφής των δανείων, με στόχο να καταστούν οι επιχειρήσεις μετά την εξυγιάσή τους ελκυστικές σε νέους επενδυτές, οι οποίοι θα είναι διατεθειμένοι να συνεισφέρουν νέα κεφάλαια, τεχνογνωσία, μάνατζμεντ και διεθνή δικτύωση.

Επιπρόσθετα, ιδιαίτερη σημασία έχει και η βελτίωση του πλαισίου προστασίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών, με γνώμονα την αποτροπή των περιπτώσεων «στρατηγικής πτώχευσης» (που παρατηρήθηκε και διογκώθηκε τα τελευταία χρόνια), μέσα από: (α) την επιτάχυνση των σχετικών δικαστικών διαδικασιών (βλ. εξειδικευμένα δικαστήρια, εξειδικευμένα δικαστικά στελέχη, επανακατάρτιση κ.ά.), καθώς το μεγάλο χρονικό διάστημα, σε συνδυασμό με το «πάγωμα» της απαίτησης και της αποπληρωμής (ή της πληρωμής ενός μικρού μεριδίου της δόσης) καθ' όλη τη διάρκεια της διένεξης, καθιστά ελκυστική την αξιοποίηση του πλαισίου προστασίας και από περιπτώσεις που δεν

δικαιούνται, και (β) την τυποποίηση των συστατικών της διαδικασίας, που θα εστιάζει στη διαμόρφωση «υποθέσεων-υποδειγμάτων» (pilot cases), ώστε να διευκολύνεται η λήψη της δικαστικής απόφασης και να μην προκύπτουν διαφοροποιήσεις μεταξύ δικαστών (βλ. περιπτώσεις αυστηρών ή ελαστικών αποφάσεων για παρόμοιες υποθέσεις), και στην ανάπτυξη κοινών μεθόδων μέτρησης ποσοτικών δεδομένων σχετικά με τα ακίνητα που απασχολούν τη δικαστική διαδικασία.

Επίσης, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στη βελτίωση του δανειακού χαρτοφυλακίου των τραπεζικών ιδρυμάτων, η οποία θα ανακόψει την τρέχουσα λογική «μετακύλισης» του χρέους, μέσω νέου δανεισμού μη-πτωχευμένων επιχειρήσεων και νοικοκυριών που, όμως, έχουν ελάχιστες πιθανότητες να το αποπληρώσουν και, απλώς, παρατείνουν το πρόβλημα. Η έμφαση θα πρέπει να δοθεί αφενός στην επίτευξη μακροχρόνιων ρυθμίσεων, στη συντονισμένη αντιμετώπιση των κοινών πιστούχων και στη διαγραφή μη επώδυνων περιπτώσεων (π.χ. μικρά καταναλωτικά δάνεια, πιστωτικές κάρτες κ.ά.) και αφετέρου στην προώθηση και βελτίωση (όπου κριθεί απαραίτητο κατά την εφαρμογή) του υπό διαμόρφωση πλαισίου διαχείρισης και της δευτερογενούς αγοράς των μη εξυπηρετούμενων δανείων, ώστε να «αποδεσμευτούν» αναγκαία χρηματοδοτικά κεφάλαια και να διοχετευθούν στην απαραίτητη –για την ανάκαμψη της οικονομίας– πιστωτική επέκταση. Όπως, τονίζεται και από την Τράπεζα της Ελλάδος (2016), σε περίπτωση που οι τράπεζες δεν προχωρήσουν σε επαρκή αναδιάρθρωση των χαρτοφυλακίων τους (με έμφαση στις μακροχρόνιες ρυθμίσεις, περιορισμό κόστους εξυπηρέτησης δανείων μέσω της αναχρηματοδότησης υφιστάμενων δανείων με ευνοϊκότερο επιτόκιο, ανταλλαγή εταιρικού χρέους με μετοχικό κεφάλαιο, κ.ά.) το πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων θα παραμένει (μπορεί και να αυξηθεί), ακόμα και εάν ομαλοποιηθούν οι μακροοικονομικές συνθήκες λόγω της σχετικής χρονικής υστέρησης.

Παράλληλα, είναι κρίσιμο να επιδιωχθεί η αποτροπή νέας γενιάς μη εξυπηρετούμενων δανείων, μέσω της σύστασης ενός φορέα αξιολόγησης της πιστοληπτικής ικανότητας υποψήφιων δανειοληπτών, ο οποίος, βάσει δεδομένων οικονομικής συμπεριφοράς, θα δύναται να παρέχει υπηρεσίες πιστοληπτικής αξιολόγησης ιδιωτών προς τις τράπεζες (Τράπεζα της Ελλάδος, 2015).

Επίσης, σημαντικός είναι ο ενεργός ρόλος –μακριά από παρεμβάσεις της πολιτικής ηγεσίας– του ΤΧΣ, στο πλαίσιο διακυβέρνησης των υπό ανακεφαλαιοποίηση και στήριξη τραπεζικών ιδρυμάτων, με στόχο τη βασιζόμενη στις δυνάμεις της αγοράς διαμεσολαβητική λειτουργία των τραπεζών και, κατ' επέκταση την αύξηση της χρηματιστηριακής αξίας τους, η οποία την τελευταία περίοδο εξανεμίστηκε. Έτσι, το ΤΧΣ θα μπορεί να αποσυρθεί σταδιακά, να αποφέρει (αν και ήδη έχουν

καταγραφεί σημαντικές ζημιές) δημόσια έσοδα και να επιτρέψει την προσέλκυση νέων επενδυτικών κεφαλαίων.

Στο παραπάνω πλαίσιο θα πρέπει να επανεξεταστεί η ίδρυση Αναπτυξιακής Τράπεζας, με την αξιοποίηση των δομών τόσο του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠκΔ) όσο και του Εθνικού Ταμείου Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης (ΕΤΕΑΝ), ώστε να εξασφαλιστεί η χρηματοδοτική στήριξη της περιφερειακής ανάπτυξης, των υποδομών και των πολύ μικρών (βλ. μικροπιστώσεις) και μικρομεσαίων επιχειρήσεων (περιλαμβάνοντας και τις βιώσιμες μικρομεσαίες επιχειρήσεις που βρίσκονται σε αναδιάρθρωση), ενώ πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο ενσωμάτωσης και των συνεταιριστικών τραπεζών στο εν λόγω σχήμα. Επίσης, πρέπει να επιδιωχθεί η ενδυνάμωση και των άλλων πυλώνων του εγχώριου χρηματοπιστωτικού συστήματος, δηλαδή της κεφαλαιαγοράς και της αγοράς ιδιωτικής ασφάλισης, μέσα από την ενίσχυση και τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού και εποπτικού πλαισίου που διέπει την καθεμία, ώστε να υποστηριχθούν σημαντικά τόσο η επενδυτική διαφοροποίηση όσο και η χρηματοπιστωτική ανάπτυξη του εγχώριου συστήματος.

Τέλος, ευρύτερη σημασία έχει η αντιμετώπιση του χρηματοπιστωτικού γνωσιακού ελλείμματος της κοινωνίας, μέσα από δράσεις και πολιτικές τόσο στο εκπαιδευτικό σύστημα όσο και σε όλη την αλυσίδα κατάρτισης και επιμόρφωσης των πολιτών, η οποία θα συμβάλει, αφενός, στη λήψη κατάλληλων και πιο αποδοτικών χρηματοοικονομικών αποφάσεων και, αφετέρου, στη διευκόλυνση της πρόσβασης ιδιωτών και μικρών επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση.

Δ2.3. Αξιοποίηση Δημόσιας Περιουσίας

Για μία σειρά ιστορικών λόγων, το ελληνικό κράτος είναι ιδιοκτήτης σημαντικών περιουσιακών στοιχείων. Σε αδρές γραμμές, τα περιουσιακά αυτά στοιχεία μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες: επιχειρήσεις (κυρίως στον τομέα των υποδομών) και ακίνητη περιουσία. Η αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας μπορεί να διαδραματίσει πολύ σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ανάταξης της ελληνικής οικονομίας. Αυτό έχει τονιστεί επανειλημμένως στο πλαίσιο των Μνημονίων που έχουν υπογράψει οι ελληνικές κυβερνήσεις με τους δανειστές και είναι σύνθηρες σε αντίστοιχα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής στα οποία συμμετέχει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Όμως, ταυτόχρονα, στο πλαίσιο των Μνημονίων έχουν τεθεί στόχοι που συχνά έχουν θεωρηθεί μη ρεαλιστικοί για τα ποσά που θα πρέπει να εισρεύσουν στα δημόσια ταμεία μέσω των ιδιωτικοποιήσεων ή άλλης μορφής αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, ενώ επίσης έχει υπερτονιστεί η εισηρακτική σε σχέση με την αναπτυξιακή διάσταση της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας.

Η οικονομική θεωρία παρέχει επιχειρήματα για τα επιθυμητά όρια δράσης του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα. Ακολουθώντας τη λογική αυτών των επιχειρημάτων, για πολλά από τα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου τα οποία έχουν αμιγώς ιδιωτικό χαρακτήρα –ιδίως όσα σχετίζονται είτε με ακίνητη περιουσία είτε με επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε ανταγωνιστικούς ή οιονεί ανταγωνιστικούς τομείς της οικονομίας– είναι προτιμότερη η ιδιωτικοποίησή τους και η διαχείρισή τους από ιδιωτικούς φορείς. Από θεωρητική άποψη, τα αντίστοιχα επιχειρήματα δεν είναι εξίσου ισχυρά στην περίπτωση των μονοπωλιακών επιχειρήσεων και, ιδίως, των φυσικών μονοπωλίων. Όμως, και σε αυτές τις περιπτώσεις, με την εκ των προτέρων δημιουργία κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην εκμετάλλευση και στη διαχείρισή τους μπορεί να είναι επιθυμητή και να βελτιώσει το επίπεδο κοινωνικής ευημερίας (Perotti, 1995, Roland 2008).

Επιπρόσθετα, υπάρχουν δύο πολύ ισχυρά πρακτικά επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ της πώλησης προς τον ιδιωτικό τομέα –ή της διαχείρισης από αυτόν– και της δεύτερης ομάδας περιουσιακών στοιχείων (Skreta, 2015). Το πρώτο επιχείρημα έχει να κάνει με τη διαχειριστική επάρκεια του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα. Τα αποτελέσματα αυτής της διαχείρισης στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων είναι αποκαρδιωτικά. Κατά γενική παραδοχή, το κράτος έχει αποτύχει ως επιχειρηματίας, ενώ οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί έχουν πολύ συχνά χρησιμοποιηθεί ως όργανα στήριξης του πελατειακού κράτους που μας οδήγησε στην κρίση. Πολλά είναι τα παραδείγματα δημοσίων επιχειρήσεων με υπεράριθμο προσωπικό, κακές διοικητικές πρακτικές, χαμηλή ποιότητα προϊόντος, υψηλές τιμές και μεγάλα ελλείμματα, που επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό. Ακόμη και στην περίπτωση της ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου, πληθώρα εκτάσεων έχουν καταπατηθεί και ιδιοποιηθεί από ιδιώτες, χωρίς καμία ωφέλεια για το Δημόσιο. Επομένως, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη διαχείριση αυτών των περιουσιακών στοιχείων – μέσω της πώλησης, της μακροχρόνιας μίσθωσης ή της παροχής πακέτου μετοχών μαζί με το management της επιχείρησης– είναι πολύ πιθανόν να βελτιώσει την αποτελεσματικότητά τους, επ' ωφελεία του κοινωνικού συνόλου. Το δεύτερο επιχείρημα έχει να κάνει με τις μεγάλες ανάγκες των επιχειρήσεων αυτών για επενδύσεις, προκειμένου να αναβαθμίσουν τις υποδομές τους. Στην παρούσα συγκυρία, η χρηματοδότηση των επενδύσεων αυτών από δημόσιους πόρους δεν είναι δυνατή, ενώ ο ιδιωτικός τομέας είναι σε θέση να αναλάβει το σχετικό κόστος. Επομένως, και πάλι, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας είναι ιδιαίτερα επιθυμητή.

Κατά την περίοδο πριν από την κρίση είχε γίνει προσπάθεια αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, κυρίως μέσω ιδιωτικοποιήσεων κρατικών επιχειρήσεων τόσο του χρηματοπιστωτικού όσο και του μη

χρηματοπιστωτικού τομέα (βιομηχανίες, τηλεπικοινωνίες, αλλά και μετοχοποίηση υπηρεσιών δικτύου και υποδομών). Με αναγωγή σε τρέχουσες τιμές, το ποσό το οποίο είχε εισρεύσει στα δημόσια ταμεία, κατά την περίοδο 1991-2011, με ιδιωτικοποιήσεις, μακροχρόνιες μισθώσεις, εκμετάλλευση αδειών κ.ά. ξεπερνά τα 40 δισ. ευρώ (Skreta, 2015). Μια σημαντική καινοτομία των τελευταίων ετών είναι η δημιουργία του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ). Το τελευταίο στελεχώθηκε με προσωπικό υψηλού επιπέδου και έθεσε διαφανείς διαδικασίες για την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που περιέρχονται στην κυριότητά του. Κύριος στόχος της δημιουργίας του ΤΑΙΠΕΔ ήταν η ελαχιστοποίηση των πολιτικών παρεμβάσεων στη διαδικασία αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας. Κατά τα δύο πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, μέχρι και το τέλος του 2014, το ΤΑΙΠΕΔ είχε ολοκληρώσει 21 ιδιωτικοποιήσεις, ενώ 15 βρίσκονταν σε εξέλιξη και 13 στο στάδιο της προετοιμασίας. Στο τέλος της περιόδου, το χαρτοφυλάκιο του αποτελούσαν μετοχές σε 10 επιχειρήσεις, 22 έργα υποδομών και περίπου 1.000 ακίνητα, ενώ ο σχεδιασμός ήταν να μεταφέρονται σε αυτό και άλλα περιουσιακά στοιχεία, σε τακτική βάση, προς πώληση ή άλλης μορφής αξιοποίηση. Τα συμβόλαια που είχαν υπογραφεί κατά τη διάρκεια αυτής της διετίας ήταν ύψους 7,7 δισ. ευρώ, από τα οποία 3,1 δισ. ευρώ είχαν ήδη εισπραχθεί, αν και πρέπει να επισημανθεί ότι τα ποσά αυτά ήταν χαμηλότερα των –ενδεχομένως μη ρεαλιστικών– στόχων που είχαν τεθεί. Στο πλαίσιο του τρίτου Μνημονίου που υπέγραψε η χώρα μας προβλέπεται η αναβάθμιση του ρόλου του ΤΑΙΠΕΔ και η δημιουργία του «Υπερταμείου» με διευρυμένο πεδίο δράσης και ενισχυμένες αρμοδιότητες. Τα κυριότερα περιουσιακά στοιχεία που προορίζεται να ιδιωτικοποιηθούν αφορούν έργα υποδομής και ακίνητη περιουσία. Όμως, και πάλι, οι στόχοι που έχουν τεθεί (50 δισ. ευρώ) δεν δείχνουν να είναι ιδιαίτερα ρεαλιστικοί.

Πέραν των ταμειακών ροών που είναι απαραίτητες για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, η αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας μπορεί να έχει πολλαπλά οφέλη για την οικονομία. Η αποτελεσματικότερη διαχείριση που συνήθως προκύπτει μετά από ιδιωτικοποιήσεις ή άλλης μορφής εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα οδηγεί σε χαμηλότερες τιμές και καλύτερη ποιότητα προϊόντων και υπηρεσιών τόσο για τους καταναλωτές όσο και για τις επιχειρήσεις, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Ταυτόχρονα, δημιουργούνται πολλές συνέργειες. Για παράδειγμα, η ιδιωτικοποίηση των λιμανιών και η ενίσχυση της δραστηριότητάς τους οδηγούν σε αύξηση της παραγωγής του τομέα των χερσαίων μεταφορών, αλλά και σε μεγαλύτερη ζήτηση για υπηρεσίες logistics· η αξιοποίηση ουσιαστικά παραμελημένων εκτάσεων δημόσιας γης και η αναγκαία οριοθέτηση των χρήσεων γης προκειμένου να πωληθεί η αντίστοιχη έκταση, οδηγούν σε άνοδο της αξίας της γης όμορων περιοχών κ.ο.κ. με προφανείς θετικές επιπτώσεις στην αύξηση της απασχόλησης και στη μείωση της ανεργίας.

Οι ιδιωτικοποιήσεις είναι σύνθετες διαδικασίες και γίνονται ακόμη πιο περίπλοκες όταν η οικονομία βρίσκεται σε κρίση. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι σε περιόδους κρίσης η ζήτηση και η αξία των περιουσιακών στοιχείων μειώνονται. Επομένως, ακριβώς κατά την περίοδο που ο κρατικός προϋπολογισμός έχει τις μεγαλύτερες ανάγκες, οι πωλήσεις δημοσίων περιουσιακών στοιχείων αποφέρουν χαμηλότερα έσοδα απ' ό,τι σε περιόδους άνθησης. Επιπρόσθετα, όσο το κόστος δανεισμού του Δημοσίου και, συνακόλουθα, τα επιτόκια παραμένουν σε υψηλά επίπεδα, τόσο οι προεξοφλημένες αποδόσεις των περιουσιακών στοιχείων μειώνονται, και κατά συνέπεια μειώνεται και το τίμημα που είναι διατεθειμένοι να καταβάλουν οι δυνητικοί αγοραστές αυτών των περιουσιακών στοιχείων. Υπό αυτές τις συνθήκες, μπορεί να είναι προτιμότερη η μακροχρόνια μίσθωση του περιουσιακού στοιχείου -μαζί με δεσμεύσεις για την υλοποίηση των αναγκαίων επενδύσεων- παρά η πώλησή του. Όμως, πολύ συχνά οι ιδιωτικοποιήσεις μπορούν να σηματοδοτήσουν τη βούληση της κυβέρνησης για μεταρρυθμίσεις, να μειώσουν την αβεβαιότητα, και συνακόλουθα να οδηγήσουν σε άνοδο της τιμής των περιουσιακών στοιχείων.

Πρέπει να επισημανθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις ο στόχος της μεγιστοποίησης των ταμειακών εσόδων του Δημοσίου μπορεί να μην είναι συμβατός με τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας. Για παράδειγμα, οι δυνητικοί αγοραστές ενός περιουσιακού στοιχείου μπορεί να είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν υψηλότερο τίμημα, εάν το περιουσιακό στοιχείο συνοδεύεται από αντίστοιχο δικαίωμα μονοπωλιακής εκμετάλλευσης. Όμως, εάν στον συγκεκριμένο κλάδο υπάρχει δυνατότητα δημιουργίας συνθηκών ανταγωνισμού, η διατήρηση του μονοπωλιακού δικαιώματος μειώνει την κοινωνική ευημερία. Σε αυτές τις περιπτώσεις, είναι προτιμότερη η ιδιωτικοποίηση με ταυτόχρονη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού, ακόμη και εάν αυτό βραχυχρόνια συνεπάγεται μειωμένες εισροές στα δημόσια ταμεία.

Μεγάλη σημασία για την επιτυχή αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας και, ιδιαίτερα, των ιδιωτικοποιήσεων έχει η ύπαρξη κλίματος σταθερότητας και διαφάνειας. Πολύ συχνά οι ιδιωτικοποιήσεις θίγουν κατεστημένα συμφέροντα (οικονομικά, συνδικαλιστικά κ.ά.), τα οποία έχουν πρόσβαση στην πολιτική εξουσία. Σε όλες σχεδόν τις ιδιωτικοποιήσεις που έχουν γίνει στη χώρα μας έχουν ακουστεί καταγγελίες περί «ξεπουλήματος», «στημένων» ή αδιαφανών διαδικασιών κ.λπ. Σε πολλές περιπτώσεις, η εκάστοτε αντιπολίτευση υπόσχεται ανάκληση της ιδιωτικοποίησης, όταν αυτή γίνει κυβέρνηση (αν και κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί για καμία ιδιωτικοποίηση μέχρι στιγμής). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία κλίματος αβεβαιότητας και την καταβολή χαμηλότερου τιμήματος από αυτό που θα ήταν δυνατόν να επιτευχθεί σε συνθήκες πολιτικής συναίνεσης.

Συμπερασματικά, με τις κατάλληλες διαδικασίες η αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας μέσω της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα μπορεί να αναδειχθεί σε καθοριστικό παράγοντα τόσο για τη συλλογή εσόδων, που θα συμβάλουν στην αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, όσο και -κυρίως- για την ανάταξη της οικονομίας, μέσω της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας, της μείωσης του κόστους και της δημιουργίας θετικών συνεργειών με την υπόλοιπη οικονομία.

Δ2.4. Κλάδοι με Σημαντικό Δυναμικό Συγκριτικό Πλεονέκτημα

Υπάρχει λίγο-πολύ σύγκλιση στη βιβλιογραφία σχετικά με τους τομείς στους οποίους η Ελλάδα μπορεί και πρέπει να βασιστεί προκειμένου να πετύχει ένα νέο υπόδειγμα για βιώσιμη ανάπτυξη. Οι κλάδοι αυτοί αναδεικνύονται συνήθως ως μηχανές ανάπτυξης, βάσει της σημερινής συμμετοχής τους στο παραγόμενο προϊόν της χώρας, αλλά και βάσει των πόρων που είναι σχετικά επαρκείς εγχώρια, καθώς και των διαφαινόμενων συνθηκών διεθνούς ζήτησης. Ταυτόχρονα, όμως, πρέπει να αποτελούν ρεαλιστική επιλογή, δεδομένης της σημερινής κατάστασης της οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα, σε μια διεθνή κατάταξη, κατατάσσεται στη μεσαία ζώνη, αδυνατώντας να ανταγωνιστεί τις χώρες με σημαντικό πλεονέκτημα κόστους εργασίας, ενώ υπολείπεται των χωρών η παραγωγή των οποίων συνδέεται με ισχυρούς θεσμούς και έμφαση στην καινοτομία. Βεβαίως, μεσοπρόθεσμος και, κυρίως, μακροπρόθεσμος στόχος πρέπει να είναι η άνοδος της στην αλυσίδα προστιθέμενης αξίας της παραγωγής.

Ο ρόλος του κράτους, στο πλαίσιο δημιουργίας του νέου προτύπου ανάπτυξης για την ελληνική οικονομία, είναι σημαντικός. Η δημιουργία ενός περιβάλλοντος που θα διευκολύνει την επιχειρηματικότητα, ενώ θα ρυθμίζει και θα εποπτεύει τις συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού, είναι ευθύνη της κυβέρνησης. Ο σχεδιασμός των μεταρρυθμίσεων πρέπει να είναι προσεκτικός και στοχευμένος, ώστε να δημιουργηθούν τα σωστά κίνητρα για τον ιδιωτικό τομέα και να αποφευχθούν προβλήματα και στρεβλώσεις που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν. Επιπλέον, οποιοδήποτε οικονομικό κίνητρο από το κράτος πρέπει να δίνεται είτε βάσει αποτελέσματος (π.χ. βάσει της σχέσης παραγωγικής δυνατότητας και παραγόμενου προϊόντος), είτε βάσει κάποιας επένδυσης σε νέες τεχνολογίες κ.ο.κ., με προκαθορισμένους κανόνες. Τα επενδυτικά κίνητρα που παρέχονται στις επιχειρήσεις ακόμη και παραδοσιακών «κορεσμένων» κλάδων, με βάση τις υφιστάμενες διατάξεις, σε αρκετές περιπτώσεις είναι τόσο υψηλά, που ακόμη και επενδυτικά σχέδια με χαμηλές προοπτικές βιωσιμότητας εμφανίζονται ως κερδοφόρα. Ενδεχομένως, τουλάχιστον για ένα μέρος των επενδυτικών επιδοτήσεων, θα ήταν προτιμότερο να μετακινηθούμε προς ένα σύστημα εκ των υστέρων επιβράβευσης (π.χ. με την παροχή χαμηλότερων φορολογικών συντελεστών στις συγκεκριμένες επιχειρήσεις), παρά με την απευθείας επιδότηση της επένδυσής τους.

Κατά την περίοδο της κρίσης πραγματοποιήθηκαν τρεις μελέτες, οι οποίες αναλύουν τους κλάδους που μπορούν να αποτελέσουν τους μοχλούς ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας [McKinsey (2012), IOBE (2013) και ΚΕΠΕ (2013)]⁷¹. Η παρακάτω ανάλυση των κλάδων που μπορούν να οδηγήσουν την ελληνική οικονομία σε βιώσιμη ανάπτυξη βασίζεται σημαντικά στις μελέτες αυτές. Πρέπει να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες μελέτες, σε καμία περίπτωση όλοι οι υποκλάδοι των παρακάτω κλάδων παραγωγής δεν διαθέτουν δυναμικό συγκριτικό πλεονέκτημα. Αντιστοίχως, είναι δυνατόν να εντοπιστούν μικροί υποκλάδοι, εκτός των κλάδων που αναφέρονται στη συνέχεια, οι οποίοι διαθέτουν σημαντική δυναμική διεισδυτικότητας στις διεθνείς αγορές. Όμως, σε όλες ανεξαιρέτως τις περιπτώσεις, στόχος είναι οι ελληνικές επιχειρήσεις να ανέλθουν στην αλυσίδα προστιθέμενης αξίας της παραγωγής και, σταδιακά, η οικονομία να μετακινηθεί εγγύτερα προς το τεχνολογικό όριο και να αυξηθεί το μερίδιο των εξαγωγών στις συνολικές τους πωλήσεις.

Τουρισμός. Ο τουρισμός αποτελεί τον μεγαλύτερο εξαγωγικό κλάδο της ελληνικής οικονομίας, ενώ η χώρα διαθέτει, αδιαμφισβήτητα, συγκριτικό πλεονέκτημα στον χώρο αυτόν. Η McKinsey στη μελέτη της εντοπίζει τα σημαντικότερα προβλήματα που εμποδίζουν την άνθηση του κλάδου. Το προϊόν που προσφέρει η χώρα (ήλιος και θάλασσα) έχει μαζική απήχηση αλλά μέτρια ποιότητα, χωρίς διαφοροποίηση από αντίστοιχους προορισμούς. Επίσης, η τουριστική περίοδος είναι υπερβολικά συγκεντρωμένη στους καλοκαιρινούς μήνες, ενώ παρουσιάζεται περιορισμένη διείσδυση σε νέες, ανερχόμενες αγορές, όπως η Κίνα και η Ρωσία, και ταυτόχρονα η δαπάνη των τουριστών που προσελκύει η χώρα είναι κατά κανόνα μικρότερη, σε σύγκριση με την αντίστοιχη των ανταγωνιστικών προορισμών. Οι υφιστάμενες μελέτες προτείνουν να δοθεί έμφαση στην προώθηση εναλλακτικών μορφών τουρισμού, όπως ο πολιτιστικός-αρχαιολογικός, ο θρησκευτικός, ο περιπατητικός, της παραχείμασης, ο γαστρονομικός/οινικός, της υγείας κ.ά. Για την προσέλκυση επισκεπτών στις παραπάνω κατηγορίες, απαιτείται η χρησιμοποίηση στοχευμένου μάρκετινγκ, που θα διαφοροποιήσει την εικόνα της χώρας στο εξωτερικό. Η απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου και των διαδικασιών, σχετικά με τη χωροθέτηση και την αξιοποίηση αδρανών περιουσιακών στοιχείων τουριστικού ενδιαφέροντος, θα προσελκύσει νέες επενδύσεις στον κλάδο. Η συμφωνία ιδιωτικοποίησης των περιφερειακών αεροδρομίων θα επιτρέψει τη βελτίωση των σχετικών υποδομών. Αντίστοιχος εκσυγχρονισμός πρέπει να υπάρξει και στις μαρίνες της χώρας, καθώς και σε μεγάλα λιμάνια, που θα επιτρέψει το home porting στον χώρο της κρουαζιέρας⁷². Σημαντικές όμως είναι και οι παρεμβάσεις με περιορισμένο κόστος, όπως η διεύρυνση του ωραρίου επισκεψιμότητας των αρχαιολογικών χώρων, η διοργάνωση και προώθηση πολιτιστικών εκδηλώσεων και εκπαιδευτικών δράσεων σε αυτούς, η παροχή πληροφοριών μέσω ιστοσελίδων/εφαρμογών/μέσων

71. Πρέπει να επισημανθεί ότι οι μελέτες των IOBE (2013) και ΚΕΠΕ (2013) δεν είναι ανεξάρτητες, αλλά συμπληρωματικές, και εκπονήθηκαν με τη συνεργασία των δύο φορέων.

72. Για μια ενεδελεχτή μελέτη στο θέμα της κρουαζιέρας στην Ελλάδα, βλ. διαΝΕΟσις (2016δ).

κοινωνικής δικτύωσης, αλλά και η αναβάθμιση και ο εκσυγχρονισμός του προγράμματος σπουδών της ανώτατης τουριστικής εκπαίδευσης.

Πρωτογενής Τομέας (γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία). Όπως και σε όλες τις χώρες, η σημασία του πρωτογενούς τομέα στην Ελλάδα φθίνει σταδιακά, αλλά τόσο σε όρους προστιθεμένης αξίας, όσο και σε όρους απασχόλησης, η πτώση είναι μεγαλύτερη στη χώρα μας απ' ό,τι στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. Τα πλεονεκτήματα ποιότητας του κλάδου παρέχουν δυνατότητα για υψηλότερη ανταγωνιστικότητα, εξωστρέφεια και υποκατάσταση εισαγωγών. Για τον αγροτικό τομέα επισημαίνεται ότι εμπόδια ανάπτυξης αποτελούν η χαμηλή παραγωγικότητα, η χαμηλή διείσδυση, κυρίως, στις ευρωπαϊκές αγορές και η γενικότερη έλλειψη σαφούς εξαγωγικής στρατηγικής. Η εξαγωγική διείσδυση των προϊόντων του κλάδου μπορεί να ενισχυθεί, εφόσον γίνει προσαρμογή στα παγκόσμια πρότυπα διατροφής για υψηλή ασφάλεια, τυποποίηση και ποιότητα, αλλά και συντονισμένες προσπάθειες και συνεργασίες που θα αμβλύνουν τα προβλήματα του κατακερματισμένου κλήρου. Η αλιεία, αν και έχει μικρή συμμετοχή στο ΑΕΠ, διαθέτει σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης, ειδικά στις υδατοκαλλιέργειες. Η σημαντικότερη παρέμβαση είναι η ορθολογικοποίηση του συστήματος αδειοδοτήσεων και ο χωροταξικός σχεδιασμός, ώστε να προσδιοριστούν επακριβώς οι υποψήφιες περιοχές για ιχθυοκαλλιεργητική δραστηριότητα. Στην κτηνοτροφία, και προκειμένου να αυξηθεί ο βαθμός αυτάρκειας, αλλά και για να μειωθεί το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου στα ζωικά προϊόντα, πρέπει να δημιουργηθεί ξεκάθαρο νομικό πλαίσιο για τον χαρακτηρισμό και τη διαχείριση των βοσκοτόπων, αλλά και να υπάρξει συμβουλευτική στήριξη από το επιστημονικό προσωπικό του αρμόδιου υπουργείου και των περιφερειών στους κτηνοτρόφους, με εφαρμογή των αποτελεσμάτων της γεωργικής έρευνας και τεχνολογίας.

Μεταποίηση. Η συμβολή της μεταποίησης στο ΑΕΠ στην Ελλάδα ήδη πριν από την κρίση ήταν αρκετά χαμηλότερη από τον μέσο όρο της Ε.Ε. και συρρικνώθηκε ακόμη περισσότερο κατά την τελευταία πενταετία. Συγκριτικά με τις χώρες της Ε.Ε., το κύριο χαρακτηριστικό των ελληνικών μεταποιητικών επιχειρήσεων –όπως και όλων των ελληνικών επιχειρήσεων– είναι το μικρό τους μέγεθος, γεγονός που δεν τους επιτρέπει να εκμεταλλευτούν οικονομίες κλίμακας και σκοπού. Λόγω των εμπροσθοβαρών και οπισθοβαρών δεσμών της μεταποίησης με άλλους τομείς της οικονομίας, αλλά και του σημαντικού ρόλου που μπορεί να έχει στην τεχνολογική αναβάθμιση της οικονομίας, ο ρόλος της είναι ιδιαίτερα σημαντικός. Στις υφιστάμενες μελέτες η μεταποίηση αναλύεται χωριστά στους υποτομείς των τροφίμων, των ποτών, της βαριάς βιομηχανίας και πολλών άλλων μικρών υποτομέων. Επιπλέον, ιδιαίτερη μνεία γίνεται στη φαρμακοβιομηχανία και, κυρίως, στην παραγωγή γενόσημων φαρμάκων, λόγω των προοπτικών ανάπτυξης του κλάδου σε παγκόσμια κλίμακα, του υψηλού βαθμού καινοτομίας και της εξωστρέφειας που δείχνουν

οι ελληνικές εταιρείες του κλάδου. Η μεταποιητική βιομηχανία προωθεί την τεχνογνωσία, την καινοτομία και την παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας, ιδιαίτερα λόγω των σημαντικών εξωτερικοτήτων. Έτσι, θα ωφελείτο από πολιτικές που αποσκοπούν στη δημιουργία φιλικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος και στην άρση των εμποδίων σε όλους τους κλάδους. Όσον αφορά την μεταποίηση τροφίμων, που αποτελεί και τον μεγαλύτερο υποκλάδο της μεταποίησης, η διαθεσιμότητα πρώτων υλών υψηλής ποιότητας και η εξειδικευμένη τεχνογνωσία δημιουργούν τις προϋποθέσεις αύξησης της αξίας και των εξαγωγών και, ταυτόχρονα, μείωσης των εισαγωγών για συγκεκριμένη γκάμα προϊόντων. Και σε αυτόν τον κλάδο επισημαίνεται η ανάγκη εστίασης σε κλίμακα παραγωγής και πρόσβασης στις διεθνείς αγορές, ιδιαίτερα μέσω μιας διακριτής αναγνωρίσιμης ταυτότητας των ελληνικών τροφίμων. Όπως και σε πολλούς άλλους κλάδους, η συνεργασία μεταξύ μεταποιητικών επιχειρήσεων και ερευνητικών κέντρων ή/και ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μπορεί να λειτουργήσει επ' ωφελεία και των δύο μερών, προωθώντας τόσο την έρευνα στη χώρα μας όσο και την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών επιχειρήσεων.

Ενέργεια. Ο κλάδος περιλαμβάνει την παραγωγή και την εισαγωγή ενέργειας, τη μεταφορά και τη διανομή/εμπορία της, καθώς και τη διύλιση στην περίπτωση των προϊόντων πετρελαίου. Ο τομέας είναι ιδιαίτερα σημαντικός, αφού επηρεάζει την ανταγωνιστικότητα ολόκληρης της οικονομίας. Η Ελλάδα διαθέτει αξιόλογους φυσικούς πόρους και πηγές ενέργειας προς περαιτέρω αξιοποίηση στην παραγωγή, όπως το υψηλό αιολικό δυναμικό σε αρκετές περιοχές και το ηλιακό δυναμικό, ενώ μάλλον ανεκμετάλλευτα παραμένουν το υδροδυναμικό και δυναμικό γεωθερμίας, βιομάζας και βιοαερίου καθώς και ο υπόλοιπος ενεργειακός ορυκτός πλούτος. Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας αποτελεί ακόμη ένα εν δυνάμει πλεονέκτημα για την αναπτυξιακή συνεισφορά του κλάδου, μέσω των ευρωπαϊκών ενεργειακών δικτύων. Απαιτείται ο εξορθολογισμός στην κατανάλωση ενέργειας στις σιδηροδρομικές και θαλάσσιες μεταφορές και, κυρίως, στα κτίρια, ο οποίος μπορεί να γίνει με την καθιέρωση ενεργειακών προτύπων, αλλά και με την επέκταση των επιδοτήσεων ή/και των φοροαπαλλαγών που στηρίζουν παρεμβάσεις εξοικονόμησης ενέργειας. Η βελτίωση της παραγωγικότητας στον κλάδο θα βοηθηθεί από την αναβάθμιση του δικτύου διανομής ενέργειας, κυρίως της ηλεκτρικής, που θα επιτρέψει τη μείωση των απωλειών κατά τη μεταφορά της, καθώς και από την επέκτασή του τόσο προς τα νησιά (για την περίπτωση της ηλεκτρικής ενέργειας) όσο και σε όλη την επικράτεια (για την περίπτωση του φυσικού αερίου). Η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, που έχει καθυστερήσει σημαντικά, αναμένεται να έχει πολλαπλά οφέλη για την οικονομία. Επιπρόσθετα, η εγχώρια βιομηχανία μπορεί να επωφεληθεί από συνεργασίες με ερευνητικά κέντρα για την ανάπτυξη καινοτόμων τεχνολογιών παραγωγής ενέργειας, όπως και στο επίπεδο των υλικών για τη βελτίωση της ενεργειακής

αποδοτικότητας. Τέλος, για την ορθολογική ανάπτυξη του κλάδου είναι κομβικής σημασίας η πάταξη του λαθρεμπορίου καυσίμων.

Μεταφορές. Ο τομέας των μεταφορών συνίσταται από μία ομάδα κλάδων: χερσαίες (οδικές και σιδηροδρομικές), θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές, καθώς και βοηθητικές δραστηριότητες (logistics), όπως η αποθήκευση, ο χειρισμός και η συσκευασία φορτίων. Η Ελλάδα, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, μπορεί να καταστεί η πύλη εξαγωγής-προώθησης φορτίων από και προς τις χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης. Το ολοένα αυξανόμενο μερίδιο εισαγωγών της Ε.Ε. από χώρες της Ασίας –ιδιαίτερα από την Κίνα και, σε μικρότερο βαθμό, από την Ινδία– καθιστά οικονομικά επιλέξιμη τη χρήση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης ως πύλης εισόδου των εμπορευμάτων. Για να καταφέρει η Ελλάδα να επωφεληθεί από τη δυνατότητα αυτή, είναι απαραίτητη η ολοκλήρωση και η αναβάθμιση της συνδεσιμότητας του μεταφορικού συστήματος, με έμφαση στη διασύνδεση του χερσαίου δικτύου, ιδιαίτερα του σιδηροδρομικού, με τους σημαντικούς διεθνείς λιμένες της χώρας, τα εμπορευματικά κέντρα και τις βιομηχανικές περιοχές. Επιπλέον, είναι σημαντική η προσφορά υψηλού επιπέδου ασφάλειας και εξυπηρέτησης σε σχέση με τον χρόνο και το κόστος της μεταφοράς επιβατών και διαμετακόμισης αγαθών (π.χ. μέσω της σύντομης διεκπεραίωσης τελωνειακών διαδικασιών).

Λιανικό και Χονδρικό Εμπόριο. Αν και ο κλάδος αυτός δεν είναι διεθνώς εμπορεύσιμος, τα περιθώρια βελτίωσης της παραγωγικότητάς του είναι πολύ μεγάλα, με σημαντικές επιπτώσεις για την ελληνική οικονομία. Το εμπόριο απασχολεί δυσανάλογα μεγάλο –σε σχέση με άλλες χώρες της Ε.Ε.– ποσοστό του εργατικού δυναμικού. Η δομή του λιανικού εμπορίου στην Ελλάδα κυριαρχείται από μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις, που είναι αποτέλεσμα των καταναλωτικών προτιμήσεων, του κόστους διαφόρων ρυθμιστικών παρεμβάσεων και περιορισμών, αλλά και της συνακόλουθης δυνατότητας φοροδιαφυγής και εισφοροδιαφυγής. Η δομή του χονδρεμπορίου χαρακτηρίζεται και αυτή από μικρότερο σχετικά μέγεθος σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, αλλά και από υψηλή συγκέντρωση, λόγω κυρίως της μεγάλης εξειδίκευσης ανά κατηγορία αγαθού (κυρίως στα τρόφιμα), την πολυδιάσπαση και την υστέρηση στη χρήση προηγμένων μεθόδων για τη διαχείριση των αποθεμάτων και την εξυπηρέτηση των πελατών. Για τη βελτίωση της παραγωγικότητας, πρέπει να υπάρξει ενίσχυση του ανταγωνισμού με λήψη μέτρων, όπως η κατάργηση της απαγόρευσης πώλησης ορισμένων προϊόντων από γενικά καταστήματα λιανικής, η ενίσχυση της διαφάνειας στις τιμές, αλλά και η συμμόρφωση κυρίως σε ό,τι αφορά τις «ανεπίσημες» συναλλαγές. Η παραγωγικότητα του κλάδου του εμπορίου θα αυξηθεί με τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων, μέσω εξαγορών και συγχωνεύσεων, κυρίως στο επίπεδο των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, και με παράλληλη προσπάθεια αύξησης

των επενδύσεων σε πληροφορικά συστήματα, βελτίωσης της αλυσίδας αξίας και επέκτασης της χρήσης του διαδικτύου.

Περιβαλλοντική Βιομηχανία. Οι υποκλάδοι που έχουν ιδιαίτερη σημασία για το νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα της Ελλάδας είναι, σύμφωνα με τις διαθέσιμες μελέτες, εκείνοι της Διαχείρισης Στερεών και Υγρών Αποβλήτων, τομείς στους οποίους η χώρα μας υστερεί σημαντικά σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Έμφαση δίνεται σε δραστηριότητες του κλάδου της ανακύκλωσης και της διεύρυνσης των εφαρμογών ανακυκλούμενων υλικών, στη μετατροπή των παραγωγικών διαδικασιών προκειμένου να μειωθούν τα απόβλητα, αλλά και στον εκσυγχρονισμό εγκαταστάσεων απόθεσής τους, καθώς και στη διαχείριση του νερού (εξοικονόμηση και ανακύκλωση). Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και ανάπτυξης του τομέα της περιβαλλοντικής βιομηχανίας κρίνεται γενικά επαρκές, αν και δαιδαλώδες, αλλά υπάρχουν προβλήματα εφαρμογής του, κυρίως λόγω της αδυναμίας ή της απουσίας μηχανισμών ελέγχων που οδηγούν σε αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων του κλάδου. Τέλος, σημαντικές καθυστερήσεις παρατηρούνται στην εναρμόνιση και στην εφαρμογή ευρωπαϊκών οδηγιών και κανονισμών, κυρίως λόγω δυσκολιών σε πολιτικό επίπεδο και αντιδράσεων των (συχνά ανεπαρκώς πληροφορημένων) τοπικών κοινωνιών.

Πληροφορική και Επικοινωνίες. Η συμβολή του κλάδου στο ΑΕΠ της χώρας είναι μικρή σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά η ανάπτυξή του μπορεί να λειτουργήσει καταλυτικά στην ανάπτυξη της οικονομίας κατά τα επόμενα έτη, κυρίως λόγω των εξωτερικών επιδράσεων από τη δραστηριότητά του. Σημαντικός αριθμός πολλά υποσχόμενων νεοφυών επιχειρήσεων (startups) δραστηριοποιούνται στον εν λόγω κλάδο. Έμφαση θα πρέπει να δοθεί σε δραστηριότητες με εξωστρέφεια, όπως cloud computing, εφαρμογές στον χώρο της υγείας, των μεταφορών, e-commerce, e-procurement κ.ά. Στο πλαίσιο αυτό, το κράτος πρέπει να επικεντρωθεί στην ορθή διαχείριση των πόρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε., με στόχο την υιοθέτηση σχετικών τεχνολογιών από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αλλά και τον δημόσιο τομέα, και την παροχή κινήτρων για υλοποίηση έργων πληροφορικής σε ιδιωτικές εταιρείες (μέσω outsourcing). Στην προσπάθεια προσαρμογής του συνόλου του παραγωγικού συστήματος προς ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης και στην αναζήτηση προοπτικών εξόδου από την κρίση από όλους τους κλάδους της οικονομίας, η υιοθέτηση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στον δημόσιο τομέα και η συνακόλουθη διάχυση των υπηρεσιών τους από τον συγκεκριμένο τομέα προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες μπορούν να έχουν σημαντική συμβολή, όπως δείχνει το παράδειγμα πολλών ευρωπαϊκών χωρών (π.χ. Εσθονία).

Ποντοπόρος Ναυτιλία. Ο ελληνόκτητος στόλος είναι τέταρτος παγκοσμίως σε αριθμό πλοίων, αλλά πρώτος σε χωρητικότητα και ο

74. Το IOBE εκτιμά την έμμεση προστιθέμενη αξία του κλάδου στην ελληνική οικονομία το έτος 2009 περίπου στο 50% της άμεσης προστιθέμενης αξίας της ναυτιλίας.

νεότερος σε ηλικία. Η ανταγωνιστικότητά του σε ένα ιδιαίτερα δύσκολο περιβάλλον έχει αποδειχθεί σε πολλές περιπτώσεις. Οι προσπάθειες πρέπει να επικεντρωθούν στην αύξηση του συνολικού στόλου που διαχειρίζονται γραφεία στην ελληνική επικράτεια κοντά στα επίπεδα του συνολικού ελληνόκτητου στόλου (ανεξαρτήτως σημαίας). Οι υφιστάμενες μελέτες εντοπίζουν ως σημαντικότερη διαρθρωτική μεταβολή τη χάραξη μακροπρόθεσμης ναυτιλιακής πολιτικής και τη συνεπή άσκησή της από τις διαδοχικές κυβερνήσεις, ενώ πάγιο αίτημα του κλάδου προς το κράτος αποτελεί η αναβάθμιση της ναυτικής εκπαίδευσης. Εκτός από την άμεση συνδρομή της ναυτιλίας στο ΑΕΠ, είναι ιδιαίτερα σημαντική η έμμεση προστιθέμενη αξία, δηλαδή η επίδρασή της σε άλλους κλάδους σχετικούς με αυτήν (π.χ. στη ναυπηγοεπισκευαστική δραστηριότητα ή σε υπηρεσίες όπως νηογνώμονες, ναυτασφαλιστές, δικηγορικά γραφεία, ναυτιλιακοί πράκτορες, εφοδιασμός πλοίων κ.ά.)⁷³.

73. Το IOBE εκτιμά την έμμεση προστιθέμενη αξία του κλάδου στην ελληνική οικονομία το έτος 2009 περίπου στο 50% της άμεσης προστιθέμενης αξίας της ναυτιλίας.

Μια σημαντική επισήμανση έχει να κάνει με τον χρονικό ορίζοντα εντός του οποίου μπορεί κάθε κλάδος να εισφέρει στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Αυτό είναι κεφαλαιώδους σημασίας, καθώς η ελληνική οικονομία προέρχεται από μακρά ύφεση και οι δημόσιες επενδύσεις περιορίζονται, λόγω του συνεχιζόμενου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, ενώ οι ιδιώτες επενδυτές είναι λογικό να αναμένεται ότι θα είναι για κάποιο διάστημα διστακτικοί. Έτσι, εκτιμάται ότι οι πέντε πρώτοι κλάδοι (τουρισμός, πρωτογενής παραγωγή, μεταποίηση, ενέργεια και μεταφορές) μπορούν να συνεισφέρουν και βραχυχρόνια. Αυτό οφείλεται σε δύο βασικά χαρακτηριστικά τους: (α) διαθέτουν ήδη συγκριτικό πλεονέκτημα και (β) ορισμένες από τις δραστηριότητές τους είναι έντασης εργασίας. Συνεπώς, μπορούν να αυξήσουν το παραγόμενο προϊόν τους πιο άμεσα, δεδομένου ότι λόγω της κρίσης διαθέτουν επαρκές αργούν παραγωγικό δυναμικό, αλλά και να δημιουργήσουν γρηγορότερα έναν ενάρετο κύκλο μεταξύ ιδιωτικής κατανάλωσης και επενδύσεων. Όμως μεσοπρόθεσμα και, κυρίως, μακροπρόθεσμα η Ελλάδα δεν πρέπει να παγιδευτεί σε κλάδους έντασης εργασίας. Θα πρέπει να γίνει σταδιακή στροφή σε κλάδους που χρησιμοποιούν με μεγαλύτερη ένταση την καινοτομία και τις τεχνολογίες αιχμής.

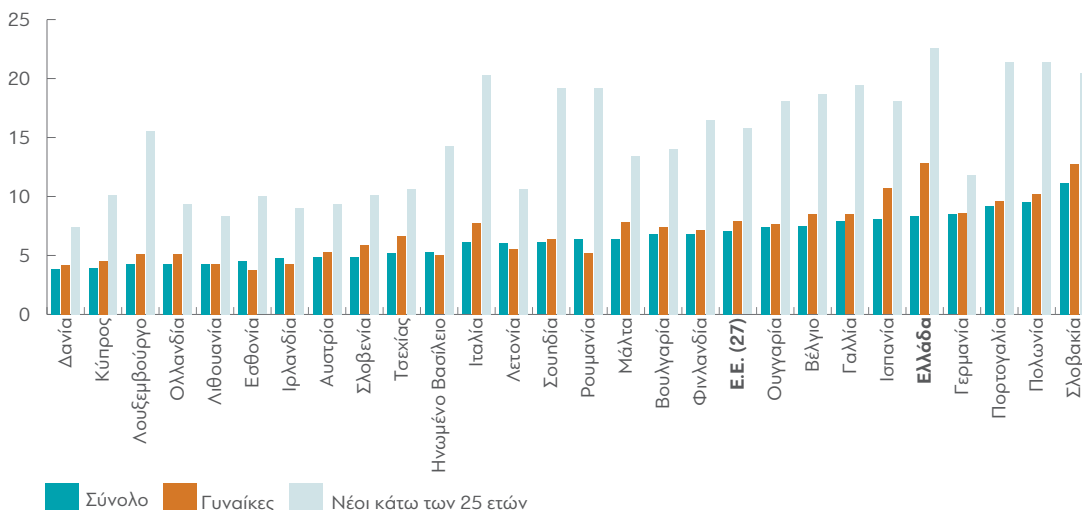
Τέλος, πρέπει να τονιστούν οι δυναμικές διακλαδικές συνέργειες. Η άνθηση ενός κλάδου μπορεί να έχει θετικές επιπτώσεις σε άλλους κλάδους. Έτσι, για παράδειγμα, η άνθηση της ναυτιλίας είναι δυνατόν να οδηγήσει στην άνθηση άλλων υπηρεσιών, όπως ο ασφαλιστικός και ο χρηματοπιστωτικός κλάδος, και, ενδεχομένως, στη ναυπήγηση και στη συντήρηση σκαφών. Η αύξηση του τουρισμού μπορεί να δώσει θετική ώθηση στον αγροδιατροφικό τομέα, στις μεταφορές, στην υγεία κ.α. Αντιστοίχως, η συνολική ώθηση που θα έρθει από την ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα επεκτείνεται – δεδομένης της διασύνδεσης του κλάδου με άλλους κλάδους, όπως η μεταποίηση και ο τουρισμός κ.ο.κ.

Δ3. Ανθρώπινοι Πόροι και Κοινωνική Προστασία

Δ3.1. Αγορά Εργασίας

Η εμπειρία των περισσότερων αναπτυγμένων χωρών που πέτυχαν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης για μεγάλες χρονικές περιόδους δείχνει ότι ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για αυτή την επιτυχία είναι η λειτουργία μιας ευέλικτης και αποτελεσματικής αγοράς εργασίας. Ευελιξία δεν σημαίνει έλλειψη παρεμβάσεων. Η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από μεγάλο αριθμό ατελειών, που την εμποδίζουν να μοιάζει με τυπικό παράδειγμα ανταγωνιστικής αγοράς. Όμως, οι αναγκαίες παρεμβάσεις πρέπει να οδηγούν σε καλύτερη λειτουργία της αγοράς, χωρίς να υπονομεύουν τη μακροχρόνια ευημερία του συνόλου των εργαζομένων. Στην αντίθετη περίπτωση, τμήματα του εργατικού δυναμικού ενδέχεται να οδηγηθούν στην ανεργία για μικρότερο ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα (πέραν της αναπόφευκτης ανεργίας τριβής). Οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της μακροχρόνιας ανεργίας μπορεί να είναι δραματικές τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, και η αντιμετώπισή τους εξαιρετικά δύσκολη. Πρέπει να επισημανθεί ότι οι πολιτικές αγοράς εργασίας και κοινωνικής προστασίας είναι, σε σημαντικό βαθμό, αλληλένδετες, εφόσον επηρεάζουν ταυτόχρονα το βιοτικό επίπεδο του εργατικού δυναμικού και τα κίνητρά του για εργασία.

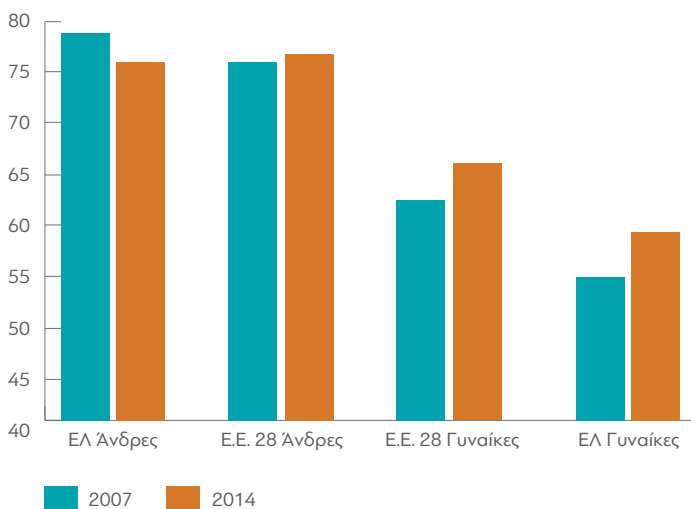
Γράφημα 4.12: Ποσοστά Ανεργίας, 2007 (Συνολικά, Γυναίκες, Νέοι)



Η δραματικότερη έκφραση της ελληνικής κρίσης ήταν, πιθανότατα, η τεράστια αύξηση της ανεργίας. Από πολλές πλευρές ακούγονται «ευχές» για επιστροφή στο παλαιότερο status quo. Ήταν όμως, πράγματι, η κατάσταση πριν από την κρίση ευνοϊκή; Το Γράφημα 4.12 αναφέρεται στο 2007, την τελευταία χρονιά πριν από την κρίση, με θετικό ρυθμό μεγέθυνσης (3,3%). Παρ' ότι, σε σύγκριση με τους εταίρους μας στην Ε.Ε., ο ρυθμός μεγέθυνσης ήταν ιδιαίτερα ικανοποιητικός, τόσο τη συγκεκριμένη χρονιά όσο και τη δεκαετία που προηγήθηκε, το συνολικό ποσοστό ανεργίας της Ελλάδας το 2007 έφτανε στο 8,4% και ήταν το πέμπτο υψηλότερο στην Ε.Ε.-27. Επιπρόσθετα, τα ποσοστά ανεργίας των γυναικών και των νέων κάτω των 25 ετών ήταν τα υψηλότερα ανάμεσα σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. Επομένως, η αγορά εργασίας μάλλον είχε σημαντικά προβλήματα και πριν από την εκδήλωση της κρίσης⁷⁴.

Παρ' ότι η συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό αυξήθηκε σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες, υπολείπεται ακόμη του κοινοτικού μέσου όρου. Αντίθετα, η συμμετοχή των ανδρών βρίσκεται πολύ κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, η συμμετοχή των γυναικών συνέχισε να αυξάνεται (από 55% το 2007 σε 59% το 2014), ενώ αντίθετα αυτή των ανδρών μειώθηκε κατά δύο ποσοστιαίες μονάδες (από 78,1% σε 76,1%) (Γράφημα 4.13).

Γράφημα 4.13: Ενεργός Πληθυσμός (% Ατόμων Ηλικίας 15-64)



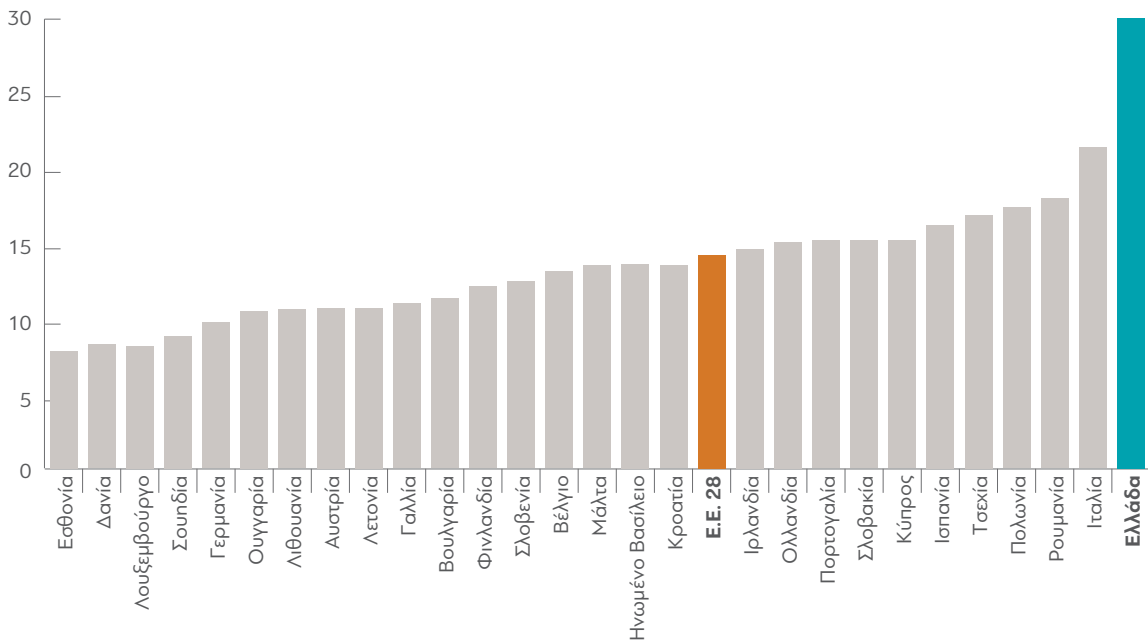
Πηγή: Eurostat

⁷⁴ Για περιγραφή των χαρακτηριστικών της ελληνικής αγοράς εργασίας πριν από την κρίση, βλ. Sabethai (2000) και Burtless (2001), Κανελλόπουλος (2010), ενώ για την περίοδο της κρίσης Lyberaki et al. (2015).

Δεδομένου ότι η μερική απασχόληση στην Ελλάδα παραμένει χαμηλή, παρά την αύξησή της τα τελευταία χρόνια, αναγωγή των ποσοστών απασχόλησης σε ποσοστά ισοδύναμης πλήρους απασχόλησης τοποθετούσε τη χώρα μας πολύ κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο στα χρόνια πριν από την κρίση, παρ' ότι τα ποσοστά ανεργίας της ήταν υψηλότερα από αυτά της Ε.Ε. Ειδικά για τους αυτοαπασχολούμενους, οι ώρες απασχόλησης εμφανίζονται ιδιαίτερα υψηλές.

Το μερίδιο της αυτοαπασχόλησης στη συνολική απασχόληση στην Ελλάδα ήταν και παραμένει μακράν το υψηλότερο στην Ε.Ε. και διπλάσιο του κοινοτικού μέσου όρου (Γράφημα 4.14). Αντίθετα με τις περισσότερες άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η αυτοαπασχόληση στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη και εκτός του αγροτικού τομέα. Κάποιες φορές στον δημόσιο διάλογο το υψηλό ποσοστό αυτοαπασχόλησης χρησιμοποιείται ως ένδειξη ευελιξίας και δυναμισμού της ελληνικής οικονομίας. Όμως, η πραγματικότητα είναι αρκετά διαφορετική, εφόσον σε σημαντικό βαθμό το υψηλό ποσοστό αυτοαπασχόλησης είναι απόρροια του μικρού μεγέθους των ελληνικών επιχειρήσεων, το οποίο δεν τους επιτρέπει να εκμεταλλευτούν οικονομίες κλίμακας και να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητά τους.

Γράφημα 4.14: Ποσοστό Ελεύθερων Επαγγελματιών στη Συνολική Απασχόληση, 2014 (%)



Η μισθωτή απασχόληση στον δημόσιο τομέα ως ποσοστό του συνόλου της μισθωτής απασχόλησης ήταν υψηλή σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, και οι αποδόσεις της εκπαίδευσης πολύ υψηλότερες στον δημόσιο απ' ό,τι στον ιδιωτικό τομέα (Mitrakos, Tsakloglou and Cholezas, 2010)⁷⁵. Το τελευταίο, σε συνδυασμό με τη μονιμότητα που απολάμβαναν οι απασχολούμενοι στον δημόσιο τομέα, ήταν πηγή πολλών στρεβλώσεων στην αγορά εργασίας. Η κινητικότητα στην αγορά εργασίας ήταν μάλλον περιορισμένη, σε σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Σε αυτό συνέτεινε και το υψηλό κόστος αποζημίωσης σε περίπτωση απόλυσης (που επιβαρύνει τις επιχειρήσεις) – σε αντίθεση με το ανεπαρκές επίδομα ανεργίας (που επιβαρύνει την κοινωνική ασφάλιση). Σύμφωνα με τα δεδομένα του ΟΟΣΑ, το επίπεδο της νομικής προστασίας των απασχολουμένων (employment protection legislation) στην Ελλάδα ήταν από τα υψηλότερα μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ. Το αποτέλεσμα ήταν να υπάρχει –από πολλές απόψεις– ένας διαχωρισμός των «εντός» (insiders) από τους «εκτός» (outsiders). Τα ποσοστά ανεργίας μεσήλικων ανδρών με σχετικά καλά εκπαιδευτικά προσόντα ήταν ίσως χαμηλότερα ακόμη και από τα αναμενόμενα ποσοστά ανεργίας τριβής, ενώ τα ποσοστά ανεργίας γυναικών και νέων ήταν πάντα ανάμεσα στα υψηλότερα στην Ε.Ε. Γενικότερα, ήταν εμφανής μια τμηματοποίηση της αγοράς εργασίας. Στον πρώτο τομέα, που περιελάμβανε το δημόσιο και τις περισσότερες μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι αμοιβές ήταν σχετικά υψηλές και οι εργασιακές συνθήκες ικανοποιητικές, ενώ στον δεύτερο, που περιελάμβανε την πλειονότητα των μικρομεσαίων και μικρών επιχειρήσεων, *ceteris paribus*, οι αμοιβές ήταν χαμηλότερες, οι εργασιακές συνθήκες μάλλον επισφαλείς και η «άτυπη» απασχόληση («μαύρη» εργασία) αρκετά διαδεδομένη.

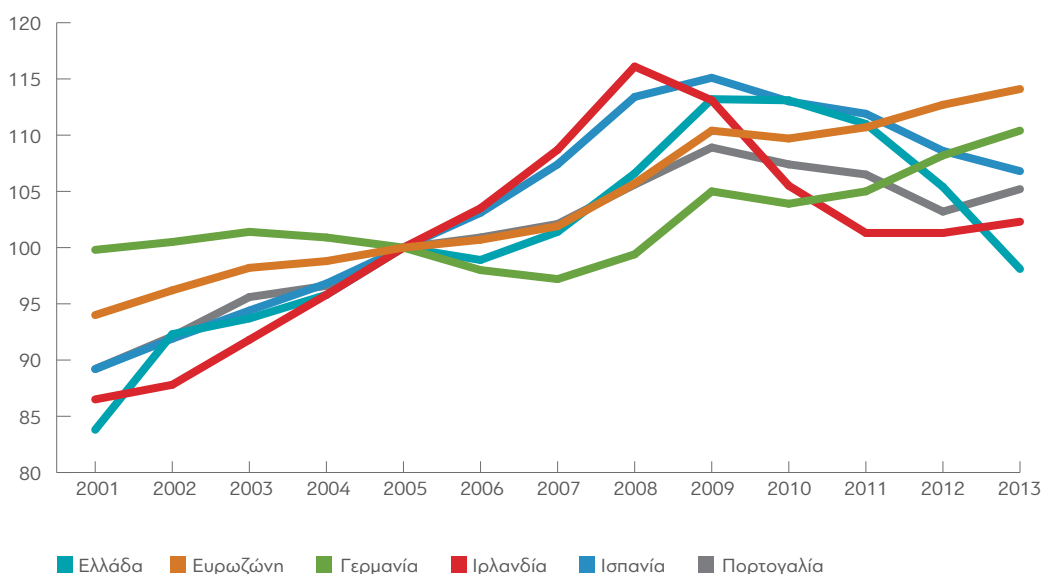
Το πλαίσιο των συλλογικών διαπραγματεύσεων ήταν τέτοιο που οδηγούσε σε σχετικά υψηλό κατώτατο μισθό. Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων οδηγούσαν σε συμφωνία για τον κατώτατο μισθό, ο οποίος κυρωνόταν με νόμο από το Υπουργείο Εργασίας, αλλά κατόπιν ο κατώτατος μισθός αυξανόταν, με βάση τον κατώτατο μισθό που μπορούσε να συμφωνηθεί σε κλαδικό ή επιχειρησιακό επίπεδο. Επιπρόσθετα, στον κατώτατο μισθό υπήρχαν προσαυξήσεις, με βάση την εμπειρία και την οικογενειακή κατάσταση του εργαζομένου. Αν και τα σχετικά στοιχεία δεν είναι αυστηρά συγκρίσιμα μεταξύ χωρών, σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ η σχέση του κατώτατου προς το μέσο ή το διάμεσο μισθό στην Ελλάδα ήταν σχετικά υψηλή, ενώ σε απόλυτους όρους το ύψος του κατώτατου μισθού ήταν υψηλότερο στην Ελλάδα απ' ό,τι σε άλλες χώρες της Ε.Ε. με παρόμοιο επίπεδο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Αυτό, με τη σειρά του και σε συνδυασμό με το αρκετά υψηλό tax wedge (διαφορά ανάμεσα στο κόστος της εργασίας για τον εργοδότη και στον καθαρό μισθό που λαμβάνει ο μισθωτός), φαίνεται να είχε τρεις σημαντικές συνέπειες: υψηλά ποσοστά ανεργίας συγκεκριμένων τμημάτων του εργατικού δυναμικού, αμοιβή

⁷⁵. Παρά τις μειώσεις μισθών στον δημόσιο τομέα, το διαφορικό αυτό διατηρήθηκε και στα χρόνια της κρίσης: βλ. Christopoulou and Monastiriotis (2015).

σχετικά μεγάλου ποσοστού των μισθωτών με τον κατώτατο μισθό και κίνητρα για «άτυπη» απασχόληση.

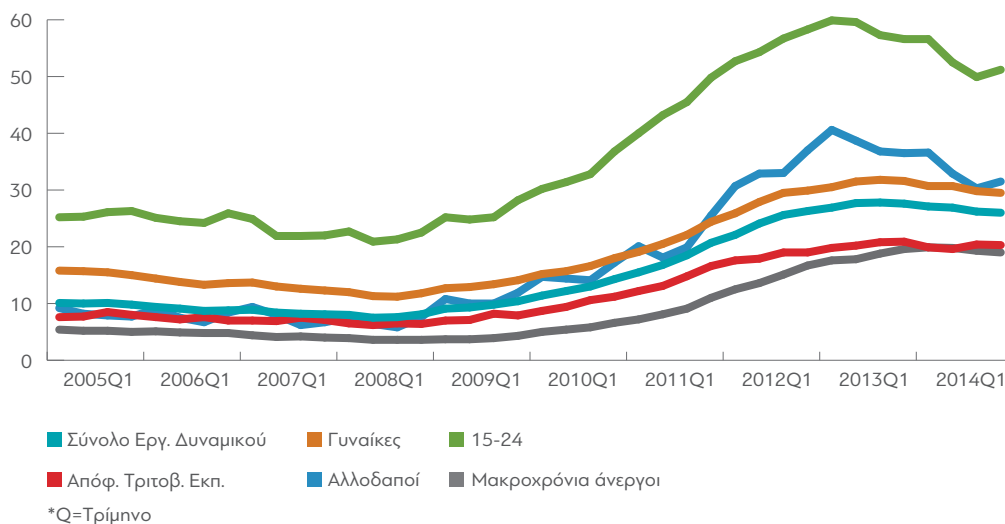
Στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής έγιναν πολλές παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας [Ιωαννου (2012), Lyberaki, Meghir and Nikolitsas (2015)]. Άλλαξε το καθεστώς των συλλογικών διαπραγματεύσεων, με τον κατώτατο μισθό να καθορίζεται, πλέον, από τον υπουργό Εργασίας και μειώθηκε σημαντικά η σημασία των κλαδικών διαπραγματεύσεων. Το 2012 έγινε περικοπή του κατώτατου μισθού κατά 22% για μισθωτούς άνω των 25 ετών και 32% για μισθωτούς έως 25 ετών. Μειώθηκε η αποζημίωση απόλυσης (αν και παραμένει υψηλότερη του ευρωπαϊκού μέσου όρου). Έγινε σημαντική περικοπή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (σωρευτικά κατά 5%, αν και τμήμα αυτής της μείωσης αναιρέθηκε στο πλαίσιο του τρίτου Προγράμματος Σταθεροποίησης). Μειώθηκε σημαντικά η απασχόληση στον δημόσιο τομέα, στον οποίο έγιναν, επίσης, και πολύ μεγάλες μισθολογικές περικοπές, ενώ υλοποιήθηκαν πολλές άλλες, μικρότερης εμβέλειας, παρεμβάσεις. Στόχος όλων αυτών των παρεμβάσεων ήταν η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας, προκειμένου να αυξηθούν η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας και η ευελιξία στην αγορά εργασίας. Το αποτέλεσμα σε όρους μείωσης του ονομαστικού μοναδιαίου κόστους εργασίας ήταν εντυπωσιακό. Όπως φαίνεται στο Γράφημα 4.15, ήδη το 2013 είχε μειωθεί στα επίπεδα του 2005. Η μείωση συνεχίστηκε και κατά τα επόμενα δύο έτη, με το χάσμα που είχε ανοίξει ανάμεσα στην Ελλάδα και στην Ευρωζώνη μετά την εισαγωγή του ευρώ να έχει καλυφθεί.

Γράφημα 4.15: Ονομαστικό Μοναδιαίο Κόστος Εργασίας (2005=100)



Όμως, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας ήταν η μία όψη του νομίσματος. Η μεγάλη μείωση των μισθών οδήγησε σε σημαντική πτώση της εσωτερικής ζήτησης, η οποία δεν αντισταθμίστηκε από αύξηση των εξαγωγών. Ως αποτέλεσμα, η ύφεση ήταν αναπόφευκτη. Λόγω των ακαμψιών της ελληνικής αγοράς εργασίας, κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης η συνακόλουθη μείωση της ζήτησης για εργασία μεταφράστηκε πρωτίστως σε προσαρμογή ποσοτήτων (μείωση απασχόλησης) παρά σε προσαρμογή τιμών (μείωση μισθών). Η αύξηση της ανεργίας ήταν πρωτόγνωρη για την Ελλάδα και από τις υψηλότερες που έχουν καταγραφεί ποτέ σε χώρα της Ε.Ε. Όπως δείχνει το Γράφημα 4.16, το ποσοστό της ανεργίας από 7,8% του εργατικού δυναμικού το 2008 έφθασε το 27,5% το 2013, παραμένοντας σε υψηλότατα επίπεδα, παρά τη μικρή μείωσή του, και κατά τα επόμενα χρόνια. Σχεδόν τα τρία τέταρτα των ανέργων βρίσκονται σε κατάσταση ανεργίας για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών (μακροχρόνια άνεργοι). Φυσικά, η μεταβολή του ποσοστού ανεργίας δεν ήταν ομοιόμορφη σε όλες τις πληθυσμιακές ομάδες. Το ποσοστό ανεργίας των γυναικών παρέμεινε υψηλότερο από αυτό των ανδρών, όμως οι σχετικές διαφορές μεταξύ των δύο ομάδων μειώθηκαν αισθητά. Το 2008 το ποσοστό ανεργίας των ανδρών ήταν 5,1% και των γυναικών 11,5%. Το 2014 τα ποσοστά ήταν 23,7% και 30,2%, αντίστοιχα. Το ποσοστό ανεργίας των νέων κάτω των 25 ετών έφθασε το 59,9% το πρώτο τρίμηνο του 2013. Μετά άρχισε να μειώνεται σταδιακά, αλλά παρέμεινε σε υψηλότατο επίπεδο και τα επόμενα τρίμηνα (49,9% το τρίτο τρίμηνο του 2014). Το ποσοστό ανεργίας των μεταναστών ήταν χαμηλότερο από αυτό των γηγενών πριν από την κρίση, αλλά κατά τη διάρκεια της κρίσης το υπερέβη, ενώ τόσο πριν από την κρίση όσο και κατά τη διάρκειά της το ποσοστό ανεργίας των ατόμων υψηλών δεξιοτήτων (απόφοιτοι τριτοβάθμιας εκπαίδευσης) ήταν αισθητά χαμηλότερο του εθνικού μέσου όρου. Παρ' όλα αυτά, το 2013 το ποσοστό ανεργίας των πτυχιούχων ξεπέρασε το 20%.

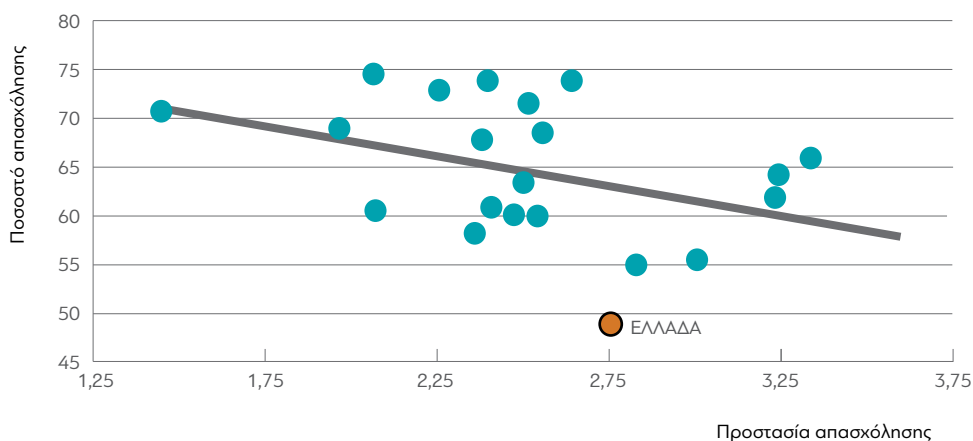
Γράφημα 4.16: Ποσοστά Ανεργίας (2005-2014)



Στόχος των δράσεων που θα αναληφθούν στην αγορά εργασίας πρέπει να είναι η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, μέσω της αύξησης της ευελιξίας στην αγορά εργασία, αλλά με παράλληλη προώθηση παρεμβάσεων που να βελτιώνουν την ασφάλεια του βιοτικού επιπέδου των μελών του εργατικού δυναμικού (flexicurity).

Παρά τις μεγάλες αλλαγές που έχουν σημειωθεί στην κατεύθυνση της απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας κατά την τελευταία πενταετία, σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. η ευελιξία της ελληνικής αγοράς εργασίας δεν είναι ιδιαίτερα υψηλή. Στα τρία από τα τέσσερα κριτήρια που συνθέτουν τον Δείκτη Προστασίας της Απασχόλησης (Employment Protection Legislation) του ΟΟΣΑ, η Ελλάδα βελτίωσε μεν σημαντικά τις επιδόσεις της μεταξύ 2009 και 2013, όμως με βάση τα τρία από τα τέσσερα κριτήρια βρίσκεται στη μέση της κατανομής των κρατών-μελών της Ε.Ε. που συμπεριλαμβάνονται στη λίστα (θέσεις 9, 10 και 11 μεταξύ 21 χωρών), ενώ με βάση το τέταρτο κριτήριο («Ρύθμιση προσωρινών μορφών απασχόλησης») βρίσκεται στη 17η θέση. Δεδομένου ότι, σε γενικές γραμμές, η σχέση μεταξύ του επιπέδου της προστασίας απασχόλησης και του ποσοστού απασχόλησης είναι αρνητική (Γράφημα 4.17), υπάρχει χώρος για βελτίωση. Ο τομέας στον οποίο αναφέρονται πολύ συχνά οι δανειστές της χώρας είναι αυτός των ομαδικών απολύσεων, όπου όμως η Ελλάδα φαίνεται να βρίσκεται περίπου στο μέσο της κατανομής (10η θέση μεταξύ 21 χωρών). Βραχυχρονίως, αλλαγές στον τομέα αυτόν φαίνεται να είναι πολύ δύσκολες, από πολιτική σκοπιά, και –δεδομένου του ύψους της ανεργίας– τα συνολικά οφέλη ίσως να μην είναι πολύ υψηλά. Ενδεχομένως, εκεί που πρέπει να στραφεί η προσπάθεια, με βάση τα παραπάνω στοιχεία, είναι στην άρση των υφιστάμενων περιορισμών στις διάφορες μορφές προσωρινής απασχόλησης, στην αποφυγή της μονομερούς προσφυγής στη διατησία και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κήρυξη απεργίας.

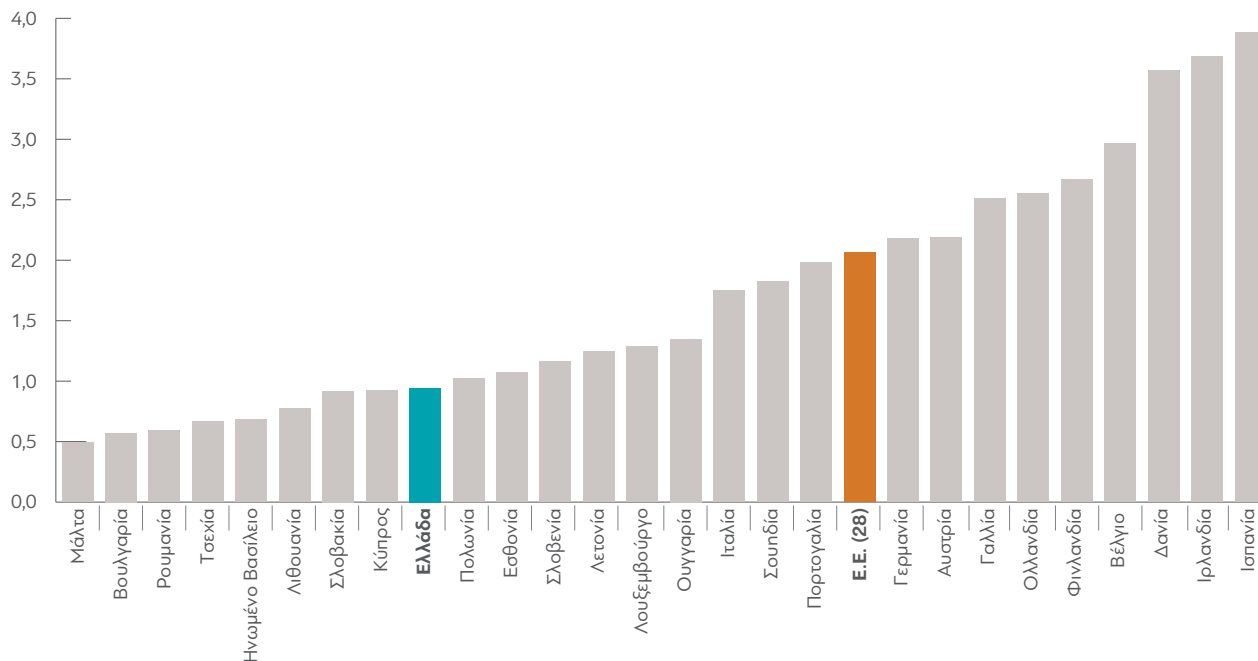
Γράφημα 4.17: Σχέση Βαθμού Προστασίας Απασχόλησης και Ποσοστού Απασχόλησης στα Κράτη-Μέλη του ΟΟΣΑ (2013)



Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, μετά τη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών της τελευταίας πενταετίας στη μισθωτή απασχόληση, το 2014 η μέση φορολογική επιβάρυνση (tax wedge) στην Ελλάδα (40,4%) ήταν χαμηλότερη από τον μέσο όρο των 21 χωρών της Ε.Ε. που είναι μέλη του ΟΟΣΑ (42,1%), αλλά αρκετά υψηλότερο του μέσου όρου όλων των μελών του ΟΟΣΑ (36,0%). Επομένως, στον τομέα αυτόν πιθανόν να υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, ιδίως όταν αρχίσουν να μειώνονται τα ποσοστά ανεργίας. Επιπρόσθετα, στη βιβλιογραφία έχουν προταθεί μηχανισμοί που μπορούν να πετύχουν μείωση του κόστους αποζημίωσης της ανεργίας, χωρίς να επιδεινώνουν τη θέση των εργαζομένων, που θα μπορούσαν να προσαρμοστούν στις συνθήκες της ελληνικής αγοράς εργασίας.

Σημαντικό βάρος της προσπάθειας προς την κατεύθυνση της «ευελιξίας με ασφάλεια» πέφτει στο σύστημα κοινωνικής προστασίας -μέσω επιδομάτων και βοηθημάτων ανεργίας-, στο οποίο αναφέρεται η επόμενη ενότητα, αλλά και στο φορολογικό σύστημα. Η εμπειρία χωρών όπως οι ΗΠΑ και η Μεγάλη Βρετανία δείχνει ότι η χρήση ειδικών φοροαπαλλαγών αλλά και αρνητικού φόρου εισοδήματος για χαμηλά αμειβόμενα μέλη του εργατικού δυναμικού μπορεί να έχει ευεργετικές συνέπειες στην απασχόληση και να συμβάλει στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα την αύξηση της απασχόλησης και τη σημαντική μείωση του δημοσιονομικού κόστους που προκύπτει από την εφαρμογή αυτών των πολιτικών.

Στις παρούσες συνθήκες, με το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας, και ειδικά μακροχρόνιας ανεργίας, είναι απολύτως αναγκαίο να χρησιμοποιηθούν όλοι οι διαθέσιμοι μηχανισμοί για τη μεγαλύτερη δυνατή επαφή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού ανέργων με την αγορά εργασίας. Όλοι οι διαθέσιμοι μηχανισμοί ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (επιμόρφωση, επιδότηση εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, προώθηση κοινωνικής εργασίας κ.λπ.) πρέπει να χρησιμοποιηθούν, ώστε να μη καθούν οι δεξιότητες των ανέργων, οι οποίοι θα πρέπει να είναι σε θέση να καταλάβουν μη επιδοτούμενες θέσεις απασχόλησης όταν θα αρχίσει να ανακάμπτει η οικονομία. Από αυτήν τη σκοπιά, πρέπει να επισημανθεί ότι, παρά τις μεγάλες ανάγκες, το ποσοστό του ΑΕΠ που δαπανάται σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης στη χώρα μας είναι πολύ χαμηλότερο του ευρωπαϊκού μέσου όρου (Γράφημα 4.18). Από την άλλη, η ανακατανομή μεταξύ πόρων που διατίθενται για τους σκοπούς ενεργητικών και παθητικών πολιτικών απασχόλησης δεν είναι δυνατή, καθόσον το ποσό που δαπανάται για επιδόματα και βοηθήματα ανεργίας στην Ελλάδα είναι πολύ χαμηλό, ενώ οι ανάγκες εξαιρετικά μεγάλες. Σε αυτή την περίπτωση, κονδύλια κοινοτικών πολιτικών είναι διαθέσιμα, αλλά μακροπρόθεσμα πρέπει να εξεταστεί η περαιτέρω ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Γράφημα 4.18: Δαπάνες για Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης, 2010 (% ΑΕΠ)

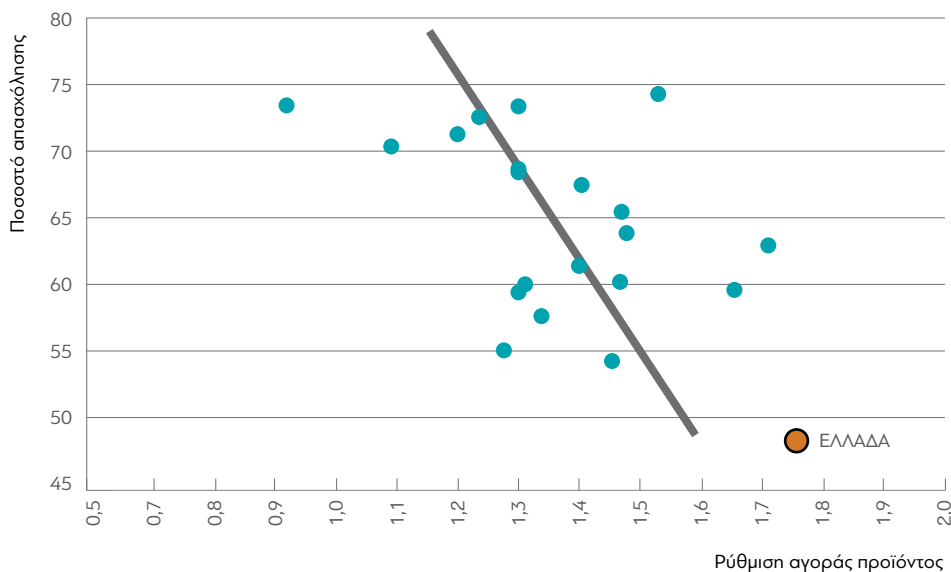
Πηγή: Eurostat

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, παρά τη σχετική βελτίωση που παρατηρείται κατά τα τελευταία χρόνια, το ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην ελληνική αγορά εργασίας είναι αισθητά χαμηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου. Αυτό οφείλεται εν μέρει στο καθεστώς πρόωρων συνταξιοδοτήσεων που ήταν διαθέσιμο σε σημαντική μερίδα γυναικών, το οποίο έχει, πλέον, καταργηθεί. Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι σημαντική επίδραση στην αύξηση της συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό έχουν πολιτικές που μειώνουν την ανάγκη παρουσίας γυναικών στο σπίτι. Σε αυτό το πλαίσιο, η αύξηση του αριθμού και της ποιότητας των βρεφονηπιακών σταθμών, των ολοήμερων σχολείων, αλλά και των δομών κοινωνικής φροντίδας ηλικιωμένων, μπορεί να έχει πολλαπλές ευεργετικές συνέπειες στην αύξηση της προσφοράς εργασίας των γυναικών. Το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να έχει και η αύξηση της προσφοράς ευέλικτων μορφών απασχόλησης. Δεδομένων των δημοσιονομικών περιορισμών, οι πολιτικές αυτές μπορεί να μην είναι πρώτης προτεραιότητας, αλλά δείχνουν την κατεύθυνση προς την οποία θα πρέπει να κινηθούμε στο μέλλον.

Πολύ σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια μείωσης της ανεργίας στη χώρα μας θα παίξει όχι μόνο η απελευθέρωση της αγοράς εργασίας, αλλά και η απελευθέρωση της αγοράς προϊόντος. Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, οι «ανοικτές» ανταγωνιστικές αγορές προϊόντος παράγουν μεγαλύτερες ποσότητες προϊόντος από τις «κλειστές» – συχνά

ολιγοπωλιακές ή μονοπωλιακές– αγορές προϊόντος, και επομένως απασχολούν μεγαλύτερες ποσότητες παραγωγικών συντελεστών. Η αρνητική σχέση μεταξύ του ποσοστού απασχόλησης και των ρυθμίσεων στην αγορά προϊόντος στις χώρες της Ε.Ε. που είναι και μέλη του ΟΟΣΑ φαίνεται στο Γράφημα 4.19. Παρά τη σημαντική μείωση των ρυθμίσεων στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών, κατά την τελευταία πενταετία η Ελλάδα παραμένει η χώρα με την πλέον «κλειστή» αγορά προϊόντος, αλλά και το χαμηλότερο ποσοστό απασχόλησης (κυρίως λόγω της κρίσης και δευτερευόντως λόγω των περιορισμών στην αγορά προϊόντος). Επομένως, εκτός των άλλων θετικών της επιπτώσεων, η άρση των περιορισμών στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών μπορεί να συμβάλει στη μείωση της ανεργίας στη χώρα μας.

Γράφημα 4.19: Σχέση Βαθμού Ρύθμισης Αγορών Προϊόντων και Ποσοστού Απασχόλησης στα Κράτη-Μέλη του ΟΟΣΑ (2013)



Πηγή: OECD

Κατά τις προηγούμενες δεκαετίες ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών εγκαταστάθηκε στην Ελλάδα. Παρά την έλλειψη συγκροτημένων πολιτικών, δεν εμφανίστηκαν στη χώρα μας ακραίες μορφές συγκρούσεων και πόλωσης μεταξύ γηγενών και μεταναστών, όπως συνέβη σε άλλες χώρες της Ε.Ε. Διαθέσιμες μελέτες δείχνουν ότι στην αγορά εργασίας οι μετανάστες λειτούργησαν, κυρίως, συμπληρωματικά προς την εγχώρια εργατική δύναμη, με το συνολικό αποτέλεσμα να εμφανίζεται θετικό [Sarris and Zografakis (1999), Λιανός (2003) Cholezas and Tsakloglou (2009)]. Στα χρόνια της κρίσης αρκετοί μετανάστες επέστρεψαν στις χώρες τους, ενώ με αυξανόμενη ένταση παρατηρείται το φαινόμενο της μετανάστευσης Ελλήνων, κυρίως σε

χώρες της Ε.Ε. Σημαντικό τμήμα των Ελλήνων μεταναστών αποτελεί εργατικό δυναμικό υψηλών δεξιοτήτων (brain drain). Μόνιμη παραμονή αυτού του τμήματος του πληθυσμού στο εξωτερικό, ακόμη και μετά την επάνοδο της οικονομίας σε σταθερούς ρυθμούς ανάπτυξης και πτώση του ποσοστού της ανεργίας σε φυσιολογικά επίπεδα, είναι πολύ πιθανή και μπορεί να έχει μακροχρόνιες αρνητικές συνέπειες για την οικονομία⁷⁶. Ταυτόχρονα, κατά τους τελευταίους μήνες παρατηρείται στη χώρα μας μαζική είσοδος προσφύγων από εμπόλεμες ζώνες, καθώς και οικονομικών μεταναστών. Επιθυμητός προορισμός τους είναι οι χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης, αλλά υπάρχει το ενδεχόμενο σημαντικός αριθμός να «παγιδευτεί» στην Ελλάδα. Για όσους πρόσφυγες ή μετανάστες τελικά μείνουν στην ελληνική επικράτεια, είναι πολύ σημαντικό να υιοθετηθούν πολιτικές ομαλής ένταξής τους στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Στην περίπτωση αυτή, θα απαιτηθούν ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής συνοχής, όμως εδώ η στόχευση μπορεί να είναι διαφορετική (π.χ. προγράμματα ταχύρρυθμης εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας κ.λπ.).

76. Πολιτικές ανάσχεσης του brain drain συζητούνται στην ενότητα Δ3.4. «Τεχνολογική Αναβάθμιση και Καινοτομία».

Ένα τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό ζήτημα που σχετίζεται με την αγορά εργασίας, αφορά σε ζητήματα νομιμότητας. Σε περιόδους κρίσης και υψηλής ανεργίας, η διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων μειώνεται, σε σύγκριση με αυτή των εργοδοτών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτή η ασυμμετρία δύναμης μπορεί να οδηγήσει σε καταχρηστικές πρακτικές εκ μέρους του ισχυρότερου παίκτη. Υπάρχουν πολλές καταγγελίες για απλήρωτη εργασία, πέραν του κανονικού ωραρίου, εξώθηση σε «άτυπη» απασχόληση («μαύρη» εργασία), μη καταβολή ασφαλιστικών εισφορών και άλλων καταχρηστικών και παράνομων πρακτικών. Οι πρακτικές αυτές, πέραν των προφανών αρνητικών συνεπειών στους εργαζομένους, προκαλούν σημαντικές στρεβλώσεις στην αγορά υπηρεσιών, εις βάρος των επιχειρήσεων που δεν υιοθετούν παρόμοιες τακτικές. Επομένως, η ενίσχυση του εποπτικού ρόλου του κράτους στον τομέα των συνθηκών απασχόλησης είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη λειτουργία τόσο της αγοράς εργασίας όσο και της αγοράς προϊόντος.

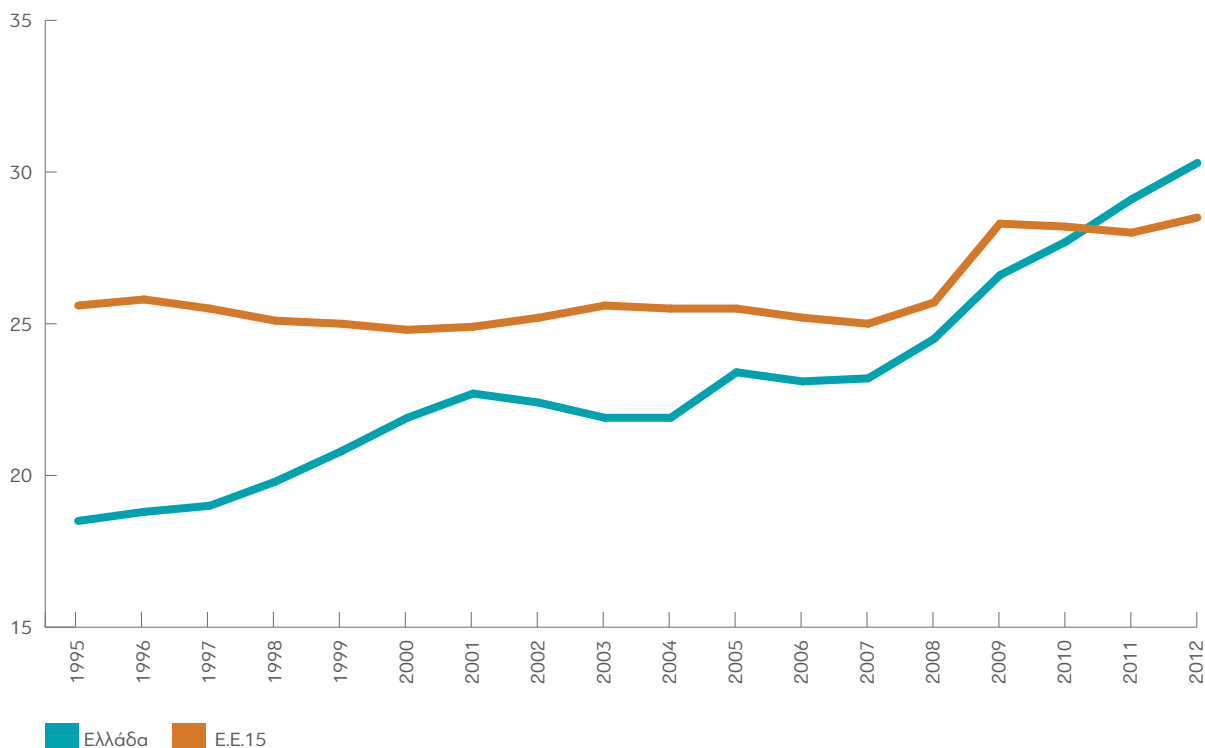
Δ3.2. Κοινωνική Προστασία

Παραδοσιακά, η οργάνωση της αγοράς εργασίας και της κοινωνικής προστασίας στη χώρα μας χαρακτηριζόταν, και εν πολλοίς εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται, από το υπόδειγμα του άνδρα υπεύθυνου για την οικονομική στήριξη του νοικοκυριού (male breadwinner model). Ο κύριος στόχος ήταν τουλάχιστον ένα μέλος της οικογένειας –συνήθως ο άρρεν αρχηγός– να έχει πρόσβαση σε σταθερή και σχετικά καλά αμειβόμενη απασχόληση. Τα υπόλοιπα μέλη του νοικοκυριού μπορεί να είχαν επισφαλή ή καθόλου απασχόληση, ενώ τα νεότερα μέλη έμεναν με τους γονείς τους μέχρι τη στιγμή που θα αποφάσιζαν να σχηματίσουν

τη δική τους οικογένεια. Το σύστημα κοινωνικής προστασίας ήταν ανεπαρκές, ειδικά ως προς τις υπηρεσίες που παρείχε σε ανέργους, αλλά η εσωτερική αναδιανομή πόρων μεταξύ των μελών της οικογένειας υποκαθιστούσε την ελλιπή προστασία του και απέτρεπε καταστάσεις ακραίας φτώχειας.⁷⁷ Όμως, το μοντέλο αυτό ανατράπηκε στα χρόνια της κρίσης. Πολλοί αρχηγοί οικογενειών έμειναν άνεργοι, και η έλλειψη ενός ύστατου δικτύου προστασίας (safety net) οδήγησε αρκετά νοικοκυριά -χωρίς κανένα μέλος με απασχόληση ή σύνταξη- σε εξαιρετικά επισφαλείς συνθήκες διαβίωσης.

77. Για τη σημερινή κατάσταση στη χώρα μας αναφορικά με την ακραία φτώχεια βλ. διαΝΕΟσις (2016γ).

Γράφημα 4.20: Δαπάνες Κοινωνικής Προστασίας, 1995-2012 (% ΑΕΠ)



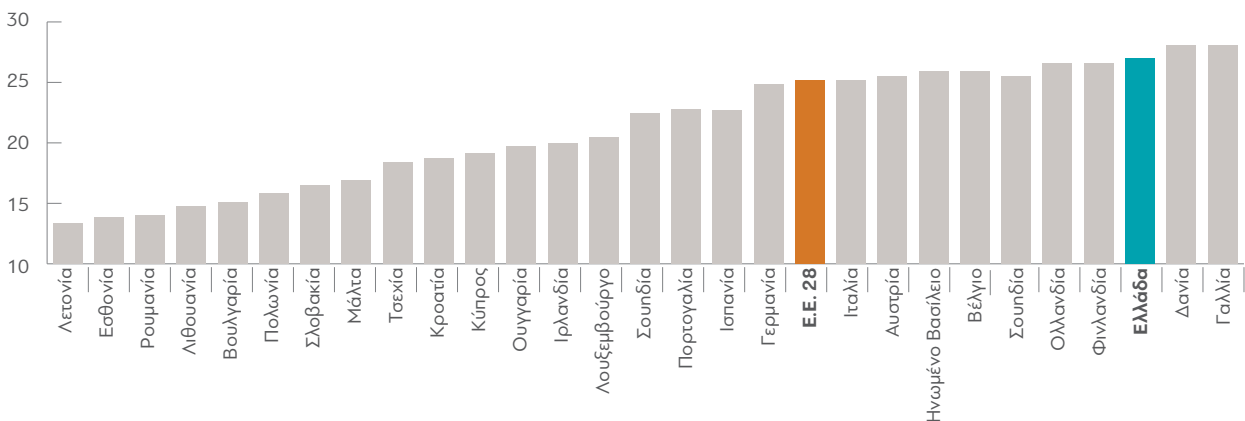
Πηγή: Eurostat

Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας (υγεία, σύνταξεις, άλλες μεταβιβάσεις) ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν ταχύτατα τα χρόνια πριν από την κρίση, πλησιάζοντας τον κοινοτικό μέσο όρο. Από 18,5% του ΑΕΠ το 1995 έφθασαν το 23,2% του ΑΕΠ το 2007. Την ίδια περίοδο ο μέσος όρος των κοινωνικών δαπανών στα «παλαιά» κράτη-μέλη της Ε.Ε. (Ε.Ε.15, μόνο γι' αυτά υπάρχουν πληροφορίες για μεγάλο χρονικό διάστημα στον ιστότοπο της Eurostat) κυμαινόταν γύρω στο 25% του ΑΕΠ (Γράφημα 4.20). Σύμφωνα με έκθεση του ΟΟΣΑ, η αύξηση αυτή των κοινωνικών δαπανών, η οποία δεν συνοδεύτηκε από αύξηση των πόρων του συστήματος κοινωνικής προστασίας (είτε μέσω ασφαλιστικών

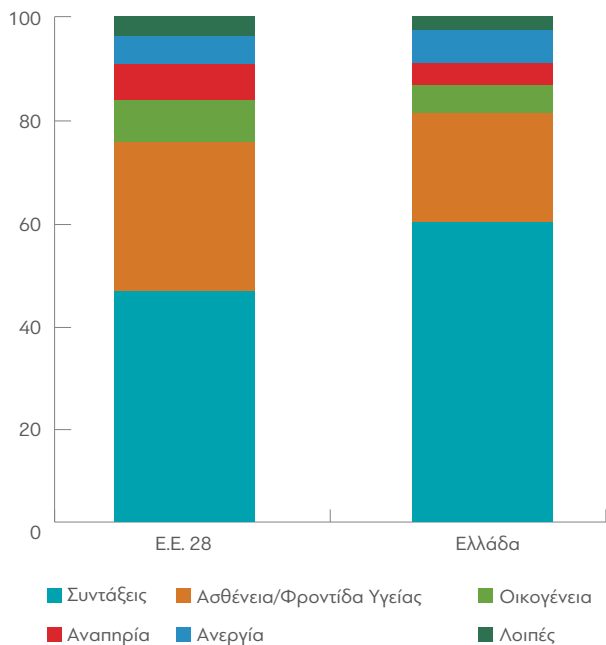
εισφορών είτε μέσω αύξησης της φορολογίας), ήταν ένας από τους κύριους παράγοντες που οδήγησαν την Ελλάδα σε δημοσιονομική κρίση (OECD, 2013b). Με την έναρξη της κρίσης, οι ανάγκες αυξήθηκαν τόσο στην Ελλάδα όσο και στα άλλα κράτη-μέλη και, συνακόλουθα, αυξήθηκαν και οι δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ. Στην Ελλάδα σε απόλυτους όρους οι αντίστοιχες δαπάνες μειώθηκαν, αλλά πολύ λιγότερο από τη μείωση του ΑΕΠ. Ως αποτέλεσμα, σύμφωνα με το Γράφημα 4.21, το 2012 οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ έφταναν στο 30,3% - οι τρίτες υψηλότερες στην Ε.Ε. και αρκετά υψηλότερες από τον μέσο όρο της Ε.Ε. που κυμαίνονταν στο 27,6%, ή των «παλαιών» κρατών-μελών που ήταν στο 28,5% (Γράφημα 4.20).

Όμως, εκεί που παρατηρούνται μεγάλες διαφορές μεταξύ της Ελλάδας και των Ευρωπαϊκών εταίρων της είναι στη δομή των δαπανών κοινωνικής προστασίας (Γράφημα 4.22). Σχεδόν το 60% των κοινωνικών δαπανών στην Ελλάδα αφορούν την πληρωμή συντάξεων, ενώ στις ευρωπαϊκές χώρες, κατά μέσο όρο, το ποσοστό αυτό είναι ελαφρά υψηλότερο του 45%. Ως αποτέλεσμα, τα αντίστοιχα ποσοστά της Ελλάδας σε όλες σχεδόν τις λοιπές κατηγορίες είναι χαμηλότερα. Εξαιρέση αποτελεί η σχετική δαπάνη για πολιτικές που σχετίζονται με την ανεργία. Όμως, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές στα επίπεδα ανεργίας Ελλάδας και Ε.Ε. το 2012, λογικά θα αναμενόταν η διαφορά αυτή να είναι πολύ μεγαλύτερη.

Γράφημα 4.21: Ποσοστό Δαπανών Κοινωνικής Προστασίας στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε., 2012 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

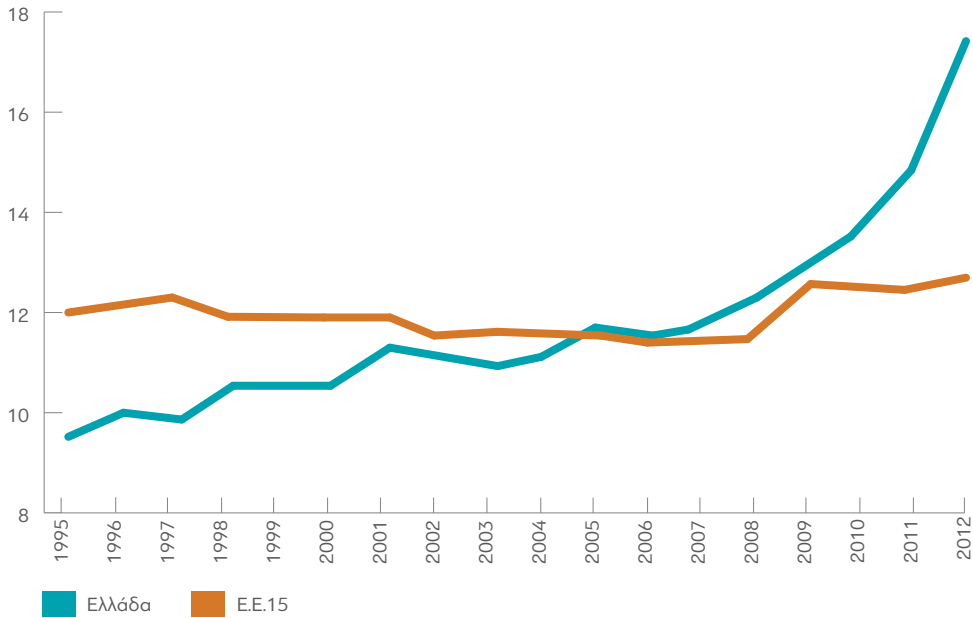
Γράφημα 4.22: Κατανομή Κοινωνικών Δαπανών: Ελλάδα και Ε.Ε.-28 (2012)

Πηγή: Eurostat

Το ποσοστό των συντάξεων στο ΑΕΠ αυξήθηκε ταχύτατα στην Ελλάδα κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Από 9,6% το 1995 έφθασε το 17,7% το 2012 (Γράφημα 4.23). Την ίδια περίοδο, κατά μέσο όρο, το αντίστοιχο ποσοστό στα «παλαιά» κράτη-μέλη της Ε.Ε., που είχαν παρόμοια προβλήματα γήρανσης του πληθυσμού με την Ελλάδα, κυμαινόταν μεταξύ 11,6% και 12,8%.

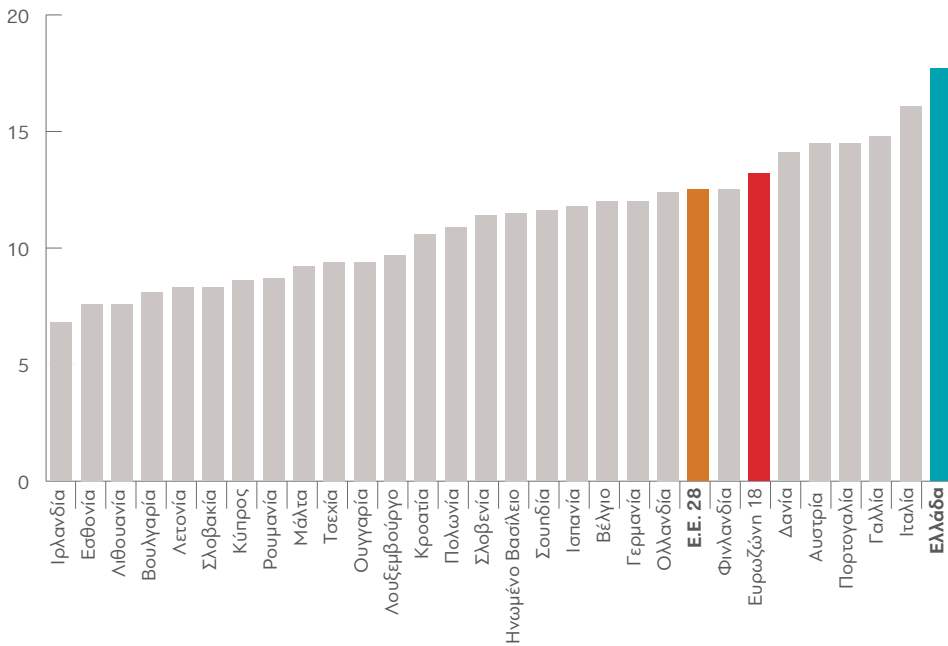
Με αυτά τα δεδομένα, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι το 2012 η Ελλάδα ήταν, μακράν, η χώρα με την υψηλότερη συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ε.Ε.-28 (Γράφημα 4.24). Η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα –17,7% του ΑΕΠ– ήταν σχεδόν πέντε (5) ποσοστιαίες μονάδες πάνω από αυτή του μέσου όρου της Ε.Ε.-28, ήτοι 12,8%. Παρά την ύπαρξη μεγάλου αριθμού πρόωρων συνταξιοδοτήσεων και τη σημαντική αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων κατά τα χρόνια της κρίσης, τα στοιχεία της Eurostat δείχνουν ότι ο κύριος παράγοντας που οδηγεί σε αυτό το υψηλό ποσοστό δεν είναι η αναλογία των συνταξιούχων στο σύνολο του πληθυσμού, αλλά το ύψος της μέσης σύνταξης σε σχέση με το μέσο εισόδημα.

Γράφημα 4.23: Συνταξιοδοτική Δαπάνη, 1995-2012 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

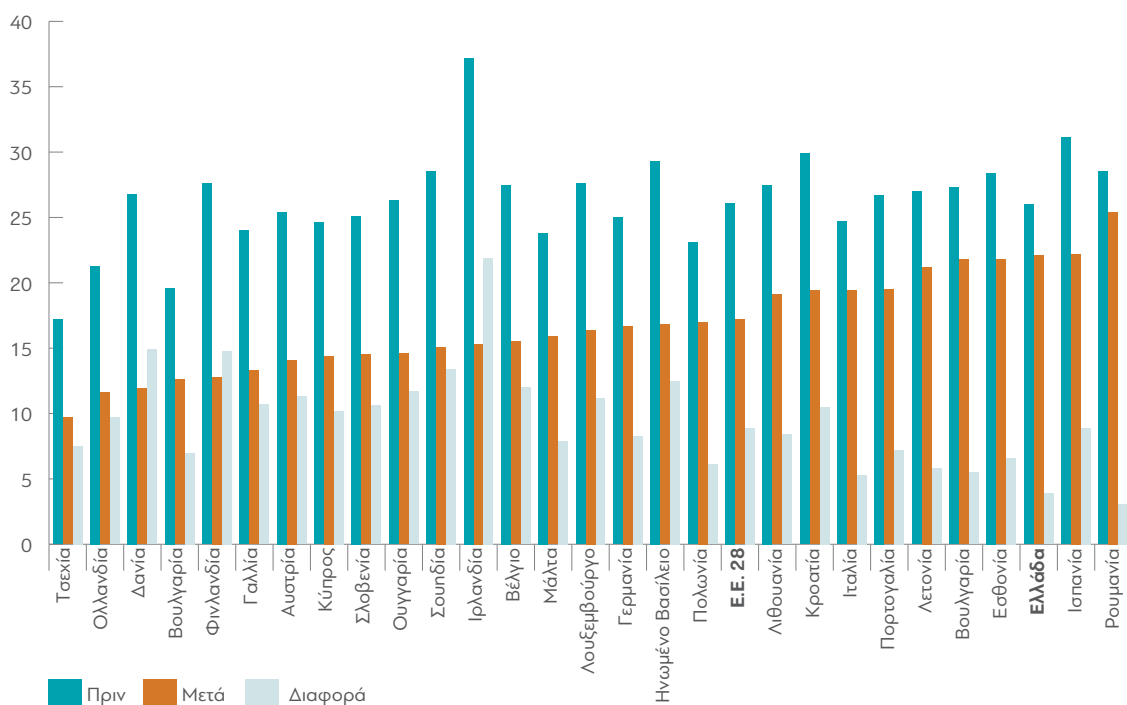
Γράφημα 4.24: Συνταξιοδοτική Δαπάνη στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε., 2012 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

Ένας από τους κύριους στόχους του συστήματος κοινωνικής προστασίας είναι η μείωση των ανισοτήτων και η ανακούφιση της φτώχειας. Από την άποψη αυτή, παρά τη ραγδαία αύξηση των κοινωνικών δαπανών στο σύνολο του ΑΕΠ, τα αποτελέσματα δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά. Χρησιμοποιώντας τη σχετική γραμμή φτώχειας της Eurostat, η οποία κατατάσσει ως φτωχά τα νοικοκυριά με ισοδύναμο εισόδημα χαμηλότερο του 60% του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος, το 2014 η Ελλάδα είχε το τρίτο υψηλότερο ποσοστό φτώχειας στην Ε.Ε. Αυτό που είναι ακόμη πιο αρνητικό είναι ότι το ποσοστό φτώχειας της Ελλάδας πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις είναι χαμηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου. Όμως, η επίδραση των κοινωνικών μεταβιβάσεων στη μείωση της φτώχειας στη χώρα μας είναι η χαμηλότερη από όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., εκτός της Ρουμανίας (Γράφημα 4.25).

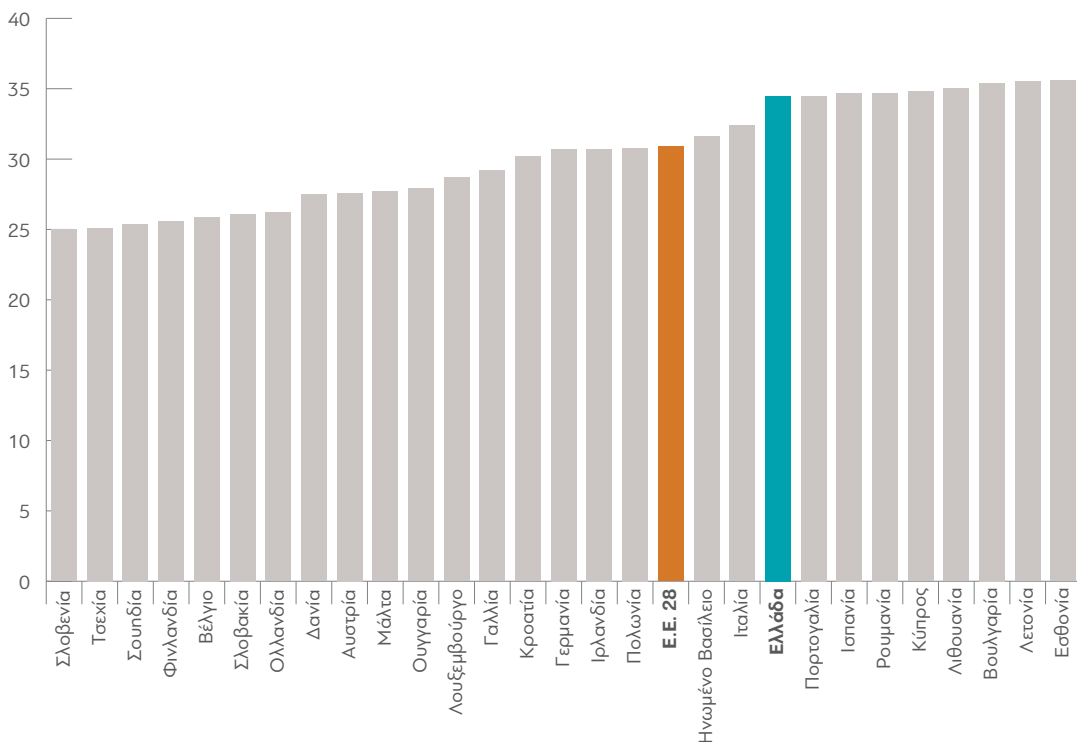
Γράφημα 4.25: Ποσοστά Φτώχειας πριν και μετά τις Κοινωνικές Μεταβιβάσεις (εκτός Συντάξεων) στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε.



Πηγή: Eurostat

Παρομοίως, παρά το υψηλό ποσοστό των κοινωνικών δαπανών στο ΑΕΠ, το επίπεδο της ανισότητας στην Ελλάδα είναι υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου. Με βάση τον Δείκτη Gini, η ανισότητα στην Ελλάδα είναι η όγδοη υψηλότερη μαζί με την Πορτογαλία μεταξύ των 28 κρατών-μελών της Ε.Ε. (Γράφημα 4.26).

Γράφημα 4.26: Δείκτης Ανισότητας Gini στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. (2014)



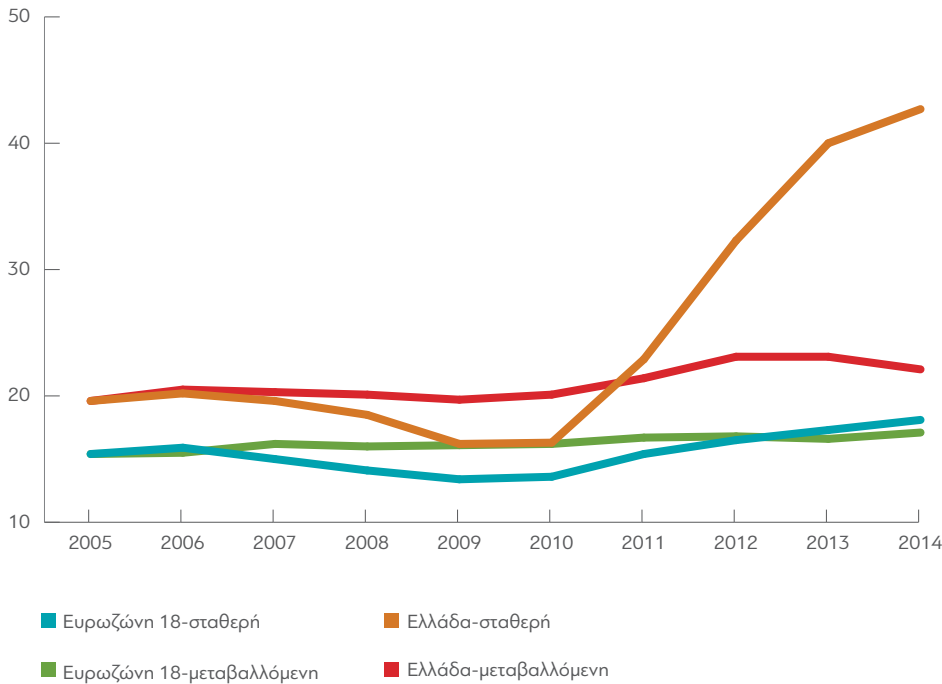
Πηγή: Eurostat

Το κύριο χαρακτηριστικό όλων των κρίσεων είναι ότι οι ανάγκες κοινωνικής προστασίας αυξάνονται, ενώ οι διαθέσιμοι πόροι μειώνονται. Αυτό παρατηρήθηκε και στην Ελλάδα κατά την τελευταία πενταετία. Στο διάστημα αυτό έγιναν σημαντικές αλλαγές στον χώρο της κοινωνικής προστασίας⁷⁸. Κύριος στόχος των αλλαγών ήταν η αναστροφή της ανοδικής πορείας των κοινωνικών δαπανών και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης. Έγιναν όμως και ορισμένες αλλαγές δομικού χαρακτήρα. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας μειώθηκαν βραδύτερα από το ΑΕΠ, και κατά συνέπεια η συμμετοχή τους στο ΑΕΠ αυξήθηκε. Έγιναν πολλές περικοπές στις συντάξεις, οι οποίες επηρέασαν πολύ περισσότερο το άνω από το κάτω μέρος της κατανομής των συντάξεων (Τήνιος, 2013). Ορισμένα επιδόματα καταργήθηκαν, όπως επίσης οι περισσότερες φορολογικές δαπάνες που εξυπηρετούσαν την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Σε άλλα επιδόματα αυστηροποιήθηκαν οι

⁷⁸ Οι αλλαγές στον χώρο της κοινωνικής προστασίας αναλύονται στην ενότητα Δ3.2.

κανόνες παροχής. Η μείωση του κατώτατου μισθού συμπαρέσυρε προς τα κάτω το επίδομα ανεργίας. Ταυτόχρονα, επιδόματα ανά κατηγορία (categorical benefits), κυρίως οικογενειακά, αντικαταστάθηκαν από άλλα, που παρέχονται με στοχευμένα εισοδηματικά κριτήρια.

Οι σημαντικότερες παρεμβάσεις έγιναν στο συνταξιοδοτικό σύστημα. Η μεταρρύθμιση του 2010 επιχείρησε να επαναφέρει το ασφαλιστικό σύστημα σε τροχιά βιωσιμότητας και ήταν εξαιρετικά φιλόδοξη σε παγκόσμια κλίμακα (IMF, 2010). Μείωσε τον αριθμό των φορέων κοινωνικής ασφάλισης· διαχώρισε την κύρια σύνταξη σε «βασική» (χρηματοδοτούμενη από τον προϋπολογισμό, με εργασιακά και εισοδηματικά κριτήρια) και «αναλογική» (χρηματοδοτούμενη από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, με ισχυρά αντικίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση και μειωμένους συντελεστές αναπλήρωσης)· (επαν) εισήγαγε τη λεγόμενη «ρήτρα μηδενικού ελλείμματος» στα επικουρικά ταμεία· συνέδεσε την ηλικία συνταξιοδότησης με το προσδόκιμο της επιβίωσης· και περιόρισε σημαντικά τις δυνατότητες πρόωρης συνταξιοδότησης. Σε ξεχωριστή παρέμβαση, το όριο συνταξιοδότησης αυξήθηκε από τα 65 στα 67 χρόνια. Πλήρης εφαρμογή της μεταρρύθμισης προβλεπόταν το 2015, αλλά η νεοεκλεγείσα εκείνη τη χρονιά κυβέρνηση αρνήθηκε να την εφαρμόσει. Όμως, η χειρότερη των οικονομικών συνθηκών σε σχέση με τα προβλεπόμενα το 2015 και το 2016, ανάγκασαν την κυβέρνηση να προχωρήσει σε νέες περικοπές συντάξεων, σταδιακή κατάργηση του ΕΚΑΣ και εισαγωγή νέας ασφαλιστικής μεταρρύθμισης στο πλαίσιο του τρίτου Προγράμματος. Το κύριο χαρακτηριστικό αυτής της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης είναι ότι μεταθέτει το μεγαλύτερο βάρος των περικοπών στους μελλοντικούς και όχι στους υφιστάμενους συνταξιούχους. Όμως, παρ' όλες τις αλλαγές, η χρηματοδότηση του συνταξιοδοτικού συστήματος από τον κρατικό προϋπολογισμό παραμένει πολύ υψηλή και δεν είναι ξεκάθαρο ότι και αυτές οι αλλαγές θα δώσουν οριστική λύση στον γρίφο του συνταξιοδοτικού προβλήματος στη χώρα μας.

Γράφημα 4.27: Ποσοστό Φτώχειας με Σταθερή και Μεταβαλλόμενη Γραμμή Φτώχειας, Ελλάδα και Ευρωζώνη (2005-2014)

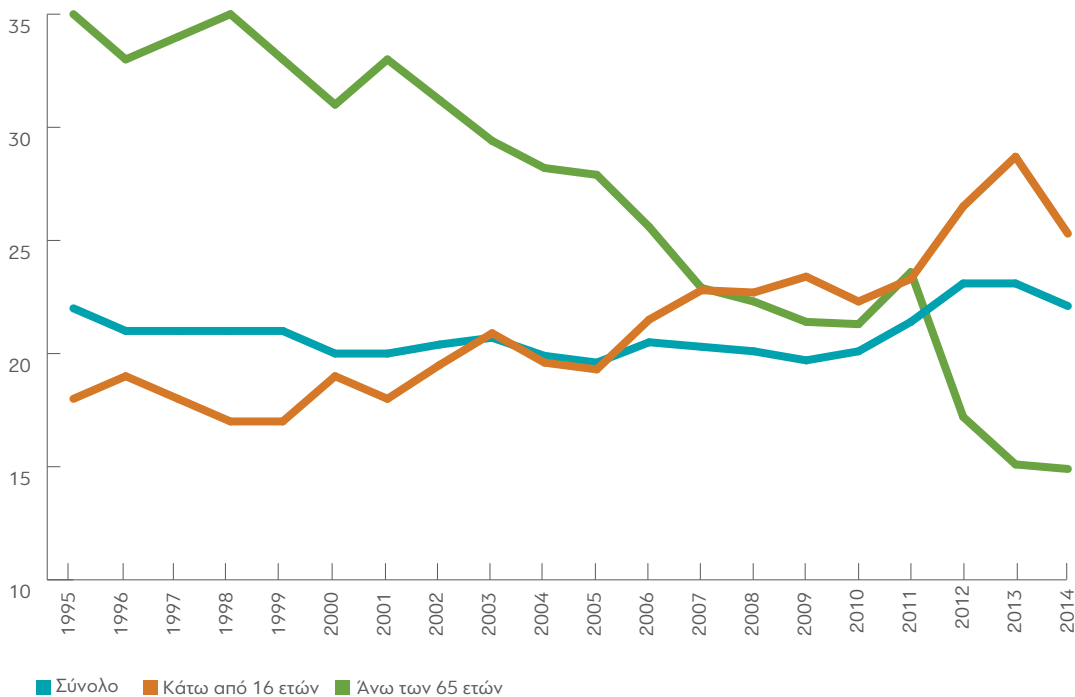
Πηγή: Eurostat

Αντίθετα απ' ό,τι αναφέρεται συχνά στον δημόσιο διάλογο, οι περισσότερες παρεμβάσεις που έγιναν κατά την τελευταία πενταετία επηρέασαν αρνητικά περισσότερο το άνω παρά το κάτω μέρος της κατανομής εισοδήματος (Koutsogeorgoroulou, Matsaganis, Leventi and Schneider, 2014). Όμως, οι παρεμβάσεις αυτές (περικοπές δαπανών και αύξηση φόρων) είχαν υφεσιακό χαρακτήρα και οδήγησαν σε μείωση των εισοδημάτων και σε αύξηση της ανεργίας. Έτσι, ενώ το ποσοστό φτώχειας, χρησιμοποιώντας μεταβαλλόμενη γραμμή φτώχειας (60% του διαμέσου εισοδήματος κάθε χρονιάς), δεν μεταβλήθηκε πάρα πολύ (από 19,7% το 2009 σε 22,1% το 2014), εάν η γραμμή φτώχειας παραμείνει σταθερή σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης, τα αποτελέσματα αλλάζουν δραματικά (Γράφημα 4.27). Για παράδειγμα, εάν ως γραμμή φτώχειας χρησιμοποιηθεί η γραμμή φτώχειας του 2005 σε πραγματικούς όρους, το ποσοστό φτώχειας εκτοξεύεται από 16,2% το 2009 σε 42,7% το 2014. Την ίδια περίοδο το ποσοστό φτώχειας στην Ε.Ε., χρησιμοποιώντας σταθερή γραμμή φτώχειας, αυξάνει ελαφρά, αλλά δεν εμφανίζει τη δραματική μεταβολή που καταγράφεται στην Ελλάδα.

Τα χαμηλά επιδόματα ανεργίας και η ανυπαρξία κάποιας μορφής ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος για όλα τα στρώματα, εκτός των συνταξιούχων (όπου το πλέγμα κατώτατων συντάξεων, σύνταξης ανασφαλιστών και ΕΚΑΣ παρέχει ένα ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα

- διαφορετικό ανά κατηγορία συνταξιούχων) είχαν ως αποτέλεσμα την αλλαγή στη σύνθεση του φτωχού πληθυσμού. Παραδοσιακά, η φτώχεια στην Ελλάδα ήταν φαινόμενο του αγροτικού τομέα, ενώ σε πιο πρόσφατες δεκαετίες οι ηλικιωμένοι υπερ-αντιπροσωπεύονταν μεταξύ των φτωχών. Στην περίοδο της κρίσης η συμμετοχή των συνταξιούχων μειώθηκε, ενώ αυξήθηκε αυτή των νοικοκυριών με άνεργο αρχηγό. Αυτό, με τη σειρά του, οδήγησε σε αλλαγές στο ηλικιακό προφίλ της φτώχειας (Γράφημα 4.28). Κατά τα τελευταία χρόνια καταγράφονται ποσοστά φτώχειας ηλικιωμένων χαμηλότερα του εθνικού μέσου όρου, ενώ η παιδική φτώχεια ξεπερνά αισθητά το ποσοστό φτώχειας του συνόλου του πληθυσμού. Το 2014 το ποσοστό παιδικής φτώχειας ήταν 25,3%, αυτό των ηλικιωμένων 14,9% και ο εθνικός μέσος όρος 22,1%.

Γράφημα 4.28: Ποσοστά Σχετικής Φτώχειας: Ελλάδα (1995-2014)

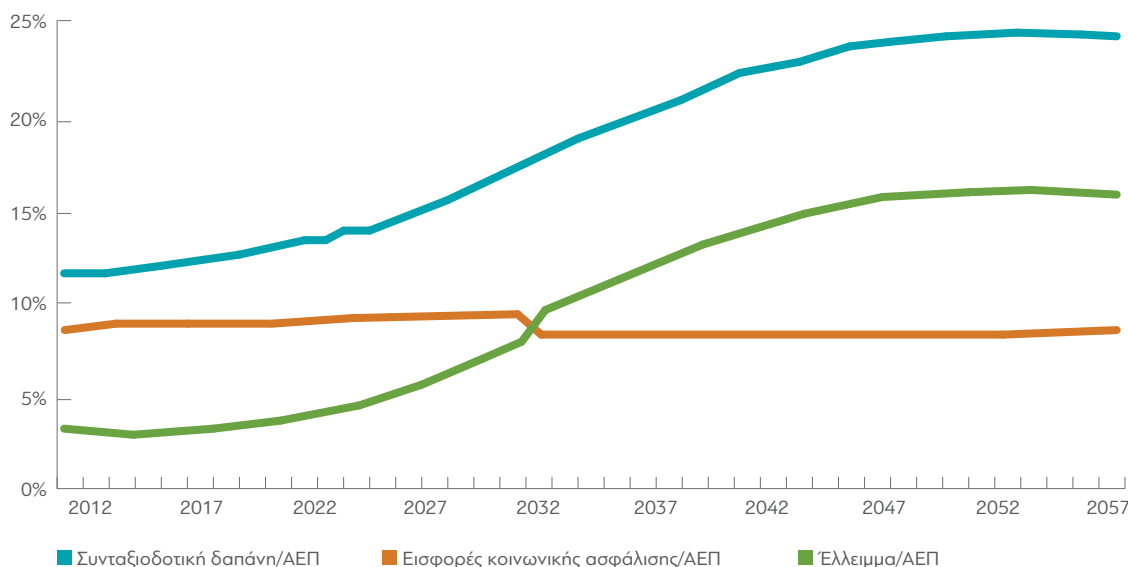


Πηγή: Eurostat

Ποιες είναι οι ενδεδειγμένες αλλαγές στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας που θα μπορούσαν να συμβάλουν θετικά στην αναπτυξιακή πορεία της Ελλάδας; Οι απαντήσεις δεν είναι εύκολες. Η έλλειψη διαλόγου και πληροφόρησης, αλλά και η ύπαρξη παγιωμένων συμφερόντων, κάνουν τις επιθυμητές αλλαγές πιο δύσκολες απ' ό,τι θα μπορούσαν να είναι υπό διαφορετικές συνθήκες. Ας εξετάσουμε πρώτα τον τομέα των συντάξεων και κατόπιν αυτόν των λοιπών κοινωνικών παροχών.

Συχνά στον δημόσιο διάλογο προβάλλεται το επιχείρημα ότι το πρόβλημα του συνταξιοδοτικού ήταν απλώς ζήτημα πόρων και δεν υφίστατο, στην ουσία, ανάγκη βαθιάς μεταρρύθμισης. Η άποψη αυτή δεν ευσταθεί. Εκτιμήσεις της Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής (Γράφημα 4.29) πριν από την κρίση έδειχναν ότι, εάν το σύστημα είχε αφεθεί να λειτουργεί χωρίς αλλαγή των παραμέτρων του, όταν θα έφθανε σε κατάσταση ισορροπίας, θα δημιουργούσε συνταξιοδοτικές δαπάνες κοντά στο 24,5% του ΑΕΠ, ενώ οι εισφορές δεν θα ξεπερνούσαν το 9,5% του ΑΕΠ. Με έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος ύψους σχεδόν 15% του ΑΕΠ, ακόμη και εάν όλα τα υπόλοιπα έβαιναν καλώς στην ελληνική οικονομία, η χρεοκοπία θα ήταν εξαιρετικά πιθανή πολύ πριν το συνταξιοδοτικό σύστημα φθάσει σε κατάσταση ισορροπίας. Επιπρόσθετα, οι αποδόσεις των εισφορών στο προηγούμενο σύστημα ήταν εξόχως υπερ-ανταποδοτικές, ενώ το σύστημα δημιουργούσε, επίσης, σοβαρότατα κίνητρα για εισφοροδιαφυγή και «μαύρη» εργασία στους χαμηλόμισθους.

Γράφημα 4.29: Προβλέψεις Συνταξιοδοτικής Δαπάνης, Εισφορών και Ελλείματος πριν από την Κρίση (% ΑΕΠ)



Πηγή: Εθνική Αναλογιστική Αρχή

Οι αναλογιστικές μελέτες που έγιναν μετά τη μεταρρύθμιση του 2010 έδειξαν ότι με τους νέους κανόνες η συνταξιοδοτική δαπάνη και το έλλειμμα του συστήματος περιορίζονταν σημαντικά (Panageas and Tinios, 2015). Όμως, οι προβλέψεις εκείνες είχαν βασιστεί σε σενάρια ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας που αποδείχθηκαν μη ρεαλιστικά. Ως αποτέλεσμα της απροσδόκητης οξύτητας και της μεγάλης διάρκειας

της κρίσης, ο αριθμός των εργαζομένων που πληρώνουν ασφαλιστικές εισφορές μειώθηκε, εξαιτίας της αύξησης της ανεργίας, η μέση εισφορά των μισθωτών μειώθηκε, εξαιτίας της μείωσης των μισθών, πολλοί αυτοαπασχολούμενοι βρέθηκαν σε κατάσταση αδυναμίας πληρωμών των ασφαλιστικών τους εισφορών, ενώ μεγάλο μέρος των εργαζομένων που μπορούσαν να κάνουν χρήση των ευνοϊκών διατάξεων του προηγούμενου συστήματος επέλεξαν να συνταξιοδοτηθούν, φοβούμενοι αρνητικές εξελίξεις στη συνέχεια. Έτσι, παρά τις διαδοχικές μειώσεις συντάξεων κατά τα προηγούμενα χρόνια, τα ελλείμματα του συνταξιοδοτικού συστήματος παρέμειναν σε πολύ υψηλά επίπεδα και οδήγησαν στην ανάγκη νέων μέτρων ή/και νέας αρχιτεκτονικής του συστήματος.

Στη δημόσια συζήτηση γίνονται αναφορές, κυρίως, στην αναγκαιότητα ή μη της περικοπής των συντάξεων και της αύξησης των ασφαλιστικών εισφορών, και πολύ λιγότερο στην αρχιτεκτονική του νέου συνταξιοδοτικού συστήματος. Σχεδόν καμία συζήτηση δεν γίνεται για το πραγματικό διακύβευμα. Το συνταξιοδοτικό σύστημα της Ελλάδας είναι διανεμτικό. Οι σημερινοί εργαζόμενοι πληρώνουν τις συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων. Η Ελλάδα είναι μια χώρα δημογραφικά γηράσκουσα⁷⁹. Στο μέλλον, όλο και λιγότεροι εργαζόμενοι θα καλύπτουν τις συντάξεις όλο και περισσότερων συνταξιούχων. Επομένως, για να μπορούν να έχουν ικανοποιητικές συντάξεις οι μελλοντικοί συνταξιούχοι, θα πρέπει οι επόμενες γενιές εργαζομένων να είναι εξαιρετικά παραγωγικές και, επιπρόσθετα, να παραμείνουν στη χώρα. Και οι δύο αυτές προϋποθέσεις έχουν συνέπειες στο πεδίο χάραξης πολιτικών. Για να αυξηθεί η παραγωγικότητα των επομένων γενεών, χρειάζεται μεταφορά πόρων από άλλα πεδία, συμπεριλαμβανομένων των συντάξεων, σε δραστηριότητες που αυξάνουν την παραγωγικότητα της σημερινής και των επόμενων γενεών εργαζομένων (εκπαίδευση, κατάρτιση, έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, υποδομές κ.ά). Τα δεδομένα που παρουσιάστηκαν προηγουμένως, καθώς και άλλα που παρουσιάζονται παρακάτω (ποσοστά συντάξεων στο ΑΕΠ Ελλάδας και Ε.Ε., ποσοστά φτώχειας συνταξιούχων και παιδιών στην Ελλάδα, ποσοστά δημόσιας δαπάνης σε δημόσιες υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης και έρευνας σε Ελλάδα και Ε.Ε.), δείχνουν ότι υπάρχουν περιθώρια προς αυτή την κατεύθυνση. Για να μείνουν οι μελλοντικοί εργαζόμενοι στην Ελλάδα, πρέπει η φορολογία που θα τους επιβληθεί (συμπεριλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) να είναι σχετικά χαμηλή. Διαφορετικά, πολλοί από αυτούς και, ιδιαίτερα, οι πλέον παραγωγικοί μπορεί να επιλέξουν τη μετανάστευση. Πρέπει να επισημανθεί ότι με την πάροδο του χρόνου η σχετική ισχύς των ηλικιωμένων στο εκλογικό σώμα θα αυξάνει, και επομένως οι παραπάνω αλλαγές θα είναι όλο και πιο δύσκολο να υλοποιηθούν.

Το σημαντικότερο, ίσως, πρόβλημα στη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού –όπως και σε πολλές άλλες μεταρρυθμίσεις– έχει να

79. Σύμφωνα με το Ageing Report της Economic Policy Committee της Ε.Ε. (European Commission, 2014b), το ποσοστό γονιμότητας στην Ελλάδα το 2013 ήταν κάτω από 1,4 –έναντι σχεδόν 2,1 που απαιτείται για να διατηρηθεί σταθερός ο πληθυσμός της χώρας– και δεν προβλέπεται να υπερβεί το 1,6 τα επόμενα χρόνια. Ως αποτέλεσμα, προβλέπονται μείωση του πληθυσμού κατά περίπου 2 εκατομμύρια μέχρι τα μέσα του αιώνα και αύξηση του μεριδίου των ατόμων ηλικίας άνω των 65 ετών στο σύνολο του πληθυσμού από περίπου 20% το 2013 σε 34% το 2050. Κατά την ίδια περίοδο, το μερίδιο των ατόμων ηλικίας 15-64 ετών εκτιμάται ότι θα μειωθεί από 65% σε 53%. Σε ακόμα πιο δραματικές εκτιμήσεις καταλήγει και η έρευνα της διαNEΟσις που λαμβάνει υπ' όψιν και τα δεδομένα της κρίσης (διαNEΟσις, 2016στ).

κάνει να κάνει με τον χρονικό ορίζοντα του «πολιτικού κόστους» και του «πολιτικού οφέλους». Το πολιτικό κόστος της μεταρρύθμισης είναι άμεσο (μειώσεις συντάξεων, δυσφορία των θιγόμενων), ενώ το πολιτικό όφελος είναι εξαιρετικά μακροχρόνιο (εξασφάλιση συντάξεων μελλοντικών γενεών, μικρότερες δημοσιονομικές πιέσεις στο μέλλον). Ως αποτέλεσμα, πολύ συχνά γίνεται επιλογή της λύσης με το χαμηλότερο βραχυχρόνιο κόστος (μικρές ή καμία περικοπή συντάξεων, αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών), η οποία όμως μπορεί να έχει εξαιρετικά αρνητικές μακροπρόθεσμες συνέπειες.

Ως προς την αρχιτεκτονική του νέου συστήματος, το μεγάλο ζητούμενο είναι η βιωσιμότητά του μαζί με την ενίσχυση της διαφάνειας και τον διαχωρισμό των ασφαλιστικών από τις προνοιακές παροχές. Ως προς ορισμένες από τις παραμέτρους του νέου συστήματος, φαίνεται σταδιακά να επέρχεται κάποια συμφωνία. Για την αποφυγή φαινομένων ακραίας φτώχειας των ηλικιωμένων, είναι επιθυμητή η ύπαρξη κάποιας μορφής βασικής εθνικής σύνταξης, η οποία θα χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό και θα παρέχεται με ηλικιακά κριτήρια. Εκεί θα εξαντλείται η συμβολή του κρατικού προϋπολογισμού. Δεδομένης της δημοσιονομικής στενότητας των επόμενων ετών, αλλά και για να αποφευχθούν αντικίνητρα προς ασφάλιση, το ύψος αυτής της σύνταξης θα πρέπει να είναι χαμηλό – όπως συμβαίνει σε όλες σχεδόν τις χώρες που έχουν συστήματα εθνικής σύνταξης. Επιπρόσθετα, δεδομένου του προνοιακού χαρακτήρα της παροχής, αλλά και για να περιοριστεί το δημοσιονομικό κόστος του μέτρου, θα μπορούσαν να ισχύσουν, εκτός των ηλικιακών, και εισοδηματικά και ασφαλιστικά κριτήρια. Πέραν της βασικής, οι συνταξιούχοι θα λαμβάνουν και αναλογική σύνταξη, με βάση τις εισφορές τους. Καθώς οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης είναι πρωτίστως αναγκαστική αποταμίευση, οι αποδόσεις τους πρέπει να είναι τέτοιες που να μην ωθούν τους εργαζομένους εκτός του ασφαλιστικού συστήματος. Επιπρόσθετα, εφόσον το σύστημα παραμένει διανεμητικό, για τη σταθερότητά του, ίσως, να ήταν επιθυμητή η μετατροπή του από «καθορισμένων παροχών» σε «καθορισμένων εισφορών», ενώ για την ενίσχυση της διαφάνειάς του θα ήταν επιθυμητή η εισαγωγή της «νοπής κεφαλαιοποίησης». Παρά τις σημαντικές διαχειριστικές δυσκολίες του εγχειρήματος, για την προώθηση της ισονομίας θα ήταν επιθυμητή η δημιουργία ενιαίου φορέα κοινωνικής ασφάλισης για όλο τον πληθυσμό ή, τουλάχιστον, η λειτουργία λίγων ταμείων, αλλά με ενιαίους κανόνες τόσο ως προς τις εισφορές όσο και ως προς τις παροχές. Στο παραπάνω πλαίσιο, τα επικουρικά ταμεία θα μπορούσαν να μετεξελιχθούν σε ταμεία επαγγελματικής ασφάλισης σε κεφαλαιοποιητικούς κανόνες, ενώ σε μελλοντικό χρόνο –και εφόσον οι δημοσιονομικές συνθήκες το επιτρέψουν– μπορούν να δοθούν κίνητρα για την ενίσχυση του τρίτου πυλώνα του συστήματος, μέσω χαμηλών φοροαπαλλαγών εισφορών ιδιωτικών ασφαλιστικών προγραμμάτων, που θα επιτρέψουν την αύξηση του ποσοστού της αποταμίευσης στο ΑΕΠ (Panageas and Tinios, 2015).

Αναφορικά με τις μη συνταξιοδοτικές καλύψεις της κοινωνικής προστασίας, η σχετική βιβλιογραφία δεν δίνει ξεκάθαρη απάντηση στο ερώτημα αν είναι προτιμότερη η έμφαση σε καθολικές παροχές (universal benefits) από την έμφαση σε παροχές με στοχευμένα εισοδηματικά κριτήρια (means tested benefits). Όλες οι χώρες χρησιμοποιούν και τους δύο τύπους παροχών, αλλά σε διαφορετική αναλογία, συχνά με παρόμοια αποτελέσματα. Για παράδειγμα, η Ιρλανδία και η Σουηδία έχουν παρόμοιο ποσοστό σχετικής φτώχειας. Η Ιρλανδία επιτυγχάνει τη μείωση του (πολύ υψηλού) ποσοστού φτώχειας πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, χρησιμοποιώντας κυρίως στοχευμένες πολιτικές, ενώ η Σουηδία (η οποία έχει πολύ υψηλότερο ποσοστό δαπανών κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ από την Ιρλανδία) το επιτυγχάνει, κυρίως, μέσω καθολικών παροχών. Το δίλημμα αυτό, ίσως, να μην έχει μεγάλη σημασία στις παρούσες συνθήκες στην Ελλάδα, κατά τις οποίες προτεραιότητα πρέπει να έχει η ανακούφιση των στρωμάτων που βρίσκονται σε κατάσταση ακραίας φτώχειας. Στην κατεύθυνση αυτή είναι πολύ πιο αποτελεσματική η επιλεκτική χρήση στοχευμένων πολιτικών.

Η Ελλάδα είναι μία από τις τρεις χώρες της Ε.Ε. χωρίς κάποια μορφή συστήματος Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος, δηλαδή κάποιου επιδόματος έσχατης ανάγκης. Η ανάγκη αυτού του επιδόματος φάνηκε ανάγλυφα κατά τη διάρκεια της κρίσης, όπου αυξήθηκε κατακόρυφα το ποσοστό των νοικοκυριών χωρίς εργαζόμενα ή συνταξιοδοτούμενα μέλη. Δεδομένου ότι το επίδομα ανεργίας στην Ελλάδα είναι χαμηλού ύψους και παρέχεται για σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα και με αυστηρές προϋποθέσεις, ενώ οι περισσότεροι άνεργοι είναι μακροχρόνια άνεργοι, γίνεται αντιληπτό ότι μέρος του πληθυσμού έμεινε χωρίς κάποιον εισοδηματικό πόρο. Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι το ύψος του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος πρέπει να είναι χαμηλό, ώστε να μη δημιουργεί «παγίδες φτώχειας», και να συνοδεύεται από πολιτικές επανένταξης στην αγορά εργασίας όσων έχουν τη δυνατότητα να εργαστούν. Ταυτόχρονα, τα εισοδηματικά κριτήρια παροχής Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος δεν πρέπει να συμπίπτουν με τα εισοδηματικά κριτήρια που ισχύουν για την παροχή άλλων στοχευμένων επιδομάτων (οικογενειακών κ.ά.). Τυχόν ταύτιση των ανωτέρω ορίων οδηγεί σε πραγματικούς οριακούς φορολογικούς συντελεστές άνω του 100%, με προφανείς συνέπειες για τη δημιουργία «παγίδας φτώχειας».

Το κόστος της εισαγωγής συστήματος Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος εξαρτάται από τα εισοδηματικά κριτήρια παροχής που θα υιοθετηθούν⁸⁰. Δεν είναι απαγορευτικό, αλλά σίγουρα δεν είναι και αμελητέο. Με δεδομένους τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, η χρηματοδότησή του μπορεί να προέλθει κυρίως από τον εξορθολογισμό των ποικίλων φοροαλλαγών που παρέχονται -συχνά με όχι εντελώς ξεκάθαρα κριτήρια- τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά και την

80. Για παλαιότερες και πρόσφατες εκτιμήσεις του κόστους και των πιθανών διανεμητικών συνεπειών της εισαγωγής συστήματος Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην Ελλάδα, βλ. Matsaganis, Papadopoulos and Tsakoglou (2010), Μπαλφούσις και Κωτσής (2007) και Matsaganis and Leventi (2015).

αναδιανομή πόρων από άλλες πολιτικές που επιδιώκουν παρόμοιους στόχους (π.χ. ΕΚΑΣ).

Εναλλακτικά προς το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, μπορεί να υπάρξει παροχή αγαθών και υπηρεσιών σε είδος προς τα φτωχότερα νοικοκυριά – κάτι που έχει υιοθετηθεί στο πλαίσιο των προγραμμάτων «καταπολέμησης της ανθρωπιστικής κρίσης». Στοιχειώδης οικονομική ανάλυση δείχνει ότι, με εξαίρεση την περίπτωση όπου τα φτωχά νοικοκυριά ενεργούν με ανορθολογικό τρόπο, είναι προτιμότερη η παροχή εισοδηματικής ενίσχυσης από την παροχή αγαθών αξίας ίσης με τη χρηματική ενίσχυση προς αυτά τα νοικοκυριά.

Κατά τη διάρκεια της κρίσης έγιναν ορισμένες αλλαγές προς την κατεύθυνση της παροχής επιδομάτων με εισοδηματικά κριτήρια. Καταργήθηκαν φοροαπαλλαγές εξαρτώμενων τέκνων που κατευθύνονταν στο μέσο και στο άνω μέρος της κατανομής εισοδήματος και αντικαταστάθηκαν από επιδόματα προς οικογένειες με εξαρτώμενα τέκνα με εισοδηματικά κριτήρια. Τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι αυτή η αλλαγή συνέβαλε στη μείωση της παιδικής φτώχειας. Επίσης, επεκτάθηκαν τα ηλικιακά κριτήρια παροχής βοήθηματος ανεργίας, το οποίο παρέχεται –με εισοδηματικά κριτήρια– σε άτομα που είχαν εξαντλήσει το μέγιστο της παροχής επιδόματος ανεργίας. Το αποτέλεσμα ήταν ευεργετικό σε όρους μείωσης της ακραίας φτώχειας, αλλά τα κριτήρια είναι ιδιαίτερα αυστηρά και ο αριθμός των δικαιούχων μικρός. Στόχευση με εισοδηματικά κριτήρια μπορεί να γίνει ενδεχομένως και σε άλλα επιδόματα μη ανταποδοτικού χαρακτήρα, όμως τα περιθώρια είναι μάλλον περιορισμένα.

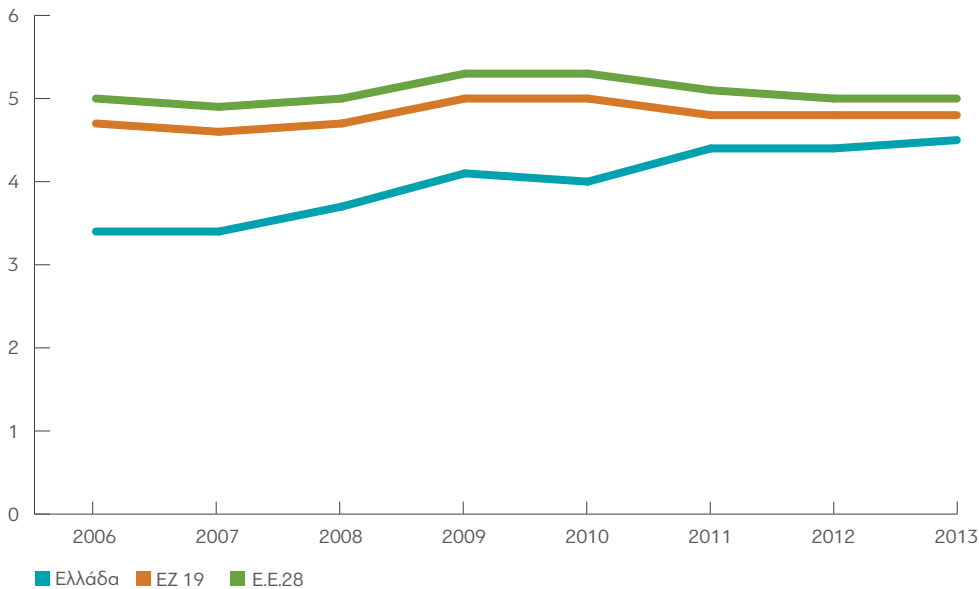
Τέλος, σημαντικές αλλαγές μπορούν να γίνουν στον τομέα των πολιτικών κατά της ανεργίας, αλλά και της ενθάρρυνσης συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό, ιδίως όταν οι δημοσιονομικές συνθήκες το επιτρέψουν. Πολλές από τις πολιτικές αυτές περιγράφονται σε άλλα τμήματα της μελέτης (ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, φοροαπαλλαγές ή/και αρνητικός φόρος εισοδήματος για ειδικές κατηγορίες χαμηλόμισθων, βελτίωση δομών κοινωνικής φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων). Αν δεν υιοθετηθεί πολιτική Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, είναι ιδιαίτερα επιθυμητός ο ανασχεδιασμός του βοηθήματος ανεργίας, με χαλάρωση των κριτηρίων και επέκταση του χρόνου παροχής του.

Δ3.3. Εκπαίδευση

Στις σύγχρονες οικονομικές θεωρίες, η επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο θεωρείται ο πιο σημαντικός παράγοντας για τη μακροχρόνια ανάπτυξη μιας χώρας και τη βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού της. Στην παρούσα και στις δύο επόμενες ενότητες θα αναφερθούμε σε τρεις από τους σημαντικότερους τομείς επένδυσης σε ανθρώπινο

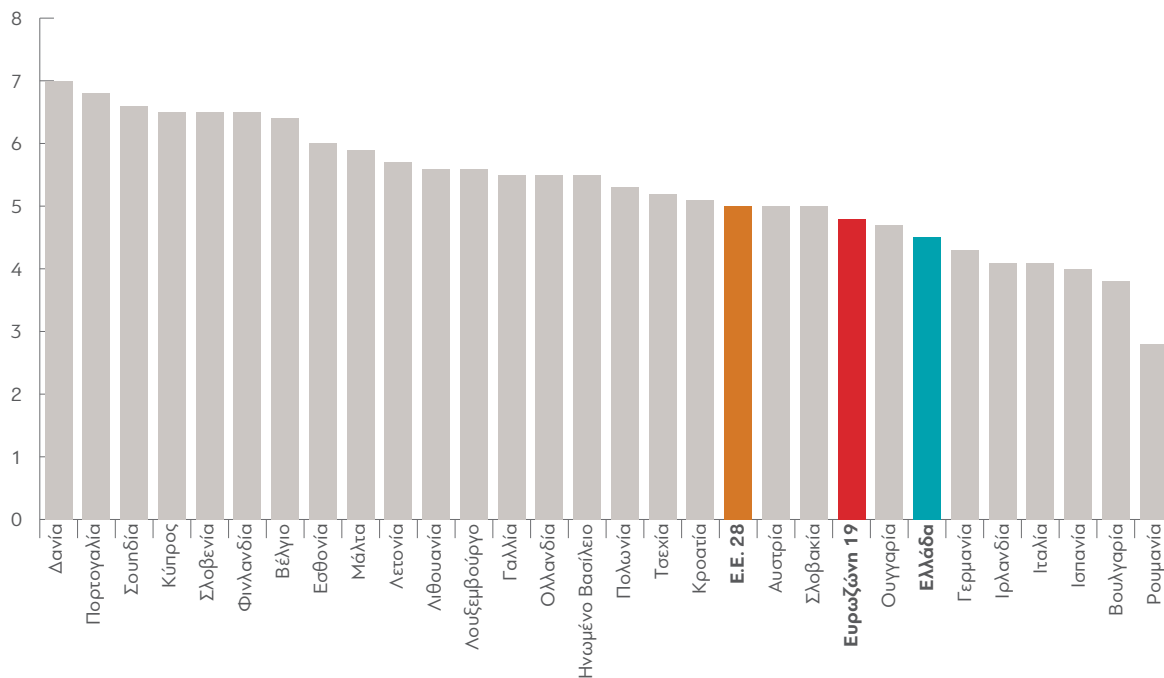
κεφάλαιο: εκπαίδευση, υγεία και έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη. Ο πρώτος και ο τελευταίος απευθύνονται κυρίως στα νεότερα τμήματα του πληθυσμού, ενώ οι κύριοι χρήστες των υπηρεσιών υγείας είναι οι ηλικιωμένοι. Οι ενότητες αυτές επικεντρώνονται σε οικονομικές όψεις της οργάνωσης των αντίστοιχων υπηρεσιών στην Ελλάδα και προσπαθούν να εντοπίσουν περιοχές προτεραιότητας στις οποίες να εξασφαλίζονται εξοικονόμηση πόρων και βελτίωση της αποτελεσματικότητας.

Παρά τη δημογραφική γήρανση του πληθυσμού, η χώρα μας ακολουθεί την ευρωπαϊκή και παγκόσμια τάση και αυξάνει διαχρονικά τις ιδιωτικές και δημόσιες δαπάνες εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ. Δυστυχώς, σε πολλούς πίνακες της πλέον αξιόπιστης βάσης δεδομένων για ζητήματα εκπαίδευσης (OECD, Education at a Glance), η Ελλάδα λάμπει δια της απουσίας της. Πολλές από τις σχετικές πληροφορίες για τη χώρα μας σταματούν το 2005. Παρ' όλα αυτά, η βασική δομή των δαπανών δεν φαίνεται να έχει αλλάξει σημαντικά από τότε. Το συντριπτικά μεγαλύτερο μέρος των δαπανών εκπαίδευσης είναι δημόσιες, ενώ οι ιδιωτικές δαπάνες επικεντρώνονται στην προσχολική εκπαίδευση, στα ιδιαίτερα μαθήματα και στα φροντιστήρια κατά τη διάρκεια της πρωτοβάθμιας και, ιδίως της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και, σε μικρότερο βαθμό, σε δίδακτρα μεταπτυχιακών σπουδών, κυρίως στο εξωτερικό. Περίπου το 6,5% των μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης φοιτούν σε ιδιωτικά σχολεία και ανήκουν στη συντριπτική τους πλειοψηφία σε εύπορα νοικοκυριά. Οι υφιστάμενες μελέτες δείχνουν ότι, συνολικά, η δημόσια εκπαίδευση μειώνει τις οικονομικές ανισότητες. Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται στην επίδραση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ τα οφέλη της δημόσιας δωρεάν τριτοβάθμιας εκπαίδευσης τα καρπώνονται, κυρίως, μέλη νοικοκυριών που βρίσκονται στο μέσο και στο άνω μέρος της κατανομής εισοδήματος (Koutsampelas and Tsakloglou, 2015).

Γράφημα 4.30: Δημόσιες Δαπάνες για την Εκπαίδευση σε Ελλάδα, Ευρωζώνη και Ε.Ε. (% ΑΕΠ)

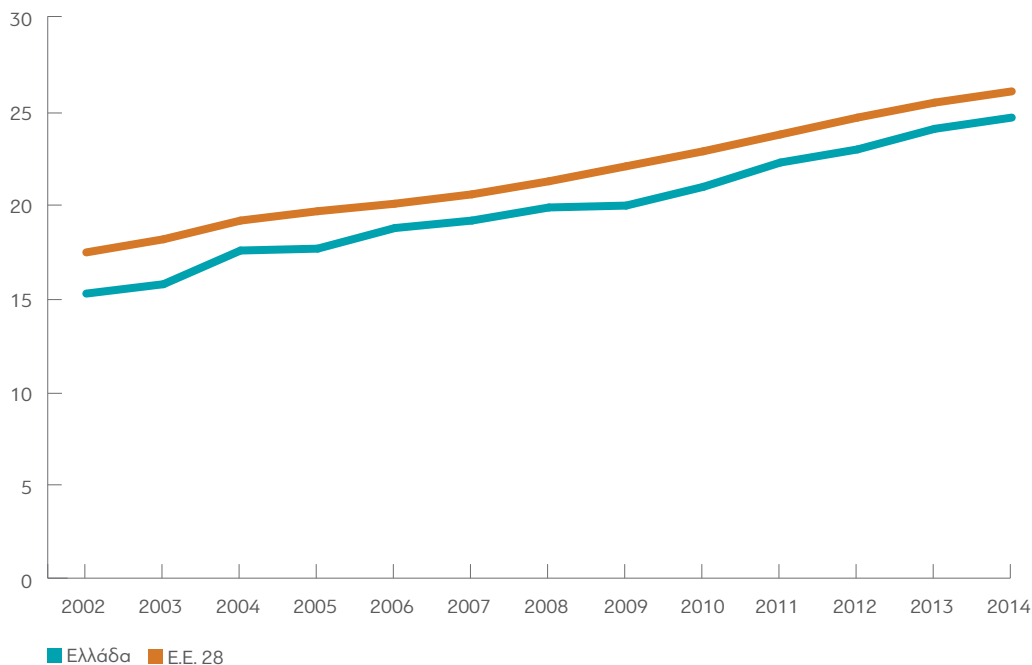
Πηγή: Eurostat

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα εθνολογιστικά στοιχεία, το ποσοστό των δημοσίων δαπανών εκπαίδευσης στο ΑΕΠ ήταν χαμηλότερο του 3,5% στα μέσα της δεκαετίας του 2000, πλησίασε το 4,0% την περίοδο πριν από την κρίση και –παρά τη μείωση των αντίστοιχων δαπανών σε απόλυτους όρους– κατά τα πρόσφατα χρόνια αυξήθηκε, λόγω της ταχύτερης μείωσης του ΑΕΠ (Γράφημα 4.30). Ωστόσο, το εν λόγω ποσοστό παραμένει σταθερά χαμηλότερο από αυτό των Ευρωπαίων εταίρων μας. Το 2013 ήταν 4,5% του ΑΕΠ, ενώ ο μέσος όρος στις χώρες της Ευρωζώνης και της Ε.Ε.-28 ήταν 4,8% και 5,0%, αντίστοιχα. Με αυτό το ποσοστό, η χώρα μας κατατάσσεται στην έβδομη χαμηλότερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της Ε.Ε. (Γράφημα 4.31).

Γράφημα 4.31: Δημόσιες Δαπάνες για την Εκπαίδευση στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. (2013)

Πηγή: Eurostat

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, το εκπαιδευτικό επίπεδο του πληθυσμού βελτιώνεται σταθερά, αν και συνεχίζει να υπολείπεται του κοινοτικού μέσου όρου. Για παράδειγμα, το ποσοστό των αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην ηλικιακή ομάδα 15-64, που το 1995 ήταν 11,9%, το 2014 είχε υπερδιπλασιαστεί, φθάνοντας το 24,6% (ο αντίστοιχος μέσος όρος στην Ε.Ε. ήταν 26,0%). Στο Γράφημα 4.32 αποτυπώνεται η σημαντική αύξηση στα έτη ανάμεσα στο 2002-2014.

Γράφημα 4.32: Ποσοστό του Πληθυσμού Ηλικίας 15-64 με Πτυχίο Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης (2002-2014)

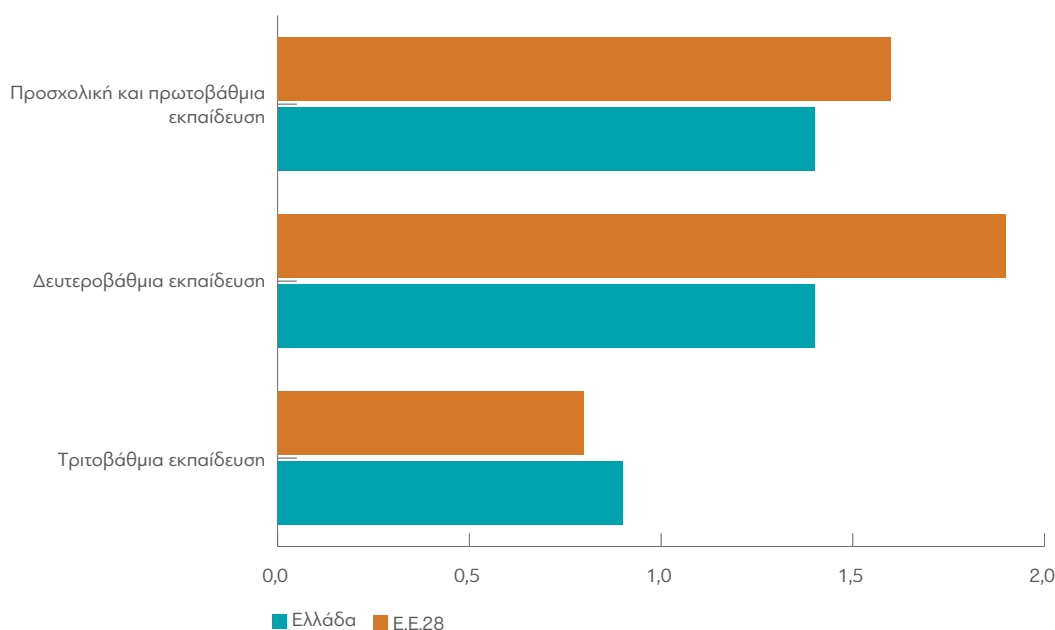
Πηγή: Eurostat

Σε μεγάλο βαθμό η εξέλιξη αυτή μπορεί να αποδοθεί στη μαζική επέκταση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990 και τις αρχές της δεκαετίας του 2000. Το (ακαθάριστο) ποσοστό εγγαφών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, σε σχέση με την ηλικιακή ομάδα αναφοράς, ήταν χαμηλότερο του 50% κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990, πλησίασε το 90% κατά τα μέσα της δεκαετίας του 2000, και έκτοτε σταθεροποιήθηκε σε αυτά τα επίπεδα. Όμως, τα ποσοστά αποφοίτησης (ιδίως έγκαιρης αποφοίτησης) παραμένουν χαμηλά, σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ιδίως μεταξύ των σπουδαστών των ΑΤΕΙ.

Πολύ συχνά στον δημόσιο διάλογο της χώρας μας γίνεται αναφορά στην υποχρηματοδότηση της δημόσιας εκπαίδευσης, αλλά συνήθως η σχετική συζήτηση επικεντρώνεται στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. δείχνει ότι ο ισχυρισμός αυτός δεν θεμελιώνεται με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες. Παραβλέποντας τις δαπάνες εκπαίδευσης που δεν κατηγοριοποιούνται σε μία από τις τρεις βασικές βαθμίδες, για το έτος 2013 οι δημόσιες δαπάνες τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν υψηλότερες στην Ελλάδα από τον μέσο όρο της Ε.Ε., ενώ αντίθετα οι αντίστοιχες δαπάνες για την προσχολική, πρωτοβάθμια και, ιδίως, δευτεροβάθμια εκπαίδευση υπολείπονταν του κοινοτικού μέσου όρου (Γράφημα 4.33). Παλαιότερα

δεδομένα του ΟΟΣΑ φαίνεται να επιβεβαιώνουν τον παραπάνω ισχυρισμό ως προς τη συνολική –όχι τη δημόσια– δαπάνη τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αυτό όμως οφείλεται στη χαμηλή προσέλκυση ιδιωτικών πόρων στα ελληνικά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

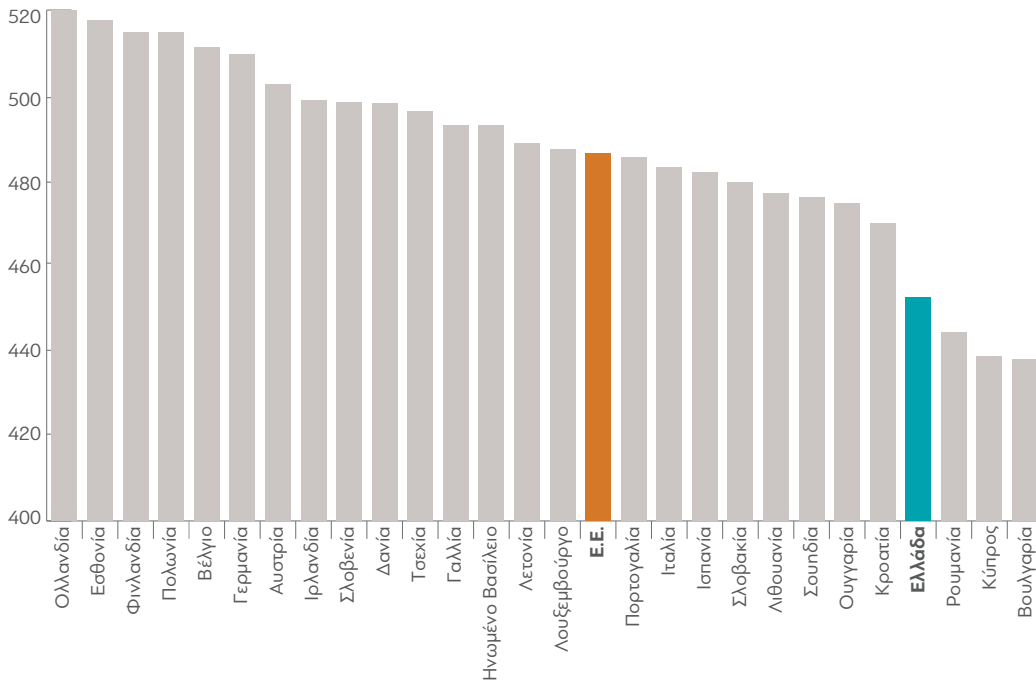
Γράφημα 4.33: Δημόσια Δαπάνη ανά Βαθμίδα Εκπαίδευσης (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

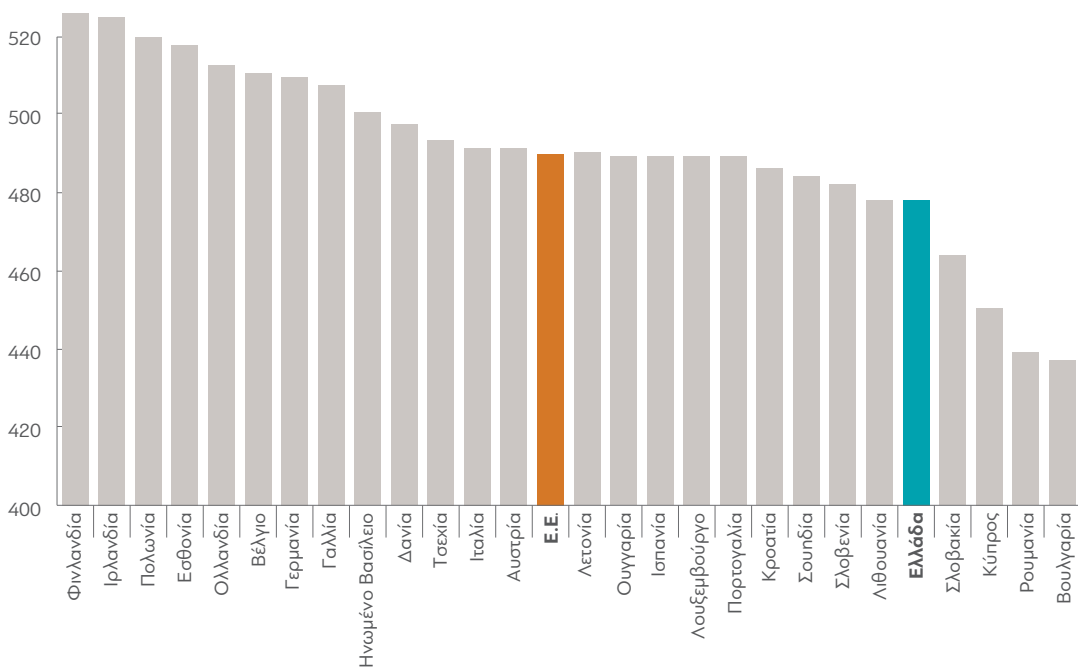
Οι αξιόπιστες διεθνείς συγκρίσεις των αποτελεσμάτων των διαφόρων εκπαιδευτικών συστημάτων είναι σχετικά λίγες. Ως πλέον αξιόπιστες συγκρίσεις θεωρούνται αυτές της βάσης PISA (Program for International Student Assessment) του ΟΟΣΑ για την αξιολόγηση των δεξιοτήτων δεκαπεντάχρονων μαθητών σε τρεις τομείς: Μαθηματικά, Φυσικές Επιστήμες και Κατανόηση Κειμένου. Στο πρόγραμμα αυτό συμμετέχουν πολλές χώρες διεθνώς, ακόμα και μη μέλη του ΟΟΣΑ. Στις σχετικές κατατάξεις η Ελλάδα βρίσκεται, σταθερά, αρκετά χαμηλότερα σε σύγκριση με τον μέσο όρο και στις τρεις εξεταζόμενες κατηγορίες. Σύγκριση με τα άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε. για το 2012 δείχνει ότι η χώρα μας βρίσκεται στην τελευταία τετράδα ή πεντάδα

Γράφημα 4.34.1: PISA - μέση Βαθμολογία στα Μαθηματικά (2012)

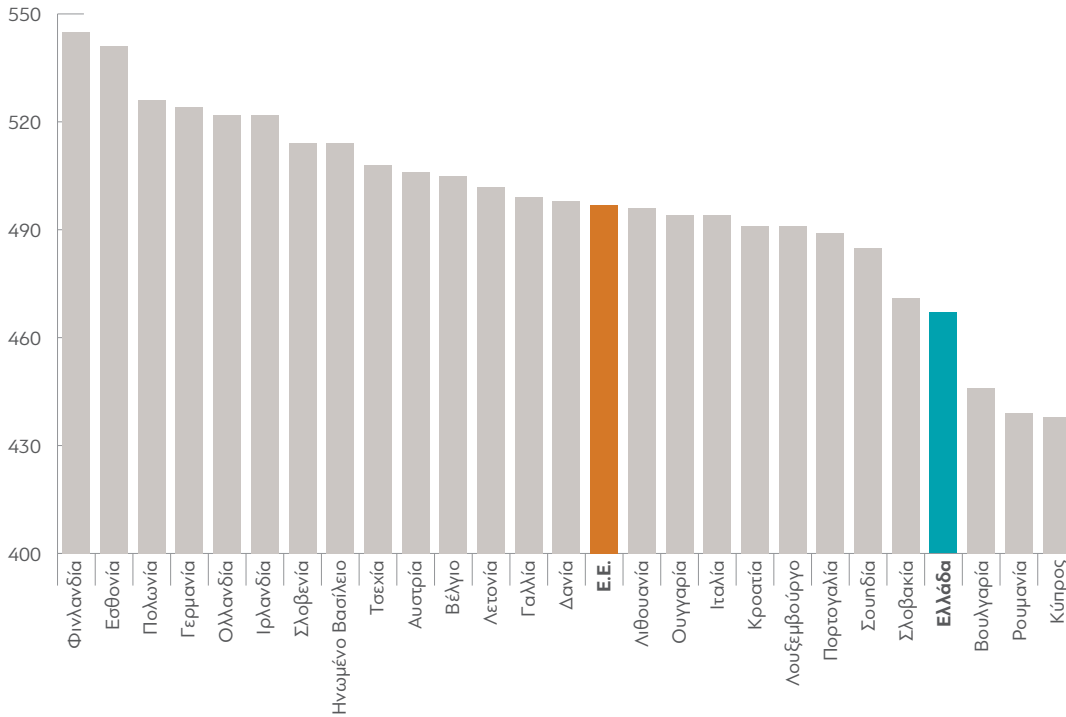


Πηγή: OECD - PISA

Γράφημα 4.34.2: PISA - μέση Βαθμολογία στην Κατανόηση Κειμένου (2012)



Πηγή: OECD - PISA

Γράφημα 4.34.3: PISA - μέση Βαθμολογία στις Φυσικές Επιστήμες (2012)

Πηγή: OECD - PISA

χωρών, ανεξαρτήτως του εξεταζόμενου αντικειμένου (Γραφήματα 4.34.1-4.34.3). Ακόμη περισσότερο ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι παρατηρείται μια ισχυρή συσχέτιση μεταξύ του κοινωνικο-οικονομικού επιπέδου των γονέων και των αποτελεσμάτων των μαθητών. Επίσης, παρ' ότι κάποιες μονάδες αριστείας μπορούν να εντοπιστούν στην ελληνική τριτοβάθμια εκπαίδευση, σπάνια κάποιο ελληνικό πανεπιστήμιο εμφανίζεται σε σχετικά υψηλή θέση στις κατατάξεις διαφόρων δημοφιλών αλλά άτυπων οργανισμών (Shanghai List, Times Higher Education List, QS List κ.λπ.).

Σε γενικές γραμμές, οι κάτοικοι της χώρας δεν φαίνεται να είναι δυσαρεστημένοι από το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Σε σχετική ερώτηση του Ευρωβαρομέτρου το 2013, το 83% των ερωτηθέντων απάντησε ότι θεωρεί την ποιότητα της εκπαίδευσης που έλαβε από το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα «καλή» ή «πολύ καλή». Βεβαίως, πρέπει να επισημανθεί ότι το ποσοστό των απαντήσεων «κακή» ή «πολύ κακή» στο ίδιο ερώτημα έφτανε στο 18% και ήταν το δεύτερο υψηλότερο στην Ε.Ε.

Το 2010, πριν από την ένταξη της Ελλάδας σε πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, η τότε ελληνική κυβέρνηση ζήτησε τη συνδρομή του ΟΟΣΑ για τη βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος, σε όρους αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η σχετική έκθεση του ΟΟΣΑ –η οποία υποβλήθηκε αφού η χώρα είχε υπογράψει το πρώτο Μνημόνιο και, επομένως, λάμβανε υπόψη της τους νέους δημοσιονομικούς περιορισμούς– περιέχει μία σειρά διαπιστώσεων και προτάσεων, πολλές από τις οποίες παραμένουν επίκαιρες (OECD, 2011). Στη βάση αυτών των προτάσεων ανελήφθησαν πολλές θετικές πρωτοβουλίες, ορισμένες από τις οποίες αναιρέθηκαν στη συνέχεια.

Στην πρωτοβάθμια και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση υπάρχει μία σειρά μέτρων η υιοθέτηση των οποίων μπορεί να μειώσει το κόστος και, ταυτόχρονα, να βελτιώσει την αποδοτικότητα. Το μέσο μέγεθος των εκπαιδευτικών μονάδων είναι ιδιαίτερα μικρό (κυρίως στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση). Αυτό εν μέρει οφείλεται στη μορφολογία της χώρας μας, με τα πολλά μικρά νησιά και τις σχετικά απομονωμένες ορεινές περιοχές να επιβάλλουν τη λειτουργία σχολείων ακόμη και με πολύ λίγους μαθητές. Το εκπαιδευτικό αποτέλεσμα των πολύ μικρών σχολείων, συνήθως, δεν είναι ικανοποιητικό. Ήδη έχουν γίνει αρκετές συνενώσεις μικρών μονάδων, ενώ υπάρχουν ακόμη περιθώρια βελτίωσης. Πριν από την κρίση, το κόστος ανά ώρα επαφής δασκάλου/καθηγητή και μαθητή στην Ελλάδα ήταν ένα από τα υψηλότερα του ΟΟΣΑ [σε απόλυτους όρους – OECD (2011)]. Αυτό δεν οφειλόταν στους υψηλούς μισθούς των εκπαιδευτικών, αλλά (α) στο μικρό μέσο μέγεθος των τάξεων στην ελληνική πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, και (β) στον σχετικά χαμηλό αριθμό ωρών διδασκαλίας των Ελλήνων εκπαιδευτικών, σε σύγκριση με τους Ευρωπαίους συναδέλφους τους. Κατά την περίοδο της κρίσης, ο πρώτος παράγοντας έχει μετριαστεί, αλλά υπάρχουν περιθώρια εξοικονόμησης πόρων αναφορικά με τον δεύτερο παράγοντα.

Εκτός από τα παραπάνω, που έχουν κυρίως οικονομική αιτιολόγηση, υπάρχει μία σειρά άλλων αλλαγών που μπορούν να βελτιώσουν την αποδοτικότητα της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, χωρίς δυσθεώρητο επιπρόσθετο οικονομικό κόστος. Όσο και αν ακούγεται παράξενο, θεσμοί αξιολόγησης είναι σχεδόν άγνωστοι σε αυτές τις εκπαιδευτικές βαθμίδες. Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι η εισαγωγή της αξιολόγησης (εσωτερικής και εξωτερικής) συνέβαλε στην άνοδο της αποδοτικότητας του εκπαιδευτικού συστήματος. Ταυτόχρονα, είναι απαραίτητη η περιοδική αξιολόγηση των δομών του συστήματος. Η αξιολόγηση θα μπορούσε να συνδυαστεί με δύο επιπλέον σημαντικούς παράγοντες: την παροχή δημόσιας στατιστικής πληροφόρησης για την απόδοση των μονάδων του συστήματος και την παροχή μεγαλύτερης αυτονομίας στη λήψη αποφάσεων από τις διοικήσεις των σχολικών μονάδων. Επιπρόσθετα, τα αποτελέσματα της αξιολόγησης θα μπορούσαν να συνδεθούν με την επαγγελματική εξέλιξη των εκπαιδευτικών, ώστε να υπάρχει η κατάλληλη κινητροδότηση και να αλλάξει το γραφειοκρατικό σημερινό σύστημα, που βασίζεται σχεδόν αποκλειστικά στην αρχαιότητα (seniority). Παράλληλα, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ενίσχυση σχολείων μειονεκτικών περιοχών, αλλά και να προωθηθούν σχολεία

αριστείας στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, που θα μπορούν να αναδείξουν περισσότερο τις δεξιότητες των πλέον ικανών μαθητών (ιδιαίτερα αυτών που προέρχονται από λιγότερο εύπορα νοικοκυριά). Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τις ραγδαίες εξελίξεις της γνώσης και των εκπαιδευτικών τεχνικών, είναι αναγκαία κάποιας μορφής σεμιναριακή επανεκπαίδευση των εκπαιδευτικών σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Ως προς το εκπαιδευτικό περιεχόμενο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι το Λύκειο έχει καταστεί, κυρίως, ένας προθάλαμος για την εισαγωγή στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Οι δεξιότητες που αποκτώνται στην ανώτερη δευτεροβάθμια κατεύθυνση γενικής εκπαίδευσης δεν φαίνεται να εκτιμώνται ιδιαίτερα στην αγορά εργασίας, ενώ οι επιπρόσθετες αποδοχές των αποφοίτων Λυκείου, σε σύγκριση με τους αποφοίτους Γυμνασίου, είναι πολύ μικρές (Cholezas, Kanelloroulos, Mitrakos and Tsakloglou, 2013). Ακόμη μεγαλύτερο φαίνεται να είναι το πρόβλημα με τους αποφοίτους τεχνικής κατεύθυνσης του Λυκείου, το οποίο φαίνεται να έχει μικρή σύνδεση με τις ανάγκες της αγοράς. Επομένως, ο ριζικός ανασχεδιασμός της εκπαιδευτικής διαδικασίας και του εκπαιδευτικού περιεχομένου σε αυτή τη βαθμίδα ίσως να είναι επιθυμητός.

Ένα σημαντικό ζήτημα που αφορά πρωτίστως την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, αλλά έχει σημαντικές επιπτώσεις και εκτός του χώρου της εκπαίδευσης, είναι αυτό της λειτουργίας ολοήμερων σχολείων.

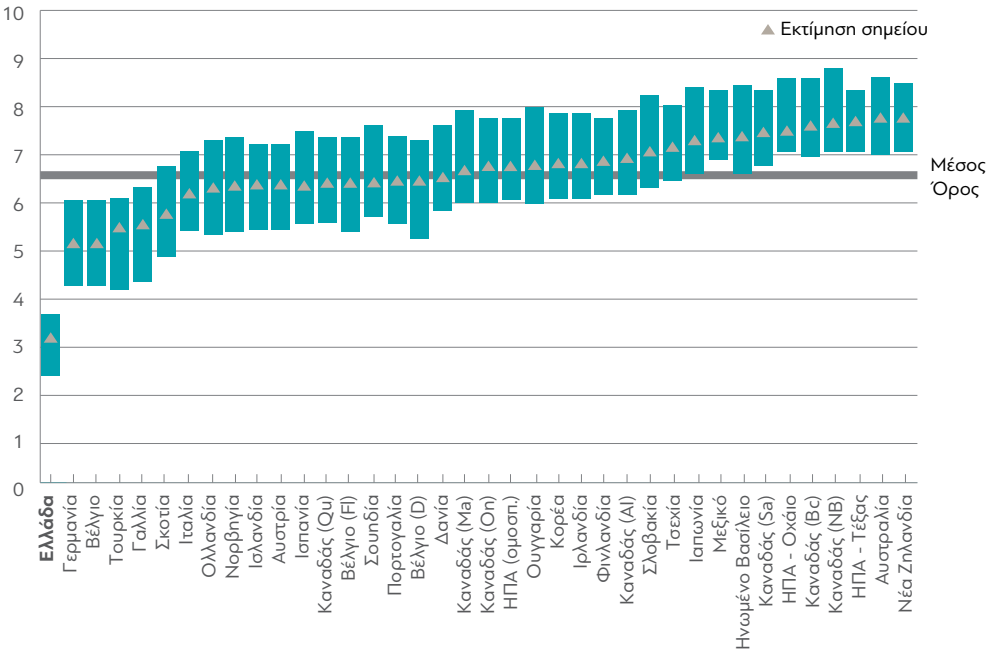
Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι τα ολοήμερα σχολεία, εάν είναι κατάλληλα οργανωμένα, μπορούν να βελτιώσουν τις επιδόσεις των μαθητών, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλουν στην ανεμπόδιστη συμμετοχή κυρίως των μητέρων των μαθητών στην αγορά εργασίας, αυξάνοντας το οικογενειακό εισόδημα. Κατά συνέπεια, η ενίσχυση του ρόλου του ολοήμερου σχολείου είναι δυνατόν να έχει θετικές συνέπειες τόσο βραχυχρόνιες όσο και μακροχρόνιες.

Πολλές από τις αλλαγές που είναι επιθυμητές στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι επίσης επιθυμητές και στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Το σύστημα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης επεκτάθηκε άναρχα μέσα σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Πολλές από τις μονάδες που δημιουργήθηκαν είναι εξαιρετικά μικρές, με πολύ λίγους σπουδαστές, ελάχιστη ζήτηση και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης. Ήδη κατά τα προηγούμενα χρόνια έχουν γίνει κάποιες συγχωνεύσεις ιδρυμάτων και τμημάτων, ενώ τα περιθώρια βελτίωσης είναι σημαντικά. Όμως, η αντίδραση των θιγόμενων «τοπικών κοινωνιών» είναι πολύ ισχυρή και απαιτείται ισχυρή πολιτική βούληση για την επίτευξη του στόχου. Επίσης, ο αριθμός των εισακτέων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση είναι εξαιρετικά υψηλός και δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της οικονομίας, ενώ ο αριθμός των εισακτέων σε σχολές με υψηλότερο κόστος εκπαίδευσης των φοιτητών (π.χ. Ιατρική) είναι υπερβολικός, σε

σύγκριση με το μέγεθος του πληθυσμού της χώρας. Τέλος, η έλλειψη συνεργασιών μεταξύ τμημάτων σε προπτυχιακό επίπεδο έχει οδηγήσει σε πολλαπλασιασμό των τμημάτων, πολλά από τα οποία έχουν σαφή επικάλυψη γνωστικού αντικείμενου. Ο εξορθολογισμός του συστήματος στις παραπάνω διαστάσεις είναι δυνατόν να απελευθερώσει σημαντικούς πόρους, οι οποίοι θα μπορούν να καλύψουν άλλες ανάγκες της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.

Η πιο σημαντική, ίσως, θεσμική αλλαγή που πρέπει να γίνει στον χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έχει να κάνει με το πλέγμα αξιολόγησης, αυτονομίας και λογοδοσίας. Παρά τα βήματα που έχουν γίνει για την αξιολόγηση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατά την τελευταία δεκαετία, τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων δεν είναι, ουσιαστικά, συνδεδεμένα με καμία μορφή παροχής θετικών ή αρνητικών κινήτρων. Επιπρόσθετα, η αυτονομία στη διοίκηση των ελληνικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι πολύ περιορισμένη, σε σύγκριση με τα άλλα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ (Γράφημα 4.35). Η παροχή μεγαλύτερης αυτονομίας και ευελιξίας στις διοικήσεις των ιδρυμάτων θα πρέπει να συνδυαστεί με αύξηση της κοινωνικής τους λογοδοσίας, ενδεχομένως μέσω της ενίσχυσης του ρόλου των Συμβουλίων των Ιδρυμάτων, που το τελευταίο διάστημα έχει υποβαθμιστεί δραματικά. Ταυτόχρονα, η χρηματοδότηση των επιμέρους Ιδρυμάτων θα μπορούσε να γίνει τόσο στη βάση των αντικειμενικών αναγκών τους (αριθμός φοιτητών, υποδομές κ.λπ.) όσο και σε όρους επίτευξης συγκεκριμένων ανά ίδρυμα στόχων.

Γράφημα 4.35: Συνθετικός Δείκτης για την Αυτονομία στην Τριτοβάθμια Εκπαίδευση (2005-06)



Πηγή: OECD (2011)

Στο παραπάνω πλαίσιο θα πρέπει να εξεταστεί και ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Η συνταγματική απαγόρευση ίδρυσης μη κρατικών πανεπιστημίων είναι αναχρονιστική, τουλάχιστον για τα μη κερδοσκοπικά ιδρύματα. Η εμπειρία πολλών χωρών δείχνει ότι καλά δημόσια πανεπιστήμια μπορούν να συνυπάρχουν με ιδιωτικά ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Έχει επίσης παρατηρηθεί ότι σε χώρες με συνθήκες παρόμοιες με αυτές της Ελλάδας, για την ομαλή λειτουργία του συστήματος είναι επιθυμητή η ύπαρξη ισχυρής ανεξάρτητης αρχής, η οποία θα αξιολογεί την ποιότητα της παρεχόμενης εκπαίδευσης και θα δίνει τις σχετικές πιστοποιήσεις. Στο ίδιο πλαίσιο ενδεχομένως να ήταν επιθυμητή και η εισαγωγή χαμηλών διδάκτρων, με ταυτόχρονη εισαγωγή συστήματος υποτροφιών για τους πλέον επιμελείς και οικονομικά ασθενέστερους φοιτητές.

Εξίσου σημαντικό ρόλο με τη μετάδοση της υφιστάμενης γνώσης παίζει και η παραγωγή νέας γνώσης στα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες ο αριθμός των νέων ερευνητών και ο αριθμός των επιστημονικών δημοσιεύσεων των ελληνικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης έχει αυξηθεί κατακόρυφα. Δεδομένης της σημασίας της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης στην οικονομική μεγέθυνση, αυτή η τάση δεν πρέπει να αναστραφεί. Ωστόσο, με το ξέσπασμα της κρίσης, σημαντικός αριθμός νέων ερευνητών μετανάστευσε ή σκοπεύει να μεταναστεύσει. Η προκήρυξη σε τακτά χρονικά διαστήματα ερευνητικών προγραμμάτων, κυρίως σε διδακτορικό και μεταδιδακτορικό επίπεδο, είναι ικανή να ανασχέσει την τάση φυγής, με πολλαπλώς επωφελή αποτελέσματα τόσο για το εκπαιδευτικό σύστημα όσο και, μακροχρόνια, για τις προοπτικές ανάπτυξης της οικονομίας.

Πολλές από τις παραπάνω δράσεις και στις τρεις βαθμίδες εκπαίδευσης απαιτούν πόρους, οι οποίοι είναι ιδιαίτερα δυσεύρετοι σε συνθήκες δημοσιονομικής στενότητας. Η χρηματοδότησή τους είναι δυνατόν να προκύψει από την εξοικονόμηση πόρων που μπορεί να προέλθει από άλλες, προαναφερόμενες δράσεις, αλλά και από τους κοινοτικούς πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων που είναι διαθέσιμοι για την ανάπτυξη του ανθρωπίνου κεφαλαίου.

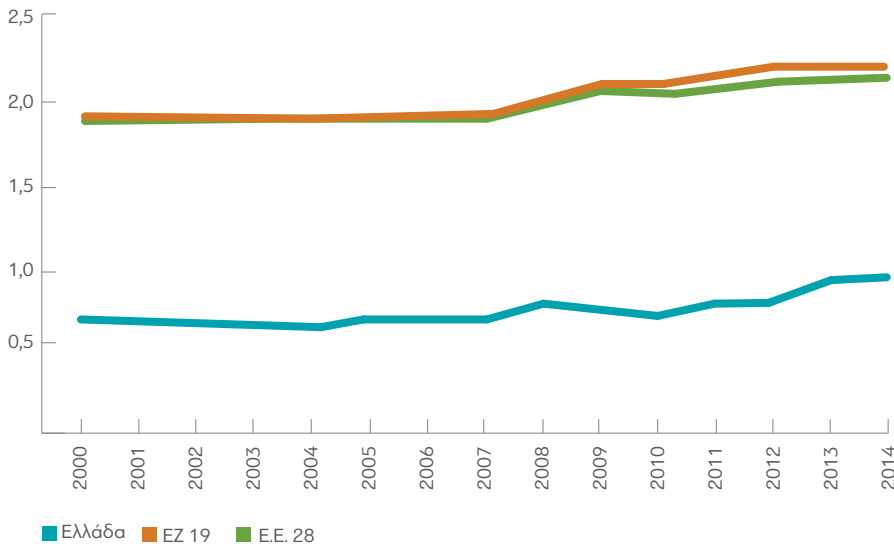
Επιπλέον, υπάρχουν τρία ακόμη ζητήματα στα οποία πρέπει να δοθεί η δέουσα προσοχή, καθώς έχουν σημασία για την πορεία της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Το πρώτο έχει να κάνει με την προσχολική αγωγή. Μεγάλος αριθμός μελετών διεθνώς δείχνουν ότι κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές προσχολικής αγωγής έχουν εξαιρετικά υψηλές οικονομικές αποδόσεις στο μέλλον (Heckman, 2008). Επομένως, είναι κεφαλαιώδους σημασίας η επένδυση στον τομέα αυτόν. Το δεύτερο έχει να κάνει με την ύπαρξη σημαντικού αριθμού παιδιών μεταναστών στη χώρα μας. Για διαφόρους λόγους, πολλά από τα παιδιά αυτά δεν

έχουν ενσωματωθεί με επιτυχία στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Κατάλληλα σχεδιασμένες πολιτικές ενισχυτικής διδασκαλίας γι' αυτές τις ομάδες είναι δυνατόν να έχουν θετικά αποτελέσματα τόσο στο πεδίο της οικονομίας όσο και στο πεδίο της κοινωνικής συνοχής. Το τρίτο έχει να κάνει με τη δράση δυναμικών μειοψηφιών που συχνά ανατρέπουν την εκπαιδευτική διαδικασία, κυρίως, στην τριτοβάθμια και ενίοτε και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Αυτό, ίσως, είναι ένα γενικότερο φαινόμενο στην ελληνική κοινωνία, η αντιμετώπιση του οποίου, ενδεχομένως, να μην είναι πρωτίστως εκπαιδευτική. Όμως, η ζημία που προκαλούν αντίστοιχες ενέργειες στη διδασκαλία, στην έρευνα και στο κύρος των ιδρυμάτων είναι ιδιαίτερα σοβαρή.

Δ3.4. Έρευνα, Τεχνολογική Αναβάθμιση και Καινοτομία

Ένα κοινό χαρακτηριστικό των χωρών υψηλού εισοδήματος, εκείνων τουλάχιστον που δεν μπορούν να βασίζονται στην αφθονία των φυσικών πόρων, είναι η υψηλή –σε σύγκριση με τις φτωχές χώρες– δαπάνη τους σε δραστηριότητες που σχετίζονται με την Έρευνα, την Τεχνολογική Ανάπτυξη και, γενικότερα, την Καινοτομία. Πλήθος εμπειρικών μελετών έχουν δείξει ότι η σχέση αυτή είναι αιτιώδης και όχι απλή στατιστική συσχέτιση. Ήδη από την εποχή του Schumpeter έχει επισημανθεί ότι ο πιο σημαντικός προωθητικός μηχανισμός της οικονομικής ανάπτυξης είναι οι καινοτόμες ιδέες και οι εφαρμογές τους. Αξίζει να επισημανθεί ότι αυτή η θετική επίδραση της τεχνολογικής προόδου στην ανάπτυξη μεταφέρεται μέσω του ανθρώπινου κεφαλαίου (transmission channel). Δηλαδή, προϋποθέτει ένα καλό εκπαιδευτικό σύστημα.

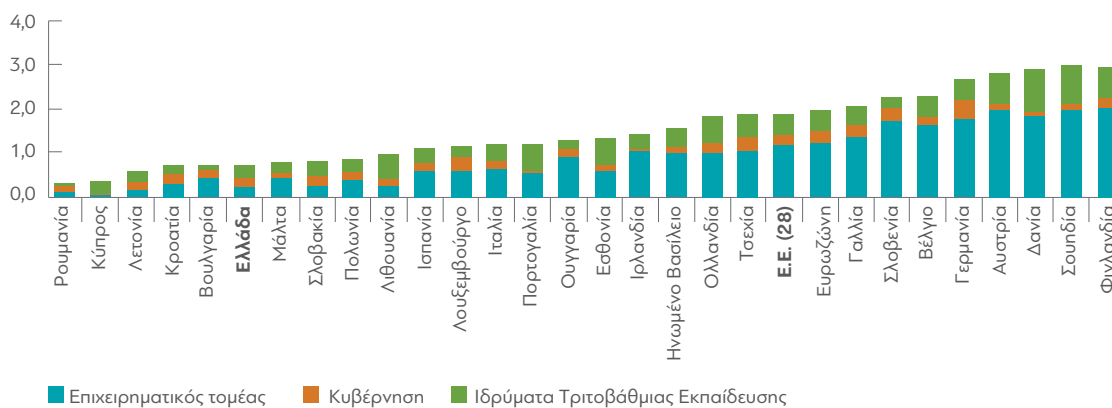
Από την άποψη αυτή, η θέση της χώρας μας, σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική. Το ποσοστό του ΑΕΠ της Ελλάδας που προορίζεται για δραστηριότητες Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης σε σύγκριση με τους εταίρους μας ήταν παραδοσιακά πολύ χαμηλότερο (Γράφημα 4.36). Αν και το ποσοστό αυξήθηκε κατά την περίοδο της ταχύρρυθμης οικονομικής ανάπτυξης που προηγήθηκε της κρίσης (από 0,4% του ΑΕΠ κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1990 σε 0,6% του ΑΕΠ κατά τα μέσα της δεκαετίας του 2000), η διαφορά από τον μέσο όρο και, ιδιαίτερα, από τις πλέον προηγμένες χώρες της Ε.Ε. παρέμεινε μεγάλη. Οι σχετικές δραστηριότητες δεν μειώθηκαν κατά την περίοδο της κρίσης –το σημαντικότερο τμήμα τους χρηματοδοτείται από κοινοτικούς πόρους που δεν επηρεάστηκαν από την κρίση–, αλλά το σχετικό ποσοστό το 2014 εμφανίζεται αυξημένο (0,83%), λόγω της πτώσης του ΑΕΠ.

Γράφημα 4.36: Δαπάνη για Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, 2003-2014

Πηγή: Eurostat

Όμως, σύμφωνα με τα δεδομένα του Γραφήματος 4.37, το ποσοστό αυτό είναι αισθητά χαμηλότερο από τον μέσο όρο της Ε.Ε. (2,03% ή 2,11%, εάν περιοριστούμε στις χώρες της Ευρωζώνης) και, ιδιαίτερα, από τις πρωτοπόρες Σκανδιναβικές χώρες (άνω του 3%), όπως και από την Αυστρία και τη Γερμανία (μεταξύ 2,5% και 3,0%). Πρέπει να επισημανθεί ότι το ποσοστό της Ελλάδας είναι χαμηλότερο ακόμη και από αυτό πολλών αναπτυσσόμενων χωρών, όπως η Κίνα και η Τουρκία. Εκεί που οι διαφορές ανάμεσα στην Ελλάδα και στους πρωτοπόρους της Ε.Ε. είναι ακόμη περισσότερο κραυγαλέες είναι στη σύνθεση των δαπανών για έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το μεγαλύτερο μέρος της σχετικής δαπάνης (περίπου τα δύο τρίτα του συνόλου στην Ε.Ε.-28) προέρχεται από τον ιδιωτικό επιχειρηματικό τομέα της οικονομίας. Το αντίστοιχο μερίδιο στη χώρα μας είναι μόλις το ένα τρίτο. Ως αποτέλεσμα, οι σχετικές δαπάνες στην Ε.Ε. αντιστοιχούσαν το 2014 στο 1,30% του ΑΕΠ, ενώ στην Ελλάδα στο 0,28%. Ο κύριος ερμηνευτικός παράγοντας είναι το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων. Συνήθως, οι περισσότερες βιομηχανικές δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης προϋποθέτουν σχετικά υψηλό σταθερό κόστος, κάτι που είναι πέρα από τα όρια των δυνατοτήτων της συντριπτικής πλειοψηφίας των ελληνικών επιχειρήσεων. Αρκετά μεγάλες είναι οι διαφορές στα ποσοστά των σχετικών δαπανών στον χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (0,31% έναντι 0,46%), ενώ οι αντίστοιχες διαφορές στις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης είναι αμελητέες.

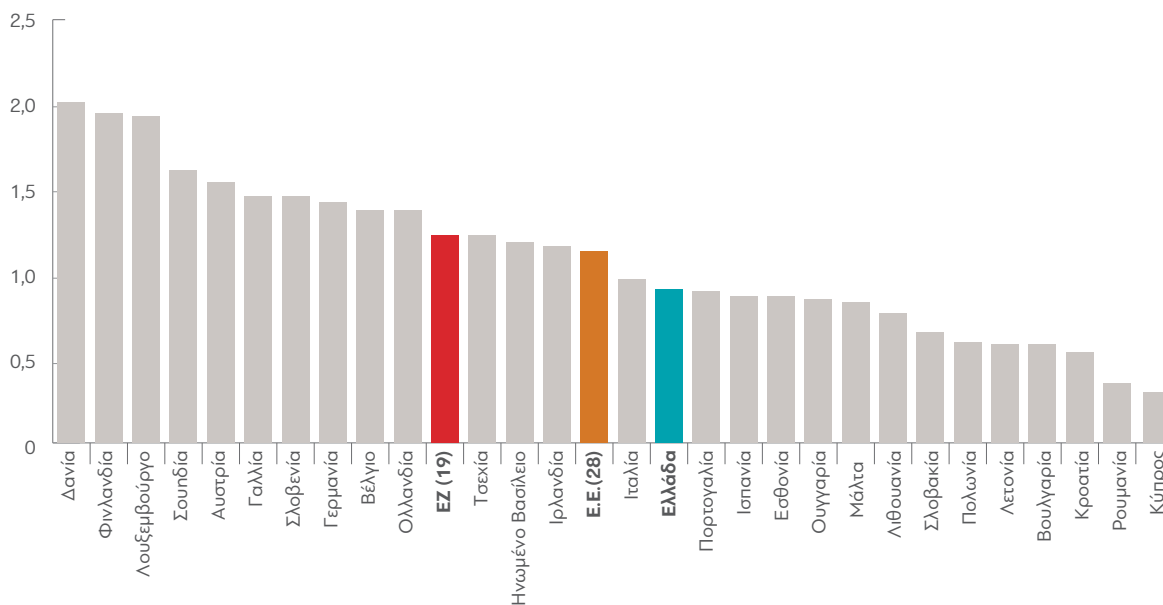
Γράφημα 4.37: Δαπάνη για Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη ανά Τομέα στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε., 2014 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

Περισσότερο ικανοποιητικό για τη χώρα μας είναι το ποσοστό του ενεργού της πληθυσμού που ασχολείται με δραστηριότητες έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης (Γράφημα 4.38). Αν και η Ελλάδα βρίσκεται κάτω από τον μέσο όρο της σχετικής κατάταξης, δεν απέχει πολύ από τον κοινοτικό μέσο όρο, και βρίσκεται πάνω από χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία.

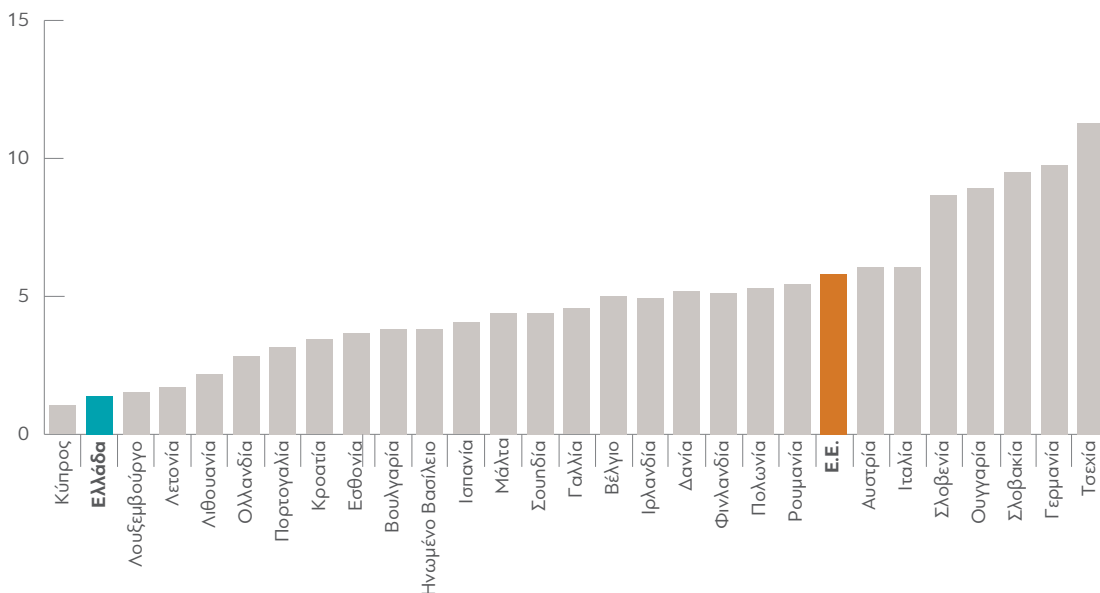
Γράφημα 4.38: Ισοδύναμο Πλήρους Απασχόλησης σε Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε., 2014 (% ενεργού πληθυσμού)



Πηγή: Eurostat

Όμως, ακριβώς λόγω της απασχόλησης των περισσότερων ερευνητών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και στον δημόσιο τομέα, αλλά και του σχετικά χαμηλής τεχνολογικής έντασης παραγόμενου προϊόντος από τις ελληνικές επιχειρήσεις, το Γράφημα 4.39 δείχνει ότι το ποσοστό των απασχολούμενων σε βιομηχανίες ή υπηρεσίες έντασης τεχνολογίας στη χώρα μας είναι αισθητά χαμηλότερο του ευρωπαϊκού μέσου όρου (1,2% έναντι 5,7%, ενώ σε αρκετές χώρες το ποσοστό αυτό ξεπερνά το 8%).

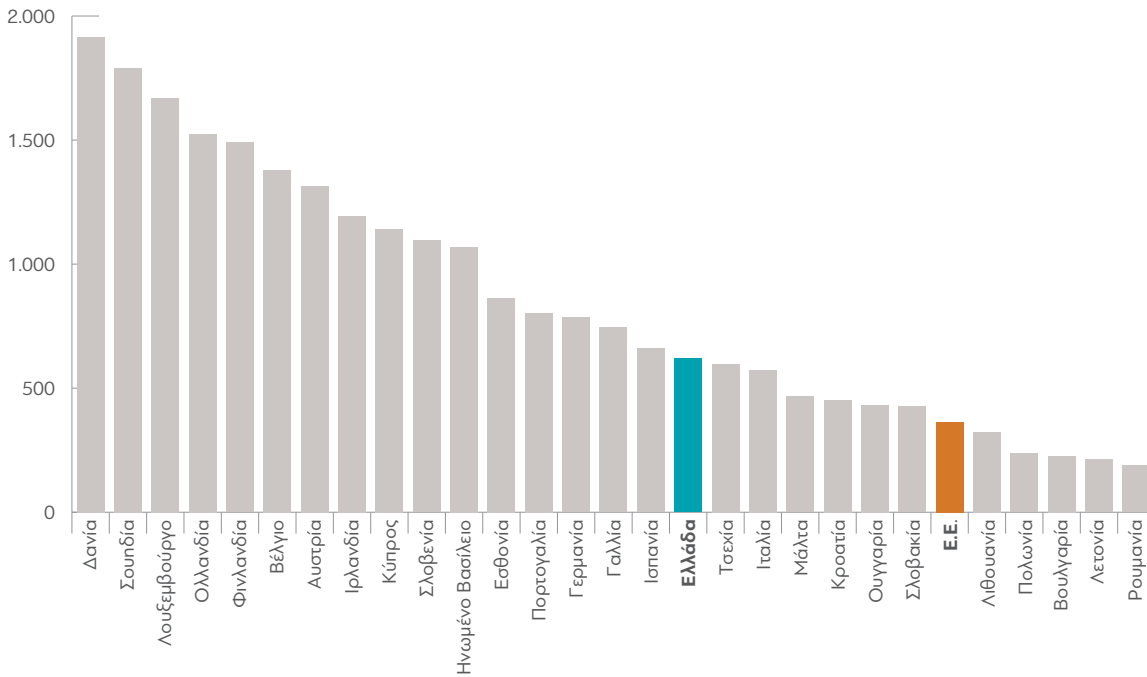
Γράφημα 4.39: Μερίδιο της Συνολικής Απασχόλησης σε Τομείς Μεταποίησης Υψηλής και Μέσης-Υψηλής Τεχνολογίας και Τομείς Υπηρεσιών Έντασης Γνώσης στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. (2014)



Πηγή: Eurostat

Η παραπάνω διχοτομία αποτυπώνεται ανάγλυφα σε δύο ακόμα δείκτες. Από τη μία πλευρά, ο αριθμός των επιστημονικών δημοσιεύσεων που προέρχονται από την Ελλάδα (ανά εκατομμύριο πληθυσμού) και, κυρίως, η ποιότητα αυτών των δημοσιεύσεων δεν βρίσκονται πολύ μακριά από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Γραφήματα 4.40 και 4.41). Μάλιστα, και στους δύο αυτούς τομείς έχει συντελεστεί σημαντική πρόοδος κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Γράφημα 4.40: Διεθνείς Επιστημονικές Δημοσιεύσεις ανά Εκατομμύριο Πληθυσμού (2012)



Πηγή: Eurostat

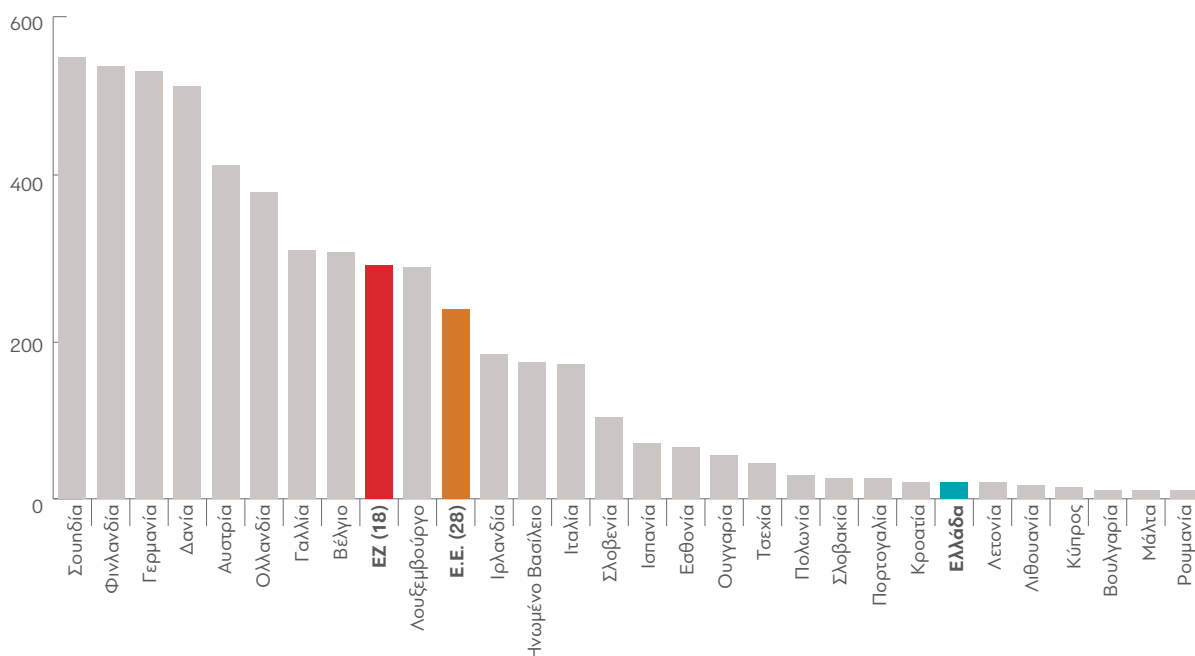
Γράφημα 4.41: Επιστημονικές Δημοσιεύσεις στο Κορυφαίο 10% των Ετεροαναφορών, 2009 (% των Συνολικών Δημοσιεύσεων της Χώρας)



Πηγή: Eurostat

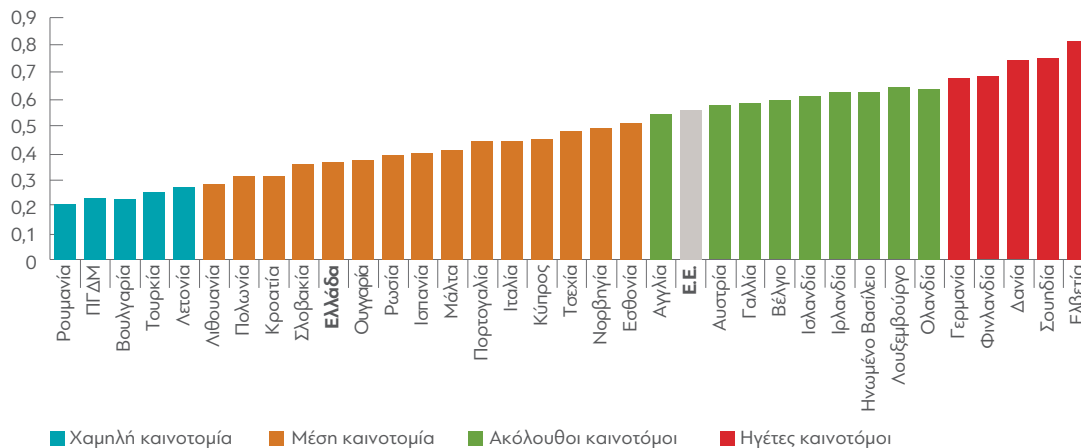
Όμως, από την άλλη πλευρά, ο αριθμός των αιτήσεων για απόκτηση διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας ανά εκατομμύριο οικονομικά ενεργού πληθυσμού από την Ελλάδα είναι απογοητευτικά χαμηλός σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (το 2012 μόνο 17 για την Ελλάδα, αλλά 235 και 291 για την Ε.Ε.-28 και τις χώρες της Ευρωζώνης, αντίστοιχα). Αυτό μπορεί να αποτελεί ένδειξη για μια πολύ αδύναμη σχέση παραγωγής γνώσης και εκμετάλλευσής της.

Γράφημα 4.42: Αιτήσεις για Απόκτηση Διπλώματος Ευρεσιτεχνίας προς το Ευρωπαϊκό Γραφείο Διπλωμάτων Ευρεσιτεχνίας, 2012 (ανά Εκατομμύριο Ενεργού Πληθυσμού)

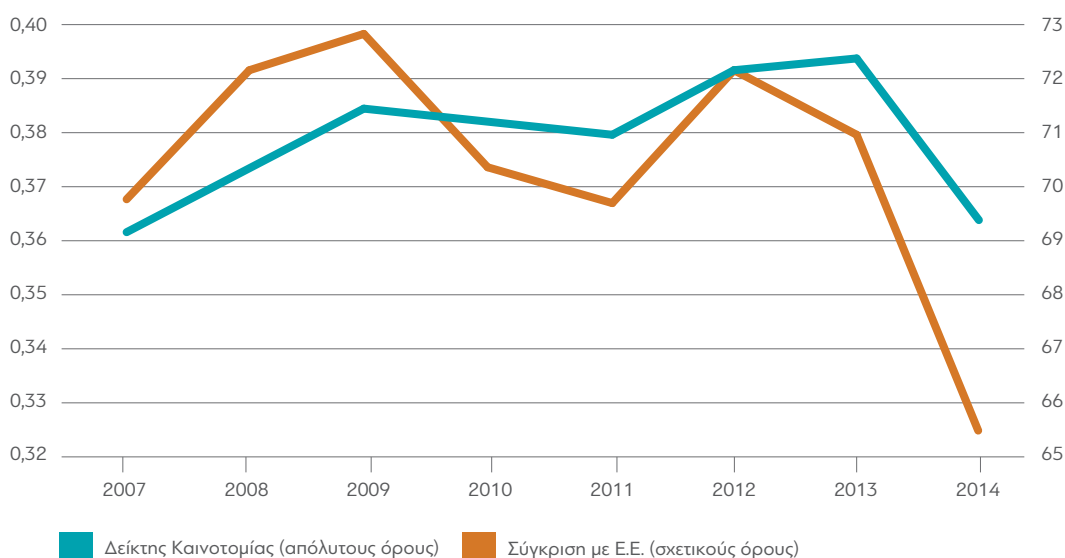


Πηγή: Eurostat

Για να προχωρήσει ομαλά η καινοτομική διαδικασία –κάτι που είναι ευρύτερο της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης–, απαιτούνται καλοί ερευνητές (researchers), οι οποίοι θα έχουν τις νέες ιδέες, καλοί επιχειρηματίες (entrepreneurs), που θα μετουσιώσουν αυτές τις ιδέες σε προϊόντα και υπηρεσίες, και καλά διοικητικά στελέχη (managers), που θα αναλάβουν την παραγωγή και τη διάθεση αυτών των προϊόντων και υπηρεσιών στην αγορά. Σύμφωνα με το Innovation Union Scoreboard του 2015, σε σύγκριση με τα άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε. (Γράφημα 4.43 και Γράφημα 4.44), η Ελλάδα δεν βρίσκεται μεταξύ των πρωταθλητών της καινοτομίας και, μάλιστα, κατά τα χρόνια της κρίσης η θέση της επιδεινώθηκε τόσο σε σχετικούς όσο και σε απόλυτους όρους.

Γράφημα 4.43: Επιδόσεις στην Καινοτομία στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε.

Πηγή: European Commission, Innovation Union Scoreboard 2015

Γράφημα 4.44: Επιδόσεις της Ελλάδας στην Καινοτομία (2007-2014)

Πηγή: European Commission, Innovation Union Scoreboard 2015.

Ποιες θα ήταν οι προϋποθέσεις για να μπορέσει η Ελλάδα να μετατραπεί σε μια, έστω και σε μικρή κλίμακα, Silicon Valley (Kritikos and Zimmermann, 2014); Το κυριότερο πλεονέκτημα της χώρας μας σε ένα τέτοιο εγχείρημα δεν είναι ακαδημαϊκό. Όλο και περισσότερο τα κέντρα έρευνας και καινοτομίας τείνουν να δημιουργούνται όχι κοντά σε μεγάλες βιομηχανικές μονάδες, αλλά σε περιοχές που προσφέρουν υψηλή ποιότητα ζωής στους ερευνητές, μαζί με τις απαραίτητες ερευνητικές υποδομές. Από την άποψη αυτή, τα κυριότερα πλεονεκτήματα της

Ελλάδας ενδέχεται να είναι το κλίμα και η ποιότητα ζωής. Όμως, φυσικά, αυτά δεν επαρκούν.

Η χώρα μας φαίνεται να διαθέτει ορισμένες ερευνητικές υποδομές και επιστήμονες υψηλού κύρους, καθώς και έναν μικρό αριθμό νεοφυών εταιρειών (startups) με ειδίκευση σε εφαρμογές υψηλής τεχνολογίας, τις οποίες θα πρέπει να χρησιμοποιήσει ως βάση (Herrmann and Kritikos, 2013). Όμως, πρέπει να επισημανθεί ότι οι επενδύσεις αυτού του τύπου απαιτούν μακροχρόνιο σχεδιασμό και αποδίδουν πλήρως τους καρπούς τους μετά από δεκαετίες. Ομολογουμένως, τόσο μακροχρόνιος προγραμματισμός δεν είναι το ισχυρό σημείο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Κατ' αρχάς, εφόσον η αλυσίδα της επιτυχίας περιλαμβάνει επιστήμονες, επιχειρηματίες και διοικητικά στελέχη, εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για την επιτυχία του εγχειρήματος είναι η λειτουργία ενός υψηλού επιπέδου εκπαιδευτικού συστήματος. Οι προϋποθέσεις για την ανάκαμψη του εκπαιδευτικού συστήματος αναλύονται στην προηγούμενη υποενότητα. Σε αυτή τη φάση, λόγω των συνθηκών που επικρατούν, η Ελλάδα όχι μόνο δεν προσελκύει αλλοδαπούς επιστήμονες (αυτό δεν το επιτύχανε σε σημαντική κλίμακα ούτε πριν από την κρίση), αλλά σημαντικό τμήμα των αποφοίτων της ελληνικής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μεταναστεύει στο εξωτερικό (brain drain). Αυτή η τάση προϋπήρχε της κρίσης, όμως σημαντική μερίδα από αυτούς τους αποφοίτους επέστρεφε στην Ελλάδα, μεταφέροντας πολύτιμα εφόδια ανθρωπίνου κεφαλαίου σε όρους μορφωτικής και εργασιακής εμπειρίας. Κατά τα χρόνια της κρίσης η παλιννόστηση έχει περιοριστεί σημαντικά, ενώ η Ελλάδα χάνει πολύτιμο ανθρώπινο κεφάλαιο (το οποίο στις περισσότερες περιπτώσεις δημιουργήθηκε με επένδυση δημοσίων πόρων).

Εκτός από τη βελτίωση του εκπαιδευτικού συστήματος (που σημαίνει, αρχικά, καλύτερη αξιοποίηση των πόρων για την παιδεία και, κατόπιν, περισσότερους πόρους), για τη βελτίωση της καινοτομικής ικανότητας της οικονομίας είναι αναγκαία η σύνδεση των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με τις επιχειρήσεις. Η ώσμωση που θα προκύψει θα είναι επ' ωφελεία και των δύο μερών. Για να επιτευχθεί αυτό, χρειάζεται περιορισμός των απαιτούμενων γραφειοκρατικών διαδικασιών, αλλά και αλλαγή νοοτροπίας, κυρίως από την πλευρά σημαντικών συντελεστών στον χώρο της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που –με ιδεολογικές αναφορές– δεν βλέπουν θετικά το άνοιγμα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον ιδιωτικό τομέα. Ταυτόχρονα, απαιτούνται αλλαγή νοοτροπίας, εξασφάλιση μεγαλύτερης αυτονομίας των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και των ερευνητικών κέντρων και παροχή χρηματοδότησης αποκλειστικά με κριτήρια αριστείας.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, ορισμένα από τα κέντρα έρευνας της χώρας μας είναι πολύ υψηλού επιπέδου. Όμως, πολύ συχνά, τα

κέντρα αυτά δεν είναι μόνο απομονωμένα από τις επιχειρήσεις, αλλά και διάσπαρτα σε διάφορες γεωγραφικές περιοχές και, επομένως, δεν απολαμβάνουν οικονομιών κλίμακας και σκοπού. Άρα, θα ήταν επιθυμητό, εκτός από κάποιας μορφής διασύνδεση (networking) τόσο μεταξύ τους όσο και με τον επιχειρηματικό τομέα, να επιδιωχθεί και η γεωγραφική συγκέντρωσή τους (clustering), έστω και σε βάθος χρόνου.

Τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, είναι το πρόβλημα της χρηματοδότησης. Με δεδομένους τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, βραχυχρόνια οι καλύτερες προοπτικές παρέχονται μέσα από τη χρήση των κοινοτικών πόρων, όχι μόνο του εθνικού σκέλους των Διαρθρωτικών Ταμείων και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, αλλά και του Προγράμματος Horizon2020, το οποίο διαθέτει αρκετά καινοτόμα χρηματοδοτικά εργαλεία. Επίσης, στις παρούσες συνθήκες, και με τη μείωση των μισθών τα τελευταία χρόνια, το υφιστάμενο υψηλής εξειδίκευσης και σχετικά χαμηλού μισθολογικού κόστους επιστημονικό δυναμικό φαντάζει να είναι ένα από τα σοβαρότερα συγκριτικά πλεονεκτήματα για την προσέλκυση επιχειρήσεων –ημεδαπών αλλά, κυρίως, αλλοδαπών– σε τμήματα της αλυσίδας υψηλής τεχνολογίας (π.χ. εργαστήρια, εξεταστικά κέντρα κ.λπ.). Επομένως, απαιτείται συντονισμένη προσπάθεια προσέλκυσης αντίστοιχων επιχειρήσεων, ενδεχομένως με την παροχή στοχευμένων φορολογικών κινήτρων. Μεσοπρόθεσμα, μεγαλύτερη κινητοποίηση πόρων είναι δυνατόν να επιτευχθεί με την ενίσχυση του θεσμού των επιχειρηματικών κεφαλαίων υψηλού ρίσκου (venture capital), ενώ τα κεφάλαια κίνησης (seed capital) μπορούν να παρέχονται και από δημόσιους πόρους για μικρό χρονικό διάστημα και με διαφανείς διαγωνιστικές διαδικασίες. Τέλος, εφόσον, λόγω του μεγέθους τους, ο αριθμός των ελληνικών επιχειρήσεων που μπορούν να στηρίξουν αντίστοιχα εγχειρήματα είναι σχετικά περιορισμένος, ίσως να ήταν επιθυμητή η απευθείας σύνδεση και χρηματοδότηση των ερευνητικών προσπαθειών νεοφυών επιχειρήσεων με μεγάλες επιχειρήσεις εντάσεως καινοτομίας του εξωτερικού. Αυτό κάνει ήδη με επιτυχία ένας μικρός αριθμός επιχειρήσεων στην Ελλάδα, αλλά και πολλές αντίστοιχες επιχειρήσεις στο εξωτερικό.

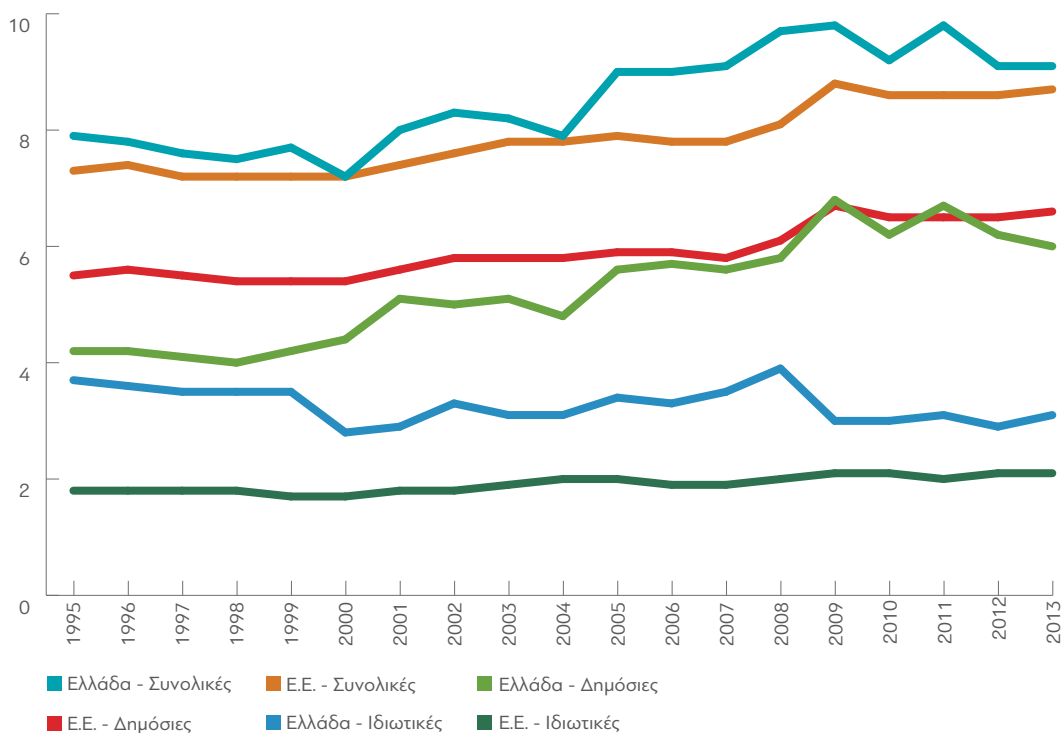
Συμπερασματικά, μπορεί η δημοσιονομική πειθαρχία και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις να είναι αναγκαίες για τη σταθεροποίηση της οικονομίας, όμως η αλλαγή του παραγωγικού προτύπου και η αύξηση της προστιθέμενης αξίας των παραγόμενων αγαθών προϋποθέτουν σημαντικές αλλαγές στον τομέα της καινοτομίας. Τα οφέλη αυτών των αλλαγών ενδεχομένως να φανούν μακροχρόνια, όμως τα πρώτα βήματα πρέπει να αναληφθούν το συντομότερο δυνατό.

Δ3.5. Υγεία

Εν μέρει λόγω της δημογραφικής γήρανσης, σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. το

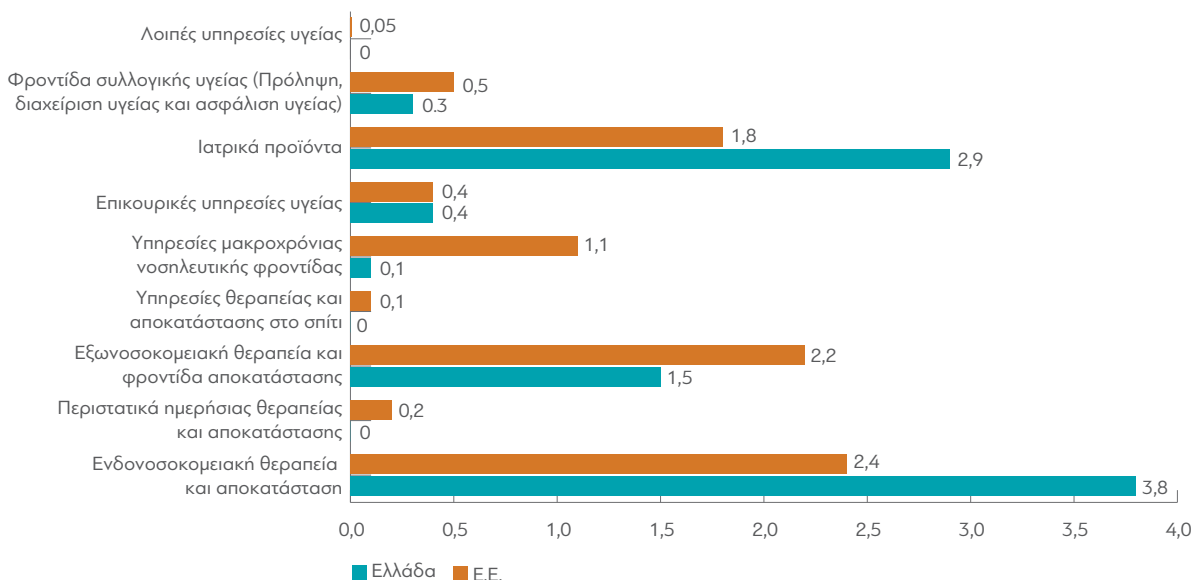
ποσοστό των δαπανών υγείας στο ΑΕΠ αυξάνεται διαχρονικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Το ποσοστό δαπανών υγείας στο ΑΕΠ στην Ελλάδα ήταν σταθερά υψηλότερο του μέσου όρου των χωρών της Ε.Ε.-28 κατά την περίοδο 1995-2013 (Γράφημα 4.45). Παρά τη μικρή μείωσή του κατά την περίοδο της κρίσης, παραμένει το όγδοο υψηλότερο στην Ε.Ε. Το ποσοστό των ιδιωτικών δαπανών υγείας είναι το υψηλότερο στην Ε.Ε., παρ' ότι μειώνεται σημαντικά κατά την περίοδο της κρίσης (από 3,9% του ΑΕΠ το 2008 σε 3,1% το 2013). Αντίθετα, το ποσοστό των δημοσίων δαπανών υγείας ξεκινά από επίπεδο αισθητά χαμηλότερο του μέσου όρου της Ε.Ε. το 1995 (4,2% έναντι 5,5%), αυξάνεται γρήγορα μέχρι την έναρξη της κρίσης, φθάνοντας τον κοινοτικό μέσο όρο το 2009 (6,8%), και, παρά την ελαφρά κάμψη του, παρέμεινε σε επίπεδα άνω του 6,0% μέχρι το 2013. Η ταχύτατη αύξηση των δημοσίων δαπανών υγείας -πιθανότατα, συνέπεια του φαινομένου της «προκλητικής ζήτησης» και της έλλειψης αποτελεσματικών μηχανισμών περιορισμού της- οδήγησε σε σημαντικά ελλείμματα στα ασφαλιστικά ταμεία που κάλυπταν σχετικές δαπάνες και θεωρείται ένας από τους κύριους παράγοντες που συνέβαλαν στη δημιουργία των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Γράφημα 4.45: Ιδιωτικές και Δημόσιες Δαπάνες Υγείας σε Ελλάδα και Ε.Ε., 1995-2013 (% ΑΕΠ)



Πάνω από το 90% της ιδιωτικής δαπάνης υγείας στην Ελλάδα αποτελείται από ιδιωτικές πληρωμές και το υπόλοιπο από δαπάνες ιδιωτικής ασφάλισης υγείας. Σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες η σχέση είναι αντίστροφη. Εκεί όμως που παρατηρούνται οι μεγαλύτερες διαφορές μεταξύ Ελλάδας και Ε.Ε. είναι στη δομή των δημοσίων δαπανών υγείας. Η Ελλάδα δαπανά αναλογικά πολύ περισσότερα σε νοσοκομειακή περίθαλψη και φάρμακα και πολύ λιγότερα σε πρωτοβάθμια (εξωνοσοκομειακή) περίθαλψη, μακροχρόνια φροντίδα και προληπτική ιατρική (Γράφημα 4.46).

Γράφημα 4.46: Ανάλυση των Δαπανών Υγείας σε Ελλάδα και Ε.Ε., 2013 (% ΑΕΠ)

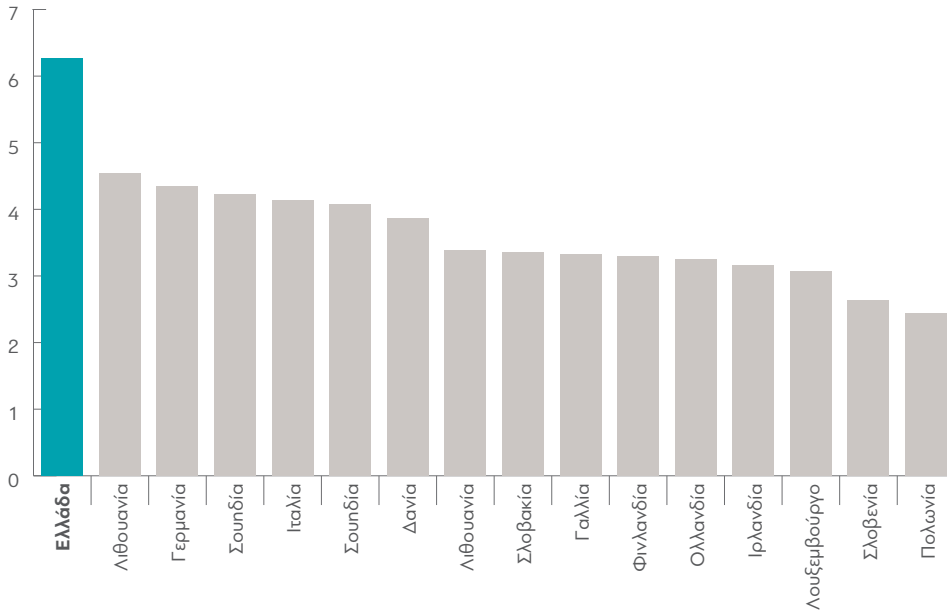


Πηγή: OECD

Μια εντυπωσιακή διαφορά της Ελλάδας από τις άλλες χώρες της Ε.Ε. σχετίζεται με τη δομή του προσωπικού που απασχολείται στον τομέα της υγείας⁸¹. Η Ελλάδα είναι η χώρα με τη μεγαλύτερη αναλογία ιατρών και τη μικρότερη αναλογία νοσηλευτικού προσωπικού στο σύνολο του πληθυσμού της (Γραφήματα 4.47 και 4.48). Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, κατά τις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας αναλογούσαν πάνω από 6 ιατροί και κάτω από 4 νοσοκόμες σε κάθε 1.000 κατοίκους. Η αναλογία νοσοκόμων προς ιατρούς στη χώρα μας είναι περίπου 0,6:1, ενώ στις χώρες της Ε.Ε. για τις οποίες υπάρχουν σχετικές διαθέσιμες πληροφορίες στη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ ο αντίστοιχος λόγος είναι 2,6:1. Ο αριθμός νοσοκομείων ανά εκατομμύριο πληθυσμού στην Ελλάδα είναι υψηλότερος του ευρωπαϊκού μέσου όρου, αλλά οι διαφορές δεν είναι κραυγαλέες (28,3 έναντι 27,3).

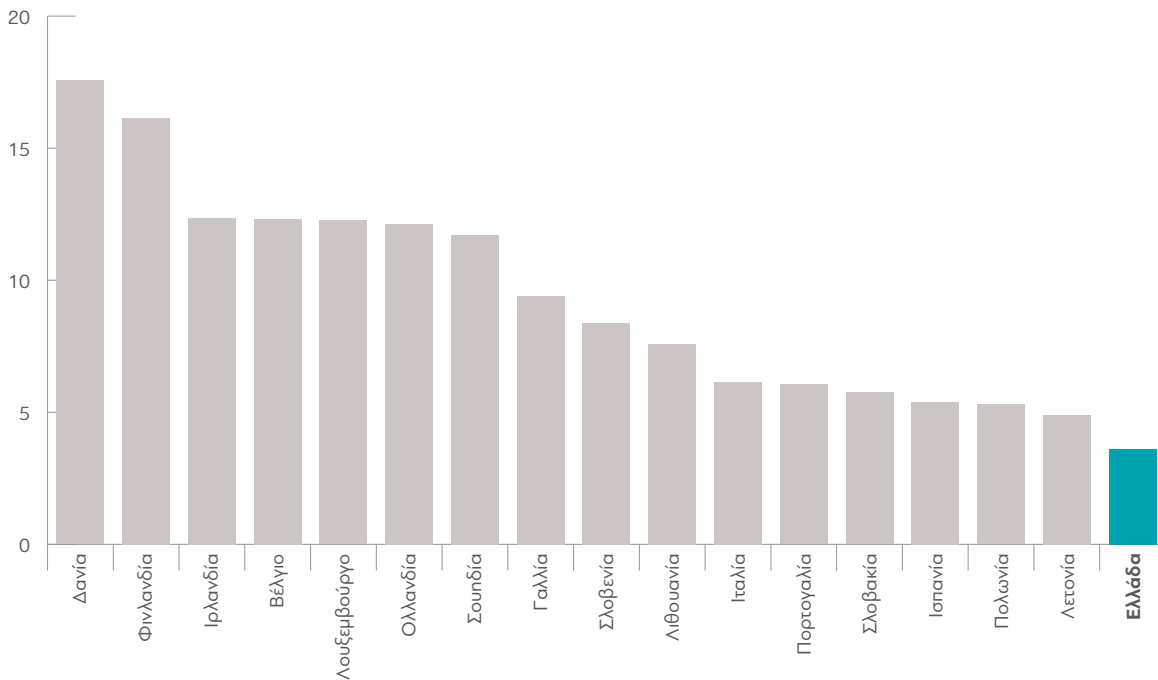
81. Για μια αναλυτική ανασκόπηση των δεδομένων και της διεθνούς βιβλιογραφίας που αφορούν σε όλες τις πτυχές της υγείας, της παροχής περίθαλψης και της χρήσης των υπηρεσιών υγείας κατά τη διάρκεια της κρίσης στη χώρα μας βλ., διαΝΕΟσις (2016α).

Γράφημα 4.47: Αριθμός Επαγγελματικά Ενεργών Ιατρών, 2013 (ανά 1.000 Κατοίκους)



Πηγή: OECD

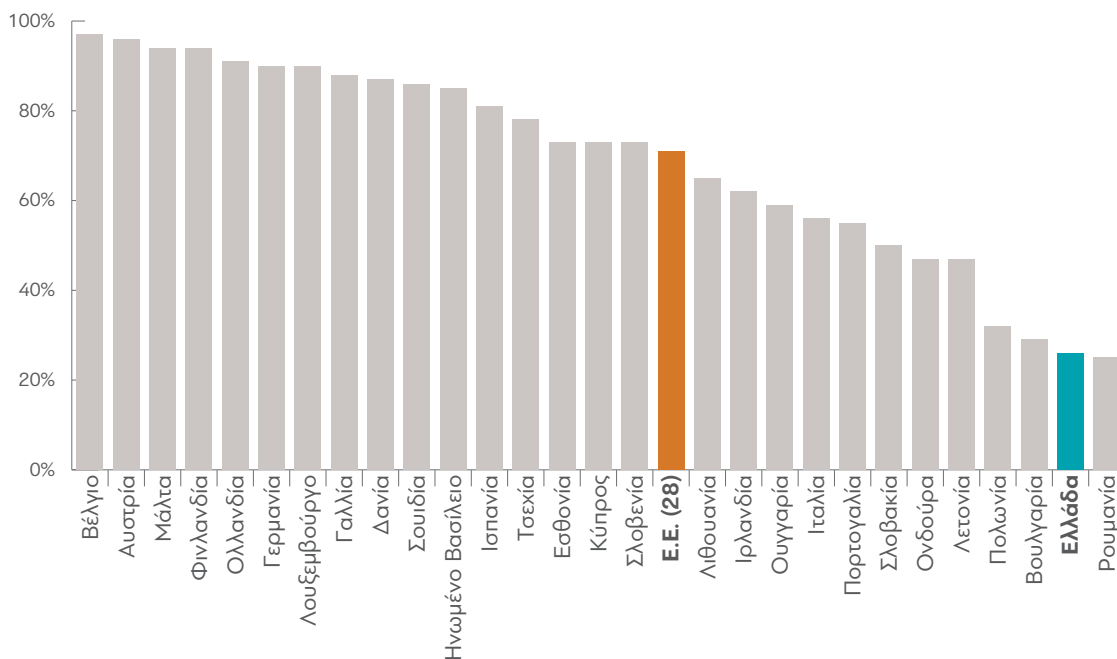
Γράφημα 4.48: Αριθμός Επαγγελματικά Ενεργών Νοσηλευτών, 2013 (ανά 1.000 Κατοίκους)



Πηγή: OECD

Παρά την υψηλή δαπάνη για υπηρεσίες υγείας και το γεγονός ότι, σύμφωνα με πολλούς δείκτες υγείας του πληθυσμού (π.χ. προσδόκιμο της επιβίωσης), η θέση της χώρας μας είναι ικανοποιητική, ειδικά εάν ληφθούν υπόψη εξωγενείς παράγοντες που επηρεάζουν αρνητικά αυτούς τους δείκτες (π.χ. υψηλό ποσοστό καπνιστών στο σύνολο του πληθυσμού, υψηλά ποσοστά παχυσαρκίας κ.ά.), σειρά μετρήσεων δείχνουν ότι οι πολίτες δεν είναι ικανοποιημένοι με την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας της χώρας. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, μόλις το 26% των κατοίκων της Ελλάδας θεωρούν «καλή» την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας, έναντι κοινοτικού μέσου όρου 71%, και με αρκετές χώρες να ξεπερνούν το 95%. Μόνο το ποσοστό της Ρουμανίας είναι ελαφρά χαμηλότερο του ελληνικού (Γράφημα 4.49).

Γράφημα 4.49: Ποσοστό του Πληθυσμού στα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε. που Θεωρεί ότι η Ποιότητα της Υγειονομικής Περίθαλψης στη Χώρα του είναι καλή (2013)



Πηγή: Eurostat

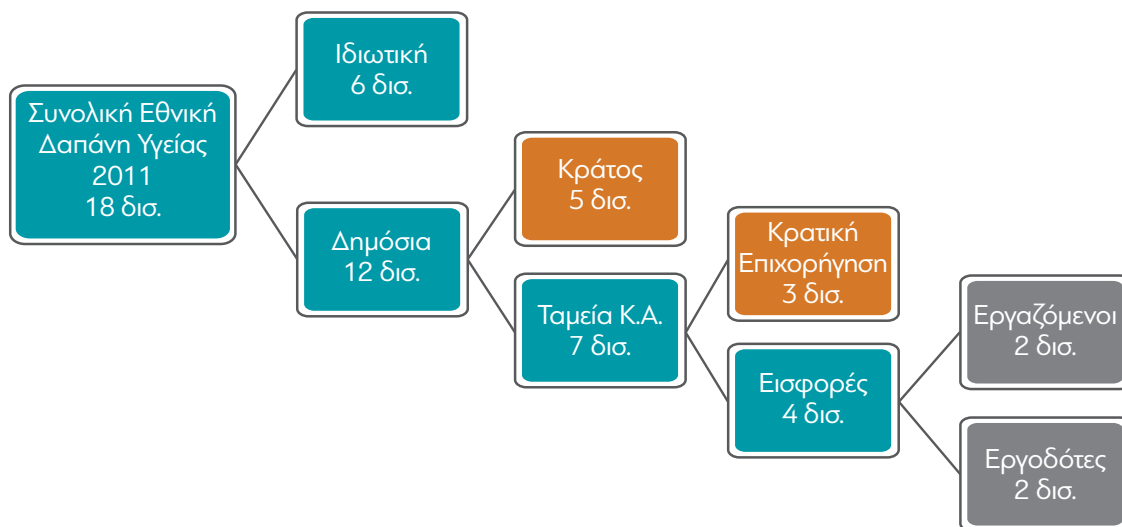
Στο δημόσιο σύστημα υγείας της χώρας μας συνυπάρχουν το Εθνικό Σύστημα Υγείας, το οποίο ξεκίνησε τη λειτουργία του στη δεκαετία του 1980, αλλά ουσιαστικά ποτέ δεν ολοκληρώθηκε, και η παροχή υπηρεσιών μέσω των ασφαλιστικών ταμείων των εργαζομένων. Με την εκτίναξη του ποσοστού της ανεργίας σε δυσθεώρητα ύψη, σημαντικό τμήμα του πληθυσμού βρέθηκε χωρίς ασφαλιστική κάλυψη κατά την τελευταία πενταετία. Οι ανάγκες καλύφθηκαν σε κάποιο βαθμό με

έκτακτες ρυθμίσεις περιορισμένης χρονικής διάρκειας, ενεργοποίηση του εθελοντικού τομέα (κοινωνικά ιατρεία, ΜΚΟ κ.λπ.) και καταχρηστική λειτουργία του θεσμού των επειγόντων περιστατικών στα νοσοκομεία. Είναι πολύ πιθανό ότι το επίπεδο παροχών υγείας προς τον πληθυσμό έχει υποχωρήσει, αλλά τα διαθέσιμα στοιχεία δείχνουν ότι εικασίες που διατυπώνονται περί δραματικής υποβάθμισης είναι μάλλον υπερβολικές [Kentikelenis et al. (2011), Liaropoulos (2012), Zavras et al. (2013)].

Στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, έγιναν πολλές προσπάθειες τόσο για την αναδιοργάνωση του συστήματος υγείας (ΕΟΠΥΥ, ΠΕΔΥ) όσο και για τον περιορισμό των σχετικών δαπανών (κυρίως στο πεδίο της φαρμακευτικής δαπάνης και, σε μικρότερο βαθμό, των διαγνωστικών εξετάσεων). Οι προσπάθειες αυτές απέδωσαν κάποια πρώτα θετικά αποτελέσματα, αλλά υπάρχει σημαντικός χώρος για βελτίωση της επίδοσης του συστήματος υγείας σε όρους ισότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας.

Κατ' αρχάς, ως προς την οργάνωση και τη χρηματοδότηση του δημόσιου συστήματος υγείας, μακροπρόθεσμα ίσως να είναι επιθυμητή η μετάβαση σε ένα «αμιγές» Εθνικό Σύστημα Υγείας, με χρηματοδότηση από τη φορολογία, και όχι από τις ασφαλιστικές εισφορές. Το Γράφημα 4.50 αφορά το 2011, αλλά κατά πάσα πιθανότητα η συνολική εικόνα δεν έχει μεταβληθεί σημαντικά έκτοτε.

Γράφημα 4.50: Δομή της Δαπάνης Υγείας στην Ελλάδα (2011)



Από τη συνολική δαπάνη για υπηρεσίες υγείας, ύψους 18 δισ. ευρώ, 12 δισ. ευρώ αντιστοιχούσαν σε δαπάνες του δημόσιου συστήματος υγείας και 6 δισ. ευρώ σε ιδιωτικές πληρωμές. Από τα 12 δισ. ευρώ των δαπανών του δημόσιου συστήματος υγείας, τα 8 δισ. ευρώ καλύφθηκαν από τον προϋπολογισμό (5 δισ. ευρώ σε απευθείας μεταβιβάσεις και 3 δισ. ευρώ με τη μορφή επιχορηγήσεων του κλάδου υγείας των ασφαλιστικών ταμείων), ενώ 4 δισ. ευρώ επιβάρυναν τα ασφαλιστικά ταμεία (περίπου ισόποση συμμετοχή εργοδοτών και εργαζομένων). Τα 4 δισ. ευρώ αντιστοιχούσαν σε περίπου 2% του ΑΕΠ. Στην περίπτωση του ΙΚΑ, οι εισφορές αντιστοιχούν σε 7,10% των αποδοχών αναφοράς (2,55% εισφορές εργαζομένων και 4,55% εισφορές εργοδοτών). Τυχόν μεταφορά του σχετικού κόστους στον προϋπολογισμό και απόληψη του αντίστοιχου tax wedge θα έδιναν μεγάλη ώθηση στην ανταγωνιστικότητα των ελληνικών επιχειρήσεων. Επιπρόσθετα, αυτό θα μπορούσε να αποτελέσει ένα βήμα προς την ολοκλήρωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και να συμβάλει στη λύση του προβλήματος της κάλυψης των ανασφαλιστών. Όμως, οι δημοσιονομικές συνθήκες της χώρας πιθανότατα δεν επιτρέπουν βραχυπρόθεσμα αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος κατά 2%, αν και μακροχρόνια το κόστος πιθανόν να είναι πολύ χαμηλότερο, λόγω της αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας που θα προέλθει από την περικοπή των εισφορών. Επομένως, αυτό θα πρέπει να θεωρηθεί κυρίως μεσο-μακροπρόθεσμος στόχος.

Ως προς τα οργανωτικά του δημόσιου συστήματος υγείας, τόσο η σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ όσο και οι διαθέσιμες μελέτες δείχνουν ότι επιβάλλεται η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας υγείας (είτε με την ενίσχυση των Κέντρων Υγείας είτε με την υιοθέτηση του θεσμού του Οικογενειακού Ιατρού), καθώς και η καλύτερη σύνδεσή της με τη δευτεροβάθμια υγεία. Οι αντίστοιχες αλλαγές μπορούν να συμβάλουν τόσο στη βελτίωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών, όσο και στον περιορισμό των δαπανών του συστήματος. Μικρός αριθμός πολύ μικρών δημοσίων νοσοκομείων συγχωνεύθηκαν με άλλα μεγαλύτερα μετά το 2010. Όμως, ακόμη και σήμερα, αρκετά από τα δημόσια νοσοκομεία της χώρας έχουν χαμηλό επίπεδο πληρότητας και θα μπορούσαν να συγχωνευθούν με άλλα, μεγαλύτερα, ώστε να προκύψουν εξοικονομήσεις πόρων, οικονομίες κλίμακας, καλύτερη αξιοποίηση του εξοπλισμού και του προσωπικού και, συνεπώς, καλύτερη εξυπηρέτηση του πληθυσμού. Ταυτόχρονα, οι πρώην νοσοκομειακές υποδομές θα μπορούσαν να μετατραπούν σε Κέντρα Υγείας, κυρίως σε μικρές επαρχιακές πόλεις. Η εμπειρία των προηγούμενων ετών δείχνει ότι η πολιτική αυτή είναι μάλλον αντιδημοφιλής, παρ' ότι μπορεί να έχει επωφελή αποτελέσματα για το σύνολο του πληθυσμού.

Η αποδοτικότητα των νοσοκομείων είναι δυνατόν να βελτιωθεί σημαντικά, με την εισαγωγή και την αποτελεσματικότερη χρήση

νέων τεχνολογιών και, ακόμη περισσότερο, με τη χρήση σύγχρονων διοικητικών μεθόδων. Αυτό προϋποθέτει την επιλογή διοικήσεων με αυστηρά αξιολογικά κριτήρια και εγκατάλειψη των παλαιοκομματικών πρακτικών, που τόσο συχνά παρατηρούνται στον συγκεκριμένο τομέα. Η παροχή διοικητικής ευελιξίας και αυτονομίας προς τις διοικήσεις, αλλά και η υποχρέωση λογοδοσίας, μπορούν επίσης να βελτιώσουν σημαντικά τις λειτουργίες των μονάδων υγείας τόσο στο δευτεροβάθμιο όσο και στο πρωτοβάθμιο επίπεδο (εφόσον υλοποιηθούν οι αλλαγές που περιγράφονται παραπάνω). Και στα δύο επίπεδα, η εισαγωγή πρακτικών συνεχούς αξιολόγησης, η ανάλυση κόστους-ωφέλειας και η στατιστική παρακολούθηση του συστήματος είναι δυνατόν να οδηγήσουν τόσο σε μείωση του κόστους όσο και σε βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Παρόμοια αποτελέσματα μπορεί να έχει και η περαιτέρω προώθηση της διαφάνειας στον τομέα των προμηθειών (τομέας στον οποίο έχουν ήδη γίνει σημαντικές αλλαγές κατά τα τελευταία χρόνια).

Παρά τη σημαντική μείωση της φαρμακευτικής δαπάνης κατά την περίοδο της κρίσης, αυτή παραμένει πολύ υψηλή (ως ποσοστό του ΑΕΠ), σε σύγκριση με τους εταίρους μας στην Ε.Ε. Πολλά ακόμη μπορούν να γίνουν στον συγκεκριμένο τομέα. Σε σύγκριση με τις χώρες της Ε.Ε. ή του ΟΟΣΑ, η χρήση γενοσήμων φαρμάκων παραμένει χαμηλή και οι τιμές τους υψηλές. Μηχανισμοί που θα επιβάλουν αύξηση της χρήσης γενοσήμων (ή off-patent) φαρμάκων και σταδιακή μείωση των τιμών τους είναι διαθέσιμοι και επιβάλλεται να χρησιμοποιηθούν ευρύτερα. Η ίδρυση του ΕΟΠΥΥ δημιούργησε την ελπίδα ότι θα μπορούσε να λειτουργήσει σχεδόν ως μονοψωνητής, όπως πολλοί αντίστοιχοι οργανισμοί στο εξωτερικό, με αποτέλεσμα τη μείωση της τιμής των φαρμάκων. Όμως, σημαντικοί πόροι του ΕΟΠΥΥ παρακρατήθηκαν αυθαίρετα από τα ασφαλιστικά ταμεία (κυρίως για την πληρωμή συντάξεων), ο οργανισμός δεν είχε την απαραίτητη ρευστότητα, δημιούργησε μεγάλες ληξιπρόθεσμες οφειλές και δεν είχε την απαραίτητη διαπραγματευτική δύναμη για να πετύχει μείωση της τιμής των φαρμάκων που αγοράζει και, συνακόλουθα, της φαρμακευτικής δαπάνης. Υπάρχει η ελπίδα ότι θα μπορέσει να παίξει αυτόν τον ρόλο όταν η γενικότερη δημοσιονομική και οικονομική κατάσταση της χώρας και των ασφαλιστικών ταμείων ομαλοποιηθεί.

Σημαντική μείωση της δαπάνης αλλά και βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι δυνατόν να προκύψει από τη γενικευμένη χρήση πρωτοκόλλων (διαγνωστικών, θεραπευτικών, κλινικών κ.λπ.). Τα ίδια αποτελέσματα μπορεί να έχει και η χρήση ηλεκτρονικών ιατρικών φακέλων των ασθενών.

Τέλος, πολλές άλλες παρεμβάσεις στον χώρο της υγείας είναι ιδιαίτερα επιθυμητές και μπορούν, επίσης, να συμβάλουν στη μείωση του κόστους

μακροχρόνια. Ανάμεσά τους σημαντικό ρόλο είναι δυνατόν να έχουν η προώθηση δράσεων Δημόσιας Υγείας (σχετιζόμενες με την προώθηση πολιτικών μείωσης της κατανάλωσης καπνού και αλκοόλ, της παχυσαρκίας κ.λπ.) και η ριζική αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός των Κέντρων Επειγόντων Περιστατικών και των συναφών δραστηριοτήτων τους. Δεδομένης της αναμενόμενης δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού, πρέπει επίσης να ληφθούν αποφάσεις σχετιζόμενες με τη μακροχρόνια φροντίδα και να βρεθούν αποτελεσματικότεροι τρόποι παροχής της (ούτε σε ακριβές νοσοκομειακές υποδομές, ούτε με την απόσυρση συγγενών από την αγορά εργασίας για την κάλυψη των σχετικών αναγκών). Επιπλέον, δεδομένης της αναλογίας ιατρών και νοσηλευτικού προσωπικού στο σύστημα υγείας, προτείνονται ο περιορισμός των πανάκριβων θέσεων εισακτέων στις ιατρικές σχολές (πολλοί από τους αποφοίτους των σχολών αυτών, αντιμετωπίζοντας προοπτικές ανεργίας, μεταναστεύουν, με μεγάλο οικονομικό κόστος για τη χώρα) και η αύξηση του αριθμού των εισακτέων στις νοσηλευτικές σχολές.

Πολλά από τα παραπάνω μέτρα αφορούν τη δημιουργία υποδομών και έχουν βραχυχρόνιο δημοσιονομικό κόστος. Όμως, στις περισσότερες περιπτώσεις, οι σχετικές δαπάνες είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση από κοινοτικούς πόρους, και είναι ευκαταίω να χρηματοδοτηθούν κατ' αυτόν τον τρόπο, εφόσον οι μακροχρόνιες συνέπειές τους θα είναι ιδιαίτερα θετικές. Το πραγματικά μεγάλο εμπόδιο για την υλοποίηση των παραπάνω μεταρρυθμίσεων, αλλά και πολλών άλλων, έχει να κάνει με την ύπαρξη ισχυρότατων ομάδων συμφερόντων στον χώρο της υγείας, οι οποίες έχουν δυσανάλογα μεγάλη πολιτική ισχύ και έχουν κατορθώσει σε αρκετές περιπτώσεις, στο παρελθόν, να ματαιώσουν μεταρρυθμίσεις (Mossialos, Allin and Davaki, 2005). Επομένως, και εδώ η εκ των ων ουκ άνευ συνθήκη για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων και τη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας είναι η ύπαρξη ισχυρής πολιτικής βούλησης.

ΕΝΑ ΝΕΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΕ ΑΥΤΟ

Πάνος Τσακλόγλου, Γιώργος Οικονομίδης,
Γιώργος Παγουλάτος, Χρήστος Τριαντόπουλος,
Αποστόλης Φιλιππόπουλος

Απρίλιος 2016

Πού Βρισκόμαστε Σήμερα: τα Νέα Αδιέξοδα και οι Ορατές Λύσεις



Ε. Πού Βρισκόμαστε Σήμερα: Τα νέα Αδιέξοδα και οι Ορατές Λύσεις

Η ελληνική οικονομία το 2016 εισήλθε στον όγδοο χρόνο ύφεσης από το 2008, με όλα τα μεγέθη της να έχουν συρρικνωθεί μέχρι το 2015 περίπου κατά το ένα τέταρτο σε σχέση με εκείνα του 2008 και τα εισοδήματα να έχουν μειωθεί κατά το ένα τρίτο κατά μέσο όρο. Καθ' όλη αυτή την περίοδο, μόνο το 2014 έκλεισε με θετικό πρόσημο στον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ. Η ανάκαμψη που, κατά τις εκτιμήσεις όλων των διεθνών οργανισμών, θα σημειωνόταν το 2015 και το 2016 ματαιώθηκε για λόγους που σχετίζονταν με την αβεβαιότητα της διαπραγμάτευσης του πρώτου εξαμήνου του 2015, την παρατεταμένη χρηματοδοτική ασφυξία και τους ελέγχους στις κινήσεις κεφαλαίων που επιβλήθηκαν από τον Ιούνιο του 2015. Η παράταση της ύφεσης κατά το 2015 και το 2016, υπό συνθήκες ανεργίας σε επίπεδα 25%, δοκιμάζει τις έσχατες αντοχές όχι μόνο της οικονομίας, των επιχειρήσεων, του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, του κοινωνικού κράτους και του ασφαλιστικού συστήματος, αλλά και της κοινωνικής συνοχής και του πολιτικού συστήματος εν γένει.

Ε1. Η Αρνητική Κληρονομιά της Ύφεσης

Η μακρά αυτή περίοδος ύφεσης αφήνει μια αρνητική κληρονομιά, που αποτελεί τροχοπέδη στη μελλοντική δυνατότητα της οικονομίας να αναπτυχθεί. Αυτή η αρνητική κληρονομιά συνίσταται στην εκτεταμένη αποεπένδυση και στη συνακόλουθη απώλεια παραγωγικού κεφαλαίου. Υπολογίζεται ότι η ελληνική οικονομία θα χρειαστεί συνολικά επενδύσεις (ιδιωτικές και δημόσιες) ύψους περίπου 100 δισ. ευρώ μέχρι το 2020, προκειμένου να μπορεί να ανακτήσει το χαμένο έδαφος και ένα ικανοποιητικό και διατηρήσιμο επίπεδο ανάπτυξης (McKinsey, 2012). Κυρίως, όμως, η αρνητική υφειακή κληρονομιά συνίσταται στην απώλεια ανθρώπινου κεφαλαίου, με το ποσοστό απασχόλησης (δηλαδή ποσοστό ενεργού πληθυσμού ηλικίας 20-64 με κάποια μορφή απασχόληση) να έχει συρρικνωθεί στα επίπεδα κάτω του 55%, όταν ο μέσος όρος της Ευρωζώνης είναι περίπου 68% (στοιχεία 2014) και ο ευρωπαϊκός στόχος βρίσκεται στο 75%. Αυτό είναι το αποτέλεσμα της υψηλότατης ανεργίας, των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων και άλλων διαρθρωτικών και συγκυριακών αρνητικών παραγόντων. Σε αυτούς προστίθεται η εκτεταμένη μετανάστευση ανθρώπινου δυναμικού στο εξωτερικό κατά τα τελευταία πέντε χρόνια, διαδικασία που στερεί από την ελληνική οικονομία το δυναμικότερο και, κατά κανόνα, καλύτερα καταρτισμένο τμήμα του ενεργού πληθυσμού της. Ο συνδυασμός εκτεταμένης αποεπένδυσης και χαμηλού ποσοστού απασχόλησης υποσκάπτει τον δυναμικό ρυθμό ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.

Η συσσώρευση της υπερχρέωσης του ιδιωτικού τομέα (εκτός από τον δημόσιο), με τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια στο ιλιγγιώδες ποσοστό του 40%, πιστοποιεί το εύρος των προκλήσεων και τον δύσκολο δρόμο που θα πρέπει να διανυθεί για την εξυγίανση και την αναδιάρθρωση του τραπεζικού συστήματος και της επιχειρηματικής παραγωγής. Ταυτόχρονα, η καθίζηση της οικονομικής δραστηριότητας και τα δυσβάστακτα βάρη της φορολόγησης, των γραφειοκρατικών εμποδίων, του κόστους κεφαλαίου και (για την ενεργειοβόρο βιομηχανία) του κόστους της ενέργειας έχουν δημιουργήσει ένα εξαιρετικά δυσμενές πλαίσιο συνθηκών. Ο μεγάλος αριθμός των πτωχεύσεων επιχειρήσεων και οι χιλιάδες εταιρείες που μεταφέρουν την έδρα τους στη Βουλγαρία ή στην Κύπρο καταδεικνύουν το πρόβλημα και την επείγουσα

ανάγκη ανάληψης δραστικών πρωτοβουλιών για τη δημιουργία ενός ευνοϊκότερου περιβάλλοντος επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Το αρνητικότερο, ίσως, χαρακτηριστικό της κρίσης υπήρξε η δυνατότητά της να αυτοαναπαράγεται και να αυτοπολλαπλασιάζεται, αποκτώντας μια τοξική δυναμική φαύλου κύκλου, ή πολλαπλών φαύλων κύκλων. Η βαριά εμπροσθοβαρής σταθεροποίηση (σε μεγάλο βαθμό αναπόφευκτη, λόγω του υψηλότερου πρωτογενούς ελλείμματος το 2009 και του βαριά ελλειμματικού ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών) επέβαλε μέτρα δημοσιονομικής περιστολής τα οποία επιδείνωσαν την ύφεση, υπονομεύοντας την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, οδηγώντας σε επιπλέον δημοσιονομικά μέτρα, που περαιτέρω επέτειναν την ύφεση κ.ο.κ. Η απώλεια παραγωγικού και ανθρώπινου κεφαλαίου, υπό συνθήκες αποεπένδυσης και ραγδαίας αύξησης της ανεργίας, υπέσκαψε τη δυνατότητα ανάκαμψης.

Αλλά ο φαύλος κύκλος ήταν, επίσης, ορατός στην τοξική, μολυσματική δυναμική διάχυσης της κρίσης από τον ένα τομέα στον άλλο. Μια κρίση που ξεκίνησε (για την Ελλάδα) ως κρίση δημοσιονομική και κρίση ανταγωνιστικότητας, κρίση εξωτερικού ισοζυγίου, αποτέλεσε μέρος της ευρύτερης χρηματοπιστωτικής κρίσης στην Ευρωζώνη και της ξαφνικής εξόδου κεφαλαίων (sudden stop) από τις οικονομίες της περιφέρειας, που είχαν έως τότε πολύ υψηλά επίπεδα καθαρού εξωτερικού δανεισμού. Η ελληνική δημοσιονομική κρίση, κρίση δημόσιου χρέους, μέσα από την κατάρρευση των τιμών των κρατικών χρεογράφων και το υφεσιακό σοκ της οικονομίας, μεταβλήθηκε σε κρίση χρηματοπιστωτικού τομέα και ελληνικών τραπεζών. Και, έπειτα, ο συνδυασμός πιστωτικής συρρίκνωσης και δημοσιονομικής περιστολής επέτεινε την ύφεση, οδηγώντας σε μια κρίση της πραγματικής οικονομίας, σε μια κρίση ευρύτερα κοινωνική, με απτές πολιτικές συνέπειες, κεντρικότερες των οποίων ήταν η οξεία ριζοσπαστικοποίηση του εκλογικού σώματος, η ανάδειξη ακραίων απόψεων στον δημόσιο διάλογο και η όξυνση της πόλωσης, του λαϊκισμού και του αντιευρωπαϊσμού. Και αυτές οι συνθήκες πόλωσης, ακραίας κομματικής σύγκρουσης και κοινωνικοπολιτικής έντασης παρήγαγαν ακριβώς το περιβάλλον εκείνο που όξυνε τους δείκτες του «πολιτικού κινδύνου» και τη συζήτηση περί Grexit, διώχνοντας καταθέσεις και επενδυτές, παγώνοντας την οικονομική δραστηριότητα, παράγοντας αρνητικές προσδοκίες, βαθαίνοντας την ύφεση, απομακρύνοντας την ανάκαμψη και καθιστώντας την προσαρμογή ακόμη δυσχερέστερη.

Ε2. Η Κρίση Προϋπήρχε των Μνημονίων

Η κρίση δεν ξεκίνησε το 2010 με τα Μνημόνια, ούτε οι αιτίες της ανάγονται στα Μνημόνια, παρ' ότι η εξαιρετικά εμπροσθοβαρής δημοσιονομική προσαρμογή επέτεινε την ύφεση. Η κρίση προϋπήρχε των Μνημονίων, διότι η ελληνική οικονομία έφθασε στο 2009-2010 με ένα επίπεδο εισοδήματος σημαντικά αναντίστοιχο προς τις πραγματικές παραγωγικές της δυνατότητες. Η οικονομία κατά τα αμέσως προ-κρίσης χρόνια «έτρεχε» με ένα από τα υψηλότερα στην Ευρώπη ποσοστά τελικής κατανάλωσης ως μερίδιο του ΑΕΠ, χάρη σε μια «φούσκα» πιστωτικής επέκτασης και υπερχρέωσης, διόγκωσης των μη εμπορεύσιμων κλάδων της οικονομίας και των εισαγωγών, που χρηματοδοτούνταν από υψηλότατα επίπεδα εξωτερικού δανεισμού. Στην ελληνική περίπτωση (αντίθετα από την Ιρλανδία ή την Ισπανία), το καθαρό εξωτερικό χρέος αφορούσε, κυρίως, την υπερχρέωση του δημόσιου τομέα και χρηματοδοτούσε, κυρίως, καταναλωτικές δαπάνες και προσλήψεις του Δημοσίου. Η δημοσιονομική ισορροπία άρχισε να ανατρέπεται μετά την είσοδο της χώρας μας στην ΟΝΕ, όταν οι «σκληροί» μηχανισμοί δημοσιονομικής πειθαρχίας προ-ένταξης αντικαταστάθηκαν από «μαλακότερους», ευέλικτους και πολιτικά διαπραγματεύσιμους κανόνες, ιδίως μετά την χαλάρωση των κανόνων για το ύψος του ελλείμματος στο 3% του ΑΕΠ από τη Γερμανία και τη Γαλλία, και τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2005 επί το ηπιότερο. Μετά το 2001 η ελληνική οικονομία άρχισε ξανά να παράγει πρωτογενή ελλείμματα, ενώ κατά την περίοδο 2008-2009 η δημοσιονομική ισορροπία ξέφυγε από κάθε έλεγχο.

Οι ρίζες της κρίσης ανάγονται στη συσσωρευμένη αναβολή των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων κατά τις προηγούμενες δεκαετίες μέχρι το 2010. Μεταρρυθμίσεις που θα επέτρεπαν στην ελληνική οικονομία να τιθασεύσει τους μηχανισμούς δημιουργίας ελλειμμάτων και να εισέλθει σε μια παραγωγική τροχιά διατηρήσιμης ανάπτυξης, προσαρμοζόμενη στις απαιτητικές συνθήκες του παγκόσμιου οικονομικού ανταγωνισμού, της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς και του κοινού νομίματος. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές σε ένα ευρύτατο φάσμα τομέων (από τη φορολογική διοίκηση, τη δημόσια διοίκηση και τους φορείς της γενικής κυβέρνησης μέχρι την εργασιακή νομοθεσία,

τις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, το ασφαλιστικό σύστημα, το σύστημα υγείας, τις αποκρατικοποιήσεις, τη δικαιοσύνη, την εκπαίδευση, το χρηματοπιστωτικό σύστημα) αποτέλεσαν βασικό περιεχόμενο των τριών Μνημονίων. Υπό την πίεση του εξωτερικού περιορισμού, ουσιαστικά μπήκε σε πορεία υλοποίησης το μεγαλύτερο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της πρόσφατης περιόδου. Φάνηκε με τον τρόπο αυτό και η αδυναμία του ελληνικού πολιτικού συστήματος να προσφέρει, αλλά και η αδυναμία της εγχώριας κοινωνίας πολιτών να διεκδικήσει την πραγματοποίηση των αλλαγών εκείνων που θα «ξεβόλευαν» μεν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων, αλλά θα προωθούσαν μια διατηρήσιμη ανάπτυξη, με αύξηση της ανταγωνιστικότητας, αλλά και περισσότερη κοινωνική δικαιοσύνη, προς όφελος του γενικού συμφέροντος και της χώρας.

Η ελληνική πολιτική ηγεσία απέδειξε ότι δέχεται τις οδυνηρές και αναγκαίες αλλαγές μόνο ως αποτέλεσμα εξωτερικής πίεσης, και μάλιστα υπό την άμεση απειλή της χρεοκοπίας, και αυτό δεν συνιστά τεκμήριο ούτε ποιότητας ούτε αποτελεσματικότητας της ελληνικής δημοκρατίας. Χάθηκε, δυστυχώς, η ευκαιρία πραγματοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και της δημοσιονομικής εξυγίανσης κατά την «επίκρουση» περίοδο μέχρι το 2008, όταν ο ρυθμός μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας ξεπερνούσε κατά πολύ τον μέσο όρο της Ευρωζώνης. Γενικότερα, οι μεταρρυθμίσεις θα έπρεπε να υλοποιούνται σε περιόδους οικονομικής άνθησης, όταν οι ομάδες που απειλούνται με απώλειες κερτημένων αισθάνονται μικρότερη ανασφάλεια και μπορούν να αποζημιωθούν μέσα σε μια οικονομία που μεγεθύνεται. Όμως, χαρακτηριστικό μιας πολιτικής οικονομίας με ανώριμους θεσμούς και απουσία αποτελεσματικών αντικυκλικών εργαλείων είναι ότι, τόσο στην άνθηση όσο και στη συρρίκνωση, καταλήγει να λειτουργεί προκυκλικά, δηλαδή μετατρέποντας την άνοδο σε ανεξέλεγκτη «φούσκα» και την κάθοδο σε αυτοτροφοδοτούμενη ύφεση.

Ε3. Τα Σημαντικά Θετικά Κεκτημένα

Έτσι, η Ελλάδα το 2016 εισήλθε στον έβδομο χρόνο των Μνημονίων με πολύ βαριές αδυναμίες, όμως και με ορισμένα πολύ σημαντικά κεκτημένα, που μπορούν να βοηθήσουν την επιστροφή όχι απλώς σε κυκλική ανάκαμψη, αλλά σε διατηρήσιμη ανάπτυξη.

Πρώτο, μεταξύ αυτών είναι η ευρεία κοινωνική και πολιτική συνειδητοποίηση ότι η ελληνική οικονομία δεν μπορεί να επιστρέψει ούτε στην υπερχρέωση ούτε στην αμεριμνσία της προ-Μνημονίων περιόδου. Η τραυματική εμπειρία των ελλειμμάτων και της υπερχρέωσης μας αφήνει, ίσως, με μια συλλογική μνήμη απώθησης προς την υπερχρέωση, κατά τον ίδιο τρόπο που ο υπερπληθωρισμός της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης ενέγραψε στη συλλογική μνήμη του γερμανικού λαού έναν (υπερβάλλοντα ίσως) φόβο του υψηλού πληθωρισμού. Υπάρχει, πλέον, ευρύτερη πολιτική συναίνεση στην αξία και στην ανάγκη διαφύλαξης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Υπάρχει, επίσης, διάχυτη η κατανόηση για την ανάγκη υιοθέτησης ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου που θα αξιοποιεί τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της ελληνικής οικονομίας, προσανατολισμένου κυρίως στους εμπορεύσιμους κλάδους και στις εξαγωγές.

Δεύτερον, υπάρχει μια θετική κληρονομιά τεχνογνωσίας, μεταρρυθμίσεων και (με μεγάλες θυσίες) εξάλειψης των ελλειμμάτων του παρελθόντος. Πολλές από τις αλλαγές που έχουν συμβεί στην οικονομία και στο ρυθμιστικό της πλαίσιο (όπως η απελευθέρωση των αγορών) θα γεννήσουν τα αναπτυξιακά αποτελέσματά τους, όταν θα αρχίσει η οικονομική ανάκαμψη. Τότε θα φανούν τα πλεονεκτήματα των μεταρρυθμίσεων, που θα επιτρέψουν στην οικονομία να αναπτυχθεί με ταχύτερους ρυθμούς. Αυτό όμως θα απαιτήσει να παραμείνει η χώρα στον δρόμο της προσαρμογής, του προγράμματος και των μεταρρυθμίσεων. Και θα απαιτήσει, επίσης, την υιοθέτηση και εφαρμογή –με συνέπεια και διακομματική συνέχεια– ενός πραγματικού αναπτυξιακού προγράμματος για τη χώρα, που θα προετοιμάσει την οικονομία για τις συνθήκες της δεκαετίας του 2020, προσπαθώντας δηλαδή να ακολουθήσουμε όχι το προηγούμενο, αλλά το επόμενο κύμα καινοτομίας και αλλαγών. Εκεί, η ελληνική οικονομία, ως μια οικονομία στηριζόμενη σε μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις, και άρα σχετικά

ευέλικτη, θα μπορέσει να μετατρέψει αδυναμίες και υστερήσεις σε πλεονεκτήματα.

Τρίτον, υπάρχουν, όπως είναι γνωστό, σημαντικοί «οδοδείκτες» στη βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη πορεία υλοποίησης του προγράμματος, που συνδέονται με σημαντικές ωφέλειες για την ελληνική οικονομία. Η επιτυχής ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης του τρίτου Μνημονίου συνδέεται με την εκκίνηση της διαπραγμάτευσης για την ελάφρυνση του δημόσιου χρέους, την ομαλοποίηση της πρόσβασης στη ρευστότητα του Ευρωσυστήματος (επαναφορά του waiver), την πρόσβαση στο πρόγραμμα αγοράς ομολόγων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), την πρόσβαση στα επενδυτικά κεφάλαια του «πακέτου Juncker», την άρση των περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων, τη σταδιακή αποκατάσταση συνθηκών κανονικότητας στην τραπεζική διαμεσολάβηση και στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, καθώς και με την ανάκαμψη της πραγματικής οικονομίας.

Τέταρτον, η διακομματική συναίνεση στην ψήφιση του τρίτου Μνημονίου αποτελεί ένα πολύ σημαντικό κεκτημένο, μετά από πέντε χρόνια οξύτατης αντιμνημονιακής πόλωσης, πολιτικής σύγκρουσης και λαϊκισμού. Το πρώτο Μνημόνιο ψηφίστηκε από ένα κόμμα, το δεύτερο Μνημόνιο από δύο και το τρίτο Μνημόνιο από πέντε κόμματα του ελληνικού Κοινοβουλίου. Επομένως, αποτυπώνεται μια πορεία σταθερής πολιτικής ωρίμανσης των κομματικών δυνάμεων που υποστηρίζουν την ανάγκη συμμετοχής της χώρας μας στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και στο ευρώ. Ωρίμανσης στην αποδοχή της πραγματικότητας ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των δεσμεύσεων απέναντι στους εταίρους και δανειστές της χώρας είναι αναγκαία προϋπόθεση, όχι μόνο για την αποφυγή της χρεοκοπίας και την παραμονή στο ευρώ, αλλά και για την ασφαλή έξοδο από την κρίση, το πέρασμα στην ανάπτυξη και την ασφαλή και επωφελή συμμετοχή της Ελλάδας στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Αυτοί οι τελικοί στόχοι στηρίζονται πλέον από μια ευρεία πλειοψηφία της κοινωνίας.

Ε4. Επίλογος: Ανάγκη Πολιτικής και Κοινωνικής Συνεννόησης

Ο πιο κρίσιμος παραλυτικός παράγοντας μετά το 2010, στην αγωνιώδη προσπάθεια οικονομικής προσαρμογής της χώρας, υπήρξε η έλλειψη πολιτικής συναίνεσης και η οξύτατη κομματική σύγκρουση. Η εμπρηστική αντιπολίτευση μεταφραζόταν σε απειλή κοινωνικής και πολιτικής αποσταθεροποίησης, ασυνέχειας ή διακοπής της εφαρμογής του συμφωνημένου με τους εταίρους οικονομικού προγράμματος. Αυτό, με τη σειρά του, διόγκωνε τον κίνδυνο εξόδου από το ευρώ ή άτακτης χρεοκοπίας, τον «κίνδυνο χώρας» (country risk), που είχε ως αποτέλεσμα τη φυγή επενδυτών και καταθετών, τον αποκλεισμό των ελληνικών επιχειρήσεων από τις αγορές και απαγορευτικά κόστη χρηματοδότησης, ακόμη και για τις ανταγωνιστικότερες ελληνικές επιχειρήσεις. Όλα αυτά συντέλεσαν καθοριστικά στον υφεσιακό φαύλο κύκλο που γνώρισε η χώρα.

Η διακομματική ψήφιση του τρίτου Μνημονίου με μεγάλη κοινοβουλευτική πλειοψηφία θα πρέπει και θα μπορούσε να αποτελέσει την αρχή της μετάβασης προς μια ευρύτερη, ορθολογική –ελάχιστη έστω– πολιτική και κοινωνική συναίνεση, σηματοδοτώντας την έξοδο προς τη σταθερότητα και την ανάπτυξη. Είναι όμως αναγκαίο να έχει συνέχεια στη διασφάλιση των επόμενων κρίσιμων βημάτων για τη χώρα, με πρώτο κύριο σταθμό την επιτυχή και έγκαιρη ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης. Η εύθραυστη οικονομία δεν θα άντεχε έναν νέο κύκλο αστάθειας, παρατεταμένης αγωνίας για την ολοκλήρωση της διαπραγμάτευσης και ακυβερνησίας. Παρ' ότι στην κάθε κυβέρνηση ανήκει πάντοτε η κύρια ευθύνη για τις διαπραγματεύσεις και την υλοποίηση των συμφωνημένων, η κάθε αντιπολίτευση έχει και αυτή ένα μερίδιο ευθύνης στη διασφάλιση της σταθερότητας που απαιτείται για να ξαναγίνει η Ελλάδα μέρος μιας ευρωπαϊκής κανονικότητας. Η ομαλή και ταχεία έξοδος από την κρίση προς την ανάπτυξη είναι διακομματική ευθύνη και εθνική επιταγή.

Βιβλιογραφία

Acemoglu, D. (2006), "A Simple Model of Inefficient Institutions". *The Scandinavian Journal of Economics* 108(4): 515-546.

Acemoglu, D. (2009), *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Alfonso, A. and Jalles, J.T. (2015), Economic performance, government size and institutional quality, *Empirica* 43(1): 83-109.

Aghion, P. and Howitt, O. (2009), *The Economics of Growth*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Aghion, P. and Howitt, O. (2009), *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Angelopoulos, K., Economides, G. and Kammas, P. (2007), "Tax-spending policies and economic growth: Theoretical predictions and evidence from the OECD". *European Journal of Political Economy* 23(4): 885-902.

Angelopoulos K., Philippopoulos, A. and Tsionas, M. (2008), "Does public sector efficiency matter? Revisiting the relation between fiscal size and economic growth in a world sample". *Public Choice* 137 (1-2): 245-278.

Angelopoulos, K., Philippopoulos, A. and Vassilatos, V. (2009), "The social cost of rent seeking in Europe". *European Journal of Political Economy* 25(3): 280-299.

Argyrou, M.G. (2015), "The Greek Crisis and Financial Assistance Programmes: An Evaluation". CESifo Working Paper, No. 5591.

Artavanis, N., Morse, A. and Tsoutsoura, M. (2015), "Measuring Income Tax Evasion using Bank Credit: Evidence from Greece". Chicago Booth Research Paper no 12-25, Fama-Miller Working Paper.

Barro, R. J. and Sala-i-Martin, X. (2004), *Economic Growth*. 2nd edition. Cambridge MA and London: The MIT Press.

Blanchard, O. and Leigh, D. (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", IMF Working Paper 13/1.

Bouis, R. and Duval, R. (2011), "Raising Potential Growth after the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms

in the OECD Area and Beyond". OECD Economics Department Working Papers, No. 835.

Bourlès, R. et al. (2010), "Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth: Panel Data Evidence for OECD Countries". OECD Economics Department Working Papers, No. 791.

Burtless G. (2001), "The Greek labor market". In R.C. Bryant, N. Garganas and G. Tavlas (eds.), *Greece's economic performance and prospects*. Athens and Washington DC: Bank of Greece and the Brookings Institution.

CESifo European Economic Advisory Group (2012), EEAG Report on the European Economy.

CESifo European Economic Advisory Group (2014), EEAG Report on the European Economy.

Cholezas, I. and Tsakloglou, P. (2009), "The economic impact of immigration in Greece: taking stock of the existing evidence", *Journal of Southeast European and Black Sea Studies* 9 (1-2): 77-104.

Cholezas, I., Kanellopoulos, N.C., Mitrakos, T. and Tsakloglou, P. (2013), "The impact of the current crisis on private returns to education in Greece", *Economic Bulletin, Bank of Greece* 38: 33-63.

Christodoulakis N. (2015), *Greek Endgame: From Austerity to Growth or Grexit*, London: Rowman & Littlefield.

Christopoulou, R. and Monastiriotis, V. (2015), "Public-private wage duality during the Greek crisis", *Oxford Economic Papers* (forthcoming).

Cingano, F. (2014), "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing.

Conway, P., de Rosa, D, Nicoletti, G. and Steiner F. (2006), "Regulation, Competition and Productivity Convergence", OECD Economics Department Working Papers, No. 509.

Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Economist (The) (2014), "The dangers of deflation: The pendulum swings to the pit". October 25: 25-29.

European Central Bank (2015), Report on Financial Structures. Frankfurt: ECB.

European Commission (2010a), "The Economic Adjustment Programme for Greece". *European Economy Occasional Papers*, No 61, May.

European Commission (2010b), "The Economic Adjustment Programme for Greece". (First Review), *European Economy Occasional Papers*, No 68, August.

European Commission (2011), "The Economic Adjustment Programme for Greece". (Fourth Review), *European Economy Occasional Papers*, No 82, July.

European Commission (2012), "The Second Economic Adjustment Programme for Greece". *European Economy Occasional Papers*, No 94, March.

European Commission (2013), "Report on Public Finances in EMU". Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2014a), "The Second Economic Adjustment Programme for Greece". Fourth Review, *European Economy Occasional Papers*, No 192, April.

European Commission (2014b), "The 2015 Ageing Report. Underlying Assumption and Projection Methodologies". European Economy 8. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2015a), "Tax Reforms report in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability". Institutional Papers 008, September. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2015b), "European Economy Forecasts". European Economy 2. Luxembourg: Publications Office of the European Union, Spring.

European Commission (2016c), "The 2015 EU Justice Scoreboard". Directorate - General for Justice. Belgium.

European Economic Advisory Group (2015), "The EEAG Report on the European Economy", Munich: Ifo Institute.

Galenianos, M. (2015), "The Greek Crisis: Origins and Implications". Research Paper No 16. Athens: Crisis Observatory, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP).

Gogos, S., Mylonidis, D., Papageorgiou, D. and Vassilatos, V. (2014), "1979-2011: A Greek great depression through the lens of neoclassical growth theory". *Economic Modelling* 36: 316-331.

Heckman, J. J. (2008), "Schools, Skills and Synapses", *Economic Inquiry* 46(3): 289-324.

Herrmann, B. and Kritikos S.A. (2013), "Growing out of the crisis: hidden assets to Greece's transition to an innovation economy", *IZA Journal of European Labor Studies* 2(1):14.

IMF (2010), "Greece: First Review under the Stand-By Arrangement". Country Report No 10/286. Washington DC: International Monetary Fund, September.

IMF (2013), "Greece". IMF Country Report, no 13/155. Washington DC: International Monetary Fund, June.

IMF (2015), "A Strategy for Resolving Europe's Problem Loans", IMF Staff Discussion Note SDN/15/19. Washington DC: International Monetary Fund.

Ioannides, Y. M. and Pissarides, C.A. (2015), "Is the Greek debt crisis one of supply or demand?", *Brookings Papers on Economic Activity* (υπό έκδοση).

Ioannou, C.A. (2012), "Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration". *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 28(2): 199–222.

Jones, C. (2002), "Introduction to Economic Growth". 2nd edition. New York: W.W. Norton and Company Inc.

Kentikelenis, A., Karanikolos, M., Papanicolas, I., Basu, S., McKee, M. and Stuckler, D. (2011), "Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy". *Lancet* 378: 1457-1458.

Koske, I. et al. (2015), "The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries". OECD Economics Department Working Papers, No. 1200. Paris: OECD Publishing.

Koutsampelas, C. and Tsakloglou, P. (2015), "The progressivity of public education in Greece: empirical findings and policy implications". *Education Economics* 23(5): 596-611, October.

Koutsogeorgopoulou, V., Matsaganis, M., Leventi, C. and Schneider, J.-D. (2014), "Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece". OECD Economics Department, Working Paper No. 1106. OECD Publishing.

Kritikos, A.S. and Zimmermann, K.F. (2014), "A Plan to Revitalize Greece". *Harvard Business Review* 2014/06.

Liaropoulos L. (2012), "Greek economic crisis: not a tragedy for health". *British Medical Journal* 2012;345:e7988, BMJ Publishing Group, November.

Lisbon Council (2015), "The 2015 Euro Plus Monitor". Lisbon Council/Berenberg Bank.

Lyberaki, A., Meghir, C. and Nicolitsas, D. (2015), "Labor Market Regulation and Reform in Greece". In C. Meghir, C. Pissarides, D. Vayanos and N. Vettas (eds.), *Crisis in the Euro zone: Policy Options for Greece*. The MIT Press (υπό έκδοση).

Matsaganis, M. and Leventi, C. (2015), "Ex ante poverty and fiscal evaluation of a guaranteed minimum income programme in Greece". World Bank Working Paper, No 97840.

Matsaganis, M., Papadopoulos, F. and Tsakloglou, P. (2001), "Eliminating extreme poverty in Greece". *Journal of Income Distribution*, 10 (1-2):40-57.

Matsaganis, M. and Leventi, C. (2014), "Poverty and Inequality during the Great Recession in Greece". *Political Studies Review* 12(2): 209-223.

Matsaganis, M. and Flevotomou, M. (2010), "Distributional Implications of Tax Evasion in Greece". *GreeSe-Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe* 31, Hellenic Observatory, LSE.

McKinsey & Company (2012), "Greece 10 Years Ahead. Defining Greece's new growth model and strategy". Athens Office, June.

Mitrakos T., Tsakloglou, P. and Cholezas, I. (2010), "Determinants of wage rates in Greece, with an emphasis on the wages of tertiary education graduates". Bank of Greece Economic Bulletin 34: 7-40, Athens: Bank of Greece Printing Works.

Mitsopoulos, M. and Pelagidis, T. (2010), "Greek Appeals Courts' Quality Analysis and Performance". *European Journal of Law and Economics*, 30 (1): 17-39.

Mossialos E., Allin, S. and Davaki, K. (2005), "Analysing the Greek health system: a tale of fragmentation and inertia". *Health Economics* 14(S1): S151-S168.

Nicoletti, G. and Scarpetta, S. (2005), "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries". OECD Economics Department Working Papers, No. 472.

OECD (2011), "Education Policy Advice for Greece: Strong Performers and Successful Reformers in Education". Paris: OECD Publishing.

OECD (2012), "Fiscal Consolidation: How much, how fast and by what means?". OECD Economic Policy Papers, No 01. Paris: OECD Publishing.

OECD (2013a), "Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth". Paris: OECD Publishing.

OECD (2013b), "Greece: Reform of Social Welfare Programmes", OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing.

OECD (2014), "Economic Policy Reforms 2014: Going for Growth". Paris: OECD Publishing.

OECD (2015), "Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth. Paris: OECD Publishing.

Orphanides, A. (2015), "The Euro Area Crisis Five Years after the Original Sin", MIT Sloan Research Paper No. 5147-15, September.

Pagoulatos, G. (2014), "State-driven in Boom and in Bust: Structural Limitations of Financial Power in Greece", *Government and Opposition* 49(3): 452-482.

Panageas, S. and Tinios, P. (2015), "Pensions: Arresting a race to the bottom". In C. Meghir, C. Pissarides, D. Vayanos and N. Vettas (eds.), *Crisis in the Euro zone: Policy Options for Greece*. The MIT Press (υπό έκδοση).

Papageorgiou, D. (2014), "BoGGEM: A dynamic stochastic general equilibrium model for policy simulations". Bank of Greece Working Papers, No 182. Athens: Bank of Greece Printing Works, May.

Papageorgiou, D. and Vourvachaki, E. (2015), "Macroeconomic effects of structural reforms and fiscal consolidations: Trade-offs and complementarities". Athens: Bank of Greece.

Papaioannou, E. (2011), "The Injustice of the Justice System". Greek Economists

for Reform, March 2011.

Papaioannou, E. and Karatza, S. (2015), "The Greek Justice System: Collapse and Reform". In C. Meghir, C. Pissarides, N. Vettas and D. Vayanos (eds), *Crisis in the Euro zone: Policy Options for Greece*, MIT Press.

Pelagidis, T. and Mitsopoulos, M. (2016), *Who's to Blame for Greece? Austerity in Charge of Saving a Broken Economy*. London, New York and Shanghai: Palgrave MacMillan.

Perotti, E.C. (1995), "Credible Privatization". *The American Economic Review* 85(4): 847–859.

Reinhart, C.M. and Rogoff, K.S. (2009), *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Roland, G. (ed.) (2008), *Privatization: Successes and failures*. New York and Chichester: Columbia University Press.

Sabethai, I. (2000), "The Greek labour market: features, problems and policies". *Economic Bulletin*, Bank of Greece 16: 7-40.

Sala-i-Martin, X. (2010), "The economics behind the world economic forum's global competitiveness index". In P. de Grauwe (ed.), *Dimensions of Competitiveness*, CESifo Series, Cambridge, MA: The MIT Press.

Sarris, A.H. and Zografakis, S. (1999), "A Computable General Equilibrium Assessment of the Impact of Illegal Immigration on the Greek Economy". *Journal of Population Economics* 12 (1): 155-182.

Schneider, F. (2003), "The development of the shadow economies and shadow labor force of 21 OECD and 22 transition countries", DICE Report, CESifo, 1: 17-23.

Sinn, H.-W. (2010), "Rescuing Europe". *CESifo Forum* 11 (special issue): 1-22, August.

Skreta, V. (2015), "Privatizations: Auction and Market design during a Crisis". In C. Meghir, C. Pissarides, D. Vayanos and N. Vettas (eds.), *Crisis in the Euro zone: Policy Options for Greece*. The MIT Press, (υπό έκδοση).

Tabellini, G. (2005), "The role of the state in economic development". *Kyklos* 58(2): 283-303.

Terzi, A. (2015) "Reform momentum and its impact on Greek growth". Bruegel Policy Contribution 2015/12, July.

World Economic Forum (2014), "The Global Competitiveness Report 2014-15". Switzerland: World Economic Forum.

World Bank, (2011), "Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World". World Bank Group.

World Bank, (2012), "Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises". World Bank Group.

World Bank, (2013), "Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises". World Bank Group.

World Bank, (2014), "Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency". World Bank Group.

World Bank, (2015), "Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency". World Bank Group.

Zavras D., Tsiantou, V., Pavi, E. Mylona, K., Kyriopoulos, J. (2013) "Impact of economic crisis and other demographic and socio-economic factors on self-rated health in Greece". *European Journal of Public Health* 23(2): 206-210.

διαΝΕΟσις (2016α), «Η Υγεία των Ελλήνων στα Χρόνια της Κρίσης», Έρευνα, Αθήνα, Μάρτιος (http://www.dianeosis.org/research/greek_health/).

διαΝΕΟσις (2016β), «Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα». Έρευνα, Αθήνα, Ιούνιος (<http://www.dianeosis.org/research/tax-evasion/>).

διαΝΕΟσις (2016γ), «Η Ακραία Φτώχεια στην Ελλάδα». Έρευνα, Αθήνα, Ιούνιος (http://www.dianeosis.org/research/poverty_greece/).

διαΝΕΟσις (2016δ), «Το Πρόβλημα της Κρουαζιέρας», Έρευνα, Αθήνα, Ιούνιος (http://www.dianeosis.org/research/cruise_industry_in_greece/).

διαΝΕΟσις (2016ε), «Το Δημογραφικό Πρόβλημα της Ελλάδας», Έρευνα, Αθήνα, Σεπτέμβριος (<http://www.dianeosis.org/research/demography/>).

διαΝΕΟσις (2016ε), «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα». Έρευνα, Αθήνα, Ιούλιος (<http://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/>).

ΙΟΒΕ (2013), «Προς ένα αναπτυξιακό υπόδειγμα: Επιλεγμένοι τομείς και θεσμικές παρεμβάσεις για την περίοδο 2014-2020», Δεκέμβριος.

Κανελλόπουλος, Κ. (επιμ.) (2010), «Αγορά Εργασίας: Εξελίξεις και αρχές πολιτικής». Έκθεση Νο 65, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

ΚΕΠΕ (2013), «Το Αναπτυξιακό Όραμα για την Ελλάδα του 2020: Προβλέψεις, προϋποθέσεις ανάπτυξης και μηχανισμοί χρηματοδότησης», Οκτώβριος.

Κολλίντζας Τ. (2000), Η αδράνεια του status quo και άλλα παθογόνα αίτια της ελληνικής οικονομίας, Αθήνα: Κριτική.

Κουτσομανώλη, Α., Σταϊκούρας, Χ. και Τριαντόπουλος Χ. (2010), "Επέκταση και Αποτελεσματικότητα των Ελληνικών Τραπεζών στη Νοτιοανατολική Ευρώπη". Στο Ηλ. Τζαβαλής (επ.), Μελέτες για το Ελληνικό Χρηματοπιστωτικό Σύστημα. Αθήνα: Εκδόσεις ΟΠΑ.

Λιανός, Θ. (2003), «Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική διερεύνηση», Μελέτες Νο 51, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Λιαρόπουλος, Λ. (2013), «Καθιέρωση Εθνικής Ασφάλισης Υγείας με χρηματοδότηση από φορολογικά έσοδα και κατάργηση όλων των εισφορών για υγεία»,

παρουσίαση σε Συνέδριο με τίτλο “Greek Reforms in the Health Care Sector”, Αθήνα, Δεκέμβριος.

Μπαλφούσις, Α. και Κωτσής, Κ. (2007), «Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και δυνατότητες εφαρμογής του στην Ελλάδα». Έκθεση Νο 50, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Τήνιος, Π. (2013), «Συντάξεις και Οικονομία μετά το Μνημόνιο: Προς μια Στρατηγική Διασποράς του Κινδύνου», Ερευνητικό Κείμενο Νο 1. Αθήνα: Παρατηρητήριο για την κρίση (ΕΛΙΑΜΕΠ).

Τράπεζα της Ελλάδος (2014), «Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης». Αθήνα: Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης της Τράπεζα της Ελλάδος.

Τράπεζα της Ελλάδος (2015), «Ενδιάμεση Έκθεση Νομισματικής Πολιτικής». Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Τράπεζα της Ελλάδος (2016), «Επισκόπηση του Ελληνικού Χρηματοπιστωτικού Συστήματος». Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Τριαντόπουλος, Χρ. (2015), «Πλαίσιο Στήριξης Ελληνικού Τραπεζικού Συστήματος: Μία Πρώτη Προσέγγιση», Οικονομικές Εξελίξεις Νο 26: 72-81, ΚΕΠΕ, Φεβρουάριος.

Τριαντόπουλος, Χ. (2016): «Μνημόνιο, δάνεια και χρηματοδοτικές ανάγκες». Στο Μ. Αναστασάτου, Δ. Κατσίκας και Κ. Φιλίνης (επ.), *Κατανοώντας την Ελληνική Κρίση*. Αθήνα: Παπαζήσης (υπό έκδοση).

