

02.2018

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Επανεκκίνηση της Ελληνικής Οικονομίας

Πώς η Μείωση Φόρων, Εισφορών και Πλεονάσματος
Οδηγεί σε Ανάπτυξη, Απασχόληση και Βιώσιμο χρέος

Νίκος Χριστοδουλάκης, Μιλτιάδης Νεκτάριος, Χάρης Θεοχάρης,
Χρήστος Αξιόγλου, Παύλος Κουρής, Γιώργος Συμεωνίδης

Φεβρουάριος 2018

Ομάδα έργου

Συντονιστές

Νίκος Χριστοδουλάκης

π. Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών
Καθηγητής Οικονομικής Ανάλυσης, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών · Ερευνητικός
Εταίρος και Μέλος Ερευνητικού Συμβουλίου, Hellenic Observatory, LSE

Μιλτιάδης Νεκτάριος

Καθηγητής Ασφαλιστικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Χάρης Θεοχάρης

Βουλευτής, π. Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων Υπουργείου Οικονομικών

Μέλη

Χρήστος Αξιόγλου

Διδάκτορας, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Ειδικός Επιστήμονας, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Πάυλος Κουρής

Επιστημονικός συνεργάτης κοινοβουλευτικού έργου, Βουλή των Ελλήνων

Γιώργος Συμεωνίδης

Εκτελεστικό Μέλος, Συμβούλιο Εθνικής Αναλογιστικής Αρχής

Ευχαριστίες

Στην ολοκλήρωση της παρούσας μελέτης συνετέλεσαν πολλοί για να τους παραθέσουμε όλους ονομαστικά και για αυτό αναφέρουμε τις πιο σημαντικές συμβολές. Σημαντική ήταν η ερευνητική εργασία του **Χρήστου Αξιόγλου** που έκανε τις οικονομετρικές εκτιμήσεις του υποδείγματος για την αγορά εργασίας (Παραρτήματα 3 και 4), η συμβολή του **Παύλου Κουρή** που προετοίμασε την φορολογική ανάλυση (Κεφάλαιο Γ) όπως επίσης και του **Γιώργου Συμεωνίδη** που ασχολήθηκε με τα πληθυσμιακά υποδείγματα (Παράρτημα 5).

Πολλοί διάβασαν διάφορες εκδοχές της μελέτης και των επιμέρους κεφαλαίων και μας βοήθησαν με τα σχόλια τους. Ξεχωρίζουν πάντως οι **Ν. Πανδής, Π. Γκενάκος** και **Π. Τσακλόγλου** για τις ιδιαιτέρως χρήσιμες υποδείξεις τους.

Οι συγγραφείς ευχαριστούν το Δίκτυο για την Μεταρρύθμιση για την πρόσκληση τον Ιανουάριο 2017 να παρουσιάσουν την πρόταση σε μια αρχική μορφή της, το ΕΒΕΑ και το Επαγγελματικό Επιμελητήριο Αθηνών για τη διοργάνωση δημόσιας εκδήλωσης τον Ιούνιο 2017. Η παρούσα έκδοση έγινε δυνατή χάρη στην ενθάρρυνση και τη στήριξη του οργανισμού *διαΝΕΟσις*, ενώ βελτιώθηκε σημαντικά χάρη στις υποδείξεις και τη βοήθεια της **Φαίης Μακαντάση**.

Φυσικά, οι συγγραφείς είναι οι μόνοι που φέρουν την ευθύνη για το περιεχόμενο, τις απόψεις και τα συμπεράσματα του βιβλίου, καθώς και για τυχόν απομείναντα λάθη.

Περιεχόμενα

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ.....	7
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΛΑΙΣΙΩΝ.....	9
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ	10
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	11
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ.....	13
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	17
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	19

A ΧΡΕΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: ΤΟ ΔΙΠΛΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ..... 33

A1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	34
A2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ.....	36
A2.1. Η Εκκρεμότητα της Ελάφρυνσης	36
A2.2. Σύνθεση του Δημόσιου Χρέους.....	37
A2.3. Προτάσεις Ελάφρυνσης Χρέους.....	41
A3. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ.....	44
A3.1. Κύρια Κριτήρια και Σενάρια	44
A3.2. Ανάλυση Βιωσιμότητας σε Ένα Νέο Πλαίσιο	46
A3.3. Ο Ρόλος της Αβεβαιότητας	49
A4. ΜΙΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.....	53
A4.1. Ένα Νέο Μείγμα Πολιτικής.....	53
A4.2. Ο Πολλαπλασιαστής Δημοσίων Επενδύσεων	54
A4.3. Οι Εναλλακτικές Υποθέσεις.....	58
A5. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ.....	60
A6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	63

B ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ: ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ ΜΕΙΩΣΗ ΕΙΣΦΟΡΩΝ.. 65

B1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	66
B2. ΤΑ ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.....	68
B2.1. Το Αφανές Χρέος του Συστήματος Συντάξεων	68
B2.2. Δημοσιονομική Επιβάρυνση	69

B2.3. Δημογραφική Επιβάρυνση.....	73
B2.4. Γενεαλογικές Ανισότητες.....	76
B2.4.1. Ενδογενεαλογική Ανισότητα.....	76
B2.4.2. Διαγενεαλογική Ανισότητα.....	77
B3. ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ.....	79
B3.1. Οι Πολιτικοί Περιορισμοί των Ασφαλιστικών Παρεμβάσεων.....	79
B3. 2. Οι Επιπτώσεις του Νόμου 4387/2016.....	81
B4. Η ΕΙΣΠΡΑΚΤΙΚΗ ΚΟΠΩΣΗ.....	85
B4.1. Αναντιστοιχία Εισφορών και Εισπράξεων.....	85
B4.2. Η Καμπύλη Laffer για τις Ασφαλιστικές Εισφορές.....	87
B4.3. Εισφορές και Απασχόληση.....	89
B5. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΕΙΣΦΟΡΩΝ.....	92
B5.1. Η Πρόταση Μείωσης των Εισφορών.....	92
B6. ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΣΕΝΑΡΙΩΝ.....	94
B6.1. Βασικό Σενάριο Υψηλής Ανάπτυξης Χωρίς Μεταρρύθμιση (Σενάριο Β).....	94
B6.2. Σενάριο Υψηλής Ανάπτυξης και Μεταρρύθμιση με Μείωση Εισφορών και Μεικτό Κεφαλαιοποιητικό Σύστημα (Σενάριο ΜΑΚ).....	95
B6.3. Σύγκριση Σεναρίων.....	95
B7. ΜΙΑ ΝΕΑ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.....	101
B7.1. Βασική Δομή του Νέου Συστήματος Συντάξεων.....	101
B7.2. Βασικοί Άξονες του Νέου Συστήματος Συντάξεων.....	102
B7.2.1. Κύριες Συντάξεις: Προσαρμογή του Ιταλικού/Σουηδικού Μοντέλου.....	102
B7.2.2. Νέο Ταμείο Επικουρικών Συντάξεων.....	103
B7.2.3. Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΤΕΑ).....	104
B7.3. Θέματα Χρηματοδότησης.....	104
B8. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΒΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ.....	106
B8.1. Συγχωνεύσεις Ταμείων στο ΙΚΑ/ΕΦΚΑ.....	106
B8.2. Ομοιογενοποίηση Εισφορών και Παροχών.....	107
B8.3. Συμπληρωματικοί Πόροι για τις Απερχόμενες Γενιές.....	107
B9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	109

Γ ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ: ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΜΕΙΩΣΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ... 110

Γ1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	111
Γ2. Η ΕΙΚΟΝΑ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ.....	113
Γ2.1. Σύγκριση Ελλάδας με τις Χώρες της Ευρωζώνης.....	113
Γ2.2. Οι Φορολογικοί Συντελεστές στην Ελλάδα.....	119
Γ3. ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΕΣ ΚΑΙ Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ.....	122
Γ3.1. Το Κόστος της Περιπλοκότητας.....	122
Γ3.2. Στόχοι Φορολογικής Μεταρρύθμισης.....	127
Γ4. ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ, ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΜΕΙΩΣΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ.....	129
Γ4.1. Φορολόγηση των Επιχειρήσεων.....	129
Γ4.2. Φορολόγηση Φυσικών Προσώπων.....	131
Γ4.3. Απλοποίηση των Συντελεστών ΦΠΑ.....	132
Γ4.4. Πολιτικές για τη Φορολόγηση της Ακίνητης Περιουσίας.....	133
Γ4.5. Θεσμικές Προτάσεις.....	135
Γ4.6. Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα και Αντισταθμιστικά.....	136
Γ5. ΟΦΕΛΗ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ.....	137
Γ5.1. Κατηγορίες Φορολογουμένων.....	137
Γ5.2. Εφαρμογές ανά Κατηγορία Απασχόλησης και Εισοδήματος.....	139
Γ6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	143
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	146

Ευρετήριο γραφημάτων

Γράφημα 1. Η Μεγάλη Εξισορρόπηση στα Ισοζύγια.....	19
Γράφημα 2Α. Το Χρέος Γενικής Κυβέρνησης ως % ΑΕΠ (2001-2017).....	21
Γράφημα 2Β. Ιδιωτικό Χρέος (1995-2016).....	23
Γράφημα 3. Δείκτης Έντασης Μεταρρυθμίσεων (2007-2014).....	23
Γράφημα 4. Δείκτες Διακυβέρνησης.....	24
Γράφημα 5. Δείκτης Εξαγωγών Ελλάδας και Ευρωζώνης.....	25
Γράφημα 6. Κόστος Εργασίας και Μη-Πετρελαϊκές Εξαγωγές.....	26
Γράφημα 7. Κατάταξη Ανταγωνιστικότητας για την Ελλάδα.....	26
Γράφημα 8. Καθαρές Νέες Επενδύσεις Παγίου Κεφαλαίου στην Ευρωζώνη ως % ΑΕΠ.....	28
Γράφημα 9. Ανεργία και Καθαρές Νέες Επενδύσεις στην Ελλάδα.....	29
Γράφημα 10. Πληθυσμός και Απασχόληση στην Ελλάδα.....	29
Γράφημα 11. Ετήσιες Αποπληρωμές Χρέους ανά Τύπο Πιστωτή.....	40
Γράφημα 12. Κόστος Εξυπηρέτησης Δημόσιου Χρέους.....	41
Γράφημα 13. Τόκοι ως % ΑΕΠ.....	42
Γράφημα 14. Αναδιάταξη Ελληνικού Χρέους προς τον ESM.....	48
Γράφημα 15Α. Βασικό Σενάριο Χρέους με Αβεβαιότητα.....	51
Γράφημα 15Β. Βασικό Σενάριο ΣΧΑ με Αβεβαιότητα.....	51
Γράφημα 16Α. Η Δυναμική του Πολλαπλασιαστή σε Εφάπαξ Αύξηση Επενδύσεων.....	56
Γράφημα 16Β. Η Δυναμική του Πολλαπλασιαστή σε Μόνιμη Αύξηση Επενδύσεων.....	57
Γράφημα 16Γ. Συσχέτιση Μεγέθυνσης και Δημοσίων Επενδύσεων (2000-2017).....	57
Γράφημα 17. Εναλλακτικές Υποθέσεις για τον Ρυθμό Ανάπτυξης (2018-2059).....	59
Γράφημα 18Α. Εναλλακτικό Σενάριο Χρέους με Υψηλότερη Ανάπτυξη.....	61
Γράφημα 18Β. Εναλλακτικό Σενάριο ΣΧΑ με Υψηλότερη Ανάπτυξη.....	61
Γράφημα 19. Δημόσια Δαπάνη Συντάξεων ως % ΑΕΠ.....	70

Γράφημα 20. Πρόωρες Συνταξιοδοτήσεις (2004-2013)	71
Γράφημα 21. Μεταβολή στα Δεκατημόρια Πληθυσμού (2007-2011)	73
Γράφημα 22. Ενεργός Πληθυσμός ως % Συνολικού	74
Γράφημα 23. Πληθυσμός Άνω των 65 Ετών ως % του Συνολικού (2000-2012)	75
Γράφημα 24. Πρόβλεψη Απασχολούμενων και Συνταξιούχων στο Αρχικό Σενάριο (Α)	81
Γράφημα 25. Μισθολογικές Αμοιβές στην Ευρωζώνη-12	86
Γράφημα 26. Χάσμα Ασφαλιστικών Εισφορών Ελλάδος και Ευρωζώνης (1995-2016)	87
Γράφημα 27Α. Συσχέτιση Εσόδων και Συντελεστή Συνολικών Εισφορών	88
Γράφημα 27Β. Συσχέτιση Εσόδων και Συντελεστή Κύριων Εισφορών	89
Γράφημα 28Α. Λόγος Απασχόλησης και Ύψος Εισφορών στην Ευρωζώνη-12	90
Γράφημα 28Β. Λόγος Απασχόλησης και Ύψος Εισφορών στην Ελλάδα	91
Γράφημα 29. Πρόβλεψη Απασχολούμενων (2018-2060)	96
Γράφημα 30. Πρόβλεψη Ποσοστού Ανεργίας (2018-2060)	97
Γράφημα 31. Πρόβλεψη Συνταξιούχων με Πλήρη Σύνταξη	98
Γράφημα 32. Εξέλιξη Συνολικών Συντάξεων (2018-2060)	99
Γράφημα 33. Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (2018-2060)	100
Γράφημα 34. Διαθέσιμο Προσωπικό Εισόδημα (2017-2060)	100
Γράφημα 35. Συνολικά Φορολογικά Έσοδα	113
Γράφημα 36. Άμεσοι Φόροι	114
Γράφημα 37. Φόροι Εισοδήματος	115
Γράφημα 38. Φόροι Εισοδήματος ΦΠ	115
Γράφημα 39. Φόροι Εισοδήματος ΝΠ ως % ΑΕΠ	116
Γράφημα 40. Φορολόγηση Ακινήτων ως % ΑΕΠ	116
Γράφημα 41. Έμμεσοι Φόροι ως % ΑΕΠ	117
Γράφημα 42. ΦΠΑ ως % ΑΕΠ	118
Γράφημα 43. Ανώτατος Συντελεστής & Ανώτατο Κλιμάκιο για ΦΠ (2015)	120
Γράφημα 44. Αφορολόγητο ως % Ορίου Φτώχειας (2016)	121
Γράφημα 45. Το Φορολογικό Κενό	123
Γράφημα 46. Φορολογικό κενό ΦΠΑ ως % των Εσόδων ΦΠΑ	124
Γράφημα 47. Ελεύθεροι Επαγγελματίες στην Περιοχή €50.000 (2015)	126
Γράφημα 48. Κατανομή Φορολογουμένων ανά επίπεδο εισοδήματος (2015)	127
Γράφημα 49. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας ως % των Φορολογικών Εσόδων (2015)	134
Γράφημα 50. Εισόδημα Μισθωτών	138
Γράφημα 51. Εισόδημα Αγροτών	139

Ευρετήριο πλαισίων

Πλαίσιο 1. Ο Πολλαπλασιαστής Δημόσιων Επενδύσεων.....	55
Πλαίσιο 2. Δημοσιονομικές Επιδράσεις της Μείωσης Εισφορών	93
Πλαίσιο 3. Απλοποίηση Συντελεστών ΦΠΑ	132

Ευρετήριο πινάκων

Πίνακας 1. Εκδόσεις Χρέους Ανά Τύπο Πιστωτή (2016).....	37
Πίνακας 2. Σενάρια ΕΕ για το Δημόσιο Χρέος της Ελλάδας.....	46
Πίνακας 3Α. Χρονική Κατανομή Πρωτογενών Πλεονασμάτων.....	49
Πίνακας 3Β. Τυπικές Αποκλίσεις στην Προσομοίωση Monte Carlo.....	50
Πίνακας 4. Αναπλήρωση ως % Τελικών Αποδοχών στο Υφιστάμενο Σύστημα.....	77
Πίνακας 5. Ασφαλιστικές Εισφορές στην Ελλάδα	82
Πίνακας 6. Μεσοχρόνια Σύγκριση Σεναρίων.....	96
Πίνακας 7. Ενιαίο Ισοζύγιο Ασφαλιστικών & Φορολογικών Αλλαγών	136
Πίνακας 8Α. Μισθωτός €600 Μεικτά, με 1 Προστατευόμενο Μέλος.....	139
Πίνακας 8Β. Μισθωτός €1.500 Μεικτά, με 1 Προστατευόμενο Μέλος.....	140
Πίνακας 8Γ. Μισθωτός €3.000 μεικτά, με 1 Προστατευόμενο Μέλος.....	140
Πίνακας 9Α. Αγρότης €800 Μεικτά με Διαφορετικές Εισφορές.....	140
Πίνακας 9Β. Αγρότης €1.500 Μεικτά με Διαφορετικές Εισφορές.....	141
Πίνακας 10Α. Ελεύθερος Επαγγελματίας €800 ΚΦΑ.....	141
Πίνακας 10Β. Ελεύθερος Επαγγελματίας €2.000 ΚΦΑ.....	142
Πίνακας 10Γ. Ελεύθερος Επαγγελματίας €5.000 ΚΦΑ.....	142
Πίνακας 11. Επιβαρύνσεις ανά Κατηγορία Απασχόλησης.....	144

Συντομογραφίες

Ελληνικές

ΑΑΔΕ:	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕΔΑΚ:	Ανώνυμη Εταιρεία Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων
ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (GDP)
ΑΦΜ:	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΓΛΚ:	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF)
ΔΟΥ:	Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΖ:	Ευρωζώνη
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ECB)
ΕΜΣ:	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM)
ΕΝΦΙΑ:	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτητών Ακινήτων
ΕΣΥ:	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΤΧΣ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF)
ΕΦΚ:	Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης
ΕΦΚΑ:	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΚΕΜΕΕΠ:	Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων
ΚΕΦΟΜΕΠ:	Κέντρο Φορολογίας Μεγάλων Επιχειρήσεων
ΚΜΟ:	Κινητός Μέσος Όρος
ΚΦΑ:	Καθαρή Φορολογική Αξία
ΜΑΚ:	Μεικτό Αναδιανεμητικό-Κεφαλαιοποιητικό
ΜΟ:	Μέσος Όρος
ΝΠ:	Νομικά Πρόσωπα

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Αναπτύξεως (OECD)
ΠΔΕ:	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΣΧΑ:	Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες (GFN)
ΤΕΑ:	Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης
ΥΕΚΑ:	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΥΚΩ:	Υπηρεσίες Κοινής Ωφέλειας
ΦΠ:	Φυσικά Πρόσωπα
ΦΠΑ:	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (VAT)

Ξενόγλωσσες

DSA:	Debt Sustainability Analysis
ECB:	European Central Bank
EFSF:	European Financial Stability Facility
ESM:	European Stability Mechanism
EU:	European Union
GFN:	Gross Financial Needs
GGB:	Greek Government Bonds-Ομόλογα της Ελληνικής Δημοκρατίας
GLF:	Greek Loan Facility-Δανειακή διευκόλυνση των κρατών προς την Ελλάδα
IMF:	International Monetary Fund
OECD:	Organization of Economic Development
PSI:	Private Sector Involvement-Συμμετοχή Ιδιωτικού Τομέα (στη μείωση χρέους)
OSI:	Official Sector Involvement-Συμμετοχή Επίσημου Τομέα (στη μείωση χρέους)
TFP:	Total Factor Productivity
VAT:	Value Added Tax

Συνοπτική παρουσίαση

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να τεκμηριώσει την ανάγκη μιας άλλης οικονομικής πολιτικής και να προτείνει ένα νέο μείγμα δημοσιονομικών και αναπτυξιακών εργαλείων σε τρεις άξονες:

1. Συμβιβασμός για τα απαιτούμενα πρωτογενή πλεονάσματα μετά το 2018 σε χαμηλότερα και πιο ρεαλιστικά επίπεδα.

Οι μέχρι σήμερα ευρωπαϊκές απαιτήσεις για πρωτογενή πλεονάσματα 3,5% του ΑΕΠ κατά την περίοδο 2019-2022 είναι ανέφικτες και εμμονή σε αυτές θα οδηγήσει σε εσωτερική ασφυξία και ενδεχομένως σε νέα ρήξη Ελλάδας-Ευρωζώνης. Ο συμβιβασμός πρέπει να προβλέπει ότι η χώρα θα παραμείνει σε δημοσιονομική κινητοποίηση, ικανή να διασφαλίζει έναν στόχο πλεονάσματος της τάξεως 1,5% του ΑΕΠ για την εξόφληση χρέους, ενώ ένα άλλο 2% του ΑΕΠ κατευθύνεται στη χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων και υποδομών για την αναστήλωση της οικονομίας. Με τον τρόπο αυτό η Ελλάδα θα μπορέσει να επιταχύνει την έξοδο από την ύφεση, να διευρύνει την απασχόληση και να αποφύγει τις παθογένειες της κρίσης του 2009.

Αυτό με τη σειρά του θα επιτύχει ταχύτερη μείωση του χρέους, διότι όσο πιο υψηλός είναι ο λόγος Χρέους προς ΑΕΠ τόσο πιο γρήγορα μειώνεται όταν αυξάνει το ΑΕΠ. Ο λόγος είναι ότι τότε η οικονομία έχει μεγαλύτερη δυνατότητα άντλησης φορολογικών εσόδων παρά όταν ισόποσα μειώνεται το χρέος. (Αν, για παράδειγμα, το χρέος είναι 200 χρηματικές μονάδες και το ΑΕΠ 100, μια μείωση 20 μονάδων στο χρέος θα το φέρει στο 180% το ΑΕΠ, ενώ μια αύξηση 20 μονάδων στο ΑΕΠ θα κάνει το χρέος να είναι 167% του ΑΕΠ). Οι συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες περιορίζονται αισθητά ως ποσοστό του ΑΕΠ ετησίως για να μη θεωρηθεί ότι η χώρα δεν μπορεί να τις καταβάλει.

2. Μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος με μείωση κύριων εισφορών και κεφαλαιοποιητικό πυλώνα στις επικουρικές συντάξεις.

Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση του συστήματος συντάξεων της χώρας έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- (α) Σημαντική μείωση των εισφορών του διανεμητικού συστήματος σε 12% αντί του σημερινού 20% επί του μισθού εργαζομένων.

(β) Οι επικουρικές εισφορές παραμένουν στο 7%, όσο είναι και σήμερα, αλλά υπάγονται πλέον σε ένα κεφαλαιοποιητικό σύστημα χρηματοοικονομικής διαχείρισης με ιδιωτικά κριτήρια.

Προφανώς οι συνδυασμοί εφαρμογής αυτής της μείωσης είναι πολλοί. Εδώ προτείνεται η πλήρης κατάργηση της κύριας εργατικής εισφοράς 6,67% και η μερική μείωση των κύριων εργοδοτικών κατά 1,33%. Σε συνδυασμό με τις φορολογικές προτάσεις, αυτό εξασφαλίζει ότι το διαθέσιμο εισόδημα των μισθωτών δεν θα έχει απώλειες από την ψηφισμένη μείωση του αφορολόγητου στα €5.680. Τα εισοδήματα μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων και αγροτών θα βελτιωθούν, πράγμα που σε αυτή τη φάση ενισχύει περαιτέρω τη συνολική ζήτηση και την αναθέρμανση της οικονομίας.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, η μείωση των συνολικών ασφαλιστικών εισφορών από το σημερινό 27% στο 19%, αναμένεται να αυξήσει σταδιακά την απασχόληση κατά 405.000 θέσεις εργασίας σε σχέση με τις προβλέψεις χωρίς μείωση. Η ανεργία μειώνεται στο 7,1% την πρώτη δεκαετία εφαρμογής, ενώ χωρίς μείωση των εισφορών η ανεργία θα παραμείνει γύρω στο 14%.

Η κρατική χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος εξακολουθεί να είναι αναγκαία κατά την περίοδο 2020-2045, αλλά το επίπεδο των απαιτούμενων ενισχύσεων δεν υπερβαίνει κατά μέσο όρο αυτό που προβλέπεται από το υφιστάμενο καθεστώς. Με την αύξηση της απασχόλησης αναπληρώνονται σταδιακά οι απώλειες από τη μείωση των εισφορών μέχρι το 2045, οπότε και θα ολοκληρωθεί η μεταβατική περίοδος ασφάλισης και σύνταξης για όσους έχουν ασφαλιστεί πριν από το 1993. Με τη μεταρρύθμιση, οι συνταξιούχοι του νέου συστήματος (δηλαδή οι εισελθόντες μετά το 1993) θα είναι περισσότεροι και επίσης θα έχουν αυξημένες παροχές, λόγω της καλύτερης απόδοσης του κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Συνολικά, η μείωση των εισφορών οδηγεί σε αύξηση των συνολικών εισοδημάτων μισθωτών και συνταξιούχων.

3. Απλοποίηση Φορολογίας με Ενοποίηση και Μείωση Συντελεστών

Για να ενισχυθεί η δημοσιονομική ικανότητα της χώρας χρειάζεται μια διπλή αλλαγή του φορολογικού συστήματος: Πρώτον, ενοποίηση και μείωση των συντελεστών, ενέργειες που θα επιφέρουν αφενός απλοποίηση του φορολογικού συστήματος που θα περιστείλει τη φοροδιαφυγή και αφετέρου θα ενισχύσουν το διαθέσιμο εισόδημα και την επιχειρηματικότητα. Δεύτερον, κατάργηση των φοροαπαλλαγών για όλες τις ειδικές κατηγορίες και αντικατάστασή τους με ενισχύσεις απευθείας από τον Προϋπολογισμό, γεγονός που θα αυξήσει τη διαφάνεια, τον έλεγχο αποτελεσματικότητας και θα ενισχύσει τα πραγματικά φτωχά εισοδήματα.

Η πρόταση απλοποίησης – μείωσης περιλαμβάνει τις εξής αλλαγές:

(α) Φορολογία επιχειρήσεων όλων των νομικών μορφών με συντελεστή 20% επί των καθαρών κερδών, με ταυτόχρονη μείωση των εκπιπόμενων μη-παραγωγικών δαπανών.

(β) Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων 20% και σταδιακά έως 30% άνω των 50.000 ευρώ. Με το νέο αφορολόγητο στα 5.680 ευρώ, όπως καθορίστηκε το 2017, γίνεται έκπτωση φόρου με σταδιακή μείωση έως τις 40.000 ευρώ. Από τις 40.000 και πάνω ο συντελεστής αυξάνει 1% για κάθε 1.000 ευρώ εισοδήματος μέχρι το 30% στις 50.000 ευρώ, ώστε να υπάρχει προοδευτικότητα στην κλίμακα.

(γ) Φορολογία αυτοαπασχολούμενων και ατομικών επιχειρήσεων με συντελεστή 20% επί των καθαρών κερδών έως 40.000 ευρώ. Μετά ο συντελεστής αυξάνει 1% για κάθε 1.000 ευρώ εισοδήματος μέχρι το 30% στις 50.000 ευρώ.

(δ) Αυτοτελή εισοδήματα από τόκους, ενοίκια, μερίσματα, κλπ. στο 20%.

(ε) Στον ΦΠΑ προτείνεται να ισχύσει ενιαίος κύριος συντελεστής 20% και ένας χαμηλός συντελεστής 10%. Οι σημερινές κατηγορίες 24% και 13% πηγαίνουν στο 20%, ενώ η κατηγορία 6% πηγαίνει στο 10%. Όλες οι σημερινές εξαιρέσεις καταργούνται.

Για την αποτελεσματική εφαρμογή της φορολογικής μεταρρύθμισης, είναι όμως απαραίτητες και μια σειρά από θεσμικές αλλαγές, όπως οι εξής:

- Ενιαία είσπραξη Φορολογικών και Ασφαλιστικών Πληρωμών.
- Ηλεκτρονική διασύνδεση επιχειρήσεων για πρακτικά άμεση απόδοση ΦΠΑ.
- Ριζική ανακατανομή αρμοδιοτήτων, με διαχωρισμό επιχειρήσεων ανάλογα με το μέγεθος. Για τους ελεύθερους επαγγελματίες, τις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις αρμόδιες θα είναι οι τοπικές ΔΟΥ. Ενώ για τις μεγάλες επιχειρήσεις αρμόδια θα είναι το Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (ΚΕΜΕΕΠ) και το Κέντρο Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (ΚΕΦΟΜΕΠ). Οι μισθωτοί και συνταξιούχοι θα υπάγονται σε μια κεντρική ΔΟΥ.
- Υποχρεωτική τήρηση ηλεκτρονικής τιμολόγησης και κλειστής αποθήκης.
- Σύσταση θέσης Γενικού Εφόρου.

4. Γενικά Συμπεράσματα

Με πρωτογενή πλεονάσματα εξόφλησης χρέους στο 1,5% του ΑΕΠ για την περίοδο 2019-2022 και δέσμευσης για τη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων με 2% του ΑΕΠ, το χρέος πέφτει κάτω από 100% στα μέσα της δεκαετίας του 2020 και οι Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες (ΣΧΑ) μένουν κοντά και κάτω από το 15% του ΑΕΠ.

Ταυτόχρονα, ο συνδυασμός νέων επενδύσεων και φορολογικών ελαφρύνσεων βοηθά τις επιχειρήσεις και συντελεί στην αναβάθμιση των εξαγωγών και τον έλεγχο του εξωτερικού ελλείμματος.

Με τις προτάσεις μείωσης ασφαλιστικών εισφορών και φόρων, η ελληνική οικονομία θα ωφεληθεί από την ενίσχυση ρευστότητας, τη μείωση των κινήτρων απόκρυψης απασχόλησης και την αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος.

Η αναζωογόνηση της οικονομίας θα φέρει σημαντική περαιτέρω άνοδο επενδύσεων και απασχόλησης, με αποτέλεσμα τη σοβαρή μείωση της ανεργίας. Με την ανάσχεση των αρνητικών τάσεων, ο πληθυσμός της χώρας θα αναζωογονηθεί με νεότερες γενιές, το ανθρώπινο δυναμικό θα ανακάμψει και η ελληνική οικονομία θα μπορέσει να αποφύγει την παγίδευσή της σε μια παρατεταμένη καχεξία και αβεβαιότητα.

Πρόλογος

Κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών και σε όλο σχεδόν το φάσμα οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα κυριάρχησαν τα θέματα δημοσίου χρέους, φορολογίας και ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων, με έναν τρόπο συγκρουσιακό, αντιφατικό και τελικά αδιέξοδο.

Για το δημόσιο χρέος αρχικά προτάχθηκε από την κυβέρνηση η ανάγκη μείωσής του ως μείζων προτεραιότητα ώστε η ελληνική οικονομία να μπει σε περίοδο ανάκαμψης. Όταν όμως κανείς από τους θεσμούς των πιστωτών δεν φάνηκε πρόθυμος να ανοίξει τη συζήτηση ονομαστικής διαγραφής χρέους, οι προτεραιότητες αιφνιδίως άλλαξαν και περιορίστηκαν σε προτάσεις για ομαλοποίηση και μακροχρόνια επέκταση των αποπληρωμών του χρέους. Εν τω μεταξύ όμως χάθηκε πολύτιμος χρόνος και η οικονομία εξακολούθησε και το 2017 να κινείται σε αναιμικά ποσοστά ανάπτυξης, μακράν εκείνων που θα σηματοδοτούσαν μια αποφασιστική έξοδο από την ύφεση.

Για το ασφαλιστικό, οι κυβερνητικές δεσμεύσεις ήταν αρχικά ότι δεν θα υπάρξουν ούτε επιβαρύνσεις ασφαλισμένων, ούτε μειώσεις συντάξεων, όμως ο νέος ασφαλιστικός νόμος που εφαρμόζεται από τις αρχές του 2017 περιέχει και τα δύο, και μάλιστα σε αυξημένη δοσολογία. Αυτό έχει προκαλέσει ασφυξία στους εργαζόμενους, χωρίς όμως και να ελαφρύνει τα ασφαλιστικά ταμεία, προκαλώντας έτσι φόβους για περαιτέρω μειώσεις των συντάξεων.

Αιτία του παράδοξου αυτού αποτελέσματος ήταν η μαζική αποχώρηση πολλών κατηγοριών ασφαλισμένων από την επίσημη αγορά εργασίας, προκειμένου να αποφύγουν τις υπέρογκες εισφορές, είτε «δουλεύοντας μαύρα» στην Ελλάδα είτε μεταναστεύοντας σε άλλες χώρες.

Την ίδια στιγμή, η συμφωνία κυβέρνησης και θεσμών για δημιουργία πρωτογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων ύψους 3,5% του ΑΕΠ έως το 2022 έχει οδηγήσει σε νέες φορολογικές επιβαρύνσεις, αρχικά για τα μεσαία εισοδήματα και βαθμιαία για όλα με την επικείμενη κάθοδο του αφορολογήτου ορίου.

Ο συνδυασμός υψηλού χρέους, υψηλών εισφορών και υψηλής φορολογίας συνιστά ένα μνημειώδες αδιέξοδο, όχι μόνο οικονομικής φύσεως, αλλά πλέον με σοβαρές εργασιακές, κοινωνικές και εθνικές συνέπειες.

Ακόμα και αν η ελληνική οικονομία καταφέρει να έχει κάποια ανάπτυξη με θετικό πρόσημο, αυτή θα είναι χαμηλή και αβέβαιη, ευάλωτη σε κάθε είδους εσωτερικές και εξωτερικές αβεβαιότητες. Τα προσεχή χρόνια, η χώρα θα εισέλθει σε μια μακρά περίοδο «αναιμικής ανάπτυξης» με υψηλή ανεργία, χαμηλές επενδύσεις και ακόμα χαμηλότερες προσδοκίες για το μέλλον. Η διαρθρωτική κρίση θα καμουφλαριστεί με κάποια πρόσκαιρα μέτρα για ένα διάστημα και αργότερα θα επανέλθει δριμύτερη, όταν οι συνθήκες ξαναγίνουν απειλητικές.

Υπάρχει άραγε λύση στο τριπλό αυτό πρόβλημα; Αν εξακολουθούμε να επιμένουμε σε μικρο-βελτιώσεις της ίδιας πολιτικής, η απάντηση είναι ξεκάθαρα ΟΧΙ. Θετική απάντηση μπορεί να προκύψει μόνο αν εισάγουμε στη συζήτηση μια σειρά από άλλες προτεραιότητες, ικανές να αντιστρέψουν τη μοιραία δυναμική των πραγμάτων και αυτό επιχειρούμε να περιγράψουμε, να αναλύσουμε και να υποστηρίξουμε στη συνέχεια.

Η παρούσα μελέτη γράφτηκε σταδιακά στη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών και μετά από αλληπάλληλες δημόσιες παρουσιάσεις των συγγραφέων γύρω από τα συγκεκριμένα θέματα, χωρίς να λείπουν διαφωνίες, αντιπαραθέσεις και διορθώσεις. Παρά τη μακρά επεξεργασία που έχει υποστεί, θεωρούμε πάντως ότι παραμένει περισσότερο ένα σχέδιο δημόσιας συζήτησης για την Ελλάδα, παρά ένα ολοκληρωμένο πόνημα μακροοικονομικής ανάλυσης και πολιτικής.

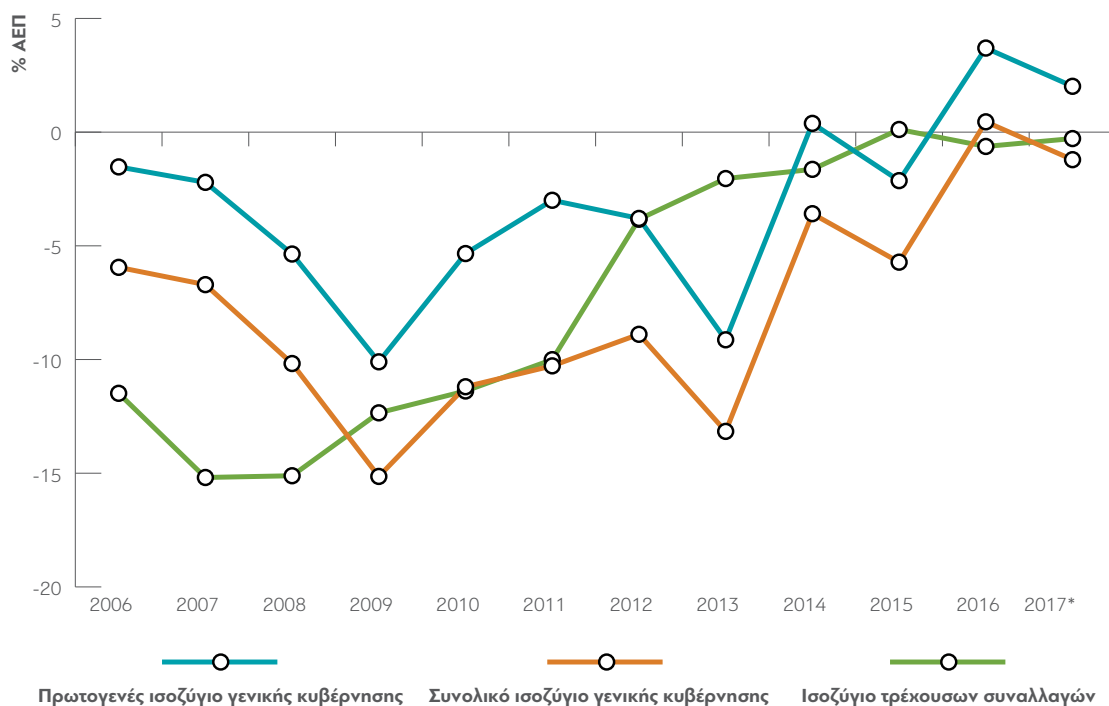
Οι προτάσεις της μελέτης βασίζονται σε εκτενείς ποσοτικές αναλύσεις και οικονομετρικές εκτιμήσεις της ελληνικής οικονομίας προκειμένου να θεμελιωθούν οι εναλλακτικές υποθέσεις που κάνουμε. Το κυρίως όμως κείμενο έχει γραφτεί με τρόπο που να είναι όσο το δυνατόν απαλλαγμένο από τεχνικούς όρους και μεθοδολογικά ζητήματα, τα οποία έχουν περιληφθεί μόνο στα Παραρτήματα. Συνοδεύεται από αρκετά Γραφήματα και Πίνακες με τις πηγές τους, ώστε ο αναγνώστης να έχει καλύτερη αίσθηση της δυναμικής εξέλιξης των πραγμάτων και να μπορεί να επαληθεύσει την ορθότητα τους.

Εισαγωγή

1. Επιτεύγματα και παράδοξα της ελληνικής οικονομίας

Ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα στη σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας μέχρι σήμερα είναι ο δραστικός περιορισμός των επονομαζόμενων δίδυμων ελλειμμάτων, δηλαδή της ταυτόχρονης ύπαρξης ελλείμματος στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και στο δημοσιονομικό ισοζύγιο (Γράφημα 1). Παρά το γεγονός αυτό όμως, δεν έχει επέλθει μια διαρθρωτική εξισορρόπηση της οικονομίας, πράγμα που σημαίνει ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος τα δίδυμα ελλείμματα να εκτιναχθούν ξανά σε επικίνδυνα επίπεδα μετά την ανάκαμψη της ζήτησης.

Γράφημα 1. Η Μεγάλη Εξισορρόπηση στα Ισοζύγια



*Εκτιμήσεις για το 2017.

Πηγή: AMECO.

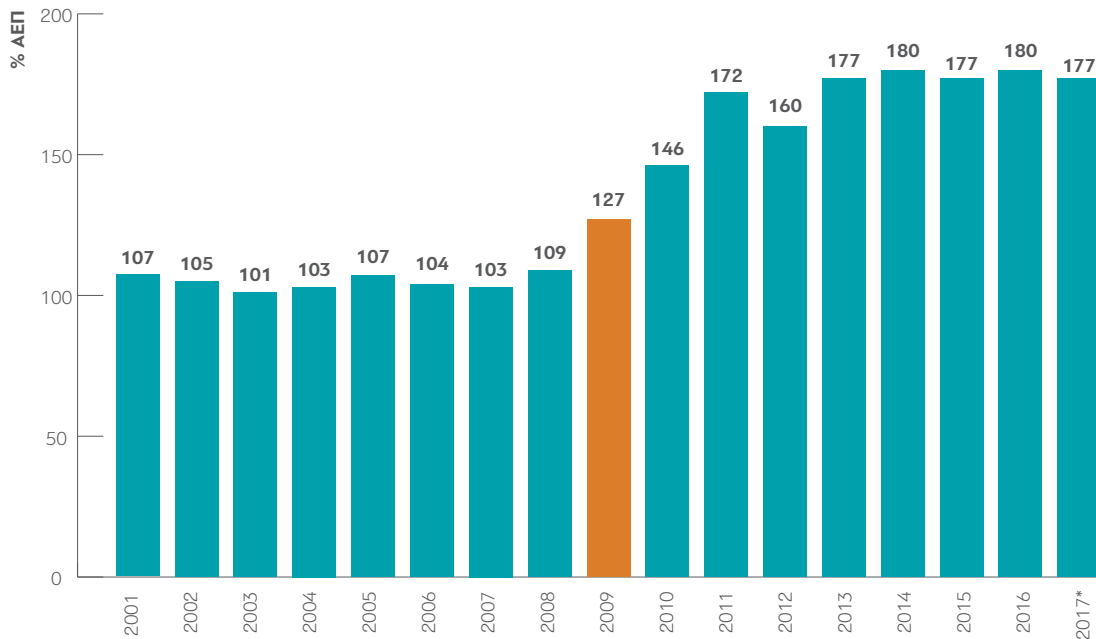
Για παράδειγμα, το δημοσιονομικό έλλειμμα περιορίστηκε πράγματι δραστικά, από το 16% περίπου του ΑΕΠ το 2009, στο 4% του ΑΕΠ το 2016, ενώ ακόμα πιο εντυπωσιακό είναι το γεγονός ότι το πρωτογενές έλλειμμα από 10% του ΑΕΠ το 2009, μετατράπηκε σε πλεόνασμα 3,2% του ΑΕΠ το 2016. Όμως οι δαπάνες ενδέχεται στο μέλλον να αυξηθούν προκειμένου να επαναφέρουν ζωτικές λειτουργίες του κράτους σε κανονικά επίπεδα ή να ικανοποιήσουν την πλημμυρίδα αιτημάτων που θα ενσκήψουν μετά το πέρας των Μνημονίων. Οι φόροι είναι πιθανόν να μειωθούν για να τροφοδοτήσουν μια ανάκαμψη της οικονομίας ή ως αποτέλεσμα τοπικών και επαγγελματικών πιέσεων. Ακόμα και αν οι δημόσιες επενδύσεις παραμείνουν σε ισχύ επίπεδα παρά τη μεγάλη απαξίωση υποδομών που έχει συντελεστεί, οι ανωτέρω παράγοντες θα ελαττώσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και τα ελλείμματα θα πιεστούν ανοδικά.

Παρομοίως, το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (εξωτερικό έλλειμμα) έχει μεν τώρα χαλιναγωγηθεί και από το -14% του ΑΕΠ το 2009 έφτασε σχεδόν σε κατάσταση ισορροπίας το 2016 και 2017. Όμως, αυτό δεν οφείλεται σε αφύπνιση των εξαγωγών, παρά τη σημαντική μείωση του μισθολογικού κόστους και την εντυπωσιακή επίδοση του τουρισμού τα τελευταία χρόνια. Η βελτίωση στο εξωτερικό ισοζύγιο ήταν κυρίως αποτέλεσμα του δραστικού περιορισμού της ζήτησης εισαγωγών, λόγω της παρατεταμένης ύφεσης. Με την ανάκαμψη της οικονομίας, είναι επίφοβο ότι οι εισαγωγές θα εκτιναχθούν εκ νέου, ενώ οι εξαγωγές θα παραμείνουν σχεδόν καθηλωμένες, ιδιαίτερα μάλιστα αν αρχίσουν να δίνονται κάποιες αυξήσεις στις μισθολογικές αμοιβές του ιδιωτικού τομέα μετά από μια μακρά περίοδο συμπίεσης.

Οκτώ χρόνια μετά την κορύφωση της οικονομικής κρίσης και την έναρξη εφαρμογής των Προγραμμάτων Προσαρμογής, η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται σε μια κατάσταση αβεβαιότητας, με σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες και χωρίς να έχουν εξαλειφθεί τα αίτια για τις προηγούμενες παθογένειες.

Χωρίς μια άμεση και ουσιαστική βελτίωση των διαρθρωτικών δεδομένων της οικονομίας, τα προβλήματα που συσσωρεύτηκαν και προκάλεσαν την κρίση είτε δεν θα λύνονται καθόλου είτε θα υποχωρούν προσωρινά για να επιστρέψουν αργότερα. Σήμερα, εξακολουθούν να κυριαρχούν μερικά παράδοξα φαινόμενα στην ελληνική οικονομία, χωρίς την ερμηνεία των οποίων οι προσπάθειες ανάταξης ενδέχεται να αποβούν άκαρπες. Τα σημαντικότερα εξ αυτών είναι τα εξής:

(α) Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους, το οποίο στο τέλος του 2009 έφτασε το 127% του ΑΕΠ και θεωρήθηκε ως η κύρια αιτία που προκάλεσε τη λεγόμενη «κρίση χρέους» λίγους μήνες μετά. Ιστορικά, η διαδρομή του χρέους δείχνει ότι με ενδιάμεσες διακυμάνσεις έμεινε γύρω από το 100% του ΑΕΠ μέχρι το 2008 και έκτοτε εκτοξεύθηκε στα ύψη (Γράφημα 2Α). Παρά το γεγονός ότι έγινε σημαντική διαγραφή χρέους το 2011 και 2012, σύντομα αποδείχθηκε ότι ήταν και αυτή μια προσωρινή μόνο ανακούφιση και το χρέος ξαναπήρε πάλι ανοδική πορεία.

Γράφημα 2Α. Το Χρέος Γενικής Κυβέρνησης ως % ΑΕΠ (2001-2017)

*Εκτιμήσεις για το 2017.

Πηγή: AMECO.

Σήμερα βρίσκεται κοντά στο 180% του ΑΕΠ, γεγονός που δείχνει με εκκωφαντικό τρόπο την αποτυχία διάγνωσης του είδους κρίσης που είχε τότε η Ελλάδα. Οι διεθνείς οργανισμοί αντιμετώπισαν το 2010 την κατάσταση ως μια κρίση χρέους και - για να την αναχαιτίσουν- αποφάσισαν να εφαρμόσουν εμπροσθοβαρή προγράμματα λιτότητας. Αντί δηλαδή τα μέτρα περικοπών δαπανών και αύξησης φόρων να εφαρμοστούν σταδιακά για να μην συρρικνώσουν την ήδη κλονισμένη συνολική ζήτηση, είχαν μεγάλη ένταση στην αρχή του προγράμματος πράγμα που επέτεινε την ύφεση και δυσκόλεψε τη συλλογή εσόδων.

Επειδή όμως τα ελλείμματα συνεχίστηκαν, κάθε χρόνο επιβάλλονταν νέα μέτρα και οδηγηθήκαμε σε ένα φαύλο κύκλο ύφεσης και λιτότητας. Στο μεταξύ είχε επέλθει ασφυξία στο τραπεζικό σύστημα από τα απλήρωτα δάνεια, οι επιχειρήσεις έκλειναν σωρηδόν και οι επενδύσεις κατέρρευσαν. Έτσι εγκλωβιστήκαμε σε μακροχρόνια κρίση χωρίς ακόμα να διορθωθούν οι βασικές δομές και λειτουργίες της οικονομίας.

Είναι πλέον φανερό ότι επρόκειτο για μια κρίση που οφειλόταν στην έλλειψη ρευστότητας και για να την αντιμετωπίσουν έπρεπε να εφαρμοστούν μέτρα με λιγότερες απαιτήσεις λιτότητας και μεγαλύτερη έμφαση στην παροχή ρευστότητας. Ο ρόλος της έλλειψης ρευστότητας στην κρίση της Ευρωζώνης και της Ελλάδας ειδικότερα περιγράφεται σε μια εκλαϊκευμένη ανάλυση του Feldstein (2012). Σε ένα ιδιαίτερα γνωστό άρθρο του, ο Krugman (2011) περιγράφει ότι η ανάφλεξη της κρίσης στις χώρες της

περιφέρειας της Ευρωζώνης προήλθε από τα μεγάλα εξωτερικά ελλείμματα που είχαν την περίοδο 2008-2009.¹

Το διευρυνόμενο εξωτερικό έλλειμμα οφειλόταν κυρίως στην άνοδο των εισαγωγών από επιχειρήσεις και νοικοκυριά και έτσι αποτυπώθηκε πολύ γρήγορα τόσο στο χρέος του ιδιωτικού τομέα συνολικά όσο και –ειδικότερα- στο χρέος των νοικοκυριών. Ιστορικά, ο δανεισμός για επιχειρήσεις και νοικοκυριά διευκολύνθηκε από την πτώση των επιτοκίων μετά την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ και για αυτό το συνολικό ιδιωτικό χρέος από 44% του ΑΕΠ το 1999, σκαρφάλωσε στο 74% το 2004, παραμένοντας όμως ένα από τα χαμηλότερα στην Ευρωζώνη. Όμως η έκρηξη του ελλείμματος στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών που έγινε όπως είδαμε μετά το 2006, παρέσυρε το ιδιωτικό χρέος και το 2010 είχε εκτιναχθεί πλέον στο 128% του ΑΕΠ, (Γράφημα 2B). Οι εξελίξεις υπήρξαν παρόμοιες και στο χρέος των νοικοκυριών, το οποίο βρίσκεται ελάχιστα πλέον χαμηλότερα από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης.

Είναι αξιοσημείωτο ότι μετά την εκδήλωση της κρίσης το 2009, το συνολικό ιδιωτικό χρέος συνέχισε να αυξάνεται ως ποσοστό του ΑΕΠ, όχι κυρίως λόγω νέων δανείων (τα οποία δεν ήταν πλέον προσιτά) αλλά της ύφεσης του ΑΕΠ. Λόγω της φορολογίας και των περικοπών, το διαθέσιμο εισόδημα μειώθηκε επίσης σημαντικά και για αυτόν τον λόγο το χρέος των νοικοκυριών εκτινάχθηκε από το 88% του διαθέσιμου εισοδήματος το 2009 στο 118% το 2015.

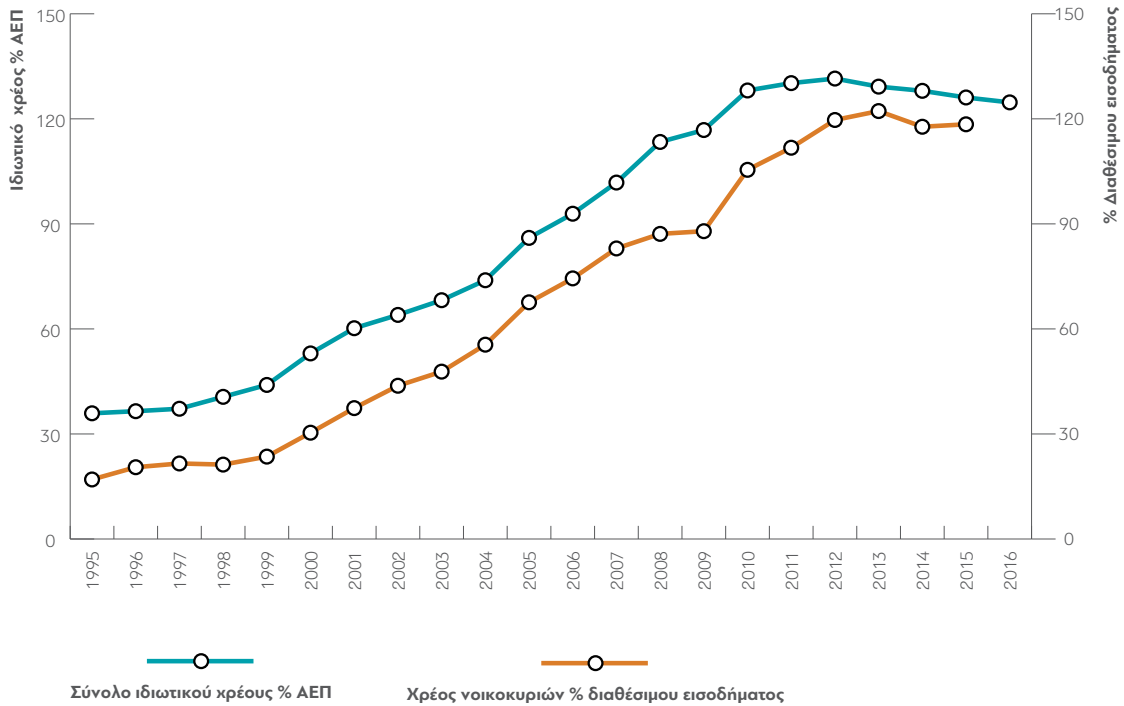
Οι επισημάνσεις αυτές δείχνουν το παράδοξο να γίνεται διάγνωση για μια κρίση χρέους, να λαμβάνονται μέτρα για να το αναχαιτίσουν και αυτό να γίνεται ακόμα πιο ανεξέλεγκτο! Εάν είχε υιοθετηθεί ένα πιο μετριοπαθές μείγμα πολιτικής, τότε και οι λόγοι δημόσιου και ιδιωτικού χρέους/ΑΕΠ θα ήταν μικρότεροι σήμερα επειδή η ύφεση θα ήταν κάπως πιο περιορισμένη. Στο μέλλον, οι πολιτικές οι οποίες θα εφαρμοστούν στην Ευρωζώνη σε παρόμοιες κρίσεις που ενδεχομένως προκύψουν, πρέπει να αντλήσουν μερικά μαθήματα από αυτήν την έκδηλη αποτυχία διάγνωσης του προβλήματος και υλοποίησης μιας αποτελεσματικής πολιτικής που σημειώθηκε στην Ελλάδα.

¹ Εκτενείς αναλύσεις της πορείας της ελληνικής οικονομίας προς την κρίση παρουσιάζονται μεταξύ άλλων και στα βιβλία Τσακλόγλου κ.ά. (2016) και Χριστοδουλάκης (2011, 2014).

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

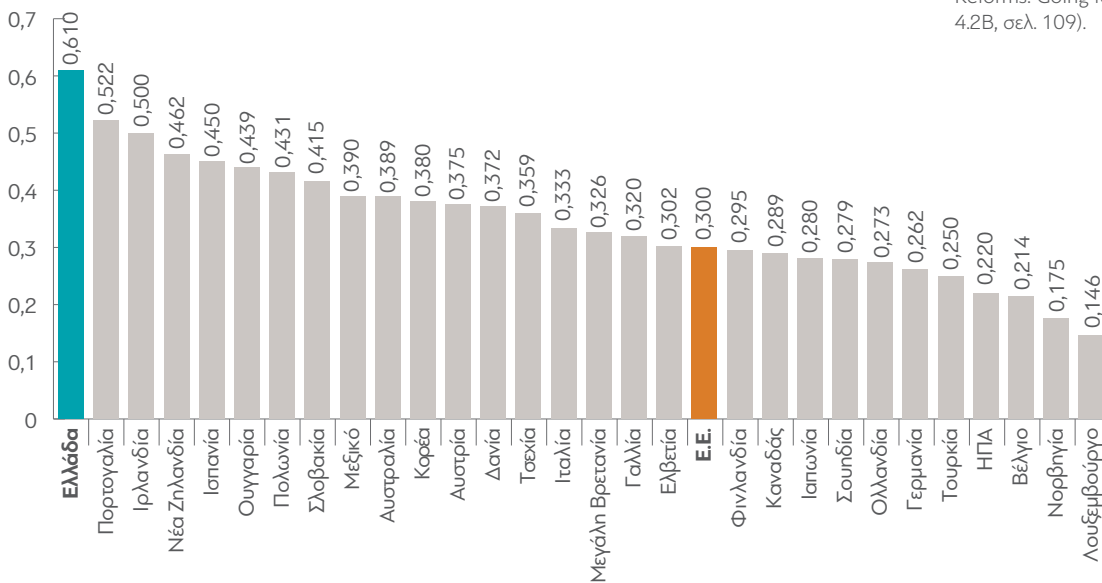
ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 2B. Ιδιωτικό Χρέος (1995-2016)



Πηγή: AMECO και OECD.²

Γράφημα 3. Δείκτης Έντασης Μεταρρυθμίσεων (2007-2014)



² OECD <https://data.oecd.org/hha/household-debt.html>.

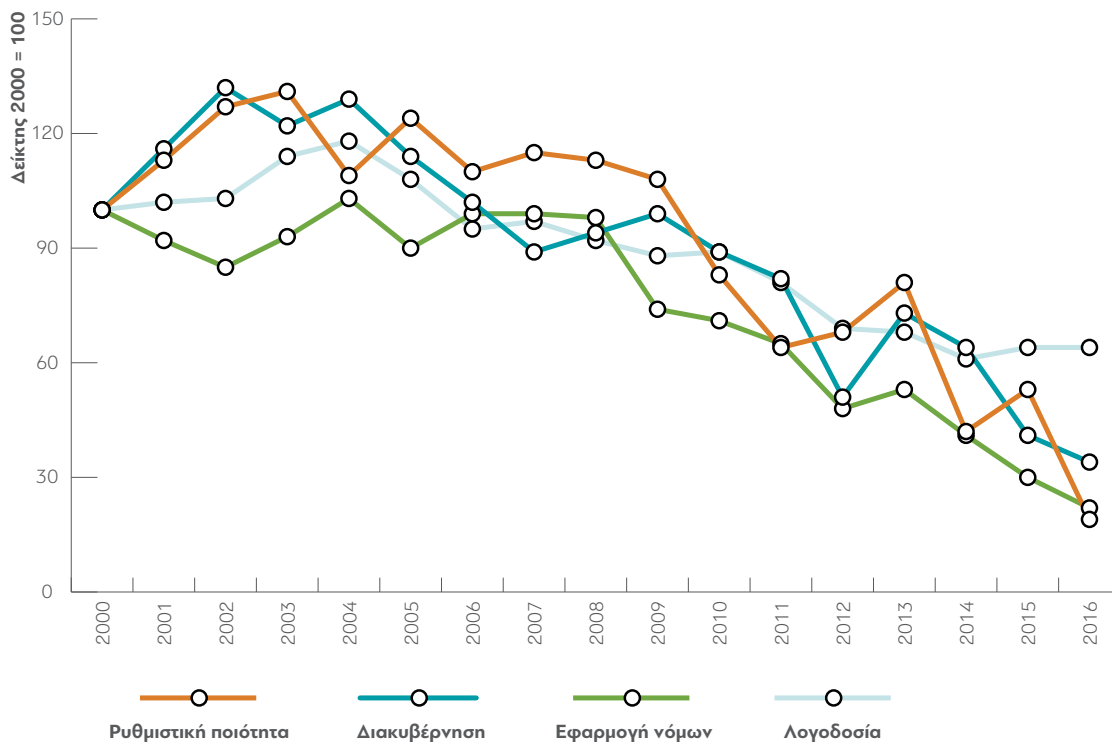
³ OECD 2015. Economic Policy Reforms: Going for Growth. (Γράφημα 4.2B, σελ. 109).

Πηγή: OECD.³

(β) Η έλλειψη των μεταρρυθμίσεων σε κρίσιμους τομείς θεωρήθηκε η αιτία μακροχρόνιας παγίδευσης της οικονομίας στην ύφεση. Το 2016 ο ΟΟΣΑ διαπίστωσε πανηγυρικά ότι η Ελλάδα έχει ψηφίσει τις περισσότερες μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ⁴, όπως χαρακτηριστικά απεικονίζεται στο Γράφημα 3. Όμως η εφαρμογή τους φαίνεται να πάσχει σημαντικά με αποτέλεσμα η συνολική ποιότητα λειτουργίας των αγορών να έχει χειροτερέψει κατά πολύ μετά το 2009.

Ενδεικτική είναι η καθίζηση στους Δείκτες της Παγκόσμιας Τράπεζας που μετρούν την ποιότητα στο ρυθμιστικό περιβάλλον, την αποτελεσματική διακυβέρνηση, την εφαρμογή των νόμων, και τις διαδικασίες λογοδοσίας και δημόσιου ελέγχου (Γράφημα 4). Σήμερα οι πιστωτές απαιτούν και πάλι να εφαρμοστούν νέες μεταρρυθμίσεις σε ένα ήδη βεβαρημένο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον.

Γράφημα 4. Δείκτες Διακυβέρνησης



Πηγή: World Bank Governance Indicators - Επεξεργασία συγγραφέων.

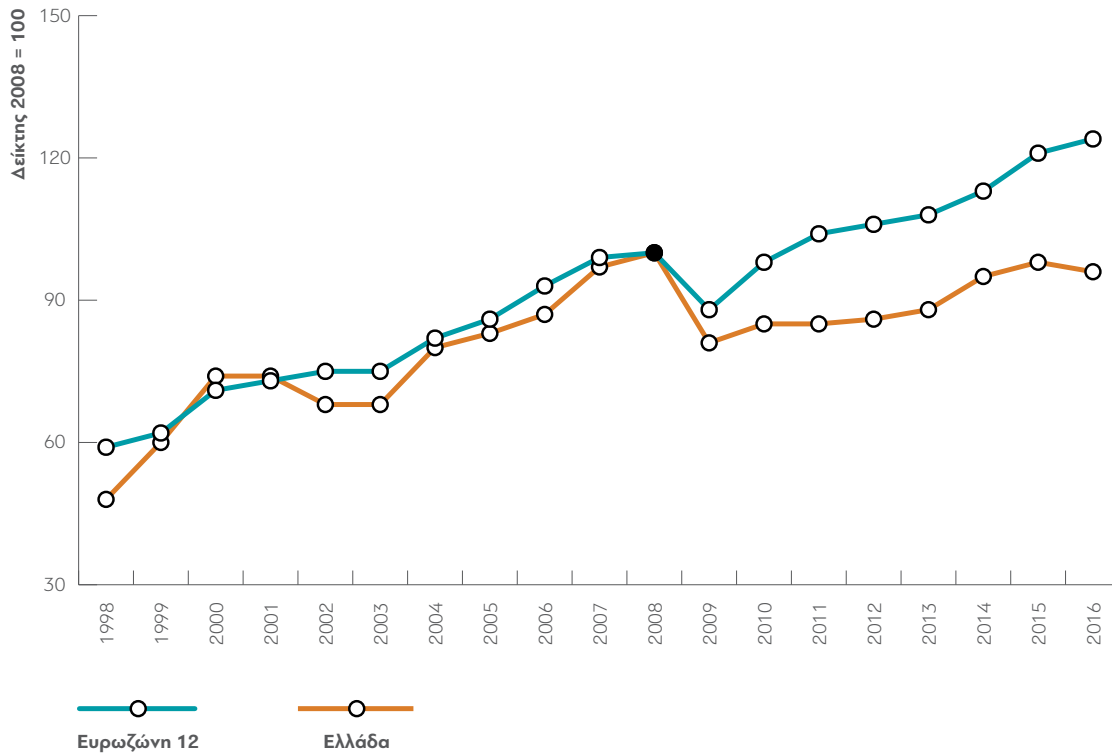
(γ) Το κόστος εργασίας θεωρήθηκε η αιτία που εμπόδιζε τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την προσέλκυση επενδύσεων. Μετά από δραστική περικοπή μισθών το 2011, κυρίως στον ιδιωτικό τομέα, το κόστος εργασίας στην τομέα της μεταποίησης μειώνεται το 2016 κατά 26,41%. Όμως αυτό δεν στάθηκε ικανό να προκαλέσει μια εξίσου σημαντική άνοδο στις εξαγωγές, προφανώς γιατί υπάρχουν άλλες χρόνιες διαρθρωτικές ανεπάρκειες στην ανταγωνιστικότητα, οι οποίες δεν αντιμετωπίστηκαν. Πριν από την κρίση, οι ελληνικές εξαγωγές ακολουθούσαν

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

γενικά την πορεία της Ευρωζώνης, όμως το 2009 έπεσαν περισσότερο και το χάσμα έκτοτε διευρύνεται (Γράφημα 5).

Γράφημα 5. Δείκτης Εξαγωγών Ελλάδας και Ευρωζώνης



Πηγή: AMECO, σε σταθερές τιμές 2010 (Exports of goods and services at 2010 prices, OXGS). Επεξεργασία δείκτη από τους συγγραφείς.

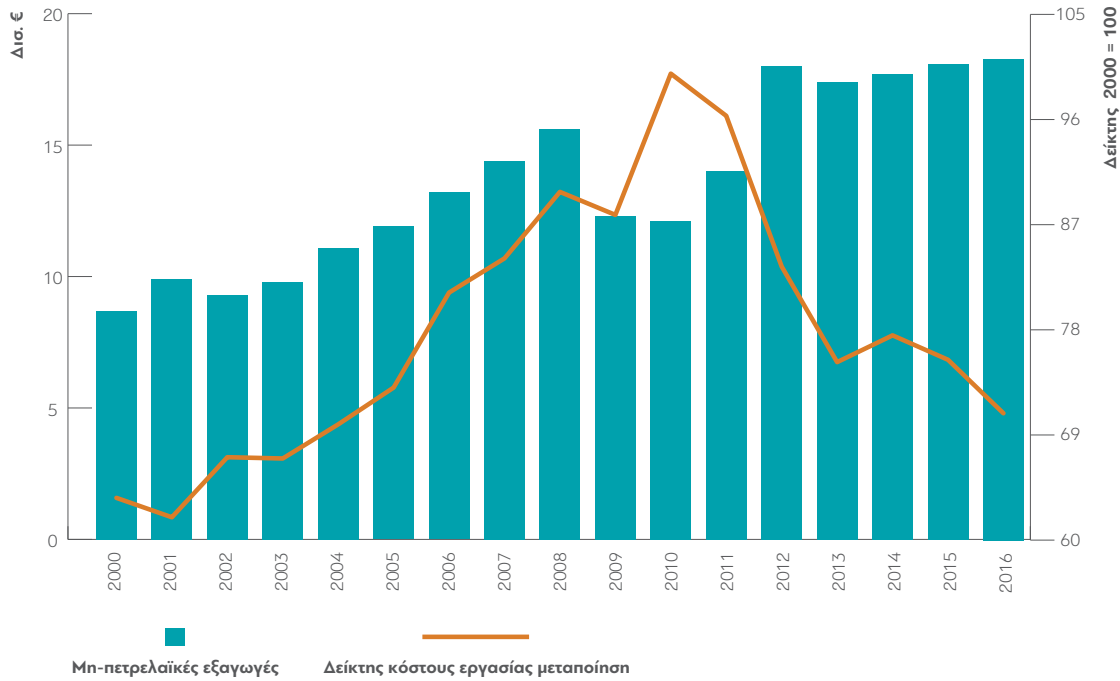
Επειδή ενδέχεται η πορεία των εξαγωγών να επηρεάζεται έντονα από τη μεταβολή των τιμών πετρελαίου, είναι καλύτερα να εξετάσουμε την αξία των μη-πετρελαϊκών εξαγωγών. Και αυτή όμως - μετά από μία ανάκαμψη το 2012 - έμεινε έκτοτε στάσιμη, (Γράφημα 6).

Το συμπέρασμα είναι ότι το Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών που είδαμε στο Γράφημα 1, φαίνεται ότι ισορρόπησε τελικά όχι λόγω των εξαγωγών, αλλά κυρίως λόγω πτώσης της ζήτησης και των εισαγωγών, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι ελλοχεύει διαρκώς ο κίνδυνος να αναζωπυρωθεί μόλις υπάρξει κάποια τόνωση της ανάπτυξης. Μια παρόμοια ένδειξη ότι είναι δύσκολη μια δραστική άνοδος των εξαγωγών στο άμεσο μέλλον προκύπτει και αν δει κανείς ότι η διεθνής κατάταξη της Ελλάδας σε συνολικούς δείκτες ανταγωνιστικότητας χειροτέρευσε κατά πολύ διαχρονικά, (Γράφημα 7).

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

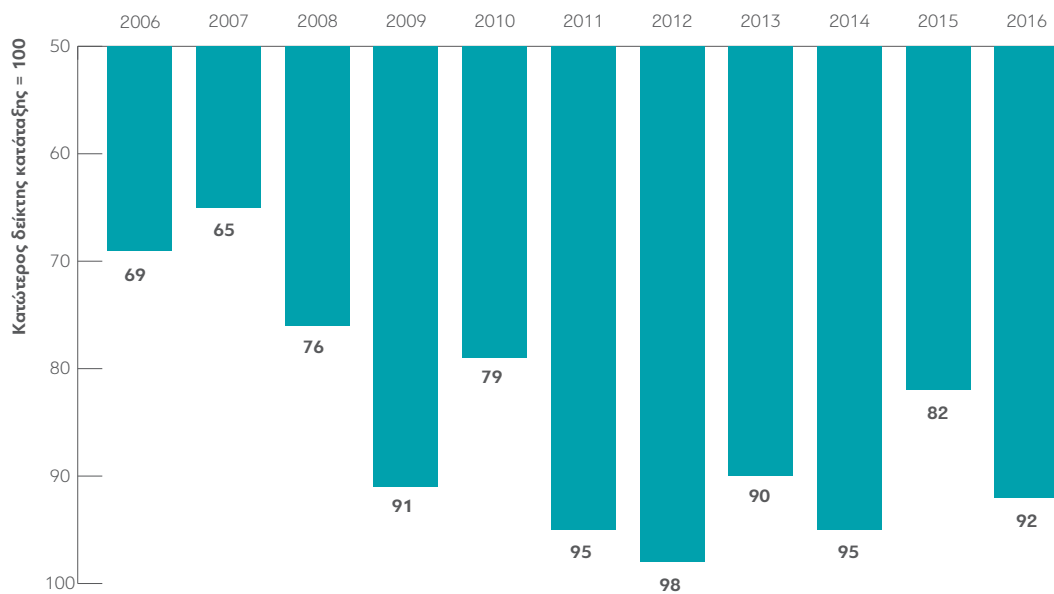
Γράφημα 6. Κόστος Εργασίας και Μη-Πετρελαϊκές Εξαγωγές



*Δείκτης μέσου κόστους εργασίας στην μεταποίηση (πλην κατασκευών), ΕΚΤ.

Πηγή: Εξαγωγές σε εκατ. ευρώ, Τράπεζα Ελλάδος.

Γράφημα 7. Κατάταξη* Ανταγωνιστικότητας για την Ελλάδα



*Κατά σειρά επίδοσης (κατώτερη θέση=100)

Πηγή: IMD, ετήσιες εκδόσεις.

2. Μαζική απο-επένδυση

Πιο ανησυχητικό όμως είναι το γεγονός ότι οι δυσκολίες της συγκυρίας είναι μικρότερες σε σύγκριση με τις μακροχρόνιες αρνητικές τάσεις που διαμορφώνονται πλέον εις βάρος της ελληνικής οικονομίας για τις επόμενες δεκαετίες. Ακόμα και αν η Ελλάδα καταφέρει να ολοκληρώσει το Τρίτο Μνημόνιο εγκαίρως και αρχίσει να επανέρχεται στην κανονικότητα μετά το 2018, θα συνεχίσει να επιβαρύνεται από την πίεση δομικών αδυναμιών που θα την κρατούν σε κατάσταση χαμηλής ανάπτυξης και επίμονης ανεργίας για μακρύ χρονικό διάστημα.

Η κυριότερη αιτία τόσο για τον κίνδυνο επανεμφάνισης των ελλειμμάτων όσο και της αδυναμίας επαναφοράς της οικονομίας σε τροχιά ανάπτυξης είναι ότι η Ελλάδα βίωσε τα τελευταία χρόνια μια παραγωγική απο-επένδυση κατά πολύ βαθύτερη και πιο εκτεταμένη από οποιαδήποτε άλλη χώρα της Ευρωζώνης (Γράφημα 8). Την από-επένδυση ακολούθησε με υποδειγματική συμμετρία η εκτίναξη της ανεργίας σε επίπεδα πρωτοφανή για οποιαδήποτε οικονομία διεθνώς τον 20ο αιώνα (Γράφημα 9).

Η αδυναμία μιας αναπτυξιακής απογείωσης κάνει ανέφικτη την επάνοδο της μαζικής απασχόλησης ακόμα και σε βάθος δεκαετίας. Σε σχετικές μελέτες έχει ήδη επισημανθεί η μακροχρόνια μείωση του συνολικού πληθυσμού, η οποία σε συνδυασμό με την αύξουσα γήρανση λόγω επέκτασης του προσδόκιμου βίου θα συρρικνώσει ακόμα περισσότερο το εργατικό δυναμικό.⁵ Εάν η μεγάλη ανεργία συνεχιστεί, θα πυροδοτήσει ακόμα περισσότερο τη μετανάστευση των ανέργων και η απασχόληση τις επόμενες δεκαετίες προβλέπεται να καταλήξει χαμηλότερα και από τα σημερινά επίπεδα μαζικής υπο-απασχόλησης, (Γράφημα 10).

Η αδύναμη συσσώρευση παγίου κεφαλαίου σε συνδυασμό με τη χαμηλή απασχόληση μεγεθύνει το βάρος του χρέους σε όρους συντελεστών παραγωγής και θα απαιτεί όλο και περισσότερες παρεμβάσεις για να μην καταπέσει.

3. Οι τρεις κρίσιμοι τομείς πολιτικής

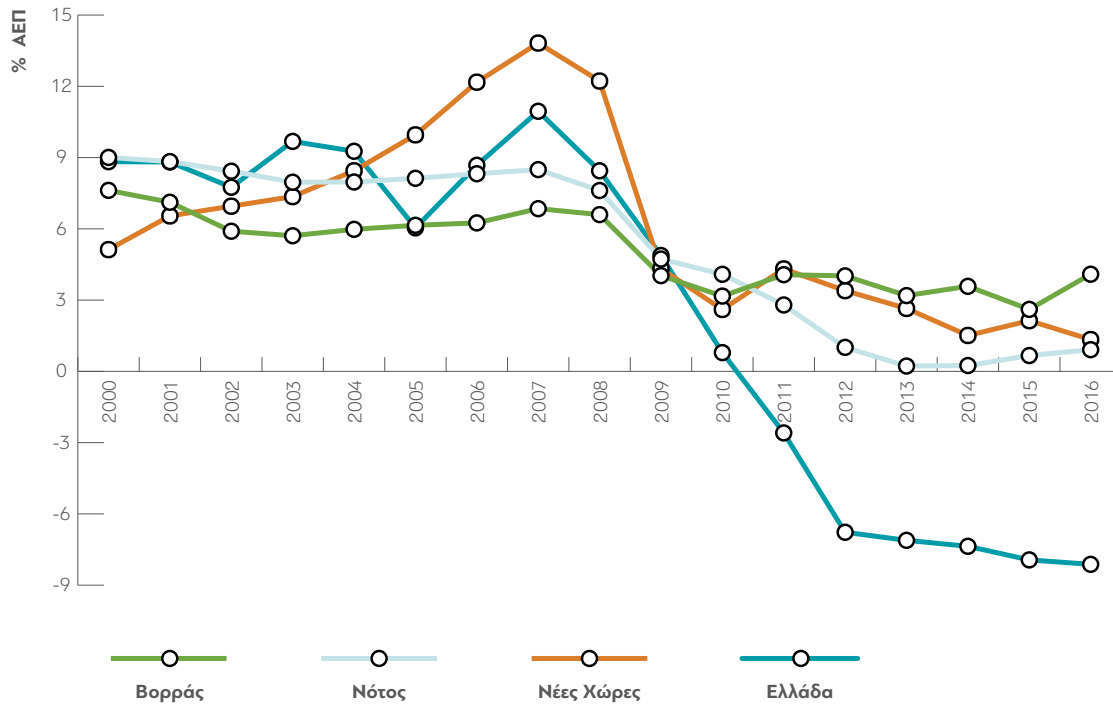
Για όλους τους παραπάνω λόγους, η διατύπωση προτάσεων οικονομικής πολιτικής ξεπερνά σήμερα κατά πολύ την απαίτηση μιας καλύτερης διαχείρισης της συγκυρίας ή ακόμη και την επίτευξη κάποιου συγκεκριμένου επιμέρους στόχου τα επόμενα χρόνια. Οφείλει να αντιμετωπίζει όχι μόνο τα βραχυχρόνια προβλήματα, αλλά ταυτόχρονα να οδηγεί σε μια νέα δυναμική, ικανή να ανατρέψει τις πολλές και αρνητικές μακροχρόνιες τάσεις. Τρία είναι τα πεδία που θα καθορίσουν την πορεία της οικονομίας τα επόμενα χρόνια:

5. Οι γενικές τάσεις του πληθυσμού αποτυπώνονται στη μελέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EPC, (2014). Μια πιο αναλυτική προσέγγιση της σύνθεσης του πληθυσμού της Ελλάδας και της δυναμικής του γίνεται στη μελέτη της διαΝΕΟσις για το Δημογραφικό Πρόβλημα της Ελλάδας (2016).

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 8. Καθαρές Νέες Επενδύσεις Παγίου Κεφαλαίου στην Ευρωζώνη ως % ΑΕΠ



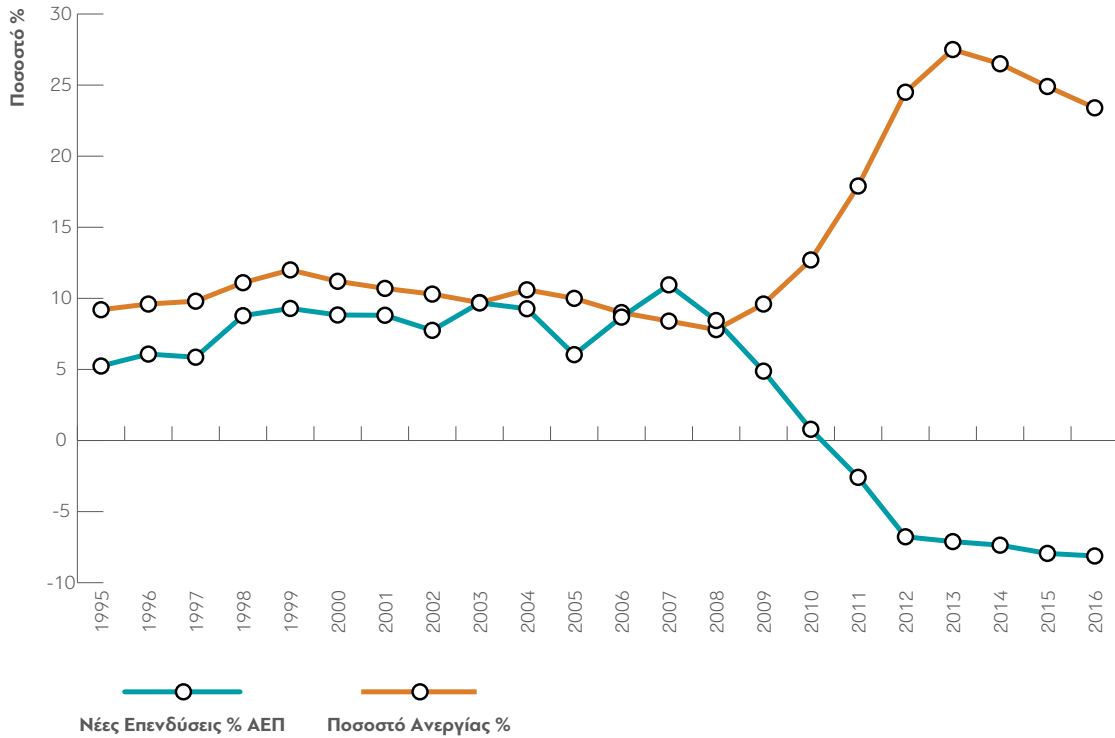
* Απλοί μέσοι όροι σε κάθε κατηγορία. Ο Νότος περιλαμβάνει Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία. Ο Βορράς Γερμανία, Ολλανδία, Αυστρία, Βέλγιο, Φινλανδία, Ιρλανδία και Λουξεμβούργο. Νέες χώρες είναι όσες μπήκαν στο ευρώ μετά το 2004.

Πηγή: Στοιχεία Ameco.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

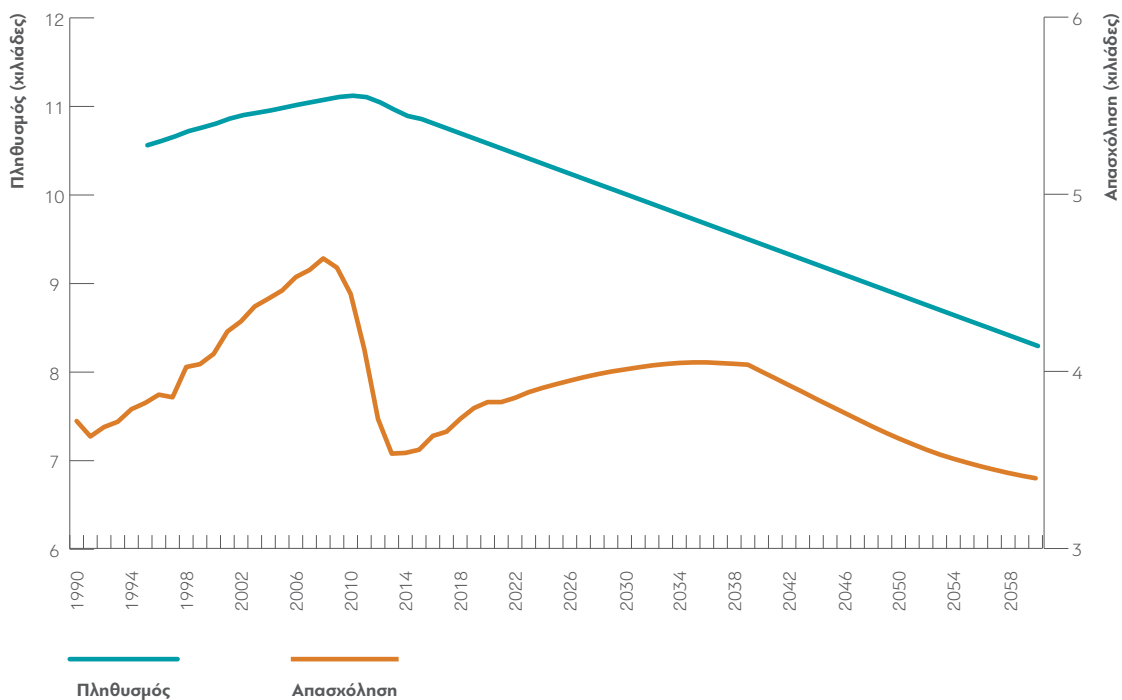
ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 9. Ανεργία και Καθαρές Νέες Επενδύσεις στην Ελλάδα



Πηγή: Στοιχεία Ameco.

Γράφημα 10. Πληθυσμός και Απασχόληση στην Ελλάδα



*Προβλέψεις για την περίοδο 2017-2060.

Πηγή: EPC, AMECO.

3.1. Δημόσιο χρέος

Μειώσεις χρέους στην ιστορία έχουν υπάρξει πολλές και, χονδρικά, είναι τριών ειδών. Μία κατηγορία μείωσης χρέους είναι αυτή η οποία γίνεται με απόφαση του ίδιου του ενδιαφερόμενου κράτους, όταν δεν μπορεί πια να πληρώσει την εξυπηρέτηση του χρέους και κηρύσσει μονομερή χρεοκοπία. Στην περίπτωση μονομερούς αποκήρυξης του χρέους, η χώρα αποκόπτεται από τις διεθνείς αγορές, αλλά και από τους εγχώριους πιστωτές για πολλά χρόνια, ενδεχομένως δεκαετίες. Την πιο πρόσφατη μονομερή πτώχευση, η Ελλάδα την έκανε κατά την κρίση της περιόδου 1932-1936, πράγμα που είχε ως αποτέλεσμα να αποκλειστεί από τις διεθνείς αγορές για 65 χρόνια, και μόλις το 1998 μπόρεσε να ξαναδανειστεί στο δικό της εθνικό νόμισμα από το εξωτερικό.

Η δεύτερη περίπτωση είναι να γίνει απομείωση του χρέους με διεθνή συμφωνία, η οποία συνοδεύεται από ειδικά προγράμματα προσαρμογής. Σχεδόν πάντοτε αυτά τα επεξεργάζεται το ΔΝΤ και περιλαμβάνουν βαρύντατους όρους δημοσιονομικής λιτότητας και εκτεταμένων ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες συνήθως αφορούν το σύνολο των πλουτοπαραγωγικών πηγών της χώρας.

Τέλος, μια πιο ωραία - αλλά δυστυχώς πολύ πιο σπάνια - περίπτωση είναι η βελούδινη απομείωση, όπου συμφωνείται μεταξύ πιστωτών και κρατών να μειωθεί το χρέος χωρίς να υπάρχουν ειδικές απαιτήσεις στο μέλλον. Αυτό μπορεί να συμβεί όταν υπάρχει μια βέβαιη προοπτική ταχείας οικονομικής ανάκαμψης, στη διάρκεια της οποίας οι προσδοκώμενες υπεραξίες των μελλοντικών ομολόγων υπερβαίνουν την τρέχουσα απώλεια ονομαστικής αξίας όσων «κουρευτούν». Μια τέτοια περίπτωση που αναφέρεται πολύ συχνά στη συζήτηση για την Ελλάδα ήταν η ρύθμιση του γερμανικού χρέους το 1953, μετά την οποία εκτοξεύθηκε η γερμανική οικονομία. Όμως αυτή η ρύθμιση έγινε στον απόηχο της ήττας, καταστροφής και κατοχής της Γερμανίας από τους Συμμάχους και ως εκ τούτου είχε πολλές ιδιομορφίες, μη επαναλήψιμες στα σημερινά δεδομένα της Ελλάδος.

Μια άλλη περίπτωση απομείωσης χρέους ήταν του Εκουαδόρ (Ισημερινού), που έγινε πριν από μερικά χρόνια, αλλά μόνο για ένα μέρος του χρέους και για σχετικά μικρό ποσό. Η οικονομία του Εκουαδόρ είχε ήδη αρχίσει να μπαίνει σε τροχιά ανάπτυξης, από την οποία οι πιστωτές προσδοκούσαν πολύ περισσότερα οφέλη ακόμα και αν τα συμψηφίζανε με τις απώλειες που θα είχε η μείωση. Ούτε αυτή η περίπτωση συντρέπει σήμερα για την Ελλάδα, τουλάχιστον για το άμεσο μέλλον.

Για την αντιμετώπιση του χρέους προτείνεται ένα άλλο μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής με χαμηλότερα απαιτούμενα πρωτογενή πλεονάσματα, όπως περιγράφεται στο πρώτο Κεφάλαιο της μελέτης. Η αλλαγή του δημοσιονομικού μείγματος είναι αναγκαία για να γίνει εφικτή η αύξηση της χρηματοδότησης των επενδύσεων και γενικότερα των αναπτυξιακών δράσεων αναβάθμισης του ανθρώπινου δυναμικού και της εξαγωγικής προσπάθειας.

3.2. Ασφαλιστικό σύστημα

Κατά την περίοδο 2010-2016, ο κύριος στόχος των ασφαλιστικών ρυθμίσεων φαίνεται να ήταν η προστασία των παροχών προς τις απερχόμενες γενιές με τη μονομερή επιβολή ενός δυσανάλογου κόστους στις νέες γενιές. Έτσι σήμερα οι νέοι αντιμετωπίζουν ένα τριπλό πρόβλημα: αμείβονται με χαμηλούς μισθούς, καταβάλλουν υψηλές εισφορές, και αντιμετωπίζουν πρωτοφανή επίπεδα ανεργίας.

Επιπλέον, ο πρόσφατος νόμος 4387/2016 με την περαιτέρω αύξηση των εισφορών -αλλά και την προχειρότητα στην εφαρμογή του- επέτεινε τις αρνητικές επιπτώσεις στην δηλωμένη απασχόληση. Εκατοντάδες χιλιάδες εργαζόμενοι και ελεύθεροι επαγγελματίες έχουν αφήσει πλέον την επίσημη αγορά εργασίας ή έχουν φύγει εκτός Ελλάδος.

Ταυτοχρόνως, αυξάνουν συνεχώς οι ληξιπρόθεσμες ασφαλιστικές εισφορές. Οι συνέπειες για τα έσοδα του ΕΦΚΑ, στους πρώτους μήνες λειτουργίας του, είναι ήδη δραματικές και σύντομα θα κληθεί ο κρατικός προϋπολογισμός να καλύψει τα νέα απρόσμενα ελλείμματα. Οι παλινωδίες με τις εισφορές των αυτοαπασχολούμενων και των αγροτών επιτείνουν τη σύγχυση και την εισφοροδιαφυγή. Ενώ όμως οι εργαζόμενοι καταβάλλουν εισφορές ήδη αυξημένες σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια, δεν έχουν καμία βεβαιότητα για τις δικές τους παροχές στο μέλλον.

Ακόμα και αν η οικονομική δραστηριότητα αρχίζει να ξεπερνά τα σημερινά αναιμικά επίπεδα, αντί να δημιουργεί νέες ευκαιρίες απασχόλησης και να διευρύνει το εργατικό δυναμικό, υπάρχει κίνδυνος να πάρει τη μορφή μιας «άνεργης ανάκαμψης» (jobless recovery). Ο λόγος είναι ότι οι υψηλές εισφορές που επικρατούν σήμερα είναι αντικίνητρο για τη νόμιμη απασχόληση, απλούστατα γιατί αφαιρούν σημαντικό μέρος του διαθέσιμου μισθού. Οι υψηλές ασφαλιστικές εισφορές οδηγούν έτσι σε συρρίκνωση τη νόμιμη απασχόληση πλήρους ωραρίου και αποτελούν αντικίνητρο για την παραμονή των νεότερων εργαζόμενων στη χώρα.

Κατά συνέπεια, η μείωση των εισφορών είναι απαραίτητη συνθήκη για να προχωρήσει ομαλά η ενοποίηση του ασφαλιστικού συστήματος και να μην ξαναγυρίσουμε στις σκανδαλώδεις συντεχνιακές ανισότητες του παρελθόντος.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος, στο δεύτερο κεφάλαιο της μελέτης προτείνουμε μια μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, η οποία βασίζεται στη μείωση κύριων εισφορών και στην ταυτόχρονη εισαγωγή ενός δημόσιου κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στις επικουρικές συντάξεις.

3.3. Φορολογικό σύστημα

Στην Ελλάδα, τα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ έχουν πλέον συγκλίνει με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, όμως υπάρχουν ακόμα μεγάλες ασυμμετρίες και προβλήματα, όπως τα εξής:

- Οι συντελεστές έμμεσων φόρων στις περισσότερες κατηγορίες είναι αισθητά υψηλότεροι του μέσου όρου στην Ευρωζώνη.
- Ο συντελεστής ΦΠΑ 24% είναι ο υψηλότερος στην Ευρωζώνη ενώ η χώρα μας βρίσκεται στην υψηλή κατηγορία μαζί με τις Σκανδιναβικές χώρες.
- Επίσης, έχουμε τον πέμπτο υψηλότερο συντελεστή στην Ευρωζώνη για τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων, που βρίσκεται στο 29%.

Στα φυσικά πρόσωπα με εισοδήματα άνω των 40.000 ευρώ, ο συντελεστής 45% είναι ο έκτος μεγαλύτερος στην Ευρωζώνη. Μαζί με την εισφορά αλληλεγγύης, ο συνολικός συντελεστής ανέρχεται στο 51,5% και αποτελεί τον τρίτο υψηλότερο στην Ευρωζώνη, ανεξαρτήτως κλιμακίου. Παρά το αυξημένο ύψος συντελεστών όμως, οι συλλεγόμενοι άμεσοι φόροι είναι αισθητά χαμηλότεροι του μέσου όρου της Ευρωζώνης, προφανώς επειδή η είσπραξη εσόδων ΔΕΝ είναι αποτελεσματική και υπάρχει μεγάλη υστέρηση ανάμεσα στη φορολογική επιβάρυνση και τη φορολογική απόδοση.

Η πληθώρα συντελεστών και εξαιρέσεων οδηγούν σε πολυπλοκότητα και αυξημένο κόστος φορολογικής διοίκησης. Με τους υφιστάμενους συντελεστές, τα έσοδα έπρεπε να ήταν υψηλότερα κατά 11% του ΑΕΠ. Δηλαδή, το 2016 να είχαμε άλλα 20 δισ. ευρώ επιπλέον έσοδα. Το χάσμα μόνο για τον ΦΠΑ, υπολογίζεται σε περίπου 5 δισ. ευρώ τον χρόνο. Επιπλέον, η διογκούμενη απόκρυψη λόγω μεγάλων ασφαλιστικών εισφορών σύντομα θα οδηγήσει σε νέα φοροδιαφυγή και περαιτέρω απώλεια εσόδων.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του φορολογικού συστήματος, στο τρίτο κεφάλαιο της μελέτης προτείνουμε τη ριζική απλοποίηση της φορολογίας σε συνδυασμό με ενοποιήσεις φορολογητέας ύλης και μείωση των συντελεστών.

ΧΡΕΟΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ: Το Διπλό Πρόβλημα της Ελληνικής Οικονομίας



A1. Εισαγωγή

Στην κορύφωση της κρίσης και της αβεβαιότητας για την Ελλάδα τον Δεκέμβριο 2009, το δημόσιο χρέος της χώρας ήταν 300 δισ. ευρώ, δηλαδή 127% του ΑΕΠ. Μετά από οκτώ έτη εφαρμογής τριών Μνημονίων (2010, 2013, 2015), και αφού έχει μεσολαβήσει το πρόγραμμα PSI με ονομαστική διαγραφή ομολόγων αξίας 110 δισ. ευρώ, το δημόσιο χρέος της χώρας όχι μόνο δεν μειώθηκε αλλά σήμερα είναι τόσο αριθμητικά όσο και σχετικά με το ΑΕΠ ακόμα πιο βεβαρημένο. Στο τέλος του 2016, το ύψος του βρισκόταν στα 315 δισ. ευρώ, ενώ ο λόγος προς το ΑΕΠ ανερχόταν στο 180%. Πολλοί διεθνείς οικονομικοί αναλυτές συμφωνούν ότι απαιτείται νέα ελάφρυνση για να μπορέσει η χώρα να ορθοποδήσει μακροχρόνια.⁶ Η ελάφρυνση όμως εκλαμβάνεται διαφορετικά, καθώς άλλοι εννοούν διαγραφή, μετακύλιση υποχρεώσεων, μείωση κόστους εξυπηρέτησης ή συνδυασμό τους.

Σε αντίθεση με την άποψη που θεωρεί τη διαγραφή του χρέους ως προϋπόθεση για να επιστρέψει η οικονομία σε θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης, κεντρική ιδέα της παρούσας ανάλυσης είναι ότι η απομείωση του ελληνικού χρέους πρέπει να γίνει κυρίως μέσω ενός άλματος ανάπτυξης τα επόμενα χρόνια σε συνδυασμό με μετακύλιση αποπληρωμών στο μέλλον. Διότι εάν μείνει η Ελλάδα σε μια μονοδιάστατη διεκδίκηση διαγραφής του χρέους, κινδυνεύει να εγκλωβιστεί σε μια μακρά αβεβαιότητα και αναμονή. Σε αυτή την περίπτωση, ακόμη και αν κάποτε γίνει απομείωση του χρέους θα είναι υπό όρους νέων πλαισίων εποπτείας, οι οποίοι ενδεχομένως να είναι πολύ δυσμενείς και να κρατήσουν την οικονομία εγκλωβισμένη σε μακρά ύφεση και πάντα υπό την κηδεμονία των επίσημων πιστωτών.⁷

Για να κατανοηθεί καλύτερα η δυναμική του χρέους και οι αιτίες που την πυροδοτούν, γίνεται μια σύντομη αναφορά σε ορισμένα κρίσιμα μεγέθη, μέσω της εξέλιξης των οποίων μπορεί κανείς να εξετάσει ποιες είναι οι πλέον πρόσφορες πολιτικές αντιμετώπισης του χρέους. Κατ' αρχήν είναι τα πρωτογενή πλεονάσματα μαζί με τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, μέσω των οποίων αποπληρώνονται οι πιστωτές, δεύτερο είναι το κόστος δανεισμού και εξυπηρέτησης χρέους, τρίτο είναι ο πληθωρισμός και τέταρτο η ανάπτυξη της οικονομίας. Σε ποια κατάσταση αναμένεται άραγε να βρίσκονται αυτά τα μεγέθη στο προσεχές μέλλον και τι επιδράσεις θα ασκήσουν στην ελληνική οικονομία;

⁶. Βλ., για παράδειγμα, Marsh et al. (2016), Schumacher & di Mauro, (2015). Στην Ελλάδα, πολύ ενημερωτικές είναι οι Εκθέσεις της Βουλής (2014, 2017).

⁷. Ο Τόμας Βίξερ, πρόεδρος του Euro-Working Group, δήλωσε ότι ελάφρυνση χρέους μετά τον Αύγουστο 2018 είναι νοπή μόνο με επιπλέον υποχρεώσεις που θα αναλάβει η Αθήνα έναντι των πιστωτών (Η Καθημερινή της Κυριακής, 14/1/2018).

Θεωρούμε ότι σε μακροχρόνια βάση τα πρωτογενή πλεονάσματα του προϋπολογισμού θα διαμορφώνονται σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, όσες προσπάθειες και να καταβληθούν. Η Ελλάδα είναι μια οικονομία, η οποία έχει βουλιάξει στην ύφεση τα τελευταία επτά χρόνια και, κατά συνέπεια, είναι πολιτικά αδύνατον να συσσωρευτούν φιλόδοξα πρωτογενή πλεονάσματα της τάξεως του 3,5% του ΑΕΠ επί πολλά συνεχόμενα χρόνια.

Όσον αφορά το επιτόκιο δανεισμού, εννοείται ότι όσο χαμηλότερο είναι τόσο πιο άνετα γίνεται η εξυπηρέτηση του χρέους και αυτό είναι το μοναδικό χαρακτηριστικό, το οποίο σήμερα βρίσκεται σε επίπεδα εξαιρετικά ευνοϊκά για τη χώρα μας. Εκτός από το πόσα κανείς χρωστά, ένα άλλο πράγμα που έχει σημασία είναι και πότε πρέπει να τα πληρώσει, δηλαδή η λεγόμενη χρονική κατανομή των οφειλών. Σε αυτόν τον τομέα, η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια πέτυχε μια αισθητή βελτίωση εξαπλώνοντας τις οφειλές σε βάθος χρόνου, ενώ περαιτέρω επιμηκύνσεις αναμένονται στο μέλλον.

Το τρίτο προσδιοριστικό μέγεθος είναι ο πληθωρισμός με την άνοδο του οποίου επεκτείνεται ονομαστικά το ΑΕΠ και έτσι μειώνεται ο λόγος χρέους προς αυτό. Η δυνατότητα όμως χρήσης αυξημένου πληθωρισμού ως εργαλείου μείωσης χρέους υπάρχει μόνο αν η χώρα διαθέτει δική της κεντρική τράπεζα διότι μόνο τότε έχει τη δικαιοδοσία να εκδίδει χρήμα κατά βούληση. Ακόμα και αν παραβλέψουμε τα τεράστια προβλήματα που θα δημιουργούσε η έξαρση του πληθωρισμού στην οικονομία, η επιλογή αυτή έχει νόημα μόνο όταν το χρέος είναι κυρίως εσωτερικό γιατί τότε είναι συνήθως εκφρασμένο στο εθνικό νόμισμα. Εν πάση περιπτώσει, όμως, για την Ελλάδα τέτοια δυνατότητα δεν προβλέπεται, λόγω της Ευρωζώνης. Ακόμα όμως και αν έφευγε από το ευρώ, πάλι δεν θα της έλυνε κανένα πρόβλημα γιατί το χρέος οφείλεται κυρίως σε εξωτερικούς οργανισμούς, οι οποίοι θα απαιτούσαν την αποπληρωμή του σε ευρώ, που τότε θα ήταν για την Ελλάδα ξένο νόμισμα.

Λόγω της οικονομικής ύφεσης, η χώρα βρισκόταν τα τελευταία χρόνια σε έναν συστηματικό αντιπληθωρισμό, της τάξεως του -2% και -1%. Δηλαδή ο πληθωρισμός, όχι μόνο δεν ελάφρυνε, αλλά αντίθετα επιβάρυνε το ελληνικό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ. Στην καλύτερη περίπτωση, τα επόμενα χρόνια θα διαμορφωθεί γύρω στο 2%. Άρα, δεν πρέπει κανείς να αναμένει καμία σημαντική αποσυμπίεση του χρέους από τον πληθωρισμό.

Τέλος, είναι η ανάπτυξη. Προφανώς, όσο μεγαλύτερη ανάπτυξη έχει κανείς τόσο χαμηλότερα διαμορφώνεται ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ. Όμως και σε αυτόν τον τομέα οι επιδόσεις της χώρας μας είναι κακές, πολύ κακές μέχρι τώρα. Από το 2017 έχουν αρχίσει κάπως να βελτιώνονται, αλλά οι προσδοκίες είναι μέτριες και όχι ιδιαίτερα αισιόδοξες.

A2. Χαρακτηριστικά του Ελληνικού Δημόσιου Χρέους

A2.1. Η Εκκρεμότητα της Ελάφρυνσης

Στο εσωτερικό της χώρας εξακολουθεί να δεσπάζει η ρητορική για τη μείωση του χρέους με κύριο επιχείρημα ότι θα απελευθερώσει την επενδυτική δραστηριότητα και έτσι θα βγει η οικονομία από την ύφεση. Παρά το γεγονός ότι στην πράξη, καμιάς μεγάλης επένδυσης η πορεία δεν συνδέεται με τη μείωση του χρέους, ωστόσο είναι πέραν αμφιβολίας ότι μία σοβαρή ελάφρυνσή του θα επιφέρει θετικές εξωτερικότητες, όπως, για παράδειγμα, το τέλος της αβεβαιότητας σχετικά με τη μακροπρόθεσμη συμμετοχή μας στο ευρώ και θα μειώσει τον φόβο που αποτρέπει τον επαναπατρισμό των διαφυγόντων κεφαλαίων.

Σήμερα έχουμε δύο σενάρια, γύρω από τα οποία διεξάγεται η δημόσια συζήτηση για το ελληνικό χρέος, όχι μόνο στη χώρα μας αλλά και διεθνώς. Έχουμε το επίσημο σενάριο της ΕΕ, η οποία λέει ότι δεν χρειάζεται ονομαστική μείωση του χρέους, διότι προβλέπεται ότι θα πετύχουμε πρωτογενή πλεονάσματα ίσα προς 3,5% του ΑΕΠ τα επόμενα χρόνια. Με αυτή την υπόθεση, υπολογίζεται ότι στα μέσα της επόμενης δεκαετίας το χρέος θα πέσει κάτω από το 130% του ΑΕΠ, αν και θα παραμείνει άνω του 100% έως το 2050. Τα επίπεδα αυτά θεωρούνται σχετικά ικανοποιητικά από την ΕΕ, αν και αναγνωρίζεται ότι οι συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες θα βρίσκονται γύρω στο 20% του ΑΕΠ και θα δυσκολεύουν τη δημοσιονομική πολιτική, (DSA, 2017, Πίνακας 3).

Έρχεται μετά το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), το οποίο τώρα πλέον ισχυρίζεται ότι τόσο υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα είναι αδύνατον να επιτευχθούν και χρειάζεται μια άμεση μείωση της επιβάρυνσης του χρέους, αν όχι με μερική διαγραφή της ονομαστικής αξίας, τουλάχιστον με δραστική ελάφρυνση και επιμήκυνση πληρωμών. Αξίζει να σημειωθεί ότι πριν από μερικά χρόνια θεωρούσε ότι τα υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα είναι όχι μόνο αναγκαία αλλά και άμεσα επιτεύξιμα, και ίσως για τον λόγο αυτό αγνοήθηκε κάθε σοβαρή αναπτυξιακή πολιτική. Μακροπρόθεσμα πάντως το ΔΝΤ θεωρεί και αυτό ότι η ανάπτυξη θα μειωθεί, διότι υπάρχουν εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας που δεν θα της επιτρέψουν μια αναπτυξιακή απογείωση. Με βάση αυτές τις υποθέσεις, το ΔΝΤ εκτιμά ότι το 2026 το χρέος θα είναι 153% του ΑΕΠ, το οποίο το θεωρεί ότι είναι μη-βιώσιμο και κατά συνέπεια, προτείνει ότι πρέπει να μειωθεί από τώρα.

Η Ελλάδα βρίσκεται έτσι ανάμεσα σε δύο διϊστάμενες απόψεις, η συνέχιση των οποίων επιτείνει την αβεβαιότητα, αναβάλλει την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και αποθαρρύνει τους επενδυτές. Το χρέος παραμένει και τα προβλήματα επίσης.

Α2.2. Σύνθεση του Δημόσιου Χρέους

Υπάρχουν δύο καταγραφές δημόσιου χρέους, ανάλογα με το εάν αυτό αφορά μόνο στην κεντρική κυβέρνηση ή στο σύνολο της λεγόμενης γενικής κυβέρνησης. Η γενική κυβέρνηση περιλαμβάνει τόσο την κεντρική όσο και όλους τους φορείς δημόσιου χαρακτήρα, όπως ασφαλιστικά ταμεία, Δήμους, πανεπιστήμια, νοσοκομεία, κλπ. Μερικοί από τους φορείς αυτούς κατέχουν περιουσιακά στοιχεία υπό τη μορφή κρατικών ομολόγων, και επειδή συμψηφίζονται αμοιβαίως όταν υπολογίζονται στο χρέος της γενικής κυβέρνησης, το τελευταίο εμφανίζεται να είναι χαμηλότερο από το χρέος της κεντρικής κυβέρνησης. Επειδή σε ορισμένες χώρες της ΕΕ η κεντρική κυβέρνηση έχει διαφορετικό σχετικό μέγεθος στην οικονομία, χρησιμοποιείται συνήθως το χρέος της γενικής κυβέρνησης ως μέτρο σύγκρισης στις ευρωπαϊκές στατιστικές. Η ανάλυση που ακολουθεί για την Ελλάδα αφορά στο χρέος Γενικής Κυβέρνησης.

Πίνακας 1. Εκδόσεις Χρέους Ανά Τύπο Πιστωτή (2016)

	Τύπος πιστωτή	Ποσό εκατ. €	Επιτόκιο	Επιτόκιο ESM
1	Έντοκα Γραμμάτια (Τράπεζες, ιδιώτες)	14.800	τρέχον	
2	Repos	11.363	τρέχον	
3	Ομόλογα Ελληνικής Δημοκρατίας (GGB) (Ιδιώτες επενδυτές, τράπεζες)	54.044	4%	
4	ESM/EFSF	162.605	1,3%	1,3%
5	Κρατικά δάνεια Α΄ Μνημονίου (GLF)	52.900	3,5%	1,3%
6	ΔΝΤ (IMF)	12.665	4%	1,3%
7	ΕΚΤ και Κεντρικές Τράπεζες (ECB/NCB)	18.143	5%	
8	Σύνολο επίσημου χρέους (4 έως 7)	246.313		
9	Χρέος Κεντρ. Κυβέρνησης (1 έως 7)	326.520		
10	Περιουσία φορέων Δημοσίου	-11.322		
11	Χρέος Γεν. Κυβέρνησης (9+10)	315.198		

Ένα σημαντικό ζήτημα είναι η σύνθεση των πιστωτών του ελληνικού δημόσιου χρέους, ποιοι δηλαδή κατέχουν τα ομόλογα που έχει εκδώσει το ελληνικό κράτος. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 1, στο τέλος του 2016 τα Έντοκα Γραμμάτια ήταν περίπου 15 δισ. ευρώ, τα οποία ανακυκλώνονται κάθε 3 και 6 μήνες και αγοράζονται κυρίως από εγχώριες τράπεζες και επενδυτές. Επιπλέον υπάρχουν και βραχυχρόνιοι τίτλοι επαναγοράς (Repos), ύψους περί τα 11 δισ. ευρώ.

Τα Ομόλογα της Ελληνικής Δημοκρατίας (Greek Government Bonds, GGB), ήταν γύρω στα 54 δισ. ευρώ και τα περισσότερα τα έχουν ελληνικές τράπεζες, ιδιώτες εσωτερικού και εξωτερικού και ένα μικρό ποσό η Τράπεζα Ελλάδος.

Το υπόλοιπο είναι το λεγόμενο «επίσημο χρέος» συνιστάμενο από ομόλογα οφειλόμενα στους επίσημους φορείς, τα οποία εκδόθηκαν βάσει των Συμφωνιών Διάσωσης (Μνημόνια) κυρίως προς αναχρηματοδότηση του χρέους, αλλά επίσης και για την κάλυψη τρεχουσών υποχρεώσεων της χώρας λόγω αδυναμίας δανεισμού της από τις αγορές. Κατά το μεγαλύτερο μέρος, οι οφειλές συνίστανται από τα δάνεια ευρωπαϊκών θεσμών, κυρίως του European Stability Mechanism (ESM) και του European Financial Stability Fund (EFSF). Περιλαμβάνουν επίσης τη δανειακή διευκόλυνση των κρατών (Greek Loan Facility, GLF) στο πλαίσιο των Μνημονίων 2010-2012 και τα δάνεια του ΔΝΤ. Η ΕΚΤ και άλλες εθνικές κεντρικές τράπεζες των χωρών της Ευρωζώνης κατέχουν περί τα 18 δισ. ευρώ. Οι τέσσερις αυτές κατηγορίες «επίσημου χρέους» ανέρχονται συνολικά στο ποσό των 246 δισ. ευρώ. Μαζί με το χρέος προς τον ιδιωτικό τομέα, κάνουν το συνολικό χρέος της Γενικής κυβέρνησης να ανέρχεται στο ύψος των 315 δισ. ευρώ, όπως είχε υπολογιστεί από τις οικονομικές αρχές για το τέλος του 2016.⁸

Σε ποια από αυτά θα μπορούσε άραγε να μειωθεί η ονομαστική αξία, εάν υποθέσουμε ότι αναζητείται μια συναινετική διαδικασία μεταξύ ελληνικού δημοσίου και πιστωτών; Τα Έντοκα Γραμμάτια πρέπει εξ αρχής να εξαιρεθούν, διότι είναι ένας τρέχων μηχανισμός χρηματοδότησης βραχυχρόνιων αναγκών του Ελληνικού Δημοσίου, ο οποίος δεν πρέπει να πληγεί. Από τα ομόλογα της Ελληνικής Δημοκρατίας, οι ξένοι επενδυτές έχουν μόνο 19 δισ. ευρώ. Τα υπόλοιπα ομόλογα είναι, είτε στα χέρια εγχώριων επενδυτών είτε σε οργανισμούς θεσμικού χαρακτήρα, όπως τράπεζες και ασφαλιστικά ταμεία. Το γεγονός ότι μόνο 6% του συνολικού δημοσίου χρέους είναι σε χαρτοφυλάκια ξένων επενδυτών αποτελεί εντυπωσιακό χαρακτηριστικό του ελληνικού χρέους με δύο συνέπειες: Πρώτον, ότι μετά την περιπέτεια την οποία υπέστησαν οι ομολογιούχοι με το PSI, θα ήταν αδιανόητο να επιχειρηθεί νέο κούρεμα σε αυτούς τους επενδυτές. Δεύτερον, ότι το απόθεμά τους είναι πολύ μικρό, ώστε τυχόν απόπειρες ρευστοποίησης να μην μπορούν να δημιουργήσουν ικανή πίεση στις τιμές των ελληνικών ομολόγων. Το πιο πιθανό είναι ότι οι κάτοχοί τους προσδοκούν τη σταθεροποίηση του ελληνικού χρέους για να λάβουν εν καιρώ τα εναπομείναντα οφειλόμενα.

8. Τα στοιχεία είναι απολύτως σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην Έκθεση Προϋπολογισμού 2018 (Πίνακας 4.2). Να σημειωθεί ότι για λόγους απλότητας, οι περιγραφές στο κείμενο στρογγυλεύονται σε επίπεδο δισεκατομμυρίων ευρώ. Καλό είναι επίσης να ληφθεί υπόψη ότι τα στοιχεία για την περιουσία των δημόσιων οργανισμών που αναγράφονται στον Πίνακα 1 δεν είναι αναλυτικά και κατά καιρούς εγείρονται ερωτήματα για την ακρίβεια τους.

Απομένει έτσι το επίσημο χρέος, το οποίο έχει ορισμένες ενδιαφέρουσες πλευρές και πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό στρατηγικής για την αντιμετώπισή του. Κατ' αρχήν, οι κυβερνήσεις των χωρών της Ευρωζώνης είναι απίθανο να δεχθούν μια ονομαστική διαγραφή του ελληνικού χρέους, διότι θα θεωρηθεί ως συμμετρική επιβάρυνση των δικών τους φορολογουμένων, αρκετοί από τους οποίους έχουν μέσο βιοτικό επίπεδο χαμηλότερο από το αντίστοιχο μέσο ελληνικό επίπεδο, ακόμα και όταν το τελευταίο μειώθηκε δραματικά μετά την κρίση. Επειδή το ποσό του χρέους που κατέχουν είναι πολύ υψηλό, κάθε μονομερής καθυστέρηση στην εξόφληση του από πλευράς Ελλάδος μπορεί εύκολα να μετατρέπεται σε μεγάλης έκτασης πιστωτικό γεγονός εις βάρος της χώρας, το οποίο μπορεί να δυσκολεύει ή και να ακυρώνει την παρουσία της στις διεθνείς αγορές.

Ταυτόχρονα όμως οι επίσημοι φορείς του χρέους ως θεσμοί της ΕΕ είναι και υπεύθυνοι για την υλοποίηση του προγράμματος μεταρρυθμίσεων και τη διαδικασία εξόδου της χώρας από την ύφεση, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι έχουν ομόρροπα συμφέροντα για τη βιωσιμότητα και τελική δυνατότητα εξόφλησης του ελληνικού χρέους, ώστε να μην εγγράψουν ζημίες στους δικούς τους θεσμικούς ή κρατικούς ισολογισμούς.

Εάν η Ελλάδα εγείρει μονομερώς θέμα ονομαστικής διαγραφής του επίσημου χρέους, αυτό προφανώς θα γίνει μετά το πέρας του Τρίτου Μνημονίου, δηλαδή μετά τον Αύγουστο του 2018, διότι διαφορετικά θα υπάρξουν νέες περιπλοκές και ίσως ακυρωθεί η διαδικασία λήξεως ισχύος του. Εφόσον όμως τότε θα έχει διασφαλιστεί η έξοδος στις αγορές, η Ελλάδα θα κινδυνεύσει να χαρακτηριστεί πάλι ως χώρα που δεν ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις της προς τους πιστωτές και αυτή η αίσθηση θα πλήξει την πιστοληπτική δυνατότητα της χώρας, ακριβώς όταν την έχει μεγαλύτερη ανάγκη. Αν η μονομερής διαγραφή του χρέους γίνει μετά το 2018, είναι σχεδόν βέβαιο ότι η χώρα θα υποστεί πλήγμα αξιοπιστίας για πολλές δεκαετίες, όπως έχει συμβεί και σε παλαιότερες πτωχεύσεις του 1932, του 1893-1897 και άλλες κατά τον 19ο αιώνα.

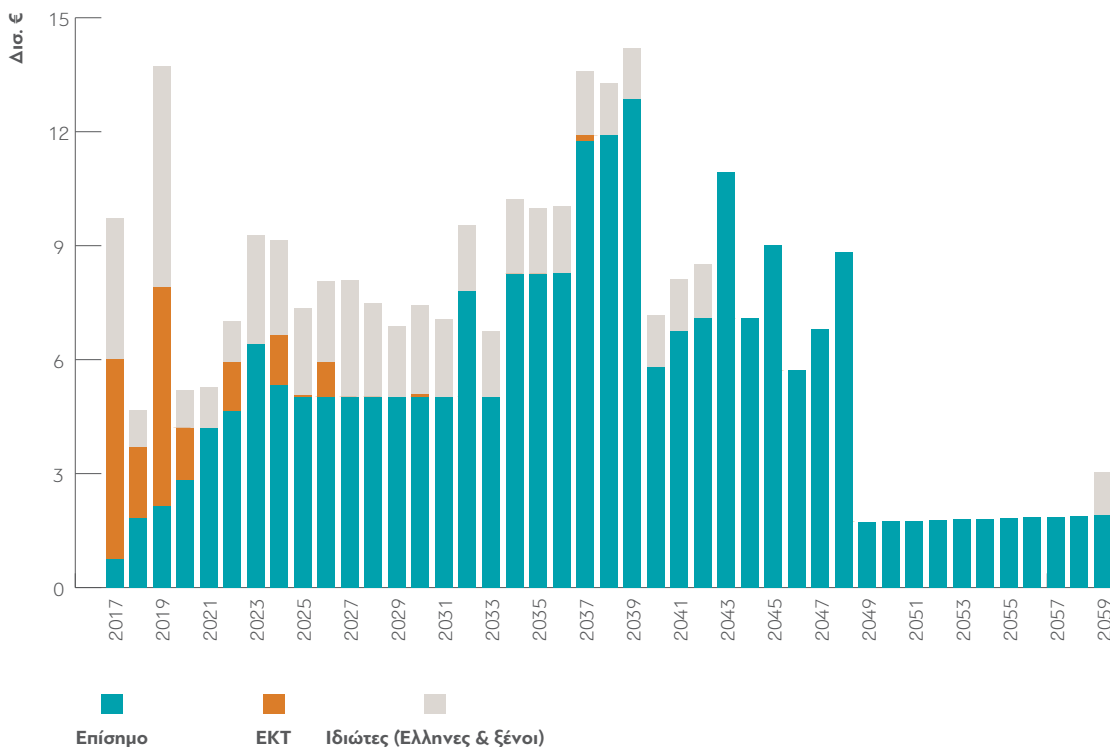
Κατά συνέπεια, είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι η Ελλάδα δεν θα προβεί σε μονομερείς ενέργειες διαγραφής του επίσημου χρέους. Ακόμα όμως και αν γίνει συναινετική διαγραφή, πάλι θα υποχρεωθεί να εφαρμόσει εκτεταμένο πρόγραμμα λιτότητας και εποπτείας, πράγμα που επί του παρόντος καμία ελληνική πλευρά δεν φαίνεται να επιθυμεί. Αυτό όμως δεν αναιρεί την ανάγκη σημαντικών παρεμβάσεων για την ελάφρυνσή του, δεδομένου ότι εξακολουθούν να υπάρχουν τέσσερα επιβαρυντικά χαρακτηριστικά:

- Πρώτον, η ονομαστική αξία του ελληνικού χρέους είναι πολύ υψηλή και αυτό συνεχίζει να κατατάσσει την Ελλάδα στις υπερχρεωμένες χώρες, παρά τις διευκολύνσεις εξυπηρέτησης και τις χρονικές μεταθέσεις αποπληρωμής που έχουν γίνει μέχρι σήμερα.

- Δεύτερον, οι συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες τόκων και χρεολυσίων υπερβαίνουν το 15% του ΑΕΠ μέχρι το τέλος του 2020 και μετά παραμένουν αισθητά υψηλότερες, πράγμα το οποίο θα τροφοδοτεί διαρκώς την καχυποψία των επενδυτών για τη δυνατότητα έγκαιρης καταβολής τους.
- Τρίτον, το χρέος προς την ΕΚΤ και το ΔΝΤ έχει συναφθεί με κυμαινόμενα επιτόκια, πολύ υψηλότερα από εκείνα των δανείων του ESM, πράγμα το οποίο θέτει το εύλογο ζήτημα της εξομάλυνσής τους. Τα κρατικά δάνεια (GLF) έχουν χαμηλώσει τα αρχικά επιτόκια, όχι όμως ακόμα στο επίπεδο του ESM.
- Τέταρτον, μια ιδιάζουσα δυσκολία αποπληρωμής του χρέους είναι και η ασύμμετρη χρονική κατανομή των υποχρεώσεων, όπως απεικονίζονται στο Γράφημα 11. Όπως φαίνεται, η κατανομή επιβαρύνει κυρίως την περίοδο έως το 2048, ενώ υπάρχουν και έτη με ιδιαίτερα βεβαρημένες υποχρεώσεις. Η πιο κοντινή κρίσιμη χρονιά είναι το 2019, όπου οι ανάγκες αποπληρωμών θα είναι 14 δισ. ευρώ. Ενώ όμως οι υποχρεώσεις μέχρι το 2018 είναι καλυμμένες από το χρηματοδοτικό πρόγραμμα, το 2019 θα έχει τελειώσει το Μνημόνιο και το ποσό πρέπει να καλυφθεί εξ ολοκλήρου από τις αγορές.

Το συμπέρασμα το οποίο προκύπτει είναι ότι η εξυπηρέτηση του χρέους δεν θα είναι καθόλου αυτονόητη τα επόμενα χρόνια και πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή μια συστηματική παρέμβαση ελάφρυνσης με χρονικές μεταθέσεις των εξοφλήσεων και μειώσεις του κόστους εξυπηρέτησης.

Γράφημα 11. Ετήσιες Αποπληρωμές Χρέους Ανά Τύπο Πιστωτή



* Στην απεικόνιση παραλείπονται τα Έντοκα Γραμμάτια και τα Repos γιατί ανανεώνονται εντός εκάστου έτους.

Πηγή: Δελτίο Δημόσιου Χρέους, ΓΛΚ (2016).

Α2.3. Προτάσεις Ελάφρυνσης Χρέους

Η ελάφρυνση του ελληνικού δημόσιου χρέους πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης την οποία πρέπει να κάνει η χώρα μας με τους θεσμούς με όρους καλής θέλησης και αμοιβαίου συμφέροντος. Βέβαια, πρέπει να υπάρξει συναίνεση και μεταξύ των πιστωτών, ενώ σήμερα βλέπουμε ότι υπάρχουν βαθύτατες διαφωνίες, ιδιαίτερα μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και του ΔΝΤ το οποίο διατυμπανίζει την ανάγκη διαγραφής μέρους του επίσημου χρέους, όχι όμως του δικού του.⁹ Και μέσα στους ευρωπαϊκούς θεσμούς όμως οι απόψεις δεν είναι ενιαίες. Άλλες απόψεις έχει η ΕΚΤ, άλλες έχει ο ESM, άλλες έχουν οι διάφορες κυβερνήσεις.¹⁰

9. Η εργασία Alda (2014) επισημαίνει πολλές αντιφάσεις και αδιέξοδα που παρουσιάστηκαν σε παλιότερες ρυθμίσεις χρέους από το ΔΝΤ.

10. Ενδιαφέρουσες προσεγγίσεις για τη μείωση του χρέους έχουν κάνει οι Darvas et al. (2014a & 2014b). Η σημερινή ελληνική κυβέρνηση είχε επί μακρόν -αλλά χωρίς επιτυχία- επιδιώξει μειώσεις που βασίζονται στη μελέτη Varoufakis et al (2014). Οι λόγοι της αποτυχίας απαριθμούνται σε μια πρόσφατη βιβλιοκριτική από τον Sandbu (2018).

Γράφημα 12. Κόστος Εξυπηρέτησης Δημόσιου Χρέους



*Υπολογίζεται ως ποσοστό των τόκων επί του χρέους προηγούμενου έτους.

Πηγή: Ameco.

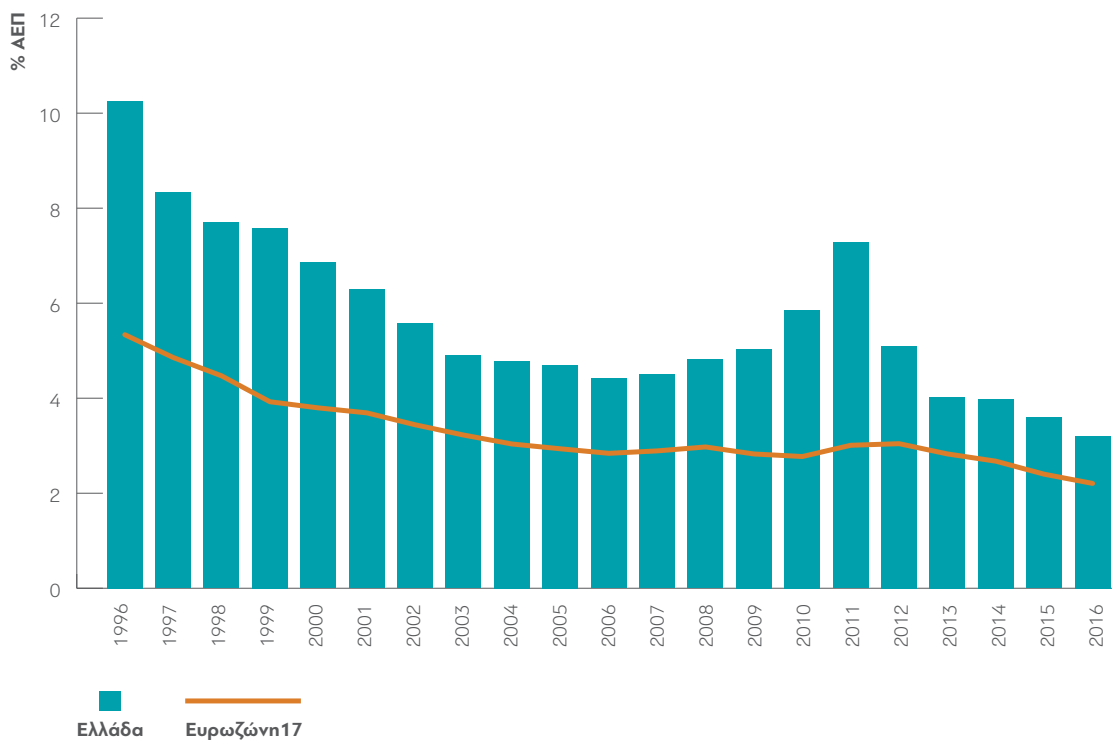
Δύο είναι τα πιο χαρακτηριστικά θέματα στα οποία πρέπει να δοθεί προσοχή σε μια διαπραγμάτευση: Πρώτο θέμα είναι το μέσο κόστος εξυπηρέτησης, το οποίο υπολογίζεται ως ποσοστό των ετησίως καταβαλλόμενων τόκων ως προς το συνολικό χρέος στο τέλος του προηγούμενου έτους. Μετά τις ρυθμίσεις που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια, το μέσο κόστος εξυπηρέτησης, έχει μειωθεί κάτω του 2%, όπως φαίνεται στο Γράφημα 12. Αυτό είναι ένα από τα χαμηλότερα στην πρόσφατη ιστορία της χώρας, αλλά επίσης πλέον χαμηλότερο και από το μέσο κόστος της Ευρωζώνης.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Ως εκ τούτου, η Ελλάδα σήμερα και τα προσεχή χρόνια έχει περιορίσει τη δαπάνη που οφείλει κάθε χρόνο να καταβάλλει για τόκους ως μερίδιο του ΑΕΠ, Γράφημα 13. Αξίζει να υπομνησθεί ότι το 1996 η δαπάνη για τόκους ήταν πάνω από το 10% του ΑΕΠ, ενώ κατά τη διαδικασία σύγκλισης είχε βαθμιαία κατέλθει γύρω στο 4% με 5% του ΑΕΠ. Μετά την εκδήλωση της κρίσης, ανέβηκε εκ νέου άνω του 7% του ΑΕΠ το 2010, και τώρα είναι λίγο πάνω από το 3% του ΑΕΠ, ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά στην πρόσφατη ιστορία της. Η διαφορά με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης είναι πλέον μία ποσοστιαία μονάδα, η χαμηλότερη σε όλη την αναφερόμενη περίοδο.

Γράφημα 13. Τόκοι ως % ΑΕΠ



*Η πτώση το 2012 οφείλεται στη μείωση τόκων μετά το PSI.

Πηγή: Ameco.

Η ως άνω περιγραφή δείχνει ότι παρά το μεγάλο ύψος του χρέους, η εξυπηρέτηση του γίνεται με όρους ιδιαίτερα ευνοϊκούς λόγω των χαμηλών επιτοκίων δανεισμού, πράγμα το οποίο πρέπει με κάθε τρόπο να διαφυλαχθεί στο μέλλον. Από την άλλη όμως δείχνει ότι τα περαιτέρω περιθώρια ελάφρυνσης δεν είναι ιδιαίτέρως μεγάλα λόγω της ήδη σημαντικής συμπίεσης που έχει υποστεί το επιτόκιο στα δάνεια του ESM και εν μέρει των κρατών. Κατά συνέπεια, οι βασικότεροι παράγοντες που θα κρίνουν τη δυσκολία καταβολής τόκων και χρεολυσίων τα επόμενα χρόνια και θα προσδιορίσουν τον βαθμό βιωσιμότητας του χρέους είναι δύο: πρώτον, η ικανότητα της χώρας να δημιουργεί επαρκή πρωτογενή πλεονάσματα

ώστε να πληρώνονται τα εκάστοτε οφειλόμενα, και, δεύτερον, ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας που επηρεάζει την επιβάρυνση των ως άνω πληρωμών σε σύγκριση με το ΑΕΠ της χώρας.

Το πρόβλημα είναι ότι οι δύο στόχοι για υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα και υψηλό ρυθμό ανάπτυξης είναι αντίρροποι και η επίτευξη του ενός εξασθενεί την πιθανότητα επιτυχίας του άλλου. Εάν η οικονομική πολιτική δώσει έμφαση σε υψηλά δημοσιονομικά πλεονάσματα, ο ρυθμός ανάπτυξης θα συμπιεστεί και αυτό με τη σειρά του θα επιβαρύνει τον λόγο τοκοχρεολυσίων προς ΑΕΠ, δηλαδή τις συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες. Εάν η έμφαση δοθεί στην τόνωση του ρυθμού ανάπτυξης, ο λόγος τοκοχρεολυσίων προς ΑΕΠ θα μειωθεί, αλλά η επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου πλεονάσματος ως ποσοστού του ΑΕΠ απαιτεί μεγαλύτερο πλεόνασμα σε απόλυτες τιμές. Οι παρατηρήσεις αυτές διαμορφώνουν δύο διαφορετικές στρατηγικές, τις οποίες θα αναλύσουμε στη συνέχεια.

Μέχρι σήμερα οι θεσμοί έχουν καταλήξει σε συμφωνία με την ελληνική κυβέρνηση η οποία βασίζεται στην πρώτη εκδοχή των υψηλών πλεονασμάτων για αρκετά χρόνια παρά το κόστος που θα έχει η - ως εκ τούτου - επικράτηση σχετικά χαμηλών ρυθμών ανάπτυξης. Αυτό το οποίο επιδιώκει η παρούσα μελέτη, είναι να δείξει ότι εάν μετατεθεί η προτεραιότητα στο πεδίο της ανάπτυξης, μερικά κρίσιμα ζητήματα θα έχουν καλύτερη έκβαση. Κεντρική υπόθεση είναι ότι εάν ο ρυθμός ανάπτυξης καταφέρει να γίνει μεγαλύτερος από τις χαμηλές προβλέψεις που επικρατούν σήμερα, τότε αφενός μεν δεν θα χρειαστεί να έχουμε μεγάλα πρωτογενή πλεονάσματα και αφετέρου η πορεία αποκλιμάκωσης του χρέους θα γίνει πιο έντονη και αξιόπιστη.

A3. Ανάλυση του Προβλήματος του Ελληνικού Δημόσιου Χρέους

A3.1. Κύρια Κριτήρια και Σενάρια

Υπάρχουν δύο ζητήματα που συνιστούν πρόβλημα στη διαχείριση του δημόσιου χρέους σε μια χώρα:

Πρώτον, εάν το χρέος είναι βιώσιμο (ή διατηρήσιμο όπως συχνά λέγεται): Η «βιωσιμότητα χρέους» (debt sustainability) εκφράζει τη δυνατότητα οριστικής εξόφλησης στο συμφωνημένο χρονικό διάστημα χωρίς τον κίνδυνο μη-καταβολής των οφειλόμενων λόγω ενδεχόμενης χρεοκοπίας. Το χρέος θεωρείται μη-βιώσιμο όταν ο λόγος του προς το ΑΕΠ μιας χώρας είναι μεγάλος ή ραγδαία ανερχόμενος, επειδή τότε αυξάνονται οι πιθανότητες εμφάνισης του ως άνω κινδύνου. Το επίπεδο κρισιμότητας όμως δεν είναι δεδομένο και αμετάβλητο για κάθε χώρα και εποχή, αλλά ποικίλει ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στη χώρα και διεθνώς, ανάλογα με τα διαθέσιμα κεφάλαια προς δανεισμό, όπως επίσης και τις εκάστοτε προτιμήσεις των πιστωτών σχετικά με τον κίνδυνο της επένδυσης που κάνουν. Στις πρόσφατες μελέτες του ΔΝΤ, ένα δημόσιο χρέος μιας ανεπτυγμένης οικονομίας θεωρείται βιώσιμο εάν είναι κάτω του 100% του ΑΕΠ ή βρεθεί εκεί σε ένα σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα μερικών ετών.¹¹

Δεύτερον, εάν το χρέος είναι εξυπηρετήσιμο: Η «εξυπηρετησιμότητα χρέους» (serviceability of debt) εκφράζει τη δυνατότητα τακτικής πληρωμής τόκων και χρεολυσίων μέχρις ότου γίνει η οριστική εξόφληση. Οι υποχρεώσεις αυτές συνιστούν τις λεγόμενες Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες (ΣΧΑ),¹² οι οποίες επίσης εκφράζονται ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το χρέος θεωρείται εξυπηρετήσιμο εάν οι συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες κάθε έτους κυμαίνονται γύρω στο 15% του ΑΕΠ.¹³ Οι σχετικοί ορισμοί δίνονται στο Παράρτημα 1.1.

Κατά συνέπεια, η ανάλυση του ελληνικού δημόσιου χρέους έχει στόχο την πρόβλεψη εξέλιξης του απομένοντος χρέους και των συνολικών χρηματοδοτικών αναγκών, αμφοτέρων εκφρασμένων ως ποσοστών του ΑΕΠ, ώστε να αξιολογηθεί η βιωσιμότητα και η εξυπηρετησιμότητά του. Όπως είδαμε προηγουμένως για την περίπτωση της Ελλάδας, τόσο ο λόγος του χρέους προς ΑΕΠ όσο και οι ΣΧΑ θα εξακολουθήσουν να παραμένουν υψηλά ή να ικανοποιούνται οριακά, πράγμα το οποίο γεννά αμφιβολίες για τη μακροχρόνια βιωσιμότητα και εξυπηρετησιμότητα.

11. Βλέπε τη μελέτη DSA (2016). Για την Ευρωζώνη ο ESM θεωρεί ότι το όριο μπορεί να ανέλθει στο 110% του ΑΕΠ.

12. Ο διεθνής όρος είναι Gross Financing Needs (GFN).

13. Σύμφωνα με τη μελέτη DSA (2016), το όριο των ΣΧΑ σε μια ανεπτυγμένη οικονομία είναι το 20% του ΑΕΠ, ενώ σε μια αναδυόμενη αγορά το 15% του ΑΕΠ.

Για να κάνει προβλέψεις σχετικά με τα δύο αυτά κριτήρια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βασίζεται σε μια σειρά υποθέσεων σχετικά με τους ρυθμούς ανάπτυξης, τα πρωτογενή πλεονάσματα, τα έσοδα ιδιωτικοποιήσεων και το κόστος δανεισμού, και εκπονεί κάθε χρόνο μελέτη βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους (Debt Sustainability Analysis, DSA). Για να καταδειχθεί πόσο ευαίσθητα είναι τα αποτελέσματα σε αλλαγές των υποθέσεων, αναφέρουμε τα πλέον χαρακτηριστικά ευρήματα στο βασικό και το αισιόδοξο σενάριο που περιγράφονται στην προηγούμενη και στην τρέχουσα μελέτη βιωσιμότητας, (Πίνακας 2). Στην προηγούμενη DSA (2016) ο ρυθμός ανάπτυξης προβλεπόταν 2,7% το 2017 και 3,1% το 2018, για αργότερα όμως εκτιμούσαν ότι θα έπεφτε στο 1,5% μετά το 2021 και στο 1,25% μετά το 2030. Τα πρωτογενή πλεονάσματα είχαν υποτεθεί ότι θα είναι 3,5% για όλη την δεκαετία 2018-2028 και μετά θα μειωνόταν σταδιακά στο 1,5% του ΑΕΠ, ενώ τα έσοδα ιδιωτικοποιήσεων που θα χρησιμοποιούνται για αποπληρωμή χρέους είχαν τεθεί στον αστρονομικό στόχο των 37,5 δισ. ευρώ για όλη την περίοδο έως το 2059.

Παρά τις σχετικά αισιόδοξες υποθέσεις, το σενάριο εκτιμούσε ότι ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ θα παρέμενε άνω του 100% έως το 2050 και θα έφτανε το 91,7% του ΑΕΠ μόλις το 2060. Άρα και πάλι θα ήταν υψηλότερο από το όριο ασφαλείας που υιοθετούν οι διεθνείς οργανισμοί. Οι ΣΧΑ αρχικά θα ήταν κάτω του 15%, μετά το 2040 όμως θα έτειναν να υπερβούν το 20% λόγω του αυξημένου κόστους δανεισμού από τις αγορές σε σύγκριση με το επιτόκιο των δανείων του ESM. Προκειμένου το χρέος να μπορέσει να βρεθεί κάτω του 100% και οι ΣΧΑ γύρω στο 15% του ΑΕΠ μετά το 2030, η ίδια μελέτη προτείνει μεταθέσεις αποπληρωμών και μείωση επιτοκίων του επίσημου χρέους, λίγο πιο έντονη ανάπτυξη, καθώς και υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα για μεγαλύτερη χρονική περίοδο (Σενάριο D, σελ. 13-15).

Στην πιο πρόσφατη μελέτη βιωσιμότητας DSA (2017) αναθεωρούνται προς το χειρότερο ορισμένες κρίσιμες υποθέσεις, αλλά ως αντιστάθμισμα εισάγονται και νέες ρυθμίσεις στην επιμήκυνση πληρωμών και το κόστος εξυπηρέτησης. Συγκεκριμένα, οι ρυθμοί ανάπτυξης για το 2017 και 2018 είναι πλέον χαμηλότεροι, τα πρωτογενή πλεονάσματα θα είναι 3,5% του ΑΕΠ έως το 2022 και μετά θα αποκλιμακωθούν σταδιακά στο 2,2% του ΑΕΠ, ενώ τα έσοδα ιδιωτικοποιήσεων εκτιμώνται πιο ρεαλιστικά ότι θα είναι 17 δισ. ευρώ, αισθητά χαμηλότερα από τους προηγούμενους φιλόδοξους στόχους.

Με βάση αυτές τις υποθέσεις, το ελληνικό χρέος προβλέπεται να είναι οριακά καλύτερο από τις περυσινές προβλέψεις, χωρίς όμως καμία ουσιαστική διαφορά. Συγκεκριμένα, προβλέπεται το χρέος να είναι 123,1% του ΑΕΠ το 2030 και 91,2% του ΑΕΠ το 2060. Οι ΣΧΑ θα ανέλθουν άνω του 20% μετά το 2045, κάνοντας το χρέος μακροπρόθεσμα μη-εξυπηρετήσιμο. Όπως και με την προηγούμενη μελέτη του 2016, έτσι και στο αισιόδοξο σενάριο της DSA (2017) επέρχεται μια μικρή βελτίωση αν ο ρυθμός ανάπτυξης γίνει εντονότερος μακροπρόθεσμα και τα πρωτογενή πλεονάσματα μεγαλύτερα.

Α3.2. Ανάλυση Βιωσιμότητας σε Ένα Νέο Πλαίσιο

Η ακροθιγής περιγραφή των σεναρίων της ΕΕ εύκολα κατέδειξε δύο πράγματα: πρώτον ότι οι προβλέψεις με τις βασικές υποθέσεις δεν εγγυώνται σημαντική αποκλιμάκωση του ελληνικού χρέους, και δεύτερον ότι οι προβλέψεις αυτές βελτιώνονται κυρίως όταν ανέλθει κάπως ο μακροχρόνιος ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας. Κατά συνέπεια είναι αναγκαίο να διερευνηθεί η βιωσιμότητα και εξυπηρετησιμότητα του χρέους σε ένα νέο πλαίσιο που εστιάζεται στους δύο αυτούς παράγοντες.

Κατ' αρχάς περιγράφεται ένα **νέο βασικό σενάριο**, στο οποίο υποθέτουμε ότι γίνεται μία εκτεταμένη μετάθεση αποπληρωμών του επίσημου χρέους, η μέγιστη δυνατή μείωση επιτοκίων και απρόσκοπτη πρόσβαση στις αγορές μετά το 2018, χωρίς όμως κανένα «κούρεμα» στις ονομαστικές οφειλές του χρέους. Οι υποθέσεις αυτές είναι κατά βάση όμοιες με αυτές των ευνοϊκών σεναρίων του Πίνακα 2, υπάρχει όμως μία κρίσιμη διαφορά στον ρόλο της αβεβαιότητας, όπως περιγράφεται στο επόμενο εδάφιο 3.3.

Πίνακας 2. Σεσάρια ΕΕ Για το Δημόσιο Χρέος της Ελλάδας

Χρέος % ΑΕΠ	2017	2018	2019	2020	2030	2040	2050	2060
Βασικό σενάριο 2016	181,8	172,4	164,8	157,3	117,1	103,1	100,9	100,7
Βασικό 2016 με μέτρα	181,8	172,5	164,1	155,6	110,3	91,4	82,3	72,8
Βασικό σενάριο Α 2017	176,5	174,6	167,2	159,9	123,1	109,3	99,9	91,7
Ευνοϊκό σενάριο Δ 2017	176,5	174,6	167,2	159,9	122,3	104,7	90,3	75,4
ΣΧΑ* % ΑΕΠ	2017	2018	2019	2020	2030	2040	2050	2060
Βασικό σενάριο 2016	18,2	11,3	12,3	7,4	12,9	19,1	22	23,3
Βασικό 2016 με μέτρα	18,2	19,2	10,8	5,3	9,1	13,4	15,1	15,6
Βασικό σενάριο Α 2017	17,5	14,2	13,5	7,7	14,7	19,2	21,4	20,8
Ευνοϊκό σενάριο Δ 2017	17,5	14,2	13,5	7,7	14,5	18,2	19,1	16,9

*ΣΧΑ: Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες.

Πηγή: DSA (2016, Table 5), DSA (2017, Table 3).

Οι υποθέσεις που υιοθετούνται στο νέο βασικό σενάριο συνοψίζονται ως εξής:

Υ1. Έξοδος στις αγορές: Το πρόγραμμα τελιώνει το 2018 και η Ελλάδα βγαίνει στις αγορές το 2019. Προφανώς οι συνδυασμοί δανεισμού θα είναι πολλοί και καθένας δρομολογεί διαφορετικά σενάρια εξέλιξης χρέους. Για λόγους απλοποίησης των υπολογισμών υποθέτουμε ότι τα εργαλεία δανεισμού περιορίζονται σε ετήσια Έντοκα Γραμμάτια και σε πενταετή ομόλογα σταθερού επιτοκίου. Το κόστος δανεισμού πενταετών ομολόγων υπολογίζεται ως αυτό που επικρατεί στις ευρωπαϊκές αγορές για μία χώρα μεσαίας πιστοληπτικής ικανότητας. Σε αυτό προστίθεται ένα περιθώριο κινδύνου ίσο προς 2,5 μονάδες βάσης (bps) για κάθε 1% του χρέους πάνω από το επίπεδο 60% του ΑΕΠ. Λαμβάνοντας υπόψη τα σημερινά δεδομένα, το βασικό κόστος δανεισμού ορίζεται στο επίπεδο 2,5%, επίπεδο στο οποίο διασφαλίζονται θετικά πραγματικά επιτόκια όταν ο πληθωρισμός προσεγγίζει το 2%.

Για λόγους απλοποίησης, τα Έντοκα Γραμμάτια, τα Repos και οι τίτλοι που κατέχουν φορείς του Δημοσίου ενοποιούνται σε μια κατηγορία βραχυπρόθεσμου δανεισμού, ο οποίος παραμένει σταθερό ποσοστό του ΑΕΠ και ανανεώνεται εντός κάθε έτους.¹⁵ Το επιτόκιο κάθε φορά τίθεται ίσο προς το ήμισυ αυτού που διαμορφώνεται για το πενταετές ομόλογο.¹⁶

Υ2. Διευκόλυνση εξόδου: Δεν υφίσταται ανάγκη για νέα ανακεφαλαιοποίηση ελληνικών τραπεζών το 2018. Μετά το 2018 η μετάβαση της Ελλάδας στις αγορές γίνεται σταδιακά με υποβοήθηση των μεγάλων αποπληρωμών από τα εφεδρικά κεφάλαια του ESM. Συγκεκριμένα, χρησιμοποίηση τμήματος των υπολοίπων 20 δισ. ευρώ από τον ESM με στόχο την αποπληρωμή 5,187 δισ. ευρώ στην ΕΚΤ που λήγουν το 2019 και την κάλυψη τουλάχιστον του 50% των υπολοίπων αναγκών του ίδιου έτους.

Υ3. Επιμήκυνση πληρωμών: Οι πληρωμές τόκων για τα δάνεια του ESM μετατίθενται για μετά το 2023, ενώ υποθέτουμε ότι θα γίνει και μία ανταλλαγή των δανείων των κατηγοριών ΔΝΤ, GLF και EFSF που αναγράφονται στον Πίνακα 1 με νέα δάνεια από τον ESM με το τρέχον χαμηλό επιτόκιο στο πλαίσιο της μελετώμενης μετεξέλιξης του ESM σε Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο. Για να γίνει αυτό, απαιτείται νέο δάνειο από τον ESM, το οποίο θα αναχρηματοδοτεί τα καταβληθέντα δάνεια του επίσημου τομέα. Επιπλέον, οι αποπληρωμές του ESM εξομαλύνονται δραστικά μέχρι το 2059, όπως ενδεικτικά απεικονίζεται στο Γράφημα 14. Αξίζει να σημειωθεί ότι ανάλογες επιμηκύνσεις αποπληρωμών και μειώσεις επιτοκίων θα μπορούσαν να γίνουν και για τα δάνεια από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις άλλες Κεντρικές Τράπεζες (συνολικού ύψους 14 δισ. Ευρώ, αλλά προς το παρόν αυτό φαίνεται δυσκολότερο και δεν απεικονίζεται στις αναλύσεις που ακολουθούν.

Υ4. Ιδιωτικοποιήσεις: Προβλέπονται έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις ίσα προς 17 δισ. ευρώ για όλη την περίοδο 2017-2059 που εξετάζουμε, τα οποία θα διατεθούν για την αποπληρωμή του χρέους. Οι πηγές άντλησης

14. Ένας παρόμοιος κανόνας περιγράφεται από τον Laubach (2009) και χρησιμοποιείται ευρέως στις δυναμικές προσομοιώσεις χρέους. Εδώ ο συντελεστής του περιθωρίου έχει μειωθεί από 3,25 στα 2,5 bps, ώστε κάπως να λάβει υπόψη του ότι σημαντικό μέρος του χρέους είναι προς επίσημους φορείς.

15. Η συμπερίληψη δικαιολογείται από το γεγονός ότι μέρος των τίτλων είναι Έντοκα και Repos. Επίσης συχνά ακόμα και οι μακροχρόνιοι τίτλοι των φορέων ρευστοποιούνται για να καλύψουν τρέχουσες ανάγκες σαν να ήταν βραχυχρόνιοι.

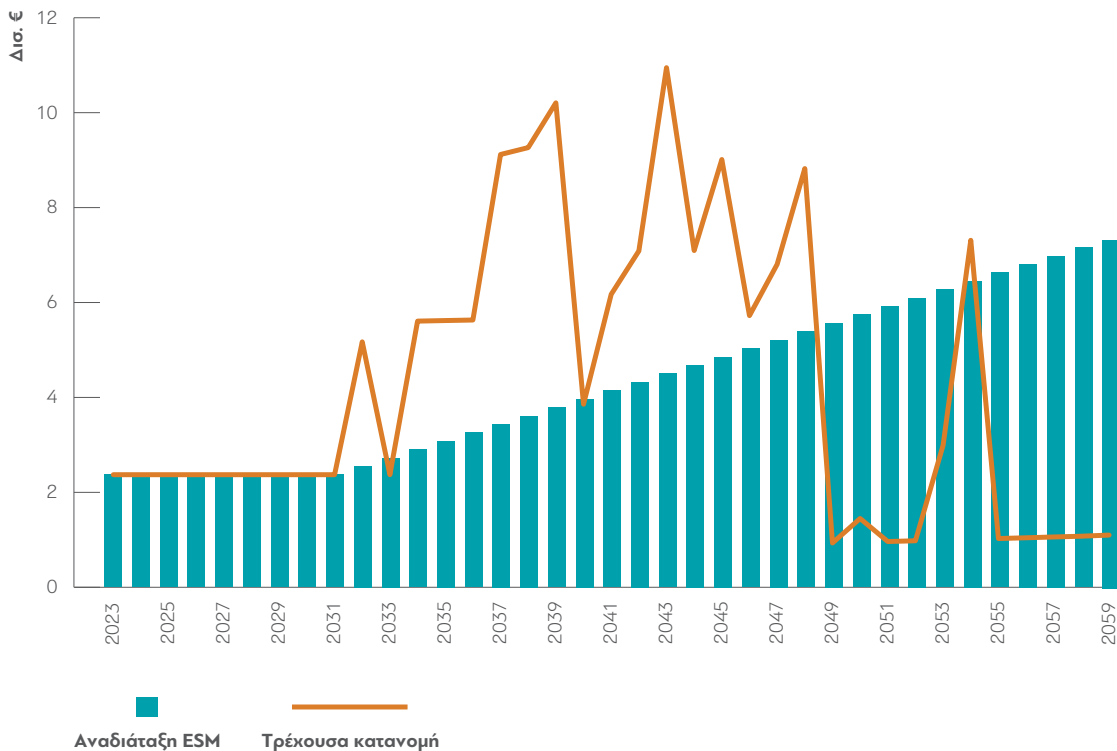
16. Τον Οκτώβριο 2017, η απόδοση του 5ετούς της Ελληνικής Δημοκρατίας ήταν 4,70% και το ετήσιο Έντοκο στο 2,3%. Με τον κανόνα που εφαρμόζουμε τα δύο επιτόκια υπολογίζονται σε παρεμφερή επίπεδα.

των εσόδων περιλαμβάνουν ποικίλες δράσεις, από πωλήσεις δημοσίων συμμετοχών σε επιχειρήσεις και ακίνητη περιουσία έως ρευστοποίηση τραπεζικών μετοχών. Σημειωτέον ότι ο στόχος αυτός είναι αισθητά χαμηλότερος των 50 δισ. ευρώ που είχε εξαγγελθεί το 2011 και υιοθετήθηκε εκ νέου κατά την Συμφωνία του Αυγούστου 2015. Η επίτευξη όμως ακόμα και αυτού του πιο ρεαλιστικού στόχου επηρεάζεται σημαντικά από την γενικότερη πορεία της οικονομίας. Για λόγους απλοποίησης υποθέτουμε ότι ο στόχος των 17 δισ. ευρώ κατανέμεται ισόποσα σε όλα τα έτη της περιόδου, μπορεί όμως να κυμαίνεται ανάλογα με τον ρυθμό ανάπτυξης. Θεωρούμε ότι επιτυγχάνεται πλήρως όταν ο ρυθμός είναι 2% ετησίως, επιταχύνεται όταν είναι υψηλότερος και υπολείπεται όταν είναι χαμηλότερος.¹⁷

17. Μια απλή συνάρτηση για τα ετήσια έσοδα είναι να δίνονται από τη σχέση $[400 + \lambda(g\% - 2\%)]$, όπου λ είναι ένας συντελεστής ευαισθησίας στις μεταβολές του ετήσιου ρυθμού μεγέθυνσης $g\%$.

18. Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2018, όπως κατατέθηκε στη Βουλή από το υπουργείο Οικονομικών στις 2/10/2017.

Γράφημα 14. Αναδιάρθρωση Ελληνικού Χρέους προς τον ESM



*Η αναδιάρθρωση με επεξεργασία των συγγραφέων

Πηγή: Αρχικά στοιχεία από Δελτίο Δημόσιου Χρέους, ΓΛΚ (2016).

Όπως θα δούμε στη συνέχεια, οι μόνες διαφορές ανάμεσα στα δύο νέα σενάρια εστιάζονται στο ύψος και τη χρονική κατανομή των δημοσιονομικών πλεονασμάτων, τη χρηματοδότηση ή όχι πρόσθετων επενδύσεων και την εξ αυτής προσδοκώμενη επίδραση στον ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης. Στο νέο βασικό σενάριο, οι υποθέσεις αυτές είναι ίδιες με εκείνες της ΕΕ και έχουν ως εξής:

Υ5. Εξέλιξη οικονομίας: Ο ρυθμός ανάπτυξης εκτιμάται να είναι 1,2% το 2017 και 2,7% το 2018, σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα δεδομένα.¹⁸ Την περίοδο 2019-2021 ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας

προβλέπεται να είναι 1,75%, μειώνεται αργότερα στο επίπεδο 1,5% ετησίως και μετά το 2030 χαμηλώνει περαιτέρω στο 1,25%, όπως και στα βασικά σενάρια της DSA (2017). Ο πληθωρισμός θα κυμανθεί στο 0,8% το 2017 και στο 2% από το 2018 και μετά.

Υ6. Πρωτογενή πλεονάσματα: Στην πιο πρόσφατη σχετική απόφαση του Eurogroup (16 Ιουνίου 2017) προβλέπονται πρωτογενή πλεονάσματα 3,5% του ΑΕΠ έως το 2022 και άνω του 2% κατά μέσο όρο για την περίοδο 2023-2059. Για λόγους σταδιακής δημοσιονομικής προσαρμογής θεωρούμε ότι τα πρωτογενή θα είναι 2,5% του ΑΕΠ κατά την ενδιάμεση περίοδο 2023-2029 και μετά θα τεθούν στο 2% του ΑΕΠ έως το 2059, όπως απεικονίζεται στην πρώτη σειρά του Πίνακα 3Α. Επιπλέον υποθέτουμε ότι εντός της τριετίας 2017-2019 το Δημόσιο καταβάλλει ένα ποσό της τάξεως των 16 δις. ευρώ είτε για δημιουργία αποθεματικού, είτε/και για να εξοφλήσει τις συσσωρευμένες βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις προς προμηθευτές.

Πίνακας 3Α. Χρονική Κατανομή Πρωτογενών Πλεονασμάτων

Πρωτογενές Πλεόνασμα %ΑΕΠ	2019-2022	2023-2029	2030-2059
Βασικό Σενάριο	3,5%	2,5%	2%
Εναλλακτική Πρόταση	1,5%	1,5%	1%
Πρόσθετες επενδύσεις % ΑΕΠ	2%	2%	1,5%

Πηγή: DSA (2017) και υποθέσεις

Α3.3. Ο Ρόλος της Αβεβαιότητας

Μέχρι τώρα δεν έχει ληφθεί υπόψη η παραμικρή περίπτωση αβεβαιότητας στην εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών. Κάτι τέτοιο όμως θεωρείται απερίσκεπτα αισιόδοξο, καθώς τυχόν δυσμενείς διαταραχές θα αλλάξουν αισθητά την έκβαση των προβλέψεων. Για παράδειγμα, αν υποθέσουμε ότι ο ρυθμός ανάπτυξης παραμένει προσκολλημένος στο 1% καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 2019-2059, το χρέος θα παραμείνει αρκετά πάνω από το 100% του ΑΕΠ και μετά το 2030, ενώ οι Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες (ΣΧΑ) θα ξεπερνούν αισθητά το 15% του ΑΕΠ, ακόμα και εάν όλες οι δανειακές υποχρεώσεις προς τον επίσημο τομέα αποπληρωθούν με τα χαμηλά επιτόκια του ESM.¹⁹ Κατά συνέπεια, όποτε το οικονομικό κλίμα γίνεται δυσμενέστερο, η βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους θα αμφισβητείται ευθέως και αυτό θα εμποδίζει την ομαλή πρόσβαση της χώρας στις διεθνείς αγορές.

19. Για λόγους συντομίας, παραλείπονται οι λεπτομέρειες των εναλλακτικών προσομοιώσεων, αλλά είναι διαθέσιμες από τους συγγραφείς.

Η αβεβαιότητα είναι σημαντική, όχι μόνο λόγω πιθανών εξωγενών διαταραχών, αλλά και εξαιτίας του γεγονότος ότι οι παραδοχές της ΕΕ για υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα είναι ελάχιστα ρεαλιστικές για τους εξής λόγους: Πρώτον επειδή, όπως ήδη σημειώθηκε, καμία σχεδόν χώρα της Ευρωζώνης (πλην Κύπρου) δεν είχε καταφέρει το 2017 να επιτύχει τόσο υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα και, προφανώς, θα είναι πολύ δύσκολο να τα επιτύχει η Ελλάδα επί σειρά ετών μετά την περίοδο δημοσιονομικής πίεσης που έχει υποστεί από το 2010 μέχρι σήμερα. Στην πραγματικότητα, τυχόν επιμονή σε αυτό τον στόχο θα παρατείνει κατά πολύ την περίοδο μακράς λιτότητας και ύφεσης που έχει ήδη διανύσει η ελληνική οικονομία.

Δεύτερον, ακόμα και ο χαμηλός ρυθμός ανάπτυξης θα συμπιεστεί περαιτέρω από την επιδίωξη υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων και θα είναι ανεπαρκής για να αντιμετωπίσει την εκρηκτική ανεργία. Σε ένα τέτοιο κλίμα, η κοινωνική συνοχή θα δοκιμαστεί και η συνέχιση αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής θα γίνει ακόμα πιο δύσκολη. Επιπλέον, ο στόχος των ιδιωτικοποιήσεων ύψους 17 δισ. ευρώ θα είναι αρκετά δύσκολο να υλοποιηθεί σε ένα κλίμα ύφεσης και κοινωνικών εντάσεων.

Συνέπεια των ανωτέρω είναι ότι τα αποτελέσματα στην πράξη ενδέχεται να διαφέρουν κατά πολύ από όσα προβλέπονται χωρίς διαταραχές. Ένας τρόπος εκτίμησης των συνεπειών της αβεβαιότητας είναι να γίνουν στοχαστικές προβλέψεις Μόντε-Κάρλο με βάση τη διακύμανση του ρυθμού ανάπτυξης και του πληθωρισμού. Επιπλέον υποθέτουμε ότι θα υπάρχει και μια στοχαστική απόκλιση στους δημοσιονομικούς στόχους, ως αντανάκλαση της δυσκολίας επίτευξής τους. Η τυπική απόκλιση των βασικών μεγεθών του υποδείγματος χρέους περιγράφεται στον Πίνακα 3B.

Πίνακας 3B. Τυπικές Αποκλίσεις στην Προσομοίωση Monte Carlo

Τυπική απόκλιση	Περίοδος	Εκτίμηση	Επιλογή
Πρωτογενές πλεόνασμα	1991-2008	4,16%	1%
Ρυθμός μεγέθυνσης	1991-2008	2%	2%
Πληθωρισμός	1991-2008	5,92%	1%

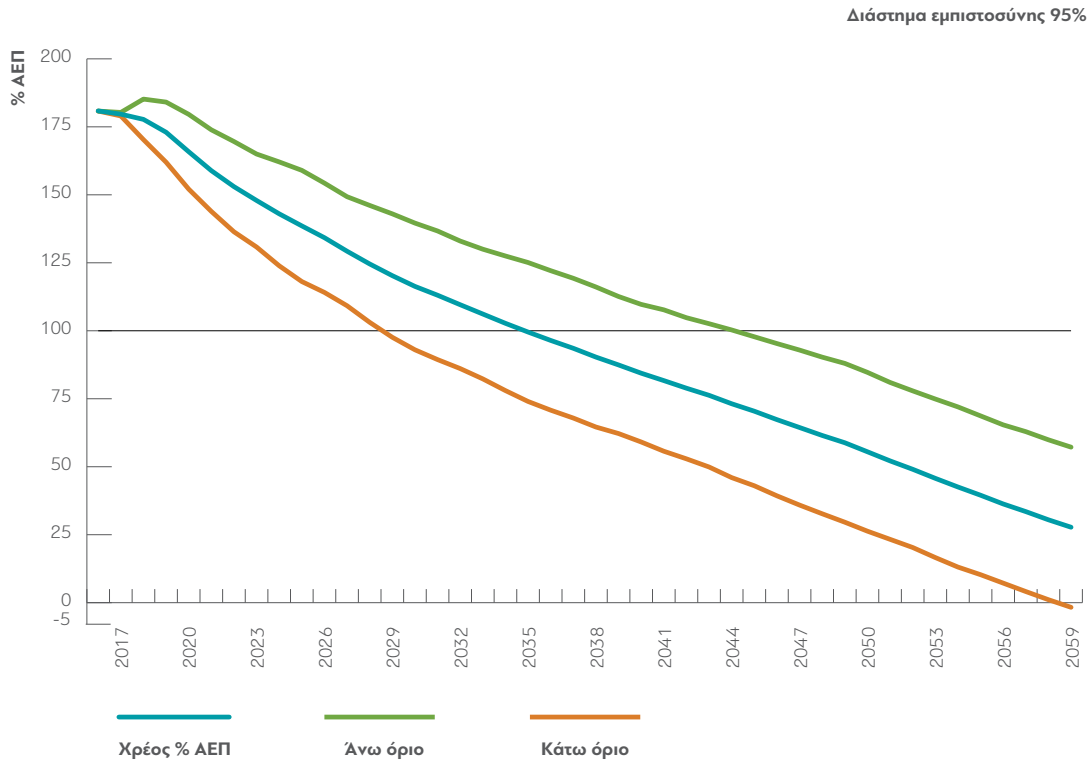
*Οι χαμηλότερες επιλογές για το πρωτογενές και τον πληθωρισμό αντανακλούν το πιο περιοριστικό περιβάλλον μετά την ένταξη στην Ευρωζώνη. Αντίθετα, η μεταβλητότητα της ανάπτυξης τίθεται ίση με τις ιστορικές εκτιμήσεις.

Πηγή: AMECO και οικονομετρικές εκτιμήσεις.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

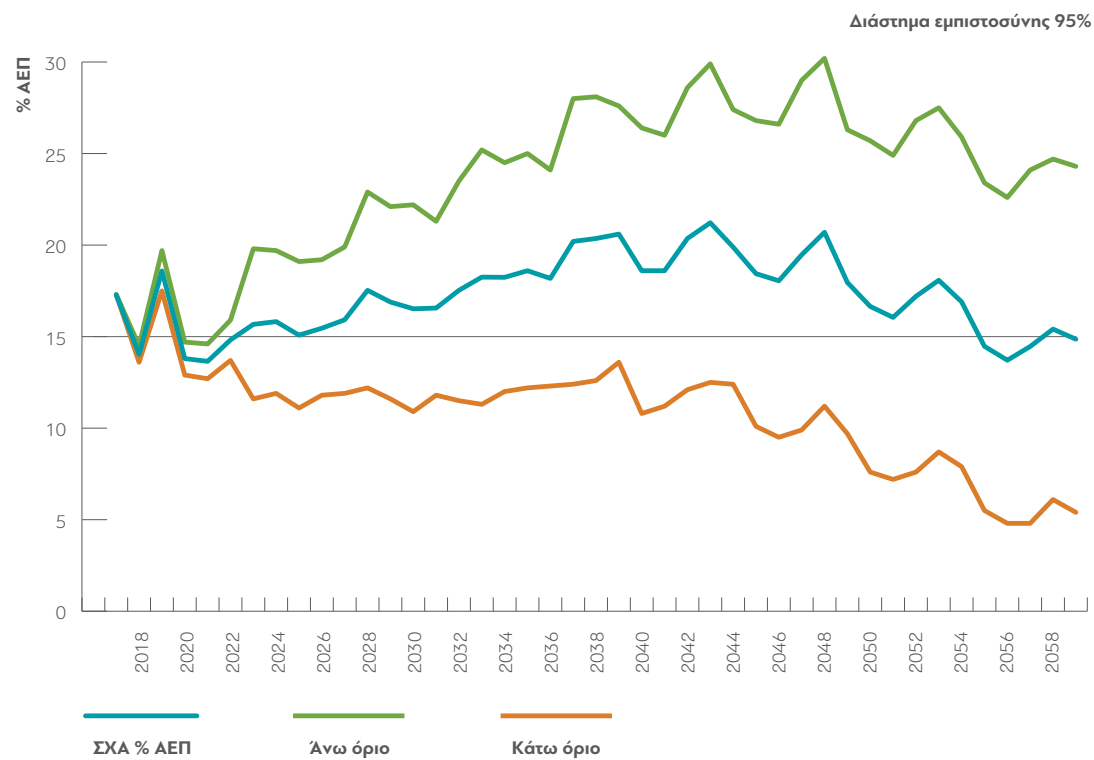
ΠΡΟΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 15Α. Βασικό Σενάριο Χρέους με Αβεβαιότητα



Πηγή: Υπολογισμοί υποδείγματος

Γράφημα 15Β. Βασικό Σενάριο ΣΧΑ με Αβεβαιότητα



Πηγή: Υπολογισμοί υποδείγματος

Με βάση τις ανωτέρω παραδοχές γίνεται προσομοίωση σε ένα δυναμικό υπόδειγμα χρέους και στις συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας, όπως αναλυτικά περιγράφονται στο Παράρτημα 1.2. Τα αποτελέσματα της στοχαστικής προσομοίωσης διαμορφώνουν διαστήματα εμπιστοσύνης τόσο για το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, όσο και για τις ΣΧΑ με πιθανότητα επίτευξης 95%. Οι προβλέψεις για το χρέος κατά την περίοδο 2017-2060 απεικονίζονται στο Γράφημα 15Α και για τις ΣΧΑ στο Γράφημα 15Β.

Όπως εύκολα διαπιστώνεται, η μέση τιμή για το χρέος φαίνεται να κινείται κάτω από το 100% του ΑΕΠ μόνο στα μέσα της μεθεπόμενης δεκαετίας, ενώ η μέση τιμή για τις χρηματοδοτικές ανάγκες παραμένει μεταξύ 15-20% του ΑΕΠ για μεγάλη χρονική περίοδο. Υπό τις συνθήκες αυτές, το ελληνικό χρέος μπορεί να θεωρηθεί μόνο οριακά βιώσιμο, όπως καταγράφεται και στις σχετικές μελέτες της ΕΕ.²⁰

Όμως η διαχρονική εξέλιξη των ορίων εμπιστοσύνης δείχνει ότι το εύρος τους βαίνει αυξανόμενο με την πάροδο του χρόνου, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι υπάρχει σοβαρή πιθανότητα τόσο το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ όσο και οι Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες να βρεθούν ευρέως εκτός αποδεκτών ορίων τα επόμενα χρόνια. Η πιθανότητα αυτή θα υπεισέλθει στους υπολογισμούς των επενδυτών για τις απαιτούμενες αποδόσεις των ελληνικών ομολόγων σύμφωνα με τη σχέση που περιγράφτηκε παραπάνω (εδάφιο 3.2, υπόθεση Υ1). Με τη σειρά του, αυτό θα κάνει εξαιρετικά δυσχερή την ομαλή προσφυγή στις αγορές για την αναχρηματοδότηση του χρέους. Με λίγα λόγια, η βιωσιμότητα και εξυπηρετησιμότητα του χρέους δεν προκύπτει να είναι μια αξιόπιστη προοπτική, υπό συνθήκες αβεβαιότητας.

Ο μηχανισμός δημιουργίας των ολοένα και μεγαλύτερων διαστημάτων εμπιστοσύνης οφείλεται στη διαδικασία συσσώρευσης χρέους και πυροδοτείται από τον χαμηλό ρυθμό ανάπτυξης, όπως εξηγείται αναλυτικά στο Παράρτημα 1.3. Το συμπέρασμα είναι ότι με χαμηλό ρυθμό ανάπτυξης, η αναδιάρθρωση και οι μειώσεις των επιτοκίων δεν επαρκούν για να κάνουν το ελληνικό χρέος βιώσιμο μακροπρόθεσμα και να διατηρήσουν τις Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες γύρω και κάτω από το 15% του ΑΕΠ, ακόμα και αν επιτυγχάνονται ανελλιπώς υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα.

20. Είναι εύκολο να διαπιστωθεί ότι οι προβολές χρέους και ΣΧΑ στα δύο αισιόδοξα σενάρια του Πίνακα 2 (δηλαδή του βασικού σεναρίου DSA 2016 με μέτρα και του Δ' Σεναρίου της DSA 2017) βρίσκονται εντός του διαστήματος εμπιστοσύνης 95% και οριακά υψηλότερα μετά το 2050. Αυτό οφείλεται στο ότι οι υποθέσεις επιμήκυνσης πληρωμών και μείωσης επιτοκίων είναι εντονότερες από τα σενάρια της ΕΕ, αλλά και πάλι βλέπουμε ότι δεν είναι επαρκείς για να διασφαλίσουν τη βιωσιμότητα και εξυπηρετησιμότητα του χρέους. (Λεπτομέρειες από τους συγγραφείς).

A4. Μια Εναλλακτική Προσέγγιση

Εκτός όμως από την απειλή της αβεβαιότητας στη βιωσιμότητα του χρέους, συντρέχουν και άλλοι διαρθρωτικοί κίνδυνοι για την ελληνική οικονομία, με κορυφαία τη μαζική από-επένδυση και ανεργία όπως έχουν περιγραφεί στην Εισαγωγή και απεικονίζονται στο Γράφημα 9. Τα υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα συμπίπτουν τις δυνατότητες χρηματοδότησης επενδύσεων όχι μόνο λόγω του περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας που επιφέρει η επίτευξη τους, αλλά και εξαιτίας του ιδιάζοντος χαρακτηριστικού του ελληνικού χρέους να το κατέχουν είτε ευρωπαϊκοί θεσμοί είτε το ΔΝΤ και διεθνείς επενδυτές. Για τον λόγο αυτό, η εξόφληση του από τα πρωτογενή πλεονάσματα συνιστά μια μεταφορά πόρων από την Ελλάδα στο εξωτερικό, πράγμα που θα μειώνει αισθητά την ήδη αναιμική ρευστότητα της ελληνικής οικονομίας και θα συμπίπτει την προοπτική ανάκαμψης και ομαλής λειτουργίας της οικονομίας. Αργά ή γρήγορα, ακόμη και τα μέχρι τώρα σταθεροποιητικά αποτελέσματα θα κινδυνεύσουν να ανατραπούν.

Η ελληνική οικονομία χρειάζεται τα επόμενα χρόνια να βρει τρόπο για να επιλύσει ταυτόχρονα μια σειρά από σύνθετα ζητήματα ώστε τελικά να διασφαλίσει τη διαδικασία παραγωγικής επανεπένδυσης, την επιστροφή σε τροχιά οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης, και τελικά μέσω αυτής τη βιωσιμότητα του χρέους. Όπως θα δείξουμε στη συνέχεια, το ζήτημα παραγωγικής επανεπένδυσης είναι το κλειδί και για τα υπόλοιπα.

A4.1. Ένα Νέο Μείγμα Πολιτικής

Προτείνεται ένας θεμελιώδης συμβιβασμός ανάμεσα στην ανάγκη δημοσιονομικής προσαρμογής και την ανάταξη της οικονομίας σε τροχιά ουσιαστικής μεγέθυνσης. Η εναλλακτική διαδικασία δεν περιλαμβάνει καμία διαδικασία ονομαστικής διαγραφής με ένα νέο PSI, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα είχε πολύ μικρό όφελος, αλλά υψηλό κόστος αξιοπιστίας. Συγκεκριμένα πρέπει να τεθεί ένας σαφώς χαμηλότερος στόχος πρωτογενούς πλεονάσματος, έτσι ώστε να υπάρξει δημοσιονομική ευχέρεια για την χρηματοδότηση αναπτυξιακών πολιτικών. Το έτος 2018 θεωρούμε ότι ισχύουν οι τεθέντες στόχοι του Προϋπολογισμού ίδιοι και για τις δύο προτάσεις.

Για να υλοποιηθεί μια τέτοια πολιτική από το 2019 και μετά, απαιτείται η διατήρηση της δημοσιονομικής ικανότητας ώστε η διαχείριση τελικά να αποφέρει διαθέσιμους πόρους ίσους προς τους στόχους του βασικού σε-

ναρίου. Εξ αυτών όμως μόνο ένα τμήμα τους διατίθεται για την πληρωμή τοκοχρεολυσίων, ενώ το υπόλοιπο κατευθύνεται για να χρηματοδοτήσει αναπτυξιακές δράσεις ίσες προς 2% του ΑΕΠ έως το 2029 και 1,5% από το 2030 και μετά. Αξίζει να σημειωθεί ότι η δημοσιονομική ικανότητα διατηρείται ίδια και στις δύο περιπτώσεις. Στον Πίνακα 3Α (δεύτερη σειρά) παρατίθεται το εναλλακτικό πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής.

Το αποτέλεσμα της προσανατολισμένης διάθεσης ΑΕΠ σε επενδύσεις ή πολιτικές ισοδύναμου αναπτυξιακού αποτελέσματος θα είναι ένας επαυξημένος ρυθμός ανάπτυξης για την περίοδο 2019-2030, ο οποίος με τη σειρά του θα επιφέρει άνοδο της απασχόλησης και επίσης μια συντομότερη αποσυσώρευση του δημόσιου χρέους.

A4.2. Ο Πολλαπλασιαστής Δημοσίων Επενδύσεων

Ο μηχανισμός ενίσχυσης του ρυθμού ανάπτυξης είναι ο λεγόμενος πολλαπλασιαστής δημοσίων επενδύσεων, ο οποίος μετρά τον αντίκτυπο που έχει στο ΑΕΠ της χώρας μια αύξηση στη χρηματοδότησή τους. Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχει πληθώρα εμπειρικών μελετών, οι οποίες διαχρονικά αποδεικνύουν την ύπαρξη και προσδιορίζουν το ύψος του πολλαπλασιαστή σε πλείστες οικονομίες και μπορούν να χρησιμεύσουν ως οδηγός στις προβλέψεις για την Ελλάδα.

Ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα έχει η διαπίστωση ότι ο πολλαπλασιαστής δημοσίων επενδύσεων ευρίσκεται να είναι μικρός κατά τη φάση οικονομικής άνθησης, αλλά αισθητά μεγαλύτερος εάν η χρηματοδότηση γίνει κατά τη φάση της ύφεσης.²¹ Ο πολλαπλασιαστής γίνεται ακόμη ισχυρότερος εάν τα ονομαστικά επιτόκια είναι κοντά σε μηδενικά επίπεδα, όπως συμβαίνει μετά την πρόσφατη κρίση λόγω της ποσοτικής χαλάρωσης που ακολουθούν οι Κεντρικές Τράπεζες στις ΗΠΑ και στην Ευρωζώνη.²²

Τέλος είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι στο κλίμα μειωμένης επενδυτικής δραστηριότητας που χαρακτηρίζει σήμερα όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωζώνης, η ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων αναμένεται να «παρασύρει» ανοδικά και τις ιδιωτικές επενδύσεις που παραμένουν καθηλωμένες εξαιτίας της έλλειψης ρευστότητας και γενικότερης αβεβαιότητας.²³ Μια άκρως συνοπτική επισκόπηση των υφιστάμενων εκτιμήσεων για τον πολλαπλασιαστή δημοσίων επενδύσεων δίδεται στο Πλαίσιο 1.

²¹ Broyer S. and J. Gareis, (2013).

²² Christiano, L., Eichenbaum, M. and Rebelo, S., (2011). Επίσης μια ενδιαφέρουσα ανάλυση είναι του Eggerston, G. B., (2011).

²³ Valla N., T. Brand and S. Doisy, (2014).

Πλαίσιο 1. Ο Πολλαπλασιαστής Δημοσίων Επενδύσεων

Η κλασική μελέτη για τον δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή των δημοσίων επενδύσεων στην οικονομία των ΗΠΑ είχε γίνει από τον Aschauer (1989a, 1989b), ο οποίος τον υπολόγισε μακροπρόθεσμα στο 1,8. Σε πιο πρόσφατες μελέτες, οι Abiad, Furceri, Toralona (2015) βρίσκουν ότι σε φυσιολογικούς καιρούς ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής είναι στο 1,4 περίπου. Σε ανάλογες εκτιμήσεις καταλήγουν οι Ilzetzki, Mendoza, Végh (2011), συμπεραίνοντας ότι σε χώρες με σταθερά επιτόκια «...ο πολλαπλασιαστής δημοσίων επενδύσεων είναι 0,36 άμεσα και 1,42 μακροπρόθεσμα».

Ακόμα ισχυρότερο βρίσκεται να είναι το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα των δημοσίων επενδύσεων, όταν το ονομαστικό επιτόκιο κυμαίνεται σε επίπεδα κοντά στο μηδέν. Σε αυτό το πνεύμα, ο Hall (2009) υπολογίζει ότι βραχυπρόθεσμοι πολλαπλασιαστές κινούνται κοντά στο 1,7. Ακόμα πιο emphaticά, τόσο ο Eggerston (2011), όσο και οι Christiano et al. (2011) εκτιμούν ότι οι αντίστοιχοι πολλαπλασιαστές κυμαίνονται ανάμεσα στο 2 και το 2,5. Εκτενείς περιγραφές της διεθνούς βιβλιογραφίας βρίσκονται σε μελέτες που έχουν εκδοθεί πρόσφατα από το ΔΝΤ, όπως των Coenen et al. (2010), Batini et al (2014), Abiad et al. (2015), μεταξύ άλλων.

Σε παλιότερες μελέτες για την ελληνική οικονομία (Christodoulakis, 1993 και Christodoulakis & Segoura, 1994) είχε βρεθεί ότι μια ενίσχυση των υποδομών κατά 10% επιφέρει μόνιμη μείωση του κόστους παραγωγής στην μεταποίηση κατά 2,6%. Μια πιο πρόσφατη εργασία για την ελληνική οικονομία, (Papaioannou, 2016) εκτιμά ότι ο πολλαπλασιαστής δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα μόνο κατά το πρώτο έτος είναι 1,13. Μια μελέτη του IOBE (2011, σελ. 97) εκτιμούσε ότι η έναρξη υλοποίησης μιας δέσμης δημοσίων επενδύσεων θα μπορούσε να προκαλέσει πρόσθετες επενδυτικές κινήσεις σε πολλούς τομείς με έντονα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα.

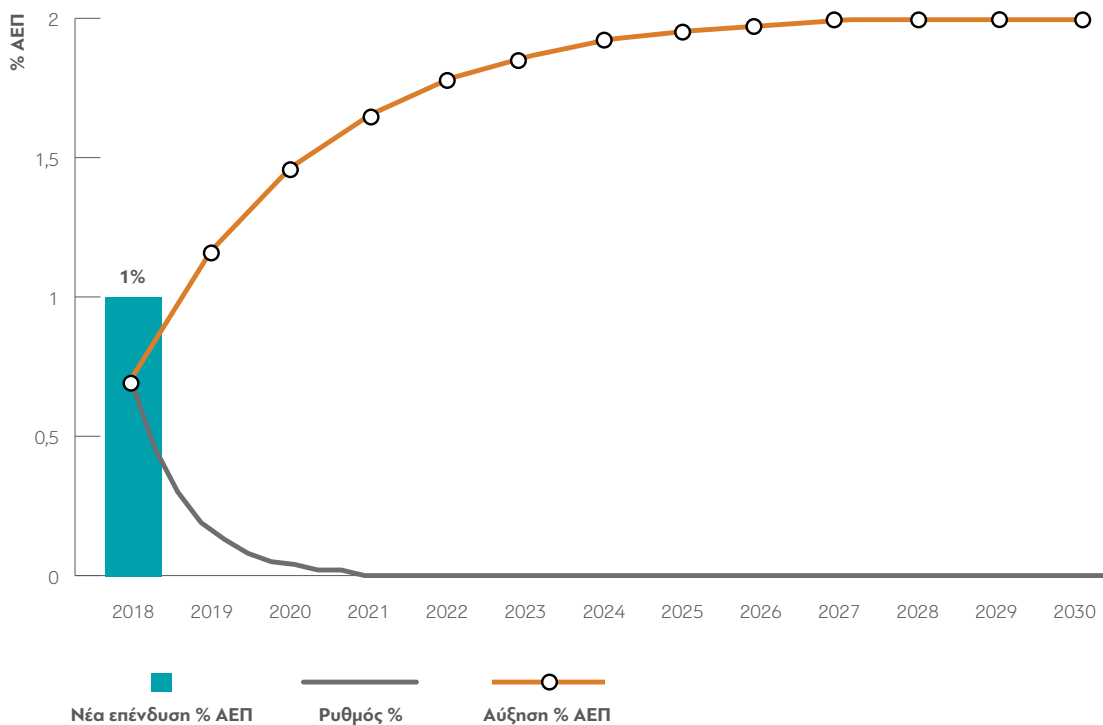
Κατ' αναλογία με τις διεθνείς και εγχώριες εκτιμήσεις, υποθέτουμε (μάλλον συντηρητικά) ότι στην Ελλάδα μία αύξηση των δημοσίων επενδύσεων κατά 1% του ΑΕΠ για ένα έτος, προκαλεί το πρώτο έτος άνοδο του ΑΕΠ κατά 0,7% και σταδιακά να φτάνει στο 2% με μια διαδικασία που ολοκληρώνεται σε 10 έτη. Η δυναμική του πολλαπλασιαστή αποτυπώνεται στο Γράφημα 16Α για εφάπαξ αύξηση των επενδύσεων και στο Γράφημα 16Β για μόνιμη αύξηση κατά 1% του ΑΕΠ. Προκειμένου να έχουμε μια εικόνα της επίδρασης στην πράξη, εξετάζουμε την ιστορική συσχέτιση του

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

ρυθμού ανάπτυξης στην Ελλάδα με το ύψος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), εκφρασμένου ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το Γράφημα 16Γ απεικονίζει μια έντονη θετική συσχέτιση για την περίοδο 2000-2017 (συντελεστής $\rho = +72\%$). Από την κλίση της τάσης μπορεί κανείς να δει ότι εάν οι δημόσιες επενδύσεις μεταβληθούν μονίμως κατά 1% του ΑΕΠ, τότε μεταβάλλεται και ο ρυθμός ανάπτυξης κατά 2,77% ετησίως προς την ίδια κατεύθυνση. Η μεταβολή είναι της ίδιας τάξεως μεγέθους, αλλά κάπως ισχυρότερη από αυτήν που δείχνει το Γράφημα 16Β.

Γράφημα 16Α. Η Δυναμική του Πολλαπλασιαστή σε Εφάπαξ Αύξηση Επενδύσεων

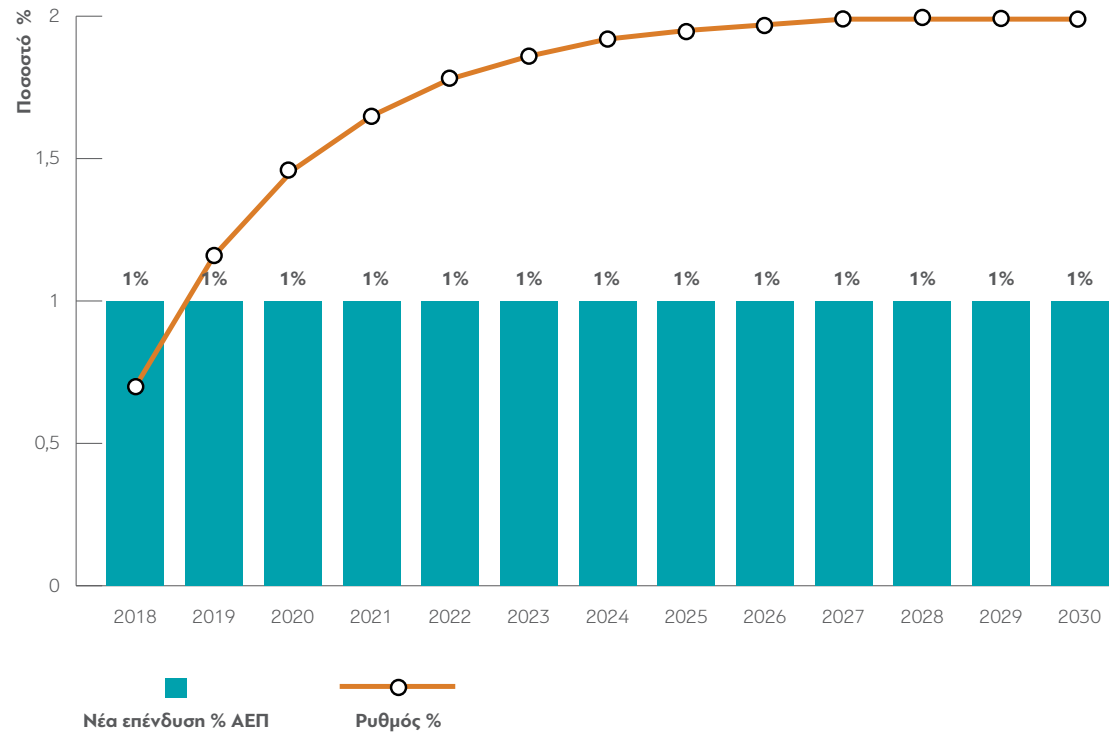


Πηγή: Υπολογισμοί υποδείγματος

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

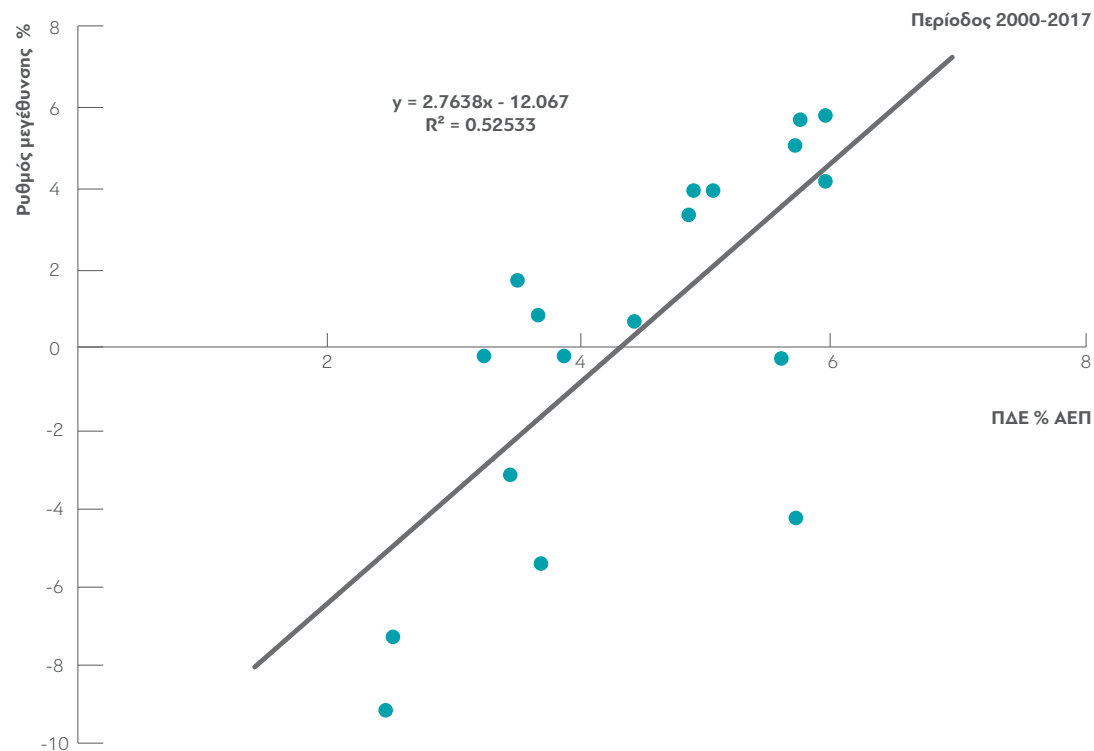
ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 16Β. Η Δυναμική του Πολλαπλασιαστή σε Μόνιμη Αύξηση Επενδύσεων



Πηγή: Υπολογισμοί υποδείγματος

Γράφημα 16Γ. Συσχέτιση Μεγέθυνσης και Δημοσίων Επενδύσεων (2000-2017)



*Το ΠΔΕ εκφράζεται από τη μεταβλητή Gross Fixed Capital Formation: General Government, ESA 2010 (UIGG0). Ο ρυθμός ανάπτυξης υπολογίζεται από το ΑΕΠ σε σταθερές τιμές 2010. Η συσχέτιση και εκτίμηση της τάσης με επεξεργασία συγγραφέων.

Πηγή: AMECO.

A4.3. Οι Εναλλακτικές Υποθέσεις

24. Έκθεση Προϋπολογισμού 2017, (ΓΛΚ, 2016). Πίνακες 1.3 και 3.2.

Οι βασικές υποθέσεις του εναλλακτικού σεναρίου είναι τρεις:

(i) Χαμηλότερο πρωτογενές πλεόνασμα, περισσότερες επενδύσεις

Μέχρι τη λήξη του προγράμματος στο τέλος του 2018, το πρωτογενές πλεόνασμα εξακολουθεί να παραμένει ως έχει τεθεί, δηλαδή στο 2,4% του ΑΕΠ το 2017 και 2,8% του ΑΕΠ το 2018 (μετά την προσαρμογή δαπανών του κοινωνικού πακέτου). Για τα επόμενα έτη, το πρωτογενές πλεόνασμα τίθεται όπως περιγράφεται στον Πίνακα 3Α. Παρά τη μείωση του στόχου, υποθέτουμε ότι η δημοσιονομική προσπάθεια συνεχίζεται για όλη την περίοδο 2019-2059, ώστε να συσσωρεύονται οι απαιτούμενοι πόροι για την εγχώρια χρηματοδότηση των δημοσίων υποδομών. Εναλλακτικά θα μπορούσε να υποθέσει κανείς ότι υιοθετούνται μια σειρά μεταρρυθμίσεων, οι οποίες έχουν το ίδιο αναπτυξιακό ισοδύναμο. Στην περίπτωση αυτή η διατήρηση δημοσιονομικής ικανότητας είναι επίσης απαραίτητη για τη χρηματοδότηση της εφαρμογής τους, την καταβολή αποζημιώσεων και το κόστος μετάβασης.

(ii) Υψηλότερος ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης

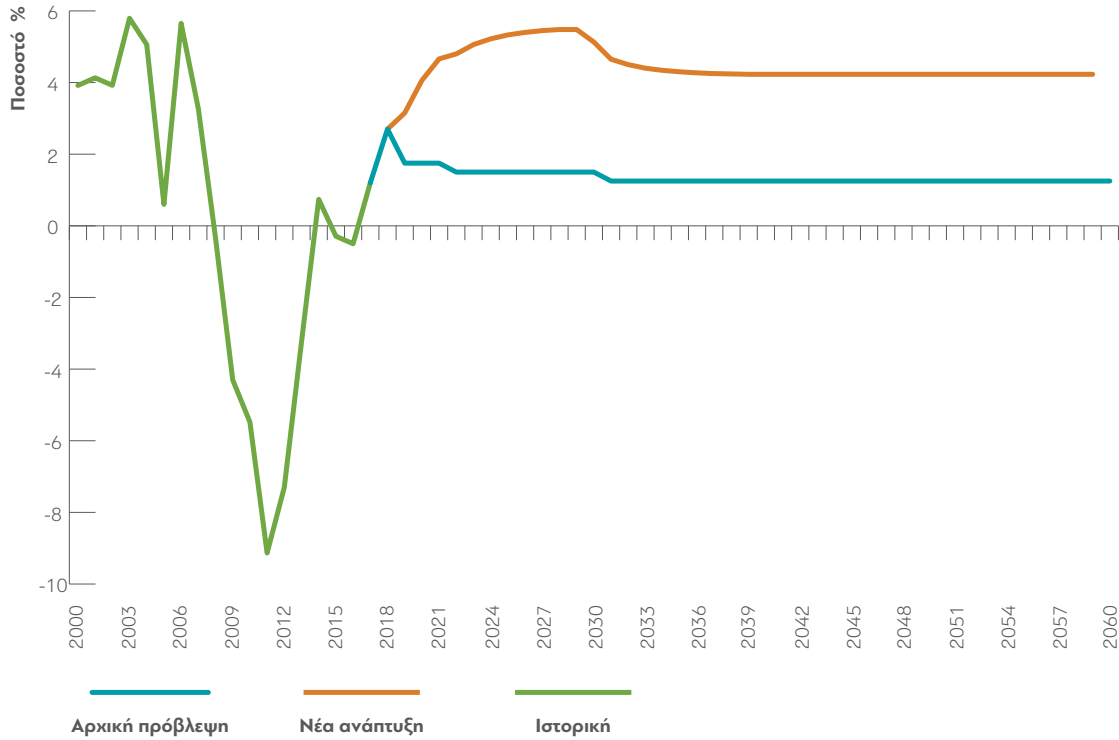
Ο ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ υπολογίζεται με βάση αυτόν που περιγράφεται στη μελέτη βιωσιμότητας χρέους (DSA, 2017) προσαυξημένο κατά την επίδραση του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή επενδύσεων για την περίοδο 2019-2059. Στο Γράφημα 17, απεικονίζεται η προβολή του επαυξημένου ρυθμού σε αντιδιαστολή με τον ρυθμό του βασικού σεναρίου.

Ένας διαφορετικός -αλλά πολύ διαφωτιστικός- τρόπος παρουσίασης της επίδρασης που ασκούν οι περισσότερες επενδύσεις στον ρυθμό ανάπτυξης, είναι να δει το αντίστροφο γεγονός που συνέβη κατά το 2017. Οι οικονομικές αρχές προέβλεπαν ρυθμό ανάπτυξης 2,7% και πρωτογενές 2,5% του ΑΕΠ.²⁴ Καθώς η επίτευξη του τελευταίου βασίστηκε εν μέρει και στη μείωση χρηματοδότησης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, ο ρυθμός τελικά προσεγγίστηκε στο 1,2%.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 17. Εναλλακτικές Υποθέσεις για τον Ρυθμό Ανάπτυξης (2018-2059)



Πηγή: Ιστορικά στοιχεία, AMECO. Αρχικό σενάριο, DSA (2017). Νέο σενάριο με τον πολλαπλασιαστή δημοσίων επενδύσεων, επεξεργασία συγγραφέων.

(iii) Πρόσθετες ιδιωτικοποιήσεις

Υποθέτουμε ότι ο επαυξημένος ρυθμός ανάπτυξης θα επιταχύνει τη διαδικασία των αποκρατικοποιήσεων και –φυσιολογικά– θα ωθήσει ανοδικά την αξία τους, όπως αναφέρθηκε ήδη στο εδάφιο 3.2 (υπόθεση Υ4).

A5. Αποτίμηση της Εναλλακτικής Πρότασης

Η υψηλότερη ανάπτυξη κατά την πρώτη περίοδο μετά την ολοκλήρωση του 3ου Προγράμματος Προϋποθέσεων επιταχύνει τη μείωση του χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ. Οι Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες βρίσκονται κάτω ή κοντά στο 15% του ΑΕΠ και είναι απίθανο να υπερβούν το 20% (πιθανότητα μικρότερη του 5%). Επιπλέον παρουσιάζει μικρότερη αβεβαιότητα, πράγμα το οποίο οδηγεί σε χαμηλότερη κοστολόγηση του δανεισμού από τις αγορές και κατά συνέπεια σε ελάφρυνση των μελλοντικών πληρωμών τόκων.

Το χρέος πέφτει κάτω από το 100% του ΑΕΠ το 2027 και η βιωσιμότητα του φαίνεται να είναι εξασφαλισμένη παρά τις αβεβαιότητες που ενδεχομένως πλήξουν την ελληνική οικονομία. Ο κύριος μηχανισμός είναι ότι, λόγω του χαμηλότερου κόστους δανεισμού και του επαυξημένου ρυθμού μεγέθυνσης, το λεγόμενο φαινόμενο «χιονοστιβάδας» εξασθενεί και δεν επιταχύνει σημαντικά τη συσσώρευση του χρέους, όπως περιγράφεται αναλυτικά στο Παράρτημα 1.2.

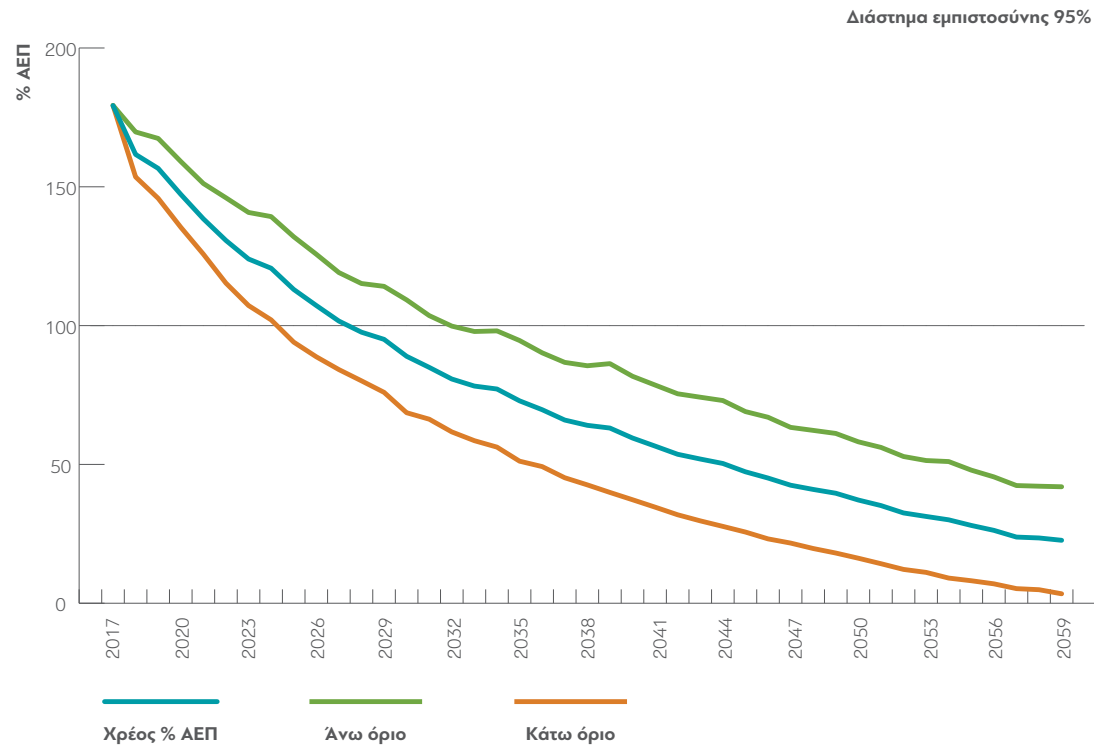
Συγκεκριμένα, όπως απεικονίζεται στα Γραφήματα 18Α και 18Β, εάν τα πρωτογενή πλεονάσματα διατηρηθούν στο ρεαλιστικό επίπεδο του 1,5% του ΑΕΠ την περίοδο 2019-2022, ενώ το 2% του ΑΕΠ επενδύεται στην οικονομία για την περίοδο μέχρι το 2030, και μετά σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 3Α, το χρέος θα πέσει κάτω από 100% στα μέσα της δεκαετίας του 2020 και κάτω από το 60% το 2040, ενώ οι ΣΧΑ διατηρούνται με ασφάλεια κάτω από το 20% του ΑΕΠ.²⁵

25. Εάν μάλιστα το σχέδιο των δημοσίων επενδύσεων συνδυάζεται με την πτώση όλων των επιτοκίων του επίσημου τομέα στο ίδιο επίπεδο με τα δάνεια του ESM, το χρέος θα πέσει κάτω από το 100% νωρίτερα και κάτω από το 60% το 2037. Οι ΣΧΑ μειώνονται κάτω από το 10% του ΑΕΠ. (Λεπτομέρειες διαθέσιμες από τους συγγραφείς).

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

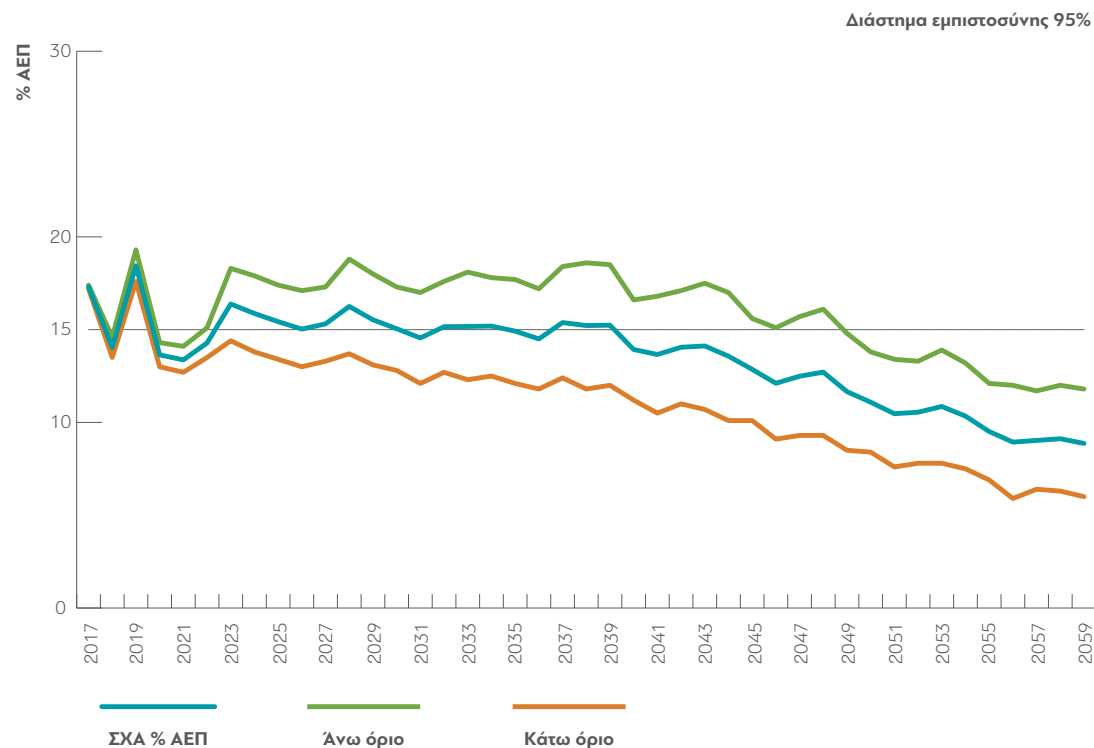
ΠΡΟΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 18Α. Εναλλακτικό Σενάριο Χρέους με Υψηλότερη Ανάπτυξη



Πηγή: Υπολογισμοί υποδείγματος

Γράφημα 18Β. Εναλλακτικό Σενάριο ΣΧΑ με Υψηλότερη Ανάπτυξη



*Ο κάθετος άξονας έχει την ίδια κλίμακα με το Γράφημα 15Β για να διευκολύνει τη σύγκριση.

Πηγή: Υπολογισμοί υποδείγματος

Επιπλέον, λόγω της εντονότερης ανάπτυξης προσελκύονται περισσότερες ιδιωτικές επενδύσεις ενώ είναι πιθανόν να αυξηθούν τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις και επομένως να οδηγηθούμε σε περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους.

Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι στο σενάριο υψηλής ανάπτυξης ο μηχανισμός των δημοσίων επενδύσεων είναι ενδεικτικός προκειμένου να καταδειχθεί η σημασία που έχει η αύξηση του ΑΕΠ στην αντιμετώπιση του χρέους. Προφανώς οι πόροι του ΑΕΠ που προβλέπονται για δημόσιες επενδύσεις μπορούν εξίσου καλά να κατευθυνθούν σε άλλες μορφές ανόρθωσης της οικονομίας, όπως η έρευνα και εκπαίδευση, μεταρρυθμίσεις βελτίωσης του ανταγωνισμού, συνδρομή στην εξαγωγική προσπάθεια των επιχειρήσεων, κλπ.

A6. Συμπεράσματα

Πέραν του να επιτύχουμε ένα πιο βιώσιμο χρέος, το σχέδιο ενίσχυσης των επενδύσεων αναμένεται να έχει και σειρά άλλων ωφελειών στο σύνολο της οικονομίας. Συγκεκριμένα:

Το αποτέλεσμα της υψηλότερης ανάπτυξης κατά την επόμενη περίοδο, θα βοηθήσει στην αναβάθμιση των εξαγωγών και επομένως, θα διατηρήσει τα εξωτερικά ελλείμματα υπό έλεγχο μετά την ανάκαμψη της οικονομίας, θα επιταχύνει τη διαδικασία δημιουργίας θέσεων εργασίας και θα δημιουργηθούν ισχυρά κίνητρα παλιννόστησης όσων ξενιτεύτηκαν. Ο πληθυσμός της χώρας θα αναζωογονηθεί με νεότερες γενιές, το ανθρώπινο δυναμικό θα ανακάμψει και η Ελλάδα θα αποφύγει τη μοιραία συρρίκνωση. Επιπλέον, σε συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης, η χώρα μπορεί ευκολότερα να σχεδιάσει πολιτικές πλήρους ένταξης προσφύγων και οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι θα ενισχύσουν την παραγωγική ικανότητα της χώρας χωρίς να απειλήσουν την απασχόληση του γηγενούς πληθυσμού.

Προφανώς οι επιλογές αξιοποίησης της δημοσιονομικής ευχέρειας είναι πολλές και μπορεί να περιλαμβάνουν επενδύσεις, φορολογικές μειώσεις, προώθηση απασχόλησης και τόνωση της επιχειρηματικότητας. Είναι, κατά συνέπεια, κρίσιμο να καθοριστεί με αξιόπιστο τρόπο ο στόχος της χρηματοδότησης. Για να υπάρξει σοβαρή και διαρκής απόδοση της αναπτυξιακής προσπάθειας, χρειάζεται να σχεδιαστούν και μια σειρά από άλλες πολιτικές και θεσμούς που δεν είναι καθόλου αυτονόητες στην σημερινή συγκυρία, όπως οι εξής:

(α). Αξιόπιστη θεσμική δέσμευση για την διατήρηση του 1,5% του ΑΕΠ ως τελικού πλεονάσματος και την αποτελεσματική χρηματοδότηση επενδύσεων από το 2% του ΑΕΠ. Για τον πρώτο στόχο, είναι σκόπιμη η εισαγωγή συνταγματικών κανόνων που θα εγγυώνται τη συστηματική επίτευξη πλεονασμάτων και την αποφυγή δημιουργίας νέου χρέους. Για τον δεύτερο στόχο είναι σκόπιμη η ίδρυση ενός νέου αναπτυξιακού φορέα με ευρωπαϊκή συγχρηματοδότηση και εποπτεία. Εάν λειτουργήσει με αξιοπιστία, θα μπορέσει να εξελιχθεί σε Ταμείο Εθνικού Πλούτου και να απορροφήσει το λεγόμενο Υπερταμείο, το οποίο σήμερα υπάγεται σε καθεστώς κηδεμονίας 99 ετών προκειμένου να αποτελέσει αντικείμενο δυνητικής εκποίησης εθνικών περιουσιακών στοιχείων για να πληρωθούν τυχόν καθυστερούμενα χρεολύσια.

- (β). Στήριξη βιομηχανικών υποδομών και σύγχρονων επιχειρήσεων εξαγωγικού προσανατολισμού. Τα μέτρα αυτά μπορούν μεσοπρόθεσμα να ενισχύσουν τις εξαγωγές και να αποτρέψουν την εκ νέου διόγκωση του εξωτερικού ισοζυγίου. Ο δραστικός περιορισμός του εξωτερικού ελλείμματος οφείλεται μέχρι τώρα κυρίως στη συρρίκνωση της ζήτησης, γιατί παρά τη δραματική μείωση των μισθών του ιδιωτικού τομέα η άνοδος των εξαγωγών δεν υπήρξε σημαντική. Αν δεν συμβεί κάποια διαρθρωτική αναβάθμιση των εξαγωγών, το έλλειμμα θα επανέλθει όταν η ζήτηση αρχίσει σταδιακά να ανακάμπτει.
- (γ). Την ίδια στιγμή χρειάζεται να μειωθούν οι ασφαλιστικές εισφορές που αφαιρούν πλέον σημαντικό μέρος του μισθού και οδηγούν σε αποφάσεις εξόδου από τη νόμιμη απασχόληση πλήρους ωραρίου, τη φυγή των επιχειρήσεων από τη χώρα και τη μετανάστευση των νεότερων εργαζόμενων. Όσοι έχουν ήδη μεταναστεύσει σε άλλες χώρες, δύσκολα θα επιστρέψουν στη χώρα για να παίρνουν χαμηλότερο μισθό, να πληρώνουν μεγάλους φόρους και να χρηματοδοτούν με τις δικές τους εισφορές συντάξεις που αυτοί ποτέ δεν θα αξιωθούν να λάβουν. Η μείωση των εισφορών, ιδιαίτερα των νεότερων εργαζόμενων, είναι απαραίτητη συνθήκη για να προχωρήσει ομαλά η ενοποίηση του ασφαλιστικού συστήματος και να μην ξαναγυρίσουμε στις συντεχνιακές ανισότητες. Αυτό είναι το αντικείμενο που πραγματεύεται το επόμενο Κεφάλαιο.
- (δ). Για να διασφαλιστεί η δημοσιονομική ικανότητα χρειάζεται μια αλλαγή του φορολογικού συστήματος με τη δραστική ενοποίηση και συντελεστών και τη μείωσή τους. Το ατομικό φορολογικό βάρος μισθωτών, επιχειρήσεων και επαγγελματιών θα πρέπει να μειωθεί, γεγονός που θα βοηθήσει τη συνολική δραστηριότητα, θα εξαλείψει τα κίνητρα φορολογικής μετανάστευσης και θα κάνει πιο εύκολο τον έλεγχο και την τιμωρία της φοροδιαφυγής. Κάθε ειλικρινής φορολογούμενος θα πληρώνει λιγότερα, αλλά συνολικά τα έσοδα θα γίνουν περισσότερα όταν ο φόρος δεν είναι τόσο επαχθής. Αυτό είναι το αντικείμενο που πραγματεύεται το τρίτο κεφάλαιο της μελέτης.

ΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Μεταρρύθμιση και
Μείωση Εισφορών



B1. Εισαγωγή

Το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από έντονες ανισότητες μεταξύ των διαφόρων κλάδων ασφαλισμένων, αυξανόμενες διαφορές μεταξύ της τρέχουσας και των επόμενων γενεών συνταξιούχων, καθώς και από μια έντονη πολυδιάσπαση φορέων που προκαλεί αδυναμία συνολικής ακριβούς καταγραφής των δαπανών κοινωνικής ασφάλισης. Για τους λόγους αυτούς, αποσπασματικές λύσεις που βασίζονται σε ισοπεδωτικές περικοπές συντάξεων και σε ένα κύμα επιβαρύνσεων ασφαλιστικών εισφορών δεν είναι επαρκείς για την αντιμετώπιση των πολλαπλών προβλημάτων του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα.

Δεδομένου ότι σε ένα αναδιανεμητικό σύστημα, όπως το ελληνικό, οι τρέχουσες συντάξεις χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό από τη σημερινή γενιά εργαζομένων, είναι σαφές ότι ο εκάστοτε βαθμός απόδοσης καθορίζεται κυρίως από το άθροισμα του ρυθμού ανάπτυξης του κατά κεφαλήν εισοδήματος των ασφαλισμένων εργαζομένων και του ρυθμού αύξησης του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας.

Αμφότεροι όμως οι ρυθμοί έχουν γίνει αρνητικοί μετά την κρίση του 2010. Η μεν οικονομία υπέστη μια πρωτοφανή συρρίκνωση της δραστηριότητας κατά -25% με αποτέλεσμα την ισχυρή μείωση μισθών και εισοδημάτων, το δε εργατικό δυναμικό μειώθηκε είτε σε απόλυτους αριθμούς λόγω μετανάστευσης είτε αναλογικά επί του πληθυσμού λόγω γήρανσης. Οι αρνητικές συνέπειες αυτών των εξελίξεων στο ασφαλιστικό σύστημα επήλθαν μέσω των εξής μηχανισμών:

- Πρώτον, με τη μείωση των εσόδων από εισφορές ανά εργαζόμενο, καθώς αυτές είναι ορισμένες ως μια σταθερή αναλογία επί του ονομαστικού μισθού, ο οποίος μειώθηκε με τη διαδικασία της εσωτερικής υποτίμησης.
- Δεύτερον, με τη μείωση όσων ασφαλισμένων πράγματι συνεισφέρουν, καθώς ο αριθμός εργαζομένων μειώθηκε περίπου κατά 1/3 σε σύγκριση με τα επίπεδα προ της κρίσεως.
- Τρίτον, αυξήθηκε η μη-καταγραφόμενη απασχόληση καθώς πολλοί εργαζόμενοι προσπαθούν να αποφύγουν έτσι την καταβολή αυξημένων εισφορών και αυξημένης φορολογίας εισοδήματος και με τον τρόπο αυτό να διατηρήσουν το επίπεδο του πραγματικού μισθού που

λαμβάνουν. Οι εργοδότες είναι συνήθως πρόθυμοι να διευκολύνουν, και συχνά ενθαρρύνουν, την εισφοροδιαφυγή, επειδή με τον τρόπο αυτό γλιτώνουν και τις δικές τους εισφορές.

Ο βαθμός ανταπόδοσης ενός ασφαλιστικού συστήματος εκφράζεται ως η αναλογία των συνταξιοδοτικών απολαβών που λαμβάνει η τρέχουσα γενιά συνταξιούχων σε σύγκριση με την παρούσα αξία των εισφορών τις οποίες έκαναν ως εργαζόμενοι της προηγούμενης γενιάς. Είναι προφανές ότι οι παραπάνω αρνητικές τάσεις θα κάνουν πολύ δυσμενέστερες τις αποδόσεις του ασφαλιστικού συστήματος στο μέλλον. Για να βελτιωθεί η ανταπόδοση πρέπει να υπάρξουν παράλληλες ενέργειες σε τρία επίπεδα:

- (α) Μείωση των ασφαλιστικών επιβαρύνσεων της τρέχουσας γενιάς εργαζομένων.
- (β) Αύξηση της χρηματοοικονομικής αποδοτικότητας των εισφορών πράγμα που θα οδηγήσει σε αύξηση και του ύψους των συντάξεων.
- (γ) Αύξηση της καταγεγραμμένης απασχόλησης και βελτίωση της εισπραξιμότητας των εισφορών.

Το παρόν κεφάλαιο περιγράφει τον μηχανισμό υλοποίησης των τριών αυτών στόχων. Πρώτα όμως παρουσιάζονται τα κυριότερα σημερινά προβλήματα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος και εξηγείται γιατί οι πρόσφατες θεσμικές παρεμβάσεις δεν προσφέρουν μια προοπτική ολοκληρωμένης αντιμετώπισης.

B2. Τα Κύρια Χαρακτηριστικά του Ασφαλιστικού Συστήματος

Σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, το σύστημα συντάξεων της χώρας ήταν πολυδιασπασμένο σε εκατοντάδες ασφαλιστικά ταμεία (αποτέλεσμα: άνιση μεταχείριση των πολιτών, εισφοροδιαφυγή), βασιζόταν μόνο στο διανεμητικό σύστημα χρηματοδότησης (αποτέλεσμα: συνεχής αύξηση εισφορών που υπονόμειαν την απασχόληση και την αποταμίευση), προσέφερε γενναιοδωρες υποσχέσεις παροχών (αποτέλεσμα: δραματική διόγκωση του «αφανούς» δημόσιου χρέους), και είχε ως τελική κατάληξη τη συνεχή αύξηση της απαιτούμενης κρατικής χρηματοδότησης.

Με βάση τα χαρακτηριστικά που περιγράφηκαν προηγουμένως, θα περίμενε κανείς ότι η μακροπρόθεσμη και βαθιά μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος θα ήταν η μείζων και διαρκής προτεραιότητα του πολιτικού συστήματος. Κάτι τέτοιο όμως δεν συνέβη. Τα διαρθρωτικά προβλήματα του ασφαλιστικού συστήματος όχι μόνο δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς στη διάρκεια των προηγούμενων δεκαετιών, αλλά σήμερα έχουν ενταθεί ακόμα περισσότερο λόγω της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης. Η επίδραση της κρίσης περιγράφεται στις σχετικές εργασίες (Tinios, 2012) και (Panageas and Tinios, 2017). Τα κυριότερα προβλήματα εξετάζονται στη συνέχεια.

B2.1. Το Αφανές Χρέος του Συστήματος Συντάξεων

Η έκταση του ασφαλιστικού προβλήματος που η χώρα έχει να αντιμετωπίσει τις προσεχείς δεκαετίες μπορεί να εκτιμηθεί ως η διαφορά μεταξύ των αναμενόμενων εσόδων (βάσει των ήδη νομοθετημένων εισφορών) και των αναμενόμενων συντάξεων βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας. Η διαφορά αυτή εκφρασμένη σε παρούσα αξία προσδιορίζει το λεγόμενο «αφανές χρέος» του ασφαλιστικού συστήματος, αφού αποτυπώνει το χάσμα μεταξύ υποσχέσεων για τις οποίες έχουν ήδη δοθεί δεσμεύσεις, χωρίς όμως να έχουν νομοθετηθεί οι πόροι που θα τις χρηματοδοτήσουν. Είναι μια έννοια παρεμφερής με το δημόσιο χρέος, αφού αποτυπώνει δεδομένες μελλοντικές δεσμεύσεις της χώρας για τις οποίες πρέπει κάποτε είτε να εξευρεθεί χρηματοδότηση είτε να εκπέσουν με όλα τα δυσμενή επακόλουθα στην αξιοπιστία της.²⁶ Μπορεί να υπολογιστεί ως το προεξοφλημένο άθροισμα των ετήσιων ελλειμμάτων που σήμερα χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και κατά πάσα πιθανότητα θα συνεχίσουν παρομοίως στο μέλλον.

26. Η διαφορά με το δημόσιο χρέος έγκειται στο ότι η εξυπηρέτηση του τελευταίου είναι συμβολαιοποιημένη βάσει νομικών δεσμεύσεων, είναι δηλαδή μια νομική υποχρέωση. Αντιθέτως, το αφανές χρέος συνίσταται σε ηθική δέσμευση που έχει αναληφθεί απέναντι σε νυν και μέλλοντες συνταξιούχους.

Το αφανές χρέος, με βάση τις τελευταίες διαθέσιμες προβολές (βλ., Νεκτάριος, Τήνιος, Συμεωνίδης, υπό έκδοση), εκτιμήθηκε στα 760 δισ. ευρώ σε τρέχουσες τιμές και σε 470 δισ. ευρώ σε παρούσα αξία (με προεξόφληση 2%). Αυτό υπερβαίνει το επίπεδο του καταγεγραμμένου δημόσιου χρέους, το οποίο στα τέλη του 2016 ήταν 315 δισ. ευρώ, όπως περιγράφηκε στο προηγούμενο Μέρος Α.

Ήδη από την δεκαετία του 1990, το αφανές χρέος του συστήματος συντάξεων είχε προκαλέσει επανειλημμένες προειδοποιήσεις τόσο της ΕΕ όσο και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (IMF 1992, GAD 2001). Η επίδραση του μέρους των ελλειμμάτων που κατευθυνόταν μόνο για συντάξεις ήταν σημαντική και συνετέλεσε στη «διόγκωση του δημόσιου χρέους τόσο κατά την περίοδο 2001-2009 μέχρι την κρίση όσο και μετά (κατά την περίοδο 2010-2014). Οι αθροιστικές δημόσιες δαπάνες για το ασφαλιστικό μεταξύ 2001 και 2009 έφτασαν τα 134 δισ. ευρώ, αντιπροσωπεύοντας το 83,6% της διόγκωσης του δημόσιου χρέους», σύμφωνα με σχετική εργασία (Γιαννίτσης 2016, σελ. 49-50).

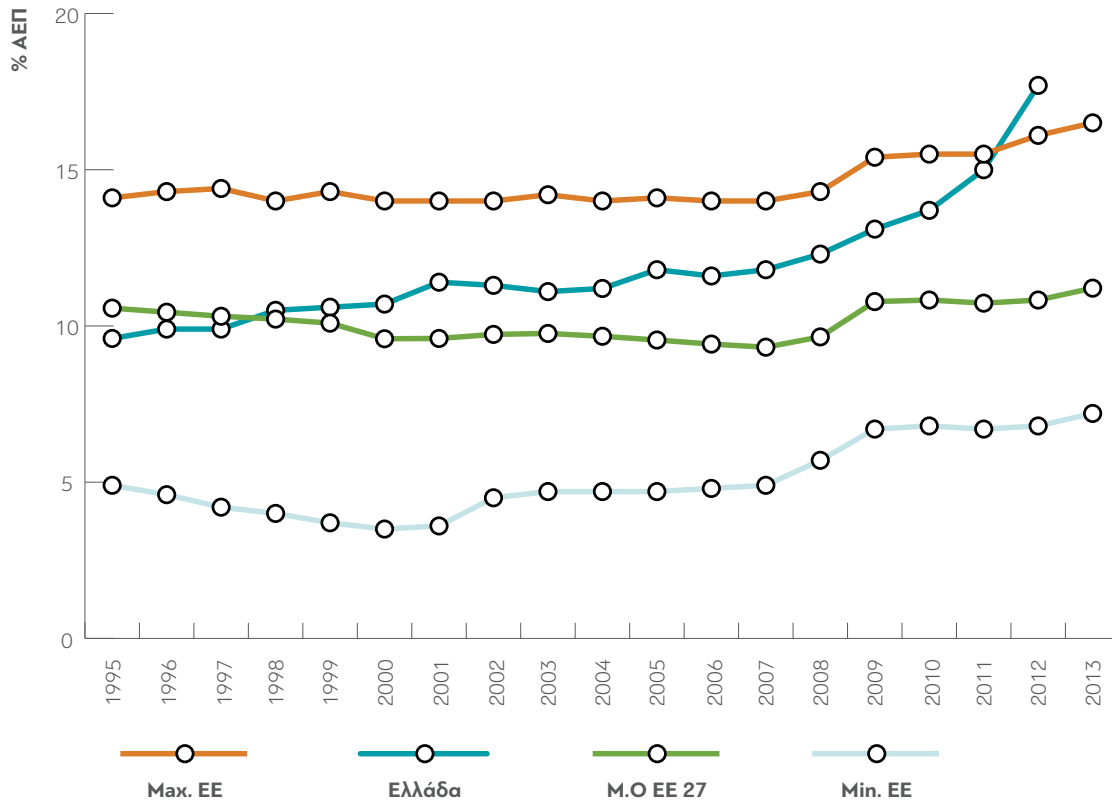
Στην περίοδο 2000-2015, το κράτος συνεισέφερε στα Ταμεία Ασφάλισης ένα συνολικό ποσό 220 δισ. ευρώ. Όμως, ακόμη και η μείζων αυτή επιδότηση δεν ήταν αρκετή για να αποτρέψει την αθέτηση υποσχέσεων σε μεγάλη έκταση.²⁷ Μετά το 2010 οι δυσμενείς εξελίξεις στα Ασφαλιστικά Ταμεία συνιστούσαν αιτία εκτροχιασμού των στόχων των Μνημονίων, πράγμα το οποίο απαιτούσε νέα έκτακτα μέτρα και αναθεωρήσεις – οι περισσότερες από τις οποίες ήταν και πάλι περικοπές των ιδίων συντάξεων.

Αυτό σημαίνει ότι το σύστημα συντάξεων έχει σταματήσει να επιτελεί τον βασικό σκοπό για τον οποίο υπάρχει: την εξασφάλιση των γηρατειών και τον οικονομικό προγραμματισμό της ζωής των ασφαλισμένων. Το ασφαλιστικό σύστημα διαιωνίζει τα προβλήματα, προσφέροντας όλο και λιγότερες λύσεις. Οι νεότεροι εργαζόμενοι θεωρούν την οικονομική κατάρρευση του συστήματος συντάξεων ως δεδομένη – σαν να είναι ένα δομικό στοιχείο της ελληνικής οικονομίας, το οποίο έτσι προσδίδει μονίμως αρνητική δυναμική στις εξελίξεις.

B2.2. Δημοσιονομική Επιβάρυνση

Η δημοσιονομική επιβάρυνση του ασφαλιστικού συστήματος συνήθως μετράται ως ο λόγος της τρέχουσας δημόσιας δαπάνης για συντάξεις προς το ΑΕΠ της χώρας. Το Γράφημα 19 δείχνει τον λόγο αυτό για την Ελλάδα σε σύγκριση με τον μέσο όρο των άλλων 27 χωρών της ΕΕ. Παρισταίνεται επίσης η μέγιστη και η ελάχιστη δαπάνη σε κάθε συγκεκριμένη χρονιά, ώστε να αποτυπωθεί το εύρος διακύμανσης του σχετικού μεγέθους στην ΕΕ. Ο ευρωπαϊκός μέσος όρος χαρακτηρίζεται από μία συστηματική αποκλιμάκωση κατά τη δεκαετία του 1990 και μετά από μια σχετική σταθερότητα από το 2000 μέχρι το 2007. Μετά την παγκόσμια κρίση και τη συνακόλουθη ύφεση, ο λόγος στην ΕΕ αυξήθηκε λόγω της ύφεσης του ΑΕΠ, αλλά και πάλι σταθεροποιήθηκε σε ένα νέο επίπεδο γύρω στο 11%.

27. Τον Νοέμβριο του 2016, ο υπουργός Εργασίας σε ομιλία στη Βουλή ανέφερε ότι κατά την περίοδο 2010-2016 οι προβλεπόμενες παροχές μειώθηκαν κατά 45 δισ. ευρώ. Αυτό σημαίνει ότι υπεσχημένα ποσά άνω του 20% του ΑΕΠ της χώρας δεν καταβλήθηκαν κατόπιν μονομερών ενεργειών του ιδίου του Κράτους που τα είχε υποσχεθεί.

Γράφημα 19. Δημόσια Δαπάνη Συντάξεων ως % ΑΕΠ

Πηγή: OECD Factbook 2014, PORDATA. Ο ρυθμός ανάπτυξης υπολογίστηκε από τα στοιχεία AMECO. Ο μέσος όρος της ΕΕ υπολογίζεται με βάση τα στοιχεία των 27, χωρίς την Ελλάδα.

Οι εξελίξεις στην Ελλάδα ακολούθησαν μία διαφορετική και αποκλίνουσα πορεία. Παρά το γεγονός ότι υπήρχε μία συμπαγής ανάπτυξη του ΑΕΠ από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990 και μετά, ο λόγος συντάξεων προς ΑΕΠ αύξανε σταθερά και αυτό οφειλόταν στην επέκταση των συντάξεων και του αριθμού των συνταξιούχων με ακόμα εντονότερο ρυθμό. Μία αποφασιστική προσπάθεια μεταρρύθμισης το 2001 εγκαταλείφθηκε μετά τη μαζική διαμαρτυρία των συνδικάτων και των συνταξιούχων.

Μία δεύτερη προσπάθεια έγινε το 2002 με την αυστηροποίηση των κριτηρίων συνταξιοδότησης και τον περιορισμό των απολαβών με αποτέλεσμα ο λόγος συντάξεων προς ΑΕΠ να σταθεροποιηθεί γύρω στο 11% μειώνοντας την απόκλιση από την ΕΕ. Μετά το 2005 όμως άρχισε να ανέρχεται ξανά, ενώ η κατάσταση φαίνεται ότι οξύνθηκε μετά την κρίση και υπερβαίνει όλο και περισσότερο τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ξεπέρασε μάλιστα και το μέγιστο όριο στην ΕΕ των 27, πράγμα που κάνει πλέον την Ελλάδα να εμφανίζεται ως η χώρα με το κατ' εξοχήν βεβαρημένο ασφαλιστικό σύστημα.

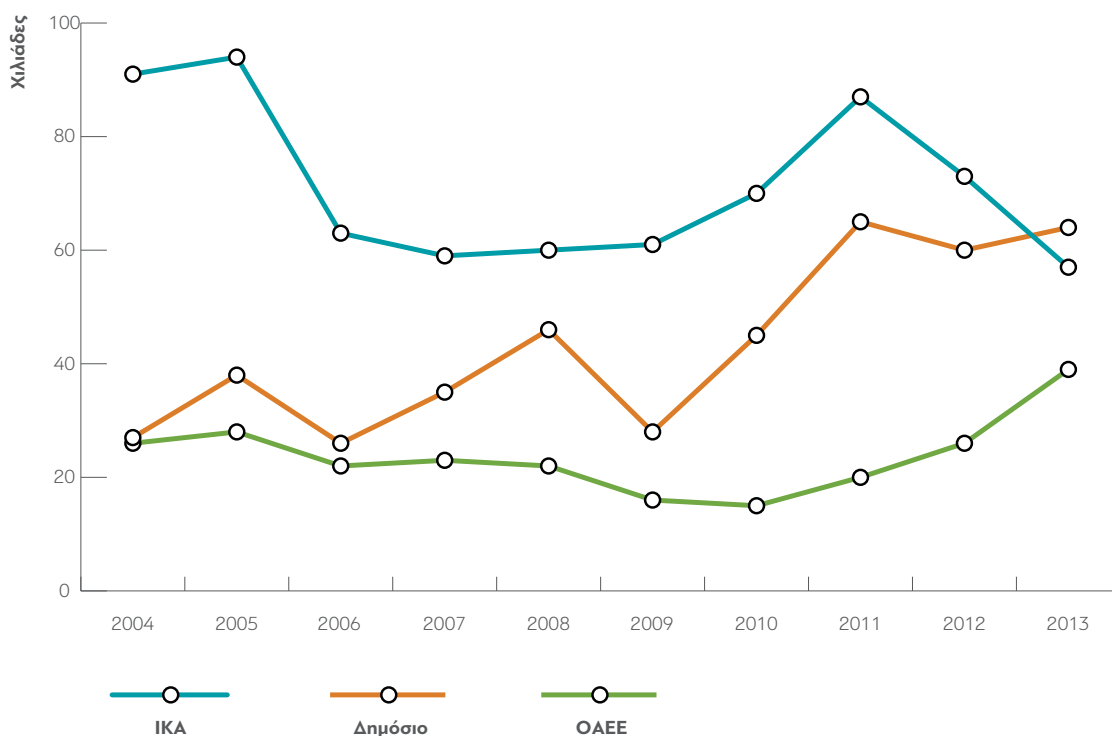
Στην πραγματικότητα όμως η ίδια η ύφεση της ελληνικής οικονομίας είναι κατά ένα μέρος υπεύθυνη για τη ραγδαία χειροτέρευση της δαπάνης προς το ΑΕΠ μετά το 2010 για δύο λόγους: Πρώτον, διότι κατέρρευσε η οικονομική δραστηριότητα στην Ελλάδα σε βαθμό πολύ μεγαλύτερο από τη μείωση των συντάξεων.

Εάν η Ελλάδα είχε την ίδια μείωση του ΑΕΠ, όπως και ο ευρωπαϊκός μέσος όρος μετά την παγκόσμια κρίση, τότε ο λόγος προς το ΑΕΠ θα ήταν κάτω από τα σημερινά επίπεδα. Αν και πάλι θα ήταν υψηλότερη από τη μέση ευρωπαϊκή, η απόσταση από αυτήν θα παρέμενε μικρότερη, πράγμα που θα απαιτούσε μια σχετικώς ηπιότερη δημοσιονομική παρέμβαση από αυτήν που χρειάζεται σήμερα.

Δεύτερον, η αύξηση συνδέεται όμως και με τις δευτερογενείς συνέπειες των προγραμμάτων λιτότητας, σημαντικό μέρος των οποίων ήταν και η προετοιμασία για περικοπή των συντάξεων σε συνδυασμό με την πρόθεση επέκτασης του ορίου συνταξιοδότησης. Φοβούμενοι ότι θα παγιδευτούν σε μία μεταβατική περίοδο και θα ήταν υποχρεωμένοι να μείνουν στην εργασία για πολύ μεγαλύτερο διάστημα και μετά να λάβουν χαμηλότερη σύνταξη, πολλές χιλιάδες ασφαλισμένων, κυρίως του δημόσιου τομέα, επέλεξαν προγράμματα πρόωρης συνταξιοδότησης. Παραδόξως τα πρόνομια αυτά διατηρήθηκαν σε ισχύ, ίσως για να χρησιμεύσουν ως δίοδοι διαφυγής στα δυσαρεστημένα συνδικάτα του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Η έντονη άνοδος των πρόωρων αποχωρήσεων φαίνεται στο Γράφημα 20. Στον δημόσιο τομέα και στους ελεύθερους επαγγελματίες, ο αριθμός αποχωρήσεων σχεδόν διπλασιάστηκε σε σύγκριση με την προ κρίσεως πενταετία. Στο ΙΚΑ ο αριθμός αυξήθηκε προσωρινά και μετά μειώθηκε, μάλλον γιατί δεν υπάρχει ανάλογη ευχέρεια επιλογής.

Γράφημα 20. Πρόωρες Συνταξιοδοτήσεις (2004-2013)



*Αριθμός αποχωρήσεων, άνδρες και γυναίκες.

Πηγή: ΚΕΠΕ (2014) ²⁸

28. «Διοικητική μεταρρύθμιση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των ασφαλιστικών δομών», ΚΕΠΕ (2014, Πίνακας Ι.4).

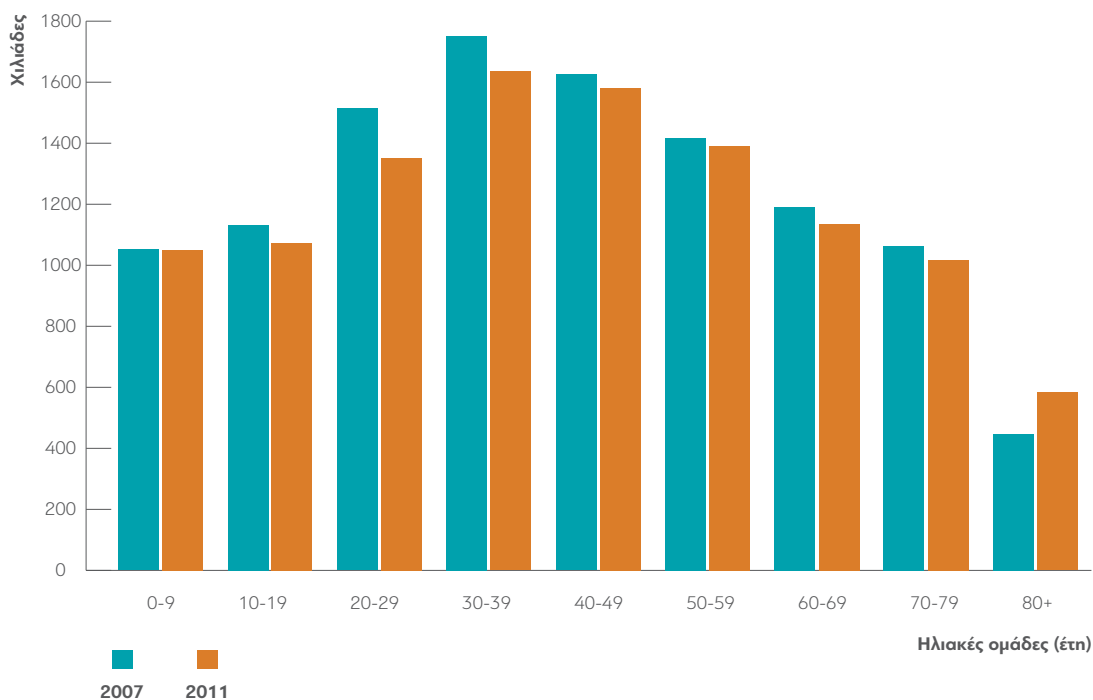
Το αποτέλεσμα των αποχωρήσεων ήταν να αυξηθούν οι συνταξιοδοτικές δαπάνες, πράγμα το οποίο ώθησε έντονα ανοδικά τον σχετικό λόγο δαπάνης συντάξεων προς ΑΕΠ και θα πιέζει διαρκώς για αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών όσων παραμένουν εργαζόμενοι. Ταυτόχρονα όμως η αυξημένη συμμετοχή του Δημοσίου στις αποχωρήσεις σε σύγκριση με τις σαφώς λιγότερες του ιδιωτικού τομέα σημαίνει ότι οξύνεται έτι περαιτέρω η ανισότητα στην κατανομή συνταξιοδοτικών δαπανών υπέρ των πρώτων και εις βάρος των δεύτερων.

B2.3. Δημογραφική Επιβάρυνση

Η πληθυσμιακή δυναμική που επικρατεί στην Ελλάδα θα κάνει το πρόβλημα του ασφαλιστικού συστήματος ακόμα χειρότερο στο προσεχές μέλλον, για τους εξής τρεις λόγους:

(α). **Γήρανση:** Η δεξαμενή των συνταξιούχων διευρύνεται καθώς η αναλογία πληθυσμού άνω των 65 ετών αυξάνεται και επίσης την ίδια στιγμή ο πληθυσμός της εργάσιμης ηλικίας μειώνεται. Το Γράφημα 21 δείχνει ότι όλα τα δεκατημόρια πληθυσμού ηλικίας από 10-49 ετών το 2011 ήταν αισθητά μειωμένα σε σύγκριση με το 2007. Αντίθετα, ο πληθυσμός άνω των 50 ετών μειώθηκε ελάχιστα. Είναι αξιοσημείωτο ότι το μόνο δεκατημόριο με άνοδο μεταξύ 2007 και 2011 είναι αυτό ηλικίας άνω των 80 ετών. Αν και αξίζει να το χαιρετίσει κανείς ως ένδειξη βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και του συστήματος υγείας στη χώρα, το γεγονός δεν παύει να ασκεί περαιτέρω δημοσιονομικές πιέσεις στο κοινωνικό κράτος γενικότερα.

Γράφημα 21. Μεταβολή στα Δεκατημόρια Πληθυσμού (2007-2011)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφή 2011.²⁹

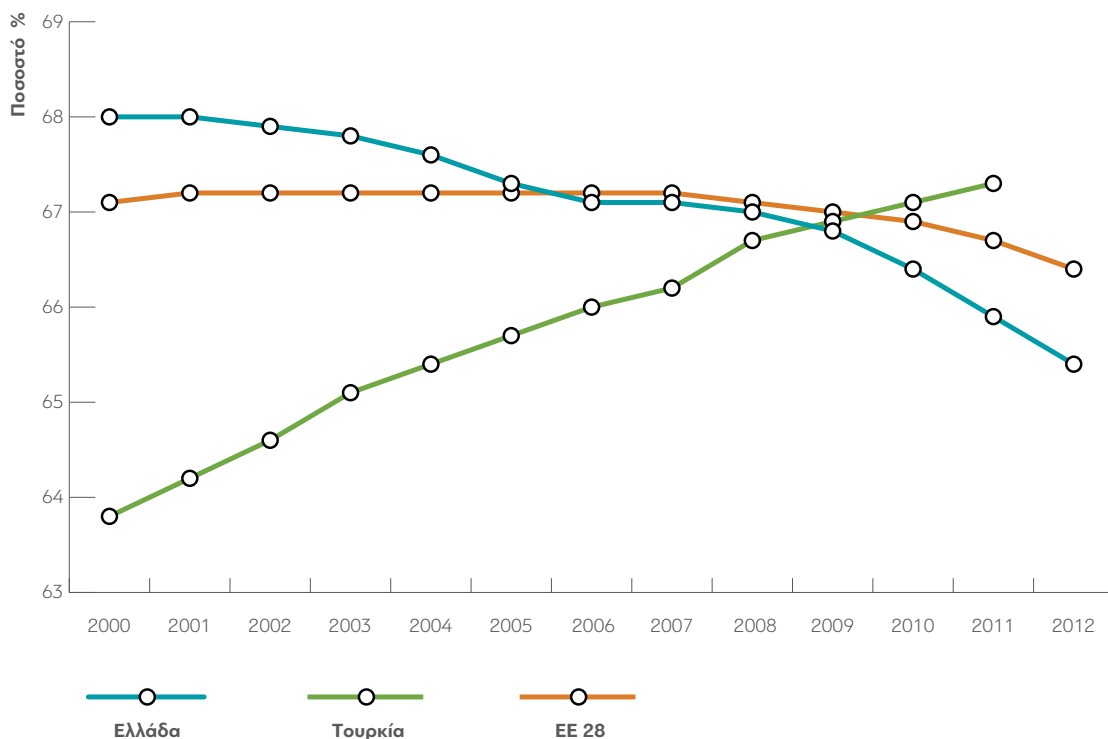
(β). **Μείωση εργάσιμου πληθυσμού:** Στο Γράφημα 22 φαίνεται ότι ο εργάσιμος πληθυσμός στην Ελλάδα έχει μειωθεί αισθητά σε σύγκριση με την αρχή της νέας χιλιετίας. Ενώ το 2000, η Ελλάδα είχε το 68% του πληθυσμού σε εργάσιμη ηλικία και ήταν μεγαλύτερο σε σύγκριση με την ΕΕ, το 2012 το μερίδιο μειώθηκε στο 65% και είναι πλέον κάτω του κοινοτικού μέσου όρου. Είναι επίσης εντυπωσιακό ότι την ίδια περίοδο

²⁹ ΕΛΣΤΑΤ, Απογραφή 2011, Table 2Α. Στοιχεία 2007: Concise Statistical Yearbook, ELSTAT, Table II.5. http://dlib.statistics.gr/Book/GRESYE_01_0003_00040.pdf

η Τουρκία εμφανίζει ένα ραγδαία επεκτεινόμενο ενεργό πληθυσμό, ο οποίος από 64% του συνόλου το 2000, τείνει πλέον στο 70%.

Εκ πρώτης όψεως, η μείωση του μεριδίου ενεργού πληθυσμού θα μπορούσε να οφείλεται και σε μια έκρηξη γεννήσεων, πράγμα που προσωρινά θα διόγκωνε μεν τις μη εργάσιμες ηλικίες, αλλά μελλοντικά θα προσέδιδε στο εργατικό δυναμικό έντονα ανοδικά χαρακτηριστικά. Όμως κανένα δεκατημόριο ενεργού πληθυσμού στην Ελλάδα δεν αυξήθηκε μεταξύ 2007-2011 –όπως φάνηκε στο Γράφημα 21.

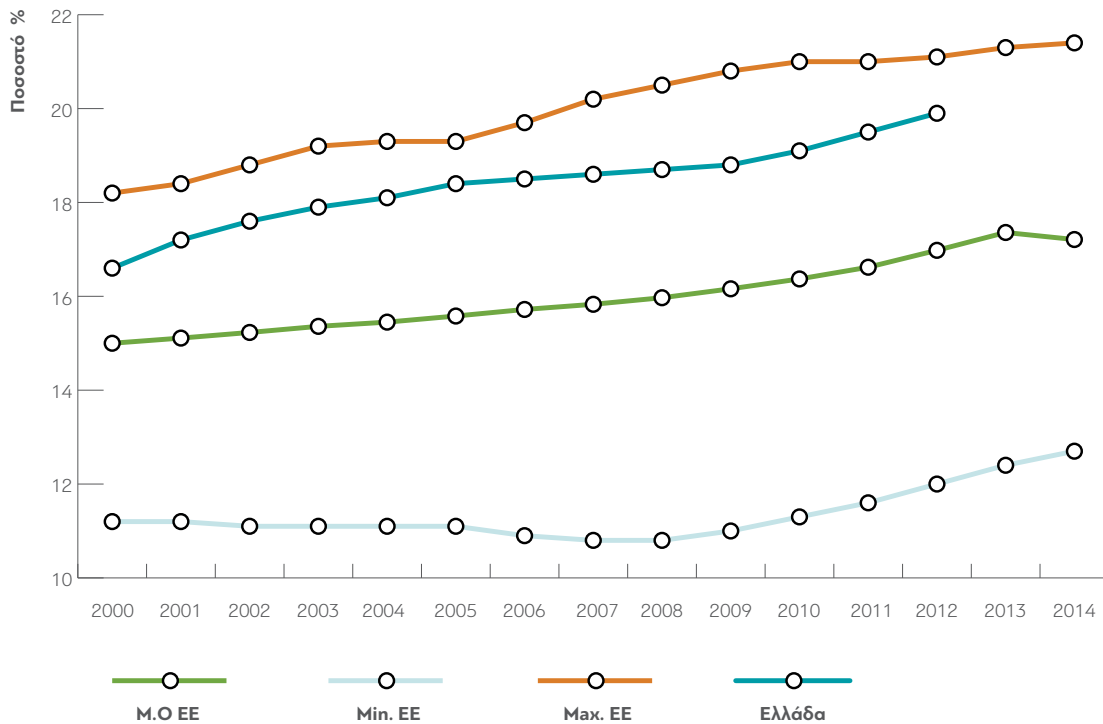
Γράφημα 22. Ενεργός Πληθυσμός ως % Συνολικού



Πηγή: OECD Factbook 2014, Economic, Environmental and Social Statistics.

Κατά συνέπεια, είναι προφανές ότι μοναδική αιτία της συρρίκνωσης του μεριδίου ενεργού πληθυσμού είναι η αναλογική αύξηση των ηλικιωμένων και κατ' επέκταση των συνταξιούχων. Δεδομένου ότι το 2012 δεν είχαν ακόμα εκτυλιχθεί σε όλη τους την έκταση οι υφεσιακές συνέπειες της κρίσης, είναι εύλογο να υποθέσει κανείς ότι τα δημογραφικά δεδομένα για την πιο πρόσφατη περίοδο 2015-2016 θα έχουν χειροτερεύσει ακόμα περισσότερο.

Ως αποτέλεσμα της συστηματικής γήρανσης, ο πληθυσμός εργάσιμης ηλικίας στην Ελλάδα έχει μειωθεί κατά μία ποσοστιαία μονάδα, και μετά η μείωση επιταχύνθηκε λόγω του φαινομένου της μετανάστευσης. Αντίθετα, ο πληθυσμός άνω των 65 ετών αυξάνεται διαρκώς, όπως φαίνεται στο Γράφημα 23.

Γράφημα 23. Πληθυσμός Άνω των 65 Ετών ως % του Συνολικού (2000-2012)

Πηγή: OECD Factbook 2014, Economic, Environmental and Social Statistics.

(γ). **Αύξηση προσδόκιμου ζωής:** Το σύστημα συντάξεων θα επιβαρυνθεί ακόμα περισσότερο με την αύξηση του προσδόκιμου ζωής στην ηλικία των 65 ετών. Τα επίσημα στοιχεία που χρησιμοποιούνται στις αναλογιστικές προβολές της ΕΕ δείχνουν ότι για την Ελλάδα το προσδόκιμο ζωής στα 65 για τους άνδρες θα αυξηθεί από τα 18 έτη το 2015 στα 22,7 έτη το 2060 (περίπου ένα έτος κάθε δεκαετία). Για τις γυναίκες, η αύξηση θα είναι από τα 20,8 έτη στα 25,4 έτη, αντιστοίχως (EPC 2015). Πρέπει να επισημανθεί ότι η αύξηση του προσδόκιμου ζωής του πληθυσμού είναι εξαιρετικά θετικό στοιχείο από κοινωνική άποψη, επηρεάζει όμως αρνητικά το σύστημα συντάξεων.

Οι τρεις παραπάνω παράγοντες επωάζουν δύο δυσμενείς εξελίξεις στο υφιστάμενο συνταξιοδοτικό αναδιανεμητικό σύστημα: πρώτον, η παρούσα γενιά θα επιβαρυνθεί με πολύ υψηλότερες εισφορές για να στηρίξει τις τρέχουσες συντάξεις, αλλά η ίδια γενιά πρέπει να περιμένει μόνο χαμηλότερες συντάξεις για τον εαυτό της. Έτσι η τρέχουσα γενιά ασφαλισμένων διάγει ένα εργασιακό βίο αυξημένης αβεβαιότητας λόγω της ανεργίας, μειωμένων απολαβών λόγω της συμπίεσης των πραγματικών μισθών και αυξημένων ασφαλιστικών εισφορών λόγω της δημογραφικής γήρανσης.

B2.4. Γενεαλογικές Ανισότητες

Το ασφαλιστικό σύστημα στην Ελλάδα είναι η πηγή διευρυμένης ανισότητας μεταξύ των πολιτών, τόσο μεταξύ εργαζομένων της ίδιας γενιάς όσο και μεταξύ της τρέχουσας και της επόμενης γενιάς.

B2.4.1 Ενδογενεαλογική Ανισότητα

Δεν αποτελεί έκπληξη ότι το ασφαλιστικό σύστημα παραμένει μία περιοχή όπου εκφράζονται σοβαρές πολιτικές διαφωνίες και κοινωνικές συγκρούσεις όταν επιχειρείται η αλλαγή του συστήματος. Όταν γίνεται μια απόπειρα μεταρρυθμίσεων, αυτοί οι οποίοι διαμαρτύρονται είναι όσοι επηρεάζονται από την επιχειρούμενη άνοδο συνταξιοδοτικών ορίων, τη μείωση του λόγου απονομής σύνταξης προς μισθό (ποσοστό αναπλήρωσης), την επανεξέταση χαριστικών περιπτώσεων και την κατάργηση άδικων προνομίων. Είναι μία τυπική περίπτωση, όπου οι προνομιούχοι εντός των τειχών ενώνουν τις δυνάμεις τους για να εμποδίσουν κάθε αλλαγή στις ρυθμίσεις που απολαμβάνουν. Σε πολλές περιπτώσεις στο παρελθόν οι προσπάθειες ματαίωσης των αλλαγών στέφθηκαν με επιτυχία.

Η συμμαχία των εντός των τειχών προνομιούχων περιλαμβάνει τα ασφαλιστικά ταμεία των ΔΕΚΟ και πολλών τραπεζών, επαγγελματικά ταμεία, όπως αυτά των μηχανικών, δικηγόρων και εργαζομένων στον Τύπο. Πολλές από αυτές τις κατηγορίες επωφελούνται από εντεταλμένους φόρους (κοινωνικούς πόρους) που εισπράττουν από το κοινωνικό σύνολο για να χρηματοδοτούν τις δικές τους συντάξεις.

Περιλαμβάνει επίσης αυτούς που λαμβάνουν κανονικές συντάξεις με περιορισμένες εισφορές. Αυτές είναι οι λεγόμενες μη-ανταποδοτικές συντάξεις, τις οποίες λαμβάνουν για παράδειγμα οι βουλευτές, δήμαρχοι, υπάλληλοι προνομιούχων οργανισμών, καλλιτέχνες, μεγάλες κατηγορίες αγροτών, κλπ. Στην ίδια κατηγορία ανήκουν και αρκετοί «τζαμπατζήδες», οι οποίοι εντάσσονται σε κάποια συνταξιοδοτικά Ταμεία με καθαρά πολιτικές αποφάσεις, όπως όσοι επέστρεψαν από το εξωτερικό τις προηγούμενες δεκαετίες, ποδοσφαιριστές, κ.ο.κ.

Εκτός των τειχών βρίσκονται οι πραγματικά ασφαλισμένοι, η μεγάλη πλειοψηφία των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα, των μικροϊδιοκτητών και εμπόρων, οι αυτοαπασχολούμενοι και οι μικροί επιτηδευματίες. Συνήθως λαμβάνουν χαμηλές συντάξεις ή αντιμετωπίζουν αβεβαιότητα ότι μπορεί να μην τις λάβουν καθόλου.

Υπάρχει επίσης μία κατηγορία «εντός και εκτός των τειχών» που αφορά τον δημόσιο τομέα. Οι περισσότεροι από αυτούς έχουν εργαστεί για έναν επαρκή αριθμό ετών χωρίς εξαγορά ετών και μεταφορά δικαιωμάτων. Είναι όμως μια ενδιάμεση κατηγορία ανάμεσα στους εντός και τους εκτός, διότι οι συντάξεις τους επικορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό πολύ περισσότερο από τις συντάξεις του ιδιωτικού τομέα, ενώ συνοδεύονται και από βοηθήματα, επιδόματα, μερίσματα, στεγαστικά, κ.ο.κ.

Κανονικά όταν καμία μεταρρύθμιση δεν γίνεται στο ασφαλιστικό, αυτοί οι οποίοι θα έπρεπε να ανησυχούν είναι οι μη-προνομιούχοι ασφαλισμένοι, όσοι δηλαδή βρίσκονται εκτός των τειχών του σημερινού συστήματος προνομιών και ανισοτήτων. Σε αντίθεση όμως με τις επιτυχείς διαμαρτυρίες των πιο προνομιούχων, η πλευρά των αδικούμενων συνταξιούχων και των σημερινών ασφαλισμένων, αν και σαφώς υπέρτερη αριθμητικά, δεν έχει καταφέρει να διαμορφώσει μια κυρίαρχη κοινωνική δυναμική.

Ο λόγος είναι ότι αν και έχουν πληρώσει όλες τις ασφαλιστικές εισφορές και αναμένουν να πάρουν μία σύνταξη χωρίς διευκολύνσεις χαριστικών ετών, είναι πολύ πιθανόν ότι την εποχή που θα φτάσει η ώρα της δικής τους σύνταξης, τα αποθεματικά του συνταξιοδοτικού τους ταμείου θα έχουν εξαστερωθεί. Αυτό μπορεί να συμβεί είτε επειδή χρησιμοποιήθηκαν να χρηματοδοτήσουν τα προηγούμενα στρώματα συνταξιούχων, είτε επειδή έχουν μεταφερθεί σε άλλα Ταμεία των πιο προνομιούχων ασφαλισμένων, οι οποίοι λαμβάνουν συντάξεις χωρίς να έχουν πληρώσει στην ίδια έκταση τις εισφορές τους.

B2.4.2 Διαγενεαλογική Ανισότητα

Η ανισότητα μεταξύ γενεών έχει επισήμως καθιερωθεί ανάμεσα σε όσους έχουν ασφαλιστεί πριν και σε όσους μετά το 1993, αλλά οξύνεται διαρκώς με νεότερες μεταβολές. Οι νεότεροι ασφαλισμένοι οφείλουν να καταβάλλουν υψηλότερες εισφορές και χρειάζεται να συμπληρώσουν ένα μεγαλύτερο εργάσιμο βίο πριν συνταξιοδοτηθούν.

Η έντονη διαγενεαλογική ανισότητα του υφιστάμενου συστήματος συντάξεων απεικονίζεται στον Πίνακα 4, ο οποίος αναφέρει τα φθίνοντα ποσοστά αναπλήρωσης που υπόσχεται το υφιστάμενο σύστημα στις διαδοχικές γενιές ασφαλισμένων. Σύμφωνα και με υπολογισμούς των συγγραφέων, το σύστημα με 27% εισφορές για τους νέους εργαζόμενους δεν μπορεί να εγγυηθεί περισσότερο από 55% αναπλήρωση – με ευνοϊκές μάλιστα υποθέσεις.

Πίνακας 4. Αναπλήρωση ως % Τελικών Αποδοχών στο Υφιστάμενο Σύστημα

	2015	2020	2030	2040	2050	2060
A. Κύριες συντάξεις - ανταποδοτικό τμήμα	40,7%	36,5%	36,2%	32,1%	29%	27,5%
B. Κύριες συντάξεις – από Εθνική σύνταξη	23,7%	16,5%	15,7%	18,1%	19,6%	21%
Γ. Σύνολο κύριας (A+B)	64,4%	53,0%	51,9%	50,2%	48,6%	48,5%
Δ. Επικουρική	15,3%	11,7%	11,1%	9,5%	7,8%	8,3%
Γενικό Σύνολο (Γ+Δ)	79,7%	64,7%	63%	59,7%	56,4%	56,8%

*Οι υπολογισμοί έγιναν υπό την υπόθεση μελλοντικής αύξησης αποδοχών 2% τον χρόνο.

Πηγή: Νεκτάριος, Τίνιος, Συμεωνίδης (υπό έκδοση).

Οι παραπάνω εκτιμήσεις προκύπτουν από την αναλογιστική έκθεση του 2015 (National Actuarial Authority 2015), αλλά ισχύουν εξίσου και για τις μεταγενέστερες νομοθετικές ρυθμίσεις του 2016 και 2017. Η σταδιακή μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης οφείλεται στη μεγάλη μείωση των συντελεστών συσσώρευσης (accrual rates) σε σχέση με τους πολύ υψηλούς συντελεστές του παρελθόντος, καθώς και λόγω των μεγάλων περικοπών στις επικουρικές συντάξεις.

Εξαιτίας αυτής της ανισότητας, οι νέοι εργαζόμενοι επιβαρύνονται περισσότερο προκειμένου να χρηματοδοτήσουν τις αισθητά μεγαλύτερες συντάξεις της τρέχουσας και της αμέσως επόμενης γενιάς συνταξιούχων. Καθώς η κατάσταση αναμένεται να γίνει πιο επιβαρυντική στο άμεσο μέλλον λόγω των δημογραφικών και δημοσιονομικών εξελίξεων, η ανισότητα μεταξύ των γενεών λειτουργεί ως ένα αντικίνητρο για να παραμείνει κάποιος και να εργαστεί στην Ελλάδα. Σε συνδυασμό με την υψηλή ανεργία οδηγεί πολλούς νέους Έλληνες να μεταναστεύσουν και έτσι εμποδίζει αισθητά τη συσσώρευση ανθρωπίνου κεφαλαίου, το οποίο είναι απαραίτητο για την οικονομική ανασυγκρότηση της χώρας.

Έτσι δημιουργήθηκε ένας αυτοτροφοδοτούμενος φαύλος κύκλος. Για να πληρωθούν οι σημερινές συντάξεις -η δαπάνη για τις οποίες όλο και αυξάνεται λόγω γήρανσης πληθυσμού- επιβαρύνονται οι σημερινοί ασφαλισμένοι, οι οποίοι όλο και λιγοστεύουν. Είναι απλώς θέμα χρόνου για το πότε θα επέλθει η κατάρρευση.

B3. Τα Όρια των Διορθωτικών Παρεμβάσεων

B3.1. Οι Πολιτικοί Περιορισμοί των Ασφαλιστικών Παρεμβάσεων

Ένας λόγος, ο οποίος εμποδίζει μια βαθιά μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, είναι η βραχυπρόθεσμη θεώρηση που επικρατεί στις πολιτικές αποφάσεις στην Ελλάδα.³⁰ Ανεξάρτητα από τη φύση της εκάστοτε κυβέρνησης, ο φόβος αρνητικών πολιτικών συνεπειών που μια βαθιά μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος θα μπορούσε να προκαλέσει, ματαίωσε αρκετές προσπάθειες μεταρρυθμίσεων στο παρελθόν.

Μείζονες ασφαλιστικές μεταρρυθμίσεις παραμερίστηκαν κατά τη διάρκεια των τελευταίων 50 ετών. Από συντηρητικές κυβερνήσεις το 1958, το 1978 και το 2008. Από κεντροαριστερές κυβερνήσεις το 1965, το 1998 και το 2001. Ακόμα όμως και όταν δεν υπήρχε κοινοβουλευτική δημοκρατία, η στρατιωτική Χούντα θορυβήθηκε πάρα πολύ από διαμαρτυρίες και ακύρωσε ένα ασφαλιστικό νομοσχέδιο του 1968.³¹

Η βραχυπρόθεσμη οπτική ενισχύεται ακόμα περισσότερο από την έντονη διακύμανση και μεταβλητότητα των πολιτικών εξελίξεων. Συχνές εκλογές και κυβερνητικοί ανασχηματισμοί μειώνουν κατά πολύ τη διάρκεια μιας υπουργικής θητείας και οι αρμόδιοι υπουργοί είναι ως εκ τούτου επιφυλακτικοί να εμπλακούν σε σχεδιασμό μακροχρόνιων μεταρρυθμίσεων, τα τυχόν θετικά αποτελέσματα των οποίων δεν θα προλάβουν να τα πιστωθούν οι ίδιοι. Ίσως ακόμα πιο έντονα από άλλους τομείς, η θητεία των υπουργών Εργασίας και Ασφαλίσεων αποδεικνύεται εξαιρετικά βραχεία. Από ένα σύνολο 30 υπουργών που υπηρέτησαν μεταξύ 1981 και 2015, οι μισοί και πλέον υπηρέτησαν αισθητά λιγότερο από ένα έτος, ενώ το 1/3 από αυτούς για λιγότερο από έξι μήνες.³²

Αλλά αυτό δεν είναι η μοναδική πολιτική αντιξοότητα που καθυστέρωσε ή απέτρεπε τις τολμηρές μεταρρυθμίσεις στο ασφαλιστικό σύστημα. Από τους 30 αυτούς υπουργούς, οι 23 εκλέγονταν στις πυκνοκατοικημένες περιοχές των Αθηνών και της Αττικής, ενώ τέσσερις υπήρξαν συνδικαλιστές του δημόσιου τομέα. Σε αυτή τη γεωγραφική περιοχή, η μέση σύνταξη είναι αισθητά υψηλότερη από τον εθνικό μέσο όρο και αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι εκεί κατοικούν οι καλύτερα αμειβόμενοι συνταξιούχοι που προέρχονται από τον τραπεζικό τομέα, τις ΔΕΚΟ και τη Δημόσια Διοίκηση.

30. Ο Γιάννης Σηράος είχε πρώτος αποκαλέσει το φαινόμενο αυτό «βραχυπροθεσμοπάθεια» (short-termism).

31. Μια εξιστόρηση αυτών των περιστατικών γίνεται από τον Π. Τήνιο, (Οικονομική Καθημερινή, 12/3/2016).

32. Για περισσότερα στοιχεία, βλ., Χριστοδουλάκης (2016).

Δεδομένου τώρα ότι ένας εξορθολογισμός του συνταξιοδοτικού συστήματος θα έπρεπε να περιλαμβάνει μία σοβαρή μείωση των πιο προνομιούχων απολαβών, ο υπουργός που κάθε φορά είχε την ευθύνη, θα έπρεπε ενδεχομένως να πληρώσει ένα υψηλό κόστος σε όρους προσωπικής πολιτικής προοπτικής. Με δεδομένο τον πελατειακό και ψηφοθηρικό χαρακτήρα του εκλογικού συστήματος στην Ελλάδα και το ευρύ δίκτυο το οποίο έχουν οι συνταξιούχοι για να επηρεάζουν τους υποψηφίους, δεν αποτελεί καθόλου έκπληξη ότι η προσπάθεια μεταρρύθμισης εύκολα ματαιωνόταν και η θητεία στο υπουργείο διακοπτόταν τόσο συχνά.

Αλλά και κατά την περίοδο της κρίσης 2010-2016, η πολιτική στρατηγική στο ασφαλιστικό ακολούθησε παρόμοια διαδικασία οριακών διορθώσεων με βραχύ ορίζοντα σχεδιασμού. Παρά το γεγονός ότι το γενικό πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής θα έπρεπε να έχει ως βασική επιδίωξη να περιορίσει τα ελλείμματα του δημόσιου τομέα με ένα τρόπο που ήταν κοινωνικά δίκαιος και οικονομικά αποτελεσματικός, οι κυβερνήσεις επέλεξαν κατά κανόνα να κάνουν περικοπές με ανισοβαρή κριτήρια. Προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί το εκλογικό κόστος από τη δυσарέσκεια των πολυπληθών ομάδων συνταξιούχων, προτίμησαν να προστατευθούν οι συνταξιοδοτικές παροχές των απερχόμενων γενεών, επιβαρύνοντας δυσανάλογα τους εν ενεργεία εργαζόμενους και ιδιαίτερα τους νεότερους.

Παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις των κυβερνήσεων στην περίοδο 2010-2014, όλες επικεντρώθηκαν στην εξυπηρέτηση βραχυπρόθεσμων πολιτικών στόχων εξυμνισμού των συνταξιούχων με κύρια μέσα τα εξής:

(α) Αναδιανομή εισοδήματος από τους υψηλοσυνταξιούχους στους χαμηλοσυνταξιούχους. Η μεγάλη μάζα των συνταξιούχων –με συντάξεις κάτω των 800 ευρώ– εθίγησαν κυρίως λόγω της κατάργησης των δώρων εορτών το 2013. Οι πολλαπλές περικοπές έθιξαν άτομα με υψηλές συντάξεις. Οι χαμηλοσυνταξιούχοι επλήγησαν από μια μείωση της τάξης του 14%, όταν η μέση μείωση στην υπόλοιπη οικονομία ήταν πολύ μεγαλύτερη: το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μειώθηκε κατά το ένα τέταρτο, ενώ οι αποδοχές στον ιδιωτικό τομέα κατά 30%. Σαν αποτέλεσμα η σχετική φτώχεια των συνταξιούχων και ηλικιωμένων μειώθηκε δραστικά από 20% το 2011 σε 11,50% το 2014 –μια μείωση κατά 42%. Αντιθέτως η φτώχεια άλλων κατηγοριών, όπως των ανέργων, εκτοξεύτηκε στο 46%, (Γεωργιάδης 2016). Τα ίδια ευρήματα προκύπτουν και από πρόσφατη έρευνα για την «ακραία φτώχεια» στην περίοδο 2011-2017, όπου διαπιστώνεται ότι το ποσοστό των συνταξιούχων σε κατάσταση ακραίας φτώχειας κυμαίνεται μεταξύ 2,5% και 4,5% του πληθυσμού και ήταν το μικρότερο σε σχέση με τις ομάδες των ανέργων, των αυτοαπασχολούμενων, των αγροτών και των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα (διαΝΕΟσις, 2017).

(β) Αναβολή της ισχύος των ψηφιζόμενων ρυθμίσεων και αναπλήρωση των συνεχώς μειούμενων εσόδων από εισφορές με κρατικούς πόρους, πράγμα που οδηγεί σε μετακύλιση μεγαλύτερων επιβαρύνσεων στις

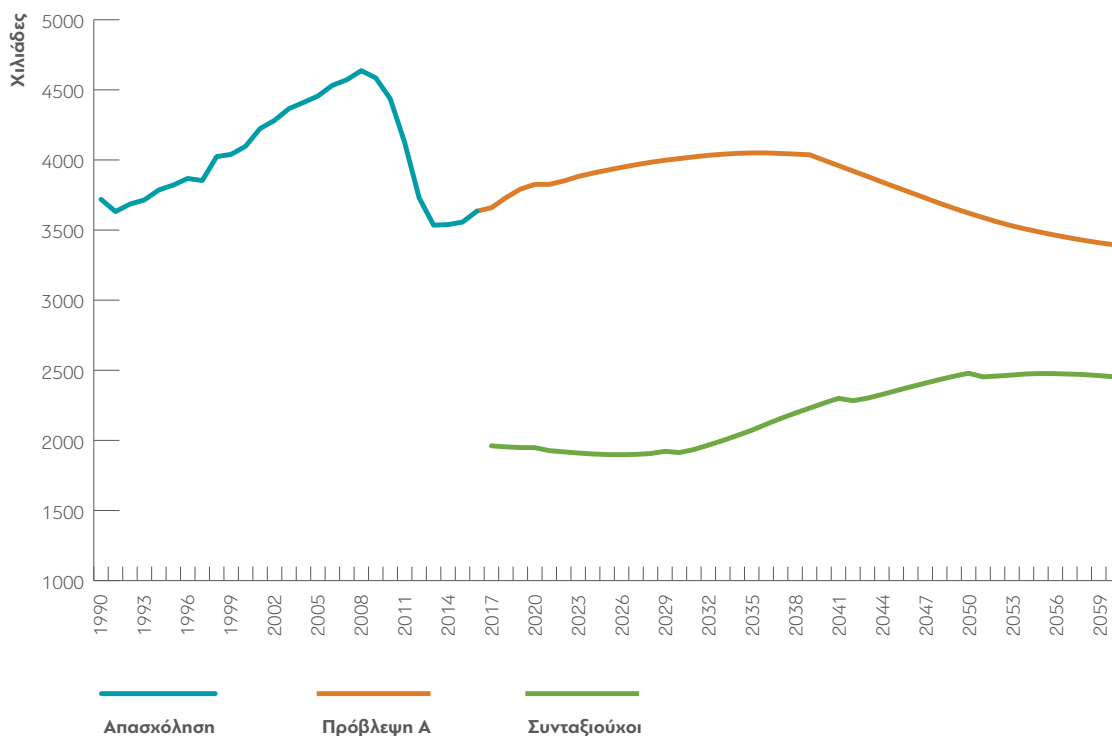
μελλοντικές γενιές. Επειδή όμως ο κρατικός προϋπολογισμός δεν είχε απεριόριστη δυνατότητα χρηματοδότησης των ασφαλιστικών ελλειμμάτων, η δημοσιονομική ενίσχυση των συντάξεων έγινε μέσω της επιβολής ενός δυσανάλογου κόστους εισφορών στις νέες γενιές.

B3.2. Οι Επιπτώσεις του Νόμου 4387/2016

Η πρόσφατη ασφαλιστική μεταρρύθμιση του 2016 προβλέπει τη δημιουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ) και καθιερώνει νέα επίπεδα εισφορών και συντάξεων. Παρά την προσπάθεια θεσμικής ενοποίησης του ασφαλιστικού συστήματος, η ψήφιση του Ν. 4387/2016 δείχνει ότι ακολουθείται πάλι τακτική αναβολής, όπως και κατά την περίοδο 2010-2014, όταν οι ασφαλιστικές παρεμβάσεις «έσπρωχναν» την πραγματική επίλυση του προβλήματος στο μακρινό μέλλον και ταυτόχρονα διαβεβαίωναν τους τρέχοντες συνταξιούχους ότι δεν θα γίνουν περικοπές παροχών.

Το επίσημο αναλογιστικό σενάριο (εφεξής Αρχικό σενάριο) στο οποίο βασίστηκε η νομοθετική ρύθμιση του νόμου 3863/2010 (National Actuarial Authority 2015) προβλέπει ένα αριθμό συνταξιούχων και εργαζομένων για την περίοδο 2017-2060, όπως φαίνεται στο Γράφημα 24. Οι ασφαλιστικές εισφορές σε τιμές 2017 διατηρούνται περίπου στα ίδια σταθερά επίπεδα έως το 2030 και μετά αυξάνονται περαιτέρω, ενώ οι συντάξεις διατηρούνται στις ίδιες σταθερές τιμές έως το 2040 και μετά αυξάνονται οριακά, όπως θα δούμε αργότερα.

Γράφημα 24. Πρόβλεψη Απασχολούμενων και Συνταξιούχων στο Αρχικό Σενάριο (Α)



Πηγή: Στοιχεία από επεξεργασία των συγγραφέων.

Οι παρεμβάσεις του Ν.4387/2016 βασίζονται στην ταχύτερη εφαρμογή των ρυθμίσεων του Ν.3863/2010, οι οποίες θα επηρέαζαν κυρίως όσους συνταξιοδοτούνται μετά το 2020. Ταυτόχρονα, προβλέπονται μεταβατικές διατάξεις για διατήρηση «προσωπικών διαφορών στις παροχές», οι οποίες σκοπεύουν στη μετάθεση των μειώσεων για μετά το 2018. Επιπλέον, η σημερινή κυβέρνηση αποφάσισε να αυξήσει περαιτέρω τις ασφαλιστικές εισφορές για όλους τους εργαζόμενους από το 26% στο 27%. Οι διάφορες εισφορές και οι υπεύθυνοι καταβολής τους περιγράφονται λεπτομερώς στον Πίνακα 5. Η στήλη «Νέα Πρόταση» αναφέρεται στους μειωμένους συντελεστές εισφορών που προτείνει η παρούσα μελέτη.

Πίνακας 5. Ασφαλιστικές Εισφορές στην Ελλάδα

α/α	Εισφορά	Σχόλια	Ισχύων συντελεστής	Νέα Πρόταση	Μείωση
1	Κύρια Εργαζόμενου		6,67%	0	-6,67%
2	Κύρια Εργοδότη		13,33%	12%	-1,33%
3	Σύνολο Κυρίων Εισφορών	(1)+(2)	20%	12%	-8%
4	Επικουρική Εργαζόμενου		3,5%	3,5%	-
5	Επικουρική Εργοδότη		3,5%	3,5%	-
6	Σύνολο Επικουρικών Εισφορών	(4) + (5)	7%	7%	-
7	Σύνολο Ασφαλιστικών Εισφορών Εργαζόμενου		10,17%	3,5%	-6,67%
8	Σύνολο Ασφαλιστικών Εισφορών Εργοδότη		16,83%	15,5%	-1,33%
9	Σύνολο Ασφαλιστικών Εισφορών	(7) + (8)	27%	19%	-8%

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τους συγγραφείς.

Και με το σημερινό σύστημα παραμένουν όμως σημαντικές διαφορές για τις διάφορες ομάδες ασφαλισμένων. Το μικτό ποσοστό εισφοράς εργαζομένου και εργοδότη για την κύρια σύνταξη είναι 20% (6,67% και 13,33% αντιστοίχως). Το ποσοστό αυτό ισχύει για τα κοινά ένσημα, τις πλασματικές κλάσεις του ΟΑΕΕ, καθώς και τους ασφαλισμένους του Δημοσίου από το 2011 και μετά. Σε αντίθεση με αυτά, υπάρχουν μεγάλες ομάδες ασφαλισμένων στα βαρέα και ανθυγιεινά, όπου η μεικτή εισφορά φτάνει στο 26%. Επίσης, πριν από τη μεταρρύθμιση 3865/2010 το Δημόσιο δεν κατέβαλλε ταυτόχρονα το ποσοστό εισφοράς εργοδότη, με την προοπτική ανάληψης υποχρεώσεων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό κατά τη στιγμή συνταξιοδότησης.

Τα παραπάνω ισχύουν για τους ασφαλισμένους πριν από το 1993, ενώ για τους νέους ασφαλισμένους μετά το 1993 η εισφορά στην κύρια σύνταξη είναι 20% χωρίς καμία απόκλιση για τα έτη από το 2017 και έπειτα.

Η προσδοκώμενη αύξηση εργαζομένων και των εισφορών τους έως το 2030, καθώς και η μικρή μείωση του αριθμού συνταξιούχων (όπως φαίνεται στο Γράφημα 24) ως αποτέλεσμα των αυστηρότερων κριτηρίων συνταξιοδότησης που έθεσε ο νέος νόμος, αναμένεται να βελτιώσει κάπως τις σημερινές ανισορροπίες. Μετά όμως το 2030, οι απασχολούμενοι μειώνονται ως αποτέλεσμα της γήρανσης του πληθυσμού, ενώ οι συνταξιούχοι πληθύνονται, γεγονός που θα προκαλέσει νέες πιέσεις καθώς τόσο η πρόβλεψη του πληθυσμού έως το 2060 όσο και του συνολικού εργατικού δυναμικού δείχνει σαφώς τάσεις συρρίκνωσης.

Οι περικοπές των συντάξεων μετά το 2010 έχουν ήδη υπερβεί τα 45 δισ. ευρώ, ενώ οι μελλοντικές περικοπές παροχών που έχουν ήδη νομοθετηθεί να ισχύσουν μέχρι το 2060, ανέρχονται σε εκατοντάδες δισεκατομμύρια ευρώ, και αντιπροσωπεύουν το «αφανές χρέος» του ασφαλιστικού συστήματος που είχε συσσωρευθεί μέχρι το 2009 (Νεκτάριος, Τήνιος, Συμεωνίδης, υπό έκδοση).

Με τις πρακτικές αυτές όμως, το υφιστάμενο ασφαλιστικό σύστημα έρχεται σε αντίθεση με το Κοινωνικό Συμβόλαιο, το οποίο οφείλει να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των πολιτών της τρέχουσας και των διαδοχικών γενεών. Οι διαδοχικές γενιές ενώ καταβάλλουν τις ίδιες εισφορές λαμβάνουν φθίνοντα ποσοστά αναπλήρωσης. Ενώ οι τρέχουσες γενιές συνταξιούχων λαμβάνουν συνολικά ποσοστά αναπλήρωσης κοντά στο 80% του βασικού μισθού που είχαν, οι συνταξιούχοι του 2030 θα λαμβάνουν ποσοστά αναπλήρωσης περίπου 63% και οι συνταξιούχοι του 2050 θα λαμβάνουν ποσοστά που θα προσεγγίζουν με δυσκολία το 55%.

Παρ' όλο που η χρηματοδότηση από εργαζόμενους και εργοδότες οδηγεί σε ασφαλιστικές εισφορές που είναι από τις υψηλότερες στην Ευρώπη, τα ελλείμματα είναι τόσο μεγάλα που απαιτείται πρόσθετη κρατική χρηματοδότηση. Η συνολική κρατική χρηματοδότηση κυμάνθηκε μεταξύ 33% και 39% των γενικών φορολογικών εσόδων την περίοδο 2010-2015. Έκτοτε ανέρχεται πλέον στο 40% των γενικών φορολογικών εσόδων ή στο 10% του ΑΕΠ. Η αντίστοιχη μέση κρατική επιβάρυνση για την ΕΕ είναι 2,5% του ΑΕΠ.

Επιπλέον, η πρόσφατη αύξηση των εισφορών επέτεινε τις αρνητικές επιπτώσεις στην απασχόληση. Σε αυτό συνέτεινε και η ανεπάρκεια των αρμόδιων υπηρεσιών να προετοιμάσουν την έγκαιρη εφαρμογή του νέου νόμου, με αποτέλεσμα να υπάρχει πλήρης σύγχυση για το τι ισχύει τόσο για τους μισθωτούς όσο και για τους ελεύθερους επαγγελματίες. Εκατοντάδες χιλιάδες εργαζόμενοι έχουν εγκαταλείψει πλέον την επίσημη αγορά εργασίας και εργάζονται στην παραοικονομία ή έχουν μετακινηθεί εκτός Ελλάδος. Ταυτόχρονα, αυξάνουν συνεχώς οι ληξιπρόθεσμες ασφαλιστικές εισφορές. Οι συνέπειες για τα έσοδα του ΕΦΚΑ, στους πρώτους μήνες

λειτουργίας του, είναι ήδη δραματικές και σύντομα θα κληθεί ο κρατικός προϋπολογισμός να καλύψει τα νέα ελλείμματα του ΕΦΚΑ, λόγω αποτυχίας συλλογής των προβλεπόμενων εσόδων.

Συμπερασματικά, το σημερινό σύστημα συντάξεων υπονομεύει ευθέως την απασχόληση και την εύρυθμη λειτουργία της αγοράς εργασίας, ενώ ταυτόχρονα θα είναι αναγκασμένο να προβαίνει σε διαρκείς μειώσεις των παροχών αν και έχουν ήδη μειωθεί περίπου δεκαπέντε φορές. Ουσιαστικά, η χώρα βρίσκεται μπροστά στο δίλημμα της στήριξης των απερχόμενων γενεών ή της ελάφρυνσης του βάρους των εργαζόμενων γενεών. Η απάντηση βρίσκεται στη συνεκτίμηση της οικονομικής κατάστασης της χώρας. Όσο η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση, κανένα πρόβλημα δεν θα είναι δυνατόν να αντιμετωπιστεί χωρίς να επιβαρύνει κάποιο άλλο. Η μόνη διέξοδος έγκειται στη δημιουργία προϋποθέσεων οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης.

B4. Η Εισπρακτική Κόπωση

B4.1. Αναντιστοιχία Εισφορών και Εισπράξεων

Ένα ζήτημα που χρήζει διερεύνησης είναι η σχέση μεταξύ του συντελεστή ασφαλιστικών εισφορών και των εισπράξεων εισφορών που όντως πραγματοποιούνται, προκειμένου να βρεθεί η μεταβολή των εσόδων που θα επέλθει με την ενδεχόμενη μείωση των συντελεστών. Εάν η ελαστικότητα απασχόλησης προς τις εισφορές είναι μικρή, τα έσοδα του ασφαλιστικού συστήματος θα μειωθούν και αυτό θα αποτρέψει τη μείωση των συντελεστών για να μην υπάρξει περαιτέρω δημοσιονομική επιβάρυνση.

Αντίθετα αν η ελαστικότητα είναι σημαντική, τότε η μείωση συντελεστών θα αυξήσει την απασχόληση ώστε η απώλεια εσόδων να είναι πολύ μικρή ή πιθανόν να οδηγήσει ακόμη και σε αύξηση εσόδων. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η ενίσχυση της απασχόλησης επιφέρει σημαντικά δημοσιονομικά οφέλη μέσω της φορολογίας λόγω αυξημένου εισοδήματος και κατανάλωσης, ενώ η μείωση της ανεργίας διαμορφώνει καλύτερους όρους κοινωνικής συνοχής και προόδου.

Είναι ενδιαφέρον να εξεταστούν οι διαφορές συντελεστών και εισφορών ανάμεσα στην Ελλάδα και τον μέσο όρο των λοιπών χωρών της Ευρωζώνης. Θεωρητικά, οι διαφορές στα έσοδα θα μπορούσαν να εξηγηθούν αν ήταν πολύ διαφορετική η βάση υπολογισμού των, δηλαδή οι μισθοί κάθε χώρας, ή έδειχναν μεγάλη και ασύμμετρη διακύμανση. Όπως, όμως, φαίνεται στο Γράφημα 25, τα όρια εντός των οποίων κινείται κατά 95% η μισθολογική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι παραπλήσια για όλες τις χώρες της Ευρωζώνης-12 και επίσης έχει μικρή μεταβλητότητα κατά χώρα, με εξαίρεση την Ιρλανδία και κάπως την Πορτογαλία. Κατά συνέπεια, τυχόν διαφορές στα ασφαλιστικά έσοδα, θα έπρεπε να αντανακλούν κυρίως τις διαφορές συντελεστών.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 25. Μισθολογικές Αμοιβές στην Ευρωζώνη-12



*Τα όρια εμπιστοσύνης 95% για κάθε χώρα υπολογίζονται συν/πλην δύο τυπικές αποκλίσεις από τον μέσο όρο. Περίοδος υπολογισμού 1995-2016.

Πηγή: Ameco.

Στο Γράφημα 26 αναδύεται μια διαφορετική εικόνα που οφείλεται στην κόπωση συλλογής εισφορών. Την περίοδο 1995-2000, ο συντελεστής συνολικών εισφορών στην Ελλάδα συνέκλινε προς αυτόν της Ευρωζώνης, αλλά το χάσμα στα έσοδα έκλεινε πολύ πιο αργά. Τη δεκαετία 2001-2011 οι συντελεστές και οι συλλεγόμενες εισφορές είναι περίπου ίδιες στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη. Η εικόνα όμως ανατρέπεται ριζικά μετά το 2012, όταν ο συντελεστής εισφορών στην Ελλάδα υπερβαίνει σημαντικά τον μέσο όρο Ευρωζώνης, όχι όμως πλέον και τα έσοδα του ασφαλιστικού συστήματος. Οι συγκρίσεις αυτές αποκαλύπτουν ότι η αποτελεσματικότητα του ασφαλιστικού συστήματος στην Ελλάδα είναι αισθητά μικρότερη της υπόλοιπης Ευρωζώνης: η εισπραξιμότητα των εισφορών ήταν πάντα μεγάλο πρόβλημα, αλλά η κατάσταση χειροτέρεψε περισσότερο την τελευταία δεκαετία, παρά την αύξηση των συντελεστών των εισφορών.

Γράφημα 26. Χάσμα Ασφαλιστικών Εισφορών Ελλάδος και Ευρωζώνης (1995-2016)

*Στοιχεία συνολικών εισφορών. Αρνητική τιμή σημαίνει υστέρηση για την Ελλάδα, θετική σημαίνει υπέρβαση.

Πηγή: Ameco.

Ανάλογες ισχυρές ενδείξεις προκύπτουν και όταν χρησιμοποιούνται χωριστά οι συντελεστές κύριων και επικουρικών ασφαλιστικών εισφορών.³³ Όμως η συσχέτιση με τον συνολικό συντελεστή εισφορών έχει βρεθεί να είναι ισχυρότερη και πιο σταθερή και για τον λόγο αυτό η ανάλυση των εναλλακτικών σεναρίων εφεξής θα βασιστεί σε αυτόν.

B4.2. Η Καμπύλη Laffer για τις Ασφαλιστικές Εισφορές

Η σχέση μεταξύ ασφαλιστικών εσόδων και συντελεστή εισφορών μπορεί να διερευνηθεί με την εκτίμηση μια Καμπύλης Laffer για τις χώρες της Ευρωζώνης, η οποία προσδιορίζει ένα μέγιστο επίπεδο συντελεστή μετά το οποίο η αύξησή του επιφέρει μείωση των εσόδων. Εάν ο τρέχων συντελεστής εισφορών σε μία χώρα συμβεί να είναι υψηλότερος ή πλησίον του μεγίστου, τότε μπορεί να υποθέσει κανείς ότι μια μείωσή του όχι μόνο δεν θα ελαττώσει αισθητά, αλλά ίσως και αυξήσει τα έσοδα του ασφαλιστικού συστήματος γιατί θα αποτελέσει κίνητρο για αύξηση της απασχόλησης. Ακόμα όμως και αν βρίσκεται σχετικά κοντά στο επίπεδο μεγιστοποίησης εσόδων, μπορεί να προκριθεί μια μείωση του συντελεστή, χωρίς να αναμένεται ότι θα προκαλέσει σοβαρή απώλεια εσόδων.

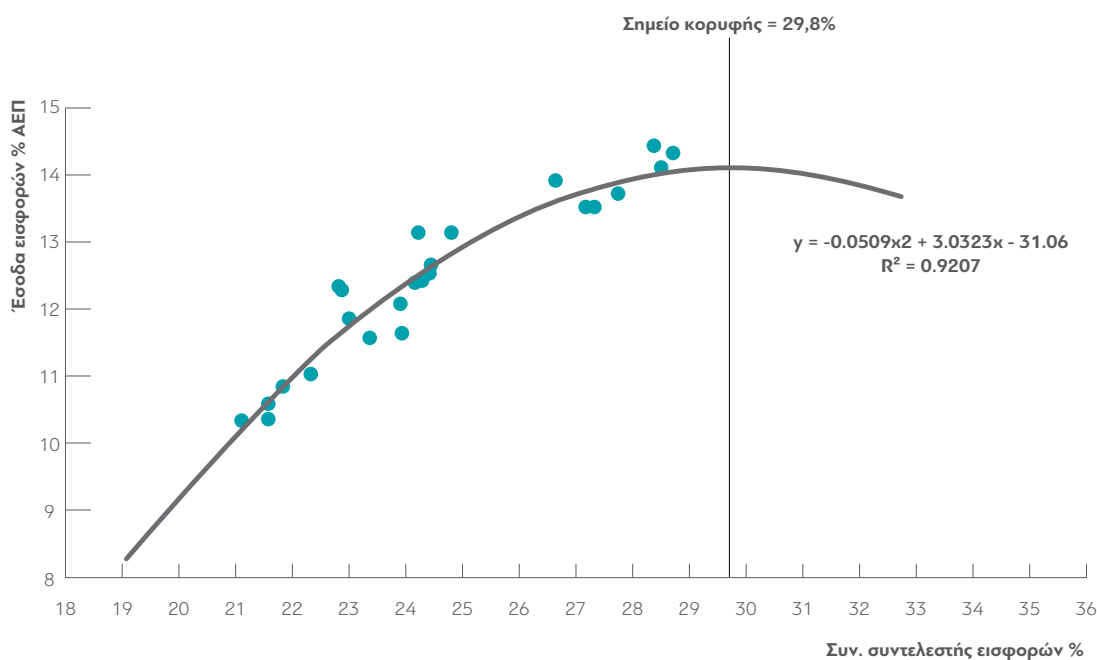
³³. Περισσότερες λεπτομέρειες είναι διαθέσιμες από τους συγγραφείς.

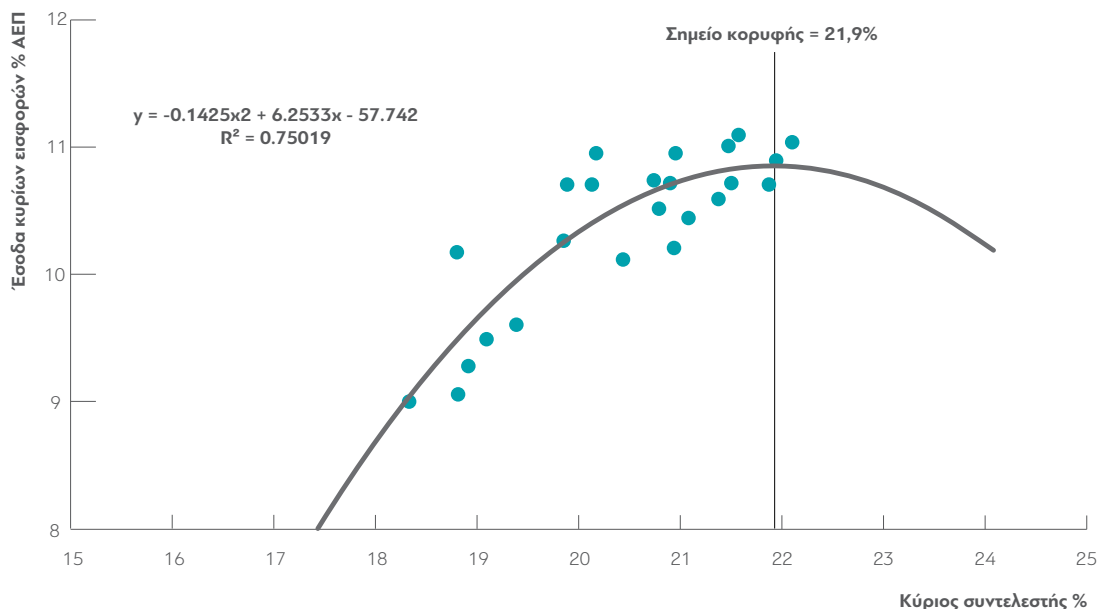
Οι εκτιμήσεις έγιναν για τις 12 αρχικές χώρες της Ευρωζώνης (EZ12). Οι επτά χώρες που εντάχθηκαν στην Ευρωζώνη την τελευταία δεκαετία δεν συμπεριλαμβάνονται λόγω της ανομοιογένειας που είχαν πριν την ένταξή τους. Τα αποτελέσματα περιγράφονται αναλυτικά και παρουσιάζονται στο Παράρτημα 2. Οι συντελεστές έχουν σωστό πρόσημο και είναι στατιστικά σημαντικοί για όλες τις χώρες. Το επίπεδο μεγιστοποίησης εσόδων υπολογίζεται στον Πίνακα 12 του Παραρτήματος και κατασκευάζεται το διάστημα εμπιστοσύνης τιμών 95%.

Όπως προκύπτει, οι τρέχοντες συντελεστές για την Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία ευρίσκονται εντός των διαστημάτων εμπιστοσύνης και, κατά συνέπεια, υπάρχει έδαφος για μείωση του συντελεστή εισφορών χωρίς μεγάλο κίνδυνο απώλειας εσόδων. Για τις υπόλοιπες χώρες, οι τρέχοντες συντελεστές είναι αισθητά μικρότεροι του επιπέδου μεγιστοποίησης, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι μια ενδεχόμενη μείωσή τους θα οδηγούσε σε σοβαρή μείωση των ασφαλιστικών εισπράξεων ως ποσοστού του ΑΕΠ και πρέπει να αποφευχθεί.

Ειδικότερα για την Ελλάδα, γίνεται περαιτέρω διερεύνηση της συσχέτισης εισφορών και εσόδων στο μεν Γράφημα 27Α για το σύνολο κύριας και επικουρικής εισφοράς, ενώ στο Γράφημα 27Β μόνο για τις κύριες ασφαλιστικές εισφορές εργαζομένων και εργοδότη, καθώς και των αντίστοιχων εσόδων εκφρασμένων ως ποσοστό του ΑΕΠ. Και στις δύο περιπτώσεις οι σημερινοί συντελεστές είναι κοντά στο επίπεδο μεγιστοποίησης εσόδων, ενώ στις κύριες εισφορές φαίνεται να το έχουν ήδη υπερβεί.

Γράφημα 27Α. Συσχέτιση Εσόδων και Συντελεστή Συνολικών Εισφορών



Γράφημα 27B. Συσχέτιση Εσόδων και Συντελεστή Κύριων Εισφορών

*Για την Ελλάδα, 1995-2016.

Πηγή: Ameco.

Αυτό εκλαμβάνεται ως ισχυρή ένδειξη ότι μια μείωση των συντελεστών θα αποτελέσει κίνητρο για αύξηση της δηλούμενης απασχόλησης χωρίς να προκαλέσει σημαντική μείωση των εσόδων του συστήματος λόγω της αναπλήρωσης από την επανένταξη της αδήλωτης εργασίας.

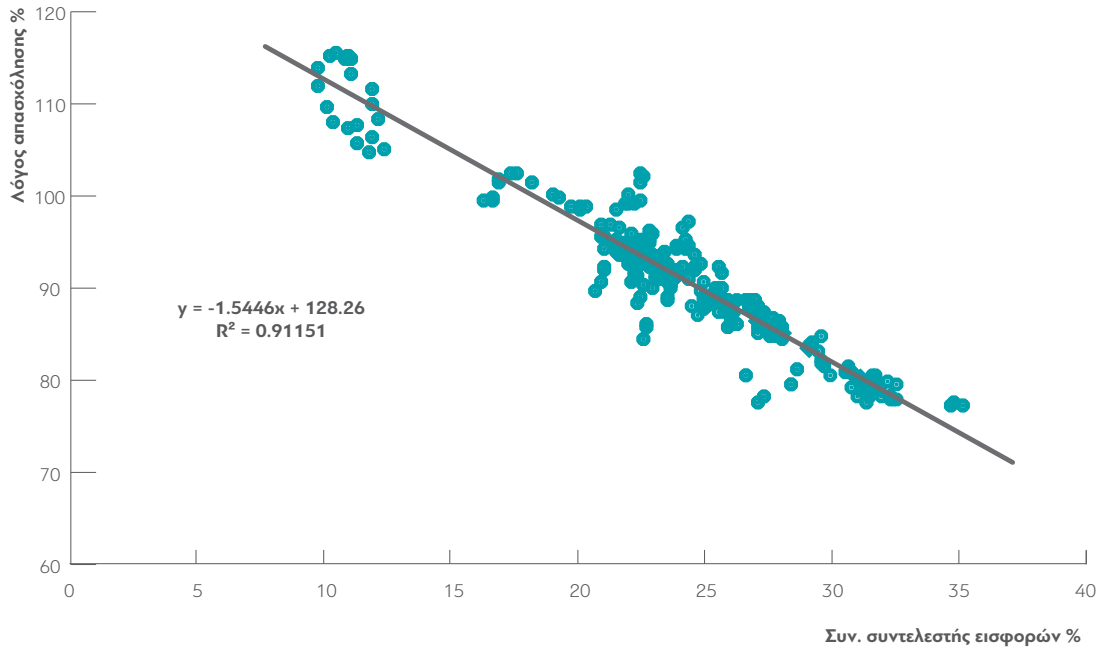
B4.3. Εισφορές και Απασχόληση

Κεντρική υπόθεση στην ανάλυσή μας είναι ότι ο συντελεστής ασφαλιστικών εισφορών επηρεάζει αρνητικά την έκταση της καταγεγραμμένης απασχόλησης. Όταν βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα, αυξάνεται η λεγόμενη «φορολογική σφήνα» (tax wedge, διαφορά μισθών προ και μετά φόρων και κρατήσεων) με αποτέλεσμα την πτώση της δηλούμενης απασχόλησης.

Η πιθανότερη αιτία είναι η ενίσχυση των κινήτρων αδήλωτης απασχόλησης καθώς αμφότερες οι πλευρές εργοδότη και εργαζόμενου προτιμούν να αποφύγουν την καταβολή των υψηλών εισφορών.³⁴ Φαινόμενα τέτοια παρατηρούνται σε μαζική κλίμακα στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, αλλά έγιναν ακόμα εντονότερα από το 2016 με την έναρξη επιβολής υψηλότερων ασφαλιστικών εισφορών σε πολλές κατηγορίες εργαζομένων και ελεύθερων επαγγελματιών.³⁵

³⁴. IOBE (2012α).

³⁵. Μια άλλη πιθανή αιτία για αυτή την πτώση μπορεί να είναι η υποχώρηση της εντάσεως εργασίας στη σύνθεση των παραγωγικών συντελεστών, αν και η διαδικασία αυτή έχει αργή δυναμική και ενδέχεται να μην παρατηρείται σε βραχυχρόνιες μεταβολές.

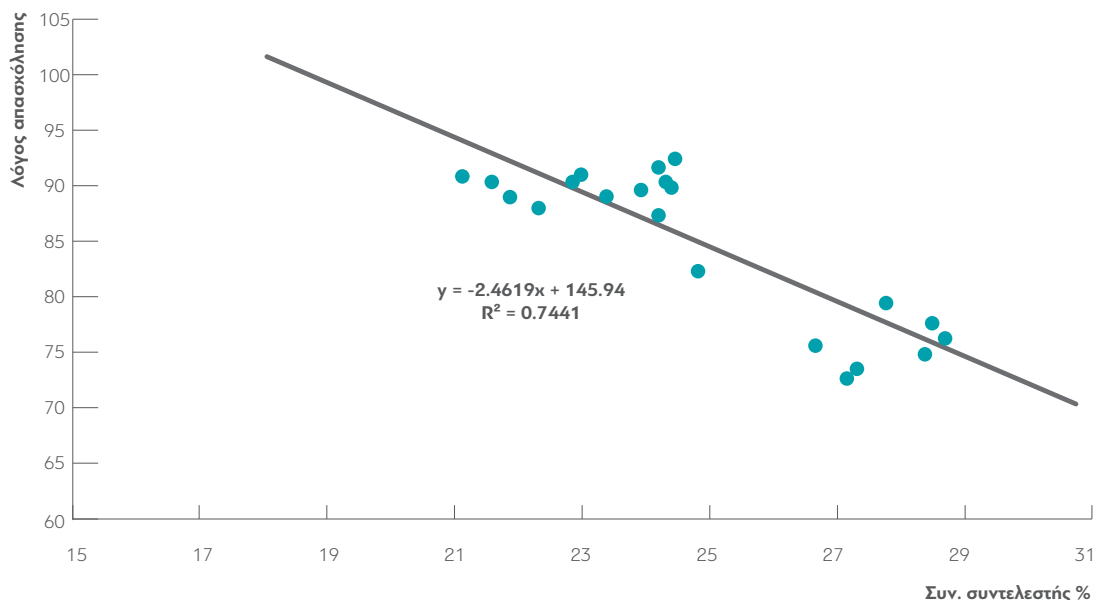
Γράφημα 28Α. Λόγος Απασχόλησης και Ύψος Εισφορών στην Ευρωζώνη -12

*Ο Λόγος Απασχόλησης διορθώνεται με διαστρωματικές σταθερές κάθε χώρας, για αυτό μπορεί να υπερβαίνει και το 100%. Στοιχεία για Ευρωζώνη-12, 1995-2016.

Πηγή: Ameco.

Η διερεύνηση της ύπαρξης αρνητικής σχέσης εισφορών και απασχόλησης μπορεί αρχικά να γίνει με τη μελέτη συσχέτισης των αντίστοιχων χρονοσειρών για το σύνολο των 12 αρχικών χωρών της Ευρωζώνης. Στο Γράφημα 28Α απεικονίζεται αφενός ο λόγος απασχόλησης του μη-αγροτικού τομέα (civilian employment ratio), υπολογιζόμενος ως το ποσοστό των απασχολούμενων επί του μη-αγροτικού εργατικού δυναμικού, και αφετέρου ο μέσος συντελεστής των συνολικών ασφαλιστικών εισφορών κατά την περίοδο 1995-2016 για την οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Οι ορισμοί και υπολογισμοί περιγράφονται αναλυτικά στο Παράρτημα 5. Το Γράφημα 28Α αποκαλύπτει μια ισχυρή αρνητική συσχέτιση μεταξύ των δύο μεταβλητών.

Η ειδικότερη ανάλυση για την Ελλάδα στο Γράφημα 28B, δείχνει μια ακόμα ισχυρότερη αρνητική ελαστικότητα, όπως φαίνεται από την εντονότερη κλίση της τάσης. Το εύρημα αυτό αποτελεί μια πρώτη ένδειξη ότι μια μείωση των ασφαλιστικών εισφορών θα μπορούσε να οδηγήσει σε αύξηση της απασχόλησης. Μάλιστα για την Ελλάδα, η βελτίωση του λόγου απασχόλησης λόγω της μείωσης των εισφορών ίσως να είναι κάπως ισχυρότερη από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης κατά μέσο όρο.

Γράφημα 28B. Λόγος Απασχόλησης και Ύψος Εισφορών στην Ελλάδα

Πηγή: Ameco (1995-2016) .

Οι επιδράσεις που θα έχει μια μείωση των εισφορών στις ροές εργαζομένων και στα ελλείμματα του συστήματος απεικονίζονται στο Πλαίσιο 2. Προκειμένου να τεκμηριώσουμε πιο συστηματικά ότι η μείωση εισφορών αναμένεται να αυξήσει την απασχόληση και να μειώσει σημαντικά την ανεργία, προβαίνουμε στη δημιουργία και οικονομετρική εκτίμηση ενός νέου υποδείγματος προβλέψεων για τον Λόγο Ένταξης του πληθυσμού στην αγορά εργασίας και τον λόγο της καταγεγραμμένης απασχόλησης, ως συναρτήσεις του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας και του συντελεστή ασφαλιστικών εισφορών. Η δημιουργία και εκτίμηση του υποδείγματος προβλέψεων περιγράφονται στο Παράρτημα 3.

B5. Μεταρρύθμιση Εισφορών

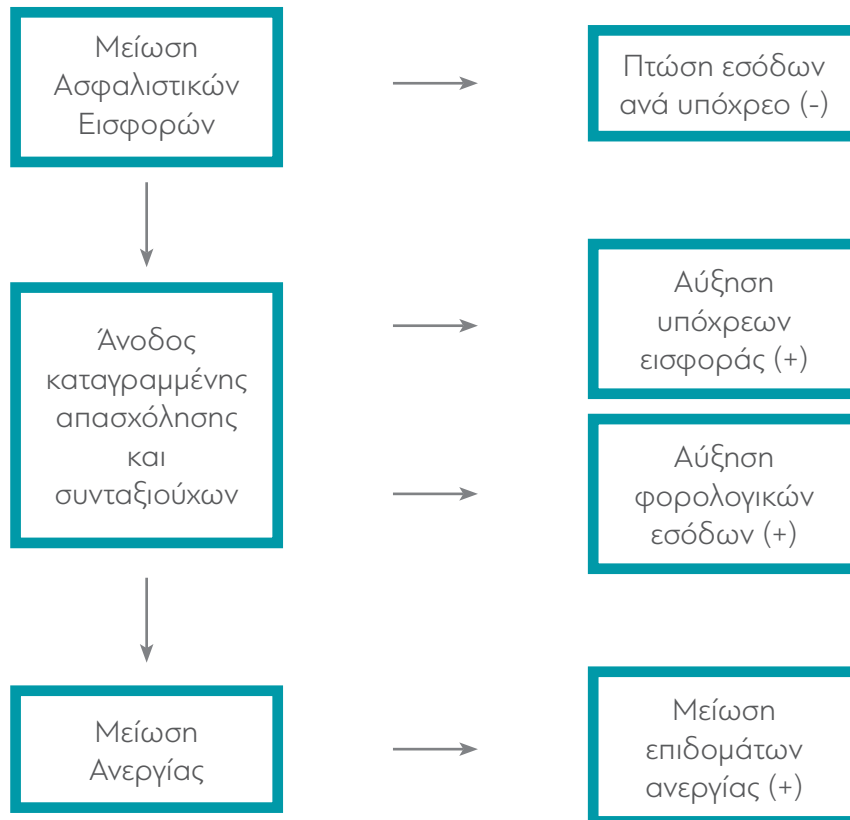
B5.1. Η Πρόταση Μείωσης των Εισφορών

Προτείνουμε μια μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας με στόχο την αύξηση του ενεργού πληθυσμού και της απασχόλησης, η οποία οδηγεί σε εισφορές του διανεμητικού συστήματος στο επίπεδο 12% αντί του σημερινού 20%, όπως αναφέρονται στον Πίνακα 5. Το προτεινόμενο σύστημα συντάξεων θα εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση των ασφαλισμένων εντός και μεταξύ όλων των μελλοντικών γενεών εργαζομένων. Η κρατική χρηματοδότηση θα είναι αναγκαία στη μεταβατική περίοδο έως το 2045, για τη στήριξη των απερχόμενων γενεών (δηλαδή όσων έχουν ασφαλιστεί πριν από το 1993), όπως γίνεται με το σημερινό σύστημα.

Η κύρια σύνταξη εξακολουθεί να χορηγείται στα ίδια επίπεδα με το αρχικό σενάριο. Παράλληλα προτείνεται η μείωση του διανεμητικού πυλώνα (ασφαλιστικά έσοδα διανέμονται εντός της ίδιας οικονομικής χρήσης) και εισαγωγή ενός συμπληρωματικού κεφαλαιοποιητικού συστήματος (οι ασφαλιστικές εισφορές συσσωρεύονται και κεφαλαιοποιούνται).

Συγκεκριμένα προτείνεται ένα Μεικτό Αναδιανεμητικό-Κεφαλαιοποιητικό σύστημα (ΜΑΚ) με βάση τα εξής χαρακτηριστικά:

- Οι εισφορές επικουρικής συνεχίζουν να καταβάλλονται στο ίδιο επίπεδο 7% όπως και σήμερα (3,5% εργαζόμενοι και 3,5% οι εργοδότες), αλλά πλέον αποταμιεύονται σε ένα αμιγώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα με ιδιωτική διαχείριση.
- Παροχή κινήτρων για προαιρετική συμμετοχή σε Ταμεία Επαγγελματικής ασφάλισης.

Πλαίσιο 2. Δημοσιονομικές Επιδράσεις της Μείωσης Εισφορών.Μεταβολές στην οικονομίαΔημοσιονομικές Συνέπειες

Σημείωση: Με (-) σημειώνονται επιδράσεις που αυξάνουν το έλλειμμα στο Δημοσιονομικό Ισοζύγιο, με (+) οι επιδράσεις που το βελτιώνουν.

Η επικουρική σύνταξη υπολογίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι πλήρως ανταποδοτική των επικουρικών εισφορών που καταβλήθηκαν. Το κρίσιμο στοιχείο στα συστήματα αυτά είναι η απόδοση των επενδύσεων των αποθεματικών. Για παράδειγμα, με καθαρή απόδοση επενδύσεων 3,5% ετησίως, το ποσοστό αναπλήρωσης για μια πλήρη ασφαλιστική περίοδο 40 ετών θα είναι 26%. Το σύστημα περιγράφεται αναλυτικά και με συγκεκριμένες εφαρμογές στο Παράρτημα 7.

Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα θεωρείται ότι έχει υψηλότερες αποδόσεις από το δημόσιο σύστημα επικουρικής σύνταξης, όπως παρατηρείται διεθνώς. Εφόσον η κύρια σύνταξη παραμένει ίδια και στα δύο σενάρια, αυτό σημαίνει ότι η συνολική σύνταξη θα είναι αυξημένη στο σενάριο της μεταρρύθμισης.

B6. Ανάλυση Εναλλακτικών Σεναρίων

Το επίσημο αναλογιστικό σενάριο (Αρχικό Σενάριο «Α») βασίζεται στις ρυθμίσεις που έγιναν μετά την πρόσφατη νομοθεσία για τον ΕΦΚΑ και θεωρούνται ότι θα ισχύσουν για όλη την περίοδο 2017-2060. Το σενάριο αυτό προβλέπει ένα αριθμό συνταξιούχων και εργαζομένων για την ως άνω περίοδο, το ύψος των συντάξεων που αναμένεται να λάβουν οι πρώτοι καθώς επίσης και των εισφορών που θα πληρώσουν οι δεύτεροι.³⁶

Προκειμένου οι προβλέψεις να είναι συμβατές με τις μακροχρόνιες τάσεις που εξετάστηκαν στην ανάλυση του Δημόσιου Χρέους, ο υψηλός ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης λαμβάνεται ως δεδομένος εξωγενώς όπως και στο Κεφάλαιο 1. Ανάλογα τώρα με το αν υιοθετούνται ή όχι μεταρρυθμίσεις προκύπτουν δύο εναλλακτικές. Υπάρχουν βεβαίως και δύο ενδιάμεσα σενάρια, όπου υποθέτουμε ότι δεν υπάρχει ισχυρή ενίσχυση της ανάπτυξης είτε γίνονται είτε όχι μεταρρυθμίσεις. Οι προβλέψεις είναι σαφώς υποδεέστερες και από τα δύο σενάρια που εξετάζουμε και για αυτό παρέλκει μια αναλυτική αποτίμησή τους.

Στα δύο εναλλακτικά σενάρια, μεταβάλλεται ο αριθμός απασχολούμενων και κατά συνέπεια θα αυξηθούν και τα φορολογικά έσοδα σε σύγκριση με αυτά που προβλέπεται να εισπραχθούν στο Αρχικό Σενάριο (Α). Για απλοποίηση, υποθέτουμε ότι το ποσοστό της μέσης φορολογικής επιβάρυνσης μισθωτών και συνταξιούχων διατηρείται στα σημερινά επίπεδα φορολογίας του 2016 –δηλαδή περίπου στο 15% του ονομαστικού εισοδήματος.

Επίσης, θα ανέλθει και ο αριθμός των μελλοντικών συνταξιούχων, οι οποίοι θα δικαιούνται πλέον πλήρη κύρια σύνταξη και ως εκ τούτου θα καταβάλλουν αυξημένους φόρους. Τέλος, το οικονομετρικό μοντέλο επιτρέπει την εκτίμηση της αύξησης του ελλείμματος του συστήματος συντάξεων λόγω της μείωσης των εισφορών.

B6.1. Βασικό Σενάριο Υψηλής Ανάπτυξης Χωρίς Μεταρρύθμιση (Σενάριο Β):

Οι ασφαλιστικές εισφορές ανά εργαζόμενο και οι χορηγούμενες συντάξεις παραμένουν χωρίς καμία αλλαγή, όπως και στο αρχικό επίσημο σενάριο. Αλλάζει όμως ο αριθμός των απασχολούμενων και των μελλοντικών συνταξιούχων, επειδή υιοθετούνται οι προβολές του υψηλού ρυθμού ανάπτυξης.

³⁶ Οι ρυθμοί μεγέθυνσης στους οποίους έχουν βασιστεί οι προβολές εργατικού δυναμικού, απασχόλησης και συνταξιούχων διαφέρουν όμως από την παραδοχή αντίστοιχων ρυθμών που έγιναν από τη μελέτη βιωσιμότητας χρέους της ΕΕ (DSA, 2017).

B6.2. Σενάριο Υψηλής Ανάπτυξης και Μεταρρύθμιση με Μείωση Εισφορών και Μεικτό Κεφαλαιοποιητικό Σύστημα (Σενάριο ΜΑΚ):

Είναι το πλέον ευμενές σενάριο, όπου οι συντελεστές για τις κύριες ασφαλιστικές εισφορές ανά εργαζόμενο μειώνονται σταδιακά από το 20% που είναι σήμερα στο 12%. Η επίδραση της μείωσης των εισφορών θεωρείται ότι γίνεται σταδιακά, καθώς όσοι παρέχουν αδήλωτη εργασία θέλουν χρόνο για να περάσουν στην επίσημη καταγραφή της.

Η κύρια σύνταξη θεωρείται ότι αρχικά θα είναι ίση με την κύρια του βασικού σεναρίου, δηλαδή σταθερή σε πραγματικές τιμές 2017. Η μείωση των επιβαρύνσεων εργασίας αναμένεται να αυξήσει την ένταση απασχολούμενων στην επίσημη αγορά εργασίας, ενώ θα μειώσει τους ανέργους και την εισφοροδιαφυγή. Θα αυξήσει επίσης τον μελλοντικό αριθμό των δικαιούχων πλήρους σύνταξης.

Ο συντελεστής εισφορών επικουρικής διατηρείται στο 7%, αλλά η διαχείρισή τους γίνεται από ανεξάρτητο κεφαλαιοποιητικό οργανισμό. Μία εύλογη υπόθεση που κάνουμε είναι ότι η απόδοση του ανεξάρτητου κεφαλαιοποιητικού συστήματος θα είναι υψηλότερη από την κρατική διαχείριση.

Και στα δύο κύρια σενάρια (B) και (ΜΑΚ) ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης προβλέπεται να είναι υψηλός λόγω αυξημένων παραγωγικών επενδύσεων για όλη την περίοδο 2019-2060, όπως περιγράφηκε στο πρώτο Κεφάλαιο και απεικονίζεται στο Γράφημα 17.

B6.3. Σύγκριση Σεναρίων

Η εξέλιξη των βασικών μακρο-οικονομικών μεγεθών μεσοχρόνια (2030) και μακροχρόνια (2050) συνοψίζεται στον Πίνακα 6 και απεικονίζεται διαχρονικά στα Γραφήματα 29 έως 34.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

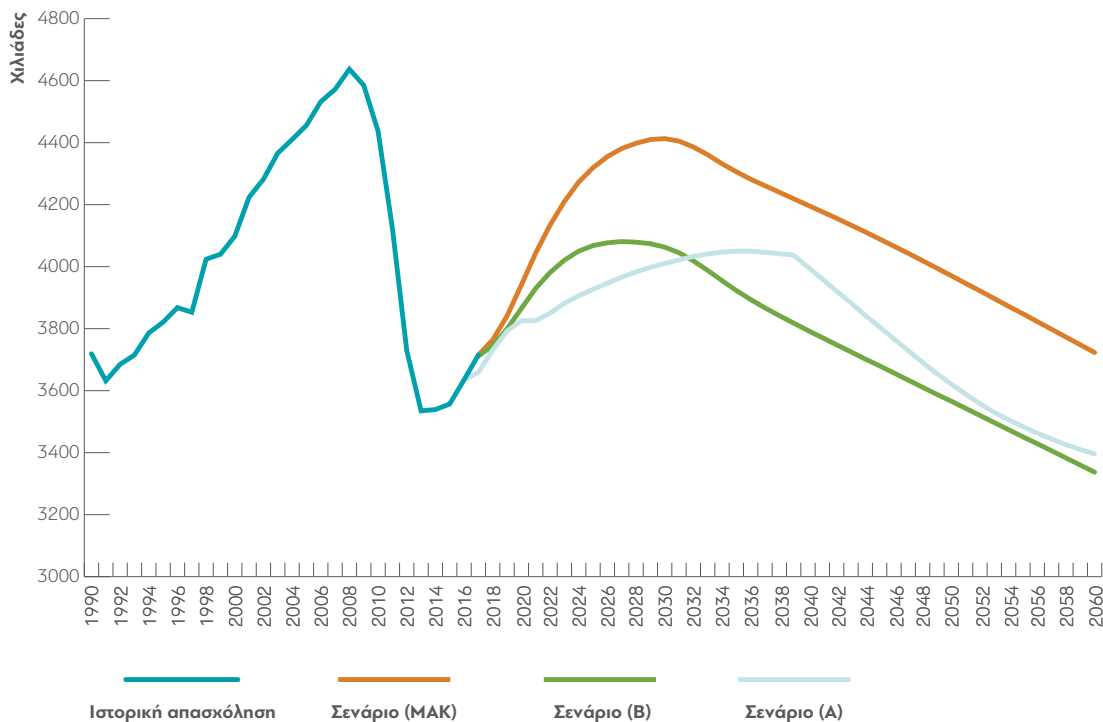
Πίνακας 6. Μεσοχρόνια Σύγκριση Σεναρίων

Μεγέθη		(Α): Αρχικό Σενάριο Υψηλές εισφορές	(Β): Βασικό Σενάριο Υψηλές εισφορές χωρίς μεταρ- ρυθμίσεις	(ΜΑΚ) Μεταρρυθ- μίσεις Χαμηλές εισφορές	Διαφορά (ΜΑΚ)-(Β)
Απασχόληση (χιλ.)	2030	4,01	4,063	4,413	350
	2050	3,621	3,566	3,971	405
Ανεργία, %	2030	15,26%	12,89%	7,11%	-5,79%
	2050	15,23%	14,29%	7,82%	-6,47%
Συν/χοι πλήρους σύνταξης (χιλ.)	2030	1,913	1,913	1,913	0
	2050	2,479	2,564	2,740	176
Διαθέσιμο προσωπικό εισόδημα, (χιλ. €) 2017	2030		136	142	6
	2050		240	266	25
Δημοσιονομικό Ισοζύγιο, % ΑΕΠ	2030		0,91%	1,23%	0,31%
	2050		1,78%	3,06%	1,28%
Ποσοστό Αναπλήρωσης (%)	2030		45,85%	48,89%	3,04%
	2050		26,48%	33,20%	6,72%
Συνολική Σύνταξη, €2017	2030	15,152	16,506	22,771	6,265
	2050	15,410	19,509	47,018	27,509

Πηγή: AMECO, ΥΕΚΑ και υπολογισμοί υποδείγματος.

Γράφημα 29. Πρόβλεψη Απασχολούμενων (2018-2060)

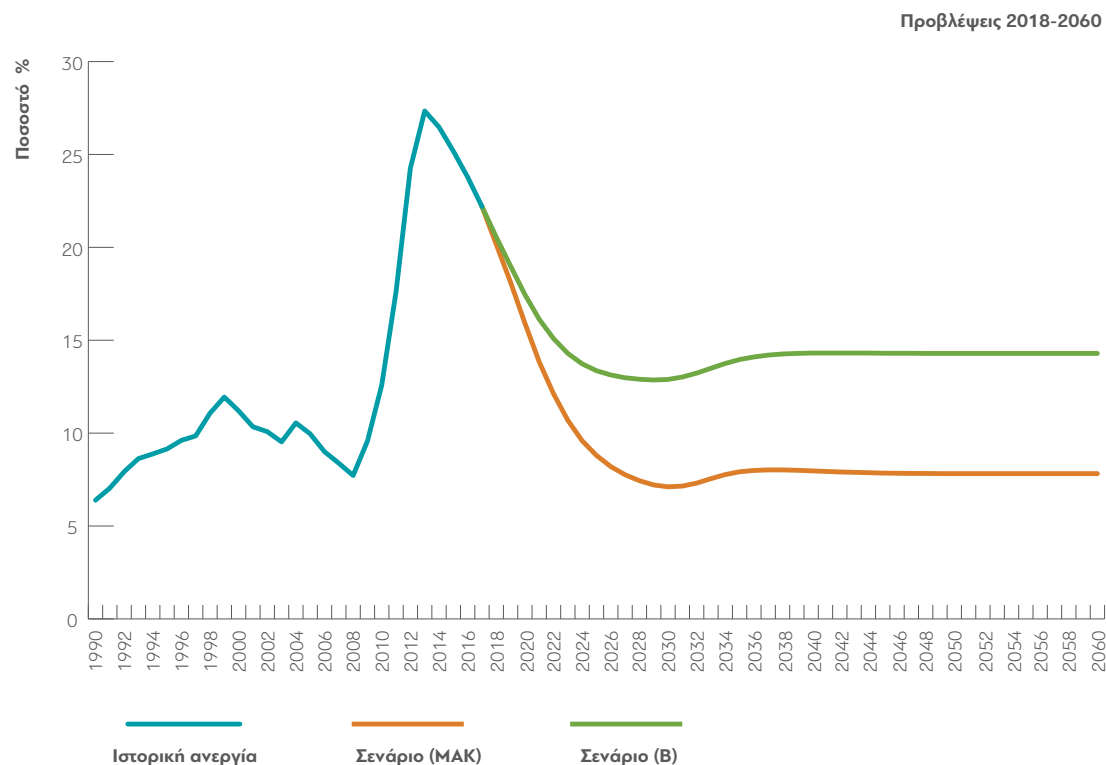
Προβλέψεις 2018-2060



Πηγή: AMECO, ΥΕΚΑ και υπολογισμοί υποδείγματος.

- (i) Πρόβλεψη απασχολούμενων (Γράφημα 29). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, η μείωση του συνολικού συντελεστή ασφαλιστικών εισφορών από το σημερινό 27% στο 19%, αναμένεται να αυξήσει σταδιακά την απασχόληση κατά 405.000 θέσεις εργασίας περισσότερες από τις προβλέψεις του βασικού σεναρίου.
- (ii) Πρόβλεψη ποσοστού ανεργίας (Γράφημα 30). Η ανεργία μειώνεται στο 7,1% την πρώτη δεκαετία εφαρμογής (σενάριο ΜΑΚ), ενώ χωρίς μείωση των συντελεστών εισφορών η ανεργία θα παραμείνει άνω του 14% (σενάριο Β).
- (iii) Πρόβλεψη συνταξιούχων (Γράφημα 31). Οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι με τις μεταρρυθμίσεις (σενάριο ΜΑΚ) οι συνταξιούχοι με πλήρη σύνταξη του νέου συστήματος (δηλαδή, όσοι ασφαλίστηκαν μετά το 1993) θα είναι περισσότεροι λόγω της μεσοχρόνιας ανόδου της απασχόλησης.
- (iv) Συντάξεις (Γράφημα 32). Το υπόδειγμα δείχνει ότι οι δικαιούχοι του νέου συστήματος συντάξεων (ασφαλισμένοι μετά το 1993) θα έχουν αυξημένες παροχές σε σχέση με τις συντάξεις του βασικού σεναρίου, και αυτό οφείλεται στη θετική συμβολή του κεφαλαιοποιητικού συστήματος.

Γράφημα 30. Πρόβλεψη Ποσοστού Ανεργίας (2018-2060)



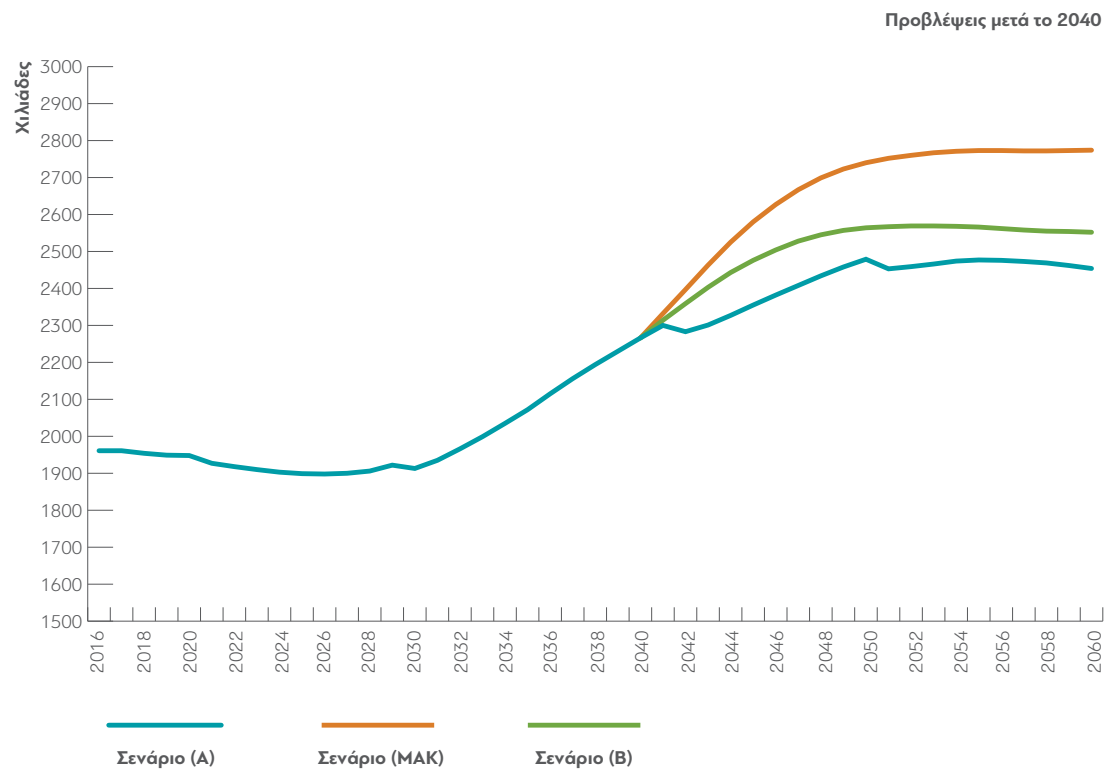
Πηγή: AMECO, YEKA και υπολογισμοί υποδείγματος.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

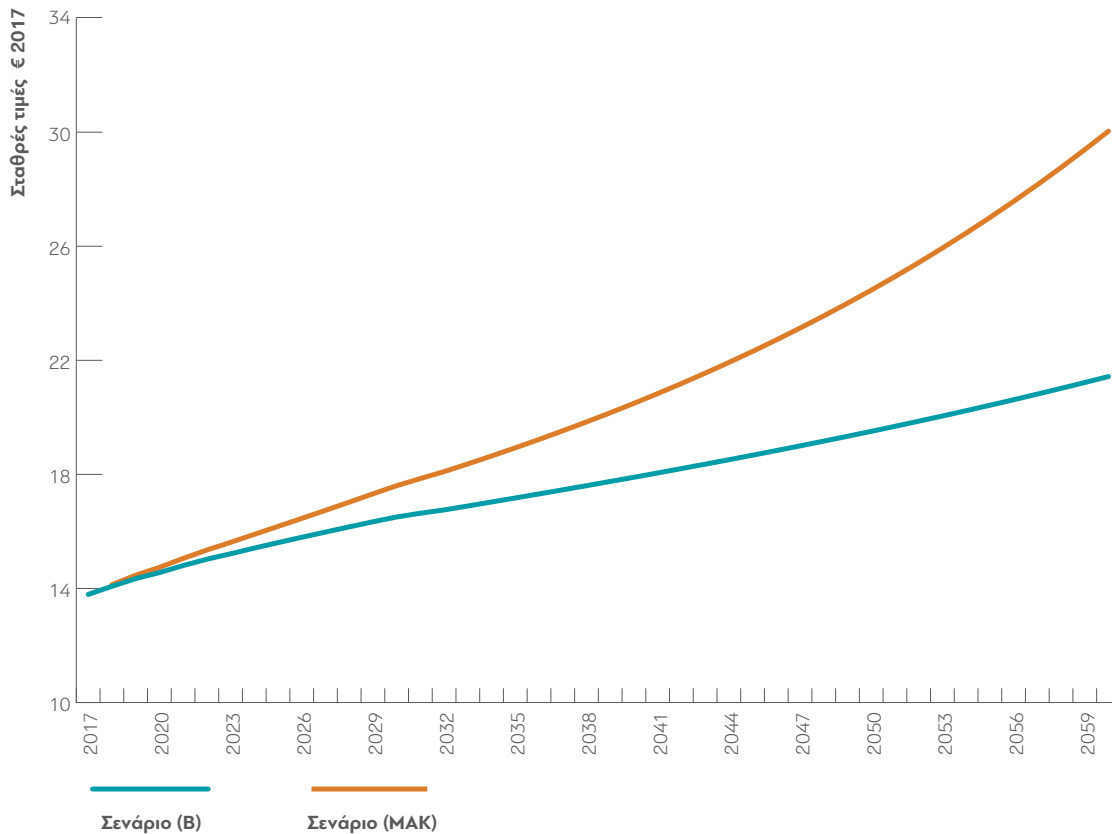
ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Η προτεινόμενη κατανομή της μείωσης βασίζεται στο ότι μπορεί να αντισταθμίσει πλήρως την επιβάρυνση των φορολογούμενων, και ιδιαίτερα των αγροτών, των χαμηλόμισθων και των ελεύθερων επαγγελματιών από τη μείωση του αφορολογητου ορίου πιθανώς από το 2019 (αλλιώς από το 2020). Προφανώς η μείωση είναι ενδεικτική και δύναται να υλοποιηθεί και με πληθώρα άλλων συνδυασμών, ανάλογα με τις προτεραιότητες του νομοθέτη.

Γράφημα 31. Πρόβλεψη Συνταξιούκων με Πλήρη Σύνταξη



Πηγή: ΥΕΚΑ και υπολογισμοί υποδείγματος.

Γράφημα 32. Εξέλιξη Συνολικών Συντάξεων (2018-2060)

*Την περίοδο 2017-2027 καταργούνται οι προσωπικές διαφορές. Σε σταθερές τιμές € 2017.

Πηγή: ΥΕΚΑ και υπολογισμοί υποδείγματος.

(v) Δημοσιονομικά Ισοζύγια του ασφαλιστικού συστήματος (Γράφημα 33).

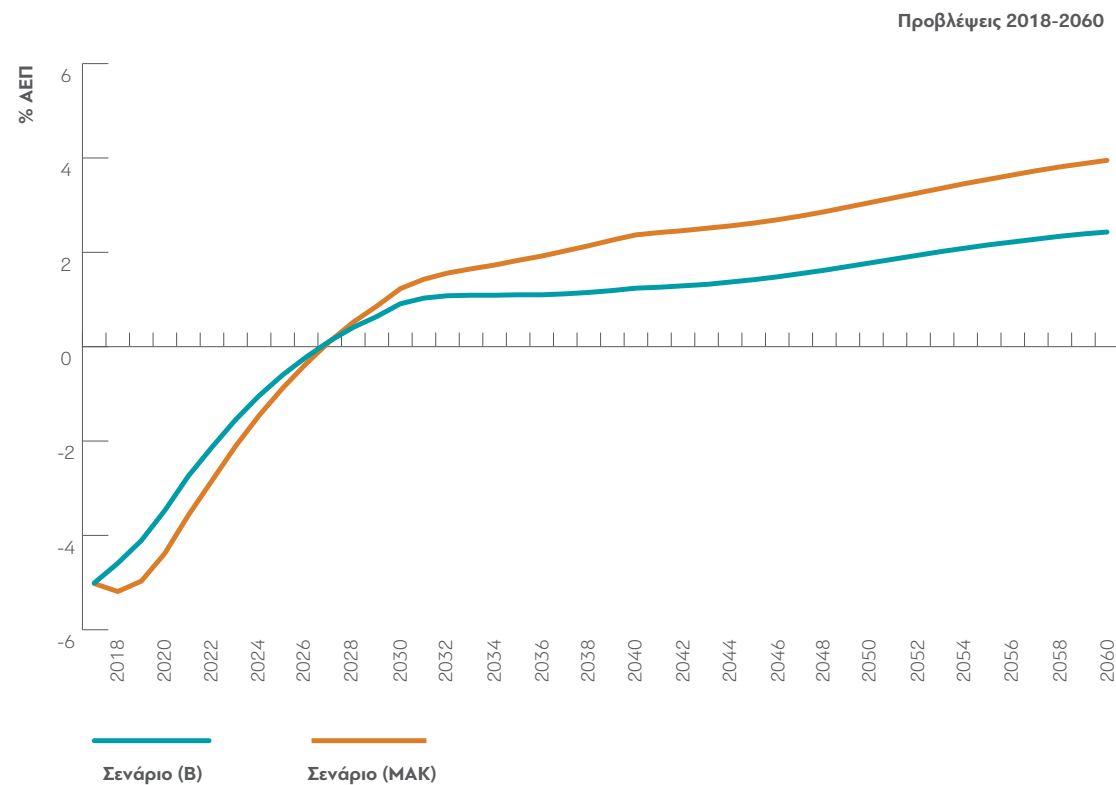
Με την αύξηση της απασχόλησης θα αναπληρωθούν σταδιακά τα έσοδα που θα απωλεστούν με τη μείωση των εισφορών κατά την κρίσιμη περίοδο μέχρι το 2045, οπότε και θα ολοκληρωθεί η μεταβατική περίοδος για όσους έχουν ασφαλιστεί πριν από το 1993. Το έλλειμμα αυξάνει λίγο στην πρώτη δεκαετία, αλλά μετά αντισταθμίζεται από την αύξηση της απασχόλησης. Η κρατική χρηματοδότηση εξακολουθεί να είναι αναγκαία έως το 2025, αλλά το επίπεδο των απαιτούμενων ενισχύσεων δεν υπερβαίνει αισθητά αυτό που προβλέπεται από το υφιστάμενο καθεστώς.

(vi) Εισόδημα μισθωτών-συνταξιούχων (Γράφημα 34). Το νέο σύστημα συντάξεων συμβάλλει και στην οικονομική ανάπτυξη. Εκτιμάται ότι στο τέλος της περιόδου 2017-2060, η μείωση των εισφορών θα οδηγήσει σε αύξηση των συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος μισθωτών – συνταξιούχων κατά 37 δισ. ευρώ, σε τιμές του 2017, σε σύγκριση με το Βασικό σενάριο. Η φορολογία εισοδήματος βασίστηκε στην εφαρμογή των συντελεστών που προτείνονται στο Κεφάλαιο Γ.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

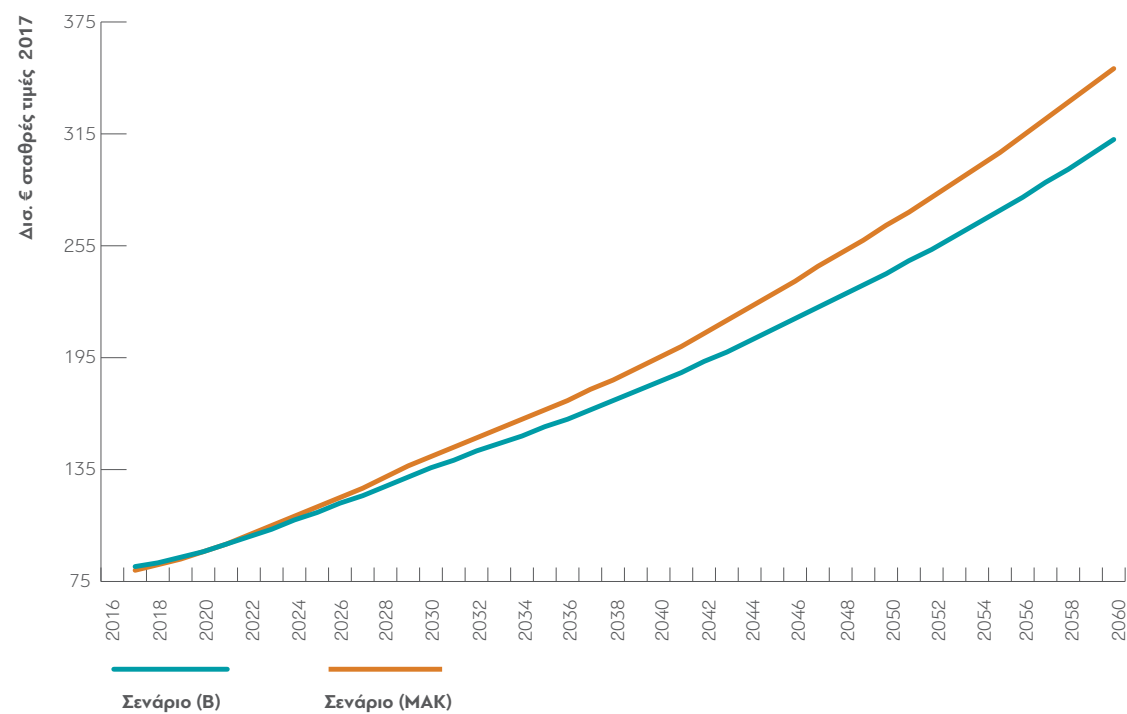
ΠΡΟΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 33. Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (2018-2060)



Πηγή: ΥΕΚΑ και υπολογισμοί υποδείγματος.

Γράφημα 34. Διαθέσιμο Προσωπικό Εισόδημα (2017-2060)



Πηγή: Υπολογισμοί με βάση το εκτιμημένο υπόδειγμα.

B7. Μια Νέα Αρχιτεκτονική του Ασφαλιστικού Συστήματος

Επειδή τα συστήματα συντάξεων αποτελούν τους κύριους μηχανισμούς αποταμίευσης στις σύγχρονες κοινωνίες, μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση θα πρέπει: (α) να εμπνεύσει εμπιστοσύνη στις γενιές των εργαζομένων, (β) να προστατεύσει τις απερχόμενες γενιές στο πλαίσιο του εφικτού, και (γ) να συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης και της συσσώρευσης κεφαλαίου στην οικονομία. Ο στόχος είναι, λοιπόν, ένα νέο σύστημα συντάξεων για τις νέες γενιές.³⁷

Η έλλειψη πολιτικών κινήτρων για να εφαρμοστεί μία συνολική συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση εμφανίζεται ταυτόχρονα με τη δυσκολία μιας ακριβούς καταγραφής του προβλήματος τόσο σε δημοσιονομικούς όσο και σε λειτουργικούς όρους. Ακόμα όμως και αν απουσίαζε η δυσκολία του βραχυπρόθεσμου πολιτικού υπολογισμού που περιγράφηκε στην υποενότητα 3.1 του παρόντος Κεφαλαίου, ο σχεδιασμός μεταρρυθμίσεων θα ήταν περιορισμένος εξαιτίας της απροσδιοριστίας την οποία έχει το σύστημα.

Μία αναλυτική εκτίμηση του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος είναι σχεδόν αδύνατη εξαιτίας του μεγάλου αριθμού οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, της πολυπλοκότητας των κανόνων απονομής σύνταξης και της έλλειψης μίας πλήρους βάσης δεδομένων για τις πληρωμές. Το γεγονός αυτό ερμηνεύει γιατί όλες οι νομοθετικές πρωτοβουλίες στην περίοδο της Μεταπολίτευσης είχαν τη μορφή παραμετρικών παρεμβάσεων και όχι συστημικών μεταρρυθμίσεων.

Για τους παραπάνω λόγους, είναι προτιμότερο να επιχειρηθεί ένας ανα-σχεδιασμός του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος με την καθιέρωση ενός νέου μοντέλου το οποίο θα χαρακτηρίζεται οικονομικά μεν από τον συνδυασμό χαμηλότερων εισφορών και ανταποδοτικότητας συντάξεων, όπως περιγράφηκε, ενώ οργανωτικά θα είναι απλούστερο με ενιαίες δομές και ισότιμους κανόνες (Nektarios 2000, και 2012).

B7.1. Βασική Δομή του Νέου Συστήματος Συντάξεων

Η προτεινόμενη συνολική μεταρρύθμιση έχει δύο βασικούς άξονες. Ο πρώτος στοχεύει στη δημιουργία ενός νέου συστήματος συντάξεων για τις νέες γενιές που έχουν υπαχθεί στην ασφάλιση μετά το 1993. Η δεύτερη δέσμη προτάσεων στοχεύει στη διαχείριση των προβλημάτων της μεταβατικής

³⁷. Αυτή ήταν και η βασική φιλοσοφία της πρότασης της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων το καλοκαίρι του 2015, για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση.

περιόδου, δηλαδή στην αποτελεσματική στήριξη των απερχόμενων γενεών που δεν θα ενταχθούν στο νέο σύστημα. Η Ελλάδα έχει την ευκαιρία, εκμεταλλευόμενη τη διεθνή εμπειρία των ασφαλιστικών μεταρρυθμίσεων, να προχωρήσει στην πλήρη αναδόμηση του συστήματος συντάξεων και να δημιουργήσει ένα νέο, το οποίο εισάγει τα εξής στοιχεία:

(α) Επαρκής προστασία σε όλους τους ασφαλισμένους με τη συνδυασμένη εφαρμογή όλων των διαθέσιμων υποχρεωτικών και προαιρετικών προγραμμάτων ασφάλισης. Διεθνώς, το ποσοστό αναπλήρωσης 75% θεωρείται ότι εξασφαλίζει επαρκές εισόδημα κατά την τρίτη ηλικία.

(β) Γενική αρχή η ίση μεταχείριση όλων των πολιτών διαχρονικά, όσον αφορά τα υποχρεωτικά κρατικά συστήματα κύριας και επικουρικής ασφάλισης. Αυτό συνεπάγεται ότι όλοι οι πολίτες υπάγονται σε ένα και μοναδικό Ταμείο Κύριων Συντάξεων, το ΙΚΑ/ΕΦΚΑ, καθώς και σε ένα και μοναδικό Ταμείο Επικουρικών Συντάξεων. Η διαφοροποίηση της συνταξιοδοτικής προστασίας θα είναι δυνατή μόνο στο επίπεδο των προαιρετικών Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης, τα οποία συγκροτούν οι εργαζόμενοι σε συνεργασία με τους εργοδότες.

(γ) Νέο ισοζύγιο στη διαχείριση των κινδύνων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ο στόχος της Πολιτείας είναι να προσφέρει στους πολίτες ένα δομημένο πλαίσιο μακροχρόνιας αποταμίευσης, το οποίο θα καταλήγει τελικά να προσφέρει στο μέσο πολίτη ένα συνολικό ποσοστό αναπλήρωσης 75% (από υποχρεωτικά και προαιρετικά συστήματα συντάξεων). Σε αντίθεση με το παρελθόν, το κράτος δεν θα αναλάβει το σύνολο της συνταξιοδοτικής προστασίας του πληθυσμού, αλλά θα εξασφαλίζει ένα ποσοστό αναπλήρωσης που θα ανέρχεται στο 55% περίπου, όπως ακριβώς συμβαίνει σε όλες τις αναπτυγμένες οικονομίες. Οι πολίτες πρέπει να φροντίζουν μέσω των προαιρετικών προγραμμάτων των Ταμείων Επαγγελματικής Ασφάλισης να συμπληρώνουν το επίπεδο προστασίας που τους προσφέρει το κράτος.

(δ) Δεν έχει αρνητικές επιπτώσεις στην απασχόληση, συμβάλλει σημαντικά στη διαδικασία συσσώρευσης κεφαλαίου και – προπάντων – είναι βιώσιμο μακροχρόνια, χωρίς να επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό και το δημόσιο χρέος.

B7.2 Βασικοί Άξονες του Νέου Συστήματος Συντάξεων

Παρακάτω περιγράφονται συνοπτικά οι βασικοί άξονες του προτεινόμενου νέου συστήματος συντάξεων:

B7.2.1. Κύριες Συντάξεις: Προσαρμογή του Ιταλικού/ Σουηδικού Μοντέλου

Προτείνεται ένα ενιαίο ταμείο ασφάλισης για όλο τον πληθυσμό: ΙΚΑ-ΕΦΚΑ. Το νέο σύστημα των κύριων συντάξεων είναι διανεμητικό με καθορισμένες εισφορές (Pay-As-You-Go, Notional Defined Contributions). Βασίζεται στη λειτουργία Ατομικών Λογαριασμών Νοντής Κεφαλαιοποι-

νης (Individual Notional Accounts). Δηλαδή, οι κύριες συντάξεις είναι πλήρως αναλογικές προς τις καταβληθείσες εισφορές.

Οι κύριες ασφαλιστικές εισφορές ανέρχονται στο 12% (αντί του σημερινού 20%) του εισοδήματος των μισθωτών, των αυτοαπασχολούμενων, των αγροτών και των δημοσίων υπαλλήλων. Εισπράττονται από τις οικονομικές υπηρεσίες του κράτους (και όχι από τα ασφαλιστικά ταμεία), με στόχο τη μείωση της εισφοροδιαφυγής και την απλούστευση των διαδικασιών.

Οι ασφαλιστικές εισφορές πιστώνονται κάθε χρόνο σε Ατομικούς Λογαριασμούς των ασφαλισμένων, και κεφαλαιοποιούνται ετησίως με ένα ποσοστό που ενδεικτικά θα μπορούσε να είναι ο ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ. Το συσσωρευόμενο κεφάλαιο είναι νοητό (δεν υπάρχουν αποθεματικά), διότι οι εισφορές που συγκεντρώνονται κατ' έτος διανέμονται στους νυν συνταξιούχους, στο πλαίσιο του αναδιανεμητικού συστήματος. Κάθε χρόνο όλοι οι ασφαλισμένοι λαμβάνουν επίσημη ενημέρωση για το ποσό του συσσωρευμένου (νοητού) ασφαλιστικού κεφαλαίου που τους αναλογεί.

Ο κρατικός προϋπολογισμός θα αναλάβει την καταβολή των αναλογουσών εισφορών για τους νέργους, τη στρατιωτική θητεία, την ανατροφή τέκνων, κ.λπ. Το ποσοστό αναπλήρωσης ανέρχεται στο 27%-30%, για έναν πλήρη εργασιακό βίο.

Το νέο σύστημα συντάξεων θα διαθέτει αυτόματους σταθεροποιητές για τη βιωσιμότητά του, όπως στα μοντέλα Ιταλίας ή Σουηδίας (Settergren and Mikula, 2006), ούτως ώστε η απαιτούμενη κρατική χρηματοδότηση να είναι ελάχιστη και μακροχρόνια μηδενική.

B7.2.2. Νέο Ταμείο Επικουρικών Συντάξεων

Το νέο σύστημα επικουρικών συντάξεων θα ξεκινήσει με τη θέσπιση και τη λειτουργία του επικουρικού ταμείου και θα καλύπτει όλους τους εργαζόμενους. Οι επικουρικές συντάξεις είναι του τύπου «καθορισμένων εισφορών». Κάθε ασφαλισμένος διαθέτει **Ατομικό Λογαριασμό** στον οποίο συσσωρεύεται το ασφαλιστικό κεφάλαιο, για την εξέλιξη του οποίου ενημερώνεται ετησίως.

Το ένα και μοναδικό νέο ταμείο των επικουρικών συντάξεων θα είναι **πλήρως κεφαλαιοποιημένο**. Εισφορές 7% για όλους τους ασφαλισμένους (μισθωτούς, αυτοαπασχολούμενους, αγρότες και δημόσιους υπαλλήλους).

Το ποσοστό αναπλήρωσης, για έναν πλήρη εργασιακό βίο, και με καθαρή απόδοση των επενδύσεων των αποθεματικών του στο 3,5% ετησίως, θα ανέρχεται στο 26%.

Η διαδικασία των επενδύσεων των αποθεματικών είναι καίριας σημασίας για την επίτευξη των στόχων και ανατίθεται υποχρεωτικά στην Ανώνυμη Εταιρεία Διαχείρισης Αμοιβαίων Κεφαλαίων (ΑΕΔΑΚ) Ασφαλιστικών Οργανισμών.

Όσοι επιλέξουν να μην ενταχθούν στο παραπάνω Επικουρικό Ταμείο, πρέπει να συμμετέχουν υποχρεωτικά σε Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλ-

λίσης (ΤΕΑ) το οποίο θα προσφέρει τουλάχιστον ισοδύναμη κάλυψη με αυτήν του υποχρεωτικού επικουρικού ταμείου. Θα υπάρχει η ευχέρεια στους πολίτες να επιστρέψουν, εάν το επιθυμούν, στο δημόσιο σύστημα, μεταφέροντας και τα αναλογούντα αποθεματικά. Ένα τέτοιο πλαίσιο θα δημιουργήσει συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ του δημόσιου και των ιδιωτικών ταμείων, με βάση την ποιότητα των υπηρεσιών και την απόδοση των επενδύσεων των αντίστοιχων φορέων.

B7.2.3. Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης (ΤΕΑ)

Οργανώνονται προαιρετικά και χρηματοδοτούνται από τους ενδιαφερόμενους εργαζόμενους και εργοδότες (περιλαμβανόμενου και του Δημοσίου, ως εργοδότη), με βάση τον Ν.3029/2002.

Ένα ποσοστό εισφορών 4% - 5% (με χρηματοδότηση από τον εργοδότη και τον εργαζόμενο) θα οδηγήσει σε ένα ποσοστό αναπλήρωσης περίπου 20%.

Ο κύριος σκοπός τους είναι η κλαδική διαφοροποίηση των εργαζομένων ως προς τις συνταξιοδοτικές παροχές. Δεν υπάγονται στην κοινωνική ασφάλιση για συντάξεις, αλλά υπάγονται στη χρηματοοικονομική εποπτεία του κράτους καθώς και στην ευρωπαϊκή ασφαλιστική νομοθεσία για την εποπτεία των ταμείων συντάξεων. Τα υφιστάμενα Ταμεία Εφάπαξ μετατρέπονται υποχρεωτικά σε ΤΕΑ.

Επειδή στην Ελλάδα μεγάλος αριθμός εργαζομένων ανήκει σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή είναι αυτοαπασχολούμενοι, πρέπει να τους δοθεί η δυνατότητα να συμμετέχουν σε Ανοικτά Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης, ώστε να συμπληρώνουν με δικά τους μέσα το επίπεδο προστασίας που προσφέρει η Πολιτεία. Τα απαιτούμενα Ανοικτά Ταμεία δεν θα υπερβαίνουν τα πέντε (5) και θα υπάρχουν αυστηρές προδιαγραφές για τους φορείς που θα μπορούν να συστήνουν και να λειτουργούν τέτοια ταμεία.

Προτείνεται, τέλος, η επαναφορά του ΕΚΑΣ με στόχο τη μείωση του ποσοστού φτώχειας μεταξύ των μελών των απερχόμενων γενεών. Η χώρα διαθέτει μια επαρκέστατη υποδομή για τη λειτουργία του συστήματος αυτού, το οποίο θα χρηματοδοτείται μόνο από τον κρατικό προϋπολογισμό τελείως ανεξάρτητα από ασφαλιστικές εισφορές.

B7.3. Θέματα Χρηματοδότησης

Το άθροισμα των εισφορών για κύριες και επικουρικές συντάξεις θα είναι 19%. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ένα ποσοστό ασφαλιστικών εισφορών 12% για την κύρια σύνταξη θα οδηγούσε σε ένα ποσοστό αναπλήρωσης 27-30% (σε 35-40 χρόνια απασχόλησης και με ένα μέσο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ 2%). Παρομοίως, ένα ποσοστό εισφορών 7% για τις επικουρικές συντάξεις θα οδηγούσε σε ένα ποσοστό αναπλήρωσης 26% (για 35 χρόνια, ανάλογα βέβαια και με το ποσοστό απόδοσης των επενδύσεων). Δηλαδή, με βάση τα παραπάνω το δημόσιο σύστημα θα εξασφαλίσει

ένα ποσοστό αναπλήρωσης 55% από το υποχρεωτικό σύστημα και οι πολίτες θα πρέπει με δικά τους μέσα να φροντίσουν για την εξασφάλιση ενός επιπλέον ποσοστού αναπλήρωσης 20% μέσω των ταμείων επαγγελματικής ή ιδιωτικής ασφάλισης. Η πρόσθετη δυνατότητα αποταμίευσης των εργαζομένων θα ενισχυθεί λόγω της προτεινόμενης μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών.

Με βάση την αναλογιστική ανάλυση της περιόδου 2017-2060, εκτιμήθηκε ότι η προτεινόμενη χρηματοδότηση των επικουρικών συντάξεων με πλήρη κεφαλαιοποίηση, θα δημιουργήσει αποθεματικά τουλάχιστον 50 δισ. ευρώ στην πρώτη δεκαετία λειτουργίας του συστήματος. Οι πόροι αυτοί θα είναι πολύτιμοι για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης της χώρας

Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το προτεινόμενο νέο σύστημα συντάξεων δεν θα έχει καμία κρατική χρηματοδότηση (πλην των εισφορών για τους ανέργους, τη στρατιωτική θητεία, την ανατροφή των τέκνων, κλπ.) διότι στη δομή του προβλέπονται αυτόματοι σταθεροποιητές (υπάρχουν τα εναλλακτικά μοντέλα της Ιταλίας και της Σουηδίας) για την αντιμετώπιση των αρνητικών οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων. Κρατική χρηματοδότηση θα χρειαστεί για την καταβολή των προνοιακών παροχών του ΕΚΑΣ.

Στην προτεινόμενη μεταρρύθμιση, η κρατική χρηματοδότηση είναι αναγκαία στη μεταβατική περίοδο μέχρι το 2045, για τη στήριξη των απερχόμενων γενεών. Το επίπεδο των απαιτούμενων δαπανών δεν θα υπερβαίνει αισθητά αυτό που απαιτείται από το υφιστάμενο σύστημα.

B8. Το Πρόγραμμα για την Μεταβατική Περίοδο

Η διαχείριση του προβλήματος των απερχόμενων γενεών κατά τη μεταβατική περίοδο μέχρι το 2045 είναι μέγιστης σημασίας για τη χώρα. Οι απερχόμενες γενιές, δηλαδή οι σημερινοί συνταξιούχοι καθώς και όσοι έχουν ασφαλιστεί πριν από το 1993 έχουν υποστεί διάψευση των σχεδιασμών και των προσδοκιών τους για μια επαρκή σύνταξη κατά την Τρίτη Ηλικία της ζωής τους. Επίσης, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι αυτές είναι οι γενιές του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και του Εμφυλίου και πρέπει η Πολιτεία να τους παρέχει την απαιτούμενη προστασία, στα πλαίσια των υφιστάμενων δυνατοτήτων της οικονομίας, και να άρει τη διάχυτη αβεβαιότητα που έχει επιβληθεί στις ζωές τους.

Η εγγύηση πρέπει να καλύπτει τους συνταξιούχους με ηλικία άνω των 65 ετών και να αφορά στο επίπεδο των συνταξιοδοτικών παροχών που θα λάβουν με βάση τον Ν. 4387/2016, χωρίς τις προβλέψεις για «προσωπικές διαφορές», όπως προβλέπεται στους Ν.4472/2017 και Ν.4475/2017. Ταυτόχρονα, πρέπει να θεσπιστεί μια «ρήτρα ανάπτυξης», η οποία θα προβλέπει ότι καθώς ανακάμπτει η οικονομία, ένα μέρος του επιπλέον εισοδήματος θα κατευθύνεται προς τους συνταξιούχους.

Το πρόγραμμα υλοποίησης των δράσεων της μεταβατικής περιόδου έχει μελετηθεί διεξοδικά με βάση την αναλογιστική ανάλυση της περιόδου 2017-2060, η οποία διενεργήθηκε στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς (Νεκτάριος, Τήνιος, Συμεωνίδης, υπό έκδοση) και περιέχει τρεις δράσεις:

B8.1. Συγχωνεύσεις Ταμείων στο ΙΚΑ/ΕΦΚΑ

Η αυτονόμη επιλογή είναι η άμεση συγχώνευση όλων των κύριων και επικουρικών Ταμείων στο ΙΚΑ/ΕΦΚΑ, με στόχο τη διοικητική ενοποίηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Η πρόταση αυτή έγινε από την Επιτροπή Εμπειρογνομόνων του 2015, υιοθετήθηκε από την κυβέρνηση και εντάχθηκε στον Ν.4387/2016, χωρίς όμως να περιλάβει και τα επικουρικά ταμεία.

Η συγχώνευση και για τα υφιστάμενα ταμεία επικουρικής ασφάλισης επιβάλλεται διότι και αυτά λειτουργούν με το διανεμητικό σύστημα, κατά παγκόσμια αποκλειστικότητα, όχι μόνο διότι δεν έχουν καθόλου αποθεματικά αλλά και διότι έτσι προβλέπει η πρόσφατη νομοθεσία (άρθρο 39 του Ν. 4052/2012). Επομένως, το κεφάλαιο της επικουρικής ασφάλισης

όπως λειτουργεί μέχρι σήμερα με το διανεμητικό σύστημα, πρέπει να κλείσει και να αρχίσει μια νέα περίοδος με ένα και μοναδικό Νέο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης με πλήρη κεφαλαιοποίηση, στο πλαίσιο του νέου προτεινόμενου συστήματος συντάξεων.

Η κατάργηση των υφιστάμενων επικουρικών ταμείων θα πρέπει να συνδυαστεί με τη δυνατότητα μετατροπής σε Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης για όσους κλάδους εργαζομένων το επιθυμούν, με πλήρη και άμεση κατάργηση των κοινωνικών πόρων.

B8.2. Ομοιογενοποίηση Εισφορών και Παροχών

Η επόμενη αυτονόητη ενέργεια είναι η ταχύτατη θέσπιση και εφαρμογή ενός ενιαίου τρόπου υπολογισμού των εισφορών και των παροχών για τους νέους συνταξιούχους όλων των ταμείων, καθώς και ενός ενιαίου τρόπου αναπροσαρμογής των συντάξεων για τους υφιστάμενους συνταξιούχους όλων των ταμείων, με στόχο τη λειτουργική ενοποίηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Οι ρυθμίσεις αυτές θα καλύπτουν την περίοδο μέχρι το έτος 2045, οπότε ολοκληρώνεται η διάρκεια του μεταβατικού προγράμματος.

Οι νομοθετικές ρυθμίσεις του 2016 και 2017 έχουν ήδη δημιουργήσει ένα τέτοιο πλαίσιο, το οποίο θα μπορούσε να καλύψει την προτεινόμενη μεταβατική περίοδο. Προοπτικά, το νέο και ενιαίο πλαίσιο λειτουργίας του ασφαλιστικού συστήματος θα οδηγήσει σε δραστική απλοποίηση της λειτουργίας των ταμείων και στην ταχεία και σημαντική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

B8.3. Συμπληρωματικοί Πόροι για τις Απερχόμενες Γενιές

Το κρίσιμο θέμα για τη χώρα, για την περίοδο μέχρι το 2045, είναι η εξεύρεση συμπληρωματικών πόρων για την εξασφάλιση ενός ανεκτού επιπέδου διαβίωσης στις απερχόμενες γενιές, δηλαδή για όλους τους πολίτες που είναι σήμερα άνω των 50 ετών. Το κράτος θα πρέπει να εγγυηθεί τουλάχιστον το επίπεδο των τρεχουσών μειωμένων παροχών που προβλέπονται από τον Ν.4387/2016, καθώς και τους Ν.4472/2017 και Ν.4475/2017. Η χρηματοδότηση των συντάξεων στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου μπορεί να προέρχεται από τις εξής πηγές:

Από τους μισθωτούς: Οι τρέχουσες ασφαλιστικές εισφορές του διανεμητικού τμήματος (κύριες συντάξεις) του Νέου Συστήματος Συντάξεων, μειώνονται σταδιακά από το σημερινό ποσοστό 20% στο προτεινόμενο 12%, σε μια πενταετία. Το ποσοστό του 7% για τις επικουρικές συντάξεις θα εισφέρεται κατευθείαν στο Νέο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης και θα κεφαλαιοποιείται.

Από τους ελεύθερους επαγγελματίες και τους αγρότες: προτείνεται το «πάγωμα» των εισφορών στο επίπεδο πριν από την εφαρμογή του Ν.4387/2016 και η σταδιακή μετάβαση στο τελικό ποσοστό του 12% στο τέλος της πενταετίας. Οι εισφορές τους για την επικουρική ασφάλιση κατατίθενται στο Νέο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης.

Πρώωρες συντάξεις: Χρειάζεται μια ευρύτερη πολιτική συναίνεση για την εξοικονόμηση πόρων από το υφιστάμενο σύστημα, με την παρέμβαση στις πρώωρες συντάξεις (απορροφούν ένα ποσό περίπου 6 δισ. ευρώ ετησίως και αφορούν 500.000 άτομα με ηλικίες κάτω των 65 ετών).

Πρόσθετα ασφαλιστικά έσοδα: Θα προκύψουν από τη βελτίωση της απασχόλησης και της οικονομικής ανάπτυξης, που αναμένεται να προκληθούν και λόγω της προτεινόμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης. Η μείωση των εισφορών θα οδηγήσει σε δραστική αύξηση της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας στο 7,1% εντός της πρώτης δεκαετίας, με αποτέλεσμα την αναλογική αύξηση των εσόδων που θα αντισταθμίσουν τις απώλειες από τη μείωση των εισφορών. Η μείωση των εισφορών θα βελτιώσει επίσης τις δυνατότητες νοικοκυριών και επιχειρήσεων στην εξυπηρέτηση των χρεών τους (μεγαλύτερα έσοδα από «ρυθμίσεις» στα Ταμεία, το Δημόσιο, τις Τράπεζες).

Συμπληρωματική κρατική χρηματοδότηση: Ο στόχος του εν λόγω σχεδιασμού είναι η απαιτούμενη κρατική χρηματοδότηση να μην υπερβεί τα όρια που προβλέπονται στο Τρίτο Μνημόνιο και τα οποία έχουν ήδη συμφωνηθεί και ενσωματωθεί στη νομοθετική ρύθμιση του Ν.4387/2016. Επίσης, αναφέρθηκε παραπάνω ότι ο σχεδιασμός που αφορά στη μεταβατική περίοδο έχει λάβει υπόψη την προϋπόθεση ότι οι συντάξεις πλέον θα υπολογίζονται με βάση τον Ν.4387/2016, χωρίς τις «προσωπικές διαφορές», όπως προβλέπεται από τους Ν.4472/2017 και Ν.4475/2017, οι οποίοι θα οδηγήσουν σε περικοπές δαπανών για συντάξεις 7,2 δισ. ευρώ μέχρι το 2022.

Ιατρικές δαπάνες συνταξιούχων: Τέλος, υπάρχει το σημαντικό θέμα της υψηλής επιβάρυνσης των συνταξιούχων λόγω των ιατρικών δαπανών που καταβάλλουν με βάση τις υφιστάμενες ρυθμίσεις για την ασφάλιση υγείας. Λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω ανάλυση, επιβάλλεται να ανακουφιστούν οι απερχόμενες γενιές των συνταξιούχων από τις «ιδιωτικές δαπάνες» (out-of-pocket payments) στον τομέα της υγείας με έναν εκ βάθρων εκσυγχρονισμό του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ). Ο σχεδιασμός και υλοποίηση ενός τέτοιου προγράμματος εκσυγχρονισμού θα επιτρέψει την πλήρη απαλλαγή των συνταξιούχων από αρκετές δημόσιες και ιδιωτικές επιβαρύνσεις των δαπανών υγείας.

B9. Συμπεράσματα

Τα αποτελέσματα της προτεινόμενης ασφαλιστικής μεταρρύθμισης θα είναι σημαντικά και θα έχουν μακροπρόθεσμες θετικές επιπτώσεις στην κοινωνική οργάνωση και την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Τα κυριότερα οφέλη από τη θέσπιση και λειτουργία του νέου συστήματος συντάξεων της χώρας θα είναι τα παρακάτω:

Πρώτον, με το νέο σύστημα, ο μέσος πολίτης θα έχει βεβαιότητα ότι μετά από 35 χρόνια εργασίας θα έχει ένα ποσοστό αναπλήρωσης 55% από το κρατικό σύστημα συντάξεων, με συνολικές εισφορές 19%, και μηδενική κρατική χρηματοδότηση. Ενώ με το υφιστάμενο σύστημα συντάξεων, οι εργαζόμενοι αφού πληρώσουν εισφορές 27%, αναμένουν ένα ποσοστό αναπλήρωσης 56% μετά το 2050. Η λειτουργία του νέου συστήματος συντάξεων συνεπάγεται ότι ο μέσος εργαζόμενος θα μπορεί να αποταμιεύει τουλάχιστον ένα επιπλέον 4-5% ποσοστό του εισοδήματός του σε ένα Ταμείο Επαγγελματικής Ασφάλισης, με αποτέλεσμα την εξασφάλιση ενός συνολικού ποσοστού αναπλήρωσης 75% (και από τους τρεις πυλώνες).

Δεύτερον, τα παραπάνω προδιαγράφουν ένα νέο ισοζύγιο στον επιμερισμό των κινδύνων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, με την εισαγωγή περισσότερων πυλώνων στο σύστημα συντάξεων, με ευεργετικές συνέπειες για τους πολίτες. Η εισαγωγή των κεφαλαιοποιητικών στοιχείων θα εναρμονίσει τη χώρα με τα αντίστοιχα συστήματα διαχείρισης κινδύνων διεθνώς.

Τρίτον, το προτεινόμενο σύστημα συντάξεων θα εξασφαλίσει την ίση μεταχείριση των ασφαλισμένων εντός και μεταξύ όλων των μελλοντικών γενεών εργαζομένων.

Τέταρτον, η δυνατότητα χρησιμοποίησης περισσότερων πυλώνων στο σύστημα συντάξεων και η λειτουργία των Ατομικών Λογαριασμών θα δημιουργήσουν ευνοϊκότερες συνθήκες αποταμίευσης και οικονομικού προγραμματισμού στην ελληνική οικογένεια.

Πέμπτον, η υιοθέτηση ενός συστήματος συντάξεων με τις προτεινόμενες προδιαγραφές θα συμβάλει ευθέως στην αύξηση της απασχόλησης και της οικονομικής ανάπτυξης.

ΤΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Απλοποίηση και Μείωση
Συντελεστών



Γ1. Εισαγωγή

Προκειμένου να διασφαλιστεί η δημοσιονομική ικανότητα στο 3,5% του ΑΕΠ χρειάζεται αλλαγή του φορολογικού συστήματος σε τρεις κατευθύνσεις: Πρώτον, δραστική ενοποίηση συντελεστών που θα επιφέρει απλοποίηση και θα μειώσει τα λάθη και τη φοροδιαφυγή. Δεύτερον, μείωση των συντελεστών που θα ενισχύσει τις επενδύσεις καθιστώντας μια σειρά επιχειρήσεων βιώσιμες. Τρίτον, κατάργηση των φοροαπαλλαγών για όλες τις ειδικές κατηγορίες και αντικατάστασή τους με ενισχύσεις απευθείας από τον Προϋπολογισμό που θα ενισχύσει πιο ουσιαστικά τα εισοδήματα, αλλά και τη διαφάνεια για την κατανομή των πόρων.

Στην Ελλάδα, τα φορολογικά έσοδα ως μερίδιο του ΑΕΠ, έχουν πλέον συγκλίνει με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, όμως υπάρχουν ακόμα μεγάλες ασυμμετρίες και προβλήματα, όπως τα εξής:

- Οι συντελεστές έμμεσων φόρων είναι αισθητά υψηλότεροι του μέσου όρου στην Ευρωζώνη. Ο συντελεστής ΦΠΑ 24% είναι ο υψηλότερος και η χώρα μας βρίσκεται στην ίδια κατηγορία με τις Σκανδιναβικές χώρες.
- Στον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων με 29%, έχουμε τον πέμπτο υψηλότερο συντελεστή στην Ευρωζώνη.
- Στα φυσικά πρόσωπα με εισοδήματα άνω των 40.000 ευρώ, ο συντελεστής 45% είναι ο έκτος μεγαλύτερος στην Ευρωζώνη. Μαζί με την εισφορά αλληλεγγύης, ο συνολικός συντελεστής ανέρχεται στο 51,5% και είναι ο τρίτος υψηλότερος για όλα τα εισοδήματα στην Ευρωζώνη, ανεξαρτήτως κλιμακίου.

Παρ' όλα αυτά όμως, οι συλλεγόμενοι άμεσοι φόροι είναι αισθητά χαμηλότεροι του μέσου όρου της Ευρωζώνης, προφανώς επειδή η είσπραξη εσόδων ΔΕΝ είναι αποτελεσματική και υπάρχει μεγάλη υστέρηση ανάμεσα στη φορολογική επιβάρυνση και τη φορολογική απόδοση.

Η πληθώρα συντελεστών και εξαιρέσεων οδηγούν σε πολυπλοκότητα και αυξημένο κόστος φορολογικής διοίκησης. Με τους υφιστάμενους συντελεστές, τα έσοδα έπρεπε να ήταν υψηλότερα κατά 11% του ΑΕΠ. Δηλαδή, το 2016 να είχαμε άλλα 20 δισ. ευρώ επιπλέον έσοδα. Το χάσμα μόνο για τον ΦΠΑ, υπολογίζεται σε περίπου 5 δισ. ευρώ τον χρόνο. Επιπλέον, η διογκούμενη απόκρυψη λόγω μεγάλων ασφαλιστικών εισφορών σύντομα θα οδηγήσει σε νέα φοροδιαφυγή και περαιτέρω απώλεια εσόδων.

Η διαρκής επίκληση για πάταξη της φοροδιαφυγής αποτελεί μια βολική δικαιολογία για την αποφυγή μείωσης των δαπανών και της σπατάλης. Δεν κόβουμε τις δαπάνες σπεύδοντας –κάθε τόσο- να εξαγγείλουμε πως θα πατάξουμε τη φοροδιαφυγή. Πρέπει να λύσουμε τον γόρδιο δεσμό του φορολογικού στη χώρα μας. Όμως για ένα τόσο πολύπλοκο πρόβλημα, πρέπει να απαντήσουμε με σοβαρότητα σε μια σειρά ερωτημάτων.

Μέσα από τις απαντήσεις αυτές, καταλήξαμε και προτείνουμε μια φορολογική μεταρρύθμιση, απλή και κατανοητή, ολοκληρωμένη και ενιαία, αναπτυξιακή και υπέρ της εργασίας.

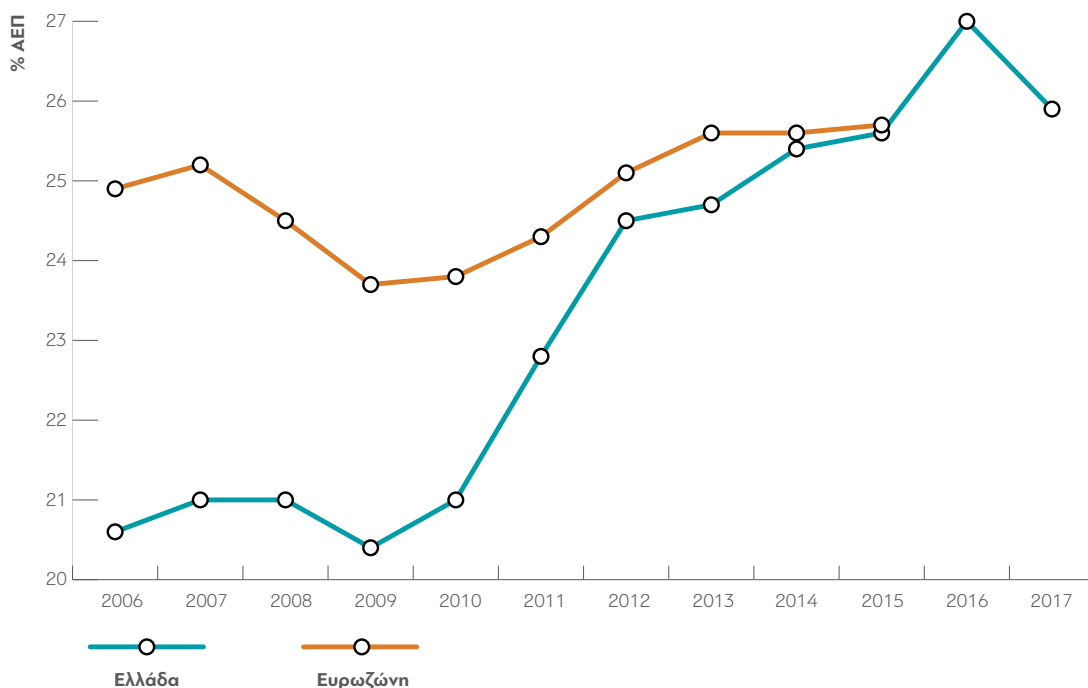
Γ2. Η Εικόνα των Φορολογικών Εσόδων

Γ2.1. Σύγκριση Ελλάδας με τις Χώρες της Ευρωζώνης

Στην Ευρωζώνη τα φορολογικά έσοδα κυμαίνονται σταθερά στα επίπεδα του 25% του ΑΕΠ, με την εξαίρεση της περιόδου 2008 – 2010 που υπό την πίεση της παγκόσμιας χρηματοοικονομικής κρίσης και της ύφεσης παρουσίασαν μια ελαφρά κάμψη.

Η προσπάθεια δημοσιονομικής σταθεροποίησης της τελευταίας επταετίας έχει συμβάλει στη σύγκλιση των φορολογικών εσόδων της Ελλάδας ως προς τον μέσο όρο των χωρών της ζώνης του ευρώ. Η συνολική σύγκλιση των φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ στη διάρκεια των επτά τελευταίων ετών ήταν της τάξεως των πέντε μονάδων του ΑΕΠ.

Γράφημα 35. Συνολικά Φορολογικά Έσοδα



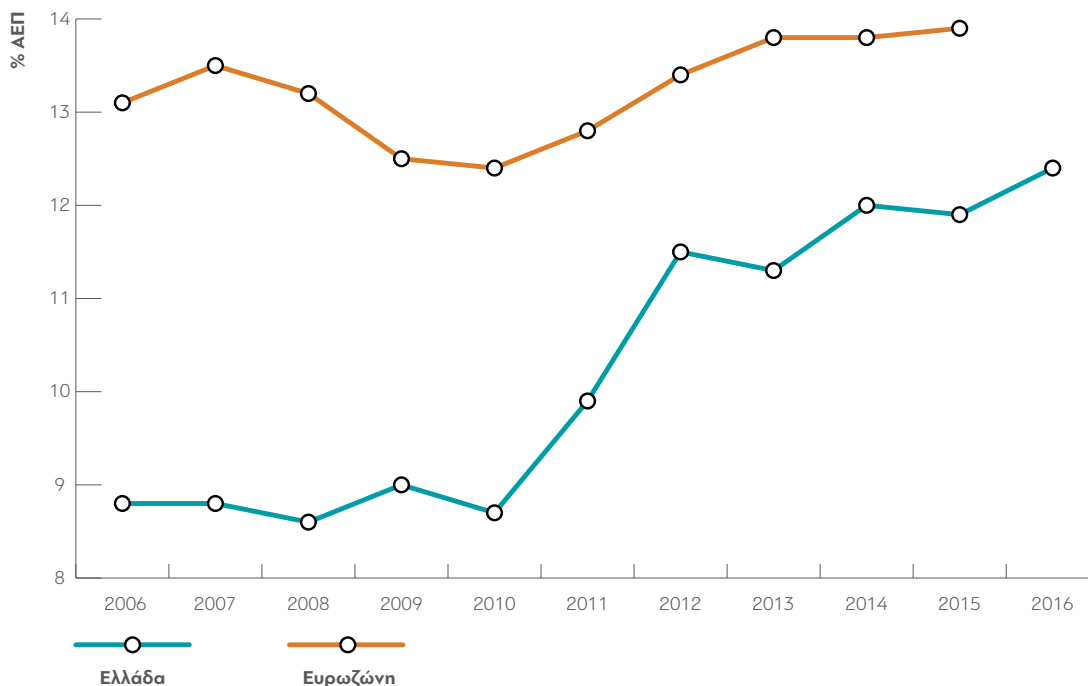
*Για την Ευρωζώνη υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015, για την Ελλάδα τα στοιχεία του 2017 αποτελούν εκτιμήσεις.

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Τα συνολικά φορολογικά έσοδα (φόροι εισοδήματος και φόροι στην παραγωγή) από το 20,8% που ήταν πριν την έναρξη της κρίσης ανήλθαν το 2016 στο 27% του ΑΕΠ, και αναμένονται στο 25,9% το 2017 (Γράφημα 35). Το ύψος της προσαρμογής ήταν τέτοιο που η χώρα κατάφερε να κινηθεί σε υψηλότερα επίπεδα και από τις τρεις άλλες χώρες της περιφέρειας (Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία) που επίσης επλήγησαν έντονα από τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008.

Η προσαρμογή στα συνολικά φορολογικά έσοδα βασίστηκε στους άμεσους και στους έμμεσους φόρους. Οι άμεσοι φόροι διαμορφώθηκαν στο 12,4% του ΑΕΠ το 2016, ενισχυμένοι κατά τρεις μονάδες του ΑΕΠ σε σύγκριση με τα προ του 2011 επίπεδα (Γράφημα 36). Η προσαρμογή στους άμεσους φόρους αντιπροσωπεύει πάνω από το ήμισυ της συνολικής προσαρμογής. Παρ' όλο το εύρος της σύγκλισης, οι άμεσοι φόροι στην Ελλάδα συνεχίζουν να παρουσιάζουν υστέρηση σε σχέση με τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, ο οποίος κυμαίνεται διαχρονικά άνω του 13% του ΑΕΠ.

Γράφημα 36. Άμεσοι Φόροι



*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

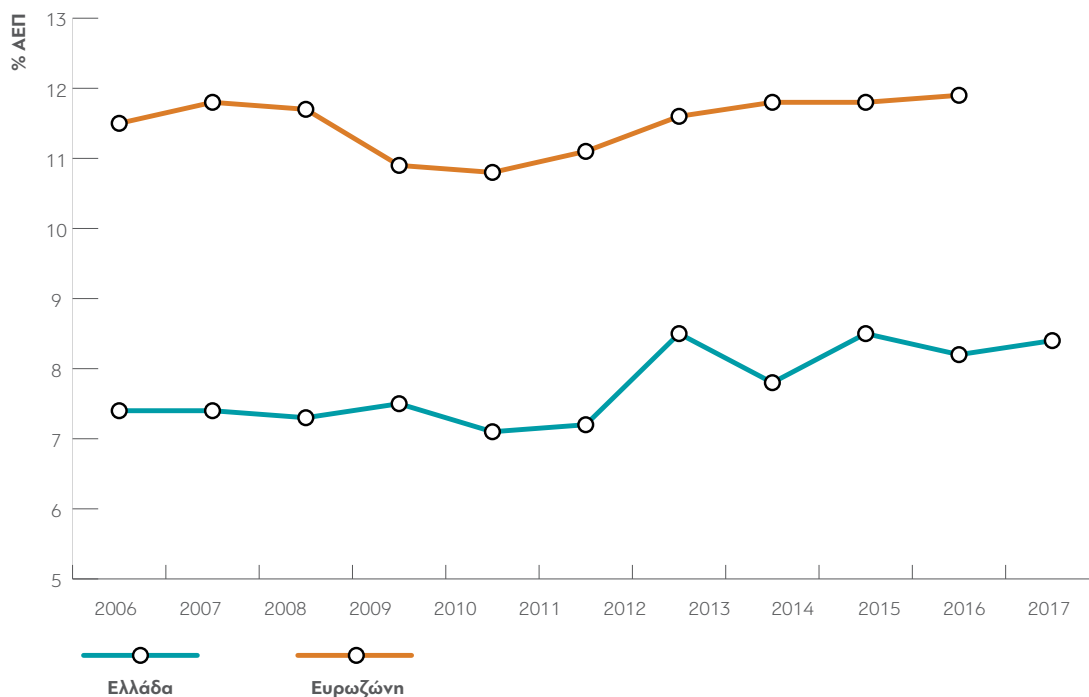
Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Η υστέρηση στους άμεσους φόρους σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στη διαχρονική υπο-απόδοση των εσόδων από τους φόρους εισοδήματος στην Ελλάδα, οι οποίοι κυμαίνονται μεταξύ 7,5% και 8,5% του ΑΕΠ (Γράφημα 37). Οι φόροι εισοδήματος δεν ακολούθησαν την ανοδική τάση των υπολοίπων κατηγοριών φορολογικών εσόδων κατά την επταετή περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής. Την ίδια στιγμή οι φόροι εισοδήματος στην Ευρωζώνη αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 12% του ΑΕΠ των χωρών του ευρώ.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

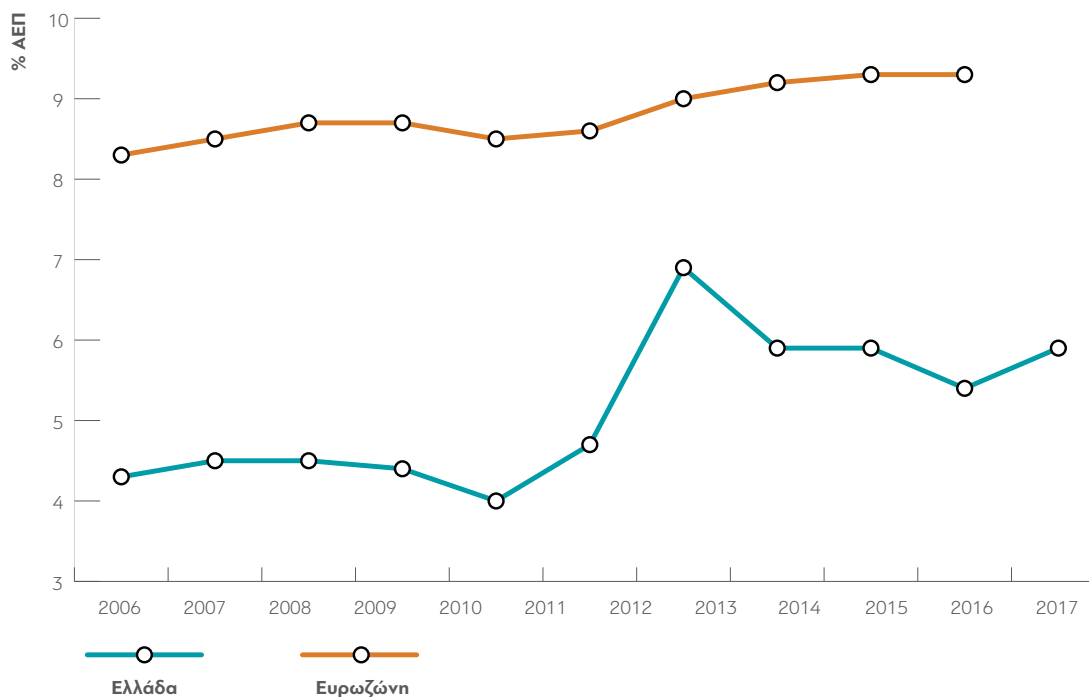
Γράφημα 37. Φόροι Εισοδήματος



*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Γράφημα 38. Φόροι Εισοδήματος ΦΠ



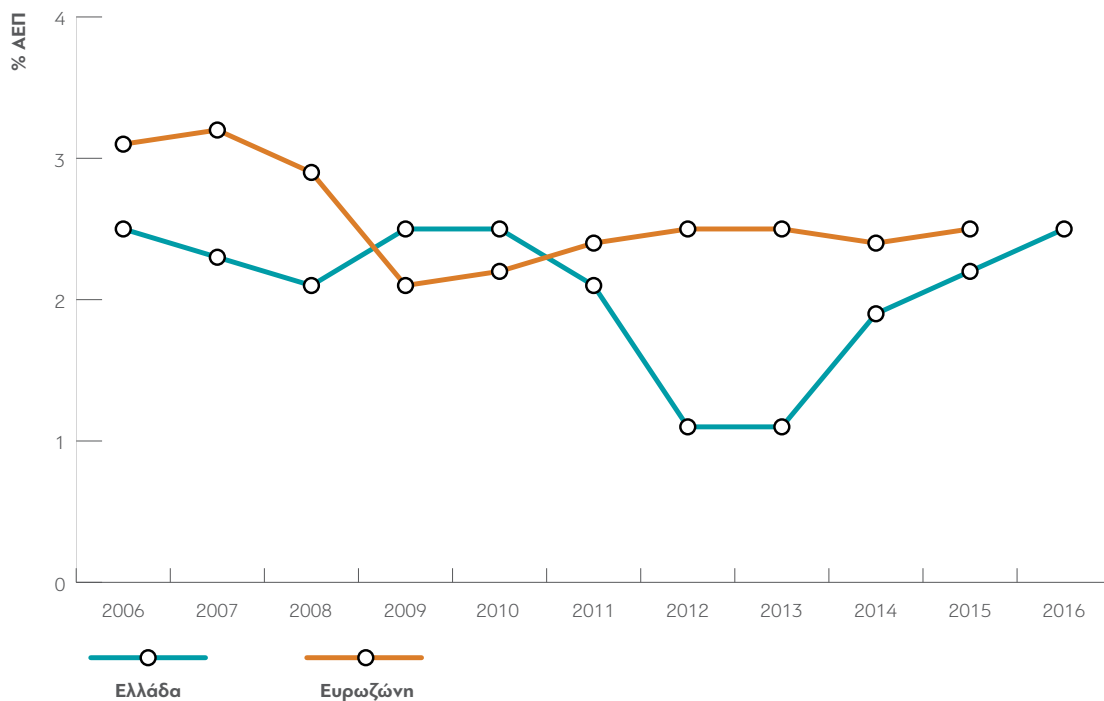
*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

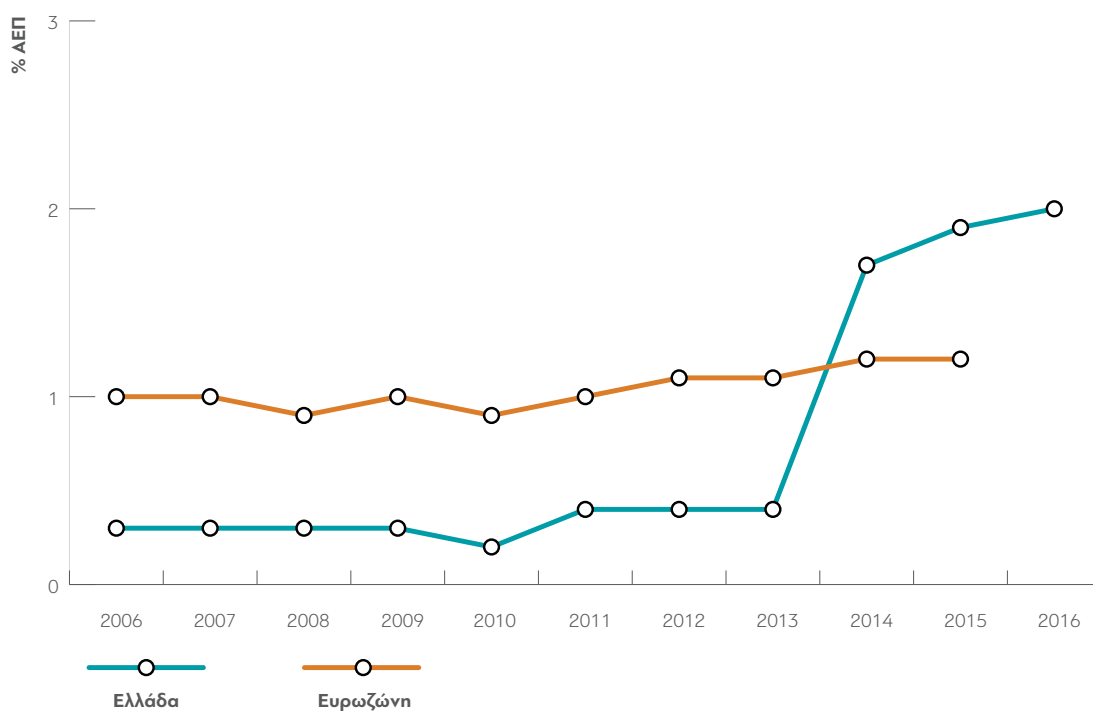
Γράφημα 39. Φόροι Εισοδήματος ΝΠ ως % ΑΕΠ



*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Γράφημα 40. Φορολόγηση Ακινήτων ως % ΑΕΠ



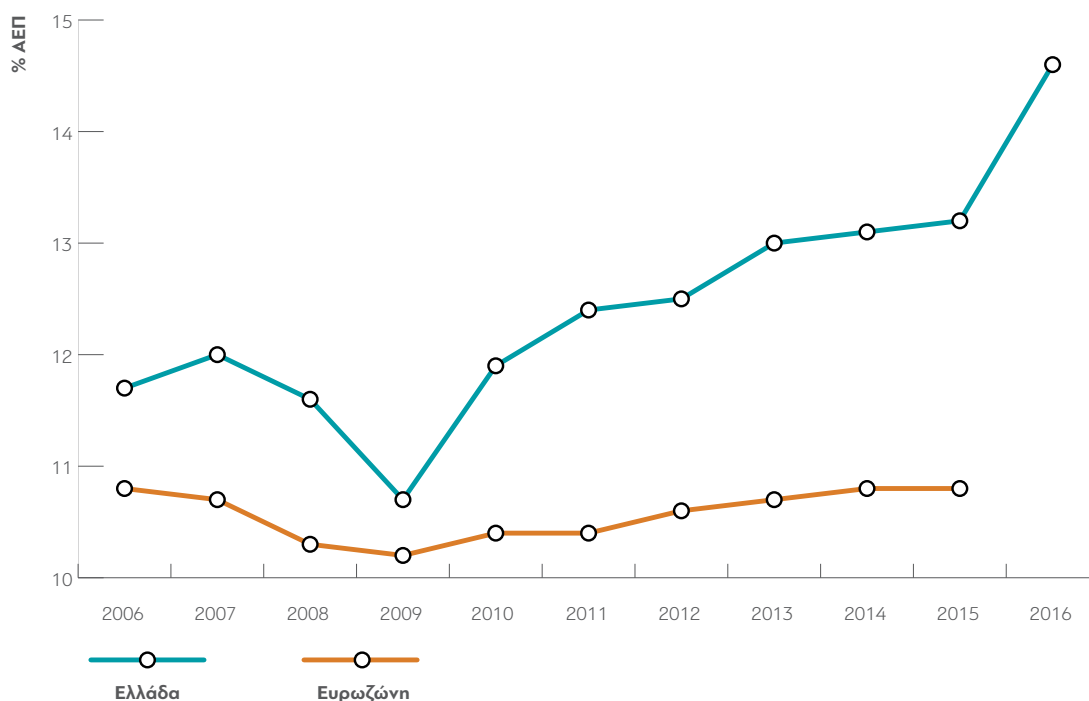
*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Κατά κύριο λόγο, η άνοδος των άμεσων φόρων έγινε με τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα μέσω του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ). Ο ΕΝΦΙΑ παρουσίασε αυξημένα έσοδα, τα οποία το 2016 ανέρχονταν στο 2% ως ποσοστό του ΑΕΠ (Γράφημα 40). Η φορολόγηση ακινήτων από σχεδόν μηδενικά επίπεδα πριν το 2012 έχει υπερβεί κατά μια μονάδα του ΑΕΠ τον μέσο όρο των αντίστοιχων εσόδων της Ευρωζώνης.

Οι έμμεσοι φόροι στην Ελλάδα ιστορικά βρίσκονταν πάνω από τον μέσο όρο των ευρωπαϊκών χωρών. Παρ' όλα αυτά, κατά τη διάρκεια της επταετούς περιόδου προσαρμογής οι έμμεσοι φόροι (φόροι συναλλαγών και φόροι κατανάλωσης) ενισχύθηκαν περαιτέρω ως ποσοστό του ΑΕΠ, φθάνοντας από το 11,7% του ΑΕΠ το 2006 στο 14,6% του ΑΕΠ το 2016 (Γράφημα 41). Αρκεί να σημειώσουμε πως στις χώρες της Ευρωζώνης οι έμμεσοι φόροι αντιπροσωπεύουν το 11% του ΑΕΠ.

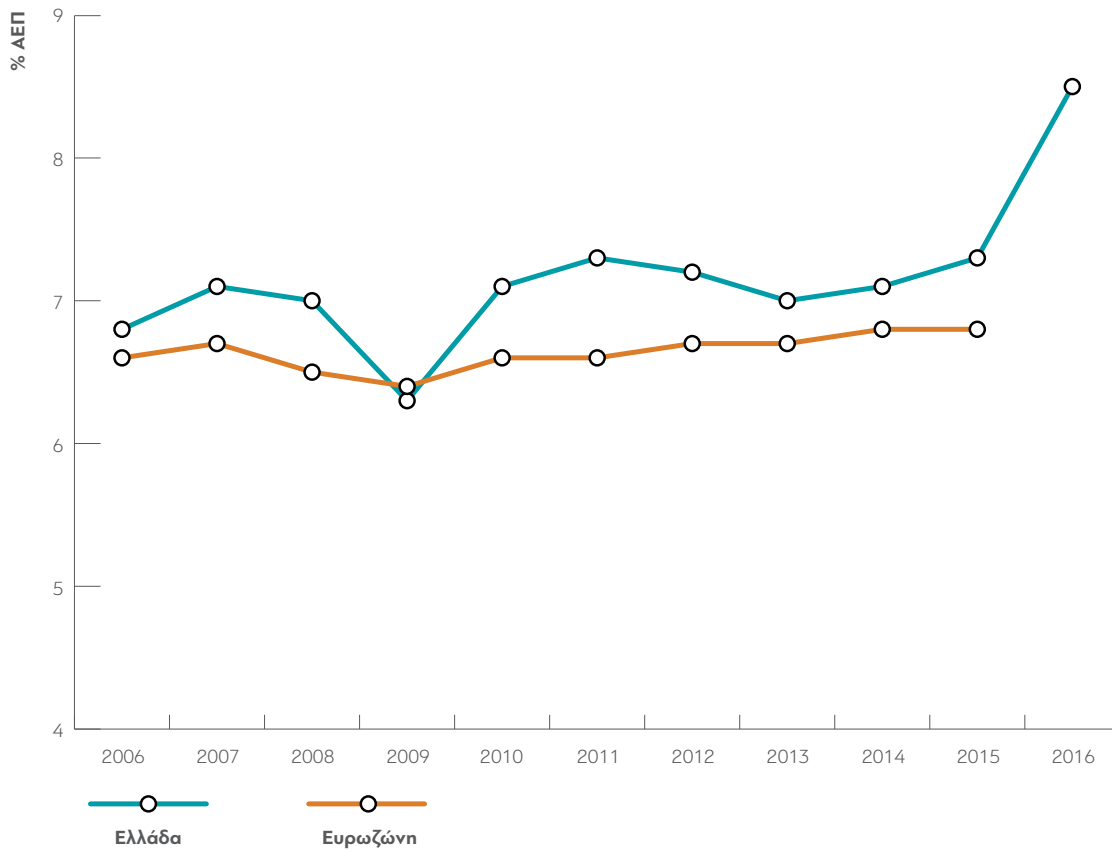
Γράφημα 41. Έμμεσοι Φόροι ως % ΑΕΠ



*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Έως το 2015 η υπεραπόδοση των έμμεσων φόρων στην Ελλάδα εστιαζόταν στους φόρους κατανάλωσης. Με τις αλλαγές όμως στις κλίμακες του ΦΠΑ, το 2016 τα έσοδα της συγκεκριμένης κατηγορίας ενίσχυσαν περαιτέρω κατά μία μονάδα του ΑΕΠ τους έμμεσους φόρους (Γράφημα 42).

Γράφημα 42. ΦΠΑ ως % ΑΕΠ

*Για την Ευρωζώνη διαθέσιμα στοιχεία ως το 2015

Πηγές: Eurostat και Υπουργείο Οικονομικών.

Συμπερασματικά τα συνολικά φορολογικά έσοδα στη χώρα μετά από μία επταετή περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής έχουν συγκλίνει με τις υπόλοιπες οικονομίες της Ευρωζώνης, εμφανίζοντας όμως σαφείς ασυμμετρίες στις επιμέρους κατηγορίες εσόδων.

Οι άμεσοι φόροι παρ' όλη τη σύγκλιση που έχει συντελεστεί κατά τα έτη της δημοσιονομικής προσαρμογής συνεχίζουν να υστερούν των αντίστοιχων ευρωπαϊκών μεγεθών. Η υπο-απόδοση οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός πως η φορολογία εισοδήματος ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν έχει μεταβληθεί ουσιαστικά κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής. Από την άλλη τα έσοδα από τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας αντιπροσωπεύουν διπλάσιο ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης.

Στην Ελλάδα -σε αντίθεση με τη μεγάλη πλειοψηφία των χωρών της ζώνης του Ευρώ (με μόνη εξαίρεση την Πορτογαλία)- το ύψος των εσόδων έμμεσων φόρων είναι μεγαλύτερο των εσόδων άμεσων φόρων. Οι φόροι κατανάλωσης ήταν ιστορικά ο παράγοντας υπερ-απόδοσης σε αυτήν την κατηγορία. Μετά την μεταρρύθμιση όμως του 2015 και ο ΦΠΑ εμφανίζεται πλέον σημαντικά ανώτερος του μέσου όρου της Ευρωζώνης, ακολουθώντας την πορεία των φόρων κατανάλωσης.

Γ2.2. Οι Φορολογικοί Συντελεστές στην Ελλάδα³⁸

Οι φορολογικοί συντελεστές στην Ελλάδα κινούνται σε υψηλά επίπεδα σε σχέση με τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς συντελεστές. Με πρόσφατο νόμο (Ν.4334/2015), ο κύριος συντελεστής εισοδήματος νομικών προσώπων αυξήθηκε από το 26% στο 29% και είναι ο πέμπτος υψηλότερος στην Ευρωζώνη. Ενώ από το 2017 αυξήθηκε και ο συντελεστής παρακράτησης φόρου μερισμάτων σε περίπτωση διανομής κερδών από 10% σε 15% (Ν. 4387/2016).

Παρ' όλα αυτά πρέπει να σημειωθεί πως οι φορολογικοί συντελεστές νομικών προσώπων ακόμα και σήμερα κινούνται σε επίπεδα χαμηλότερα από αυτά που βρίσκονταν στις αρχές της δεκαετίας του 2000, όταν και ξεκίνησε σταδιακά η αποκλιμάκωσή τους από τα επίπεδα του 40% για να διαμορφωθούν ως το επίπεδο του 20% κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης το 2011 και το 2012. Δεν θα πρέπει να παραβλεφθεί το γεγονός πως η μείωση αυτή συνέπεσε με το κλείσιμο πολλών επιχειρήσεων και οδήγησε σε ιστορικά χαμηλά τη φορολογία των εταιρικών εισοδημάτων ως ποσοστό του ΑΕΠ στα δημόσια οικονομικά.

Τα εισοδήματα (κέρδη) από επιχειρηματική δραστηριότητα φυσικών προσώπων ή νομικών προσώπων που τηρούν απλογραφικά βιβλία φορολογούνται με ανώτερο συντελεστή 45% για εισοδήματα από τα 40.000 ευρώ. Ο συντελεστής αυτός είναι ο μέγιστος στην Ευρώπη. Αρκεί να σημειωθεί πως ως το 2015 ο ανώτατος συντελεστής ήταν 33% για εισοδήματα άνω των 50.000 ευρώ. Στις αρχές της δεκαετίας του 2000 ο συντελεστής φόρου εισοδήματος για τις ομόρρυθμες και ετερόρρυθμες επιχειρήσεις ήταν 25%, ενώ το 2007 είχε μειωθεί στο 20%.

Οι συντελεστές για τα εισοδήματα μισθωτών και συνταξιούχων είναι επίσης υψηλοί. Με την τελευταία μεταρρύθμιση του 2016, αυξήθηκαν οι κλίμακες από τρεις σε τέσσερις, η έκπτωση φόρου μειώθηκε από τα 2.100 ευρώ στα 1.950 ευρώ, ενώ ο ανώτατος συντελεστής αυξήθηκε στο 45% από 42% για εισοδήματα άνω των 40.000 ευρώ.

Είναι χαρακτηριστικό πως οι κλίμακες και οι συντελεστές για τους μισθωτούς έχουν μεταβληθεί έντεκα φορές την περίοδο κατά την οποία η Ελλάδα είναι μέλος της Ευρωζώνης. Παρά τις συχνές αλλαγές και τους πειραματισμούς, τα έσοδα από την φορολόγηση των μισθωτών κινούνταν διαχρονικά κάτω από τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αξίζει να σημειωθεί πως ένα κοινό χαρακτηριστικό όλων των συστημάτων ήταν το υψηλό αφορολόγητο, το οποίο άφηνε εκτός φορολογικής συνδρομής μεγάλο μέρος του πληθυσμού.

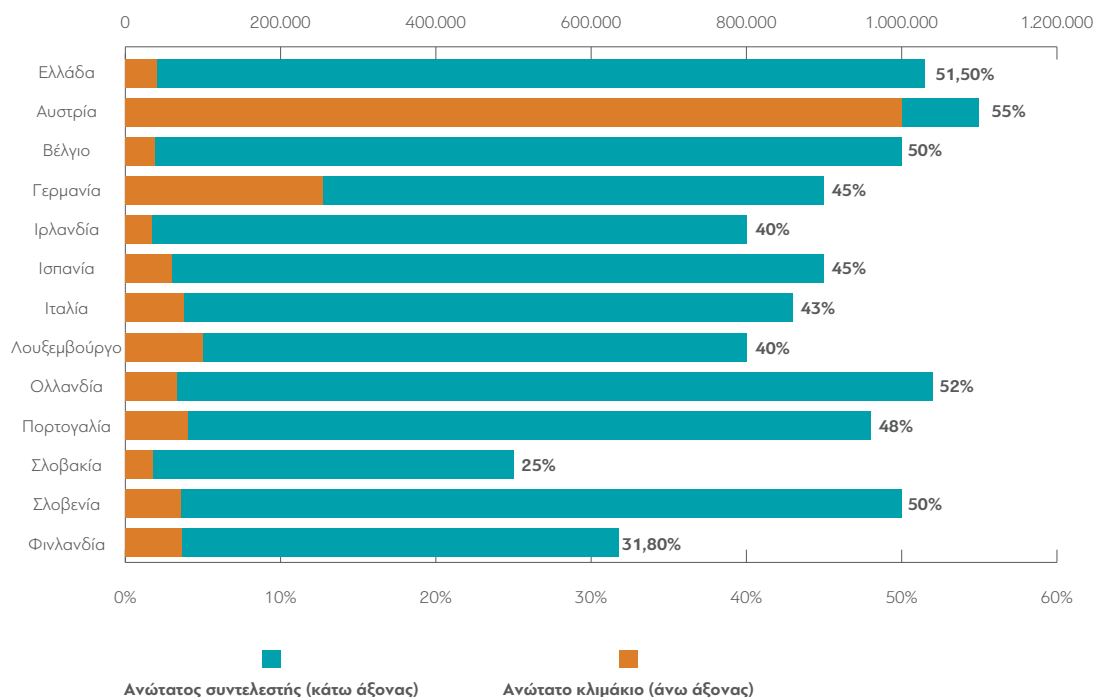
Με το παρόν σύστημα ο ανώτατος συντελεστής φορολογίας προσώπων 45% είναι ο έκτος υψηλότερος στην Ευρωζώνη. Προσθέτοντας δε την εισφορά αλληλεγγύης (6,5% για τις 40.000 ευρώ εισόδημα) η πραγματική φορολογική επιβάρυνση φθάνει στο 51,5%, φέρνοντας τη χώρα στην τρίτη υψηλότερη θέση της Ευρωζώνης (Γράφημα 43).

³⁸ Στατιστικά στοιχεία από Eurostat: http://ec.europa.eu/taxation_customs/teadb/index.html, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Income_distribution_statistics/el.

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 43. Ανώτατος Συντελεστής & Ανώτατο Κλιμάκιο για ΦΠ (2015)



Πηγή: Eurostat.

Ο συντελεστής ΦΠΑ 24% είναι ο υψηλότερος στην Ευρωζώνη και η Ελλάδα βρίσκεται στις πρώτες θέσεις μαζί με τις Σκανδιναβικές χώρες. Η μεταρρύθμιση του 2015 με τη μεταφορά προϊόντων από το μειωμένο στον κεντρικό συντελεστή και η μετέπειτα αύξηση του κεντρικού συντελεστή στο 24% οδήγησε σε αύξηση των εσόδων από τον φόρο προστιθέμενης αξίας.

Το ύψος του αφορολόγητου στην Ελλάδα ήταν διαχρονικά υψηλό. Σε σύγκριση με το όριο φτώχειας το αφορολόγητο στην Ελλάδα συνεχίζει να είναι το υψηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση ακόμα και ύστερα από την πρόσφατα νομοθετημένη αλλαγή που θα ισχύσει από το 2019. Ακόμα και υπό το νέο αφορολόγητο όριο στα 5.680 ευρώ, η Ελλάδα παρουσιάζει τον υψηλότερο λόγο Αφορολόγητου Ορίου/Όριο Φτώχειας στο 122%, παρέχοντας στην πράξη μια ισχυρή προστασία στους πιο αδύναμους εισοδηματικά (Γράφημα 44).

Γράφημα 44. Αφορολόγητο ως % Ορίου Φτώχειας (2016)³⁹

Πηγή: Eurostat.

Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι ταυτόχρονα το υψηλό αφορολόγητο απετέλεσε και τείχος απόκρυψης της φοροδιαφυγής για αρκετά εύπορα νοικοκυριά. Είναι χαρακτηριστικό πως σύμφωνα με τα στοιχεία του 2015 της Eurostat το 92% των αγροτών, το 75% των ελευθέρων επαγγελματιών και το 60% των μισθωτών φαίνεται να βρίσκονταν κάτω από το όριο του παλαιού αφορολόγητου των 9.500 ευρώ. Επιπροσθέτως, η αποφυγή επιβολής ακόμα και μιας ελάχιστης φορολογικής υποχρέωσης λειτουργούσε υπονομευτικά για την εγκαθίδρυση φορολογικής συνείδησης μεταξύ των πολιτών.

Συμπερασματικά, οι συντελεστές φορολογίας εισοδήματος και συναλλαγών στην Ελλάδα είναι υψηλότεροι των αντίστοιχων μέσων ευρωπαϊκών συντελεστών, ενώ το αφορολόγητο όριο είναι μακράν το υψηλότερο στην Ευρώπη σε σύγκριση με το σχετικό όριο φτώχειας. Παράλληλα, η Ελλάδα έχει εφαρμόσει μια πληθώρα αλλαγών σε κλίμακες και συντελεστές φόρων εισοδήματος και συναλλαγών χωρίς πάντα να έχει επιτύχει σημαντική βελτίωση στα φορολογικά έσοδα.

Από τη μια μεριά η μεγάλη διαφορά υψηλών συντελεστών μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ και από την άλλη η μικρή διαφορά συλλεγόμενων φορολογικών εσόδων αναδεικνύει το ζήτημα του υψηλού φορολογικού κενού που παρουσιάζει η ελληνική οικονομία.

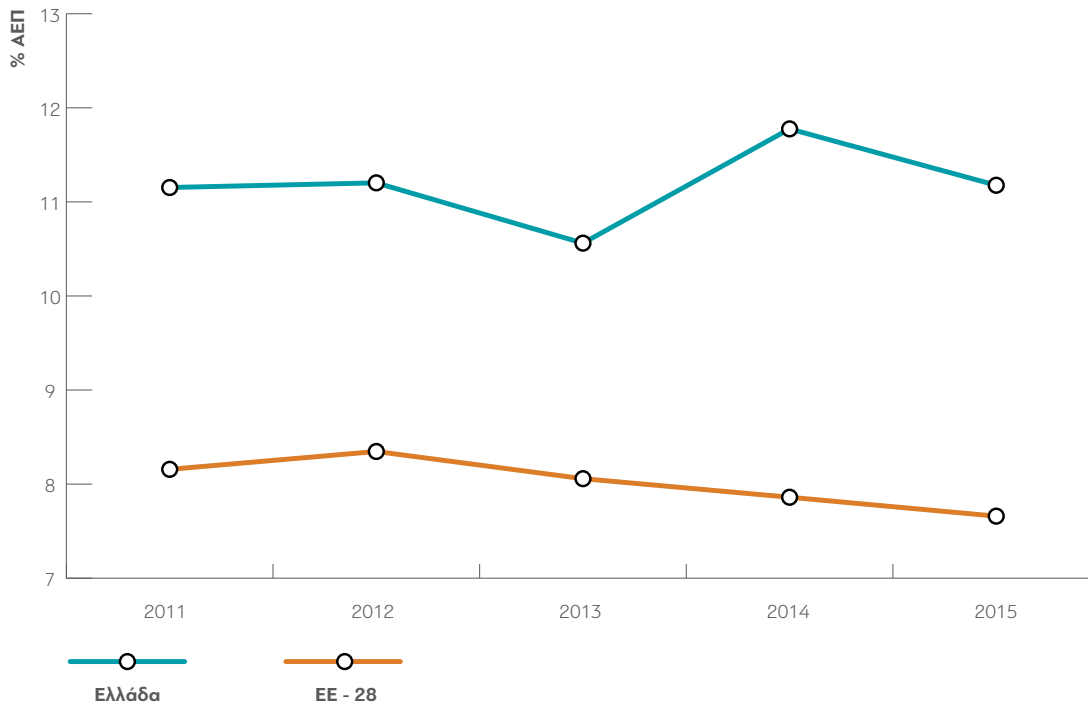
39. Για την Ελλάδα έγινε χρήση του αφορολόγητου ορίου που θα ισχύσει από το 2019.

Γ3. Παθογένειες και η Ανάγκη Μεταρρύθμισης

Έχοντας ως δεδομένο το γεγονός πως οι συλλεγόμενοι φόροι βρίσκονται κοντά στους ευρωπαϊκούς μέσους όρους, ενώ οι φορολογικοί συντελεστές και οι εκπτώσεις κυμαίνονται αρκετά υψηλότερα των αντίστοιχων ευρωπαϊκών, το ζήτημα του φορολογικού κενού και της αναποτελεσματικότητας του φορολογικού συστήματος αποκτά ιδιαίτερη σημασία.

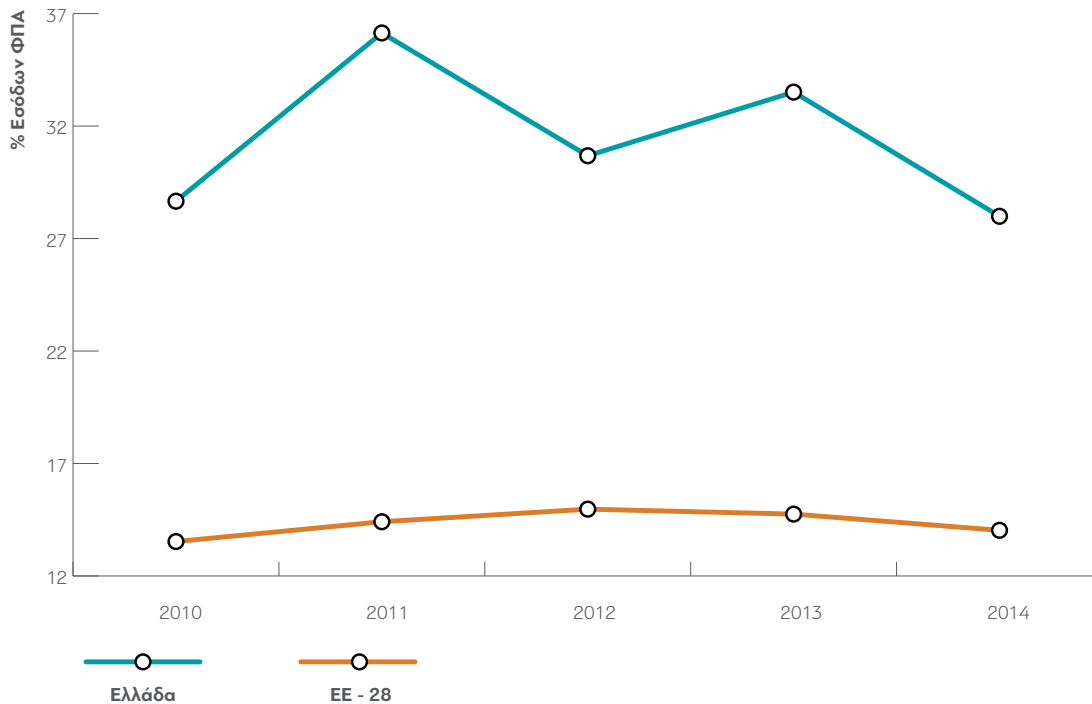
Γ3.1. Το Κόστος της Περιπλοκότητας

Το περίπλοκο και γενναιόδωρο καθεστώς εκπτώσεων και απαλλαγών και η εκτεταμένη φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή εξηγούν το μεγάλο κενό που παρατηρείται μεταξύ συντελεστών και εσόδων με αποτέλεσμα η Ελλάδα να παρουσιάζει ένα από τα υψηλότερα φορολογικά κενά στην Ευρώπη. Αξίζει να σημειωθεί πως το φορολογικό κενό διαμορφώνεται εκτός από την ολική ή μερική απόκρυψη εισοδημάτων και από την αποτυχία των φορολογουμένων να καταβάλουν φόρους που ορθώς δήλωσαν. Ως εκ τούτου η εκτόξευση των ληξιπρόθεσμων φορολογικών οφειλών, τα τελευταία επτά έτη ασκεί ανοδικές πιέσεις στο φορολογικό κενό.

Γράφημα 45. Το Φορολογικό Κενό**Πηγή:** World Bank.

Το φορολογικό κενό δημιουργεί απώλειες εσόδων της τάξεως του 11% του ΑΕΠ ή 19,6 δισ. ευρώ, παρουσιάζοντας μια σχετική σταθερότητα την τελευταία πενταετία (Γράφημα 45). Ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος κυμαίνεται γύρω στο 8%. Η σύγκλιση του φορολογικού κενού προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο σημαίνει μια ανάκτηση εσόδων της τάξεως των 5,4 δισ. ευρώ.

Είναι χαρακτηριστικό πως η Ελλάδα παρουσιάζει υστέρηση είσπραξης στο ΦΠΑ (VAT gap) από τις υψηλότερες στην Ευρώπη. Η διαφορά μεταξύ θεωρητικά μέγιστων εσόδων ΦΠΑ και πραγματικών εσόδων ΦΠΑ ήταν 28% στην Ελλάδα το 2014, ενώ ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ήταν στο 14% (Γράφημα 46).

Γράφημα 46. Φορολογικό Κενό ΦΠΑ ως % των Εσόδων ΦΠΑ

Πηγή: Directorate General Taxation & Customs Union, EC (2016).

Παρ' όλη την επιρροή που ασκούν τα ληξιπρόθεσμα φορολογικά χρέη στα μεγέθη του φορολογικού κενού, το γεγονός παραμένει πως η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα βρίσκεται σε ιδιαίτερα σημαντικό ύψος ως προς το ΑΕΠ γεγονός που πλήττει ευθέως τις δημοσιονομικές επιδόσεις της χώρας⁴⁰.

Τα τελευταία έτη έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές μελέτες χαρτογράφησης των αιτιών φοροδιαφυγής στην Ελλάδα. Το νομοθετικό και πολιτικό περιβάλλον, οι τεχνολογικές υποδομές, οι οργανωσιακοί πόροι, η διάρθρωση της οικονομίας, η φορολογική συνείδηση και η δομή του φορολογικού συστήματος συνέβαλαν στη γιγάντωση του φαινομένου⁴¹.

Στο νομοθετικό και πολιτικό περιβάλλον, η πολυνομία και η πολυπλοκότητα⁴², η ανασφάλεια δικαίου και οι συνεχείς αλλαγές του πλαισίου επηρεάζουν αρνητικά στη συλλογή των δημοσίων εσόδων και οξύνουν τα φαινόμενα της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής.

Στο τεχνολογικό μέτωπο, η επέκταση των ηλεκτρονικών συναλλαγών⁴³ έχει συμβάλει θετικά στην αύξηση των εσόδων του ΦΠΑ. Αντίστοιχα η επέκταση των ηλεκτρονικών τιμολογίων και της ηλεκτρονικής αποθήκης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις θα επέτρεπε τον αποτελεσματικό έλεγχο των αλυσίδων αξίας. Επιπροσθέτως, η χρήση νέων τεχνολογιών αυξάνει τη φορολογική συμμόρφωση.

Η αδυναμία φορολογικών ελέγχων των υποθέσεων που συσσωρεύονται επηρεάζει αρνητικά το φαινόμενο της φοροδιαφυγής. Η υποστελέχωση των κέντρων ελέγχου φορολογουμένων μεγάλου πλούτου και των μεγά-

⁴⁰. Leventi et al. (2013). Schneider (2015).

⁴¹. διαΝΕΟσις (2016α). Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα, διαθέσιμο στο <https://www.dianeosis.org/research/tax-evasion/>.

⁴². διαΝΕΟσις (2016). Πολυνομία, κακονομία και γραφειοκρατία στην Ελλάδα, διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/>.

⁴³. Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, IOBE (2015).

λων επιχειρήσεων (ΚΕΦΟΜΕΠ, ΚΕΜΕΕΠ) είναι ο βασικός παράγοντας μείωσης της δυνατότητας ελέγχων.

Η διάρθρωση της εθνικής οικονομίας αποτελεί σύμφωνα με μια σειρά μελετών έναν άλλο παράγοντα ενίσχυσης της φοροδιαφυγής.⁴⁴ Αυτοαπασχολούμενοι και πολύ μικρές επιχειρήσεις είναι δύο κατηγορίες φορολογούμενων που στατιστικά διεθνώς εμφανίζουν χαμηλότερα επίπεδα συμμόρφωσης σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες φορολογουμένων.

Ο υψηλός αριθμός αυτοαπασχολούμενων στο 34% της συνολικής απασχόλησης τη στιγμή που το αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέγεθος βρίσκεται στο 17% είναι ενδεικτικό της κατάστασης που τροφοδοτεί τη φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αντίστοιχα το 59% των μισθωτών στην Ελλάδα εργάζεται σε πολύ μικρές επιχειρήσεις (0-9 άτομα) τη στιγμή που ο μέσος όρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται στο 29%. Αυτοαπασχολούμενοι και πολύ μικρές επιχειρήσεις παραδοσιακά αποτελούσαν δύσκολες κατηγορίες για τη διεξαγωγή φορολογικών ελέγχων. Η μεγάλη αντιπροσώπευσή τους στο εθνικό επιχειρηματικό μίγμα προφανώς πιέζει επιχειρησιακά τους ελέγχους της φορολογικής διοίκησης.

Η φορολογική κουλτούρα επίσης, είναι ένα σημείο που επηρεάζει τα ποσοστά συμμόρφωσης σε μια οικονομία. Ένα περιβάλλον κοινωνικών υπηρεσιών χαμηλής αξίας και στόχευσης, υψηλών φορολογικών και ασφαλιστικών βαρών και σχετικά υψηλών δεικτών διαφθοράς στη διοίκηση οδηγεί σε χαμηλό βαθμό συμμόρφωσης και απώλεια φορολογικής συνείδησης.

Τέλος, ένα φορολογικό σύστημα, το οποίο χαρακτηρίζεται από πολλούς συντελεστές, δημιουργεί επιπλέον ευκαιρίες και κίνητρα φοροδιαφυγής για κάποιες κατηγορίες φορολογουμένων. Η κατανομή των φορολογουμένων παρουσιάζει ενδιαφέρον για τις στρατηγικές καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.

Το 2015 ο συντελεστής των ελευθέρων επαγγελματιών για εισοδήματα άνω των 50.000 ευρώ άλλαξε από 26% στο 33%. Για όλες τις κλίμακες εισοδημάτων κάτω των 50.000 ευρώ ο αριθμός των ελεύθερων επαγγελματιών ήταν εντυπωσιακά και αφύσικα υψηλός, ενώ ο αντίστοιχος στις κλίμακες άνω των 50.000 ευρώ παρουσίαζε μια ραγδαία μείωση (Γράφημα 47).

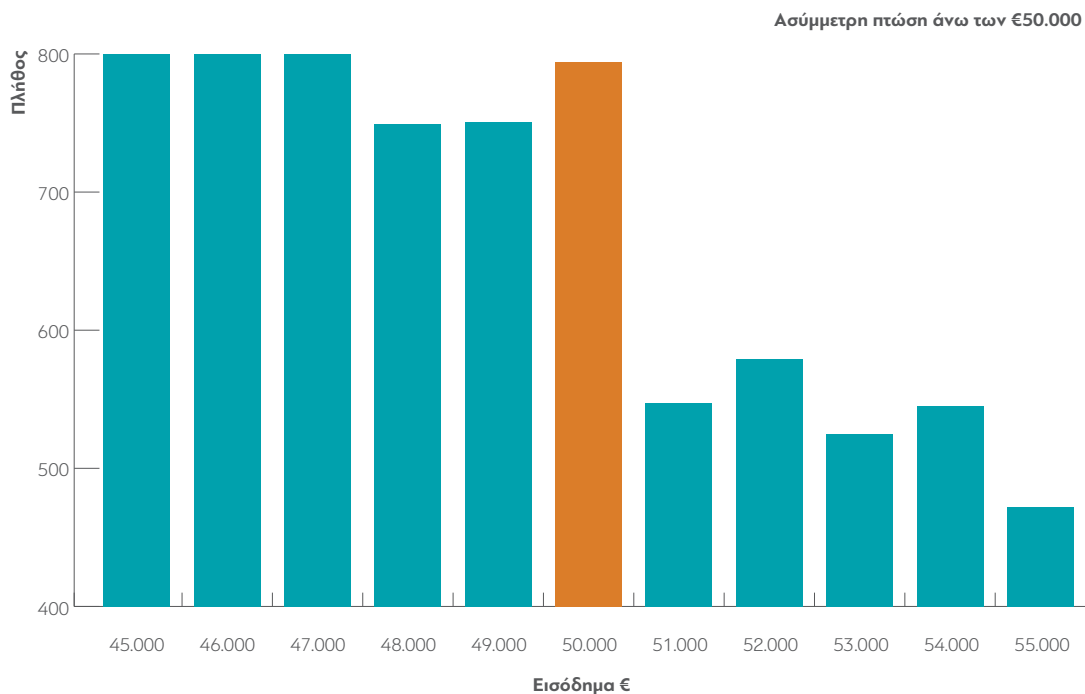
Επιπλέον, για το 2015 οι κατανομές εισοδημάτων αγροτών και ελευθέρων επαγγελματιών διαφέρουν από αυτή των μισθωτών και συνταξιούχων ιδιαίτερα στα χαμηλά εισοδήματα. Είναι φανερό πως πολλοί αγρότες και ελεύθεροι επαγγελματίες δηλώνουν μηδενικά ή σημαντικά χαμηλότερα εισοδήματα σε σχέση με τα πραγματικά. Ακόμη και οι μισθωτοί και συνταξιούχοι εμφανίζουν την υψηλότερη συσσώρευση δηλωθέντων εισοδημάτων περίξ των 10.000 ευρώ, πολύ κοντά στο αφορολόγητο των προηγούμενων ετών, με επιταχυνόμενη μείωση έως τις 15.000 ευρώ (Γράφημα 48). Συνεπώς, μπορεί να υποστηριχθεί πως όσο περισσότερους συντελεστές έχει ένα φορολογικό σύστημα τόσο αυξάνονται οι ευκαιρίες φοροδιαφυγής.

44. διαΝΕΟσις, (2016).

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

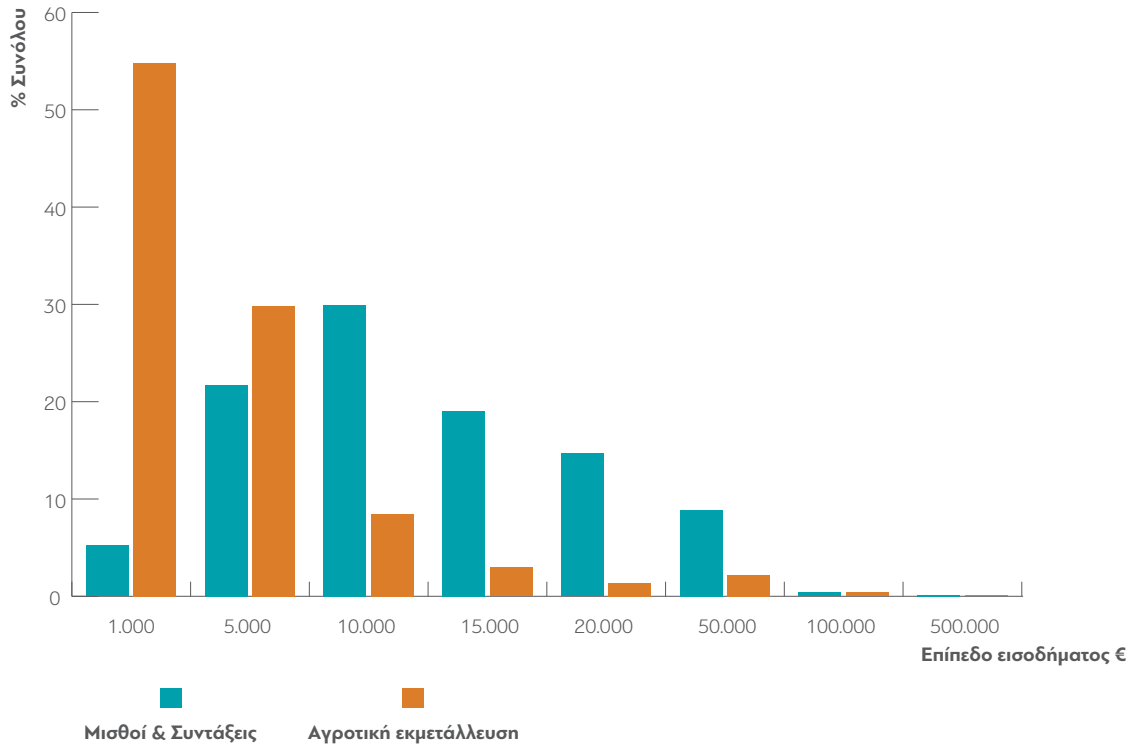
ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Γράφημα 47. Ελεύθεροι Επαγγελματίες στην Περιοχή €50.000 (2015)



Πηγή: ΑΑΔΕ.

Συμπερασματικά, μια σειρά οικονομικών, διαρθρωτικών, πολιτικών και διοικητικών αιτιών συντηρεί στην Ελλάδα ένα περιβάλλον χαμηλής φορολογικής συμμόρφωσης και υψηλής φοροδιαφυγής στερώντας από τα δημόσια οικονομικά πολύτιμους πόρους.

Γράφημα 48. Κατανομή Φορολογουμένων Ανά Επίπεδο Εισοδήματος (2015)

Πηγή: ΑΑΔΕ.

Γ3.2. Στόχοι Φορολογικής Μεταρρύθμισης

Η παρούσα κατάσταση στο φορολογικό περιβάλλον χαρακτηρίζεται από υψηλούς συντελεστές, αυξημένη βαρύτητα των έμμεσων φόρων, περιορισμένες φορολογικές βάσεις, πολλαπλές και άδικες εκπτώσεις και σημαντικά επίπεδα φοροδιαφυγής. Αυτά πρέπει να αλλάξουν μέσα στο πλαίσιο των υφιστάμενων διεθνών συμφωνιών της χώρας.

Η συμφωνία για το 3ο πρόγραμμα χρηματοδότησης, όπως το επιβεβαίωσε και το μεσοπρόθεσμο σχέδιο δημοσιονομικής προσαρμογής επιτρέπουν στην Ελλάδα ένα περιορισμένο πεδίο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής. Για τουλάχιστον έως το 2022 και υπό την πίεση του υψηλού δημόσιου χρέους έχει προβλεφθεί η ανάγκη υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων της τάξεως του 3,5% του ΑΕΠ. Αυτά μειώνουν τους ρυθμούς ανάπτυξης και συνεπώς τα υγιή φορολογικά έσοδα.

Από την άλλη η οικονομική και κοινωνική κρίση που ξεκίνησε το 2009 έχει οδηγήσει σε μαζική από-επένδυση και ραγδαία αύξηση της ανεργίας.

Ως εκ τούτου οι στρατηγικοί στόχοι μιας ολοκληρωμένης παρέμβασης στην οικονομική πολιτική πρέπει να είναι η αύξηση των επενδύσεων, η δημιουργία θέσεων εργασίας και η διατηρησιμότητα των δημοσίων εσόδων.

Ο σχεδιασμός μιας φορολογικής παρέμβασης μακράς πνοής θα πρέπει να συμβάλει στην επίτευξη των μακροοικονομικών στόχων που θέσαμε, να δημιουργεί τις συνθήκες ώστε η επίτευξη των στόχων πλεονάσματος

να υλοποιηθεί με μεγαλύτερη ασφάλεια και να αντιμετωπίζει τις παρούσες παθογένειες του φορολογικού περιβάλλοντος.

Για να διασφαλιστεί υψηλή δημοσιονομική ικανότητα και επίτευξη των στόχων που τέθηκαν χρειάζεται η αλλαγή του φορολογικού συστήματος να οδηγή στη δραστική ενοποίηση και μείωση συντελεστών. Η ενοποίησή τους θα επιφέρει απλοποίηση που μειώνει τα λάθη και τη φοροδιαφυγή. Η μείωσή τους θα ενισχύσει τις επενδύσεις καθιστώντας μια σειρά επενδυτικών σχεδίων βιώσιμα. Ταυτόχρονα, η κατάργηση των φοροαπαλλαγών για πολλές ειδικές κατηγορίες και η αντικατάστασή τους με ενισχύσεις απευθείας από τον Προϋπολογισμό θα ενισχύσει πιο ουσιαστικά τα εισοδήματα.

Ακόμη, η φορολογική πολιτική θα πρέπει να θέσει μια σειρά επιχειρησιακών επιδιώξεων που θα μοχλεύσουν την προσπάθεια για ενίσχυση των επενδύσεων, της απασχόλησης, της δημοσιονομικής σταθερότητας και του περιορισμού των φορολογικών παθογενειών. Αυτές οι επιδιώξεις είναι η διοικητική απλοποίηση, η ελάφρυνση του διοικητικού βάρους και η χρήση σύγχρονων τεχνολογιών.

Γ4. Απλοποίηση, Ενοποίηση και Μείωση Συντελεστών

Η πρόταση απλοποίησης - μείωσης περιλαμβάνει τις εξής αλλαγές:

- (α) Φορολογία επιχειρήσεων όλων των νομικών μορφών με συντελεστή 20% επί των καθαρών κερδών, με ταυτόχρονη μείωση των εκπιπόμενων μη-παραγωγικών δαπανών.
- (β) Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων 20% και σταδιακά έως 30% άνω των 50.000 ευρώ. Με το νέο αφορολόγητο στα 5.680 ευρώ, γίνεται έκπτωση φόρου με σταδιακή μείωση έως τις 40.000 ευρώ. Μετά ο συντελεστής αυξάνει 1% για κάθε 1.000 ευρώ εισοδήματος μέχρι το 30% στις 50.000 ευρώ, ώστε να υπάρχει προοδευτικότητα στην κλίμακα.
- (γ) Φορολογία αυτοαπασχολούμενων και ατομικών επιχειρήσεων με συντελεστή 20% επί των καθαρών κερδών έως 40.000 ευρώ. Μετά ο συντελεστής αυξάνει 1% για κάθε 1.000 ευρώ εισοδήματος μέχρι το 30% στις 50.000 ευρώ.
- (δ) Αυτοτελή εισοδήματα από τόκους, ενοίκια, μερίσματα κ.λπ. στο 20%.
- (ε) Στον ΦΠΑ προτείνεται ενιαίος κύριος συντελεστής 20%, χαμηλός συντελεστής 10% και κατάργηση του ενδιάμεσου 13%. Οι σημερινές κατηγορίες 24% και 13% συγκλίνουν στο 20%, ενώ η κατηγορία με συντελεστή 6% μεταφέρεται στο 10%. Όλες οι εξαιρέσεις καταργούνται.

Γ4.1. Φορολόγηση των Επιχειρήσεων

Την προηγούμενη δεκαετία είδαμε ότι μια σειρά χωρών, όπως η Γερμανία και η Ιαπωνία, μετέφεραν φορολογικά βάρη από τις επιχειρήσεις στην κατανάλωση. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η αύξηση της απασχόλησης, της αποταμίευσης και των εξαγωγών, πράγμα που βελτίωσε το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Στη διάρκεια της φορολογικής μεταρρύθμισης της Γερμανίας που έλαβε χώρα την πρώτη δεκαετία του 2000, μειώθηκαν οι συντελεστές φορολογίας εταιρειών, εισοδήματος και ασφαλιστικών εισφορών, ενώ αυξήθηκε ο ΦΠΑ κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες. Όπως διαπιστώνεται στη μελέτη OECD, (2008, Box 1.1), το αποτέλεσμα κρίνεται ότι υπήρξε θετικό για την οικονομική δραστηριότητα, καθώς και για την ανταγωνιστικότητα.

Η Ιαπωνία το 2014 άρχισε να μειώνει τον συντελεστή εταιρικής φορολογίας από 37% στο 31.3% το 2016, προκειμένου να ενισχυθεί η κερδοφορία

και οι ξένες επενδύσεις, βλέπε OECD (2015b, Ch. 2). Όπως όμως σημειώνουν οι de Mooij & Saito (2014), η μείωση δεν απέτελεσε πανάκεια, δεδομένου ότι εξακολουθούν να είναι από τους υψηλότερους στον ΟΟΣΑ και επιπλέον υπάρχουν αρκετοί πρόσθετοι φόροι που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις. Για να αντιμετωπιστούν προτείνουν μια φορολογική μεταρρύθμιση με ενοποίηση και απλοποίηση συντελεστών, ένα μοντέλο πιο κοντά στη μεταρρύθμιση της Γερμανίας.

Η αναβίωση της εγχώριας επιχειρηματικότητας και της αποταμίευσης, όπως και η μείωση της ανεργίας περνάει μέσα από την ελάφρυνση των υποχρεώσεων των επιχειρήσεων, αλλά και την αύξηση του εισοδήματος των νοικοκυριών.

Ειδικότερα για την Ελλάδα, οι περισσότερες γειτονικές χώρες (π.χ. Βουλγαρία και Κύπρος) έχουν πολύ χαμηλούς συντελεστές για τις επιχειρήσεις με αποτέλεσμα να αυξάνονται τα κίνητρα για τη μετανάστευση επιχειρήσεων και παραγωγικών δραστηριοτήτων σε γειτονικές χώρες. Αυτό συνεπάγεται τη μείωση της φορολογικής βάσης και τελικά των εσόδων. Λόγοι ανταγωνιστικότητας επιβάλλουν τη μείωση των συντελεστών φορολογίας των επιχειρήσεων.

Επιπροσθέτως, για λόγους μη διακριτικής μεταχείρισης και ουδετερότητας, οι επιχειρήσεις όλων των νομικών μορφών θα πρέπει να τυγχάνουν της ίδιας φορολογικής μεταχείρισης.

Ειδικότερα για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις, η χρήση ενός χαμηλότερου συντελεστή ανεξαρτήτως ύψους εισοδήματος θα εξαφάνιζε πολλά από τα κίνητρα απόκρυψης εισοδήματος. Η μείωση των συντελεστών λοιπόν θα λειτουργούσε ως θετικό κίνητρο για την αύξηση της φορολογικής βάσης και των εσόδων από τη φορολογία των νομικών προσώπων.

Είναι επίσης, σημαντικό να σημειωθεί η σημασία της ευθυγράμμισης του συντελεστή φορολόγησης επιχειρηματικών κερδών με το ασφαλιστικό κόστος της εργασίας. Η άμβλυνση της διαφοράς στα δύο κόστη θα μείωνε τα κίνητρα απόκρυψης θέσεων απασχόλησης. Η σύγκλιση αυτή των δύο συντελεστών σε χαμηλότερα επίπεδα από τα σημερινά θα δώσει κίνητρα για την εξάλειψη της μαύρης εργασίας στα χαμηλότερα εισοδήματα και θα ενισχύσει τα αποδιδόμενα έσοδα των ταμείων από αυτές τις κατηγορίες εργαζομένων.

Τέλος, παράλληλα με τη μείωση του συντελεστή πρέπει να εξετασθεί το καθεστώς των εκπιπόμενων δαπανών ώστε να γίνει αυστηρότερο. Η εισαγωγή ενός ενιαίου συντελεστή στο 20% και η επανεξέταση των εκπιπόμενων δαπανών θα δημιουργούσε απώλειες εσόδων ύψους 700 εκατ. ευρώ από τη φορολόγηση εισοδήματος νομικών προσώπων.

Διεθνώς έχει παρατηρηθεί πως συστήματα με λιγότερους και χαμηλότερους συντελεστές, όπως και η ευθυγράμμιση των συντελεστών ανεξαρτήτως πηγής εισοδήματος αυξάνουν τη συμμόρφωση⁴⁵. Ο ενιαίος συντελεστής 20% προτείνεται να ισχύσει και για το εισόδημα ενοικίων και

45. Papp & Takáts (2008).

τόκων, ώστε το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων στην οικονομία να φορολογούνται με έναν κοινό συντελεστή. Η φορολόγηση αυτών των εισοδημάτων με έναν οριζόντιο συντελεστή αναμένεται να αποφέρει αύξηση 130 εκατ. ευρώ στα έσοδα.

Γ4.2. Φορολόγηση Φυσικών Προσώπων

Η φορολογία εισοδήματος μισθωτών και συνταξιούχων στην Ελλάδα διακρίνεται διαχρονικά από στενή βάση, πολλούς συντελεστές, υψηλό ανώτατο συντελεστή και χαμηλού ύψους ανώτερο κλίμακιο.

Η πρόσφατη μείωση του αφορολόγητου, η οποία θα τεθεί σε ισχύ από το 2019 φιλοδοξεί να βελτιώσει την κατάσταση στο θέμα της στενής βάσης. Αξίζει να αναφερθεί ότι πριν από την επικείμενη αλλαγή, σε σύνολο 5,3 εκατομμυρίων ΑΦΜ μισθωτών και συνταξιούχων τα 2,5 εκατομμύρια υπάγονται στο καθεστώς του αφορολόγητου. Με την αλλαγή που θα επέλθει τα ΑΦΜ που θα βρίσκονται κάτω από το αφορολόγητο όριο θα μειωθούν στα 1,8 εκατομμύρια.

Μια απλοποιημένη κλίμακα για μισθωτούς και συνταξιούχους θα διατηρούσε το αφορολόγητο με τη μορφή εκπτώσεως από 1.250 ευρώ ως τα 20.000 ευρώ, μειώνοντας το σταδιακά κατά 100 ευρώ ανά 1.000 ευρώ επιπλέον εισοδήματος.

Μέχρι τα 40.000 ευρώ ο φορολογικός συντελεστής είναι 20% σε ευθυγράμμιση με τον κεντρικό συντελεστή ΦΠΑ, τους συντελεστές για αυτοαπασχολούμενους, επιχειρήσεις, αγρότες, ενοίκια και ασφαλιστικές εισφορές, ενώ μετά ο συντελεστής αυξάνει κατά 1% για κάθε 1.000 ευρώ εισοδήματος μέχρι το 30% στις 50.000 ευρώ, ώστε να εξασφαλίζεται η προοδευτικότητα.

Για τους κατά κύριο επάγγελμα αγρότες προτείνεται η εφαρμογή της ίδιας κλίμακας η οποία αναμένεται να παρουσιάσει ελαφρώς υψηλότερα -κατά 13 εκατ. ευρώ- έσοδα από το προηγούμενο καθεστώς.

Για τους αυτοαπασχολούμενους και τους ελεύθερους επαγγελματίες προτείνεται φορολογικός συντελεστής 20% επί του καθαρού εισοδήματος έως τα 40.000 ευρώ. Πάνω από αυτό το επίπεδο προτείνεται ο συντελεστής να αυξάνει 1% για κάθε 1.000 ευρώ εισοδήματος μέχρι το 30% στις 50.000 ευρώ.

Ένας σχετικά χαμηλός οριζόντιος συντελεστής στο 20% φιλοδοξεί να ομαλοποιήσει την καμπύλη κατανομής των εισοδημάτων των αυτοαπασχολούμενων στα πρότυπα της καμπύλης των μισθωτών και συνταξιούχων. Φαινόμενα συσσώρευσης δηλώσεων κάτω από τα όρια εκάστης κλίμακας -όπως είδαμε στο Γράφημα 45- θα περιοριστούν δραστικά και η μείωση του μέσου συντελεστή θα οδηγήσει σε αύξηση της συμμόρφωσης.

Τα έσοδα από τη μείωση του αφορολόγητου αναμένεται να αυξηθούν κατά 2,2 δισ. ευρώ. Η νέα κλίμακα αθροιστικά μειώνει τα έσοδα από τη φορολόγηση φυσικών προσώπων κατά 800 εκατ. ευρώ σε σχέση με το καθεστώς του 2016. Το συνολικό όφελος στα δημόσια έσοδα από το προτεινόμενο αφορολόγητο και τη νέα κλίμακα εκτιμάται στα 1,4 δισ. ευρώ.

Γ4.3. Απλοποίηση των Συντελεστών ΦΠΑ

Η απλοποίηση στον ΦΠΑ με την εισαγωγή κατάλληλου ύψους κεντρικού συντελεστή⁴⁶ που θα περιλαμβάνει τη μεγάλη πλειοψηφία των προϊόντων που υπάγονται στον φόρο μπορεί να εξυπηρετήσει μια σειρά στόχων για την έμμεση φορολογία στην Ελλάδα. Παρ' όλο που τα συλλεγόμενα έσοδα δεν είναι ιδιαίτερα υψηλά, οι συντελεστές ΦΠΑ είναι σκανδιναβικού επιπέδου. Η υψηλότερη υστέρηση του ΦΠΑ⁴⁷ έχει δημιουργήσει αυτό το φαινόμενο. Μια απλοποίηση του συστήματος ΦΠΑ φιλοδοξεί να αυξήσει τη φορολογική βάση και τη συμμόρφωση οδηγώντας σε υψηλότερα συλλεγόμενα έσοδα⁴⁸.

Αξίζει να σημειωθεί πως ο ΦΠΑ δεν προσφέρεται για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, καθώς αυτή μπορεί να ασκηθεί πιο αποτελεσματικά και στοχευμένα μέσω της φορολογίας εισοδήματος και των κοινωνικών επιδομάτων. Μπορεί όμως να ασκήσει κλαδική πολιτική στηρίζοντας συγκεκριμένους κλάδους ειδικού ενδιαφέροντος.

Στο πλαίσιο της απλοποίησης του συστήματος ΦΠΑ εξετάστηκε η πρόταση για έναν ενιαίο κύριο συντελεστή 20%, χαμηλό συντελεστή 10% και κατάργηση του ενδιάμεσου συντελεστή του 13%. Οι σημερινές κατηγορίες του κεντρικού 24% και μειωμένου 13% συγχωνεύονται στον ενιαίο κεντρικό συντελεστή του 20%, περιλαμβάνοντας πλέον τη συντριπτική πλειοψηφία προϊόντων και υπηρεσιών, όπως φαίνεται στο Πλαίσιο 3.

Πλαίσιο 3. Απλοποίηση Συντελεστών ΦΠΑ

Υπερμειωμένος Συντελεστής	Μειωμένος Συντελεστής	Κύριος Συντελεστής
6% → 10%	← 13% →	20% ← 24%

Αύξηση Εσόδων: 1,2 δισ. ευρώ

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών.

Στο νέο χαμηλό συντελεστή του 10% θα περιλαμβάνονται οι υπηρεσίες τουριστικών καταλυμάτων και τα προϊόντα και οι υπηρεσίες που σήμερα περιλαμβάνονται στον υπερ-μειωμένο συντελεστή του 6% (βιβλία, εφημερίδες, θέατρα, φάρμακα). Λόγω της υψηλής τουριστικής κατανάλωσης στη χώρα (ο τουρισμός έμμεσα ή άμεσα συνεισφέρει το 22% του ΑΕΠ⁴⁹), ο συγκεκριμένος φόρος επιβαρύνει καταναλωτές που δεν είναι πολίτες της χώρας και συνεπώς δεν φορολογούνται στο εισόδημά τους στην Ελλάδα. Μελέτη του IOBE ανέφερε πως ο τουρισμός αποδίδει 1,4 δισ. ευρώ σε έμμεσους φόρους, με την πλειοψηφία αυτών να αφορούν τον ΦΠΑ⁵⁰.

⁴⁶. Keen & Mintz (2004).

⁴⁷. EC (2012, 2016).

⁴⁸. Borselli, Chiri, & Romagnano (2012).

⁴⁹. IOBE, (2012β).

⁵⁰. IOBE, (2012β).

Αξίζει να επισημανθεί πως τα προϊόντα που περιλαμβάνονται στο 24% είναι υψηλότερης ελαστικότητας και χαμηλότερης συμμόρφωσης από αυτά που επιβαρύνονται με 13%. Η ενοποίηση των συντελεστών έχει ως εκ τούτου θετική συνεισφορά στη φορολογική βάση και στα συλλεγόμενα έσοδα.

Επιπλέον, η απλοποίηση και αναπροσαρμογή στον ΦΠΑ θα αυξήσει επίσης τον μέσο συντελεστή από το 17,8% στο 19,2% συμβάλλοντας επίσης θετικά στα συλλεγόμενα έσοδα. Συνολικά από την αναπροσαρμογή αναμένεται μια αύξηση των εσόδων της τάξεως των 1,2 δισ. ευρώ.

Η αύξηση των συλλεγόμενων εσόδων ΦΠΑ με τη σειρά της, θα επέτρεπε την κατάργηση μιας σειράς έμμεσων φόρων, εξυπηρετώντας τη στρατηγική για ακόμα μεγαλύτερη απλοποίηση. Τέλη χαρτοσήμων, Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης (ΕΦΚ) στο κρασί, στην μπύρα, στην ηλεκτρική ενέργεια, στο φυσικό αέριο και το τέλος επιτηδεύματος θα μπορούσαν να περιλαμβάνονται στη λίστα των φόρων που θα μπορούσαν να μειωθούν ή να καταργηθούν σε μια τέτοια στρατηγική απλοποίησης.

Η εισαγωγή της πλειοψηφίας των προϊόντων και υπηρεσιών σε έναν κοινό συντελεστή θα οδηγήσει στη μείωση της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς που αυτή προκαλεί⁵¹.

Ο ΦΠΑ μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο εξισορρόπησης των άμεσων φόρων. Στη χώρα μας, η χαμηλή συμμόρφωση στη φορολογία εισοδήματος είναι θετικά συσχετισμένη με το ύψος του εισοδήματος⁵². Η υψηλή φοροδιαφυγή στη φορολογία εισοδήματος για συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες δημιουργεί συνθήκες μειωμένης κοινωνικής δικαιοσύνης. Μέσα στο πλαίσιο της ελληνικής παραδοξότητας πρέπει να επισημανθεί πως ο ΦΠΑ μπορεί ως ένα βαθμό να επιβαρύνει τα εισοδήματα τα οποία έχουν διαφύγει της φορολογίας εισοδήματος.

Τέλος, καθώς οι ακαθάριστες επενδύσεις⁵³ ως ποσοστό του ΑΕΠ βρίσκονται πλέον στο 11%, σε μεγάλη απόσταση από το προ-κρίσης επίπεδο του 24%, γίνεται συνεχώς πιο επείγον το αίτημα για ανάσχεση της αποβιομηχάνισης και του κλεισίματος επιχειρήσεων. Ο στόχος ενίσχυσης των επενδύσεων και περιορισμού της κατανάλωσης ως συστατικών στοιχείων του ΑΕΠ επιβάλλει την επικέντρωση της μείωσης συντελεστών σε άλλους τομείς που ενισχύουν τις επενδύσεις παρά στη φορολογία της κατανάλωσης.

Γ4.4. Πολιτικές για τη Φορολόγηση της Ακίνητης Περιουσίας

Τα έσοδα από τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα ανέρχονται στο 7,6% του συνόλου των φορολογικών εσόδων (Γράφημα 49). Στις χώρες του ΟΟΣΑ ο αντίστοιχος μέσος όρος ανέρχεται στο 3,2%. Μια σειρά χωρών όπως ο Καναδάς, οι ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ν. Κορέα λαμβάνουν άνω του 10% των φορολογικών τους εσόδων από τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας. Ενώ η Γαλλία άνω του 8%. Οι χώρες της βόρειας και κεντρικής Ευρώπης λαμβάνουν κάτω του 2%, ενώ η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία μεταξύ 3,5% και 2,2%. Είναι λοιπόν σαφές πως η Ελλάδα φορολογεί αρκετά υψηλά την ακίνητη περιουσία.

51. OECD (2014).

52. διαΝΕΟσις (2016).

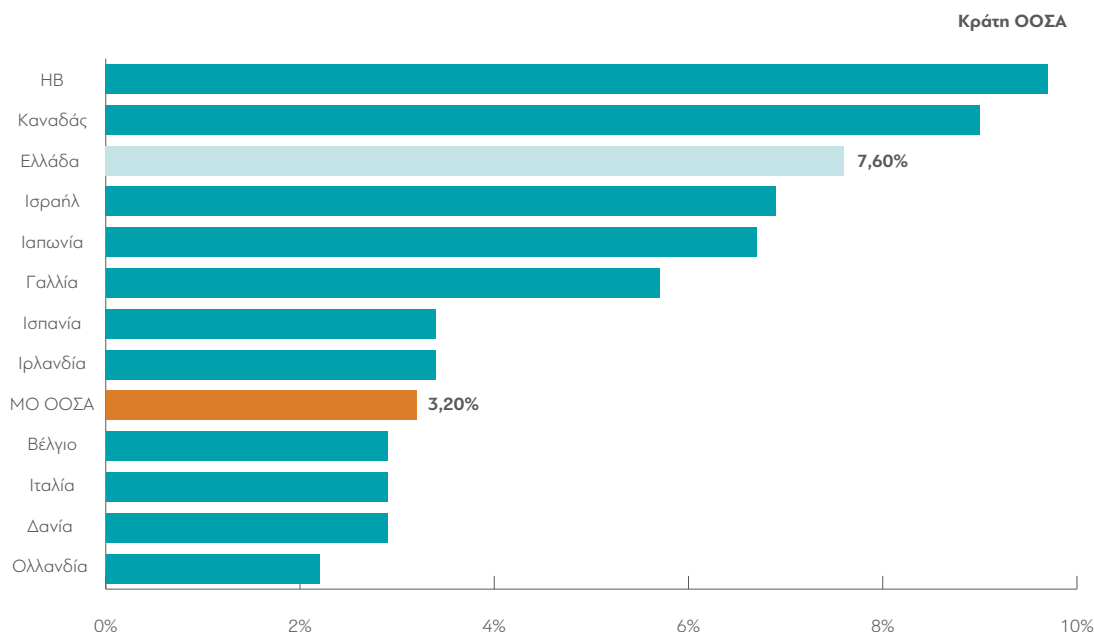
53. Οι ακαθάριστες επενδύσεις περιλαμβάνουν τις καθαρές νέες επενδύσεις και τις αποσβέσεις. Αντίθετα, τα στοιχεία στα Γραφήματα 8 και 9 αφορούν μόνο στις καθαρές νέες επενδύσεις, οι οποίες μετά την κρίση είναι πλέον αρνητικές.

Η υψηλή εισπραξιμότητα και άρα η αποτελεσματικότητα του φόρου αποτελούν παράγοντες που στηρίζουν τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας. Επίσης, σε μια χώρα με υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής στο εισόδημα και υψηλή ιδιοκατοίκηση η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας μπορεί να λειτουργήσει ως προσέγγιση του εισοδήματος που έχει λάβει διαχρονικά ένα νοικοκυριό.

Από την άλλη, όπως έχει αναφερθεί πολλές φορές, ο ΕΝΦΙΑ είναι δύο φόροι σε έναν. Είναι και φόρος ακινήτου και φόρος περιουσίας. Η Ελλάδα ανήκει στις χώρες που εξαιρετικά μεγάλο ποσοστό του συνολικού εσόδου από τον φόρο ακινήτων αφορά τη φορολόγηση της περιουσίας.

Τα μέτρα που εισάγονται στη φορολόγηση εισοδήματος και κατανάλωσης θα επέτρεπαν μια αρχική εξέταση για μείωση του φόρου ακίνητης περιουσίας κατά 400 εκατ. ευρώ.

Γράφημα 49. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας ως % των Φορολογικών Εσόδων (2015)



Πηγή: ΟΟΣΑ.

Μια ευρύτερη μεταρρύθμιση του ΕΝΦΙΑ θα απαιτούσε τη μεταφορά μέρους των εσόδων και την υποχρέωση είσπραξης του φόρου ακινήτων στους δήμους καθώς και τη δυνατότητα αυξομείωσης των τοπικών φορολογικών συντελεστών. Επίσης, θα απαιτούσε τον προσδιορισμό του φόρου ακινήτων στη βάση του υπαρκτού ή τεκμαρτού ενοικίου που το κάθε ακίνητο (μπορεί να) αποφέρει και τον περιορισμό της φορολόγησης περιουσίας μέσω του ΕΝΦΙΑ.

Γ4.5. Θεσμικές Προτάσεις

Μια σειρά από βελτιώσεις στον τρόπο που λειτουργεί η φορολογική διοίκηση μπορούν να πλαισιώσουν τις προτάσεις για την απλοποίηση των συντελεστών. Σε αυτά τα μέτρα περιλαμβάνονται η ενιαία είσπραξη φορολογικών και ασφαλιστικών πληρωμών από τις ΔΟΥ, η ηλεκτρονική διασύνδεση των επιχειρήσεων, η ριζική ανακατανομή αρμοδιοτήτων εντός της διοίκησης. Η ενιαία είσπραξη θα επιτρέψει τη διασταύρωση στοιχείων και δραστηριότητας, θα αυξήσει τη συμμόρφωση καθώς και την αποτελεσματικότητα των ελέγχων, ενώ θα περιορίσει και το διοικητικό κόστος.

Η υποχρεωτική χρήση ηλεκτρονικής τιμολόγησης και κλειστής αποθήκης θα πρέπει να επεκταθεί στο σύνολο των μεσαίων επιχειρήσεων της επικράτειας. Με τη χρήση αυτών θα γίνει δυνατή η παρακολούθηση της ροής των προϊόντων κατά μήκος των αλυσίδων αξίας ώστε να μπορεί σαφώς να προσδιοριστεί τι αγόρασε ο τελικός καταναλωτής, ενώ θα επιτρέψει την άμεση (πρακτικά) απόδοση του ΦΠΑ.

Το μέτρο θα οδηγήσει σε αύξηση της συμμόρφωσης, αποτελεσματικότερους ελέγχους και σε αύξηση της εισπραξιμότητας τόσο στους φόρους κατανάλωσης όσο και ως ένα βαθμό στους φόρους εισοδήματος. Τέλος, η επέκταση των ηλεκτρονικών τιμολογίων και της ηλεκτρονικής αποθήκης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις θα διευκολύνει τους ελέγχους γραφείου και θα απελευθερώσει επιχειρησιακούς και ανθρώπινους πόρους για άλλους ελέγχους.

Η διοικητική απλοποίηση και η βέλτιστη κατανομή των επιχειρησιακών πόρων της φορολογικής διοίκησης μπορούν να επιτευχθούν μέσω του διαχωρισμού των φορολογουμένων σε τρεις κατηγορίες:

- Πρώτον, στα φυσικά πρόσωπα μισθωτούς και συνταξιούχους, οι οποίοι θα τεθούν στην αρμοδιότητα μιας κεντρικής ΔΟΥ. Η πλειοψηφία αυτών των φορολογουμένων είναι χαμηλού κινδύνου συμμόρφωσης, ενώ ταυτόχρονα μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης θα μπορούν να εξυπηρετούνται από εναλλακτικά δίκτυα στις συναλλαγές τους με τις αρχές, με ραγδαία μείωση του διοικητικού κόστους.
- Δεύτερον, στις μεσαίες, μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις, στους αυτοαπασχολούμενους και ελεύθερους επαγγελματίες, οι οποίοι θα τεθούν στην αρμοδιότητα των κατά τόπους ΔΟΥ. Οι περιφερειακές ΔΟΥ θα μπορούν να επικεντρωθούν πλέον στις δύο βασικές κατηγορίες απώλειας εσόδων, τον ΦΠΑ και τον φόρο εισοδήματος αυτοαπασχολούμενων, αναμένοντας έτσι αυξημένη αυτο-συμμόρφωση σε αυτά τα δύο πεδία και αυξημένη ελεγκτική αποτελεσματικότητα.
- Τρίτον, στα φυσικά και νομικά πρόσωπα μεγάλου πλούτου που διαχειρίζονται το ΚΕΜΕΕΠ και το ΚΕΦΟΜΕΠ. Η αποσυμφόρηση των περιφερειακών μονάδων λόγω των προαναφερθέντων μέτρων θα μπορούσε να απελευθερώσει ανθρώπινους πόρους για τη στελέχωση των μονάδων του ΚΕΜΕΕΠ και του ΚΕΦΟΜΕΠ, ώστε αυτές να αυξήσουν τους ελέγχους σε πρόσφατες υποθέσεις υψηλού κινδύνου και απόδοσης.

Γ4.6. Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα και Αντισταθμιστικά

Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στη φορολογία εισοδήματος και στον ΦΠΑ θα επιφέρουν ένα θετικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα της τάξεως των 2,03 δισ. ευρώ. Υπό την προϋπόθεση επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων, αυτό το πρόσθετο πλεόνασμα θα μπορούσε να κατευθυνθεί προς μια σειρά αντισταθμιστικών μέτρων που θα ελάφρυναν περαιτέρω τις φορολογικές υποχρεώσεις των πολιτών, θα απλοποιούσαν το φορολογικό τοπίο, θα ενίσχυαν τις υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας και θα διόρθωναν χρόνιες στρεβλώσεις σε μια σειρά άλλων χρεώσεων που επιβαρύνουν τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις (Πίνακας 7).

Χαρακτηριστικά οι πόροι που διασφαλίζει η πρόταση θα μπορούσαν να χρηματοδοτήσουν την πλήρη κάλυψη των Υπηρεσιών Κοινής Ωφελείας (ΥΚΩ) στα τιμολόγια του ηλεκτρικού ρεύματος. Οι ΥΚΩ που ανέρχονται στα 740 εκατ. ευρώ, πρέπει να χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, όπως συμβαίνει στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών. Ο εξορθολογισμός και η μείωση του βάρους του ΕΝΦΙΑ θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί με 400 εκατ. ευρώ.

Ένα σημαντικό ποσό θα μπορούσε να διατεθεί ώστε να καταργηθεί το τέλος επιτηδεύματος και να περιοριστούν μια σειρά αντικειμενικών κριτηρίων στη φορολογία εισοδήματος (κυρίως πρώτης κατοικίας & αυτοκινήτου). Η αναμενόμενη αύξηση της βάσης και της συμμόρφωσης στη φορολογία εισοδήματος επιτρέπουν τον περιορισμό χρεώσεων που δεν προκύπτουν από την τρέχουσα οικονομική δραστηριότητα του φορολογουμένου.

Πίνακας 7. Ενιαίο Ισοζύγιο Ασφαλιστικών & Φορολογικών Αλλαγών

Μεταρρυθμίσεις	Έσοδα (εκατ. €)	Αντισταθμιστικά	Δαπάνη (εκατ. €)
Έσοδα λόγω νέου αφορολόγητου	+2.200	Μέτρα κοινωνικής στήριξης	-350
Αναπροσαρμογή ΦΠΑ	+1.200	Κατάργηση Υπηρεσιών Κοινής Ωφελείας (ΥΚΩ)	-740
Ενοίκια, τόκοι, κλπ	+130	Εξορθολογισμός ΕΝΦΙΑ	-400
Μειώσεις φόρων			
Νομικά Πρόσωπα	-700	Τέλος επιτηδεύματος	-340
Φυσικά πρόσωπα (Κυρίως λόγω μείωσης εισφοράς μισθωτών)	-800	Περιορισμός Μικρών Τεκμηρίων	-200
Σύνολο	2.030	Σύνολο	-2.030

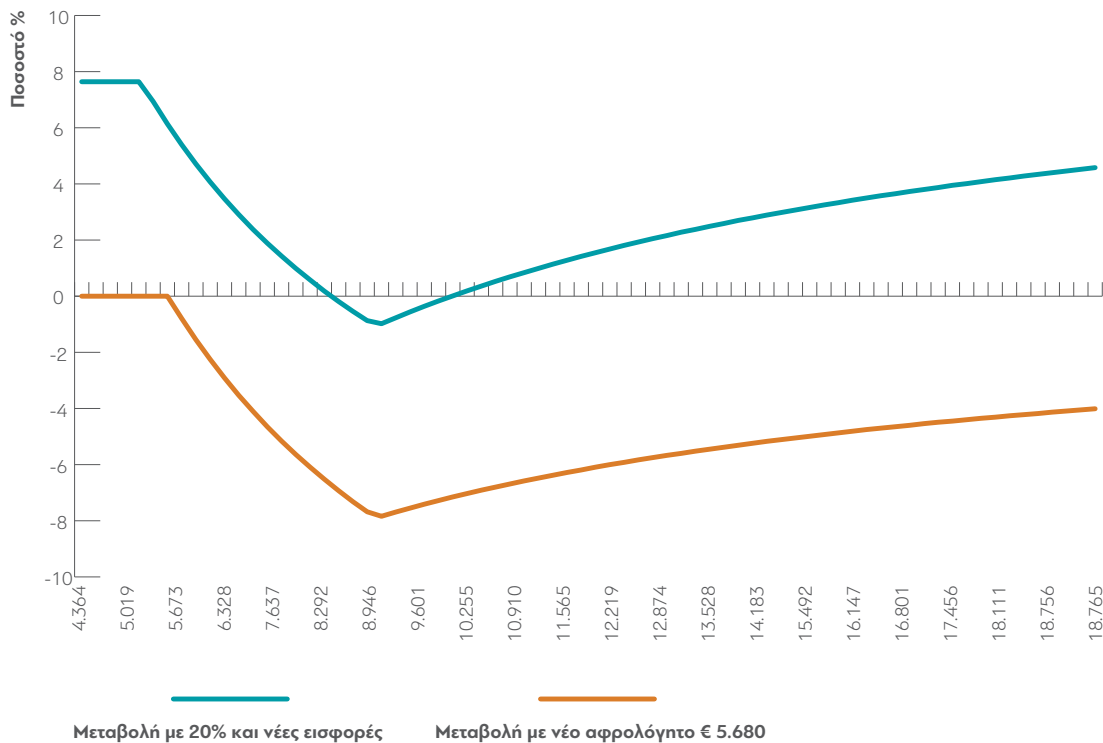
Γ5. Οφέλη της Πρότασης

Στην παρούσα ενότητα περιγράφεται πως η πρόταση οδηγεί σε ισορροπημένες ελαφρύνσεις εισφορών και φόρων για τις περισσότερες κατηγορίες φορολογουμένων.

Γ5.1. Κατηγορίες Φορολογουμένων

Συνολικά, η πρόταση θα ενισχύσει το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και συνεπώς την κατανάλωση, ενώ θα δημιουργήσει κίνητρα για νέες επενδύσεις, λόγω της μείωσης που θα επιφέρει στους κινδύνους των δημόσιων οικονομικών και του ασφαλιστικού συστήματος.

Οι μισθωτοί θα ωφεληθούν από την πλήρη κατάργηση των κύριων εισφορών τους, πράγμα που θα οδηγήσει σε δραστικό περιορισμό των κινήτρων για την απόκρυψη εργασίας. Η κατάργηση των εισφορών για τους μισθωτούς (και η μείωση 8% για τους αγρότες) καλύπτει τις απώλειες από τη μείωση του αφορολογήτου και στις περισσότερες κατηγορίες οδηγεί σε αύξηση των καθαρών αποδοχών (Γράφημα 50). Η συνολική πρόταση ενισχύει εντέλει την εξαρτημένη απασχόληση, συμβάλλει θετικά στα ασφαλιστικά έσοδα και συμβάλλει στην αύξηση των καταβαλλόμενων συντάξεων και των δικαιούχων αυτών.

Γράφημα 50. Εισόδημα Μισθωτών

Πηγή: ΑΑΔΕ.

Η αύξηση των επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ που εισηγείται η πρόταση θα ενισχύσει περαιτέρω το επιχειρείν στην Ελλάδα. Οι επιχειρήσεις θα έχουν μια μείωση κατά 1,33 ποσοστιαίες μονάδες των ασφαλιστικών εισφορών, μειώνοντας ουσιαστικά το κόστος εργασίας, ενώ και στη φορολογία εισοδήματος θα ωφεληθούν από μια πτώση του συντελεστή κατά εννέα ποσοστιαίες μονάδες.

Οι ελεύθεροι επαγγελματίες θα έχουν όφελος από τη μείωση των εισφορών κατά 8% και του μέσου φορολογικού συντελεστή. Θα μειωθούν με αυτόν τον τρόπο τα κίνητρα απόκρυψης δραστηριότητας συμβάλλοντας στην αύξηση της συμμόρφωσης και της φορολογικής βάσης. Οι αγρότες θα έχουν όφελος από τη μείωση κατά 8% των εισφορών ασφάλισης και από τη μείωση του μέσου συντελεστή φορολογίας εισοδήματος. Η μείωση του αφορολογήτου αντισταθμίζεται και υπερκαλύπτεται από τη μείωση στο ασφαλιστικό βάρος (Γράφημα 51).

Γράφημα 51. Εισόδημα Αγροτών

Πηγή: ΑΑΔΕ.

Γ5.2. Εφαρμογές Ανά Κατηγορία Απασχόλησης και Εισοδήματος

Παρουσιάζοντας τρία παραδείγματα μισθωτών (Πίνακες 8Α, 8Β, 8Γ), με μηνιαίο μεκτό εισόδημα 600 ευρώ, 1.500 ευρώ και 3.000 ευρώ και ένα προστατευόμενο μέλος, καθίσταται φανερό πως και στις τρεις περιπτώσεις με τους προτεινόμενους νέους φορολογικούς συντελεστές και την κατάργηση της κύριας εισφοράς το διαθέσιμο εισόδημα μετά από φόρους αυξάνεται τόσο σε σχέση με το νέο καθεστώς που θα προκύψει από την εισαγωγή του νέου αφορολόγητου ορίου, όσο και σε σχέση με το ισχύον καθεστώς.

Πίνακας 8Α. Μισθωτός €600 Μεικτά, με 1 Προστατευόμενο Μέλος

Κατηγορία	ευρώ
Καθαρό Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	7.331
Φόρος – ΣΗΜΕΡΑ	0
Φόρος - ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	363
Καθαρό Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	7.891
Φόρος – ΠΡΟΤΑΣΗ	442
Διαθέσιμο Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	7.331
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	6.968
Διαθέσιμο Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	7.449

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Πίνακας 8B. Μισθωτός €1.500 Μεικτά, με 1 Προστατευόμενο Μέλος

Κατηγορία	ευρώ
Καθαρό Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	18.329
Φόρος – ΣΗΜΕΡΑ	2.083
Φόρος - ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	2.782
Καθαρό Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	19.730
Φόρος – ΠΡΟΤΑΣΗ	2.809
Διαθέσιμο Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	16.246
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	15.546
Διαθέσιμο Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	16.920

Πίνακας 8Γ. Μισθωτός €3.000 Μεικτά, με 1 Προστατευόμενο Μέλος

Κατηγορία	ευρώ
Καθαρό Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	36.658
Φόρος – ΣΗΜΕΡΑ	7.973
Φόρος - ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	8.673
Καθαρό Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	19.730
Φόρος – ΠΡΟΤΑΣΗ	6.801
Διαθέσιμο Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	28.684
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	27.984
Διαθέσιμο Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	32.657

Πίνακας 9Α. Αγρότης €800 Μεικτά με Διαφορετικές Εισφορές

Σε ευρώ	14% κύρια εισφορά 2017	16% κύρια εισφορά 2018	Πλήρης Προσαρμογή 20% κύρια εισφορά
Καθαρό Εισόδημα	6.902	6.710	6.326
Φόρος ΙΣΧΥΟΝ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	0	0	N/A
Φόρος ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	N/A	N/A	142
Καθαρό Εισόδημα ΠΡΟΤΑΣΗ (12% κύρια)	7.094	7.094	7.094
Φόρος ΠΡΟΤΑΣΗ	169	169	169
Διαθέσιμο Εισόδημα ΙΣΧΥΟΝ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	6.902	6.710	N/A
Διαθέσιμο Εισόδημα ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	N/A	N/A	6.185
Διαθέσιμο Εισόδημα ΠΡΟΤΑΣΗ (12% κύρια)	6.925	6.925	6.925

Στην περίπτωση των αγροτών με ένα προστατευόμενο μέλος, οι οποίοι για το 2017 θα έχουν κύριες εισφορές στο 14%, και για το 2018 16%, λόγω της σταδιακής προσαρμογής των εισφορών τους ως το 2022, η πρόταση για μείωση των εισφορών (8%) και ταυτόχρονη μείωση των συντελεστών παρουσιάζει θετική εικόνα. Για αγρότη με μεικτό μηνιαίο εισόδημα 800 ευρώ, η πρόταση υπεραποδίδει και της παρούσας κατάστασης με εισφορές στο 14% και φυσικά του καθεστώτος με το νέο αφορολόγητο (Πίνακας 9Α). Από την άλλη, στην περίπτωση αγρότη με ένα προστατευόμενο μέλος και μικτό μηνιαίο εισόδημα 1.500 ευρώ, η πρόταση μειώνει κατά 152 ευρώ το διαθέσιμο εισόδημα μόνο κατά το 2017 που οι εισφορές των αγροτών βρίσκονται στο 14% (Πίνακας 9Β).

Πίνακας 9Β. Αγρότης €1.500 Μεικτά με Διαφορετικές Εισφορές

Σε ευρώ	14% κύρια εισφορά 2017	16% κύρια εισφορά 2018	Πλήρης Προσαρμογή 20% κύρια εισφορά
Καθαρό Εισόδημα	12.942	12.582	11.862
Φόρος ΙΣΧΥΟΝ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	897	818	N/A
Φόρος ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	N/A	N/A	1.360
Καθαρό Εισόδημα ΠΡΟΤΑΣΗ (12% κύρια)	13.302	13.302	13.302
Φόρος ΠΡΟΤΑΣΗ	1.410	1.410	1.410
Διαθέσιμο Εισόδημα ΙΣΧΥΟΝ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	12.045	11.764	N/A
Διαθέσιμο Εισόδημα ΝΕΟ ΑΦΟΡΟΛΟΓΗΤΟ	N/A	N/A	10.502
Διαθέσιμο Εισόδημα ΠΡΟΤΑΣΗ (12% κύρια)	11.892	11.892	11.892

Πίνακας 10Α. Ελεύθερος Επαγγελματίας €800 ΚΦΑ

Κατηγορία	ευρώ
Καθαρό Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	6.340
Φόρος – ΣΗΜΕΡΑ	1.395
Καθαρό Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	7.109
Φόρος – ΠΡΟΤΑΣΗ	1.422
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΣΗΜΕΡΑ	4.946
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΠΡΟΤΑΣΗ	5.687

Πίνακας 10B. Ελεύθερος Επαγγελματίας €2.000 ΚΦΑ

Κατηγορία	ευρώ
Καθαρό Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	15.852
Φόρος – ΣΗΜΕΡΑ	3.487
Καθαρό Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	17.772
Φόρος – ΠΡΟΤΑΣΗ	3.554
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΣΗΜΕΡΑ	12.365
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΠΡΟΤΑΣΗ	14.218

Πίνακας 10Γ. Ελεύθερος Επαγγελματίας €5.000 ΚΦΑ

Κατηγορία	ευρώ
Καθαρό Εισόδημα – ΣΗΜΕΡΑ	39.630
Φόρος – ΣΗΜΕΡΑ	10.863
Καθαρό Εισόδημα – ΠΡΟΤΑΣΗ	44.430
Φόρος – ΠΡΟΤΑΣΗ	9.007
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΣΗΜΕΡΑ	28.766
Διαθέσιμο Εισόδημα - ΠΡΟΤΑΣΗ	35.422

Στους ελεύθερους επαγγελματίες τα οφέλη είναι ακόμα πιο σημαντικά καθώς το διαθέσιμο εισόδημα και στις τρεις περιπτώσεις που εξετάσαμε βελτιώνεται αισθητά. Για ελεύθερο επαγγελματία με μηνιαίο καθαρό φορολογητέο αποτέλεσμα (ΚΦΑ) 800 ευρώ η πρόταση αυξάνει το διαθέσιμο εισόδημα κατά 741 ευρώ ετησίως (Πίνακας 10Α). Στην περίπτωση ελεύθερου επαγγελματία με καθαρό μηνιαίο φορολογητέο εισόδημα 2.000 ευρώ και 5.000 ευρώ (Πίνακες 10B, 10Γ) η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος σε ετήσια βάση είναι 1.853 ευρώ και 6.656 ευρώ αντίστοιχα.

Ένα ενδιαφέρον αποτέλεσμα της πρότασης είναι ότι μειώνει σημαντικά τη διαφοροποίηση της φορολογικής επιβάρυνσης ανά κατηγορία φορολογουμένων. Όπως απεικονίζεται στον Πίνακα 11, η διαφοροποίηση της φορολογικής επιβάρυνσης για το ίδιο εισόδημα μειώνεται σημαντικά, ενώ μικραίνει λίγο και η απόσταση των ασφαλιστικών επιβαρύνσεων. Αυτό μειώνει τα κίνητρα αναζήτησης διαφορετικού επαγγελματικού καθεστώτος για να επιτευχθεί κάθε φορά χαμηλότερη επιβάρυνση για την ίδια εργασία, και αυτό οδηγεί σε μια λιγότερο γραφειοκρατική λειτουργία της οικονομίας.

Γ6. Συμπεράσματα

Οι παρεμβάσεις στη φορολογική πολιτική αποσκοπούν από άποψη κινήτρων σε μία από τις τέσσερις ακόλουθες στοχεύσεις: α) αντιστάθμιση άλλων αρνητικών οικονομικών παραγόντων, β) χρηματοδότηση της αύξησης των δημοσίων δαπανών (ή μείωση της φορολόγησης σε συνδυασμό με μείωση των δαπανών), γ) αντιμετώπιση υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος και δ) προώθηση των αναπτυξιακών στόχων.

Από άποψη χρηματοδότησης οι παρεμβάσεις στη δημοσιονομική πολιτική μπορούν να διακριθούν σε περικοπές που χρηματοδοτούνται από το δημοσιονομικό έλλειμμα, αύξηση των δαπανών μέσω του δημοσιονομικού ελλείμματος και σε ταυτόχρονη αύξηση δαπανών και φόρων.

Γενικά, μπορεί να υποστηριχθεί πως εξωγενείς αυξήσεις στη φορολογία έχουν μια ευρεία, γρήγορη και στατιστικά σημαντική επίδραση στο ΑΕΠ. Συνήθως ο πολλαπλασιαστής είναι άνω του δύο, γεγονός που σημαίνει πως μια αύξηση της φορολογίας κατά μία μονάδα του ΑΕΠ μειώνει το ΑΕΠ κατά δύο ποσοστιαίες μονάδες, όπως έδειξε η μελέτη των Romer & Romer (2007). Από την άλλη ξαφνικές περικοπές φόρων ενισχύουν το ΑΕΠ, την κατανάλωση και τις επενδύσεις, σύμφωνα με τους Blanchard & Perotti (2002).

Γενικά πάντως μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, οι εκτιμήσεις του αποτελέσματος φορολογικών πολιτικών έγιναν πιο συγκρατημένες εξαιτίας της γενικότερης αβεβαιότητας που επικράτησε στους σχεδιασμούς των νοικοκυριών. Σε τέτοιες συνθήκες, υπάρχει και ασύμμετρη επίπτωση ανάλογα με την κατεύθυνση της πολιτικής: μειώσεις των συντελεστών οδηγούν σε μετριοπαθή ανάκαμψη, αλλά αυξήσεις των συντελεστών φορολογίας προκαλούν σημαντική πτώση της οικονομικής δραστηριότητας (βλ., σχετικά τη μελέτη Christodoulakis, 2013). Σε μια νεότερη μελέτη, επισημαίνεται ότι το 2011 στην Ελλάδα, ο πολλαπλασιαστής φορολογίας κινείτο άνω της μονάδας, κάτι που εξηγεί και την απρόσμενα μεγάλη ύφεση που υπέστη η ελληνική οικονομία από την υπερφορολόγηση εκείνης της χρονιάς, (Hondroyiannis & Papaioannou, 2014).

Μια παράλληλη αύξηση δαπανών και φόρων έχει αρχικά μικρές θετικές επεκτατικές συνέπειες στο ΑΕΠ αλλά εν συνεχεία δημιουργεί πιέσεις σε κατανάλωση και επενδύσεις⁵⁴.

54. Mountford & Uhlig (2005).

Στην περίπτωση της πρότασης για μείωση και απλοποίηση των συντελεστών, η μείωση του αφορολογήτου δημιουργεί επαρκή δημοσιονομικό χώρο για μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης στο εισόδημα νοικοκυριών και επιχειρήσεων κατά 2,4 δισ. ευρώ.

Η μείωση των φορολογικών συντελεστών αναμένεται να επηρεάσει θετικά τις επενδύσεις, ενώ η κατανάλωση η οποία αναμένεται να ωφεληθεί από τις περικοπές, θα δεχθεί όμως κάποια πίεση από την αύξηση του μέσου ΦΠΑ, η οποία αναμένεται να αυξήσει τα σχετικά έσοδα κατά 1,2 δισ. ευρώ.

Τέλος, η στήριξη των διαθέσιμων εισοδημάτων, με την αύξηση των επενδύσεων και ακολούθως και της απασχόλησης φιλοδοξούν να αυξήσουν την αποταμίευση και να μειώσουν τα πραγματικά επιτόκια στην Ελλάδα.

Πίνακας 11. Επιβαρύνσεις ανά κατηγορία απασχόλησης

Μεικτό Εισόδημα €10.000	Φορολογική επιβάρυνση, % μεικτού εισοδήματος		Ασφαλιστική επιβάρυνση, % μεικτού εισοδήματος		Συνολική επιβάρυνση, % μεικτού εισοδήματος	
	Ισχύον καθεστώς (1)	Προτεινόμενο καθεστώς (2)	Ισχύον καθεστώς (3)	Προτεινόμενο καθεστώς (4)	Ισχύον καθεστώς (1)+(3)	Προτεινόμενο καθεστώς (2)+(4)
Μισθωτός	0,0%	7,4%	12,7%	6,1%	12,7%	13,5%
Αγρότης	0,0%	3,4%	34,1%	26,1%	34,1%	29,5%
Ελεύθ. επαγγελματίας	14,5%	18,5%	34,0%	26,0%	48,5%	44,5%
ΝΠ (φορολογητέο αποτέλεσμα €10.000) με 1 εργαζόμενο/ διαχειριστή	29,0%	20,0%	21,4%	20,1%	50,4%	40,10%
Τυπική απόκλιση	13,88%	8,18%	10,44%	9,41%	17,41%	13,79%
Διαφορά μεγίστου- ελαχίστου	29,00%	16,60%	21,40%	20,00%	37,70%	31,00%

ΕΠΑΝΕΚΚΙΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΩΣ Η ΜΕΙΩΣΗ ΦΟΡΩΝ, ΕΙΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΟΣ
ΟΔΗΓΕΙ ΣΕ ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΒΙΩΣΙΜΟ ΧΡΕΟΣ
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Μεικτό Εισόδημα €20.000	Φορολογική επιβάρυνση, % μεικτού εισοδήματος		Ασφαλιστική επιβάρυνση, % μεικτού εισοδήματος		Συνολική επιβάρυνση, % μεικτού εισοδήματος	
	Ισχύον καθεστώς (1)	Προτεινόμενο καθεστώς (2)	Ισχύον καθεστώς (3)	Προτεινόμενο καθεστώς (4)	Ισχύον καθεστώς (1)+(3)	Προτεινόμενο καθεστώς (2)+(4)
Μισθωτός	9,5%	13,1%	12,7%	6,1%	22,2%	19,2%
Αγρότης	4,8%	9,1%	34,1%	26,1%	38,9%	35,2%
Ελεύθ. επαγγελματίας	14,5%	18,5%	34,0%	26,0%	48,5%	44,5%
ΝΠ (φορολογητέο αποτέλεσμα €10.000) με 1 εργαζόμενο/ διαχειριστή	29,0%	20,1%	21,4%	20,1%	50,4%	40,2%
Τυπική απόκλιση	10,48%	5,05%	10,44%	9,41%	12,89%	11,06%
Διαφορά μεγίστου- ελαχίστου	24,20%	11,00%	21,40%	20,00%	28,20%	25,30%

Επίλογος

Καθώς πλησιάζουμε στη λήξη των μνημονίων, η χώρα μπαίνει σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Είναι υποχρεωμένη να βρει τη δική της πορεία, τη θέση της στη διεθνή παραγωγική αλυσίδα και τον διεθνή καταμερισμό εργασίας προς όφελος της ευημερίας των πολιτών της.

Οι παρεμβάσεις που μπορούν να αποτελέσουν ένα συγκροτημένο σχέδιο μετασχηματισμού της εθνικής οικονομίας καλύπτουν πολλαπλά επίπεδα. Μακροσκοπικές (ή μακροοικονομικές) στα δημόσια έσοδα και τη δημόσια χρηματοδότηση, στις δημόσιες δαπάνες και το κοινωνικό κράτος, μικροοικονομικές στο κανονιστικό πλαίσιο και στην οργάνωση του ευρύτερου δηmosίου.

Η πρότασή μας δεν είναι φυσικά δυνατόν να καλύπτει όλο το φάσμα των αναγκαίων παρεμβάσεων, αλλά περιγράφει κυρίως αλλαγές σε μακροσκοπικό επίπεδο. Είναι προφανές πως μεταρρυθμίσεις χωρίς ανακατανομή των πόρων που δαπανώνται από το κράτος και χωρίς τις μικροοικονομικές αλλαγές θα είναι ελλιπείς και δεν θα επιτρέψουν να βελτιωθούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες του κράτους προς τους πολίτες, ούτε το πλαίσιο της οικονομικής δραστηριότητας. Αποτελούν όμως, χωρίς αμφιβολία, αναγκαία προϋπόθεση για να εκκινήσει η διαδικασία αναγέννησης της χώρας και της οικονομίας της.

Οι στόχοι που επιτυγχάνονται με τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις είναι οι εξής:

- Οι πόροι που εξοικονομούνται από την περιοριστική πολιτική μεταφέρονται σε επενδύσεις, στηρίζοντας καλύτερα τη μείωση του χρέους σε σχέση με το σημερινό μοντέλο αποπληρωμής μέσω των πρωτογενών πλεονασμάτων.
- Το ασφαλιστικό και το φορολογικό σύστημα απλοποιούνται, θέτοντας τα θεμέλια ώστε η απλοποίηση αυτή να αποτελέσει μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου νομοθετικής απλοποίησης και κωδικοποίησης, παρέχοντας δυναμική αναπτυξιακή ώθηση.
- Τα εισοδήματα των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών στηρίζονται, μειώνοντας στο ελάχιστο τις υφεσιακές επιπτώσεις των ήδη ψηφισθέντων μέτρων που θα εφαρμοστούν από το 2019 και μετά. Συνεπώς, η διεύρυνση της φορολογικής βάσης γίνεται με μέριμνα για τη στήριξη των εισοδημάτων και κατά συνέπεια την ενίσχυση της συνολικής ζήτησης.

- Το ασφαλιστικό σύστημα μεταρρυθμίζεται χωρίς να αυξάνονται τα ελλείμματα σε σχέση με τη σημερινή κατάσταση. Συνεπώς, η μεταρρύθμιση φέρνει θετικά αποτελέσματα (αύξηση συντάξεων σε βάθος χρόνου), χρησιμοποιώντας το δημοσιονομικό χώρο από τις ήδη θεσμοθετημένες περικοπές χωρίς την ανάγκη περαιτέρω εξοικονομήσεων.
- Βελτιώνονται δραστικά οι κοινωνικές συνθήκες, ωθώντας προς τα κάτω το φράγμα της ανεργίας που χωρίς τις προτεινόμενες αλλαγές θα ήταν περίπου στο 14% στην κατάσταση της μακροχρόνιας ισορροπίας.
- Εμπεδώνεται η ξεκάθαρη σχέση εισφορών και ύψους σύνταξης ώστε να βελτιωθεί η τρωθείσα ασφαλιστική συνείδηση που έχει οδηγήσει σε εκτεταμένες πρακτικές μαύρης εργασίας με τη συνέργεια εργοδοτών και εργαζομένων.

Οι προτεινόμενες αλλαγές υποστηρίζουν την αναγκαία αναπτυξιακή στροφή της ελληνικής οικονομίας μέσω της απλοποίησης και της μείωσης των επιβαρύνσεων για νοικοκυριά και επιχειρήσεις και της μεταφοράς πόρων σε αναπτυξιακές δράσεις. Διαφορετικά, εάν οι επιλογές χρηματοδότησης γίνουν με στόχο να ικανοποιήσουν τρέχουσες σκοπιμότητες, είναι πιθανόν η ευχέρεια να διοχετευθεί σε μη-παραγωγικές δραστηριότητες και η όποια πολλαπλασιαστική επίδραση στην ανάπτυξη να είναι βραχύβια και αμελητέα.

Για τον λόγο αυτό προτείνεται μια προσανατολισμένη χρήση της δημοσιονομικής ευχέρειας σε ενέργειες αναβάθμισης της ποιότητας και επάρκειας του παραγωγικού κεφαλαίου της χώρας και του ανθρώπινου δυναμικού, όπως για παράδειγμα: δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές, καινοτομία και αναβάθμιση παραγωγικότητας των επιχειρήσεων, ενέργειες στήριξης εξαγωγών, κλπ. Με επενδύσεις για τη στήριξη βιομηχανικών υποδομών και σύγχρονων επιχειρήσεων εξαγωγικού προσανατολισμού, ενισχύεται η προσπάθεια για εξαγωγές και θα αποτραπεί η εκ νέου διόγκωση του ελλείμματος εξωτερικού ισοζυγίου. Διαφορετικά, χωρίς διαρθρωτική αναβάθμιση των εξαγωγών, το έλλειμμα θα επανέλθει όταν η ζήτηση αρχίσει σταδιακά να ανακάμπτει.

Τέλος, το νέο σύστημα συντάξεων συμβάλλει και στην οικονομική ανάπτυξη, αφού η κεφαλαιοποίηση του συστήματος επικουρικών, με τις μεγαλύτερες αποδόσεις που έχει, θα δημιουργήσει σημαντικά αποθεματικά, όπως συμβαίνει στις περισσότερες χώρες της ΕΕ. Έτσι η χώρα θα αποκτήσει άμεσα τη δυνατότητα περαιτέρω χρηματοδότησης των νέων υποδομών που χρειάζονται για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, ενώ με τις κατάλληλες επενδύσεις στην αγορά ομολόγων μπορεί να γίνει μετατροπή μέρους του εξωτερικού δημόσιου χρέους σε εσωτερικό.

Με τις παραπάνω προτάσεις, το μέσο ατομικό φορολογικό βάρος μισθωτών, επιχειρήσεων και επαγγελματιών μειώνεται, πράγμα που βοηθά τη συνολική οικονομική δραστηριότητα, εξαλείφει τα κίνητρα φορολογικής μετανάστευσης επιχειρήσεων και επαγγελματιών και κάνει πιο εύκολο

τον έλεγχο και την τιμωρία της φοροδιαφυγής. Κάθε ειλικρινής φορολογούμενος πληρώνει λιγότερα, αλλά συνολικά τα έσοδα διασφαλίζονται καλύτερα και γίνονται περισσότερα όταν ο φόρος δεν είναι τόσο επαχθής.

Επιπλέον, η σύγκλιση φορολογίας ανάμεσα σε φυσικά πρόσωπα και ατομικές επιχειρήσεις μειώνει το κατ' εξοχήν κίνητρο φοροδιαφυγής μέσω της σύστασης εικονικών επιχειρήσεων. Για μισθωτούς και αγρότες, οι νέοι συντελεστές σε συνδυασμό με την κατάργηση μέρους των εισφορών για σύνταξη, αντισταθμίζουν τις απώλειες από την επικείμενη μείωση αφορολόγητου και οδηγούν σε αυξημένο διαθέσιμο εισόδημα, προάγοντας έτσι ένα κοινωνικά δικαιότερο φορολογικό σύστημα.

Συγχρόνως, μια σειρά άλλων πρωτοβουλιών θα μπορούσαν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα αλλά και την εμπιστοσύνη πολιτών, θεσμών και αγορών προς ένα τέτοιο σχέδιο. Μπορούμε να αναφέρουμε ενδεικτικά:

- Διεθνείς κανόνες διαχείρισης των επενδυτικών ταμείων που θα χρηματοδοτηθούν από τα προτεινόμενα πλεονάσματα.
- Ενεργοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων, μέσω συνεπένδυσης δημόσιων και ιδιωτικών κεφαλαίων.
- Θεσμική και νομοθετική κατοχύρωση των αλλαγών στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα, ώστε να αποφευχθεί οποιαδήποτε περαιτέρω αλλαγή μεσοχρόνια που θα γεννούσε νέα κύματα αβεβαιότητας. Ο στόχος θα ήταν να εμπεδωθεί το κλίμα σταθερότητας στο πλαίσιο άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας με προφανείς αναπτυξιακές επιπτώσεις.
- Μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας και της ταχύτητας απονομής της δικαιοσύνης.
- Μέτρα για την κωδικοποίηση των νόμων και την αντιμετώπιση της πολυνομίας.

Εντέλει, ο μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας και η διατηρήσιμη σε βάθος δεκαετιών αναπτυξιακή προοπτική της, προϋποθέτει ένα πλέγμα δράσεων με στόχευση σε διαφορετικούς χρονικούς ορίζοντες. Υπό αυτό το πρίσμα, δεν νοείται μακροχρόνια αναπτυξιακή προοπτική χωρίς ριζικό αναπροσανατολισμό του εκπαιδευτικού συστήματος ή χωρίς ουσιαστική διοικητική αποκέντρωση.

Το πρόγραμμα αλλαγών που παρουσιάζεται εδώ, αποτελεί ένα συνεκτικό, αλληλοσυμπληρούμενο και αλληλοεπιδρούν σύνολο και ως εκ τούτου θα έχει μόνιμα και διατηρήσιμα αποτελέσματα στην οικονομική και κοινωνική ζωή.

Αποτελεί προφανώς ένα μέρος του συνολικού προγράμματος γιατί αντιμετωπίζει τους κύριους μεν –αλλά πάντως όχι όλους– τους οικονομικούς στόχους. Θέτει, όμως, τις βάσεις για την αντιμετώπιση του ουσιαστικού προβλήματος της εθνικής κυριαρχίας και κοινωνικής ευημερίας της χώρας μας: τον φθίνοντα πληθυσμό. Χωρίς αναστροφή της πτωτικής πορείας

των γεννήσεων, χωρίς τις προϋποθέσεις για την αναστροφή του κύματος μετανάστευσης των πτυχιούχων νέων μας, οι προοπτικές της χώρας μας τις επόμενες δεκαετίες είναι δυσοίωνες.

Τις προϋποθέσεις αυτές, που θα οδηγήσουν στη δημιουργία μόνιμων και διατηρήσιμων θέσεων εργασίας, μπορούμε να τις κατακτήσουμε με τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνικές

ΑΑΔΕ, (2015). «Ετήσια Στατιστικά Δελτία Φορολογικών Δεδομένων». Αθήνα.

Βασαρδάνη Μ., (2011). «Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα: Μια Γενική Επισκόπηση», *Οικονομικό Δελτίο*, Τεύχος 35, Τράπεζα της Ελλάδος, Ιούνιος. Αθήνα.

Βουλή των Ελλήνων, (2014). «Το Δημόσιο Χρέος μετά το τέλος του «Μνημονίου» Ενημερωτικό Σημείωμα για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους.

Βουλή των Ελλήνων, (2017). «Η Παγίδα του Χρέους». 5^η Ενδιάμεση Έκθεση, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους Μάρτιος.

Γεωργιάδης Θ., (2016). «Διαπιστώσεις για την επίδραση της κρίσης στην εισοδηματική κατάσταση των συνταξιούχων και του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας στην Ελλάδα». Στο: Αναγνώστου-Δεδούλη, Α. και Παπαρρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη, Π. (επιμ.) *Η Κοινωνική Ασφάλιση ως Προϋπόθεση Οικονομικής Ανάπτυξης και Κοινωνικής Συνοχής: Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση και Κρίση*, σελ. 121-148, εκδόσεις Παπαζήση.

Γιαννίτσας Τ., (2016). *Το ασφαλιστικό και η κρίση*, Εκδόσεις Πόλις.

διαΝΕΟσις (2016). *Η Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα – Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της*. Αθήνα, Ιούνιος.

διαΝΕΟσις (2016). *Η Πληθυσμιακή Εξέλιξη της Ελλάδας (2015-2050): Έκθεση Α΄ Υφιστάμενες Προβολές Πληθυσμού και μια Νέα Εκτίμηση του Πληθυσμού της Ελλάδας*. Αθήνα, Σεπτέμβριος.

διαΝΕΟσις (2017). *Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας*. Αθήνα, Απρίλιος.

διαΝΕΟσις (2017). *Πολυνομία, κακονομία & γραφειοκρατία στην Ελλάδα-Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα. Δεκέμβριος.

διαΝΕΟσις (2017). Μια Αποδοτικότερη Πολιτική για την Καταπολέμηση της Ακραίας Φτώχειας. Αθήνα, Απρίλιος.

IOBE, (2011). Η Ελληνική Οικονομία: Τριμηνιαία Έκθεση. Αρ. 63, Μάρτιος.

IOBE, (2012α). «Η έννοια της αδήλωτης εργασίας και τα χαρακτηριστικά της». Αθήνα.

IOBE, (2012β). «Η Επίδραση του Τουρισμού στην Ελληνική Οικονομία». Αθήνα, Σεπτέμβριος.

IOBE, (2015). «Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα». Αθήνα, Οκτώβριος.

ΚΕΠΕ, (2014). Διοικητική μεταρρύθμιση και λειτουργικός εκσυγχρονισμός των ασφαλιστικών δομών. Μελέτη ΚΕΠΕ. Αθήνα.

Κοντιάδης Ξ., (2016). «Κριτική αξιολόγηση του προσχεδίου νόμου για την ασφαλιστική μεταρρύθμιση». ΕΔΚΑ, Τεύχος 1, σελ. 72-74, Ιανουάριος-Μάρτιος.

Νεκτάριος Μ., (2016). «Η Εναλλακτική Πρόταση για το Ασφαλιστικό: Ένα νέο σύστημα συντάξεων για τις νέες γενιές». ΕΔΚΑ, Τεύχος 1, σελ. 63-71, Ιανουάριος-Μάρτιος.

Νεκτάριος Μ., Π. Τήνιος και Γ. Συμεωνίδης, (υπό έκδοση). Ένα Σύστημα Συντάξεων για τις Νέες Γενιές, Εκδόσεις Παπαζήση.

Τήνιος Π., (2016). «Η προδιαγεγραμμένη αποτυχία της Ασφαλιστικής Μεταρρύθμισης: Άγνοια στόχου, Αυτοπαγίδευση, Αδυναμία ριζικής αλλαγής». ΕΔΚΑ, Τεύχος 1, σελ. 16-27, Ιανουάριος-Μάρτιος.

Τσακλόγλου Π., Γ. Οικονομίδης, Γ. Παγουλάτος, Χρ. Τριαντόπουλος, Απ. Φιλιππόπουλος, (2016). Χάρτης Εξόδου από την Κρίση: Ένα Νέο Παραγωγικό Μοντέλο για την Ελλάδα. Εκδόσεις διαΝΕΟσις. 1^η έκδοση. Νοέμβριος.

Χριστοδουλάκης Ν., (2011). Σώζεται ο Τιτανικός; Από το Μνημόνιο ξανά στην Ανάπτυξη. Αθήνα. Εκδόσεις Πόλις.

Χριστοδουλάκης Ν., (2014). Ευρώ ή Δραχμή? Διλήμματα Πλάνες και Συμφέροντα. Αθήνα. Gutenberg.

Χριστοδουλάκης Ν., (2016). «Χρειάζεται ανασχεδιασμός κανόνων, όχι μερεμέτια». ΕΔΚΑ, Τεύχος 1, σελ. 28-36, Ιανουάριος-Μάρτιος.

Ξενόγλωσσες

Abiad A., D. Furceri and P. Topalova (2015). "The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies". IMF WP 15/95.

Agénor P.R. and D. Yilmaz, (2006). "The Tyranny of Rules: Fiscal Discipline, Productive Spending, and Growth", *The University of Manchester Discussion paper* No. 073.

Alda A., (2014). "IMF's Debt Restructuring Follies", IBON International Policy Brief, February.

Arellano M. and O. Bover, (1995). "Another look at the instrumental variable estimation of error-components models". *Journal of Econometrics*, 1995, vol. 68, 1, pp. 29-51.

Aschauer, D., (1989a). "Is public expenditure productive?". *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, pp.177-200.

Aschauer, D., (1989b). "Does public capital crowd out private capital?" *Journal of Monetary Economics*, vol. 24, pp.171-188.

Batini N., L. Eyraud, L. Forni, and A. Weber, (2014). "Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections". IMF, Fiscal Affairs Department Technical Notes and Manuals, No. 14/04, September.

Blanchard O. and R. Perotti, (2002). "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output". *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, Vol. 117(4), pp. 1329-1368, November.

Blundell R. and S. Bond, (1998). "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models". *Journal of Econometrics*, 1998, vol. 87, 1, pp. 115-143

Borselli F, S. Chiri, and E. Romagnano, (2012). "Patterns of reduced vat rates in the European Union", *International VAT Monitor*, January-February.

Breitung J., (2000). "The Local Power of Some Unit Root Tests for Panel Data", in Baltagi B. (ed.), *Nonstationary Panels, Panel Cointegration, and Dynamic Panels, Advances in Econometrics*, Vol. 15, pp. 161-178, JAI: Amsterdam.

Broyer S. and J. Gareis, (2013). "How large is the infrastructure multiplier in the Euro Area?". *Flash Economics*, No. 227, March.

Buti M. and Ph. Mohl, (2014). "Lacklustre investment in the Eurozone: Is there a puzzle?". www.voxeu.org, 4 June.

Christiano L., M. Eichenbaum and S. Rebelo, (2011). "When Is the Government Spending Multiplier Large? *Journal of Political Economy*, vol. 119, pp.78-121.

Christodoulakis N., (1993). "Public Infrastructure and Private Productivity: A Discussion of Empirical Studies and an Application to Greece". AUEB, Discussion Paper, No. 93-07. Athens.

Christodoulakis N. and I. Segoura (1994). "Inadequate Infrastructure and Rising Cost: The decline of Greek Manufacturing". AUEB, Discussion Paper, No. 94-01. Athens.

Christodoulakis N., (2013). "From Grexit to Growth: On fiscal multipliers and how to end recession in Greece", 2013, National Institute Economic Review, Special Issue on Growth, No. 224, pp 66-76, London, May.

Coenen G., Günter C., C. Erceg, C. Freedman, D. Furceri, M. Kumhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Lindé, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, C. de Resende, J. Roberts, W. Roeger, St. Snudden, M. Trabandt and Jan in 't Veld, (2010). "Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models". IMF Working Paper, WP/10/73, March.

Darvas Z. and P. Huttli, (2014a). "The Long Haul: Debt Sustainability Analysis", Bruegel Working Papers, June.

Darvas Z., A. Sapir and G. B. Wolff, (2014b). "The Long Haul: Managing Exit from Financial Assistance", Bruegel Policy Contribution, Issue 2014/03, February.

Directorate General Taxation and Customs Union, (2016). "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report", Warsaw, 23 August.

DSA, (2016). Briefing Greece's third macro-economic adjustment programme: Latest developments Note for the attention of the Financial Assistance Working Group. Directorate-General for Internal Policies Economic Governance Support Unit. Authors: K. Hagelstam, M. Hradiský, A. Zoppé and M. Ciucci PE 587.356 egov@ep.europa.eu. 13 July. Brussels.

EC, (2012). "Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-27 Member States – Final Report".

EC, (2017). Compliance Report: The Third Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review. European Commission, DG Economic and Financial Affairs. June.

EPC, (2014). The 2015 Ageing Report-Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). *European Economy*, 8. Brussels.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf

National Actuarial Authority (2015), Greek Pension Fiche, Round 2015 Exercise of the AWG/EPC, Greece. <http://www.eaa.gr>.

Eggerston, G. B., (2011). "What Fiscal Policy Is Effective at Zero Interest Rates?". NBER, Macroeconomics Annual, Vol. 25.
<http://www.nber.org/books/acem10-1>

Engle, R. F., and C. W. J. Granger, (1987). "Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing", *Econometrica*, 55, pp. 251-276.

European Stability Mechanism (ESM, 2015) "FAQ document on Greece", 30 June.

Feldstein, M. (2012). "The Failure of the Euro: The Little Currency That Couldn't". *Foreign Affairs*, Jan/Feb Issue.

Fratzscher M., (2014). "Europe doesn't need more public spending", *The Wall Street Journal Europe*, July 3.
<https://www.wsj.com/articles/the-way-out-of-the-euro-zone-crisis-1404403908>.

GAD, Government of Greece Actuary's Department, (2001). "Review of the Retirement Pension System: Report by the Government's Actuary's Department, United Kingdom", Athens.
(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf).

Hall R., (2009). "By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output?". *NBER Working Paper* No. 15496.

Hondroyiannis G. and D. Papaoikonomou, (2014). "When Does it pay to tax? Evidence from State-dependent Fiscal Multipliers in the Euro Area". Bank of Greece Working Paper, No. 187.

Ilzetzi E., E. Mendoza and C. Végh (2011). "How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?". IMF WP/11/52.

International Monetary Fund (IMF), (1992). Greece: Pension Reform. Washington DC: IMF Fiscal Affairs Department.

Islam R., (2016). "Growth Recovery in Southern Europe: A Dozen Lessons, Old and New". World Bank, Policy Research WP 7877, November.

Johansen S., (1991). "Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models", *Econometrica*, 59, pp. 1551-1580.

Johansen S., (1995). *Likelihood-based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*, Oxford: Oxford University Press.

Kao C., (1999). "Spurious regression and residual-based tests for cointegration in panel data". *Journal of Econometrics*, 1999, vol. 90, 1, pp. 1-44.

Keen M. and J. Mintz, (2004). "The optimal threshold for a value-added tax", *Journal of Public Economics* 88, pp. 559-576.

Krugman, P. (2011), Origins of the Euro Crisis, published in "*The Conscience of a Liberal*", 23 September. Available at:
http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/09/23/origins-of-the-euro-crisis/?_r=0.

Laubach T., (2009). New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt. *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, issue 4, 858-885.

Leventi C., M. Matsaganis, and M. Flevotomou, (2013). "Distributional Implications of Tax Evasion and Crisis in Greece", *Euromod WP No. EM17/13*, November.

Marsh C., D. Nagly, G. Pagoulatos and E. Papaioannou, (2016). "The time is up! A realistic proposal to end Greece's debt overhang". *VoxEu*, November, 17.

de Mooij R. and I. Saito, (2014). "Japan's Corporate Income Tax: Facts, Issues and Reform Options". *IMF Working Papers No. 138*.

Mountford A. and H. Uhlig, (2005). "What are the effects of fiscal policy shocks?", *SFP 649 Discussion Paper 2005-039*, Berlin.

Nektarios M., (2000). "Financing Public Pensions in Greece", *SPOUDAI*, 50(3-4), pp.125-136.

Nektarios M., (2012). 'Greece: The NDC paradigm as a Framework for a Sustainable Pension system', in R.Holzmann, E.Palmer and D.Robalino (eds), *Non-Financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, Lessons and Implementation*, Washington DC, World Bank, pp. 259-277.

OECD, (2008). *Economic Surveys: Germany*. OECD Publications, Paris.

OECD, (2014). "Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece: An Overview of 13 Sectors", OECD.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en>

OECD, (2015).: "Going for Growth ten years after: Taking a longer perspective on reform action", *Economic Policy Reforms*, OECD.
<https://www.oecd.org/eco/growth/Going-for-Growth-2015-Going-for-Growth-ten-years-after-Taking-a-longer-perspective-on-reform-action.pdf>

OECD, (2015a). *Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds: Report On Pension Funds' Long-Term Investments*. OECD Publications, Paris.

OECD (2015b). *Economic Surveys: Japan*. OECD Publications, Paris.

OECD, (2016), *Tax Policy Reforms in the OECD 2016*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264260399-en>.

Panageas S. and P. Tinios, (2017). «Pensions: Arresting a race to the bottom». In *Reforming the Greek Economy*, edited by C. Meghir, C. Pissarides, D. Vayanos, N. Vettas, MIT Press forthcoming.

Papaioannou S., (2016). “Public investment multipliers in EU countries: Does the efficiency of public sector matter?” KEPE, MPRA Paper No. 70332, Athens.

Papp T. K. and E. Takáts, (2008). “Tax Rate Cuts and Tax Compliance: The Laffer Curve Revisited”, *IMF WP/08/7*, January.

Pedroni P., (1999). “Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 61, pp. 653-70.

Pedroni P., (2004). “Panel Cointegration; Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests with an Application to the PPP Hypothesis”, *Econometric Theory*, 20, pp. 597-625.

PWC, (2017). “Paying Taxes”, Ιούλιος. Αθήνα.

Raczkowski, K. and B. Mróz, (2016). “Tax Gap in the Global Economy”, *Argumenta Oeconomica*, May.

Romer C. D. and D. H. Romer, (2007). “The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks”. *National Bureau of Economic Research*, WP 13264, July.

Sandbu M., (2018). “Beware Greeks Bearing Rifts: Why Varoufakis couldn’t Fix the Debt Crisis”. *Foreign Affairs*, vol. 97, 1, January/February, pp 136-142.

Schneider F., (2015). “Tax evasion, shadow economy and corruption in Greece and other OECD countries: some empirical facts”, OECD, April.

Schumacher J. and B. Weber di Mauro, (2015). “Greek Debt Sustainability and Official Crisis Lending”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall.

Settergren O., and B.D. Mikula (2006). “The Rate of Return of Pay-As-You-Go Pension Systems: A More Exact Loan-Consumption Model of Interest”. In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. R. Holzmann and E. Palmer, chapter 7. Washington, DC: World Bank.

Symeonidis, G. (2015). “The Greek Pension Reform Strategy 2010 - 2014 A leap forward”. Discussion Paper, *Hellenic Actuarial Authority*, Athens.

Tinios P., (2012). 'The pensions merry-go-round: End of a cycle?', in S. Kalyvas, G. Pagoulatos and H. Tsoukas (eds), *From stagnation to forced adjustment: Reforms in Greece 1974-2010*. C. Hurst & Co, London, pp. 117-132.

Valla N., T. Brand and S. Doisy, (2014). "A New Architecture for Public Investment in Europe: The Eurosystem of Investment Banks and the Fede Fund". CEPII Working Paper, No 4, July.

Varoufakis Y, St. Holland and J.K. Galbraith (2014), "A Modest Proposal for Resolving the Eurozone Crisis, Version 4", *Bridging Europe*, Policy Brief, January.

Zettelmeyer J., E. Kreplin, and U. Panizza, (2017). "Does Greece Need More Official Debt Relief? If So, How Much?". Peterson Institute for International Economics, Working Paper No. 17-6, April.

