

10.2020

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η Επανεκκίνηση Της Ελληνικής Οικονομίας. Ταμείο Ανάκαμψης Και Δημοσιονομικές Προοπτικές

Νίκος Χριστοδουλάκης

Μ. Νεκτάριος, Ηλ. Βαλεντής, Χρ. Αξιόγλου

Οκτώβριος 2020

VERSION 16.10.2020

Το παρόν κείμενο αποτελεί επικαιροποίηση της μελέτης που κυκλοφόρησε τον Ιούνιο του 2018 από τις εκδόσεις διαNEOσις με τίτλο:

Επανεκκίνηση της Ελληνικής Οικονομίας: Πώς η μείωση φόρων, εισφορών και πλεονάσματος οδηγεί σε ανάπτυξη, απασχόληση και βιώσιμο χρέος.

Συγγραφείς ήταν οι Ν. Χριστοδουλάκης, Μ. Νεκτάριος και Χ. Θεοχάρης, ενώ στην έρευνα συμμετείχαν οι Χρ. Αξιόγλου, Π. Κουρής και Γ. Συμεωνίδης. Στο παρόν κείμενο αναφέρεται συνοπτικά ως ΧΝΘ και είναι διαθέσιμη στον ιστότοπο:

<https://www.dianeosis.org/product/epanekinisi-ellinikis-oikonomias/>

Ερευνητική Ομάδα

Συντονιστής:

Νίκος Χριστοδουλάκης, Καθηγητής στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και πρώην υπουργός

Μέλη:

Μιλτιάδης Νεκτάριος, Καθηγητής Ασφαλιστικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Ηλίας Βαλεντής, Research Analyst της διαΝΕΟσις και υποψήφιος διδάκτωρ οικονομικών στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Χρήστος Αξιόγλου, Μέλος του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και διδάσκων στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής

Περιεχόμενα

Ευρετήριο Πινάκων	6
Ευρετήριο Διαγραμμάτων	7
Σύνοψη	8
Ακρωνύμια	10
1. Εισαγωγή	11
1.1. Το Φάσμα Της Ύφεσης.....	11
1.2. Πανδημία Και Ύφεση Στην Ελλάδα	13
1.3. Προβλέψεις Της Πορείας Του ΑΕΠ.....	16
2. Υφιστάμενη Κατάσταση	21
2.1. Δομικά Χαρακτηριστικά Και Χρόνια Προβλήματα.....	21
2.2. Ποσοτικά Δεδομένα Και Τάσεις: Οι Εξελίξεις Πριν Από Την Πανδημία..	22
2.3. Δημοσιονομικές Επιπτώσεις Της Πανδημίας.....	25
2.4. Δυνατότητες/Αδυναμίες/Ευκαιρίες/Απειλές (SWOT)	31
3. Νέο Περιβάλλον – Νέες Προκλήσεις	35
3.1. Μια Πανδημία Δεν Έρχεται Μόνη.....	35
3.2. Η Γεωπολιτική Απειλή.....	35
3.3. Τα Όρια Των Πολιτικών Αποζημίωσης.....	36
3.4. Τα Όρια Των Φορολογικών Παρεμβάσεων	37
3.5. Τα Όρια Των Υψηλών Πρωτογενών Πλεονασμάτων.....	38

4. Πολιτικές Επανεκκίνησης.....	40
4.1. Στρατηγική Ανόρθωσης	40
4.1.1. Χαμηλά Πρωτογενή Πλεονάσματα Και Δαπάνες Άμυνας.....	41
4.1.2. Επενδύσεις Σε Υποδομές Και Παραγωγή.....	41
4.1.3. Αλλαγές Στο Ασφαλιστικό Σύστημα.....	43
4.1.4. Αλλαγές Στο Φορολογικό Σύστημα.....	43
4.1.5. Αυτασφάλιση Επιχειρήσεων Έναντι Κινδύνων.....	44
4.1.6. Ρυθμίσεις Για Τηλεργασία Και Τηλεπικειρείν.....	45
4.2. Ένα Βασικό Σενάριο Χωρίς Το ΕΤΑΑ	45
4.3. Η Εναλλακτική Πρόταση	46
4.4. Αποτίμηση	47
5. Επίλογος.....	52
Αναφορές.....	55
Παράρτημα Α: Παραδοχές Για Τα Σενάρια 2021-2040.....	57
Παράρτημα Β: Προβλέψεις Υποδείγματος.....	59

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1. Προβλέψεις Του Ρυθμού Μεγέθυνσης ΑΕΠ Για Τα Έτη 2020-2021	15
Πίνακας 2. Δημοσιονομική Υστέρηση 2020.....	29
Πίνακας 3. Χρηματορροές Ε.Ε. Προς Την Ελληνική Οικονομία.....	33
Πίνακας 4. Η αγορά εργασίας με τα δύο σενάρια, 2021-2040.....	47
Πίνακας 5. Σφάλματα Τετραγώνων 2000-2020.....	59

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1. Δείκτης Αποταμίευσης Νοικοκυριών Στην Ευρωζώνη Ως Ποσοστό (%) Του Διαθέσιμου Εισοδήματος (τριμηνιαία στοιχεία).....	12
Διάγραμμα 2. Ενδεικτικές πορείες μεγέθυνσης και ΑΕΠ 2021-2040.....	20
Διάγραμμα 3. Βασικές Ροές Δαπανών (α & β) Και Εσόδων (γ & δ).....	27
Διάγραμμα 4. Εξέλιξη Δημοσίου Χρέους Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ.....	30
Διάγραμμα 5. Επενδύσεις ΕΤΑΑ και Ρυθμός Ανάπτυξης.....	42
Διάγραμμα 6. Συντελεστής Ασφαλιστικών Εισφορών	46
Διάγραμμα 7α. Απασχόληση	48
Διάγραμμα 7β. Ποσοστό (%) Ανεργίας.....	48
Διάγραμμα 8α. Εξέλιξη Δημοσίου Χρέους Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Βασικό Σενάριο	50
Διάγραμμα 8β. Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Βασικό Σενάριο	50
Διάγραμμα 9α. Εξέλιξη Δημοσίου Χρέους Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Σενάριο Με ΕΤΑΑ.....	51
Διάγραμμα 9β. Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Σενάριο Με ΕΤΑΑ.....	51
Διάγραμμα 10. Πολλαπλασιαστές Δημοσίων Επενδύσεων.....	58
Διάγραμμα 11α. Εργατικό Δυναμικό, 1995-2020.....	60
Διάγραμμα 11β. Απασχολούμενοι, 1995-2020.....	60
Διάγραμμα 11γ. Ανεργία, 1995-2020.....	60

Σύνοψη

Το κείμενο καταγράφει τις δυσμενείς συνέπειες που έχει η πανδημία Covid-19 στην πορεία της ελληνικής οικονομίας και προτείνει μια δέσμη πολιτικών και μεταρρυθμίσεων ώστε η ελληνική οικονομία να ανακάμψει και να μπει σε μια πορεία ανόρθωσης. Η ελληνική οικονομία χαρακτηριζόταν ήδη και προ της πανδημίας από μια σειρά υστερήσεων και στρεβλώσεων και η αναζήτηση μιας νέας δυναμικής πορείας μεταρρυθμίσεων και ανάπτυξης ήταν ζωτική ανάγκη για την επιβίωσή της στο σύγχρονο διεθνές περιβάλλον. Με την πανδημία όμως η κατάσταση χειροτέρευσε έτι περαιτέρω, εξαιτίας των μέτρων εγκλεισμού που ορθώς μεν ελήφθησαν στην Ελλάδα και διεθνώς για να περιορίσουν τα κρούσματα, αναπόφευκτα όμως οδήγησαν πολλούς κλάδους σε αναστολή λειτουργίας και προκάλεσαν μεγάλη πτώση της ενεργού ζήτησης και δραματική μείωση των ρυθμών ανάπτυξης. Για να αποφευχθούν φαινόμενα μαζικής κατάρρευσης της απασχόλησης και των επιχειρήσεων, η κυβέρνηση ενεργοποίησε μηχανισμούς ενίσχυσης των εισοδημάτων και της ρευστότητας αντιστοίχως, πράγμα όμως που οδήγησε στην επιδείνωση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας.

Ακόμα όμως και αν οι ρυθμοί ανάπτυξης ανακάμψουν στα προηγούμενα επίπεδα, το επίπεδο δραστηριότητας και η απασχόληση θα εξακολουθήσουν να υστερούν από την προοπτική που θα είχαν χωρίς την πανδημία. Για να την υπερκεράσουν, η χώρα πρέπει να μπει σε μια περίοδο ανόρθωσης με μεγαλύτερη ανάπτυξη, απασχόληση και ευημερία. Η διάθεση σημαντικών πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης & Ανόρθωσης παρέχει μια μοναδική ευκαιρία να εφαρμοστεί ένα πρόγραμμα ανόρθωσης της ελληνικής οικονομίας με άξονες την ενίσχυση των επενδύσεων, της εξωστρέφειας και την αναβάθμιση των υποδομών στους τομείς υγείας, παιδείας και παραγωγής.

Για την αύξηση της απασχόλησης και της συμμετοχής στην αγορά εργασίας χρειάζεται παράλληλα να εφαρμοστούν μια σειρά από δημοσιονομικές αλλαγές που θα ελαφρύνουν το φορολογικό βάρος, το μη-μισθολογικό κόστος της εργασίας και την υποχρέωση συσσώρευσης υπερβολικών πρωτογενών πλεονασμάτων για την εξόφληση του χρέους. Για να αποδώσουν αυτές οι αλλαγές, η μελέτη περιγράφει την ανάγκη θέσπισης ενός νέου, σύγχρονου και ευέλικτου θεσμικού πλαισίου με την απλοποίηση του φορολογικού συστήματος, τη διεύρυνση του ασφαλιστικού συστήματος με

ένα νέο πυλώνα επικουρικών και επαγγελματικών συντάξεων, καθώς και συγκεκριμένους κανόνες ελέγχου και είσπραξης των αντίστοιχων εισφορών και υποχρεώσεων.

Με την επίτευξη συστηματικά υψηλών ρυθμών ανάπτυξης αντιμετωπίζεται πιο αποτελεσματικά η συσσώρευση του δημόσιου χρέους με προοπτική να μειωθεί κάτω από το 100% του ΑΕΠ στο τέλος της τρέχουσας δεκαετίας και να μην προκαλέσει ένα νέο φάσμα αβεβαιότητας και πίεσης στην ελληνική οικονομία.

Ακρωνύμια

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (πρώην Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Ανάπτυξης)
ΕΤΑΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΣΧΑ	Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες
ΤτΕ	Τράπεζα Ελλάδος
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών (Ελλάδας)

1. Εισαγωγή

1.1 Το Φάσμα Της Ύφεσης

Στις αρχές του 2020, η ελληνική οικονομία υπέστη το κύμα της πανδημίας της Covid-19, όπως συνέβη και σε πολλές άλλες χώρες στην Ευρώπη και σε όλο τον κόσμο. Η εμφάνιση της πανδημίας προκάλεσε απότομη πτώση της οικονομικής δραστηριότητας στους κλάδους τουρισμού, ψυχαγωγίας, μεταφορών, εμπορίου και γενικά των δραστηριοτήτων που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό συνάθροισης και διεπαφής. Η συρρίκνωση έγινε ακόμα μεγαλύτερη όταν -για να αναχαιτίσουν την μετάδοση του κορωνοϊού- οι κυβερνήσεις εφάρμοσαν μέτρα εγκλεισμού του πληθυσμού (lockdown) και περιόρισαν δραστικά τις μετακινήσεις και τις εκδηλώσεις που θα μπορούσαν να τον διαδώσουν.

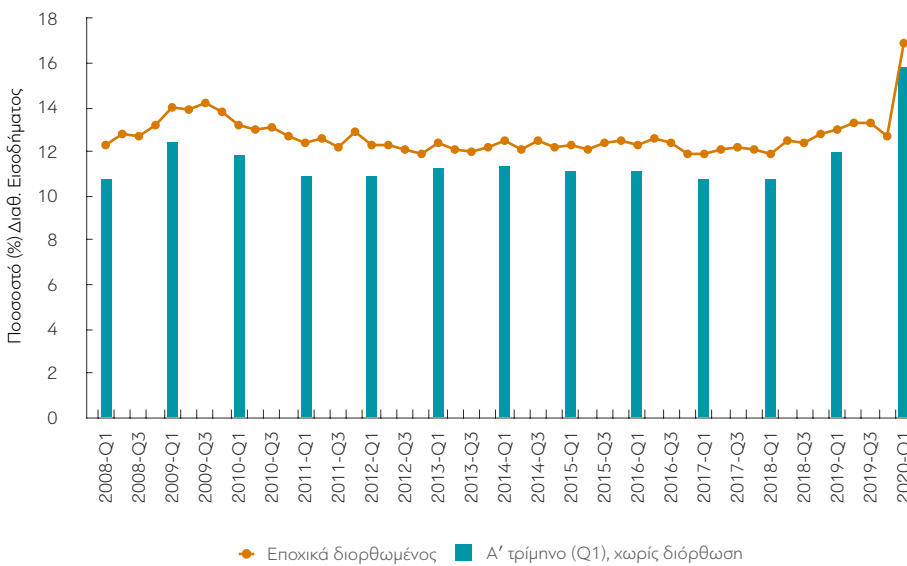
Όπως ήταν αναμενόμενο, η συρρίκνωση της συνολικής δραστηριότητας απεδείχθη ανάλογη (αν και ασύμμετρα μεγάλη σε σχέση) με την έκταση και διάρκεια των περιορισμών, γεγονός που έγκαιρα είχαν προβλέψει πολλοί διεθνείς αναλυτές.¹ Στη συνέχεια, η συνολική ύφεση της οικονομικής δραστηριότητας και η συνακόλουθη έκρηξη της ανεργίας επηρεάστηκε από το μερίδιο συμμετοχής των παραπάνω κλάδων στη συνολική προστιθέμενη αξία της κάθε εθνικής οικονομίας.

Ο λόγος της ασύμμετρα μεγάλης επίπτωσης οφείλεται στο γεγονός ότι εκτός από την άμεση συρρίκνωση της δραστηριότητας, η άγνωστη διάρκεια και απειλή της πανδημίας έσπειρε μαζικά κύματα αβεβαιότητας, γεγονός που οδήγησε σε απότομη αύξηση της αποταμίευσης και δευτερογενώς σε περαιτέρω πτώση της ενεργού ζήτησης. Με την ανησυχία να κυριαρχεί σε πολλές χώρες, τα νοικοκυριά προέβησαν σε προνοητική μείωση της κατανάλωσης ώστε να εξοικονομηθούν πόροι για να χρηματοδοτήσουν την επιβίωσή τους σε περίπτωση που η κατάσταση επιδεινωθεί περαιτέρω στο εγγύς μέλλον. Η πτώση της κατανάλωσης στην Ευρωζώνη έφτασε στο 4%, γεγονός που επέφερε σημαντικές πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις στην ύφεση της οικονομίας.

¹ Είναι χαρακτηριστικό το άρθρο του Pierre-Olivier Gourinchas (2020), "Flatten the Curve of Infection and the Curve of Recession at the Same Time: Now Is the Time to Inoculate Against the Economic Mutation of COVID-19". Foreign Affairs, March 26.

Στο Διάγραμμα 1 φαίνεται η εντυπωσιακή εκτίναξη του δείκτη αποταμίευσης νοικοκυριών στην Ευρωζώνη στο 16,9% του διαθέσιμου εισοδήματος το πρώτο τρίμηνο του 2020 από το 12,7% που ήταν το τελευταίο τρίμηνο του 2019, (αύξηση κατά το 1/3).² Το ποσοστό είναι το υψηλότερο της εικοσαετίας, υπερβαίνοντας αισθητά το επίπεδο του 14% που είχε φτάσει το 2009 μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση.

Διάγραμμα 1. Δείκτης Αποταμίευσης Νοικοκυριών Στην Ευρωζώνη Ως Ποσοστό (%) Του Διαθέσιμου Εισοδήματος (τριμηνιαία στοιχεία)



Πηγή: Eurostat, No. 105/2020, 3 Ιουλίου 2020.

Τουλάχιστον ένα μέρος των περικοπών κατανάλωσης -εκτός ίσως των τομέων πρώτης ανάγκης- αναμένεται ότι θα διαρκέσει περισσότερο από την ίδια την πανδημία, με κίνδυνο την εξασθένηση της παγκόσμιας οικονομίας για αρκετό ακόμη διάστημα.

Παρόμοιες πιέσεις δέχεται και η ελληνική οικονομία, μερικές μάλιστα σε μεγαλύτερη ένταση. Στην Ελλάδα, η άμεση περιστολή κατανάλωσης συνοδεύτηκε επίσης από μία προνοητική αύξηση της αποταμίευσης των νοικοκυριών, όπως είδαμε να συμβαίνει και στην υπόλοιπη Ευρωζώνη. Το πρώτο εξάμηνο του έτους διαπιστώθηκε ότι παρά τη συρρίκνωση των εισοδημάτων από οικονομικές δραστηριότητες, καταγράφηκε μια σημαντική -όσο και απρόσμενη- άνοδος των ιδιωτικών καταθέσεων στις τράπεζες. Συγκεκριμένα, τον Ιούνιο 2020 οι καταθέσεις ήταν αυξημένες κατά 8,5% σε σύγκριση με τον αντίστοιχο περσινό και κατά 3,8% σε σύγκριση με τον περασμένο Δεκέμβριο (οι ρυθμοί για τους ίδιους μήνες πέρυσι ήταν 5,82% και 1,83% αντιστοίχως).³

² Τα στοιχεία είναι εποχικά εξομαλυσμένα. Πηγή: Eurostat, No. 105/2020, 3 July 2020

³ Τα στοιχεία προέρχονται από την Τράπεζα Ελλάδος, Ανάλυση των καταθέσεων εγχωρίων επιχειρήσεων και νοικοκυριών κατά νομό. Εξαμηνιαία στοιχεία. <https://www.bankofgreece.gr>

Ένα ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι την ίδια περίοδο παρατηρείται και μια εσωτερική μετατόπιση των καταθέσεων: ενώ οι όψεως αυξάνονται κατά 25,68% σε σύγκριση με την ίδια περίοδο πέρυσι, οι προθεσμιακές μειώνονται κατά -8,32% (τα αντίστοιχα μεγέθη πέρυσι ήταν αμφότερα θετικά και ασθενέστερα). Μία πιθανή ερμηνεία είναι ότι στις σημερινές συνθήκες τα ελληνικά νοικοκυριά επιλέγουν μορφές αποταμίευσης που είναι άμεσα ρευστοποιήσιμες, λόγω της αυξημένης αβεβαιότητας.

1.2. Πανδημία ΚαιΎφεση Στην Ελλάδα

Οι επιδημιολογικές απειλές στην Ελλάδα ήταν παρόμοιες με άλλες χώρες, αλλά η πολύ μεγαλύτερη ένταση και διάρκεια των περιορισμών οδήγησε σε διαφορετικές εξελίξεις: καλύτερη μεν υγειονομική έκβαση, αλλά δυσμενέστερη οικονομική. Εφαρμόζοντας γρήγορα και αποφασιστικά ένα εκτεταμένο πλαίσιο ελέγχων, περίθαλψης και εγκλεισμού, η Πολιτεία εμπόδισε το πρώτο κύμα επιδημίας να προσλάβει μαζικές διαστάσεις, με αποτέλεσμα οι απώλειες ανθρώπινων ζωών να είναι ελάχιστες, να αποσοβηθεί ο πανικός και να μην καταρρεύσει το σύστημα υγείας.

Η επιτυχής εφαρμογή του εγκλεισμού είχε όμως βαρύ τίμημα σε οικονομικούς όρους, καθώς το προηγούμενο διάστημα η ελληνική οικονομία δεν είχε προλάβει να εισέλθει σε φάση έντονης επενδυτικής δραστηριότητας και συστηματικής ανάπτυξης, ώστε να απορροφήσει πιο αποτελεσματικά τους κραδασμούς. Η υστέρηση αυτή ήταν απόρροια του γεγονότος ότι δεν είχε ακόμα παρέλθει ούτε διετία από την περάτωση του τελευταίου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής για να προλάβει να διαμορφώσει μια νέα στρατηγική, ενώ στο μεταξύ έλαβαν χώρα διαδοχικές εκλογικές διαδικασίες που εκ των πραγμάτων ανέστειλαν τις σχετικές αποφάσεις και σχεδιασμούς.

Για να αντιμετωπίσει το πλήγμα της πανδημίας στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση, η ελληνική κυβέρνηση έθεσε σε κίνηση μια σειρά από δημοσιονομικά και χρηματοπιστωτικά εργαλεία προς ενίσχυση αφενός μεν των εισοδημάτων όσων τέθηκαν εκτός εργασίας και αφετέρου της ρευστότητας των επιχειρήσεων που υποχρεώθηκαν να αναστείλουν τη λειτουργία τους. Αποφασίστηκαν επίσης μια σειρά από παρατάσεις και διευκολύνσεις στις υποχρεώσεις δανειακών και φορολογικών οφειλών των νοικοκυριών, επιχειρήσεων και επαγγελματιών, παρέχοντας έτσι ένα ντε φάκτο δανεισμό ανάγκης σε ευρείες κατηγορίες συναλλασσομένων.

Σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η συνολική έκταση των ληφθέντων μέτρων μέχρι τον Μάιο του 2020 ανέρχεται έως και στο 10,5% του ΑΕΠ.⁴ Από αυτά, το δημοσιονομικό σκέλος ήταν ύψους 5% του

⁴ E.E. COM 508 final, (Σημείο 17, σελ. 5). Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύσταση Συμβουλίου σχετικά με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων της Ελλάδας για το 2020. 20/5/2020, Βρυξέλλες.

ΑΕΠ, αλλά η επίπτωση που αναμενόταν να είχε στον έλλειμμα θα περιοριζόταν στο 3,7% του ΑΕΠ, επειδή κατά ένα μέρος θα καλυφθεί από κοινοτικά προγράμματα. Επίσης, προβλέπονται και εξασφαλίσεις σε μετρητά για τις εμπορικές τράπεζες, οι οποίες με τον τρόπο αυτό θα μπορούσαν να χορηγήσουν πρόσθετα δάνεια ύψους 3,6% του ΑΕΠ προς τις επιχειρήσεις.

Τέλος, περιλαμβάνουν προσωρινές αναστολές πληρωμών ύψους 1,9% του ΑΕΠ, οι οποίες όμως θεωρούνται μέτρα ρευστότητας χωρίς αρνητική δημοσιονομική επίπτωση. Προφανώς, η επίπτωση αυτή εξαρτάται από τον χρονικό ορίζοντα των αναστολών, ενώ σε εθνικολογιστική βάση θα υπάρξει καταλογισμός μόνο αν τα ποσά τελικά καταστούν ανείσπρακτα.⁵ Τέλος, για την αντιμετώπιση του δεύτερου κύματος πανδημίας που άρχισε να εμφανίζεται το καλοκαίρι 2020, η κυβέρνηση εξαγγείλε ήδη πρόσθετη δέσμη μέτρων και εξετάζει την διατήρηση αρκετών από αυτά σε μόνιμη βάση.⁶

Η δημοσιονομική έκταση των μέτρων στην Ελλάδα είναι από τις υψηλότερες στην Ε.Ε., όπου κατά μέσον όρο κυμαίνονται στο 3,1% του ΑΕΠ. Παρόλα αυτά τόσο η συνολική ζήτηση όσο και η δραστηριότητα συρρικνώθηκαν σημαντικά εξαιτίας δύο παραγόντων: Πρώτον, διότι λόγω της αδυναμίας πλήρους και έγκαιρης αντιστάθμισης των απωλειών εισοδήματος το τελικό ισοζύγιο της ενεργού ζήτησης απέβη αρνητικό.

Δεύτερον, διότι η Ελλάδα θα υποστεί και δευτερογενώς εντονότερη ύφεση από την περιστολή κατανάλωσης των άλλων χωρών. Αυτό οφείλεται στο ότι είναι κυρίως οικονομία υπηρεσιών, οι περισσότερες από τις οποίες συναρτώνται άμεσα με τη διεθνή ζήτηση, δεν είναι συνήθως πρώτης ανάγκης, και επικεντρώνονται στον τουρισμό που ήδη υφίσταται τις μεγαλύτερες απώλειες. Το γεγονός ότι κατά ένα μεγάλο μέρος οι ως άνω υπηρεσίες παρέχονται από μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις, σημαίνει ότι πολλές από αυτές δύσκολα θα αντέξουν σε μια παρατεταμένη πίεση ρευστότητας. Ακόμα πιο δύσκολα θα μπορέσουν από μόνες τους να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν αλλαγές στρατηγικής για να γίνουν πιο ανθεκτικές στο μέλλον.

Από την άλλη μεριά, η παραγωγή εμπορεύσιμων προϊόντων εμφανίστηκε να είναι ανθεκτικότερη στην πανδημία, και ως εκ τούτου η μεταποίηση θα μπορούσε θεωρητικά να αποτελέσει ένα είδος «ταχείας αντίδρασης» για την επαναφορά της οικονομίας στις ράγες της ανάπτυξης. Πλην όμως, η μεταποίηση στην Ελλάδα διαχρονικά είναι ισχνή λόγω απώλειας μιας σειράς ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων τις τελευταίες δεκαετίες, αλλά και των εμποδίων που διαρκώς συναντά η βιομηχανική παραγωγή.

⁵ Τα τρία πεδία δράσεων αθροίζονται στο 10,5% του ΑΕΠ. Περιλαμβάνουν 59 μέτρα, μία εκτενής απαρίθμηση των οποίων έγινε στην Βουλή από τον υπουργό Οικονομικών στις 17/7/2020. Βλέπε <https://www.minfin.gr/>.

⁶ Σε πλήρη εξέλιξη και εφαρμογή, το κόστος των μέτρων στήριξης εκτιμάται ότι μπορεί να φτάσει τα 24 δισ. ευρώ ή 14,2% του ΑΕΠ 2020. Ένα μέρος των μέτρων ενδεχομένως θα εφαρμοστεί και το 2021.

Μάλιστα, κατά την τελευταία δεκαετία, η μεταποίηση έχει αποδυναμωθεί ακόμα περισσότερο εξαιτίας της αποεπένδυσης που έγινε λόγω της ύφεσης και της υπερφορολόγησης των επιχειρήσεων από τα Μνημόνια. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι ενώ τη δεκαετία 2000-2009 πριν από την χρηματοπιστωτική κρίση, οι ακαθάριστες ιδιωτικές επενδύσεις παγίου κεφαλαίου ανέρχονταν κατά μέσο όρο στο 18,4% του ΑΕΠ, κατά την πρόσφατη δεκαετία 2010-2019 έπεσαν σχεδόν στο μισό και έφτασαν στο 9,3% του ΑΕΠ.

Ακόμα πιο καταθλιπτικό είναι το γεγονός ότι οι καθαρές νέες ιδιωτικές επενδύσεις μετά το 2010 μειώνονταν με ρυθμό -4,2% του ΑΕΠ ετησίως, σε αντίθεση με ένα θετικό ρυθμό συσσώρευσης +6,7% του ΑΕΠ που είχαν πριν από την κρίση.⁷

Οι διαπιστώσεις αυτές σημαίνουν ότι η στήριξη των ελληνικών επιχειρήσεων δεν πρέπει να περιοριστεί σε βραχυχρόνιες παρεμβάσεις λειτουργικής διατήρησης, αλλά να αρθρωθεί σε μια ευρύτερη στρατηγική με πολιτικές που βοηθούν όχι μόνο τη ρευστότητα αλλά ταυτόχρονα προωθούν τον εκσυγχρονισμό και τον μετασχηματισμό τους σε πιο ανταγωνιστικές και βιώσιμες μονάδες.

Πίνακας 1. Προβλέψεις Του Ρυθμού Μεγέθυνσης ΑΕΠ Για Τα Έτη 2020-2021

Για έτος 2020	Ε.Ε.	ΔΝΤ	ΟΟΣΑ	ΥΠΟΙΚ	ΤτΕ	Μ.Ο.	stdev
Προ-πανδημίας	Φεβρ. 2020	Νοέμβρ. 2019	Νοέμβρ. 2019	Νοέμβρ. 2019	Δεκ. 2019		
Ρυθμός %	2,4	2,3	2,1	2,8	2,4	2,4	0,25
Ενδιάμεση	Απρ. 2020	Απρ. 2020		Μάι. 2020	Μάρ. 2020		
Ρυθμός %	-9,7	-10		-4,7	0	-6,1	4,74
Πρόσφατη	Ιουλ. 2020		Ιούν. 2020	Ιουλ. 2020	Ιούν. 2020		
Ρυθμός %	-9		-8	-8	-5,8	-7,7	1,35
Για έτος 2021	Ε.Ε.	ΔΝΤ	ΟΟΣΑ	ΥΠΟΙΚ	ΤτΕ	Μ.Ο.	stdev
Προ-πανδημίας	Φεβρ. 2020	Νοέμβρ. 2019	Νοέμβρ. 2019	Νοέμβρ. 2019	Δεκ. 2019		
Ρυθμός %	2	2	2		2,5	2,13	0,25
Ενδιάμεση	Απρ. 2020	Απρ. 2020		Μάι. 2020	Μάρ. 2020		
Ρυθμός %	7,9	5,1		5,1		6,03	1,62
Πρόσφατη	Ιουλ. 2020		Ιούν. 2020	Ιουλ. 2020	Ιούν. 2020		
Ρυθμός %	6		4,5		5,6	5,37	0,78

Σημείωση: ΜΟ=μέσος όρος, stdev=τυπική απόκλιση.

Πηγές: Για Ε.Ε., ΔΝΤ, ΟΟΣΑ και ΤτΕ αναφέρονται στο κεφ. 1.3.

Για το ΥΠΟΙΚ, διάφορες ανακοινώσεις. Η αρχική για το 2020 στην Έκθεση Π/Υ, ΓΛΚ.

⁷ Στοιχεία Ameco, Eurostat. Υπολογισμοί από τον συγγραφέα.

1.3. Προβλέψεις Της Πορείας Του ΑΕΠ

Το πιο κρίσιμο μέγεθος για την αποτίμηση των συνεπειών της πανδημίας στην ελληνική οικονομία είναι η πορεία του ΑΕΠ. Δυστυχώς όμως, τόσο η εξέλιξη της πανδημίας, όσο και οι επιπτώσεις της στην ελληνική οικονομία είναι δύσκολο να προβλεφθούν με εύλογη ακρίβεια και αυτό κάνει την ανάλυση της ύφεσης και τις παρεμβάσεις ανάσχεσής της να πρέπει να εξετάζονται με τη δέουσα επιφύλαξη και προσοχή.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι περισσότεροι διεθνείς οργανισμοί προέβλεψαν από την πρώτη στιγμή της πανδημίας ότι η Ελλάδα το 2020 θα γνωρίσει -λόγω της φύσεως της οικονομίας της- μεγαλύτερη πτώση σε σύγκριση με τα άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης και οι τρέχουσες εξελίξεις φαίνεται να επαληθεύουν τους αρχικούς φόβους τους. Οι αρμόδιες ελληνικές υπηρεσίες είχαν αρχικά εμφανιστεί αισιόδοξες και καθησυχαστικές, με αποτέλεσμα να διαχυθεί στην κοινή γνώμη η εντύπωση ότι το οικονομικό πλήγμα της πανδημίας μάλλον θα είναι σύντομο, περιορισμένο και αντιστρέψιμο. Αν και αργότερα άρχισαν να υιοθετούν και αυτές πιο ρεαλιστικές αρνητικές εκτιμήσεις, η συνειδητοποίηση ότι η οικονομία χρειάζεται μια ριζική αναδιάρθρωση πόρων, πλεονεκτημάτων και τρόπου λειτουργίας καθυστέρησε να γίνει κοινός τόπος και να θέσει αμέσως σε εγρήγορση τις ανάλογες δυνάμεις για την πραγματοποίησή τους.

Στον Πίνακα 1 απεικονίζονται οι προβλέψεις για τον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ που έχουν κάνει για το 2020 και 2021 οι πέντε πλέον αρμόδιοι οργανισμοί στην Ελλάδα και το εξωτερικό. Υπολογίζεται επίσης ο μέσος όρος των προβλέψεων και η απόκλιση ως μέτρο της μεταξύ τους ασυμφωνίας. Η συζήτηση που ακολουθεί εστιάζει κυρίως στο ΑΕΠ, ανάλογες όμως συγκρίσεις μπορούν να γίνουν και για τις προβλέψεις που έχουν κάνει οι ίδιοι οργανισμοί για άλλα μεγέθη της ελληνικής οικονομίας.⁸

Πριν από την πανδημία όλοι ανεξαιρέτως προέβλεπαν μια διετία απρόσκοπτης –αν και όχι ιδιαίτερα φιλόδοξης– μεγέθυνσης με ρυθμούς κατά μέσο όρο 2,4% και 2,12% για το 2020 και 2021 αντιστοίχως. Και στις δύο περιπτώσεις, η τυπική απόκλιση ήταν μόλις 0,25%, γεγονός που έδειχνε μια ικανοποιητική σύμπτωση των εκτιμήσεων και ενίσχυε την αξιοπιστία τους.⁹

Η εικόνα αλλάζει ριζικά μετά την εξάπλωση των κρουσμάτων της πανδημίας. Στην ενδιάμεση πρόβλεψή τους την περασμένη άνοιξη, οι ίδιοι οργανισμοί έδιναν μέσο όρο συρρίκνωσης -6,1% για το 2020, με την απόκλιση να είναι 4,74%. Η μεγάλη διάσταση απόψεων προκλήθηκε από

⁸ Μια εκτενής περιγραφή γίνεται στην μελέτη Μακαντάση και Βαλεντή (2020), Η ελληνική οικονομία μετά το lockdown, διαΝΕΟσις. Βλέπε: <https://www.dianeosis.org/2020/06/i-elliniki-oikonomia-meta-to-lockdown/>
⁹ Η μεταβλητότητα των προβλέψεων ήταν 11% και 12% του αντίστοιχου μέσου όρου εκάστου έτους.

την αισιόδοξη πρόβλεψη που διατύπωσε αρχικά η Τράπεζα Ελλάδος ότι η οικονομία απλώς θα μείνει στάσιμη, καθώς και από τη μετριοπαθή πρόβλεψη του ελληνικού υπουργείου Οικονομικών ότι η ύφεση θα περιοριστεί στο -4,7% για όλο το έτος.

Στις πιο πρόσφατες προβλέψεις τους, ο ρυθμός μεγέθυνσης για το 2020 προσαρμόζεται στο ακόμα χειρότερο -7,7% κατά μέσο όρο, με διασπορά 1,35%. Είναι αξιοσημείωτο ότι η Τράπεζα Ελλάδος εξακολουθεί να περιορίζει τη μείωση του ΑΕΠ στο -5,8% ετησίως, ένα ρυθμό αισθητά ηπιότερο των προβλέψεων που κάνουν όλοι οι υπόλοιποι οργανισμοί.¹⁰

Για το επόμενο έτος, και οι πέντε οργανισμοί εκτιμούν ότι θα υπάρξει μια ισχυρή αναπήδηση (rebound) του ΑΕΠ. Την άνοιξη προβλεπόταν ότι θα είναι λίγο πάνω από το 6% κατά μέσο όρο, πρόσφατα όμως ο ρυθμός προσγειώθηκε κάπως χαμηλότερα στο 5,37%. Σε όλες τις προβλέψεις πάντως υπολείπεται του φετινού ρυθμού συρρίκνωσης, γεγονός που σημαίνει ότι χωρίς κάποια άλλη εξωγενή παρέμβαση, το ΑΕΠ του 2021 θα υστερεί σε σύγκριση με το επίπεδο που είχε το 2019.

Οι τρεις διεθνείς οργανισμοί παρουσιάζουν μικρές μόνο διαφορές στις προβλέψεις τους και προβαίνουν σε παρόμοιες διαπιστώσεις για τις αιτίες και τις συνέπειες της κρίσης λόγω πανδημίας. Επειδή μέχρι στιγμής οι εκτιμήσεις τους φαίνεται να επαληθεύονται από τις εξελίξεις, αξίζει να επισημάνουμε τα βασικά τους σημεία.

(i) Η Ε.Ε. αποδίδει την πτώση του ΑΕΠ το πρώτο τρίμηνο του έτους στη μείωση των επενδύσεων και στις χαμηλότερες εξαγωγές, ενώ θεωρεί ότι σε κάποια ανάσχεση συνέβαλαν οι δημόσιες δαπάνες και η ιδιωτική κατανάλωση.¹¹ Η οικονομική δραστηριότητα μειώθηκε αρχικά στις υπηρεσίες, και σε μικρότερο βαθμό στη βιομηχανία και στον γεωργικό τομέα, ενώ η κατασκευαστική δραστηριότητα απορρόφησε σε κάποιο βαθμό την κάμψη, πιθανώς λόγω της μείωσης του συντελεστή ΦΠΑ στην κατοικία τον Ιανουάριο.

Οι τιμές καταναλωτή αυξήθηκαν το πρώτο τρίμηνο κατά 0,6% σε ετήσια βάση, αλλά μειώθηκαν κατά -0,8% και -0,6% τον Απρίλιο και Μάιο αντίστοιχα, επιβεβαιώνοντας την επικράτηση ενός κλίματος αναμονής και αποχής από τη μη-αναγκαία κατανάλωση. Για τους ίδιους λόγους, το επίπεδο τιμών αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω στο υπόλοιπο του έτους και θα αρχίσει να αυξάνεται κάπως από το 2021 μαζί με την οικονομική ανάκαμψη.

(ii) Το ΔΝΤ δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην πορεία της παγκόσμιας οικονομίας, από την οποία εξαρτώνται και οι εξελίξεις στο εξωτερικό

¹⁰ Τράπεζα Ελλάδος, (Ιούνιος 2020): *Νομισματική Πολιτική 2019 – 2020, Ιούνιος 2020*. Τα στοιχεία αφορούν στο κεντρικό σενάριο. Αναφέρονται και δύο εκατέρωθεν, ένα πιο αισιόδοξο και ένα δυσμενέστερο.

¹¹ European Economy, July 2020: *European Economic Forecast*, No. 132.

ισοζύγιο.¹² Οι αναπτυγμένες οικονομίες, οι οποίες υφίστανται σήμερα τις χειρότερες εξάρσεις της πανδημίας θα υποστούν και τη μεγαλύτερη βύθιση οικονομικής δραστηριότητας. Εκτιμά ότι η οικονομία των ΗΠΑ θα συρρικνωθεί κατά 5,9% το 2020, συμπιέζοντας την παγκόσμια ζήτηση, ενώ προβλέπεται να ανακάμψει κατά 4,7% το 2021, σύμφωνα με το καλύτερο σενάριο του Ταμείου. Οι οικονομίες της Ευρωζώνης θα συρρικνωθούν κατά 7,5% το 2020.

Αναφορικά με την ανεργία στην Ελλάδα, το ΔΝΤ υπολογίζει ότι θα ανέλθει στο 22,3% για το τρέχον έτος, ενώ για το 2021 εκτιμά ότι θα κυμανθεί χαμηλότερα στο 19%. Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών θα διευρυνθεί σημαντικά το 2020, φτάνοντας στο -6,5% του ΑΕΠ, ενώ το 2021 θα παραμείνει μεν ελλειμματικό αλλά έχοντας υποχωρήσει αισθητά στο -3,4% του ΑΕΠ.

(iii) Οι προβλέψεις του ΟΟΣΑ εμπλουτίζονται με την παράθεση μεταρρυθμίσεων και αλλαγών που χρειάζεται η ελληνική οικονομία τόσο για να επανέλθει ταχύτερα στην ομαλότητα, όσο και για να αντιμετωπίσει μελλοντικές διαταραχές από καλύτερες θέσεις.¹³ Κεντρική διαπίστωση είναι ότι η ενίσχυση των επιχειρήσεων και των εργαζομένων για την αναβάθμιση των δραστηριοτήτων και των δεξιοτήτων τους και τη μετάβαση σε τομείς με καλύτερες προοπτικές θα επιταχύνει την ανάκαμψη και θα ενισχύσει την ανθεκτικότητα σε μελλοντικά σοκ.

Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω εκτιμήσεις, το παρόν κείμενο υιοθετεί ως βασική υπόθεση εργασίας τις προβλέψεις της Ε.Ε. για το 2020 και 2021 για δύο λόγους: πρώτον, διότι η Ε.Ε. δημοσιεύει προγνωστικά με μεγαλύτερη συχνότητα από όλους τους άλλους οργανισμούς που εξετάστηκαν και, δεύτερον, επειδή τα δικά της στοιχεία είναι αυτά που λαμβάνονται τελικά υπόψη στην κατανομή των ευρωπαϊκών κονδυλίων για την ανόρθωση της ελληνικής οικονομίας, όπως θα εξεταστεί αργότερα.¹⁴

1.4. Ανάκαμψη Και Ανόρθωση

Στο σημείο αυτό πρέπει να διακρίνουμε ανάμεσα στο φαινόμενο ανάκαμψης της μεγέθυνσης και της ανόρθωσης του επιπέδου δραστηριότητας. Το πρώτο συμβαίνει όταν μετά από μία πτώση λόγω αρνητικής διαταραχής ο ρυθμός μεγέθυνσης ξαναβρίσκει την πορεία που θα είχε χωρίς την έλευσή της. Εάν όμως η επαναφορά γίνει με ρυθμούς που δεν αντισταθμίζουν πλήρως την πτώση, τότε το ΑΕΠ θα βρίσκεται σε μόνιμη υστέρηση σε σύγκριση με την πορεία που θα είχε πριν.

¹² IMF, World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown, April 2020.

¹³ OECD, Economic Surveys: Greece, 22 July 2020.

¹⁴ Τα στοιχεία του Β' τριμήνου 2020 (ΕΛΣΤΑΤ, Σεπτέμβριος 2020), προϊδεάζουν για μια μείωση του ΑΕΠ το 2020 λίγο περισσότερο από το 8%. Ο ρυθμός αυτός είναι πιο συγκρατημένος από την πρόβλεψη της Ε.Ε., αλλά ο τελευταίος διατηρείται στις εδώ αναλύσεις ως ασφαλέστερος για τις αρνητικές συνέπειες.

Για να επανέλθει το ΑΕΠ στα αρχικά επίπεδα και μελλοντικά να τα υπερβεί, η μεγέθυνση πρέπει να έχει μια δυναμική παρατεταμένη και ισχυρότερη της πτώσης. Τότε θα έχουμε ανόρθωση του ΑΕΠ σε επίπεδα διαχρονικά υψηλότερα από αυτά που θα είχε χωρίς τη διαταραχή.

Τα δύο φαινόμενα ανάκαμψης και ανόρθωσης απεικονίζονται σχηματικά στο Διάγραμμα 2. Όπως εκτιμάται από την Ε.Ε., η δραστηριότητα στην Ελλάδα θα συρρικνωθεί τελικά κατά -9% το 2020, και θα αντισταθμιστεί κατά ένα μέρος από την αναπήδηση κατά 6% το 2021. Μετά θα εξακολουθήσει με τους ρυθμούς που θα είχε χωρίς την πανδημία υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι θα αρθούν οι αιτίες αναστολής της λειτουργίας των επιχειρήσεων που επλήγησαν. Επέκεινα, υποθέτουμε ότι η οικονομία θα ανακτήσει τους μεσοπρόθεσμους ρυθμούς μεγέθυνσης που προβλεπόταν να έχει αν δεν συνέβαινε η πανδημία (Διάγραμμα 2α).

Επειδή η αναπήδηση είναι υποδεέστερη της πτώσης, η απλή επαναφορά των ρυθμών μεγέθυνσης δεν οδηγεί σε ανάκτηση του επιπέδου δραστηριότητας που προβλεπόταν πριν από την πανδημία. Η δραστηριότητα το 2021 θα υπολείπεται του επιπέδου 2019 και θα συνεχίσει έτσι και τα επόμενα χρόνια, επιφέροντας μία διαχρονική υστέρηση στο ΑΕΠ, όπως φαίνεται παραστατικά στο Διάγραμμα 2β.

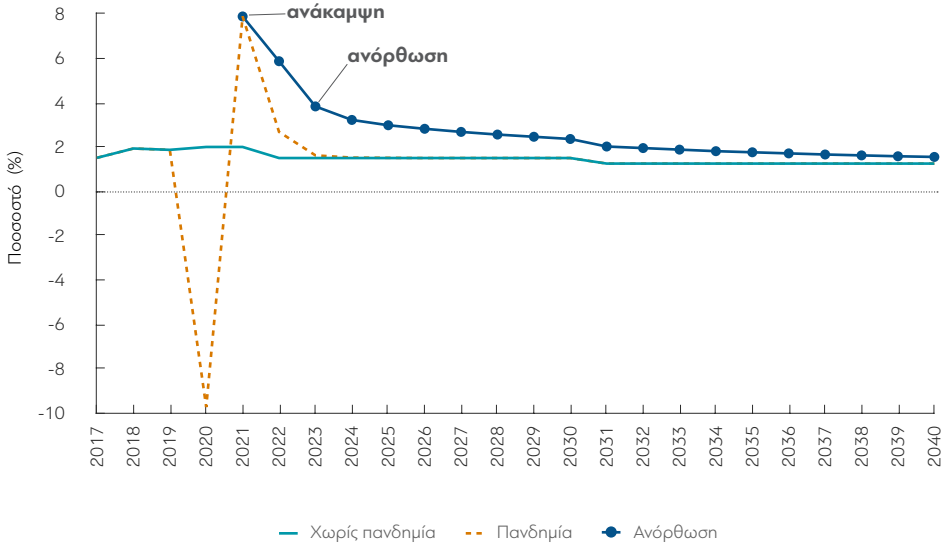
Η υστέρηση μπορεί να διορθωθεί μόνο εάν ενισχυθούν σοβαρά και διαχρονικά οι ρυθμοί μεγέθυνσης του ΑΕΠ με την αξιοποίηση των ευρωπαϊκών πόρων. Στην περίπτωση αυτή, η φάση ανάκαμψης μπορεί να έχει ολοκληρωθεί τα επόμενα χρόνια και μετά να αρχίσει η φάση της ανόρθωσης. Στο Διάγραμμα 2, τα δύο σενάρια απεικονίζονται μόνο ενδεικτικά και μια πιο εμπειριστατωμένη ανάλυση θα γίνει στο Κεφάλαιο 4.

Πάντως, οι διαφορές με την προηγούμενη περίπτωση μπορεί να είναι τόσο μεγάλες που καθιστούν την αναζήτηση μιας αξιόπιστης διαδικασίας για την επανεκκίνηση της ανάπτυξης απολύτως επιτακτική. Διαφορετικά, η ελληνική οικονομία θα επανέλθει κάπως σε θετικούς ρυθμούς δραστηριότητας, θα παραμείνει όμως εξασθενημένη ακόμα και σε σύγκριση με τους χαμηλούς ρυθμούς που είχε πριν την πανδημία.¹⁵

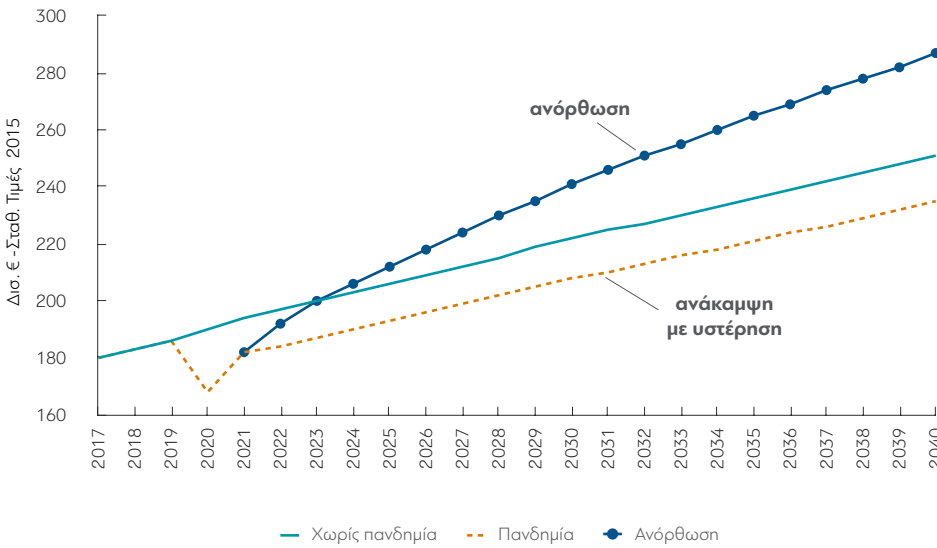
¹⁵ Αφότου είχε συνταχθεί το πρώτο σχέδιο της παρούσας μελέτης (Ιούλιος 2020), ένα άρθρο των Carmen & Vincent Reinhart, "The Pandemic Depression", κατέληγε με την προειδοποίηση για τις αρχές που χαρασσούν την οικονομική πολιτική: «Πάνω από όλα, να αποφεύγουν να συγκέουν την αναπήδηση με την ανόρθωση». *Foreign Affairs*, vol. 99 (5), pp. 84-95, September/October 2020.

Διάγραμμα 2. Ενδεικτικές πορείες μεγέθυνσης και ΑΕΠ 2021-2040.

(α) Ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ



(β) Πορεία του ΑΕΠ



Σημείωση: Απεικονίζονται τρεις εναλλακτικές υποθέσεις:
 (α) Πρόβλεψη χωρίς την πανδημία (διακεκομμένη)
 (β) Με την πανδημία, αλλά χωρίς νέες επενδύσεις (συνεχής)
 (γ) Με την πανδημία και νέες επενδύσεις (κουκίδες)
Πηγή: Ameco. Μετά το 2019, ενδεικτικές υποθέσεις του συγγραφέα.

2. Υφιστάμενη Κατάσταση

2.1. Δομικά Χαρακτηριστικά Και Χρόνια Προβλήματα

Η μελέτη ΧΝΘ (2018) είχε διατυπώσει μια σειρά προτάσεων στο δημοσιονομικό, επενδυτικό και ασφαλιστικό πλαίσιο πολιτικής και είχε αποτυπώσει τις συνέπειες που θα είχαν χρησιμοποιώντας ένα μακροχρόνιο υπόδειγμα οικονομικής ανάπτυξης και εξέλιξης του δημόσιου χρέους. Η βασική διαπίστωση ήταν ότι ο συνδυασμός χαμηλών ρυθμών μακροχρόνιας μεγέθυνσης σε συνδυασμό με την απαίτηση συσσώρευσης υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων στον κρατικό προϋπολογισμό δεν επαρκούσε να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους και να διατηρήσει τις ετήσιες ανάγκες εξυπηρέτησης του κάτω του 15% του ΑΕΠ καθ' όλη την περίοδο μέχρι το 2060, ιδίως μάλιστα αν η οικονομία δεχόταν ξανά έντονα υφεσιακά πλήγματα.

Την ίδια στιγμή, η μελέτη θεωρούσε πως η συνέχιση του πολύπλοκου και αντιεπενδυτικού φορολογικού συστήματος καθιστούσε ανέφικτη μια σοβαρή και παρατεταμένη αναζωπύρωση των ιδιωτικών επενδύσεων, ώστε να προσδώσουν μια ισχυρή δυναμική στην ελληνική οικονομία και να «σπρώξουν» τον ρυθμό μεγέθυνσης σε επίπεδα συστηματικά υψηλότερα από τα χαμηλά προβλεπόμενα.

Τέλος, οι μεγάλες επιβαρύνσεις του ασφαλιστικού συστήματος για τους εργαζόμενους, σε συνδυασμό με τη διαρκή συμπίεση των μισθών λόγω ανεπαρκούς ανάπτυξης και τους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, προκαλούσαν μια σειρά από αντικίνητρα στη νόμιμη απασχόληση και έσπρωχναν το νεότερο δυναμικό είτε στην αδήλωτη εργασία είτε στον εργασιακό εκπατισμό.

Οι προτάσεις ΧΝΘ

Με στόχο την αντιμετώπιση του ασφυκτικού δημοσιονομικού κλίματος, τη μείωση των αβεβαιοτήτων και την πυροδότηση ενός κύματος ανάπτυξης και απασχόλησης, η μελέτη ΧΝΘ είχε προτείνει τρεις διακριτές –αλλά και αμοιβαία ενισχυόμενες– προτάσεις που συνοψίζονται ως εξής:

(α) Η Ελλάδα να διαπραγματευτεί με τους πιστωτές της Ε.Ε. την κατάργηση της υποχρέωσης πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% του ΑΕΠ ετησίως και την αντικατάστασή της με τον εκάστοτε μέσο όρο της Ευρωζώνης, ο οποίος τότε κυμαινόταν στο 1%-2% του ΑΕΠ. Η δέσμευση που θα αναλάμβανε η Ελλάδα ήταν η προκύπτουσα δημοσιονομική ευχέρεια να κατευθύνεται σε δημόσιες επενδύσεις, καθώς και άλλες αναπτυξιακές πρωτοβουλίες (ενίσχυση εξαγωγών, μείωση φόρων κλπ.) με στόχο την παραγωγική αναβάθμιση και τη μακροχρόνια άνοδο του ρυθμού μεγέθυνσης.

(β) Να σχεδιάσει μια πολιτική για την αναδιάρθρωση του ασφαλιστικού συστήματος με τη σταδιακή μείωση των εισφορών ώστε να αυξηθούν τα κίνητρα ένταξης του εργατικού δυναμικού στην επίσημη αγορά εργασίας και επαναπατριsmού όσων είχαν μεταναστεύσει. Επίσης, την έναρξη δημιουργίας ενός κεφαλαιοποιητικού πυλώνα για τις επικουρικές και τις επαγγελματικές συντάξεις, πράγμα που θα ενίσχυε τις αποδόσεις των εισφορών και τελικά τις συντάξεις για όλους τους ασφαλισμένους.

(γ) Να προχωρήσει σε μια ριζική απλοποίηση της φορολογικής νομοθεσίας, και της διαδικασίας συλλογής εσόδων, ταυτόχρονα με τη μείωση των φορολογικών συντελεστών εισοδήματος και τη σύμπτυξη του ΦΠΑ σε δύο κλίμακες, χωρίς εξαιρέσεις.

2.2. Ποσοτικά Δεδομένα Και Τάσεις: Οι Εξελίξεις Πριν Από Την Πανδημία

Αμέσως μετά τη λήξη των προγραμμάτων προσαρμογής το 2018, αναζωπυρώθηκαν οι συζητήσεις για τις αρνητικές συνέπειες που προκαλούν στην οικονομική δραστηριότητα τα υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα και άρχισαν να αναζητούνται εναλλακτικές προσεγγίσεις. Μέχρι σήμερα όμως ελάχιστα έχουν μετατοπιστεί τα βασικά στοιχεία της δημοσιονομικής πολιτικής, και όχι πάντα στην επιθυμητή κατεύθυνση. Συνοπτικά, οι εξελίξεις στα τρία μέτωπα έχουν ως εξής:

Τα πρωτογενή πλεονάσματα

Μετά τις εκλογές του 2019 υπήρξαν οι πρώτες κρούσεις προς τις ευρωπαϊκές αρχές για μια σταδιακή ελάφρυνσή τους, χωρίς όμως να οδηγήσουν σε άμεση αλλαγή των δεσμεύσεων. Έτσι ο κρατικός προϋπολογισμός του 2020 συντάχθηκε με τον ίδιο σχεδόν στόχο για πρωτογενές πλεόνασμα 3,8% του ΑΕΠ, έναντι 3,9% του ΑΕΠ που ήταν το 2019. Σε απόλυτα μεγέθη, το πλεόνασμα προβλεπόταν 7.488 εκατ. ευρώ το 2020 έναντι πρόβλεψης 7.434 εκατ. ευρώ για το 2019, αν και κάπως χαμηλότερο από αυτό που τελικά υλοποιήθηκε (8.250 εκατ. ευρώ, Πίνακας 2).¹⁶

¹⁶ Έκθεση προϋπολογισμού 2020, ΓΛΚ, σελ. 64. Τελικά το πραγματοποιηθέν πλεόνασμα του 2019 ανήλθε στα 7.880 εκατ. ευρώ, αυξάνοντας τη δημοσιονομική πίεση στην οικονομία.

Την ίδια στιγμή, οι δημόσιες επενδύσεις για το 2020 παρέμεναν στα ίδια επίπεδα με το 2019, ενώ η απορρόφηση κοινοτικών πόρων μέσω του προγράμματος ΕΣΠΑ για τη χρηματοδότηση έργων στην πραγματική οικονομία εξακολούθησε να κινείται σε χαμηλούς ρυθμούς.

Το ασφαλιστικό ζήτημα

Με τα τρία μνημόνια της περιόδου 2010-2019, είχαν επέλθει αρκετές αλλαγές που ελάφρυναν το δημοσιονομικό κόστος του ασφαλιστικού συστήματος, αν και όχι πάντα με τρόπο ισότιμο για όλες τις κατηγορίες συνταξιούχων. Οι συντελεστές των ασφαλιστικών εισφορών αυξήθηκαν, ενώ τα ποσοστά αναπλήρωσης των συντάξεων μειώθηκαν σημαντικά. Για παράδειγμα, μερικά ποσοστά αναπλήρωσης που έφταναν έως και στο 99%, τα υψηλότερα στον αναπτυγμένο κόσμο, μειώθηκαν στο 75% και σταδιακά θα προσεγγίσουν το 50%, επιφέροντας έτσι μια αποκλιμάκωση στο αφανές χρέος του συστήματος συντάξεων.

Υπήρξαν όμως και αντίρροπες κινήσεις που εμπόδισαν τη σταδιακή προσαρμογή του συστήματος, όπως για παράδειγμα η ακύρωση των περικοπών των «προσωπικών διαφορών», που προβλεπόταν από τους νόμους Ν. 4387/2016 και Ν. 4472/2017. Επιπλέον, τόσο η παρατεταμένη μείωση της απασχόλησης όσο και η συνεχιζόμενη πρόωρη συνταξιοδότηση πολλών κατηγοριών, δεν επέτρεψαν μία δραστική εξοικονόμηση πόρων και -ως εκ τούτου- η κρατική χρηματοδότηση θα εξακολουθήσει να ανέρχεται πάνω από το 50% των συνολικών δαπανών στο μεσοπρόθεσμο διάστημα. Για παράδειγμα, σε σύνολο δαπανών συντάξεων 25 δισ. ευρώ για το 2020, η κρατική επιχορήγηση προβλέπεται να είναι 15 δισ. ευρώ, φτάνοντας πλέον στο 60%. Η πτώση των ασφαλιστικών εσόδων λόγω της πανδημίας αναμένεται να αυξήσει την κρατική συμμετοχή ακόμα περισσότερο.

Νέες αλλαγές έλαβαν χώρα στο ασφαλιστικό σύστημα με τον νόμο 4670 που ψηφίστηκε τον Φεβρουάριο του 2020, λίγο πριν από την εμφάνιση της πανδημίας. Αντί όμως αυτές να ενισχύσουν τις προσπάθειες εξορθολογισμού που είχαν υλοποιηθεί μέχρι τότε και να αποδυναμώσουν τις χαριστικές διατάξεις που παρέμεναν, κατέληξαν να ρυθμίζουν περιστασιακά θέματα που κάθε άλλο παρά διευκολύνουν τη μακροχρόνια βιωσιμότητα του συστήματος.

Για παράδειγμα, ορισμένες συντάξεις αυξάνονται χωρίς την πληρωμή επιπλέον εισφορών και ορισμένοι κλάδοι αντιμετωπίζονται πάλι προνομιακά. Χαρακτηριστική είναι η επαναφορά των συντάξεων χηρείας στο ισόβιο καθεστώς είσπραξης, όπως ίσχυε το 1998 χωρίς κανένα περιορισμό σε όρια ηλικίας και κριτήρια διαβίωσης.

Ταυτόχρονα, μεταβάλλεται το καθεστώς των ασφαλιστέων αποδοχών των ελευθέρων επαγγελματιών και αγροτών, εισάγοντας τεχνητές κλίμακες εισφορών

που μπορούν να επιλέξουν οι ίδιοι ασφαλισμένοι χωρίς αντιστοίχιση με το ετήσιο καθαρό εισόδημά τους. Με τις ρυθμίσεις αυτές, ενδέχεται να αυξηθεί η εισφοροδιαφυγή και να προκληθούν νέες ανισορροπίες ανάμεσα σε καταβληθείσες εισφορές και προσδοκώμενες συντάξεις.

Καμία πρωτοβουλία δεν έχει μέχρι σήμερα αναληφθεί για την ομοιομορφία των κριτηρίων υπολογισμού των συντάξεων και τη σύγκλιση των χορηγούμενων ποσών σε παρόμοιες κατηγορίες, που αποτελούσε την πεμπτούσια της οργανωτικής συγκώνευσης των ασφαλιστικών φορέων. Έτσι, το ασφαλιστικό σύστημα εξακολουθεί να έχει τη μορφή μιας θεσμικής συστέγασης των προϋπαρχόντων ταμείων χωρίς ουσιώδη πρόοδο στη λειτουργική ενοποίηση των φορέων. Ούτε επίσης τέθηκε προς συζήτηση η προοπτική ενός συμπληρωματικού κεφαλαιοποιητικού συστήματος.

Αντιθέτως, υπήρξαν ορισμένες παρεμβάσεις που οξύνουν τις στρεβλώσεις. Τον Ιούλιο 2020, διευρύνθηκαν οι κατηγορίες δικαιούχων πρόωρης συνταξιοδότησης έως και 12 έτη νωρίτερα από το μέχρι τώρα προβλεπόμενο όριο. Η ρύθμιση εκτιμάται ότι καλύπτει περίπου 15.000 μπτέρες, οι οποίες θα συνταξιοδοτηθούν σε ηλικίες κάτω των 60 ετών. Πέρα από το σημαντικό κόστος που θα επιφέρει στο ασφαλιστικό σύστημα, η νέα ρύθμιση διευρύνει ακόμα περισσότερο τις γενεαλογικές ανισότητες μεταξύ παλιότερων και νεότερων ασφαλισμένων και κάνει την αντιμετώπιση τους δυσχερέστερη.

Μια αλλαγή πολιτικής στην κατεύθυνση εξορθολογισμού του ασφαλιστικού συστήματος άρχισε να διαφαίνεται πρόσφατα με την ανακοίνωση από τον Πρωθυπουργό μιας σειράς μέτρων ελάφρυνσης των εισφορών και ορισμένων φορολογικών επιβαρύνσεων. Μέχρι στιγμής έχει προγραμματιστεί η μείωση των εισφορών σύνταξης κατά τρεις ποσοστιαίες μονάδες εντός του 2021, καθώς και η προετοιμασία για την έναρξη λειτουργίας του επικουρικού πυλώνα με κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά τα επόμενα χρόνια.¹⁷ Οι αλλαγές αυτές είναι συμβατές με το πλαίσιο της μελέτης ΧΝΘ και αναμένεται να επιφέρουν μια σειρά από θετικές επιπτώσεις στην αγορά εργασίας και την αναζωπύρωση της ζήτησης και των επενδύσεων.

Το φορολογικό ζήτημα

Το 2019 είχε ξεκινήσει μια δημόσια συζήτηση για σταδιακή ελάφρυνση των φορολογικών συντελεστών σε πολλές κατηγορίες φορολογουμένων, καθώς και η εξάλειψη αρκετών επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν ή εντάθηκαν κατά τη διάρκεια των Μνημονίων. Μέχρι σήμερα έχει καταγραφεί μια ελάφρυνση στην φορολογία ακινήτων με την οριακή μείωση του ΕΝΦΙΑ, καθώς επίσης και μια πιο ουσιαστική μείωση στους συντελεστές φορολογίας εταιρικών κερδών και μερισμάτων.

¹⁷ Ομιλία Πρωθυπουργού στη Θεσσαλονίκη, 12 Σεπτεμβρίου 2020.

Οι μειώσεις στη φορολογία εισοδήματος άρχισαν να εφαρμόζονται από το οικονομικό έτος 2020 με στόχο να ενθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις, ώστε αφενός να διευρύνουν την οικονομική δραστηριότητα και αφετέρου τα δημόσια έσοδα να μην σημειώσουν σημαντική κάμψη. Χαρακτηριστικά, στον προϋπολογισμό του 2020 προβλεπόταν μείωση του συντελεστή εταιρικής φορολογίας από 29% στο 24% (δηλαδή κατά το 1/6) και του συντελεστή μερισμάτων κατά το ήμισυ, από 10% σε 5%.¹⁸ Η μείωση όμως στους άμεσους φόρους νομικών προσώπων προβλεπόταν ότι θα είναι μόλις 10% επειδή η υπόθεση εργασίας ήταν ότι θα είχε στο μεταξύ οδηγήσει σε επέκταση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και έτσι θα αντιστάθμιζε την πτώση των εσόδων.¹⁹

Η επέλαση όμως της πανδημίας υπονόμει αυτή την προοπτική, καθώς η φορολογητέα ύλη προβλέπεται πλέον ότι θα είναι καταφανώς μειωμένη λόγω της ύφεσης. Έτσι, οι ελαφρύνσεις θα συμπιέσουν ακόμα περισσότερο τα έσοδα, χωρίς να έχουν ισοδύναμο επενδυτικό αντίκρισμα στο σημερινό περιβάλλον.

Επίσης, στη διάρκεια της πανδημίας ελήφθησαν ορισμένα μέτρα φορολογικών ελαφρύνσεων με στόχο να τονώσουν τη ζήτηση των καταναλωτών, όπως η μείωση του ΦΠΑ στην εστίαση, η παράταση καταβολής φορολογικών υποχρεώσεων και οι εκπτώσεις για την έγκαιρη καταβολή τους. Τα μέτρα αυτά είναι προσωρινά και δεν σχετίζονται με διαρθρωτικές βελτιώσεις του συστήματος. Μονιμότερου χαρακτήρα θα είναι τα μέτρα μείωσης της εισφοράς αλληλεγγύης για μισθωτούς και επαγγελματίες που εξαγγέλθηκαν προσφάτως για το 2021.²⁰

Με βάση τα παραπάνω, γίνεται σαφές ότι το πλαίσιο πολιτικής που είχε περιγραφεί στη μελέτη ΧΝΘ εξακολουθεί να αποτελεί έναν χρήσιμο οδηγό για την αναδιάταξη της δημοσιονομικής πολιτικής. Με τις αναγκαίες προσαρμογές λόγω των ειδικών συνθηκών της πανδημίας, οι στόχοι δημοσιονομικής ανασύνταξης με την κατάργηση των υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων, την ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων, τη λειτουργική ομοιογενοποίηση του ασφαλιστικού συστήματος και την απλοποίηση της φορολογίας μπορούν να αποτελέσουν τη συντομότερη διαδρομή για την επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας.

2.3. Δημοσιονομικές Επιπτώσεις Της Πανδημίας

Δημοσιονομική επιβάρυνση

Ως αποτέλεσμα των μέτρων εισοδηματικής ενίσχυσης των εργαζομένων που επλήγησαν από την πανδημία, των διευκολύνσεων ρευστότητας στις

¹⁸ ΓΛΚ, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2020, Κεφ. 3, σελ. 78.

¹⁹ Συγκεκριμένα, κατά 446 εκατ. ευρώ από το ύψος των 4.463 εκατ. ευρώ του 2019. Τεχνικά, αυτό υποδηλώνει μια ελαστικότητα εσόδων χαμηλότερη της μονάδας αφού οι μειώσεις στους συντελεστές ήταν 17% στα κέρδη και 50% στα μερίσματα.

²⁰ Στις 12/9/2020, στη ΔΕΘ, ό.π.

πληττόμενες επιχειρήσεις και τις αυξημένες δαπάνες στη διαχείριση της κρίσης, τα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη παρουσίασαν έντονη απόκλιση από τις προβλέψεις του προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, οι κυριότερες εξελίξεις κατά το πρώτο τετράμηνο του 2020, για το οποίο μέχρι στιγμής υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία, έχουν ως εξής:

(α) Οι δαπάνες μισθοδοσίας του δημοσίου ήταν το πρώτο τετράμηνο αισθητά αυξημένες σε σύγκριση με τα δύο προηγούμενα έτη (Διάγραμμα 3α). Η αύξηση οφείλεται τόσο σε βελτιώσεις του μισθολογίου προβλεπόμενες στον Προϋπολογισμό του 2020, όσο και στις έκτακτες ανάγκες αποζημίωσης του προσωπικού στους τομείς υγείας και ασφάλειας λόγω του επιπλέον φόρτου εργασίας που είχαν την περίοδο της πανδημίας.

(β) Οι μεταβιβαστικές πληρωμές (περιλαμβάνουν επιδόματα και έκτακτες χορηγίες) ανήλθαν σε επίπεδα αισθητά υψηλότερα σε σύγκριση με την αντίστοιχη περίοδο των δύο προηγούμενων ετών (Διάγραμμα 3β). Οι πληρωμές του Απριλίου 2020, ξεπέρασαν την κορύφωση που είχαν τον περασμένο Μάιο λόγω του κύματος επιδομάτων πριν από τις εκλογές και προσέγγισαν τις πληρωμές του Δεκεμβρίου που κάθε χρόνο διογκώνονται λόγω της χορήγησης του δώρου Χριστουγέννων.

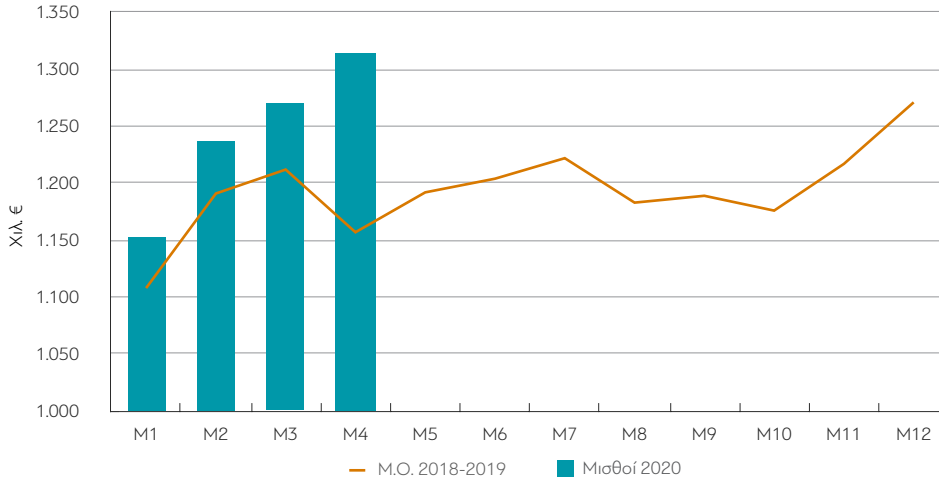
(γ) Στα έσοδα άμεσης φορολογίας παρουσιάστηκε μικρή κάμψη το πρώτο τετράμηνο, αναμένεται όμως να διευρυνθεί το επόμενο διάστημα εξαιτίας της μειωμένης παρακράτησης που οφείλεται στη συρρίκνωση δραστηριότητας και απασχόλησης σε πολλές επιχειρήσεις και επαγγελματίες. Τα έσοδα άμεσης φορολογίας το 2020 θα μειωθούν περαιτέρω λόγω της παράτασης εκκαθάρισης του φόρου εισοδήματος σε οκτώ δόσεις που φτάνουν έως τον Φεβρουάριο 2021, αντί των τριών που γινόταν συνήθως και έληγαν εντός του έτους (Διάγραμμα 3γ).

(δ) Η πιο σημαντική υστέρηση καταγράφεται στα έσοδα έμμεσης φορολογίας. Ενώ τους δύο πρώτους μήνες του 2020, οι έμμεσοι φόροι ακολουθούσαν τις επιδόσεις των δύο προηγούμενων ετών, τον Μάρτιο υστέρησαν σημαντικά (κατά 534 εκατ. ευρώ) και συνέχισαν ομοίως τον Απρίλιο (κατά 384 εκατ. ευρώ).

Κατά κύριο λόγο η υστέρηση οφείλεται στη συρρίκνωση δραστηριότητας σε πολλούς κλάδους της οικονομίας, στις αναστολές πληρωμών, και κατά ένα μέρος στη μείωση ορισμένων συντελεστών ΦΠΑ, όπως στον κλάδο εστίασης, (Διάγραμμα 3δ). Οι λόγοι αυτοί θα εξακολουθήσουν να υφίστανται σε όλη την διάρκεια του 2020, αν και το μέγεθος της υστέρησης θα κριθεί τελικά από την ένταση και τη χρονική διάρκεια των υγειονομικών περιορισμών.

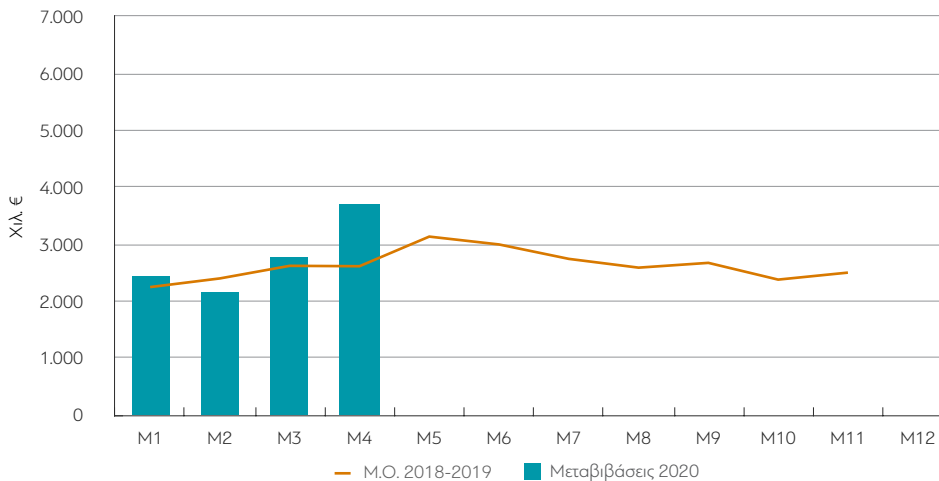
Διάγραμμα 3: Βασικές Ροές Δαπανών (α & β) Και Εσόδων (γ & δ)

(α) Μισθοδοσία



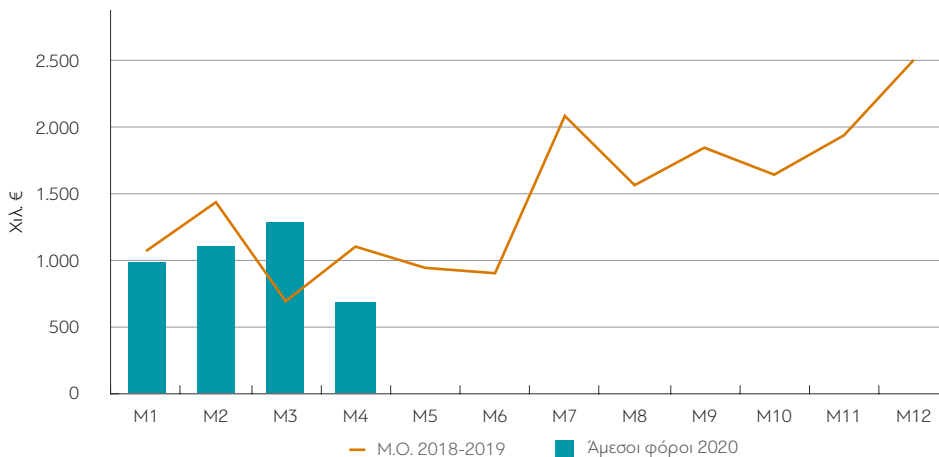
Σημείωση: Μηνιαία στοιχεία για το πρώτο τετράμηνο 2020 και Μέσος Όρος διετίας 2018-2019, σε εκατ. ευρώ.
Πηγή: Σειρές Προϋπολογισμού, ΓΛΚ.

(β) Μεταβιβάσεις



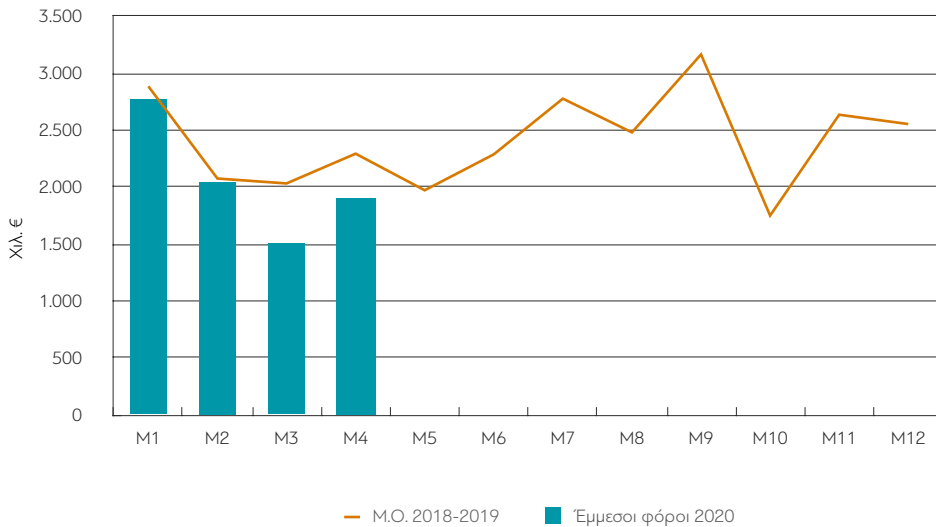
Σημείωση: Μηνιαία στοιχεία για το πρώτο τετράμηνο 2020 και Μέσος Όρος διετίας 2018-2019, σε εκατ. ευρώ. Οι μεταβιβάσεις τον Δεκέμβριο 2018-19 είχαν εκτιναχθεί στα 6.956 εκατ. ευρώ, λόγω καταβολής δώρου Χριστουγέννων μέσω Κρατικού Προϋπολογισμού. Παραλείπονται στο διάγραμμα, για λόγους κλίμακος.
Πηγή: Σειρές Προϋπολογισμού, ΓΛΚ.

(γ) Άμεσοι Φόροι



Σημείωση: Μηνιαία στοιχεία για το πρώτο τετράμηνο 2020 και Μέσος Όρος διετίας 2018-2019, σε εκατ. ευρώ.
Πηγή: Σειρές Προϋπολογισμού, ΓΛΚ.

(δ) Εμμεσοί Φόροι



Σημείωση: Μηνιαία στοιχεία για το πρώτο τετράμηνο 2020 και Μέσος Όρος διετίας 2018-2019, σε εκατ. ευρώ.
Πηγή: Σειρές Προϋπολογισμού, ΓΛΚ.

Το ερώτημα είναι σε τι ύψος θα διαμορφωθεί το δημοσιονομικό κενό έως το τέλος του έτους, πράγμα το οποίο θα κρίνει τις ανάγκες δανεισμού του κράτους, αλλά και την ικανότητα που θα έχει να χρηματοδοτήσει τυχόν νέες ανάγκες που θα ενσκήψουν το 2021. Ακριβής εκτίμηση είναι φυσικά αδύνατη, καθώς οι συνέπειες της πανδημίας δεν είναι ούτε προβλέψιμες ούτε ελεγχόμενες. Για τον λόγο αυτό η εκτίμηση του δημοσιονομικού κενού πρέπει να ληφθεί υπόψη με τη δέουσα επιφύλαξη.

Στην εκτίμηση που ακολουθεί λαμβάνεται υπόψη ότι οι περιορισμοί μετακινήσεων και συναθροίσεων εφαρμόζονται στο δεύτερο κύμα πανδημίας που ενέσκηψε με την έναρξη της θερινής περιόδου, αλλά σε κλίμακα, έκταση και ένταση σαφώς πιο περιορισμένες από τα μέτρα εγκλεισμού που εφαρμόστηκαν την περίοδο Μαρτίου-Μαΐου 2020.

Είναι κατά συνέπεια εύλογο να υποθέσουμε ότι επειδή το πρώτο τετράμηνο περιελάμβανε δυόμισι μήνες χωρίς εγκλεισμό και ενάμιση με μέτρα, το ίδιο μοτίβο απωλειών θα συνεχίσει να χαρακτηρίζει -κατά μέσο όρο- και τα δύο επόμενα τετράμηνα του έτους. Στην περίπτωση αυτή, υπολογίστηκε μια εκτίμηση της εξέλιξης των κύριων συνιστωσών του προϋπολογισμού σε ετήσια βάση, χρησιμοποιώντας τα ίδια εποχικά δεδομένα που είχαν κατά την περίοδο 2018-2019. Στην πρόβλεψη των άμεσων φόρων ελήφθη υπόψη η περαιτέρω απομείωσή τους κατά το 2020 εξαιτίας της επέκτασης των δόσεων εξόφλησης έως τον Φεβρουάριο 2021.

Επειδή οι προβλέψεις του προϋπολογισμού για το 2020 δεν έχουν πλέον νόημα, τα αποτελέσματα συγκρίνονται με τα αντίστοιχα του περασμένου

έτους, το οποίο είχε άλλωστε θέσει σχεδόν τον ίδιο στόχο πρωτογενούς πλεονάσματος. Συνολικά φαίνεται ότι φέτος θα υπάρξει μια δημοσιονομική υστέρηση έναντι του 2019 ύψους άνω των 13 δισ. ευρώ, ή 7,8% του ΑΕΠ. Αναλυτικά, τα στοιχεία παρουσιάζονται στον Πίνακα 2.²¹

Πίνακας 2. Δημοσιονομική Υστέρηση 2020

	2019 (εκατ. ευρώ)	Εκτίμηση 2020 (εκατ. ευρώ)	ΔΗΜ. ΚΕΝΟ 2020 (εκατ. ευρώ)
Μισθοδοσία	-14.542	-15.253	-711
Μεταβιβάσεις	-35.383	-40.200	-4.817
Άμεσοι φόροι	17.540	14.704	-2.836
Εμμεσοι Φόροι	30.511	25.625	-4.886
Σύνολο			-13.250
ΑΕΠ	187.4565	168.954	
% ΑΕΠ			-7,8%
Πρωτογενές (πρόβλεψη)	7.434	7.488	
Πρωτογενές (εκτίμηση)	8.250	-5.000	=πραγματοποίηση 2019+κενό 2020
% ΑΕΠ	4,4%	-2,96%	
Τόκοι	5.662	5.180	αμετάβλητοι
Πλεόνασμα Γεν. Κυβ.	2.588	-10.180	=πρωτογενές-τόκοι
% ΑΕΠ	1,38%	-6,03%	

Σημείωση: Το κενό για το 2020 υπολογίζεται από τα στοιχεία του Διαγράμματος 3. Διευκρινίζεται ότι η εκτίμηση του πρωτογενούς αποτελέσματος 2020 ως ποσοστό ΑΕΠ δεν μπορεί να προκύψει από το ποσοστό του 2019 και την επίπτωση του 2020, λόγω διαφορετικού επιπέδου ΑΕΠ τις δύο χρονιές. Πηγές Ameco, ΓΛΚ και υπολογισμοί του συγγραφέα.

Από τους υπολογισμούς του Πίνακα 2 φαίνεται ότι η δημοσιονομική επιβάρυνση του προϋπολογισμού για το 2021 θα είναι 7,8% ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ σε ετήσια βάση, αισθητά υψηλότερη από την αρχική εκτίμηση της Ε.Ε. ότι θα περιοριστεί στο 3,7% του ΑΕΠ. Νεότερα δεδομένα δείχνουν πάντως ότι θα είναι αρκετά μεγαλύτερο. Ήδη, το αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης του πρώτου επταμήνου του 2020 εκτιμάται ότι είναι πλέον έλλειμμα στα 10.915 εκατ. ευρώ σε ταμειακή βάση.²² Αν και η προσαρμογή του ελλείμματος σε εθνικολογιστική βάση θα το διαμορφώσει χαμηλότερα, το πιθανότερο είναι ότι η τελική δημοσιονομική επίπτωση για το 2020 θα είναι σημαντικά αρνητική και οι εκτιμήσεις του Πίνακα 2 θα αποβούν μάλλον συντηρητικές.

Δημόσιο χρέος

Σημαντική αναμένεται να είναι η επιβάρυνση του δημόσιου χρέους. Κατ' αρχήν θα αυξηθεί κατά το έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης του 2020, το οποίο σύμφωνα με τον Πίνακα 2 εκτιμάται στα 10,180 δισ. ευρώ. Ως ποσοστό του ΑΕΠ όμως το χρέος θα υποστεί μια επιπλέον επιβάρυνση λόγω της

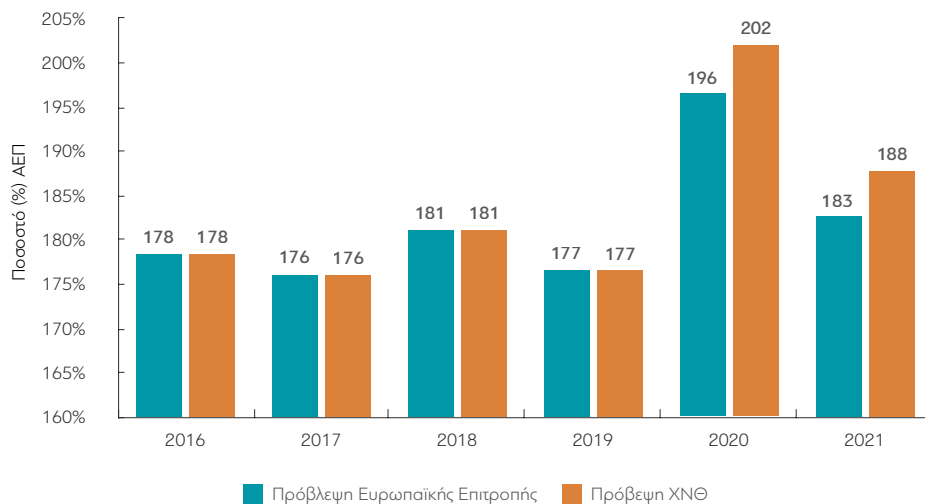
²¹ Οι εκτιμήσεις έγιναν με βάση τα διαθέσιμα αναλυτικά στοιχεία του πρώτου τετραμήνου 2020 και θα πρέπει να επικαιροποιούνται σε κάθε νεότερη ενημέρωση της εκτέλεσης προϋπολογισμού.

²² ΥΠΟΙΚ, Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού Ιουλίου 2020

μεγάλης συρρίκνωσης της δραστηριότητας κατά το 2020. Επειδή ο λόγος χρέους/ΑΕΠ είναι ήδη υψηλός, η ποσοστιαία επιβάρυνση που θα υποστεί θα είναι πολύ μεγαλύτερη από την έκταση της ύφεσης. Χρησιμοποιώντας το υπόδειγμα της μελέτης ΧΝΘ, υπολογίζονται οι προβλέψεις χρέους για την περίοδο 2016-2021.

Το πρωτογενές πλεόνασμα του 2020 υπολογίζεται από τον Πίνακα 2, ενώ τα υπόλοιπα δεδομένα για ρυθμό ανάπτυξης και πληθωρισμό εισάγονται όπως είναι στην βάση δεδομένων της Ε.Ε. Η πρόβλεψη παρατίθεται μαζί με αυτήν της Ε.Ε. στο Διάγραμμα 4.

Διάγραμμα 4. Εξέλιξη Δημοσίου Χρέους Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ



Πηγή: Ameco και προβλέψεις υποδείγματος ΧΝΘ.

Το υπόδειγμα ΧΝΘ παρέχει μία σχεδόν ακριβή πρόβλεψη για τα έτη 2016-2019 και επίσης για το 2021. Όμως στο τέλος του 2020, το δημόσιο χρέος εκτιμάται ότι θα ξεπεράσει το 202% του ΑΕΠ, αισθητά υψηλότερα της πρόβλεψης που κάνει η Ε.Ε.²³

Την επόμενη χρονιά εκτιμάται ότι ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ θα επανέλθει σε χαμηλότερα επίπεδα λόγω της προσδοκώμενης αναπήδησης της δραστηριότητας. Ενδέχεται όμως η διόρθωσή του να είναι μικρότερη από τη διαφαινόμενη στο Διάγραμμα 4, εξαιτίας δύο νέων επιβαρυντικών παραγόντων απροσδιόριστης ακόμα έκτασης: πρώτον λόγω πιθανής συνέχισης των πολιτικών αποζημίωσης ή αυξημένων αναγκών υγείας αν εκδηλωθούν επάλληλα κύματα πανδημίας και το 2021. Δεύτερον, διότι αναμένεται να

²³ Η διαφορά εκτιμήσεων οφείλεται στο γεγονός ότι η Ε.Ε. θεωρεί ότι μόνο ένα μέρος του έκτακτου δημοσιονομικού πακέτου θα επιβαρύνει το έλλειμμα του 2020. Για παράδειγμα, οι αναστολές πληρωμής φόρων δεν θα το επηρεάσουν, διότι ακόμα και να εισπραχθούν ταμειακά το 2021 θα καταχωρηθούν εθνολογιστικά στο 2020. Η παρούσα μελέτη θεωρεί πιο συντηρητικά ότι οι αναστολές πληρωμών θα είναι μεγαλύτερες και αρκετές ίσως δεν θα καταβληθούν ποτέ.

υλοποιηθεί εντός του 2021 μέρος τουλάχιστον της εξαγγελθείσας αύξησης των αμυντικών δαπανών λόγω της αιφνίδιας κλιμάκωσης των εντάσεων με την Τουρκία.

Και στις δύο περιπτώσεις, το ενδεχόμενο νέων επιβαρύνσεων μετά τη φετινή κορύφωση θα αναζωπυρώσει τη συζήτηση για τη βιωσιμότητα του χρέους προκαλώντας νέες εστίες αβεβαιότητας για την ελληνική οικονομία. Οι εξελίξεις αυτές κάνουν άκρως επιτακτική την υιοθέτηση εμπροσθοβαρών πολιτικών προκειμένου να οδηγήσουν σε άμεση αύξηση του εθνικού εισοδήματος και έτσι να αποσοβήσουν τη διόγκωση του λόγου χρέους/ΑΕΠ.

2.4. Δυνατότητες/Αδυναμίες/Ευκαιρίες/Απειλές (SWOT)

Η ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι η ελληνική οικονομία δύο χρόνια από τη λήξη των Μνημονίων εξακολουθεί να υφίσταται τις χρόνιες στρεβλώσεις στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα, ενώ την ίδια στιγμή παραμένει εγκλωβισμένη στον ασφυκτικό συνδυασμό υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων και χαμηλών δημοσίων επενδύσεων.

Οι συνέπειές τους επιδεινώθηκαν δραματικά με την πανδημία, είναι σημαντικό όμως να δούμε ότι τα φαινόμενα αυτά προϋπήρχαν. Για τον λόγο αυτό άλλωστε, η οικονομική δραστηριότητα του πρώτου τριμήνου 2020 –πριν δηλαδή οι επιπτώσεις της πανδημίας γίνουν αισθητές– κινήθηκε πτωτικά και το ΑΕΠ συρρικνώθηκε κατά -0,7% σε σχέση με το πρώτο τρίμηνο του 2019 και -0,5% σε σχέση με το τέταρτο τρίμηνο του ίδιου έτους.²⁴

Η έλευση της πανδημίας έριξε την ευρωπαϊκή και την ελληνική οικονομία σε βαθιά ύφεση και τότε άρχισε να αλλάζει το πλαίσιο πολιτικής, καθώς οι αρμόδιες ευρωπαϊκές αρχές αποφάσισαν να υιοθετήσουν πιο ρηξικέλευθες δημοσιονομικές προσεγγίσεις για να την αναχαιτίσουν.²⁵

Μια από τις πρώτες αποφάσεις ήταν η αναστολή των δημοσιονομικών δεσμεύσεων μέχρι το 2021, οπότε η υποχρέωση για υψηλά πρωτογενή αυτομάτως εγκαταλείφθηκε και η Ελλάδα έθεσε σε εφαρμογή ένα εκτενές πρόγραμμα επιδοτήσεων για να στηρίξει τους εργαζόμενους και τις επιχειρήσεις.

Αξίζει πάντως να επισημανθεί ότι οι μέχρι σήμερα παρεμβάσεις αφορούν αποκλειστικά στη συγκράτηση της ενεργού ζήτησης και όχι στην ενίσχυση των παραγωγικών επενδύσεων, αν και η έκθεση εκτέλεσης του προϋπολογισμού κατά το πρώτο εξάμηνο του 2020 δίνει μια διαφορετική εικόνα.

²⁴ Τα στοιχεία είναι εποχικά διορθωμένα και καλύπτουν την περίοδο 2½ μηνών πριν από τον κορωνοϊό και το πρώτο διάστημα της καραντίνας μέχρι τέλος Μαρτίου. (ΕΛΣΤΑΤ, Σεπτέμβριος 2020). <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL84/->

²⁵ Το δεύτερο τρίμηνο 2020 η ελληνική οικονομία συρρικνώθηκε κατά -15,2% σε σύγκριση με το αντίστοιχο του 2019 και -14% σε σύγκριση με το πρώτο του 2020. (Στο ίδιο δελτίο ΕΛΣΤΑΤ, ό.π.)

Συγκεκριμένα, η χρηματοδότηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) δείχνει μια θεαματική αύξηση κατά 3.978 εκατ. ευρώ, έναντι μόλις 1.473 εκατ. ευρώ κατά το αντίστοιχο διάστημα του 2019.²⁶ Στην πραγματικότητα όμως οι περισσότερες από αυτές τις δαπάνες είναι κονδύλια του ΕΣΠΑ τα οποία με τη μέθοδο του δημοσιονομικού σιφωνισμού (budget siphoning) μεταβαπίστηκαν σε κεφάλαια στήριξης επιχειρήσεων λόγω πανδημίας. Αν και η πρακτική αυτή εφαρμόστηκε με τη σύμφωνη γνώμη των ευρωπαϊκών αρχών, προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η δύναμη πυρός για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας, δεν παύει να αφήνει εντελώς ακάλυπτη την ανάγκη πραγματικής χρηματοδότησης νέων επενδύσεων.²⁷

Το νέο ευρωπαϊκό Ταμείο

Διέξοδο σε αυτό το πρόβλημα έδωσε η Ε.Ε. ως από μηχανής θεός για να δώσει λύτρωση στην αναπτυξιακή τραγωδία που απειλούσε όχι μόνο την Ελλάδα αλλά και όλα τα υπόλοιπα μέλη. Μετά από πολλές αμφιταλαντεύσεις, εσωτερικές έριδες και εξαντλητικές διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 27/7/2020 αποφάσισε την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας (ΕΤΑΑ), με σημαντικούς νέους πόρους για να χρηματοδοτηθούν οι πληγείσες οικονομίες.²⁸

Συγκεκριμένα προβλέπεται να διατεθούν στα κράτη-μέλη 750 δισ. ευρώ επιπλέον του κοινοτικού προϋπολογισμού για την περίοδο 2021-2027. Τα κονδύλια αυτά δεν θα προέλθουν από εισφορές μελών αλλά από δανεισμό που θα συνάψει η Ε.Ε. ως ενιαίος θεσμός. Με τον τρόπο αυτό, εισάγεται για πρώτη φορά η δυνατότητα σύναψης κοινοτικού χρέους και διευρύνεται η δημοσιονομική ευελιξία της νομισματικής ένωσης.²⁹

Στόχος είναι να ανασυγκροτήσουν τις οικονομίες τους σε δύο κατευθύνσεις: πρώτον την αντιμετώπιση του πλήγματος λόγω πανδημίας και, δεύτερον, τον μετασχηματισμό τους σύμφωνα με τις απαιτήσεις τεχνολογικής ανανέωσης, εκπαίδευσης και περιβαλλοντικής προσαρμογής, όπως καθορίζονται στο όραμα της Ε.Ε. νέας γενιάς.

²⁶ Στοιχεία από το Δελτίο ΓΛΚ, Ιούλιος 2020. Για τον ίδιο λόγο, ανήλθε πλασματικά το ποσοστό απορρόφησης πόρων του ΕΣΠΑ, χωρίς όμως να βελτιωθεί η πραγματική χρηματοδότηση επενδύσεων.

²⁷ Η Έκθεση Ε.Ε. COM 508 final, (Σημείο 8, σελ. 3) αναφέρει ότι «[γ]ια να αμβλυνθούν οι πιέσεις στις ταμειακές ροές, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να επωφεληθούν [σε] ποσοστό συγχρηματοδότησης 100 % από τον προϋπολογισμό της Ένωσης για το λογιστικό έτος 2020-2021».

²⁸ Η επίσημη ονομασία είναι Recovery and Resilience Facility (RRF) και έχει στόχο τη χρηματοδότηση πολιτικών για την Ευρωπαϊκή Ένωση Επόμενης Γενιάς (Next Generation European Union, NGEU). Στα ελληνικά, ο όρος «διευκόλυνση» έχει την έννοια μιας μικρής και παροδικής παρέμβασης. Για αυτό υιοθετείται η ως άνω ονομασία ΕΤΑΑ, η οποία αποδίδει καλύτερα το μεγάλο εύρος των διατιθέμενων πόρων και τις φιλοδοξίες του προγράμματος.

²⁹ Για την ακρίβεια, είναι η πρώτη φορά μετά την ίδρυση της ΟΝΕ. Το 1975, η τότε ΕΟΚ είχε προβεί στην ίδρυση του Μηχανισμού Κοινοτικών Δανείων, αλλά έκτοτε το μέτρο αυτό δεν επαναλήφθηκε. Μια περιγραφή γίνεται στο άρθρο των Horn S., J. Meyer & Ch. Trebesch, (2020).

Χρηματοροές στην ελληνική οικονομία 2021-2027

Η Ελλάδα εξασφάλισε ένα σημαντικό μερίδιο με το οποίο μπορεί να σχεδιάσει τόσο την ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας από το πλήγμα της πανδημίας όσο και τη μεσοπρόθεσμη ανόρθωση των ρυθμών ανάπτυξης.

Από τους πόρους αυτούς, η Ελλάδα αναμένεται συνολικά να λάβει €32 δισ., από τα οποία €19,5 δισ. ως χορηγία και €12,5 δισ., ως χαμηλότοκα και μακροχρόνια δάνεια. Το μερίδιο της Ελλάδας είναι το 4,3% του συνόλου, σημαντικά μεγαλύτερο τόσο από την πληθυσμιακή της αναλογία στην Ε.Ε. (2,4%) όσο και από τη συμμετοχή της στη δραστηριότητα (1,2%). Ορίζοντας απορρόφησης θα είναι η τετραετία, αν και η Ελλάδα μπορεί αργότερα να ζητήσει εκτενέστερη προθεσμία.

Τα ποσά του ΕΤΑΑ θα είναι πρόσθετα στα κονδύλια που είχε προγραμματιστεί να λάβει από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Έτσι, τα επόμενα χρόνια θα λάβει επίσης €18 δισ. από τις ενισχύσεις της ΚΑΠ και €22 δισ. για τη χρηματοδότηση του προγράμματος ΕΣΠΑ. Σημειωτέον ότι οι πόροι €22 δισ. που θα χρηματοδοτήσουν το νέο ΕΣΠΑ, είναι αυξημένοι από τις αρχικές εκτιμήσεις των €20 δισ.

Πίνακας 3. Χρηματοροές Ε.Ε. Προς Την Ελληνική Οικονομία

Πρόγραμμα	Πόροι Ε.Ε. (δισ. €)	Δάνεια (δισ. €)	Σύνολο (δισ. €)
Ταμείο Ανάκαμψης	19,5	12,5	32
ΕΣΠΑ 2021-2027	22		22
ΚΑΠ - Γεωργία	18	-	18
Σύνολο	59,5	12,5	72

Πηγές: Απόφαση 27/7/2020, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο Ε.Ε., ΚΑΠ.

Η αναλογούσα εθνική συγχρηματοδότηση του ΕΣΠΑ θα γίνει με το εθνικό σκέλος του ΠΔΕ, αν και το ακριβές ύψος δεν έχει ακόμα προσδιοριστεί. Παλιότερα έφτανε έως το 50% του συνολικού προϋπολογισμού, στο τρέχον όμως ΕΣΠΑ 2014-2020 μειώθηκε στο 20% για δημοσιονομικούς λόγους. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι η χώρα πιθανόν να διαθέσει και επιπλέον ποσά για υποδομές και επενδύσεις που θα ενισχύσουν περαιτέρω την πορεία ανάπτυξης.

Αθροιστικά, η Ελλάδα την επόμενη πενταετία ή εξαετία μπορεί να προσδοκά μια συνολική καθαρή εισροή κοινοτικών πόρων €59,5 δισ. και επιπλέον ενδέχεται να συνάψει δάνεια έως €12,5 δισ. για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας. Το σύνολο των χρηματοδοτήσεων από την Ε.Ε. μπορεί έτσι να προσεγγίσει τα €72 δισ., όπως συνοψίζεται στον Πίνακα 3.

Σχεδιασμός και κριτήρια κατανομής

Για το ήμισυ και πλέον των πόρων της Ε.Ε., τα κριτήρια κατανομής τους είναι ήδη αποφασισμένα και έχουν ως εξής:

Πρώτον, την περίοδο 2021-2027 η ΚΑΠ θα εκταμειωθεί σε αγροτικές ενισχύσεις, σύμφωνα με τα ισχύοντα. Δεν αναμένονται μείζονες τροποποιήσεις, πέραν μιας σταδιακής έμφασης σε μορφές αγροτικής καλλιέργειας που είναι φιλικότερες στο περιβάλλον.

Δεύτερον, το ΕΣΠΑ της περιόδου 2021-2027 αναμένεται να ακολουθήσει τον υφιστάμενο σχεδιασμό με βάση τον οποίο εγκρίθηκε, αν και είναι πιθανό να χρειαστούν ανακατατάξεις και μείζονες προσαρμογές για να διευκολυνθεί η απορροφητικότητα των πόρων.³⁰ Ομοίως θα ακολουθήσει ανάλογη προσαρμογή και για το εθνικό ΠΔΕ, το οποίο στο μεγαλύτερο μέρος του αρθρώνεται ως το σκέλος εθνικής συμμετοχής στο ΕΣΠΑ.

Τα ανοικτά ζητήματα σχετίζονται κυρίως με το ΕΤΑΑ. Για τα δάνεια των €12,5 δισ., δεν υπάρχει προς το παρόν απόφαση να τα συνάψουν «σώνει και καλά», αλλά θα εξαρτηθεί από την πορεία απορρόφησης και διαχείρισης των καθαρών χορηγιών των €19,5 δισ. Το πιο πιθανό είναι τα δάνεια να γίνονται ως συμπληρώματα χρηματοδότησης του κύριου έργου ή προγράμματος που θα έχει εγκριθεί στο ΕΤΑΑ ή στο ΕΣΠΑ.

Μέχρι στιγμής, η επικρατούσα άποψη είναι ότι η μεν κατανομή και διαχείρισή τους θα γίνει μέσω του υφιστάμενου μηχανισμού για τα ΕΣΠΑ, ενδεχομένως με πιο ευέλικτες διαδικασίες σχεδιασμού, επιλογής και χρηματοδότησης των έργων. Το Ταμείο αναμένεται να είναι εμπροσθοβαρές στον σχεδιασμό και την επιλογή των έργων, ώστε να δράσει ως «υπερόπλο ανάπτυξης» στην Ε.Ε. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι το 70% των επιχορηγήσεων πρέπει να έχουν δεσμευτεί το 2021 και 2022 και το υπόλοιπο 30% να ακολουθήσει μέχρι το τέλος του 2023.

Ο σχεδιασμός θα στηριχθεί στους προσανατολισμούς και τους στόχους που θα θέσει η χώρα, σε συνεννόηση προφανώς με τις ευρωπαϊκές αρχές. Ήδη, μια επιτροπή εμπειρογνομόνων με επικεφαλής τον καθηγητή Πισσαρίδη εκπόνησε και έθεσε στην δημοσιότητα μια Έκθεση, η οποία καταγράφει τα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας και τους αντίστοιχους στόχους της οικονομικής πολιτικής για την αντιμετώπισή τους.³¹

³⁰ Ενδιαφέρουσες επισημάνσεις για τη διάρθρωση και την αποτελεσματικότητα του ΕΣΠΑ γίνονται στη μελέτη του Νικολαΐδη (2016).

³¹ Ελληνική Κυβέρνηση, 2020. Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία – Ενδιάμεση έκθεση.

3. Νέο Περιβάλλον – Νέες Προκλήσεις

3.1. Μια Πανδημία Δεν Έρχεται Μόνη

Για την αντιμετώπιση της πανδημίας χρειάστηκε να γίνει εκτεταμένη χρήση δημοσιονομικών εργαλείων, γεγονός που προκάλεσε σημαντική διεύρυνση των ελλειμμάτων και άνοδο του δημόσιου χρέους. Προκειμένου να αποφεύγει τα προβλήματα που μπορούν να εμφανιστούν, η ελληνική οικονομία θα αναγκαστεί να εφαρμόσει μια περιοριστική δημοσιονομική πολιτική αμέσως μόλις ξεπεραστεί η απειλή της πανδημίας, γεγονός όμως που θα έχει ως συνέπεια την παρατεταμένη παραμονή της σε περιβάλλον χαμηλής ανάπτυξης με όλα τα προβλήματα που το συνοδεύουν.

Την ίδια στιγμή, ορισμένες πολιτικές αποζημίωσης και επιδότησης που εφαρμόστηκαν σε μεγάλη έκταση έχουν δημιουργήσει αρκετές στρεβλώσεις στην κατανομή των διαθέσιμων πόρων και πιθανόν να προκαλέσουν αντιδράσεις από όσους συμμετέχουν στο κόστος χρηματοδότησής τους αλλά όχι στη διανομή τους. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, οι φορολογικές ελαφρύνσεις γίνονται πιο επιτακτικές για να βελτιώσουν τα καθαρά εισοδήματα όσων συνεισφέρουν στα κρατικά έσοδα.

Χωρίς όμως μια γενικότερη ανάταξη της οικονομίας, οι ελαφρύνσεις θα επιφέρουν μικρή και αβέβαιη βελτίωση της επενδυτικής δραστηριότητας, ενώ μάλλον θα συμπιέσουν τα φορολογικά έσοδα. Οι δυνατότητες για εργασία και επιχειρηματική λειτουργία εξ αποστάσεως αντί να προσδώσουν δυναμισμό και νέες προοπτικές στην οικονομία, μπορεί να χρησιμοποιηθούν ως όχημα αποφυγής φορολογίας και ασφάλισης.

3.2. Η Γεωπολιτική Απειλή

Σαν να μην έφτανε η κληρονομιά της μακροχρόνιας ύφεσης και της επιδείνωσης που προκάλεσε η πανδημία, ενέσκηψε πρόσφατα και ο παράγων της τουρκικής απειλής σε κλίμακα πολύ αγριότερη από τη συνήθη. Οι πόροι που θα χρηματοδοτήσουν το σύστημα αποτροπής πρέπει να αντλούνται από μια εύρωστη οικονομία, ώστε να μην προκαλούνται αλυσιδωτές εκρήξεις χρέους που μοιραία οδηγούν σε καθεστώς δανειακής εποπτείας και αποδυναμώνουν την αίσθηση εθνικής κυριαρχίας.

Για να στελεχωθεί η δύναμη αποτροπής με επάρκεια και αξιοπιστία, χρειάζονται πολιτικές συγκράτησης του νέου ανθρώπινου δυναμικού στην Ελλάδα και κίνητρα παλιννόστησης σε όσους μετανάστευσαν για εργασιακούς και ασφαλιστικούς λόγους. Τέλος προκειμένου να είναι η αποτροπή αποτελεσματική, πρέπει να αναπτυχθεί σε ένα οικοσύστημα σύγχρονης τεχνολογίας και υψηλής παραγωγικότητας, ώστε να διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό τον ανεφοδιασμό από εγχώριες πηγές και να μειώνει την εξάρτηση από τρίτα κράτη.

Ο συνδυασμός παλιών και νέων προβλημάτων δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο την αντιμετώπιση της ύφεσης και την ομαλή έξοδο από την κρίση. Προκύπτει κατά συνέπεια η ανάγκη για ένα ριζικό επανασχεδιασμό της ασκούμενης πολιτικής, χρησιμοποιώντας όλες τις διαθέσιμες δυνατότητες. Πριν διατυπώσουμε τα πιθανά σενάρια, ας εξετάσουμε λίγο πιο αναλυτικά τα κυριότερα πρόσθετα προβλήματα που έχουν εμφανιστεί.

3.3. Τα Όρια Των Πολιτικών Αποζημίωσης

Η κρίση της πανδημίας δεν σχετίζεται με προηγούμενες πρακτικές και επιλογές των ελληνικών επιχειρήσεων, αλλά αποτελεί μια εξ ολοκλήρου εξωγενή και ανεξέλεγκτη απειλή για όλο τον πλανήτη. Στο μέλλον μπορεί και πάλι να υπάρξουν παρόμοιες απειλές ή άλλες δοκιμασίες που θα προκαλούν αναταραχές της διεθνούς ζήτησης και θα έχουν σοβαρές επιπτώσεις σε ζωτικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Το ελληνικό κράτος και η Ε.Ε. προφανώς πρέπει να στέκονται αρωγοί στην ανάσχεση των δυσμενών επιπτώσεων, είναι όμως φανερό ότι ποτέ δεν θα είναι σε θέση να παρέχουν πλήρη αντιστάθμιση και αποζημίωση.

Εξ αυτού του λόγου, οι αποφάσεις της κυβέρνησης για μια συντεταγμένη στήριξη των πληγέντων μέσω σχεδιασμένων και κοστολογημένων πολιτικών αποτέλεσε μεν αδήριτη αναγκαιότητα, αλλά με την προϋπόθεση ότι θα είναι πεπερασμένη και προπάντων αποτελεσματική. Πρέπει επίσης να είναι δίκαιη, με την έννοια ότι παρέχεται αναλογικά με τις ζημίες που υπέστη κάθε επιχείρηση και μόνο για όσες προκλήθηκαν αποκλειστικά λόγω της πανδημίας και των περιορισμών που επιβλήθηκαν από την Πολιτεία.

Όμως στην πράξη, το κριτήριο αυτό παραβιάζεται εκτεταμένα καθώς συχνά δίνεται η ευκαιρία δίπλα στους όντως πληγέντες από την πανδημία να συντάσσονται και πολλοί άλλοι φορείς που διαγκωνίζονται να αποσπάσουν παρόμοιες ενισχύσεις χωρίς να εμπίπτουν στις επιλέξιμες κατηγορίες στήριξης.

Παρομοίως αρνητικές συνέπειες θα έχει και η απόφαση ότι η είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών δεν θα γίνεται από τις υπηρεσίες εσόδων του κράτους, όπως είχε σχεδιαστεί για να αντιμετωπιστεί η εκτεταμένη εισφοροδιαφυγή,

αλλά από τα ασφαλιστικά ταμεία, ενώ είναι γνωστό ότι στερούνται αποτελεσματικούς μηχανισμούς διασταύρωσης και ελέγχου.

Διαμορφώνεται έτσι στην ελληνική οικονομία ένα παλιρροιακό ρεύμα που επιζητεί ή επιβάλλει ντε φάκτο τη γενικευμένη αναστολή στην πληρωμή ανειλημμένων υποχρεώσεων προς το κράτος, τα πιστωτικά ιδρύματα, ακόμα και απέναντι σε ιδιωτικούς φορείς. Αν το φαινόμενο λάβει μεγάλη έκταση, θα διαβρώσει την πεποίθηση των φορολογουμένων ότι το κράτος διαχειρίζεται με χρηστό τρόπο τα βάρη που καταβάλλουν και πολλοί θα σκεφτούν να μετέλθουν παρόμοια μέσα ή να αποφύγουν τη δική τους συνεισφορά στα κρατικά έσοδα.

Για να αποφευχθεί ένα αντίρροπο κύμα φοροδιαφυγής, είναι απαραίτητο τα κριτήρια ενίσχυσης να είναι διαφανή, απλά και ελέγξιμα. Προπάντων όμως να είναι σαφώς προσδιορισμένοι οι διατιθέμενοι πόροι και να προβλέπονται αυστηρές διαδικασίες αξιολόγησης για το αποτέλεσμα που έχει η διάθεσή τους.

3.4. Τα Όρια Των Φορολογικών Παρεμβάσεων

Πριν από την εκδήλωση της πανδημίας, η κυβέρνηση διακήρυξε ότι σκοπεύει να μειώσει το πρωτογενές πλεόνασμα προκειμένου να χρηματοδοτήσει μια σειρά από φοροαπαλλαγές. Προσδοκούσε ότι έτσι θα αφυπνιστεί αμέσως η επενδυτική διάθεση και θα πυροδοτήσει μια νέα φάση ισχυρής ανάπτυξης. Η πανδημία άλλαξε αυτούς τους σχεδιασμούς, παρόλα αυτά καλό είναι να επισημανθεί ότι το αποτέλεσμά τους θα ήταν και πάλι περιορισμένο για τους εξής λόγους:

Από μόνη της η μείωση των φορολογικών συντελεστών επαγγελματιών και επιχειρήσεων -αν και απολύτως απαραίτητη- δεν θα αυξήσει αυτομάτως τη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων, αλλά μπορεί βραχυχρόνια να στραφεί στην ενίσχυση της ρευστότητας για να αντιμετωπίσουν καλύτερα πιθανά νέα κύματα αβεβαιότητας. Ιδιαίτερα όσοι είχαν πρόσφατα υπερφορολογηθεί και είχαν καταφύγει σε δανεισμό για να σχηματίσουν κεφάλαιο κίνησης, μάλλον θα αποταμιεύσουν την όποια εξοικονόμηση τους τύχει για να μειώσουν το χρηματοοικονομικό κόστος. Αξίζει να σημειωθεί ότι και στην Ευρωζώνη το ποσοστό επενδύσεων των νοικοκυριών κατά το πρώτο τρίμηνο 2020 υποχώρησε στο 8,7% του διαθέσιμου εισοδήματος από 9,1% το τελευταίο του 2019.³²

Κατά συνέπεια, οι αβεβαιότητες που εκδηλώθηκαν στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον με την πανδημία και η έκτοτε ασθενική πορεία της Ευρωζώνης δεν ευνοούν μια γρήγορη επιστροφή σε υψηλούς επενδυτικούς ρυθμούς,

³² Eurostat, No. 105/2020, 3 July 2020.

απλώς και μόνο επειδή θα αλλάξουν μερικοί συντελεστές. Άλλωστε, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι φοροαπαλλαγές χωρίς ταυτόχρονη αναζωπύρωση των επενδύσεων και του ρυθμού ανάπτυξης ενέχουν πάντα τον κίνδυνο κατάρρευσης των φορολογικών εσόδων, όπως είχε συμβεί την περίοδο 2005-2007.³³

3.5. Τα Όρια Των Υψηλών Πρωτογενών Πλεονασμάτων

Συμπληρώθηκε ήδη μία τετραετία από τότε που επιβλήθηκαν τα δημοσιονομικά υπερπλεονάσματα 3,5% του ΑΕΠ, ως τίμημα και τιμωρία για τη μοιραία πολιτική του 2015. Η τότε κυβέρνηση τα υλοποίησε με υπερβάλλοντα ζήλο επιβάλλοντας μια καταθλιπτική φορολογία στους μικρομεσαίους και οδηγώντας την οικονομία σε αναπτυξιακή και επενδυτική καθήλωση.

Εάν η ίδια πολιτική συνεχιστεί στο σημερινό περιβάλλον, είναι βέβαιο ότι θα προκαλέσει ακόμα ισχυρότερο πλήγμα στην ελληνική οικονομία. Ακόμα και με την πλήρη αξιοποίηση των πόρων του ΕΤΑΑ, η οικονομία δεν θα μπορέσει να εμπεδώσει μια συστηματική πορεία ανάπτυξης, καθώς θα υπάρχει μεγάλη πίεση ώστε ένα σημαντικό μέρος τους να διοχετευθεί σε μέτρα αποζημίωσης των επιχειρήσεων που επλήγησαν.

Τυχόν διατήρησή τους θα κάνει την ενίσχυση του ΕΤΑΑ να φαίνεται ως ένα είδος δημοσιονομικής φάρσας. Για να καταδείξουμε την αντινομία των ασφυκτικών πλεονασμάτων με την ευρωπαϊκή βούληση ανόρθωσης της οικονομίας μέσω του ΕΤΑΑ, ας αναλογιστούμε το εξής πείραμα χρηματορροών: Η Ελλάδα την περίοδο 2021-2027 θα προσδοκά να λάβει το ποσό των €19,5 δισ. από ευρωπαϊκούς πόρους, αλλά την ίδια περίοδο θα πρέπει να εξάγει εκτός χώρας ένα ποσό της τάξεως τουλάχιστον €7,5 δισ. ετησίως για να αποπληρώνει τα δάνεια των ευρωπαϊκών θεσμών.³⁴ Σε καθαρή βάση, στο τέλος της επταετίας η Ελλάδα θα έχει μεταφέρει ένα ποσό €33 δισ. εκτός χώρας. Ό,τι δηλαδή θεωρεί ως όφελος από την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, θα το επιστρέψει επαυξημένο!

Κατά συνέπεια, αναγκαίος πολιτικός και οικονομικός όρος για την ανόρθωση της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια είναι η οριστική εγκατάλειψη των υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων και η αντικατάστασή τους από πιο μετριοπαθείς στόχους. Σε αυτό συνηγορεί και η ραγδαία και συστηματική αποκλιμάκωση του κόστους δανεισμού του ελληνικού δημοσίου από τις διεθνείς αγορές που θα οδηγήσει σε μια συστηματική μείωση των μελλοντικών

³³ Μετά το 2004, ο εταιρικός φορολογικός συντελεστής μειώθηκε από το 35% και σταδιακά έφτασε στο 25% το 2007. Το μερίδιο των φορολογικών εσόδων νομικών προσώπων έπεσε κατά το 1/5, από 2,8% του ΑΕΠ το 2004 στο 2,2% του ΑΕΠ το 2007. Ακόμα και σε απόλυτα μεγέθη, τα έσοδα μειώθηκαν από 4.724 εκατ. ευρώ σε 4.620 εκατ. ευρώ αντιστοίχως. Μάλιστα ενώ το 2006 προβλεπόταν να είναι 4.900 εκατ. ευρώ, τελικά εισπράχθηκαν μόνο 4.500 εκατ. ευρώ. Στοιχεία από την Έκθεση Προϋπολογισμού 2007, ΓΛΚ, (σελ. 62-63, Πίνακες 3.1 & 3.4).

³⁴ Αν και όχι με την ίδια αναλογία αποπληρωμών και συμμετοχής στους πόρους του ΕΤΑΑ για κάθε χώρα της Ε.Ε. Για την Ελλάδα πάντως το ισοζύγιο θα είναι καταθλιπτικό.

δαπανών εξυπηρέτησης χρέους. Κατά συνέπεια η συσσώρευση υψηλών πρωτογενών καθίσταται λιγότερο επιτακτική για την απρόσκοπτη εξυπηρέτησή του και την επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών.

Κρίνοντας από τις προοπτικές του κόστους δανεισμού ένα εύλογο επίπεδο θα ήταν το 1,5-2% του ΑΕΠ, το οποίο έτσι θα ήταν επίσης παρόμοιο με τις κατά μέσο όρο επιδόσεις των χωρών της Ευρωζώνης πριν από την πανδημία. Με αυτή την παραδοχή, εξετάζεται στη συνέχεια η στρατηγική ανόρθωσης της ελληνικής οικονομίας.

4. Πολιτικές Επανεκκίνησης

Η προηγούμενη ανάλυση δείχνει ότι η χώρα γενικότερα και η οικονομία ειδικότερα υπόκεινται σε μια τριπλή δοκιμασία από τη χρόνια ύφεση, την πανδημία και την τουρκική απειλή. Δείχνει όμως και ότι οι πολιτικές για την αντιμετώπισή τους παρουσιάζουν μεταξύ τους μια εντυπωσιακή συμβατότητα μέσων και επιδιώξεων. Το κοινό σημείο τους είναι η επανεκκίνηση της οικονομίας σε μια τροχιά που συνδυάζει τη συστηματική ανάπτυξη με τη δημοσιονομική εξυγίανση, τη σύγχρονη παραγωγή με την αύξηση των εισοδημάτων και της απασχόλησης, και την εμπέδωση κινήτρων για την παλιννόστηση της νέας γενιάς και τη δημογραφική ενίσχυση.

Η προσπάθεια ανόρθωσης της ελληνικής οικονομίας από την ύφεση λόγω πανδημίας πρέπει να γίνει με την επίτευξη και διατήρηση υψηλών ρυθμών ανάπτυξης. Έτσι το δημόσιο χρέος μειώνεται ως προς το ΑΕΠ, η ανταγωνιστικότητα και οι εξαγωγές αυξάνονται και τα εξωτερικά ελλείμματα τίθενται υπό έλεγχο. Η χώρα μπορεί να διαθέσει επαρκείς πόρους για την ενίσχυση της αποτρεπτικής ικανότητας έναντι ξένων απειλών, χωρίς να οδηγηθεί σε νέα υπερχρέωση. Ενισχύεται η δημιουργία θέσεων εργασίας και τα κίνητρα παλιννόστησης όσων ξενιτεύτηκαν. Οι πολιτικές ένταξης προσφύγων και οικονομικών μεταναστών είναι πιο αποτελεσματικές και αξιόπιστες, χωρίς να υπονομεύουν την απασχόληση του γηγενούς πληθυσμού. Ο πληθυσμός της χώρας θα αναζωογονηθεί με νεότερες γενιές και η Ελλάδα θα μπορέσει έτσι να αποφύγει τη μοιραία δημογραφική συρρίκνωση.

4.1. Στρατηγική Ανόρθωσης

Σήμερα με τους πόρους του ΕΤΑΑ είναι εφικτός ένας νέος σχεδιασμός πολιτικής που συνδυάζει την ανάγκη ανόρθωσης και πορείας της οικονομίας σε τροχιά ουσιαστικής μεγέθυνσης με την ανάγκη μείωσης και βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους. Η προτεινόμενη διαδικασία δεν περιλαμβάνει καμία διαδικασία ονομαστικής διαγραφής χρέους, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα είχε μικρό όφελος βραχυχρόνια, αλλά υψηλό κόστος αξιοπιστίας μακροπρόθεσμα.

Η στρατηγική ανόρθωσης βασίζεται σε μια σειρά από άξονες πολιτικής, όπως οι εξής:

4.1.1. Χαμηλά πρωτογενή πλεονάσματα και δαπάνες άμυνας

Τα πρωτογενή πλεονάσματα μειώνονται στο 1,5% του ΑΕΠ αμέσως μετά τη λήξη της αναστολής της Ε.Ε. το 2021.

Ο απομένων δημοσιονομικός χώρος θα είναι της τάξεως του 1,5-2% του ΑΕΠ δηλαδή ένα ποσό έως €4 δισ. ετησίως με τα σημερινά δεδομένα. Θα εξαρτάται βέβαια και από την ικανότητα συλλογής εσόδων, η οποία πρέπει να ενισχυθεί με μια σειρά από θεσμικές και οργανωτικές παρεμβάσεις που περιγράφονται παρακάτω. Στη μελέτη ΧΝΘ ο δημοσιονομικός αυτός χώρος προοριζόταν για τη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων και δευτερευόντως για ελαφρύνσεις φόρων και εισφορών. Τώρα όμως που οι νέες επενδύσεις κατά μεγάλο μέρος καλύπτονται από τους πόρους του ΕΤΑΑ, ο δημοσιονομικός χώρος μπορεί να διατεθεί σε πολιτικές που συμβάλλουν στην εμπέδωση ενός κλίματος ασφάλειας και ευκαιριών ανάπτυξης, αλλά η χρηματοδότησή τους πιθανόν δεν θα είναι επιλέξιμη στο ΕΤΑΑ. Τέτοια μέτρα μπορεί να είναι τα εξής:

(i) Η ενίσχυση της άμυνας της χώρας με περίπου 1% του ΑΕΠ σε ετήσια βάση.

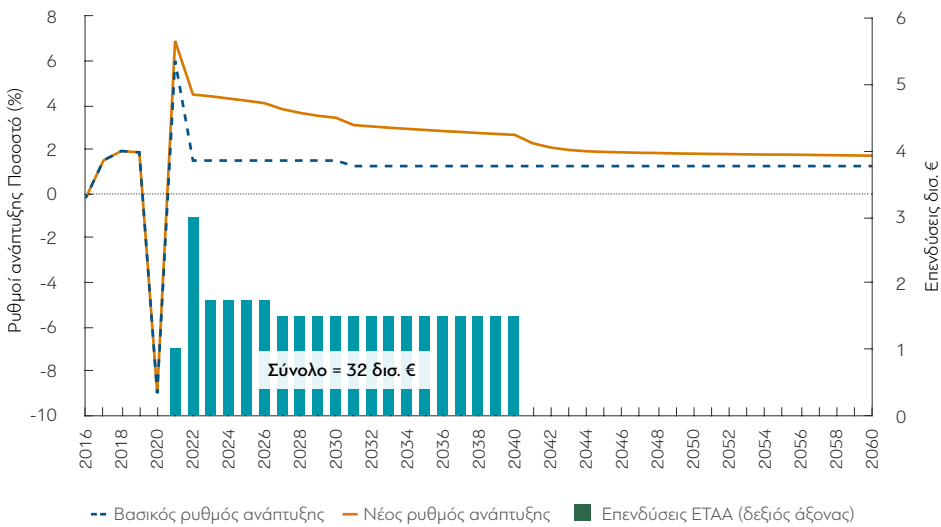
(ii) Αποζημιώσεις και ελαφρύνσεις. Το υπόλοιπο μέρος του δημοσιονομικού χώρου -έως και 1% του ΑΕΠ ή περίπου €2 δισ.- μπορεί να διοχετεύεται για ελαφρύνσεις φορολογίας, μειώσεις εισφορών, εθνική συμμετοχή στο ΕΣΠΑ ή και απευθείας επιδοτήσεις και αποζημιώσεις για τις απώλειες λόγω πανδημίας, χωρίς να γίνει προσφυγή στους πόρους του ΕΤΑΑ.

4.1.2. Επενδύσεις σε υποδομές και παραγωγή

Κεντρική επιλογή είναι η χρηματοδότηση υποδομών και επενδύσεων με την αξιοποίηση των νέων πόρων €32 δισ. του ΕΤΑΑ. Ο μηχανισμός ενίσχυσης του ρυθμού ανάπτυξης είναι ο πολλαπλασιαστικός δημοσίων επενδύσεων, ο οποίος μετρά τον αντίκτυπο που έχει στο ΑΕΠ της χώρας μια αύξηση στη χρηματοδότησή τους (όπως παρουσιάζεται στο Παράρτημα Α και στο Διάγραμμα 10). Αν οι δημόσιες επενδύσεις σε μια περίοδο αυξηθούν κατά 1% του ΑΕΠ, η παραδοχή που γίνεται είναι ότι ο ρυθμός μεγέθυνσης αυξάνεται για ένα διάστημα, πριν επιστρέψει στο αρχικό επίπεδο. Το ΑΕΠ αυξάνεται αρχικά κατά 0,9% και μακροχρόνια ισορροπεί σε ένα νέο επίπεδο αυξημένο κατά 1,8%.

Η κατανομή απορρόφησης των επενδύσεων σχεδιάζεται να είναι εμπροσθοβαρής και αργότερα σταθεροποιείται έως το 2040. Μια ενδεικτική απεικόνιση γίνεται στο Διάγραμμα 5, όπου εμφανίζεται και η αθροιστική επίδραση που θα έχει στον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 5. Επενδύσεις ΕΤΑΑ και Ρυθμός Ανάπτυξης



Πηγή: Ameco και προβλέψεις του συγγραφέα

Οι νέες επενδύσεις περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων και τις εξής δράσεις:

(α) Χρηματοδότηση των επενδύσεων κατάρτισης, ψηφιοποίησης και κλιματικής βελτίωσης σύμφωνα με το σχέδιο NGEU. Συμφωνία με την Ε.Ε. για την ίδρυση ενός νέου Ταμείου Εθνικού Πλούτου, το οποίο θα λειτουργήσει ως ενιαίος αναπτυξιακός φορέας για όλη την επικράτεια, χωρίς τη γραφειοκρατική δομή του σημερινού συστήματος. Σε αυτό εντάσσεται και το Υπερταμείο δημόσιας περιουσίας, τερματίζοντας το καθεστώς μακροχρόνιας κηδεμονίας και εκποίησης.

(β) Ενίσχυση των δημοσίων υποδομών για τη στήριξη της παραγωγής, όσο και για τη διασφάλιση επάρκειας και ποιότητας στους τομείς παιδείας και υγείας.

(γ) Στήριξη της βιομηχανικής παραγωγής και των επιχειρήσεων εξαγωγικού προσανατολισμού με σύγχρονες υποδομές εγκατάστασης και λειτουργίας. Παραδείγματα, οι οργανωμένες βιομηχανικές περιοχές, θεματικά βιοτεχνικά πάρκα, χώροι συγκέντρωσης και μεταποίησης αγροτικής παραγωγής, κλπ.

(δ) Χρηματοδότηση του τουρισμού για τη δημιουργία σύγχρονων μονάδων που υποστηρίζουν τη χρονική και ποιοτική διεύρυνση του τουριστικού προϊόντος, την περιφερειακή ισόρροπη ανάπτυξη και την ανθεκτικότητα σε διαταραχές ζήτησης.

4.1.3. Αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα

Μία κύρια κατεύθυνση των αλλαγών είναι η μείωση του μη-μισθολογικού κόστους εργασίας. Στο βασικό σενάριο χωρίς το ΕΤΑΑ και με σχετικά χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης τα επόμενα χρόνια, προβλέπεται ότι θα μειωθεί το κόστος εργασίας, ώστε να δοθούν κίνητρα ένταξης στην επίσημη αγορά εργασίας και να υπάρξει μια άνοδος του διαθέσιμου εισοδήματος των μισθωτών. Ο συνδυασμός αυτός εξασφαλίζει ότι τα εισοδήματα μισθωτών, αυτοαπασχολούμενων και αγροτών θα βελτιωθούν, γεγονός που αμβλύνει τη μισθολογική πίεση στις επιχειρήσεις, διευκολύνει περαιτέρω προσλήψεις και συμβάλλει στην αναθέρμανση της οικονομίας.

Άλλες προτάσεις και θεσμικές αλλαγές προς την ίδια κατεύθυνση είναι οι εξής:

- Υποχρεωτική καθιέρωση Προσωπικού Λογαριασμού Ασφάλισης & Σύνταξης (ΠΛΑΣ) για κάθε ασφαλισμένο, στον οποίο καταγράφονται διαχρονικά όλες οι εισφορές. Ο λογαριασμός ενημερώνεται τακτικά και αποτελεί τη βάση υπολογισμού και χορήγησης της σύνταξης ενσωματώνοντας τους κανόνες κρατικής συγχρηματοδότησης και τις αποδόσεις των ταμείων.
- Ομοιογενοποίηση των διατάξεων υπολογισμού των παροχών για ασφαλισμένους μετά το 1992, με διατήρηση των υφιστάμενων παροχών για όσους έχουν ασφαλιστεί μέχρι το 1992.
- Οι επικουρικές εισφορές παραμένουν στο σημερινό 7%, αλλά διέπονται από ένα σύστημα χρηματο-οικονομικής διαχείρισης που λειτουργεί υπό δημόσια εποπτεία με κεφαλαιοποικτικά κριτήρια.
- Παρόμοιο πλαίσιο προτείνεται και για τα εθελοντικά επαγγελματικά ταμεία. Οι δικαιούχοι του νέου συστήματος θα έχουν αυξημένες παροχές, λόγω της αισθητά καλύτερης απόδοσης του συστήματος.

4.1.4. Αλλαγές στο φορολογικό σύστημα

Για να διασφαλιστεί η δημοσιονομική ικανότητα χρειάζεται μια δραστική αλλαγή του φορολογικού συστήματος με την ενοποίηση συντελεστών και τη μείωσή τους. Το ατομικό φορολογικό βάρος μισθωτών, επιχειρήσεων και επαγγελματιών πρέπει να μειωθεί, γεγονός που θα βοηθήσει τη συνολική δραστηριότητα, θα εξαλείψει τα κίνητρα φορολογικής μετανάστευσης και θα κάνει πιο εύκολο τον έλεγχο της φοροδιαφυγής. Ο φορολογούμενος θα πληρώνει λιγότερα, αλλά συνολικά τα έσοδα μπορούν να γίνουν περισσότερα όταν ο φόρος δεν είναι επαχθής.

Η πρόταση απλοποίησης του φορολογικού συστήματος περιλαμβάνει μειώσεις συντελεστών και μια σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις στην οργάνωση και τη λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών. Ομοίως στον ΦΠΑ προτείνεται

να ισχύσει ένας μόνο κύριος συντελεστής και ένας χαμηλός συντελεστής χωρίς άλλες εξαιρέσεις. Όλες οι σημερινές εξαιρέσεις αντικαθίστανται από ισοδύναμες ενισχύσεις προϋπολογισμού.

Οι προτεινόμενοι συντελεστές στη μελέτη ΧΝΘ μπορούν να αξιοποιηθούν ως ενδεικτικοί, αλλά φυσικά πρέπει να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη ακρίβεια κατόπιν ανάλυσης της σημερινής διαμορφωμένης κατάστασης στην ελληνική οικονομία. Προκειμένου οι αναπροσαρμογές και απλοποιήσεις συντελεστών να έχουν ουσιαστική απόδοση στα δημόσια έσοδα, πρέπει να σχεδιαστεί παράλληλα και μια σειρά από θεσμικές αλλαγές στους ελεγκτικούς μηχανισμούς, όπως οι εξής:

- Ενιαία είσπραξη και ενιαίος έλεγχος φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων από τις υπηρεσίες του υπουργείου Οικονομικών, ώστε να επέλθει εξομοίωση ασφαλιστικής και φορολογικής ενημερότητας και να σταματήσει η διακράτηση των εισφορών ως υποκατάστατο του κεφαλαίου κίνησης των επιχειρήσεων.
- Ηλεκτρονική διασύνδεση επιχειρήσεων για πρακτικά άμεση απόδοση ΦΠΑ.
- Υποχρεωτική τήρηση ηλεκτρονικής τιμολόγησης και κλειστής αποθήκης.
- Ανακατανομή ελέγχου επιχειρήσεων ανάλογα με το μέγεθος: οι μικρές και οι επαγγελματίες σε τοπικές ΔΟΥ, οι μεγάλες στο Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων (ΚΕΜΕΕΠ) και το Κέντρο Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (ΚΕΦΟΜΕΠ). Οι μισθωτοί και συνταξιούχοι σε μια κεντρική ΔΟΥ.
- Αντικατάσταση των φοροαπαλλαγών για όλες τις ειδικές κατηγορίες με ισοδύναμες ενισχύσεις από τον Προϋπολογισμό, με στόχο τη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα και τη μεγαλύτερη στήριξη προς τα φτωχά εισοδήματα.

4.1.5. Αυτασφάλιση επιχειρήσεων έναντι κινδύνων

Για να μπορέσει ο κρατικός προϋπολογισμός να αντιμετωπίζει κάθε φορά με επάρκεια τις υφεσιακές διαταραχές που προκαλούν μαζική ανεργία και κλείσιμο επιχειρήσεων, πρέπει οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις να συμπληρώνονται από ιδιωτικούς συσσωρευμένους πόρους. Στην κατεύθυνση αυτή είναι σκόπιμο να διαμορφωθούν πλαίσια εταιρικής ασφάλισης και κάλυψης απρόβλεπτων κινδύνων των επιχειρήσεων με τη δημιουργία αντίστοιχων οργανισμών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε στο μέλλον να μην επωμίζεται τη διάσωσή τους μόνο ο φορολογούμενος.

Οι εισφορές αυτασφάλισης κατά τις ανθηρές περιόδους θα χρησιμοποιούνται ως μερική αντιστάθμιση των απωλειών κατά την περίοδο κρίσης. Εάν αυτό υπάρχει και λειτουργεί αποτελεσματικά, η κρατική και ευρωπαϊκή

βοήθεια θα μπορεί να επικεντρωθεί περισσότερο στον τομέα στήριξης της απασχόλησης και της χρηματοδότησης των αλλαγών για την προσαρμογή των επιχειρήσεων στις νέες συνθήκες.

4.1.6. Ρυθμίσεις για τηλεργασία και τηλεπικειρείν

Με επαρκείς επενδύσεις σε ψηφιακά δίκτυα υψηλών ταχυτήτων, η χώρα μας μπορεί να αποκτήσει μεγάλες δυνατότητες στον τομέα της τηλεργασίας, της τηλεκπαίδευσης και του τηλεπικειρείν.

Η τηλεργασία είναι πρόσφορη τόσο για το εγχώριο δυναμικό όσο και για πολλές κατηγορίες στελεχών από το εξωτερικό που θα προτιμούσαν να βρίσκονται εγκατεστημένοι στην Ελλάδα, αντί σε άλλες χώρες με δυσμενέστερες καιρικές συνθήκες. Ανάλογο βήμα είναι η περαιτέρω ανάπτυξη, του ηλεκτρονικού εμπορίου και γενικότερα του ηλεκτρονικού επιχειρείν, με δικτυακές πλατφόρμες εταιρειών, αγορών και συμβάσεων.

Για τους εργαζόμενους εξ αποστάσεως είναι κρίσιμη η έκδοση νομοθεσίας που περιγράφει τους κανόνες χρόνου, αμοιβής και ελέγχων εργασίας, για να αποφευχθεί τόσο η φαλκίδευση των δικαιωμάτων τους όσο και η καταστρατήγηση καταβολής φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων. Ανάλογοι κανόνες πρέπει να εφαρμοστούν για τις επιχειρηματικές συνεργασίες εξ αποστάσεως. Η απλοποίηση και αναδιοργάνωση του συστήματος είσπραξης φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων θα βοηθήσει περαιτέρω στην αξιοποίηση των νέων πηγών εσόδων από την τηλεργασία και το τηλεπικειρείν.

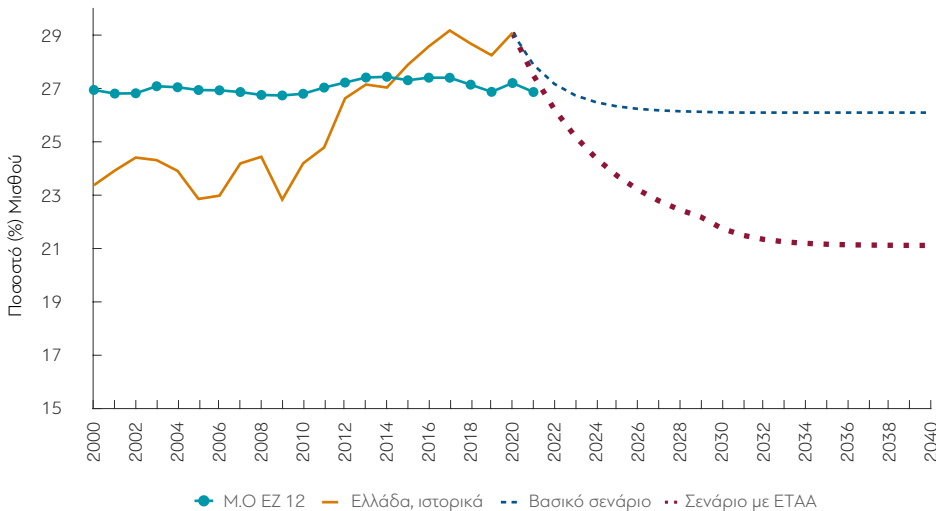
4.2. Ένα Βασικό Σενάριο Χωρίς Το ΕΤΑΑ

Για λόγους σύγκρισης, εξετάζεται και ένα βασικό σενάριο μακρο-οικονομικών εξελίξεων. Το σενάριο αυτό θεωρείται ότι ενσωματώνει το μεγαλύτερο μέρος των ευρωπαϊκών πόρων, που περιλαμβάνουν τις ενισχύσεις της ΚΑΠ και την χρηματοδότηση του επόμενου ΕΣΠΑ, χωρίς όμως τους πόρους του ΕΤΑΑ. Μετά την ύφεση του 2020 και την αναπήδηση του 2021, ο ρυθμός μεγέθυνσης θεωρείται ότι ανακάμπτει στα προ της πανδημίας επίπεδα, όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 5. Υπόκειται όμως και σε τυχαίες διαταραχές που μπορεί να τον φέρουν να είναι λίγο υψηλότερα ή χαμηλότερα.

Το βασικό σενάριο περιλαμβάνει το χαμηλό πρωτογενές πλεόνασμα. Ο δημοσιονομικός χώρος που προκύπτει χρηματοδοτεί και πάλι τις αυξημένες αμυντικές δαπάνες και άλλες πολιτικές ελαφρύνσεων και αποζημιώσεων. Παράλληλα μπορούν να σχεδιαστούν και μια σειρά από θεσμικές αλλαγές και παρεμβάσεις στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα, όπως περιγράφηκαν προηγουμένως, οι οποίες θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητά τους χωρίς να προκαλέσουν μείζονες δημοσιονομικές μεταβολές.

Όπως έχει ήδη δρομολογηθεί από τη σημερινή κυβέρνηση, το βασικό σενάριο περιλαμβάνει τη μείωση των ασφαλιστικών εισφορών κατά τρεις μονάδες σταδιακά κατά τα επόμενα χρόνια. Με τον τρόπο αυτό, οι επιβαρύνσεις θα προσεγγίσουν τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6.

Διάγραμμα 6. Συντελεστής Ασφαλιστικών Εισφορών



Σημείωση: Υπολογίζεται ως ο λόγος των καθαρών ασφαλιστικών εισφορών %ΑΕΠ προς το μερίδιο των μισθών. Ο μέσος όρος αφορά στις 12 αρχικές χώρες της Ευρωζώνης.

Πηγή: Ameco (μεταβλητές UTSG και ALCD0 αντίστοιχα) και υποθέσεις υποδείγματος ΧΝΘ

4.3. Η Εναλλακτική Πρόταση

Στο σενάριο με τους πόρους και τα δάνεια του ETAA, ο ρυθμός μεγέθυνσης ενισχύεται από τις νέες επενδύσεις ύψους €32 δισ. Καθώς η απασχόληση θα αυξηθεί σημαντικά, δημιουργούνται προϋποθέσεις για περαιτέρω μείωση του μη-μισθολογικού κόστους εργασίας, χωρίς περαιτέρω επιβάρυνση του ασφαλιστικού συστήματος.³⁵ Σχηματικά υιοθετείται μια συνολική μείωση οκτώ μονάδων, αισθητά μεγαλύτερη από το βασικό σενάριο. Με τη νέα μείωση, οι συνολικές εισφορές εργοδότη-εργαζόμενου θα γίνουν ίσες προς 12% επί του συμβατικού μισθού, αντί του σημερινού ύψους του 20%. Ένας συνδυασμός για την υλοποίησή της, μπορεί να είναι η πλήρης κατάργηση της κύριας εργατικής εισφοράς 6,67% και η μερική μείωση των κύριων εργοδοτικών κατά 1,33%. Η κρατική συνεισφορά παραμένει ως έχει.

Το σύνολο των ασφαλιστικών επιβαρύνσεων θα προσεγγίσει το 21% του μισθού στο τέλος της δεκαετίας από το επίπεδο του 29% που βρισκόταν το 2020, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6.

35 Όπως φαίνεται στον Πίνακα 5, η απασχόληση μεσοπρόθεσμα θα αυξηθεί κατά 10,9% σε σύγκριση με το βασικό σενάριο. Η διαμόρφωση των συντελεστών κατά πέντε μονάδες χαμηλότερα από το επίπεδο του βασικού σεναρίου αντιστοιχεί σε μείωση κατά 20% περίπου. Εάν οι μισθοί έχουν μοναδιαία ελαστικότητα προς την απασχόληση, τα ασφαλιστικά έσοδα δεν θα μειωθούν περαιτέρω.

Άλλες μακρο-οικονομικές μεταβλητές θεωρούνται ότι παραμένουν ίδιες και στα δύο σενάρια και στο Παράρτημα Α δίνεται μια σύντομη περιγραφή των τιμών που λαμβάνουν.

4.4. Αποτίμηση

Υπολογίζονται δύο σενάρια μακρο-οικονομικών εξελίξεων για την περίοδο 2021-2040, σύμφωνα με τις παραπάνω υποθέσεις.³⁶ Και στα δύο σενάρια, οι προβλέψεις εργατικού δυναμικού, απασχόλησης και ανεργίας γίνονται με τα εκτιμημένα υποδείγματα της μελέτης ΧΝΘ, όπως συνοπτικά σχολιάζονται στο Παράρτημα Β.

Αγορά εργασίας

Τα αποτελέσματα των δύο σεναρίων απεικονίζονται στα Διαγράμματα 7 και οι μέσοι όροι συνοψίζονται στον Πίνακα 5. Στο βασικό σενάριο, το εργατικό δυναμικό παρακμάζει τόσο λόγω του φθίνοντος πληθυσμού όσο και εξαιτίας της χαμηλής ανάπτυξης που ελαχιστοποιεί τις πιθανότητες να απασχοληθεί. Με τον υψηλότερο βαθμό ανάπτυξης που επιφέρει το ΕΤΑΑ, προσελκύεται μεγαλύτερο μέρος του ενεργού πληθυσμού να συμμετάσχει στην αγορά εργασίας (αύξηση κατά 102.000 άτομα τη δεκαετία 2031-2040).

Πίνακας 4. Η αγορά εργασίας με τα δύο σενάρια, 2021-2040.

	Βασικό σενάριο	Σενάριο με ΕΤΑΑ	Βελτίωση
Εργατικό δυναμικό (μη-αγροτικό, σε χιλ.)	(1)	(2)	(2)-(1)
2021-2030	4.741	4.794	53
2031-2040	4.625	4.727	102
Απασχόληση (σε χιλ.)			
2021-2030	3.975	4.261	286
2031-2040	3.911	4.337	426
Ανεργία (%)			
2021-2030	16,16	11,14	-5,02
2031-2040	15,44	8,25	-7,19

Σημείωση: Απλοί μέσοι όροι των περιόδων 2021-2030 και 2031-2040. Τα στοιχεία αφορούν στο μη-αγροτικό δυναμικό της χώρας.

Πηγές στοιχείων: Ameco και προβλέψεις υποδείγματος.

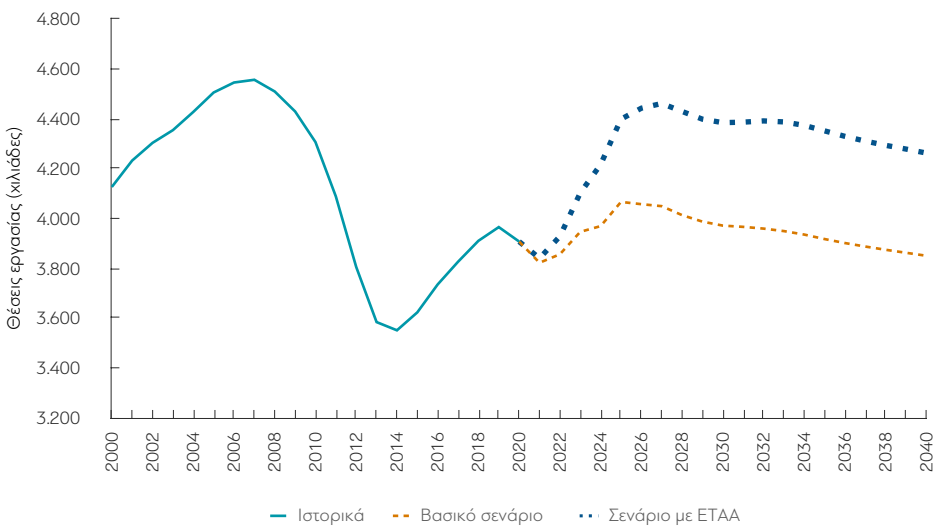
Η απασχόληση αυξάνεται κατά 286.000 άτομα κατά μέσο όρο ετησίως την πρώτη δεκαετία και κατά 426.000 την επόμενη, μια αύξηση κατά 10,9% (Διάγραμμα 7α). Η ανεργία με το βασικό σενάριο θα εξακολουθούσε να βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα, στο 16% την πρώτη δεκαετία και μετά θα υποχωρούσε λίγο κοντά στο 15%. Με τις επενδύσεις του ΕΤΑΑ θα έπεφτε στο 11,1% την πρώτη δεκαετία και μετά θα προσέγγιζε το 8,2%. Η μείωση

³⁶ Με παρόμοιο τρόπο, μπορούν φυσικά να διερευνηθούν και άλλες υποθέσεις.

υπερβαίνει τις 5 και 7 εκατοστιαίες μονάδες του εργατικού δυναμικού τις δύο δεκαετίες αντιστοίχως (Διάγραμμα 7β).

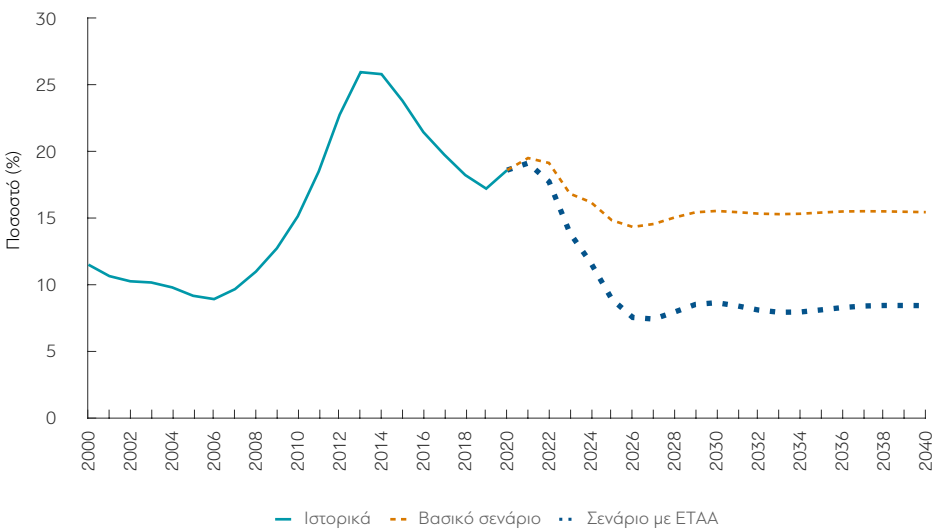
Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι στο περιβάλλον υψηλότερης και συστηματικής ανάπτυξης, η προώθηση των θεσμικών αλλαγών στο ασφαλιστικό και το φορολογικό σύστημα θα είναι ευκολότερη και η απόδοσή τους μεγαλύτερη, γεγονός που θα βελτιώσει ακόμα περισσότερο τις δημοσιονομικές και μακρο-οικονομικές επιδόσεις.

Διάγραμμα 7α. Απασχόληση



Πηγή: Ameco και προβλέψεις

Διάγραμμα 7β. Ποσοστό (%) Ανεργίας



Πηγή: Ameco και προβλέψεις

Δημόσιο χρέος

Οι προβλέψεις χρέους και Συνολικών Χρηματοδοτικών Αναγκών (ΣΧΑ), τόκων, χρεολυσίων και λοιπών δαπανών εξυπηρέτησης χρέους γίνονται με το γνωστό στοχαστικό υπόδειγμα δυναμικής συσσώρευσης και περιβάλλονται με διαστήματα εμπιστοσύνης 95%. Συνοπτικά τα αποτελέσματα έχουν ως εξής:

Με το βασικό σενάριο (Διάγραμμα 8α), το 2030 το χρέος θα βρίσκεται μεταξύ 126% και 166% του ΑΕΠ. Η μέση τιμή φαίνεται να πέφτει κάτω από το 100% του ΑΕΠ μόνο το 2040.

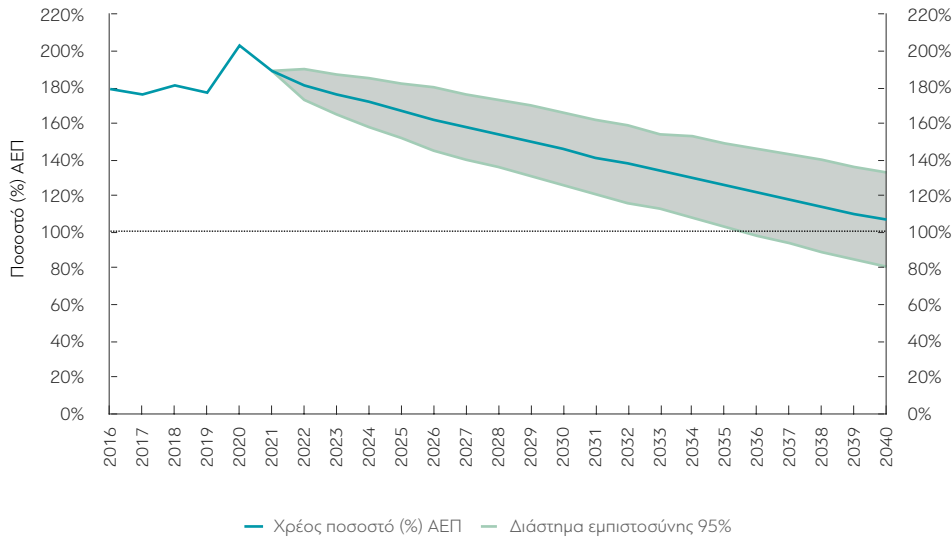
Η μέση τιμή για τις συνολικές χρηματοδοτικές ανάγκες (Διάγραμμα 8β) παραμένει μεταξύ 20% και 25% του ΑΕΠ για μεγάλη χρονική περίοδο. Ακόμα και την περίοδο 2030-2040, οι ΣΧΑ θα κυμαίνονται μεταξύ 17% και 29% του ΑΕΠ. Υπό τις συνθήκες αυτές, το ελληνικό χρέος μπορεί να θεωρηθεί μόνο οριακά βιώσιμο.

Αντίθετα, με τις επενδύσεις του ΕΤΑΑ η υψηλότερη ανάπτυξη επιταχύνει σημαντικά τη μείωση του χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ (Διάγραμμα 9α). Το χρέος πέφτει κάτω από το 100% του ΑΕΠ το 2030 και ενδεχομένως νωρίτερα, ενώ το 2040 προσεγγίζει πλέον το επίσημο όριο του 60% του ΑΕΠ. Η βιωσιμότητά 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 πλέον τη συσσώρευση του χρέους.

Οι Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες (ΣΧΑ) την περίοδο 2030-2040 θα κυμαίνονται μεταξύ 13% και 18% του ΑΕΠ και θα είναι σαφώς χαμηλότερες από τις αντίστοιχες εκτιμήσεις του βασικού σεναρίου. Ο μέσος όρος θα είναι κοντά στο 15% του ΑΕΠ και είναι απίθανο να υπερβεί το 20% (πιθανότητα μικρότερη του 5%). Επιπλέον παρουσιάζουν μικρότερη αβεβαιότητα, πράγμα το οποίο οδηγεί σε χαμηλότερη κοστολόγηση του δανεισμού από τις αγορές και κατά συνέπεια σε ελάφρυνση των μελλοντικών πληρωμών τόκων (Διάγραμμα 9β).

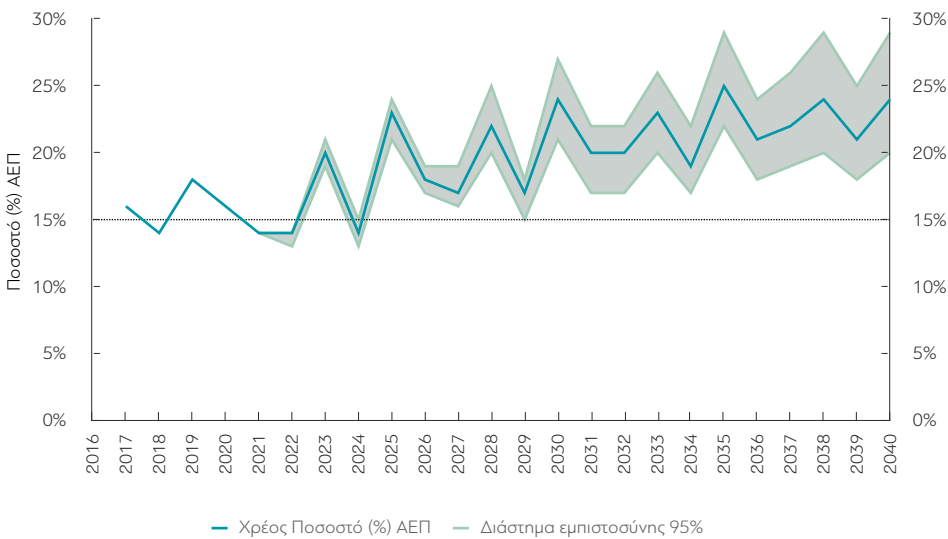
Όπως τονίστηκε και προηγουμένως, ενδέχεται να συντρέξουν όμως και άλλες βελτιώσεις. Λόγω της εντονότερης ανάπτυξης δημιουργείται ένα κλίμα στο οποίο προσελκύονται περισσότερες ιδιωτικές επενδύσεις ενώ είναι πιθανόν να αυξηθούν τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις και επομένως να οδηγηθούμε σε περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους.

Διάγραμμα 8α. Εξέλιξη Δημοσίου Χρέους Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Βασικό Σενάριο



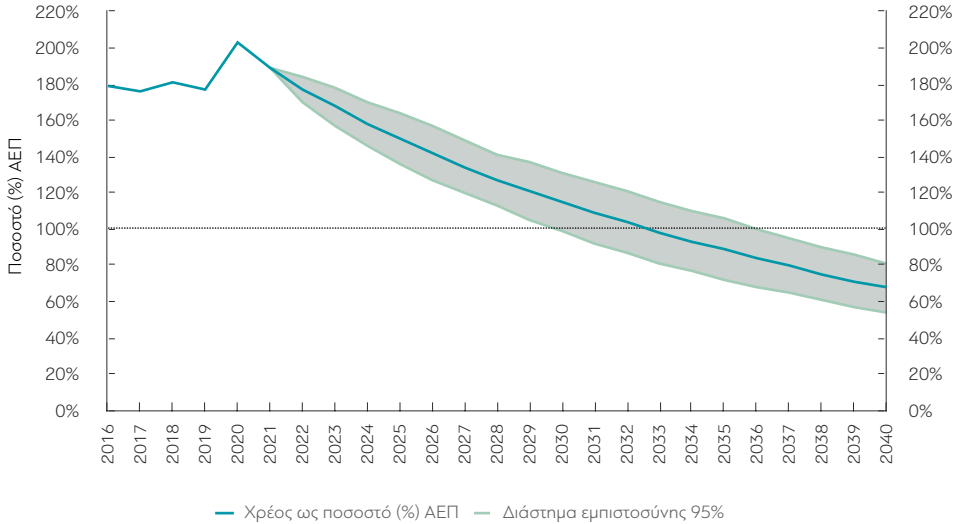
Σημείωση: Το διάστημα εμπιστοσύνης 95% είναι ± 2 τυπικές αποκλίσεις.
Πηγή: Ameco και προβλέψεις υποδείγματος ΧΝΘ

Διάγραμμα 8β. Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Βασικό Σενάριο



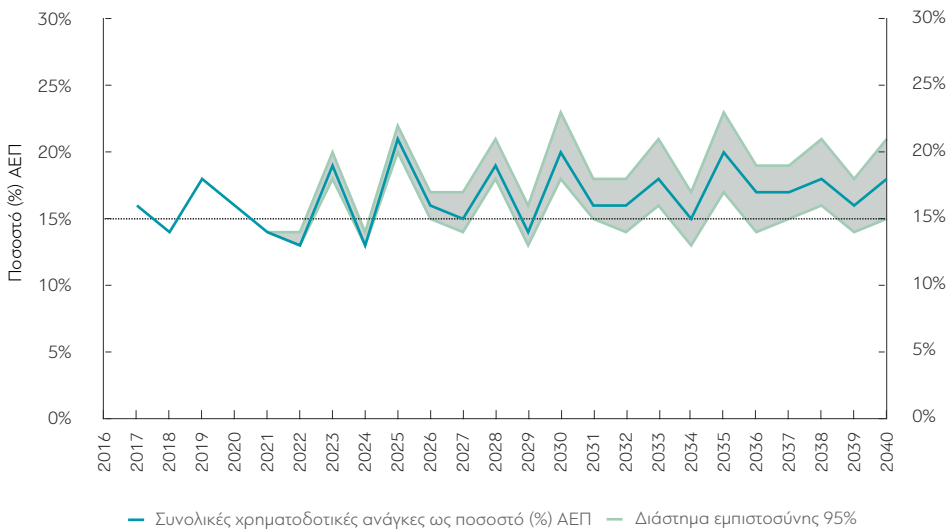
Σημείωση: Το διάστημα εμπιστοσύνης 95% είναι ± 2 τυπικές αποκλίσεις.
Πηγή: Ameco και προβλέψεις υποδείγματος ΧΝΘ

Διάγραμμα 9α. Εξέλιξη Δημοσίου Χρέους Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Σενάριο Με ΕΤΑΑ



Σημείωση: Το διάστημα εμπιστοσύνης 95% είναι ± 2 τυπικές αποκλίσεις.
Πηγή: Ameco και προβλέψεις υποδείγματος ΧΝΘ

Διάγραμμα 9β. Συνολικές Χρηματοδοτικές Ανάγκες Ως Ποσοστό (%) ΑΕΠ, Σενάριο Με ΕΤΑΑ



Σημείωση: Το διάστημα εμπιστοσύνης 95% είναι ± 2 τυπικές αποκλίσεις.
Πηγή: Ameco και προβλέψεις υποδείγματος ΧΝΘ

5. Επίλογος

Δύο μόλις χρόνια μετά τη λήξη του 3ου Προγράμματος Προσαρμογής, η ελληνική οικονομία βρίσκεται σήμερα εγκλωβισμένη σε ένα νέο υφεσιακό επεισόδιο εξαιτίας της παγκόσμιας πανδημίας της Covid-19. Η διαφορά είναι ότι ενώ στον προηγούμενο κύκλο ύφεσης μπορούσε να ελπίζει στη θετική πορεία της ευρωπαϊκής και διεθνούς οικονομίας για να ενισχύσει και τη δική της δραστηριότητα, στην τρέχουσα ύφεση παρακολουθεί και τις υπόλοιπες χώρες να δέχονται παρόμοια πλήγματα από την πανδημία.

Πρέπει πάντως να τονιστεί ότι και χωρίς την πανδημία, η πορεία της ελληνικής οικονομίας θα χαρακτηριζόταν από μέτριους και χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, με τους οποίους θα ήταν ανέφικτη μια σύντομη επαναφορά της δραστηριότητας στα επίπεδα που είχε πριν από την κρίση χρέους. Οι κύριοι παράγοντες που οδηγούσαν στην αργή πορεία συνδέονται με την καθίζηση των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων στη διάρκεια των Μνημονίων, την προϊούσα γήρανση και απίσχναση του πληθυσμού, την αδυναμία ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας και τέλος η απουσία μιας έντονης προόδου των εξαγωγών που θα ενίσχυαν τον εξωστρεφή χαρακτήρα της οικονομίας.

Οι υστερήσεις αυτές οξύνονται ακόμα περισσότερο από την απροθυμία επίλυσης χρόνιων ανισορροπιών και στρεβλώσεων στο φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα, που οδηγούν ένα σημαντικό μέρος του νέου εργατικού δυναμικού να μεταναστεύει, τροφοδοτώντας μια σπειροειδή διαδικασία από-επένδυσης και χαμηλότερων προσδοκιών. Το δημόσιο χρέος που πυροδότησε τη δημοσιονομική κρίση το 2010, εξακολουθεί να είναι υψηλό και απειλητικό παρά την επιβολή εξαντλητικών δημοσιονομικών πλεονασμάτων για την αποπληρωμή του. Με αυτά τα δεδομένα, η αναζήτηση μιας άλλης πορείας της ελληνικής οικονομίας που θα βασιζόταν σε ένα κύμα νέων επενδύσεων για να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα και θα είχε στόχο την επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης για να αυξηθεί η απασχόληση ήταν επιβεβλημένη, όπως εξαντλητικά είχε αναλυθεί στη μελέτη ΧΝΘ.

Απλά μετά την καθίζηση της απασχόλησης και της επιχειρηματικής δραστηριότητας λόγω πανδημίας, η εναλλακτική αυτή πορεία έγινε ακόμα περισσότερο αναγκαία, αλλά και πιο απαιτητική σε πόρους και προσπάθεια. Το ζητούμενο σήμερα δεν μπορεί να εξαντλείται μόνο στη στήριξη των

επιχειρήσεων που πλήττονται, την επιδότηση της απασχόλησης που κάθικε και στην κινητοποίηση των συστημάτων υγείας και πολιτικής προστασίας για να ελαχιστοποιήσουν τα θύματα της πανδημίας.

Η εφαρμογή τους είναι μεν απολύτως απαραίτητη, αλλά στην καλύτερη περίπτωση θα οδηγήσουν την ελληνική οικονομία να ανακάμψει και να ξαναβρεί τους απογοητευτικά χαμηλούς ρυθμούς που είχε και πριν. Το ζητούμενο σήμερα είναι η ελληνική οικονομία όχι μόνο να επισπεύσει την ανάκαμψη, αλλά κυρίως να μπει σε μια συστηματική πορεία ανόρθωσης, ικανής να επιφέρει μόνιμες και σημαντικές βελτιώσεις στην ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα. Επιπλέον, πρέπει να καλύψει και νέες ανάγκες που έχουν προκύψει, με προεξάρχουσα την αυξημένη χρηματοδότηση της εθνικής άμυνας για να είναι σε θέση να αποτρέψει την εκδήλωση της τουρκικής απειλής εις βάρος της χώρας μας.

Οι αποφάσεις στην μαραθώνια Σύνοδο Κορυφής του Ιουλίου 2020 ανοίγουν τον δρόμο για την ίδρυση ενός Ταμείου Ανάκαμψης & Ανόρθωσης που σταδιακά θα μπορέσει να χρηματοδοτήσει τις ευρωπαϊκές οικονομίες και την Ελλάδα ειδικότερα. Το συνολικό ύψος των πόρων που θα διατεθούν ανέρχεται περίπου στο 9% του ΑΕΠ της Ε.Ε., ένα ποσό εφάμιλλο του ιστορικού Σχεδίου Μάρσαλ.³⁷

Η Ελλάδα έχει κατοχυρώσει μια σημαντική κατανομή πόρων που υπολογίζεται να είναι €19,5 δισ. ως επιχορηγήσεις συν €12,5 δισ. ως δάνεια με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους. Με τα νέα χρηματοδοτικά δεδομένα, η αλλαγή πορείας της ελληνικής οικονομίας δεν είναι απλώς επιτακτική, αλλά πλέον και εφικτή. Προς τον σκοπό αυτό η παρούσα μελέτη εξέτασε τις συνέπειες της πανδημίας στο δημοσιονομικό και αναπτυξιακό πεδίο και ακολούθως διαμόρφωσε ένα νέο πλαίσιο πολιτικής με γνώμονα την ενιαία διαδικασία ανάκαμψης και ανόρθωσης της οικονομίας.

Κύριοι άξονες είναι πρωτευόντως η αντικατάσταση των ασφυκτικών υποχρεώσεων για υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα με πιο ρεαλιστικούς στόχους, παράλληλα με την ενίσχυση επενδύσεων και υποδομών, την αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος και του ασφαλιστικού συστήματος της χώρας, αλλά και την προώθηση νέων πολιτικών που φάνηκαν να είναι αναγκαίες μετά την πανδημία.

Με το νέο μείγμα αναπτυξιακής και δημοσιονομικής πολιτικής, οι ρυθμοί μεγέθυνσης της οικονομίας ενισχύονται σημαντικά και συστηματικά, οδηγώντας έτσι σε αυξημένη συμμετοχή και απασχόληση, μειωμένη ανεργία και επίσης σε βιώσιμα επίπεδα δημόσιου χρέους και δαπανών

³⁷ Μια εκτενής περιγραφή των διαθέσιμων πόρων και των στόχων που θα χρηματοδοτήσουν γίνεται στη σχετική απόφαση της Ε.Ε. (21/7/2020) που είναι αναρτημένη στον ιστότοπο: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

εξυπηρέτησής του. Στον καμβά της συστηματικής ανάπτυξης μπορούν να αρθρωθούν και άλλες στοχεύσεις για αναβάθμιση των δημοσίων αγαθών της υγείας, της παιδείας και της άμυνας, όπως επίσης και η προσπάθεια μιας μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας των θεσμών.

Με τη σειρά αυτή, η μακροχρόνια ανόρθωση της ελληνικής οικονομίας και η πολύ-επίπεδη αναβάθμιση της χώρας μπορεί να γίνει μια ρεαλιστική προοπτική. Αντιθέτως, το να αγνοήσει κανείς την επιτακτική ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής μιας νέας αναπτυξιακής πορείας και να προσδοκά ότι αυτή θα έλθει ως επιστέγασμα μιας εθελοντικής ανάδειξης των πλεονεκτημάτων της χώρας και κάποιας αυτόματης κινητοποίησης σε άλλους τομείς θα οδηγήσει σε άλλη μία βολική –πλην όμως ατελέσφορη– αυταπάτη και απογοήτευση, όπως και στο πρόσφατο παρελθόν.

Αναφορές

Gourinchas, Pierre-Olivier (2020). "Flatten the Curve of Infection and the Curve of Recession at the Same Time: Now Is the Time to Inoculate Against the Economic Mutation of COVID-19". *Foreign Affairs*, March 26.

Eurostat (2020). Euroindicators, No. 105/2020, 3 July 2020.

European Economy (2020). European Economic Forecast, No. 132, July. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf

IMF, (2020). The Great Lockdown. *World Economic Outlook*, April. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

OECD, (2020). Economic Surveys: Greece, 22 July. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b04b25de-en.pdf?>

Reinhart Carmen & Vincent Reinhart, (2020). "The Pandemic Depression." *Foreign Affairs*, vol. 99 (5), pp. 84-95, September/October.

Horn S., J. Meyer & Ch. Trebesch, (2020), "Coronabonds: The forgotten history of European Community Debt." *Vox EU and CEPR*, 15 April. <https://voxeu.org/article/long-run-view-coronabonds-debate>

EE COM (2020). Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Σύσταση Συμβουλίου σχετικά με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων της Ελλάδας για το 2020. No. 508 final, 20/5/2020, Βρυξέλλες.

Ελληνική Κυβέρνηση, (2020). Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία – Ενδιάμεση έκθεση. Γνωστή ως 'Έκθεση Πισσαρίδη'. <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia-endiamesi-ekthesi/>

Μακαντάση Φαίη και Ηλίας Βαλεντίης, (2020), «Η ελληνική οικονομία μετά το lockdown». *διαΝΕΟσις*. Αθήνα <https://www.dianeosis.org/2020/06/i-elliniki-oikonomia-meta-to-lockdown/>

Νικολαΐδης Ηλίας, (2016). «ΕΣΠΑ: Μια Περίεργη, Πολύτιμη, Πολύπλοκη Ιστορία». διαΝΕΟσις, Αθήνα. <https://www.dianeosis.org/2016/02/espa-main/>

Τράπεζα Ελλάδος (2020), Νομισματική Πολιτική 2019 – 2020, Ιούνιος. <https://www.bankofgreece.gr/Publications/NomPol20192020.pdf>

ΥΠΟΙΚ (2019). Έκθεση προϋπολογισμού 2020, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Χριστοδουλάκης Ν., Μ. Νεκτάριος και Χ. Θεοχάρης, (2018). Επανεκκίνηση της Ελληνικής Οικονομίας: Πώς η μείωση φόρων, εισφορών και πλεονάσματος οδηγεί σε ανάπτυξη, απασχόληση και βιώσιμο χρέος. διαΝΕΟσις. Αθήνα. <https://www.dianeosis.org/product/epanekinisi-ellinikis-oikonomias/>

Παράρτημα Α: Παραδοχές Για Τα Σενάρια 2021-2040

1. Ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ: Στο βασικό σενάριο υιοθετείται η πρόβλεψη των Ε.Ε- ΟΟΣΑ-ΔΝΤ για χαμηλούς μεσοπρόθεσμους ρυθμούς, όπως και στη μελέτη ΧΝΘ.

Στο σενάριο με αλλαγές, ο ρυθμός μεγέθυνσης διαμορφώνεται ανάλογα με την επίδραση των νέων επενδύσεων. Το αποτέλεσμα του πολλαπλασιαστή επενδύσεων είναι μια άμεση επίδραση στο επίπεδο του ΑΕΠ ίση προς 0,9, η οποία βαθμιαία προσεγγίζει μακροχρόνια το 1,8%, όπως παριστάνεται στο Διάγραμμα 10.

2. Χρηματοδότηση νέων επενδύσεων. Στο βασικό σενάριο δεν προβλέπονται πρόσθετες νέες επενδύσεις πέραν των όσων προβλέπονται με το νέο ΕΣΠΑ και τις κατανομές του κοινοτικού προϋπολογισμού πριν από την απόφαση για το ΕΤΑΑ.

Στο σενάριο με τις αλλαγές, οι νέες επενδύσεις είναι συνολικού ύψους €32 δισ. Τα €19,5 δισ. είναι χορηγίες της Ε.Ε., ενώ τα €12,5 δισ. είναι χαμηλότοκα δάνεια. Εντάσσονται στο χρέος και εξοφλούνται πριν από το 2040.

3. Ασφαλιστικές εισφορές: Ως μεταβλητή χρησιμοποιείται ένας αποτελεσματικός συντελεστής που προκύπτει ως ο λόγος των καθαρών ασφαλιστικών εισφορών προς το ΑΕΠ (μεταβλητή UTSG στη βάση Ameco) προς το μερίδιο των μισθών (μεταβλητή ALCDO στην ίδια βάση).

Στο βασικό σενάριο μειώνονται ήπια προς το μέσο επίπεδο -περίπου στο 26% του μέσου μισθού- που είχαν προ της χρηματοπιστωτικής κρίσης και τα Μνημόνια. Στο σενάριο με τις αλλαγές μειώνονται ταχύτερα και προσεγγίζουν το 21% του μισθού στο τέλος της δεκαετίας.

4. Πρωτογενές έλλειμμα προϋπολογισμού: Και στα δύο σενάρια, στόχος ορίζεται το 1,5% του ΑΕΠ με κανονική κατανομή και διακύμανση 0,5% του ΑΕΠ ετησίως. Στις προσομοιώσεις χρέους, ο ρυθμός είναι στοχαστικός και ακολουθεί κανονική κατανομή με διακύμανση 2%.

5. Πληθωρισμός. Και στα δύο σενάρια υποτίθεται ότι μετά το 2021, ο στόχος είναι 2%. Κανονική κατανομή με διακύμανση 1%.

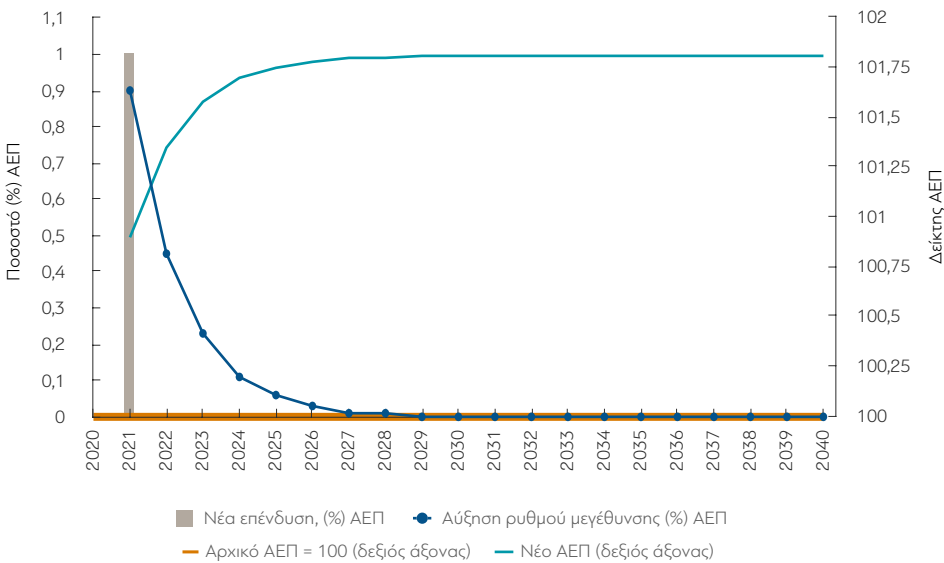
6. Ιδιωτικοποιήσεις: Προβλέπονται έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις, όσα αναλογούν στην περίοδο 2022-2040 από το συνολικό πρόγραμμα των 17 δις. ευρώ που προβλεπόταν στην ΧΝΘ για όλη την περίοδο 2017-2059. Τα έσοδα διατίθενται για την αποπληρωμή του χρέους. Υποθέτουμε επίσης ότι ο επαυξημένος ρυθμός ανάπτυξης θα επιταχύνει τη διαδικασία των αποκρατικοποιήσεων και -φυσιολογικά- θα ωθήσει ανοδικά την αξία τους. Το 2020 δεν προβλέπονται ιδιωτικοποιήσεις λόγω κατάρρευσης των αγορών κεφαλαίου.

7. Πληθυσμός, εργατικό δυναμικό και απασχόληση: Και στα δύο σενάρια, γίνονται προβλέψεις με τις νέες τιμές μεγέθυνσης και εισφορών με βάση τα υποδείγματα ΧΝΘ.

8. Επιτόκια δανεισμού: Στα πενταετή το επιτόκιο τίθεται 1% με διακύμανση 0,5%. Το επιτόκιο για ομόλογα ΕΚΤ και ΕSM είναι 1,5% και 2% αντιστοίχως χωρίς διακύμανση. Το επιτόκιο δανεισμού εντόκων τίθεται στο ήμισυ αυτού των πενταετών.

9. Χρονική κατανομή επίσημου χρέους. Διατηρείται η ίδια που είχε συμφωνηθεί το 2018 και είναι ίδια και στα δύο σενάρια.

Διάγραμμα 10. Πολλαπλασιαστής Δημοσίων Επενδύσεων



Σημείωση: Ο αντίκτυπος στο ΑΕΠ βασίζεται στις υποθέσεις του υποδείγματος ΧΝΘ.
Πηγή: Ίδιες προβλέψεις

Παράρτημα Β: Προβλέψεις Υποδείγματος

Για την πρόβλεψη των στοιχείων της αγοράς εργασίας (εργατικό δυναμικό, απασχολούμενοι και ανεργία) για την περίοδο 2021-2040 χρησιμοποιήθηκαν τα δύο εκτιμημένα υποδείγματα της μελέτης ΧΝΘ, τα οποία αφορούσαν:

(α) Το μη-αγροτικό εργατικό δυναμικό (civilian workforce), ως συνάρτηση του ρυθμού ανάπτυξης.

(β) Τον λόγο απασχόλησης (employment ratio), ως συνάρτηση του ρυθμού ανάπτυξης και των ασφαλιστικών εισφορών.

Για κάθε σειρά εκτιμήθηκαν δύο υποδείγματα στο διάστημα 1997-2016 της μορφής διόρθωσης σφάλματος (Error Correction Mechanism, ECM):

- EZmod : Με διαστρωματική εκτίμηση για τις 12 αρχικές χώρες της Ευρωζώνης και σταθερές προσαρμογής για κάθε χώρα.
- GRmod: Εκτίμηση μόνο για την Ελλάδα.

Οι σχετικοί οικονομικοί έλεγχοι και οι εκτιμήσεις των συντελεστών περιγράφονται αναλυτικά στη μελέτη ΧΝΘ. Οι συντελεστές είναι παραπλήσιοι και στα δύο υποδείγματα. Προκειμένου να επιλεγεί το καταλληλότερο υπόδειγμα για τη μελλοντική πρόβλεψη την περίοδο 2021-2040, πραγματοποιείται μία εντός δείγματος δυναμική προσομοίωση κατά το διάστημα 2000-2020, η οποία απεικονίζεται στο Διάγραμμα 11 για τις τρεις μεταβλητές που μας ενδιαφέρουν. Οι προβλέψεις συγκρίνονται με τα ιστορικά στοιχεία και τα σφάλματα τετραγώνων για τα δύο υποδείγματα υπολογίζονται στον Πίνακα 6.

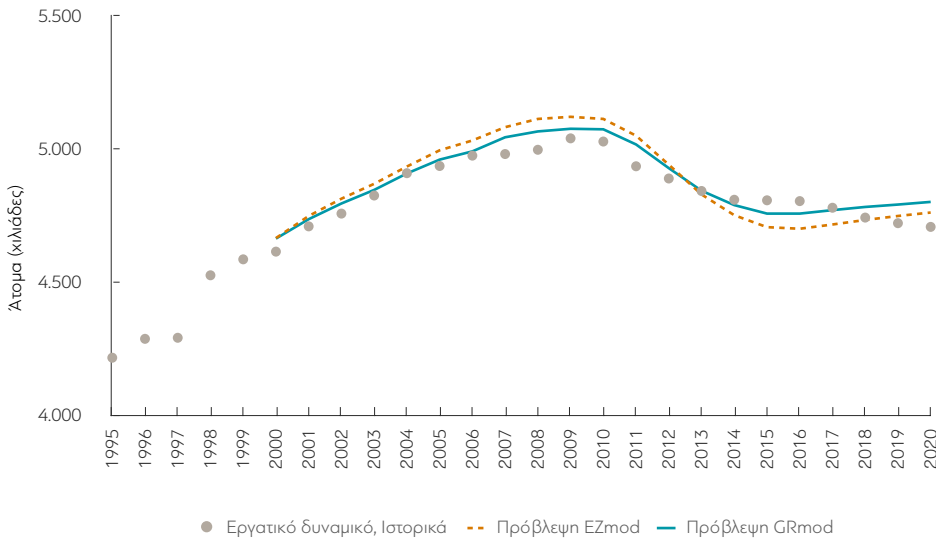
Με βάση τα σφάλματα, επιλέγεται το GRmod για τις προβλέψεις εκτός δείγματος, όπως παρουσιάστηκαν στα Διαγράμματα 7Α και 7Β.

Πίνακας 5. Σφάλματα Τετραγώνων 2000-2020

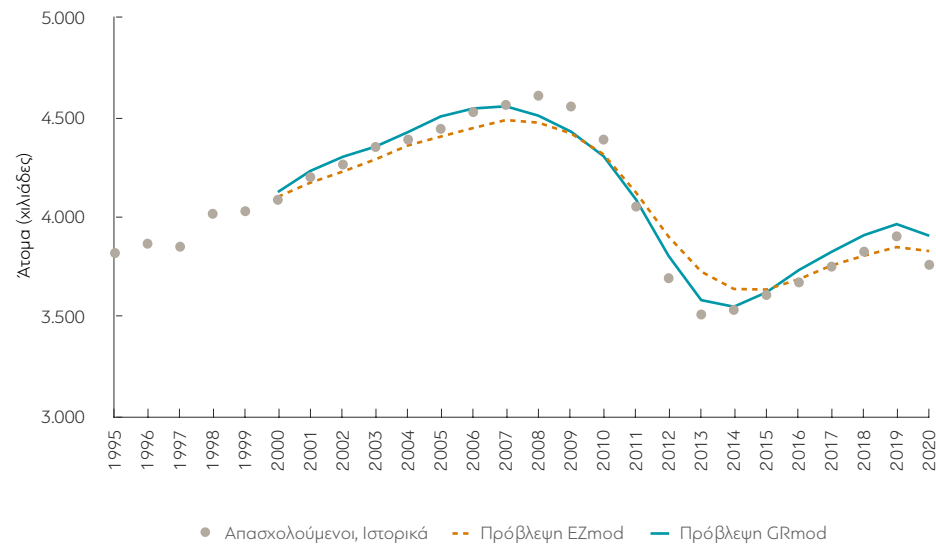
	(1) Υπόδειγμα EZmod	(2) Υπόδειγμα GRmod	Λόγος (2)/(1)
Εργατικό δυναμικό	102.354	46.924	46%
Απασχόληση	176.916	103.023	58%
Ανεργία	136	47	34%

Πηγή: Προβλέψεις ΧΝΘ

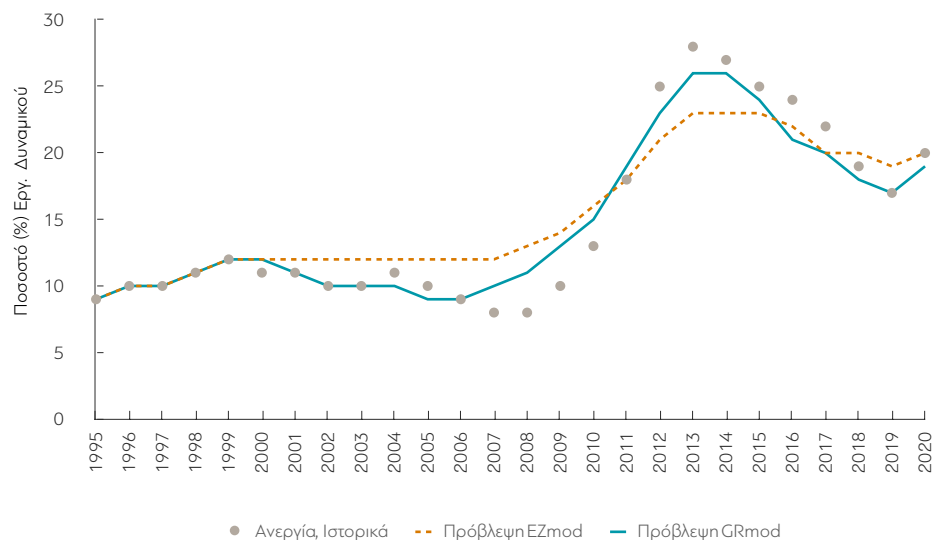
Διάγραμμα 11α. Εργατικό Δυναμικό, 1995-2020



Διάγραμμα 11β. Απασχολούμενοι, 1995-2020



Διάγραμμα 11γ. Ανεργία, 1995-2020





diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ