

δυσανάλογα υψηλοί στην εργασία (έμμεσος φορολογικός συντελεστής 43,2% έναντι 38,6%), στην ακίνητη περιουσία και στα ενεργειακά προϊόντα (Πίνακας 4.1).

4.6.2 Αγκυλώσεις

Άτυπη οικονομία και φοροδιαφυγή

Η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων αντανακλά και αναπαράγει χρόνιες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας: μεγάλη άτυπη οικονομία («παραοικονομία»), μεγάλο πλήθος αυτοαπασχολούμενων, χαμηλή παραγωγικότητα και προστιθέμενη αξία, υψηλή εξάρτηση από την κατανάλωση, μικρό ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού, και υψηλή ανεργία. Ειδικότερα, οι υψηλοί συντελεστές φόρων στην εργασία (μετά τα εισαγωγικά κλιμάκια εισοδήματος), ενώ υπάρχει υστέρηση στα αντίστοιχα έσοδα, αντανακλούν το μικρό ποσοστό οικονομικά ενεργού πληθυσμού, την υψηλή ανεργία και το υψηλό ποσοστό άτυπης (αδήλωτης ή υποδηλωμένης) εργασίας.

Πίνακας 4.2: Έμμεσοι φορολογικοί συντελεστές

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Φόροι στην κατανάλωση	17,6%	16,8%	14η	2018
Φόροι στην εργασία	43,2%	38,6%	2η - (1η η Σλοβακία)	2018
Φόροι στα ενεργειακά προϊόντα (€ ανά τόνο ισοδύναμου πετρελαίου)	335,4	271,5	2η - (1η η Ιταλία)	2018

Πηγή: European Commission - DG Taxation

Αντίστοιχα, ενδείξεις για υψηλό ποσοστό αδήλωτων εισοδημάτων και φοροδιαφυγής προέρχεται από το γεγονός ότι, αν και τα άμεσα φορολογικά έσοδα ενισχύονται σημαντικά από τον ΕΝΦΙΑ, παραμένουν πολύ χαμηλότερα από την υπόλοιπη Ευρωζώνη. Σημαντική συνεισφορά στη μεγάλη έκταση της φοροδιαφυγής έχει και η πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, παρά τις προσπάθειες απλοποίησης κατά την τελευταία δεκαετία, ενώ και η εμπιστοσύνη των πολιτών στο φορολογικό σύστημα και διοίκηση παραμένει χαμηλή.

Φοροδιαφυγή παρατηρείται και στην έμμεση φορολογία, ιδίως καθώς μεγάλο μέρος των υπηρεσιών που αντιστοιχεί σε υψηλό συντελεστή ΦΠΑ δραστηριοποιείται στην άτυπη οικονομία και δεν καταγράφεται. Ειδικότερα, η Ελλάδα εμφανίζει τη δεύτερη υψηλότερη υστέρηση στον ΦΠΑ (VAT gap) στην ΕΕ, με 33,6% της συνολικής φορολογικής απαίτησης (VAT total tax liability).

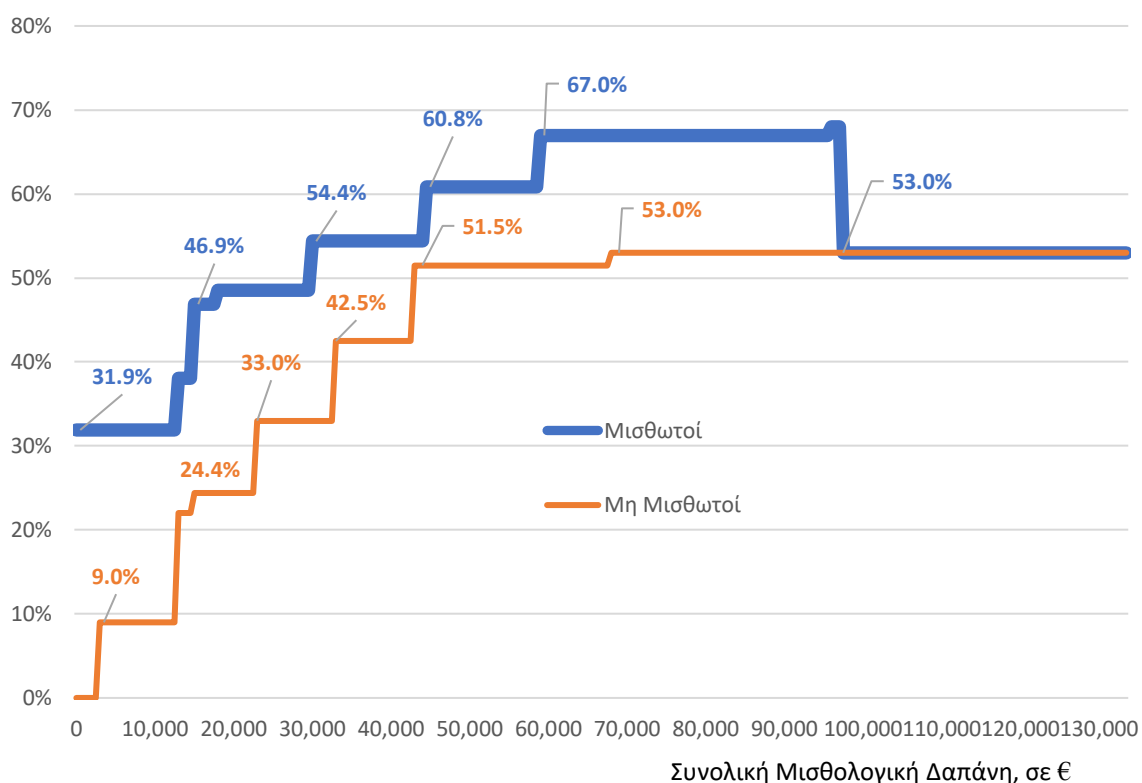
Υπέμετρη φορολόγηση της εργασίας

Η βάση στη φορολογία εισοδήματος είναι περιορισμένη και επικεντρωμένη υπερβολικά στη μισθωτή εργασία, με αποτέλεσμα η φορολογική επιβάρυνση να είναι ασύμμετρα μεγάλη για μικρό μέρος του πληθυσμού. Το Διάγραμμα 4.21 απεικονίζει τον οριακό συντελεστή επιβάρυνσης της εργασίας από φόρους και εισφορές, συμπεριλαμβανομένης και της εισφοράς αλληλεγγύης, ως συνάρτηση της συνολικής μισθολογικής δαπάνης. Ο οριακός συντελεστής είναι ιδιαίτερα υψηλός και εμφανίζει πολύ έντονη προοδευτικότητα ήδη από μεσαία εισοδήματα. Η επιβάρυνση είναι υψηλότερη για τη μισθωτή εργασία από τη μη μισθωτή εργασία.

Ενδεικτικά, μισθωτός που λαμβάνει καθαρό μισθό 1000 ευρώ το μήνα (δηλαδή 14000 ευρώ ετησίως, καθώς δίνονται 14 μισθοί) κοστίζει περίπου 23000 ευρώ ετησίως στον εργοδότη του. Αν ο εργοδότης θέλει να δώσει καθαρή αύξηση στον εργαζόμενο 1000 ευρώ ετησίως, αυτό θα του κοστίσει περίπου 2000 ευρώ (με τα υπόλοιπα 1000 ευρώ να πηγαίνουν στο κράτος). Μισθωτός που λαμβάνει καθαρό μισθό 2500 ευρώ το μήνα (δηλαδή 35000 ευρώ ετησίως) κοστίζει 76000 ευρώ ετησίως στον εργοδότη του, και το κόστος του εργοδότη για καθαρή αύξηση 1000 ευρώ στον εργαζόμενο είναι 3000 ευρώ (με τα υπόλοιπα 2000 ευρώ να πηγαίνουν στο κράτος).

Η υπέρμετρη επιβάρυνση της μισθωτής εργασίας από φόρους και εισφορές, ειδικά στη μεσαία εισοδηματική κλίμακα, έχει αρνητικές συνέπειες στη διεθνή ανταγωνιστικότητα, στην παραμονή εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού στη χώρα, και στα κίνητρα για επίσημη εργασία. Οι εργοδότες αντιμετωπίζουν δυσκολίες για να προσελκύσουν εργαζόμενους με ιδιαίτερες δεξιότητες, καθώς το μισθολογικό κόστος για να προσφέρουν έναν καθαρό μισθό που είναι ανταγωνιστικός διεθνώς είναι πολύ υψηλό. Για να επιτύχει ισχυρούς ρυθμούς ανάπτυξης, όμως, η χώρα έχει ανάγκη από θέσεις εργασίας σε τομείς υψηλών δεξιοτήτων, καθώς και από τις αντίστοιχες επενδύσεις. Στη μεταποίηση, η διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας επιδεινώνεται τόσο από το υψηλό μισθολογικό κόστος όσο και από το σχετικά υψηλό κόστος ενέργειας (το οποίο επίσης επηρεάζεται από τη δομή των φόρων).

Διάγραμμα 4.21: Οριακός συντελεστής επιβάρυνσης από φόρους και εισφορές



Πηγή: Υπολογισμοί ερευνητικής ομάδας

4.6.3 Προτάσεις πολιτικής

Γενικές κατευθύνσεις

Μεσοπρόθεσμα, η δυνατότητα μείωσης των συνολικών φορολογικών βαρών, θα εξαρτηθεί αφενός από την πορεία των δημόσιων δαπανών και αφετέρου από τους στόχους για πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα ενόψει της εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, όπως αυτοί θα συμφωνηθούν με τους πιστωτές, και στο πλαίσιο των κανόνων που θα ορισθούν για τα επόμενα χρόνια. Σε ένα βαθμό, θα επηρεαστεί και από το ύψος και τη διάρθρωση των πόρων που αναμένονται ως καθαρή εισροή από την ΕΕ για την περίοδο μετά το 2021. Στην Ενότητα 4.9 παρουσιάζονται προτάσεις συνολικά για τη δημοσιονομική ισορροπία, που περιλαμβάνουν ήπια πρωτογενή πλεονάσματα μεσοπρόθεσμα, μείωση δημόσιων εσόδων και δαπανών, και αναδιάρθρωσή τους.

Σε περισσότερο άμεσο ορίζοντα, το περιθώριο μείωσης των φορολογικών εσόδων είναι υπαρκτό αλλά σχετικά μικρό. Αν και υπάρχει δυνατότητα για εξορθολογισμό του κόστους της δημόσιας διοίκησης και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα (που μπορεί να προκύψει, σε μεγάλο βαθμό, από την

ταχύτερη υιοθέτηση ψηφιακών τεχνολογιών) και για εισροή αξιόλογων νέων πόρων ως επιδοτήσεις από την ΕΕ, με δεδομένη την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και της ανάγκης περαιτέρω κάλυψης άλλων δαπανών από τη Γενική Κυβέρνηση, όπως δαπάνες υγείας και άλλες που σχετίζονται με την αντιμετώπιση της πανδημίας, ο συνολικός στόχος για τα φορολογικά έσοδα δεν μπορεί να μειωθεί άμεσα κατά πολύ.

Αντίθετα, υπάρχει σημαντικό περιθώριο όσο και ανάγκη για αλλαγή της σύνθεσης των εσόδων και της δομής των φόρων, ώστε να αμβλυνθούν οι στρεβλώσεις που υποβιβάζουν τις προοπτικές ανάπτυξης της οικονομίας. Δεδομένης της σημερινής δομής του φορολογικού και ασφαλιστικού συστήματος, όπως και της δομής της ελληνικής οικονομίας, απόλυτη προτεραιότητα θα πρέπει να δοθεί στην ελάφρυνση του βάρους στη μισθωτή εργασία. Υπερβολικά μεγάλο μέρος της εργασίας αφορά αυτοαπασχόληση, άτυπους τομείς της οικονομίας και εργασία με χαμηλά δηλωμένα εισοδήματα που εξαιρούνται από τη φορολογία, ενώ η επιβάρυνση από φόρους και εισφορές για εισοδήματα πάνω από τα χαμηλότερα είναι εξαιρετικά υψηλή. Το κόστος αυτής της στρέβλωσης είναι σημαντικό διότι ο άτυπος τομέας γενικά δεν προσανατολίζεται στις εξαγωγές (εκτός όταν αφορά τουριστικές ή διασυνδεδεμένες υπηρεσίες εμπορίου) και συγχρόνως παγιδεύει αξιόλογο εργατικό δυναμικό που θα μπορούσε να διοχετευθεί προς τους περισσότερο δυναμικούς και εξαγωγικούς τομείς.

Δεδομένης της προτεραιότητας που πρέπει να δοθεί για μείωση της επιβάρυνσης της εργασίας, ενδεχόμενη μείωση των φόρων στην κατανάλωση (και ειδικότερα στον ΦΠΑ και στην περιουσία), δεν κρίνεται ως εξίσου σημαντική προτεραιότητα.

Η σχετική μετατόπιση του βάρους από την εργασία στην κατανάλωση θα πρέπει επίσης να συνδυαστεί με συστηματική ενίσχυση της υποστήριξης των αδύναμων νοικοκυριών με κατάλληλα επιδόματα στη χαμηλόμισθη εργασία όπως και μέσω ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Σχετικές προτάσεις παρουσιάζονται στην Ενότητα 4.8.

Ο φόρος στην ακίνητη περιουσία πρέπει να εξορθολογιστούν, να ενοποιηθούν και να περάσουν σταδιακά σε τοπικό επίπεδο. Η κατάργηση του «συμπληρωματικού φόρου» για τους ιδιώτες ιδιοκτήτες ακινήτων θα μειώσει τις έντονες στρεβλώσεις και θα ενισχύσει την αγορά ακινήτων. Είναι σημαντική η λειτουργία μιας αξιόπιστης και ανεξάρτητης Αρχής για τον καθορισμό των αντικειμενικών αξιών ακινήτων, που θα είναι κρίσιμο να εναρμονίζονται με τις πραγματικές αξίες της αγοράς καθώς το σημερινό σύστημα δημιουργεί ισχυρά αντικίνητρα.

Ειδικοί περιβαλλοντικοί φόροι θα μπορούσαν να έχουν σταδιακά υψηλότερο μερίδιο στο μείγμα των εσόδων. Η επιβολή νέων φόρων κατανάλωσης στα ορυκτά καύσιμα δεν κρίνεται σκόπιμη όμως, καθώς οι φόροι αυτοί είναι ήδη υψηλοί στην Ελλάδα σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Δεδομένης της υψηλής επιβάρυνσης από υφιστάμενους φόρους, είναι σημαντικό οι περιβαλλοντικοί φόροι να αντικαθιστούν με διαφάνεια υπάρχοντες φόρους ή να επιστρέφονται στους φορολογούμενους ως εμφανής μείωση του φόρου εισοδήματος. Με αυτό τον τρόπο, τα κίνητρα για κατανάλωση φιλικότερων για το περιβάλλον προϊόντων θα ενισχυθούν, χωρίς επιπλέον φορολογική επιβάρυνση των νοικοκυριών και επιχειρήσεων.

Σημαντική προϋπόθεση για τη διατήρηση των φορολογικών εσόδων στο απαραίτητο επίπεδο με ταυτόχρονη ενίσχυση της παραγωγικής δραστηριότητας είναι η διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Σε αυτό θα συμβάλλει η κατάλληλη χρήση των ηλεκτρονικών συναλλαγών και άλλων μέσων που ενισχύουν τη διαφάνεια και δημιουργούν τα κίνητρα για νοικοκυριά και επιχειρήσεις να κινηθούν στην επίσημη και όχι στην άτυπη οικονομία. Σε δραστηριότητες που εμφανίζουν συνολικά υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής μπορεί να εφαρμοστούν στοχευμένες πολιτικές μειωμένων φορολογικών

συντελεστών για όσους συμμορφώνονται, προκειμένου να περιοριστεί το ανταγωνιστικό-φορολογικό πλεονέκτημα όσων δραστηριοποιούνται στην άτυπη οικονομία.

Η ισχυρή άνοδος των ηλεκτρονικών πληρωμών συνέβαλε στην άνοδο των εισπράξεων από ΦΠΑ,^{66,67} ωστόσο υπάρχουν ακόμα σημαντικά περιθώρια για περαιτέρω ενίσχυση, καθώς η Ελλάδα παραμένει πολύ χαμηλά στην κατάταξη με βάση την αξία συναλλαγών με κάρτες ως ποσοστό της ιδιωτικής κατανάλωσης (4^η χαμηλότερη στην ΕΕ με 18,4%, έναντι 36,7% κατά μέσο όρο στην ΕΕ το 2018, με βάση στοιχεία από την ΕΚΤ). Το ισχύον πλαίσιο μπορεί να ενισχυθεί εάν τα κίνητρα γίνουν θετικά (δηλαδή, μέσω επιβράβευσης όσων συναλλάσσονται με διαφανείς πληρωμές) και στοχευμένα (δηλαδή, σε επαγγέλματα και αγορές όπου υπάρχει καταρχήν υψηλότερη φοροδιαφυγή). Τα θετικά αυτά κίνητρα, εφόσον είναι αρκετά ισχυρά και συστηματικά, μπορεί να έχουν σημαντικά θετικά αποτελέσματα ώστε να πληρώνουν σταδιακά περισσότερους φόρους τμήματα της οικονομίας που σήμερα πληρώνουν ελάχιστους αν και υπάρχουν υψηλά πραγματικά εισοδήματα.⁶⁸ Η θετική επίδραση στην ενίσχυση των εσόδων αφορά κυρίως τον ΦΠΑ αλλά και τον αντίστοιχο φόρο εισοδήματος και, σε μικρότερο βαθμό, τις ασφαλιστικές εισφορές. Ταυτόχρονα, οι σχετικοί (εκ των υστέρων, δειγματοληπτικοί) έλεγχοι στους φορολογούμενους θα πρέπει να γίνουν περισσότερο στοχευμένοι και αποτελεσματικοί.

Ένας παράγοντας που δυσχεραίνει την εντόπιση φορολογητέας ύλης είναι η εξάπλωση υπηρεσιών που διεξάγονται μέσα από ψηφιακές πλατφόρμες (gig economy). Αυτό είναι ένα εντεινόμενο πρόβλημα για τις φορολογικές αρχές σε παγκόσμια κλίμακα. Πέρα από τον συντονισμό σε κανόνες και πολιτικές σε επίπεδο ΕΕ, θα πρέπει οι φορολογικές αρχές στη χώρα να συντηρούν συνεχώς υψηλό επίπεδο τεχνολογιών και τεχνογνωσίας προς αποφυγή της περαιτέρω διάβρωσης της φορολογικής βάσης.

Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης απαιτεί μια αργή και επίμονη διαδικασία μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας από άτυπες προς επίσημες δραστηριότητες. Η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας πρέπει όμως να μειωθεί αμεσότερα, για να ενισχυθεί η επίσημη εργασία και η εξωστρέφεια. Η ενίσχυση της εξωστρέφειας και η συρρίκνωση της άτυπης οικονομίας προς όφελος της επίσημης αποτελούν συνδεδεμένους μεταξύ τους στόχους που συστηματικά ο ένας μπορεί να υποστηρίζει τον άλλον κατά τα επόμενα χρόνια.

Τέλος, η σταθερότητα του φορολογικού (και του ασφαλιστικού) συστήματος σε βάθος χρόνου είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς η αβεβαιότητα αποθαρρύνει μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επενδύσεις σε φυσικό ή ανθρώπινο κεφάλαιο. Οι συχνές αλλαγές και η πολυπλοκότητα των κανόνων λειτουργούν ως εμπόδια για την προσέλκυση νέων επιχειρήσεων και τη μεγέθυνση όσων λειτουργούν.

Ειδικότερες παρεμβάσεις

Από τη σημερινή βάση αφετηρίας, προκρίνονται μια σειρά από άμεσες ειδικότερες παρεμβάσεις με στόχο τη δικαιότερη, παραγωγικότερη και αναπτυξιακά φιλικότερη κατανομή των φορολογικών βαρών σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις:

1. Αναμόρφωση των φορολογικών συντελεστών και των φορολογικών κλιμακίων εισοδήματος στην κατεύθυνση της περαιτέρω απλοποίησης. Σύγκλιση προς τον μέσο όρο της Ευρωζώνης

⁶⁶ Hondroyiannis, G. and D. Papaiakononou (2017), "The effect of card payments on VAT revenue: New evidence from Greece", *Economics Letters*, 157, 17-20.

⁶⁷ Danchev, S., G. Gatopoulos and N. Vettas (2020) "Penetration of Digital Payments in Greece after Capital Controls: Determinants and Impact on VAT Revenues", *CESifo Economic Studies*, 66, 198–220, <https://doi.org/10.1093/cesifo/ifz019>

⁶⁸ Σχετικές προτάσεις υπάρχουν στις μελέτες του IOBE (2015) «Τα ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής και η ενίσχυση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα» και (2018) «Οι ηλεκτρονικές πληρωμές μετά τους κεφαλαιακούς περιορισμούς: Μέτρα ενίσχυσης και φορολογικά έσοδα».

(προσαρμοσμένη στα μέσα εισοδήματα). Εναρμόνιση των κλιμακίων φορολογίας εισοδήματος και ασφαλιστών αποδοχών ώστε να μην επιβαρύνονται τα εισοδήματα από εργασία, ταυτόχρονα με υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και υψηλές ασφαλιστικές εισφορές.

2. Συνεχής προσπάθεια απλοποίησης του φορολογικού συστήματος, με τη θέσπιση ειδικού θεσμού (στο πρότυπο του Office for Tax Simplification του Ηνωμένου Βασιλείου).
3. Κατά το δυνατό εξομίωση και ενιαία φορολογική μεταχείριση των εισοδημάτων από διαφορετικές πηγές ώστε να μην καταστρατηγείται και η έννοια της προοδευτικότητας της φορολογικής κλίμακας.
4. Σταδιακή μεταφορά του ΕΝΦΙΑ σε τοπικό επίπεδο, με αντίστοιχη προσαρμογή των μεταβιβάσεων από την κεντρική κυβέρνηση προς τους ΟΤΑ, και κατάργηση του συμπληρωματικού φόρου για τους ιδιώτες.
5. Ενίσχυση αποταμίευσης νοικοκυριών με κίνητρα για μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επενδύσεις μέσω της ελληνικής κεφαλαιαγοράς και ειδικών επενδύσεων.
6. Ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση των επενδύσεων των επιχειρήσεων σε μηχανολογικό εξοπλισμό, με μεταβολή του σημερινού συστήματος δεκαετούς φορολογικής απόσβεσης, ενδεικτικά με επιταχυνόμενες αποσβέσεις εντός τριετίας.
7. Άρση αντικινήτρων για τη μεγέθυνση μικρομεσαίων επιχειρήσεων εντός της χώρας.
8. Σταθερό φορολογικό πλαίσιο για τις επιχειρήσεις. Δεκαετής ρήτρα μη επιδείνωσης του φορολογικού πλαισίου για νέες επενδύσεις. Εισαγωγή διαδικασίας για προκαταβολική διευθέτηση φορολογικών ζητημάτων (advance tax ruling) μέσω μοναδικού σημείου επαφής στη φορολογική Αρχή για νέες επιχειρήσεις και επενδύσεις.
9. Εξέταση της δυνατότητας επιβολής περιβαλλοντικών φόρων σε εισαγωγές (carbon border tax) από χώρες οι οποίες δεν έχουν θεσπίσει κατάλληλα περιβαλλοντικά μέτρα, στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης σχετικών αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ. Συγκράτηση της φορολογικής επιβάρυνσης του ενεργειακού κόστους για τη βιομηχανία (μέσω φόρων, τελών και ρυθμιζόμενων χρεώσεων) σε επίπεδα συγκρίσιμα με άλλες χώρες της ΕΕ.
10. Αυστηρότερα και εντατικότερα μέτρα ελέγχου για τον περιορισμό της λαθραίας διακίνησης καυσίμων και καπνικών προϊόντων, με εξασφάλιση του κατάλληλου εξοπλισμού και τεχνογνωσίας.
11. Ενίσχυση κινήτρων για συρρίκνωση της παραοικονομίας μέσω επιβράβευσης και στοχευμένης χρήσης ηλεκτρονικών πληρωμών.

4.7 Ασφαλιστικό σύστημα

Ο ρόλος που διαδραμάτισε το ασφαλιστικό σύστημα στη δυναμική που οδήγησε στην κρίση της προηγούμενης δεκαετίας ανέδειξε εμφατικά την κρισιμότητα του για τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Απόλυτα κρίσιμοι είναι και οι δυσμενείς δημογραφικοί συσχετισμοί, που ασκούν ασφυκτικές πιέσεις στο δημόσιο ταμείο στο επίπεδο των παροχών. Το ασφαλιστικό σύστημα χρειάζεται συνολική μεταρρύθμιση, ώστε να προσαρμοστεί στις δημογραφικές τάσεις, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα μεσοπρόθεσμα την επάρκεια των συντάξεων και τη δημοσιονομική ισορροπία. Το ασφαλιστικό σύστημα πρέπει να είναι μοχλός ανάπτυξης και όχι τροχοπέδη, και να στηρίζει τα εισοδήματα όχι μόνο των συνταξιούχων αλλά και των εργαζομένων. Κεντρικό ρόλο σε αυτή την κατεύθυνση καλείται να παίξει η κεφαλαιοποιητική ασφάλιση, η οποία αποτελεί βασικό μέρος της απάντησης στις δημογραφικές πιέσεις.

4.7.1 Δείκτες

Οι παρεμβάσεις στο ασφαλιστικό σύστημα κατά την τελευταία δεκαετία βελτίωσαν σημαντικά τους δείκτες μακροχρόνιας βιωσιμότητάς του. Ωστόσο, παραμένουν προβλήματα στη δομή του με υψηλό βαθμό επιβάρυνσης της εργασίας και περιορισμένο βαθμό ανταποδοτικότητας και δυνατότητας κεφαλαιοποίησης. Η σημερινή δομή του ασφαλιστικού θέτει σημαντικά αντικίνητρα τόσο στην εργασία, όσο και στην αποταμίευση και τις επενδύσεις. Τα αντικίνητρα αυτά θα γίνονται όλο και πιο ισχυρά με το πέρασμα του χρόνου εξαιτίας των επιδεινούμενων δημογραφικών τάσεων.

Η συνταξιοδοτική δαπάνη στην Ελλάδα παραμένει ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ (16,5% έναντι 13,2% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη), με τη χώρα να βρίσκεται στην υψηλότερη θέση στην Ευρωζώνη, παρά τις διαδοχικές περικοπές και αλλαγές στο ασφαλιστικό σύστημα από το 2010. Επιβαρυντικά για τα δημόσια οικονομικά δρα και το υψηλό ποσοστό κρατικής επιχορήγησης για την κάλυψη συντάξεων σε ύψος 10,1% του ΑΕΠ το 2018, έναντι 3,1% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο στην ΕΕ. Σε συνδυασμό με την υψηλή μισθολογική δαπάνη της γενικής κυβέρνησης (11,7% έναντι 9,9% κατά μέσο όρο στην Ευρωζώνη), το Ελληνικό Δημόσιο καταλήγει να δαπανά το υψηλότερο ποσοστό του ΑΕΠ (28,4%) σε μισθούς και συντάξεις στην Ευρωζώνη (έναντι 23,1% κατά μέσο όρο - Πίνακας 4.3). Ως αποτέλεσμα της άνιση κατανομής των δαπανών, κρίσιμοι τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και οι δημόσιες επενδύσεις υποχρηματοδοτούνται.

Πίνακας 4.3: Δαπάνες ως % ΑΕΠ

	Ελλάδα	Μ.Ο. Ευρωζώνης	Κατάταξη εντός Ευρωζώνης	Έτος Αναφοράς
Σύνολο Δαπανών	46,30%	47,10%	6η	2019
Συνταξιοδοτική Δαπάνη	16,50%	13,20%	1η	2017
Μισθολογική δαπάνη Γ.Κ.	11,70%	9,90%	5η	2019
Συνταξιοδοτική & Μισθολογική Δαπάνη	28,40%	23,10%	1η	2017

Πηγή: Eurostat

Στο πλαίσιο αυτό, πολιτικές προσαρμογής που υιοθετήθηκαν τα περασμένα έτη στοχεύουν στην σταδιακή αποκλιμάκωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης ως ποσοστού του ΑΕΠ, και στη μείωση της επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό ως ποσοστό των συνολικών δαπανών του. Είναι σημαντικό, κατά την ερχόμενη δεκαετία, να μην εκτροχιαστεί η χώρα από την πορεία αυτή, έτσι ώστε η συνταξιοδοτική και μισθολογική δαπάνη του δημοσίου ως ποσοστό του ΑΕΠ να μειωθεί σταδιακά, συγκλίνοντας προς τον μέσο όρο της Ευρωζώνης και κλείνοντας μερικώς την ψαλίδα. Σε αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στους κινδύνους που προέρχονται από την τρέχουσα κρίση της πανδημίας και την επίπτωσή της στην πορεία του ΑΕΠ.

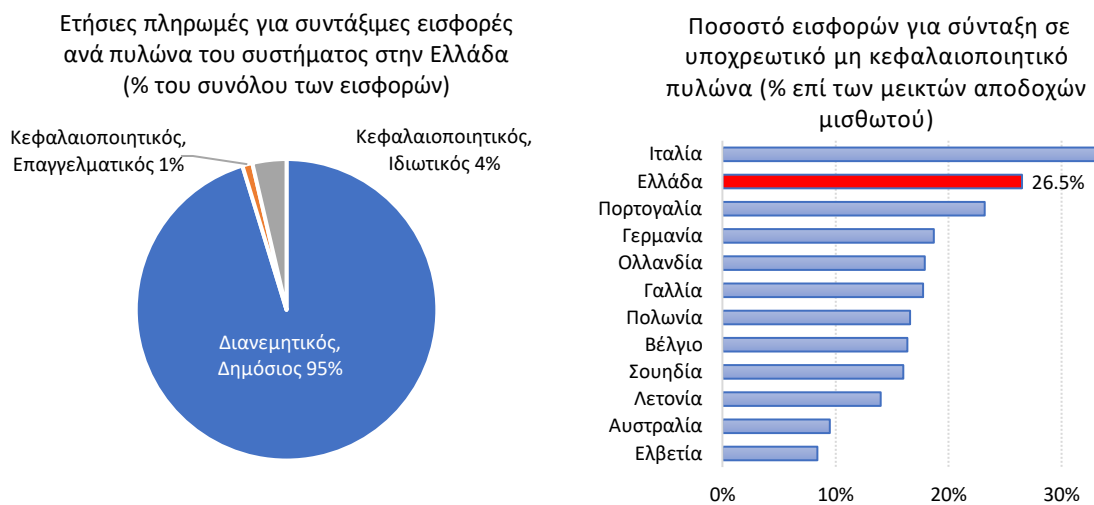
4.7.2 Προτάσεις πολιτικής

Η αναμενόμενη ραγδαία δημογραφική γήρανση στη χώρα θα οδηγήσει σε μεγάλη αύξηση του δείκτη εξάρτησης συνταξιούχων σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό. Αν το ασφαλιστικό σύστημα παραμείνει αμιγώς διανεμητικό όπως είναι σήμερα (οι πληρωμές προς τους συνταξιούχους καλύπτονται από τις εισφορές του ενεργού πληθυσμού και τον κρατικό προϋπολογισμό) και δεδομένων των περιορισμένων δυνατοτήτων για δημόσιο δανεισμό, τότε είτε το ύψος των συντάξεων θα πρέπει να μειώνεται διαρκώς σχετικά με αυτό των μισθών, είτε το ύψος των εισφορών και φόρων να αυξάνεται. Αυξήσεις σε εισφορές και φόρους θα μειώσουν περαιτέρω τα κίνητρα στην επίσημη εργασία και θα δυσχεράνουν την αύξηση της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας στην οικονομία. Αντίστοιχα, μια δυναμική μείωσης των συντάξεων για τις επόμενες γενιές θα είναι κοινωνικά άδικη και επώδυνη. Θα δημιουργήσει επίσης αντικίνητρα στην επίσημη εργασία καθώς η καταβολή εισφορών θα δίνει δικαίωμα σε χαμηλότερες συντάξεις.

Για να αμβλυνθούν τα παραπάνω προβλήματα, θα πρέπει να ενισχυθούν οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες ώστε μέρος των συντάξεων να καλύπτεται από συσσωρευμένη αποταμίευση. Οι κεφαλαιοποιητικοί πυλώνες είναι επιθυμητό να δρουν συμπληρωματικά με τον κύριο, έχοντας ένα δευτερεύοντα αλλά κρίσιμο ρόλο. Το κύριο όφελος από τη μετάβαση σε ένα μερικώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι η ενίσχυση των κινήτρων για περισσότερη και επίσημη εργασία καθώς και για αποταμίευση των νοικοκυριών. Τα νοικοκυριά θα έχουν ισχυρότερα κίνητρα προσφοράς εργασίας όταν θα ελέγχουν καλύτερα τις αποταμιεύσεις τους και όταν με υψηλότερες εισφορές κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου θα μπορούν να αναμένουν μεγαλύτερη σύνταξη. Τα οφέλη αφορούν επίσης τη μεγαλύτερη διασπορά ρίσκου και άρα διαχρονικά μεγαλύτερη ασφάλεια για τις συντάξεις.

Η μετάβαση σε ένα μερικώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα δεν θα αποτελούσε ελληνική πρωτοτυπία, αντίθετα θα έφερνε την Ελλάδα πλησιέστερα στον μέσο όρο των ασφαλιστικών συστημάτων της Ευρώπης. Σήμερα, μόνο περίπου το 5% των πληρωμών ασφαλισμένων για συντάξιμες εισφορές στην Ελλάδα είναι κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα (Διάγραμμα 4.22). Αντίστοιχα, το σύνολο του ενεργητικού των κεφαλαιοποιητικών προγραμμάτων σύνταξης είναι κοντά στο 1% του ΑΕΠ, σε αντιδιαστολή με 50% για τον μέσο όρο των μελών του ΟΟΣΑ. Επίσης, το σημερινό ύψος των υποχρεωτικών εισφορών για κύρια και επικουρική σύνταξη στον δημόσιο διανεμητικό πυλώνα (26,5%) είναι από τα υψηλότερα στην Ευρώπη (Διάγραμμα 4.22) και 8 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερο από τον μέσο όρο των μελών του ΟΟΣΑ.

Διάγραμμα 4.22: Μεριδίο συνταξιοδοτικών εισφορών για διανεμητικό πυλώνα, 2018



Πηγές: ΕΛΕΤΕΑ, ΕΑΕΕ, Εθνική Αναλογιστική Αρχή, ΟΟΣΑ, Εθνικές Στατιστικές Αρχές

Η σταδιακή μετατροπή μέρους των εισφορών αυτών σε εισφορές κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα θα έχει ευεργετική επίδραση στις εγχώριες αποταμιεύσεις και επενδύσεις, όπως παρατηρείται σε χώρες με περισσότερο ισορροπημένα συνταξιοδοτικά συστήματα. Εκτιμάται ότι μια ασφαλιστική μεταρρύθμιση σε συνδυασμό με στοχευμένα φορολογικά κίνητρα για τοποθετήσεις στην εγχώρια κεφαλαιαγορά, με βάση καλών πρακτικών της ΕΕ, θα δημιουργήσει νέα αποθεματικά προς επένδυση ύψους έως και €99 δισεκ. σε 40 χρόνια. Η ενίσχυση της αποταμίευσης και των επενδύσεων με αυτό τον τρόπο θα οδηγήσει σε υψηλότερο πραγματικό ΑΕΠ κατά €6,9 δισεκ., και σε 81 χιλ. περισσότερες θέσεις εργασίας (ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης) κατά μέσο όρο ετησίως για τα επόμενα 40 χρόνια.⁶⁹

⁶⁹ Πηγή: IOBE (2019), Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά.

Δεδομένης της υφιστάμενης δομής του ασφαλιστικού συστήματος, η ενίσχυση του κεφαλαιοποιητικού χαρακτήρα του συστήματος προϋποθέτει μείωση της επιβάρυνσης από εισφορές που κατευθύνονται στον διανεμητικό πυλώνα (κύρια και επικουρική σύνταξη). Προς αυτή την κατεύθυνση, η υφιστάμενη επικουρική σύνταξη θα πρέπει να αλλάξει και στη θέση της να θεσπιστούν μηχανισμοί που λειτουργούν πλήρως κεφαλαιοποιητικά. Δεδομένης της καθυστέρησης της ανάπτυξης του κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στη χώρα, η μεταρρύθμιση της επικουρικής πρέπει να προχωρήσει τάχιστα και με επαρκώς ευρύ πεδίο εφαρμογής (ενδεικτικά, για όλους τους νέους εργαζόμενους αλλά και εθελοντικά για όσους παλαιότερους ασφαλισμένους το επιλέξουν ή εναλλακτικά για όσους εργαζόμενους δεν απέχουν από τη συνταξιοδότηση πάνω από έναν αριθμό ετών).

Συμπληρωματικά προς την παραπάνω αλλαγή, είναι ιδιαίτερα σημαντική η μεταρρύθμιση της επαγγελματικής και ιδιωτικής ασφάλισης. Από την ίδρυση και λειτουργία των επαγγελματικών ταμείων (του Ν. 3029/2002), είναι πολύ περιορισμένος ο αριθμός εργαζομένων και επαγγελματιών που συμμετέχουν στην επαγγελματική ασφάλιση. Πέρα από κάποιους ρυθμιστικούς περιορισμούς, σημαντικός σχετικός παράγοντας ήταν το υψηλό επίπεδο παροχών από το δημόσιο σύστημα πριν την κρίση και στη συνέχεια η οικονομική δυσχέρεια κατά την περίοδο τη κρίσης. Ταυτόχρονα, η συγκριτικά δυσμενέστερη φορολογική μεταχείριση των ομαδικών και των ατομικών συνταξιοδοτικών προϊόντων που προσφέρει ο ασφαλιστικός κλάδος θέτει υψηλά εμπόδια στους εργαζόμενους να εξασφαλίσουν υψηλότερες συντάξεις με αυτή την οδό. Είναι επιτακτική η ανάγκη για διεύρυνση της επαγγελματικής και ιδιωτικής ασφάλισης, μέσα από τη θέσπιση της δυνατότητας συμμετοχής τρίτων σε ανοιχτά επαγγελματικά συνταξιοδοτικά ταμεία και την κατάργηση των στρεβλώσεων στη φορολόγηση των ομαδικών και των ατομικών συνταξιοδοτικών προϊόντων. Παράλληλα με τις αλλαγές αυτές, είναι απαραίτητο να θεσπιστεί ενιαίο, αποτελεσματικό και αυστηρό πλαίσιο εποπτείας κατά τα πρότυπα πολλών άλλων χωρών της ΕΕ. Ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας θα πρέπει να θωρακιστούν θεσμικά, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για υγιή και δυναμική ανάπτυξή τους και να ανταπεξέλθουν στον αναβαθμισμένο ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν ως συμπληρωματικοί συνταξιοδοτικοί πυλώνες.

Η ενίσχυση των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων δημιουργεί ένα χρηματοδοτικό κενό καθώς μέρος των εισφορών των εργαζομένων θα κατευθύνεται προς τις μελλοντικές συντάξεις τους και όχι προς την κάλυψη των συντάξεων των σημερινών συνταξιούχων. Το χρηματοδοτικό κενό από καθολική μετάβαση σε κεφαλαιοποιητική επικουρική σύνταξη (από την πρώτη ημέρα και για όλους ανεξαιρέτως τους εργαζόμενους), χωρίς μείωση στις παρεχόμενες συντάξεις και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη θετικές επιδράσεις στο ΑΕΠ, υπολογίζεται σε 1,3% του ΑΕΠ του πρώτου χρόνου της εφαρμογής, το οποίο υποχωρεί σε κάτω του 0,3% του ΑΕΠ σε βάθος 40 ετών.⁷⁰ Η θετική αναπτυξιακή δυναμική που θα δημιουργήσει η μείωση του μη μισθολογικού κόστους εργασίας και η συσσώρευση αποταμιεύσεων στον κεφαλαιοποιητικό πυλώνα θα μειώσει το χρηματοδοτικό κενό. Για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού μπορούν επίσης να εξεταστούν λύσεις που έχουν εφαρμοστεί σε άλλες χώρες, όπως αξιοποίηση πόρων από ιδιωτικοποιήσεις και έκδοση ειδικών ομολόγων. Σε κάθε περίπτωση, οι πόροι που θα αξιοποιηθούν για να καλύψουν το χρηματοδοτικό κενό δεν θα χαθούν, καθώς ανάλογα με τη λειτουργική μορφή της νέας επικουρικής θα μειώνονται ανάλογα οι μελλοντικές υποχρεώσεις του κράτους για συντάξεις ή θα συσσωρεύονται περιουσιακά στοιχεία από τις εισφορές των εργαζομένων. Είναι, επίσης, κρίσιμης σημασίας να παραμένει η συνταξιοδοτική δαπάνη υπό έλεγχο και να υπάρχει διαχρονική μείωσή της ως ποσοστό του ΑΕΠ όπως και της σχετικής χρηματοδότησης από τον κρατικό προϋπολογισμό.

⁷⁰ Πηγή: IOBE (2019), Ενίσχυση της αποταμίευσης και ανάπτυξη με μοχλό την κεφαλαιαγορά.

Ένα θέμα το οποίο χρήζει ιδιαίτερης προσοχής όσον αφορά τις συνταξιοδοτικές δαπάνες είναι η πρόωρη συνταξιοδότηση. Αυτή επιβαρύνει όχι μόνο τις δαπάνες αλλά και την οικονομική δραστηριότητα καθώς αποθαρρύνει τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής γυναικών άνω των 55 ετών οφείλεται, μεταξύ άλλων παραγόντων, στην επιλογή, μέχρι πρόσφατα για μητέρες ανήλικων παιδιών, να συνταξιοδοτηθούν σε νεαρή ηλικία με λιγότερα από 20 έτη ασφάλισης. Ενώ αυτοί οι κανόνες έχουν αλλάξει σταδιακά από το 2010, είναι ακόμη δυνατό για τις γυναίκες να συνταξιοδοτηθούν νωρίς εάν το 2015 είχαν φτάσει την απαιτούμενη ηλικία συνταξιοδότησης και είχαν (περιορισμένα) έτη ασφάλισης. Με βάση τις αλλαγές που έγιναν τα προηγούμενα χρόνια, αναμένεται ότι έως το 2022, οι επιλογές πρόωρης συνταξιοδότησης θα έχουν καταργηθεί και θα ισχύει μια γενική ηλικία συνταξιοδότησης των 67 ετών (ή των 62 ετών με εισφορές 40 ετών). Δεδομένων των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων για την Ελλάδα, δεν θα πρέπει να επανεισαχθούν εξαιρέσεις από αυτούς τους καθολικούς κανόνες.

Είναι σημειώτέο πως ακόμη και με την πλήρη μετατροπή της υφιστάμενης επικουρικής σε κεφαλαιοποιητική, το κύριο σώμα του συστήματος συντάξεων (περίπου το 80% του συνόλου) παραμένει διανεμητικό. Με αυτό τον τρόπο, το κόστος μετάβασης παραμένει διαχειρίσιμο, ενώ τα κίνητρα για εργασία και αποταμίευση των νοικοκυριών βελτιώνονται σταδιακά και επιτυγχάνεται καλύτερο μείγμα συμμετοχής των πυλώνων ασφάλισης στην αντιμετώπιση των κινδύνων του ασφαλιστικού συστήματος.

Παράλληλα με την εισαγωγή των κεφαλαιοποιητικών πυλώνων, προτείνονται παρεμβάσεις στον διανεμητικό πυλώνα, ώστε να αυξηθεί η ανταποδοτικότητα και διαφάνεια του συστήματος. Οι παρεμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν:

1. Μείωση του ανώτατου ορίου εισοδήματος (πλαφόν ασφαλιστέων αποδοχών) επί του οποίου επιβάλλονται αναλογικές ασφαλιστικές εισφορές για τους μισθωτούς εργαζόμενους, ώστε να προσεγγίσει τους μέσους όρους στην ΕΕ.
2. Αντικατάσταση της ποσοστιαίας εισφοράς υγείας των μισθωτών με ένα σταθερό ποσό ή ένα σύστημα λίγων κλάσεων, όπως ισχύει και με τους αυτοαπασχολούμενους. Εναλλακτικά, διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος αναλογικών εισφορών αλλά με ακόμα χαμηλότερο πλαφόν ασφαλιστέων αποδοχών υγείας. Το σχετικό κενό θα μπορεί να καλυφθεί από γενικά φορολογικά έσοδα.
3. Αναπροσαρμογή των κανόνων υπολογισμού της ανταποδοτικής σύνταξης με τρόπο που να είναι αναλογιστικά και ουσιαστικά περισσότερο ανταποδοτική και συνδεδεμένη με την ηλικία συνταξιοδότησης.
4. Εξορθολογισμό των κανόνων αναγνώρισης πλασματικών χρόνων ασφάλισης.
5. Επιτάχυνση της λειτουργικής ενοποίησης των σχετικών συστημάτων των ταμείων, ώστε να γίνεται πολύ γρηγορότερα και με αυτόματους μηχανισμούς η έκδοση συντάξεων και ταυτόχρονα να υπάρχει συνεχής πληροφόρηση στους εργαζόμενους για την ασφαλιστική τους θέση κατά τη διάρκεια τους εργασιακού τους βίου.

4.8 Κοινωνική πρόνοια

4.8.1 Αγκυλώσεις

Οργάνωση και διαχείριση

Η οργάνωση και διαχείριση του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας παρουσιάζει προβλήματα. Ένα πρόβλημα είναι ότι το σύστημα αποτελείται από πλήθος διαφορετικών επιδομάτων (επίδομα ανεργίας, επίδομα αναπηρίας, ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, επίδομα στέγασης, επίδομα

θέρμανσης, επίδομα μεταφορών, κλπ.) των οποίων η διαχείριση γίνεται με τρόπο κατακερματισμένο, ακόμα και μετά την ψηφιοποίηση των διαδικασιών. Σε κάθε επίδομα αντιστοιχεί μια διαφορετική ψηφιακή πλατφόρμα, ενώ αυτές σπάνια διαλειτουργούν σε επίπεδο ανταλλαγής πληροφορίας. Αυτό κάνει τις διαδικασίες ένταξης των δικαιούχων στα προγράμματα επιδομάτων πολύπλοκες. Δυσχεραίνει επίσης τον δημόσιο έλεγχο, δηλαδή αν οι λαμβάνοντες τα επιδόματα πράγματι τα δικαιούνται, καθώς και την αξιολόγηση του συστήματος, δηλαδή αν τα επιδόματα πράγματι καλύπτουν τις ανάγκες των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων.

Ένα ακόμα πρόβλημα, το οποίο σχετίζεται με την πολυπλοκότητα του συστήματος, είναι ότι κάποια επιδόματα επικαλύπτονται μεταξύ τους, καθώς στοχεύουν στην κάλυψη παρόμοιων αναγκών, αλλά οι όροι για διαφορετικές ομάδες ατόμων διαφέρουν, δημιουργώντας ανισότητες.⁷¹

Κίνητρα για εργασία

Το ισχύον σύστημα δεν διασφαλίζει επαρκή κίνητρα για επίσημη εργασία. Για παράδειγμα, η παροχή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ), αλλά και πολλών άλλων επιδομάτων, διακόπτεται απότομα μόλις το εισόδημα υπερβεί ένα όριο. (Το όριο για το ΕΕΕ υπολογίζεται με βάση την οικογενειακή δομή, και είναι 2400 ευρώ ετησίως για μονομελή οικογένεια, και 4200 ευρώ ετησίως για ζευγάρι με ένα παιδί ή για μονογονεϊκή οικογένεια με δυο παιδιά.) Είναι επομένως συχνά περισσότερο συμφέρον για ένα δικαιούχο του ΕΕΕ να διατηρήσει το οικογενειακό εισόδημά του μόλις κάτω από το όριο, είτε χωρίς να αναζητήσει επιπλέον εργασία, είτε εργαζόμενος επιπλέον ώρες άτυπα (αδήλωτα), παρά να αναζητήσει επιπλέον επίσημη εργασία. Το πρόβλημα αυτό υπάρχει και σε άλλες χώρες, αλλά είναι ιδιαίτερα σημαντικό σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου τα επίπεδα φοροδιαφυγής και αυτοαπασχόλησης είναι υψηλά.

Υποστήριξη ατόμων με ειδικές ανάγκες

Ιδιαίτερα υψηλή προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στην υποστήριξη ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑμΕΑ) και την πληρέστερη ενσωμάτωση τους στην οικονομική ζωή. Η ΕΕ και όλα τα κράτη μέλη της έχουν δεσμευθεί να βελτιώσουν την κοινωνική και οικονομική κατάσταση των ΑμΕΑ, και είναι συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες (UNCRPD). Η σημαντική αυτή συνθήκη τέθηκε σε ισχύ για την ΕΕ τον Ιανουάριο 2011 και αποτέλεσε τη βάση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την αναπηρία 2010-2020. Στον σχετικό τομέα στην Ελλάδα υπάρχει μεγάλο έλλειμμα, παρά τις επιμέρους προσπάθειες τα τελευταία χρόνια για ευθυγράμμιση με το ευρωπαϊκό πλαίσιο. Ασφαλώς, η επαρκής υποστήριξη των ΑμΕΑ έχει και αυτοτελή σημασία και αποτελεί υποχρέωση της Πολιτείας στο πλαίσιο και της ισότητας όλων των πολιτών. Η στενότερη διασύνδεση με την οικονομία μπορεί, όμως, να έχει σημαντικό όφελος συνολικά για τη χώρα αλλά και αποτελεί συνθήκη και για την καλύτερη κοινωνική ενσωμάτωση των ίδιων των ατόμων καθότι η εργασία είναι καταλυτικός παράγοντας προς αυτό.

Σύμφωνα με το Εθνικό Παρατηρητήριο για την Αναπηρία (2017), τα άτομα με αναπηρίες υπολογίζεται ότι αποτελούν περίπου το 10% του γενικού πληθυσμού στην Ελλάδα.⁷² Στις παραγωγικές ηλικίες 20-64 ετών, 889.389 άτομα εκτιμάται ότι αντιμετωπίζουν κάποιο βαθμού αναπηρία, εκ των οποίων οι 359.244 έχουν κάποιο σοβαρής μορφής περιορισμό.

⁷¹ Για παράδειγμα, σύμφωνα με το υπάρχον σύστημα, ασφαλισμένος άνω των 67 ετών μπορεί να αιτηθεί για το Επίδομα Στέγασης και να λάβει το ποσό των 70 ευρώ σε περίπτωση μονοπρόσωπου νοικοκυριού, ενώ ανασφάλιστος άνω των 65 ετών μπορεί να καταστεί δικαιούχος του Επιδόματος Στεγαστικής Συνδρομής, το οποίο, ανάλογα με το ύψος του μισθωτηρίου, μπορεί να ανέλθει έως 362 ευρώ.

⁷² Ευρύτερα και σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το ποσοστό που έχει κάποια μορφή αναπηρίας μπορεί να πλησιάζει το 20% του πληθυσμού της ΕΕ.

Η Ελλάδα υστερεί ως προς τις κρατικές δαπάνες για την υποστήριξη ΑμΕΑ. Στην κατηγορία για Ασθένεια και Αναπηρία,⁷³ αντιστοιχούν περίπου €2,8 δισεκ. ή 1,5% του ΑΕΠ, έναντι μέσου όρου 2,7% του ΑΕΠ στην ΕΕ. Η μεγαλύτερη υστέρηση όμως καταγράφεται σε θέματα θεσμών και υποδομών που δρουν ανασχετικά στην ενσωμάτωση στην οικονομική ζωή.

Ο δείκτης απασχόλησης των ατόμων με σοβαρή αναπηρία στις ηλικίες 20-64 ετών είναι στο εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο του 24,2%, υπολειπόμενος κατά 33,4 μονάδες σε σχέση με την τιμή που λαμβάνει στον πληθυσμό χωρίς αναπηρία (57,6%), ενώ σε σύγκριση με τον εθνικό στόχο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την απασχόληση υστερεί κατά 46 μονάδες. Αν αφαιρεθούν από το σύνολο των ατόμων με σοβαρούς περιορισμούς ηλικίας 20-64 ετών όσοι δηλώνουν «ακατάλληλοι για εργασία λόγω αναπηρίας», το ποσοστό απασχόλησης της κατηγορίας φτάνει μόλις στο 31,8%. Γενικότερα, από ευρύτερη ανάλυση των δεδομένων, προκύπτει χάσμα στην απασχόληση ανάμεσα στο ποσοστό των απασχολούμενων ατόμων με σοβαρή αναπηρία και του αντίστοιχου ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού χωρίς αναπηρία, ειδικότερα στις μικρότερες παραγωγικές ηλικίες.

Ειδικότερα, προβλήματα παρατηρούνται στην προσβασιμότητα (ενδεικτικά, μικρό ποσοστό των σχολικών και άλλων εκπαιδευτικών κτιρίων έχουν σε επαρκή βαθμό ράμπες και τουαλέτες για άτομα με κινητικά προβλήματα, είναι δυσχερής η πρόσβαση σε μέσα μεταφοράς, ελάχιστα πεζοδρόμια είναι εντός προδιαγραφών, οδηγοί ατόμων με προβλήματα όρασης στους δρόμους είναι λάθος τοποθετημένοι), στην περιορισμένη εφαρμογή νόμων και σε θεσμικές ελλείψεις (όπως στις διαδικασίες απασχόλησης, την αναποτελεσματική στόχευση στο σύστημα υγείας, όπου έμφαση δίνεται στις διαδικασίες πιστοποίησης της αναπηρίας αντί για παροχές πρόληψης και αποκατάστασης) και στην πρόωρη εγκατάλειψη της εκπαίδευσης και κατάρτισης.

4.8.2 Προτάσεις πολιτικής

Οργάνωση και διαχείριση

Το σύστημα επιδομάτων θα πρέπει να απλοποιηθεί ριζικά. Για παράδειγμα, όλα τα επιδόματα θα μπορούσαν να ενοποιηθούν σε ένα, εκτός του επιδόματος ανεργίας, του επιδόματος αναπηρίας, και ενός στεγαστικού επιδόματος που θα καταβάλλεται σε αδύναμους οφειλέτες (Ενότητα 5.1). Το ενοποιημένο επίδομα θα πρέπει να δίνεται σε άτομα με χαμηλό οικογενειακό εισόδημα ακόμη και εάν εργάζονται, και να είναι σχεδιασμένο ώστε να ενισχύει τα κίνητρα για την εργασία. Το εισόδημα θα πρέπει να υπολογίζεται με βάση την οικογενειακή δομή (π.χ. αριθμός παιδιών) και να υπάρχει ιδιαίτερη στόχευση σε οικογένειες με μεγαλύτερη ανάγκη, όπως μητέρες ή πατέρες με παιδιά χωρίς σύντροφο.

Ο καθορισμός του επιδόματος καθώς και της σχέσης του με το συνολικό οικογενειακό εισόδημα και πλούτο, είναι σκόπιμο να γίνεται από ειδική επιτροπή με πρόσβαση σε ατομικά δεδομένα (όπως οι οικογενειακοί προϋπολογισμοί) και σε στοιχεία από τις φορολογικές δηλώσεις. Η επιτροπή θα πρέπει να έχει καθορίσει και τον τρόπο χρηματοδότησης του συστήματος επιδομάτων, λαμβάνοντας υπόψη και το φορολογικό σύστημα.

Η διαχείριση των επιδομάτων θα πρέπει να γίνεται με τρόπο ενοποιημένο, μέσω μιας ενιαίας ψηφιακής πύλης πρόσβασης όπου θα τηρείται ιστορικό για κάθε άτομο. Το σύστημα θα μπορούσε ενδεχομένως να ενοποιηθεί με τη φορολογική διοίκηση, και η διαχείριση να γίνεται από τις φορολογικές αρχές, καθώς τα επιδόματα και η φορολογία σχετίζονται μεταξύ τους: είναι μεταφορές από η προς το κράτος. Στην περίπτωση αυτή, όλα τα απαραίτητα κριτήρια επιλεξιμότητας θα αναφέρονται στην φορολογική δήλωση του ατόμου, χωρίς να απαιτείται επιπλέον αίτηση για το επίδομα. Στη συνέχεια, οι φορολογικές αρχές θα καταβάλλουν το επίδομα, λαμβάνοντας υπόψη και

⁷³ Sickness and disability – Πηγή: Eurostat.

τα φορολογικά στοιχεία των άλλων μελών της οικογένειας. Η εκταμίευση του επιδόματος θα μπορεί να γίνεται κάθε μήνα, εν αναμονή της τελικής φορολογικής δήλωσης, όπου θα καθορίζεται το τελικό υπόλοιπο.

Κίνητρα για εργασία

Ο σχεδιασμός ενός συστήματος επιδομάτων προσκρούει στο πρόβλημα της επαλήθευσης των εισοδημάτων. Είναι σημαντικό εξασφαλιστεί ότι το σύστημα δεν γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης από άτομα που δεν έχουν πραγματική ανάγκη, και δεν δημιουργεί σημαντικά κίνητρα για απόκρυψη εισοδημάτων και για άτυπη (αδήλωτη) εργασία.

Το πρώτο ζήτημα που προκύπτει είναι ο ρόλος των τεκμηρίων. Η ορθή στόχευση των επιδομάτων απαιτεί τεκμηρίωση της οικονομικής κατάστασης (εισοδήματος και περιουσίας) των νοικοκυριών με βάση αντικειμενικά στοιχεία. Τα τεκμήρια επομένως θα είναι σημαντικό να εφαρμόζονται για όσους λαμβάνουν κάποιο επίδομα, όπως ισχύει με το υπάρχον σύστημα.

Η θέσπιση τεκμηρίων αυξάνει τη γραφειοκρατία και δημιουργεί αντικίνητρα στην αποταμίευση αν τα τεκμήρια περιλαμβάνουν περιουσιακά στοιχεία. Επομένως, το ύψος των τεκμηρίων θα πρέπει να είναι τέτοιο ώστε να μη δημιουργούνται σημαντικά αντικίνητρα αλλά να αποκλείονται από επιδόματα οικογένειες που είναι προφανές ότι δεν τα έχουν ανάγκη. Θα πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη και η δυνατότητα ρευστοποίησης των περιουσιακών στοιχείων καθώς ορισμένα περιουσιακά στοιχεία μπορεί να λειτουργούν αρνητικά ως προς τη λήψη του επιδόματος αλλά δεν βελτιώνουν την οικονομική κατάσταση του ατόμου καθώς δεν μπορούν να ρευστοποιηθούν.

Το δεύτερο ζήτημα που προκύπτει είναι ο ρόλος του ΕΕΕ. Όπως προαναφέρθηκε, ο σχεδιασμός του ΕΕΕ, αλλά και πολλών άλλων επιδομάτων, δημιουργεί αντικίνητρα για επίσημη εργασία καθώς η παροχή τους διακόπτεται απότομα όταν το εισόδημα υπερβεί το όριο. Για να ενισχυθούν τα κίνητρα για επίσημη εργασία, θα πρέπει το ΕΕΕ να αποσύρεται περισσότερο σταδιακά όταν ο μισθός αυξάνεται.

Το ΕΕΕ θα μπορούσε επίσης να συνδυαστεί με ένα σύστημα αρνητικής φορολογίας για εργαζόμενους με χαμηλό μισθό. Αρνητικοί φορολογικοί συντελεστές για εργαζόμενους με χαμηλό μισθό εφαρμόζονται σε χώρες όπως οι ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Για παράδειγμα, στο σύστημα που ισχύει στις ΗΠΑ, ένας εργαζόμενος λαμβάνει επίδομα 40 σεντς από το κράτος για κάθε δολάριο εισοδήματός του, αν το εισόδημά του είναι κάτω από ένα όριο. Το συνολικό επίδομα στη συνέχεια παραμένει σταθερό, και όταν το εισόδημα υπερβεί ένα δεύτερο όριο, το επίδομα μειώνεται κατά 30 σεντς για κάθε δολάριο εισοδήματος, μέχρι να εξαιφθεί εντελώς όταν το εισόδημα φτάσει στο αφορολόγητο όριο του φορολογικού συστήματος. Η αρνητική φορολογία για τους χαμηλούς μισθούς είναι ένα επίδομα εργασίας (EERF). Το σύστημα επιδοτεί την εργασία των χαμηλόμισθων, επιβάλλοντας παράλληλα έναν φορολογικό συντελεστή στα λίγο υψηλότερα εισοδηματικά στρώματα που λαμβάνουν υποστήριξη η οποία μειώνεται όταν αυξάνονται οι αποδοχές από την εργασία. Το EERF είναι υψηλότερο για οικογένειες με παιδιά.

Η προσθήκη του EERF στο ΕΕΕ, σε συνδυασμό με την πιο σταδιακή απόσυρση του ΕΕΕ, θα δημιουργήσει ισχυρά κίνητρα για επίσημη εργασία. Ένα άτομο που δεν εργάζεται και δεν έχει άλλα εισοδήματα θα λαμβάνει το ΕΕΕ. Εάν αρχίσει να εργάζεται, τότε συνεχίζει να λαμβάνει το ΕΕΕ, καθώς επιπλέον και το EERF, έως ένα ανώτατο όριο. Αύξηση του εισοδήματος πάνω από το όριο αυτό θα συνεπάγεται σταδιακή μείωση του συνολικού επιδόματος, μέχρι αυτό να μηδενιστεί. Το ΕΕΕ και το EERF θα μπορούν να συνδυαστούν σε ένα ενιαίο επίδομα, και να αποδίδονται με βάση την φορολογική δήλωση.

Εάν το ΕΕΡΓ εισαχθεί, τότε θα πρέπει να αποδίδεται μόνο για επίσημη δηλωμένη μισθωτή εργασία, ώστε να αντισταθμίζει μερικώς τα υφιστάμενα αντικίνητρα για μισθωτή εργασία αλλά και επειδή το εισόδημα από μισθωτή εργασία είναι ευκολότερα επαληθεύσιμο. Θα πρέπει επίσης να ισχύει μόνο στον ιδιωτικό τομέα, και το επίπεδό του να αυξάνεται με τον αριθμό των παιδιών. Στην περίπτωση ζευγαριού, είναι σκόπιμο να εξαρτάται από τις αποδοχές και των δύο και επίσης να απαιτείται να εργάζονται και οι δύο σε επίσημη δηλωμένη μισθωτή εργασία. Έτσι θα μειωθεί η δυνατότητα εκμετάλλευσης του συστήματος, θα αυξηθούν τα κίνητρα εργασίας των γυναικών, θα αντισταθμιστεί η μισθολογική διάκριση εναντίον των γυναικών και, τέλος, θα ενισχυθεί η μισθωτή εργασία σε σχέση με την αυτοαπασχόληση.

Οι παράμετροι σε ένα σύστημα που συνδυάζει το ΕΕΕ με το ΕΕΡΓ (ύψος ΕΕΕ, ποσοστό επιδότησης, ανώτατο συνολικό επίδομα, ποσοστό σταδιακής μείωσης) θα πρέπει να καθοριστούν ώστε το κόστος του συστήματος να παραμείνει σε εφικτά επίπεδα. Η πιο σταδιακή απόσυρση του ΕΕΕ, καθώς και η προσθήκη του ΕΕΡΓ, δημιουργούν ισχυρά κίνητρα για εργασία αλλά αυξάνουν το κόστος του συστήματος. Το κόστος θα μπορούσε να παραμείνει σε εφικτά επίπεδα μέσω του εξορθολογισμού των υπόλοιπων επιδομάτων και συγχώνευσής τους με το ΕΕΕ και το ΕΕΡΓ.

Υποστήριξη ατόμων με ειδικές ανάγκες

Μέτρα πολιτικής που θα βελτιώσουν ευρύτερα τη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στον δημόσιο τομέα και την αγορά εργασίας, αναμένεται να ευνοήσουν ευάλωτες ομάδες, όπως τα ΑμΕΑ, ακόμη περισσότερο από τον μέσο όρο του πληθυσμού. Παράλληλα, όμως, απαιτούνται και στοχευμένες δράσεις για την άρση συγκεκριμένων αγκυλώσεων σε περιοχές όπως η εκπαίδευση, η επαγγελματική κατάρτιση, η απασχόληση, η ψηφιακή διασύνδεση και η προσβασιμότητα. Ως γενική κατεύθυνση, οι σχετικές πολιτικές είναι σημαντικό να ακολουθούν το «κοινωνικό υπόδειγμα» προσέγγισης της αναπηρίας, που προϋποθέτει αλλαγές και στον ευρύτερο περίγυρο ώστε να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες και ιδιαιτερότητες των ατόμων αυτών.

Είναι σημαντική η ανάγκη για άμεση προώθηση παρεμβάσεων σε τέσσερις κυρίως κατευθύνσεις και χρηματοδότηση των σχετικών δράσεων όπου αυτό είναι απαραίτητο. Πρώτον, την καλύτερη στόχευση των επιδομάτων και άλλων υποστηρικτικών μέτρων που δρουν ως απαραίτητες «παθητικές» μορφές υποστήριξης. Δεύτερον, την πρόσβαση σε σύγχρονα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης που τελικά διευκολύνουν και την απασχόληση σε θέσεις υψηλής αξίας, ως «ενεργητικές» πολιτικές. Τρίτον, τη βελτίωση των υποδομών για πρόσβαση με φυσικό και ψηφιακό τρόπο. Τέταρτον, την εφαρμογή νόμων κατά των διακρίσεων και προσφοράς ίσων ευκαιριών.

4.9 Δημοσιονομική ισορροπία

Κατά την τελευταία δεκαετία, οι πολιτικές προσαρμογής μετέτρεψαν τα δημοσιονομικά ελλείματα σε πλεονάσματα. Η κρίση που προκάλεσε η πανδημία COVID-19, όμως, κατέστησε τον προϋπολογισμό πάλι έντονα ελλειμματικό. Η πολιτική πρωτογενών πλεονασμάτων θα πρέπει να διατηρηθεί μελλοντικά, με τα πλεονάσματα όμως να είναι ήπια. Παράλληλα, τα έσοδα και οι δαπάνες θα πρέπει να μειώνονται σταδιακά ως ποσοστό του ΑΕΠ καθώς αυτό θα αυξάνεται, και η σύνθεσή τους θα πρέπει να αλλάξει ώστε να ενισχυθούν οι αναπτυξιακές προοπτικές της οικονομίας.

4.9.1 Διαρθρωτικά χαρακτηριστικά δημόσιων οικονομικών και μεσοπρόθεσμοι στόχοι προ της υγειονομικής κρίσης

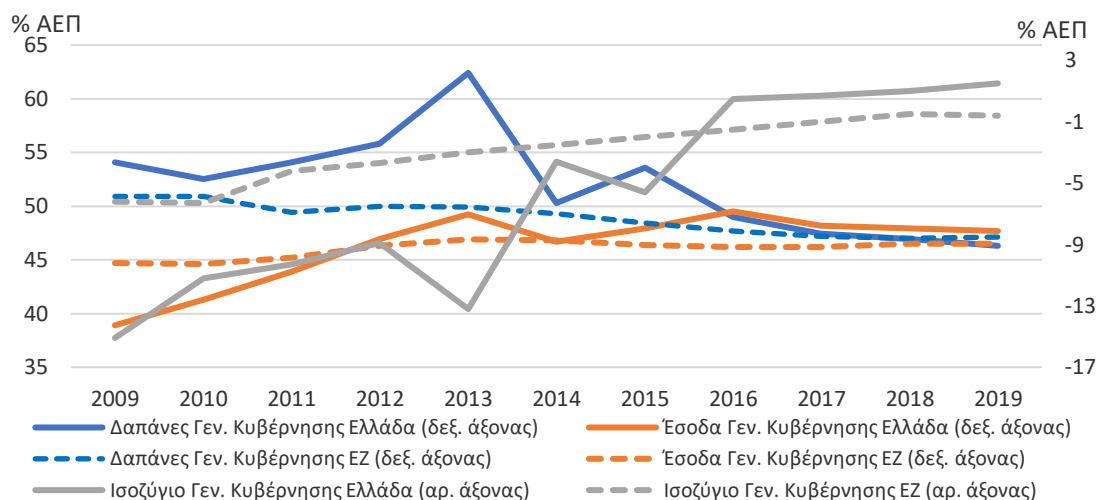
Στην περίοδο 2009-2019 σημειώθηκε ιδιαίτερα έντονη δημοσιονομική προσαρμογή, κατά 16,6 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (Διάγραμμα 4.23). Η βελτίωση του ισοζυγίου Γενικής Κυβέρνησης

συνολικά ικανοποίησε τους στόχους που είχαν τεθεί στα τρία Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ), ενώ από το 2016 έως το 2019 το ισοζύγιο είναι πλεονασματικό.

Η δημοσιονομική ισορροπία έχει θετικό αντίκτυπο στην αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής, η οποία αποτελεί βασική συνθήκη για την ανάπτυξη μιας οικονομίας μεσοπρόθεσμα. Επιπλέον, στην Ελλάδα, η συνεχής επίτευξη ήπιων δημοσιονομικών πλεονασμάτων, στον βαθμό που αυτά δεν επιδρούν ανασχετικά στην ανάπτυξη, είναι απαραίτητη προκειμένου να είναι διαχειρίσιμο το δημόσιο χρέος. Παρά την εκτεταμένη βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου, το δημόσιο χρέος, ως ποσοστό του ΑΕΠ, παραμένει ιδιαίτερα υψηλό (Διάγραμμα 1.5) και προβλέπεται να ενισχυθεί σημαντικά το 2020, από την επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών εξαιτίας της πανδημίας COVID-19 και της ισχυρής ύφεσης που αυτή προκαλεί.

Εκτός από την επίτευξη της δημοσιονομικής προσαρμογής, ιδιαίτερα σημαντική είναι η ευστάθειά της, η οποία συνδέεται στενά με τη βιωσιμότητά της. Η ευστάθεια της δημοσιονομικής προσαρμογής εξαρτάται ενδογενώς από τη σύνθεσή της καθώς επηρεάζει κρίσιμα την ανάπτυξη της οικονομίας.⁷⁴ Στην περίπτωση της Ελλάδας, η προσαρμογή έγινε στην πράξη με διαφορετικό μείγμα σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό στα προγράμματα, δηλαδή κυρίως με αύξηση των δημοσίων εσόδων και σε μικρότερο βαθμό από τη μείωση των δημοσίων δαπανών.⁷⁵ Μια έντονη άνοδος των δημοσίων εσόδων σε διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής συνήθως προέρχεται από αντίστοιχες αυξήσεις φορολογικών συντελεστών, άμεσης και έμμεσης φορολογίας. Αυτές ασκούν πιέσεις στα κέρδη και το διαθέσιμο εισόδημα, επιχειρήσεων και νοικοκυριών αντίστοιχα, επιδρώντας έτσι ανασχετικά στην απασχόληση και την ανάπτυξη, εξελίξεις οι οποίες πλήττουν και τη διαδικασία προσαρμογής.

Διάγραμμα 4.23: Εξέλιξη εσόδων, δαπανών, ισοζυγίου γενικής κυβέρνησης (Ελλάδα – Ευρωζώνη)



Πηγή: Government statistics, Eurostat

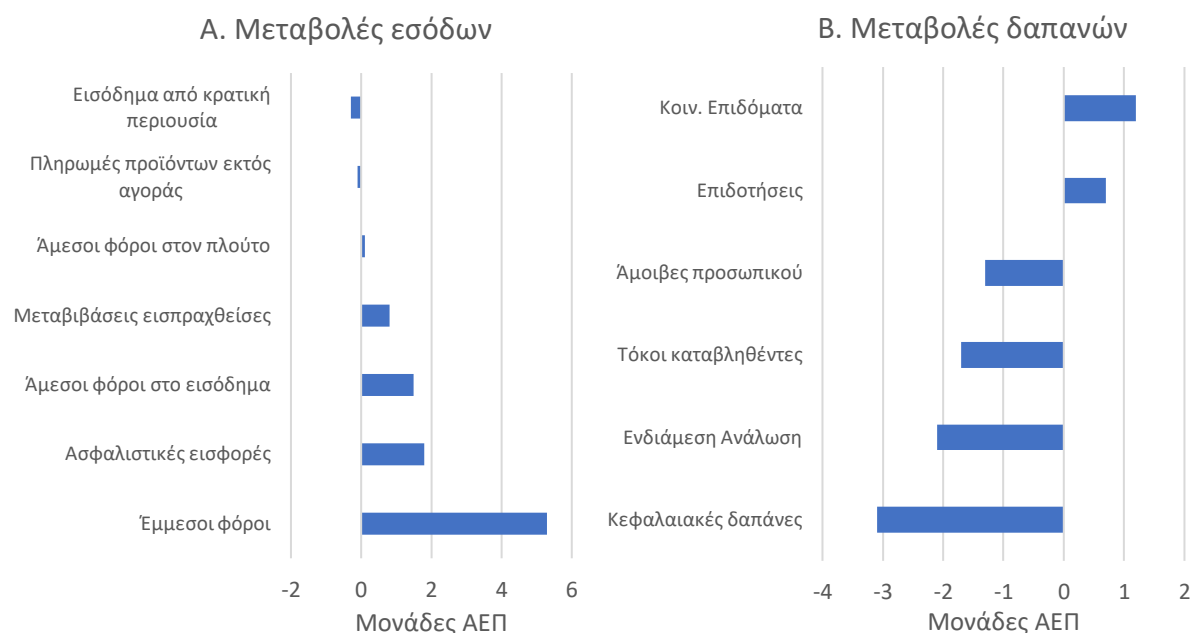
Συγκεκριμένα, αναφορικά με τη δημοσιονομική προσαρμογή την περίοδο 2010-2018, περίπου το 56% (ή 9 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ) προήλθε από την ενίσχυση των εσόδων και το υπόλοιπο 44% (7,1 π.μ. του ΑΕΠ) από τη μείωση των δημοσίων δαπανών (Διάγραμμα 4.23). Ως αποτέλεσμα, τα δημοσιονομικά έσοδα στην Ελλάδα υπερβαίνουν από το 2012 το μέσο όρο στην Ευρωζώνη (με εξαίρεση το 2014), ενώ οι εγχώριες δημόσιες δαπάνες παρέμεναν σε επίπεδο ελαφρώς υψηλότερο από την Ευρωζώνη έως το 2017.

⁷⁴ IMF, 1995, Guidelines for Fiscal Adjustment, Pamphlet No 49.

⁷⁵ IMF, 2017, Greece Ex-post Evaluation of Exceptional Access under the 2012 Extended Arrangement, Staff report, Φεβρουάριος 2017.

Σε ό,τι αφορά τα επιμέρους χαρακτηριστικά της δημοσιονομικής προσαρμογής, στο σκέλος των εσόδων προήλθε κατά 59% (5,3 π.μ. ΑΕΠ) από την αύξηση των έμμεσων φορών, κατά 20% (1,8 π.μ. ΑΕΠ) από άνοδο των ασφαλιστικών εισφορών, με την αύξηση της άμεσης φορολογίας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά να συνεισφέρει 1,5 π.μ. του ΑΕΠ (Διάγραμμα 4.24 Α). Επομένως, η μεγάλη διεύρυνση των δημοσίων εσόδων προήλθε από την αύξηση της έμμεσης φορολογίας, των ασφαλιστικών εισφορών και ευρύτερα την φορολογική επιβάρυνση κυρίως των νοικοκυριών, αλλά και των επιχειρήσεων. Τα έσοδα από άλλες πηγές, όπως οι μεταβιβάσεις (κυρίως πόροι της ΕΕ) και η διαχείριση της περιουσίας του δημοσίου, είτε ενισχύθηκαν σε μικρό βαθμό, είτε υποχώρησαν (Διάγραμμα 4.24 Α).

Διάγραμμα 4.24: Συμβολή βασικών κατηγοριών εσόδων και δαπανών στη δημοσιονομική προσαρμογή 2010-2018



Πηγή: Government statistics, Eurostat

Στο σκέλος των δαπανών, το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής, 43,1% ή 3,1 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, προήλθε από τον περιορισμό των επενδυτικών δαπανών, δηλαδή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Έπονται σε συμβολή ο περιορισμός της ενδιάμεσης κατανάλωσης (29,2% ή 2,1 π.μ. ΑΕΠ) και οι πληρωμές τόκων (23,6% ή 1,7 π.μ.). Οι αναπροσαρμογές των αμοιβών προσωπικού συνεισέφεραν 1,3 π.μ. ΑΕΠ. Αντιθέτως, οι δαπάνες για κοινωνικά επιδόματα, στις οποίες περιλαμβάνονται οι συντάξεις, διευρύνθηκαν κατά 1,2 π.μ. του ΑΕΠ, επομένως προκύπτει πως δεν συνέβαλαν στη δημοσιονομική προσαρμογή.

Συνολικά, η περιστολή των λειτουργικών εξόδων του δημοσίου (δημόσια ανάλωση-αμοιβές προσωπικού-λοιπά τρέχοντα έσοδα) έφτασε τις 3,5 π.μ. του ΑΕΠ και ήταν ελαφρώς ισχυρότερη από την περικοπή των επενδυτικών πόρων (3,1 π.μ. του ΑΕΠ). Αναλογικά, ωστόσο, η δεύτερη κατηγορία μειώθηκε από το 2009 πολύ περισσότερο σε σύγκριση με την πρώτη (52,5% έναντι 16,1%). Επιπλέον, οι κεφαλαιακές δαπάνες μπορούν να συμβάλλουν σαφώς περισσότερο στην πολυετή, ταχύρρυθμη ανάπτυξη, την οποία χρειάζεται η ελληνική οικονομία.

Ως προς τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, η κεντρική υπόθεση στην οποία στηρίχθηκε η κατάρτιση του βασικού σεναρίου του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) ήταν η δέσμευση στο πλαίσιο της ενισχυμένης εποπτείας από

την ΕΕ, για επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% του ΑΕΠ σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης έως το 2022. Επιπλέον, η κατάρτιση του ΜΠΔΣ στηρίζεται σε: i) επικαιροποιημένες αποδόσεις πρόσφατων παρεμβάσεων στα έσοδα και τις δαπάνες, ii) γνώση ή βάσιμες εκτιμήσεις διαφοροποιήσεων που είναι ιδιαίτερα πιθανό να συμβούν στα επόμενα έτη (εναλλακτικά σενάρια) και iii) στο μη σχεδιασμό νέων δημοσιονομικών παρεμβάσεων κατά τα έτη 2020-2024.

Υπό αυτές τις παραδοχές, οι συνολικές δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού αναμενόταν να παρουσιάσουν ήπια άνοδο το 2021-2024, με αποτέλεσμα να ανέλθουν από τα €56,0 δισεκ. το 2020 στα €57,8 δισεκ. (+3,1%). Το μεγαλύτερο μέρος της ανόδου (75,6%) προβλεπόταν να προέλθει από αύξηση των Γενικών Κρατικών Δαπανών. Το υπόλοιπο μέρος οφείλεται κυρίως σε άνοδο δαπανών σε υπουργεία που σχετίζονται με την προσπάθεια ανάκαμψης της οικονομίας, για την υλοποίηση επενδύσεων και την υποστήριξη της απασχόλησης (υπουργεία Υποδομών και Μεταφορών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων).

Τα μέτρα δημοσιονομικής τόνωσης για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης που τέθηκαν σε εφαρμογή το 2020 αναπόφευκτα άλλαξαν τον προγραμματισμό του ΜΠΔΣ, το οποίο ωστόσο, δίνει μια εικόνα των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών προτεραιοτήτων. Σε αυτό το πλαίσιο, με βάση τις υποθέσεις του Φεβρουαρίου του 2020, το ΜΠΔΣ στόχευε σε ήπια άνοδο των δαπανών στην περίοδο 2021-2024, που θα προερχόταν κυρίως από τη διεύρυνση των λοιπών εξόδων. Σε συνδυασμό με τη στασιμότητα των παροχών σε εργαζομένους, οι λειτουργικές δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού θα αυξάνονταν. Δεν δινόταν σημαντική έμφαση στις δημόσιες επενδύσεις, παρά την υποχώρηση των προηγούμενων ετών. Ελαφρώς θα περιορίζονταν οι μεταβιβάσεις, διατηρώντας την υψηλή αναλογία τους στο ΑΕΠ.

4.9.2 Προτάσεις πολιτικής

Με βάση την εξέλιξη της δημοσιονομικής ισορροπίας την προηγούμενη δεκαετία, τη δυναμική της αλλά κυρίως την ανάγκη υποστήριξης της στροφής του παραγωγικού υποδείγματος και της ενίσχυσης των αναπτυξιακών προοπτικών προτείνονται συνδυαστικά οι εξής προτεραιότητες.

- Η επίτευξη συστηματικών πρωτογενών πλεονασμάτων συμβάλλει στη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους και την αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής. Η πορεία του δημοσίου χρέους πρέπει να παραμείνει σε ήπια πτωτική τροχιά μεσοπρόθεσμα.
- Τα δημοσιονομικά πλεονάσματα μακροπρόθεσμα πρέπει να είναι ήπια, ρεαλιστικά και η στοχοθεσία τους να ενέχει βαθμό ευελιξίας προκειμένου να μην αποτελούν τροχοπέδη στην αναπτυξιακή τροχιά.
- Το ύψος των δημοσίων δαπανών και των φορολογικών εσόδων κρίνεται σκόπιμο να αυξάνεται μεσοπρόθεσμα με χαμηλότερο ρυθμό από το ΑΕΠ.
- Το μείγμα των δημοσίων δαπανών και φόρων είναι απαραίτητο να ανακατανομηθεί με τρόπο ο οποίος θα στηρίζει το αναπτυξιακό υπόδειγμα της οικονομίας.
- Στην πλευρά των δαπανών, κρίνεται απαραίτητη η ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ειδικά σε τομείς με ισχυρή αναπτυξιακή επίδραση, σε αντιδιαστολή με τις γενικές λειτουργικές ή συνταξιοδοτικές δαπάνες, ενώ υπάρχει ανάγκη αλλαγής προτεραιοτήτων για την απασχόληση στον δημόσιο τομέα.
- Στην πλευρά των εσόδων, κρίνεται απαραίτητη η διεύρυνση της φορολογικής βάσης έτσι ώστε να κατανομηθούν δικαιότερα τα φορολογικά βάρη, μεταξύ άλλων μέσα από στοχευμένα κίνητρα για ηλεκτρονικές πληρωμές, καθώς και η ενίσχυση πόρων από περιβαλλοντικούς φόρους, σε

αντιδιαστολή με την υπέρμετρα επιβαρυνόμενη φορολογικά μισθωτή εργασία και κοινωνική ασφάλιση.

- Στο πλαίσιο των πρόσφατων Ευρωπαϊκών μέτρων στήριξης της ανάκαμψης δημιουργείται βραχυπρόθεσμα πολύτιμος δημοσιονομικός χώρος για τα κράτη μέλη όπως και η Ελλάδα, ο οποίος είναι κρίσιμο να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά ώστε να έχει υψηλό αναπτυξιακό πολλαπλασιαστή.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η αξιοπιστία της δημοσιονομικής πολιτικής και η βιωσιμότητα του υψηλού δημόσιου χρέους απαιτείται η στοχοθεσία συστηματικών πρωτογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων. Τα πλεονάσματα θα πρέπει να είναι σχετικά ήπια και ρεαλιστικά, ώστε να μη καταπνίγεται η αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας. Με βάση τη διεθνή εμπειρία και τα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, αυτά θα ήταν της τάξης του 1 έως 1,5% του ΑΕΠ.

Οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει να αυξάνονται μεσοπρόθεσμα με χαμηλότερο ρυθμό από εκείνον του ΑΕΠ. Αυτό θα επιτρέψει αντίστοιχα και μια μεσοπρόθεσμη μείωση των φορολογικών βαρών ως ποσοστό του ΑΕΠ, στοιχείο το οποίο θα συμβάλλει στην αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας συμπληρωματικά με τις προτεινόμενες δομικές μεταρρυθμίσεις.

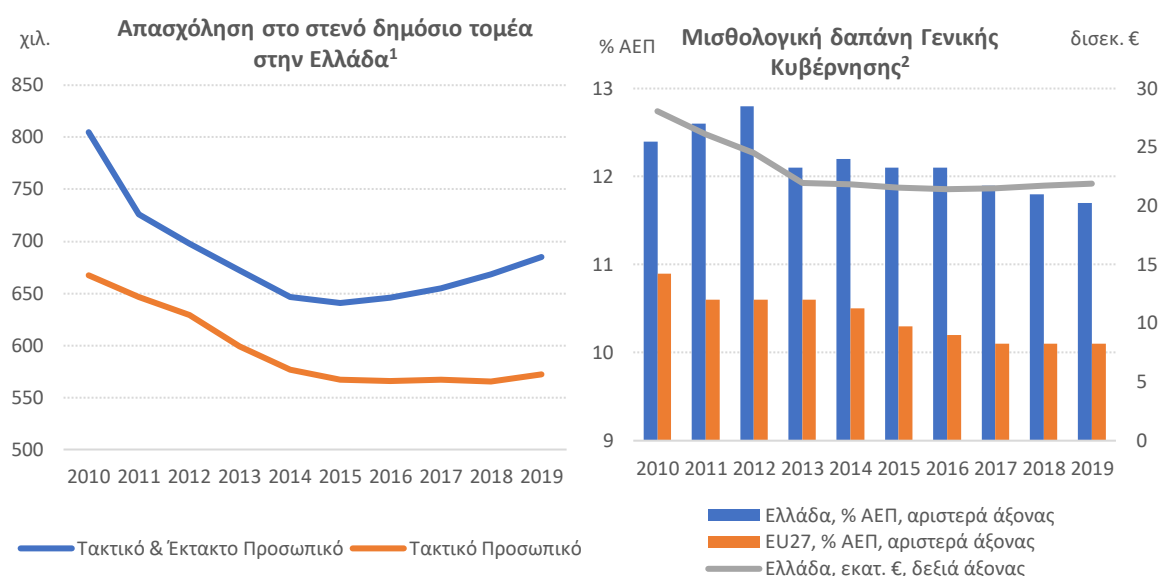
Εξίσου, αν όχι και περισσότερο σημαντική, είναι η ανακατανομή στη βαρύτητα των διαφόρων κατηγοριών δημοσίων δαπανών, καθώς και η βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους. Για παράδειγμα, είναι υψηλής σημασίας να εφαρμοστεί η ήδη νομοθετημένη σταδιακή αποκλιμάκωση των συνταξιοδοτικών παροχών ως ποσοστό του ΑΕΠ, καθώς και η ήδη σχεδιαζόμενη μείωση της επιχορήγησης από τον κρατικό προϋπολογισμό προς τις συντάξεις ως ποσοστό των συνολικών δαπανών του. Επιπλέον, κρίνεται απαραίτητη η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών και η επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού στον δημόσιο τομέα, εξέλιξη η οποία θα επιτρέψει τον εξορθολογισμό της μισθολογικής δαπάνης περιορίζοντας τις γενικές λειτουργικές δαπάνες καθώς και την ανάγκη προσλήψεων σε θέσεις με επαναλαμβανόμενες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες. Στον αντίποδα, είναι σημαντική η ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), καθώς και ο διαρκής σχεδιασμός του με τρόπο που να συμπληρώνει και αξιοποιεί περαιτέρω τις ευκαιρίες και τα έργα χρηματοδότησης που προκύπτουν από το ΕΣΠΑ και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάκαμψης. Επιπλέον, απαραίτητη είναι η ενίσχυση των δαπανών του συστήματος υγείας από τον προϋπολογισμό (καλύπτοντας έτσι και την απώλεια εσόδων από την προτεινόμενη ελάφρυνση των εισφορών υγείας για τους μισθωτούς κατ' αναλογία των ελεύθερων επαγγελματιών), αλλά και των δομών προ-σχολικής εκπαίδευσης και μετα-σχολικής κατάρτισης.

Το Διάγραμμα 4.25 αποτυπώνει την εξέλιξη της απασχόλησης και της μισθολογικής δαπάνης στον δημόσιο τομέα στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2010-2019. Η απασχόληση κατέγραψε σωρευτική μείωση την περίοδο 2010-2015 έως και 20%, κυρίως μέσα από δημοσιονομικά μέτρα όπως ο κανόνας της 1 πρόσληψης για κάθε 5 αποχωρήσεις. Ωστόσο, το μερίδιό της στη συνολική απασχόληση περιορίστηκε μόνο οριακά την ίδια περίοδο, με εκείνο των απασχολούμενων στον στενό δημόσιο τομέα να προσεγγίζει το 20% της εγχώριας απασχόλησης το 2019. Μετά το 2015, καταγράφεται σταδιακή αύξηση της απασχόλησης στο Δημόσιο, κυρίως μέσα από προσλήψεις έκτακτου προσωπικού. Αντίστοιχα, η μισθολογική δαπάνη της Γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα μειώθηκε σωρευτικά κατά 24% την περίοδο 2010-2015 και κατά 1,1 ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ σωρευτικά την περίοδο 2012-2019, ωστόσο παραμένει υψηλότερη από τις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες σε σχέση με το ΑΕΠ.

Η διαφορά της μισθολογικής δαπάνης στον ελληνικό δημόσιο τομέα από τον μέσο όρο της ΕΕ, σε συνδυασμό με τον επερχόμενο ψηφιακό μετασχηματισμό, αναδεικνύουν ευκαιρίες για εξοικονόμηση πόρων. Μια σύγκλιση της Ελλάδας με τον μ.ό. των χωρών της ΕΕ θα απέφερε ετήσια

δημοσιονομικά οφέλη της τάξης της 1,6 ποσοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ. Αυτό δεν σημαίνει οριζόντιες περικοπές σε αριθμό ή αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων αλλά στοχευμένη ανακατανομή τους, αξιοποιώντας και τις εκτεταμένες αποχωρήσεις λόγω προγραμματισμένων συνταξιοδοτήσεων. Ως προς τις αμοιβές, θα μπορούσαν να εξεταστούν δημοσιονομικά ουδέτερες αλλαγές στο ενιαίο μισθολόγιο στην κατεύθυνση μιας περισσότερο αποσυμπιεσμένης κλίμακας η οποία θα συνδέεται με περιγράμματα θέσεων και θα αμείβει καλύτερα το εξειδικευμένο προσωπικό με δεξιότητες. Ως προς τους υπαλλήλους, η κατανομή των μελλοντικών προσλήψεων θα μπορούσε να δίνει μειωμένη προτεραιότητα για περισσότερους διοικητικούς υπαλλήλους γενικών καθηκόντων και αυξημένη προτεραιότητα για λιγότερους, αλλά εξειδικευμένους εργαζόμενους με δεξιότητες στις νέες τεχνολογίες. Σε επίπεδο τομέων, και ως αποτέλεσμα των δημογραφικών τάσεων αλλά και των ελλείψεων σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης με κατάλληλη στόχευση. Ενδεικτικά, είναι σκόπιμος ο προγραμματισμός για επιβράδυνση στις προσλήψεις και μειωμένο πλήθος εκπαιδευτικών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, όπου αναμένεται σημαντική μείωση του αριθμού των μαθητών, αλλά και η επιτάχυνση στο ρυθμό προσλήψεων παιδαγωγών προσχολικής ηλικίας και προσωπικού στο χώρο της υγείας, όπου αναμένεται αύξηση των αναγκών.

Διάγραμμα 4.25: Απασχόληση και μισθολογική δαπάνη στον δημόσιο τομέα



¹ Πηγή: Βάση Απογραφής του Υπουργείου Εσωτερικών και επεξεργασία ερευνητικής ομάδας

Σημ. Τα στοιχεία δεν περιλαμβάνουν απασχόληση σε ΝΠΙΔ του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ενώ δεν είναι εκφρασμένα σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης.

² Πηγή: Eurostat

Αντίστοιχα περιθώρια εξοικονόμησης δημοσιονομικών πόρων υπάρχουν από τη σταδιακή μείωση του μεριδίου της δημόσιας συνταξιοδοτικής δαπάνης, όπου το κόστος της ετήσιας κρατικής επιχορήγησης παραμένει συστηματικά υψηλότερο του μέσου όρου της ΕΕ, κατά τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ. Η σταδιακή μείωση είναι σκόπιμο να επιτευχθεί μέσω της αύξησης του ΑΕΠ, ακολουθώντας τον υφιστάμενο μηχανισμό για πάγωμα των συντάξεων έως το 2022 και αναπροσαρμογή τους έπειτα με βάση τον πληθωρισμό και το ΑΕΠ, ή κάποιον ανάλογο μηχανισμό.⁷⁶ Η δομική μεταρρύθμιση του

⁷⁶ Προβλέπεται ότι από την 1.1.2013, οι συντάξεις θα αυξάνονται με βάση συντελεστή που προκύπτει από τον μέσο όρο του ετήσιου ποσοστού μεταβολής του ΑΕΠ και του Γενικού Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΓΔΤΚ) του προηγούμενου έτους, με μέγιστο το ποσοστό μεταβολής του ΓΔΤΚ (Ν. 4387/2016, Παρ.4, Άρθρο 14).

ασφαλιστικού που προτείνεται στην Ενότητα 4.7 (σταδιακή μετατροπή της επικουρικής σύνταξης σε κεφαλαιοποιητική) θα συμβάλλει στην αύξηση του ΑΕΠ μεσοπρόθεσμα καθώς θα βελτιώσει τα κίνητρα για επίσημη εργασία, αποταμίευση και επενδύσεις. Το χρηματοδοτικό κενό μετάβασης σε κεφαλαιοποιητική επικουρική σύνταξη είναι διαχειρίσιμο.

Επιπλέον, κρίνεται σκόπιμο να δοθεί αυξημένη βαρύτητα στις δαπάνες του ΠΔΕ, δεδομένης και της σημαντικής μείωσής τους την προηγούμενη δεκαετία, οι οποίες έχουν σημαντική πολλαπλασιαστική επίδραση στην ανάπτυξη, σε αντιδιαστολή με τις δαπάνες για δημόσια κατανάλωση και λειτουργικά έξοδα. Είναι στη θετική κατεύθυνση πως εφαρμόζεται ένα πενταετές Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης το οποίο θα στοχεύει στην ανάδειξη προτεραιοτήτων του ΠΔΕ, θα διασφαλίζει τη συνέχεια των δράσεων, την έγκαιρη υλοποίησή τους, καθώς και την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων τους. Στο πλαίσιο των προτεραιοτήτων του ΠΔΕ, ξεχωρίζουν οι τομείς της «έξυπνης» και «πράσινης» ανάπτυξης, οι επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό, καθώς και η ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και της εξωστρέφειας. Παράλληλα, είναι κρίσιμο να διασφαλιστεί η ετοιμότητα του μηχανισμού απορρόφησης των νέων κονδυλίων της ΕΕ στα πλαίσια των μέτρων ανάκαμψης, ούτως ώστε να προωθηθεί άμεσα η υλοποίηση έργων υποδομών καθώς και η κινητοποίηση πόρων σε τομείς με πολλαπλασιαστική επίδραση στην αναπτυξιακή προοπτική της οικονομίας. Ως προς τις μεταβιβαστικές πληρωμές, είναι σημαντικό να αυξηθεί η βαρύτητα της κοινωνικής προστασίας κυρίως μέσα από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των σχετικών πόρων. Από αυτή τη διαδικασία μπορεί να αυξηθεί η διαθεσιμότητα για άλλες κοινωνικές ανάγκες, όπως π.χ. για την προστασία της δημόσιας υγείας.⁷⁷

Η ταχύτερη ψηφιοποίηση του δημοσίου τομέα θα διευκολύνει την παρακολούθηση και αξιολόγηση της κατανομής των δημοσίων δαπανών καθώς και την αποτελεσματική διοίκηση των ανθρωπίνων πόρων. Επιπλέον, θα απελευθερώσει πόρους, καθώς περιορίζει τις εστίες διαφθοράς, και προάγει την κουλτούρα ψηφιακών πληρωμών, οι οποίες έχουν ευεργετική επίδραση στη φορολογική συμμόρφωση.

Ως προς την πλευρά των εσόδων, πέρα από τις προτάσεις πολιτικής για τη φορολογία που περιγράφονται στο Κεφάλαιο 4.7 (π.χ. μείωση της επιβάρυνσης της εργασίας, απλοποίηση και σταθερότητα του φορολογικού πλαισίου), τα έσοδα από την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικά πιο ενισχυμένη πηγή δημοσιονομικών πόρων, με πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις αναπτυξιακές προοπτικές της οικονομίας. Άλλωστε, αυτά κατά μέσο όρο τα έσοδα αυτά δεν ενισχύθηκαν στην περίοδο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

Οι παραπάνω κατευθύνσεις μπορούν να αποτελέσουν το γενικό πλαίσιο στο οποίο θα κινηθεί η δημοσιονομική πολιτική στην επόμενη δεκαετία αλλά φυσικά η ακριβής εφαρμογή θα εξαρτηθεί από σειρά παραγόντων, όπως η ευρύτερη δημοσιονομική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε γενικές γραμμές, στο πρώτο μισό της δεκαετίας αναμένεται να συμβάλλουν στη δημιουργία δημοσιονομικού χώρου τα προγράμματα της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης λόγω της πανδημίας και οι σχετικά ευνοϊκές απαιτήσεις αναφορικά με την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους ενώ κατά το δεύτερο μισό η ισχυρή αναπτυξιακή δυναμική που θα οδηγεί σε υψηλότερα εισοδήματα εφόσον έχει ενδυναμωθεί η οικονομία από τα αμέσως επόμενα έτη.

Τέλος, εντός των στενών πλαισίων του δημοσιονομικού «χώρου» που θα έχει η Ελλάδα σε μακροχρόνιο ορίζοντα, κρίσιμο παράγοντα αποτελεί η καλλιέργεια και διασφάλιση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας. Κι αυτό γιατί αυτή η αξιοπιστία, τόσο στη χώρα όσο και διεθνώς, επιτρέπει την ευελιξία της δημοσιονομικής πολιτικής σε περιόδους οικονομικών κρίσεων, ενώ

⁷⁷ Η παρούσα Έκθεση δεν προβαίνει σε αξιολόγηση για το ύψος δαπανών που σχετίζονται με την εθνική ασφάλεια, όπως στον τομέα της άμυνας.

ταυτόχρονα αυξάνει την αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών εργαλείων σε σχέση με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα στην πραγματική οικονομία. Προκειμένου να επιτευχθεί η ενίσχυσή της, είναι σημαντικό να ικανοποιούνται τουλάχιστον δύο προϋποθέσεις. Αφενός, η εκάστοτε πολιτική ηγεσία καλείται να ασκεί τη δημοσιονομική πολιτική με γνώμονα το αποτέλεσμα όχι μόνο στο βραχυχρόνιο αλλά και στο μέσο-μακροχρόνιο ορίζοντα. Σε αυτόν το στόχο, καθοριστικός είναι ο υποστηρικτικός ρόλος ανεξάρτητων θεσμών όπως το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής. Αφετέρου, είναι απαραίτητο να ενισχυθεί η φορολογική συνείδηση των πολιτών. Για αυτήν την επιδίωξη καθοριστικός είναι ο ρόλος του ίδιου του κράτους, το οποίο καλείται να προσφέρει υψηλό επίπεδο υπηρεσιών και με κοινωνικά δίκαιο τρόπο προς τους πολίτες του, ούτως ώστε να τους πείσει ότι οι πόροι τους αξιοποιούνται αποτελεσματικά.

5 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής – Αγορές

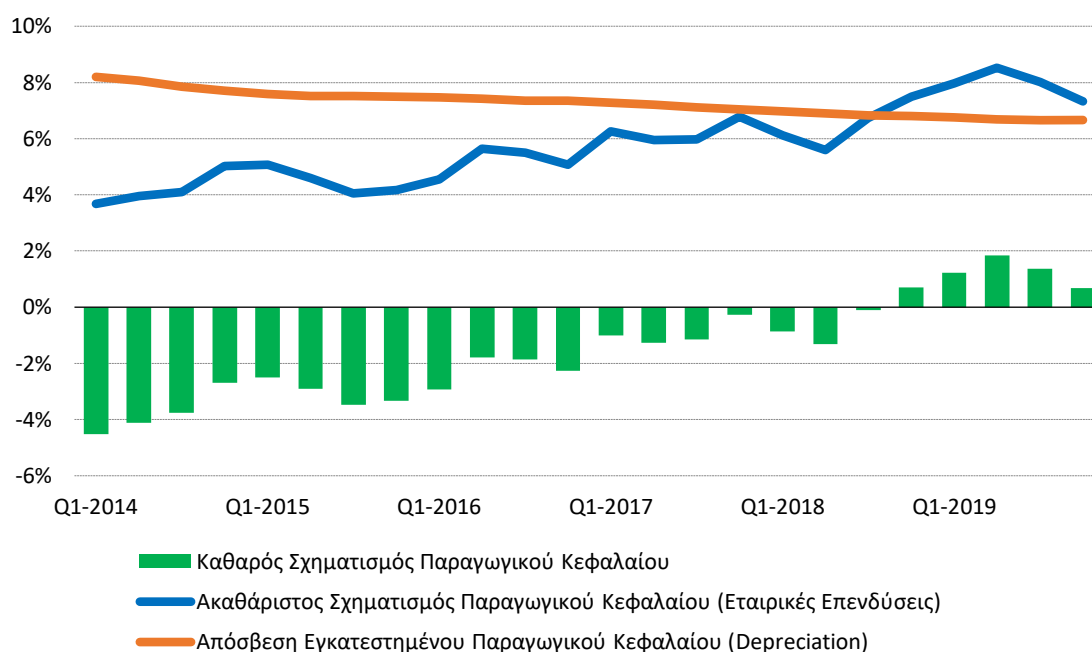
5.1 Χρηματοδότηση

Στο Κεφάλαιο 1 τεκμηριώνεται (Διάγραμμα 1.11) ότι οι εταιρικές επενδύσεις στην Ελλάδα είναι αισθητά χαμηλότερες ως ποσοστό του ΑΕΠ από τον μέσο όρο της ΕΕ. Αυτό ισχύει και κατά τη διάρκεια της κρίσης, όπου το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ μειώθηκε από τα προ-κρίσης επίπεδα, αλλά και διαχρονικά.

Την περίοδο 2016-19 παρατηρείται σταδιακή ανάκαμψη του ποσοστού επενδύσεων στο ΑΕΠ προς τα προ-κρίσης επίπεδα. Όπως μάλιστα φαίνεται στο Διάγραμμα 5.1, ο καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου έγινε θετικός το 2019, δηλαδή οι εταιρικές επενδύσεις υπερέβησαν την απόσβεση (depreciation) του εγκατεστημένου κεφαλαίου.⁷⁸ Η σταδιακή ανάκαμψη ανατράπηκε το 2020 εξαιτίας της πανδημίας, και ο καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου έγινε πάλι αρνητικός. Ακόμα και αν η πανδημία ξεπεραστεί γρήγορα, θα απαιτηθούν πολλά χρόνια για να αναπληρωθεί η σωρευτική απόσβεση του παραγωγικού κεφαλαίου κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Ένας σημαντικός λόγος που οι εταιρικές επενδύσεις στην Ελλάδα είναι χαμηλές, είναι η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση -- σε δανεισμό και κυρίως σε μετοχικά κεφάλαια. Η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση αποτελεί τροχοπέδη για τη μεγέθυνση των μεσαίων και μικρών επιχειρήσεων (ΜμΕ). Και αντίστροφα, το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων δυσχεραίνει τη χρηματοδότησή τους και επομένως τη δημιουργία κρίσιμης μάζας επιχειρήσεων για την ύπαρξη ρευστών αγορών κεφαλαίου για το σύνολο της οικονομίας. Ο φαύλος αυτός κύκλος μπορεί να αντιμετωπιστεί με βελτιωτικές δράσεις τόσο στο χρηματοπιστωτικό σύστημα όσο και στην οικονομία γενικότερα.

Διάγραμμα 5.1: Ακαθάριστος και καθαρός σχηματισμός παραγωγικού κεφαλαίου, % του ΑΕΠ



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ και Τράπεζα της Ελλάδος. Σημείωση: Τα μεγέθη υπολογίζονται σε ετήσιους όρους, αθροίζοντας τις τιμές τους κατά τις τέσσερις πιο πρόσφατες τριμηνιαίες περιόδους.

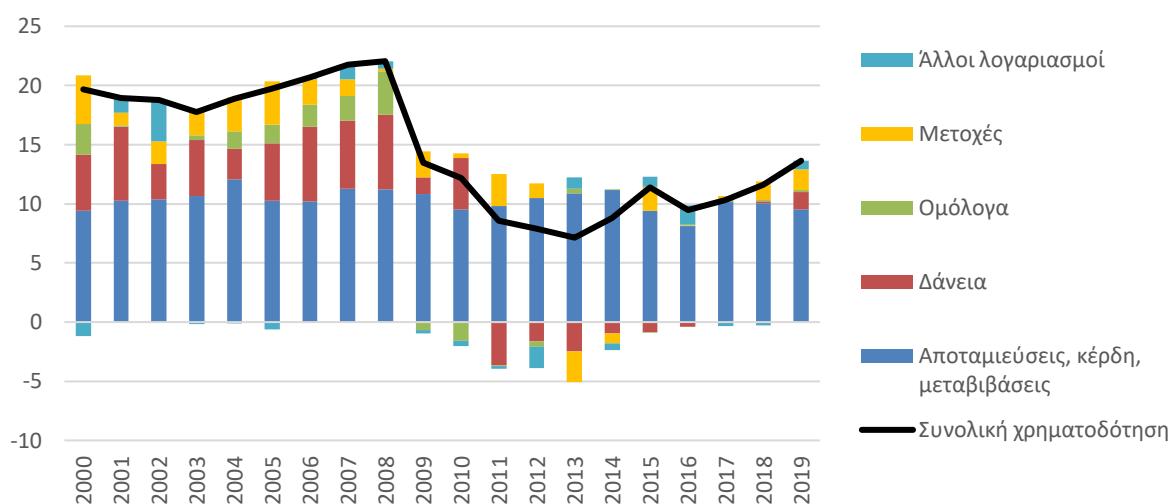
⁷⁸ Σε αντίθεση με το Διάγραμμα 1.1, το Διάγραμμα 5.1 περιλαμβάνει στις επενδύσεις και τις μεταβολές των αποθεμάτων.

Η δυσχερής πρόσβαση στη χρηματοδότηση για τις ελληνικές επιχειρήσεις και η έλλειψη ρευστών αγορών κεφαλαίου, αντικατοπτρίζεται στις αποδόσεις που επιτυγχάνουν τα ελληνικά νοικοκυριά στις αποταμιεύσεις τους. Συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, τα ελληνικά νοικοκυριά επενδύουν μεγαλύτερο μέρος των αποταμιεύσεών τους σε κατοικίες, αντί για χρηματοπιστωτικά και ασφαλιστικά προϊόντα, τα οποία γενικά παρέχουν μεγαλύτερη ρευστότητα και διασπορά κινδύνου. Επίσης, σε μεγαλύτερο ποσοστό συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, οι επενδύσεις στα χρηματοπιστωτικά προϊόντα είναι τραπεζικοί λογαριασμοί, οι οποίοι παρέχουν χαμηλότερες αποδόσεις από άλλα προϊόντα όπως ομόλογα, μετοχές και αμοιβαία κεφάλαια. Οι συγκρίσεις αυτές προκύπτουν από πρωτογενείς έρευνες στα νοικοκυριά, αλλά διαφαίνονται και από το σχετικά μικρό μέγεθος του ασφαλιστικού και επενδυτικού τομέα στην Ελλάδα.⁷⁹ Βελτιωτικές δράσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα θα αυξήσουν τις αποδόσεις για τα νοικοκυριά, ενθαρρύνοντας την αποταμίευση, η οποία παραμένει χαμηλή τις τελευταίες δεκαετίες.

5.1.1 Δείκτες

Στο Διάγραμμα 5.2 αποτυπώνονται οι πηγές χρηματοδότησης των μη-χρηματοπιστωτικών ελληνικών επιχειρήσεων. Η χρηματοδότηση από εσωτερικές πηγές (internal finance), όπως τα κέρδη και οι αποταμιεύσεις μιας επιχείρησης, είναι σχεδόν σταθερή, ως ποσοστό του ΑΕΠ, από το 2000 και μετά. Η χρηματοδότηση από εξωτερικές πηγές (external finance, τράπεζες και κεφαλαιαγορές) ήταν σχεδόν ίση με αυτήν από εσωτερικές πηγές την περίοδο 2000-08 πριν την κρίση, αλλά σχεδόν μηδενική κατά την περίοδο 2010-19, με μια μικρή ανάκαμψη το 2018-19. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι ελληνικές επιχειρήσεις βασίζονταν σχεδόν αποκλειστικά σε εσωτερική χρηματοδότηση.

Διάγραμμα 5.2: Πηγές χρηματοδότησης των μη-χρηματοπιστωτικών επιχειρήσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

Η δυσκολία πρόσβασης στην εξωτερική χρηματοδότηση προκύπτει από διάφορους δείκτες. Το κόστος δανεισμού των ελληνικών επιχειρήσεων από τις τράπεζες είναι αισθητά υψηλότερο από άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Το μέσο επιτόκιο δανεισμού για μεγάλες ελληνικές επιχειρήσεις το 2018

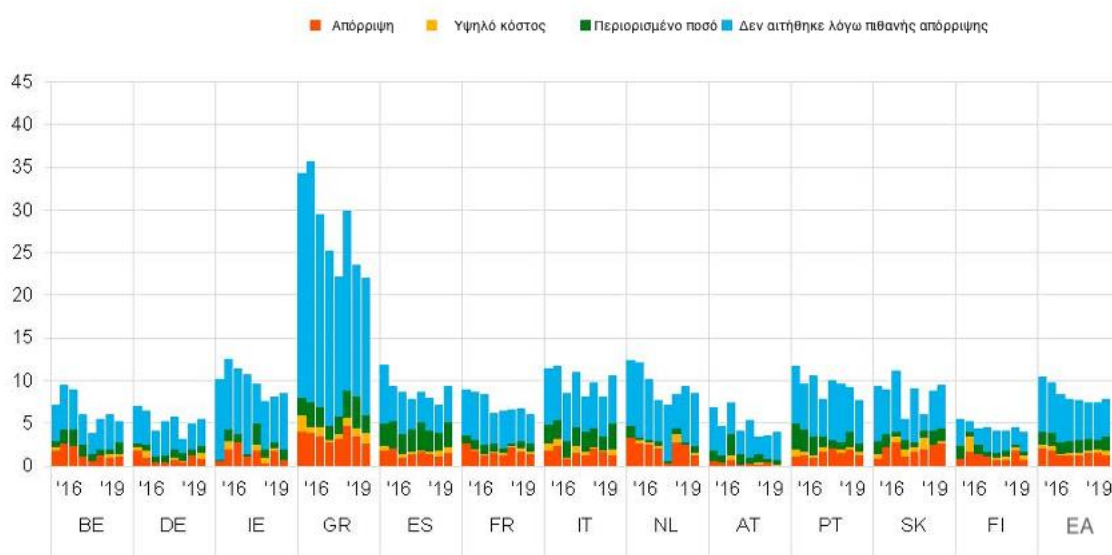
⁷⁹ Οι συγκρίσεις βασίζονται σε στοιχεία από την Έρευνα για τα Οικονομικά και την Κατανάλωση των Νοικοκυριών (Household Finances and Consumption Survey) που πραγματοποιείται υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Μια λεπτομερέστερη παρουσίαση και ανάλυση των στοιχείων βρίσκεται στο Βαγιανός Δ., Μ. Τσούτσουρα, Μ. Χαλιάσος και Γ. Χαρδούβελης, (2017), «Χρηματοοικονομική ανάπτυξη και ο πιστωτικός κύκλος στην Ελλάδα», Κεφ. 7 στον συλλογικό τόμο *Πέρα από τη Λιτότητα*, επιμέλεια Βαγιανός, Δ., Ν. Βέττας, Κ. Μεγύρη και Χ. Πισσαρίδης, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

ήταν 3,81%, ενώ συγκριτικά ήταν μόνο 1,93% στην Πορτογαλία.⁸⁰ Οι ελληνικές ΜμΕ υποφέρουν όχι μόνο από υψηλότερα επιτόκια σε σχέση με άλλες χώρες, αλλά και από χαμηλότερη παροχή νέου δανεισμού προς αυτές. Στο Διάγραμμα 5.3 φαίνεται ότι συγκριτικά με άλλες χώρες της Ευρωζώνης, περισσότερες ελληνικές ΜμΕ αποθαρρύνονται να αιτηθούν δάνεια από τράπεζες ή βλέπουν τις αιτήσεις τους να απορρίπτονται. Η διαφορά μεταξύ της Ελλάδας και των άλλων χωρών στο Διάγραμμα 5.3 οφείλεται εν μέρει στο μικρό μέγεθος των ελληνικών ΜμΕ και στον προσανατολισμό τους στην εσωτερική αγορά. Η διαφορά όμως είναι μεγάλη για να μπορεί να εξηγηθεί μόνο από τα χαρακτηριστικά αυτά.

Οι παραπάνω δείκτες αφορούν τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από τις τράπεζες. Ο τραπεζικός δανεισμός είναι η βασική πηγή εξωτερικής χρηματοδότησης για τις ελληνικές επιχειρήσεις. Αυτό φαίνεται στο Διάγραμμα 5.2 (χρονοσειρά «δάνεια») για την περίοδο πριν την κρίση, όταν η εξωτερική χρηματοδότηση ήταν σημαντική. Η απότομη πτώση της χρηματοδότησης κατά τη διάρκεια της κρίσης οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο μηδενισμό του τραπεζικού δανεισμού.

Το ότι οι κεφαλαιαγορές, καθώς και μετοχικά σχήματα Venture Capital (που επενδύουν σε νέες επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας) και Private Equity (που επενδύουν σε επιχειρήσεις μη εισηγμένες στο χρηματιστήριο), έχουν περιορισμένο ρόλο στη χρηματοδότηση των ελληνικών επιχειρήσεων είναι ένας επιπλέον δείκτης δύσκολης πρόσβασης στη χρηματοδότηση. Αυτό συμβαίνει γιατί την απουσία χρηματοδότησης μέσω μετοχικού κεφαλαίου δεν μπορεί να υποκαταστήσει ο τραπεζικός δανεισμός, αφού οι επιχειρήσεις πρέπει τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη να συγκρατούν τη συνολική μόχλευσή τους (δανεισμός προς μετοχικό κεφάλαιο) κάτω από ένα όριο. Επομένως, η αδυναμία πρόσβασης σε μετοχικό κεφάλαιο συνεπάγεται και περιορισμένη δυνατότητα χρηματοδότησης.

Διάγραμμα 5.3: Πρόσβαση ΜμΕ σε τραπεζικό δανεισμό



Σημείωση: Ποσοστό ερωτηθέντων που αντιμετώπισαν εμπόδια στην εξασφάλιση τραπεζικού δανείου το προηγούμενο εξάμηνο. Πηγή: Survey on the Access to Finance of Enterprises in the Euro Area, ECB 2020.

Ο περιορισμένος ρόλος των κεφαλαιαγορών αποτυπώνεται στην κεφαλαιοποίηση του Χρηματιστηρίου Αθηνών (ΧΑ). Αυτή βρισκόταν στο 18% του ΑΕΠ το 2018, έναντι 26% στην Αυστρία και Πορτογαλία, 51% στο Ισραήλ, 59% στο Βέλγιο, και 53% στο σύνολο της ΕΕ.⁸¹ Αντίστοιχες

⁸⁰ OECD (2018), *Financing SMEs and Entrepreneurs Scoreboard*.

⁸¹ World Bank, *Market capitalization of listed domestic companies as % of GDP*.

συγκρίσεις ισχύουν για τον όγκο ημερησίων συναλλαγών. Εξίσου ανησυχητικό για την πορεία του ΧΑ είναι το φαινόμενο μεγάλων ελληνικών εταιρειών να εγκαταλείπουν το ΧΑ για να εισαχθούν σε ξένα χρηματιστήρια και να αντλήσουν κεφάλαια με χαμηλότερο κόστος. Αυτό κάνει το ΧΑ λιγότερο ελκυστικό για τους επενδυτές, αυξάνοντας το κόστος κεφαλαίου για τις υπόλοιπες επιχειρήσεις.

Οι συμμετοχές σε ΜμΕ από μετοχικά σχήματα Venture Capital και Private Equity είναι επίσης μικρές σε σύγκριση με πολλές άλλες χώρες. Οι επενδύσεις των Venture Capital ήταν 0,013% του ΑΕΠ στην Ελλάδα το 2019, έναντι 0,019% στην Πορτογαλία, 0,020% στην Αυστρία, 0,081% στο Βέλγιο, 0,064% στην Ολλανδία, και 0,060% στο σύνολο της ΕΕ. Οι επενδύσεις των Growth Equity (που επενδύουν σε ΜμΕ με καλές προοπτικές μεγέθυνσης) ήταν 0,032% στην Ελλάδα, έναντι 0,040% στην Πορτογαλία, 0,022% στην Αυστρία, 0,093% στο Βέλγιο, 0,088% στην Ολλανδία, και 0,092% στο σύνολο της ΕΕ.⁸²

5.1.2 Αγκυλώσεις

Δανεισμός και Τράπεζες

Το υψηλό κόστος δανεισμού για τις ελληνικές επιχειρήσεις οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων. Ο σημαντικότερος παράγοντας είναι τα προβληματικά δάνεια, τα οποία (μετρούμενα ως Non Performing Exposure - NPE) αποτελούν περίπου το 40% του συνόλου των τραπεζικών δανείων, το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωζώνη, με την Κύπρο στο 35% και τις υπόλοιπες χώρες πολύ χαμηλότερα. Τα προβληματικά δάνεια αποθαρρύνουν τον νέο δανεισμό προς τις επιχειρήσεις: είτε αυτός δεν πραγματοποιείται καθόλου είτε συνοδεύεται από υψηλά επιτόκια.⁸³

Η αρνητική σχέση προβληματικών δανείων και νέου δανεισμού μπορεί να γίνει κατανοητή ως εξής. Τα προβληματικά δάνεια έχουν πραγματική αξία πολύ μικρότερη της αρχικής λογιστικής τους αξίας στους ισολογισμούς των τραπεζών. Η λογιστική τους αξία μειώνεται προς την πραγματική αξία με την πάροδο του χρόνου (π.χ. μέσω διαγραφών, πωλήσεων, ή τιτλοποιήσεων) και αυτό επιφέρει σημαντικές απώλειες στις τράπεζες. Οι απώλειες με τη σειρά τους δημιουργούν νέες κεφαλαιακές ανάγκες. Όμως, η άντληση νέων κεφαλαίων μπορεί να είναι επώδυνη για τους υπάρχοντες παλαιούς μετόχους (φαινόμενο *debt overhang*),⁸⁴ και έτσι οι τράπεζες γενικά τείνουν να την αποφύγουν. Έτσι, με μικρή κεφαλαιακή βάση και χωρίς νέα κεφάλαια, οι τράπεζες αδυνατούν να προσφέρουν νέα δάνεια. Άλλωστε αυτό το απαγορεύουν οι κανονισμοί ελάχιστης κεφαλαιακής επάρκειας του SSM και της ΤτΕ. Ο νέος δανεισμός περιορίζεται ιδιαίτερα προς τις ΜμΕ γιατί αυτές έχουν τον μεγαλύτερο πιστωτικό κίνδυνο.

Η δυσχέρεια στην άντληση τραπεζικών κεφαλαίων δεν περιορίζει μόνο τον νέο δανεισμό προς τις επιχειρήσεις αλλά και δημιουργεί στρεβλά κίνητρα στις τράπεζες να διατηρούν υπερχρεωμένες μη-βιώσιμες επιχειρήσεις («ζόμπι») σε λειτουργία. Αυτό συμβαίνει επειδή η εκκαθάριση των περιουσιακών στοιχείων των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων υποχρεώνει τις τράπεζες να εγγράψουν απώλειες στους ισολογισμούς τους, ενώ δεν έχουν τέτοια υποχρέωση αν αφήσουν τις επιχειρήσεις

⁸² Invest Europe (2020), *Investing in Europe: Private Equity activity 2019*.

⁸³ Μια πρόσφατη εκτενής ανάλυση των προβληματικών δανείων και των κεφαλαιακών αναγκών που αυτά δημιουργούν, καθώς και των γενικότερων προκλήσεων για το ελληνικό τραπεζικό σύστημα, βρίσκεται στο Χαρδούβελης, Γ. (2020), «Κρίση και Χρηματοπιστωτικά Ανοίγματα στην Ελλάδα», προσεχώς στον συλλογικό τόμο *Υποχρεώσεις Χρηματοπιστωτικών Φορέων*, επιμέλεια Σύνδεσμος Ελλήνων Εμπορικών Λόγων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

⁸⁴ Το *debt overhang* συνίσταται στο ότι τα νέα κεφάλαια, που προέρχονται από αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, καθιστούν τα προϋπάρχοντα χρέη της τράπεζας περισσότερο ασφαλή, αυξάνοντας επομένως την αξία τους. Την αξία αυτή την καρπώνονται οι πιστωτές της τράπεζας (ομολογιούχοι, καταθέτες). Συγχρόνως, η αξία αυτή δεν μπορεί να προκύψει εις βάρος των νέων μετόχων, διαφορετικά αυτοί δεν θα επένδυαν στην αύξηση κεφαλαίου. Κατά συνέπεια, η επιπλέον αξία αναγκαστικά προκύπτει εις βάρος των υπάρχοντων παλαιών μετόχων.

να λειτουργούν. Το ποσοστό των υπερχρεωμένων επιχειρήσεων ήταν 26% το 2016, και οι επιχειρήσεις αυτές αντιπροσώπευαν περίπου το 28% του συνολικού δανεισμού.⁸⁵

Ένας δεύτερος παράγοντας που συμβάλλει στο υψηλό κόστος δανεισμού των επιχειρήσεων είναι το σχετικά υψηλό λειτουργικό κόστος των ελληνικών τραπεζών, το οποίο μεταφέρεται στις επιχειρήσεις υπό μορφή υψηλότερων χρεώσεων σε επιτόκια ή προμήθειες. Το λειτουργικό κόστος είναι υψηλό εξαιτίας της ελλιπούς ψηφιοποίησης διαδικασιών, του υπεράριθμου και ανενεργού προσωπικού, κλπ. Οι προσπάθειες των τραπεζών τα τελευταία χρόνια να περιορίσουν το λειτουργικό τους κόστος έχουν μειώσει τη σημασία αυτού του παράγοντα.

Ένας τρίτος παράγοντας υψηλού κόστους δανεισμού των επιχειρήσεων είναι το υψηλό κόστος δανεισμού των ίδιων των τραπεζών στις διεθνείς αγορές. Το υψηλό κόστος δανεισμού των τραπεζών οφείλεται εν μέρει στο ότι η Ελλάδα θεωρείται χώρα υψηλότερου κινδύνου από τις περισσότερες άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Οφείλεται επίσης και στα προβληματικά δάνεια. Το ύψος των δανείων αυτών (40% του συνόλου) σε συνδυασμό με το ότι σημαντικό μέρος των τραπεζικών μετοχικών κεφαλαίων προέρχονται από μελλοντικές φοροελαφρύνσεις (τα deferred tax assets είναι 60% του συνόλου), δημιουργεί αβεβαιότητα στις διεθνείς αγορές σχετικά με το αν οι τράπεζες έχουν επαρκή κεφάλαια και μελλοντικά έσοδα για να καλύψουν τις απώλειές τους από τα προβληματικά δάνεια. Οι πρόσφατες ενέργειες της ΕΚΤ, όπου οι τράπεζες δανείζονται με πολύ χαμηλό επιτόκιο ακόμα και με εξασφαλίσεις (collateral) χαμηλής ποιότητας, έχουν μειώσει το κόστος δανεισμού των ελληνικών τραπεζών, και επομένως τη σημασία του τρίτου παράγοντα.

Ένας τέταρτος και τελευταίος παράγοντας είναι η αναποτελεσματικότητα της πτωχευτικής διαδικασίας και η έλλειψη διαφάνειας στην αγορά πίστωσης. Ως προς την πτωχευτική διαδικασία, η ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων μιας επιχείρησης που τίθεται υπό εκκαθάριση είναι διαδικασία ιδιαίτερα χρονοβόρα. Αυτό κάνει τους πιστωτές να προτιμούν συχνά την επίτευξη συμφωνίας με τους μετόχους για την αναδιοργάνωση της επιχείρησης, ακόμα και σε περιπτώσεις όπου η εκκαθάριση θα κατεύθυνε πόρους σε περισσότερο παραγωγικές επιχειρήσεις. Η αναδιοργάνωση μιας επιχείρησης είναι επίσης χρονοβόρα διαδικασία, η οποία μειώνει συχνά την αξία της επιχείρησης. Είναι ενδεικτικό ότι από τις 3500 μεγαλύτερες ελληνικές επιχειρήσεις που αντιμετώπισαν προβλήματα από την αρχή της κρίσης, μόνο 100 περίπου επέλεξαν τη διαδικασία της αναδιοργάνωσης (άρθρο 106 του πτωχευτικού κώδικα). Ο πτωχευτικός νόμος που ψηφίστηκε πρόσφατα («Κώδικας Διευθέτησης Οφειλών και Παροχής Δεύτερης Ευκαιρίας») επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις στις διαδικασίες εκκαθάρισης και αναδιοργάνωσης.

Ως προς τη διαφάνεια, είναι σημαντικό μια τράπεζα να γνωρίζει αν περιουσιακά στοιχεία ενός δανειολήπτη χρησιμοποιούνται ως εξασφάλιση για δάνειο σε άλλο δανειστή. Οι πληροφορίες αυτές δεν είναι εύκολα διαθέσιμες για τα κινητά περιουσιακά στοιχεία. Πληροφορίες που αφορούν άλλες δανειακές υποχρεώσεις ενός δανειολήπτη είναι επίσης ελλιπείς, δημιουργώντας ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ τραπεζών και δανειζόμενων.

Το κόστος της αναποτελεσματικότητας στην πτωχευτική διαδικασία μεταφέρεται από τις τράπεζες στους δανειζόμενους μέσω των επιτοκίων και των υπόλοιπων όρων των δανείων τους. Το ίδιο ισχύει και για το κόστος της ασύμμετρης πληροφόρησης.

Κεφαλαιαγορές

Το ότι οι κεφαλαιαγορές, καθώς και μετοχικά σχήματα όπως venture capital και private equity, έχουν περιορισμένο ρόλο στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων οφείλεται σε συνδυασμό παραγόντων.

⁸⁵ Τα στοιχεία προέρχονται από τη μελέτη της PwC «10 Χρόνια Κρίσης: Η Οικονομία Συρρικνώθηκε αλλά δεν Μεταρρυθμίστηκε». Η μελέτη εξετάζει τις επιχειρήσεις με έσοδα άνω των € 10 εκατ. Το σύνολο των επιχειρήσεων αυτών είναι 2817, και 745 κατατάσσονται στις κατηγορίες “Zombie” ή “Almost Zombie” με βάση τα οικονομικά τους μεγέθη.

Ένας σημαντικός παράγοντας είναι η χαμηλή ποιότητα των λογιστικών στοιχείων που παρέχουν οι ελληνικές εταιρείες στις αγορές. Ο παράγοντας αυτός συνδέεται με τη γενικότερη ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης (corporate governance) στην Ελλάδα.

Η εταιρική διακυβέρνηση είναι το σύνολο κανόνων που καθορίζουν το πώς μια επιχείρηση λειτουργεί και προστατεύουν τα συμφέροντα όσων σχετίζονται με αυτή, όπως εργαζόμενοι, πιστωτές, μέτοχοι, κλπ. Σημαντικά στοιχεία της εταιρικής διακυβέρνησης είναι η σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου (Δ.Σ.) της επιχείρησης, και ιδιαίτερα ο ρόλος των ανεξάρτητων μελών, καθώς και η διαδικασία εσωτερικού ελέγχου.

Αν και υπάρχει νομοθετική πρόνοια για την ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, η εφαρμογή στην πράξη είναι προβληματική. Τα ανεξάρτητα μέλη του Δ.Σ. έχουν συχνά στενές σχέσεις με τη διοίκηση της επιχείρησης. Η διοίκηση επίσης συχνά παρεμβαίνει στη διαδικασία εσωτερικού ελέγχου, καθιστώντας την μη ανεξάρτητη και αξιόπιστη. Τέτοια χαρακτηριστικά έχουν ως συνέπεια να μην υπάρχει διαφάνεια ως προς τη λογιστική κατάσταση των εταιρειών και να μην προστατεύονται επαρκώς τα συμφέροντα των μετόχων μειοψηφίας και των πιστωτών. Η μετοχική συμμετοχή σε εταιρείες καθίσταται επομένως μη ελκυστική, με συνέπεια την υπολειτουργία των κεφαλαιαγορών και άλλων μετοχικών σχημάτων.⁸⁶

Τα προβλήματα με την εταιρική διακυβέρνηση είναι δυνητικά σοβαρότερα για τις μικρές και τις οικογενειακές εταιρείες. Αυτό γιατί οι βασικοί μέτοχοι στις εταιρείες αυτές συχνά έχουν στενές σχέσεις με τη διοίκηση. Επίσης, το μέγεθος μιας επένδυσης από νέους μετόχους στις εταιρείες αυτές είναι αναγκαστικά χαμηλό: στις μικρές εταιρείες λόγω μεγέθους και στις οικογενειακές επειδή το ποσοστό των μετοχών διαθέσιμο για το κοινό (free float) είναι χαμηλό. Το κέρδος από μια μικρή επένδυση μπορεί να μην καλύπτει το κόστος συλλογής πληροφοριών ή συμμετοχής στην διακυβέρνηση, π.χ. μέσω διορισμού ανεξάρτητων μελών στο Δ.Σ. Επομένως, οι μικρότερες και οι οικογενειακές εταιρείες έχουν δυσκολότερη πρόσβαση στη χρηματοδότηση. Αυτό δημιουργεί έναν φαύλο κύκλο, όπου η δύσκολη πρόσβαση στη χρηματοδότηση ενισχύει την τάση μιας εταιρείας να παραμείνει μικρή ή οικογενειακή, και αντίστροφα τα χαρακτηριστικά αυτά των ελληνικών επιχειρήσεων δυσχεραίνουν τη χρηματοδότησή τους και επομένως τη δημιουργία κρίσιμης μάζας για την ύπαρξη ρευστών αγορών κεφαλαίου για το σύνολο της οικονομίας.

Η βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης απαιτεί και ενίσχυση του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας (financial supervision and regulation). Στην Ελλάδα οι συστημικές τράπεζες εποπτεύονται από τον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό (SSM), οι τράπεζες μικρού μεγέθους και ο ασφαλιστικός τομέας εποπτεύονται από την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ), και οι κεφαλαιαγορές και τα επενδυτικά σχήματα (π.χ. αμοιβαία κεφάλαια) εποπτεύονται από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΚ). Ένας από τους ρόλους της ΕΚ είναι να διασφαλίζει ότι οι εισηγμένες εταιρείες δημοσιεύουν σωστά λογιστικά στοιχεία και να επιβάλλει κυρώσεις στους παραβάτες. Η χαμηλή ποιότητα των λογιστικών στοιχείων και της εταιρικής διακυβέρνησης, γενικότερα, καταδεικνύει ότι η ΕΚ πρέπει να ενισχυθεί στο έργο της. Ένα επιπλέον στοιχείο που συνηγορεί προς αυτή την κατεύθυνση είναι το μεγάλο ποσοστό εισηγμένων εταιρειών στο ΧΑ που βρίσκονται υπό καθεστώς επιτήρησης ή αναστολής διαπραγμάτευσης: από τις 172 εισηγμένες, οι 43 βρίσκονται στο καθεστώς αυτό.

Προβλήματα που αφορούν την εταιρική διακυβέρνηση και τη διαφάνεια εντοπίζονται και στον τομέα των αμοιβαίων κεφαλαίων. Τα προβλήματα αυτά έχουν προκαλέσει επεμβάσεις της ΕΚ, η οποία έχει επιβάλλει κυρώσεις. Η εμπιστοσύνη των νοικοκυριών προς τα αμοιβαία κεφάλαια και συναφή

⁸⁶ Τα προβλήματα με την εταιρική διακυβέρνηση στην Ελλάδα αναλύονται εκτενέστερα στη μελέτη της Grant Thornton «Έρευνα Εταιρικής Διακυβέρνησης 2011». Η Τράπεζα της Ελλάδος αναφέρεται επίσης στο ζήτημα αυτό, π.χ. «Έκθεση για τη Νομισματική Πολιτική, Ιούλιος 2018», σελ. 138.

επενδυτικά προϊόντα φαίνεται όμως να παραμένει χαμηλή: το σύνολο των επενδύσεων σε αμοιβαία κεφάλαια στην Ελλάδα ήταν 4,7% του ΑΕΠ το 2019, έναντι 11,1% στην Πορτογαλία, 48,7% στην Αυστρία, 35% στο Βέλγιο, 116,9% στην Ολλανδία, και 107,8% στο σύνολο της ΕΕ.⁸⁷ Οι χαμηλές επενδύσεις σε αμοιβαία κεφάλαια δεν είναι κυρίως συνέπεια της κρίσης, καθώς το 2010 ανέρχονταν σε 4,3% του ΑΕΠ, δηλαδή ποσοστό ακόμα χαμηλότερο. Η έλλειψη εμπιστοσύνης είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες που αποτρέπουν την ανάπτυξη των αμοιβαίων κεφαλαίων όσο και τη γενικότερη ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς στην Ελλάδα.

Ο νέος νόμος 4706/2020 αποσκοπεί να αντιμετωπίσει πολλές από τις παραπάνω παθογένειες, και έχει σημαντικά θετικά στοιχεία. Όπως και με τον νέο πτωχευτικό νόμο, όμως, το ζήτημα της εφαρμογής είναι κρίσιμο.

5.1.3 Προτάσεις πολιτικής

Τράπεζες

Το βασικό πρόβλημα με τις τράπεζες, και πηγή πολλών άλλων δυσχερειών (δυσκολία στον δανεισμό προς νέες επιχειρήσεις, δανεισμός σε επιχειρήσεις «ζόμπι») είναι τα προβληματικά δάνεια. Μια πρώτη στρατηγική είναι να επιλυθεί το πρόβλημα σταδιακά, σε ορίζοντα 3-5 χρόνων, κυρίως με την αξιοποίηση των ετήσιων κερδών προ προβλέψεων για την αύξηση των προβλέψεων κάθε χρόνο, καθώς και με τιτλοποιήσεις ή πωλήσεις προβληματικών δανείων. Οι κεφαλαιακές ανάγκες που ενδέχεται να προκύψουν με τη στρατηγική αυτή θα μπορούν να καλυφθούν στο μέλλον, ίσως υπό καλύτερες συνθήκες. Η στρατηγική αυτή περιορίζει τις άμεσες ανάγκες για νέα κεφάλαια, αλλά παρατείνει τα υπάρχοντα προβλήματα.

Μια δεύτερη στρατηγική, την οποία θεωρούμε καλύτερη, είναι να λυθεί το πρόβλημα αμεσότερα, είτε μέσω της δημιουργίας «κακής τράπεζας» (bad bank) και τη μεταφορά του συνόλου των προβληματικών δανείων σε αυτή, είτε μέσω άμεσων μαζικών τιτλοποιήσεων ή και πωλήσεων προβληματικών δανείων στην αγορά από κάθε τράπεζα χωριστά. Και στις δυο περιπτώσεις, οι νέοι κάτοχοι των δανείων δεν έχουν κίνητρα να διατηρούν μη βιώσιμες επιχειρήσεις σε λειτουργία γιατί έχει εγγράψει τα αντίστοιχα δάνεια στους ισολογισμούς τους στην πραγματική τους αξία. Επειδή, ακριβώς όμως, οι τράπεζες έχουν μεταφέρει τα δάνεια στους νέους κατόχους τους στην πραγματική τους αξία, ενδέχεται να βρεθούν αντιμέτωπες με νέες κεφαλαιακές ανάγκες.⁸⁸

Η λύση της «κακής τράπεζας» έχει σημαντικά πλεονεκτήματα. Για παράδειγμα, ο συντονισμός μεταξύ των πιστωτών διευκολύνεται, καθώς όλα τα προβληματικά δάνεια από μια επιχείρηση συγκεντρώνονται κάτω από την ίδια στέγη. Η «κακή τράπεζα» μπορεί να έχει επίσης καλύτερες δυνατότητες να ανακτήσει χρεωστούμενα ποσά από κακοπληρωτές εξαιτίας του μεγέθους της. Αναγνωρίζοντας τα πλεονεκτήματα της «κακής τράπεζας», η Τράπεζα της Ελλάδος επεξεργάζεται σχετική πρόταση.

Η λύση της «κακής τράπεζας» έχει και κάποια μειονεκτήματα. Η δημιουργία της «κακής τράπεζας» μπορεί να απαιτήσει μακρές διαπραγματεύσεις, ιδιαίτερα καθώς η κάθε τράπεζα βρίσκεται σε διαφορετικό σημείο εκκίνησης όσον αφορά τις προβλέψεις. Κατά το διάστημα αυτό, η διαχείριση των προβληματικών δανείων μπορεί να υπολειπεται. Οι τράπεζες έχουν επίσης προχωρήσει σε

⁸⁷ Τα στοιχεία προέρχονται από τις ετήσιες εκθέσεις της European Fund and Asset Management Association.

⁸⁸ Από τις πρόσφατες τιτλοποιήσεις προκύπτει ότι για κάθε €1 δισεκ. προβληματικών δανείων που τιτλοποιούνται, απαιτούνται €200 εκατ. επιπρόσθετες προβλέψεις και κατ' επέκταση και κεφάλαια. (Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, αν τα έσοδα από την τιτλοποίηση είναι €300 εκατ. και οι προβλέψεις είναι €500 εκατ. δηλαδή η τράπεζα προβλέπει απώλεια έναντι της λογιστικής αξίας κατά €500 εκατ. αντί για €700 εκατ.). Για πωλήσεις προβληματικών δανείων στην αγορά, οι ανάγκες για προβλέψεις είναι μεγαλύτερες.

σχεδιασμό και υλοποίηση των δικών τους λύσεων η καθεμιά (π.χ. τιτλοποιήσεις), οι οποίες έχουν εγκριθεί από τον SSM, και η ανατροπή των λύσεων αυτών μπορεί να έχει κόστος.

Μια εναλλακτική λύση είναι η κάθε τράπεζα ανεξάρτητα να προχωρήσει ταχύτερα στην εξυγίανση του δικού της χαρτοφυλακίου προβληματικών δανείων μέσω τιτλοποιήσεων και πωλήσεων. Υπό τη λύση αυτή, η κυβέρνηση, σε συνεννόηση με τον SSM, θα πρέπει να επιταχύνει το σημερινό τριετές πρόγραμμα μείωσης των προβληματικών δανείων που έχει εγκριθεί από τον SSM και που βασίζεται στο πρόγραμμα «Ηρακλής», και να θέσει στις ελληνικές τράπεζες τον δεσμευτικό στόχο ότι τα προβληματικά δάνεια ως προς το σύνολο των δανείων θα πρέπει να μειωθούν σε μονοψήφιο αριθμό στο τέλος του 2021 (ενδεχομένως με κάποια πρόβλεψη παράτασης αν η πανδημία συνεχιστεί και το 2021). Παράλληλα, θα πρέπει να καθιερωθεί σύστημα bonus/malus από την κυβέρνηση και τον SSM για αποκλίσεις από τους στόχους και για διατήρηση επιχειρήσεων «ζόμπι» στο χαρτοφυλάκιό τους. Το σύστημα αυτό μπορεί να βασίζεται, ενδεικτικά, σε ευνοϊκότερες κεφαλαιακές απαιτήσεις ή ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση για τράπεζες που ξεπερνούν τους στόχους τους.

Η πανδημία COVID-19 αναμένεται να δημιουργήσει νέα προβληματικά δάνεια, επιτείνοντας τα προβλήματα των τραπεζών και την αναγκαιότητα εφαρμογής μιας από τις παραπάνω λύσεις. Μια μεγάλη αύξηση των προβληματικών δανείων μπορεί να καταστήσει την λύση της κακής τράπεζας προτιμότερη, καθώς το όφελος της λύσης αυτής αυξάνεται σημαντικά με την κλίμακα του προβλήματος. Λύσεις προς αυτή την κατεύθυνση είναι υπό επεξεργασία και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Πτωχευτικό δίκαιο

Το πτωχευτικό δίκαιο για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά είναι σκόπιμο να αλλάξει ώστε ο διαδικασίες να γίνουν περισσότερο γρήγορες και αποτελεσματικές. Ο νέος πτωχευτικός νόμος κινείται προς αυτή την κατεύθυνση.

Ως προς τις επιχειρήσεις, ο νέος πτωχευτικός νόμος επιταχύνει διαδικασίες που ήταν έως τώρα ιδιαίτερα χρονοβόρες. Για παράδειγμα, η ρευστοποίηση των περιουσιακών στοιχείων μιας επιχείρησης γίνεται πλέον παράλληλα με την επαλήθευση των απαιτήσεων των πιστωτών, αντί για μετά από αυτή. Η ρευστοποίηση καθίσταται επίσης περισσότερο γρήγορη και διαφανής διαδικασία. Μια εξίσου σημαντική καινοτομία είναι ο εξωδικαστικός μηχανισμός, που επιτρέπει ταχεία συμφωνία μεταξύ επιχείρησης και πιστωτών για μείωση του δανειακού βάρους, με αυτόματη μείωση των απαιτήσεων του δημοσίου (αν τέτοια συμφωνία επιτευχθεί). Ο εξωδικαστικός μηχανισμός θα ωφελήσει ιδιαίτερα τις ΜμΕ, για τις οποίες το κόστος της αναδιοργάνωσης μέσω της δικαστικής οδού είναι απαγορευτικό. Η αυτόματη μείωση των απαιτήσεων του Δημοσίου που προβλέπεται από τον εξωδικαστικό μηχανισμό είναι σημαντική, καθώς το Δημόσιο δεν έχει την ίδια ευελιξία με τους πιστωτές να διαπραγματεύεται μείωση των απαιτήσεών του. Επομένως, χρέη προς το Δημόσιο καθυστερούν συχνά την αναδιοργάνωση βιώσιμων επιχειρήσεων, απομειώνοντας την αξία των επιχειρήσεων, και ζημιώνοντας τους πιστωτές τους αλλά και το ίδιο το Δημόσιο.

Ως προς τα νοικοκυριά, ο νέος πτωχευτικός νόμος εισάγει ένα ενιαίο πλαίσιο πτώχευσης που μέχρι τώρα απουσίαζε. Η καινοτομία του εξωδικαστικού μηχανισμού εισάγεται και για τα φυσικά πρόσωπα, ενώ η κατάχρηση του μηχανισμού καθίσταται δύσκολη από το ότι με την ένταξη ενός οφειλέτη στον μηχανισμό ο πιστωτής αποκτούν γνώση του συνόλου των περιουσιακών του στοιχείων. Η πτωχευτική διαδικασία απαλλάσσει πλήρως τον οφειλέτη από τα χρέη του σε διάστημα λίγων χρόνων, με παράλληλη ρευστοποίηση των περιουσιακών του στοιχείων. Η απαλλαγή από τα χρέη επανεντάσσει τον οφειλέτη στην παραγωγική διαδικασία, δίνοντάς του κίνητρα να αποκτήσει νέο εισόδημα. Προστασία για την πρώτη κατοικία παρέχεται μέσω της δυνατότητας του οφειλέτη να παραμένει σε αυτή, πληρώνοντας ένα ενοίκιο στον νέο ιδιοκτήτη και έχοντας δικαίωμα επαναγοράς

σε 12 χρόνια. Το κράτος έχει τη δυνατότητα να ενισχύσει τους φτωχότερους οφειλέτες μέσω ενός στεγαστικού επιδόματος, αντί να επεμβαίνει στην πτωχευτική διαδικασία με μέτρα όπως η απαγόρευση των πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας, τα οποία επιβαρύνουν τους πιστωτές και αυξάνουν εν τέλει το κόστος δανεισμού.

Το στεγαστικό επίδομα θα μπορούσε ενδεχομένως να καταβάλλεται όχι μόνο κατά την φάση του ενοικίου, αφού δηλαδή το σπίτι έχει περάσει στον νέο ιδιοκτήτη, αλλά και πριν την πτώχευση, για περιορισμένο χρονικό διάστημα αφότου ο οφειλέτης εκδηλώσει δυσκολία πληρωμής (π.χ., ένα χρόνο). Το πλεονέκτημα αυτής της λύσης είναι ότι κάποιες πτωχεύσεις θα μπορούν να αποφευχθούν.

Ο νέος πτωχευτικός νόμος είναι μια θετική εξέλιξη και αναμένεται να επισπεύσει την επίλυση των προβληματικών δανείων. Η επιτυχία στην εφαρμογή συναρτάται, όμως, σε σημαντικό βαθμό από την επιτάχυνση των ρυθμών έκδοσης των αποφάσεων από τα δικαστήρια που εξετάζουν τις αιτήσεις υπαγωγής στο νόμο. Παράλληλα, είναι κρίσιμο να μη διατηρηθεί η κουλτούρα άρνησης πληρωμών στο μέρος της αγοράς που στρατηγικά εκμεταλλεύεται τις καθυστερήσεις στην εφαρμογή των ρυθμίσεων.

Παράλληλα με τις βελτιώσεις στην πτωχευτική διαδικασία, είναι κρίσιμης σημασίας να βελτιωθεί η διαφάνεια στην αγορά πίστωσης. Η δημιουργία ενός ενιαίου ψηφιακού μητρώου εξασφαλίσεων θα είναι ένα σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Επίσης, ενώ ένα μητρώο πιστώσεων υπάρχει (Τειρεσίας), αυτό θα μπορούσε να συμπεριλάβει περισσότερες πληροφορίες. Η βελτίωση της διαφάνειας θα πρέπει να είναι συμβατή με την προστασία των προσωπικών δεδομένων, ακολουθώντας βέλτιστες διεθνείς πρακτικές.

Χρηματοπιστωτική εποπτεία

Η ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής εποπτείας στον τομέα των κεφαλαιαγορών αποτελεί προτεραιότητα, καθώς θα έχει ευεργετικές συνέπειες στην ποιότητα της εταιρικής διακυβέρνησης, στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, και στη μείωση του κόστους άντλησης μετοχικών κεφαλαίων από τις επιχειρήσεις.

Η εποπτεία των κεφαλαιαγορών μπορεί να ενισχυθεί με δυο τρόπους. Ένας τρόπος είναι να διατηρηθεί η παρούσα δομή, υπό την οποία οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με τις κεφαλαιαγορές βρίσκονται υπό την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ΕΚ) και αυτές που σχετίζονται με τις τράπεζες βρίσκονται υπό την ΤτΕ και τον SSM, αλλά η ΕΚ να ενισχυθεί σε πόρους και θεσμική ανεξαρτησία. Η ανάγκη ενίσχυσης της ΕΚ προκύπτει από μια απλή αντιπαραβολή με την ΤτΕ. Και οι δύο επόπτες είναι Ανεξάρτητες Αρχές σύμφωνα με την ελληνική νομοθεσία. Η ανεξαρτησία της ΤτΕ είναι όμως ισχυρότερη καθώς είναι εγγυημένη από το Ευρωσύστημα, του οποίου η ΤτΕ είναι μέλος. Αντίστοιχος ευρωπαϊκός θεσμός δεν υπάρχει για την ΕΚ, τουλάχιστον προς το παρόν, οπότε άλλα εχέγγυα ανεξαρτησίας που μπορεί να της παρέχει το κράτος αποκτούν μεγαλύτερη σημασία. Επίσης, η ΤτΕ έχει πολλαπλάσιους πόρους από την ΕΚ, καθώς και μεγαλύτερη ευελιξία σε διαδικασίες προσλήψεων, κλπ. Ενδεικτικά, η ΕΚ απασχολεί 130 άτομα ενώ η ΤτΕ πάνω από 3000.

Ένας δεύτερος τρόπος να ενισχυθεί η εποπτεία των κεφαλαιαγορών είναι η αλλάξει η σημερινή δομή, ακολουθώντας και διεθνείς τάσεις. Τις τελευταίες δεκαετίες, πολλές χώρες έχουν αναδιοργανώσει το σύστημα χρηματοπιστωτικής εποπτείας από το δίπολο τράπεζες και κεφαλαιαγορές, προς το δίπολο φερεγγυότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (solvency/prudential regulation) και προστασία των επενδυτών (conduct/consumer-protection regulation). Τα δύο τμήματα που αντιστοιχούν στα μέρη του νέου δίπολου λειτουργούν είτε ως ξεχωριστοί οργανισμοί είτε ως ξεχωριστά τμήματα μέσα στον ίδιο οργανισμό. Το κάθε τμήμα έχει ευρεία δικαιοδοσία που συμπεριλαμβάνει όλα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, δηλαδή τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες, επενδυτικές εταιρείες, κλπ., καθώς και τις κεφαλαιαγορές. Το πρότυπο των δύο ξεχωριστών

οργανισμών ακολουθείται μεταξύ άλλων στο Ηνωμένο Βασίλειο (όπου η φερεγγυότητα ελέγχεται από το Prudential Regulation Authority και η προστασία από το Financial Conduct Authority), στο Βέλγιο και στην Ολλανδία. Το υπόδειγμα δύο ξεχωριστών τμημάτων μέσα στον ίδιο οργανισμό ακολουθείται μεταξύ άλλων στη Δανία, στην Ιρλανδία και στη Σουηδία. Το νέο σύστημα εποπτείας είναι γνωστό ως twin peaks.

Ένα βασικό πλεονέκτημα του συστήματος twin peaks είναι ότι είναι συμβατό με την πολυπλοκότητα των σύγχρονων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Πολλές τράπεζες δεν περιορίζονται στις παραδοσιακές τους δραστηριότητες να διοχετεύουν τις καταθέσεις που λαμβάνουν σε δανεισμό, αλλά προσφέρουν και άλλες υπηρεσίες όπως επενδυτικά και ασφαλιστικά προϊόντα. Αντίστοιχα, πολλές επενδυτικές εταιρείες εισέρχονται όλο και περισσότερο στην τραπεζική. Η εποπτεία των ιδρυμάτων αυτών δύσκολα μπορεί να διαχωριστεί με βάση το παραδοσιακό δίπολο τράπεζες και κεφαλαιαγορές. Ένα ακόμα πλεονέκτημα είναι ότι ένας επόπτης επιφορτισμένος με την διασφάλιση της φερεγγυότητας μπορεί να μη δώσει τη δέουσα προσοχή στο θέμα της προστασίας. Για παράδειγμα, μπορεί να μην επιβάλλει πρόστιμο σε ένα χρηματοπιστωτικό ίδρυμα που έχει εισάγει στην αγορά ένα προϊόν που έχει ζημιώσει τα νοικοκυριά, επειδή αυτό μπορεί να δημιουργήσει πρόβλημα φερεγγυότητας στο ίδρυμα. Ο διαχωρισμός της εποπτείας με το σύστημα twin peaks εξασφαλίζει ότι ζητήματα προστασίας των επενδυτών λαμβάνουν την δέουσα σημασία.⁸⁹

Η μετάβαση στο σύστημα twin peaks θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί αναθέτοντας στην ΕΚ το μέρος της προστασίας. Ο ρόλος της ΕΚ θα αναβαθμιζόταν έτσι σημαντικά καθώς αυτή θα επόπτευε μεγαλύτερο φάσμα χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και όλες τις εισηγμένες εταιρείες στο ΧΑ. Η ΕΚ θα μπορούσε να συνεχίσει να λειτουργεί ως ξεχωριστός οργανισμός, ή να γίνει ένα ανεξάρτητο τμήμα της ΤτΕ επιφορτισμένο με το μέρος της προστασίας. Και στις δύο περιπτώσεις, η απαιτούμενη ενίσχυσή της σε ανεξαρτησία και πόρους καθίσταται ακόμη σημαντικότερη.

Επιφορτισμένη με θέματα προστασίας των νοικοκυριών για όλο το φάσμα των χρηματοπιστωτικών τους συναλλαγών, η ΕΚ θα μπορούσε να αναλάβει και περισσότερες δράσεις για θέματα χρηματοπιστωτικής παιδείας (financial literacy), δηλαδή για την εξοικείωση των νοικοκυριών με βασικές χρηματοπιστωτικές έννοιες και αρχές διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων. Το επίπεδο χρηματοπιστωτικής παιδείας στην Ελλάδα υπολείπεται από αυτό σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες.⁹⁰ Η περιορισμένη εξοικείωση των νοικοκυριών με χρηματοπιστωτικές έννοιες οφείλεται εν μέρει στην περιορισμένη ανάπτυξη του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος, και ειδικότερα του ασφαλιστικού και επενδυτικού τομέα. Δυσχεραίνει όμως και την ανάπτυξη των τομέων αυτών.

Θα μπορούσε κάποιος να επιχειρηματολογήσει ότι η σημερινή δομή του συστήματος εποπτείας στην Ελλάδα ανταποκρίνεται ικανοποιητικά στις ανάγκες που υπάρχουν. Δηλαδή, το μικρό μέγεθος της ΕΚ σε σχέση με την ΤτΕ αντανακλά το γεγονός ότι οι κεφαλαιαγορές στην Ελλάδα είναι μικρές και η χρηματοπιστωτική διαμεσολάβηση γίνεται κυρίως μέσω των τραπεζών. Επίσης ο διαχωρισμός της εποπτείας στη βάση του δίπολου τράπεζες και κεφαλαιαγορές είναι αποτελεσματικός δεδομένου ότι οι ελληνικές τράπεζες εστιάζονται κυρίως στις παραδοσιακές τραπεζικές δραστηριότητες ενώ οι επενδυτικές εταιρείες είναι μικρές.

Το παραπάνω επιχειρήμα δεν λαμβάνει υπόψη τη δυναμική που θα πρέπει να αποκτήσει το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Οι κεφαλαιαγορές θα πρέπει να αναπτυχθούν, έτσι ώστε οι ελληνικές επιχειρήσεις να έχουν καλύτερη πρόσβαση σε μετοχικά κεφάλαια. Η εισαγωγή ενός κεφαλαιοποιητικού πυλώνα στο ασφαλιστικό σύστημα, όπως προτείνεται στην παρούσα έκθεση, θα

⁸⁹ Τα πλεονεκτήματα του συστήματος twin peaks παρουσιάζονται εκτενέστερα στο IMF (2011), Technical Note on Financial Sector Supervision, Netherlands Country Report No 11/208, και Schoenmaker, D. και N. Veron (2017) "A Twin Peaks Vision for Europe", Policy Contribution Issue No 30, Bruegel Institute.

⁹⁰ Klapper, L., A. Lusardi and P. και Oudheusden (2014) "Financial Literacy around the World", Standard and Poor's report.

δώσει μια ώθηση στην ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, αλλά απαιτεί την εύρυθμή τους λειτουργία. Παράλληλα, στην πλευρά των τραπεζών, θα πρέπει το υπόδειγμα λειτουργίας τους στην Ελλάδα να εμπλουτιστεί με δραστηριότητες πέραν των παραδοσιακών, ακολουθώντας τις διεθνείς τάσεις. Ο σχεδιασμός του συστήματος χρηματοπιστωτικής εποπτείας θα πρέπει να λάβει υπόψη την επιθυμητή αυτή δυναμική, και να διευκολύνει την πραγματοποίησή της.

Συμπληρωματικά με την ενισχυμένη εποπτεία, είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο εταιρικής διακυβέρνησης. Οι κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης θα πρέπει να διασφαλίζουν μεγαλύτερη ανεξαρτησία των μελών του Δ.Σ. μιας εταιρείας από τη διοίκηση της εταιρείας. Θα πρέπει επίσης να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στους μηχανισμούς εξωτερικού ελέγχου (ορκωτοί ελεγκτές) καθώς και στην εποπτεία των μηχανισμών αυτών από το κράτος. Ο νέος νόμος 4706/2020 για την εταιρική διακυβέρνηση περιέχει σημαντικές πρόνοιες προς αυτή την κατεύθυνση, εισάγοντας αυστηρούς περιορισμούς για τον διορισμό των ανεξάρτητων μελών του Δ.Σ. μιας εταιρείας, για τους μηχανισμούς ελέγχου, κλπ. Κάποιοι από τους περιορισμούς είναι ίσως υπερβολικά αυστηροί, αλλά η γενική κατεύθυνση είναι σωστή.⁹¹ Ο νέος νόμος θα πρέπει να συνοδευτεί από ενισχυμένη και αποτελεσματική εποπτεία ώστε οι διατάξεις του να μην προσθέτουν ρυθμιστικό βάρος στις επιχειρήσεις χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα.

Αναβάθμιση του Χρηματιστηρίου

Ο ρόλος του ΧΑ θα πρέπει να αναβαθμιστεί ώστε το κόστος άντλησης μετοχικών κεφαλαίων από τις επιχειρήσεις να μειωθεί. Συμπληρωματικά με τις προαναφερθείσες αλλαγές στην εποπτεία, η αναβάθμιση του ΧΑ μπορεί να επιτευχθεί με τα εξής μέτρα.

Ένα μέτρο είναι η θέσπιση φορολογικών κινήτρων για την εισαγωγή στο ΧΑ, καθώς και η άρση των υφιστάμενων αντικινήτρων. Με το υφιστάμενο φορολογικό πλαίσιο, οι εταιρείες που θέλουν να αντλήσουν μετοχικά κεφάλαια υποχρεούνται να πληρώσουν φόρο 1% επί των κεφαλαίων που αντλούν. Ο φόρος αυτός είναι σκόπιμο να καταργηθεί. Αντίθετα, θα μπορούσε να δοθεί ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση προς μια εταιρεία που εισάγεται στο ΧΑ, π.χ. χαμηλότερος φορολογικός συντελεστής στα κέρδη για τα πρώτα πέντε χρόνια μετά την εισαγωγή. Η διαδικασία εισαγωγής θα μπορούσε επίσης να διευκολυνθεί, π.χ. με την επιδότηση του κόστους προετοιμασίας του φακέλου εισαγωγής.

Τα παραπάνω κίνητρα θα έδιναν ώθηση στις ελληνικές εταιρείες να μεγαλώσουν και να πληρούν τα κριτήρια διαφάνειας που απαιτούνται για την εισαγωγή στο ΧΑ. Μια ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση προς τις εταιρείες που εισάγονται στο ΧΑ δικαιολογείται από την ύπαρξη αντικινήτρων που κρατούν τις εταιρείες μικρές. Δικαιολογείται επίσης από τις οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στις αγορές κεφαλαίου: μια μεγαλύτερη αγορά με περισσότερες εισηγμένες επιχειρήσεις, προσελκύει περισσότερους επενδυτές προς όφελος όλων των επιχειρήσεων.

Φορολογικά κίνητρα είναι επίσης σκόπιμο να δοθούν σε νοικοκυριά τα οποία επενδύουν σε εταιρείες που εισάγονται στο ΧΑ. Τέτοιας μορφής κίνητρα υπάρχουν σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία και η Ιταλία, και θα μπορούσαν να δίνονται μόνο για μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο τέτοια κίνητρα υποστηρίζουν επιχειρήσεις ή επενδύσεις που συνδυάζουν χαρακτηριστικά όπως η καινοτομία και ο πράσινος (περιβαλλοντικά φιλικός) προσανατολισμός, ενώ έμφαση δίνεται στις ΜμΕ μέσω συνθετικών σχημάτων.

Ένα άλλο μέτρο που θα συνέβαλε στην αναβάθμιση του ΧΑ είναι η μετατροπή του ασφαλιστικού συστήματος από καθαρά διανεμητικό σε μείγμα διανεμητικού και κεφαλαιοποιητικού. Όπως

⁹¹ Ακόμα αυστηρότεροι περιορισμοί ισχύουν για τις ελληνικές τράπεζες, όπου ανεξάρτητα μέλη του Δ.Σ. με σημαντικές αρμοδιότητες μπορούν ουσιαστικά να είναι μόνο ξένοι. Οι περιορισμοί αυτοί είχαν τεθεί εξαιτίας των προαναφερθέντων προβλημάτων στην εταιρική διακυβέρνηση, και δεν θα έχουν λόγο ύπαρξης αν τα προβλήματα επιλυθούν.

περιγράφεται στην Ενότητα 4.7 της Έκθεσης, η θέσπιση του κεφαλαιοποιητικού τμήματος θα μειώσει το βάρος στην εργασία, ενθαρρύνοντας την παραγωγή και τις εξαγωγές. Μια επιπλέον και σημαντική ευεργετική συνέπεια είναι ότι θα αυξηθεί η αποταμίευση και η ζήτηση για επενδυτικά προϊόντα.

Τα παραπάνω μέτρα θα είναι αποτελεσματικά αν συνδυαστούν με την αναβάθμιση της χρηματοπιστωτικής εποπτείας και της εταιρικής διακυβέρνησης, με τους τρόπους που αναφέρονται παραπάνω.

Κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση

Για να διευκολύνει την πρόσβαση των επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση, το κράτος, τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, χρησιμοποιεί δημόσιους πόρους. Οι πόροι αυτοί κατευθύνονται προς τις επιχειρήσεις είτε με τη μορφή δανείων που παρέχουν οι ιδιωτικές τράπεζες και το κράτος επιδοτεί, είτε με τη μορφή μετοχικής συμμετοχής μέσω σχημάτων Venture Capital και Growth Equity, στα οποία μπορεί να συμμετέχουν και ιδιωτικά κεφάλαια. Ο ρόλος τους μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικός στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Η οργάνωση των κρατικών συμμετοχών γίνεται μέσω της Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας (EAT, πρώην ETEAN) και της Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας Επενδύσεων (EATE, πρώην TANEΟ). Το κράτος έχει επίσης αναθέσει την οργάνωση κάποιων προγραμμάτων, όπως πρόσφατα το Equifund, στο Ευρωπαϊκό Επενδυτικό Ταμείο (European Investment Fund, EIF). Το ύψος των πόρων που οι φορείς αυτοί διαχειρίζονται αποφασίζεται από το κράτος και τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Οι φορείς, με τη σειρά τους, καθορίζουν τη δομή των προγραμμάτων, όπως το ύψος της επιδότησης των επιτοκίων δανεισμού και το εύρος των δανειακών εγγυήσεων.

Ένα βασικό ερώτημα είναι αν η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επιχειρήσεων αποτελεί καλή χρήση δημόσιων πόρων. Μήπως δηλαδή είναι προτιμότερο αντί το κράτος να δαπανά πόρους για χρηματοδότηση, να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο ο ιδιωτικός τομέας θα χρηματοδοτεί τα επενδυτικά σχέδια που θεωρεί βιώσιμα. Ένα αντίστοιχο ερώτημα αφορά τις άμεσες επιδοτήσεις που το κράτος παρέχει στις επιχειρήσεις μέσω αναπτυξιακών νόμων. Θα πρέπει το κράτος να αποφασίζει ποιες επιχειρήσεις χρήζουν ενίσχυσης, ή εναλλακτικά να δημιουργήσει ένα ευνοϊκό θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο η αγορά θα αποφασίζει για το ποιες επιχειρήσεις θα αναπτυχθούν; Η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επιχειρήσεων μπορεί να είναι χρήσιμη αν ισχύουν οι παρακάτω δυο προϋποθέσεις.

Η πρώτη προϋπόθεση, η οποία μπορεί να επαρκεί και από μόνη της για να αιτιολογήσει μια κρατική παρέμβαση, είναι η υλοποίηση των επενδυτικών σχεδίων μιας επιχείρησης να έχει σημαντικές θετικές εξωτερικές επιδράσεις για το σύνολο της οικονομίας -- δηλαδή επιδράσεις για άλλες επιχειρήσεις ή νοικοκυριά τις οποίες η επενδύουσα επιχείρηση αδυνατεί να καρπωθεί. Στην περίπτωση αυτή, η χρηματοδότηση την οποία η επιχείρηση μπορεί να βρει στην αγορά δεν αντανακλά το κοινωνικό όφελος που θα προκύψει από τα επενδυτικά της σχέδια. Ένα παράδειγμα θετικών εξωτερικών συνεπειών είναι να συμβάλλει η επιτυχία μιας επιχείρησης καινοτομίας στην ανάπτυξη ενός οικοσυστήματος καινοτομίας στον τομέα της, με οφέλη και για άλλες επιχειρήσεις. Να τονιστεί ότι η πρώτη προϋπόθεση λειτουργεί και αντίστροφα: η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση πρέπει να αποφεύγεται για επιχειρήσεις που έχουν αρνητικές εξωτερικές συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας, π.χ., αρνητικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα.

Η δεύτερη προϋπόθεση, η οποία γενικά δεν επαρκεί από μόνη της αλλά ενισχύει την πρώτη, είναι τμήματα του χρηματοπιστωτικού συστήματος να μην είναι επαρκώς αναπτυγμένα. Για παράδειγμα, αν δεν υπάρχουν ρευστές αγορές κεφαλαίου, καθώς και ένα οικοσύστημα χρηματοδότησης γύρω από αυτές (χρηματιστηριακοί αναλυτές, διαχειριστές κεφαλαίων, κλπ.), η άντληση μετοχικού κεφαλαίου είναι δύσκολη για τις επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα για τις μικρότερες. Στην περίπτωση αυτή,

η μετοχική συμμετοχή του κράτους, μέσω σχημάτων Venture Capital και Growth Equity, μπορεί να είναι χρήσιμη, και να οδηγήσει σε βάθος χρόνου στην ανάπτυξη ρευστών κεφαλαιαγορών.

Η κρατική συμμετοχή στη χρηματοδότηση ιδιωτικών επιχειρήσεων εγκυμονεί και κινδύνους. Το κράτος μπορεί να κατευθύνει δημόσιους πόρους σε επενδυτικά σχέδια που η αγορά μπορεί να χρηματοδοτήσει, και που δεν έχουν θετικές εξωτερικές συνέπειες για το σύνολο της οικονομίας. Στην περίπτωση αυτή υπάρχει σπατάλη δημόσιων πόρων. Δημιουργείται επίσης στρεβλός ανταγωνισμός στην αγορά, καθώς μια επιχείρηση ευνοείται σε βάρος των ανταγωνιστών της. Η αναγκαιότητα της κρατικής συμμετοχής στη χρηματοδότηση θα πρέπει, επομένως, να εξετάζεται προσεκτικά για να διαπιστώνεται αν ισχύουν οι προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν.

Η πρώτη προϋπόθεση είναι πιθανότερο να ισχύει για επιχειρήσεις που παράγουν καινοτόμα προϊόντα ή εισάγουν καινοτόμες μεθόδους παραγωγής, και που μπορεί να έχουν σημαντική συμβολή στην ανάπτυξη νέων οικοσυστημάτων ή τομέων. Επομένως οι κρατικές συμμετοχές θα πρέπει γενικά να εστιάζουν σε τέτοιου είδους επιχειρήσεις.

Η δεύτερη προϋπόθεση είναι πιθανότερο να ισχύει για επενδύσεις σε μετοχικό κεφάλαιο, δεδομένου του μικρού μεγέθους των ελληνικών κεφαλαιαγορών συγκριτικά με τις τράπεζες. Είναι επίσης πιθανότερο να ισχύσει για επενδύσεις από μικρότερες επιχειρήσεις. Επομένως οι κρατικές συμμετοχές θα πρέπει γενικά να εστιάζουν σε μετοχικά σχήματα Venture Capital και Growth Equity όπως τα σχήματα του Equifund. Στην παρούσα συγκυρία, μια κρατική συμμετοχή στον δανεισμό είναι χρήσιμη, εξαιτίας της πανδημίας αλλά και του υψηλού ποσοστού προβληματικών δανείων που κατέχουν οι τράπεζες και το οποίο δυσχεραίνει τη δανειστικότητα των ΜμΕ. Η κρατική συμμετοχή στον δανεισμό μέσω εγγυήσεων είναι προτιμότερη από την επιδότηση των επιτοκίων, καθώς οι εγγυήσεις μειώνουν τον κίνδυνο που αναλαμβάνουν οι τράπεζες και επομένως αυξάνουν τα κίνητρά τους για να δανείζουν. Και στην περίπτωση του δανεισμού, όμως, και σε αυτή της απόκτησης μετοχών, οι ιδιώτες επενδυτές μαζί με τους οποίους το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση θα πρέπει να επιμερίζονται τον κίνδυνο χαμηλών αποδόσεων. Αυτό εξασφαλίζει ότι το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων με σημαντικές πιθανότητες επιτυχίας. Βέβαια, οι αποδόσεις που θα πετυχαίνει το κράτος στις συμμετοχές του θα είναι χαμηλότερες από αυτές των ιδιωτών επενδυτών, καθώς ο λόγος που το κράτος συμμετέχει στη χρηματοδότηση είναι ότι οι αποδόσεις δεν είναι αρκετά ελκυστικές για τους ιδιώτες.

Τα κρατικά προγράμματα χρηματοδότησης είναι σημαντικό να χαρακτηρίζονται από πλήρη διαφάνεια. Τα χαρακτηριστικά των επιδοτούμενων επενδυτικών σχεδίων θα πρέπει να αναλύονται, και να αιτιολογείται προσεκτικά γιατί ισχύουν οι δύο προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν. Η στόχευση θα πρέπει να αιτιολογείται με βάση τις προϋποθέσεις αυτές και όχι με βάση την ύπαρξη κονδυλίων. Οι κρατικοί επενδυτικοί φορείς θα πρέπει επίσης, μέσω της δραστηριοτήτων τους, να εξετάζουν τομείς όπου οι προϋποθέσεις πληρούνται ή όχι, ώστε μελλοντικά προγράμματα χρηματοδότησης να είναι καλά στοχευμένα.⁹²

5.2 Επιχειρήσεις και ανταγωνισμός

Η ένταση του ανταγωνισμού στην εγχώρια αγορά προϊόντων και υπηρεσιών αποτελεί βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της διεθνούς ανταγωνιστικότητας μιας οικονομίας αλλά και της ευημερίας των πολιτών εντός της χώρας. Με εντονότερο ανταγωνισμό, οι επιχειρήσεις έχουν ισχυρότερα κίνητρα να βελτιώνουν τις παραγωγικές διαδικασίες τους, ώστε να είναι σε θέση να προσφέρουν υψηλότερης ποιότητας προϊόντα και υπηρεσίες σε χαμηλότερες τιμές. Αυτό ωφελεί

⁹² Μια ανάλυση αυτού του ζητήματος, καθώς και των βέλτιστων πρακτικών λειτουργίας των αναπτυξιακών τραπεζών γενικότερα, βρίσκεται στο Fernandez-Arias E., R. Hausmann και U. Panizza (2019) "Smart Development Banks", Inter-American Development Bank, working paper.

τους καταναλωτές. Αυξάνει επίσης την παραγωγικότητα της οικονομίας, και κατ' επέκταση τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας.

Ο ανταγωνισμός βελτιώνει την παραγωγικότητα σε επίπεδο επιχείρησης, καθώς οι επιχειρήσεις που λειτουργούν σε περισσότερο ανταγωνιστικό περιβάλλον έχουν γενικά καλύτερη διαχείριση. Βελτιώνει επίσης την παραγωγικότητα σε επίπεδο οικονομικού κλάδου, καθώς περισσότερο παραγωγικές επιχειρήσεις εισέρχονται και κερδίζουν μερίδιο αγοράς σε βάρος των λιγότερο παραγωγικών. Τέλος, ο ανταγωνισμός σε έναν κλάδο βελτιώνει την παραγωγικότητα στο σύνολο της οικονομίας αν τα προϊόντα του κλάδου χρησιμοποιούνται ως ενδιάμεσα προϊόντα σε άλλους κλάδους, καθώς η μείωση των τιμών των προϊόντων του κλάδου συνεπάγεται μείωση κόστους στους άλλους κλάδους. Σημαντικά παραδείγματα τέτοιων προϊόντων είναι η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες και οι μεταφορές.

Η ευεργετική επίδραση του ανταγωνισμού στην παραγωγικότητα και τη διεθνή ανταγωνιστικότητα επιβεβαιώνεται από ευρύ φάσμα εμπειρικών μελετών, οι οποίες συγκρίνουν διαφορετικές αγορές προϊόντων ή και διαφορετικές επιχειρήσεις στον ίδιο κλάδο.⁹³ Τα ευρήματα δεν περιορίζονται στις δυτικές οικονομίες, αλλά προκύπτουν και από μελέτες στην Ιαπωνία, στη Νότια Κορέα, καθώς και σε αναπτυσσόμενες χώρες.

Ο εντονότερος ανταγωνισμός έχει, φυσικά, ως άμεσο αποτέλεσμα τη μείωση των κερδών για επιχειρήσεις και κλάδους -- κέρδη που προκύπτουν από ένα περιβάλλον όπου μπορεί να πωλούνται προϊόντα χαμηλότερης ποιότητας σε υψηλότερες τιμές επειδή, με διάφορους τρόπους, αποκλείεται η πρόσβαση των αγοραστών σε καλύτερες εναλλακτικές. Στο σύνολο της οικονομίας, όμως, η μείωση των κερδών είναι μικρότερη από το όφελος που προκύπτει από τη μείωση των τιμών για τους καταναλωτές και τους ενδιάμεσους αγοραστές και από την επέκταση της δραστηριότητας παραγωγικότερων επιχειρήσεων. Μεσοπρόθεσμα, το σημαντικότερο αποτέλεσμα της υψηλότερης έντασης ανταγωνισμού στην οικονομία είναι ότι αυξάνεται η παραγωγικότητα, η καινοτομικότητα και η εξωστρέφεια.⁹⁴

Η ένταση του ανταγωνισμού στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας είναι γενικά χαμηλή. Αυτό, σε μεγάλο βαθμό, οφείλεται στην πολυπλοκότητα και αναποτελεσματικότητα του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου, η οποία δημιουργεί εμπόδια για την είσοδο νέων επιχειρήσεων. Οι αναποτελεσματικές ρυθμίσεις αυξάνουν και το κόστος των υφιστάμενων επιχειρήσεων, μειώνοντας τη διεθνή ανταγωνιστικότητά τους. Επειδή όμως οι επιχειρήσεις που βρίσκονται ήδη στην αγορά μπορούν να προσαρμοστούν καλύτερα στην πολυπλοκότητα του εγχώριου ρυθμιστικού πλαισίου από άλλες και ιδίως ξένες, αντιμετωπίζουν λιγότερο ανταγωνισμό από αυτές. Το αποτέλεσμα είναι μια σχετικά κλειστή αγορά, όπου πολλές επιχειρήσεις δεν είναι ανταγωνιστικές διεθνώς, αλλά κατορθώνουν να έχουν σημαντικά περιθώρια λειτουργικού κέρδους εγχωρίως.

Η βελτίωση του θεσμικού και ρυθμιστικού πλαισίου, με τους τρόπους που περιγράφονται σε πολλές από τις ενότητες της Έκθεσης, θα έχει διττό ευεργετικό αποτέλεσμα στην οικονομία. Θα μειώσει το κόστος για τις εγχώριες επιχειρήσεις, καθιστώντας τις περισσότερο ανταγωνιστικές διεθνώς και εξωστρεφείς. Παράλληλα, θα αυξήσει την ένταση του ανταγωνισμού στη χώρα, καθώς θα διευκολύνει την είσοδο νέων επιχειρήσεων και την επέκταση των υφιστάμενων.

⁹³ OECD (2013), OECD Competition Assessment Reviews: Greece, OECD (2014), Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes.

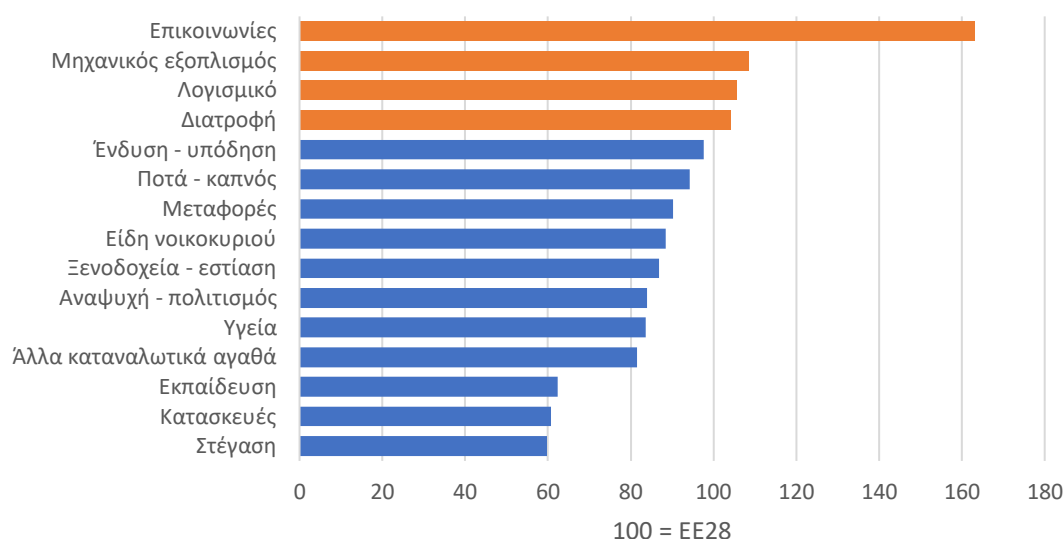
⁹⁴ Πρόσφατη έρευνα (Besley, T., N. Fontana και N. Limodio (2020), Antitrust policies and profitability in non-tradable sectors, προσεχώς στο *American Economic Review*) οδηγεί στο συμπέρασμα ότι υψηλότερη ένταση ανταγωνισμού μειώνει τα περιθώρια κέρδους στους τομείς των μη διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών σε αντίθεση με αυτούς των εμπορεύσιμων.

5.2.1 Δείκτες

Η ένταση ανταγωνισμού στο σύνολο μιας οικονομίας δεν είναι εύκολο να μετρηθεί. Η κάθε αγορά προϊόντος διαφέρει σε ουσιώδη χαρακτηριστικά (όπως κόστος, ζήτηση, φορολογική μεταχείριση, καινοτομία και χαρακτηριστικά των προϊόντων), γεγονός που καθιστά δύσκολη την όποια γενίκευση. Ωστόσο, η χαμηλή παραγωγικότητα και η περιορισμένη διεθνής ανταγωνιστικότητα αποτελούν ισχυρές έμμεσες ενδείξεις ότι η ένταση του ανταγωνισμού στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας είναι χαμηλή.

Ενδείξεις για την ένταση του ανταγωνισμού σε επίπεδο ομάδων προϊόντων προκύπτουν από τη σύγκριση των επιπέδων των τιμών, στο πλαίσιο του υπολογισμού των ισοδύναμων αγοραστικής δύναμης. Παρά το ότι άμεσες συγκρίσεις δεν πάντα εφικτές, σε επίπεδο ευρύτερων ομάδων, αρκετά υψηλότερα σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ28 είναι οι τιμές στην Ελλάδα για τις υπηρεσίες επικοινωνίας (κατά 63,1% το 2019), ενώ υψηλότερες από τον μέσο όρο καταγράφονται και οι τιμές μηχανικού εξοπλισμού (κατά 8,6%), λογισμικού (5,7%) και προϊόντων διατροφής (4,3% - Διάγραμμα 5.4). Σε επίπεδο στενότερων ομάδων προϊόντων, σχετικά υψηλές τιμές καταγράφονται σε συγκεκριμένες βασικές κατηγορίες ειδών διατροφής.

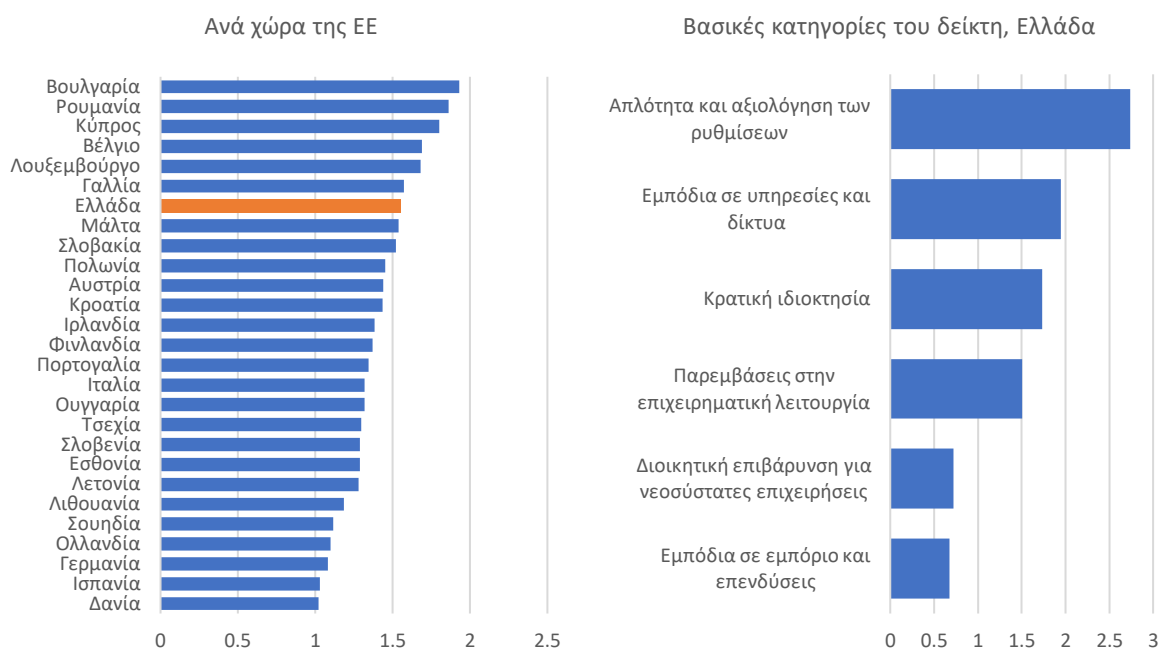
Διάγραμμα 5.4: Δείκτες συγκριτικού επιπέδου τιμών, ΕΕ28=100, 2019



Πηγή: Eurostat

Ενδείξεις για χαμηλή ένταση ανταγωνισμού προέρχονται και από τον δείκτη που αφορά τη ρύθμιση της αγοράς προϊόντων (Product Market Regulation, PMR). Ο δείκτης, που δημοσιεύεται κάθε πέντε έτη από τον ΟΟΣΑ, προσφέρει ένα μέτρο της ποιότητας των ρυθμίσεων της αγοράς προϊόντων και του βαθμού στον οποίο λειτουργούν περιοριστικά. Καταγράφει επίσης τα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις, καθώς και τον βαθμό του κρατικού ελέγχου στην οικονομία. Η εικόνα που προκύπτει από τον εν λόγω δείκτη ως προς τη σχετική θέση της Ελλάδας, είναι συνεπής με τα προηγούμενα αποτελέσματα: αυστηρή ρύθμιση της αγοράς προϊόντων, ισχυρός κρατικός έλεγχος και μεγάλα εμπόδια στην επιχειρηματικότητα. Ειδικότερα, η Ελλάδα βρίσκεται στην 7^η δυσμενέστερη θέση ανάμεσα στα 27 μέλη της ΕΕ. Η χώρα καταγράφει τη μεγαλύτερη υστέρηση στους υποδείκτες που μετρούν τη διαδικασία απλοποίησης και αξιολόγησης των ρυθμίσεων (με ειδικά προβληματική την αλληλεπίδραση με ομάδες συμφερόντων), τα εμπόδια ανταγωνισμού σε υπηρεσίες και δίκτυα, και το εύρος δραστηριοτήτων επιχειρήσεων που ανήκουν στο Δημόσιο (Διάγραμμα 5.5).

Διάγραμμα 5.5: Δείκτης ρύθμισης της αγοράς προϊόντων, 2018



Πηγή: OECD

5.2.2 Αγκυλώσεις και προτάσεις πολιτικής

Όπως περιγράφεται και αλλού στην Έκθεση, σε πολλές αγορές υπάρχει κατακερματισμός, με πολλές επιχειρήσεις μικρού μεγέθους. Αν και καταρχήν το πλήθος των επιχειρήσεων σε μια αγορά ευνοεί τον ανταγωνισμό, το πρόβλημα που εμφανίζεται είναι διττής φύσης: πολλές επιχειρήσεις λειτουργούν μη αποτελεσματικά, έχουν δυσχερή πρόσβαση σε χρηματοδότηση και κάνουν χαμηλές επενδύσεις, ενώ ταυτόχρονα η συμπεριφορά τους και κεντρικά χαρακτηριστικά της παραγωγής τους και της ζήτησης προδιαγράφονται από ρυθμιστικούς κανόνες που συνήθως μειώνουν την ένταση του ανταγωνισμού. Σε άλλους κλάδους, υπάρχει ολιγοπωλιακή διάρθρωση, αλλά και εκεί το ευρύτερο ρυθμιστικό πλαίσιο δεν προωθεί την αποτελεσματική λειτουργία των επιχειρήσεων, ενώ παράλληλα τείνει να θέτει σημαντικά εμπόδια σε όσους δυνητικά θα εισέρχονταν ως νέοι ανταγωνιστές στον κλάδο.

Ρυθμιστικό πλαίσιο

Οι υπερβολικές και ανώφελες ρυθμίσεις σε μεγάλο αριθμό αγορών στην Ελλάδα έχουν οδηγήσει σε υψηλό ρυθμιστικό βάρος, με αρνητικές συνέπειες για το κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων και για την ένταση του ανταγωνισμού.

Αναφορικά με τον όγκο ανώφελων ρυθμίσεων, σε έκθεση του ΟΟΣΑ⁹⁵ καταγράφεται ότι, στο διάστημα που εξετάζει η έκθεση, εκδόθηκαν 3.430 νόμοι, 20.580 προεδρικά διατάγματα, 114.905 υπουργικές αποφάσεις, 24.010 αποφάσεις περιφερειών και 8.575 αποφάσεις δημοτικών αρχών. Συνολικά εκδόθηκαν 171.500 νέες ρυθμίσεις – εκδίδονταν περίπου 5.716 ρυθμίσεις ετησίως (ή 477 μηνιαίως) κατά μέσο όρο. Ακόμα και αν δεν προσμετρήσουμε τις αποφάσεις των περιφερειών και τις ρυθμίσεις των δημοτικών αρχών, ο αριθμός των ρυθμίσεων ανά έτος ανέρχεται σε 4.630 κατά μέσο όρο (ή 386 ρυθμίσεις μηνιαίως). Σύμφωνα με μια συγκριτική μελέτη μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ (OECD, 2009), μεταξύ 1997 και 2007 όχι μόνο αυξήθηκε σημαντικά ο αριθμός των νέων πρωτογενών

⁹⁵ OECD (2011), «Functional Review of the Central Administration in Greece»

νόμων, αλλά η Ελλάδα ήταν η χώρα με τις περισσότερες νέες δευτερεύουσες ρυθμίσεις ανάμεσα σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ.

Οι ρυθμίσεις συχνά σχεδιάζονται ανεπαρκώς, χωρίς προηγουμένως τα κατάλληλα θεσμικά όργανα να διερευνήσουν αν οι ρυθμίσεις είναι όντως αναγκαίες, αν είναι αναλογικές με το πρόβλημα που καλούνται να επιλύσουν, και χωρίς να έχουν αξιολογηθεί οι επιδράσεις τους. Το πρόβλημα εξετάζεται περισσότερο στην Ενότητα 4.1, όπου γίνεται επίσης αναφορά στην πρόσφατη θεσμοθέτηση της Επιτροπής Αξιολόγησης Νομοπαρασκευαστικού Έργου – μια αναμφισβήτητα θετική εξέλιξη.

Συναφής και συμπληρωματική με το πρόβλημα του σχεδιασμού των ρυθμίσεων είναι η αδυναμία ή το υψηλό κόστος που απαιτείται να καταβάλλει μια επιχείρηση για να επιτύχει ρυθμιστική συμμόρφωση. Το γεγονός αυτό οφείλεται τόσο στην πολυνομία και τα πολλαπλά επίπεδα νομοθεσίας όσο και στην ελλιπή ψηφιοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας και ρυθμίσεων. Η πολυνομία και η ελλιπής ψηφιοποίηση καθιστούν δύσκολο τον έλεγχο συμμόρφωσης τόσο εκ των προτέρων (*ex ante*) όσο και εκ των υστέρων (*ex post*).

Πολιτική ανταγωνισμού

Παράλληλα με την ύπαρξη υπερβολικών και ανώφελων ρυθμίσεων, προβλήματα υπάρχουν και με την εφαρμογή ρυθμίσεων ουσιαστικής σημασίας, όπως το δίκαιο του ανταγωνισμού και η κλαδική ρύθμιση. Η εφαρμογή δεν είναι επαρκώς αποτελεσματική σε κάποιες περιπτώσεις, με συνέπεια την κυριαρχία συμπεριφορών που δεν συνάδουν με ελεύθερο και έντονο ανταγωνισμό.

Η Ελλάδα διαθέτει την Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού (ΕΕΑ), που λειτουργεί ως Ανεξάρτητη Αρχή, καθώς και μια σειρά κλαδικών Ρυθμιστικών Αρχών (Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Ρυθμιστικές Αρχές στις μεταφορές κ.ά.). Οι Αρχές αυτές διαθέτουν νομικά κατοχυρωμένα ανεξαρτησία, αλλά απαιτούνται ακόμα σημαντικά βήματα ώστε να φτάσουν στο επίπεδο της πραγματικής ανεξαρτησίας που διαθέτει, για παράδειγμα, η Τράπεζα της Ελλάδος, και υψηλότερο επίπεδο αποτελεσματικότητας. Τα βήματα αυτά συμπεριλαμβάνουν μεταξύ άλλων σταθερή χρηματοδότηση της κάθε Αρχής, ως ποσοστό του ΑΕΠ ή άλλου κατάλληλου δείκτη, η οποία να καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό αν χρειάζεται, ευελιξία στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού τους, και αξιόπιστη διαδικασία στοχοθεσίας και αξιολόγησης. Τα ζητήματα αυτά αναλύονται εκτενέστερα για όλες τις Ανεξάρτητες Αρχές στην Ενότητα 4.1. Στην περίπτωση των Αρχών ανταγωνισμού είναι επίσης σημαντικό να προσδιοριστούν οι αρμοδιότητές τους με μεγαλύτερη σαφήνεια, και να περιοριστούν οι όποιες επικαλύψεις.

Αναφορικά με την ΕΕΑ, απαιτείται περαιτέρω ενίσχυση σε υλικούς και ανθρώπινους πόρους και εξειδικευμένους επιστημονικούς συμβούλους ώστε αφενός να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της (μείωση των χρόνων από τον εντοπισμό παραβάσεων στην εκδίκαση των αποφάσεων), αφετέρου ώστε η ΕΕΑ να ενεργεί με σκοπό να βελτιώσει την κουλτούρα του ανταγωνισμού (*advocacy*) και τις δραστηριότητες προβολής (*outreach activities*). Η αποτελεσματική λειτουργία της ΕΕΑ αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την καταπολέμηση συμπεριφορών, ιδίως από ισχυρές επιχειρήσεις, που μειώνουν τον ανταγωνισμό στις αγορές μέσω εναρμονισμένων πρακτικών ή κατάχρησης δεσπίζουσας θέσης, με αρνητικό αντίκτυπο στους καταναλωτές και την ευρύτερη οικονομία.

Εταιρική διοίκηση (management)

Προβλήματα στον εγχώριο ανταγωνισμό και στη διεθνή ανταγωνιστικότητα προκύπτουν και λόγω του απαρχαιωμένου υποδείγματος εταιρικής διοίκησης που παρατηρείται σε ορισμένες περιπτώσεις του επιχειρηματικού τομέα στη χώρα. Ειδικότερα, η Ελλάδα έχει τη χαμηλότερη βαθμολογία μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στα στοιχεία του World Management Survey. Ο συγκεκριμένος

σύνθετος δείκτης αξιολογεί 18 διοικητικές πρακτικές, σε τρεις επιμέρους διαστάσεις: τη στοχοθεσία (target management), την παρακολούθηση της επιχειρησιακής απόδοσης (monitoring management) και την παροχή κινήτρων στο προσωπικό, και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (incentives management).

Στα ίδια συμπεράσματα συνεπικουρούν και τα στοιχεία από το Global Talent Competitiveness Index (2017), που ακολουθεί μια διαφορετική μεθοδολογία. Η Ελλάδα καταλαμβάνει ιδιαίτερα χαμηλή θέση σε θέματα που αφορούν τον επαγγελματισμό της διοίκησης (89^η θέση ανάμεσα σε 118 χώρες), τη σύνδεση αμοιβών και παραγωγικότητας (90^η θέση) και την εξέλιξη των εργαζομένων (79^η θέση). Μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν τις διαδικασίες ελέγχου και τη χρηστή εταιρική διακυβέρνηση είναι απαραίτητες και πρέπει να αντιμετωπιστούν ως υψηλής προτεραιότητας. Το θέμα αυτό αναλύεται περαιτέρω στην Ενότητα 5.1.

5.2.3 Ιδιωτικοποιήσεις

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων έχει σημαντικές επιδράσεις στην παραγωγικότητα των περιουσιακών στοιχείων που ιδιωτικοποιούνται, καθώς και σε αυτή της οικονομίας γενικότερα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η θεαματική αύξηση στην κίνηση εμπορευματοκιβωτίων στο λιμάνι του Πειραιά με τη δραστηριοποίηση του ομίλου COSCO από το 2008 και την αλλαγή του επιχειρηματικού υποδείγματος διαχείρισης του λιμένα.⁹⁶ Ειδικότερα, η κίνηση αυξήθηκε από 1,4 εκατ. TEUs το 2007 σε 5,7 εκατ. TEUs το 2019, και ως αποτέλεσμα το λιμάνι του Πειραιά κατέλαβε την 1^η θέση στη Μεσόγειο και την 4^η στην Ευρώπη, από 17^η το 2007.

Οι ιδιωτικοποιήσεις μπορούν να αυξήσουν την παραγωγικότητα μέσω της καλύτερης διαχείρισης των περιουσιακών στοιχείων αλλά και μέσω της υλοποίησης νέων επενδύσεων. Οι συμφωνίες ιδιωτικοποιήσεων συχνά εμπεριέχουν δεσμεύσεις για την πραγματοποίηση μιας ροής επενδύσεων. Η εισροή κεφαλαίων από στρατηγικούς επενδυτές εκσυγχρονίζουν τους παραγωγικούς πόρους σε μια συγκυρία που δεν θα επέτρεπε αυτό να γίνει με τους περιορισμούς του προγενέστερου ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Ενδεικτικό παράδειγμα προέρχεται από την παραχώρηση 14 περιφερειακών αεροδρομίων στην εταιρεία Fraport Greece το 2017. Το επενδυτικό πρόγραμμα της εταιρείας αναμένεται να ξεπεράσει τα €460 εκατ. έως το τέλος του 2020.⁹⁷ Δεν θα ήταν εφικτό να εφαρμοστεί ανάλογο πρόγραμμα αναβάθμισης των υποδομών και ενίσχυσης των διασυνδέσεων στα αεροδρόμια που παραμένουν υπό τη διαχείριση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας.

Οι ιδιωτικοποιήσεις και οι επενδύσεις που συνδέονται με αυτές μπορούν να επιδράσουν καταλυτικά στην ανάπτυξη πολλών τομέων της οικονομίας. Ο εκσυγχρονισμός των αεροδρομίων και των μαρίνων της χώρας μέσω των νέων επενδύσεων βελτιώνει σημαντικά την ποιότητα του τουριστικού προϊόντος που προσφέρει η χώρα. Επιπλέον, η ανάπτυξη των περιφερειακών λιμένων από νέους στρατηγικούς επενδυτές μπορεί να δώσει σημαντική ώθηση στη μεταφορική δραστηριότητα, αλλά και στην μεταποίηση στις αντίστοιχες περιοχές. Τέλος, περιοχές και ακίνητα που βρίσκονται σε αχρηστία, όπως το Ελληνικό, μπορούν με το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων να μετατραπούν σε πόλους ανάπτυξης εμπορικών, επιχειρηματικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων για τους επισκέπτες και τους κατοίκους της ευρύτερης περιοχής. Παράλληλα, η διαδικασία ιδιωτικοποίησης για κάποια περιουσιακά στοιχεία επιβάλλει και υποβοηθά την εφαρμογή καινοτομικών λύσεων που αυξάνουν

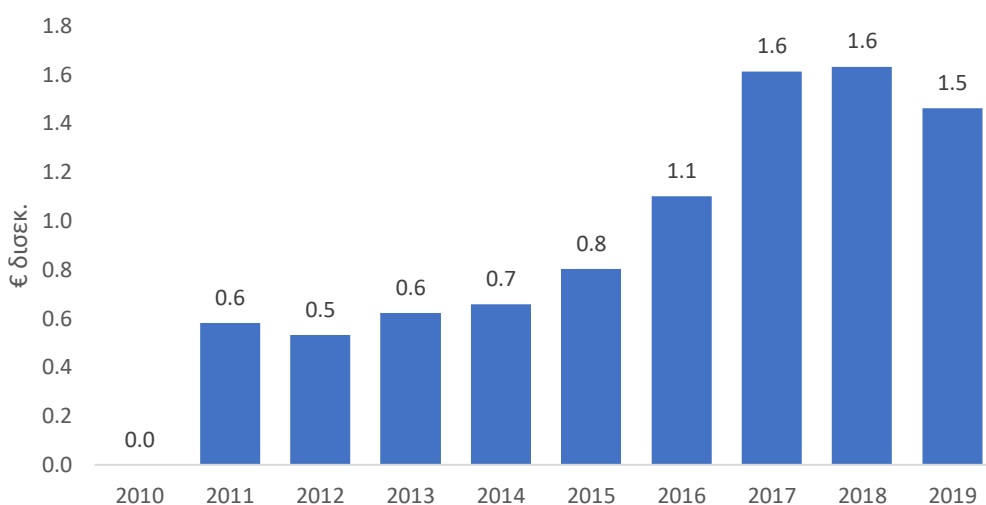
⁹⁶ Τον Νοέμβριο του 2008 υπογράφηκε σύμβαση παραχώρησης με την εταιρεία Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Α.Ε. (ΣΕΠ), θυγατρική της COSCO Pacific Limited, για την εκμετάλλευση και αποκλειστική χρήση του Νέου Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων για 35 χρόνια, ο οποίος περιλαμβάνει τις προβλήτες II και III (ανατολική πλευρά). Το 2016, η εταιρεία Cosco Group (Hong Kong) Limited, μέλος του Ομίλου COSCO, εξαγόρασε πλειοψηφικό ποσοστό μετοχών (51%) από το Ελληνικό Δημόσιο.

⁹⁷ Πηγή: IOBE (2020), Η μακροοικονομική και κοινωνικό-οικονομική επίδραση του προγράμματος αξιοποίησης της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου.

την αξία τους και που μπορούν να επεκταθούν στη συνέχεια και για την αξιοποίηση άλλων περιουσιακών στοιχείων στη χώρα.

Οι ιδιωτικοποιήσεις φέρνουν επίσης έσοδα για το Ελληνικό Δημόσιο, τόσο από το αρχικό τίμημα και τα ετήσια ανταλλάγματα που προβλέπονται στις συμβάσεις παραχώρησης, όσο και από αυξημένες εισροές από φόρους και εισφορές λόγω ισχυρότερης δραστηριότητας στους ιδιωτικοποιημένους πόρους. Αυτά τα έσοδα δημιουργούν δημοσιονομικό χώρο, ο οποίος θα έπρεπε αλλιώς να προκύψει από υψηλότερους φόρους ή από περικοπή των δημόσιων δαπανών. Εκτιμάται ότι το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων ενίσχυσε το ΑΕΠ της χώρας κατά περίπου €1 δισεκ. ετησίως κατά μέσο όρο την περίοδο 2011-2019 (Διάγραμμα 5.6) με τον δημοσιονομικό χώρο που δημιούργησε, καθώς και με τις επενδύσεις που προκάλεσε στα περιουσιακά στοιχεία που ιδιωτικοποιήθηκαν.

Διάγραμμα 5.6: Ενίσχυση του πραγματικού ετήσιου ΑΕΠ της Ελλάδας λόγω της υλοποίησης του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, σε σύγκριση με το επίπεδο του ΑΕΠ αν δεν είχε υλοποιηθεί το πρόγραμμα (σενάριο βάσης - έτος αναφοράς 2010)



Πηγή: IOBE (2020)

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων βρίσκεται σε εξέλιξη. Ενώ έχουν ιδιωτικοποιηθεί σημαντικά περιουσιακά στοιχεία του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), εκκρεμεί ακόμα η ιδιωτικοποίηση άλλων σε υποδομές, ακίνητα και εταιρείες. Ειδικότερα, σε εξέλιξη βρίσκονται έργα ιδιωτικοποίησης υποδομών (περιφερειακά λιμάνια, μαρίνες, Εγνατία Οδός, υπόγεια αποθήκη φυσικού αερίου), ακινήτων (Ελληνικό, Golf Αφάντου, εργοταξιακοί χώροι Αντιρρίου) και εταιρειών (ΔΕΠΑ Εμπορίας, ΔΕΠΑ Υποδομών, Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών). Πολλά ακόμα έργα βρίσκονται στα αρχικά στάδια προγραμματισμού, μεταξύ των οποίων είναι η παραχώρηση της Αττικής Οδού, η πώληση μετοχών της ΔΕΗ, των Ελληνικών Πετρελαίων, της ΕΥΔΑΠ και της ΕΥΑΘ, καθώς και διαγωνισμοί για μαρίνες, λιμάνια, ιαματικές πηγές και ακίνητα.

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων είναι κρίσιμο να συνεχιστεί, με προτεραιοποίηση που να μεγιστοποιεί τις θετικές επιδράσεις σε σημαντικούς τομείς όπως ο τουρισμός και η ενέργεια, αλλά και με μεγαλύτερη ένταση. Ειδικότερα, η μεγιστοποίηση των θετικών επιδράσεων από τον εκσυγχρονισμό των υποδομών και την αποδοτικότερη αξιοποίησή τους αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ανάπτυξη της οικονομίας την επόμενη δεκαετία. Παράλληλα, μια συνολικά υψηλότερη αναπτυξιακή δυναμική στην οικονομία αυξάνει την αξία και των επιμέρους περιουσιακών στοιχείων και τα αναμενόμενα έσοδα από την αξιοποίησή τους. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να προστεθούν στο πρόγραμμα προς αξιοποίηση και σειρά νέων περιουσιακών

στοιχείων του Δημοσίου, υπό την προϋπόθεση όμως πως θα διευρυνθεί ο σκοπός χρήσης των εσόδων ώστε αυτά να μπορούν να ενισχύσουν άμεσα τον κρατικό προϋπολογισμό.

5.2.4 ΔΕΚΟ

Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ) κατέχουν σημαντική θέση στην ελληνική οικονομία, καθώς συχνά δραστηριοποιούνται σε τομείς που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Ωστόσο, εξαιτίας σοβαρών διαχειριστικών λαθών του παρελθόντος, στρεβλών κινήτρων και έντονου εναγκαλισμού με το πολιτικό σύστημα, πολλές ΔΕΚΟ υστερούν σε όρους οικονομικής αποδοτικότητας και βιωσιμότητας, δημιουργώντας, ακόμα και σήμερα, πρόσθετα δημοσιονομικά βάρη στην ελληνική οικονομία.

Με την ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) τον Μάιο του 2016 (Ν.4389/2016) και τη μεταβίβαση προς αυτή των συμμετοχών του Ελληνικού Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο σημαντικών Δημόσιων Επιχειρήσεων τον Ιανουάριο του 2018, επιχειρήθηκε η βελτίωση στη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του Ελληνικού Δημοσίου. Η ΕΕΣΥΠ συγκεντρώνει ένα σημαντικό χαρτοφυλάκιο περιουσιακών στοιχείων (υποδομές και ακίνητα) και συμμετοχών σε δημόσιες επιχειρήσεις, αποσκοπώντας στην αποτελεσματική διαχείρισή τους, στη διατήρηση και μεγιστοποίηση της αξίας τους, στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στη συμβολή τους στην απομείωση του δημοσίου χρέους της χώρας. Η οργανωτική δομή της ΕΕΣΥΠ περιλαμβάνει τις άμεσες θυγατρικές, στις οποίες εντάσσεται το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ) και το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), και τις λοιπές θυγατρικές εταιρείες, στις οποίες περιλαμβάνονται οι πλειοψηφικές ή μειοψηφικές μετοχικές συμμετοχές σε ΔΕΚΟ και σε άλλες εταιρείες (Πίνακας 5.1).

Πίνακας 5.1 Άμεσες και λοιπές θυγατρικές εταιρείες της ΕΕΣΥΠ και ποσοστό συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο

Άμεσες θυγατρικές	Ποσοστό συμμετοχής
Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε. (ΤΑΙΠΕΔ)	100%
Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤΑΔ)	100%
Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ)	100%
Λοιπές θυγατρικές	Ποσοστό συμμετοχής
Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθήνας Α.Ε. (ΟΑΣΑ)	100%
ΓΑΙΑΟΣΕ Α.Ε.	100%
Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΔΕΘ – HELEXPO)	100%
Οργανισμός Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Α.Ε. (ΟΚΑΑ)	100%
Κεντρική Αγορά Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΚΑΘ)	100%
Ανώνυμος Εταιρεία Διώρυγος Κορίνθου Α.Ε. (ΑΕΔΙΚ)	100%
Ελληνικά Ταχυδρομεία Α.Ε. (ΕΛΤΑ)	90%
Ελληνικές Αλυκές Α.Ε.	55,19%
Εταιρεία Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως Πρωτεύουσας Α.Ε. (ΕΥΔΑΠ)	50%+1μετοχή
Εταιρεία Υδρευσης & Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΕΥΑΘ)	50%+1μετοχή
ΕΤΒΑ – ΒΙ.ΠΕ. Α.Ε	35%
Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Α.Ε. (ΔΕΗ)	34,12%
Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.	25%
Folli Follie Α.Ε	0,96%

Πηγή: ΕΕΣΥΠ.

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων που εξετάζεται στην Ενότητα 5.2.3 αφορά τα περιουσιακά στοιχεία του ΤΑΙΠΕΔ, αλλά μπορεί να επεκταθεί και σε περιουσιακά στοιχεία της ΕΕΣΥΠ που βρίσκονται εκτός

του ΤΑΙΠΕΔ. Για παράδειγμα, οι μετοχικές συμμετοχές του δημοσίου στις τράπεζες, μέσω του ΤΧΣ, θα πρέπει να πουληθούν σταδιακά σε ιδιώτες επενδυτές. Το ίδιο ισχύει για τις συμμετοχές σε κάποιες ΔΕΚΟ.

Οι κυριότερες δραστηριότητες των ΔΕΚΟ που βρίσκονται υπό τον έλεγχο της ΕΕΣΥΠ εντοπίζονται στους τομείς της Ενέργειας, της Ύδρευσης και Αποχέτευσης, των Αστικών Συγκοινωνιών και των Ταχυδρομείων. Οι εταιρείες αυτές μπορεί να ενισχύσουν την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, συμβάλλοντας τόσο με την επενδυτική τους δραστηριότητα (με ή χωρίς ιδιωτικοποίηση) όσο και με τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας τους, ο οποίος θα επιτρέψει τη βελτίωση των οικονομικών τους επιδόσεων και τη μείωση της εξάρτησης από τους πόρους του κρατικού προϋπολογισμού. Ενδεικτικά, επενδύσεις προγραμματίζεται να υλοποιηθούν σε πεδία όπως η επέκταση των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, η αναβάθμιση εγκαταστάσεων των κεντρικών αγορών της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, η ανανέωση του στόλου λεωφορείων με σύγχρονα και περιβαλλοντικά φιλικά οχήματα, η ανάπτυξη των εγκαταστάσεων της ΔΕΘ, η ανάπτυξη βιομηχανικών πάρκων και κέντρων logistics, δράσεις ψηφιακού μετασχηματισμού για τον εκσυγχρονισμό των δημόσιων επιχειρήσεων, κ.ά.

Στο πλαίσιο αυτό είναι επίσης ιδιαίτερα θετική η εφαρμογή διαδικασιών αξιολόγησης των διοικητικών συμβουλίων των ΔΕΚΟ που βρίσκονται υπό τον έλεγχο της ΕΕΣΥΠ, η δημιουργία επιτροπών ελέγχου με εξειδικευμένη γνώση σε θέματα λογιστικής και ελεγκτικής, η αναβάθμιση ή δημιουργία τμημάτων εσωτερικού ελέγχου, η ανάπτυξη διαδικασιών κανονιστικής συμμόρφωσης, η ανάπτυξη επιχειρηματικών σχεδίων, η ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης και η θέσπιση ενός ενιαίου πλαισίου παρακολούθησης και ελέγχου της απόδοσης με συγκεκριμένους βασικούς δείκτες απόδοσης (ΒΔΑ). Καθώς στην ΕΕΣΥΠ δεν περιλαμβάνεται το σύνολο των ΔΕΚΟ (π.χ. κρατικές επιχειρήσεις όπως οι εγχώριες αμυντικές βιομηχανίες ΕΑΒ και ΕΑΣ ή ο ΟΣΕ και η ΕΡΤ ελέγχονται από τα αρμόδια υπουργεία), είναι σκόπιμη η άμεση εισαγωγή παρόμοιων ρυθμίσεων και διαδικασιών για το σύνολο των ΔΕΚΟ στην Ελλάδα.

Παράλληλα με τις βελτιώσεις στη διοίκηση και λειτουργία των ΔΕΚΟ, θα πρέπει να εξεταστεί η ιδιωτικοποίηση κάποιων από αυτές. Για τον σκοπό αυτό, είναι σκόπιμο να διατυπωθούν κανόνες σύμφωνα με τους οποίους θα θεωρείται προτιμητέα η κρατική κυριότητα, όπως επίσης και αρχές και πρότυπα με τα οποία θα ασκούνται τα κρατικά δικαιώματα. Σε γενικές γραμμές, η ιδιωτικοποίηση μιας επιχείρησης είναι προτιμητέα όταν αυτή δραστηριοποιείται σε ανταγωνιστικό περιβάλλον. Όταν, αντίθετα, η επιχείρηση είναι φυσικό μονοπώλιο, τότε η κρατική κυριότητα μπορεί να είναι προτιμητέα, αλλά αυτό εξαρτάται και από άλλους θεσμικούς παράγοντες.⁹⁸ Σε κάθε περίπτωση, όσες ΔΕΚΟ παραμείνουν στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου είναι απαραίτητο να συνεχίσουν να βελτιώνουν την οικονομική τους αποδοτικότητα, η οποία είναι κρίσιμη και σε σχέση με τα δημόσια οικονομικά.

5.3 Εργασία

Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από χαμηλή παραγωγικότητα και χαμηλή συμμετοχή. Περιθώρια για παρεμβάσεις υπάρχουν και ως προς τα δύο αυτά ζητήματα μέσω (α) βελτίωσης των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού (απασχολούμενων και ανέργων) και (β) αύξησης του ποσοστού συμμετοχής εκείνων των ομάδων του πληθυσμού που υπο-εκπροσωπούνται (γυναίκες, νέοι και άτομα μεγαλύτερης ηλικίας).

Η πρόσφατη εμπειρία της πανδημίας COVID-19 καθιστά τις μεταρρυθμίσεις περισσότερο αναγκαίες, καθώς αναμένεται επιτάχυνση του ρυθμού αυτοματοποίησης της οικονομίας που προϋποθέτει την

⁹⁸ Vickers J. και G. Yarrow (1991) "Economic Perspectives on Privatization", *Journal of Economic Perspectives*, 5, 2, 111-132.

επανακατάρτιση του εργατικού δυναμικού σε, μεταξύ άλλων, ψηφιακές δεξιότητες καθώς και την ευκολότερη μετακίνηση των απασχολούμενων μεταξύ κλάδων οικονομικής δραστηριότητας.

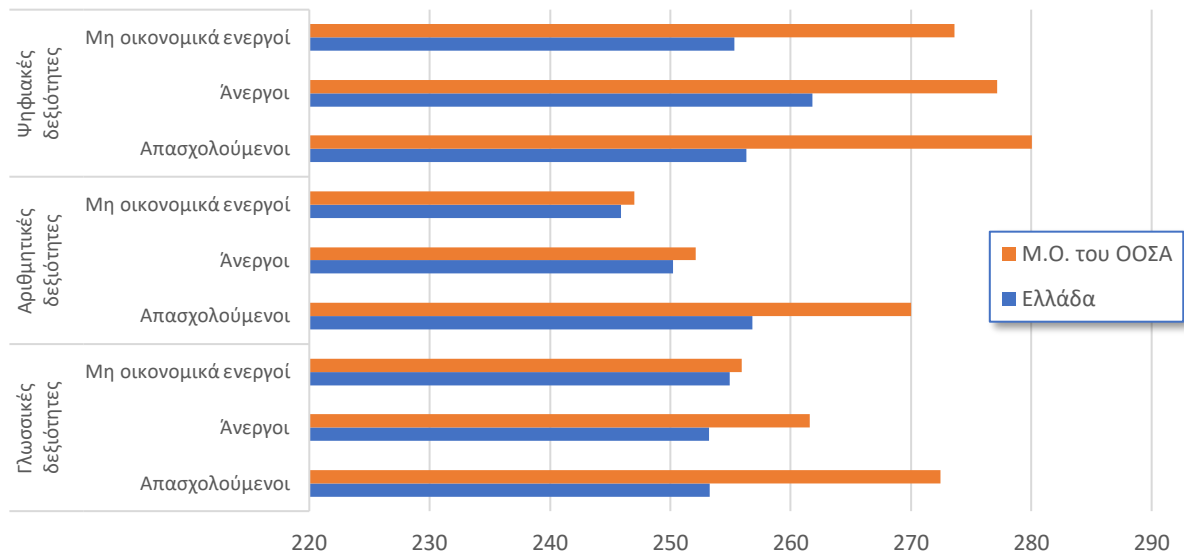
5.3.1 Αγκυλώσεις

Παραγωγικότητα και δεξιότητες

Όπως τεκμηριώνεται στο Κεφάλαιο 1, το επιχειρηματικό υπόδειγμα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από αυξημένη παρουσία μικρών και ατομικών επιχειρήσεων χαμηλής παραγωγικότητας. Μια επιπλέον πιθανή αιτία της χαμηλής παραγωγικότητας είναι η απουσία των κατάλληλων δεξιοτήτων καθώς και η περιορισμένη κινητικότητα μεταξύ θέσεων εργασίας, η οποία παρότι είναι ελαφρά υψηλότερη από ότι πριν τη δεκαετή οικονομική κρίση, εξακολουθεί να είναι χαμηλή.

Ως προς την απουσία δεξιοτήτων, τα στοιχεία δείχνουν ότι παρά το υψηλό ποσοστό αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στον πληθυσμό, λείπουν από αυτόν απαραίτητα εφόδια για την αγορά εργασίας. Το πρόγραμμα του ΟΟΣΑ για την αποτίμηση των ικανοτήτων των ενηλίκων (Programme for the International Assessment of Adult Competencies, PIAAC) επισημαίνει ότι σε σύγκριση με ό,τι συμβαίνει σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, ο πληθυσμός χαρακτηρίζεται από χαμηλές γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες, καθώς και από έλλειψη εκείνων των ικανοτήτων που χρειάζονται για την επίλυση προβλημάτων σε προηγμένο τεχνολογικό περιβάλλον (Διάγραμμα 5.7). Αυτό μπορεί να αποδοθεί στην αναποτελεσματικότητα του εκπαιδευτικού συστήματος, στην περιορισμένη παροχή γενικής και ειδικής κατάρτισης εκ μέρους των επιχειρήσεων, και στη μετανάστευση στο εξωτερικό ατόμων με υψηλές δεξιότητες.

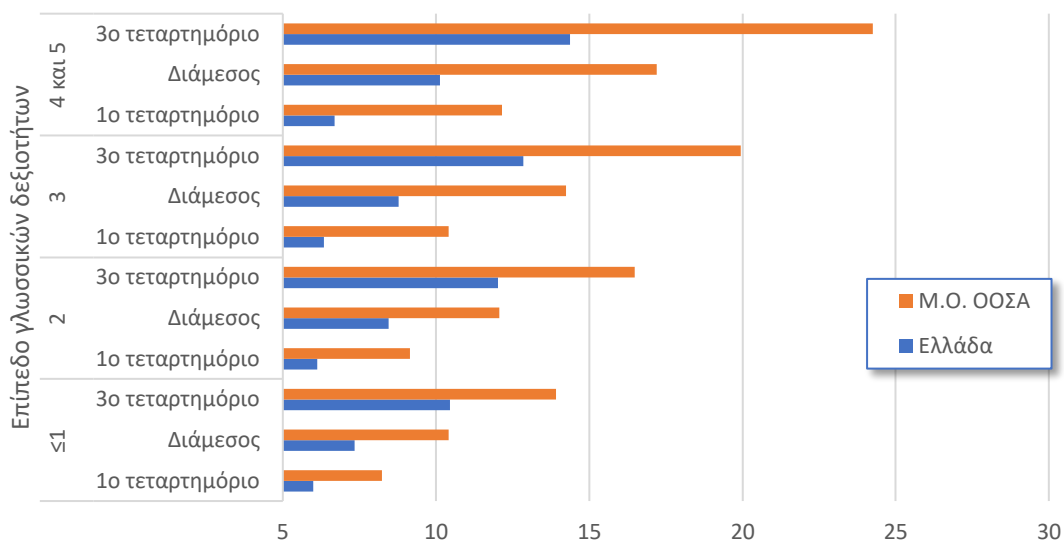
Διάγραμμα 5.7: Γλωσσικές, αριθμητικές και ψηφιακές δεξιότητες του οικονομικά ενεργού και μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού, 2015



Πηγή: ΟΟΣΑ (2019), Έρευνα αποτίμησης ικανοτήτων ενηλίκων (PIAAC) <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>, Προσελάστηκε 22 Ιουνίου 2020. Σημείωση: Οι δεξιότητες αξιολογούνται σε κλίμακα μεταξύ 0 και 500.

Επιπλέον τα αποτελέσματα της έρευνας PIAAC δείχνουν ότι το επίπεδο δεξιοτήτων των ατόμων εντός και εκτός αγοράς εργασίας δεν διαφέρει σημαντικά και επιπλέον δεν υπάρχουν επαρκή κίνητρα για την απόκτηση δεξιοτήτων, καθώς η διασπορά των μισθών μεταξύ ατόμων με διαφορετικά επίπεδα δεξιοτήτων είναι μικρή σε σύγκριση με ό,τι συμβαίνει κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 5.8). Η έρευνα PIAAC του ΟΟΣΑ βρίσκει επίσης ότι ένα ποσοστό του πληθυσμού – το υψηλότερο ποσοστό σε όλες τις συμμετέχουσες στην έρευνα χώρες - είναι υπερεκπαιδευμένο.

Διάγραμμα 5.8: Κατανομή ωριαίων αμοιβών ανάλογα με το επίπεδο γλωσσικών δεξιοτήτων, USD ανά ώρα, προσαρμοσμένα σε όρους αγοραστικής δύναμης, 2015



Πηγή: ΟΟΣΑ (2019), Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>, Accessed 22 June 2020.

Περίπου το 28% των απασχολούμενων στην Ελλάδα έχουν υψηλότερο επίπεδο δεξιοτήτων από αυτό που απαιτείται για την άσκηση της εργασίας τους. Το αντίστοιχο ποσοστό κατά μέσο όρο στον ΟΟΣΑ είναι 8%. Τα μεγέθη αυτά αντανακλούν μάλλον την έλλειψη επενδύσεων στις επιχειρήσεις και την απουσία θέσεων εργασίας σε εξωστρεφείς εξαγωγικές επιχειρήσεις. Από την άλλη, υπάρχει και ένα ποσοστό υπο-εκπαίδευσης υπό την έννοια ότι περίπου 7% των απασχολούμενων έχουν λιγότερες δεξιότητες από αυτές που απαιτούνται για την εργασία τους. Έτσι, παρά το υψηλό ποσοστό ανεργίας που ακόμη χαρακτηρίζει την ελληνική οικονομία, υπάρχει στενότητα σε άτομα υψηλών δεξιοτήτων, ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζει ιδιαίτερα η μεταποίηση.

Εμπόδια στη συμμετοχή γυναικών

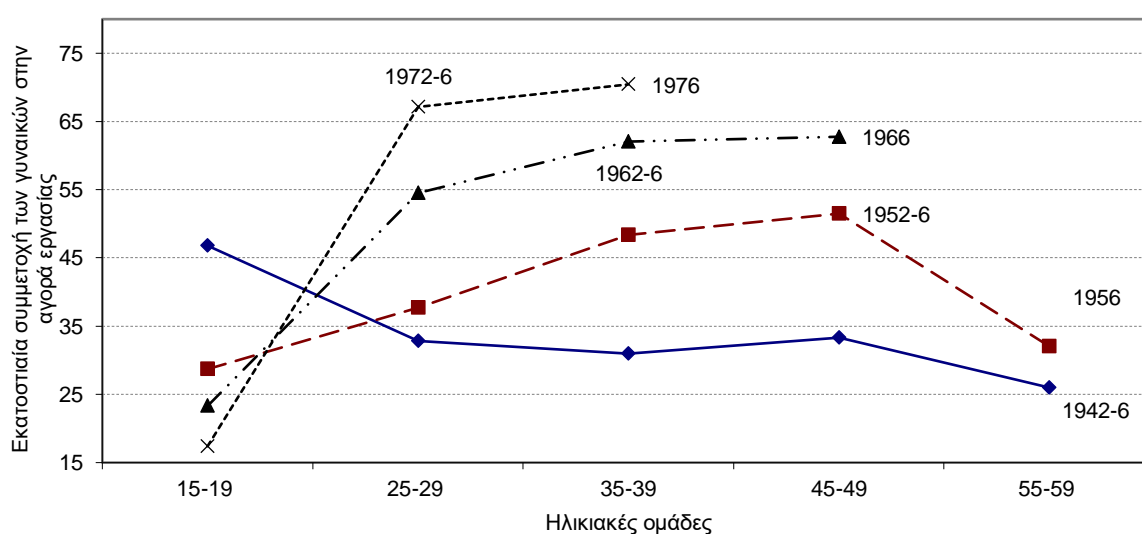
Η συμμετοχή στην αγορά εργασίας είναι χαμηλότερη σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ, με ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στις γυναίκες, τους νέους και τα μεγαλύτερης ηλικίας άτομα (βλ. Ενότητα 1.1). Οι λόγοι για τις αποκλίσεις στη συμμετοχή των γυναικών μπορούν να αποδοθούν σε αποτελέσματα κοόρτης (το χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην Ελλάδα σε παλαιότερες γενιές) και στην πρόωρη συνταξιοδότηση. Από το Διάγραμμα 5.9 φαίνονται αυτά τα δυο σημεία, καθώς το διάγραμμα παρουσιάζει τα ποσοστά συμμετοχής στην αγορά εργασίας για διαφορετικές κοόρτες (αυτές που γεννήθηκαν στο διάστημα μεταξύ 1942-46, μεταξύ 1952-56, μεταξύ 1962-66 και μεταξύ 1972-76). Για κάθε πιο πρόσφατη κοόρτη, τα ποσοστά συμμετοχής είναι υψηλότερα (με εξαίρεση την ηλικία 15-19 ετών, καθώς περισσότερα άτομα σπουδάζουν), ενώ για κάθε κοόρτη παρατηρούμε υποχώρηση στο ποσοστό συμμετοχής μεταξύ 45-49 και 55-59 ετών. Η υποχώρηση αυτή είναι μάλιστα πολύ απότομη για την κοόρτη που περιλαμβάνει τις γυναίκες 55 έως 59 ετών το 2011 και αντανακλά πιθανόν την επιλογή πρόωρης συνταξιοδότησης που έκαναν τα άτομα λόγω της οικονομικής κρίσης.

Ένα εμπόδιο που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες στη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας είναι η απουσία προσιτής και ποιοτικής παιδικής φροντίδας, καθώς και η απουσία ποιοτικής φροντίδας για τους ηλικιωμένους. Το 2016, περίπου 15% των νοικοκυριών χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος αναφέρουν ότι θα ήθελαν να χρησιμοποιήσουν σε μεγαλύτερη έκταση οργανωμένες υπηρεσίες παιδικής φροντίδας αλλά δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα, ενώ για πάνω από το 50% των

γυναικών ηλικίας 30-39 ετών οι λόγοι που δεν αναζητούν εργασία είναι επειδή φροντίζουν μικρά παιδιά ή εξαρτώμενους ενήλικες και για άλλους οικογενειακούς ή προσωπικούς λόγους. Το αντίστοιχο ποσοστό για τους άνδρες της ίδιας ηλικίας είναι 7%.

Από την πλευρά της ζήτησης εργασίας, παρατηρείται ότι το ποσοστό απασχόλησης στην Ελλάδα είναι περίπου 13 εκατοστιαίες μονάδες χαμηλότερο του ποσοστού στην ΕΕ-15, με την απόκλιση να είναι 8 εκατοστιαίες μονάδες για τους άνδρες και 17 εκατοστιαίες μονάδες για τις γυναίκες. Για τις γυναίκες η μεγαλύτερη απόκλιση καταγράφεται για την ηλικιακή ομάδα 50-59 ετών. Αυτό που είναι πιο σημαντικό όμως, είναι ότι σε όλες τις ηλικιακές ομάδες υπάρχει διαφορά μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ-15 και ότι η διαφορά μεταξύ του ποσοστού συμμετοχής και του ποσοστού απασχόλησης είναι μέγιστη για την ηλικιακή ομάδα 25 έως 54.

Διάγραμμα 5.9: Ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας κατά ηλικιακές ομάδες και έτος γέννησης



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Στοιχεία απογραφών 1961-2011. Προσπελάστηκε στις 23 Ιουνίου 2020.

Αυτό μάλλον αντανακλά τις χαμηλές προοπτικές απασχόλησης για τις γυναίκες αυτής της ηλικίας που θέλουν να συμμετέχουν στην αγορά εργασίας, καθώς οι εργοδότες διστάζουν να προσλάβουν γυναίκες σε αναπαραγωγική ηλικία. Ο Πίνακας 5.2 παρουσιάζει τα ποσοστά απασχόλησης των γυναικών στην Ελλάδα το 2017 κατά ηλικία και οικογενειακή κατάσταση. Τα στοιχεία υποδηλώνουν ότι οι παντρεμένες γυναίκες 30-34 ετών υφίστανται σημαντικές κυρώσεις ενώ μια μικρότερη «ποινή» υπάρχει και για την ηλικιακή ομάδα 35-39. Πάνω από την ηλικία των 55 ετών, οι ανύπαντρες γυναίκες έχουν καλύτερη απόδοση από ό,τι οι παντρεμένες σε σχέση με το ποσοστό απασχόλησης, αλλά οι ανύπαντρες γυναίκες άνω των 55 αντιπροσωπεύουν μια μάλλον μικρή ομάδα ατόμων.

Ο Πίνακας 5.3 συγκρίνει το ποσοστό απασχόλησης των παντρεμένων γυναικών χωρίς παιδιά με εκείνο των παντρεμένων γυναικών με παιδιά για να αποκαλύψει ότι η πραγματική «ποινή» προκύπτει από την απόκτηση παιδιών.

Τέλος, και παρά το γεγονός ότι σε πιο πρόσφατες γενιές οι γυναίκες έχουν υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο από τους άνδρες, οι άνδρες καταλαμβάνουν περισσότερες αναλογικά διευθυντικές θέσεις. Μόνο στο 27% (μέσος όρος στο διάστημα 2011-18) των διευθυντικών θέσεων βρίσκονται γυναίκες παρά το γεγονός ότι το ποσοστό των γυναικών στο σύνολο των απασχολούμενων είναι 42%. Η υστέρηση της επαγγελματικής ανέλιξης των γυναικών μπορεί να φανεί και από το ότι μόνο το 1,8% των γυναικών είναι σε διευθυντικές θέσεις σε σύγκριση με το 3,1% των ανδρών.

Πίνακας 5.2: Ποσοστό απασχόλησης γυναικών ανά ηλικιακή ομάδα και οικογενειακή κατάσταση, 2017

Ηλικιακή ομάδα	Άγαμη	Παντρεμένη/ Σε συμβίωση	Χήρα ή διαζευγμένη
25-29	50,0	38,9	54,3
30-34	58,9	49,5	66,9
35-39	61,3	57,6	69,2
40-44	53,1	59,2	66,6
45-49	60,8	58,4	68,7
50-54	61,1	50,8	51,8
55-59	48,0	34,9	38,4
60-64	28,8	20,2	14,7

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2017

Πίνακας 5.3: Ποσοστό απασχόλησης παντρεμένων γυναικών ανά ηλικιακή ομάδα και ανάλογα με την ύπαρξη ή μη παιδιών, 2017

Ηλικιακή ομάδα	Χωρίς παιδιά	Με παιδιά
25-29	53,7	38,1
30-34	59,8	48,8
35-39	66,6	57,3
40-44	67,2	58,9
45-49	56,2	58,5
50-54	54,5	50,4
55-59	39,2	34,3
60-64	23,1	19,6

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2017

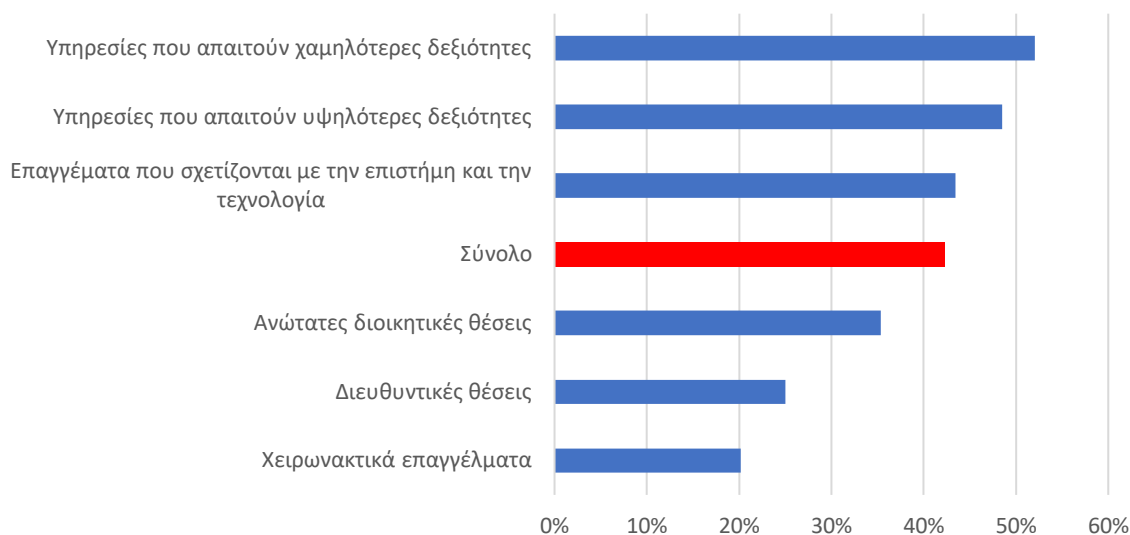
Η εικόνα διαχωρισμού της αγοράς εργασίας σε θέσεις εργασίας για άντρες και σε θέσεις για γυναίκες φαίνεται από το γεγονός ότι σε ορισμένα επαγγέλματα το ποσοστό των απασχολούμενων που είναι γυναίκες είναι πολύ υψηλότερο από το ποσοστό των απασχολούμενων γυναικών στο σύνολο της οικονομίας, ενώ σε άλλα επαγγέλματα συμβαίνει το αντίστροφο. Η πρώτη ομάδα επαγγελματιών, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5.10, είναι, σε γενικές γραμμές, επαγγέλματα με χαμηλότερες αμοιβές και δυσμενέστερες επαγγελματικές προοπτικές από εκείνες της δεύτερης ομάδας. Ακόμη όμως και στα ίδια επαγγέλματα και με παρόμοια προσόντα οι γυναίκες αμείβονται σημαντικά χαμηλότερα από τους άνδρες αν και το ποσοστό αυτό μειώνεται διαχρονικά (Διάγραμμα 5.11).

Άτυπη αγορά εργασίας

Η έκταση της παραοικονομίας στην Ελλάδα είναι σημαντική (υπάρχουν εκτιμήσεις ότι το 2010 η παραοικονομία αντιστοιχούσε στο 25% του ΑΕΠ). Η παραγωγή που δεν καταγράφεται στους επίσημους εθνικούς λογαριασμούς συνιστά παραοικονομία, αλλά και οι εισροές που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή και δεν εμφανίζονται στους επίσημους λογαριασμούς συνιστούν παραοικονομία. Η μη καταγραφή της απασχόλησης συμβαίνει επειδή τα άτομα εργάζονται ως αυτοαπασχολούμενοι, αποφεύγοντας την πληρωμή εισφορών στην κοινωνική ασφάλιση, ή επειδή τα άτομα εργάζονται ως μισθωτοί χωρίς όμως να έχουν δηλώσει την απασχόληση αυτή, αποφεύγοντας με τον τρόπο αυτό τόσο οι ίδιοι όσο και οι εργοδότες τους την πληρωμή εισφορών για την κοινωνική ασφάλιση. Μη καταγεγραμμένοι για τους σκοπούς των φορέων κοινωνικής ασφάλισης είναι και τα μέλη οικογενειών που βοηθούν στις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και που νόμιμα δεν πληρώνουν εισφορές. Στη διάρκεια της δεκαετούς οικονομικής

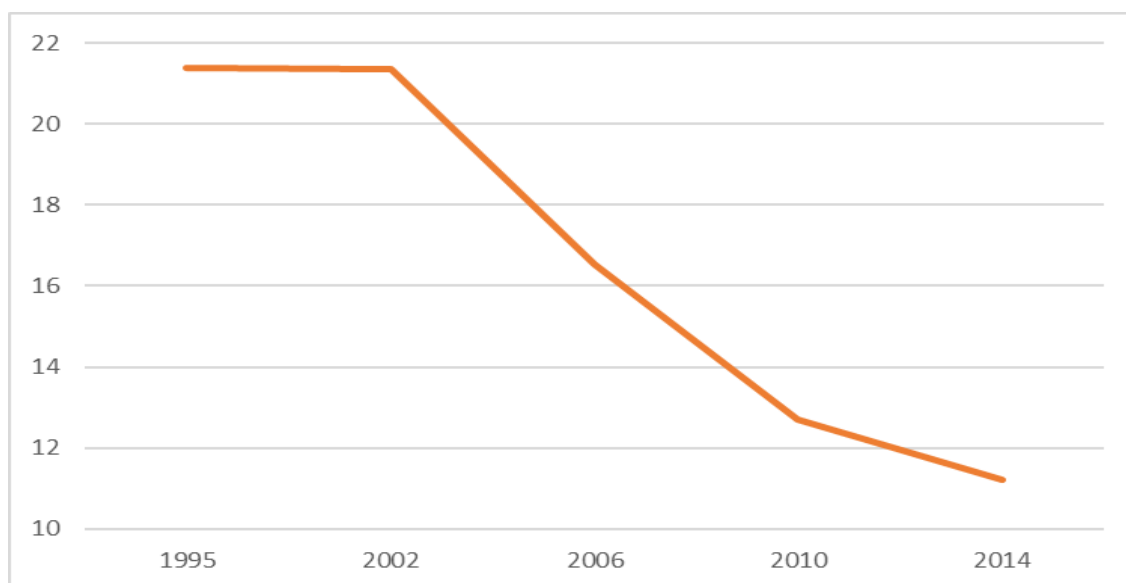
κρίσης της ελληνικής οικονομίας η άτυπη εργασία φαίνεται να αυξήθηκε. Η άτυπη εργασία έχει ως αποτέλεσμα οι απασχολούμενοι να είναι απροστάτευτοι, οι επιχειρήσεις να αντιμετωπίζουν αθέμιτο ανταγωνισμό ενώ και τα δημόσια ταμεία χάνουν έσοδα.

Διάγραμμα 5.10: Ποσοστό γυναικών σε κάθε τύπο επαγγέλματος (μισθωτοί ιδιωτικού τομέα 40 – 67 ετών)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού Α' τριμ. 2019.

Διάγραμμα 5.11: Ποσοστό μισθολογικής διαφοράς μεταξύ ανδρών και γυναικών



Πηγή: Εκτιμήσεις με βάση τα στοιχεία της Έρευνας Διάρθρωσης Αμοιβών στις Επιχειρήσεις, 1995-2014. Διατηρούνται σταθερά η εκπαίδευση, η ηλικία, τα έτη εργασίας στη συγκεκριμένη απασχόληση, ο κλάδος οικονομικής δραστηριότητας και η κατηγορία επαγγέλματος.

Χαρακτηριστικό της έκτασης της αδήλωτης εργασίας είναι το γεγονός ότι το 2016, σύμφωνα με στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού της ΕΛΣΤΑΤ, περίπου 4% των μισθωτών στον ιδιωτικό τομέα αναφέρουν ότι δεν είναι ασφαλισμένοι. Το ποσοστό αυτό φτάνει στο 7,3% για άτομα που εργάζονται σε επιχειρήσεις με λιγότερους από 10 απασχολούμενους.

Η άτυπη οικονομία συνιστά σημαντικό πρόσκομμα για την ανάπτυξη. Πρώτον, επιχειρήσεις στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας δεν μεγεθύνονται, δεν επενδύουν συστηματικά σε νέες τεχνολογίες και δεν εστιάζουν σε εξαγωγές γιατί στόχος τους είναι να διατηρήσουν ένα χαμηλό προφίλ. Μάλιστα, η αρχική δομή των επιχειρήσεων αυτών είναι ως μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις χωρίς αναπτυξιακό στόχο. Ένας τρόπος για να αντιληφθεί κανείς τις συνέπειες της λειτουργίας επιχειρήσεων στη γκρίζα ζώνη της οικονομίας είναι να σκεφτεί ότι οι επιχειρήσεις αυτές εγκλωβίζουν πόρους που εναλλακτικά θα χρησιμοποιούνταν στην επίσημη οικονομία από εξωστρεφείς επιχειρήσεις.

Βέβαια τα παραπάνω δεν συνιστούν την πλήρη εικόνα καθώς και επιχειρήσεις που ανήκουν (φαινομενικά) στον επίσημο τομέα, προσλαμβάνουν προσωπικό που δεν καταγράφεται. Επιπλέον, η άτυπη οικονομία μπορεί να λάβει διαφορετικές μορφές και έτσι η εκτίμηση που αναφέρθηκε παραπάνω των ατόμων που μόνοι τους αναφέρουν ότι δεν είναι ασφαλισμένοι αποτελεί ένα κατώτατο όριο και δεν περιλαμβάνει άτομα που δεν δηλώνουν το σύνολο ή μέρος του εισοδήματός τους ή εκείνους που δεν αναφέρουν ότι είναι ανασφάλιστοι καθώς και, όπως ήδη αναφέρθηκε, τα μέλη οικογενειών που βοηθούν στις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις.

Οι ίδιες οι επιχειρήσεις αναφέρουν ότι οι δύο βασικοί λόγοι που τους αποτρέπουν από την τήρηση των νόμιμων πρακτικών πρόσληψης εργαζομένων είναι:

(α) το ύψος της φορολογικής σφήνας – δηλαδή η μεγάλη απόκλιση ανάμεσα στο εργατικό κόστος για τον εργοδότη και το διαθέσιμο εισόδημα του απασχολούμενου.

(β) τα έμμεσα διοικητικά βάρη (π.χ. πληρωμή ενός λογιστή για να συμπληρώνει τους πίνακες της ΕΡΓΑΝΗ, το κόστος του χρόνου που δαπανάται για τις γραφειοκρατικές διαδικασίες κ.ο.κ.).

Είναι κατανοητό ότι αυτά τα προσκόμματα είναι περισσότερο σοβαρά για μικρότερες επιχειρήσεις. Αλλά και πέραν αυτών των τυπικών εμποδίων, η δυνατότητα αποφυγής φόρων και ρυθμίσεων ουσιαστικά επιδοτεί την παραοικονομία.

Η αντιμετώπιση της παραοικονομίας δεν είναι απλή. Πρέπει να είναι αποτέλεσμα (α) ενός συνδυασμού λιγότερων και βελτιωμένων ρυθμίσεων, (β) αναδιάρθρωσης του φορολογικού συστήματος για την άρση των αντικινήτρων, όπως της προτιμησιακής μεταχείρισης των αυτοαπασχολούμενων και (γ) της συστηματικής εφαρμογής της φορολογικής νομοθεσίας. Προτάσεις προς αυτή την κατεύθυνση παρουσιάζονται σε άλλες ενότητες της έκθεσης.

5.3.2 Προτάσεις πολιτικής

Κατάρτιση

Στις σύγχρονες οικονομίες η απόκτηση δεξιοτήτων πραγματοποιείται καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής ενός ατόμου. Η επιτυχία της συνεχούς απόκτησης δεξιοτήτων εξαρτάται από την ύπαρξη στέρεων βάσεων που αποκτήθηκαν από το εκπαιδευτικό σύστημα. Υπάρχουν πλέον ισχυρές ενδείξεις ότι η κατάρτιση έχει καλύτερα αποτελέσματα σε άτομα που έχουν ήδη σχετικά υψηλότερα «ακαδημαϊκά» επιτεύγματα. Με άλλα λόγια, η κατάρτιση δεν μπορεί να θεωρείται ως απλή «επανορθωτική» δραστηριότητα για άτομα τα οποία προηγουμένως απέκτησαν ανεπαρκή εκπαίδευση, αλλά ως *συμπλήρωμα* προηγούμενων επενδύσεων στην εκπαίδευση. Η παροχή υψηλής ποιότητας εκπαίδευσης σε όλα τα επίπεδα, ξεκινώντας από την προσχολική ηλικία, είναι επομένως κρίσιμη.

Οι συμπληρωματικότητες των διαφόρων κύκλων εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι πλέον γνωστές, ενώ υπάρχει μια σειρά αποτυχημένων προγραμμάτων επανορθωτικής κατάρτισης σε αναπτυγμένες χώρες, όπως π.χ. Σουηδία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο και ΗΠΑ. Είναι δύσκολο να βρεθεί κάποιο πρόγραμμα επανορθωτικής κατάρτισης που να απέφερε περισσότερα οφέλη από το κόστος του. Παρακάτω, προτείνεται ένα σχέδιο που έχει λειτουργήσει καλά στην πράξη. Βασικοί παράγοντες στο σχέδιο αυτό είναι ο σχεδιασμός των κινήτρων, τόσο για τους εργαζομένους όσο και για τους

παρόχους κατάρτισης, και η ουσιαστική διαπίστωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης καθώς και των παρόχων αυτής.

Κατάρτιση πριν την είσοδο στην αγορά εργασίας

Οι καταρτιζόμενοι πρέπει να έχουν πολλές επιλογές και επαρκή πληροφόρηση για δεξιότητες που μπορούν να αποκτήσουν. Η απόκτηση όμως ορισμένων δεξιοτήτων, όπως οι ψηφιακές, είναι σκόπιμο να είναι υποχρεωτική καθώς οι δεξιότητες αυτές είναι απαραίτητες σε μια σύγχρονη οικονομία. Τα στοιχεία δείχνουν ότι το ποσοστό των ατόμων με βασικές ή υψηλότερες από τις βασικές ψηφιακές δεξιότητες είναι χαμηλότερο στην Ελλάδα από ό,τι στον μέσο όρο της ΕΕ. Δεδομένης της ταχύτητας με την οποία εξαπλώνεται ο αυτοματισμός, προτείνεται η εκπαίδευση σε ψηφιακές δεξιότητες να παρέχεται πριν τα άτομα εισέλθουν στην αγορά εργασίας. Η εκπαίδευση στις δεξιότητες αυτές πρέπει να ξεκινάει από το σχολείο. Πρέπει επίσης να υπάρχουν προγράμματα κατάρτισης για ενήλικες τα οποία να συνδέονται με την αγορά εργασίας.

Προτάσεις πολιτικής:

1. Αναδιάρθρωση του σχολικού προγράμματος σπουδών ώστε να περιλαμβάνει κατάρτιση σε ψηφιακές δεξιότητες για το σύνολο των έξι ετών της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εάν όχι νωρίτερα. Όπως και κάθε ξένη γλώσσα, η υπολογιστική σκέψη (computational thinking) πρέπει να διδάσκεται συστηματικά από μικρή ηλικία. Οι δεξιότητες πρέπει να αξιολογούνται, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο, και οι μαθητές να αποδεικνύουν την ικανότητά τους στην επίλυση προβλημάτων με τη χρήση της πληροφορικής. Το πρόγραμμα σπουδών πληροφορικής πρέπει να εξελίσσεται με την τεχνολογία και να αποτελεί κεντρικό μέρος του προγράμματος σπουδών και όχι απλώς ένα βοηθητικό περιθωριοποιημένο μάθημα.
2. Στην τριτοβάθμια εκπαίδευση πρέπει περισσότερο πανεπιστήμια να προσφέρουν πτυχία Επιστήμης Υπολογιστών ή Τεχνολογίας Λογισμικού, και αυτά πρέπει να περιλαμβάνουν πρακτική άσκηση με επιχειρήσεις.
3. Πέραν της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης η κατάρτιση στην πληροφορική πρέπει να είναι ευρέως διαθέσιμη, δηλαδή και για άτομα με απολυτήριο λυκείου ή άλλη επαγγελματική κατάρτιση. Είναι σημαντικό να υπάρξει συνεργασία και με τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον κλάδο της πληροφορικής προκειμένου αυτές να οργανώσουν τα προγράμματα κατάρτισης που θα καλύψουν τα κενά δεξιοτήτων. Και εδώ η παροχή πρακτικής άσκησης είναι κομβική. Η δυνατότητα παροχής κινήτρων για τέτοια εκπαίδευση, όπως π.χ. μέσω της συνεργασίας με μεγάλους τηλεπικοινωνιακούς φορείς για την παροχή κινήτρων στους μαθητές για να αποκτήσουν τέτοιες δεξιότητες, θα μπορούσε να αυξήσει τη ζήτηση για κατάρτιση. Για παράδειγμα, οι πάροχοι τηλεπικοινωνιών θα μπορούσαν να συμφωνήσουν να προσφέρουν δωρεάν δεδομένα ως επιβράβευση σε όσους ολοκληρώνουν την πιστοποίηση για τις ψηφιακές δεξιότητες.

Κατάρτιση για άνεργους

Τα άτομα χωρίς δουλειά είναι πιθανότερο να μην διαθέτουν τις δεξιότητες που απαιτούνται στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, το επίπεδο των δεξιοτήτων των ατόμων αυτών παρουσιάζει πολύ μεγάλες διαβαθμίσεις. Οποιοδήποτε πρόγραμμα κατάρτισης σχεδιαστεί, πρέπει να αναγνωρίζει αυτή την πραγματικότητα.

Ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) θα πρέπει για έξι μήνες να βοηθά ενεργά τους άνεργους στην αναζήτηση εργασίας. Τα άτομα που δεν έχουν βρει δουλειά μετά από έξι μήνες θα πρέπει να καλούνται να συμμετέχουν σε κατάλληλα στοχευμένα προγράμματα κατάρτισης. Όσοι

επιθυμούν να εκπαιδευτούν πριν από οποιαδήποτε αναζήτηση εργασίας, θα πρέπει επίσης να έχουν αυτή τη δυνατότητα.

Οι βασικές παράμετροι για τη διοργάνωση της κατάρτισης προτείνεται να είναι ως εξής:

1. Η κατάρτιση διεξάγεται από ιδιωτικά κέντρα κατάρτισης ικανά να προσφέρουν υψηλής ποιότητας εκπαίδευση σε μια σειρά αντικειμένων από μηχανικούς αυτοκινήτων, φιλοξενία, διάφορες προσωπικές υπηρεσίες (π.χ. κομμωτικής), έως τεχνικούς πληροφορικής. Ο ΟΑΕΔ είναι υπεύθυνος για τη διαπίστευση αυτών των εκπαιδευτικών κέντρων.
2. Το πρόγραμμα συνδυάζει εξάμηνη θεωρητική εκπαίδευση σε ένα αντικείμενο της επιλογής του εκπαιδευόμενου, ακολουθούμενη από πρακτική άσκηση στην αγορά την οποία θα βρίσκει για τον εκπαιδευόμενο το κέντρο κατάρτισης. Η εκπαίδευση πρέπει να είναι ουσιαστική και να οδηγεί σε συγκεκριμένες δεξιότητες που να μπορούν να πιστοποιηθούν.
3. Η κατάρτιση χρηματοδοτείται από δημόσιους πόρους. Η αποζημίωση των κέντρων κατάρτισης για τις παρεχόμενες υπηρεσίες θα εξαρτάται από την ολοκλήρωση από τον εκπαιδευόμενο διαφορετικών σταδίων της διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, καταβάλλεται ένα ποσό από τον ΟΑΕΔ μετά την επιβεβαιωμένη ολοκλήρωση και πιστοποίηση, περαιτέρω αποζημίωση καταβάλλεται για την τοποθέτηση σε θέση πρακτικής άσκησης και την ολοκλήρωση αυτής, περαιτέρω αποζημίωση καταβάλλεται για την εύρεση θέσης εργασίας, και τέλος καταβάλλεται ένα bonus σε περίπτωση διατήρησης από τον καταρτιζόμενο της θέσης εργασίας για 6 μήνες.
4. Οι άνεργοι λαμβάνουν επίσης ένα ποσό έναντι του κόστους διαβίωσής τους κατά τη διάρκεια της περιόδου κατάρτισης. Πιο συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια της εκπαίδευσης στην τάξη η κυβέρνηση καλύπτει την αμοιβή των εργαζομένων με ποσό που καλύπτει τα βασικά έξοδα διαβίωσης. Κατά τη διάρκεια της πρακτικής άσκησης, οι άνεργοι αμείβονται από την κυβέρνηση με τον κατώτατο μισθό. Η επιχείρηση στην οποία κάνουν την πρακτική άσκηση δεν πληρώνει κάτι για τις υπηρεσίες του εργαζομένου, δεσμεύεται όμως να ενσωματώσει τον καταρτιζόμενο στο πρόγραμμα εργασιών της επιχείρησης βάσει των προσόντων του. Οι επιχειρήσεις θα παρακολουθούνται από τον ΟΑΕΔ.
5. Δεδομένου ότι η πληρωμή των κέντρων κατάρτισης γίνεται με βάση τα αποτελέσματα που αυτά επιτυγχάνουν, τα κέντρα θα πρέπει να αξιολογούν εάν οι καταρτιζόμενοι μπορούν να ανταποκριθούν στο πρόγραμμα και να επιλέγουν αυτούς που πιστεύουν ότι μπορούν να επιτύχουν. Όσοι δεν γίνονται δεκτοί παρακολουθούν ένα ενισχυτικό πρόγραμμα για να βελτιώσουν τις ικανότητές τους για απασχόληση (κοινωνικές δεξιότητες, τεχνική συνέντευξης, παρουσίαση, συνέπεια κλπ.). Πράγματι, η βελτίωση των κοινωνικών δεξιοτήτων έχει αποδειχθεί ότι έχει σημαντικά αποτελέσματα για όσους βρίσκονται στα όρια της αγοράς εργασίας. Έτσι, παρότι οι κοινωνικές δεξιότητες πρέπει να αποτελούν μέρος οποιουδήποτε προγράμματος επαγγελματικής κατάρτισης, η σημασία τους είναι ιδιαίτερα αυξημένη για την ομάδα με τις χαμηλότερες δεξιότητες. Τα ενισχυτικά αυτά προγράμματα διοργανώνονται από την κυβέρνηση. Μετά την ολοκλήρωσή τους, τα άτομα επίσης θα τοποθετούνται για πρακτική άσκηση. Εάν αυτό δεν είναι δυνατόν, θα τους προσφέρεται η επιλογή να εργαστούν σε εθελοντικό τομέα.

Σημαντικό στοιχείο του παραπάνω προγράμματος είναι ο ορισμός των κριτηρίων επιλεξιμότητας για συμμετοχή σε προγράμματα κατάρτισης. Τέτοια προγράμματα πρέπει να απευθύνονται σε ομάδες ευρύτερες των ανέργων και να περιλαμβάνουν για παράδειγμα άτομα με χαμηλά εισοδήματα – δηλαδή εισοδήματα κάτω από ένα όριο που θα οριστεί.

Αναβάθμιση του ΟΑΕΔ

Τα παραπάνω προϋποθέτουν έναν αναβαθμισμένο ρόλο για τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ). Ο ΟΑΕΔ έχει περιορισμένο αριθμό απασχολούμενων και φαίνεται ότι διαχρονικά δυσκολεύεται να εκπληρώσει τον διαμεσολαβητικό του ρόλο μεταξύ ανέργων και εργοδοτών. Οι εργοδότες δεν εμπιστεύονται άτομα που ελέγχονται μέσω του ΟΑΕΔ και οι άνεργοι δεν εμπιστεύονται τους εργοδότες που αναζητούν εργασία μέσω του ΟΑΕΔ. Η βελτίωση της διαδικασίας αποτύπωσης του προφίλ των ανέργων και η προσέλκυση μεγάλων εταιρειών για προσλήψεις μέσω του ΟΑΕΔ θα μπορούσε να βελτιώσει τη διαδικασία.

Προτείνεται μια αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ σε πέντε πυλώνες:

- 1 *Εγγραφή ανέργων:* Ο ΟΑΕΔ ελέγχει εάν οι άνεργοι πληρούν τις προϋποθέσεις για επίδομα ανεργίας. Δεδομένης της βελτίωσης της ψηφιακής διακυβέρνησης, το έργο αυτό δεν θα χρησιμοποιεί πολλούς πόρους του ΟΑΕΔ.
- 2 *Βοήθεια αναζήτησης εργασίας στο πρώτο διάστημα ανεργίας:* Ο ΟΑΕΔ παρέχει συμβουλές σε άτομα που αναζητούν εργασία και υπηρεσίες γραφείου εύρεσης/αντιστοίχισης προσωπικού. Σημαντικός είναι εδώ ο συντονισμός του ΟΑΕΔ με τους εργοδότες. Παρέχει επίσης σεμινάρια για τεχνικές συνέντευξης και σύνταξης βιογραφικών.
- 3 *Διαπίστευση κέντρων κατάρτισης:* Ο ΟΑΕΔ, σε συντονισμό με εκπροσώπους των εργοδοτών, είναι υπεύθυνος για την παροχή διαπίστευσης των ιδιωτικών κέντρων κατάρτισης στα οποία πρόκειται να εκπαιδευτούν οι άνεργοι και οι εργαζόμενοι. Παρέχει επίσης καθοδήγηση για τις ανάγκες κατάρτισης που υπάρχουν, και πάλι σε συνεννόηση με τον ιδιωτικό τομέα.
- 4 *Παρακολούθηση των επιχειρήσεων στις οποίες πραγματοποιούνται οι ασκήσεις πρακτικής:* Ο ΟΑΕΔ παρακολουθεί τις επιχειρήσεις στις οποίες πραγματοποιείται η πρακτική άσκηση. Η παρακολούθηση πρέπει αφενός να είναι ενδεδειγμένη και αφετέρου να εξασφαλίζει την έγκαιρη πληρωμή των εταιρειών.
- 5 *Εξορθολογισμός των μη ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας:* Κατά τη διάρκεια της δεκαετούς οικονομικής κρίσης δόθηκε έμφαση στις μη ενεργητικές πολιτικές. Αν και δεν υπήρξε άμεση αύξηση του επιδόματος ανεργίας, οι εγγεγραμμένοι άνεργοι μπορούσαν να επωφεληθούν από μια σειρά επιδοτήσεων. Αυτά τα μέτρα ήταν απαραίτητα για την αντιμετώπιση των οικονομικών δυσχερειών όσων έχασαν τη δουλειά τους. Οι πολιτικές αυτές δεν συνοδεύθηκαν όμως με ενεργητικές πολιτικές, όπως αυτές που προτείνονται παραπάνω, ώστε να φέρουν τους άνεργους στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, είναι κρίσιμο να διασφαλίζεται ότι η δομή του συστήματος παροχών δεν λειτουργεί ως αντικίνητρο για την εργασία.
- 6 *Επανασχεδιασμός του επιδόματος ανεργίας:* Με την προϋπόθεση ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης θα ενισχυθούν και επομένως όσοι χάνουν τη δουλειά τους θα υποστηρίζονται άμεσα στην αναζήτηση εργασίας, προτείνουμε να μεταβληθεί ο τρόπος προσδιορισμού του επιδόματος ανεργίας με τέτοιο τρόπο ώστε να οδηγεί σε ουσιαστικότερη υποστήριξη των ανέργων, να μειώνει το κοινωνικό κόστος των απολύσεων, και να ενισχύει τα κίνητρα για δήλωση των πραγματικών αμοιβών όταν το άτομο απασχολείται αμβλύνοντας τη φορο- και εισφορο-διαφυγή. Πιο συγκεκριμένα, προτείνουμε το επίδομα ανεργίας να μην είναι σταθερό και συνδεδεμένο με τον κατώτατο μισθό αλλά με τις προηγούμενες αμοιβές του ανέργου. Αυτό είναι απαραίτητο, ειδικά σε μία αγορά εργασίας με μεγαλύτερη κινητικότητα. Το επίδομα ανεργίας προτείνουμε όπως οριστεί στο 55% του μέσου μηνιαίου μισθού του ανέργου στα προηγούμενα 3 έτη με ανώτατο όριο επιδόματος τα 1200 ευρώ (το επίπεδο του μέσου μηνιαίου μισθού των πλήρως απασχολούμενων τον Ιανουάριο του 2020 σύμφωνα με τα στοιχεία του