

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

ΙΟΥΛΙΟΣ – ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2017



Νοέμβριος 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ.....	5
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	6
ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	7
1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ: ΑΝΑΚΑΜΨΗ, ΑΛΛΑ ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΑΚΟΜΗ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ	17
2 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ.....	23
2.1 Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (ΚΠ) ΤΟ ΕΝΝΕΑΜΗΝΟ 2017 (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ).....	23
3 ΤΟ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΚΠ 2018 ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΤΗ ΦΟΡΟΚΕΝΤΡΙΚΗ ΛΙΤΟΤΗΤΑ	26
3.1 ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ.....	26
3.2 ΈΣΟΔΑ	27
3.3 ΔΑΠΑΝΕΣ	31
3.4 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ	33
4 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ.....	34
4.1 ΟΙ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΕΙΝΑΙ ΥΠΟΤΟΝΙΚΕΣ.....	34
4.2 ΟΙ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΑΠΟΚΤΟΥΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ	34
4.3 Η ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΒΕΛΤΙΩΝΕΤΑΙ, ΟΧΙ ΟΜΩΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΑ.	35
4.3.1 Η εξέλιξη της ανεργίας.....	35
4.3.2 Η εξέλιξη της απασχόλησης και η αγορά εργασίας.....	37
4.3.3 Οι νέες παρεμβάσεις στα εργασιακά	39
4.4 Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΠΑΡΑΜΕΝΕΙ ΤΟ ΖΗΤΟΥΜΕΝΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	41
5 Η ΕΙΚΟΝΑ ΤΩΝ ΆΜΕΣΩΝ ΞΕΝΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	43
5.1 ΛΟΓΟΙ ΥΣΤΕΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΕΛΚΥΣΗ ΑΞΕ	43
6 ΕΙΔΙΚΟ ΘΕΜΑ: ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΞΕΤΥΛΙΓΟΝΤΑΣ ΤΟΝ «ΜΙΤΟ ΤΗΣ ΑΡΙΑΔΝΗΣ»	48
6.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	48
6.2 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	50
6.3 ΠΩΣ ΚΑΤΑΝΕΜΟΝΤΑΙ ΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΒΑΡΗ	53
6.4 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ	56
6.5 ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ	58
6.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	60
6.7 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	62
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 1	64
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΙΔΙΚΟΥ ΘΕΜΑΤΟΣ.....	67

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΑΕΠ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, Q1 2008 – Q1 2017	18
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΦΟΡΩΝ	24
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	25
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΚΠ, % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ.....	29
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 ΈΣΟΔΑ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ % ΤΟΥ ΑΕΠ	29
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΛΟΓΟΥ ΈΜΜΕΣΩΝ ΠΡΟΣ ΆΜΕΣΩΝ ΦΟΡΩΝ	30
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7 ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΤΑ ΜΕΙΖΟΝΑ ΤΥΠΟΥ ΦΟΡΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, (ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ), % ΤΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	30
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8 ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΚΠ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	31
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9 ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΚΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ), % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	32
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10 ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΤΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ), % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ)	32
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11 ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΠΔΕ, % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ)	33
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12 ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΑΡΙΘΜΟΥ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ-ΑΝΕΡΓΩΝ-ΜΗ ΕΝΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΙΟΥΛΙΟΣ 2017	35
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13 ΠΟΣΟΣΤΟ ΚΕΝΩΝ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ-ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ, 2014Q1-2017 Q2	37
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14 ΠΡΟΣΛΗΨΕΙΣ ΑΝΑ ΕΙΔΟΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΙΟΥΛΙΟΣ-ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ –ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2017.	38
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15 ΈΣΟΔΑ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (€ ΔΙΣ.)	51
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 16 ΈΜΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ–ΦΟΡΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ (ΕΓΧΩΡΙΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ, ΔΙΣ. ΕΥΡΩ, ΔΕΝ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΔΑΣΜΟΙ ΚΑΙ ΦΟΡΟΙ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ ΣΤΑ ΕΙΣΑΓΟΜΕΝΑ)	52
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 17 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2010 – 09/2017	64
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 18 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΚΑΤΑΘΕΣΕΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΩΝ ΣΕ € ΔΙΣ., ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2008 – 08/2017	64
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 19 ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΝΔΤΚ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ, ΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ, ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ, %, 1/2012 – 09/2017	65
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 20 ΣΩΡΕΥΤΙΚΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΤΗΝ ΕΞΑΕΤΙΑ 2010 – 2016.....	65
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 21 ΤΙΜΗ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ 10 - ΕΤΟΥΣ ΟΜΟΛΟΓΟΥ, ΙΑΝ – 2016 – ΣΕΠ 2017.	66
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 22 ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΑ ΚΑΙ ΕΙΣΠΡΑΞΗ, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ – ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2017, ΣΕ € ΔΙΣ.	66
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 23 ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΡΥΘΜΟΥ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΡΠΙΙΓCS ΑΠΟ ΤΟ 2007 ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2016.....	67
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 24 ΆΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ – ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΟΙ ΆΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ (ΣΕ ΔΙΣ. €)	67
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 25 ΆΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ-ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΦΟΡΟΛΟΓΟΥΜΕΝΟΥ.....	68
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 26 ΆΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ – ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΟΙ ΆΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ (€ ΔΙΣ.).....	68
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 27 ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΑ ΕΤΟΣ	69

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 Η ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΑΕΠ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ, ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2016, Q2 2016, Q1 & Q2 2017, % (ΕΠΟΧΙΚΑ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ).....	17
ΠΙΝΑΚΑΣ 2 ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΑ ΕΣΟΔΑ ΤΡΙΜΗΝΟΥ	34
ΠΙΝΑΚΑΣ 3 ΑΠΟΔΟΣΗ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΟΣΟΤΗΤΑΣ, ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, 2015	39
ΠΙΝΑΚΑΣ 4 ΟΙ ΠΙΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ WEF	45
ΠΙΝΑΚΑΣ 5 ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΤΙΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥΣ 2012-2018 ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ WORLD ECONOMIC FORUM (WEF).....	45
ΠΙΝΑΚΑΣ 6 ΕΙΣΡΟΕΣ ΑΞΕ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΣΕ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΡΙΕΣ ΧΩΡΕΣ % ΤΟΥ ΑΕΠ ΕΤΗΣΙΩΣ ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ	46
ΠΙΝΑΚΑΣ 7 ΚΑΘΑΡΕΣ ΎΜΕΣΕΣ ΞΕΝΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΜΗ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΑΝΑ ΚΛΑΔΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ (ΣΕ ΕΚΑΤ. ΕΥΡΩ) ΓΙΑ ΤΟ 2016 ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΑ ΠΡΟΣΩΡΙΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	46
ΠΙΝΑΚΑΣ 8 ΈΣΟΔΑ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΔΕ	47
ΠΙΝΑΚΑΣ 9 ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΩΣ % ΤΟΥ ΑΕΠ.....	52
ΠΙΝΑΚΑΣ 10 ΟΜΑΔΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	53
ΠΙΝΑΚΑΣ 11 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΣΕ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΕ & ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ (EASE OF DOING BUSINESS RANK)	55
ΠΙΝΑΚΑΣ 12 ΣΧΕΣΗ ΜΕΓΕΘΥΝΣΗΣ ΚΑΙ ΦΟΡΩΝ	58
ΠΙΝΑΚΑΣ 13 ΣΧΕΣΗ ΜΕΓΕΘΥΝΣΗΣ ΚΑΙ ΦΟΡΩΝ	60

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

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

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

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

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

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

Πρόλογος

Η παρούσα έκθεση εξετάζει την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων της ελληνικής οικονομίας, που τίθενται στον Κρατικό Προϋπολογισμό και στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής, τα οποία έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή των Ελλήνων. Επικεντρώνεται στο τρίτο τρίμηνο του 2017. Η έκθεση συντάχθηκε με βάση το σημερινό πλαίσιο πολιτικής, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις συμφωνίες που έχει πραγματοποιήσει η κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ), τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Λαμβάνει, επίσης, υπόψη της όλη την τρέχουσα συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωζώνης.

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

Καταβάλουμε κάθε προσπάθεια να αναδεικνύουμε τα προβλήματα και να εκθέτουμε τις απαντήσεις που δίνονται σε αυτά όχι μόνο στο κυρίως σώμα της έκθεσης, αλλά και σε ειδικό κεφάλαιο στο τέλος της. Στην παρούσα έκθεση το ειδικό κεφάλαιο αφορά στη «Φορολογία και Ανάπτυξη στην Ελλάδα». Ελπίζουμε ότι με τον τρόπο αυτό θα συνεισφέρουμε καλύτερα στις εργασίες των αρμόδιων Επιτροπών της Βουλής, στην ενημέρωση του Κοινοβουλίου και των πολιτών της χώρας γενικότερα.

Ο Συντονιστής και η Επιστημονική Επιτροπή

Σύνοψη και Συμπεράσματα

Εξομάλυνση των σχέσεων με τους θεσμούς και η προοπτική «εξόδου στις αγορές»

Το τρίμηνο που επισκοπούμε (Ιούλιος 2017- τέλος Σεπτεμβρίου 2017) διαπιστώσαμε πρόοδο στις σχέσεις της χώρας με τους θεσμούς συμπεριλαμβανομένου εκ πρώτης όψεως και του ΔΝΤ. Η αρχή έγινε φυσικά με την ολοκλήρωση της δύσκολης δεύτερης αξιολόγησης και τη συμφωνία για «συμπληρωματικό μνημόνιο» του Ιουνίου 2017 και την κατάθεση του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής (ΜΠΔΠ 2018-2021). Τα κείμενα περιγράφουν τον δρόμο της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής για τα επόμενα χρόνια. **Θα ήταν βέβαια ασφαλέστερο να είχαν συμβεί όλα αυτά νωρίτερα.**

Θα μπορούσαμε επομένως να χαρακτηρίσουμε τους μήνες που πέρασαν ως το **«τρίμηνο της εξομάλυνσης»** των σχέσεων μας με τους ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς. Ένα νέο στοιχείο τους είναι η προσέγγιση με τις ΗΠΑ που είναι σημαντική για λόγους οικονομίας και ασφαλείας. Όμως, η εξομάλυνση αυτή μπορεί να αποδειχθεί πρόσκαιρη αν υπάρξουν δυσκολίες στην εφαρμογή των συμφωνηθέντων.

Το τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής («μνημόνιο») τελειώνει τον Αύγουστο 2018. Ο γενικός στόχος της κυβέρνησης είναι να πετύχει «καθαρή έξοδο στις αγορές», δηλαδή να εξυπηρετεί τα δάνεια της χώρας χωρίς τη διακρατική βοήθεια του ΕΜΣ (και οριακά του ΔΝΤ). Πρόκειται για ένα θεμιτό στόχο γιατί, αν επιτευχθεί, θα έχει ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, το τέλος της αυστηρής και σε βάθος εποπτείας που συνοδεύει τα μνημόνια, ενώ θα ανοίξει και τον δρόμο για ελάφρυνση του χρέους.

Η κυβέρνηση διαβεβαιώνει ότι θέλει να ολοκληρώσει την τρίτη αξιολόγηση το αργότερο ως το τέλος του έτους ώστε να προχωρήσει ομαλά η εφαρμογή του τρίτου προγράμματος προσαρμογής (μνημονίου). Στο μεταξύ, η χώρα βγήκε και από τη λεγόμενη «διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος» - στην οποία υπόκειτο σχεδόν εκ του περισσού λόγω των υπολοίπων δεσμεύσεων. Επίσης, η απόδοση από **το δεκαετές ομόλογο του ελληνικού δημοσίου** κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017, βάσει στοιχείων της Τράπεζας της Ελλάδος, κινήθηκε καθοδικά σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο. Μάλιστα, τον Ιούλιο όπου η Ελλάδα προχώρησε στην έκδοση ομολόγου, η απόδοση του δεκαετούς ομολόγου διαμορφώθηκε στο χαμηλότερο επίπεδο των τελευταίων ετών (5,33%), ευνοούμενη προφανώς και από την ευρωπαϊκή και διεθνή συγκυρία. **Ανησυχία προκαλεί όμως η παραμονή της απόδοσης του 10ετούς ομολόγου σε αισθητά μεγαλύτερα επίπεδα** σε σχέση με άλλες χώρες του Νότου (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία).

Επισημαίνουμε όμως **ότι η έξοδος στις αγορές δεν σημαίνει είσοδο σε μια κατάσταση χωρίς δημοσιονομικούς (και άλλους) περιορισμούς.** Η Ελλάδα, ακόμα και αν όλα πάνε καλά, θα υπάγεται στους ισχύοντες για τα κράτη μέλη περιορισμούς της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και ειδικά της Ευρωζώνης.¹

Η οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε. και ακόμη περισσότερο της Ευρωζώνης (Δημοσιονομικό Σύμφωνο) περιορίζουν γενικά και σημαντικά τη δημοσιονομική κυριαρχία των κρατών-μελών της. Συγκροτούν ένα περιβάλλον αυξημένης αμοιβαίας εποπτείας που δεν επιτρέπει

¹ Βλ. Π. Καζάκος, «Χωρίς ψευδαισθήσεις», το Βήμα, 22.10.2017.

εξαιρέσεις. Εκτός τούτου οι χώρες που ολοκλήρωσαν αντίστοιχα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής συνέχισαν να αποτελούν αντικείμενο οικονομικής παρακολούθησης (βλέπε ενδεικτικά τις τακτικές *Post-Programme Surveillance Reports* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πορτογαλία). **Ακόμα και μια «καθαρή» έξοδος στις αγορές δεν συνεπάγεται και έξοδο από κάθε επιτήρηση!** Επίσης, η πιθανόν αναγκαία προληπτική γραμμή στήριξης και ακόμη περισσότερο τα μέτρα ελάφρυνσης του δημόσιου χρέους θα συνοδεύονται από οικονομική εποπτεία.

Επιπροσθέτως, έχουμε δεσμευθεί σε σειρά συγκεκριμένων δημοσιονομικών στόχων για τα χρόνια μετά το 2018 (πρωτογενή πλεονάσματα και μέτρα στο ασφαλιστικό σύστημα το 2019 και στη φορολογία το 2020 συνολικά της τάξης του 2% ΑΕΠ προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% ΑΕΠ!). Στη συνέχεια, η χώρα θα πρέπει να διατηρήσει υψηλά (και μάλλον ανέφικτα) πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 2% μέχρι το 2060! Βέβαια μπορεί να διευρυνθεί ο λεγόμενος «δημοσιονομικός χώρος», ουσιαστικά δηλαδή να χαλαρώσει η περιοριστική πολιτική προσαρμογής, αν αναθεωρηθούν οι δεσμεύσεις για πρωτογενή πλεονάσματα, αλλά αυτό δεν είναι διόλου βέβαιο (βλ. πιο κάτω).

Σημειώνουμε τέλος ότι **η πλήρης έξοδος στις αγορές, αν επιτευχθεί, θα έχει κόστος**, το ύψος του οποίου θα εξαρτηθεί από τη στάση του ΔΝΤ (αν δηλαδή θα συμμετάσχει ως τότε στο ελληνικό πρόγραμμα ή αν θα αποχωρήσει χωρίς θόρυβο) και των ευρωπαϊκών θεσμών (μέσω κυρίως της ελάφρυνσης στην εξυπηρέτηση του χρέους).

Ανάπτυξη

Οι **βραχυπρόθεσμες** προοπτικές ανάπτυξης βελτιώθηκαν. **Η Ελλάδα φαίνεται ότι βγαίνει από την κρίση.** Για το 2017 αναμένεται σύμφωνα με τις κυβερνητικές προβλέψεις ότι η οικονομία θα επιστρέψει σε θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης 1,8%. Το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2018 προβλέπει ρυθμό μεγέθυνσης 2,4% (βλ. Πίνακα Ι).

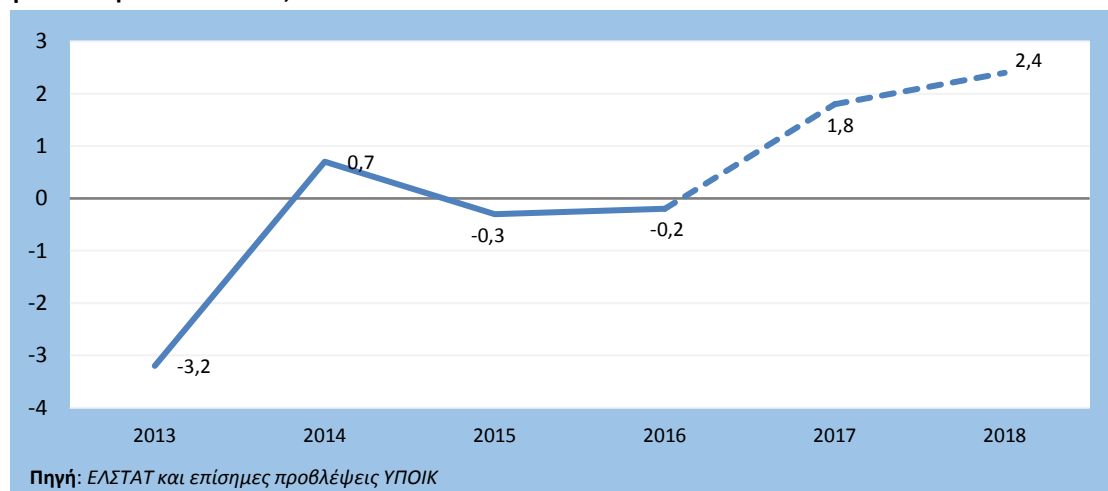
Πίνακας Ι. Βασικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας

(% ετήσιες μεταβολές σε πραγματικούς όρους)	2016	2017	2018
Πραγματικό ΑΕΠ	0	1,8	2,4
Ιδιωτική Κατανάλωση	1,4	1,1	1,4
Δημόσια Κατανάλωση	-2,1	1	-0,2
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	0,1	4,3	12,6
Εξαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	-2	6,7	4,7
Εισαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	-0,4	5,6	4,4
Αποπληθωριστής ΑΕΠ	0,1	0,7	1,2
Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή	0	1,2	1,1
Απασχόληση*	1,3	1,6	1,7
Ποσοστό ανεργίας*	21,7	20,2	19
Ποσοστό ανεργίας (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού)	23,5	22	20,8

Πηγή: Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2018

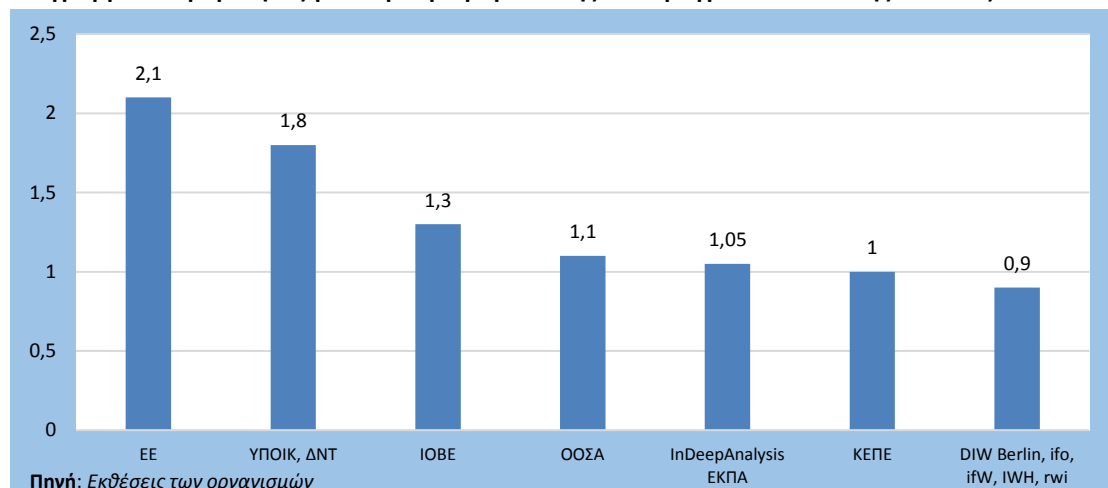
Είχε προηγηθεί διετία ύφεσης που θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί. Το 2015 και το 2016 η ΕΛΣΤΑΤ² κατέγραψε ύφεση της τάξης του -0,3% και -0,2%, ενώ το 2014 είχε σημειωθεί αύξηση κατά 0,7% (βλ. Διάγραμμα Ι). Αυτή η ενδιάμεση κάμψη, που είχε τεράστιο οικονομικό και κοινωνικό κόστος, θα πρέπει να είναι διδακτική: **Η οικονομία χρειάζεται ένα ελάχιστο συνέχειας στην πολιτική!**

Διάγραμμα Ι. Ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ της Ελλάδας 2013 – 2016 και προβλέψεις για τα έτη 2017 και 2018, %.



Η αναμενόμενη και έστω ασθενής ανάκαμψη οφείλεται εν μέρει στην εντυπωσιακή άνοδο του ελληνικού τουρισμού και εν μέρει στην ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης και στη συμφωνία για το «συμπληρωματικό μνημόνιο». Σημειώνουμε πάντως ότι οι προβλέψεις για το τελικό αποτέλεσμα το 2017 διαφέρουν. Ενδεικτικά: ΟΟΣΑ 2017: +1,1%, InDeer Analysis ΕΚΠΑ 2017: +1,05%, DIW Berlin, ifo, ifW, IWH, rwi: +0.9%, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (spring forecast) +2.1% και το IOBE 1,3% (βλ. Διάγραμμα ΙΙ). Διαφορές προβλέψεων υπάρχουν και για το 2018.

Διάγραμμα ΙΙ. Προβλέψεις για το ρυθμό μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ της Ελλάδας το 2017.



Στη **γενικά θετική μακρο-εικόνα** συμβάλλει φυσικά και η εφαρμογή του προγράμματος προσαρμογής. Ενδεικτικά μόνο καταγράφουμε την βαθμιαία αποπληρωμή των οφειλών του

² ΕΛΣΤΑΤ, ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ ΕΤΗΣΙΟΙ ΕΘΝΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ Έτος 2016 (2η εκτίμηση) & αναθεώρηση ετών 2014-2015, 17/10/2017.

κράτους στον ιδιωτικό τομέα (βλ. πιο κάτω), την προσπάθεια απεμπλοκής συμβολικά και υλικά σημαντικών ιδιωτικοποιήσεων (Ελληνικό) κ.α.

Στον μεταποιητικό τομέα παρατηρήθηκε το Σεπτέμβριο η εντονότερη άνοδος της παραγωγής από τον Ιούνιο του 2008. Επίσης, σε άνοδο βρίσκεται και ο Δείκτης Κύκλου Εργασιών στη Βιομηχανία, ενώ και το ισοζύγιο των επιχειρήσεων κατά το πρώτο εννεάμηνο του 2017 είναι θετικό.

Ο **Δείκτης Οικονομικού Κλίματος** (ΔΟΚ), βάσει των στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Σεπτέμβριο 2017 διαμορφώθηκε στις 100,6 μονάδες, από 99 μονάδες τον Αύγουστο και 98,2 μονάδες τον Ιούλιο του 2017.

Στην κατ' αρχάς θετική όψη των πραγμάτων ανήκει και η διαγραφόμενη μείωση της ανεργίας. **Η ανεργία υποχωρεί** φέτος ραγδαία και μέχρι τον Δεκέμβριο του 2017, η κυβέρνηση εκτιμά ότι θα προσεγγίσει το 20%, για την ακρίβεια θα διαμορφωθεί στο **20,2%**. Τον περασμένο Ιούνιο διαμορφώθηκε στο 21,2%, από 23,5% που ήταν ο μέσος όρος το 2016, 25% το 2015, 26,5% το 2014 και 27,5% το 2013. Για το 2018 εκτιμάται ότι **θα μειωθεί στο 19%**. Ωστόσο, όπως δείχνουν τα στοιχεία του ΕΦΚΑ, είναι υψηλό το ποσοστό των απασχολούμενων μερικής απασχόλησης και οι μέσες μεικτές αποδοχές τους ανέρχονται σε 394,13 ευρώ! **Συναφώς, στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, η αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από τη συγκέντρωση σε θέσεις χαμηλής ειδίκευσης!**

Κάτωθεν του μακρο-επιπέδου είναι εμφανή τα σημάδια κρίσης: Πολλές ελληνικές επιχειρήσεις εξακολουθούν να «φεύγουν» προς Βουλγαρία και Κύπρο, όπου την ανάπτυξή τους ευνοούν οι χαμηλοί φορολογικοί συντελεστές και ασφαλιστικές εισφορές, ο ευκολότερος τραπεζικός δανεισμός και γενικά μια λογική καλωσορίσματος επενδύσεων. Επίσης, το κλείσιμο της ΠΙΤΣΟΣ και η κατάσταση στα Ναυπηγεία Σκαραμαγκά, τη ΔΕΗ, την ΕΑΣ και ΕΛΒΟ δείχνουν ότι δεν έχει τελειωμό το δράμα της μεγάλης ελληνικής βιομηχανίας. Πάντως, δεν λείπουν και μερικές βιομηχανικές επιτυχίες κυρίως σε εξαγωγικά προσανατολισμένες μονάδες.

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι αν δεν βαδίσουμε σταθερά στο μονοπάτι της εξωστρέφειας και της ανάπτυξης, ο οικονομικός μααρασμός θα προκαλεί περαιτέρω εξασθένιση των θεσμών, ανομία και κοινωνικές εντάσεις που με τη σειρά τους θα καθηλώνουν τη χώρα στη στασιμότητα ή και στην παρακμή.

Εν τούτοις διαπιστώνουμε πολλές **εκκρεμότητες σε θέματα που θα καθορίσουν τελικά τις επιδόσεις ανεξαρτήτως στόχων και προσδοκιών**. Κατά την εκτίμησή μας δεν έχει αποκατασταθεί εκείνη η εμπιστοσύνη της οικονομίας από την οποία εξαρτώνται οι πραγματικά παραγωγικές επενδύσεις. Ο κρατικός μηχανισμός με το τωρινό νομικό σύστημα εξακολουθεί να φέρνει εμπόδια σε μεγάλα επενδυτικά σχέδια. Η ικανότητα του τραπεζικού συστήματος να χρηματοδοτεί παραγωγικές επενδύσεις στην οικονομία εξακολουθεί να περιορίζεται από τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια («κόκκινα δάνεια»). Ορισμένες μεταρρυθμίσεις υλοποιούνται, αλλά γενικά διαπιστώνουμε βραδύτητα.

Συναφώς, κρίσιμες αποφάσεις έχουν μετατεθεί για το 2018. Από τις δημοσιονομικές επιδόσεις ως τότε θα εξαρτηθεί αν θα χρειασθούν νέα μέτρα το 2018 και αν θα ενεργοποιηθούν νωρίτερα τα προβλεπόμενα για το 2019 -2020 μέτρα (περικοπές στις

συντάξεις και μείωση του αφορολόγητου). **Ανησυχία, ωστόσο, προκαλούν τα έσοδα από τη φορολογία.**

Επίσης, η χώρα παραμένει τρωτή έναντι απρόοπτων και απότομων εξωτερικών διαταραχών («σοκ») κυρίως λόγω του υπέρογκου χρέους. Το ΓΠΚΒ υποστήριξε εξ αρχής ότι χρειάζεται να εξαλειφθεί ιδίως αυτή η πηγή κινδύνων (βλ. όμως πιο κάτω).

Από πολιτική άποψη ένα χαρακτηριστικό των τελευταίων μηνών είναι ότι η κυβέρνηση αναβάθμισε τον στόχο της ανάπτυξης (έναντι της αναδιανομής). Τονίζει πλέον την ανάγκη για αύξηση των (ιδιωτικών) επενδύσεων και αναγνωρίζει τον ρόλο της επιχειρηματικότητας για την επιστροφή της χώρας σε συνθήκες διαρκούς αναπτυξιακής ομαλότητας. Δεν είναι διαφορετικοί οι γενικοί προσανατολισμοί της φιλοευρωπαϊκής αντιπολίτευσης. Ακόμα και σε ζητήματα εργαλείων ή μέσων πολιτικής σημειώνονται ευρύτατες συγκλίσεις όπως φερ' ειπείν στις αποκρατικοποιήσεις. Με τον τρόπο αυτό **δημιουργούνται εξ αντικείμενου προϋποθέσεις για ευρύτερες πολιτικές συναινέσεις στη χώρα. Θα δούμε βέβαια αν οι καλές διακηρύξεις θα αντέξουν τη δοκιμασία της πολιτικής πραγματικότητας.**

Η δημοσιονομική πορεία. Ειδικότερες πτυχές

Η δημοσιονομική πορεία μειώνει την αβεβαιότητα βραχυχρόνια. Ο γενικός στόχος για το 2017 και 2018 είναι να επιτευχθούν πρωτογενή πλεονάσματα 1,75% ΑΕΠ και 3,5% ΑΕΠ αντίστοιχα. Η κυβέρνηση ελπίζει ότι θα αποφευχθεί η λήψη νέων μέτρων εισπρακτικού χαρακτήρα το 2018.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για το εννεάμηνο Ιανουάριος-Σεπτέμβριος 2017, ο στόχος για το έτος αυτό επιτυγχάνεται.³ Επίσης, το υπουργείο οικονομικών ανεπίσημα πληροφορεί ότι για ολόκληρο το 2017 οι θεσμοί συμφωνούν ότι θα επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα 2,8% του ΑΕΠ, **δηλαδή 1,05% πάνω από τον στόχο της χρονιάς.** Αν επιβεβαιωθούν οι εκτιμήσεις αυτές τότε θα υπάρξει ένα περιθώριο πάνω από € 1,8 δισ. για τη διανομή «κοινωνικού μερίσματος». Η κυβέρνηση σχεδιάζει να το διανείμει ως το τέλος του τρέχοντος έτους (βλ. πιο κάτω). Η εξαγγελία κάνει πάλι επίκαιρο το δίλημμα «αναδιανομή ή ανάπτυξη». Σημειώνουμε ότι ο τρόπος χρησιμοποίησης των πόρων που προκύπτουν από την υπέρβαση των συμφωνημένων δημοσιονομικών στόχων **έχει σαφώς καθορισθεί στις συμφωνίες με τους θεσμούς,** πράγμα που περιορίζει τη σχετική διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης.

Εν τούτοις ανησυχούν όλους οι αντιφατικές εν μέρει εξελίξεις στο μέτωπο της φορολογίας. Οι εισπράξεις από τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων στο εννεάμηνο Ιανουαρίου-Σεπτεμβρίου 2017 ήταν λιγότερες κατά περίπου € 800 εκατ. από τις αναμενόμενες. Αντίθετα αυξημένα ήταν τα έσοδα από έμμεσους φόρους (+11,9%), ΦΠΑ κ.α.

Συνολικά πάντως, το ύψος των καθαρών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού ανήλθε σε € 36.027 εκατ. παρουσιάζοντας μείωση κατά € 2.353 εκατ. ή 6,1% έναντι του στόχου του

³ Βλ. Γενικό Λογιστήριο του Κράτους Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού, Μηνιαίο Δελτίο Σεπτεμβρίου 2017, Οκτώβριος 2017.

ΜΠΔΣ 2018-2021 και τα καθαρά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού ανήλθαν σε € 34.756 εκατ., μειωμένα κατά € 2.252 εκατ. ή 6,1% έναντι του στόχου του ΜΠΔΣ 2018-2021.

Ας προσθέσουμε ότι η περαιτέρω αύξηση στις **συνολικές νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο**, στο οκτάμηνο Ιανουάριος - Αύγουστος 2017 αναδεικνύει την εξάντληση της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών, δημιουργώντας ταυτόχρονα εύλογες αμφιβολίες για τη δυνατότητα επίτευξης των φιλόδοξων δημοσιονομικών στόχων των επόμενων ετών.

Από πλευράς δαπανών σημειώνουμε την αποπληρωμή μέρους των οφειλών του κράτους σε ιδιώτες που δίνει ανάσες στην οικονομία. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους οι ιδιώτες **έλαβαν στο τελευταίο τετράμηνο από το Δημόσιο συνολικά € 1,2 δισ.**, εκ των οποίων τα € 800 εκατ. προήλθαν από τη δόση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM) του Ιουνίου και τα € 400 εκατ. από τα κρατικά ταμεία. Η συμφωνία με τις ΗΠΑ για την αναβάθμιση των F-16 δεν θα επηρεάσει άμεσα τη δημόσια οικονομία, αλλά δημιουργεί νέες υποχρεώσεις που θα πρέπει να καλυφθούν σε βάθος χρόνου.

Το δημόσιο χρέος

Όπως αναφέραμε νωρίτερα, η ομαλή εφαρμογή του προγράμματος ως τον Αύγουστο 2018 είναι προϋπόθεση για να γίνει το επόμενο βήμα ελάφρυνσής του. Αυτή η ελάφρυνση είναι αναγκαία όχι τόσο γιατί σήμερα η επιβάρυνση του προϋπολογισμού για πληρωμή τόκων είναι δύσκολα διαχειρίσιμη (όπως δείχνει η συζήτηση για τα πρωτογενή πλεονάσματα), αλλά και διότι θα εκτιναχθεί σε δυσθεώρητα ύψη μετά το 2021! **Χωρίς σοβαρή ελάφρυνση, η Ελλάδα θα χρεοκοπήσει!**

Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τα στοιχεία του **Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους** οι πληρωμές τόκων διαμορφώνονται ως εξής:⁴

- € 6,5 δισ. το 2020
- € 11 δισ. το 2021
- € 24,5 δισ. το 2022
- € 17,5 δισ. το 2023
- € 13,6 δισ. το 2024
- € 9 δισ. το 2025
- € 8,6δισ. το 2026

Συνολικά, στην εξαετία 2021 – 2026 οι πληρωμές μόνο τόκων φτάνουν στο ποσό των € 84,3 δισ.!

Εσωτερικοί και εξωτερικοί κίνδυνοι.

Στην παραπάνω μικτή εικόνα, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη και τους τυχόν κινδύνους που μπορεί να συμπίεσουν προς τα κάτω τις οικονομικές επιδόσεις εντός του 2017, το 2018 και μετά. Σε αυτούς τους κινδύνους περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων το ενδεχόμενο μη επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% του ΑΕΠ το 2018 (και μετά ως το 2022, η κατάσταση των

⁴ Τα στοιχεία κατατέθηκαν στη Βουλή από το Υπουργείο Οικονομικών το 2014. Με την εξαίρεση του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος 2018-21, που περιλαμβάνει πιο πρόσφατα στοιχεία μόνο μέχρι το 2021, δεν υπάρχουν άλλα επίσημα στοιχεία, σε δημόσια πρόσβαση διαθέσιμα για την περίοδο μετά το 2021.

τραπεζών («κόκκινα δάνεια»), οι κεφαλαιακοί έλεγχοι, ο κίνδυνος μη επίτευξης των εισπρακτικών στόχων από τη φορολογία λόγω των υψηλών φορολογικών συντελεστών.

Οι κίνδυνοι αυτοί έχουν εσωτερικές και εξωτερικές αιτίες, με τις τελευταίες να μην εξαρτώνται φυσικά από την ελληνική κυβέρνηση.

Στις εσωτερικές πηγές κινδύνων μπορούμε να αναφέρουμε, μεταξύ άλλων, την πιθανή μεταρρυθμιστική κόπωση και καθυστέρησή στην εφαρμογή κρίσιμων παρεμβάσεων και άλλα πιεστικά προβλήματα που ενδεχομένως προκύψουν αυξάνοντας το συστημικό κίνδυνο στην ελληνική οικονομία (άρα και τους όρους δανεισμού) κ.α. Με άλλα λόγια, **η αναμενόμενη ανάκαμψη κινδυνεύει να απογοητεύσει ή διακοπεί αν δεν εφαρμοσθούν οι μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου και αν δεν γίνουν εκτεταμένες επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα.**

Το ερώτημα είναι αν η εφαρμοζόμενη πολιτική και το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2018 ανταποκρίνονται με την ταχύτητα που επιβάλλει η κατάσταση στις απαιτήσεις της στρατηγικής, που στοχεύει σε υψηλή και διατηρήσιμη ανάκαμψη. Όπως έχουμε επισημάνει σε κάθε ευκαιρία, υπάρχουν καθυστερήσεις σε σειρά δομικών αλλαγών με εμφανέστερες τις τριβές γύρω από τις ιδιωτικοποιήσεις, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια, τη Δημόσια Διοίκηση το ρυθμιστικό σύστημα των αγορών υπηρεσιών και εργασίας. Δεν χρειαζόταν το ναυάγιο του Σαρωνικού που προκάλεσε τεράστια οικολογική καταστροφή για να έλθουν στην επιφάνεια οι ανεπάρκειες των υφιστάμενων κανονιστικών ρυθμίσεων που ευνοούν την ασυδοσία. Ανάλογα ελλείμματα εμφανίζει το ρυθμιστικό σύστημα των αγορών εργασίας. Η υπουργός Εργασίας έχει δίκιο να αναδεικνύει σε μείζον θέμα την επιχειρηματική παραβατικότητα σε ορισμένους τομείς.

Οι δυσκολίες υλοποίησης των δομικών μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται στο Μνημόνιο αντικατοπτρίζονται εξάλλου και στις καθυστερήσεις των δύο πρώτων αξιολογήσεων του τρέχοντος προγράμματος. Ωστόσο, έχει εκφραστεί η βούληση όλων των πλευρών για ταχεία ολοκλήρωση της τρίτης αξιολόγησης.

Συστάσεις

Το ΓΠΚΒ θα συνιστούσε τα εξής στην κυβέρνηση:

- 1) **Να επιταχύνει τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που συμβάλλουν στην αύξηση της παραγωγικότητας, στη διάχυση της καινοτομίας και, επομένως, της δυνητικής παραγωγικής ικανότητας (growth potential).** Πολλές μεταρρυθμίσεις παραμερίζουν τα εμπόδια για παραγωγικές επενδύσεις. Σοβαρές επενδυτικές αποφάσεις εξαρτώνται, μεταξύ άλλων, από την επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης, τη σταθερότητα του φορολογικού συστήματος (όπου ένα πρώτο βήμα έγινε με την πρόβλεψη στον αναπτυξιακό νόμο ότι επενδύσεις που υπάγονται σε αυτόν δεν θα φοβούνται αλλαγές για μια δεκαετία), τη χωροταξία που θα βελτίωνε την προβλεψιμότητα της ρυθμιστικής πολιτικής και την αποτελεσματικότερη Δημόσια Διοίκηση. Υπενθυμίζουμε ότι σε σχέση με την τελευταία η χώρα έχει δεσμευθεί για σειρά αλλαγών (αξιολόγηση κλπ), που όμως αντιμετωπίζουν ισχυρές αντιδράσεις.
- 2) **Να εντείνει τις προσπάθειες για *ρύθμιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων.***

- 3) Να συνεχίσει τις προσπάθειες για την ενίσχυση της **κοινωνικής συνοχής**, μειώνοντας το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής στα ασθενέστερα εισοδηματικά στρώματα.
- 4) Να ολοκληρώσει την **επανεξέταση των κρατικών δαπανών** (spending review). Η διαδικασία έχει ήδη αρχίσει με πρωτοβουλία του Αν. Υπουργού Οικονομικών και φαίνεται ότι αποδίδει αν κρίνουμε από την προβλεπόμενη για το 2018 μείωση της κρατικής κατανάλωσης. Συναφώς, η επανεξέταση δεν θα πρέπει να έχει μοναδικό στόχο τη μείωση των δαπανών αλλά κυρίως τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους με τις αναγκαίες ανακατανομές.
- 5) Να εντείνει τις προσπάθειες κατά της **φοροδιαφυγής** αρχίζοντας από τις εμφανέστερες και μεγάλες ευκαιρίες για φοροδιαφυγή που συνδέονται με τη **διακίνηση του πετρελαίου**.
- 6) Να ενθαρρύνει σαφή πρόοδο στο πρόβλημα των **μη εξυπηρετούμενων δανείων**, ώστε να αρχίσει σταδιακά να αποκαθίσταται η λειτουργία του τραπεζικού συστήματος στη χώρα, παρέχοντας την απαιτούμενη ρευστότητα στην οικονομία
- 7) Να αξιοποιήσει πλήρως, εγκαίρως και αποτελεσματικά όλες οι δυνητικές πηγές **ευρωπαϊκής χρηματοδότησης**.
- 8) Να **εκτελεί ομαλά τον προϋπολογισμό**, τόσο από την πλευρά των εσόδων όσο και από την πλευρά των δαπανών, ώστε να αποφευχθεί η ανάγκη λήψης επιπλέον δημοσιονομικών μέτρων.
- 9) Να συνεχίσει την **αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων** του δημοσίου, χωρίς τη μαζική συσσώρευση νέων.

Υπό τις προϋποθέσεις αυτές θα καταστούν δυνατές νέες εκδόσεις ομολόγων με ανεκτούς όρους (χαμηλότερα επιτόκια).

Σε ένα γενικότερο επίπεδο εκτιμούμε ότι η επιστροφή σε σταθερή και βιώσιμη ανάπτυξη προϋποθέτει **θεσμική ανασυγκρότηση** της χώρας.

Σε προηγούμενη ευκαιρία εκθέσαμε επίσης την άποψή μας για το **ζήτημα των πελατειακών πρακτικών** που έχει αναδειχθεί από καιρό στη δημόσια συζήτηση και μάλιστα διαχρονικά και διαπαραταξιακά! Μια πρώτη απάντηση σε αυτό επιχειρείται ήδη την εποχή της κρίσης και των προγραμμάτων προσαρμογής («μνημονίων») π.χ. στη δημοσιονομική διαχείριση με τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (που περιορίζει την ευχέρεια της πολιτικής να παρεμβαίνει κατά την εφαρμογή της φορολογικής νομοθεσίας), την συμμόρφωση της χώρας με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ («δημοσιονομικό σύμφωνο») κ.α. Αλλά πρέπει να γίνουν πολλά ακόμα **ώστε να περιορισθούν δραστικότερα οι πελατειακές πρακτικές. Σε αυτό το θέμα δεν χωρούν ημίμετρα ούτε αμφισημίες.**

Τέλος, **δεν συνιστούμε** εμμονή στον στόχο της υπέρβασης των προβλεπόμενων από τις συμφωνίες με τους θεσμούς πρωτογενών πλεονασμάτων. Θεωρούμε ότι συνολικά «πνίγουν» την ανάπτυξη καθώς στηρίζονται κυρίως σε φόρους. Αν πάλι θεωρηθούν οι υπερβάσεις αναγκαίες τότε θα πρέπει πραγματικά να εξετασθεί ο τρόπος δικαιότερης αναδιανομής τους ώστε να ωφεληθούν αυτοί που το έχουν πραγματικά ανάγκη.

Αναγνωρίζουμε βεβαίως το **δίλημμα μεταξύ αναπτυξιακών και αναδιανεμητικών στόχων** που ήλθε πάλι στην επιφάνεια με την ανακοίνωση διανομής ενός «κοινωνικού μερίσματος»

(βλ. πιο πριν). Αν μέρος του πλεονάσματος διοχετευθεί στοχευμένα σε κοινωνικές υπηρεσίες τότε βέβαια αμβλύνονται οι επιπτώσεις της ανισοκατανομής εισοδημάτων και της φτώχειας. Όμως στην περίπτωση αυτή μικρότερο ποσό θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για ευθέως αναπτυξιακούς στόχους. Στο συμπληρωματικό μνημόνιο προβλέπεται ότι αν υπάρξει «υπερπλεόνασμα» αυτό θα πρέπει να κατευθύνεται σε κοινωνικούς σκοπούς και σε μείωση της φορολογίας.⁵

Συνοπτικά, **οι βραχυχρόνιες εξελίξεις είναι μεν ενθαρρυντικές, αλλά η μακροχρόνια αναπτυξιακή προοπτική παραμένει αμφίβολη όσο καιρό δεν αλλάζουν βασικές δομές και θεσμοί της χώρας.** Έχει σημασία στο σημείο αυτό να υπενθυμίσουμε τις προβλέψεις του ΔΝΤ για την περίοδο μετά το 2020. Ο ρυθμός μεγέθυνσης μπορεί τότε να καθηλωθεί στο 1% ετησίως!⁶

Αντί επιλόγου: Τα προβλήματα στην επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις

Η μακρόπνοη πρωτοφανής ύφεση εν καιρώ ειρήνης στη χώρα μας βαδίζει με βάση τα στοιχεία της ελληνικής στατιστικής αρχής στο τέλος της και ως φυσικό επακόλουθο θα διευκολύνει, αν σταθεροποιηθεί, τις προοπτικές της νέων και υφιστάμενων επενδυτικών σχεδίων. Όμως σχετικές προσδοκίες τείνουν να ανατρέψουν διάφορα «επεισόδια» (Ελληνικό, Σκουριές, Κασσιόπη ή Αφάντου στη Ρόδο κ.α.). Εκεί που πάει να «στεγνώσει το μελάνι» από το σημείο της έναρξης του επιχειρείν και της εισροής των αναγκαίων χρηματοροών για την απομείωση του δημόσιου χρέους αλλά και της εκκίνησης της οικονομικής δραστηριότητας σε μικροοικονομικό επίπεδο, νέα προβλήματα **τόσο δικαστικού όσο και διαδικαστικού περιεχομένου (δασικό και αρχαιολογικό περιβάλλον/γνωματεύσεις, ακυρώσεις, εντάσεις), αποτρέπουν νυν και μελλοντικούς επενδυτές.**

Από το 2009 μέχρι σήμερα, το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ στην Ελλάδα υπολείπεται του αντίστοιχου ποσοστού στην ΕΕ. Το 2016 διαμορφώθηκε σε 11,7% έναντι 19,8% αντίστοιχα στην ΕΕ. Το συνολικό επενδυτικό έλλειμμα για την περίοδο 2009-16 ανέρχεται σε € 540 δισ.⁷ Το έλλειμμα εμπιστοσύνης προς τη χώρα αυξάνει τις απατήσεις απόδοσης των επενδυτών ενώ δομικές δυσκολίες, όπως η χαμηλή κερδοφορία των επιχειρήσεων, η έλλειψη πιστωτικής επέκτασης, η μείωση των αποταμιεύσεων, η διεύρυνση των μη εξυπηρετούμενων δανείων και η υποχρηματοδότηση, οδηγούν σε υπονόμηση της ανταγωνιστικότητας.

Το παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον βιώνει τον τελευταίο καιρό μια γεωπολιτική αστάθεια, όπου η γεωγραφική θέση της Ελλάδας ευνοεί τις επενδυτικές σκέψεις αρκετών διεθνών επενδυτών, οι οποίοι όντως αναγνωρίζουν τη στρατηγική γεωγραφική θέση της χώρας και επιθυμούν μέσω των επενδύσεων στην Ελλάδα να έχουν πρόσβαση και σε περιμετρικές αγορές, όπως έκανε η COSCO με τις επενδύσεις της στο λιμάνι του Πειραιά.

Οι προσπάθειες της κυβέρνησης για προέγκυση επενδύσεων με την επίσκεψη του Γάλλου Προέδρου Εμμανουέλ Μακρόν, τη συνάντηση στην Κέρκυρα του Πρωθυπουργού με τον

⁵ Βλ. Supplemental Memorandum of Understanding (second addendum to the Memorandum of Understanding), 5 July 2017, σελίδα 8, ενότητα 2.1 "Fiscal Policy".

⁶ IMF, 7 February 2017, Article IV Consultation και IMF World Economic Outlook October 2017.

⁷ Στοιχεία Ευρωπαϊκής Επιτροπής (AMECO) από μελέτη της PricewaterhouseCoopers "From recession to anemic recovery", June 2017, p14.

Ιταλό ομόλογό του για το κλείσιμο της συμφωνίας για την πώληση της ΤΡΕΝΟΣΕ, τις επαφές του με την ελληνική ομογένεια στις ΗΠΑ και άλλες κινήσεις, είναι σημαντικές εάν αναλογιστεί κανείς, ότι σε προηγούμενες δεκαετίες το ξένο κεφάλαιο είχε δαιμονοποιηθεί, διότι θεωρείτο πηγή εξάρτησης και διαιώνισης των ανισοτήτων. Πρόσφατα δε, στελέχη της κυβέρνησης παρουσίασαν στο Λονδίνο στο πλαίσιο του 12th Annual Greek Roadshow της ΕΧΑΕ τις επενδυτικές προοπτικές σε ξένα funds και στρατηγικούς επενδυτές. Ενδιαφέρον δημιουργήθηκε για τον τουρισμό, την ενέργεια και τις εξαγορές ακινήτων και ξενοδοχείων.

Η χώρα μας έχει δεσμευτεί για μια σειρά από ενέργειες, όπως η ενδυνάμωση του ανταγωνισμού και η εξυγίανση του ρυθμιστικού συστήματος των αγορών, οι εργασιακές σχέσεις, η μείωση του μη μισθολογικού εργατικού κόστους μέσω της ελάφρυνσης των εισφορών, ο εξορθολογισμός-αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και η αξιολόγηση των στελεχών της, η αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων του κράτους κ.α. Αυτές οι δράσεις καθυστερούν και τα αποτελέσματα τους αντανακλώνται στις αξιολογήσεις των επενδυτών και την αλλαγή προσανατολισμού των επενδυτικών κεφαλαίων τους.

Η ελληνική οικονομία έχει ανάγκη από επενδυτικά κεφάλαια ύψους € 100 δισ. (ή και περισσότερα) για την επόμενη πενταετία 2017-2022 βάσει διάφορων εκτιμήσεων. Η ανακοίνωση της ίδρυσης της Αναπτυξιακής Τράπεζας με τη συμμετοχή ξένων τραπεζών, όπως της Γαλλικής, της Γερμανικής, της Κινέζικης αναπτυξιακής τράπεζας για τη χρηματοδότηση των ΜΜΕ (Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων και καινοτόμων επιχειρηματικών σχεδίων) σε περιφερειακό επίπεδο μέσω μόχλευσης επενδυτικών κεφαλαίων δεν γνωρίζουμε εάν θα συμβάλει τελικά στην αποτελεσματική προσέλκυση επενδύσεων. Οι αμφιβολίες μας εδράζονται στην **πικρή εμπειρία που είχε η χώρα μας με διάφορες «αναπτυξιακές» τράπεζες στις οποίες εμπλεκόταν το κράτος. Ο λόγος είναι προφανής: Η κρατική εμπλοκή έδινε το προβάδισμα σε «πολιτικά» κριτήρια» σε βάρος των οικονομικών, ανταποκρινόμενη σε πάσης φύσης συσχετισμούς και δικτυώσεις. Αυτό που μετρά δεν είναι τόσο η εμπλοκή του κράτους στην παραγωγή, αλλά η δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για την ανάπτυξη παραγωγικών πρωτοβουλιών και τη διάχυση της καινοτομίας.**

Η ταχύρρυθμη ανάπτυξη με διάρκεια και προοπτική απαιτεί τεράστια επενδυτική κινητοποίηση σε νέες τεχνολογίες και υποδομές και μεγάλες αλλαγές σε θεσμικό επίπεδο, καθώς η χώρα έχει να αντιμετωπίσει ταυτόχρονα ένα τεράστιο δημογραφικό πρόβλημα από τη γήρανση του πληθυσμού και το δυσβάσταχτη εκροή μορφωμένων νέων (brain drain).

1 Οικονομική Συγκυρία: ανάκαμψη, αλλά υπάρχουν ακόμη αβεβαιότητες

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, η ελληνική οικονομία παρουσίασε **ενδείξεις ήπιας ανάκαμψης** στο πρώτο εξάμηνο του 2017 (η οποία φαίνεται να επιταχύνθηκε στο τρίτο τρίμηνο). Η ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής και η κορύφωση της τουριστικής κίνησης διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο. Ωστόσο, με δεδομένο το πρώτο εξάμηνο, οι επικαιροποιημένες προβλέψεις για το ρυθμό μεγέθυνσης του 2017 εξακολουθούν να θεωρούνται φιλόδοξες. Τέλος, **είναι κρίσιμο πλέον οι προσπάθειες να μετατοπισθούν στη βελτίωση των συνθηκών στην «πραγματική οικονομία», προκειμένου η ελληνική οικονομία να ξεφύγει από τη στασιμότητα που βρίσκεται την τελευταία τριετία (2014 – 2016)**, όπως δείχνει και το Διάγραμμα 1. Με τον τρόπο αυτόν, θα είναι εφικτό να αντιμετωπιστούν ευκολότερα και οι προκλήσεις των ελληνικών τραπεζών (μη εξυπηρετούμενα δάνεια), του ΕΦΚΑ και της ΔΕΗ (εισπραξιμότητα), οι οποίες αποτελούν τους βασικούς συστημικούς κινδύνους στην ελληνική οικονομία.

Πίνακας 1 Η μεταβολή του ΑΕΠ και των συνιστωσών του, στην Ελλάδα, 2016, q2 2016, q1 & q2 2017, % (εποχικά διορθωμένα στοιχεία)

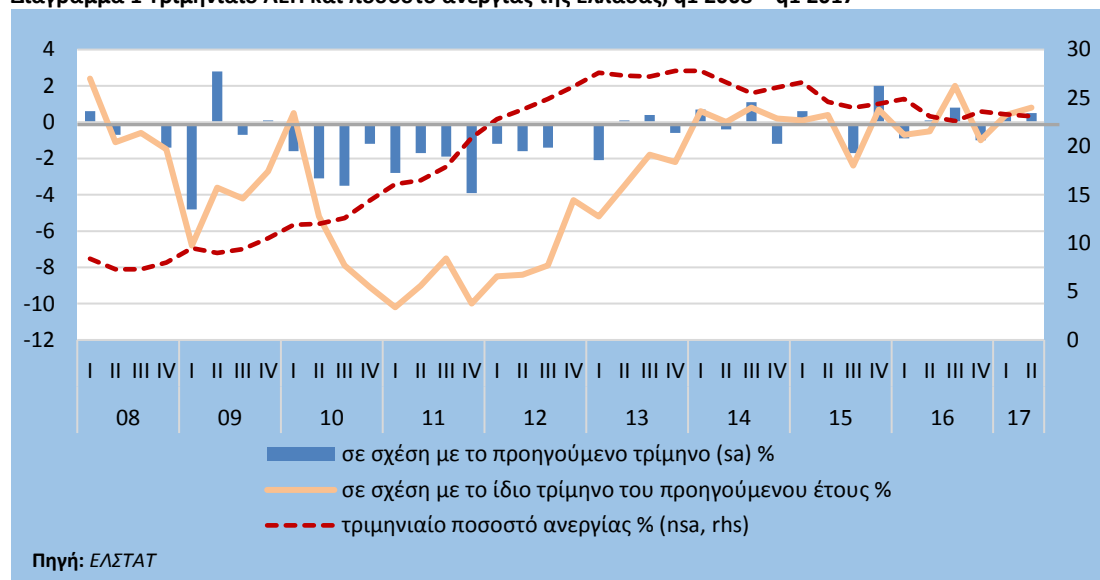
ποσοστιαία μεταβολή (αλυσωτοί δείκτες όγκου, έτος αναφοράς 2010)	2016	2016		2017			
		q2		q1		q2	
		γ-ο-γ	q-ο-q	γ-ο-γ	q-ο-q	γ-ο-γ	q-ο-q
Ιδιωτική Κατανάλωση	1,4	-0,6	0,4	1,2	0,2	0,7	-0,1
Δημόσια Κατανάλωση	-2,1	-1,5	1,2	-1,9	-1,2	3,3	6,5
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου	-0,8	18,1	10,9	10,8	-1	-4,6	-4,5
Εξαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	-2	-10,3	-0,3	5,2	-1,8	9,5	3,8
Εισαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	-0,4	-2,1	4,4	11,7	4,9	3,1	-3,7
ΑΕΠ							
Ονομαστικές Τιμές (δισ. €)	175,888	43,919		44,052		44,026	
ρυθμός μεταβολής (%)	0,1	0,2	0,8	1,1	0,6	0,2	-0,1
Σταθερές Τιμές 2010 (δισ. €)	184,490	46,034		46,160		46,410	
ρυθμός μεταβολής (%)	0,0	-0,5	0,1	0,4	0,5	0,8	0,5
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ							

Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ⁸, **η ελληνική οικονομία το δεύτερο τρίμηνο του 2017 σημείωσε εκ νέου θετικό ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης**, σε ετήσια και σε τριμηνιαία βάση (εποχικά διορθωμένα στοιχεία), όπως δείχνει ο Πίνακας 1. Συγκεκριμένα, σε σταθερές τιμές 2010, το ΑΕΠ του δεύτερου τριμήνου 2017 αυξήθηκε κατά 0,8% σε ετήσια βάση και 0,5% σε τριμηνιαία βάση (εποχικά διορθωμένα στοιχεία), κυρίως λόγω της επίδοσης των Εξαγωγών και της Δημόσιας Κατανάλωσης, όπως δείχνει και ο Πίνακας 1. Ενδεικτική της ήπιας αυτής ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας είναι και η πορεία του μεταποιητικού τομέα στην

⁸ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, Τριμηνιαίοι Εθνικοί Λογαριασμοί: 2ο τρίμηνο 2017 (Προσωρινά στοιχεία), 1/9/2017.

Ελλάδα⁹, όπου παρατηρήθηκε το Σεπτέμβριο η εντονότερη άνοδος της παραγωγής από τον Ιούνιο του 2008. Επίσης, σε άνοδο βρίσκεται και ο Δείκτης Κύκλου Εργασιών στη Βιομηχανία¹⁰, ενώ και το ισοζύγιο των επιχειρήσεων κατά το πρώτο εννεάμηνο του 2017 είναι θετικό¹¹. Τα στοιχεία πάντως για το ΑΕΠ του πρώτου εξαμήνου του 2017 **θέτουν εν αμφιβόλω την αισιόδοξη πρόβλεψη της ελληνικής κυβέρνησης και των θεσμών για ρυθμό μεγέθυνσης 1,8% το 2017¹².**

Διάγραμμα 1 Τριμηνιαίο ΑΕΠ και ποσοστό ανεργίας της Ελλάδας, q1 2008 – q1 2017



Αρνητικά πάντως αναμένεται να επιδράσουν συγκεκριμένες εξελίξεις προς το τέλος του γ' τριμήνου, η αβεβαιότητα για την έγκαιρη ολοκλήρωση της τρίτης αξιολόγησης και το καθεστώς μετά τη λήξη του τρέχοντος Προγράμματος, η καθυστέρηση στη λήψη δραστικών μέτρων για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, η συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών της Γενικής Κυβέρνησης και οι δυσκολίες περαιτέρω χαλάρωσης των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων. Ως εκ τούτου, εγχώριοι και ξένοι οργανισμοί¹³ προβλέπουν πλέον σημαντικά μικρότερο ρυθμό μεγέθυνσης για το 2017, θέτοντας σε κίνδυνο τους στόχους της ελληνικής οικονομίας.

Για το 2018, το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού προβλέπει οικονομική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας κατά 2,4% σε σταθερές τιμές, όπως προβλέπεται και στο ΜΠΔΣ 2018 - 2021. Η μεγέθυνση αυτή θα προέλθει από τις αυξήσεις της **Ιδιωτικής Κατανάλωσης** (1,4%), του **Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου** (12,6%- ουσιαστικά μόνο από τον Ιδιωτικό Τομέα) και των **Εξαγωγών Αγαθών και Υπηρεσιών** (4,7%). Αντίθετα, οριακή πτώση θα παρουσιάσει η **Δημόσια Κατανάλωση** (0,2%, έναντι πρόβλεψης για οριακή αύξηση 0,1% στο ΜΠΔΣ) ως αποτέλεσμα της συνέχισης της δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι **Εισαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών** θα αυξηθούν (4,4%, έναντι πρόβλεψης για αύξηση

⁹ MARKIT, Δελτίο Τύπου, *Greece Manufacturing PMI*, 2/10/2017.

¹⁰ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, *ΔΕΙΚΤΗΣ ΚΥΚΛΟΥ ΕΡΓΑΣΙΩΝ στη ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ: Ιούλιος 2017*, 19/09/2017.

¹¹ Α' εννεάμηνο 2017: συστάσεις: 23.077, διαγραφές: 18.358, Α' εννεάμηνο 2016: συστάσεις: 22.278, διαγραφές: 24.053. στοιχεία ΓΕΜΗ, 12/10/2017.

¹² Προκειμένου να επαληθευτεί η πρόβλεψη, θα πρέπει να καταγραφεί ρυθμός μεγέθυνσης 3% κατά μέσο όρο σε κάθε ένα από τα δύο τρίμηνα του Β' εξαμήνου.

¹³ Ενδεικτικά: ΟΟΣΑ 2017: +1,1%, In Deep Analysis ΕΚΠΑ 2017: +1,05%, DIW Berlin, ifo, ifW, IWH, rwi: 2017: +0,9%.

3,5% στο ΜΠΔΣ), ακολουθώντας την (αναμενόμενη) επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Οι ανωτέρω προβλέψεις πάντως, ειδικά όσον αφορά τις επενδύσεις (+12,6%), **χαρακτηρίζονται αρκετά αισιόδοξες. Η προσέγγισή τους θα γίνει υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Επίσης, όπως επισημαίνει το ίδιο το Προσχέδιο, προκειμένου να επαληθευτούν οι τρέχουσες προβλέψεις για το 2018, απαιτείται, σύμφωνα με το βασικό μακροοικονομικό σενάριο, η ομαλή πρόοδος του προγράμματος, η ομαλή επιστροφή της χώρας στις διεθνείς αγορές, η εφαρμογή των μεσοπρόθεσμων μέτρων για το δημόσιο χρέος και η επικράτηση ομαλών συνθηκών διεθνώς¹⁴.**

Το δεύτερο τρίμηνο του 2017, **το ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε στο 21,1%¹⁵**, χαμηλότερα τόσο από το 23,3% του πρώτου τριμήνου του 2017, όσο και έναντι του δευτέρου τριμήνου του 2016 (23,1%) όπως δείχνει το Διάγραμμα 1 (μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία). Η απασχόληση επίσης αυξήθηκε σημαντικά κατά 3,6% σε τριμηνιαία βάση, ενώ σε ετήσια βάση αυξήθηκε κατά 8,6%. Σημειώνεται ότι, με βάση την έρευνα, οι γυναίκες, αλλά και οι νέοι (15 – 19 & 20 – 24) αντιμετωπίζουν υψηλότερο ποσοστό ανεργίας από το γενικό, 25,4%, 55,5% και 42,1% αντίστοιχα. Αντίθετα, χαμηλότερο ποσοστό αντιμετωπίζουν οι απόφοιτοι Τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (16,2%). **Η πτώση του ποσοστού ανεργίας σε σχέση με το 2013 και το 2014 οφείλεται και στη σημαντική εξάπλωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης¹⁶.** Επίσης, τα στοιχεία για τις ροές μισθωτής απασχόλησης για το πρώτο εννεάμηνο του 2017 είναι ενθαρρυντικά¹⁷. Επιπλέον, τον Ιούλιο του 2017 το ποσοστό ανεργίας (21%) μειώθηκε τόσο σε σχέση με τον Ιούλιο του 2016 (23,4%), όσο και σε σχέση με τον Ιούνιο του 2017 (21,3%)¹⁸. Το Προσχέδιο Προϋπολογισμού για το 2018 προβλέπει ότι το ποσοστό θα διαμορφωθεί στο 22,0% το 2017 από 23,5% το 2016, ενώ το 2018 προβλέπεται να υποχωρήσει περαιτέρω στο 20,8% (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις εαρινές της προβλέψεις εκτιμά ότι το ποσοστό θα διαμορφωθεί στο 22,8% το 2017 από 23,6% το 2016, ενώ προβλέπει περαιτέρω μείωση το 2018 στο 21,6%, όπως αναφέρει και το ΜΠΔΣ 2018 – 2021. Σε κάθε περίπτωση, αν η ελληνική οικονομία δεν επιτύχει υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης τα επόμενα χρόνια, η ανεργία θα μειώνεται με μη ικανοποιητικό ρυθμό, με αποτέλεσμα η ελληνική κοινωνία να ταλαιπωρείται για πολλά χρόνια ακόμα από αυτό το μείζον κοινωνικό πρόβλημα.

Οι **τραπεζικές καταθέσεις του ιδιωτικού τομέα¹⁹**, σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, παρουσίασαν αύξηση τον Αύγουστο του 2017 κατά € 1,407 δισ. (στα € 122,6 δισ.), έναντι αύξησης € 928 εκατ. τον Ιούλιο και € 1,090 δισ. τον Ιούνιο (Διάγραμμα 18 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1). Συγκεκριμένα, οι καταθέσεις νοικοκυριών και ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων τον Αύγουστο του 2017 παρουσίασαν αύξηση κατά € 691 εκατ. (στα € 100,5 δισ.) έναντι αύξησης € 416 εκατ. τον προηγούμενο μήνα. Επίσης, οι καταθέσεις από επιχειρήσεις αυξήθηκαν κατά € 716 εκατ. τον Αύγουστο (στα € 22,1 δισ.) έναντι αύξησης € 512 εκατ. τον προηγούμενο μήνα. Σε κάθε περίπτωση, η διαμόρφωση των τραπεζικών

¹⁴ Αν αυτές οι προϋποθέσεις συντρέξουν, τότε δεν αποκλείεται να επαληθευτούν και πιο αισιόδοξες προβλέψεις πχ ΔΝΤ: +2,64%, ΟΟΣΑ: +2,5% για τον πραγματικό ρυθμό μεγέθυνσης το 2018.

¹⁵ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Έρευνα εργατικού δυναμικού: Δεύτερο Τρίμηνο 2017, 14.09.2017 (μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία).

¹⁶ ΕΡΓΑΝΗ, Ροές Μισθωτής Απασχόλησης στον Ιδιωτικό Τομέα: διάφορα τεύχη.

¹⁷ ΕΡΓΑΝΗ, Ροές Μισθωτής Απασχόλησης στον Ιδιωτικό Τομέα: Σεπτέμβριος 2017.

¹⁸ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Έρευνα εργατικού δυναμικού: Ιούλιος 2017, 05/10/2017 (εποχικά διορθωμένα στοιχεία).

¹⁹ Τράπεζα της Ελλάδος, Δελτίο Τύπου, Τραπεζική χρηματοδότηση και καταθέσεις: Αύγουστος 2017, 27/09/2017.

καταθέσεων του ιδιωτικού τομέα τον Αύγουστο του 2017 (€ 122,6 δισ.) σε επίπεδο υψηλότερο μόλις κατά € 1,77 δισ. από το χαμηλό του Ιουλίου του 2015 (ή η διακύμανση περίξ αυτού) **αντανακλά κυρίως την ανησυχία για τις εξελίξεις στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα και στην ελληνική οικονομία γενικότερα**. Από την άλλη πλευρά, υπήρξε σημαντική μείωση της ανάγκης των συστημικών τραπεζών για χρηματοδότηση από τον έκτακτο μηχανισμό ρευστότητας (ELA) το τελευταίο διάστημα, συνεχίζοντας την πτωτική τάση και πλέον το ανώτατο όριο διαμορφώθηκε στα € 32,6 δισ. για τον Οκτώβριο του 2017, μειωμένο κατά € 1 δισ.²⁰ Σε αυτό το ασφυκτικό πλαίσιο ρευστότητας, ο ρυθμός **της συνολικής χρηματοδότησης της οικονομίας** τον Αύγουστο του 2017 διαμορφώθηκε στο -0,9%, από -1,2% τον Ιούλιο και -1,3% τον Ιούνιο. Εξάλλου, στις πολλαπλές πιέσεις που έχει δεχτεί η ρευστότητα στην ελληνική οικονομία από την αρχή της κρίσης μπορεί εν μέρει να αποδοθεί και η πρωτοφανής συρρίκνωση (σε διάρκεια και βάθος) που υπέστη η ελληνική οικονομία, αναδεικνύοντας με τον τρόπο αυτόν τη ρευστότητα ως απαραίτητη προϋπόθεση για οικονομική μεγέθυνση και δημιουργία θέσεων εργασίας.

Ο **Δείκτης Οικονομικού Κλίματος** (ΔΟΚ) στην Ελλάδα, βάσει των στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Σεπτέμβριο 2017 διαμορφώθηκε στις 100,6 μονάδες, από 99 μονάδες τον Αύγουστο και 98,2 μονάδες τον Ιούλιο του 2017 (Διάγραμμα 17 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1). Η βελτίωση αυτή του Δείκτη αποδίδεται σε όλες τις βασικές κατηγορίες του. Σημειώνεται ωστόσο ότι το τρίτο τρίμηνο του 2017, ο ΔΟΚ διαμορφώθηκε υψηλότερα από την αντίστοιχη περίοδο του 2016 και του 2015, αλλά χαμηλότερα σε σχέση με το 2014. Όσον αφορά τις επιμέρους συνιστώσες του ΔΟΚ, όλες έχουν ανακάμψει σημαντικά το τελευταίο έτος, εκτός του Λιανικού Εμπορίου. Επίσης, **ανησυχία προκαλεί το επίπεδο της καταναλωτικής εμπιστοσύνης (Σεπτέμβριος 2017: -53,7 μονάδες), η οποία αν και έχει ανακάμψει, βρίσκεται ακόμα αισθητά χαμηλότερα σε σχέση με τις χώρες της ΕΕ, αντανακλώντας τις πολύ αρνητικές προσδοκίες των νοικοκυριών ως προς την εξέλιξη τόσο της προσωπικής τους οικονομικής κατάστασης όσο και της χώρας συνολικά**. Σημειώνεται ότι η ιδιωτική κατανάλωση αποτελεί την κυρίαρχη συνιστώσα του ΑΕΠ της Ελλάδας σε ποσοστό περί το 70%. Τέλος, στη ζώνη του Ευρώ, παρατηρείται συνεχής βελτίωση του ΔΟΚ, όπου διαμορφώθηκε στις 113 μονάδες το Σεπτέμβριο, καταγράφοντας κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017 τις υψηλότερες τιμές του την τελευταία δεκαετία.

Ο **Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή** (ΕνΔΤΚ)²¹ κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017 συνέχισε να παρουσιάζει θετική μεταβολή σε ετήσια βάση (Ιουλ.: +0,9%, Αυγ.: +0,6%, Σεπ.: +1%), όπως δείχνει το Διάγραμμα 19 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1. Η θετική μεταβολή του Δείκτη το Σεπτέμβριο οφείλεται κυρίως στις «Μεταφορές»: +1,7% και στα «Ξενοδοχεία - Καφέ - Εστιατόρια»: +2,9%. Σημειώνεται ότι οι αυξήσεις στους έμμεσους φόρους και ειδικά αυτές που αφορούν τα καύσιμα, ασκούν αυξητική επίδραση στο Δείκτη, μειώνοντας παράλληλα την αγοραστική δύναμη των καταναλωτών. Σημειώνεται επίσης, ότι από το Δεκέμβριο του 2016 ο Εθνικός Δείκτης Τιμών Καταναλωτή παρουσιάζει θετική (ή μηδενική) μεταβολή σε ετήσια βάση μετά το Φεβρουάριο του 2013. Βάσει του Προσχεδίου

²⁰ Τράπεζα της Ελλάδος, Δελτίο Τύπου, *Παροχή έκτακτης ενίσχυσης σε ρευστότητα προς τις ελληνικές τράπεζες (ELA)*, 05/10/2017.

²¹ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, *ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ : Σεπτέμβριος 2017*, Πειραιάς, 10 Οκτωβρίου 2017.

Προϋπολογισμού 2018, ο ΕνΔΤΚ το 2017 προβλέπεται ότι θα παρουσιάσει θετική μεταβολή 1,2% το 2017 και 1,1% το 2018, όπως αναφέρει και το ΜΠΔΣ 2018 – 2021. Τέλος, στη ζώνη του Ευρώ²², ο Σεπτέμβριος του 2017 (+1,5%) ήταν ο δέκατος έκτος συνεχόμενος μήνας με θετική μεταβολή του δείκτη, σε ετήσια βάση, αν και ακόμα παραμένει χαμηλότερα από το στόχο του 2%.

Ο Γενικός Δείκτης (ΓΔ) Τιμών του Χρηματιστηρίου Αθηνών κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017 κατέγραψε μια σημαντική διόρθωση από τις 858 μονάδες στα μέσα Ιουλίου στις 736 μονάδες στα τέλη του τριμήνου. Συγκεκριμένα, από την αρχή του τριμήνου έως τις 17 Ιουλίου κινήθηκε ανοδικά από τις 827 στις 858, ενώ στη συνέχεια κατέγραψε σημαντική υποχώρηση έως το τέλος του τρίτου τριμήνου. Κατά το δεύτερο τρίμηνο υπήρξε σαφής ανοδική τάση (+23,4%), τόσο λόγω της προσδοκίας αρχικά όσο και της ίδιας της ολοκλήρωσης της δεύτερης αξιολόγησης στη συνέχεια, με αποτέλεσμα να φτάσει σε υψηλό περίπου δύο ετών. Σημειώνεται πάντως ότι βρίσκεται σημαντικά χαμηλότερα από την αντίστοιχη περίοδο του 2014, αλλά έχει ανακάμψει αισθητά σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2016. Οδηγός της πρόσφατης διόρθωσης ήταν οι τραπεζικές μετοχές. Η άνοδος τους βασικά κατά το β' τρίμηνο οδήγησε τις τιμές τους πάνω από τις αυτές της τελευταίας ανακεφαλαιοποίησης το Νοέμβριο του 2015, αλλά πλέον έχουν υποχωρήσει εκ νέου. **Με άλλα λόγια, η διάχυτη ανησυχία γύρω από τις εξελίξεις στο τραπεζικό σύστημα, αλλά και γενικότερα στην ελληνική οικονομία καθώς πλησιάζει η λήξη του γ' προγράμματος προσαρμογής, αποτυπώθηκε στη σημαντική διόρθωση του ΓΔ και στην παραμονή του σε αυτό το χαμηλό επίπεδο, σε συνδυασμό με τη συνολική εικόνα του Χρηματιστηρίου Αθηνών.**

Η απόδοση από **το δεκαετές ομόλογο του ελληνικού δημοσίου** κατά το τρίτο τρίμηνο του 2017, βάσει στοιχείων της Τράπεζας της Ελλάδος, κινήθηκε καθοδικά σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο. Μάλιστα, τον Ιούλιο όπου η Ελλάδα προχώρησε στην έκδοση ομολόγου, η απόδοση του δεκαετούς ομολόγου διαμορφώθηκε στο χαμηλότερο επίπεδο των τελευταίων ετών (5,33%), ευνοούμενη προφανώς και από την ευρωπαϊκή και διεθνή συγκυρία. Τον Αύγουστο και το Σεπτέμβριο κατεγράφη οριακή επιδείνωση, 5,55% και 5,56%, αντίστοιχα. Αν και έχει υποχωρήσει σημαντικά σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2016, η απόδοση του ελληνικού δεκαετούς ομολόγου είναι υψηλότερη σε σχέση με άλλες χώρες του Νότου (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία), παραμένοντας σε μη βιώσιμα επίπεδα. Η σημαντική αποκλιμάκωση της απόδοσης του δεκαετούς ομολόγου από το Φεβρουάριο μέχρι και τον Ιούλιο του 2017 μπορεί να αποδοθεί κυρίως στην ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης του προγράμματος προσαρμογής, ενώ ουσιαστική περαιτέρω βελτίωση δεν αναμένεται πριν την ανακοίνωση των μεσοπρόθεσμων μέτρων για το δημόσιο χρέος. Αντίστοιχα, θετική εικόνα παρουσιάζουν και τα υπόλοιπα ομόλογα του ελληνικού δημοσίου. Η εξέλιξη των τιμών και των αποδόσεων των ελληνικών δεκαετών ομολόγων, καθώς και η αρνητική μεταξύ τους σχέση, φαίνεται στο Διάγραμμα 21 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1.

Κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2017, **οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας ανά μισθωτό²³** αυξήθηκαν κατά 0,5% σε ετήσια βάση, ενώ αυτό αποτελεί το πέμπτο συνεχόμενο τρίμηνο

²² Eurostat, *Flash Estimate - September 2017*, 144/2017, 29 September 2017.

²³ Τα στοιχεία της παραγράφου είναι μη εποχικά διορθωμένα και προέρχονται από την ηλεκτρονική έκδοση της ΕΛΣΤΑΤ, «*Η ελληνική οικονομία*» (29.09.2017).

που κατέγραψαν αύξηση. Συνολικά, για το 2016 **οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας ανά μισθωτό** αυξήθηκαν κατά 0,8%, ενώ την περίοδο 2010 – 2016 υποχώρησαν σωρευτικά κατά 17,3%. **Το μοναδιαίο κόστος εργασίας** κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2017 αυξήθηκε κατά 1,4% σε ετήσια βάση. Μετά από μια πενταετία πτώσης (2011 – 2015), **το μοναδιαίο κόστος εργασίας** αυξήθηκε κατά 2,1% το 2016, ενώ την περίοδο 2010 – 2016, η σωρευτική μείωση ανέρχεται σε 12,3%. Στο πλαίσιο αυτό, **η παραγωγικότητα της εργασίας** υποχώρησε το δεύτερο τρίμηνο του 2017 κατά 1,1%. Συνολικά για το 2016, **η παραγωγικότητα της εργασίας** υποχώρησε κατά 2,3%, ενώ για την περίοδο 2010 – 2016, η σωρευτική μείωση ανέρχεται σε 12,1% (Διάγραμμα 20 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1). Η εξέλιξη αυτή αποτελεί πηγή ανησυχίας τόσο για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας όσο και για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές μεγέθυνσής της στο βαθμό που δεν οδηγεί σε συμπίεση του περιθωρίου κέρδους ώστε να αποσβεστεί η πίεση στις τιμές.

Στο πλαίσιο αυτό, η περαιτέρω αύξηση στις **συνολικές νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο**, βάσει των στοιχείων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, στο οκτάμηνο Ιανουάριος - Αύγουστος 2017 (Διάγραμμα 22 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1), αναδεικνύει την εξάντληση της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών, δημιουργώντας ταυτόχρονα εύλογες αμφιβολίες για τη δυνατότητα επίτευξης των φιλόδοξων δημοσιονομικών στόχων των επόμενων ετών. Συγκεκριμένα, τον Αύγουστο του 2017 ανήλθαν σε € 8,55 δισ. σωρευτικά από την αρχή του έτους, δηλαδή **€ 1,07 δισ. κατά μέσο όρο το μήνα**. Σε μηνιαία βάση τον Αύγουστο υπήρξε αύξηση € 1,07 δισ., έναντι αύξησης € 2 δισ. τον Ιούλιο. Το ποσοστό είσπραξης έναντι αυτών των οφειλών διαμορφώθηκε στο 13,9% τον Αύγουστο, από 12,8% τον Ιούλιο και 14,5% τον Ιούνιο. **Επιπλέον, οι παλιές ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο ανέρχονταν σωρευτικά τον Αύγουστο του 2017 σε € 89,7 δισ.**, ενώ οι εισπράξεις έναντι αυτού του χρέους διαμορφώθηκαν στα € 1,97 δισ., από € 1,8 δισ. τον Ιούλιο και € 1,56 δισ. τον Ιούνιο. Ως εκ τούτου, **το ιδιωτικό χρέος (προς τράπεζες, εφορία, ασφαλιστικά ταμεία, ΔΕΚΟ κτλ) πιθανώς να λειτουργήσει αποσταθεροποιητικά, αν δεν αντιμετωπιστεί έγκαιρα και αποτελεσματικά**. Τούτων δοθέντων, η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων στον προγραμματισμό της για το 2017²⁴ προγραμματίζει ένα ευρύ φάσμα δράσεων μεταξύ άλλων για την ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης. Συγκεκριμένα, βάσει των στοιχείων της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, στο τέλος Αυγούστου του 2017 συνολικά 3.857.086 φορολογούμενοι είχαν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο, μειωμένοι κατά € 121 χιλιάδες σε μηνιαία βάση. Μάλιστα, υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης βρίσκονται ήδη 971.508 φορολογούμενοι, σχεδόν αμετάβλητοι σε μηνιαία βάση. Έτσι, το ποσοστό οφειλετών υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης διαμορφώθηκε τον Αύγουστο του 2017 σε 58,8%, ενώ εκεί μπορεί κυρίως να αποδοθεί και η πιο πάνω επίδοση στην είσπραξη των ληξιπρόθεσμων.

²⁴ Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων, Έκθεση Απολογισμού Γ.Γ.Δ.Ε. για το 2016 και προγραμματισμού δραστηριοτήτων για το έτος 2017, Μάρτιος 2017. Στοχεύει, μεταξύ άλλων, στην συμμόρφωση των φορολογουμένων που εμφανίζουν για πρώτη φορά ληξιπρόθεσμες οφειλές, σε ποσοστό τουλάχιστον 50%, κατόπιν εφαρμογής κριτηρίων ανάλυσης κινδύνου και είσπραξη τουλάχιστον 35% των εν λόγω οφειλών, σε εισπράξεις € 2,7 δισ. έναντι του παλαιού ληξιπρόθεσμου χρέους της φορολογικής διοίκησης, σε επέκταση του εύρους των κατασχέσεων και περαιτέρω αυτοματοποίησή τους κτλ.

2 Η Δημοσιονομική Διαχείριση

2.1 Η εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) το εννεάμηνο 2017 (σε ταμειακή βάση)

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός (ΚΠ) το εννεάμηνο του 2017 εμφανίζει (σε τροποποιημένη ταμειακή βάση) πρωτογενές πλεόνασμα € 4,5 δισ. ή 2,52% του ΑΕΠ (εκτίμηση Προσχεδίου ΚΠ 2018) και συνολικό έλλειμμα (συνυπολογίζοντας και τους τόκους € 4,87 δισ.) € 0,33 δισ. ή 0,2% του ΑΕΠ. Ο Τακτικός Προϋπολογισμός (ΤΠ) εμφανίζει πρωτογενές πλεόνασμα € 5,05 δισ., ενώ το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) έλλειμμα € 0,51 δισ.

Το Πρωτογενές Πλεόνασμα του ΚΠ είναι μεγαλύτερο κατά 19,31% σε ετήσια βάση και μικρότερο κατά 0,3% σε σύγκριση με τον αντίστοιχο στόχο όπως αποτυπώνεται στο ΜΠΔΣ 2018-2021. Το πρωτογενές πλεόνασμα του ΤΠ είναι μεγαλύτερο κατά 29,01% σε ετήσια βάση και μικρότερο κατά 11,2% σε σύγκριση με το στόχο του ΜΠΔΣ 2018-2021, ενώ το έλλειμμα του ΠΔΕ είναι μεγαλύτερο κατά 377,36% σε ετήσια βάση και μικρότερο κατά 55,1% σε σύγκριση με τον αντίστοιχο στόχο του ΜΠΔΣ 2018-2021.

Συμπερασματικά, το Πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ το εννεάμηνο του 2017 παρουσιάζει αύξηση σε ετήσια βάση κατά € 0,74 δισ. ή κατά 19,31% και μείωση σε σύγκριση με τον στόχο του ΜΠΔΣ 2018-2021 κατά € 15 εκατ. ή κατά 0,3%. Η βελτίωση σε ετήσια βάση, οφείλεται στην μείωση των δαπανών του ΚΠ κατά € 2,62 δισ. ενώ τα καθαρά έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού εμφανίζουν μείωση κατά € 1,9 δισ. (λόγω της σημαντικής μείωσης των εσόδων του ΠΔΕ κατά € 1,3 δισ., ενώ και τα καθαρά έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού μειώθηκαν κατά € 0,59 δισ. σε ετήσια βάση).

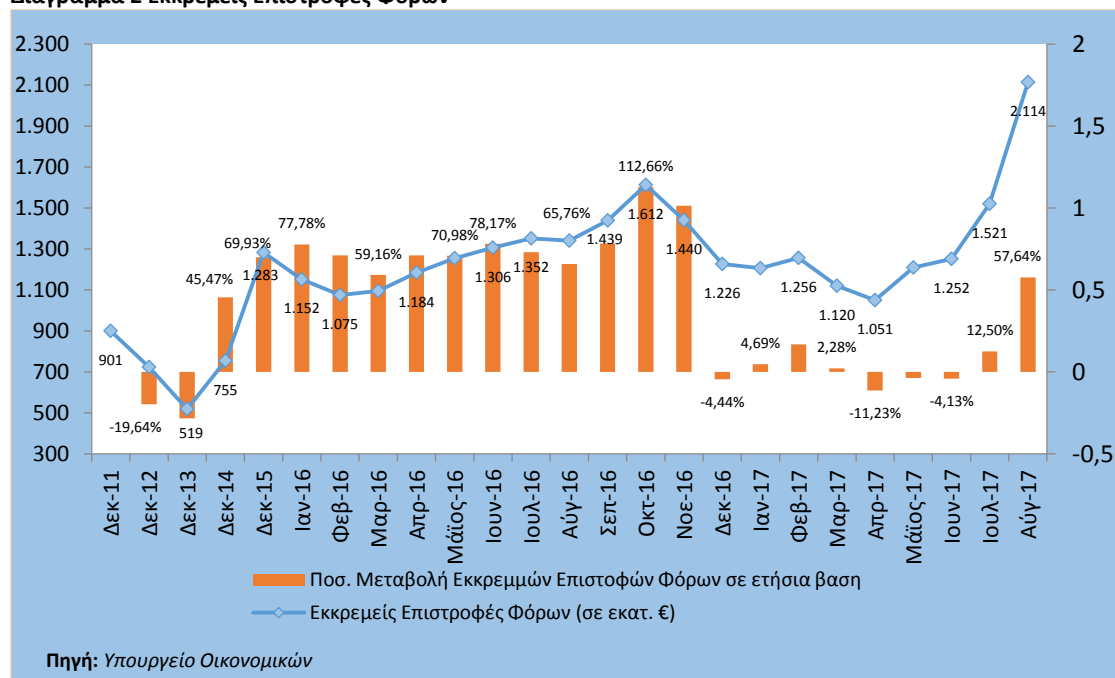
Τα έσοδα του ΚΠ

Τα καθαρά έσοδα του ΚΠ παρουσίασαν μείωση το εννεάμηνο κατά 5,0% σε ετήσια βάση και μείωση κατά 6,1% σε σύγκριση με τον επικαιροποιημένο στόχο που τέθηκε στο ΜΠΔΣ 2018-2021. Η μείωση σε ετήσια βάση οφείλεται στην μείωση των εσόδων του ΠΔΕ κατά € 1,3 δισ. ή κατά 50,64% καθώς και στην μείωση των καθαρών εσόδων του ΤΠ κατά € 0,59 δισ. ή κατά 1,68%.

Οι επιστροφές φόρων είναι αυξημένες κατά € 1,93 δισ. ή κατά 89,72% σε ετήσια βάση και αυξημένες κατά 76,1% σε σύγκριση με τον αντίστοιχο στόχο όπως αποτυπώνεται στο ΜΠΔΣ 2018-2021. **Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι εκκρεμείς επιστροφές φόρων παρουσίασαν απότομη αύξηση κατά 57,64% τον Αύγουστο του 2017 σε σύγκριση με τον Αύγουστο του 2016, προσεγγίζοντας τα € 2,11 δισ. (βλ. Διάγραμμα 2).**

Τα έσοδα αποκρατικοποιήσεων είναι αυξημένα κατά € 1,2 δισ. ή κατά 1685,92% σε ετήσια βάση και μειωμένα κατά 4,0% σε σύγκριση με τον αντίστοιχο στόχο όπως αποτυπώνεται στο ΜΠΔΣ 2018-2021.

Διάγραμμα 2 Εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων



Οι δαπάνες του ΚΠ

Οι συνολικές δαπάνες του ΚΠ, παρουσίασαν μείωση το εννεάμηνο κατά € 2,62 δισ. ή κατά 6,72% σε ετήσια βάση και μείωση κατά 6,0% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στο ΜΠΔΣ 2018-2021. Η μείωση σε ετήσια βάση οφείλεται στην μείωση των δαπανών του ΠΔΕ κατά € 0,9 δισ. ή κατά 33,72%, ενώ οι δαπάνες του ΤΠ εμφανίζουν μείωση κατά € 1,72 δισ. ή κατά 4,73%.

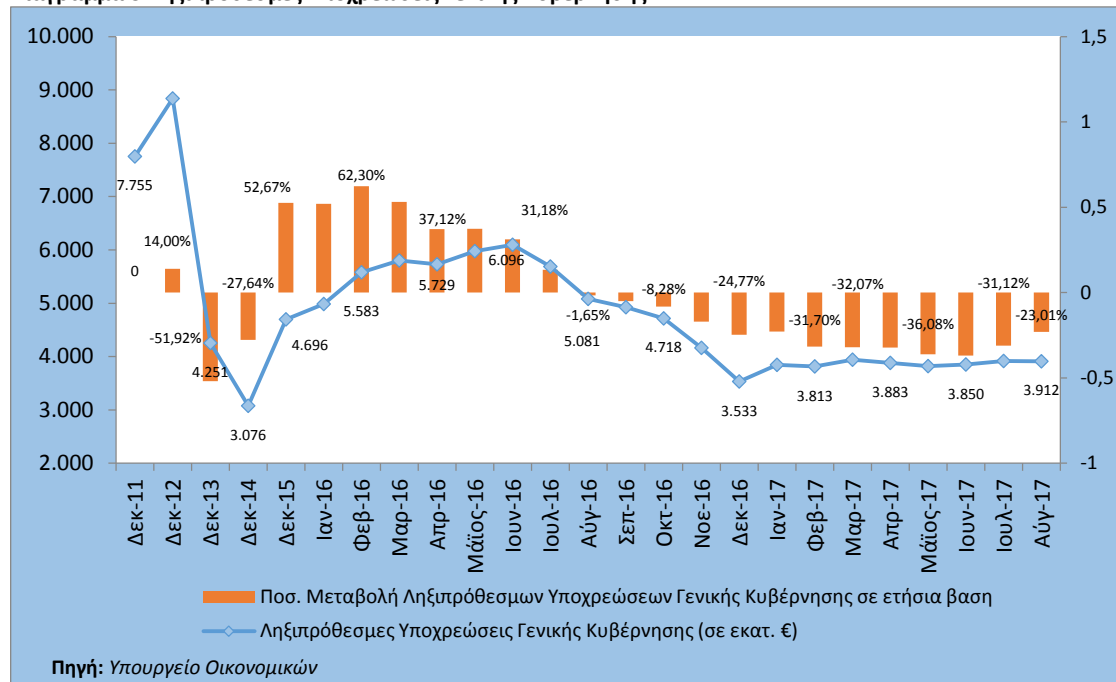
Η μείωση των δαπανών του ΤΠ σε ετήσια βάση οφείλεται στην μείωση των Πρωτογενών δαπανών κατά € 1,73 δισ. ή κατά 5,50%. Οι δαπάνες για Καταπτώσεις εγγυήσεων είναι μειωμένες κατά € 0,86 δισ. ή κατά 56,72%, οι δαπάνες αναλήψεων χρέους φορέων Γενικής Κυβέρνησης είναι μειωμένες κατά € 0,36 δισ. ή κατά 65,28% και οι δαπάνες για Τόκους εμφανίζονται αυξημένες κατά € 12 εκατ. ή κατά 0,25% σε ετήσια βάση.

Η μείωση των Πρωτογενών δαπανών του ΚΠ θα πρέπει να συνεκτιμηθεί με την εξέλιξη και το επίπεδο των ληξιπρόθεσμων οφειλών του δημοσίου προς τους προμηθευτές του σε ότι αφορά την αποκατάσταση μέρους της ρευστότητας στην πραγματική οικονομία αλλά και της αποκατάστασης της αξιοπιστίας του Κράτους προς τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά²⁵.

Συγκεκριμένα, οι ληξιπρόθεσμες οφειλές του δημοσίου (σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης) προς τους προμηθευτές του ανήλθαν στα € 3,91 δισ. τον Αύγουστο του 2017 σημειώνοντας μείωση κατά 23,01% σε ετήσια βάση (βλ. Διάγραμμα 3). Η μείωση αυτή αλλά και η σημαντική αύξηση των επιστροφών φόρων (σε ταμειακή βάση) το εννεάμηνο αποτελούν ένα θετικό βήμα για την ομαλότερη λειτουργία της πραγματικής οικονομίας.

²⁵ Σε εθνικολογιστική βάση (ESA 2010), αλλά και σε όρους Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης, η μείωση των δαπανών με ανάλογη αύξηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών έχει ουδέτερο δημοσιονομικό αποτέλεσμα.

Διάγραμμα 3 Ληξιπρόθεσμες Υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης



3 Το Προσχέδιο του ΚΠ 2018 συνεχίζει τη φοροκεντρική λιτότητα

Η συνέχιση των πολιτικών λιτότητας των παλαιότερων ετών, δηλαδή μειώσεις δημοσίων δαπανών και αυξήσεις φόρων σε συνθήκες σταδιακής ανάκαμψης της οικονομίας δεν υποβοηθά την οικονομική δραστηριότητα και την ρευστότητα στην πραγματική οικονομία, δηλαδή αποτελεί ανασχετικό παράγοντα στην επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης.

3.1 Πρωτογενή Πλεονάσματα

Σύμφωνα με το Προσχέδιο του ΚΠ 2018, για το έτος 2018, το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης σε όρους ΣΧΔ προβλέπεται να διαμορφωθεί σε € 6,67 δισ. ή 3,57% του ΑΕΠ, αυξημένο έναντι του στόχου της ΣΧΔ κατά € 135 εκατ. και κατά € 46 εκατ. έναντι του στόχου του ΜΠΔΣ. Αντίστοιχα, σε όρους ESA το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης προβλέπεται να διαμορφωθεί σε € 7,49 δισ. ή 4,0% του ΑΕΠ, αυξημένο κατά € 73 εκατ. σε σχέση με το στόχο του ΜΠΔΣ 2018-2021.

Στο ΜΠΔΣ 2018-2021 μετά την ενσωμάτωση των δημοσιονομικών παρεμβάσεων προβλέπονται πρωτογενή πλεονάσματα (κατά ESA) ως ποσοστό του ΑΕΠ, 4,0% το 2018, 4,2% το 2019, 4,2% το 2020 και 4,1% το 2021 (βλ. Πίνακα 3.3 του ΜΠΔΣ 2018-2021). Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η επίτευξη υψηλών (τουλάχιστον 3%, 4% ή 5% του ΑΕΠ) πρωτογενών πλεονασμάτων για πολλά έτη (5, 8 ή και 10 συνεχόμενα έτη) καταγράφεται εμπειρικά και ιστορικά ως εφικτή, αλλά αποτελεί εξαίρεση.

Οι Barry Eichengreen και Ugo Panizza²⁶ μελετώντας περιπτώσεις κρατών τα οποία πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα ύψους 3% του ΑΕΠ (μέσος όρος περιόδου) για χρονική περίοδο 5 ετών συμπεραίνουν ότι τέτοια (υψηλά και διατηρήσιμα για μεγάλη χρονική περίοδο) πρωτογενή πλεονάσματα είναι πιο πιθανό να επιτευχθούν όταν ο ρυθμός ανάπτυξης είναι μεγάλος, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι πλεονασματικό και το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι μεγάλο (επιτείνοντας την ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή). Μικρές οικονομίες και οικονομίες πολύ ανοικτές στο διεθνές εμπόριο (και σίγουρα όχι με περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων ή στον δανεισμό από τις διεθνείς αγορές) είναι πιο πιθανό να πετύχουν υψηλά και διαρκή πρωτογενή πλεονάσματα. Τα αποτελέσματα, των Barry Eichengreen και Ugo Panizza δείχνουν ότι υψηλά και διατηρήσιμα για μεγάλες χρονικές περιόδους πρωτογενή πλεονάσματα είναι σχετικά σπάνια. Από τις 235 περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα διάρκειας 5 ετών (μη επικαλυπτόμενων περιόδων), καταγράφονται 36 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 3% του ΑΕΠ (το 15% των περιπτώσεων του δείγματος), 18 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ (το 8% των περιπτώσεων του δείγματος) και 12 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ (το 5% των περιπτώσεων του δείγματος).

Είναι επακόλουθο ότι συνεχείς μειώσεις δαπανών και αυξήσεις φόρων μπορεί να οδηγήσουν στην επίτευξη ακόμα και πολύ υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων βραχυπρόθεσμα αλλά ο αντίκτυπος στην πραγματική οικονομία μεσο-μακροπρόθεσμα είναι

²⁶ "A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem?" NBER Working Paper No.20316, July 2014.

αρνητικός. Ειδικότερα οι πολύ υψηλοί φορολογικοί συντελεστές κυρίως στην εργασία αλλά και στο κεφάλαιο και στην κατανάλωση οδηγούν σε σημαντικές στρεβλώσεις στην αγορά, δηλαδή σε μειωμένα κίνητρα για εργασία, κατανάλωση και επενδύσεις αλλά και σε αύξηση της φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής που με τη σειρά τους οδηγούν σε ένα φαύλο κύκλο μειωμένων ρυθμών ανάπτυξης και συνεπώς εσόδων του ΚΠ.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι δεν είναι οικονομικά ορθολογική η προσδοκία ότι πολύ υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης όπως για παράδειγμα η πρόβλεψη για ρυθμό ανάπτυξης 2,4% όπως αποτυπώνεται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 μπορεί να συμβαδίζουν με αυξήσεις φόρων και μειώσεις δαπανών σε μια οικονομία που αντιμετωπίζει ήδη σοβαρά προβλήματα ρευστότητας λόγω της παρατεταμένης και βαθιάς ύφεσης των προηγούμενων ετών. Άλλωστε και για το 2017 υπήρξε μεγάλη απόκλιση μεταξύ της αρχικής πρόβλεψης-στόχου για ανάπτυξη 2,7% (Εισηγητική Έκθεση ΚΠ 2017) και της αναθεώρησης της πρόβλεψης-στόχου σε 1,8% (Προσχέδιο του ΚΠ 2018), ενώ και αυτή η τελευταία πρόβλεψη για το 2017 θα αναθεωρηθεί με την Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ 2018 χωρίς να αποκλείεται το ενδεχόμενο της περαιτέρω μείωσης του μεγέθους του ρυθμού ανάπτυξης.

3.2 Έσοδα

Συνήθως στους εκάστοτε ΚΠ γίνεται υπερεκτίμηση του στόχου των εσόδων (οι τελικές πραγματοποιήσεις εσόδων είναι μικρότερες από τις αρχικές προβλέψεις, βλ. Διάγραμμα 4) η οποία αποτελεί συνέπεια της υπερεκτίμησης των ρυθμών ανάπτυξης αλλά και της μη αποτελεσματικής καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής και των λοιπών αδυναμιών του φοροεισπρακτικού μηχανισμού παρά τους αρχικούς σχεδιασμούς.

Για παράδειγμα, για το 2017 οι πραγματοποιήσεις των συνολικών εσόδων του ΚΠ σε ταμειακή βάση (εκτιμήσεις όπως αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018) υστερούν κατά € 1,3 δισ. σε σχέση με την αρχική πρόβλεψη (όπως αποτυπώθηκε στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ 2017) με αποτέλεσμα το σφάλμα πρόβλεψης (μικρότερες τελικές εκτιμώμενες πραγματοποιήσεις εσόδων του ΚΠ σε σύγκριση με τις αρχικές προβλέψεις ή υπερεκτίμηση στην πρόβλεψη των εσόδων του ΚΠ) ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ 2017²⁷ να ανέρχεται σε -2,4% (βλ. Διάγραμμα 4).

Επιπρόσθετα, σε ότι αφορά τις αναθεωρήσεις των ίδιων των προβλέψεων των εσόδων, οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις της αρχικής πρόβλεψης (όπως αποτυπώνεται στην εκάστοτε Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ) αντικατοπτρίζουν μικρότερα έσοδα. Για παράδειγμα στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ του 2017 προβλέπονταν συνολικά έσοδα ΚΠ € 54,53 δισ. για το 2017, σε ταμειακή βάση. Η πρόβλεψη αυτή αναθεωρήθηκε προς τα πάνω σε € 55,28 δισ. στο ΜΠΔΣ 2018-2021 χωρίς να υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις για ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας το 2017, με αποτέλεσμα στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 τα συνολικά έσοδα του ΚΠ (σε ταμειακή βάση) για το 2017 να αναθεωρηθούν σημαντικά προς τα κάτω στα € 53,23 δισ. εμφανίζοντας αρνητική απόκλιση € 2,05 δισ. σε σύγκριση με την πρόβλεψη του ΜΠΔΣ

²⁷ Σφάλμα πρόβλεψης για κάθε μεταβλητή του ΚΠ ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ = $\{[(\text{Πραγματοποίηση μεταβλητής ΚΠ} - \text{Πρόβλεψη μεταβλητής ΚΠ}) / ((\text{Πραγματοποιηθέντα Έσοδα ΚΠ} + \text{Πραγματοποιηθείσες Δαπάνες ΚΠ})/2)]\} * 100$

2018-2021 και αρνητική απόκλιση € 1,3 δισ. σε σύγκριση με την αντίστοιχη πρόβλεψη της Εισηγητικής Έκθεσης του ΚΠ 2017.

Ένα άλλο παράδειγμα της σημαντικής απόκλισης των πραγματοποιήσεων στα έσοδα του ΚΠ σε σχέση με τους αρχικούς στόχους αποτελεί η πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Έλλειμμα ΦΠΑ-VAT Gap στην Ελλάδα²⁸. Το έλλειμμα Φ.Π.Α-VAT Gap ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των πραγματοποιηθέντων με το ισχύον φορολογικό καθεστώς εσόδων Φ.Π.Α και της θεωρητικής συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης του νομοθετικά ισχύοντος Φ.Π.Α ή Vat Total Tax Liability (VTTL) δηλαδή των θεωρητικών-δυνατικών μέγιστων εσόδων Φ.Π.Α με τους ισχύοντες συντελεστές εάν δεν υφίστατο φοροαποφυγή, φοροδιαφυγή κ.λπ. ή/και αναποτελεσματικότητα του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Στην έκθεση της Ευρωπαϊκής επιτροπής αναφέρεται ότι παρά τις αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών σε ορισμένες υπηρεσίες και προϊόντα (καθώς και την αύξηση των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ σε πέντε νησιά του Αιγαίου) το 2015 και ενώ ο στόχος-πρόβλεψη για επιπλέον έσοδα VTTL ανερχόταν σε € 1 δισ., τελικά εισπράχθηκαν επιπλέον έσοδα μόνο € 200 εκατ., με αποτέλεσμα το έλλειμμα Φ.Π.Α-VAT Gap να αυξηθεί από 25% το 2014 σε 28% το 2015.

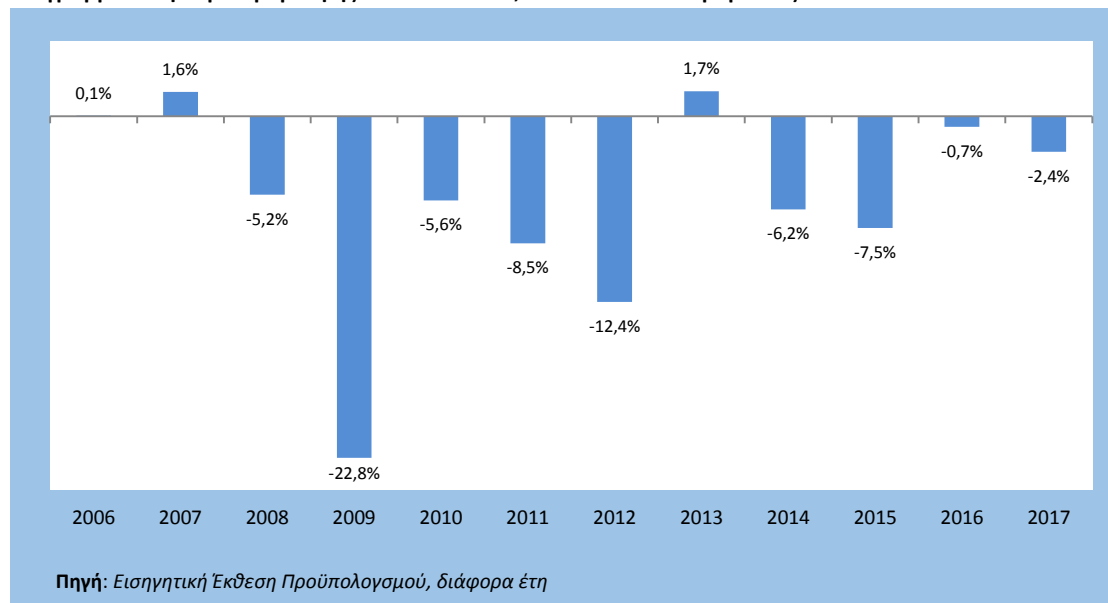
Συνεπώς οι προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών του ΚΠ θα πρέπει να στηρίζονται σε πραγματικά στοιχεία και να είναι ρεαλιστικές για να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις των μεγεθών. Η ακρίβεια στις προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών σχετίζεται άμεσα με την ακρίβεια στις μακροοικονομικές προβλέψεις. Σε κάθε περίπτωση, η ακρίβεια των προβλέψεων των δημοσιονομικών μεγεθών που εμπεριέχονται στους Κρατικούς Προϋπολογισμούς κρίνεται από τις τελικές πραγματοποιήσεις τους.

Υπό την υπόθεση ότι θα ενταθούν οι προσπάθειες για καταπολέμηση της φοροδιαφυγής της εισφοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου και της φορολογικής απάτης, καθοριστικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων για τα έσοδα θα διαδραματίσουν:

- Οι νέες παρεμβάσεις του 2018 (βλ. ΜΠΔΣ 2018 – 2021)
- Η συνέπεια στην συμφωνημένη με τους θεσμούς εφαρμοζόμενη οικονομικής πολιτικής η οποία και θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό την μικρή ή μεγάλη αναθέρμανση της οικονομικής δραστηριότητας και την επίτευξη του στόχου-πρόβλεψης για το ρυθμό ανάπτυξης του 2018. Επίσης, σημαντικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων θα διαδραματίσει η πολιτική σταθερότητα προκειμένου να υλοποιηθούν οι πολιτικές που έχουν συμφωνηθεί με τους δανειστές χωρίς καθυστερήσεις.
- Η μείωση της ανεργίας, η οποία θα συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων.
- Η μη περαιτέρω μείωση ή η αύξηση των ονομαστικών αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και ιδιωτικό τομέα η οποία επίσης θα συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων.
- Η αύξηση της κερδοφορίας των επιχειρήσεων η οποία θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων.
- Η αύξηση του όγκου λιανικών πωλήσεων η οποία θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων από τους έμμεσους φόρους.

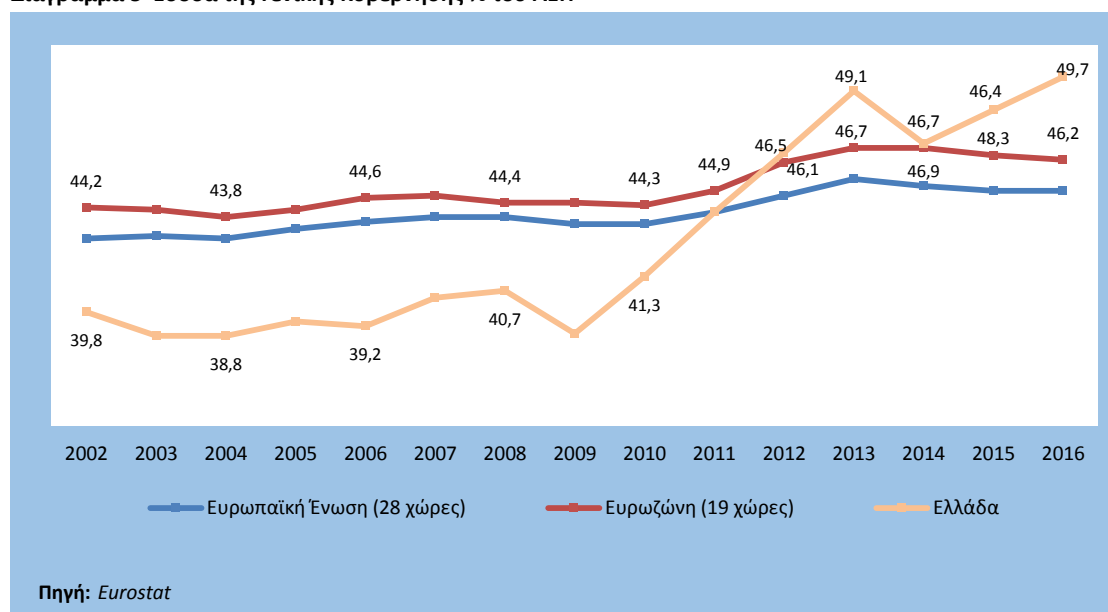
²⁸ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, Warsaw, 18 September 2017.

Διάγραμμα 4 Σφάλμα πρόβλεψης εσόδων του ΚΠ, % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



Στο Διάγραμμα 5 αντικατοπτρίζεται η σημαντική βελτίωση του λόγου των εσόδων της Γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ μετά το 2014 η οποία συνέβαλλε στην επίτευξη των στόχων του πρωτογενούς πλεονάσματος αλλά επιτεύχθηκε μέσω της υπερ-φορολόγησης των πολιτών και όχι μέσω της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής (βλ. έλλειμμα ΦΠΑ-VAT gap για το 2015) ή της σημαντικής αναθέρμανσης της οικονομικής δραστηριότητας.

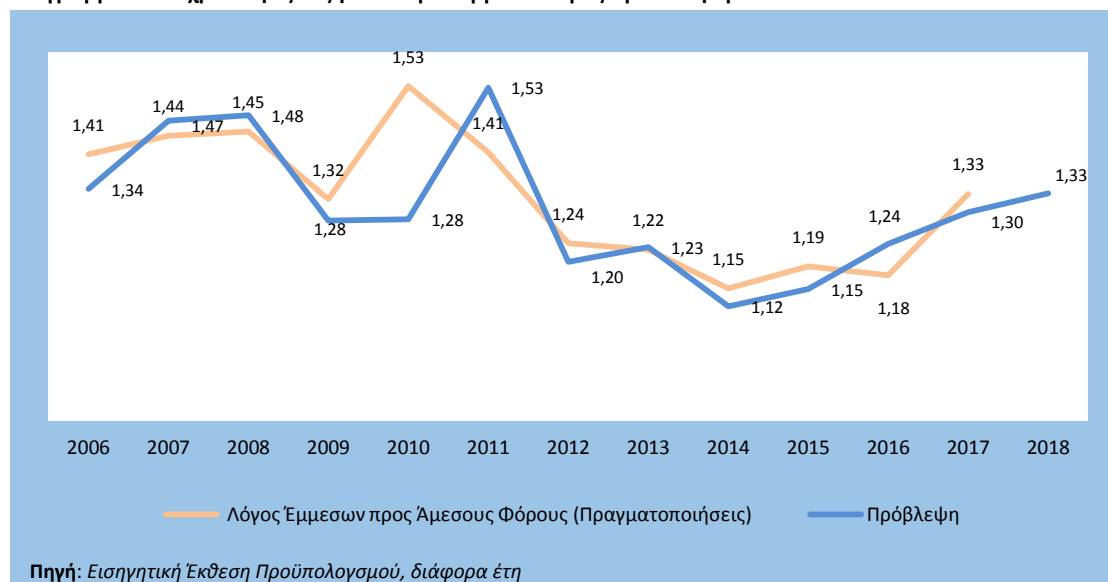
Διάγραμμα 5 Έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης % του ΑΕΠ



Στο Διάγραμμα 6 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του λόγου των έμμεσων προς άμεσων φόρων τόσο ως προς τις απολογιστικές πραγματοποιήσεις τους όσο και ως προς τις αρχικές προβλέψεις τους (βάσει των εκάστοτε προβλέψεων στις Εισηγητικές Εκθέσεις των ΚΠ και στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018). Για το 2017 η πραγματοποίηση του λόγου των έμμεσων προς άμεσων φόρων αποτυπώνεται ως εκτίμηση πραγματοποίησης στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 και για το 2018 ως πρόβλεψη. Οι άμεσοι φόροι θεωρούνται δικαιότεροι από τους έμμεσους, καθώς είναι φόροι ανάλογοι του εισοδήματος και όχι φόροι στην κατανάλωση, όπως οι

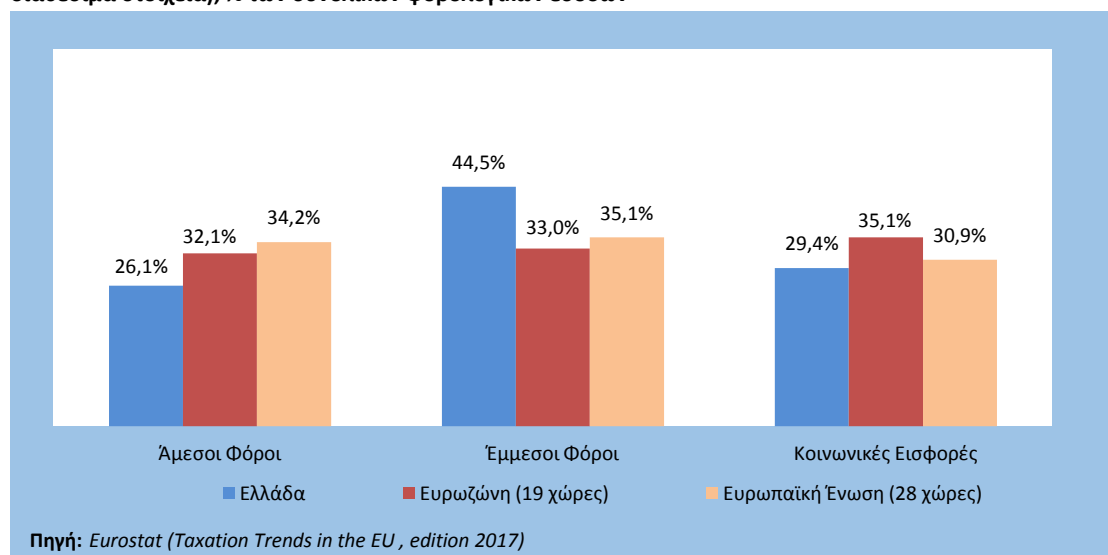
έμμεσοι. Ο λόγος τους αποτελεί ένδειξη της πρόθεσης της δημοσιονομικής πολιτικής να ενισχύσει την αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των χαμηλών εισοδημάτων. Αυτό σημαίνει ότι όσο μικρότερος είναι ο λόγος τόσο πιο κοινωνικά δίκαιη είναι η φορολογία. Όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 6 ο λόγος των έμμεσων προς άμεσους φόρους ενώ μειωνόταν συνεχώς μετά το 2010 (1,53 -πραγματοποιήσεις-απολογιστικά στοιχεία), το 2017 αυξάνεται σημαντικά (σε 1,33 από 1,18 το 2016) ενώ και το 2018 προβλέπεται ότι θα παραμείνει στα ίδια επίπεδα με το 2017.

Διάγραμμα 6 Διαχρονική εξέλιξη του λόγου Έμμεσων προς Άμεσων φόρων



Με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, όπως απεικονίζεται στο Διάγραμμα 7 τα συνολικά φορολογικά έσοδα βασίζονταν περισσότερο στους έμμεσους φόρους (κατά 44.5%) και λιγότερο στους άμεσους φόρους (κατά 26.1%) ενώ στην Ευρωζώνη (μέσος όρος 19 χωρών) οι δύο αυτές πηγές των φορολογικών εσόδων συνεισφέρουν περίπου κατά το ίδιο ποσοστό στα συνολικά φορολογικά έσοδα (33,0% και 32,1% για τους έμμεσους και άμεσους φόρους).

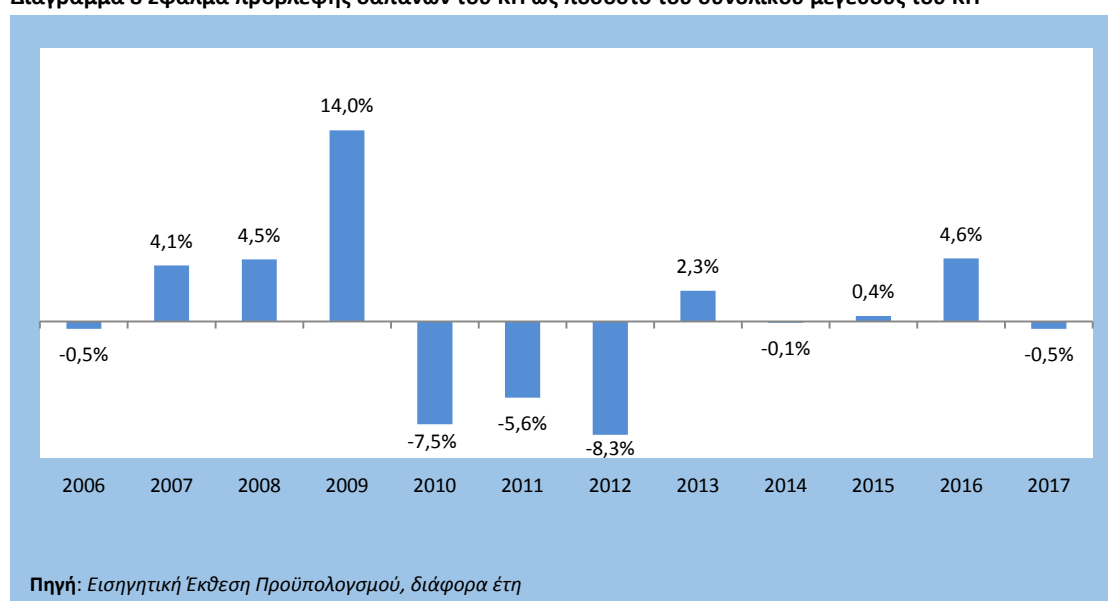
Διάγραμμα 7 Διάρθρωση των φορολογικών εσόδων κατά μείζονα τύπου φόρου στην Ελλάδα, (τελευταία διαθέσιμα στοιχεία), % των συνολικών φορολογικών εσόδων



3.3 Δαπάνες

Οι προβλέψεις για τις δαπάνες του ΚΠ 2018 θα ήταν αναμενόμενο να έχουν μεγαλύτερη επιτυχία (δηλαδή οι αποκλίσεις σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις αναμένεται να είναι μικρότερες) καθώς ο περιορισμός των δαπανών του ΚΠ είναι διαχρονική στρατηγική επιλογή της οικονομικής πολιτικής όλων των Κυβερνήσεων στα πλαίσια των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας απέναντι στους δανειστές. Όμως, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι το 2016 οι πραγματοποιήσεις των δαπανών του ΚΠ (όπως αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018, € 59,8 δισ.), σε ταμειακή βάση, υπερέβησαν κατά € 2,62 δισ. την αρχική πρόβλεψη όπως αποτυπώθηκε στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ 2016 (€ 57,18 δισ.) με το σφάλμα πρόβλεψης ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ να ανέρχεται στο 4,6% (βλ. Διάγραμμα 8)²⁹.

Διάγραμμα 8 Σφάλμα πρόβλεψης δαπανών του ΚΠ ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



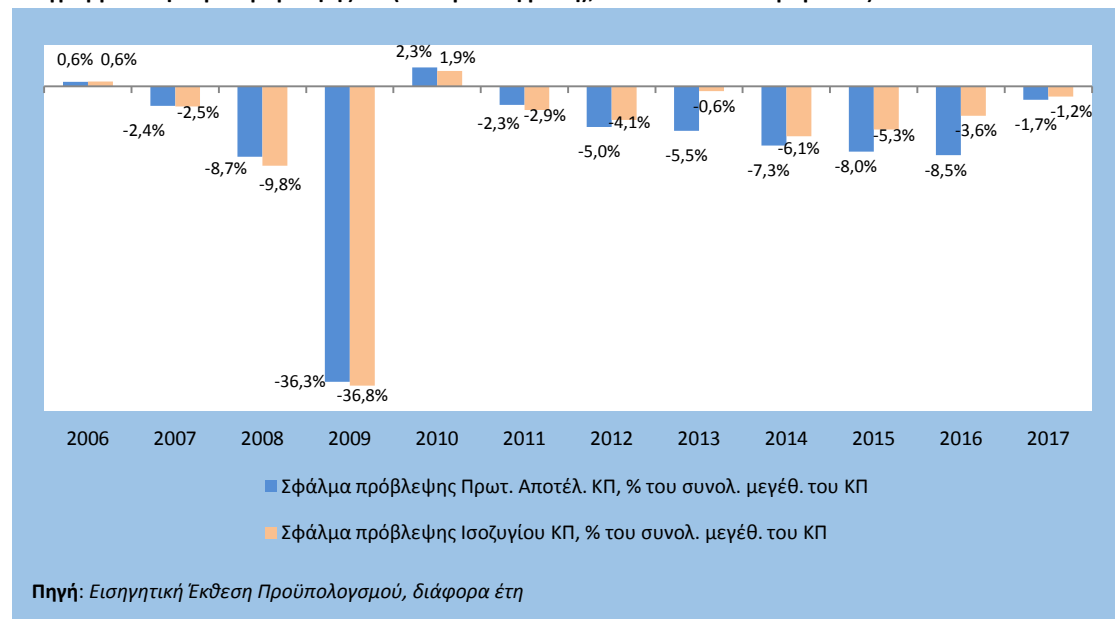
Σε κάθε περίπτωση, κατά την εκτέλεση του ΚΠ 2018 αλλά και των ΚΠ των επόμενων ετών οποιαδήποτε υπερεκτίμηση των εσόδων (μικρότερα τελικά πραγματοποιηθέντα έσοδα από τις αρχικές προβλέψεις των ΚΠ ή του ΜΠΔΣ) οδηγεί αναπόφευκτα και αυτόματα σε υπερεκτίμηση των δαπανών (μικρότερες πραγματοποιηθείσες δαπάνες από τις αρχικές προβλέψεις) δηλαδή σε ακόμα μεγαλύτερες περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, αφού ο συμφωνημένος με τους δανειστές στόχος του πρωτογενούς πλεονάσματος θα πρέπει πάντα να ικανοποιείται (με εξαίρεση την περίπτωση επικαιροποίησης (προς τα κάτω) στο μέλλον των στόχων Πρωτογενούς Πλεονάσματος που τίθεται στους ΚΠ ή στο ΜΠΔΣ 2018-2021).

²⁹ Συγκεκριμένα στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 στο πίνακα 2.1, δεύτερη στήλη, στις ταμειακές δαπάνες του ΚΠ 2016 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων-προσωρινά στοιχεία) προστίθεται για πρώτη φορά η εγγραφή 11 «Χρηματοδοτήσεις για πληρωμές υποχρεώσεων προηγούμενων οικονομικών ετών (ΠΟΕ)» με το ποσό των € 2,8 δισ. Συνεπώς το ποσό αυτό το οποίο δεν είχε συμπεριληφθεί στην Πρόβλεψη των δαπανών του ΚΠ 2016 αιτιολογεί και την εν λόγω σημαντική απόκλιση πραγματοποιήσεων σε σχέση με τις προβλέψεις για το 2016.

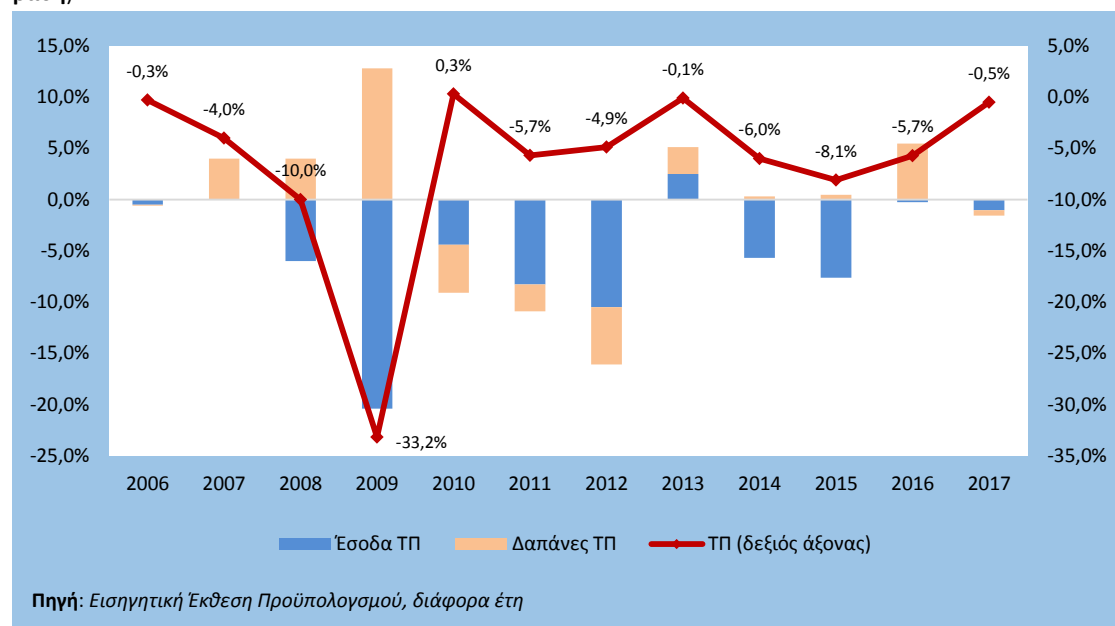
Η συνέχιση του προγράμματος εξόφλησης των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου προς ιδιώτες κρίνεται ως απολύτως απαραίτητη ώστε να ενισχυθεί η ρευστότητα στην πραγματική οικονομία αλλά και να εμπεδωθεί ένα αίσθημα εμπιστοσύνης στην οικονομική πολιτική της Κυβέρνησης και άρα και οικονομικής και κοινωνικής σταθερότητας.

Στα παρακάτω Διαγράμματα απεικονίζονται οι διαχρονικές αποκλίσεις (ή σφάλματα πρόβλεψης) των τελικών πραγματοποιήσεων από τις αρχικές προβλέψεις βασικών μεγεθών του ΚΠ σε ταμειακή βάση (όπως καταγράφονται στις εισηγητικές εκθέσεις των ΚΠ των προηγούμενων ετών αλλά και στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018) ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του αντίστοιχου ΚΠ.

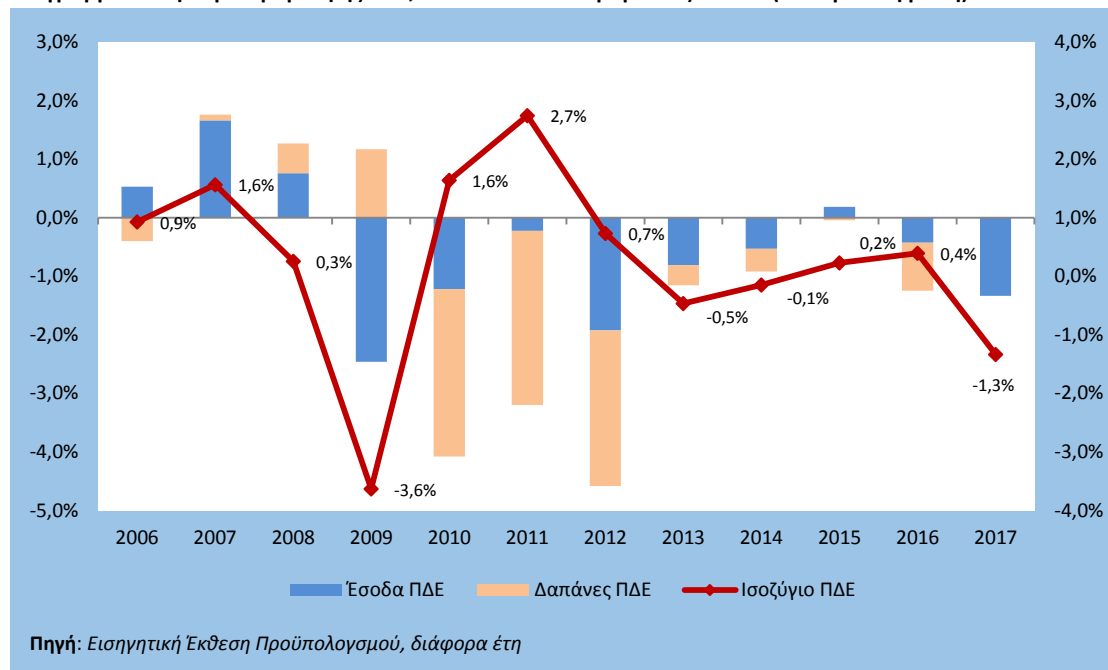
Διάγραμμα 9 Σφάλμα πρόβλεψης ΚΠ (σε ταμειακή βάση), % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



Διάγραμμα 10 Σφάλμα πρόβλεψης ΤΠ (σε ταμειακή βάση), % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (σε ταμειακή βάση)



Διάγραμμα 11 Σφάλμα πρόβλεψης ΠΔΕ, % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (σε ταμειακή βάση)



3.4 Επισκοπήσεις Δαπανών

Θετικό βήμα προς την εξοικονόμηση των δαπανών αποτελεί η επισκόπηση των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Ο στόχος της επισκόπησης δαπανών είναι η συγκέντρωση, επεξεργασία και αποτίμηση προτάσεων για πολιτικές εξοικονόμησης πόρων με στόχο τη δημιουργία δημοσιονομικού περιθωρίου, ώστε να ενισχυθούν οι δράσεις για την κοινωνική προστασία ευάλωτων πληθυσμών σε τομείς με υψηλή κοινωνική αποτελεσματικότητα και να μειωθεί η φορολογική επιβάρυνση φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων με τρόπο διατηρήσιμο και χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων πρωτογενών πλεονασμάτων. Από τις επισκοπήσεις δαπανών προβλέπεται εξοικονόμηση ποσού ύψους € 320 εκατ. σημειώνεται ότι το πρόγραμμα λειτουργεί πιλοτικά σε 3 Υπουργεία από το Σεπτέμβριο του 2016, ενώ από τις αρχές του τρέχοντος έτους επεκτάθηκε σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

4 Οι Μεταρρυθμίσεις

4.1 Οι Αποκρατικοποιήσεις είναι υποτονικές

Η εικόνα των αποκρατικοποιήσεων το τρίτο τρίμηνο ήταν αρκετά υποτονική και ανησυχητική για τα αναμενόμενα έσοδα του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων το οποίο κινδυνεύει να εκτροχιαστεί από καθυστερήσεις σε προωθημένα projects που έτυχαν και της δέουσας προσοχής από ενδιαφερόμενους και μη, όπως το Ελληνικό.

Στο πρόγραμμα υλοποίησης του 3^{ου} τριμήνου ξεχωρίζουμε:

- Το διαγωνισμό για την ΕΕΣΣΤΥ (Ελληνική Εταιρεία Συντήρησης Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού) όπου αναμένονται οι προσφορές μέχρι τις αρχές Νοεμβρίου.
- Την ολοκλήρωση της εξαγοράς του ΟΛΘ, όπου το Ελεγκτικό Συνέδριο ζήτησε στοιχεία από τους επενδυτές.
- Έληξε η πρώτη φάση του διαγωνισμού για τη ΔΕΣΦΑ και εισερχόμαστε στη δεύτερη με υποβολή προσφορών από τα σχήματα που επιλέχθηκαν.
- Ολοκληρώθηκε η διαδικασία για την πρόσληψη τεχνικού συμβούλου για τη συμμετοχή του ΤΑΙΠΕΔ στις προτάσεις για το βέλτιστο τρόπο συμμετοχής του στην αξιοποίηση της περιουσίας των ΕΥΔΑΠ, ΕΥΔΑΦ και ΔΕΠΑ.
- Δεν έχει υπογραφεί η ΚΥΑ για το τίμημα του Αερολιμένα Αθηνών και επειδή περιλαμβάνει ΦΠΑ αναμένεται ως έσοδο μέσα στο 2018.

Πίνακας 2 Προβλεπόμενα έσοδα τριμήνου

Εισπράξεις τρίτου τριμήνου (Q3)	Ποσά
Εταιρικό Φυλάκιο και Υποδομές	
Περιφερειακά Αεροδρόμια	€ 298 εκατ.
ΤΡΑΙΝΟΣΕ	€ 45 εκατ.
Τούσλα Παγκαίο	€ 1 εκατ.
Αγορά Μοδιάνο, Θεσσαλονίκη	€ 380 χιλ.
Σύνολο	€ 344,380
Πηγή: ΤΑΙΠΕΔ, 3 Οκτωβρίου 2017	

4.2 Οι Επισκοπήσεις Δαπανών αποκτούν θεσμικό χαρακτήρα

Στο προσχέδιο του προϋπολογισμού για το 2018 οι επισκοπήσεις δαπανών αποκτούν μόνιμο και θεσμικό ρόλο ενσωματώνοντας στο νέο οργανόγραμμα του υπουργείου Οικονομικών μια νέα Διεύθυνση τη «Διεύθυνση Επισκόπησης Δαπανών Γενικής Κυβέρνησης»³⁰ που θα ασχολείται με την αξιολόγηση όλων των πρωτογενών δαπανών του Ελληνικού Δημοσίου. Το ΓΠΚΒ σε όλες του τις εκθέσεις έχει τονίσει την αναγκαιότητα της διαρκούς αξιολόγησης των δημοσίων δαπανών και αναμένει την επίσπευση της στελέχωσής της και την έναρξη της δράσης της.

³⁰ Προσχέδιο προϋπολογισμού 2018, σελ. 44

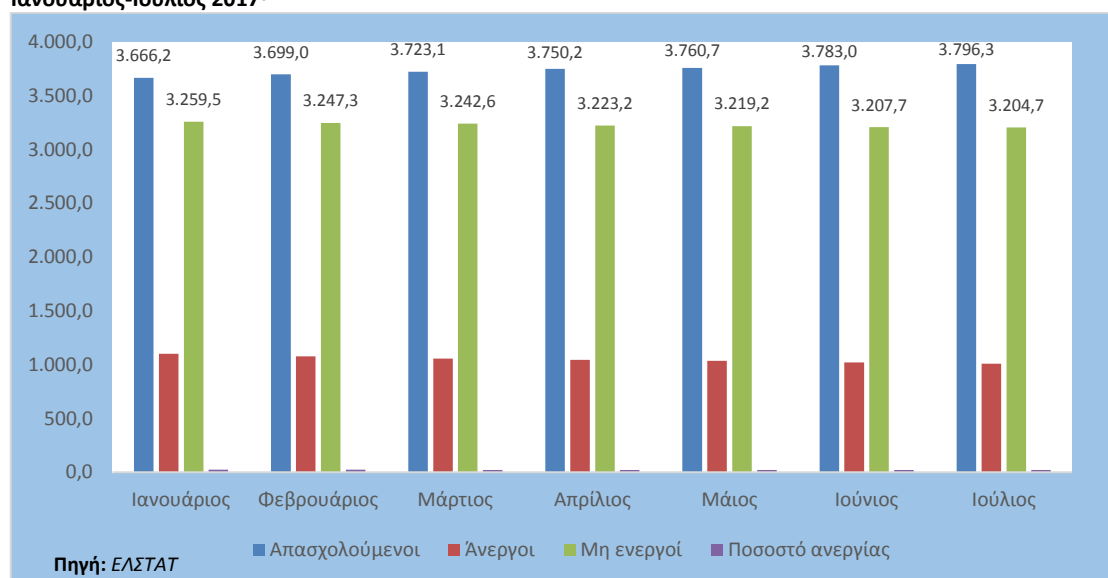
4.3 Η αγορά εργασίας βελτιώνεται, όχι όμως ικανοποιητικά.

4.3.1 Η εξέλιξη της ανεργίας

Με βάση τα στοιχεία³¹ της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού της ΕΛΣΤΑΤ, τον Ιούνιο του 2017 η ανεργία ανήλθε σε 21,2%, έναντι 23,5% τον Ιούνιο του 2016. Το σύνολο των απασχολούμενων, τον Ιούνιο του 2017 ανήλθε σε 3.775.939 άτομα, οι άνεργοι σε 1.017.127 και ο οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός σε 3.220.317 άτομα (Διάγραμμα 12).

Το πραγματικό ποσοστό ανεργίας, σύμφωνα με την έκθεση του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ,³² αγγίζει το 28,7%. Στο ποσοστό αυτό έχουν συμπεριληφθεί οι «αποθαρρημένοι», οι υποαπασχολούμενοι, όσοι «αναζητούν εργασία αλλά δεν είναι διαθέσιμοι» καθώς και όσοι «δεν αναζητούν αλλά είναι διαθέσιμοι». Το ποσοστό ανεργίας κατά φύλο, παρουσιάζεται υψηλότερο για τις γυναίκες (25,3%) και ιδιαίτερα για τις νέες γυναίκες 15-19 ετών (66,1%), σε σχέση με των ανδρών (17,9%), αλλά μειωμένο σε σύγκριση με τον Ιούνιο του 2016 (28%).³³

Διάγραμμα 12 Εξέλιξη του αριθμού απασχολούμενων-Ανέργων-Μη ενεργών και Ποσοστό ανεργίας, Ιανουάριος-Ιούλιος 2017³⁴



Το μεγαλύτερο ποσοστό ανεργίας σημειώνουν οι ομάδες ηλικιών 15-24 (43,3%) και 25-34 (26,8%), και ακολουθεί η ηλικιακή κατηγορία των 35-44. Οι εγγεγραμμένοι στο μητρώο του ΟΑΕΔ με ενεργό δελτίο για συνεχόμενο διάστημα μεγαλύτερο ή ίσο των δώδεκα μηνών, ανήλθε σε 490.807 δηλ. 59,31% σε σχέση με τον Ιούλιο του 2017 που ήταν 58,39%³⁵, ενώ το Σεπτέμβριο οι εγγεγραμμένοι ανήλθαν σε 489.749. **Ένας στους τρεις άνεργους, είναι εκτός εργασίας για περισσότερο από 12 μήνες (75%)**. Άμεση απόρροια, η ενίσχυση του φαινομένου της υστέρησης.³⁶ **Η μακροπρόθεσμη απομάκρυνση από την αγορά εργασίας, οδηγεί τα άτομα σε ένα σπείραλ ανατροφοδοτούμενης φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού**. Ειδικότερα, η εικόνα της Ελλάδας όσο αφορά στο κοινωνικό αποκλεισμό των

³¹ ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Ιούνιος 2017, Πειραιάς, 7 Σεπτεμβρίου 2017.

³² ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Ενδιάμεση έκθεση, «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση», Οκτώβριος 2017, σελ.54.

³³ ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Ιούνιος 2017, Πειραιάς, 7 Σεπτεμβρίου 2017.

³⁴ Εποχικά προσαρμοσμένα αποτελέσματα.

³⁵ ΟΑΕΔ, Συνοπτική έκθεση εγγεγραμμένων στον ΟΑΕΔ, Ιούλιος, Αύγουστος 2017.

³⁶ Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators 2017, Greece Report, Dimitris A. Sotiropoulos Asteris Huliaras, Roy Karadag (Coordinator), pp.7.

νέων είναι αποκαρδιωτική. Το ποσοστό των NEET, είναι δύο φορές το εθνικό ποσοστό ανεργίας. Είναι σημαντικό, να αναφέρουμε, ότι δε συμπεριλαμβάνονται στις μετρήσεις της ανεργίας (ΟΑΕΔ), οι ελεύθεροι επαγγελματίες και οι αυτοαπασχολούμενοι που εν μέσω της οικονομικής κρίσης, έχασαν τις επιχειρήσεις τους.

Να σημειωθεί επίσης, ότι το υψηλό ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας, επηρεάζει αρνητικά τη μελλοντική αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας.³⁷ Όσο επιδεινώνονται οι δεξιότητες των ανέργων, τόσο πιο δύσκολο θα είναι για αυτούς να ενταχθούν στην αγορά εργασίας. Επιπλέον, οι εργοδότες σήμερα αναζητούν διαφορετικές εξειδικεύσεις από ότι στο παρελθόν.³⁸ Το τελευταίο διάστημα, έχουν σημειωθεί σημαντικά βήματα στην απορρόφηση των μακροχρόνια ανέργων, παρόλα αυτά, **είναι απαραίτητο αυτά να διατηρηθούν** διότι εγκυμονεί ο κίνδυνος, οι εργοδότες να στραφούν στην αναζήτηση εργαζομένων νεότερης ηλικίας.³⁹

Η υψηλή μακροχρόνια ανεργία, δεν είναι τωρινό φαινόμενο αλλά προϋπήρχε της κρίσης, και κατά κύριο λόγο οφείλεται σε διαρθρωτικά προβλήματα, τα οποία απαιτούν χρόνο για να επιλυθούν.

Η συνεχόμενη υψηλή διαρθρωτική ανεργία, τροφοδοτείται από το υπάρχον στρεβλό αναπτυξιακό πρότυπο, από τη μη ύπαρξη εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας, από την ύπαρξη αντικινήτρων για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και την προσέλκυση επενδύσεων (π.χ., η ύπαρξη υψηλής αλλά και ταυτόχρονα μη ανταποδοτικής φορολογίας).

Οι φορείς χάραξης της πολιτικής είναι αναγκαίο, να αναμορφώσουν το μείγμα πολιτικής και να αναζητήσουν τους λόγους που τελικά οδηγούν σε αναποτελεσματική αντιμετώπιση της ανεργίας. Οι συνεχόμενες αλλαγές⁴⁰ στη φορολογία αποτελούν σημαντικό αντικίνητρο για τις επιχειρήσεις, οι οποίες επιλέγουν είτε να κλείσουν είτε να μεταφερθούν σε άλλες χώρες, είτε να φοροδιαφύγουν. **Άμεση απόρροια, είναι η αύξηση της ανεργίας, η μείωση της απασχόλησης και η αύξηση του κόστους για το ίδιο το κράτος.**

Στο πλαίσιο της μείωσης της ανεργίας, σημαντικό ρόλο, διαδραματίζουν οι κενές θέσεις εργασίας. Όπως, ήδη έχει αναφερθεί σε προηγούμενη έκθεση του ΓΚΚΒ, σε μια κενή θέση αντιστοιχούν περισσότεροι από 50 άνεργοι.⁴¹ Στο παρακάτω διάγραμμα (Διάγραμμα 13), παρατηρούμε ότι το δεύτερο τρίμηνο του 2017, το ποσοστό των κενών θέσεων εργασίας, είναι 0,7%. Η αύξηση ή η μείωση των κενών θέσεων εργασίας, εξαρτάται τόσο από τη αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας όσο και από τη γενικότερη αβεβαιότητα που επικρατεί. Παρατηρούμε ότι το δεύτερο τρίμηνο του 2014, άγγιξε το 1,0%, γεγονός που συνδέθηκε με τις προοπτικές ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας, ενώ άρχισε να μειώνεται και πάλι λόγω της επιστροφής της αβεβαιότητας το 2015. Μετά από μια μικρή άνοδο το πρώτο τρίμηνο του 2017, σημειώνεται και πάλι μείωση.

³⁷ Eurobank, Εμπόριο, τουρισμός και μεταποίηση αποτέλεσαν τους βασικούς μοχλούς ενίσχυσης της απασχόλησης το 2^ο τρίμηνο 2017. Τεύχος 220, Σεπτεμβρίου 2017.

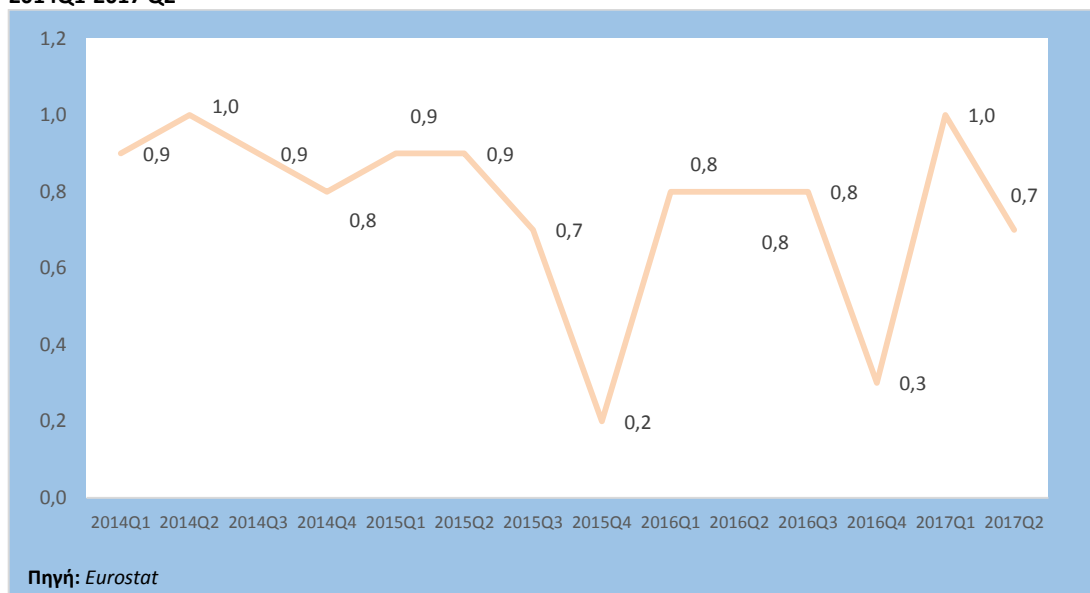
³⁸ ΣΕΒ, Αναπτυξιακή εξόρμηση με σύγχρονη αγορά εργασίας, ο μόνος σίγουρος δρόμος για τη μείωση της ανεργίας, Εβδομαδιαίο Δελτίο για την Ελληνική Οικονομία, Τεύχος 100, 15 Ιουνίου 2017. Σε προηγούμενη έκθεση του ΓΚΚΒ, έχει αναφερθεί η σημαντικότητα της ανάπτυξης των δεξιοτήτων καθώς και των λεγόμενων soft skills.

³⁹ ΣΕΒ, Αναπτυξιακή εξόρμηση με σύγχρονη αγορά εργασίας, ο μόνος σίγουρος δρόμος για τη μείωση της ανεργίας, Εβδομαδιαίο Δελτίο για την Ελληνική Οικονομία, Τεύχος 100, 15 Ιουνίου 2017.

⁴⁰ Μέσα σε 50 μήνες, ψηφίστηκαν 82 νόμοι που αφορούσαν τη μεταβολή των 4 βασικών νόμων της φορολογίας του 2014, Καθημερινή 1/10/2017.

⁴¹ Βλ. Τριμηνιαία Έκθεση του ΓΚΚΒ, Απρίλιος –Ιούνιος 2017, σελ.38-41.

Διάγραμμα 13 Ποσοστό κενών θέσεων εργασίας στην Ελλάδα, Βιομηχανία-Κατασκευές και Υπηρεσίες, 2014Q1-2017 Q2



4.3.2 Η εξέλιξη της απασχόλησης και η αγορά εργασίας

Τον Αύγουστο του 2017, σύμφωνα με το πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, σημειώθηκε μείωση της μισθωτής απασχόλησης. Το ισοζύγιο προσλήψεων-αποχωρήσεων είναι αρνητικό κατά 14.402 θέσεις εργασίας. Το πρώτο οκτάμηνο του 2017, το ισοζύγιο των ρών απασχόλησης ήταν θετικό αλλά δε συνέβη το ίδιο και τον Αύγουστο του 2017.⁴² **Η θετική εικόνα προέρχεται κυρίως από τον τουρισμό και τη μεταποίηση. Αντίθετα, το μεγαλύτερο ποσοστό θέσεων που χάθηκαν, αφορά τους κλάδους της γεωργίας, της μεταποίησης, των κατασκευών και του εμπορίου.** Ταυτόχρονα σε αυτούς τους τομείς καταγράφεται μείωση των μισθών κατά μέσο όρο 18%, το διάστημα 2010-2016.⁴³

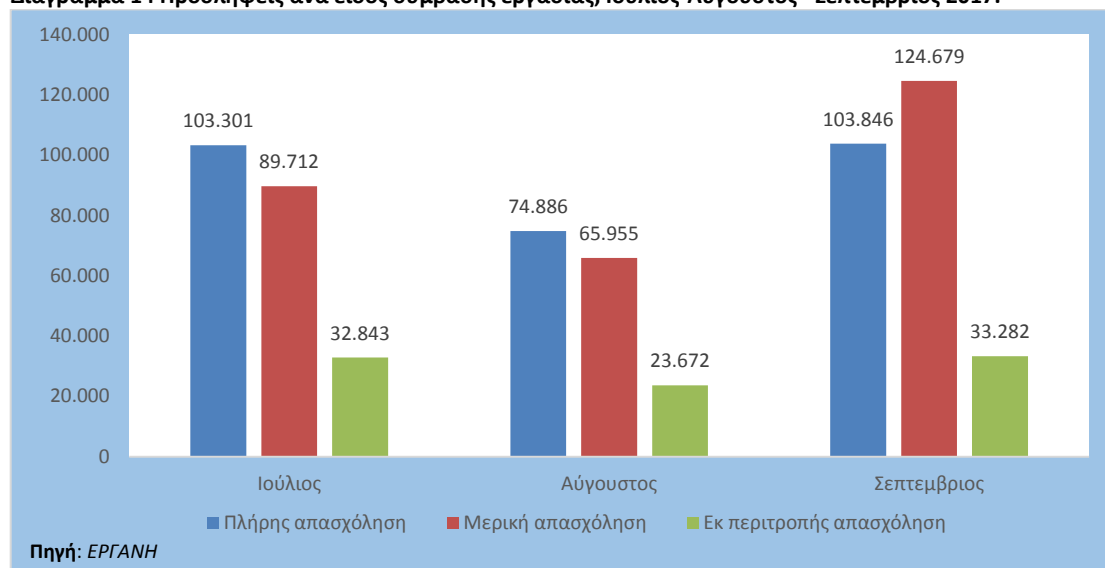
Όπως φαίνεται και από το Διάγραμμα 14, οι νέες προσλήψεις κατά κύριο λόγο είναι προσλήψεις ευέλικτων μορφών απασχόλησης (μερική απασχόληση και εκ περιτροπής). Σύμφωνα με τα στοιχεία του Σεπτεμβρίου, οι θέσεις μερικής απασχόλησης σε σχέση με τον Αύγουστο, ανέρχονται σε 124.679 (σχεδόν διπλασιάστηκαν σε σχέση με τον Αύγουστο) **και η εκ περιτροπής εργασία σε 33.282 θέσεις (σημείωσε αύξηση της τάξης του 40%)**. Παρόλα αυτά, το ποσοστό απασχόλησης (52%) του εργατικού δυναμικού, παραμένει ιδιαίτερα χαμηλό.

Η εύρεση εργασίας πλήρους απασχόλησης εξακολουθεί να είναι δύσκολη. Συνεπώς τα ποσοστά μερικής απασχόλησης (και μάλιστα η μη ηθελημένη μερική απασχόληση) σημειώνουν αύξηση. Κυρίως αφορούν κλάδους εμπορίου, υπηρεσιών τουρισμού και εστίασης. Είναι πλέον συχνό το φαινόμενο της μετατροπής των συμβάσεων αορίστου χρόνου σε ατομικές συμβάσεις απασχόλησης. Συνεπώς, δε μπορούμε να ισχυριστούμε ότι αυξήθηκε η απασχόληση σε βαθμό τέτοιο, ώστε να αυξήσει το διαθέσιμο εισόδημα, να τονώσει την κατανάλωση και να δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας.

⁴² ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΙΣΗΣ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ, ΡΟΕΣ ΜΙΣΘΩΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ, Πληροφοριακό Σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, Αύγουστος 2017.

⁴³ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Ενδιάμεση έκθεση, «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση», Οκτώβριος 2017.

Διάγραμμα 14 Προσλήψεις ανά είδος σύμβασης εργασίας, Ιούλιος-Αύγουστος –Σεπτέμβριος 2017.



Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας δημιουργήσαν σημάδια βελτίωσης αλλά όχι τόσο ικανοποιητικά. Στην πραγματικότητα, αυξήθηκε η απασχολησιμότητα και η υποαπασχόληση. Ειδικότερα, η υποαπασχόληση κατά τη διάρκεια της κρίσης τριπλασιάστηκε⁴⁴ (267.000 το 2017).⁴⁵ **Το 58% των ατόμων που απασχολούνται με προσωρινό καθεστώς, θα ήθελαν να εργαστούν περισσότερες ώρες.**⁴⁶

Η άνοδος της ακούσιας μερικής απασχόλησης, υποδεικνύει, ότι το εργατικό δυναμικό υποαπασχολείται.⁴⁷ Η αξιοσημείωτη άνοδος της και η ταυτόχρονη αυξητική τάση του εν δυνάμει εργατικού δυναμικού⁴⁸ ενισχύει την υπο-απασχόληση των ανθρώπινων πόρων. **Μια κατάσταση η οποία δύναται, να επιτείνει την κατάσταση του ασφαλιστικού συστήματος αλλά και να ενισχύσει την κοινωνική και εισοδηματική ανισότητα.** Οι φορείς χάραξης πολιτικής, χρειάζεται να δώσουν βαρύτητα στις ανισότητες μεταξύ εργασίας και τεχνολογίας που βασίζονται στην άνιση κατανομή του κόστους (χαμηλό επίπεδο μισθών και χαμηλό επίπεδο απασχόλησης) εις βάρος της εργασίας και των ευέλικτα απασχολούμενων.⁴⁹

Σύμφωνα με την τελευταία μελέτη του ΟΟΣΑ,⁵⁰ η Ελλάδα βρίσκεται κάτω από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ στους δείκτες που μετρούν την αγορά εργασίας σε όρους ποσότητας, ποιότητας και κοινωνικών αποκλεισμών. Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από χαμηλό ποσοστό απασχόλησης σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης, υψηλό ποσοστό ανεργίας, μεγάλο εργασιακό άγχος, υψηλή εργασιακή ανασφάλεια και υψηλό ποσοστό ατόμων σε εργασιακή ηλικία που όμως δεν έχει άλλη λύση παρά μόνο της εργασίας με χαμηλά εισοδήματα (Πίνακας 3). Επιπλέον, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι θέσεις εργασίας που χάθηκαν,

⁴⁴ 99,000 το 2008.

⁴⁵ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Ενδιάμεση έκθεση, «Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση», Οκτώβριος 2017,σελ.4.

⁴⁶ Βλ. Έκδοση του Ευρωπαϊκού φόρουμ Νεολαίας, Ποιοτικές θέσεις εργασίας για τους νέους, σελ.10.

⁴⁷ Βλ.ΤτΕ, Υποαπασχόληση και εν δυνάμει εργατικό δυναμικό την περίοδο 2008-2016, Ειδικό θέμα IV.2, Νομισματική Πολιτική 2016-2017, Ιούνιος 2017, σελ.91-93.

⁴⁸ Το εν δυνάμει εργατικό δυναμικό, περιλαμβάνει: τα άτομα που αναζητούν εργασία αλλά δεν είναι διαθέσιμα άμεσα να εργαστούν, και άτομα διαθέσιμα να εργαστούν αλλά δεν αναζητούν εργασία, λόγω αποθάρρυνσης.

⁴⁹ Σάββας Ρομπόλης, Ευελιξία της απασχόλησης αποκρύπτει την ανεργία και τις ανισότητες, διαθέσιμο στο : http://www.robolis.gr/eyeliksia-apasxolhshs-17_7_2017.html.

⁵⁰ OECD, Employment Outlook 2017, σελ. 39.

στη πραγματικότητα αντικαταστάθηκαν από χαμηλής ποιότητας θέσεις στον τομέα των υπηρεσιών.

Πίνακας 3 Απόδοση αγοράς εργασίας: Δείκτες Ποσότητας, ποιότητας και κοινωνικών αποκλεισμών στην αγορά εργασίας, 2015

Ποσότητα				
	Απασχόληση (15-64), (2015,%)	Ποσοστό απασχόλησης σε ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης,(15-64), (2015, %)	Ανεργία, (15-64), (2015,%)	
Ελλάδα	50,8	47,7	25,1	
ΟΟΣΑ	66,4	60,4	7,0	
Ποιότητα				
	Ποιότητα αμοιβών (2013, %)	Εργασιακή ανασφάλεια (2013,%)	Εργασιακό άγχος (2015,%)	Πολλές ώρες εργασίας (2015,%)
Ελλάδα	10,2	32,0	60,4	11,2
ΟΟΣΑ	16,5	6,5	41,4	5,6
Κοινωνικός αποκλεισμός				
	Χαμηλό ποσοστό εισοδήματος (2013, %)	Εισοδηματικό χάσμα φύλων (2014, %)	Χάσμα απασχόλησης για ευπαθείς για ομάδες σε ηλικία εργασίας,(2015,%)	
Ελλάδα	16,1	51,7	38,1	
ΟΟΣΑ	10,6	39,0	25,4	
Πηγή: ΟΟΣΑ				

4.3.3 Οι νέες παρεμβάσεις στα εργασιακά

Σύμφωνα με τον Ν.4488/2017,⁵¹ προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της αδήλωτης/υποδηλωμένης εργασίας, οι υπερωρίες θα αναγγέλλονται στο σύστημα ΕΡΓΑΝΗ⁵² πριν την έναρξη του ωραρίου, ενώ θα υπάρχει σύστημα πόντων για τις παραβιάσεις με επιβολή ποινής, καθώς και αποκλεισμό από τη δημόσια χρηματοδότηση. Ουσιαστικά, η κυβέρνηση, δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα, στην αντιμετώπιση της παραβατικότητας, μέσω της προώθησης σημαντικών θεσμικών εργαλείων και ελεγκτικών μηχανισμών.⁵³ Επιπλέον, η οικειοθελής αποχώρηση των εργαζομένων θα γίνεται πλέον ηλεκτρονικά.⁵⁴

Σε περιπτώσεις, απλήρωτης εργασίας προβλέπεται, συντόμευση της εκδίκασης μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό όριο. Επιπλέον, δίνεται η δυνατότητα έκδοσης διαταγών πληρωμής⁵⁵ για τους εργαζομένους σε βάρος του εκάστοτε εργοδότη. Η συντόμευση της εκδίκασης είναι ιδιαίτερης σημασίας, και αυτό διότι, μέχρι τώρα, οι δικαστικοί αγώνες ήταν χρονοβόροι και δαπανηροί. Αφενός μεν, η επιβάρυνση των εργαζομένων ήταν υψηλή λόγω του οικονομικού κόστους, αφετέρου δε, όσο δεν υπάρχει τιμωρία της παραβατικότητας τόσο αυτή ενθαρρύνεται. Με την επιβολή κυρώσεων κατά κάποιο τρόπο, επιβραβεύεις και τις νομοταγείς επιχειρήσεις.

Συνεπώς, η αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας αποτελεί αδήριτη ανάγκη αλλά δεν αποτελεί τη μοναδική βέλτιστη λύση. Μια ισχυρή λύση θα ήταν η μείωση των φορολογικών

⁵¹ «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου και λουπές ασφαλιστικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 137 Α'/13.09.2017), άρθρα 33-51.

⁵² Άρθρο 38 του Ν.4488/2017.

⁵³ Ενισχύεται ο ελεγκτικός ρόλος του ΣΕΠΕ.

⁵⁴ Άρθρο 40 του Ν.4488/2017.

⁵⁵ Με μειωμένο ή μηδενικό δικαστικό ένσημο.

συντελεστών για τις επιχειρήσεις. Σήμερα μια στις 3 επιχειρήσεις έχει καθυστερημένες οφειλές⁵⁶ ενώ η πλειονότητα των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων αντιμετωπίζουν προβλήματα ρευστότητας και αδυνατούν να είναι ανταγωνιστικές. Η μη σωστή εργοδοτική συμπεριφορά οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων. Είναι προφανές, ότι και οι επιχειρήσεις χρειάζονται ένα πλαίσιο κοινωνικής προστασίας⁵⁷. **Όσο δεν υφίσταται ανταποδοτικότητα φόρων και εισφορών, θα επιτείνεται η ανάπτυξη της σκιώδους οικονομία και θα χάνονται θέσεις εργασίας.** Οι ασφαλιστικές εισφορές του εργαζόμενου και του εργοδότη στην Ελλάδα αγγίζουν το 41,06%.⁵⁸ Μάλιστα, εργοδότες και εργαζόμενοι, επιβαρύνονται και με φόρους αλληλεγγύης υπέρ τρίτων. **Όμως, η άσκηση κοινωνικής πολιτικής δε μπορεί να επιβαρύνει τις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων.**

Η απλήρωτη εργασία σύμφωνα με το εν λόγω νόμο θα θεωρείται «βλαπτική καταγγελία της σύμβασης» κατά του εργοδότη, ενώ οι εργαζόμενοι θα έχουν την δυνατότητα να εισπράττουν επίδομα ανεργίας **χωρίς να χρειάζεται να προσκομίσουν δικαστική απόφαση που να επιδικάζει την αποζημίωση απόλυσης τους.**⁵⁹ Ταυτόχρονα, προβλέπονται ευνοϊκότερες προϋποθέσεις χορήγησης οικονομικού βοηθήματος και στους ανεξάρτητα ή αυτοτελώς απασχολούμενους.

Ο νέος νόμος προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στα εργασιακά δικαιώματα των γυναικών ιδιαίτερα μάλιστα σε όσες μετέχουν σε παρένθετη μητρότητα και υιοθεσίες. Ενώ προβλέπει και την στήριξη των ανάπηρων, **ως ολοκληρωμένων ατόμων** που θα μετέχουν στην κοινωνική και εργασιακή ζωή.

Σίγουρα υπάρχουν θετικά στοιχεία παρόλα αυτά, δε γίνεται αναφορά σχετικά με την αύξηση του ποσοστού των μελών στα πρωτοβάθμια σωματεία για την απόφαση απεργίας,⁶⁰ που αποτέλεσε βασικό προαπαιτούμενο για την αξιολόγηση. Μεταξύ άλλων, υπάρχουν σημαντικά ζητήματα όπως ότι ως το Δεκέμβριο του 2017 θα πρέπει να είναι έτοιμη η νομική άποψη από ανεξάρτητη αρχή για το ρόλο της διαιτησίας στις συλλογικές συμβάσεις. Το Φεβρουάριο του 2018 θα πρέπει να αναθεωρηθεί η ισχύουσα διαδικασία μεσολάβησης και διαιτησίας ενώ μέχρι το Μάρτιο του 2018 πρέπει να ληφθούν και να νομοθετηθούν τα μέτρα της τρίτης αξιολόγησης.

Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας πρέπει να συνεχιστούν. Απαιτείται ευελιξία, με σωστά οργανωμένες ευέλικτες μορφές εργασίας. **Κύριος όμως στόχος, θα είναι οι ποιοτικές και σταθερές θέσεις εργασίας.** Είναι αναγκαία η ύπαρξη ενός ρεαλιστικού και μακροπρόθεσμου σχεδιασμού. Η λύση στο πρόβλημα της ανεργίας δεν είναι η πεντάμηνη απασχόληση. Τα κοινωφελή προγράμματα, αποτελούν μια προσωρινή λύση. Οι αμοιβές της

⁵⁶ Σύμφωνα, με δήλωση της Υπουργού Εργασίας, Έφης Αχτσιόγλου, θα υπάρξει υπουργική απόφαση για το κούρεμα των προσαυξήσεων και πιθανόν και των πρωτογενών οφειλών των ελεύθερων επαγγελματιών.

⁵⁷ ΙΜΕΓΣΕΒΕΕ, εξαμηνιαία αποτύπωση οικονομικού κλίματος στις μικρές επιχειρήσεις, Αύγουστος 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.gsevee.gr/deltiatypou/843-ereuna-aug-2017>.

⁵⁸ Πάνος Παπάζογλου, Φόροι και κόστος εργασίας στην Ελλάδα, Πέρα από τη λιτότητα: Συζήτηση για τις προοπτικές ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας, Γαλλικό Ινστιτούτο, 2/10/2017, IOBE.

⁵⁹ Οι εργαζόμενοι θα μπορούν πλέον, να ασκήσουν τα δικαιώματα που απορρέουν από τη μονομερή βλαπτική μεταβολή των όρων εργασίας.

⁶⁰ Supplemental Memorandum of Understanding: Greece, Draft Preliminary Agreement, 2 May 2017, EUFIN99/2017, pp.26- 30

κοινωνιολογικές εργασίες, μόνο επιδόματα βοήθειας, μπορούν να θεωρηθούν. Είναι προφανές, ότι είναι προτιμότερη η ύπαρξη πολιτικών ενεργοποίησης και κατάρτισης.⁶¹

Η επιδείνωση του βιοτικού επιπέδου, η συμπίεση του διαθέσιμου εισοδήματος, η μηδενική προοπτική καριέρας και οι στάσιμοι μισθοί που βρίσκονται κάτω από το κατώφλι της φτώχειας, οδηγούν με βεβαιότητα στη πλήρη φτωχοποίηση της χώρας. Η αποκατάσταση της βιώσιμης ανάπτυξης, θα οδηγήσει σε υψηλότερους μισθούς και καλύτερους όρους εργασίας, οδηγώντας σε ομαλοποίηση της αγοράς εργασίας. Πάση θυσία, πρέπει να αποφευχθεί, η ανάπτυξη του φαινομένου του «εργαζόμενου-φτωχού» και μάλιστα του «νέου εργαζόμενου-φτωχού».

4.4 Η αξιολόγηση παραμένει το ζητούμενο στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση

Σε προηγούμενη έκθεσή του το ΓΠΚΒ⁶² είχε τονίσει την ανάγκη να προχωρήσει και να ολοκληρωθεί η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, κάτι που θα έπρεπε να θεωρείται αυτονόητο σε κάθε σύγχρονη χώρα, πέραν, βέβαια, του ότι αποτελεί και μνημονιακή υποχρέωση.⁶³ Φυσικά, θα μπορούσε κανείς να κάνει υποδείξεις βελτίωσης του συστήματος αξιολόγησης αλλά **σε αυτή τη φάση το ζητούμενο παραμένει να εφαρμοστεί η αξιολόγηση.**

Δυστυχώς, κατά το τρίμηνο που μεσολάβησε δεν προχώρησαν οι σχετικές διαδικασίες παρά τη σχετική απόφαση⁶⁴ και τις παρατάσεις που δόθηκαν, εξαιτίας της αντίδρασης των συνδικαλιστικών οργανώσεων των δημοσίων υπαλλήλων που μάλιστα παρεμπόδισαν την αξιολόγηση και όσων υπαλλήλων θέλησαν να αξιολογηθούν.⁶⁵

Τελικά, έγινε το αυτονόητο, δηλαδή εντάχθηκε διάταξη σε νομοσχέδιο,⁶⁶ με την οποία τέθηκαν αυστηρές προθεσμίες ολοκλήρωσης της αξιολόγησης, η άπρακτη πάροδος των οποίων συνεπάγεται κυρώσεις για τον αξιολογούμενο και τους αξιολογητές.

Συγκεκριμένα: ορίζεται 10ήμερη από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου εντός της οποίας ο αξιολογούμενος θα πρέπει να υποβάλει συμπληρωμένη την έκθεσή του στον Α' αξιολογητή. Η ίδια προθεσμία δίνεται και στον Α' αξιολογητή (από την ημερομηνία υποβολής της έκθεσης από τον αξιολογούμενο) για να υποβάλει την εν λόγω έκθεση στον Β'

⁶¹ ΣΕΒ, Ιδιωτικές επενδύσεις για περισσότερες και καλύτερες δουλειές, Εβδομαδιαίο δελτίο για την Ελληνική Οικονομία, Οικονομία και επιχειρήσεις, τεύχος 110, 28/10/2017.

⁶² Βλ. Έκθεση ΓΠΚΒ, *Ιανουάριος – Μάρτιος 2016*, σελ. 45 επ.

⁶³ Η εκτέλεση της πρώτης άσκησης αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων προβλεπόταν να ολοκληρωθεί μέχρι τον Ιούνιο του 2017. Βλ. European Commission, D.G. Economic and Financial Affairs (2016), *Compliance Report: The Third Economic Adjustment Programme for Greece, First Review (June 2016)*, σελ. 25 (List of key deliverables in the Supplemental MoU).

⁶⁴ Απόφ. αρ. ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/750/οικ. 32768 «Καθορισμός της μορφής και του περιεχομένου των Εντύπων Έκθεσης Αξιολόγησης σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4369/2016» (ΦΕΚ 4434 Β'/30.12.2016).

⁶⁵ Βλ. σχετική ανακοίνωση της ΑΔΕΔΥ (20.03.2017) στο <http://adedy.gr> Επίσης, βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία όσον αφορά στις αντιδράσεις και κινητοποιήσεις των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα σε: Καραμανώλη, Ε. (2017), «Σε “μετωπική” κυβέρνηση-ΑΔΕΔΥ για την αξιολόγηση», *Καθημερινή* (19.09.2017), στο <http://www.kathimerini.gr/927158/article/epikairothta/politikh/se-metwpiikh-kyvernsh---adedy-gia-thn-a3iologhsh> και «Συλλαλητήριο της ΑΔΕΔΥ ενάντια στην αξιολόγηση – Στην Βουλή κατέληξε η πορεία», *Newsit* (19.09.2017), στο <http://www.newsit.gr/ellada/syllalithio-tis-adedy-enantia-stin-aksiologisi-poreia-pros-tin-vouli-pics/224219/> [πρόσβαση: 22.09.2017].

⁶⁶ Κατ' αρχήν η διάταξη ήρθε με μορφή τροπολογίας στην αρμόδια επιτροπή που συζητούσε το εν λόγω νομοσχέδιο (πρόκειται για το νομοσχέδιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης με τίτλο «Ευρωπαϊκή εντολή έρευνας στις ποινικές υποθέσεις - Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/41/ΕΕ») και μετά την ψήφισή της στην Ολομέλεια ενσωματώθηκε στο νομοσχέδιο ως άρθρο 36. Με τη διάταξη αυτή προστίθεται νέο άρθρο 24^Α στον ν. 4369/2016, ειδικά για την πρώτη εφαρμογή του συστήματος αξιολόγησης (για την αξιολογική περίοδο του έτους 2016) σύμφωνα με το οποίο ορίζονται οι νέες προθεσμίες.

αξιολογητή, ο οποίος με τη σειρά του, πάλι στο επόμενο δεκαήμερο, θα πρέπει να υποβάλει την έκθεση στην οικεία Διεύθυνση Προσωπικού ή Διοικητικού. Στην περίπτωση που δεν στείλουν οι αξιολογητές τα έντυπα αξιολόγησης εντός των προκαθορισμένων προθεσμιών, τότε θα αποκλειστούν από τις διαδικασίες επιλογής προϊσταμένων.

Τη στιγμή που συντασσόταν η παρούσα έκθεση δεν ήταν ακόμη σαφές εάν τελικά η απειλή αυτή των κυρώσεων θα είχε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα ή θα εφευρίσκονταν νέες μέθοδοι παρεμπόδισης της αξιολόγησης, ενώ υπαρκτός είναι πάντα ο κίνδυνος να εκφυλιστεί η αξιολόγηση (όπως και κατά το παρελθόν) σε μια τυπική διαδικασία όπου όλοι θα αξιολογούνται με άριστα.

Οι ανωτέρω παρατηρήσεις αναδεικνύουν αφενός **την ανάγκη να παραμείνει το αρμόδιο Υπουργείο αταλάντευτο στην ανάγκη εκκίνησης και ολοκλήρωσης της διαδικασίας αξιολόγησης και αφετέρου να συνδυαστεί αυτή με τις άλλες κρίσιμες διαδικασίες που έχουν δρομολογηθεί και συγκεκριμένα τη στοχοθεσία, την κινητικότητα⁶⁷ και την επιλογή των προϊσταμένων.**

Ειδικά για τη στοχοθεσία (για την οποία εκδόθηκε εγκύκλιος τον Αύγουστο),⁶⁸ επισημαίνεται πως πρόκειται για μια δύσκολη διαδικασία που όμως είναι αναγκαία. Δεδομένου ότι οι υπηρεσίες δεν είναι εξοικειωμένες με το σύστημα (και είναι βέβαιο ότι θα υπάρξουν και κακόβουλες αντιδράσεις που θα εκμεταλλευτούν την άγνοια των απλών υπαλλήλων), θα πρέπει να υπάρξει κατάλληλη επιμόρφωση ανά φορέα (με πρωτοβουλία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης) με την κατάλληλη εξειδίκευση στα ιδιαίτερα δεδομένα του κάθε Υπουργείου και φορέα.

Η επιτυχής ολοκλήρωση της στοχοθεσίας θα διευκολύνει μελλοντικά και τη διαδικασία της αξιολόγησης στο βαθμό που θα την καταστήσει αντικειμενικότερη και εν τέλει θα επιτρέψει στην καταβολή κάποιας επιπλέον αμοιβής σε όσους επιτυγχάνουν ή υπερβαίνουν τους στόχους και ως εκ τούτου αξιολογούνται και καλύτερα.

Σημειώνεται επίσης ότι τον Αύγουστο εκδόθηκε το υπ' αριθμ. 81/2017 Προεδρικό Διάταγμα για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των διοικητικών, αναπληρωτών και τομεακών γραμματέων κάτι που επιτρέπει τη δρομολόγηση των σχετικών προκηρύξεων, και ως εκ τούτου αξιολογείται ως ένα θετικό βήμα. Από τη μελέτη πάντως της μεταβατικής διάταξης προκύπτει ότι η συνύπαρξη για κάποιο διάστημα μεταξύ των Γενικών Γραμματέων και των Διοικητικών Γραμματέων δημιουργεί το ενδεχόμενο αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων, πέραν του ότι ο αριθμός των συνολικά υπηρετούντων κάθε είδους γραμματέων θα ξεπεράσει κατά πολύ τις πραγματικές ανάγκες της δημόσιας διοίκησης.

⁶⁷ Η εφαρμογή του νέου πλαισίου της κινητικότητας των δημοσίων υπαλλήλων μέσα στον Σεπτέμβριο του 2017, αποτελεί ένα από τα μέτρα («προσπαιτούμενα») που θα πρέπει να έχει υλοποιήσει η κυβέρνηση προκειμένου να ολοκληρωθεί η τρίτη αξιολόγηση. Βλ. European Commission, D.G. Economic and Financial Affairs (2017), *Compliance Report: The Third Economic Adjustment Programme for Greece, Second Review (June 2017)*, σελ. 66 (List of key deliverables in the Supplemental MoU).

⁶⁸ Αριθ. Πρωτ.: ΔΟΜ/Φ.21/οικ. 27741 (28.08.2017) «Εφαρμογή Συστήματος Διοίκησης με Στόχους για το έτος 2018, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4369/2016».

5 Η Εικόνα των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στην Ελλάδα

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις (ΑΞΕ) στην Ελλάδα βρίσκονται διαχρονικά σε χαμηλά επίπεδα σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ. Συγκεκριμένα από την ένταξη της χώρας στη ζώνη του ευρώ μέχρι το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα το 2008 οι ΑΞΕ ανήλθαν σε περίπου € 15 δισ. ή 0,9% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο ετησίως ενώ από το 2008 μέχρι το 2015 μειώθηκαν σε περίπου € 4,5 δισ. σωρευτικά την περίοδο της κρίσης (0,5% ΑΕΠ)⁶⁹ αντίστοιχα ενώ έκτοτε υπήρξε μικρή μόνο βελτίωση.

Η σύνθεση των ΑΞΕ στην Ελλάδα διαφέρει συγκριτικά με άλλες χώρες τόσο στους τομείς που κατευθύνονται όσο και στο μέγεθος. Την περίοδο 2001-2008 οι ΑΞΕ αφορούσαν στην πλειονότητα τους εξαγορές ελληνικών επιχειρήσεων (κυρίως δημόσιες). Το χρονικό διάστημα 2009-2012 παρουσιάζεται έντονη αύξηση των εισροών ΑΞΕ για ίδρυση εταιριών ή αύξηση μετοχικού κεφαλαίου και λιγότερο για επενδύσεις εξαγορές και συγχωνεύσεις.⁷⁰ Αντίθετα, την περίοδο 2013-2016 η καθυστέρηση στο κλείσιμο των αξιολογήσεων δημιούργησε μια υποτονική τάση στην εξέλιξη των ΑΞΕ εκτός από κάποιες σε μετοχικές ΑΞΕ (Τράπεζες) ή σε συγχωνεύσεις.

Η Ελλάδα υστερεί σε πρωτογενείς (greenfield) ΑΞΕ έναντι άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΤτΕ οι ΑΞΕ για ίδρυση νέου υποκαταστήματος ήταν € 194 εκατ. ευρώ την περίοδο 2009-2012 (1% των συνολικών εισροών ΑΞΕ) και € 178 εκατ. την περίοδο 2009-2012) (4%), ενώ παρατηρήθηκε αποεπένδυση ύψους € 585 εκατ. (-8%) την περίοδο 2013-2015⁷¹.

Αναφορικά με τη χώρα προέλευσης, το μεγαλύτερο μέρος των ΑΞΕ στην Ελλάδα πραγματοποιείται από Κράτη Μέλη(ΚΜ) του ΟΟΣΑ ενώ κατευθύνεται στον τομέα των υπηρεσιών. Το μερίδιο των ΑΞΕ που προέρχεται από την Ευρωζώνη μειώθηκε αισθητά την περίοδο 2013-2015, σε σχέση με επενδύσεις από χώρες όπως οι ΗΠΑ, η Ελβετία και ο Καναδάς. Λόγω του μικρού μεγέθους των ΑΞΕ στην Ελλάδα, οι όποιες μεμονωμένες επενδύσεις πραγματοποιούνται σε σχέση με το σύνολο των ΑΞΕ θεωρούνται σημαντικές.

5.1 Λόγοι υστέρησης της Ελλάδος στην προσέλκυση ΑΞΕ

Τα τελευταία έτη το ξένο επενδυτικό ενδιαφέρον στην Ελλάδα παραμένει αποσπασματικό και περιορισμένο. Συγκυριακοί αλλά και διαρθρωτικοί παράγοντες ευθύνονται για την αδυναμία της ελληνικής οικονομίας να προσελκύσει και να αξιοποιήσει σε μεγαλύτερο βαθμό τις ΑΞΕ. Συχνή αναφορά από τους ξένους επενδυτές γίνεται στην οικονομική αβεβαιότητα και το έλλειμα εμπιστοσύνης στις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, καθώς και στην ανάγκη εδραίωσης πολιτικής σταθερότητας και γεωπολιτικής ασφάλειας. Επίσης, σημαντικά αντικίνητρα για την πραγματοποίηση ΑΞΕ αποτελούν η γραφειοκρατία, η ασάφεια και η αστάθεια του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου, το μη προβλέψιμο φορολογικό σύστημα, καθώς και η ελλιπής προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, σε

⁶⁹ Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ για το έτος 2016 προς 84^η Ετήσια Γενική Συνέλευση των Μετόχων στις 24/2/2017, σ. 134 (2017)

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid, σ.135

συνδυασμό με τις καθυστερήσεις στη δικαστική επίλυση των διαφορών. Επιπρόσθετα, δυσλειτουργίες και ακαμψίες στις αγορές εργασίας και προϊόντων αλλά και ανεπάρκεια υλικών και τεχνολογικών υποδομών έχουν αναδείξει δυστυχώς την Ελλάδα ως λιγότερο ελκυστικό προορισμό για ΑΞΕ σε σύγκριση με γειτονικές ή άλλες συγκρίσιμες χώρες της ζώνης του ευρώ.⁷²

Το «έλλειμμα διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας» της ελληνικής οικονομίας το οποίο αποθαρρύνει την προσέλκυση και διατήρηση ξένων στρατηγικών επενδυτών, τεκμηριώνεται από σειρά σχετικών δεικτών που καταρτίζουν διεθνείς οργανισμοί, όπως:

- **Ο Δείκτης Ευχέρειας του Επιχειρείν της Παγκόσμιας Τράπεζας.** Η συνολική κατάταξη της Ελλάδας σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες του δείγματος έχει σταδιακά χειροτερεύσει την τελευταία δεκαετία (2006-2016). Αυτό οφείλεται κυρίως σε θέματα μεταβίβασης και καταγραφής των εμπράγματων δικαιωμάτων, δικαστικής επιδίωξης των απαιτήσεων, επίλυσης περιπτώσεων αφερεγγυότητας και προστασίας των επενδυτών, παρά τη μερική βελτίωση σε κάποιους από αυτούς τους δείκτες την τελευταία τριετία. Αντίθετα αξιοσημείωτη είναι η πρόοδος στην ίδρυση νέας επιχείρησης.⁷³
- **Ο Δείκτης περιορισμών στις ΑΞΕ του ΟΟΣΑ.** Η Ελλάδα βελτίωσε την καταταξή της το 2015 έναντι του 2016, ενώ ταυτόχρονα είχε λιγότερους περιορισμούς για τις ΑΞΕ σε σύγκριση με το μέσο όρο των χωρών μελών του ΟΟΣΑ και της ζώνης του ευρώ (κλάδοι όπως οι εναέρια και θαλάσσιες μεταφορές, οι ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές καθώς και οι λογιστικές και ελεγκτικές υπηρεσίες είναι τομείς όπου παραμένει δυσχερής η πρόσβαση ξένων επιχειρήσεων).
- **Ο Δείκτης ρυθμίσεων στην αγορά προϊόντων του ΟΟΣΑ (Product Market Regulation).** Ο δείκτης αυτός δεν έχει επικαιροποιηθεί από το 2013, όμως από τα στοιχεία που παρουσιάζει ο ΟΟΣΑ προκύπτει ότι η εικόνα για την Ελλάδα την περίοδο 2008 -2013 είναι αρκετά θετική και αρκετά φιλική στον ανταγωνισμό.⁷⁴
- **Ο Δείκτης Διεθνούς Ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum (WEF) 2017-2018.** Βάσει της τελευταίας έκδοσης του WEF η Ελλάδα την περίοδο 2017-2018 έπεσε μια θέση κάτω σε σχέση με την περίοδο 2016-2017. Συγκεκριμένα από την 86^η έπεσε στην 87^η. Οι λόγοι της χαμηλής απόδοσης στην κατάταξη του παγκόσμιου χάρτη ανταγωνιστικότητας οφείλεται κυρίως σε 7 από τους 11 ακόλουθους κατά σπουδαιότητα παράγοντες⁷⁵ (Πίνακας 4):

⁷² Για μια σύνοψη, βλ. Bitzenis, A.,A. Tsitouras and V.A. Vlachos (2009), "Decisive FDI obstacles as an explanatory reason for limited FDI inflows in an EMU member state: The case of Greece", The Journal of Socio-Economics, 38, 691-704, Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ για το έτος 2016 προς 84η Ετήσια Γενική Συνέλευση των Μετόχων στις 24/2/2017, σ. 134 (2017)

⁷³ Έκθεση του Διοικητή της ΤτΕ για το έτος 2016 προς 84^η Ετήσια Γενική Συνέλευση των Μετόχων στις 24/2/2017, σ. 136 (2017).

⁷⁴ OECD Product Market Regulation , Country overview, 2013.

⁷⁵ World Economic Forum "The Global Competitiveness Report 2017-2018" Klaus Schwab, World Economic Forum, Sept.2017, p. 130

Πίνακας 4 Οι πιο προβληματικοί παράγοντες για την επιχειρηματικότητα στην Ελλάδα βάσει του WEF

Προβληματικοί παράγοντες	Βαθμολογία
Φορολογικοί συντελεστές	20,3
Αποτελεσματική δημόσια γραφειοκρατία	18,1
Φορολογικοί κανόνες	14,1
Πολιτική αστάθεια	13,8
Κυβερνητική αστάθεια	10,8
Πρόσβαση στη χρηματοδότηση	10,0
Διαφθορά	5,5
Ανεπαρκής παροχή υποδομών	2,0
Ανεπαρκής δυνατότητα για καινοτομία	1,4
Περιοριστικοί κανόνες εργασίας	1,2
Προβληματική κουλτούρα στην αγορά εργασίας	0,8

Πηγή: WEF, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, p.142

Βάσει των στοιχείων της Έκθεσης η θέση της Ελλάδας από το 2012 έως το 2017 (Πίνακας 5), δεν έχει βελτιωθεί και η χώρα διατηρεί ένα μη φιλικό προς τις επενδύσεις περιβάλλον που χρίζει άμεσων παρεμβάσεων, ώστε να δημιουργηθεί το αναγκαίο επενδυτικό και ανταγωνιστικό υπόβαθρο.⁷⁶

Πίνακας 5 Κατάταξη της Ελλάδας τις περιόδους 2012-2018 βάσει του Δείκτη Διεθνούς Ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum (WEF)

Χρονική περίοδος	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Θέση / Σύνολο	96/144	91/148	81/144	81/140	86/138	87/138

Πηγή: World Economic Forum (WEF) *The Global Competitiveness Index 2017-2018* p 130

Με βάση τις ανωτέρω επισημάνσεις αξιολογείται η τοποθέτηση των επενδυτικών κεφαλαίων σε περιοχές με ευνοϊκό φορολογικό περιβάλλον ή λειτουργικό λόγω αυξημένων και καινοτόμων υποδομών ή αυτοματοποιημένων γραφειοκρατικών διαδικασιών, με αποτέλεσμα χώρες όπως η Ελλάδα να προσελκύει λιγότερες επενδύσεις σε σχέση με το ΑΕΠ της (Πίνακας 6).

Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές ότι οι ΑΞΕ είναι απόλυτα αναγκαίες για την ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης στην Ελλάδα, όμως για να συμβεί αυτό, η αξιοπιστία της πολιτικής είναι απαραίτητη προϋπόθεση, όχι μόνο για την κυκλική ανάκαμψη και την έξοδο από την κρίση αλλά και για την επίτευξη ενός διατηρήσιμου ρυθμού ανάπτυξης μακροπρόθεσμα.⁷⁷

⁷⁶ Ακόμα και ο δείκτης των επιχειρηματικών επιπτώσεων των κανόνων στις ΑΞΕ είναι πολύ χαμηλός. Η Ελλάδα στο συγκεκριμένο δείκτη λαμβάνει την 115^η θέση στις 137, ενώ λαμβάνει την τελευταία θέση στην επίδραση της φορολογίας στα κίνητρα για επενδύσεις. World Economic Forum "The Global Competitiveness Report 2017-2018" Klaus Schwab, World Economic Forum, Sept.2017, p. 131

⁷⁷ Gikas A. Hardouvelis & Ioannis Gkionis "A Decade Long Economic Crisis Cyprus versus Greece", in Cyprus Economic Policy Review, Vol.10, No.2, pp.3-40 (2016).

Πίνακας 6 Εισροές ΑΞΕ στην Ελλάδα σε σύγκριση με ανταγωνίστριες χώρες % του ΑΕΠ ετησίως μέσος όρος περιόδου

Χώρες	Εισροές ΑΞΕ % ΑΕΠ	
	2009-2012	2013-2015
Ιρλανδία	29,5	48,6
Μάλτα	60,8	10,4
Ζώνη του ευρώ -19	3,6	4,4
Κύπρος	6,4	4,3
Βουλγαρία	4,5	3,6
Πορτογαλία	4,9	3,6
Ισπανία	1,9	2,8
ΕΕ-28	2,3	2,6
Ρουμανία	1,9	2,1
Τουρκία	1,8	1,8
Ουγγαρία	-0,4	1,4
Ελλάδα	0,5	1,0
Ιταλία	0,7	0,8

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat και Τράπεζας της Ελλάδας. Οι χώρες κατατάσσονται κατά φθίνουσα σειρά με βάση την περίοδο 2013-2015.

Σύμφωνα με στοιχεία της ΤτΕ η εικόνα των άμεσων ξένων επενδύσεων⁷⁸ στην Ελλάδα απεικονίζεται ως εξής (Πίνακας 7):

Πίνακας 7 Καθαρές Άμεσες Ξένες Επενδύσεις μη κατοίκων στην Ελλάδα ανά Κλάδο Οικονομικής Δραστηριότητας (σε εκατ. ευρώ) για το 2016 με βάση τα προσωρινά στοιχεία

Εταιρικό Χαρτοφυλάκιο & Υποδομές	2016	% Αύξηση(+) ή Μείωση(-)
Γεωργία, Κτηνοτροφία, Θήρα, Δασοκομία, Αλιεία	4,7	+0,2
Ορυχεία και Λατομεία	147,8	+5,2
Μεταποιητικές Βιομηχανίες	87,1	+3,1
Παροχή Ηλεκτρικού Ρεύματος Φυσικού Αερίου και Νερού	15	+0,5
Κατασκευές	29	+1,0
Υπηρεσίες	2,430	+86,2
Μη Κατανεμημένες Δραστηριότητες	105,6	+3,7
Σύνολο	2,819	100,0

Πηγή: ΤτΕ Έτος 2016, με βάση τα προσωρινά στοιχεία της ΤτΕ, Διεύθυνση Στατιστικής

Τα διεθνή δεδομένα αποτυπώνουν μια ανησυχητική εικόνα για το μέγεθος των ΑΞΕ στην Ελλάδα ενισχύοντας τις φωνές εκείνες που απαιτούν άμεσα ριζικές μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους, του μηχανισμού λήψης και διαχείρισης των αποφάσεων αλλά και του γενικότερου επιχειρείν στην Ελλάδα.

⁷⁸ Στην κατηγορία των άμεσων επενδύσεων καταγράφονται οι χρηματικές ροές μεταξύ επιχειρήσεων κατοίκων και μη κατοίκων οι οποίες έχουν σχέση άμεσης επένδυσης. Μια σχέση άμεσης επένδυσης δημιουργείται όταν ελληνική εταιρεία (άμεσος επενδυτής) κατέχει τουλάχιστον το 10% του μετοχικού κεφαλαίου μη κατοίκου εταιρείας (επιχείρηση άμεσης επένδυσης) ή, αντιστρόφως, όταν εταιρεία μη κάτοικος (άμεσος επενδυτής) κατέχει τουλάχιστον το 10% του μετοχικού κεφαλαίου ελληνικής εταιρείας (επιχείρηση άμεσης επένδυσης). Στην κατηγορία των άμεσων επενδύσεων περιλαμβάνεται και η ίδρυση υποκαταστήματος καθώς και οι επενδύσεις ακινήτων. ΤτΕ, Ισοζύγιο Χρηματοοικονομικών Συναλλαγών, Οκτ. 2017.

Επιπρόσθετα, η συμβολή του ΕΣΠΑ στην ανάπτυξη με βάση τα στοιχεία του Υπ. Οικονομίας είναι ακόμα χαμηλή. Με βάση το προσχέδιο του προϋπολογισμού, το 2018 προβλέπεται η διάθεση € 6,75 δις. (στα επίπεδα του 2017⁷⁹) από πόρους της ΕΕ κάτι που αναδεικνύει ότι η ανάγκη επίσπευσης υλοποίησης του ΕΣΠΑ είναι άμεση, επιτακτική και απαιτεί κινητοποίηση όλων των μηχανισμών για την ολοκλήρωση των στόχων που είχαν τεθεί (Πίνακας 8).

Πίνακας 8 Έσοδα και Δαπάνες από την ΕΕ για την πορεία υλοποίησης του ΠΔΕ

Έσοδα Ιανουάριος –Αύγουστος 2017	€ εκατ.	Όριο πληρωμών προς το ψηφισμένο όριο από τη Βουλή για το 2017
ΕΕ (ΕΤΠΑ-Ε.Γ.Τ.Α.Α.-ΤΑΜ. ΣΥΝΟΧΗΣ—ΕΟΧ-ΕΚΤ-ΧΜΠΑ) ⁸⁰	1,011	
Ίδια Έσοδα	180	
Σύνολο	1.190	
Δαπάνες (Πληρωμές προς δικαιούχους)		
Δαπάνες ΕΕ	1,408	24,49%
Εθνικό ΠΔΕ	369	36,9%
Σύνολο	1,777	26,33%
Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Ανάπτυξης ΓΓ Δημοσίων Επενδύσεων & Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) Γεν. Δ/ση Δημοσίων Επενδύσεων Δ/ση Δημοσίων. Επενδύσεων Τμήμα Προϋπολογισμού & Προγραμματισμού		

Οι πόροι της ΕΕ συνδράμουν θετικά όχι μόνο στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα αλλά προωθούν τομείς όπως μεγάλα έργα υποδομών, ενισχύουν την απασχόληση, την κατάρτιση, την εκπαίδευση, τις υποδομές και την προστασία του περιβάλλοντος. Η χρηστή διαχείριση τους συνεπικουρούμενη από τους μηχανισμούς ελέγχου μπορούν να μεγιστοποιήσουν αυτή την εθνική προσπάθεια και να ενισχύσουν ακόμα την απορροφητικότητα των ευρωπαϊκών κονδυλίων

⁷⁹ Προσχέδιο του προϋπολογισμού 2018 κεφ. 2 Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

⁸⁰ Έσοδα από πληρωμές ή προκαταβολές από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα.

6 Ειδικό Θέμα: Φορολογία και ανάπτυξη στην Ελλάδα. Ξετυλίγοντας τον «μίτο της Αριάδνης»⁸¹

6.1 Εισαγωγή

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση το 2008-2009 είχε ισχυρή αρνητική επίδραση στις ευρωπαϊκές οικονομίες, αν και ο αντίκτυπος διέφερε μεταξύ των χωρών, όπως επίσης και ο χρόνος που απαιτήθηκε για την υπέρβαση της κρίσης (Διάγραμμα 23 στο παράρτημα του ειδικού θέματος) στη βάση των δομικών χαρακτηριστικών που είχε η κάθε οικονομία και των στρατηγικών που τελικά ακολουθήθηκαν. Στις περισσότερες περιπτώσεις, βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής εξυγίανσης⁸² - ώστε να μειωθούν τα ελλείματα, οι οικονομίες να γίνουν πιο ανταγωνιστικές και να επιστρέψουν σε σταθερή αναπτυξιακή τροχιά – ήταν η **φορολογική πολιτική**.

Από την άλλη πλευρά όμως, σε πολλές περιπτώσεις η φορολογική πολιτική προέβλεπε μεγάλη αύξηση των φόρων κάτι που σύμφωνα με την ακαδημαϊκή έρευνα μπορεί δυνητικά να έχει αρνητική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη και να αυξήσει τα ποσοστά φτώχειας καθώς και τις ανισότητες. Η διαπίστωση αυτή σχετίζεται με το θέμα της βέλτιστης φορολογικής πολιτικής (optimal taxation) η οποία ελαχιστοποιεί τις στρεβλώσεις στις αγορές (πχ. αναφορικά με τα κίνητρα για εργασία και επενδύσεις) και γενικότερα λειτουργεί αποτελεσματικά (χαμηλό κόστος).⁸³ Το ζήτημα αυτό έχει αποτελέσει αντικείμενο έρευνας για την ακαδημαϊκή κοινότητα. Ο Feldstein⁸⁴ υποστηρίζει ότι μια καλή φορολογική πολιτική μπορεί να συμβάλλει θετικά στην αποφυγή καταστάσεων ύφεσης ενώ ο Auerbach υποστηρίζει ότι η δημοσιονομική πολιτική μπορεί να είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική σε περιπτώσεις ύφεσης.⁸⁵ Στο πλαίσιο αυτό, πολλές είναι οι έρευνες που εξετάζουν το πώς επηρεάζει το επίπεδο των φόρων την ανάπτυξη. Οι Koelster και Kormendi χρησιμοποιούν μέτρα όπως το μέσο και το οριακό φορολογικό επιτόκιο για να εξηγήσουν την σχέση τους με την ανάπτυξη⁸⁶ και βρίσκουν περιορισμένες ενδείξεις για την ύπαρξη συσχέτισης μεταξύ των 2 μεταβλητών σε αντίθεση με τον Barro που επιβεβαιώνει την ύπαρξη αρνητικής σχέσης μεταξύ φορολογικών συντελεστών και ανάπτυξης.⁸⁷ Επιπλέον, οι Easterly and Rebelo χρησιμοποιούν μια σειρά από διαφορετικά μέτρα των οριακών φορολογικών συντελεστών για να εξηγήσουν την ανάπτυξη και καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι ο δεσμός είναι εύθραυστος.⁸⁸ Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουν και οι Levine και Renelt οι οποίοι δεν καταφέρνουν να βρουν μια ισχυρή σχέση μεταξύ διάφορων δεικτών δημοσιονομικής

⁸¹ Συγγραφείς του παρόντος ειδικού θέματος είναι οι ερευνητές του ΓΠΚΒ: Ορέστης Βάθης, Αναστάσιος Τασιόπουλος και Δήμητρα Μήτση.

⁸² Η προσαρμογή επιτυγχάνεται μέσω 2 καναλιών: την αύξηση των φορολογικών εσόδων και τον περιορισμό των δαπανών. Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στην φορολογία.

⁸³ Gregory N. Mankiw, Matthew Charles Weinzierl and Danny Ferris Yagan (2009), "Optimal taxation in theory and practice", *Journal of Economic Perspectives*, 23 (4), p.4.

⁸⁴ Martin Feldstein (2009), "Rethinking the Role of Fiscal Policy", *American Economic Review*, 99 (2), pp.556-559.

⁸⁵ Alan J. Auerbach (2012), "The fall and rise of Keynesian fiscal policy", *Asian Economic Policy Review*, 7 (2), pp.157-175.

⁸⁶ Reinhard B. Koester and Roger Kormendi (1989), "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses", *Economic Inquiry*, 27(3), pp.367-386.

⁸⁷ Robert J. Barro (1989), "A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 2855.

⁸⁸ William Easterly and Sergio Rebelo (1993) "Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation," *Journal of Monetary Economics*, 32 (3), pp. 417-458.

πολιτικής και ανάπτυξης.⁸⁹ Ακόμα, ο Keuschnigg υποστηρίζει ότι οι επενδύσεις – και ιδιαίτερα οι άμεσες ξένες επενδύσεις - έχουν αρνητική σχέση με το φόρο νομικών προσώπων και το φόρο επί των μερισμάτων.⁹⁰ Από την άλλη πλευρά, οι εμπειρικές μελέτες που εξετάζουν τη σχέση μεταξύ φορολογικής δομής και ανάπτυξης είναι σχετικά λίγες. Για παράδειγμα, οι Kneller et al.⁹¹ δείχνουν ότι ο συνδυασμός φόρων εισοδήματος και φόρων κατανάλωσης μπορεί να επηρεάσει τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη ενώ οι Arnold et al. καταδεικνύουν ότι η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να αυξηθεί εάν η φορολογική βάση μετακινηθεί σταδιακά προς την κατανάλωση και την ακίνητη περιουσία.⁹² Επίσης, ο Wildmalm διαπιστώνει ότι τα φορολογικά έσοδα που προέρχονται από υπερφορολόγηση των προσωπικών εισοδημάτων συσχετίζονται αρνητικά με την ανάπτυξη.⁹³ Τέλος, υποστηρίζεται ότι και η φορολογική αστάθεια επηρεάζει αρνητικά το «επιχειρείν» (για παράδειγμα τις επενδύσεις, το εμπόριο) και επομένως την οικονομική ανάπτυξη.⁹⁴

Για την Ελλάδα, το ζήτημα αυτό είναι από τα πλέον φλέγοντα λόγω της μεγάλης δημοσιονομικής διόρθωσης⁹⁵ που έχει επιτευχθεί από την αρχή της κρίσης και η οποία έχει βασιστεί σε μεγάλο βαθμό στην αύξηση της φορολογίας, προκαλώντας προσχώματα στην επιχειρηματικότητα και γενικότερα στην οικονομική δραστηριότητα, επιτείνοντας την ύφεση. Χαρακτηριστικά, στην πρόσφατη έκθεση του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ για την ανταγωνιστικότητα των χωρών – σύμφωνα με την οποία η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας έπεσε κατά μία θέση, στην 87^η – **μεταξύ των βασικότερων προβλημάτων που εντοπίζονται στη χώρα αφορούν στην υψηλή φορολογία και την φορολογική πολιτική (1^η και 3^η θέση αντίστοιχα).**⁹⁶ Χαρακτηριστικά, **μεταξύ των 137 χωρών που εξετάζονται, η Ελλάδα καταλαμβάνει την τελευταία θέση στην κατηγορία «Η φορολογία ως κίνητρο για επενδύσεις» (effect of taxation on incentives to invest).**

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στην παρουσίαση και ανάλυση βασικών φορολογικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας στα χρόνια της οικονομικής κρίσης ενώ η εμπειρική μελέτη στοχεύει στην διερεύνηση των επιπτώσεων της φορολογίας στην οικονομική ανάπτυξη– αναλύοντας τόσο το ύψος της φορολογίας όσο και τη δομή της . Στη βάση αυτών κατατίθενται προτάσεις πολιτικής – εστιάζοντας κυρίως στη φορολογία - ώστε να αρθούν οι

⁸⁹ Ross Levine and David Renelt (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross Country Growth Regressions, The American Economic Review, Volume 82, Issue 4, 942-963.

⁹⁰ Christian Keuschnigg (2008), "Corporate Taxation and the Welfare State", University of St. Gallen - Department of Economics Working Paper, 08/13.

⁹¹ Richard Kneller, Michael F. Bleaney, and Norman Gemmell (1999), "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries" Journal of Public Economics, 74, pp. 171-190.

⁹² Arnold et al., ibid

⁹³ Frida Widmalm (2001). "Tax structure and growth: Are some taxes better than others", Public Choice 107, pp.199-219.

⁹⁴ IMF/OECD (2017), Tax Certainty. Report for the G20 Finance Ministers, March 2017, IMF/OECD

⁹⁵ Αναφορικά με το μείγμα δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα, η αναλογία μέτρων που αφορούν σε φόρους και δαπάνες, μεταβάλλονται κατά τη διάρκεια της κρίσης (Διάγραμμα 27 στο παράρτημα του Ειδικού Θέματος). Για παράδειγμα το 2010 οι παρεμβάσεις για τις δαπάνες αφορούσαν το 78% των μέτρων και το 22% τα έσοδα, ενώ το 2012 το 48% αφορούσαν τις δαπάνες και το 52% τα έσοδα. Αντίστοιχα, το 2014 και το 2015 η αναλογία ήταν 53% και 35% για τις δαπάνες (και 47% και 65% για τα έσοδα).⁹⁵ Από την άλλη πλευρά, η δημοσιονομική προσαρμογή σε Γαλλία και Ιταλία βασίστηκε κυρίως στην αύξηση των φόρων (το 65% και το 58% αντίστοιχα των συνολικών μέτρων που ελήφθησαν αφορούσαν αυξήσεις σε φόρους), ενώ αντίθετα σε Ιρλανδία, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο το κύριο όχημα πολιτικής ήταν οι μειώσεις δημόσιων δαπανών (64%, 63% και 82% των μέτρων αντίστοιχα). Antoine Bozio, Carl Emmerson, Andreas Peichl and Gemma Tetlow (2015), "European Public Finances and the Great Recession: France, Germany, Ireland, Italy, Spain and the United Kingdom Compared", Fiscal Studies, 36, 4, pp. 405-430.

⁹⁶ World Economic Forum (2017), The Global Competitiveness Report 2017-2018, WEF.

παράγοντες που επηρεάζουν αρνητικά την ανάπτυξη και να μπει η Ελλάδα σε μόνιμη αναπτυξιακή τροχιά.

6.2 Φορολογική πολιτική στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης

Χωρίς αμφιβολία, οι δεσμεύσεις που ανέλαβε η χώρα μέσω του μνημονίου απαιτούσαν – και ακόμα απαιτούν – σοβαρές αλλαγές στην φορολογική νομοθεσία. Νέα όργανα (όπως η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων) ιδρύθηκαν ενώ ξεκίνησε η εφαρμογή καινοτόμων – για την Ελλάδα – μεθόδων (όπως οι ηλεκτρονικές κάρτες πληρωμής κ.α). Όμως αφενός μεν η πολυπλοκότητα των θεμάτων και η αδύναμη δημόσια διοίκηση⁹⁷, αφετέρου δε η συχνή αλλαγή κυβερνήσεων (που σαφώς έχουν την δική τους πολιτική-οικονομική «ατζέντα») αύξησαν υπέρμετρα την φορολογική αστάθεια, κάτι που λειτουργεί αποτρεπτικά για τις επενδυτικές πρωτοβουλίες. Πιο συγκεκριμένα, την τριετία 2013-2015 ψηφίστηκαν τουλάχιστον 12 νόμοι και θεσπίστηκαν 3 πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που αφορούσαν στη φορολογία εισοδήματος.⁹⁸ Επιπρόσθετα, σε διάστημα 4 χρόνων, ενώ ψηφίστηκαν 4 νόμοι σε βασικούς τομείς (κώδικας φορολογίας εισοδήματος, κώδικας φορολογικών διαδικασιών, φόρος ακινήτων, λογιστικά πρότυπα) ακολούθησαν 82 ακόμα σχετικοί νόμοι που διευκρίνιζαν ή μετέβαλαν τις διατάξεις.⁹⁹ Σύμφωνα με τον Πρόεδρο του Ινστιτούτου Οικονομικών και Φορολογικών Μελετών κ. Γιώργο Κορομηλά, τον βασικό νόμο για την φορολογία εισοδήματος 4172/2013 τον έχουν μεταβάλει 33 νόμοι, τον νόμο 4174/2013 (Κώδικας Φορολογικών Διαδικασιών) τον έχουν τροποποιήσει 27 νόμοι, ενώ το νόμο 4223/2013 για τον φόρο ακινήτων έχουν μεταβάλει 17 νόμοι και τον νόμο για τα λογιστικά πρότυπα (4308/2014) 5 νόμοι.¹⁰⁰

Από την άλλη πλευρά, η δημοσιονομική εξυγίανση βασίστηκε κατά κύριο λόγο στη μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος και κυρίως στην εισαγωγή νέων φόρων (πχ. ΕΝΦΙΑ), την αύξηση των συντελεστών (ΦΠΑ, ασφάλισης). Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να εξετάσουμε την εξέλιξη των φορολογικών εσόδων.

Αναλύοντας στοιχεία της ΤτΕ για **τα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού** (Διάγραμμα 15), παρατηρούμε ότι στα χρόνια της κρίσης τα έσοδα παρουσιάζουν σημαντική μείωση και συγκεκριμένα από τα € 51,2 δισ. το 2010 στα € 43,5 δισ. το 2015. Η αρνητική τάση αντιστρέφεται το 2016 όπου σημειώνεται μεγάλη αύξηση των εσόδων (+9,16% στα € 47,5 δισ.).

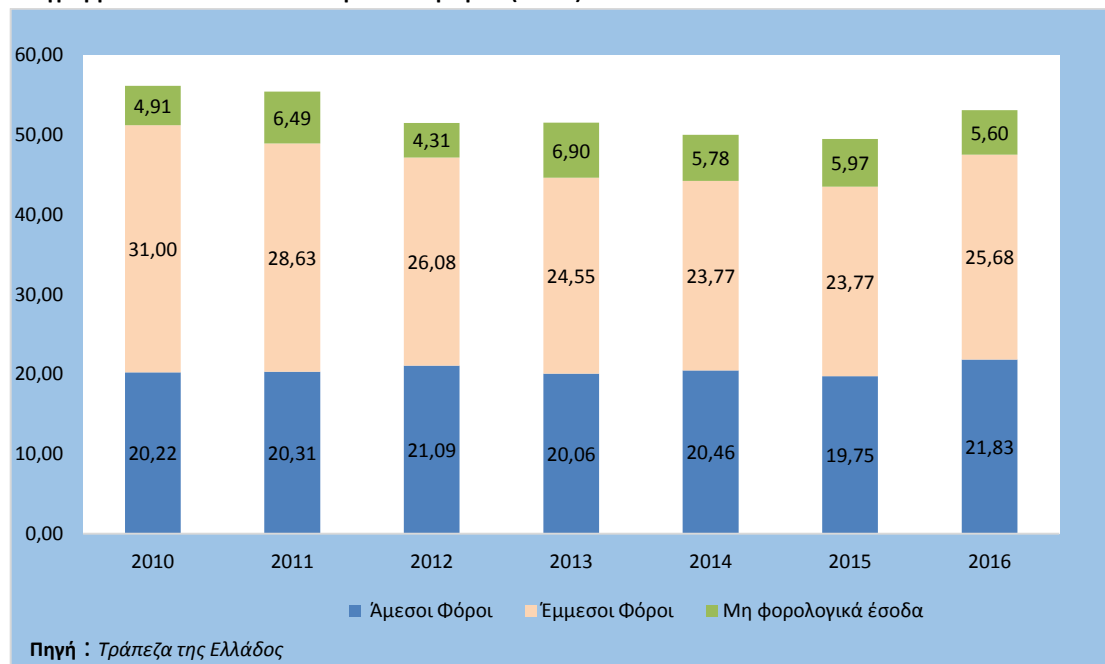
⁹⁷ Επίσης, δεν θα πρέπει να παραβλέπουμε το γεγονός ότι η αποτελεσματική εφαρμογή τόσων αλλαγών από την δημόσια διοίκηση απαιτεί χρόνο

⁹⁸ Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος και Λεωνίδα Χριστόπουλος (2016), *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα*, Διανέοσις, σ.29

⁹⁹ Προκόπης Χατζηνικολάου και Χρύσα Λιάγγου (2017), “Σε πενήντα μήνες έγιναν αλλαγές στο φορολογικό καθεστώς με 82 νόμους”, *Καθημερινή*, 2 Οκτωβρίου 2017

¹⁰⁰ Γιώργος Α. Κορομηλάς (2017), “Άλλαξαν 154 άρθρα και 356 παράγραφοι”, *Καθημερινή*, 2 Οκτωβρίου 2017

Διάγραμμα 15 Έσοδα τακτικού προϋπολογισμού (€ δισ.)



Αναφορικά με την διάρθρωση των εσόδων στη διάρκεια της κρίσης παρατηρούμε ότι στην Ελλάδα το μεγαλύτερο μέρος προέρχεται από την έμμεση φορολογία¹⁰¹ (όπως συμβαίνει και διαχρονικά). **Θα περίμενε ίσως κανείς ότι με τη φορολογική μεταρρύθμιση (έναν βασικό στόχο του προγράμματος προσαρμογής) που επιχειρείται στα χρόνια του μνημονίου να είχε αυξηθεί η αποτελεσματικότητα του φορολογικού μηχανισμού (και ταυτόχρονα να είχε καταπολεμηθεί η φοροδιαφυγή), κάτι που θα άλλαζε και την διάρθρωση των εσόδων, κάτι που τελικά δεν λαμβάνει η χώρα.**

Από την άλλη πλευρά, εξετάζοντας **ως ποσοστό του ΑΕΠ τα συνολικά φορολογικά έσοδα της χώρας** – Πίνακας 9) – βλέπουμε ότι παρουσιάζουν αυξητική τάση από το 2010 και μετά, υπερβαίνοντας σημαντικά τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ, και μάλιστα όντας τα υψηλότερα συγκριτικά με τις άλλες χώρες της ΕΕ που αντιμετώπισαν οικονομική κρίση (με εξαίρεση την Ιταλία). Όμως, η αυξητική τάση οφείλεται κατά βάση στην πτώση του ΑΕΠ (και όχι στην αύξηση των εσόδων, τουλάχιστον μέχρι και το 2015).

¹⁰¹ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι άμεσοι φόροι θεωρούνται κοινωνικά πιο δίκαιοι μιας και η φορολογική επιβάρυνση των πολιτών είναι ανάλογη της οικονομικής τους δυνατότητας, έχει δηλαδή ισχυρό αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Από την άλλη πλευρά, υψηλοί συντελεστές συντελούν στην αύξηση της φοροδιαφυγής, έχουν αρνητική επίδραση στην αποταμίευση – επηρεάζοντας κατ' επέκταση και τις επενδύσεις - και στα κίνητρα για εργασία, ενώ το κόστος βεβαίωσής τους είναι υψηλό. Με τους έμμεσους φόρους φορολογείται η κατανάλωση (επομένως δεν επηρεάζει αρνητικά τα οικονομικά κίνητρα), έχουν χαμηλό κόστος βεβαίωσης, από την άλλη όμως δεν είναι προοδευτικοί κ.ά.

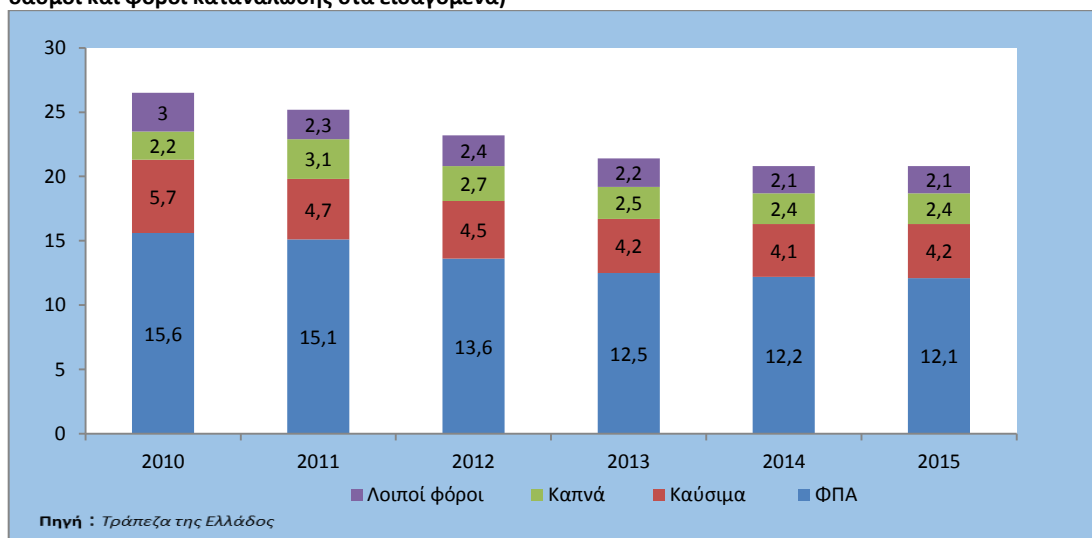
Πίνακας 9 Συνολικά φορολογικά έσοδα ως % του ΑΕΠ

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ΕΕ-28	25,5	25,5	25,8	26,4	26,6	26,2	25,1	25,3	25,7	26,3	26,7	26,7	26,9
Ελλάδα	31,5	30,5	31,9	31,0	31,8	31,8	30,8	32,0	33,6	35,5	35,5	35,9	36,4
Πορτογαλία	31,3	30,1	30,8	31,3	31,8	31,7	29,9	30,4	32,3	31,8	34,1	34,3	34,5
Ιρλανδία	28,5	29,6	30,0	31,4	30,8	29,0	28,1	27,9	27,8	28,3	28,7	29,1	23,9
Ιταλία	39,8	39,1	38,9	40,1	41,4	41,2	41,7	41,5	41,5	43,5	43,5	43,2	43,2
Ισπανία	33,2	34,1	35,2	36,0	36,4	32,2	29,8	31,3	31,2	32,3	33,2	33,8	33,9
Κύπρος	28,8	29,5	31,4	32,1	36,1	34,8	31,8	31,9	31,9	31,6	31,5	33,2	33,0

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Αναφορικά με τους άμεσους φόρους (Διάγραμμα 24, Διάγραμμα 25 και Διάγραμμα 26 στο παράρτημα του Ειδικού θέματος), ο φόρος εισοδήματος μόνο το 2016 παρουσιάζει ουσιαστική αύξηση, κάτι το οποίο οφείλεται στους αυξημένους φορολογικούς συντελεστές – για ιδιώτες και επιχειρήσεις - και την διεύρυνση της φορολογικής βάσης αλλά και στις εντεινόμενες προσπάθειες καταπολέμησης της φοροδιαφυγής. Από την άλλη μεριά, σημαντική είναι η συμμετοχή του φόρου ακινήτων. Αξιοσημείωτο είναι ότι ο φόρος νομικών προσώπων παρουσιάζει μεγάλη αύξηση από το 2014 και μετά, υπερβαίνοντας μάλιστα τα επίπεδα του 2010 (€ 4 δισ. το 2016 έναντι € 3,1 δισ. το 2010).

Διάγραμμα 16 Έμμεσοι φόροι-Φόροι κατανάλωσης (Εγχωρίων Προϊόντων, δισ. ευρώ, δεν περιλαμβάνονται δασμοί και φόροι κατανάλωσης στα εισαγόμενα)



Εξετάζοντας την διάρθρωση των εσόδων από την έμμεση φορολογία παρατηρούμε ότι το μεγαλύτερο μέρος προέρχεται από τα έσοδα του ΦΠΑ (Διάγραμμα 16). Επίσης, οι φόροι κατανάλωσης εγχωρίων (ΦΠΑ, φόροι στα καύσιμα, καπνά, τέλη κυκλοφορίας κτλ.) – οι οποίοι αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων - παρουσιάζουν πτώση στο διάστημα 2010-2015 (από € 31 δισ. σε € 23,7 δισ.), ενώ το 2016 ανακάμπτουν σημαντικά (αύξηση 8% σε σχέση με το 2015). Θα πρέπει επίσης να προστεθεί ότι σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία

(φορολογικό έτος 2014), η φοροδιαφυγή στο ΦΠΑ (έλλειμμα ΦΠΑ (VAT Gap))¹⁰² στην Ελλάδα αν και μειώθηκε (σε σχέση με το 2013), από 34% σε 28%, παραμένει ιδιαίτερα υψηλή (στην ΕΕ, ο μέσος όρος είναι 14,03%). Επίσης, αναφορικά με τη φοροδιαφυγή - η οποία αποτελεί ένα χρόνιο πρόβλημα για την ελληνική οικονομία - εκτιμάται¹⁰³ ότι το μέγεθος της παραοικονομίας το 2014 ανερχόταν σε € 43 δισ. (23,3% του ΑΕΠ), ενώ στη βάση υποθέσεων υπολογίζεται ότι φόροι € 12 δισ. (6,5% του ΑΕΠ) δεν εισπράττονται.

6.3 Πως κατανέμονται τα φορολογικά βάρη

Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΑΑΔΕ (φορολογικές δηλώσεις 2016) για το φόρο εισοδήματος, συνολικά 6,194 εκατ. φορολογούμενοι¹⁰⁴ δήλωσαν εισόδημα € 75,15 δισ. και πλήρωσαν φόρο € 8 δισ. Αναλυτικότερα, 1,53 εκατ. φορολογούμενοι (που αντιπροσωπεύουν το 24,83% του συνόλου) δήλωσαν οικογενειακό εισόδημα μέχρι € 2.000 και πλήρωσαν το 1% του συνόλου του φόρου εισοδήματος. Μέχρι € 8.000 (που είναι περίπου το όριο για το αφορολόγητο) εντάσσεται το 50% περίπου των φορολογουμένων, δηλ. οι μισοί φορολογούμενοι δεν πληρώνουν φόρο. Στην κλίμακα με εισοδήματα μέχρι € 10.000 υπάρχουν 3,57 εκατ. φορολογούμενοι (57,7% του συνόλου) οι οποίοι πληρώνουν το 4,97% του συνολικού φόρου. Στην κλίμακα με εισοδήματα μέχρι € 30.000 ανήκουν 5,6 εκατ. φορολογούμενοι (91,71% του συνόλου) που πληρώνουν το 40,79% του συνολικού φόρου. Τέλος 513.509 φορολογούμενοι (8,29% του συνόλου) που δηλώνουν πάνω από € 30.000 ετήσιο εισόδημα πληρώνουν το 59,21% του φόρου. Συγκριτικά με το 2011, βλέπουμε ότι συνολικά 5,7 εκατ. φορολογούμενοι είχαν δηλώσει εισοδήματα ύψους € 89 δισ. και πληρώσει φόρους € 10,3 δισ., ενώ ο αριθμός των δηλώσεων με εισόδημα μέχρι € 10.000 ήταν 2,58 εκατ. (45,23% του συνόλου) που πλήρωναν το 2,44% του συνολικού φόρου. Στην κλίμακα με εισοδήματα μέχρι € 30.000 ανήκαν 4,95 εκατ. φορολογούμενοι (86,6% του συνόλου) που πλήρωναν το 33,61% του συνολικού φόρου. Τέλος 766.482 φορολογούμενοι (13,4% του συνόλου) δήλωναν πάνω από € 30.000 ετήσιο εισόδημα και πλήρωναν το 66,39% του φόρου.

Πίνακας 10 Ομάδες δραστηριοτήτων και φορολογικά στοιχεία

	Ποσοστό φορολογουμένων (ανά κλάδο, %)	Ποσοστό δηλωθέντων εισοδημάτων (%)	Ποσοστό φόρου εισοδήματος που πληρώνουν (%)
Εισοδηματίες	19,61	6,93	9,17
Ασκούντες Επιχειρηματική Δραστηριότητα	10,71	16,15	27,79
Ασκούντες Αγροτική Επιχειρηματική Δραστηριότητα	4,45	3,47	3,47
Μισθωτοί	32,85	38,47	38,62
Συνταξιούχοι	32,35	34,97	20,92
Σύνολο	100%	100%	100%
Πηγή: ΑΑΔΕ			

Στο παραπάνω πίνακα (Πίνακας 10) παρουσιάζονται οι ομάδες δραστηριοτήτων, το ποσοστό των δηλωθέντων εισοδημάτων των ομάδων αυτών και ο φόρος που πληρώνουν. Οι μισθωτοί

¹⁰² Το Έλλειμμα Φ.Π.Α- VAT Gap ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των πραγματοποιηθέντων εσόδων Φ.Π.Α και της θεωρητικής συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης του νομοθετικά ισχύοντος Φ.Π.Α ή Vat Total Tax Liability (VTTL).

¹⁰³ ΕΥ (2016), "Η φοροδιαφυγή στην Ελλάδα. Αιτίες, Έκταση και Προτάσεις Καταπολέμησής της", ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, σ. 77-80.

¹⁰⁴ Ο αριθμός αναφέρεται σε φορολογικές δηλώσεις.

(που αποτελούν το 32,35% του συνόλου των φορολογουμένων) δηλώνουν το 38,47% των εισοδημάτων και πληρώνουν το 38,62% του φόρου ενώ οι ασκούντες επιχειρηματική δραστηριότητα (που αποτελούν το 10,71 του συνόλου) δηλώνουν το 16,15% του συνολικού δηλωθέντος εισοδήματος και πληρώνουν το 27,79% του φόρου.

Στη βάση αυτών, παρατηρούμε ότι κατ' αρχάς υπάρχει κατάρρευση των εισοδημάτων λόγω της οικονομικής κρίσης – η οποία κατ' επέκταση επηρεάζει το συνολικό ύψος των φόρων. **Από την άλλη πλευρά τα στοιχεία δείχνουν ότι αφενός μεν μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού ζει σε καθυστερωτές φτώχειας, αφετέρου όμως αναδεικνύεται και το γεγονός ότι μεγάλο μέρος της οικονομικής δραστηριότητας δεν καταγράφεται, με συνέπεια να επιβαρύνονται δυσανάλογα τα πιο αδύναμα τμήματα της ελληνικής κοινωνίας κάτι στο οποίο έχει συμβάλει και η μείωση του αφορολόγητου που έχει διευρύνει τη φορολογική βάση.** Από την άλλη πλευρά, τα ανώτερα εισοδήματα (άνω των € 50.000), που αντιπροσωπεύουν το 2,13% των φορολογουμένων πληρώνουν το 34,55% του συνολικού φόρου (τα αντίστοιχα ποσοστά το 2012, ήταν 3,87% και 38,42%). Επίσης, είναι χαρακτηριστικό ότι το 2016, το 38,16% (2,36 εκατ.) των φορολογουμένων δηλώνει εισοδήματα κάτω από € 5.000 όταν το αντίστοιχο ποσοστό το 2012 ήταν 25,22% (1,44 εκατ. φορολογούμενοι).

Όπως παρουσιάζεται και στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 11), η Ελλάδα έχει αρκετά υψηλούς συντελεστές στην εταιρική φορολογία, χωρίς όμως η διαφορά να είναι τεράστια συγκριτικά με τις άλλες χώρες. Από την άλλη μεριά, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην κατάταξη της Παγκόσμιας Τράπεζας για την επιχειρηματικότητα η θέση της Ελλάδας χειροτέρευσε¹⁰⁵ (σχέση με το 2016), κατατασσόμενη στην 67^η θέση (61^η το προηγούμενο έτος) ενώ η συνολική φορολογία (περιλαμβάνονται και οι εισφορές) για τις επιχειρήσεις αυξήθηκε σε 51,7% (από 50,7%). Αναφορικά με τον φόρο εισοδήματος, η Ελλάδα βρίσκεται πάνω από τον μέσο όρο στην ΕΕ (αλλά και στην ευρωζώνη), αν και πολλές ανεπτυγμένες χώρες έχουν υψηλότερα ποσοστά φορολογίας. **Από την άλλη μεριά όμως, είναι οι λεπτομέρειες που κάνουν τη διαφορά:** αφενός μεν οι ανώτατοι φορολογικοί συντελεστές στις άλλες χώρες εφαρμόζονται για πολύ υψηλότερα εισοδήματα, συγκριτικά με την Ελλάδα (για παράδειγμα στη Γερμανία, η ανώτατη φορολογική επιβάρυνση επιβάλλεται σε ετήσια εισοδήματα πάνω από € 256.304 (€ 512.608 για παντρεμένα ζευγάρια)¹⁰⁶, αφετέρου δε, τόσο για την φορολογία φυσικών αλλά και εταιρικών προσώπων, έχει τεράστια σημασία και το ευρύτερο περιβάλλον (πχ. θεσμικό, οικονομικό), η γραφειοκρατία, οι υποδομές, οι παροχές από το κράτος προς τους πολίτες, οι προοπτικές. **Θα πρέπει λοιπόν να αναρωτηθούμε ποιες χώρες-οικονομίες τελικά «ανταγωνίζεται» η Ελλάδα (για παράδειγμα στην προσέλκυση επενδύσεων). Διότι αν η σύγκριση γίνει με χώρες που βρίσκονται στη Βαλκανική χερσόνησο (Βουλγαρία, Κροατία) ή με την Κύπρο, Μάλτα, ή με χώρες που έχουν παρόμοια χαρακτηριστικά (μέγεθος, διάρθρωση πχ. Πορτογαλία) η «ψαλίδα» ανοίγει εις βάρος της Ελλάδας.**

¹⁰⁵ World Bank (2018), *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*, Washington, DC: World Bank.

¹⁰⁶ PwC, Taxes on personal income ([Germany](#)).

Πίνακας 11 Φορολογικοί συντελεστές φυσικών και νομικών προσώπων σε χώρες της ΕΕ & συνολική κατάταξη της Παγκόσμιας Τράπεζας (Ease of Doing business rank)

	Συνολικός φορολογικός συντελεστής για επιχειρήσεις (% κερδών) ¹⁰⁷	Συνολική κατάταξη μεταξύ 190 χωρών (Ευκολία στην επιχειρηματικότητα - Ease of Doing business rank) ¹⁰⁸	Ανώτατοι συντελεστές φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων ¹⁰⁹ (περιλαμβάνονται εισφορές αλληλεγγύης)%
Αυστρία	51,8	22	50
Κύπρος	22,7	53	35
Δανία	24,2	3	55,8
Βέλγιο	57,1	52	53,7
Βουλγαρία	27,1	50	10
Γαλλία	62,8	31	50,2
Ελλάδα	51,7	67	48
Ιρλανδία	26	17	18
Ισπανία	46,9	28	45
Γερμανία	48,9	20	47,5
Ιταλία	48	46	48,8
Μάλτα	43,9	84	35
Ολλανδία	40,7	32	52
Νορβηγία	37,5	8	38,7
Πολωνία	40,5	27	32
Ρουμανία	38,4	45	16
Σλοβακία	51,6	39	25
Ηνωμένο Βασίλειο	30,7	7	45
Κροατία	20,6	51	47,2
Λουξεμβούργο	20,5	63	43,6
Πορτογαλία	39,8	29	56,5
Σλοβενία	31	37	50
Σουηδία	49,1	10	57,1
Τσεχία	50	30	15
Φινλανδία	38,4	13	51,6
Ουγγαρία	46,5	48	15
ΕΕ-28			39
ΕΑ			42
Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή			

¹⁰⁷ World Bank (2018), *ibid.*

¹⁰⁸ *ibid*

¹⁰⁹ European Commission (2016), [Taxation trends in the European Union. Data for the EU members states, Iceland and way](#), p.30

6.4 Μεθοδολογία

Βασικός στόχος της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση του παράγοντα της φορολογίας στην ανάπτυξη. Στη βάση αυτή, η εμπειρική μας ανάλυση βασίζεται στη παρακάτω σχέση:

$$y_{it} = a + \rho y_{it-1} + \sum_{j=1}^k \beta_{ji} X_{jit} + \sum_{j=1}^q \gamma_{ji} T_{jit} + d_i + \lambda_t + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

Ως εξαρτημένη μεταβλητή (y_{it} , $i=1, \dots, N$ & $t=1, \dots, T$) χρησιμοποιούμε το ρυθμό ανάπτυξης, ως ανεξάρτητες μεταβλητές χρησιμοποιούμε το (y_{it-1}) που είναι η υστέρηση πρώτου βαθμού του ρυθμού ανάπτυξης, τα (X_{jit}) περιγράφουν ένα σύνολο μακροοικονομικών και θεσμικών παραγόντων που επηρεάζουν το ρυθμό ανάπτυξης και τα (T_{jit}) περιλαμβάνουν ένα σύνολο από μεταβλητές που αφορούν του φόρους αλλά και τη διάρθρωση τους (βλέπε Πλαίσιο 1). Στην παρούσα μελέτη, ακολουθούμε την προσέγγιση του Arnold¹¹⁰ όπου όλα τα προς εκτίμηση υποδείγματα έχουν εκτιμηθεί «υπό τον εισοδηματικό περιορισμό της κυβέρνησης», που λαμβάνει υπόψη του ότι προκειμένου να μειωθεί ένας φόρος κάποιος άλλος πρέπει να αυξηθεί ώστε τα έσοδα να παραμείνουν σταθερά. Λαμβάνοντας αυτό το περιορισμό στην ανάλυση, μας επιτρέπει να αξιολογήσουμε τη διάρθρωση των φόρων (tax structure) ώστε οι αλλαγές να έχουν ουδέτερη επίδραση στα έσοδα (revenue neutral changes in the tax structure) και κατ' επέκταση είναι εφικτή η άμεση σύγκριση διαφορετικών φόρων καθώς και η σχέση τους με την οικονομική ανάπτυξη.

Πιο συγκεκριμένα, χρησιμοποιούμε την ανεργία, το συνολικό βαθμό παραγωγικότητας, το βαθμό ανοίγματος του εμπορίου, τον πληθωρισμό, το συνολικό φορολογικό βάρος, το φόρο εισοδήματος, το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων, το φόρο κατανάλωσης, το φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο κατανάλωσης και ακίνητης περιουσίας, τους επαναλαμβανόμενους φόρους ακίνητης περιουσίας, άλλους φόρους ακίνητης περιουσίας, την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης και τον έλεγχο διαφθοράς. Επιπλέον, οι α_i και λ_t είναι η επίδραση ανά χώρα και ανά χρονική περίοδο αντίστοιχα και όπου ε_{it} ο διαταρακτικός όρος ο οποίος υποθέτουμε κατανέμεται κανονικά με μηδενικό μέσο και σταθερή διακύμανση. Επιπρόσθετα, τα $\{a, \rho, \beta_1, \dots, \beta_k, \gamma_1, \dots, \gamma_q\}$ είναι οι άγνωστοι συντελεστές που πρέπει να εκτιμηθούν (βλέπε Πλαίσιο 1).

Τα δεδομένα αφορούν την περίοδο 1994-2014 για 21 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹¹¹ Τέλος, οι πηγές των δεδομένων μας είναι η Eurostat και OECD.

¹¹⁰ Jens Arnold (2008), "Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries", *OECD*, Economics Department, WP, 643

¹¹¹ Οι 21 χώρες είναι: η Αυστρία, το Βέλγιο, η Τσεχική Δημοκρατία, η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ελλάδα, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Λετονία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Πλαίσιο 1: Οι μεταβλητές που χρησιμοποιούνται στην ανάλυση παλινδρόμησης ορίζονται ως εξής:

- Ρυθμός ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος
- Υστέρηση πρώτου βαθμού του ρυθμού του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος
- Ανεργία
- Συνολικός βαθμός παραγωγικότητας
- Βαθμός ανοίγματος του εμπορίου
- Πληθωρισμός
- Αποτελεσματικότητα κυβέρνησης
- Έλεγχος διαφθοράς
- **Συνολικό φορολογικό βάρος:** ο λόγος των φορολογικών εσόδων γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- **Φόρος εισοδήματος :** περιλαμβάνει τις κατηγορίες 1000,2000 και 3000 όπως ταξινομούνται οι φόροι από τον ΟΟΣΑ.
- **Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων:** περιλαμβάνει τις κατηγορίες 1 100,2000 και 3000 του ΟΟΣΑ.
- **Φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων:** περιλαμβάνει την κατηγορία 1200 του ΟΟΣΑ.
- **Φόρος καταπόνησης και ακίνητης περιουσίας:** περιλαμβάνει τις κατηγορίες 4000,5000 και 6000 του ΟΟΣΑ.
- **Φόρος κατανάλωσης :** περιλαμβάνει τις κατηγορίες 5000 και 6000 του ΟΟΣΑ.
- **Φόρος ακίνητης περιουσίας :** Περιλαμβάνει την κατηγορία 4000 του ΟΟΣΑ.
- **Επαναλαμβανόμενοι φόροι ακίνητης περιουσίας:** Περιλαμβάνει τις κατηγορίες 4100 και 4600 του ΟΟΣΑ.
- **Άλλοι φόροι ακίνητης περιουσίας:** Περιλαμβάνει τις κατηγορίες 4200,4300,4400 και 4500 του ΟΟΣΑ.

6.5 Οικονομετρικές προσεγγίσεις

Προκειμένου να αναλύσουμε την επίδραση της φορολογικής δομής καθώς και των υπολοίπων επεξηγηματικών μεταβλητών στην ανάπτυξη και δεδομένου ότι συνδυάζουμε χρονολογικές σειρές (έτη) και διαστρωματικά δεδομένα (χώρες) χρησιμοποιούμε μεθόδους εκτίμησης και ανάλυσης πάνελ δεδομένων.

Δεδομένης της ετερογένειας μεταξύ των χωρών και δεδομένου ότι πρέπει να αναλυθούν οι μη παρατηρούμενες επιδράσεις που παρουσιάζονται στη εξίσωση (1) είναι δυνατόν να εφαρμοσθούν υποδείγματα τυχαίων (random effects) ή σταθερών επιδράσεων (fixed effects). Για το λόγο αυτό εφαρμόζουμε τον έλεγχο Hausman προκειμένου να επιλέξουμε πιο είναι το καταλληλότερο υπόδειγμα μεταξύ των δυο (fixed effects ή random effects).¹¹² Η βασική ιδέα του συγκεκριμένου ελέγχου είναι να εξετάσει αν μπορούμε να δεχτούμε τη μηδενική υπόθεση, δηλαδή ότι το υπόδειγμα των τυχαίων επιδράσεων είναι καταλληλότερο σε σχέση με αυτό των σταθερών επιδράσεων.

Στη συνέχεια και λαμβάνοντας υπόψη την ενδογένεια ανάμεσα στις μακροοικονομικές μεταβλητές προβαίνουμε στην εφαρμογή κατάλληλων μεθόδων εκτίμησης του υποδείγματος όπως η **μέθοδος των ελαχίστων τετραγώνων των δυο σταδίων (Two Stage Least Squares, 2SLS/IV)**. Το (2SLS) μοντέλο επιτρέπει τη διόρθωση του προβλήματος της ενδογένειας ακόμη και για πολλαπλές ενδογενείς μεταβλητές χρησιμοποιώντας τις κατάλληλες βοηθητικές μεταβλητές (instrumental variables).

¹¹² Εφαρμόζοντας το Hausman Test όπου η H_0 : καταλληλότερο υπόδειγμα οι τυχαίες επιδράσεις έναντι της εναλλακτικής H_1 : καταλληλότερο υπόδειγμα οι σταθερές επιδράσεις, προκύπτει ότι το $p\text{-value} < 0,05$, άρα απορρίπτουμε τη μηδενική υπόθεση και επομένως το υπόδειγμα των σταθερών επιδράσεων είναι το καταλληλότερο.

6.5 Εμπειρική Ανάλυση

Στη βιβλιογραφία έχουν χρησιμοποιηθεί αρκετές μέθοδοι για να εκτιμήσουν μια συνάρτηση παρόμοια με την εξίσωση (1). Στο πλαίσιο αυτό, και δεδομένου ότι θέλουμε να εξετάσουμε την εγκυρότητα των αποτελεσμάτων μας εφαρμόζουμε διάφορα υποδείγματα (και μεθόδους εκτίμησης όπως αναφέρονται) προκειμένου να διαπιστώσουμε αν υπάρχει στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ ρυθμού ανάπτυξης και της δομής των φόρων.

Πίνακας 12 Σχέση μεγέθυνσης και φόρων

Εξαρτημένη μεταβλητή: Ρυθμός ανάπτυξης	(1)	(2)	(3)
Βασικό υπόδειγμα			
Υστέρηση Ρυθμού ανάπτυξης	0,414*** (0,075)	0,375*** (0,065)	0,371** (0,063)
Ανεργία	-0,112** (0,052)	-0,111*** (0,045)	-0,117** (0,015)
Βαθμός ανοίγματος του εμπορίου	0,010 (0,011)	0,014 (0,220)	0,012 (0,012)
Συνολικός Βαθμός Παραγωγικότητας	1,146*** (0,264)	1,093*** (0,266)	1,109*** (0,264)
Πληθωρισμός	-0,294 (0,339)	-0,338 (0,249)	-0,319 (0,238)
Συνολικό φορολογικό βάρος	0,396** (0,210)	-0,146 (0,107)	-0,140 (0,110)
Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων	-0,676*** (0,25)	-	-
Φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων	- 1,043** (0,503)	-	-
Φόρος κατανάλωσης και ακίνητης περιουσίας	-	0,597*** (0,220)	-
Φόρος κατανάλωσης	-	-	0,663** (0,268)
Φόρος ακίνητης περιουσίας	-	-	0,271 (0,594)
Αποτελεσματικότητα διακυβέρνησης	-0,241 (1,019)	-0,3809 (0,854)	-0,630 (0,880)
R ²	80,70%	80,02%	80,45%
Παρατηρήσεις	286	316	316
Πηγή: Υπολογισμοί ΓΠΚΒ (2017) με την χρήση στοιχείων από Eurostat			

Σημείωση: Προκειμένου να πάρουμε τα αποτελέσματα από την εξίσωση 2, χρησιμοποιούμε την μέθοδο IV-2SLS. Εξαρτημένη μεταβλητή είναι ο ρυθμός ανάπτυξης για 21 χώρες της ΕΕ. Τα τυπικά σφάλματα είναι στην παρένθεση. Τα επίπεδα σημαντικότητας είναι τα 10%,5%,1% , τα οποία υποδεικνύονται από *,** and *** αντίστοιχα.

Στους πίνακες (Πίνακας 12 και Πίνακας 13) παρουσιάζουμε τα εμπειρικά αποτελέσματα της μεθοδολογίας μας για τρία βασικά υποδείγματα. Η μόνη διαφορά στους δύο πίνακες είναι ότι στο πρώτο χρησιμοποιούμε ως μεταβλητή έλεγχου την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης ενώ στον δεύτερο τον έλεγχο της διαφθοράς. Σε κάθε πίνακα παρουσιάζουμε τις εκτιμήσεις από τρία διαφορετικά υποδείγματα για να μετρήσουμε την επίδραση των φόρων στην ανάπτυξη. Τα αποτελέσματα, ποιοτικά είναι τα ίδια και στις δυο περιπτώσεις. Σε κάθε περίπτωση η εξαρτημένη μεταβλητή είναι ο ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ και ένα σταθερό σύνολο από μακροοικονομικές και θεσμικές μεταβλητές όπως η υστέρηση του ρυθμού ανάπτυξης κατά μια περίοδο, η ανεργία, ο συνολικός βαθμός

παραγωγικότητας, ο βαθμός ανοίγματος του εμπορίου, ο πληθωρισμός και το συνολικό φορολογικό βάρος. Στη συνέχεια για να εξετάσουμε την επίδραση της διάρθρωσης των φόρων στην ανάπτυξη στην ανάπτυξη εισάγουμε επιμέρους φορολογικές μεταβλητές. Συγκεκριμένα στην 1^η στήλη εξετάζουμε την επίδραση του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, η οποία φαίνεται να είναι στατιστικά σημαντική και για τους δύο φόρους (Πίνακας 12 και Πίνακας 13). **Είναι εμφανής η αρνητική επίδραση των συγκεκριμένων φόρων καθώς και ότι ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων έχει μεγαλύτερο αρνητικό αντίκτυπο στην ανάπτυξη.** Τα αποτελέσματα μας είναι σύμφωνα με αυτά του Arnold¹¹³ παρά τις όποιες διαφορές στη μεθοδολογική προσέγγιση.¹¹⁴ Στη 2^η στήλη παρατηρούμε την επίδραση συνολικά των φόρων κατανάλωσης και περιουσίας η οποία είναι θετική και στατιστικά σημαντική για επίπεδο σημαντικότητας από 1% και πάνω. Στη στήλη (3) μελετάμε την επιμέρους επίδραση στην ανάπτυξη του φόρου κατανάλωσης και φόρου ακίνητης περιουσίας. **Παρατηρούμε ότι και οι δυο φόροι έχουν θετική επίδραση στην ανάπτυξη αλλά μόνο ο φόρος κατανάλωσης είναι στατιστικά σημαντικός.** Στο σημείο αυτό είναι και η μόνη ποιοτική διαφορά μας με τον Arnold¹¹⁵ όπου βρίσκει ότι οι φόροι ακίνητης περιουσίας είναι οι λιγότερο στρεβλωτικοί και συμβάλουν περισσότερο στην ανάπτυξη.

Συνοψίζοντας τα αποτελέσματα των παρακάτω πινάκων (Πίνακας 12 και Πίνακας 13), έχουμε την ακόλουθη ταξινόμηση ανάμεσα στους υπό εξέταση φόρους και την ανάπτυξη: **οι φόροι εισοδήματος νομικών προσώπων φαίνεται να έχουν τις περισσότερες αρνητικές συνέπειες για τη μεγέθυνση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ακολουθούμενες από τους φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων. Αντιθέτως, οι φόροι κατανάλωσης φαίνεται ότι έχουν σημαντικά λιγότερες αρνητικές επιπτώσεις στις οικονομικές επιδόσεις, ενώ δεν επιβεβαιώνεται ότι οι φόροι ακίνητης περιουσίας έχουν στατιστικά σημαντικά τις λιγότερες αρνητικές συνέπειες στην ανάπτυξη** – όπως καταλήγουν άλλες μελέτες.¹¹⁶ Αθροιστικά όμως με τους φόρους κατανάλωσης, τα αποτελέσματα της παρούσας εμπειρικής μελέτης είναι σύμφωνα με τη βιβλιογραφία.

¹¹³ Arnold (2008), *ibid.*

¹¹⁴ Ο Arnold (2008) σε αντίθεση με τη δική μας προσέγγιση, χρησιμοποιεί μια συνάρτηση μεγέθυνσης όπου η εξαρτημένη μεταβλητή είναι ο λογάριθμος του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και ως εξαρτημένες έχει το πληθυσμό, το φυσικό και το ανθρώπινο κεφάλαιο. Οι μεταβλητές που χρησιμοποιεί για να μελετήσει τη φορολογική δομή στη μεγέθυνση είναι ίδια με τη δική μας. Τέλος, η μεθοδολογία του διαφέρει από το δυναμικό panel που εκτιμούμε εμείς, ως προς το γεγονός ότι χρησιμοποιεί το υπόδειγμα των Pesaran et. al. M.Pesaran, M.H, Yongcheol Shin and Ron P. Smith (1999), "Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels", *Journal of the American Statistical Association*, 94, No. 446, pp. 621-634.

¹¹⁵ Arnold (2008), *ibid.*

¹¹⁶ Για παράδειγμα δείτε Arnold, *ibid.*

Πίνακας 13 Σχέση μεγέθυνσης και φόρων

Εξαρτημένη μεταβλητή: Ρυθμός ανάπτυξης	(1)	(2)	(3)
Βασικό υπόδειγμα			
Υστέρηση Ρυθμού ανάπτυξης	0,369*** (0,079)	0,376*** (0,064)	0,373** (0,062)
Ανεργία	-0,157** (0,064)	-0,107** (0,045)	-0,110** (0,047)
Βαθμός ανοίγματος του εμπορίου	0,010 (0,011)	0,013 (0,011)	0,013 (0,011)
Συνολικός Βαθμός Παραγωγικότητας	1,147*** (0,263)	1,095*** (0,263)	1,09*** (0,263)
Πληθωρισμός	-0,284 (0,308)	-0,326 (0,231)	-0,326 (0,231)
Συνολικό φορολογικό βάρος	0,401** (0,218)	-0,135 (0,108)	-0,135 (0,108)
Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων	-0,679*** (0,247)	-	-
Φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων	- 1,050** (0,514)	-	-
Φόρος κατανάλωσης και ακίνητης περιουσίας	-	0,592*** (0,216)	-
Φόρος κατανάλωσης	-	-	0,592*** (0,216)
Φόρος ακίνητης περιουσίας	-	-	0,340 (0,595)
Έλεγχος διαφθοράς	-0,209 (0,706)	-0,004 (0,624)	-0,206 (0,626)
R ²	80,87%	80,18%	79,23%
Παρατηρήσεις	286	316	316
Πηγή: Υπολογισμοί ΓΠΚΒ (2017) με την χρήση στοιχείων από Eurostat			

Σημείωση: Προκειμένου να πάρουμε τα αποτελέσματα από την εξίσωση 2, χρησιμοποιούμε την μέθοδο IV-2SLS. Εξαρτημένη μεταβλητή είναι ο ρυθμός ανάπτυξης για 21 χώρες της ΕΕ. Τα τυπικά σφάλματα είναι στην παρένθεση. Τα επίπεδα σημαντικότητας είναι τα 10%,5%,1% , τα οποία υποδεικνύονται από *,** and *** αντίστοιχα.

6.6 Συμπεράσματα

Όπως προκύπτει και από τα εμπειρικά αποτελέσματα της παρούσας έρευνας, η φορολογική πολιτική έχει σημαντικό ρόλο στους ρυθμούς ανάπτυξης, αν και η επίδραση του κάθε φόρου είναι διαφορετική. Συγκεκριμένα οι φόροι εισοδήματος νομικών και φυσικών προσώπων επηρεάζουν αρνητικά την οικονομική ανάπτυξη, σε αντίθεση με τους έμμεσους φόρους.¹¹⁷

Στη βάση αυτή, και λαμβάνοντας υπόψη την εξέλιξη των φορολογικών μεγεθών στην Ελλάδα, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η φορολογική πολιτική που εφαρμόζεται τα τελευταία χρόνια στη χώρα - και η οποία στηρίζεται στην αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης - λειτουργεί ως τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. **Η συνέχιση της φοροκεντρικής πολιτικής επιτείνει την κατάσταση «ασφυξίας» της οικονομίας ενώ σε πρακτικό επίπεδο μεγάλο μέρος των φόρων δεν εισπράττονται.** Είναι χαρακτηριστικό ότι οι **ληξιπρόθεσμες οφειλές** – που στο σύνολό τους ανέρχονται σε € 98,2

¹¹⁷ Στην παρούσα μελέτη δεν εξετάζουμε την ύπαρξη μη γραμμικής σχέσης μεταξύ φόρων και ανάπτυξης δηλαδή ενός ορίου (threshold) πέραν από το οποίο η σχέση αντιστρέφεται.

δισ., τα οποία οφείλουν 3,8 εκατ. φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις - **αυξάνονται με ρυθμό περίπου € 1 δισ. το μήνα.**¹¹⁸ Επίσης, η κατανομή των φορολογικών βαρών στους πολίτες (φόρος εισοδήματος) είναι ανισοβαρής, δηλαδή αφενός μεν μεγάλο ποσοστό φορολογουμένων πληρώνει ελάχιστο φόρο – κάτι που καταδεικνύει τα υψηλά ποσοστά φοροδιαφυγής, αλλά και τα υψηλά ποσοστά φτώχειας - αφετέρου δε σχετικά υψηλά εισοδήματα φορολογούνται υπέρμετρα, δημιουργώντας αντικίνητρα για εργασία. Αναφορικά με τον αναδιανεμητικό χαρακτήρα της φορολογίας, το 2014 στην Ελλάδα ο δείκτης Gini¹¹⁹ ήταν 0,339¹²⁰, ενώ το κύριο αναδιανεμητικό εργαλείο είναι οι μεταβιβάσεις-επιδόματα (αντί για την φορολογία).¹²¹

Συγκριτικά με τις πλούσιες βόρειο-ευρωπαϊκές χώρες που έχουν υψηλότερα φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (πολλές μάλιστα έχοντας και υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές σε σχέση με την Ελλάδα) παρατηρούμε ότι καταγράφουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. **Το γεγονός αυτό αφενός μεν καταδεικνύει ότι η υψηλή φορολογία από μόνη της δεν αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την οικονομική ανάπτυξη (το συμπέρασμα αυτό προκύπτει και από το εμπειρικό μοντέλο (υπόδειγμα 1) όπου ο συντελεστής “συνολικό φορολογικό βάρος” έχει θετικό πρόσημο και είναι στατιστικά σημαντικός),¹²² αφετέρου δε, δείχνει τη σημασία άλλων παραγόντων για την οικονομική δραστηριότητα, όπως το ευρύτερο οικονομικό και θεσμικό περιβάλλον που λειτουργεί ως πόλο έλξης για επιχειρήσεις και φυσικά πρόσωπα.** Στο πλαίσιο αυτό, στην Ελλάδα οι συχνές αλλαγές του φορολογικού καθεστώτος, η πολυπλοκότητά του καθώς και η πολυνομία που το χαρακτηρίζει αυξάνουν το διαχειριστικό κόστος – τόσο για τους φορολογουμένους όσο και για τους ελεγκτικούς μηχανισμούς – και επιτείνουν την αστάθεια. Επιπρόσθετα, οι φορολογικές αγκυλώσεις (νομοθεσία, αναδρομικές αλλαγές, ελλιπείς οδηγίες, ασάφεια) στην Ελλάδα την κατέτασαν – το 2013 μεταξύ των μικρότερων οικονομιών- στις χώρες με τις περισσότερες δυσκολίες στα φορολογικά συστήματα (μαζί με την Πολωνία και την Πορτογαλία) βάζοντας ένα επιπλέον «αγκάθι» στην οικονομική ανάκαμψη.¹²³ Η κατάσταση επιβαρύνεται και από άλλους παράγοντες (όπως η επιβολή των κεφαλαιακών ελέγχων, η έλλειψη χρηματοδότησης από τα εγχώρια χρηματοπιστωτικά ιδρύματα κ.) που αν και δεν συνδέονται άμεσα με τη φορολογία επιδρούν αρνητικά στην οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα και επομένως καθιστούν αναγκαία την άμεση αντιμετώπισή τους.

Συνολικά, όπως δείχνουν και τα στοιχεία, **παρά τους υψηλούς συντελεστές φορολογίας, τα φορολογικά έσοδα παραμένουν σχετικά χαμηλά. Οι υψηλοί συντελεστές - αλλά και οι άλλοι σχετικοί παράγοντες- λειτουργούν αποτρεπτικά στην προσέλκυση επενδύσεων, που**

¹¹⁸ Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της ΑΑΔΕ, από τον Ιανουάριο 2017 μέχρι τον Αύγουστο οι ληξιπρόθεσμες οφειλές ανήλθαν σε € 8,5 δισ.

¹¹⁹ Διαθέσιμο εισόδημα, μετά από φόρους και μεταβιβάσεις-επιδόματα.

¹²⁰ Ενδεικτικά ο δείκτης Gini στην Αυστρία είναι 0,274, στη Δανία 0,256, στη Γαλλία 0,297, στη Γερμανία 0,289, στη Ιταλία 0,326, στη Νορβηγία 0,257, στη Πορτογαλία 0,338. Πηγή: ΟΟΣΑ.

¹²¹ IMF (2017), *Fiscal Monitor. Tackling Inequality*. World Economic and Financial Surveys, IMF, p.7.

¹²² Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στα υποδείγματα (2) και (3) το πρόσημο αλλάζει, χωρίς να είναι στατιστικά σημαντικό, ενώ και ο Arnold βρίσκει αρνητική στατιστικά σημαντική σχέση.

¹²³ Deloitte (2013), *European Tax Survey. The benefits of stability*, London.

τόσο έχει ανάγκη η ελληνική οικονομία και ενισχύουν την «έξοδο» των ελληνικών επιχειρήσεων προς άλλες χώρες με πιο φιλικό περιβάλλον για το «επιχειρείν».¹²⁴

6.7 Προτάσεις Πολιτικής

Χωρίς αμφιβολία, παρά τα βήματα που έχουν γίνει από το 2010 και μετά, το φορολογικό σύστημα της Ελλάδας χρήζει περαιτέρω βελτιώσεων, αναφορικά με την αποτελεσματικότητά του αλλά και με τις επιβαρύνσεις που προβλέπει ώστε να μετατραπεί σε εργαλείο οικονομικής ανάπτυξης. Ασφαλώς η μεταρρύθμιση αυτή δεν είναι μια απλή και εύκολη διαδικασία. Όπως αναφέρουν και οι Bozio *et. al.*¹²⁵ σε εκείνες τις χώρες που βίωσαν την πρόσφατη οικονομική κρίση και χρειάστηκε να μεταρρυθμίσουν το φορολογικό τους σύστημα¹²⁶ **τελικά δεν έγινε ουσιαστική προσπάθεια για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα – αλλά και η απλούστευση - του συστήματος** (όπως για παράδειγμα στην Ιταλία, όπου δεν υπάρχει μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και γίνονται συχνές αλλαγές, ενώ και η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων καθυστέρησε). **Θα μπορούσαμε να πούμε ότι και η Ελλάδα ανήκει σε αυτήν την κατηγορία χωρών.**

Το ερώτημα που τίθεται είναι αν υπάρχει άλλος δρόμος από αυτόν που ήδη ακολουθείται. Από την μία μεριά είναι ξεκάθαρο ότι εύκολες λύσεις δεν υπάρχουν. Από την άλλη όμως θα πρέπει οι επίπονες πολιτικές που επιβάλλονται και εφαρμόζονται να μην έχουν «σισύφειο» χαρακτήρα. **Τί σημαίνει όμως αυτό στην πράξη;**

Γυρίζοντας το ρολόι στην αρχή της κρίσης το 2010, όταν η Ελλάδα έχανε την πρόσβαση στις αγορές και ξεκινούσε η εφαρμογή της δημοσιονομικής εξυγίανσης, παρατηρούμε ότι οι βασικοί στρατηγικοί άξονες ήταν η μείωση των δαπανών και η αύξηση των φορολογικών εσόδων. **Η πράξη όμως έδειξε ότι οι αποφάσεις που λήφθηκαν τότε – τόσο από τους δανειστές, που καθυστέρησαν την τόσο απαραίτητη αναδιάρθρωση του υπέρογκου χρέους, όσο και από την ελληνική πολιτική ηγεσία (κυβέρνηση και αντιπολίτευση) που – λόγω ακριβώς του μεγάλου πολιτικού κόστους – ανέβαλαν την εφαρμογή «εφάπαξ» λύσεων, βασιζόμενοι στη λογική του «βλέποντας και κάνοντας», ήταν ανεπαρκείς.** Με αυτόν τον τρόπο το πρόβλημα μετεφέρθη στο μέλλον και ακριβώς τις συνέπειες αυτής της κατάστασης καλούνται οι πολίτες να αντιμετωπίσουν και πάλι σήμερα, και μάλιστα έχοντας ήδη βιώσει 7 χρόνια ύφεσης, με πολύ χαμηλότερα εισοδήματα, υψηλότερα ποσοστά φτώχειας, αποεπένδυση και αβεβαιότητα. Την ίδια στιγμή άλλες ευρωπαϊκές χώρες που επίσης χτυπήθηκαν από την οικονομική κρίση, κατάφεραν και ανέκαμψαν γρήγορα μπαίνοντας σε σταθερή αναπτυξιακή τροχιά.

Στη βάση αυτή, μπορούμε να πούμε με βεβαιότητα ότι αν το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα είχε εφαρμοσθεί από την αρχή με «σιδηρά πυγμή» (δηλ. οι μειώσεις των δαπανών να

¹²⁴ Στην Κύπρο, οι εγγραφές ελληνικών επιχειρήσεων παρουσιάζουν αύξηση κατά 77% για το 2016 συγκριτικά με το 2015. Ευγενία Τζώρτζη και Προκόπης Χατζηνικολάου (2017), “Μαζικά μεταναστεύουν σε Κύπρο και Βουλγαρία οι ελληνικές εταιρείες”, [Καθημερινή](#), 22 Οκτωβρίου 2017. Το 2016 ο αριθμός των ελληνικών επιχειρήσεων στην Βουλγαρία ανερχόταν σε 17000 (από 2000 το 2010). Lefteris Papadimas, Theodora Arvanitidou, Tsvetelia Tsoleva (2016), “Greek businesses move abroad to escape austerity”, [Reuters](#), November 23, 2016;

¹²⁵ Bozio *et. al.*, *ibid*

¹²⁶ Οι συγγραφείς εστιάζουν σε Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Ηνωμένο Βασίλειο.

είχαν γίνει «εφ άπαξ»¹²⁷ σε συνδυασμό με τις μεταρρυθμίσεις στο φορολογικό, στο άνοιγμα των αγορών, στην λειτουργία του κράτους αλλά και τη μείωση του χρέους κτλ.) όταν είχε ξεσπάσει η κρίση, η κατάσταση σήμερα θα ήταν διαφορετική και η Ελλάδα θα είχε επιστρέψει σε στέρεη αναπτυξιακή τροχιά.

Ανατρέχοντας στο σήμερα, θα πρέπει να υπογραμμισθεί η εμμονή των δανειστών για την επίτευξη υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων (1,75% για το 2017, και 3,5% μέχρι το 2022) η οποία σε συνδυασμό με την κυβερνητική πολιτική - που προσπαθώντας να λύσει στην ουσία έναν γόρδιο δεσμό στηρίζεται σε νέα φορολογικά μέτρα¹²⁸, τα οποία επιτείνουν την αβεβαιότητα και κατ' επέκταση την ύφεση – περιπλέκουν περαιτέρω την ήδη δύσκολη κατάσταση.

Η σύντομη αυτή αναδρομή έχει σκοπό να καταδείξει ότι λύσεις υπάρχουν, αν και επίπονες, για όλους τους «παίκτες». Στο πλαίσιο αυτό, για να γυρίσει η οικονομία – και γενικότερα η Ελλάδα – σε μια κατάσταση κανονικότητας θα πρέπει να αρθούν εκείνοι οι παράγοντες που εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, θα πρέπει:

- να εξαιρεθεί η φορολογική αβεβαιότητα.
- να μειωθεί η φορολογία ώστε μην προκαλείται «ασφυξία» στην οικονομία και να μην δημιουργούνται ανικίνητρα για τις επενδύσεις και για την εργασία. Με αυτόν τον τρόπο θα αυξηθούν και οι καταθέσεις στις τράπεζες οπότε και θα ενισχυθεί ο δανεισμός προς τις επιχειρήσεις.
- να συνεχισθούν τα μέτρα ώστε να περιορισθεί η φοροδιαφυγή (επέκταση των συστημάτων ηλεκτρονικών πληρωμών (pos) και να αντιμετωπισθεί το λαθρεμπόριο (καύσιμα κ.ά.) και το παρεμπόριο. Με αυτόν τον τρόπο μπορεί να καταπολεμηθεί ο αθέμιτος ανταγωνισμός για επιχειρήσεις και φυσικά πρόσωπα αλλά και να ενισχυθεί ο αναδιανεμητικός χαρακτήρας της φορολογίας, να γίνει κοινωνικά πιο δίκαιη και να ενισχυθούν οι πιο αδύναμες κοινωνικές ομάδες
- να περικοπούν δαπάνες, έστω κι αν αυτό έχει πρόσκαιρο πολιτικό κόστος

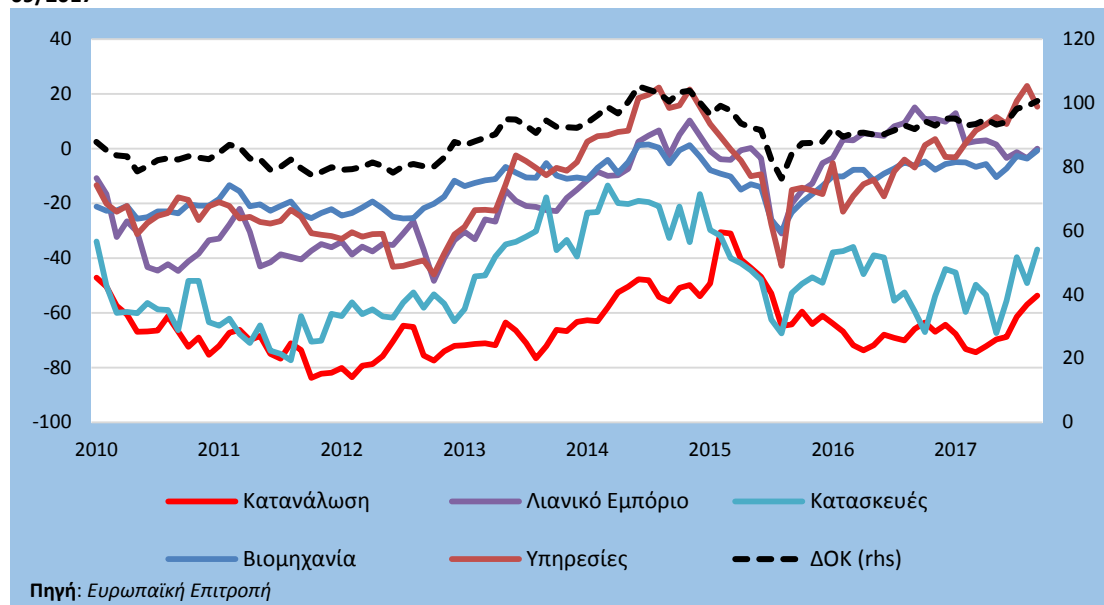
Συνολικά, αφενός μεν, η ελληνική πλευρά θα πρέπει να πείσει ότι Ελλάδα έχει μπει σε έναν ενάρετο κύκλο διακυβέρνησης, απαλλαγμένη από παρωχημένες τακτικές του παρελθόντος, αφετέρου δε οι δανειστές θα πρέπει επιτέλους να κλείσουν το θέμα της βιωσιμότητας του ελληνικού χρέους, απαλλάσσοντας την Ελλάδα από το «σισύφειο βάρος» και την υποχρέωση να επιτυγχάνει πολύ υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα που στραγγαλίζουν την οικονομία, προκαλώντας έναν φαύλο κύκλο ύφεσης.

¹²⁷ Όπως υπογραμμίζει ο Κύπριος Υπουργός Οικονομικών κ. Χάρης Γεωργιάδης, στην Κύπρο οι αυξήσεις φόρων ήταν περίπου ισόποσες με τις περικοπές δαπανών - που έγιναν εφάπαξ- παρά τις σθεναρές αντιστάσεις στις απαιτήσεις (των δανειστών) για αύξηση των συντελεστών των εταιρικών – αλλά και άλλων - φόρων, κάτι που είχε ως συνέπεια την διατήρηση του συγκριτικού πλεονεκτήματος χαμηλής φορολογίας της Κυπριακής οικονομίας. Παράλληλα, δόθηκαν φορολογικά κίνητρα για επενδύσεις. [Καθημερινή](#), “Η Ελλάδα πρέπει να πετάξει τα βαρίδια”, 3 Σεπτεμβρίου 2017.

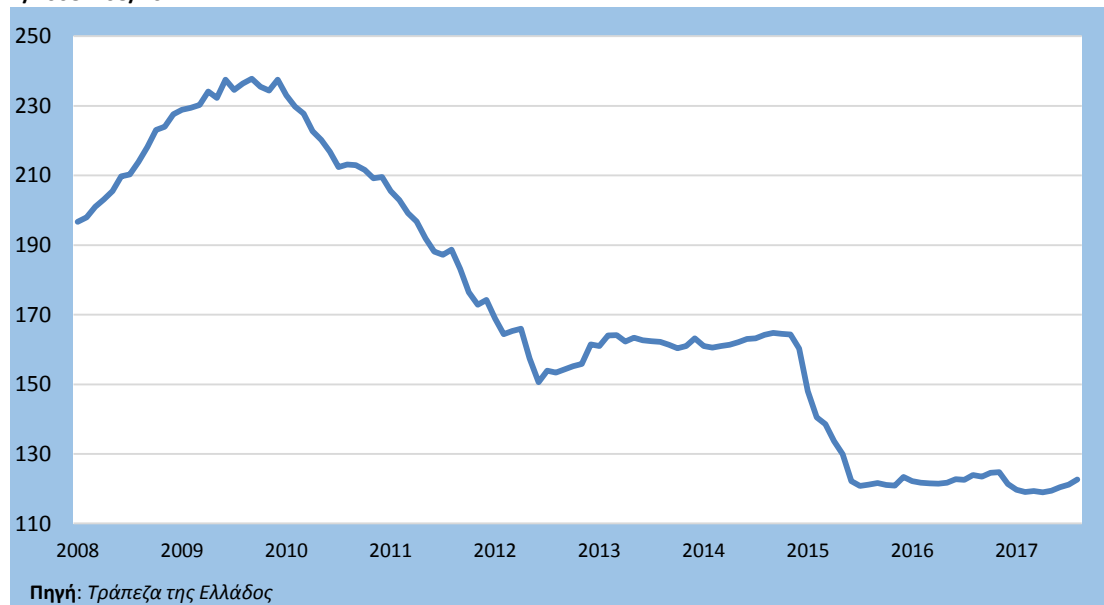
¹²⁸ Οι επιβαρύνσεις αναμένεται να αυξηθούν τα αμέσως επόμενα χρόνια (για παράδειγμα οι αυξήσεις στις ασφαλιστικές εισφορές των ελεύθερων επαγγελματιών που έχουν ήδη ανακοινωθεί) ενώ αν δεν καλυφθεί ο στόχος των αυξημένων πρωτογενών πλεονασμάτων θα ενεργοποιηθεί ο «δημοσιονομικός κόφτης» με ακόμα μεγαλύτερες συνέπειες.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α: Διαγράμματα Κεφαλαίου 1

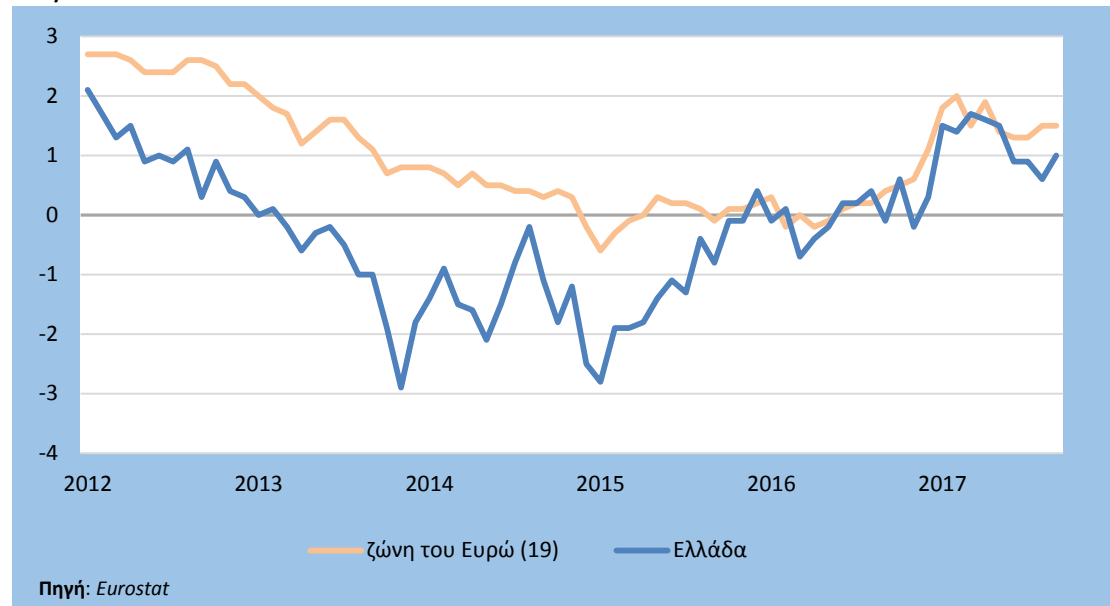
Διάγραμμα 17 Η εξέλιξη του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος και των συνιστωσών του στην Ελλάδα, 1/2010 – 09/2017



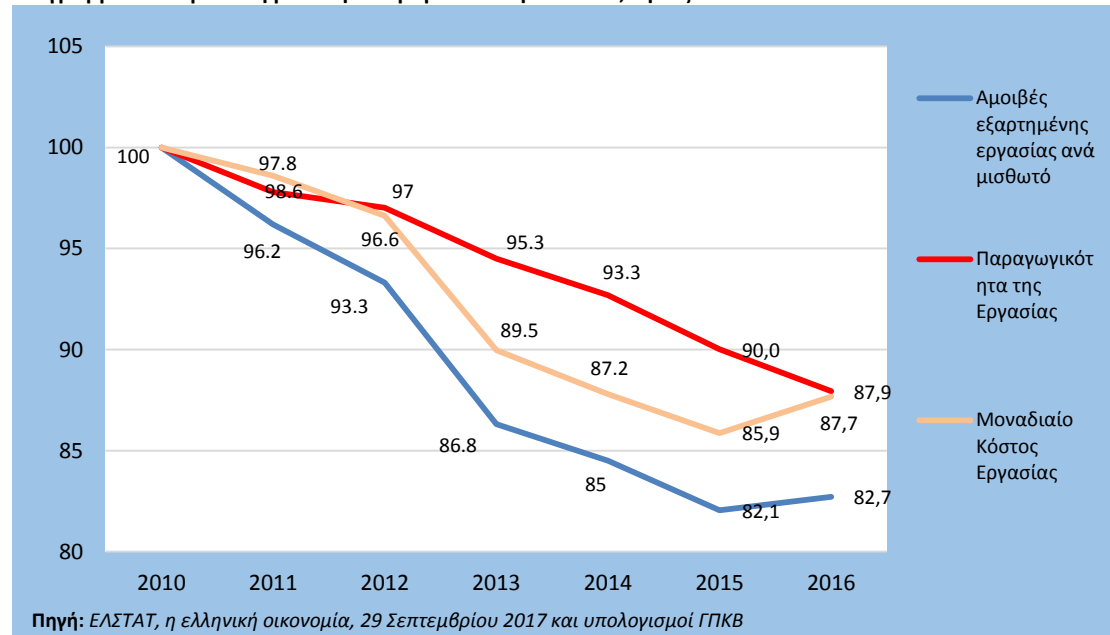
Διάγραμμα 18 Η εξέλιξη των τραπεζικών καταθέσεων επιχειρήσεων και νοικοκυριών σε € δισ., στην Ελλάδα, 1/2008 – 08/2017



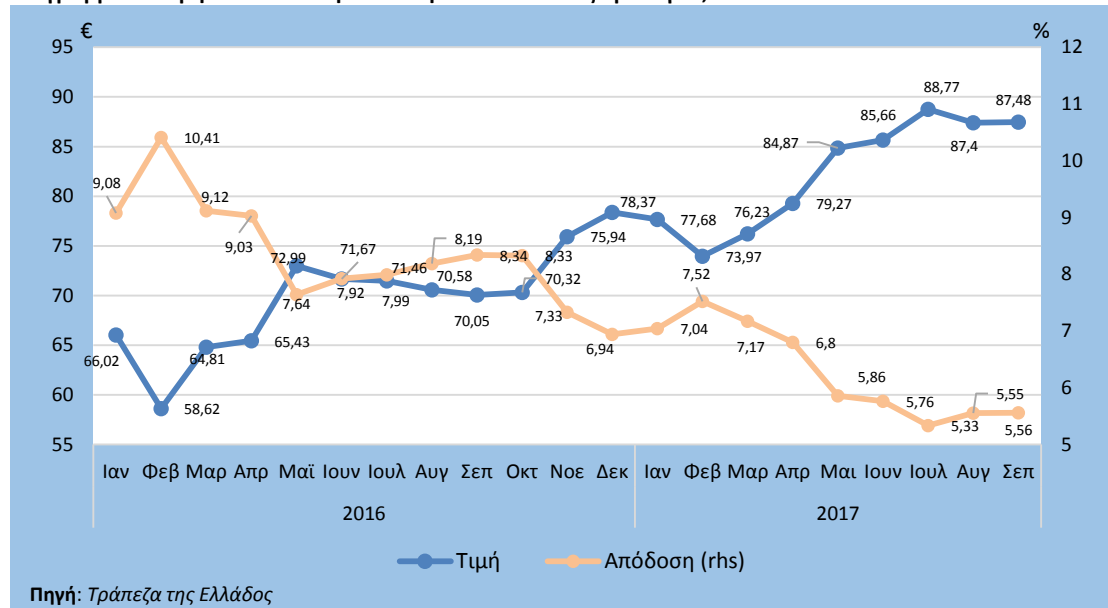
Διάγραμμα 19 Μεταβολή του ΕνΔΤΚ σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ, μηνιαία δεδομένα, ετήσια βάση, %, 1/2012 – 09/2017



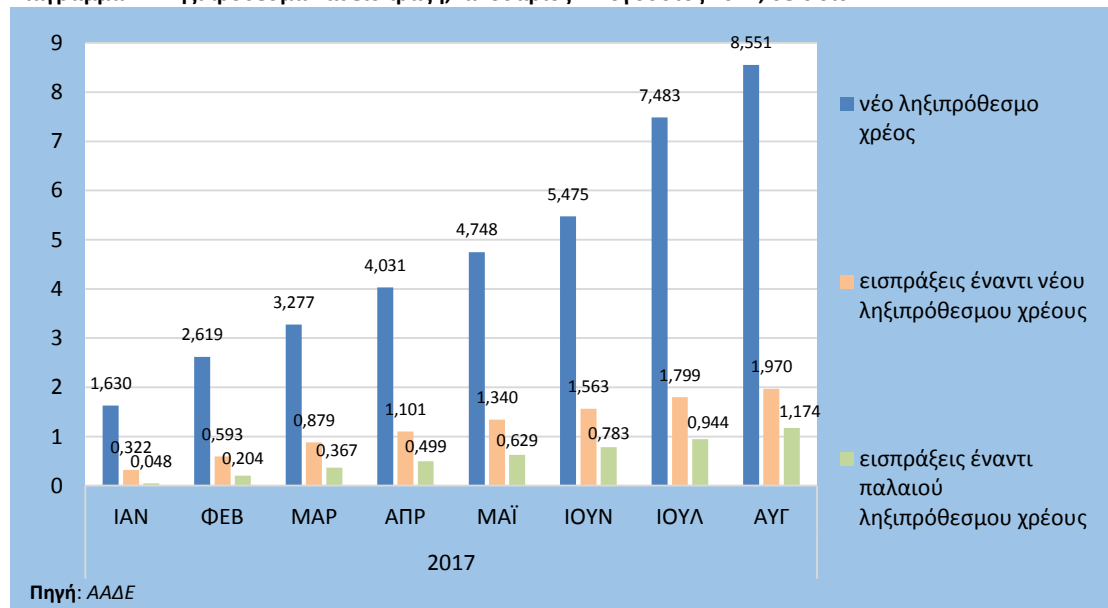
Διάγραμμα 20 Σωρευτική μείωση των μεγεθών στην Ελλάδα, την εξαετία 2010 – 2016



Διάγραμμα 21 Τιμή και απόδοση του ελληνικού 10 - ετούς ομολόγου, Ιαν – 2016 – Σεπ 2017.

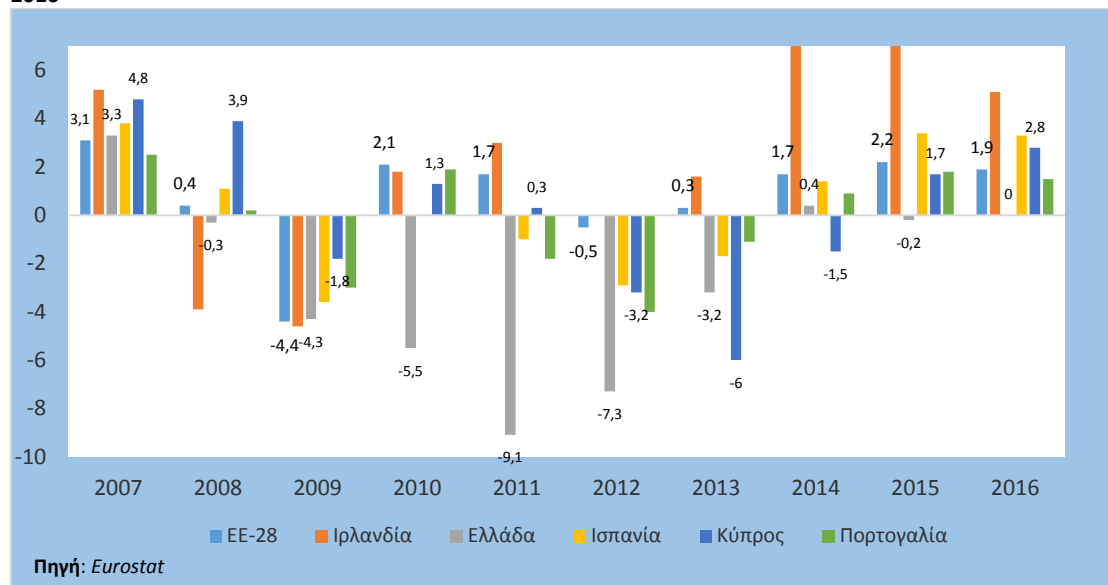


Διάγραμμα 22 Ληξιπρόθεσμα και είσπραξη, Ιανουάριος – Αύγουστος 2017, σε € δισ.

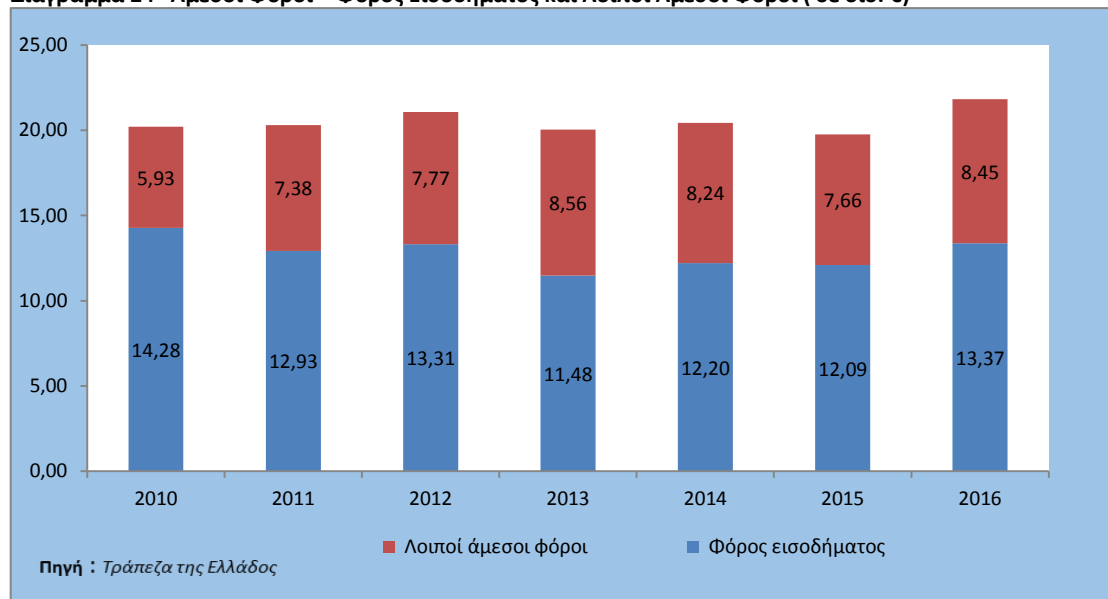


ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β: Διαγράμματα Ειδικού Θέματος

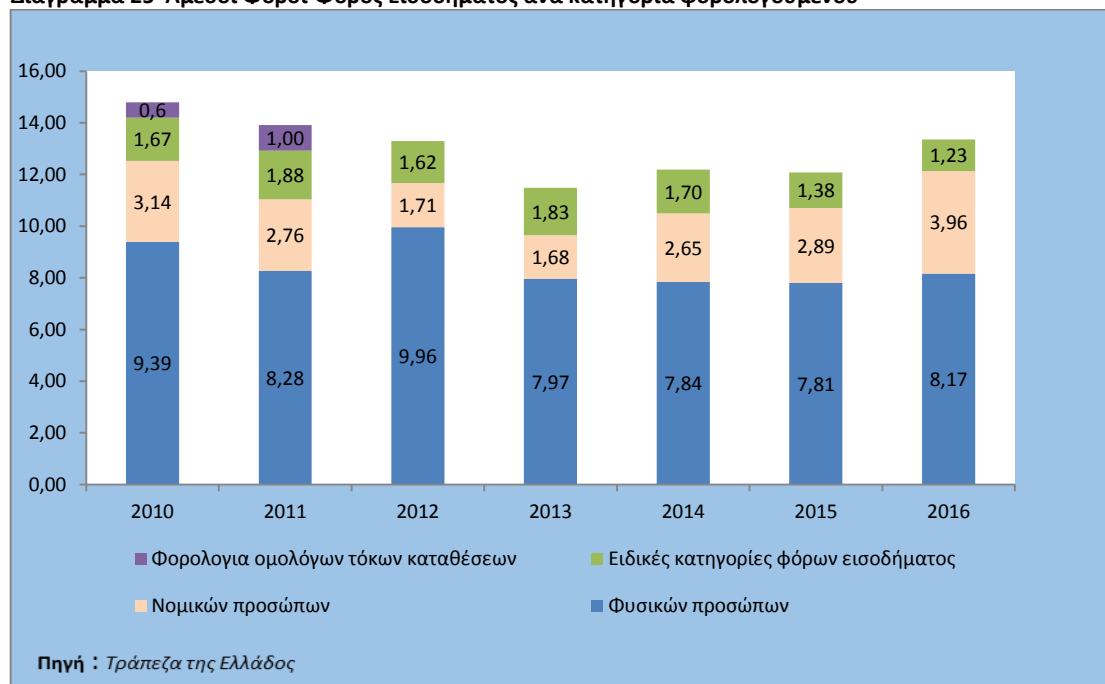
Διάγραμμα 23 Ποσοστιαία μεταβολή του πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης για τα PIIGCS από το 2007 μέχρι το 2016



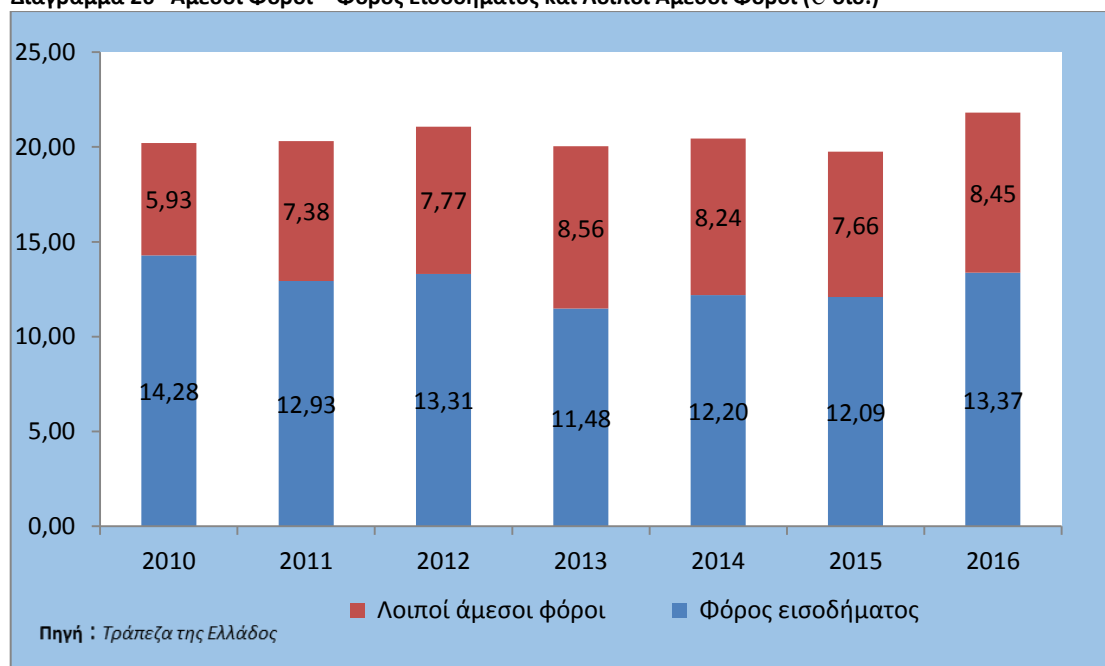
Διάγραμμα 24 Άμεσοι Φόροι – Φόρος Εισοδήματος και Λοιποί Άμεσοι Φόροι (σε δισ. €)



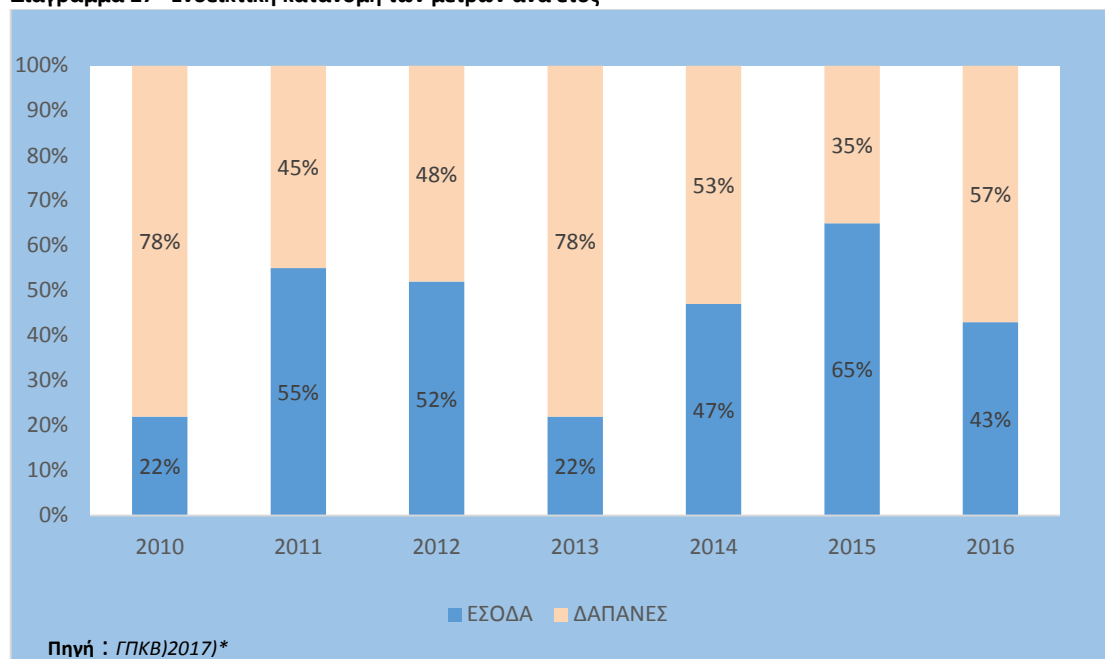
Διάγραμμα 25 Άμεσοι Φόροι-Φόρος Εισοδήματος ανά κατηγορία φορολογουμένου



Διάγραμμα 26 Άμεσοι Φόροι – Φόρος Εισοδήματος και Λοιποί Άμεσοι Φόροι (€ δισ.)



Διάγραμμα 27 Ενδεικτική κατανομή των μέτρων ανά έτος



* Σημείωση: ΓΠΚΒ, Τριμηνιαία Έκθεση Ιανουάριος - Μάρτιος, Μάιος 2017