

## Hellenic Evaluation Society Review

No 2 (2018)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 2



### How Greece's Systemic Weaknesses Limited the Effectiveness of the Adjustment Programmes

*Άγγελος Κότιος, Γεώργιος Γαλανός, Μανώλης Κουτουλάκης*

doi: [10.12681/eea.40231](https://doi.org/10.12681/eea.40231)

ΑΝΑΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ

# Αξιολόγηση των Προγραμμάτων Προσαρμογής για την αντιμετώπιση της Ελληνικής Κρίσης: Καταπολέμηση αιτιών ή συμπτωμάτων;<sup>1</sup>

**Άγγελος Κότιος**

*Καθηγητής Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών και Αναπτυξιακών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πειραιώς*

**Γεώργιος Γαλανός**

*Επικ. Καθηγητής Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*

**Μανώλης Κουτουλάκης**

*Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Πειραιώς*

## Εισαγωγή

Παρά την επταετή εφαρμογή τριών προγραμμάτων προσαρμογής για την αντιμετώπιση της κρίσης δημόσιου χρέους, η ελληνική οικονομία εξακολουθεί να βρίσκεται σε μια παρατεταμένη ύφεση και να αντιμετωπίζει προβλήματα ανταγωνιστικότητας, πολιτικής σταθερότητας και κοινωνικής συνοχής. Συγχρόνως, η πολιτική δημοσιονομικής προσαρμογής δεν επίλυσε το αρχικό πρόβλημα του δημόσιου χρέους. Αντιθέτως, όπως δείχνουν και τα πρόσφατα στοιχεία η ικανότητα της χώρας να εξυπηρετήσει το χρέος της έχει επιδεινωθεί.

Από την εμφάνιση της κρίσης στα τέλη του 2009, ο επιστημονικός και πολιτικός διάλογος για το ελληνικό πρόβλημα εστίασε, κυρίως, στην ερμηνεία της κρίσης δημόσιου χρέους, στις επιπτώσεις της κρίσης και της εφαρμοσμένης πολιτικής προσαρμογής, στα λάθη και στις παραλήψεις κατά την εφαρμογή της, καθώς και στις διεθνείς πτυχές της. Μετά την έξοδο από την κρίση των υπολοίπων τριών χωρών που εφάρμοσαν προγράμματα προσαρμογής (Ιρλανδία, Πορτογαλία, Κύπρος) τέθηκε εντονότερα το ερώτημα, εάν η συνέχιση του ελληνικού προβλήματος οφείλεται πρωτίστως στις εσωτερικές πολιτικές και κοινωνικές δυναμικές που ανθίστανται στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις και προσαρμογές ή στο λανθασμένο μίγμα οικονομικής πολιτικής που εφαρμόστηκε μέχρι σήμερα.

Σύμφωνα με την άποψη των δανειστών και των εκπροσώπων των οικονομικών της προσφοράς, η συνέχιση της κρίσης οφείλεται στην ανικανότητα της Ελλάδας να εφαρμόσει με συνέπεια τις φιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις και να δημιουργήσει ένα φιλικό επενδυτικό περιβάλλον, μειώνοντας τον κρατικό παρεμβατισμό και δημιουργώντας συνθήκες δημοσιονομικής σταθερότητας μέσω της μείωσης των κρατικών δαπανών και της αύξησης των φορολογικών και λοιπών εσόδων του κράτους.

---

<sup>1</sup> Angelos Kotios, George Galanos and Manolis Koutoulakis (2017) " How Greece's Systemic Weaknesses Limited the Effectiveness of the Adjustment Programmes" ZBW – *Intereconomics* 2017/5, Leibniz Information Centre for Economics, pag. 293-301. (Απόδοση στα ελληνικά: Μανώλης Κουτουλάκης)

Για τους εκπροσώπους της κεντρικής σχολής σκέψης, η παράταση της ύφεσης και η μη επίλυση του δημοσιονομικού προβλήματος, οφείλεται στην πτώση της εσωτερικής ζήτησης που επέφερε η πολιτική της δημοσιονομικής λιτότητας και η εσωτερική υποτίμηση, όπως αυτή υλοποιήθηκε με περικοπές μισθών και συντάξεων, καθώς και μέσω της μείωσης των τιμών. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η συνέχιση της κρίσης οφείλεται στον φαύλο κύκλο της ύφεσης που προκάλεσε η αιφνίδια και ισχυρή πολιτική λιτότητας και η παντελής απουσία μέτρων αντικυκλικής πολιτικής μέσω της τόνωσης της ζήτησης και των επενδύσεων.

Υπάρχει όμως και μία τρίτη άποψη, θα την ονομάζαμε διαρθρωτική, η οποία χωρίς να απορρίπτει πλήρως τα επιχειρήματα των δύο παραπάνω κυρίαρχων απόψεων, θεωρεί ότι η μέχρι τώρα πολιτική προσαρμογής και η σχετική συζήτηση εστιάζει, κυρίως, στα συμπτώματα της κρίσης και όχι στα γενεσιουργά της αίτια, τα οποία είναι διαρθρωτικής φύσεως και τα οποία σε μεγάλο βαθμό εξακολουθούν να υφίστανται και να εμποδίζουν την έξοδο της χώρας από την κρίση και τη διεθνή εποπτεία. Στον πυρήνα της τρίτης αυτής άποψη βρίσκεται η θέση ότι το δημοσιονομικό χρέος, όπως και τα χρόνια εξωτερικά ελλείμματα της ελληνικής οικονομίας, δεν είναι αίτια, αλλά συμπτώματα μιας μη ανταγωνιστικής οικονομίας και ενός ιδιότυπου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας της ελληνικής οικονομίας, όπου κυρίαρχος είναι ο ρόλος του κρατικού παρεμβατισμού, υπέρ της εξυπηρέτησης οργανωμένων συμφερόντων.

Κεντρικός σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση των διαρθρωτικών και θεσμικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας και το κατά πόσο αυτές ελήφθησαν υπόψη στο σχεδιασμό και εφαρμογή της πολιτικής συνοχής ή/και κατά πόσο αυτές οι διαρθρωτικές αδυναμίες επηρέασαν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και δράσεων προσαρμογής. Επιπροσθέτως, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον να εξεταστεί κατά πόσο οι ως άνω αδυναμίες, ως γενεσιουργά αίτια της κρίσης, αντιμετωπίστηκαν αποτελεσματικά από την εφαρμοσθείσα πολιτική προσαρμογής 2010-2016.

Στην επόμενη ενότητα 2 παρουσιάζονται συνοπτικά οι στόχοι, τα μέσα και τα αποτελέσματα της οικονομικής πολιτικής των προγραμμάτων προσαρμογής με σκοπό να αξιολογηθεί η εσωτερική συνοχή και αποτελεσματικότητα της πολιτικής αυτής. Εν συνεχεία, στην ενότητα 3 η ανάλυση εστιάζει στις διαρθρωτικές και συστημικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και εξετάζεται η σημασία τους πριν και μετά την κρίση. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται σε διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας, σε ατέλειες, κενά και δυσλειτουργίες του ελληνικού οικονομικού συστήματος καθώς και σε ορισμένες χρόνιες παθογένειες του ελληνικού δημοσιονομικού συστήματος. Στην τελευταία ενότητα 4 συνοψίζονται τα βασικά συμπεράσματα της ανάλυσης.

## **Η πολιτική προσαρμογής στην Ελλάδα: στόχοι, μέσα και αποτελέσματα**

Κατά την έναρξη των προγραμμάτων προσαρμογής η διάγνωση της ελληνικής οικονομίας κατέγραφε υψηλό δημόσιο χρέος, συσσωρευμένα προβλήματα ανταγωνιστικότητας, ένα διογκωμένο, αναποτελεσματικό κρατικό τομέα, καθώς και ακαμψίες και στρεβλώσεις στο σκέλος της προσφοράς και ειδικότερα στις αγορές εργασίας, χρήματος, αγαθών και υπηρεσιών (Κότιος 2011, Athanoglou/Backinezos/Georgiou 2010, Sklias/Roukanas 2012, Galenianos 2015). Χαρακτηριστική έκφραση των παραπάνω προβλημάτων ήταν η παγίωση των λεγόμενων δίδυμων ελλειμμάτων, δηλαδή των ελλειμμάτων του δημόσιου προϋπολογισμού και των ελλειμμάτων του Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών, τα οποία καθ' όλη τη δεκαετία του 2000 βάδιζαν παράλληλα. Συνεπώς, μία συνολική παρέμβαση εξυγίανσης της ελληνικής οικονομίας όφειλε να συμβάλει

αφενός στην δημοσιονομική εξυγίανση και αφετέρου στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, ώστε να επέλθουν η εσωτερική και εξωτερική ισορροπία.

Με βάση τα παραπάνω τόσο το πρώτο, όσο και τα επόμενα δύο προγράμματα προσαρμογής έθεσαν, ως βραχυπρόθεσμους στόχους:

- Την αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας.
- Τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και τη ρευστότητα της οικονομίας.

Ως μεσοπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι ετέθησαν:

- Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας και η διασφάλιση της εξυπηρέτησης του χρέους,
- η βελτίωση ανταγωνιστικότητας ελληνικής οικονομίας, και
- η αποκατάσταση των εξωτερικών ανισορροπιών.

Ως κύρια μέσα της οικονομικής πολιτικής για την επίτευξη των παραπάνω στόχων επελέγησαν δέσμες μέτρων των κάτωθι κατηγοριών παρέμβασης:

- Η μείωση των δαπανών και η αύξηση των φορολογικών εσόδων του δημόσιου και η σταδιακή αύξηση των πρωτογενών πλεονασμάτων.
- Η εσωτερική υποτίμηση με μείωση αμοιβών εργασίας, κερδών και άλλων εισοδημάτων, με απώτερο στόχο τη μείωση της εσωτερικής κατανάλωσης και των τιμών των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών, ώστε να προωθηθούν η αύξηση των εξαγωγών και η υποκατάσταση των εισαγωγών.
- Το άνοιγμα των αγορών αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και εργασίας, και ένα ευρύ φάσμα αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα, οι οποίες ονομάστηκαν διαρθρωτικές αλλαγές. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε εξ αρχής στην απορρύθμιση της αγοράς εργασίας και στον περιορισμό του ρόλου των εργατικών συνδικάτων.
- Ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων κρατικών επιχειρήσεων και λοιπής δημόσιας περιουσίας.

Οι στόχοι και τα μέσα των προγραμμάτων προσαρμογής προσδιορίζουν τη φιλοσοφία της οικονομικοπολιτικής παρέμβασης, που ακολουθεί την παραδοσιακή συνταγή του ΔΝΤ, αλλά και προσαρμόζεται στο πλαίσιο των θεσμικών και πραγματικών περιορισμών της Ευρωζώνης, εντός της οποίας ένα κράτος μέλος δεν διαθέτει τα μέσα για μία επεκτατική πολιτική στήριξης της ζήτησης και των επενδύσεων μέσω πολιτικών κεϋνσιανού τύπου (Κότιος 2000, Kotios/Roukanas 2013).

Συνεπώς, η οικονομική πολιτική των Μνημονίων είναι μία πολιτική περιορισμού της συνολικής ζήτησης, με παράλληλη ενίσχυση των μηχανισμών και λειτουργιών της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς, δηλαδή ακολουθεί τη φιλοσοφία των «Οικονομικών της Προσφοράς» (Supply Side Economics) της νεότερης φιλελεύθερης παράδοσης (Papadimitriou/Nikiforos/Zezza 2013).

Σύμφωνα με τις προβλέψεις των προγραμμάτων προσαρμογής η υφεσιακή επίδραση της περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής θα ήταν προσωρινή, μιας και σταδιακά θα επενεργούσαν αντικυκλικά, δηλαδή στην κατεύθυνση της οικονομικής μεγέθυνσης, δυναμικές όπως:

- Η εμφάνιση των λεγόμενων «μη κεύθσιανών» αναπτυξιακών επιδράσεων (Alesina/Favero/Giavazzi 2012, Papadimitriou/Nikiforos/Zezza 2013), μέσω της αύξησης της καταναλωτικής ζήτησης λόγω της προσδοκώμενης μελλοντικής μείωσης της φορολογίας, η οποία θα ακολουθούσε μετά την επίτευξη της δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς και μέσω της αύξησης των επενδύσεων λόγω μείωσης του δημόσιου χρέους και, συνεπώς, των επιτοκίων δανεισμού (confidence effect) για καταναλωτικά, στεγαστικά και επιχειρηματικά δάνεια. Παράλληλα, η μείωση της συνολικής κατανάλωσης θα επέτρεπε την αύξηση των συνολικών αποταμιεύσεων και των επενδύσεων.
- Η αύξηση της εξωτερικής ζήτησης και των εξαγωγών μετά τη μείωση των τιμών των εξαγωγών λόγω της εσωτερικής υποτίμησης, καθώς και η αύξηση της εσωτερικής ζήτησης λόγω της υποκατάστασης των εισαγωγών.
- Η αύξηση των επενδύσεων, ιδιαίτερα των άμεσων ξένων επενδύσεων, λόγω της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος που θα επιτυγχάνονταν μέσω των ιδιωτικοποιήσεων, της απελευθέρωσης και απορρύθμισης των αγορών συντελεστών παραγωγής, αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και μέσω του εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα και της βελτίωσης των υπηρεσιών του (Arghyrou /Kontonikas 2010).

Μετά το σκάσιμο της φούσκας του δημόσιου χρέους, όπως δείχνει και η διεθνής εμπειρία, ήταν αναμενόμενη η ύφεση της οικονομίας για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, το οποίο θα το διαδέχονταν μία περίοδος συνεχούς ανάκαμψης, που θα βελτίωνε τις συνθήκες βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους και του λόγου χρέους προς ΑΕΠ.

Η πραγματική εξέλιξη όμως δεν επαλήθευσε αυτήν την προσδοκία. Όπως φαίνεται από το Γράφημα 1, με εξαίρεση το 2014, η χώρα βίωσε μία ύφεση ισχυρότερη της αναμενόμενης, κατά τη διάρκεια της οποίας απώλεσε σωρευτικά πάνω από 25% του ΑΕΠ της, γεγονός που προκάλεσε μεγάλη αύξηση της ανεργίας και την εμφάνιση έντονων κοινωνικών προβλημάτων, ενώ παρά τις σημαντικές προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης, το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, αυξήθηκε αντί να μειωθεί. Ασφαλώς, η κατάσταση σε όλα τα επίπεδα και σε όλους τους δείκτες θα ήταν πολύ καλύτερη εάν η ελληνική οικονομία ανέκαμπε ταχύτερα και σύμφωνα με τις αρχικές υποθέσεις εργασίας αναφορικά με τις αναπτυξιακές δυναμικές της πολιτικής προσαρμογής. Η μη εμφάνιση των αναπτυξιακών επιδράσεων δύναται να οφείλεται σε πολλούς παράγοντες, όπως για παράδειγμα στην πολιτική και μακροοικονομική αστάθεια και αβεβαιότητα, σε συστημικούς κινδύνους όπως το GREXIT, σε καθυστερήσεις στις ιδιωτικοποιήσεις και στις μεταρρυθμίσεις και σε αρνητικούς εξωτερικούς παράγοντες. Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, για πολλούς η παρατεταμένη ύφεση οφείλεται στη ραγδαία συρρίκνωση της εσωτερικής ζήτησης η οποία προκλήθηκε από τη δραστική δημοσιονομική λιτότητα και τη μείωση των πραγματικών αμοιβών εργασίας. Έτσι, η δημοσιονομική λιτότητα με τους υψηλότερους του αναμενόμενου πολλαπλασιαστές έθεσε σε κίνηση έναν υφεσιακό φαύλο κύκλο, όπου η μείωση των κρατικών δαπανών και η αύξηση των φόρων μειώνουν σημαντικά τη συνολική ζήτηση και παραγωγή και συνολικά το ΑΕΠ, γεγονός που επιδεινώνει τη δημοσιονομική κατάσταση και προκαλεί τη λήψη νέων μέτρων λιτότητας που τροφοδοτούν τη συνέχιση του φαύλου κύκλου. Από την άλλη, σημαντική ήταν και η επίδραση στη συνολική ζήτηση και της εσωτερικής υποτίμησης, δηλαδή της μείωσης των πραγματικών αμοιβών εργασίας, η οποία προκάλεσε μείωση των διαθέσιμων εισοδημάτων και επέδρασε θετικά στην αύξηση της ανεργίας, αντί στη μείωσή της (βλέπε Γραφήματα 2 και 3). Όπως δείχνει και σχετική έρευνα (Heimberger 2015), στην ΕΕ όσο μεγαλύτερη ήταν η πτώση των πραγματικών μισθών, τόσο μεγαλύτερη η πτώση της εσωτερικής

ζήτησης και κατά συνέπεια, όσο μεγαλύτερη η πτώση των πραγματικών αμοιβών εργασίας, τόσο υψηλότερη ήταν η ανεργία.

Ως προς το δεύτερο μεσο-μακροπρόθεσμο στρατηγικό στόχο της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της χώρας, τα στοιχεία που παρατίθενται στο σημείο αυτό από σχετικές έρευνες (Kyrkilis/Hazakis 2014) και τις ετήσιες εκθέσεις του World Economic Forum δείχνουν ότι και ο στόχος αυτός, παρά τη δραστική εσωτερική υποτίμηση, εξακολουθεί να απέχει από την πραγμάτωσή του. Όπως φαίνεται και από το Γράφημα 10 μεταξύ των ετών 2005 και 2016 επιδεινώθηκε η ανταγωνιστική θέση της χώρας, καταλαμβάνοντας πλέον το 2016 την 86η θέση ανάμεσα σε 138 χώρες, ενώ το 2008/9 κατείχε την 67η θέση (ανάμεσα σε 134). Επίσης, χαρακτηριστικό είναι ότι επιδείνωση εμφανίζουν οι 10 από τους συνολικά 13 πυλώνες της ανταγωνιστικότητας της χώρας, με ιδιαίτερα δυσμενείς να είναι οι δείκτες Αποτελεσματικότητα χρηματοπιστωτικών αγορών, Μακροοικονομική σταθερότητα, Αποτελεσματικότητα αγορών εργασίας Αποτελεσματικότητα αγορών αγαθών και Θεσμοί.

Τέλος, αναφορικά με τον τρίτο στρατηγικό στόχο της αποκατάστασης της εξωτερικής ισορροπίας παρατηρείται (Γράφημα 4) ότι μετά το 2010 εξαλείφθηκαν σταδιακά τα μεγάλα εξωτερικά ελλείμματα. Μάλιστα το έτος 2015 η χώρα εμφάνισε μικρό πλεόνασμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών.

Όμως, η εξέλιξη αυτή δεν οφείλετο στην αύξηση των εξαγωγών μέσω αύξησης της ανταγωνιστικότητάς ή στην υποκατάσταση των εισαγωγών, αλλά πρωτίστως στη μεγάλη μείωση των εισαγωγών, η οποία οφείλεται αποκλειστικά στην μείωση της εισαγωγικής ζήτησης λόγω της εσωτερικής υποτίμησης και της εσωτερικής ύφεσης. Επιπροσθέτως, ιδιαίτερα ανησυχητικό είναι το φαινόμενο της μείωσης των εξαγωγών σε ορισμένα έτη παρά τη σχετική ανάκαμψη του διεθνούς εμπορίου, γεγονός που υποδηλώνει μάλλον τη χειροτέρευση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και όχι της βελτίωσής της.

Συμπερασματικά, με βάση τα ανωτέρω διαπιστώνεται ότι η οικονομική πολιτική των προγραμμάτων προσαρμογής δεν πέτυχε τους κεντρικούς στόχους που έθεσε, όπως ήταν η ανάκαμψη της οικονομίας και η διασφάλιση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και η εξωτερική ισορροπία μέσω της αύξησης της εξωτερικής ζήτησης.

Στο σημείο αυτό τίθεται το ερώτημα κατά πόσο οι χρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και ορισμένες χρόνιες παθολογίες του ελληνικού οικονομικού συστήματος συνέβαλαν στην αποτυχία επίτευξης των στρατηγικών στόχων της πολιτικής προσαρμογής και ιδιαίτερα στους στόχους της ανταγωνιστικότητας και της ανάκαμψης.

## **Ο ρόλος των διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας**

### Η κυριαρχία της κατανάλωσης έναντι των αποταμιεύσεων και των επενδύσεων

Η σημαντική οικονομική μεγέθυνση που παρατηρήθηκε μετά την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ οφείλονταν πρωτίστως στην αύξηση της εσωτερικής καταναλωτικής ζήτησης, την οποία τροφοδοτούσαν οι δανειακές εισροές και τα χαμηλά πραγματικά επιτόκια. Αντιθέτως, κατά την ίδια περίοδο παρατηρήθηκε μείωση των αποταμιεύσεων και των επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ. Μετά την έναρξη της κρίσης και την εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής εξέλειπε

η δυνατότητα εξωτερικής χρηματοδότησης της κατανάλωσης και επήλθε το τέλος του demand driven growth. Συνεπώς, το ζητούμενο ήταν και είναι η μεταφορά πόρων από την κατανάλωση στις επενδύσεις, προκειμένου να ενισχυθεί η παραγωγική βάση της χώρας. Όπως δείχνουν τα σχετικά στοιχεία μετά το 2010, η συνολική κατανάλωση, παρά τη μείωσή της, εξακολουθεί να κινείται σε πολύ υψηλά επίπεδα ως προς το ΑΕΠ, ενώ οι συνολικές αποταμιεύσεις και οι επενδύσεις εξακολουθούν να αποτελούν χαμηλά ποσοστά του ΑΕΠ. Όπως δείχνουν και τα Γραφήματα 3 και 5, στη διαμόρφωση του ΑΕΠ εξακολουθεί να κυριαρχεί η κατανάλωση, ενώ λόγω της ύφεσης αυξήθηκε η σημασία της μείωσης των εισαγωγών. Συμπερασματικά, η πολιτική προσαρμογής μείωσε μεν τη συνολική κατανάλωση, δεν αύξησε όμως το ποσοστό των επενδύσεων ως προς το ΑΕΠ, με αποτέλεσμα να συντηρείται σε μεγάλο βαθμό το προηγούμενο υπόδειγμα οικονομικής μεγέθυνσης.

Στην κατεύθυνση αυτή σημαντικός ήταν και ο ρόλος της πιστωτικής συρρίκνωσης. Η νομισματική πολιτική στην Ελλάδα, στην πράξη, υπήρξε περιοριστική, με αποτέλεσμα τη μείωση των καταθέσεων, τη φυγή κεφαλαίων, τα προβλήματα των τραπεζών, τα υψηλά επιτόκια και τελικά το ίδιο το κλείσιμο των τραπεζών και την επιβολή μέτρων περιορισμού της κίνησης κεφαλαίων (capital controls). Ένα από τα αποτελέσματα της ελληνικής κρίσης ήταν οι επαναλαμβανόμενες εκροές καταθέσεων εξαιτίας της πολιτικής αβεβαιότητας και των αρνητικών προοπτικών της ελληνικής οικονομίας. Τις περιόδους πολιτικής και οικονομικής αστάθειας και, κυρίως, επιβολής φορολογικών και δημοσιονομικών μέτρων παρατηρήθηκε μία τάση φυγής των ιδιωτικών κεφαλαίων. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον «στραγγαλισμού» της ρευστότητας (credit crunch) είναι αδύνατη η χρηματοδότηση της οικονομίας και εν τέλει η ανάκαμψη. Η δραστική μείωση της ρευστότητας της ελληνικής οικονομίας προκάλεσε με τη σειρά της έναν πιστωτικό υφεσιακό φαύλο κύκλο: Η μείωση της ρευστότητας προκαλεί ύφεση, η οποία με τη σειρά της δυσχεραίνει την εξυπηρέτηση των δανείων και προκαλεί φυγή των κεφαλαίων, και κατά συνέπεια επιδεινώνει περαιτέρω την κατάσταση ρευστότητας, προκαλώντας νέα ύφεση κ.ο.κ.

Τέλος, η μείωση των προγράμματος δημοσίων επενδύσεων και η μη αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων του ΕΣΠΑ επέτειναν την υφεσιακή πορεία της οικονομίας. Η διατήρηση των δημοσίων επενδύσεων σε υψηλό επίπεδο και η αναδιάρθρωση των δαπανών του ΕΣΠΑ υπέρ των ιδιωτικών επενδύσεων, της εξωστρεφούς επιχειρηματικότητας και της κοινωνικής πρόνοιας θα μπορούσαν να λειτουργήσουν αντικυκλικά.

### Η εσωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας και η χαμηλή ελαστικότητα της παραγωγής

Η εσωτερική υποτίμηση στην Ελλάδα, όπως και στις υπόλοιπες χώρες με προγράμματα προσαρμογής, εφαρμόστηκε προκειμένου να υπάρξει αύξηση των εξαγωγών και υποκατάσταση των εισαγωγών, ώστε να επέλθει αντιστάθμιση της μείωσης της εσωτερικής ζήτησης και να υπερκεραστούν οι απώλειες παραγωγής. Όπως δείχνουν τα σχετικά στοιχεία, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες χώρες, στην περίπτωση της Ελλάδας η εσωτερική υποτίμηση συνέβαλε στη συρρίκνωση της ζήτησης και της παραγωγικής δραστηριότητας, δεν επέφερε όμως το επιθυμητό αποτέλεσμα της αύξησης των εξαγωγών, παρά μόνον τη μείωση των εισαγωγών. Το ερώτημα που προκύπτει είναι γιατί παρά τη σημαντική μείωση των πραγματικών αμοιβών εργασίας και την μείωση της πραγματικής σταθμισμένης συναλλαγματικής ισοτιμίας δεν αυξήθηκαν οι ελληνικές εξαγωγές (βλ. Γράφημα 6). Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων διαπιστώνονται οι εξής λόγοι:

Πρώτον, σημαντικό μέρος της μείωσης των μισθών κάλυψε τις υπερβολικές αυξήσεις στους πραγματικούς μισθούς που έλαβαν χώρα πριν την κρίση. Έτσι, ουσιαστική πραγματική μείωση παρατηρείται μετά το 2012.

Δεύτερον, η μείωση των αμοιβών εργασίας δεν επέφερε ουσιαστική μείωση των τιμών των εξαγωγών της χώρας (Γράφημα 7), είτε γιατί αυξήθηκαν άλλα στοιχεία του κόστους παραγωγής και υπερκάλυψαν τις μειώσεις των αμοιβών εργασίας, είτε γιατί οι επιχειρήσεις διατήρησαν τις τιμές τους αυξάνοντας την κερδοφορία τους.

Τρίτον, η εσωστρεφής δομή της εσωτερικής παραγωγής, στην οποία κυριαρχούν μη εμπορεύσιμοι διεθνώς κλάδοι των υπηρεσιών, καθώς και παραδοσιακοί κλάδοι στην μεταποίηση και στις υπηρεσίες δεν διαθέτουν εξαγωγικό προσανατολισμό. Το ποσοστό της μεταποίησης στο ΑΕΠ, η οποία παράγει διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά είναι ιδιαίτερα χαμηλό, ενώ παράλληλα κυρίαρχη είναι η θέση κλάδων με χαμηλή τεχνολογική εισροή και διεθνή ανταγωνιστικότητα. Παράλληλα, οι ελληνικές επιχειρήσεις παραγωγής και εμπορίας είναι από τις λιγότερο ενταγμένες σε διεθνή δίκτυα παραγωγής και διάθεσης, με αποτέλεσμα να μη μπορούν να επωφεληθούν από τη διεθνή διασπορά της παραγωγής και από την ένταξη σε διεθνείς αλυσίδες πωλήσεων.

Τέταρτον, η δομή των ελληνικών επιχειρήσεων, που λόγω μεγέθους εμποδίζει την ανάληψη διεθνούς δραστηριότητας. Ειδικότερα, η Ελλάδα διαθέτει μεγάλο αριθμό αυτοαπασχολούμενων, άνω του 30%, το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ, καθώς και το υψηλότερο ποσοστό μικρών επιχειρήσεων, με 1-9 απασχολούμενους, στο σύνολο των επιχειρήσεων. Τόσο οι αυτοαπασχολούμενοι όσο και οι ΜΜΕ έχουν προσανατολισμό την εσωτερική αγορά και όχι τη διεθνή. Μετά την κρίση, οι ΜΜΕ αποδείχθηκαν μη ικανές, λόγω των περιορισμών σε οικονομικούς πόρους, στελέχη και εμπειρία να στραφούν στις εξαγωγές. Σημειωτέων, ότι δεν εφαρμόστηκε μια πολιτική δημιουργίας δικτύων και συστάδων με εξαγωγικό προσανατολισμό, ειδικά στους κλάδους που επλήγησαν περισσότερο και εμφανίζουν σημαντικό βαθμό υποαπασχόλησης των παραγωγικών τους εγκαταστάσεων (π.χ. κλάδοι παραγωγής δομικών υλικών, κατασκευαστικές επιχειρήσεις, επιχειρήσεις παραγωγής καταναλωτικών προϊόντων διαρκείας όπως έπιπλα).

Πέμπτον, η κλαδική και γεωγραφική δομή του εξωτερικού εμπορίου δεν είναι ευνοϊκή για μια δυναμική αύξηση των εξαγωγών. Αφενός γιατί η χώρα έχει χαμηλή εξαγωγική εξειδίκευση και ανταγωνιστικότητα με εξαίρεση τους κλάδους του τουρισμού και των ναυτιλιακών μεταφορών, και αφετέρου γιατί σημαντικό μέρος των εξαγωγών της διοχετεύονται σε χώρες με λιγότερο δυναμικές εσωτερικές αγορές.

Έκτον, η αύξηση των εξαγωγών προϋποθέτει την ύπαρξη εξαγωγικών πιστώσεων. Όμως, μετά την έναρξη της κρίσης και προοδευτικά υπήρξε μεγάλη συρρίκνωση των πιστώσεων αυτών. Ειδικότερα, μεταξύ 2010 και 2016 οι πιστώσεις για εμπορικούς σκοπούς υπέστησαν μείωση κατά 45%.

Συμπερασματικά, στην Ελλάδα δεν παρατηρήθηκε αύξηση των εξαγωγών, όπως συνέβη στις άλλες χώρες σε κρίση, με συνέπεια την απουσία μιας εξισορροπητικής επίδρασης στη συρρίκνωση της εσωτερικής ζήτησης (Γράφημα 8).

#### Συστημικοί παράγοντες της χαμηλούς διεθνούς επενδυτικής ανταγωνιστικότητας

Μία χρόνια αδυναμία της Ελλάδας είναι ο χαμηλός βαθμός διεθνούς επενδυτικής ανταγωνιστικότητας. Η χώρα, σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ, αλλά και χώρες της



νοτιοανατολικής Ευρώπης, εμφανίζει διαχρονικά αδυναμία στην προσέλκυση διεθνών επενδύσεων. Έτσι, κατά το διάστημα 2004-2010, ο ετήσιος μ.ο. των εισροών ΑΞΕ (FDI) στην Ελλάδα ανέρχονταν μόλις στο 1% του ΑΕΠ της. Για την ΕΕ ο αντίστοιχος μ.ο. ήταν 3,7%, ενώ για τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης 2%. Επίσης, όπως φαίνεται και από το Γράφημα 9, η Ελλάδα υστερεί σημαντικά στην προσέλκυση ΑΞΕ έναντι άλλων χωρών που εφήρμοσαν προγράμματα προσαρμογής (π.χ. Ιρλανδία, Πορτογαλία) ή αντιμετώπισαν προβλήματα χρηματοδότησης (Ισπανία).

Οι χαμηλές επιδόσεις της Ελλάδας στην προσέλκυση επενδύσεων, οι οποίες προϋπήρχαν της κρίσης του 2009, οφείλονται σε ενδογενείς συστημικούς και πολιτικούς παράγοντες οι οποίοι δρουν ανασταλτικά, σε ένα διεθνές ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον. Αυτοί οι ανασταλτικοί παράγοντες των ΑΞΕ στην Ελλάδα αποτυπώνονται σε διεθνείς μελέτες και εκθέσεις.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το The Global Competitiveness Report του World Economic Forum (Γράφημα 10) η συνολική ανταγωνιστική θέση της Ελλάδας μετά το 2004 και μέχρι το 2012 επιδεινώνεται σημαντικά, εν συνεχεία βελτιώνεται ελαφρώς τα έτη 2013-2015, ενώ το 2016 χειροτερεύει και πάλι καταλαμβάνοντας την 86η θέση μεταξύ 138 χωρών. Όσον αφορά στους επί μέρους δείκτες, οι οποίοι αποτυπώνουν την κατάσταση σε σημαντικές συνιστώσες του οικονομικού συστήματος, διαπιστώνεται ότι παρά την μικρή βελτίωση των περισσότερων εξ αυτών τα τελευταία χρόνια, εξακολουθούν να βρίσκονται σε πολύ χειρότερη θέση σε σχέση με τους δείκτες προ της κρίσης και κατά συνέπεια συνεχίζουν να δρουν αποθαρρυντικά για τους επενδυτές. Παρά την επταετή πολιτική προσαρμογής και μεταρρυθμίσεων, οι δείκτες που αναφέρονται στην αποδοτικότητα (efficiency) των αγορών εργασίας και αγαθών, καθώς και στη λειτουργία των θεσμών εξακολουθούν να είναι ιδιαίτερα δυσμενείς. Το ίδιο ισχύει και για τη λειτουργία του ελεύθερου ανταγωνισμού και της οικονομίας της αγοράς. Όπως δείχνει το Γράφημα 11, υπάρχουν ακόμη πολλά εμπόδια στον ανταγωνισμό είτε λόγω μεγάλης συγκέντρωσης σε ορισμένες αγορές, είτε λόγω της υπερβολικής ρύθμισης ή της αναποτελεσματικότητας των αρχών για την προστασία του ανταγωνισμού.

Στο Γράφημα 12 αποτυπώνονται οι πλέον προβληματικοί παράγοντες για την ανάληψη επιχειρηματικής δράσης και ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα, σύμφωνα με την έρευνα του World Economic Forum. Έτσι, για το 2016 διαπιστώνεται ότι ως το σοβαρότερο πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας για τους επενδυτές είναι η πολιτική αστάθεια και ακολουθούν οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές και η γραφειοκρατία. Σημειώνεται ότι οι δύο πρώτοι προβληματικοί παράγοντες δεν υπήρχαν πριν από την κρίση.

Ομοίως, από το Γράφημα 13 συνάγεται ότι σύμφωνα με την έκθεση Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας, υπήρξε βελτίωση του σχετικού δείκτη μετά το 2011, όμως μετά το 2015 εμφανίζει στασιμότητα σε ένα σχετικά αρνητικό επίπεδο.

Επιπροσθέτως, όσον αφορά στη διαφθορά, η οποία αυξάνει τις δαπάνες του δημοσίου, ενισχύει την παραοικονομία και αποθαρρύνει τους επενδυτές, διαπιστώνεται (Γράφημα 13) ότι ο δείκτης του 2016 είναι ο ίδιος με το δείκτη του 2006, δηλαδή ένας από τους σημαντικότερους γενεσιουργούς παράγοντες της ελληνικής κρίσης δεν εμφάνισε καμία βελτίωση, παρά τις όποιες προσπάθειες στο πλαίσιο της πολιτικής προσαρμογής.

Από τα παραπάνω συνάγεται, ότι διαχρονικά, οι θεσμοί, η υπερ-ρύθμιση, η γραφειοκρατία, η διαφθορά, η ακαμψία των αγορών, η φορολογία, αποτελούν τους κύριους αρνητικούς παράγοντες της διενέργειας επενδύσεων στην Ελλάδα. Μετά την έναρξη της κρίσης, στους παράγοντες αυτούς

προστέθηκαν τα προβλήματα στη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων και η αστάθεια του πολιτικού και μακροοικονομικού περιβάλλοντος. Δηλαδή, η πολιτική προσαρμογής όχι μόνον δεν επέφερε βελτίωση των προσδιοριστικών παραγόντων των επενδύσεων, αλλά τουναντίον διατήρησε σε υψηλό επίπεδο τους ήδη αρνητικούς δείκτες, ενώ συγχρόνως εμφανίστηκαν πρόσθετα αντικίνητρα για τους επενδυτές, τη στιγμή που λόγω της ύφεσης και των χρηματοδοτικών προβλημάτων, σημαντικές επενδύσεις δύναται να προέλθουν πρωτίστως από το εξωτερικό. Αυτό δείχνει και η εμπειρία άλλων χωρών. Για παράδειγμα, οι άλλες χώρες της κρίσης της ΕΕ κατόρθωσαν και μέσω της προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων να στηρίξουν την ανάκαμψή τους και να εξέλθουν των προγραμμάτων προσαρμογής.

#### Οι χρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες των δημόσιων οικονομικών

Ο εκτροχιασμός των δημοσίων οικονομικών της Ελλάδας και η κρίση χρέους είναι συμπτώματα μιας ασθένειας του ελληνικού πολιτικού και οικονομικού συστήματος, με βαθύτερα δημοσιονομικής φύσεως αίτια. Καταρχάς, το πολιτικό σύστημα έχει μία εγγενή ενδοτικότητα στις πιέσεις για παροχές των οργανωμένων ομάδων συμφέροντος, όπως είναι τα εργατικά συνδικάτα, οι κρατικές επιχειρήσεις, οι κρατικοδίαιτες ιδιωτικές επιχειρήσεις καθώς και διάφορες άλλες κοινωνικές ομάδες. Από την άλλη, υπάρχουν χρόνια προβλήματα στην οργάνωση και λειτουργία του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, αλλά και της διοικητικής δικαιοσύνης. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η πολυνομία και πολυπλοκότητα της φορολογικής νομοθεσίας, σε συνδυασμό με τους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές συνιστά ένα περαιτέρω αίτιο της περιορισμένης εισπραχίας φόρων. Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι από το 1975 μέχρι το 2016 έχουν ψηφιστεί πάνω από 250 φορολογικά νομοσχέδια και έχουν εκδοθεί περ. 115.000 υπουργικές φορολογικές αποφάσεις, τα οποία όχι μόνον δεν βελτίωσαν το φορολογικό σύστημα της χώρας, αλλά τουναντίον το κατέστησαν περισσότερο αδιαφανές, αναποτελεσματικό και κοστοβόρο στη διαχείρισή του. Μετά την έναρξη της κρίσης και την εμβάθυνση της ύφεσης εμφανίστηκε και το φαινόμενο της αδυναμίας πληρωμών βεβαιωμένων φόρων και της απόδοσης των εισπράξεων των επιχειρήσεων των έμμεσων φόρων. Τη μεγαλύτερη όμως επίδραση στη δημιουργία του δημόσιου χρέους έχουν δύο βαθύτερα αίτια που σχετίζονται με τις υπερβολικές δαπάνες και την απώλεια εσόδων και τα οποία αποτέλεσαν εξ αρχής πεδία παρέμβασης της πολιτικής προσαρμογής. Το ερώτημα που τίθεται στο σημείο αυτό, είναι εάν υπήρξε αποτελεσματική αντιμετώπιση των αιτιών αυτών.

Το πρώτο αίτιο, που συνιστά μία χρόνια αδυναμία των δημόσιων οικονομικών της Ελλάδας, είναι οι υψηλές δαπάνες για την κοινωνική ασφάλιση και ειδικότερα για συντάξεις. Λόγω μιας σειράς από παθογένειες του ασφαλιστικού συστήματος όπως είναι η εισφοροδιαφυγή, η μαύρη εργασία, η ανεργία, ο συγκριτικά υψηλός αριθμός συνταξιούχων και, προ πάντων, το υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης, δηλαδή το ποσοστό του εισοδήματος των εργαζομένων που καταβάλλεται ως σύνταξη όταν συνταξιοδοτούνται και όπου η Ελλάδα το 2009 κατείχε την 1η θέση μεταξύ των χωρών της ΕΕ, τα ασφαλιστικά ταμεία εμφανίζουν παραδοσιακά ελλείμματα, τα οποία καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Αυτό είχε ως συνέπεια να αυξηθούν σημαντικά οι συνολικές δημόσιες δαπάνες για συντάξεις (συντάξεις των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα και επιχορηγήσεις προς τα ασφαλιστικά ταμεία), όπως φαίνεται και από το Γράφημα 14. Το μεγαλύτερο όμως πρόβλημα του ασφαλιστικού συστήματος της Ελλάδας είναι η κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων μέσω κρατικής επιχορήγησης. Το 2000 η επιχορήγηση ήταν 4,8 δισ. Ευρώ (3,3% του ΑΕΠ), ενώ το 2009 έφτασε τα 17 δισ. Ευρώ (7,2% του ΑΕΠ), προκαλώντας μία μόνιμη αιτία αύξησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και αύξησης του δημόσιου χρέους.

Κατά τη 10ετία 2000-2009, ο Κρατικός Προϋπολογισμός επιχορήγησε τα Ταμεία με 98 δις. Ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 61% της αύξησης του δημόσιου χρέους την ίδια περίοδο, αναγορεύοντας έτσι το ασφαλιστικό ζήτημα στο σημαντικότερο γενεσιουργό παράγοντα της κρίσης του 2009/10. Για τη 15ετία 2000-2016, το ποσό της επιχορήγησης των Ταμείων ανέρχεται σε 191 δις. Ευρώ, δηλαδή το 58% του υφιστάμενου δημόσιου χρέους (τέλος 2016). Μετά την έναρξη των προγραμμάτων προσαρμογής καταβλήθηκε προσπάθεια μείωσης της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης, η οποία όμως παραμένει σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ σε πολύ υψηλά επίπεδα. Έτσι, το 2014 η συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη ανέρχονταν σε 15,3% του ελληνικού ΑΕΠ, όταν ο μ.ο. των χωρών του ΟΟΣΑ ήταν 7,9% του ΑΕΠ. Σε πολύ υψηλά επίπεδα εξακολουθεί να βρίσκεται και η ετήσια κρατική επιχορήγηση των ασφαλιστικών Ταμείων. Μάλιστα, όπως φαίνεται και από το Γράφημα 14, παρά την ελαφρά μείωση μετά το 2013, στον κρατικό προϋπολογισμό του 2017 προβλέπεται αύξηση των επιχορηγήσεων στο 8,8% του ΑΕΠ.

Η υψηλή δημόσια δαπάνη για συντάξεις δεν επιβαρύνει μόνον τον κρατικό προϋπολογισμό, δυσχεραίνοντας την κάλυψη των ελλειμμάτων και την εξυπηρέτηση του χρέους. Έχει και σημαντικές αναπτυξιακές επιδράσεις, μιας και στρεβλώνει την κατανομή των πόρων υπέρ της κατανάλωσης και κατά των επενδύσεων και της οικονομικής ανάπτυξης. Επίσης, η συνεχής αύξηση των εισφορών και των φόρων για την κάλυψη των ελλειμμάτων των Ταμείων, μειώνει τα διαθέσιμα εισοδήματα των εργαζομένων και, συνεπώς, τη ζήτηση, την αποταμίευση και τη διάθεση για εργασία, ενώ ενισχύει την άτυπη οικονομία, την εισφοροδιαφυγή και φοροδιαφυγή, καθώς και την μετανάστευση των νέων. Συνεπώς, η ριζική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού είναι βασική προϋπόθεση για να εξέλθει η χώρα από τον υφεσιακό φαύλο κύκλο.

Το δεύτερο διαχρονικό αίτιο της υπερχρέωσης του δημοσίου έχει να κάνει με την παραοικονομία και τη φοροδιαφυγή. Ο περιορισμός της φοροδιαφυγής αποτελεί διακηρυγμένο στόχο κάθε ελληνικής κυβέρνησης και μία από τις κεντρικές επιδιώξεις της πολιτικής προσαρμογής. Και αυτό, επειδή η φοροδιαφυγή δεν συνιστά μόνον αίτιο της απώλειας εσόδων για το κράτος και τα ασφαλιστικά ταμεία. Τομείς της οικονομίας με μεγάλη δυνατότητα φοροδιαφυγής όπως είναι τα ελεύθερα επαγγέλματα και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις, κυρίως του τομέα των καταναλωτικής υπηρεσιών, προσελκύουν συνεχώς οικονομικούς πόρους, μειώνοντας έτσι την παραγωγική δυναμικότητα της οικονομίας και ενισχύοντας την εσωστρέφειά της. Επίσης, η φοροδιαφυγή προκαλεί άνισες συνθήκες στον ανταγωνισμό, δεδομένου ότι οι φοροδιαφεύγοντες αποκτούν πλεονέκτημα στο τελικό κόστος και στην τιμή των αγαθών και υπηρεσιών τους. Αυτό είναι πιθανό να οδηγήσει σε μιμητικές συμπεριφορές προκειμένου να αποφευχθεί έξοδος από την αγορά των επιχειρήσεων που καταβάλουν φόρους.

Η πλήρης μέτρηση της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής είναι ένα σχεδόν αδύνατο εγχείρημα. Για το λόγο αυτό, όλες οι σχετικές μελέτες τονίζουν ότι πρόκειται για μία προσέγγιση του φαινομένου και όχι για ακριβή αποτύπωση. Το Γράφημα 15 δείχνει την εξέλιξη της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα πριν και μετά την κρίση. Η εξέλιξη μετά το 2010 δείχνει μία μικρή αποκλιμάκωση των φαινομένων αυτών. Παρόλα αυτά, και σε σύγκριση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, η Ελλάδα παραμένει στον κύκλο των χωρών με την υψηλότερη παραοικονομία και φοροδιαφυγή. Μία πρόσφατη έρευνα εκτιμά ότι η φοροδιαφυγή (2015) κινείται μεταξύ 6% και 9% του ΑΕΠ και οδηγεί σε ετήσια απώλεια εσόδων του κράτους ύψους 16 δις ευρώ. Τα διαφεύγοντα αυτά έσοδα θα ήταν ικανά να καλύψουν τους μισθούς που καταβάλλει το δημόσιο (15 δις) ή να υπερκαλύψει τις ετήσιες ανάγκες εξυπηρέτησης του χρέους. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα όλες οι προσπάθειες αύξησης των εσόδων του κράτους και των ασφαλιστικών ταμείων να επιβαρύνουν υπέρμετρα τις επιχειρήσεις και τους εργαζόμενους που δεν έχουν τη

δυνατότητα απόκρυψης εισοδημάτων. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την ύφεση εξηγεί τη συνεχή αύξηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο.

Σύμφωνα με τις σχετικές έρευνες η παραοικονομία και υψηλή φοροδιαφυγή στην Ελλάδα οφείλονται σε ένα ευρύτατο φάσμα αιτιών που σχετίζονται με την πολυνομία και πολυπλοκότητα του φορολογικού συστήματος, την ανασφάλεια δικαίου, τους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές, την ανυπαρξία πολιτικής βούλησης για την αντιμετώπιση του φαινομένου, σε ελλείψεις επαρκούς τεχνολογικής και οργανωτικής υποδομής της φορολογικής διοίκησης, στη γραφειοκρατία, στον υπερβολικά μεγάλο αριθμό αυτοαπασχολούμενων και πολύ μικρών επιχειρήσεων, καθώς και σε πολιτισμικούς παράγοντες όπως είναι η στάση των πολιτών έναντι του κράτους και η φορολογική ηθική.

Με βάση τα παραπάνω ευκόλως συνάγεται ότι η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής δεν έχει επιτευχθεί παρά τις όποιες προσπάθειες και, συνεπώς, για την επίλυση του δημοσιονομικού προβλήματος θα πρέπει να εφαρμοστεί μία συνεκτική στρατηγική που θα δίνει έμφαση σε μέτρα θεραπείας των αιτιών, όπως είναι η μείωση των συντελεστών φορολογίας, η χρήση πλαστικού χρήματος και ηλεκτρονικής τιμολόγησης, οι αυστηρότεροι φορολογικοί έλεγχοι και οι αυστηρότερες κυρώσεις, η βελτίωση της τεχνολογίας και οργάνωση των φορολογικών αρχών, η στελέχωση αυτών, η δημιουργία ενός σταθερού και απλοποιημένου φορολογικού συστήματος, η ενίσχυση της φορολογικής συνείδησης και η αλλαγή του παραγωγικού προτύπου της χώρας.

## **Συμπεράσματα**

Αφετηρία για την παραπάνω ανάλυση αποτέλεσε η παρατεταμένη ύφεση στην Ελλάδα, η οποία ήταν μακρύτερη και βαθύτερη του αναμενόμενου. Δεν υπάρχει καμία αμφισβήτηση ότι η πολιτική δημοσιονομικής και εισοδηματικής λιτότητας, σε συνδυασμό με την πολιτική αβεβαιότητα και τις καθυστερήσεις στις μεταρρυθμίσεις, αποτέλεσαν σημαντικά αίτια της ύφεσης. Η μέχρι τώρα εφαρμοσθείσα πολιτική προσαρμογής εστίασε πρωτίστως στη δημοσιονομική εξυγίανση και στην εσωτερική υποτίμηση και μεσομακροπρόθεσμα σε μία σειρά από θεσμικές και οργανωσιακές μεταρρυθμίσεις του κράτους και της οικονομίας. Η ανάλυση του μίγματος της οικονομικής πολιτικής που εφαρμόστηκε μέσω των Μνημονίων, εστίασε εξ αρχής περισσότερο στην αντιμετώπιση των συμπτωμάτων της κρίσης και λιγότερο στην ριζική αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της. Στα αίτια αυτά συμπεριλαμβάνονται καταρχάς οι διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας όπως είναι η περιορισμένη παραγωγική και καινοτομική δυναμικότητα, η υπερίσχυση παραδοσιακών κλάδων χαμηλής έντασης γνώσης και τεχνολογίας, η εσωστρέφεια του παραγωγικού συστήματος, με συνέπεια το χαμηλό ποσοστό των εξαγωγών σε μη δυναμικές αγορές και την περιορισμένη ένταξη των ελληνικών επιχειρήσεων σε διεθνείς αλυσίδες παραγωγής και διανομής. Ο σχηματισμός του ΑΕΠ στηρίζονταν επί δεκαετίες στην εσωτερική κατανάλωση και λιγότερο στις επενδύσεις. Επιπροσθέτως, μία σειρά από αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία του πολιτικού και οικονομικού συστήματος όπως είναι η πελατειακή λειτουργία του κράτους, η διαφθορά, η γραφειοκρατία, η υπερβολική ρύθμιση, η ακαμψία των αγορών, ο μειωμένος εσωτερικός ανταγωνισμός, η πολυνομία και η ανασφάλεια δικαίου, το ασταθές και πολύπλοκο φορολογικό σύστημα και τα εμπόδια στην ανάληψη επιχειρηματικής δράσης αποτέλεσαν ισχυρούς ανασταλτικούς παράγοντες για τις επενδύσεις, την επιχειρηματικότητα και την ανταγωνιστικότητα πολλά έτη πριν την κρίση του 2009. Τέλος, η επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών και η υπερχρέωση οφείλονταν πρωτίστως σε δύο χρόνιες

παθογένειες της δημόσιας οικονομίας, όπως στις υπερβολικές δαπάνες και στις κρατικές επιχορηγήσεις στο ασφαλιστικό σύστημα και στην υψηλή φοροδιαφυγή.

Από την εξέταση όλως των παραπάνω διαρθρωτικών και συστημικών αδυναμιών που αποτέλεσαν τα βαθύτερα αίτια της κρίσης διαπιστώνεται ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία αυτές εξακολουθούν να υφίστανται, παρά την οριακή βελτίωση ορισμένων εξ αυτών, και να εμποδίζουν την έξοδο από την ύφεση και την είσοδο της χώρας σε μια νέα εποχή με σύγχρονους θεσμούς και ανταγωνιστική οικονομία. Κατά συνέπεια, η πολιτική προσαρμογής δεν θα βοηθήσει τη χώρα να μπει σε τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης, εάν δεν επιλύσει τις χρόνιες διαρθρωτικές αδυναμίες και παθογένειες της ελληνικής οικονομίας και δημόσιας διοίκησης. Η εμμονή σε πολιτικές μακροοικονομικής προσαρμογής, που είναι πράγματι αναγκαίες, δεν αρκεί για την οριστική επίλυση του ελληνικού ζητήματος. Η χώρα χρειάζεται μια ισχυρή διαρθρωτική πολιτική που θα την βοηθήσει να αποκτήσει ένα νέο μοντέλο παραγωγής, το οποίο θα στηρίζεται στην εξωστρέφεια, στην καινοτομία και στην υγιή επιχειρηματικότητα και ένα εσωτερικό οικονομικό σύστημα με λειτουργούσες αγορές, με σταθερούς και διαφανείς θεσμούς και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση.

## Βιβλιογραφία

- Alesina, A. and Perotti R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects. *International Monetary Fund Staff Papers*, 44 (2), 210-248.
- Argyrou M. G. (2015). On Greek Crisis, Growth, Market-access and Debt-forgiveness. *CESifo DICE Report 1*, 33-38.
- Artavanis, N.T., A. Morse and M. Tsoutsoura (2015). Measuring Income Tax Evasion Using Bank Credit: Evidence from Greece. *The Quarterly Journal of Economics*, 131 (2), 739-798.
- Bitzenis, A., V. Vlachos, F. Schneider (2016). An exploration of the Greek shadow economy: Can its transfer into the official economy provide economic relief amid the crisis?" *Journal of Economic Issues*, 50 (1), 165-196.
- Blanchard, O. and D. Leigh (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. *American Economic Review*, 103(3), 117-20.
- Brenke, K. (2012). Die griechische Wirtschaft braucht eine Wachstumsstrategie. *DIW Wochenbericht 5*, 3-15.
- Ernst & Young (2016). Tax Evasion in Greece (in Greek). [http://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2016/06/tex\\_evasion\\_version\\_240616\\_2.pdf](http://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2016/06/tex_evasion_version_240616_2.pdf)
- European Commission (2010). The Economic Adjustment Programme for Greece. *European Economy Occasional Papers*, No 61. Brussels.
- European Commission (2012). The Second Economic Adjustment Programme for Greece. *European Economy Occasional Papers*, No 94. Brussels.
- European Commission (2015). Third Memorandum of Understanding. <http://online.wsj.com/public/resources/documents/greecedoc.pdf>

- European Commission (2016). Supplemental Memorandum of Understanding. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/pdf/s mou\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/s mou_en.pdf)
- Foster-McGregor, N. and R. Stehrer (2013). Value added content of trade: A comprehensive approach. *Economics Letters*, 120, 354-357.
- Foster, N., R. Stehrer and M. Timmer (2013). International Fragmentation of Production, Trade and Growth: Impacts and Prospects for EU Member States. *Economic Papers* 484. European Commission, Brussels.
- Galenianos M. (2015). The Greek Crisis: Origins and Implications. *Crisis Observatory Research Paper No 16*. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP). Athens.
- Giavazzi, F. and M. Pagano (1996). Non-keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience. *Swedish Economic Policy Review*, 3 (1), 67-103.
- Gligorov, V. (2016). The Transfer and Adjustment Problems in the Balkans. *The wiiw Balkan Observatory, Working Papers 125*. The Vienna Institute for International Economic Studies. Vienna.
- Gros, D. (2015). Where is the credit crunch in Greece? CEPS Commentary. [https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Commentary%20Credit%20Crunch%20Greece%20D%20Gros\\_0.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20Commentary%20Credit%20Crunch%20Greece%20D%20Gros_0.pdf)
- Haliassos, M. (2015). Greece: Are we missing the reform opportunity of the crisis? <http://voxeu.org/article/greece-seizing-crisis-s-reform-opportunities-structural>
- Hanzl-Weiss, D. and M. Landesmann (2016). Correcting External Imbalances in the European Economy. *Research Report 410*. The Vienna Institute for International Economic Studies. Vienna.
- Heimberger, P. (2016). Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area? *Working paper 130*. The Vienna Institute for International Economic Studies. Vienna.
- Hennigan, M. (2015). Europe's Worst Exporter: Poor export performance of Greece. [http://www.finfacts.ie/irishfinancenews/article\\_1028650.shtml](http://www.finfacts.ie/irishfinancenews/article_1028650.shtml)
- Ioannides, Y. M. and A. C. Pissarides (2015). Is the Greek debt crisis one of supply or demand? <http://www.brookings.edu/about/projects/bpea/papers/2015/ioannides-pissarides-greek-debt-crisis>
- IMF (2017a). Greece Ex-Post Evaluation Access under the 2012 Extended Arrangement-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Greece. *IMF Country Report No. 17/44*. Washington, D.C.
- IMF (2017b). Greece 2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Greece. *IMF Country Report No. 17/40*. Washington, D.C.
- IMF (2017c). Greece Selected Issues. *IMF Country Report No. 17/41*. Washington, D.C.
- IOBE (2014). The Greek Economy. *Quarterly Bulletin No. 75*. Athens.
- Katsoulacos Y., C. Genakos and G. Houpis (2014). Product Market Regulation and Competitiveness: Towards a National Competition and Competitiveness Policy in Greece. <http://www.aueb.gr/users/cgenakos/Research.files/KGH%2021%20April%202015%20final.pdf>

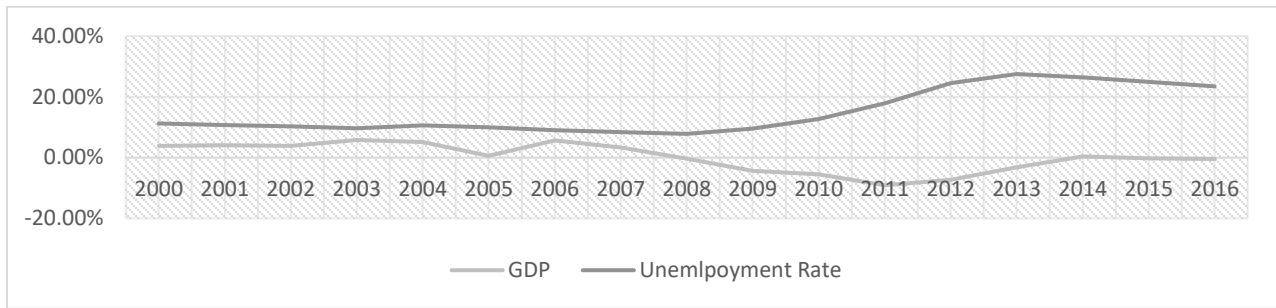
- Kotios, A., G. Galanos and G. Pavlidis (2011). Greece and the Euro: The Chronicle of an Expected Collapse. *Intereconomics*, Review of International Trade and Development 46 (5), 263-269.
- Kotios, A. and S. Roukanas (2013). The Greek Crisis and the Crisis in Eurozone's Governance (2013). *Greece's Horizons* (pp. 91-105). Springer: Berlin, Heidelberg.
- Kotios A., G. Galanos, S. Plymakis and S. Roukanas (2015). The Vicious Circles of Recession and Development Prospects. *Procedia Economics and Finance* 19, 63–68.
- Kritikos, A. (2014). Griechenland: Ohne den Aufbau eines Innovationssystems wird es nicht gehen. DIW Wochenbericht Nr. 39, 907-914. Berlin.
- Kyrkilis, D. and K. J. Hazakis (2014). The Impact of Economic Adjustment Programs on Greek Competitiveness.  
[http://www.seedcenter.gr/conferences/Crisis2014/papers/Kyrkilis%20Hazakis\\_the%20impact%20of%20economic%20adjustment%20programs%20on%20greek%20competitiveness.pdf](http://www.seedcenter.gr/conferences/Crisis2014/papers/Kyrkilis%20Hazakis_the%20impact%20of%20economic%20adjustment%20programs%20on%20greek%20competitiveness.pdf)
- Landesmann, M. and S. M. Leitner (2015). Competitiveness of the European Economy. Research Report 401. The Vienna Institute for International Economic Studies. Vienna.
- McKinsey & Company (2012). *Greece 10 Years Ahead, Defining Greece's new growth model and strategy*. Athens.
- Meghir, C, C. Pissarides, D. Vayanos and N. Vettas, (2017). *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*. Cambridge MA: MIT Press.
- Michas, T. (2011). Putting politics above markets: historical background to the Greek debt crisis. Cato Working Paper Cato Institute.
- Niemeier, E. (2016). Rettungsprogramme "für Krisenländer verschärfen die Krise – eine Replik. *Wirtschaftsdienst* 96 (1), 64-71.
- OECD (2016). *OECD Competition Assessment Reviews: Greece 2017*. Paris.
- Panageas S. and P. Tinios (2015). Pensions: Arresting a race to the bottom. C. Meghir, C. Pissarides, D. Vayanos and N. Vettas (eds.), *Crisis in the Euro zone: Policy Options for Greece*, MIT Press
- Papaioannou, S. K. (2016). Fiscal Multipliers and Growth in the Greek Economy: An Assessment of the Recent Fiscal Adjustment Program. Petrakis, Panagiotis E. (Ed.) *A New Growth Model for the Greek Economy* (pp. 275-287). New York: Palgrave Macmillan.
- Papadimitriou, D. B., M. Nikiforos and G. Zezza (2013). The Greek Economic Crisis and the Experience of Austerity: A Strategic Analysis, [http://www.levyinstitute.org/pubs/sa\\_gr\\_7\\_13.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/sa_gr_7_13.pdf)
- Papadimitriou, D. B., M. Nikiforos, and G. Zezza (2014). Prospects and Policies for the Greek Economy. [http://www.levyinstitute.org/pubs/sa\\_2\\_14.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/sa_2_14.pdf)
- Pelagidis, T. (2014). Why Internal Devaluation is Not Leading to Export-Led Growth in Greece. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/09/12/why-internal-devaluation-is-not-leading-to-export-led-growth-in-greece/>
- Pelagidis, T. and M. Mitsopoulos (2016). Who's to Blame for Greece? Austerity in Charge of Saving a Broken Economy. New York: Palgrave Macmillan.
- Roukanas, S. A. And P. G. Sklias (2017). *The Greek Political Economy 2000-2015*. Delft: Eburon

- Schneider, Fr. (2015). Tax Evasion, Shadow Economy and Corruption in Greece and Other OECD Countries: Some Empirical Facts. <http://www.amcham.gr/wpcontent/uploads/2015/taxspeeches/friedrich%20schneider.pdf>
- Schrader, K., D. Benček, C.-F. Laaser (2015). Die griechische Tragödie: Neue Episode oder Exodus? *Kiel Policy Brief* 89. Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Sinn, H.-W. (2015). The Greek Tragedy. <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/journals/CESifo-Forum/Archiv/CESifo-Forum-2015.html>
- Sklias, P. and G. Maris (2013). The political dimension of the Greek financial crisis. *Perspectives on European Politics and Society* 14.1 (2013), 144-164.
- The Boston Consulting Group (2011). Hellas '20:20 Supporting investment in the Greek economy—a foreign investor perspective, <http://invgr.com/site/wp-content/uploads/2011/12/FDI-Study-13.11.2011-ATH.pdf>
- The Guardian (2016). Greece must reform or leave eurozone, says German minister. <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/04/greece-must-reform-or-leave-eurozone-says-german-minister>
- Thomsen, P. (2016). Greece: Toward a Workable Program. IMF Direct. <https://blog-imfdirect.imf.org/2016/02/11/greece-toward-a-workable-program/>
- Tinios, P. (2016). Greek pension reform once again: Explaining its logic and issues. <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/CMS%20pdf/HO%20staff%20in%20Prees/BRIEFING-NOTE-PT.pdf>
- Transparency International (2015). Corruption Perceptions Index 2015. <https://www.transparency.org/cpi2015/>
- UNCTAD (2016). World Investment Report 2016. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf)
- World Bank. Ease of Doing Business Report 2016. <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>
- World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2001-2016. <https://www.weforum.org/>



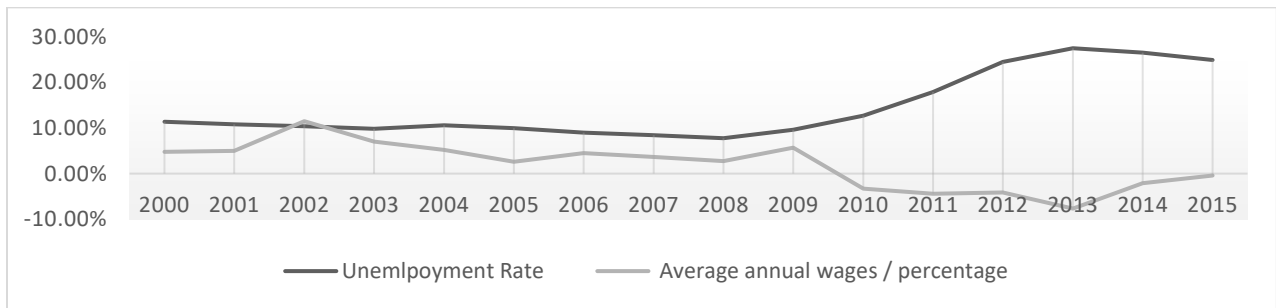
## Παράρτημα

Γράφημα 1: ΑΕΠ και ποσοστά ανεργίας στην Ελλάδα in Greece (ετήσια μεταβολή σε %)



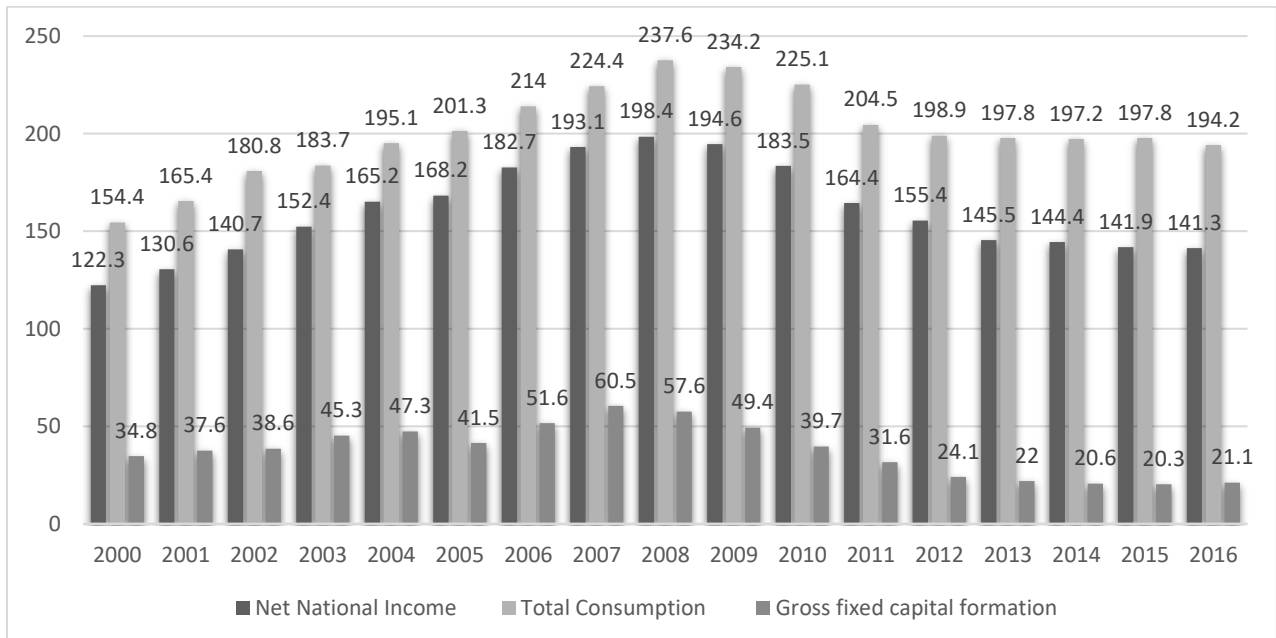
Πηγή: AMECO Database, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 2: Ποσοστά ανεργίας και ετήσια μεταβολή εισοδημάτων σε %



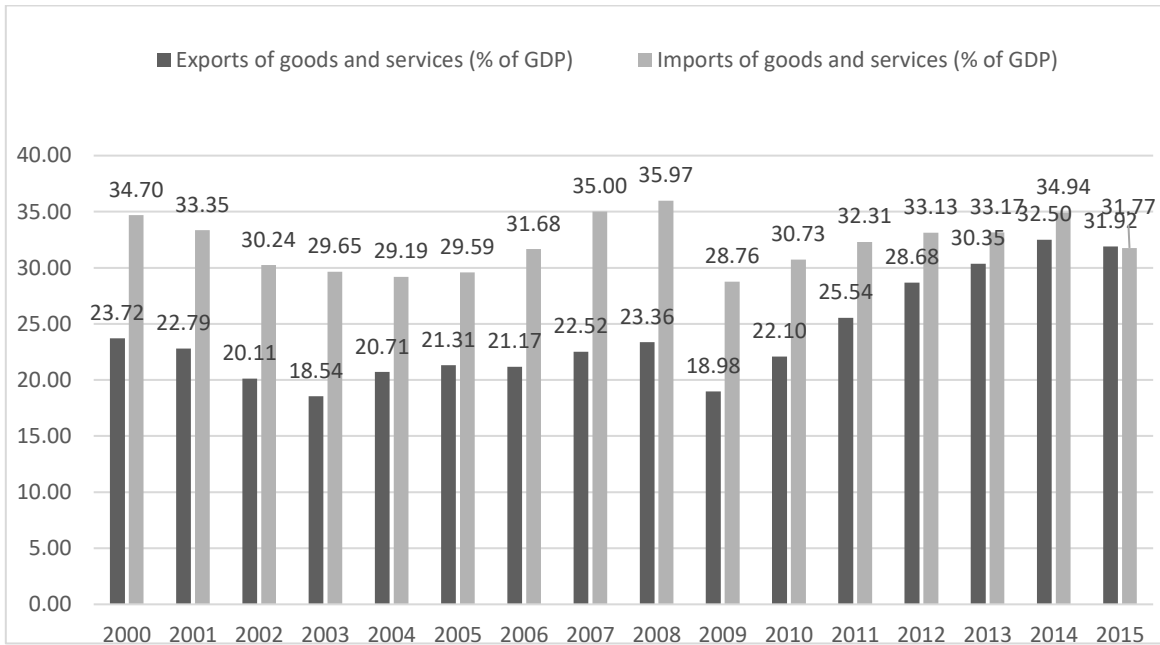
Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 3: Καθαρό εθνικό εισόδημα, Συνολική κατανάλωση και Σχηματισμός ακαθάριστου πάγιου κεφαλαίου σε δις ευρώ



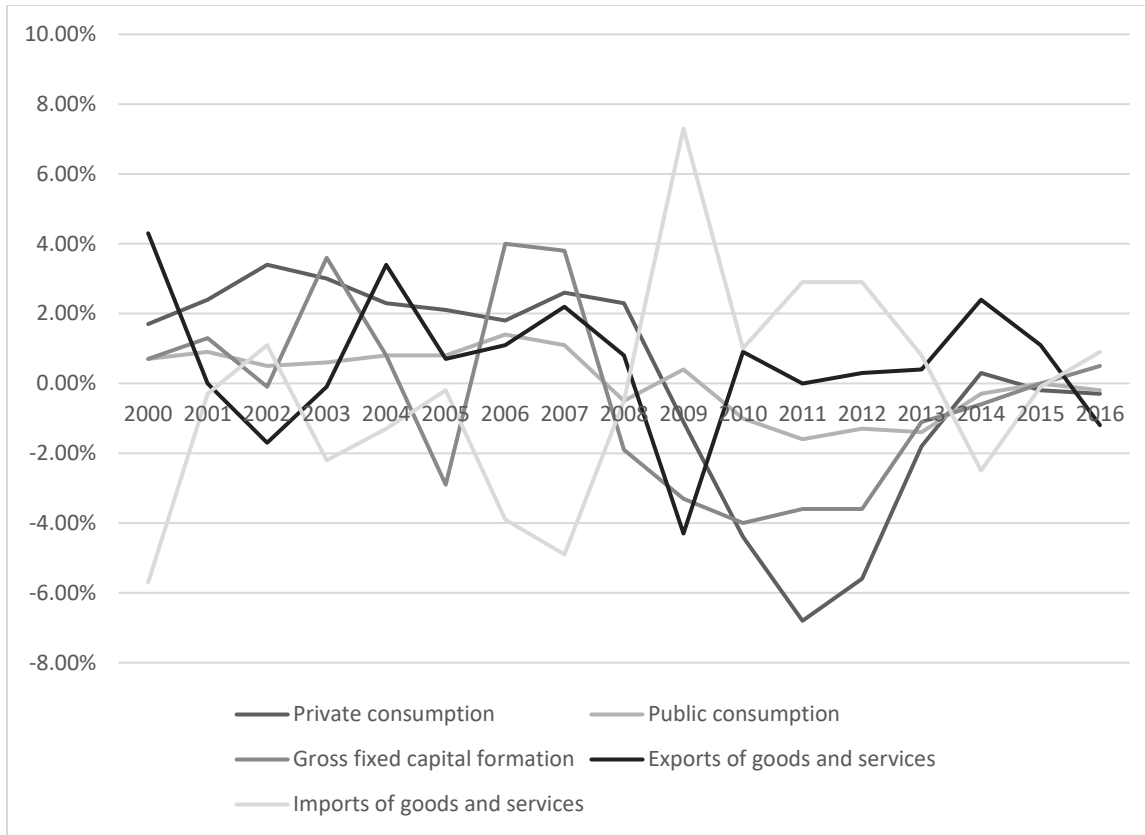
Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 4: Εξαγωγές-Εισαγωγές (% του ΑΕΠ)



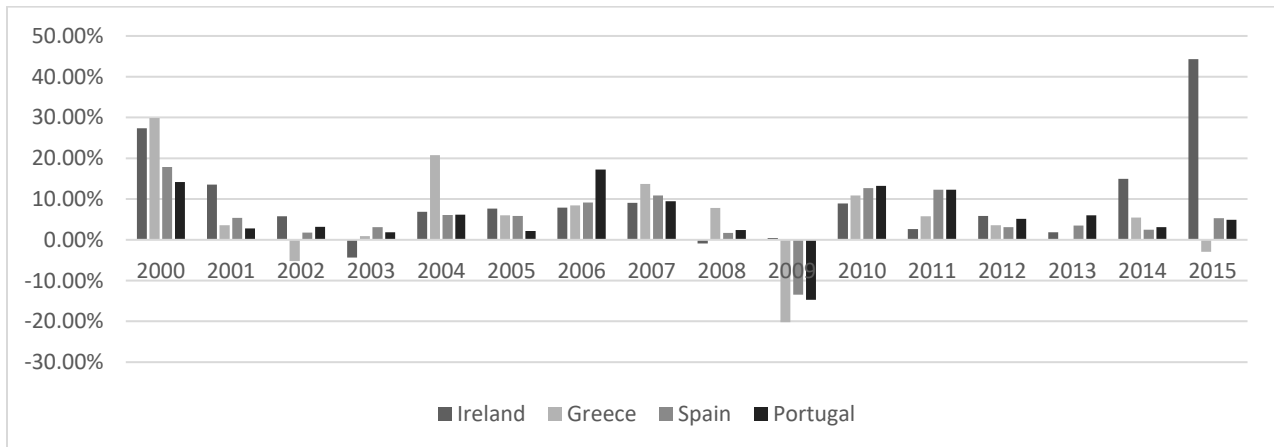
Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 5: Συμβολή στην αύξηση του ΑΕΠ (σταθερές τιμές)



Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 6: Εξαγωγές επιλεγμένων χωρών (ετήσια μεταβολή σε %)



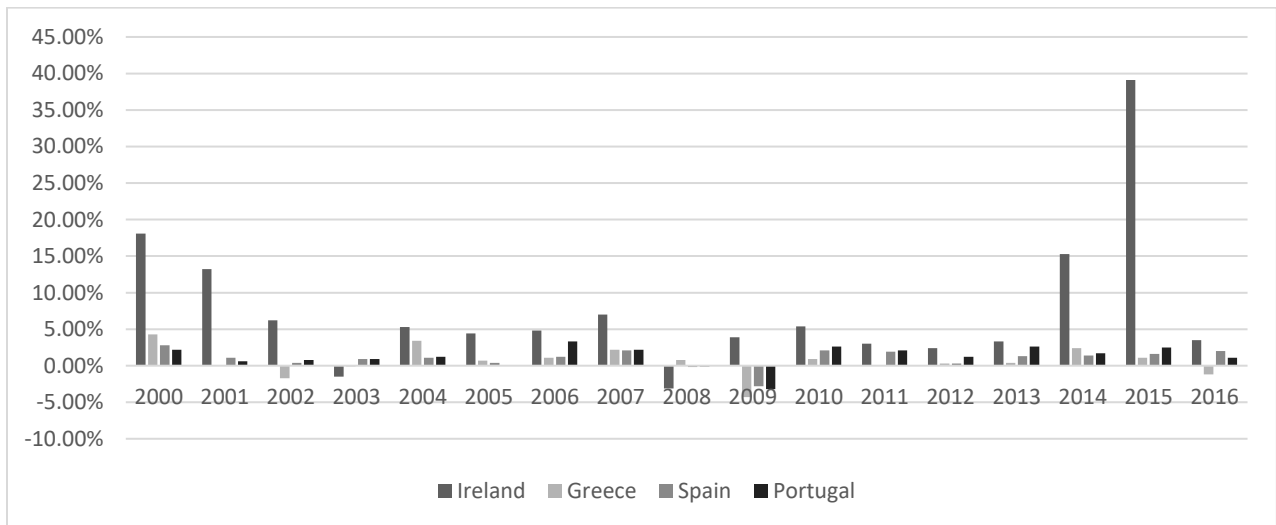
Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 7: Εξέλιξη τιμών εξαγωγής και μισθολογικού κόστους(2010 =100)



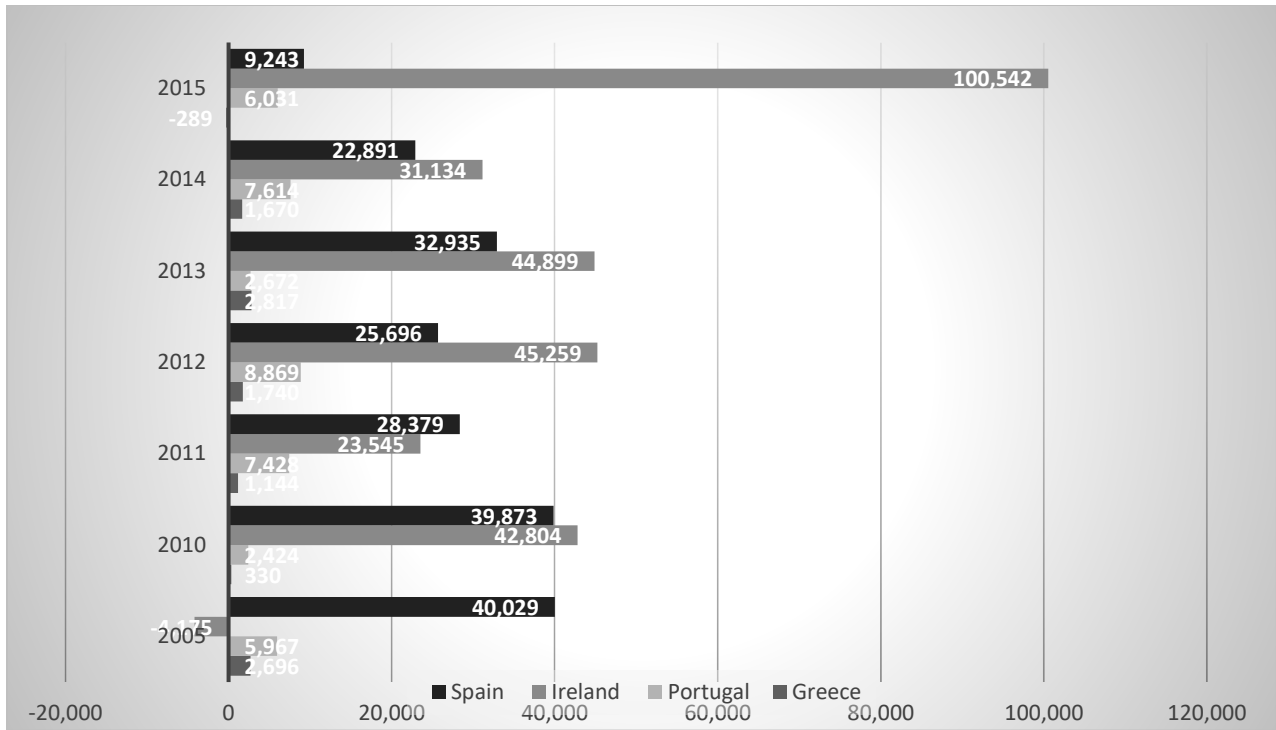
Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 8: Συμβολή εξαγωγών στην αύξηση του ΑΕΠ (επιλογή χωρών)



Πηγή: AMECO Database, ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 9: Εισροές ξένων άμεσων επενδύσεων σε επιλεγμένες οικονομίες (εκατομμύρια δολάρια)



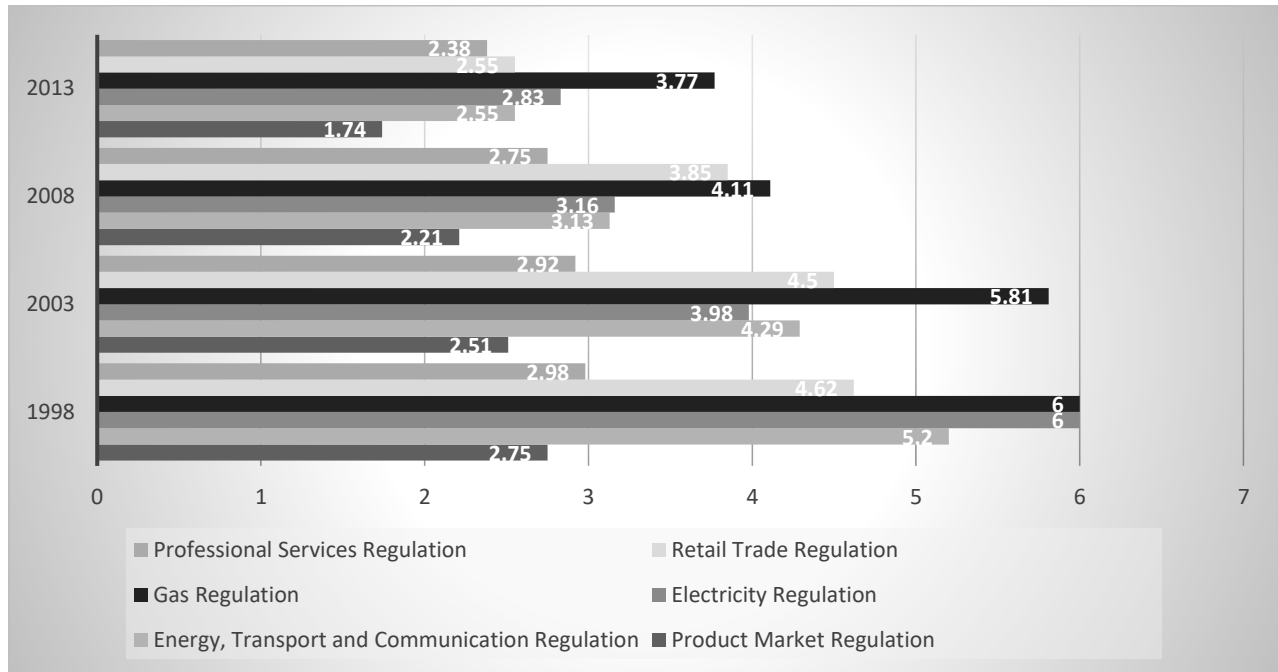
Πηγή: UNCTAD, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 10: Δείκτης παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας - Ελλάδα



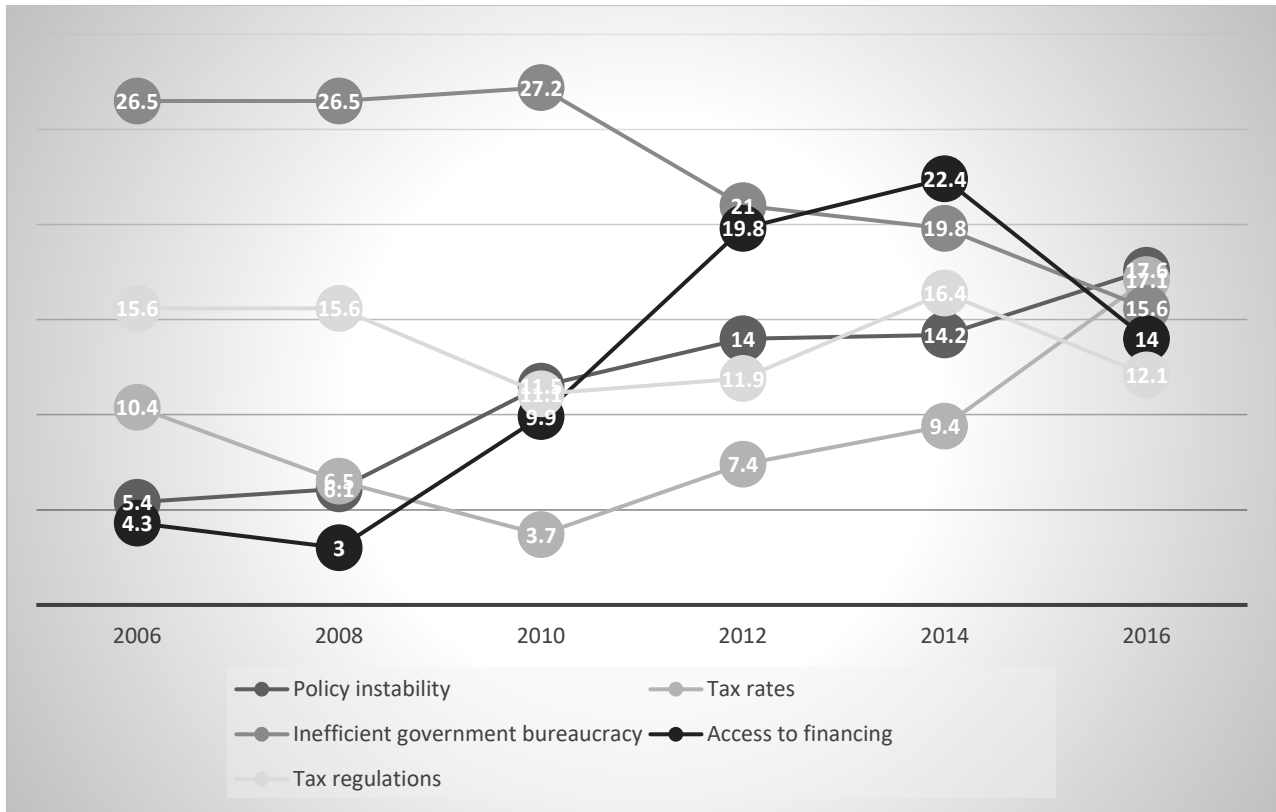
Πηγή: World Economic Forum, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 11: Ελλάδα: Ρυθμίσεις αγορών (0-6)



Πηγή: ΟΟΣΑ, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 12: Οι πιο προβληματικοί παράγοντες για την επιχειρηματική δραστηριότητα (σε %, απαντήσεις έρευνας)



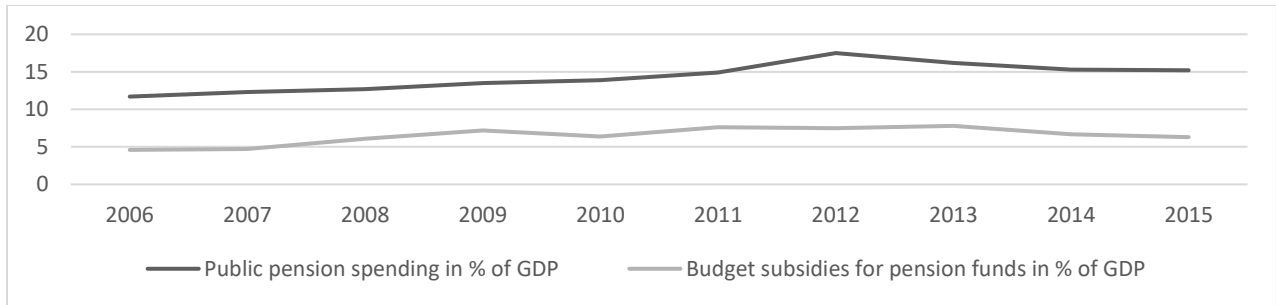
Πηγή: World Economic Forum, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 13: Δείκτες επιχειρηματικότητας και διαφθοράς



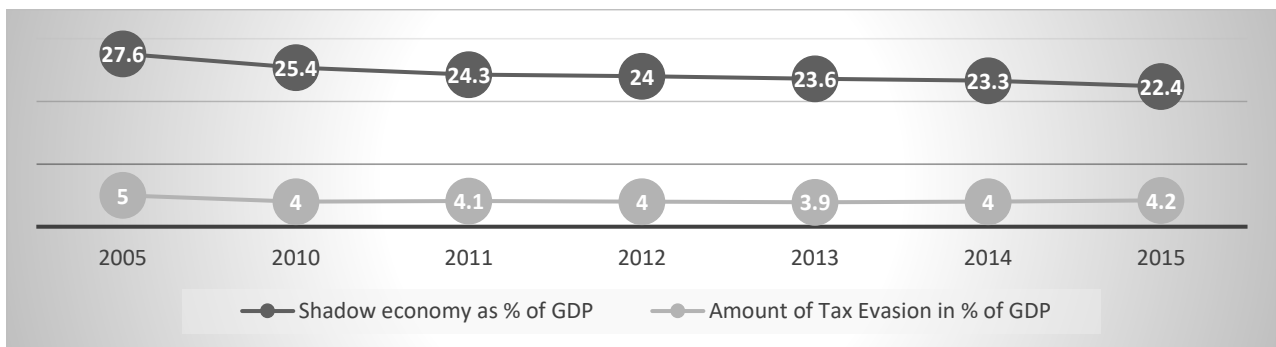
Πηγή: World Bank; Transparency International, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 14: Δημόσιες συντάξεις για τις συντάξεις και επιδοτήσεις του προϋπολογισμού (σε % του ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat; Υπουργείο Οικονομικών, Ίδια επεξεργασία

Γράφημα 15: Παραοικονομία και φοροδιαφυγή στην Ελλάδα από το 2005 έως το 2015 (σε % του ΑΕΠ)



Πηγή: Schneider 2015, Artavanis et al. 2015, Ernst & Young 2016, Ίδια επεξεργασία