INTERNATIONAL MONETARY FUND

Ελλάδα: Δήλωση συμπερασμάτων της αποστολής του ΔΝΤ του άρθρο IV για το 2016

23 Σεπτεμβρίου 2016

1. Η Ελλάδα έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στην άμβλυνση των μακροοικονομικών ανισορροπιών της, όμως η ανάπτυξη δεν έχει επιτευχθεί ακόμη και οι κίνδυνοι είναι μεγάλοι. Τα τελευταία έξι χρόνια, η Ελλάδα έχει καταφέρει να μειώσει τα ελλείμματα του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών από διψήφιους αριθμούς σχεδόν σε μηδενικά επίπεδα. Αυτή είναι μια εντυπωσιακή προσαρμογή για μια χώρα που ανήκει σε μια νομισματική ένωση όπου οι μοχλεύσεις πολιτικής είναι περιορισμένες. Η αρχική δημοσιονομική προσαρμογή βασίζονταν σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Όμως, βασίζεται ολοένα και περισσότερο σε μεμονωμένες πολιτικές και σε πολιτικές ad hoc που δεν είναι βιώσιμες, γεγονός που έχει αρνητικές επιπτώσεις στην αξιοπιστία των σχετικών πολιτικών. Οι επαναλαμβανόμενες πολιτικές κρίσεις και οι κλονισμοί στην εμπιστοσύνη σχετικά με την αδυναμία διατήρησης της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας είχε μεγάλο κοινωνικό κόστος, με μείωση της παραγωγικής απόδοσης κατά 25 τοις εκατό η οποία βρίσκεται ακόμη σε στασιμότητα, και με ποσοστά ανεργίας και φτώχειας που παραμένουν κατά πολύ υψηλότερα από τα επίπεδα πριν από την κρίση. Κοιτάζοντας προς τα εμπρός, οι προοπτικές ανάπτυξης παραμένουν ασθενικές και υπόκεινται σε υψηλούς καθοδικούς κινδύνους, ενώ η ανεργία αναμένεται να παραμείνει σε διψήφια ποσοστά μέχρι τα μέσα του αιώνα.

2. Η Ελλάδα πρέπει να επιδιώξει βαθιές μεταρρυθμίσεις σε ζωτικούς τομείς ώστε να ενισχύσει την ανθεκτικότητα της οικονομίας και να ευημερήσει μέσα στη νομισματική ένωση χωρίς μακροπρόθεσμη υποστήριξη από τους Ευρωπαίους εταίρους της. Στο πλαίσιο του νέου προγράμματος προσαρμογής της, οι Αρχές έθεσαν τα θεμέλια για να στυλώσουν τα δημόσια οικονομικά και για να ενισχύσουν την ανάπτυξη. Όμως, απαιτείται ακόμη σημαντική εμβάθυνση και επιτάχυνση των ρυθμών εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων για την αντιμετώπιση των τεσσάρων σημαντικών διαρθρωτικών προβλημάτων που εμποδίζουν την ανάκαμψη και που ενέχουν σημαντικούς κινδύνους για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη: (i) η ευάλωτη δομή των δημόσιων οικονομικών που προκύπτει από οικονομικά δυσβάστακτες συνταξιοδοτικές δαπάνες οι οποίες χρηματοδοτούνται από υψηλούς φορολογικούς συντελεστές σε περιορισμένες φορολογικές βάσεις, και από μια επιδείνωση στην κουλτούρα πραγματοποίησης πληρωμών, (ii) προβληματικοί ισολογισμοί τραπεζών και του ιδιωτικού τομέα, (iii) διάχυτα διαρθρωτικά εμπόδια για επενδύσεις και ανάπτυξη, (iv) ένα δημόσιο χρέος που παραμένει μη βιώσιμο παρά τη μεγάλη ελάφρυνση του χρέους που έχει γίνει. Για την αποφασιστική αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων, είναι ουσιαστικής σημασίας να επιτευχθεί ένα καλύτερο και πιο ασφαλές βιοτικό επίπεδο.

3. Όσον αφορά τη δημοσιονομική πολιτική, η δομή του προϋπολογισμού πρέπει να βελτιωθεί με μια εξισορρόπηση του μίγματος πολιτικών, προς πολιτικές που είναι πιο φιλικές προς την ανάπτυξη. Υπό το φως της εντυπωσιακής δημοσιονομικής εξυγίανσης μέχρι σήμερα – ιδιαίτερα με το πλέον πρόσφατο δημοσιονομικό πακέτο που ψηφίστηκε στο διάστημα 2015-2016 – η Ελλάδα δεν χρειάζεται περαιτέρω προσαρμογή για την επίτευξη και τη διατήρηση άνευ προηγουμένου *πρωτογενών πλεονασμάτων, τα οποία δεν θα ήταν μόνο επιβλαβή για την ανάπτυξη, αλλά και τα οποία είναι δύσκολο να διατηρηθούν ενόψει των πιθανών πιέσεων λόγω της επίμονα υψηλής ανεργίας. Όμως, η σύνθεση της προσαρμογής, η οποία βασίστηκε στην αύξηση της φορολογίας σε περιορισμένες φορολογικές βάσεις, προσθέτει σημαντικούς κινδύνους στον προϋπολογισμό και αποθαρρύνει τις επενδύσεις και την απασχόληση. Οι δαπάνες παραμένουν υπέρμετρα εστιασμένες σε δυσβάσταχτα υψηλές συντάξεις που παρέχονται στους υπάρχοντες συνταξιούχους, γεγονός που αποκλείει τις απαραίτητες κοινωνικές δαπάνες για την προστασία των ευάλωτων ομάδων, συμπεριλαμβανομένων και των ανέργων. Επίσης, ουσιαστικές δημόσιες υπηρεσίες έχουν υποστεί μεγάλες περικοπές, γεγονός που αποδεικνύεται από την έλλειψη συρίγγων στα νοσοκομεία και την ακινητοποίηση δημόσιων λεωφορείων λόγω έλλειψης ανταλλακτικών. Είναι λοιπόν ουσιαστικής σημασίας να υπάρξει μια δημοσιονομικά-ουδέτερη εξισορρόπηση πολιτικών μεσοπρόθεσμα με χαμηλότερες συντάξεις και με μια πιο δίκαιη κατανομή του φορολογικού βάρους, ώστε ο δημόσιο τομέας να μπορέσει να παράσχει επαρκείς υπηρεσίες και κοινωνική βοήθεια σε ευάλωτες ομάδες, με την παράλληλη δημιουργία των συνθηκών για επενδύσεις και ανάπτυξη. Συμπληρωματικές μεταρρυθμίσεις που είναι σε εξέλιξη για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και την διαχείριση των σημόσιων οικονομικών, χρειάζεται να συνεχιστούν με αποφασιστικότητα. Στο μέλλον, οι προσπάθειες πρέπει να επικεντρωθούν σε δύο σημαντικούς τομείς:*

! ***Κοινωνικές δαπάνες:*** Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στο συνταξιοδοτικό έχουν σαν στόχο να περικόψουν τις δαπάνες κατά 1% του ΑΕΠ σε μεσοπρόθεσμη βάση. Αυτό είναι ένα καλοδεχούμενο και σίγουρα ένα δύσκολο πολιτικά μέτρο στις τρέχουσες συνθήκες. Όμως, δεν έχει την έκταση που χρειάζεται επειδή το έλλειμα του συνταξιοδοτικού συστήματος βρίσκεται στο μη βιώσιμο επίπεδο του περίπου 10 τοις εκατό του ΑΕΠ (σε σύγκριση με τον μέσο όρο του 2½ τοις εκατό στη ζώνη του ευρώ). Το μέγεθος του προβλήματος είναι τέτοιο που η τρέχουσα πολιτική, που κυρίως προστατεύει τους υπάρχοντες συνταξιούχους ενώ βασίζεται σε υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές και σε χαμηλότερες αναμενόμενες συντάξεις για τους σημερινούς εργαζόμενους, δεν συνάδει με τη βιώσιμη ανάπτυξη και θα καταστεί μη βιώσιμη για λόγους ισότητας μεταξύ των γενεών. Προκειμένου να δημιουργηθεί χώρος για απαραίτητες κοινωνικές δαπάνες που θα προστατεύουν τις ευάλωτες ομάδες και θα παρέχουν απαραίτητες δημόσιες υπηρεσίες, , είναι απαραίτητη μια περαιτέρω μείωση των τρεχουσών συντάξεων, και αυτό μπορεί να γίνει με το ξεπάγωμα των σημερινών συντάξεων και με την εφαρμογή του νέου μαθηματικού τύπου για τις παροχές. Πρέπει να αποφευχθούν οι περαιτέρω οριζόντιες διακριτικές περικοπές δαπανών, είτε αυτόματες, είτε όχι, γιατί δεν βοηθούν την ανάπτυξη και δεν είναι βιώσιμες.

! ***Φορολογικές πολιτικές*****:** Η νέα μεταρρύθμιση στη φορολογία του εισοδήματος βοήθησε στην εναρμόνιση των φορολογικών συντελεστών και δημιούργησε περαιτέρω δημοσιονομικές εξοικονομήσεις, ενώ η μεταρρύθμιση στον ΦΠΑ απλοποίησε το σύστημα. Όμως, οι μεταρρυθμίσεις βασίζονται κατά πολύ στην αύξηση των φορολογικών συντελεστών, η οποία δημιουργεί αντικίνητρα στην εργασία στην επίσημη οικονομία. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση στη φορολογία του εισοδήματος δεν έχει αντιμετωπίσει τις πολύ γενναιόδωρες φορολογικές απαλλαγές στην Ελλάδα, οι οποίες επιτρέπουν πάνω από τους μισούς μισθωτούς να εξαιρούνται από τη φορολογία του εισοδήματος (σε σύγκριση με το 8 τοις εκατό της Ευρωζώνης). Αυτές οι εξαιρετικά γενναιόδωρες απαλλαγές για τη μεσαία τάξη δύσκολα δικαιολογούνται με επιχειρήματα κοινωνικής δικαιοσύνης γιατί δεν παρέχουν τα έσοδα που απαιτούνται για την προστασία των πλέον ευάλωτων με παροχές πρόνοιας και ανεργίας που είναι συνηθισμένες σε άλλες χώρες της Ευρώπης. Στο πλαίσιο αυτό, οι Αρχές πρέπει να μειώσουν τους φορολογικούς συντελεστές (και τους συντελεστές των ασφαλιστικών εισφορών), να μειώσουν τις γενναιόδωρες απαλλαγές στη φορολογία του εισοδήματος, και να εξαλείψουν τις υπόλοιπες φορολογικές απαλλαγές που ωφελούν τους πλουσίους. Αυτή η πολιτική μπορεί να έχει σαν τελικό αποτέλεσμα την πιο δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών.

4. Για τη στήριξη της στρατηγικής δημοσιονομικής εξισορρόπησης, οι Αρχές πρέπει να στείλουν ένα ισχυρό μήνυμα ότι η Ελλάδα δεν μπορεί να ανέχεται τη φοροδιαφυγή /εισφοροδιαφυγή. Η πολιτική της επαναλαμβανόμενης αύξησης των ήδη υψηλών φορολογικών συντελεστών έχει δημιουργήσει μια πληθώρα προγραμμάτων τμηματικών και αναβαλλόμενων καταβολών (έχουν δρομολογηθεί πάνω από 60 σχετικά προγράμματα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης από το 2001). Η συχνότητά τους και η αδυναμία εφαρμογής τους δείχνουν ότι αναπόφευκτα θεωρούνται σαν ντε φάκτο συγχώρεση φορολογικών χρεών. Αυτό φαίνεται στην πολύ γρήγορη συσσώρευση φορολογικών και ασφαλιστικών οφειλών (70 τοις εκατό του ΑΕΠ, το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωζώνη, που οφείλονται από τους μισούς φορολογούμενους). Είναι επίσης αποτέλεσμα της φθίνουσας πορείας των ποσοστών στις φορολογικές εισπράξεις (το ποσοστό των ετήσιων προσδιορισμών φόρου που εισπράττεται), οι οποίες έχουν πέσει χαμηλότερα από ένα ήδη χαμηλό επίπεδο περίπου 75 τοις εκατό που ήταν 2010, σε λιγότερο από 50 τοις εκατό σήμερα, παρά την άνευ προηγουμένου διεθνή τεχνική βοήθεια. Η φοροδιαφυγή των πλουσίων και των αυτοαπασχολούμενων και μια αναποτελεσματική και πολιτικοποιημένη φορολογική διοίκηση έχουν συνεισφέρει στο πρόβλημα, ασκώντας περιττές πιέσεις στον προϋπολογισμό και οδηγώντας σε μια άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών. Είναι λοιπόν ζωτικής σημασίας οι Αρχές να απέχουν από το να υιοθετούν περαιτέρω προγράμματα τμηματικών πληρωμών. Αντ' αυτού, πρέπει να δρομολογήσουν ειδικές και διατηρήσιμες αναδιαρθρωτικές λύσεις για βιώσιμους οφειλέτες σύμφωνα με τις δυνατότητές τους για την καταβολή πληρωμών, να επικεντρώσουν τους ελέγχους σε μεγάλους φορολογούμενους και σε φορολογούμενους υψηλού πλούτου, και να συνεχίσουν να ενισχύσουν τη χρήση εργαλείων επιβολής εναντίον εκείνων που

μπορούν να πληρώσουν αλλά δεν το κάνουν. Η υλοποίηση του προσφάτως νομοθετημένου ανεξάρτητου φορέα εσόδων, ο οποίος είναι πλήρως προστατευμένος από πολιτικές επιρροές, θα είναι ζωτικής σημασίας στην προσπάθεια αυτή.

5. Τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια πρέπει να μειωθούν δραστικά ώστε να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την επανάληψη χορήγησης πίστωσης στην οικονομία. Τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια αποτελούν πλέον σχεδόν το 50% των συνολικών δανείων, που είναι το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό στην ευρωζώνη. Αυτό δεν αντανακλά μόνο τις επιπτώσεις της οικονομικής δυσπραγίας στη δυνατότητα των ανθρώπων και των επιχειρήσεων να κάνουν πληρωμές, αντανακλά επίσης μια αδύναμη κουλτούρα πραγματοποίησης πληρωμών. Η παραδοχή ότι οι τράπεζες μπορούν να ξεπεράσουν το πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων δεν ευσταθεί, επειδή σε τελευταία ανάλυση η ανάπτυξη βασίζεται στη χορήγηση δανείων σε δυναμικές επιχειρήσεις, πράγμα που περιορίζεται αν, αντ' αυτού, οι τράπεζες στηρίζουν μη παραγωγικές και υπερχρεωμένες επιχειρήσεις. Είναι λοιπόν ζωτικής σημασίας να δρομολογηθούν πολιτικές που στηρίζουν ένα γρήγορο καθάρισμα των τραπεζικών ισολογισμών, ώστε να επιτευχθεί μια επιτυχής ανάκαμψη. Αυτό απαιτεί την επέκταση πρόσφατων προσπαθειών για την περαιτέρω ενίσχυση και την πλήρη εφαρμογή νομικών μέσων για την αναδιάρθρωση χρεών για την αποκατάσταση της κουλτούρας πραγματοποίησης πληρωμών, και για την παροχή κινήτρων για δανειζόμενους και πιστωτές ώστε να δοθεί λύση στα μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Οι εποπτικές Αρχές πρέπει επίσης να συνεχίσουν να ενισχύουν τα κίνητρα στις τράπεζες ώστε να θέσουν φιλόδοξους στόχους για τη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων και για να υλοποιούν στρατηγικές που δίνουν προτεραιότητα σε βιώσιμα μέτρα αναδιάρθρωσης και στην πώληση μη εξυπηρετούμενων δανείων. Η εξασφάλιση επαρκούς τραπεζικού κεφαλαίου είναι σημαντικής σημασίας ώστε να επιτραπεί η γρήγορη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, ακόμη και με κάποιο κόστος.

6. Ταυτόχρονα, οι συνθήκες καταβολής πληρωμών πρέπει να εξομαλυνθούν και πρέπει να ενισχυθεί η τραπεζική διακυβέρνηση. Οι περιορισμοί στις πληρωμές και οι κεφαλαιακοί έλεγχοι παραμένουν σε ισχύ θέτοντας εμπόδια στη δημιουργία εμπιστοσύνης και στην επιστροφή της ρευστότητας που είναι τόσο αναγκαία για την οικονομία. Οι Αρχές πρέπει να ελαφρύνουν τους ελέγχους γρήγορα και προβλέψιμα – χρησιμοποιώντας έναν οδικό χάρτη που βασίζεται σε ορόσημα- με την παράλληλη διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας. Επιπρόσθετα, επιμένουσες ανησυχίες διακυβέρνησης που σχετίζονται με την μακρά παράδοση των στενών σχέσεων μεταξύ τραπεζών, κράτους και ισχυρών συμφερόντων, δημιουργούν μια αναποτελεσματική κατανομή πόρων σε πρόσωπα που είναι καλά διασυνδεδεμένα αλλά μη παραγωγικά. Οι Αρχές πρέπει να επανεξετάσουν τα πρόσφατα νομοθετικά μέτρα για την ενίσχυση της διακυβέρνησης αποκόπτοντας τους δεσμούς μεταξύ τραπεζών και του πολιτικού συστήματος σε συστημικές και μη συστημικές τράπεζες, και βελτιώνοντας τα πρότυπα για τη διοίκηση των τραπεζών εκμεταλλευόμενες τη διεθνή εμπειρία. Αν αναμένεται ότι οι δημόσιες αναπτυξιακές

τράπεζες θα δημιουργήσουν ανάπτυξη από μόνες τους αυτό μπορεί να οδηγήσει στην αναποτελεσματική κατανομή πόρων και τελικά σε υψηλό κόστος για τους φορολογούμενους.

7. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να επιταχυνθούν και να προωθήσουν την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη. Παρά τις διαδοχικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των ασθενών θεσμών της, η Ελλάδα δεν έχει καταφέρει να ανακτήσει την ανταγωνιστικότητά της και η αύξηση της παραγωγικότητας της βρίσκεται ανάμεσα στις χαμηλότερες στην ευρωζώνη, οι επενδύσεις έχουν μειωθεί σχεδόν κατά 60 τοις εκατό, και οι εξαγωγές είναι μειωμένες σε σύγκριση με άλλες σχετικές χώρες. Οι μεταρρυθμίσεις του 2011 στην αγορά εργασίας, στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τον κατώτατο μισθό ήταν σημαντικά βήματα μπροστά όπως και φαίνεται στην επακόλουθη και αξιοσημείωτη βελτίωση του εργατικού κόστους. Όμως, λόγω της μη εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στην αγορά των προϊόντων, το βάρος της προσαρμογής έπεσε κυρίως στους μισθωτούς. Η αντίσταση στις μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας είναι λοιπόν κατανοητή. Όμως, θα ήταν σφάλμα να συμπεράνουμε ότι οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας πρέπει να αντιστραφούν γιατί αυτό θα έθετε σε κίνδυνο τα δυνητικά οφέλη για τις επενδύσεις και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Αντ' αυτού, οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να συμπληρωθούν με πιο φιλόδοξες προσπάθειες για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων που είναι σε εξέλιξη για το πλήρες άνοιγμα των υπόλοιπων κλειστών επαγγελμάτων, για τη δημιουργία ανταγωνισμού, και τη διευκόλυνση παροχής αδειών για επενδύσεις και για ιδιωτικοποιήσεις, καθώς και με μέτρα για την ευθυγράμμιση των πλαισίων της Ελλάδας για τις συλλογικές απολύσεις και την συλλογική δράση με διεθνείς βέλτιστες πρακτικές.

8. Ακόμη και με την πλήρη εφαρμογή αυτού του απαιτητικού προγράμματος πολιτικών, η Ελλάδα χρειάζεται σημαντική ελάφρυνση του χρέους που βασίζεται σε αξιόπιστους δημοσιονομικούς και αναπτυξιακούς στόχους. Παρά την πολύ γενναιόδωρη ελάφρυνση του χρέους από ιδιωτικούς και δημόσιους πιστωτές, το χρέος συνέχισε να αυξάνεται φτάνοντας σε μη βιώσιμα όρια. Αυτό αντανακλά τις σημαντικές ελλείψεις ανάμεσα στα οικονομικά αποτελέσματα και τους φιλόδοξους στόχους της Ελλάδας στα προηγούμενα προγράμματα προσαρμογής της. Οι τρέχοντες στόχοι των Αρχών παραμένουν μη ρεαλιστικοί γιατί υποθέτουν ότι η Ελλάδα θα πετύχει και θα διατηρήσει πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 3½ τοις εκατό του ΑΕΠ για πολλές δεκαετίες -παρά τα διψήφια ποσοστά ανεργίας μέχρι τα μέσα του αιώνα- και ότι ταυτόχρονα θα πετύχει υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, δεν μπορεί να υποτεθεί ότι η Ελλάδα απλά θα ξεπεράσει το πρόβλημα του χρέους της. Για να αποκατασταθεί η βιωσιμότητα, θα απαιτηθεί περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους, η οποία είναι κατά πολύ μεγαλύτερη από αυτήν που εξετάζεται, και η οποία πρέπει να υπολογιστεί βάσει ρεαλιστικών παραδοχών σχετικά με την ικανότητα της Ελλάδας να δημιουργήσει βιώσιμα πλεονάσματα και μακροπρόθεσμη ανάπτυξη.

9. Η Ελλάδα βρίσκεται σε σταυροδρόμι και χρειάζονται πιο τολμηρές προσπάθειες για την αντιμετώπιση των υπόλοιπων σημαντικών προκλήσεων. Αναμφίβολα, η Ελλάδα έχει κάνει τεράστιες θυσίες για να βρεθεί στη θέση που βρίσκεται σήμερα. Όμως, τα σημαντικά επιτεύγματα στον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού, στο κλείσιμο του ελλείματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, και στη βελτίωση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας έχουν στοιχίσει πολύ στην κοινωνία και έχουν δοκιμάσει τις αντοχές της. Η πρόσφατη ανθρωπιστική πρόκληση από τη ροή των προσφύγων στην Ευρώπη έχει επιδεινώσει το βάρος του Ελληνικού λαού. Αυτό απαιτεί την πλήρη υποστήριξη της Ελλάδας από τους Ευρωπαίους εταίρους της. Αν και η Ευρώπη έχει ήδη επιδείξει την υποστήριξη προς την Ελλάδα παρέχοντάς την τον απαραίτητο χρόνο προσαρμογής, η περαιτέρω ελάφρυνση του χρέους παραμένει ουσιαστικής σημασίας. Η Ελλάδα, από τη δική της πλευρά, πρέπει να αδράξει την ευκαιρία για να σημειώσει σταθερή αλλά αποφασιστική πρόοδο στην αντιμετώπιση των υπόλοιπων προκλήσεων της.

****

Η αποστολή εκφράζει την ευγνωμοσύνη της προς τις Αρχές για τις εποικοδομητικές συζητήσεις.