



Η ελληνική οικονομία μια δεκαετία αργότερα

ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Κωνσταντίνος ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΣ

Ειδικός Σύμβουλος ΕΛΙΑΜΕΠ,

*πρώην αξιωματούχος της Παγκόσμιας Τράπεζας και του
Οργανισμού για τη Διεθνή Ανάπτυξη των ΗΠΑ (USAID)*



Απρίλιος 2024

Policy brief #189/2024

Η ελληνική οικονομία μια δεκαετία αργότερα

Copyright © 2024 | All Rights Reserved

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | www.eliamep.gr | eliamep@eliamep.gr

Το ΕΛΙΑΜΕΠ ενθαρρύνει τον ανοιχτό, πλουραλιστικό διάλογο στη βάση επιχειρημάτων και δεδομένων. Οι απόψεις που διατυπώνονται από τους συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν δεσμεύουν το Ίδρυμα.

Φωτογραφία εξωφύλλου: Anne Nygård, Unsplash

Κωνσταντίνος ΜΙΧΑΛΟΠΟΥΛΟΣ

Ειδικός Σύμβουλος ΕΛΙΑΜΕΠ, πρώην αξιωματούχος της Παγκόσμιας Τράπεζας και του Οργανισμού για τη Διεθνή Ανάπτυξη των ΗΠΑ (USAID)

Περίληψη

Η ελληνική οικονομία έχει επιτύχει αξιοσημείωτη ανάκαμψη σε σχέση με πριν από μια δεκαετία, τόσο που ο Economist να την αξιολογεί την επίδοσή της ως την καλύτερη μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ το 2023. Η παρούσα εργασία εξετάζει την πορεία της ελληνικής οικονομίας κατά την τελευταία δεκαετία και εντοπίζει ορισμένες σημαντικές προκλήσεις που παραμένουν, παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί. Στο τελευταίο μέρος παρουσιάζεται ένα σχέδιο δράσης για την επόμενη δεκαετία σε τέσσερις τομείς προτεραιότητας: την αγορά εργασίας, τις κοινωνικές υπηρεσίες, τη μετανάστευση και τις αποταμιεύσεις/επενδύσεις. Σε αυτούς τους τομείς απαιτούνται επείγοντως μεταρρυθμίσεις, εάν η Ελλάδα θέλει να επιτύχει βιώσιμη και δίκαιη ανάπτυξη. Η ανάλυση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, λόγω της συνεχιζόμενης επιβάρυνσης του χρέους, οι επιτυχείς μεταρρυθμίσεις θα απαιτήσουν τη διατήρηση μιας λεπτής και δύσκολης ισορροπίας μεταξύ της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της λήψης των αναγκαίων μέτρων για τη στήριξη της πράσινης και δίκαιης ανάπτυξης.

Εισαγωγή

Στα τέλη του 2023 ο *Economist* δημοσίευσε την ετήσια ανασκόπηση των οικονομικών επιδόσεων των χωρών του ΟΟΣΑ.¹ Με τίτλους «Ακόμη ένας απρόσμενος θρίαμβος» και «(Ανοικοδόμηση) Από τα ερείπια» υποδείκνυε ότι για δεύτερη συνεχή χρονιά η ελληνική οικονομία είχε τις καλύτερες επιδόσεις στον ΟΟΣΑ. Πρόκειται για ένα αξιοσημείωτο επίτευγμα, δεδομένου ότι, ακριβώς πριν από μια δεκαετία, η ελληνική οικονομία βρισκόταν εν μέσω κρίσης χρέους, η ανεργία είχε φθάσει το 29%, και υπήρχαν πολλές συζητήσεις για αποχώρηση της Ελλάδας από την Ευρωζώνη (Grexit).

Στα τέλη του 2023 ο *Economist* δημοσίευσε την ετήσια ανασκόπηση των οικονομικών επιδόσεων των χωρών του ΟΟΣΑ που υποδείκνυε ότι για δεύτερη συνεχή χρονιά η ελληνική οικονομία είχε τις καλύτερες επιδόσεις στον ΟΟΣΑ.

Τα αποτελέσματα του *Economist* βασίστηκαν σε πέντε, κυρίως μακροοικονομικούς, δείκτες, με το ερώτημα που προκύπτει να αφορά το κατά πόσο η χρήση διαφορετικών μετρήσεων θα έδινε διαφορετικά αποτελέσματα. Η παρούσα εργασία εξετάζει εν συντομία τις ελληνικές οικονομικές επιδόσεις με βάση τους δείκτες του *Economist*, καθώς και ακόμη κάποιους άλλους στους οποίους οι επιδόσεις της Ελλάδας δεν φαίνονται τόσο καλές. Στη συνέχεια η προσοχή στρέφεται στην επόμενη δεκαετία και στις πολιτικές στις οποίες θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα από την ελληνική κυβέρνηση ώστε να επιτευχθεί βιώσιμη και δίκαιη ανάπτυξη.

Οι επιδόσεις του 2023 και η προηγούμενη δεκαετία

Οι παγκόσμιες οικονομικές επιδόσεις ξεπέρασαν σημαντικά τις προσδοκίες πέρυσι, καθώς όλοι ανέμεναν μια παγκόσμια ύφεση που τελικά δεν συνέβη. Ο πληθωρισμός περιορίστηκε, ενώ η παραγωγή και η απασχόληση αυξήθηκαν παγκοσμίως. Οι πέντε δείκτες που χρησιμοποίησε ο *Economist* για να αξιολογήσει τις επιδόσεις περιλάμβαναν δύο που αφορούσαν τις τιμές (δομικός πληθωρισμός και εύρος αγαθών που ακριβαίνουν), την αύξηση του ΑΕΠ και της απασχόλησης, καθώς και τη μεταβολή των τιμών των μετοχών στο χρηματιστήριο. Η Ελλάδα κατέλαβε την πρώτη θέση στην αύξηση των τιμών των μετοχών, τα πήγε εξαιρετικά καλά (στην πρώτη πεντάδα) στη συγκράτηση του πληθωρισμού, αρκετά καλά στην αύξηση του ΑΕΠ (11^η θέση) και χειρότερα στην αύξηση της απασχόλησης (15^η θέση). Ο *Economist* σημείωσε ότι η ελληνική οικονομία ήταν «μέχρι πρόσφατα συνώνυμο της κακοδιαχείρισης» και ότι το ΔΝΤ επαίνεσε την κυβέρνηση στην πρόσφατη διαβούλευση του άρθρου IV για τις προσπάθειές της να προωθήσει τον ψηφιακό μετασχηματισμό της οικονομίας και την ενίσχυση του ανταγωνισμού στην αγορά προϊόντων.²

Κάνοντας μια ανασκόπηση των επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας κατά την τελευταία δεκαετία, ξεχωρίζουν ορισμένα στοιχεία. Ο λόγος χρέους/ΑΕΠ έχει μειωθεί σε επίπεδα κάτω από τα επίπεδα της πανδημίας χάρη τόσο στην αύξηση του ΑΕΠ όσο και στην άνοδο του πληθωρισμού. Το τραπεζικό σύστημα έχει ενισχυθεί με τη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, αν και πρόσφατη έκθεση του ΔΝΤ³ σημειώνει ότι οι τράπεζες πρέπει να αυξήσουν την ανθεκτικότητά τους έναντι μελλοντικών κινδύνων. Τέλος, στα τέλη του 2023 τρεις από τους τέσσερις κύριους οίκους αξιολόγησης είχαν αναβαθμίσει τα ελληνικά κρατικά ομόλογα σε επίπεδο επενδυτικής βαθμίδας, αντικατοπτρίζοντας και επιβεβαιώνοντας, κατά κάποιον τρόπο, την ευφορία της χρηματιστηριακής αγοράς.

¹ *The Economist* (2023) «Which economy did best in 2023?» (<https://www.economist.com/finance-and-economics/2023/12/17/which-economy-did-best-in-2023>).

² IMF (2024) «Greece: Article IV Consultation» Country Report No.24/23, Staff Report p.7 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/023/002.2024.issue-023-en.xml>).

³ IMF (2022) «Greece: Selected Issues» Country Report No.22/174, p.22. (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/174/002.2022.issue-174-en.xml>).

Η Ελλάδα εισήλθε στην κρίση χρέους με υψηλή εισοδηματική ανισότητα, αλλά στη συνέχεια η κατανομή του εισοδήματος έγινε λιγότερο άνιση (αν και παρέμεινε υψηλότερη από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης).

Η πανδημία τα άλλαξε όλα. Η ελληνική κυβέρνηση, όπως και πολλές άλλες κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο, αναγκάστηκε να εμφανίσει μεγάλα ελλείμματα τόσο το 2020 όσο και το 2021, προτού αποκαταστήσει την ισορροπία το 2022 και επιτύχει ξανά πρωτογενές πλεόνασμα το 2023.

Παρά τις καλές πρόσφατες επιδόσεις, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας εξακολουθεί να βρίσκεται κάτω από τα προ κρίσης επίπεδα. Σχεδόν το 19% του πληθυσμού της χώρας βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας, έναντι 14% στην ΕΕ.⁴ Η ανεργία έχει μειωθεί από τα συγκλονιστικά επίπεδα του 2014 σε 11,7% τον Φεβρουάριο του 2024, τιμή που εξακολουθεί να είναι διπλάσια από τον μέσο όρο της ΕΕ. Οι δαπάνες για κοινωνική πρόνοια είναι οι χαμηλότερες στην Ευρωζώνη ως ποσοστό του ΑΕΠ.⁵ Η Ελλάδα εισήλθε στην κρίση χρέους με υψηλή εισοδηματική ανισότητα, αλλά στη συνέχεια η κατανομή του εισοδήματος έγινε λιγότερο άνιση (αν και παρέμεινε υψηλότερη από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης).⁶

Γενικά, μέρος της προόδου της ελληνικής οικονομίας πιστώνεται στις μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν από την κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ, στο πλαίσιο πάντοτε της υπερβολικά αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής που επιβλήθηκε στη χώρα από τους δανειστές μετά την περίφημη υπαναχώρηση του Αλέξη Τσίπρα τον Ιούλιο 2015. Ένα άλλο μέρος της οφείλεται στις επιτυχίες της κυβέρνησης Μητσοτάκη σε διάφορους τομείς τα τελευταία πέντε χρόνια. Έξι μήνες μετά την ανάληψη των καθηκόντων του τελευταίου, και λίγο πριν από την έναρξη της πανδημίας, ο γράφων υποστήριξε ότι η ΕΕ θα έπρεπε να προχωρήσει σε μια νέα συμφωνία με την Ελλάδα: να επιτραπεί στην ελληνική κυβέρνηση να ακολουθήσει μια πιο επεκτατική δημοσιονομική πολιτική από ό,τι συνεπάγεται ο στόχος του πρωτογενούς πλεονάσματος 3,5% του ΑΕΠ με αντάλλαγμα την αύξηση των δημόσιων επενδύσεων, οι οποίες υστερούσαν και εξακολουθούν να υστερούν.⁷ Εκείνη την εποχή, ακόμη και το ΔΝΤ είχε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι περιορισμοί που επέβαλαν στην κυβέρνηση οι πιστωτές της ήταν υπερβολικοί. Στη διαβούλευση του άρθρου IV, τα στελέχη του ΔΝΤ προέτρεπαν την ελληνική κυβέρνηση να επιδιώξει συμφωνία με τους Ευρωπαίους εταίρους για έναν χαμηλότερο στόχο πρωτογενούς ισοζυγίου.⁸

Η πανδημία τα άλλαξε όλα. Η ελληνική κυβέρνηση, όπως και πολλές άλλες κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο, αναγκάστηκε να εμφανίσει μεγάλα ελλείμματα τόσο το 2020 όσο και το 2021, προτού αποκαταστήσει την ισορροπία το 2022 και επιτύχει ξανά πρωτογενές πλεόνασμα το 2023. Η κυβέρνηση αύξησε τις δαπάνες που σχετιζόνταν με τον κορωνοϊό κατά 18% του ΑΕΠ (πολύ πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ: 10%), αν και τα αποτελέσματα όσον αφορά στη θνησιμότητα δεν ήταν τόσο επιτυχή. Παρά τις ευνοϊκές κλιματικές συνθήκες που επικρατούν στη χώρα, η Ελλάδα κατατάχθηκε στην 9η θέση μεταξύ των κρατών της ΕΕ με 327 θανάτους ανά 100.000 κατοίκους, πιθανώς ως αποτέλεσμα των αδυναμιών του συστήματος υγείας.⁹ Το επίπεδο των δημόσιων επενδύσεων διατηρήθηκε και μάλιστα αυξήθηκε κάπως, εν μέρει ως αποτέλεσμα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της ΕΕ που έως το 2026 θα φέρει 36 δισεκατομμύρια ευρώ (17% του ΑΕΠ της χώρας το 2022). Η κυβέρνηση εισήγαγε επίσης μια σειρά μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση του συνταξιοδοτικού συστήματος και του ανταγωνισμού, τη διαχείριση της κοινωνικής πρόνοιας, και την επέκταση της ψηφιοποίησης. Παρόλα αυτά, μένουν ακόμη πολλά να γίνουν.

⁴ World Bank (2024) (<https://pip.worldbank.org/country-profiles/GRC>) Assessed 10-4-2024.

⁵ IMF (2022) «Greece: Selected Issues» Country Report No.22/174, p.13. (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/174/002.2022.issue-174-en.xml>).

⁶ IMF (2022) «Greece: Selected Issues» Country Report No.22/174, p.8. (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/174/002.2022.issue-174-en.xml>).

⁷ C. Michalopoulos «It's time for a new deal» *Kathimerini*, 10 Φεβρουαρίου 2020 (www.ekathimerini.com/248983/opinion/ekathimerini/commnet/its-time-for-a-new-deal)

⁸ IMF (2019) «Greece: Article IV Consultation» Press Release Staff Report (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/14/Greece-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-48806#>).

⁹ Αριθμός θανάτων από κορωνοϊό (ανά 100.000 κατοίκους) ανά χώρα στις 13 Ιανουαρίου 2023, (<https://www.statista.com>), πρόσβαση στις 8 Απριλίου 2024.

Στην πρόσφατη συνεδρίαση του το Διοικητικό Συμβούλιο του ΔΝΤ χαιρέτισε τη δέσμευση της κυβέρνησης για διατήρηση των πρωτογενών πλεονασμάτων στον προϋπολογισμό της, ενώ επέμεινε πάλι στην ανάγκη αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η ελληνική οικονομία. Σε αυτά περιλαμβάνονται οι συνήθεις ύποπτοι: το αρτηριοσκληρωτικό δικαστικό σύστημα, η φοροδιαφυγή στην αυτοαπασχόληση και στον ανεπίσημο τομέα της οικονομίας, το χαμηλό επίπεδο επενδύσεων, καθώς και οι νέες προκλήσεις που προκύπτουν από την ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής.¹⁰

Τόσο η ανάλυση του ΔΝΤ, όσο και αυτή της κυβέρνησης, πόσω μάλλον η εκτίμηση του *Economist* που βασίζεται στις επιδόσεις του χρηματιστηρίου, είναι υπερβολικά αισιόδοξες, καθώς δεν αντιμετωπίζουν τα θεμελιώδη προβλήματα που επηρεάζουν μακροπρόθεσμα την προσφορά και την ποιότητα των δύο συντελεστών παραγωγής, της εργασίας και του κεφαλαίου. Ειδικότερα, η δημογραφική ωρολογιακή βόμβα και η ανάγκη αύξησης των επενδύσεων για δίκαιη και βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν τις δύο κύριες προκλήσεις που θα αντιμετωπίσει η ελληνική κοινωνία την επόμενη δεκαετία.

Τόσο η ανάλυση του ΔΝΤ, όσο και αυτή της κυβέρνησης, πόσω μάλλον η εκτίμηση του *Economist* που βασίζεται στις επιδόσεις του χρηματιστηρίου, είναι υπερβολικά αισιόδοξες, καθώς δεν αντιμετωπίζουν τα θεμελιώδη προβλήματα που επηρεάζουν μακροπρόθεσμα την προσφορά και την ποιότητα των δύο συντελεστών παραγωγής, της εργασίας και του κεφαλαίου. Ειδικότερα, η δημογραφική ωρολογιακή βόμβα και η ανάγκη αύξησης των επενδύσεων για δίκαιη και βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν τις δύο κύριες προκλήσεις που θα αντιμετωπίσει η ελληνική κοινωνία την επόμενη δεκαετία.

Τόσο η ανάλυση του ΔΝΤ, όσο και αυτή της κυβέρνησης, πόσω μάλλον η εκτίμηση του *Economist* που βασίζεται στις επιδόσεις του χρηματιστηρίου, είναι υπερβολικά αισιόδοξες, καθώς δεν αντιμετωπίζουν τα θεμελιώδη προβλήματα που επηρεάζουν μακροπρόθεσμα την προσφορά και την ποιότητα των δύο συντελεστών παραγωγής, της εργασίας και του κεφαλαίου. Ειδικότερα, η δημογραφική ωρολογιακή βόμβα και η ανάγκη αύξησης των επενδύσεων για δίκαιη και βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν τις δύο κύριες προκλήσεις που θα αντιμετωπίσει η ελληνική κοινωνία την επόμενη δεκαετία.

Η επόμενη δεκαετία

Εργασία

Ο πληθυσμός της Ευρώπης συρρικνώνεται και γερνά, με την Ελλάδα να συγκαταλέγεται στις πρώτες θέσεις της διεθνούς κατάταξης και στις δύο αυτές τάσεις.

Ο δείκτης γονιμότητας στην Ελλάδα (1,32 γεννήσεις ανά γυναίκα το 2022) είναι από τους χαμηλότερους στην ΕΕ, παρά μια μικρή άνοδο πρόσφατα¹¹. Ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός της Ελλάδας μειώθηκε κατά 0,7% ετησίως την τελευταία δεκαετία και προβλέπεται να μειωθεί κατά 1% ετησίως έως το 2030.¹² Ο δείκτης εξάρτησης της τρίτης ηλικίας είναι σήμερα στο 39% (με μέσο όρο ΕΕ στο 33%), ενώ προβλέπεται να φτάσει στο 42% το 2027, και σε ένα αδιανόητο 75% το 2050.¹³

Το πρόβλημα με τις συντάξεις είναι ήδη εδώ. Η Ελλάδα δαπανά το 16% του ΑΕΠ της σε συντάξεις, το υψηλότερο ποσοστό στην ΕΕ, ενώ οι δαπάνες για κοινωνική πρόνοια είναι από τις χαμηλότερες στην ΕΕ (στην προτελευταία θέση, μετά τη Λετονία, σε κατά κεφαλήν όρους).¹⁴ Παρότι τα τελευταία χρόνια η εισοδηματική ανισότητα έχει υποχωρήσει, η δομή της κοινωνικής δαπάνης παραμένει αναποτελεσματική, καθώς οι συντάξεις είναι λιγότερο στοχευμένες από ό,τι η κοινωνική πρόνοια.

Οι επιπτώσεις των δημογραφικών αλλαγών στην αγορά εργασίας είναι εξίσου προφανείς: δεδομένης της αύξησης του αριθμού των ηλικιωμένων και της μείωσης του εργατικού δυναμικού, ο δείκτης εξάρτησης θα αυξηθεί, εκτός εάν αυξηθεί η συμμετοχή στην αγορά εργασίας ή/και η καθαρή μετανάστευση, ιδίως νέων ανθρώπων.

¹⁰ IMF (2024) «Greece: Article IV Consultation» Country Report No.24/23, Press Release p.2 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/023/002.2024.issue-023-en.xml>).

¹¹ Eurostat (2024) «How many children were born in the EU in 2022?» (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240307-1>).

¹² IMF (2024) «Greece, Article IV» Country Report No. 24/23, Staff Report p.16 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/023/002.2024.issue-023-en.xml>).

¹³ OECD (2024) «Old Age Dependency Ratio» (doi: 10.1787/e0255c98-en), πρόσβαση στις 8 Απριλίου 2024.

¹⁴ IMF (2022) «Greece: Selected Issues» Country Report No. 22/174, p.14 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/174/002.2022.issue-174-en.xml>).

...η καθαρή μετανάστευση στην Ελλάδα ήταν αρνητική κατά την τελευταία δεκαετία, με δεκάδες χιλιάδες Έλληνες και αλλοδαπούς να εγκαταλείπουν την Ελλάδα για άλλες χώρες.

Το ποσοστό συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό (59% για τους άνδρες και 45% για τις γυναίκες) είναι από τα χαμηλότερα στην ΕΕ.¹⁵ Η αύξηση της απασχόλησης των γυναικών χωρίς περαιτέρω μείωση της γονιμότητας απαιτεί επενδύσεις σε βρεφονηπιακούς σταθμούς.

Η υπόθεση της μετανάστευσης είναι ζοφερή. Ενώ ο διεθνής Τύπος και οι ανθρωπιστικές οργανώσεις δικαίως εστιάζουν στις άθλιες συνθήκες που επικρατούν στα ελληνικά στρατόπεδα προσφύγων, ενώ η ελληνική κυβέρνηση επίσης δικαίως επιδιώκει μια καλύτερη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, η καθαρή μετανάστευση στην Ελλάδα ήταν αρνητική κατά την τελευταία δεκαετία, με δεκάδες χιλιάδες Έλληνες και αλλοδαπούς να εγκαταλείπουν την Ελλάδα για άλλες χώρες. Η Ελλάδα έχει το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας μεταξύ ατόμων υψηλής εκπαίδευσης (περίπου 12%) στην Ευρωζώνη, γεγονός που τροφοδότησε τη μετανάστευση κατά τη διάρκεια της κρίσης (2010-2015). Τα στατιστικά στοιχεία για τις ροές αυτές δεν είναι εντελώς αξιόπιστα, αλλά υπάρχουν σημαντικές ενδείξεις ότι πολλοί Έλληνες υψηλής μόρφωσης έχουν μεταναστεύσει στη Δυτική Ευρώπη. Τουλάχιστον 3.000 Έλληνες γιατροί δραστηριοποιούνται στη Γερμανία, όπου οι συνθήκες απασχόλησης είναι καλύτερες και οι πολιτικές υγείας πιο προηγμένες¹⁶.

Η κυβέρνηση Μητσοτάκη έχει κάνει μια καλή αρχή με την ψήφιση ενός νέου νόμου που παρέχει βελτιωμένη ασφάλεια και σταθερότητα στους μετανάστες που ήδη βρίσκονται στη χώρα, ενώ η νέα μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ αναμένεται επίσης να συμβάλει στην ίδια κατεύθυνση. Πρέπει ωστόσο να γίνουν πολλά ακόμη, όπως θα συζητηθεί παρακάτω.

...το ποσοστό αποταμίευσης των νοικοκυριών (7,1%) είναι το χαμηλότερο στην ΕΕ.

Τέλος, η οικονομία κυριαρχείται από μικρές επιχειρήσεις χαμηλής παραγωγικότητας. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, η παραγωγικότητα της εργασίας φτάνει περίπου τα δύο τρίτα του μέσου όρου του ΟΟΣΑ, ενώ το ποσοστό των επιχειρήσεων που χρησιμοποιούν διαδικτυακές συνδέσεις υψηλής ταχύτητας κατατάσσει την Ελλάδα στην τελευταία θέση.¹⁷ Η βελτίωση των συνθηκών στην αγορά εργασίας είναι απαραίτητη τόσο για να αυξηθεί η παραγωγικότητα όσο και για να αποτραπεί η μετανάστευση στο εξωτερικό και άλλων εργαζομένων υψηλής κατάρτισης.

Κεφάλαιο

Υπάρχουν δύο πλευρές στο πρόβλημα των επενδύσεων, η ιδιωτική και η δημόσια. Όσον αφορά τις ιδιωτικές επενδύσεις, η απουσία ανεπτυγμένης κεφαλαιαγοράς σε συνδυασμό με τις περιστασιακές εξάρσεις του πληθωρισμού έχει κάνει τους Έλληνες να κατευθύνουν τις ιδιωτικές τους αποταμιεύσεις προς τη στέγαση. Πολλές ελληνικές οικογένειες με μέτριες οικονομικές δυνατότητες έχουν ένα σπίτι στο χωριό ή στα νησιά και ένα διαμέρισμα στην Αθήνα ή σε άλλη αστική περιοχή (προς μεγάλη δυσαρέσκεια των Γερμανών φορολογουμένων που κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους θεωρούσαν ότι καλούνται να διασώσουν πλούσιους αλλά σπάταλους Έλληνες καπιταλιστές). Παρά την ανάπτυξη των κεφαλαιαγορών, και τη βελτίωση της νομισματικής σταθερότητας, το ποσοστό αποταμίευσης των νοικοκυριών (7,1%) είναι το χαμηλότερο στην ΕΕ.¹⁸ Το πρόβλημα αυτό πρέπει να αντιμετωπιστεί επειγόντως.

¹⁵ World Bank (2024) Gender data Portal (<https://genderdata.worldbank.org/countries/greece>).

¹⁶ A. Gkolfinopoulos (2017) «The Migration of Greek Physicians to Germany: Motivations, Factors and the Role of National Health Sectors» (<https://doi.org/10.18278/epa.2.2.8>).

¹⁷ OECD (2023) «Greece: Economic Policy Reform: Going for Growth» pp.30,43 (<https://www.oecd.org/economy/greece-economic-snapshot/#:2023>).

¹⁸ IMF (2022) «Greece: Selected Issues» Country Report No. 22/174, p.65 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/174/002.2022.issue-174-en.xml>).

Η εξέλιξη των δημόσιων επενδύσεων ήταν την περασμένη δεκαετία απογοητευτική. Σήμερα η κατάσταση βελτιώνεται, αλλά απέχει πολύ από το να μπορεί να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις της ελληνικής οικονομίας. Και όμως, οι κυβερνητικές προβλέψεις που παρουσιάστηκαν στις διαβουλεύσεις με τα στελέχη του ΔΝΤ δείχνουν μείωση των δημόσιων επενδύσεων σε πραγματικούς όρους μετά το 2026.

Τα εμπόδια στην επιχειρηματική δραστηριότητα είναι γνωστά. Πρόσφατη έρευνα της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2019 κατέταξε την Ελλάδα στην τελευταία θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, και στην 79^η θέση παγκοσμίως,¹⁹ γεγονός που συνιστά επιδείνωση από την 67^η θέση που κατείχε το 2017.²⁰ Η κυβέρνηση έχει πάρει μέτρα για τη μείωση της γραφειοκρατίας, ενώ και προηγούμενες ελληνικές κυβερνήσεις παρείχαν κίνητρα σε ξένους επενδυτές, τα οποία οδήγησαν σε σημαντικές συμφωνίες (π.χ. τη μερική παραχώρηση του λιμανιού του Πειραιά) και πολλά υπό κατασκευή έργα (π.χ. την ανάπτυξη του Ελληνικού). Το πρόγραμμα της «χρυσής βίζας» τροποποιήθηκε πρόσφατα, διπλασιάζοντας σε 800.000 ευρώ το ποσό που πρέπει να επενδυθεί. Εντούτοις, το πρόγραμμα δημιουργεί ελάχιστες θέσεις εργασίας, ενώ τα ακίνητα που αγοράζονται από ξένους επενδυτές συχνά χρησιμοποιούνται για βραχυπρόθεσμες μισθώσεις, επιδεινώνοντας το πρόβλημα της έλλειψης στέγης των νέων. Όπως και στο παρελθόν, ο ρόλος των δημόσιων επενδύσεων παραμένει κρίσιμος.

Η εξέλιξη των δημόσιων επενδύσεων ήταν την περασμένη δεκαετία απογοητευτική. Σήμερα η κατάσταση βελτιώνεται, αλλά απέχει πολύ από το να μπορεί να ανταποκριθεί στις μελλοντικές προκλήσεις της ελληνικής οικονομίας. Και όμως, οι κυβερνητικές προβλέψεις που παρουσιάστηκαν στις διαβουλεύσεις με τα στελέχη του ΔΝΤ δείχνουν μείωση των δημόσιων επενδύσεων σε πραγματικούς όρους μετά το 2026,²¹ γεγονός που πιθανότατα συνδέεται με το γεγονός ότι τότε σταματά η εισροή πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης της ΕΕ.

Όμως η ανάγκη για δημόσιες επενδύσεις θα ενταθεί εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής. Πράγματι, η πράσινη μετάβαση προϋποθέτει καταρχάς αύξηση της τιμής των ρύπων, η οποία θα επηρεάσει αρνητικά τα φτωχότερα στρώματα που δαπανούν μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους σε ενεργοβόρα αγαθά, γεγονός που θα δημιουργήσει πρόσθετες ανάγκες για κοινωνικές παροχές.

Επιπλέον, το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής είναι οξύτερο στην Ελλάδα – για διάφορους λόγους. Από τη μια, η χώρα διαθέτει μεγάλη ακτογραμμή (τρίτη μεγαλύτερη στην Ευρώπη), γεγονός που απαιτεί επενδύσεις για την προστασία των παράκτιων κοινοτήτων από την άνοδο της στάθμης των υδάτων. Από την άλλη, η Ελλάδα είναι επιρρεπής στις πυρκαγιές, οι οποίες απαιτούν επενδύσεις για την πρόληψη των καταστροφών και για την αποζημίωση των θυμάτων. Τέλος, η στροφή στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας επίσης απαιτεί επενδυτικά κεφάλαια.

Ένα πρόγραμμα δράσης

Η αντιμετώπιση των αναγκών για μια πράσινη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, σε μια γηράσκουσα κοινωνία, με παράλληλη διατήρηση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, απαιτεί μια σειρά αλληλένδετων μεταρρυθμίσεων σε τέσσερις τομείς: (α) αγορά εργασίας, (β) κοινωνικές υπηρεσίες, (γ) μετανάστευση και (δ) αποταμιεύσεις και επενδύσεις.

¹⁹ World Bank (2021) «Ease of Doing Business Rank» (<https://databank.worldbank.org/source/doing-business>).

²⁰ Κ. Μιχαλόπουλος (2018) Καθημερινή «Προτεραιότητες για την επόμενη μέρα» 8 Αυγούστου 2018.

²¹ IMF (2024) «Greece: Article IV Consultation» Country Report 24/23, Staff Report Table 3 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/023/002.2024.issue-023-en.xml>).

Η αγορά εργασίας

Η κυβέρνηση Μητσοτάκη έχει λάβει σημαντικά μέτρα για τον εξορθολογισμό του συνταξιοδοτικού συστήματος, τη μείωση κάποιων παροχών, και την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης μέσω της μεταρρύθμισης του 2020.

Η κυβέρνηση Μητσοτάκη έχει λάβει σημαντικά μέτρα για τον εξορθολογισμό του συνταξιοδοτικού συστήματος, τη μείωση κάποιων παροχών, και την αύξηση της ηλικίας συνταξιοδότησης μέσω της μεταρρύθμισης του 2020. Οι προβλέψεις της ΕΕ υποδηλώνουν ότι, υπό την αίρεση ορισμένων υποθέσεων σχετικά με την απασχόληση, τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό, το ΑΕΠ, και την αύξηση της παραγωγικότητας, οι μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να μειώσουν το λόγο συνταξιοδοτικής δαπάνης στο ΑΕΠ κατά αρκετές ποσοστιαίες μονάδες έως το 2070.²² Μέχρι το 2030, η καθαρή βελτίωση του λόγου αυτού θα είναι μικρή, καθώς ο αυξημένος δείκτης εξάρτησης θα αντισταθμίσει τις μειωμένες παροχές και τους αυστηρότερους κανόνες συνταξιοδότησης. Μια σημαντική πρόβλεψη είναι ότι η ηλικία συνταξιοδότησης τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες θα προσαρμόζεται στις αλλαγές στο προσδόκιμο επιβίωσης.²³ Όμως, οι προβλέψεις εξαρτώνται σε κρίσιμο βαθμό από την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των ανδρών και ιδίως των γυναικών, που θεωρείται ότι θα αυξηθεί κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες τη δεκαετία 2020-2030. Δεν υπάρχει τίποτα στην ίδια τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση που θα βοηθούσε στην επίτευξη αυτού του στόχου.

Η παραγωγικότητα της εργασίας και η κινητικότητα μεταξύ θέσεων εργασίας θα πρέπει επίσης να αυξηθούν ως συνέπεια των αλλαγών που απαιτούνται για την προώθηση της μετάβασης στην «πράσινη» οικονομία. Αυτό θα απαιτήσει ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και πρόσθετες δαπάνες για την κατάρτιση, ιδίως στους κλάδους που εμπλέκονται στην πράσινη μετάβαση.

...είναι σημαντικό (α) να επεκταθεί η υγειονομική περίθαλψη εκεί όπου η κάλυψη είναι χαμηλή, και οι εγκαταστάσεις υγείας του δημόσιου τομέα είναι ανεπαρκείς, (β) να αυξηθούν οι δαπάνες για την προσχολική φροντίδα, που θα συμβάλει στην αύξηση της γυναικείας απασχόλησης, και (γ) να στηριχθούν οι οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, που θα επηρεαστούν αρνητικά από την αύξηση της τιμής των ρύπων.

Κοινωνική πρόνοια και κοινωνικές υπηρεσίες

Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, ένας σημαντικός κυβερνητικός στόχος θα πρέπει να είναι η αύξηση του μεριδίου του ΑΕΠ που διατίθεται στην κοινωνική πρόνοια και στις κοινωνικές υπηρεσίες. Ειδικότερα, είναι σημαντικό (α) να επεκταθεί η υγειονομική περίθαλψη εκεί όπου η κάλυψη είναι χαμηλή, και οι εγκαταστάσεις υγείας του δημόσιου τομέα είναι ανεπαρκείς, (β) να αυξηθούν οι δαπάνες για την προσχολική φροντίδα, που θα συμβάλει στην αύξηση της γυναικείας απασχόλησης, και (γ) να στηριχθούν οι οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, που θα επηρεαστούν αρνητικά από την αύξηση της τιμής των ρύπων. Το αποτέλεσμα των παραπάνω θα είναι η μείωση τόσο της φτώχειας όσο και της εισοδηματικής ανισότητας.

Μετανάστευση

Στο πλαίσιο της νέας πολιτικής της ΕΕ για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, η κυβέρνηση θα πρέπει να αναπτύξει ένα εθνικό σχέδιο που να περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις: (α) τον αριθμό και τις δεξιότητες των μεταναστών που θα ενσωματωθούν στο εργατικό δυναμικό, (β) το κόστος της ένταξης των προσφύγων ή/και των παράνομων μεταναστών στην οικονομία, (γ) την περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών παροχής καθεστώτος μόνιμης διαμονής και ιθαγένειας στους μετανάστες.

Έχουν ήδη κατατεθεί χρήσιμες προτάσεις για τον προγραμματισμό και τη ρύθμιση της εισροής μεταναστών και προσφύγων στην ΕΕ, με την εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης

²² EU (2021) «The 2021 Aging Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Greece» (economy-finance.ec.europa.eu/1b6d32b6-74bc-4343-9d16-f4386f5141afen).

²³ Η σχετική νομοθεσία έχει ψηφιστεί από το ελληνικό κοινοβούλιο. Ωστόσο, η σημερινή και οι προηγούμενες κυβερνήσεις δεν την έχουν εφαρμόσει μέχρι στιγμής, καθώς η μεταρρύθμιση των συντάξεων είναι πολύ αντιδημοφιλής, όπως έδειξε η πρόσφατη εμπειρία στη Γαλλία. Θα πρέπει όμως να υλοποιηθεί, και στην Ελλάδα, στο εγγύς μέλλον.

Η κυβέρνηση πρέπει να αναπτύξει ένα εθνικό σχέδιο που να περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις: (α) τον αριθμό και τις δεξιότητες των μεταναστών που θα ενσωματωθούν στο εργατικό δυναμικό, (β) το κόστος της ένταξης των προσφύγων ή/και των παράνομων μεταναστών στην οικονομία, (γ) την περαιτέρω απλούστευση των διαδικασιών παροχής καθεστώτος μόνιμης διαμονής.

Η ανάπτυξη της εγχώριας κεφαλαιαγοράς, καθώς και η λήψη μέτρων για τη μείωση της παραοικονομίας (όπως έχει ήδη δεσμευτεί η κυβέρνηση), θα συμβάλει στην αύξηση των ιδιωτικών αποταμιεύσεων.

για τον εντοπισμό των αναγκών σε εργατικό δυναμικό.²⁴ Η εφαρμογή τέτοιων λύσεων στην Ελλάδα θα πρέπει να λάβει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας: η ζήτηση εργασίας στη γεωργία και τον τουρισμό είναι ιδιαίτερα εποχιακή, ενώ οι τοπικές αρχές έχουν περιορισμένες ικανότητες σοβαρού προγραμματισμού.

Αποταμιεύσεις και επενδύσεις

Η ανάπτυξη της εγχώριας κεφαλαιαγοράς, καθώς και η λήψη μέτρων για τη μείωση της παραοικονομίας (όπως έχει ήδη δεσμευτεί η κυβέρνηση), θα συμβάλει στην αύξηση των ιδιωτικών αποταμιεύσεων. Επιπλέον, πρόσφατη έκθεση του ΔΝΤ σημειώνει ότι εάν τα νοικοκυριά επένδυσαν μέρος των ετήσιων αποταμιεύσεών τους σε κρατικά ομόλογα, αυτό θα συνέβαλε στη μετακύλιση κάποιων από τα εξωτερικά μακροπρόθεσμα δάνεια της κυβέρνησης.²⁵ Ωστόσο, δεν είναι σαφές ποια κίνητρα θα είχαν οι πολίτες ώστε να πράξουν κάτι τέτοιο.

Τέλος, η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και η μετάβαση προς μια πράσινη οικονομία απαιτούν μεγάλες δημόσιες επενδύσεις. Δεν υπάρχει κανένα λογικό σενάριο ανάπτυξης βάσει του οποίου οι επενδύσεις του δημόσιου τομέα θα πρέπει να μειωθούν μετά το 2026, όπως προβλέπουν οι κυβερνητικές εκτιμήσεις σήμερα.

Συμπεράσματα

Οι προτάσεις που κατατίθενται εδώ συνεπάγονται σημαντική αύξηση των δημόσιων δαπανών. Μπορούν να καλυφθούν από αυξημένα έσοδα του προϋπολογισμού; Οι προβλέψεις που περιέχονται στις πιο πρόσφατες διαβουλεύσεις της κυβέρνησης με το ΔΝΤ είναι απογοητευτικές. Το μερίδιο των φορολογικών εσόδων στο ΑΕΠ προβλέπεται να μειωθεί από το 2023. Στην Ελλάδα οι *συντελεστές* του φόρου εισοδήματος είναι υψηλότεροι από τον μέσο όρο της ΕΕ, ενώ τα *έσοδα* του φόρου εισοδήματος είναι κάτω από το μισό του μέσου όρου της ΕΕ. Ομοίως, το μερίδιο των έμμεσων φόρων στο ΑΕΠ προβλέπεται να μειωθεί από 17% το 2023 σε 16% το 2026.²⁶ Αυτό δεν συνάδει με τις κυβερνητικές προτάσεις για την αύξηση της ψηφιοποίησης στην οικονομία, καθώς και με τις διακηρύξεις για τη μείωση της φοροδιαφυγής και του μεγέθους της παραοικονομίας.

Το συμπέρασμα των μακροοικονομικών προβλέψεων για την επόμενη δεκαετία είναι ότι είτε η κυβέρνηση δεν πιστεύει τη ρητορική της για την αύξηση των εσόδων του δημόσιου τομέα, είτε οι προσδοκίες σε ένα ακόμη μεγαλύτερο πρωτογενές πλεόνασμα, το οποίο θα ήταν ανεπιθύμητο από μόνο του. Το ΔΝΤ συνιστά ότι «τα καλύτερα από τα αναμενόμενα έσοδα θα πρέπει να αξιοποιηθούν για τη μείωση του χρέους».²⁷ Αυτό είναι λάθος. Τα πρόσθετα έσοδα πρέπει να διατεθούν για τη χρηματοδότηση πρόσθετων επενδύσεων στην πράσινη ανάπτυξη και στις κοινωνικές υπηρεσίες, όπως συζητήθηκε παραπάνω.

Τα λάθη που έγιναν από την Ελλάδα, τους πιστωτές της ΕΕ, και το ΔΝΤ, κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους ρίχνουν μια μακρά σκιά στο μέλλον. Η σωτηρία των ευρωπαϊκών τραπεζών, και η αναβολή του «κουρέματος» του χρέους του ιδιωτικού τομέα, φόρτωσε

²⁴ G. Schwan «Towards a Humane Refugee Policy for the European Union» (<https://feps-europe.eu/publication/towards-a-humane-refugee-policy-for-the-european-union/>).

²⁵ IMF (2022) «Greece: Selected Issues» Country Report 22/174 p.65 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/174/002.2022.issue-174-en.xml>).

²⁶ IMF (2024) «Greece: Article IV Consultation» Country Report Country Report 24/23. Staff Report Table 3 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/023/002.2024.issue-023-en.xml>).

²⁷ IMF (2024) «Greece: Article IV Consultation» Country report 24/23 Staff Report p.10 (<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/023/002.2024.issue-023-en.xml>).

Το μέλλον απαιτεί από όλες τις μελλοντικές κυβερνήσεις τη διατήρηση μιας πολύ λεπτής και δύσκολης ισορροπίας μεταξύ της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της στήριξης της πράσινης και δίκαιης μετάβασης.

την Ελλάδα με ένα μεγάλο επίσημο χρέος, χαμηλού επιτοκίου και πολύ μακράς διάρκειας. Αυτό σημαίνει ότι, εάν αποκλείσουμε μια απροσδόκητη γενναιοδωρία εκ μέρους των δανειστών, η κυβέρνηση θα πρέπει να συνεχίσει να ακροβατεί σε ένα δημοσιονομικό τεντωμένο σχοινί. Όμως, δεν υπάρχει λόγος να επιδιώκεται η επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος εις το διηνεκές. Θα ήταν ίσως χρήσιμο να παραταθεί το πλεόνασμα για ένα-δύο χρόνια, ώστε να διασφαλιστεί η αξιοπιστία της κυβέρνησης και να διαφυλαχθεί η επενδυτική βαθμίδα. Αλλά η επ' αόριστον παράτασή του επιβάλλει περιττούς αυστηρούς περιορισμούς, που συγκρούονται με τις ανάγκες της δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης.

Ο δρόμος της επόμενης δεκαετίας περιλαμβάνει πολυάριθμες προκλήσεις πολιτικής. Η κυβέρνηση Μητσοτάκη έχει κάνει μια καλή αρχή για την αντιμετώπισή τους. Το μέλλον απαιτεί από όλες τις μελλοντικές κυβερνήσεις τη διατήρηση μιας πολύ λεπτής και δύσκολης ισορροπίας μεταξύ της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της στήριξης της πράσινης και δίκαιης μετάβασης. Ας ελπίσουμε ότι θα αρθούν στο ύψος των περιστάσεων.