

Ελλάδα: Ο δρόμος προς τα εμπρός

Κείμενο Προτάσεων: Λονδίνο, 27 Οκτωβρίου 2011

Σύντομο ιστορικό

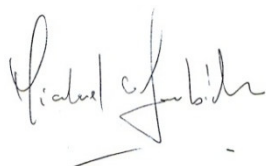
Στις 14 και 15 Οκτωβρίου 2011 πραγματοποιήθηκε στο London Business School συνάντηση με θέμα την ελληνική κρίση. Στην ομάδα μετείχαν:

- Έλληνες βουλευτές, τέως υπουργοί Οικονομικών, Εργασίας και Οικονομίας και οικονομικοί σύμβουλοι πρωθυπουργών του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας.
- Ανώτερα στελέχη σε πολιτικές θέσεις και σύμβουλοι από την Ελλάδα και άλλες χώρες της ΕΕ, πρώην ανώτερα στελέχη του ΔΝΤ καθώς και νυν και πρώην διοικητές και υποδιοικητές δύο κεντρικών τραπεζών.
- Ανώτερα στελέχη τραπεζών από την Ελλάδα, το Ηνωμένο Βασίλειο και την ηπειρωτική Ευρώπη, ανώτερα στελέχη δικηγορικών γραφείων ειδικευμένων στις αναδιρθρώσεις και σε φορολογικά θέματα καθώς και στελέχη από τη βιομηχανία και τον χώρο των συμβουλευτικών υπηρεσιών.
- Καθηγητές πανεπιστημίων από την ηπειρωτική Ευρώπη, το Ηνωμένο Βασίλειο και τις ΗΠΑ με ειδίκευση στα χρηματοοικονομικά, την οικονομία, την τραπεζική, την στρατηγική, και την πολιτική επιστήμη.

Οι συζητήσεις μας περιστράφηκαν γύρω από την διαχείριση μιας ενδεχόμενης αναδιρθρωσης του Ελληνικού χρέους, την διαχείριση του χρηματοπιστωτικού συστήματος της χώρας στην περίπτωση αναδιρθρωσης και κυρίως τον τρόπο αναδιοργάνωσης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και οικονομίας.

Παρά το γεγονός ότι οι συμμετέχοντες προέρχονταν από διαφορετικούς επαγγελματικούς χώρους, προέκυψε αξιοσημείωτη ομοφωνία ως προς τις ακολουθητέες κατευθύνσεις στο μέλλον. Στόχος αυτού του κειμένου είναι να προτείνει λύσεις σχετικά με τις απαιτούμενες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες πρέπει να πραγματοποιηθούν, όποια και να είναι η τελική μορφή της αναδιρθρωσης του Ελληνικού χρέους. Κύρια επιδίωξή μας είναι να συμβάλλουμε εποικοδομητικά στις συζητήσεις μεταξύ της Ελλάδας, αφ' ενός, και της ΕΕ, του ΔΝΤ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αφ' ετέρου.

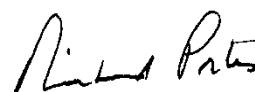
Προτείνουμε ρηξικέλευθες, πλην όμως αναγκαίες πολιτικές επιλογές. Οι προτάσεις βασίζονται μεν στις συζητήσεις, όμως η τελική τους διατύπωση απηχεί τις απόψεις των υπογραφόντων.



Μιχαήλ Γ. Ιακωβίδης
Sir Donald Gordon Chair
Καινοτομίας και Επιχειρηματικότητας
London Business School



Δημήτρης Βαγιανός
Καθηγητής Χρηματοοικονομικών
London School of Economics and
Political Science



Richard Portes
Καθηγητής Οικονομικών
London Business School
Πρόεδρος, CEPR

Περίληψη

Η Ελλάδα βρίσκεται στην κόψη του ξυραφιού, αντιμέτωπη με μια αδύναμη δημόσια διοίκηση, φιλόδοξους στόχους για μείωση του ελλείμματος και συρρίκνωση των μακροοικονομικών μεγεθών. Θεωρούμε ότι μια δέσμη νέων προτεραιοτήτων για την Τρόικα, την ελληνική κυβέρνηση αλλά και τις πολιτικές δυνάμεις θα μπορούσε να βοηθήσει στην άμεση αντιμετώπιση της κρίσης και την μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη, με τα ακόλουθα:

- Προτείνουμε τη δημιουργία **ανεξάρτητων αρχών** με ξεκάθαρες αρμοδιότητες, που θα αξιολογούνται με βάση δείκτες παραγωγικότητας (Βασικούς Δείκτες Απόδοσης, ΒΔΑ). Οι σημαντικότερες από αυτές είναι: η **Αρχή Βεβαίωσης και Είσπραξης Φόρων**, η **Αρχή Μεταρρυθμίσεων**; η **Αρχή Δημόσιας Υγείας** και η **Αρχή Πάταξης της Διαφθοράς**. Οι ανεξάρτητες αρχές θα λογοδοτούν στη Βουλή των Ελλήνων και θα ενημερώνουν τους δανειστές και την κυβέρνηση.
- Ταυτόχρονα οι δανειστές και η Ελλάδα θα επικεντρωθούν στον **εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης**, με ευρεία χρήση νέων ψηφιακών υποδομών, και στην ενσωμάτωση των ΒΔΑ στη **διαδικασία κατανομής των πόρων εντός της δημόσιας διοίκησης**. Πρέπει να προβλεφθεί η απόλυση των δημοσίων υπαλλήλων που εμφανίζουν μειωμένη απόδοση. Για να βελτιωθούν οι οργανωτικές ικανότητες και να εξασφαλιστεί η συνέχεια της διοίκησης, προτείνουμε την άμεση δημιουργία θέσεων Μόνιμων Υφυπουργών.
- **Η φοροδιαφυγή όπως και η μη καταβολή τελωνειακών δασμών πρέπει να αντιμετωπιστεί με δραστικά μέτρα. Οι υφιστάμενες δομές δεν είναι λειτουργικές, πρέπει να καταργηθούν οι ΔΟΥ και να δημιουργηθούν νέες υπηρεσίες.** Διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, όπως ευέλικτες προμήθειες μέσω διαδικτύου, η αναδιάρθρωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης και οι συμβάσεις απασχόλησης με κριτήριο την απόδοση, είναι επίσης απαραίτητες.
- Οι μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με την λογοδοσία και την διαφάνεια, καίτοι αναγκαίες, δεν είναι ικανές συνθήκες, καθώς ακυρώνονται εκ των πραγμάτων στο στάδιο της υλοποίησης. Οι εξαγγελίες για ηλεκτρονικές προμήθειες και συστήματα περικοπής των δαπανών στη δημόσια υγεία δεν έχουν ακόμη αποδώσει καρπούς. Για τον λόγο αυτόν προτείνουμε η εκταμίευση των δανείων της Τρόικας να έχει ως προϋπόθεση την υλοποίηση των συγκεκριμένων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.
- Η εστίαση σε λειτουργικά μέτρα θα συμβάλει **στην αποδοχή και υποστήριξη του προγράμματος μεταρρυθμίσεων** από την ελληνική κοινωνία που σήμερα αντιμετωπίζει σοβαρότατες δυσκολίες. Η **δημιουργία αισθήματος κοινωνικής ηθικής και δικαιοσύνης** έχει πρωταρχική σημασία, ιδίως εν όψει του ταραχώδους πολιτικού κλίματος και του εμπρηστικού κοινωνικού περιβάλλοντος. Η απόσυρση κυβερνητικών παροχών σε συγκεκριμένες ομάδες και συντεχνίες (π.χ. η αδικαιολόγητη ετήσια επιδότηση ύψους 700 εκατομμυρίων ευρώ από κονδύλια του δημοσίου υπέρ του ταμείου συντάξεων της ΔΕΗ) θα βοηθήσει στην εδραίωση αξιοπιστίας και θα στείλει μήνυμα κοινωνικής δικαιοσύνης.
- **Οι αποκρατικοποιήσεις** πρέπει να στοχεύουν στην αναδιάρθρωση της οικονομίας, όχι απλώς στην αύξηση των εσόδων του δημοσίου. Προτείνουμε τη **συντηρητική χρήση μόχλευσης**. Αυτό θα επιτύχει την ορθότερη (και σταδιακότερη) πώληση επιχειρήσεων η ακινήτων, αλλά και την άμεση αλλαγή ιδιοκτησιακού καθεστώτος. Επίσης, όσο ξεκαθαρίζει το τοπίο ως προς τις χρήσεις

γης και τους τίτλους ιδιοκτησίας και όσο προστίθενται επί πλέον στοιχεία ενεργητικού και επιχειρήσεις, τόσο θα αυξάνεται η δυνατότητα ανάληψης χρέους (με εξασφαλίσεις επί στοιχείων του ενεργητικού) από το ταμείο αποκρατικοποιήσεων. Το ταμείο θα μπορούσε έτσι να επιτύχει **εξωτερική χρηματοδότηση** νωρίτερα από ότι θα το επέτρεπαν οι αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας στην ελληνική κυβέρνηση. Το ταμείο αποκρατικοποιήσεων πρέπει να ενισχυθεί για να είναι σε θέση να αυξήσει την αξία του ενεργητικού στο χαρτοφυλάκιό του.

- Σε περίπτωση σημαντικής αναδιάρθρωσης του χρέους θα απαιτηθεί ανακεφαλαιοδότηση των τραπεζών. Ως εκ τούτου, κύριο μέλημά μας αναφορικά με τον τραπεζικό τομέα είναι η **διακυβέρνηση των τραπεζών – και η προστασία τους από πολιτικές παρεμβάσεις**. Η εποπτεία του χρηματοπιστωτικού συστήματος από τις αρμόδιες αρχές πρέπει να ενισχυθεί και να επεκταθεί το συντομότερο δυνατόν.
- Πρέπει να εξεταστούν και πιο ακραίες λύσεις, όπως η θέσπιση ευρωπαϊκής δικαιοδοσίας, **ως συμπλήρωμα στις απολύτως απαραίτητες μεταρρυθμίσεις που χρειάζεται το σύστημα απονομής δικαιοσύνης**, καθώς και η συνεργασία με φορείς της κοινωνίας των πολιτών ώστε να εμπειδωθεί η εμπιστοσύνη και η συμμετοχή.

Το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων πρέπει να **εστιαστεί στην εφαρμογή**, να απευθυνθεί στην ελληνική κοινωνία και να εδραιωθεί στις συνειδήσεις ώστε να σταθεροποιηθεί η οικονομία της Ελλάδας και να δοθούν κίνητρα για επενδύσεις στην παραγωγή. Υπάρχει επείγουσα ανάγκη λήψης λειτουργικών μέτρων και αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης. Μέτρα όπως η ενθάρρυνση του ανταγωνισμού στις αγορές προϊόντων, υπηρεσιών και εργασίας είναι επίσης απολύτως απαραίτητα· το παρόν κείμενο-πρόταση όμως αποδίδει μεγάλη σημασία σε **θεσμικές αλλαγές στον τομέα της δημόσιας διοίκησης**, οι οποίες έως σήμερα δεν έχουν τύχει της αναγκαίας προσοχής. Η απροθυμία (ή και αδυναμία) για αλλαγή είναι ενδημική και κατανοητή και δεν μπορούμε ούτε να την εξαλείψουμε εν μία νυκτί.

Η συνειδητή αποδοχή των μεταρρυθμίσεων, η επικοινωνία και η ενεργός συμμετοχή είναι εξαιρετικά σημαντικές. Η αναδιάρθρωση του χρέους θα καταδείξει ότι το πρόγραμμα δεν στοχεύει στην προστασία των κατεστημένων συμφερόντων των δανειστών. **Η ανομία και η κατάλυση της δημόσιας τάξης** είναι δύο πιθανά και εξαιρετικά επικίνδυνα σενάρια τα οποία πολύ δύσκολα θα μπορούσαν να ανατραπούν. Αυτό και μόνο θα έπρεπε να χαλυβδώσει τη βούληση όλων των πολιτικών κομμάτων να συνεργαστούν. Δεδομένου ότι κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί, διερωτώμεθα αν η σοβαρότητα της καταστάσεως έχει γίνει επαρκώς αντιληπτή. Υποστηρίζουμε μια νέα προσέγγιση και ελπίζουμε ότι οι προτάσεις αυτές θα οδηγήσουν σε δράση και δημόσιο διάλογο.

Τρέχοντα αδιέξοδα και η ανάγκη για διαρθρωτική μεταρρύθμιση

Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μια άνευ προηγουμένου κρίση σε όλα τα επίπεδα. Τα διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας και της δημόσιας διοίκησης που υπέβρισκαν παραμελημένα επί δεκαετίες αποκαλύφθηκαν από την τρέχουσα κρίση και πρέπει να αντιμετωπιστούν. Ο χρηματοπιστωτικός τομέας της χώρας κινδυνεύει, όπως άλλωστε και το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα και το ίδιο το ευρώ. Το ενιαίο νόμισμα στερείται μηχανισμού αντιμετώπισης κρίσεων όπως η κρίση του χρέους της Ελλάδας, ο δε τρόπος με τον οποίο έχει δομηθεί μάλλον τις ενισχύει. Επιπλέον, όλα αυτά συμβαίνουν ενώ η παγκόσμια οικονομία αναπτύσσεται με πολύ αργούς ρυθμούς, στον απόηχο μιας παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και υπό πολύ σοβαρές πολιτικές και μακροοικονομικές πιέσεις.

Παρότι συζητήσαμε την αναδιάρθρωση του χρέους, εκτιμούμε ότι οι δυνατότητες παρέμβασης είναι περιορισμένες. Το Πρόγραμμα Εθελοντικής Ανταλλαγής Ομολόγων (ΠΕΑΟ) της 21^{ης} Ιουλίου, ύψους 21%, ήταν εκτός πραγματικότητας και τα πραγματικά ωφέλη ήταν περιορισμένα. Είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς τον λόγο για τον οποίον οι τράπεζες και το Διεθνές Χρηματοοικονομικό Ινστιτούτο (IIF) υποστηρίζαν τη συγκεκριμένη λύση, πλην όμως δεν ήταν μακροπρόθεσμα βιώσιμη για όσους έχουν στην κυριότητά τους Ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου (ΟΕΔ).

Βραχυπρόθεσμα, οι εισφορές των Ευρωπαίων φορολογουμένων και τα δάνεια του ΔΝΤ (που εξυπηρετούνται κατά προτεραιότητα) χρησιμοποιούνται για να καλυφθούν οι κάτοχοι ελληνικού χρέους στο ακέραιο, μεταξύ των οποίων και όσοι αγόρασαν ΟΕΔ στη δευτερογενή αγορά στο ένα τρίτο της ονομαστικής τους αξίας. Αυτό σημαίνει ότι οι κερδοσκόποι (ένας όρος κατά κόρον, και αναίτιως χρησιμοποιούμενος στην Ελλάδα) θα μπορούσαν να βγουν τελικά ωφελημένοι από την παρατεινόμενη αστάθεια, χρηματοδοτούμενοι από το ΔΝΤ και τους Ευρωπαίους φορολογούμενους. Περαιτέρω, η αγορά είχε ήδη προεξοφλήσει και ενσωματώσει στην δευτερογενή τιμή των ομολόγων την πιθανότητα πτώχευσης της Ελλάδας. Με τα νέα τεστ αντοχής των τραπεζών της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Αρχής (ETA) με βάση την αποτίμηση των χαρτοφυλακίων δημοσίου χρέους σε αγοραίες τιμές, δεν είναι δυνατόν να συνεχίσει να ισχυρίζεται κανείς ότι η Ελλάδα δεν χρειάζεται να αναδιρθώσει το χρέος της. Επιπλέον, η Ελλάδα δεν θα ωφελείτο ιδιαίτερα από το ΠΕΑΟ της 21^{ης} Ιουλίου.

Για τους λόγους αυτούς πιστεύουμε ότι η σημαντικής έκτασης αναδιάρθρωση του χρέους που μόλις αποφασίστηκε ήταν εύλογη, αν και η αποτελεσματικότητά της θα μπορεί να διαπιστωθεί μόνον όταν προκύψουν οι σχετικές λεπτομέρειες, και αποτιμηθεί πλήρως η βιωσιμότητα του νέου χρέους. Η λύση αυτή ασφαλώς δεν πρέπει να συνδεθεί χωρίς να υπάρχει λόγος με έξοδο από το ευρώ - μια επικίνδυνη και μη επιθυμητή λύση για όλα τα μέρη. Και θα πρέπει να διασφαλιστεί η ανεξαρτησία του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Ωστόσο, ακόμη και ένα σημαντικό κούρεμα δεν πρόκειται να λύσει από μόνο του τα προβλήματα της Ελλάδας. Δίνει μόνο μιαν ανάσα, και τη δυνατότητα ανάκαμψης. Όπως και στις αναδιρθώσεις επιχειρήσεων, η αναδιάρθρωση του χρέους (το «κούρεμα») θα φέρει αποτέλεσμα μόνο αν συδυαστεί με έναν ουσιαστικό λειτουργικό μετασχηματισμό. Η Ελλάδα πρέπει να προβεί σε πραγματικές μεταρρυθμίσεις επιθετικά, αλλιώς θα καταρρεύσει. Κάτι τέτοιο θα συνεπάγοταν βαρύ τίμημα για τους Έλληνες και θα ωθούσε την Ευρώπη σε ανεξέλεγκτη ύφεση, ιδίως σε περίπτωση διάλυσης της νομισματικής ένωσης.

Είναι κρίσιμης σημασίας οι μεταρρυθμίσεις να αποτελέσουν προϋπόθεση της χορήγησης των δανείων που ούτως ή άλλως θα χρειαστεί η Ελλάδα έως ότου επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα και ισορροπία στο ισοζύγιο πληρωμών. Προτείνουμε μια αρκετά τολμηρή διαφοροποίηση από την τρέχουσα προσέγγιση της Τρόικας. Το κείμενο της πρότασής μας περιγράφει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν επείγοντως.

Πάταξη της φοροδιαφυγής: μια άμεση ανάγκη με δημοσιονομική και συμβολική σημασία

Η κατάσταση της φορολογίας στην Ελλάδα έχει μια θετική και μια αρνητική πλευρά. Η θετική είναι ότι υπάρχει τεράστιο περιθώριο βελτίωσης: το κράτος εισπράττει ετησίως από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων και τον ΦΠΑ 15–20 δισεκατομμύρια ευρώ λιγότερα από όσα θα εισέπραττε με βάση τα επίπεδα φοροδιαφυγής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οφείλει βέβαια να παραδεχθεί κανείς ότι η Ελλάδα πάσχει από δομικές δυσχέρειες, όπως ο υψηλός δείκτης αυτοαπασχόλησης και ο μεγάλος αριθμός πολύ μικρών επιχειρήσεων που φοροδιαφεύγουν αποκρύβοντας έσοδα. Όμως το πρόβλημα δεν είναι καινούργιο και παρ' όλα αυτά σχεδόν τίποτα δεν έχει αλλάξει. Μάλιστα, εξετάζοντας τους προϋπολογισμούς που υποβλήθηκαν στη Βουλή την τελευταία εικοσαετία, διαπιστώνει κανείς ότι κάθε χρόνο η πάταξη της φοροδιαφυγής αποτελεί κυβερνητική "προτεραιότητα".

Παράλληλα, όλα αυτά τα χρόνια τα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών αμείβονταν με σχεδόν διπλάσιους μισθούς σε σύγκριση με τα άλλα υπουργεία. Όμως οι προσπάθειες για την πάταξη της φοροδιαφυγής δεν έχουν αποδώσει μεγάλους καρπούς. Υπάρχει εκτεταμένη ανησυχία για τη διαφθορά στις φορολογικές αρχές και η είσπραξη των φόρων που δεν παρακρατούνται στην πηγή κινείται σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Ο έλεγχος και η τιμωρία των υπόπτων για φοροδιαφυγή προχωρά πολύ αργά. Η έλλειψη προόδου οφείλεται στην αναποτελεσματική (και όπως θα δούμε, διεφθαρμένη) φύση του υφισταμένου μηχανισμού. Μάλιστα, το πιο πιθανό είναι ότι ο μηχανισμός αυτός δεν έχει ελπίδα σωτηρίας καθώς δεν επιδέχεται καν βελτίωση, γεγονός το οποίο πρέπει να αποδεχθούμε χωρίς χρονοτριβή.

Ο αριθμός των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών είναι πολύ μεγαλύτερος από ότι σε άλλες χώρες. Οι εφοριακοί αντιδρούν στις σοβαρές περικοπές μισθών με καθυστερήσεις («λευκές απεργίες») στη διεκπεραίωση των υποθέσεων. Διαπιστώνεται επίσης μεγάλης έκτασης αντίσταση στην αλλαγή παρά τις προφανείς δυσλειτουργίες. Οι εφορίες είναι εμφανώς αδιάφορες σε πρωτοβουλίες του Υπουργείου Οικονομικών, όπως π.χ. το αίτημα διενέργειας ελέγχων σε πιθανούς φοροφυγάδες που εντοπίζονται με ηλεκτρονικές διασταυρώσεις. Αυτή η κωλυσιεργία είναι σκανδαλώδης, ειδικά αν ληφθεί υπόψη ότι οι λιγοστοί έλεγχοι που διενεργήθηκαν αποκάλυψαν σημαντικά εισοδήματα.

Η πρόσφατη δημοσίευση στο διαδίκτυο της απόδοσης κάθε εφορίας από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών προκάλεσε τεράστιες αντιδράσεις, χωρίς να αντιπροταθούν Βασικοί Δείκτες Απόδοσης (ΒΔΑ) που θα αξιολογούσαν την απόδοση καλύτερα. Δεν επιβλήθηκαν πειθαρχικές ποινές, και δεν υπήρξαν επιπτώσεις ούτε στην βαθμολογική ανέλιξη υπαλλήλων ούτε στην κατανομή των πόρων μεταξύ υπηρεσιών στις περιπτώσεις χαμηλής απόδοσης. Ακόμη λοιπόν και αν υπήρχε η βούληση για αλλαγή και πάταξη της διαφθοράς (δύο πολύ μεγάλα "αν") φαίνεται ότι η ικανότητα να υλοποιηθεί η αλλαγή απλούστατα απουσιάζει.

Με έκπληξη ακούσαμε όσους κατείχαν θέσεις ευθύνης στο Υπουργείο Οικονομικών στο παρελθόν να δηλώνουν ότι ακόμη και αν έκλειναν όλες οι εφορίες τα φορολογικά έσοδα ελάχιστα θα επηρεάζονταν. Οι περισσότεροι φόροι παρακρατούνται στην πηγή ή καταβάλλονται μέσω

ηλεκτρονικών συναλλαγών. Ακόμη και οι πρόσφατοι φόροι ακίνητης περιουσίας δεν καταλογίζονται ούτε εισπράττονται απευθείας -αντ' αυτού η κυβέρνηση βασίζεται στους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος (που χρησιμοποιούνται για την είσπραξη), καθώς αυτοί αναφέρουν το εμβαδόν των κατοικιών, με την πληρωμή να εξασφαλίζεται μέσω της απειλής διακοπής της ηλεκτροδότησης. Αυτό δεν είναι δυνατόν να αποκαλείται φορολογική πολιτική.

Είναι μάλλον αδύνατον ένα τέτοιο σύστημα να αλλάξει. Η πρότασή μας είναι να καταργηθεί και να δώσει τη θέση του σε ένα νέο το οποίο θα βασίζεται στις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές και την συστηματική διασταύρωση στοιχείων, και το οποίο θα σχεδιασθεί με γνώμονα τις πραγματικές ανάγκες. Πρέπει επίσης να βασίζεται σε μέτρα και συμπεριφορές που θα του προσδώσουν ηθική υπόσταση αρμόζουσα σε υπηρεσία που ασχολείται με την βεβαίωση και είσπραξη φόρων. Το Υπουργείο Οικονομικών θα συνεχίσει φυσικά να ασκεί την φορολογική πολιτική, όμως η βεβαίωση και η είσπραξη των φόρων θα ανατεθεί σε μια νέα ανεξάρτητη αρχή η οποία θα βρίσκεται σε ικανή απόσταση από την Κυβέρνηση.

Πρέπει να δημιουργηθεί μια νέα διοικητική δομή στην οποία οι υπάλληλοι θα απασχολούνται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου και θα αμείβονται με βάση την απόδοσή τους. Όλες οι αρμοδιότητες και οι φάκελοι πρέπει να έχουν μεταφερθεί στην νέα αρχή εντός έξι μηνών. Οι διοικητικές μονάδες της νέας αρχής θα είναι υπεύθυνες για τα αποτελέσματά τους και θα προσδιορίζουν τις ανάγκες τους και την κατανομή των πόρων τους. Θα προκύψουν έτσι ελαφρές και ευέλικτες διοικητικές μονάδες, η ευελιξία των οποίων θα αντισταθμίζεται με διαφάνεια και λογοδοσία, κάτι το οποίο θα διευκολύνεται από τα πληροφοριακά συστήματα. Κάθε μονάδα θα συγκρίνεται με τις υπόλοιπες και η απόδοσή της θα αξιολογείται με βάση την απόδοση των άλλων μονάδων. Το προσωπικό θα εναλλάσσεται τακτικά μεταξύ των μονάδων, ώστε να ελαχιστοποιούνται τα περιθώρια διαφθοράς. Θα χρειαστεί να γίνουν στοχευμένες επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό και υποδομή πληροφορικής (μέσω ευέλικτων προμηθειών) με γνώμονα τη μεγιστοποίηση της απόδοσης των επενδύσεων. Μέρος του φοροεισπρακτικού μηχανισμού θα μπορούσε να ανατεθεί σε κοινοπραξία στην οποία θα συμμετέχουν η κυβέρνηση, οι δανειστές και εξειδικευμένες εταιρείες. Η μερική έστω χρήση τέτοιων μέσων μπορεί να συμβάλει στη θέσπιση ενός πρόσθετου κριτηρίου αναφοράς για φοροεισπρακτικούς ΒΔΑ.

Σύμφωνα με τρέχοντες υπολογισμούς η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων των κατά τόπους ΔΟΥ στη νέα διοικητική δομή, αλλά ακόμα και η κατάργηση αυτών, δεν θα ήταν επιβλαβής, δεδομένης της περιορισμένης συνεισφοράς τους στα δημόσια έσοδα. Παρεμφερείς αλλαγές απαιτούνται στις τελωνειακές υπηρεσίες, που έχουν εξίσου αναποτελεσματικές. Η προσθήκη όσο το δυνατόν περισσότερων στρωμάτων γραφειοκρατικών εγκρίσεων απλώς διευρύνει τα περιθώρια διαφθοράς. Τέτοιες πρακτικές πρέπει να απλουστευθούν ή να αιτιολογηθεί η ύπαρξή τους. Η Ανεξάρτητη Αρχή Μεταρρυθμίσεων, που αναφέρθηκε ανωτέρω, πρέπει ακούει προσεκτικά τις προτάσεις για περιορισμό της διαφθοράς. Η ευαισθησία της θα δημιουργήσει στην ελληνική κοινωνία αίσθημα «ταύτισης» με την προσπάθεια και θα αποκαταστήσει την τόσο απαραίτητη αξιοπιστία της πολιτείας.

Ταυτόχρονα, η Ελλάδα χρειάζεται σαφέστερες φορολογικές διατάξεις, που να είναι λιγότερο υποκειμενικές και επομένως να μην ενθαρρύνουν την διαφθορά. Πρόσφατα παραδείγματα υποκειμενικής ερμηνείας στις ταξινομήσεις του ΦΠΑ (μεταξύ 13% και 23%) ή στις φορολογικές διαφοροποιήσεις για το πετρέλαιο θέρμανσης και κίνησης οδήγησαν σε περιστατικά τόσο διαφθοράς όσο και φοροδιαφυγής τα οποία προκλήθηκαν εξαιτίας διατάξεων υποκειμενικών, ασαφών και ευάλωτων στη διαφθορά.

Για τη βελτίωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού απαιτείται επίσης η βελτίωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης ή και η καθιέρωση ενός παράλληλου τέτοιου συστήματος με σύντομες διαδικασίες και με δικαστήρια αποκλειστικά αρμόδια για τα φορολογικά αδικήματα. Το αργοκίνητο σύστημα απονομής της δικαιοσύνης λειτουργεί τόσο ως ασπίδα προστασίας όσο και ως κίνητρο για τους φοροδιαφεύγοντες. Οι σχετικές επενδύσεις, εφόσον απαιτηθούν, αναμένεται να αποφέρουν σημαντική αύξηση των εσόδων.

Η αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος είναι αναγκαία για την επιτυχία του προγράμματος της Τρόικας. Γνωστά προβεβλημένα πρόσωπα με περιουσιακά στοιχεία που δεν δικαιολογούνται από το εισόδημά τους πρέπει να διώκονται δικαστικά από αυτόνομη υπηρεσία, προστατευμένη από κυβερνητικές και πολιτικές επιρροές – πιθανώς και με υποστήριξη απευθείας από την Τρόικα. Η πρόοδος στην πάταξη της φοροδιαφυγής θα έχει μεγάλη συμβολική αξία και θα μπορέσει να βοηθήσει στη μεταστροφή του κοινού αισθήματος και να επαναφέρει ισορροπία στην οικονομική δραστηριότητα.

Αναμόρφωση του δημόσιου τομέα: από τις γενικόλογες δηλώσεις στην πράξη

Ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι ένα από τα βασικά αίτια του προβλήματος. Όχι μόνο καταναλώνει δυσανάλογα μεγάλο μερίδιο του ΑΕΠ αλλά εμποδίζει και την αποτελεσματική κατανομή πόρων –είτε στον δημόσιο, είτε στον ιδιωτικό τομέα. Το έλλειμμα (και το συνακόλουθο χρέος) κατά ένα μέρος οφείλεται σε αυτές τις θεμελιώδεις ελλείψεις. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να βελτιώσει την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών μέσω ανταγωνισμού και διαφοροποίησης των αμοιβών, με την επιβράβευση των αποτελεσματικών υπαλλήλων και διαδικασιών. Πρέπει να ενισχύσει τον σύνδεσμο μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, εξαλείφοντας τις πελατειακές σχέσεις, τη μεροληψία και τη διαφθορά. Και πρέπει να μειώσει τη γραφειοκρατία, να υποστηρίξει το καταπονημένο σύστημα απονομής δικαιοσύνης, να εξαλείψει την αβεβαιότητα από το φορολογικό σύστημα και να επιδείξει ρυθμιστική οξυδέρκεια.

Αυτά τα μακροσκοπικά προβλήματα είναι πασίγνωστα και αμφότερα τα μεγάλα κόμματα έχουν καταβάλει προσπάθειες για την επίλυσή τους. Πλην όμως τα προβλήματα παραμένουν και μάλιστα βαίνουν συνεχώς διογκούμενα. Θεωρούμε ότι δεν μπορούν να επιλυθούν χωρίς εκτεταμένες διαρθρωτικές μεταβολές. Αυτή η κρίση συνιστά ευκαιρία για ανασχεδιασμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Εάν η ευκαιρία χαθεί, οι δανειστές δεν θα ανακτήσουν τα κεφάλαιά τους και η Ελλάδα δεν θα επανέλθει στον δρόμο της ανάπτυξης. Οποιαδήποτε οφέλη από την αναδιάρθρωση του χρέους θα εξανεμισθούν γοργά. Η εμπειρία διδάσκει ότι ακόμη και η ασφυκτική πίεση των δημοσιονομικών μεγεθών δεν εγγυάται αλλαγές από μόνη της αν δεν συνοδευτεί από οργανωτικό μετασχηματισμό. Ένα στρεβλό σύστημα θα καταβροχθίσει τις σάρκες του. Πρέπει, επομένως, οι δανειστές να βοηθήσουν το σύστημα να αναπτυχθεί, στοχεύοντας στην υποστήριξη του κοινωνικού συνόλου.

Έχουν γίνει κάποια πρώτα βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση, χωρίς να έχουν όλα εκτιμηθεί επαρκώς. Η νομοθεσία περί διαφάνειας, όπως το πρόγραμμα di@vgia και η χρήση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την ανάρτηση όλων των δημοσίων εγγράφων στο διαδίκτυο, καθώς και οι αλλαγές στον πειθαρχικό κώδικα των δημοσίων υπαλλήλων, είναι σημαντικά εργαλεία για τις μεταρρυθμίσεις. Όμως ο αντίκτυπος τέτοιων πρωτοβουλιών δεν γίνεται αντιληπτός, διότι τελματώνονται κατά την εφαρμογή. Δεν μπορούμε να περιμένουμε συνέχιση των προσπαθειών για

αλλαγή όταν αυτές βρίσκονται διαρκώς αντιμέτωπες με ισχυρά συντεχνιακά συμφέροντα, την εκμετάλλευση δημοσίων αξιωμάτων για προσωπικό όφελος, και μέσα ενημέρωσης με πολιτική επιρροή.

Τι μπορεί να κάνει η Ελλάδα για να επισπεύσει τη μεταρρύθμιση και να δώσει θετική ώθηση στη δημόσια διοίκησή της; Πρώτον, οι περισσότερες πολιτικές πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται εντός ενός υπουργείου εξαρτώνται από τους υπουργούς οι οποίοι μεταφέρουν κάθε φορά μαζί τους ανώτερους συμβούλους τους. Η έλλειψη υπεύθυνων και αποτελεσματικών ανωτέρων δημοσίων υπαλλήλων οδηγεί σε ασυνέπεια και σε χαμένες ευκαιρίες για μακροπρόθεσμες αλλαγές, δεδομένης και της σύντομης διάρκειας της εκάστοτε υπουργικής θητείας. Για τον λόγο αυτόν προτείνουμε την άμεση τοποθέτηση (αποκατάσταση) Μόνιμων Υφυπουργών σε όλα τα βασικά χαρτοφυλάκια, έκαστος με την υποστήριξη μικρής ομάδας συμβούλων. Αυτοί οι ανώτεροι δημόσιοι λειτουργοί θα αξιολογούνται με βάση τα επιτεύγματά τους και, παρότι θα συνεργάζονται με υπουργούς, θα είναι υπόλογοι στο Κοινοβούλιο. Ο διορισμός τους, με τη βοήθεια διεθνούς εταιρείας επιλογής προσωπικού, θα προτείνεται από το διοικητικό συμβούλιο της Αρχής Μεταρρυθμίσεων (που αναφέρεται παρακάτω) και θα εγκρίνεται από σχετική κοινοβουλευτική επιτροπή. Οι σύμβουλοί τους μπορούν επίσης να επιλεγούν μέσω ανοιχτού διαγωνισμού, με τη συνδρομή εταιρείας επιλογής προσωπικού. Μπορούν επίσης να αξιοποιηθούν εδώ το ΑΣΕΠ και η πρωτοβουλία Oregon. Αξιωματούχοι της ΕΕ μπορούν να συνδράμουν στην συλλογή πληροφοριών για τη διαδικασία διορισμού και επιλογής, ώστε αυτή να συμβαδίζει με τις πιο σύγχρονες (και καλύτερες) διαδικασίες άλλων χωρών.

Ένας πιθανώς ελπιδοφόρος τρόπος για να γίνει η διοίκηση αποτελεσματική και υπεύθυνη είναι να θεσπιστούν Ανεξάρτητες Αρχές: ευέλικτες υπηρεσίες εστιασμένες στην παρακολούθηση της προόδου και στην άσκηση πιέσεων για μεταρρυθμίσεις. Εξίσου σημαντική με τη διακυβέρνηση και την αποτελεσματικότητά τους είναι και η στελέχωση των Ανεξάρτητων Αρχών με διεθνούς βεληνεούς διοικητικούς υπαλλήλους που δεν θα ανήκουν στη υπάρχουσα δημόσια διοίκηση, θα μπορούν να διατηρούν την ανεξαρτησία τους και θα έχουν στη διάθεσή τους απαραίτητους πόρους. Προτείνουμε ένα πενταμελές συμβούλιο, με δύο από τα μέλη του να προτείνονται ενδεχομένως από την Τρόικα και ένα ανεξάρτητο πλήρους απασχόλησης Πρόεδρο – διορισμένο κατόπιν αυστηρής διαδικασίας επιλογής και κοινοβουλευτικής έγκρισης με αυξημένη πλειοψηφία.

Ο διορισμός μελών συμβουλίου μερικής απασχόλησης θα δώσει στην Ελλάδα τη δυνατότητα να επωφεληθεί από το ταλέντο και τις εμπειρίες των Ελλήνων του εξωτερικού. Ίσως μάλιστα είναι προτιμότερο, τα περισσότερα μέλη του συμβουλίου να *μην* έχουν τις κύριες δραστηριότητές τους στην Ελλάδα ώστε να περιορίζονται οι συγκρούσεις συμφερόντων. Αν οι λεπτομέρειες της επιλογής, του ελέγχου, της ευθύνης και των αρμοδιοτήτων τους καθοριστούν σωστά, θα πετύχουν.

Οι συστάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών για μεταρρυθμίσεις πρέπει να είναι δεσμευτικές. Οι Αρχές αυτές θα πρέπει να μετρούν (βάσει ΒΔΑ), να υπολογίζουν, να ελέγχουν και να αναφέρουν, διατηρώντας την ανεξαρτησία τους. Πρέπει να απαιτούν την ανάληψη δράσεων και να ενημερώνουν την Κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο και τους δανειστές όταν κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει.

Το πλεονέκτημα αυτής της θεσμικής καινοτομίας θα προέλθει από τη δημιουργία μιας στοχευμένης, υπεύθυνης “υπηρεσίας μεταρρυθμίσεων”, απαλλαγμένης από την υπάρχουσα οργανωτική δομή και τα συμφέροντα, μεγάλα ή μικρά. Κίνητρα για συμμόρφωση της διοίκησης ή συναφείς κυρώσεις, όπως περικοπές προϋπολογισμού, πρέπει να καθοριστούν εκ των προτέρων. Η λογοδοσία θα

ενισχυθεί με την απευθείας αναφορά στο Κοινοβούλιο, παρότι βεβαίως εκθέσεις προόδου θα αποστέλλονται στην Κυβέρνηση και τους δανειστές.

Κατά τη δημιουργία των Αρχών αυτών πρέπει να ληφθούν υπόψη τα επιτεύγματα και τα προβλήματα των υφισταμένων Ανεξάρτητων Αρχών (π.χ., της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας, της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, της Επιτροπής Ανταγωνισμού), κατόπιν εσωτερικής και εξωτερικής αξιολόγησης. Παρεμφερώς, πρέπει να δημιουργηθεί ένας σαφής μηχανισμός ελέγχου των Ανεξάρτητων Αρχών ώστε να αξιολογούνται από ομοτίμους στο εσωτερικό και το εξωτερικό και τα πεπραγμένα τους να ελέγχονται από ανεξάρτητες υπηρεσίες, όπως ελεγκτικοί οίκοι κλπ. Επίσης, μια ισχυρή και ανεξάρτητη ηγεσία θα ήταν αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχία τους.

Προτείνουμε την δημιουργία της Αρχής Μεταρρυθμίσεων και της Αρχής Δημόσιας Υγείας, καθώς και της Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Διαφθοράς ως κατεπείγουσες πρωτοβουλίες.

Η Αρχή Μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να έχει τέσσερα τμήματα. Το πρώτο θα είναι μια μονάδα διαχείρισης των μεταρρυθμίσεων που θα πιέζει για αποτελέσματα, θα υποστηρίζει όλες τις δομικές μεταβολές στα υπάρχοντα υπουργεία και οργανισμούς και θα συμβάλλει στην υλοποίηση των αλλαγών. Η συγκεκριμένη μονάδα θα έχει το δικαίωμα να απαιτεί συμμόρφωση από τα υπουργεία και τους οργανισμούς που αντιστέκονται στις αλλαγές και κωλυσιεργούν, δυναμικά επεμβαίνοντας στη χρηματοδότηση όσων δεν συμμορφώνονται ή λαμβάνοντας άλλα προκαθορισμένα μέτρα. Η Αρχή θα είναι ελεύθερη να ενεργεί κατόπιν πληροφοριών που θα λαμβάνει από οποιονδήποτε διαπιστώνει τομείς όπου οι αλλαγές καθυστερούν. Με τον τρόπο αυτόν θα μπορέσουν οι ευσυνείδητοι δημόσιοι υπάλληλοι να βοηθήσουν το έργο της διοικητικής αναμόρφωσης.

Το δεύτερο τμήμα της Αρχής Μεταρρυθμίσεων θα επιβλέπει τον εξορθολογισμό του συνολικού χαρτοφυλακίου των οργανισμών, προβαίνοντας σε συστάσεις προς την κυβέρνηση αναφορικά με τη συγχώνευση, την κατάργηση ή της τροποποίησή τους. Συνακόλουθα θα συνεργάζεται με το Γραφείο του Αντιπροέδρου της Κυβερνήσεως που θα είναι επιφορτισμένος σχετικά, καθώς και με την Τρόικα και τους δανειστές.

Το τρίτο τμήμα θα αναλάβει τον ανασχεδιασμό του τρόπου λειτουργίας συγκεκριμένων τομέων της κυβέρνησης. Η εμπειρία των ΚΕΠ (Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών) καταδεικνύει ότι παροχή υπηρεσιών φιλικών προς τον πελάτη μπορεί να υλοποιηθεί ταχύτατα. Επίσης η Αρχή θα εργαστεί σκληρά να προσδιορίσει ΒΔΑ και να διασφαλίσει ότι αυτοί θα είναι διακριτοί και σύμφωνοι με την σωστή κατανομή των πόρων. Πρέπει να προβαίνει σε συστάσεις για αλλαγές σε περίπτωση που μονάδες οι οργανισμοί αργοπορούν και να υποδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο η χρηματοδότησή τους θα περιορίζεται όταν οι ΒΔΑ υποβάλλονται αργά ή δεν τεκμηριώνουν ικανή απόδοση. Επίσης θα υπάρχει σημαντική επιβράβευση για τις μονάδες ή τα πρόσωπα με υψηλή απόδοση.

Το τέταρτο τμήμα της Ανεξάρτητης Αρχής Μεταρρυθμίσεων θα είναι μια μονάδα περιορισμού της γραφειοκρατίας. Αυτή μπορεί να στεγάσει μια πρωτοβουλία παρεμφερή προς την *“Πρωτοβουλία Ρυθμιστικής Βελτίωσης”* (“Better Regulation Initiative”) του Ηνωμένου Βασιλείου η οποία θα είναι ανοικτή σε ιδιώτες και επιχειρήσεις που θέλουν να προτείνουν απλουστεύσεις σε γραφειοκρατικές διαδικασίες. Κάθε φορά που θα υποβάλλεται μια πρόταση, ο εν λόγω οργανισμός είτε θα υιοθετεί την πρόταση είτε θα αιτιολογεί την απόρριψή της. Με τον τρόπο αυτόν οι δημόσιες υπηρεσίες δεν θα είναι πλέον «δεσπότες» αλλά υπηρέτες των πολιτών. Επιπλέον θα απαλλαγούν από παράλογες και αντιπαραγωγικές διαδικασίες που αποτελούν τροχοπέδη για τις μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα, στην νέα «Υπηρεσία μιας Στάσης» για τη σύσταση εταιρείας, ο ΟΑΕΕ (πρώην ΤΕΒΕ),

ασφαλιστικός οργανισμός των εμπορών, μπορεί να απαιτήσει από τον αιτούντα να αποδείξει ότι δεν οφείλει χρήματα στον ΟΑΕΕ. Τέτοιες παράλογες συμπεριφορές πρέπει να διορθώνονται – και όσοι είναι θύματα παρομοίων τακτικών να τις καταγγέλλουν.

Η δεύτερη αρχή που προτείνουμε είναι η Αρχή Δημόσιας Υγείας. Αυτή θα συμβάλλει στον ανασχεδιασμό και τον εξορθολογισμό του Εθνικού Συστήματος Υγείας, καθώς και των δαπανών για φάρμακα και ιατρικό εξοπλισμό. Για παράδειγμα, θα απορροφήσει το νεοσύστατο Παρατηρητήριο Τιμών Φαρμάκων το οποίο αν και ακόμη και σήμερα μετακινείται διαρκώς από το ένα υπουργείο στο άλλο, με το που δημιουργήθηκε πέτυχε εξοικονόμηση πόρων της τάξεως του 20% στις δαπάνες για φάρμακα. Πιστεύουμε ότι ανάλογες προσπάθειες για μείωση δαπανών πρέπει να γίνονται από μία πραγματικά ανεξάρτητη υπηρεσία, με σαφή εντολή, η οποία θα συνεργάζεται με τον ιδιωτικό τομέα στο βαθμό που τα συμφέροντα τους ευθυγραμμίζονται. Στην περίπτωση του Παρατηρητηρίου Τιμών Φαρμάκων, για παράδειγμα, οι ασφαλιστικές εταιρίες που ενδιαφέρονται για την τιμολόγηση των φαρμάκων θα προσκληθούν να προτείνουν τρόπους μετριασμού των δαπανών για φάρμακα ή εν γένει περιορισμού του κόστους. Αυτό θα συμβάλει στην αποτροπή ενδεχόμενης «ρυθμιστικής αιχμαλωσίας» (regulatory capture) από τις φαρμακευτικές εταιρίες που έχουν επωφεληθεί από την σχεδόν παντελή έλλειψη ανατιμολόγησης προς τα κάτω στα φάρμακα τις τελευταίες δύο δεκαετίες ή από τα φαρμακεία, που εξακολουθούν να έχουν από τα υψηλότερα περιθώρια κέρδους στην Ευρώπη. Συνακόλουθα. Η Αρχή Δημόσιας Υγείας θα απορροφήσει πολλές από τις αρμοδιότητες άλλων οργανισμών, όπως ο Εθνικός Οργανισμός Φαρμάκων, επιτρέποντάς τους να περιοριστούν σε τεχνικά θέματα. Είναι σημαντικό να αντιμετωπιστούν οι αναμενόμενες πιέσεις σε ρυθμιστικές υπηρεσίες που ενδέχεται να βρεθούν υπό μεγάλη πίεση από ιδιωτικά κατεστημένα συμφέροντα να νομοθετήσουν προς συγκεκριμένη κατεύθυνση (κίνδυνος «ρυθμιστικής αιχμαλωσίας»). Λαμβανομένου υπόψη του υψηλού κόστους των υπηρεσιών υγείας, των φαρμάκων και των ιατρικών προϊόντων στην Ελλάδα αλλά και την ιδιαίτερα εκτεταμένη διαφθορά και την μακρά παράδοση σκανδάλων στον συγκεκριμένο τομέα, η αρχή αυτή μπορεί να επιτύχει σύντομα θεαματικά αποτελέσματα.

Επίσης υποστηρίζουμε την ίδρυση Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Διαφθοράς προκειμένου να προσδιορίσει και να προτείνει μέτρα για τη μείωση της διαφθοράς στη δημόσια ζωή, βασισμένη σε πρακτικές άλλων χωρών (όπως, π.χ., το Χογκ Κογκ προ εικοσαετίας). Επίσης θα μπορούσε να παρακολουθεί την πρόοδο ή την έλλειψη προόδου στο ζήτημα αυτό, να ενημερώνει το Κοινοβούλιο και να παρέχει εγγυήσεις ότι οι σχετικές υποθέσεις ενώπιον των δικαστηρίων διεκπεραιώνονται.

Μια Αρχή Εγχώριων και Ξένων Αμέσων Επενδύσεων θα μπορούσε επίσης να είναι πολύτιμη. Παρότι υπάρχουν αρκετές κρατικές υπηρεσίες (όπως η «Invest in Greece»), αυτές κατά κύριο λόγο χρησιμοποιούνται για δημόσιες σχέσεις της κυβέρνησης. Η πρότασή μας είναι να συσταθεί ένα σώμα που θα ασκεί πίεση στην Ελλάδα προκειμένου να διασφαλίσει ότι οι σχετικές θέσεις της για την προστασία των ξένων άμεσων επενδύσεων, τις νομικές υποδομές, την πολιτική εμπορίου ή εργασίας, συμβάλουν στις επενδύσεις γενικώς και ιδιαίτερα στις ξένες άμεσες επενδύσεις. Η συγκεκριμένη Αρχή δεν θα συνομιλεί μόνον με την Κυβέρνηση αλλά και με τον ΣΕΒ, την Ένωση Ελληνικών Τραπεζών και άλλους φορείς του ιδιωτικού τομέα - και την Τρόικα. Αναφερόμενη στο Κοινοβούλιο, θα παρακολουθεί την πρόοδο που συντελείται στη διευκόλυνση της επενδυτικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης, εντοπίζοντας τυχόν εμπόδια και προτείνοντας τρόπους αντιμετώπισής τους, με την προσδοκία κυβερνητικής ανταπόκρισης εντός συγκεκριμένης προθεσμίας.

Συνολικά, πιστεύουμε ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά στην αναδιοργάνωση της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης και οικονομίας, καθώς και στην εμπέδωση αισθήματος εμπιστοσύνης στην χώρα και στο πρόγραμμα αναδιοργάνωσης. Κάποιες από τις αρχές που προτείνονται απορροφούν αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί σε υφιστάμενες οργανωτικές μονάδες. Εφόσον αυτές οι μονάδες δεν αποδίδουν πρέπει να διαλύονται.

Περαιτέρω, η ελληνική Κυβέρνηση πρέπει να αντιληφθεί ότι η μείωση προσωπικού και η αναδιάρθρωση δεν μπορούν να επιτευχθούν με κάποιο οριζόντιο άκαμπτο διοικητικό μέτρο, όπως το όριο ηλικίας. Η Κυβέρνηση πρέπει άμεσα να επανεξετάσει τα σχέδια της να απομακρύνει τους παλαιότερους (και πιο πεπειραμένους) δημοσίους υπαλλήλους διότι έτσι δημιουργείται κίνδυνος εξασθένισης της ιεραρχίας και της «θεσμικής μνήμης». Οι απολύσεις και η διαδοχή πρέπει να βασίζονται σε ορθολογικά κριτήρια.

Τέλος, επιβάλλεται η Κυβέρνηση (και η αντιπολίτευση) να συμφωνήσουν στη καθιέρωση των ΒΔΑ και του ενδοϋπηρεσιακού ανταγωνισμού ως κριτηρίων κατανομής πόρων. Πρέπει να υπάρξει ένας ξεκάθαρος συσχετισμός, στον οποίο Κυβέρνηση και αντιπολίτευση θα συμφωνήσουν, μεταξύ της απόδοσης βάσει ΒΔΑ μιας υπηρεσίας (νοσοκομείου, σχολείου, μουσείου, τομέα της κυβέρνησης) και των αμοιβών και των κεφαλαίων που θα λαμβάνει για την κάλυψη των εξόδων του. Οργανισμοί με υψηλότερους ΒΔΑ μπορούν να ανταμειφθούν με μεγαλύτερη ευελιξία στον καθορισμό του προϋπολογισμού και των δραστηριοτήτων τους. Πρέπει να χρησιμοποιηθεί η μέθοδος του μαστιγίου αλλά και του καρότου. Οι Ανεξάρτητες Αρχές πρέπει να κάνουν ό,τι μπορούν για να συνδράμουν στην προσπάθεια.

Η ανάγκη αποδοχής και «ταύτισης» με την διαδικασία ανασχηματισμού και η αλλαγή έμφασης

Ενώ πολλοί είναι αυτοί που επιθυμούν να δουν δομικές αλλαγές, αυτές δεν πρόκειται να υλοποιηθούν χωρίς εξωτερική πίεση και η Τρόικα μπορεί να έχει σε αυτό ουσιαστικό ρόλο. Θα βοηθούσε αν η σκληρή εργασία για την υιοθέτηση δομικών μεταρρυθμίσεων συνοδευόταν από ταυτόχρονη αναγνώριση των λαθών του παρελθόντος και από αντίστοιχη μεταβολή των όρων αποδέσμευσης των δόσεων του Μνημονίου. Η Τρόικα εστίασε υπερβολικά την προσοχή της στους δημοσιονομικούς στόχους. Όσο για τις διαρθρωτικές αλλαγές, παρότι και τα δύο μεγάλα κόμματα (και άλλες δυνάμεις) έχουν προγραμματικά δεσμευθεί, η πρόοδος είναι περιορισμένη. Πρέπει λοιπόν και η Τρόικα, αλλά και οι πολιτικές δυνάμεις να δεσμευτούν για σχετική πρόοδο σ'αυτά τα θέματα.

Ένα από τα κύρια ζητήματα μέχρι στιγμής, είναι ότι η ελληνική Κυβέρνηση έχει αναλάβει πρωτοβουλίες κυρίως αναφορικά με τους μακροοικονομικούς στόχους του σχεδίου, κάτι που αρχίζει να εμφανίζει αρνητικές παρενέργειες – όπως η έμφαση που πρόσφατα δόθηκε (εξ ανάγκης) στα φορολογικά έσοδα εν σχέση με τη μείωση των δαπανών. Οι δυσκολίες στη μείωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα έχουν υποτιμηθεί – και, το χειρότερο, η αδυναμία εξορθολογισμού γίνεται όλο και περισσότερο εμφανής.

Προτείνουμε οι πιστωτές να βοηθήσουν αρνούμενοι κατηγορηματικά να δεχθούν μέτρα «ισοδυνάμου αποτελέσματος», που συνήθως είναι υψηλότεροι φόροι ως υποκατάστατο της μείωσης δαπανών. Αυτό εμποδίζει την ανάκαμψη και την ανάπτυξη και αποτρέπει δύσκολες πολιτικές αλλαγές που συγκρούονται με τα συντεχνιακά ή κατεστημένα συμφέροντα. Αρνούμενοι να

συγκατατεθούν ίσως συμβάλουν στην αύξηση της δημοτικότητας του προγράμματος, παρότι τα παραδοσιακά συμφέροντα στην κυβέρνηση, τη δημόσια διοίκηση, τις ενώσεις και πιθανώς τα μέσα ενημέρωσης θα αντισταθούν. Σκανδαλώδεις ενέργειες των πολιτικών, όπως η ύψους 700 εκατομμυρίων ετήσια επιδότηση από τον προϋπολογισμό προς το ασφαλιστικό ταμείο της ΔΕΗ, πρέπει να αντιμετωπισθούν με τρόπο επιθετικό. Η προσέγγιση αυτή ενδέχεται να προκαλέσει αντιδράσεις αλλά θα αυξήσει την αποδοχή των αλλαγών από την κοινωνία.

Προτείνουμε λοιπόν την υπό όρους σύνδεση του δανείου της Τρόικας με την καθιέρωση συγκεκριμένων δομικών αλλαγών, όπως αυτές που αναφέρθηκαν πιο πάνω. Προτείνουμε επίσης τον έλεγχο των δομικών μεταρρυθμίσεων με τη χρήση μετρήσιμων στόχων (όπως π.χ. ο αριθμός των καταργούμενων διατάξεων) και περισσότερο επιχειρησιακών παρά ενοποιημένων ή μακροοικονομικών κριτηρίων. Πρόκειται για σημαντική αλλαγή προσέγγισης και αντιμετώπισης, που θα επιφέρει σημαντικά οφέλη και θα αποτρέψει πιθανές ανεπιθύμητες παρενέργειες.

Οι επικεφαλής της Κυβέρνησης και της Τρόικας, πρέπει να εργαστούν για την διεύρυνση της συνειδητής αποδοχής και ενστερνισμού του μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Ελπίζουμε ότι η αντιπολίτευση θα αντιληφθεί ότι αντίκειται στις διακηρυγμένες αρχές της να αρνείται τις βασικές δομικές μεταρρυθμίσεις που συνεπάγεται το πρόγραμμα. Οι τρέχουσες συνθήκες το επιβάλλουν. Για παράδειγμα, η αναδιάρθρωση του χρέους πρέπει ξεκάθαρα να περιγραφεί με αυτόν τον όρο, και να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να γίνει κατανοητό ότι αντικειμενικός σκοπός του μεταρρυθμιστικού προγράμματος δεν είναι η προστασία των δανειστών. Η μεταρρύθμιση πρέπει να αντιμετωπιστεί ως πορεία προς τη δικαιοσύνη, διότι ο κόσμος σήμερα είναι απελπισμένος, και αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει στην κατάλυση της κοινωνικής τάξης.

Οι δημόσιες αρχές και οι εταιρείες που ανήκουν στο δημόσιο πρέπει επίσης να ενημερώνουν για την απόδοσή τους (όπως έγινε πρόσφατα με την αξιολόγηση των εφοριών). Οι εξαγόμενοι ΒΔΑ πρέπει να εξετάζονται από την κοινωνία των πολιτών και να δημιουργηθεί ένα ταμείο από την Τρόικα για τη χρηματοδότηση μικρής κλίμακας προγραμμάτων από φορείς της κοινωνίας των πολιτών που θα αυξάνουν την διαφάνεια. Μια υπηρεσία που παρακολουθεί, για παράδειγμα τα δρομολόγια των λεωφορείων και τη συχνότητα ή την απόδοση κάθε βάρδιας οδηγών, θα βοηθούσε στην αλλαγή αντιλήψεων και συμπεριφορών, θα αύξανε τη συμμετοχή και θα παρείχε κίνητρα για τη βελτίωση του συγκεκριμένου οργανισμού. Συναφώς το προτεινόμενο ταμείο θα μπορούσε να ενθαρρύνει και να ανταμείβει μονάδες της δημόσιας διοίκησης που υπερτερούν, παρέχοντάς τους ηθική και υλική αναγνώριση. Οι μονάδες αυτές θα μπορούσαν να είναι τάξεις, σχολεία, κλινικές, νοσοκομεία, τμήματα, υπηρεσίες ή μουσεία. Τα οικονομικά οφέλη θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν ως προσυμφωνημένες επενδύσεις, δομημένες έτσι ώστε να ενθαρρύνουν τις αλλαγές από κάτω προς τα πάνω. Οι θεσμοθετημένες αλλαγές θα χρησιμοποιούνται ως βέλτιστες πρακτικές. Συνακόλουθα μικρές χρηματοδοτήσεις με ευέλικτους μηχανισμούς προμηθειών μπορούν να αποδώσουν πολυδιάστατα οφέλη.

Αποκρατικοποιήσεις: επανεξετάζοντας τη δομή

Οι σημερινές προβλέψεις για τα έσοδα από τις αποκρατικοποιήσεις είτε πρόκειται για το αρχικό ποσό των 50 δισεκατομμυρίων ευρώ ή για κάποιο ακόμη μικρότερο, δεν είναι ρεαλιστικές. Από διεθνείς συγκρίσεις προκύπτει ότι το συγκεκριμένο ποσοστό του ΑΕΠ θα αποτελούσε άνευ προηγουμένου επίτευγμα. Στα ακίνητα, η υπάρχουσα αβεβαιότητα αναφορικά με το φορολογικό

περιβάλλον και ο κίνδυνος περαιτέρω φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας ενδέχεται να συμπίεσουν την τιμή πώλησης. Πέραν τούτου, η εμπειρία του Ηνωμένου Βασιλείου διδάσκει ότι το ενδεχόμενο μαζικών εκποιήσεων σε μια αγορά που βρίσκεται σε ύφεση είναι δυνατόν να οδηγήσει σε κατάρρευση της τιμής των στοιχείων του ενεργητικού. Αυτό θα μπορούσε να έχει επικίνδυνες παρενέργειες, καθώς η μείωση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων θα μετέβαλε τη συμπεριφορά των καταναλωτών και θα ενέτεινε την ύφεση στην Ελλάδα.

Η ομάδα σχεδόν ομόφωνα πιστεύει ότι οι ιδιωτικοποιήσεις δεν πρέπει να θεωρούνται πρωτίστως ως πηγή εσόδων, αλλά περισσότερο ως μέσο αύξησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Προηγούμενη ανάμεικτη εμπειρία κρατικοποιήσεων (τόσο για τους αγοραστές, όσο και για τους πωλητές) πρέπει να ληφθεί υπόψη, όπως και το υπάρχον περιβάλλον. Ο ρόλος των συνδικαλιστικών οργανώσεων στην συνδιοίκηση των επιχειρήσεων πρέπει να περιοριστεί άμεσα καθώς διαπιστώνεται ότι δυσχεραίνει την αποτελεσματική διαχείριση των επιχειρήσεων και μειώνει την αξία τους.

Η μέθοδος του να θέτει κανείς επιθετικούς στόχους έχοντας κατά νου συγκεκριμένες ημερομηνίες εισροής εσόδων είναι ανεφάρμοστη και πιθανώς επικίνδυνη. Οι καθυστερήσεις ή τυχόν αποτυχία στην επίτευξη των εσόδων θα οδηγούσε σε πιέσεις για κάλυψη του ταμειακού ελλείμματος με ακραία μέτρα. Αυτό θα αύξανε περαιτέρω την φορολογική αβεβαιότητα, η οποία ήδη αποθαρρύνει τους επενδυτές. Επομένως η τρέχουσα δομή έχει ως αρνητική παρενέργεια την εξάλειψη της προσδοκίας ανάπτυξης. Η αβεβαιότητα, που εν μέρει προκαλείται από τη δομή του προγράμματος, θα μπορούσε να απομακρύνει τους επενδυτές της αποκρατικοποίησης από το φόβο απρόβλεπτων ή αυθαίρετων φορολογικών επιβαρύνσεων, για τις οποίες η ελληνική κυβέρνηση έχει ήδη κακή φήμη.

Προτείνουμε να αλλάξει η δομή του Ταμείου Αποκρατικοποιήσεων (ΤΑΙΠΔ) και να υποστηριχθεί από σοβαρή δανειακή υποστήριξη, η οποία θα δίνεται κατ' ουσίαν με εχέγγυο το ενεργητικό του ΤΑΙΠΔ. Έτσι, όσο θα σωρεύονται τα προς αποκρατικοποίηση περιουσιακά στοιχεία κ επιχειρήσεις, θα μπορεί το ΤΑΙΠΔ να αντλεί κεφάλαια, και μεγάλο μέρος των κεφαλαίων αυτών μπορούν να προέρχονται από την κεφαλαιαγορά. Με τον τρόπο αυτό, το ΤΑΙΠΔ θα μπορέσει να αντλήσει εξωτερικά ιδιωτικά κεφάλαια (που θα δίδονται για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους) πολύ πριν την Ελληνική Κυβέρνηση. Το χρέος του ΤΑΙΠΔ θα αποπληρώνεται όσο γίνονται οι ιδιωτικοποιήσεις (σε ορίζοντα δεκαπενταετίας), και οποιοδήποτε επί πλέον κέρδος θα περιέρχεται και αυτό στο Ελληνικό δημόσιο μέσω του ΤΑΙΠΔ.

Αυτή η λύση έχει πολλά οφέλη. Πρώτον, το χρέος μπορεί να αποκτήσει σαφείς εξασφαλίσεις. Αυτό σημαίνει ότι η Ελλάδα μπορεί να χρησιμοποιήσει τις αγορές για να επιτύχει χρηματοδότηση, εξασφαλισμένη με σαφώς προσδιορισμένα περιουσιακά στοιχεία και επιχειρήσεις και τη χρήση των κεφαλαίων αυτών για την αποπληρωμή του χρέους. Δεύτερον, στο βαθμό που οι τίτλοι κυριότητας έχουν αποσαφηνιστεί και έχουν χορηγηθεί νέες εξασφαλίσεις ή έχουν καθοριστεί οι χρήσεις γης, τότε θα έχει αυξηθεί η αξία του ενεργητικού του ΤΑΙΠΔ και θα μπορεί να οργανωθεί επιπρόσθετος δανεισμός, ο οποίος θα οδηγεί σε περεταίρω μείωση του δημοσίου χρέους. Αυτό παρέχει κίνητρο στην ελληνική κυβέρνηση να αυξήσει την αξία των επιχειρήσεων και των ακινήτων που θα ιδιωτικοποιηθούν με πιο ορθολογικό τρόπο. Τρίτον, θα αποφύγει τον κίνδυνο να εκποιήσει στοιχεία ενεργητικού ή επιχειρήσεις υπό πίεση, πολλώ δε μάλλον σε αυτήν την δυσμενέστατη συγκυρία. Τέταρτον, θα επιτρέψει στην υπηρεσία αποκρατικοποιήσεων να μελετήσει τον τρόπο με τον οποίο πιθανώς πολύτιμα περιουσιακά στοιχεία (όπως πρώην στρατιωτικές εγκαταστάσεις) μπορούν να αναπτυχθούν και να προετοιμαστούν προς πώληση επιτυγχάνοντας υψηλότερο τίμημα και πιθανώς

να αποκτήσει πρόσβαση σε κεφάλαια (από τις χρηματαγορές) για να αυξήσει την αξία του χαρτοφυλακίου της και να βελτιώσει τις επιχειρήσεις ή τα ακίνητα. Δεδομένου ότι κάθε περαιτέρω αύξηση της αξίας, που υπερβαίνει την αξία του συγκεκριμένου χρέους, θα περιέρχεται στην ελληνική κυβέρνηση (προοριζόμενη για μείωση του δημοσίου χρέους), η προσέγγιση αυτή θα αποτελεί και κίνητρο για βελτίωση των υπό διαχείριση στοιχείων ενεργητικού.

Η διοίκηση του ΤΑΙΠΔ θα αξιολογείται ως προς την ικανότητα αύξησης της αξίας του ενεργητικού και της συνακόλουθης αύξησης της πιστοληπτικής ικανότητας, και όχι μόνο ως προς τις επιτευχθείσες πωλήσεις. Το ταμείο θα πρέπει να στελεχωθεί με προσωπικό και πόρους ανάλογους με την προτεινόμενη, διευρυμένη αποστολή.

Αυτά θα μπορούσαν να επιτευχθούν είτε μέσω ενός πιο παραδοσιακού σχήματος (π.χ. μέσω του υφισταμένου ταμείου αξιοποίησης της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου, με αναδιάρθρωση της εταιρικής δομής κατ' αντιστοιχία με το νεοσυσταθέν Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας), είτε ενδεχομένως μέσω άλλου σχήματος ή οχήματος που συνδυάζει κεφάλαια από την ΕΕ/Τρόικα και ιδιώτες. Για να αποφευχθεί υπερβολικά υψηλή μόχλευση, μπορεί να οριστεί μια ελάχιστη βαθμολογία (π.χ. Α) για το εκδιδόμενο χρέος. Τα κίνητρα προς την διοίκηση του ΤΑΙΠΔ μπορούν να συναρτηθούν με την αξία των πωλουμένων περιουσιακών στοιχείων, συγκρινόμενη όμως με διεθνή κριτήρια αναφοράς, προς αποφυγή του κινδύνου πώλησης ακινήτων ή εταιριών σε υπερβολικά χαμηλές τιμές. Οι φόβοι που εκφράζει ο ελληνικός λαός και ο τύπος για “ξεπούλημα” τέως κρατικών στοιχείων ενεργητικού πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη και να αντιμετωπιστούν προσεκτικά με το σχεδιασμό κατάλληλου μηχανισμού κινήτρων και με διαφάνεια.

Το ΤΑΙΠΔ αλλά και οποιαδήποτε άλλη συναφής υπηρεσία πρέπει επίσης να έχουν την εξουσία και την ευθύνη να βελτιώνουν την ποιότητα των προς πώληση περιουσιακών στοιχείων. Πρέπει σε συνεργασία με ειδικούς του ιδιωτικού τομέα να συμβάλει στον εξορθολογισμό και την αναδιοργάνωση οργανισμών, να καθιερώνει μεταβολές εταιρικής διακυβέρνησης, και ιδίως να βελτιώσει την αξία των επιχειρήσεων που θα πωληθούν, ώστε να αυξηθεί η αξία που θα αποκομίσει το κράτος. Για να το κάνει αυτό, χρειάζεται να αναβαθμιστεί από ολιγομελές επιτελείο διοικητικών υπαλλήλων σε οργανισμό εφοδιασμένο με τους απαραίτητους πόρους αλλά και την ευθύνη να βελτιώσει το χαρτοφυλάκιό του.

(Αν)οικοδομώντας τον χρηματοπιστωτικό τομέα

Το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα πρέπει να επικεντρωθεί και στην αναδιοργάνωση του χρηματοπιστωτικού τομέα. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος σε ένα κούρεμα δεν θα είναι η αδυναμία της Ελλάδας να δανειστεί (ή να το κάνει αυτό σε ελκυστικές τιμές). Είναι ο κίνδυνος κατάρρευσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ο οποίος μπορεί να έχει δραματικές συνέπειες για την οικονομία, εντείνοντας τη δυναμική της ύφεσης και οδηγώντας σε σημαντικότερη μείωση της απασχόλησης. Δεδομένου ότι το τραπεζικό σύστημα πρέπει να υποστηριχθεί, και μιας και γνωρίζουμε ότι θα χρειαστεί επανακεφαλαιοποίηση, στόχος μας εν προκειμένω είναι το πώς θα γίνει αυτό και τί θα συνεπάγεται για τη διακυβέρνηση των τραπεζών (υπό το μεταβατικό καθεστώς)..

Η ανάμιξη της πολιτικής με το τραπεζικό σύστημα ειδικώς στην Ελλάδα έχει αμαρτωλό παρελθόν. Οι διοικήσεις των τραπεζών που ελέγχονται αμέσως ή εμμέσως από την κυβέρνηση σχεδόν πάντα αντικαθίστανται μετά τις εθνικές εκλογές, κάτι το οποίο έχει αρνητικές συνέπειες για την

αποτελεσματική διαχείριση. Η χρηματοδότηση έργων αρκετές φορές συναρτάται με πολιτικές σκοπιμότητες ή διασυνδέσεις και όχι με ορθολογικά οικονομικά κριτήρια. Και η αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων από τις αρμόδιες αρχές ενίοτε εμποδίζεται από τη στενή σχέση μεταξύ τραπεζών και κράτους. Πρέπει να προστατεύσουμε τις τράπεζες και την κοινωνία από τέτοιου είδους στρεβλωτικές δυνάμεις.

Πώς θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί η επανακεφαλαιοποίηση των Ελληνικών τραπεζών; Υπάρχει ήδη ένα ταμείο οικονομικής σταθερότητας (το ΕΤΧΣ), που έχει ήδη δεχθεί την πρώτη τράπεζά του, την Proton. Το ταμείο διαθέτει προίκα 10 δις ευρώ και εγγυήσεις ύψους 30 δις. ευρώ από το Μνημόνιο, τα οποία όμως μάλλον δεν επαρκούν. Επιπλέον, το ΕΤΧΣ έχει συσταθεί ως περιορισμένης διάρκειας οργανισμός προκειμένου να υποστηρίζει τις τράπεζες που χρειάζονται βοήθεια. Όμως οι τρέχουσες μακροοικονομικές συνθήκες είναι τέτοιες που θα απαιτηθεί ένας χρονικός ορίζοντας 3 έως 5 ετών (αντί για 2 έτη που ορίζει το ΕΤΧΣ) προκειμένου οι τράπεζες να ιδιωτικοποιηθούν μετά την ανακεφαλαιοδότηση. Πρέπει εκ των προτέρων να τεθούν ξεκάθαρα κριτήρια για την “έξοδο” και την αποκρατικοποίηση (π.χ. αποτίμηση βάσει λογιστικής αξίας).

Όποια λύση και να επιλεγεί (περιλαμβανομένης της πώλησης των εθνικοποιημένων τραπεζών μετά την επανακεφαλαιοποίηση και την σταθεροποίησή τους), η διακυβέρνηση και άλλα οργανωτικά θέματα θα παραμένουν. Σε ένα περιβάλλον ύφεσης και δημοσιονομικών πιέσεων, όταν η κυβέρνηση δεν θα μπορεί πλέον να δίνει χορηγήσεις, η χρήση της οικονομικής δύναμης των τραπεζών για την άσκηση πολιτικής επιρροής είναι πολύ πιθανή. Άρα πρέπει να προετοιμάσουμε συνθήκες διακυβέρνησης που θα αποτρέψουν τέτοιες πιέσεις.

Με δεδομένο ότι το ΕΤΧΣ θα επανακεφαλαιοποιήσει τις τράπεζες, πρέπει να βρεθούν μηχανισμοί που να το υποστηρίζουν, μιας και η αρχική του αποστολή δεν ήταν να αναλάβει όλον τον Ελληνικό τραπεζικό τομέα. Ίσως η Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή θα πρέπει να αναμιχθεί πιο ενεργά. Γνωρίζουμε καλά πόσο κάθε κυβέρνηση επιθυμεί να επηρεάσει τη διακυβέρνηση των τραπεζών. Και αυτό πρέπει να αποφευχθεί. Ιδιαίτερη φροντίδα πρέπει να δοθεί στην περαιτέρω ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας του ταμείου, και να εκτιμηθεί κατά πόσον, ως μέρος των όρων του Μνημονίου, πρέπει να διενεργηθεί ένας ανεξάρτητος έλεγχος, ώστε να διασφαλιστεί η έλλειψη πολιτικής ανάμιξης – όχι μόνο για τις τράπεζες, αλλά και για το ίδιο το ταμείο, το οποίο αναπόφευκτα θα υποστεί σημαντικές πιέσεις. Ίσως είναι χρήσιμος ένας νέος οργανισμός Ευρωπαϊκού επιπέδου με εντολή να ασκεί εταιρική διακυβέρνηση στις τράπεζες (που η ΕΤΑ δεν διαθέτει), ο οποίος θα υποστηρίζει και θα δρα συμπληρωματικά προς το ΕΤΧΣ κατά τη διαδικασία επανακεφαλαιοποίησης των ελληνικών τραπεζών.

Ένα συναφές και θεμελιώδες ζήτημα είναι η ενίσχυση των ανεξάρτητων αρχών που εποπτεύουν το Ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα – όπως επισημαίνεται σε αρκετές εκθέσεις, περιλαμβανομένων και του ΔΝΤ. Ιδίως δεδομένου του ασταθούς και αβέβαιου οικονομικού περιβάλλοντος, πρέπει άμεσα να αναληφθούν πρωτοβουλίες για ενίσχυση της εξειδίκευσης και της τεχνογνωσίας τόσο της Ελληνικής Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς (εποπτεύουσας αρχής της κεφαλαιαγοράς), όσο και της Τράπεζας της Ελλάδος (εποπτεύουσας αρχής των τραπεζών) οι οποίες θα κληθούν να αντιμετωπίσουν το δυσκολότερο έργο από συστάσεώς τους. Επίσης πρέπει να δοθεί προσοχή στις ασφαλιστικές εταιρείες, των οποίων η εποπτεία πρόσφατα μεταφέρθηκε στην Τράπεζα της Ελλάδας ύστερα από μια σειρά από σημαντικές αποτυχίες της προηγούμενης ρυθμιστικής αρχής. Το ίδιο ισχύει και για τα ασφαλιστικά ταμεία, ιδίως όσον αφορά την απόδοση και την λογοδοσία τους, και

βέβαια την στελέχωση των διοικήσεων τους από στελέχη με την απαιτούμενη επαγγελματική εμπειρία.

Είναι επίσης απαραίτητο να γίνουν περιορισμένες αλλά στοχευμένες επενδύσεις σε εξειδικευμένη γνώση αναφορικά με ρυθμιστικά θέματα και πιθανώς την αναδιοργάνωση επιχειρήσεων. Πρέπει και να ασκηθεί εποπτεία, ιδίως στην Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, αναφορικά με την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου του κεφαλαιαγορών που θεσπίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς (ESMA).

Τέλος, είναι σημαντικό να μειωθούν δραστικά οι καθυστερήσεις στη διερεύνηση οικονομικών αδικημάτων και οι τρέχουσες υποθέσεις, εφόσον υπάρχουν, να διερευνηθούν άμεσα. Αυτός είναι ένας επιπλέον κίνδυνος για την βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη σταθερότητα του τομέα. Η κακή κατάσταση της δικαιοσύνης με τις μεγάλες καθυστερήσεις (που οδηγούν σε εκ των πραγμάτων ανυπαρξία δικαστικού ελέγχου) πρέπει να αντιμετωπιστούν κατά προτεραιότητα. Κεφάλαια (πιθανώς από τα πρόστιμα που θα εισπραχθούν) πρέπει να δαπανηθούν για την δημιουργία ενός ταχύτερου συστήματος απονομής δικαιοσύνης σε σχέση τουλάχιστον με τα οικονομικά αδικήματα, όπου η δημιουργία εξειδικευμένων δικαστηρίων είναι επιτακτική ανάγκη. Ακόμη και τώρα, ελάχιστες διώξεις έχουν ασκηθεί για υποθέσεις απάτης που σχετίζονται με τη χρηματιστηριακή φούσκα του 2000. Αυτό οδηγεί σε απώλεια της εμπιστοσύνης των επενδυτών στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών, καθώς και σε γενικευμένη δυσπιστία προς τη σύστημα απονομής δικαιοσύνης και την αποτελεσματικότητα του κράτους. Τα συγκεκριμένα ζητήματα πρέπει να αντιμετωπιστούν χωρίς την παραμικρή καθυστέρηση. Και η αντιμετώπισή τους θα μπορούσε να συμβάλει στην αύξηση της αποδοχής από την κοινή γνώμη για το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, με προτεραιότητα σε υποθέσεις που αφορούν «επωνύμους», πολιτικούς ή άλλα δημόσια πρόσωπα -προς αποκατάσταση του αισθήματος δικαιοσύνης.

Πρόσθετα ζητήματα κοιτάζοντας προς το μέλλον

Υπό τις παρούσες εξαιρετικά επικίνδυνες συνθήκες, προκαλεί αληθινή ανησυχία η έλλειψη συναίνεσης από τα πολιτικά κόμματα για την ανάταξη του κράτους, ώστε να αποτραπεί η κατάρρευση. Αν η Ελλάδα εγκαταλειφθεί στα δικά της μέσα, δεν θα υποφέρει μόνο η ευρωπαϊκή και η παγκόσμια οικονομία, αλλά και οι Έλληνες θα καταδικαστούν σε παρατεταμένη ανέχεια. Ευελπιστούμε ότι οι πολιτικές δυνάμεις να σταθούν στο ύψος των περιστάσεων.

Όσον αφορά την ανάπτυξη, σημαντικός αριθμός επιδοτήσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επανεκκίνηση της ασθμαίνουσας οικονομίας, μένουν ανεκμετάλλευτες. Οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων δεν αξιοποιήθηκαν επαρκώς, πράγμα το οποίο είχε σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις. Ενδεχομένως μπορεί να παράσχει χρήσιμα διδάγματα η διεθνής εμπειρία σχετικά με την αποστολή οικονομικής βοήθειας σε αναπτυσσόμενα κράτη, έτσι ώστε τα κεφάλαια να μπορέσουν να ενισχύσουν την οικονομία και να μην διοχετευθούν στην κατανάλωση.

Μπορούν να εξεταστούν και άλλες ρηξικέλευθες προσεγγίσεις. Δεδομένου ότι το μεγαλύτερο βραχυπρόθεσμο πρόβλημα είναι η βαθιά ύφεση και η κατάρρευση του επιχειρηματικού κλίματος, η Ελλάδα πρέπει να στηρίξει τις νέες επενδύσεις. Θα μπορούσε π.χ. να δημιουργηθεί μια φιλική προς τις επιχειρήσεις "ευρωπαϊκή δικαιοδοσία" στην οποία θα μπορούσαν να επιχειρούν ιδιώτες και εταιρείες, κάτι το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει ένα ευρωπαϊκό πιλοτικό σχήμα. Η δικαιοδοσία

αυτή θα μπορούσε να είναι αρμόδια για ολόκληρη τη ρυθμιστική και οικονομική διαχείριση, από αδειοδοτήσεις έως φορολογικές και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Όσοι εντάσσονται σε αυτό το σύστημα δεν θα συναλλάσσονται με τις ελληνικές υπηρεσίες, παρότι θα διέπονται από το ελληνικό δίκαιο. Οι αρμόδιες αρχές της συγκεκριμένης δικαιοδοσίας θα παρέχουν τις αναγκαίες άδειες και προνόμια και θα αποδίδουν τα έσοδα στην ελληνική κυβέρνηση. Καίτοι προαιρετικό, αυτό το σύστημα θα μπορούσε να συνδράμει στο οικονομικό μέτωπο μηδενίζοντας τα κεφάλαια που σήμερα διοχετεύονται σε διεφθαρμένους υπαλλήλους: είναι εφικτό οι επιχειρήσεις να καταλήξουν να πληρώνουν λιγότερα και το κράτος να εισπράττει περισσότερα. Παρότι ενδέχεται να διατυπωθούν αντιρρήσεις ως προς το ζήτημα της κυριαρχίας, τα προβλήματα που συνεπάγεται η λύση αυτή μπορεί να είναι αντιμετωπίσιμα.

Εν κατακλείδι, μια βιώσιμη λύση του προβλήματος του χρέους πρέπει να συνοδεύεται από θεσμικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις ώστε να εξαλειφθεί η αβεβαιότητα που προκαλεί παραλυσία και ο κίνδυνος ad hoc φορολόγησης, παράγοντες που προκαλούν ιδιαίτερα αρνητικές αντιδράσεις. Κάτι τέτοιο πρέπει να συνοδεύεται από ευρύτερη πολιτική συναίνεση και δημόσιο διάλογο επί ζητημάτων πολιτικής και όχι διάλογο με τη μορφή αντιπαράθεσης κομματικών θέσεων. Ελπίζουμε ότι οι συστάσεις μας περιέχουν χρήσιμες ιδέες για το επικείμενο έργο, που δεν είναι άλλο από την ανοικοδόμηση ενός έθνους.