



Δευτέρα, 17 Αυγούστου 2020

Παρέμβαση αριθμός 1

**Ο πολυεπίπεδος εθνικός σχεδιασμός
Οι μεθοδολογικές και συστηματικές προϋποθέσεις
*Με αφορμή την ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη***

A. Η Έκθεση και οι φιλοδοξίες της

Η Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη (στο εξής: Έκθεση) που δόθηκε στη δημοσιότητα, έστω στην ενδιάμεση (δηλαδή όχι τελική) μορφή της, ανοίγει εκ των πραγμάτων έναν δημόσιο διάλογο που είναι απολύτως αναγκαίος και επείγων.

Η Έκθεση επιχειρεί να παρουσιάσει ένα Σχέδιο Ανάπτυξης, να συνοψίσει διαπιστώσεις και προτάσεις (από αυτονόητες έως ριζοσπαστικές) για το «ελληνικό ζήτημα» γενικά. Για την κατάσταση και τις προοπτικές του ελληνικού κράτους, της ελληνικής κοινωνίας και της ελληνικής οικονομίας. Έχει μεγάλες φιλοδοξίες και θέτει ουσιαστικά ως στόχο της την αναμόρφωση της χώρας. Είναι μια έκθεση επιστημονική αλλά με εξ αντικειμένου πολιτικό χαρακτήρα, που επιχειρεί να τοποθετηθεί σε σχέση με όλα σχεδόν τα μεγάλα θέματα της δημόσιας συζήτησης.

Είναι συνεπώς λογικό να προτάσσονται στην Έκθεση τα μεγάλα, χρόνια και διαρθρωτικά προβλήματα του κράτους: δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση, δικαιοσύνη, φορολογικό σύστημα, ρυθμιστικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας, εκπαιδευτικό σύστημα, σύστημα υγείας, σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων.

Στα επτά μεγάλα αυτά μέτωπα, προστίθενται τρία κρίσιμα πεδία της οικονομίας στα οποία διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο το εθνικό και ευρωπαϊκό ρυθμιστικό πλαίσιο, δηλαδή το κράτος και η Ευρωπαϊκή Ένωση ως θεσμική οντότητα: το χρηματοπιστωτικό σύστημα, η λειτουργία της αγοράς και ο ανταγωνισμός, η ενέργεια. Παρεμβάλλεται αναφορά στην καινοτομία, την έρευνα και τις νέες τεχνολογίες που είναι κορυφαία προτεραιότητα της ΕΕ και όλων των κρατών μελών.

Στην ενδιάμεση μορφή της Έκθεσης δεν περιλαμβάνονται, αλλά απλώς εξαγγέλλονται, τα κεφάλαια για τους άξονες της αναπτυξιακής πολιτικής («εξειδίκευση κάθετων πολιτικών ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των τομέων πρωτογενούς παραγωγής και διατροφής, μεταποιητικής βιομηχανίας, τουρισμού, υποδομών και δημόσιας περιουσίας, τεχνολογίας και έξυπνης εξειδίκευσης, μεταφορών και πολιτισμού»), τη χρηματοδότηση και τη διακυβέρνηση (διαχείριση) του Σχεδίου Ανάπτυξης. Στην ενδιάμεση μορφή της Έκθεσης δεν περιλαμβάνεται η εκτίμηση του «επενδυτικού κενού» το οποίο πρέπει να καλυφθεί σε ορισμένο χρονικό διάστημα (πχ δεκαετία). Υποθέτουμε ότι αυτή η εκτίμηση θα συνιστά κεφάλαιο της τελικής μορφής της Έκθεσης που θα θέτει για όλα τα κεφάλαιά της ποσοτικοποιημένους στόχους και αυστηρά χρονοδιαγράμματα.

Ήδη προκλήθηκε μια prima vista έντονη συζήτηση που εστιάστηκε στις προτάσεις που διατυπώνονται στην Έκθεση για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, το φορολογικό σύστημα και ιδίως τη φορολόγηση της εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις. Αυτά τα θέματα προσέλκυσαν το δημοσιογραφικό ενδιαφέρον.

Ολιστικού χαρακτήρα εκθέσεις για την κατάσταση και τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας βοηθούν στην ανάδειξη της αλληλουχίας και αλληλεξάρτησης των επιμέρους πολιτικών που πρέπει να εφαρμοστούν και διευκολύνουν στην κατανόηση του ευρωπαϊκού και διεθνούς τοπίου στο οποίο κινείται η χώρα και της θέσης που κατέχει σε κρίσιμες ευρωπαϊκές και παγκόσμιες κατατάξεις.

Άλλωστε όλη την προηγούμενη δεκαετία η χώρα κινήθηκε στον ρυθμό μιας εξαιρετικά αυστηρής, ενίοτε ασφυκτικής ευρωπαϊκής και διεθνούς εποπτείας. Τα μνημόνια με την ΕΕ και το ΔΝΤ, οι εκθέσεις αξιολόγησης στο πλαίσιο των προγραμμάτων στήριξης, οι εκθέσεις του Ο.Ο.Σ.Α, για να μείνουμε σε θεσμικά παραδείγματα, είναι κατ' ουσίαν ολιστικού χαρακτήρα εκθέσεις, συχνά με υψηλό βαθμό εξειδίκευσης όχι μόνο στόχων αλλά και μέτρων, με αυστηρά χρονοδιαγράμματα, με ισχυρό μηχανισμό εξωτερικής πίεσης (π.χ. τα περιβόητα «προαπαιτούμενα» για την εκταμίευση δόσεων των δανείων του ΕSM ή των προγραμμάτων του ΔΝΤ).

Από αυτή την οπτική γωνία η ανάθεση της σύνταξης της Έκθεσης και η Έκθεση καθαυτή λειτουργεί θετικά, γιατί θέτει και πάλι επί τάπητος την ανάγκη να προωθηθούν και να ολοκληρωθούν γενναίες διαρθρωτικές αλλαγές που συντίθενται σε ένα Σχέδιο Ανάπτυξης, σε ένα Εθνικό Σχέδιο Ανασυγκρότησης.

Η Έκθεση ως γεγονός πρωτίστως - ανεξαρτήτως του περιεχομένου της και των ειδικότερων αξιολογήσεων, προτιμήσεων και προτάσεών της - υπενθυμίζει στην ελληνική κοινή γνώμη και στο πολιτικό σύστημα, ότι η δήθεν συντελεσθείσα «επάνοδος στην κανονικότητα» μπορεί να είναι μια επικίνδυνα παραπλανητική αντίληψη. Ότι το «ελληνικό ζήτημα» είναι δυστυχώς ανοικτό και επείγον. Ότι είναι ζωτική ανάγκη να ληφθούν γενναίες αποφάσεις με πολιτικό κόστος, κοινωνική συναίνεση και ιστορική διορατικότητα.

B. Η συγκυρία δεν είναι φυσιολογική - Η καταλυτική επιρροή της πανδημίας και η πρόκληση των ευρωπαϊκών πόρων

Η Έκθεση όμως δεν βλέπει το φως της δημοσιότητας σε μια «φυσιολογική» περίοδο ή έστω σε μια περίοδο οικονομικής κρίσης ή οικονομικών και τεχνολογικών προκλήσεων εθνικού, ευρωπαϊκού και διεθνούς επιπέδου.

Η Έκθεση καταρτίζεται εν μέσω της παγκόσμιας υγειονομικής, οικονομικής, κοινωνικής και ίσως ανθρωπολογικής κρίσης που προκαλεί η πανδημία COVID- 19, που βρίσκεται σε πλήρη και άδηλη εξέλιξη.

Η Έκθεση καταρτίζεται ενώ ισχύουν προσωρινά στην ΕΕ συνθήκες εξαίρεσης: έχει τεθεί σε εφαρμογή η «γενική ρήτρα διαφυγής» από το Σύμφωνο Σταθερότητας, δεν ισχύουν προσωρινά οι απαγορεύσεις των κρατικών ενισχύσεων, βρίσκεται σε εξέλιξη το «πανδημικό» πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης (PEPP) της ΕΚΤ, αποφασίστηκε η γενναία χρηματοδότηση του λεγόμενου Ταμείου Ανάκαμψης και των συναφών προγραμμάτων με έκδοση ενωσιακού χρέους και την παροχή επιχορηγήσεων και δανείων στα κράτη μέλη σε συνδυασμό με τις προβλέψεις του πολυετούς προϋπολογισμού 2021-2027 κ.ο.κ.

Υπάρχει συνεπώς η μεγάλη πρόκληση της αξιοποίησης των πόρων που διατίθενται στην Ελλάδα: των περίπου 32 δισ. ευρώ του Ταμείου Ανάκαμψης (περίπου 19 επιχορηγήσεων +13 δανείων) και των κονδυλίων του πολυετούς προϋπολογισμού που μπορεί να φτάσουν αθροιστικά τα σχεδόν 40 δισ. ευρώ. Αυτά όμως είναι κονδύλια - αρχής γενομένης από τα κονδύλια του Ταμείου Ανάκαμψης και των συναφών προγραμμάτων - που διατίθενται με συγκεκριμένα κριτήρια επιλεξιμότητας και συγκεκριμένους κανόνες διαχείρισης. Έχουν πολύ μεγάλη σημασία τα εθνικά σχέδια που θα υποβληθούν από 15 Οκτωβρίου 2020 μέχρι 30 Απριλίου 2021, προκειμένου η εκταμίευση να αρχίσει την 1 Ιανουαρίου 2021, αν και θα είναι αναδρομικά επιλέξιμες και δαπάνες που θα έχουν πραγματοποιηθεί από τον Φεβρουάριο 2020 και μετά.

Η Έκθεση θέτει συνεπώς υπό διαβούλευση τα μεγάλα ζητήματα του Σχεδίου Ανάπτυξης της χώρας και των διαρθρωτικών αλλαγών που αυτό προϋποθέτει και συνεπάγεται ενώ:

1. Βρίσκεται υπό πλήρη εξέλιξη η πανδημία και η υγειονομική και οικονομική κρίση που αυτή προκαλεί, άρα είναι ακόμη επιτακτική η ανάγκη για τη λήψη σοβαρών και μεγάλου δημοσιονομικού κόστους μέτρων στήριξης (των επιχειρήσεων και των

νοικοκυριών, πολλών κατηγοριών μισθωτών του ιδιωτικού τομέα και των ανέργων κ.ο.κ). Η επιχείρηση στήριξης και διάσωσης της ελληνικής οικονομίας αφορά το υφιστάμενο σχήμα, την υπάρχουσα παραγωγική δομή και την κρίση ζήτησης καθώς και την αλλαγή στις συνθήκες εργασίας και τις εργασιακές σχέσεις που προκαλεί η πανδημία. Τα μέτρα αυτά θα έχουν ενδεχομένως και περαιτέρω επιπτώσεις στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (μη εξυπηρετούμενη έκθεση και όσα αυτή συνεπάγεται) καθώς και στα χρηματοοικονομικά δεδομένα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Το Σχέδιο Ανάπτυξης διασταυρώνεται συνεπώς με το Σχέδιο Διάσωσης της οικονομίας από τις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας και το προϋποθέτει .

2. Έχει καταστεί ασαφές το δημοσιονομικό πλαίσιο (βιωσιμότητα δημοσίου χρέους, στόχοι πρωτογενούς και δημοσιονομικού πλεονάσματος ελλείμματος) εντός του οποίου θα κληθεί να κινηθεί η χώρα από τη λήξη της περιόδου εξαίρεσης λόγω πανδημίας (επαναφορά σε ισχύ του Συμφώνου Σταθερότητας) σε πρώτη φάση μέχρι το 2032 (συμφωνημένο έτος ορόσημο για την επαναξιολόγηση της δυναμικής του δημοσίου χρέους) και σε δεύτερη φάση μετά το 2032.

3. Είναι κατεπείγον ζήτημα η ολοκλήρωση και υποβολή στην ΕΕ (στην task force που συγκροτήθηκε στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) του ελληνικού εθνικού σχεδίου για την αξιοποίηση των πόρων (επιχορηγήσεων και δανείων) του Ταμείου Ανάκαμψης και των συναφών προγραμμάτων, με τους καταναγκασμούς που υπάρχουν ως προς την επιλεξιμότητα και τα χρονοδιάγραμμα καθώς, όπως σημειώθηκε, τα εθνικά σχέδια πρέπει να υποβληθούν μέχρι 30 Απριλίου 2021, οι επιλέξιμες δαπάνες μπορεί να έχουν πραγματοποιηθεί από τον Φεβρουάριο του 2020 και μετά, τα προγράμματα πρέπει να έχουν συμβασιοποιηθεί στο σύνολο τους μέχρι το 2023 και οι πληρωμές να έχουν συντελεσθεί μέχρι το τέλος του 2026.

4. Οι πόροι πέραν του Ταμείου Ανάπτυξης που προσδοκά να αντλήσει η χώρα από τον πολυετή προϋπολογισμό 2021-2027 (κατά βάση το επόμενο ΕΣΠΑ και τα κονδύλια που συνδέονται με την ΚΑΠ / Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, και το πρόγραμμα

Έρευνας και Τεχνολογίας), πρέπει να καταστούν και αυτοί αντικείμενο επείγοντος σχεδιασμού καθώς οι σχετικές πληρωμές θα καλύψουν την περίοδο μέχρι το 2030.

Άρα το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί τα επόμενα δέκα χρόνια το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να διασφαλισθεί η μεγαλύτερη δυνατή ιδιωτική συμμετοχή και συνεπώς η μόχλευση των διαθέσιμων ενωσιακών πόρων, είναι δεδομένο και δεσμευτικό εκ των πραγμάτων για πολλές επιμέρους επιλογές του Σχεδίου Ανάπτυξης της χώρας, όπως το αντιλαμβάνεται και η ενδιάμεση Έκθεση. Η ανάγκη μόχλευσης θέτει σειρά ζητημάτων, τόσο για την καταλληλότερη επιλογή σχήματος (παραχώρηση, ΣΔΙΤ, εταιρεία του δημοσίου ειδικού σκοπού, άλλο), τη θεσμική θωράκιση των διαδικασιών, κυρίως για τη σύντομη και ορθή ολοκλήρωσή τους αλλά και την ανάκτηση της δημόσιας συμμετοχής σε σχετικά σύντομο χρονικό ορίζοντα.

Γ. Η επείγουσα ανάγκη για εθνικό σχεδιασμό 4 + 1 επιπέδων

Συνεπώς η χώρα πρέπει να αποκτήσει υπό συνθήκες επείγοντος:

1. Κυλιόμενο και ευέλικτο Σχέδιο Στήριξης και Διάσωσης από τις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας,
2. Εθνικό Σχέδιο αξιοποίησης των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης που αναλογούν στη χώρα με χρονοδιάγραμμα μέχρι το 2026,
3. Εθνικό Σχέδιο αξιοποίησης του επόμενου ΕΣΠΑ και των πόρων της ΚΑΠ και του προγράμματος Έρευνας και Τεχνολογίας στο πλαίσιο του πολυετούς προϋπολογισμού 2021-2027 και με χρονοδιάγραμμα πληρωμών μέχρι το 2030,

4. Μεσομακροπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο δυο φάσεων, μιας πρώτης από τη λήξη της περιόδου εξαίρεσης μέχρι το 2032, και μιας δεύτερης μετά το 2032. Κάτι που προφανώς προϋποθέτει έγκαιρη διαπραγμάτευση και συμφωνία με τους εταίρους και πιστωτές της χώρας, πρωτίστως τον ESM, στο επίπεδο του Eurogroup και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με σύνθεση ευρωζώνης. Ήδη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τάχθηκε υπέρ της παράτασης της περιόδου εξαίρεσης από το Σύμφωνο Σταθερότητας μέχρι το 2022.

4+1. Αυτά τα τέσσερα ειδικά σχέδια είναι προφανές ότι επηρεάζουν καταλυτικά τις προτεραιότητες και τα χρονοδιαγράμματα του Σχεδίου Ανάπτυξης που αποτελεί αντικείμενο της Έκθεσης. Συνεπώς όλα τα παραπάνω σχέδια, που αλληλοεπηρεάζονται αλλά δεν συνδέονται γραμμικά, συνιστούν επιμέρους κεφάλαια ενός ενιαίου εθνικού σχεδιασμού.

Κρίσιμες παράμετροι αυτού του ενιαίου εθνικού σχεδιασμού είναι:

- Η ανάδειξη και η αντιμετώπιση, με δέσμη γενναίων και συγκεκριμένων μέτρων, του οξύτατου δημογραφικού προβλήματος που επηρεάζει καταλυτικά όλες τις πτυχές ενός σοβαρού μεσομακροπρόθεσμου σχεδιασμού.
- Ο χωρικός σχεδιασμός όλων των επιπέδων, χωρίς την ολοκλήρωση του οποίου καθίσταται επισφαλής, επιβαρύνεται με μεγάλες καθυστερήσεις και διοικητικό κόστος οποιαδήποτε επενδυτική προσπάθεια, δημόσια ή ιδιωτική, που δεν είναι άυλη.
- Ο σχεδιασμός των υποδομών, καθώς ο χρόνος ζωής τους (20-30 έτη), καθιστά αναγκαία την επιλογή εκείνων των υποδομών που θα είναι αναγκαίες όχι μόνο για την παρούσα περίοδο αλλά και για δεκαετίες μετά, ενώ θα αποκλείει υποδομές που δεν θα ανταποκρίνονται στις ειδικότερες κλιματικές συνθήκες που βάσιμα εκτιμάται ότι θα διαμορφωθούν τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μεσοπρόθεσμα.

- Η πρόβλεψη σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο για τον ενεργειακό μετασχηματισμό ώστε αυτός να είναι σχεδόν μηδενικού άνθρακα και παράλληλα, για γεωπολιτικούς λόγους, η ενεργειακή εξάρτηση της Ε.Ε. να έχει μειωθεί στο 35%, με ενδιάμεσα χρονικά ορόσημα το 2030 και το 2040.

Δ. Οι προϋποθέσεις

Ο ενιαίος αυτός σχεδιασμός στον οποίο η συμβολή της Έκθεσης μπορεί να είναι καθοριστική υπόκειται σε προφανείς *θεσμικές, πολιτικές, κοινωνικές* αλλά και *γνωσιολογικές προϋποθέσεις*.

- Πρώτη και θεμελιώδης *θεσμική προϋπόθεση* είναι η Κυβέρνηση, που έχει την αρμοδιότητα για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας, να δηλώσει τη διαθεσιμότητά της να υιοθετήσει και να παρουσιάσει με τη μορφή προτάσεων στην ΕΕ και με τη μορφή σχεδίων νόμων στη Βουλή και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, τις ώριμες και τελικές παραδοχές ενός πολυεπίπεδου σχεδιασμού, όπως ο παραπάνω, που κορυφώνεται στο Σχέδιο Ανάπτυξης. Αυτό σημαίνει ότι η Κυβέρνηση είναι έτοιμη να επανεξετάσει επιλογές που έχει ήδη εξαγγείλει ή να αναθεωρήσει νόμους που έχει ήδη ψηφίσει και εφαρμόζει: από τη φορολογική έως την κοινωνικοασφαλιστική πολιτική και από την εκπαίδευση και τη δημόσια διοίκηση μέχρι τη χωρική οργάνωση και τον σχεδιασμό των υποδομών.
- Δεύτερη *θεσμική προϋπόθεση* είναι η έγκαιρη εναρμόνιση με τις επιλογές της ΕΕ που συνιστούν οριζόντιες για όλα τα κράτη μέλη προτεραιότητες, όπως η κλιματική αλλαγή.

- Τρίτη *θεσμική προϋπόθεση* είναι η ανάγκη ενεργού συμμετοχής των μη πολιτικών θεσμών στην επεξεργασία του σχεδιασμού αυτού. Αυτό αφορά πρωτίστως τη συμμετοχή της Δικαιοσύνης για την υπόδειξη λύσεων σε κομβικά προβλήματα που προκαλούν μεγάλες καθυστερήσεις. Δεν νοείται πχ συζήτηση για ειδικά τμήματα δικαστηρίων που θα δικάζουν υποθέσεις επενδυτικού και γενικότερα αναπτυξιακού ενδιαφέροντος ή αλλαγή της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων χωρίς τη συμμετοχή του ίδιου του ΣτΕ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Όπως επίσης δεν νοείται η κατάστρωση σχεδίου μείωσης των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων του τραπεζικού τομέα χωρίς τη συμμετοχή της ΤτΕ.
- Θεμελιώδης *πολιτική προϋπόθεση* είναι η υπέρβαση των κλασικών αγκυλώσεων και στερεοτύπων του πολιτικού συστήματος και των σχέσεων κυβέρνησης / αντιπολίτευσης.
- Θεμελιώδης *κοινωνική προϋπόθεση* είναι η εξαρχής και συνεχής συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, των τοπικών κοινωνιών, της αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, της κοινωνίας των πολιτών και εν τέλει του Συνταγματικού θεσμού της ΟΚΕ, των δημιουργικών δυνάμεων του τόπου, των ΑΕΙ και των ερευνητικών φορέων αλλά και του ιδιωτικού τομέα στην κατάρτιση και την εφαρμογή του εθνικού αυτού σχεδιασμού.
- Θεμελιώδης *γνωσιολογική προϋπόθεση* είναι η αξιοποίηση όλων των ερευνών, μελετών, εκθέσεων, αναφορών, συζητήσεων που έχουν γίνει και γίνονται για τα υπό σχεδιασμό ζητήματα και σε όλα τα πεδία και τα επίπεδα από δημόσιους (όπως το ΚΕΠΠΕ), ακαδημαϊκούς, ερευνητικούς, κοινωνικούς μη κερδοσκοπικούς (όπως το ΙΟΒΕ, η ΔιαΝΕΟσις, το Δίκτυο, ο Κύκλος Ιδεών) ή ακόμη και επιχειρηματικούς (όπως οι διευθύνσεις μελετών των τραπεζών ή ο ΣΕΒ) φορείς. Στη συζήτηση πχ για τη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης έχουν διατυπωθεί εδώ και καιρό ολοκληρωμένες προτάσεις (Νεκτάριος, Τήνιος, και άλλοι), ενώ η μελέτη της σχετικής νομολογίας είναι προκαταρκτική προϋπόθεση για οποιονδήποτε σοβαρό σχεδιασμό. Το ίδιο ισχύει για όλα τα επιμέρους

κεφάλαια, από την υγεία έως την ενέργεια και από τη Δικαιοσύνη έως το χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Η εκτίμησή μας είναι ότι στα μεθοδολογικά και ουσιαστικά αυτά συμφραζόμενα η ενδιάμεση Έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη μπορεί να ολοκληρωθεί και να συμβάλει σημαντικά στον αναγκαίο εθνικό σχεδιασμό.