



ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ  
ΠΑΡΑΓΩΓΗ  
ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ  
ΝΙΚΟΣ ΠΟΥΛΑΝΤΖΑΣ

Νίκος Αστρουλάκης<sup>1</sup>

## Από τα Προγράμματα Προσαρμογής στο Ταμείο Ανάκαμψης

*Προοπτική για δίκαιη ανάπτυξη ή εμπέδωση του δόγματος  
των οικονομικών της προσφοράς στη μεγέθυνση;*

### Περίληψη

**Τ**ο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ταμείο Ανάκαμψης) προβάλλεται ως λύση για την αντιμετώπιση των οικονομικο-κοινωνικών επιπτώσεων της πανδημίας του COVID 19, και εν γένει ως το μέσο της αναστροφής της ελληνικής οικονομικής, κοινωνικής, περιβαλλοντικής, και τεχνολογικής αναπτυξιακής υστέρησης. Δεδομένου ότι η ιδεολογία και η θεωρία είναι συνυφασμένες με πραγματικές υλοποιήσεις πολιτικής, ακολουθεί μια ανάλυση του μακροοικονομικού πλαισίου και της οικονομικοπολιτικής προοπτικής που διαπνέει τον εθνικό σχεδιασμό για την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων, των €31 δις περίπου, που θα εισρεύσουν στην χώρα στα πλαίσια του “Next Generation EU” και του Πολυετούς Δημοσιονομικού Προγράμματος 2021-2026 της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα εθνικά προγράμματα προκειμένου να εγκριθούν οφείλουν να έχουν σχεδιαστεί εντός των

---

<sup>1</sup> Οικονομολόγος, B.Sc., M.A., Ph.D., [n.astroulakis@gmail.com](mailto:n.astroulakis@gmail.com)

κατευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται δηλαδή για την επιβολή του νεοφιλελεύθερου θεσμισμού της υπερεθνικής οντότητας στα κράτη μέλη της σε επίπεδο προγραμματικών στόχων προς συγκεκριμένες αναπτυξιακούς προσανατολισμούς όπως η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση. Ωστόσο, ο καθορισμός των επιμέρους πολιτικών από τα κράτη μέλη, στο επίπεδο των μέσων, παραμένει ζήτημα εθνικών πολιτικο - οικονομικών επιλογών. Μετά από μια υφεσιακή περίοδο, η μεγέθυνση της οικονομίας (αύξηση του ΑΕΠ) είναι σχεδόν αυτονόητη. Αυτό που δεν είναι αυτονόητο είναι το αναδιανεμητικό αποτέλεσμα αυτής της μεγέθυνσης και το συνολικό κοινωνικοοικονομικό και περιβαλλοντικό μοντέλο που διαμορφώνει.

---

## 1. Εισαγωγικά

**Κ**ατά τη διάρκεια της πανδημίας του COVID 19, επαναθεμελιώθηκε, διεθνώς, η πεποίθηση ότι η κρατική παρέμβαση είναι επιβεβλημένη ειδικά σε περιόδους κρίσεων. Αυτό φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με το ιδεολογικό-οικονομικοπολιτικό δόγμα του μη κρατικού παρεμβατισμού που κυριάρχησε τις τελευταίες δεκαετίες. Το δόγμα αυτό πρέσβευε και πρεσβεύει την αυτορρύθμιση της διανομής του προϊόντος στη βάση του μηχανισμού των τιμών. Επιπλέον, σύμφωνα με το δόγμα του μη κρατικού παρεμβατισμού, οι ιδιωτικές λύσεις είναι προτιμότερες από τη κρατική παρέμβαση ακόμα και σε τομείς που «παραδοσιακά»<sup>2</sup> αναπτύσσονταν από το κράτος (λχ. εκπαίδευση, υγεία). Το παραπάνω δόγμα ωστόσο αποτέλεσε και αποτελεί μια θεωρητική κατασκευή. Στην πραγματικότητα, η δυναμική της κατεύθυνσης της κρατικής παρέμβασης ενδυναμώνει ή μειώνει το μέγεθος της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην οικονομία και όχι το αντίθετο. Η διαχείριση της πανδημικής κρίσης απέδειξε για ακόμη μια φορά ότι το σμιθιανό «αόρατο χέρι της αγοράς» δεν μπορεί να δώσει απαντήσεις ή σαφέστερα δεν μπορεί να δώσει τις κατάλληλες

---

<sup>2</sup> Μεταπολεμικά, έως περίπου το τέλος της δεκαετίας του 1970.

απαντήσεις. Το ρυθμιστικό πλαίσιο της μακροοικονομικής πολιτικής διαμορφώνει τις αναπτυξιακές συνθήκες. Για παράδειγμα, στη συγκεκριμένη οικονομική κρίση, είναι η ποσοτική χαλάρωση των κεντρικών τραπεζών, η προσαρμογή των δημοσιονομικών στόχων, και οι μηχανισμοί χρηματοδότησης από τις υπερεθνικές και εθνικές δομές οδηγούν στην ανάκαμψη της οικονομίας. Αυτό, νομίζω, αφορά σε κοινό τόπος στην αναπτυξιακή ζήτηση των ημερών.

Τα παραπάνω θα οδηγήσουν αδιαμφισβήτητα σε ανάκαμψη των ρυθμών μεγέθυνσης της οικονομία, μετά από την καθίζηση λόγω των υγειονομικών περιορισμών, των εκτεταμένων lockdowns και της ελάττωσης της ζήτησης ειδικά για φυσικά προϊόντα και υπηρεσίες από την πανδημική κρίση. Το ερώτημα ωστόσο είναι αν τα αποτελέσματα αυτής της ανάκαμψης θα συμπεριλάβουν την κοινωνία, τον εργαζόμενο πληθυσμό και την μικρή και μικρομεσαία επιχειρηματικότητα. Αυτό θα κριθεί όχι μόνο από το μέγεθος της οικονομικής ανάπτυξης (αύξηση του ΑΕΠ) αλλά κυρίως από το αναδιανεμητικό αποτέλεσμα και το αποτύπωμα της ανάπτυξης στο κοινωνικό κράτος και στο περιβάλλον.

Το κεντρικό ερώτημα που πραγματεύεται η παρούσα ανάλυση εδράζεται στο εάν το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ταμείο Ανάκαμψης) οδηγεί την ελληνική οικονομία σε μια προοπτική δίκαιης ανάπτυξης ή λειτουργεί ως επιταχυντής της στρατηγικής της μεγέθυνσης του ΑΕΠ μέσω των αναπτυξιακών πρακτικών των οικονομικών της προσφοράς. Στο παρόν ιστορικό γίνεσθαι, η δίκαιη ανάπτυξη προσδιορίζεται κυρίως από το τρίπτυχο: α) συμμετοχή όλων στην πορεία και τα οφέλη της οικονομικής μεγέθυνσης, β) μείωση των ανισοτήτων και ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, και γ) σύνδεση της διαδικασίας και των αποτελεσμάτων της οικονομικής μεγέθυνσης με την περιβαλλοντική αειφορία. Δεδομένου ότι «η ιδεολογία και η θεωρία είναι συνυφασμένες με πραγματικές υλοποιήσεις πολιτικής» (Astroulakis, 2019, p. 95) η περιεκτική περιήγηση στο θεωρητικό σχήμα της κρατούσας οικονομικής πολιτικής φαίνεται επιβεβλημένη για την κατανόηση των εφαρμοσμένων πολιτικών στην ανάπτυξη.

Όπως φαίνεται το Ταμείο Ανάκαμψης συνεχίζει το μοντέλο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας προς συγκεκριμένη κατεύθυνση. Είναι προσαρμοσμένο

στον νεοφιλελεύθερο θεσμισμό<sup>3</sup> της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεπικουρώντας το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (Έκθεση Πισσαρίδη) και την εν γένει συντηρητική-φιλελεύθερη πολιτική της κυβέρνησης. Συνολικά, το εθνικό νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο προσαρμόζεται στα παραπάνω. Για παράδειγμα το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, που ψηφίστηκε πρόσφατα στην ελληνική Βουλή, εναρμονίζεται με τα παραπάνω. Τα εθνικά σχέδια οφείλουν να ακολουθούν το πλαίσιο το συστάσεων και τους αναπτυξιακούς πυλώνες που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση, ωστόσο η επιλογή της στρατηγικής και η σύνθεση των επιμέρους πολιτικών και κατευθύνσεων (σε επίπεδο μέσων) αφορά στον εθνικό σχεδιασμό.<sup>4</sup>

Εδώ, αξίζει να υπογραμμιστεί η συνέπεια που καταδεικνύει η Έκθεση Πισσαρίδη στον ιδεολογικό πυρήνα της οικονομικής σκέψης που εδράζεται. Παρά το γεγονός ότι η τελική έκδοση της (14 Νοεμβρίου 2020) κατατέθηκε στον δημόσιο διάλογο αρκετούς μήνες μετά το ξέσπασμα της πανδημίας και την καταγραφή των επιπτώσεων της, όπως επίσης των διεθνών τάσεων της οικονομικής πολιτικής με προσανατολισμό στην αλλαγή παραδείγματος, η Έκθεση παραμένει πιστή στο σκληρό πυρήνα της νεοκλασικής οικονομικής και σε αναπτυξιακές συνταγές που εφαρμόστηκαν ευρέως στην ελληνική οικονομία κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Η Έκθεση Πισσαρίδη ουσιαστικά επέχει τον ρόλο του στρατηγικού σχεδιασμού στην κατεύθυνση της ελληνικής αναπτυξιακής προοπτικής. Όπως αναφέρεται στο ίδιο το Ταμείο Ανάκαμψης (2021, σ. 741) «Το Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και το σύνολο των αξόνων του συνδέονται με τους στόχους και τις προτεραιότητες που καθορίζονται στο Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία. Επιπλέον, οι άξονες του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις που περιλαμβάνονται σε αυτούς, είναι εναρμονισμένες με τις συστάσεις πολιτικών και μεταρρυθμίσεων της Έκθεσης της Επιτροπής Πισσαρίδη».

---

<sup>3</sup> Σύμφωνα με τον Sally (1998, p. 177) «ο νεοφιλελεύθερος θεσμισμός δίνει ιδιαίτερη έμφαση στους μηχανισμούς της διακυβερνητικής πολιτικής συνεργασίας για την επίτευξη φιλελεύθερων αποτελεσμάτων σύμφωνα με τη διατήρηση της τάξης στο διεθνές σύστημα» ενώ οι Craig & Porter (2006, p. 13) ερμηνεύουν τον νεοφιλελεύθερο θεσμισμό ως το «ιστορικά υψηλό σημείο της φιλελεύθερης ηγεμονίας στην ανάπτυξη».

<sup>4</sup> Βλ. Φωτίου και συν. (2021), για το *Πορτογαλλικό Σχέδιο Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας* που βρίσκεται σε διαφορετική αναπτυξιακή οπτική και σχεδιασμό, ακολουθώντας το κοινό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## Δομή της ανάλυσης

Η ανάλυση διαπιστώνει αρχικά την επικρατούσα μακροοικονομική συνθήκη της κοσμικής στασιμότητας στις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Αναφέρεται περιεκτικά στο θεωρητικό δόγμα των οικονομικών της προσφοράς για την ερμηνευτική των εφαρμοσμένων πολιτικών της μεγέθυνσης. Επισκοπεί ποσοτικά τις προϋποθέσεις των προγραμμάτων προσαρμογής που εφαρμόστηκαν στην ελληνική οικονομία από το 2010. Αποκαλύπτει την ιδεολογική κατεύθυνση της Έκθεσης Πισσαρίδη και καταλήγει στην κριτική αποτίμηση του Ταμείου Ανάκαμψης. Το τελευταίο δεν είναι αποκομμένο από τα προηγούμενα αλλά αποτελεί εγγενή συστατικό της κυρίαρχης οικονομικοπολιτικής προοπτικής που έχει σχηματιστεί επί μακρόν στην ελληνική οικονομία στο πλαίσιο της ελληνικής εκδοχής του δόγματος της μη εναλλακτικής προοπτικής στην οικονομική πολιτική.

## 2. Το μακροοικονομικό πλαίσιο

**Η** παγκόσμια οικονομία έχει περιέλθει στη συνθήκη της κοσμικής στασιμότητας (secular stagnations)<sup>5</sup>. Διαμορφωτές της παγκόσμιας οικονομικής σκέψης στην πλευρά της ορθόδοξης οικονομικής, όπως ο Larry Summers, ο Paul Krugman, ο Olivier Blanchard, μεταξύ άλλων, διαπιστώνουν ότι η παρατεταμένη εμφάνιση της ζώνης των μηδενικών ονομαστικών επιτοκίων (zero lower bound) στερεοποιεί τη συνθήκη της κοσμικής στασιμότητας. Για αυτό, ειδικά μετά την Παγκόσμια Χρηματοπιστωτική Κρίση του 2008 φαίνεται να σχηματοποιείται μια θεμελιώδης μεταβολή στη ορθόδοξη οικονομική σκέψη αναφορικά με το ερμηνευτικό πλαίσιο αλλά και τις προτάσεις διαμόρφωσης μακροοικονομικής πολιτικής για την έξοδο των αναπτυσσόμενων οικονομιών από τη στασιμότητα.

Σε περίοδο κοσμικής στασιμότητας επικρατούν πλεονάζουσες αποταμιεύσεις, χαμηλή ζήτηση για παραγωγικές επενδύσεις, ιστορικά χαμηλά

---

<sup>5</sup> Συλλογικοί τόμοι που πραγματεύονται το ζήτημα της κοσμικής στασιμότητας των τελευταίων δεκαετιών, βλ. Anselmann, (2020); Blanchard & Summers (2019); Wray & Dantas (2021).

επίπεδα επιτοκίων, αναιμικοί ρυθμοί μεγέθυνσης, πληθωρισμός σε επίπεδα κάτω του στόχου και αυξανόμενη συστημική εισοδηματική ανισότητα. Ο εμπνευστής του όρου (Hansen, 1939, p. 4) έγραφε «Αυτή είναι η ουσία της κοσμικής στασιμότητας (secular stagnation) - άρρωστες [αναιμικές] ανακτήσεις που πεθαίνουν στα παιδικά τους χρόνια και υφέσεις που τρέφονται με τον εαυτό τους και αφήνουν έναν σκληρό και φαινομενικά ακίνητο πυρήνα ανεργίας».

Σε αντίθεση με τις προηγούμενες δεκαετίες, μέσα σε αυτό το μακροοικονομικό πλαίσιο, συστημικοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι οι προοπτικές εξόδου από την κρίση εμπλέκουν περισσότερο τη δημοσιονομική πολιτική δεδομένου την αδυναμία που επέδειξαν τα προηγούμενα έτη οι νομισματικές λύσεις και οι διαθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Η αποτυχία των νομισματικών μέτρων φαίνεται πλέον προφανής. Αλλά και στο πεδίο των διαθρωτικών αλλαγών, ο Sammers (2015, pp. 63 - 64) για παράδειγμα, διατείνεται ότι η άποψη ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις θα βοηθήσουν την έξοδο από τη κοσμική στασιμότητα είναι μια άποψη που δεν μπορεί να υποστηριχθεί ούτε από τη θεωρία ούτε από την εμπειρία: *«Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις έχουν δοκιμαστεί εδώ και πολλά χρόνια στην Ευρώπη... Δεν είναι καν σαφές ότι αυτές οι μεταρρυθμίσεις λειτουργούν προς τη σωστή κατεύθυνση. Εάν η προσφορά αυξηθεί χωρίς ταυτόχρονη αύξηση της ζήτησης, αυξάνεται η αποπληθωριστική πίεση. Περισσότερος αποπληθωρισμός σημαίνει υψηλότερα επιτόκια, σημαίνει λιγότερη ζήτηση και σημαίνει περισσότερο αποπληθωρισμό».*

Στο πολιτικό επίπεδο, η πανδημική κρίση και οι εκλογικές εξελίξεις στην άλλη άκρη του Ατλαντικού με την ανάδειξη των δημοκρατικών και του Τζο Μπάιντεν στην Προεδρία των ΗΠΑ επιτάχυναν τις διεργασίες μετασχηματισμού του μακροοικονομικού παραδείγματος. Με την αλλαγή της Προεδρίας των ΗΠΑ διαμορφώθηκαν ευνοϊκότεροι συσχετισμοί, μεταξύ Κογκρέσου και Γερουσίας, για την εφαρμοσμένη αλλαγή στη μακροοικονομική πολιτική με έμφαση στη δημοσιονομική επέκταση. Για παράδειγμα, το πακέτο Μπάιντεν για την ανακούφιση από την κρίση COVID-19 ανέρχεται σε 1,9 τρισεκατομμύρια δολάρια, και επίσης ξεκίνησε η αύξηση του κατώτατου ομοσπονδιακού μισθού με στόχο τον διπλασιασμό, από τα 7,65 που ήταν παγωμένος από το 2004 στα 15 δολάρια την ώρα. Παράλληλα έχουν ξεκινήσει οι διεργασίες για την αύξηση

της επιχειρηματικής φορολογίας, της άμεσης φορολογίας των υψηλών εισοδημάτων, τη φορολογία των κερδών του κεφαλαίου και των μερισμάτων, και της διεθνούς φορολογίας (καταπολέμηση του διεθνούς φορολογικού ντάμπινγκ<sup>6</sup>).

Την ίδια περίοδο, η οικονομική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμφανίζεται λιγότερο «προοδευτική»<sup>7</sup> από την αμερικανική, επιμένοντας σε στοχευμένα μέτρα ενίσχυσης της προσφοράς κυρίως μέσω δανεισμού και προϋποθέσεων. Δεν μεταβάλλει δηλαδή τη βασική μακροοικονομική αρχιτεκτονική της. Επίσης, παραμένει προσκολλημένη στη κεντρική ιδέα του νεοκλασικού μοντέλου ότι οι ιδιωτικές λύσεις είναι προτιμότερες από τις κρατικές. Στο πεδίο της φορολογίας, η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται περισσότερο από τις αποκλίσεις παρά τις συγκλήσεις μεταξύ των κρατών – μελών της, εκ τούτου δεν μπορούμε να αναφερθούμε σε μια κοινή φορολογική πολιτική της Ένωσης, αλλά περισσότερο σε αρχές φορολογικής πολιτικής στο πλαίσιο της ανοικτής οικονομίας της αγοράς.

Για να είμαστε εντούτοις συνεπείς με τα γεγονότα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, από το 2020, έθεσε σε εφαρμογή την γενική ρήτρα διαφυγής από το Σύμφωνο Ανάπτυξης και Σταθερότητας για την αντιμετώπιση των αμέσων υγειονομικών και οικονομικοκοινωνικών επιπτώσεων της πανδημικής κρίσης. Αυτό σε συνδυασμό με τη νομισματική πολιτική της ποσοτικής χαλάρωσης από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έδωσαν τη δυνατότητα στα κράτη - μέλη να χρηματοδοτούν της οικονομίες τους με πρωτογενές δημόσιο έλλειμμα υψηλότερο του 3%. Ωστόσο, η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιφυλάσσεται να είναι προσωρινή συνεπώς δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως αλλαγή του μακροοικονομικού παραδείγματος αλλά περισσότερο ως λύση καταφυγής. Άλλωστε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ετήσια Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη 2021 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020, σ. 10 -11) αναφέρει: «*Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης ... Όταν το επιτρέψουν οι οικονομικές συνθήκες, οι δημοσιονομικές πολιτικές θα πρέπει να αποσκοπούν στην*

---

<sup>6</sup> Το φορολογικό ντάμπινγκ αφορά στη δυνατότητα επιλογής ευνοϊκότερου καθεστώτος φορολόγησης, λόγω επιλογής της έδρας της επιχείρησης για παράδειγμα.

<sup>7</sup> Ο όρος αναφέρεται στη οικονομική πολιτική και παραπέμπει στα προοδευτικά οικονομικά (progressive economics).

αποκατάσταση συνετών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών θέσεων και στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους». Στην ίδια κατεύθυνση, τον Μάρτιο του 2020, ο Peter Altmaier, υπουργός οικονομικών της Γερμανίας, δήλωσε ότι μόλις τελειώσει η κρίση, η Γερμανία θα επιστρέψει στην πολιτική λιτότητας και, το συντομότερο δυνατόν, σε ισοσκελισμένο προϋπολογισμό.

## Οικονομικά της προσφοράς και το παράδειγμα της ελληνικής οικονομίας

Στο δόγμα των οικονομικών της προσφοράς κυριαρχεί η θεώρηση ότι η μείωση της οριακής αναλογίας φόρου, η άρση των κρατικών παρεμβατικών ρυθμίσεων, η διεθνοποίηση των αγορών, και η αντιμετώπιση των οικονομικών διακυμάνσεων με νομισματικά μέτρα είναι οι πιο ενδεδειγμένες πολιτικές για την οικονομική ανάπτυξη. Στο πεδίο της μεγέθυνσης, η κεντρική ιδέα θεμελιώνεται στο ότι η ενίσχυση του σκέλους της προσφοράς, με τους παραπάνω τρόπους, θα οδηγήσει στον μακροπρόθεσμο ορίζοντα (long run), σε αύξηση της επένδυσης και του προϊόντος, σε πλήρη απασχόληση (ανεργία στα επίπεδα του φυσικού ποσοστού), σε υψηλότερο επίπεδο ισορροπίας και εν τέλει σε άνοδο του επιπέδου ευημερίας για όλους. Η ευημερία της μεγέθυνσης που θα επέλθει από την ενίσχυση του σκέλους της προσφοράς θα διαχυθεί στην κοινωνία, λίγο ως πολύ αυτόματα, μέσω του μηχανισμού των τιμών στην αγορά (trickle-down effect).

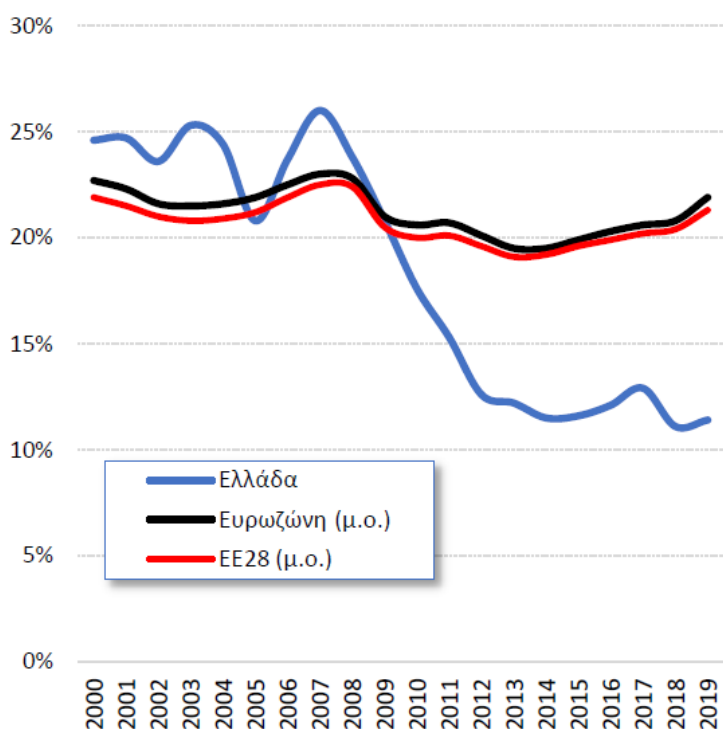
Κάποιοι από τους υποστηρικτές των οικονομικών της προσφοράς διατείνονταν, ότι η δημοσιονομική προσαρμογή προωθεί τη μεγέθυνση και την απασχόληση ακόμα και στη βραχυχρόνια περίοδο (λχ. Giavazzi & Pagano, 1996). Ωστόσο, οι Arestis *et al* (2018) στην έρευνα τους για το αν ισχύει στην πράξη η υπόθεση ότι η δημοσιονομική προσαρμογή αυξάνει τη μεγέθυνση και την απασχόληση στη βραχυχρόνια περίοδο απέδειξαν, με ανάλυση δεδομένων της περιόδου 1980 - 2014 σε χώρες της νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ιταλία και Ελλάδα), ότι η υπόθεση δεν επιβεβαιώνεται, καταλήγοντας στο ρητό συμπέρασμα ότι «η δημοσιονομική αναδιάρθρωση επέδρασε αρνητικά στη μεγέθυνση και την απασχόληση στη βραχυχρόνια περίοδο» (p. 301). Το μεγαλύτερο ίσως μεθοδολογικό πρόβλημα στην πλευρά των οικονομικών της



προσφοράς βρίσκεται στο ότι χρησιμοποιούν το παραπάνω σκεπτικό όχι μόνο για την απροσδιόριστη μακροχρόνια περίοδο αλλά κυρίως ως απάντηση στα τρέχοντα πραγματικά προβλήματα της οικονομικής πολιτικής, στη βραχυχρόνια περίοδο (Temin & Vines, 2014, p. 95).

Ας σκεφτούμε όμως την ελληνική περίπτωση. Ειδικά από το 2010, το πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής και έπειτα, η πολιτική της προσαρμογής που εφαρμόστηκε βρίσκονταν αναφανδόν στην πλευρά των οικονομικών της προσφοράς. Από την ελληνική εμπειρία γνωρίζουμε ότι τόσο το ΑΕΠ όσο οι επενδύσεις δεν αυξήθηκαν τα έτη της εφαρμογής των οικονομικών προγραμμάτων προσαρμογής. Το ΑΕΠ μειώθηκε δραστικά και ο λόγος δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ χειροτέρευσε. Οι επενδύσεις σε πάγιο κεφάλαιο παρέμειναν σε χαμηλό επίπεδο σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο ορό (Ευρωζώνη και ΕΕ28) την περίοδο αναφοράς όπως μνημονεύεται και στην Έκθεση Πισσαρίδη (Διάγραμμα 1). Με τις οικονομικές πολιτικές στο πλευρό αυτού του οικονομικού δόγματος παρατηρήθηκε ότι η οικονομία δεν δύναται να ξεφύγει από την υφεσιακή υστέρηση και την υποαπασχόληση των συντελεστών παραγωγής.

**Διάγραμμα 1: Πάγιες Επενδύσεις, % ΑΕΠ.**



Πηγή: Εθνικό Σχέδιο για την Ελληνική Οικονομία, (2020, σ. 25), στοιχεία από Eurostat.

Σύμφωνα με τη συμβατική θεώρηση των οικονομικών της προσφοράς, η ανεπαρκής ζήτηση επηρεάζει το αναπτυξιακό μοντέλο μόνο στη βραχυχρόνια περίοδο (short run). Στη μακροπρόθεσμη περίοδο (long run) το αναπτυξιακό μοντέλο προσδιορίζεται αποκλειστικά από την προσφορά. Μια επιπλέον παρατήρηση αναφορικά με τη θεωρητική προσέγγιση του ζητήματος: Στην οικονομική θεωρία, το «μακροπρόθεσμο» αφορά σε ένα μη σαφή χρονικά προσδιορισμό δεδομένου ότι σχετίζεται με τη κατάσταση μεταβολής των συντελεστών παραγωγής και των εξωγενών μεταβλητών της οικονομίας καθώς επίσης την αναμενόμενη θεωρητική ισορροπία στο απροσδιόριστο μέλλον. Όπως είχε αναφέρει ο J.M.Keynes, «*Μακροπρόθεσμα, θα είμαστε όλοι νεκροί*».

Πέρα από τη διατύπωση του Κέυνς, η απάντηση στο ζήτημα των αναιμικών ρυθμών μεγέθυνσης της οικονομίας μπορεί να βρίσκεται στη ανάλυση της βραχυχρόνιας περιόδου και στο σκέλος της ζήτησης στον βαθμό που της αντιστοιχεί. Σύμφωνα με τους DeLong & Summers (2012) η μείωση της ζήτησης στην τρέχουσα περίοδο δημιουργεί υστέρηση, επιδρά δηλαδή στις επόμενες περιόδους καθώς μειώνεται η επένδυση σε όλα τα είδη κεφαλαίου. Τέτοια αποτελέσματα υστέρησης δημιουργεί αυτό που θα μπορούσε να ονομαστεί ως ο αντίστροφος Νόμος του Say: «*Η έλλειψη ζήτησης δημιουργεί έλλειψη δυνητικής προσφοράς*». Αλλά ακόμη και αν η ανάπτυξη έχει μειωθεί σημαντικά για λόγους που βασίζονται στην πλευρά της προσφοράς, στην παρούσα οικονομική περίοδο το μηδενικό κατώτατο όριο επιτοκίων αποτελεί περιορισμό στην αύξηση της προσφοράς μελλοντικά (Summers, 2015, p. 63). Είναι μια κατάσταση οπου θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως ένα είδος παγίδας ρευστότητας. Οι προσδοκίες για μελλοντική αύξηση της αθροιστικής ζήτησης είναι αρνητικές, συνεπώς οι τοποθετήσεις σε περιουσιακά στοιχεία και επενδυτικά αγαθά (λ.χ. μετοχές, χρυσός, ακίνητα) είναι προτιμότερος από την αμφίβολη απόδοση της παραγωγικής επένδυσης ακόμα και αν το επιτόκιο προσδιορίζεται σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα.

Σε κάθε περίπτωση, οι διαταραχές της ζήτησης παίζουν σημαντικό ρόλο στην εξήγηση της διακύμανσης του ενδογενούς συντελεστή παραγωγικότητας ασκώντας σημαντικές επιπτώσεις στην πλευρά της προσφοράς. Σε αυτή την κατεύθυνση, ο νόμος των Kaldor–Verdoorn ερμηνεύει τη δυναμική της ζήτησης σε σχέση με τη δυναμική της παραγωγικότητάς. Η αύξηση της

παραγωγικότητας δεν προσδιορίζεται αποκλειστικά από εξωγενείς παράγοντες (όπως λ.χ η Έρευνα & Ανάπτυξη) αλλά και από την αύξηση της ζήτησης και την αύξηση των μισθών που περιλαμβάνει την αύξηση της παραγωγικότητας. (Stockhammer, 2021, p. 14). Σύμφωνα με τον Storm (2019, p. 17), και άλλους, η αύξηση του πραγματικού μισθού θεωρείται ότι είναι ένας σημαντικός καθοριστικός παράγοντας της αύξησης της παραγωγικότητας. Συνεπώς, η στασιμότητα και πολύ περισσότερο η πτώση των πραγματικών μισθών επιβραδύνει την παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής. Η έρευνα των Schmöller & Spitzer (2020, p. 20), που εκδόθηκε από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, δείχνει ότι μετά την Παγκόσμια Χρηματοπιστωτική Κρίση του 2008 το 71,6% της διακύμανσης της ενδογενούς συνολικής παραγωγικότητας των χωρών-μελών της ευρωζώνης προέρχεται ως διαταραχή στην πλευρά της ζήτησης. Είναι συνεπώς η πτώση της αθροιστικής ζήτησης που έπαιξε τον καθοριστικότερο παράγοντα στην υφεσιακή δυναμική των οικονομιών των χωρών της ευρωζώνης και λιγότερο άλλοι παράγοντες της παραγωγικότητας (όπως για παράδειγμα η Έρευνα & Ανάπτυξη, το ποσοστό του ενεργού εργαζόμενου πληθυσμού, το επίπεδο της τεχνολογίας). Οι διαταραχές στο πλευρό της ζήτησης επιδείνωσαν τον επιχειρηματικό κύκλο, συμπαρασύροντας τελικά σε πτώση τη συνολική παραγωγικότητα.

### 3. Από τα Προγράμματα Προσαρμογής στην Έκθεση Πισσαρίδη

Στην Ελλάδα εφαρμόστηκαν τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής τα έτη 2010 - 2018 κατά αντιστοιχία των Μνημονίων Συνενόησης (Memorandum of Understanding) και των αντίστοιχων σχημάτων χρηματοδοτικών πιστώσεων. Δεν είναι στους σκοπούς της ανάλυσης να εμβαθύνει στο σκέλος της χρηματοδότησης και της επιτυχίας ή αποτυχίας των προγραμμάτων αλλά να αναφερθεί περιεκτικά στον πυρήνα του οικονομικού δόγματος που διείπε την εφαρμογή τους.

Και τα τρία προγράμματα βασίστηκαν, σε διαφορετικό βαθμό το κάθε ένα,

στις συμβατικές προϋποθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ)<sup>8</sup>. Με την σειρά τους, οι προϋποθέσεις που θέτει το ΔΝΤ στις χώρες που συμμετέχουν σε προγράμματα προσαρμογής που εμπλέκεται ακολουθούν το δόγμα των οικονομικών της προσφοράς στο σχήμα που έχει αποτυπωθεί στη βιβλιογραφία της διεθνούς ανάπτυξης ως η συναίνεση της Ουάσιγκτον εφαρμοσμένο στην κάθε χώρα σύμφωνα με τα οικονομικοπολιτικά χαρακτηριστικά της.

Το 2012 η Ελλάδα είχε αναλάβει τις περισσότερες προϋποθέσεις (policy conditionalities) μεταξύ 45 χωρών που συμμετείχαν σε προγράμματα του ΔΝΤ, ενώ μεταξύ των ετών 2010 και 2014 ο αριθμός των αποδεχόμενων προϋποθέσεων στην Ελλάδα κυμαίνονταν μεταξύ 52 και 62, κατατάσσοντας την στις επτά πρώτες χώρες παγκοσμίως (Πίνακας 1). Αυτό φανερώνει ότι η ελληνική οικονομία έδειξε υψηλό ποσοτικά βαθμό υιοθέτησης των προϋποθέσεων των προγραμμάτων προσαρμογής.

**Πίνακας 1: Αριθμός Προϋποθέσεων στην Ελλάδα, Θέση στην Παγκόσμια Κατάταξη, Σύνολο Χωρών με Προϋποθέσεις.**

Έτος	Αριθμός Προϋποθέσεων στην Ελλάδα	Θέση στην Παγκόσμια Κατάταξη	Σύνολο Χωρών με Προϋποθέσεις
2010	34	31	60
2011	52	7	50
2012	62	1	45
2013	53	7	41
2014	61	5	35

Πηγή: Marangos (2021, p. 9), στοιχεία από Kentikelenis, et.al (2016)

<sup>8</sup> [IMF Conditionality, 22.2.2021](#)

Τον Αύγουστο του 2018 η ελληνική οικονομία εξήλθε από το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής. Ωστόσο, η νομοθετική κληρονομιά και οι θεσπισμένες οικονομικές και διαθρωτικές μεταρρυθμίσεις των προγραμμάτων προσαρμογής παρέμειναν. Η κυβέρνηση της περιόδου εξόδου από το τρίτο πρόγραμμα έλαβε νομοθετικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση της ζήτησης και τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας. Τέτοια μέτρα ήταν η αύξηση του κατώτατου μισθού, η κατάργηση του υποκατώτατου μισθού για τους εργαζόμενους κάτω των 25 ετών, η χορήγηση 13ης σύνταξης σε ετήσια βάση, η κατοχύρωση των συλλογικών συμβάσεων κ.α. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν συγκρότησαν αλλαγή παραδείγματος παρά την αποτυπωμένη θετική επίδραση τους στο σκέλος της ζήτησης. Με την εκλογική κυβερνητική άνοδο του φιλελεύθερου-συντηρητικού κόμματος της ΝΔ, τον Ιούλιο του 2019, το νομοθετικό έργο προς την κατεύθυνση των οικονομικών πολιτικών στην πλευρά της προσφοράς φαίνεται όχι μόνο να μη διακόπτεται αλλά να εμβαθύνεται.

### **Μελέτη περίπτωσης από τον τομέα της φορολογικής πολιτικής:**

Η φορολογική πολιτική είναι κεντρικό πεδίο της οικονομικής πολιτικής. Οι υποστηρικτές των οικονομικών της προσφοράς διατείνονται ότι οι φορολογικές ελαφρύνσεις, ειδικά στην πλευρά της προσφοράς (επιχειρηματικά κέρδη και μερίσματα), επιδρούν καθοριστικά στην αύξηση των επενδύσεων και της παραγωγής και αυξάνουν δραστικά και άμεσα τον ρυθμό μεγέθυνσης της οικονομίας και την απασχόληση.

Η Ν.Δ. ισχυρίζονταν προεκλογικά ότι η μείωση των φορολογικών συντελεστών των επιχειρήσεων θα οδηγήσει σε «ισχυρή ανάπτυξη» και μείωση της ανεργίας στον ιδιωτικό τομέα. Σε ένα από τους πρώτους νόμους της κυβέρνησης της Ν.Δ. (Ν. 4646/2019) ψηφίστηκαν οι διατάξεις για τη μείωση της φορολόγησης των κερδών των νομικών προσώπων από 28% στο 24% και τη μείωση του συντελεστή φορολογίας και παρακράτησης του φόρου των μερισμάτων από 10% σε 5%. Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους εκτίμησε ότι η φορολογική αναδιανομή (φοροελάφρυνση) προς τα νομικά πρόσωπα και στους

δικαιούχους των μερισμάτων θα απομειώσει τα φορολογικά έσοδα του Δημοσίου κατά €700 εκατομμύρια περίπου. Ο συντελεστής φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων μειώθηκε επιπλέον 2% στο 22% τον Μάιο του 2021. Μόνο η επιπλέον μείωση του 2% επιφέρει πάνω από €1,2 δις μείωση των φορολογικών εσόδων στη δεκαετία. Η άμεση φορολογική αναδιανομή προς τα νομικά πρόσωπα (κυρίως προς τις ανώνυμες επιχειρήσεις) και τους δικαιούχους των μερισμάτων βασίζεται στη λογική για την όσο το δυνατόν χαμηλότερη φορολόγηση των επιχειρηματικών κερδών προς τέρψη του αναπτυξιακού κινήτρου. Ωστόσο, επειδή δεν υπάρχει «δωρεάν γεύμα» στη φορολογία, η ετήσια μείωση των δημοσίων εσόδων από κάπου πρέπει να καλύπτεται. Σε βάθος δεκαετίας, *ceteris paribus*, η αναδιανομή προς όφελος των επιχειρηματικών κερδών των νομικών προσώπων και τους δικαιούχους μερισμάτων, από τις παραπάνω φορολογικές ρυθμίσεις, θα ανέλθει στα €8,5 δις περίπου. Σε κάθε περίπτωση, το όποιο δημοσιονομικό κενό θα πρέπει να καλυφθεί είτε με μείωση του σκέλους των δημοσίων δαπανών, είτε με υποκατάσταση φορολογίας, είτε με δανεισμό (έλλειμμα), είτε με συνδυασμό των παραπάνω. Το παράδειγμα από την εφαρμοζόμενη φορολογική πολιτική επιδιώκει να δείξει ότι ενώ η ελληνική οικονομία έχει εξέλθει από τα προγράμματα προσαρμογής, οι πολιτικές στην πλευρά των οικονομικών της προσφοράς, ειδικά στο πεδίο της εταιρικής φορολογίας, όχι μόνο δεν αναχαιτίστηκαν αλλά ενδυναμώθηκαν.

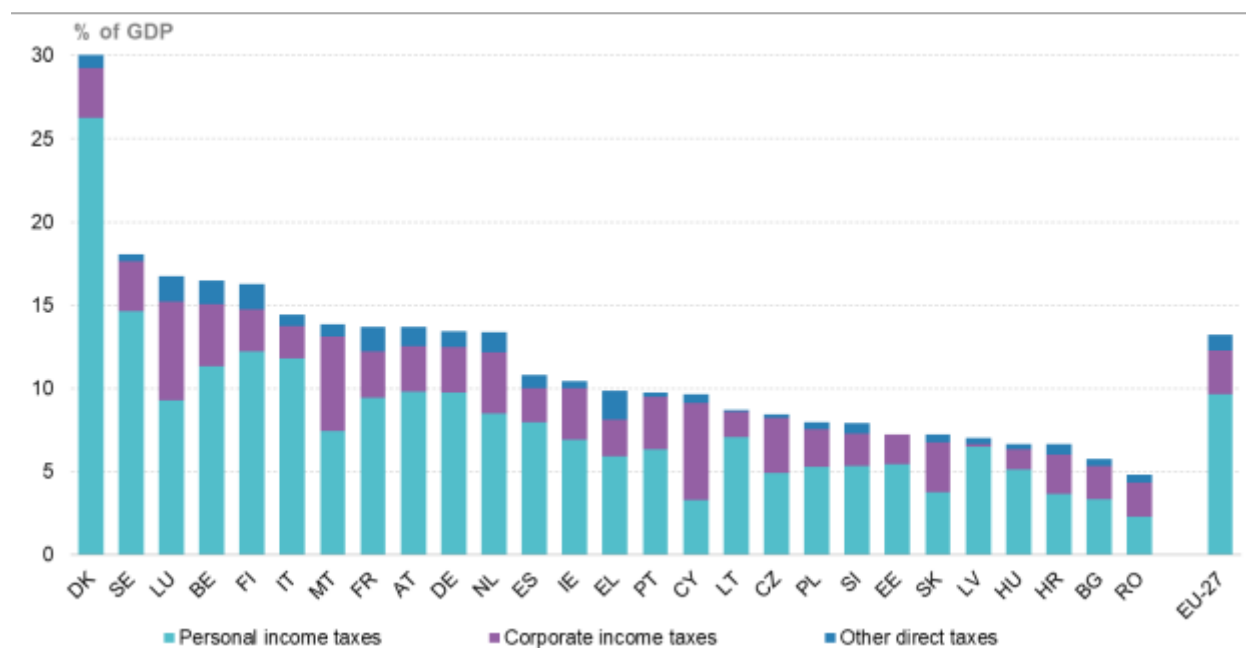
Η Ελλάδα είχε ήδη χαμηλή άμεση φορολογία. Στο παρακάτω Γράφημα 1 αποτυπώνεται η κατανομή των άμεσων φόρων ως ποσοστό το ΑΕΠ στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 27 (ΕΕ 27), το 2019<sup>9</sup>. Σημειώνεται ότι το 2019 στην Ελλάδα (ΕΛ στο γράφημα) δεν έχουν ισχύσει οι παραπάνω μειώσεις άμεσων φόρων, στα νομικά πρόσωπα (από 28% στο 22%) και στη διανομή μερισμάτων (από 10% στο 5%) ούτε η νέα μειωμένη κλίμακα της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων. Όπως είναι εμφανές, οι συνολικοί άμεσοι φόροι υπολείπονταν τον μέσο όρο της ΕΕ 27 και οι άμεσοι φόροι στις εταιρίες (Corporate income taxes στο γράφημα) το ίδιο. Η Ελλάδα το 2019, πριν την περεταίρω περικοπή των άμεσων φόρων, βρισκόταν σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα άμεσης εταιρικής φορολογίας σε σχέση με τις περισσότερες χώρες της

---

<sup>9</sup> Τελευταίο έτος διαθέσιμων επεξεργασμένων στοιχείων.

ευρωζώνης.

**Γράφημα 1: Κατανομή Εσόδων Αμέσου Φόρου, ΕΕ-27 και Κρατών Μελών, 2019, % ΑΕΠ.**



Πηγή: *European Commission -Taxation and Customs Union (2021, p. 25)*, στοιχεία από Eurostat.

Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι λόγω των ιδιομορφιών της ελληνικής οικονομίας, την περίοδο της εφαρμογής των προγραμμάτων προσαρμογής δεν ακολουθήθηκε ο άξονας της μείωσης του οριακού ποσοστού φόρου και εν γένει της μείωσης της άμεσης φορολογίας (ο οποίος συνιστά ένα από τους άξονες πολιτικής του ΔΝΤ) διότι κρίθηκε αντικρουόμενος στόχος σε σχέση με τη καταγραφή πρωτογενών πλεονασμάτων που βρίσκονταν στην κορυφή της ιεράρχησης των προϋποθέσεων του ΔΝΤ. «Αυτή η δήθεν περίπλοκη σύσταση φορολογικής πολιτικής και υποτιθέμενη κατάφωρη σύγκρουση, η οποία αναιρεί την ίδια την ουσία του νεοκλασικού ιδεολογικού πλαισίου της συναίνεσης της Ουάσιγκτον και του ΔΝΤ, αποφεύγεται όταν η εστίαση είναι στα πρωτογενή πλεονάσματα, στους ισορροπημένους προϋπολογισμούς και στην οικονομική ανάπτυξη που χαρακτηρίζει την προσέγγιση λιτότητας και εξηγεί τα μέτρα και τις συγκεκριμένες συστάσεις στο πεδίο φορολογίας» (Marangos, 2021, p. 22). Με

άλλα λόγια, η φορολογική πολιτική που ακολουθείται μετά τα προγράμματα προσαρμογής, ειδικά από τον Ιούλιο του 2019, όχι μόνο δεν ανατρέπεται αλλά ολοκληρώνει τις προϋποθέσεις των προγραμμάτων που δεν τέθηκαν σε ισχύ έως τότε και είναι συνυφασμένες με τις προϋποθέσεις του ΔΝΤ και το πλέγμα των πολιτικών της συναίνεσης της Ουάσιγκτον.

Συνολικά, το φιλελεύθερο - συντηρητικό κόμμα με την άνοδο του στην κυβέρνηση (Ιούλιος 2019) έλαβε τις απαραίτητες νομοθετικές ρυθμίσεις προς την αναπτυξιακή κατεύθυνση της ενίσχυσης του σκέλους της προσφοράς. Στο πεδίο της απασχόλησης, κατήργησε ουσιαστικά τις συλλογικές συμβάσεις, έθεσε αυστηρούς περιορισμούς στο δικαίωμα της απεργίας, και ευελικτοποίησε τον εργασιακό χρόνο. Στο πεδίο της φορολογίας, μείωσε δραστικά τον συντελεστή εταιρικής φορολόγησης και διανομής κερδών, και αναμόρφωσε την άμεση φορολογία εισοδήματος με αντίστροφα προοδευτικό αποτέλεσμα. Στο πεδίο της επενδυτικής πολιτικής, πέρα από τον αναπτυξιακό νόμο, επαναπροσδιόρισε την περιβαλλοντική νομοθεσία προς την ευνοϊκή αντιμετώπιση των μεγάλων ιδιωτικών επενδύσεων σε Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και προώθησε το Σχέδιο Δίκαιης Αναπτυξιακής Μετάβασης Λιγνιτικών Περιοχών με τρόπο που επισπεύδει στην ουσία τις διαδικασίες ιδιωτικοποίησης της παραγωγής ενέργειας με το πέρασμα από τον λιγνίτη στο φυσικό αέριο (ως καύσιμο μετάβασης). Συνολικά το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διαμορφώνεται από το φιλελεύθερο - συντηρητικό κόμμα εμβαθύνει τις προϋποθέσεις που είχαν τεθεί ήδη από τα προγράμματα οικονομικής πολιτικής πάνω στις αρχές του δόγματος των οικονομικών της προσφοράς. Αν παρατηρηθεί προσεκτικότερα, ακόμα και τα μέτρα επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας δεν φέρνουν μόνιμες δημοσιονομικές επιβαρύνσεις στον κρατικό προϋπολογισμό. Συνιστούν δηλαδή μέτρα πυροσβεστικά που σταματούν με την παρέλευση της αιτίας που τα προκάλεσε (πανδημία) χωρίς να επεκτείνουν το κοινωνικό κράτος και την ζήτηση πέρα από τον ορίζοντα εφαρμογής τους. Αυτό γιατί η δημοσιονομική λιτότητα και η μείωση του κοινωνικού μισθού βρίσκεται επίσης στον πυρήνα του δόγματος των οικονομικών της προσφοράς.



## Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (Έκθεση Πισσαρίδη)

Η Έκθεση Πισσαρίδη αποτυπώνει τον στρατηγικό σχεδιασμό για τη βραχυπρόθεσμη και μεσομακροπρόθεσμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. Στο θεωρητικό της υπόβαθρο, η Έκθεση αφορά σε μια νεοκλασική προσέγγιση στο ζήτημα της μεγέθυνσης της οικονομίας μέσω της εξέτασης της ενδογενούς παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής (Total Factor Productivity) χωρίς να λαμβάνει υπόψη την αθροιστική ζήτηση ως παράγοντα που επιδρά καθοριστικά σε αυτή. Το κεντρικό θεωρητικό σχήμα για τη μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας εδράζεται στη μείωση του εργατικού κόστους (άμεσου και έμμεσου) ως αντανακλαστικού μέτρου ενίσχυσης της παραγωγικότητας, στη περαιτέρω ελαστικοποίηση της αγοράς εργασίας ώστε να διευρυνθεί το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό, και στη θέσπιση κινήτρων (φορολογικών και άλλων) για την ενίσχυση της επένδυσης. Οι προτάσεις της Έκθεσης κινούνται σε τέσσερις κυρίως άξονες πολιτικής: α) τη μείωση του οριακού ποσοστού φόρου, β) την εφαρμογή διαθρωτικών και θεσμικών αλλαγών προς την κατεύθυνση της περεταίρω «φιλελευθεροποίησης»<sup>10</sup> των εγχώριων αγορών, γ) τις άμεσες ιδιωτικοποιήσεις ή/και τις έμμεσες ιδιωτικοποιήσεις μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) και δ) τον δομικό μετασχηματισμό της ελληνικής επιχειρηματικότητας ως προς τη μορφή και το μέγεθος των επιχειρήσεων. Αυτοί οι άξονες πολιτικής είναι αλληλένδετοι και συντάσσονται στην προοπτική της αύξησης της συνολικής παραγωγικότητας και των επενδύσεων με σκοπό τη μεγέθυνση του ΑΕΠ.

Στην Έκθεση Πισσαρίδη, όπως αναφέρθηκε, απουσιάζει το σκέλος της ενίσχυσης των εισοδημάτων και της αθροιστικής ζήτησης εν γένει ως πολιτική ενδυνάμωσης της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής. Αυτό έρχεται βέβαια σε αντίθεση με τη διαπίστωση της ίδιας της Έκθεσης ότι την περίοδο των προγραμμάτων προσαρμογής 2010 με 2015 ο δείκτης μοναδιαίου κόστους εργασίας προσαρμόστηκε δραστικά υποχωρώντας κατά

---

<sup>10</sup> Ο όρο « φιλελευθεροποίηση (liberalization)» αναφέρεται στη δημιουργία θεσμικού πλαισίου για την άρση των ατελειών της αγοράς σύμφωνα με το νεοκλασικό υπόδειγμα και την λειτουργία όλων των αγορών (εργασίας, κεφαλαίου, ασφαλιστική αγορά, κ.ο.κ) βάσει των κανόνων της μεγιστοποίησης της χρησιμότητας και του οικονομικού αποτελέσματος.

δεκατρείς ποσοστιαίες μονάδες, εντούτοις, η εξέλιξη αυτή «αντανακλά μια επιδείνωση στον μέσο μισθό, παρά μια βελτίωση της παραγωγικότητας» (Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, 2020, σ. 32). Άλλωστε είναι εμπειρικά αποδεδειγμένο ότι την περίοδο της εσωτερικής υποτίμησης, η μείωση των μισθών οδήγησε μεν σε μια βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου αλλά ταυτόχρονα μείωσε την εγχωρία ζήτηση με δραματικές συνέπειες απομείωσης του ΑΕΠ και αρνητική επίπτωση στα συνολικά μακροοικονομικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας. Στην Έκθεση, το αναπτυξιακό ζήτημα αντιμετωπίζεται αποκλειστικά ως ζήτημα μεγέθυνσης και όχι ως ζήτημα διανομής. Η διανομή στην ουσία αφήνεται στην αγορά μέσω του μηχανισμού των τιμών. Σε κάθε περίπτωση, η κεντρική άποψη της παρούσας ανάλυσης παραμένει στο ότι η Έκθεση στη βάση του οικονομικού δόγματος που ακολουθεί δεν αντιμετωπίζει το αναπτυξιακό πρόβλημα ως πρόβλημα ζήτησης αλλά ως πρόβλημα προσφοράς αφήνοντας ανέγγιχτο το ζήτημα της διανομής.

#### 4. Το Ελληνικό Σχέδιο για το Ταμείο Ανάκαμψης

Το Ελληνικό Σχέδιο για το Ταμείο Ανάκαμψης είναι η απόρροια α) του νεοφιλελεύθερου θεσμισμού που επικρατεί στη ΕΕ, και κυρίως, β) της διαμορφωμένης από τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και το μεταμνημονιακό εποπτικό πλαίσιο αναπτυξιακής κατεύθυνσης της ελληνικής οικονομίας, γ) της προτεινόμενης από την Έκθεση Πισσαρίδη αναπτυξιακής στρατηγικής, και δ) του ιδεολογικού μείγματος της εφαρμοσμένης πολιτικής της φιλελεύθερης-συντηρητικής κυβέρνησης της Ν.Δ. Ο σχεδιασμός του Ταμείου Ανάκαμψης υπηρετεί, στο επίπεδο που του αναλογεί, τα παραπάνω, αποτελώντας την πρακτική πτυχή του δόγματος των οικονομικών της προσφοράς στη μεγέθυνση, όπως σχηματοποιείται στην ελληνική περίπτωση.

Το Ταμείο Ανάκαμψης όπως ρητά τονίζεται προτείνει «*ακόμα πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις*», εννοώντας ότι εμβαθύνει περισσότερο στις πολιτικές προς την κατεύθυνση του δόγματος των οικονομικών της προσφοράς από ότι απαιτεί το πλαίσιο του νεοφιλελεύθερου θεσμισμού της ΕΕ. Όπως αναφέρεται στο κείμενο, το Ταμείο Ανάκαμψης (2021, σ. 19), ικανοποιεί τις

σχετικές ευρωπαϊκές συστάσεις για την χώρα μας, «και προσθέτει ακόμη πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες αποτελούν μέρος της στρατηγικής ατζέντας της Ελληνικής Κυβέρνησης, πολλές από τις οποίες περιλαμβάνονται και στην έκθεση της Επιτροπής Πισσαρίδη». Για την ιστορία το ελληνικό σχέδιο για το Ταμείο Ανάκαμψης εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ecofin) τον Ιούνιο του 2021 και την στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές βρίσκεται σε διαδικασία κύρωσης από την ελληνική Βουλή. Για να έχουμε μια συνολική εικόνα του προϋπολογισμού και των πυλώνων του Ταμείου Ανάκαμψης παρατίθεται ο Πίνακας 2, τα στοιχεία του οποίου αντλήθηκαν από το Σχέδιο για το Ταμείο Ανάκαμψης όπως κατατέθηκε στην ελληνική Βουλή <sup>11</sup>.

**Πίνακας 2: Προϋπολογισμός Ταμείου Ανάκαμψής**

<b>Πυλώνες</b>	<b>Προϋπολογισμός (σε εκ. €)</b>
<b>1. Πράσινη Μετάβαση</b>	6.194
<b>2. Ψηφιακός Μετασχηματισμός</b>	2.177
<b>3. Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή</b>	5.185
<b>4. Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας</b>	4.879
<b>Άθροισμα από Επιδοτήσεις (μη επιστρεπτέα στήριξη)</b>	<b>18.436</b>
<b>Δάνεια</b>	<b>12.728</b>
<b>Συνολικοί Επενδυτικοί Πόροι</b>	<b>31.163</b>

Πηγή: Ταμείο Ανάκαμψης (2021, σ.27 ), επεξεργασμένο.

<sup>11</sup> Βάσει της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (17.6.2021), «Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας» στη διάθεση της Ελλάδας τίθεται χρηματοδοτική συνεισφορά ύψους 17.769.942.602 EUR με τη μορφή μη επιστρεπτέας στήριξης και δάνειο ανώτατου ύψους 12.727.538.920 EUR.

Ο προϋπολογισμός του Ταμείου Ανάκαμψης, αφορά τα έτη 2021-2026. Οι συνολικοί επενδυτικοί πόροι ανέρχονται σε 31,163 εκ. ευρώ, εκ των οποίων 18.436 εκ. ευρώ (59%) αφορούν σε επιδοτήσεις και 12.728 εκ. ευρώ (41%) αφορούν σε δανεισμό από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της ΕΕ. Το σύνολο του δανειακού σκέλους εντάσσεται στον πυλώνα 4, αφορά δηλαδή αποκλειστικά την χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων. Ένα πρώτο σχόλιο που πρέπει να αναφερθεί: τα κατευθυνόμενα δανειακά κεφάλαια προς τον ιδιωτικό τομέα (το δανειακό σκέλος του Ταμείου Ανάκαμψης) φέρει το βάρος της εξόφλησης του, κάτω από τις προϋποθέσεις που θέτει ο μηχανισμός της ΕΕ, από το ελληνικό δημόσιο. Δεδομένου όμως ότι και ένα μεγάλο τμήμα των επιδοτήσεων απευθύνεται με άμεσο ή έμμεσο τρόπο (μέσω ΣΔΙΤ) στον ιδιωτικό τομέα, οι πόροι του Ταμείου Ανάκαμψης στην ουσία αξιοποιούνται κυρίως στην ενίσχυση της ιδιωτικής παρέμβασης.

Το Ταμείο Ανάκαμψης προβλέπει επιπλέον ένα ύψος 28.664 εκ. ευρώ που εκτιμάται ότι θα προκύψει από την μόχλευση των επενδυτικών δράσεων του σχεδίου. Αυτό αφορά κυρίως σε ιδιωτικό δανεισμό (εκτός του δανειακού σκέλους του Ταμείου) και ιδιωτικά ίδια επενδυτικά κεφάλαια. Ωστόσο, η εκτίμηση του συνολικού αποτελέσματος της μόχλευσης φαίνεται περισσότερο από αισιόδοξη δεδομένων των μακροοικονομικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας<sup>12</sup>.

Πέρα όμως από την υπεραισιόδοξη εκτίμηση της επενδυτικής μόχλευσης, το Ταμείο Ανάκαμψης είναι σχεδιασμένο με τέτοιο τρόπο που προωθεί τη μεγέθυνση σχεδόν αποκλειστικά μέσω της ενίσχυσης μεγάλων ιδιωτικών επιχειρηματικών σχημάτων, επενδύσεων μέσω ΣΔΙΤ, και τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων προς συγκεκριμένη κατεύθυνση. Δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά του Ταμείου Ανάκαμψης: α) Το κράτος αποσύρεται, όπου είναι

---

<sup>12</sup> Σύμφωνα με τη Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών της ΕΕ, η ελληνική οικονομία βρίσκεται στο επίπεδο των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών οι οποίες σχετίζονται με: α) υψηλό δημόσιο χρέος, β) υψηλό μερίδιο των μη εξυπηρετούμενων δανείων (NPLs) στο ενεργητικό των τραπεζών, γ) υψηλή αρνητική καθαρή επενδυτική θέση (NIIP), δ) υψηλό ποσοστό ανεργίας, ε) χαμηλή δυνητική ανάπτυξη (υστέρηση). Η «Σε Βάθος Ανάλυση» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Economic Governance Support Unit, February 2021) συμφωνεί με την έκθεση «Alert Mechanism Report 2021» της Ευρ. Επιτροπής σημειώνοντας ότι η μακροοικονομικές ανισορροπίες στην Ελλάδα είναι πιθανόν να ενταθούν λόγω πανδημίας.

εφικτό, από επενδυτής, και γίνεται στην ουσία δανειστής/εγγυητής και φορέας παροχής επιδοτήσεων. β) Δεν θίγει το ζήτημα της διανομής. Θα ήταν εκτατικά δυσανάλογο και επίσης βρίσκεται εκτός των σκοπών της παρούσης η αναλυτική επεξεργασία των πυλώνων/αξόνων του Ταμείου Ανάκαμψης που επιμερίζεται σε 165 μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις και θα επαλήθευε το παραπάνω. Θα σταθούμε όμως στη συνολική θεώρηση που διαπνέει τον σχεδιασμό των πυλώνων:

- [1]** Η πράσινη (ενεργειακή) μετάβαση ανατίθεται σε μεγάλα ιδιωτικά επενδυτικά σχήματα, τα οποία θα λάβουν το μεγαλύτερο μέρος τόσο του δανειακού όσο και του επιδοματικού σκέλους του Ταμείου Ανάκαμψης. Η κοινωνία (τα νοικοκυριά, οι ενεργειακές κοινότητες, κ.ο.κ) παραμένουν στο περιθώριο της πράσινης μετάβασης. Λόγω της φυσιογνωμίας της ενεργειακής μετάβασης, μεγάλο τμήμα της επενδυτικής δαπάνης επιστρέφει στις χώρες εξαγωγής της τεχνολογίας. Επίσης, το Ταμείο Ανάκαμψης δεν αντιμετωπίζει ζητήματα «πράσινου» αποκλεισμού για όσους δεν θα μπορέσουν να συμμετάσχουν στις δράσεις. Για παράδειγμα, μια αυξημένη πράσινη φορολογία των συμβατικών καυσίμων θα πλήξει τα ασθενέστερα εισοδηματικά στρώματα τα οποία δεν θα έχουν την οικονομική δυνατότητα για την αγορά επιδοτούμενου ηλεκτροκίνητου οχήματος ή δυνατότητα σε χρήση πράσινων μορφών θέρμανσης κ.ο.κ.
- [2]** Η πρόταση του Ταμείου Ανάκαμψης για τον ψηφιακό μετασχηματισμό δομείται σημειακά. Δεν διαπνέεται δηλαδή από ένα συνολικό πλάνο ψηφιακής αναβάθμισης και ψηφιακού μετασχηματισμού της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας αλλά περισσότερο από διάσπαρτες δράσεις που οι περισσότερες βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη (πχ. διαλειτουργικότητα συστημάτων, 5G, κοκ).
- [3]** Ο πυλώνας «Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή» αποκαλύπτει ίσως πιο ξεκάθαρα την κατεύθυνση της πολιτικής του Ταμείου Ανάκαμψης. Εδώ, κεντρικό σημείο παίζουν οι θεωρήσεις της Έκθεσης Πισσαρίδη. Η κοινωνική συνοχή αντιμετωπίζεται περισσότερο ως ένα θεσμικό ζήτημα και όχι ως ταξικό. Η συζήτηση για τη δίκαιη διανομή των αποτελεσμάτων της εκτιμώμενης μεγέθυνσης του ΑΕΠ απλά δεν εισάγεται στην ανάλυση του σχεδίου. Η αύξηση της παραγωγικότητάς και η μείωση του

παραγωγικού κενού θα οδηγήσουν σε κοινωνική συνοχή λίγο ως πολύ αυτόματα μέσω του μηχανισμού των τιμών. Ιδιαίτερη ωστόσο έμφαση δίνεται στο πεδίο των δεξιοτήτων μέσω της αναμόρφωσης του εκπαιδευτικού συστήματος και του πλαισίου κατάρτισης. Αυτό γιατί η ανεργία δεν αντιμετωπίζεται ως κυκλική αλλά ως διαθρωτική και ανεργία τριβής οπότε η λύση βρίσκεται στην αναβάθμιση του συστήματος επαγγελματικών δεξιοτήτων.

- [4] Στον πυλώνα «ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας» εντάσσεται κυρίως η χρηματοδότηση του θεσμικού πλαισίου των μεταρρυθμίσεων προς την περαιτέρω φιλελευθεροποίηση της ελληνικής αγοράς εργασίας και της οικονομίας. Εδώ τοποθετείται και η ιδέα της Έκθεσης Πισσαρίδη για τον μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας μέσω της αναδιάρθρωσης του επιχειρηματικού μεγέθους των επιχειρήσεων. Η κινητροδότηση ωστόσο για συγχωνεύσεις, εξαγορές και οικονομίες κλίμακας αφορά κυρίως μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις και βρίσκεται πολύ μακριά από το μοντέλο λειτουργίας της ελληνικής μικρής και πολύ μικρής επιχειρηματικότητας που σε μεγάλο ποσοστό απαρτίζεται από ατομικές επιχειρήσεις. Στην ουσία αφορά σε μια πρόταση εξόδου από την επιχειρηματική αγορά των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων που αντιμετωπίζουν προβλήματα οικονομικής βιωσιμότητας. Επίσης, σε αυτό τον πυλώνα όπως προαναφέρθηκε εντάσσεται το δανειακό σκέλος του Ταμείου Ανάκαμψης. Στα δάνεια του Ταμείου Ανάκαμψης η συμμετοχή των μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων είναι ασήμαντης επίδρασης λόγω των μακροοικονομικών ανισορροπιών (υψηλό ποσοστό μη εξυπηρετούμενων δανείων). Το μεγαλύτερο μέρος του δανειακού σκέλους κατευθύνεται στις μεγάλες επενδύσεις κυρίως της πράσινης μετάβασης.

## Αντί επιλόγου

Συνοψίζοντας, σύμφωνα με τους υποστηρικτές του οικονομικού δόγματος των οικονομικών της προσφοράς, η προσφορά δημιουργεί τη ζήτηση, συνεπώς οι ενδεδειγμένες πολιτικές για την έξοδο από την υφεσιακή τάση είναι

οι πολιτικές που ενισχύουν το σκέλος της προσφοράς.

Η συζήτηση πάνω στο σκέλος της ζήτησης σχεδόν απουσιάζει από τον ελληνικό σχεδιασμό του Ταμείου Ανάκαμψης. Παρά την παγκόσμια τάση για αλλαγή παραδείγματος, από την ενίσχυση της προσφοράς στην ενίσχυση της ζήτησης και των δημοσίων επενδύσεων με ενδυνάμωση του κοινωνικού κράτους, το ελληνικό σχέδιο για το Ταμείο Ανάκαμψης παραμένει προσκολλημένο στις οικονομικές πολιτικές στην πλευρά του δόγματος των οικονομικών της προσφοράς και στις ακραία φιλελεύθερες μεταρρυθμίσεις. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το κράτος στην ουσία αποσύρεται από επενδυτής και ενισχύεται το κομμάτι της ιδιωτικής παραγωγής - προσφοράς, ενώ από το Ταμείο Ανάκαμψης απουσιάζει το σκέλος της ενίσχυσης της ζήτησης και της διεύρυνσης του κοινωνικού κράτους μέσω σταθερά παρεχόμενων καθολικών δομών. Σε αντίθεση, το Ταμείο Ανάκαμψης αντιμετωπίζει την κοινωνική συνοχή ως υποπροϊόν άλλων θεσμικών και οικονομικών πολιτικών όπως για παράδειγμα η μεταρρύθμιση του εκπαιδευτικού συστήματος και η μείωση του παραγωγικού κενού.

Μετά από υφεσιακές περιόδους λόγω κρίσεων, η επαναφορά της οικονομικής δραστηριότητας και η δημοσιονομική παρέμβαση οδηγεί στη μεγέθυνση της οικονομίας (αύξηση του Α.Ε.Π). Το ερώτημα πρέπει να τοποθετεί στο πεδίο του αναπτυξιακού, κοινωνικού και περιβαλλοντικού αποτυπώματος της της μεγέθυνσης. Η ελληνική οικονομία είχε υποστεί προγράμματα προσαρμογής (εσωτερική υποτίμηση, μείωση της εγχώριας ζήτησης) που της δημιούργησαν σοβαρή υφεσιακή υστέρηση εκτοξεύοντας τη σχέση ΑΕΠ της δημόσιο χρέος στα όρια της βιωσιμότητας. Της φαίνεται, οι οικονομικές πολιτικές που ακολουθούνται από την πλευρά της φιλελεύθερης – συντηρητικής κυβέρνησης (φορολογική πολιτική, εργασιακό πλαίσιο, αναπτυξιακή πολιτική) παραμένουν προσκολλημένες στον πυρήνα των οικονομικών της προσφοράς της και την περίοδο της οικονομικής προσαρμογής. Ο σχεδιασμός του Ταμείου Ανάκαμψης ενσωματώνει αυτή την λογική στην πιο αυστηρή μορφή της, γινόμενος «βασιλικότερος του βασιλέα» στην εφαρμογή των συνταγών του δόγματος των οικονομικών της προσφοράς στην ελληνική ανάπτυξη.

## Αναφορές

- Anselmann, C. (2020). *Secular Stagnation Theories: A Historical and Contemporary Analysis with a Focus on the Distribution of Income*. Springer.
- Arestis, P., Kaya, A., Sen, H. (2018). Does fiscal consolidation promote economic growth and employment? Evidence from the PIIGGS countries. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol. 15 No. 3, 2018, pp. 289–312. <https://doi.org/10.4337/ejeep.2017.0030>
- Astroulakis, N. (2019). The Applied-Ethical Structural Synthesis of International Development. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía: Vol. 50 Núm. 197*. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.197.65856>
- Blanchard, O & Summers L.H. (Editors). (2019). *Evolution or Revolution? Rethinking Macroeconomic Policy after the Great Recession*. The IMT Press.
- Craig, D. & Porter, D. (2006). *Development beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction, and Political Economy*. Abingdon, Oxon, Routledge.
- DeLong, J. B., & Summers, L. H. (2012). Fiscal Policy in a Depressed Economy. *Brookings Papers on Economic Activity* 44 (1):233–97.
- European Commission -Taxation and Customs Union (2021). Annual Report on Taxation 2021. Review of taxation policies in the EU Member States. EU.
- Giavazzi, F & Pagano, M. (1996). Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience. *Swedish Economic Policy Review*, 3, 67–103.
- Hansen, A. (1939). Economic Progress and Declining Population Growth. *American Economic Review*, 29 (1): 1–15.
- Kentikelenis, A.E., Stubbs, T.H., King, L.P. (2016). IMF conditionality and



- development policy space, 1985–2014. *Review of International Political Economy*, 2290(October), 1–40.
- Marangos, J. (2021). The Troika's conditionalities during the Greek financial crisis of 2010–2014: the Washington Consensus is alive, well, and here to stay. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Pages:1–25. <https://doi.org/10.4337/ejeep.2021.0075>
- Sally, R. (1998). Classical Liberalism and International Economic Order: An Advance Sketch. *Constitutional Political Economy* 9, 19–44 (1998). <https://doi.org/10.1023/A:1009054514401>
- Schmöller, M. & Spitzer, M. (2020). Endogenous TFP, business cycle persistence and the productivity slowdown in the euro area. *European Central Bank Working Paper Series*, No 2401, May 2020.
- Stockhammer, E. (2021). Post-Keynesian Macroeconomic Foundations for Comparative Political Economy. *Politics & Society* 1–32. <https://doi.org/10.1177/00323292211006562>
- Storm, S. (2019). The Secular Stagnation of Productivity Growth. *Institute for New Economic Thinking, Working Paper No. 108*. <https://doi.org/10.36687/inetwp108>
- Summers, Lawrence H. (2015). Demand Side Secular Stagnation. *American Economic Review*, 105 (5): 60 - 65.
- Temin P & Vines D. (2014). *Keynes: Useful Economics for the World Economy*. The IMT Press.
- Wray, R. L & Dantas, F. (2021). *The Handbook of Economic Stagnation*. Amsterdam: Elsevier/Academic Press.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020). Ετήσια Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=EL>.
- Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (Έκθεση Πισσαρίδη). (2020). *Τελική Έκθεση, 14 Νοεμβρίου 2020*. <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/>

Ταμείο Ανάκαμψης (2021). Ελλάδα 2.0. Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. (Κυρίως Μέρος Σχεδίου). [https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/05\\_Greece\\_2-Kyrios\\_meros\\_el\\_pdf.pdf](https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/05_Greece_2-Kyrios_meros_el_pdf.pdf)

Φωτίου, Θ. Κάιλα, Ε. Καπελάκη, Ε. Τζουβαλάς, Μ. (2021). *Το πορτογαλικό Σχέδιο Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας: Ένα ρεαλιστικό ριζοσπαστικό αριστερό σχέδιο*. Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς.  
<https://poulantzas.gr/yliko/theano-fotiou-evi-kaila-sofia-kapelaki-matthaios-tzouvalas-to-portogaliko-schedio-anakampsis-anthektikotitas-ena-realistiko-rizospastiko-aristero-schedio/>