

Ειδική έκθεση

Η παρέμβαση της Επιτροπής στην ελληνική χρηματοπιστωτική κρίση

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



4
1977 - 2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Κλιμάκιο ελέγχου

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Η εν προκειμένω έκθεση καταρτίστηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV, το οποίο εστιάζει στους τομείς της ρύθμισης των αγορών και της ανταγωνιστικής οικονομίας. Την αρμοδιότητα της έκθεσης έχει ο Baudilio Tomé Muguruza, Πρόεδρος του Τμήματος, συνεπικουρούμενος για την κατάρτισή της από τους Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda και Simon Dennett, μέλη του προσωπικού του ιδιαίτερου γραφείου του, τον Ζαχαρία Κόλια, διευθυντή, και την Kamila Lerkowska, υπεύθυνη έργου. Το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Ευστάθιο Ευσταθίου, Αθανάσιο Κουστουλίδη, Adrian Savin, Giuseppe Diana, Marion Schiefele και Natalia Krzemppek.



Από αριστερά: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefele, Adrian Savin, Kamila Lerkowska, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Ευστάθιος Ευσταθίου, Ζαχαρίας Κόλιας, Natalia Krzemppek.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σημείο
Συντομογραφίες	
Σύνοψη	I-XIV
Τι πραγματεύεται η παρούσα έκθεση	I
Τι είναι τα ελληνικά προγράμματα προσαρμογής	II-V
Πώς διενεργήσαμε τον έλεγχό μας	VI-VII
Τι διαπιστώσαμε	VIII-XIII
Τι συνιστούμε	XIV
Εισαγωγή	1-15
Τα τρία ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής	1-6
Στόχοι των προγραμμάτων	7
Οι εταίροι του προγράμματος και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών	8-10
Η διαδικασία του προγράμματος	11-15
Τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	16-20
Παρατηρήσεις	21-130
Μέρος Ι – Διαχείριση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα	21-54
Ρυθμίσεις για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των όρων των προγραμμάτων	22-40
Επείγουσα ανάγκη κατά την έναρξη των προγραμμάτων	22-23
Οι διαδικασίες και τα αποτελέσματα του σχεδιασμού	24-28
Συνολική αναπτυξιακή στρατηγική	29-30
Πολιτική αστάθεια κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων	31-32
Διαδικασίες παρακολούθησης	33-35
Πρακτικές παρακολούθησης	36-40

Συνεργασία μεταξύ των εταίρων του προγράμματος	41-43
Οι οικονομικές παραδοχές των προγραμμάτων	44-45
Τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες της μεθοδολογίας	45-48
Αναλύσεις ευαισθησίας και αιτιολόγηση των παραδοχών	49-51
Ακρίβεια και προσαρμογές	52-54
Μέρος II - Σχεδιασμός και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων	55-102
Φορολογία	58-66
Σχεδιασμός των όρων - φορολογικές πολιτικές	59-62
Σχεδιασμός των όρων - επιβολή της φορολογικής νομοθεσίας	63-64
Υλοποίηση και αποτελέσματα	65-66
Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	67-76
Σχεδιασμός των όρων	68-73
Υλοποίηση και αποτελέσματα	74-76
Μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα	77-94
Σχεδιασμός των όρων	79-93
Προσδοκώμενα οικονομικά αποτελέσματα	94
Μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας	95-102
Σχεδιασμός των όρων	97-100
Υλοποίηση και αποτελέσματα	101-102
Μέρος III - Επίτευξη των στόχων του προγράμματος	103-130
Διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας	107-116
Πρόσβαση στις αγορές	108
Χρήση κεφαλαίων και χρηματοδότηση μετά το πρόγραμμα	109-110
Δημοσιονομική εξυγίανση	111-114
Βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος	115-116
Αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας	117-123

Φερεγγυότητα	118
Πιστωτικός κίνδυνος και ποιότητα στοιχείων ενεργητικού	119-120
Ρευστότητα	121
Κερδοφορία	122-123
Αναζωογόνηση της ανάπτυξης	124-130
Οικονομική ανάπτυξη και σχετικό πλαίσιο	125-128
Τιμές και ανεργία	129-130
Συμπεράσματα και συστάσεις	131-146
Διαχείριση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα	131-138
Σχεδιασμός και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων	139-143
Επίτευξη των στόχων του προγράμματος	144-146
Απαντήσεις της Επιτροπής	
Παράρτημα I - Χρονολόγιο της ελληνικής οικονομικής κρίσης	
Παράρτημα II – Περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων	
Παράρτημα III - Αδυναμίες στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης	
Παράρτημα IV - Φορολογικές μεταρρυθμίσεις	
Παράρτημα V - Εξέλιξη της μεθοδολογίας του χρηματοδοτικού κενού	
Παράρτημα VI - Ακρίβεια των μακροοικονομικών προβλέψεων	
Παράρτημα VII – Καθυστερήσεις και μη εκπλήρωση όρων	
Παράρτημα VIII - Δημόσια διοίκηση	
Παράρτημα IX - Μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα	
Παράρτημα X - Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	
Παράρτημα XI - Βιώσιμη ανάπτυξη	

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕγχΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΓΓΔΕ: Γενική Γραμματεία Δημόσιων Εσόδων

ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων: Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

ΔΔ: δημόσια διοίκηση

ΔΔΕ: Δανειακή διευκόλυνση για την Ελλάδα

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΥΕ: Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος

ΕΕΜ: Ενιαίος εποπτικός μηχανισμός

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕΜΧΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης

Έντοκα γραμμάτια Δημοσίου: Εκδόσεις βραχυπρόθεσμων χρεογράφων μέγιστης διάρκειας ενός έτους

ΕΝΦΙΑ: Ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας ακινήτων

ΕΠΔΜ: Επιχειρησιακό πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013

ΕΣΛ: Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών

ΕΤΧΣ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΜΕΔ: Μη εξυπηρετούμενα δάνεια

ΜΚΕ: Μοναδιαίο κόστος εργασίας

ΜΟΧΠ: Μνημόνιο οικονομικών και χρηματοπιστωτικών πολιτικών

ΜΣ: Μνημόνιο συνεννόησης

ΟΔΕ: Ομάδα δράσης για την Ελλάδα

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΠΟΠ: Πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής

ΣΔΔ: Συμφωνία δανειακής διευκόλυνσης

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΤΜΣ: Τεχνικό μνημόνιο συνεννόησης

ΤτΕ: Τράπεζα της Ελλάδος

ΤΧΣ: (ελληνικό) Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

ΑΜC (Asset Management Company): Εταιρεία κατοχής και διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων

ΡSΙ (Private Sector Involvement): Συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα

ΣΥΝΟΨΗ

Τι πραγματεύεται η παρούσα έκθεση

I. Αντικείμενο του ελέγχου μας ήταν η από μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαχείριση των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, υπό το πρίσμα του θεσμικού πλαισίου των διαφόρων μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής που χρησιμοποιήθηκαν. Ως προς το εν εξελίξει πρόγραμμα, ο έλεγχος επικεντρώθηκε μόνο στα ζητήματα σχεδιασμού. Για το πρώτο πρόγραμμα (ΔΔΕ, 2010), διατέθηκαν 110 δισεκατομμύρια ευρώ, για το δεύτερο (ΕΤΧΣ, 2012) 172,6 δισεκατομμύρια ευρώ και για το τρίτο (ΕΜΣ, 2015) 86 δισεκατομμύρια ευρώ. Στα μέσα του 2017, η Ελλάδα εξακολουθεί να χρειάζεται εξωτερική χρηματοδοτική στήριξη και, βάσει των διαπιστώσεών μας, οι στόχοι των προγραμμάτων έχουν επιτευχθεί σε περιορισμένο μόνο βαθμό. Γενικώς, μολονότι ο σχεδιασμός των προγραμμάτων όντως διευκόλυνε την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, διαπιστώσαμε αδυναμίες. Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή οι οποίες μπορούν να ληφθούν υπόψη σε μελλοντικά προγράμματα στήριξης.

Τι είναι τα ελληνικά προγράμματα προσαρμογής

II. Από την είσοδό της στη ζώνη του ευρώ, η Ελλάδα επωφελήθηκε από συνθήκες οικονομικής άνθησης, την οποία τροφοδότησαν η εύκολη πρόσβαση στον δανεισμό και η γενναιόδωρη δημοσιονομική πολιτική. Ωστόσο, η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009 έφερε στην επιφάνεια τα τρωτά σημεία της χώρας: διογκούμενες μακροοικονομικές ανισορροπίες, υψηλό δημόσιο και εξωτερικό χρέος, αδύναμη διεθνής ανταγωνιστικότητα, μη βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα και ανίσχυροι θεσμοί. Τα χαρακτηριστικά αυτά, σε συνδυασμό με αποκαλύψεις σχετικά με αναφορές ανακριβών επίσημων στατιστικών στοιχείων, επηρέασαν αρνητικά τη διεθνή εμπιστοσύνη στη χώρα. Το τίμημα που έπρεπε να καταβάλλει η Ελλάδα, προκειμένου να δανείζεται από τις χρηματοπιστωτικές αγορές, κατέστη μη βιώσιμο και τον Απρίλιο του 2010 ζήτησε χρηματοδοτική συνδρομή από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ.

III. Το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα συμφωνήθηκε το 2010 και προέβλεπε χρηματοδότηση ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ. Ωστόσο, τα

ληφθέντα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα και η αναδιάρθρωση του χρέους το 2012 αποδείχθηκαν ανεπαρκή για την εκ νέου έξοδο της χώρας στις αγορές. Συνεπεία αυτού, συμφωνήθηκαν δύο ακόμη προγράμματα, το 2012 και το 2015, ύψους 172,6 δισεκατομμυρίων ευρώ και 86 δισεκατομμυρίων ευρώ, αντίστοιχα.

IV. Στόχος των προγραμμάτων προσαρμογής ήταν η αντιμετώπιση των οικονομικών ανισορροπιών στην Ελλάδα και, τοιουτοτρόπως, η αποφυγή της μετάδοσης της ελληνικής οικονομικής κρίσης στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Τα προγράμματα απέβλεπαν στην παγίωση μιας υγιούς και βιώσιμης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης στην Ελλάδα και την αποκατάσταση της ικανότητας της χώρας να χρηματοδοτείται πλήρως από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Η παροχή της συνδρομής τέθηκε υπό την αίρεση της εκπλήρωσης όρων στο πλαίσιο διαφόρων τομεακών πολιτικών, συμφωνηθέντων μεταξύ των ελληνικών αρχών και των δανειστών. Οι όροι αφορούσαν ουσιαστικά όλες τις λειτουργίες του ελληνικού κράτους και είχαν τρεις κύριους στόχους: τη δημοσιονομική βιωσιμότητα, τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και την αποκατάσταση της ανάπτυξης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επαλήθευε τη συμμόρφωση της Ελλάδας προς τους όρους και κατήρτιζε σχετικές εκθέσεις.

V. Η Επιτροπή διαχειρίστηκε τα προγράμματα προσαρμογής σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και για λογαριασμό των ευρωπαϊκών δανειστών κάθε προγράμματος, ήτοι των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ για το πρώτο πρόγραμμα, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας για το δεύτερο και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για το τρίτο.

Πώς διενεργήσαμε τον έλεγχό μας

VI. Εξετάσαμε κατά πόσον η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα ήταν η ενδεδειγμένη. Ειδικότερα, θέσαμε τα εξής ερωτήματα:

- Διέθετε η Επιτροπή τις κατάλληλες ρυθμίσεις για τη διαχείριση των προγραμμάτων;
- Σχεδιάστηκαν κατάλληλα και εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά οι όροι των τομεακών πολιτικών;
- Εκπλήρωσαν τα προγράμματα προσαρμογής τους κύριους στόχους τους;

VII. Σύμφωνα με την εντολή του ΕΕΣ περί ελέγχου της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ, επιχειρήσαμε να εξετάσουμε τη συμμετοχή της ΕΚΤ στα ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής. Ωστόσο, η ΕΚΤ αμφισβήτησε εντολή του Συνεδρίου ως προς το ζήτημα αυτό και οι πληροφορίες που μας παρείχε ήταν ανεπαρκείς ως αποδεικτικά στοιχεία ελέγχου· ως εκ τούτου, δεν ήμαστε σε θέση να αναφερθούμε στον ρόλο της ΕΚΤ στα ελληνικά προγράμματα.

Τι διαπιστώσαμε

VIII. Κατά την έναρξη του ελληνικού προγράμματος, η Επιτροπή δεν διέθετε πείρα στη διαχείριση ενός τέτοιου εγχειρήματος. Οι διαδικασίες που θεσπίστηκαν σχεδόν έναν χρόνο αργότερα επικεντρώνονταν στις τυπικές ρυθμίσεις για την έγκριση εγγράφων, τη ροή πληροφοριών και το χρονοδιάγραμμα των εκταμιεύσεων. Δεν υπήρχαν συγκεκριμένες εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής ως προς τον καθαυτό σχεδιασμό των όρων των προγραμμάτων, παραδείγματος χάριν από άποψη εμβέλειας ή βαθμού λεπτομέρειας. Παρά το διαρκώς αυξανόμενο πλήθος των όρων, στο πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα οι όροι αυτοί δεν ιεραρχήθηκαν καταλλήλως βάσει της σχετικής σημασίας τους, ούτε εντάχθηκαν σε ευρύτερη στρατηγική για τη χώρα. Μολονότι η Επιτροπή ανέπτυξε όντως ένα λειτουργικό σύστημα για την αξιολόγηση των όρων, διαπιστώσαμε συνεπακόλουθες αδυναμίες, ιδίως όσον αφορά την αξιολόγηση της υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

IX. Παρά τις πολύπλοκες θεσμικές ρυθμίσεις που περιείχαν τα προγράμματα, οι επιχειρησιακές λεπτομέρειες της συνεργασίας της Επιτροπής με τους εταίρους των προγραμμάτων, πρωτίστως με το ΔΝΤ και την ΕΚΤ, δεν επισημοποιήθηκαν ποτέ.

X. Το συνολικό οικονομικό πλαίσιο για τον σχεδιασμό των προγραμμάτων συνέθεταν οι υπολογισμοί του χρηματοδοτικού κενού και οι μακροοικονομικές προβλέψεις. Η Επιτροπή επικαιροποιούσε τακτικά τις σχετικές αναλύσεις της, και η ακρίβεια των προβλέψεών της ήταν παρόμοια με εκείνη άλλων διεθνών οργανισμών. Ωστόσο, εντοπίσαμε αδυναμίες στην τεκμηρίωση, την αιτιολόγηση των παραδοχών και τους ελέγχους ποιότητας.

XI. Η εικόνα που προκύπτει από τη διεξοδική ανάλυση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων σε τέσσερις κρίσιμους τομείς πολιτικής (φορολογία,

δημόσια διοίκηση, αγορά εργασίας και χρηματοπιστωτικός κλάδος) είναι ανάμικτη. Οι μεταρρυθμίσεις στη φορολογία και τη δημόσια διοίκηση είχαν ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων, ωστόσο, η υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων δεν απέφερε τους ίδιους καρπούς. Η αγορά εργασίας κατέστη περισσότερο ευέλικτη και ανταγωνιστική, ενώ περαιτέρω κανονιστικές αλλαγές αναμένονται με το τρίτο πρόγραμμα. Ο χρηματοπιστωτικός κλάδος αναδιαρθρώθηκε σημαντικά, ωστόσο, το κόστος της αναδιάρθρωσης αυτής υπερέβη τα 45 δισεκατομμύρια ευρώ. Το ποσό αυτό διοχετεύθηκε στο τραπεζικό σύστημα και μικρό μόνο μέρος του μπορεί ενδεχομένως να ανακτηθεί. Σε όλους τους τομείς πολιτικής, η υλοποίηση ορισμένων βασικών μεταρρυθμίσεων κατέγραψε σημαντική καθυστέρηση ή δεν ήταν αποτελεσματική.

XII. Συνολικά, μολονότι ο σχεδιασμός των όρων επέτρεψε όντως στις μεταρρυθμίσεις να προχωρήσουν, διαπιστώσαμε αδυναμίες. Ορισμένα βασικά μέτρα δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένα ή προσαρμοσμένα στις συγκεκριμένες τομεακές αδυναμίες. Για άλλα, κατά τη διαδικασία σχεδιασμού, η Επιτροπή δεν έλαβε συνολικά υπόψη την ικανότητα της Ελλάδας να τα εφαρμόσει και, έτσι, δεν προσαρμοσε ανάλογα την εμβέλεια και τον χρονισμό τους. Εντοπίσαμε επίσης περιπτώσεις όρων με υπερβολικά περιορισμένη εμβέλεια που απέβλεπαν στην αντιμετώπιση βασικών τομεακών ανισορροπιών, καθώς και καθυστερημένη ενσωμάτωση στα προγράμματα μέτρων για την αντιμετώπιση βασικών ανισορροπιών.

XIII. Η Επιτροπή δεν προέβη σε διεξοδική αξιολόγηση των δύο πρώτων προγραμμάτων, μολονότι μια τέτοια ανάλυση θα ήταν σκόπιμη για την αναπροσαρμογή της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Στα μέσα του 2017, η Ελλάδα εξακολουθεί να χρειάζεται εξωτερική χρηματοδοτική στήριξη, γεγονός που σημαίνει ότι τα προηγούμενα προγράμματα δεν μπόρεσαν να αποκαταστήσουν την ικανότητα της χώρας να χρηματοδοτεί τις ανάγκες της από τις αγορές, μεταξύ άλλων και λόγω αδυναμιών σε επίπεδο υλοποίησης. Οι ειδικοί στόχοι των προγραμμάτων επετεύχθησαν μόνο σε περιορισμένο βαθμό:

- *Επάνοδος στην ανάπτυξη:* Κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων, το ΑΕγχΠ συρρικνώθηκε κατά περισσότερο από ένα τέταρτο και η Ελλάδα δεν επανήλθε σε τροχιά ανάπτυξης το 2012, όπως προβλεπόταν αρχικά.

- *Δημοσιονομική βιωσιμότητα:* Υπήρξε ευρεία κλίμακας δημοσιονομική εξυγίανση όσον αφορά τις διαρθρωτικές ισορροπίες. Ωστόσο, λόγω των δυσμενών μακροοικονομικών εξελίξεων και του επιτοκιακού κόστους του υφιστάμενου χρέους, ο λόγος χρέους προς ΑΕγχΠ εξακολούθησε να αυξάνεται.
- *Χρηματοπιστωτική σταθερότητα:* Τα προγράμματα εξασφάλισαν τη βραχυπρόθεσμη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού τομέα, δεν κατάφεραν, ωστόσο, να αποτρέψουν τη ραγδαία επιδείνωση των ισολογισμών των τραπεζών, πρωτίστως λόγω των δυσμενών μακροοικονομικών και πολιτικών εξελίξεων, με συνέπεια να περιοριστεί η ικανότητα των τραπεζών να χρηματοδοτούν την πραγματική οικονομία.

Τι συνιστούμε

XIV. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει:

- α) Να βελτιώσει τις διαδικασίες που εφαρμόζει για τον σχεδιασμό προγραμμάτων στήριξης, ιδίως περιγράφοντας την εμβέλεια κάθε αναλυτικής εργασίας αναγκαίας για την αιτιολόγηση του περιεχομένου των όρων.
- β) Να ιεραρχεί καλύτερα τους όρους και να προσδιορίζει τα μέτρα που απαιτούνται επειγόντως για την αντιμετώπιση των ανισορροπιών και είναι καθοριστικά για την επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων.
- γ) Κατά περίπτωση και προκειμένου να αποκαθιστά τις υποκείμενες οικονομικές ανισορροπίες, να διασφαλίζει ότι τα προγράμματα εντάσσονται σε συνολική στρατηγική ανάπτυξης για την εκάστοτε χώρα.
- δ) Να καθιερώνει σαφείς διαδικασίες και, εφόσον κρίνεται σκόπιμο, να καθορίζει βασικούς δείκτες επιδόσεων, ώστε να διασφαλίζεται η συστηματική και ορθώς τεκμηριωμένη παρακολούθηση των προγραμμάτων.
- ε) Να αντιμετωπίζει εξαρχής και κατά τρόπο διεξοδικότερο τα κενά δεδομένων.

- στ) Να επιδιώκει την επίτευξη συμφωνίας με τους εταίρους ενός προγράμματος, ώστε οι αντίστοιχοι ρόλοι και οι μέθοδοι συνεργασίας να καθορίζονται με σαφήνεια και διαφάνεια.
- ζ) Να τεκμηριώνει καλύτερα τις παραδοχές και τις τροποποιήσεις των οικονομικών υπολογισμών επί των οποίων στηρίζεται ο σχεδιασμός ενός προγράμματος.
- η) Να αξιολογεί συστηματικότερα τη διοικητική ικανότητα του κράτους μέλους ως προς την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και την ανάγκη του για τεχνική βοήθεια. Οι όροι που τίθενται πρέπει να εναρμονίζονται με τα αποτελέσματα της ανάλυσης αυτής.
- θ) Να βελτιώσει το αναλυτικό έργο της όσον αφορά τον σχεδιασμό ενός προγράμματος. Συγκεκριμένα, οφείλει να εξετάζει την καταλληλότητα και τον χρονισμό των μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες που επικρατούν στο εκάστοτε κράτος μέλος.
- ι) Να προβαίνει σε ενδιάμεσες αξιολογήσεις διαδοχικών προγραμμάτων, των οποίων η συνολική διάρκεια υπερβαίνει τα τρία έτη, και να αξιοποιεί τα σχετικά αποτελέσματα για την αξιολόγηση των ρυθμίσεων που εφαρμόζονται για τον σχεδιασμό και την παρακολούθησή τους.
- ια) Να αναλύει ποιο είναι το καταλληλότερο πλαίσιο για την παροχή υποστήριξης και την άσκηση εποπτείας μετά τη λήξη των προγραμμάτων.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα τρία ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής

1. Με την εκδήλωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, το διεθνές περιβάλλον άλλαξε ριζικά. Η κρίση επέβαλε πρωτοφανείς διασώσεις χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων με δημόσιους πόρους και άλλες έκτακτες νομισματικές και δημοσιονομικές πολιτικές.

Παρ' όλα αυτά, την κρίση ακολούθησε επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας παγκοσμίως και κρίση χρέους στην Ευρώπη. Μολονότι οι χώρες με υγιή βασικά οικονομικά μεγέθη κατάφεραν να επανέλθουν σε τροχιά ανάπτυξης σχετικά σύντομα, οι χώρες με μακροοικονομικές ανισορροπίες και διαρθρωτικές αδυναμίες αντιμετώπισαν σοβαρές δυσκολίες.¹

2. Στο πλαίσιο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, η σώρευση μακροοικονομικών ανισορροπιών, το υψηλό δημόσιο και εξωτερικό χρέος, η αδύναμη διεθνής ανταγωνιστικότητα, το μη βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα και οι ανίσχυροι θεσμοί δυσχέραναν ιδιαίτερα τη χρηματοδότηση της Ελλάδας από τις αγορές λόγω της αυξημένης απροθυμίας των διεθνών αγορών για ανάληψη κινδύνου. Οι παράγοντες αυτοί, σε συνδυασμό με την αποκαλυφθείσα αναφορά ανακριβών επίσημων στατιστικών στοιχείων και τη σημαντική αναθεώρηση των δημοσιονομικών δεδομένων για τα έτη 2008 και 2009, επηρέασαν αρνητικά την εμπιστοσύνη των αγορών. Συνεπεία αυτού, κορυφαίοι οίκοι αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας υποβάθμισαν τις αξιολογήσεις των κρατικών ομολόγων (από Α στο τέλος του 2008 σε C το 2011). Η αγορά αντέδρασε δυναμικά στην αρνητική αυτή εξέλιξη με αποτέλεσμα, στις εβδομάδες που προηγήθηκαν του αιτήματος της χώρας για χρηματοδοτική συνδρομή, το κόστος χρηματοδότησης του ελληνικού χρέους να ανέλθει σε μη βιώσιμα επίπεδα.

3. Λόγω της απώλειας πρόσβασης στις αγορές με εύλογο κόστος, στις 23 Απριλίου 2010, η Ελλάδα ζήτησε χρηματοδοτική συνδρομή από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το

¹ Το 2008, εκτός από την Ελλάδα, διεθνή χρηματοδοτική συνδρομή ζήτησαν άλλες τέσσερις χώρες της ζώνης του ευρώ (Πορτογαλία, Ιρλανδία, Ισπανία και Κύπρος) και τρεις χώρες εκτός της ζώνης του ευρώ (Λετονία, Ουγγαρία και Ρουμανία).

ΔΝΤ². Παρά τα δημοσιονομικά και διαρθρωτικά μέτρα που έλαβε η χώρα, το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής (ΠΟΠ) απεδείχθη ανεπαρκές για την επάνοδό της στις αγορές και, ως εκ τούτου, συμφωνήθηκαν δύο ακόμη προγράμματα, το 2012 και το 2015 αντίστοιχα (βλέπε πίνακα 1).

Πίνακας 1 - Τα ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής

Πρόγραμμα	Διευκόλυνση	Έναρξη	Λήξη	Σύνολο χρηματοδότησης (σε δισεκατ. ευρώ)	Εκταμιευθείσα συνδρομή από τη ζώνη του ευρώ (σε δισεκατ. ευρώ)	Εκταμιευθείσα συνδρομή από το ΔΝΤ (σε δισεκατ. ευρώ)
Ελλάδα I	ΔΔΕ ⁽¹⁾	2010	2012	110	52,9	20,7 (17,541 SDR)
Ελλάδα II	ΕΤΧΣ	2012	2015	172,6	141,8	11,6 (10,2 SDR)
Μεταβατική χρηματοδότηση	ΕΜΧΣ	2015	2015	7,16	7,16	-
Ελλάδα III	ΕΜΣ	2015	Εν εξελίξει (2018)	86	39,4 ⁽²⁾	-

¹ Διμερή δάνεια που συντονίζει η Επιτροπή για λογαριασμό των συμμετεχόντων κρατών μελών της ζώνης του ευρώ.

² Τον Ιούλιο του 2017.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Επιτροπής / του ΕΜΣ.

4. Το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής υπεγράφη τον Μάιο του 2010 (βλέπε γράφημα 1 και παράρτημα I). Σχεδιάστηκε με σκοπό να διαρκέσει έως τον Ιούνιο του 2013 και προέβλεπε χρηματοδότηση ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ (από το ΔΝΤ και τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ) για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών της οικονομίας και τη στήριξη του τραπεζικού συστήματος (βλέπε πίνακα 1). Σε αντάλλαγμα, η Ελλάδα συμφώνησε να εφαρμόσει πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, το οποίο αφορούσε την οικονομική, δημοσιονομική και χρηματοοικονομική πολιτική και την πολιτική

² Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) είναι οργανισμός στον οποίο μετέχουν 189 χώρες και του οποίου πρωταρχικός σκοπός είναι η διασφάλιση της σταθερότητας του διεθνούς νομισματικού συστήματος. Μεταξύ άλλων δράσεων, το ΔΝΤ παρέχει δάνεια στις χώρες-μέλη του που αντιμετωπίζουν πραγματικά ή δυνητικά προβλήματα ισοζυγίου πληρωμών. Τα δάνεια αυτά εξαρτώνται από την υλοποίηση πολιτικών με στόχο τη διόρθωση των υποκείμενων προβλημάτων.

της αγοράς εργασίας. Το πρώτο πρόγραμμα έληξε πρόωρα τον Μάρτιο του 2012, καθώς το μη βιώσιμο ύψος του χρέους και η μεγαλύτερη από την αναμενόμενη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας ανέδειξαν την ανάγκη περαιτέρω χρηματοδότησης. Έως τότε, είχαν εκταμιευθεί 73,6 δισεκατομμύρια ευρώ.

5. Η δεύτερη δέσμη μέτρων χρηματοδοτικής συνδρομής συμφωνήθηκε με τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το ΔΝΤ τον Μάρτιο του 2012 και προέβλεπε συνολική χρηματοδότηση ύψους 172,6 δισεκατομμυρίων ευρώ. Οι χώρες της ζώνης του ευρώ συνεισέφεραν τελικά 141,8 δισεκατομμύρια ευρώ υπό μορφή δανείων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΔΧΣ) που είχε συσταθεί για τον σκοπό αυτό. Βασικό στοιχείο του δεύτερου προγράμματος ήταν η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (PSI), στο πλαίσιο της οποίας ιδιώτες επενδυτές συνεισέφεραν περίπου 107 δισεκατομμύρια ευρώ, διαγράφοντας μέρος της αξίας των χρεογράφων που διακρατούσαν.

6. Μετά τη λήξη του δεύτερου προγράμματος, τον Δεκέμβριο του 2014, και τις δύο παρατάσεις του³ και ενόψει των εν εξελίξει διαπραγματεύσεων σχετικά με την τρίτη δέσμη μέτρων χρηματοδοτικής συνδρομής, τον Ιούλιο του 2015 χορηγήθηκε στην Ελλάδα μεταβατική χρηματοδότηση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης. Δεδομένης της αβεβαιότητας που επικρατούσε, τον Ιούνιο του 2015 επεβλήθησαν περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων, προκειμένου να διαφυλαχθεί η χρηματοπιστωτική σταθερότητα (βλέπε [παράρτημα II](#)). Τον Αύγουστο του 2015, οι ελληνικές αρχές και οι εταίροι της ζώνης του ευρώ συμφώνησαν στο καθαυτό τρίτο πρόγραμμα, το οποίο έλαβε τη μορφή κρατικού δανείου από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ). Το πρόγραμμα προβλέπεται να διαρκέσει έως το 2018. Στις 20 Ιουλίου 2017, κατόπιν αιτήματος της Ελλάδας, το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ ενέκρινε κατ' αρχήν συμφωνία για την παροχή προληπτικής γραμμής χρηματοδότησης ύψους 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ, υπό τον όρο της παροχής περαιτέρω διασφαλίσεων. Μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2017, το ΔΝΤ δεν είχε προβεί σε καμία εκταμίευση.

³ Έως το τέλος Φεβρουαρίου και Ιουνίου του 2015, αντίστοιχα.

Γράφημα 1 - Χρονολόγιο της ελληνικής κρίσης



Πηγή: ΕΕΣ.

Στόχοι των προγραμμάτων

7. Η κύρια λογική παρέμβασης των ελληνικών προγραμμάτων προσαρμογής ήταν η αντιμετώπιση των οικονομικών ανισορροπιών στην Ελλάδα και, με τον τρόπο αυτό, η αποφυγή της μετάδοσης της ελληνικής οικονομικής κρίσης στην υπόλοιπη ζώνη του ευρώ. Για τον σκοπό αυτό, τα προγράμματα απέβλεπαν στην παγίωση μιας υγιούς και βιώσιμης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης στην Ελλάδα και την αποκατάσταση της ικανότητας της χώρας να χρηματοδοτείται πλήρως από τις χρηματοπιστωτικές αγορές. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, τα ελληνικά προγράμματα⁴ επικεντρώθηκαν σε τρεις βασικές προκλήσεις, στις οποίες η χώρα δεσμεύθηκε να ανταποκριθεί μέσω συνολικής δέσμης μεταρρυθμιστικών μέτρων:

⁴ Τα τρία προγράμματα είχαν τους ίδιους στόχους. Στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης αποτέλεσε ειδικό στόχο ως αναγνώριση της σημασίας των μεταρρυθμίσεων στον τομέα αυτό, παρότι το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα περιελάμβαναν επίσης τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του στόχου «Ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα».

- A) Αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των χρηματοπιστωτικών αγορών και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας: Τα προγράμματα προέβλεπαν αυστηρά δημοσιονομικά μέτρα (συμπεριλαμβανομένων μειώσεων των δαπανών για τις συντάξεις, το σύστημα υγείας και τη δημόσια διοίκηση), καθώς και μεταρρυθμίσεις της φορολογικής πολιτικής και της φορολογικής διοίκησης. Στόχος των δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων ήταν η ενίσχυση της εμπιστοσύνης, η εκ νέου εξασφάλιση της πρόσβασης στις αγορές και η επαναφορά του δείκτη χρέους/ΑΕγχΠ σε βιώσιμα επίπεδα.
- B) Διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα: Τα προγράμματα παρείχαν χρηματοδοτική συνδρομή στις ελληνικές τράπεζες, μέσω του ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), με στόχο την αντιμετώπιση των επειγουσών κεφαλαιακών αναγκών τους. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούσαν επίσης την αναδιάρθρωση και την εξυγίανση του τομέα αυτού, τη διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ), τη διακυβέρνηση, την εποπτεία και τη ρευστότητα.
- Γ) Προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας: Εισάγοντας διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, στόχος των προγραμμάτων ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας από άποψη κόστους και του συνολικού επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Κατ' αυτό τον τρόπο, θα καθίστατο ευκολότερη η στροφή της Ελλάδας σε ένα αναπτυξιακό μοντέλο στηριζόμενο περισσότερο στις επενδύσεις και τις εξαγωγές. Στους τομείς που κάλυπταν οι μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνονταν οι αγορές εργασίας και προϊόντων, η δημόσια διοίκηση, το νομικό σύστημα και η εκπαίδευση.

Οι εταίροι του προγράμματος και ο ρόλος των ευρωπαϊκών θεσμών

8. Τα δύο πρώτα προγράμματα σχεδιάστηκαν κατά τις συζητήσεις μεταξύ των ελληνικών αρχών και της λεγόμενης «τρίοικας», απαρτιζόμενης από την Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ (αναφέρονται ως «θεσμοί» στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος). Δεν υπήρχαν τυπικές ρυθμίσεις ως προς τις λεπτομέρειες της μεταξύ τους συνεργασίας. Στο πλαίσιο του τρίτου

προγράμματος, σύμφωνα με τη συνθήκη του⁵, ο ΕΜΣ συμμετείχε και αυτός στον σχεδιασμό και την παρακολούθηση του προγράμματος. Μολονότι το ΔΝΤ δεν συνεισέφερε στη χρηματοδότηση του τρίτου προγράμματος, συμμετείχε πλήρως και ενεργώς στις συζητήσεις σχετικά με το πεδίο αναφοράς των όρων και την πορεία της προσαρμογής.

9. Καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων, ο ρόλος της Επιτροπής ήταν να ενεργεί για λογαριασμό των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, συνεργαζόμενη στενά με τους άλλους εταίρους. Στο πλαίσιο της δανειακής διευκόλυνσης για την Ελλάδα (ΔΔΕ), η Επιτροπή ήταν υπεύθυνη για τον συντονισμό και την υλοποίηση του προγράμματος για λογαριασμό και βάσει των οδηγιών των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, παρέχοντας στήριξη και συμμετέχοντας στη διαπραγμάτευση και την υπογραφή με την Ελλάδα συμφωνίας δανειακής διευκόλυνσης (ΣΔΔ) και μνημονίου συνεννόησης (ΜΣ) σχετικά με τους όρους των σχετικών τομεακών πολιτικών. Η συμφωνία-πλαίσιο και ο κανονισμός της ΕΕ για το ΕΤΧΣ⁶, που εφαρμόστηκαν στο δεύτερο πρόγραμμα, ανέθεταν στην Επιτροπή παρόμοιες αρμοδιότητες. Η συνθήκη του ΕΜΣ καλούσε το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ να δώσει εντολή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή «να διαπραγματεύεται, σε συνεργασία με την ΕΚΤ, τους όρους οικονομικής πολιτικής, που επισυνάπτονται σε κάθε χρηματοδοτική συνδρομή».

10. Καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων, ο ρόλος της ΕΚΤ ήταν να συνεργάζεται με την Επιτροπή, αφενός, για την αξιολόγηση των όρων που έπρεπε να πληρούνται στο πλαίσιο τομεακών πολιτικών για τη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής και, αφετέρου, για την παρακολούθηση, σε τακτική βάση, της επιτυγχανόμενης προόδου όσον αφορά την υλοποίηση των συγκεκριμένων όρων. Για το πρώτο πρόγραμμα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή, ήδη από τις 11 Φεβρουαρίου 2010, να παρακολουθεί την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών μέτρων σε συνεργασία με την ΕΚΤ. Η συμφωνία-πλαίσιο

⁵ Συνθήκη για τη θέσπιση του ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθερότητας, αιτιολογικές σκέψεις 12 και 13.

⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα (ΕΕ L 140 της 27.5.2013, σ. 1).

για το ΕΤΧΣ, η συνθήκη του ΕΜΣ και ο κανονισμός της ΕΕ⁷ καθόρισαν τον ρόλο της ΕΚΤ με παρόμοιο τρόπο για το δεύτερο και το τρίτο πρόγραμμα. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΚΤ παρείχε συμβουλές και εμπειρογνωσία σε διάφορους τομείς πολιτικής. Από τη σύσταση του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (τον Νοέμβριο του 2014), η ΕΚΤ συμμετείχε επίσης στις συζητήσεις με τους θεσμούς και τις ελληνικές αρχές. Επιπλέον, κατά την περίοδο 2010-2016 και ανεξάρτητα από την καθαυτή διαδικασία του προγράμματος, η ΕΚΤ δημοσίευσε αρκετές γνώμες επί σχεδίων νομοθετικών διατάξεων που υπέβαλαν οι ελληνικές αρχές, καθώς αυτές θα μπορούσαν να επηρεάσουν σημαντικά τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα⁸.

Η διαδικασία του προγράμματος

11. Η χρηματοδοτική συνδρομή χορηγείτο στην Ελλάδα υπό την αίρεση της εκπλήρωσης όρων για τις διάφορες τομεακές πολιτικές⁹. Οι όροι αυτοί προβλέπονταν στα ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής και οργανώνονταν βάσει των κύριων στόχων τους (δημοσιονομικών, χρηματοπιστωτικών και διαρθρωτικών). Οι ελληνικές αρχές κινούσαν επισήμως τη διαδικασία του προγράμματος με την υποβολή της σχετικής δέσμης εγγράφων (βλέπε **πλαίσιο 1**) στους δανειστές, επικαιροποιώντας τα για καθεμία από τις αξιολογήσεις των προγραμμάτων¹⁰. Το ΔΝΤ και οι ευρωπαίοι δανειστές διατηρούσαν την ανεξαρτησία τους κατά την έγκριση των εγγράφων των προγραμμάτων και των αποφάσεων δανεισμού (βλέπε **γράφημα 2**).

⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013.

⁸ Βάσει της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρα 127 και 282) και του άρθρου 2 της απόφασης 98/415/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1998, σχετικά με τη διαβούλευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας με τις εθνικές αρχές για τα σχέδια νομοθετικών διατάξεων (ΕΕ L 189 της 3.7.1998, σ. 42).

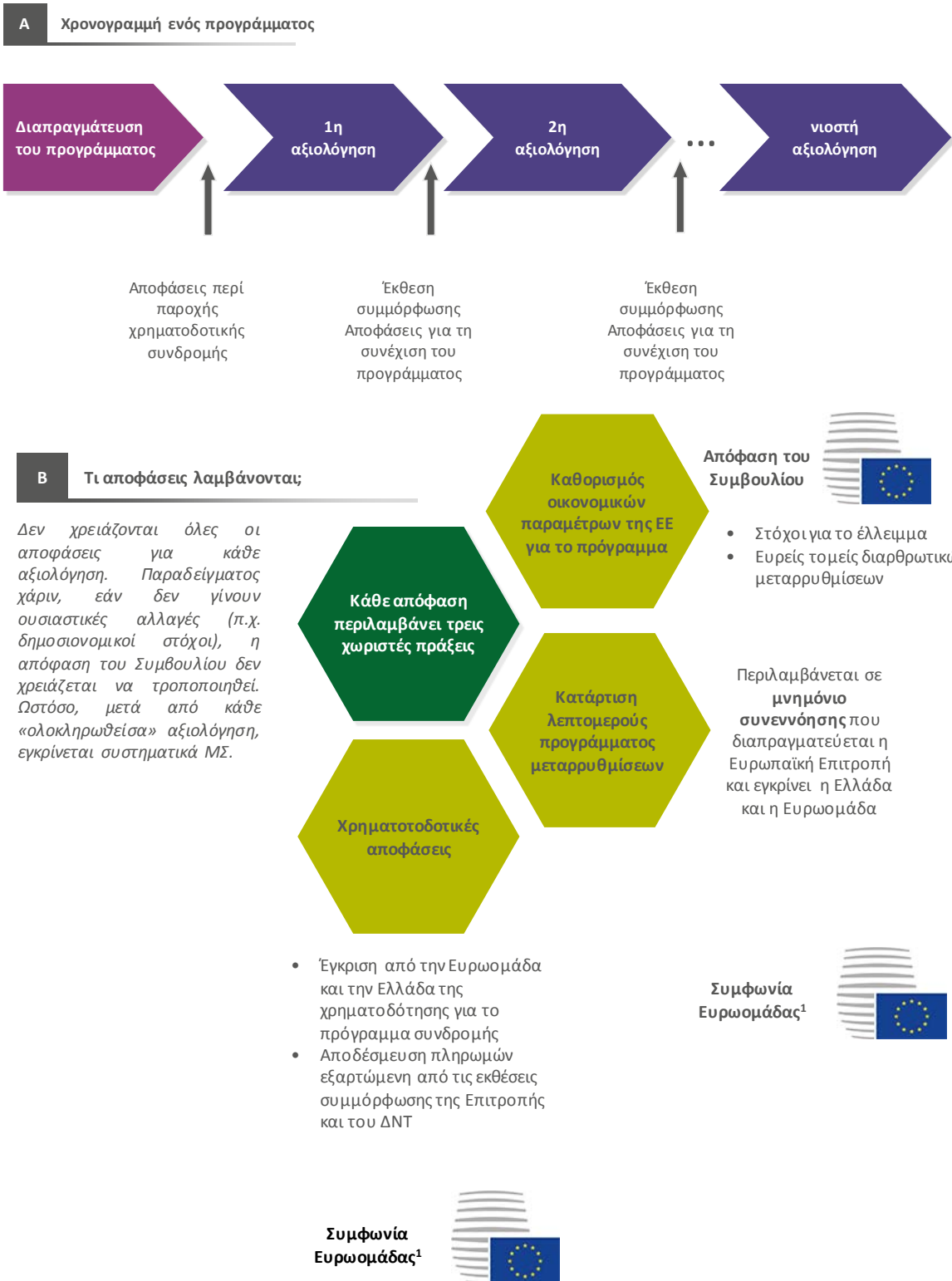
⁹ Όροι για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων ή νομοθετικών αλλαγών σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής.

¹⁰ Για το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα, οι επιστολές απευθύνονταν στον πρόεδρο της Ευρωμάδας, τον αντιπρόεδρο της Επιτροπής και τον πρόεδρο της ΕΚΤ. Η ίδια επιστολή εστάλη παράλληλα στο ΔΝΤ.

Πλαίσιο 1 - Η δέσμη εγγράφων που υπέβαλαν οι ελληνικές αρχές στο πλαίσιο του πρώτου και του δεύτερου προγράμματος

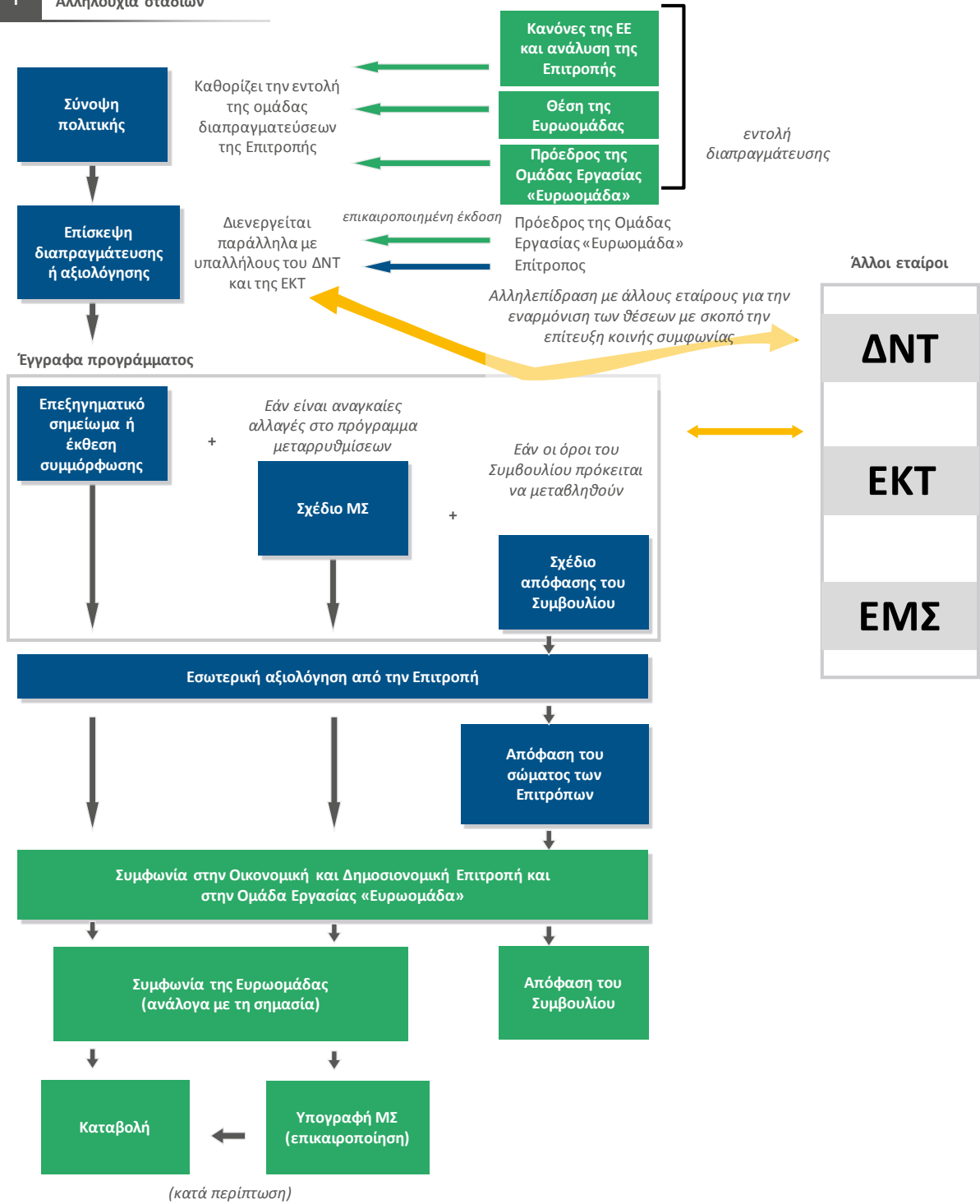
- Επιστολή προθέσεων – Σε αυτήν προσδιορίζονταν οι βασικές δεσμεύσεις πολιτικής, η χρηματοδότηση του προγράμματος και τα περαιτέρω βήματα.
- Μνημόνιο οικονομικών και χρηματοπιστωτικών πολιτικών (ΜΟΧΠ) – Σε αυτό περιγράφονταν οι πολιτικές που έπρεπε να εφαρμόσουν οι ελληνικές αρχές και οι οποίες συμφωνήθηκαν πρωτίστως με το ΔΝΤ και αποτελούσαν τη βάση για τις αξιολογήσεις συμμόρφωσης από το ΔΝΤ.
- Μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής (ΜΣ) - Σε αυτό προσδιορίζονταν λεπτομερώς τα μέτρα οικονομικής πολιτικής, που συμφωνήθηκαν πρωτίστως με την Επιτροπή και αποτελούσαν σημεία αναφοράς για την αξιολόγηση των επιδόσεων πολιτικής στο πλαίσιο των τριμηνιαίων αξιολογήσεων βάσει του προγράμματος χρηματοδοτικής συνδρομής της ζώνης του ευρώ.
- Τεχνικό μνημόνιο συνεννόησης (ΤΜΣ) – Περιείχε τους ορισμούς των δεικτών, τις μεθόδους αξιολόγησης και τις απαιτήσεις παροχής πληροφοριών.

Γράφημα 2 — Η διαδικασία του προγράμματος



¹ Για το πρώτο πρόγραμμα, οι αποφάσεις λαμβάνονταν στο πλαίσιο ομόφωνων συμφωνιών της Ευρωομάδας, χωρίς τη συμμετοχή της Ελλάδας. Για το δεύτερο και το τρίτο πρόγραμμα, οι αποφάσεις λαμβάνονταν επίσημα από το ΕΤΧΣ και το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ, βάσει των ομόφωνων συμφωνιών της Ευρωομάδας, χωρίς τη συμμετοχή της Ελλάδας.

Γ Αλληλουχία σταδίων



Πηγή: ΕΕΣ.

12. Τα έγγραφα των προγραμμάτων εκπονούνταν στο πλαίσιο της διαδικασίας διαπραγμάτευσης με την Επιτροπή, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο¹¹ και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα· η διαδικασία αυτή λάμβανε τη μορφή επισκέψεων διαπραγμάτευσης¹². Η εντολή της Επιτροπής όσον αφορά τις διαπραγματεύσεις καθοριζόταν εκ των προτέρων σε σύνοψη πολιτικής, η οποία ανέλυε την κατάσταση της Ελλάδας από την άποψη των κύριων τομέων πολιτικής και πρότεινε μέτρα που θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στα προγράμματα. Για τους σκοπούς των διαπραγματεύσεων, υπάλληλοι της Επιτροπής εκπονούσαν τις μακροοικονομικές προβλέψεις επί των οποίων στηρίζονταν τα προγράμματα. Αφού η Επιτροπή ολοκλήρωνε την αξιολόγηση, τη δημοσίευε μαζί με ποιοτικές αναλύσεις της μακροοικονομικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης, την αξιολόγηση της συμμόρφωσης και τα επίσημα έγγραφα του προγράμματος.

13. Μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, το Συμβούλιο συζητούσε το κείμενο που είχαν υποβάλει οι ελληνικές αρχές, βάσει των εγγράφων που παρουσίαζε η Επιτροπή¹³, και εξέδιδε απόφαση δυνάμει των άρθρων 126 και 136 ΣΛΕΕ¹⁴. Μετά την έκδοση της απόφασης του Συμβουλίου, ο αντιπρόεδρος της Επιτροπής (εξουσιοδοτημένος από τους υπόλοιπους επιτρόπους) υπέγραφε το τελικό ΜΣ για λογαριασμό των δανειστών κρατών μελών (για το πρώτο πρόγραμμα) ή του ΕΤΧΣ (για το δεύτερο πρόγραμμα). Οι τεχνικές και νομικές λεπτομέρειες του δανείου (όπως ο υπολογισμός της μέσης ληκτότητας, τα επιτόκια, οι ρυθμίσεις εκταμίευσης και εξόφλησης) προσδιορίζονταν στη δανειακή συμφωνία (για το

¹¹ Έως την άνοιξη του 2017, το ΔΝΤ δεν είχε συμφωνήσει για τη χρηματοδοτική συμμετοχή του στο τρίτο πρόγραμμα. Ωστόσο, συμμετείχε πλήρως στην προπαρασκευαστική διαδικασία.

¹² Στις αποστολές αξιολόγησης συμμετείχαν ανώτεροι υπάλληλοι της Επιτροπής, του ΔΝΤ και της ΕΚΤ. Στόχος τους ήταν: 1) η επικαιροποίηση των προβλέψεων και η αξιολόγηση της κατάστασης της χώρας σε κύριους τομείς πολιτικής, 2) η αξιολόγηση της συμμόρφωσης προς τους όρους και 3) η επανεξέταση των όρων πολιτικής για την επόμενη αξιολόγηση.

¹³ Μαζί με τα σχέδια εγγράφων προγράμματος, η Επιτροπή απηύθυνε στο Συμβούλιο «ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο σε συμμόρφωση προς την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου, της 10ης Μαΐου 2010, για την καθιέρωση συμμόρφωσης προς τους όρους», καθώς και «σύσταση της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου (άρθρα 126 και 136)».

¹⁴ Έως την τρίτη αξιολόγηση του δεύτερου προγράμματος (Δεκέμβριος 2012), δεν είχε εκδοθεί καμία ειδική απόφαση του Συμβουλίου για τις αξιολογήσεις του προγράμματος, καθώς αυτές δεν συνεπάγονταν σημαντικές αλλαγές στις απαιτήσεις πολιτικής.

πρώτο πρόγραμμα)¹⁵ ή στη συμφωνία διευκόλυνσης χρηματοδοτικής συνδρομής του ΕΤΧΣ (για το δεύτερο πρόγραμμα).

14. Το τρίτο πρόγραμμα συμφωνήθηκε μέσω μνημονίου συνεννόησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (για λογαριασμό του ΕΜΣ), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος και εγκρίθηκε ακολούθως από το Συμβούλιο. Οι χρηματοδοτικοί όροι και προϋποθέσεις του δανείου ορίστηκαν σε συμφωνία για διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής, η δε εκταμίευση εγκρίθηκε από το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ βάσει των εκθέσεων συμμόρφωσης της Επιτροπής (σε συνεργασία με την ΕΚΤ).

15. Η Ευρωομάδα¹⁶ παρείχε πολιτική καθοδήγηση για τη διαδικασία καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων και, συγκεκριμένα, κατέληγε σε συμφωνία σχετικά με τη δρομολόγηση των προγραμμάτων, τους κύριους όρους πολιτικής, την κατανομή της χρηματοδότησης και τους κύριους όρους χρηματοδότησης. Η Ευρωομάδα υποστηριζόταν από την Ομάδα Εργασίας «Ευρωομάδα»¹⁷, η οποία εξέφερε γνώμη σχετικά με τον σχεδιασμό των προγραμμάτων και αποφάσιζε για την εκταμίευση των πόρων για το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα (το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ για το τρίτο πρόγραμμα).

ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

16. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας εξετάσαμε κατά πόσον η διαχείριση των ελληνικών προγραμμάτων προσαρμογής από την Επιτροπή ήταν η ενδεδειγμένη. Ο εν προκειμένω έλεγχος συμπληρώνει τις δύο προηγούμενες ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ, στις οποίες αξιολογούνταν η από μέρους της Επιτροπής διαχείριση, πρώτον, της χρηματοδοτικής συνδρομής σε χώρες που βρίσκονται σε δυσχερή θέση στο πλαίσιο του μηχανισμού

¹⁵ Η δανειακή σύμβαση εκπονήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία διαχειρίστηκε τις δανειοδοτικές πράξεις. Για το πρώτο πρόγραμμα, η δανειακή σύμβαση συνήφθη σε διμερή βάση μεταξύ των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ και της Ελλάδας.

¹⁶ Η Ευρωομάδα είναι άτυπο όργανο, στο πλαίσιο του οποίου οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ συζητούν θέματα που εμπíπτουν στις κοινές αρμοδιότητές τους ως προς το ευρώ.

¹⁷ Προπαρασκευαστικό όργανο απαρτιζόμενο από τα κράτη μέλη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής που ανήκουν στην ζώνη του ευρώ και από εκπροσώπους της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών και του ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης (ειδική έκθεση αριθ. 18/2015)¹⁸ και, δεύτερον, της παροχής τεχνικής βοήθειας στην Ελλάδα (ειδική έκθεση αριθ. 19/2015). Ο έλεγχος διαρθρώθηκε γύρω από τα ακόλουθα επιμέρους ερωτήματα:

- α) Διέθετε η Επιτροπή κατάλληλες ρυθμίσεις για τη διαχείριση των προγραμμάτων;
- β) Σχεδιάστηκαν κατάλληλα και εφαρμόστηκαν αποτελεσματικά οι όροι των τομεακών πολιτικών;
- γ) Εκπλήρωσαν τα προγράμματα προσαρμογής τους κύριους στόχους τους;

17. Ο έλεγχος αφορούσε την από μέρους της Επιτροπής διαχείριση των τριών ελληνικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, ενώ για το τρίτο εν εξελίξει πρόγραμμα ο έλεγχος επικεντρώθηκε στα ζητήματα σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και η υλοποίηση των όρων των προγραμμάτων ελέγχθηκαν βάσει δείγματος που κάλυπτε όλους τους βασικούς στόχους τους. Εξετάσαμε επίσης τη συνεργασία της Επιτροπής με τους εταίρους των προγραμμάτων, αλλά όχι τις ενέργειες του ΔΝΤ¹⁹ και του ΕΜΣ²⁰. Επίσης, δεν ελέγξαμε τις ενέργειες των ελληνικών αρχών, συμπεριλαμβανομένων των ζητημάτων που

¹⁸ Στην παρούσα έκθεση, οι συγκεκριμένες πολιτικές των ελληνικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής αναλύονται λεπτομερέστερα σε σύγκριση με τις ελεγκτικές εργασίες που είχαν πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της ειδικής έκθεσης αριθ. 18/2015 του ΕΕΣ για τις πέντε χώρες που είχαν υπαχθεί σε πρόγραμμα. Ωστόσο, η ουσία των συμπερασμάτων και των συστάσεων και των δύο εκθέσεων είναι παρόμοια, καθώς η ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων διαχειριζόταν τα αντίστοιχα προγράμματα παράλληλα. Επισημαίνεται, πάντως, ότι το ελληνικό πρόγραμμα είχε εξαιρετικό χαρακτήρα, από άποψη εμβέλειας και διαστάσεων, και ότι η διαχείρισή του αποτέλεσε ιδιαίτερη πρόκληση.

¹⁹ Η συμμετοχή του ΔΝΤ στο ελληνικό πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής αξιολογήθηκε από το Γραφείο Ανεξάρτητης Αξιολόγησης (Independent Evaluation Office, «The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal», 2016).

²⁰ Ο ΕΜΣ είναι διακυβερνητικός οργανισμός, χρηματοδοτούμενος από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Ελέγχεται από συμβούλιο ελεγκτών (στο οποίο μετέχει ένας ελεγκτής από το ΕΕΣ), αλλά το ΕΕΣ δεν έχει αφ' εαυτού δικαίωμα ελέγχου του ΕΜΣ. Το πρόβλημα αυτό επισημαίνεται στην πανοραμική επισκόπηση του ΕΕΣ σχετικά με τις ρυθμίσεις λογοδοσίας και δημόσιου ελέγχου στην ΕΕ (2014). Πρόσφατα δημοσιευθείσα έκθεση αξιολόγησης με τίτλο «The EFSF/ESM financial assistance» αναφέρεται στη συμμετοχή του οργάνου αυτού στα προγράμματα για την Ελλάδα.

άπτονταν της ανάληψης της ιδιοκτησίας των προγραμμάτων και μπορεί να επηρέασαν τη διαδικασία υλοποίησης. Η έκθεση δεν αναφέρεται στη συμμετοχή της ΕΚΤ, λόγω των περιορισμών της εμβέλειας του ελέγχου (βλέπε σημείο 20).

18. Δεν ελέγξαμε τις πολιτικές αποφάσεις υψηλού επιπέδου της ΕΕ, παραδείγματος χάριν όσον αφορά την αιτιολόγηση της χορήγησης χρηματοδοτικής συνδρομής στην Ελλάδα, και περιορίσαμε την εμβέλεια του ελέγχου από πολλές απόψεις. Δεν εξετάσαμε το αντίστροφο σενάριο της μη παροχής χρηματοδοτικής συνδρομής. Επίσης, δεν αξιολογήσαμε κατά πόσον οι επιλογές του Συμβουλίου ως προς το ύψος της χρηματοδότησης, τους στόχους για το έλλειμμα ή τη δημοσιονομική πορεία για την επίλυση της κρίσης ήταν οι πλέον ενδεδειγμένες. Δεν αναλύσαμε τους χρηματοδοτικούς όρους των δανείων που χορηγήθηκαν στην Ελλάδα, ούτε τον χρονισμό και το μέγεθος της ελάφρυνσης του χρέους ή τη βιωσιμότητά του. Αξιολογήσαμε τις μακροοικονομικές προβλέψεις και τους από μέρους της Επιτροπής υπολογισμούς του χρηματοδοτικού κενού. Κατά τον έλεγχο της συνεργασίας της Επιτροπής με τους άλλους εταίρους, δεν αξιολογήσαμε αν η συμμετοχή τους αυτή ήταν δικαιολογημένη.

19. Τα αποδεικτικά στοιχεία του ελέγχου συγκεντρώθηκαν από λεπτομερή επισκόπηση της τεκμηρίωσης που αφορούσε τα προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής της ΕΕ (έγγραφα των προγραμμάτων, εσωτερικές αναλύσεις της Επιτροπής, λογιστικά φύλλα προβλέψεων, καθώς και αξιολογήσεις και μελέτες άλλων οργανισμών), από ανάλυση με τη μορφή πίνακα επιδόσεων των όρων των προγραμμάτων και από συνεντεύξεις με στελέχη της Επιτροπής, των εθνικών αρχών (όπως τομεακών υπουργείων, της Τράπεζας της Ελλάδος, επιχειρηματικών ενώσεων και των ενδιαφερόμενων μερών), του ΔΝΤ, του ΕΜΣ και του ΟΟΣΑ.

Περιορισμός της εμβέλειας όσον αφορά τη συμμετοχή της ΕΚΤ

20. Σύμφωνα με την εντολή του ΕΕΣ περί ελέγχου της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης της ΕΚΤ²¹, επιχειρήσαμε να εξετάσουμε τη συμμετοχή της ΕΚΤ στα ελληνικά

²¹ Άρθρο 287 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με το άρθρο 27, παράγραφος 2, του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ. Οι περιορισμοί της

προγράμματα οικονομικής προσαρμογής²². Η ΕΚΤ αμφισβήτησε την εντολή του ΕΕΣ ως προς το ζήτημα αυτό και οι πληροφορίες που μας παρείχε ήταν ανεπαρκείς ως αποδεικτικά στοιχεία αναγκαία για την εκτέλεση των ελεγκτικών εργασιών μας²³. Λόγω του συγκεκριμένου περιορισμού της εμπέλειας του ελέγχου, δεν ήμαστε σε θέση να αναφερθούμε στη συμμετοχή της ΕΚΤ στα ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

ΜΕΡΟΣ Ι – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

21. Η διαχείριση των ελληνικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής περιελάμβανε διάφορες σύνθετες εσωτερικές διαδικασίες σε επίπεδο Επιτροπής, οι οποίες αποτελούσαν το οριζόντιο πλαίσιο για την ανάλυση συγκεκριμένων πολιτικών και τις αξιολογήσεις της συμμόρφωσης (βλέπε μέρος II). Γενικά, διακρίνουμε τρεις τύπους τέτοιων οριζόντιων διαδικασιών:

- Διαδικαστικές ρυθμίσεις για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των προγραμμάτων – ορισμός των αρχών και των μηχανισμών διαχείρισης ενός προγράμματος, καθώς και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων.
- Συνεργασία με τους εταίρους ενός προγράμματος – διάκριση αρμοδιοτήτων, επικοινωνία και συντονισμός ενεργειών με το ΔΝΤ, την ΕΚΤ και τον ΕΜΣ.

ελεγκτικής εντολής του ΕΕΣ όσον αφορά την ΕΚΤ εξετάζονται στην πανοραμική επισκόπηση του ΕΕΣ σχετικά με τις ρυθμίσεις λογοδοσίας και δημόσιου ελέγχου στην ΕΕ (2014).

²² Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε ρητώς από το ΕΕΣ να αναλύσει τον ρόλο της ΕΚΤ στα προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής [βλέπε ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 27ης Απριλίου 2017 σχετικά με τις ειδικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο της απαλλαγής της Επιτροπής για το οικονομικό έτος 2015 (2016/2208)].

²³ Η ΕΚΤ θεωρεί ότι παρείχε στο ΕΕΣ γραπτές απαντήσεις και σχετική τεκμηρίωση όσον αφορά τη συμμετοχή της στα ελληνικά προγράμματα, εντός του νομικού πλαισίου της εντολής του ΕΕΣ περί ελέγχου της αποτελεσματικότητας της διαχείρισής της. Παρόμοια προβλήματα με τη διάθεση αποδεικτικών στοιχείων από την ΕΚΤ αντιμετωπίσαμε και στο πλαίσιο του ελέγχου του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού (ειδική έκθεση αριθ. 29/2016, σημείο 29).

- Αναλύσεις θεμελιωδών οικονομικών μεγεθών – μακροοικονομικές προβλέψεις και υπολογισμοί του χρηματοδοτικού κενού, βασικές οικονομικές παραδοχές για τα προγράμματα.

Ρυθμίσεις για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση των όρων των προγραμμάτων

Επείγουσα ανάγκη κατά την έναρξη των προγραμμάτων

22. Ο σχεδιασμός και οι θεσμικές ρυθμίσεις για το αρχικό ελληνικό πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα της επείγουσας ανάγκης για την αντιμετώπιση της οποίας αυτό καταρτίστηκε. Άμεσος λόγος για το αίτημα χρηματοδοτικής συνδρομής ήταν η ανάγκη δανεισμού εννέα δισεκατομμυρίων ευρώ για την αποπληρωμή οφειλής που έληγε στις 19 Μαΐου 2010. Δεδομένου ότι, την άνοιξη του 2010, το κόστος χρηματοδότησης του ελληνικού χρέους στις αγορές αυξήθηκε φθάνοντας σε μη βιώσιμα επίπεδα, η ελληνική κυβέρνηση αναγκάστηκε να αναζητήσει εναλλακτική χρηματοδότηση σε σύντομο διάστημα²⁴ (για το λεπτομερές χρονολόγιο της κρίσης, βλέπε γράφημα 1 και παράρτημα Ι).

23. Λαμβανομένων υπόψη των αναμενόμενων δυσκολιών στην εξασφάλιση βραχυπρόθεσμης χρηματοδότησης από τις αγορές, στις 25 Μαρτίου 2010, η σύνοδος κορυφής για το ευρώ²⁵ συμφώνησε τους όρους της χρηματοδοτικής συνδρομής που επρόκειτο να παρασχεθεί στην Ελλάδα. Οι ελληνικές αρχές υπέβαλαν επίσημο αίτημα χρηματοδότησης στις 23 Απριλίου 2010, ήτοι λιγότερο από ένα μήνα πριν από την ημερομηνία κατά την οποία έπρεπε να πραγματοποιηθεί η εκταμίευση. Το πρώτο ελληνικό πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής υπεγράφη στις 3 Μαΐου 2010. Με δεδομένες την ένταση και την έκταση των ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας, τα χρονικά περιθώρια για τον σχεδιασμό συνολικού προγράμματος για την αντιμετώπιση όλων των αδυναμιών ήταν ιδιαίτερα στενά.

²⁴ Τον Ιανουάριο, η τελευταία έξοδος στις αγορές απέδωσε 5 δισεκατομμύρια ευρώ ήδη με υψηλό κόστος (6,2 %). Μεταξύ Ιανουαρίου και Απριλίου 2010, τα περιθώρια για τα ομόλογα 2ετούς διάρκειας αυξήθηκαν από 347 σε 1 552 μονάδες βάσης.

²⁵ Οι σύνοδοι κορυφής για το ευρώ είναι συναντήσεις των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ.

Οι διαδικασίες και τα αποτελέσματα του σχεδιασμού

24. Οι γενικές διαδικασίες της Επιτροπής για τη διαχείριση προγραμμάτων μακροοικονομικής συνδρομής ορίστηκαν για πρώτη φορά τον Απρίλιο του 2011, ήτοι 11 μήνες μετά την έναρξη του ελληνικού προγράμματος και την ολοκλήρωση τριών αξιολογήσεων. Στο σχετικό έγγραφο καθορίζονταν οι εσωτερικές ρυθμίσεις για τις ροές πληροφοριών και εγκρίσεων εντός της Επιτροπής, με το Συμβούλιο και με τους εταίρους του προγράμματος. Παραδείγματος χάριν, προσδιορίστηκαν τα βήματα για την έγκριση των βασικών εγγράφων του προγράμματος (συνόψεις πολιτικής, εκθέσεις συμμόρφωσης, σχέδια ΜΣ και σχέδια συστάσεων για αποφάσεις του Συμβουλίου, κατά περίπτωση). Η Επιτροπή κατήρτισε επίσης οδικούς χάρτες για κάθε χρηματοδοτική διευκόλυνση, καθορίζοντας τα τυπικά βήματα έως την εκταμίευση.

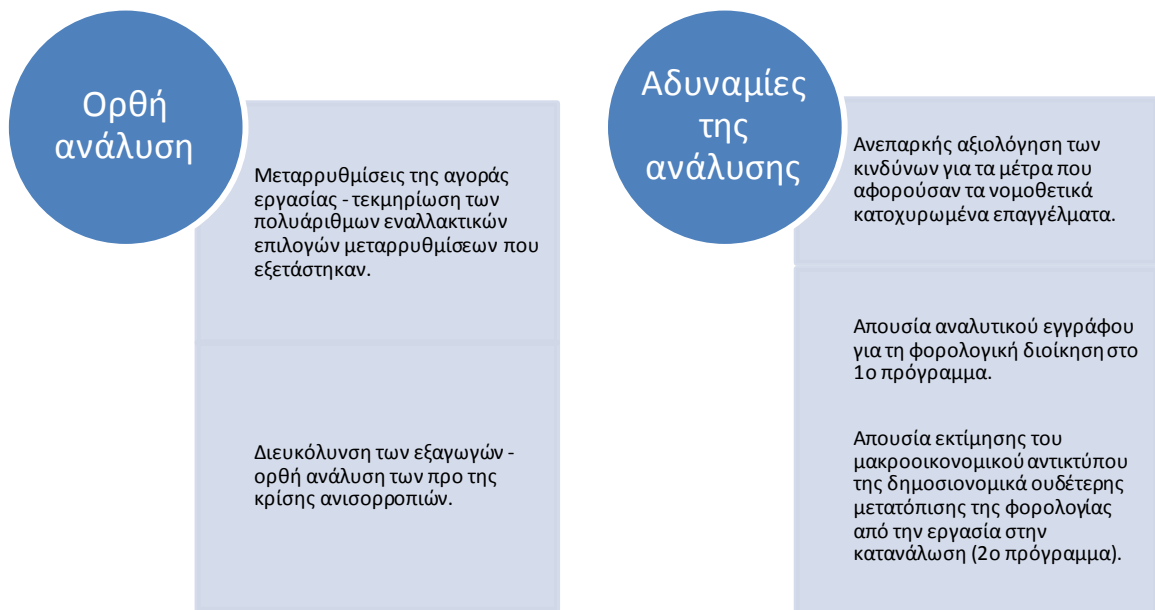
25. Ωστόσο, οι διαδικασίες δεν αφορούσαν το περιεχόμενο των όρων των προγραμμάτων. Δεν υπήρχαν συγκεκριμένες εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής ως προς τον σχεδιασμό των όρων των προγραμμάτων από άποψη έκτασης, βαθμού λεπτομέρειας και βάθους του αναλυτικού έργου που απαιτούνταν για την αιτιολόγησή τους²⁶.

26. Τα κύρια έγγραφα εργασίας στα οποία βασιζόνταν οι όροι των προγραμμάτων ήταν οι συνόψεις πολιτικής. Τα συγκεκριμένα έγγραφα πολιτικού χαρακτήρα εκδίδονταν για κάθε αξιολόγηση και αποτελούσαν τη βάση για τη διαπραγμάτευση των αξιολογήσεων των προγραμμάτων (με κάποιο βαθμό ευελιξίας). Η διαδικασία επανεξέτασης των συνόψεων πολιτικής προβλεπόταν από τις διαδικασίες της Επιτροπής, αλλά δεν τεκμηριωνόταν.

27. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι υπάλληλοι της Επιτροπής κατάρτιζαν αναλυτικά έγγραφα προς υποστήριξη των συνόψεων πολιτικής και επίρρωση του σχεδιασμού των όρων σε ορισμένους τομείς. Ωστόσο, αυτό δεν γινόταν συστηματικά για όλα τα προγράμματα και για όλους τους τομείς πολιτικής (βλέπε [γράφημα 3](#)).

²⁶ Το ΔΝΤ διαθέτει τέτοιου είδους κατευθυντήριες οδηγίες (π.χ. «Guidelines on conditionality», Σεπτέμβριος 2002).

Γράφημα 3 - Τεκμηρίωση του σχεδιασμού των προγραμμάτων – παραδείγματα



Πηγή: ΕΕΣ.

28. Εντοπίσαμε ορισμένα προβλήματα στον σχεδιασμό των όρων σε διάφορους τομείς πολιτικής:

- Αρκετοί όροι των προγραμμάτων, ιδίως κατά την έναρξη αυτών, περιγράφονταν γενικά και αόριστα και δεν ήταν μετρήσιμοι. Παραδείγματος χάριν, στον τομέα της προώθησης των εξαγωγών, όροι όπως «θέσπιση μέτρων για τη διευκόλυνση συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα» ή «μέτρα για την ενίσχυση της πολιτικής προώθησης των εξαγωγών» δεν παρέπεμπαν σε σαφή ή συγκεκριμένη δράση. Στον χρηματοπιστωτικό τομέα, το δεύτερο πρόγραμμα προέβλεπε όρο κατάρτισης σχεδίου υλοποίησης για τη βελτίωση της είσπραξης των ΜΕΔ και τον καθορισμό σχετικών τιμών-στόχου στις υπό εκκαθάριση τράπεζες έως το τέλος του Ιουλίου του 2013. Ο όρος αυτός αποτέλεσε αντικείμενο διαφόρων ερμηνειών με αποτέλεσμα να σημειωθεί σημαντική καθυστέρηση στην υλοποίησή του.
- Σταδιακά οι όροι κατέστησαν ακριβέστεροι. Στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος, το πλήθος και ο βαθμός της λεπτομέρειάς τους αυξήθηκαν σημαντικά. Αυτό ήταν εν μέρει απόρροια των προβλημάτων υλοποίησης και των

καθυστερήσεων. Από την άλλη πλευρά, ο υψηλός βαθμός λεπτομέρειας αποτέλεσε πρόκληση για τη διοικητική ικανότητα των αρχών και την ανάληψη της ιδιοκτησίας των προγραμμάτων, καθώς οι όροι δεν συζητούνταν πάντοτε επαρκώς και δεν συμφωνούνταν κατά το στάδιο του σχεδιασμού²⁷.

- Εκτός από τον αυξημένο βαθμό λεπτομέρειας, ένα περαιτέρω πρόβλημα ήταν το γεγονός ότι η σχετική σημασία κάθε όρου των προγραμμάτων δεν ήταν σαφής εκ των προτέρων. Ορισμένοι όροι αναγνωρίστηκαν ως ιδιαίτερα σημαντικοί μόνον εκ των υστέρων, αφού δεν είχαν υλοποιηθεί εμπρόθεσμα, και ορίστηκαν ακολούθως ως προαπαιτούμενα κατά τις αξιολογήσεις του προγράμματος. Η συμμόρφωση προς τους συγκεκριμένους όρους απαιτούνταν ρητώς πριν από την αποδέσμευση δόσης του δανείου²⁸. Στο τρίτο πρόγραμμα, σημαντικοί όροι ορίζονται πλέον ως «βασικά παραδοτέα».

Συνολική αναπτυξιακή στρατηγική

29. Τα προγράμματα είχαν σαφείς μεσοπρόθεσμους στόχους και το πρωτίστως προσδοκώμενο αποτέλεσμα ήταν η αποκατάσταση της πρόσβασης της Ελλάδας στη χρηματοδότηση από τις αγορές, η οποία προϋπέθετε την επικέντρωση στη δημοσιονομική εξυγίανση. Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, τα προγράμματα δεν υποστηρίζονταν από συνολική αναπτυξιακή στρατηγική με πρωτοβουλία της ίδιας της χώρας, η οποία θα μπορούσε να καλύπτει και την μετά τη λήξη των προγραμμάτων περίοδο. Μια τέτοια μακροπρόθεσμη στρατηγική θα μπορούσε να αποδειχθεί αποτελεσματικότερη για τον συντονισμό της διαδικασίας προσαρμογής και τον σχεδιασμό μέτρων στους διάφορους σχετικούς τομείς πολιτικής.

²⁷ Παραδείγματος χάριν, δεν υπήρξε συναίνεση σχετικά με το στοχοθετημένο επίπεδο αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης έναντι του υπουργείου Οικονομικών (όσον αφορά τον προγραμματισμό εργασιών και πόρων και τη λήψη αποφάσεων). Παρά τον αυξημένο αριθμό όρων στον συγκεκριμένο τομέα, ο στόχος του προγράμματος δεν επετεύχθη (ήτοι το τρίτο πρόγραμμα ασχολείται με ανεπίλυτα ζητήματα αυτονομίας).

²⁸ Το πρώτο πρόγραμμα δεν προέβλεπε κανένα προαπαιτούμενο στον τομέα της φορολογικής διοίκησης, ενώ, στο δεύτερο, προαπαιτούμενο ήταν το 10 % των «μοναδικών» όρων για τη φορολογική διοίκηση, εκ των οποίων τα τρία τέταρτα δεν περιλαμβάνονταν αρχικά στο δεύτερο πρόγραμμα.

30. Η έλλειψη στρατηγικής ήταν ιδιαίτερα αισθητή στον τομέα της διευκόλυνσης των εξαγωγών. Η εμβέλεια των μέτρων που προέβλεπαν τα προγράμματα στον συγκεκριμένο τομέα –με έμφαση στην ανταγωνιστικότητα των τιμών και τη διοικητική επιβάρυνση– δεν ήταν επαρκής για τη διευκόλυνση της στροφής προς ένα εξαγωγικό αναπτυξιακό μοντέλο και την αντιμετώπιση όλων των αδυναμιών που είχαν εντοπιστεί στην προ του προγράμματος ανάλυση. Συγκεκριμένα, το πρώτο πρόγραμμα δεν προέβλεπε συνολική στρατηγική για τομείς με ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, η οποία θα ελάμβανε υπόψη τη συγκεκριμένη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας. Το δεύτερο πρόγραμμα, ωστόσο, περιείχε τομεακούς όρους. Περιπτώσεις μέτρων που σχεδιάστηκαν χωρίς συνέπεια και με ανεπαρκή συντονισμό των διαφόρων τομεακών πολιτικών (βλέπε **πλαίσιο 2**) μαρτυρούν ότι ο συνολικός σχεδιασμός των ελληνικών προγραμμάτων στερούνταν επίσης σαφούς στρατηγικής.

Πλαίσιο 2 - Αδυναμίες του συντονισμού των διαφόρων τομεακών πολιτικών

Εργασιακές και φορολογικές μεταρρυθμίσεις και μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων. Παρά τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και τη δραστική μείωση του κόστους εργασίας, έως το 2013 η πτώση των τιμών δεν ήταν επαρκής. Αυτό υποδηλώνει ότι οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων δεν στάθηκαν ικανές να άρουν εγκαίρως τις δυσκαμψίες της αγοράς στο αρχικό στάδιο εφαρμογής των προγραμμάτων. Επιπλέον, οι περιορισμένες προσαρμογές των τιμών αντικατόπτριζαν ως έναν βαθμό τους υψηλότερους έμμεσους φόρους και επιβαρύνσεις που συνδέονταν με τη δημοσιονομική εξυγίανση, με συνέπεια οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις να μην είναι τόσο αποτελεσματικές από άποψη αντικτύπου στις τιμές και την ανάπτυξη. Οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις που προέβλεπαν τα προγράμματα προσαρμογής είχαν ως συνέπεια τους ανωτέρω συμβιβασμούς, δεδομένου ότι, κατά τα αρχικά στάδια, η βραχυπρόθεσμη προτεραιότητα ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση, λόγω του υψηλού δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας.

Δημοσιονομικά μέτρα και χρηματοοικονομική ευρωστία των τραπεζών. Όταν το 2012 η πιστοληπτική αξιολόγηση της Ελλάδας προεξοφλήθηκε πλήρως και προέκυψε η κεφαλαιακή ανεπάρκεια των τραπεζών, δεν αξιολογήθηκε ο τρόπος με τον οποίο τα δημοσιονομικά μέτρα θα επηρέαζαν περαιτέρω τη φερεγγυότητα των οφειλετών των τραπεζών και, κατ' επέκταση, την αγοραία αξία των δανείων τους. Παραδείγματος χάριν, δεν αναλύθηκε ο βαθμός στον οποίο οι υψηλότεροι περιοδικοί φόροι επί της ακίνητης περιουσίας θα έπλητταν τις τιμές των ακινήτων και τα στεγαστικά δάνεια.

Φορολογικές μεταρρυθμίσεις και μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Δεν υπήρξε στρατηγικός οδικός χάρτης για την τόνωση δυνητικών παραγόντων ανάπτυξης στην Ελλάδα και αυτό αποτυπώνεται στην έλλειψη στρατηγικής για τη δημοσιονομική εξυγίανση ευνοϊκής για την ανάπτυξη. Δεν υπήρξε εκτίμηση κινδύνου όσον αφορά τον αντίκτυπο δυνητικών/εναλλακτικών δημοσιονομικών μέτρων (π.χ. περικοπές δαπανών αντί των αυξήσεων φόρων) και της χρονικής ακολουθίας τους στην αύξηση του ΑΕγχΠ, τις εξαγωγές και την ανεργία.

Πολιτική αστάθεια κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων

31. Μια άλλη πρόκληση που είχε αντίκτυπο στην διαχείριση των προγραμμάτων ήταν οι παλινδρομήσεις ως προς την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, οι οποίες οφείλονταν ως έναν βαθμό στην πολιτική αστάθεια στη χώρα. Από τον Οκτώβριο του 2009 έως τον Ιανουάριο του 2015, η Ελλάδα γνώρισε έξι εκλογικές αναμετρήσεις και μία αλλαγή κυβέρνησης χωρίς εκλογές τον Νοέμβριο του 2011 (βλέπε **παράρτημα I**). Κάθε φορά, η νέα ηγεσία χρειαζόταν κάποιο χρόνο προκειμένου να επαναβεβαιώσει τη δέσμευσή της και την προσέγγιση που θα ακολουθούσε ως προς την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, καθώς και προκειμένου να επανακαθορίσει τους όρους συνεργασίας με τους θεσμούς. Το δημοψήφισμα του Ιουλίου 2015 σχετικά με τη δέσμη μέτρων επέτεινε την αβεβαιότητα για το μέλλον του προγράμματος και επιδείνωσε την οικονομική αστάθεια²⁹. Οι μακροχρόνιες πολιτικές διαπραγματεύσεις και η αβεβαιότητα σχετικά με τη συνέχιση του προγράμματος αποτέλεσαν πρόσκομμα στην ομαλή διαχείρισή του και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

32. Ο πραγματικός χρόνος ολοκλήρωσης των αξιολογήσεων των προγραμμάτων απέκλινε πολύ από τον αρχικά προβλεπόμενο τριμηνιαίο προγραμματισμό, λόγω καθυστερήσεων στην υλοποίηση και δυσκολιών στην επίτευξη συμφωνίας επί νέων μέτρων (βλέπε **πίνακα 2**). Από την άποψη αυτή, η δυσκολότερη κατάσταση ήταν η μετάβαση από το δεύτερο στο τρίτο πρόγραμμα, με τη μεσολάβηση 16 μηνών από την τελευταία αξιολόγηση έως την έγκριση του νέου προγράμματος. Παρότι το δεύτερο πρόγραμμα δεν

²⁹ Μετά την ανακοίνωση της διεξαγωγής του δημοψηφίσματος, η Ελλάδα κήρυξε τραπεζική αργία λόγω της μαζικής απόσυρσης των καταθέσεων από τις τράπεζες και των ουρών που σχηματίζονταν μπροστά από τα μηχανήματα ανάληψης μετρητών.

ολοκληρώθηκε ποτέ³⁰, η μετάβαση αυτή είχε ως συνέπεια τη διπλή παράταση του δεύτερου προγράμματος και μεταβατική χρηματοδότηση από τον ΕΜΧΣ.

Πίνακας 2 - Αξιολογήσεις των ελληνικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής

Έτος	Αξιολόγηση	Ημερομηνία της έκθεσης	Διάρκεια της αξιολόγησης (σε μήνες)
2010	1ο πρόγραμμα	Μάιος 2010	
	1η αξιολόγηση	Αύγουστος 2010	3
2011	2η αξιολόγηση	Δεκέμβριος 2010	4
	3η αξιολόγηση	Φεβρουάριος 2011	2
	4η αξιολόγηση	Ιούλιος 2011	5
	5η αξιολόγηση	Οκτώβριος 2011	3
2012	2ο πρόγραμμα	Μάρτιος 2012	5
	1η αξιολόγηση	Δεκέμβριος 2012	9
2013	2η αξιολόγηση	Μάιος 2013	5
	3η αξιολόγηση	Ιούλιος 2013	2
2014	4η αξιολόγηση	Απρίλιος 2014	9
2015	3ο πρόγραμμα	Αύγουστος 2015	16
2016	Συμπληρωματικό ΜΣ	Ιούνιος 2016	10

Πηγή: ΕΕΣ.

Διαδικασίες παρακολούθησης

33. Η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους όρους των προγραμμάτων, ως διεργασία, αποτυπωνόταν στις γενικές διαδικασίες της Επιτροπής για τη διαχείριση προγραμμάτων μακροοικονομικής συνδρομής, αλλά μόνον ως προς τις διαδικαστικές πτυχές (ήτοι τη διάκριση αρμοδιοτήτων και τη διαδικασία έγκρισης της έκθεσης συμμόρφωσης). Ωστόσο, η Επιτροπή δεν διέθετε διαδικασία για τον ορισμό των βασικών απαιτήσεων ως προς την εμπέλεια, τη φύση και την τεκμηρίωση της παρακολούθησης.

³⁰ Παρά τις παρατεταμένες διαπραγματεύσεις, δεν επετεύχθη συμφωνία με τις ελληνικές αρχές σχετικά με τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις για την ολοκλήρωση των τελευταίων αξιολογήσεων του δεύτερου προγράμματος.

34. Κύριο εργαλείο για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Ελλάδας με τους όρους των προγραμμάτων, η οποία πραγματοποιούνταν από κοινού από τους θεσμούς, ήταν ο «πίνακας συμμόρφωσης». Για το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα, το έγγραφο αυτό αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος του συνόλου των εγγράφων που δημοσιεύονταν ύστερα από κάθε αξιολόγηση. Οι υπάλληλοι της Επιτροπής συμπλήρωναν και εξέταζαν τον πίνακα αυτό και, εν συνεχεία, τον υπέβαλλαν στην Ομάδα Εργασίας «Ευρωομάδα» μαζί με άλλα έγγραφα του προγράμματος. Ωστόσο, οι διαδικασίες αξιολόγησης δεν τεκμηριώνονταν. Επιπλέον, η Επιτροπή ενημέρωνε επίσημα το Συμβούλιο σχετικά με τον τρόπο παρακολούθησης των όρων που αναφέρονταν συγκεκριμένα στις αποφάσεις του.

35. Στους πίνακες προσδιοριζόταν συνήθως η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση για κάθε όρο του προγράμματος που απαιτούσε ειδική αξιολόγηση, μαζί με σύντομη αιτιολόγηση (αναφορές στη νομική βάση, υφιστάμενη κατάσταση και λόγοι των τυχόν καθυστερήσεων). Ωστόσο, η συστηματική αυτή παρακολούθηση δεν αφορούσε όλους τους όρους, ούτε γινόταν πάντοτε εγκαίρως. Δεδομένου ότι το δεύτερο πρόγραμμα δεν ολοκληρώθηκε, δεν υπήρξε επίσημη αξιολόγηση των όρων που προστέθηκαν στην τελευταία (τέταρτη) αναθεώρησή του. Η Επιτροπή παρακολουθούσε συστηματικά τις εξελίξεις στην Ελλάδα μεταξύ του δεύτερου και του τρίτου προγράμματος με διάφορους τρόπους, μεταξύ άλλων δε και με συνόψεις πολιτικής. Η πρώτη έκθεση συμμόρφωσης για το τρίτο πρόγραμμα (δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2016) δεν περιείχε πίνακα συμμόρφωσης, μολονότι αρκετοί όροι έπρεπε να εκπληρωθούν έως τον Ιούνιο του 2016.

Πρακτικές παρακολούθησης

36. Για τους περισσότερους όρους που αναλύθηκαν κατά τον έλεγχό μας, η Επιτροπή ήταν σε θέση να αποδείξει ότι είχε αξιολογήσει τη συμμόρφωση με τους όρους των προγραμμάτων και ότι η αξιολόγηση αυτή είχε διενεργηθεί επί τη βάση αξιόπιστων στοιχείων. Σε αρκετούς τομείς πολιτικής, η Επιτροπή προέβη σε διεξοδικές αξιολογήσεις των νομοθετικών πράξεων που θεσπίστηκαν ως απόρροια των όρων και παρακολούθησε τις αναγκαίες τροποποιήσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή έκανε χρήση εξωτερικής εμπειρογνώσιας (π.χ. στον τομέα των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων), προκειμένου να εξασφαλίσει τη διεξοδικότητα της αξιολόγησης, και

τροποποιούσε ανάλογα τους αντίστοιχους όρους σε επακόλουθες αξιολογήσεις των προγραμμάτων.

37. Μολονότι η Επιτροπή παρακολουθούσε τακτικά την τυπική συμμόρφωση προς τους όρους των προγραμμάτων, καταρτίζοντας επίσης σχετικές εκθέσεις, εντοπίσαμε ορισμένες αδυναμίες, όπως ελλειπείς ή ανακριβείς αξιολογήσεις (βλέπε **παράρτημα III**). Επιπλέον, οι εκθέσεις συμμόρφωσης της Επιτροπής στερούνταν ενίοτε σαφήνειας όσον αφορά την αξιολόγηση των όρων. Το γεγονός ότι χρησιμοποιούνταν πολλοί διαφορετικοί όροι³¹ για την αναφορά στη μη συμμόρφωση προς όρους των προγραμμάτων δημιούργησε αμφιβολίες ως προς τη συνολική σημασία της αξιολόγησης.

38. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η τυπική συμμόρφωση προς κάποιον όρο (π.χ. θέσπιση συγκεκριμένης νομοθετικής πράξης) δεν διασφάλιζε την αποτελεσματική υλοποίησή του, ήτοι δεν απέφερε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υλοποίηση του θεματολογίου για τη βελτίωση της νομοθεσίας («καλή νομοθέτηση»). Μετά την ψήφιση του αντίστοιχου νόμου το 2012, οι πραγματικές αδυναμίες παρέμειναν, όπως επισήμανε ο ΟΟΣΑ στο έγγραφο με τίτλο «Regulatory Policy Outlook 2015»³².

39. Συνολικά, μολονότι η Επιτροπή παρακολουθούσε την επίτευξη των ποσοτικών στόχων των προγραμμάτων (ήτοι τη μείωση της απασχόλησης, του κόστους μισθοδοσίας και των διοικητικών θέσεων στο Δημόσιο), τα μέσα που διέθετε για τον έλεγχο της προσήκουσας υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ήταν περιορισμένα. Στο πρόβλημα αυτό συνέτειναν οι δυσκολίες πρόσβασης σε αναλυτικά στοιχεία. Εντοπίσαμε συγκεκριμένες ελλείψεις δεδομένων στον τομέα της φορολογίας (βλέπε **παράρτημα IV, μέρος Α**) και των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελματιών (ελλιπή στοιχεία σχετικά με τους περιορισμούς

³¹ Παραδείγματος χάριν: «μη εκπλήρωση», «σε εξέλιξη», «μη εκπλήρωση, επίτευξη προόδου», «εκπλήρωση και σε εξέλιξη», «μερική εκπλήρωση», «εκπλήρωση σε μεγάλο βαθμό» και «καθυστέρηση».

³² Παραδείγματος χάριν, το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης συστάθηκε πράγματι τυπικά στο πλαίσιο του θεματολογίου, η στελέχωσή του, ωστόσο, παρέμεινε ελλιπής και το ίδιο δεν είχε καμία εξουσία να απορρίπτει σχέδια προτάσεων που συνοδεύονταν από ελλειπείς αξιολογήσεις των επιπτώσεων του ρυθμιστικού πλαισίου.

για βασικά επαγγέλματα, όπως του δικηγόρου, του συμβολαιογράφου, του μηχανικού και του αρχιτέκτονα). Τα προγράμματα δεν επιλαμβάνονταν των ελλείψεων αυτών κατά τρόπο συστηματικό, καίτοι υπήρξε κάποια βελτίωση σε μεταγενέστερες αξιολογήσεις. Για τους περισσότερους διαρθρωτικούς όρους, μολονότι η Επιτροπή ήταν σε θέση να παρακολουθήσει τη θέσπιση των αλλαγών στο νομικό πλαίσιο, δεν διέθετε κατάλληλους δείκτες επιδόσεων ούτε αντίστοιχες τιμές-στόχο, προκειμένου να αξιολογήσει την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

40. Η έλλειψη κατάλληλων δεικτών επιδόσεων δεν επέτρεπε στην Επιτροπή, λόγου χάριν, να επαληθεύει την επίτευξη των στόχων αποδοτικότητας στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της κεντρικής διοίκησης. Στον χρηματοπιστωτικό τομέα, μόλις τον Απρίλιο του 2014 θεσπίστηκε όρος, στο δεύτερο πρόγραμμα, που προέβλεπε ότι η Τράπεζα της Ελλάδος όφειλε να θεσπίσει βασικούς δείκτες επιδόσεων για την παρακολούθηση της προόδου των τραπεζών ως προς τον περιορισμό των ιδιαίτερα υψηλών χαρτοφυλακίων ΜΕΔ. Επιπλέον, στον τομέα αυτό, η Επιτροπή δεν έκανε πλήρη χρήση της ιδιότητάς της ως παρατηρητή στα όργανα λήψης αποφάσεων του ΤΧΣ, η οποία της παρείχε την πρόσθετη δυνατότητα να διασφαλίζει τη συμμόρφωση προς τους όρους των προγραμμάτων³³.

Συνεργασία μεταξύ των εταίρων του προγράμματος

41. Οι όροι που ετίθεντο σε τεχνικό επίπεδο σχεδιάζονταν κυρίως από την Επιτροπή (με συντονισμό από τη ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων) και το ΔΝΤ, κατόπιν διαβούλευσης με την ΕΚΤ. Στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος, ο ΕΜΣ είχε τον ρόλο του τέταρτου θεσμικού εταίρου. Τα τελικά κείμενα του ΜΣ αποτύπωναν τη συμφωνία μεταξύ των θεσμών, καθώς και μεταξύ αυτών και των ελληνικών αρχών, η οποία επέβαλε σε όλα τα μέρη να αναπροσαρμόζουν τις θέσεις τους, οσάκις αναγκαίο.

42. Δεν υπήρχαν κατευθυντήριες οδηγίες ή ειδικές διαδικασίες για τη μεταξύ των θεσμών συνεργασία και η διαδικασία δεν τεκμηριωνόταν επισήμως (π.χ. σε πρακτικά), γεγονός που

³³ Εντοπίσαμε μία συγκεκριμένη περίπτωση κατά την οποία, το 2013, η Επιτροπή δεν εξέφρασε με πειστικό τρόπο τις αμφιβολίες της στο ΤΧΣ σχετικά με τη δυνητική συγχώνευση δύο τραπεζών. Η συναλλαγή ανετράπη αργότερα, αλλά η καθυστέρηση είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια ευκαιρίας ανακεφαλαιοποίησης μίας εκ των δύο εν μέρει με ιδιωτικά κεφάλαια (τελικά, η τράπεζα ανακεφαλαιοποιήθηκε πλήρως από το ΤΧΣ).

είχε αντίκτυπο στη διαφάνειά της. Ωστόσο, οι αντίστοιχες ομάδες των προγραμμάτων καθιέρωσαν άτυπες ρυθμίσεις συνεργασίας. Οι ομάδες επικοινωνούσαν τακτικά τηλεφωνικώς και μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, καθώς και στο πλαίσιο συναντήσεων. Αντάλλασσαν πληροφορίες, στοιχεία και προκαταρκτικές αναλύσεις και συζητούσαν εναλλακτικές δυνατότητες για τον σχεδιασμό των προγραμμάτων. Η Επιτροπή και το ΔΝΤ αντάλλασσαν τα σχέδια εγγράφων προγράμματος που κατήρτιζαν, προκειμένου να διασφαλίζουν τη συνέπεια των όρων. Το γεγονός ότι οι υπάλληλοι των τριών θεσμών διέθεταν από κοινού ευρύ φάσμα εμπειρογνωσίας και πείρας συνέβαλε στην κατάρτιση διεξοδικότερων εκτιμήσεων και προβλέψεων, μειώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τον κίνδυνο σφαλμάτων και παραλείψεων κατά τον σχεδιασμό και τις επικαιροποιήσεις των προγραμμάτων.

43. Η ΕΚΤ και η Τράπεζα της Ελλάδος προσάρμοσαν ορισμένα από τα μέσα τους στις οικονομικές πολιτικές των προγραμμάτων³⁴. Ωστόσο, τα προγράμματα δεν όριζαν με σαφήνεια τον βαθμό στον οποίο η παροχή ρευστότητας προς την Ελλάδα εξαρτάτο από την εκπλήρωση των όρων³⁵, ούτε τον τρόπο με τον οποίο η στήριξη αυτή συνεκτιμάτο στο πλαίσιο των μακροοικονομικών προβλέψεων και της εκτίμησης των χρηματοδοτικών κενών.

Οι οικονομικές παραδοχές των προγραμμάτων

44. Οι μακροοικονομικές προβλέψεις και ο υπολογισμός του χρηματοδοτικού κενού ήταν οι δύο βασικές διεργασίες που καθόρισαν το οικονομικό πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την επικαιροποίηση των προγραμμάτων (βλέπε [πλαίσιο 3](#)). Η Επιτροπή προέβινε στις αναλύσεις αυτές για κάθε πρόγραμμα και επικαιροποιούσε τις προβλέψεις σε κάθε αξιολόγηση. Όλοι οι θεσμοί που συμμετείχαν στη διαχείριση των προγραμμάτων

³⁴ Παραδείγματος χάριν, μέσω του προγράμματος για τις αγορές τίτλων, το οποίο θεσπίστηκε τον Μάιο του 2010 για τις αγορές κρατικών ομολόγων στη δευτερογενή αγορά, και της έκτακτης ενίσχυσης της ρευστότητας, η οποία καθιερώθηκε για φερέγγυες τράπεζες από το 2010.

³⁵ Στις 4 Φεβρουαρίου 2015, η ΕΚΤ αποφάσισε να αναστείλει την κατ' εξαίρεση αποδοχή ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου ως εξασφάλιση για τη χρηματοδότηση των τραπεζών, με αποτέλεσμα να αυξηθεί αυτομάτως το βραχυπρόθεσμο κόστος δανεισμού τους. Δεν είναι σαφές εάν η απόφαση ελήφθη σε συνεννόηση με τους εταίρους που συμμετείχαν στο δεύτερο πρόγραμμα. Αργότερα, τον ίδιο μήνα, η Ευρωομάδα αποφάσισε να παρατείνει το δεύτερο πρόγραμμα κατά τέσσερις μήνες (έως το τέλος του Ιουνίου του 2015).

διενεργούσαν τις οικονομικές αναλύσεις τους χωριστά, το τελικό αποτέλεσμα, ωστόσο, απηχούσε την επιτυγχανόμενη συναίνεση.

Πλαίσιο 3 - Βασικά χαρακτηριστικά των οικονομικών διεργασιών στις οποίες βασιζόταν ο σχεδιασμός των προγραμμάτων

Μακροοικονομικές προβλέψεις: – Αποτελούν τη βέλτιστη εκτίμηση της Επιτροπής για τις κύριες οικονομικές εξελίξεις στη χώρα, με βάση την παραδοχή ότι οι όροι του προγράμματος θα υλοποιηθούν πλήρως. Οι προβλέψεις λαμβάνουν υπόψη τις εξελίξεις στην πραγματική οικονομία (ΑΕγχΠ και συνιστώσες αυτού και εξελίξεις στην αγορά εργασίας), καθώς και τη δημοσιονομική πορεία (χρέος και έλλειμμα) ως μέρος της αξιολόγησης της βιωσιμότητας του χρέους. Η διαδικασία των προβλέψεων εμπεριέχει τις συνήθεις προβλέψεις της Επιτροπής και όχι μόνο. Ακόμη και όταν αποκλίνουν χρονικά, οι προβλέψεις των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής κάνουν χρήση των πλέον πρόσφατων διαθέσιμων ευρωπαϊκών οικονομικών προβλέψεων.

Υπολογισμός του χρηματοδοτικού κενού – Πρόκειται για την εκτίμηση των αναγκών χρηματοδότησης της Ελλάδας, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι το χρηματοδοτικό κενό μπορεί να καλυφθεί από τη χρηματοδοτική συνδρομή που παρέχεται από το πρόγραμμα. Ως χρηματοδοτικό κενό νοούνται οι ανάγκες χρηματοδότησης της κυβέρνησης, υπολογιζόμενες ως η διαφορά μεταξύ των δαπανών και των εσόδων που προέρχονται από άλλες πηγές, πέραν της συνδρομής που παρέχει το πρόγραμμα.

Τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες της μεθοδολογίας

45. Τα λογιστικά φύλλα που χρησιμοποιούνταν για τις μακροοικονομικές προβλέψεις παρείχαν σαφείς και λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με ιστορικά στοιχεία και προβλέψεις για όλο το πλήθος των μακροοικονομικών μεταβλητών. Οι τάσεις των προβλέψεων για τις κύριες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές μεταβλητές ήταν σύμφωνες με τις προβλέψεις των συνιστωσών τους και ελάμβαναν υπόψη ευρύ φάσμα πηγών πληροφοριών. Η Επιτροπή χρησιμοποιούσε, αφενός, τις πλέον πρόσφατες παραδοχές σχετικά με τη δυναμική της διεθνούς οικονομίας και, αφετέρου, τεχνικούς δείκτες. Ωστόσο, δεν συμπεριελάμβανε ρητώς ορισμένους παράγοντες που χρησιμοποιούνται συνήθως σε μακροοικονομικά μοντέλα και δεν ενοποιούσε επαρκώς τις μακροοικονομικές και τις δημοσιονομικές προβλέψεις (βλέπε πλαίσιο 4).

Πλαίσιο 4 - Αδυναμίες της μεθοδολογίας που εφάρμοζε η Επιτροπή για τις προβλέψεις

Πληρότητα – Ορισμένοι παράγοντες (π.χ. δυνητικό προϊόν και ποσοστό ανεργίας που αντιστοιχεί σε μη επιταχυνόμενο πληθωρισμό) δεν ενσωματώνονταν ρητώς στις μακροοικονομικές προβλέψεις. Επίσης, η Επιτροπή δεν τεκμηρίωνε με ποιον τρόπο αυτοί χρησιμοποιούνταν κατά τη διαμόρφωση κρίσης και ποια στοιχεία των ευρωπαϊκών οικονομικών προβλέψεων χρησιμοποιούνταν για τις προβλέψεις των προγραμμάτων.

Συντονισμός των προβλέψεων - Η Επιτροπή εκτελούσε τις μακροοικονομικές και τις δημοσιονομικές προβλέψεις χωριστά, χωρίς να τις ενσωματώνει σε ενιαίο μοντέλο. Επομένως, ο αμοιβαίος αντίκτυπος των δύο προβλέψεων μπορούσε να υπολογιστεί μόνο κατά κρίση.

Προσέγγιση για την ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους - Η μακροπρόθεσμη πορεία του χρέους, εκφραζόμενη ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, καθοριζόταν βάσει ευρέως εφαρμοζόμενης μηχανικής διαδικασίας σώρευσης χρέους. Η συγκεκριμένη προσέγγιση στερείται εσωτερικού μηχανισμού που να την συνδέει με την πορεία του χρέους και την οικονομική δραστηριότητα (παραγωγή, διανομή και κατανάλωση αγαθών και υπηρεσιών).

46. Συνολικά, η μεθοδολογία του χρηματοδοτικού κενού καθίστατο διαρκώς πολυπλοκότερη καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων, τα δε λογιστικά φύλλα του δεύτερου προγράμματος περιελάμβαναν ακόμη περισσότερο σύνθετους υπολογισμούς, αποτιμήσεις και εργαλεία μοντελοποίησης. Στον υπολογισμό του χρηματοδοτικού κενού περιελήφθησαν, επίσης, στην πορεία, πρόσθετοι παράγοντες και στοιχεία, παρότι εξακολουθούσαν να υφίστανται ορισμένες μεθοδολογικές αδυναμίες (βλέπε παράρτημα V). Η μεθοδολογία παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό αμετάβλητη για το τρίτο πρόγραμμα.

47. Η Επιτροπή δεν διέθετε διαδικασίες για την έναρξη, την έγκριση, την καταχώριση και την επεξεργασία των υπολογισμών του χρηματοδοτικού κενού και την κατάρτιση των σχετικών εκθέσεων. Οι έλεγχοι ποιότητας ήταν άτυποι, και εντοπίσαμε σημαντικές αδυναμίες στο περιβάλλον των δικλίδων ελέγχου που αφορούσαν τα λογιστικά φύλλα³⁶.

³⁶ Παραδείγματος χάριν, απουσία δικλίδων ελέγχων για την αλλαγή/έκδοση/πρόσβαση, απουσία συμφωνιών δεδομένων εισόδου και ενσωματωμένου εργαλείου ανάλυσης για τη διασφάλιση της συνέπειας και της ακεραιότητας των δεδομένων.

Στον συγκεκριμένο τομέα, δεν υπήρξε καμία βελτίωση καθ' όλη τη διάρκεια και των τριών προγραμμάτων.

48. Παρά τη χρήση διαφόρων πηγών, τα στοιχεία δεν συνοδεύονταν από σχετικές παραπομπές ή ημερομηνία. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα προβλήματα συμφωνίας και δεν κατέστη δυνατόν να επαληθεύσουμε κατά πόσον τα χρησιμοποιούμενα στοιχεία ήταν πάντοτε τα πλέον επίκαιρα. Στην παρουσίαση των αποτελεσμάτων του χρηματοδοτικού κενού του πρώτου προγράμματος εντοπίσαμε ορισμένα σφάλματα, που δεν είχαν μεν αντίκτυπο στο συνολικό ύψος του κενού, μαρτυρούν, ωστόσο, ανεπαρκείς διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου ποιότητας σε επίπεδο Επιτροπής³⁷.

Αναλύσεις ευαισθησίας και αιτιολόγηση των παραδοχών

49. Η Επιτροπή παρακολουθούσε τακτικά την κατάσταση ρευστότητας της Ελλάδας και επίσης επικαιροποιούσε το αρχείο που χρησιμοποιούσε για τον υπολογισμό του χρηματοδοτικού κενού μεταξύ των αξιολογήσεων. Τα δημόσια έγγραφα των προγραμμάτων δεν περιελάμβαναν αναλύσεις ευαισθησίας του χρηματοδοτικού κενού στα διαφορετικά σενάρια ή εξελίξεις, ενώ τέτοιες αναλύσεις περιλαμβάνονταν στα έγγραφα εργασίας της Επιτροπής. Η Επιτροπή ανέπτυξε τα σενάρια της βάσει διαφόρων στοιχείων, όπως ο προγραμματισμός των διαφόρων εκταμιεύσεων, το ύψος των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις και η τακτοποίηση ληξιπρόθεσμων οφειλών. Από την άλλη πλευρά, δεν διενεργήθηκε καμία ανάλυση σεναρίων για τις μακροοικονομικές προβλέψεις, για τις οποίες δεν λαμβάνονταν συστηματικά υπόψη εξωγενή της ελληνικής οικονομίας συμβάντα, όπως μια μεγάλη υποτίμηση του ευρώ ή μια απότομη πτώση των τιμών των βασικών εμπορευμάτων, τα οποία προέκυψαν όντως αργότερα κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων.

50. Όσον αφορά την αιτιολόγηση των παραδοχών και την τεκμηρίωση, εντοπίσαμε αδυναμίες σε αμφότερες τις διεργασίες. Για το χρηματοδοτικό κενό, η τεκμηρίωση του

³⁷ Παραδείγματος χάριν, στον αρχικό υπολογισμό του χρηματοδοτικού κενού οι συνολικές ανάγκες αναχρηματοδότησης του χρέους είχαν υποεκτιμηθεί και στον υπολογισμό του Δεκεμβρίου του 2010 το άθροισμα των αριθμητικών στοιχείων για την αποπληρωμή του χρέους δεν ήταν ορθό.

προγράμματος περιελάμβανε παράγραφο σχετικά με τη διαχείριση των ρευστών διαθεσίμων και τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων. Ωστόσο, οι παρατηρήσεις ήταν συχνά αόριστες και δεν αιτιολογούσαν τις αλλαγές στις επικαιροποιήσεις του υπολογισμού του χρηματοδοτικού κενού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι συγκεκριμένες παραδοχές στις οποίες βασιζόταν ο υπολογισμός του χρηματοδοτικού κενού χρειάζονταν σαφή αιτιολόγηση³⁸. Τα προβλήματα αιτιολόγησης παρέμειναν στο τρίτο πρόγραμμα. Η Επιτροπή συμφώνησε με πρόταση του ΔΝΤ ότι το στοχοθετημένο αποθεματικό ρευστότητας έπρεπε να αυξηθεί σε 8 δισεκατομμύρια ευρώ. Ωστόσο, μη μπορώντας να αιτιολογήσει το συγκεκριμένο ύψος του αποθεματικού αυτού, αναφέρθηκε στην προηγούμενη πείρα της από άλλα προγράμματα.

51. Κατά την ενσωμάτωση του αντικτύπου των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις μακροοικονομικές προβλέψεις, η Επιτροπή επέλεγε τα δεδομένα εισόδου κατά το δοκούν, χωρίς να τα τεκμηριώνει. Επιπλέον, λόγω του χωριστού χειρισμού δημοσιονομικών και μακροοικονομικών προβλέψεων, δεν κατέστη δυνατό να επαληθευθεί με ποιον τρόπο η Επιτροπή καθόριζε και ποσοτικοποιούσε τον αντίκτυπο των δημοσιονομικών πολιτικών στις μακροοικονομικές προβλέψεις.

Ακρίβεια και προσαρμογές

52. Ειδικά στο πρώτο πρόγραμμα, η πρόβλεψη της Επιτροπής υποτίμησε σημαντικά το βάθος της κρίσης (βλέπε **παράρτημα VI**). Αυτό οφειλόταν κυρίως στην υποεκτίμηση της πτώσης της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων. Ωστόσο, η συνολική ακρίβεια των μακροοικονομικών προβλέψεων της Επιτροπής ήταν γενικά παρόμοια με εκείνη άλλων οργανισμών³⁹ και επηρεάστηκε εν μέρει από την εκ μέρους των ελληνικών αρχών αναφορά

³⁸ Παραδείγματος χάριν, η εκτίμηση των χρηματοδοτικών αναγκών των δημόσιων επιχειρήσεων, η στήριξη σε στοιχεία λογιστικής σε δεδουλευμένη βάση αντί στις πραγματικές ανάγκες σε ταμειακά διαθέσιμα, οι όροι χρηματοδότησης από τις αγορές και το επίπεδο των προσαρμογών των αποθεμάτων-ροών.

³⁹ Συναφώς, εκπονήσαμε στατιστική μελέτη, στην οποία συγκρίναμε τις μακροοικονομικές προβλέψεις της Επιτροπής για το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα με τις προβλέψεις άλλων οργανισμών και εναλλακτικών μακροοικονομικών μοντέλων. Συνολικά, από τη συγκριτική ανάλυση, η οποία διενεργήθηκε μέσω ανταγωνισμού προβλέψεων, προέκυψε ότι η ακρίβεια των προβλέψεων της ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων ήταν συγκρίσιμη με την ακρίβεια των προβλέψεων των ανταγωνιζόμενων οργάνων.

ανακριβών στατιστικών στοιχείων για την προ του προγράμματος περίοδο. Για το 2010 και το 2011, η αρχική πρόβλεψη της Επιτροπής υποεκτιμούσε το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης, σε αντίθεση με ό,τι συνέβη για το 2012-2013.

53. Οι υπολογισμοί του χρηματοδοτικού κενού άφηναν ελάχιστα περιθώρια ελιγμών στην Ελλάδα όσον αφορά το αποθεματικό ρευστότητας ως ταμειακή κατάσταση. Κατά μέσο όρο, το κενό αυτό μειώθηκε κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων, χωρίς όμως αιτιολόγηση. Προβλεπόταν, μάλιστα, ότι το αποθεματικό θα ήταν μηδενικό στο τέλος του πρώτου τριμήνου του 2014. Η μέση ταμειακή κατάσταση 3 δισεκατομμυρίων ευρώ αντιπροσώπευε μόνον 11 ημέρες πρωτογενών δαπανών. Ωστόσο, η αύξηση του αποθεματικού ρευστότητας θα απαιτούσε την προσαρμογή της συνολικής χρηματοδότησης του προγράμματος ή τη θέσπιση περαιτέρω δημοσιονομικών μέτρων.

54. Λαμβανομένων υπόψη του περιορισμένου αποθεματικού ρευστότητας και της επιδεινούμενης δημοσιονομικής κατάστασης, η Ελλάδα δανειζόταν βραχυπρόθεσμα εκδίδοντας έντοκα γραμμάτια Δημοσίου ή καθυστερώντας πληρωμές και αυξάνοντας τις ληξιπρόθεσμες οφειλές. Το ποσό των εκδιδόμενων εντόκων γραμματίων διέφερε σημαντικά μεταξύ των διαφόρων υπολογισμών του χρηματοδοτικού κενού και αποτέλεσε την κύρια μεταβλητή προσαρμογής για τη διατήρηση υπό έλεγχο της χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας.

ΜΕΡΟΣ II - ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

55. Η χρηματοδοτική συνδρομή που εκταμιεύθηκε στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα τελούσε υπό την αίρεση της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων που συνδέονταν με τους τρεις στόχους των προγραμμάτων, τον δημοσιονομικό, τον χρηματοπιστωτικό και τον αναπτυξιακό. Ο συγκεκριμένος σχεδιασμός και η εμβέλεια των μεταρρυθμίσεων εξελίχθηκαν κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων, αλλά ήταν εξ αρχής πολύ ευρείς. Τα προγράμματα κάλυπταν ουσιαστικά όλες τις λειτουργίες του ελληνικού κράτους, απαιτώντας σε ορισμένες περιπτώσεις βαθιές διαρθρωτικές αλλαγές. Σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις όσον αφορά τη συμμόρφωση προς τους όρους των προγραμμάτων σε όλους τους τομείς πολιτικής (βλέπε παράρτημα VII).

56. Η ανάλυσή μας, όπως παρουσιάζεται στην παρούσα ενότητα της έκθεσης, κάλυψε δείγμα πολιτικών και επικεντρώθηκε σε εκείνες με τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στην επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων. Στο παρόν μέρος περιλαμβάνονται ειδικές ενότητες για τις μεταρρυθμίσεις στη φορολογία, τη δημόσια διοίκηση, τον χρηματοπιστωτικό τομέα και την αγορά εργασίας, ενώ για την ανάλυση που παρατίθεται στα μέρη I και III ελήφθησαν υπόψη άλλοι τομείς πολιτικής που περιλαμβάνονταν στις ελεγκτικές εργασίες μας (βλέπε **γράφημα 4**).⁴⁰

Γράφημα 4 -Τομείς πολιτικής που ελέγχθηκαν

Δημοσιονομική βιωσιμότητα	Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	Ενίσχυση της ανάπτυξης
<ul style="list-style-type: none"> • Φορολογία • Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης • Μεταρρύθμιση των συντάξεων¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα: <ul style="list-style-type: none"> • Αναδιάρθρωση και ανακεφαλαιοποίηση του κλάδου. • Διακυβέρνηση και ποιότητα στοιχείων ενεργητικού. 	<ul style="list-style-type: none"> • Μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας • Διευκόλυνση των εξαγωγών¹ • Νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα¹

¹ Αποτελέσματα της ανάλυσης που ελήφθησαν υπόψη στις διατομεακές διαπιστώσεις (μέρη I και III)

Πηγή: ΕΕΣ.

57. Για καθέναν από τους τομείς πολιτικής, οι ελεγκτικές εργασίες μας κάλυψαν τις ακόλουθες πτυχές:

- τον σχεδιασμό των όρων πολιτικής (αιτιολόγηση και αναλυτικό πλαίσιο των μέτρων, καταλληλότητα, ειδικότητα και χρονισμός)- και

⁴⁰ Άλλοι βασικοί τομείς μεταρρυθμίσεων που δεν καλύπτονται από την ανάλυσή μας είναι το σύστημα υγείας, η εκπαίδευση, το σύστημα απονομής δικαιοσύνης και η βιομηχανία.

- την υλοποίηση και τα αποτελέσματα (συμμόρφωση με τους όρους πολιτικής και πρόοδος των μεταρρυθμίσεων στους συγκεκριμένους τομείς που υπόκεινται στους όρους των προγραμμάτων). Αντιθέτως, ο ευρύτερος αντίκτυπος των μεταρρυθμίσεων (από άποψη ανάπτυξης, δημοσιονομικής βιωσιμότητας και χρηματοπιστωτικής σταθερότητας) εξετάζεται στο μέρος III της έκθεσης, προκειμένου να διακρίνεται από τα αποτελέσματα των ειδικών όρων που παρουσιάζονται στις επόμενες ενότητες του μέρους II.

Φορολογία

58. Η βιώσιμη βελτίωση του ελληνικού δημοσιονομικού ισοζυγίου και η τόνωση της ανάπτυξης συγκαταλέγονταν στους κύριους στόχους και των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Τους συγκεκριμένους μεσοπρόθεσμους στόχους υιοθέτησε και το ΔΝΤ. Για την επίτευξή τους, τα προγράμματα περιελάμβαναν όρους με στόχο την αύξηση των φορολογικών εσόδων και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης όσον αφορά την είσπραξη των φόρων (ήτοι «μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της ικανότητας της κυβέρνησης όσον αφορά την άντληση εσόδων»). Στο πλαίσιο των ελεγκτικών εργασιών μας, επικεντρωθήκαμε στις αλλαγές στο φορολογικό σύστημα (συμπεριλαμβανομένων των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης) και τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης για τη βελτίωση της είσπραξης των φορολογικών εσόδων.

Σχεδιασμός των όρων - φορολογικές πολιτικές

Μείγμα και σταθερότητα των φορολογικών μέτρων

59. Οι γενικές συστάσεις πολιτικής σχετικά με τη δημοσιονομική εξυγίανση (π.χ. ΟΟΣΑ) και οι προ της κρίσης αξιολογήσεις του φορολογικού συστήματος στην Ελλάδα εκτιμούσαν ότι έπρεπε να δοθεί προτεραιότητα στα φορολογικά μέτρα που αφορούσαν φόρους κατανάλωσης (έμμεσους φόρους) και τη διεύρυνση των φορολογικών βάσεων, λόγω του μειωμένου αρνητικού αντικτύπου τους στην οικονομική ανάπτυξη. Σε αντίθεση με τις εκτιμήσεις αυτές, κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος, προτεραιότητα δόθηκε στην αύξηση των φορολογικών συντελεστών και τους προσωρινούς φόρους αντί της διεύρυνσης των φορολογικών βάσεων, λόγω της αναμενόμενης ταχείας συμβολής τους στην επίτευξη των βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων.

60. Μέτρα διεύρυνσης των φορολογικών βάσεων περιελήφθησαν κυρίως στο δεύτερο και το τρίτο πρόγραμμα, και ορισμένα εξ αυτών επέβαλαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις των φορολογικών κωδίκων. Οι αυξήσεις των φορολογικών εσόδων κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων προγραμμάτων βασίστηκαν, όπως προβλεπόταν, κυρίως στην έμμεση φορολογία (ειδικότερα, αυξήθηκαν οι συντελεστές έμμεσων φόρων και θεσπίστηκε περιοδικός φόρος ακίνητης περιουσίας με ευρεία βάση). Ωστόσο, ορισμένες αυξήσεις συντελεστών έμμεσων φόρων (π.χ. ενεργειακός φόρος ή φόρος ρύπανσης) άσκησαν πρόσθετη πίεση στο κόστος παραγωγής των επιχειρήσεων.

61. Οι όροι των προγραμμάτων προκάλεσαν σημαντική αστάθεια της φορολογικής πολιτικής, η οποία επηρέασε όλα τα βασικά είδη φόρων, ενώ ανεπηρέαστη δεν έμεινε ούτε η κατεύθυνση των μεταρρυθμίσεων (παραδείγματος χάριν, το πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε την ενοποιημένη φορολογική μεταχείριση των πηγών εισοδήματος των φυσικών προσώπων, ενώ το δεύτερο κινήθηκε προς την αντίθετη κατεύθυνση (βλέπε **παράρτημα IV, μέρος Β**). Όπως αναγνώρισε η Επιτροπή, η αστάθεια οφειλόταν, ως έναν βαθμό, σε προβλήματα διοικητικής ικανότητας στον τομέα του σχεδιασμού της φορολογικής πολιτικής και στην περιορισμένη υλοποίηση, καταστάσεις που επέβαλαν συχνά την αναπροσαρμογή των όρων του προγράμματος. Στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος, η αστάθεια οφειλόταν επίσης στην αναζήτηση ad hoc και επειγόντων φορολογικών μέτρων για την επίτευξη των στόχων ως προς το έλλειμμα. Η απουσία αρχικής στρατηγικής της Επιτροπής όσον αφορά τις φορολογικές πολιτικές και τις ελλείψεις δεδομένων (βλέπε **παράρτημα IV, μέρος Α**) συνέτεινε επίσης στο πρόβλημα, παρότι υπήρχε εμφανής βελτίωση καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων.

Αιτιολόγηση των μέτρων

62. Η αιτιολόγηση των όρων φορολογικής πολιτικής δεν τεκμηριωνόταν συστηματικά⁴¹. Οι σημαντικές αυξήσεις των συντελεστών ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης το 2010

⁴¹ Παραδείγματος χάριν, δεν αιτιολογήθηκε ο ακόλουθος όρος: «Η κυβέρνηση τροποποιεί τη νομοθεσία με σκοπό τη μείωση των φορολογικών εμποδίων στις συγχωνεύσεις και στις εξαγορές, όπως τη μη μεταβίβαση συσσωρευμένων ζημιών μαζί με την εταιρεία και τον πολύπλοκο υπολογισμό του “υπερκέρδους” (νόμος 3522/2006, άρθρο 11), κατά τη μεταβίβαση εταιρειών περιορισμένης ευθύνης». (πρώτο πρόγραμμα, Μάιος 2010).

αιτιολογήθηκαν με την αναγκαιότητα δημοσιονομικής εξυγίανσης και συμφωνήθηκαν με τις αρχές. Ωστόσο, δεν υπήρξε καμία μελέτη των συνεπειών που θα είχαν εναλλακτικά φορολογικά μέτρα, όπως ένας ευρύς περιοδικός φόρος ακίνητης περιουσίας⁴², ο οποίος θεσπίστηκε το 2011 στο πλαίσιο πρόσθετου δημοσιονομικού σχεδίου. Η τεκμηρίωση στο στάδιο του σχεδιασμού βελτιώθηκε με την πάροδο του χρόνου, χάρη στη βελτίωση των δεδομένων που παρείχαν οι αρμόδιες αρχές (π.χ. μοντελοποίηση των μεταρρυθμίσεων του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων κατά το δεύτερο πρόγραμμα και των αυξήσεων των συντελεστών ΦΠΑ κατά το τρίτο).

Σχεδιασμός των όρων - επιβολή της φορολογικής νομοθεσίας

63. Αρκετοί διεθνείς οργανισμοί (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ και Επιτροπή) επισήμαναν τα σημαντικά προβλήματα που υφίσταντο στην Ελλάδα ως προς τη φορολογική συμμόρφωση κατά την προ της κρίσης περίοδο. Τα αποτελέσματα του πρώτου προγράμματος στον τομέα της επιβολής της φορολογικής νομοθεσίας ήταν ισχνά⁴³ και τούτο μπορεί να αποδοθεί στις ακόλουθες τρεις ευρείες κατηγορίες προβλημάτων: i) δεν δόθηκε η δέουσα προτεραιότητα στους όρους, οι οποίοι δεν ήταν ούτε σαφώς προσδιορισμένοι ούτε επαρκώς τεκμηριωμένοι (βλέπε **πλαίσιο 5**)· ii) η υλοποίηση των σχεδίων των αρχών για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής ήταν περιορισμένη· και iii) η παρακολούθηση από την Επιτροπή βασιζόταν σε ανεπαρκή στοιχεία και κριτήρια (βλέπε μέρος I).

Πλαίσιο 5 - Παραδείγματα προβλημάτων στον σχεδιασμό των μέτρων επιβολής της φορολογικής νομοθεσίας

Καθυστερημένη ενσωμάτωσή τους στα προγράμματα

Βάσει των όρων του πρώτου προγράμματος, η προτεραιότητα που δινόταν σε συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής ήταν περιορισμένη. Ορισμένα βασικά μέτρα περιελήφθησαν μόλις στο δεύτερο πρόγραμμα (ενοποίηση των αριθμών φορολογικού μητρώου, ανάπτυξη συστήματος πληροφορικής για τη διασύνδεση όλων των εφοριών, δημιουργία κεντρικού

⁴² Ο ΟΟΣΑ έκρινε ότι ο συγκεκριμένος φόρος ήταν ο λιγότερο επιζήμιος για την ανάπτυξη.

⁴³ Η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε την περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά τη φορολογική συμμόρφωση κατά τα έτη 2010 και 2011.

μητρώου τραπεζικών λογαριασμών) ή το τρίτο πρόγραμμα (π.χ. προώθηση και διευκόλυνση των ηλεκτρονικών πληρωμών, δημοσιοποίηση των ονομάτων οφειλετών φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης).

Περιορισμένη εμβέλεια των μέτρων

Από συγκριτική αξιολόγηση με άλλα κράτη μέλη προκύπτει ότι, στην περίπτωση της Ελλάδας, θα μπορούσαν να είχαν εισαχθεί περισσότερο συγκεκριμένα μέτρα, π.χ. σύστημα διαχωρισμού των πληρωμών για πράξεις ΦΠΑ με δημόσιους οργανισμούς και εντατικότερη χρήση ηλεκτρονικών φορολογικών συσκευών.

Όχι αρκετά συγκεκριμένοι αρχικοί όροι

Το αρχικό πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε ότι «η νομοθεσία θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης και των ελέγχων», αλλά δεν συνοδεύονταν από κατάλογο συγκεκριμένων συμφωνηθέντων μέτρων. Ο όρος βασίστηκε στις συστάσεις τεχνικής βοήθειας του ΔΝΤ, του Μαΐου του 2010, οι οποίες ωστόσο δεν μεταφέρθηκαν πλήρως στην ελληνική νομοθεσία.

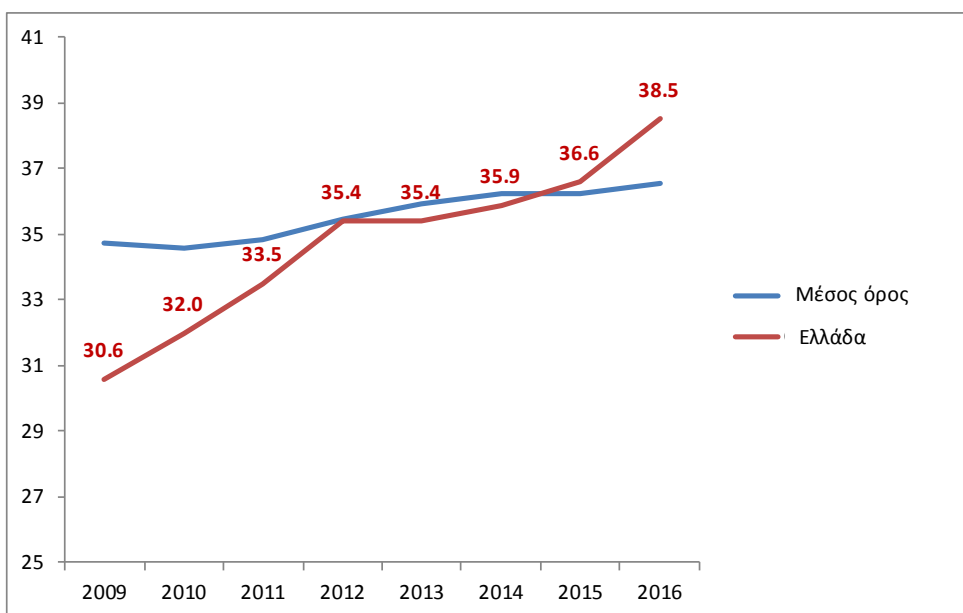
64. Οι περισσότεροι από τους όρους για την ενίσχυση της φορολογικής διοίκησης περιλαμβάνονταν στο δεύτερο και το τρίτο πρόγραμμα και συνέβαλαν στην αντιμετώπιση ορισμένων από τις αδυναμίες στον σχεδιασμό του πρώτου προγράμματος. Οι όροι βασίστηκαν κυρίως στις συστάσεις της ομάδας δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ) και επέφεραν βελτιώσεις όσον αφορά τη σαφήνεια, αυξάνοντας ωστόσο σημαντικά και τον βαθμό λεπτομέρειας⁴⁴. Η τάση αυτή αποδόθηκε στο γεγονός ότι οι προηγούμενοι όροι δεν είχαν υλοποιηθεί προσηκόντως. Επίσης, ορισμένοι όροι συνοδεύονταν από εξωπραγματικές προθεσμίες (βλέπε [παράρτημα IV, μέρος Γ](#)).

⁴⁴ Στα ΜΣ υπήρχαν 32 μοναδικοί όροι για τη φορολογική διοίκηση στο πρώτο πρόγραμμα και 194 όροι στο δεύτερο. Η σημαντική αυτή αύξηση του βαθμού λεπτομέρειας δεν αποτυπώνεται στους όρους του ΔΝΤ, οι οποίοι, για τον συγκεκριμένο τομέα, περιελάμβαναν 6 διαρθρωτικά σημεία αναφοράς στο πρώτο πρόγραμμα και 14 στο δεύτερο.

Υλοποίηση και αποτελέσματα

65. Ως αποτέλεσμα των μέτρων φορολογικής πολιτικής που συμφωνήθηκαν στα προγράμματα, η φορολογική επιβάρυνση⁴⁵ της οικονομίας αυξήθηκε κατά την περίοδο 2010-2014 (κατά 5,3 % του ΑΕγχΠ) και συνέχισε να αυξάνεται κατά τη διάρκεια του τρίτου προγράμματος λόγω πρόσθετων φορολογικών μέτρων. Αυτό σημαίνει ότι τα υλοποιούμενα μέτρα συνέβαλλαν σταθερά στη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών. Η αύξηση ήταν υψηλότερη από ό,τι σε οποιαδήποτε άλλη χώρα στην οποία εφαρμόστηκε πρόγραμμα, με αποτέλεσμα, στο τέλος του 2014, η Ελλάδα να φθάσει τον (μη σταθμισμένο) μέσο όρο φορολογικής επιβάρυνσης των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ (βλέπε γράφημα 5). Η αύξηση σημειώθηκε κυρίως στο διάστημα 2010-2012, περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομική κρίση έφθασε στο αποκορύφωμά της.

Γράφημα 5 - Φορολογική επιβάρυνση στις χώρες της ζώνης του ευρώ που είχαν ενταχθεί σε πρόγραμμα (ως % του ΑΕγχΠ)



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat (άνοιξη του 2017).

⁴⁵ Έσοδα από φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (όπως αναφέρονται από τη Eurostat), μη συμπεριλαμβανομένων των τεκμαρτών εισφορών κοινωνικής ασφάλισης ως ποσοστού του ΑΕγχΠ. Εξ ορισμού, ο δείκτης δεν περιλαμβάνει ούτε τα μη εισπραχθέντα ποσά, δεδομένου ότι η Ελλάδα καταχωρίζει φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης με τη μέθοδο της «χρονικής αναπροσαρμογής των εσόδων».

66. Στο τέλος του δεύτερου προγράμματος, η Επιτροπή έκρινε ότι η Ελλάδα είχε υλοποιήσει μεγάλο μέρος των όρων για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την είσπραξη των φόρων, αλλά ότι η συμβολή τους στη δημοσιονομική εξυγίανση ήταν περιορισμένη⁴⁶. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι ορισμένες μεταρρυθμίσεις δεν υλοποιούνταν ορθά, ότι χρειαζόταν περισσότερος χρόνος για να αποτυπωθούν στις στατιστικές ή ότι η αποτελεσματικότητά τους επηρεαζόταν αρνητικά από την αστάθεια του φορολογικού περιβάλλοντος. Οι δείκτες επιδόσεων των προγραμμάτων για τη φορολογική διοίκηση δείχνουν ασταθή και μερική βελτίωση όσον αφορά τον αριθμό των φορολογικών ελέγχων και τα ποσοστά είσπραξης στα ειδικευμένα κέντρα ελέγχου, ενώ το διάστημα 2012-2014 οι τιμές-στόχος επετεύχθησαν σε σπάνιες περιπτώσεις (βλέπε [παράρτημα IV, μέρος Δ](#)). Κατά την περίοδο 2010-2014, οι φορολογικές οφειλές αυξάνονταν κατά περίπου 8,2 δισεκατομμύρια ευρώ κατά μέσο όρο ετησίως (4,2 % του ΑΕγχΠ), παρά τις διαγραφές και τα μέτρα είσπραξης. Τα προγράμματα δεν προέβλεπαν κανένα δείκτη για την παρακολούθηση των εκτιμώμενων αδήλων εισοδημάτων («φορολογικό έλλειμμα») ή της εκτιμώμενης αδήλωτης εργασίας, αλλά το εκτιμώμενο έλλειμμα ΦΠΑ⁴⁷ υποδήλωνε ότι η φοροδιαφυγή είχε αυξηθεί κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος και εμφάνισε ασταθή βελτίωση το 2014 σε σύγκριση με το 2010.

Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης

67. Στόχος της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης ήταν η αύξηση της αποδοτικότητας μέσω της μείωσης των δαπανών δημόσιας διοίκησης και της παράλληλης βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, τα προγράμματα περιείχαν δημοσιονομικές και διαρθρωτικές συνιστώσες. Το τρίτο πρόγραμμα έδωσε περαιτέρω έμφαση στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, την οποία έθεσε ως χωριστό πυλώνα του προγράμματος. Ο έλεγχός μας επικεντρώθηκε στη βελτίωση της

⁴⁶ Ειδικότερα, τα έσοδα από τον ΦΠΑ ως ποσοστό του ΑΕγχΠ δεν βελτιώθηκαν το διάστημα 2009-2014, όπως προβλεπόταν αρχικά, παρά τις διαδοχικές αυξήσεις του συντελεστή και το σταθερό ποσοστό της ιδιωτικής κατανάλωσης στο ΑΕγχΠ.

⁴⁷ «Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member states» (ΓΔ Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης, 2016).

οικονομικής αποδοτικότητας που επετεύχθη μέσω της μεταρρύθμισης της κεντρικής κυβέρνησης.

Σχεδιασμός των όρων

Οι βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες και η στρατηγική προοπτική της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης

68. Σε ένα περιβάλλον δημοσιονομικής κρίσης, η κύρια προτεραιότητα του πρώτου προγράμματος στον τομέα της δημόσιας διοίκησης ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση⁴⁸. Οι διαρθρωτικοί όροι απέκτησαν μεγαλύτερη δυναμική στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος, χωρίς ωστόσο να βασίζονται σε κατάλληλο στρατηγικό σχεδιασμό. Οι όροι που αφορούσαν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση δεν εντάχθηκαν σε ευρύτερο πρόγραμμα μεταρρύθμισης του συνόλου του δημόσιου τομέα, το οποίο θα εφαρμοζόταν σε διαδοχικές φάσεις, με συνέπεια και προγραμματισμό. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση δεν λάμβαναν υπόψη βασικούς παράγοντες που η ίδια η Επιτροπή προσδιόριζε ως αναγκαίους για τον επιτυχημένο σχεδιασμό μιας τέτοιας συνολικής μεταρρύθμισης, ήτοι την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ, τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών και της κοινωνίας των πολιτών, τη συνέχεια και τη σταθερότητα των μεταρρυθμίσεων (βλέπε **παράρτημα VIII, μέρος Α**).

69. Το 2013 το δεύτερο πρόγραμμα προέβλεπε ότι οι ελληνικές αρχές έπρεπε να υποβάλουν στρατηγική και σχέδιο δράσης για μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, αλλά η απαίτηση αυτή δεν συγχρονίστηκε με βασικές δράσεις του προγράμματος (την αναδιοργάνωση του ελληνικού δημόσιου τομέα που είχε ξεκινήσει το 2012, ήτοι δύο χρόνια πριν από την παρουσίαση της στρατηγικής). Το εν λόγω σχέδιο δεν τέθηκε σε εφαρμογή και, το 2015, με το τρίτο πρόγραμμα, ζητήθηκε η κατάρτιση νέας τριετούς στρατηγικής για τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση.

⁴⁸ Το 2009 μισθοί και συντάξεις αντιπροσώπευαν τα τρία τέταρτα του συνόλου των πρωτογενών δαπανών, αποτελούσαν δε ένα ραγδαία αυξανόμενο στοιχείο των δαπανών από το 2000. Το κόστος των μισθών αυξήθηκε κατά σχεδόν 100 % την περίοδο 2000-2008 και κατά επιπλέον 7,5 % το 2009.

Ο διεξοδικός χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων

70. Το πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε τη διενέργεια λειτουργικής αξιολόγησης της κεντρικής διοίκησης από τον ΟΟΣΑ, προκειμένου να ιεραρχηθούν οι μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης και να θεσπιστεί εξατομικευμένη προσέγγιση ειδικά για την Ελλάδα. Μολονότι η αξιολόγηση προσδιόριζε σαφώς τις αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης και τους τομείς πολιτικής που χρειάζονταν διοικητική στήριξη, 13 από τις συστάσεις του ΟΟΣΑ περιελήφθησαν στους όρους με κάποια καθυστέρηση (βλέπε **πλαίσιο 6**). Στις συστάσεις αυτές δεν δόθηκε συστηματικά συνέχεια και δεν υπήρχε πλαίσιο για την παρακολούθηση της προόδου των μεταρρυθμίσεων, ούτε καμία στρατηγική για την αντιμετώπιση των προβλημάτων συλλογής και διαχείρισης δεδομένων (βλέπε **παράρτημα VIII, μέρος Β**).

Πλαίσιο 6 - Παραδείγματα καθυστερημένης εφαρμογής των συστάσεων του ΟΟΣΑ

Ένα χρόνο μετά τη δημοσίευση της έκθεσης του ΟΟΣΑ και, στην περίπτωση των στρατηγικών για τους ανθρώπινους πόρους και την επικοινωνία, δύο χρόνια αργότερα, στο πρόγραμμα συμπεριελήφθη σχέδιο ΤΠΕ για τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των διάφορων κλάδων της κεντρικής διοίκησης.

71. Ακόμη και πριν από την έναρξη του πρώτου προγράμματος, εφαρμόζονταν ήδη μέσα της ΕΕ (πρωτίστως, το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» -ΕΠΑΜ- χρηματοδοτούμενο από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) για την αντιμετώπιση των αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Μολονότι η Επιτροπή γνώριζε το βάθος των προβλημάτων αυτών, τα προγράμματα δεν περιελάμβαναν εξειδικευμένα μέτρα για την ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων⁴⁹. Η ΟΔΕ συντόνισε την παροχή κάποιας στήριξης στον τομέα αυτό, μολονότι περιορισμένης εμβέλειας και κλίμακας⁵⁰. Αντιθέτως, δράσεις του

⁴⁹ Η θεσμική ικανότητα πρέπει συνήθως να καλύπτει τρεις διαστάσεις παρέμβασης που αφορούν: 1) τις δομές και διαδικασίες, 2) τους ανθρώπινους πόρους και 3) την παροχή υπηρεσιών.

⁵⁰ Το μέγεθος και η συμβολή της τεχνικής βοήθειας στον τομέα των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης ήταν περιορισμένα. Η σχετική οικονομική στήριξη που διατέθηκε ανήλθε σε 750 000 ευρώ. Ωστόσο, η εκτέλεση της συγκεκριμένης σύμβασης σημείωσε υστέρηση (37 % του διαθέσιμου προϋπολογισμού και 44 % των συνολικών 620 ανθρωποημερών που ήταν διαθέσιμες για την περίοδο 30.1.2013-1.1.2014).

ΕΠΑΜ για την ανάπτυξη ικανοτήτων, οι οποίες υφίσταντο ήδη από το 2010, δεν συνδέθηκαν με τους όρους των προγραμμάτων, ενώ ορισμένες από αυτές ακυρώθηκαν κατά τη διάρκειά τους. Η πληρότητα των όρων και ο συντονισμός με άλλα μέσα (συμπεριλαμβανομένης της τεχνικής βοήθειας) βελτιώθηκαν στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος, ιδίως με την καθιέρωση σαφούς σχέσης μεταξύ της τεχνικής βοήθειας και του προγράμματος.

Αιτιολόγηση των μέτρων

72. Παρά την εκτέλεση ορισμένων αναλύσεων από την Επιτροπή κατά τον σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης, η παρασχεθείσα αιτιολόγηση για ορισμένα εξειδικευμένα μέτρα δεν ήταν ικανοποιητική. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή δεν μπόρεσε να παράσχει ποσοτικές/ποιοτικές αναλύσεις για τις δύο κύριες πτυχές των μεταρρυθμίσεων (ήτοι τη μείωση των απασχολούμενων στο Δημόσιο κατά 150 000 την περίοδο 2011-2015 και την ολοκλήρωση της υποχρεωτικής αποχώρησης 15 000 υπαλλήλων έως το 2014⁵¹).

73. Το πρόβλημα της ανεπαρκούς αιτιολόγησης αφορούσε επίσης την αλληλουχία των μεταρρυθμίσεων και τις προθεσμίες. Παρότι η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να παρουσιάσει την ανάλυση στην οποία στηρίχθηκε ο σχεδιασμός του προγράμματος στον συγκεκριμένο τομέα, οι προθεσμίες που τέθηκαν για ορισμένους όρους αποδείχθηκαν τελικά υπερβολικά φιλόδοξες και δεν λάμβαναν υπόψη την ικανότητα υλοποίησης. Παραδείγματος χάριν, τα χρονικά περιθώρια που δόθηκαν για την καθιέρωση και την υλοποίηση νέου συστήματος αξιολόγησης των υπαλλήλων για το σύνολο της δημόσιας διοίκησης ήταν 11 μήνες, ενώ συγκριτική μελέτη του ΟΟΣΑ/SIGMA για τα συστήματα δημόσιας διοίκησης σε έξι χώρες της ΕΕ επισήμαινε ότι το βέλτιστο διάστημα για την προετοιμασία τέτοιων μεταρρυθμίσεων κυμαινόταν μεταξύ 1,5 και 3 ετών. Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν υποβλήθηκαν σε καμία αξιολόγηση κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος. Ως εκ τούτου, στο τρίτο

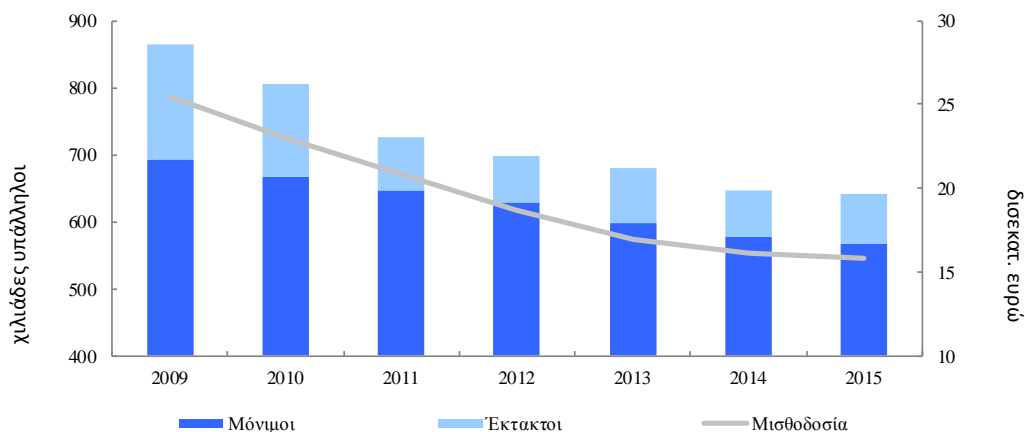
⁵¹ Η μείωση του αριθμού των υπαλλήλων κατά 150 000 είχε μόνιμο χαρακτήρα και υλοποιήθηκε με την εφαρμογή του κανόνα «μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις», με τη μείωση των συμβάσεων έκτακτης απασχόλησης και την εφαρμογή σχεδίων εργασιακής εφεδρείας, προσυνταξιοδοτικής διαθεσιμότητας και ελέγχου των προσλήψεων. Όσον αφορά το σχέδιο 15 000 υποχρεωτικών αποχωρήσεων, οι απολυθέντες υπάλληλοι μπορούσαν να αντικατασταθούν από άλλους, των οποίων τα προσόντα ανταποκρίνονταν καλύτερα στις ανάγκες της διοίκησης.

πρόγραμμα προβλεπόταν νέος όρος, ο οποίος απαιτούσε συγκεκριμένα τη νομοθετική θέσπιση νέου σύγχρονου συστήματος αξιολόγησης των επιδόσεων εντός τετραμήνου (έως τον Νοέμβριο του 2015). Ο βασικός νόμος ψηφίστηκε τον Φεβρουάριο του 2016, αλλά χρειάστηκε η θέσπιση πρόσθετης παράγωγης νομοθεσίας έως τον Ιούνιο του 2016 (επτά μήνες αργότερα). Η πρώτη αξιολόγηση επρόκειτο να διενεργηθεί τον Ιούνιο του 2017, ήτοι σχεδόν δύο χρόνια μετά την έναρξη του τρίτου προγράμματος.

Υλοποίηση και αποτελέσματα

74. Οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση της Ελλάδας εκπλήρωσαν τον στόχο των προγραμμάτων περί μείωσης του κόστους. Ο στόχος μείωσης της συνολικής απασχόλησης στον δημόσιο τομέα επετεύχθη το 2013, ήτοι δύο χρόνια νωρίτερα από τις αρχικές προβλέψεις, ως αποτέλεσμα της εφαρμογής του κανόνα «μία πρόσληψη ανά πέντε αποχωρήσεις» για τις νέες προσλήψεις, της μείωσης της απασχόλησης συμβασιούχων υπαλλήλων και των προγραμμάτων πρόωρης συνταξιοδότησης. Ο αριθμός των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση μειώθηκε κατά περισσότερους από 225 000 στο διάστημα 2009-2015 (βλέπε **γράφημα 6**).

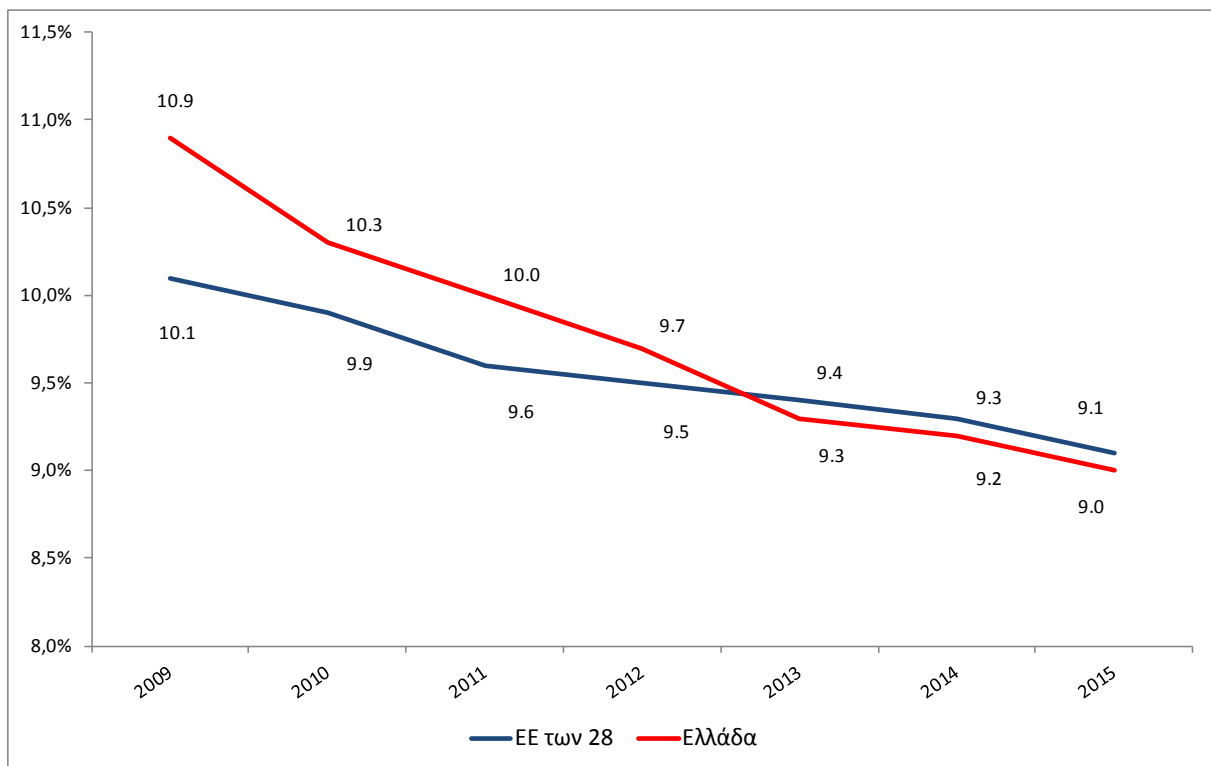
Γράφημα 6 - Υπάλληλοι στον βασικό δημόσιο τομέα και μισθοδοσία γενικής κυβέρνησης, 2009-2015



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βάση δεδομένων «Απογραφή», Eurostat.

75. Όσον αφορά τα δημοσιονομικά αποτελέσματα, το ετήσιο κόστος της απασχόλησης στο Δημόσιο μειώθηκε κατά 37,9 % (9,6 δισεκατομμύρια ευρώ) στο διάστημα 2009-2015. Έως το 2015, το επίπεδο των μισθών του Δημοσίου ευθυγραμμίστηκε με τον μέσο όρο της ζώνης του ευρώ (9,1 % του ΑΕγχΠ στη ζώνη του ευρώ έναντι 9 % στην Ελλάδα· βλέπε **γράφημα 7**). Ωστόσο, οι οικονομίες αυτές είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση των δαπανών του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Γράφημα 7 – Αποζημίωση δημόσιων υπαλλήλων ως ποσοστό του ΑΕγχΠ



Πηγή: Στοιχεία της Eurostat, πληρωτέο ποσό μετά την αφαίρεση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

76. Οι διαρθρωτικές συνιστώσες της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης έτυχαν περιορισμένης στήριξης σε εθνικό επίπεδο και επηρεάστηκαν αρνητικά από την πολιτική αστάθεια (βλέπε σημεία 31-32). Ως εκ τούτου, απέφεραν πολύ λιγότερα απτά αποτελέσματα από ό,τι τα δημοσιονομικά μέτρα. Τα πρώτα προγράμματα σημείωσαν περιορισμένη πρόοδο όσον αφορά την αναδιοργάνωση των δημόσιων φορέων, τη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων και την αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης (βλέπε **πλαίσιο 7**). Αντιθέτως, στις θετικές εξελίξεις περιλαμβάνονταν η σύσταση

Κυβερνητικού Συμβουλίου Μεταρρύθμισης, Γενικής Γραμματείας Συντονισμού του κυβερνητικού έργου, Ενιαίας Αρχής Πληρωμών και βάσης δεδομένων για την απογραφή των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα.

Πλαίσιο 7 - Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης – διαρθρωτικές πτυχές

Αξιολόγηση των δημόσιων φορέων - Σύμφωνα με την αξιολόγηση του πρώτου προγράμματος τον Ιούλιο του 2011, ύστερα από έναν πρώτο κύκλο 153 φορέων, οι περαιτέρω αξιολογήσεις έπρεπε να καλύψουν 1 500 δημόσιους φορείς, συμπεριλαμβανομένης συνολικής διαδικασίας συγκριτικής αξιολόγησης, παρότι δεν έχει αναληφθεί καμία ενέργεια συναφώς.

Διαχείριση ανθρώπινων πόρων και αποκομματικοποίηση - Τα σχετικά μέτρα (επιλογή διευθυντών και σύστημα αξιολόγησης των υπαλλήλων) θεσπίστηκαν καθυστερημένα (2013) στο δεύτερο πρόγραμμα και δεν εφαρμόστηκαν. Ο διορισμός των μεσαίων και ανώτερων διοικητικών στελεχών, συμπεριλαμβανομένων των γενικών γραμματέων υπουργείων και του προσωπικού των νομικών προσώπων δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου, με μη κομματικά κριτήρια εισήχθη στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος.

Μισθολόγια - Στόχος τους στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος ήταν η μείωση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης, ενώ μόνο το δεύτερο πρόγραμμα εισήγαγε όρους για την καλύτερη αποτύπωση των προσόντων και των αρμοδιοτήτων, οι οποίοι, ωστόσο, δεν εφαρμόστηκαν. Το 2015 το τρίτο πρόγραμμα προέβλεπε νέα μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου. Σκοπός της μεταρρύθμισης αυτής ήταν η τροποποίηση του μισθολογίου -με δημοσιονομικά ουδέτερο τρόπο- ώστε να αντικατοπτρίζονται καλύτερα οι δεξιότητες και οι αρμοδιότητες που συνεπάγονταν οι διάφορες θέσεις εργασίας.

Μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα

77. Η διασφάλιση της εγχώριας χρηματοπιστωτικής σταθερότητας ήταν ένας από τους κύριους πυλώνες των ελληνικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, τα προγράμματα περιελάμβαναν όρους για την ενίσχυση της ευρωστίας και της ανθεκτικότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα, οι οποίοι προέβλεπαν την αύξηση των κεφαλαίων των τραπεζών, τη διατήρηση επαρκούς ρευστότητας, την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ) και τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της εποπτείας (βλέπε **πλαίσιο 8** και για λεπτομέρειες σχετικά με τις στρατηγικές των προγραμμάτων και τους κύριους όρους για τον χρηματοπιστωτικό τομέα βλέπε **παράρτημα ΙΧ, μέρος Α**). Η ανάλυσή μας επικεντρώθηκε στα μέτρα που ελήφθησαν για την αναδιάρθρωση και την ανακεφαλαιοποίηση του χρηματοπιστωτικού τομέα και τις

μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τη διακυβέρνηση και την ποιότητα των στοιχείων ενεργητικού, ειδικότερα δε τα ΜΕΔ.

Πλαίσιο 8 - Βασικές πτυχές των μεταρρυθμίσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα

Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) – Συστάθηκε προκειμένου να συμβάλει στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος παρέχοντας κεφάλαια, εφόσον αυτό ήταν απαραίτητο.

Ανακεφαλαιοποίηση και εξυγίανση των τραπεζών – Στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος, για την κεφαλαιακή ενίσχυση των τραπεζών μέσω του ΤΧΣ προβλέφθηκε ποσό 10 δισεκατομμυρίων ευρώ, το οποίο, ωστόσο, τελικά χρησιμοποιήθηκε μόλις οριακά. Στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος, για το κόστος ανακεφαλαιοποίησης και εξυγίανσης τραπεζών μέσω του ΤΧΣ δεσμεύθηκε ποσό 50 δισεκατομμυρίων ευρώ. Πρόσθετο αποθεματικό ύψους έως 25 δισεκατομμυρίων ευρώ προβλεπόταν για τον ίδιο σκοπό στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος.

Ρευστότητα - Διατήρηση επαρκούς ρευστότητας στο τραπεζικό σύστημα σύμφωνα με τους κανόνες του Ευρωσυστήματος. Μεσοπρόθεσμα, επίτευξη βιώσιμου μοντέλου χρηματοδότησης των τραπεζών με σταδιακή μείωση της εξάρτησής τους από τη χρηματοδότηση της κεντρικής τράπεζας.

Μη εξυπηρετούμενα δάνεια (ΜΕΔ) - Ενίσχυση του πλαισίου για την αφερεγγυότητα και της ικανότητας διαχείρισης των ΜΕΔ από τις τράπεζες, ανάπτυξη αγοράς για την πώληση και την εξυπηρέτηση ΜΕΔ και βελτίωση της διαχείρισης των υπό εκκαθάριση τραπεζών.

Διακυβέρνηση και εποπτεία - Ενίσχυση της εταιρικής διακυβέρνησης του ΤΧΣ, των τραπεζών και της Τράπεζας της Ελλάδος. Βελτίωση της εγχώριας εποπτικής και ρυθμιστικής λειτουργίας.

78. Παρά τη χαμηλή ζήτηση δανείων κατά την περίοδο των προγραμμάτων, όλα τα προγράμματα προέβλεπαν πολύ περιορισμένο αριθμό μεταρρυθμίσεων στον χρηματοπιστωτικό τομέα⁵² για την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος του περιορισμού των χορηγήσεων στην Ελλάδα, από άποψη είτε παροχής είτε κόστους των τραπεζικών

⁵² Μολονότι τα προγράμματα θέσπισαν όρους για τη βελτίωση της πρόσβασης των ΜΜΕ σε χρηματοδότηση, οι μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα προέβλεπαν μόνο τη σύσταση του Institute for Growth (Ελληνικό Επενδυτικό Ταμείο). Επιπλέον, το ποσό που χορηγήθηκε για τον σκοπό αυτό (περίπου 200 εκατομμύρια ευρώ) ήταν χαμηλό σε σχέση με τις χρηματοδοτικές ανάγκες των ελληνικών επιχειρήσεων.

πιστώσεων. Οι περιορισμοί στη διαθεσιμότητα πιστώσεων υπονόμισαν τις προσπάθειες αποκατάστασης της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, καθώς οι εγχώριες ΜΜΕ αντιμετώπισαν σημαντικές δυσκολίες πρόσβασης σε χρηματοδότηση.

Σχεδιασμός των όρων

79. Η ανάλυση της Επιτροπής δεν αιτιολογούσε πάντοτε επαρκώς τους κινδύνους ορισμένων επιλογών πολιτικής. Παραδείγματος χάριν, στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών του 2013, η Επιτροπή εξέτασε αρκετές εναλλακτικές δυνατότητες για την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών. Καθώς κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι προτάσεις των ελληνικών αρχών περιείχαν υπερβολικά δελεαστικά κίνητρα για τους ιδιώτες επενδυτές, επέλεξε τελικά την έκδοση δικαιωμάτων αγοράς μετοχών (warrants)⁵³. Ωστόσο, στην ανάλυση δεν εντοπιζόνταν κατά τρόπο διεξοδικό ορισμένοι από τους κινδύνους των εν λόγω τίτλων, π.χ. ο πιθανός αντίκτυπός τους στις τιμές των μετοχών των τραπεζών (βλέπε παράρτημα ΙΧ, μέρος Β).

Αναδιάρθρωση και ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού κλάδου

i) Εκτιμήσεις κεφαλαιακών αναγκών

80. Οι εκτιμήσεις των κεφαλαιακών αναγκών που προβλέπονταν στα δύο πρώτα προγράμματα δεν βασίζονταν πάντοτε σε αρκούντως συντηρητικές παραδοχές. Παραδείγματος χάριν, ακόμη και το δυσσιώνο σενάριο για την αύξηση του ΑΕγχΠ, που είχε διατυπωθεί τον Ιανουάριο του 2011, ήταν θετικότερο από τις πραγματικές οικονομικές επιδόσεις κατά 4,6 εκατοστιαίες μονάδες, 7,8 εκατοστιαίες μονάδες και 4,7 εκατοστιαίες μονάδες για τα έτη 2011, 2012 και 2013, αντίστοιχα⁵⁴. Επιπλέον, το ύψος των

⁵³ Τα δικαιώματα αγοράς μετοχών (warrants) είναι ελεύθερα μεταβιβάσιμα χρεόγραφα που παρέχουν στον κομιστή τους το δικαίωμα να αγοράσει τις υποκείμενες μετοχές της εκδότριας εταιρείας σε καθορισμένη τιμή έως την ημερομηνία λήξης τους.

⁵⁴ Από την έναρξη της κρίσης, οι κεφαλαιακές ανάγκες των ελληνικών τραπεζών έχουν υποβληθεί σε έξι εκτιμήσεις. Αυτές διενεργούνται συνήθως βάσει δύο σεναρίων (βασικού και δυσμενούς) σχετικά με τις αλλαγές στις βασικές μακροοικονομικές μεταβλητές. Επισημαίνεται ότι η Επιτροπή διαδραμάτισε, σε όλες τις περιπτώσεις, βασικό ρόλο στον σχεδιασμό του σεναρίου (βλέπε επίσης ειδική έκθεση αριθ. 5/2014 του ΕΕΣ, σημείο 58 και πλαίσιο 1). Το ΔΝΤ εντόπισε αδυναμίες των εκτιμήσεων κεφαλαιακών αναγκών στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του

εναπομενόντων κεφαλαίων του δεύτερου προγράμματος (περίπου 11 δισεκατομμύρια ευρώ) επηρέασε εν μέρει την ανάλυση που πραγματοποίησε η Επιτροπή με αντικείμενο την επακόλουθη εκτίμηση των κεφαλαιακών αναγκών, την οποία διενήργησε η ΤτΕ στις αρχές του 2014.

ii) Αξιολόγηση της βιωσιμότητας

81. Όρος του δεύτερου προγράμματος προέβλεπε ότι η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) έπρεπε να αξιολογήσει ποιες από τις 15 εγχώριες τράπεζες ήταν βιώσιμες και, επομένως, επιλέξιμες για ανακεφαλαιοποίηση με τη χρήση κεφαλαίων του προγράμματος. Οι υπόλοιπες επρόκειτο να εξυγιανθούν, εκτός εάν υπήρχε δυνατότητα άντλησης ιδιωτικών κεφαλαίων. Το πρόγραμμα δεν απαιτούσε από την ΤτΕ να διασφαλίσει ότι η διαδικασία θα ήταν αρκούντως διαφανής. Παραδείγματος χάριν, οι τράπεζες δεν είχαν πρόσβαση στην αξιολόγηση που τις αφορούσε, ούτε στους υποκείμενους υπολογισμούς.

iii) Ανακεφαλαιοποιήσεις τραπεζών το 2014 και το 2015

82. Οι όροι του δεύτερου και του τρίτου προγράμματος επέτρεπαν τη χρήση του ΤΧΣ μόνον ως ύστατη πηγή στήριξης των ανακεφαλαιοποιήσεων του 2014 και του 2015 (βλέπε **παράρτημα ΙΧ, μέρος Β**). Αυτό σήμαινε ότι το ΤΧΣ δεν μπορούσε να συμμετάσχει στις ανακεφαλαιοποιήσεις των τραπεζών σε περίπτωση ενδιαφέροντος από ιδιώτες επενδυτές, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η περαιτέρω χορήγηση δημόσιων κεφαλαίων. Επομένως, κατά τη διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης, ασκήθηκαν σημαντικές πιέσεις στις τιμές των μετοχών, με αποτέλεσμα τη σημαντική ποσοστιαία απομείωση της συμμετοχής του ΤΧΣ⁵⁵, το οποίο ήταν ήδη πλειοψηφικός μέτοχος των τραπεζών μετά την ανακεφαλαιοποίηση του 2013.

δεύτερου προγράμματος (Country Report No 17/44, Φεβρουάριος 2017, σημείο 39 και γράφημα 19).

⁵⁵ Το 2014 οι ιδιώτες επενδυτές απέκτησαν μετοχές στις τέσσερις μεγαλύτερες τράπεζες με έκπτωση από 7 % έως 23 % σε σχέση με την τελευταία τιμή κλεισίματος. Το 2015 η έκπτωση ήταν σημαντικά υψηλότερη, ήτοι από 34 % έως 93 %, καθώς δεν καθορίστηκε εκ των προτέρων ελάχιστη τιμή λόγω του υψηλού βαθμού αβεβαιότητας.

Ποιότητα στοιχείων ενεργητικού – Μη εξυπηρετούμενα δάνεια

83. Στην περίπτωση της διαχείρισης των ΜΕΔ, η δημιουργία εταιρείας κατοχής και διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων (asset management company, AMC) είναι μια από τις πλέον διαδεδομένες λύσεις διεθνώς. Ωστόσο, η λύση αυτή δεν χρησιμοποιήθηκε στα ελληνικά προγράμματα, λόγω χρηματοδοτικών περιορισμών και άλλων παραγόντων, όπως η διαφοροποίηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων σε όλους τους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, ζητήματα διακυβέρνησης και επιφυλάξεις σχετικά με τη νομοθεσία περί κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ. Ανεξάρτητα από τους δυνητικούς περιορισμούς, οι εκτιμήσεις της Επιτροπής σχετικά με τις χρηματοδοτικές ανάγκες μιας AMC δεν ήταν αρκετά συγκεκριμένες, ώστε να αξιολογείται διεξοδικά το κατά πόσον το μέτρο ήταν κατάλληλο για την ελληνική πραγματικότητα.

84. Στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων δόθηκε έμφαση στην ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών και την παροχή ρευστότητας, αλλά δεν ακολούθησαν αποτελεσματικά μέτρα για τη διαχείριση των ΜΕΔ (π.χ. το πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε μόνο δέσμευση για την αξιολόγηση της νομοθεσίας περί αφερεγγυότητας). Στο δεύτερο πρόγραμμα το πρόβλημα των ΜΕΔ επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί κυρίως μέσω της εσωτερικής διαχείρισής τους από τις τράπεζες, η οποία, αν και αναγκαία, αποδείχθηκε σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική⁵⁶. Κατά την εφαρμογή του δεύτερου προγράμματος, δόθηκε μεγαλύτερη προτεραιότητα στην ικανότητα διαχείρισης των ΜΕΔ από τις τράπεζες, ωστόσο μόνο με το τρίτο πρόγραμμα θεσπίστηκαν απτές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση των εσωτερικών διαδικασιών διαχείρισης.

85. Ως προς την αφερεγγυότητα επιχειρήσεων και φυσικών προσώπων στην Ελλάδα, οι όροι του πρώτου και του δεύτερου προγράμματος παρέμειναν γενικοί, και οι διάφορες νομοθετικές τροποποιήσεις που θεσπίστηκαν δεόντως για τον χειρισμό προβληματικών

⁵⁶ Τα προβλήματα περιελάμβαναν την αναβολή έως τα τέλη του 2015 της εφαρμογής του κώδικα δεοντολογίας για τη διαχείριση των ΜΕΔ, τη μη ενεργό διαχείριση του δανειακού χαρτοφυλακίου (οι τράπεζες επικεντρώθηκαν κυρίως σε βραχυπρόθεσμες λύσεις, μεταθέτοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το πρόβλημα στο μέλλον) και την κακή διατραπεζική συνεργασία στις περιπτώσεις κοινών πιστούχων. Διαπιστώθηκε επίσης αδράνεια σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι τράπεζες είχαν καταγγείλει συμβάσεις δανείων χωρίς να προβούν στις προβλεπόμενες νομικές ενέργειες.

στοιχείων ενεργητικού ήταν, ως επί το πλείστον, περιορισμένης εμβέλειας και αναποτελεσματικές⁵⁷. Πολλές από αυτές ήταν αποσπασματικές και περιελάμβαναν ποικιλία πολιτικών προτεραιοτήτων που συνεπάγονταν συχνά αντικρουόμενους στόχους πολιτικής. Ενίοτε, αποφασίζονταν ακόμη και χωρίς κατάλληλη διαβούλευση με τους ενδιαφερομένους ούτε ανάλυση επιπτώσεων. Η πολυπλοκότητα του πλαισίου αφερεγγυότητας παρέτεινε μάλλον επ' αόριστον το πρόβλημα των ΜΕΔ, αντί να συμβάλει στην αντιμετώπισή του με βάση ένα συνεκτικό, κεντρικό στρατηγικό πλαίσιο με σαφείς πολιτικές προτεραιότητες. Ο σχεδιασμός του πλαισίου δεν έλαβε επίσης υπόψη την περιορισμένη ικανότητα της δικαιοσύνης να χειριστεί αποτελεσματικά μεγάλο αριθμό υποθέσεων. Όλα αυτά τα προβλήματα πολυπλοκότητας και ικανότητας από κοινού προκάλεσαν καθυστερήσεις, με αποτέλεσμα η στρατηγική αθέτηση υποχρεώσεων και ο ηθικός κίνδυνος να διαδοθούν σε ολόκληρο το σύστημα (βλέπε πλαίσιο 9).

Πλαίσιο 9 - Αφερεγγυότητα φυσικών προσώπων

Το νομικό πλαίσιο για την αφερεγγυότητα των φυσικών προσώπων είχε ως αποτέλεσμα να κατακλυστεί η δικαιοσύνη από περίπου 200 000 αιτήσεις νομικής προστασίας και να παρασχεθεί στους δανειολήπτες αναστολή πληρωμών λόγω της τεράστιας συσσώρευσης υποθέσεων, η εξέταση των οποίων αναμένεται να διαρκέσει έως και 15 χρόνια. Το πρόβλημα επιδεινώθηκε λόγω της ανεπαρκούς παροχής καθοδήγησης στους δικαστές και των προβλημάτων σχεδιασμού που προηγήθηκαν του νόμου του 2015 (όρου του τρίτου προγράμματος), όπως η δυνατότητα μηδενικής ή ελάχιστης καταβολής από τους δανειολήπτες έως την εξέταση της υπόθεσής τους.

Συνεπώς, το πλαίσιο δεν ήταν καλά στοχοθετημένο, καθώς μη επιλέξιμοι δανειολήπτες υπέβαλλαν ούτως ή άλλως αίτηση υπαγωγής τους στο καθεστώς αφερεγγυότητας, προκειμένου να αποφύγουν τυχόν εις βάρος τους ενέργειες των πιστωτών τους έως την εξέταση της υπόθεσής τους. Οι μη στοχοθετημένοι κανόνες για την αφερεγγυότητα των νοικοκυριών συνέβαλαν επίσης στην υπονόμηση της νοοτροπίας πληρωμών των δανειοληπτών. Η Τράπεζα της Ελλάδος και οι εγχώριες τράπεζες εκτιμούν ότι το ένα έκτο των επιχειρήσεων και τουλάχιστον το ένα τέταρτο των νοικοκυριών είναι στρατηγικοί κακοπληρωτές.

⁵⁷ Τόσο η ΕΚΤ όσο και το ΔΝΤ προσδιόρισαν αρκετά εμπόδια στην εξυγίανση των ΜΕΔ (ΕΚΤ, «Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs», παράρτημα ΙΙΙ, Σεπτέμβριος 2016, και ΔΝΤ, Country Report No 17/41, Φεβρουάριος 2017, σ. 3-15).

86. Μόνο στο τρίτο πρόγραμμα περιελήφθη όρος που προέβλεπε τη δημιουργία ενεργού δευτερογενούς αγοράς για τη διαχείριση και πώληση ΜΕΔ. Ωστόσο, αρκετά βασικά εμπόδια δεν ήρθαν ούτε από τον νόμο που ψηφίστηκε στα τέλη του 2015 ούτε από τις δύο περαιτέρω τροποποιήσεις του το 2016 (οι οποίες περιελάμβαναν και τα εξυπηρετούμενα δάνεια), και το νομικό πλαίσιο παρέμεινε γραφειοκρατικό.

87. Οι δραστηριότητες των υπό ειδική εκκαθάριση τραπεζών που χειρίζονταν κυρίως μη εξυπηρετούμενα δάνεια ήταν κατακερματισμένες για μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα χαμηλή αποδοτικότητα όσον αφορά την είσπραξη των ΜΕΔ και υψηλά λειτουργικά έξοδα. Παραδείγματος χάριν, η λειτουργική ενοποίηση πράξεων (16 οντότητες σε μία) προβλεπόταν ως όρος μόνο στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος και υλοποιήθηκε περισσότερο από τρία χρόνια μετά την αρχική πρόταση εξωτερικών συμβούλων. Η διαδικασία εκκαθάρισης απορρόφησε 13,5 δισεκατομμύρια ευρώ από τους πόρους των προγραμμάτων που διατέθηκαν μέσω του ΤΧΣ (βλέπε πίνακα 3), καθώς και 1,7 δισεκατομμύρια ευρώ από το εθνικό Ταμείο Εγγύησης Καταθέσεων και Επενδύσεων (ΤΕΚΕ).

Διακυβέρνηση

i) Διακυβέρνηση των τραπεζών

88. Μολονότι οι μεταρρυθμίσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα απέκτησαν μεγαλύτερη σημασία κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος, το ίδιο το πρόγραμμα δεν προέβλεπε όρους για τη βελτίωση της διακυβέρνησης των τραπεζών. Ωστόσο, προβλήματα διακυβέρνησης (π.χ. δανεισμός συνδεδεμένων μερών με όρους ευνοϊκότερους από εκείνους της αγοράς) υπήρχαν πολύ πριν από την κρίση, καθώς η εταιρική διακυβέρνηση των ελληνικών τραπεζών κατά μέσο όρο υστερούσε εξ αρχής σημαντικά έναντι εκείνης των ευρωπαϊκών.

89. Το δεύτερο πρόγραμμα προέβλεπε ότι οι τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές («συστημικές») τράπεζες θα ανακεφαλαιοποιούνταν κυρίως με κεφάλαια του προγράμματος μέσω του ΤΧΣ, χωρίς ωστόσο να διασφαλίζεται επαρκής έλεγχος του ιδιωτικού τους μανάτζμεντ. Σε αντίθεση με τη διεθνή πρακτική, οι ιδιοκτησιακές μεταβολές, που οδήγησαν το 2013 στη σχεδόν πλήρη εθνικοποίηση του εγχώριου τραπεζικού κλάδου,

δεν συνοδεύθηκαν από αντίστοιχες αλλαγές στα περισσότερα διοικητικά συμβούλια των τραπεζών. Συγκεκριμένα, σε ορισμένες περιπτώσεις, η διοίκηση παρέμεινε στους ιστορικούς μετόχους και το ΤΧΣ δεν είχε δικαίωμα να την αξιολογήσει από άποψη πείρας, φήμης και ανεξαρτησίας. Όρος σχετικά με την αξιολόγηση της εταιρικής διακυβέρνησης των τραπεζών περιελήφθη μόλις στο τρίτο πρόγραμμα, με το ΤΧΣ να πρέπει να αξιολογήσει όλα τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων των τραπεζών.

90. Για τον σκοπό αυτό, και προκειμένου να αντιμετωπιστούν δυνητικές πολιτικές ή επιχειρηματικές παρεμβάσεις, το τρίτο πρόγραμμα περιέλαβε αυστηρότερα κριτήρια επιλογής όσον αφορά τα προσόντα και την πείρα των μελών των διοικητικών συμβουλίων των τραπεζών. Ωστόσο, βάσει των σχετικών κριτηρίων, οι υποψήφιοι περιορίζονταν σε εκείνους που είχαν τραπεζική και χρηματοοικονομική πείρα· η απαίτηση αυτή δεν εναρμονιζόταν πλήρως με τις διεθνείς πρακτικές και τις απαιτήσεις της ΕΕ / του ΕΕΜ, οι οποίες προάγουν, κατ' αρχήν, τη διαφοροποιημένη σύνθεση και τη συλλογική γνώση των διοικητικών συμβουλίων.

91. Εξάλλου, οι μεταρρυθμίσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα δεν επικεντρώθηκαν επαρκώς στη διακυβέρνηση και την εγχώρια εποπτεία των λιγότερο σημαντικών τραπεζών. Σχεδόν έξι χρόνια μετά τη θέσπιση του πρώτου προγράμματος, επιτόπιος έλεγχος που διενεργήθηκε από την ΤτΕ και τον ΕΕΜ τον Μάρτιο του 2016 ανέδειξε στη μεγαλύτερη εξ αυτών τράπεζα σοβαρές εσωτερικές αδυναμίες όσον αφορά τη διακυβέρνηση, τη διαχείριση των κινδύνων και τις πρακτικές δανεισμού.

ii) Διακυβέρνηση του ΤΧΣ

92. Στο πρώτο πρόγραμμα σχεδιάστηκε η αρχική δομή διακυβέρνησης του ΤΧΣ, η οποία, ωστόσο, δεν εξασφάλιζε αυξημένη ανεξαρτησία από τις αρχές. Παρά τον όρο που περιλαμβανόταν στο δεύτερο πρόγραμμα, βάσει του οποίου το ΤΧΣ έπρεπε να έχει διοικητική δομή δύο επιπέδων (απαρτιζόμενη από το Γενικό Συμβούλιο και την Εκτελεστική Επιτροπή), τα προβλήματα ανεξαρτησίας δεν επιλύθηκαν. Της αδυναμίας αυτής επελήφθη το τρίτο πρόγραμμα, με την έμφαση που δόθηκε για πρώτη φορά στη διαδικασία επιλογής των ανώτατων στελεχών του ΤΧΣ. Ωστόσο, οι λύσεις που προτεινόταν στο δεύτερο και το τρίτο πρόγραμμα δεν διασφάλιζαν επαρκώς την αποδοτική διάκριση αρμοδιοτήτων και

εξουσιών μεταξύ των δύο οργάνων λήψης αποφάσεων. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων του ΤΧΣ ήγειρε επίσης σοβαρές ανησυχίες ως προς τη διαφάνειά της. Παραδείγματος χάριν, το 2013, το ΤΧΣ ενέκρινε την πώληση πλειοψηφικής συμμετοχής σε θυγατρική τράπεζας, παρότι η συναλλαγή δεν βασίστηκε σε ανταγωνιστική διαδικασία υποβολής προσφορών με περισσότερους συμμετέχοντες.

93. Οι όροι του προγράμματος είχαν ως αποτέλεσμα συχνές αλλαγές στην ανώτατη διοίκηση του ΤΧΣ (34 στελέχη την πρώτη εξαετία, συμπεριλαμβανομένων τεσσάρων προέδρων και τεσσάρων διευθυνόντων συμβούλων), πρακτική η οποία ενείχε κινδύνους ασυνέχειας στη γνώση του αντικειμένου και μειωμένης επιρροής στις τράπεζες στις οποίες το ΤΧΣ ήταν μέτοχος.

Προσδοκώμενα οικονομικά αποτελέσματα

94. Έως τον Δεκέμβριο του 2016, το ΤΧΣ είχε διοχετεύσει στον ελληνικό τραπεζικό κλάδο 45,4 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ οι αναμενόμενες ζημίες ανέρχονταν σε 36,4 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε [πίνακα 3](#)). Συνολικά, μόνον ένα ελάχιστο μέρος των αναμενόμενων ζημιών θα μπορούσε δυνητικά να ανακτηθεί σε βάθος χρόνου από πιθανή αύξηση της τιμής των μετοχών των συστημικών τραπεζών, και τα περισσότερα κεφάλαια του προγράμματος για τις εγχώριες τράπεζες αναμένεται να παραμείνουν μέρος του δημόσιου χρέους της Ελλάδας.

Πίνακας 3 - Προσδοκώμενα αποτελέσματα από την παρέμβαση στον ελληνικό τραπεζικό κλάδο (σε δισεκατ. ευρώ, 2016)

	Χρησιμοποιηθέντα κεφάλαια	Ανακτηθέντα κεφάλαια	Εκτιμώμενο ανακτήσιμο ποσό	Αναμενόμενες ζημιές
Συστημικές τράπεζες	31,9 ¹	2,7 ²	3,8 ³	25,4
Τράπεζες υπό εκκαθάριση	13,5	0,5	1,9	11,0
Σύνολο	45,4	3,2	5,7	36,4

¹ Συμπεριλαμβανομένων των πόρων που χρησιμοποιήθηκαν για τη διοχέτευση κεφαλαίων σε δύο προσωρινά πιστωτικά ιδρύματα (μεταβατικές τράπεζες).

² Συμπεριλαμβανομένων των εσόδων από την άσκηση των δικαιωμάτων αγοράς μετοχών (warrants), την εξαγορά των υπό αίρεση μετατρέψιμων ομολογιών (CoCos) και των αντίστοιχων τόκων.

³ Συμπεριλαμβανομένων της εύλογης αξίας των μετοχών των τραπεζών και της εύλογης αξίας των υπό αίρεση μετατρέψιμων ομολογιών.

Πηγή: Προσωρινοί χρηματοοικονομικοί λογαριασμοί του ΤΧΣ, Δεκέμβριος 2016.

Μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας

95. Συνολικός στόχος των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας που προβλέπονταν στα προγράμματα ήταν η βελτίωση των επιδόσεών της, μεταξύ άλλων με την προαγωγή της ταχείας προσαρμογής του κόστους εργασίας. Αναμενόταν ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα συνέβαλαν στην αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας από άποψη κόστους της ελληνικής οικονομίας και τη συγκράτηση των απωλειών θέσεων εργασίας κατά τη διάρκεια της ύφεσης. Όσον αφορά το κόστος εργασίας, το δεύτερο πρόγραμμα έθεσε ως ενδεικτικό στόχο τη μείωση κατά 15 % του μοναδιαίου κόστους εργασίας την περίοδο 2012-2014.

96. Από την έναρξή τους το 2010, τα προγράμματα περιελάμβαναν ευρύ φάσμα μέτρων για την αντιμετώπιση των δυσκαμψιών της ελληνικής αγοράς εργασίας. Τα μέτρα αυτά εστιάζουν στις διαπραγματεύσεις και τη διαμόρφωση των μισθών, τον καθορισμό ελάχιστου μισθού και του ύψους του, τη νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης και την ευελιξία του χρόνου εργασίας. Παράλληλα με τα μέτρα απελευθέρωσης, από το δεύτερο πρόγραμμα και εξής δίδεται ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και σε ενεργητικές πολιτικές για την αγορά εργασίας, με άμεσο

στόχο τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, τα συγκεκριμένα ζητήματα, ωστόσο, δεν καλύπτονται από τον εν προκειμένω έλεγχο.

Σχεδιασμός των όρων

Η αιτιολόγηση και η αναλυτική βάση των μεταρρυθμίσεων

97. Η προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας τεκμηριωνόταν από συνόψεις πολιτικής και άλλα έγγραφα εργασίας, τα οποία παρείχαν ανάλυση των εναλλακτικών επιλογών (π.χ. όσον αφορά τον τρόπο μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας ή διαμόρφωσης του πλαισίου διαπραγμάτευσης των μισθών). Ωστόσο, στις αναλύσεις αυτές η Επιτροπή δεν περιελάμβανε ορισμένους κινδύνους, ιδίως στα αρχικά στάδια του σχεδιασμού. Ειδικότερα, δεν υπήρξε εκτίμηση του ενδεχόμενου αντικτύπου των μεταρρυθμίσεων στην γκρίζα ζώνη της αγοράς εργασίας, μολονότι ορισμένα μέτρα συνεπάγονταν αυξημένους κινδύνους από την άποψη αυτή⁵⁸. Εκτίμηση του κοινωνικού αντικτύπου πραγματοποιήθηκε μόνο για το τρίτο πρόγραμμα, η σχετική ανάλυση, ωστόσο, ήταν περιγραφικού χαρακτήρα, ενώ δεν έγινε καμία απόπειρα να προσδιοριστεί ποσοτικά ο αντίκτυπος ή ο επιμερισμός της επιβάρυνσης, είτε για συγκεκριμένα μέτρα είτε για το σύνολο των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας.

98. Η Επιτροπή διέθετε τεκμηρίωση για εκτενείς ανταλλαγές πληροφοριών και συζητήσεις πολιτικής τόσο με τα ενδιαφερόμενα μέρη (συμπεριλαμβανομένων των ελληνικών αρχών, επιχειρηματικών ενώσεων και άλλων μη κυβερνητικών εταίρων) και το ΔΝΤ όσο και στους κόλπους της. Όσον αφορά τους συμβιβασμούς μεταξύ των εταίρων της τρόικας, η άποψη της Επιτροπής επικράτησε σε ορισμένες περιπτώσεις (δεν επεβλήθη μείωση μισθών στον ιδιωτικό τομέα, όπως πρότεινε το ΔΝΤ), ενώ εκείνη του ΔΝΤ επικράτησε σε άλλες (π.χ. η νομοθεσία για την προστασία της εργασίας κατέστη περισσότερο φιλελεύθερη μετά τον πρώτο κύκλο μεταρρυθμίσεων). Στη δεύτερη περίπτωση, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να αιτιολογήσει πλήρως την παρέκκλιση από την αρχική της θέση.

⁵⁸ Παραδείγματος χάριν, η μείωση του κατώτατου μισθού αυξάνει το κίνητρο άτυπης καταβολής μέρους του μισθού (εκείνου που υπερβαίνει τον κατώτατο μισθό), με σκοπό τη μείωση των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Από την άλλη πλευρά, θεσπίστηκαν ειδικά μέτρα για την αντιμετώπιση των άτυπων χαρακτηριστικών της αγοράς εργασίας.

Καταλληλότητα των μέτρων

99. Σε ορισμένες περιπτώσεις, για τον σχεδιασμό ειδικών όρων δεν ελήφθησαν επίσης υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας και, εν προκειμένω, η επικράτηση των πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων. Παραδείγματος χάριν, η μεταρρύθμιση της διαπραγμάτευσης των μισθών παρείχε αρχικά τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης σε επίπεδο εταιρείας, παρότι εξακολουθούσε να προϋποθέτει τυπική εκπροσώπηση των εργαζομένων. Δεδομένου ότι οι μικρές επιχειρήσεις συχνά δεν διαθέτουν τέτοια εκπροσώπηση, δεν μπορούσαν να επωφεληθούν των μεταρρυθμίσεων. Το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε μόνον αργότερα στο πρώτο πρόγραμμα με τη θέσπιση των «ενώσεων προσώπων»⁵⁹, χάρη στις οποίες οι διαπραγματεύσεις για τους μισθούς μπορούν να διενεργούνται άμεσα με τους εργαζομένους σε επίπεδο εταιρείας.

Χρονισμός

100. Οι μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας ξεκίνησαν το 2010 και οι ελληνικές αρχές υλοποίησαν τον πρώτο κύκλο τους (διαπραγμάτευση μισθών και νομοθεσία για την προστασία της εργασίας) λίγο μετά την έγκριση του προγράμματος. Ωστόσο, μολονότι αρκετά μέτρα του προγράμματος υλοποιήθηκαν την περίοδο 2010-2016, τα ίδια θέματα επανήλθαν στις διαπραγματεύσεις του τρίτου προγράμματος. Οι εξελίξεις αυτές παραπέμπουν στην ύπαρξη προβλημάτων όσον αφορά τον χρονισμό και την αλληλουχία των μεταρρυθμίσεων, τα οποία δεν οφείλονται μόνο στις καθυστερήσεις υλοποίησης (βλέπε **πλαίσιο 10**).

Πλαίσιο 10 - Χρονισμός των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας

Μερικά στοιχεία που ήταν καθοριστικά για την αποτελεσματικότητα του πλαισίου διαπραγμάτευσης των μισθών περιελήφθησαν μόνο στο δεύτερο πρόγραμμα (π.χ. θεσπίστηκαν οι ενώσεις προσώπων και περιορίστηκαν οι αυτόματες παρατάσεις συμφωνιών που πλησίαζαν στη λήξη τους, εάν δεν επιτυγχανόταν συμβιβασμός ως προς την ανανέωση).

⁵⁹ Μορφή εκπροσώπησης των εργαζομένων απουσία συνδικαλιστικών οργανώσεων.

Η προθεσμία για την πρώτη ονομαστική μείωση του κατώτατου μισθού έληξε το 2012. Το νέο πλαίσιο για τον καθορισμό του κατώτατου μισθού προβλεπόταν να εφαρμοστεί μόνο μετά τη λήξη του δεύτερου προγράμματος.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προθεσμίες για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων ήταν εξωπραγματικά σύντομες (κυρίως στο πλαίσιο της τρίτης αξιολόγησης του δεύτερου προγράμματος), παραδείγματος χάριν η αξιολόγηση των κανονισμών εργασίας και η συγκέντρωση του συνόλου της ισχύουσας εργασιακής νομοθεσίας έχουν την ίδια προθεσμία.

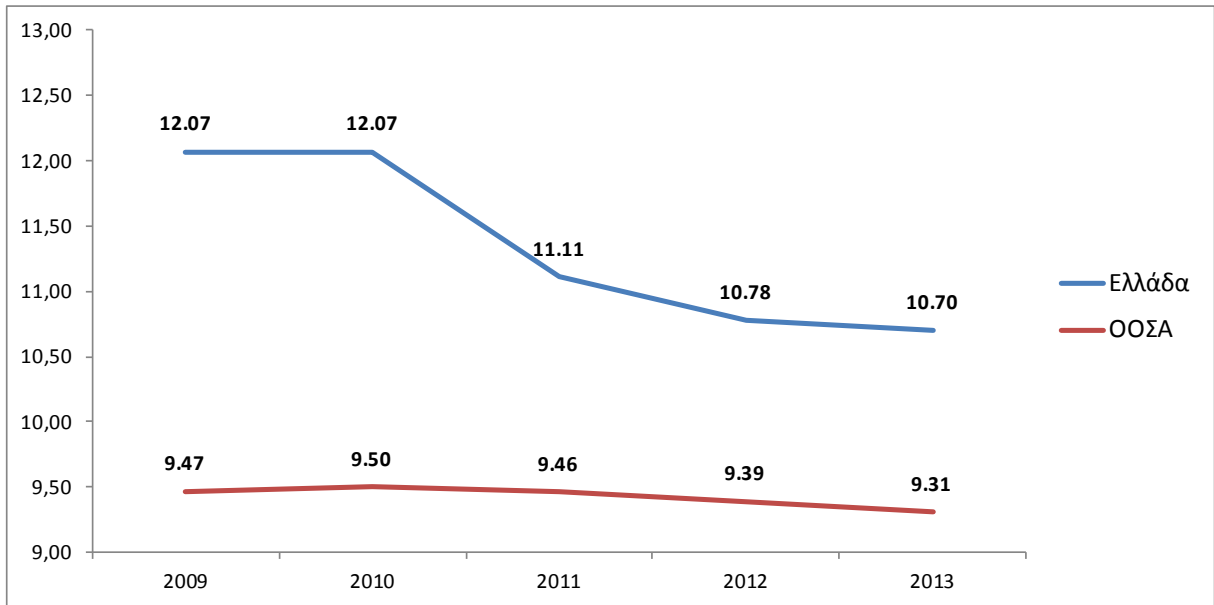
Υλοποίηση και αποτελέσματα

101. Σε πολλές περιπτώσεις, η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας είτε καθυστέρησε σε σχέση με τις προθεσμίες των προγραμμάτων (έως και κατά 21 μήνες) είτε οι προθεσμίες αυτές δεν τηρήθηκαν καθόλου (βλέπε [παράρτημα VII](#)). Οι όροι αυτοί αναφέρονταν σε κεντρικά σημεία των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας (π.χ. διαπραγμάτευση μισθών και νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης).

102. Παρά τις αδυναμίες στην υλοποίηση, διαπιστώσαμε ορισμένες βελτιώσεις στους δείκτες, οι οποίες παραπέμπουν σε αυξημένη ευελιξία και ανταγωνιστικότητα των αγορών εργασίας:

- Μείωση των προβλεπόμενων στη νομοθεσία για την προστασία της εργασίας περιορισμών. Ωστόσο, το 2013 (ήτοι μετά τη θέσπιση βασικών μεταρρυθμίσεων) ο δείκτης παρέμενε υψηλότερος του μέσου όρου του ΟΟΣΑ (βλέπε [γράφημα 8](#)).
- Μείωση του κατώτατου μισθού – από 863 ευρώ το 2010 σε 684 ευρώ το 2012.
- Σημαντική προσαρμογή του μοναδιαίου κόστους εργασίας. Η μείωση κατά 14,1 % του κόστους αυτού κατά την περίοδο 2010-2015 ήταν η υψηλότερη μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, στόχος του δεύτερου προγράμματος ήταν η μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας κατά περίπου 15 % για την περίοδο 2012-2014. Ο ενδεικτικός αυτός στόχος δεν επετεύχθη, επειδή κατά τη διάρκεια της σχετικής περιόδου το μοναδιαίο κόστος εργασίας προσαρμόστηκε κατά 10,9 %.

Γράφημα 8 - Σύνθετος δείκτης της έντασης της νομοθεσίας για την προστασία της εργασίας



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ - ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

103. Μία επταετία, τρία προγράμματα και εκταμιευθείσα συνδρομή άνω των 265 δισεκατομμυρίων ευρώ (άνω του 150 % του ελληνικού ΑΕγχΠ) αντανακλούν τις πρωτοφανείς διαστάσεις της από κοινού στήριξης της Ελλάδας από τη ζώνη του ευρώ και το ΔΝΤ. Τα στοιχεία αυτά και μόνο καταδεικνύουν ότι τα προγράμματα δεν ήταν ικανά να διορθώσουν τις βαθιές οικονομικές ανισορροπίες, ούτε να επιτρέψουν στην Ελλάδα να διαχειριστεί τις χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις της χωρίς εξωτερική στήριξη. Ωστόσο, εξασφάλισαν συνέχεια της χρηματοδότησης και της οικονομικής δραστηριότητας της χώρας.

104. Οι στόχοι των ελληνικών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής αφορούσαν τρεις τομείς:

- τη δημοσιονομική βιωσιμότητα,
- τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, και
- την επάνοδο στην ανάπτυξη.

105. Κατά τη διάρκεια της επταετίας, η Επιτροπή δεν επιχειρήσει να αξιολογήσει κατά τρόπο διεξοδικό, μέσω ενδιάμεσων ή εκ των υστέρων αξιολογήσεων, κατά πόσον το πρώτο ή το δεύτερο πρόγραμμα εκπλήρωσαν τους στόχους τους. Η διενέργεια τέτοιων αξιολογήσεων ήταν συνήθης πρακτική σε άλλα προγράμματα στήριξης που διαχειρίστηκε και, λαμβανομένων υπόψη των χρήσιμων διδαγμάτων που είχαν αντληθεί, οι αξιολογήσεις αυτές θα είχαν ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου υλοποιήθηκαν τρία διαδοχικά προγράμματα.

106. Στην παρούσα ενότητα της έκθεσης αναλύεται η επίτευξη των τριών κύριων στόχων των προγραμμάτων, με την εφαρμογή των συγκεκριμένων στόχων που προβλέπονται στα ίδια τα προγράμματα, οσάκις αυτό είναι εφικτό. Στην παρούσα ανάλυση, πέρα από αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των συγκεκριμένων μέτρων (που παρουσιάζονται στο μέρος ΙΙ), επικεντρωνόμαστε στον ευρύτερο αντίκτυπο, ο οποίος δεν μπορεί να συνδεθεί με τους μεμονωμένους όρους των προγραμμάτων. Η ανάλυση αυτή είναι χρήσιμη, προκειμένου να κατανοηθούν οι ευρείες οικονομικές εξελίξεις στην Ελλάδα στο πλαίσιο των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, μολονότι τονίζεται ότι οι εν λόγω

εξελίξεις δεν επηρεάστηκαν μόνο από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων, αλλά και από διάφορους άλλους παράγοντες, όπως η πολιτική αβεβαιότητα, που επέφερε καθυστερήσεις στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, είχε αντίκτυπο στην εμπιστοσύνη των αγορών και, ως εκ τούτου, μείωσε την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων.

Διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας

107. Η ελληνική οικονομική κρίση ξεκίνησε ως κρίση χρέους, και η αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας –συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας της χώρας να χρηματοδοτεί τις ανάγκες της από τις αγορές– ήταν ο άμεσος στόχος των προγραμμάτων.

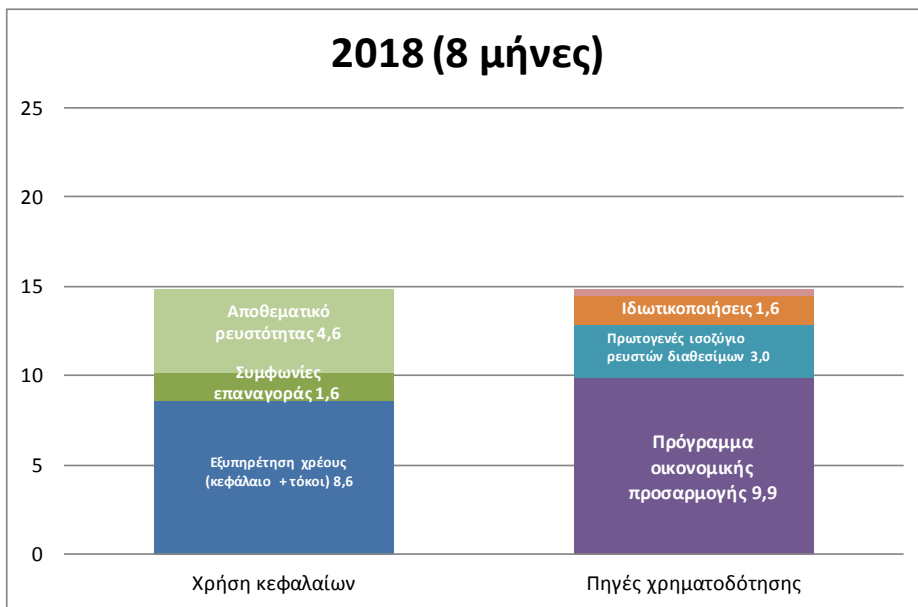
Πρόσβαση στις αγορές

108. Το πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε ότι η Ελλάδα θα εξασφάλιζε εκ νέου πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές το 2014 και ότι θα χρηματοδοτούσε την αποπληρωμή του χρέους της, συνολικού ύψους 60 δισεκατομμυρίων ευρώ, το 2015. Το 2014 το ελληνικό κράτος χρηματοδότησε τις ανάγκες του από τις χρηματοπιστωτικές αγορές σε δύο περιπτώσεις, αντλώντας ωστόσο συνολικά 4,5 δισεκατομμύρια. Το ποσό αυτό αντιστοιχούσε σε λιγότερο από το 5 % της συνολικής χρηματοδότησης του δεύτερου προγράμματος (110 δισεκατομμύρια ευρώ). Απαιτήθηκαν δύο ακόμη προγράμματα συνδρομής (το τρίτο λήγει το 2018), καθώς η χώρα δεν είχε ανακτήσει την ικανότητα χρηματοδότησης όλων των αναγκών της από τις αγορές.

Χρήση κεφαλαίων και χρηματοδότηση μετά το πρόγραμμα

109. Βάσει της πλέον πρόσφατης επικαιροποίησης του χρηματοδοτικού κενού στην οποία προέβη η Επιτροπή για την πρώτη αξιολόγηση του τρίτου προγράμματος, η Ελλάδα αναμένεται να επιτύχει πρωτογενές πλεόνασμα 1,4 δισεκατομμυρίων ευρώ το 2017 και 3 δισεκατομμυρίων ευρώ στο διάστημα από τον Ιανουάριο έως τον Αύγουστο του 2018, τελευταίους μήνες του τρίτου προγράμματος. Επομένως, η χρηματοδότηση του προγράμματος για τη συγκεκριμένη περίοδο θα χρησιμοποιηθεί για την αποπληρωμή του χρέους και θα επιτρέψει την αύξηση του αποθεματικού ρευστότητας (βλέπε [γράφημα 9](#)).

Γράφημα 9 - Κεφαλαιακές ανάγκες της Ελλάδας (σε δισεκατ. ευρώ)

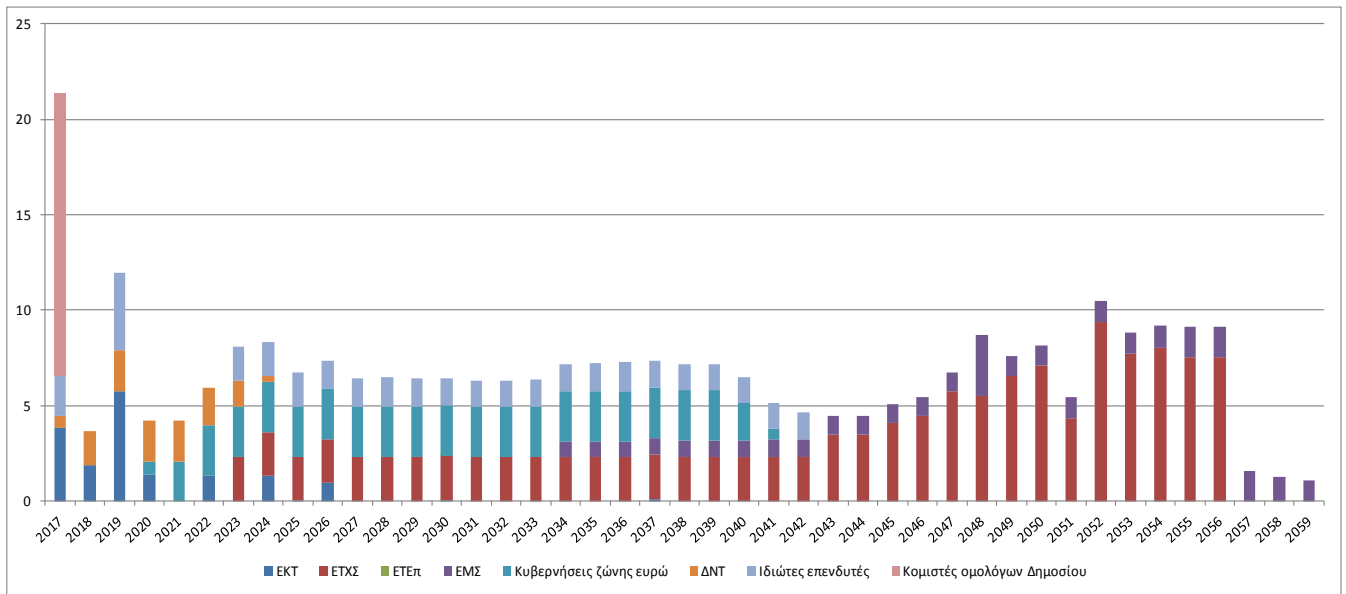


Πηγή: ΕΕΣ.

110. Στο διάστημα αμέσως μετά τη λήξη του προγράμματος, η Ελλάδα θα πρέπει να αποπληρώσει σημαντικά ποσά από το χρέος της (βλέπε **γράφημα 10**). Το 2019 οι ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας ανέρχονται σε 21 δισεκατομμύρια ευρώ για την καταβολή κεφαλαίου και τόκων. Το πρόγραμμα βασίζεται στην παραδοχή ότι, μετά τη λήξη του, η αποπληρωμή του χρέους θα χρηματοδοτείται πλήρως από το πρωτογενές πλεόνασμα και πόρους αντλούμενους από τις αγορές. Για το δεύτερο πρόγραμμα, το 2014

πραγματοποιήθηκαν ορισμένες εργασίες ανάλυσης με αντικείμενο το πιθανό πλαίσιο μετά το πρόγραμμα, ενώ, για το τρίτο πρόγραμμα, οι εργασίες αυτές μόλις άρχισαν και, ως εκ τούτου, δεν αποτυπώνονται στα έγγραφα του προγράμματος.

Γράφημα 10 - Υποχρεώσεις της Ελλάδας (καταβολές κεφαλαίου, σε δισεκατ. ευρώ)



Πηγή: Bloomberg.

Δημοσιονομική εξυγίανση

111. Η δημοσιονομική κατάσταση στην αρχή της κρίσης απαιτούσε πολύ βαθιά προσαρμογή. Το 2009 το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης υπερέβαινε το 15,1 % του ΑΕγχΠ, σε σύγκριση με το όριο του 3 % που προβλέπεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Οι κύριοι ετήσιοι δημοσιονομικοί στόχοι των προγραμμάτων (ήτοι το ονομαστικό έλλειμμα⁶⁰) καθορίστηκαν με αποφάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) για την Ελλάδα. Τα προγράμματα καθόρισαν περαιτέρω λεπτομερή κριτήρια ονομαστικών δημοσιονομικών επιδόσεων στο ΜΟΧΠ, ωστόσο, τα δημοσιονομικά σχέδια που υποστήριζαν τους στόχους αυτούς δεν ήταν πάντοτε αξιόπιστα (βλέπε **πλαίσιο 11**).

⁶⁰ Στο πρώτο πρόγραμμα, οι αποφάσεις του Συμβουλίου παρέπεμψαν στο ονομαστικό έλλειμμα και, στο δεύτερο, στο πρωτογενές έλλειμμα, μη συμπεριλαμβανομένων των τραπεζικών μέτρων.

Πλαίσιο 11 - Ζητήματα αξιοπιστίας στο αρχικό δημοσιονομικό σχέδιο

Στόχος του αρχικού δημοσιονομικού προγράμματος (Μάιος του 2010) ήταν η επίτευξη πρωτοφανούς πρωτογενούς πλεονάσματος 5 % του ΑΕγχΠ το 2014 (ήτοι μετά την αρχική τριετία του προγράμματος).

Στο δημοσιονομικό πρόγραμμα προβλέπονταν μη επακριβώς καθοριζόμενα μέτρα που αντιστοιχούσαν συνολικά στο 4,4 % του ΑΕγχΠ (34 % της συνολικής δημοσιονομικής προσπάθειας) και αφορούσαν τα έτη 2013 και 2014.

Η ποσοτικοποίηση από την Επιτροπή των μέτρων διεύρυνσης της βάσης του ΦΠΑ διέφερε από τις εκτιμήσεις του ΔΝΤ:

- Το ΔΝΤ προέβλεπε δημοσιονομική απόδοση 1,8 % του ΑΕγχΠ το 2013 απορρέουσα από διαρθρωτικά δημοσιονομικά μέτρα (όπως η βελτίωση της φορολογικής διοίκησης και των ελέγχων και διαδικασιών του προϋπολογισμού). Αυτή η απόδοση αντιστοιχούσε στα μη επακριβώς καθοριζόμενα μέτρα που περιέχονταν στις εκτιμήσεις της Επιτροπής για το 2013.

- Σε αντίθεση με την Επιτροπή, το ΔΝΤ δεν διατύπωσε εκτίμηση για κανένα δημοσιονομικό μέτρο για το 2014.

112. Οι δημοσιονομικοί στόχοι του πρώτου και του δεύτερου προγράμματος επετεύχθησαν μόλις το 2012 και το 2013 (βλέπε πίνακα 4). Για τα υπόλοιπα έτη, οι στόχοι δεν επετεύχθησαν, καταγράφοντας αποκλίσεις από 3 έως 6 δισεκατομμύρια ευρώ, παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα κατέφυγε σε εφάπαξ μέτρα αύξησης των εσόδων, προκειμένου να καλύψει προβλεπόμενα ελλείμματα ή ταμειακά διαθέσιμα. Κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος, οι αμετάβλητοι ονομαστικοί στόχοι ΔΥΕ δεν επετεύχθησαν, κυρίως λόγω της επιδείνωσης του οικονομικού περιβάλλοντος (ήτοι λόγω της απροσδόκητης πτώσης των ονομαστικών εσόδων από φόρους και της αύξησης των εξόδων για τόκους). Η διάβρωση της φορολογικής βάσης ακύρωσε εν μέρει την αύξηση των εσόδων από σημαντικά φορολογικά μέτρα: αυτό ισχύει κυρίως για τα έσοδα από τον ΦΠΑ. Επιπλέον, η συμμόρφωση προς τους δημοσιονομικούς στόχους διευκολύνθηκε καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων από τη σώρευση των δαπανών της κυβέρνησης και την καθυστέρηση των επιστροφών φόρου.

Πίνακας 4 - Συμμόρφωση προς τους επικαιροποιημένους στόχους ΔΥΕ

	1ο πρόγραμμα ¹		2ο πρόγραμμα ¹			3ο πρόγραμμα ¹	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Απόφαση Συμβουλίου (Μάιος 2010): ονομαστικό ισοζύγιο (σε δισεκατ. ευρώ)	-18,5	-17,1	-14,9	-11,4	-6,4		
Απόφαση Συμβουλίου (Μάρτιος 2012): πρωτογενές ισοζύγιο, μη συμπερ. τραπεζικών μέτρων (σε δισεκατ. ευρώ)			-2	3,7	9,4		
Απόφαση Συμβουλίου (Μάρτιος 2012): πρωτογενές ισοζύγιο, μη συμπερ. τραπεζικών μέτρων (σε δισεκατ. ευρώ)			-2,9	0	2,8	5,7	9
Απόφαση Συμβουλίου (Αύγουστος 2015): πρωτογενές ισοζύγιο (% ΑΕγχΠ)						-0,25	0,5
Πραγματικότητα (πρώτη εκ των υστέρων παρακολούθηση)	-22	-20	-2,6	1,5	ά.α.	-3,4	3,9
Πραγματικότητα (τελευταίο ΕΣΛ95 ή ΕΣΛ10)	-24,5	-20,1	-2,6	0,6	ά.α.	-2,3	3,9
Διαφορά (στόχος έναντι πραγματικότητας)	-6	-3	0,3	0,6	ά.α.	-2,05	3,4

¹ Με έντονους χαρακτήρες οι στόχοι των προγραμμάτων.

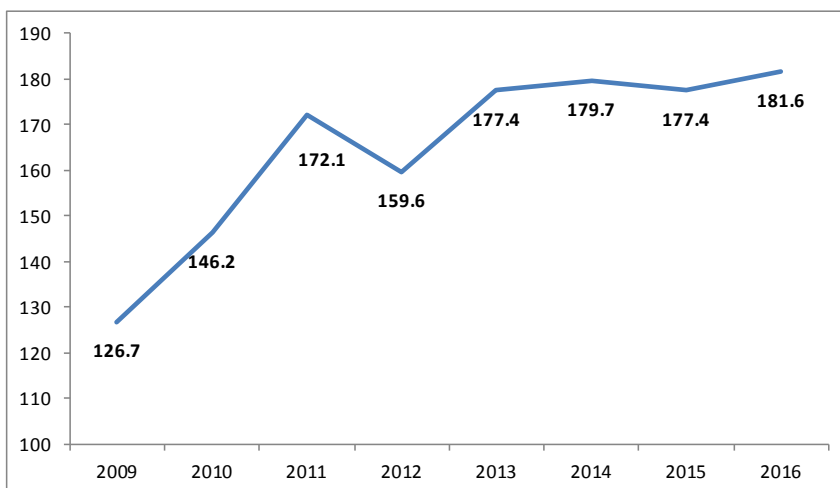
Πηγή: ΕΕΣ.

113. Μολονότι η Ελλάδα δεν τήρησε τους ονομαστικούς δημοσιονομικούς στόχους, το πρωτογενές διαρθρωτικό ισοζύγιο⁶¹ βελτιώθηκε σημαντικά. Το διάστημα 2009-2015, η συνολική προσαρμογή υπερέβη το 17 % του ΑΕγχΠ. Αυτό απηχούσε τις εξαιρετικά βαθιές ανισορροπίες της χώρας στον συγκεκριμένο τομέα στην αρχή της κρίσης.

⁶¹ Διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο του προϋπολογισμού: το ισοζύγιο του προϋπολογισμού μετά την αφαίρεση των εξόδων για τόκους, της κυκλικής συνιστώσας και των εφάπαξ και λοιπών προσωρινών μέτρων. Το διαρθρωτικό ισοζύγιο παρέχει ένδειξη της υποκείμενης τάσης του ισοζυγίου του προϋπολογισμού.

114. Στο πλαίσιο της δυσμενούς μακροοικονομικής κατάστασης, το συνολικό δημόσιο χρέος συνέχισε να αυξάνεται καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων, παρά τη δημοσιονομική προσπάθεια. Το 2016 το δημόσιο χρέος της Ελλάδας υπερέβαινε το 181 % του ΑΕγχΠ σε σύγκριση με το 126,7 % το 2009 (βλέπε [γράφημα 11](#)). Το μόνο έτος κατά το οποίο το δημόσιο χρέος κατέγραψε πτώση ήταν το 2012, λόγω της διαδικασίας του PSI, στο πλαίσιο της οποίας ζητήθηκε από ιδιώτες επενδυτές να συμφωνήσουν στη διαγραφή του 53,5 % της ονομαστικής αξίας των ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου που διακρατούσαν. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του πρώτου προγράμματος, το δημόσιο χρέος επρόκειτο να κορυφωθεί το 2013 (στο 149,7 % του ΑΕγχΠ στο πλαίσιο του αρχικού πρώτου προγράμματος και στο 164,2 % του ΑΕγχΠ στο πλαίσιο του δεύτερου). Ο σημαντικότερος παράγοντας που συνέβαλε στη σχετική αύξηση του χρέους ήταν η πτώση του ονομαστικού ΑΕγχΠ.

Γράφημα 11 - Λόγος του χρέους προς το ΑΕγχΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος

115. Ένα από τα κύρια εμπόδια στη σταθεροποίηση της δημοσιονομικής κατάστασης στην Ελλάδα παραμένει το αυξημένο κόστος του συνταξιοδοτικού συστήματος. Οι αλληπάλληλες περικοπές των συντάξεων μείωσαν το ονομαστικό κόστος των συντάξεων κατά 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ την περίοδο 2009-2015. Ωστόσο, λόγω της πτώσης του ΑΕγχΠ, το κόστος των συντάξεων ως ποσοστό του ΑΕγχΠ αυξήθηκε συστηματικά την περίοδο 2010-2015, γεγονός που καταδεικνύει την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των

μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στη βιώσιμη δημοσιονομική προσαρμογή. Το 2016 η δημόσια δαπάνη για τις συντάξεις ήταν η υψηλότερη στη ζώνη του ευρώ (άνω του 16 % του ΑΕγχΠ της Ελλάδας), ενώ η ετήσια κρατική χρηματοδότηση των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος υπερέβαινε το 9 % του ΑΕγχΠ (ο μέσος όρος στη ζώνη του ευρώ ήταν 2,5 %).

116. Βάσει των προβλέψεων που περιλαμβάνονταν στις εκθέσεις για τη δημογραφική γήρανση του 2012 και του 2015, οι μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος που προβλέπονταν στα δύο πρώτα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής αναμένεται να έχουν κάποια θετικά αποτελέσματα όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος. Σύμφωνα με τους όρους των προγραμμάτων, η Ελλάδα οφείλει να τιθασεύσει την αύξηση των δαπανών του δημόσιου τομέα την περίοδο 2010-2060, κατά τρόπον ώστε αυτή να μην υπερβαίνει τις 2,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕγχΠ. Λαμβανομένης υπόψη της έκθεσης για τη δημογραφική γήρανση του 2015, οι μεταρρυθμίσεις του συνταξιοδοτικού συστήματος αναμένεται να οδηγήσουν σε συνολική μείωση της συνταξιοδοτικής δημόσιας δαπάνης κατά 1,9 ποσοστιαίες μονάδες. Οι επιδόσεις αυτές είναι καλύτερες από τις τιμές-στόχο των προγραμμάτων. Ωστόσο, προβλέπεται ότι το 2060 η δαπάνη αυτή θα εξακολουθήσει να είναι εξαιρετικά υψηλή, ανερχόμενη στο 14,3 % του ΑΕγχΠ.

Αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

117. Ο βαθμός επιτυχίας των μεταρρυθμίσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα εξαρτάται επίσης από παράγοντες εξωτερικούς προς τα προγράμματα. Ωστόσο, βάσει ενός συνόλου δεικτών, είναι δυνατή η αξιολόγηση των γενικών εξελίξεων στον τραπεζικό κλάδο καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων και, κατ' επέκταση, η διαπίστωση του βαθμού επίτευξης των ευρέων στόχων τους. Οι βασικές πτυχές που εξετάζονται στην παρούσα ανάλυση είναι η φερεγγυότητα, ο πιστωτικός κίνδυνος και η ποιότητα ενεργητικού, η ρευστότητα και η κερδοφορία· οι συγκεκριμένοι δείκτες κατείχαν επίσης κεντρική θέση στους όρους των προγραμμάτων και τα σχέδια αναδιάρθρωσης των τραπεζών που ενέκρινε η Επιτροπή.

Φερεγγυότητα

118. Οι δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας των ελληνικών τραπεζών βελτιώθηκαν σημαντικά, ακολουθώντας τις διεθνείς τάσεις από την έναρξη της παγκόσμιας κρίσης, εν πολλοίς λόγω της εκτενούς χρηματοδότησης στο πλαίσιο των προγραμμάτων (31,9 δισεκατομμύρια ευρώ) και της αναδιάρθρωσης του κλάδου. Επομένως, ο κύριος δείκτης κεφαλαιακής επάρκειας (κοινές μετοχές κατηγορίας 1) αυξήθηκε στο 17 % το 2016, υπερβαίνοντας τον μέσο όρο της ΕΕ (14,2 %) και το προ της κρίσης επίπεδο (βλέπε παράρτημα Χ). Ωστόσο, τα υψηλά επίπεδα των φορολογικών απαιτήσεων έναντι του ελληνικού Δημοσίου και των μη εξυπηρετούμενων δανείων εξακολούθησαν να προκαλούν ανησυχίες ως προς τη φερεγγυότητα των τραπεζών.

Πιστωτικός κίνδυνος και ποιότητα ενεργητικού

119. Κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων, οι δείκτες πιστοληπτικής ικανότητας των τεσσάρων μεγαλύτερων ελληνικών τραπεζών μειώθηκαν σημαντικά, με υποβάθμιση σε καθεστώς αθέτησης (default) το 2015⁶². Παρά την ολοκλήρωση της τρίτης ανακεφαλαιοποίησης η οποία ενίσχυσε την κεφαλαιακή επάρκεια των τραπεζών, το 2016 η πιστοληπτική αξιολόγηση όλων των τραπεζών παρέμενε στη μη επενδυτική βαθμίδα⁶³.

120. Όσον αφορά την ποιότητα του ενεργητικού, κατά την έναρξη της παγκόσμιας κρίσης το 2008, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια των ελληνικών τραπεζών αντιστοιχούσαν συνολικά στο 5,5 % του συνολικού χαρτοφυλακίου δανείων (7 % το 2009), ήτοι το ποσοστό τους ήταν σημαντικά υψηλότερο από τον μέσο όρο της ζώνης του ευρώ. Λόγω της πρωτοφανούς οικονομικής ύφεσης, της επακόλουθης αύξησης της ανεργίας και της μη αντιμετώπισης των αθετήσεων υποχρεώσεων από στρατηγικούς κακοπληρωτές, τα ΜΕΔ αυξήθηκαν ραγδαία κατά τη διάρκεια εφαρμογής των προγραμμάτων. Το 2016, βάσει ενός ευρύτερου ορισμού,

⁶² Moody's: Caa3, Fitch: RD (restricted default, περιορισμένη αθέτηση), S&P: SD (selective default, επιλεκτική αθέτηση). Το 2016, μόνο η S&P αναβάθμισε τις τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές τράπεζες σε CCC+.

⁶³ Μη επενδυτική κατηγορία (BB ή κατώτερη) σημαίνει ότι η πιθανότητα η εταιρεία να αποπληρώσει τα χρεωστικά μέσα που εξέδωσε θεωρείται αβέβαιη.

τα μη εξυπηρετούμενα ανοίγματα ήταν τα υψηλότερα στην ΕΕ (45,9 %) και εννέα φορές υψηλότερα από τον μέσο όρο της (5,1 %· βλέπε παράρτημα Χ).

Ρευστότητα

121. Ήδη από το πρώτο πρόγραμμα, ζητήθηκε από τις ελληνικές τράπεζες να μειώσουν την εξάρτησή τους από τον δανεισμό της κεντρικής τράπεζας (ήτοι το Ευρωσύστημα), καθώς η ρευστότητά τους βρισκόταν ήδη υπό πίεση. Υπό αυτές τις συνθήκες, το πρώτο πρόγραμμα δεν κατάφερε να μειώσει την εξάρτηση από τον δανεισμό της κεντρικής τράπεζας, κάτι που επετεύχθη στο πλαίσιο του δεύτερου και του τρίτου. Παρ' όλα αυτά, το 2016 οι ελληνικές τράπεζες συνέχισαν να αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της περιορισμένης ρευστότητας, καθώς η εξάρτησή τους από τον δανεισμό της κεντρικής τράπεζας υπερέβαινε κατά πολύ το επίπεδο του 2009 (βλέπε πίνακα 5), καίτοι χαμηλότερη σε σχέση με την κορύφωσή της στα μέσα του 2015 (150 δισεκατομμύρια ευρώ). Όσον αφορά τις συνήθεις πηγές ρευστότητας, το 2016 δεν υπήρχε καμία ένδειξη σταθερής επιστροφής των καταθέσεων (μειωμένες κατά σχεδόν το ήμισυ σε σύγκριση με το 2009, από 238 δισεκατομμύρια ευρώ σε 121 δισεκατομμύρια ευρώ) και η πρόσβαση των εγχώριων τραπεζών σε άλλες πηγές χρηματοδότησης εξακολουθούσε να είναι περιορισμένη.

Πίνακας 5 - Χαρακτηριστικά χρηματοδότησης ελληνικών τραπεζών (σε δισεκατ. ευρώ)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Δανεισμός κεντρικής τράπεζας	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Καταθέσεις ιδιωτικού τομέα	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

Κερδοφορία

122. Με τις πολιτικές που θεσπίστηκαν από τα προγράμματα επιχειρήθηκε η βελτίωση της κερδοφορίας των τραπεζών μέσω συγχωνεύσεων και εκ βάθρων αναδιαρθρώσεων.

Μειώνοντας σημαντικά το προσωπικό και τα καταστήματά τους, οι εγχώριες τράπεζες

βελτίωσαν σημαντικά τον δείκτη κόστους/εσόδων (51,9 %, σε σύγκριση με τον μέσο όρο του 65,7 % στην ΕΕ το 2016) και τις λειτουργικές δαπάνες τους. Ωστόσο, σε ενοποιημένη βάση, εξακολούθησαν να καταγράφουν ζημίες στο μεγαλύτερο μέρος της ως άνω περιόδου και οι επιδόσεις τους ως προς μια σειρά δεικτών κερδοφορίας συνέχισαν να συγκαταλέγονται στις χειρότερες της ΕΕ (βλέπε παράρτημα Χ).

123. Συνολικά, τα προγράμματα δεν κατάφεραν να αποτρέψουν τη ραγδαία επιδείνωση των ισολογισμών των ελληνικών τραπεζών, πρωτίστως λόγω των δυσμενών μακροοικονομικών και πολιτικών εξελίξεων. Ο διαμεσολαβητικός ρόλος των τραπεζών υπονομεύθηκε και η χρηματοδότηση της πραγματικής οικονομίας όχι μόνο περιορίστηκε⁶⁴, αλλά κατέστη και ακριβότερη.

Αναζωογόνηση της ανάπτυξης

124. Μετά την ένταξή της στη ζώνη του ευρώ το 2001, η Ελλάδα γνώρισε μια περίοδο πολύ υψηλής οικονομικής ανάπτυξης, ταυτόχρονα, ωστόσο, κατέγραψε σημαντικές απώλειες ανταγωνιστικότητας. Ως εκ τούτου, η διόρθωση των διαρθρωτικών ανισορροπιών και η άρση των εμποδίων στην ανταγωνιστικότητα ήταν ένας από τους στόχους των προγραμμάτων, τα οποία επεδίωκαν την αποκατάσταση της βιώσιμης ανάπτυξης μακροπρόθεσμα και, μέσω αυτής, τη διευκόλυνση της δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο στόχος αυτός δεν επετεύχθη, υπό την έννοια ότι η Ελλάδα γνώρισε παρατεταμένη και εξαιρετικά βαθιά ύφεση με σοβαρές συνέπειες για την αγορά εργασίας. Οι επιδόσεις των βασικών μακροοικονομικών δεικτών ήταν συστηματικά κατώτερες των παραδοχών των προγραμμάτων (βλέπε παράρτημα ΧΙ).

Οικονομική ανάπτυξη και σχετικό πλαίσιο

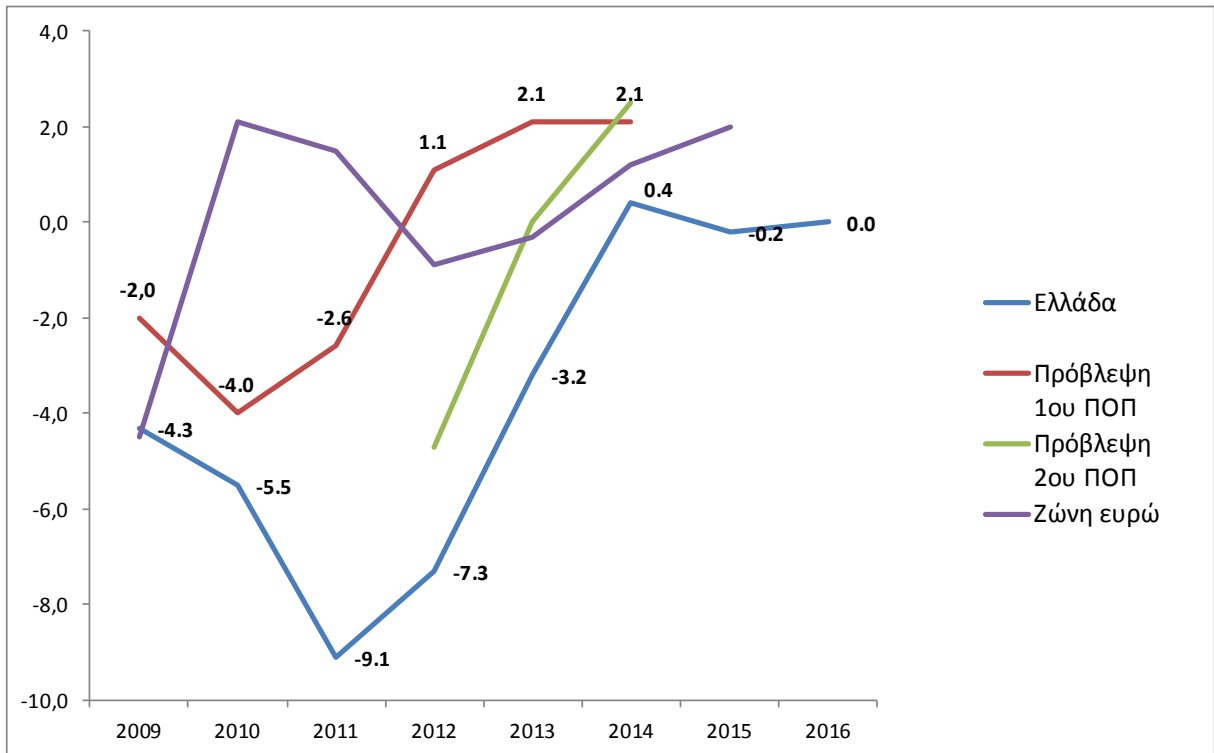
125. Η ελληνική οικονομία δεν επανήλθε σε τροχιά ανάπτυξης τόσο γρήγορα όσο άλλα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που επωφελήθηκαν προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής (π.χ. Ιρλανδία και Πορτογαλία). Ορισμένες

⁶⁴ Το διάστημα 2009-2016, τα ποσά των ανεξόφλητων δανείων του ιδιωτικού τομέα μειώθηκαν κατά 21,9 %. Ωστόσο, η πραγματική αρνητική ροή της τραπεζικής πίστωσης ήταν πολύ υψηλότερη λόγω του υψηλού και αυξανόμενου μεριδίου των ΜΕΔ.

αδυναμίες στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων (βλέπε μέρος II) δεν ευνοούσαν την ανάκαμψη, η μακροοικονομική κατάσταση, ωστόσο, οφειλόταν επίσης σε ορισμένους εξωγενείς παράγοντες και την ένταση των ανισορροπιών που είχαν συσσωρευθεί προ της κρίσης. Τα προγράμματα δεν εκπλήρωσαν τους περί ανάπτυξης στόχους τους, ωστόσο, δεν γνωρίζουμε ποια θα ήταν η μακροοικονομική εξέλιξη χωρίς τα προγράμματα.

126. Οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας ήταν σταθερά κατώτερες των αναπτυξιακών στόχων στους οποίους βασίζονταν οι μακροοικονομικές προβλέψεις. Το διάστημα 2009-2016, η ελληνική οικονομία συρρικνώθηκε κατά περισσότερο από ένα τέταρτο. Η πραγματική αύξηση του ΑΕγχΠ το 2011 και το 2012 ήταν χαμηλότερη, κατά 6,5 εκατοστιαίες μονάδες και 8,4 εκατοστιαίες μονάδες αντίστοιχα, από τις προβλέψεις του αρχικού προγράμματος (Μάιος 2010) (βλέπε **γράφημα 12**). Μολονότι η επάνοδος σε τροχιά θετικής ανάπτυξης προβλεπόταν για το 2012, αυτό συνέβη στην πραγματικότητα το 2014 και για ένα μόνο χρόνο. Οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας ήταν επίσης κατώτερες σε σύγκριση με τις προβλέψεις του Μαρτίου του 2012 και του Απριλίου του 2014, παρότι οι αποκλίσεις ήταν σημαντικά μικρότερες.

Γράφημα 12 - Αύξηση του ΑΕγχΠ στην Ελλάδα και στη ζώνη του ευρώ (%)



Πηγή: ΠΟΠ, Eurostat.

127. Κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων (έως το 2015), η Ελλάδα γνώρισε σταθερά αύξηση των εξαγωγών, παρότι αυτή κατεγράφη ύστερα από τη βαθιά συρρίκνωσή τους το 2009. Σε σύγκριση με τις προβλέψεις των προγραμμάτων, οι επιδόσεις των εξαγωγών εμφάνισαν γενικώς υστέρηση, αλλά η απόκλιση ήταν μικρότερη αυτής που αναφερόταν στις προβλέψεις του ΑΕγχΠ. Το 2013 οι εξαγωγές βρίσκονταν στο επίπεδο του 2008, ενώ την ίδια περίοδο οι εισαγωγές μειώθηκαν κατά 30 %, γεγονός που επέτρεψε στην Ελλάδα να επιτύχει εξωτερική επανεξισορρόπηση.

128. Ωστόσο, η ανάκαμψη των εξαγωγών από το 2010 δεν μπορεί να αποδοθεί εξ ολοκλήρου στις μεταρρυθμίσεις των προγραμμάτων. Ορισμένοι σχετικοί τομείς, όπως ο τουρισμός, επωφελήθηκαν εσωτερικής υποτίμησης. Ωστόσο, από την τομεακή ανάλυση προκύπτει ότι οι ελληνικές εξαγωγές επηρεάστηκαν επίσης από τομείς που δεν επλήγησαν

από τους εγχώριους μισθούς και τιμές⁶⁵ (π.χ. πετρελαιοειδή και θαλάσσιες μεταφορές), των οποίων οι επιδόσεις αντικατόπτριζαν περισσότερο τάσεις στις παγκόσμιες αγορές παρά βελτίωση της εγχώριας ανταγωνιστικότητας (βλέπε παράρτημα XI).

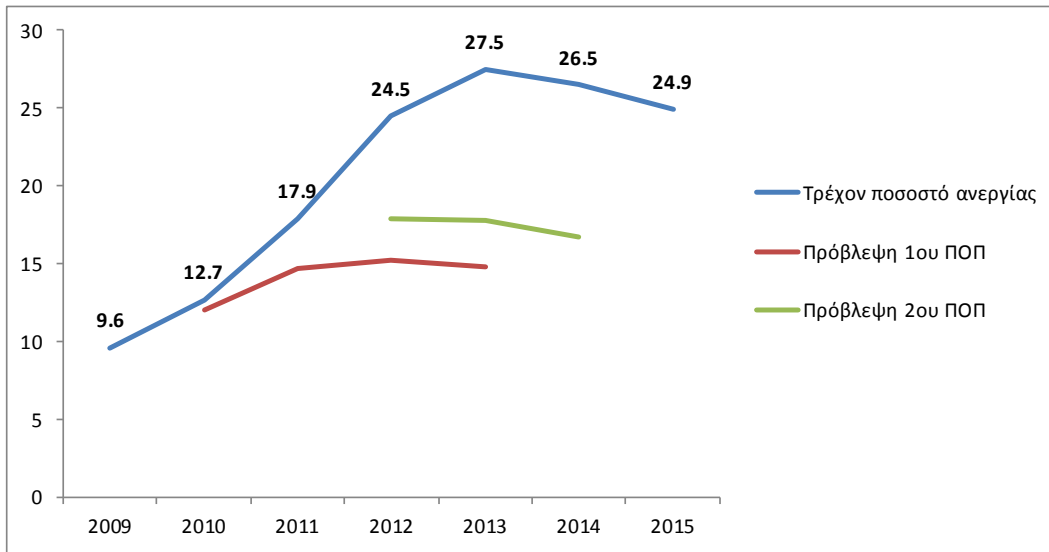
Τιμές και ανεργία

129. Τα επίπεδα των τιμών δεν εξελίχθηκαν σύμφωνα με τις προβλέψεις των προγραμμάτων. Οι αρχικές προβλέψεις (Μάιος 2010) υποεκτίμησαν σημαντικά τον πληθωρισμό για την περίοδο 2010-2011 (εν μέρει λόγω των επιπτώσεων των φορολογικών μέτρων) και δεν προέβλεψαν τον αποπληθωρισμό που σημειώθηκε την περίοδο 2013-2014 (βλέπε παράρτημα XI). Κατά συνέπεια, η άνοδος των τιμών κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος επιβράδυνε τη διαδικασία εσωτερικής υποτίμησης, γεγονός που δεν επέτρεψε στην Ελλάδα να βελτιώσει την εξωτερική της ανταγωνιστικότητα. Οι αποκλίσεις μεταξύ της πραγματικής και της προβλεπόμενης εξέλιξης των τιμών διατηρήθηκαν και σε μεταγενέστερα στάδια των προγραμμάτων, αλλά ήταν μικρότερες.

130. Ακολουθώντας τη βαθύτερη από την αναμενόμενη οικονομική ύφεση, οι επιδόσεις της αγοράς εργασίας κατέγραψαν σημαντική υστέρηση σε σύγκριση με τις αρχικές παραδοχές των προγραμμάτων (βλέπε γράφημα 13). Η ανεργία κορυφώθηκε στο 27,5 % το 2013, μολονότι αρχικά προβλεπόταν να φθάσει το πολύ στο 15,2 % το 2012. Η ανεργία υπερέβη επίσης τα επίπεδα που αναφέρονταν σε μεταγενέστερες προβλέψεις. Ο δείκτης ανεργίας των ατόμων ηλικίας κάτω των 25 ετών κορυφώθηκε σε σχεδόν 60 % το 2013, αλλά μειώθηκε σημαντικά κάτω του 50 % τα δύο επόμενα χρόνια (βλέπε παράρτημα XI).

⁶⁵ Με την αξιοσημείωτη εξαίρεση του τουρισμού, ο οποίος επωφελήθηκε εσωτερικής υποτίμησης.

Γράφημα 13 - Επίπεδα ανεργίας έναντι των προβλέψεων των προγραμμάτων (%)



Πηγή: Eurostat και ελληνικά προγράμματα οικονομικής προσαρμογής.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Διαχείριση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα

131. Το πρώτο ελληνικό πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής σχεδιάστηκε υπό συνθήκες επείγουσας ανάγκης και η διαχείριση και των τριών προγραμμάτων έφερε τη σφραγίδα των πολιτικών και οικονομικών αβεβαιοτήτων. Η Επιτροπή ήταν απλώς ένας από τους περισσότερους εταίρους που συμμετείχαν στη διαδικασία, καθώς δεσμευόταν από την πολιτική καθοδήγηση της Ευρωζώνης, η δε έγκριση των προγραμμάτων απαιτούσε τη συμφωνία των ελληνικών αρχών και όλων των θεσμών που εκπροσωπούσαν τους δανειστές (του ΔΝΤ, της Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΕΜΣ στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος· βλέπε εισαγωγή, **σημεία 22 έως 23 και 31 έως 32**).

132. Η Επιτροπή θέσπισε διαδικασίες για τη διαχείριση τέτοιων προγραμμάτων σχεδόν ένα χρόνο μετά την έναρξη του πρώτου ελληνικού προγράμματος. Οι διαδικασίες καθόριζαν εσωτερικές ρυθμίσεις για τις ροές πληροφοριών και εγκρίσεων σε επίπεδο Επιτροπής και Συμβουλίου, καθώς και με τους εταίρους των προγραμμάτων, αλλά δεν παρείχαν κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τον πραγματικό σχεδιασμό τους, παραδείγματος χάριν όσον αφορά το βάθος και τον βαθμό λεπτομέρειας των όρων (βλέπε **σημεία 24 έως 25**).

133. Στα πρώτα στάδια της διαδικασίας των προγραμμάτων, ορισμένοι όροι έπασχαν από αοριστία και δεν καθόριζαν καμία συγκεκριμένη ενέργεια. Οι όροι κατέστησαν σαφέστεροι στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος, όταν αυξήθηκε τόσο το πλήθος όσο και ο βαθμός λεπτομέρειάς τους. Μόλις στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος χαρακτήρισε η Επιτροπή σημαντικούς όρους ως «βασικά παραδοτέα», ενώ στα δύο πρώτα προγράμματα δεν αναφερόταν η σχετική σημασία των μέτρων (βλέπε σημεία 26 έως 28).

Σύσταση 1

Η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει τις γενικές διαδικασίες για τον σχεδιασμό προγραμμάτων στήριξης, ιδίως περιγράφοντας το βάθος της αναλυτικής προεργασίας που απαιτείται για την αιτιολόγηση του περιεχομένου των όρων και, οσάκις εφικτό, αναφέροντας τα εργαλεία που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν σε τέτοιου είδους περιστάσεις. Σε περίπτωση μελλοντικών προγραμμάτων, μια τέτοια καθοδήγηση θα διευκολύνει την Επιτροπή να οργανώνει τις εργασίες της υπό συνθήκες εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης κατά το στάδιο έναρξης ενός προγράμματος.

Ημερομηνία-στόχος: τέλη του 2018

Σύσταση 2

Η Επιτροπή οφείλει να ιεραρχεί τους όρους αποτελεσματικότερα και να προσδιορίζει τα μέτρα που απαιτούνται επείγοντως για την αντιμετώπιση των ανισορροπιών, η διόρθωση των οποίων είναι καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων.

Ημερομηνία-στόχος: αμέσως, εφόσον συντρέχει περίπτωση

134. Παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, οι όροι των προγραμμάτων δεν τέθηκαν στο πλαίσιο ευρύτερης αναπτυξιακής στρατηγικής για την Ελλάδα, η οποία θα μπορούσε να εξακολουθήσει να εφαρμόζεται και μετά τη λήξη τους. Στα αρχικά στάδιά τους τα προγράμματα επικεντρώνονταν άμεσα στην αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου, η αναγκαιότητα μιας τέτοιας στρατηγικής κατέστη σαφέστερη. Εντοπίσαμε αδυναμίες στον συντονισμό μεταξύ πολιτικών κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων και περιπτώσεις κατά τις οποίες τα προβλεπόμενα μέτρα δεν κάλυπταν διεξοδικά το πεδίο στο οποίο αναφέρονταν. Αυτό επηρέασε την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ιδίως δε εκείνων που στόχευαν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας (βλέπε **σημεία 29 έως 30**).

Σύσταση 3

Οσάκις σκόπιμο για την αντιμετώπιση των υποκείμενων οικονομικών ανισορροπιών, η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίζει ότι τα προγράμματα εντάσσονται σε συνολική αναπτυξιακή στρατηγική για την εκάστοτε χώρα, η οποία είτε υφίσταται ήδη είτε καταρτίζεται σε συνεργασία με το κράτος μέλος κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων. Εάν η στρατηγική αυτή δεν μπορεί να θεσπιστεί στο στάδιο έναρξης του προγράμματος, πρέπει να καθοριστεί όσο το δυνατόν συντομότερα και να ληφθεί υπόψη σε τυχόν επακόλουθη αξιολόγησή του.

Ημερομηνία-στόχος: αμέσως, εφόσον συντρέχει περίπτωση

135. Μολονότι η Επιτροπή δεν διέθετε τυποποιημένες διαδικασίες όσον αφορά την εμπέλεια της παρακολούθησης, αξιολογούσε και υπέβαλλε τακτικά εκθέσεις σχετικά με τη συμμόρφωση προς τους όρους των προγραμμάτων. Συνήθως, η Επιτροπή ήταν σε θέση να τεκμηριώσει τις αξιολογήσεις της αναφερόμενη, μεταξύ άλλων, και στην επακόλουθη

δράση της, όπως στις λεπτομερείς παρατηρήσεις και τα σχόλιά της επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων. Διαπιστώσαμε ενίοτε προβλήματα παρακολούθησης της συμμόρφωσης, όπως ελλείψεις, ανακριβείς ή αόριστες αξιολογήσεις (βλέπε **σημεία 33 έως 37**).

136. Επιπλέον, στην περίπτωση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, η τυπική συμμόρφωση δεν επέφερε πάντοτε τις αλλαγές που προέβλεπαν ουσιαστικά τα προγράμματα. Οι σημαντικές ελλείψεις δεδομένων και η απουσία κατάλληλων δεικτών επιδόσεων για τους περισσότερους διαρθρωτικούς όρους επηρέασαν περαιτέρω τη σημασία της παρακολούθησης από την Επιτροπή, από την άποψη της συμβολής της, αφενός, στην κατανόηση της εφαρμογής και του αντικτύπου των μεταρρυθμίσεων και, αφετέρου, στη λήψη των αναγκαίων διορθωτικών μέτρων (βλέπε **σημεία 38 έως 40**).

Σύσταση 4

Η Επιτροπή οφείλει να διαθέτει σαφείς διαδικασίες και, κατά περίπτωση, να καθορίζει βασικούς δείκτες επιδόσεων, ώστε να διασφαλίζεται η συστηματική και ορθώς τεκμηριωμένη παρακολούθηση των προγραμμάτων. Η παρακολούθηση της υλοποίησης, ιδίως των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, πρέπει να επικεντρώνεται περισσότερο στην αποτελεσματικότητα, να μην περιορίζεται στη θέσπιση πρωτογενούς νομοθεσίας, αλλά επίσης να εστιάζει στη θέσπιση του σχετικού δευτερογενούς δικαίου και άλλων εκτελεστικών πράξεων. Η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει τις ρυθμίσεις για την παρακολούθηση της εφαρμογής μεταρρυθμίσεων, κατά τρόπον ώστε να μπορεί να εντοπίζει καλύτερα τα διοικητικά ή τα άλλα εμπόδια που παρακωλύουν την αποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Η Επιτροπή οφείλει να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για τη διενέργεια τέτοιων εκτιμήσεων.

Ημερομηνία-στόχος: τέλη του 2018

Σύσταση 5

Η Επιτροπή οφείλει να επιλαμβάνεται του ζητήματος της έλλειψης δεδομένων διεξοδικότερα και από την έναρξη των προγραμμάτων. Οφείλει επίσης να προσδιορίζει σαφώς όλα τα δεδομένα που χρειάζεται για την παρακολούθηση των προγραμμάτων και των αποτελεσμάτων τους.

Ημερομηνία-στόχος: αμέσως, εφόσον συντρέχει περίπτωση

137. Παρά τις πολύπλοκες θεσμικές ρυθμίσεις των προγραμμάτων, οι μέθοδοι εσωτερικής συνεργασίας, ήτοι ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή συνεργάζεται με τους εταίρους των προγραμμάτων, πρωτίστως με το ΔΝΤ, την ΕΚΤ και τον ΕΜΣ, δεν επισημοποιήθηκαν ποτέ. Δεν υπήρξε επαρκής διαφάνεια ως προς τους ρόλους των εταίρων, τη διάκριση των αρμοδιοτήτων ή τις μεθόδους εργασίας. Ωστόσο, οι θεσμοί θέσπισαν άτυπα αποτελεσματικές ρυθμίσεις συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών (βλέπε **σημεία 41 έως 43**).

Σύσταση 6

Η Επιτροπή οφείλει να επιδιώκει την επίτευξη συμφωνίας με τους εταίρους των προγραμμάτων ως προς τους αντίστοιχους ρόλους και τις μεθόδους συνεργασίας, που πρέπει να είναι διαφανείς και να καθορίζονται με τη δέουσα λεπτομέρεια.

Ημερομηνία-στόχος: τέλη του 2018

138. Ο συνολικός σχεδιασμός των προγραμμάτων βασιζόταν σε μακροοικονομικές προβλέψεις και σε υπολογισμούς του χρηματοδοτικού κενού, οι οποίοι καταρτίζονταν για κάθε αξιολόγηση από την Επιτροπή σε συνεργασία με τους εταίρους των προγραμμάτων. Συναφώς, η ανάλυση της Επιτροπής ήταν εσωτερικά συνεπής και βασιζόταν στα πλέον πρόσφατα δεδομένα. Ωστόσο, εντοπίσαμε ορισμένες μεθοδολογικές αδυναμίες, ιδίως στην τεκμηρίωση των παραδοχών, την αιτιολόγηση των δεδομένων εισόδου που επιλέγονταν κατά το δοκούν και την περιορισμένη χρήση αναλύσεων ευαισθησίας. Δεν υπήρχαν τυποποιημένες ποιοτικές ρυθμίσεις, οι οποίες να διασφαλίζουν την ακρίβεια των υπολογισμών. Οι μακροοικονομικές προβλέψεις υποεκτίμησαν σε μεγάλο βαθμό την οικονομική κρίση στην Ελλάδα, αλλά γενικώς τα σφάλματα δεν ήταν σημαντικότερα από εκείνα άλλων διεθνών οργανισμών (βλέπε **σημεία 44 έως 54**).

Σύσταση 7

Η Επιτροπή οφείλει να αιτιολογεί καλύτερα τις παραδοχές και τις τροποποιήσεις των οικονομικών υπολογισμών επί των οποίων στηρίζεται ο σχεδιασμός των προγραμμάτων, μεταξύ άλλων μέσω κατάλληλων δημοσιεύσεων. Οι διαδικασίες αυτές πρέπει να υποβάλλονται στον ενδεδειγμένο έλεγχο ποιότητας. Αυτό πρέπει να ισχύει ιδίως για τις αξιολογήσεις των προγραμμάτων, οι οποίες διενεργούνται υπό συνθήκες λιγότερο επείγουσες από εκείνες που επικρατούν κατά το στάδιο έναρξης των προγραμμάτων.

Ημερομηνία-στόχος: τέλη του 2018

Σχεδιασμός και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων

139. Η χρηματοδοτική στήριξη προς την Ελλάδα τελούσε υπό την αίρεση της υλοποίησης ευρέος φάσματος μεταρρυθμίσεων για την αντιμετώπιση δημοσιονομικών, χρηματοοικονομικών και διαρθρωτικών ανισορροπιών. Το εύρος των μεταρρυθμίσεων εξελίχθηκε, ωστόσο κάλυπτε εξαρχής όλες σχεδόν τις κρατικές λειτουργίες, με συνέπεια, σε ορισμένες περιπτώσεις, να πρέπει να διορθωθούν πολύ βαθιές διαρθρωτικές ανισορροπίες. Το ελληνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων ήταν ιδιαίτερα δύσκολο και η υλοποίησή του επηρεάστηκε από την πολιτική αστάθεια (βλέπε σημεία 55 έως 57).

140. Οι μεταρρυθμίσεις της φορολογικής πολιτικής απέφεραν δημοσιονομικά αποτελέσματα που οφείλονταν κυρίως στις αλλαγές των φορολογικών συντελεστών ή σε νέους φόρους. Αυτό συνέβαλε στην αστάθεια της φορολογικής πολιτικής, η οποία οφειλόταν, μεταξύ άλλων λόγων, στην απουσία συνεχών προσπαθειών για μεταρρύθμιση. Η κατάσταση αυτή ερχόταν σε αντίθεση με προηγούμενες εκτιμήσεις, οι οποίες έδιναν προτεραιότητα στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης προκειμένου να αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα. Η Επιτροπή δεν αιτιολόγησε επαρκώς μερικά βασικά μέτρα (π.χ. αυξήσεις του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης), αναλύοντας τις εναλλακτικές δυνατότητες και τις συνέπειές τους. Οι μεταρρυθμίσεις της φορολογικής διοίκησης απέφεραν λιγότερο απτά αποτελέσματα, λόγω προβλημάτων σχετικών με την ικανότητα υλοποίησης, αλλά και αδυναμιών σχεδιασμού, όπως καθυστερημένη ενσωμάτωσή τους στα προγράμματα και περιορισμένη εμβέλεια (βλέπε σημεία 58 έως 66).

141. Η ταυτόχρονη εξοικονόμηση δημόσιων πόρων, αναγκαία για λόγους δημοσιονομικής εξυγίανσης, και η υλοποίηση μακροπρόθεσμων διαρθρωτικών αλλαγών αποτέλεσαν πρόκληση για τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης, με τις δεύτερες να αποδεικνύονται λιγότερο επιτυχημένες. Διαπιστώσαμε ότι τα κύρια αίτια, από άποψη σχεδιασμού, ήταν η ανεπαρκής συνεκτίμηση της διοικητικής ικανότητας υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και η αδύναμη σχέση μεταξύ των προγραμμάτων και άλλων εργαλείων, όπως τεχνική βοήθεια και επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων. Η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να αιτιολογήσει βασικούς ποσοτικούς στόχους για τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης οι οποίοι προβλέπονταν στα προγράμματα (βλέπε **σημεία 67 έως 76**).

142. Οι μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα διασφάλισαν τη βραχυπρόθεσμη σταθερότητα του κλάδου, αλλά ορισμένες διαρθρωτικές αδυναμίες δεν αντιμετωπίστηκαν κατά τρόπο διεξοδικό ή περιελήφθησαν στο πρόγραμμα με καθυστέρηση (π.χ. η διαχείριση των ΜΕΔ και η εταιρική διακυβέρνηση). Τα μέτρα ήταν διεξοδικότερα στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος. Εντοπίσαμε επίσης αδυναμίες στην ανάλυση κινδύνων, στην οποία βασίστηκε το 2013 η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, και αναποτελεσματικές ρυθμίσεις στον σχεδιασμό των μεταγενέστερων ανακεφαλαιοποιήσεων. Η αλληλουχία ορισμένων μεταρρυθμίσεων δεν ήταν επαρκώς συντονισμένη (βλέπε **σημεία 77 έως 94**).

143. Η Επιτροπή ήταν σε θέση να καταδείξει ότι υπήρξε ορθή ανάλυση πίσω από τις μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας, οι οποίες απέφεραν απτά αποτελέσματα όσον αφορά την απελευθέρωσή της. Ωστόσο, η υλοποίηση προσέκρουσε σε σημαντικές καθυστερήσεις. Μερικοί όροι, ιδίως στο στάδιο έναρξης των προγραμμάτων, δεν λάμβαναν επαρκώς υπόψη τη διάρθρωση της ελληνικής οικονομίας, ενώ άλλα βασικά μέτρα περιελήφθησαν στο πρόγραμμα με κάποια καθυστέρηση (βλέπε **σημεία 95 έως 102**).

Σύσταση 8

Για τον μετριασμό δυνητικών αδυναμιών, η Επιτροπή οφείλει να αξιολογεί συστηματικότερα τη διοικητική ικανότητα των κρατών μελών να υλοποιήσουν μεταρρυθμίσεις. Η ανάγκη για παροχή τεχνικής βοήθειας και ενδεχομένως στήριξης από την υπηρεσία στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της Επιτροπής πρέπει να εκτιμώνται στα αρχικά στάδια του προγράμματος, σε

συνεργασία με τις αρχές του κράτους μέλους. Η επιλογή, ο βαθμός λεπτομέρειας και ο χρονισμός των όρων πρέπει να προσαρμόζονται στα αποτελέσματα της ανάλυσης αυτής.

Ημερομηνία-στόχος: αμέσως, εφόσον συντρέχει περίπτωση

Σύσταση 9

Η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει το αναλυτικό έργο της όσον αφορά τον σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων. Συγκεκριμένα, οφείλει να εξετάζει την καταλληλότητα και τον χρονισμό των μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες που επικρατούν στο εκάστοτε κράτος μέλος.

Ημερομηνία-στόχος: αμέσως, εφόσον συντρέχει περίπτωση

Επίτευξη των στόχων του προγράμματος

144. Με τη συμμετοχή της στα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, η Ελλάδα απέφυγε την αθέτηση των υποχρεώσεών της. Ωστόσο, οι στόχοι των προγραμμάτων – δημοσιονομική βιωσιμότητα, χρηματοοικονομική σταθερότητα και επάνοδος στην ανάπτυξη– επετεύχθησαν μόνον εν μέρει. Η διενέργεια εξωτερικής αξιολόγησης θα μπορούσε να είναι χρήσιμη για την πλήρη κατανόηση των υποκείμενων πολύπλοκων εξελίξεων, η Επιτροπή, ωστόσο, δεν ζήτησε τη διενέργεια τέτοιας αξιολόγησης (βλέπε **σημεία 103 έως 106**).

145. Στην περίπτωση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η εξυγίανση που επετεύχθη με τα προγράμματα ήταν σημαντική: το διαρθρωτικό πρωτογενές ισοζύγιο προσαρμόστηκε κατά 17 % του ΑΕγχΠ το διάστημα 2009-2015. Ωστόσο, την ίδια περίοδο, το ΑΕγχΠ συρρικνώθηκε κατά περισσότερο από ένα τέταρτο και η ανεργία υπερέβη το 25 %. Η Ελλάδα κατέγραψε οικονομική ανάπτυξη μόνο το 2014, μολονότι η αρχική παραδοχή των προγραμμάτων προέβλεπε μόνιμη επάνοδο στην ανάπτυξη από το 2012 (βλέπε **σημεία 107, 111 έως 113 και 124 έως 130**).

146. Οι κακές μακροοικονομικές επιδόσεις, σε συνδυασμό με το κόστος χρηματοδότησης του ήδη σωρευθέντος χρέους, είχαν ως αποτέλεσμα τη διαρκή αύξηση του δείκτη χρέους/ΑΕγχΠ καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων (με εξαίρεση το 2012 λόγω του

PSI). Εξάλλου, η Ελλάδα δεν μπόρεσε να χρηματοδοτήσει τις ανάγκες της από τις αγορές. Στο διάστημα αμέσως μετά τη λήξη του προγράμματος, η Ελλάδα θα πρέπει να αποπληρώσει σημαντικά ποσά από το χρέος της, το δε πρόγραμμα στηρίζεται στην παραδοχή ότι αυτά θα χρηματοδοτηθούν πλήρως από το πρωτογενές πλεόνασμα και τη χρηματοδότηση από τις αγορές. Ως προς τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, τα προγράμματα εξασφάλισαν τη βραχυπρόθεσμη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, δεν κατάφεραν, ωστόσο, να αποτρέψουν τη ραγδαία επιδείνωση των ισολογισμών των τραπεζών, πρωτίστως λόγω των δυσμενών μακροοικονομικών και πολιτικών εξελίξεων (βλέπε σημεία 114 έως 123 και 108 έως 110).

Σύσταση 10

Τα προγράμματα πρέπει να υποβάλλονται σε εκ των υστέρων αξιολόγηση τουλάχιστον μετά τη λήξη τους. Σε περίπτωση διαδοχικών προγραμμάτων, των οποίων η συνολική διάρκεια υπερβαίνει τη συνήθη τριετία, πρέπει να διενεργείται ενδιάμεση αξιολόγηση και τα αποτελέσματά της να χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση του σχεδιασμού και των ρυθμίσεων παρακολούθησης.

Ημερομηνία-στόχος: τέλη του 2018

Σύσταση 11

Η Επιτροπή οφείλει να αναλύει ποιο είναι το καταλληλότερο πλαίσιο για την υποστήριξη και την εποπτεία μετά τη λήξη των προγραμμάτων. Η ανάλυση αυτή πρέπει να πραγματοποιείται αρκετό καιρό πριν από τη λήξη ενός προγράμματος και να λαμβάνει υπόψη τις χρηματοδοτικές ανάγκες της εκάστοτε χώρας.

Ημερομηνία-στόχος: αμέσως

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Τομέ ΜUGURUZA, Μέλος του ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 3ης Οκτωβρίου 2017.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Προ των προγραμμάτων	
2009	
25 Μαΐου 2009	Κλιμάκιο του ΔΝΤ (στο πλαίσιο της έκθεσης του άρθρου 4) δηλώνει ότι το ελληνικό τραπεζικό σύστημα φαίνεται να διαθέτει επαρκή κεφάλαια και αποθεματικά ρευστότητας ώστε να αντιμετωπίσει την αναμενόμενη επιβράδυνση της οικονομίας.
4 Οκτωβρίου 2009	Το ΠΑΣΟΚ αναδεικνύεται νικητής των βουλευτικών εκλογών στην Ελλάδα εξασφαλίζοντας το 43,92 % των ψήφων και 160 από τις 300 έδρες στη Βουλή.
20 Οκτωβρίου 2009	Ο νέος υπουργός Οικονομικών Γιώργος Παπακωνσταντίνου ανακοινώνει ότι το έλλειμμα της χώρας θα ανέλθει σε σχεδόν 12,5 % του ΑΕγχΠ.
22 Οκτωβρίου 2009	Ο οίκος πιστοληπτικής αξιολόγησης Fitch υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε A- από A. Η υποβάθμιση είναι αποτέλεσμα του ενδεχομένου το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας να ανέλθει στο 12,5 % του ΑΕγχΠ το 2009.
8 Δεκεμβρίου 2009	Η Fitch υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε BBB+ από A-. Η υποβάθμιση αντικατοπτρίζει ανησυχίες σχετικά με τη μεσοπρόθεσμη προοπτική των δημόσιων οικονομικών. Κατά την εκτίμηση της Fitch, η επιβάρυνση του δημόσιου χρέους ενδέχεται να ανέλθει σε σχεδόν 130 % του ΑΕγχΠ προτού σταθεροποιηθεί.
16 Δεκεμβρίου 2009	Ο οίκος πιστοληπτικής αξιολόγησης Standard and Poor's υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας.
22 Δεκεμβρίου 2009	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει τον προϋπολογισμό του 2010.
22 Δεκεμβρίου 2009	Ο οίκος πιστοληπτικής αξιολόγησης Moody's υποβιβάζει την Ελλάδα στην κατηγορία A2 από την κατηγορία A1. Η υποβίβαση αντικατοπτρίζει κινδύνους πολύ περιορισμένης βραχυπρόθεσμης ρευστότητας και κινδύνους μεσοπρόθεσμης έως μακροπρόθεσμης αφερεγγυότητας.
2010	
21 Ιανουαρίου 2010	Η διαφορά απόδοσης μεταξύ ελληνικών και γερμανικών 10ετών ομολόγων υπερβαίνει τις 300 μονάδες βάσης.
9 Φεβρουαρίου 2010	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει τα πρώτα δημοσιονομικά μέτρα, συμπεριλαμβανομένων παγώματος των μισθών όλων των δημοσίων υπαλλήλων, περικοπής των επιδομάτων κατά 10 % και περικοπών των υπερωριών.
3 Μαρτίου 2010	Η Βουλή των Ελλήνων ψηφίζει σημαντική νέα δέσμη δημοσιονομικών μέτρων. Στα μέτρα περιλαμβάνονται πάγωμα συντάξεων, αύξηση του βασικού συντελεστή ΦΠΑ από 19 % σε 21% και των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα καύσιμα, τα τσιγάρα, τα οιοπνευματώδη ποτά και τα είδη πολυτελείας και περικοπές στις αμοιβές του δημόσιου τομέα.
9 Απριλίου 2010	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Fitch υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε BBB- από BBB+.
12 Απριλίου 2010	Οι υπουργοί οικονομικών της ζώνης του ευρώ συμφωνούν να χορηγήσουν στην Ελλάδα δάνεια ύψους έως και 30 δισεκατομμυρίων ευρώ το επόμενο έτος, το δε ΔΝΤ συμφωνεί να διαθέσει άλλα 15 δισεκατομμύρια ευρώ σε κεφάλαια.
23 Απριλίου 2010	Ο πρωθυπουργός της Ελλάδας Γιώργος Παπανδρέου ζητεί επίσημα διεθνή στήριξη. Ο νόμος 3842

	μεταρρυθμίζει τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και θεσπίζει μέτρα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής.
27 Απριλίου 2010	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Standard and Poor's υποβιβάζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε βαθμίδα κατώτερη των επενδυτικών κατηγοριών και κατατάσσει τα ομόλογα της Ελλάδας στην κατηγορία των επισφαλών ομολόγων (junk bonds).
28 Απριλίου 2010	Η διαφορά απόδοσης μεταξύ ελληνικών και γερμανικών 10ετών ομολόγων υπερβαίνει τις 1 000 μονάδες βάσης.
1ο πρόγραμμα προσαρμογής	
2 Μαΐου 2010	Ο Έλληνας πρωθυπουργός, το ΔΝΤ και οι ηγέτες της ζώνης του ευρώ συμφωνούν σε δέσμη μέτρων διάσωσης ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ, τα οποία θα εφαρμοστούν κατά την επόμενη τριετία. Η κυβέρνηση ανακοινώνει τη νέα δέσμη δημοσιονομικών μέτρων.
6 Μαΐου 2010	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει τη νέα δέσμη δημοσιονομικών μέτρων. Ο νόμος ψηφίζεται με 172 ψήφους υπέρ και 121 κατά. Ο βασικός συντελεστής ΦΠΑ αυξάνεται περαιτέρω από 21 % σε 23 % από την 1η Ιουλίου 2010.
7 Ιουλίου 2010	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, βασική απαίτηση της ΕΕ / του ΔΝΤ.
13 Ιουλίου 2010	Σύσταση του ελληνικού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, προκειμένου αυτό να συμβάλει στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος.
4 Οκτωβρίου 2010	Η Ελλάδα ανακοινώνει σχέδιο προϋπολογισμού με στόχο τη μείωση του ελλείμματος στο 7 % του ΑΕγχΠ το 2011.
15 Δεκεμβρίου 2010	Η Βουλή των Ελλήνων ψηφίζει τον νόμο για τις δημόσιες επιχειρήσεις, θέτοντας ανώτατα όρια στους μηνιαίους μισθούς και περικόπτοντας κατά 10 % τους μισθούς άνω των 1 800 ευρώ.
23 Δεκεμβρίου 2010	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει τον προϋπολογισμό του 2011.
2011	
14 Ιανουαρίου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Fitch υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε BBB+ από BBB-.
7 Μαρτίου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Moody's υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε B1 από Ba1.
11 Μαρτίου 2011	Η ΕΕ επιτυγχάνει προκαταρκτική συμφωνία μείωσης των επιτοκίων των έκτακτων δανείων προς την Ελλάδα κατά 100 μονάδες βάσης για τα τρία πρώτα έτη και παράτασης της διάρκειας των δανείων σε 7,5 έτη.
29 Μαρτίου 2011	Νέος νόμος θεσπίζει μέτρα κατά της φοροδιαφυγής. Ο συντελεστής του φόρου εισοδήματος εταιρειών μειώνεται από 24 % σε 20 %.
20 Μαΐου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Fitch υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε B+ από BB+. Η υποβάθμιση αυτή αντανακλά τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα κατά την υλοποίηση προγράμματος δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και τον πολιτικό κίνδυνο από την εφαρμογή περαιτέρω δημοσιονομικών μέτρων.

1 Ιουνίου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Moody's υποβιβάζει την Ελλάδα στην κατηγορία αθέτησης (default, Caa1) από B1, επειδή καθίσταται ολοένα και πιθανότερο να μην μπορέσει η Ελλάδα να σταθεροποιήσει τους λόγους του χρέους της εντός του χρονοδιαγράμματος που καθορίστηκε στο πλαίσιο των προηγούμενων εξαγγελθέντων σχεδίων δημοσιονομικής εξυγίανσης.
13 Ιουνίου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Standard and Poor's υποβιβάζει επίσης την Ελλάδα στην κατηγορία αθέτησης (default).
29 Ιουνίου 2011	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει τα νέα δημοσιονομικά μέτρα παρά τις λαϊκές διαμαρτυρίες. Ο νόμος ψηφίζεται με 155 ψήφους υπέρ και 138 κατά. Τα μέτρα περιλαμβάνουν νέους φόρους (π.χ. νέο φόρο για τα φυσικά πρόσωπα των οποίων το ετήσιο εισόδημα υπερβαίνει τα 12 000 ευρώ) και νέες περικοπές στους μισθούς των εργαζομένων.
13 Ιουλίου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Fitch υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε CCC (κατηγορία default) από B+.
15 Ιουλίου 2011	Η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών δημοσιεύει τα αποτελέσματα της προσομοίωσης ακραίων καταστάσεων που διενεργήθηκε σε ολόκληρη την ΕΕ.
25 Ιουλίου 2011	Ο οίκος αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας Moody's υποβαθμίζει την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας σε Ca-.
8 Αυγούστου 2011	Ο γενικός δείκτης τιμών του χρηματιστηρίου πέφτει κάτω από τις 1 000 μονάδες, το χαμηλότερο επίπεδο από τον Ιανουάριο του 1997.
24 Αυγούστου 2011	Η Τράπεζα της Ελλάδος θέτει σε εφαρμογή τον μηχανισμό επείγουσας στήριξης της ρευστότητας (ELA) για τη στήριξη των ελληνικών τραπεζών.
2 Σεπτεμβρίου 2011	Οι ελεγκτές των θεσμών αναστέλλουν την πέμπτη αξιολόγηση της Ελλάδας μετά τη διαπίστωση καθυστερήσεων στην υλοποίηση του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδίου και διαρθρωτικών οικονομικών μεταρρυθμίσεων.
27 Σεπτεμβρίου 2011	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει νέα φορολογικά μέτρα (ευρύ περιοδικό φόρο ακίνητης περιουσίας, μείωση του αφορολόγητου ορίου για τα φυσικά πρόσωπα από 12 000 ευρώ σε 5 000 ευρώ).
20 Οκτωβρίου 2011	Η ελληνική κυβέρνηση επιτυγχάνει την ψήφιση συνολικού νόμου εξοικονόμησης δαπανών εν μέσω διαμαρτυριών και ταραχών έξω από το κτίριο της Βουλής.
27 Οκτωβρίου 2011	Συμφωνία για την κατά 50 % απομείωση της αξίας των ελληνικών ομολόγων που κατέχει ο ιδιωτικός τομέας.
31 Οκτωβρίου 2011	Ο πρωθυπουργός της Ελλάδας ζητεί ψήφο εμπιστοσύνης και τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την έγκριση της συμφωνίας της συνόδου κορυφής της ΕΕ σχετικά με το κούρεμα του ελληνικού χρέους.
6 Νοεμβρίου 2011	Ο πρωθυπουργός παραιτείται.
10 Νοεμβρίου 2011	Ο Λουκάς Παπαδήμος ορίζεται νέος πρωθυπουργός της Ελλάδας, επικεφαλής κυβέρνησης συνασπισμού τριών κομμάτων.
2012	
12 Φεβρουαρίου	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει νέο κύκλο δημοσιονομικών περικοπών εν μέσω διαμαρτυριών. Πολλά κτίρια στο κέντρο της Αθήνας πυρπολούνται κατά τη διάρκεια των ταραχών.

2012	
2ο πρόγραμμα προσαρμογής	
9 Μαρτίου 2012	Η αναδιάρθρωση του ελληνικού δημόσιου χρέους στο πλαίσιο του PSI ολοκληρώνεται επιτυχώς.
14 Μαρτίου 2012	Οι υπουργοί Οικονομικών της ζώνης του ευρώ συμφωνούν επί της δεύτερης δέσμης μέτρων διάσωσης για την Ελλάδα. Η συμφωνία περιλαμβάνει διαγραφή 53,5 % της αξίας των ελληνικών ομολόγων που διακατέχουν επενδυτές.
6 Μαΐου 2012	Διεξαγωγή εκλογών. Το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας κερδίζει τις εκλογές, αλλά με μικρότερο ποσοστό ψήφων. Δεδομένου ότι κανένα κόμμα δεν εξασφαλίζει την πλειοψηφία, προκηρύσσονται νέες εκλογές για τις αρχές Ιουνίου.
16 Μαΐου 2012	Ο Παναγιώτης Πικραμμένος ορίζεται υπηρεσιακός πρωθυπουργός.
17 Ιουνίου 2012	Διεξαγωγή πρόωρων εκλογών. Η Νέα Δημοκρατία αναδεικνύεται πρώτο κόμμα με το 29,7 % των ψήφων, αλλά δεν εξασφαλίζει την πλειοψηφία στη Βουλή. Τέσσερις ημέρες αργότερα, σχηματίζεται κυβέρνηση συνασπισμού από τη Νέα Δημοκρατία, το ΠΑΣΟΚ και τη ΔΗΜΑΡ. Ο Αντώνης Σαμαράς, αρχηγός της Νέας Δημοκρατίας, διορίζεται νέος πρωθυπουργός της Ελλάδας.
27 Ιουλίου 2012	Η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος τίθεται υπό ειδική εκκαθάριση και το υγιές τμήμα της μεταβιβάζεται στην Τράπεζα Πειραιώς.
5 Νοεμβρίου 2012	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει νέο κύκλο δημοσιονομικών μέτρων αναγκαίων προκειμένου να λάβει η Ελλάδα την επόμενη δόση της διεθνούς οικονομικής συνδρομής διάσωσης. Οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης μειώνονται κατά 1,1 ποσοστιαία μονάδα.
11 Νοεμβρίου 2012	Η Ελλάδα εγκρίνει τον προϋπολογισμό του 2013.
2013	
11 Ιανουαρίου 2013	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει νέα φορολογικά μέτρα (αύξηση του φόρου εισοδήματος εταιρειών από 20 % σε 26 %, νέα μεταρρύθμιση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων με αύξηση του αφορολογήτου ορίου, κατάργηση του αφορολογήτου για τους αυτοαπασχολούμενους, αντικατάσταση φορολογικών πιστώσεων για τα παιδιά με επιδόματα βάσει εισοδηματικών κριτηρίων κ.λπ.).
1 Φεβρουαρίου 2013	Η Alpha Bank εξαγοράζει την Εμπορική Τράπεζα από την Credit Agricole.
25 Μαρτίου 2013	Η Ευρωομάδα επιτυγχάνει συμφωνία με την Κύπρο, η οποία περιλαμβάνει συμφωνία μεταξύ Κύπρου και Ελλάδας για τη μεταβίβαση των υποκαταστημάτων στην Ελλάδα των κυπριακών τραπεζών στην Τράπεζα Πειραιώς.
28 Απριλίου 2013	Η Βουλή εγκρίνει νομοσχέδιο για την περικοπή 15 000 θέσεων εργασίας στο Δημόσιο έως το τέλος του επόμενου έτους, συμπεριλαμβανομένων 4 000 το 2013.
24 Ιουνίου 2013	Ο πρωθυπουργός Αντώνης Σαμαράς προβαίνει σε ανασχηματισμό της κυβέρνησης.
17 Ιουλίου 2013	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει νέα μέτρα λιτότητας, συμπεριλαμβανομένου σχεδίου χιλιάδων απολύσεων και περικοπών μισθών για τους δημόσιους υπαλλήλους.
2014	

6 Μαρτίου 2014	Η Τράπεζα της Ελλάδος προσδιορίζει τις κεφαλαιακές ανάγκες των ελληνικών εμπορικών τραπεζών σε 6,4 δισεκατομμύρια ευρώ σύμφωνα με το βασικό σενάριο.
7 Απριλίου 2014	Η Βουλή των Ελλήνων μειώνει περαιτέρω τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης κατά 3,9 ποσοστιαίες μονάδες.
26 Οκτωβρίου 2014	Η ΕΚΤ δημοσιεύει τα αποτελέσματα της συνολικής αξιολόγησης 130 ευρωπαϊκών τραπεζών.
19 Δεκεμβρίου 2014	Το πρόγραμμα του ΕΤΧΣ για την Ελλάδα παρατείνεται κατά δύο μήνες (έως τις 28 Φεβρουαρίου 2015).
30 Δεκεμβρίου 2014	Προκηρύσσονται πρόωρες εκλογές για τις 25 Ιανουαρίου 2015 κατόπιν αδυναμίας εκλογής νέου Προέδρου της Δημοκρατίας.
2015	
25 Ιανουαρίου 2015	Ο ΣΥΡΙΖΑ κερδίζει τις πρόωρες εκλογές εξασφαλίζοντας το 36,34 % των ψήφων και αποσπά 149 από τις 300 βουλευτικές έδρες.
27 Ιανουαρίου 2015	Σχηματισμός κυβέρνησης συνασπισμού.
4 Φεβρουαρίου 2015	Η ΕΚΤ αίρει την εξαίρεση αποδοχής ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου ως εξασφάλισης για την παροχή ρευστότητας στις τράπεζες.
27 Φεβρουαρίου 2015	Το πρόγραμμα του ΕΤΧΣ για την Ελλάδα παρατείνεται εκ νέου κατά τέσσερις μήνες (έως τις 30 Ιουνίου 2015).
18 Ιουνίου 2015	Ο πρόεδρος της Ευρωμάδας ανακοινώνει ότι η πρόοδος της Ελλάδας είναι ανεπαρκής και ότι απαιτείται νέα συμφωνία.
22 Ιουνίου 2015	Η ελληνική κυβέρνηση διαβιβάζει νέα πρόταση στην Ευρωμάδα.
26 Ιουνίου 2015	Προκήρυξη δημοψηφίσματος στην Ελλάδα για τις 5 Ιουλίου 2015.
28 Ιουνίου 2015	Η Ελλάδα κλείνει τις τράπεζές της και επιβάλλει ελέγχους στην κίνηση κεφαλαίων.
30 Ιουνίου 2015	Η Ελλάδα αδυνατεί να αποπληρώσει ποσό 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ στο ΔΝΤ.
5 Ιουλίου 2015	Το 61,3 % των Ελλήνων ψηφίζει «Όχι» στο σχέδιο συμφωνίας που υπέβαλαν οι θεσμοί στη συνεδρίαση της Ευρωμάδας της 25ης Ιουνίου 2015.
6 Ιουλίου 2015	Ο υπουργός Οικονομικών Γιάννης Βαρουφάκης παραιτείται. Νέος υπουργός Οικονομικών διορίζεται ο Ευκλείδης Τσακαλώτος. Παρατείνεται η τραπεζική αργία.
8 Ιουλίου 2015	Η Ελλάδα υποβάλλει στον ΕΜΣ επίσημο αίτημα τρίτου προγράμματος συνδρομής –με τη μορφή δανειακής διευκόλυνσης– που πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για την εκπλήρωση υποχρεώσεων αποπληρωμής δανείων και τη διασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού της συστήματος.
13 Ιουλίου 2015	Δήλωση του ΔΝΤ σχετικά με τις ληξιπρόθεσμες οφειλές της Ελλάδας (456 εκατομμύρια ευρώ). Οι ελληνικές αρχές ζητούν παράταση.
15 Ιουλίου 2015	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει νέα φορολογικά μέτρα (αύξηση του συντελεστή του φόρου εισοδήματος εταιρειών από 26 % σε 29 %, αύξηση των συντελεστών της εισφοράς αλληλεγγύης φυσικών προσώπων με ετήσιο εισόδημα άνω των 30 000 ευρώ, διεύρυνση του πεδίου

	εφαρμογής του βασικού συντελεστή ΦΠΑ). Αρκετοί υπουργοί παραιτούνται.
16 Ιουλίου 2015	Η Ευρωομάδα χορηγεί στην Ελλάδα 3ετή στήριξη σταθερότητας από τον ΕΜΣ.
17 Ιουλίου 2015	Ανασχηματισμός της κυβέρνησης με αντικατάσταση των υπουργών που απέρριψαν τη δανειακή σύμβαση. Το Συμβούλιο εγκρίνει μεταβατική χρηματοδότηση ύψους 7 δισεκατομμυρίων ευρώ προς την Ελλάδα. Λήξη της τραπεζικής αργίας.
20 Ιουλίου 2015	Εξόφληση οφειλών προς το ΔΝΤ, την ΕΚΤ και την Τράπεζα της Ελλάδος.
19 Αυγούστου 2015	Μνημόνιο συνεννόησης στο οποίο περιγράφονται αναλυτικά τα μέτρα οικονομικής μεταρρύθμισης και οι δεσμεύσεις που συνδέονται με τη δέσμη μέτρων χρηματοδοτικής συνδρομής.
3ο πρόγραμμα προσαρμογής	
14 Αυγούστου 2015	Η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει το τρίτο πρόγραμμα διάσωσης με τη στήριξη πέντε εκ των επτά πολιτικών κομμάτων. Πρόταση του ΕΜΣ για τους όρους της πρώτης δόσης, ύψους 26 δισεκατομμυρίων ευρώ, στο πλαίσιο της συμφωνίας διευκόλυνσης χρηματοδοτικής συνδρομής για την Ελλάδα.
19 Αυγούστου 2015	Το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ εγκρίνει το πρόγραμμα του ΕΜΣ για την Ελλάδα - Μνημόνιο συνεννόησης (ΜΣ) στο οποίο περιγράφονται αναλυτικά τα μέτρα οικονομικής μεταρρύθμισης και οι δεσμεύσεις που συνδέονται με το πακέτο χρηματοδοτικής συνδρομής.
20 Αυγούστου 2015	Ο πρωθυπουργός Αλέξης Τσίπρας ανακοινώνει την παραίτηση της κυβέρνησής του και προκηρύσσει πρόωρες εκλογές για τις 20 Σεπτεμβρίου 2015.
27 Αυγούστου 2015	Η πρόεδρος του Αρείου Πάγου Βασιλική Θάνου ορκίζεται υπηρεσιακή πρωθυπουργός.
20 Σεπτεμβρίου 2015	Βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα, σχηματισμός κυβέρνησης συνασπισμού ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ.
7 Οκτωβρίου 2015	Η κυβέρνηση λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή με 155 ψήφους υπέρ και 144 κατά.
31 Οκτωβρίου 2015	Η ΕΚΤ διαπιστώνει υστέρηση κεφαλαίων ύψους 14,4 δισεκατομμυρίων ευρώ στις τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές τράπεζες στο δυσμενές σενάριο. Η ΤτΕ διαπιστώνει ανάλογη υστέρηση κεφαλαίων ύψους 1 δισεκατομμυρίου ευρώ στη μεγαλύτερη μη συστημική τράπεζα.
19 Νοεμβρίου 2015	Προκειμένου η Ελλάδα να εκταμιεύσει 2 δισεκατομμύρια ευρώ, η Βουλή των Ελλήνων εγκρίνει προαπαιτούμενα με μικρή πλειοψηφία 153 ψήφων.
16 Δεκεμβρίου 2015	Θέσπιση του νόμου υπ' αριθ. 4354/2015 για τις πωλήσεις και την εξυπηρέτηση ΜΕΔ.
2016	
8 Μαΐου 2016	Νέα μεταρρύθμιση των συντάξεων – νέοι κανονισμοί για τη φορολογία εισοδήματος και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.
22 Μαΐου 2016	Περαιτέρω αυξήσεις συντελεστών διαφόρων έμμεσων φόρων. Ο βασικός συντελεστής ΦΠΑ αυξάνεται από 23 % σε 24 %.
23 Μαΐου 2016	Προκαταρκτική ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους της Ελλάδας από το ΔΝΤ.
9 Ιουνίου 2016	Ολοκληρώνεται η πρώτη αξιολόγηση του τρίτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής –

	εκπονείται έκθεση συμμόρφωσης.
16 Ιουνίου 2016	Συμφωνία για την πρώτη επικαιροποίηση του μνημονίου συνεννόησης με συνοδευτικό τεχνικό μνημόνιο συνεννόησης.
22 Ιουνίου 2016	Η ΕΚΤ επαναφέρει την εξαίρεση αποδοχής ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου.
10 Δεκεμβρίου 2016	Ψηφοφορία για τον προϋπολογισμό του 2017: 152 ψήφοι υπέρ και 146 κατά.

ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΚΙΝΗΣΗ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

Η Ελλάδα είναι η δεύτερη οικονομία, μετά την Κύπρο στα τέλη Μαρτίου 2013, η οποία θέσπισε περιορισμούς, στις 28 Ιουνίου 2015, στην ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων σε περιβάλλον νομισματικής ένωσης. Σε αντίθεση με αρκετές προηγούμενες περιπτώσεις που στόχευαν κυρίως στη στήριξη της σταθερότητας της συναλλαγματικής ισοτιμίας (Ισλανδία 2008, Βραζιλία 2009 και Ινδία 2013), οι περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων στην Ελλάδα επιβλήθηκαν με σκοπό τον περιορισμό της απόσυρσης καταθέσεων και τη διασφάλιση της εγχώριας χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, σε περίοδο υψηλής αβεβαιότητας όσον αφορά τις πολιτικές εξελίξεις και τις εγχώριες μακροοικονομικές προοπτικές.

Μετά την αποτυχία των διαπραγματεύσεων για την ολοκλήρωση του δεύτερου προγράμματος και την προκήρυξη δημοψηφίσματος, η ΕΚΤ αποφάσισε να σταματήσει να αυξάνει τον συνολικό όριο της επείγουσας στήριξης της ρευστότητας (ELA) για τις ελληνικές τράπεζες, στις οποίες είχε παρατηρηθεί σταδιακή ανάληψη καταθέσεων από τον Οκτώβριο του 2014 (με εκροές καταθέσεων ανερχόμενες σε περίπου 42 δισεκατομμύρια ευρώ ή στο 26 % των καταθέσεων του ιδιωτικού τομέα σε οκτώ μήνες), υποχρεώνοντας τις ελληνικές αρχές να επιβάλουν τραπεζική αργία και, ακολούθως, περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων στις καταθέσεις και τις συναλλαγές στο εξωτερικό.

Οι ελληνικές τράπεζες παρέμειναν κλειστές για διάστημα τριών εβδομάδων. Κατά το διάστημα αυτό, οι αναλήψεις των πελατών περιορίστηκαν σε 60 ευρώ κατ' ανώτατο όριο ανά τραπεζική κάρτα και ανά ημέρα. Όλες οι συναλλαγές με ξένες τράπεζες έπρεπε να εγκριθούν προηγουμένως από κρατικό όργανο. Ωστόσο, δεν τέθηκε κανένα όριο στις εγχώριες συναλλαγές με χρεωστικές και πιστωτικές κάρτες, ούτε στις αναλήψεις με κάρτες εκδοθείσες εκτός Ελλάδας. Στις 12 Ιουλίου 2015, η συμφωνία της συνόδου κορυφής για το ευρώ προετοίμασε το έδαφος για την αύξηση του ορίου της επείγουσας στήριξης της ρευστότητας και για το επακόλουθο εκ νέου άνοιγμα των ελληνικών τραπεζών. Ορισμένοι περιορισμοί χαλάρωσαν σταδιακά, οι δε τελευταίες αλλαγές έγιναν τον Ιούλιο του 2016.

Η επιβολή περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων είχε ως άμεση συνέπεια την επιδείνωση της κατάστασης ρευστότητας τόσο για τα νοικοκυριά όσο και για τις επιχειρήσεις στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα η ελληνική οικονομία να επιστρέψει σε κατάσταση ύφεσης και να διαταραχθεί η συνέχεια πέντε τριμήνων θετικής ανάπτυξης. Ωστόσο, η συρρίκνωση της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας αποδείχθηκε μικρότερη από την αρχικά αναμενόμενη από τους θεσμούς (πραγματικό ΑΕγχΠ 2015: -0,2 %). Διάφοροι εγχώριοι και εξωτερικοί παράγοντες (π.χ. η συμφωνία για το τρίτο πρόγραμμα, η καλή τουριστική περίοδος, η ολοκλήρωση της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, η πτώση των τιμών του πετρελαίου και η υποτίμηση του ευρώ) συνέβαλαν σε ηπιότερη από την αναμενόμενη ύφεση. Οι καταθέσεις του ιδιωτικού τομέα σταθεροποιήθηκαν επίσης σε μεγάλο βαθμό. Ωστόσο, για την ταχύτερη επιστροφή των καταθέσεων θα απαιτούνταν περαιτέρω σημαντική βελτίωση του οικονομικού κλίματος.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, EGOV, «Greece's financial assistance programme», Μάρτιος 2017· Eurobank, «One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience», 1 Αυγούστου 2016.

Παράρτημα III**ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΣΤΗΝ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ**

Φορολογία		
Όρος	ΜΣ	Παρακολούθηση
Η Βουλή εγκρίνει νομοθεσία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διαχείρισης και των ελέγχων εφαρμόζοντας τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΝΤ. Ειδικότερα, θεσπίζεται αποτελεσματική ρύθμιση διαχείρισης (συμπεριλαμβανομένων αυστηρής εποπτείας από το υπουργείο Οικονομικών και σύστασης ειδικών ομάδων) για την υλοποίηση του σχεδίου καταπολέμησης της φοροδιαφυγής για την αποκατάσταση της φορολογικής πειθαρχίας (...).	1ο πρόγραμμα, αρχικό ΜΣ	Ο όρος αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» μαζί με έναν άλλο όρο (2η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος), αλλά δεν είναι σαφές ποιο στοιχείο δεν υλοποιήθηκε (π.χ. δεν υπάρχει αξιολόγηση των νόμων που θεσπίστηκαν ή των ειδικών ομάδων). Η αιτιολογία της εκτίμησης αναφέρεται σε πραγματικά στοιχεία τα οποία δεν περιλαμβάνονται στον συγκεκριμένο όρο.
Αποκατάσταση της φορολογικής συμμόρφωσης μέσω: (...) αναδιοργανωμένης μονάδας μεγάλων φορολογουμένων επικεντρωμένης στη συμμόρφωση των μεγαλύτερων συνεισφερόντων στα έσοδα.	1ο πρόγραμμα, αρχικό ΜΣ	Ο όρος αναφέρθηκε ως «υλοποιηθείς» (2η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος), ενώ στην πραγματικότητα δεν είχε υλοποιηθεί: νέοι όροι στο αναθεωρημένο ΜΣ απαιτούσαν την υλοποίησή του.
Η κυβέρνηση συνεχίζει να επεξεργάζεται τυποποιημένη διαδικασία για την αναθεώρηση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων με σκοπό την καλύτερη ευθυγράμμισή τους προς τις αγοραίες τιμές που θα ισχύουν για τους σκοπούς της φορολογίας κεφαλαίων για το φορολογικό έτος 2016, εκπονεί έκθεση κατάστασης σχετικά με το έργο της και καταρτίζει λεπτομερές χρονοδιάγραμμα (Σεπτέμβριος 2013).	2ο πρόγραμμα, 3η αξιολόγηση	Ο όρος δεν αξιολογήθηκε όσον αφορά τη συμμόρφωση (αναφέρεται ως «ά.α.» στην 4η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος).
Τα προαπαιτούμενα στον τομέα της φορολογίας.	2ο πρόγραμμα, αρχικό ΜΣ ή και πρώτη αξιολόγηση	Δεν αξιολογήθηκαν όσον αφορά τη συμμόρφωση.
68 όροι στον τομέα της φορολογίας.	2ο πρόγραμμα, 4η αξιολόγηση	Δεν αξιολογήθηκαν όσον αφορά τη συμμόρφωση.
Για την τακτοποίηση ληξιπρόθεσμων οφειλών και τις επιστροφές φόρου, οι προϋποθέσεις των οποίων την εκπλήρωση πρέπει να ελέγχει η κρατική υπηρεσία για να επιτρέψει την εκταμίευση κεφαλαίων προς τακτοποίηση θα περιλαμβάνουν, για τις δαπάνες που καθυστερούν: i) διαπίστωση από την υπηρεσία πλήρως λειτουργικού μητρώου δεσμεύσεων και ii) αναφορά συνεκτικών δεδομένων για τρεις τουλάχιστον μήνες όσον αφορά δεσμεύσεις,	2ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση	Μη αξιολόγηση συμμόρφωσης κατά τη λήξη της προθεσμίας (2η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος) και απουσία παρακολούθησης στη συνέχεια.

<p>πληρωμές και καθυστερούμενα ποσά (2 μήνες για τον ΕΟΠΥΥ)· και, τόσο για τις δαπάνες που καθυστερούν όσο και για τις επιστροφές φόρου: iii) επαλήθευση απαιτήσεων.</p>		
<p>Θα θεσπιστεί νέος νόμος για τη φορολογία των ακινήτων έως τα τέλη του Ιουνίου για το 2014 και εξής. Το νέο καθεστώς φορολογίας των ακινήτων, το οποίο θα ενοποιήσει διαφόρους επιμέρους φόρους, θα σχεδιαστεί κατά τρόπον ώστε να είναι δημοσιονομικά ουδέτερο διασφαλίζοντας ετήσια έσοδα ύψους τουλάχιστον 2,7 δισεκατομμυρίων ευρώ.</p>	<p>2ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση</p>	<p>Το συγκεκριμένο προαπαιτούμενο αναφέρθηκε ως «υλοποιηθέν» στη 2η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος, ενώ στην πραγματικότητα δεν είχε υλοποιηθεί, καθώς ο ενιαίος φόρος ιδιοκτησίας ακινήτων (ΕΝΦΙΑ) θεσπίστηκε με τον νόμο 4223 τον Δεκέμβριο του 2013, βάσει του εξής πρόσθετου όρου της τρίτης επικαιροποίησης του ΜΣ: «Η κυβέρνηση θα ψηφίσει νομοθεσία για το καθεστώς φορολογίας ακινήτων, η οποία θα ισχύσει το 2014.»</p>
<p>Η κυβέρνηση θα εκπονήσει φορολογική μεταρρύθμιση με στόχο την απλούστευση του φορολογικού συστήματος, την εξάλειψη των απαλλαγών και των προτιμησιακών καθεστώτων διευρύνοντας με τον τρόπο αυτό τις βάσεις και καθιστώντας εφικτή τη σταδιακή μείωση των φορολογικών συντελεστών, καθώς θα αυξάνονται τα φορολογικά έσοδα. Η εν λόγω μεταρρύθμιση αφορά τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων και τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων. Η μεταρρύθμιση θα θεσπιστεί τον Δεκέμβριο του 2012 ώστε να τεθεί σε ισχύ το 2013.</p>	<p>2ο πρόγραμμα, 1η αξιολόγηση</p>	<p>Ο συγκεκριμένος όρος αναφέρθηκε ως «υλοποιηθείς» στην 2η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος, μολοντί δεν είχε υλοποιηθεί (ο νόμος 4110 του Ιανουαρίου του 2013 περιελάμβανε μόνο παραμετρικές αλλαγές στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων). Παρόμοιος όρος προστέθηκε στις επόμενες (δεύτερη και τρίτη) επικαιροποιήσεις του ΜΣ: «Οι αρχές θα θεσπίσουν ενοποιημένο και απλουστευμένο κώδικα φορολογίας εισοδήματος». Ο νέος κώδικας φορολογίας εισοδήματος ψηφίστηκε τον Ιούλιο του 2013 ως προαπαιτούμενο της τρίτης επικαιροποίησης του ΜΣ (νόμος 4172/2013).</p>
<p>Η κυβέρνηση θα ψηφίσει νομοθεσία για τη θέσπιση νέου κώδικα φορολογίας εισοδήματος, ο οποίος θα απλουστεύσει την ισχύουσα νομοθεσία, θα αυξήσει τη διαφάνειά της και θα άρει τις αμφισημίες, διευκολύνοντας ταυτόχρονα τη διοίκηση, παροτρύνοντας τη φορολογική συμμόρφωση και διασφαλίζοντας μεγαλύτερη</p>	<p>2ο πρόγραμμα, 3η αξιολόγηση</p>	<p>Ο όρος θεωρήθηκε «υλοποιηθείς» στην 3η αξιολόγηση (ψηφίστηκε ο νόμος 4172/2013). Ωστόσο, ο νόμος δεν μπορούσε να εφαρμοστεί, επειδή οι αρχές χρειάζονταν χρόνο προκειμένου να θεσπίσουν τους σχετικούς εκτελεστικούς κανόνες.</p>

<p>ευρωστία των εσόδων σε ολόκληρο τον κύκλο. Ο νέος κώδικας φορολογίας εισοδήματος θα μειώσει τις απαιτήσεις υποβολής στοιχείων για την παρακράτηση φόρου στην πηγή και για τα εισοδήματα από επενδύσεις, θα ενοποιήσει τις διατάξεις για τις διασυνοριακές συγχωνεύσεις και αναδιαρθρώσεις, και θα θεσπίσει διατάξεις κατά της φοροαποφυγής με σκοπό την καταπολέμηση της διεθνούς φοροαποφυγής.</p>		
<p>Οι αρχές: ii. υποβάλλουν σχέδιο για την αντικατάσταση των πληρωμών με μετρητά και επιταγές στις εφορίες με τραπεζικά εμβάσματα (Ιούλιος 2013) (τρίτη επικαιροποίηση του ΜΣ, δεύτερο πρόγραμμα).</p>	<p>2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση</p>	<p>Παρότι έπρεπε να έχει εκπληρωθεί από τον Ιούλιο του 2013, αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» με καθυστέρηση εννέα μηνών τον Απρίλιο του 2014 (4η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος).</p>
<p>Αγορά εργασίας</p>		
<p>Όρος</p>	<p>ΜΣ</p>	<p>Παρακολούθηση</p>
<p>Κατόπιν διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους, η κυβέρνηση εγκρίνει νόμο για τον κατώτατο μισθό εισάγοντας τον χαμηλότερο από τον κατώτατο μισθό για ευάλωτες ομάδες, όπως οι νέοι και οι μακροχρόνια άνεργοι, και εφαρμόζει μέτρα που θα εγγυώνται ότι οι τρέχοντες κατώτατοι μισθοί θα παραμείνουν σταθεροί σε ονομαστικούς όρους για μία τριετία.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, αρχικό ΜΣ</p>	<p>Η απαίτηση θέσπισης μισθού χαμηλότερου από τον κατώτατο για νέους εργαζόμενους όντως «εκπληρώθηκε». Ωστόσο, δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν το τριετές πάγωμα του κατώτατου μισθού και τη θέσπιση μισθού χαμηλότερου από τον κατώτατο για τους μακροχρόνια ανέργους. Κατά την πρώτη αξιολόγηση τον Αύγουστο του 2010, η προθεσμία για την εκπλήρωση των όρων όντως δεν είχε παρέλθει, αλλά αυτοί δεν επανελήφθησαν ούτε αξιολογήθηκαν στο επόμενο ΜΣ.</p> <p>Το 2014 (νόμος 4254/2014 της 8ης Απριλίου) τα ανώτατα όρια των μισθών για τους μακροχρόνια ανέργους μειώθηκαν, αλλά το μέτρο αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στην απαίτηση του προγράμματος περί θέσπισης μισθού χαμηλότερου από τον κατώτατο.</p>

<p>Η κυβέρνηση προάγει, παρακολουθεί και αξιολογεί την υλοποίηση των νέων ειδικών συλλογικών συμβάσεων σε επίπεδο επιχείρησης. Διασφαλίζει ότι δεν υπάρχει κανένα τυπικό ή πραγματικό εμπόδιο στις εν λόγω συμφωνίες και ότι αυτές συμβάλλουν στη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των επιχειρήσεων στις συνθήκες της αγοράς, με σκοπό τη δημιουργία και τη διαφύλαξη θέσεων απασχόλησης και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, ευθυγραμμίζοντας την εξέλιξη των μισθών με την εξέλιξη της παραγωγικότητας σε επίπεδο επιχείρησης. Υποβάλλει έκθεση για την αξιολόγηση που διενεργεί. Κάθε άλλη τροποποίηση της νομοθεσίας για τις κλαδικές συλλογικές διαπραγματεύσεις εγκρίνεται πριν από το τέλος Ιουλίου 2011.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 5η αξιολόγηση</p>	<p>Ο όρος αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» ως προς τη συμμόρφωση, μολονότι η χρήση ειδικών συλλογικών συμβάσεων σε επίπεδο επιχείρησης υπήρξε οριακή και τα δεδομένα ελλιπή (βλέπε σημείο 76). Επιπλέον, δεν εκπονήθηκε έκθεση (το μόνο πραγματικό «αποτέλεσμα» που απαιτείται για τον συγκεκριμένο όρο του ΜΣ) και δεν λάβαμε κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι εκπονήθηκε έκθεση για τις επόμενες αξιολογήσεις.</p>
<p>Η κυβέρνηση επανεξετάζει την τρέχουσα δομή του συστήματος κατώτατων μισθών, με στόχο την απλούστευση και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του, προκειμένου να προαχθεί η απασχολησιμότητα, να καταπολεμηθεί η ανεργία και να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.</p>	<p>2ο πρόγραμμα, 4η αξιολόγηση</p>	<p>Αναφέρθηκε ως «μη υλοποιηθείς» στο πλαίσιο της 4ης αξιολόγησης του 2ου προγράμματος· υλοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2014, αλλά δεν υποβλήθηκε ποτέ σε τυπική αξιολόγηση συμμόρφωσης.</p>
<p>Επιχειρηματικό περιβάλλον</p>		
<p>Διευκόλυνση των εξαγωγών</p>		
<p>Όρος</p>	<p>ΜΣ</p>	<p>Παρακολούθηση</p>
<p>Η κυβέρνηση λαμβάνει μέτρα, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί ανταγωνισμού, για την έγκριση μέτρων διευκόλυνσης των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 1η αξιολόγηση</p>	<p>Δεν αξιολογήθηκε η συμμόρφωση. Ο όρος συμπεριελήφθη εκ νέου στην 1η αξιολόγηση, αλλά στη συνέχεια δεν αναφέρθηκε ξανά.</p>
<p>Η κυβέρνηση λαμβάνει μέτρα, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί ανταγωνισμού, για την ενίσχυση της πολιτικής προώθησης των εξαγωγών.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 3η αξιολόγηση</p>	<p>Η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση είναι αμφιλεγόμενη, δεδομένου ότι δεν είναι σαφές εάν ο χαρακτηρισμός «υλοποιηθείς» αφορά μόνο την έκδοση του επενδυτικού νόμου ή περιλαμβάνει και την πολιτική προώθησης των εξαγωγών. Επιπλέον, η προώθηση των εξαγωγών εμφανίζεται εκ νέου στο 3ο ΠΟΠ με τη σχετική προθεσμία να λήγει τον Δεκέμβριο του 2015. Στο συμπληρωματικό ΜΣ του Ιουνίου του 2016, ο όρος μετατίθεται εκ νέου για τον Μάιο του 2016.</p>

Η κυβέρνηση διενεργεί διεξοδική αξιολόγηση όλων των δράσεων Ε&Α και καινοτομίας, μεταξύ άλλων σε διάφορα επιχειρησιακά προγράμματα, με σκοπό την προσαρμογή της εθνικής στρατηγικής.	1ο πρόγραμμα, 3η αξιολόγηση	Ο όρος δεν εκπληρώθηκε.
Η κυβέρνηση συστήνει εξωτερικό συμβουλευτικό συμβούλιο, χρηματοδοτούμενο από το 7ο πρόγραμμα Ε&Α, το οποίο θα εξετάσει τρόπους προώθησης της καινοτομίας, ενίσχυσης των δεσμών μεταξύ δημόσιας έρευνας και ελληνικών βιομηχανιών, καθώς και ανάπτυξης περιφερειακών βιομηχανικών συνεργατικών σχηματισμών.	1ο πρόγραμμα, 3η αξιολόγηση	Η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση είναι αμφιλεγόμενη. Στην αξιολόγηση αναφέρεται ότι ο όρος «υλοποιήθηκε», αλλά ζητείται η οριστικοποίηση της σύστασης εξωτερικού συμβουλευτικού συμβουλίου. Στην τέταρτη αξιολόγηση του προγράμματος υπάρχει η μνεία «μη υλοποιηθείς» για σύνολο τριών όρων, συμπεριλαμβανομένου του εν προκειμένω. Παρ' όλα αυτά, το τελευταίο μέρος της πρότασης (ήτοι, «σύμφωνα με την κυβέρνηση») υποδηλώνει μη προσήκουσα αξιολόγηση.
Μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα		
Όρος	ΜΣ	Παρακολούθηση
Αναθεώρηση της πτωχευτικής νομοθεσίας για τον ιδιωτικό τομέα, ώστε να διασφαλίζεται συνεκτικότητα με τις παρατηρήσεις της ΕΚΤ.	1ο πρόγραμμα, 1η αξιολόγηση	Ο όρος αξιολογήθηκε ως «σε εξέλιξη» κατά την 1η αξιολόγηση, ωστόσο δεν δόθηκε περαιτέρω συνέχεια, και η αξιολόγηση της συμμόρφωσης παραμένει αβέβαιη.
Η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) και η κυβέρνηση διασφαλίζουν ότι το Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) είναι πλήρως λειτουργικό.	1ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση	Ο όρος αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» κατά τη λήξη της προθεσμίας στη 2η αξιολόγηση. Κατά την τελευταία (5η) αξιολόγηση παρατηρήθηκαν προβλήματα στελέχωσης. Κατόπιν τούτου, δεν διενεργήθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση και, επομένως, η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση παραμένει ασαφής.
Η ΤτΕ δεσμεύεται να μειώσει τις αποδοχές των υπαλλήλων της, λαμβανομένης υπόψη της συνολικής προσπάθειας δημοσιονομικής εξυγίανσης.	1ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση	Ο όρος αξιολογήθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» στη 2η και την 5η αξιολόγηση του 1ου ΜΣ. Εντοπίσαμε εκ νέου τον συγκεκριμένο όρο στο 2ο ΜΣ, αλλά δεν δόθηκε περαιτέρω συνέχεια σε αυτόν. Επομένως, η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση παραμένει ασαφής.

<p>Σε συνέχεια των αποτελεσμάτων των προσομοιώσεων ακραίων καταστάσεων που διενήργησε η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Αρχών Τραπεζικής Εποπτείας (CEBS) τον Ιούλιο του 2010, η τράπεζα που απέτυχε στη δοκιμασία εφαρμόζει προσωρινά μέτρα αναδιάρθρωσης υπό την αυξημένη εποπτεία της ΤτΕ.</p> <p>Η κυβέρνηση παρέχει την πλήρη στήριξή της στη συγκεκριμένη τράπεζα και διασφαλίζει ότι αυτή συμμορφώνεται με την απαίτηση της εφαρμογής σχεδίου αναδιάρθρωσης βάσει των κανόνων της ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων, συμπεριλαμβανομένης της τήρησης της προθεσμίας της 1.10.2010 για την υποβολή του.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση</p>	<p>Ο όρος αξιολογήθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς / σε εξέλιξη» στη 2η αξιολόγηση.</p> <p>Δεν του δόθηκε συνέχεια στην 3η αξιολόγηση του 1ου ΜΣ, παρότι αυτός είχε χαρακτηριστεί απλώς ως «μερικώς υλοποιηθείς» και η αξιολόγηση βρισκόταν ακόμη σε εξέλιξη.</p>
<p>Η κυβέρνηση καταθέτει νομοσχέδιο σύμφωνα με το οποίο όλοι οι τραπεζικοί υπάλληλοι υπάγονται σε καθεστώς ιδιωτικού δικαίου, ανεξάρτητα από το ιδιοκτησιακό καθεστώς της τράπεζας.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 4η αξιολόγηση</p>	<p>Στην 4η και την 5η αξιολόγηση του πρώτου ΜΣ, ο όρος αναφέρθηκε ως μη εκπληρωθείς. Μετά την ημερομηνία αυτή δεν του δόθηκε καμία συνέχεια.</p> <p>Επομένως, η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση είναι ασαφής.</p>
<p>Για τη στήριξη των τραπεζών στην προσπάθεια αναδιάρθρωσης των εργασιών τους, η κυβέρνηση λαμβάνει μέτρα για τον περιορισμό των επιδομάτων και την κατάργηση του λεγόμενου «επιδόματος ισολογισμού» ή άλλων ισοδύναμων μέτρων.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 5η αξιολόγηση</p>	<p>Στην 4η και την 5η αξιολόγηση του πρώτου ΜΣ, ο όρος αναφέρθηκε ως μη εκπληρωθείς· ακολούθως, δεν του δόθηκε καμία συνέχεια.</p> <p>Επομένως, η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση είναι ασαφής.</p>
<p>Η ΤτΕ μεταθέτει υπαλλήλους με προαπαιτούμενες ειδικευμένες δεξιότητες στο τμήμα εποπτείας. Θα εξετάσει επίσης το ενδεχόμενο να ζητήσει μακροπρόθεσμη τεχνική βοήθεια, η οποία θα προέλθει από άλλες ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 5η αξιολόγηση</p>	<p>Ο όρος αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» στην 5η αξιολόγηση, αλλά δεν του δόθηκε συνέχεια στο 2ο ΜΣ.</p> <p>Επομένως, η κατάσταση ως προς τη συμμόρφωση είναι ασαφής.</p>
<p>Η ΤτΕ θα υποχρεώσει όλες τις τράπεζες των οποίων η κεφαλαιακή βάση υστερεί ως προς τις κανονιστικές απαιτήσεις να λάβουν κατάλληλα μέτρα μέσω εισφορών κεφαλαίου ή αναδιάρθρωσης. Εάν αυτό περιλαμβάνει τη συμμετοχή άλλων τοπικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, η ΤτΕ θα υποβάλει ανάλυση χρηματοοικονομικών επιπτώσεων και νομική γνωμοδότηση.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 5η αξιολόγηση</p>	<p>Ο όρος αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» στην 5η αξιολόγηση. Λόγω της διάρκειας και της πολυπλοκότητας των διαδικασιών, η συμφωνηθείσα προθεσμία δεν μπορούσε να τηρηθεί.</p> <p>Ωστόσο, δεν του δόθηκε συνέχεια στο 2ο ΜΣ.</p>
Μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης		
<p>Όρος</p>	<p>ΜΣ</p>	<p>Παρακολούθηση</p>
<p>Η κυβέρνηση ψηφίζει νόμο που περιορίζει τις προσλήψεις στο σύνολο της γενικής κυβέρνησης βάσει κανόνα που επιτρέπει κατ' ανώτατο όριο 1 πρόσληψη για 5 αποχωρήσεις, και τούτο χωρίς τομεακές εξαιρέσεις.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση</p>	<p>Παρότι αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς», ο όρος περιελάμβανε πολλούς επιμέρους όρους οι οποίοι δεν εκπληρώθηκαν. Η αξιολόγηση του προγράμματος δεν καλύπτει επαρκώς όλους τους</p>

<p>Η κυβέρνηση εκπονεί σχέδιο ανθρώπινων πόρων βάσει του συγκεκριμένου κανόνα.</p> <p>Ο κανόνας εφαρμόζεται επίσης στους υπαλλήλους που μετατίθενται σε κρατικούς φορείς από δημόσιες επιχειρήσεις υπό αναδιάρθρωση.</p>		<p>επιμέρους όρους. Ο νόμος 3899/2010 προβλέπει ότι οι προσλήψεις στον δημόσιο τομέα στο διάστημα 2011-13 πρέπει να ανταποκρίνονται στον κανόνα που επιτρέπει κατά μέγιστο μία πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις. Ωστόσο, δεν υπάρχει ακόμη συνολικό σχέδιο ανθρώπινων πόρων. Εξάλλου, η απουσία τακτικής και έγκαιρης καταγραφής των μετακινήσεων του προσωπικού (προσλήψεις, αποχωρήσεις και μεταθέσεις) σημαίνει ότι η επιβολή του κανόνα δεν μπορεί να παρακολουθηθεί.</p>
<p>Το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών ολοκληρώνουν την ίδρυση ενιαίας αρχής πληρωμών για την καταβολή των μισθών στον δημόσιο τομέα.</p> <p>Το Υπουργείο Οικονομικών εκπονεί έκθεση (η οποία έπρεπε να δημοσιευθεί έως το τέλος του Ιανουαρίου του 2011), σε συνεργασία με την ενιαία αρχή πληρωμών, σχετικά με τη διάρθρωση και τα επίπεδα των αποδοχών και τον όγκο και τη δυναμική της απασχόλησης στη γενική κυβέρνηση.</p> <p>Στην έκθεση παρουσιάζονται σχέδια για την κατανομή των ανθρώπινων πόρων στον δημόσιο τομέα για το διάστημα έως το 2013.</p> <p>Προσδιορίζονται σχέδια για τη μετάθεση εξειδικευμένου προσωπικού στη φορολογική διοίκηση, στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, στην επιθεώρηση εργασίας, σε ρυθμιστικούς φορείς και στην Επιτροπή Ανταγωνισμού.</p>	<p>1ο πρόγραμμα, 2η αξιολόγηση</p>	<p>Ο συγκεκριμένος όρος περιελάμβανε πολλούς επιμέρους όρους. Η αξιολόγηση του προγράμματος δεν τους καλύπτει όλους επαρκώς. Το σχέδιο έκθεσης περιλαμβάνει διάγνωση όσον αφορά τους μισθούς και τα δεδομένα απασχόλησης στον δημόσιο τομέα. Παρ' όλα αυτά, δεν περιλαμβάνει σχέδια για την κατανομή ανθρώπινων πόρων στον δημόσιο τομέα για το διάστημα έως το 2013.</p>

Βάσει δείγματος όρων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο.

ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ**Μέρος Α: Ελλείψεις δεδομένων**

Τομέας	Σχόλιο
Φορολογία ακίνητης περιουσίας	Τα δεδομένα για τα φορολογικά έσοδα δεν ήταν επαρκώς λεπτομερή κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος: η Επιτροπή δεν επισήμανε κανένα πρόβλημα με την είσπραξη του φόρου ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ) στις εκθέσεις παρακολούθησης, παρότι ουσιαστικά δεν υπήρξε είσπραξη τα έτη 2011-2012.
Φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων	Ο προσδιορισμός μεταρρυθμίσεων του φόρου εισοδήματος απαιτούσε λεπτομερή σύνολα δεδομένων σχετικά με την κατανομή του εισοδήματος των φυσικών προσώπων, τα οποία, ωστόσο, δεν ήταν διαθέσιμα κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος.
Απαιτήσεις επιστροφής φόρων	Η παρακολούθηση των απαιτήσεων επιστροφής φόρου ζητήθηκε για πρώτη φορά στην πρώτη επικαιροποίηση του μηνονίου οικονομικών και χρηματοπιστωτικών πολιτικών (ΜΟΧΠ) του δεύτερου προγράμματος. Δεν είναι σαφές για ποιον λόγο τα δεδομένα δεν ζητήθηκαν κατά το πρώτο πρόγραμμα, παρότι οι μη εξοφληθείσες απαιτήσεις επιστροφής φόρου αποτελούν συνήθως κίνδυνο στα προγράμματα παροχής συνδρομής. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος, υπήρξαν τακτικά ασυμφωνίες μεταξύ των υπόλοιπων μεταβολών των δηλωθεισών απαιτήσεων.
Φοροδιαφυγή	Τα προγράμματα δεν προέβλεπαν τακτική συλλογή των δεδομένων που απαιτούνται για την εκτίμηση της φοροδιαφυγής ή για οποιαδήποτε παρακολούθηση των φορολογικών κενών για διάφορους φόρους και οικονομικούς τομείς, κενά τα οποία επισημάνθηκαν ως σχετικά υψηλά κατά την προ της κρίσης περίοδο. Δεν υπήρξε παρακολούθηση των εκτιμήσεων του αντικτύπου της αδήλωτης εργασίας στα έσοδα από τη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης. Ομοίως, δεν υπήρξε ανάλυση δεδομένων όσον αφορά τις επιδόσεις της επιθεώρησης εργασίας στον τομέα της αδήλωτης εργασίας.
Φορολογικές οφειλές	Οι φορολογικές οφειλές παρακολουθούνταν από το δεύτερο πρόγραμμα και εξής, ωστόσο οι δείκτες δεν είχαν καθοριστεί σαφώς εξ αρχής. Τα δεδομένα και οι στόχοι αφορούσαν μόνο την είσπραξη φορολογικών οφειλών, ενώ το ύψος των φορολογικών οφειλών δεν ορίστηκε, δεν παρακολουθήθηκε και δεν στοχοθετήθηκε. Αυτό δεν ήταν συμβατό με το γεγονός ότι οι φορολογικές οφειλές αυξάνονταν συνεχώς κατά τη διάρκεια των δύο προγραμμάτων. Επιπλέον, οι οφειλές κοινωνικής ασφάλισης δεν παρακολουθούνταν κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων.
Δείκτες επιδόσεων για τη φορολογική διοίκηση	Δεν θεσπίστηκε κανένας δείκτης επιδόσεων για τη φορολογική διοίκηση κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος. Κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος, θεσπίστηκαν δείκτες αποτελέσματος (όπως πλήθος φορολογικών ελέγχων), αλλά μόνο για τη φορολογική διοίκηση, και επομένως αυτοί δεν περιελάμβαναν τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης. Ο ΟΟΣΑ δημοσίευσε δείκτες για την αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης («Tax administration 2015»), στη συγκεκριμένη έκθεση, ωστόσο, δεν υπήρχαν διαθέσιμα δεδομένα για την Ελλάδα (π.χ. δείκτες σχετικοί με τις δαπάνες και το προσωπικό, δείκτες κόστους είσπραξης, λόγος κόστους μισθοδοσίας προς διοικητικά έξοδα, εναλλαγή προσωπικού/ποσοστό αποχωρήσεων κ.λπ.). Η Επιτροπή δεν παρακολούθησε/συνέλεξε κανέναν δείκτη για τη φορολογική διοίκηση ή για τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων. Οι βασικοί δείκτες επιδόσεων που θέσπισαν οι φορολογικές αρχές με τη στήριξη του δεύτερου προγράμματος δεν ήταν εναρμονισμένοι με τους εν λόγω δείκτες.

Μέρος Β: Αστάθεια της φορολογικής πολιτικής

Η διαφάνεια, η απλότητα και η σταθερότητα του φορολογικού συστήματος θεωρούνται συνήθως σημαντικά στοιχεία για την ενθάρρυνση των επενδύσεων. Η αστάθεια της φορολογικής πολιτικής επηρέασε όλους τους κύριους τύπους φόρων στην Ελλάδα: μεταβολές και ανατροπές στην εφαρμογή συντελεστών ΦΠΑ (βλέπε πίνακα 1), μεταβολές των συντελεστών φορολογίας εισοδήματος εταιρειών, ακινήτων και επενδύσεων, καθώς και της φορολογίας μισθωτών και αυτοαπασχολούμενων. Ειδικότερα, ο συντελεστής του φόρου εισοδήματος εταιρειών μειώθηκε από 25 % σε 24 % το 2010, εν συνεχεία σε 20 % το 2011 για να αυξηθεί σε 26 % το 2013 και σε 29 % το 2015. Δεδομένα του ΟΟΣΑ και της Επιτροπής δείχνουν επίσης ότι η φορολογική επιβάρυνση για έναν εργαζόμενο αυξανόταν μέχρι το 2012 και επανήλθε στο επίπεδο του 2009 το 2015 με αδικαιολόγητους οικονομικούς στόχους για την αγορά εργασίας. Ειδικότερα, οι συντελεστές εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και το όριο του αφορολόγητου εισοδήματος φυσικών προσώπων αυξήθηκαν και εν συνεχεία μειώθηκαν.

Αστάθεια της φορολογικής πολιτικής προκάλεσαν επίσης οι πολλαπλές μεταρρυθμίσεις όσον αφορά τον καθορισμό του φορολογητέου εισοδήματος, την τήρηση βιβλίων, τους φορολογικούς ελέγχους, τα πρόστιμα κ.λπ. Παραδείγματος χάριν, το πρώτο πρόγραμμα προέβλεπε την ενοποιημένη φορολογική μεταχείριση των πηγών εισοδήματος φυσικών προσώπων, ενώ το δεύτερο πρόγραμμα κινήθηκε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Οι φορολογικές διαδικασίες και ο Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων αποτέλεσαν αντικείμενο αλλαγών κατά τη διάρκεια του πρώτου και του δεύτερου προγράμματος. Ο προηγούμενος κώδικας φορολογίας εισοδήματος (νόμος 2238/1994) τροποποιήθηκε 425 φορές με 34 νόμους κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων (2010-2014). Όταν θεσπίστηκε το 2013, ο νέος κώδικας φορολογίας εισοδήματος (νόμος 4172/2013) δεν κατάργησε τον προηγούμενο φορολογικό κώδικα, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί κατάσταση προσωρινής νομικής αβεβαιότητας για τους φορολογουμένους. Η υποχρέωση θέσπισης του νέου κώδικα φορολογίας εισοδήματος προβλεπόταν στο ΜΣ. Ο νέος κώδικας τροποποιήθηκε επίσης 111 φορές με 20 νόμους κατά την περίοδο 2013-2014.

Στην έκθεση «Global Competitiveness Report 2015-2016», η Ελλάδα κατατάσσεται στην 136η θέση μεταξύ 140 χωρών όσον αφορά τον αντίκτυπο της φορολογίας στα κίνητρα για επενδύσεις.

Πίνακας 1 - Κύριες μεταβολές συντελεστή ΦΠΑ (2010-2015)

Ημερομηνία εφαρμογής	Μεταβολή
15 Μαρτίου 2010	Αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ από 19 %, 9 % και 4,5 % σε 21 %, 10 % και 5 %. Οι συντελεστές για συγκεκριμένα νησιά αυξήθηκαν από 3 %, 6 % και 13 % σε 4 %, 7 % και 15 %.
1 Ιουλίου 2010	Αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ σε 23 %, 11 % και 5,5 %. Οι απαλλασσόμενες νομικές υπηρεσίες, ιδιωτικές υπηρεσίες υγείας, πολιτιστικές υπηρεσίες παρεχόμενες από τον ιδιωτικό τομέα υπήχθησαν στον βασικό συντελεστή. Οι συντελεστές για συγκεκριμένα νησιά αυξήθηκαν σε 4 %, 8 % και 16 %.
1 Ιανουαρίου 2011	Οι μειωμένοι συντελεστές αυξήθηκαν εκ νέου σε 13 % και 6,5 %. Ο συντελεστής για τα ξενοδοχειακά καταλύματα και τα φαρμακευτικά προϊόντα μεταβλήθηκε από 13 % σε 6,5 % (αυτό αποτέλεσε <u>οπισθοδρόμηση</u> όσον αφορά τον στόχο διεύρυνσης της βάσης του βασικού συντελεστή).
1 Σεπτεμβρίου 2011	Ο συντελεστής για μη αλκοολούχα ποτά, εστιατόρια/καφετέριες/φαγητό σε πακέτο/έτοιμα φαγητά σε υπεραγορές αυξήθηκε από 13 % σε 23 %.
1 Αυγούστου 2013	Ο συντελεστής για μη αλκοολούχα ποτά, εστιατόρια/καφετέριες/φαγητό σε πακέτο/έτοιμα φαγητά σε υπεραγορές μειώθηκε από 23 % σε 13 % (αυτό αποτέλεσε επάνοδο σε προηγούμενο μέτρο).
20 Ιουλίου 2015	Ο συντελεστής για μεταφορά επιβατών, μη αλκοολούχα ποτά, εστιατόρια/καφέ/φαγητό σε πακέτο/έτοιμα φαγητά σε υπεραγορές αυξήθηκε από 13 % σε 23 % (αυτό σήμαινε επάνοδο στο προηγούμενο μέτρο).
1 Οκτωβρίου 2015	Ο συντελεστής για τα ξενοδοχειακά καταλύματα αυξήθηκε από 6,5 % σε 13 % (αυτό αποτέλεσε <u>επάνοδο</u> στο προηγούμενο μέτρο). Οι συντελεστές για ορισμένα νησιά αυξήθηκαν στο επίπεδο των συντελεστών της ηπειρωτικής χώρας.

Μέρος Γ: Παραδείγματα εξωπραγματικών προθεσμιών

Όρος	Σχόλιο
Η κυβέρνηση καταργεί τις πληρωμές με μετρητά και επιταγές στις εφορίες και τις αντικαθιστά με τραπεζικά εμβάσματα, ώστε οι υπάλληλοι να διαθέτουν τον χρόνο που αποδεδειγμένα σε εργασία με μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία (έλεγχος, επιβολή της είσπραξης και παροχή συμβουλών στους φορολογουμένους): [δεύτερο τρίμηνο-2012] (αρχικό ΜΣ, δεύτερο πρόγραμμα).	Το σχέδιο ΤΠ δεν μπορούσε ρεαλιστικά να επιτύχει τον στόχο των τριών μηνών. Η προθεσμία παρατάθηκε στην πρώτη επικαιροποίηση του ΜΣ (έως τον Δεκέμβριο του 2012) και στη δεύτερη επικαιροποίηση του ΜΣ (έως τον Ιούνιο του 2013). Στην τρίτη επικαιροποίηση του ΜΣ, ο όρος μεταβλήθηκε σε υποχρέωση κατάρτισης σχεδίου για την ανάπτυξη των αναγκαίων ηλεκτρονικών μέσων. Στο τέλος του 2014 το σχέδιο δεν είχε ολοκληρωθεί.
Η κυβέρνηση συνεχίζει να συγκεντρώνει και να συγχωνεύει τοπικές εφορίες· 200 τοπικές εφορίες, οι οποίες θεωρήθηκαν μη αποδοτικές, θα κλείσουν έως το τέλος του 2012 (αρχικό ΜΣ, δεύτερο πρόγραμμα).	Η προθεσμία παρατάθηκε αρκετές φορές: από το τέλος του 2012 στον Ιούνιο του 2013 (πρώτη επικαιροποίηση του ΜΣ) και έπειτα στον Σεπτέμβριο του 2013 (δεύτερη επικαιροποίηση του ΜΣ). Ο όρος υλοποιήθηκε τελικά τον Σεπτέμβριο του 2013. Η εκ των προτέρων προετοιμασία του σχεδίου ήταν ανεπαρκής (ο αριθμός των εμπλεκόμενων εφοριών αυξήθηκε από 90 στον αρχικό όρο σε 140 και διαμορφώθηκε τελικά σε 120), γεγονός που δικαιολογεί επίσης τις

	καθυστερήσεις.
Η Βουλή εγκρίνει νομοθεσία για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διαχείρισης και των ελέγχων εφαρμόζοντας τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΝΤ» (αρχικό ΜΣ, πρώτο πρόγραμμα).	Ο συγκεκριμένος όρος βασιζόταν στις συστάσεις της αποστολής τεχνικής βοήθειας του ΔΝΤ τον Μάιο του 010 σχετικά με τη φορολογική διοίκηση. Ωστόσο, ο όρος δεν αποτελούσε ορθή εφαρμογή των συστάσεων: το συνιστώμενο βραχυπρόθεσμο σχέδιο έπρεπε να υλοποιηθεί εντός προθεσμίας 12-18 μηνών, ενώ ο όρος έθετε εξωπραγματική προθεσμία μόλις 3-4 μηνών.

Μέρος Δ: Ποσοτικοί δείκτες προγραμμάτων για τη φορολογική διοίκηση

	Δεκ11	Δεκ12	Δεκ13	Δεκ14	Δεκ15
Είσπραξη φορολογικών οφειλών στο τέλος του προηγούμενου έτους (σε εκατ. ευρώ)	946	1099	1518	1561	1641
Ποσοστό εισπραξιμότητας νέων οφειλών συσσωρευθεισών κατά το τρέχον έτος		11 %	19 %	15 %	17 %
Νέοι γενικοί έλεγχοι μεγάλων φορολογουμένων	44	76	324	411	409
Νέοι προσωρινοί έλεγχοι μεγάλων φορολογουμένων		271	590	446	105
Ποσοστό εισπραξιμότητας για το έτος βεβαιωθέντων φορολογικών εσόδων από νέους γενικούς ελέγχους μεγάλων φορολογουμένων		65 %	55 %	11 %	13 %
Ποσοστό εισπραξιμότητας για το έτος βεβαιωθέντων φορολογικών εσόδων από νέους προσωρινούς ελέγχους μεγάλων φορολογουμένων		49 %	55 %	29 %	72 %
Νέοι βασισμένοι στον κίνδυνο έλεγχοι αυτοαπασχολούμενων και εύπορων φυσικών προσώπων	404	444	454	693	488
Ποσοστό εισπραξιμότητας για το έτος βεβαιωθέντων φορολογικών εσόδων από νέους αυτοαπασχολούμενους και εύπορα φυσικά πρόσωπα		78 %	22 %	26 %	15 %
Έλεγχος των περιουσιακών στοιχείων των προϊσταμένων ΔΟΥ			54	104	52
Έλεγχος περιουσιακών στοιχείων φορολογικών ελεγκτών			72	108	74

Πηγή: Εκθέσεις τεχνικού μνημονίου συνεννόησης και εκθέσεις πεπραγμένων της Γενικής Γραμματείας Δημόσιων Εσόδων για τα έτη 2014 και 2015.

Η τιμή-στόχος επιτεύχθηκε	Η τιμή-στόχος δεν επιτεύχθηκε	Δεν είχε τεθεί τιμή-στόχος
---------------------------	-------------------------------	----------------------------

Παράρτημα V**ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΥ ΚΕΝΟΥ**

Πρώτο πρόγραμμα		Δεύτερο πρόγραμμα	
Αδυναμίες	Εξέλιξη	Αδυναμίες	Εξέλιξη
<p>Στοιχεία που δεν ελήφθησαν υπόψη στον αρχικό υπολογισμό:</p> <ul style="list-style-type: none"> - εξωτερικό έλλειμμα - αποθεματικό για απρόβλεπτα - κίνδυνοι σχετικοί με κρατικές εγγυήσεις (οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη μόνο έμμεσα μέσω της πρόβλεψης του πρωτογενούς ισοζυγίου). 	<p>Τον Ιούλιο του 2011, η Επιτροπή συμπεριέλαβε νέα στοιχεία στον υπολογισμό των χρηματοδοτικών αναγκών της κυβέρνησης:</p> <ul style="list-style-type: none"> - προσαρμογή του ελλείμματος για ρευστά διαθέσιμα - αποθεματικό ρευστών διαθεσίμων - τακτοποίηση ληξιπρόθεσμων οφειλών. 	<p>Ο υπολογισμός του χρηματοδοτικού κενού έλαβε υπόψη μόνο δύο από τα τρία στοιχεία της συμμετοχής του δημόσιου τομέα (τη μείωση του περιθωρίου της δανειακής διευκόλυνσης για την Ελλάδα και τη δέσμευση των κεντρικών τραπεζών της ζώνης του ευρώ να μεταβιβάσουν στην Ελλάδα τα κέρδη από τη διακράτηση ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου).</p> <p>Η απόφαση επιστροφής κερδών στο πρόγραμμα για τις αγορές τίτλων δεν ελήφθη υπόψη στον υπολογισμό του χρηματοδοτικού κενού.</p>	<p>Νέα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη:</p> <ul style="list-style-type: none"> - καταβολή εισφοράς στο κεφάλαιο του ΕΜΣ - βραχυπρόθεσμη μείωση του χρέους (με κρατικά κεφάλαια) - το κόστος χρηματοδότησης του PSI (σε ταμειακή και σε δεδουλευμένη βάση) - όσον αφορά τη χρηματοδότηση, τα κεφάλαια που προέκυψαν από την πρόσθετη συμμετοχή του δημόσιου τομέα.
<p>Ανακολουθίες μεταξύ των όρων χρηματοδότησης (ληκτότητες), όπως παρουσιάζονται στο έγγραφο του προγράμματος, και του υπολογισμού του χρηματοδοτικού κενού.</p>		<p>Οι υπολογισμοί του χρηματοδοτικού κενού καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος δεν παρείχαν ανάλυση για κάθε συνεισφορά κάθε διευκόλυνσης στη συνολική χρηματοδότηση.</p>	<p>Οι οφειλές των κρατικών επιχειρήσεων ενοποιήθηκαν στο χρέος της γενικής κυβέρνησης.</p>
<p>Υπολογισμός που δεν βασίστηκε στο ενοποιημένο χρέος της γενικής κυβέρνησης (μη προσήκουσα συνεκτίμηση επιμέρους οντοτήτων).</p>			<p>Σαφής ανάλυση του ελλείμματος ρευστών διαθεσίμων μεταξύ του εκτιμώμενου πρωτογενούς ελλείμματος ρευστών διαθεσίμων και των πληρωμών τόκων.</p>

Εξάρτηση από έλλειμμα ΕΣΛ (σε δεδουλευμένη βάση).			Προσαρμογή σε ταμειακά ελλείμματα, καταλληλότερα για τον υπολογισμό του χρηματοδοτικού κενού.
---	--	--	---

Παράρτημα VI

ΑΚΡΙΒΕΙΑ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ

		2010			2011			2012			2013			2014		
		Πραγματικότητα %	Πρόβλεψη %	Απόκλιση (εκατοστιαίες μονάδες)	Πραγματικότητα %	Πρόβλεψη %	Απόκλιση	Πραγματικότητα %	Πρόβλεψη %	Απόκλιση (εκατοστιαίες μονάδες)	Πραγματικότητα %	Πρόβλεψη %	Απόκλιση (εκατοστιαίες μονάδες)	Πραγματικότητα %	Πρόβλεψη %	Απόκλιση (εκατοστιαίες μονάδες)
ΑΕγχΠ	1ο ΠΟΠ	-5,5	-4,0	-1,5	-9,1	-	-	-7,3	1,1	-8,4	-3,2	2,1	-5,3	0,7	2,1	-1,4
	2ο ΠΟΠ						2,6		6,5			-4,7	-2,6			0,0	-3,2		2,5	-1,8
Ιδιωτική κατανάλωση	1ο ΠΟΠ	-6,5	-3,8	-2,7	-9,7	-	-	-8,0	1,0	-9,0	-2,3	1,1	-3,4	0,5	1,2	-0,7
	2ο ΠΟΠ						4,5		5,2			-5,7	-2,3			-	-1,2		0,9	-0,4
Δημόσια κατανάλωση	1ο ΠΟΠ	-4,2	-8,2	4,0	-7,0	-	-	-6,0	-6,0	0	-6,5	-	-5,5	-	0,0	-2,6
	2ο ΠΟΠ						8,0		1,0			-11	5,0			-	3,0		-4,7	2,1
Επενδύσεις	1ο ΠΟΠ	-19,3	-7,3	-12,0	-20,5	-	-	-23,5	-2,6	-20,9	-9,4	1,1	-10,5	-	1,2	-4,0
	2ο ΠΟΠ						7,0		13,5			-6,2	-17,3			6,9	-16,3		10,3	-13,1
Εξαγωγές	1ο ΠΟΠ	4,9	1,5	3,4	0,0	6,1	-	1,2	5,7	-4,5	2,2	7,3	-5,1	7,5	6,7	0,8
	2ο ΠΟΠ								6,1			3,2	-2,0			5,5	-3,3		7,0	0,5
Εισαγωγές	1ο ΠΟΠ	-3,4	-10,3	6,9	-9,4	-	-	-9,1	-1,5	-7,6	-1,9	1,5	-3,4	7,7	2,1	5,6
	2ο ΠΟΠ						6,6		2,8			-5,1	-4,0			0,0	-1,9		2,4	5,3
ΕνΔΤΚ	1ο ΠΟΠ	4,7	1,9	2,8	3,1	-	3,5	1,0	1,2	-0,2	-0,9	0,7	-1,6	-	0,9	-2,3
	2ο ΠΟΠ						0,4					-0,5	1,5			-	-0,6		0,1	-1,5
Αποπληθωριστής ΑΕγχΠ	1ο ΠΟΠ	0,7	1,2	-0,5	0,8	-	1,3	-0,4	1,0	-1,4	-2,5	0,7	-3,2	-	1,0	-3,2
	2ο ΠΟΠ						0,5					-0,7	0,3			-	-2,1		0,0	-2,2
Ανεργία (στοιχεία από τους εθνικούς λογαριασμούς)	1ο ΠΟΠ	12,0	12,0	0	16,7	14,7	2,0	23,0	15,2	7,8	25,9	14,8	11,1	24,9	14,1	10,8
	2ο ΠΟΠ											17,9	5,1			17,8	8,1		16,7	8,2

Πράσινες τιμές: ευνοϊκές αποκλίσεις (προβλέψεις έναντι πραγματικών τιμών).

Κόκκινες τιμές: δυσμενείς αποκλίσεις (προβλέψεις έναντι πραγματικών τιμών).

ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΗ ΕΚΠΛΗΡΩΣΗ ΟΡΩΝ

Αγορά εργασίας		
Όρος	Τελική αξιολόγηση ΜΣ	Κατάσταση συμμόρφωσης
Δέσμη όρων για τις μισθολογικές διαπραγματεύσεις, την ελαστικότητα του χρόνου εργασίας και τη νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης.	1ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Μερική καθυστέρηση των μεταρρυθμίσεων στην πρώτη αξιολόγηση (2η αξιολόγηση, 1ο πρόγραμμα). Μερική συμμόρφωση στην 3η αξιολόγηση με αντίστοιχη καθυστέρηση τριών ή πέντε μηνών. Επιμέρους όροι που δεν εκπληρώθηκαν θα εξεταστούν σε μεταγενέστερη αξιολόγηση.
Η κυβέρνηση θεσπίζει νομοθεσία για την άρση εμποδίων για ευρύτερη χρήση συμβάσεων ορισμένου χρόνου.	1ο πρόγραμμα 5η αξιολόγηση	Δεν είχε εκπληρωθεί κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αναθεώρηση του πρώτου προγράμματος). Κατόπιν τροποποιήσεων του όρου, αξιολογήθηκε ως εκπληρωθείς με καθυστέρηση 10 μηνών στην 5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος.
Η κυβέρνηση τροποποιεί την ισχύουσα νομοθεσία (ν. 3846/2010) ώστε να καταστεί εφικτή πιο ευέλικτη διαχείριση του χρόνου εργασίας [...].	1ο πρόγραμμα 5η αξιολόγηση	Δεν είχε εκπληρωθεί κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αναθεώρηση του πρώτου προγράμματος). Κατόπιν τροποποιήσεων του όρου, αξιολογήθηκε ως εκπληρωθείς με καθυστέρηση 10 μηνών στην 5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος.
Η κυβέρνηση τροποποιεί τον νόμο 1876/1990 (άρθρο 11, παράγραφοι 2 και 3) ώστε να καταργηθεί η επέκταση των κλαδικών και επαγγελματικών συμβάσεων σε μέρη που δεν εκπροσωπούνται στις διαπραγματεύσεις.	2ο πρόγραμμα Αρχικό ΜΣ	Δεν είχε εκπληρωθεί κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αναθεώρηση του πρώτου προγράμματος). Κατόπιν τροποποιήσεων του όρου, αξιολογήθηκε ως εκπληρωθείς με καθυστέρηση 18 μηνών στο δεύτερο πρόγραμμα.
Η κυβέρνηση απλουστεύει τη διαδικασία ίδρυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων σε επίπεδο επιχείρησης.	2ο πρόγραμμα Αρχικό ΜΣ	Αξιολογήθηκε ως «σε εξέλιξη» κατά τη λήξη της προθεσμίας (4η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως εκπληρωθείς με καθυστέρηση 12 μηνών μέσω της καθιέρωσης της «ένωσης προσώπων» (2ο πρόγραμμα).
Η κυβέρνηση θα συνεργαστεί με τους κοινωνικούς εταίρους για τη μεταρρύθμιση του συστήματος καθορισμού των μισθών σε εθνικό επίπεδο(...). Στόχος της πρότασης θα είναι η αντικατάσταση του ύψους των μισθών που ορίζονται στην εθνική γενική συλλογική σύμβαση εργασίας με νόμιμο	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Αξιολογήθηκε ως «σε εξέλιξη/δρομολογηθείς» κατά τη λήξη της προθεσμίας (1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος). Υλοποιήθηκε με καθυστέρηση 21 μηνών (Απρίλιος 2014) μέσω αρκετών νόμων.

ελάχιστο ύψος μισθού νομοθετημένο από την κυβέρνηση.		
Επιχειρηματικό περιβάλλον		
Διευκόλυνση των εξαγωγών		
Όρος	Τελική αξιολόγηση ΜΣ	Κατάσταση συμμόρφωσης
Η κυβέρνηση λαμβάνει μέτρα, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί ανταγωνισμού:		
- για τη διευκόλυνση των ΑΞΕ και των επενδύσεων σε καινοτομία σε στρατηγικούς τομείς (πράσινες βιομηχανίες, ΤΠΕ κ.λπ.) μέσω αναθεώρησης του επενδυτικού νόμου.	1ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Υλοποιηθείς στην 3η αναθεώρηση του 1ου προγράμματος, επίτευξη συμμόρφωσης με καθυστέρηση 4 μηνών.
- μέτρα για την επίσπευση μεγάλων σχεδίων ΑΞΕ	1ο πρόγραμμα 2η αξιολόγηση	Υλοποιηθείς στη 2η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος, αξιολογήθηκε ως εκπληρωθείς με καθυστέρηση 2 μηνών.
Η κυβέρνηση διενεργεί διεξοδική αξιολόγηση όλων των δράσεων Ε&Α και καινοτομίας, μεταξύ άλλων σε διάφορα επιχειρησιακά προγράμματα, με σκοπό την προσαρμογή της εθνικής στρατηγικής.	2ο πρόγραμμα 1η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος), και επίσης στην 4η αξιολόγηση. Εκτίμηση στην 5η αξιολόγηση: «δεν εφαρμόζεται ακόμη» Εκτίμηση στο 2ο πρόγραμμα: «σε εξέλιξη» «υλοποιηθείς» στην 1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 2 ετών.
Η κυβέρνηση καταργεί την απαίτηση εγγραφής στο μητρώο εξαγωγέων του εμπορικού επιμελητηρίου για την εξασφάλιση πιστοποιητικού καταγωγής.	2ο πρόγραμμα 1η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «σε εξέλιξη» κατά τη λήξη της προθεσμίας (5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 1 έτους.
Η κυβέρνηση υποβάλλει σχέδιο για μια «Ελλάδα φιλική στις επιχειρήσεις» για την αντιμετώπιση των 30 εναπομενόντων περιορισμών στις επιχειρηματικές δραστηριότητες, στις επενδύσεις και στην καινοτομία. Στο σχέδιο προσδιορίζονται τα εμπόδια στην καινοτομία και στην επιχειρηματικότητα –τα οποία εκτείνονται από την ίδρυση έως την εκκαθάριση εταιρειών- και παρουσιάζονται οι αντίστοιχες διορθωτικές ενέργειες.	2ο πρόγραμμα 1η αξιολόγηση	«Μερικώς υλοποιηθείς» κατά τη λήξη της προθεσμίας (5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 1 έτους.

Ελευθέρωση των κλειστών επαγγελματιών και εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες		
Δρομολογείται έλεγχος για να αξιολογηθεί σε ποιον βαθμό οι εισφορές δικηγόρων και μηχανικών για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων των επαγγελματιών ενώσεών τους είναι εύλογες, ανάλογες και δικαιολογημένες.	2ο πρόγραμμα 1η αξιολόγηση	«Μερικώς υλοποιηθείς» κατά τη λήξη της προθεσμίας (5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 1 έτους.
Η κυβέρνηση θεσπίζει επίσης νομοθεσία για: - την ενίσχυση της διαφάνειας της λειτουργίας επαγγελματιών φορέων μέσω της δημοσίευσης στον διαδικτυακό τόπο κάθε επαγγελματικής ένωσης (...) - των κανόνων περί ασυμβιβάστου και κάθε κατάστασης που χαρακτηρίζεται από σύγκρουση συμφερόντων η οποία αφορά τα μέλη των διοικητικών συμβουλίων.	2ο πρόγραμμα 2η αξιολόγηση	Νομοθεσία «μερικώς υλοποιηθείσα» κατά τη λήξη της προθεσμίας (1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 2η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 9 μηνών.
Η κυβέρνηση θεσπίζει νομοθεσία για τον άνοιγμα των κλειστών επαγγελματιών, συμπεριλαμβανομένου του νομικού επαγγέλματος, για την άρση (...) της ουσιαστικής απαγόρευσης διαφήμισης.	2ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 3η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 2 ετών.
Η κυβέρνηση διασφαλίζει την ουσιαστική εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματιών προσόντων και τη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του ΔΕΕ (...)	2ο πρόγραμμα 2η αξιολόγηση	«Μερικώς υλοποιηθείς» κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 2η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 29 μηνών.
Στο πλαίσιο της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η κυβέρνηση οριστικοποιεί την αναθεώρηση (εξέταση) της ισχύουσας τομεακής νομοθεσίας και παρέχει κατάλογο των περιορισμών που καταργήθηκαν ή τροποποιήθηκαν ως αποτέλεσμα της εξέτασης αυτής.	1ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Επισημάνθηκε ως υλοποιηθείς κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος), αλλά από την έκθεση προκύπτει ότι ορισμένοι τομείς της πολιτικής δεν καλύπτονται. Η καθυστέρηση εκτιμάται ότι ξεπέρασε τους 6 μήνες.
Η κυβέρνηση διασφαλίζει ότι το ενιαίο κέντρο εξυπηρέτησης διακρίνει μεταξύ διαδικασιών που εφαρμόζονται σε παρόχους υπηρεσιών εγκατεστημένου	2ο πρόγραμμα 1η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «σε εξέλιξη» κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 1η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 2 ετών.

στην Ελλάδα και διαδικασιών που εφαρμόζονται σε παρόχους διασυννοριακών υπηρεσιών (ιδίως για τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα).		
Η κυβέρνηση διασφαλίζει επίσης ότι το ηλεκτρονικό ενιαίο κέντρο εξυπηρέτησης είναι λειτουργικό και διαθέτει φιλική προς τον χρήστη διαδικτυακή πύλη, η οποία καθιστά εφικτή την ολοκλήρωση των συνήθων διαδικασιών με ηλεκτρονικό τρόπο, με διάθεση των αναγκαίων εντύπων επιγραμμικά και αναγνώριση ηλεκτρονικών υπογραφών σύμφωνα με την απόφαση 2009/767/ΕΚ.	2ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Ο όρος αναφέρθηκε ως μη υλοποιηθείς κατά τη λήξη της προθεσμίας (2η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος), αναδιατυπώθηκε στη συνέχεια και υποδιαιρέθηκε σε διάφορα στάδια. Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 3η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος με καθυστέρηση 33 μηνών.
Η κυβέρνηση διασφαλίζει κατάλληλους συνδέσμους μεταξύ των ενιαίων κέντρων εξυπηρέτησης και άλλων αρμόδιων αρχών (συμπεριλαμβανομένων επαγγελματικών ενώσεων).	1ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «σε εξέλιξη» κατά τη λήξη της προθεσμίας (3η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Αξιολογήθηκε ως «εκπληρωθείς» στην 4η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος στις 5 Σεπτεμβρίου 2013 (καθυστέρηση 2 ετών και 9 μηνών).
Η κυβέρνηση θεσπίζει νομοθεσία για περιορισμένο αριθμό τομέων υπηρεσιών προτεραιότητας που προσδιορίστηκαν στο τέταρτο τρίμηνο του 2010. Η κυβέρνηση προσδιορίζει, για περιορισμένο αριθμό τομέων υπηρεσιών προτεραιότητας, χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση τομεακής νομοθεσίας έως το τέλος του τέταρτου τριμήνου του 2011, η οποία διασφαλίζει πλήρη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις τις οδηγίας για τις υπηρεσίες.	2ο πρόγραμμα Αρχικό ΜΣ	Αξιολογήθηκε ως «σε εξέλιξη» στην 5η αναθεώρηση του 1ου προγράμματος, κατόπιν αρκετών τροποποιήσεων στην 3η και στην 4η αξιολόγηση. Η συμμόρφωση επιτεύχθηκε τον Μάρτιο του 2012 με καθυστέρηση 9 μηνών.
Το ενιαίο κέντρο εξυπηρέτησης είναι πλήρως λειτουργικό και η ολοκλήρωση των διαδικασιών με ηλεκτρονικό τρόπο είναι εφικτή σε όλους τους τομείς που καλύπτει η οδηγία για τις υπηρεσίες.	2ο πρόγραμμα 3η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς κατά τη λήξη της προθεσμίας (5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Ο όρος υποδιαιρέθηκε σε τρία μέρη στην 3η αξιολόγηση του 2ου προγράμματος, αλλά αναφέρθηκε εκ νέου ως μη υλοποιηθείς. Αξιολογήθηκε ως πλήρως εκπληρωθείς με καθυστέρηση 2 ετών και 3 μηνών.
Μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα		

Όρος	Τελική αξιολόγηση ΜΣ	Κατάσταση συμμόρφωσης
Η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) θα υποχρεώσει όλες τις τράπεζες των οποίων η κεφαλαιακή βάση υστερεί ως προς τις κανονιστικές απαιτήσεις να λάβουν κατάλληλα μέτρα μέσω εισφορών κεφαλαίου ή αναδιάρθρωσης. Εάν αυτό περιλαμβάνει τη συμμετοχή άλλων τοπικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, η Τράπεζα της Ελλάδος θα υποβάλει ανάλυση χρηματοοικονομικών επιπτώσεων και νομική γνωμοδότηση.	1ο πρόγραμμα 5η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» λόγω της διάρκειας και της πολυπλοκότητας των διαδικασιών. Δεν δόθηκε συνέχεια στον όρο στο 2ο ΜΣ.
Η ΤτΕ και το Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) ολοκληρώνουν μνημόνιο συνεννόησης για την περαιτέρω ενίσχυση της συνεργασίας τους, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής κατάλληλων εποπτικών πληροφοριών.	2ο πρόγραμμα Αρχικό ΜΣ	Αναφέρθηκε ως «μερικώς υλοποιηθείς» κατά τη λήξη της προθεσμίας (5η αξιολόγηση του 1ου προγράμματος). Ο όρος εκπληρώθηκε στο 2ο μνημόνιο συνεννόησης με καθυστέρηση 9 μηνών.
Η ΤτΕ δεσμεύεται να καταρτίσει σχέδιο υλοποίησης, στο οποίο θα περιγράφονται περαιτέρω μέτρα για τη βελτίωση των εισπράξεων και θα καθορίζονται στόχοι, με σκοπό τη διασφάλιση αποτελεσματικής χρήσης των βελτιωμένων εργαλείων.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα». Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος. Ο όρος επιδεχόταν διαφορετικές ερμηνείες.
Η κυβέρνηση δεσμεύεται να θεσπίσει ορισμούς για τους όρους «εύλογες δαπάνες διαβίωσης» και «συνεργάσιμοι δανειολήπτες», ως καθοδήγηση για τα δικαστήρια και τις τράπεζες, με σκοπό την προστασία των ευάλωτων νοικοκυριών.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα». Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Συνέχιση της εκ του σύνεγγυς παρακολούθησης της εξυγίανσης επισφαλών οφειλών νοικοκυριών, ΜΜΕ και εταιρειών.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Αναφέρθηκε ως «μη υλοποιηθείς». Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Η κυβέρνηση δεσμεύεται να	2ο πρόγραμμα	Ως προς τους όρους υπό ii) και iii): Αναφέρθηκε ως

<p>αξιοποιήσει τα σημαντικά επιτεύγματα προς την κατεύθυνση της μεταρρύθμισης των καθεστώτων αφερεγγυότητας λαμβάνοντας τα ακόλουθα μέτρα: i) σύσταση ομάδας εργασίας για τον προσδιορισμό τρόπων βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών εξυγίανσης των οφειλών νοικοκυριών, ΜΜΕ και εταιρειών· ii) για τον σκοπό αυτό, η κυβέρνηση προσδιορίζει, κατόπιν διαβούλευσης με υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής / της ΕΚΤ / του ΔΝΤ, κύρια σημεία συμφόρησης· και iii) η κυβέρνηση δεσμεύεται να προτείνει, με τη χρήση τεχνικής βοήθειας, συγκεκριμένα μέτρα για βελτιώσεις στον εν λόγω τομέα.</p>	<p>4η αξιολόγηση</p>	<p>«μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα». Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.</p>
<p>Η ΤτΕ θα εκδώσει, κατόπιν διαβούλευσης με τις τράπεζες και τους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής / της ΕΚΤ / του ΔΝΤ, χρονικά περιορισμένο χρονοδιάγραμμα για τις τράπεζες για τη διευκόλυνση της τακτοποίησης των καθυστερούμενων ποσών των δανειοληπτών με τη χρήση τυποποιημένων πρωτοκόλλων, βάσει αξιολόγησης των διαδικασιών των τραπεζών για τις επισφαλείς απαιτήσεις. Σε αυτά (ΜΟΧΠ) περιλαμβάνονται διαδικασίες αξιολόγησης, κανόνες δέσμευσης, καθορισμένα χρονοδιαγράμματα και στρατηγικές καταγγελίας.</p>	<p>2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση</p>	<p>Αναφέρθηκε ως «μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα». Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.</p>
<p>Δημόσια διοίκηση</p>		
<p>Όρος</p>	<p>Τελική αξιολόγηση ΜΣ</p>	<p>Κατάσταση συμμόρφωσης</p>
<p>Η κυβέρνηση παρουσιάζει ετήσιο σχέδιο καλύτερης νομοθέτησης (όπως προβλέπεται στο άρθρο 15 του ν. 4048/2012) με μετρήσιμους στόχους για την</p>	<p>2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση</p>	<p>Μη υλοποιηθείς, καθυστέρηση. Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.</p>

απλούστευση της νομοθεσίας (μεταξύ άλλων, μέσω κωδικοποίησης) και την εξάλειψη περιττών κανονιστικών ρυθμίσεων. (Δεκέμβριος 2013)		
Οι αρχές θα ολοκληρώσουν τη μετάθεση τουλάχιστον 12 500 επιπλέον τακτικών υπαλλήλων στο σχέδιο (...) θα μειώσει τους μισθούς τους σε 75 %.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα. Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Οι αρχές θα θεσπίσουν τριμηνιαίους ελάχιστους στόχους για το σχέδιο κινητικότητας για το 2014.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα. Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
2 000 επιπλέον αποχωρήσεις τακτικών υπαλλήλων.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Εκκρεμεί. Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Οι αρχές θα ολοκληρώσουν σχέδια στελέχωσης για όλους τους φορείς της γενικής κυβέρνησης, τα οποία θα εγκριθούν από το κυβερνητικό συμβούλιο μεταρρύθμισης σταδιακά και το αργότερο έως τον Δεκέμβριο του 2013.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς, σε εκκρεμότητα, νέα προθεσμία για τον Μάρτιο του 2014. Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Οι αρχές θα ολοκληρώνουν την αξιολόγηση μεμονωμένων υπαλλήλων για τους σκοπούς του σχεδίου κινητικότητας.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Καθυστέρηση κατά 12 μήνες. Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Οι αρχές θα μεριμνήσουν ώστε η στρατηγική ανθρώπινων πόρων να αντικατοπτρίζεται στη νομοθεσία. Στόχος της νομικής πράξης θα είναι να διασφαλίζονται θεσμική συνέχεια και υψηλά επίπεδα αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση, θα παράσχει δε τη βάση για την αξιολόγηση και την ανάπτυξη των προσόντων των ανώτερων στελεχών και του ευρύτερου προσωπικού.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς. Καθυστέρηση κατά επτά μήνες (Απρίλιος 2014). Δεν προβλέφθηκε καμία περαιτέρω αξιολόγηση στο τέλος του 2ου προγράμματος.
Οι αρχές λαμβάνουν μέτρα για την ενοποίηση του τρέχοντος προπαρασκευαστικού έργου σε συνολική και εγκεκριμένη εθνική στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, (...) η οποία εγκρίνεται από το κυβερνητικό συμβούλιο μεταρρύθμισης.	2ο πρόγραμμα 4η αξιολόγηση	Η στρατηγική ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ολοκληρώθηκε και εγκρίθηκε από το κυβερνητικό συμβούλιο μεταρρύθμισης στις 27 Μαρτίου 2014, με καθυστέρηση 6 μηνών σε σχέση με την αρχική προθεσμία.

Ανάπτυξη σχεδίου δράσης για την αξιολόγηση όλων των δημόσιων φορέων, συμπεριλαμβανομένων όλων των εκτός προϋπολογισμού ταμείων και κρατικών επιχειρήσεων στο πλαίσιο του κεφαλαίου Α (Δεκέμβριος 2012). Το σχέδιο δράσης (...) ολοκληρώνεται έως τον Δεκέμβριο του 2013.	2ο πρόγραμμα 2η αξιολόγηση	Μη υλοποιηθείς, καθυστέρηση. Δεν δόθηκε καμία συνέχεια.
--	-------------------------------	---

Το παράρτημα βασίζεται σε δείγμα όρων που αποτέλεσαν αντικείμενο του ελέγχου.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**Μέρος Α: Παράγοντες επιτυχίας για την οικοδόμηση διοικητικής ικανότητας**

Παράγοντες επιτυχίας	Αξιολόγηση ΕΕΣ	Περιγραφή
Διαδικασία αλλαγής νοοτροπίας και οργανωτικής αλλαγής	Δεν εξετάστηκε	Σχέδιο επικοινωνίας για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης περιελήφθη στους όρους του ΜΣ με καθυστέρηση ενός έτους το 2013 και παραδόθηκε το 2014.
Συμμετοχή των ενδιαφερομένων και της κοινωνίας των πολιτών	Δεν εξετάστηκε	Εν αντιθέσει με άλλους τομείς του ΠΟΠ (ήτοι, μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας), δεν οργανώθηκε καμία ανταλλαγή απόψεων με τους ενδιαφερομένους (τοπικές επιστημονικές ενώσεις, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και επιχειρηματικές ενώσεις).
Σαφής μεθοδολογική και τεχνική προσέγγιση	Δεν εξετάστηκε	Το πρόγραμμα δεν διέθετε στρατηγικό σχέδιο για τον καθορισμό όρων σχετικά με τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης. Η ελληνική κυβέρνηση κλήθηκε να εκπονήσει στρατηγική και σχέδιο δράσης το 2013. Αυτά παραδόθηκαν το 2014. Το σχέδιο δράσης δεν εφαρμόστηκε λόγω αλλαγής κυβέρνησης. Νέο σχέδιο δράσης για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης περιελήφθη στους όρους του ΜΣ το 2015.
Πολιτική δέσμευση	Εξετάστηκε	Στους όρους του ΜΣ περιελήφθη διευθύνουσα ομάδα υψηλού επιπέδου για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης.
Σαφής καθορισμός αρμοδιοτήτων	Εξετάστηκε	Το υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ήταν υπεύθυνο για τη διαδικασία μεταρρύθμισης, και παρασχέθηκε τεχνική βοήθεια για την καθοδήγηση της μεταρρύθμισης.
Ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σε επίπεδο ΕΕ	Δεν εξετάστηκε	Οι όροι του ΜΣ δεν διασφάλισαν ότι τα μέτρα μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης περιελάμβαναν ορθές πρακτικές.
Τεχνικές παρακολούθησης και αξιολόγησης	Δεν εξετάστηκε	Η Επιτροπή παρακολούθησε την επίτευξη των ποσοτικών στόχων του ΠΟΠ, αλλά δεν μπορούσε να παρακολουθήσει την πρόοδο, από ποιοτική άποψη, των πραγματικών αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν με τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ούτε να τα αξιολογήσει. Όσον αφορά την αναδιοργάνωση της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, η έλλειψη κατάλληλων βασικών δεικτών επιδόσεων δεν διευκόλυε την Επιτροπή να επαληθεύσει την επίτευξη στόχων αποτελεσματικότητας, όπως ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών και η κατάργηση των αλληλεπικαλύψεων.
Συνέχεια και σταθερότητα των μεταρρυθμίσεων	Δεν εξετάστηκε	Τα μέτρα των διαρθρωτικών όρων δεν υλοποιήθηκαν μέσω σχεδίων του επιχειρησιακού προγράμματος Διοικητική Μεταρρύθμιση, αλλά εξαρτήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από την πολιτική βούληση. Αυτό δημιούργησε κίνδυνο για τη συνέχεια των δραστηριοτήτων, ο οποίος πραγματώθηκε. Λόγω της πολιτικής αστάθειας και των συχνών ανασχηματισμών, 10 διαφορετικοί υπουργοί ηγήθηκαν της αναδιοργάνωσης της δημόσιας διοίκησης σε διάστημα επτά ετών, με αποτέλεσμα φαινόμενα εκκίνησης και διακοπής των μεταρρυθμίσεων.

Κριτήρια βασισμένα σε: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Promoting Good Governance, 2014, σ. 6.

Μέρος Β: Βασικές συστάσεις ΟΟΣΑ, βασικές μεταρρυθμίσεις· μέτρα για άμεση δράση και παρακολούθηση από το πρόγραμμα

Βασική σύσταση	Βασικές μεταρρυθμίσεις	Μέτρα για άμεση δράση
<p>1. Δεν υπάρχει πρόδηλο συνολικό στρατηγικό όραμα για την παροχή σκοπού και κατεύθυνσης για το μακροπρόθεσμο μέλλον της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας ή για την εφαρμογή των βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων μέτρων.</p>		<p>i. Κατάρτιση οδικού χάρτη, καθορισμός οροσήμων και συστήματος παρακολούθησης της προόδου (δεν περιελήφθη στους όρους του ΜΣ)</p> <p>ii. προσδιορισμός βασικών παραγόντων σε ολόκληρη τη διοίκηση (κεντρική και τοπική) για αποτελεσματική μεταρρύθμιση (δεν περιελήφθη στους όρους του ΜΣ)</p> <p>iii. διαμόρφωση και υλοποίηση επικοινωνιακής στρατηγικής για την τακτική επικοινωνία σχετικά με την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων, τόσο εσωτερικά όσο και προς το ευρύτερο κοινό. Εξέταση του τρόπου σύνδεσης των προαναφερθέντων με τις δημοσιονομικές δηλώσεις. (Περιελήφθη στους όρους του ΜΣ το 2013).</p>
<p>2. Τα διάχυτα προβλήματα διαφθοράς συνδέονται με την πολιτική νοοτροπία και τη νοοτροπία της δημόσιας διοίκησης καθώς και τα αδιαφανή, διαπλεκόμενα συστήματά της.</p>	<p>i. Κατάρτιση στρατηγικής ανθρώπινων πόρων η οποία βασίζεται από την κορφή ως τη βάση σε μη κομματικούς διορισμούς και σε αξιοκρατικά κριτήρια, στηρίζεται σε πιο ανεξάρτητες και σταθεροποιημένες δομές, και η οποία αξιοποιεί και αποσαφηνίζει τις μεταρρυθμίσεις που έχουν δρομολογηθεί προς την κατεύθυνση αυτή. (Περιελήφθη στους όρους του προγράμματος το 2013 και εκ νέου το 2015)</p>	

Βασική σύσταση	Βασικές μεταρρυθμίσεις	Μέτρα για άμεση δράση
	<p>iv. Κατάρτιση στρατηγικής για την απλούστευση του πολύπλοκου νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου και τη βελτίωσή της διαφάνειάς του. (δεν περιελήφθη)</p>	
<p>3. Η ελληνική κυβέρνηση δεν έχει «συνοχή» και ο συντονισμός είναι ελάχιστος, με αποτέλεσμα να διακυβεύονται οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούν συλλογική δράση (ήτοι, οι περισσότερες εξ αυτών).</p>		<p>Καθιέρωση σχεδίου τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών για τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των συστημάτων των υπουργείων και την προώθηση της συλλογής και της ανταλλαγής δεδομένων, ξεκινώντας από τα βασικά υπουργεία και κτίρια (εν αναμονή του εξορθολογισμού των δεύτερων). (Περιελήφθη στους όρους του ΜΣ το 2013. Στρατηγική ΤΠΕ παραδόθηκε τον Απρίλιο του 2014).</p>
<p>4. Η εφαρμογή πολιτικών και μεταρρυθμίσεων αποτελεί σημαντική και αποδυναμωτική αδυναμία, λόγω του συνδυασμού αδύναμης κεντρικής εποπτείας και νοοτροπίας που δίνει έμφαση στην κανονιστική παραγωγή εις βάρος των αποτελεσμάτων.</p>	<p>i. Κατάρτιση στρατηγικής για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που εμποδίζουν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. (δεν περιελήφθη)</p> <p>ii. Παρακολούθηση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων με τη χρήση συστήματος μέτρησης το οποίο προσδιορίζει πολιτικές προτεραιότητες και προσδοκώμενα αποτελέσματα, με την καθιέρωση δεικτών/κατώτατων ορίων/βέλτιστων διεθνών πρακτικών, όπου είναι εφικτό. (δεν περιελήφθη)</p> <p>iii. Ενίσχυση των δομών που συνδέουν την κεντρική διοίκηση με τον υπόλοιπο δημόσιο τομέα. (δεν περιελήφθη)</p> <p>iv. Προσδιορισμός ηγετών στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα και παροχή δυνατοτήτων σε αυτούς ώστε να φέρουν αποτελέσματα στις βασικές πρωτοβουλίες πολιτικής. (δεν</p>	<p>Απαιτήση συμπερίληψης σε κάθε νέο νόμο ή πολιτική σχεδίου υλοποίησης, βασισμένου σε ορόσημα και ποσοτικούς δείκτες αποτελεσμάτων βάσει πραγματικών στοιχείων, και σαφούς προσδιορισμού των προσώπων που πρέπει να διαδραματίσουν ρόλο στη διαδικασία υλοποίησης. (δεν περιελήφθη)</p>

Βασική σύσταση	Βασικές μεταρρυθμίσεις	Μέτρα για άμεση δράση
<p>6. Η διαχείριση των ανθρώπινων πόρων χρειάζεται εξίσου επείγουσα προσοχή, προκειμένου να ενισχυθεί η δημόσια διοίκηση και να προωθηθεί η κινητικότητα.</p>	<p>περιελήφθη)</p>	<p>Να δημιουργηθούν οι απαραίτητες διασυνδέσεις μεταξύ των μεταρρυθμίσεων στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού και τον προϋπολογισμό. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων που βασίζεται σε στόχους πολιτικής που πρέπει να επιτευχθούν πρέπει να συνδέεται σαφώς με την ανάπτυξη της διοίκησης των επιδόσεων βάσει στόχων. Με τη σειρά της, η διοίκηση των επιδόσεων βάσει στόχων πρέπει να συνδέεται σαφώς με αξιολογήσεις των ατομικών επιδόσεων. (δεν εφαρμόστηκε κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων)</p>
<p>7. Υπάρχουν κρίσιμες αδυναμίες στη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, οι οποίες εμποδίζουν τις αποτελεσματικές και τεκμηριωμένες μεταρρυθμίσεις.</p>	<p>Κατάρτιση στρατηγικής για τον χειρισμό της συλλογής και διαχείρισης δεδομένων, με κατάλληλους φορείς, χρηματοδότηση και κατάρτιση σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Εφαρμογή συστήματος διαχείρισης γνώσεων στο σύνολο της κυβέρνησης. (δεν περιελήφθη)</p>	<p>Προσδιορισμός βασικών δεδομένων προς συλλογή από τα υπουργεία μέσω των στρατηγικών μονάδων βασικών υπουργείων που προβλέπονται υπό 3 ανωτέρω. (δεν περιελήφθη)</p>
<p>8. Η λειτουργία της ελληνικής διοίκησης παρεμποδίζεται από ένα πολύπλοκο νομικό πλαίσιο το οποίο αποθαρρύνει τις πρωτοβουλίες, επικεντρώνεται στις διαδικασίες αντί των πολιτικών, και εμποδίζει την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων.</p>	<p>Αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών που οδηγούν στη συνεχή εκπόνηση και χρήση νόμων και διαδικασιών, με σκοπό την απλούστευση των νομικών δομών και διαδικασιών. Προσδιορισμός και ανάλυση των μερών του νομικού πλαισίου που χρήζουν μεταρρύθμισης, με σκοπό τη μετάθεση της επικέντρωσης της διοίκησης από την τυπική συμμόρφωση με λεπτομερείς απαιτήσεις στην επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών. (δεν περιελήφθη)</p>	

Πηγή: Ελλάδα: ΟΟΣΑ, «Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης», σ. 11.

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ**ΜΕΡΟΣ Α: Στρατηγικές προγράμματος και κύριοι όροι για τον χρηματοπιστωτικό τομέα**

1ο πρόγραμμα προσαρμογής
<p>Ιστορικό και φιλοσοφία: Το πρώτο πρόγραμμα επικεντρώθηκε πρωτίστως στα δημόσια οικονομικά και όχι στον χρηματοπιστωτικό τομέα, όπως συνέβη μεταγενέστερα σε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ στις οποίες εφαρμόστηκαν προγράμματα. Η προσέγγιση του προγράμματος βασιζόταν στη διατήρηση της εμπιστοσύνης και στην αποφυγή δευτερογενών συνεπειών του δημόσιου χρέους. Ως εκ τούτου, το πρώτο πρόγραμμα περιείχε αρχικά μόνο τρεις όρους για τον χρηματοπιστωτικό τομέα, οι οποίοι αντλήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τις διαπιστώσεις του ΔΝΤ για τη διαβούλευση του άρθρου IV του 2009.</p> <p>Κύριοι όροι: Ο κύριος όρος στον χρηματοπιστωτικό τομέα ήταν η σύσταση του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), στόχος του οποίου ήταν να συμβάλει στη χρηματοπιστωτική σταθερότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, καθώς οι τράπεζες θεωρούνταν ευάλωτες στην οικονομική ύφεση και τις δυσμενείς συνέπειες του δημόσιου χρέους. Το Ταμείο ιδρύθηκε τον Ιούλιο του 2010 με 10 δισεκατομμύρια ευρώ για κεφαλαιακές παρεμβάσεις. Ωστόσο, μόλις 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ διοχετεύθηκαν πραγματικά στο Ταμείο κατά τη διάρκεια του προγράμματος, εκ των οποίων χρησιμοποιήθηκαν τελικά τα 0,2 δισεκατομμύρια. Οι άλλοι όροι του προγράμματος αφορούσαν την εντατικοποίηση των εποπτικών πρακτικών της Τράπεζας της Ελλάδος και τη δέσμευση για την αναθεώρηση της νομοθεσίας περί αφερεγγυότητας.</p>
2ο πρόγραμμα προσαρμογής
<p>Ιστορικό και φιλοσοφία: Λόγω της αναδιάρθρωσης του ελληνικού δημόσιου χρέους στο πλαίσιο του PSI, των ζημιών που υπέστησαν όλες οι ελληνικές τράπεζες (37,7 δισεκατομμύρια ευρώ συνολικά) και του αντικτύπου της ύφεσης στην ποιότητα των στοιχείων ενεργητικού, η ανακεφαλαιοποίηση και η εξυγίανση ήταν βασικοί όροι για τον χρηματοπιστωτικό τομέα στο δεύτερο πρόγραμμα και παρέμειναν συνεχώς σημαντικοί.</p> <p>Κύριοι όροι: Πενήντα δισεκατομμύρια ευρώ προβλέφθηκαν για το κόστος ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, προκειμένου να αντισταθμιστούν οι αναμενόμενες σχετικές με το PSI ζημίες, να αντιμετωπιστούν οι τρέχουσες και οι μελλοντικές πιστωτικές ζημίες και να εξυγιανθούν οι τράπεζες οι οποίες δεν θεωρούνταν πλέον εμπορικά βιώσιμες. Το πρόγραμμα προέβλεπε τη βελτίωση της εποπτείας και της κανονιστικής ρύθμισης, καθώς και την καθιέρωση ισχυρότερου πλαισίου διακυβέρνησης για τις τράπεζες που ανακεφαλαιοποιήθηκαν με δημόσια κεφάλαια. Με την πρόοδο του δεύτερου προγράμματος, η ενίσχυση των πλαισίων αναδιάρθρωσης του ιδιωτικού χρέους και της ικανότητας των τραπεζών να διαχειριστούν τα ΜΕΔ προσδιορίστηκαν ως σημαντικότερες προτεραιότητες.</p>
3ο πρόγραμμα προσαρμογής
<p>Ιστορικό και φιλοσοφία: Η πολιτική κρίση που ακολούθησε τον Δεκέμβριο του 2014 επανέφερε το ελληνικό τραπεζικό σύστημα σε κατάσταση σοβαρής κρίσης. Η ρευστότητα δέχθηκε τεράστιες πιέσεις λόγω των συνεχιζόμενων σημαντικών αποσύρσεων καταθέσεων και της διακοπής της διατραπεζικής χρηματοδότησης. Η μη ολοκλήρωση της τελικής αξιολόγησης του δεύτερου προγράμματος ανάγκασε την ΕΚΤ να διατηρήσει το ανώτατο όριο της επείγουσας στήριξης της ρευστότητας για τις ελληνικές τράπεζες στο επίπεδο που είχε αποφασιστεί στις 26 Ιουνίου 2015, κάτι που οδήγησε με τη σειρά του τις ελληνικές αρχές να επιβάλουν τραπεζική αργία, την οποία ακολούθησαν περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων.</p> <p>Κύριοι όροι: Το πρόγραμμα στήριξε την αποκατάσταση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με στόχο την αποκατάσταση της ρευστότητας, την ανακεφαλαιοποίηση των συστημικών τραπεζών, τη βελτίωση της διακυβέρνησης τόσο του ΤΧΣ όσο και των τραπεζών και την αντιμετώπιση του επίμονα υψηλού αριθμού μη εξυπηρετούμενων δανείων. Για τον σκοπό, προβλέφθηκε αποθεματικό ύψους έως 25 δισεκατομμυρίων ευρώ για την αντιμετώπιση των δυνητικών αναγκών ανακεφαλαιοποίησης και εξυγίανσης των ελληνικών τραπεζών, διαδικασίες οι οποίες έπρεπε να ολοκληρωθούν πριν από το τέλος του 2015 λόγω του αντικτύπου της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (BRRD), στηρίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την εμπιστοσύνη των καταθετών στο σύστημα.</p>

ΜΕΡΟΣ Β – Οι ανακεφαλαιοποιήσεις των τραπεζών στο πλαίσιο των προγραμμάτων

Ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών το 2013

Τον Μάρτιο του 2012, η εφαρμογή του προγράμματος PSI, μιας από τις μεγαλύτερες διεθνείς συμφωνίες αναδιάρθρωσης χρέους η οποία αφορούσε περίπου 206 δισεκατομμύρια ευρώ σε ομόλογα του ελληνικού Δημοσίου, είχε ως αποτέλεσμα ζημία ύψους 37,7 δισεκατομμυρίων ευρώ για όλες τις ελληνικές τράπεζες, εξαλείφοντας το σύνολο της κεφαλαιακής βάσης τους. Ως εκ τούτου, οι τέσσερις μεγαλύτερες τράπεζες χρειάστηκε να ανακεφαλαιοποιηθούν με 28,6 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε πίνακα 1).

Πίνακας 1 – Κύρια στοιχεία όλων των ανακεφαλαιοποιήσεων των τραπεζών στο πλαίσιο των προγραμμάτων

Ποσό σε δισεκατ. ευρώ, εκτός εάν αναφέρεται άλλως	Τράπεζα Α	Τράπεζα Β	Τράπεζα Γ	Τράπεζα Δ	Σύνολο
2013 (1η ανακεφ.) - κεφαλαιακές ανάγκες	4,571	8,429	9,756	5,839	28,595
• Επένδυση ΤΧΣ	4,021	6,985	8,677	6,700	26,383
• Επένδυση ιδιωτικού τομέα	0,550	1,444	1,079	0,000	3,073
Σύνολο	4,571	8,429	9,756	6,700	29,456
Συμμετοχή ΤΧΣ προ ανακεφαλαιοποίησης	ά.α.	ά.α.	ά.α.	ά.α.	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση	83,7%	81,1%	84,4%	98,6%	
2014 (2η ανακεφ.) - κεφαλαιακές ανάγκες					
• Βασικό σενάριο	0,262	0,425	2,183	2,945	5,815
• Δυσμενές σενάριο	0,560	0,757	2,502	4,980	8,799
• Επένδυση ΤΧΣ	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
• Επένδυση ιδιωτικού τομέα	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
Σύνολο	1,200	1,750	2,500	2,864	8,314
Συμμετοχή ΤΧΣ προ ανακεφαλαιοποίησης		80,9%	84,4%	95,2%	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση	69,9%	67,3%	57,2%	35,4%	
2015 (3η ανακεφ.) - κεφαλαιακές ανάγκες	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
• Επένδυση ΤΧΣ	0,000	2,720	2,706	0,000	5,426
• Επένδυση ιδιωτικού τομέα	1,552	1,340	0,757	1,621	5,270
• Πράξεις διαχείρισης παθητικού / Επιμερισμός επιβάρυνσης	1,011	0,602	1,019	0,418	3,050
• Κεφαλαιακά μέτρα EEM	0,180	0,271	0,120	0,083	0,654
Σύνολο	2,743	4,933	4,602	2,122	14,400
Συμμετοχή ΤΧΣ προ ανακεφαλαιοποίησης	66,24%	66,93%	57,24%	35,41%	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση	11,01%	26,42%	26,12%	2,38%	
Συμμετοχή ΤΧΣ μετά την ανακεφαλαιοποίηση (συμπ. της μετατροπής των προνομιούχων μετοχών)	11,01%	26,42%	40,39%	2,38%	

* Δινητικά σφάλματα λόγω στρογγυλοποιήσεων

** Περιλαμβάνει περίπου 0,9 δισεκατ. Ευρώ για μεταβατική τράπεζα

***** Τα παρατιθέμενα στοιχεία αναφέρονται στις αρχικές επενδύσεις του ΤΧΣ και δεν λαμβάνουν υπόψη μεταγενέστερες μειώσεις.**

Πηγή: Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας.

Με στόχο τη μείωση του υψηλού κόστους των δελεαστικών ρητρών για τον ιδιωτικό τομέα και την αποφυγή της ενδεχόμενης πλήρους εθνικοποίησης των ελληνικών τραπεζών, οι εταίροι πρότειναν ένα πλαίσιο ανακεφαλαιοποίησης για α) τον μετριασμό των αντικινήτρων που δημιουργούσαν οι επικρατούσες στην αγορά συνθήκες και οι μελλοντικές αβεβαιότητες και β) την ελαχιστοποίηση των ζημιών για τους φορολογουμένους παρέχοντας μόνο ανοδική μόχλευση για τον ιδιωτικό τομέα, η οποία θα παρείχε ταυτόχρονα τη δυνατότητα στο ΤΧΣ να αποχωρήσει από τη μετοχική σύνθεση χωρίς να υποστεί πρόσθετες ζημιές. Αυτό θεωρήθηκε κρίσιμο στοιχείο της συνεχιζόμενης στρατηγικής για την αναδιοργάνωση του τραπεζικού συστήματος και τη διατήρηση της επιχειρηματικής αυτονομίας των τραπεζών.

Συμφωνήθηκε να οριστεί ελάχιστο κατώτατο όριο συνεισφοράς του ιδιωτικού τομέα ύψους 10 % των κεφαλαιακών αναγκών κάθε μεμονωμένης τράπεζας. Επιπλέον, συμφωνήθηκε ότι, εάν ο ιδιωτικός τομέας συνεισέφερε τουλάχιστον το ελάχιστο 10 % των κεφαλαιακών αναγκών, το ΤΧΣ θα κάλυπτε το υπόλοιπο 90 %, αλλά θα λάμβανε σε αντάλλαγμα μόνο

κοινές μετοχές (ήτοι, μετοχές με αναστολή δικαιωμάτων ψήφου, εξαιρουμένων ορισμένων δικαιωμάτων άσκησης βέτο), διαφυλάσσοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την ιδιωτική διαχείριση της τράπεζας. Εάν ο ιδιωτικός τομέας δεν ήταν διατεθειμένος να καλύψει το ελάχιστο 10 % των κεφαλαιακών αναγκών, το ΤΧΣ θα ανακεφαλαιοποιούσε την τράπεζα πλήρως και θα λάμβανε πλήρη δικαιώματα ψήφου, μειώνοντας με τον τρόπο αυτό τη συμμετοχή των υφιστάμενων μετόχων και εθνικοποιώντας στην πράξη την τράπεζα.

Καθώς οι τράπεζες ήταν αφερέγγυες, προσφέρθηκαν επίσης δωρεάν δικαιώματα αγοράς μετοχών (warrants), ως κίνητρο για την παρότρυνση της συμμετοχής των ιδιωτών επενδυτών στην ανακεφαλαιοποίηση. Τα δικαιώματα αγοράς μετοχών (warrants) ήταν πολύπλοκα, ενώ παρείχαν σημαντικά κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα (τον Ιούνιο του 2013, η αγοραία αξία των δωρεάν τίτλων που προσφέρθηκαν σε ιδιώτες επενδυτές εκτιμήθηκε σε 1,7 δισεκατομμύρια ευρώ).

Κατά τη διάρκεια του Μαΐου και του Ιουνίου 2013, οι τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές τράπεζες ολοκλήρωσαν την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου τους. Τρεις από τις τέσσερις τράπεζες κατάφεραν να αντλήσουν περισσότερο από το ελάχιστο 10 % των απαιτούμενων κεφαλαιακών αναγκών τους, ήτοι σχεδόν 3,1 δισεκατομμύρια ευρώ, από ιδιωτικές πηγές. Επομένως, το ΤΧΣ συνεισέφερε τελικά το υπόλοιπο ποσό των 25,5 δισεκατομμυρίων ευρώ στις εν λόγω τράπεζες (μη συμπεριλαμβανομένου 0,9 δισεκατομμυρίου ευρώ για μεταβατική τράπεζα) και παρείχε δικαιώματα αγοράς μετοχών (warrants) σε ιδιώτες επενδυτές για τις μετοχές του, κατά το συμφωνηθέν πλαίσιο ανακεφαλαιοποίησης. Οι τράπεζες αποφάσισαν να αντλήσουν περισσότερα κεφάλαια μέσω κοινών μετοχών, παραιτούμενες κατ' αυτόν τον τρόπο από τη δυνατότητα έκδοσης δαπανηρών υπό αίρεση μετατρέψιμων ομολογιών που θα μπορούσαν δυνητικά να οδηγήσουν σε μείωση των συμμετοχών.

Μετά την αποτυχία συγχώνευσης με άλλη τράπεζα και λαμβανομένων υπόψη των αυξημένων αποσύρσεων καταθέσεων λόγω των κερδοσκοπικών δευτερογενών συνεπειών που πήγαζαν τότε από την απόφαση διάσωσης με ίδια μέσα στην Κύπρο, η τέταρτη τράπεζα επέλεξε την άμεση και πλήρη ανακεφαλαιοποίηση μέσω του ΤΧΣ αντί να αποπειραθεί να αντλήσει το ελάχιστο 10 % των κεφαλαιακών αναγκών της από ιδιωτικές πηγές. Λαμβανομένων υπόψη του χρόνου που απέμενε έως το τέλος του Απριλίου (καταληκτική προθεσμία του δεύτερου προγράμματος) και της πολύ υψηλής αποτίμησης των μετοχών που επρόκειτο να εκδοθούν, το ενδιαφέρον των ιδιωτών επενδυτών θα ήταν περιορισμένο. Ως εκ τούτου, τον Μάιο του 2013, το ΤΧΣ διοχέτευσε 5,8 δισεκατομμύρια ευρώ στην τράπεζα και κατέστη ο βασικός μέτοχος (98,6 %) με πλήρη δικαιώματα ψήφου, εν αντιθέσει με ό,τι συνέβη στις τρεις άλλες συστημικές τράπεζες, στις οποίες το ΤΧΣ είχε λάβει μετοχές με περιορισμένα δικαιώματα ψήφου.

Ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών του 2014

Η παρατεταμένη ύφεση είχε αρνητικό αντίκτυπο στη ρευστότητα, τους ισολογισμούς και τα οικονομικά αποτελέσματα των ελληνικών τραπεζών. Μετά τη νέα αξιολόγηση των κεφαλαιακών αναγκών που διενήργησε η Τράπεζα της Ελλάδος, κατ' εφαρμογή όρου του δεύτερου προγράμματος, η δεύτερη ανακεφαλαιοποίηση των τεσσάρων μεγαλύτερων ελληνικών τραπεζών οριστικοποιήθηκε έως τον Ιούνιο του 2014. Συγκεκριμένα, αντλήθηκαν 8,3 δισεκατομμύρια ευρώ αποκλειστικά μέσω του ιδιωτικού τομέα (βλέπε [πίνακα 1](#)). Μετά τη δεύτερη ανακεφαλαιοποίηση, δύο εκ των τραπεζών μπόρεσαν να αντλήσουν επίσης κεφάλαια μέσω της έκδοσης ομολόγων.

Στην περίπτωση μιας τράπεζας, η αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου ύψους 2,9 δισεκατομμυρίων ευρώ για το βασικό σενάριο πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τον αναθεωρημένο νόμο 3864/2010, βάσει του οποίου το ΤΧΣ μπορούσε να ενεργήσει μόνο ως

	<p>μηχανισμός στήριξης. Η αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου περιελάμβανε προηγούμενη δέσμευση ειδικού θεσμικού επενδυτή συγκεκριμένου ύψους και για συγκεκριμένη τιμή. Στα μέσα του Απριλίου του 2014, το ΤΧΣ έλαβε μία δεσμευτική προσφορά ύψους 0,30 ευρώ ανά μετοχή για συνολικό ποσό 1,3 δισεκατομμυρίων ευρώ από κοινοπραξία επενδυτών. Το υπόλοιπο ποσό καλύφθηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του βιβλίου προσφορών. Η τελική προσφερόμενη τιμή καθορίστηκε σε 0,31 ευρώ ανά μετοχή (με έκπτωση 23 % επί της τελευταίας τιμής κλεισίματος, βλέπε υποσημείωση 54), ο δε ειδικός θεσμικός επενδυτής αύξησε την προσφορά του για να ανταποκριθεί στη συγκεκριμένη τιμή. Η αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου ολοκληρώθηκε έως το τέλος του Απριλίου και το ποσό καλύφθηκε εξ ολοκλήρου από θεσμικούς και ιδιώτες επενδυτές μέσω ιδιωτικής τοποθέτησης και δημόσιας προσφοράς. Ως εκ τούτου, η συμμετοχή του ΤΧΣ στο μετοχικό κεφάλαιο μειώθηκε από 95,2 % σε 35,4 %.</p>
<p>Ανακεφαλαιοποίηση τραπεζών του 2015</p>	<p>Το 2015 οι παρατεταμένες διαπραγματεύσεις μεταξύ των ελληνικών αρχών και των Θεσμών, σε συνδυασμό με τη σημαντική εκροή καταθέσεων και τη συνεχή αύξηση των ΜΕΔ εν μέσω της επιδείνωσης του οικονομικού κλίματος και των ελέγχων κίνησης κεφαλαίων, κατέστησαν αναγκαία την τρίτη ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών. Από την εκτίμηση των κεφαλαιακών αναγκών που διενήργησε η ΕΚΤ προέκυψε ότι οι τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές τράπεζες εμφάνιζαν υστέρηση 14,4 δισεκατομμυρίων ευρώ βάσει του δυσμενούς σεναρίου (βλέπε πίνακα 1). Ακολούθως, οι τράπεζες υπέβαλαν τα αντίστοιχα σχέδια κάλυψης των κεφαλαιακών αναγκών στην ΕΚΤ, στα οποία εξηγούσαν αναλυτικά με ποιον τρόπο σκόπευαν να αντιμετωπίσουν την υστέρηση των κεφαλαίων τους.</p> <p>Λαμβανομένων υπόψη του πλαισίου της οδηγίας για την ανάκαμψη και την εξυγίανση των τραπεζών (ΟΑΕΤ), του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις και των κατευθυντήριων οδηγιών της Ευρωζώνης της 14ης Αυγούστου 2015, προτεραιότητα των βασικών στόχων της ανακεφαλαιοποίησης του 2015 ήταν η αντιμετώπιση τυχόν υστέρησης κεφαλαίων, η αποφυγή διάσωσης από τους καταθέτες ολοκληρώνοντας την ανακεφαλαιοποίηση το 2015, η αποφυγή της εθνικοποίησης των ελληνικών τραπεζών, η ελαχιστοποίηση της κρατικής ενίσχυσης μεγιστοποιώντας την ιδιωτική επένδυση και η αποφυγή αδικαιολόγητης ποσοστιαίας απομείωσης της συμμετοχής του ΤΧΣ.</p> <p>Οι δύο τράπεζες με τις μικρότερες κεφαλαιακές ανάγκες κατάφεραν να καλύψουν ολόκληρο το ποσό του δυσμενούς σεναρίου από ιδιώτες επενδυτές (3,2 δισεκατομμύρια ευρώ) και με την οικειοθελή μετατροπή όλων των ομολόγων μειωμένης εξασφάλισης και των ομολόγων προτεραιότητας σε μετοχές. Οι δύο άλλες τράπεζες, οι οποίες είχαν υψηλότερες κεφαλαιακές ανάγκες, άντλησαν το ποσό του κεφαλαίου που απαιτούνταν μόνο στο πλαίσιο του ελέγχου της ποιότητας των στοιχείων ενεργητικού (AQR) και του βασικού σεναρίου από ιδιώτες επενδυτές (2,1 δισεκατομμύρια ευρώ) και με τη μετατροπή ομολόγων μειωμένης εξασφάλισης και ομολόγων προτεραιότητας σε μετοχές. Επισημαίνεται ότι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ) και ο Διεθνής Οργανισμός Χρηματοδότησης της Παγκόσμιας Τράπεζας επένδυσαν επίσης στις τέσσερις τράπεζες. Το υπόλοιπο ποσό, ύψους 5,4 δισεκατομμυρίων ευρώ, χορηγήθηκε μέσω του ΤΧΣ από κεφάλαια του προγράμματος (ήτοι, 1,3 δισεκατομμύρια ευρώ σε νέες μετοχές και 4,1 δισεκατομμύρια ευρώ με τη μορφή υπό αίρεση μετατρέψιμων ομολόγων).</p>

ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ

Οι δείκτες κινδύνου της EAT για τα τραπεζικά συστήματα της Ελλάδας και της ΕΕ

Σταθμισμένοι μέσοι όροι	2013	2014	2015	2016		
	Ελλάδα			Ελλάδα	ΕΕ	Κατάταξη των ελληνικών τραπεζών στην ΕΕ των 28
Φερεγγυότητα						
Δείκτης κεφαλαιακής επάρκειας	12,7 %	14,1 %	16,4 %	17,1 %	18,5 %	22
Βασικός δείκτης κεφαλαιακής επάρκειας κατηγορίας 1 (Tier 1)	12,4 %	13,9 %	16,3 %	17,0 %	15,5 %	14
Δείκτης κεφαλαίου κοινών μετοχών κατηγορίας 1 (CET1)	...	13,9 %	16,3 %	17,0 %	14,2 %	12
Δείκτης κεφαλαίου κοινών μετοχών κατηγορίας 1 (πλήρης εφαρμογή CET1)	...	5,6 %	15,0 %	15,9 %	13,6 %	13
Πιστωτικός κίνδυνος και ποιότητα στοιχείων ενεργητικού						
Δείκτης μη εξυπηρετούμενων δανείων και προκαταβολών (δείκτης ΜΕΔ)	...	39,7 %	46,2 %	45,9 %	5,1 %	28
Δείκτης κάλυψης ΜΕΔ και προκαταβολών	...	43,8 %	48,5 %	48,2 %	44,6 %	12
Δείκτης δανείων υπό ρύθμιση	...	14,2 %	19,8 %	23,2 %	3,2 %	27
Δείκτης μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων (ΜΕΑ)	...	33,9 %	37,3 %	38,5 %	4,4 %	27
Κερδοφορία						
Αποδοτικότητα ιδίων κεφαλαίων	...	(11,1 %)	(25,5 %)	(7,7 %)	3,3 %	26
Αποδοτικότητα ενεργητικού	...	(1,0 %)	(2,5 %)	(0,9 %)	0,2 %	28
Δείκτης κόστους-εσόδων	62,2 %	60,9 %	59,8 %	51,9 %	65,7 %	14
Καθαρά έσοδα από τόκους προς συνολικά λειτουργικά έσοδα	78,3 %	84,1 %	86,4 %	82,0 %	57,9 %	28
Καθαρά έσοδα από τέλη και προμήθειες προς συνολικά λειτουργικά έσοδα	14,8 %	14,5 %	10,9 %	12,4 %	27,2 %	28
Καθαρά έσοδα από χρηματοοικονομικές πράξεις προς συνολικά λειτουργικά έσοδα	...	(4,1 %)	2,1 %	(2,9 %)	6,0 %	26

Καθαρά έσοδα από τόκους προς τοκοφόρα στοιχεία ενεργητικού	...	2,8 %	2,5 %	2,9 %	1,5 %	7
Δομή του ισολογισμού και ρευστότητα						
Δείκτης χορηγήσεων προς καταθέσεις	100,7 %	109,2 %	129,7 %	120,2 %	118,4 %	21
Δείκτης μόχλευσης (σε πλήρη εφαρμογή)	...	...	...	10,0 %	5,2 %	22
Δείκτης μόχλευσης (μεταβατικός)	...	...	...	10,7 %	5,5 %	27
Δείκτης ξένων προς ίδια κεφάλαια	1132,0 %	999,0 %	837,8 %	754,0 %	1440,7 %	7
Δείκτης σύστασης βαρών επί των στοιχείων ενεργητικού	...	26,0 %	47,1 %	43,3 %	26,3 %	25
Δείκτης κάλυψης ρευστότητας	...	...	...	0 %	141,1 %	28

Σημ.: Ο δείκτης ΜΕΔ της ΕΑΤ βασίζεται στον ευρύτερο ορισμό των ΜΕΔ και αναφέρεται σε δάνεια και προκαταβολές· ο δείκτης ΜΕΑ της ΕΑΤ περιλαμβάνει επίσης χρεόγραφα (κυρίως ομόλογα).

Πηγή: Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών, δεδομένα Risk Dashboard (από δείγμα τραπεζών της ΕΕ· 198 το 2016).

ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

<u>ΑΥΞΗΣΗ ΤΟΥ ΑΕΓΧΠ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάιος 2010)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάρτιος 2012)							
			-4,7	0,0	2,5		
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Απρίλιος 2014)							
					-0,1	3,3	
<u>ΠΛΗΘΩΡΙΣΜΟΣ – ΕΝΔΤΚ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάιος 2010)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάρτιος 2012)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Απρίλιος 2014)							
					-0,8	0,3	
<u>ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
9,6	12,70	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάιος 2010)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάρτιος 2012)							
			17,9	17,8	16,7		
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Απρίλιος 2014)							
					24,5	22,5	
<u>ΑΝΕΡΓΙΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	
Στόχος (ΕΕΣ, βάσει των προβλέψεων του ΜΣ, Μάιος 2010) ¹ :							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
<u>ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΑΝΕΡΓΙΑ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	
Στόχος (ΕΕΣ, βάσει των προβλέψεων του ΜΣ, Μάιος 2010) ² :							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
<u>ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	54,9	
Στόχος (στρατηγική «Ευρώπη 2020»)							
						70,0	
<u>ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΤΩΝ ΓΥΝΑΙΚΩΝ (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
52,9	51,8	48,7	45,2	43,3	44,3	46,0	

¹ Αναπροσαρμοσμένες προβλέψεις του ΜΣ για την απασχόληση, με την παραδοχή της διατήρησης του ποσοστού ανεργίας των νέων/συνολικής ανεργίας στο επίπεδο του 2010.

² Αναπροσαρμοσμένες προβλέψεις του ΜΣ για την απασχόληση, με την παραδοχή της διατήρησης του ποσοστού μακροχρόνιας ανεργίας/συνολικής ανεργίας στο επίπεδο του 2010.

Τιμή-στόχος (ΕΕΣ, βάσει της στρατηγικής «Ευρώπη 2020») ³ :							
						59,3	
<u>ΑΥΞΗΣΗ ΤΩΝ ΕΞΑΓΩΓΩΝ</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-20,2	10,8	5,8	3,7	0,6	5,2	-8,7	
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάιος 2010)							
	3,4	7,1	6,7	9,3			
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Μάρτιος 2012)							
			2,9	5,2	6,9		
Στόχος (προβλέψεις ΜΣ, Απρίλιος 2014)							
				0,4	3,4	5,5	5,0
<u>ΜΕΡΙΔΙΑ ΕΞΑΓΩΓΩΝ (ΠΕΝΤΑΕΤΗΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗ, %)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-10,2	-14,0	-15,5	-24,7	-25,2	-18,0	-20,6	
Στόχος (βάσει κατώτατου ορίου ΠΕΠ)							
-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	
<u>ΑΞΕ (ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΓΧΠ – ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΕΙΣΡΟΩΝ ΚΑΙ ΕΚΡΟΩΝ)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0,8	0,2	0,4	0,7	1,2	1,1	0,6	
Στόχος (ΕΕΣ)							
Μέσος όρος της ΕΕ των 28 το 2010							
	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

³ Ο συνολικός στόχος της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την απασχόληση (70 %), αναπροσαρμοσμένος βάσει των διαφορών απασχόλησης μεταξύ των φύλων στο μέσο ποσοστό της ΕΕ το 2015 (δηλ. 0,85, λόγω των ποσοστών απασχόλησης των γυναικών και των ανδρών στο 64,3 % και στο 74,9 % αντιστοίχως).

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«Η ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ»

ΣΥΝΟΨΗ

I. Η Επιτροπή χαιρετίζει τον παρόντα έλεγχο επιδόσεων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) σχετικά με τη συμμετοχή της Επιτροπής στα ελληνικά προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής που χρηματοδοτούνται από τους διαφορετικούς μηχανισμούς που θεσπίστηκαν σταδιακά από το 2010.

Η Επιτροπή είναι ανοιχτή στην εποικοδομητική κριτική και στις τεκμηριωμένες συστάσεις σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης τόσο του σχεδιασμού όσο και της υλοποίησης των προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής.

Η Επιτροπή προτίθεται να αξιολογήσει τις αλλαγές που εντοπίστηκαν και, σε ορισμένες περιπτώσεις, βρίσκονται ήδη υπό υλοποίηση προκειμένου να επιτευχθεί περαιτέρω βελτίωση, όπως αναφέρει στην απάντησή της στις συστάσεις του ελέγχου. Ριζικές αλλαγές έχουν ήδη ενσωματωθεί στο πλαίσιο του ΕΜΣ και υλοποιηθεί εντός του τρέχοντος προγράμματος στήριξης της σταθερότητας για την Ελλάδα του ΕΜΣ. Στο πλαίσιο του προγράμματος σταθερότητας για την Ελλάδα του ΕΜΣ, η Επιτροπή έδωσε ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην κοινωνική συνοχή, στην ανάπτυξη και στην απασχόληση. Επίσης, για πρώτη φορά, η Επιτροπή διενήργησε εκτίμηση του κοινωνικού αντικτύπου (βλ. επίσης απάντηση στην παράγραφο IV της Σύνοψης παρακάτω). Η Επιτροπή υπενθυμίζει τη σημασία των πολιτικών και οικονομικών αλλαγών που επηρέασαν τη λήψη αποφάσεων, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση κατά την περίοδο του προγράμματος.

IV. Τα προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής έχουν ως θεμελιώδη στόχο την αποκατάσταση της πρόσβασης στις αγορές και, εκ φύσεως, θεσπίζονται σε περιόδους οξείας κρίσης· αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση της Ελλάδας. Επομένως, είναι αναγκαίο να γίνεται διάκριση ανάμεσα στους άμεσους και στους μεσοπρόθεσμους στόχους των προγραμμάτων.

Οι όροι πολιτικής θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ικανότητα των εθνικών αρχών να υιοθετούν και να υλοποιούν πολιτικές εξαιρετικά απαιτητικές σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Οι πολιτικές που υιοθετούνται στο πλαίσιο ενός προγράμματος χρηματοδοτικής συνδρομής παρέχουν το πλαίσιο για βιώσιμη ανάπτυξη και απασχόληση μακροπρόθεσμα, ακόμη και πέραν του χρονικού ορίζοντα του ίδιου του προγράμματος· κατά συνέπεια, καθίσταται αναγκαία η θέσπιση ολοκληρωμένων στρατηγικών ανάπτυξης προς τον σκοπό αυτό.

Επιπλέον, είναι εξαιρετικά σημαντικό να συνεκτιμάται συστηματικά το οικονομικό και το πολιτικό πλαίσιο κάθε προγράμματος χρηματοδοτικής συνδρομής, εντός του οποίου λαμβάνονται οι σχετικές πολιτικές επιλογές. Για παράδειγμα, το πρώτο πρόγραμμα θεσπίστηκε μετά την αιφνίδια αποκοπή του κράτους από την πρόσβαση στην αγορά. Η Επιτροπή χρειάστηκε να ενεργήσει σε ένα πλαίσιο ακραίας και άνευ προηγουμένου αβεβαιότητας, σοβαρής κρίσης ρευστότητας που έθεσε σε δοκιμασία τη σταθερότητα ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και έλλειψης κατάλληλων μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής σε επίπεδο ζώνης ευρώ.

Επιπλέον, είναι καίριας σημασίας να διατηρηθεί η χρονολογική σειρά των γεγονότων. Είναι επίσης σημαντικό να αναγνωριστούν πλήρως τόσο τα διαφορετικά πλαίσια όσο και οι περιστάσεις υπό τις οποίες θεσπίστηκε το πρόγραμμα στήριξης της σταθερότητας για την Ελλάδα του ΕΜΣ. Από αυτήν την άποψη, η Επιτροπή ενήργησε μέσα σε ένα νέο νομικό πλαίσιο (κανονισμός 472/2013), το οποίο βελτίωσε σημαντικά τη διαφάνεια του έργου και τη δημοκρατική λογοδοσία της, μέσω ενός ενισχυμένου διαλόγου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια. Η συνέπεια του

προγράμματος προς τους στόχους και τις πολιτικές της Ένωσης ενισχύθηκε επίσης ως εξής: με τη διαβεβαίωση ότι το ΜΣ θα είναι συνεπές προς το πρόγραμμα που ενέκρινε το Συμβούλιο· μέσω ρητών αναφορών στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και σε άλλα κοινωνικά δικαιώματα· με τη συνεκτίμηση των εθνικών πρακτικών και θεσμών που διέπουν τις εργασιακές σχέσεις, καθώς και του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων του οικείου κράτους μέλους στο πλαίσιο της στρατηγικής της Ένωσης για την ανάπτυξη και την απασχόληση· και με την απαίτηση οι προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης στο πρόγραμμα να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη εξασφάλισης επαρκών μέσων για θεμελιώδεις πολιτικές, όπως η εκπαίδευση και η υγειονομική περίθαλψη. Ως εκ τούτου, το πρόγραμμα ΕΜΣ έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στην κοινωνική συνοχή, στην ανάπτυξη και την απασχόληση (συμπεριλαμβανομένων των ενεργών πολιτικών για την αγορά εργασίας). Επιπλέον, για πρώτη φορά, η Επιτροπή διενήργησε εκτίμηση του κοινωνικού αντικτύπου. Το νέο νομικό πλαίσιο δημιούργησε επίσης μια βάση ώστε η Επιτροπή να παρέχει τεχνική συνδρομή στην Ελλάδα με σκοπό τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητάς της και την αντιμετώπιση των προβλημάτων υλοποίησης του προγράμματος.

V. Μολονότι η Επιτροπή είναι ο αποδέκτης του παρόντος ελέγχου επιδόσεων για νομικούς/θεσμικούς λόγους, τόσο η Ευρωομάδα όσο και άλλοι θεσμοί της Ένωσης διαδραματίζουν βασικό ρόλο, ο οποίος έχει αλλάξει σημαντικά κατά τη διάρκεια των διαδοχικών προγραμμάτων. Προκειμένου οι δράσεις και οι αποφάσεις να ανατίθενται δεόντως στα αρμόδια μέρη ανά πάσα στιγμή, απαιτείται καλή κατανόηση και εξέταση του πραγματικού πλαισίου διακυβέρνησης που επικρατεί σε κάθε πρόγραμμα ή κατά τον σχεδιασμό του τρέχοντος προγράμματος στήριξης της σταθερότητας του ΕΜΣ, καθώς και κατά τον χρόνο λήψης συγκεκριμένων αποφάσεων.

Οι δράσεις της Επιτροπής αναπτύχθηκαν και υλοποιήθηκαν μέσα σε πολύπλοκα θεσμικά πλαίσια που έχουν εξελιχθεί σημαντικά από το 2010 σύμφωνα με αλλαγές στη νομική βάση. Επιπλέον, ο ρόλος της Επιτροπής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης συνεπάγεται την αλληλεπίδραση όχι μόνο με τις εθνικές αρχές και άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ, αλλά και με πολυάριθμους διεθνείς οργανισμούς και την Ευρωομάδα. Από την άποψη αυτή, τα καθήκοντα που ανατίθενται στην Επιτροπή και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), εντός του πλαισίου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ) ή, επακολούθως, της συνθήκης για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), όσο σημαντικά κι αν είναι, δεν τους παρέχουν την εξουσία να λαμβάνουν τις δικές τους αποφάσεις. Επίσης, οι εθνικές αρχές είναι υπεύθυνες όχι μόνο για την πολιτική επιλογή, αλλά και για την υλοποίηση.

Όλα τα μνημόνια συνεννόησης (ΜΣ) βασίστηκαν σε κοινούς όρους που συμφωνήθηκαν από όλους τους θεσμούς, συμπεριλαμβανομένου του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), και σε συμφωνία με τις ελληνικές αρχές, έπειτα από μια διαδικασία εσωτερικών συζητήσεων και ουσιαστικού διαλόγου. Η ανάγκη να υπάρχουν κοινοί όροι ήταν επιδίωξη της Ευρωομάδας. Αυτό προϋπέθετε την επίτευξη συμβιβαστικών θέσεων με τους άλλους θεσμούς, ιδίως το ΔΝΤ και την ΕΚΤ. Οι όροι πολιτικής σχεδιάστηκαν έπειτα από διεξοδικές εσωτερικές συζητήσεις μεταξύ των θεσμών, οι οποίες περιλάμβαναν σειρά προφορικών και γραπτών επαναληπτικών διαδικασιών. Η παροχή τεχνικής συνδρομής – κατά περίπτωση – σχεδιάστηκε προκειμένου να εξασφαλίζει τη βέλτιστη δυνατή στήριξη στις εθνικές αρχές για την υλοποίηση των όρων μέσα στις συμφωνημένες προθεσμίες. Ένα ισχυρό σημείο αυτού του πολυθεσμικού πλαισίου είναι ότι οι διαφορετικοί θεσμοί μπορούν να συγκεντρώνουν εμπειρογνώσια, η οποία συχνά ενισχύει την ποιότητα του σχεδιασμού της πολιτικής.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη – ή τα μέλη του ΕΜΣ στο πλαίσιο του ΕΜΣ – είναι αυτά που καθορίζουν το κονδύλιο χρηματοδότησης και επίσης αποφασίζουν σχετικά με τα μέτρα που αφορούν το χρέος. Η ΕΚΤ, και επακολούθως ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (ΕΕΜ), έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες προκειμένου να διασφαλίζουν τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και, ως επόπτες,

λαμβάνουν αποφάσεις ανεξαρτήτως και, σε μερικές περιπτώσεις, χωρίς να ανταλλάσσουν εμπιστευτικές, ευαίσθητες για την αγορά πληροφορίες με άλλους θεσμούς.

VIII. Η ζώνη του ευρώ δεν διέθετε χρηματοδοτικά μέσα και νομικό πλαίσιο προκειμένου να παρέχει χρηματοδοτική συνδρομή στις χώρες της ζώνης του ευρώ. Το πρώτο πρόγραμμα, το οποίο χρηματοδοτήθηκε από τη δανειακή διευκόλυνση για την Ελλάδα (ΔΔΕ), θεσπίστηκε ταχέως προκειμένου να αποτραπεί η αθέτηση υποχρεώσεων του κράτους. Ελλείπει πλαισίου εκείνη την περίοδο, η Επιτροπή και η Ευρωομάδα βασίστηκαν στο πλαίσιο και στις μεθοδολογίες που είχε αναπτύξει το ΔΝΤ, το οποίο ήταν τότε ο διεθνής οργανισμός που διέθετε την εντολή και την πείρα να αναλαμβάνει τέτοια προγράμματα. Η Επιτροπή κωδικοποίησε επισήμως τη δική της διαδικασία το 2011. Οι δράσεις πολιτικής ιεραρχήθηκαν δεόντως, ιδίως μέσω του κοινού προγράμματος με το ΔΝΤ. Η Επιτροπή, μεταξύ άλλων, χρησιμοποίησε το γνωστό σύστημα των «προαπαιτούμενων» και των «διαρθρωτικών σημείων αναφοράς» του ΔΝΤ, τα οποία αποτελούν καίριες μεταρρυθμίσεις, απαραίτητες για το κλείσιμο μιας αξιολόγησης και την αποδέσμευση της εκταμίευσης. Αυτά σταδιακά αποσαφηνίστηκαν με ορισμένα πρόσθετα προαπαιτούμενα στο πεδίο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και μέσω της χρήσης ορόσημων. Το τρέχον πρόγραμμα στήριξης της σταθερότητας του ΕΜΣ εισήγαγε επίσης την έννοια των «βασικών παραδοτέων».

IX. Κάθε θεσμός ενεργεί εντός του νομικού πλαισίου που ισχύει για κάθε πρόγραμμα.

XI. Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των καίριων μεταρρυθμίσεων πραγματοποιήθηκαν στο ευρύτερο πλαίσιο της επικρατούσας δυσχερούς οικονομικής κατάστασης, καθώς και μιας σοβαρής αστάθειας στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Η επιτυχημένη ανακεφαλαιοποίηση, η ουσιαστική αναδιάρθρωση, οι ρυθμιστικές μεταρρυθμίσεις και οι μεταρρυθμίσεις στη διακυβέρνηση, που αναλήφθηκαν ως άμεση απάντηση σε μια οξεία κρίση και με σκοπό τον περιορισμό των υπό εξέλιξη αρνητικών επιπτώσεων, επέτρεψαν τη σταθεροποίηση ολόκληρου του συστήματος. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίστηκε η επίτευξη του βασικού στόχου των προγραμμάτων: η αποτροπή της κρατικής χρεοκοπίας και η διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Το αντίθετο σενάριο (η κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού συστήματος) θα επέφερε πολύ σημαντικότερο χρηματοπιστωτικό, οικονομικό και κοινωνικό κόστος.

XII. Η απουσία πολιτικής σταθερότητας κατέστησε δύσκολη την ιδιοκτησία του μεταρρυθμιστικού προγράμματος σε βάθος χρόνου· τούτο αποτελεί ένα από τα βασικά σημεία που χρήζουν συνεκτίμησης κατά την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής στον συγκεκριμένο τομέα.

XIII. Η Ελλάδα γνώρισε επανειλημμένες παρατεταμένες περιόδους πολιτικής αστάθειας που αναζωπύρωσαν την αβεβαιότητα όσον αφορά την πολιτική πορεία, τη δέσμευση στις μεταρρυθμίσεις και την αποτελεσματική υλοποίησή τους. Ωστόσο, η Ελλάδα βγήκε στις αγορές τον Απρίλιο και τον Ιούλιο του 2014, έπειτα από μια περίοδο σταθερής μεταρρύθμισης, επιτυχών εκβάσεων στις αξιολογήσεις και βελτιωμένων προοπτικών ανάπτυξης. Αυτό καταδεικνύει με σαφήνεια πως η αποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ευνοεί την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των συμμετεχόντων στην αγορά και μια επιτυχημένη επιστροφή στις αγορές.

Πρώτο σημείο: Η επιτυχημένη επιστροφή στην ανάπτυξη εξαρτάται από την επιτυχημένη υλοποίηση του προγράμματος. Η ανάπτυξη δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς την αντιμετώπιση των υποκείμενων συστημικών και διαρθρωτικών αδυναμιών του κράτους και της οικονομίας της Ελλάδας. Δεδομένου ότι τόσο το πρώτο όσο και το δεύτερο πρόγραμμα διακόπηκαν, αυτός ο τελικός στόχος δεν επιτεύχθηκε πλήρως.

Τρίτο σημείο: Η υλοποίηση των προγραμμάτων απέτρεψε την κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, η οποία θα είχε πολύ πιο δραματικές συνέπειες τόσο για το ελληνικό κράτος όσο και για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Ωστόσο, οι αντίξοες μακροοικονομικές και πολιτικές εξελίξεις, καθώς και η παρατεταμένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στη χρηματοπιστωτική

αγορά στο πλαίσιο των προγραμμάτων συνέτειναν στην επιδείνωση των προϋπολογισμών των τραπεζών.

XIV. Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα τμήματα που αφορούν τα συμπεράσματα και τις συστάσεις παρακάτω.

Εισαγωγή

6. Στα τέλη Ιουνίου 2015, η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε μονομερώς να μην ολοκληρώσει το δεύτερο πρόγραμμα του ΕΤΧΣ και προκήρυξε δημοψήφισμα.

8. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο V. της Σύνοψης (θεσμικό πλαίσιο).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

ΜΕΡΟΣ Ι – ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

24. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο VIII.

25. Όσον αφορά το πρώτο πρόγραμμα, η Επιτροπή και η Ευρωμάδα βασίστηκαν στο πλαίσιο και στις μεθοδολογίες του ΔΝΤ – τον διεθνή οργανισμό που διαθέτει τόσο την εντολή όσο και την πείρα για την ανάληψη τέτοιων προγραμμάτων.

Πριν από τον σχεδιασμό του προγράμματος πραγματοποιήθηκε εκτεταμένη έρευνα, η οποία κάλυπτε τα σημεία που έπρεπε να αντιμετωπίσουν οι μεταρρυθμίσεις και εισήγαγε κριτήρια για τον καθορισμό των μεταρρυθμιστικών προτεραιοτήτων. Επιπλέον, η Επιτροπή εκπόνησε μεθοδολογίες και αναλυτικά εργαλεία που αναπτύχθηκαν και εφαρμόστηκαν υπό κανονικά καθεστάτα επιτήρησης σε τομείς όπως η πρόβλεψη, η ανάλυση της δημοσιονομικής πολιτικής και βιωσιμότητας, οι συντάξεις και η συγκριτική ανάλυση διαρθρωτικών πολιτικών/μεταρρυθμίσεων.

27. Η Επιτροπή κατάρτισε αναλυτικά έγγραφα προς υποστήριξη των συνόψεων πολιτικής και επίρρωση του σχεδιασμού των όρων, συμπεριλαμβανομένου του τομέα των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων.

Οι πρώτοι λίγοι όροι σχετικά με τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα και την οδηγία για τις υπηρεσίες, για παράδειγμα, ολοκληρώθηκαν εγκαίρως από την ελληνική κυβέρνηση, ενώ η σχετική απροθυμία εκ μέρους των ελληνικών αρχών τελικά προκάλεσε καθυστερήσεις.

28.

Πρώτο σημείο: Αρχικά, ορισμένοι όροι περιγράφηκαν γενικά, ορίζοντας έναν σαφή τελικό στόχο, ενώ στη συνέχεια οι τακτικές επαφές με τις αρχές έδωσαν πιο λεπτομερείς κατευθύνσεις που όριζαν τα μέσα και τα βήματα υλοποίησης αυτών των μεταρρυθμίσεων. Αυτή η προσέγγιση δεν επέτρεψε την ορθή υλοποίηση σε ορισμένες περιπτώσεις. Ωστόσο, τα ζητήματα ερμηνείας δεν ήταν κατ' ανάγκη η κύρια αιτία της καθυστέρησης στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Δεύτερο σημείο: Προτού οι ελληνικές αρχές δεσμευτούν με οποιουδήποτε όρους και υπογράψουν το μνημόνιο συνεννόησης, κάθε όρος γίνεται πάντοτε αντικείμενο συζήτησης και συμφωνίας με τις αρχές, τόσο σε τεχνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο, προκειμένου να διασφαλίζεται εμπειριστατωμένη και κοινή κατανόηση και ιδιοκτησία της διαδικασίας μεταρρυθμίσεων που πρόκειται να αναληφθεί.

Ο υψηλός βαθμός λεπτομέρειας υποκινήθηκε από την ανάγκη να προσδιοριστεί σαφέστερα ο τρόπος ανάληψης των μεταρρυθμίσεων και να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις στην υλοποίηση. Επιπλέον, η διοικητική ικανότητα των αρχών αντιμετώπισε δυσκολίες λόγω του αριθμού των μέτρων που ήταν αναγκαία για την πραγματική βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης και όχι λόγω του βαθμού λεπτομέρειας αυτών των μέτρων.

Η περιορισμένη ανάληψη ιδιοκτησίας των μεταρρυθμίσεων κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος αποτέλεσε συχνά πρόβλημα, ιδίως όσον αφορά το προσωπικό των φορολογικών αρχών.

29. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV. της Σύνοψης σχετικά με τους στόχους του προγράμματος και το γενικό πλαίσιο.

Η ολοκληρωμένη δέσμη των μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του προγράμματος του ΕΜΣ συνδέθηκε, επιπλέον, με μια δέσμη έκτακτων μέτρων, στόχος των οποίων ήταν να βοηθήσουν την Ελλάδα να αξιοποιήσει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τους διαθέσιμους πόρους και την τεχνική συνδρομή της ΕΕ, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας της Επιτροπής όπως ορίζεται στην ανακοίνωση της 15ης Ιουλίου 2015 της Επιτροπής «Νέο ξεκίνημα για την εργασία και την ανάπτυξη στην Ελλάδα».

30. Το πρώτο πρόγραμμα περιείχε περισσότερα στοιχεία οριζόντιων πολιτικών, ενώ ο αριθμός των όρων με στόχο συγκεκριμένους τομείς αυξήθηκε στο δεύτερο πρόγραμμα, το οποίο περιλάμβανε όρους για τον έλεγχο των κανονισμών που περιορίζουν τις δραστηριότητες και την στόχευση τομέων, όπως οικοδομικά υλικά και μεταποίηση εκτός από τον τουρισμό και το λιανικό εμπόριο.

Αυτοί οι όροι πραγματοποιήθηκαν με τη συνδρομή της εργαλειοθήκης ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ.

Πλαίσιο 2 - Επίδραση των εργασιακών και φορολογικών μεταρρυθμίσεων στις μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων

Η Επιτροπή είχε πλήρη επίγνωση της επίπτωσης των υψηλότερων έμμεσων φόρων στις εξελίξεις των τιμών. Ωστόσο, βρίσκεται σε εξέλιξη μια υποκείμενη διαδικασία προσαρμογής τιμών στην ελληνική οικονομία, η οποία έχει συμβάλει στην ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας των τιμών.

Πρωταρχικός στόχος του πρώτου προγράμματος ήταν η αποκατάσταση της πρόσβασης της Ελλάδας στη χρηματοδότηση μέσω της αγοράς, η οποία απαιτούσε σαφή εστίαση στη δημοσιονομική εξυγίανση. Εντούτοις, ο συνολικός σχεδιασμός των ελληνικών προγραμμάτων χρηματοδοτικής συνδρομής υποστηρίχθηκε από μια σαφή στρατηγική. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις αποτέλεσαν βασικό μέρος του προγράμματος και επιδίωξαν ακριβώς την παραγωγή θετικού αντικτύπου πέραν του ορίζοντα των προγραμμάτων.

39. Προκειμένου να πραγματοποιηθεί συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων και της εξέλιξης της Ελλάδας σε βάθος χρόνου, η Επιτροπή βασίστηκε σε δείκτες διαθέσιμους από διεθνείς πηγές, οι οποίοι ωστόσο δεν ήταν πάντοτε εξαντλητικοί και ήταν διαθέσιμοι μόνο με κάποια χρονική καθυστέρηση. Αυτό αφορά και τους δείκτες της αγοράς προϊόντων του ΟΟΣΑ για τη μέτρηση της προόδου στη μεταρρύθμιση των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων, καθώς και τους δείκτες για την ευκολία του επιχειρείν (Doing Business) της Παγκόσμιας Τράπεζας.

Επιπλέον, τα ΜΣ περιλάμβαναν ειδικούς όρους για την αξιολόγηση του αντικτύπου της μεταρρύθμισης των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων – μεταξύ άλλων μια έρευνα για τα 20 σημαντικότερα επαγγέλματα στο πλαίσιο της οποίας διερευνήθηκαν ο βαθμός απελευθέρωσης, τα αποτελέσματα σε σχέση με τους νεοεισερχόμενους, οι τιμολογιακές αλλαγές κ.λπ.

40. Κατά τη διάρκεια μιας κρίσης, είναι επιτακτικό να ιεραρχούνται οι δράσεις, ιδίως όταν υπάρχει περιορισμένη θεσμική ικανότητα για την άμεση αντιμετώπιση όλων των πραγματικών και των δυνητικών προβλημάτων.

Στα ελληνικά προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής, δόθηκε προτεραιότητα στις ανακεφαλαιοποιήσεις που ζητήθηκαν επειγόντως από τους επόπτες για λόγους χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Το ζήτημα της εξυγίανσης των ΜΕΔ αντιμετωπίστηκε ως καίριο επόμενο βήμα, λαμβάνοντας υπόψη την αύξηση των ΜΕΔ ως αποτέλεσμα της παρατεταμένης περιόδου κρίσης. Η διαδικασία αντιμετώπισης των ΜΕΔ είναι πιο χρονοβόρα και πιο πολύπλοκη και απαιτεί μεταρρυθμίσεις σε

περισσότερα μέτωπα (νομικό, εποπτικό, διακυβέρνησης, ρυθμιστικό κ.λπ.) και σε διαφορετικά πλαίσια, καθώς καθένα έχει τις ιδιαιτερότητές του (χρέη νοικοκυριών, χρέη ΜΜΕ και μεγαλύτερων εταιρειών). Υπενθυμίζεται ότι ο έλεγχος της ποιότητας των στοιχείων του ενεργητικού το 2013 περιλάμβανε έναν έλεγχο των προβληματικών στοιχείων του ενεργητικού, ο οποίος αξιολόγησε την ετοιμότητα των τραπεζών και την ικανότητα διαχείρισης των ΜΕΔ.

Όσον αφορά το ΤΧΣ, η Επιτροπή έχει μόνο ρόλο παρατηρητή.

45. Δεν υπάρχει ένα μοναδικό μακροοικονομικό μοντέλο δυνάμενο να χρησιμοποιείται άμεσα για τις οικονομικές προβλέψεις.

Επιπλέον, είναι καθοριστικής σημασίας να λαμβάνεται συστηματικά υπόψη το ταχέως μεταβαλλόμενο οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο στην Ελλάδα όταν αξιολογείται η επικαιρότητα, η ποιότητα και ο αντίκτυπος των πολιτικών που εγκρίνονται στο πλαίσιο των προγραμμάτων.

Πλαίσιο 4 – Συντονισμός των προβλέψεων

Καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων, ο αμοιβαίος αντίκτυπος τόσο των μακροοικονομικών όσο και των δημοσιονομικών προβλέψεων εκτιμήθηκε μέσω μιας επαναληπτικής διαδικασίας στην οποία ο αντίκτυπος των νέων δημοσιονομικών μέτρων περιλήφθηκε στο μακροοικονομικό βασικό σενάριο και αυτό το σενάριο χρησιμοποιήθηκε για την εκτίμηση των δημοσιονομικών προβλέψεων.

48. Λόγω της μεγάλης πίεσης και των πολύ σύντομων προθεσμιών ενδέχεται ενίοτε να έχουν προκύψει ελάσσονα σφάλματα ή παραλείψεις. Καθ' όλη τη διάρκεια των προγραμμάτων υπήρξε ισχυρός και συστηματικός διοργανικός έλεγχος της ποιότητας και αξιολόγηση από ομοτίμους όσον αφορά τα δεδομένα και τους υπολογισμούς.

50. Το ποσό των 8 δισεκατομμυρίων ευρώ θεωρήθηκε ένας περίπου αποδεκτός στόχος, λαμβάνοντας υπόψη τις χρηματοδοτικές ανάγκες μετά το τέλος του προγράμματος που με τη σειρά του εξαρτάται από τα μέτρα για το χρέος που είναι πιθανό να εφαρμοστούν.

Επιπλέον, πρέπει να συνεκτιμάται η πολυπλοκότητα του θεσμικού και του νομικού πλαισίου που εμπεριέχουν πληθώρα παραγόντων και υπευθύνων λήψης αποφάσεων.

51. Λαμβάνοντας υπόψη την έλλειψη συναίνεσης στην οικονομική βιβλιογραφία, οι προβλέψεις πρέπει να βασίζονται σε λίγες μελέτες που μπορούν να παρέχουν καθοδήγηση για το μέγεθος του αντίκτυπου.

Επιπλέον, έχουν ενσωματωθεί μακροοικονομικές δημοσιονομικές προβλέψεις και αυτό δεν αφορούσε μόνο την πρόβλεψη της Επιτροπής ούτε μόνο την Ελλάδα.

ΜΕΡΟΣ II - ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

56. Η Επιτροπή τονίζει ότι, σε κάθε πρόγραμμα χρηματοδοτικής συνδρομής, η ευθύνη τόσο των πολιτικών επιλογών όσο και της υλοποίησης εναπόκειται στις εθνικές αρχές.

57. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV. της Σύνοψης (στόχοι και πλαίσιο).

59. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV. της Σύνοψης (προγραμματικοί στόχοι).

61. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV. της Σύνοψης (προγραμματικοί στόχοι).

63. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV. της Σύνοψης (προγραμματικοί στόχοι).

Η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και η βελτίωση της φορολογικής συμμόρφωσης είναι ασφαλώς σημαντική διάλυση μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Ωστόσο, αυτό δεν είναι κάτι που μπορεί να επιλυθεί γρήγορα. Το πρόγραμμα του ΕΜΣ έχει δώσει μεγάλη έμφαση σε τέτοια μέτρα, βασιζόμενο στην πείρα των προηγούμενων προγραμμάτων.

Πλαίσιο 6 – Εμβέλεια μέτρων

Το μέτρο θέσπισης συστήματος διαχωρισμού των πληρωμών για πράξεις ΦΠΑ με δημόσιους οργανισμούς έχει αμφισβητηθεί από τους εμπειρογνώμονες. Το σύστημα διαχωρισμού των πληρωμών για πράξεις ΦΠΑ με τον δημόσιο τομέα χρησιμοποιήθηκε στην Ιταλία, ωστόσο έχει αμφισβητηθεί τόσο από τις επιχειρήσεις όσο και από τους φοροτεχνικούς.

Η εντατικότερη χρήση των ηλεκτρονικών φορολογικών μέσων προϋποθέτει μια φορολογική διοίκηση εξοπλισμένη με προηγμένα συστήματα ΤΠ, κάτι που δεν ισχύει στην περίπτωση της Ελλάδας.

Πλαίσιο 6 – Αρχικές λεπτομέρειες

Το πρώτο πρόγραμμα δεν προέβλεπε όλες τις λεπτομέρειες των μεταρρυθμίσεων για τις οποίες αναλήφθηκε δέσμευση. Ωστόσο, οι λεπτομέρειες αποτέλεσαν αντικείμενο περαιτέρω επεξεργασίας κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων και βασίστηκαν στην υπάρχουσα πείρα, προκειμένου να καταστεί ευκολότερη μια σαφής κατανόηση των αρχών και των εκ των υστέρων αξιολογήσεων.

66. Η αυξανόμενη φορολογική οφειλή επηρεάστηκε από το γεγονός ότι η διαδικασία διαγραφής καθιερώθηκε μόλις το 2014 και είναι, επιπλέον, ιδιαίτερα χρονοβόρα (η φορολογική οφειλή αρχικά μπαίνει σε «καραντίνα», και αν ο οφειλέτης δεν αναπτύξει επαρκή ικανότητα για την εξόφληση της οφειλής αυτή διαγράφεται, αλλά αυτό συμβαίνει μόνο 10 χρόνια αργότερα αν δεν βελτιωθεί η φερεγγυότητα του οφειλέτη).

Η δημιουργία δεικτών για την παρακολούθηση του εκτιμώμενου επιπέδου φόρων από αδήλωτα εισοδήματα, οι οποίοι να είναι ακριβείς για τις περιόδους αξιολόγησης του προγράμματος, , συνιστά σημαντική τεχνική πρόκληση.

68. Τα προγράμματα παρείχαν ένα επαρκές στρατηγικό πλαίσιο για τις μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης. Η άμεση προτεραιότητα στον τομέα αυτό ήταν η δημοσιονομική εξυγίανση, κι αυτό εξηγεί την αλληλουχία των μεταρρυθμίσεων, από τις δημοσιονομικές έως τις διαρθρωτικές.

Η Επιτροπή, ιδίως μέσω της ομάδας δράσης για την Ελλάδα (ΟΔΕ), παρείχε ανταλλαγές ορθών πρακτικών μέσω τεχνικής συνδρομής. Η Επιτροπή εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι οι απόπειρες εμπλοκής ενδιαφερόμενων μερών υπήρξαν ατελέσφορες. Η έλλειψη συνέχειας και σταθερότητας ήταν ασφαλώς συναφή θέματα, λόγω συχνών αλλαγών στην κυβέρνηση. (βλ. επίσης απάντηση στην παράγραφο 76).

Τελικά, υπήρξε σημαντική αδράνεια και αντίσταση έναντι των αλλαγών στους κόλπους της ελληνικής διοίκησης.

73. Η Επιτροπή έθεσε φιλόδοξες προθεσμίες· ωστόσο, το συγκεκριμένο παράδειγμα για τις υπερβολικά φιλόδοξες προθεσμίες είναι ακατάλληλο.

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων σχετικά με το σύστημα αξιολόγησης στο πλαίσιο του νέου προγράμματος δεν πραγματοποιήθηκαν, επειδή η γενική υλοποίηση του δεύτερου προγράμματος διακόπηκε ουσιαστικά από τον Αύγουστο του 2014 έως τον Αύγουστο του 2015, όταν δρομολογήθηκε το πρόγραμμα του ΕΜΣ. Επομένως, δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί αν οι προθεσμίες που τέθηκαν στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος ήταν υπερβολικά φιλόδοξες ή όχι: η υλοποίηση ούτε καν επιχειρήθηκε, δεδομένου ότι το πρόγραμμα τερματίστηκε πριν την ολοκλήρωσή της.

Επιπλέον, το νέο σύστημα αξιολόγησης εφαρμόζεται στο πλαίσιο του προγράμματος του ΕΜΣ. Το χρονικό διάστημα από τη συμφωνία των όρων έως την ολοκλήρωση της παράγωγης νομοθεσίας ήταν δέκα μήνες (Αύγουστος 2015-Ιούνιος 2016), δηλαδή ένας μήνας λιγότερος από το διάστημα που προβλεπόταν στο δεύτερο πρόγραμμα· εξάλλου, το 2017 λαμβάνει χώρα μια πραγματική

αξιολόγηση, επειδή βασίζεται σε δεδομένα του τέλους του 2016, όπως θα έπρεπε προκειμένου η εικόνα να είναι πλήρης σε βάθος χρόνου.

78. Οι κύριοι καθοριστικοί παράγοντες της παροχής πιστώσεων αντιμετωπίστηκαν στα προγράμματα, τα οποία περιλάμβαναν πολιτικές που είχαν ως αντικείμενο τα κεφάλαια και τη ρευστότητα των τραπεζών, καθώς και την αντιμετώπιση των ΜΕΔ. Οι παράγοντες που ευθύνονται για τον περιορισμό των πιστώσεων είναι πολύπλοκοι και αντανakλούν διαρθρωτικά προβλήματα στις πιστωτικές αγορές. Το υψηλό επιτόκιο που εφαρμόζεται στα νέα δάνεια είναι, επομένως, κατά κύριο λόγο σύμπτωμα βαθιάς ύφεσης, λόγω της αδυναμίας των δανειοληπτών να προβαίνουν στην εξόφληση των δανείων τους.

Συγχρόνως, η Επιτροπή συντέλεσε στην αύξηση της χρηματοδότησης από την ΕΕ και τα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (ΕΤΑΑ, ΕΤΕπ, ΕΤΕ), η οποία περιλαμβάνει χρηματοδοτικά μέσα για τις ΜΜΕ.

79. Η ανάλυση απηχούσε την κοινή άποψη όλων των εμπλεκόμενων θεσμών και βασίστηκε στις πληροφορίες που ήταν τότε διαθέσιμες. Επίσης, βασίστηκε στις εισροές από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες.

Το πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησης καταρτίστηκε από επαγγελματίες τραπεζίτες στον τομέα των επενδύσεων, οι οποίοι ήταν σύμβουλοι στο ΤΧΣ, στην Τράπεζα της Ελλάδας και στο υπουργείο Οικονομικών.

80. Οι κεφαλαιακές ανάγκες το 2013, το 2014 και το 2015 καθορίστηκαν με αποκλειστική ευθύνη των εποπτών. Η Επιτροπή και οι άλλοι θεσμοί παρέιχαν απλώς τεχνική συνδρομή για την ανάπτυξη του πλαισίου της δοκιμής αντοχής.

Επιπλέον, τα πολιτικά γεγονότα και η συνεπαγόμενη αβεβαιότητα και αστάθεια είχαν σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο στην αύξηση του ΑΕγχΠ, και επομένως πρόκειται για ένα στοιχείο που ήταν αδύνατον να προβλεφθεί.

81. Η υλοποίηση ενός προκαθορισμένου καθήκοντος εντός της συμφωνηθείσας εμβέλειας συνιστά ευθύνη των εθνικών αρχών.

Η Επιτροπή δεν παρεμβαίνει στη σχέση ανάμεσα στον επόπτη και στις τράπεζες.

82. Σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί κρατικών ενισχύσεων, η ενίσχυση θα πρέπει να περιορίζεται στην ελάχιστη αναγκαία και, συνεπώς, να χρησιμοποιείται για να καλύπτει τις κεφαλαιακές ανάγκες της τράπεζας μόνο αν δεν υπάρχουν διαθέσιμα κεφάλαια στην ιδιωτική αγορά. Όπως εξηγείται στις αποφάσεις της Επιτροπής περί κρατικών ενισχύσεων που εκδόθηκαν το 2014 και το 2015, η συμμετοχή του ΤΧΣ δεν πρέπει να θεωρείται ως συναλλαγή της αγοράς, δεδομένου ότι το Ταμείο δεν επένδυσε με τους ίδιους όρους και στις ίδιες συναλλαγές όπως οι άλλοι επενδυτές. Στην ανακεφαλαιοποίηση του 2014, εισήχθη ένας μηχανισμός για τον υπολογισμό μιας τιμής στην οποία το ΤΧΣ εξουσιοδοτήθηκε να συμμετάσχει, ακριβώς για να αποφευχθεί η υπερβολική μείωση της συμμετοχής του ΤΧΣ. Στην ανακεφαλαιοποίηση του 2015, δεν καθορίστηκε εκ των προτέρων ελάχιστη τιμή για τη συμμετοχή του ΤΧΣ, λόγω των συγκεκριμένων συνθηκών της αγοράς και, κατόπιν απόφασης των αρχών, η τιμή εγγραφής για το ΤΧΣ καθορίστηκε από μια διαδικασία αγοράς μετοχών την οποία πραγματοποίησαν και παρακολούθησαν διεθνείς εμπειρογνώμονες.

Αυτοί οι μηχανισμοί συνέβαλαν στη μείωση των ζημιών για το ΤΧΣ. Η εξέλιξη της τιμής των μετοχών στην επόμενη ανακεφαλαιοποίηση αντανakλά την έκταση του κινδύνου που αναλαμβάνουν οι ιδιωτικοί επενδυτές υπό συνθήκες εντεινόμενης αβεβαιότητας.

83. Στη συγκεκριμένη περίπτωση της Ελλάδας, κατέστη γρήγορα φανερό σε όλους τους θεσμούς που συμμετείχαν στο πρόγραμμα ότι η δημιουργία μιας εταιρείας διαχείρισης περιουσιακών

στοιχείων (AMC) δεν θα αποτελούσε επαρκή λύση για διάφορους λόγους: ετερογένεια των ΜΕΔ που διασπείρονται στους περισσότερους οικονομικούς τομείς, υπερβολικό κόστος μιας τέτοιας δομής, ανησυχίες ως προς τη διακυβέρνηση, σημασία της σχέσης τράπεζας-πελάτη σε ένα πλαίσιο εκτεταμένης στρατηγικής αθέτησης υποχρεώσεων, αντίκτυπος στους προϋπολογισμούς των τραπεζών κ.λπ.

84. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV της Σύνοψης (προγραμματικοί στόχοι).

85. Η βελτίωση της νομοθεσίας περί αφερεγγυότητας και της δικαστικής ικανότητας συνιστά πολύπλοκη μεταρρύθμιση που δύναται να επιτευχθεί μόνο μέσα από μια πληθώρα ενεργειών. Αρκετές νομοθετικές αλλαγές, μεταξύ άλλων στον πτωχευτικό κώδικα, και η δημιουργία ενός εξωδικαστικού πλαισίου, πραγματοποιήθηκαν από το 2010 έως το 2014. Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων εξακολουθεί να αποτελεί ευθύνη των ελληνικών αρχών. Αυτή η προσπάθεια υλοποίησης υπολείπεται. Η αναστολή των κατασχέσεων εισήχθη ως μονομερής δράση από τις ελληνικές αρχές και παρατάθηκε (η τελευταία παράταση έληξε στις 30 Οκτωβρίου 2015).

Πλαίσιο 10

Υπενθυμίζεται ότι, εντέλει, η επιτυχημένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων υπήρξε και παραμένει ευθύνη των ελληνικών αρχών.

Βλ. απάντηση στην παράγραφο 85.

86. Ενώ η αγορά για την εξυπηρέτηση και τις πωλήσεις των ΜΕΔ θεσπίστηκε στο πλαίσιο του προγράμματος του ΕΜΣ, το 2ο πρόγραμμα περιλάμβανε ήδη ένα αίτημα για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής περί ΜΕΔ ως βασικής προϋπόθεσης δυνάμει του ΜΣ· οι ελληνικές αρχές ήταν, επομένως, ήδη υποχρεωμένες να άρουν τα βασικά εμπόδια στη δημιουργία μιας ενεργού αγοράς ΜΕΔ πολύ πριν την έγκριση του νόμου τον Δεκέμβριο του 2015. Επιπλέον, η Επιτροπή μαζί με άλλους θεσμούς και διεθνείς εταίρους ζήτησε την άρση όλων των εμποδίων στην ελεύθερη αγορά των ΜΕΔ (υπερβολικά γραφειοκρατικές διαδικασίες, αιτήματα εποπτείας, δασμοί σε πωλήσεις ΜΕΔ κ.λπ.) που συνέβαλαν στην τροποποίηση της νομοθεσίας μέσα στους επόμενους μήνες ενόψει του κλεισίματος της πρώτης αξιολόγησης. Τέλος, τα κύρια εναπομείναντα εμπόδια άρθθηκαν εν συνεχεία, το 2017.

87. Οι ελληνικές αρχές φέρουν την τελική ευθύνη για την επιτυχημένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Οι όροι του προγράμματος τελικά απαίτησαν την επανεξέταση των ρυθμίσεων ρευστοποίησης και μια διόρθωση των ανεπαρειών. Το πρόγραμμα έθεσε ως στόχο τη βελτίωση του τρόπου οργάνωσης των ρευστοποιήσεων και του τρόπου χειρισμού τους όταν τα προβλήματα γίνονται αισθητά.

88. Το πρώτο πρόγραμμα εστιάστηκε κυρίως στις άμεσες, κρίσιμες δημοσιονομικές πολιτικές, ενώ ο τραπεζικός τομέας θεωρήθηκε σχετικά υγιής κατά την περίοδο εκείνη. Παρότι είναι σωστό ότι το πρώτο πρόγραμμα δεν περιλάμβανε άμεσους όρους για τη διακυβέρνηση των τραπεζών, αυτό το ζήτημα εθίγη έμμεσα στο πλαίσιο των όρων του προγράμματος για τη θέσπιση του ΤΧΣ.

Το ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας είχε ήδη θεσπιστεί στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος με στόχο την ενίσχυση της υγείας και της ανθεκτικότητας του τραπεζικού τομέα, όπου η διακυβέρνηση ήταν μια από τις μεγαλύτερες ανησυχίες.

Τα ζητήματα της τραπεζικής διακυβέρνησης απέκτησαν ιδιαίτερη σημασία εν αναμονή της πρόσθετης χρήσης των δημόσιων κεφαλαίων για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών στο πλαίσιο του τρέχοντος προγράμματος του ΕΜΣ.

89. Δεν έχουν εθνικοποιηθεί όλες οι τράπεζες. Η μονομερής αντικατάσταση της διοίκησης των ιδιωτικών τραπεζών εγείρει νομικές δυσκολίες όσον αφορά την αιτιολόγηση της άμεσης

παρέμβασης στα δικαιώματα ιδιοκτησίας. Η συμφωνία σχετικά με τη διοίκηση της τράπεζας, όπως αναγνωρίζεται από τη νομοθεσία της ΕΕ, είναι έργο των μετόχων.

Αρχικά, το ΤΧΣ δεν ενεπλάκη με την αιτιολογία ότι οι ριζικές αλλαγές στη διακυβέρνηση εν μέσω σοβαρής κρίσης θα όξυναν τις εκροές καταθέσεων, θα αποστερούσαν αυτές τις τράπεζες από έμπειρα διοικητικά στελέχη και επομένως θα δημιουργούσαν σοβαρούς κινδύνους χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Εκείνη την περίοδο πολλές τράπεζες επρόκειτο να πραγματοποιήσουν αύξηση κεφαλαίου προκειμένου να καλύψουν τις σημαντικές κεφαλαιακές ανάγκες τους.

Καθώς δεν υπήρξε έγκαιρη πρόοδος για την ενίσχυση της διακυβέρνησης των διοικητικών συμβουλίων των τραπεζών, το ζήτημα διευθετήθηκε με έναν όρο στο ΜΣ του προγράμματος του ΕΜΣ.

90. Οι πρόσθετες απαιτήσεις εξασφαλίζουν τη σύσταση διοικητικών συμβουλίων υψηλότερης ποιότητας και ελεύθερων από εξωτερικές παρεμβάσεις.

Δεδομένου ότι η Ελλάδα αντιμετώπισε ένα άνευ προηγουμένου πρόβλημα ρευστότητας και ποιότητας κεφαλαίων και περιουσιακών στοιχείων, ήταν πολύ σημαντικό τα διοικητικά συμβούλια των τραπεζών να προσλάβουν τους καλύτερους δυνατούς εμπειρογνώμονες προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις ειδικές προκλήσεις των ελληνικών τραπεζών.

91. Οι ελληνικές αρχές φέρουν την τελική ευθύνη για την επιτυχημένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Η Επιτροπή μαζί με τους άλλους θεσμούς παρακολούθησε προσεκτικά τα λιγότερο σημαντικά ιδρύματα· ωστόσο, η εξασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και παράλληλα η εστίαση στις συστημικές τράπεζες τέθηκε ως προτεραιότητα.

Στο πλαίσιο του προγράμματος του ΕΜΣ, τα λιγότερο σημαντικά ιδρύματα δεν ήταν επιλέξιμα για δημόσια κεφάλαια/προγραμματικά κεφάλαια για ανακεφαλαιοποίηση. Επομένως, δεν δικαιολογείται το πρόγραμμα να παρεμβαίνει σε αυτές τις τράπεζες εφόσον δεν παραβίασαν τις απαιτήσεις προληπτικής εποπτείας.

Οι θεσμοί δεν είχαν κανέναν ρόλο στον αναφερόμενο έλεγχο, ωστόσο χαιρέτισαν την απόφαση των εποπτών για άσκηση ελέγχου.

Τα ζητήματα εποπτείας που σχετίζονταν με τα λιγότερο σημαντικά ιδρύματα (LSI) περιλήφθηκαν στο ολοκληρωμένο πλαίσιο του χρηματοπιστωτικού τομέα, το οποίο περιλάμβανε την αναδιάρθρωση ολόκληρου του τραπεζικού τομέα όπου αρκετοί λιγότερο σημαντικά ιδρύματα εξυγιάνθηκαν ή ρευστοποιήθηκαν.

92. Ο νόμος περί ΤΧΣ περιλαμβάνει λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά τις αποφάσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα της εκτελεστικής επιτροπής και εκείνες του γενικού συμβουλίου (άρθρο 4). Η ευθύνη για τυχόν εσφαλμένη υλοποίηση ανήκει αποκλειστικά στο ΤΧΣ, δεδομένου ότι οι θεσμοί δεν είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των καθηκόντων του.

93. Παρόλο που είναι αδύνατον να αποδοθούν όλες οι αλλαγές στις προγραμματικές απαιτήσεις, μια σειρά αλλαγών ήταν πράγματι απαραίτητες για τη βελτίωση της λειτουργίας του ΤΧΣ και σχετίζονταν, ειδικότερα, με την ανάγκη να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία του ΤΧΣ από εξωτερικές πολιτικές επιρροές.

Αυτές οι αλλαγές εμπεριείχαν δυνητικά μειονεκτήματα, ωστόσο θεωρήθηκε ότι τα οφέλη θα ήταν σημαντικότερα από το κόστος αυτών.

94. Αυτή η κατάσταση θα πρέπει να αξιολογείται στο ευρύτερο πλαίσιο της επικρατούσας δύσκολης κατάστασης στις χρηματοπιστωτικές αγορές, η οποία δεν επιτρέπει την ταχεία ανάκαμψη

των επενδύσεων. Η επιτυχημένη ανακεφαλαιοποίηση, η ουσιαστική αναδιάρθρωση, οι ρυθμιστικές μεταρρυθμίσεις και οι μεταρρυθμίσεις στη διακυβέρνηση, που αναλήφθηκαν ως άμεση απάντηση με στόχο τον περιορισμό των υπό εξέλιξη αρνητικών γεγονότων, επέτρεψαν τη σταθεροποίηση ολόκληρου του συστήματος. Τούτο εξασφάλισε την επίτευξη του βασικού στόχου των προγραμμάτων, δηλαδή της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Το εναλλακτικό σενάριο (ήτοι, η κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού συστήματος) θα επέφερε σημαντικό χρηματοπιστωτικό, οικονομικό και κοινωνικό κόστος.

97. Ενώ υπήρχε σαφής επίγνωση των κινδύνων που απορρέουν από τη γκρίζα ζώνη, μια ουσιώδης εκτίμησή τους θα ήταν αδύνατη λαμβάνοντας υπόψη την παράνομη φύση τους (παράνομη ελλειπής αναφορά κερδών).

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι οι διαπραγματεύσεις πραγματοποιήθηκαν από κοινού με άλλους θεσμούς. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο V. της Σύνοψης (θεσμικό πλαίσιο).

98. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο V. της Σύνοψης (θεσμικό πλαίσιο).

99. Τα μέτρα στον τομέα της συλλογικής διαπραγμάτευσης συμφωνήθηκαν και αναλήφθηκαν με σταδιακό και προοδευτικό τρόπο. Τούτο, ωστόσο, δεν προήλθε από μια αδυναμία να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από την επικράτηση μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων. Αντιθέτως, αντανακλά μια συνετή προσέγγιση, με επακόλουθες πρόσθετες παρεμβάσεις – όπως η εισαγωγή «ενώσεων προσώπων» που καθιστά δυνατή την πραγματοποίηση διαπραγμάτευσης σε επίπεδο επιχείρησης, ακόμη και σε εταιρείες όπου δεν υπάρχει συνδικαλιστική εκπροσώπηση, και η οποία επηρέασε πιο άμεσα την υπάρχουσα εθνική πρακτική – που αναλήφθηκαν σε μεταγενέστερο στάδιο ως απάντηση σε μια διαρκώς επιδεινούμενη κατάσταση.

100. Όσον αφορά το ζήτημα των μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας, στο πρόγραμμα του ΕΜΣ περιλήφθηκαν τα ίδια θέματα με τα προηγούμενα προγράμματα για δύο βασικούς λόγους: πρώτον, ορισμένα μέτρα που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος δεν είχαν υλοποιηθεί· δεύτερον, το πρόγραμμα του ΕΜΣ προέβλεπε μια ολοκληρωμένη επανεξέταση των μέτρων που είχαν υλοποιηθεί στο παρελθόν – μερικά εκ των οποίων ήταν προσωρινά – ώστε να προσδιοριστεί αν αυτά εξακολουθούσαν να είναι επαρκή και αναγκαία. Ενώ αναγνωρίζει τις σημαντικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση, η Επιτροπή θεωρεί κατάλληλες τόσο τη χρονική στιγμή όσο και την αλληλουχία.

Πλαίσιο 11

Ο κατώτατος μισθός που ορίστηκε στην εθνική συλλογική σύμβαση εργασίας μειώθηκε από τον νόμο και θεσπίστηκε ένα νέο πλαίσιο που εισήγαγε έναν θεσμοθετημένο κατώτατο μισθό. Αυτή η μεταρρύθμιση άλλαξε εκ βάθρων τη φύση του πλαισίου του κατώτατου μισθού στην Ελλάδα, από τη συλλογική σύμβαση (αυτόνομα από τους κοινωνικούς εταίρους) στη θεσμοθέτηση (ορίζεται από την κυβέρνηση). Παράλληλα, το νεοσυσταθέν πλαίσιο επρόκειτο να εφαρμοστεί μετά το πρόγραμμα (δηλαδή, υπό σταθερές οικονομικές συνθήκες και συνθήκες αγοράς εργασίας), με το επίπεδο του κατώτατου μισθού να παραμένει παγωμένο κατά τον χρονικό ορίζοντα του προγράμματος.

102.

Τρίτη περίπτωση: Η αναφορά σε ένα ποσοτικό επίπεδο (15 % μείωση) περιλήφθηκε ως ένδειξη της τάξης μεγέθους της αναμενόμενης μείωσης στο μοναδιαίο κόστος εργασίας. Οι εξελίξεις στην τελευταία μεταβλητή είναι αποτέλεσμα πολύπλοκων αλληλεπιδράσεων που μπορεί να επηρεάζονται αλλά όχι να «ελέγχονται» άμεσα από τις δημόσιες αρχές. Επομένως, θα ήταν λάθος να θεωρηθεί ότι αυτό το επίπεδο αποτελεί σαφή στόχο έναντι του οποίου μετριέται η επιτυχία/η επίδοση.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ - ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

106. Όταν εξετάζεται αν τα προγράμματα χρηματοδοτικής συνδρομής πέτυχαν τους βασικούς στόχους τους, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι οι εθνικές αρχές είναι υπεύθυνες για την έγκαιρη και αποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, είναι σημαντικό να συνεκτιμώνται όλοι οι εξωτερικοί παράγοντες πέραν του ελέγχου ή της επιρροής των θεσμών, όπως το οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον, η διοικητική ικανότητα, η ιδιοκτησία της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, η επικοινωνιακή πολιτική και τυχόν απρόβλεπτοι κλονισμοί (π.χ. πρόωρες εκλογές, βαθύτερη παγκόσμια ύφεση) ή άλλοι εξωγενείς παράγοντες.

110. Όσον αφορά τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους πέραν του ορίζοντα του προγράμματος, οι χρηματοδοτικοί πίνακες και η ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους (DSA) της Επιτροπής εξετάζουν τους όρους χρηματοδότησης μετά το τέλος του προγράμματος.

Πλαίσιο 12

Η αξιολόγηση του ΔΝΤ όσον αφορά τη δημοσιονομική βάση και τα δημοσιονομικά μέτρα έχει αποκλίνει σε πολλές περιπτώσεις από την αξιολόγηση των ευρωπαϊκών θεσμών.

123. Η υλοποίηση των προγραμμάτων απέτρεψε την κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού συστήματος και όλες τις δραματικές συνέπειες που αυτή συνεπάγεται για το ελληνικό κράτος και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Οι απαρχές της επιδείνωσης των ισολογισμών των τραπεζών βρίσκονται στην παρατεταμένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων της χρηματοπιστωτικής αγοράς στο πλαίσιο του προγράμματος, στις επανειλημμένες περιόδους πολιτικής αστάθειας με εντεινόμενη αβεβαιότητα και απώλεια εμπιστοσύνης, καθώς και στην παρατεινόμενη ύφεση.

124. Η αναζωογόνηση της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης είναι αποτέλεσμα της επιτυχημένης υλοποίησης του προγράμματος και όχι ενός βραχυπρόθεσμου στόχου. Η επιτυχία του προγράμματος μπορεί να εκτιμηθεί πολλά χρόνια μετά το τέλος του, δεδομένου ότι οι μεταρρυθμίσεις θα εξακολουθήσουν να έχουν σωρευτικές επιπτώσεις μετά το τέλος του προγράμματος.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Σύσταση 1

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή θα ορίσει ένα πλαίσιο για τη θέσπιση των όρων και θα αποσαφηνίσει τους τύπους των αναλυτικών εργαλείων που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η τρέχουσα συνθήκη του ΕΜΣ προβλέπει προγράμματα με μεγαλύτερη στόχευση, π.χ. στοχευμένα σε ανισορροπίες σε συγκεκριμένους τομείς, οπότε μπορεί να μην δικαιολογείται μια ολοκληρωμένη στρατηγική ανάπτυξης.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Σύσταση 5

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Έχουν ήδη πραγματοποιηθεί τα περισσότερα βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση στο πλαίσιο του προγράμματος του ΕΜΣ.

Σύσταση 6

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και υπενθυμίζει ότι δεν μπορεί να δεσμεύσει άλλους θεσμούς να αποδεχθούν τις εργασιακές πρακτικές που, εξ ορισμού, πρέπει να συμφωνούνται από κοινού τόσο καταρχήν όσο και κατ' ουσία.

Σύσταση 7

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή ήδη εφαρμόζει μέτρα ελέγχου ποιότητας, μεταξύ άλλων μέσω συνεργασίας με άλλους θεσμούς. Η Επιτροπή θα επανεξετάσει τους υφιστάμενους ελέγχους ποιότητας και θα βελτιώσει τη σχετική τεκμηρίωση.

141. Λαμβάνοντας υπόψη την προτεραιότητα της δημοσιονομικής εξυγίανσης, υπήρξε μια αλληλουχία δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Εξάλλου, το πραγματικό ζήτημα δεν ήταν ο σχεδιασμός των μεταρρυθμίσεων αλλά η υλοποίησή τους. Πράγματι, η διοικητική ικανότητα ήταν μια πρόκληση, συνεπώς παρασχέθηκε τεχνική συνδρομή στην Ελλάδα σε αυτό το θέμα μετά τη θέσπιση της ομάδας δράσης της Επιτροπής για την Ελλάδα.

Επίσης, η αποτελεσματική χρήση της παρεχόμενης τεχνικής συνδρομής και η πραγματική υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων παρεμποδίστηκαν από επανειλημμένες περιόδους παρατεταμένης πολιτικής αστάθειας.

Όσον αφορά τους ποσοτικούς στόχους, αυτοί καθορίστηκαν σε συνεργασία και σε συμφωνία με τις ελληνικές αρχές.

Σύσταση 8

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η τεχνική συνδρομή έχει ευθυγραμμιστεί στενά με τις διατάξεις του προγράμματος σταθερότητας του ΕΜΣ, σύμφωνα με το οποίο η συνδρομή σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του προγράμματος περιλήφθηκε ρητά στο μνημόνιο συνεννόησης. Τρεις μήνες μετά τη θέσπιση του προγράμματος του ΕΜΣ, η Επιτροπή συμφώνησε με τις ελληνικές αρχές ένα «Σχέδιο τεχνικής συνεργασίας για τη στήριξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων», το οποίο δημοσιεύτηκε επίσης στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής. Η υπηρεσία στήριξης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων παρέχει και συντονίζει τη στήριξη προς τις ελληνικές αρχές σε όλους σχεδόν τους τομείς μεταρρύθμισης στο πλαίσιο του προγράμματος του ΕΜΣ.

Σύσταση 9

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή θα εντείνει το αναλυτικό έργο της σχετικά με τον σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων του προγράμματος ορίζοντας ένα πλαίσιο για τη θέσπιση των όρων, το οποίο θα αποσαφηνίζει τα είδη των αναλυτικών εργαλείων που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν.

146. Η υλοποίηση των προγραμμάτων απέτρεψε την κατάρρευση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με όλες τις δραματικές συνέπειες που μια τέτοια κατάρρευση θα επέφερε στο ελληνικό κράτος, και επέτρεψε την αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας που ήταν απαραίτητη για τον μετριασμό της περαιτέρω αποδυνάμωσης. Οι απαρχές της επιδείνωσης των ισολογισμών των τραπεζών βρίσκονται στην παρατεταμένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων της χρηματοπιστωτικής αγοράς στο πλαίσιο του προγράμματος, στις επανειλημμένες περιόδους πολιτικής αστάθειας με εντεινόμενη αβεβαιότητα και απώλεια εμπιστοσύνης, καθώς και στην παρατεινόμενη ύφεση.

Σύσταση 10

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Η Επιτροπή έχει ήδη διεξαγάγει εκ των υστέρων αξιολογήσεις για άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ που είχαν προγράμματα στήριξης σταθερότητας.

Σύσταση 11

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	11.11.2015
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	13.7.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	3.10.2017
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	14.11.2017

Αντικείμενο του ελέγχου μας ήταν η από μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαχείριση των τριών προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα, υπό το πρίσμα του θεσμικού πλαισίου των διαφόρων μέσων χρηματοδοτικής συνδρομής που χρησιμοποιήθηκαν. Ως προς το εν εξελίξει πρόγραμμα, ο έλεγχος επικεντρώθηκε μόνο στα ζητήματα σχεδιασμού. Για το πρώτο πρόγραμμα (ΔΔΕ, 2010), διατέθηκαν 110 δισεκατομμύρια ευρώ, για το δεύτερο (ΕΤΧΣ, 2012) 172,6 δισεκατομμύρια ευρώ και για το τρίτο (ΕΜΣ, 2015) 86 δισεκατομμύρια ευρώ. Στα μέσα του 2017, η Ελλάδα εξακολουθεί να χρειάζεται εξωτερική χρηματοδοτική στήριξη και, βάσει των διαπιστώσεών μας, οι στόχοι των προγραμμάτων έχουν επιτευχθεί σε περιορισμένο μόνο βαθμό. Γενικώς, μολονότι ο σχεδιασμός των προγραμμάτων όντως διευκόλυνε την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, διαπιστώσαμε αδυναμίες. Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων προς την Επιτροπή οι οποίες μπορούν να ληφθούν υπόψη σε μελλοντικά προγράμματα στήριξης.

40
1977-2017



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2017

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.