

7 Ιουνίου 2016

Προτάσεις ΣΕΒ στο σ/ν «Θεσμικό πλαίσιο για τη δημιουργία καθεστώτων ενισχύσεων ιδιωτικών επενδύσεων για την περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη της χώρας»

## **I. Εισαγωγή**

Η δραματική εξέλιξη της παραγωγικής βάσης σήμερα συνοψίζεται στη μείωση >50% στο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου σε σχέση με την προ της κρίσης περίοδο, γεγονός που έχει οδηγήσει σε αρνητικό καθαρό πάγιο κεφάλαιο το σύνολο της ιδιωτικής οικονομίας. Φαινόμενο αρνητικού σχηματισμού παγίου κεφαλαίου παρατηρείται σε άλλες χώρες εν μέσω κρίσης (Ιταλία:-45%, Κύπρος:-1,6%, Πορτογαλία:-12%), αλλά σε περιορισμένη χρονική έκταση. Έτσι, η Ελλάδα είναι σήμερα μία ακραία περίπτωση αποεπένδυσης, με τις καθαρές (μετά από αποσβέσεις) επενδύσεις το 2014 να διαμορφώνονται σε -8,3% του ΑΕΠ.

Η τόνωση της εσωτερικής ζήτησης από μόνη της ούτε επαρκεί, ούτε αποτελεί αναπτυξιακό οδηγό. Μια μεγάλη επενδυτική κινητοποίηση σε δραστηριότητες με εξωστρέφεια, καινοτομία, οικονομίες κλίμακας και νέες θέσεις εργασίας είναι επείγουσα. Σύμφωνα με μετριοπαθείς υπολογισμούς του ΣΕΒ, για να εξισορροπήσουμε την απο-επένδυση που έχει υποστεί η οικονομία απαιτείται ένα επενδυτικό σοκ τουλάχιστον €100δισ μέχρι το 2020. Οι επενδύσεις πλέον δεν επαρκούν ούτε για τη συντήρηση του κεφαλαιουχικού εξοπλισμού, με τις περίπου €-13δισ (αρνητικές) καθαρές επενδύσεις ετησίως να δυσχεραίνουν κάθε δυνατότητα στέρεας ανάκαμψης της παραγωγής. Σε αντιδιαστολή το νέο ΕΣΠΑ (πλην αλιείας) δεν ξεπερνά τα €15δισ εκ των οποίων περίπου το €1,5δισ. αναμένεται να δρομολογηθεί σε παραγωγικές επενδύσεις με το υπόλοιπο σε υποδομές. Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι οι δημόσιοι πόροι δεν επαρκούν για να καλυφτεί το κενό.

Επίσης, για τη δημιουργία ευνοϊκού επενδυτικού κλίματος σε μια οικονομία πρέπει να πληρούνται οι ακόλουθες βασικές προϋποθέσεις: θετικές μακροοικονομικές προοπτικές, σταθερό και αναπτυξιακό φορολογικό σύστημα, ευρωστία του χρηματοπιστωτικού συστήματος και χαμηλό κόστος δανειακών κεφαλαίων, επάρκεια και πληρότητα των βασικών υποδομών, ασφάλεια δικαίου και ταχύτητα απονομής της δικαιοσύνης, ολοκληρωμένος χωροταξικός και περιβαλλοντικός σχεδιασμός.

Στην ελληνική περίπτωση όμως, τα διάφορα εργαλεία ενθάρρυνσης επενδύσεων που έχουν χρησιμοποιηθεί έως τώρα, έχουν ολοκληρώσει τον κύκλο τους ενώ οι «αναπτυξιακοί» νόμοι όπως και τα κίνητρα που έχουν ενσωματώσει οι νέοι φορολογικοί κώδικες δεν έχουν αποδώσει τα αναμενόμενα. Είναι διάχυτη η αντίληψη ότι οι αναπτυξιακοί νόμοι των τελευταίων 20 ετών δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα. Οι ~760 επενδύσεις και ~5.700 θέσεις εργασίας το χρόνο (1982-2010) σε μια οικονομία με περίπου 1εκ. επιχειρήσεις και 4,5εκ. εργατικό δυναμικό δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητικό αποτέλεσμα διαχρονικά. Επίσης, το 95% των επενδυτικών σχεδίων ήταν χαμηλής και σχετικά χαμηλής τεχνολογίας.

## II. Η ανάγκη νέας επενδυτικής στρατηγικής

Ο νέος νόμος εισαγάγει ορισμένες βελτιώσεις χωρίς ωστόσο να υιοθετεί μια ριζικά καινοτόμο προσέγγιση. Σήμερα απαιτείται μία νέα επενδυτική στρατηγική δεδομένου ότι το μεγάλο επενδυτικό κενό της χώρας δεν μπορεί να καλυφθεί ούτε από τους εξαιρετικά περιορισμένους δημόσιους πόρους, ούτε εφαρμόζοντας πρακτικές κρατικής ενίσχυσης που στο παρελθόν απέτυχαν να ενθαρρύνουν παραγωγικές επενδύσεις μακροχρόνιας βιωσιμότητας. Ειδικότερα, η σημερινή έλλειψη δημοσίων πόρων εκ των πραγμάτων καθιστά ανεπαρκή κάθε δυνατότητα του νέου αναπτυξιακού νόμου να συμβάλει στο επιδιωκόμενο επενδυτικό άλμα.

Ο ΣΕΒ εκτιμά ότι σήμερα απαιτείται μια **νέα επενδυτική στρατηγική** με τις εξής προτεραιότητες (ανάλυση σε Παράρτημα):

1. **Οριζόντια ενθάρρυνση** όλων των οικονομικά αποδοτικών επενδύσεων σε παραγωγικές δραστηριότητες και προϊόντα προστιθέμενης αξίας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα με **οριζόντια κίνητρα επιβράβευσης** επενδύσεων που δημιουργούν κέρδη και δουλειές που με τη σειρά τους μετεξελίσσονται σε πηγή πρόσθετων φορολογικών εσόδων και εισφορών για τα ασφαλιστικά ταμεία. Βασικό εργαλείο είναι η μεταφερόμενη **υπερ-απόσβεση** (πχ στο 200%) που παρέχεται σε κεφαλαιακές δαπάνες (capex) καθώς και μειωμένος φορολογικός συντελεστής σε περίπτωση επανεπένδυσης κερδών.
2. **Άρση αντικινήτρων και μείωση γραφειοκρατίας:** Αντιμετώπιση καθυστερήσεων σε αδειοδότηση, απονομή δικαιουσύννης, επιστροφή ΦΠΑ, φορολογικούς ελέγχους, πάταξη φοροδιαφυγής, έμμεσους φόρους στην παραγωγή, φορολογική αστάθεια, κτλ. Το κόστος της γραφειοκρατίας για τις επιχειρήσεις υπολογίζεται στα €4δισ.
3. **Ορθή χρήση αναπτυξιακών εργαλείων:** Η οριζόντια ενθάρρυνση επενδύσεων μαζί με την άρση αντικινήτρων αποτελούν το βασικό εργαλείο. Ο εκάστοτε αναπτυξιακός νόμος και το ΕΣΠΑ πρέπει να καλύπτουν ειδικές και μικρότερης κλίμακας ανάγκες (χωρικές ή/και κλαδικές).
4. **Ορθή χρήση των δημοσίων πόρων:** Κάθε μορφής κρατική ενίσχυση να επιστρέφει στα δημόσια ταμεία και να επαναχρησιμοποιείται.

## III. Θετικά σημεία του νέου νόμου

Ο νέος νόμος ενσωματώνει και **θετικές αλλαγές**, με κυριότερες τις εξής: μερική αντικατάσταση των επιχορηγήσεων από φορολογικά κίνητρα, ενθάρρυνση εμβληματικών επενδύσεων από τα €20εκ και άνω (έναντι των €50εκ και άνω σήμερα), συγκέντρωση και συντονισμός της δημόσιας χρηματοδότησης μέσω των ταμείων συμμετοχών, η ταχύτερη ένταξη για ενισχύσεις μηχανολογικού εξοπλισμού.

## IV. Ειδικές παρατηρήσεις

**Ανάγκη αποφυγής δημιουργίας στρεβλώσεων στη λειτουργία της αγοράς.** Ο αναπτυξιακός νόμος δεν θα πρέπει να δημιουργεί στρεβλώσεις στην αγορά. Τα κυριότερα θέματα που έχουν εντοπιστεί είναι τα ακόλουθα:

1. **Ανάγκη ίσης μεταχείρισης επιχειρήσεων:**
  - **Οι γενικές πολιτικές** (πχ ταχύτερη αδειοδότηση του άρθρου 68, φορολογική σταθερότητα, καινοτομία, συμψηφισμός υποχρεώσεων, κτλ) πρέπει να παραμείνουν εκτός αναπτυξιακού νόμου, διαφορετικά δημιουργούν **ευνοϊκές ρυθμίσεις** μόνο για τους ενταγμένους.

- Η ένταξη των στρατηγικών επενδύσεων (κεφάλαιο ΙΑ) **περιορίζει** σημαντικά το εύρος εφαρμογής και δρα **αποτρεπτικά** για τομείς που παραδοσιακά υλοποιούν μεγάλες επενδύσεις (πχ μέταλλα και σύνθετα μεταλλικά προϊόντα). Δημιουργεί ενδεχομένως **αθέμιτο ανταγωνισμό** γιατί οι στρατηγικές επενδύσεις που εντάσσονται στον αναπτυξιακό νόμο απολαμβάνουν ενισχύσεις (ακόμα και πριν το αίτημα εξαίρεσης στη Ε.Ε.), ενώ οι υπόλοιπες όχι.
  - **Επικαιροποίηση ΧΠΕ.** Πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια από την ελληνική κυβέρνηση για την τροποποίηση του Χάρτη Περιφερειακών Ενισχύσεων (ΧΠΕ), με βάση τα νέα πραγματικά δεδομένα για το ΑΕΠ των Περιφερειών, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί μετά από την πολύχρονη ύφεση.
2. **Απουσιάζουν δικλείδες ανάκτησης δημόσιων πόρων:** Επειδή οι επιχορηγήσεις εξακολουθούν να παρέχονται (μέχρι 70%), θα πρέπει να συνοδεύονται από ασφαλιστικές **δικλείδες ανάκτησης** (πχ εκταμίευση βάσει οικονομικής απόδοσης και όχι βάσει δαπανών). Διαφορετικά οι χρήστες τους αποκτούν πρόσβαση σε **φθηνότερους πόρους** ενώ οι λοιπές επιχειρήσεις όχι.
  3. **Δεν τεκμηριώνεται επαρκώς η ανάγκη ενίσχυσης δημοσίων επιχειρήσεων:** Η υπαγωγή των δημοτικών / δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών (πχ άρθρο 6), εκτός του ότι δεν κινητοποιεί ιδιωτικούς πόρους, αποτελεί **πρόσθετη στρέβλωση** του ανταγωνισμού μιας και αυτοί οι φορείς ήδη λαμβάνουν (συχνά ανέξοδη) κρατική επιχορήγηση για τη λειτουργία τους.
  4. **Δεν τεκμηριώνεται η σύνδεση ενίσχυσης με θέσεις εργασίας:** Η σύνδεση επένδυσης με θέσεις εργασίας έχει αποδειχτεί αναποτελεσματική (άρθρο 65). Η θέση εργασίας δεν αποτελεί από μόνη της δείκτη παραγωγικής επένδυσης, ενώ η ατελέσφορη λογική της «επιδότησης της απασχόλησης», δημιουργεί εστίες ενίσχυσης επιχειρήσεων ένταξης εργασίας χωρίς κατ' ανάγκη προστιθέμενη αξία.
  5. **Ανάγκη στήριξης βιώσιμων μονάδων:** Η ενίσχυση δαπανών (άρθρο 8.ββ) για την αγορά μονάδων που έχει παύσει η λειτουργία τους είναι σε αντίθεση με την ορθή αναπτυξιακή λογική που στηρίζει μονάδες και δραστηριότητες με βιωσιμότητα και όχι αυτές που δεν τα κατάφεραν. Το θέμα της δεύτερης ευκαιρίας θα πρέπει ορθώς να εξετασθεί, αλλά εκτός του αναπτυξιακού νόμου.
  6. **Ελλιπής αντιμετώπιση καινοτομίας:** Οι προτεινόμενες παρεμβάσεις είναι πολύ περιορισμένες και αφορούν κυρίως δαπάνες προσωπικού (αποσπάσεις κλπ). Όμως τα κρίσιμα πεδία παρέμβασης για την ΕΤΑΚ είναι η εθνική φορολογία, οι ευρωπαϊκοί ορισμοί (ανάγκη άμεσης έκδοσης ΠΔ για υιοθέτηση του Frascati Manual), κατοχύρωση της πνευματικής ιδιοκτησίας, κτλ.
  7. **Επενδυτικά σχέδια προηγούμενων νόμων.**
    - Η υπαγωγή παλαιότερων επενδυτικών σχεδίων στη διαδικασία χρηματοδότησης και εκκαθάρισης τους είναι κατ' αρχήν θετική (άρθρο 76). Θα πρέπει ωστόσο να ενσωματωθούν κριτήρια (χρονικά, οικονομικά, εφικτότητας ολοκλήρωσης, κτλ), ώστε να υλοποιηθούν τα περισσότερα από αυτά τα σχέδια.
    - Η ρύθμιση του άρθρου 77 σε σχέση με την τμηματική καταβολή της επιχορήγησης σε επτά ετήσιες ισόποσες δόσεις, είναι ιδιαίτερα δυσμενής όρος και τροποποίηση του πλαισίου εφαρμογής αναπτυξιακού νόμου. Προτείνεται η δραστική μείωση με μέγιστο αριθμό τις **τέσσερις δόσεις** (ανάλογα με το βαθμό ολοκλήρωσης), καθώς και η **δυνατότητα άμεσου συμψηφισμού** με λοιπές υποχρεώσεις της επιχειρήσεις προς το δημόσιο (πχ φόροι, εισφορές, κτλ). Ειδικά για τα ολοκληρωμένα επενδυτικά σχέδια, η συνολική καταβολή να γίνεται άμεσα.

**Ασαφής λειτουργία Ταμείων Συμμετοχών.** Διακρίνονται ασάφειες ως προς την προτεινόμενη λειτουργία των Ταμείων Συμμετοχών (Άρθρα 59-61). Θα πρέπει να υπάρχουν σαφείς ρυθμίσεις σχετικά με τα ακόλουθα θέματα :

8. **Εξέγγραφα λειτουργίας με αμιγώς ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια.** Ενδεικτικά αναφέρονται η ενσωμάτωση κανόνων χρηματοπιστωτικής πληροφόρησης (πχ κανόνες Βασιλείας, ανεξάρτητος εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος, κτλ), η πλειοψηφική συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, η ένταξη στο ΧΑΑ, η διοίκηση από έμπειρα στελέχη του ιδιωτικού τομέα, κτλ.
9. Δεν δίδεται απάντηση στην **εύρεση πρόσθετων πόρων**, ώστε οι οργανισμοί αυτοί να μην κάνουν μια «εσωτερική» μεταφορά πόρων από το ΕΣΠΑ, να μην δεσμεύσουν πόρους από έργα εθνικών υποδομών, κτλ.
10. **Προϋποθέσεις χορήγησης ενισχύσεων:** Ανάγκη αποσαφήνισης των προϋποθέσεων, αντί για παραπομπή σε ΚΥΑ (πχ άρθρα 60.3 και 61.2).
11. **Διαδικασία απόδοσης ενίσχυσης.** Παραμένει ασαφές πως και από ποιο μηχανισμό θα γίνεται η βεβαίωση ολοκλήρωσης της επένδυσης και η απόδοση του κινήτρου μέσω των ταμείων συμμετοχών.

#### **Ανάγκη για απλούστερες διαδικασίες**

12. **Προθεσμίες:** Η παράθεση προθεσμιών ολοκλήρωσης δεν δεσμεύει τη δημόσια υπηρεσία ούτε κατοχυρώνει τον επενδυτή (πχ άρθρο 14, 16, κτλ).
13. **Διαδικασίες αξιολόγησης.** Η διαδικασία αξιολόγησης των επενδυτικών σχεδίων (άρθρα 14, 31, κτλ) θα πρέπει να πληροί βασικούς **κανόνες διαφάνειας και σύγχρονης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης** (έλεγχος πορείας αίτησης, αριθμός προτεραιότητας, πιθανός χρόνος ελέγχου κα). Προτείνεται επίσης να **αποσαφηνιστεί** το περιεχόμενο των κριτηρίων αξιολόγησης, καθώς και η τεκμηρίωση της επιλογής της άμεσης αξιολόγησης.
14. **Απλούστευση ένταξης:** Ειδικά για τις φορολογικές απαλλαγές προτείνεται διαδικασία απλής γνωστοποίησης μιας και η επένδυση υλοποιείται αμιγώς με ίδια κεφάλαια και μέσα. Οι έλεγχοι και υπολογισμοί της φορολογικής απαλλαγής γίνονται τη στιγμή καταβολής της ενίσχυσης με βάση τα παραστατικά.
15. **Αιτήματα τροποποίησης:** Ειδικά στις φορολογικές απαλλαγές δεν υπάρχει λόγος υποβολής τροποποίησης, μιας και η επένδυση γίνεται αποκλειστικά με ίδια κεφάλαια και μέσα. Τη στιγμή καταβολής της ενίσχυσης υπολογίζεται το ύψος της με βάση τα παραστατικά και ελέγχους.
16. **Μέγεθος δικτύου:** Ο ελάχιστος αριθμός των 8 ή 10 επιχειρήσεων (άρθρο 52 και 62) προκειμένου να είναι δικαιούχοι δεν τεκμηριώνεται και δεν αντικατοπτρίζει απαραίτητα την πραγματικότητα στο παραγωγικό πεδίο.
17. **Σύνθεση δικτύων και συνεργιών:** Δεν ορίζονται με σαφήνεια τα κλαδικά ή τοπικά παραγωγικά συστήματα (άρθρο 62), ποιοι είναι οργανισμοί έρευνας και διάδοσης γνώσεων, τι έχουν να προσφέρουν οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις και οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, ποιοι είναι οι συναφείς οικονομικοί παράγοντες.
18. **Μητρώα αξιολογητών.** Τα μητρώα αξιολογητών και ελεγκτών (Άρθρα 24 – 25) πρέπει να καταρτίζονται με ελάχιστα αντικειμενικά τυπικά και ουσιαστικά κριτήρια επιστημονικής επάρκειας και αφού έχουν προηγηθεί ανοιχτές διαδικασίες κατάρτισης δίχως αυτές να αυξάνουν το κόστος συμμετοχής ή να αποκλείουν ομάδες επαγγελματιών.

**Ευθυγράμμιση στους κανόνες καλής νομοθέτησης.** Ειδικότερα:

19. **Ανάγκη για δευτερογενή νομοθεσία:** Ο νέος νόμος δεν πρέπει να αφήνει **ανοιχτά** κρίσιμα ζητήματα των οποίων η επίλυση παραπέμπεται σε μελλοντικές ΥΑ / ΚΥΑ (πάνω από 30) για παράδειγμα στην εφοδιαστική αλυσίδα, επιτροπές αξιολόγησης, ταμεία συμμετοχών, κτλ. Προτείνεται η άμεση δημοσιοποίηση τους.
20. **Ανάγκη κωδικοποίησης** των διατάξεων, ώστε να γίνει ένα εύχρηστο κείμενο χωρίς δυσκολίες στον επενδυτή να αναγνωρίσει τις ενισχύσεις που μπορεί να λάβει.
21. Προτείνεται η δημιουργία **κωδικοποιημένων πινάκων επιλεξιμότητας**, μεγεθών επιχειρήσεων, κτλ ώστε να είναι σαφής και εύχρηστος ο νέος νόμος.
22. **Ανάγκη παρακολούθησης και αξιολόγησης** των αποτελεσμάτων και επιδόσεων των ενισχύσεων.