

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ – ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2016



Ιανουάριος 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | |
|--|-----------|
| ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ | 4 |
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ | 5 |
| ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ | 6 |
| 1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ: ΠΡΩΙΜΕΣ ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ ΜΕ ΠΟΛΛΕΣ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ | 22 |
| 2 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ | 27 |
| 2.1 Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (ΚΠ) ΤΟ 2016 (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ) | 27 |
| 2.2 ΥΨΗΛΑ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΕΣ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ..... | 29 |
| 3 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ | 36 |
| 3.1 ΚΑΘΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΥΣΤΕΡΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΩΝ | 36 |
| 3.2 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΘΥΣΤΕΡΕΙ | 37 |
| 3.3 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΕΝ ΑΝΑΜΟΝΗ ΣΗΜΑΝΤΙΚΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ | 38 |
| 3.4 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΕΝΟΣ ΠΑΡΩΧΗΜΕΝΟΥ ΚΑΙ ΑΝΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΕΙΝΑΙ ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΗ..... | 40 |
| 3.5 Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΝΑ ΕΙΝΑΙ ΟΥΡΑΓΟΣ ΣΕ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ..... | 45 |
| 4 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ (SPENDING REVIEWS) | 50 |
| 4.1 ΤΑ SPENDING REVIEWS ΣΤΗΝ AGENDA ΤΗΣ ΕΕ..... | 50 |
| 4.2 ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ | 51 |
| 4.3 ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΤΩΝ SPENDING REVIEWS | 51 |
| 4.4 ΤΟ ΠΙΛΟΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΩΝ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΕΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ (SPENDING REVIEWS) ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ | 57 |
| 5 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ | 59 |
| 5.1 ΤΑ ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΑ ΜΕΤΡΑ..... | 59 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ | 62 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 | 62 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 | 65 |

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

| | |
|--|----|
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΑΕΠ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, Q1 2008 – Q3 2016..... | 23 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΦΟΡΩΝ | 28 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ | 29 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΟΣ ΓΕΝ. ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ 2009-2018, % ΤΟΥ ΑΕΠ, ESA 2010 | 34 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5. Ο ΔΕΙΚΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΕ 2016. | 46 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6 ΕΤΗΣΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ | 61 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2010 – 12/2016..... | 62 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΚΑΤΑΘΕΣΕΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΩΝ ΣΕ € ΔΙΣ., ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2008 – 11/2016 | 62 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9 ΣΩΡΕΥΤΙΚΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΤΗΝ ΕΞΑΕΤΙΑ 2010 – 2015..... | 63 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10 ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΝΔΤΚ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ, ΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ, ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ, %, 1/2012 – 12/2016 | 63 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11 ΤΙΜΕΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΕΚΑΕΤΩΝ ΟΜΟΛΟΓΩΝ | 64 |
| ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12 ΝΕΕΣ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΕΝΑΝΤΙ ΝΕΩΝ ΚΑΙ ΠΑΛΑΙΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΟ 2016, ΣΕ € ΔΙΣ. | 64 |

ΠΙΝΑΚΕΣ

| | |
|--|----|
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1 Η ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΑΕΠ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ, ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2014 – 2016 Q3, %..... | 22 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 2 ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΦΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ..... | 24 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 3 ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΡΑΤΩΝ ΠΟΥ ΠΕΤΥΧΑΝ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ 5 ΣΥΝΕΧΟΜΕΝΑ ΕΤΗ (ΜΗ ΕΠΙΚΑΛΥΠΤΟΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΟΔΟΙ)..... | 32 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 4 ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΡΑΤΩΝ ΠΟΥ ΠΕΤΥΧΑΝ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ 8 ΣΥΝΕΧΟΜΕΝΑ ΕΤΗ (ΜΗ ΕΠΙΚΑΛΥΠΤΟΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΟΔΟΙ)..... | 33 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 5 ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΡΑΤΩΝ ΠΟΥ ΠΕΤΥΧΑΝ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ 10 ΣΥΝΕΧΟΜΕΝΑ ΕΤΗ (ΜΗ ΕΠΙΚΑΛΥΠΤΟΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΟΔΟΙ)..... | 33 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 6 ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ (+) Η ΈΛΛΕΙΜΜΑ (-) ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ (ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ), % ΤΟΥ ΑΕΠ (ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΤΙΜΕΣ), ESA 2010 | 35 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΕΝΙΑΙΟ ΕΠΙΔΟΜΑ ΠΑΙΔΙΟΥ, ΠΟΣΑ ΜΕ ΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ ΣΕΝΑΡΙΟ ΚΑΙ ΣΕΝΑΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ..... | 43 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ ΔΕΙΚΤΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ 28 ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΕ- ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΘΕΣΕΩΝ ΚΑΤΑΤΑΞΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΕΤΗ 2014,2015,2016. | 45 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 9 ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ (ΧΡΕΟΣ/ΑΕΠ, ΒΑΣΙΚΟ ΣΕΝΑΡΙΟ)..... | 60 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 10 ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ ΒΡΑΧΥΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ (ΕΤΗΣΙΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΝΑΓΚΕΣ %, ΒΑΣΙΚΟ ΣΕΝΑΡΙΟ)..... | 61 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 11 ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗΣ ΜΕ POOLED OLS ΚΑΙ PANEL DATA ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΟΝ ΕΤΗΣΙΟ ΡΥΘΜΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΑΕΠ & ΤΟ ΜΕΣΟ ΠΕΝΤΑΕΤΗ ΡΥΘΜΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΟΥ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΑΕΠ (ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΟΣ) | 65 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 12 ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗΣ ΜΕ ΒΟΗΘΗΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΟ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΑΕΠ (ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΟΣ)..... | 66 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 13 ΑΝΑΛΥΣΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗΣ ΜΕ POOLED OLS ΚΑΙ PANEL DATA ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΟ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΑΕΠ (ΕΛΕΓΧΟΙ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΟΣ) | 67 |

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 36Α (όπως ισχύει) του Κανονισμού της Βουλής (ΦΕΚ 139/Α'/10.08.2010) και το ν. 3871 (ΦΕΚ 141/Α'/17-8-2010). Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής και λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό για την Εσωτερική Λειτουργία και οργάνωσή του (ΦΕΚ 309/Β'/12-2-2014).

Έργο του ΓΠΚΒ είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του κράτους, η στήριξη του έργου δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) και η σύνταξη και υποβολή, προς τις ανωτέρω Επιτροπές, τακτικών τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων, που αφορούν στην τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Οι αναλύσεις του ΓΠΚΒ επικεντρώνονται στα κυριότερα ζητήματα της ελληνικής οικονομίας και γίνονται υιοθετώντας τη συγκριτική ανάλυση. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ανάδειξη και συζήτηση προβλημάτων από τη σκοπιά της σύγχρονης ακαδημαϊκής έρευνας.

Συντονιστής του ΓΠΚΒ είναι ο κ. Παναγιώτης Λιαργκόβας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, ο οποίος είναι επικεφαλής της Επιστημονικής Επιτροπής που απαρτίζεται από τα εξής μέλη:

- Πάνος Καζάκος, Ομότιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Σπύρος Λαπατσιώρας, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Κρήτης
- Ναπολέοντας Μαραβέγιας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μιχάλης Ρηγίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Πρόλογος

Η παρούσα έκθεση εξετάζει την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων της ελληνικής οικονομίας, που τίθενται στον Κρατικό Προϋπολογισμό και στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής, τα οποία έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή των Ελλήνων. Επικεντρώνεται στο τέταρτο τρίμηνο του 2016. Η έκθεση συντάχθηκε με βάση το σημερινό πλαίσιο πολιτικής, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις συμφωνίες που έχει πραγματοποιήσει η κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ), τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Λαμβάνει, επίσης, υπόψη της όλη την τρέχουσα συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωζώνης.

Ο Συντονιστής και τα Μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής αναγνωρίζουν ότι γενικά στην οικονομική πολιτική αντιπαρατίθενται διαφορετικές οικονομικές φιλοσοφίες και πως ό,τι είναι αναγκαίο με οικονομικά κριτήρια δεν είναι απαραίτητα εφικτό με πολιτικά. Επίσης, ό,τι είναι επιθυμητό πολιτικά δεν είναι πάντοτε οικονομικά αποτελεσματικό.

Καταβάλουμε κάθε προσπάθεια να αναδεικνύουμε τα προβλήματα και να εκθέτουμε τις απαντήσεις που δίνονται σε αυτά όχι μόνο στο κυρίως σώμα της έκθεσης, αλλά και σε ειδικό κεφάλαιο στο τέλος της. Ελπίζουμε ότι με τον τρόπο αυτό θα συνεισφέρουμε καλύτερα στις εργασίες των αρμόδιων Επιτροπών της Βουλής, στην ενημέρωση του Κοινοβουλίου και των πολιτών της χώρας γενικότερα.

Ο Συντονιστής και η Επιστημονική Επιτροπή

Σύνοψη και Συμπεράσματα

1. Η ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΕΙΚΟΝΑ

Το 2016 δεν ήταν εύκολο έτος για την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική. Ούτε θα είναι εύκολο το 2017 καθώς μάλιστα άρχισε με νέες καθυστερήσεις στην εφαρμογή του προγράμματος προσαρμογής (τρίτου Μνημονίου) και στην ολοκλήρωση της αξιολόγησης. Η κυβέρνηση έκανε λόγο για έναν «έντιμο συμβιβασμό» κυρίως με τους εταίρους στην ΕΕ. Ο όρος υπέκρυπτε τεράστιες διαφορές απόψεων μεταξύ της κυβέρνησης και των θεσμών αλλά και μεταξύ των θεσμών (ΔΝΤ, Ευρωομάδα).

Ο πρωθυπουργός είχε εξαγγείλει τον Οκτώβριο 2016 ταχεία ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης εντός τριών εβδομάδων, πράγμα που έστειλε ένα μήνυμα αισιοδοξίας σε μισθωτούς και επιχειρηματικό κόσμο. Κατά την εκτίμησή μας ο στόχος αυτός να ολοκληρωθεί ταχέως η δεύτερη αξιολόγηση του τρίτου Μνημονίου (=προγράμματος προσαρμογής) ήταν ξεκάθαρος και ορθός, αλλά δεν επιτεύχθηκε. Οι σχέσεις με τους εταίρους επιδεινώθηκαν με αποτέλεσμα να φύγουν τα τεχνικά κλιμάκια από την Ελλάδα και να παραταθεί ο χρόνος για την ολοκλήρωση της δεύτερης αξιολόγησης, προφανώς όχι μόνο με ευθύνη της ελληνικής κυβέρνησης εφόσον κυριάρχησε η διαμάχη ΔΝΤ με την Ε.Ε. για το χρέος και τα πρωτογενή πλεονάσματα.

Ο ενάρτεος κύκλος ως υπόσχεση

Υπάρχει ακόμα καιρός για το κλείσιμο της αξιολόγησης (που θα έπρεπε πάντως να είχε συμβεί τις πρώτες εβδομάδες του Δεκεμβρίου). Αν τελικά επιτευχθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα (το αργότερο εντός Φεβρουαρίου), θα δώσει την δυνατότητα στην Ελλάδα να ενταχθεί ήδη στο πρώτο τρίμηνο του 2017 (πιθανότατα τον Μάρτιο) στο πρόγραμμα «ποσοτικής χαλάρωσης» της ΕΚΤ που θα επιτρέψει φθηνότερη και πιο άνετη χρηματοδότηση της οικονομίας. Οι τράπεζες θα μπορέσουν να αντλήσουν ανετότερα ρευστότητα από την ΕΚΤ και η κυβέρνηση θα αποσύρει βαθμιαία τους κεφαλαιουχικούς ελέγχους. Στη συνέχεια, ρεαλιστικό θα ήταν να επιδιώξει η κυβέρνηση, δοκιμαστικά έστω, την έξοδο στις αγορές. Η χώρα θα μπορούσε να αποφύγει την εφαρμογή του περιβόητου «κόφτη», την υποχρέωση δηλαδή να περικόψει πρωτογενείς δαπάνες (μισθούς και συντάξεις κυρίως του Δημοσίου). Με το κλείσιμο της αξιολόγησης επίσης θα ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στην οικονομική πολιτική και θα διευρυνθούν οι προοπτικές της οικονομίας. Σε συνθήκες βαθμιαίας εξομάλυνσης της οικονομικής κατάστασης και αυξημένης εμπιστοσύνης θα ήταν δυνατό να λυθεί το ζήτημα των μη εξυπηρετούμενων («κόκκινων») δανείων. Επίσης, θα αποκτηθούν μερικά «μαξιλάρια» στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) για την περίπτωση ανάγκης. Τέλος θα προχωρήσει το τριών σταδίων σχέδιο ελάφρυνσης του χρέους, που έχει ήδη συμφωνηθεί στην Ευρωομάδα. Ήδη ο ΕΜΣ ενέκρινε την εφαρμογή των βραχυπρόθεσμων μέτρων.¹

Η ολοκλήρωση της αξιολόγησης θα σήμαινε επίσης ότι κλείνει σειρά ολόκληρη ευαίσθητων ζητημάτων και, τότε, μπορούμε ευλόγως να αναμένουμε ότι τα επόμενα δύο χρόνια θα

¹ Βλ. ESM Press Release, 23/01/2017, στο <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-and-efsf-approve-short-term-debt-relief-measures-greece>.

επιστρέψουμε σε σταθερούς (= διατηρήσιμους) θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης που θα διευκολύνουν τη δημοσιονομική προσαρμογή. Η ανεργία θα μειωθεί. Με δυο λόγια, **αν το Μνημόνιο εφαρμοσθεί ως το τέλος η χώρα έχει τη δυνατότητα να ξεφύγει από τα σημερινά αδιέξοδα**. Τα προηγούμενα δεν σημαίνουν ότι δεν χρειάζονται διαπραγματεύσεις π.χ. για ρεαλιστικούς δημοσιονομικούς στόχους. Σημαίνουν όμως ότι το κλειδί είναι οι μεταρρυθμίσεις.

Πού είναι λοιπόν το πρόβλημα;

Οι πολιτικο-οικονομικές δυσκολίες της μετάβασης

Το τρίτο Μνημόνιο (όπως και τα προηγούμενα) είναι ένα ευρύ και κατά βάση φιλελεύθερο πρόγραμμα εκσυγχρονισμού/μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας, του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής που συγκρούεται με τις κληροδοτημένες δομές, παραδοσιακές πελατειακές συμπεριφορές και αντικρουόμενες με αυτό αντιλήψεις για τον κόσμο και τη χώρα. Κάθε κεφάλαιό του αρχίζει ακριβώς με γενικές διατυπώσεις που προΐδεάζουν και νομιμοποιούν τις συστάσεις του. Σε θεωρητικούς όρους στοχεύει συνολικά στις αποτυχίες του (ελληνικού) κράτους και των κλειστών αγορών.

Όμως, τμήματα του πολιτικού κόσμου και κοινωνικές ομάδες που υπερασπίζονται παραδοσιακούς ορισμούς συμφερόντων τους δεν έχουν πεισθεί για την ορθότητα του προγράμματος. Και δεν το έχουν «ενστερνισθεί». Κατά όλες τις δημοσκοπήσεις πάνω από 80 % των πολιτών εκτιμούν ότι το Μνημόνιο δείχνει λάθος κατεύθυνση.

Οι καθυστερήσεις, σε συνδυασμό με τις αρνητικές τάσεις που διαμορφώνονται στο ΔΝΤ για τη συμμετοχή του στο ελληνικό πρόγραμμα, απειλούν να ελαχιστοποιήσουν το «ατμοσφαιρικό» και το ευθέως οικονομικό όφελος που αναμένουμε από μια τελική συμφωνία. Προφανώς η πολιτική ηγεσία, στο βαθμό που της αναλογεί, δυσκολεύεται να πείσει διάφορους πολιτικούς και κοινωνικούς πυλώνες για την ανάληψη των αναγκαίων μέτρων και νομοθετικών πρωτοβουλιών που θα πρέπει να υιοθετήσει όταν καταλήξει η συμφωνία για την υλοποίηση του προγράμματος.

Ας το διατυπώσουμε διαφορετικά: **Το οικονομικό κόστος των καθυστερήσεων και αναβολών στις διαδικασίες αξιολόγησης, δηλαδή μιας τελικής συμφωνίας για το πρόγραμμα προσαρμογής, μπορεί να αποδειχθεί μεγαλύτερο για την Ελλάδα από το πιθανό όφελος, το οποίο επιπλέον θα αποδειχθεί προσωρινό.** Ο εμφανέστερος αν και απλοϊκός δείκτης του οικονομικού κόστους θα είναι τότε η διαφορά ανάμεσα σε «αναμενόμενους» ρυθμούς μεγέθυνσης για το 2017 και 2018 και σε αυτούς που τελικά θα επιτευχθούν. Στις 17 Δεκεμβρίου 2016 ο ΟΟΣΑ προέβλεπε ρυθμό μεγέθυνσης 1,3% για την Ελλάδα το 2017.² Ως εκ τούτου, αν τελικά δεν επιβεβαιωθούν οι αισιόδοξες προβλέψεις της ελληνικής κυβέρνησης και της Επιτροπής για μεγέθυνση 2,7% (λόγω των πολλαπλών αβεβαιοτήτων) και τελικά προκύψει ρυθμός μεγέθυνσης 1% με 1,5% το 2017 (όπως π.χ. ΟΟΣΑ: 1,3%, Πανεπιστήμιο Αθηνών- Intelligent Deep Analysis: 1,01%³), αυτό σε απόλυτα μεγέθη θα σημαίνει, κατ' αρχάς, μια απώλεια €2,2 έως €3,1 δισ. για την ελληνική οικονομία μόνο για το τρέχον έτος σε σχέση με το στόχο

² Βλ. OECD Economic Outlook, Volume 2016, Issue 2, σελ. 163.

³ Με βάση την πρόβλεψη του Νοεμβρίου 2016, βλ. <http://www.indeepanalysis.gr/oikonomia/provlepseis-2016-2021-noemvrios-h-ellhnikh-oikonomia-mexri-to-2021>

(σταθερές τιμές 2010). Το χειρότερο είναι ότι η επιβράδυνση θα συμπαρασύρει και άλλα μεγέθη π.χ. φόρους. **Έτσι διαγράφεται η απειλή νέων φαύλων κύκλων και μιας μακροχρόνιας στασιμότητας.**

Ο κίνδυνος πολιτικών αναταράξεων και η άνοδος του λαϊκισμού

Σημειώνουμε ακόμα σε ΕΕ και Ευρωζώνη αναταράξεις (Brexit, Ιταλικό δημοψήφισμα και άνοδος των 5 Αστέρων, εκλογή D. Trump στις ΗΠΑ, αστάθεια στη Βαλκανική, εντάσεις στην γείτονα Τουρκία κλπ). Όμως, οι ευρύτερες πολιτικές αναταράξεις δεν φαίνεται να έχουν μέχρι σήμερα επηρεάσει αισθητά την ανοδική πορεία των ευρωπαϊκών οικονομιών και επομένως δεν έχουν επηρεάσει και την οικονομία μας. Είναι ορατός ο πολιτικός κίνδυνος, που έχει ως πηγή του τις πολιτικές λιτότητας που ακολουθούνται στην Ευρώπη και μεταφράζεται σε έναν ακραίο λαϊκισμό με τη μορφή εθνικών αναδιπλώσεων με έντονα ρατσιστικά χαρακτηριστικά, ο οποίος κερδίζει έδαφος παντού - σε Ολλανδία, Γαλλία, Αυστρία, Ιταλία κ.α. Αντιπροσωπεύει μια εκδοχή της «λιγότερης Ευρώπης».

Τα λαϊκιστικά κινήματα καταγγέλλουν την Ευρώπη και, κυρίως, τις πολιτικές και οικονομικές ελίτ των χωρών τους, εξαγγέλλουν απλοϊκές λύσεις για σύνθετα προβλήματα, καλλιεργούν ψευδαισθήσεις και εκθειάζουν την εθνική κυριαρχία (καλύτερα μόνοι, παρά με άλλους). Συχνά στρέφονται συλλήβδην κατά των μεταναστών χωρίς να ενδιαφέρονται για λύσεις των προβλημάτων και αμφισβητούν θεμελιώδεις αξίες των φιλελεύθερων δημοκρατιών. Ο λαϊκισμός δεν ενδιαφέρεται πραγματικά να λύσει συγκεκριμένα προβλήματα (στα οποία αναφερθήκαμε ήδη) με τρόπο που συνάδει με τις παραδόσεις του Διαφωτισμού και καλλιεργεί ψευδαισθήσεις, π.χ. ότι η ανέγερση τειχών λύνει το μεταναστευτικό.

Η επιβεβαίωση αυτής της τάσης στις αλληπάληλες εκλογές σε Ολλανδία, Γερμανία, Γαλλία και Ιταλία εντός του 2017, σε συνάρτηση με τις εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης εξελίξεις, έχουν τη δυνατότητα να δράσουν ως καταλύτης και στο κατακερματισμένο ελληνικό πολιτικό και κοινωνικό σύστημα, να συναντήσουν και παροτρύνουν δυνάμεις πρόθυμες να εκπροσωπήσουν αυτές τις τάσεις πολιτικά και εδώ. **Τότε το έργο της προσαρμογής θα γίνει σισύφειο.**

Το επόμενο, τρίτο δύσβατο στάδιο των αξιολογήσεων.

Με την ολοκλήρωση της 2^{ης} αξιολόγησης δεν τελειώνει το μονοπάτι εφαρμογής του τρίτου προγράμματος προσαρμογής (=Μνημονίου) και η ομαλή εκταμίευση των προβλεπόμενων δόσεων της τρέχουσας δανειακής σύμβασης για τους εξής λόγους:

- Πρώτον, θα χρειασθεί χρόνος για την πλήρη εφαρμογή των νομοθετικών μέτρων που έχουν ήδη ληφθεί για να κλείσει η δεύτερη αξιολόγηση και των τυχόν εκκρεμοτήτων που θα μεταφερθούν στο επόμενο στάδιο.
- Δεύτερον, ακολουθεί αμέσως μετά τη δεύτερη, η τρίτη αξιολόγηση προόδου, που αν ερμηνεύσουμε το Μνημόνιο κατά γράμμα και μετά τις καθυστερήσεις των προηγούμενων θα πρέπει να τελειώσει σε ασφυκτικά σύντομο χρονικό διάστημα.

Αυτό σημαίνει πιθανόν ότι **ο πολιτικός χρόνος για το κλείσιμο της τρίτης αξιολόγησης θα είναι σαφώς πιο περιορισμένος σε σχέση με τον πολιτικό χρόνο των προηγούμενων δύο αξιολογήσεων.**

Επίσης, η επόμενη αξιολόγηση περιλαμβάνει (πέραν των τυχόν εκκρεμοτήτων μεταξύ άλλων στην ενέργεια, στην εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ και στις ιδιωτικοποιήσεις) μόνο φαινομενικά εύκολα ζητήματα: νέες ιδιωτικοποιήσεις, περαιτέρω ρυθμίσεις στο ασφαλιστικό, κατάρτιση νέου κώδικα φορολογίας για να απλουστευθεί η τωρινή νομοθεσία κ.α. (βλ. πίνακα Ι)

Πιθανόν μάλιστα οι δυσκολίες εκπλήρωσης των ελληνικών δεσμεύσεων θα είναι μεγαλύτερες καθώς θα εισέλθουμε στο 8^ο έτος δοκιμασίας της οικονομίας.

Πίνακας Ι. Η επόμενη αξιολόγηση

| 1^ο Τρίμηνο 2017 | |
|---|------------|
| 1)Βιώσιμα Δημοσιονομικά | |
| <u>Φορολογική Μεταρρύθμιση</u> : απλοποίηση της φορολογίας εισοδήματος, εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για τη φορολόγηση εισοδημάτων από εξωχώριες εταιρίες (offshore) κτλ | Ιαν. 2017 |
| <u>Φορολογική Διοίκηση</u> : Η ανεξάρτητη Αρχή για τα Δημόσια Έσοδα να καταστεί πλήρως λειτουργική | Ιαν. 2017 |
| <u>Κοινωνική Προστασία</u> : Πλήρης εφαρμογή σε όλη τη χώρα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος | Ιαν. 2017 |
| 2)Διαρθρωτικές Πολιτικές ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της μεγέθυνσης | |
| <u>Αγορά Εργασίας</u> : Εξορθολογισμός της Εργατικής Νομοθεσίας | Μαρ. 2017 |
| 2^ο Τρίμηνο 2017 | |
| 1)Βιώσιμα Δημοσιονομικά | |
| <u>Φορολογική Μεταρρύθμιση</u> : Ευθυγράμμιση των αντικειμενικών με τις εμπορικές αξίες | Ιουν. 2017 |
| 3^ο Τρίμηνο 2017 | |
| 1)Βιώσιμα Δημοσιονομικά | |
| <u>Δράσεις καταπολέμησης του λαθρεμπορίου</u> : οι σαρωτές (scanners) να είναι πλήρως λειτουργικοί στα τρία διεθνή λιμάνια της χώρας | Σεπ. 2017 |
| Πηγή: EC Compliance Report, June 2016. | |

Ελπίζουμε ότι ακόμα και αν καθυστερήσει η τρίτη αξιολόγηση δεν θα συμβεί το ίδιο με την εκταμίευση των δόσεων ώστε να καλύψει τις ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας που το 2017 (α΄ ως δ΄ τρίμηνο) θα ανέλθουν σε € 16,2 δισ. – αν όλα πάνε καλά. Μόνο το 2018 οι χρηματοδοτικές ανάγκες θα είναι μικρότερες (περίπου € 5,2 δισ.) και επομένως **μικρότερη η εξάρτηση από τα διακρατικά δάνεια**.

Ας σημειωθεί ότι οι χρηματοδοτικές ανάγκες μπορεί να αποδειχθούν μεγαλύτερες αν δεν επιτευχθούν διάφοροι στόχοι του προγράμματος όπως είναι τα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις για το 2017 (€ 2,044 δισ.) και η μείωση των οφειλών των ιδιωτών προς το Δημόσιο.

«Τέταρτο Μνημόνιο»;

Η Ελλάδα μετά το 2018 θα χρειαστεί δάνεια για την κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών της μετέπειτα περιόδου διαφορετικά οδηγείται σε διακοπή της εξυπηρέτησης των υποχρεώσεων της. Αυτά μπορούν να εξευρεθούν είτε από τις αγορές, εφόσον έχει καταφέρει να βγει σε αυτές, είτε από τον ΕΜΣ. Και αυτό το γεγονός αποτελεί πεδίο που δυσκολεύει και το κλείσιμο της αξιολόγησης λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων μεταξύ ΔΝΤ, Ε.Ε και ελληνικής κυβέρνησης.

Προφανώς, ένα νέο αίτημα το 2018 για δάνειο από τον ΕΜΣ θα συνοδευθεί σύμφωνα με τους κανόνες του από ένα νέο, το τέταρτο Μνημόνιο (=πρόγραμμα προσαρμογής).⁴ Αλλά οι δυσκολίες έγκρισης ενός νέου προγράμματος από τους εταίρους που θα βρίσκονται υπό σημαντικές πολιτικές πιέσεις καθιστά επίφοβους τους όρους που θα το συνοδεύουν.

Αν δεν υπάρξει συμφωνία με τον ΕΜΣ (που σημειωτέον είναι διακυβερνητικό όργανο και όχι όργανο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) ή χρηματοδότηση μέσω εξόδου στις αγορές, τότε η πτώχευση θα είναι αναπόφευκτη με πιθανότατη συνέπεια την έξοδο από το Ευρώ. Τα πιθανά προβλήματα που θέτει μια πτώχευση είναι προβλέψιμα - νέα καταβύθιση της παραγωγής, τραπεζική κρίση, διακοπή των εισροών από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ, αβεβαιότητα και στην περίπτωση εξόδου από το κοινό νόμισμα, υποτιμήσεις του εθνικού νομίσματος, έντονες τάσεις για σπινάλ πληθωρισμού και υποτιμήσεων που θα απαιτούν μία εξαιρετικά περιοριστική νομισματική πολιτική, κλπ και με το εξωτερικό, δημόσιο και ιδιωτικό χρέος να επικρέμαται απειλητικό ως «δαμόκλειος σπάθην». Αλλά, η καθαρά οικονομική ανάλυση υποκρύπτει το σπουδαιότερο ίσως, ότι **μετά από πτώχευση και έξοδο από τη ζώνη του Ευρώ θα εκλείψει ο «αυτοπεριορισμός» της ελληνικής πολιτικής εντός και μέσω του ευρωπαϊκού συστήματος με τους κανόνες του (και τις ευκαιρίες).⁵ Η όποια κυβέρνηση τότε θα «παραδέρνει» στη θάλασσα του διεκδικητισμού κατακερματισμένων συμφερόντων και της αμοιβαίας επίρριψης ευθυνών σε ένα σχεδόν σίγουρα κατακερματισμένο πολιτικό και κοινωνικό τοπίο το οποίο θα αναζητά τη συγκρότηση μίας νέας ταυτότητας στο διεθνές περιβάλλον από χειρότερες θέσεις, τόσο εντός όσο και εκτός της χώρας.**

2. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΠΡΟΟΙΩΝΙΖΟΥΝ ΑΝΑΚΑΜΨΗ;

Όμως, το 2016 έδειξε ότι η ελληνική οικονομία έχει αντοχές και σταθεροποιήθηκε παρά τις αντίξοες συνθήκες που αντιμετωπίζει π.χ. λόγω των κεφαλαιακών ελέγχων και της αστάθειας στην οικονομική πολιτική. Η νέα ένταση με τους θεσμούς που προκλήθηκε τον Δεκέμβριο θα έχει πιθανόν πρόσθετες αρνητικές επιπτώσεις αν δεν ξεπερασθεί σύντομα (βλ. πιο κάτω Κεφάλαιο 1).

Ο ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ για το 2016 αναμένεται να διαμορφωθεί οριακά γύρω από το μηδέν,⁶ μετά την κατακρήμνιση του τα προηγούμενα χρόνια σωρευτικά κατά περίπου 25%. Το γ' τρίμηνο σημειώθηκε πάλι μεγέθυνση. Όμως, εξετάζοντας τις επιδόσεις για ένα μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, π.χ. από το β' τρίμηνο του 2014 διαπιστώνουμε μια τάση στασιμότητας (βλ. Διάγραμμα Ι). Η (ήδη χαμηλή) παραγωγή της μεταποίησης μειώθηκε περαιτέρω κατά 6,9% στο δωδεκάμηνο Νοέμβριος 2015 – Οκτώβριος 2016,⁷ οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών μειώθηκαν κατά 6,9% το α' εξάμηνο, αλλά αυξήθηκαν σημαντικά κατά 10,2% το γ' τρίμηνο και, παρότι εξαιρετικά ασθενικές, οι επενδύσεις παγίου κεφαλαίου αυξήθηκαν 3% το α' εξάμηνο και 12,6% το γ' τρίμηνο.⁸

⁴ Πιθανόν, αυτό θα μπορούσε να συμβεί και νωρίτερα, αν αποσυρθεί το ΔΝΤ από το ελληνικό πρόγραμμα.

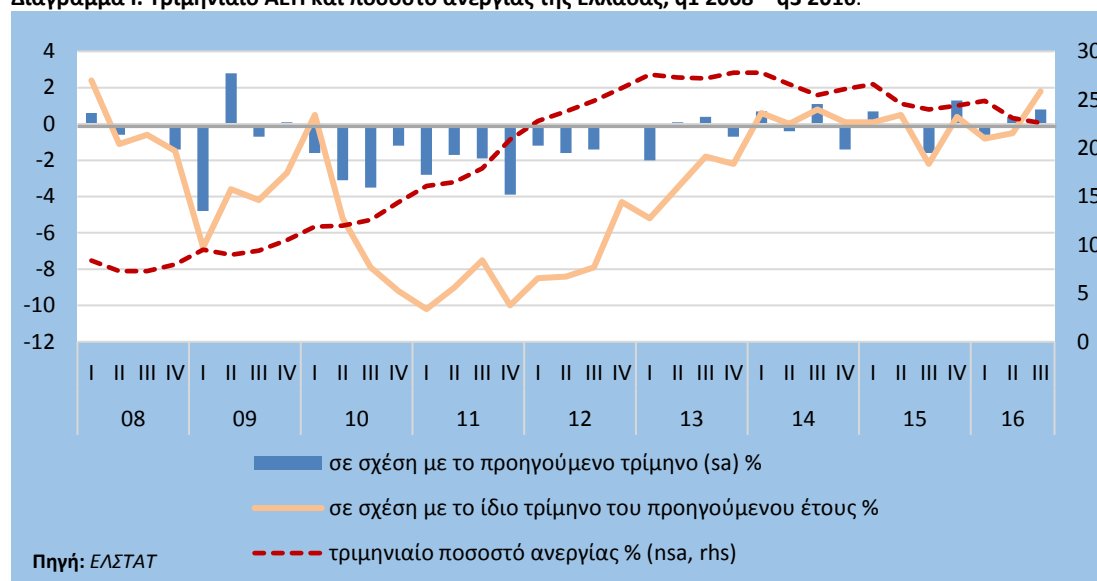
⁵ Ο Kevin Featherstone του LSE πρότεινε τον όρο «εξωτερική δέσμευση» (vincolo esterno).

⁶ Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2016: -0,7%, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017: -0,3%, Τράπεζα της Ελλάδος, *Ενδιάμεση Έκθεση 2016*, Δεκέμβριος 2016 σελίδα 4: +0,1%.

⁷ ΕΛΣΤΑΤ, *Δείκτης Κύκλου Εργασιών στη Βιομηχανία: Οκτώβριος 2016*, 20 Δεκεμβρίου 2016.

⁸ ΕΛΣΤΑΤ, *Τριμηνιαίοι Εθνικοί Λογαριασμοί: 3ο Τρίμηνο 2016* (Προσωρινά στοιχεία), 29 Νοεμβρίου 2016.

Διάγραμμα Ι. Τριμηνιαίο ΑΕΠ και ποσοστό ανεργίας της Ελλάδας, q1 2008 – q3 2016.



Θετικό είναι ότι η ανεργία μειώθηκε μολονότι εξακολουθεί να κινείται σε αρκετά υψηλά επίπεδα. Το γ' τρίμηνο του 2016, **το ποσοστό ανεργίας υποχώρησε στο 22,6%,⁹** ελαφρά χαμηλότερα από το 23,1% του προηγούμενου τριμήνου και το 24% του αντίστοιχου τριμήνου του 2015 (Διάγραμμα Ι). Η απασχόληση επίσης αυξήθηκε κατά 1,8% σε ετήσια βάση. Εξαιτίας της αύξησής της και της σταθεροποίησης του μέσου μισθού, οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας ανά μισθωτό αυξήθηκαν κατά 0,9% το γ' τρίμηνο του 2016, μετά την πτώση κατά 2,9% το 2015.¹⁰

Σημειώνεται όμως, ότι **η μείωση του ποσοστού ανεργίας σε ετήσια βάση συνοδεύεται με τη σημαντική εξάπλωση των λεγόμενων «ελαστικών» μορφών απασχόλησης.**¹¹ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις φθινοπωρινές της προβλέψεις εκτιμά ότι το ποσοστό θα διαμορφωθεί στο 23,5% το 2016, ενώ το 2017 προβλέπεται να υποχωρήσει στο 22,2%.

Όμως, η μείωση της ανεργίας το 2016 δεν πρέπει να συγκαλύπτει το τεράστιο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η χώρα μακροπρόθεσμα: Σύμφωνα με ζοφερές προβλέψεις του επικεφαλής του ευρωπαϊκού τμήματος του ΔΝΤ¹² θα περάσουν 21 χρόνια πριν η ανεργία επιστρέψει στα προ κρίσης επίπεδα στην Ελλάδα (12 χρόνια στην Ιταλία, 10 στην Πορτογαλία και 6 στην Ισπανία). Ακόμα και αν δεχθούμε ότι οι προβλέψεις του ΔΝΤ αποδείχθηκαν συχνά στο παρελθόν ανακριβείς, θα χρειασθούν πολύ περισσότερα από την τρέχουσα διαχείριση για να επιτευχθεί ταχύτερα αισθητή μείωση της ανεργίας κάτω από το 10%.¹³

⁹ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Έρευνα εργατικού δυναμικού: Γ' Τρίμηνο 2016, 15.12.2016 (μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία).

¹⁰ ΕΛΣΤΑΤ, Η ελληνική οικονομία, 5 Ιανουαρίου 2017, ετήσιες μεταβολές, μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία (για τα τριμηνιαία στοιχεία).

¹¹ Βλ. ΕΡΓΑΝΗ, Ροές Μισθωτής Απασχόλησης στον Ιδιωτικό Τομέα: Νοέμβριος 2016.

¹² <http://greece.greekreporter.com/2017/01/19/it-will-take-21-years-until-unemployment-in-greece-returns-to-normal-imf-official-says/>

¹³ Σε παρόμοια αποτελέσματα είχαμε καταλήξει σε προηγούμενη έκθεσή μας λαμβάνοντας υπόψη ότι κατά την προηγούμενη εικοσαετία πριν από την κρίση η ελληνική οικονομία δημιουργούσε κατά μέσο όρο περίπου 45.000 θέσεις εργασίας ετησίως. Αν μελλοντικά επαναληφθεί αυτή η εμπειρία (κάτι που είναι εξαιρετικά δύσκολο), η αντιμετώπιση της ανεργίας θα πάρει πολλά χρόνια, με αποτέλεσμα η παρούσα συγκυριακή ανεργία να μετατραπεί σε μακροχρόνια ανεργία με τρομακτικές συνέπειες για την κοινωνική συνοχή. Βλ. και ΓΠΚΒ Τριμηνιαία Έκθεση Απρίλιος – Ιούνιος 2013, σελίδα 13.

Επίσης, επιτεύχθηκε πρωτογενές πλεόνασμα, που αναμένεται να φθάσει τουλάχιστον το 1,09% του ΑΕΠ¹⁴ υπερκαλύπτοντας το στόχο του Προγράμματος (0,50% ΑΕΠ). Τα τελικά στοιχεία θα επικυρωθούν από την Eurostat τον Απρίλιο 2017. (βλ. Κεφάλαιο 2).

Μέσα από την κρίση, αναδύεται ένα νέο εξωστρεφές οικονομικό πρότυπο, με θεμέλιο τις εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (διεθνώς εμπορεύσιμων). Αυτή είναι η πιο σημαντική διαρθρωτική αλλαγή στην ελληνική οικονομία. Όπως αναφέρει και η Τράπεζα της Ελλάδος,¹⁵ «στην Ελλάδα την περίοδο 2010-2014 οι εμπορεύσιμες δραστηριότητες συνέβαλαν στην οικονομική προσαρμογή μέσω της μείωσης του μοναδιαίου κόστους εργασίας, με αποτέλεσμα να αποκατασταθεί σε μεγάλο βαθμό η απώλεια της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας της περιόδου 2002-2009, κατά την οποία το μοναδιαίο κόστος εργασίας είχε αυξηθεί περίπου κατά 45%. Αντίθετα, οι μη εμπορεύσιμες δραστηριότητες αποτέλεσαν τροχοπέδη στη διαδικασία αυτή, παρά το γεγονός ότι, όπως και για τις άλλες χώρες της περιφέρειας της ευρωζώνης, ήταν η βασική πηγή της μείωσης της ανταγωνιστικότητας κόστους την περίοδο πριν από την κρίση». Μάλιστα, όπως αναφέρεται στην ίδια έκθεση, «η σχετικά καλύτερη επίδοση των εμπορεύσιμων οδήγησε σε αύξηση της συμμετοχής τους στο σύνολο της ελληνικής παραγωγής την περίοδο 2010-2014, ενισχύοντας τον εξωστρεφή χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας. Το μερίδιο των εμπορεύσιμων δραστηριοτήτων στη συνολική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία αυξήθηκε από 48,8% το 2009 σε 53,1% το 2014, συγκλίνοντας σημαντικά προς το μέσο όρο της ευρωζώνης των 18 (55,8% το 2014). Αναλυτικότερα, σε σύγκριση με το 2009, η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία των εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών αυξήθηκε το 2014 σε σχέση με τα μη εμπορεύσιμα κατά 10,1% σε όρους όγκου παραγωγής και κατά 19% σε ονομαστικούς όρους. Συνακολούθως, η απασχόληση στον κλάδο των εμπορεύσιμων αυξήθηκε κατά 8% έναντι των μη εμπορεύσιμων». Ωστόσο, η εσωτερική υποτίμηση δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί επειδή η μείωση του κόστους παραγωγής λόγω πτώσης των μισθών δεν έχει περάσει στο βαθμό που θα έπρεπε στις τιμές.

Η ελληνική οικονομία έδειξε το β' εξάμηνο του 2016 ότι με σωστές πολιτικές σηματοδοτήσεις μπορεί να ανακάμψει γρήγορα. Ένα τμήμα των ελληνικών ιδιωτικών επιχειρήσεων αντέχει στην κρίση κυρίως γιατί έχει στραφεί στις εξαγωγές παρά τις δυσκολίες χρηματοδότησης και τους κεφαλαιακούς ελέγχους.

Όμως, ο χρηματοπιστωτικός τομέας εμφανίζει σημαντικές αδυναμίες καθώς χωλαίνει η εκκαθάριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων και οι Διοικήσεις των τραπεζών έμειναν ως τα τέλη του 2016 ακέφαλες λόγω των γνωστών διενέξεων μεταξύ Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (κυβέρνησης), Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού και τραπεζών. Ο κίνδυνος ελλοχεύει να μην επαρκεί πάλι η κεφαλαιακή τους επάρκεια και να μην είναι σε θέση να χρηματοδοτούν ομαλά την παραγωγική οικονομία.

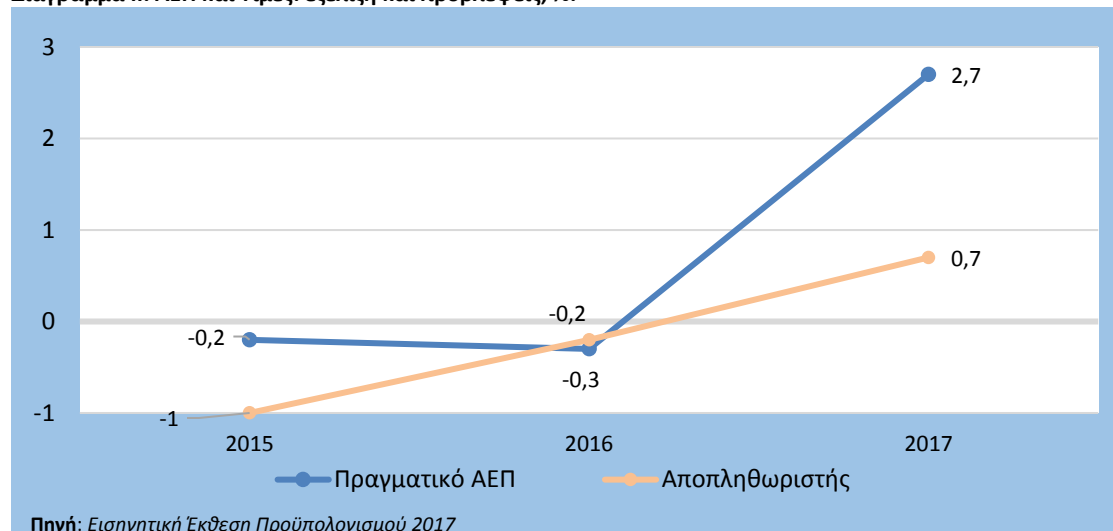
Ο Προϋπολογισμός 2017 προβλέπει επιτάχυνση της ανάπτυξης το 2017 (και 2018), αλλά **συνολικά εκτιμώντας την κατάσταση, θεωρούμε ότι αυτή η πρόβλεψη είναι αβέβαιη και εξαρτάται από διάφορους συγκυριακούς και εξωτερικούς παράγοντες, οι οποίοι την καθιστούν περισσότερο ένα μήνυμα αισιοδοξίας παρά μία βάσιμη εκτίμηση.** Στο Διάγραμμα II

¹⁴ Με βάση την Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017, μεθοδολογία Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης, σελίδα 59.

¹⁵ Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2015, Φεβρουάριος 2016, σελίδα 93-98.

που αντιγράφουμε από προηγούμενη έκθεσή μας,¹⁶ δείχνουμε τις διαφορές **μεταξύ των διαπιστωμένων τάσεων του παρελθόντος και των ελπίδων για το μέλλον.**

Διάγραμμα II. ΑΕΠ και Τιμές: εξέλιξη και προβλέψεις, %.



Τα δημοσιονομικά και πάλι

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία για την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε ταμειακή βάση επιτυγχάνεται το 2016 πρωτογενές πλεόνασμα μεγαλύτερο του προβλεφθέντος. Όμως, καίτοι δεν συνιστούσε υποχρέωση της ελληνικής κυβέρνησης, παραμένει πολύ μικρότερο από το πρωτογενές πλεόνασμα που απαιτείται για την πληρωμή των τόκων του δημοσίου χρέους. Επομένως, η χώρα εξακολουθεί να εξαρτάται από τον διακρατικό δανεισμό (τα δάνεια του ΕΜΣ) για να καλύπτει τη διαφορά. Εκτός τούτων, το πρωτογενές πλεόνασμα¹⁷ που καταγράφεται **υποκρύπτει στοιχεία που αναιρούν εν μέρει την καλή εικόνα** (μη εξόφληση οφειλών του Δημοσίου, εκκρεμείς συντάξεις, ανταπόκριση σε αποφάσεις δικαστηρίων).

Το ΓΠΚΒ εκτιμά πάντως ότι η δημοσιονομική πολιτική που τείνει προς την επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων είναι μεν ορθή ως προς τη γενική της στόχευση επειδή περιορίζει δυνητικά τις δανειακές ανάγκες, αλλά έχει πολλά προβλήματα λόγω του υψηλού τελικού στόχου του Προγράμματος (3,5% του ΑΕΠ από το 2018). Επιπρόσθετα η επιλογή των μέσων προς επίτευξή του επιδέχεται κριτικής.

Η δημοσιονομική (σε αντίθεση με τη μεταρρυθμιστική) πτυχή του ίδιου του προγράμματος (όπως επικαιροποιήθηκε τον Ιούνιο) αποτελεί πηγή κινδύνων για την ανάπτυξη. Ο στόχος για πρωτογενή πλεονάσματα διαρκείας μετά το 2018 ύψους 3,5% ΑΕΠ είναι αντιπαραγωγικός¹⁸ μολοντί πιθανόν η κυβέρνηση αναγκάζεται να τον δεχθεί.¹⁹

¹⁶ Βλ. ΓΠΚΒ, Έκθεση επί του Σχεδίου Προϋπολογισμού 2017, Νοέμβριος 2016.

¹⁷ Σε ταμειακή βάση.

¹⁸ Το ίδιο υποστηρίζει και ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος Γιάννης Στουρνάρας στο *Νομισματική πολιτική, ενδιάμεση έκθεση*, Νοέμβριος 2016, Ειδικότερα θεωρεί ότι είναι αναγκαία η αναθεώρηση του δημοσιονομικού στόχου στο 2% ΑΕΠ από το 2018 και μετά. Βλ. συμπληρωματικά ανάλογες εκτιμήσεις του ΓΠΚΒ στις προηγούμενες τριμηνιαίες εκθέσεις του.

¹⁹ Βλ. επιστολή του υπ. Οικονομίας Ε. Τσακαλώτου προς τους εταίρους, naftemporiki.gr, 21.12.2016.

Οι νέοι φόροι για το 2017 αναμένεται ότι θα επιβραδύνουν την ανάκαμψη. Αλλά **η δημόσια συζήτηση για τους φόρους χαρακτηρίζεται συχνά από μονομέρειες και υπερβολές ενώ παρακάμπτει το ζήτημα της σύνθεσης των δαπανών και φόρων.**

Ότι νέες φορολογικές επιβαρύνσεις αφαιρούν εισόδημα από το εισοδηματικό κύκλωμα και επομένως έχουν **δυσνητικά** υφεσιακή επίπτωση, συνιστά στοιχειώδες συμπέρασμα της οικονομικής ανάλυσης. Επίσης σε συνθήκες φορολογικού ανταγωνισμού που επικρατούν στη γειτονιά μας μπορεί να αποτρέπουν επενδύσεις. Αλλά, γενικά, **η πρόταση για λιγότερους φόρους per se δεν συνιστά εναλλακτική λύση. Μπορεί όμως να είναι στοιχείο μιας ευρύτερης δέσμης μεταρρυθμίσεων, εφόσον σταθμιστεί ως τμήμα του συνόλου της οικονομικής πολιτικής.**

Οι φορολογικοί συντελεστές αποτελούν ένα μόνον από τους πολλούς παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη σε επενδυτικές αποφάσεις.²⁰ Επομένως, «αντισταθμιστικές ενέργειες», κυρίως της κυβέρνησης π.χ. με την εκλογίκευση των δαπανών για υποδομές, είναι δυνατόν να περιορίσουν σημαντικά τις υφεσιακές επιπτώσεις των φόρων, σε συνδυασμό βεβαίως με ένα φιλικό προς την ανάπτυξη (επιχειρηματικότητα) περιβάλλον. Σε αυτό ανήκει ένα σταθερό φορολογικό σύστημα, μια μακράς πνοής οικονομική πολιτική και σειρά ολόκληρη μεταρρυθμίσεων σε δημόσια διοίκηση (με στόχο την μείωση της γραφειοκρατίας), τράπεζες, χωροταξία, δικαιοσύνη όπου οι χρονοβόρες διαδικασίες της επιβαρύνουν κυρίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ασφάλεια δικαίου, αγορές εργασίας κ.α. Σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου, η εκπαίδευση μπορεί φυσικά να παίξει κρίσιμο ρόλο, καθώς ένα καλά εκπαιδευμένο εργατικό δυναμικό μπορεί να λειτουργήσει ως κίνητρο για επενδύσεις σε νέους τομείς. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο η μείωση των φορολογικών συντελεστών θα μπορούσε να έχει σημασία.

Σήμερα διαπιστώνουμε εκκρεμότητες στον φορολογικό τομέα πέραν των φορολογικών συντελεστών. **Οι συνεχείς μεταβολές στη φορολογία πρέπει να σταματήσουν** καθώς προκαλούν αβεβαιότητες και δεν επιτρέπουν σε άτομα, ελεύθερους επαγγελματίες και επιχειρηματίες να προγραμματίσουν σε βάθος χρόνου. Αποτρέπουν σοβαρούς επενδυτές και δίνουν κίνητρα για φοροδιαφυγή, την οποία η κυβέρνηση επιχειρεί με άλλα μέτρα (ηλεκτρονικές συναλλαγές κλπ) να περιορίσει.

Η νομοθεσία είναι πολύπλοκη. Η φοροδιαφυγή παραμένει προγραμματικός στόχος της πολιτικής. Θα εκτιμήσουμε τα διάφορα μέτρα που ήδη έχει λάβει η κυβέρνηση εκ του τελικού αποτελέσματος. Εδώ απλά σημειώνουμε ότι πιθανόν **η «υπεραπόδοση» των φόρων είναι μια ένδειξη ότι υπάρχει πρόοδος στην καταπολέμησή της.** Θα δούμε αν αυτό θα συνεχισθεί και το 2017 όπως ελπίζει η κυβέρνηση.

Το ΓΠΚΒ υποστηρίζει από καιρό²¹ ότι οι ανοδικές τάσεις στη φορολογία πρέπει να αναστραφούν. Άλλωστε προκαλούν νέα προβλήματα στη δημοσιονομική διαχείριση, αυξάνοντας τις

²⁰ Βλ. μεταξύ πολλών άλλων World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2015-2016 και 2016-2017. Από επιχειρηματική σκοπιά ως εμπόδια επενδύσεων αναφέρονται εκτός των φορολογικών συντελεστών η πρόσβαση στη χρηματοδότηση, η κρατική γραφειοκρατία, η ασταθής οικονομική πολιτική, η πολυπλοκότητα της φορολογικής νομοθεσίας, η πολιτική αστάθεια κ.α. Ας σημειωθεί ότι η σημασία των φορολογικών συντελεστών αυξάνει σε περίοδο βαθιάς ύφεσης.

²¹ Βλ. προηγούμενες *Τριμηνιαίες Εκθέσεις ΓΠΚΒ*.

ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των ιδιωτών προς το δημόσιο. Συγκεκριμένα, το Νοέμβριο του 2016 ανήλθαν σωρευτικά σε € 12,63 δισ., από € 11,74 δισ. τον Οκτώβριο και € 10,34 δισ. το Σεπτέμβριο. **Κατά μέσο όρο το ενδεκάμηνο Ιανουάριος – Νοέμβριος 2016 αυξάνονταν κατά € 1,15 δισ. ανά μήνα.**²²

Συνοπτικά, **το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης είναι υψηλό, όχι καθαυτό, αλλά σε συνδυασμό με τις λοιπές διαρθρωτικές υστερήσεις** – απρόβλεπτες μεταβολές στην οικονομική πολιτική, ανασφάλεια δικαίου, κακές υποδομές, δυσκολίες στη χρηματοδότηση επιχειρήσεων, γραφειοκρατία, φορολογική αστάθεια κλπ. Είναι σε τέτοιες συνθήκες που διογκώνονται οι αρνητικές επιπτώσεις των αυξήσεων φορολογικών συντελεστών σε επιχειρήσεις.

Επανεξέταση της σύνθεσης των φορολογικών εσόδων του κράτους

Με δεδομένο ότι άμεσες δραστικές περικοπές φόρων δεν είναι δυνατές, ποια είναι η εναλλακτική λύση;

Κατ' αρχάς από την πλευρά των εσόδων το κέντρο το κέντρο βάρους πρέπει να μετατεθεί στην **ανακατανομή** φορολογικών βαρών και δαπανών. Και στα δύο ζητήματα αναπτύσσεται αργά κινητικότητα.

Στις διαπραγματεύσεις συζητείται η μείωση του αφορολόγητου ορίου με ταυτόχρονη όμως θωράκιση των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, δηλαδή την προστασία των φτωχών. Στην Ευρώπη, ο συσχετισμός αυτός είναι ακριβώς ανάποδος από τον αντίστοιχο της Ελλάδας. Δηλαδή στη Γερμανία το αφορολόγητο όριο είναι € 8.354, με όριο φτώχειας € 11.004, στην Αυστρία τα αντίστοιχα μεγέθη είναι € 11.000 και € 13.956, στην Ολλανδία, στην Ιταλία και στην Πορτογαλία δεν υπάρχει αφορολόγητο όριο, ενώ στην Ελλάδα το «έμμεσο» αφορολόγητο όριο κυμαίνεται από € 8.636 έως € 9.500 (ανάλογα με την οικογενειακή κατάσταση) για μισθωτούς, συνταξιούχους και αγροτικές δραστηριότητες, με όριο φτώχειας τα € 4.512 ανά φορολογούμενο.²³

Η αναστροφή των τάσεων για αυξανόμενη φορολογική επιβάρυνση των ίδιων υποκειμένων μπορεί να γίνει με την αποτελεσματικότερη περιστολή της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής και τη ριζική αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος.

Η κυβέρνηση επιχειρεί με σειρά μέτρων (ηλεκτρονικές συναλλαγές κλπ) να περιορίσει τη φοροδιαφυγή. Το 2017 άρχισε με σειρά ολόκληρη νέων φορολογικών επιβαρύνσεων (ειδικοί φόροι κατανάλωσης, αύξηση ΦΠΑ σε νησιά του Αιγαίου, τέλος σε λογαριασμούς σταθερής τηλεπικοινωνίας κλπ) που έχουν ψηφισθεί το 2016. Μένει ανοιχτό το ενδεχόμενο νέων φόρων για το 2018.

Εννοείται ότι επιβάλλεται επανεξέταση της σύνθεσης των φορολογικών εσόδων του κράτους. Δεν είναι με κοινωνικά κριτήρια σκόπιμο να αυξάνεται το ποσοστό των εμμέσων φόρων σε σχέση με τους άμεσους, πράγμα άλλωστε που ανέκαθεν αναγνωριζόταν. Επομένως, **ένα**

²² Βλ. κεφάλαιο 1 για περισσότερες λεπτομέρειες.

²³ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, *Κίνδυνος φτώχειας, Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2015*, (Περίοδος αναφοράς εισοδήματος 2014), 23 Ιουνίου 2016.

πρώτο βήμα για την ανασύνθεση των τακτικών εσόδων του κράτους θα ήταν η αλλαγή της τάσης αυτής.

Επανεξέταση της σύνθεσης των δαπανών (spending review)

Τώρα, ως προς την πλευρά των κρατικών δαπανών, σημειώνουμε κατ' αρχάς ότι **η συζήτηση για τις δαπάνες** δεν πρέπει να συρρικνώνει το αντικείμενό της σε οριζόντιες μειώσεις των δαπανών του κράτους συνολικά ή μεγάλων κατηγοριών (π.χ. μισθών). Γεγονός είναι βέβαια ότι οι δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ κατατάσσονται στις υψηλότερες στην Ευρωζώνη, με 55%, δηλαδή πάνω από τον μέσο όρο της (49%). Μόνον σε Φινλανδία και Γαλλία το ποσοστό είναι υψηλότερο.²⁴ Αλλά, πρέπει να εξετασθεί σοβαρά και σε βάθος πώς μπορούν όχι κυρίως να μειωθούν όσο να γίνουν φιλικότερες προς την ανάπτυξη ή να υπηρετήσουν κοινωνικούς σκοπούς π.χ. μέσω μιας καλύτερης κατανομής τους. Κατά ενδιαφέροντα τρόπο η συγκριτική ανάλυση δείχνει ότι **χώρες με πολύ χαμηλότερο ποσοστό δαπανών στο ΑΕΠ έχουν καλύτερες οικονομικές επιδόσεις (και ποιότητα υπηρεσιών), πράγμα που υποδεικνύει έστω έμμεσα, ότι πρέπει να υπάρχουν περιθώρια για βελτιώσεις στην Ελλάδα.** Με άλλα λόγια το ζητούμενο είναι όχι λιγότερο, αλλά καλύτερο κράτος!

Επίσης, εδώ που έχουν φθάσει τα πράγματα εκτιμούμε ότι **αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία η ριζική επανεξέταση της κατανομής των κρατικών δαπανών (spending review).** Ο κύριος στόχος θα ήταν **να επιτευχθούν κατά περίπτωση εξοικονομήσεις ή και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των δαπανών.** Το κλειδί βέβαια για την υπέρβαση των φαύλων κύκλων είναι η ανάπτυξη και οι επενδύσεις.

Συναφώς, μένει πάντοτε ανοιχτό το ζήτημα της κακοδιαχείρισης και της σπατάλης. **Συμμεριζόμαστε την υπόθεση πολλών (σε κυβέρνηση και αντιπολίτευση) ότι δεν έχουν εξαντληθεί τα περιθώρια για στοχευμένες εξοικονομήσεις δαπανών π.χ. στις δημόσιες προμήθειες, τα δημόσια έργα και τις καταναλωτικές δαπάνες του κράτους.**

Την επανεξέταση της σύνθεσης των δαπανών επιβάλλουν όχι μόνον το ίδιο το μέγεθος, η ποιότητα και η κακή κατανομή των δημοσίων δαπανών αλλά και οι δεσμεύσεις της Ελλάδας για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων στη δημοσιονομική διαχείριση και η ειδικότερη δημοσιονομική στόχευση για πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% ΑΕΠ ως το 2018 και η προοπτική ενεργοποίησης του δημοσιονομικού μηχανισμού προσαρμογής («κόφτη»). Σύμφωνα με αυτόν, η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να εφαρμόσει ως το τέλος του Μνημονίου τον συμφωνηθέντα αυτόματο διορθωτικό μηχανισμό («κόφτη») σε περίπτωση που διαφαίνεται ότι υπάρχει απόκλιση από τον στόχο του πρωτογενούς πλεονάσματος.²⁵ Επιπλέον, η κυβέρνηση φαίνεται ότι αποδέχεται πλέον την παράταση του δημοσιονομικού μηχανισμού τουλάχιστον για τη διετία 2019-2020, χωρίς να νομοθετήσει σήμερα συγκεκριμένα μέτρα. Θα δεχόταν όμως να «**περιγράψει τα μέτρα που εν δυνάμει σε αυτή την περίπτωση θα χρειασθούν**».²⁶

²⁴ European Commission, *Quality of public finance*, Note to the Eurogroup, 05.09.2016. Για την εγκυρότητα πάντως που έχει όποια σύγκριση με ποσοστά επί του ΑΕΠ πρέπει να ληφθεί υπόψη η ύφεση στην Ελλάδα και συγχρόνως η πολύ μεγάλη μόνιμη περικοπή δαπανών, ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής προσαρμογής που έχει συντελεστεί.

²⁵ Βλ. *Supplemental Memorandum of Understanding*, 16.06.2016, παρ. 2.1.

²⁶ Βλ. συνέντευξη του υπ. Ε. Τσακαλώτου στην εφημερίδα *η Καθημερινή* 31 Δεκεμβρίου 2016.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντική η πρωτοβουλία του αν. υπουργού οικονομικών κ. Γ. Χουλιαράκη να διασφαλίσει την ομαλή εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2017. Αν υπάρξει ανταπόκριση θα αναγκασθούν τα υπουργεία να επανεξετάσουν ποιες δαπάνες διατηρούν και ποιες μειώνουν ή καταργούν. Με άλλα λόγια, **οι οροφές δαπανών του Προϋπολογισμού 2017 μπορεί να επιφέρουν κάποιο εξορθολογισμό των δαπανών**. Τούτο βέβαια, αν δεν επικρατήσει η «πολιτική λογική».

Ειδικότερα ο κ. Γ. Χουλιαράκης απέστειλε εγκύκλιο τον Δεκέμβριο 2016 σε όλα τα υπουργεία καλώντας τα να υπογράψουν 'Μνημόνιο Συνεργασίας' και να δεσμευθούν ότι

- Θα εφαρμόζουν διορθωτικές παρεμβάσεις σε περίπτωση εμφανούς απόκλισης από τους στόχους'.
- Θα λειτουργούν εσωτερικά συστήματα και μηχανισμούς παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ώστε να διασφαλίσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.
- Δεν θα αναλάβουν κάποια υποχρέωση εάν δεν εξασφαλίζεται ότι υπάρχουν τα χρήματα για την κάλυψη της.
- Θα υπογράψουν μνημόνια με τους εποπτευόμενους φορείς για την λήψη κάθε πρόσφορου και αναγκαίου μέτρου, όπως η μείωση των εξόδων του φορέα, σε συνάρτηση με την πορεία υλοποίησης των εσόδων.
- Θα λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για την ρεαλιστικότερη εκτίμηση, πρόβλεψη και παρακολούθηση των εσόδων και εξόδων των εποπτευόμενων φορέων της γενικής κυβέρνησης.

Η πρωτοβουλία αυτή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Θα δούμε τι θα αποδώσει καθώς έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την υπάρχουσα κουλτούρα δημοσιονομικής διαχείρισης.²⁷ Η εγκύκλιος υποδεικνύει ότι εντός των μεγάλων κατηγοριών πρέπει να γίνει επανεξέταση των διαφόρων δαπανών. π.χ. οι επιχορηγήσεις σε «εποπτευόμενους φορείς» που δεν έχουν ουσιαστικό ρόλο - ένα ζήτημα που εκκρεμεί εδώ και 20 χρόνια-, η χρηματοδότηση υφυπουργείων χωρίς αρμοδιότητες κλπ.

Ένα άλλο παράδειγμα ανασύνθεσης δαπανών εντός μιας κατηγορίας (των κοινωνικών δαπανών) που έχει ήδη δρομολογηθεί είναι τα προνοιακά επιδόματα. Ήδη επανεξετάζονται σε συνδυασμό με τη βαθμιαία εφαρμογή του Εισοδήματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Η Παγκόσμια Τράπεζα δημοσίευσε σχετική μελέτη που μπορεί να αποτελέσει τη βάση για συγκεκριμένες αποφάσεις εξυγίανσης του προνοιακού τοπίου (βλ. προηγούμενη έκθεση του Γραφείου).

Γενικά, η δομή των δαπανών στην Ελλάδα εμφανίζει ιδιαιτερότητες συγκρινόμενη με εκείνη των χωρών του ΟΟΣΑ που προκαλούν περαιτέρω σκέψεις.

²⁷ Εθνoc.gr 29.12.2016.

Διλήμματα στην πράξη (trade-offs)

Συναφώς, πριν εξαγγελθούν κάποιες δαπάνες θα πρέπει να εξετάζονται σε βάθος οι εναλλακτικές λύσεις. **Η περίπτωση του έκτακτου επιδόματος στους χαμηλοσυνταξιούχους** είναι χαρακτηριστική. Η «υπεραπόδοση» ορισμένων φόρων και, συναφώς, **η προσδοκία** ότι το 2016 θα κλείσει με μεγαλύτερο του προβλεπόμενου πλεόνασμα, έδωσε στην κυβέρνηση την ευκαιρία να χρησιμοποιήσει μέρος των εσόδων για την **ενίσχυση των χαμηλοσυνταξιούχων**. Εδώ παραβλέπουμε τα διαδικαστικά που αφορούν τις πιθανές χρονικές πιέσεις για την εκδήλωση της πρωτοβουλίας ή την περιπλοκή των σχέσεων με τους θεσμούς, και συζητούμε την ουσία.

Πρώτον, δεν φαίνεται να προηγήθηκε πειστική ιεράρχηση των κοινωνικών αναγκών. Πράγματι το έκτακτο επίδομα σε συνταξιούχους κάλυψε μόνον ένα μέρος των κοινωνικών αναγκών και οπωσδήποτε όχι με τον καλύτερο τρόπο γιατί **άφησε άλλες κατηγορίες ευπαθών ομάδων, με πολύ χαμηλότερο εισόδημα από το όριο των € 850, εκτός (π.χ. μακροχρόνια άνεργους), επαναλαμβάνοντας άστοχες επιλογές του παρελθόντος**.

Κατά την εκτίμησή μας, δεύτερον, μας υπενθύμισε ότι εκκρεμεί μια σε βάθος συζήτηση για την **κατανομή διαθέσιμων πόρων μεταξύ επιδομάτων και κοινωνικών υπηρεσιών**. Αντί του επιδόματος θα μπορούσε να είχε διερευνηθεί ποιες **κοινωνικές υπηρεσίες** χρειάζονται ενίσχυση, ώστε να διανεμηθούν τα € 617 εκατ. (ή μέρος τους, δεδομένου ότι η δαπάνη θα ήταν χαμηλότερη με την εισαγωγή επεξεργασμένων εισοδηματικών κριτηρίων) για τη βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών π.χ. για τη λειτουργία των Μονάδων Εντατικής Θεραπείας στα νοσοκομεία, για τη διόρθωση των ελλείψεων σε φάρμακα και τμήματα χημειοθεραπείας, για τη δημιουργία κέντρων διαβίωσης ατόμων με ειδικές ανάγκες που όταν μένουν μόνα τους δεν έχουν πού και πώς να ζήσουν, για την ενίσχυση σχολείων δεύτερης ευκαιρίας, όπου εργάζονται πραγματικά υποδειγματικοί εκπαιδευτικοί, για την άμεση πρόσληψη νοσηλευτικού προσωπικού κλπ. **Η βελτίωση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών έχει πολλαπλασιαστικά αναπτυξιακά αποτελέσματα για τα ασθενέστερα στρώματα σε σχέση με τα εφάπαξ επιδόματα προς αυτά**. Βέβαια η επέκταση και η αναβάθμιση των κοινωνικών υπηρεσιών απαιτεί χρόνο και θεσμούς.

Τέλος, το ασφαλιστικό μας σύστημα δεν είναι βιώσιμο. Αυτή είναι μια σκληρή αλήθεια. Σήμερα απορροφά 11% του ΑΕΠ ενώ στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες κατά μέσον όρο 2,25% του ΑΕΠ.²⁸ Το ποσοστό αναμένεται να μειωθεί οριακά μόνον τα επόμενα χρόνια. Το ασφαλιστικό σύστημα πιέζεται από τη δημογραφική γήρανση και την υψηλή ανεργία. Επομένως θα πρέπει να εξετασθεί σοβαρά πώς θα γίνει βιώσιμο.

Στο μεταξύ άρχισε ο εκ νέου υπολογισμός 2,6 εκατομμυρίων κύριων συντάξεων, αυξάνεται το κόστος εξαγοράς πλασματικών ετών, γίνεται νέα περικοπή ΕΚΑΣ κ.α. Θα δούμε τι θα αποφέρουν για τη σταθερότητα του συστήματος. Ωστόσο, μία σε βάθος οργανωμένη συζήτηση πρέπει να ξεκινήσει από τώρα για να μην αντιμετωπίζουμε τελευταία στιγμή τις καταστάσεις ως έκτακτες. **Η πολιτική που αντιστέκεται σήμερα στις αναγκαιές για τη βιωσιμότητά του**

²⁸ Βλ. By Poul M. Thomsen "The Case for Making the Greek Budget More Growth Friendly" στο <http://www.imf.org/external/np/blog/2016/pdf/Greece-TN-121216.pdf>.

ασφαλιστικού συστήματος δομικές αλλαγές παραδίδει το σύστημα στις αγορές και στην τύχη.

3. ΘΕΤΙΚΑ ΒΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΥΣΤΕΡΗΣΕΙΣ

Δεν υποτιμούμε τα πολλά θετικά βήματα της προηγούμενης περιόδου: Οι επενδύσεις στις υποδομές, κυρίως μεγάλων δρόμων, αναθερμάνθηκαν μετά τη συμφωνία της κυβέρνησης με τους κατασκευαστές ή και παραχωρησιούχους. Είναι, συναφώς, ενθαρρυντικό ότι επιδιώκεται αύξηση των δημοσίων επενδύσεων που θα επηρεάσουν και τις ιδιωτικές. Επίσης:

- Μειώθηκαν τα χρέη του Δημοσίου προς τους ιδιώτες τον Νοέμβριο του 2016 σε σύγκριση με τον Οκτώβριο 2016. Εν τούτοις, **το Δημόσιο φαίνεται ότι συνεχίζει να δημιουργεί οφειλές**, άλλως δεν εξηγείται γιατί η μείωση είναι τόσο μικρή. Η κυβέρνηση έλαβε € 1,8 δισ. από τους εταίρους για την εξόφλησή τους, επομένως η μείωση θα έπρεπε να είναι μεγαλύτερη.
- Άρχισε να βελτιώνεται δομικά η κοινωνική πρόνοια ώστε να πλησιάσει τα ευρωπαϊκά πρότυπα με την εφαρμογή του **Εισοδήματος Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΑ)** και ταυτόχρονη εκλογίκευση των επιδομάτων πρόνοιας. Αυτή η μεταρρύθμιση θα εξασφαλίσει τη χρηματοδότησή του ΕΚΑ, ενώ, σε συνδυασμό με μια αναμορφωμένη προσαρτία των ανέργων θα στήριζε την απαιτούμενη μεγαλύτερη ευελιξία στις αγορές εργασίας. Σημειώνουμε ότι η εφαρμογή του μέτρου άρχισε πιλοτικά από την προηγούμενη κυβέρνηση.
- Συστηματοποιούνται οι προσπάθειες για τον περιορισμό της φοροδιαφυγής.
- Στη Δημόσια Διοίκηση έχουν ψηφισθεί νόμοι το 2016 που προβλέπουν μεταξύ άλλων ένα νέο σύστημα κινητικότητας και αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. πιο κάτω ενότητα 3.3.). Κατά ενδιαφέροντα τρόπο, ο Πρόεδρος της Βουλής κ. Ν. Βούτσης δρομολόγησε διαδικασία αξιολόγησης των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων των υπαλλήλων της.²⁹
- Σε εφαρμογή του Μνημονίου, ιδρύθηκε τελικά η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων που αντικατέστησε τη ΓΓ Δημοσίων Εσόδων, ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), άρχισε η διαδικασία για μια «ενοποιημένη προσέγγιση» των ανεξαρτήτων αρχών κ.α.

Γενικά λοιπόν γίνονται βήματα προς την σωστή κατεύθυνση ή, παραφράζοντας τον τίτλο ενός πρόσφατου βιβλίου, η θεσμική Ελλάδα αλλάζει.³⁰

Αλλά σε ορισμένες μεταρρυθμίσεις, οι δυσκολίες και καθυστερήσεις κρύβονται στις λεπτομέρειες. Ενδεικτικά, εκκρεμούν εγκύκλιοι για την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού και στην υγεία δεν έχει καταρτισθεί ακόμα το σχέδιο προέγκρισης των παραπομπών σε ιδιώτες παρόχους με βάση «ηλεκτρονικά παραπεμπτικά» (μνημονιακή δέσμευση) ενώ τα δημόσια νοσοκομεία εξακολουθούν να χάνουν πάνω από € 100 εκατ. από την κακή

²⁹ Βλ. *Εφημερίδα των Συντακτών*, 1.12.2016. Η σχετική απόφαση αναρτήθηκε στην κοινοβουλευτική Διαφάνεια.

³⁰ Σκάλκος, Δ. *Αλλάζει η Ελλάδα*; Εκδόσεις Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη 2016.

οργάνωση των προμηθειών!³¹ Στη Δημόσια Διοίκηση να μην έχουν ψηφισθεί οι νόμοι για την κινητικότητα, αλλά προϋπόθεση για την εφαρμογή της είναι να καταρτισθούν τα οργανογράμματα των υπουργείων και εποπτευόμενων ΝΠΙΔ και ΟΤΑ για να εντοπισθούν τα «κενά» που υπάρχουν. Όμως οι σχετικές διαδικασίες κατάρτισης οργανογραμμάτων καθυστερούν και η αρχική προθεσμία ολοκλήρωσής της ως τις 31 Δεκεμβρίου 2016 πέρασε χωρίς ικανοποιητικό αποτέλεσμα και έτσι δόθηκε νέα προθεσμία μέχρι τις 16 Φεβρουαρίου 2017. Εκκρεμεί επίσης η εφαρμογή του νέου συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων. Όσοι έχουν βιώσει τις αναταράξεις που συνοδεύουν την κατάρτιση οργανισμών π.χ. στα ΑΕΙ, γνωρίζουν ότι πρόκειται για ηράκλειο έργο που απαιτεί υπέρβαση πολιτικών και κομματικών δεσμών και προσωπικών δικτυώσεων. ***Σε τομείς όπου δεν απαιτείται τόσο τσιμέντο όσο δομικές αλλαγές, η κατάσταση είναι συγκεχυμένη ή διαπιστώνουμε στασιμότητα.***

Η εμπειρία από την εφαρμογή του τρέχοντος αλλά και των προηγούμενων δύο Μνημονίων καταδεικνύει την απόσταση ανάμεσα στην τυπική υιοθέτηση των μεταρρυθμίσεων και την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Σύμφωνα με περιοδική έκθεση του ΟΟΣΑ (OECD *Economic Surveys*, 2016), η Ελλάδα εμφανίζει συγκριτικά το μικρότερο ποσοστό υλοποίησης μεταρρυθμίσεων ανάμεσα στις χώρες που κλήθηκαν να εφαρμόσουν προγράμματα προσαρμογής. Επιπρόσθετα, πάντοτε ελλοχεύει ο κίνδυνος αλλοίωσης στην πράξη ή ακόμη και εγκατάλειψης των μεταρρυθμίσεων σε βάθος χρόνου.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στις ιδιωτικοποιήσεις. Σίγουρα ο κύριος στόχος τους δεν είναι εισπρακτικός. Οι ιδιωτικοποιήσεις αυξάνουν υπό όρους την οικονομική αποτελεσματικότητα, δημιουργούν θέσεις εργασίας και μπορεί να στέλνουν θετικά μηνύματα στην επενδυτική κοινότητα. Όλα αυτά αποφέρουν πιθανά έσοδα στο κράτος, στην περίπτωση που οι απώλειες ετησίων εσόδων από τις μη-ιδιωτικοποιημένες μονάδες είναι μικρότερες από το έσοδο ιδιωτικοποίησης, τις πιθανές επιβαρύνσεις που αναλαμβάνει μέσω της ιδιωτικοποίησης (π.χ. επιδοτήσεις) και τα έσοδα από τη οικονομική λειτουργία της ιδιωτικοποιημένης μονάδας, και επομένως μειώνουν την πίεση για νέους φόρους ή γενικότερα άλλες πηγές εσόδων. Όμως καθυστερούν.

Οι εγχώριοι παράγοντες ανάσχεσης παραμένουν ενεργοί ***σε πολλούς μεταρρυθμιστικούς τομείς όπου η κατάσταση είναι πράγματι ασαφής.*** Ναι μεν ψηφίσθηκαν πολυνομοσχέδια με πάσης φύσης αλλαγές αλλά οι εκκρεμότητες είναι μεγάλες και επιβαρύνουν τις σχέσεις με τους θεσμούς. Ο κατάλογος δεν φαίνεται μακρύς, περιλαμβάνει όμως κρίσιμους φακέλους: Εργασιακές σχέσεις, ιδιωτικοποιήσεις που χωλαίνουν (Ελληνικό, ΔΕΣΦΑ, ΤΡΑΙΝΟΣΕ κ.α.), κοινωνικές ασφαλίσσεις των οποίων η βιωσιμότητα είναι αμφίβολη, «κόκκινα δάνεια» κ.α. ***Ουσιαστικά στην πράξη διακυβεύεται η συνολική ισορροπία του προγράμματος. Δεν έχει γίνει σαφές πόσο καθυστερήσεις, αδράνειες και αντιφάσεις στο μέτωπο υλοποίησης των δεσμεύσεων του Μνημονίου και η χαμηλή εμπιστοσύνη δεν αφήνουν την ελληνική οικονομία να προχωρήσει.***

³¹ Για τα θέματα υγείας βλ. μεταξύ άλλων άρθρο της Αθηνάς Δρέττα (πρώην ΓΓΚοινωνικών Ασφαλίσεων) στην εφημερίδα η Καθημερινή, 24.12.2016. Στο παράδειγμα της υγείας καταδεικνύεται εύκολα πώς οι μεταρρυθμίσεις μειώνουν την πίεση για αύξηση των κρατικών δαπανών.

Όπως έχουν τα πράγματα σήμερα, **η ελληνική οικονομία θα δοκιμαστεί στα όρια της αντοχής της με μια ακόμα απότομη οικονομική διαταραχή («σοκ»)** που θα μπορούσε να προέλθει από την αποτυχία των διαπραγματεύσεων με τους εταίρους (ΕΜΣ και ΕΚΤ) ή από μια ανοιχτή πλέον σύγκρουση ΕΕ και ΔΝΤ με αποτέλεσμα την αποχώρηση του τελευταίου χωρίς εναλλακτικό σχέδιο συνέχισης του προγράμματος.

Τι προβλέπουμε μετά από όλα αυτά; Κατά πάσα πιθανότητα δεν θα λείψουν οι τριβές και μάχες οπισθοφυλακής το 2017 και οι επίσημες προσδοκίες για την ανάπτυξη θα τεθούν σε δοκιμασία. **Αλλά το Μνημόνιο μάλλον θα συνεχίσει να εφαρμόζεται γιατί ευνοείται μεταξύ άλλων και από το γεγονός ότι ουδείς εκ των ιθυνόντων σε κυβέρνηση και αντιπολίτευση επιθυμεί να σκάσει η βόμβα της χρεοκοπίας στα χέρια του.**

Συνολική αποτίμηση του Γραφείου

Ακόμα και η επίτευξη πιο αισιόδοξων προβλέψεων για ρυθμό μεγέθυνσης 0,1% το 2016³² δεν ικανοποιεί βεβαίως, ιδίως αν λάβουμε υπόψη ότι τέλειωσε το όγδοο έτος της κρίσης. Αλλά πάντως θα ήταν μία θετική εξέλιξη. Το ερώτημα παραμένει **αν έχουν δημιουργηθεί οι προϋποθέσεις για μια ισχυρή ανάκαμψη** (όπως ελπίζει η κυβέρνηση και όλοι μας) και μάλιστα σε βάθος χρόνου («διατηρήσιμη ανάκαμψη»). **Κατά τη γνώμη μας, τα δεδομένα δείχνουν ότι δεν έχουν δημιουργηθεί τέτοιες προϋποθέσεις.**³³ Και δεν έχουν απαντηθεί τα ερωτήματα ποιοί εσωτερικοί και εξωτερικοί παράγοντες ελπίζουμε ότι θα δώσουν τέτοια ώθηση. **Κατά τη γνώμη μας, μόνο μια γενναία μεταρρυθμιστική προσπάθεια που θα δημιουργεί το κατάλληλο οικονομικό, επιχειρηματικό και κοινωνικό περιβάλλον θέτει τις βάσεις για τη δημιουργία αυτών των προϋποθέσεων και δημιουργεί τη δυνατότητα ανοδικής πορείας για τη χώρα.**

³² Τράπεζα της Ελλάδος, *Ενδιάμεση Έκθεση 2016*, Δεκέμβριος 2016, σελίδα 4.

³³ Βλ. επίσης ΓΠΚΒ, *Έκθεση επί του Σχεδίου Προϋπολογισμού 2017*, Νοέμβριος 2016.

1 Οικονομική Συγκυρία: Πρώιμες ενδείξεις ανάκαμψης με πολλές αβεβαιότητες

Με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ,³⁴ η ελληνική οικονομία κατά το τρίτο τρίμηνο του 2016 παρουσίασε εκ νέου θετικό ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ (1,8%) σε ετήσια βάση και σταθερές τιμές 2010 (με εποχική και ημερολογιακή διόρθωση), όπως δείχνει ο Πίνακας 1 και το Διάγραμμα 1. Σε τριμηνιαία βάση το τρίτο τρίμηνο (με εποχική και ημερολογιακή διόρθωση) παρατηρήθηκε επίσης μεγέθυνση του ΑΕΠ κατά 0,8%. Επίσης, κατά το τρίτο τρίμηνο, υπήρξε σημαντική αύξηση του ΑΕΠ σε ονομαστικές τιμές (με εποχική και ημερολογιακή διόρθωση) κατά 1,3% σε ετήσια βάση και κατά 0,6% σε τριμηνιαία βάση. **Σε κάθε περίπτωση, για την ερμηνεία του ρυθμού μεγέθυνσης του τρίτου τριμήνου 2016, είναι σκόπιμο να ληφθεί υπόψη και η πολύ χαμηλή βάση σύγκρισης (γ' τρίμηνο 2015), που είχε προκύψει από την κορύφωση της αβεβαιότητας, την τραπεζική αργία και την επιβολή των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων.**

Πίνακας 1 Η μεταβολή του ΑΕΠ και των συνιστωσών του, στην Ελλάδα, 2014 – 2016 q3, %.

| | 2014 | 2015 | 2016 q1 | | 2016 q2 | | 2016 q3 | |
|--|---------|---------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| ποσοστιαία μεταβολή | | | γ-ο-γ | q-ο-q | γ-ο-γ | q-ο-q | γ-ο-γ | q-ο-q |
| Ιδιωτική Κατανάλωση | 0,4 | -0,2 | -0,8 | -0,2 | -1,2 | -0,1 | 5,1 | 0,3 |
| Δημόσια Κατανάλωση | -1,4 | 0 | -2,1 | 0 | -0,9 | 0,7 | -0,6 | 0,2 |
| Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου | -4,6 | -0,2 | -9,5 | -15,8 | 17,9 | 9,7 | 12,6 | 1,7 |
| Εξαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών | 7,8 | 3,4 | -10,5 | -3,1 | -3,2 | 6,4 | 10,2 | 3,7 |
| Εισαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών | 7,6 | 0,3 | -8,7 | -1,3 | 4,9 | 9,1 | 12 | -10,2 |
| ΑΕΠ | | | | | | | | |
| Ονομαστικές Τιμές (€ δισ.) | 177,941 | 175,697 | 43506 | | 43912 | | 44188 | |
| ρυθμός μεταβολής (%) | -1,5 | -1,3 | -1,1 | -0,8 | 0,1 | 0,9 | 1,3 | 0,6 |
| Σταθερές Τιμές 2010 (€ δισ.) | 184,873 | 184,468 | 45915 | | 46078 | | 46428 | |
| ρυθμός μεταβολής (%) | 0,4 | -0,2 | -0,8 | -0,6 | -0,5 | 0,4 | 1,8 | 0,8 |
| Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ | | | | | | | | |

Συνολικά για το 2016, η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2017 όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις φθινοπωρινές της προβλέψεις εκτιμούν περαιτέρω συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας κατά 0,3%.³⁵ Για το 2017 υπάρχει η φιλόδοξη πρόβλεψη³⁶ για μεγέθυνση 2,7%, λόγω ανάκαμψης της ιδιωτικής κατανάλωσης, των εξαγωγών και των επενδύ-

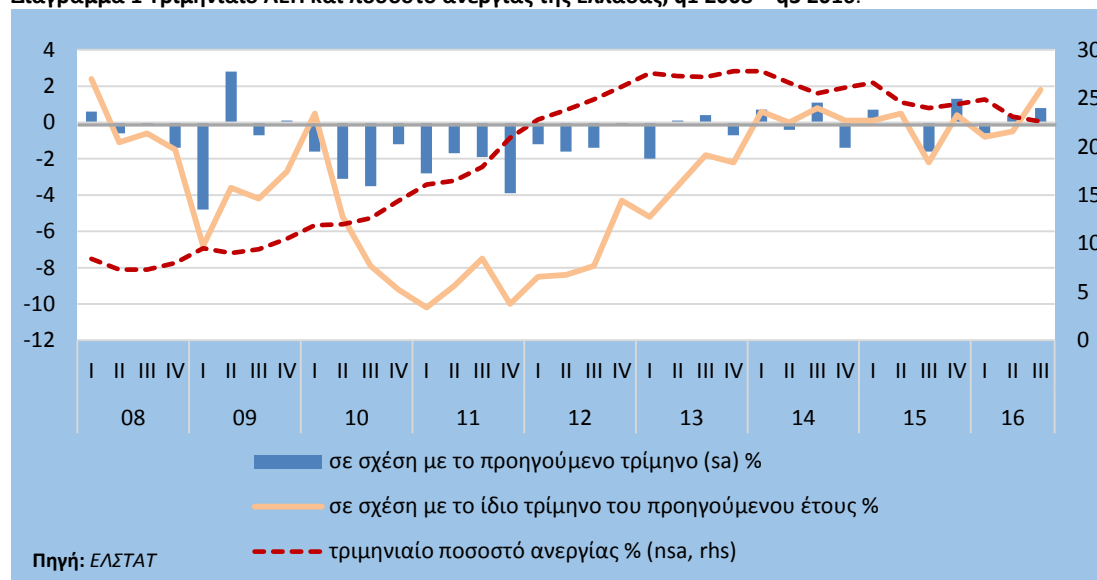
³⁴ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟΙ ΕΘΝΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ: 3ο Τρίμηνο 2016 (Προσωρινά στοιχεία), Πειραιάς, 29 Νοεμβρίου 2016.

³⁵ Παρ' όλα αυτά, ο ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ για το 2016 αναμένεται να διαμορφωθεί οριακά γύρω από το μηδέν. Βλ. και Τράπεζα της Ελλάδος, *Ενδιάμεση Έκθεση 2016*, Δεκέμβριος 2016, σελίδα 4: +0,1% και Πανεπιστήμιο Αθηνών- Intelligent Deep Analysis: +0,24% με βάση την πρόβλεψη του Νοεμβρίου 2016 στο <http://www.indeepanalysis.gr/oikonomia/provlepseis-2016-2021-noemvrios-h-ellhnikh-oikonomia-mexri-to-2021>.

³⁶ Πέραν όμως της ελληνικής κυβέρνησης και των θεσμών, υπάρχουν και πιο μετριοπαθείς προβλέψεις, όπως του ΟΟΣΑ (+1,3% στο OECD Economic Outlook, Volume 2016, Issue 2, σελ. 163) και επίσης του Πανεπιστημίου Αθηνών- Intelligent Deep Analysis: 1,01% με βάση την πρόβλεψη του Νοεμβρίου 2016 στο <http://www.indeepanalysis.gr/oikonomia/provlepseis-2016-2021-noemvrios-h-ellhnikh-oikonomia-mexri-to-2021>.

σεων. Για την επίτευξη του στόχου απαιτούνται σημαντικές προσπάθειες ως προς την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και την άρση της αβεβαιότητας, την αποφυγή μεγάλων καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση της β' αξιολόγησης, την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και αποκρατικοποιήσεων και την ομαλή αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου. Τέλος, η επιστροφή σε διατηρήσιμη ανάκαμψη απαιτεί και άμεσες ενέργειες για την πλήρη και ομαλή λειτουργία του τραπεζικού συστήματος.

Διάγραμμα 1 Τριμηνιαίο ΑΕΠ και ποσοστό ανεργίας της Ελλάδας, q1 2008 – q3 2016.



Το γ' τρίμηνο του 2016, **το ποσοστό ανεργίας υποχώρησε στο 22,6%**,³⁷ ελαφρά χαμηλότερα από το 23,1% του προηγούμενου τριμήνου και το 24% του αντίστοιχου τριμήνου του 2015 (Διάγραμμα 1). Η απασχόληση επίσης αυξήθηκε κατά 0,9% σε τριμηνιαία βάση και κατά 1,8% σε ετήσια βάση. Σημειώνεται ότι, με βάση την έρευνα, οι γυναίκες, αλλά και οι νέοι (15 – 24) αντιμετωπίζουν υψηλότερο ποσοστό ανεργίας από το γενικό, 27,2% και 44,2% αντίστοιχα. Αντίθετα, σημαντικά χαμηλότερο ποσοστό αντιμετωπίζουν οι κάτοχοι πτυχίου και μεταπτυχιακού/διδακτορικού τίτλου σπουδών (18,1% και 11,5%, αντίστοιχα). Σημειώνεται τέλος, ότι **η βελτίωση του ποσοστού ανεργίας σε ετήσια βάση οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αύξηση της απασχόλησης στην κατηγορία «Δημόσια διοίκηση και άμυνα. Υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση», «Μεταποίηση», «Μεταφορά και αποθήκευση» και στην κατηγορία «Δραστηριότητες υπηρεσιών παροχής καταλύματος και εστίασης». Επίσης, οφείλεται και στη σημαντική εξάπλωση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης.**³⁸ Η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2017 εκτιμά τη διαμόρφωση του ποσοστού στο 23,7% το 2016 και στο 22,6% το 2017 (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού), ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις φθινοπωρινές της προβλέψεις εκτιμά ότι το ποσοστό θα διαμορφωθεί στο 23,5% το 2016, ενώ το 2017 προβλέπεται να υποχωρήσει στο 22,2%.

Ο Πίνακας 2 αποτυπώνει τις μεγάλες δυσκολίες που εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η πραγματική οικονομία και συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις. Παρατηρείται ένα οριακά αρνητικό ισοζύγιο το 2014 (-134), ένα θετικό ισοζύγιο το 2015 (+2107, κυρίως λόγω του Α' εξαμήνου) και

³⁷ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Έρευνα εργατικού δυναμικού: Γ' Τρίμηνο 2016, 15.12.2016 (μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία).

³⁸ ΕΡΓΑΝΗ, Ροές Μισθωτής Απασχόλησης στον Ιδιωτικό Τομέα: Νοέμβριος 2016.

ένα έντονα αρνητικό ισοζύγιο το 2016 (-6.528). *Παρ' όλο που η σύντομη αυτή ανάλυση περιλαμβάνει μόνο ποσοτικά (και όχι ποιοτικά) στοιχεία, τα συμπεράσματά της είναι ιδιαίτερα ανησυχητικά για μια οικονομία υπό ανάκαμψη.*

Ο **Δείκτης Οικονομικού Κλίματος** (ΔΟΚ), βάσει των στοιχείων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Δεκέμβριο παρουσίασε βελτίωση και διαμορφώθηκε στις 94,6 μονάδες, που αποτελεί το υψηλότερο επίπεδο από τον Απρίλιο του 2015, παραμένοντας όμως σε χαμηλότερο επίπεδο από το σύνολο του 2014 και το α' τρίμηνο του 2015. Το Νοέμβριο ο ΔΟΚ σημείωσε πτώση, μετά τη βελτίωση του Οκτωβρίου, και διαμορφώθηκε στις 92,4 μονάδες, από 93,8 τον Οκτώβριο και 91,4 το Σεπτέμβριο (Διάγραμμα 7 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1). Όσον αφορά τις επιμέρους συνιστώσες του ΔΟΚ, ενώ όλες έχουν ανακάμψει σε σχέση με την περίοδο της γενικευμένης αβεβαιότητας το καλοκαίρι του 2015, **ανησυχία προκαλεί η διαμόρφωση του επιπέδου της καταναλωτικής εμπιστοσύνης (-64,4 μονάδες) οριακά χαμηλότερα σε σχέση με τον Αύγουστο του 2015, αντανακλώντας τις πολύ αρνητικές προσδοκίες των νοικοκυριών ως προς την εξέλιξη του διαθέσιμου εισοδήματός τους, λόγω και των νέων δημοσιονομικών μέτρων.** Τέλος, στη ζώνη του Ευρώ, παρατηρείται από τον Αύγουστο του 2016 (103,5 μονάδες) συνεχής βελτίωση του ΔΟΚ και το Δεκέμβριο διαμορφώθηκε στις 107,8 μονάδες, δηλαδή υψηλότερα τόσο σε σχέση με το επίπεδο της αντίστοιχης περσινής περιόδου, όσο και σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2014.

Πίνακας 2 Συστάσεις και διαγραφές επιχειρήσεων.

| | Β' Εξ/νο 2014 | Β' Εξ/νο 2015 | Β' Εξ/νο 2016 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------|---------------|---------------|---------------|-------|-------|-------|
| Συστάσεις | 16495 | 12489 | 12742 | 37026 | 30331 | 28566 |
| Διαγραφές | 18803 | 15223 | 17097 | 37160 | 28224 | 35094 |
| Ισοζύγιο | -2308 | -2734 | -4355 | -134 | 2107 | -6528 |

Πηγή: ΓΕΜΗ (Δεδομένα μέχρι και την Πέμπτη 19/1/2017, 12:00:10)

Ο **Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή** (ΕνΔΤΚ)³⁹ το Δεκέμβριο του 2016 σημείωσε εκ νέου οριακά θετική μεταβολή σε ετήσια βάση (+0,3%), ενώ το Νοέμβριο είχε παρουσιάσει οριακά αρνητική μεταβολή σε ετήσια βάση (-0,2%), μετά τη θετική μεταβολή +0,6% που σημειώθηκε τον Οκτώβριο (Διάγραμμα 10 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1). Σημειώνεται ότι οι αυξήσεις στους έμμεσους φόρους και ειδικά αυτές που αφορούν τα καύσιμα, όπως και η επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας, αναμένεται να ασκήσουν αυξητική επίδραση στο Δείκτη. Ήδη οι *Μεταφορές* παρουσίασαν σημαντική αύξηση το Νοέμβριο (+2,2%) και το Δεκέμβριο (+1,3%) σε ετήσια βάση, όπως και τα *Αλκοολούχα Ποτά και ο Καπνός* (+0,9% και +1,8%, αντίστοιχα). Επίσης, το Δεκέμβριο αύξηση παρουσίασαν οι κατηγορίες *Ξενοδοχεία-Καφέ- Εστιατόρια* (+1,4%) και η *Στέγαση* (+1,9%). Σημειώνεται επίσης, ότι το Δεκέμβριο του 2016 ο Εθνικός Δείκτης Τιμών Καταναλωτή σημείωσε μη αρνητική μεταβολή (0,0%) για πρώτη φορά από το Φεβρουάριο του 2013. Βάσει της Εισηγητικής Έκθεσης Προϋπολογισμού 2017, ο ΕνΔΤΚ το 2016 εκτιμάται ότι παρουσίασε μηδενική μεταβολή, από -1,1% το 2015, ενώ το 2017 προβλέπεται να ανακάμψει οριακά (+0,6%). Αντίθετα, στη ζώνη του Ευρώ⁴⁰, ο Δεκέμβριος (+1,1%) του 2016 ήταν ο έβδομος συνεχόμενος μήνας με θετική μεταβολή του δείκτη, σε ετήσια βάση, αν και ακόμα παραμένει χαμηλότερα από το στόχο του 2%.

³⁹ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, *ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ* : Δεκέμβριος 2016, Πειραιάς, 19 Ιανουαρίου 2017.

⁴⁰ Eurostat, *Flash Estimate - December 2016*, 1/2017, 4 January 2017.

Οι **τραπεζικές καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών**, σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, παρουσιάζουν δυσκολία ως προς την ουσιαστική ανάκαμψή τους. Συγκεκριμένα, το Νοέμβριο του 2016 διαμορφώθηκαν στα € 124,804 δισ., αυξημένες κατά € 172 εκατ. σε σχέση με τον Οκτώβριο (Διάγραμμα 8 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1). Η αύξηση αυτή αποδίδεται στην αύξηση κατά € 512 εκατ. στην κατηγορία «Μη Χρηματοπιστωτικές Επιχειρήσεις», δεδομένου ότι οι υπόλοιπες κατηγορίες κατέγραψαν μείωση σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα. Ειδικότερα, οι καταθέσεις «Νοικοκυριών και Ιδιωτικών μη Κερδοσκοπικών Ιδρυμάτων» μειώθηκαν κατά € 294 εκατ. σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα. Τον Οκτώβριο οι τραπεζικές καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών είχαν παρουσιάσει σημαντική αύξηση κατά € 1,16 δισ., σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα, που αποδίδεται κυρίως στην αύξηση στην κατηγορία «Νοικοκυριών και Ιδιωτικών μη Κερδοσκοπικών Ιδρυμάτων» και στην κατηγορία «Ασφαλιστικές επιχειρήσεις και Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης». Σε κάθε περίπτωση, η διαμόρφωση των τραπεζικών καταθέσεων του ιδιωτικού τομέα το Νοέμβριο του 2016 σε επίπεδο υψηλότερο κατά σχεδόν € 4 δισ. από το χαμηλό του Ιουλίου του 2015 **αντανακλά την πολύ θραδύτερη του αναμενομένου αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία**. Σε αυτό το στενό πλαίσιο ρευστότητας, **η τραπεζική χρηματοδότηση του εγχώριου ιδιωτικού τομέα** το Νοέμβριο υποχώρησε κατά 1,3% σε ετήσια βάση, από -1,6% τον Οκτώβριο. Επίσης, η **μηνιαία καθαρή ροή** της συνολικής χρηματοδότησης το Νοέμβριο ήταν θετική κατά € 62 εκατ., έναντι αρνητικής καθαρής ροής € 308 εκατ. τον προηγούμενο μήνα.

Ο **Γενικός Δείκτης (ΓΔ) Τιμών του Χρηματιστηρίου Αθηνών** κατά το τέταρτο τρίμηνο του 2016 κινήθηκε ανοδικά από τις 569 στις 643 μονάδων, κλείνοντας μάλιστα το 2016 κοντά στο υψηλό του έτους. Παρ' όλο που έχει ανακάμψει σημαντικά από το χαμηλό στις 11 Φεβρουαρίου (440 μονάδες στο κλείσιμο), βρίσκεται ακόμα σε πολύ χαμηλό επίπεδο και σημαντικά χαμηλότερα σε σχέση με το 2014 και τους πρώτους μήνες του 2015. Ενδεικτική μάλιστα της στασιμότητας και των αβεβαιοτήτων στην ελληνική οικονομία αλλά και στο τραπεζικό σύστημα είναι και η αποτίμηση των τραπεζικών μετοχών, οι τιμές των οποίων αν και έχουν ανακάμψει, βρίσκονται ακόμα χαμηλότερα σε σχέση με τις τιμές της τελευταίας ανακεφαλαιοποίησης το Νοέμβριο του 2015. **Με άλλα λόγια, παρά τη συγκρατημένα ανοδική κίνηση που εμφανίζει ο ΓΔ, η συνολική εικόνα του Χρηματιστηρίου Αθηνών δε φαίνεται να προεξοφλεί άμεσα σημαντικές θετικές εξελίξεις για την ελληνική οικονομία**.

Η μέση μηνιαία απόδοση από **το δεκαετές ομόλογο του ελληνικού δημοσίου**, βάσει στοιχείων της Τράπεζας της Ελλάδος, το Δεκέμβριο του 2016 υποχώρησε (για πρώτη φορά από το 2014) κάτω από το 7% (6,94%), ακολουθώντας σταθερή πορεία αποκλιμάκωσης ήδη από το Σεπτέμβριο του 2016. Αν και έχει ανακάμψει από το διψήφιο ποσοστό του Φεβρουαρίου του 2016, οπότε σημείωσε το υψηλό έτους για το 2016 (10,41%), η απόδοση του ελληνικού δεκαετούς ομολόγου είναι πολλαπλάσια σε σχέση με άλλες χώρες του Νότου (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία), επιβεβαιώνοντας τον αποκλεισμό της χώρας από τις διεθνείς αγορές. Η αποκλιμάκωση της απόδοσης του δεκαετούς κατά το τελευταίο τετράμηνο του 2014 μπορεί να αποδοθεί κυρίως στα βραχυπρόθεσμα μέτρα για το χρέος, ενώ ουσιαστική περαιτέρω βελτίωση αναμένεται με τα μεσοπρόθεσμα μέτρα για το χρέος αλλά και την ένταξη της χώρας στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ. Η εξέλιξη των τιμών και των αποδόσεων των ελληνικών δεκαετών ομολόγων, καθώς και η αρνητική μεταξύ τους σχέση, φαίνεται στο Διάγραμμα 11 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1.

Κατά το τρίτο τρίμηνο του 2016, **οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας ανά μισθωτό**⁴¹ αυξήθηκαν κατά 0,9%, για δεύτερο συνεχόμενο τρίμηνο μετά τη σημαντική αύξηση του δεύτερου τριμήνου κατά 2,7% σε ετήσια βάση. **Το μοναδιαίο κόστος εργασίας** το τρίτο τρίμηνο του 2016 **αυξήθηκε** για τρίτο συνεχόμενο τρίμηνο κατά 0,6% σε ετήσια βάση, μετά από μια πενταετία πτώσης (2011 – 2015). Στο πλαίσιο αυτό, **η παραγωγικότητα της εργασίας υποχώρησε** περαιτέρω το τρίτο τρίμηνο του 2016 κατά 0,3%, συνεχίζοντας την έντονα πτωτική της πορεία τα τελευταία χρόνια. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί πηγή ανησυχίας τόσο για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας όσο και για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές μεγέθυνσής της στο βαθμό που δεν οδηγεί σε συμπίεση του περιθωρίου κέρδους ώστε να αποσβεστεί η πίεση στις τιμές. Η σωρευτική πτώση των ανωτέρω μεγεθών την περίοδο της κρίσης αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 9 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1.

Στο πλαίσιο αυτό, η περαιτέρω αύξηση στις **συνολικές νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο**, βάσει των στοιχείων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, στο ενδεκάμηνο Ιανουάριος – Νοέμβριος 2016 (Διάγραμμα 12 στο Παράρτημα του Κεφαλαίου 1), αναδεικνύει την εξάντληση της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών, δημιουργώντας ταυτόχρονα εύλογες αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα των νέων μέτρων. Συγκεκριμένα, το Νοέμβριο του 2016 ανήλθαν σωρευτικά σε € 12,63 δισ., από € 11,74 δισ. τον Οκτώβριο και € 10,34 δισ. το Σεπτέμβριο. **Κατά μέσο όρο το ενδεκάμηνο Ιανουάριος – Νοέμβριος 2016 αυξάνονταν κατά € 1,15 δισ. ανά μήνα.** Το ποσοστό είσπραξης έναντι αυτών των οφειλών αυξήθηκε σταδιακά, από το 13,1% στο τέλος Ιουνίου, στο 15,4% στο τέλος Σεπτεμβρίου και στο 18,7% στο τέλος Νοεμβρίου. Επιπλέον, **οι παλιές ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο** ανέρχονταν σωρευτικά το Νοέμβριο σε € 81,56 δισ., ενώ οι εισπράξεις έναντι αυτού του χρέους αυξήθηκαν στο τέλος Νοεμβρίου στα € 2,33 δισ. Ως εκ τούτου, **το ιδιωτικό χρέος (προς τράπεζες, εφορία, ασφαλιστικά ταμεία, ΔΕΚΟ κτλ) πιθανώς να λειτουργήσει αποσταθεροποιητικά, αν δεν αντιμετωπιστεί έγκαιρα και αποτελεσματικά.** Συγκεκριμένα, βάσει των στοιχείων της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, στο τέλος Νοεμβρίου του 2016 συνολικά 4.312.287 φορολογούμενοι είχαν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο, αυξημένοι κατά 7.535 σε σχέση με τον Οκτώβριο, οπότε και υπήρξε σημαντική μείωσή τους κατά 69.723 σε σχέση με το τέλος Σεπτεμβρίου του 2016. Μάλιστα, υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης βρίσκονται ήδη 826.211 φορολογούμενοι, αυξημένοι κατά 22.408 σε σχέση με τον Οκτώβριο του 2016. Έτσι, το ποσοστό οφειλετών υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης ανήλθε το Νοέμβριο σε 49,06%, ενώ εκεί μπορεί κυρίως να αποδοθεί και η πιο πάνω επίδοση στην είσπραξη των ληξιπρόθεσμων.

⁴¹ Τα στοιχεία της παραγράφου είναι μη εποχικά διορθωμένα και προέρχονται από την ηλεκτρονική έκδοση της ΕΛΣΤΑΤ, «Η ελληνική οικονομία» (05.01.2017).

2 Δημοσιονομική Διαχείριση

2.1 Η εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) το 2016 (σε ταμειακή βάση)

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός (ΚΠ) το δωδεκάμηνο του 2016 εμφανίζει (σε τροποποιημένη ταμειακή βάση) Πρωτογενές πλεόνασμα € 4,44 δισ. ή 2,54% του ΑΕΠ (εκτίμηση Εισηγητικής Έκθεσης ΚΠ 2017) και συνολικό έλλειμμα (συνυπολογίζοντας και τους τόκους € 5,58 δισ.) € 1,14 δισ. ή 0,7% του ΑΕΠ. Ο Τακτικός Προϋπολογισμός (ΤΠ) εμφανίζει Πρωτογενές πλεόνασμα € 6,55 δισ., ενώ το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) έλλειμμα € 2,11 δισ.

Το Πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ είναι μεγαλύτερο κατά 95,4% σε ετήσια βάση και κατά 123,8% σε σύγκριση με τον στόχο του Προϋπολογισμού 2016 (όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2017). Το Πρωτογενές πλεόνασμα του ΤΠ είναι μεγαλύτερο κατά 70,3% σε ετήσια βάση και μεγαλύτερο κατά 50,3% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016, ενώ το αποτέλεσμα του ΠΔΕ είναι μεγαλύτερο κατά 34,0% σε ετήσια βάση και μικρότερο κατά 11,2% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 αντίστοιχα.

Συμπερασματικά, το Πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ το δωδεκάμηνο του 2016 παρουσιάζει αύξηση τόσο σε ετήσια βάση (κατά 95,4%) όσο και σε σχέση με τον στόχο του ΚΠ 2016 (κατά 123,8%). Η βελτίωση αυτή σε σύγκριση με τον στόχο, οφείλεται στην μείωση των δαπανών του ΤΠ (κατά € 0,33 δισ.) και πιο συγκεκριμένα στην μείωση των Πρωτογενών δαπανών του ΤΠ (κατά € 0,22 δισ.) και στην μείωση των δαπανών για Καταπτώσεις Εγγυήσεων, καθώς και στην σημαντική αύξηση των Εσόδων προ Επιστροφών φόρων (κατά € 1,88 δισ. σε σύγκριση με το στόχο και κατά € 3,76 δισ. σε ετήσια βάση). **Τέλος, στην υπεραπόδοση του Πρωτογενούς Πλεονάσματος του ΚΠ σε σύγκριση με το στόχο συμβάλλει και η σημαντική μείωση (κατά € 0,46 δισ. σε σύγκριση με το στόχο) που εμφανίζουν οι δαπάνες του ΠΔΕ.**

Τα έσοδα του ΚΠ

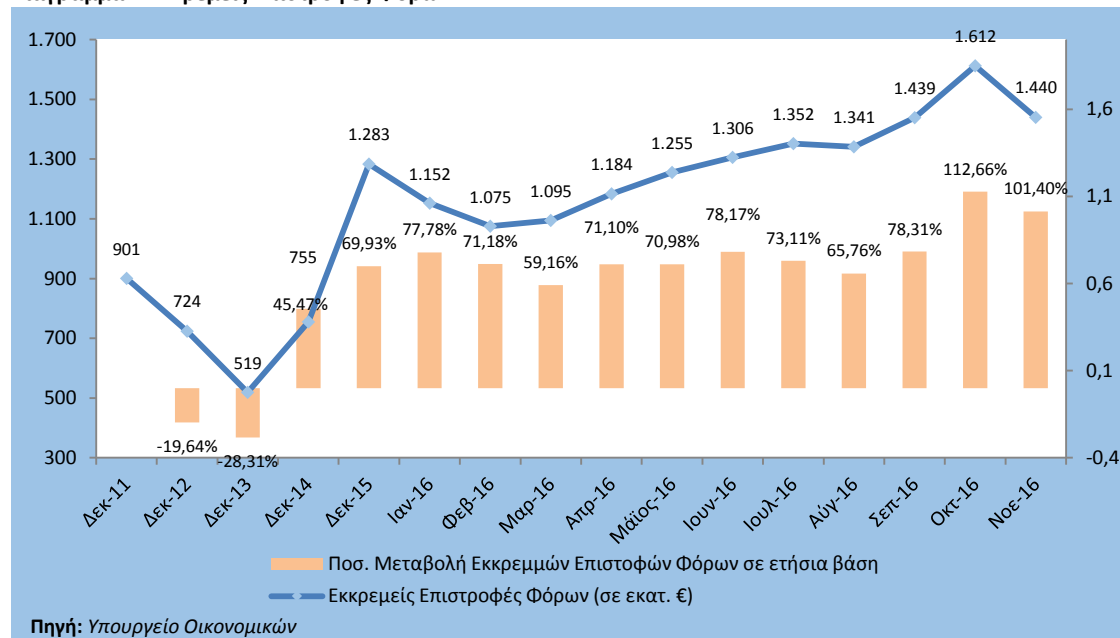
Τα καθαρά έσοδα του ΚΠ παρουσίασαν αύξηση το δωδεκάμηνο κατά 5,1% σε ετήσια βάση και αύξηση κατά 3,2% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016 (όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ 2017). Η αύξηση σε ετήσια βάση οφείλεται κυρίως στην αύξηση των εσόδων προ επιστροφών φόρων κατά € 3,76 δισ. ή κατά 7,64% (υπερκαλύπτοντας και τον στόχο του Προϋπολογισμού 2016 κατά € 1,88 δισ. ή κατά 3,7%).

Ωστόσο, όπως προκύπτει από το επίπεδο και το ρυθμό συνεχόμενης αύξησης των ληξιπρόθεσμων οφειλών των ιδιωτών προς το δημόσιο, η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών έχει εξαντληθεί. Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των ιδιωτών προς το δημόσιο ανήλθαν μέχρι και τον Νοέμβριο του 2016 στο ποσό των € 94,2 δισ. ή 53,85% του ΑΕΠ, εκ των οποίων τα € 12,6 δισ. είναι «νέα χρέη», δηλαδή δημιουργήθηκαν εντός του 2016.

Τα έσοδα Αποκρατικοποιήσεων παρουσίασαν μείωση το δωδεκάμηνο κατά 58,27% σε ετήσια βάση και μείωση κατά 13,8% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016.

Οι Επιστροφές φόρων είναι αυξημένες κατά 11,67% σε ετήσια βάση και μειωμένες κατά 0,7% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016. **Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι Εκκρεμείς επιστροφές φόρων παρουσίασαν αύξηση κατά 101,4% τον Νοέμβριο του 2016 σε σύγκριση με τον Νοέμβριο του 2015, προσεγγίζοντας τα € 1,44 δισ.** (βλ. Διάγραμμα 2).

Διάγραμμα 2 Εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων



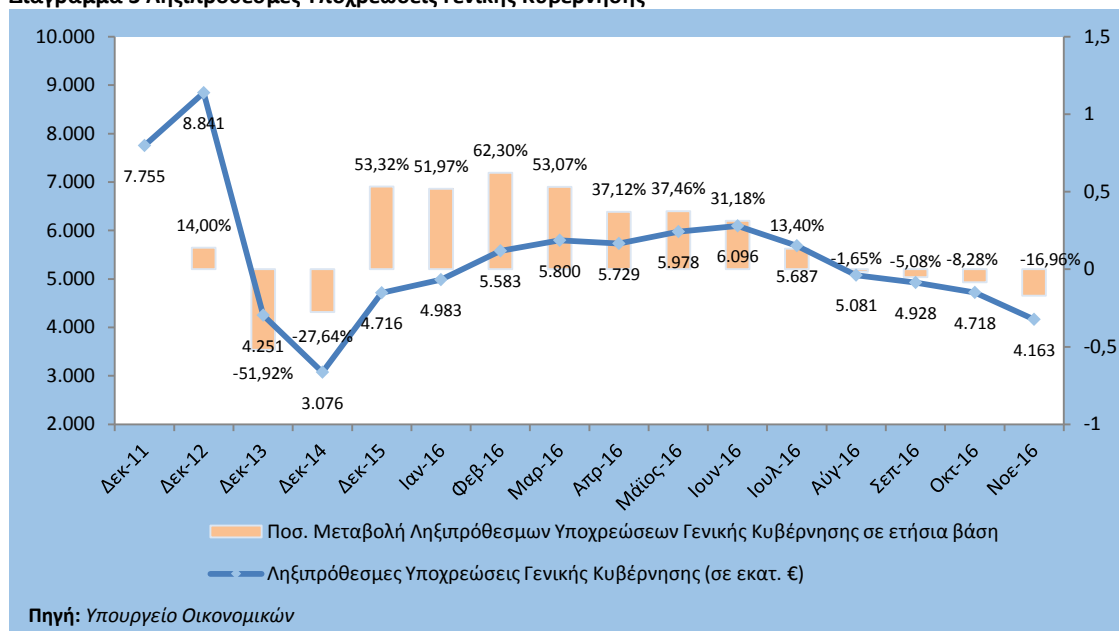
Οι δαπάνες του ΚΠ

Οι συνολικές δαπάνες του ΚΠ παρουσίασαν αύξηση το δωδεκάμηνο κατά € 0,23 δισ. ή κατά 0,41% σε ετήσια βάση και μείωση κατά 1,4% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016. Η αύξηση σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των Πρωτογενών δαπανών κατά € 0,95 δισ. ή κατά 2,31% (μείωση κατά 0,5% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016) η οποία υπερκαλύπτει τις παρατηρούμενες μειώσεις τόσο στις υπόλοιπες κατηγορίες Δαπανών του ΤΠ όσο και στις δαπάνες του ΠΔΕ στην άθροιση τους.

Ειδικότερα, ως προς τις λοιπές δαπάνες του ΤΠ, οι δαπάνες για Καταπτώσεις εγγυήσεων είναι μειωμένες κατά € 0,29 δισ. ή κατά 41,4% (μείωση κατά 18,4% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016), οι δαπάνες για Τόκους εμφανίζονται μειωμένες κατά € 0,22 δισ. ή κατά 3,84% σε ετήσια βάση (μείωση κατά 0,4% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016) και οι δαπάνες για Προμήθειες τραπεζών, Προμήθειες EFSF και λοιπές δαπάνες δημοσίου χρέους εμφανίζονται μειωμένες κατά € 113 εκατ. ή κατά 63,48% σε ετήσια βάση (αύξηση κατά 18,2% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016).

Η αύξηση των Πρωτογενών δαπανών του ΚΠ θα πρέπει να συνεκτιμηθεί και με την εξέλιξη και το επίπεδο των ληξιπρόθεσμων οφειλών του δημοσίου προς τους προμηθευτές του. Συγκεκριμένα, οι ληξιπρόθεσμες οφειλές του δημοσίου (σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης) προς τους προμηθευτές του ανήλθαν στα € 4,16 δισ. τον Νοέμβριο του 2016 σημειώνοντας μείωση κατά 16,96% σε ετήσια βάση (βλ. Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 3 Ληξιπρόθεσμες Υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης



Για την μείωση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης προς τρίτους, των εκκρεμών επιστροφών φόρων καθώς και την εκκαθάριση και αποπληρωμή των εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης προβλέπεται ειδική χρηματοδότηση από τον ΕΜΣ για τα έτη 2016-2017 συνολικού ύψους περίπου € 6,6 δισ. Στο τέλος του μηνός Ιουνίου 2016 εκταμιεύτηκε από τον ΕΜΣ η πρώτη δόση ύψους € 1,8 δισ. σε ειδικό λογαριασμό που συστάθηκε για το σκοπό αυτό. Ως το τέλος του Σεπτεμβρίου οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης έχουν χρηματοδοτηθεί με ποσό ύψους € 1,97 δισ. και από αυτό το ποσό εκκαθαρίστηκαν ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις προς τρίτους ύψους € 1,77 δισ. Στα ανωτέρω ποσά συμπεριλαμβάνεται και ποσό ύψους € 420 εκατ. το οποίο συμψηφίστηκε στο σύνολό του με οφειλές τρίτων προς το Δημόσιο, χωρίς να απαιτηθεί αντίστοιχη χρηματοδότηση. Επίσης, στο χρονικό διάστημα Ιουλίου – Σεπτεμβρίου του 2016 δόθηκε χρηματοδότηση ύψους € 152 εκατ. για την αποπληρωμή εκκρεμών επιστροφών φόρων και εξοφλήθηκαν επιστροφές φόρων ύψους € 107,3 εκατ. Παρ’ όλα αυτά, λόγω της συνεχούς συσσώρευσης νέων ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του Δημοσίου ο ρυθμός μείωσης τους λόγω της εξόφλησής τους, μέσω της χρηματοδότησης από τον ΕΜΣ, δεν είναι μέχρι τώρα επαρκής και δεν αναμένεται να αντιμετωπίσει ριζικά το πρόβλημα των οφειλών του Δημοσίου προς Ιδιώτες, πολύ περισσότερο αν τελικά δεν εκταμιευτεί το συνολικό προβλεπόμενο ποσό των € 6,6 δισ. στη διετία 2016-2017.

2.2 Υψηλά Πρωτογενή Πλεονάσματα: Ιστορικές Εμπειρίες

Η επίτευξη υψηλών (τουλάχιστον 3%, 4% ή 5% του ΑΕΠ) πρωτογενών πλεονασμάτων για πολλά έτη (5, 8 ή και 10 συνεχόμενα έτη) καταγράφεται εμπειρικά και ιστορικά ως εφικτή, αλλά αποτελεί εξαίρεση.

Οι Barry Eichengreen και Ugo Panizza⁴² μελετώντας περιπτώσεις κρατών τα οποία πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα ύψους 3% του ΑΕΠ (μέσος όρος περιόδου) για χρονική περίοδο 5

⁴² “A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem?” NBER Working Paper No. 20316, July 2014.

ετών συμπεραίνουν ότι τέτοια (υψηλά και διατηρήσιμα για μεγάλη χρονική περίοδο) πρωτογενή πλεονάσματα είναι πιο πιθανό να επιτευχθούν όταν ο ρυθμός ανάπτυξης είναι μεγάλος, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι πλεονασματικό και το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι μεγάλο (επιτείνοντας την ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή). Μικρές οικονομίες και οικονομίες πολύ ανοικτές στο διεθνές εμπόριο είναι πιο πιθανό να πετύχουν υψηλά και διαρκή πρωτογενή πλεονάσματα.

Ωστόσο, υπερβολικά περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές (οι οποίες οδηγούν στην επίτευξη υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων) βραχυπρόθεσμα μπορούν να οδηγήσουν σε ύφεση και σε πολιτική και κοινωνική αναταραχή και συνεπώς μπορούν να έχουν το αντίθετο αποτέλεσμα ως προς την αντίληψη επενδυτικού κινδύνου που διαμορφώνουν οι πιθανοί επενδυτές-δανειστές. Για παράδειγμα, το 2012 στην πιστοληπτική υποβάθμιση Ευρωπαϊκών κρατών που πραγματοποίησε η Standard & Poor's σημείωνε ότι οι περιοριστικές πολιτικές μπορεί να έχουν αρνητική επίδραση στη βιωσιμότητα του χρέους (Standard & Poor's, 2012).

Επίσης, όταν τα φορολογικά έσοδα αυξάνονται («υπεραπόδοση» εσόδων), η κοινωνική και πολιτική πίεση προς την κυβέρνηση για μεγαλύτερες παροχές επίσης αυξάνεται. Για παράδειγμα, το 2014 όταν η Ελλάδα μετά από πολλά χρόνια πρωτογενών ελλειμμάτων και αυστηρής δημοσιονομικής προσαρμογής πέτυχε το πρώτο της πρωτογενές πλεόνασμα, η τότε Κυβέρνηση βρέθηκε υπό την κοινωνική και πολιτική πίεση για την διανομή του λεγόμενου «κοινωνικού μερίσματος» ύψους € 525 εκατ. σε 500 χιλιάδες νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Πιο πρόσφατα, τον Δεκέμβριο του 2016, βάσει της εκτίμησης επίτευξης του στόχου του Πρωτογενούς Πλεονάσματος για το 2016, η Κυβέρνηση ανακοίνωσε την απόφαση της για κοινωνική αναδιανομή της υπεραπόδοσης των εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού σε χαμηλοσυνταξιούχους υπό τη μορφή έκτακτου επιδόματος ύψους περίπου € 617 εκατ. σε περίπου 1,6 εκατ. από σύνολο 2,7 εκατ. συνταξιούχων, αλλά και την αναστολή αύξησης του ΦΠΑ στα νησιά του Αιγαίου που αντιμετωπίζουν την προσφυγική κρίση. Κατά την κατάρτιση και την εκτέλεση του εκάστοτε Προϋπολογισμού υπάρχει πάντα το ερώτημα σε ποιες δαπάνες θα πρέπει να κατανεμηθούν τα φορολογικά έσοδα. Όσο μεγαλύτερη η υπεραπόδοση των εσόδων (και άρα όσο μεγαλύτερο το πρωτογενές πλεόνασμα) τόσο μεγαλύτερη η πίεση για κοινωνικές παροχές. Χώρες με ισχυρούς και ανεξάρτητους πολιτικούς και δημοσιονομικούς θεσμούς είναι πιο πιθανό να μπορούν να αντισταθούν σε κοινωνικές πιέσεις, να διατηρήσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία και τους δημοσιονομικούς στόχους και άρα να επιτύχουν τη διατηρησιμότητα ακόμη και υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων.

Από οικονομική άποψη, μια επιβράδυνση της παγκόσμιας ανάπτυξης ή μια παγκόσμια ή Ευρωπαϊκή ύφεση μπορούν να διαταράξουν τις προσπάθειες ακόμα και της πιο αφοσιωμένης στους δημοσιονομικούς στόχους Κυβέρνησης για την επίτευξη μεσο-μακροπρόθεσμα (π.χ. για μια πενταετία ή δεκαετία) υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων. Η μείωση της οικονομικής δραστηριότητας, δηλαδή η ύφεση της οικονομίας, επακόλουθα οδηγεί σε μείωση των φορολογικών εσόδων που με τη σειρά τους οδηγούν σε μείωση των κρατικών δαπανών και σε περαιτέρω αυτοτροφοδοτούμενη μείωση της οικονομικής δραστηριότητας.

Τα ευρήματα αυτά δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικά και υποστηρικτικά της άποψης ότι η Ελλάδα θα μπορέσει να πετύχει τα υψηλά και διαρκή πρωτογενή πλεονάσματα που πρόσφατα συμφωνήθηκαν με τους δανειστές. Υπάρχουν τόσο πολιτικοί όσο και οικονομικοί λόγοι που θέτουν εν αμφιβόλω την επίτευξη τόσο υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων.

Οι Barry Eichengreen και Ugo Panizza στην μελέτη τους ορίζουν το γεγονός της επίτευξης ενός υψηλού πρωτογενούς πλεονάσματος κατά την διάρκεια μιας περιόδου όταν η μέση τιμή του πραγματοποιηθέντος πρωτογενούς πλεονάσματος είναι, ανά περίοδο μελέτης, τουλάχιστον μεγαλύτερη από 3%, 4% ή 5% του ΑΕΠ. Ορίζουν την διάρκεια του Πρωτογενούς Πλεονάσματος ως σημαντική όταν η περίοδος μελέτης είναι 5, 8 ή 10 χρόνια. Με τον τρόπο αυτό δημιουργούν εννέα κατηγορίες υψηλών και διατηρήσιμων Πρωτογενών Πλεονασμάτων. Σε αρκετές περιπτώσεις κρατών, επικαλυπτόμενες περιόδους ικανοποιούν έναν ή περισσότερους από τους ανωτέρω ορισμούς. Για παράδειγμα το Βέλγιο είχε μέσο πρωτογενές πλεόνασμα μεγαλύτερο του 3% του ΑΕΠ για κάθε μία περίοδο 5 ετών από το 1989-93 μέχρι το 2004-08 και για κάθε δεκαετή περίοδο από το 1987-96 και 2000-09. Επειδή αυτές οι επικαλυπτόμενες περιόδους δημιουργούν προβλήματα στατιστικής ανάλυσης οι Barry Eichengreen και Ugo Panizza δημιούργησαν ένα δείγμα κρατών με υπό εξέταση μη επικαλυπτόμενες περιόδους. Οι Πίνακες 3, 4 και 5 που ακολουθούν ταξινομούν ανά κατηγορία ακολουθίας ετών (5, 8 και 10 έτη) τις χώρες που ικανοποιούν τους ανωτέρω ορισμούς.

Τα αποτελέσματα, στους Πίνακες 3, 4 και 5 δείχνουν ότι υψηλά και διατηρήσιμα για μεγάλες χρονικές περιόδους πρωτογενή πλεονάσματα είναι σχετικά σπάνια. Από τις 235 περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα διάρκειας 5 ετών (μη επικαλυπτόμενων περιόδων), καταγράφονται 36 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 3% του ΑΕΠ (το 15% των περιπτώσεων του δείγματος), 18 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ (το 8% των περιπτώσεων του δείγματος) και 12 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ (το 5% των περιπτώσεων του δείγματος).

Οι περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενές πλεόνασμα για περίοδο 8 ετών (μη επικαλυπτόμενων περιόδων) είναι ακόμα πιο σπάνιες. Από τις 185 περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα διάρκειας 8 ετών (μη επικαλυπτόμενων περιόδων), καταγράφονται 17 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (8 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 3% του ΑΕΠ (το 9% των περιπτώσεων του δείγματος), 12 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (8 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ (το 6% των περιπτώσεων του δείγματος) και 4 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (8 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ (το 2% των περιπτώσεων του δείγματος).

Τέλος, από τις 113 περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενές πλεόνασμα για περίοδο 10 ετών (μη επικαλυπτόμενων περιόδων) καταγράφονται 12 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (10 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 3% του ΑΕΠ (το 11% των περιπτώσεων του δείγματος), 5 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (10 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ (το 5% των περιπτώσεων του δείγματος) και 3 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (10 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ (το 2,5% των περιπτώσεων του δείγματος). **Συνεπώς, η επίτευξη υψηλών (τουλάχιστον 3%, 4% ή 5% του ΑΕΠ) πρωτογενών πλεονασμάτων για πολλά έτη (5, 8 ή και 10 συνεχόμενα χρόνια) είναι πιθανή, αλλά αποτελεί εξαίρεση.**

Πίνακας 3 Περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα για 5 συνεχόμενα έτη (μη επικαλυπτόμενες περιόδους)

| ≥ 3% του ΑΕΠ | | ≥ 4% του ΑΕΠ | | ≥ 5% του ΑΕΠ | |
|---------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| BEL1998 | 5,97* | BEL1998* | 5,97 | BEL1998* | 5,97 |
| BRA2004 | 3,58* | CAN1997* | 5,05 | CAN1997* | 5,05 |
| CAN1997 | 5,05* | CHL2004 | 5,33 | CHL2004 | 5,33 |
| CHL1991 | 3,54 | DNK1985* | 5,49 | DNK1985* | 5,49 |
| CHL2004 | 5,33 | DNK2004 | 4,76 | IRL1996* | 5,34 |
| DNK1985 | 5,49 | FIN1998* | 4,75 | NOR1981 | 5,39 |
| DNK1997 | 3,50* | IRL1988* | 4,78 | NOR2004 | 13,71 |
| DNK2004 | 4,76 | IRL1996* | 5,34 | NZL1993 | 5,69 |
| FIN1976 | 3,39 | ITA1996* | 4,81 | PAN1994* | 6,77 |
| FIN1998 | 4,75* | NOR1981 | 5,39 | SGP1991* | 12,26 |
| GRC1996 | 3,91* | NOR2004 | 13,71 | SGP2004 | 6,48 |
| HKG2007 | 3,23 | NZL1993 | 5,69 | SWE1986* | 5,43 |
| IRL1988 | 4,78* | NZL2002 | 4,17 | | |
| IRL1996 | 5,34* | PAN1994* | 6,77 | | |
| ISL2003 | 3,71 | SGP1991* | 12,26 | | |
| ISR1986 | 3,14* | SGP2004 | 6,48 | | |
| ITA1996 | 4,81* | SWE1986* | 5,43 | | |
| KOR1988 | 3,16 | TUR2002* | 4,48 | | |
| KOR1999 | 3,77 | | | | |
| LUX1997 | 3,39 | | | | |
| MEX1991 | 3,78 | | | | |
| NLD1996 | 3,48* | | | | |
| NOR1981 | 5,39 | | | | |
| NOR2004 | 13,71 | | | | |
| NZL1993 | 5,69 | | | | |
| NZL2002 | 4,17 | | | | |
| PAN1994 | 6,77* | | | | |
| PAN2005 | 3,35* | | | | |
| PER2004 | 3,01 | | | | |
| PHL2004 | 3,47* | | | | |
| SGP1991 | 12,26* | | | | |
| SGP2004 | 6,48 | | | | |
| SWE1986 | 5,43* | | | | |
| SWE1997 | 3,45* | | | | |
| THA1991 | 3,65 | | | | |
| TUR2002 | 4,48* | | | | |
| Μέσος Όρος | 4,81 | | 6,15 | | 6,91 |
| Σύνολο Περιπτώσεων | 36 | | 18 | | 12 |

Σημείωση: Το έτος δίπλα στο όνομα της χώρας αναφέρεται στην έναρξη της πενταετούς χρονικής περιόδου (για παράδειγμα, στη στήλη 1, η περίπτωση του Βελγίου, BEL1998, υποδηλώνει ότι η μετρήσιμη περίοδος ξεκινάει το 1998 και τελειώνει το 2002. Οι αριθμοί στις υπόλοιπες στήλες υποδηλώνουν το μέσο πρωτογενές πλεόνασμα για την πενταετή περίοδο. Ο αστερίσκος υποδηλώνει περιπτώσεις κρατών όπου οι περιόδους επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων επικαλύπτονται με περιόδους υψηλού Δημοσίου χρέους ή και αυξανόμενου ρυθμού αύξησης του Δημοσίου χρέους.

Πίνακας 4 Περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα για 8 συνεχόμενα έτη (μη επικαλυπτόμενες περιόδους)

| ≥ 3% του ΑΕΠ | | ≥ 4% του ΑΕΠ | | ≥ 5% του ΑΕΠ | |
|---------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| BEL1997 | 5,51* | BEL1997* | 5,51 | BEL1997* | 5,51 |
| CAN1997 | 4,01* | CAN1997* | 4,01 | NOR2001 | 11,57 |
| CHL1991 | 3,02 | DNK1984* | 4,24 | SGP1990* | 10,93 |
| CHL2001 | 3,26 | DNK2000 | 4,02 | SGP2005 | 5,84 |
| DNK1984 | 4,24* | FIN2000* | 4,12 | | |
| DNK2000 | 4,02 | IRL1993* | 4,72 | | |
| FIN2000 | 4,12* | ITA1995* | 4,04 | | |
| GRC1994 | 3,27* | NOR2001 | 11,57 | | |
| IRL1993 | 4,72* | NZL1993 | 4,46 | | |
| ITA1995 | 4,04* | SGP1990* | 10,93 | | |
| KOR1995 | 3,38 | SGP2005 | 5,84 | | |
| NOR2001 | 11,57 | TUR1999* | 4,11 | | |
| NZL1993 | 4,46 | | | | |
| SGP1990 | 10,93* | | | | |
| SGP2005 | 5,84 | | | | |
| SWE1984 | 3,82* | | | | |
| TUR1999 | 4,11* | | | | |
| Μέσος Όρος | 4,96 | | 5,63 | | 8,46 |
| Σύνολο Περιπτώσεων | 17 | | 12 | | 4 |

Σημείωση: Το έτος δίπλα στο όνομα της χώρας αναφέρεται στην έναρξη της οκταετούς χρονικής περιόδου (για παράδειγμα, στη στήλη 1, η περίπτωση του Βελγίου, BEL1997, υποδηλώνει ότι η μετρήσιμη περίοδος ξεκινάει το 1997 και τελειώνει το 2003. Οι αριθμοί στις υπόλοιπες στήλες υποδηλώνουν το μέσο πρωτογενές πλεόνασμα για την οκταετή περίοδο. Ο αστερίσκος υποδηλώνει περιπτώσεις κρατών όπου οι περιόδους επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων επικαλύπτονται με περιόδους υψηλού Δημοσίου χρέους ή και αυξανόμενου ρυθμού αύξησης του Δημοσίου χρέους.

Πίνακας 5 Περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα για 10 συνεχόμενα έτη (μη επικαλυπτόμενες περιόδους)

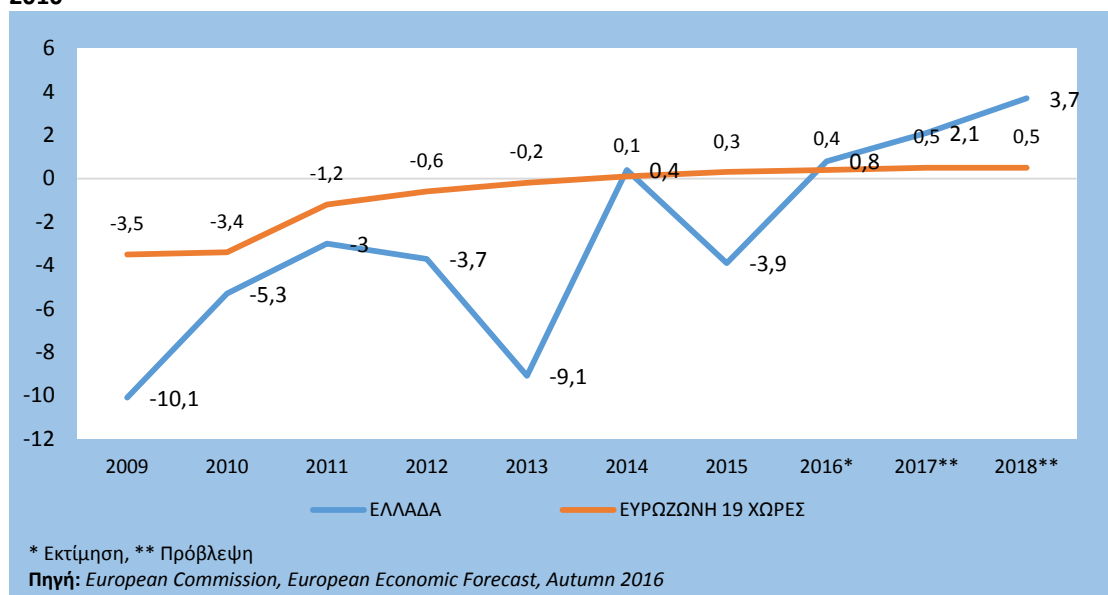
| ≥ 3% of GDP | | ≥ 4% of GDP | | ≥ 5% of GDP | |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| BEL1995 | 5,19* | BEL1995 | 5,19* | BEL1995 | 5,19* |
| CAN1996 | 3,72* | IRL1991 | 4,70* | NOR1999 | 11,07 |
| DNK1984 | 3,44 | NOR1999 | 11,07 | SGP1990 | 9,30* |
| DNK1999 | 3,97 | NZL1994 | 4,14 | | |
| FIN1999 | 3,95 | SGP1990 | 9,30* | | |
| IRL1991 | 4,70* | | | | |
| ITA1993 | 3,60* | | | | |
| KOR1993 | 3,33 | | | | |
| NOR1999 | 11,07 | | | | |
| NZL1994 | 4,14 | | | | |
| SGP1990 | 9,30* | | | | |
| TUR1999 | 3,74* | | | | |
| Μέσος Όρος | 5,01 | | 6,88 | | 8,52 |
| Σύνολο Περιπτώσεων | 12 | | 5 | | 3 |

Σημείωση: Το έτος δίπλα στο όνομα της χώρας αναφέρεται στην έναρξη της δεκαετούς χρονικής περιόδου (για παράδειγμα, στη στήλη 1, η περίπτωση του Βελγίου, BEL1995, υποδηλώνει ότι η μετρήσιμη περίοδος ξεκινάει το 1995 και τελειώνει το 2004. Οι αριθμοί στις υπόλοιπες στήλες υποδηλώνουν το μέσο πρωτογενές πλεόνασμα για την δεκαετή περίοδο. Ο αστερίσκος υποδηλώνει περιπτώσεις κρατών όπου οι περιόδους επίτευξης πρωτογενών πλεονασμάτων επικαλύπτονται με περιόδους υψηλού Δημοσίου χρέους ή και αυξανόμενου ρυθμού αύξησης του Δημοσίου χρέους.

Πρωτογενή Πλεονάσματα Κρατών Μελών της Ευρωζώνης την Περίοδο 2009-2016

Όπως μπορούμε να παρατηρήσουμε στον Πίνακα 6 από την έναρξη της κρίσης στην Ευρωζώνη και μέχρι το 2016 (εκτίμηση) δεν υπάρχει κράτος μέλος της ευρωζώνης που να κατάφερε να πετύχει πρωτογενές πλεόνασμα (σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESA 2010) μεγαλύτερο του 2,3% του ΑΕΠ (περίπτωση της Ιταλίας και της Γερμανίας μόνο για το 2012 και της Κύπρου μόνο για το 2016 ως εκτίμηση) και για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του ενός έτος. Ωστόσο, πολλές χώρες της Ευρωζώνης σημείωσαν σημαντική δημοσιονομική προσαρμογή όπως αντανακλάται και από την εξέλιξη του μέσου όρου του Πρωτογενούς Αποτελέσματος των κρατών της Ευρωζώνης. Η Ελλάδα αδιαμφισβήτητα πέτυχε αξιόλογη δημοσιονομική προσαρμογή την περίοδο 2009-2016, ενώ για τα έτη 2013 και 2015 το υψηλό πρωτογενές έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ (-9,1 και -3,9 αντίστοιχα, σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESA 2010) οφείλεται στις δαπάνες ανακεφαλαιοποίησης και του προγράμματος στήριξης των ελληνικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Διάγραμμα 4 Εξέλιξη Πρωτογενούς Αποτελέσματος Γεν. Κυβέρνησης 2009-2018, % του ΑΕΠ, ESA 2010



Πίνακας 6 Πρωτογενές Πλεόνασμα (+) ή Έλλειμμα (-) Γενικής Κυβέρνησης (Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος), % του ΑΕΠ (τρέχουσες τιμές), ESA 2010

| ΕΤΟΣ | BE | DE | EE | IE | EL | ES | FR | IT | CY | LV | LT | LU | MT | NL | AT | PT | SI | SK | FI | EA-19 |
|--------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|-------|
| 2008 | 2,9 | 2,5 | -2,5 | -5,7 | -5,4 | -2,9 | -0,4 | 2,2 | 3,4 | -3,6 | -2,4 | 3,7 | -0,8 | 2,3 | 1,4 | -0,7 | -0,3 | -1,1 | 5,6 | 0,8 |
| 2009 | -1,6 | -0,6 | -2 | -11,8 | -10,1 | -9,3 | -4,8 | -0,9 | -3,1 | -7,5 | -7,9 | -0,3 | 0 | -3,4 | -2,2 | -6,8 | -4,6 | -6,4 | -1,2 | -3,5 |
| 2010 | -0,4 | -1,7 | 0,3 | -29,3 | -5,3 | -7,5 | -4,4 | 0 | -2,7 | -6,7 | -5,1 | -0,2 | -0,1 | -3,2 | -1,6 | -8,2 | -4 | -6,2 | -1,3 | -3,4 |
| 2011 | -0,5 | 1,5 | 1,3 | -9,3 | -3 | -7,2 | -2,5 | 1 | -3,5 | -1,6 | -7,1 | 1 | 0,6 | -2,5 | 0,2 | -3,1 | -4,8 | -2,7 | 0,3 | -1,2 |
| 2012 | -0,6 | 2,3 | -0,1 | -3,9 | -3,7 | -7,5 | -2,2 | 2,3 | -2,9 | 0,8 | -1,2 | 0,9 | -0,6 | -2,2 | 0,5 | -0,8 | -2,1 | -2,6 | -0,8 | -0,6 |
| 2013 | 0,3 | 1,8 | -0,1 | -1,4 | -9,1 | -3,5 | -1,8 | 2,1 | -1,8 | 0,6 | -0,9 | 1,5 | 0,3 | -0,9 | 1,2 | 0 | -12,5 | -0,8 | -1,4 | -0,2 |
| 2014 | 0,2 | 2,1 | 0,8 | 0,1 | 0,4 | -2,5 | -1,8 | 1,6 | -6 | -0,1 | 0,9 | 1,9 | 0,8 | -0,8 | -0,3 | -2,3 | -1,9 | -0,8 | -1,9 | 0,1 |
| 2015 | 0,5 | 2,2 | 0,2 | 0,7 | -3,9 | -2 | -1,5 | 1,5 | 1,7 | 0,1 | 1,3 | 2 | 1,2 | -0,6 | 1,3 | 0,2 | 0,3 | -1 | -1,6 | 0,3 |
| 2016* | -0,5 | 2 | 0,6 | 1,5 | 0,8 | -1,8 | -1,5 | 1,6 | 2,3 | 0,3 | 0,9 | 1,7 | 1,6 | 0,3 | 0,7 | 1,7 | 0,4 | -0,7 | -1,2 | 0,4 |
| 2017** | 0,1 | 1,6 | -0,3 | 1,7 | 2,1 | -1,1 | -1,2 | 1,4 | 2 | 0 | 0,7 | 0,4 | 1,5 | 0,7 | 0,8 | 2,2 | 0,7 | -0,1 | -1,4 | 0,5 |
| 2018** | -0,2 | 1,4 | -0,1 | 1,7 | 3,7 | -0,7 | -1,3 | 1,1 | 2,5 | -0,3 | 0,7 | 0,5 | 1,4 | 0,8 | 1 | 1,8 | 0,9 | 0,8 | -1 | 0,5 |

*Εκτίμηση, **Πρόβλεψη

Πηγή: European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2016

3 Μεταρρυθμίσεις

3.1 Καθυστερήσεις και υστέρηση εσόδων στο πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων

Οι αποκρατικοποιήσεις, όπως έχει επισημάνει το ΓΠΚΒ, μπορούν να έχουν θετικό αντίκτυπο σε μια οικονομία, μέσω της προσέλκυσης επενδύσεων, της βελτίωσης υπαρχουσών υποδομών, της διασποράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας, της δημιουργίας εσόδων για το κράτος και επίσης, μέσω της εμπέδωσης κλίματος σταθερότητας και εμπιστοσύνης. Από την άλλη πλευρά, όμως οι αποκρατικοποιήσεις για να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, θα πρέπει να γίνονται υπό καθεστώς διαφάνειας, ενώ θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις συνθήκες στις αγορές για να μη γίνονται πωλήσεις σε ευτελείς τιμές και **να αποφεύγεται η μετατροπή των κρατικών μονοπωλίων σε ιδιωτικά.**

Στα μέσα Δεκεμβρίου υπεγράφη η σύμβαση παραχώρησης του 24% του ΑΔΜΗΕ στην πλειοδότη εταιρεία από την Κίνα, καθιστώντας τον ΑΔΜΗΕ τη δεύτερη μεγαλύτερη κινεζική επένδυση στην Ελλάδα. Αντίθετα, οι συζητήσεις, ειδικά μετά την επέκταση της ισχύος της εγγυητικής επιστολής, μεταξύ της ελληνικής πλευράς και της εταιρείας από το Αζερμπαϊτζάν, δεν κατέληξαν τελικά σε συμφωνία για την πώληση του 66% του ΔΕΣΦΑ. Να σημειωθεί πάντως, ότι τα θέματα που σχετίζονται με την ενέργεια, εκτός από την οικονομική, παρουσιάζουν και μια γενικότερη γεωπολιτική διάσταση. Σε κάθε περίπτωση, όπως έχει αναφέρει το ΓΠΚΒ σε προηγούμενες τριμηνιαίες εκθέσεις του, σημαντικές αποκρατικοποιήσεις έχουν ολοκληρωθεί το προηγούμενο διάστημα, ενώ το ΤΑΙΠΕΔ βρίσκεται με ένα πολύ σημαντικό χαρτοφυλάκιο εν εξελίξει.⁴³

Επιπλέον, με βάση την απόφαση του Eurogroup στις 5/12/2016,⁴⁴ η Ελλάδα πρέπει να έχει ολοκληρώσει το διορισμό των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας πριν το τέλος Ιανουαρίου, προκειμένου αυτή να καταστεί πλήρως λειτουργική.

Όσον αφορά τα έσοδα από τις αποκρατικοποιήσεις,⁴⁵ με βάση την Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού του 2017, αυτά εκτιμάται ότι θα ανέλθουν το 2016 σε € 123 εκατ., έναντι αρχικής πρόβλεψης € 1,802 δισ., που υπήρχε στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού του 2016, καταγράφοντας σημαντική υστέρηση. Επίσης, τα σχετικά έσοδα το 2016 εκτιμάται πως θα είναι κατά 51,5% χαμηλότερα σε σχέση με αυτά του 2015. Η Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού του 2017 περιέχει πρόβλεψη για έσοδα από αποκρατικοποιήσεις € 2,044 δισ. το 2017, που είναι κατά 1.561,4% υψηλότερα από την εκτίμηση για το 2016. **Η μεγάλη απόκλιση του 2016 (-93%), αλλά και μία ενδεχόμενη μεταρρυθμιστική κόπωση της κυβέρνησης καθιστούν την πρόβλεψη για το 2017 αρκετά αισιόδοξη.** Τέλος, το «συμπληρωμένο μνημόνιο» (supplemental MoU) αναφέρει ότι η υλοποίηση του προγράμματος έχει ως στόχο να δημιουργήσει περαιτέρω ετήσια έσοδα (εξαιρουμένων των τραπεζικών μετοχών) για το 2016, 2017 και 2018 ύψους € 2,5 δισ., € 2,2 δισ. και € 1,1 δισ., αντίστοιχα, που προστίθενται στα €

⁴³ Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού του 2017 σελίδα 141 και <http://www.hradf.com/portfolio>.

⁴⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/05-eurogroup-statement-greece/>.

⁴⁵ Σύμφωνα με τη μεθοδολογία European System of Accounts (ESA).

0.4 δισ. του 2015. Σημειώνεται πάντως ότι τα ποσά που αναφέρονται στο «συμπληρωμένο μνημόνιο» (supplemental MoU) και στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού του 2017 δεν είναι συγκρίσιμα, καθώς έχουν υπολογιστεί με διαφορετική μεθοδολογία.

3.2 Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας καθυστερεί

Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας συνεχίζει να αποτελεί κρίσιμο ζήτημα των διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της δεύτερης αξιολόγησης. Η ελληνική θέση στη διαπραγμάτευση, εμμένει στην επαναφορά των συλλογικών διαπραγματεύσεων, στην επεκτασιμότητα των κλαδικών συμβάσεων εργασίας, στη μη επαναφορά του «lock out»,⁴⁶ στην προστασία από τις ομαδικές απολύσεις και τη μη αύξηση του ορίου από 5% σε 10%. Η ελληνική πλευρά θεωρεί ότι δεν υπάρχει κάποιο ισχυρό επιχείρημα για την αλλαγή του ορίου των ομαδικών απολύσεων ενώ σε ότι αφορά την επαναφορά των συλλογικών διαπραγματεύσεων διατυπώνεται η άποψη ότι με την επαναφορά τους επιτυγχάνεται η προστασία των εργαζόμενων. Η άποψη αυτή μάλιστα βρίσκει σύμφωνη τη ΔΟΕ ενώ διατυπώθηκε και στο πόρισμα της Διεθνούς Επιτροπής Εμπειρογνομόνων.⁴⁷ Επιπλέον, η Υπουργός Εργασίας υποστηρίζει ότι η ύπαρξη μηχανισμού προληπτικού ελέγχου των ομαδικών απολύσεων κρίνεται απαραίτητη για την προάσπιση των δικαιωμάτων των εργαζομένων.⁴⁸

Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αναφέρει ότι η ελληνική νομοθεσία δεν αντιτίθεται στην ευρωπαϊκή οδηγία 98/79ΕΚ και επίσης ότι η εφαρμογή της στην περίπτωση της ΑΓΕΤ ΗΡΑΚΛΗΣ δεν θα πρέπει να ακυρώνει την κοινοτική οδηγία.⁴⁹ Πιο συγκεκριμένα η ελληνική νομοθεσία μπορεί να θέτει περιορισμούς με τον όρο όμως να μην παραβιάζεται η αρχή της ΕΕ για την ελεύθερη εγκατάσταση των επιχειρήσεων. Το Ευρωπαϊκό δικαστήριο, στην απόφαση του τονίζει ότι το Υπουργείο Εργασίας έχει την ευχέρεια να μην επιτρέπει απολύσεις για λόγους δημόσιου συμφέροντος **αλλά τα κριτήρια που χρησιμοποιεί είναι ασαφή και γενικά**.⁵⁰ Συγκεκριμένα η οδηγία για τις ομαδικές απολύσεις μπορεί να είναι αναποτελεσματική λόγω των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται και που μπορούν να εμποδίσουν τον εργοδότη να προβεί σε ομαδικές απολύσεις. Συνεπώς, κρίνεται απαραίτητο να υπάρχουν σαφή κριτήρια. Σε κάθε περίπτωση αυτό που γίνεται αντιληπτό είναι, ότι είναι σκόπιμο να επιτυγχάνεται εξισορρόπηση ανάμεσα στην προστασία των εργαζόμενων και της απασχόλησης αλλά και της ελευθερίας των εργοδοτών στο πλαίσιο της επιχειρηματικής τους δράσης.⁵¹ Μένει να δούμε πώς θα αξιολογηθεί η απόφαση και από τους θεσμούς.

Το ΓΚΠΒ,⁵² τόνισε σε προηγούμενη έκθεση, πώς το κύριο μέλημα της κυβέρνησης είναι η επίλυση των παθολογιών της αγοράς εργασίας, η αύξηση της απασχόλησης, η προώθηση εκκείνων των θεσμών που προάγουν όχι μόνο την ευελιξία αλλά και την ασφάλεια των εργαζομένων. Ως προς τις επιδράσεις των ομαδικών απολύσεων απαιτείται ένα κοινωνικό σχέδιο

⁴⁶ N.1264/1982.

⁴⁷ Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions, 27/09/2016.

⁴⁸ Βλ. Ναυτεμπορική, Έφη Αχτσιόγλου: Απαραίτητος ένας μηχανισμός προληπτικού ελέγχου των ομαδικών απολύσεων, 23/12/2016, στο <http://www.naftemporiki.gr>.

⁴⁹ Δικαστήριο της ΕΕ, Απόφαση του δικαστηρίου της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2016, Λουξεμβούργο, Για την Υπόθεση C-201/15, (ΑΓΕΤ ΗΡΑΚΛΗΣ)

⁵⁰ Τρία κριτήρια: 1.Συμφέρον εθνικής οικονομίας, 2.Κατάσταση επιχείρησης, 3.Συνθήκες αγοράς εργασίας. Τα κριτήρια 2 και 3 είναι ασαφή.

⁵¹ Βλ. ανωτέρω υποσημείωση.

⁵² Βλ. Τριμηνιαία Έκθεση ΓΚΠΒ, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2016, σελ.16-18 & 36-47.

καθώς και διάφορες εναλλακτικές ώστε οι επιχειρήσεις αλλά και οι εργαζόμενοι να επιβιώσουν στις νέες εργασιακές συνθήκες.

3.3 Δημόσια Διοίκηση: εν αναμονή σημαντικών εξελίξεων

Κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2016, η σημαντικότερη εξέλιξη σε νομοθετικό επίπεδο στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης ήταν η ψήφιση του ν. 4440/2016 «*Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις*» (ΦΕΚ 224 Α'/02.12.2016). Για το θέμα της κινητικότητας των εργαζομένων στο Δημόσιο είχε διατυπώσει τις απόψεις του το ΓΠΚΒ στην προηγούμενη περιοδική του έκθεση⁵³ με αφορμή την τότε διεξαγόμενη δημόσια διαβούλευση για το υπό κατάρτιση νομοσχέδιο. Ήδη εκδόθηκε η υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.49Κ/5/οικ.32342/19.12.2016 εγκύκλιος για την εφαρμογή του νόμου.

Παράλληλα, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.35.46/2267/οικ.32096/16.12.2016 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης «*Διεξαγωγή δομημένης συνέντευξης κατά την επιλογή προϊσταμένων*» εν όψει και της επικείμενης έναρξης των διαδικασιών για την επιλογή Προϊσταμένων Γενικής Διεύθυνσης, Διεύθυνσης και Τμήματος. Καθιερωμένος εδώ και δεκαετίες στον ιδιωτικό τομέα, ο θεσμός της δομημένης συνέντευξης αξιολογείται ως χρήσιμο και κρίσιμο «εργαλείο» για την επιλογή υποψηφίων σε θέσεις ευθύνης στον δημόσιο τομέα. Είναι προφανές ότι η υλοποίηση αυτής της διαδικασίας θα αποβεί επωφελής για τη δημόσια διοίκηση υπό την προϋπόθεση ότι κατά την εφαρμογή της θα τηρηθούν απαραίτητα οι αρχές της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας.

Σε ό,τι αφορά το Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης διευρύνθηκε ο αριθμός των εγγεγραμμένων σε αυτό και σήμερα ανέρχεται σε 900 περίπου άτομα. Σημειώνεται, όμως, ότι ακόμη δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή το σύστημα επιλογής επιτελικών στελεχών μέσω του Μητρώου αυτού. Είναι προφανές ότι χρειάζεται να εκκινήσουν άμεσα οι σχετικές διαδικασίες με την έκδοση Π.Δ. για τις αρμοδιότητες των στελεχών που θα επιλεγούν και τα απαραίτητα προσόντα τους. Επίσης, στο πλαίσιο υλοποίησης των όρων και των προϋποθέσεων για την αξιολόγηση των υπαλλήλων του Δημοσίου (όπως προβλέπονται στον ν. 4369/2016)⁵⁴, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ.32.14/750/οικ.30360/22.12.2016 απόφαση της Υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης σχετικά με τη μορφή και το περιεχόμενο των εντύπων έκθεσης αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Σημαντική, επίσης, εξέλιξη, που αποτελεί και μνημονιακή υποχρέωση, είναι η σύσταση νομοπαρασκευαστικής επιτροπής (υπ' αριθμ. ΔΙΔΚ/Φ.38/4/28439/4.11.2016 υπουργική απόφαση) με αντικείμενο τη θέσπιση βασικών κανόνων οργάνωσης και λειτουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών, που θα ενισχύουν την ανεξαρτησία τους και θα προβλέπουν ένα πλαίσιο για την αποτελεσματικότερη λειτουργία τους.

⁵³ Βλ. τριμηνιαία έκθεση του ΓΠΚΒ, Ιούλιος – Σεπτέμβριος 2016, σελ. 33 επ.

⁵⁴ Πρόκειται για τον νόμο με τίτλο «*Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, Βαθμολογική Διάρθρωση Θέσεων, Συστήματα Αξιολόγησης, Προαγωγών και Επιλογής Προϊσταμένων (Διαφάνεια - Αξιοκρατία και Αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 33 Α'/27.02.2016).

Οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι ένας θεσμός που ξεκίνησε στη χώρα μας από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 με πρώτο το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ) και στη συνέχεια το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) και τον Συνήγορο του Πολίτη. Σήμερα, υπάρχουν και λειτουργούν πέντε (5) συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές⁵⁵ και άλλες είκοσι τέσσερις (24), που λειτουργούν είτε με επιλογή του κοινού Έλληνα νομοθέτη είτε στο πλαίσιο επιταγών της κοινοτικής νομοθεσίας. Όλες, δε, εποπτεύουν τομείς που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που εκτείνεται από τα ανθρώπινα δικαιώματα έως τη ρύθμιση της λειτουργίας συγκεκριμένων κλάδων της οικονομίας, όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες. Μολονότι ο λόγος ίδρυσης κάθε Αρχής δεν είναι σε όλες τις περιπτώσεις ο ίδιος, μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι στη βάση του σκεπτικού δημιουργίας τους βρίσκεται η πολιτική απόφαση ότι: α) κάποια θέματα θα πρέπει να επιλύονται από ανθρώπους με εχέγυα εμπειρογνωμοσύνης στο πεδίο δραστηριοποίησης της κάθε Αρχής και β) οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων είναι αναγκαίο να βρίσκονται μακριά από πολιτικές σκοπιμότητες και επιρροές.

Είναι προφανές ότι δεν είναι δυνατόν, στο χωρικό πλαίσιο μιας ενότητας της περιοδικής έκθεσης του ΓΠΚΒ να γίνει αναλυτική και ειδική αναφορά στα ζητήματα στελέχωσης, αρμοδιοτήτων και τρόπου λειτουργίας των Ανεξαρτήτων Αρχών. Όμως, με την ευκαιρία της σύστασης της προαναφερόμενης νομοπαρασκευαστικής επιτροπής, το ΓΠΚΒ θεωρεί σκόπιμο να καταθέσει ορισμένες σκέψεις για το θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών, συμβάλλοντας στον δημόσιο διάλογο για την επικείμενη αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας τους.

Εισαγωγικά, κρίνεται σκόπιμο να παρατηρηθεί, ότι **η Πολιτεία έχει, σε διαχρονικό επίπεδο, μία αντιφατική στάση έναντι των Ανεξάρτητων Αρχών**. Από τη μια, ιδρύει ένα μεγάλο αριθμό Ανεξάρτητων Αρχών, αναθέτοντάς τους, όπως προαναφέρθηκε, σημαντικές αρμοδιότητες. Από την άλλη όμως, δείχνει να μην έχει συνηθίσει στη ιδέα ότι μετά την ίδρυση μιας Αρχής, θα πρέπει αυτή να αφεθεί να επιτελέσει απερίσπαστη το έργο της. Η αντίφαση αυτή έχει κατά καιρούς δημιουργήσει πολλά προβλήματα στα οποία περιττεύει να γίνει αναλυτικότερη αναφορά, αφού τα παραδείγματα είναι και πολλά και, ορισμένα από αυτά, πρόσφατα.

Από τη στιγμή που η Πολιτεία επιλέγει να αναθέσει σε μια Ανεξάρτητη Αρχή ένα έργο, που κατ' αρχήν ανήκει στην εκτελεστική εξουσία, χρειάζεται και να διασφαλίζει το θεσμικό πλαίσιο για να είναι πραγματικά ανεξάρτητη η εν λόγω Αρχή. Η ανεξαρτησία περιλαμβάνει απαραίτητα τα εξής στοιχεία:

- i. Επιλογή προσώπων που θα έχουν τα αναγκαία προσόντα, ανεξαρτήτως πολιτικών πεποιθήσεων. Η επιλογή αυτή διασφαλίζεται βέβαια σε ένα σημαντικό βαθμό στην περίπτωση των συνταγματικά κατοχυρωμένων Αρχών με την προϋπόθεση επιλογής της ηγεσίας τους από τη Διάσκεψη των Προέδρων με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της,⁵⁶ αλλά στις υπόλοιπες Αρχές δεν είναι πάντα δεδομένη. Προς την κατεύθυνση αυτή, θα μπορούσαν να εξεταστούν διάφορες λύσεις, όπως η επιλογή από τη Βουλή

⁵⁵ Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α Σ.), Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (άρθρο 103 παρ. 3 Σ.), ΑΣΕΠ (άρθρο 103 παρ. 7 Σ.), ΕΣΡ (άρθρο 15 παρ. 2 Σ.) και Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9 Σ.).

⁵⁶ Βλ. σχετικά: άρθρο 101Α παρ. 2 Σ. και άρθρο 14 περ. δ του Κανονισμού της Βουλής.

με αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 ή η επιλογή των μελών των Αρχών από όργανα που διαθέτουν εχέγγυα ανεξαρτησίας, όπως το ΑΣΕΠ ή και οι ίδιες οι Αρχές.

- ii. Η διάρκεια της θητείας των προσώπων που επιλέγονται κρίνεται απαραίτητο να είναι θεσμικά διασφαλισμένη (με την εξαίρεση της διάπραξης σοβαρού αδικήματος), ώστε τα πρόσωπα αυτά που επιλέγονται να μην επηρεάζονται στην κρίση τους από τις τυχόν επιπτώσεις που θα έχει η γνώμη που θα διατυπώσουν ή οι αποφάσεις που θα λάβουν.
- iii. Τα πρόσωπα που τοποθετούνται επί κεφαλής των Αρχών είναι αναγκαίο να είναι σε καθεστώς πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, με τη διασφάλιση βέβαια ανάλογων αποδοχών. Η παράλληλη απασχόληση στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα ενέχει τον κίνδυνο εξαρτήσεων σε βάρος της ανεξαρτησίας των Αρχών.
- iv. Η εποπτεία των Ανεξάρτητων Αρχών δεν μπορεί να ανήκει στην εκτελεστική εξουσία αλλά στη νομοθετική. Θέματα όπως ο προϋπολογισμός και ο ετήσιος προγραμματισμός και απολογισμός της δράσης τους είναι σκόπιμο να εξετάζονται και να εγκρίνονται από τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές και να μην εξαρτώνται από τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό από τον οποίο δεν πρέπει να έχουν σχέση εξάρτησης. Χρήσιμη δε, θα ήταν και η σύνταξη, σε ετήσια βάση, ενός μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού δράσεων από κάθε Αρχή, ο οποίος θα επικαιροποιείται ανά έτος.
- v. Στο ίδιο πλαίσιο, κρίνεται σημαντικό, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, που αφορά στις Ανεξάρτητες Αρχές, να απευθύνεται απευθείας σε αυτές και εκείνες να απαντούν απευθείας στα αρμόδια κοινοβουλευτικά όργανα. Δεν είναι ορθό, ερωτήσεις που αφορούν στο έργο μιας Αρχής να απευθύνονται σε Υπουργό και οι απαντήσεις της Αρχής να δίνονται μέσω του Υπουργού.

3.4 Η μεταρρύθμιση ενός παρωχημένου και αναποτελεσματικού κοινωνικού κράτους είναι επιτακτική.

Η οικονομική κρίση δεν έχει μόνο οικονομικές αλλά και κοινωνικές επιπτώσεις καθώς πλήττει έντονα τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού και ταυτόχρονα έχει καταστήσει αναποτελεσματική την κοινωνική πρόνοια. Μια σειρά από μέτρα ανθρωπιστικής βοήθειας έχουν ήδη ληφθεί από την κυβέρνηση, ώστε να έχουν πρόσβαση σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες όσοι βρίσκονται σε ανάγκη.⁵⁷ Όμως η τόνωση της απασχόλησης θα μπορούσε να συνδράμει περισσότερο στην ευημερία των πολιτών και ιδιαίτερα των μακροχρόνια ανέργων⁵⁸ που βιώνουν συνθήκες επισφάλειας (précarité) και αποστέρησης. Ο ρόλος των ενεργητικών πολιτικών κρίνεται αναγκαίος και μάλιστα σύμφωνα με το τρίτο μνημόνιο η κυβέρνηση υπέγραψε να εφαρμόσει ενεργητικές πολιτικές που συνδέουν την εργασία με την ενεργοποίηση των ατόμων⁵⁹ τόσο των μακροχρόνια ανέργων όσο και εκείνων που είναι δικαιούχοι για το ελάχιστο

⁵⁷ Επιχορήγηση για την παροχή ηλεκτρικού ρεύματος, επιδότηση ενοικίου και σίτισης. Επιπλέον το 2014/2015 τέθηκε σε εφαρμογή το πρόγραμμα του ΕΕΕ σε 13 περιφέρειες και αφορούσε το 5% του συνολικού πληθυσμού ενώ θα ισχύσει για όλη την χώρα το 2017.

⁵⁸ Σύμφωνα με το τρίτο μνημόνιο η κυβέρνηση θα πρέπει να δημιουργήσει ευκαιρίες εργασίας για 52.000 άτομα.

⁵⁹ Στο πλαίσιο των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, αναφέρεται ότι θα καλυφθούν 43.000 άτομα.

εγγυημένο εισόδημα.⁶⁰ Έως το Δεκέμβριο του 2016 η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί να δημιουργήσει επιπλέον θέσεις εργασίας μέσω της επιδότησης μισθών και μαθητείας για περίπου 90.000 συμμετέχοντες. **Η ύπαρξη απασχόλησης είναι η κινητήρια δύναμη όχι μόνο για την οικονομική ανάπτυξη αλλά και την συνολική κοινωνική ευημερία.**

Από την άλλη πλευρά το κράτος πρόνοιας αναλαμβάνει την ευθύνη κάλυψης αναγκών όπως, η απασχόληση, η υγεία, η παιδεία, η κατοικία και η κοινωνική φροντίδα. Το κράτος πρόνοιας βασίζεται στις αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και της σχεδιασμένης συλλογικής δράσης με κύριο στόχο την επίτευξη της ευημερίας⁶¹ των πολιτών και την εξάλειψη ή τουλάχιστον την μείωση της κοινωνικής ανισότητας.⁶² Το κράτος πρόνοιας καλείται να διαδραματίσει ρόλο κοινωνικού εξομαλυντή. Είναι γνωστό ότι το ελληνικό κράτος πρόνοιας είναι υπολειμματικό⁶³ (residual welfare state) και στηρίζεται στην αντίληψη ότι η κάλυψη των αναγκών πρέπει να γίνεται από τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς και από την οικογένεια.⁶⁴ Οι μέθοδοι που χρησιμοποιεί το υπολειμματικό μοντέλο πρόνοιας είναι μέθοδοι επιλεκτικής κάλυψης. Ένα άλλο κύριο χαρακτηριστικό της λειτουργίας του ελληνικού κράτους πρόνοιας ήταν οι πελατειακές σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη όπου και διαδραμάτισαν καταλυτικό ρόλο τα προηγούμενα χρόνια. **Άμεση απόρροια των παραπάνω ήταν ότι δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την αναπαραγωγή ανισοτήτων που υφίστανται μέχρι και σήμερα.**

Το ελληνικό κράτος πρόνοιας, όπως έχουμε αναφέρει και σε προηγούμενη έκθεση⁶⁵ χρειάζεται αναμόρφωση. Κύριο χαρακτηριστικό των κοινωνικών επιδομάτων είναι η έντονη πολυδιάσπασή τους σε πολλές διαφορετικές αλλά και αποσπασματικές κατηγορίες που προστατεύουν συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες, αποκλείοντας άλλες (επιλεκτικότητα της κοινωνικής προστασίας). Επιπλέον τα αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας δεν συνέβαλαν στην άμβλυση της φτώχειας άλλα αντίθετα μεγέθυναν τα κενά στο δίκτυο κοινωνικής ασφάλειας. Από την άλλη πλευρά οι φορείς που αναλαμβάνουν την χορήγηση των επιδομάτων τις περισσότερες φορές δεν είναι οι πλέον αρμόδιοι. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η χορήγηση των πολυτεχνικών επιδομάτων από τον ΟΓΑ, των οικογενειακών επιδομάτων των μισθωτών από τον ΟΑΕΔ και τέλος η επιδότηση εργατικής εισφοράς χαμηλόμισθων από το ΙΚΑ.⁶⁶ **Εν ολίγοις, το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα είναι πολύπλοκο, κατακερματισμένο και καθόλου στοχευμένο.**

⁶⁰ Supplemental Memorandum of Understanding, 16.06.2016, pp.19-20.

⁶¹ Ποσοτικά αλλά και ποιοτικά.

⁶² Όλγα Στασινοπούλου, Κράτος πρόνοιας, Ιστορική εξέλιξη- Σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις, Βιβλιοθήκη Κοινωνικής Επιστήμης και Κοινωνικής πολιτικής, Gutenberg, σελ.23-26

⁶³ Ταξινόμηση μοντέλων Κοινωνικής προστασίας με κριτήριο το εύρος της κρατικής παρέμβασης σύμφωνα με τον R.Titmuss (1990). Το υπολειμματικό μοντέλο, το οποίο στηρίζεται στην φιλοσοφία του Laissez-faire (residual welfare state), το Θεσμικό-αναδιανεμητικό (industrial-redistributive model) και το μοντέλο επιδόσεων (industrial achievement- performance model). Στο, Όλγα Στασινοπούλου, Κράτος πρόνοιας, Ιστορική εξέλιξη- Σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις, Βιβλιοθήκη Κοινωνικής Επιστήμης και Κοινωνικής πολιτικής, Gutenberg, σελ.23-26.

⁶⁴ Λειτουργεί ως ένα δίκτυο ασφαλείας για ορισμένες ομάδες που βιώνουν προβλήματα επιβίωσης ενώ ο ρόλος του είναι βοηθητικός σε αυτόν της οικογένειας.

⁶⁵ Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Πολιτικές Ελαχίστου Εισοδήματος στην ΕΕ και την Ελλάδα: Μια συγκριτική ανάλυση, Ενδιάμεση έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων κοινοβουλευτικών επιτροπών της βουλής των Ελλήνων, Σεπτέμβριος 2014, σελ.25-26.

⁶⁶ Μ. Ματσαγγάνης, *Η Κοινωνική αλληλεγγύη και οι αντιφάσεις της, Ο ρόλος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος σε μια σύγχρονη κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Κριτική, σελ.84.

Ήδη από το 2013, ο ΟΟΣΑ σε έκθεση του που αφορούσε την μεταρρύθμιση των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας τόνιζε την ανάγκη αναμόρφωσης των οικογενειακών επιδομάτων, την επέκταση του επιδόματος ανεργίας και της διάρκειας του βάσει εισοδηματικών κριτηρίων και την ενίσχυση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης. Το ΔΝΤ από την πλευρά του υποστήριζε την κατάργηση ενός αριθμού επιδομάτων και την αντικατάστασή τους από το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα.

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα⁶⁷ η Ελλάδα δαπανά περισσότερο από το μέσο της ΕΕ για την κοινωνική προστασία αλλά καλύπτει μόνο όσους βρίσκονται στον επίσημο τομέα εργασίας. Οι δαπάνες κυρίως προσανατολίζονται στον πυλώνα των συντάξεων με ένα ποσοστό κάτω του 11% να αφορά μη ανταποδοτικά προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας. Τις τελευταίες δεκαετίες οι δαπάνες της κοινωνικής προστασίας πλησίασαν τον μέσο όρο της ΕΕ-15. Μολαταύτα, δεν παρατηρήθηκε μείωση του ποσοστού της φτώχειας, γεγονός που δεν εξηγείται, διότι την περίοδο 1995-2008 η Ελλάδα χαρακτηριζόταν από βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της και ταυτόχρονα από συνεχώς αυξανόμενη οικονομική μεγέθυνση. Μπορεί όμως, να εξηγηθεί αρχικά από το κατακερματισμένο σύστημα προστασίας που αναφέραμε προηγουμένως και δευτερευόντως από το γεγονός ότι το μεγαλύτερο κομμάτι των μεταβιβάσεων αφορούσε τις συντάξεις.⁶⁸

Η έκθεση της παγκόσμιας τράπεζας τονίζει ότι η ενοποίηση των επιδομάτων, η υλοποίηση του ΕΕΕ και ο εξορθολογισμός των κακώς σχεδιασμένων πολιτικών, δύναται να αυξήσουν το μερίδιο που αφορά τα φτωχά στρώματα από 18% σε 54%. Αυτό θα έχει σαν απόρροια να μειωθεί κατά 2% η φτώχεια ανά άτομο, μειώνοντας παράλληλα και την παγίδα φτώχειας. Η Ελλάδα, όπως έχει αναφέρει και στο παρελθόν το ΓΚΠΒ είναι η τελευταία ευρωπαϊκή χώρα που εφαρμόζει πολιτικές⁶⁹ ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.⁷⁰ Ο εξορθολογισμός των επιδομάτων θα επιτρέψει δημοσιονομικά περιθώρια για την αποτελεσματική υλοποίηση του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης που ξεκίνησε τον Ιούλιο του 2016. Τρία είναι τα βασικά κριτήρια:

1. Κύριος στόχος των προγραμμάτων θα πρέπει να είναι όσοι πραγματικά έχουν ανάγκη, άρα απαιτείται σωστή αναγνώριση της ανάγκης.
2. Η παροχή επιδομάτων θα πρέπει να ικανοποιεί το κριτήριο της ισότητας παρόμοιων κοινωνικών ομάδων. Για παράδειγμα όλα τα άτομα με αναπηρία θα πρέπει να έχουν την ίδια πρόσβαση σε επιδόματα και υπηρεσίες.
3. Απαιτούνται λίγα και μεγάλα προγράμματα διαμορφωμένα με τέτοιο τρόπο που να ικανοποιούν τους στόχους τους με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Η ύπαρξη πληθώρας επιδομάτων δημιουργεί συνθήκες εξαπάτησης και διαφθοράς.

Η συνταξιοδοτική κάλυψη στην Ελλάδα, για τα άτομα άνω των 65 ετών είναι 87,8%, όταν στην ΕΕ είναι 94,8% και στην υπόλοιπη ευρωζώνη 92,9%. Οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις στην

⁶⁷ Social Protection and Labor Global Practice The World Bank, Greece Social Welfare Review, Weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece, Administrative Agreement of 14 December 2015, October 7, 2016.

⁶⁸ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Κείμενα πολιτικής/1, Το παράδοξο της Κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: Γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δε μείωσε τη φτώχεια;, Γιάννης Δαφέρμος και Χρίστος Παπαθεοδώρου, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών εξελίξεων, Ιούλιος 2011, σελ.1-5.

⁶⁹ Τον Ιούλιο του 2016 ξεκίνησε η χορήγηση του επιδόματος κοινωνικής αλληλεγγύης. Από τον Ιανουάριο του 2017, το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης θα εφαρμοστεί στο σύνολο της επικράτειας (άρθρο 235 του Ν. 4389/2016_Α'94).

⁷⁰ Βλ. ΓΠΚΒ Ενδιάμεση Έκθεση, Σεπτέμβριος 2014, σελ. 23 – 30.

Ελλάδα ατόμων 50-59 ετών αγγίζουν το 19% ενώ στην ΕΕ και την υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης το αντίστοιχο ποσοστό είναι 10%. Το 17% του ΑΕΠ κατά κύριο λόγο κατευθύνεται στις συντάξεις με το 9% όμως του ΑΕΠ να αφορά το έλλειμμα χρηματοδότησης των συντάξεων.⁷¹

Ός προς τα οικογενειακά επιδόματα, το ενιαίο επίδομα παιδιού και το οικογενειακό επίδομα υπολογίζονται βάση εισοδήματος και έχουν σωστή στόχευση, παρουσιάζουν όμως κενά στην κάλυψη. Η έκθεση της παγκόσμιας τράπεζας προτείνει την ενοποίηση αυτών των δυο επιδομάτων για να ικανοποιούνται τα τρία παραπάνω κριτήρια. Προτείνουν τέσσερα σενάρια, κρίνοντας καταλληλότερο το τέταρτο το οποίο θεωρούν ότι θα έχει καθαρή εξοικονόμηση € 35 εκατ. Στο σενάριο 1 και 2 το ποσό διαφοροποιείται ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών στην οικογένεια. Είναι προφανές ότι το σενάριο 2 ευνοεί τις μεγάλες οικογένειες, ενώ τα σενάρια 3 και 4 διατηρούν ένα κατ' αποκοπή μηνιαίο ποσό για κάθε παιδί (Πίνακας 7).

Πίνακας 7: Ενιαίο επίδομα Παιδιού, ποσά με το σημερινό σενάριο και σενάρια μεταρρύθμισης.

| Σενάρια | Μηνιαίο επίδομα για την πρώτη βαθμίδα εισοδήματος |
|------------------|--|
| Σημερινό σενάριο | € 40 ανά παιδί. |
| Σενάριο 1 | € 50 για το πρώτο παιδί. € 60 για το δεύτερο παιδί. € 80 για το τρίτο παιδί. € 90 για το κάθε παιδί για 4 παιδιά και άνω. |
| Σενάριο 2 | € 90 για κάθε πρώτο και δεύτερο παιδί. Από 3 και άνω € 90 κάθε παιδί. |
| Σενάριο 3 | € 70 για κάθε παιδί. |
| Σενάριο 4 | € 60 για κάθε παιδί. |
| Πηγή: World Bank | |

Συμπερασματικά, ως προς τα οικογενειακά επιδόματα η Παγκόσμια Τράπεζα προτείνει να μειωθεί το οικογενειακό επίδομα και να μην δίνεται ενιαίο επίδομα παιδιού στην τρίτη βαθμίδα εισοδήματος. Επιπλέον, να χρησιμοποιείται η κλίμακα ισοδυναμίας του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος έτσι ώστε το επίδομα να βασίζεται στο οικογενειακό εισόδημα και να πραγματοποιηθεί προσαρμογή των κατώτατων ισοδύναμων ορίων για τις βαθμίδες 1 και 2 σε 5.000 και 10.000 αντίστοιχα.⁷² Το αποτέλεσμα θα είναι η απλούστευση των οικογενειακών παροχών, δίνοντας μεγαλύτερη βαρύτητα στα εξαρτώμενα παιδιά⁷³ που σήμερα λόγω της έντονης οικονομικής και κοινωνικής κρίσης διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας. Επιπλέον, δεν θα είναι πλέον δικαιούχοι οικογένειες με εισόδημα στα ανώτερα δεκατημόρια. Εάν υλοποιούνταν τα ισοδύναμα όρια, τότε το σενάριο 1 θα ήταν δημοσιονομικά ουδέτερο, το σενάριο 4 θα δημιουργούσε εξοικονομήσεις της τάξης των € 35 εκατ., ενώ τα σενάρια 2 και 3 θα αύξαναν τις δαπάνες κατά € 53 εκατ. και € 60 εκατ., αντίστοιχα.

Στην έκθεση επίσης γίνονται προτάσεις για την εξάλειψη των φορολογικών δαπανών με απώτερο στόχο να δημιουργηθεί δημοσιονομικό περιθώριο προκειμένου να ξεκινήσει η πρώτη φάση του προγράμματος κοινωνικής αλληλεγγύης. Ειδικότερα προτείνουν:⁷⁴

⁷¹ Social Protection and Labor Global Practice The World Bank, Greece Social Welfare Review, Weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece, Administrative Agreement of 14 December 2015, October 7, 2016, σελ.23.

⁷² Social Protection and Labor Global Practice The World Bank, Greece Social Welfare Review, Weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece, Administrative Agreement of 14 December 2015, October 7, 2016, σελ.61.

⁷³ Ηλικίας 18-24.

⁷⁴ Social Protection and Labor Global Practice The World Bank, Greece Social Welfare Review, Weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece, Administrative Agreement of 14 December 2015, October 7, 2016, σελ.77-78.

- Μείωση των δαπανών υγείας, όπου δυνητικά θα αυξηθούν κατά € 86,8 εκατ. τα έσοδα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το πρόγραμμα κοινωνικής αλληλεγγύης, δημιουργώντας μόνο μια μικρή αρνητική επίπτωση στο κάτω μέρος της διανομής.
- Εξάλειψη του 1,5% της παρακράτησης φόρου, που ωφελεί εκείνους που βρίσκονται στην κορυφή της κατανομής σε σχετικούς και απολύτους όρους. Η εξάλειψη αυτή, θα έχει όφελος της τάξης των € 54,7 εκατ.
- Σταδιακή αύξηση του του φορολογικού συντελεστή εισοδήματος των ναυτικών και του πληρώματος στον κανονικό συντελεστή. Οι δικαιούχοι αυτών των συντελεστών κατατάσσονται στο 20% της κατανομής του ακαθάριστου εισοδήματος στην αγορά. Το εν λόγω μέτρο θα οδηγήσει σε εξοικονόμηση € 88,7 εκατ.
- Μείωση στις επιστροφές πετρελαίου θέρμανσης, που σημαίνει εξοικονόμηση της τάξεως των € 64 εκατ.
- Αύξηση του συντελεστή των ειδικών φόρων κατανάλωσης για τα αλκοολούχα ποτά για λόγους υγείας. Όμως, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το κόστος απώλειας από την αύξηση του φόρου κατανάλωσης για τους μικροπαραγωγούς.⁷⁵
- Την επέκταση της φορολογικής βάσης⁷⁶ με τη μείωση της πίστωσης φόρου εισοδήματος σε βαθμό που να είναι σύμφωνη με την υπόλοιπη επικράτεια. Σε συνδυασμό μάλιστα με ένα καλύτερα στοχευμένο οικογενειακό επίδομα, θα μπορούσε να οδηγήσει σ' ένα πιο δίκαιο και δημοσιονομικά βιώσιμο, φορολογικό σύστημα. Οι παραπάνω μειώσεις μπορούν να οδηγήσουν σε εξοικονομήσεις της τάξης του 17% του ΑΕΠ.

Ως προς τα επιδόματα αναπηρίας προτείνεται μεταρρύθμιση του σχεδιασμού, της διαχείρισης αλλά και της αξιολόγησης του συστήματος παροχής αναπηρικών επιδομάτων. Στην Ελλάδα η αξιολόγηση και ο καθορισμός του ποσοστού αναπηρίας σχετίζεται με την «ιατρική βλάβη» και όχι με βάση την ικανότητα του ατόμου να ξεπεράσει το πρόβλημα που αντιμετωπίζει και τον τύπο βοήθειας που χρειάζεται. Αντίθετα στηρίζονται σε ιατρικά κριτήρια και αποφασίζει η ιατρική επιτροπή. Το βασικό όμως πρόβλημα είναι η μη επάρκεια και η μη κάλυψη των πραγματικά εχόντων ανάγκη

Επιπλέον η Παγκόσμια τράπεζα προτείνει την κατάργηση των επιδομάτων που αφορούν τις διακοπές των ανέργων, της τρίτης ηλικίας, των συνταξιούχων του δημόσιου τομέα, τις κατασκηνώσεις και γενικά όλα τα προγράμματα κοινωνικού τουρισμού. Επίσης, επιδόματα που αφορούν την ελεύθερη μετακίνηση με τα μέσα μαζικής μεταφοράς προτείνεται από την Παγκόσμια Τράπεζα να καταργηθούν.

Το επίδομα ανεργίας που αφορά άτομα άνω των 20 ετών καθώς και φοιτητές και που παρέχεται χωρίς εισοδηματικά κριτήρια θεωρείται ένα παθητικό μέτρο. Οι δικαιούχοι είναι λίγοι ενώ ταυτόχρονα αυξάνει το διοικητικό βάρος του ΟΑΕΔ. Προτείνουν την ενοποίησή του σε

⁷⁵ Αναφέρεται στους μικροπαραγωγούς με αποστακτήρια τσίπουρου, ούζου και ρακί.

⁷⁶ Η επέκταση της φορολογικής βάσης θα μειώσει τους φορολογικούς συντελεστές και συνεπώς και την φορολογική επιβάρυνση.

ένα πιο μεγάλο πρόγραμμα για τους ανέργους που να συνοδεύεται με πιο ενεργητικά στοιχεία.⁷⁷ Ο εξ ορθολογισμός των προνοιακών επιδομάτων μπορεί να οδηγήσει σε εξοικονόμηση € 760 εκατ., όμως αποτελεί δύσκολο εγχείρημα διότι θα υπάρχει τίμημα για τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες. Οι εξοικονομήσεις που θα προέλθουν από την αναμόρφωση των επιδομάτων θα είναι μόνιμου χαρακτήρα⁷⁸ και σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα θα αφορούν όχι μόνο το 2017 άλλα και τα επόμενα χρόνια.

Οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία δεν έχουν ως στόχο μόνο την άμβλυση των κοινωνικών προβλημάτων αλλά συνεισφέρουν και στην οικονομική μεγέθυνση.⁷⁹ Όταν το σύστημα βοηθά τα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα, ουσιαστικά επενδύει διότι επιτυγχάνει την βελτίωση των δυνατοτήτων των ατόμων και συνεπώς δημιουργούνται θετικές επιπτώσεις τόσο για την απασχόληση όσο και για την ίδια την κοινωνική ζωή των ατόμων. Σε δύσκολες οικονομικές συνθήκες που χρειάζονται μεταρρυθμίσεις πρέπει να προστατεύονται οι αδύναμοι έτσι ώστε να καθίσταται πιο εύκολη η οποιαδήποτε αλλαγή. Απαραίτητες όμως προϋποθέσεις, είναι να υπάρχουν θεσμοί, να υπάρχει συνεργασία των κομμάτων και της εκάστοτε κυβέρνησης για την προώθηση του μέτρου, κατάρτιση των υπαλλήλων των δημόσιων υπηρεσιών και περιορισμός των γραφειοκρατικών διαδικασιών. Επιπροσθέτως, χρειάζεται μηχανοργάνωση και καταγραφή των δικαιούχων. Ήδη από τις προηγούμενες δεκαετίες θα έπρεπε να έχει γίνει αντιληπτό ότι η κοινωνική προστασία αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο πολιτικής.

3.5 Η Ελλάδα συνεχίζει να είναι ουραγός σε ζητήματα Κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η Ελλάδα παρουσιάζει την χειρότερη επίδοση, σε σχέση με τα 28 κράτη-μέλη της ΕΕ και στις έξι διαστάσεις⁸⁰ που συνθέτουν ένα δείκτη της κοινωνικής δικαιοσύνης (Διάγραμμα 5). Από τον Πίνακα 8, παρατηρούμε ότι σε σχέση με τα προηγούμενα δύο έτη δεν υπάρχει σημαντική θετική αλλαγή ως προς τη θέση της Ελλάδας.

Πίνακας 8: Κατάταξη της Ελλάδας με βάση τον Δείκτη Κοινωνικής Δικαιοσύνης μεταξύ των 28 κρατών μελών της ΕΕ- Σύγκριση θέσεων κατάταξης για τα έτη 2014,2015,2016.

| Διαστάσεις του Δείκτη Κοινωνικής Δικαιοσύνης | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|
| Πρόληψη φτώχειας | 25 ^η | 26 ^η | 26 ^η |
| Πρόσβαση στην εκπαίδευση | 28 ^η | 25 ^η | 24 ^η |
| Πρόσβαση στην αγορά εργασίας | 28 ^η | 28 ^η | 28 ^η |
| Κοινωνική Συνοχή και μη διάκριση | 28 ^η | 28 ^η | 24 ^η |
| Υγεία | 24 ^η | 24 ^η | 26 ^η |
| Διαγενεακή δικαιοσύνη | 28 ^η | 28 ^η | 28 ^η |

Πηγή: Bertelsmann Stiftung

⁷⁷ Social Protection and Labor Global Practice The World Bank, Greece Social Welfare Review, Weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece, Administrative Agreement of 14 December 2015, October 7, 2016, σελ.35.

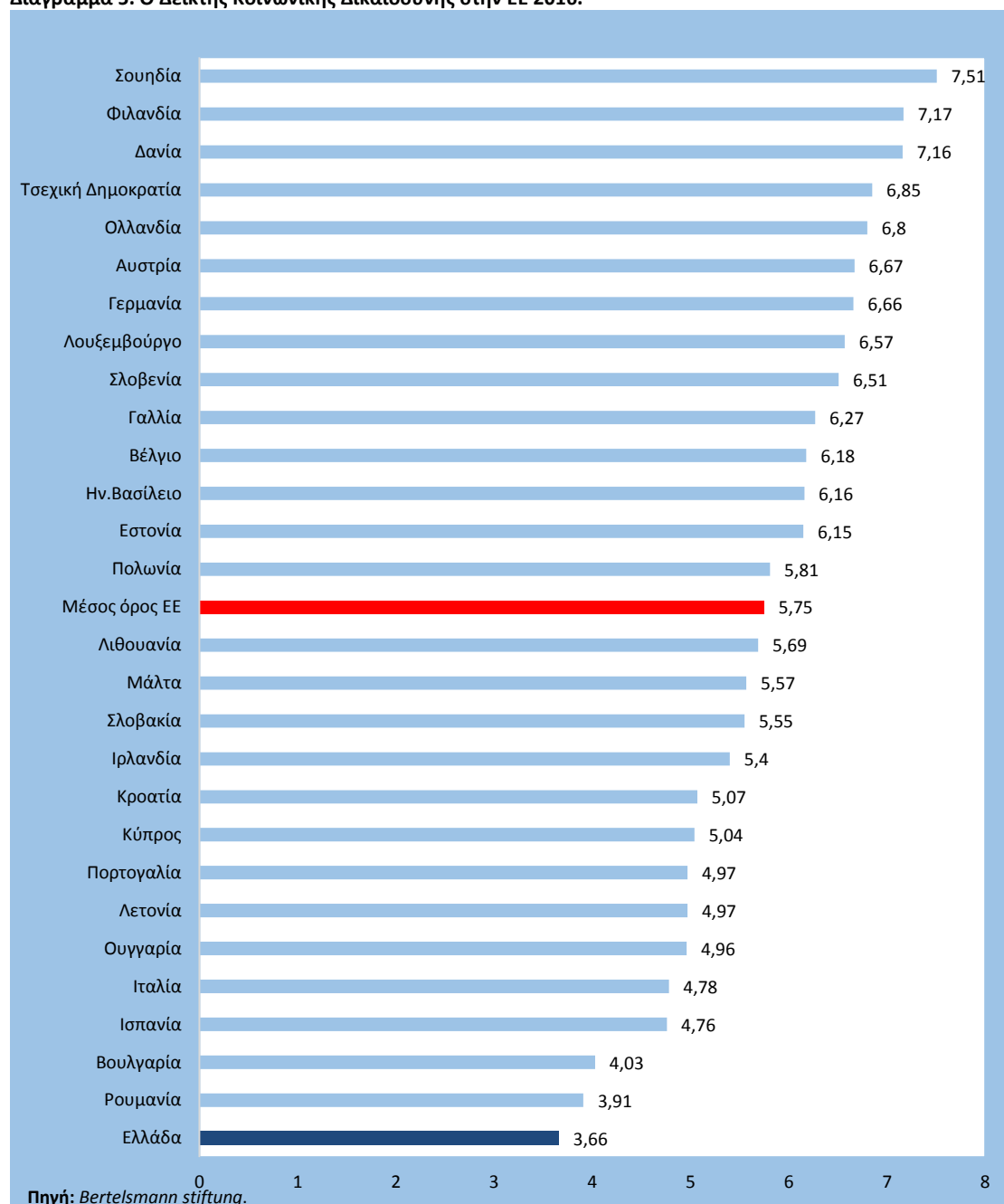
⁷⁸ Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών, Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, Οκτώβριος 2016, σελ. 35.

⁷⁹ Γιάννης Δαφέμπος, Χρίστος Παπαθεοδώρου, Η συμβολή του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην οικονομική μεγέθυνση, Παρατηρητήριο οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων, Ερευνητική μονάδα Κοινωνικής πολιτικής, φτώχειας και ανισοτήτων, Μελέτες 26, Δεκέμβριος 2013.

⁸⁰ Πρόληψη φτώχειας, Διαγενεακή δικαιοσύνη, υγεία, κοινωνική συνοχή και μη διάκριση, πρόσβαση στην αγορά εργασίας, πρόσβαση στην εκπαίδευση.

Πιο συγκεκριμένα, βρίσκεται στην 28η θέση με το δείκτη κοινωνικής δικαιοσύνης να είναι 3.66, όταν ο ευρωπαϊκός μέσος όρος για τον δείκτη της κοινωνικής δικαιοσύνης είναι 5,75 (Διάγραμμα 5).

Διάγραμμα 5. Ο Δείκτης Κοινωνικής Δικαιοσύνης στην ΕΕ 2016.



Τη χειρότερη επίδοση καταγράφει στη διάσταση που αφορά την **πρόσβαση στην αγορά εργασίας** αλλά και στη διάσταση της διαγενεακής δικαιοσύνης. Η Ελλάδα ήδη από το 2015 παρουσίαζε το χαμηλότερο ποσοστό εργαζομένων με μόνο το 50,8% να απασχολείται⁸¹ σε κάποια θέση εργασίας. Αναφορικά με τον αριθμό των ανέργων είναι κατά 15% υψηλότερος από ότι ήταν το 2008 και μάλιστα υψηλότερος από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Το ποσοστό της

⁸¹ Daniel Schraad-Tischler and Christof Schiller, Social Justice in the EU-Index Report 2016, Social Inclusion Monitor Europe, Bertelsmann Stiftung, pp.34-46.

μακροχρόνιας ανεργίας είναι επίσης υψηλό (18,3%) με τους μακροχρόνια άνεργους να διατρέχουν το μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Η πλειονότητα των εργαζομένων απασχολείται με καθεστώς προσωρινής απασχόλησης σε ποσοστό 83,3%. Η μη εύρεση εργασίας κατά κύριο λόγο αποτελεί σημαντικό πρόβλημα των νέων, οι οποίοι βιώνουν έντονη ανασφάλεια για το εργασιακό τους μέλλον.

Η **νεανική ανεργία** έχει διπλασιαστεί σε σχέση με το 2008 αγγίζοντας το 49,8%. Επιπλέον η Ελλάδα κατέχει την δεύτερη θέση ως προς το ποσοστό των νέων που βρίσκονται εκτός εργασίας, εκπαίδευσης και κατάρτισης. Η ύπαρξη ενός μεγάλου ποσοστού μη ενεργών ατόμων και δη νέων μπορεί να έχει ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις μακροπρόθεσμα όχι μόνο για την οικονομία αλλά και για την κοινωνική συνοχή. Η νεανική ανεργία στις μέρες μας αποτελεί τον κύριο παράγοντα εμφάνισης φτώχειας. Οι νέοι αποτελούν τον κύριο μοχλό ανάπτυξης και συνεπώς κύριο μέλημα της εκάστοτε κυβέρνησης είναι να φροντίσει για την κατάρτιση των νέων, την καλύτερη σύνδεση εκπαίδευσης και αγοράς εργασίας καθώς και μείωση του ποσοστού των νέων που εγκαταλείπουν το σχολείο ενώ ο συνδυασμός οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής δεν θα πρέπει να αγνοείται από τις εκάστοτε πολιτικές. Επιπλέον είναι σημαντικό να δοθεί βαρύτητα στην κινητικότητα του εργατικού δυναμικού,⁸² η οποία είναι δυνατόν να συμβάλει στην αποτελεσματική κατανομή του.

Εκτός όμως από τους νέους, ιδιαίτερη μεταχείριση χρήζουν οι γυναίκες, οι μετανάστες, καθώς και τα παιδιά. Η εντεινόμενη οικονομική κρίση θα λέγαμε ότι πλήττει ιδιαίτερα τις **συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες**. Το 35,7% του συνολικού πληθυσμού βρίσκεται σε κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τα παιδιά είναι 37,8% ενώ για τα άτομα άνω των 65 είναι 22,8%.⁸³ Να σημειωθεί εδώ, ότι το 25,7% των παιδιών στην Ελλάδα βιώνουν σοβαρή υλική αποστέρηση.⁸⁴ Συγκεκριμένα και μετά το έτος 2011 υψηλό επίπεδο αποστέρησης βιώνουν οι μονογονεϊκές⁸⁵ και εκτεταμένες οικογένειες. Ο αντίκτυπος όμως της ύφεσης, στην παιδική ευημερία θα είναι εμφανής μέσα στα επόμενα χρόνια. Με τα υπάρχοντα δεδομένα όμως διαφαίνεται η ανάγκη για ενίσχυση της κοινωνικής επένδυσης.⁸⁶ Με την έννοια κοινωνική επένδυση⁸⁷ υπονοείται, η ανάπτυξη τόσο του γνωστικού όσο και του ανθρώπινου κεφαλαίου των παιδιών για να μπορούν να ανταπεξέλθουν στους μελλοντικούς κινδύνους και προκλήσεις.⁸⁸

Η Ελλάδα στη διάσταση που αφορά στην **πρόληψη της φτώχειας** κατατάσσεται στην 26η θέση. Οι κοινωνικές επιδράσεις της κρίσης είναι τεράστιες γεγονός που καταδεικνύει ότι οι μέχρι τώρα πολιτικές για την αντιμετώπισή της δεν ήταν οι πλέον αποτελεσματικές.⁸⁹ Κατά

⁸² Ήδη από το 2013 η Ελλάδα στο πλαίσιο των μνημονιακών της υποχρεώσεων καλείται να εφαρμόσει την κινητικότητα του ανθρώπινου δυναμικού (κυρίως στο δημόσιο τομέα). Η κινητικότητα μπορεί να είναι επαγγελματική/διεπαγγελματική, ενδοκλαδική/διακλαδική και γεωγραφική. Σε καμία περίπτωση δεν θεωρείται ένα εργαλείο εκκαθάρισης προσωπικού αλλά ένα εργαλείο ενίσχυσης της αγοράς εργασίας και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.

⁸³ Daniel Schraad-Tischler and Christof Schiller, Social Justice in the EU-Index Report 2016, Social Inclusion Monitor Europe, Bertelsmann Stiftung, σελ.18-26.

⁸⁴ Το επίπεδο της υλικής αποστέρησης ουσιαστικά εκφράζει την οικονομική αδυναμία απόκτησης αγαθών που είναι απαραίτητα για μια αξιοπρεπή ζωή. Η σοβαρή υλική αποστέρηση ορίζεται ως η έλλειψη τεσσάρων από τα εννιά αγαθά (ηλεκτρικό ρεύμα, νερό, θέρμανση, τηλέφωνο, τηλεόραση, αυτοκίνητο, κρέας, ενοίκιο και διακοπές).

⁸⁵ Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2016, Παιδιά σε κίνδυνο, Ελληνική Εθνική Επιτροπή UNICEF, σελ.28-37.

⁸⁶ Η έννοια της κοινωνικής επένδυσης αναφέρεται στα παιδιά και τις οικογένειες και βρίσκεται στο επίκεντρο της πολιτικής συζήτησης στην Ευρώπη.

⁸⁷ Esping-Andersen, Gøsta 2005 Children in the welfare state. A social investment approach (Barcelona: Universitat Pompeu Fabra).

⁸⁸ Η κατάσταση των παιδιών στην Ελλάδα 2016, Παιδιά σε κίνδυνο, Ελληνική Εθνική Επιτροπή UNICEF, σελ 28.

⁸⁹ Sotiropoulos, Dimitri A., Kevin Featherstone and Roy Karadag (2016): Country Report Greece, Sustainable Governance Indicators 2016. Available at: www.sgi-network.org.

κύριο λόγο το βάρος επωμίζεται η ελληνική οικογένεια και οι εθελοντικές οργανώσεις. Είναι αβέβαιο όμως μέχρι πότε θα μπορούν να παράσχουν βοήθεια, όταν οι εναπομείναντες πόροι μειώνονται λόγω των συνεχόμενων περικοπών αλλά και της αύξησης των φόρων.

Ως προς το ζήτημα της **διαγενεακής δικαιοσύνης** η Ελλάδα κατατάσσεται στην τελευταία θέση. Ειδικότερα, η Ελλάδα είναι μια από τις γηραιότερες δημογραφικά χώρες της ΕΕ, με το υψηλότερο δημόσιο χρέος (178,4%) και με μεγάλες δημοσιονομικές επιβαρύνσεις όχι μόνο για την σημερινή γενεά αλλά και για τις μελλοντικές. Την ίδια στιγμή οι επενδύσεις στην έρευνα και την ανάπτυξη που είναι απαραίτητες για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας είναι μόλις 0,8% του ΑΕΠ. Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι είναι σημαντική η μείωση του δημόσιου χρέους ενώ ταυτόχρονα οι πολιτικές που προωθούνται πρέπει να είναι ισότιμες προς τους νέους αλλά και τους ηλικιωμένους. Θα ήταν χρήσιμο αν ήδη από τα προηγούμενα χρόνια υπήρχαν προσομοιώσεις των επιπτώσεων αναδιανομής μεταξύ ατόμων και γενεών.⁹⁰

Η Ελλάδα καταλαμβάνει την 24η θέση όσο αφορά την **κοινωνική συνοχή και την αρχή της μη διάκρισης**,⁹¹ σημειώνοντας επίδοση 4,44 για το 2016 (το 2008 ήταν 4,57). Η οικονομική κρίση και οι ανισότητες που δοκιμάζουν την ελληνική κοινωνία επηρεάζουν αρνητικά την κοινωνική συνοχή. Η πρόσφατη προσφυγική κρίση ενέτεινε τις αρνητικές επιδράσεις και σε αυτό συνέτεινε το γεγονός ότι η Ελλάδα φάνηκε απροετοίμαστη. Η ύπαρξη ενός σωστά σχεδιασμένου μοντέλου αντιμετώπισης της προσφυγικής κρίσης θα μπορούσε να οδηγήσει σε τεράστια οφέλη σε πεδία όπως το ασφαλιστικό και το δημογραφικό. Επιπλέον, η ύπαρξη αποτελεσματικής νομοθεσίας θα μπορούσε να συμβάλλει αποτελεσματικά στην διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Η ανοικοδόμηση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιστροφή σε αναπτυξιακή πορεία.

Επίσης, οι επιδόσεις της Ελλάδας στην **εκπαίδευση** είναι ιδιαίτερα απογοητευτικές όσον αφορά την απόκτηση βασικών δεξιοτήτων καθώς και την συμμετοχή σε διαδικασίες κατάρτισης και εκπαίδευσης ενηλίκων. Τα πιο σημαντικά προβλήματα της ελληνικής εκπαίδευσης είναι η έλλειψη εκπαιδευτικού προσωπικού, η αποτελεσματικότητα και η ισότητα στην εκπαίδευση καθώς και η υποχρηματοδότηση. Πιο συγκεκριμένα η Ελλάδα ως προς την χρηματοδότηση της προσχολικής εκπαίδευσης κατατάσσεται στην 27η θέση (0,1% του ΑΕΠ). Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα είναι η διαμόρφωση ενός σταθερού σύγχρονου νομοθετικού πλαισίου που να αφορά όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης και να αντιμετωπίζει τα ζητήματα της παραπαιδείας, της διαφάνειας, της κοινωνικής λογοδοσίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης.⁹²

Τέλος, το εθνικό σύστημα **υγείας** έχει πληγεί σημαντικά από την οικονομική κρίση. Κύρια χαρακτηριστικά του σημερινού συστήματος, η μεγάλη αύξηση των ποσοστών θνησιμότητας, η έλλειψη προσωπικού καθώς και η έλλειψη βασικού εξοπλισμού. Οι δαπάνες για την υγεία κατά τη διάρκεια της κρίσης υπέστησαν σημαντικές περικοπές. Συγκεκριμένα το 2012, η μείωση των δαπανών ήταν της τάξης του 1% του ΑΕΠ⁹³ ενώ το 2013 οι δαπάνες υπολογίζονταν

⁹⁰ Πλάτων Τήνιος, Έκθεση προς την Task Force for Greece, Το ελληνικό σύστημα συντάξεων: Προς ένα ένα κοινωνικό συμβόλαιο, Μάιος 2015,σελ.1-10.

⁹¹ Daniel Schraad-Tischler and Christof Schiller, Social Justice in the EU-Index Report 2016, Social Inclusion Monitor Europe, Bertelsmann Stiftung,pp.46-56.

⁹² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση παρακολούθησης της εκπαίδευσης και της κατάρτισης του 2016 για την Ελλάδα, Νοέμβριος 2016.

⁹³ Πάνω από € 2 δισ.

στο 8,65% του ΑΕΠ όταν ο μέσος όρος της ΕΕ ήταν 9,8%.⁹⁴ Το σύστημα υγείας υποχρηματοδοτείται με το ποσοστό της δημόσιας δαπάνης⁹⁵ για την υγεία, να υπολείπεται σε σχέση με τις άλλες ανεπτυγμένες χώρες. Σημαντική είναι και η μείωση της συνολικής δημόσιας φαρμακευτικής δαπάνης, όπου από το 2011 παραμένει η χαμηλότερη σε σχέση με τον όρο της ΕΕ. **Αντίθετα, το ποσοστό της ιδιωτικής δαπάνης για την υγεία εξακολουθεί να είναι από τα υψηλότερα στον ΟΟΣΑ.** Να σημειωθεί εδώ ότι το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα επιβαρύνεται πενταπλά από τις δαπάνες υγείας και ειδικότερα οι χαμηλές εισοδηματικές κατηγορίες.⁹⁶ Είναι φανερό ότι οι οικονομικές, οι πολιτικές και οι κοινωνικές δυνάμεις επηρεάζουν και παράλληλα καθορίζουν τις συνθήκες ζωής και θανάτου των ανθρώπων.

Οι επιδόσεις της χώρας μας στους κοινωνικούς δείκτες συνεχίζουν να είναι απογοητευτικές. Οι ομάδες υψηλού κινδύνου όπως είναι οι άνεργοι, τα μονογονεϊκά νοικοκυριά, οι μη οικονομικά ενεργοί, οι γυναίκες, τα άτομα με χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, οι μετανάστες και τα παιδιά είναι τα κύρια θύματα της κρίσης και της δημοσιονομικής προσαρμογής.⁹⁷ Είναι προφανές ότι χρειάζεται επαναπροσδιορισμός και ενδυνάμωση των κοινωνικών πολιτικών καθώς και βελτίωση της στόχευσης και της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών δαπανών.

⁹⁴ Οργανισμός έρευνας & ανάλυσης, διαΝΕΟσις, Η Υγεία των Ελλήνων στην κρίση, Μια χαρτογράφηση της κατάστασης της υγείας των Ελλήνων και των δομών υγείας της χώρας Ινστιτούτο Κοινωνικής και Προληπτικής Ιατρικής, Μάρτιος 2016,σελ.7-8.

⁹⁵ Για το έτος 2015 η δημόσια δαπάνη για την υγεία δε υπερβαίνει το 5% του ΑΕΠ.

⁹⁶ Οργανισμός έρευνας & ανάλυσης, διαΝΕΟσις, Η Υγεία των Ελλήνων στην κρίση, Μια χαρτογράφηση της κατάστασης της υγείας των Ελλήνων και των δομών υγείας της χώρας Ινστιτούτο Κοινωνικής και Προληπτικής Ιατρικής, Μάρτιος 2016,σελ. 8.

⁹⁷ Θεόδωρος Μ. Μητράκος, Δημοσιονομική προσαρμογή: Η εμπειρία από την τρέχουσα κρίση, στο ΓΚΠΒ, Δημοσιονομική προσαρμογή: πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών; Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2014, σελ.59-65.

4 Επισκοπήσεις Δαπανών (Spending Reviews)

4.1 Τα spending reviews στην agenda της ΕΕ.⁹⁸

Το Eurogroup στη συνάντησή του στις 16 Σεπτεμβρίου 2016 αποφάσισε να βελτιώσει την ποιότητα των δημόσιων δαπανών στην Ευρωζώνη με την χρήση των **spending reviews** και κυρίως στους τομείς της ανάπτυξης και της απασχόλησης.

Η χρήση τους κρίνεται αναγκαία για υποστήριξη τόσο της δημοσιονομικής υπευθυνότητας όσο και της ενίσχυσης της ανάπτυξης μέσω των δημόσιων δαπανών. Για τον λόγο αυτό η ανταλλαγή «**καλών πρακτικών**» ανάμεσα στα κράτη –μέλη κρίνεται αρκετά θετική καθώς και η πρόταση της επιτροπής για θεσμοθέτηση κοινών αρχών που θα κυριαρχούν στην επισκόπηση των δαπανών. Επίσης η εφαρμογή των spending reviews πρέπει να λάβει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε κράτους.

Η γενική διαπίστωση της Επιτροπής είναι ότι τα spending reviews είναι χρήσιμα για:

- Να βελτιώνουν την ποιότητα των δημόσιων οικονομικών
- Να συμπληρώνουν την υποστήριξη της δημοσιονομικής ευθύνης μέσω της επισκόπησης των προτεραιοτήτων στις δημόσιες δαπάνες
- Να συμβάλουν στον αναπτυξιακό χαρακτήρα του προϋπολογισμού.
- Έχουν ιδιαίτερη σημασία στη ζώνη του Ευρώ (όσον αφορά τη σύγκλιση των πολιτικών στην ΕΕ).
- Συμβάλουν στην επίτευξη εμπιστοσύνης των φορολογούμενων για την αποδοτικότητα των φόρων σε περίοδο όπου υπάρχει υψηλό δημόσιο χρέος και χαμηλή οικονομική ανάπτυξη.

Όσον αφορά τις κοινές αρχές, το Eurogroup βασιζόμενο στην εμπειρία άλλων κρατών μελών υποστηρίζει ότι η εφαρμογή των επισκοπήσεων των δαπανών πρέπει να έχει τα ακόλουθα στοιχεία:⁹⁹

- Ισχυρή και διαχρονική πολιτική δέσμευση σε ανώτατο επίπεδο καθ' όλη τη διάρκεια της εφαρμογής, τα δε αποτελέσματα αυτών να αποτελέσουν στη συνέχεια βασικές μεταρρυθμίσεις.
- Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της επισκόπησης πρέπει να ακολουθεί τις καλές πρακτικές με στοιχεία όπως:
 - ξεκάθαρη εντολή στρατηγικής που εξειδικεύει τους στόχους, τον τομέα και το κέντρο συντονισμού,
 - η χρήση πιλοτικών προγραμμάτων,
 - η πρόβλεψη για επαρκείς πόρους και πρόσβαση σε δεδομένα,
 - η χρήση κατευθυντήριων γραμμών για τη δημιουργία συνοχής στη διαδικασία της διάγνωσης, στις επιλογές των μεταρρυθμίσεων, και την εφαρμογή του οδικού χάρτη,
 - η χρήση στοιχείων που συνδέουν τις δαπάνες του προϋπολογισμού με τις διοικητικές δομές και τα αποτελέσματα των πολιτικών.

⁹⁸ Eurogroup The President, ecfin.cef.cpe(2016)5654465, Brussels, 16 September 2016.

⁹⁹ Annex I (Bratislava, 09/09/2016) in Eurogroup, The President, ecfin.cef.cpe(2016)5654465, Brussels, 16 September 2016.

- Παρακολούθηση και δημοσιοποίηση της προόδου και των αποτελεσμάτων.
- Τα spending reviews πρέπει να είναι αντικείμενο για ex-post ανάλυση, για μελλοντικές επισκοπήσεις δαπανών.
- Τα συμπεράσματα των επισκοπήσεων θα πρέπει να είναι σταθερά στοιχεία του ετήσιου και του μεσοπρόθεσμου σχεδίου προϋπολογισμού.

4.2 Διεθνής εμπειρία

Βάσει των προτάσεων διεθνών οργανισμών όπως του OECD, τα βασικά χαρακτηριστικά των spending reviews είναι:¹⁰⁰

- Στόχος: Διακριτικές ή υποχρεωτικές δαπάνες – Αναθεώρηση Τομέων δαπανών– Επίπεδο Κυβέρνησης.
- Επίπεδο Αναθεώρησης: Όλη η Κυβέρνηση - Τομείς εφαρμογής προγραμμάτων – Οργανώσεις - Οριζόντιες Πολιτικές.
- Βαθμός Συχνότητας /Περιοδικότητα: Σταθερή περίοδος ή σε κυλιόμενη βάση.
- Επιλογές των αποτελεσμάτων για αποταμιεύσεις: Αφορά το προσωπικό ή τις γενικότερες χρηματοδοτήσεις (σε απόλυτη ή ποσοστιαία βάση).

Όλες οι προσεγγίσεις των διεθνών οργανισμών αλλά και της ΕΕ αποσκοπούν στη βελτίωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της αποδοτικής κατανομής των δαπανών, όπου υφίστανται μηχανισμοί αξιολόγησης αυτών σε επίπεδο outputs και σπανίως σε επίπεδο outcomes. Ενώ δεν μπορούμε να δεχτούμε την ύπαρξη ενός ενιαίου μοντέλου για τις επισκοπήσεις δαπανών¹⁰¹ εφόσον η κάθε χώρα έχει τα δικά της χαρακτηριστικά σε δημοσιονομικό επίπεδο, σε περιβάλλον οργάνωσης κράτους και χρηματοδότησης της οικονομίας (υψηλό χρέος σε σχέση με το ΑΕΠ, μικρού ή μεγάλου δημόσιου τομέα, διαφορετικές εστιασμένες πολιτικές στρατηγικής, ύπαρξη προγράμματος χρηματοδότησης από άλλες χώρες, κλπ.).

4.3 Καλές Πρακτικές των spending reviews

Σλοβενία¹⁰²

Η ευαίσθητη δημοσιονομική κατάσταση της Σλοβενίας, που προέρχεται από την ανοδική πορεία του δημόσιου χρέους και την αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά 5% ως ποσοστό του ΑΕΠ της από το έτος 2008 απειλούσε μακροπρόθεσμα τη δημοσιονομική της σταθερότητα. Δημοσιονομικές προσαρμογές μέχρι σήμερα είχαν επικεντρωθεί σε ένα το πολύ στοιχεία των δαπανών και σε όλο το εύρος του πίνακα του προϋπολογισμού.

Υιοθέτησε λοιπόν τη διαδικασία των **spending reviews** στους τομείς της Υγείας, της Εκπαίδευσης και της Κοινωνικής Πρόνοιας με σκοπό την εξοικονόμηση **€ 200 εκατ.** κάθε έτος. Στον τομέα της Υγείας είχε και την υποστήριξη του παγκόσμιου οργανισμού υγείας. Στον δε τομέα

¹⁰⁰ OECD, Better Policies for Better Lives, “Proposals for Analysis of Spending Reviews”, Edwin Lau, Budgeting & Public Expenditures Division OECD, 7th Annual meeting of SBO Network on Performance & Results 09-10 November 2011.

¹⁰¹ European Economy, Economic Papers 525/july 2014, “Public Spending Reviews: design, conduct, implementation”, Caroline Vandierendonck, p.5, Brussels 2014.

¹⁰² IMF, Fiscal Affairs Department, Republic of Slovenia “Technical Assistance Report -Establishing a Spending Review Process” by Brian Olden, Jasson Harris, Amanda Sayegh, Duncan Last, and Chris Uregian, IMF Washington, D.C., June 2015.

της πρόνοιας και της ασφάλισης το δημοσιονομικό πρόβλημα είναι έντονο λόγω και της επιτάχυνσης της γήρανσης του πληθυσμού.

Ο δημοσιονομικός χώρος για περαιτέρω οριζόντιες περικοπές όπως το πάγωμα της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής και των προσλήψεων είναι περιορισμένο λαμβάνοντας υπόψη ότι η κοινωνία έχει φτάσει στα όρια της μέσα σε μια πενταετή λιτότητα, στοχευμένες μετρήσεις μπορούν να εντοπίσουν μη αποδοτικές δαπάνες και να εισάγουν τις αναγκαίες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Ο εντοπισμός δυνητικών περιοχών όπου μπορούν οι δαπάνες να εξορθολογιστούν απαιτεί μια δομική επισκόπηση των δαπανών.

Βασικοί στόχοι της διαδικασίας των επισκοπήσεων των δαπανών είναι η παρουσίαση υψηλής ποιότητας στοιχείων και να προέρχονται από πιο συνεχείς μετρήσεις σε περιοχές μεγάλου όγκου δαπανών.

Οι στόχοι των επισκοπήσεων είναι τρεις,

- Να υποστηρίξει την κυβέρνηση στο μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής προσαρμογής, εντοπίζοντας περιοχές με μεγάλες δυνατότητες αποταμιεύσεων.
- Να βελτιώσει την αποδοτική κατανομή των δαπανών, προσδιορίζοντας δυνατότητες μετατοπίσεων από χαμηλής σημασίας περιοχές σε υψηλής σημασίας απόδοσης μέσα και τα μήκος των γραμμών του προϋπολογισμού.
- Να βελτιώσει την αξία των περιοχών των επισκοπήσεων προσδιορίζοντας τις περιοχές με αντίστοιχα αποτελέσματα μειώνοντας όμως τις εισροές.

Ο προσδιορισμός των δυνατοτήτων για αποταμιεύσεις είναι η καρδιά των επισκοπήσεων, καθώς αυτό θα είναι αναγκαίο για την αντιστάθμιση των πιέσεων στις δαπάνες και τη δημιουργία δημοσιονομικού χώρου για νέες πολιτικές. Για να προσδιοριστούν αυτές οι επιλογές, η επισκόπηση των δαπανών οφείλει να αξιολογεί υφιστάμενα προγράμματα βάσει των ακόλουθων κριτηρίων:

- πόσο καλά οι στόχοι των προγραμμάτων είναι συνδεδεμένοι με τις προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής;
- στοιχεία της απόδοσης των προγραμμάτων που αποδεικνύουν, πόσο ικανοποιητικά τα προγράμματα πληρούν τους στόχους της πολιτικής και τη σχέση κόστους – αποτελεσματικότητας.
- πότε υπάρχει σκοπός για καλύτερα αποτελέσματα στα προγράμματα της κυβέρνησης.

Σχεδιάζοντας τα αποτελέσματα της αξιολόγησης των προγραμμάτων, οι επισκοπήσεις των δαπανών θα πρέπει να εντοπίσουν μια σειρά από επιλογές αποταμιεύσεων, έτσι ώστε να τα εισάγει σε μια διαδικασία λήψης αποφάσεων στα υπουργεία. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται οι μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές επιπτώσεις, ο εξορθολογισμός των πολιτικών, ομάδες (κοινωνικές) που επηρεάζονται κλπ.

Οι επισκοπήσεις πρέπει να προσπαθούν να προσδιορίσουν περιοχές δαπανών υψηλής προτεραιότητας και να επεξεργάζονται κάποια νέα αντισταθμιστικά μέτρα πολιτικής, όπου μπορεί να στραφεί ένα τμήμα των αποταμιεύσεων. Αυτό θα έχει το πλεονέκτημα της βελτίωσης

της αποδοτικής κατανομής, καθώς και συμβάλλοντας στην παροχή περαιτέρω αιτιολόγησης της πολιτικής για τις επιλογές των αποταμιεύσεων με τον αναπροσανατολισμό των δαπανών προς τις ομάδες εκείνες που έχουν υψηλές ανάγκες που μπορεί διαφορετικά να έχουν επηρεαστεί από τη συνολική εξοικονόμηση των δαπανών.

Επίσης μπορεί κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων να επικεντρωθεί σε μεγάλα αλλά πιο ελπιδοφόρα προγράμματα. Η ομάδα του IMF για την εξέταση των επισκοπήσεων διενήργησε υψηλού διεθνούς κύρους συγκριτική αξιολόγηση χρησιμοποιώντας διεθνή στατιστικά στοιχεία του μέσου όρου των δαπανών σε κεντρική και ανατολική Ευρώπη και στοιχεία από την EUROSTAT.

Οι προτάσεις της ομάδας του IMF επικεντρώθηκαν όχι μόνο στη διαπίστωση των συγκριτικών αναλύσεων του επιπέδου των δαπανών ανά τομέα(παιδεία) αλλά και σε διαρθρωτικές αλλαγές στους συγκεκριμένους τομείς π.χ. ενίσχυση της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης με προσωπικό και λιγότερο προσωπικό στην δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

Οι συστάσεις του IMF αφορούν την καθιέρωση ενός working group στον τομέα της εκπαίδευσης, της πρόνοιας, επιπρόσθετα με αυτό που υπάρχει για τον τομέα της υγείας και να γίνει μια αξιολόγηση των προγραμμάτων, ανιχνεύοντας ένα μενού αποταμιεύσεων και υψηλής προτεραιότητας επιλογές δαπανών ως εναλλακτικές μέσα στο χαρτοφυλάκιο τους. Ενώ προτείνουν σειρά από διαρθρωτικές αλλαγές στους αντίστοιχους τομείς.

Η καθιέρωση της διαδικασίας των επισκοπήσεων των δαπανών απαιτεί:

- Οι βασικοί στόχοι της επισκόπησης να είναι εκ των προτέρων καθορισμένοι.
- Να έχουν δοθεί ξεκάθαροι στόχοι αποταμιεύσεων για την επισκόπηση από τις ομάδες.
- Να έχει υιοθετηθεί ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο.
- Να έχει δημιουργηθεί μια επιτροπή για την επίλυση των διαφορών που μπορεί να ανακύψουν
- Η επισκόπηση να έχει ενταχθεί στον ετήσιο προϋπολογισμό.

Τι πρέπει να αποφεύγεται στο σχεδιασμό των spending reviews βάσει της εμπειρίας της Σλοβενίας.

- Να μη θέσουν ειδικά όρια δαπανών τα υπουργεία και συγκεκριμένους στόχους αποταμιεύσεων στην αρχή της διαδικασίας ακόμα και εάν αυτοί είναι ενδεικτικοί. Το υπουργείο Οικονομικών πρέπει να θέσει το πλαίσιο της επισκόπησης βάζοντας τα όρια των δαπανών και των στενευμένων αποταμιεύσεων (βασικό σενάριο) στο υπουργείο που είναι επιφορτισμένο να υλοποιήσει τους στόχους των δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Χωρίς εξειδικευμένα όρια δαπανών οι ομάδες εργασίας θα καταναλώνουν περισσότερο χρόνο σε συζητήσεις και στο τέλος η μόνη λύση θα είναι οι οριζόντιες περικοπές. Τα υπουργεία επιλέγουν πάντα εκείνο το χρονικό διάστημα που τους ταιριάζει για να προχωρήσουν στις επισκοπήσεις και στις αποταμιεύσεις.
- Να επιτρέψουμε στους επιτελείς των υπουργείων να χρησιμοποιούν τις συζητήσεις στις ομάδες εργασίας για επανεξέταση των στόχων των υπουργείων.
- Ενώ τα υπουργεία έχουν την τάση να προτείνουν ως μέτρα αυτά που απαιτούν μικρή προσαρμογή, το εκάστοτε Υπ. Οικονομικών θα πρέπει να επιδιώξει να αντιπροτείνει

πιο γενναίες παρεμβάσεις, θέτοντας ως παράδειγμα την εμπειρία άλλων χωρών με παρόμοιες δομές, επίπεδα διαβίωσης και δημογραφικά χαρακτηριστικά.

- Οι φορείς που εποπτεύονται από τα υπουργεία και θα αναλάβουν να κάνουν τις αποταμιεύσεις θα πρέπει να είναι «συντηρητικά» ποσοτικοποιημένες καθώς θα υπάρξουν αρκετές καθυστερήσεις στην υλοποίησή τους. Για το λόγο αυτό και οι δεσμεύσεις τους θα ενσωματωθούν στον προϋπολογισμό τους. Ας υπάρχει λοιπόν και μια σχετική πρόβλεψη για αντισταθμιστικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις.

Είναι σημαντικό στις επισκοπήσεις δαπανών να γίνει από την αρχή μια ισχυρή συμφωνία για τον ακολουθούμενο στόχο, εάν π.χ. στόχος είναι η καθιέρωση ενός μόνιμου μηχανισμού αναθεώρησης και επαναπροσδιορισμού των δαπανών ή συνολική μείωση αυτών. Σύμφωνα με το κείμενο του IMF, στον **Καναδά** η στρατηγική στη διαδικασία της επισκόπησης απαιτούσε από κάθε υπηρεσία που είναι ενταγμένη στο πρόγραμμα επισκόπησης να παρουσιάσει επιλογές για τουλάχιστον 5% αποταμιεύσεις για το τρίτο έτος από δράσεις με τη χαμηλότερη προτεραιότητα, και τις χαμηλότερες επιδόσεις των δαπανών.

Αντίστοιχα στη **Γαλλία** το σχέδιο για την αναδιάρθρωση των δημόσιων πολιτικών 2010-2011 Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)¹⁰³ θέτει μια εξοικονόμηση 10% σε μη μισθολογικές δαπάνες σε μια χρονική διάρκεια 3 ετών, ενώ θεσμοθετήθηκε και ο περιορισμός των προσλήψεων σε σχέση με τις αποχωρήσεις.¹⁰⁴ Στην **Ολλανδία** το 2010 η διεξοδική επισκόπηση των δαπανών απαιτούσε από κάθε ομάδα εργασίας μια περικοπή ποσοστού λιγότερη του 20% για μια περίοδο 4 ετών.

Επίσης για να μη χαθεί η ευκαιρία των επισκοπήσεων και φυσικά ο κεντρικός τους στόχος η ομάδα εργασίας κάθε φορέα που συμμετέχει στο πρόγραμμα οφείλει να παρουσιάσει ένα ελάχιστο ποσό από τις επιλογές εξοικονόμησης δαπανών ή να επιτρέψει στους φορείς αυτό το ποσοστό να αξιοποιηθεί σε άλλες προτεραιότητες. Πολλές από τις επιλογές των περικοπών δεν θα προχωρήσουν, έτσι το μενού για κάθε επισκόπηση δαπανών πρέπει να είναι σημαντικά μεγαλύτερο από τις τελικές αποταμιεύσεις που απαιτούνται για τη δημοσιονομική εξυγίανση. Για παράδειγμα στην **Ελλάδα** περίπου οι μισές από τις επιλογές για τις επισκοπήσεις που ανιχνεύθηκαν είτε δεν εγκρίθηκαν είτε απορρίφθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας.¹⁰⁵

Το μέγεθος των μέτρων των αποταμιεύσεων πρέπει να είναι σαφέστατα μεγαλύτερο από τον στόχο δημοσιονομικής εξυγίανσης και θα πρέπει να λάβει υπόψη τις μεσοπρόθεσμες αποταμιεύσεις που είναι αναγκαίες και όχι να εστιάσει σε ένα μόνο έτος.

¹⁰³ Ένα Πρόγραμμα που ξεκίνησε το 2005 επεκτάθηκε στο 2007 και στο 2010 με νέες παρεμβάσεις για την αναθεώρηση των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζονται στη Γαλλία με στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης της δημόσιας διοίκησης αλλά και τον εξορθολογισμό των δαπανών για εξοικονόμηση πόρων και επίτευξη δημοσιονομικής σταθερότητας (Direction de Information légale et administrative: "Révision générale des politiques publiques : un "coup d'accélérateur" pour la réforme de l'Etat". P.1.

¹⁰⁴ OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials "Spending Reviews", OECD Conference Centre, Paris, 3-4 June 2013, p.9.

¹⁰⁵ IMF, Fiscal Affairs Department, Republic of Slovenia "Technical Assistance Report -Establishing a Spending Review Process" by Brian Olden, Jasson Harris, Amanda Sayegh, Duncan Last, and Chris Uregian, IMF Washington, D.C., June 2015, p.24.

Η επισκόπηση των δαπανών που τρέχει τώρα στη **Σλοβενία** θα λειτουργήσει σε **δύο επίπεδα**. Το πρώτο σε **τεχνικό** και το δεύτερο σε **πολιτικό** που θα έχει και την τελική ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων.

Στις ομάδες εργασίας πρέπει να συμμετέχουν εκπρόσωποι από το Υπουργείο Οικονομικών, τα συμμετέχοντα στην επισκόπηση Υπουργεία και εξωτερικοί συνεργάτες. Εκπρόσωποι από το Γραφείο του Πρωθυπουργού θα μπορούσαν να συμμετέχουν προσθέτοντας βαρύτητα στη διαδικασία. Στην ομάδα εργασίας προεδρεύει υψηλόβαθμο στέλεχος της Διεύθυνσης Προϋπολογισμού του Υπουργείου Οικονομικών. Το Υπ. Οικονομικών δίνει τις κατευθύνσεις στις ομάδες εργασίας (χρονικά πλαίσια των επισκοπήσεων, εκροές, ορισμός κριτηρίων, ανάπτυξη προτύπων για την αναθεώρηση των πολιτικών, κλπ).

Στη λήψη των τελικών αποφάσεων κάθε τελική πρόταση που γίνεται από το συντονιστικό όργανο θα πρέπει να περιλαμβάνει τις ακόλουθες πληροφορίες:¹⁰⁶

- Οι δημοσιονομικές επιπτώσεις για τους προϋπολογισμούς των τριών επόμενων οικονομικών ετών με τις αντίστοιχες κοστολογήσεις που πρέπει να γίνουν με βάση τις ίδιες σταθερές στη μεθοδολογία και τις αντίστοιχες παραδοχές σε όλα τα προγράμματα.
- Να υπάρχει η δημόσια κοινωνική ανάγκη της πρότασης.
- Ο αντίκτυπος της πρότασης της πολιτικής για τις ομάδες που επηρεάζει (κοινωνικές και οικονομικές επιπτώσεις).
- Οι νομοθετικές απαιτήσεις για την εφαρμογή καθώς και η διαδικασία για τη διαβούλευση εάν απαιτείται.

Όταν δε μια από τις επισκοπήσεις μπορεί να έχει μέγιστη απήχηση, το απόλυτο όφελος αυξάνεται όταν γίνει μόνιμο κομμάτι του ετήσιου προϋπολογισμού του φορέα.¹⁰⁷

Όταν «ριζώνει» η κουλτούρα της αποδοτικότητας σε όλη τη διοίκηση και διατηρηθεί σταθερά ο έλεγχος της σε όλα επίπεδα διοίκησης, θα βελτιωθεί και η αποδοχή της παρεχόμενης δημόσιας υπηρεσίας στην κοινωνία. Αλλά και ενισχύεται η συμβολή της στην αντικυκλική εξισορρόπηση από την πλευρά των δαπανών.

ΙΡΛΑΝΔΙΑ

Στην Ιρλανδία όπου κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αλλά και μετά έγινε ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των επισκοπήσεων των δαπανών, διακρίνουμε την τήρηση των διεθνών προτύπων στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των επισκοπήσεων. Η επιλογή των μοντέλων επισκόπησης δεν περιορίστηκε σε τακτικά – λειτουργικά- αποδοτικά, bottom-up, top-down,

¹⁰⁶ IMF, Fiscal Affairs Department, Republic of Slovenia “Technical Assistance Report -Establishing a Spending Review Process” by Brian Olden, Jasson Harris, Amanda Sayegh, Duncan Last, and Chris Uregian, IMF Washington, D.C., June 2015, p.16.

¹⁰⁷ European Economy, Economic Papers 525/july 2014, “Public Spending Reviews: design, conduct, implementation”, Caroline Vandierendonck, p.5, Brussels 2014,p19.

joint review, hybrid review,¹⁰⁸ αλλά ο τελικός σκοπός ήταν να ορίζονται τα μέτρα που θα συμβάλουν στη μείωση των δαπανών και η σταδιακή ενσωμάτωση των επισκοπήσεων στη διαδικασία του προϋπολογισμού.

Συγκεκριμένα έγιναν 3 ολοκληρωμένες αξιολογήσεις. Το 2009 όριζε το πλαίσιο δημοσιονομικής εξυγίανσης τη μείωση των δαπανών κατά € 3 δισ. για τα έτη 2010 και 2011 καθώς και € 1,75 δισ. σε κεφάλαιο. Η ειδική ομάδα εντόπισε αποταμιεύσεις ύψους € 5,3 δισ. που όμως ήταν δύσκολο να υλοποιηθούν πολιτικά.

Στο πλαίσιο του μνημονίου με την ΕΕ/IMF και τηρώντας τους κανόνες της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείματος, δημιουργήθηκε ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής προσαρμογής και οι στόχοι των αποταμιεύσεων ενσωματώθηκαν στα όρια των δαπανών των υπουργείων.

Το 2014 ήταν η πρώτη επισκόπηση που το συντονιστικό όργανο που είχε συσταθεί ζήτησε από τους δημόσιους φορείς να προσδιορίσουν ένα συγκεκριμένο ποσοστό των αποταμιεύσεων 5% στα ανώτατα όρια των δαπανών για το 2015.¹⁰⁹

Σκοπός ήταν να αποκτήσει τον αναγκαίο χρόνο η κυβέρνηση να πετύχει τους δημοσιονομικούς στόχους για τη δημιουργία νέων αποτελεσματικών και αποδοτικών προγραμμάτων δαπανών. Σε περίπτωση που οι δημοσιονομικοί στόχοι επιτευχθούν δεν είναι αναγκαίες οι διαδικασίες περικοπών. Δεδομένου της καλής εξέλιξης της οικονομίας οι περικοπές δεν έγιναν αλλά οι επισκοπήσεις θα συνεχίζουν να υποστηρίζουν την πολιτικές επιλογές με την διεύρυνση των εργαλείων στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ιρλανδικής κυβέρνησης.

ΟΛΛΑΝΔΙΑ

Η Ολλανδία πραγματοποίησε μια «συνολική αναθεώρηση των δαπανών» το 2010. Η κυβέρνηση προσδιόρισε 20 τομείς πολιτικής και ανέθεσε σε ομάδες εργασίας τη διεξαγωγή των spending reviews σε κάθε τομέα. Στις ομάδες εργασίας συμμετείχαν εκπρόσωποι του Υπ. Οικονομικών, του Γραφείου του Πρωθυπουργού, από Υπουργεία και εξωτερικοί εμπειρογνώμονες. Οι ομάδες εργασίας είχαν την τεχνοκρατική υποστήριξη από το Υπ. Οικονομικών και το συντονισμό είχαν αναλάβει μια επιτροπή υψηλόβαθμων στελεχών από τα συμμετέχοντα υπουργεία. Οι ενιαίοι όροι και το περιεχόμενο των αναφορών αναπτύχθηκε από το ΥΠΟΙΚ, και συμφωνήθηκε από το Υπ. Συμβούλιο.

Ορίστηκαν ξεκάθαροι στόχοι αποταμιεύσεων από την αρχή που απαιτούσε από κάθε ομάδα εργασίας να αναπτύξει επιλογές που δυνητικά να αποδώσουν τουλάχιστον 20% μείωση στις δαπάνες ή στους φόρους στις υπό εξέταση περιοχές για μια περίοδο 4 ετών.

Οι ομάδες εργασίας ήταν υπεύθυνες για να δημιουργήσουν ένα μενού επιλογών ικανό να συναντήσει τους στόχους των αποταμιεύσεων. Δεν υπήρχε η δυνατότητα για άσκηση βέτο σε κάθε θέμα πολιτικής που ήταν υπό εξέταση. Το μενού παρουσιάστηκε στην κυβέρνηση

¹⁰⁸ IGEEES (Irish government economic & Evaluation Service), Department of Public Expenditure and Reform, Staff Papers 2016: "Spending Reviews in Ireland: Lessons for the Future", By John Howlin and Fiachra Kennedy, October 2016 p.11.

¹⁰⁹ Τα περισσότερα κράτη που εφαρμόζουν spending reviews ακολούθησαν αυτή την προσέγγιση για όλα τα Υπουργεία και σε όλα τα προγράμματα στο πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης του προϋπολογισμού των. Βλ. OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials "Spending Reviews", OECD Conference Centre, Paris, 3-4 June 2013, p.8,9.

που ήταν υπεύθυνη για τις τελικές αποφάσεις. Πολλές από τις αποφάσεις που πάρθηκαν στη συνέχεια ενσωματώθηκαν στον προϋπολογισμό του επόμενου έτους.

4.4 Το Πιλοτικό Πρόγραμμα των Επισκοπήσεων δαπανών (spending reviews) στην Ελλάδα

Το θέμα των επισκοπήσεων των δαπανών ξεκίνησε να υλοποιείται στην Ελλάδα με την απόφαση της σύστασης της σύστασης, συγκρότησης και ορισμού των μελών της Επιτροπής Συντονισμού για την Επισκόπηση των δαπανών.¹¹⁰ Είχε προηγηθεί η επαφή στελεχών του Υπ. Οικονομικών με το Βρετανικό Υπουργείο Οικονομικών και το Ολλανδικό Υπουργείο Οικονομικών για την παροχή τεχνικής βοήθειας. Στο πιλοτικό πρόγραμμα συμμετέχουν το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Πολιτισμού και Αθλητισμού.

Σκοπός του έργου (project) είναι εκτός του συντονισμού των υπηρεσιών των εμπλεκόμενων φορέων, η συγκέντρωση και αποτίμηση των προτεινόμενων πολιτικών εξοικονόμησης πόρων για τη δημιουργία δημοσιονομικού χώρου για τη χάραξη νέων πολιτικών, αναλύοντας στοιχεία των προϋπολογισμών από το 2013 και μετά, τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων και τη δημιουργία δεικτών παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας των δαπανών, την ενίσχυση από το 2018 και μετά του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος.

Το πρόγραμμα είναι πιλοτικό και συντονιστής του πιλοτικού προγράμματος και της επιτελικής ομάδας εργασίας είναι διευθυντικό στέλεχος του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Στην ομάδα συμμετέχουν στελέχη από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, από τα τρία Υπουργεία, από το Γραφείο του Πρωθυπουργού και το ΣΟΕ.¹¹¹ Η στελέχωση αυτή ικανοποιεί τα διεθνή πρότυπα που συστήνουν οι διεθνείς οργανισμοί και ακολούθησαν και άλλες χώρες στο πλαίσιο εισαγωγής των spending reviews.

Η πορεία του πιλοτικού προγράμματος

Η πορεία του έργου σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσίασαν στελέχη των δυο Υπουργείων που συμμετέχουν στο πρόγραμμα, στο Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή είναι ικανοποιητική για τους ακόλουθους λόγους:

- Πρόκειται για μια θετική πρωτοβουλία που έπρεπε εδώ και πολλά χρόνια να είχε ξεκινήσει τόσο σε επίπεδο εξορθολογισμού των δαπανών όσο και σε επίπεδο δημοσιονομικής απεικόνισης και διαχείρισης των δράσεων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.
- Δημιουργεί προϋποθέσεις για τη δημιουργία ενός συστήματος συσχέτισης δαπανών με δράσεις και αργότερα ίσως και αποτελεσμάτων
- Ενισχύει τις αρχές της οικονομίας, της απόδοσης, και θέτει στο κέντρο των αποφάσεων τη δημοσιονομική ευθύνη στους διαχειριστές του δημόσιου χρήματος.
- Ποσοτικοποιεί στοιχεία διοικητικής δράσης και οικονομικά δεδομένα καθώς και αντίστοιχα την κατηγοριοποίησή τους.

¹¹⁰ Απόφαση 2/61561/0004/25.7.2016 του Γενικού Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής Φραγκίσκου Κουτεντάκη.

¹¹¹ ΣΟΕ, Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων.

Οι επιλογές για τις ομάδες εργασίας είναι περιορισμένες σε συγκεκριμένα ποσοτικοποιημένα σενάρια περικοπών για το 2018 και μετά, χωρίς όμως τα σενάρια αυτά των επισκοπήσεων και των ακολουθούμενων αποταμιεύσεων να επηρεάζουν μισθολογικό κόστος. Πρόβλημα όμως αποτελεί το ύψος των τελικών αποταμιεύσεων για το 2018, έτσι ώστε όντως να χρηματοδοτηθεί το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα από το 2018 και μετά.

Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης έστειλε ερωτηματολόγια στους φορείς που εποπτεύει να προσδιορίσουν ένα ποσοστό 6% των δαπανών τους που θα μπορούσε να αποταμιευτεί για το 2018 χωρίς αυτό να περιλαμβάνει βασικές μισθολογικές δαπάνες. Οι φορείς ανταποκρίθηκαν θετικά μετά την εσωτερική τους διαβούλευση, κάποιοι περισσότερο και κάποιοι λιγότερο. Ένα θετικό στοιχείο της όλης διαδικασίας είναι ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς τέθηκαν σε μια διαδικασία αυτό-αξιολόγησης της διαχείρισης του δημόσιου χρήματος που χρηματοδοτεί τη λειτουργία και το έργο τους. Αναμένεται μια απόκλιση +/- 3 ποσοστιαίες μονάδες για το 2019,2020, αλλά σε γενικές γραμμές ο στόχος των αποταμιεύσεων θα πραγματοποιηθεί. Αντίστοιχη θετική εξέλιξη είχαμε και στο Υπουργείο Τουρισμού και Αθλητισμού, όπου τα στοιχεία είναι ικανοποιητικά και πλούσια και σε επίπεδο διοικητικής απεικόνισης. Αναμένεται η κατηγοριοποίηση και η επεξεργασία τους από το αρμόδιο υπουργείο.

Ίσως στην επόμενη φάση το ενδιαφέρον των υπηρεσιών θα πρέπει να εστιαστεί και στα ποιοτικά χαρακτηριστικά των δαπανών, την αποτελεσματικότητα τους βάσει μετρήσιμων στόχων και δεικτών και πιθανόν την ένταξή τους σε προγράμματα /δράσεις για να συσχετιστούν οι δαπάνες με τα αποτελέσματα. Ενώ αναμένουμε την ποσοτικοποίηση των αποταμιεύσεων από τα τρία υπουργεία και τη συνέχιση της εφαρμογής του πιλοτικού προγράμματος σε όλους του φορείς της γενικής κυβέρνησης.

Η διεθνής εμπειρία όπως παρουσιάστηκε και από την μελέτη δείχνει ότι στην Ελλάδα είναι αναγκαίες ακόμα αρκετές παρεμβάσεις για την απεικόνιση ειδικών στοιχείων στο πεδίο της ανάλυσης και της αξιολόγησης των δημόσιων δαπανών, έτσι ώστε εκτός της δημιουργίας δημοσιονομικού χώρου για νέες πολιτικές με πολλαπλασιαστικό χαρακτήρα για κοινωνία και οικονομία, οι δημόσιες δαπάνες και η εκταμίευσή τους να πληρούν σε μεγάλο βαθμό και τις αρχές του performance based budgeting.

5 Δημόσιο Χρέος

5.1 Τα βραχυπρόθεσμα μέτρα

Στις αρχές Δεκεμβρίου 2016 το Euro group ανακοίνωσε τα βραχυπρόθεσμα μέτρα ελάφρυνσης του ελληνικού χρέους – που βασίστηκαν στις προτάσεις του ευρωπαϊκού μηχανισμού στήριξης (ESM). Οι παρεμβάσεις αυτές, το πλαίσιο των οποίων είχε σαφώς τεθεί στην συμφωνία μεταξύ της ελληνικής κυβέρνησης και των θεσμών στις 25 Μαΐου 2016, περιλαμβάνουν τα εξής μέτρα:

1. Εξομάλυνση του προφίλ αποπληρωμής των δανείων του EFSF (επιμήκυνση στα - αρχικώς συμφωνηθέντα - 32,5 χρόνια (από τα 28 χρόνια))
2. Μείωση του επιτοκιακού κινδύνου. Η δέσμη αυτή περιλαμβάνει 3 παρεμβάσεις:
 - ανταλλαγή ομολόγων κυμαινόμενου επιτοκίου σε σταθερό, με επιμήκυνση των ωριμάνσεων (αναφορικά με δάνεια που διατέθηκαν για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών συνολικού ύψους περίπου €42 δισ. Η παρέμβαση αυτή αφορά μέρος μόνο του συνολικού ποσού).
 - σταθεροποίηση του κόστους δανεισμού του ESM μέσω συμφωνιών ανταλλαγής – swap-arrangements
 - επιβολή σταθερού επιτοκίου σε μελλοντικές δόσεις δανείων από τον ESM. Στη βάση του τρέχοντος (δηλ. μέχρι τα μέσα του 2018) χρηματοδοτικού προγράμματος της Ελλάδας από τον ESM, θα διατεθούν στην Ελλάδα περίπου €30 δισ.
3. Άρση της επιβολής επιτοκίου 2% για το 2017 για δάνειο €11,3 δισ. από τον EFSF που χορηγήθηκε για την επαναγορά ομολόγων (Debt buy-back). Δηλαδή γίνεται εξοικονόμηση για την Ελλάδα περίπου € 200 εκατ. για το τρέχον έτος.

Συνολικά, τα μέτρα – τα οποία δεν μετακυλούν το οποιοδήποτε κόστος στους δανειστές - μπορούν **δυναμικά** (με βάση τις υποθέσεις του βασικού σενάριο του ESM για τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους) να μειώσουν το λόγο χρέους/ΑΕΠ κατά περίπου 20% μέχρι το 2060 (αντίστοιχα, οι ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες μπορεί να μειωθούν κατά 5%). Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις του ESM, από τις εξαγγελθείσες παρεμβάσεις, τη μεγαλύτερη συμβολή στη μείωση του χρέους θα έχει ο περιορισμός του επιτοκιακού κινδύνου (Πίνακες 9 και 10).

Πίνακας 9 Αντίκτυπος βραχυπρόθεσμων μέτρων ανά παρέμβαση (Χρέος/ΑΕΠ, βασικό σενάριο)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2022 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Εξομάλυνση του προφίλ αποπληρωμής των δανείων του EFSF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,4 | -1 | -2,4 | -3,6 |
| 2α. Ανταλλαγή ομολόγων κυμαινόμενου επιτοκίου σε σταθερό, με επιμήκυνση των ωριμάνσεων | 0 | 0 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | -1,2 | -3,7 | -5,7 | -7,1 |
| 2β. Σταθεροποίηση του κόστους δανεισμού του ESM μέσω συμφωνιών ανταλλαγής – swap arrangements | 0 | 0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | -0,4 | -2,9 | -5,1 | -6,9 |
| 2γ. Επιβολή σταθερού επιτοκίου σε μελλοντικές δόσεις δανείων από τον ESM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,4 | -1,1 | -1,3 |
| 3. Άρση της επιβολής επιτοκίου 2% για δάνειο €11,3 δισ. από τον EFSF (Debt buy-back) | 0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,3 |
| Αντίκτυπος στα επιτόκια αγοράς | 0 | 0 | 0,1 | 0 | 0 | -0,1 | -0,4 | -1 | -1,8 | -2,6 |
| Πηγή: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Draft notes) | | | | | | | | | | |

Τα μέτρα ελάφρυνσης που ανακοινώθηκαν, αν και προβάλλονται ως βραχυπρόθεσμα, στην ουσία έχουν ιδιαίτερα μακροπρόθεσμο χαρακτήρα και δεν προσφέρουν την αναγκαία άμεση «πνοή» στην ελληνική οικονομία. Για ακόμα μία φορά, το ζήτημα του ελληνικού χρέους μετατίθεται από τους δανειστές σε μελλοντικό χρόνο, όταν πιθανώς οι εσωτερικές τους πολιτικές εξελίξεις να είναι περισσότερο πρόσφορες για αυτούς, ενώ την ίδια στιγμή η ελληνική οικονομία παραμένει εγκλωβισμένη. Από την άλλη πλευρά, ακόμα και οι θετικές εκτιμήσεις που γίνονται στη βάση των παρεμβάσεων μπορούν να ανατραπούν ακριβώς λόγω του μακρού χρονικού ορίζοντα καθώς και της αβεβαιότητας. Και ακριβώς αυτή η αβεβαιότητα – σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αντίκτυπο των παρεμβάσεων - εκφράζεται στα πιθανά σενάρια του ESM για τη βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους. Συγκεκριμένα, μόνο στο απολύτως θετικό σενάριο (δηλαδή στην περίπτωση που όλοι οι δείκτες κινηθούν θετικά για την Ελλάδα, σε συνδυασμό με ευνοϊκούς εξωτερικούς παράγοντες) το χρέος θα μειωθεί στο 62,6% του ΑΕΠ το 2060 (στο βασικό σενάριο προβλέπεται χρέος στο 104,9% το 2060, δηλαδή αρκετά κοντά στα επίπεδα στα οποία η Ελλάδα έχασε την πρόσβαση στις αγορές το 2010). Από την άλλη πλευρά, στα αρνητικά σενάρια (χαμηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης υψηλότερα επιτόκια, μικρότερα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις), **το χρέος θα διαμορφωθεί στο 183,8% και 258,3% του ΑΕΠ το 2060**. Αντίστοιχα, η ανάγκη ελάφρυνσης σε μέσο και μακρο-πρόθεσμο ορίζοντα διαφαίνεται και από τις προβλέψεις για τις ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες (Διάγραμμα 6). Στο πλαίσιο αυτό, οι ανάγκες παραμένουν εντός των ορίων που έχουν τεθεί, δηλαδή κάτω του 15% μέχρι το 2040 και κάτω από 20% από το 2040 και μετά, μόνο στο ευνοϊκό σενάριο (η πρόβλεψη για το βασικό, μη ευνοϊκό και αρνητικό σενάριο είναι 24,3% , 43,5% και 62,8% αντίστοιχα).¹¹² Ασφαλώς δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι μέχρι σήμερα στην ελληνική κρίση, η επιβεβαίωση των θετικών σεναρίων αποτελεί σπάνια περίπτωση ενώ γίνονται συνεχείς αρνητικές αναθεωρήσεις. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα σενάρια του ESM υποθέτουν επιτόκια δανεισμού από τις αγορές για την Ελλάδα άνω του 5% από το 2019 και μετά. Όπως όμως έχει υπογραμμίσει το ΓΠΚΒ σε προηγούμενη

¹¹² Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Draft Notes, November 2016).

έκθεσή του,¹¹³ τόσο υψηλά επιτόκια δανεισμού απαιτούν – απλά και μόνο για την κάλυψη των τόκων, ώστε να μην δημιουργείται νέο χρέος - υπερβολικά μεγάλα πρωτογενή πλεονάσματα, έναν στόχο κυριολεκτικά ανέφικτο.

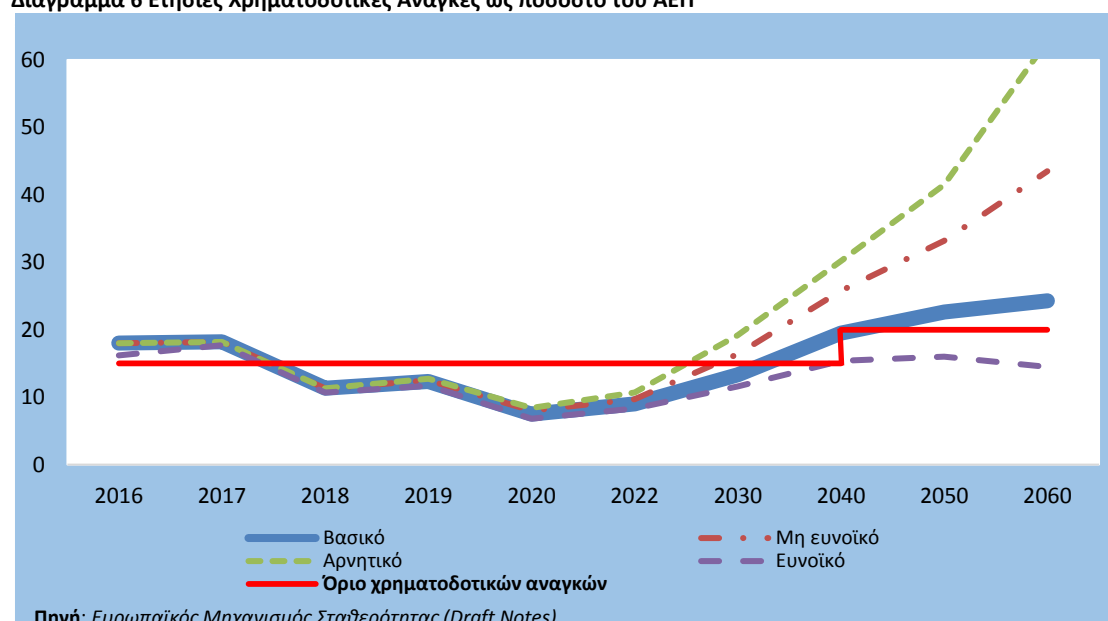
Πίνακας 10 Αντίκτυπος βραχυπρόθεσμων μέτρων ανά παρέμβαση (Ετήσιες χρηματοδοτικές ανάγκες %, βασικό σενάριο)

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2022 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1. Εξομάλυνση του προφίλ αποπληρωμής των δανείων του EFSF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,1 | -1,3 | -0,8 | -0,8 |
| 2α. Ανταλλαγή ομολόγων κυμαινόμενου επιτοκίου σε σταθερό, με επιμήκυνση των ωριμάνσεων | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,4 | -0,9 | -1,2 | -1,6 |
| 2β. Σταθεροποίηση του κόστους δανεισμού του ESM μέσω συμφωνιών ανταλλαγής – swap arrangements | 0 | 0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | -0,2 | -0,7 | -1,2 | -1,5 |
| 2γ. Επιβολή σταθερού επιτοκίου σε μελλοντικές δόσεις δανείων από τον ESM | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,3 | -0,3 | -0,3 |
| 3. Άρση της επιβολής επιτοκίου 2% για δάνειο €11,3 δισ. από τον EFSF (Debt buy-back) | 0 | -0,1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,1 |
| Αντίκτυπος στα επιτόκια αγοράς | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -0,1 | -0,1 | -0,3 | -0,4 | -0,6 |

Πηγή: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Draft notes)

Στη βάση αυτή, η γνώμη του ΓΠΚΒ είναι ότι τα βραχυπρόθεσμα μέτρα που ανακοινώθηκαν πρόσφατα, αν και στην σωστή κατεύθυνση, δεν αντιμετωπίζουν με άμεσο και ουσιαστικό τρόπο το ζήτημα του υπέρογκου ελληνικού χρέους και τα βασικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας (π.χ. οικονομική και πολιτική αβεβαιότητα, έλλειψη χρηματοδοτήσεων κτλ.), η οποία παραμένει εγκλωβισμένη σε μία «παγίδα χρέους».

Διάγραμμα 6 Ετήσιες Χρηματοδοτικές Ανάγκες ως ποσοστό του ΑΕΠ

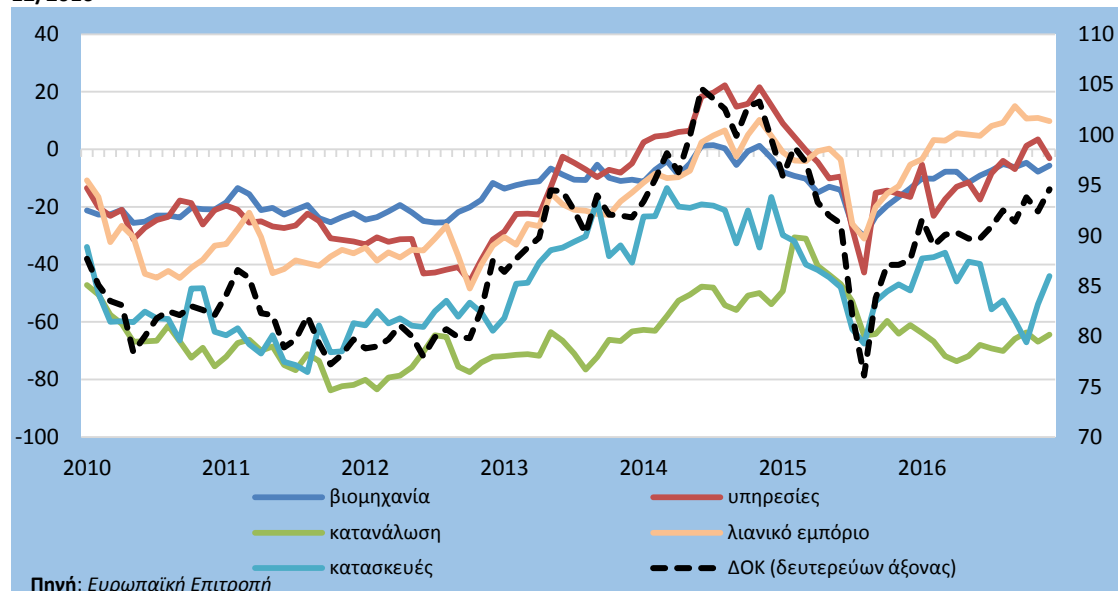


¹¹³ Βλ. ΓΠΚΒ, Τριμηνιαία Έκθεση, Απρίλιος-Ιούνιος 2016, σελ. 54-55.

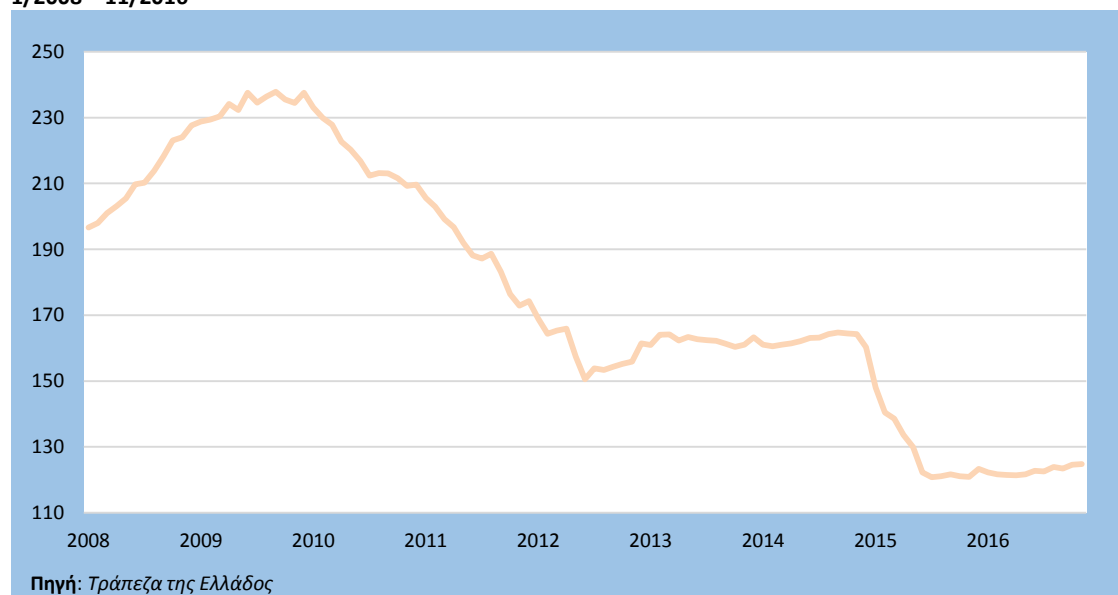
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κεφάλαιο 1

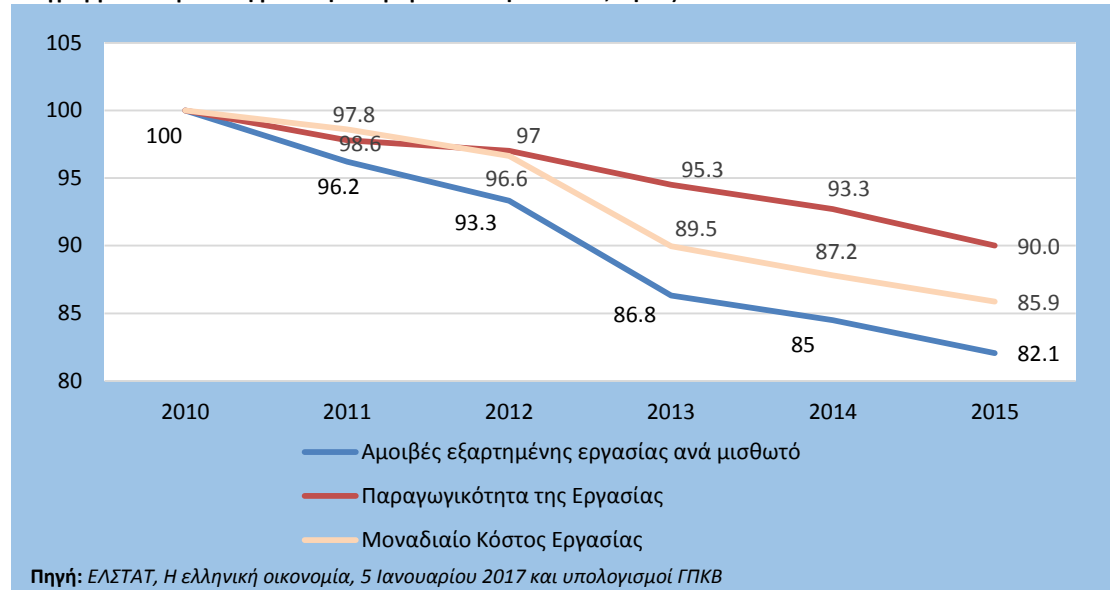
Διάγραμμα 7 Η εξέλιξη του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος και των συνιστωσών του στην Ελλάδα, 1/2010 – 12/2016



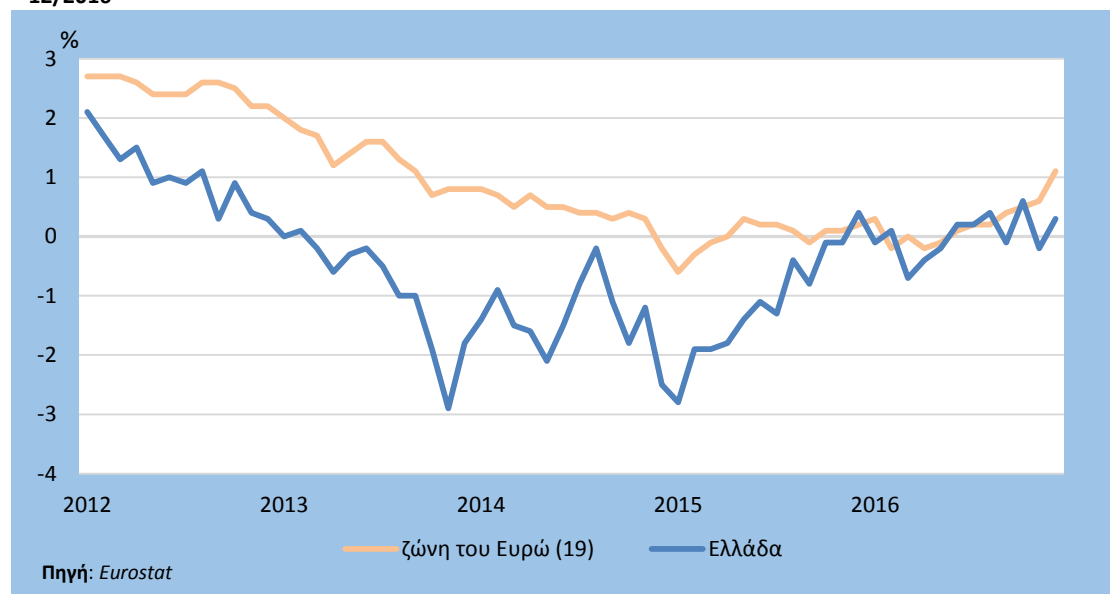
Διάγραμμα 8 Η εξέλιξη των τραπεζικών καταθέσεων επιχειρήσεων και νοικοκυριών σε € δισ., στην Ελλάδα, 1/2008 – 11/2016



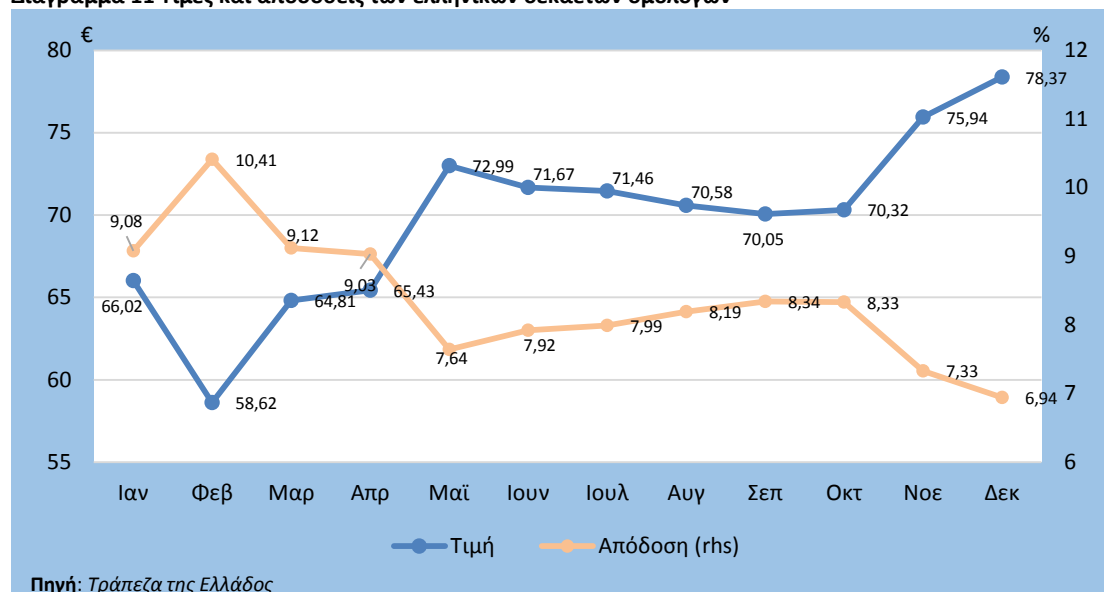
Διάγραμμα 9 Σωρευτική μείωση των μεγεθών στην Ελλάδα, την εξαετία 2010 – 2015



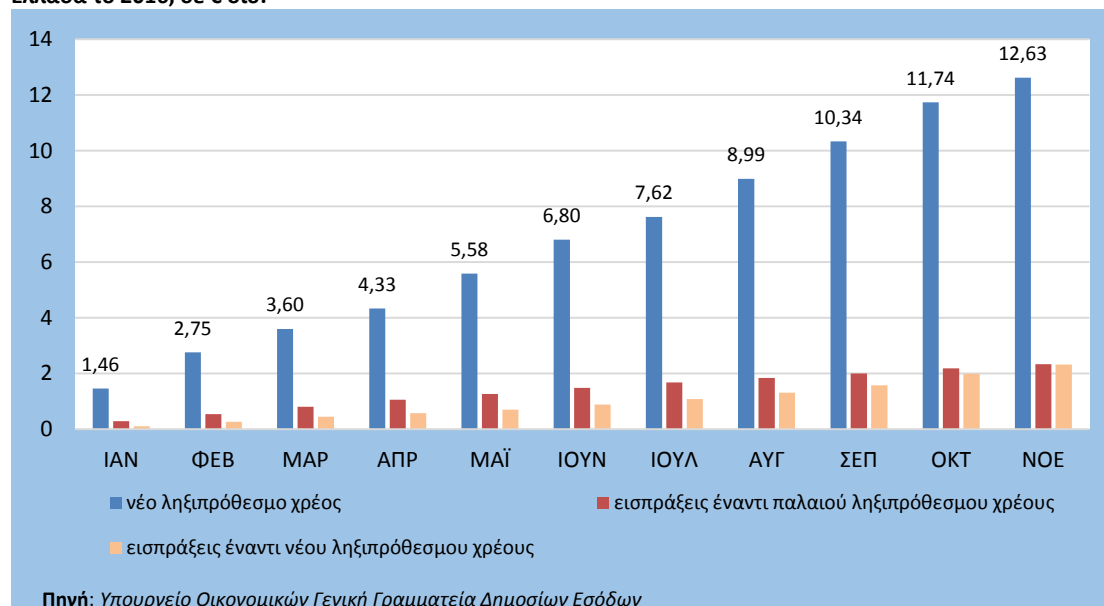
Διάγραμμα 10 Μεταβολή του ΕνΔΤΚ σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ, μηνιαία δεδομένα, ετήσια βάση, %, 1/2012 – 12/2016



Διάγραμμα 11 Τιμές και αποδόσεις των ελληνικών δεκαετών ομολόγων



Διάγραμμα 12 Νέες ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις και εισπράξεις έναντι νέων και παλαιών υποχρεώσεων στην Ελλάδα το 2016, σε € δισ.



Κεφάλαιο 5

Πίνακας 11 Ανάλυση παλινδρόμησης με pooled OLS και panel data για τους παράγοντες που επηρεάζουν τον ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης του κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ & το μέσο πενταετή ρυθμό ανάπτυξης του κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ (Εκτίμηση συντελεστών υποδείγματος)

| | Ετήσιος πραγματικός ρυθμός κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ | | Μέσος όρος πενταετίας του κατά κεφαλήν πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης | |
|----------------------------------|---|------------------------|---|-------------------------|
| | Μοντέλο 1 (OLS) | Μοντέλο 2 (FE) | Μοντέλο 3 (OLS) | Μοντέλο 4(FE) |
| Νομισματική Ένωση | -0,88 (0,5685) | 1,4749* (0,7774) | -0,6309* (0,3561) | -1,8477*** (0,4537) |
| Αποταμίευση | -0,0004 (0,0004) | -0,0006* (0,0003) | -0,0002 (0,0003) | 0,0003 (0,0003) |
| Δημόσιες Επενδύσεις | -0,0014 (0,0178) | 0,0006 (0,0278) | -0,0115 (0,0131) | 0,0007 (0,0169) |
| Ιδιωτικές Επενδύσεις | 0,0003 (0,0004) | -0,0002 (0,0004) | 0,0001 (0,0003) | -0,00847*** (0,0026) |
| Πληθωρισμός | -0,0110 (0,0376) | 0,0121 (0,0313) | -0,0515** (0,0242) | -0,0645*** (0,0166) |
| Πολιτική σταθερότητα | 1,6081** (0,6586) | 1,5658 (1,0700) | 0,7621 (0,4695) | 0,2991 (0,7522) |
| Ποιότητα θεσμών | -1,2754 (1,3413) | -1,9539 (1,1771) | 0,2899 (0,9961) | 0,9686 (1,2491) |
| Κράτος Δικαίου | -3,0951** (1,5605) | -7,3987*** (1,8525) | -2,8137*** (1,0273) | -2,3080 (1,4236) |
| Συμμετοχή και Λογοδοσία | 2,7131 (2,0236) | 3,7601** (1,4938) | 2,3354 (1,8202) | 4,1060** (1,9069) |
| Άνοιγμα Εμπορίου | -0,0100** (0,0045) | 0,0036 (0,0125) | -0,0088*** (0,0032) | -0,0138* (0,0093) |
| Συνολικός Βαθμός Παραγωγικότητας | 0,102*** (0,0289) | 0,1615*** (0,0303) | -0,0106 (0,0221) | -0,0193 (0,0154) |
| Χρέος | -0,0360*** (0,0108) | -0,0391* (0,0200) | -0,0318*** (0,0073) | -0,0193 |
| Πρωτογενές πλεόνασμα/έλλειμμα | 0,3285*** (0,0827) | 0,4862*** (0,095) | 0,0214 (0,0375) | 0,1131*** (0,0313) |
| N Obs | 402 | 404 | 402 | 404 |
| R ² | 34,17% | 49,23% | 49,26% | 70,30% |

Σημείωση: Η ανεξάρτητη μεταβλητή είναι ο ρυθμός κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ (ετήσιος και μέσος όρος πενταετίας). Ο πίνακας δείχνει τους εκτιμώμενους συντελεστές και τα επίπεδα σημαντικότητας (*10%, **5%, ***1%).

Πίνακας 12 Ανάλυση παλινδρόμησης με βοηθητικές μεταβλητές για τους παράγοντες που επηρεάζουν το κατά κεφαλήν πραγματικό ΑΕΠ (Εκτίμηση συντελεστών υποδείγματος)

| | Ετήσιος πραγματικός ρυθμός ανάπτυξης του κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ | Μέσος όρος πενταετίας του κατά κεφαλήν πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης |
|----------------------------------|---|---|
| | Μοντέλο 1 (GMM) | Μοντέλο 2 (GMM) |
| Νομισματική Ένωση | -1,9543* (1,1767) | -0,0037 (0,9304) |
| Αποταμίευση | 0,0041 (0,005) | 0,0012 (0,0025) |
| Δημόσιες Επενδύσεις | -0,0014 (0,1924) | -0,0287 (0,1426) |
| Ιδιωτικές Επενδύσεις | -0,0075 (0,0097) | -0,0051* (0,0026) |
| Πληθωρισμός | -0,1348 (0,1432) | -0,0692** (0,0272) |
| Πολιτική σταθερότητα | 2,5744 (1,8565) | -0,9007 (0,5062) |
| Ποιότητα θεσμών | -6,4890** (3,1405) | -0,3583 (1,2456) |
| Κράτος Δικαίου | -1,7306 (6,0182) | -4,7891*** (1,0273) |
| Συμμετοχή και Λογοδοσία | 12,9418** (6,2675) | 3,5091*** (1,2549) |
| Άνοιγμα Εμπορίου | -0,0318 (0,0324) | -0,0811*** (0,0184) |
| Συνολικός Βαθμός Παραγωγικότητας | 0,1794** (0,0900) | 0,0657 (0,0416) |
| Χρέος | -0,0361 (0,0464) | 0,0469** (0,0184) |
| Πρωτογενές πλεόνασμα/έλλειμμα | 0,6930*** (0,2475) | 0,2411*** (0,0769) |

*Σημείωση: Η ανεξάρτητη μεταβλητή είναι ο ρυθμός κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ (ο ετήσιος και ο μέσος πενταετής) Επίσης, ο μέσος ρυθμός του πραγματικού κατά κεφαλή ΑΕΠ για τις άλλες χώρες χρησιμοποιείται ως βοηθητική μεταβλητή και στις 2 περιπτώσεις των ανεξάρτητων μεταβλητών. Ο πίνακας δείχνει τους εκτιμημένους συντελεστές και τα επίπεδα σημαντικότητας (*10%, **5%, *1%)*

Πίνακας 13 Ανάλυση παλινδρόμησης με pooled ols και panel data για τους παράγοντες που επηρεάζουν το κατά κεφαλήν πραγματικό ΑΕΠ (Έλεγχοι υποδείγματος)

| | Ετήσιος πραγματικός ρυθμός ανάπτυξης του κατά κεφαλήν πραγματικού ΑΕΠ | | Μέσος όρος πενταετίας του κατά κεφαλήν πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης | |
|--|---|---------|---|---------|
| | Στατιστική ελέγχου | p-value | Στατιστική ελέγχου | p-value |
| R ² | 50,09% | | 70,30% | |
| Προσαρμοσμένο R ² | 44,4% | | 67,21% | |
| Έλεγχος σταθερών διαστρωματικών επιδράσεων F | 8,93 | 0,0000 | 22,74 | 0,0000 |
| Έλεγχος σταθερών διαχρονικών επιδράσεων F | 28,66 | 0,0000 | 16,42 | 0,0000 |
| Έλεγχος σταθερών διαστρωματικών και διαχρονικών επιδράσεων F | 18,75 | 0,0000 | 22,01 | 0,0000 |
| Έλεγχος τυχαίων διαστρωματικών επιδράσεων Hausman | 17,11 | 0,0000 | 19,12 | 0,0000 |