

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

ΙΟΥΛΙΟΣ – ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2016



Οκτώβριος 2016

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ	5
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	7
1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ: ΠΟΛΛΕΣ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ ΣΤΟ ΔΡΟΜΟ ΓΙΑ ΔΙΑΤΗΡΗΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	21
2 Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ	26
2.1 Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (ΚΠ) ΤΟ ΕΝΝΕΑΜΗΝΟ 2016 (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ).....	26
2.2 ΑΝΑΔΥΟΜΕΝΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ	29
3 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	32
3.1 ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΟΥ «ΤΑΜΕΙΟΥ» ΠΡΟΧΩΡΟΥΝ	32
3.2 «ΚΙΝΗΤΙΚΟΤΗΤΑ» ΚΑΙ «ΑΝΟΙΚΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ» ΣΤΟ ΕΠΙΚΕΝΤΡΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	33
4 ΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΚΑ ΚΑΙ Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗ	36
4.1 Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	36
4.2 ΤΟ ΑΤΥΠΟ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	37
4.3 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΣΗΜΕΙΑ ΤΟΥ ΠΟΡΙΣΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΚΑ	39
4.4 Η ΜΙΚΡΟ ΚΑΙ ΜΑΚΡΟ ΕΥΕΛΙΞΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	41
4.5 ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	43
4.6 ΤΟ ΔΑΝΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΕΥΕΛΙΞΙΑΣ ΜΕ ΑΣΦΑΛΕΙΑ	44
4.7 Η ΕΥΕΛΙΚΤΗ ΑΣΦΑΛΙΣΗ («FLEXINSURANCE») ΩΣ ΝΕΟΣ ΤΡΟΠΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΥΕΛΙΞΙΑΣ	46
4.8 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	47
5 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ	48
6 ΕΙΔΙΚΟ ΘΕΜΑ: ΟΙ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ 2006-2016 (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ)	50
6.1 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΕΣ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΤΟΥ ΚΠ ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ	51
6.2 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΕΣ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΤΟΥ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (ΤΠ) ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ.....	55
6.3 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΕΣ ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ (ΠΔΕ) ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ.....	61
7 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	65
7.1 ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ / ΠΙΝΑΚΕΣ	65

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟ ΑΕΠ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, Q1 2008 – Q2 2016.....	22
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΦΟΡΩΝ (ΣΕ ΕΚΑΤ. €) ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥΣ ΣΕ ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ.....	27
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΟΦΕΙΛΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ (ΣΕ ΕΚΑΤ. €) ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΣ ΤΗΣ ΚΑΙ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥΣ ΣΕ ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ	29
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4 Η «ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΦΗΝΑ» («ΤΑΧWEDGE») ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ, ΑΝΑ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟ, 2015	42
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5 ΑΠΟΚΛΙΣΗ (Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ) ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ ΚΠ ΩΣ % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ (ΓΡΑΜΜΗ) ΚΑΙ ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΠ ΣΤΗ ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΚΛΙΣΗ ΤΟΥ ΚΠ	51
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6 ΑΠΟΚΛΙΣΗ (Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ) ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ ΚΠ ΩΣ % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	52
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7 ΑΠΟΚΛΙΣΗ (Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ) ΣΤΑ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΩΣ % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	53
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8 ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ ΤΠ	55
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9 ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΠ	56
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10 ΑΠΟΚΛΙΣΗ (Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ) ΣΤΟ ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΤΠ, ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΑΠΟΚΛΙΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ & ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΠ	56
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11 ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΑΜΕΣΟΥΣ ΦΟΡΟΥΣ	57
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12 ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΕΜΜΕΣΟΥΣ ΦΟΡΟΥΣ	58
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13 ΑΠΟΚΛΙΣΗ (Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ) ΣΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ, ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΑΠΟΚΛΙΣΗΣ ΑΜΕΣΩΝ & ΕΜΜΕΣΩΝ ΦΟΡΩΝ	59
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14 ΑΠΟΚΛΙΣΗ Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΛΟΓΟΥ ΕΜΜΕΣΩΝ ΠΡΟΣ ΑΜΕΣΟΥΣ ΦΟΡΟΥΣ.....	60
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15 ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΠΡΩΤΟΓΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ (ΣΕ € ΔΙΣ.)	60
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 16 ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΦΑΛΜΑΤΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΠΡΩΤΟΓΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΙ ΤΟΚΩΝ ΣΤΗ ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΚΛΙΣΗ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΠ ΩΣ % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	61
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 17 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ ΤΟΥ ΠΔΕ	62
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 18 ΑΠΟΚΛΙΣΗ ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ ΠΔΕ ΩΣ % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	62
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 19 ΑΠΟΚΛΙΣΗ (Η ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ) ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΑΠΟΚΛΙΣΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΩΝ ΠΔΕ	63
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 20 ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΠΔΕ 2006-2016.....	64
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 21 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 1/2010 – 9/2016	65
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 22 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΚΑΤΑΘΕΣΕΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΩΝ ΣΕ € ΔΙΣ., ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ...	65
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 23 ΣΩΡΕΥΤΙΚΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΤΗΝ ΕΞΑΕΤΙΑ 2010 – 2015	66
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 24 ΝΕΕΣ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΕΝΑΝΤΙ ΝΕΩΝ ΚΑΙ ΠΑΛΑΙΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΕ € ΔΙΣ., 1/2015 – 8/2016	66
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 25 ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΝΔΤΚ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ, ΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ, ΕΤΗΣΙΑ ΒΑΣΗ, %.....	67
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 26 ΤΙΜΕΣ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΕΚΑΕΤΩΝ ΟΜΟΛΟΓΩΝ	67

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1	Η ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΑΕΠ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ, ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2013 – 2016 Q2, %	21
ΠΙΝΑΚΑΣ 2	ΜΕΣΟΙ ΟΡΟΙ ΑΠΟΚΛΙΣΕΩΝ ΠΔΕ: ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ – ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΩΣ % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	63
ΠΙΝΑΚΑΣ 3	ΑΕΠ & ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ	67

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 30Α του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του (άρθρο 21, ΦΕΚ 122/Α'/30.06.2016) 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, όπως ενσωματώθηκε στον Κανονισμό της Βουλής, Μέρος Β' (άρθρο 53, ΦΕΚ 122/Α'/30.06.2016).

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 τρίτο 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 (Ε.Κ.Τ.), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.), τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.). 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 κάθε φορά κεφάλαιο στο τέλος της. Στην παρούσα έκθεση το ειδικό θέμα αφορά στις «Αποκλίσεις των προβλέψεων των Κρατικών Προϋπολογισμών 2006-2016 (σε ταμειακή βάση)». Με τον τρόπο αυτό θα έχουμε ένα ακόμα «εργαλείο» για ρεαλιστικές προβλέψεις για το μέλλον. Σημειώνουμε ότι οι προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) πρέπει να στηρίζονται σε πραγματικά στοιχεία για να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις των μεγεθών. Η ακρίβεια στις προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών σχετίζεται άμεσα με την ακρίβεια στις μακροοικονομικές προβλέψεις.

Ο Συντονιστής και η Επιστημονική Επιτροπή

Σύνοψη και Συμπεράσματα

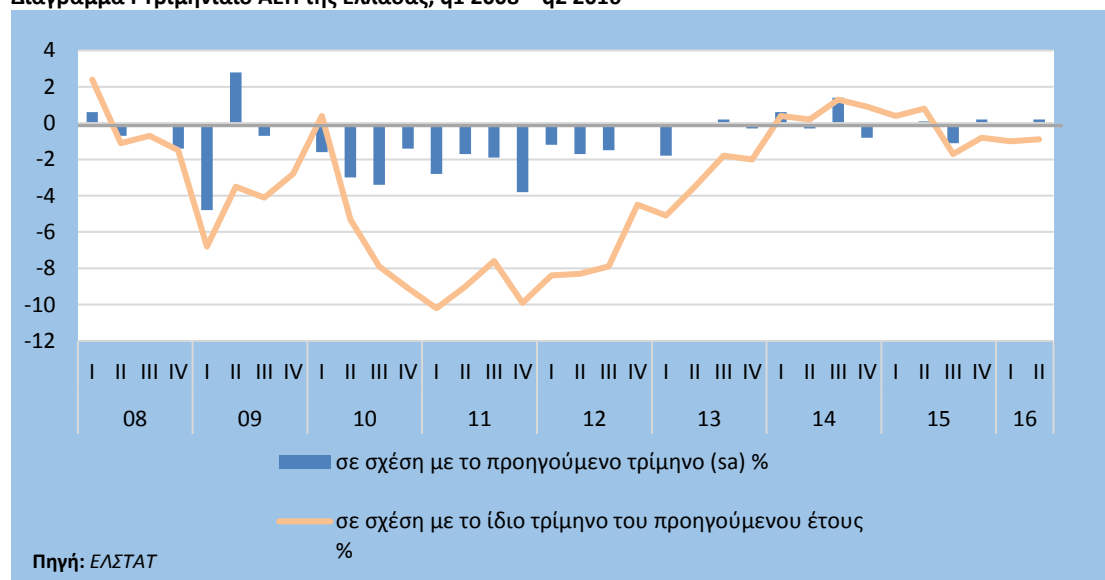
Οι οικονομικές επιδόσεις του 3^{ου} τριμήνου 2016 και οι στόχοι για το 2017 - 2018

1. Η ύφεση συνεχίζεται

Οι εξελίξεις στο τρίμηνο που πέρασε είναι αντιφατικές. Τα στοιχεία δείχνουν εν μέρει αλληλοσυγκρουόμενες τάσεις. Κατ' αρχάς η ύφεση συνεχίζεται (βλ. πιο κάτω). Εν τούτοις καταγράφουμε μείωση του ποσοστού ανεργίας στο β' τρίμηνο του 2016 (μολονότι σε αυτό συνέβαλαν οι προσωρινές θέσεις εργασίας λόγω τουρισμού).

Συνολικά, *παραμένει δύσκολη η οικονομική ανάρρωση από την αντιπαράθεση με τους δανειστές του α' εξαμήνου 2015 που παρά λίγο να οδηγήσει τη χώρα εκτός Ευρωζώνης και από τις αβεβαιότητες που προκάλεσαν οι καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης του τρίτου Μνημονίου.*

Διάγραμμα Ι Τριμηνιαίο ΑΕΠ της Ελλάδας, q1 2008 – q2 2016



Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ η ύφεση της οικονομίας το 2016 (=υποχώρηση του ΑΕΠ) ήταν με -1% (α' τρίμηνο) και -0,9% (β' τρίμηνο)¹ και αυτό οδηγεί σε ετήσια πτώση του ΑΕΠ κατά 0,3% για το 2016.

Αυτό είναι το αποτέλεσμα των εξελίξεων στα μεγέθη που επηρεάζουν το ΑΕΠ – ιδιωτική κατανάλωση, εξαγωγές, επενδύσεις. Συγκεκριμένα:

- Οι **εξαγωγές**² (συμπεριλαμβανομένων των πετρελαιοειδών) υποχώρησαν το α' εξάμηνο του 2016 κατά 8,1% και χωρίς τα πετρελαιοειδή κατά 1,4% σύμφωνα με

¹ Σταθερές τιμές, ετήσια βάση.

² ΕΛΣΤΑΤ, Εμπορευματικές συναλλαγές της Ελλάδος: Ιούλιος 2016, 05.08.2016. Σε ευρώ, ετήσια βάση.

στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ. Οι αιτίες: οι κεφαλαιακοί έλεγχοι, οι καθυστερήσεις στις επιστροφές φόρων από το κράτος, η υψηλή φορολογία.

- Η **ιδιωτική κατανάλωση**³ υποχωρεί, όπως δείχνουν τα στοιχεία του λιανικού εμπορίου, λόγω των φορολογικών επιβαρύνσεων και της γενικότερης αβεβαιότητας για τα επόμενα βήματα, την οποία τροφοδοτούν οι διαρκείς διαπραγματεύσεις με τους θεσμούς.
- Ο **ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου**⁴ μειώθηκε κατά -6,8% (α' τρίμηνο 2016) και αυξήθηκε μόλις κατά 1% το β' τρίμηνο 2016 (βλ. πίνακα 1 / κεφ. 1). Για τις ιδιωτικές επενδύσεις ισχύει ότι η αβεβαιότητα κάνει τους επιχειρηματίες διστακτικούς. Επιπλέον οι ιδιωτικοποιήσεις καθυστέρησαν, ενώ θα πρόσφεραν επενδυτική ανάσα και οι τράπεζες δεν έχουν ακόμα λύσει το ζήτημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων, που περιορίζει την ευχέρειά τους να χρηματοδοτούν την πραγματική οικονομία. Από την άλλη πλευρά, η αύξηση των δημοσίων επενδύσεων, που στηρίζονται στα ευρωπαϊκά προγράμματα (ΕΣΠΑ), δεν αρκεί για να αντισταθμίσει την ιδιωτική επενδυτική άπνοια.

Η αύξηση των τουριστών το 2016 δεν ήταν αρκετή για να αναστρέψει τις αρχικές τάσεις. Άλλωστε δεν συνοδεύθηκε από ανάλογη αύξηση των εσόδων⁵ ενδεχομένως λόγω φοροδιαφυγής.

Διαπιστώνουμε, επίσης, περαιτέρω ανησυχητική **διόγκωση των χρεών των ιδιωτών προς όλους** – προς τις Τράπεζες (προβλέψεις για μεγαλύτερη αύξηση των «κόκκινων» δανείων), προς την εφορία (€ 1,1 δισ. ανά μήνα κατά μέσο όρο περίπου το πρώτο οκτάμηνο), τα ασφαλιστικά ταμεία (ανήλθαν σε περίπου € 25 δισ.), ακόμα και προς τη ΔΕΗ. **Οι διαστάσεις είναι τέτοιες που το ιδιωτικό χρέος στην Ελλάδα⁶ (ληξιπρόθεσμες οφειλές προς τράπεζες, δημόσιο και ασφαλιστικά ταμεία) σύντομα πλησιάζει το μέγεθος του δημοσίου χρέους!**

Εξίσου ανησυχητικό είναι ότι οι λεγόμενες «αποδόσεις» των ελληνικών δεκαετών ομολόγων παραμένουν με απόσταση οι υψηλότερες στην Ευρώπη.⁷

Η δυσμενής εξέλιξη σημειώθηκε σε μια περίοδο, που η υπόλοιπη Ευρώπη πετυχαίνει ρυθμούς μεγέθυνσης όχι εντυπωσιακούς αλλά πάντως θετικούς. Ας προσθέσουμε ότι **η κατάσταση θα ήταν χειρότερη χωρίς τους συνήθεις πόρους της Ε.Ε. (ΕΣΠΑ κ.ά.) και χωρίς τη νέα δανειακή σύμβαση που απέτρεψε τη στάση πληρωμών (=χρεοκοπία)**. Μέχρι σήμερα η χώρα απορρόφησε περίπου € 30 δισ. από τα προβλεπόμενα στη δανειακή σύμβαση € 86 δισ.

³ Βλ. σχετικό πίνακα 1 στο κεφάλαιο 1 της παρούσας έκθεσης.

⁴ Σταθερές τιμές, τριμηνιαία βάση.

⁵ Σύμφωνα με την Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ) σημειώθηκε το επτάμηνο του 2016 μείωση των εσόδων από τον τουρισμό κατά 5%, αλλά φαίνεται ότι θα καταγραφεί οριακή αύξησή τους ως το τέλος του 2016.

⁶ Ωστόσο, το ιδιωτικό χρέος της Ελλάδας είναι σημαντικά χαμηλότερο, σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

⁷ Ενδεικτικά τον Σεπτέμβριο του 2016 η μέση μηνιαία απόδοση του δεκαετούς ελληνικού ομολόγου διαμορφώθηκε σε 8,34%. Επίσης, βλ. κεφ. 1 και διάγραμμα 26 στο παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

2. Από την ύφεση στην ανάκαμψη; Προσδοκίες και κίνδυνοι

Η κυβέρνηση και η ΤτΕ αναμένουν σχεδόν αλματώδη ανάπτυξη το 2017 κατά 2,7% του ΑΕΠ. Την ίδια αισιόδοξη πρόβλεψη περιέχει το Σχέδιο Προϋπολογισμού 2017 (Οκτώβριος 2016). Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) μάλιστα, υπερθεματίζει.

Όμως τα στοιχεία που διαθέτουμε δεν επιτρέπουν τόση αισιοδοξία. Οι εκτιμήσεις μη δημόσιων φορέων διαφέρουν (βλ. Πίνακα Ι). Αν επιβεβαιωθούν οι απαισιόδοξες προβλέψεις, θα ανατραπούν και προσδοκίες που έχουν επενδυθεί στο πρόγραμμα προσαρμογής (=τρίτο Μνημόνιο).

Πίνακας Ι Προβλέψεις για τον ρυθμό μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας το 2017

% μεταβολή	ΔΝΤ	ΥΠΟΙΚ - Ευρ. Επιτρ.	ΙΟΒΕ	BoA ML	RBS*	Barclays	Citigroup
2017	2,8	2,7	1,5 - 2	1,2	0,9 - 1,2	0,7	0,5

* με βάση το αισιόδοξο σενάριο, η μεγέθυνση μπορεί να ανέλθει σε 1,5%.

Σε πολύπλοκες καταστάσεις ακριβείς προβλέψεις είναι δυνατές μόνο κάτω από λίγο ή πολύ αυθαίρετες παραδοχές και για αυτό συχνά διαψεύδονται από τα πράγματα. Το ΓΠΚΒ δέχεται ότι οι ποσοτικές παραδοχές μπορούν και πρέπει να υφίστανται τη βάσανο της κριτικής. Έτσι, το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 προβλέπει ότι η οικονομική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας κατά 2,7% το 2017 σε σταθερές τιμές 2010, θα προέλθει από τις αυξήσεις:

- της Ιδιωτικής Κατανάλωσης (+1,8%),
- του Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου (+9,1%) και
- των Εξαγωγών Αγαθών και Υπηρεσιών (+5,3%).

Η επίσημη αισιοδοξία δεν στηρίζεται μόνον ή κυρίως στον αυτοματισμό του κύκλου. Η κυβέρνηση αναγνωρίζει στο Προσχέδιο ΚΠ 2017 ότι **μεσοπρόθεσμα** η επιστροφή στον ενάρετο κύκλο της ανάπτυξης θα επιτευχθεί υπό προϋποθέσεις. Οι σπουδαιότερες:

«Η συνεπής εφαρμογή του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας, σε συνδυασμό με την σταδιακή χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και την πρόοδο στους τομείς της διευθέτησης μη εξυπηρετούμενων δανείων και δομικών αλλαγών».⁸

Η κυβέρνηση (ή ο οικονομικός πυρήνας της) έχει επομένως αποδεχθεί τους μακροοικονομικούς στόχους και τη φιλοσοφία των μεταρρυθμίσεων των θεσμών. Οι πρώτοι συμπυκνώνονται στην αποδοχή αυξανόμενων πρωτογενών πλεονασμάτων ως το 2018 τουλάχιστον (βλ. πιο κάτω).⁹

⁸ Βλ. Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, Οκτώβριος 2017, σελ. 19.

⁹ Βλ. επίσης ευρεία περίληψη ομιλίας του Πρωθυπουργού για την ανάπτυξη, στην εφημερίδα *η Αυγή*, 17.06.2016. Στο ίδιο πνεύμα και ο υπουργός οικονομικών Ε. Τσακαλώτος σε κοινό άρθρο του με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων Werner Hoyer στην εφημερίδα *η Καθημερινή*, 02.10.2016.

Στο μεταξύ ολοκληρώθηκε η πρώτη αξιολόγηση και η εκταμίευση της δεύτερης υποδόσης, αφού η **Ελλάδα εφάρμοσε όλα τα προαπαιτούμενα για την εκταμίευση των υπολοίπων της πρώτης δόσης μολονότι η εκπλήρωσή τους δεν ήταν πολιτικά εύκολη** και άρχισε η διαδικασία για τη δεύτερη αξιολόγηση. Η κυβέρνηση ελπίζει ότι θα εφαρμόσει τα σχετικά με αυτή προαπαιτούμενα σε σύντομο χρονικό διάστημα. Στόχος δεν είναι μόνον οι έγκαιρες εκταμιεύσεις των δόσεων, αλλά και η εφαρμογή της απόφασης του Μαΐου 2016 της Ευρωομάδας για μερικά πρώτα βήματα ελάφρυνσης των δαπανών για εξυπηρέτηση του χρέους.¹⁰ Η κυβέρνηση αναμένει ότι όλα αυτά θα αποκαταστήσουν την εμπιστοσύνη στην ελληνική οικονομία και, πιο απλά, θα επιτρέψουν στην ΕΚΤ να περιλάβει τα ελληνικά ομόλογα στο πρόγραμμα «ποσοτικής χαλάρωσης», που με τη σειρά του θα επηρεάσει τους ξένους επενδυτές και θα ανοίξει το δρόμο για την αναχρηματοδότηση του χρέους μέσω των αγορών. Το επόμενο βήμα θα είναι η οριστική διευθέτηση του χρέους με κάποιο συμβιβασμό μεταξύ ΔΝΤ και ΕΕ.

Όμως, **δεν πρέπει να υποτιμούνται οι κίνδυνοι διάψευσης των προσδοκιών (ή προβλέψεων).**¹¹

Στο μεταξύ συσσωρεύονται σύννεφα στο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον μας (Brexit, πραξικόπημα στην Τουρκία, νέα μεταναστευτικά κύματα, εντάσεις στον ισλαμικό κόσμο, αναταράξεις στη διεθνή οικονομία και η αβεβαιότητα που δημιουργείται από τις εκλογικές αναμετρήσεις σε μεγάλες οικονομίες), που βρίσκουν τη χώρα χωρίς «μαξιλάρια».

Αναμφίβολα η κατάσταση παραμένει κρίσιμη. Όμως, **ουδείς εχέφρων θα επιθυμούσε αυτή τη στιγμή να αποτύχει η προσπάθεια εξόδου της χώρας από την κρίση, όπως έχει συμφωνηθεί στο τρίτο Μνημόνιο (όπως αναθεωρήθηκε τον Ιούνιο).**

3. Δημοσιονομικά έπεα

Ο προϋπολογισμός 2017 έχει υφεσιακό χαρακτήρα

Η κυβέρνηση συμφώνησε (με το πρόγραμμα προσαρμογής) σε ένα πρωτογενές πλεόνασμα 0,5% του ΑΕΠ (2016) και 1,75% του ΑΕΠ (2017). Με τα μέχρι σήμερα δεδομένα ο στόχος για το 2016 θα επιτευχθεί. Το προσχέδιο Προϋπολογισμού 2017 προβλέπει για το 2016 πρωτογενές πλεόνασμα 0,63 % του ΑΕΠ (έναντι μνημονιακού στόχου 0,5%) και 1,8% του ΑΕΠ για το 2017 (έναντι μνημονιακού στόχου 1,75% ΑΕΠ)! Με βάση τις προβλέψεις αυτές είναι συνεπώς εφικτό να αποφύγουμε την εφαρμογή **του λεγόμενου «κόφτη» το 2017, παρά τις προφανείς δυσκολίες.**

Το Προσχέδιο είναι συμβατό με τις μνημονιακές δεσμεύσεις της κυβέρνησης, αλλά έχει, όπως σημειώσαμε, βραχυπρόθεσμα υφεσιακή επίπτωση σύμφωνα πάντοτε με τη συμβατική

¹⁰ Περιλαμβάνουν, ενδεικτικά την αναχρηματοδότηση χρεών με χαμηλότερα επιτόκια, τη σταθεροποίηση του επιτοκίου αποπληρωμής τους, καθώς σήμερα το 70% του χρέους είναι σε κυμαινόμενο επιτόκιο κ.ά. Βλ. Eurogroup, *Statement on Greece* 25.05.2016.

¹¹ Τους κινδύνους διάψευσης ελπίδων εκθέσαμε ήδη λίγες μέρες νωρίτερα. Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, *Έκθεση επί του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2017*, 19.10.2016.

ανάλυση: μειώνει τις δαπάνες και επιζητεί να αυξήσει τα φορολογικά έσοδα. Μειώσεις δαπανών και αυξήσεις φόρων αναπόφευκτα λειτουργούν υφesiaκά. Αυτά υποκρύπτει η στόχευση για πρωτογενή πλεονάσματα.

Βέβαια, το **ζήτημα της λιτότητας** γίνεται γενικά επίκαιρο όχι μόνον σε συνθήκες ύφεσης, όπως στην Ελλάδα, αλλά και λόγω της ασθενικής μεγέθυνσης στην Ευρωζώνη, των δυσκολιών που αντιμετωπίζει η Ιταλία αλλά και άλλα κράτη μέλη της Ευρωζώνης. Όμως, ειδικά, η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα και αλλού θα έπρεπε, θεωρητικά, να αναλάβει ενεργότερο ρόλο στην αντιμετώπιση της ύφεσης και των κινδύνων δυνητικής στασιμότητας. Ανήκει στις «σχολικές σοφίες» της οικονομικής ότι **η δημοσιονομική πολιτική πρέπει γενικά να είναι αντικυκλική**. Και όμως στην Ελλάδα παραμένει φιλοκυκλική, καθώς αυξάνονται οι φορολογικοί συντελεστές και συγκρατούνται οι δαπάνες του κράτους. Αυτό φυσικά οφείλεται στην κληρονομιά του παρελθόντος (χρέη, κουλτούρα της φοροδιαφυγής, διαφθορά κ.λπ.) αλλά και στους μη ρεαλιστικούς στόχους του Μνημονίου για συνεχή αύξηση των πρωτογενών πλεονασμάτων ως το 2018. Επομένως, **τους επόμενους μήνες θα αποκτή ολόένα και μεγαλύτερη σημασία η αναθεώρηση των στόχων για πρωτογενή πλεονάσματα προς τα κάτω και η οριστική «διευθέτηση» του χρέους. Κυβέρνηση και αντιπολίτευση μάλλον συμφωνούν στον στόχο αυτό και έχουν ως σύμμαχο το ΔΝΤ!**

Η λιτότητα είναι φοροκεντρική¹²

Μια ειδικότερη πτυχή σε σχέση με τις υφesiaκές επιπτώσεις του Προσχεδίου είναι το «μείγμα οικονομικής πολιτικής» - η σχέση κρατικών δαπανών και φόρων.

Το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 χαρακτηρίζεται από **φοροκεντρική λιτότητα** για την επίτευξη του στόχου ως προς ένα πρωτογενές πλεόνασμα 1,75% του ΑΕΠ σύμφωνα με το τρέχον Πρόγραμμα. Συγκεκριμένα, προβλέπεται για το 2017 οριακή **μείωση δαπανών** κατά € 78,8 εκατ. και εκτεταμένη **αύξηση εσόδων** κατά € 2,513 δις. Όπως έχει επισημάνει το ΓΠΚΒ κατά το παρελθόν, η συντριπτική υπεροχή της στάθμισης των παρεμβάσεων στα έσοδα σε σχέση με τις συνολικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις (και εν γένει οι δημοσιονομικές προσαρμογές που βασίζονται κυρίως σε αυξήσεις εσόδων παρά σε μόνιμες περικοπές πρωτογενών δαπανών), δημιουργεί ένα **ασφυκτικό περιβάλλον στην υπό ανάκαμψη οικονομία**, επιτείνοντας την ύφεση ή περιορίζοντας τις προοπτικές ανάκαμψής της.

Μολονότι τυχόν μειώσεις δαπανών αντί αυξήσεων φόρων θα είχαν πιθανόν μικρότερη άμεση υφesiaκή επίπτωση, το σημαντικότερο είναι ότι οι αυξήσεις φόρων αποθαρρύνουν την εργασία και την επιχειρηματικότητα (από την πλευρά της προσφοράς) και επομένως θολώνουν τις προοπτικές ανάκαμψης.

Όμως, «αντισταθμιστικές ενέργειες», κυρίως της κυβέρνησης, είναι δυνατόν να περιορίσουν σημαντικά τις υφesiaκές επιπτώσεις της φοροκεντρικής πολιτικής προσαρμογής. Οι «ενέργειες» αυτές, σε συνδυασμό μάλιστα με ένα φιλικό προς την ανάπτυξη (και κοινωνικά δίκαιο)

¹² ΓΠΚΒ, Έκθεση επί του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, 19.10.2016.

σχέδιο περικοπής πρωτογενών δαπανών (βλ. όμως πιο κάτω) και καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, μπορεί να οδηγήσουν σε «επεκτατική δημοσιονομική προσαρμογή» («expansionary fiscal consolidation»).

Η μεσοπρόθεσμη οπτική

Το ερώτημα είναι αν το Μεσοπρόθεσμο θα αλλάξει τους στόχους του Μνημονίου για πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% του ΑΕΠ ως το 2018 και μετά (για το 2019 και για το 2020). Η κυβέρνηση ελπίζει ότι η προσαρμογή των στόχων προς τα κάτω μπορεί να συζητηθεί σε επόμενη (και προβλεπόμενη άλλωστε κάθε έτος) επικαιροποίηση του Μεσοπρόθεσμου ή αργότερα. Για την Ελλάδα λοιπόν το θέμα δεν έχει τελειώσει. Κατά πάσα πιθανότητα ούτε για τους θεσμούς.¹³ Η κυβέρνηση επιζητούσε να μειωθούν τα απαιτούμενα δημοσιονομικά πρωτογενή πλεονάσματα για το 2019 και 2020 στο 2% - 2,5% (ει δυνατόν και πιο κάτω). Οι νέοι στόχοι θα έπρεπε να είχαν περιληφθεί στο **Μεσοπρόθεσμο 2017-2020**. Η προσαρμογή αυτή θα επέτρεπε στην κυβέρνηση να χαλαρώσει την περιοριστική δημοσιονομική πολιτική (ή όπως λέμε να αποκτήσει «δημοσιονομικό χώρο»). Τον ίδιο στόχο έχει υιοθετήσει και η αξιωματική αντιπολίτευση. Αλλά, οι θεσμοί δεν συμφώνησαν να αποφασισθούν τέτοιες προσαρμογές στόχων τώρα.

Τέλος, η τελική λύση του ζητήματος του χρέους θα συζητηθεί από το 2018, δηλαδή αφού ολοκληρωθεί το πρόγραμμα, όπως δήλωσε ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης κ. Γιάννης Δραγασάκης.¹⁴ Στο μεταξύ αναμένει να εφαρμοσθούν οι αποφάσεις για ελαφρύνσεις της Ευρωομάδας.¹⁵

Εξοικονομήσεις δαπανών με συνολική επανεξέταση της κατανομής τους («spending Review»)

Τα περιθώρια για **οριζόντιες** περικοπές δαπανών έχουν εξαντληθεί. Έτσι, το κέντρο βάρους πρέπει να μετατεθεί στην **ανακατανομή** φορολογικών βαρών και δαπανών. Και στα δύο ζητήματα αναπτύσσεται αργά κινητικότητα.

Ως προς τα φορολογικά έσοδα: Το ΓΠΚΒ υποστηρίζει από καιρό¹⁶ ότι οι ανοδικές τάσεις στη φορολογία πρέπει να αναστραφούν. Άλλωστε προκαλούν νέα προβλήματα στη δημοσιονομική διαχείριση π.χ. οδήγησαν σε αύξηση κατά περίπου € 10,3 δισ. των νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο το εννεάμηνο (Ιανουάριος - Σεπτέμβριος) του 2016.¹⁷ **Με τις συνε-**

¹³ Βλ. δηλώσεις του Πρωθυπουργού στην εφημερίδα η Αυγή, 30.08.2016.

¹⁴ Κατά την 1^η συνεδρίαση (13.09.2016) της Υποεπιτροπής με θέμα «το χρέος και η απομείωσή του» (της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) ο κ. Δραγασάκης επισήμανε: «Το πρώτο, που θέλω να πω, είναι ότι μιλάμε για ένα πρόβλημα, ο χρόνος του οποίου δεν ταυτίζεται με τον πολιτικό χρόνο των κυβερνήσεων. Δηλαδή, το θέμα του χρέους μετριέται με δεκαετίες και σε ό,τι αφορά την ωρίμανση του προβλήματος και σε ό,τι αφορά τη διέξοδο από το πρόβλημα αυτό. [...] Επομένως, ακόμα και να έρθουν πολύ ευνοϊκά τα πράγματα, μιλάμε για μια διαδικασία που εξ ορισμού πάει και πέρα από το 2018.». Βλ. πρακτικά υποεπιτροπής στο <http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?search=on&commission=c9326ae3-7883-410d-becf-a63b00c6e3f9> [πρόσβαση: 24.10.2016].

¹⁵ Βλ. Eurogroup, *Statement on Greece*, 09.05.2016.

¹⁶ Βλ. προηγούμενες *Τριμηνιαίες Εκθέσεις ΓΠΚΒ*.

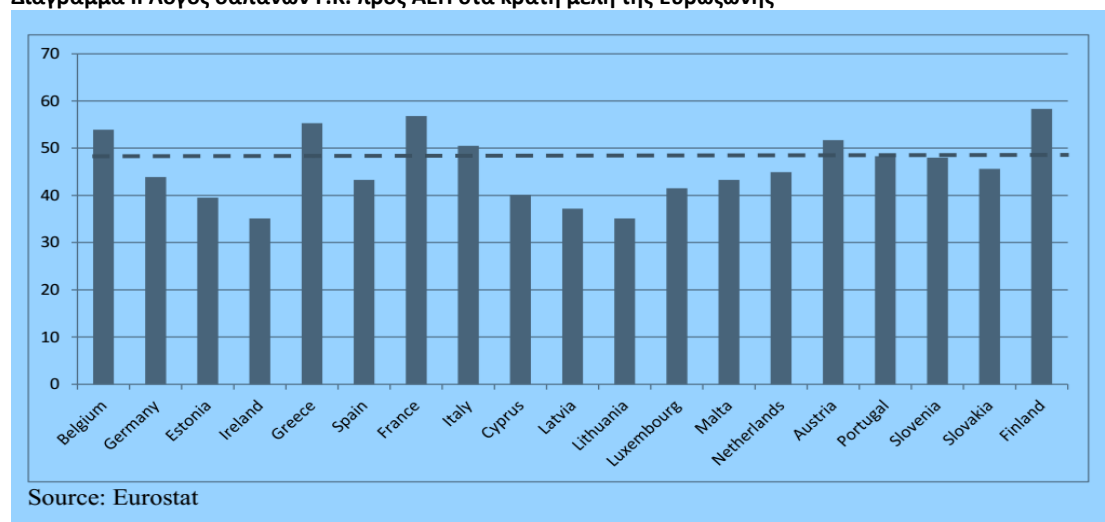
¹⁷ Σύμφωνα με τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ), Σεπτεμβρίου 2016, το συνολικό ληξιπρόθεσμο χρέος ανήλθε τον Σεπτέμβριο του 2016 σε € 92,8 δισ.

χείς αυξήσεις φόρων προιόνιζεται το κλαδί πάνω στο οποίο κάθεται η παραγωγή και η δημόσια οικονομία. Η αναστροφή των τάσεων από την πλευρά των εσόδων μπορεί να γίνει με την αποτελεσματικότερη περιστολή της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής και τη ριζική αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος.

Τώρα, ως προς την πλευρά των κρατικών δαπανών, σημειώνουμε κατ' αρχάς ότι **η συζήτηση για τις δαπάνες παραμένει ακόμα υποτυπώδης.** Συχνά συρρικνώνει το αντικείμενό της σε οριζόντιες μειώσεις των δαπανών του κράτους. Γεγονός είναι ότι οι δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ κατατάσσονται στις υψηλότερες στην Ευρωζώνη, με 55%, δηλαδή πάνω από τον μέσο όρο της (49%). Αυτό έχει προέλθει φυσικά, πέραν από τη μεγάλη μείωση των δημοσίων δαπανών (σε απόλυτα μεγέθη) και λόγω της μεγάλης πτώσης του ΑΕΠ.¹⁸ Μόνον σε Φινλανδία και Γαλλία το ποσοστό είναι υψηλότερο (βλ. Διάγραμμα II).¹⁹

Το μέγεθος των δαπανών είναι ένας πρόσθετος λόγος για να εξετασθεί σοβαρά και σε βάθος πως μπορούν όχι μόνο να μειωθούν αλλά και 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 πολύ καλύτερες οικονομικές επιδόσεις (και ποιότητα υπηρεσιών), πράγμα που υποδεικνύει έστω έμμεσα, ότι πρέπει να υπάρχουν περιθώρια για βελτιώσεις στην Ελλάδα με παρόμοια στόχευση.** Με άλλα λόγια το ζητούμενο είναι όχι λιγότερο, αλλά καλύτερο κράτος!

Διάγραμμα II Λόγος δαπανών Γ.Κ. προς ΑΕΠ στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης



Οριζόντιες περικοπές (πχ. μισθών) δεν βοηθούν ιδιαίτερα για πολλούς λόγους. Εν τούτοις 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.**

¹⁸ Βλ. τριμηνιαία έκθεση του ΓΠΚΒ, Ιανουάριος – Μάρτιος 2015, Διάγραμμα 27, σελ. 75.

¹⁹ European Commission, *Quality of public finance*, Note to the Eurogroup, 05.09.2016.

Γενικά απαιτούνται συστηματικότερες πολιτικές παρεμβάσεις στην *πλευρά των δαπανών στο πλαίσιο μιας συνολικής επανεξέτασης της σύνθεσής τους (spending review), ώστε 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.*

Μια διαδικασία σταδιακών αλλαγών στη σύνθεση των δαπανών έχει ήδη αρχίσει, αλλά πρέπει να επιταχυνθεί και να συνδεθεί με άλλες μεταρρυθμίσεις (π.χ. κατάργηση περιττών φορέων του δημοσίου). *Η κυβέρνηση επιχειρεί ήδη με το Προσχέδιο του ΚΠ 2017 ανακατανομή των δαπανών* που αντανακλά εκ των πραγμάτων νέες προτεραιότητες πολιτικής. Ξεχωρίζει η διοχέτευση πόρων από διάφορους κωδικούς στο Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης.²⁰ Είναι ένα πρώτο βήμα. Ένα ακόμα θα είναι η εξέταση διαφόρων κωδικών (π.χ. των φοροπαλλαγών) προκειμένου να εξοικονομηθούν μόνιμοι πόροι για να χρηματοδοτηθεί το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης κυρίως από το 2018. Πρόκειται για μια δαπάνη ύψους € 720 εκατ. *Δεν δικαιολογείται οικονομικά να χρηματοδοτηθεί το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης με νέους φόρους για να αποφευχθούν οι περικοπές άλλων δαπανών.*²¹

Σημειώνουμε ότι και η αξιωματική αντιπολίτευση συζητά θέματα ανακατανομής των δαπανών στο πλαίσιο μιας γενικότερης προσπάθειας εκλογίκευσης αλλά και μείωσής τους και επεξεργάζεται συγκεκριμένες προτάσεις.²²

4. Μεταρρυθμίσεις

Στο μέτωπο των λοιπών θεσμικών αλλαγών, που προβλέπει το Μνημόνιο (όπως επικαιροποιήθηκε τον Ιούνιο) υπήρξαν εξελίξεις: Ιδρύθηκε η Εταιρεία Συμμετοχών για την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, η ΓΓΔΕ μετασχηματίστηκε σε ανεξάρτητη αρχή, ορισμένες ιδιωτικοποιήσεις προχώρησαν, το ζήτημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων λύνεται, ιδρύθηκε ο Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης που θα επιτρέψει να δούμε με διαύγεια την πραγματική κατάσταση του ασφαλιστικού, έχουν ψηφισθεί ρυθμίσεις για την αξιολόγηση και την κινητικότητα στο Δημόσιο (οι οποίες επίσης θα δούμε πώς θα εφαρμοσθούν με την υπάρχουσα διοικητική κουλτούρα²³ και ενώ εκκρεμεί η δευτερογενής νομοθεσία) κ.ά. Ολόκληρη η υποδότηση των € 2,8 δισ. εκταμιεύθηκε.

Όμως, όπως μόλις επισημάναμε, παραμένουν ανοιχτά θέματα που αφορούν στην εφαρμογή των νόμων, την αξιολόγηση και κινητικότητα στη Δημόσια Διοίκηση, την έναρξη λειτουργίας του Ταμείου Συμμετοχών («Υπερταμείου»), όπου οι προβλεπόμενες διαδικασίες λήψης αποφάσεων μπορεί να οδηγήσουν σε εμπλοκές και αδιέξοδα, κ.ά.

Η δεύτερη αξιολόγηση, που μόλις άρχισε, θα κρίνει σειρά προαπαιτούμενων για περαιτέρω εκταμιεύσεις: Ψήφιση του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος 2017-2020, που θα περιέχει «προβλέψεις» για τη δημοσιονομική διαχείριση πέραν του επόμενου έτους, καθιέρωση συ-

²⁰ ΓΠΚΒ, Έκθεση επί του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, 19.10.2016.

²¹ Για τις υπόλοιπες ανακατανομές βλ. ΓΠΚΒ, Έκθεση επί του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, 19.10.2016.

²² Βλ. ομιλία του Προέδρου της ΝΔ Κυριάκου Μητσοτάκη στη ΔΕΘ, 17.09.2016.

²³ Βλ. πιο κάτω σχετική ενότητα (3.2).

στήματος για την έγκαιρη πληρωμή των προμηθευτών του Δημοσίου, τροποποίηση της ισχύουσας νομοθεσίας για τα μη εξυπηρετούμενα («κόκκινα») δάνεια, ολοκλήρωση σχεδίου για τη δια βίου μάθηση και εκπαίδευση με συγκεκριμένους στόχους, ολοκλήρωση της αξιολόγησης των ΔΣ των τραπεζών με βάση τα νέα κριτήρια, άνοιγμα του επαγγέλματος των μηχανικών, εφαρμογή της υπηρεσίας «μιας στάσης» για την ίδρυση επιχειρήσεων. Κεντρικό τους χαρακτηριστικό είναι ότι περιορίζουν ή εκλογικεύουν τις πολιτικές παρεμβάσεις σε πολλούς τομείς συμπληρώνοντας έτσι περιορισμούς και εκλογικεύσεις που έχουν ήδη αρχίσει να εφαρμόζονται π.χ. σε σχέση με τη δημοσιονομική διαχείριση. **Βασικά περιορίζουν τις μυωπικές ή/και πελατειακού τύπου, πολιτικές παρεμβάσεις σε οικονομία και κοινωνία εισάγοντας γενικής ισχύος κανόνες** και υποδεικνύουν τομές σε πολλές περιοχές πολιτικής που έπρεπε να είχαν γίνει από καιρό (χωροταξία, δικαιοσύνη, υποθηκοφυλακεία, αδήλωτη εργασία, μεταβίβαση άλλων ΔΕΚΟ στο Ταμείο Συμμετοχών, κανόνες πρόσβασης στην αγορά φυσικού αερίου, άνοιγμα κλειστών επαγγελμάτων κ.λπ.).

Το ΓΠΚΒ διαπιστώνει για πολλοστή φορά ότι **η χώρα παραμένει υπό αυστηρότερη εποπτεία και οικονομικό έλεγχο από εκείνη που ισχύει υπό κανονικές συνθήκες στην Ευρωζώνη («πολυμερής εποπτεία») και από οποιαδήποτε παρόμοια εποπτεία στο παρελθόν!**

Παρά ταύτα, σε ορισμένες περιοχές πολιτικής μάλιστα αποφεύγονται τομές, που έπρεπε να είχαν γίνει από καιρό π.χ. σε ζητήματα δικαιοσύνης και χωροταξίας, ενώ σε άλλες ανακύπτουν συνεχώς εμπόδια. Το αποτέλεσμα είναι να δημιουργείται η εντύπωση ότι η χώρα στο μικροεπίπεδο εξακολουθεί να είναι, όπως πριν, εγκλωβισμένη σε μια **κατάσταση ισορροπίας συμφερόντων, αμετάβλητων συμπεριφορών και συνεχών εμπλοκών που βέβαια δεν εγγυάται μια εντυπωσιακή ανάκαμψη της οικονομίας.**

Αυτή η κατάσταση αποτυπώθηκε μέχρι σήμερα στις **συνεχείς καθυστερήσεις ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων για τα προαπαιτούμενα κάθε δόσης του νέου δανείου, που με τη σειρά τους επιβάρυναν το οικονομικό κλίμα, τροφοδότησαν τις επιφυλάξεις για την έκβαση του εγχειρήματος και έτειναν να εξουδετερώσουν εν τέλει τα αναμενόμενα οφέλη από το κλείσιμο των φακέλων.**

Γενικά διαπιστώνουμε ότι **δεν θεραπεύονται αιτίες και συμπτώματα της θεσμικής αναιμίας, δηλαδή της αδυναμίας της χώρας σε πολλούς τομείς να καθιερώσει και να εφαρμόσει γενικής ισχύος και σταθερούς κανόνες του παιγνιδιού.**

Τέλος, ορισμένες μεταρρυθμίσεις δεν φαίνεται να έχουν μελετηθεί προσεκτικά ως προς τις συνέπειές τους, π.χ. το νομοσχέδιο για το «**νέο θεσμικό πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας**». Δεν αμφισβητούμε την πολιτική πρόθεση απλοποίησης των διαδικασιών, αλλά σημειώνουμε ότι καταργεί προληπτικούς ελέγχους και άδειες. Δεν είναι απλά «νεοφιλελεύθερο», όπως διατείνονται μερικοί. Αντικαθιστά την ex ante γραφειοκρατία με ex post ελέγχους, όποτε ευαρεστηθούν οι διάφορες αρχές. Αυτό μπορεί να έχει ως συνέπεια την ομηρεία των επιχειρήσεων που έχουν ήδη επενδύσει, να προκαλέσει νέες αβεβαιότητες και να ευνοήσει περισσότερο τη διαφθορά!

Από την άλλη πλευρά, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες πρέπει να υποστηριχθούν με δύο τρόπους, που προφανώς δεν εξαρτώνται μόνον από την κυβέρνηση: (α) Με τη χαλάρωση των

δημοσιονομικών περιορισμών (ώστε οι μεταρρυθμίσεις να έχουν μακροοικονομική στήριξη) και (β) με την οριστική ρύθμιση του ελληνικού χρέους πέραν των ελαφρύνσεων που αποφασίσθηκαν τον Μάιο του 2016 στην Ευρωζώνη.²⁴ Πρόκειται για θέματα, τα οποία έχει θέσει η ελληνική πλευρά στους θεσμούς. Η ικανοποίησή τους θα εξαρτηθεί από την πορεία του προγράμματος προσαρμογής.

5. Εργασιακές σχέσεις: μεταξύ των κινδύνων της διατήρησης ενός αντιπαραγωγικού status quo και μιας εργασιακής «ζούγκλας»

Στο νέο στάδιο των διαπραγματεύσεων κρίσιμο φαίνεται ότι θα είναι το ζήτημα της μεταρρύθμισης στις αγορές εργασίας.

Ήδη δημοσιεύθηκε το πόρισμα της Διεθνούς Επιτροπής Εμπειρογνομόνων με προτάσεις που γενικά φαίνεται ότι ικανοποιούν εν μέρει την ελληνική πλευρά.²⁵ Κατά την εκτίμηση του ΓΠΚΒ πολλές προτάσεις της, που άλλωστε δεν ήταν ομόφωνες, θα βοηθήσουν την κυβέρνηση να απεγκλωβισθεί από τη λογική άκαμπτων κόκκινων γραμμών, αλλά και **θα πρέπει να εξετασθούν υπό το φως των προβλημάτων που έχουν επισημανθεί στο παρελθόν ιδίως αυτών που σχετίζονται ανάμεσα σε άλλα με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για κήρυξη απεργίας, τις επιχειρησιακές συμβάσεις και την τήρηση της εργατικής νομοθεσίας από τις επιχειρήσεις.**

Στο σημείο αυτό θεωρούμε αναγκαίο να αποσαφηνίσουμε ορισμένα πράγματα όσον αφορά στην κρατική παρέμβαση στην αγορά εργασίας.

Κατά τη γνώμη μας, πρώτον, **κύριο καθήκον του κράτους (και της πολιτικής) είναι να επιτύχει, στον βαθμό που μπορεί, χαμηλό επίπεδο ανεργίας.** Αυτός είναι ο μόνος τρόπος για να αποφεύγονται διάφορες παθολογίες στις αγορές εργασίας. Αναμφίβολα καθοριστική σημασία διαδραματίζει η ανάπτυξη – αυτό πια είναι κοινός τόπος. Σε συνθήκες ανάπτυξης είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά ή να βελτιωθούν πάσης φύσης «εργαλεία», όπως ο κατώτατος μισθός, η φορολογική σφήνα («tax wedge») και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις σε μια κουλτούρα διαλόγου.

Δεύτερον, **θεσμοί που προάγουν την ευελιξία και την ασφάλεια των εργαζομένων ευνοούν την ανάπτυξη αν και βέβαια όχι μόνον αυτοί. Θα ήταν όμως ουσιώδες μέρος ενός γενικότερου μετασχηματισμού του ρυθμιστικού συστήματος της χώρας. Η ευελιξία βελτιώνει την ικανότητα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας σε μεταβαλλόμενες συνθήκες.** Θα της επιτρέψει, επίσης, να αντιμετωπίσει καλύτερα μια ενδεχόμενη νέα ύφεση της παγκόσμιας οικονομίας. Ας σημειωθεί ότι στην υπόθεση αυτή βασίζονται οι μεταρρυθμίσεις των αγορών εργασίας που προωθούνται παντού – πρόσφατα σε Γαλλία και Ιταλία. Σημειώνουμε εκ περισσού, ότι **τέτοιες μεταρρυθμίσεις έπρεπε να είναι και ήταν μέρος ενός γενικότερου σχεδίου. Αλλά, η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων δεν επηρεάζεται μόνον και, πιθανόν, ούτε κυρίως, από τη ρύθμιση των αγορών εργασίας.**

²⁴ Βλ. Eurogroup, *Statement on Greece*, 09.05.2016

²⁵ Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions, 27.09.2016.

Τρίτον, εκτιμούμε ότι **η επιστροφή στο παρελθόν θα δυσκόλευε την έξοδο της χώρας από την κρίση.**

Τέταρτον, **η προάσπιση του status quo είναι αντιπαραγωγική και, μακροπρόθεσμα, λόγω των οικονομικών και τεχνολογικών εξελίξεων και της τρέχουσας ρύθμισης της διεθνούς οικονομίας, μη ρεαλιστική.**

Πέμπτον, **η υπόθεση της ευελιξίας δεν μειώνει τον ρόλο του κράτους, απλά τον κατευθύνει σε άλλα έργα. Επιβάλλει ένα νέο επιμερισμό έργων μεταξύ «αγοράς» και «κράτους» και στην περιοχή αυτή πολιτικής. Ειδικότερα, υπενθυμίζει στην πολιτική τη διάσταση της ασφάλειας των εργαζομένων, ώστε να επιτευχθεί «ευελιξία με ασφάλεια», ή έστω με ορισμένη εκδοχή της.**

Θεωρούμε τέλος ότι υπάρχουν δυνατότητες λύσεων εντεύθεν των άκρων, ώστε να διορθωθούν προφανείς δυσλειτουργίες του σημερινού ρυθμιστικού συστήματος, όσον αφορά στην τήρηση της νομοθεσίας (αποτελεσματικότητα των επιθεωρήσεων εργασίας, την αδήλωτη εργασία, τη δομή των συνδικάτων κ.λπ.), δηλαδή τις συγκεκριμένες εκδηλώσεις της θεσμικής αναμίας της χώρας, το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων.

Οι ομαδικές απολύσεις ως παράδειγμα

Διευκρινίζουμε τα προηγούμενα στο ευαίσθητο θέμα των **ομαδικών απολύσεων.**

Οι ομαδικές απολύσεις είναι πάντοτε μια τραυματική εμπειρία. Συχνά είναι αναπόφευκτες ακόμα και όταν οι οικονομίες αναπτύσσονται. Συνδέονται ακόμα και τότε με τις διαρθρωτικές προσαρμογές, που χαρακτηρίζουν τον καπιταλισμό. Είναι αναμφίβολα πιθανότερες όταν οι οικονομίες περιέρχονται σε ύφεση ή βαθιά κρίση. Δεν έχει γίνει όμως σαφές ότι η διοικητική απαγόρευσή τους αυξάνει την ανεργία σε περίοδο της κρίσης! Πολιτικοί και δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι λιγότερο κατάλληλοι για την έγκριση κάποιου ποσοστού καθώς, συνήθως, δεν έχουν καλύτερη πληροφόρηση από τους ίδιους τους παράγοντες της οικονομίας – επιχειρηματίες και μισθωτούς. Οι δημόσιες υπηρεσίες είναι συχνά εγκλωβισμένες στην τυπική τήρηση των νόμων, ενώ η νομοθεσία ενσωματώνει με χρονική υστέρηση την πληροφόρηση που έχουν οι παράγοντες της αγοράς.

Αλλά, οι ομαδικές απολύσεις προκαλούν τρανταγμούς, **η άμβλυνση των οποίων απαιτεί ένα ελάχιστο εμπιστοσύνης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και κατάλληλους θεσμούς!** Αυτή η αναγκαία εμπιστοσύνη θα ενισχυόταν:

(α) αν θεσπιζόταν ένα «κοινωνικό σχέδιο» (όπως για παράδειγμα αυτό που ισχύει στη Γερμανία), που θα κάλυπτε τους απολυμένους κατά τα πρότυπα της σχετικής πρακτικής στις περισσότερες δυτικές χώρες. Το σχέδιο αυτό θα απαιτούσε την εμπλοκή αποτελεσματικά λειτουργούντων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων (ΟΑΕΔ, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, Υπουργείου Ανάπτυξης / ΕΣΠΑ). Το σχέδιο θα έδινε χρόνο στους εργαζόμενους να αντιμετωπίσουν εν μέρει τη νέα κατάσταση.

(β) αν εξετάζονταν έγκαιρα εναλλακτικές δυνατότητες. Μια τέτοια δυνατότητα, σύμφωνα με την επιτροπή εμπειρογνομώνων, είναι η μείωση των ωρών εργασίας - μια μορφή ευελιξίας.

Με τον τρόπο αυτόν, οι μεν επιχειρήσεις θα μπορούσαν να προσαρμόσουν την παραγωγή τους στις συνθήκες της αγοράς (ή να επιβιώσουν στην κρίση), ενώ οι εργαζόμενοι θα διατηρούσαν τις θέσεις εργασίας τους και το κράτος δεν θα επιβαρυνόταν με νέα επιδόματα ανεργίας.²⁶

Επαναλαμβάνουμε ότι **η πολιτική (και η αποτελεσματική διοίκηση) έχουν βεβαίως ρόλους με κυριότερο τη μείωση των κινδύνων ομαδικών απολύσεων (και γενικά απολύσεων και κλεισίματος επιχειρήσεων)**. Αυτός συνίσταται στο να διαμορφώνουν συνθήκες που ευνοούν τις επενδύσεις και επομένως την ανάπτυξη και τη βελτίωση των συνθηκών στις αγορές. Όταν στην ελληνική αγορά εργασίας υπάρχουν 432 χιλ. εργαζόμενοι με μεικτό μηνιαίο μισθό κάτω από € 510,²⁷ είναι κρίσιμης σημασίας για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων η εφαρμογή των νόμων, ειδικά όσον αφορά την ασφάλεια των εργαζομένων.

6. Το ζήτημα του χρέους

Η μόνιμη λύση του προβλήματος βιωσιμότητας του χρέους θα εξάλειψε ένα σημαντικό παράγοντα αβεβαιότητας για το μέλλον της οικονομίας και της οικονομικής πολιτικής που επηρεάζει τις επενδύσεις. Άμεσα επίσης θα άνοιγε τον δρόμο για τη συμμετοχή της χώρας στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης, θα μείωνε τα επιτόκια δανεισμού και θα διευκόλυνε την επιστροφή στις αγορές, δηλαδή την απεξάρτηση της χώρας από Μνημόνια. Το αποτέλεσμα θα ήταν να ενισχυθούν οι πιθανότητες ανάπτυξης το 2017, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Προσχεδίου Προϋπολογισμού 2017. Επομένως, η κυβέρνηση ορθώς θέτει το ζήτημα.

Η προκαταρκτική συμφωνία για το χρέος στην Ευρωζώνη²⁸ δεν έπεισε το ΔΝΤ και τις αγορές ότι έλυσε το ζήτημα της βιωσιμότητας του χρέους.

Όπως έχει υποστηρίξει το ΓΠΚΒ σε προηγούμενες εκθέσεις του, **μια σοβαρή αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους είναι απαραίτητη για να επανέλθει η χώρα σε τροχιά οικονομικής ανάπτυξης.**²⁹ Η διεθνής εμπειρία υποδεικνύει ότι, πρώτον, η αναδιάρθρωση του υπερβολικού χρέους μιας χώρας καθίσταται επιτακτική, όταν πλέον είναι φανερό ότι η εξυπηρέτησή του δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής³⁰ ή της αναμενόμενης ανάπτυξης, ενώ και η παροχή ρευστότητας (μέσω νέων δανείων) δεν είναι αποτελεσματική

²⁶ Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions, 27/09/2016.

²⁷ Βλ. σχετικά <http://www.enikonomia.gr/timeliness/122043,gsee-misthoi-kato-apo-to-elachisto-epidoma-anergias.html> & Δελτίο τύπου της ΓΣΕΕ, 20.10.2016.

²⁸ Βλ. Eurogroup, *Statement on Greece*, 09.05.2016.

²⁹ Βλ. ΓΠΚΒ, *Ενδιάμεση Έκθεση για το Δημόσιο Χρέος (Οκτώβριος 2013)*, καθώς και ειδικό θέμα της τριμηνιαίας έκθεσης του ΓΠΚΒ, *Απρίλιος – Ιούνιος 2013*.

³⁰ Για την εξυπηρέτηση του ελληνικού χρέους, δείτε για παράδειγμα Έκθεση ΓΠΚΒ, *Απρίλιος – Ιούνιος 2016*, «Βιωσιμότητα, δημοσιονομικά μέτρα και πρωτογενή πλεονάσματα», σ. 52.

λύση σε μακροχρόνιο ορίζοντα.³¹ Επίσης, υποδεικνύει, δεύτερον, ότι η αναβολή ή η καθυστέρηση της αναδιάρθρωσης ως μέρους της λύσης στο χρέος, μπορεί να οδηγήσει σε χειρότερες καταστάσεις,³² όπως ακριβώς έχει συμβεί από το 2010 και ένθεν στην Ελλάδα.

Προσθέτουμε ότι όταν το χρέος είναι υπερβολικό και δυσβάστακτο, στο βαθμό που κάθε «κέρδος» που προκύπτει από τις μεταρρυθμίσεις ή τις επενδύσεις κατευθύνεται για την εξυπηρέτηση του χρέους μέσω υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων (αντί να το καρπώνονται άμεσα οι πολίτες της χώρας), τότε αυτό από μόνο του αποτελεί αντικίνητρο για τη χώρα για να υλοποιηθούν τα βήματα αυτά.³³ Επιηρέάζει επομένως αρνητικά τη διάθεση για ενστερνισμό του προγράμματος προσαρμογής από ηγεσίες και πολίτες.

Το γεγονός ότι 80% του δημόσιου χρέους βρίσκεται στα χέρια επισήμων δανειστών (διακρατικών θεσμών) δεν σημαίνει ότι δεν μπορεί να γίνει δραστική «ελάφρυνσή» του. Γενικά, αναδιάρθρωση και περικοπή δημοσίων χρεών γίνεται στο πλαίσιο διεθνών μηχανισμών («Paris Club») πάντοτε σε συνεργασία με το ΔΝΤ. Το κύριο εμπόδιο στην ελληνική περίπτωση είναι ότι η χώρα είναι μέλος της ΕΕ και της Ευρωζώνης. Αλλά, **αν η Ελλάδα εκπληρώσει τις δεσμεύσεις της** θα βρεθεί λύση ή, έστω, **η πίεση για λύση θα μετατοπισθεί προς την ΕΕ.**³⁴

Η ευρωπαϊκή πλευρά τονίζει σε κάθε ευκαιρία ότι η συζήτηση για την οριστική διευθέτηση του χρέους θα αρχίσει μόλις γίνει σαφές ότι το πρόγραμμα του Μνημονίου εφαρμόζεται κανονικά (υπάρχει θετική δεύτερη αξιολόγηση) και γίνει νέα εκτίμηση της βιωσιμότητάς του, δηλαδή από το 2018. Αυτό άλλωστε συμφωνήθηκε με τους εταίρους στην Ευρωομάδα και φαίνεται να αποδέχεται η κυβέρνηση.³⁵ Στο μεταξύ όμως προχωρούν οι προετοιμασίες για την εφαρμογή των προβλεπόμενων, στην απόφαση της Ευρωομάδας, μέτρων ελάφρυνσης πριν από το 2018. Η ελληνική κυβέρνηση επιθυμεί, όμως, κάτι περισσότερο.

Ενδιαφέρον έχει πάντως η πρόταση του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης κ. Γιάννη Δραγασάκη να καθιερωθεί ένα **«φρένο χρέους»** στην σχεδιαζόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος.³⁶ Η

³¹ Eduardo A. Cavallo, Eduardo Fernandez-Arias and Andrew Powell (2014), "Is the Eurozone on the Mend? Latin American examples to analyze the Euro question," *Inter-American Development Bank*, σ. 32.

³² Federico Sturzenegger and Jeromin Zettelmeyer (2006), *Debt Defaults and Lessons from a Decade of Crises*, MIT quoted in Cavallo et. al., *ibid*.

³³ Paul Krugman (1988), "Financing vs. forgiving a debt overhang", *NBOE*, WP 2486.

³⁴ Μέχρι πρόσφατα επικρατούσε η άποψη ότι οποιαδήποτε λύση δεν θα έπρεπε να παρακάμψει το νομικό τείχος των Συνθηκών: Η περικοπή του ονομαστικού δημόσιου χρέους θα παραβίαζε τα άρθρα 125 και 123 της Συνθήκης Λειτουργίας της ΕΕ. Το πρώτο περιέχει την περιβόητη ρήτρα μη διάσωσης και το δεύτερο απαγορεύει τη «νομισματική χρηματοδότηση κρατών» μέσω της ΕΚΤ. Ωστόσο, η νομική συζήτηση φαίνεται ότι ανέδειξε δυνατότητες εύκαμπτης ερμηνείας αυτού του νομικού τείχους. Βλ. European Court of Justice (ECJ), *Case C-370-12, Thomas Pringle vs Government of Ireland* (27.11.2012) και σχόλιο του de Grouwe για την οικονομική φιλοσοφία της ΕΚΤ (De Grauwe, Paul, Economic theories that influenced the judges of Karlsruhe, *voxeu.org/articles*, 13.03.2014). Επίσης, η παραδοχή ότι το ελληνικό χρέος δεν είναι διατηρήσιμο (ενδεχομένως και αυτό άλλων χωρών) επιβάλλει την αναζήτηση λύσεων.

³⁵ Βλ. παρέμβαση του αντιπροέδρου της κυβέρνησης κ. Γιάννη Δραγασάκη στην πρώτη συνεδρίαση της Υποεπιτροπής που έχει συσταθεί στη Βουλή για «Το χρέος και την απομείωσή του», Βλ. εφημερίδα *η Καθημερινή*, 14.09.2016.

³⁶ Ο κ. Δραγασάκης ανέφερε χαρακτηριστικά κατά την ομιλία του στην Υποεπιτροπή με θέμα "το χρέος και η απομείωσή του": «Εκείνο που θέλω να θέσω εγώ, διότι με έχει προβληματίσει και το έχω δει και από ορισμένες χώρες που πέρασαν από χρεοκοπίες είναι μήπως πρέπει στη συνταγματική μεταρρύθμιση, όταν ανοίξει η συζήτηση, να μπει κάποια ρύθμιση, κάποιο όριο για το χρέος. Ο Ισημερινός π.χ. το Εκουαδόρ, που έτυχε να κάνω κάποιες συζητήσεις μαζί τους, πέρασαν και αυτοί οδυνηρές εμπειρίες, έχουνβάλει στο Σύνταγμα τους ένα όριο για το χρέος. Δεν ορίζουν το ποσοστό – το ποσοστό το ορίζει η Βουλή με νόμο – αλλά υπάρχει κάτι που σου θυμίζει, ότι τον δανεισμό δεν μπορείς να τον κάνεις απεριόριστα, χωρίς συνέπειες.». Βλ. πρακτικά Υποεπιτροπής στο <http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?search=on&commission=c9326ae3-7883-410d-becf-a63b00c6e3f9> [πρόσβαση: 24.10.2016].

πρόταση δίνει συνέχεια σε προηγούμενες σχετικές συζητήσεις για την **«πειθάρχηση της πολιτικής» μέσω περιοριστικών ποσοτικών συνταγματικών ρυθμίσεων σε δημοσιονομικά ζητήματα.**³⁷

Βέβαια, σήμερα ισχύουν (και για την Ελλάδα) οι ποσοτικοί περιορισμοί των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ και των Μνημονίων. Το περιβόητο «Δημοσιονομικό Σύμφωνο» («fiscal compact») προβλέπει ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να τηρούν τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, θέτει ανώτατο όριο για το «διαρθρωτικό έλλειμμα» στο -0,5% ΑΕΠ (και υπό ορισμένες συνθήκες στο 1%). Αλλά, μπορεί ένα όριο χρέους στο ελληνικό Σύνταγμα να ενισχύσει τους ισχύοντες περιορισμούς του κοινοτικού πλαισίου και να ενισχύσει την αξιοπιστία της χώρας στις διεθνείς διαπραγματεύσεις και αγορές.

Όλα αυτά έχουν λοιπόν τη σημασία τους, αλλά **το χρέος δεν είναι ο μόνος παράγοντας αβεβαιότητας.** Υπάρχουν και πολλοί άλλοι: **η γραφειοκρατία, οι δυσκολίες χρηματοδότησης των επιχειρήσεων, οι φορολογικοί συντελεστές, η αστάθεια στη νομοθεσία, οι δυσλειτουργίες στις αγορές προϊόντων και στη δικαιοσύνη. Επομένως, η επενδυτική ώθηση που χρειάζεται η χώρα θα προέλθει όχι μόνον από τη ρύθμιση του χρέους, αλλά και από το σύνολο των μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται στο Μνημόνιο** (με όσες βελτιώσεις μπορούν να γίνουν).

³⁷ Προτάσεις για συνταγματικούς ποσοτικούς περιορισμούς είχαν καταθέσει στο παρελθόν οι πρώην υπουργοί Γ. Αλογοσκούφης και Ν. Χριστοδουλάκης. Για μια σύνοψη και εξέτασή τους βλ. Καζάκος, Π. «Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης», στο ΓΠΚΒ, *Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης*, πρακτικά συνεδρίου 15-16 Δεκεμβρίου 2016, στο www.pbo.gr.

1 Οικονομική Συγκυρία: Πολλές αβεβαιότητες στο δρόμο για διατηρήσιμη ανάπτυξη

Με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ,³⁸ η ύφεση στην ελληνική οικονομία συνεχίστηκε και κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2016. Συγκεκριμένα, **το ΑΕΠ σε σταθερές τιμές 2010, μειώθηκε για τέταρτο συνεχόμενο τρίμηνο, σε ετήσια βάση, κατά 0,9%**, όπως δείχνει το Διάγραμμα 1 και ο Πίνακας 11. Αντίθετα, σε τριμηνιαία βάση (με εποχική διόρθωση) παρατηρήθηκε οριακή μεγέθυνση του ΑΕΠ κατά 0,2%. Σημειώνεται πάντως ότι τα ανωτέρω αποτελούν την επί τα χείρω αναθεώρηση των στοιχείων που είχαν προηγουμένως ανακοινωθεί από την ΕΛΣΤΑΤ. Ιδιαίτερα ανησυχητική κρίνεται πάντως η διψήφια πτώση που παρουσιάζουν οι εξαγωγές σε ετήσια βάση, για δεύτερο συνεχόμενο τρίμηνο, όπως δείχνει και ο Πίνακας 11. Επίσης, η περαιτέρω υποχώρηση της κατανάλωσης δείχνει ότι δεν μπορεί πλέον μόνη της να στηρίξει διατηρήσιμη μεγέθυνση, λόγω των πρόσφατων, αλλά και των επικείμενων, δημοσιονομικών μέτρων. Αντίθετα, θετική κρίνεται η αύξηση των επενδύσεων τόσο σε ετήσια όσο και σε τριμηνιαία βάση. Επίσης, κατά το β' τρίμηνο, υπήρξε αύξηση του ΑΕΠ σε ονομαστικές τιμές κατά 0,5% σε ετήσια βάση και κατά 1,3% σε τριμηνιαία βάση. Σημειώνεται πάντως ότι, με βάση και τα τελευταία στοιχεία για το ΑΕΠ, φαίνεται πως **τα τελευταία σχεδόν δύο χρόνια, η ελληνική οικονομία συρρικνώνεται, γίνεται πιο κλειστή (μεγάλη μείωση εισαγωγών και εξαγωγών), με μειωμένη ιδιωτική κατανάλωση, αλλά αυξημένη δημόσια και τέλος, χωρίς ανάκαμψη των επενδύσεων. Δηλαδή ανετράπησαν οι τάσεις που είχαν δημιουργηθεί προηγουμένως** (Πίνακας 3 / Παράρτημα).

Πίνακας 1 Η μεταβολή του ΑΕΠ και των συνιστωσών του, στην Ελλάδα, 2013 – 2016 q2, %

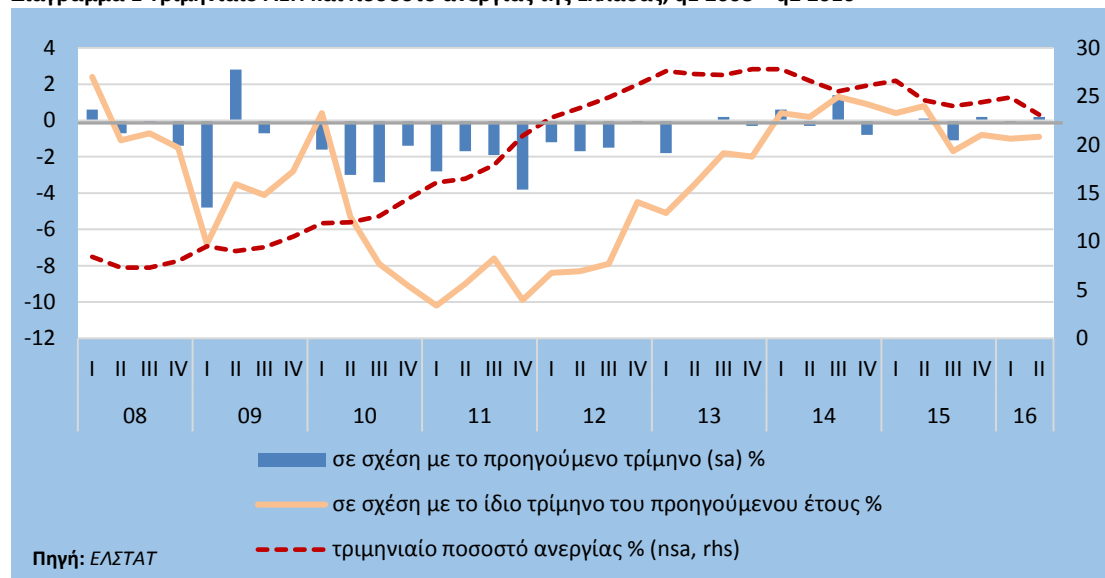
	2013	2014	2015	2016 q1		2016 q2	
				γ-ο-γ	q-ο-q	γ-ο-γ	q-ο-q
<i>ποσοστιαία μεταβολή</i>							
Ιδιωτική Κατανάλωση	-2,3	0,5	0,3	-1,3	-0,4	-1,7	-0,2
Δημόσια Κατανάλωση	-6,5	-2,6	0	-1,5	1,5	-2,7	-0,7
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου	-9,4	-2,8	0,7	-2,7	-6,8	7	1
Εξαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	2,2	7,5	-3,8	-11,7	-3,3	-11,4	-1
Εισαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	-1,9	7,7	-6,9	-12,8	-0,3	-7,1	-0,4
ΑΕΠ							
Ονομαστικές Τιμές (δισ. €)	180,389	177,559	176,023	43665		44242	
ρυθμός μεταβολής (%)	-5,7	-1,6	-0,9	-1	-0,2	0,5	1,3
Σταθερές Τιμές 2010 (δισ. €)	184,305	185,511	185,081	45999		46075	
ρυθμός μεταβολής (%)	-3,2	0,7	-0,2	-1	-0,2	-0,9	0,2
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ							

Συνολικά για το 2016, η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2016 προβλέπει περαιτέρω συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας κατά 0,7%, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις εαρινές της προβλέψεις προβλέπει ακόμα μικρότερη συρρίκνωση, στο -0,3%. Για το επόμενο

³⁸ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Τριμηνιαίοι εθνικοί λογαριασμοί: 2^ο τρίμηνο 2016, 29.08.2016.

έτος υπάρχει ο φιλόδοξος στόχος για μεγέθυνση 2,7%, λόγω ανάκαμψης της ιδιωτικής κατανάλωσης, των εξαγωγών και των επενδύσεων. Για την επίτευξη του στόχου απαιτούνται σημαντικές προσπάθειες ως προς την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και την άρση της αβεβαιότητας, την αποφυγή καθυστερήσεων στην ολοκλήρωση των αξιολογήσεων, την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και αποκρατικοποιήσεων και την αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου.

Διάγραμμα 1 Τριμηνιαίο ΑΕΠ και ποσοστό ανεργίας της Ελλάδας, q1 2008 – q2 2016



Το β' τρίμηνο του 2016, **το ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε στο 23,1%,³⁹** αισθητά χαμηλότερο από το 24,9% του προηγούμενου τριμήνου και το 24,6% του αντίστοιχου τριμήνου του 2015 (Διάγραμμα 1). Η απασχόληση επίσης αυξήθηκε κατά 2,7% σε τριμηνιαία βάση και κατά 2,1% σε ετήσια βάση. Σημειώνεται ότι, με βάση την έρευνα, οι γυναίκες, αλλά και οι νέοι (15 – 24) αντιμετωπίζουν υψηλότερο ποσοστό ανεργίας από το γενικό, 27,6% και 49,1% αντίστοιχα. Αντίθετα, σημαντικά χαμηλότερο ποσοστό αντιμετωπίζουν οι κάτοχοι πτυχίου ή μεταπτυχιακού/διδακτορικού τίτλου σπουδών (17,3% και 11,8% αντίστοιχα). Σημειώνεται τέλος, ότι **η βελτίωση του ποσοστού ανεργίας οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αύξηση της απασχόλησης στην κατηγορία «Δημόσια διοίκηση και άμυνα. Υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση» και στην κατηγορία «Δραστηριότητες υπηρεσιών παροχής καταλύματος και εστίασης».** Με βάση τα μηνιαία δεδομένα για την ανεργία,⁴⁰ τον Ιούλιο του 2016 το ποσοστό διαμορφώθηκε στο 23,2%, από 24,8% τον Ιούλιο του 2015, 23,4% τον Ιούνιο του 2016 και 23,6% το Μάιο του ίδιου έτους. Τον Ιούλιο επίσης παρατηρήθηκε αύξηση των απασχολούμενων κατά 2,2% σε ετήσια βάση και κατά 0,4% σε τριμηνιαία βάση. Το προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2017 προβλέπει τη διαμόρφωση του ποσοστού στο 21,5% το 2016 και στο 20,4% το 2017 (σε εθνικολογιστική βάση), ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις εαρινές της προβλέψεις εκτιμά ότι το ποσοστό θα διαμορφωθεί στο 24,7% το τρέχον έτος, ενώ το 2017 προβλέπεται να μειωθεί οριακά στο 23,6%.

³⁹ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Έρευνα εργατικού δυναμικού: Β' Τρίμηνο 2016, 15.09.2016 (μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία).

⁴⁰ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, Έρευνα εργατικού δυναμικού: Ιούλιος 2016, 06.10.2016 (εποχικά διορθωμένα στοιχεία).

Ο **Δείκτης Οικονομικού Κλίματος** (ΔΟΚ) τον Σεπτέμβριο σημείωσε πτώση, μετά από αύξηση κατά τους δύο προηγούμενους μήνες και διαμορφώθηκε στις 91,4 μονάδες, από 92,5 τον Αύγουστο και 90,9 τον Ιούλιο (Διάγραμμα 21 / Παράρτημα). Ο ΔΟΚ έχει ανακάμψει σημαντικά από το χαμηλό του Αυγούστου του 2015 (76,1 μονάδες), αλλά εξακολουθεί να βρίσκεται χαμηλότερα σε σχέση με την περίοδο από το 2014 και τους πρώτους μήνες του 2015. Όσον αφορά τις επιμέρους συνιστώσες του ΔΟΚ, βελτίωση εμφάνισαν μόνο το λιανικό εμπόριο και η καταναλωτική εμπιστοσύνη σε σχέση με τον Ιούλιο και τον Ιούνιο του 2016. **Ανησυχητική πάντως κρίνεται η διαμόρφωση του επιπέδου της καταναλωτικής εμπιστοσύνης (-65,9 μονάδες) 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, μετά από ένα τετράμηνο στασιμότητας του ΔΟΚ (Απρίλιος – Ιούλιος) και την οριακή επιδείνωσή του τον Αύγουστο στις 103,5 μονάδες, τον Σεπτέμβριο σημειώθηκε βελτίωση στις 104,9 μονάδες.

Ο **Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή** (ΕνΔΤΚ)⁴¹ τον Σεπτέμβριο του 2016 παρουσίασε οριακά αρνητική μεταβολή σε ετήσια βάση (-0,1%), μετά από τρεις συνεχόμενους μήνες με θετικό πρόσημο (Αύγουστος +0,4% και Ιούνιος – Ιούλιος +0,2%) (Διάγραμμα 25 / Παράρτημα). Ως προς τις επιμέρους κατηγορίες, η **Στέγαση** (-3,8%) και η **Διατροφή** και τα **μη αλκοολούχα ποτά** (-1,3%) άσκησαν τη μεγαλύτερη καθοδική επίδραση στον Δείκτη. Σημειώνεται ότι οι πρόσφατες αυξήσεις στους έμμεσους φόρους, αλλά και οι επικείμενες, στις αρχές του επόμενου έτους, αναμένεται να ασκήσουν αυξητική επίδραση στον Δείκτη. Συγκεκριμένα, βάσει του προσχεδίου Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, ο ΕνΔΤΚ το 2016 αναμένεται να παρουσιάσει μηδενική μεταβολή, από -1,1% το 2015, ενώ το 2017 προβλέπεται να ανακάμψει οριακά (+0,6%). Αντίστοιχα, στη ζώνη του Ευρώ, ο Σεπτέμβριος (0,4%) του 2016 ήταν ο τέταρτος συνεχόμενος μήνας με θετική μεταβολή του δείκτη, σε ετήσια βάση.

Οι **τραπεζικές καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών** παρουσιάζουν δυσκολία ως προς την ουσιαστική ανάκαμψή τους. Συγκεκριμένα, το Σεπτέμβριο του 2016 διαμορφώθηκαν στα € 123,472 δισ., μειωμένες κατά € 423 εκατ. σε σχέση με τον Αύγουστο (Διάγραμμα 22 / Παράρτημα). Η μείωση αυτή αποδίδεται κυρίως στη μείωση κατά € 438 εκατ. στην κατηγορία «Ασφαλιστικές επιχειρήσεις και Ταμεία Επαγγελματικής Ασφάλισης», δεδομένου ότι οι υπόλοιπες κατηγορίες παρέμειναν σχεδόν αμετάβλητες σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα. Τον Αύγουστο είχαν παρουσιάσει σημαντική αύξηση κατά € 1,316 δισ., σε σχέση με τον Ιούλιο, που αποδίδεται κυρίως στην αύξηση στην κατηγορία «Μη Χρηματοπιστωτικές Επιχειρήσεις» κατά € 900 εκατ. (και λόγω της κορύφωσης της τουριστικής περιόδου). Συνολικά, στο τέλος του γ' τριμήνου εμφανίζονται αυξημένες κατά € 729 εκατ. σε σχέση με το τέλος του προηγούμενου τριμήνου. Σε κάθε περίπτωση, η διαμόρφωση των τραπεζικών καταθέσεων του ιδιωτικού τομέα το Σεπτέμβριο του 2016 σε επίπεδο υψηλότερο μόλις κατά € 2,64 δισ. από το χαμηλό του Ιουλίου του 2015 **αντανακλά την πολύ βραδύτερη του αναμενομένου αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία.** Σε αυτό το στενό πλαίσιο ρευστότητας, η **τραπεζική χρηματοδότηση του εγχώριου ιδιωτικού τομέα** το Σεπτέμβριο υποχώρησε με τον ίδιο ρυθμό του Αυγούστου (-1,7% σε ετήσια βάση). Επίσης, η **μηνιαία καθαρή ροή** της

⁴¹ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο τύπου, *Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή: Σεπτέμβριος 2016*, 10.10.2016.

συνολικής χρηματοδότησης το Σεπτέμβριο ήταν αρνητική κατά € 355 εκατ., έναντι αρνητικής καθαρής ροής € 897 εκατ. τον προηγούμενο μήνα.

Ο **Γενικός Δείκτης (ΓΔ) Τιμών του Χρηματιστηρίου Αθηνών** κατά το τρίτο τρίμηνο του 2016 κινήθηκε μεταξύ των 530 και 580 μονάδων, με μικρούς ημερήσιους όγκους συναλλαγών και μικρή μεταβλητότητα. Παρ' όλο που έχει ανακάμψει σημαντικά από το χαμηλό στις 11 Φεβρουαρίου (440 μονάδες στο κλείσιμο), βρίσκεται σημαντικά χαμηλότερα σε σχέση με ένα χρόνο πριν (13%), ενώ και σε επίπεδο εξαμήνου παρουσιάζει επίσης πτωτική τάση. Ενδεικτική μάλιστα της στασιμότητας και των αβεβαιοτήτων στην ελληνική οικονομία είναι και η σημαντικά χαμηλότερη αποτίμηση των τραπεζικών μετοχών σε σχέση με τις τιμές της τελευταίας ανακεφαλαιοποίησης τον περασμένο Νοέμβριο. Με άλλα λόγια, παρά τα σημάδια σταθεροποίησης που εμφανίζονται, η πορεία του ΓΔ δε φαίνεται να προεξοφλεί σημαντικές θετικές εξελίξεις για την ελληνική οικονομία το προσεχές διάστημα.

Σχεδόν παρόμοια εικόνα παρουσιάζει και το **δεκαετές ομόλογο του ελληνικού δημοσίου**. Η μέση μηνιαία τιμή του έχει ανακάμψει από το Φεβρουάριο του 2016, οπότε σημείωσε το χαμηλό έτους για το 2016 (€ 58,62) και το Σεπτέμβριο διαμορφώθηκε στα € 70,05. Αντίστοιχα, οι υψηλές μέσες μηνιαίες αποδόσεις του πρώτου τετραμήνου (με αποκορύφωμα τον Φεβρουάριο του 2016 που διαμορφώθηκε στο 10,41%) αποκλιμακώθηκαν τον περασμένο Μάιο (7,64%), ενώ στη συνέχεια ακολούθησαν εκ νέου ανοδική πορεία και τον Σεπτέμβριο διαμορφώθηκαν στο 8,34%. Η εξέλιξη των τιμών και των αποδόσεων των ελληνικών δεκαετών ομολόγων, καθώς και η αρνητική μεταξύ τους σχέση, φαίνεται στο Διάγραμμα 26 / Παράρτημα. Προφανώς, οι αποδόσεις αυτές είναι πολλαπλάσιες σε σχέση με άλλες χώρες του Νότου (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία), επιβεβαιώνοντας τον αποκλεισμό της χώρας από τις διεθνείς αγορές.

Κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2016, **οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας⁴² ανά μισθωτό** αυξήθηκαν κατά 0,8%, για δεύτερο συνεχόμενο τρίμηνο μετά την οριακή αύξηση του πρώτου τριμήνου κατά 0,1% σε ετήσια βάση. **Το μοναδιαίο κόστος εργασίας** αυξήθηκε για τέταρτο συνεχόμενο τρίμηνο κατά 2,5% σε ετήσια βάση το δεύτερο τρίμηνο του 2016, ενώ προβλέπεται αύξησή του συνολικά για το 2016, για δεύτερο συνεχόμενο έτος μετά από μια τετραετία πτώσης (2011 – 2014). Στο πλαίσιο αυτό, **η παραγωγικότητα της εργασίας** υποχώρησε περαιτέρω το δεύτερο τρίμηνο του 2016 κατά 2,6%, συνεχίζοντας την έντονα πτωτική της πορεία τα τελευταία χρόνια (Διάγραμμα 23 / Παράρτημα). Οι εξελίξεις αυτές είναι ιδιαίτερα ανησυχητικές τόσο για την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας όσο και για τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές μεγέθυνσής της.

Στο υφεσιακό αυτό περιβάλλον, η περαιτέρω αύξηση στις **συνολικές νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο** στο εννεάμηνο Ιανουάριος – Σεπτέμβριος 2016 (Διάγραμμα 24 / Παράρτημα), αναδεικνύει την εξάντληση της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών, δημιουργώντας ταυτόχρονα εύλογες αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα των νέων μέτρων. Συγκεκριμένα, το Σεπτέμβριο του 2016 ανήλθαν σωρευτικά σε € 10,34 δισ., από € 8,986 δισ. τον Αύγουστο και € 7,618 δισ. τον Ιούλιο. Στο τέλος του πρώτου εξαμήνου του έτους ανέρχο-

⁴² Τα στοιχεία της παραγράφου είναι μη εποχικά διορθωμένα και προέρχονται από την ηλεκτρονική έκδοση της ΕΛΣΤΑΤ, «Η ελληνική οικονομία» (02.09.2016).

νταν σε € 6,807 δισ., **ενώ κατά μέσο όρο το εννεάμηνο Ιανουάριος – Σεπτέμβριος 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. Επιπλέον, **οι παλιές ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο** ανέρχονταν σωρευτικά το Σεπτέμβριο σε € 82,418 δισ., ενώ οι εισπράξεις έναντι αυτού του χρέους αυξήθηκαν στο τέλος Σεπτεμβρίου στα € 2 δισ., από € 1,48 δισ. στο τέλος του πρώτου εξαμήνου του 2016. 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 Σεπτεμβρίου του 2016 συνολικά 4.374.475 φορολογούμενοι έχουν ληξιπρόθεσμες οφειλές προς το δημόσιο, αυξημένοι κατά 343.565 σε σχέση με τον Αύγουστο του 2016 και κατά 371.103 σε σχέση με το τέλος του πρώτου εξαμήνου του 2016. Μάλιστα, υπό αναγκαστικά μέτρα είσπραξης βρίσκονται ήδη 788.947 φορολογούμενοι, αυξημένοι κατά 14.626 σε σχέση με τον Αύγουστο του 2016 και κατά 33.141 σε σχέση με το τέλος του πρώτου εξαμήνου του 2016.

Ανησυχητικά όμως είναι και τα στοιχεία για την **ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας** για το 2015⁴³. Η Ελλάδα κατατάσσεται 86^η μεταξύ 138 χωρών, σημειώνοντας μάλιστα υποχώρηση 5 θέσεων στην κατάταξη, με συνολική επίδοση 4/7. Οι πιο προβληματικοί παράγοντες για τις επιχειρήσεις, σύμφωνα με την έρευνα, είναι η αστάθεια των εφαρμοζόμενων πολιτικών («policy instability»), οι φορολογικοί συντελεστές, η γραφειοκρατία και η πρόσβαση στη χρηματοδότηση («access to financing»). **Συνολικά η χώρα φαίνεται να υστερεί σημαντικά όσον αφορά τους θεσμούς, το μακροοικονομικό περιβάλλον, την ανάπτυξη χρηματοοικονομικού τομέα («financial market development») και θέματα που σχετίζονται με την καινοτομία.** Αντίθετα, εμφανίζει ισχυρές επιδόσεις σε υποδομές, υγεία και πρωτοβάθμια εκπαίδευση, ανώτατη εκπαίδευση και τεχνολογική ετοιμότητα («technological readiness»). Τα ανωτέρω αναδεικνύουν αφενός, τα χρόνια διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας και αφετέρου, την αναγκαιότητα υιοθέτησης και εφαρμογής των κρίσιμων μεταρρυθμίσεων που θα βελτιώσουν ουσιαστικά την ανταγωνιστικότητά της.

⁴³ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2016 – 2017.

2 Η Δημοσιονομική Διαχείριση

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

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός (ΚΠ) το εννεάμηνο του 2016 εμφανίζει (σε τροποποιημένη ταμειακή βάση) πρωτογενές πλεόνασμα € 5,44 δισ. ή 3,09% του ΑΕΠ (εκτίμηση Προσχεδίου ΚΠ 2017) και δευτερογενές έλλειμμα (συνυπολογίζοντας και τους τόκους € 4,85 δισ.) € 0,59 δισ. ή 0,3% του ΑΕΠ. Ο Τακτικός Προϋπολογισμός (ΤΠ) εμφανίζει πρωτογενές πλεόνασμα € 5,55 δισ., ενώ το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) έλλειμμα € 0,1 δισ.

Το πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ είναι μεγαλύτερο κατά 77,1% σε ετήσια βάση και κατά 185,1% σε σύγκριση με τον στόχο του Προϋπολογισμού 2016. Το πρωτογενές πλεόνασμα του ΤΠ είναι μεγαλύτερο κατά 74,8% σε ετήσια βάση και μεγαλύτερο κατά 231,5% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016, ενώ το πλεόνασμα του ΠΔΕ είναι μεγαλύτερο κατά 4,9% σε ετήσια βάση και μικρότερο κατά 145,5% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 αντίστοιχα.

Συμπερασματικά, το πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ το εννεάμηνο του 2016 παρουσιάζει αύξηση τόσο σε ετήσια βάση όσο και σε σχέση με τον στόχο του ΚΠ 2016. Η βελτίωση αυτή, οφείλεται στην μείωση των δαπανών του ΤΠ (σε σύγκριση με τον στόχο) και πιο συγκεκριμένα στη μείωση των πρωτογενών δαπανών του ΤΠ (σε σύγκριση με τον στόχο), στη μείωση των καταπτώσεων εγγυήσεων, στη μείωση των δαπανών για εξοπλιστικά προγράμματα (σε σύγκριση με το στόχο) καθώς και στην αύξηση των Εσόδων προ επιστροφών φόρων

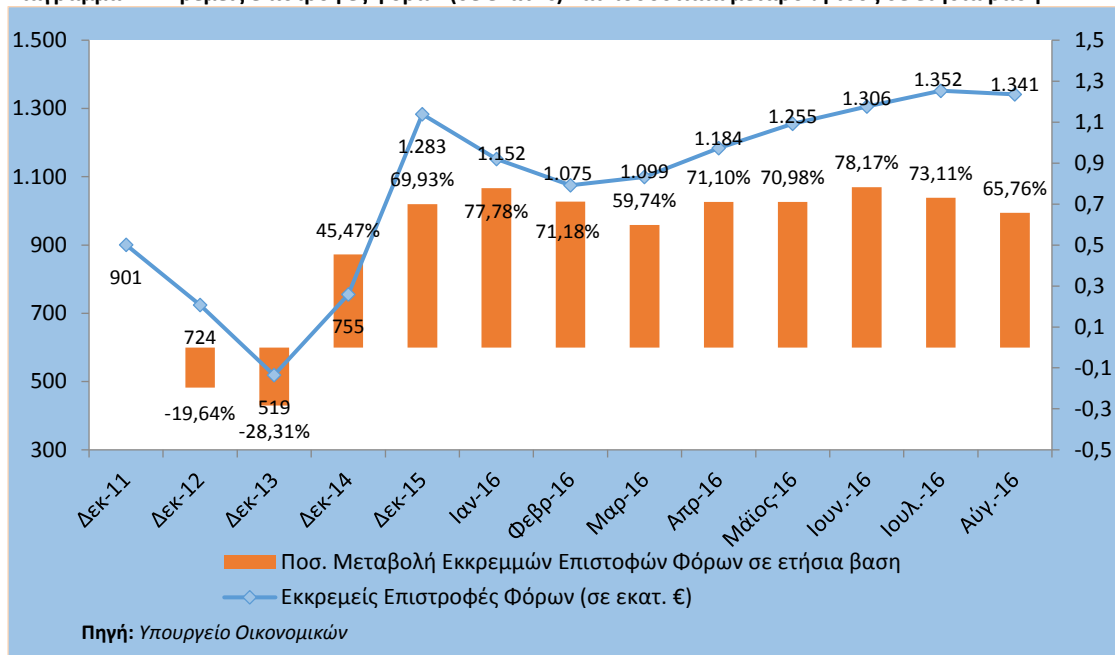
2.1.1. Τα έσοδα του ΚΠ το εννεάμηνο

Τα καθαρά έσοδα του ΚΠ παρουσίασαν αύξηση το εννεάμηνο κατά 10,3% σε ετήσια βάση και αύξηση κατά 1,4% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016. Η αύξηση σε ετήσια βάση οφείλεται κυρίως στην αύξηση των εσόδων προ επιστροφών φόρων κατά € 3,3 δισ. ή κατά 9,68% σε ετήσια βάση (υπερκαλύπτοντας και τον στόχο του Προϋπολογισμού 2016 κατά € 1,54 δισ. ή κατά 4,3%).

Οι επιστροφές φόρων είναι αυξημένες κατά 6,28% σε ετήσια βάση και μειωμένες κατά 0,8% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι **οι εκκρεμείς επιστροφές φόρων παρουσίασαν αύξηση κατά 65,76% τον Αύγουστο του 2016 σε σύγκριση με τον Αύγουστο του 2015**, προσεγγίζοντας τα € 1,34 δισ. (βλ. Διάγραμμα 2).

Διάγραμμα 2 Εκκρεμείς επιστροφές φόρων (σε εκατ. €) και ποσοστιαία μεταβολή τους σε ετήσια βάση



Τα τακτικά έσοδα του ΤΠ είναι αυξημένα κατά 12,8% σε ετήσια βάση και αυξημένα κατά 5,3% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 ενώ τα μη τακτικά έσοδα είναι μειωμένα κατά 55,0% σε ετήσια βάση και μειωμένα κατά 31,1% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 αντίστοιχα.

Τα συνολικά φορολογικά έσοδα (άμεσοι και έμμεσοι φόροι) το εννεάμηνο του 2016 εμφανίζονται αυξημένα κατά 11,6% σε ετήσια βάση και αυξημένα κατά 3,3% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016, ενώ τα μη φορολογικά έσοδα εμφανίζονται αυξημένα κατά 25,5% και αυξημένα κατά 28,9% αντίστοιχα.

Τα έσοδα από τους άμεσους φόρους το εννεάμηνο του 2016 εμφανίζονται αυξημένα κατά 12,9% σε ετήσια βάση και αυξημένα κατά 3,3% σε σύγκριση με το στόχο του Προϋπολογισμού 2016 ενώ τα έσοδα από τους έμμεσους φόρους αυξημένα κατά 10,6% σε ετήσια βάση και αυξημένα κατά 3,4% αντίστοιχα.

Από τους άμεσους φόρους αύξηση σε ετήσια βάση κατά € 0,56 δισ. παρουσιάζουν τα έσοδα από το φόρο εισοδήματος, ενώ τα έσοδα από τους φόρους στην περιουσία εμφανίζονται αυξημένα σε ετήσια βάση κατά € 1,07 δισ. Η αύξηση των έμμεσων φόρων σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των εσόδων από τους φόρους συναλλαγών και συγκεκριμένα από τον ΦΠΑ λοιπών αγαθών κατά € 1,29 δισ., στην αύξηση των εσόδων από τους φόρους καταναλώσεως κατά € 0,32 δισ. καθώς και στην αύξηση των εσόδων από τους έμμεσους φόρους ΠΟΕ κατά € 0,23 δισ.

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 Σεπτέμβριο του 2016 στο ποσό των € 92,8 δισ.

2.1.2. Οι δαπάνες του ΚΠ το εννεάμηνο

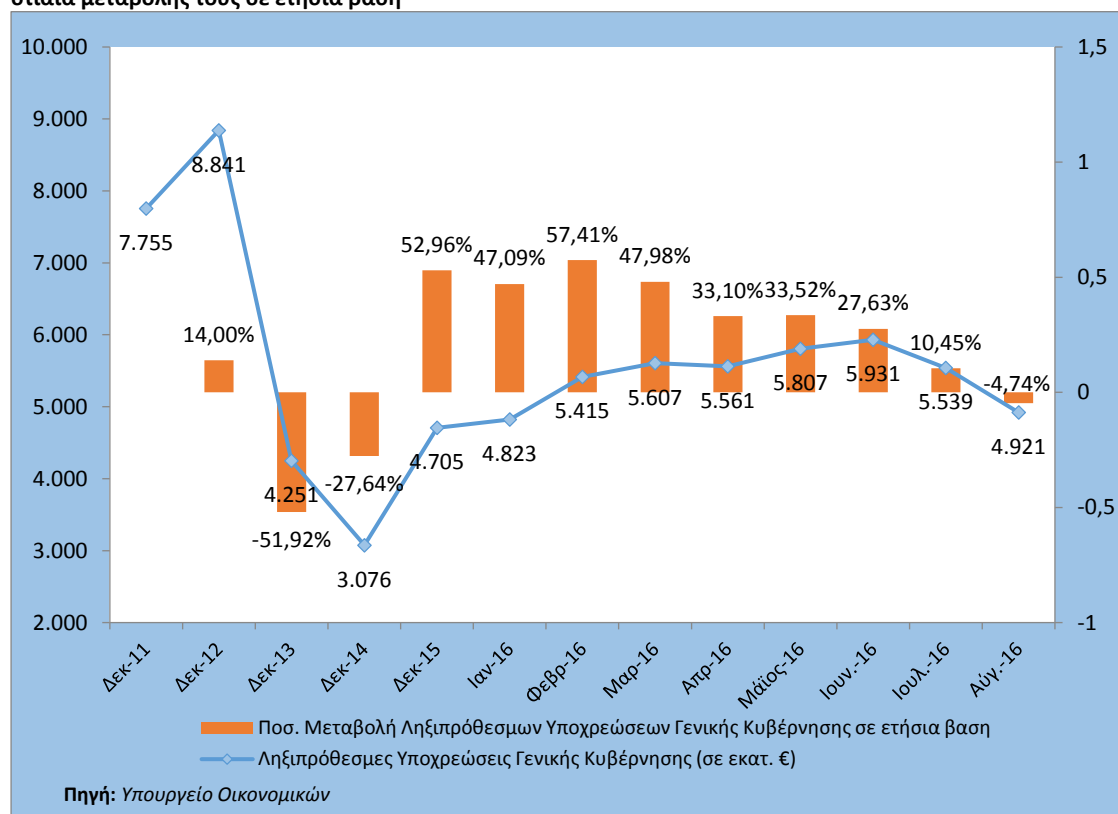
Οι συνολικές δαπάνες του ΚΠ, παρουσίασαν αύξηση το εννεάμηνο κατά € 1,04 δισ. ή κατά 2,86% σε ετήσια βάση και μείωση κατά 7,7% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016. Η αύξηση σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των δαπανών του ΤΠ κατά € 0,53 δισ. ή κατά 1,54% (μείωση κατά 6,7% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016), ενώ οι δαπάνες του ΠΔΕ σημείωσαν αύξηση κατά € 0,51 δισ. ή κατά 23,54% (και μείωση κατά 19,0% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον Προϋπολογισμό 2016).

Η αύξηση των δαπανών του ΤΠ σε ετήσια βάση οφείλεται στην αύξηση των πρωτογενών δαπανών κατά € 0,86 δισ. ή κατά 3,02% (μείωση κατά 6,1% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016). Αντίθετα, οι δαπάνες για καταπτώσεις εγγυήσεων είναι μειωμένες κατά € 0,16 δισ. ή κατά 33,89% (μείωση κατά 23,7% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016), οι δαπάνες για τόκους εμφανίζονται μικρότερες κατά € 0,13 δισ. ή κατά 2,57% σε ετήσια βάση (μείωση κατά 1,7% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016) και οι δαπάνες για προμήθειες τραπεζών, προμήθειες EFSF και λοιπές δαπάνες δημοσίου χρέους εμφανίζονται μικρότερες κατά € 86 εκατ. ή κατά 65,65% σε ετήσια βάση (μείωση κατά 30,8% σε σύγκριση με το στόχο που τέθηκε στον ΚΠ 2016).

Η αύξηση των πρωτογενών δαπανών σε ετήσια βάση είναι αποτέλεσμα των αυξήσεων των δαπανών για ασφάλιση, περίθαλψη και κοινωνική προστασία κατά € 380 εκατ., των λειτουργικών και λοιπών δαπανών κατά € 136 εκατ. και των αποδιδόμενων πόρων κατά € 577 εκατ., ενώ οι δαπάνες για αποδοχές και συντάξεις εμφανίζονται μειωμένες σε ετήσια βάση κατά € 238 εκατ.

Ωστόσο, η μείωση των πρωτογενών δαπανών του ΚΠ θα πρέπει να συνεκτιμηθεί 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 € 4,92 δισ. τον Αύγουστο του 2016 σημειώνοντας μείωση κατά 4,74% σε ετήσια βάση (βλ. Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 3 Ληξιπρόθεσμες οφειλές Γενικής Κυβέρνησης (σε εκατ. €) προς τους προμηθευτές της και ποσοστιαία μεταβολής τους σε ετήσια βάση



Για την μείωση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του δημοσίου και των εκκρεμών επιστροφών φόρων προβλέπεται ειδική χρηματοδότηση από τον ΕΜΣ εντός του 2016 και ως και το πρώτο εξάμηνο του 2017 συνολικού ύψους περίπου € 6,6 δισ. Στο τέλος του μηνός Ιουνίου 2016 εκταμιεύτηκε από τον ΕΜΣ ποσό ύψους € 1,8 δισ. σε ειδικό λογαριασμό που συστάθηκε για το σκοπό αυτό. Ως το τέλος του Αυγούστου οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης έχουν χρηματοδοτηθεί με ποσό ύψους € 1,43 δισ.⁴⁴

2.2 Αναδυόμενοι κίνδυνοι για τη δημοσιονομική και κοινωνική σταθερότητα

1) Τα Ασφαλιστικά Ταμεία

Η σημερινή κατάσταση των ασφαλιστικών ταμείων δημιουργεί προβληματισμούς για τη βιωσιμότητά τους. Οι οφειλές προς τα ασφαλιστικά ταμεία ξεπέρασαν τα € 30 δισ.

Ενδεικτική περίπτωση είναι ο ΟΑΕΕ (Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών), όπου το σύνολο των παλαιών και νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών ανέρχεται στα € 12 δισ., ενώ το έλλειμμα χρήσης 2016 αναμένεται να προσεγγίσει το € 1 δισ. από € 0,5 δισ., που προβλέπονταν στην αρχή του χρόνου.

Έως το τέλος του Σεπτεμβρίου 2016, ο ΟΑΕΕ έχει λάβει το 100% της κρατικής επιχορήγησης (€ 835 εκατ.) και μπορεί σήμερα να εγγραφεί μόνο τις συντάξεις του Οκτωβρίου. Για τους

⁴⁴ Λαμβάνοντας υπόψη τους συμφητισμούς των υποχρεώσεων μεταξύ του Κράτους και των τρίτων.

τρεις μήνες του 2016 που απομένουν, οι μόνες πηγές εσόδων του ΟΑΕΕ είναι οι ασφαλιστικές εισφορές (που όμως δεν επαρκούν καθώς με βάση τα στοιχεία του Ταμείου, από τους 701 χιλ. ασφαλισμένους, οι 538 χιλ. είναι είτε οφειλέτες είτε έχουν κάνει διακοπή και οφείλουν εισφορές στο Ταμείο) και το ΑΚΑΓΕ (Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης των Γενεών). Το 2017, το Ταμείο αναμένεται ότι θα αντιμετωπίσει τεράστια προβλήματα, καθώς η εισπραξιμότητα των εισφορών θα πρέπει να ανέλθει στο 85% από το 52% που είναι σήμερα προκειμένου να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

II) Οι συνολικές (εκκαθαρισμένες και υπό εκκαθάριση) ληξιπρόθεσμες οφειλές του Δημοσίου προς ιδιώτες

Σύμφωνα με τα δημοσιευμένα στοιχεία του Υπουργείου Οικονομικών⁴⁵ οι ληξιπρόθεσμες οφειλές του Δημοσίου προς ιδιώτες (συμπεριλαμβανομένων των εκκρεμών επιστροφών φόρων) ανήλθαν στα € 6,3 δισ. μέχρι και τον Αύγουστο του 2016.

Ωστόσο, οι θεσμοί στο ποσό των «επίσημων» οφειλών προσθέτουν και τις καθυστερούμενες συντάξεις, αλλά και τις αιτήσεις για επιστροφή ΦΠΑ, οι οποίες δεν έχουν ακόμη εγκριθεί από το Υπουργείο Οικονομικών, με αποτέλεσμα το συνολικό ύψος των ληξιπρόθεσμων οφειλών να αυξάνεται στα € 9,5 δισ.

Ειδικότερα, προστίθεται επιπλέον € 1,8 δισ. για αιτήσεις επιστροφής φόρων, οι οποίες δεν έχουν ακόμα εγκριθεί και € 1,4 δισ. για καθυστερούμενες συντάξεις, ο αριθμός των οποίων ξεπερνά τις € 300.000.

III) Πιθανός επερχόμενος εξορθολογισμός-μειώσεις σε προνοιακά επιδόματα

Σύμφωνα με έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας,⁴⁶ τα προνοιακά και κοινωνικά επιδόματα θα πρέπει να διαφοροποιηθούν σε τρεις διακριτές κατηγορίες, ώστε εν συνεχεία να αξιολογηθούν, να κοστολογηθούν και να ενσωματωθούν στο κοινωνικό επίδομα αλληλεγγύης ή και πιθανότατα να καταργηθούν. Σε περίπτωση κατάργησής τους το Δημόσιο αναμένεται να εξοικονομήσει € 247,4 εκατ.

Η λίστα αυτή περιλαμβάνει τα εξής επιδόματα:

1) Το επίδομα θέρμανσης, 2) Παροχές διακοπών σε ανέργους, 3) Καλοκαιρινό κατασκηνωτικό πρόγραμμα ΟΑΕΔ, 4) Προγράμματα ΟΑΕΔ οικονομικής ενίσχυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων («ΟΑΕΔ Funding for Union Organizations»), 5) Προγράμματα κοινωνικού τουρισμού ΟΑΕΔ, 6) Οι δωρεάν κάρτες μεταφοράς οικογενειών μέσω των ΚΤΕΛ, 7) Προγράμματα διακοπών των οικογενειών των ασφαλισμένων στο ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, 8) Προγράμματα διακοπών ανέργων του ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, 9) Παροχές διακοπών ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, 10) Χρηματικές παροχές διακοπών συνταξιούχων Δημοσίου, 11) Προγράμματα κοινωνικού τουρισμού έξι ημερών με κουπόνια, 12) Προγράμματα κοινωνικού τουρισμού της τρίτης ηλικίας, 13) Προγράμματα διακοπών για

⁴⁵ Βλ. Δελτίο Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης, Αυγούστου 2016, σελ. 23

⁴⁶ Βλ. Ναυτεμπορική (25.10.2016) στο <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1163483/tin-katargisi-15-pronoiakon-epidomaton-proteinei-i-pagkosmia-trapeza>

άτομα με ειδικές ανάγκες, 14) Οικογενειακά επιδόματα και επιδόματα γάμου, 15) Διευκολύνσεις για την είσοδο στην αγορά εργασίας.

IV) Η συνεχής απώλεια εσόδων στις αστικές συγκοινωνίες θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητά τους

Οι εταιρείες των αστικών συγκοινωνιών της Αθήνας αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα λόγω της εισιτηριο-διαφυγής, η οποία τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί δραματικά με αποτέλεσμα και την ελλιπή συντήρηση ή ακόμα και την ακινητοποίηση μέρους των οχημάτων τους.

Το 2015 στην εταιρεία ΣΤΑΣΥ (Σταθερές Συγκοινωνίες Α.Ε.), δηλ. τη θυγατρική του ΟΑΣΑ, που διαχειρίζεται το Μετρό, τον ΗΣΑΠ και το Τραμ οι καθαρές ζημιές ανήλθαν σε € 78,2 εκατ. από € 36,4 εκατ. το 2014. Οι λειτουργικές ζημιές διαμορφώθηκαν σε € 32,6 εκατ. έναντι € 2,75 εκατ. το 2014, με τον κύκλο εργασιών να περιορίζεται σε € 103,8 εκατ. από € 129,7 εκατ. το 2014.

Η εταιρεία ΟΣΥ (Οδικές Συγκοινωνίες Α.Ε) αδυνατεί να πληρώσει τις εισφορές της στο ΙΚΑ και τις οφειλές της προς τους προμηθευτές (καταβάλλει μόνο έναντι), ενώ το 2015 παρουσίασε έλλειμμα € 47 εκατ. Καθημερινά κυκλοφορούν μόλις 850 - 900 λεωφορεία, έναντι συνόλου 2.152, διότι τα περισσότερα έχουν αποσυρθεί, λόγω έλλειψης ανταλλακτικών. Την ίδια στιγμή, από τα 450 τρόλεϊ της εταιρείας ΟΣΥ μόλις 180-190 κυκλοφορούν στους δρόμους.

3 Οι Μεταρρυθμίσεις

3.1 Κρίσιμες αποκρατικοποιήσεις και η στελέχωση του «Ταμείου» προχωρούν

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.**

Το τελευταίο διάστημα, στο πλαίσιο του τρίτου Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής της χώρας, έχουν προωθηθεί, παρά τις καθυστερήσεις, σημαντικές αποκρατικοποιήσεις. Ολοκληρώθηκε, με την ψήφιση από τη Βουλή, η παραχώρηση του πλειοψηφικού πακέτου του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ), των περιφερειακών αεροδρομίων και του Ελληνικού. Επίσης, το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ έκανε αποδεκτή την προσφορά της κρατικής εταιρείας σιδηροδρόμων της Ιταλίας για την απόκτηση του 100% των μετοχών της ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ενώ αποφάσισε και την άμεση εκκίνηση της διαδικασίας για διεθνή διαγωνισμό για την αξιοποίηση της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων αξόνων. Βάσει χρονοδιαγράμματος, η διορία για την κατάθεση δεσμευτικών προσφορών από τους υποψήφιους επενδυτές λήγει το Νοέμβριο του 2017. Τέλος, στις 21 Οκτωβρίου 2016 έληξε η προθεσμία για την κατάθεση δεσμευτικών προσφορών για το 24% των μετοχών του ΑΔΜΗΕ, ενώ μέχρι το τέλος Οκτωβρίου αναμένεται να έχει ολοκληρωθεί και η μεταβίβαση του 66% του ΔΕΣΦΑ, δεδομένου ότι τότε λήγει η εγγυητική επιστολή του υποψήφιου επενδυτή. Την ίδια περίοδο αναμένεται και η ολοκλήρωση της διαδικασίας για τον Αστέρα Βουλιαγμένης. Σε κάθε περίπτωση, πέραν από τις προαναφερθείσες «κύριες» αποκρατικοποιήσεις, το ΤΑΙΠΕΔ βρίσκεται με ένα πολύ σημαντικό χαρτοφυλάκιο εν εξελίξει.⁴⁷

Υπενθυμίζεται 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 € 0,4 δισ. του 2015, όπως αναφέρεται στο συμπλήρωμα του Μνημονίου («supplemental MoU»). Στο Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 εκτιμάται ότι το 2016 τα σχετικά έσοδα θα ανέλθουν σε € 1,476 δισ., έναντι στόχου € 1,802 δισ., ενώ για το 2017 προβλέπεται να διαμορφωθούν σε € 437 εκατ.

Ως προς τις εξελίξεις στην «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ», στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης των προαπαιτούμενων δράσεων, ορίστηκε το πενταμελές Εποπτικό Συμβούλιο του, που θα εποπτεύει το Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο θα ασκεί τη διοίκηση της

⁴⁷ Υποδομές (μαρίνες, αεροσκάφη, εταιρείες) και εκτάσεις γης (<http://www.hradf.com/el>).

εν λόγω «εταιρείας». Επιπλέον, μεταφέρθηκαν στην Εταιρεία Δημοσίων Συμμετοχών ΑΕ (Ε-ΔΗΣ ΑΕ), που βρίσκεται υπό τον έλεγχο της προαναφερθείσας «εταιρείας», οι ακόλουθες ΑΕ: ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ, ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ, ΔΕΗ και η ΑΒΕ ΕΛΒΟ.

3.2 «Κινητικότητα» και «Ανοικτή Διακυβέρνηση» στο επίκεντρο των μεταρρυθμίσεων για τη Δημόσια Διοίκηση

Ο επιτακτικός χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων, που θα επιστρέψουν τη χώρα σε διατηρήσιμους ρυθμούς μεγέθυνσης, προϋποθέτει μια αποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση, η οποία δε θα δημιουργεί προσκόμματα λόγω των αδυναμιών της, αλλά θα προσφέρει βελτιωμένη ποιότητα υπηρεσιών, θέτοντας τις βάσεις για τη βιώσιμη αναπτυξιακή πορεία της χώρας.⁴⁸

Κατά το γ' τρίμηνο του τρέχοντος έτους, δύο κυρίως ζητήματα αναδείχθηκαν στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση: α) η «κινητικότητα» των δημοσίων υπαλλήλων και β) το σχέδιο δράσης για την «Ανοικτή Διακυβέρνηση».

Το νομοσχέδιο για την κινητικότητα σε διαβούλευση

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, το αρμόδιο Υπουργείο έθεσε σε δημόσια διαβούλευση (6-13/7/2016) το νομοσχέδιο για την κινητικότητα.⁴⁹

Σε μία χώρα όπου, μετά τη σημαντική μείωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων τα τελευταία χρόνια, το πρόβλημα πλέον δεν είναι εάν είναι μεγάλος ή μικρός ο αριθμός τους, αλλά εάν είναι σωστά κατανομημένοι,⁵⁰ η κινητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων αποτελεί μια αναγκαιότητα άσχετη με τα Μνημόνια. Εφόσον, βέβαια, υλοποιηθεί ορθολογικά, θα αποβεί επωφελής και για τους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και για την κοινωνία και την οικονομία.

Ειδικότερα, ως προς το συγκεκριμένο νομοσχέδιο, αυτό αφορά στην εθελούσια κινητικότητα δηλαδή τη μετακίνηση του υπαλλήλου μετά από δική του θέληση. Είναι γεγονός ότι και αυτής της μορφής η κινητικότητα έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα με προβληματικό τρόπο, αφού δε συνδυάζεται με ένα συνολικό και σε περιοδική βάση προγραμματισμό των αναγκών του δημοσίου αλλά γίνεται με αποσπασματική βάση και χωρίς αντιστοίχιση της επιθυμίας του υπαλλήλου με τις ανάγκες του κράτους.

Για το λόγο αυτό, το ΓΠΚΒ κρίνει θετικά τη βασική επιλογή του νομοσχεδίου να υπάρχει ένας μηχανισμός περιοδικής συλλογής, ταξινόμησης και αξιολόγησης των αναγκών του δημοσίου

⁴⁸ OECD (2016), "OECD Economic Surveys: Greece", March 2016, στο <https://www.oecd.org/eco/surveys/GRC%202016%20Overview%20EN.pdf> [πρόσβαση: 09.09.2016].

⁴⁹ «Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση, κωλύματα επιλογής και υποχρεώσεις των προσώπων που στελεχώνουν τις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016 προς ενίσχυση της ακεραιότητας και προς πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λουπές διατάξεις περί Δημόσιας Διοίκησης». Για τα σχόλια στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης του εν λόγω νομοσχεδίου βλ. <http://www.opengov.gr/yges/?p=3974> [πρόσβαση: 13.09.2016].

⁵⁰ Βλ. Δ.Π.Σωτηρόπουλο, «Κράτος και κοινωνία στην ελληνική περίπτωση: μια ιστορική προσέγγιση δια μέσου των μεταρρυθμίσεων», στο συλλογικό τόμο ΓΠΚΒ, *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: εμπειρίες & προοπτικές: πρακτικά Συνεδρίου*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων (στο εξής «Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ»), σελ. 85-94, ο οποίος κάνει αναφορά και στην έκθεση Βαρβαρέσσου του 1953 που επεσήμαινε προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης που και σήμερα είναι υπαρκτά. Βλ. επίσης Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, «Ποιο είναι το ακεσώδυνο; (Εν Ελλάδι 2016 μ.Χ.)», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 101-108.

για προσωπικό και στη συνέχεια δημοσιοποίηση των κενών θέσεων για εκδήλωση ενδιαφέροντος από πλευράς των υπαλλήλων. Επίσης, θετικά κρίνεται ότι η διαδικασία αυτή θα διεξάγεται υπό το συντονισμό επιτροπής την προεδρία, της οποίας θα έχει εκπρόσωπος του Α-ΣΕΠ και στην οποία θα μετέχουν εκπρόσωποι του ΝΣΚ, του ΕΚΔΔ κ.λπ.

Επιπρόσθετα, το νομοσχέδιο θίγει και ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα για την αποτελεσματική εφαρμογή τόσο της κινητικότητας όσο και των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση, αυτό του ψηφιακού οργανογράμματος. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νομοσχεδίου το ψηφιακό οργανόγραμμα θα συνιστά μία βάση δεδομένων σε κεντρικό ιστότοπο, που την ευθύνη καταχώρισης των στοιχείων του σε αυτό θα έχει ο κάθε φορέας, ενώ την ευθύνη της διαχείρισης της υπολογιστικής υποδομής του θα έχει το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών (άρθρο 16). Συναφές είναι το θέμα της επιτυχούς αξιολόγησης των δομών των Οργανισμών που θα μετέχουν στο σύστημα κινητικότητας και η κατάρτιση περιγραμμάτων θέσεων εργασίας (άρθρο 4) του εν λόγω νομοσχεδίου. Η σχετική αξιολόγηση οφείλει να είναι ουσιαστική και να γίνει από αρμόδια και κατέχοντα τη σχετική εμπειρία άτομα και όργανα και βέβαια να ολοκληρωθεί σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα.

Τέλος, από τα σημεία που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής είναι η συχνότητα με την οποία θα γίνεται αυτή η πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος (η πρόβλεψη του νομοσχεδίου για 3 φορές το χρόνο δείχνει να είναι ιδιαίτερα αισιόδοξη ως προς τη δυνατότητα ολοκλήρωσης της διαδικασίας τόσο σύντομα και έναρξης νέας διαδικασίας μέσα σε 4 μήνες). Παράλληλα, προϋπόθεση για να λειτουργήσει η κινητικότητα είναι να μην θίγονται οι αποδοχές του μετακινούμενου υπαλλήλου (π.χ. προσωπική διαφορά), ώστε να μην αποθαρρύνονται οι υπάλληλοι για εκδήλωση ενδιαφέροντος.⁵¹ Επίσης, κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του νόμου κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθούν μεταβατικές διατάξεις προς αποφυγή τυχόν δυσλειτουργιών.

Ανοικτή Διακυβέρνηση

Με αφορμή συζήτηση που έγινε στη Βουλή των Ελλήνων για το «3^ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση 2016-2018» τον Ιούλιο του 2016,⁵² αλλά και τις συζητήσεις που γίνονται για την επικαιροποίηση του Σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση,⁵³ το ΓΠΚΒ διατυπώνει τα εξής:

⁵¹ Για την ανάγκη να συνδυάζεται η κινητικότητα με ένα αίσθημα ασφάλειας, βλ. Ν. Παπαδάκης (2016), «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού και Reskilling στη Δημόσια Διοίκηση: διεθνείς τάσεις και καλές πρακτικές», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 71-80 (σ. 73).

⁵² Κοινή συνεδρίαση των Επιτροπών Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Θεσμών και Διαφάνειας και Έρευνας και Τεχνολογίας (12.07.2016).

⁵³ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στις 5/9/2016 συνεδρίασε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, υπό τον Πρωθυπουργό, με αντικείμενα συζήτησης την επικαιροποίηση του Σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση 2016-2018, τη λήψη άμεσων νομοθετικών πρωτοβουλιών για τη μείωση της γραφειοκρατίας και την απλοποίηση διαδικασιών, την εφαρμογή της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής διακίνησης των διοικητικών εγγράφων, καθώς και τη διασύνδεση και διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης και των οργανισμών του δημοσίου τομέα. Βλ. σχετικά δελτίο τύπου του ΥΠΕΣΔΑ στο http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20160906_dt_kyverniti_symvouliao.pdf [πρόσβαση: 08.09.2016].

- i) Ο προγραμματισμός και η στοχοθεσία, καθώς και η λογοδοσία σε σχέση με την επίτευξή τους αποτελούν χαρακτηριστικά κάθε σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης και προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία της προς όφελος του κράτους, της οικονομίας και των ίδιων των πολιτών.⁵⁴
- ii) Στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει θετικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση (π.χ. καθιέρωση της «Διαύγειας» και διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης για κρίσιμα νομοσχέδια⁵⁵). Θα είναι χρήσιμο να επιδιωχθεί η συμμετοχή στις διαδικασίες αυτές διαβούλευσης και των ίδιων των πολιτών γιατί συνήθως διατυπώνουν τις απόψεις τους κυρίως οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι αντίστοιχοι φορείς που βεβαίως έχουν πολλά να συνεισφέρουν με την εμπειρία τους, αλλά δεν αρκούν για να σχηματιστεί μία συνολική εικόνα. Εξ άλλου, η συμβολή των πολιτών στη διαμόρφωση της διοικητικής μεταρρύθμισης θα συμβάλει στη μεγαλύτερη πολιτική στήριξη των μεταρρυθμίσεων κάτι που είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία τους.⁵⁶
- iii) Έχουν θεσπιστεί διαδικασίες τοποθέτησης σε υψηλόβαθμες διοικητικές θέσεις μη πολιτικών στελεχών με θητεία, κάτι που θα συμβάλει στη συνέχεια της Δημόσιας Διοίκησης.

Απομένει να διαπιστωθεί η υλοποίησή τους και στην πράξη καθώς αυτές οι διαδικασίες δοκιμάζονται στην πραγματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης. Υπενθυμίζεται ότι ανάλογες ρυθμίσεις είχαν γίνει και κατά το πρόσφατο παρελθόν αλλά είτε βάλτωσαν στις δυσκολίες της διοικητικής πράξης και νοοτροπίας είτε άλλαξαν πριν εφαρμοστούν λόγω αλλαγής υπουργού ή κυβέρνησης.

⁵⁴ Βλ. Κ. Σπανού (2016), «Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 57-65 (σελ. 62 επ.) και Λ. Ρακιντζή (2016), «Προτεραιότητες και κατευθύνσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση», Πρακτικά Συνεδρίου ΓΠΚΒ, όπ. π., σελ. 139-147.

⁵⁵ Είναι προφανές ότι η κατάσταση θα ήταν ακόμη καλύτερη εάν σε κρίσιμα νομοσχέδια και θέματα δεν είχε ακολουθηθεί η διαδικασία του κατεπείγοντος που εκ των πραγμάτων αποκλείει την ουσιαστική διαβούλευση.

⁵⁶ Chr. Daude (2016), "Structural reforms to boost inclusive growth in Greece", *OECD Economics Department, Working Papers* No. 1298.

4 Τα εργασιακά και η διεθνής πρακτική

4.1 Η κατάσταση της απασχόλησης και της αγοράς εργασίας

Σύμφωνα με το πληροφοριακό σύστημα ΕΡΓΑΝΗ, τον Σεπτέμβριο του 2016 οι προσλήψεις αυξήθηκαν κατά 230.580 δηλαδή, 54.626 θέσεις εργασίας περισσότερες από τον Σεπτέμβριο του 2015 (175.954). Οι αποχωρήσεις τον Σεπτέμβριο του 2016 ανήλθαν σε 222.792 αυξημένες κατά 34,195 σε σχέση με τον Σεπτέμβριο του 2015 (188.957). Από τα παραπάνω προκύπτει θετικό ισοζύγιο 7.788 θέσεων εργασίας σε σύγκριση με τον Σεπτέμβριο του 2015 που είχε καταγράψει αρνητικό ισοζύγιο -13.003 θέσεων εργασίας. Ως προς τις μορφές απασχόλησης, η μερική απασχόληση το Σεπτέμβριο του 2016 ανέρχεται σε ποσοστό 46,75%, η εκ περιτροπής απασχόληση σε 14,35% και η πλήρης απασχόληση σε 38,90%.⁵⁷ Παρατηρείται μια τάση υποκατάστασης των θέσεων πλήρους απασχόλησης με ευέλικτες μορφές απασχόλησης. Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της ΓΣΒΕΕ μεγάλες απώλειες θέσεων απασχόλησης σημείωσαν επιχειρήσεις με πολλά έτη λειτουργίας, ενώ στις μικρές επιχειρήσεις χάθηκαν 4.200 θέσεις εργασίας και αναμένεται χειροτέρευση της κατάστασης.⁵⁸

Συγκεκριμένα η επιλογή της μερικής απασχόλησης έγκειται στο γεγονός ότι υπάρχει αδυναμία εύρεσης πλήρους απασχόλησης (το 69,7% αναγκάζεται να προβεί σε αυτή την επιλογή).⁵⁹ Επιπλέον, με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, η μακροχρόνια ανεργία διαμορφώθηκε στο 72,2%, στοιχείο που υποδεικνύει ότι είναι δύσκολη η εύρεση εργασίας για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών. Ειδικότερα 476.479 άτομα διατηρούν ενεργό δελτίο στον ΟΑΕΔ για διάστημα άνω των 12 μηνών,⁶⁰ εκ των οποίων οι 312.946 είναι γυναίκες, ενώ το μεγαλύτερο ποσοστό καταγράφεται στην ηλικιακή κατηγορία των 30-44 ετών.⁶¹

Σημαντικές πληροφορίες μας δίνει και ο δείκτης του ΟΟΣΑ, που αφορά στην ποιότητα της εργασίας («job quality»). Ο εν λόγω δείκτης αποτελείται από επιμέρους δείκτες, όπως **την ποιότητα του εισοδήματος, την ασφάλεια στην αγορά εργασίας και την ποιότητα του εργασιακού περιβάλλοντος**. Η ποιότητα του εισοδήματος μετρά το κατά πόσο το εισόδημα συνεισφέρει στην ποιότητα ζωής του εργαζομένου, η ασφάλεια στην αγορά εργασίας εκτιμά εκείνες τις πλευρές της οικονομικής ασφάλειας που σχετίζονται με την πιθανότητα να χάσει κάποιος την εργασία του, αλλά και το οικονομικό κόστος για τον εργαζόμενο. Ο δείκτης, που αφορά στην ποιότητα της εργασίας μετράται από τον κίνδυνο ανεργίας και από την κάλυψη/γενναιοδωρία των επιδομάτων. Η ποιότητα του εργασιακού περιβάλλοντος, σχετίζεται με την ποιότητα και το περιεχόμενο της εργασίας. Η Ελλάδα⁶² δεν έχει ικανοποιητικές επιδόσεις στις 2 ή και σε όλες τις διαστάσεις του δείκτη. Η ανασφάλεια στην αγορά εργασίας διαμορφώνεται για το 2013 περίπου στο 32%, ενώ πάνω από 35% διαμορφώνεται ο κίνδυνος

⁵⁷ Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Ροές Μισθωτής Απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα, Σεπτέμβριος 2016, Σύστημα ΕΡΓΑΝΗ.

⁵⁸ ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ, «Σε παγίδα ρευστότητας η Ελληνική οικονομία. Σε ακόμα πιο δυσχερή θέση οι μικρές επιχειρήσεις», *Εξαμηνιαίο δελτίο οικονομικού κλίματος μικρομεσαίων επιχειρήσεων*, Νο.15, 2/2016, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2016, σελ. 4.

⁵⁹ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Β' Τρίμηνο 2016*, 15.09.2016.

⁶⁰ Οι εγγεγραμμένοι κάτω από 12 μήνες είναι 420.083.

⁶¹ ΟΑΕΔ, *Συνοπτική έκθεση εγγεγραμμένοι στο μητρώο του ΟΑΕΔ*, Αύγουστος 2016, στο www.oaed.gr

⁶² Στην ίδια κατηγορία εντάσσονται η Ουγγαρία, Ιταλία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ισπανία, Τουρκία.

ανεργίας. Ο δείκτης που αφορά στην κάλυψη από επιδόματα ανεργίας είναι μόλις στο 10%. Για το έτος 2015, η Ελλάδα κατέχει την πρώτη θέση σε εργασίες με υψηλές απαιτήσεις αλλά με ταυτόχρονη έλλειψη πόρων που έχουν να κάνουν με την εκπαίδευση και κατάρτιση. Οι νέοι, οι χαμηλής ειδίκευσης εργαζόμενοι⁶³ και οι μακροχρόνια άνεργοι παρουσιάζουν τη χειρότερη επίδοση στους δείκτες που αφορούν στην ποιότητα εργασίας. Μάλιστα οι νέοι αντιμετωπίζουν το μεγαλύτερο πρόβλημα διότι καθυστερούν να μπουν στην αγορά εργασίας, βάζοντας σε κίνδυνο την εργασιακή τους πορεία και τις προοπτικές εισοδήματός τους. Οι υπόλοιπες δύο κατηγορίες εφόσον δεν υπάρχει ζήτηση, χάνουν την ελπίδα τους και οδηγούνται σε οικονομικό αλλά και κοινωνικό αποκλεισμό.

Η μη εύρεση απασχόλησης συμβάλλει στην αύξηση της **αδήλωτης εργασίας**, που ανέρχεται στο 25% και τείνει να διαμορφώσει από μόνη της μια δεύτερη αγορά εργασίας. Οι επιχειρήσεις που δεν κάνουν χρήση συμβάσεων μερικής ή εκ περιτροπής απασχόλησης, επιλέγουν την αδήλωτη απασχόληση (πολλές μικρές επιχειρήσεις χρησιμοποιούν συμβοηθούσα μέλη) προκειμένου να μειώσουν το κόστος. Το ΓΚΠΒ έχει αναφέρει,⁶⁴ ότι απαιτείται μια συνολική στρατηγική με ισχυρούς ελεγκτικούς και εισπρακτικούς μηχανισμούς⁶⁵ για την καταπολέμηση της αδήλωτης απασχόλησης. Ειδικά σήμερα που κυριαρχεί η ευέλικτη απασχόληση θα πρέπει να υπάρχουν δικλείδες ασφαλείας για τους πλέον ευάλωτους εργαζόμενους.⁶⁶ Κρίνεται αναγκαίο να αναμορφωθούν οι φορείς επιθεώρησης της εργασίας, διότι η φοροδιαφυγή και η μη συμμόρφωση δεν είναι κάτι που μπορεί να εξαλειφθεί άμεσα. Η επάρκεια όμως των θεσμών και οι φορείς διακυβέρνησης μπορούν να διαδραματίζουν καταλυτικό ρόλο.

4.2 Το άτυπο διαπραγματευτικό πλαίσιο των θεσμών για τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας

Η έκθεση των θεσμών⁶⁷ προς την κυβέρνηση μετά την πρώτη αξιολόγηση για τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας, αναφέρεται στα εξής ζητήματα:

- Οι θεσμοί υποστηρίζουν την **επέκταση του πεδίου των επιχειρησιακών⁶⁸ συμβάσεων** (μισθοί και απασχόληση) διότι βοηθούν τις επιχειρήσεις να προσαρμοστούν σε περιόδους οικονομικής δυσχέρειας ή προσαρμογής. Η μεταρρύθμιση των συλλογικών διαπραγματεύσεων συμβάλλει σύμφωνα με τους θεσμούς, στην ευελιξία των επιχειρήσεων προκειμένου να προσαρμόσουν το εργασιακό κόστος μέσω των τιμών και όχι μέσω των απολύσεων.⁶⁹

⁶³ OECD, "How good is your job? Measuring and assessing job quality", στο <http://www.oecd.org/std/labour-stats/Job-quality-OECD>

⁶⁴ Βλ. ΓΚΠΒ, *Τριμηνιαία Έκθεση: Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2015*, σελ. 70.

⁶⁵ Με βάση το σύστημα ARTEMIS, 1 στα 5 πρόστιμα καταβάλλεται.

⁶⁶ Ειδικά τους εργαζόμενους στον τομέα των υπηρεσιών και στον αγροτικό τομέα.

⁶⁷ Background Note, *Select Labor Market reforms in Greece: Rationale and Future Considerations*, Ιούνιος 2016 (κείμενο που κατατέθηκε στο Eurogroup).

⁶⁸ Οι επιχειρησιακές συμβάσεις θα πρέπει όμως να περιλαμβάνουν και θέματα κατάρτισης, καθώς και υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο εργασίας.

⁶⁹ Background Note, *Select Labor Market reforms in Greece: Rationale and Future Considerations*, Ιούνιος 2016 (κείμενο που κατατέθηκε στο Eurogroup).

- Στην περίπτωση που οι διαπραγματεύσεις αποτυγχάνουν, θα πρέπει να υπάρχει **δυνατότητα προσφυγής τόσο των εργοδοτών όσο και των εργαζομένων**.⁷⁰ Σε κάθε περίπτωση κατά τη διαδικασία της διαιτησίας θα λαμβάνονται υπόψιν οικονομικά κριτήρια που αφορούν στην εκάστοτε επιχείρηση, αλλά και τη γενικότερη κατάσταση που επικρατεί στον κλάδο των επιχειρήσεων, που συμμετέχουν στην διαδικασία διαιτησίας. Η δυνατότητα μονομερούς προσφυγής, σύμφωνα με τους θεσμούς, θα συνεχίζει να υφίσταται.⁷¹
- Ο **κατώτατος μισθός**⁷² στην Ελλάδα ήταν προϊόν διμερούς διαπραγματεύσεως μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Εφεξής όμως θα αποφασίζεται από το κράτος και από το 2017 και μετέπειτα θα αποτελεί ένα μοναδικό ποσό αναφοράς⁷³ χωρίς να περιλαμβάνει τα επιδόματα ωρίμανσης. Ο κατώτατος μισθός θα πρέπει να αναπροσαρμόζεται έτσι ώστε να συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης και στην μείωση της ανεργίας, ενισχύοντας ταυτόχρονα την αύξηση της ανταγωνιστικότητας.
- Ως προς **τις ομαδικές απολύσεις** οι θεσμοί κρίνουν απαραίτητη την κατάργηση των περιορισμών⁷⁴ και την αύξηση του ποσοστού του ορίου των απολύσεων από 5% σε 10%.⁷⁵ Με αυτή την πρακτική μειώνονται οι κίνδυνοι μαζικής ανεργίας, όπως συνέβη στις επιχειρήσεις Ηλεκτρονική, Softex και Sprider, όπου εκατοντάδες εργαζόμενοι έχασαν την εργασία τους.⁷⁶
- Για το **συνδικαλιστικό νόμο**, οι θεσμοί υποστηρίζουν ότι δεν έχουν πραγματοποιηθεί αλλαγές⁷⁷ στη δομή και την οργάνωση των συνδικάτων, στην εξασφάλιση της εκπροσώπησης όλων των εργαζομένων, καθώς και την εφαρμογή της «ανταπεργίας» («lockout»). Τέλος, επισημαίνουν ότι θα ήταν χρήσιμη η δημιουργία μιας πλατφόρμας ηλεκτρονικής καταγραφής των μελών των συνδικάτων που θα μείωνε τη γραφειοκρατία και θα καταπολεμούσε πρακτικές εκμετάλλευσης.
- Οι κύριοι στόχοι της μεταρρύθμισης είναι η δημιουργία κινήτρων για προσλήψεις, η διευθέτηση του χρόνου εργασίας, η μείωση του μη μισθολογικού κόστους μέσω της καταπολέμησης της αδήλωτης απασχόλησης, αλλά και της ενίσχυσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, έτσι ώστε να ενσωματωθούν οι άνεργοι στην αγορά εργασίας ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο την απασχολησιμότητα.⁷⁸ Να

⁷⁰ Σχετικά με τον ΟΜΕΔ, ο ρόλος της διαιτησίας ενισχύθηκε με τη δυνατότητα ένστασης με βάση το άρθρο 4 του Ν.4303/2014.

⁷¹ Η ΔΟΕ υποστηρίζει ότι η μονομερής προσφυγή έρχεται σε αντίθεση με την οδηγία 98. Το ελληνικό σύνταγμα προβλέπει την μονομερή προσφυγή υπό προϋποθέσεις ενώ η απόφαση της διαιτησίας δεν θα πρέπει να αφορά μόνο τον βασικό μισθό.

⁷² Ο κατώτατος μισθός ορίζει ένα κατώφλι στην ευελιξία των μισθών.

⁷³ Ν.4046/2012, Ν.4093/2012, Ν.4254/2014.

⁷⁴ Η διοικητική προέγκριση ισχύει μόνο στην Ελλάδα, ενώ ακόμα αναμένεται η απόφαση της ΑΓΕΤ Ηρακλής.

⁷⁵ Το Βέλγιο, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Ισπανία ξεπερνούν το κατώφλι του ορίου των απολύσεων της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 98/59.

⁷⁶ Background Note, “Select Labor Market reforms in Greece: Rationale and Future Considerations”.

⁷⁷ Ν.1264/1982.

⁷⁸ Η απασχολησιμότητα («employability») αποτελεί μια νέα μορφή εργασιακής ασφάλειας και αποτελείται από δύο σημαντικούς πυλώνες: α) τα ατομικά προσόντα και δεξιότητες και β) το πλαίσιο της απασχόλησης (την κατάσταση της αγοράς εργασίας, το εκπαιδευτικό σύστημα). Η απασχολησιμότητα επιτυγχάνεται όταν οι δύο πυλώνες συνυπάρχουν σε ένα ευνοϊκό περιβάλλον.

σημειωθεί ότι η Ελλάδα έχει πραγματοποιήσει αλλαγές, που αφορούν στους έξι πυλώνες⁷⁹ του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου.

4.3 Τα βασικά σημεία του πορίσματος της Διεθνούς Επιτροπής Εμπειρογνομώνων για τα εργασιακά

Το πόρισμα της Διεθνούς Επιτροπής Εμπειρογνομώνων⁸⁰ του Υπουργείου Εργασίας ως προς το ζήτημα της **συνδικαλιστικής δράσης** υποστηρίζει ότι δεν απαιτείται η υιοθέτηση αυστηρότερων κανόνων για τις απεργίες. Η υιοθέτηση της «ανταπεργίας» («lockout») θα έθετε σε κίνδυνο τις ισορροπίες μεταξύ συνδικάτων και εργαζομένων κατά τη διάρκεια των συλλογικών διαπραγματεύσεων.

Στο θέμα των **ομαδικών απολύσεων** τονίζουν ότι πρέπει να υπάρχει ένα κοινωνικό σχέδιο που θα καλύπτει τους απολυμένους. Το ζήτημα της διοικητικής προέγκρισης των απολύσεων θα ρυθμιστεί μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για την ΑΓΕΤ-Ηρακλής. Επίσης προτείνουν την ευελιξία του χρόνου εργασίας στις επιχειρήσεις, όπου οι εργαζόμενοι θα απασχολούνται λιγότερες ώρες και θα λαμβάνουν αποζημίωση από τον ΟΑΕΔ για τις ώρες μη απασχόλησης. Παράλληλα, με τη μείωση των ωρών αποφεύγεται το μεγάλο κόστος των απολύσεων σε αποζημιώσεις και επιδόματα ανεργίας.⁸¹

Ως προς τον **κατώτατο μισθό** υπάρχει συμφωνία για τον καθορισμό του με βάση την πορεία της ελληνικής οικονομίας.⁸² Η διαφωνία έγκειται στο ποιος θα καθορίζει τον κατώτατο μισθό. Η μια άποψη είναι ο καθορισμός να πραγματοποιείται μέσω της ΕΓΣΣΕ κατόπιν διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους και η άλλη άποψη είναι να καθορίζεται από την κυβέρνηση κατόπιν διαβούλευσης. Κατά την Επιτροπή, η αύξηση των κατώτατων μισθών δεν αποτελεί λύση, αυτό που είναι αναγκαίο είναι η καταπολέμηση της εισοδηματικής ανισότητας. Ιδιαίτερα σήμερα όπου η καταναλωτική δύναμη έχει μειωθεί σημαντικά και έχει οδηγήσει σε επιδείνωση της φτώχειας και της ανισότητας, λόγω της συνεχούς αύξησης των φόρων και των εισφορών.

Διαφωνία υπάρχει και ως προς τον **κατώτατο μισθό των νέων** κάτω των 25 ετών όπου διατυπώνεται η πρόταση της εισαγωγής υπο-κατώτατου μισθού με βάση την εργασιακή εμπειρία⁸³ και όχι την ηλικία ή τη διατήρησή του ως έχει. **Επισημαίνεται ότι ο κατώτατος μισθός των νέων κάτω των 25 ετών είχε μειωθεί κατά 35,4% το διάστημα 2010-2012.**⁸⁴ Επιπροσθέτως σημειώνεται ότι το ηλικιακό κατώφλι για τον κατώτατο μισθό των νέων είναι αρκετά υψηλό στην Ελλάδα.⁸⁵

⁷⁹ Συνθήκες εργασίας, αγορά εργασίας, κοινωνική προστασία, κοινωνικός διάλογος, δημόσιος τομέας και συνοχή.

⁸⁰ Η επιτροπή συγκροτήθηκε με βάση το Μνημόνιο.

⁸¹ Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions, 27.09.2016.

⁸² Με βάση την απασχόληση, το επίπεδο τιμών, το επίπεδο της ανεργίας, τους μισθούς.

⁸³ Ένα ποσοστό εμπειρίας 85% για το πρώτο έτος και 95% για το δεύτερο έτος και θα εξαιρούνται όσοι πραγματοποιούν πρακτική άσκηση.

⁸⁴ Απόστολος Καψάλης, Χρήστος Τριανταφύλλου, (2014), «Εξελίξεις στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και στις αμοιβές κατά το 2013», *ΙΝΕ/ΓΣΕΕ*, Μελέτες νο. 42, σελ. 113-119.

⁸⁵ Γαλλία, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο (18 έτη) και Ολλανδία 23 έτη.

Στο θέμα των **συλλογικών διαπραγματεύσεων**, η επέκτασή τους θα γίνεται κατόπιν αίτησης των ενδιαφερόμενων μερών και η απόφαση θα λαμβάνεται από τον Υπουργό Εργασίας μετά από διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους. Το ποσοστό των εργαζομένων που αντιπροσωπεύονται⁸⁶ θα ελέγχεται από ένα διοικητικό σύστημα θεσμοθετημένο από την κυβέρνηση και τους κοινωνικούς εταίρους. Επέκταση των συμβάσεων μπορεί να πραγματοποιηθεί όταν παρατηρούνται δυσκολίες σε παρόμοια αγορά εργασίας. Να ληφθεί όμως υπόψη ότι στην Ελλάδα επικρατεί χαμηλή συνδικαλιστική πυκνότητα, γεγονός που σημαίνει ότι η επέκταση των ΣΣΕ θα αφορά μικρό αριθμό εργαζομένων.

Οι χαμηλότερου επιπέδου ΣΣΕ δεν δύναται να είναι χειρότερες από τις εθνικές ή κλαδικές συλλογικές συμβάσεις, ενώ γίνεται λόγος για την αρχή της επικουρικότητας στην ιεραρχία των συμβάσεων, που σημαίνει ότι οι επιχειρησιακές υπερισχύουν των κλαδικών/ομοιοεπαγγελματικών και εθνικών.⁸⁷ Η χρονική επέκταση των ΣΣΕ θα έχει διάρκεια 6 μηνών εκτός αν αποφασίσουν διαφορετικά οι κοινωνικοί εταίροι. Η μετενέργεια θα πρέπει να καλύπτει, σύμφωνα με την Επιτροπή, τους συμφωνηθέντες όρους εργασίας ενώ μια σύμβαση εργασίας μπορεί να καταγγελθεί αφού υπάρξει προειδοποίηση 3 μηνών.

Οι όροι κάθε συλλογικής σύμβασης, που δεν αποτελούν προϊόν συμφωνίας των κοινωνικών εταίρων, θα καθορίζονται μέσω διαιτησίας εφόσον υπάρχει συμφωνία και των δυο μερών. Η μονομερής προσφυγή, σύμφωνα με την Επιτροπή, θα πρέπει να επιλέγεται ως έσχατη λύση.

Ο τριμερής κοινωνικός διάλογος κρίνεται απαραίτητος για θέματα που άπτονται της ισότητας στην αγορά εργασίας, την ένταξη των νέων και την επιμόρφωση των εργαζομένων. Επίσης, κρίνουν απαραίτητο την αναδιοργάνωση του ΟΑΕΔ.⁸⁸ Είναι σημαντικό τα άτομα ικανά προς εργασία να μπορούν να βρουν εργασία αλλά ταυτόχρονα να δίνονται κίνητρα στις επιχειρήσεις να αυξήσουν την απασχόληση.⁸⁹

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι προτάσεις της Επιτροπής για τα εργασιακά έρχονται σε αντίθεση με τις γραμμές των θεσμών σε σημαντικά ζητήματα. Το κείμενο των θεσμών αναφέρεται σε ανατροπές σε ότι αφορά τον κατώτατο μισθό, τον οποίο θεωρεί υψηλό και πολύπλοκο και ο οποίος θα πρέπει να καθορίζεται από την κυβέρνηση ως ενιαίο ποσοστό. Οι απόψεις της Επιτροπής δίστανται για το ποιος θα καθορίζει τον κατώτατο μισθό, ενώ θεωρούν ότι αυτό που είναι σημαντικό είναι η μείωση της εισοδηματικής ανισότητας. Ως προς τις απολύσεις, οι θεσμοί ζητούν αύξηση του ορίου απολύσεων από 5% σε 10% και η Επιτροπή προτείνει την ευελιξία του ωραρίου εργασίας. Εδώ τίθεται όμως το ερώτημα, του αν το ελληνικό κράτος δεδομένης των οικονομικών περιορισμών μπορεί να χρηματοδοτήσει το κόστος του μειωμένου ωραρίου και από την άλλη μήπως οξύνεται ο κίνδυνος αύξησης της αδήλωτης εργασίας; Ως προς το συνδικαλιστικό νόμο, σε αντίθεση με τους θεσμούς, η Επιτροπή εκφράζει την άποψη ότι δε χρειάζονται αλλαγές. Οι θεσμοί όμως τονίζουν ότι υπάρχουν γενναιόδωρα συνδικαλιστικά επιδόματα, αδικαιολόγητες απουσίες συνδικαλιστών από την εργασία τους και γενικά τυγχάνουν μεγαλύτερης προστασίας. Το τι θα υιοθετηθεί τελικά

⁸⁶ Κάποια μέλη της Επιτροπής υποστηρίζουν ότι η επέκταση θα πρέπει να γίνεται μόνο όταν καλύπτεται το 50%.

⁸⁷ Προτάσεις των Juan Jimeno (Central Bank of Spain) and Pedro Silva Martins (Queen Mary University) στο «Recommendations Expert Group for the Review of Greek Labour Market Institutions», 27.09.2016.

⁸⁸ Σε συνδυασμό με πόρους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου θα συμβάλλει στην επανένταξη των ανέργων.

⁸⁹ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 78.

στο ζήτημα των εργασιακών δεν είναι γνωστό. **Είναι αναγκαίο όμως να υιοθετηθούν αλλαγές, που θα προστατεύουν τον ίδιο τον εργαζόμενο και όχι αποκλειστικά την θέση εργασίας.**

4.4 Η Μίκρο και Μάκρο ευελιξία κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης

Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας χαρακτηρίζεται από δύο σημαντικές παραμέτρους. Η πρώτη παράμετρος αναφέρεται στην ικανότητα της οικονομίας να ανακατανέμει το εργατικό δυναμικό σε θέσεις εργασίας με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται η βιώσιμη ανάπτυξη (Μίκρο-ευελιξία). Η δεύτερη αφορά στην ικανότητα της οικονομίας να προσαρμόζεται σε μακροοικονομικές διαταραχές (Μάκρο-ευελιξία). Η σημερινή μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας, οφείλει να συνδυάζει την ευελιξία με την προστασία των εργαζομένων.

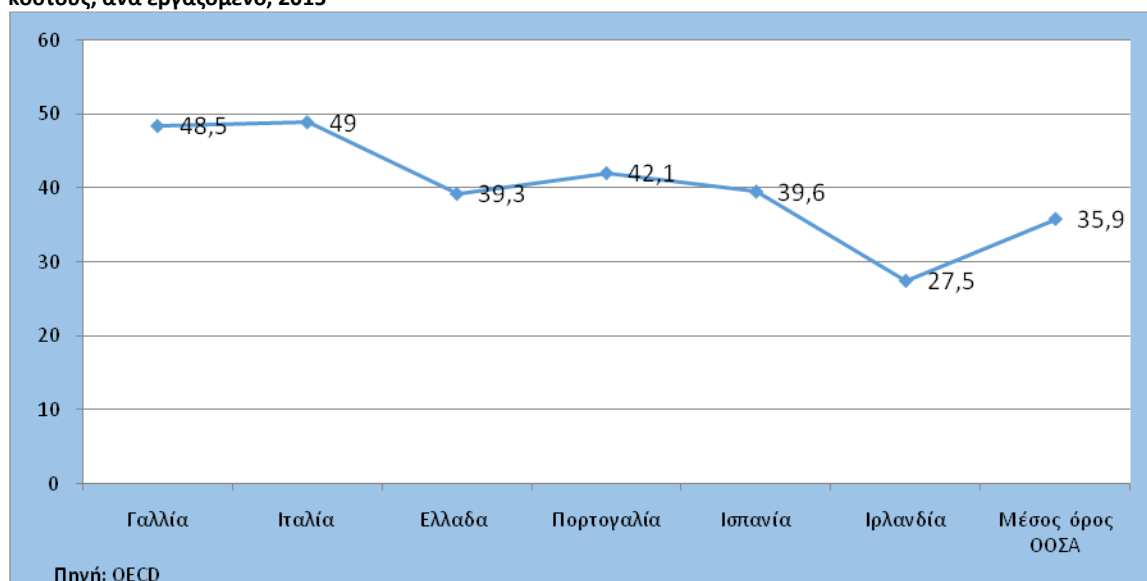
Η προστασία της απασχόλησης δημιουργεί κίνητρα τόσο για τους εργαζόμενους όσο και τις επιχειρήσεις. Όμως δεν θα πρέπει να είναι υπέρμετρη διότι δημιουργούνται στρεβλώσεις. Αυτό δύναται να συμβεί διότι ενέχει διοικητικούς, αλλά και νομικούς περιορισμούς, που επηρεάζουν αρνητικά την παραγωγική ανάπτυξη. Όσο αυξάνεται το κόστος των επιχειρήσεων, μειώνονται οι προσλήψεις και αυξάνει το επίπεδο και η διάρκεια της ανεργίας. Η προστασία όλων των κατηγοριών των εργαζομένων οφείλει να είναι η ίδια, για να αποφεύγεται το φαινόμενο της δυαδικής αγοράς εργασίας. Η Μίκρο-ευελιξία ουσιαστικά δίνει ιδιαίτερη προσοχή στην στήριξη του εργαζόμενου κατά την περίοδο της ανεργίας μέσω των επιδομάτων, των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και κατάρτισης.

Η Μάκρο-ευελιξία στοχεύει στην επίτευξη χαμηλού επιπέδου ανεργίας. Καθοριστική σημασία διαδραματίζουν, ο κατώτατος μισθός, η «φορολογική σφήνα» («taxwedge») και οι συλλογικές διαπραγματεύσεις. Ο κατώτατος μισθός προστατεύει τους εργαζόμενους χαμηλών δεξιοτήτων και συμβάλλει στην αποφυγή εκμετάλλευσης στην εργασία. Η «φορολογική σφήνα»⁹⁰ θεωρείται ότι ενισχύει την αύξηση της ανεργίας, διότι συνεπάγεται αύξηση του κόστους των επιχειρήσεων.⁹¹ Στο Διάγραμμα 4 παρατηρούμε ότι η «φορολογική σφήνα», ως ποσοστό του συνολικού εργασιακού κόστους στην Ελλάδα (39,3%) ξεπερνάει τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (35,9%).

⁹⁰ Το φορολογικό περιθώριο δε μας δίνει συνολική πληροφόρηση για το πραγματικό εργασιακό κόστος, καθώς οι εργοδότες μπορεί να έχουν και άλλες μη φορολογικές πληρωμές.

⁹¹ Η φορολογική επιβάρυνση - ένα μέτρο της διαφοράς μεταξύ του κόστους εργασίας για τον εργοδότη και τις καθαρές αποδοχές του εργαζόμενου - υπολογίζεται εκφράζοντας το ποσό του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, των εργαζομένων συν εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, μαζί με οποιοδήποτε φόρο μισθωτών υπηρεσιών, μείον τα επιδόματα ως ποσοστό του εργατικού κόστους. Οι εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και, σε ορισμένες χώρες, οι φόροι μισθωτών υπηρεσιών προστίθενται στα ακαθάριστα έσοδα των μισθών των εργαζομένων, προκειμένου να καθοριστεί ένα μέτρο του συνολικού κόστους εργασίας.

Διάγραμμα 4 Η «φορολογική σφήνα» («taxwedge») των επιχειρήσεων ως ποσοστό του συνολικού εργασιακού κόστους, ανά εργαζόμενο, 2015



Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις αποτελούν προϊόν της ιστορίας κάθε χώρας, ενώ δεν έχει αποδειχτεί εμπειρικά κατά πόσο επηρεάζουν τη λειτουργία των αγορών εργασίας.⁹² Βέβαια στην περίπτωση της Ελλάδας, η επίδραση ήταν μεγάλη (π.χ. ο τραπεζικός κλάδος). Η ανασκόπηση των οικονομικών επιχειρημάτων δείχνει ότι η αποκέντρωση του μηχανισμού καθορισμού των μισθών σε συνδυασμό με την ύπαρξη συνεργασίας συμβάλλει στην μακροοικονομική προσαρμογή.⁹³ Ο συνδυασμός εθνικών και επιχειρησιακών συμβάσεων θα ήταν θεμιτός διότι οι μεν επιχειρησιακές λαμβάνουν υπόψη την κατάσταση των επιχειρήσεων, ενώ οι εθνικές συμβάλλουν στην προσαρμογή μισθών και τιμών σε περιπτώσεις μακροοικονομικών διαταραχών. Επιτυχημένα παραδείγματα του παραπάνω συνδυασμού συναντούμε ήδη από το 1982 στην Ολλανδία («Wassenaar Agreement»), όπου οι εργοδότες συμφώνησαν με τα συνδικάτα να μειώσουν τους μισθούς με ταυτόχρονη όμως εφαρμογή πολιτικών για την μείωση της ανεργίας, δίνοντας ώθηση στην απασχόληση και κατ' επέκταση στην οικονομική ανάπτυξη. Στην Ισπανία το 1977, η συμφωνία («MoncloaPact») της Ισπανικής κυβέρνησης εξουσιοδότησε τα πολιτικά κόμματα να διαμορφώσουν την οικονομική και κοινωνική πολιτική. Στη Γερμανία καταγράφονται και περιπτώσεις κλαδικών συμβάσεων που λειτούργησαν αποδοτικότερα από ότι μια επιχειρησιακή σύμβαση που θα είχε μεγάλο κόστος λόγω της ύπαρξης πολλών και μικρών επιχειρήσεων. Οι Jimeno και Thomas (2013) υποστηρίζουν ότι μια επιτυχημένη επιχειρησιακή σύμβαση μπορεί να αναπαραχθεί μέσα από κλαδικές συμβάσεις με την προϋπόθεση όμως ότι υπάρχει η δυνατότητα της μη συμφωνίας σε όλα τα σημεία που προβλέπει η σύμβαση.⁹⁴

⁹² Olivier J Blanchard, Florence Jaumotte and Prakash Loungani, «Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession», *IZA Journal of Labor Policy*, 2014.

⁹³ Όπ. π., σελ. 9

⁹⁴ Jimeno J.F., Thomas C. (2013), «Collective Bargaining, firm heterogeneity and unemployment», *European Economic Review*, 59, pp 63-79.

Οι αλλαγές στο σύστημα των ΣΣΕ εξαρτάται από τη δυνατότητα της κυβέρνησης να προβεί σε αναμόρφωση, αλλά και από την ύπαρξη εμπιστοσύνης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων για τις εν λόγω αλλαγές.

4.5 Διεθνείς πρακτικές για την αγορά εργασίας

Πολλές χώρες και ιδιαίτερα εκείνες που βίωσαν σημαντική δημοσιονομική κρίση προέβησαν σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις σε βασικά πεδία της αγοράς εργασίας. Στην **Ισπανία**, η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας το 2010 και το 2012 είχε ως στόχο να μειώσει τη δυαδική αγορά εργασίας και να αυξήσει την απασχόληση μέσω της ευελιξίας. Οι νόμοι⁹⁵ που εφαρμόστηκαν αφορούσαν κυρίως τις συλλογικές διαπραγματεύσεις, την προώθηση συμβάσεων πλήρους απασχόλησης και αλλαγές στη νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης. Σε ότι αφορά το πεδίο των συλλογικών διαπραγματεύσεων η Ισπανία έδωσε προτεραιότητα στις επιχειρησιακές συμφωνίες επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να αποχωρούν από μια συλλογική συμφωνία ή να επιλέξουν μέτρα εσωτερικής ευελιξίας⁹⁶ ακόμα και όταν δεν υπήρχε συμφωνία μεταξύ των εταίρων σε επίπεδο επιχείρησης.⁹⁷

Επιπλέον, απλοποιήθηκε η διαδικασία απολύσεων μειώνοντας με αυτόν τον τρόπο το κόστος των επιχειρήσεων. Πιο συγκεκριμένα δημιούργησε μια σύμβαση εργασίας πλήρους απασχόλησης⁹⁸ που αφορούσε επιχειρήσεις με λιγότερο από 50 εργαζόμενους με μια δοκιμαστική περίοδο ενός έτους⁹⁹ όπου θα μπορούσε να προβεί σε απολύσεις εργαζομένων χωρίς προειδοποίηση. Απαραίτητη προϋπόθεση εφαρμογής της εν λόγω σύμβασης ήταν η επιχείρηση να μην έχει προβεί στο παρελθόν σε συλλογικές ή ανατιολόγητες απολύσεις εργαζομένων.¹⁰⁰ Οι απολύσεις θα γίνονταν μόνο για οικονομοτεχνικούς λόγους, ενώ το 2012 μειώθηκε η αποζημίωση των ανατιολόγητων απολύσεων. **Η διοικητική προέγκριση των απολύσεων καταργήθηκε και ο κάθε εργοδότης μπορούσε να προβεί σε απολύσεις εάν η οικονομική πορεία της επιχείρησης ήταν αρνητική για τρία διαδοχικά τρίμηνα.** Το κυριότερο πρόβλημα στην Ισπανία ήταν ο χαμηλός ρυθμός μετάβασης των εργαζόμενων από προσωρινή απασχόληση σε απασχόληση αορίστου χρόνου.¹⁰¹ Σε Αυστρία, Εσθονία και Γερμανία οι προσωρινά απασχολούμενοι έβρισκαν απασχόληση αορίστου χρόνου σε μικρό χρονικό διάστημα. Στην Ισπανία και Ιταλία πάνω από τους μισούς εργαζόμενους συνέχιζαν να είναι προσωρινά απασχολούμενοι¹⁰² ακόμη και μετά από 10 χρόνια.

⁹⁵ Royal Decree 10/2010, Law 35/2010, Royal Decree 3/2012, Law 3/2012.

⁹⁶ Εσωτερική ευελιξία σημαίνει ότι πραγματοποιούνται εσωτερικές διευθετήσεις με το υπάρχον προσωπικό.

⁹⁷ Οι τελικές αποφάσεις δε μπορούσαν να ακυρωθούν από το δικαστήριο.

⁹⁸ Contrato de Emprendedores.

⁹⁹ Η δοκιμαστική περίοδος δεν ισχύει για τους προσωρινά απασχολούμενους.

¹⁰⁰ Οι επιχειρήσεις που θα επέλεγαν αυτή τη σύμβαση εργασίας θα απολάμβαναν φορολογικά οφέλη, όπως έκπτωση φόρου κατά 50% επί του ποσού που θα έπαιρνε ο εργαζόμενος αν έπαιρνε επίδομα ανεργίας. Σε περίπτωση νέου εργαζόμενου το φορολογικό πλεονέκτημα ήταν 3.000 ευρώ για την πρώτη πρόσληψη.

¹⁰¹ OECD (2013), «The 2012 Labour Market Reform in Spain: A preliminary Assessment), pp.45.

¹⁰² Paul Marx, Caroline Wehner, «Labor market reforms in Europe-towards more flexicure labor markets?», IZA, March 2016, pp.7

Στην Ιταλία δόθηκαν κίνητρα για προσλήψεις με συμβάσεις αορίστου χρόνου προκειμένου να μειωθεί η διάκριση μεταξύ εργαζόμενων αορίστου και ορισμένου χρόνου.¹⁰³ Επίσης προβλεπόταν μεγαλύτερη εργοδοτική εισφορά για τους απασχολούμενους ορισμένου χρόνου. Σε ότι αφορά τα επιδόματα ανεργίας, η Ιταλία θέσπισε επίδομα¹⁰⁴ μικρής διάρκειας και υπό όρους για όσους βιώνουν μικρές περιόδους ανεργίας.¹⁰⁵ Στη συνέχεια θέσπισε και άλλα επιδόματα με στόχο να επεκτείνει την κάλυψη συμπεριλαμβάνοντας και τους άτυπα απασχολούμενους.¹⁰⁶ Το 2013 η Σλοβενία επέβαλε αύξηση των εργοδοτικών εισφορών για συμβάσεις ορισμένου χρόνου¹⁰⁷ αλλά στην περίπτωση μετατροπής σε αορίστου τότε για ένα διάστημα ο εργοδότης δε θα κατέβαλε εισφορές. Η Γαλλία ακολούθησε παρόμοια πρακτική και απέκλειε από την καταβολή εισφορών εκείνους τους εργοδότες που προσελάμβαναν νέους ή μεγαλύτερα ηλικιακά εργαζόμενους. Οι ενεργητικές πολιτικές που αποτελούν σημαντικό πεδίο στην μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας λόγω της συμβολής τους στην αύξηση της απασχολησιμότητας¹⁰⁸ και τη μείωση της υποαπασχόλησης¹⁰⁹ δεν τυγχάνουν ιδιαίτερης σημασίας. Μόνο χώρες όπως η Αυστρία, Γερμανία, Σουηδία και Φιλανδία σημειώνουν αύξηση των δαπανών κατάρτισης.¹¹⁰ Οι Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης (ΕΠΑ) και γενικότερα τα κίνητρα για προσλήψεις μπορούν να μειώσουν τον κίνδυνο αποκλεισμού από την αγορά εργασίας.¹¹¹ Το αν είναι επιτυχημένες οι πρακτικές που ακολούθησαν οι διαφορές χώρες είναι νωρίς για να αξιολογηθούν συνολικά.

4.6 Το Δανικό μοντέλο ευελιξίας με ασφάλεια

Οι θεσμοί προσανατολίζονται στο πρότυπο ευελιξίας με ασφάλεια, που εφαρμόζεται στην Δανία, ένα σύστημα απασχόλησης, που αποτελεί παράδειγμα προς μίμηση. Τα κύρια χαρακτηριστικά του δανικού μοντέλου είναι το απορρυθμισμένο θεσμικό πλαίσιο προστασίας της απασχόλησης, οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, η δια βίου μάθηση και ο κοινωνικός διάλογος.¹¹² Πρόκειται για ένα μοντέλο το οποίο επιτρέπει την αριθμητική,¹¹³ λειτουργική ευελιξία¹¹⁴ αλλά και την ευελιξία των μισθών¹¹⁵ με την ταυτόχρονη παροχή κοινωνικών επι-

¹⁰³ Picot, G., Tassinari, A. (2015), «Politics in a transformed Labor Market: Renzi's Labor Market Reform», *Italian Politics* 30, pp.121-140.

¹⁰⁴ Mini-ASPI.

¹⁰⁵ Η Ιταλία είναι η μόνη χώρα που επέκτεινε τα επιδόματα ανεργίας.

¹⁰⁶ Η άτυπη μορφή απασχόλησης περιλαμβάνει την αυτοαπασχόληση, την εποχιακή απασχόληση την ανασφάλιστη και την απλήρωτη εργασία σε οικογενειακές επιχειρήσεις. Στην Ισπανία τα επιδόματα ανεργίας καλύπτουν και τους αυτοαπασχολούμενους.

¹⁰⁷ Η διάρκεια μιας σύμβασης ορισμένου χρόνου στις περισσότερες χώρες δε μπορεί να ξεπερνά τα δύο έτη.

¹⁰⁸ Η απασχολησιμότητα («employability») αποτελεί νέα μορφή εργασιακής ασφάλειας και σχετίζεται με τις δεξιότητες/προσόντα των εργαζόμενων, το εκπαιδευτικό σύστημα, τις δομές και τα συστήματα υποστήριξης, καθώς και την κατάσταση στην αγορά εργασίας.

¹⁰⁹ Η υποαπασχόληση, σημαίνει την μερική απασχόληση, δηλ. λιγότερο από το κανονικό ωράριο λόγω έλλειψης εργασίας ή για λόγους στρατηγικής της επιχείρησης.

¹¹⁰ Η Ελλάδα κινείται σε χαμηλά επίπεδα ως προς τις ΕΠΑ.

¹¹¹ Δεν εγγυώνται όμως την μείωση της κατάτμησης της αγοράς εργασίας.

¹¹² Συναντάται και ως Χρυσό Τρίγωνο (Madison 2006).

¹¹³ Η αριθμητική ευελιξία αναφέρεται στην εκτενή χρήση υπερωριών στις συχνές προσλήψεις-απολύσεις και τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας).

¹¹⁴ Αναφέρεται στη διεύρυνση δεξιοτήτων και αρμοδιοτήτων μέσα από προγράμματα (επανα)κατάρτισης.

¹¹⁵ Per Kongshoj Madsen (2008), «Flexicurity- A Model for Labour Market Reform in Europe?», *Intereconomics*, pp.74-78.

δομάτων. Η κινητικότητα της εργασίας είναι το κύριο συστατικό του μοντέλου αυτού το οποίο όμως συνοδεύεται από ένα περιεκτικό δίκτυ ασφαλείας για τους ανέργους, ενώ είναι προϊόν κοινωνικού διαλόγου. Το 25% των εργαζόμενων είναι νεοεισερχόμενοι, ενώ περίπου τα 2/3 προέρχονται από άλλη εργασία. Υπάρχει και ένα ποσοστό εργαζομένων που κάποια στιγμή είτε μένουν άνεργοι είτε λαμβάνουν κάποια βοήθεια, όμως μέσα σε μικρό χρονικό διάστημα επανεντάσσονται στην αγορά εργασίας ή παρακολουθούν κάποιο πρόγραμμα ενεργητικής πολιτικής. Το κόστος των ενεργητικών πολιτικών είναι υψηλό αλλά έχει θετικά αποτελέσματα γεγονός που αποδεικνύεται από το χαμηλό ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας.¹¹⁶

Ο όρος ασφάλεια¹¹⁷ στο Δανικό μοντέλο ευελιξίας αναφέρεται σε μια πολιτική που επιδιώκει την αύξηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας αλλά παράλληλα τη διατήρηση της απασχόλησης και του εισοδήματος κυρίως των ευάλωτων ομάδων¹¹⁸ που βρίσκονται εντός αλλά και εκτός της αγοράς εργασίας.¹¹⁹ **Απαραίτητη προϋπόθεση της ασφάλειας ήταν η ύπαρξη ενός ισχυρού κοινωνικού κράτους.** Ο κοινωνικός διάλογος μεταξύ των κοινωνικών εταίρων έχει ως στόχο τη ρύθμιση των όρων και των συνθηκών απασχόλησης μέσω συλλογικών συμφωνιών, που προκύπτουν από τις μεταξύ τους εθελοντικές διαπραγματεύσεις. Στη Δανία, ο κοινωνικός διάλογος δε ρυθμίζεται από το κράτος, αλλά είναι η απόρροια μιας μακροχρόνιας θεσμικής και ιστορικής εξέλιξης, που συνοδεύεται από μια σειρά κοινωνικών συμβιβασμών σε διάφορα πεδία πολιτικής. Ο κοινωνικός διάλογος πραγματοποιείται μέσα σε κλίμα εμπιστοσύνης. **Η νοοτροπία και η κουλτούρα διαδραματίζουν ρόλο κλειδί για τη μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας.** Ο κοινωνικός διάλογος θα πρέπει να οδηγεί σε μια διαδικασία κέρδους¹²⁰ των εμπλεκόμενων μερών¹²¹ και όχι στην ικανοποίηση των διεκδικήσεων του ενός κοινωνικού φορέα εις βάρος των άλλων.¹²²

Μπορεί ένα τέτοιο μοντέλο να εφαρμοστεί στην Ελλάδα; Σπουδαίο ρόλο διαδραματίζει η ικανότητα της εθνικής πολιτικής να αλλάξει τις παραδοσιακές αντιλήψεις για την μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας. **Το πιο σημαντικό όμως είναι η κοινή εμπιστοσύνη μεταξύ κοινωνικών εταίρων και κυβέρνησης για την προώθηση των πολιτικών ευελιξίας.**¹²³ Συχνά οι εργαζόμενοι είναι δύσκολο να δεχτούν την ευελιξία και ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα διότι θεωρούν ότι θα εξαπατηθούν. Επιπλέον, ένα περιεκτικό σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης ενηλίκων, όπου θα αναβαθμίζει τις δεξιότητες των ανέργων ή όσων κινδυνεύουν να μείνουν άνεργοι καθώς και ένα σύστημα στήριξης των παιδιών των εργαζόμενων και ιδιαίτερα των νέων γυναικών, θα μπορούσαν να καταστήσουν πιο εύκολη την αλλαγή και την

¹¹⁶ Το 2015 σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat ήταν 1,7%, όταν το αντίστοιχο ποσοστό για την ΕΕ28 ήταν 4,5%.

¹¹⁷ Ασφάλεια της θέσης εργασίας, ασφάλεια της απασχόλησης, ασφάλεια του εισοδήματος.

¹¹⁸ Νέοι, γυναίκες, μετανάστες.

¹¹⁹ Wilthagen, T., Rogowski R. (2002), «Legal Regulation of Transitional Labour Markets: Barriers and opportunities» στο Gunther Schmid, B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Northampton: Edward Elgar Publishing.

¹²⁰ Win-Win situation.

¹²¹ Andersen, S.K., M. Mailand (2005), «The Danish flexicurity model: the role of the collective bargaining system», *FAOS*.

¹²² Σταύρος Γαβρόγλου, Ηλίας Κικίλιας, (επιμ.), «Οργάνωση της εργασίας και νέες μορφές απασχόλησης στην Ελλάδα και την Ευρώπη», *Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας*, Αθήνα 2001: Σάκκουλας, σελ.193-217.

¹²³ T. Wilthagen (2005), «Striking a balance? Flexibility and Security in European Labour Markets», στο T. Bredgaard, F. Larsen, *Employment policy from different angles*, Copenhagen, pp. 265

υιοθέτηση πολιτικών ευελιξίας. Τέλος, η ευελιξία προϋποθέτει την αποδοτική κατανομή πόρων και την πλήρη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς. Η διανομή του κόστους θα πρέπει να είναι δίκαιη και θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.¹²⁴ Οποιοδήποτε πολιτική προωθείται, θα ήταν δόκιμο να τεκμηριώνεται και παράλληλα να συνοδεύεται από μια ανάλυση κόστους.¹²⁵

4.7 Η ευέλικτη ασφάλιση («flexinsurance») ως νέος τρόπος υλοποίησης της ευελιξίας

Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας η ευελιξία της εργασίας θα πρέπει να δημιουργεί περισσότερες, αλλά και καλύτερες θέσεις εργασίας. Στόχος είναι η αξιοπρεπής εργασία που δεν ενέχει τον κίνδυνο επισφάλειας.¹²⁶ Αρχικά η ευρωπαϊκή πολιτική προσπάθησε να απορρυθμίσει την αγορά εργασίας συνδέοντας την ευελιξία με την κοινωνική προστασία αλλά κάτι τέτοιο δε φάνηκε να επιτυγχάνεται για αυτό σήμερα αναφερόμαστε στην ευελιξία με ασφάλεια της απασχόλησης.¹²⁷ Στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία, γίνεται λόγος για την ευέλικτη ασφάλιση («flexinsurance»), όπου ο εργοδότης καλείται να συμβάλει στην κοινωνική προστασία των εργαζομένων αναλογικά με το βαθμό ευελιξίας της σύμβασης εργασίας. Οι εργοδότες οφείλουν να εξισώσουν τις συνθήκες εργασίας ανάμεσα στους εργαζόμενους με τυπική και άτυπη απασχόληση. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την επιβολή φόρου σε εκείνες τις επιχειρήσεις που χαρακτηρίζονται από δυσμενές εργασιακό περιβάλλον. Ο φόρος αυτός ουσιαστικά λειτουργεί όπως ο πράσινος φόρος για την προστασία του περιβάλλοντος.¹²⁸ Για παράδειγμα στην Αμερική όσο πιο συχνές είναι οι απολύσεις τόσο πιο υψηλές είναι οι εργοδοτικές εισφορές.

Στην Αυστρία στο πλαίσιο της σύνδεσης φορολογίας και ασφάλειας που μάλιστα θεωρείται ως καλή πρακτική από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αλλά και από τον ΟΟΣΑ, η αποζημίωση συγκεντρώνεται σε έναν λογαριασμό κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου του εργαζόμενου και είναι διαθέσιμη μόνο σε περίπτωση απόλυσης ή συνταξιοδότησης.¹²⁹ Το θετικό στοιχείο είναι ότι ο εργαζόμενος ακόμα και αν αλλάξει πολλές φορές εργασία δεν θα απωλέσει την αποζημίωση του.¹³⁰ Η ευέλικτη ασφάλιση προσδίδει μια οικονομική δικαιοσύνη για τους άτυπα απασχολούμενους, επιπλέον αποτελεί ένα εργαλείο για τη ρύθμιση της απορρυθμισμένης αγοράς εργασίας υπό την έννοια ότι δε χρειάζεται νομοθεσία αλλά μόνο διοικητικές αποφάσεις, για την απόδοση των εισφορών. Η ευέλικτη ασφάλιση είναι μια πολιτική που συνδέεται με την κοινωνική δικαιοσύνη και μάλιστα όταν συνδέεται με ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης την ενισχύει ακόμα περισσότερο.

¹²⁴ Ralf Rogowski (2008), «Governance of the European Social Model: The case of Flexicurity», *Intereconomics*, pp.86.

¹²⁵ Η συμβολή της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής θα ήταν σημαντική.

¹²⁶ Η επισφάλεια χαρακτηρίζεται από χαμηλό εισόδημα, χαμηλή ασφάλεια απασχόλησης, χαμηλή απασχολησιμότητα και χαμηλή απόδοση και πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

¹²⁷ Η ευελιξία με ασφάλεια θα πρέπει να μειώνει την επισφάλεια.

¹²⁸ Andranik Tangian (2008), «Is Europe ready for Flexicurity? Empirical Evidence critical Remarks and a reform Proposal», *Intereconomics*, pp.99-111.

¹²⁹ Austrian Severance Act 2002, Abfertigungsrecht.

¹³⁰ *Ibid*, σελ.110.

4.8 Συμπεράσματα

Με την οικονομική και δημοσιονομική κρίση επιχειρούνται αλλαγές, οι οποίες όμως πολλές φορές αυξάνουν την επισφάλεια χωρίς να αυξάνουν την απασχόληση. Μεταρρυθμίσεις που έχουν λάβει χώρα σε άλλα κράτη μέλη είναι νωρίς να αξιολογηθούν. Για παράδειγμα στην Ισπανία η κατάτμηση της αγοράς εργασίας συνεχίζει να είναι μεγάλη, ενώ καταγράφεται μεγάλο ποσοστό προσωρινής απασχόλησης και υψηλό επίπεδο ανεργίας.¹³¹ Η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας δεν μπορεί να απομονωθεί από την υπόλοιπη οικονομία. Η επίδρασή της εξαρτάται από τη σύνδεσή της με άλλες μεταρρυθμίσεις. Για παράδειγμα η Πορτογαλία ξεκίνησε πρώτα από τη μεταρρύθμιση της αγοράς προϊόντων αυξάνοντας το διαθέσιμο εισόδημα.¹³² Αντίθετα, στην Ελλάδα οι αρχικές αλλαγές στην αγορά εργασίας είχαν ως απόρροια τη μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος,¹³³ την αύξηση τιμών, ενώ δεν πραγματοποιήθηκε το άνοιγμα των κλειστών επαγγελμάτων. **Επιπλέον, η αύξηση της φορολογίας των επιχειρήσεων πάγωσε την όποια προοπτική για επενδύσεις.**¹³⁴

Βαρύτητα θα πρέπει να δοθεί στη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης των μακροχρόνια ανέργων και στη δια βίου εκπαίδευση. Ο ρόλος των ενεργητικών πολιτικών είναι ιδιαίτερης σημασίας διότι συμβάλλουν στην ενίσχυση της ποιότητας, καθώς και της παραγωγικότητας της εργασίας. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όταν είναι σχεδιασμένες με σαφήνεια, μπορούν να ενισχύσουν τις τεχνικές, αλλά και τις κοινωνικές δεξιότητες των ατόμων. Στόχος των ενεργητικών πολιτικών είναι να βοηθούν τόσο τους εντός των τειχών όσο και τους εκτός των τειχών για να αποφεύγεται η διχοτόμηση της αγοράς εργασίας.

Τέλος, η μεταρρύθμιση της αγοράς εργασίας συνδέεται με το ασφαλιστικό, το μεταναστευτικό και το δημογραφικό ζήτημα. Δημιουργούνται νέοι όροι στην αγορά εργασίας που απαιτούν ολοκληρωμένη στρατηγική και ταυτόχρονη ύπαρξη ισχυρών θεσμών και εμπιστοσύνης. Απαιτούνται ρεαλιστικές και μακρόπνοες προτάσεις, καθώς και κατοχύρωση όρων ασφαλούς μετάβασης στο νέο καθεστώς απασχόλησης, εξασφαλίζοντας παράλληλα την κοινωνική συνοχή.

¹³¹ ECB (2015), «What is behind the recent rebound in euro area employment?», *Economic Bulletin*, (8), pp.7.

¹³² Βλ. Τριμηνιαία Έκθεση ΓΠΚΒ, Ιανουάριος-Μάρτιος 2013.

¹³³ Το κόστος επωμίστηκε ο μισθωτός κόσμος της εργασίας μέσω των περικοπών των μισθών.

¹³⁴ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το 2015 η Ελλάδα ήταν η μοναδική χώρα που αύξησε την φορολογία των επιχειρήσεων.

5 Το ζήτημα του χρέους

Αναφορικά με το ελληνικό χρέος, η γνώμη του ΓΠΚΒ είναι ότι **μια σοβαρή αναδιάρθρωσή του είναι απαραίτητη για να ξεφύγει η χώρα από την «παγίδα χρέους» στην οποία βρίσκεται**. Στην ουσία, η Ελλάδα **έχει παγιδευτεί σε ένα αλληλοτροφοδοτούμενο υφεσιακό «σπιράλ», τόσο λόγω του υψηλού και δυσβάστακτου χρέους** (που επηρεάζει βασικούς αναπτυξιακούς συντελεστές), όσο και λόγω της **αβεβαιότητας** που κυριαρχεί (ως απόρροια της κρίσης χρέους, που στην πορεία όμως δημιουργεί έναν φαύλο κύκλο) αλλά και του **χαμηλού επιπέδου των θεσμών** της χώρας (που είναι υψίστης σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη).

Στο πλαίσιο αυτό, τους τελευταίους μήνες το θέμα του χρέους βρίσκεται στο προσκήνιο. Η ελληνική κυβέρνηση προσπαθεί να επιτύχει την άμεση αναδιάρθρωσή του, ενώ οι απόψεις των δανειστών δίστανται: από τη μία μεριά το ΔΝΤ υποστηρίζει ότι το χρέος είναι μη βιώσιμο, καθώς και ότι το κούρεμα θα πρέπει να είναι μεγαλύτερο από ότι αρχικά υπολογιζόταν ενώ η ΕΕ – μέσω των οργάνων της – υποστηρίζει ότι μέσω της επιμήκυνσης του χρόνου αποπληρωμής των δανείων, καθώς και της μείωσης των επιτοκίων, το χρέος μπορεί να εξυπηρετηθεί.

Παρά ταύτα, μιας και στην ουσία η ελάφρυνση του χρέους δεν εξαρτάται από την ελληνική πλευρά¹³⁵ και είναι πιθανό μια ουσιαστική συζήτηση να μετατεθεί για τα επόμενα χρόνια, το ζητούμενο είναι αν υπάρχει εναλλακτική, τί δηλαδή μπορεί να κάνει η Ελλάδα από μόνη της, ώστε να ξεφύγει – στο βαθμό που αυτό είναι δυνατό – από μία τέτοια κατάσταση.¹³⁶

Σε γενικές γραμμές, η απάντηση είναι ότι η Ελλάδα δεν έχει άλλη επιλογή από το να προχωρήσει στον δύσκολο και ανηφορικό δρόμο που έχει ήδη χαράξει.¹³⁷ Δηλαδή να αλλάξει (με ή χωρίς αναδιάρθρωση χρέους). Όπως έχει δείξει η ακαδημαϊκή έρευνα, παράγοντες όπως το επίπεδο των θεσμών και η καλή διακυβέρνηση («good governance») μίας χώρας είναι υψίστης σημασίας για την οικονομική ανάπτυξή της.¹³⁸ **Στην περίπτωση της Ελλάδας, η ενδυνάμωση της ποιότητας των θεσμών - όπως το θέτει και το ΔΝΤ στις εκθέσεις του - είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ανάπτυξή της και - κατ' επέκταση - με τη βιωσιμότητα του χρέους της, καθιστώντας την ουσιαστική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων απαραίτητη.**

Μέχρι τις αρχές του 2012, η δυναμική των εξελίξεων στην Ελλάδα δεν ήταν ακόμα αρκετή για να ωθήσει μία ανατροπή του υπάρχοντος διοικητικού μοντέλου του κράτους («towards an

¹³⁵ Όπως έχει γραφτεί σε προηγούμενες εκθέσεις του ΓΠΚΒ (ενδεικτικά Έκθεση ΓΠΚΒ, Ιανουάριος – Μάρτιος 2016), η διάρθρωση του ελληνικού χρέους – σε αντίθεση με το τι συνέβαινε το 2009-2010 – δεν επιτρέπει μονομερείς ενέργειες από την ελληνική πλευρά

¹³⁶ Δεν εξετάζουμε το ενδεχόμενο αποχώρησης από την Ευρωζώνη.

¹³⁷ Είναι προφανές ότι αντίστοιχες κινήσεις είναι το ίδιο απαραίτητες ακόμα κι αν γίνει αναδιάρθρωση του χρέους.

¹³⁸ Βλ. για παράδειγμα Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama and Dani Rodrik (2008), “Governance, Growth and Development Decision-making,” *The World Bank*; Daron Acemoglu, Simon Johnson and James A. Robinson (2005), “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth,” in *Handbook of Economic Growth*, ed. by Philippe Aghion and Stephen Durlauf, Elsevier; David Dollar and Lant Pritchett (1998), *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, *The World Bank*.

administrative paradigm shift»¹³⁹. Ως κυριότερος παράγοντας που μπορούσε να καθυστερήσει (ή να αποτρέψει) την εξέλιξη αυτή αναφέρονται οι εσωτερικές πολιτικές δυνάμεις, τίθεται δηλαδή ξεκάθαρα θέμα ιδιοκτησίας («ownership») των μεταρρυθμίσεων. Τέσσερα χρόνια αργότερα, αν και κάποια βήματα έχουν γίνει, το ζητούμενο είναι αν υπάρχει η ορμή («momentum»), αλλά και η θέληση («political will») για να προχωρήσουν οι απαιτούμενες σημαντικές αλλαγές, τόσο από την πλευρά της πολιτικής ηγεσίας αλλά και από την ίδια την ελληνική κοινωνία.

Στην πράξη λοιπόν, έχει καταστεί σαφές ότι πρέπει να αλλάξει το μέχρι σήμερα κυρίαρχο πολιτικό-οικονομικό μοντέλο, που χτίστηκε κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών. Η οικονομική ύφεση, στην οποία έχει βυθιστεί η Ελλάδα, αποτελεί μια γενεσιουργό αιτία για τον μετασχηματισμό του υπάρχοντος μοντέλου. Όσο λειτουργούσε το προηγούμενο οικονομικό μοντέλο - που στην ουσία χτίστηκε μετά τη δεκαετία του 1980 - οποιαδήποτε απόπειρα βαθιάς τομής ήταν καταδικασμένη σε αποτυχία, λόγω των «κοινωνικών» αντιδράσεων (από άτομα ή ομάδες που προστάτευαν τα συμφέροντά τους) και της αδράνειας του συστήματος. Όταν τελικά η κατάσταση οδηγήθηκε σε αδιέξοδο και ξέσπασε η κρίση χρέους (οπότε διεκόπη η διαρκής ανατροφοδότηση του οικονομικού-πολιτικού μοντέλου), κάτω από την πίεση των δανειστών μιας ενδεχόμενης άτακτης χρεοκοπίας και έξοδο από την ευρωζώνη, ξεκίνησε μια διαδικασία μετασχηματισμού του οικονομικού μοντέλου της χώρας, ώστε να ανακτήσει την ανταγωνιστικότητά της. Κατ' επέκταση όμως μετασχηματίζεται και το γενικότερο πλαίσιο αλληλεπίδρασης κοινωνίας – οικονομίας – πολιτικής. Όπως αποδεικνύεται η διαδικασία αυτή είναι εξαιρετικά αργή και επίπονη και προωθείται κυρίως από τους δανειστές - μέσω των Μνημονίων - στη βάση της αιρεσιμότητας (μεταρρυθμίσεις έναντι οικονομικής βοήθειας), **κάτι που δείχνει την έλλειψη «ιδιοκτησίας» («ownership») των αλλαγών που συντελούνται στην Ελλάδα.**

¹³⁹ Όπως αναφέρεται, αντίστοιχες σημαντικές αλλαγές σημειώθηκαν το 1974 και το 1981 (με την είσοδο της χώρας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα). Αντίθετα, το 1993, η συμμετοχή της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (EMU) δεν δημιούργησε αντίστοιχη ορμή. Stella Ladi (2012), "The Eurozone Crisis and Austerity Politics: A Trigger for Administrative Reform in Greece?", Greece Paper No.57, *Hellenic Observatory*, LSE.

6 Ειδικό θέμα: Οι αποκλίσεις των προβλέψεων των Κρατικών Προϋπολογισμών 2006-2016 (σε ταμειακή βάση)¹⁴⁰

Οι προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών του ΚΠ πρέπει να στηρίζονται σε πραγματικά στοιχεία για να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις των μεγεθών. Η ακρίβεια στις προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών σχετίζεται άμεσα με την ακρίβεια στις μακροοικονομικές προβλέψεις.¹⁴¹

Η ακρίβεια των προβλέψεων των δημοσιονομικών μεγεθών που εμπεριέχονται στους Κρατικούς Προϋπολογισμούς κρίνεται από τις τελικές πραγματοποιήσεις τους.

Για παράδειγμα, στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 πέρα από τις προβλέψεις («forecasts») για τα δημοσιονομικά μεγέθη του 2017, περιλαμβάνονται οι εκτιμήσεις για την πραγματοποίηση των αντίστοιχων μεγεθών του 2016 καθώς και οι πραγματοποιήσεις για το προηγούμενο έτος 2015. Οι τελικές (σχεδόν τελικές, μέχρι την κατάθεση της εισηγητικής έκθεσης του ΚΠ 2017) αυτές πραγματοποιήσεις του 2015 κρίνουν κατά πόσο οι προβλέψεις του ΚΠ 2015 ήταν ακριβείς. Αντίστοιχα, οι τελικές πραγματοποιήσεις του ΚΠ 2017 θα είναι ο τελικός ποσοτικός κριτής του κατά πόσο ο ΚΠ του 2017 σχεδιάστηκε με μεγαλύτερη ή μικρότερη επιτυχία. Ο ποσοτικός αυτός έλεγχος για τον ΚΠ του 2017 μπορεί να γίνει δυο χρόνια αργότερα με την κατάθεση της εισηγητικής έκθεσης του ΚΠ του 2019 όπου απολογιστικά θα έχουν επισημοποιηθεί και οι τελικές πραγματοποιήσεις του 2017.¹⁴²

Η διαχρονική παρακολούθηση της απόκλισης των πραγματοποιήσεων των δημοσιονομικών μεγεθών του ΚΠ σε σχέση με τις αρχικές τους προβλέψεις ή σφάλματα πρόβλεψης¹⁴³ μπορεί να μας δώσει μια εικόνα αν παρατηρείται βελτίωση στο μηχανισμό παραγωγής προβλέψεων, δηλαδή αν παρατηρείται βελτίωση της αποτελεσματικότητας των Κυβερνήσεων να σχεδιάσουν και τελικά να προσεγγίσουν τους αρχικούς τους οικονομικούς τους στόχους και άρα να υλοποιήσουν τις πολιτικές δεσμεύσεις που ανέλαβαν στους εκάστοτε ΚΠ.

Για τη διαμόρφωση μιας εικόνας για την εξέλιξη των σφαλμάτων πρόβλεψης των ΚΠ αναλύουμε τη περίοδο 2006-2016 χρησιμοποιώντας δηλαδή και τα στοιχεία των πραγματοποιήσεων (προσωρινά) του ΚΠ 2015, καθώς και των εκτιμήσεων για τις τελικές πραγματοποιήσεις του 2016 που εμφανίζονται για πρώτη φορά στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017. Πηγή των στοιχείων που χρησιμοποιούνται αποτελούν οι εισηγητικές εκθέσεις του ΚΠ των ετών 2007-2016, καθώς και το Προσχέδιο του ΚΠ 2017, όπως κατατέθηκαν στη Βουλή των Ελλήνων.

¹⁴⁰ Συγγραφέας του παρόντος ειδικού θέματος είναι ο ερευνητής του ΓΠΚΒ Μιχάλης Σταύρακας.

¹⁴¹ Στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 γίνεται πρόβλεψη για ρυθμό ανάπτυξης 2,7% το 2017 η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως αρκετά αισιόδοξη. Οποιαδήποτε μικρή ή μεγάλη απόκλιση από τη πρόβλεψη αυτή θα επηρεάσει και τις τελικές πραγματοποιήσεις των δημοσιονομικών μεγεθών για το 2017.

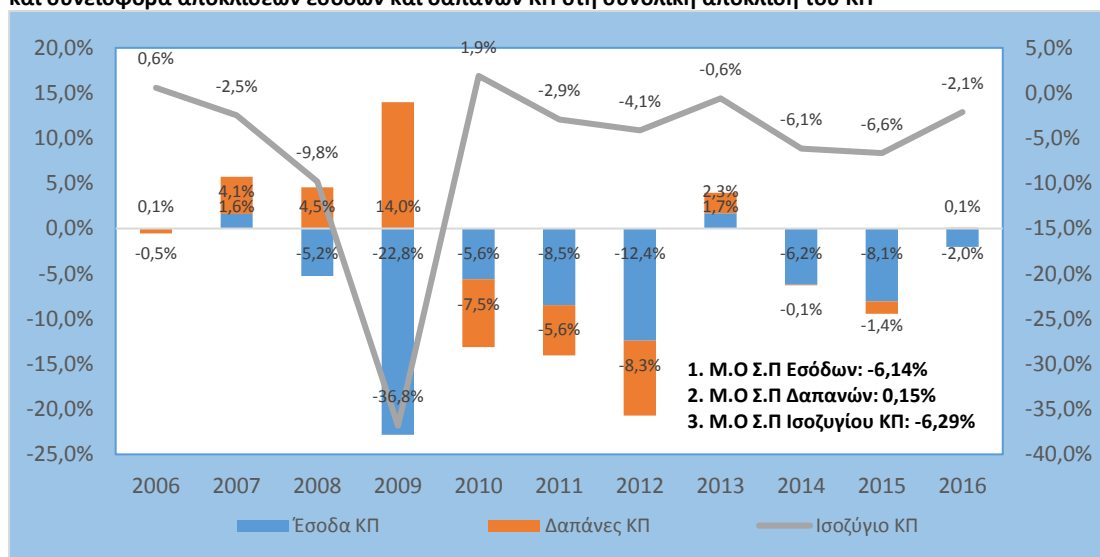
¹⁴² Αν και στο Προσχέδιο του ΚΠ του 2018 θα έχουμε τις πρώτες εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων των μεγεθών του Προϋπολογισμού 2017.

¹⁴³ Σφάλμα πρόβλεψης για κάθε μεταβλητή του ΚΠ ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ = $\{(\text{Πραγματοποίηση μεταβλητής ΚΠ} - \text{Πρόβλεψη μεταβλητής ΚΠ}) / [(\text{Πραγματοποιηθέντα Έσοδα ΚΠ} + \text{Πραγματοποιηθείσες Δαπάνες ΚΠ})/2]\} * 100$.

6.1 Διαχρονικές αποκλίσεις των προβλέψεων του ΚΠ σε ταμειακή βάση

Όπως αποτυπώνεται στο **Διάγραμμα 5**, το έλλειμμα του ΚΠ τη περίοδο 2006-2016 ήταν σχεδόν πάντα (με εξαίρεση το 2006: 0,6% και το 2010: 1,9%) υποεκτιμημένο, δηλαδή το έλλειμμα του ΚΠ ήταν πάντα μεγαλύτερο από αυτό που είχε προϋπολογιστεί. Το μέσο σφάλμα της περιόδου 2006-2016 είναι -6,29%. Το μέγεθος του σφάλματος πρόβλεψης του ΚΠ 2009 ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ ξεχωρίζει.¹⁴⁴ Την περίοδο 2010-2012 οι δαπάνες του ΚΠ υπερεκτιμήθηκαν (δηλαδή οι τελικές πραγματοποιήσεις τους είναι μικρότερες από τις αρχικές προβλέψεις). Την περίοδο 2013-2016 αποτυπώνεται ένα μικρότερο σφάλμα πρόβλεψης στην πρόβλεψη των δαπανών του ΚΠ. Τα έσοδα του ΚΠ διαχρονικά (με εξαίρεση τα έτη 2007 και 2013) υπερεκτιμούνται (εισπράττονται λιγότερα έσοδα από τις αρχικές προβλέψεις). Η υπερεκτίμηση των εσόδων εξουδετερώνει την υπερεκτίμηση των δαπανών του ΚΠ μειώνοντας έτσι και τη συνολική απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ) του ΚΠ. Για το 2016 οι πραγματοποιήσεις τόσο των εσόδων όσο και των δαπανών του ΚΠ (και άρα και του ισοζυγίου του ΚΠ) σε ταμειακή βάση αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 ως εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων. Ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός ότι σε σύγκριση με την πρόβλεψη των αντίστοιχων μεγεθών στην εισηγητική του ΚΠ 2016 τα μεγέθη αυτά εμφανίζουν πολύ μικρές αποκλίσεις ή σφάλματα πρόβλεψης (για το 2016, έσοδα ΚΠ: -2,0%, δαπάνες ΚΠ: 0,1%, ισοζύγιο ΚΠ: -2,1%). Αυτό συνεπάγεται ότι είτε ο ΚΠ 2016 όπως αποτυπώνεται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 σε ταμειακή βάση έχει εκτελεστεί και εκτιμάται ότι θα συνεχίζεται να εκτελείται με μεγάλη συνέπεια είτε ότι οι εκτιμήσεις για τις πραγματοποιήσεις των αντίστοιχων δημοσιονομικών μεγεθών είναι υπερβολικά αισιόδοξες ως προς την τήρηση των αρχικών στόχων.

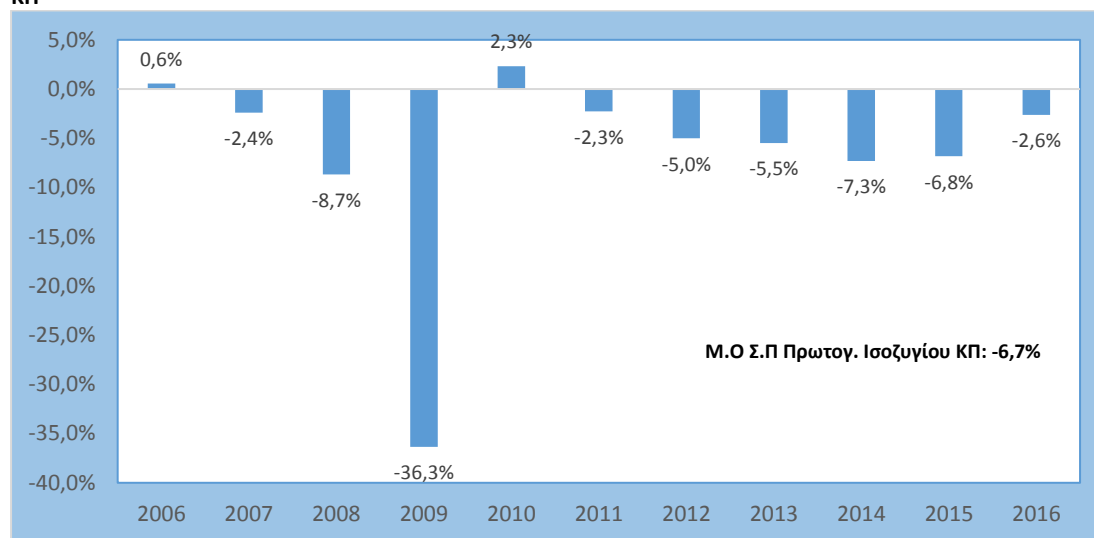
Διάγραμμα 5 Απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης) ισοζυγίου ΚΠ ως % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (γραμμή) και συνεισφορά αποκλίσεων εσόδων και δαπανών ΚΠ στη συνολική απόκλιση του ΚΠ



¹⁴⁴ Το σφάλμα στην πρόβλεψη του 2009 αντανακλά σε μεγάλο βαθμό την αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων εκείνης της χρονιάς.

Επίσης, όπως φαίνεται στο **Διάγραμμα 6**, το μέγεθος της μέσης απόκλισης (ή μέσο σφάλμα πρόβλεψης) του πρωτογενούς ισοζυγίου του ΚΠ είναι λίγο μεγαλύτερο από τη μέση απόκλιση του ισοζυγίου ΚΠ (-6,7% έναντι -6,29%), υποδηλώνοντας τη μικρή σημασία του σφάλματος στην πρόβλεψη των δαπανών για τόκους.

Διάγραμμα 6 Απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης) πρωτογενούς ισοζυγίου ΚΠ ως % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



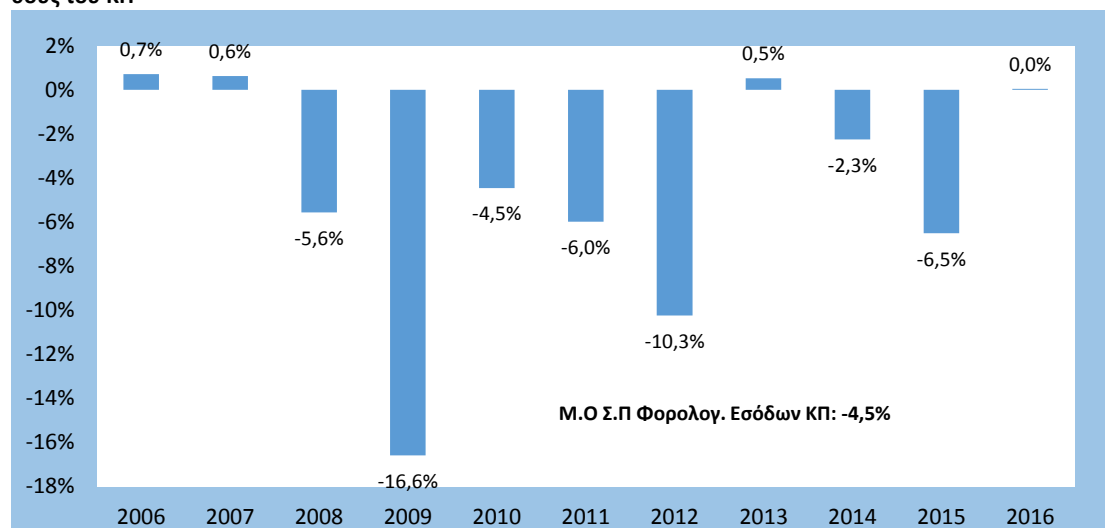
Σύμφωνα με την εγκύκλιο κατάρτισης Προϋπολογισμού εσόδων του ΚΠ οικονομικού έτους 2017, που απεστάλη στις 11 Ιουλίου 2016 από τον Αναπληρωτή Υπουργό Οικονομικών κ. Γ. Χουλιαράκη, απαραίτητη συνθήκη για την όσο το δυνατό ορθή κατάρτιση του ΚΠ του 2017 είναι ο ακριβής προσδιορισμός του ύψους των δημοσίων εσόδων λαμβάνοντας υπ' όψιν:

- α. Τις πλέον επικαιροποιημένες μακροοικονομικές προβλέψεις για την περίοδο 2016-2018 (ρυθμός ανάπτυξης, ανεργία, πληθωρισμός, κλπ.), όσον αφορά τα στοιχεία των εσόδων που εξαρτώνται από την εξέλιξη των μακροοικονομικών προβλέψεων για την ελληνική οικονομία.
- β. Τις επικαιροποιημένες εκτιμήσεις για τις αποδόσεις των παρεμβάσεων στο σκέλος των εσόδων που ήδη έχουν νομοθετηθεί ή εφαρμοστεί και θα επηρεάσουν τα αντίστοιχα μεγέθη των εσόδων.

Ωστόσο, σε ταμειακή βάση τα συνολικά φορολογικά έσοδα του ΚΠ (που είναι η μεγαλύτερη πηγή εσόδων του ΚΠ) τη περίοδο 2006-2016 υπερεκτιμούνται (με εξαίρεση μικρές υποεκτιμήσεις στα έτη 2006, 2007 και 2013) δηλαδή προβλέπονται περισσότερα έσοδα από αυτά που τελικά εισπράττονται (**βλ. Διάγραμμα 7**). Ο μέσος όρος των σφαλμάτων πρόβλεψης για την περίοδο 2006-2016 ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ ήταν -4,5. Για το 2016 οι πραγματοποιήσεις των συνολικών φορολογικών εσόδων αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 ως εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων. Ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός ότι σε σύγκριση με την πρόβλεψη των αντίστοιχων μεγεθών στην εισηγητική του ΚΠ 2016 τα μεγέθη αυτά εμφανίζουν μηδενική απόκλιση ή σφάλμα πρόβλεψης ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (για το 2016 συνολικά φορολογικά έσοδα: 0,0%). Αυτό συνεπάγεται ότι είτε ο ΚΠ 2016 (όπως σχεδιάστηκε στην εισηγητική του ΚΠ 2016) έχει εκτελεστεί και εκτιμάται ότι

θα συνεχίζεται να εκτελείται με μεγάλη συνέπεια είτε ότι οι εκτιμήσεις για τις πραγματοποιήσεις των αντίστοιχων δημοσιονομικών μεγεθών είναι υπερβολικά αισιόδοξες ως προς την τήρηση των αρχικών στόχων (όπως τέθηκαν στην εισηγητική του ΚΠ 2016). Επιπρόσθετα, η μηδενική απόκλιση των εκτιμήσεων πραγματοποιήσεων των συνολικών φορολογικών εσόδων σε ταμειακή βάση για το 2016 σε σύγκριση με τις προβλέψεις του ΚΠ 2016 δεν ακολουθεί την γενικότερη διαχρονική τάση ύπαρξης αποκλίσεων στο συγκεκριμένο δημοσιονομικό μέγεθος (με μέσο όρο απόκλισης -4,5%).

Διάγραμμα 7 Απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης) στα συνολικά φορολογικά έσοδα ως % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



Η απόκλιση μεταξύ τελικών πραγματοποιήσεων και αρχικών προβλέψεων των δημοσιονομικών μεγεθών τόσο στους ΚΠ της περιόδου 2006-2016¹⁴⁵ όσο και του ΚΠ του 2017 οφείλονται πάντα σε εξωγενείς ή ενδογενείς παράγοντες που συνδέονται με μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς κινδύνους. Στους εξωγενείς παράγοντες θα μπορούσαμε να εντάξουμε αυτούς που είναι εκτός ελέγχου της εγχώριας οικονομικής πολιτικής, όπως για παράδειγμα η τιμή του πετρελαίου ή/και μια φυσική καταστροφή όπως ένας σεισμός¹⁴⁶ ή μια πλημμύρα που μπορεί να αυξήσουν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες πλέον του προβλεπόμενου ύψους. Οι ενδογενείς παράγοντες σχετίζονται με λάθη στην οικονομική πολιτική όπως ένα λάθος πρόβλεψης του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ¹⁴⁷ ή η μη υλοποίηση της αρχικά υποσχόμενης (συνέχιση της προσπάθειας δημοσιονομικής εξυγίανσης) οικονομικής πολιτικής (βλ. εκλογικούς κύκλους) ή μια ακολουθία άστοχων πολιτικών που οδηγούν σε αποσταθεροποίηση του οικονομικού περιβάλλοντος όπως για παράδειγμα ο περιορισμός στη διακίνηση κεφαλαίων («Capital Controls») και η ανάπτυξη αρνητικών προσδοκιών για την πραγματική οικονομία.

Στο πλαίσιο του ΚΠ 2017 (όπως αποτυπώθηκε στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017) η αντιμετώπιση αυτών των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών κινδύνων, προκειμένου να είναι εφικτή

¹⁴⁵ Για το 2016 έχουμε την εκτίμηση των πραγματοποιήσεων όπως καταγράφεται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017.

¹⁴⁶ Για παράδειγμα το συνολικό κόστος από το μεγάλο σεισμό της Ιαπωνίας εκτιμήθηκε από την Κυβέρνηση της Ιαπωνίας στα 310 δισ. δολάρια.

¹⁴⁷ Έτσι, όταν η οικονομία τελικά βρίσκεται σε ύφεση (παρά την αρχική πρόβλεψη για ανάπτυξη), τα φορολογικά έσοδα από άμεσους και έμμεσους φόρους είναι λιγότερα λόγω μείωσης του εισοδήματος και της ιδιωτικής κατανάλωσης, αντίστοιχα.

η ελαχιστοποίηση των σφαλμάτων πρόβλεψης για τα δημοσιονομικά μεγέθη του 2017 και να είναι δυνατή η δημιουργία συνθηκών ανάκαμψης της οικονομικής δραστηριότητας, προϋποθέτει:

- Ένα υγιές τραπεζικό σύστημα.¹⁴⁸ Η κεφαλαιακή επάρκεια των συστημικών τραπεζών επετεύχθη στα τέλη του 2015, ενώ παρατηρείται και αύξηση στις καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών.¹⁴⁹ Ωστόσο, σύμφωνα και με την εισαγωγική τοποθέτηση του Διοικητή της ΤτΕ κ. Γιάννη Στουρνάρα στη συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων με θέμα ημερήσιας διάταξης: "Συζήτηση επί της Έκθεσης της ΤτΕ για τη Νομισματική Πολιτική 2015-2016" «το μεγαλύτερο πρόβλημα του τραπεζικού συστήματος συνεχίζει να είναι το υψηλό απόθεμα των μη εξυπηρετούμενων ανοιγμάτων (ΜΕΑ) στα χαρτοφυλάκια των τραπεζών. Η Ελλάδα έχει το δεύτερο υψηλότερο ποσοστό ΜΕΑ στην Ευρώπη (μετά την Κύπρο) που στα τέλη του α' τριμήνου του 2016 έφθασε το 45% όλων των ανοιγμάτων των ελληνικών τραπεζών και σε απόλυτα μεγέθη τα € 108,6 δισ. Στον τομέα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων το ποσοστό ΜΕΑ φθάνει στο 67%, στα στεγαστικά το 42% και στα καταναλωτικά το 55%. Τα πιο πάνω μεγέθη δεν έχουν ακόμα σταθεροποιηθεί και συνεχίζουν να αυξάνονται ακολουθώντας αντίστροφη πορεία σε σχέση με τη μεταβολή του ΑΕΠ της χώρας. Στο πρώτο τρίμηνο του 2016 τα ΜΕΑ αυξήθηκαν κατά € 600 εκατ. αλλά εμφανίζεται μια τάση επιβράδυνσης, αφού η αύξηση στο 12-μηνο του 2015 ξεπέρασε τα €4 δισ.».
- Την υλοποίηση δομικών μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική οικονομία με στόχο την εξάλειψη των στρεβλώσεων και την αύξηση της παραγωγικότητας. Εάν όντως μακροπρόθεσμα (σε βάθος δεκαετίας) οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις θα ενίσχυαν την ανάπτυξη μέχρι και 14,8% τότε θα έπρεπε είδη μετά από επτά συνεχόμενα έτη που η χώρα ακολουθεί προγράμματα δημοσιονομικής εξυγίανσης συνοδευόμενα από προγράμματα μεταρρυθμίσεων να είχαμε τα πρώτα θετικά σημάδια στην οικονομία. Ωστόσο, η αποσπασματική εφαρμογή των δομικών μεταρρυθμίσεων σε κάποιους τομείς ή η μη εφαρμογή τους σε άλλους ήταν επακόλουθο να μην αποτελέσουν τον προβλεπόμενο ανασχετικό παράγοντα στην έντονη ύφεση που προκάλεσε η ακολουθούμενη προκυκλική πολιτική (αύξηση φόρων και μείωση δαπανών σε περιβάλλον ύφεσης).¹⁵⁰
- Την πολιτική σταθερότητα προκειμένου να υλοποιηθούν οι πολιτικές που έχουν συμφωνηθεί με τους δανειστές χωρίς καθυστερήσεις.
- Την προσήλωση στη παγίωση της βελτίωσης των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων.

¹⁴⁸ Το 2015 το εγχώριο τραπεζικό σύστημα βρέθηκε στο επίκεντρο των εξελίξεων. Χαρακτηριστικότερα γεγονότα αποτελούν η προσφυγή στον Έκτακτο Μηχανισμό Ρευστότητας (ELA) το Φεβρουάριο, η τραπεζική αργία και η επιβολή περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων («capital controls») τον Ιούνιο, η δημοσίευση των αποτελεσμάτων από τα τεστ αντοχής («stress tests») της ΕΚΤ τον Οκτώβριο και τέλος, η επιτυχής ανακεφαλαιοποίησή τους.

¹⁴⁹ Τον Ιούλιο του 2016 σε σχέση με τον Ιούλιο του 2015 (αποτελεί χαμηλό 13 ετών) οι καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών αυξήθηκαν κατά 1,75 δισ. με το επίπεδο καταθέσεων του Ιουλίου να αποτελεί ιστορικό χαμηλό δεκατριών ετών.

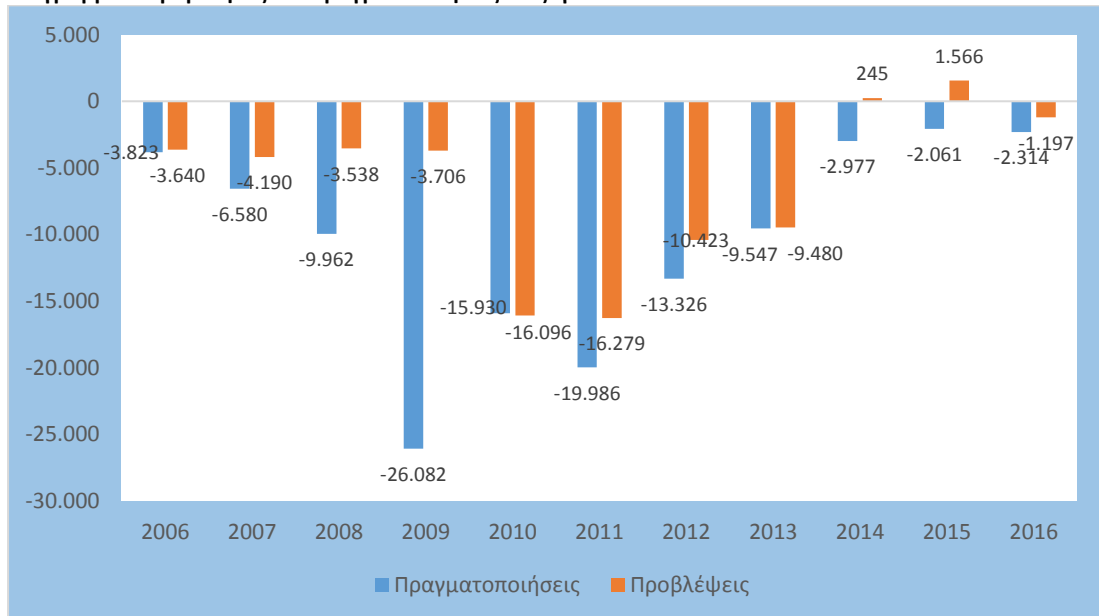
¹⁵⁰ Τη περίοδο 2010-2014 τα μέτρα του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής (αύξηση των φορολογικών εσόδων και μείωση των δαπανών) έφθασαν στο 24,5% του ΑΕΠ σε όρους όγκου του 2009. Η εκτιμώμενη σωρευτική επίδραση των μέτρων στην οικονομική δραστηριότητα ήταν -25,7% μετρούμενη ως προς το ΑΕΠ του 2009.

- Την ενίσχυση του δικτύου κοινωνικής συνοχής, με παράλληλη ανακατανομή των βαρών της δημοσιονομικής προσαρμογής μεταξύ κοινωνικών ομάδων με τρόπο κοινωνικά δίκαιο.
- Την αντιμετώπιση της ανεργίας. Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας μαζί με την ανασφάλιστη εργασία δημιουργούν τεράστιο πρόβλημα οικονομικής βιωσιμότητας των ασφαλιστικών ταμείων λόγω της απώλειας εισφορών με αποτέλεσμα την σταδιακή περικοπή των παροχών τους προς τους ασφαλισμένους. Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Employment and Social Developments» του 2014, επισημαίνει ότι η συρρίκνωση της αγοράς εργασίας κατά 1 εκατ. θέσεις εργασίας από το 2008 έως το 2014 έχει επιπλέον εντείνει τις υπάρχουσες και προ κρίσης εισοδηματικές ανισότητες.
- Την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής της εισφοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου και της φορολογικής απάτης οι οποίες επιβαρύνουν τους υγιείς φορολογούμενους και τις υγιείς επιχειρήσεις στερώνοντας από το κράτος πολύτιμα έσοδα.
- Την εξόφληση των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου ώστε να ενισχυθεί η ρευστότητα στην πραγματική οικονομία.

6.2 Διαχρονικές αποκλίσεις των προβλέψεων του Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ) σε ταμειακή βάση

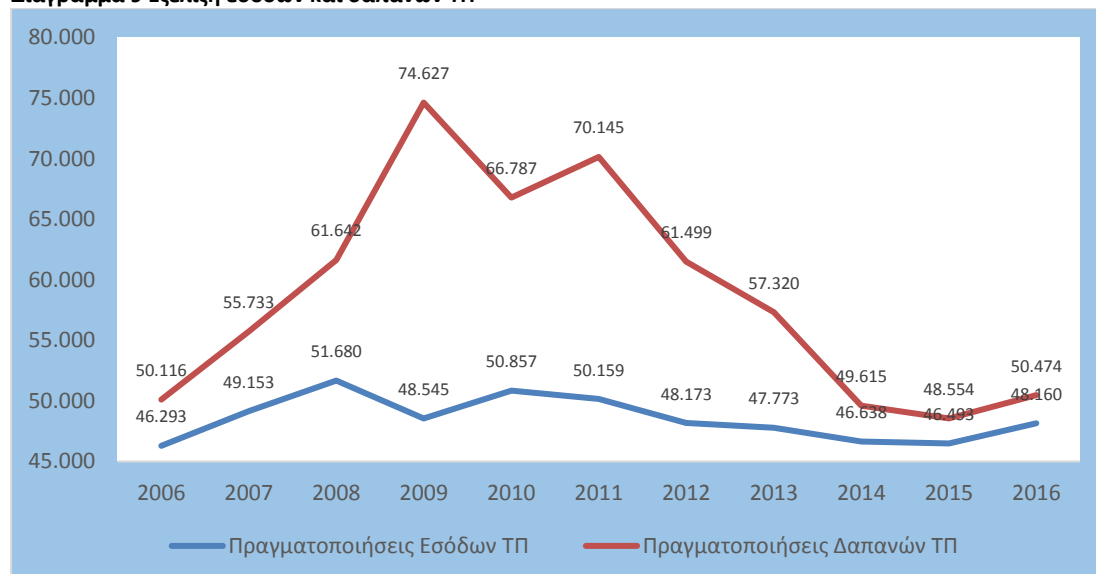
Στο **Διάγραμμα 8** αποτυπώνονται οι πραγματοποιήσεις και οι προβλέψεις του Ισοζυγίου του ΤΠ το οποίο ήταν διαχρονικά ελλειμματικό. Για το 2016, βάσει του Προσχεδίου του ΚΠ 2017, η πραγματοποίηση του ΤΠ αποτυπώνεται ως εκτίμηση.

Διάγραμμα 8 Προβλέψεις και πραγματοποιήσεις ισοζυγίου ΤΠ



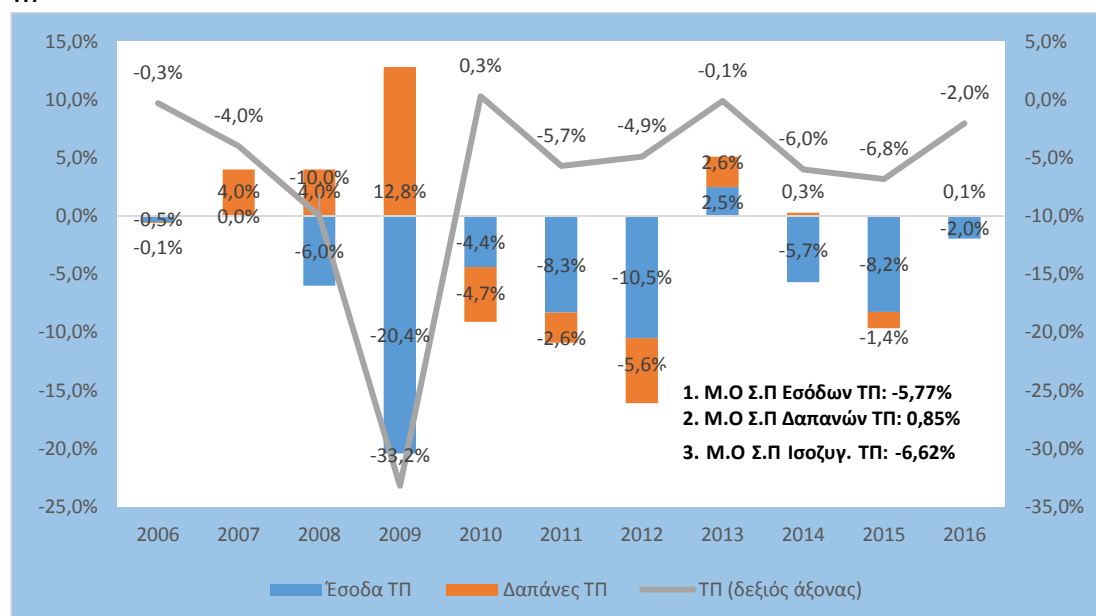
Η μείωση του ελλείμματος του ΤΠ μετά το 2010 επετεύχθη κυρίως μέσα από την πολύ μεγάλη μείωση των δαπανών του ΤΠ, ενώ τα έσοδα του ΤΠ σημείωσαν και αυτά μικρή μείωση αποτυπώνοντας και την αποτυχία της φορολογικής πολιτικής (μείωση εσόδων παρά τη αύξηση των φόρων) (βλ. **Διάγραμμα 9**).

Διάγραμμα 9 Εξέλιξη εσόδων και δαπανών ΤΠ



Στο **Διάγραμμα 10**, εξετάζεται η συνεισφορά στο σφάλμα πρόβλεψης του ισοζυγίου του ΤΠ (ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ), που έχουν τα επιμέρους σφάλματα στην πρόβλεψη των εσόδων και των δαπανών του ΤΠ.

Διάγραμμα 10 Απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης) στο ισοζύγιο ΤΠ, συνεισφορά απόκλισης εσόδων & δαπανών ΤΠ



Τα έσοδα, σε ταμειακή βάση, συνήθως υπερεκτιμούνται (δηλ. προβλέπονται περισσότερα έσοδα απ' ότι τελικά εισπράττονται), ενώ οι δαπάνες άλλοτε υποεκτιμούνται (έτη 2007-2009

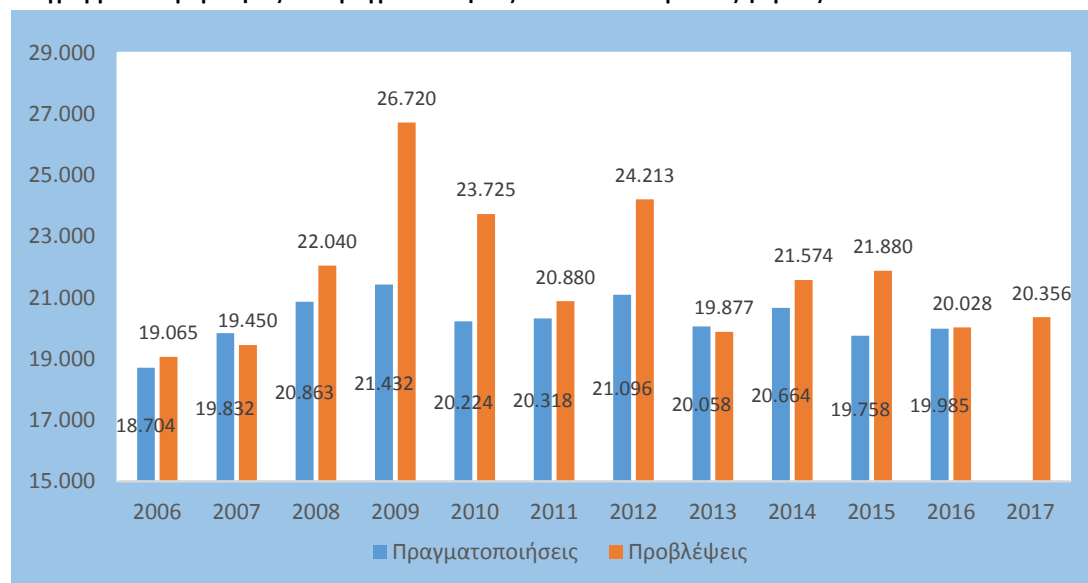
και 2013, 2014) συμβάλλοντας αθροιστικά στη συνολική απόκλιση του ΤΠ και άλλες φορές υπερεκτιμούνται (έτη 2010, 2011, 2012, 2015) εξουδετερώνοντας ένα μέρος της συνεισφοράς της υπερεκτίμησης των εσόδων του ΤΠ στο συνολικό σφάλμα πρόβλεψης του ισοζυγίου του ΤΠ (ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ).

Σφάλματα Πρόβλεψης στα Έσοδα του ΤΠ σε ταμειακή βάση

Η κυριότερη πηγή εσόδων του ΤΠ είναι οι Έμμεσοι και Άμεσοι φόροι δηλαδή τα Φορολογικά έσοδα.

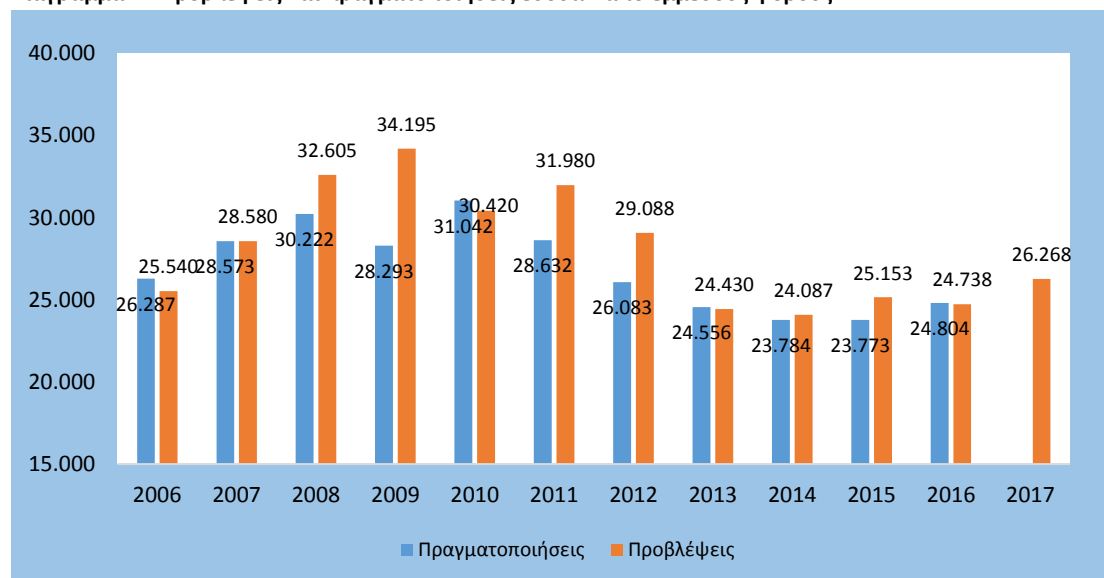
Στο **Διάγραμμα 11** καταγράφονται τόσο οι προβλέψεις (μέχρι και το 2017) όσο και οι πραγματοποιήσεις (το 2016 είναι εκτίμηση πραγματοποίησης) σε ταμειακή βάση των άμεσων φόρων. Τα τελικά εισπραχθέντα έσοδα από άμεσους φόρους έχουν μια σαφή τάση μείωσης μετά το 2012 παρά την αύξηση των άμεσων φόρων λόγω τόσο της εξάντλησης της φοροδοτικής ικανότητας των συνεπών πολιτών όσο και της αύξησης της φοροδιαφυγής (συνέπεια της αύξησης των φόρων αλλά και της αδυναμίας του κράτους να πατάξει τη φοροδιαφυγή). Ενδεικτικό είναι ότι το οκτάμηνο του 2016 οι νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές των ιδιωτών προς το Δημόσιο ανήλθαν σε €8,99 δισ., αυξανόμενες κατά €1,12 δισ. το μήνα κατά μέσο όρο, ενώ στο σύνολό τους (σωρευτικά για όλα τα έτη) αναμένεται έως το τέλος του 2016 να ξεπεράσουν τα €95 δισ.

Διάγραμμα 11 Προβλέψεις και πραγματοποιήσεις εσόδων από άμεσους φόρους



Στο **Διάγραμμα 12** καταγράφονται τόσο οι προβλέψεις (μέχρι και το 2017) όσο και οι πραγματοποιήσεις (το 2016 η πραγματοποίηση αποτυπώνεται ως εκτίμηση) των εσόδων από Έμμεσους φόρους.

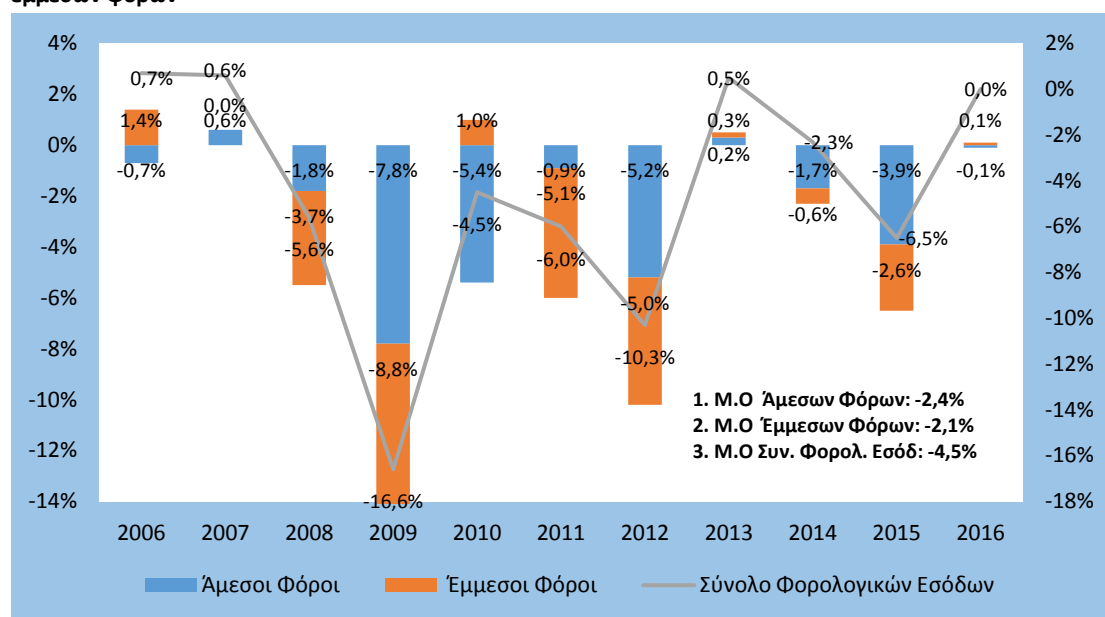
Διάγραμμα 12 Προβλέψεις και πραγματοποιήσεις εσόδων από έμμεσους φόρους



Μετά το 2010 παρατηρείται μείωση των εσόδων από έμμεσους φόρους λόγω μείωσης της κατανάλωσης συνέπεια του περιορισμού των εισοδημάτων των νοικοκυριών αλλά και της αύξησης των φορολογικών συντελεστών. Το πρώτο εξάμηνο του 2016 η ιδιωτική κατανάλωση μειώθηκε εκ νέου κατά 1,4% σε ετήσια βάση.

Οι προβλέψεις για την εξέλιξη των εσόδων σε ταμειακή βάση από άμεσους ή έμμεσους φόρους είναι συνήθως υπερεκτιμημένες (δηλ. οι πραγματοποιήσεις ήταν χαμηλότερες από τις προβλέψεις) με εξαίρεση μικρές υποεκτιμήσεις τα έτη 2006, 2007 και 2013. Οι αποκλίσεις ή σφάλματα πρόβλεψης ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ παρουσιάζονται στο παρακάτω **Διάγραμμα 13**. Για το 2016 οι πραγματοποιήσεις των εσόδων από άμεσους και έμμεσους φόρους αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 ως εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων. Ενδιαφέρον προκαλεί το γεγονός ότι σε σύγκριση με την πρόβλεψη των αντίστοιχων μεγεθών στην εισηγητική του ΚΠ 2016 τα μεγέθη αυτά εμφανίζουν σχεδόν μηδενική απόκλιση ή σφάλμα πρόβλεψης (για το 2016, έσοδα από άμεσους φόρους: -0,1%, Έσοδα από έμμεσους φόρους: 0,1%). Αυτό συνεπάγεται ότι είτε ο ΚΠ 2016 (όπως σχεδιάστηκε στην Εισηγητική του ΚΠ 2016) έχει εκτελεστεί και εκτιμάται ότι θα συνεχίζεται να εκτελείται στο σκέλος των άμεσων και έμμεσων φόρων με μεγάλη συνέπεια είτε ότι οι εκτιμήσεις για τις πραγματοποιήσεις των αντίστοιχων δημοσιονομικών μεγεθών είναι υπερβολικά αισιόδοξες ως προς την τήρηση των αρχικών στόχων (όπως τέθηκαν στην εισηγητική του ΚΠ 2016). Επιπρόσθετα, η σχεδόν μηδενική απόκλιση των εκτιμήσεων πραγματοποιήσεων των άμεσων και έμμεσων φόρων για το 2016 σε σύγκριση με τις προβλέψεις του ΚΠ 2016 δεν ακολουθεί την γενικότερη διαχρονική τάση ύπαρξης αποκλίσεων στα συγκεκριμένα δημοσιονομικά μεγέθη.

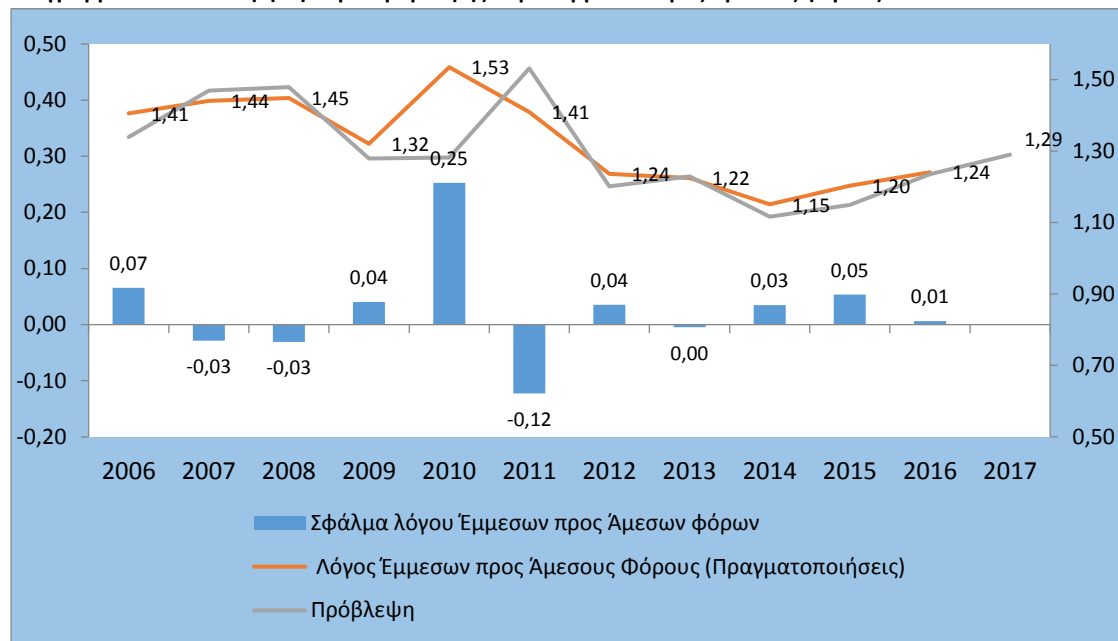
Διάγραμμα 13 Απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης) στα φορολογικά έσοδα, συνεισφορά απόκλισης άμεσων & έμμεσων φόρων



Στο **Διάγραμμα 14** παρουσιάζεται η απόκλιση (ή το σφάλμα πρόβλεψης)¹⁵¹ του λόγου έμμεσων προς άμεσους φόρους. Οι άμεσοι φόροι θεωρούνται δικαιότεροι από τους έμμεσους, καθώς είναι φόροι ανάλογοι του εισοδήματος και όχι φόροι στην κατανάλωση, όπως οι έμμεσοι. **Ο λόγος τους αποτελεί ένδειξη της πρόθεσης της δημοσιονομικής πολιτικής να ενισχύσει την αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των χαμηλών εισοδημάτων. Αυτό σημαίνει ότι όσο μικρότερος είναι ο λόγος τόσο πιο κοινωνικά δίκαιη είναι η φορολογία.** Όπως φαίνεται στο **Διάγραμμα 14** ο λόγος έμμεσων προς άμεσους φόρους μειώνεται συνεχώς μετά το 2010 και μέχρι το 2014, ενώ μετά το 2014 και μέχρι και το 2016 αυξάνεται.

¹⁵¹ Σφάλμα = Λόγος Έμμεσων προς Άμεσους Πραγματοποιηθέντες Φόρους – Λόγος Έμμεσων προς Άμεσους Προϋπολογισθέντες Φόρους

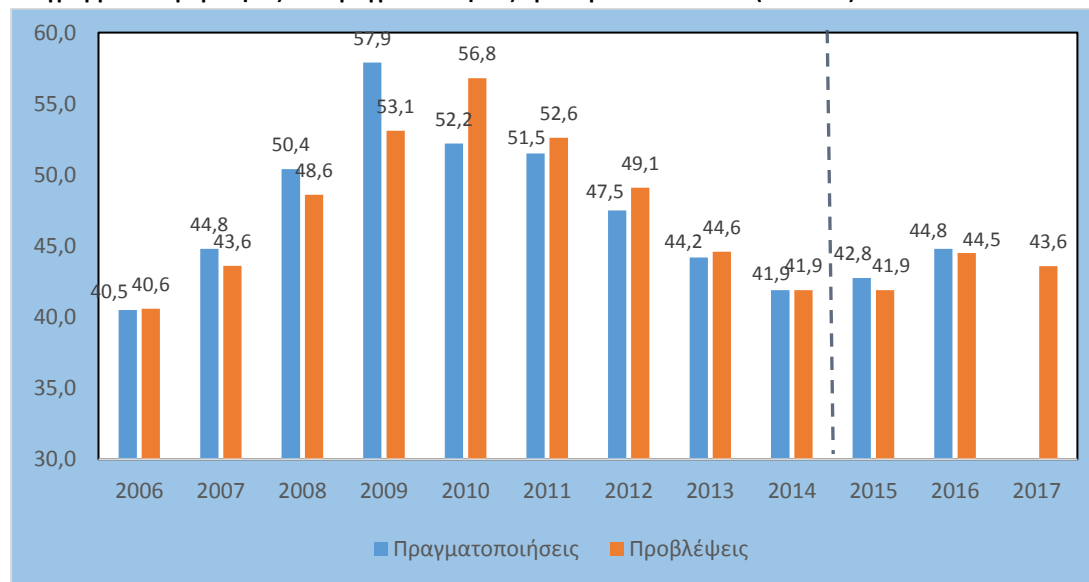
Διάγραμμα 14 Απόκλιση ή σφάλμα πρόβλεψης λόγου έμμεσων προς άμεσους φόρους



Σφάλματα Πρόβλεψης στις Δαπάνες του ΤΠ σε ταμειακή βάση

Εστιάζοντας στις πρωτογενείς δαπάνες του ΤΟ, που αποτελούν τη σημαντικότερη κατηγορία δαπανών, αυτές μειώνονται συνεχώς μετά το 2010 τόσο ως προβλέψεις του ΚΠ όσο και ως πραγματοποιήσεις (βλ. **Διάγραμμα 15**).

Διάγραμμα 15 Προβλέψεις και πραγματοποιήσεις πρωτογενών δαπανών (σε € δισ.)

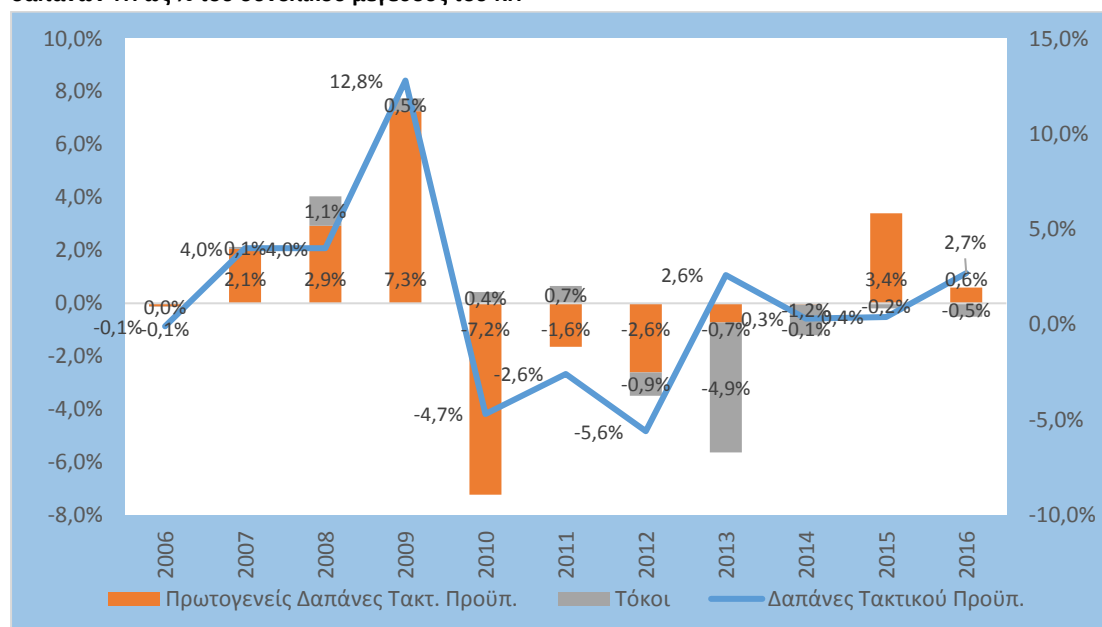


Σημείωση: Στο Προσχέδιο του ΚΠ 2017 η ομαδοποίηση των πρωτογενών δαπανών για τα έτη 2015-2017 διευρύνεται και περιλαμβάνει και τις καταπτώσεις εγγυήσεων σε φορείς εντός και εκτός της Γενικής Κυβέρνησης, τις δαπάνες ανάληψης χρεών φορέων, τις δαπάνες ανάληψης δανείων από τον ΕΜΣ και παράλληλων δαπανών δημοσίου χρέους και τις δαπάνες εξοπλιστικών προγραμμάτων. Συνεπώς στο Διάγραμμα 11, μετά τη διακεκομμένη γραμμή από το 2015 έως το 2017 το μέγεθος των πρωτογενών δαπανών εμφανίζεται να αυξάνεται λόγω ευρύτερης ομαδοποίησης. Χρησιμοποιώντας την ομαδοποίηση των πρωτογενών δαπανών που εφαρμόστηκε μέχρι και την εισηγητική του ΚΠ 2016, το 2014 οι πρωτογενείς δαπάνες ανήλθαν σε € 41.919 εκατ., ενώ το 2015 μειώθηκαν σε € 41.298 εκατ., το 2016 με βάσει την εκτίμηση του ΚΠ 2017 θα ανέλθουν σε € 41.881 και το 2017 προβλέπεται να ανέλθουν στα € 42.023 εκατ. Επίσης, για το 2015 για λόγους συγκρισιμότητας με την αντίστοιχη πρόβλεψη έχει γίνει προσαρμογή σε καθαρή βάση των καταπτώσεων εγγυήσεων σε φορείς εντός της Γενικής Κυβέρνησης.

Επίσης, ενώ μέχρι το 2009 συνήθως είχαμε υποεκτίμηση των πρωτογενών δαπανών του ΤΠ (και άρα του ΚΠ) δηλαδή οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες ήταν μεγαλύτερες των προβλέψεων του ΚΠ, από το 2010 και μέχρι το 2013 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων) έχουμε υπερεκτίμηση των δαπανών (οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες είναι μικρότερες των προβλέψεων) γεγονός που επιβεβαιώνει την προσήλωση σε οικονομική πολιτική λιτότητας. Το 2015 και το 2016 (εκτίμηση πραγματοποιήσεων) αποτυπώνεται εκ νέου υποεκτίμηση των πρωτογενών δαπανών του ΤΠ (και άρα του ΚΠ) δηλαδή οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες ήταν το 2015 και εκτιμάται ότι θα είναι το 2016 μεγαλύτερες των προβλέψεων του ΚΠ.

Η συμβολή των σφαλμάτων πρόβλεψης των πρωτογενών δαπανών του ΤΠ στο συνολικό σφάλμα πρόβλεψης του ΤΠ ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ αποτυπώνεται στο **Διάγραμμα 16**.

Διάγραμμα 16 Συμβολή σφαλμάτων πρόβλεψης πρωτογενών δαπανών και τόκων στη συνολική απόκλιση των δαπανών ΤΠ ως % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ

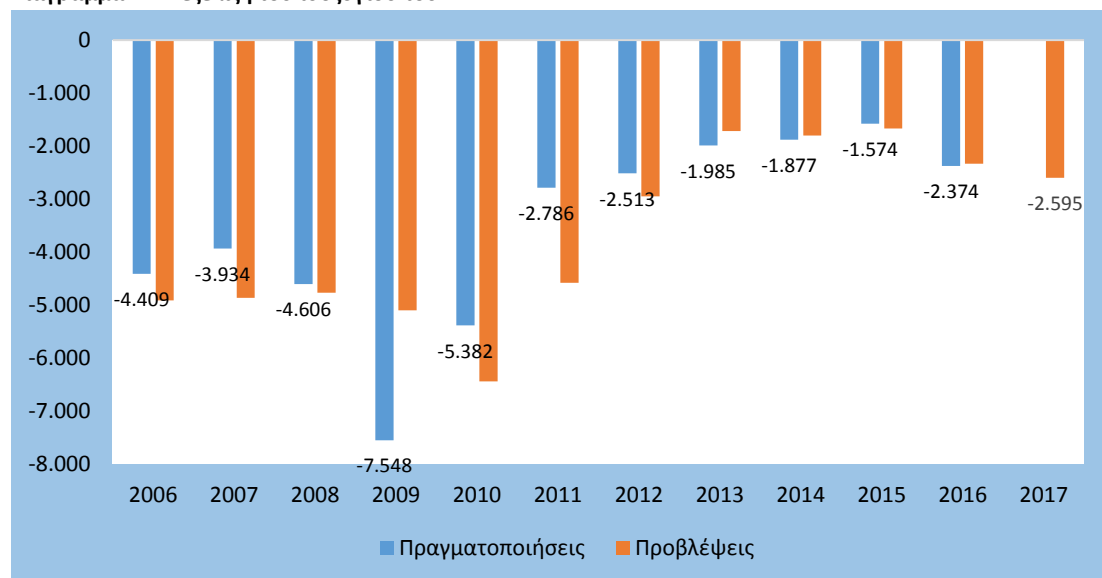


Η απόκλιση των δαπανών του ΤΠ μπορεί να αποδοθεί σε μεγάλο βαθμό στα σφάλματα πρόβλεψης των πρωτογενών δαπανών του ΤΠ οι οποίες αποτελούν και το μεγαλύτερο μέγεθος δαπανών στον Τακτικό Προϋπολογισμό. Οι δαπάνες για τόκους (το δεύτερο μεγαλύτερο μέγεθος δαπανών του ΤΠ) εμφανίζουν μικρές αποκλίσεις ή σφάλματα πρόβλεψης ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (με εξαίρεση το 2013).

6.3 Διαχρονικές αποκλίσεις των προβλέψεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) σε ταμειακή βάση

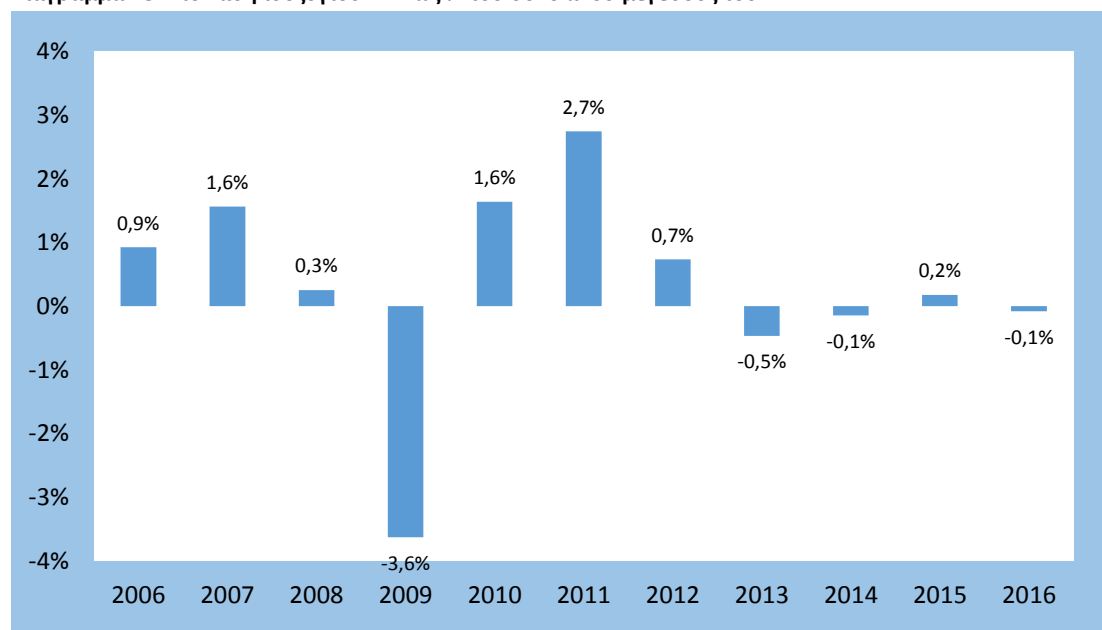
Όπως αποτυπώνεται στο **Διάγραμμα 17** μετά το 2009 το έλλειμμα του ισοζυγίου ΠΔΕ μειώνεται συνεχώς τόσο από τη σκοπιά των πραγματοποιήσεων όσο και των αρχικών προβλέψεων. Ωστόσο, το 2016 το έλλειμμα του ΠΔΕ εκτιμάται ότι θα αυξηθεί σημαντικά σε σχέση με το 2015 κατά 50,83% λόγω τόσο χαμηλότερων εσόδων (εκτιμήσεις) κατά € 456 εκατ. όσο και μεγαλύτερων δαπανών (εκτιμήσεις) κατά € 344 εκατ. σε σχέση με το 2015.

Διάγραμμα 17 Η εξέλιξη του ισοζυγίου του ΠΔΕ



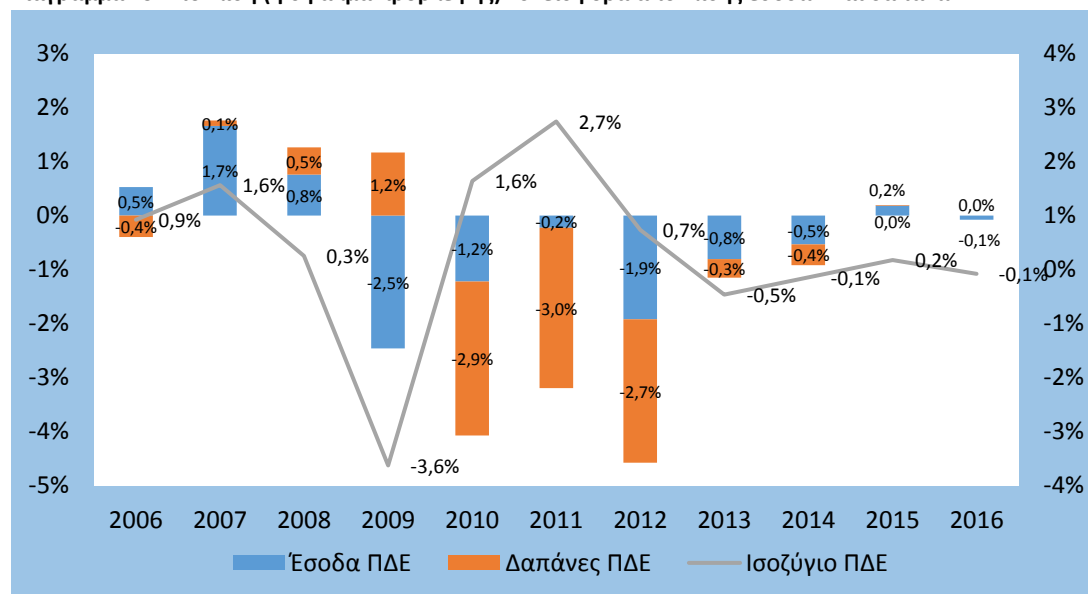
Όπως αποτυπώνεται στο **Διάγραμμα 18**, το σφάλμα πρόβλεψης του ισοζυγίου του ΠΔΕ (ελλειμματικό για όλη τη περίοδο 2006-2016) ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ δεν είναι μονίμως θετικό, καθώς υπήρχαν έτη στα οποία το έλλειμμα του ΠΔΕ ήταν μεγαλύτερο από αυτό που είχε προβλεφθεί.

Διάγραμμα 18 Απόκλιση ισοζυγίου ΠΔΕ ως % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



Το μικρό σφάλμα στην πρόβλεψη του Ισοζυγίου του ΠΔΕ μετά το 2011 οφείλεται στην επιμέρους μείωση των σφαλμάτων πρόβλεψης τόσο στα έσοδα όσο και στις δαπάνες του ΠΔΕ. Η υπερεκτίμηση των δαπανών στα έτη 2010-2014 απορροφά μέρος της υπερεκτίμησης των εσόδων και έτσι η συνολική απόκλιση στον ΠΔΕ μειώνεται. Με άλλα λόγια, τα λάθη πρόβλεψης στα έσοδα και τις δαπάνες (ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ) αλληλο-εξουδετερώνονται (βλ. **Διάγραμμα 19**).

Διάγραμμα 19 Απόκλιση (ή σφάλμα πρόβλεψης) Συνεισφορά απόκλισης εσόδων και δαπανών ΠΔΕ



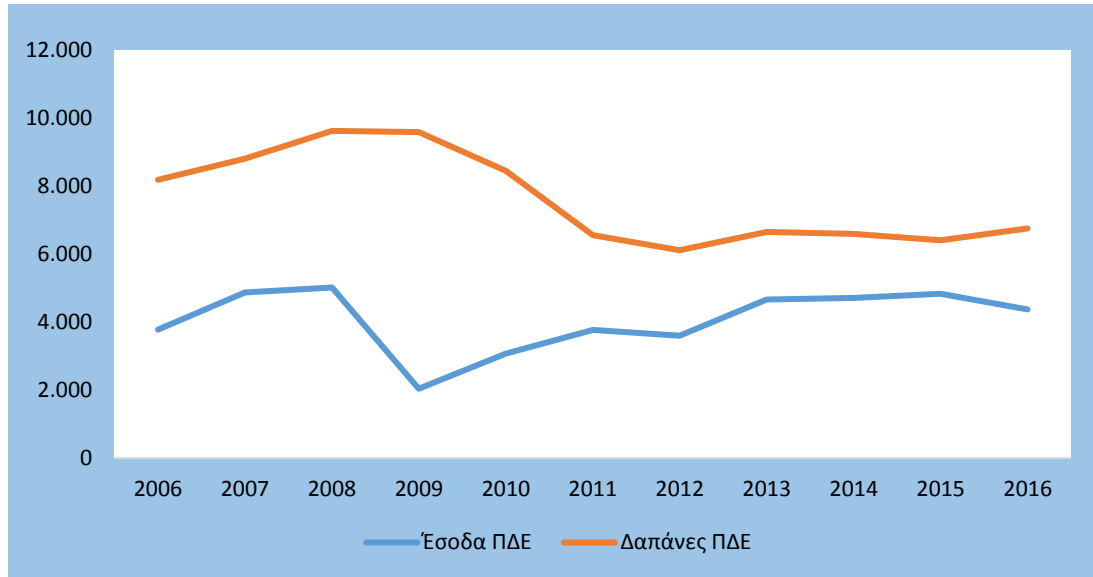
Στον **Πίνακα 2** καταγράφονται ανά περίοδο οι μέσοι όροι του σφάλματος των εσόδων και των δαπανών του ΠΔΕ. Μετά το 1992 οι μέσοι όροι του σφάλματος των εσόδων και των δαπανών μεγαλώνουν ενώ μετά το 2006 μειώνονται.

Πίνακας 2 Μέσοι όροι αποκλίσεων ΠΔΕ: πραγματοποιήσεις – προβλέψεις ως % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ

Περίοδος	Έσοδα ΠΔΕ	Δαπάνες ΠΔΕ
1982 – 2005	-0,87%	-0,68%
1982 – 1992	-0,48%	-0,31%
1993 – 2005	-1,19%	-1,00%
2006 – 2016	-0,40%	-0,70%

Η αύξηση των αποκλίσεων μετά το 1992 αντανακλά τόσο την αύξηση του μεγέθους του ΠΔΕ ως ποσοστό του προϋπολογισμού, όσο και την επίδραση των Β΄ και Γ΄ Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ), που ήταν πολύ μεγαλύτερα από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) και το Α΄ ΚΠΣ των προηγούμενων ετών. Οι Προϋπολογισμοί του ΠΔΕ όφειλαν να προβλέπουν την πραγματοποίηση των απαραίτητων δαπανών για την ολοκλήρωση των έργων που συγχρηματοδοτούνταν από την κοινότητα και την είσπραξη των αντίστοιχων εσόδων από τα ευρωπαϊκά ταμεία. Οι δυσκολίες στην εκτέλεση των συγκεκριμένων έργων, σε αντίθεση με τα προηγούμενα χρόνια όταν η σημασία των ευρωπαϊκών πόρων ήταν πολύ μικρότερη, οδήγησαν σε αύξηση του σφάλματος την περίοδο 1993-2005. Η εκτέλεση των αποκλειστικά εθνικά χρηματοδοτούμενων έργων ήταν σαφώς ομαλότερη.

Διάγραμμα 20 Εξέλιξη εσόδων και δαπανών του ΠΔΕ 2006-2016

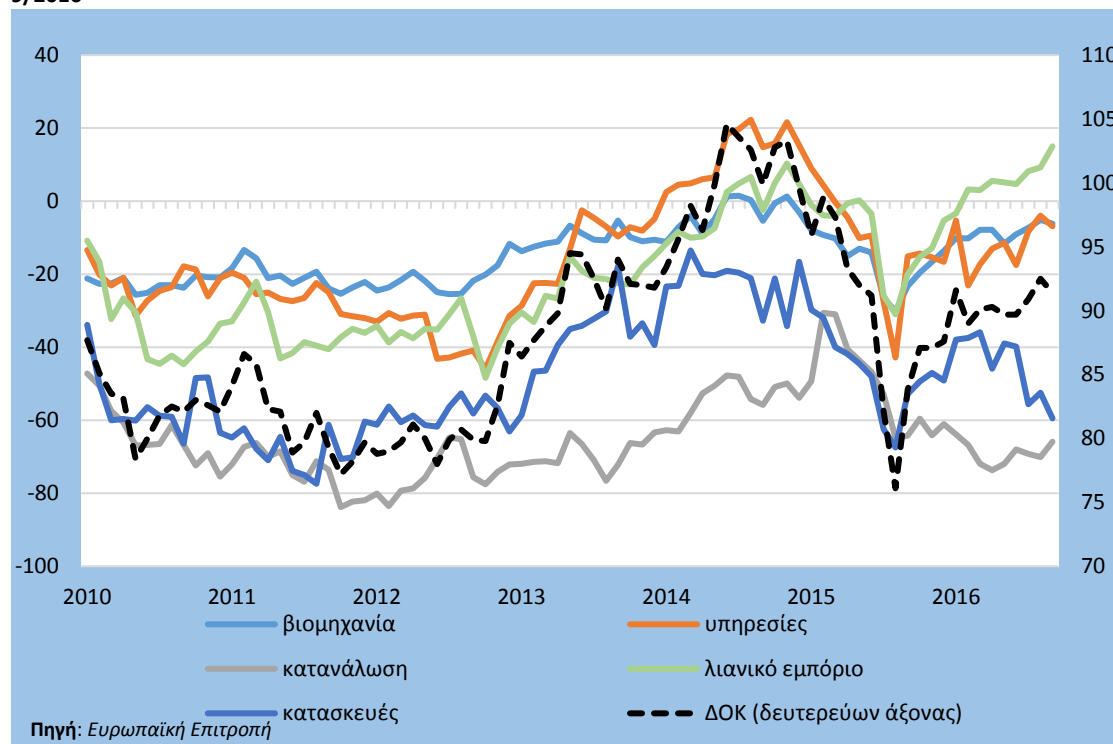


7 Παράρτημα

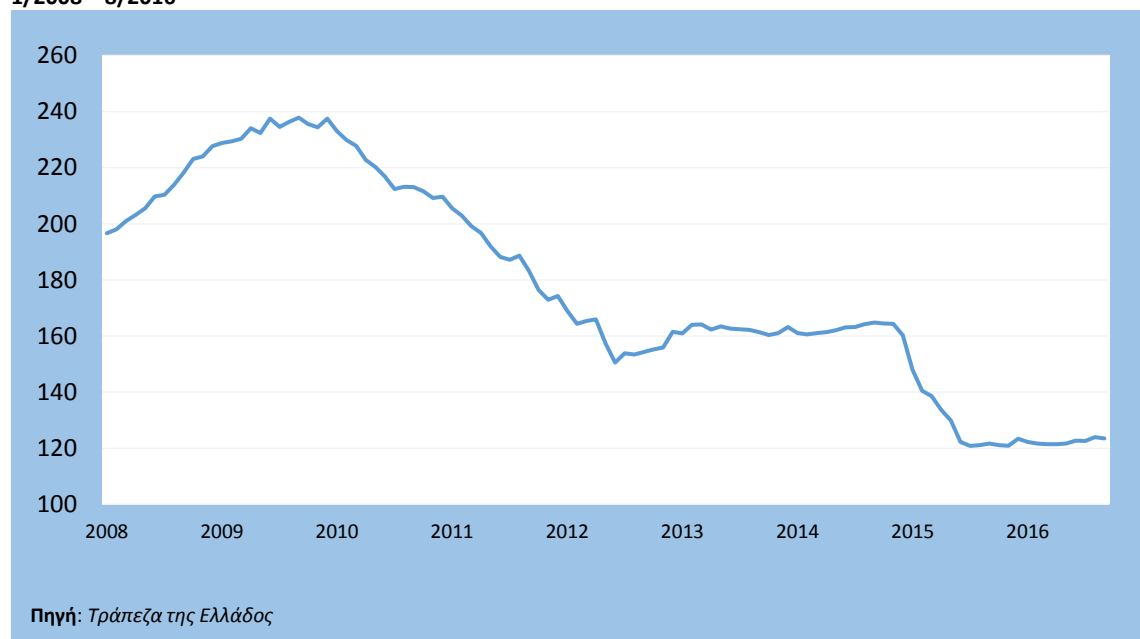
7.1 Διαγράμματα / Πίνακες

Οικονομική συγκυρία

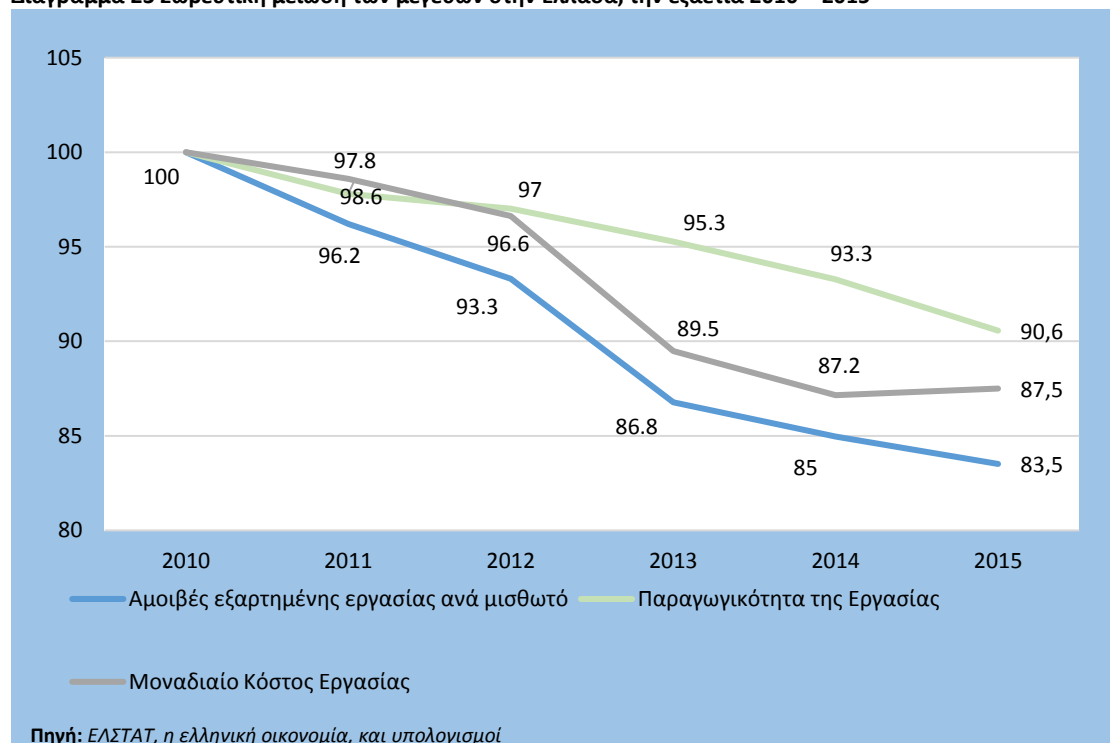
Διάγραμμα 21 Η εξέλιξη του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος και των συνιστωσών του στην Ελλάδα, 1/2010 – 9/2016



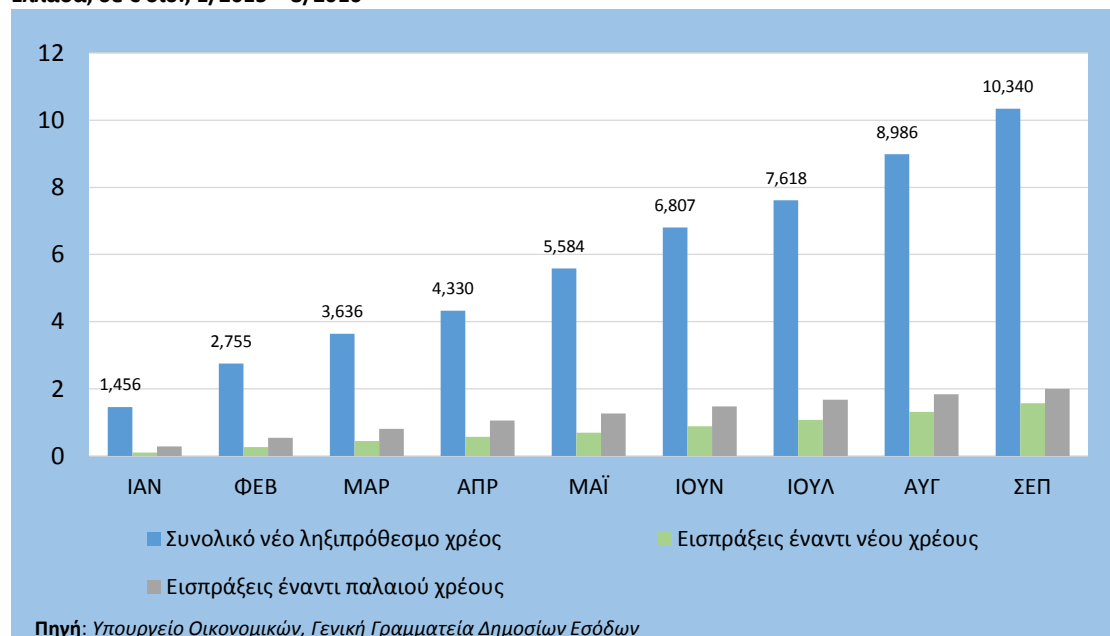
Διάγραμμα 22 Η εξέλιξη των τραπεζικών καταθέσεων επιχειρήσεων και νοικοκυριών σε € δισ., στην Ελλάδα, 1/2008 – 8/2016



Διάγραμμα 23 Σωρευτική μείωση των μεγεθών στην Ελλάδα, την εξαετία 2010 – 2015



Διάγραμμα 24 Νέες ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις και εισπράξεις έναντι νέων και παλαιών υποχρεώσεων στην Ελλάδα, σε € δισ., 1/2015 – 8/2016

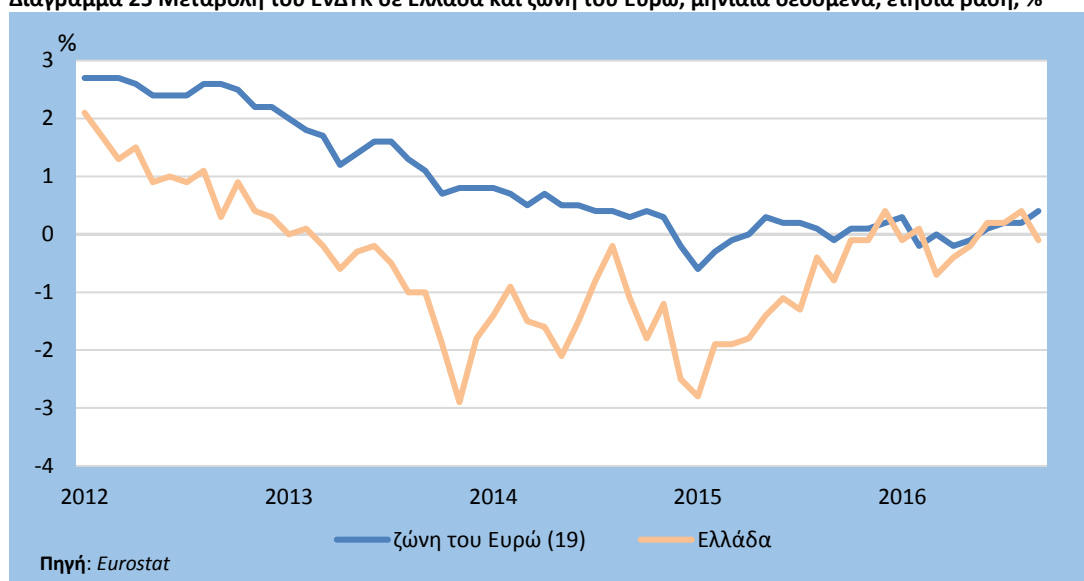


Πίνακας 3 ΑΕΠ & συνιστώσες

σωρευτική ποσοστιαία μεταβολή	1996 - 2001	2002 - 2008	2009 - 2015	10q3 - 13q1	13q2- 14q4	14q4 - 16q2
ΑΕΠ	54	47	-24	-17,0	0,8	-0,8
Ιδιωτική Κατανάλωση	51	48	-22	-18,0	1,5	-1,4
Δημόσια Κατανάλωση	55	59	-31	-19,0	-4,7	2,6
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου	81	50	-58	-38,0	-0,5	-0,6
Εξαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	140	69	21	6,0	8,3	-13,0
Εισαγωγές Αγαθών & Υπηρεσιών	113	68	-16	-14,0	12,3	-12,2

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ & υπολογισμοί ΓΠΚΒ

Διάγραμμα 25 Μεταβολή του ΕνΔΤΚ σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ, μηνιαία δεδομένα, ετήσια βάση, %



Διάγραμμα 26 Τιμές και αποδόσεις των ελληνικών δεκαετών ομολόγων

