

**ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ**  
**ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ**

**ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ – ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2015**



Ιανουάριος 2016

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ.....	5
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	6
ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ: ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΓΙΑ ΝΑ ΕΠΙΣΤΡΕΨΟΥΜΕ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ.....	7
<b>1 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ .....</b>	<b>20</b>
1.1 Το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) ΣΕ ΠΤΩΣΗ.....	20
1.2 Η ΑΝΕΡΓΙΑ ΕΞΑΚΟΛΟΥΘΕΙ ΝΑ ΕΙΝΑΙ ΣΕ ΥΨΗΛΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΑΛΛΑ ΜΕ ΟΡΙΑΚΗ ΠΤΩΣΗ .....	22
1.3 Ο ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΠΑΓΙΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΣΕ ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΧΑΜΗΛΟ ΕΠΙΠΕΔΟ .....	24
1.4 ΟΙ ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΜΕΙΩΝΟΝΤΑΙ .....	24
1.5 Η ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΤΡΑΠΕΖΩΝ ΗΤΑΝ ΕΠΙΤΥΧΗΣ .....	25
1.6 ΜΕΤΑ ΑΠΟ 33 ΜΗΝΕΣ ΠΤΩΣΗΣ, ΟΙ ΤΙΜΕΣ ΑΥΞΗΘΗΚΑΝ ΟΡΙΑΚΑ ΤΟΝ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟ .....	28
1.7 Ο ΔΕΙΚΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ ΒΕΛΤΙΩΘΗΚΕ ΟΡΙΑΚΑ ΤΟΝ ΔΕΚΕΜΒΡΙΟ .....	31
<b>2 Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ .....</b>	<b>33</b>
2.1 Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ (ΚΠ) ΣΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ.....	33
2.1.1. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ Π/Υ ΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ.....	36
2.1.2. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΣΠΑ .....	37
2.2 ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (ΚΠ) ΣΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ .....	38
2.3 ΤΑ ΈΣΟΔΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΣΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ .....	40
2.4 ΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ.....	43
2.5 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ 2016.....	47
2.6 ΟΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ (EFFECTIVE TAX RATES OR ETR'S) ΣΤΗΝ ΕΠΕΝΔΥΣΗ, ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΖΩΝΗ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ ΚΑΙ ΣΕ ΑΛΛΕΣ ΧΩΡΕΣ .....	50
2.7.1 Ο ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΟΡΙΑΚΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ (EFFECTIVE MARGINAL TAX RATE OR EMTR) ΣΤΗΝ ΕΠΕΝΔΥΣΗ.....	51
2.7.2. Ο ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΜΕΣΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ (EFFECTIVE AVERAGE TAX RATE OR EATR) ΣΤΗΝ ΕΠΕΝΔΥΣΗ.....	55
<b>3 ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ.....</b>	<b>58</b>
3.1 ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ .....	58
3.2 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΑ ΣΕΝΑΡΙΑ ΤΩΝ ΘΕΣΜΩΝ.....	60
3.3 Η ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΕΟΥΣ .....	61
3.4 Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ.....	64
<b>4 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ .....</b>	<b>66</b>
4.1 ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΟ .....	66
4.2 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ .....	72
4.2.1. ΤΟ ΝΕΟ ΕΝΙΑΙΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ.....	72
4.2.2. ΤΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ.....	73
4.3 ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ .....	74
<b>5 ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ-ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ .....</b>	<b>76</b>

## ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΝΔΤΚ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ (% ΜΕΤΑΒΟΛΗ).....	29
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ - ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ 2015: ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ – ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ .....	34
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΓΕΝΙΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ: ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ.....	43
ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ 2015, 2016 .....	49
ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Ο ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΟΡΙΑΚΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ (EFFECTIVE MARGINAL TAX RATE OR EMTR) ΣΤΗΝ ΕΠΕΝΔΥΣΗ, %, 2004-2014.....	53
ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Ο ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΜΕΣΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ (EFFECTIVE AVERAGE TAX RATE OR EATR) ΣΤΗΝ ΕΠΕΝΔΥΣΗ, %, 2004-2014.....	56
ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ 2016 (ΤΑΙΠΕΔ).....	75
ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΕΙ ΤΟ ΤΡΙΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΓΙΑ ΤΟ ΔΙΑΣΤΗΜΑ ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΜΑΡΤΙΟΣ 2016.....	78

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΟΥ ΑΕΠ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΜΕ ΕΠΟΧΙΚΗ ΚΑΙ ΗΜΕΡΟΛΟΓΙΑΚΗ ΔΙΟΡΘΩΣΗ).....	20
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (ΜΗΝΙΑΙΑ , ΕΠΟΧΙΚΑ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ) .....	23
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΠΟΣΟΣΤΩΝ ΑΝΕΡΓΙΑΣ .....	24
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (ΕΝΔΤΚ) ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ, ΜΗΝΙΑΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ, ΕΤΗΣΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ %.....	28
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΤΟΥ ΜΟΝΑΔΙΑΙΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΜΟΙΒΩΝ ΕΞΑΡΤΗΜΕΝΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΑΝΑ ΜΙΣΘΩΤΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, 2010- 2014 .....	30
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ ΣΕ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ .....	31
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: ΑΝΕΞΟΦΛΗΤΑ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΔΑΝΕΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΕΓΓΥΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟ 2015 ΣΕ ΕΚΑΤ. € .....	45
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: ΑΝΕΞΟΦΛΗΤΑ (ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ) ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΔΑΝΕΙΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΝΕΙΟΛΗΠΤΩΝ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΟΝΤΑΙ ΜΕ ΤΗΝ ΕΓΓΥΗΣΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ 2001- 2015 ΣΕ ΕΚΑΤ. € .....	46
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9: ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΔΑΝΕΙΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΠΤΩΣΕΙΣ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΦΟΡΕΙΣ ΕΝΤΟΣ ΚΑΙ ΕΚΤΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΕΚΤΟΣ ΤΡΑΠΕΖΙΚΩΝ ΕΓΓΥΗΣΕΩΝ 1992-2015 (ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ).....	47
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10: ΤΟΚΟΧΡΕΟΛΥΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2059 ΣΕ € ΔΙΣ.....	59
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11: ΣΕΝΑΡΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ (2015-2030)* .....	61
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12: ΣΥΝΘΕΣΗ ΧΡΕΟΥΣ ( ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΤΡΙΤΟΥ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ).....	63
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13: ΤΙΜΗ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΣΗ (%) 3 ΕΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΟΜΟΛΟΓΩΝ.....	65

## Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

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

Έργο του Γ.Π.Κ. 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 Γ.Π.Κ. 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 Γ.Π.Κ. 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 την Βουλή των Ελλήνων. Επικεντρώνεται στο τέταρτο τρίμηνο 2015. 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 πολλές φορές και σε ειδικό κεφάλαιο στο τέλος της. Ελπίζουμε ότι με τον τρόπο αυτό θα συνεισφέρουμε καλύτερα στις εργασίες των αρμόδιων Επιτροπών της Βουλής, στην ενημέρωση του Κοινοβουλίου και των πολιτών της χώρας γενικότερα.

Ο Συντονιστής του Γραφείου

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

## Σύνοψη και Συμπεράσματα: Προσαρμογή για να επιστρέψουμε στην ανάπτυξη

Η κυβέρνηση και οι περισσότερες δυνάμεις της αντιπολίτευσης έχουν πλέον μια κοινή βάση – το νέο Μνημόνιο που ψήφισαν στη Βουλή.<sup>1</sup> Σημασία έχει τώρα η εφαρμογή του με όσες βελτιώσεις είναι ακόμα δυνατές. **Αν αποτύχει, τότε η επιστροφή στη ανάπτυξη διακυβεύεται.**

Την κοινή βάση συσκοτίζει συχνά η ρητορική της πολιτικής αντιπαράθεσης και η έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων. Όμως, η μεγάλη κοινοβουλευτική πλειοψηφία υπέρ του νέου (τρίτου κατά σειρά) Μνημονίου παραμένει μείζον πολιτικό γεγονός και συνιστά λόγο αισιοδοξίας, καθώς ήταν ένα πρώτο βήμα για να αναιρεθεί ο διχασμός της πολιτικής και των πολιτών σε μνημονιακούς και αντιμνημονιακούς και να δημιουργηθεί ελάχιστη συναίνεση για τους «κανόνες του παιχνιδιού». Παρόλα αυτά, μόνο η ανάπτυξη θα θωρακίσει αυτή τη διαδικασία δημιουργίας μιας ελάχιστης συνέχισης και θα αποτρέψει ουσιαστικά μελλοντικούς κινδύνους.

### I. Πολιτική σύγκλιση για τις σχέσεις κράτους και αγοράς («κανόνες του παιχνιδιού»)

Το νέο Μνημόνιο σηματοδότησε την επανέναρξη μιας όντως ιδεολογικά δύσκολης για την κυβέρνηση και πολιτικά επώδυνης διαδικασίας επαναπροσέγγισης της χώρας με τους εταίρους.

Η κυβέρνηση αναγνώρισε *de facto* ότι:

(α) εντός της Ευρωζώνης και της ΕΕ η εθνική οικονομική πολιτική καθορίζεται από περιοριστικούς κανόνες πολύ περισσότερο μάλιστα όταν η χώρα βρίσκεται υπό στενή εποπτεία των θεσμών που παρακολουθούν σχεδόν κάθε δημοσιονομικό ή άλλο μέτρο και

(β) η ΕΕ εγγυάται ένα καλύτερο (αν και στενό) πλαίσιο για την άσκηση οικονομικής πολιτικής από την περιθωριοποίηση.

**Το εύρος των δημοσιονομικών προσαρμογών και των μεταρρυθμίσεων που ακόμα απαιτούνται αλλάζουν το πρότυπο οικονομίας και κράτους στη χώρα καθώς τροποποιούν τα δεδομένα σε σειρά ολόκληρη περιοχών πολιτικής (θεσμούς, συντάξεις, φοροδιαφυγή, ιδιωτικοποιήσεις...).** Η στόχευση αποβλέπει στη μεταβολή των κανόνων του παιχνιδιού με αναπτυξιακή προοπτική και όχι απλά αμυντική για να αποφύγουμε τα χειρότερα. Πρόκειται για έναν «ηράκλειο άθλο»<sup>2</sup>.

Θα δούμε αν και η νέα προσπάθεια θα πετύχει. Αλλά ακόμα και τώρα μπορούμε να πούμε ότι επρόκειτο για ένα θαρραλέο αναπροσανατολισμό πολιτικής που πιστώνεται πρωτίστως στον πρωθυπουργό. Το τελικό αποτέλεσμα θα εξαρτηθεί όμως και από τη στάση της αντιπολίτευσης.

**Οι κίνδυνοι είναι πολιτικοί.**

<sup>1</sup> Το «Μνημόνιο συνεννόησης» περιλαμβάνεται στο ν. 4336/14.8.2015.

<sup>2</sup> Στις δεδομένες συνθήκες, αυτή η ανάπτυξη μπορεί να μη συνδέεται με σημαντική αύξηση της απασχόλησης.

**Παρά τις απαισιόδοξες απόψεις που έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς από τεχνικής άποψης, η μακροοικονομική διαχείριση μπορεί να πετύχει και οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις να εφαρμοστούν.** Βέβαια δεν πρέπει να υποτιμάται ο κίνδυνος να αποτύχει το πρόγραμμα πολιτικά. Όμως, αρκετές μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου στηρίζονται στην οικονομική λογική και εν πολλοίς έχουν αναπτυξιακή και κοινωνική διάσταση. *Ισορροπημένα* εφαρμοζόμενες και με τις απαραίτητες διορθώσεις θα προετοιμάσουν το έδαφος για την επιστροφή σε συνθήκες *διατηρήσιμης* ανάπτυξης. Το ίδιο ισχύει για τη δημοσιονομική «πειθαρχία». Γενικά και για να χρησιμοποιήσουμε ακαδημαϊκή ορολογία, επιζητούνται λύσεις στο σύμπλεγμα των «αποτυχιών του κράτους» και τις «στρεβλώσεις της αγοράς». Μια χώρα εσωστρεφής, υπερχρεωμένη, με ανεπίτρεπτα υψηλή ανεργία, υψηλά ποσοστά παραοικονομίας και φοροδιαφυγής, αναποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση, υψηλά επίπεδα διαφθοράς και αδύναμους θεσμούς- όλα κληροδοτημένα από το παρελθόν- δεν έχει άλλη επιλογή.

Γεγονός είναι ότι πολλά μέτρα του Μνημονίου συνεπάγονται μειώσεις εισοδημάτων, ενώ άλλα φέρνουν στην επιφάνεια ζητήματα κατανομής των βαρών της προσαρμογής. Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στο συνταξιοδοτικό (βλ. πιο κάτω). Σε τέτοιες περιπτώσεις, πρέπει να βρεθεί μια ισορροπία μεταξύ διαφορετικών αρχών (δικαιοσύνη έναντι οικονομικής αποτελεσματικότητας). Πρέπει επίσης να αιτιολογείται πειστικά: Γιατί πρέπει να προστατευθούν οι σημερινοί συνταξιούχοι και όσοι έχουν «ώριμα» συνταξιοδοτικά δικαιώματα (π.χ. μέσω της «προσωπικής διαφοράς») σε βάρος των σημερινών εργαζομένων που τα χρηματοδοτούν; Παρόμοια προβλήματα εμφανίζονται και σε άλλους τομείς: Φορολογία, ιδιωτικοποιήσεις κλπ.<sup>3</sup>

Η κυβέρνηση και οι πολιτικές δυνάμεις αντιμετωπίζουν πραγματικά διλήμματα.

## **II. Το 2016 πρέπει να διαφέρει από το 2015**

Γεγονός είναι ότι **το πρώτο εξάμηνο του 2015 θα καταγραφεί στην ιστορία ως μια διαδικασία πολιτικής προσαρμογής που, παρ' όλο που βελτίωσε ορισμένους στόχους (πχ στα πρωτογενή πλεονάσματα), κόστισε στη χώρα και περιέπλεξε τα προβλήματα.** Παρά τις προηγούμενες απαισιόδοξες προβλέψεις, η εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2016 προβλέπει μηδενική ανάπτυξη το 2015 και -0,7% για το 2016<sup>4</sup>. Πάντως, η ανεργία διατηρείται επίμονα σε απαράδεκτα υψηλά επίπεδα (κατά τις προβλέψεις του προϋπολογισμού 25,4% για το 2015 και το 2016). Άλλες προβλέψεις είναι δυσμενέστερες (βλ. ενότητα 1.1. παρούσας της Έκθεσης).

---

<sup>3</sup> Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_10a\_main], <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> 21/01/2016 και Taxation trends in the European Union, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm) και [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/data\\_on\\_taxation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/index_en.htm)

<sup>4</sup> Σημειώνεται πάντως ότι η πρόβλεψη για μηδενικό ρυθμό μεγέθυνσης το 2015 που υπάρχει στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού του 2016 έγινε με βάση τα στοιχεία για το τριμηνιαίο ΑΕΠ που ανακοινώθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ με Δελτίο Τύπου στις 13 Νοεμβρίου, όπου είχε εκτιμηθεί μείωση κατά 0,4% το τρίτο τρίμηνο του 2015. Σε επόμενο Δελτίο Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ (στις 27 Νοεμβρίου), η εκτίμηση αναθεωρήθηκε προς το χειρότερο, σε -1,1%. Τα στοιχεία είναι εποχικά και ημερολογιακά διορθωμένα και σε όρους αλυσωτών δεικτών όγκου.



Γεγονός είναι ότι το 2<sup>ο</sup> εξάμηνο του 2015, σημειώθηκαν υστερήσεις που προκάλεσαν μετάθεση της πρώτης αξιολόγησης του προγράμματος από τους θεσμούς για το 2016. Το αποτέλεσμα ήταν ότι η αβεβαιότητα για την οικονομική πολιτική διατηρήθηκε, πράγμα που εμποδίζει την επιστροφή στην ανάπτυξη.

Αλλά, μετά το νέο Μνημόνιο ως το τέλος του 2015 (δηλαδή το β' εξάμηνο του έτους) η κυβέρνηση έλαβε κρίσιμες αποφάσεις για το μέλλον προκειμένου να τηρήσει τα συμπεφωνημένα με τους θεσμούς: ψήφισε σειρά προαπαιτούμενων,<sup>5</sup> προχώρησε στην ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, πέρασε τη νομοθεσία για τα κόκκινα δάνεια, ανανέωσε τη διαδικασία ευαίσθητων ιδιωτικοποιήσεων, προετοίμασε πρόταση για το όντως πολύπλοκο και εκρηκτικό πρόβλημα του ασφαλιστικού, για το οποίο κατατέθηκε ένα κείμενο για συζήτηση και αποφάσισε να θέσει σε εθνικό διάλογο τα θέματα παιδείας. **Η γενική κατεύθυνση είναι συμβατή με τις δεσμεύσεις της Κυβέρνησης.**

Τα προηγούμενα δεν σημαίνουν φυσικά ότι δεν υπάρχουν προβλήματα (βλ. πιο κάτω).

**Συνολικά, η πολιτική προσαρμογής θα αποτύχει αν η χώρα δεν επιστρέψει σε τροχιά σταθερής ανάπτυξης.**

Ο αναπτυξιακός νόμος που ετοιμάζεται μπορεί να βοηθήσει προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης, μολονότι η εμπειρία μας από τους περισσότερους αναπτυξιακούς νόμους του παρελθόντος δεν είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντική. Κατά το Υπουργείο Οικονομίας θα προβλέπει αυξημένες φοροαπαλλαγές (σε σύγκριση με τις επιχορηγήσεις που μάλλον ευνοούσαν πρακτικές υπερτιμολογήσεων) και, το σπουδαιότερο, σταθερό φορολογικό καθεστώς για μια επταετία με φορολογικό συντελεστή στο σημερινό επίπεδο (29%).<sup>6</sup> Οι ιδιωτικοποιήσεις που πράγματι προχωρούν (αεροδρόμια, Αστέρας, ΟΛΠ κλπ) συμβάλλουν στην ανάκαμψη των επενδύσεων εκτός εάν η θετική επίδραση αντισταθμιστεί από άλλες αποφάσεις. Ο προϋπολογισμός του 2016 στοχεύει σε έσοδα από αποκρατικοποιήσεις € 1,802 δισ. ενώ το 2015 δεν ξεπέρασαν τα € 270 εκ. (βλ. ενότητα 4.3 της παρούσας Έκθεσης).<sup>7</sup> Είναι πιθανόν, στο τέλος της πορείας και αν όλα πάνε καλά, π.χ. από το 2017, να υπάρξει σημαντική ανάκαμψη των επενδύσεων, όταν θα έχουν προχωρήσει οι υπόλοιπες αλλαγές και δημιουργηθεί ένα νέο κλίμα ευνοϊκό για την υγιή ελληνική και ξένη επιχειρηματικότητα. Ο ΣΕΒ έχει υπολογίσει ότι χρειάζεται ένα «επενδυτικό σοκ» € 100 δισ. περίπου ως το 2020<sup>8</sup> για να σταθεροποιηθεί η οικονομία, να επανέλθει σε τροχιά ανάπτυξης και να αυξήσει την απασχόληση. Ο πρόεδρος του ΣΕΒ εκτίμησε μάλιστα ότι τα €80 δισ. θα προέλθουν από τον ιδιωτικό τομέα, ενώ οι δημόσιες επενδύσεις θα χρηματοδοτηθούν κυρίως από το ΕΣΠΑ.<sup>9</sup> Πάντως, όσο καιρό η χώρα δεν επιστρέφει σε ικανοποιητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης θα εντείνονται οι μάχες αναδιανομής και θα γίνεται δυσκολότερη η επίλυση προβλημάτων. **Χωρίς μεταρρυθμίσεις που δημιουργούν ένα ευνοϊκό κλίμα για την υγιή επιχειρηματικότητα και δεν συσκοτίζονται από αμφίσημες**

<sup>5</sup> Νόμος 4334/2015 κ.α.

<sup>6</sup> Βλ. εφημερίδα η Καθημερινή 9.1.2016.

<sup>7</sup> Η αύξηση είναι τεράστια (σχεδόν επταπλάσια).

<sup>8</sup> Βλ. δηλώσεις του Προέδρου του ΣΕΒ Θ. Φλέσσα στην εφημερίδα η Ναυτεμπορική 16.12.2015.

<sup>9</sup> Ενθαρρυντικό είναι ότι το 2015 η απορροφητικότητα της κοινοτικής συνδρομής άγγιξε το 97% στον Στόχο 1 (Σύγκλιση) και το 100% στον Στόχο 2 (Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα/Απασχόληση), χωρίς να είναι καταχωρημένο το σύνολο των δαπανών. Η απορρόφηση του συνόλου της κοινοτικής συνδρομής κατέστη εφικτή ως αποτέλεσμα του Κανονισμού 2015/1839 της ΕΕ, με την οποία η ΕΕ ανέλαβε την πληρωμή του 100% των επιλέξιμων δαπανών των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων στον Στόχο 1 και 2. (βλ. ενότητα 2.2.2. της Έκθεσης για περισσότερες λεπτομέρειες).

**δηλώσεις και αντιφατικές πρακτικές, η χώρα θα εγκλωβιστεί σε συσταλτικά μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής, που θα εντείνουν την ύφεση και θα καταλήξουμε σε ένα σπирάλ προς τα κάτω.**

Την επιστροφή στην ανάπτυξη θα διευκολύνει η επαναφορά του λεγόμενου waiver, δηλαδή της κατ' εξαίρεση αποδοχής ελληνικών ομολόγων από την ΕΚΤ παρά τη χαμηλή αξιολόγησή τους. Με τον τρόπο αυτό θα μειωνόταν το κόστος δανεισμού, που τώρα γίνεται μέσω της ακριβότερης ΕΛΑ. Ακόμη μεγαλύτερη θετική επίπτωση θα έχει η συμμετοχή της χώρας στην ποσοτική χαλάρωση αμέσως μετά την αξιολόγηση. *Κατά τη γνώμη μας πάντως, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί έπρεπε και σε αυτά τα ζητήματα να επιδείξουν ευκαμψία και να τα αποφασίσουν νωρίτερα.* Θα βοηθούσε στην εφαρμογή των μέτρων από τα οποία εξαρτάται η πρώτη αξιολόγηση και στην υπέρβαση της αβεβαιότητας.

### **III. Τα επόμενα βήματα**

Τους επόμενους μήνες, μέχρι τον Μάρτιο-Απρίλιο 2016, θα πρέπει να συμφωνηθούν με τους θεσμούς και να αρχίσουν να εφαρμόζονται δύσκολες μεταρρυθμίσεις (Πίνακας 8). Η πορεία τώρα για τους επόμενους μήνες είναι χαραγμένη. Περιλαμβάνει κυρίως αποφάσεις για:

- την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων το 2016,
- το ασφαλιστικό, για το οποίο η ελληνική κυβέρνηση δημοσιοποίησε στις 4.1.2016 την πρότασή της ανοίγοντας με τον τρόπο αυτό το διάλογο με τους «θεσμούς»,
- το φορολογικό (αναμένεται τον επόμενο Μάρτιο)
- το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Οικονομικής Στρατηγικής 2017-2020
- τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης
- τις μεταρρυθμίσεις στον Τραπεζικό Τομέα και τέλος
- τη μεταρρύθμιση στον τομέα της Ηλεκτρικής Ενέργειας

Κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2015 σημειώθηκαν επίσης δύο σημαντικές εξελίξεις στο νομοθετικό πλαίσιο, που διέπει τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, το νέο ενιαίο μισθολόγιο για το Δημόσιο<sup>10</sup> και ολοκληρώθηκε (10/12/2015) η διαβούλευση για το Σχ/Ν με τίτλο «*Διαφάνεια, αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης*», σχετικά με το νέο βαθμολόγιο και την αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. ενότητα 4.2.2. της παρούσας Έκθεσης).

Επί τη βάσει αυτών και άλλων μικρότερης εμβέλειας παρεμβάσεων θα γίνει η πρώτη αξιολόγηση που έχει ήδη καθυστερήσει, καθώς προβλεπόταν για τον Νοέμβριο του 2015. Και, φυσικά, ευλόγως αναμένουμε ότι θα ξεκινήσει μετά την πρώτη αξιολόγηση η διαπραγμάτευση με τους θεσμούς για το ελληνικό χρέος (βλ. πιο κάτω).

***Αν δεν αναληφθεί αποφασιστική δράση και δεν γίνουν οι αναγκαίες επιλογές, η ίδια η πορεία της οικονομίας θα εκβιάσει λύσεις που είναι ανεπιθύμητες.*** Αρκεί να σκεφθούμε τι θα συμβεί στις συντάξεις αν δεν γίνει βιώσιμο το ασφαλιστικό στα αμέσως επόμενα χρόνια.

<sup>10</sup> Βλ. ν. 4354 - ΦΕΚ 176 Α' / 16.12.2015. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους προγραμματίσε ημερίδα για τη Δημόσια Διοίκηση στη Βουλή 8 και 9 Φεβρουαρίου 2016 προκειμένου να αποσαφηνισθούν διάφορα ζητήματα που ανέδειξε η δημόσια συζήτηση μέχρι σήμερα.

Ακολουθούν οι αναγκαίες επισημάνσεις.

#### Δημοσιονομικοί στόχοι για το 2016

Οι στόχοι της δημοσιονομικής διαχείρισης περιλαμβάνονται στο Μνημόνιο και στον Προϋπολογισμό 2016. Σύμφωνα με το πρώτο, πρέπει να επιτευχθούν πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 0,5%, 1,75% και 3,5% του ΑΕΠ το 2016, 2017 και 2018, αντίστοιχα.

Για την επίτευξη των στόχων το 2016, ο Προϋπολογισμός 2016 περιλαμβάνει νέες παρεμβάσεις τόσο στο σκέλος των δαπανών (μειώσεις) όσο και των εσόδων (αυξήσεις) συνολικού ύψους € 4,2 δισ. (€ 5,7 δισ. σωρευτικά στη διετία 2015-2016). Το 47,63% των νέων παρεμβάσεων αφορά εξοικονομήσεις δαπανών (€ 1,99 δισ.) και το 52,37% αφορά αυξήσεις εσόδων (€ 2,2 δισ.).

Από τις νέες εξοικονομήσεις στις δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης το 2016 συνολικού ύψους € 1,99 δισ. ξεχωρίζουν η μείωση των δαπανών των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης κατά € 1,23 δισ., η μείωση των συντάξεων του Δημοσίου κατά € 0,19 δισ., η μείωση των δαπανών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας κατά € 0,4 δισ. και η μείωση των Επιδομάτων Κοινωνικού Χαρακτήρα κατά € 0,11 δισ. Στη πλευρά των εσόδων περιλαμβάνονται παρεμβάσεις οι οποίες εκτιμάται ότι θα αποφέρουν € 2,2 δισ (βλ. επόμενα τμήματα της Έκθεσης). Κατά τη γνώμη μας, **υπάρχουν ακόμα περιθώρια για εκλογίκευση των δαπανών και αύξηση των φορολογικών εσόδων.**

**Με τον Προϋπολογισμό του 2016 συνεχίζεται η έντονα προκυκλική οικονομική πολιτική (αυξήσεις φόρων και μειώσεις δαπανών σε περιβάλλον ύφεσης) που ακολουθήθηκε όλα τα χρόνια της κρίσης δυσχεραίνοντας έτσι τις προοπτικές επίτευξης θετικών ρυθμών ανάπτυξης.** Η ανάκαμψη αναμένεται για αργότερα ως αποτέλεσμα της εξομάλυνσης των οικονομικών συνθηκών στη χώρα με την περαιτέρω εφαρμογή του Μνημονίου (ιδίως των μεταρρυθμίσεων).

#### Υπάρχει δημοσιονομικό κενό το 2016;

Κατά την κυβέρνηση, η μέχρι τώρα καλή πορεία εκτέλεσης του Π/Υ 2015, ιδιαίτερα στην πορεία των εσόδων, δεν δημιουργεί θέμα δημοσιονομικού κενού, άρα και ανάγκη λήψης πρόσθετων μέτρων. Όμως, οι καθυστερήσεις που ήδη έχουν παρατηρηθεί με τη θέσπιση νομοσχεδίων που εκκρεμούν εξ αναβολής από το 2015 καθώς δεν συνδέθηκαν με πακέτα προαπαιτούμενων δημιουργούν ήδη κάποιες ανησυχίες καθώς πολλά από τα μέτρα αυτά έχουν δημοσιονομικό αποτέλεσμα το 2016. Κυρίως προέρχονται από το νέο ασφαλιστικό νομοσχέδιο που μεταφέρθηκε για τον Ιανουάριο. Επίσης προέρχονται από τις εκκρεμείς παρεμβάσεις στο φορολογικό νομοσχέδιο (ενοίκια, αγρότες, νέα κλίμακα κλπ), αλλά και από τις εφαρμοστικές παρεμβάσεις που πρέπει να γίνουν ώστε να διασφαλιστεί η μείωση των αμυντικών δαπανών κατά πεντακόσια εκατομμύρια ευρώ μέσα στο 2016.

#### Το ασφαλιστικό

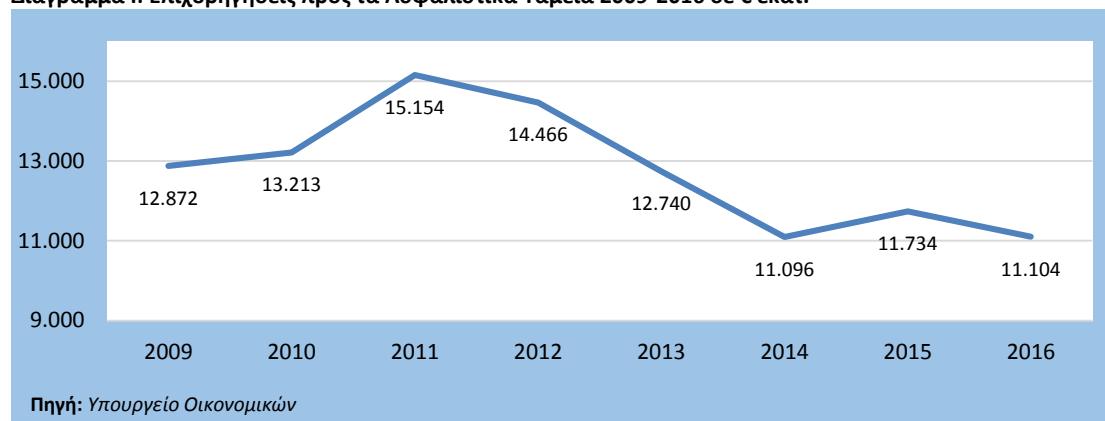
Το ασφαλιστικό έχει μια βραχυχρόνια και μια μακροχρόνια πτυχή. Η βραχυχρόνια συνίσταται στη μείωση των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος για το 2016, κατ' αρχάς. Υπογραμμίζουμε ότι οι επιχορηγήσεις από τον προϋπολογισμό στα ασφαλιστικά ταμεία (εκτός Δημοσίου!) ανήλθαν το 2015 σε € 11,5 δισ. ή 22,67% του τακτικού προϋπολογισμού! Σε αυτά

πρέπει να προστεθούν δάνεια με την εγγύηση του κράτους διαφόρων Ταμείων και, φυσικά, μέρος τουλάχιστον των δαπανών για τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων.

Η ελληνική πλευρά έχει συμφωνήσει να επιτύχει εξοικονομήσεις περίπου 0,25% του ΑΕΠ (περί τα €450 εκατ.) για το 2015, πράγμα που φαίνεται ότι το πέτυχε *εν μέρει* με σειρά μέτρων (αύξηση εισφορών υγείας των συνταξιούχων στο 6% κ.α.) και περίπου 1% του ΑΕΠ έως το 2016<sup>11</sup> που φαίνεται ότι δεν έχει ακόμα επιτευχθεί.

Η εξέλιξη των τελευταίων ετών (βλ. επόμενο διάγραμμα) δεν αφήνει αμφιβολίες ότι επιβάλλονται τολμηρές λύσεις για το ασφαλιστικό. Το μέγεθος των επιχορηγήσεων (πέρα από άλλους ανορθολογισμούς του συστήματος) δείχνει ότι το ασφαλιστικό δεν είναι το υπαρκτό πρόβλημα διαχείρισης των αποθεματικών, αλλά είναι κυρίως πρόβλημα ροών<sup>12</sup>.

**Διάγραμμα Ι: Επιχορηγήσεις προς τα Ασφαλιστικά Ταμεία 2009-2016 σε € εκατ.**



Σημαντικότερο όμως είναι ότι η δυναμική του ασφαλιστικού συστήματος θα αυξάνει τα επόμενα χρόνια τις πιέσεις για επιχορηγήσεις και θα απειλεί τη δημοσιονομική ισορροπία (και κοινωνική συνοχή). Οι αιτίες αυτής της απαισιόδοξης προοπτικής είναι πολλές: οι σημερινοί ανορθολογισμοί του συστήματος (πρόωρες συνταξιοδοτήσεις, κακή σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών κλπ), η δυσμενής δημογραφική εξέλιξη, η σταθερά υψηλή ανεργία, η εκτεταμένη εισφοροδιαφυγή<sup>13</sup>, η επέκταση των ελαστικών μορφών εργασίας και βέβαια η οικονομική στασιμότητα.

Ενδεικτικά για τις προοπτικές είναι τα εξής στοιχεία: Η δημόσια δαπάνη για συντάξεις ανέρχεται σε 14,5% του ΑΕΠ (έναντι 7,9% του ΑΕΠ που είναι ο μέσος όρος στον ΟΟΣΑ). Το ποσοστό των ηλικιωμένων άνω των 65 ετών ως ποσοστό του πληθυσμού είναι στην Ελλάδα 20,2% και στον ΟΟΣΑ 16,2% κατά μέσον όρο. Οι δημογραφικές προοπτικές είναι ακόμη πιο δυσμενείς. Επίσης, το β' εξάμηνο του 2015 ο αριθμός των απασχολούμενων είχε μειωθεί δραματικά και ανερχόταν σε μόλις 3,62 εκατ. (έναντι 4,58 εκατ. το 2009) με την ανεργία να έχει φτάσει το 1,18 εκατ. Η αναλογία εργαζόμενων προς συνταξιούχους χειροτερεύει συνεχώς. Ας προσθέσουμε ότι ιδιαίτερα προβλήματα υπάρχουν στις συντάξεις του δημοσίου. Σήμερα

<sup>11</sup> Βλ. «Μνημόνιο συνεννόησης» που περιλαμβάνεται στο ν. 4336/14.8.2015, παράγραφος 2.5.1.

<sup>12</sup> Για παράδειγμα, οι απώλειες από το PSI ανήλθαν τότε κατά ορισμένους δυσμενέστερους υπολογισμούς σε περίπου € 12 δισ., δηλαδή όσο η επιχορήγηση των Ταμείων από τον προϋπολογισμό σε ένα έτος!

<sup>13</sup> Σύστημα «Εργάνη», δηλαδή ορισμένες νέες θεσμικές ρυθμίσεις που βοηθούν στην καταπολέμηση της εισφοροδιαφυγής.

το 32% των δημοσίων υπαλλήλων βγαίνει στη σύνταξη σε ηλικία μικρότερη των 55 ετών (με βάση σχετική έκθεση του συστήματος «Ήλιος», Φεβρουάριος 2015, πίν. 9).

**Με τα σημερινά του χαρακτηριστικά το ασφαλιστικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο** όπως έχουν επισημάνει από καιρό οι ειδικοί. Πρόσφατα ο ΓΓ του υπουργείου Εργασίας Ανδρέας Νεφελούδης αναγνώρισε ότι «αν δεν λύσουμε το ασφαλιστικό δεν θα μπορούμε σε ένα χρόνο να δώσουμε συντάξεις».<sup>14</sup>

Κατά πρώτη εκτίμησή μας, **οι προτάσεις της κυβέρνησης για τη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συνιστούν ένα πολιτικά επώδυνο (για την ίδια και την αντιπολίτευση) βήμα διόρθωσης του συστήματος (βλ. επόμενα τμήματα). Αν εφαρμοσθούν σωστά**, επιφέρουν μερικές διορθώσεις στη σημερινή κατάσταση:

- Εξορθολογίζουν εν πολλοίς το σύστημα (αύξηση ορίων συνταξιοδότησης, βαθμιαία έστω κατάργηση πρόωγων συντάξεων, επανεξέταση ποσοστών αναπλήρωσης, οροφές στις διπλές συντάξεις κλπ).
- μειώνουν δυνητικά το «λειτουργικό» (= γραφειοκρατικό) κόστος ενοποιώντας Ταμεία (βλ. όμως πιο κάτω επιφυλάξεις),
- το κάνουν διαφανέστερο (ενιαιοποιώντας π.χ. τα κριτήρια συνταξιοδότησης),
- υπό όρους αποτελεσματικότερο (ως προς τα έσοδα),
- εν μέρει δικαιότερο καθώς επιβαρύνουν λιγότερο τους χαμηλοσυνταξιούχους (εν μέρει διότι π.χ. από την άλλη πλευρά ευνοεί του σημερινούς συνταξιούχους σε βάρος των σημερινών απασχολούμενων),
- συμβάλλουν εν μέρει στη βιωσιμότητα μειώνοντας τη συνταξιοδοτική δαπάνη και αυξάνοντας τα έσοδα.
- Τέλος, η νέα «αρχιτεκτονική» του συνταξιοδοτικού συστήματος που επαναφέρει και συμπληρώνει τις ρυθμίσεις νόμου 3863/2010 (νόμου Λοβέρδου)<sup>15</sup> αποτελεί μια καλή βάση για συζήτηση. Και, οπωσδήποτε, η επάνοδος της χώρας στην ομαλότητα έχει προτεραιότητα.

**Αυτή η κατ' αρχάς θετική αξιολόγηση δεν μας εμποδίζει όμως να διακρίνουμε συζητήσιμες επιλογές και πιθανές αρνητικές παρενέργειες και, κυρίως, τις αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία ορισμένων επιλογών, ούτε ότι ορισμένες ρυθμίσεις εκπέμπουν λάθος μηνύματα (π.χ. η «προσωπική διαφορά»).**

**Βέβαια, σε ένα πολύπλοκο σύστημα, κάθε παρέμβαση σε οποιοδήποτε σημείο μπορεί να έχει και δυσμενείς επιπτώσεις σε άλλες παραμέτρους. Για παράδειγμα, οι σημερινές συντάξεις επιτρέπουν τη στήριξη των νέων ανέργων στο πλαίσιο της οικογενειακής αλληλεγγύης.**

Σε σχέση με τη γενικότερη συζήτηση που αναπτύχθηκε για το ασφαλιστικό σύστημα, σημειώνουμε πρώτον ότι η πρόταση της κυβέρνησης **δεν λαμβάνει υπόψη τις δυνατότητες της ιδιωτικής ασφάλισης**. Η τελευταία όμως αποτελεί στις περισσότερες δυτικές χώρες ένα είδος τρίτου πυλώνα για τον οποίο μάλιστα προβλέπονται κίνητρα. Βέβαια, την ιδιωτική ασφάλιση

<sup>14</sup> Παρέμβαση στο Mega, Δεκέμβριος 2015.

<sup>15</sup> Ο νόμος 3863/2010 στα άρθρα 2 και 3 εισήγαγε τη βασική και την αναλογιστική σύνταξη. Η βασική μετονομάστηκε τώρα σε εθνική.

βαραίνουν αβεβαιότητες, για το αν οι ασφαλιστικές εταιρείες σε περιπτώσεις που περιέρχονται σε δυσκολίες (π.χ. λόγω κακών επενδύσεων) θα είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους έναντι των ασφαλισμένων, όμως η εξέλιξη του εποπτικού καθεστώτος της ΕΕ τις μειώνει.<sup>16</sup> Επίσης, δεν ελήφθη υπόψη η πρόταση για ατομική συνταξιοδοτική μερίδα μαζί με τη βασική σύνταξη όπου ο ασφαλισμένος θα συγκεντρώνει κεφάλαιο και θα λαμβάνει ως αντάλλαγμα σύνταξη ανάλογη των εισφορών με ένα μικρό (εικονικό) τόκο. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η εργασία αυξάνοντας ταυτόχρονα τα έσοδα από εισφορές.<sup>17</sup>

Εκτός τούτου φαίνεται ότι παραμένουν αρκετές ακόμα στρεβλώσεις στο εσωτερικό του δημοσίου τομέα που ήταν προϊόν πελατειακών πρακτικών του παρελθόντος. ***Αν εξαλειφθούν πάσης φύσης πελατειακές και συντεχνιακές στρεβλώσεις και διασφαλισθεί θεσμικά ότι αποκλείονται στο μέλλον ευνοϊκές διακρίσεις υπέρ διαφόρων κοινωνικών ομάδων, τότε το σύστημα δεν θα είναι μόνο δικαιότερο, αλλά και θα συμβάλει στην εξυγίανση της πολιτικής διαδικασίας!***

Η συμβατική οικονομική ανάλυση υποδειχνει ακόμα πιθανές αρνητικές παρενέργειες διαφόρων μέτρων. Για παράδειγμα, οι υψηλότερες ασφαλιστικές εισφορές σε μια εποχή γενικότερων αυξήσεων της φορολογίας μπορεί να επιβραδύνουν την επιστροφή στην ανάπτυξη και επομένως να δημιουργήσουν προβλήματα στο μέλλον ανατρέποντας τις προβλέψεις για ρυθμούς μεγέθυνσης στις οποίες βασίζεται η εκτίμηση της βιωσιμότητας! Επίσης, μπορεί να δημιουργήσουν περαιτέρω κίνητρα για απόκρυψη αποδοχών, να αυξήσουν τη μαύρη εργασία και εν τέλει να μην επιφέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η κυβέρνηση πρέπει να αποφασίσει αν θα υπερασπισθεί «κεκτημένα» συνταξιοδοτικά δικαιώματα σε βάρος των σημερινών απασχολούμενων (π.χ. στους εργαζόμενους με δελτίο παροχής υπηρεσιών). ***Οι επαναλαμβανόμενες διαβεβαιώσεις του αρμόδιου υπουργού για «διασφάλιση των σημερινών συντάξεων» δύσκολα υποκρύπτουν τις απώλειες των σημερινών απασχολούμενων και επόμενων γενεών συνταξιούχων. Εκτός τούτου είναι αμφίβολο αν μπορούν να τηρηθούν μετά από 2-3 χρόνια!***

Άλλες δυσκολίες μπορεί να προκύψουν από την ίδια την ενοποίηση των Ταμείων, που δημιουργεί ένα γιγαντιαίο Ταμείο, τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), στο πλαίσιο του οποίου βέβαια θα γίνουν πολλές άλλες αλλαγές. ***Η ανησυχία μας οφείλεται κυρίως στις δυσκολίες της μετάβασης, κατά τη διάρκεια της οποίας θα πρέπει να συγχωνευτούν διαφορετικοί διοικητικοί μηχανισμοί.*** Το διακύβευμα είναι μεγάλο καθώς το ελληνικό ιστορικό στη διοίκηση μεγάλων «φορέων» δεν είναι ενθαρρυντικό.

Δεν μπορούμε να απαντήσουμε ακόμα το ερώτημα αν η μεταρρύθμιση λύνει και σε ποιο βάθος χρόνου το ασφαλιστικό ή αν θα χρειασθεί νέα μεταρρύθμιση σε μερικά χρόνια μεταξύ άλλων και λόγω των δημογραφικών εξελίξεων δηλαδή του γεγονότος ότι η κοινωνία μας γηράσκει γρήγορα και λόγω των κινδύνων φτωχοποίησης.

<sup>16</sup> Από την 1.1.2016 ισχύουν για όλη την Ευρώπη οι νέοι κανονισμοί που είναι γνωστοί ως Solvency 2. Στην πράξη πολλά εξαρτώνται και από το πώς οι εθνικές αρχές εποπτείας (στην Ελλάδα η Τράπεζα της Ελλάδας) θα εφαρμόζουν τους νέους κανόνες.

<sup>17</sup> Βλ. Επιτροπή του Υπ. Εργασίας *Προς ένα νέο κοινωνικό συμβόλαιο για τις συντάξεις*, Αθήνα, Οκτώβριος 2015. Η πρόταση της επιτροπής αποκαλεί το προτεινόμενο σύστημα «διανεμητικό σύστημα εικονικών λογαριασμών καθορισμένης εισφοράς» και προτείνει να είναι δημόσιο. Κρίσιμο είναι να διασφαλισθεί η συσχέτιση της σύνταξης εκάστου με τις εισφορές του μέσω ατομικών μεριδίων ασφάλισης. Η πρόταση της Επιτροπής αφήνει όμως ανοιχτό το ερώτημα τι θα γίνει με τους ανορθολογισμούς των σημερινών συντάξεων – πρόωρες συντάξεις, υψηλές σημερινές συντάξεις που δεν δικαιολογούνται από προηγούμενες εισφορές, επιχορηγήσεις ευγενών ταμείων κ.α.

Η τελική αξιολόγηση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης (σημειωτέον: της μεγαλύτερης των τελευταίων δεκαετιών) θα απαιτήσει χρόνο καθώς πρέπει να υπολογισθούν οι επιπτώσεις πολλών μέτρων και να γίνουν γνωστές οι παραδοχές με βάση τις οποίες έγιναν διάφοροι υπολογισμοί. Πιθανόν το ΓΛΚ έχει αρχίσει να υπολογίζει τα πιθανά έσοδα και τις εξοικονομήσεις δαπανών που προκύπτουν από το κάθε μέτρο και από όλα μαζί συνολικά για τη βιωσιμότητα του συστήματος. Αλλά δεν υπάρχει σχετική ενημέρωση, ούτε πρόκειται για εύκολο έργο δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να γίνουν τροποποιήσεις των προτάσεων κατά τις διαπραγματεύσεις με τους θεσμούς και τους κοινωνικούς εταίρους (π.χ. στις ασφαλιστικές εισφορές και στην πιθανή μείωση των επικουρικών), ενώ σε άλλες απλά δεν μπορεί να προβλεφθεί το αποτέλεσμα π.χ. από τον επανακαθορισμό των σημερινών συντάξεων και την πιθανή καταβολή «προσωπικής διαφοράς» (βλ. Πλαίσιο Ι).

#### **Πλαίσιο Ι: Οι δυσκολίες μιας συνολικής εκτίμησης της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος**

- η μηνιαία εισφορά 20% στους ελεύθερους επαγγελματίες,
- η πραγματική ενοποίηση των Ταμείων (δηλαδή καθιέρωση ενιαίων κριτηρίων για εισφορές, όρια ηλικίας, ποσοστά αναπλήρωσης κλπ.
- ο νέος τρόπος υπολογισμού των ποσοστών αναπλήρωσης (όχι με βάση την τελευταία πενταετία, αλλά το εισόδημα σε όλη την επαγγελματική ζωή), και
- ο ανακαθορισμός των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων άνω των 1.000 ευρώ με βάση χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης (που όμως είναι υπό διαπραγμάτευση),
- η μείωση του αριθμού των δικαιούχων του ΕΚΑΣ, (που αφορά 70.000 δικαιούχους) λόγω χαμηλότερων εισοδηματικών κριτηρίων και με τελικό στόχο την κατάργησή του 20 2019,
- η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών (για να μη μειωθούν οι σημερινές επικουρικές),
- η μείωση διαφόρων επιδομάτων λόγω χαμηλότερων εισοδηματικών κριτηρίων,
- η σταδιακή αύξηση του χρόνου συνταξιοδότησης στα 67 χρόνια,
- ο περιορισμός των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων,
- τα νέα ποσοστά για επιδόματα τέκνων σε συνταξιούχους (άρθρο 10 του νσ),
- η συγχώνευση όλων των Ταμείων στον ΕΦΚΑ (για το διοικητικό κόστος),
- η ρήτρα βιωσιμότητας στις επικουρικές κλπ.

Σημείωση: Για ορισμένες από τις αλλαγές αυτές έχουν διαρρεύσει στον τύπο διάφοροι υπολογισμοί των αναμενόμενων εσόδων ή δαπανών

Κατά τη γνώμη μας, όμως, **προβλήματα που προκύπτουν από τη γήρανση του πληθυσμού δεν θα αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά αν η χώρα δεν επιστρέψει σε υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης και αν δεν αναληφθούν τολμηρές πρωτοβουλίες για νομιμοποίηση και ένταξη στον παραγωγικό ιστό της χώρας (και επομένως ένταξη στο ασφαλιστικό και φορολογικό**

**σύστημα) μέρους τουλάχιστον των δεκάδων χιλιάδων μεταναστών που εισρέουν στη χώρα και θα μείνουν εδώ.** Καλές πρακτικές εφαρμόζονται αλλού, π.χ. στη Γερμανία, τη Σουηδία κ.α.

### Η φορολογική μεταρρύθμιση

Το επόμενο μεγάλο βήμα είναι η φορολογική μεταρρύθμιση. Οι προτάσεις της κυβέρνησης αναμένονται τον Μάρτιο 2016. Το Γραφείο σε προηγούμενη έκθεσή του εκτίμησε ότι έχει εξαντληθεί η φοροδοτική ικανότητα των πολιτών που πληρώνουν φόρους.<sup>18</sup> Σημειώνουμε ότι κατά τον ΟΟΣΑ η φορολογία στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά 5,1 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ την περίοδο 2009-2014. Ήταν η μεγαλύτερη αύξηση στον χώρο του ΟΟΣΑ!<sup>19</sup> Επίσης, παρά τις συνεχείς αυξήσεις φορολογικών συντελεστών από το 2010 τα φορολογικά έσοδα μειώθηκαν ως το 2015 κατά €8,1 δισ. (εξέλιξη αναμενόμενη λόγω της μεγάλης ύφεσης αλλά και λόγω της αδυναμίας περιορισμού της φοροδιαφυγής)!

Οι δυσκολίες άντλησης φορολογικών εσόδων σε συνθήκες παρατεταμένης ύφεσης και σε ένα ιδιαίτερα στρεβλωτικό περιβάλλον επιβεβαιώνονται και από τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, όπου τα συνολικά χρέη των ιδιωτών προς το Δημόσιο από φόρους ανέρχονταν μέχρι και τα τέλη Νοεμβρίου (σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία) 2015 στα € 83,6 δισ. ή στο 47,6% του ΑΕΠ, ενώ από τον Ιανουάριο μέχρι το Νοέμβριο του 2015 οι νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές αυξάνονταν κατά μέσο όρο μηνιαίως κατά € 1 δισ. **Η απότομη άνοδος των ληξιπρόθεσμων οφειλών των φορολογουμένων είναι κακός οιωστός για το επόμενο διάστημα, καθώς οι υποχρεώσεις των πολιτών προς την εφορία αυξάνονται.**

Η πρόκληση στο φορολογικό είναι όχι μόνο να εξαλειφθούν οι πάσης φύσης ανορθολογισμοί (εξαιρέσεις, φοροαπαλλαγές, πολυπλοκότητα κλπ) αλλά και να διευρυνθεί η φορολογική βάση με την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, όπου μέχρι σήμερα οι φορολογικές αρχές δεν έχουν πετύχει πολλά πράγματα. Άλλως, θα επιβαρύνονται οι πολίτες που ήδη φορολογούνται κανονικά. Αυτό δεν είναι απλά άδικο, αλλά και αντιπαραγωγικό καθώς εξαλείφει κίνητρα και δηλητηριάζει το κοινωνικό κλίμα.

Η κυβέρνηση σχεδιάζει, εκτός άλλων, να επανεξετάσει τις πάσης φύσης φοροαπαλλαγές που ανέρχονται σε περίπου € 2,5 δισ.<sup>20</sup> και την αύξηση της φορολόγησης των αγροτών, των ελευθέρων επαγγελματιών και των επιχειρηματιών. Η επέκταση της χρήσης Ηλεκτρονικών Μέσων Πληρωμής θα βοηθήσει στον περιορισμό της φοροδιαφυγής, αρκεί να παραμεριστούν τα πάσης φύσεως αντικίνητρα (πχ υπερβολικές τραπεζικές χρεώσεις).

Συναφώς, **η αστάθεια της φορολογίας που πήγαζε στο παρελθόν από τη δημοσιονομική ακαταστασία ήταν (και παραμένει) το σημαντικότερο εμπόδιο για επενδύσεις.** Ο αναπτυξιακός νόμος που ετοιμάζει το Υπουργείο Οικονομίας θα προβλέπει αυξημένες φοροαπαλλαγές (σε σύγκριση με τις επιχορηγήσεις που μάλλον ευνοούσαν πρακτικές υπερτιμολογήσεων) και, το σπουδαιότερο, σταθερό φορολογικό καθεστώς για μια επταετία με φορολογικό

<sup>18</sup> Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή Τριμηνιαία Έκθεση Ιουλίου-Σεπτεμβρίου 2015, Αθήνα, Οκτώβριος 2015.

<sup>19</sup> OECD *Annual Revenue Statistics*, 2015.

<sup>20</sup> Βλ. *Προϋπολογισμός 2016*.



συντελεστή στο σημερινό επίπεδο (29%).<sup>21</sup> Αλλά, τα μέτρα δεν θα αποδώσουν αν δεν βελτιωθεί συνολικά το επιχειρηματικό περιβάλλον (γραφειοκρατία, ευκολότερη πρόσβαση στη χρηματοδότηση, ασφάλεια δικαίου, αξιόπιστοι και σταθεροί θεσμοί κ.α.).

### Το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα 2017-2020

Όσον αφορά στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα 2017-2020, σημειώνουμε ότι θα πρέπει να ανταποκρίνεται όχι απλά σε κοινοτικούς κανόνες αλλά στην ανάγκη να σχεδιάζεται η οικονομική και κοινωνική πολιτική σε βάθος χρόνου. Μόνον έτσι μπορεί να διασφαλισθεί η συνοχή των διαφόρων μέτρων, ο σταθερός προσανατολισμός της οικονομικής πολιτικής και ο περιορισμός ευκαιριακών αποφάσεων που υπακούουν σε περιστασιακές συγκυρίες συμφερόντων και ιδεών. Όλα αυτά είναι πλέον καλά τεκμηριωμένα.<sup>22</sup> Άλλωστε η ελληνική εμπειρία με κοντόθωρες αποφάσεις είναι πικρή. Το Μεσοπρόθεσμο, αν σχεδιασθεί σωστά και, το σπουδαιότερο, αν τηρηθεί, θα αποτελέσει πραγματική καινοτομία στην ελληνική οικονομική πολιτική. Στο παρελθόν μετατράπηκε απλά σε άσκηση επί χάρτου.<sup>23</sup>

Ο αναπληρωτής υπουργός οικονομικών Γ. Χουλιαράκης σε συνέντευξή του (3.1.2016) δήλωσε ότι με το Μεσοπρόθεσμο η κυβέρνηση «*επιδιώκει να συζεύξει τη δημοσιονομική ισορροπία με την οικονομική ανάκαμψη, με τρόπο κοινωνικά δίκαιο που θα ανακατανείμει το κόστος της προσαρμογής αλλά και τα οφέλη της επερχόμενης ανάκαμψης υπέρ των κοινωνικά ευάλωτων*». Οι προθέσεις είναι καλές και δύσκολα αμφισβητούνται, αλλά, πρώτον θα δοκιμασθούν στην πράξη και, δεύτερον, δεν πρέπει να συγκαλύπτουν ότι οι διαφορετικοί στόχοι δεν είναι πάντα συμβατοί μεταξύ τους (trade-offs) π.χ. μεταξύ της ανάκαμψης και της κατανομής του κόστους προσαρμογής.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Βλ. εφημερίδα η Καθημερινή 9.1.2016.

<sup>22</sup> Τα Μεσοπρόθεσμα προγράμματα αποτελούν πλέον έναν σημαντικό πυλώνα της δημοσιονομικής διακυβέρνησης ενός κράτους-μέλους. Η ανάγκη υιοθέτησής τους προέκυψε από την ιστορική διαπίστωση ότι η δημοσιονομική πολιτική όταν είναι «μυωπική», όταν δηλαδή ασκείται σε επίπεδο ενός έτους, δημιουργεί συχνά δημοσιονομικά ελλείμματα και χρέη. Αυτό συμβαίνει γιατί οι κυβερνώντες, έχοντας ως κίνητρο την επανεκλογή τους, τείνουν να συμπεριφέρονται επεκτατικά στο τέλος της κυβερνητικής τους θητείας, δηλαδή να κάνουν προσλήψεις, να δίνουν αυξήσεις στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων και γενικά να ξοδεύουν δημόσιο χρήμα, συσσωρεύοντας ελλείμματα και διογκώνοντας τα χρέη. Για να το αποτρέψει αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαμόρφωσε διάφορα εργαλεία, όπως το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, την «δέσμη των έξι» και τη «δέσμη των δύο» μέτρων (six pack και two pack αντίστοιχα), τις ανεξάρτητες δημοσιονομικές αρχές (π.χ. δημοσιονομικά συμβούλια και κοινοβουλευτικά γραφεία προϋπολογισμού) και τα Μεσοπρόθεσμα Προγράμματα.

<sup>23</sup> Το τελευταίο ελληνικό Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής αφορούσε την περίοδο 2015-18. Όμως οι δημοσιονομικοί στόχοι που είχαν τεθεί πριν το 2015 έχουν σήμερα αλλάξει και για το λόγο αυτό η τρέχουσα κυβέρνηση προετοιμάζει σε συνεργασία με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς το νέο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα, το οποίο θα πρέπει να διατηρεί πρωτογενή πλεονάσματα 3,5% του ΑΕΠ στο διηνεκές.

<sup>24</sup> Τα Μεσοπρόθεσμα Προγράμματα, παρόλο που έχουν υιοθετηθεί από όλες τις χώρες της Ευρωζώνης, δεν είναι απολύτως ίδια. Υπάρχουν διαφορές που σχετίζονται με το βαθμό πολιτικής δέσμευσης, το χρονικό ορίζοντα και την έκταση της κάλυψης, καθώς και με το επίπεδο αυστηρότητας όσον αφορά στην τήρηση των σχεδίων που προβλέπονται. Ο βαθμός πολιτικής δέσμευσης είναι στο ελληνικό Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα από τους υψηλότερους στην Ευρωζώνη λόγω της ψήφισης του προγράμματος από την ελληνική Βουλή, κάτι που δεν ισχύει σε όλα τα κράτη-μέλη (π.χ. το Ιταλικό Κοινοβούλιο εκφράζει γνώμη, αλλά δεν ψηφίζει). Ο χρονικός ορίζοντας των Μεσοπρόθεσμων Προγραμμάτων είναι από τρία έως πέντε έτη. Όσο πιο μεγάλος είναι, τόσο μεγαλύτερη είναι η εικόνα των δημοσίων οικονομικών. Από την άλλη μεριά όμως, η αξιοπιστία των οικονομικών προβλέψεων μειώνεται καθώς αυξάνεται ο χρονικός ορίζοντας. Η Ελλάδα μαζί με τη Γερμανία και άλλες χώρες χρησιμοποιεί, μέχρι τώρα τουλάχιστον, την τετραετία. Σχετικά με το βαθμό κάλυψης το ερώτημα είναι εάν το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα περιέχει εκτιμήσεις για τα ανώτατα όρια δαπανών της κεντρικής μόνο κυβέρνησης ή επεκτείνεται και σε άλλες δαπάνες της Γενικής κυβέρνησης. Η Ελλάδα, όπως και η πλειοψηφία των άλλων κρατών μελών (περίπου τα τρία τέταρτα) καλύπτει αρκετούς τομείς της Γενικής κυβέρνησης (πχ κεντρική κυβέρνηση, ασφαλιστικά ταμεία, περιφέρειες, δήμοι κλπ). Τέλος, σχετικά με το επίπεδο αυστηρότητας όσον αφορά στην τήρηση των σχεδίων που προβλέπονται στο Μεσοπρόθεσμο, οι χώρες διακρίνονται σε 6 κατηγορίες. Η Ελλάδα κατατάσσεται μαζί με πολλά άλλα κράτη στην 4η πιο χαλαρή κατηγορία όπου οι στόχοι δαπανών μπορούν να προσαρμόζονται ανάλογα με τις αλλαγές σε μια σειρά ειδικών παραμέτρων που ορίζονται από τη νομοθεσία (π.χ. αλλαγή μακροοικονομικού περιβάλλοντος, αλλαγή κυβέρνησης κλπ).

Όπως έχουμε τονίσει σε προηγούμενες Εκθέσεις, **μεσο- και μακροπρόθεσμοι σχεδιασμοί προϋποθέτουν αξιόπιστους σταθερούς θεσμούς που περιορίζουν τις πολιτικές εκδουλεύσεις**, αφηνδιαστικές ανατροπές κλπ. **Στη θεσμική διάσταση διαπιστώνουμε ανησυχητικά ελλείμματα.**

#### Το συσσωρευμένο δημόσιο χρέος

Σύμφωνα με τους επίσημους σχεδιασμούς, μετά την πρώτη αξιολόγηση (ίσως τον Απρίλιο) θα αρχίσει η διαπραγμάτευση για το δημόσιο χρέος.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2016, το δημόσιο χρέος (Γενικής Κυβέρνησης) για το 2015 εκτιμάται στο 180,2% του ΑΕΠ (€ 316,5 δισ.), ενώ η πρόβλεψη για το 2016 είναι για χρέος στο 187,8% του ΑΕΠ (€ 327,6 δισ.). Η αύξηση του χρέους – εν μέσω μιας σφικτής δημοσιονομικής πολιτικής - προκύπτει από τις δαπάνες για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών και την εξυπηρέτηση υποχρεώσεων του Δημοσίου. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2015, το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης το 2015 προβλεπόταν να διαμορφωθεί στο 171,4% του ΑΕΠ<sup>25</sup> (€ 316,9 δισ.), ενώ η εκτίμηση για το χρέος του 2014 ήταν 177,7% του ΑΕΠ (€ 318 δισ.).

**Πίνακας Ι: Πρόγραμμα εξυπηρέτησης χρέους κεντρικής κυβέρνησης (2016-2018)\***

Είδος Δανείου		2016	2017	2018
Έντοκα Γραμμάτια	Χρεολύσια	14.951	14.951	14.951
	Τόκοι	309	297	297
Εθνικές κεντρικές τράπεζες (ANFAs)	Χρεολύσια	852	1.624	590
	Τόκοι	284	254	181
Ομόλογα	Χρεολύσια	608	2626	
	Τόκοι	1257	1229	1138
Δάνεια ΕΚΤ	Χρεολύσια	1.509	3.656	1.280
	Τόκοι	772	719	545
Δάνεια Τραπεζής της Ελλάδος	Χρεολύσια	472	472	472
	Τόκοι	27	21	19
Δάνεια Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων	Χρεολύσια	312	302	303
	Τόκοι	313	297	283
EFSF	Χρεολύσια			
	Τόκοι**	774	887	1.016
Δάνεια 1ου προγράμματος προσαρμογής (GLF)	Χρεολύσια			
	Τόκοι	161	144	230
Δάνεια ΔΝΤ	Χρεολύσια	3.322	753	1.849
	Τόκοι	507	417	402
Repos	Χρεολύσια	10.000	3.600	3.600
	Τόκοι	461	170	170

Πηγή: ΟΔΔΗΧ (στοιχεία 31/12/2015), ΓΠΚ

\* Χωρίς swaps

\*\* Οι πληρωμές τόκων δεν πραγματοποιούνται λόγω της περιόδου χάριτος

<sup>25</sup> Η πρόβλεψη για το ΑΕΠ του 2015 ήταν €184,87 δισ.

Η εξυπηρέτηση χρέους τέτοιου μεγέθους βρίσκεται εκτός των δυνατοτήτων της Ελλάδας, ιδίως αν λάβουμε υπόψη την στασιμότητα του 2015 και την ύφεση του 2016. Σύμφωνα με εσωτερικό έγγραφο του ΔΝΤ (Ιούλιος 2015), το δημόσιο χρέος θα ανέλθει στο 200% του ΑΕΠ μέσα στα επόμενα δύο χρόνια.<sup>26</sup> Όπως αναφέρεται, το ελληνικό χρέος δεν είναι διαχειρίσιμο στα επίπεδα που έχει φθάσει.

Η μείωση τουλάχιστον του κόστους εξυπηρέτησής του (με χαμηλότερα επιτόκια και παράταση των περιόδων αποπληρωμής, θα απαλλάξει τη χώρα από τον βραχνά των υποχρεώσεων του 2019 και μετά, που απειλούν σήμερα την ανάκαμψη. Η λέξη κλειδί στη δημόσια συζήτηση είναι τώρα η «εξυπηρετησιμότητα» του χρέους. Και υπάρχει ήδη δέσμευση των εταίρων για ανάλογες ελαφρύνσεις. Δεν υποτιμούμε τη σημασία τους στη σημερινή συγκυρία ούτε ότι συνεπάγονται ουσιαστικά μείωση του χρέους (σε όρους παρούσας αξίας). Κατά τη γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους όμως αυτό **το τεράστιο συσσωρευμένο χρέος θα επικρέμαται ως «δαμόκλειος σπάθη» πάνω από την ελληνική οικονομία και θα απειλεί να θολώνει τις προοπτικές της κάθε φορά που θα αντιμετωπίζει εξωτερικές διαταραχές ή άλλες δυσκολίες.** Δεδομένου ότι παρόμοια προβλήματα αντιμετωπίζουν και άλλες χώρες της ΕΕ μια τολμηρή λύση σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα συνέβαλε θετικά στην ανάπτυξη παντού.

#### **IV. Μετά το Μνημόνιο**

**Ο γενικός στόχος όλων αυτών των διεργασιών είναι να βγει η Ελλάδα από την εποπτεία και να μη στηρίζεται πλέον στην χρηματοδοτική συνδρομή από τον ΕΜΣ και ΔΝΤ.** Η Ελλάδα μέχρι σήμερα δεν κατάφερε ό,τι πέτυχαν άλλες χώρες (Ιρλανδία, Πορτογαλία, και η Κύπρος προσεχώς).

Λογικά, δεν θα χρειασθεί ένα νέο πρόγραμμα αν το τρέχον εφαρμοσθεί ικανοποιητικά (και αξιολογηθεί θετικά). Ίσως χρειασθεί στο τέλος να ανοιχθεί μια προληπτική γραμμή πίστωσης στον ΕΜΣ. Υπενθυμίζουμε όμως ότι τα κριτήρια για το άνοιγμα αυτής της πίστωσης είναι ότι το κράτος μέλος συμμορφώνεται στους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), το χρέος του είναι βιώσιμο, προσφεύγει ήδη στις αγορές για δανεισμό, έχει πετύχει σταθερά βελτιωμένο εξωτερικό ισοζύγιο και δεν έχει προβλήματα πτώχευσης τραπεζών.

Αλλά πρέπει να σημειώσουμε ότι και τότε ακόμα, αν όλα πάνε καλά, η χώρα θα υπάγεται σε «ενισχυμένη παρακολούθηση» (enhanced post-programme surveillance). Ο λόγος είναι ότι ισχύουν οι κανόνες της Νέας Οικονομικής Διακυβέρνησης στην ΕΕ που προβλέπουν τέτοια εποπτεία όσο καιρό ένα κράτος μέλος της Ευρωζώνης δεν έχει αποπληρώσει 75% των δανείων που έχει λάβει από τους μηχανισμούς EFSF/EFSM/ESM.<sup>27</sup>

**Ο δρόμος ως την αποκατάσταση ομαλών οικονομικών συνθηκών θα είναι μακρύς και δύσβατος, θα γίνεται εντός της θεσμικής δομής της ΕΕ και δεν ωφελεί να αγνοούνται οι δυσκολίες.**

<sup>26</sup> IMF Greece, Country Report No. 15/186. Η εκτίμηση αυτή έγινε στη βάση ότι θα υπήρχε συμφωνία για ένα νέο πρόγραμμα προσαρμογής, κάτι το οποίο πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο-Αύγουστο 2015.

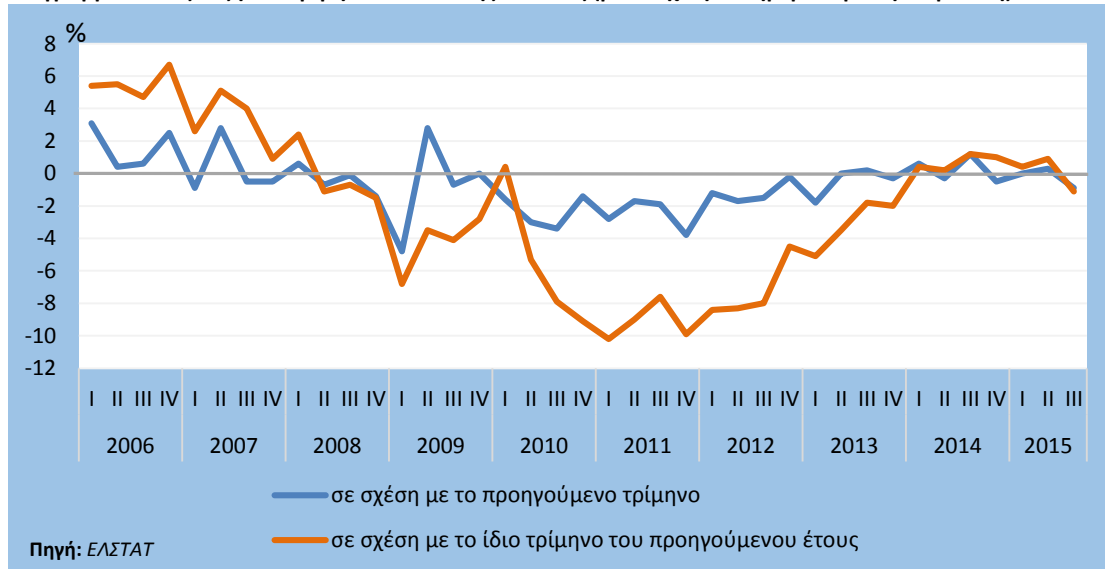
<sup>27</sup> Βλ. άρθρο 14 του Κανονισμού 472/2013. Προβλέπει ότι στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος θα υπόκειται σε τακτικές αξιολογήσεις της οικονομικής πορείας από αποστολές της Επιτροπής ενώ η Ευρωομάδα έχει τη δυνατότητα να ζητήσει διορθωτικά μέτρα οικονομικής πολιτικής κ.α.

# 1 Η Οικονομική συγκυρία

## 1.1 Το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) σε πτώση

**Κατά το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2015**, με βάση τα προσωρινά και εποχικά διορθωμένα στοιχεία στο Δελτίο Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ στις 27 Νοεμβρίου, το ΑΕΠ σε όρους όγκου διαμορφώθηκε στα € 46,191 δισ., μειωμένο κατά 0,9% σε σχέση με το 2<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2015, ενώ σε σχέση με το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2014 παρουσίασε μείωση κατά 1,1%. Σημειώνεται ότι τα ανωτέρω στοιχεία αποτελούν την επί τα χείρω αναθεώρηση των στοιχείων που είχε ανακοινώσει η ΕΛΣΤΑΤ με Δελτίο Τύπου στις 13 Νοεμβρίου. Τα μεγέθη που είχαν ανακοινωθεί τότε ήταν 0,5% και 0,4% αντίστοιχα. Την ίδια περίοδο<sup>28</sup>, το ΑΕΠ της ζώνης του Ευρώ (19) αυξήθηκε κατά 0,3% σε τριμηνιαία βάση και 1,6% σε ετήσια βάση, καταδεικνύοντας μία ήπια μεγέθυνση, ενώ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (28) τα μεγέθη ήταν 0,4% και 1,9% αντίστοιχα. Η οικονομία των ΗΠΑ μεγεθύνθηκε κατά 0,5% σε τριμηνιαία βάση και κατά 2,2% σε ετήσια.

Διάγραμμα 1: Η εξέλιξη του τριμηνιαίου ΑΕΠ της Ελλάδας (με εποχική και ημερολογιακή διόρθωση)



Όσον αφορά στις συνιστώσες, **σε σχέση με το 2<sup>ο</sup> τρίμηνο 2015** παρουσίασαν όλες μείωση, ως εξής: συνολική τελική καταναλωτική δαπάνη: -1%, ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου: -7%, εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών: -7,1%, εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών: -16,9%). **Σε σχέση με το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο 2014**, η συνολική τελική καταναλωτική δαπάνη αυξήθηκε οριακά κατά 0,1%, οι ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου μειώθηκαν σημαντικά κατά 12,9%, ενώ σημαντική μείωση επίσης παρουσίασαν και οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών κατά 11,4%. Μείωση κατέγραψαν και οι εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών κατά 19,9%. Θετική πάντως κρίνεται η αύξηση των εξαγωγών αγαθών τόσο σε τριμηνιαία (1,5%) όσο και σε ετήσια βάση (0,7%). Αντίθετα, ιδιαίτερα ανησυχητική είναι η μείωση των εξαγωγών υπηρεσιών τόσο σε τριμηνιαία (-16,1%), όσο και σε ετήσια βάση (-24,9%).

<sup>28</sup>Βλέπε Eurostat news release 214/2015 στις 8 Δεκεμβρίου 2015.

Σημειώνεται ότι η συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας κατά 1,1% το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2015 σε ετήσια βάση ήρθε μετά από 6 συνεχόμενα τρίμηνα με θετικό ρυθμό μεγέθυνσης<sup>29</sup>, γεγονός που εν μέρει αναδεικνύει την τροχιά (εύθραυστης) ανάκαμψης στην οποία είχε εισέλθει η ελληνική οικονομία. Επιπλέον<sup>30</sup>, μόνο η Ελλάδα (-1,1%) και η Φινλανδία (-0,2%) παρουσίασαν αρνητικό ρυθμό μεγέθυνσης το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο σε ετήσια βάση, ενώ σε τριμηνιαία βάση η συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας (-0,9%) ήταν η μεγαλύτερη, μεταξύ των χωρών που παρουσίασαν αρνητικούς ρυθμούς: Δανία -0,1%, Εσθονία -0,5% και Φινλανδία -0,5%. Η αντιστροφή της τάσης αυτής προεκλήθη κυρίως από την κορύφωση της ήδη γενικευμένης αβεβαιότητας και τα γεγονότα που ακολούθησαν την προκήρυξη του δημοψηφίσματος στα τέλη Ιουνίου (τραπεζική αργία και περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων).

**Για το 2015 συνολικά**, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016, προβλέπεται μηδενικός ρυθμός μεγέθυνσης. Συγκεκριμένα για τις συνιστώσες, προβλέπεται οριακά αυξημένη Ιδιωτική Κατανάλωση (+0,5%), οριακά μειωμένη Δημόσια Κατανάλωση (-0,3%), σημαντικά μειωμένος Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου (-8,4%), αμετάβλητες Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών και μειωμένες Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (-1,9%). Τα στοιχεία αυτά είναι τα πιο πρόσφατα και οι ανωτέρω προβλέψεις οι πιο αισιόδοξες, καθώς ενσωματώνουν την πρώτη εκτίμηση της ΕΛΣΤΑΤ για το ΑΕΠ του τρίτου τριμήνου του 2015, όπως παρουσιάζονται στην πρώτη παράγραφο της ενότητας αυτής. Ουσιαστικά, με τα έως τώρα διαθέσιμα στοιχεία, το πραγματικό ΑΕΠ της Ελλάδας κατά το πρώτο εννεάμηνο του 2015 ήταν κατά 0,2% μεγαλύτερο σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2014. Έτσι, με αυτό το δεδομένο και λόγω της επιστροφής της ελληνικής οικονομίας σε αρνητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης από το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2015, η πρόβλεψη της Εισηγητικής Έκθεσης για μηδενικό ρυθμό μεγέθυνσης το 2015 κρίνεται μάλλον αισιόδοξη. Σε προηγούμενες εκδόσεις, όπως το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού για το 2016 προβλεπόταν συρρίκνωση κατά 2,3% το 2015, ενώ η ίδια πρόβλεψη υπήρχε και στο World Economic Outlook του Οκτωβρίου του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου<sup>31</sup>. Επιπλέον, στις φθινοπωρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που δημοσιεύτηκαν στις 5 Νοεμβρίου, αλλά και σε αυτές του ΟΟΣΑ, προβλεπόταν συρρίκνωση κατά 1,4%. Αντίθετα, στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού για το 2015 υπήρχε η πρόβλεψη για μεγέθυνση 2,9%, που θα προέκυπτε κυρίως από μεγάλη αύξηση των Επενδύσεων (+11,7%) και των Εξαγωγών (+5,2%). Όμως ήδη από τις αρχές του 2015, δηλαδή ακόμα και πριν από τα γεγονότα του Ιουνίου- Ιουλίου, είχε φανεί ότι ο φιλόδοξος στόχος για +2,9% ήταν εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί.

**Για το 2016**, η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού προβλέπει περαιτέρω συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας κατά 0,7%. Η Ιδιωτική και η Δημόσια Κατανάλωση προβλέπεται να μειωθούν κατά 0,7% και 1%, αντίστοιχα. Ο Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου προβλέπεται να μειωθεί κατά 3,7%, ενώ αύξηση προβλέπεται παρουσιάσουν οι Εξαγωγές και οι Εισαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών κατά 1,9% και 0,6%, αντίστοιχα. Η ελληνική Κυβέρνηση θεωρεί ότι «... η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία καθώς και η άρση των περιορισμών θα επιτρέψει την επιστροφή σε θετικούς

<sup>29</sup> Α', Β', Γ' και Δ' τρίμηνο του 2014 και Α' και Β' τρίμηνο του 2015.

<sup>30</sup> Βλέπε Eurostat news release 214/2015 στις 8 Δεκεμβρίου 2015. Η σύγκριση αφορά χώρες- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (28) και των ΗΠΑ, της Ισλανδίας, της Νορβηγίας και της Ελβετίας.

<sup>31</sup> Διευκρινίζεται ότι οι προβλέψεις για την Ελλάδα βασίζονται στα στοιχεία που ήταν διαθέσιμα έως τις 12 Αυγούστου 2015.

ρυθμούς μεγέθυνσης από το 2<sup>ο</sup> εξάμηνο του 2016. ... ». Επίσης, στην Εισηγητική Έκθεση αναγνωρίζεται και η ύπαρξη μακροοικονομικών και δημοσιονομικών κινδύνων που σχετίζονται με εσωτερικούς και εξωτερικούς παράγοντες όπως η παγκόσμια ύφεση των προηγούμενων ετών, η αστάθεια των χρηματοοικονομικών αγορών, οι μεταναστευτικές ροές, καθώς και άλλες γεωπολιτικές εξελίξεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις φθινοπωρινές της προβλέψεις όπως και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο προβλέπουν συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας κατά 1,3% το 2016, ενώ ο ΟΟΣΑ προβλέπει συρρίκνωση κατά 1,2%. Εκτιμούν επίσης ότι η μεγέθυνση θα αποκτήσει εκ νέου κάποια δυναμική από το 2<sup>ο</sup> εξάμηνο του έτους, κυρίως λόγω αποκατάστασης της εμπιστοσύνης, της αύξησης των επενδύσεων και των εξαγωγών. Σημειώνεται τέλος, ότι η περαιτέρω συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας κατά 1,3% το 2016 θα συμβεί σε ένα περιβάλλον ήπιας ανάπτυξης στη ζώνη του Ευρώ κατά 1,6% και παγκόσμιας ανάπτυξης κατά 3,6%.<sup>32</sup>

Με βάση τα μέχρι τώρα διαθέσιμα δεδομένα, παράγοντες όπως:

- η δυναμική που είχε αποκτήσει η ελληνική οικονομία κατά το 2014 (που μεταφέρθηκε και στα δύο πρώτα τρίμηνα του 2015),
- η ευνοϊκή χρονικά συγκυρία κυρίως λόγω του τουρισμού (ο οποίος και το 2015 κατέγραψε εντυπωσιακή επίδοση),<sup>33</sup>
- και ο φόβος κυρίως των καταθετών για πιθανές απώλειες που τους οδήγησε σε αγορές διαρκών καταναλωτικών αγαθών (πχ αυτοκίνητα),<sup>34</sup>

φαίνεται να αποσόβησαν σε σημαντικό βαθμό τις επιπτώσεις στην ελληνική οικονομία από την επιβολή των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, αλλά και από τη γενικότερη αναστάτωση κυρίως κατά το πρώτο επτάμηνο του 2015. Σε κάθε περίπτωση όμως, οι εκτιμήσεις για τη συνολική επίπτωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων στην ελληνική οικονομία θα πρέπει να είναι εξαιρετικά προσεκτικές, καθώς αρκετές επιπτώσεις ενδέχεται να εμφανιστούν με σημαντική χρονική καθυστέρηση.

## 1.2 Η Ανεργία εξακολουθεί να είναι σε υψηλά επίπεδα αλλά με οριακή πτώση

Το μη εποχικά προσαρμοσμένο ποσοστό ανεργίας κατά το τρίτο τρίμηνο του 2015 ήταν 24% έναντι 24,6% του προηγούμενου τριμήνου.<sup>35</sup> Υπήρξε αύξηση της απασχόλησης κατά 1,3% και

<sup>32</sup> Στις 30 Δεκεμβρίου, η Γενική Διευθύντρια του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου χαρακτήρισε απογοητευτική την παγκόσμια ανάπτυξη το 2016, κυρίως λόγω της αύξησης των επιτοκίων στις ΗΠΑ και της επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας στην Κίνα, ενώ και οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές έχουν επίσης επιδεινωθεί.

<sup>33</sup> Σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι, βάσει του Δελτίου Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ στις 11 Ιανουαρίου 2016 «Αφίξεις μη κατοίκων από το εξωτερικό: Ιανουαρίου- Σεπτεμβρίου 2015», κατά το πρώτο εννεάμηνο του 2015 οι αφίξεις μη κατοίκων από το εξωτερικό αυξήθηκαν κατά 8,6% σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2014. Επιπλέον, σύμφωνα με τα οριστικά στοιχεία του Δελτίου Τύπου της Τράπεζας της Ελλάδος στις 14/1/2016, την περίοδο Ιανουαρίου-Σεπτεμβρίου 2015 το πλεόνασμα του ταξιδιωτικού ισοζυγίου σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2014, σημείωσε αύξηση κατά 7,7%. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στην αύξηση των ταξιδιωτικών εισπράξεων κατά 6,6% και στη μείωση των ταξιδιωτικών πληρωμών κατά 1,2%, έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2014.

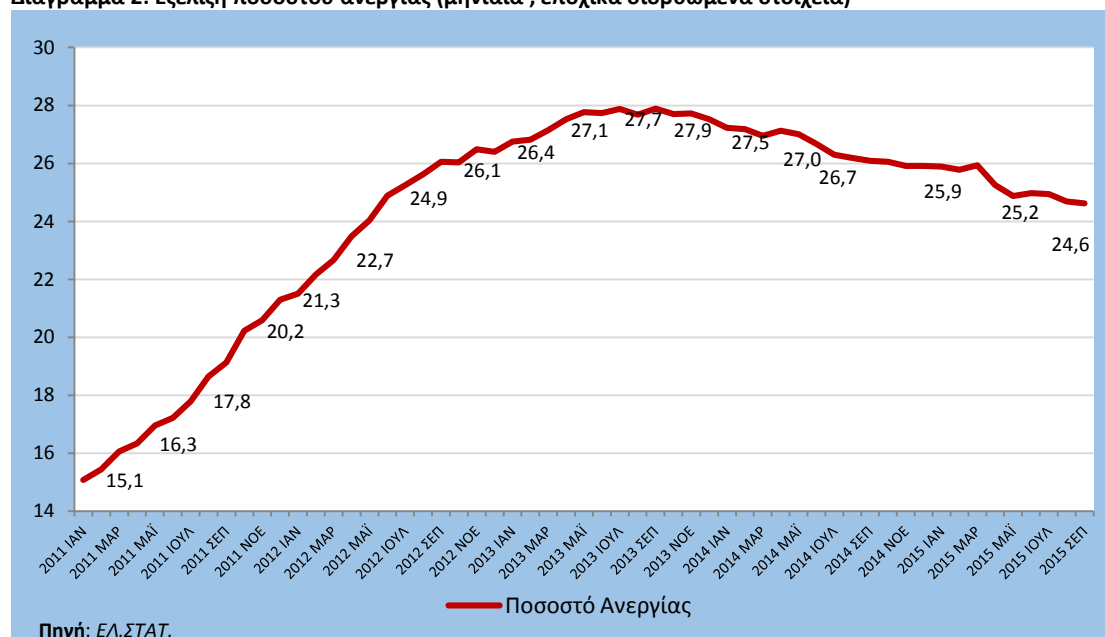
<sup>34</sup> Σημειώνεται ότι, βάσει του Δελτίου Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ στις 9 Οκτωβρίου 2015 «Χορήγηση αδειών κυκλοφορίας οχημάτων: Σεπτέμβριος 2015», κατά το πρώτο εννεάμηνο του 2015 η κυκλοφορία για πρώτη φορά αυτοκινήτων (καινούργιων ή μεταχειρισμένων εξωτερικού) αυξήθηκε κατά 17,3% σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2014. Οριακή αύξηση κατά 2,1% σημείωσε επίσης και η κυκλοφορία νέων μοτοσυκλετών. Ως προς τους επόμερους μήνες του τρίτου τριμήνου του 2015, με βάση τα σχετικά Δελτία Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ, σε ετήσια βάση τα αυτοκίνητα σημείωσαν αύξηση κατά 6,7% το Σεπτέμβριο, αύξηση 20,1% τον Αύγουστο και μείωση κατά 23,9% τον Ιούλιο.

<sup>35</sup> ΕΛ.ΣΤΑΤ Δελτίο τύπου – Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Σεπτέμβριος 2015 (17-Δεκ-2015 )

μείωση των ανέργων κατά 1,7% σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο. Ο αριθμός των απασχολούμενων ατόμων ανήλθε στα 3,67 εκ. και των ανέργων στα 1,16 εκ. Η διάρθρωση της ανεργίας δεν διαφοροποιείται. Το μεγαλύτερο ποσοστό ανεργίας παρατηρείται σε σχέση με:

- το φύλο, στις γυναίκες (28,1% έναντι 20,7% των ανδρών)
- την ηλικία, στους νέους 15-24 ετών (48,8%)
- το επίπεδο εκπαίδευσης, σε όσους δεν έχουν πάει καθόλου σχολείο (46,9%)
- τη γεωγραφική κατανομή, στην περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας (31,4%) και Δυτικής Ελλάδας (28,1%)

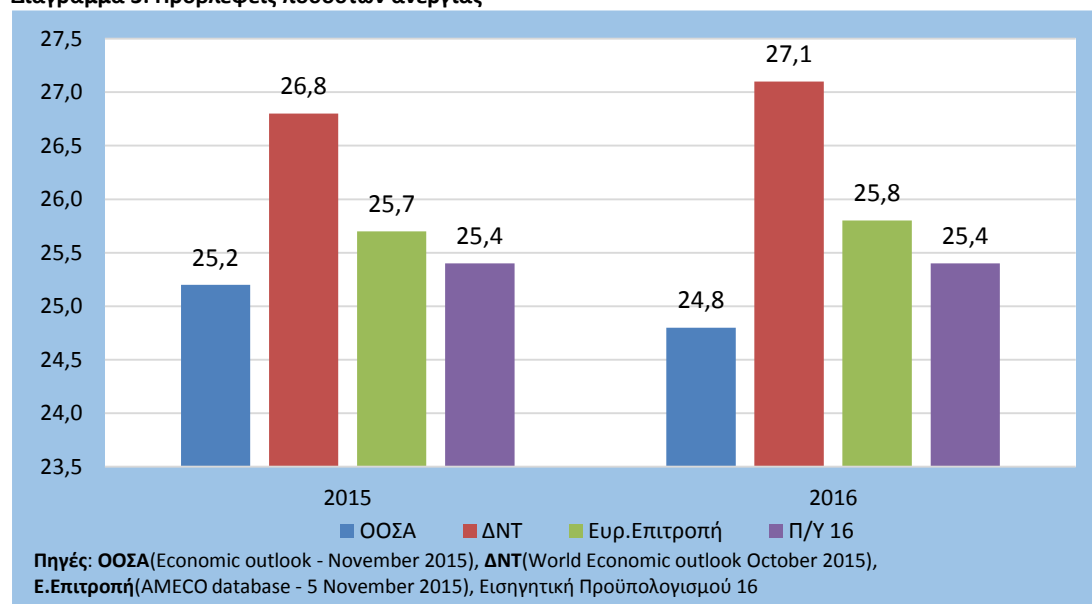
**Διάγραμμα 2: Εξέλιξη ποσοστού ανεργίας (μηνιαία , εποχικά διορθωμένα στοιχεία)**



Σε σχέση με την δομή της απασχόλησης, το 72,4% απασχολείται στον τριτογενή τομέα το 15% στον δευτερογενή και το 12,6% στον πρωτογενή. Το 65,6% των απασχολούμενων είναι μισθωτοί το 30% αυτοαπασχολούμενοι και ένα 4,4% σε οικογενειακές επιχειρήσεις.

Οι προβλέψεις για την εξέλιξη της ανεργίας από διεθνείς οργανισμούς για το 2016, φαίνονται στο Διάγραμμα 3. Συντείνουν στην εκτίμηση ότι η ανεργία το 2016 θα κυμανθεί στα ίδια επίπεδα με το 2015 ελαφρώς μειούμενη.

Διάγραμμα 3: Προβλέψεις ποσοστών ανεργίας



### 1.3 Ο Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου σε ιστορικά χαμηλό επίπεδο

Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, ο Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου (Αλυσωτοί δείκτες όγκου έτους αναφοράς 2010 με εποχική διόρθωση) διαμορφώθηκε στο ιστορικά χαμηλό επίπεδο<sup>36</sup> των € 4,726 δισ. κατά το τρίτο τρίμηνο του 2015. Συγκεκριμένα, μειώθηκε κατά 7% σε σχέση με το 2<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2015 και κατά 12,9% σε σχέση με το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2014. Σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο, μείωση κατέγραψαν όλες οι βασικές υποκατηγορίες (Κατοικίες -21,8%, Μεταφορικός Εξοπλισμός και Οπλικά Συστήματα -18,8%, Μηχανολογικός Εξοπλισμός και Οπλικά Συστήματα -13,3%), με μόνη εξαίρεση αυτή των Άλλων Κατασκευών που αυξήθηκε οριακά κατά 0,9%. Σε σχέση με το 3<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2014, όλες οι υποκατηγορίες κατέγραψαν σημαντική μείωση, με μόνη εξαίρεση αυτή των Άλλων Προϊόντων, που αυξήθηκε οριακά κατά 0,1%.

### 1.4 Οι εξαγωγές μειώνονται

**Όσον αφορά στο Νοέμβριο του 2015<sup>37</sup>**, η συνολική αξία των εισαγωγών- αφίξεων μειώθηκε κατά 6,6% σε ετήσια βάση, στα € 3,647 δισ., ενώ χωρίς τα πετρελαιοειδή η μείωση ήταν 1,8%.

Η συνολική αξία των εξαγωγών- αποστολών το Νοέμβριο του 2015 μειώθηκε κατά 9,8% σε ετήσια βάση, στα € 2,117 δισ., ενώ χωρίς τα πετρελαιοειδή η μείωση ήταν 3,6%.

Στο πλαίσιο αυτό, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου μειώθηκε σε ετήσια βάση κατά 1,8%, στα € 1,53 δισ., ενώ χωρίς τα πετρελαιοειδή καταγράφηκε αύξηση κατά 0,5%.

<sup>36</sup> Αφορά την περίοδο 1<sup>ο</sup> τρίμηνο 1995 έως και 3<sup>ο</sup> τρίμηνο 2015. Η δεύτερη χειρότερη επίδοση είχε σημειωθεί το 1<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2014 (€ 5,070 δισ.) και η τρίτη το 2<sup>ο</sup> τρίμηνο του 2015 (€ 5,084 δισ.).

<sup>37</sup> Βλέπε το Δελτίο Τύπου της ΕΛΣΤΑΤ στις 7 Ιανουαρίου 2016, Εμπορευματικές Συναλλαγές της Ελλάδος: Νοέμβριος 2015, προσωρινά στοιχεία.



**Όσον αφορά στο ενδεκάμηνο Ιανουάριος- Νοέμβριος του 2015**, η συνολική αξία εισαγωγών- αφίξεων παρουσίασε μείωση κατά 9,8% σε ετήσια βάση, στα € 39,863 δισ., ενώ χωρίς τα πετρελαιοειδή καταγράφηκε αύξηση κατά 1,1%.

Η συνολική αξία των εξαγωγών- αποστολών το αντίστοιχο διάστημα παρουσίασε μείωση κατά 5,5% σε ετήσια βάση, στα € 23,648 δισ., ενώ χωρίς τα πετρελαιοειδή παρατηρήθηκε σημαντική αύξηση κατά 8,4%.

Στο πλαίσιο αυτό, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου μειώθηκε κατά 14,6% σε ετήσια βάση, ενώ χωρίς τα πετρελαιοειδή καταγράφηκε μείωση κατά 6,9%.

Σημειώνεται ότι στο ενδεκάμηνο Ιανουαρίου- Νοεμβρίου του 2015, **οι εισαγωγές- αφίξεις της ελληνικής οικονομίας αφορούν κυρίως τις κατηγορίες** «Ορυκτά Καύσιμα, Λιπαντικά κτλ» (26%), «Μηχανήματα και Υλικό Μεταφορών» (20%), «Χημικά Προϊόντα και Συναφή» (16%) και «Τρόφιμα και ζώα ζωντανά» (12%). Η εικόνα παραμένει ίδια και ως προς το Νοέμβριο του 2015.

**Όσον αφορά στην ενδεικτική κατανομή των εξαγωγών- αποστολών** στο ενδεκάμηνο Ιανουαρίου- Νοεμβρίου του 2015, 30% της συνολικής αξίας καταλαμβάνει η κατηγορία «Ορυκτά Καύσιμα, Λιπαντικά κτλ», 16% τα «Βιομηχανικά είδη ταξινομημένα κυρίως κατά πρώτη ύλη», 15% τα «Τρόφιμα και ζώα ζωντανά» και 11% τα «Χημικά Προϊόντα και Συναφή».

Σημειώνεται τέλος, ότι βάσει των στοιχείων για το ενδεκάμηνο, φαίνεται ότι, παρά τη μείωση τόσο των εισαγωγών όσο και των εξαγωγών της χώρας, **την τελευταία τριετία αυξάνονται οι εμπορευματικές συναλλαγές μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ**. Αφενός, η ΕΕ απορροφά αυξανόμενο μέρος των εξαγωγών- αποστολών της Ελλάδας σε σχέση με Τρίτες Χώρες. Συγκεκριμένα, από 47% το 2013 (€ 11,889 δισ.), αυξήθηκε σε 48% (€ 12,042 δισ.) και 54% (€ 12,817 δισ.) το 2014 και 2015, αντίστοιχα. Αφετέρου, οι εισαγωγές- αφίξεις της Ελλάδας από την ΕΕ αυξήθηκαν και αυτές την τελευταία τριετία, από 47% (€ 20,3 δισ.) το 2013 σε 48% (€ 21,2 δισ.) το 2014 και 53% (€ 21,055 δισ.) το 2015.

## 1.5 Η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών ήταν επιτυχής

Το εγχώριο τραπεζικό σύστημα βρέθηκε στο επίκεντρο των εξελίξεων το 2015. 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<sup>38</sup>, η δημοσίευση των αποτελεσμάτων από τα τεστ αντοχής (stress tests) της ΕΚΤ τον Οκτώβριο και τέλος, η επιτυχής ανακεφαλαιοποίησή τους τον περασμένο Δεκέμβριο.

Η απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ στις αρχές Φεβρουαρίου να σταματήσει να δέχεται ελληνικούς τίτλους ως ενέχυρα (άρση της παρέκκλισης (waiver) επί των ελληνικών ομολόγων) οδήγησε τις τέσσερις συστημικές τράπεζες στον Έκτακτο Μηχανισμό Ρευστότητας

<sup>38</sup> Μετά την ανακοίνωση της διεξαγωγής δημοψηφίσματος και λόγω της απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΕΚΤ για διατήρηση της έκτακτης ρευστότητας στα ίδια επίπεδα και όχι αύξησή της, που θα επέτρεπε τη συνέχιση της ομαλής λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος.

(ELA), με πολύ υψηλότερο όμως κόστος. Έτσι, από τα περίπου € 5 δισ. που ανερχόταν η έκτακτη ρευστότητα στο τέλος Ιανουαρίου 2015, αυτή εκτινάχθηκε περίπου στα € 87 δισ. στο τέλος Ιουνίου. Στην εξέλιξη αυτή καθοριστικό ρόλο έπαιξε η γενικευμένη αβεβαιότητα γύρω από τις εξελίξεις στην ελληνική οικονομία που προκάλεσε μαζική φυγή καταθέσεων (€ 40 δισ. περίπου<sup>39</sup>). Η τάση ανεκόπη με την επιβολή των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων στα τέλη Ιουνίου κατά κύριο λόγο, αλλά και λόγω της υπογραφής της συμφωνίας με τους εταίρους στις 12 Ιουλίου. Οι εξελίξεις αυτές επέτρεψαν και τη σταδιακή μείωση της έκτακτης ρευστότητας, η οποία επιταχύνθηκε μετά και την επιτυχή ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών τον περασμένο Δεκέμβριο<sup>40</sup>.

**Η ανάγκη ανακεφαλαιοποίησης των ελληνικών τραπεζών** αναγνωρίστηκε και στη συμφωνία της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου, η οποία προέβλεπε έως και € 25 δισ. για την ανακεφαλαιοποίησή τους. Οι συνολικές κεφαλαιακές ανάγκες θα προσδιορίζονταν βάσει των αποτελεσμάτων των τεστ αντοχής (stress tests) από την ΕΚΤ<sup>41</sup>. Τελικά, οι κεφαλαιακές ανάγκες των τεσσάρων συστημικών τραπεζών ήταν πολύ χαμηλότερες<sup>42</sup> κι έτσι, όπως παραδέχτηκαν και Ευρωπαίοι αξιωματούχοι, το συνολικό ύψος του δανείου θα είναι και αυτό χαμηλότερο. Η διαδικασία της ανακεφαλαιοποίησης εξελίχθηκε γρήγορα και ολοκληρώθηκε εντός των χρονικών ορίων, αποσοβώντας σοβαρούς κινδύνους, κυρίως για τους καταθέτες<sup>43</sup>. Έτσι, οι ελληνικές τράπεζες πλέον είναι πλήρως ανακεφαλαιοποιημένες.

Ωστόσο, σημεία προβληματισμού ως προς τη διαδικασία της ανακεφαλαιοποίησης αποτέλεσαν οι πολύ χαμηλές τιμές διάθεσης των νέων μετοχών, γεγονός που επέφερε τεράστιες απώλειες<sup>44</sup> για τους παλαιούς μετόχους (μεταξύ των οποίων είναι και το ελληνικό Δημόσιο μέσω του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας) και γενικότερα οι πολύ χαμηλές αποτιμήσεις από τα ξένα ιδιωτικά κεφάλαια που βασικά κάλυψαν τις κεφαλαιακές ανάγκες των τεσσάρων ελληνικών συστημικών τραπεζών, ο «αποκλεισμός» Ελλήνων επενδυτών από τη διαδικασία της ανακεφαλαιοποίησης καθώς και ορισμένες αποφάσεις για την πώληση θυγατρικών των ελληνικών τραπεζών στο εξωτερικό και ιδιαίτερα όσον αφορά το τίμημα της πώλησης.

<sup>39</sup> Την περίοδο Δεκέμβριος 2014 (€ 160,3 δισ.) - Νοέμβριος 2015 (€ 120,9 δισ.).

<sup>40</sup> Συγκεκριμένα, βάσει Δελτίου Τύπου της Τράπεζας της Ελλάδος στις 17 Δεκεμβρίου, το ανώτατο όριο της έκτακτης ρευστότητας για τις ελληνικές τράπεζες υποχώρησε κατά € 2,1 δισ., στα € 75,8 δισ., αντικατοπτρίζοντας τη βελτίωση της ρευστότητας των ελληνικών τραπεζών, στο πλαίσιο της υποχώρησης της αβεβαιότητας και της σταθεροποίησης των ροών καταθέσεων του ιδιωτικού τομέα, καθώς και την επιτευχθείσα πρόοδο στη διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης των ελληνικών τραπεζών.

<sup>41</sup> Τα τεστ, όπως ανακοινώθηκαν στο τέλος Οκτωβρίου, ανέδειξαν κεφαλαιακές ανάγκες € 14,4 δισ. για τις τέσσερις συστημικές τράπεζες βάσει του δυσμενούς σεναρίου, ενώ οι ανάγκες για το βασικό σενάριο ανήλθαν σε € 4,4 δισ. Σημειώνεται ότι και οι τέσσερις συστημικές τράπεζες κατάφεραν να καλύψουν το βασικό σενάριο με ιδιωτικά κεφάλαια, ενώ οι δύο από αυτές κάλυψαν πλήρως και το δυσμενές σενάριο. Το δυσμενές σενάριο των άλλων δύο τραπεζών καλύφθηκε από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ). Σημειώνεται τέλος ότι στο πλαίσιο του βασικού σεναρίου προβλέπεται ρυθμός μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ κατά -2,3% το 2015, -1,3% το 2016 και +2,7% το 2017. Αντίστοιχα, στο δυσμενές σενάριο προβλέπεται -3,3%, -3,9% και 0,3%, αντίστοιχα για τα τρία έτη.

<sup>42</sup> Από τα € 25 δισ. που αρχικώς είχαν προβλεφθεί, τελικά χρησιμοποιήθηκαν μόνο € 5,5 δισ. τα οποία διατέθηκαν μέσω του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ).

<sup>43</sup> Υπενθυμίζεται ότι από 1/1/2016 τίθεται σε ισχύ η ευρωπαϊκή οδηγία (2014/59/ΕΕ) περί ανάκαμψης και εξυγίανσης πιστωτικών ιδρυμάτων και επιχειρήσεων επενδύσεων (BRRD), στα πλαίσια της οποίας το κόστος για τη στήριξη των τραπεζών περνά στους ιδιώτες με σειρά προτεραιότητας τους μετόχους, ομολογιούχους και ανασφάλιστους καταθέτες (bail in) και όχι πλέον στους φορολογούμενους (bail out). Ενωματώνεται επίσης η οδηγία 2014/49/ΕΕ περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, ενώ το όριο των € 100.000 παραμένει.

<sup>44</sup> Εκτός από την αυστηρά οικονομική διάσταση (κατακόρυφη πτώση της τιμής των μετοχών των τραπεζών), οι απώλειες επεκτείνονται και στην τεράστια μείωση της συμμετοχής των παλαιών μετόχων (και του ελληνικού Δημοσίου μέσω του ΤΧΣ) στη νέα μετοχική σύνθεση των τραπεζών.

**Όσον αφορά στις καταθέσεις νοικοκυριών και επιχειρήσεων**, σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, στο τέλος Νοεμβρίου υποχώρησαν περαιτέρω κατά € 178 εκάτ. -σε σχέση με τον Οκτώβριο, στα € 120,902 δισ. Το ύψος αυτό βρίσκεται μόλις € 69 εκάτ. πάνω από το χαμηλό δωδεκαετίας<sup>45</sup> που σημειώθηκε στο τέλος Ιουλίου (€ 120,833 δισ.). Τον Οκτώβριο σημειώθηκε ακόμα μεγαλύτερη υποχώρηση, κατά € 589 εκάτ. - σε σχέση με το Σεπτέμβριο. Αντίθετα, το Σεπτέμβριο σημειώθηκε αύξηση κατά € 531 εκάτ. - σε σχέση με τον Αύγουστο, μετά την αύξηση κατά € 305 εκάτ. του Αυγούστου σε σχέση με τον Ιούλιο. Σημειώνεται ότι την περίοδο που βρίσκονται σε ισχύ οι περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων (Ιούλιος- Νοέμβριος 2015) οι καταθέσεις νοικοκυριών και επιχειρήσεων αυξήθηκαν μόλις κατά € 69 εκάτ. Ειδικότερα για τις επιμέρους κατηγορίες, οι καταθέσεις των νοικοκυριών υποχώρησαν κατά € 350 εκάτ. το Νοέμβριο, κατά € 453 εκάτ. τον Οκτώβριο και κατά € 200 εκάτ. το Σεπτέμβριο, στα € 101,679 δισ. Στο πεντάμηνο εφαρμογής των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, η υποχώρηση της συγκεκριμένης κατηγορίας ανέρχεται σε € 2,048 δισ., κυρίως λόγω της μείωσης των καταθέσεων προθεσμίας. Αντίθετα, οι καταθέσεις των (μη- χρηματοπιστωτικών) επιχειρήσεων την ίδια περίοδο αυξήθηκαν κατά € 1,947 δισ. (στα € 14,570 δισ.), λόγω της αύξησης των καταθέσεων όψεως, ενώ η αύξηση αυτή αντιστάθμισε σχεδόν πλήρως τη μείωση στις καταθέσεις των νοικοκυριών. Σημειώνεται ότι η σταθεροποίηση των καταθέσεων νοικοκυριών και επιχειρήσεων γύρω από τα χαμηλά δωδεκαετίας (με μικρές διακυμάνσεις) δυσχεραίνει σημαντικά την προσπάθεια για ουσιαστική χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων. Επιπλέον, η μείωση των καταθέσεων των νοικοκυριών μπορεί να αποδοθεί στη βραδύτερη του αναμενομένου αποκατάσταση της τραπεζικής πίστης, αλλά και στην προσπάθεια των πολιτών να ανταπεξέλθουν στις αυξημένες φορολογικές και άλλες υποχρεώσεις.

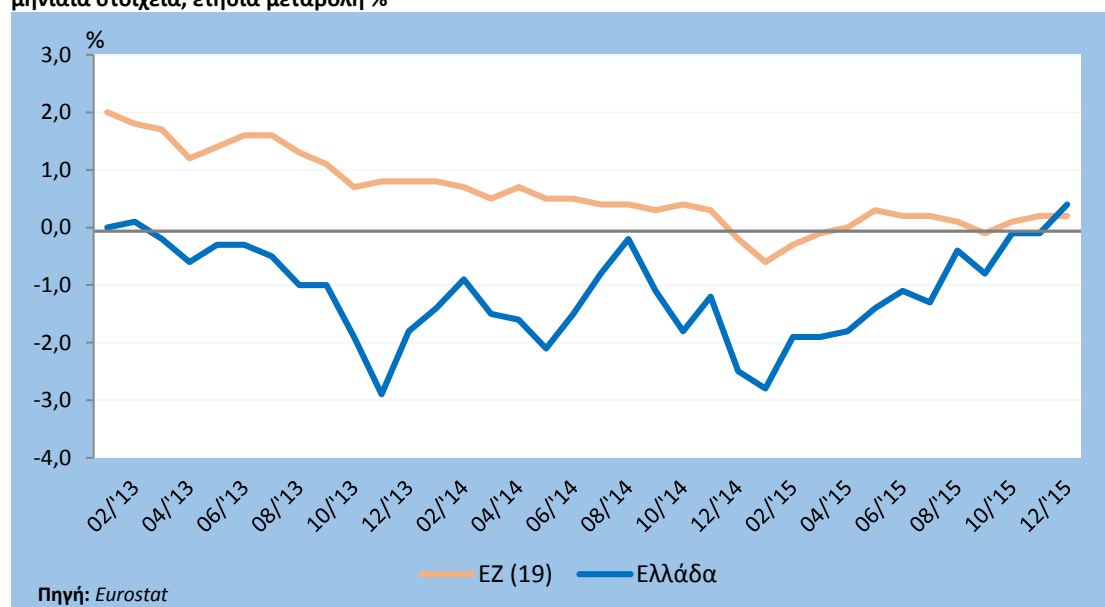
**Όσον αφορά στη χρηματοδότηση του εγχώριου Ιδιωτικού Τομέα από τις τράπεζες**, εξακολούθησε να παρουσιάζει αρνητικό ρυθμό μεταβολής σε ετήσια βάση και το Νοέμβριο (-2,2%), σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος. Επιπλέον, ο ρυθμός μεταβολής ήταν αρνητικός και για το Σεπτέμβριο και τον Οκτώβριο, -1,9% και -2% σε ετήσια βάση. Ως προς τις επιμέρους κατηγορίες, η χρηματοδότηση των επιχειρήσεων συνολικά παρουσίασε αρνητικό ρυθμό μεταβολής κατά τους μήνες Σεπτέμβριο, Οκτώβριο και Νοέμβριο, -0,8%, -1,2% και -1,4% αντίστοιχα. Παρ' όλα αυτά, θετικό ρυθμό μεταβολής της χρηματοδότησης είχε η υποκατηγορία της Βιομηχανίας (Ορυχεία - Λατομεία και Μεταποίηση), ο Τουρισμός και οι Αποθηκεύσεις και Μεταφορές πλην Ναυτιλίας κατά το ίδιο διάστημα. Θετικό ρυθμό μεταβολής παρουσίασαν επίσης και οι Ασφαλιστικές Επιχειρήσεις και Λοιπά Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα. Αντίθετα, αρνητικό ρυθμό μεταβολής είχαν οι Ελεύθεροι Επαγγελματίες, οι Αγρότες και οι Ατομικές Επιχειρήσεις, ενώ ιδιαίτερα αρνητικό ρυθμό μεταβολής είχαν οι Ιδιώτες και τα Ιδιωτικά μη κερδοσκοπικά Ιδρύματα κατά το προαναφερθέν διάστημα. Σημειώνεται τέλος, ότι η διάρκεια αλλά και η ένταση της ελληνικής κρίσης μπορεί να αποδοθεί εν μέρει και στην τεράστια μείωση της χρηματοδότησης από το τραπεζικό σύστημα και ειδικότερα στον επιβλαβή συνδυασμό δημοσιονομικής προσαρμογής και ασφυκτικών χρηματοπιστωτικών συνθηκών.

<sup>45</sup> Συγκεκριμένα, από το Μάρτιο του 2003 (€ 119,902 δισ.) δεν είχε καταγραφεί χαμηλότερο επίπεδο καταθέσεων.

**Στο πλαίσιο αυτό, επόμενες προκλήσεις για τις τράπεζες αποτελούν** η επιστροφή στην κερδοφορία, η στήριξη της ελληνικής οικονομίας (μέσω της χρηματοδότησης του Ιδιωτικού Τομέα) και η επιστροφή των καταθέσεων<sup>46</sup>. Ωστόσο και οι δύο σχετίζονται άμεσα με το (πολιτικά και κοινωνικά) ευαίσθητο θέμα της διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων (NPL's). Απαραίτητη επίσης προϋπόθεση αποτελεί και η πολιτική σταθερότητα, η οποία, μέσω της σταδιακής αποκατάστασης της εμπιστοσύνης, θα επιτρέψει τη σταδιακή επιστροφή των καταθέσεων, που έφυγαν το προηγούμενο διάστημα. Ο στόχος μάλιστα της σταδιακής επιστροφής των καταθέσεων είναι εφικτός και λόγω του γεγονότος ότι μεγάλο μέρος των καταθέσεων που βγήκαν από το τραπεζικό σύστημα παραμένουν εντός της χώρας, όπως διαπιστώνεται και από τις μεταβολές των νομισματικών μεγεθών. Όσον αφορά τη χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων, ουσιαστικές θετικές εξελίξεις θα υπάρξουν όταν η ΕΚΤ κάνει εκ νέου δεκτούς τους ελληνικούς τίτλους και αποκατασταθεί η κανονική χρηματοδότηση των ελληνικών τραπεζών από το Ευρωσύστημα (επαναφορά της παρέκκλισης (waiver) επί των ελληνικών ομολόγων)<sup>47</sup>.

## 1.6 Μετά από 33 μήνες πτώσης, οι τιμές αυξήθηκαν οριακά τον Δεκέμβριο

**Διάγραμμα 4: Η εξέλιξη του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΕνΔΤΚ) σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ, μηνιαία στοιχεία, ετήσια μεταβολή %**



Σύμφωνα με την πρώτη εκτίμηση της Eurostat<sup>48</sup>, ο ΕνΔΤΚ στη ζώνη του Ευρώ παρουσίασε οριακά θετική μεταβολή και κατά τον τρίτο μήνα του τελευταίου τριμήνου του 2015. Ειδικότερα, το Δεκέμβριο αυξήθηκε κατά 0,2% σε σχέση με τον ίδιο μήνα του προηγούμενου έτους,

<sup>46</sup> Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ, σε πρόσφατη απάντησή του σε Έλληνες Ευρωβουλευτές, υποστήριξε ότι «η προσήλωση στο νέο πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής και η ανάληψη της κυριότητάς του αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των καταθετών και των επενδυτών της αγοράς στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα και επομένως για τη δημιουργία θετικών επιδράσεων στις συνθήκες ρευστότητας στην ελληνική οικονομία».

<sup>47</sup> Ο Πρόεδρος της ΕΚΤ, σε πρόσφατη απάντησή του σε Έλληνες Ευρωβουλευτές, υποστήριξε ότι πρέπει να πληρούνται τρία κριτήρια προκειμένου η ΕΚΤ να αγοράσει ομόλογα του ελληνικού Δημοσίου: α) επαναφορά της παρέκκλισης (waiver), β) ολοκλήρωση της αξιολόγησης του προγράμματος και γ) να ληφθούν υπόψη τα όρια αγορών.

<sup>48</sup> Βλέπε Eurostat news release 1/2016, 5 January 2016.

ενώ τον Οκτώβριο και το Νοέμβριο κατά 0,1% και 0,2% αντίστοιχα. Όσον αφορά τις επιμέρους κατηγορίες για το Δεκέμβριο, αυτή των Φαγητών-Αλκοολούχων και Καπνού παρουσιάζει τη μεγαλύτερη αύξηση (1,2%) και ακολουθεί αυτή των Υπηρεσιών (1,1%). **Να σημειωθεί ότι κατά το εννεάμηνο Απριλίου-Δεκεμβρίου 2015, η Ενέργεια είναι η μόνη κατηγορία που παρουσιάζει αρνητική ετήσια μεταβολή στα μηνιαία στοιχεία (-5,9% το Δεκέμβριο).**

**Στην Ελλάδα, ο Δεκέμβριος του 2015 είναι ο πρώτος μήνας με θετική ετήσια μεταβολή του ΕνΔΤΚ (+0,4%), μετά από 33 συνεχόμενους μήνες που σημειωνόταν αρνητική μεταβολή<sup>49</sup>.**

Τον Οκτώβριο και το Νοέμβριο, ο εν λόγω Δείκτης παρουσίασε οριακά αρνητική μεταβολή -0,1% σε ετήσια βάση. Όσον αφορά τις επιμέρους κατηγορίες για το Δεκέμβριο, τη μεγαλύτερη μείωση εξακολουθούν να παρουσιάζουν η Στέγαση (-3,8%) και τα Άλλα Αγαθά και Υπηρεσίες (-3%). Αντίθετα, τη μεγαλύτερη αύξηση σημείωσε η κατηγορία της Διατροφής και μη Αλκοολούχων Ποτών (2,7%) και ακολούθησε αυτή των Ξενοδοχείων-Καφέ-Εστιατορίων (2,5%) και των Αλκοολούχων Ποτών και Καπνού (1,5%). Σημειώνεται ότι ο δείκτης κατέγραψε μέση μεταβολή δωδεκαμήνου κατά -1,1% το 2015.

**Πίνακας 1: Προβλέψεις για την εξέλιξη του ΕνΔΤΚ σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ (% μεταβολή)**

	2015	2016	2017
<b>Ελλάδα</b>			
Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2016	-1	0,5	-
Φθινοπωρινές Προβλέψεις Ευρ. Επιτροπής 2015	-1	1	0,9
<b>ζώνη του Ευρώ</b>			
Φθινοπωρινές Προβλέψεις Ευρ. Επιτροπής 2015	0,1	1	1,6

**Πηγή:** Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2016 & Φθινοπωρινές Προβλέψεις Ευρ. Επιτροπής 2015

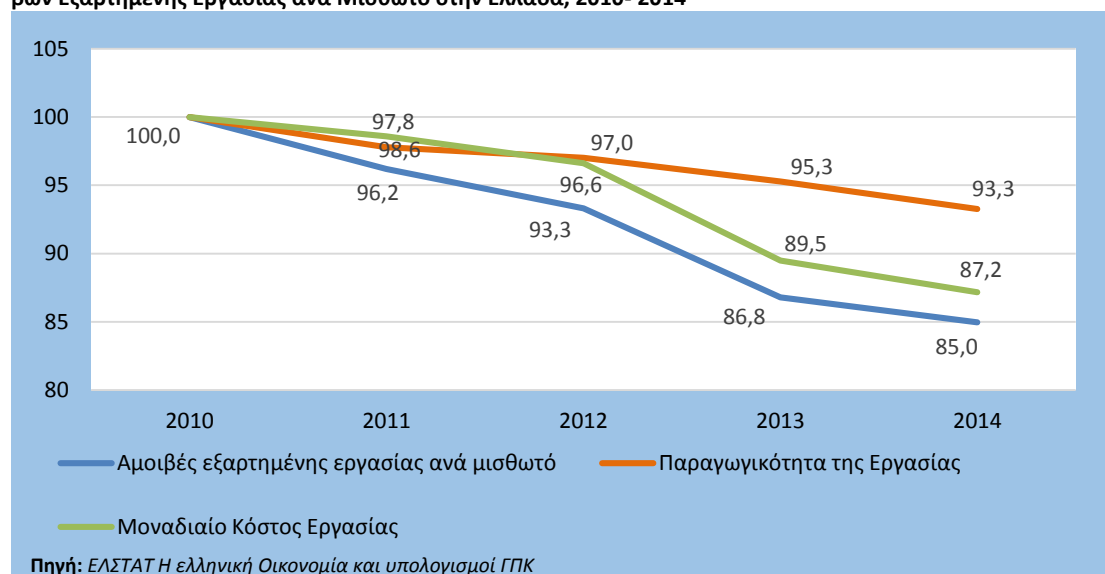
Ο παραπάνω Πίνακας περιέχει τις προβλέψεις για την εξέλιξη του ΕνΔΤΚ σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ. Προφανώς, η εξέλιξή του τόσο στην Ελλάδα όσο και στη ζώνη του Ευρώ επηρεάζεται αρνητικά από την πτώση των διεθνών τιμών πετρελαίου. Επιπλέον, στην Ελλάδα επηρεάζεται αρνητικά και από τη συνεχιζόμενη μείωση της εγχώριας ζήτησης, η οποία ενδέχεται να αντισταθμιστεί εν μέρει από τις πρόσφατες μεταβολές στο καθεστώς ΦΠΑ.

**Όσον αφορά το Μοναδιαίο Κόστος Εργασίας<sup>50</sup>**, με βάση τα προσωρινά μη εποχικά διορθωμένα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, κατά το τρίτο τρίμηνο του 2015 υποχώρησε κατά 2,4% σε ετήσια βάση. Σωρευτικά, την περίοδο 2010- 2014, το συγκεκριμένο μέγεθος έχει μειωθεί κατά 12,8%, όπως απεικονίζει και το ακόλουθο Διάγραμμα.

<sup>49</sup> Από το Μάρτιο του 2013 έως και το Νοέμβριο του 2015.

<sup>50</sup> Το Μοναδιαίο Κόστος Εργασίας μετρά το μέσο κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος και υπολογίζεται ως ποσοστό της αμοιβής της εργασίας επί του πραγματικού ΑΕΠ.

**Διάγραμμα 5: Η εξέλιξη της Παραγωγικότητας της Εργασίας, του Μοναδιαίου Κόστους Εργασίας και των Αμοιβών Εξαρτημένης Εργασίας ανά Μισθωτό στην Ελλάδα, 2010- 2014**



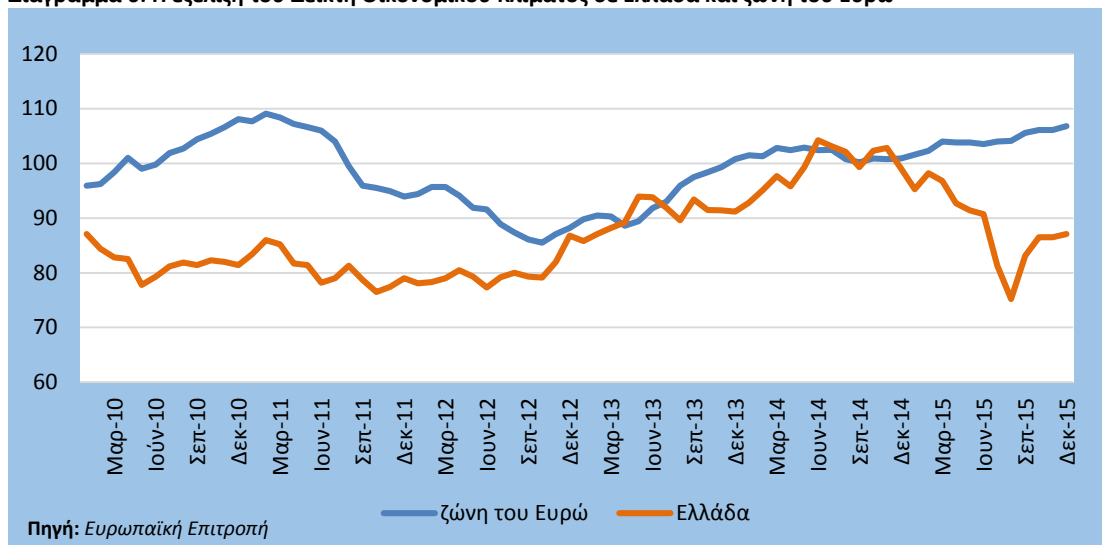
**Όσον αφορά τις Αμοιβές Εξαρτημένης Εργασίας ανά Μισθωτό**, κατά το τρίτο τρίμηνο του 2015 υποχώρησαν κατά 5,1% σε ετήσια βάση. Η σωρευτική μείωσή τους την περίοδο 2010-2014 ανέρχεται σε 15%, όπως απεικονίζει και το σχετικό Διάγραμμα. Σημειώνεται επίσης ότι στη μείωση των δύο αυτών μεγεθών καθοριστικό ρόλο έπαιξαν και οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που υλοποιήθηκαν στα πλαίσια των Προγραμμάτων Προσαρμογής της Ελλάδας, στην προσπάθεια ανάκτησης της ανταγωνιστικότητάς της.

Τέλος, παράλληλα με το κόστος, έχει υποχωρήσει και **η Παραγωγικότητα της Εργασίας**<sup>51</sup> στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, σωρευτικά την περίοδο 2010- 2014, έχει μειωθεί κατά 6,7%, ενώ κατά το τρίτο τρίμηνο του 2015 υποχώρησε περαιτέρω κατά 3,3% σε ετήσια βάση. Σημειώνεται τέλος, ότι παρά τη συμβολή στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας που έχει γενικά η μείωση του κόστους, η μείωση της παραγωγικότητας βλάπτει την ανταγωνιστικότητα καθώς και τις οικονομικές προοπτικές της χώρας.

<sup>51</sup> Η Παραγωγικότητα της Εργασίας αποτελεί μέτρο της οικονομικής μεγέθυνσης μιας χώρας. Συγκεκριμένα, μετράει το ποσό του πραγματικού ΑΕΠ που παράγεται με μία ώρα εργασίας.

## 1.7 Ο Δείκτης Οικονομικού Κλίματος βελτιώθηκε οριακά τον Δεκέμβριο

Διάγραμμα 6: Η εξέλιξη του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος σε Ελλάδα και ζώνη του Ευρώ



**Στη ζώνη του Ευρώ**, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο Δείκτης Οικονομικού Κλίματος βελτιώθηκε οριακά το Δεκέμβριο κατά 0,7 μονάδες και διαμορφώθηκε στις 106,8 μονάδες από 106,1 μονάδες το Νοέμβριο, όπου παρέμεινε αμετάβλητος σε σχέση με τον Οκτώβριο. Όλες οι επιμέρους κατηγορίες βελτιώθηκαν οριακά το Δεκέμβριο σε σχέση με το Νοέμβριο (Βιομηχανία +1,2 μονάδες, Υπηρεσίες +0,3 μονάδες, Καταναλωτική Εμπιστοσύνη +0,2 μονάδες, Κατασκευές +0,2 μονάδες), με μοναδική εξαίρεση αυτή του Λιανικού Εμπορίου (μείωση κατά 50%, στις 2,8 μονάδες). Την περίοδο Ιανουάριος- Δεκέμβριος 2015, ο Δείκτης στη ζώνη του Ευρώ βελτιώθηκε κατά 5,2 μονάδες, με όλες τις κατηγορίες να παρουσιάζουν βελτίωση, ενώ τη μεγαλύτερη βελτίωση κατέγραψαν οι Υπηρεσίες (7,8 μονάδες) και οι Κατασκευές (7,7 μονάδες).

**Στην Ελλάδα**, ο Δείκτης βελτιώθηκε οριακά το Δεκέμβριο κατά 0,6 μονάδες και διαμορφώθηκε στις 87,1 μονάδες, από 86,5 μονάδες το Νοέμβριο, όπου παρέμεινε αμετάβλητος σε σχέση με τον Οκτώβριο. Όσον αφορά τις επιμέρους κατηγορίες, οι Υπηρεσίες σημείωσαν επιδείνωση κατά 1,2 μονάδες και οι Κατασκευές κατά 2,1 μονάδες, αντικατοπτρίζοντας το κλίμα απαισιοδοξίας. Αντίθετα, δεδομένης της γενικότερης κατάστασης της χώρας, σημαντική βελτίωση σημείωσαν η Βιομηχανία και η Καταναλωτική Εμπιστοσύνη κατά 3 μονάδες έκαστη και το Λιανικό Εμπόριο κατά 7,5 μονάδες. Σημειώνεται μάλιστα ότι η βελτίωση που σημείωσαν οι τρεις προαναφερθείσες κατηγορίες είναι από τις μεγαλύτερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όσον αφορά τη Βιομηχανία ειδικότερα, η βελτίωση αυτή αντικατοπτρίζεται και στην τιμή που πήρε το Δεκέμβριο ο κύριος δείκτης PMI<sup>52</sup> που μετρά την απόδοση της μεταποιητικής οικονομίας. Ο Δείκτης διαμορφώθηκε στις 50,2 μονάδες, ξεπερνώντας οριακά το όριο μηδενικής μεταβολής (50,0), εξέλιξη που υποδεικνύει την πρώτη βελτίωση των λειτουργικών συνθηκών σε διάστημα 16 μηνών. Επίσης, η παραγωγή στο μεταποιητικό τομέα επανήλθε σε τροχιά ανάκαμψης για πρώτη φορά σε διάστημα 12 μηνών και συνοδεύτηκε από οριακή αύξηση του επιπέδου απασχόλησης, παρά τη μείωση των εισερχομένων νέων παραγγελιών.

<sup>52</sup>Βλέπε το σχετικό Δελτίο Τύπου της Markit στις 4/1/2016 για την Ελλάδα. <https://www.markiteconomics.com/Public/Page.mvc/PressReleases>.

Όπως φαίνεται και στο σχετικό Διάγραμμα, ο Δείκτης για την Ελλάδα, παρά τη συνεχή άνοδό του από το χαμηλό που σημείωσε τον Αύγουστο του 2015 (75,2 μονάδες), βρίσκεται ακόμα σε πολύ χαμηλό επίπεδο, αντικατοπτρίζοντας τη γενικότερη αβεβαιότητα και έλλειψη εμπιστοσύνης που εξακολουθεί να υπάρχει γύρω από την ελληνική οικονομία. Συγκεκριμένα, για την περίοδο Ιανουάριος- Δεκέμβριος 2015, ο Δείκτης υποχώρησε κατά 8,2 μονάδες, με όλες τις επιμέρους κατηγορίες να σημειώνουν σημαντική πτώση, ενώ πλέον υπολείπεται κατά 20 μονάδες περίπου σε σχέση με τον ευρωπαϊκό. Σημειώνεται τέλος, ότι θα απαιτηθεί σημαντική προσπάθεια από την ελληνική Κυβέρνηση για να επιστρέψει ο Δείκτης Οικονομικού Κλίματος στο υψηλό που σημειώθηκε τον Ιούνιο του 2014 (104,2 μονάδες), δεδομένης της τεράστιας δυσκολίας που ενέχει γενικά η ανάκτηση της απολεσθείσας εμπιστοσύνης.



## 2 Η Εκτέλεση του Προϋπολογισμού κατά το δωδεκάμηνο

### 2.1 Ο Κρατικός Προϋπολογισμός (ΚΠ) στο δωδεκάμηνο

Για το δωδεκάμηνο του 2015 ο Κρατικός Προϋπολογισμός εμφανίζει ταμειακό πρωτογενές πλεόνασμα € 2,27 δισ. ή 1,3% του ΑΕΠ και συνολικό έλλειμμα (συνυπολογίζοντας και τους τόκους) € 3,53 δισ. ή 2,0% του ΑΕΠ.

Το Πρωτογενές Αποτέλεσμα (πλεόνασμα) του ΚΠ είναι μικρότερο κατά € 0,99 δισ. ή κατά 30,3% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (πλεόνασμα € 3,26 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015 και μεγαλύτερο κατά € 0,39 δισ. ή κατά 21,26% σε σύγκριση με τις αντίστοιχο αποτέλεσμα της ίδιας περιόδου του 2014.

Αντιστοίχως, μεγαλύτερο έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ -2,57 δισ.) κατά € 0,96 δισ. ή κατά 37,2% εμφανίζεται και το συνολικό έλλειμμα του ΚΠ (€ -3,53 δισ. ή 2,0% του ΑΕΠ) στο δωδεκάμηνο του 2015 και μικρότερο κατά € 0,17 δισ. ή κατά 4,52% σε σύγκριση με τις αντίστοιχο αποτέλεσμα της ίδιας περιόδου του 2014 (βλέπε παρατηρήσεις παρακάτω).

Ειδικότερα, ο Τακτικός Προϋπολογισμός (ΤΠ) παρουσιάζει ταμειακό πρωτογενές πλεόνασμα € 3,85 δισ. ή 2,2% του ΑΕΠ και συνολικό έλλειμμα (με τους τόκους) € 1,96 δισ. ή 1,1% του ΑΕΠ.

Το Πρωτογενές Πλεόνασμα του ΤΠ είναι μικρότερο κατά € 1,34 δισ. ή κατά 25,8% έναντι της αντίστοιχης επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 για το δωδεκάμηνο του 2015 και μεγαλύτερο κατά € 97 εκατ. ή κατά 2,59% σε σύγκριση με τις αντίστοιχο αποτέλεσμα της ίδιας περιόδου του 2014.

Το συνολικό έλλειμμα του ΤΠ είναι μεγαλύτερο κατά € 1,31 δισ. ή κατά 202,6% έναντι της επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 για το δωδεκάμηνο του 2015 και μεγαλύτερο κατά € 134 εκατ. ή κατά 7,36% σε σύγκριση με τις αντίστοιχο αποτέλεσμα της ίδιας περιόδου του 2014.

Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) εμφανίζει έλλειμμα € 1,58 δισ. (€ 4,83 δισ. έσοδα – € 6,41 δισ. δαπάνες) ή 0,9% του ΑΕΠ. Το έλλειμμα του ΠΔΕ είναι μικρότερο κατά € 0,35 δισ. ή κατά 18,3% έναντι της αντίστοιχης επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 για το δωδεκάμηνο του 2015 (έλλειμμα € 1,93 δισ.) και μικρότερο κατά € 301 εκατ. ή κατά 16,0% σε σύγκριση με τις αντίστοιχο αποτέλεσμα της ίδιας περιόδου του 2014.

Πίνακας 2: Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού - Δωδεκάμηνο 2015: Ιανουάριος – Δεκέμβριος

σε εκατ. € (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ							
	2014		2015		Μεταβολές		2015	Μεταβολή
	Πραγμ.	Πραγμ.	Εκτιμήσεις (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016)	Διαφορά	Ποσοστιαία μεταβολή πραγμ. 2014- 2015	Ποσοστιαία διαφορά Πραγμ. έναντι των εκτιμήσεων - στόχων (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική Προϋπολογισμού 2016)	Εκτιμήσεις (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2015)	Ποσοστιαία μεταβολή των Πραγ/θέ- ντων του 2015 έναντι των Εκτιμή- σεων (όπως αποτυπώνονται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2015)
(1)	(2)	(3)	(4)=[(2)-(3)]	(5)=[((2)-(1))/(1)]	(6)=[(4)/(3)]	(7)	(8)=[((2)-(7))/(7)]	
<b>I. Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού (1α+2<sub>ΠΔΕΕ</sub>)</b>	<b>51.366</b>	<b>51.420</b>	<b>53.091</b>	<b>-1.671</b>	<b>0,11%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>55.603</b>	<b>-7,5%</b>
<b>1α. Καθαρά Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β-Γ)</b>	<b>46.650</b>	<b>46.589</b>	<b>48.618</b>	<b>-2.029</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>50.871</b>	<b>-8,4%</b>
Α. Έσοδα προ επιστροφών φόρων	49.636	49.257	51.720	-2.463	-0,76%	-4,8%	53.171	-7,4%
Β. Έσοδα αποκρατικοποιήσεων	384	254	268	-14	-33,85%	-5,2%	577	-56,0%
Γ. Επιστροφές φόρων	3.370	2.922	3.370	-448	-13,29%	-13,3%	2.877	1,6%
<b>2<sub>ΠΔΕΕ</sub>. Έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων</b>	<b>4.716</b>	<b>4.831</b>	<b>4.473</b>	<b>358</b>	<b>2,44%</b>	<b>8,0%</b>	<b>4.732</b>	<b>2,1%</b>
Εισροές από την Ε.Ε.	4.649	3.900	3.943	-43	-16,11%	-1,1%	3.982	-2,1%
Ίδια έσοδα	67	931	530	401	1289,55%	75,7%	750	24,1%
<b>II. Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (1β+2<sub>ΠΔΕΔ</sub>)</b>	<b>55.063</b>	<b>54.950</b>	<b>55.664</b>	<b>-714</b>	<b>-0,21%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>55.705</b>	<b>-1,4%</b>
<b>1β. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β+Γ+Δ+Ε)</b>	<b>48.471</b>	<b>48.544</b>	<b>49.264</b>	<b>-720</b>	<b>0,15%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>49.305</b>	<b>-1,5%</b>
Α. Πρωτογενείς δαπάνες	41.928	41.298	41.924	-626	-1,50%	-1,5%	41.887	-1,4%
Β. Εξοπλιστικά προγράμματα (σε ταμειακή βάση)	345	565	590	-25	63,77%	-4,2%	700	-19,3%
Γ. Καταπτώσεις εγγυήσεων, εκ των οποίων	587	703	720	-17	19,76%	-2,4%	818	-14,1%
σε φορείς εντός της γενικής κυβέρνησης (καθαρή βάση)	442	655	660	-5	48,19%	-0,8%	667	-1,8%
σε φορείς εκτός της γενικής κυβέρνησης	145	48	60	-12	-66,90%	-20,0%	151	-68,2%
Δ. Τόκοι (καθαρή βάση)	5.569	5.800	5.830	-30	4,15%	-0,5%	5.850	-0,9%
Ε. Προμήθειες τραπεζών, προμήθειες EFSF, και λοιπές δαπάνες δημοσίου χρέους	42	178	200	-22	323,81%	-11,0%	50	256,0%
<b>2<sub>ΠΔΕΔ</sub>. Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων</b>	<b>6.592</b>	<b>6.406</b>	<b>6.400</b>	<b>6</b>	<b>-2,82%</b>	<b>0,1%</b>	<b>6.400</b>	<b>0,1%</b>
Εθνικό σκέλος ΠΔΕ	710	681	700	-19	-4,08%	-2,7%	700	-2,7%
Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ΠΔΕ	5.882	5.725	5.700	25	-2,67%	0,4%	5.700	0,4%

<b>III. Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (2<sub>ΠΑΕΕ</sub>-2<sub>ΠΑΕΔ</sub>)</b>	<b>-1.876</b>	<b>-1.575</b>	<b>-1.927</b>	<b>352</b>	<b>-16,04%</b>	<b>-18,3%</b>	<b>-1.668</b>	<b>-5,6%</b>
Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων / ΑΕΠ	-1,1%	-0,90%	-1,10%	0,20%			-0,9%	
<b>IV. Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β)</b>	<b>-1.821</b>	<b>-1.955</b>	<b>-646</b>	<b>-1.309</b>	<b>7,36%</b>	<b>202,6%</b>	<b>1.566</b>	<b>-224,8%</b>
Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	-1,0%	-1,1%	-0,4%	-0,7%			0,9%	
<b>V. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β+Δ)</b>	<b>3.748</b>	<b>3.845</b>	<b>5.184</b>	<b>-1.339</b>	<b>2,59%</b>	<b>-25,8%</b>	<b>7.416</b>	<b>-48,2%</b>
Πρωτογενές Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	2,1%	2,2%	3,0%	-0,8%			4,2%	
<b>VI. Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II)</b>	<b>-3.697</b>	<b>-3.530</b>	<b>-2.573</b>	<b>-957</b>	<b>-4,52%</b>	<b>37,2%</b>	<b>-102</b>	<b>3360,8%</b>
Αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	-2,1%	-2,0%	-1,5%	-0,5%			-0,1%	
<b>VII. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II+Δ)</b>	<b>1.872</b>	<b>2.270</b>	<b>3.257</b>	<b>-987</b>	<b>21,26%</b>	<b>-30,3%</b>	<b>5.748</b>	<b>-60,5%</b>
Πρωτογενές αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	1,1%	1,29%		1,3%			3,27%	
<b>ΑΕΠ</b>	<b>177.559</b>	<b>175.658</b>	<b>175.658</b>	<b>175.658</b>			<b>175.658</b>	

Πηγή: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

### 2.1.1. Παρατηρήσεις σχετικά με την εκτέλεση του Π/Υ το δωδεκάμηνο

#### Όσον αφορά στην εκτέλεση του Τακτικού Προϋπολογισμού

1) Τα Καθαρά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού ανήλθαν σε € 46,59 δισ. μικρότερα κατά € 2,03 δισ. ή κατά 4,2% έναντι της επικαιροποιημένης εκτίμησης. Η απόκλιση από το στόχο όσον αφορά τα έσοδα οφείλεται στην μη είσπραξη πόρων από τη διακράτηση ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου στα χαρτοφυλάκια των κεντρικών τραπεζών του Ευρωσυστήματος, καθώς και από το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων της ΕΚΤ (ANFA's & SMP's). Ειδικότερα, στην επικαιροποιημένη εκτίμηση της εισηγητικής έκθεσης του Προϋπολογισμού 2016 συμπεριλαμβάνονται έσοδα (μεταφορά αποδόσεων) από τη διακράτηση ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου στα χαρτοφυλάκια των κεντρικών τραπεζών του Ευρωσυστήματος, καθώς και από το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων της ΕΚΤ (ANFA's & SMP's) ύψους € 3,9 δισ. σε ταμειακή βάση (€ 2,1 δισ. σε δημοσιονομική βάση), ενώ τα τελικά αντίστοιχα εισπραχθέντα ανήλθαν το δωδεκάμηνο σε μόνο € 291 εκατ., δηλαδή εμφανίζεται μια απόκλιση των εν λόγω εσόδων κατά 92,5%. Καθώς τα έσοδα αυτά κατατίθενται απευθείας στον ειδικό λογαριασμό εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, δεν υπολογίζονται στο αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τους όρους του Προγράμματος Οικονομικής Πολιτικής. Συνεπώς, εάν δεν λάβουμε υπόψιν τα αντίστοιχα έσοδα τόσο τα πραγματοποιηθέντα (€ 291 εκατ.) όσο και τα εκτιμηθέντα (€ 3,9 δισ.) προκύπτει αξιοσημείωτη υπέρβαση των πραγματοποιηθέντων εσόδων του ΤΠ έναντι των εκτιμηθέντων κατά 1,56 δισ. ή κατά 3,5%. Πιο συγκεκριμένα η υπέρβαση οφείλεται τόσο στην καλύτερη απόδοση που σημείωσαν τα έσοδα από φόρους το μήνα Δεκέμβριο όσο και στις μεγαλύτερες απολήψεις από την ΕΕ στο σκέλος των μη φορολογικών εσόδων (βλέπε ανάλυση παρακάτω). Λαμβάνοντας υπόψιν τα ανωτέρω, το Πρωτογενές Αποτέλεσμα (πλεόνασμα) του ΚΠ είναι μεγαλύτερο κατά € 2,6 δισ. ή κατά 416,6% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (έλλειμμα € 0,63 δισ. χωρίς τα ANFA's & SMP's) για το δωδεκάμηνο του 2015.

2) Παρατηρείται συγκράτηση των επιστροφών φόρων το δωδεκάμηνο κατά € -448 εκατ. ή κατά 13,3% σε σχέση με τον επικαιροποιημένο στόχο της Εισηγητικής Έκθεσης του Προϋπολογισμού 2016 (€ 3,37 δισ.) και κατά επίσης € -449 εκατ. ή κατά 13,3% σε σχέση με την ίδια περίοδο του 2014 (€ 3,37 δισ.), η οποία συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός υψηλότερου Πρωτογενούς Πλεονάσματος.

3) Στην επίτευξη χαμηλού επιπέδου δαπανών του Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ) συμβάλλει η μη κάλυψη των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του Κράτους προς τους Προμηθευτές του. Συγκεκριμένα, ενώ οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις στον ΤΠ μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου 2014 ανήλθαν στα € 82 εκατ. αυτές αυξήθηκαν μέχρι τα τέλη Νοεμβρίου 2015 στα € 464 εκατ. δηλ. παρουσίασαν αύξηση κατά 465,9% (βλ. δελτίο Γενικής Κυβέρνησης Νοεμβρίου 2015-τελευταία διαθέσιμα στοιχεία). Αλλά και σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις προς τους προμηθευτές της μαζί με τις εκκρεμείς επιστροφές φόρων ανήλθαν μέχρι και τα τέλη Νοεμβρίου σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία στα € 5,8 δισ. παρουσιάζοντας αύξηση κατά 52,6% σε σχέση με το Δεκέμβριο του 2014 (€ 3,8 δισ.).

Η αύξηση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης που παρατηρείται το 2015 αποδίδεται στους περιορισμούς ρευστότητας, που δεν επέτρεψαν την ομαλή πορεία

αποπληρωμής των υποχρεώσεων. Παρόλο που για το 2016 προβλέπεται χρηματοδότηση από τον ΕΜΣ για την εξόφληση των ληξιπρόθεσμων οφειλών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης σε τρίτους ύψους € 5,5 δισ., το ποσό αυτό ως μέρος των ταμειακών χρηματοδοτικών αναγκών της Γενικής Κυβέρνησης θα προστεθεί στο συνολικό χρέος της Γενικής Κυβέρνησης.

### 2.1.2. Δημόσιες Επενδύσεις και ΕΣΠΑ

Το 2016 το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων θα διαχειριστεί € 6,75 δισ. Εξ αυτών τα 6 € δισ. θα κατευθυνθούν σε δράσεις του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους, ενώ στο εθνικό σκέλος θα δοθούν € 750 εκ. Τα αντίστοιχα ποσά του 2015 ήταν € 5,7 δισ. για το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και € 700 εκ. για το εθνικό σκέλος.

Το ΠΔΕ κατά το 2015 δεν απέκλινε από τους στόχους των δαπανών του. Σύμφωνα με το δελτίο εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Δεκεμβρίου, για όλο το 2015 οι δαπάνες ήταν 6,406 δισ. έναντι στόχου 6,400 δισ. Τα έσοδα του έφτασαν τα €4.832 δις. αυξημένα κατά 360 εκ. έναντι του αρχικού στόχου. Η αύξηση αυτή οφείλεται κυρίως στα επιπλέον 404 εκ. στο τμήμα των Ιδίων Εσόδων.

Το τέλος του 2015 σηματοδοτεί το τέλος της περιόδου επιλεξιμότητας δαπανών του ΕΣΠΑ 2007-2013. Η απορροφητικότητα της κοινοτικής συνδρομής άγγιξε το 97% στον Στόχο 1 (Σύγκλιση) και το 100% στον Στόχο 2 (Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα/Απασχόληση), χωρίς να είναι καταχωρημένο το σύνολο των δαπανών. Η απορρόφηση του συνόλου της κοινοτικής συνδρομής κατέστη εφικτή ως αποτέλεσμα του Κανονισμού 2015/1839 της ΕΕ, με τον οποίο η ΕΕ ανέλαβε την πληρωμή του 100% των επιλέξιμων δαπανών των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων στον Στόχο 1 και 2.

Συγκεκριμένα από τα € 19,6 δισ. ευρώ της διαθέσιμης κοινοτικής συνδρομής του Στόχου 1 απορροφήθηκαν τα € 19 δισ. ενώ απορροφήθηκε το σύνολο των 657,89 εκ. της κοινοτικής συνδρομής του Στόχου 2. Ωστόσο τα τεχνικά ζητήματα της διαδικασίας κλεισίματος του ΕΣΠΑ 2007 -2013 είναι εκείνα που θα διαμορφώσουν το τελικό ποσοστό της απορροφητικότητας των κοινοτικών κονδυλίων.

Η επίτευξη αυτού του υψηλού ποσοστού απορροφητικότητας συνοδεύεται και από μια σημαντική αύξηση του ποσοστού των Νομικών Δεσμεύσεων σε σχέση με την συγχρηματοδοτούμενη Δημόσια Δαπάνη. Το ύψος των νομικών δεσμεύσεων σε όλα τα επιχειρησιακά προγράμματα ήταν μεγαλύτερο του προϋπολογισμού του προγράμματος. Σε ορισμένες περιπτώσεις ξεπερνά το 150% του προϋπολογισμού. Η υπέρβαση αυτή για το σύνολο του ΕΣΠΑ 2007 – 2013 αγγίζει τα € 8,8 δισ. Το γεγονός αυτό μπορεί να οδηγήσει σε πολλαπλά προβλήματα μιας και η αδυναμία μεταφοράς των επιπλέον συμβάσεων στη νέα χρηματοδοτική περίοδο 2014 – 2020 είτε ως μεταφερόμενα έργα είτε ως συνεχιζόμενα, θα επιβαρύνει αναγκαστικά το εθνικό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Η μη ολοκλήρωση των έργων επιφέρει την αναγκαστική επιστροφή της αντίστοιχης κοινοτικής συνδρομής.

Ανάλογο ζήτημα παρουσιάζεται και σε ορισμένα μεγάλα έργα (π.χ. Ολυμπία/Ιόνια Οδός) σημαντικού υπολειπόμενου φυσικού και οικονομικού αντικειμένου τα οποία αν και έχουν ξεκι-

νήσει από το Γ' ΚΠΣ έχουν μεγάλες καθυστερήσεις. Τα έργα αυτά θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί έως τον Μάρτιο του 2017 για να μην απαιτηθεί η επιστροφή της κοινοτικής συνδρομής.

Σε σχέση με το ΕΣΠΑ 2014 – 2020, παρόλο που η Ελλάδα είναι η πρώτη χώρα με εγκεκριμένο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, η παραγωγή δαπανών είναι πολύ περιορισμένη μιας και όλο το βάρος πέφτει στο κλείσιμο της προηγούμενης χρηματοδοτικής περιόδου. Το σύνολο των δαπανών για τα τομεακά και περιφερειακά προγράμματα της νέας περιόδου είναι € 246 εκ.<sup>53</sup> Η κατάσταση αυτή αναμένεται να αλλάξει ριζικά εντός του έτους μιας και η περίοδος επιλεξιμότητας της προηγούμενης περιόδου θα έχει εξαντληθεί.

## 2.2 Οι Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) στο δωδεκάμηνο

Οι Δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού (δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού και δαπάνες ΠΔΕ) ανήλθαν στα **€ 54,95 δισ., μικρότερες κατά € 0,71 δισ. ή κατά 1,3%** έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 55,66 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015.

Ειδικότερα, οι Δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού ανήλθαν στα € 48,54 δισ. μικρότερες κατά € 0,72 δισ. ή κατά 1,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 49,26 δισ.), με ποσοστό εκτέλεσης 98,5%.

Πιο αναλυτικά, οι Πρωτογενείς Δαπάνες ανήλθαν σε € 41,29 δισ. και εμφανίζονται μειωμένες κατά € 0,63 δισ. ή κατά 1,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 41,92 δισ.) με ποσοστό εκτέλεσης 98,5%.

Η προκύπτουσα μεταβολή των Πρωτογενών Δαπανών στο δωδεκάμηνο του 2015 είναι αποτέλεσμα των μεταβολών σε επιμέρους κατηγορίες δαπανών, ως εξής:

(α) Στις μισθολογικές αποδοχές και συντάξεις.

Υπήρξε αύξηση κατά 1,4% σε ετήσια βάση για το δωδεκάμηνο του 2015. Ειδικότερα οι μισθοί μειώθηκαν κατά 0,3%, οι μισθοί προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων μειώθηκαν κατά 2,4%, ενώ οι πληρωμές για συντάξεις αυξήθηκαν κατά 4,2% σε ετήσια βάση για το δωδεκάμηνο.

(β) Στις επιχορηγήσεις των Ασφαλιστικών Ταμείων (ΑΤ)

Οι δαπάνες αυτές είναι αυξημένες στα € 11,6 δισ. το δωδεκάμηνο του 2015, από € 11,1 δισ. το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2014 και απορρόφησαν το 100,0% της συνολικής επιχορήγησης για το 2015. Η συνέχιση της χρηματοδότησης των ΑΤ και του ΕΟΠΥΥ από τον ΤΠ, προαπαιτεί τη σταθεροποίηση και στη συνέχεια αύξηση των εσόδων από τους Άμεσους και τους Έμμεσους φόρους του κράτους.

<sup>53</sup> Στοιχεία ΟΠΣ, 4 Ιανουαρίου 2016.

Η επιχορήγηση του Ι.Κ.Α. ανήλθε στα € 2,94 δισ., είναι αυξημένη κατά 3,1% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2014 (€ 2,85 δισ.) και απορρόφησε το 100,0% της συνολικής επιχορήγησης για το 2015.

Η επιχορήγηση του Ο.Α.Ε.Ε. μειώθηκε κατά 11,8% το δωδεκάμηνο του 2015 σε σχέση με το 2014 και καλύπτει το 105,2% της συνολικής εκτιμώμενης επιχορήγησης για το 2015. Συγκεκριμένα, η συνολική επιχορήγηση για το 2015 ανέρχεται στο € 1,0 δισ.

Η επιχορήγηση του Ε.Ο.Π.Π.Υ. ανήλθε στα € 526 εκατ. το δωδεκάμηνο του 2015, μειωμένη κατά 19,8% σε σχέση με το 2014 καλύπτοντας το 100,0% της συνολικής εκτιμηθείσας επιχορήγησης για το 2015 (€ 0,53 δισ.).

Στον Ο.Γ.Α., η επιχορήγηση ανήλθε στα € 3,28 δισ. το δωδεκάμηνο του 2015, αυξημένη κατά 12,7% σε σχέση με το 2014 η οποία καλύπτει το 100,0% της συνολικής εκτιμηθείσας επιχορήγησης για το 2015.

Προϋποθέσεις για την επίτευξη της ισορροπίας του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων είναι η αύξηση των εσόδων των ασφαλιστικών ταμείων από εισφορές καθώς και η αύξηση των εσόδων από έμμεσους φόρους.

#### (γ) Στις Λειτουργικές Δαπάνες του ΤΠ

Οι δαπάνες αυτές εμφανίζονται μειωμένες κατά 6,1% έναντι του δωδεκάμηνου του 2014. Για το έτος συνολικά, οι επιχορηγήσεις φορέων ανήλθαν στα € 1,51 δισ.

Οι Καταναλωτικές Δαπάνες εμφανίζονται μειωμένες κατά 13,5% και οι αντικριζόμενες δαπάνες αυξημένες κατά 1,9% έναντι του αντίστοιχου δωδεκάμηνου του 2014.

Οι Αποδιδόμενοι Πόροι εμφανίζονται μειωμένοι κατά 15,4% έναντι του αντίστοιχου δωδεκάμηνου του 2014.

Οι δαπάνες για Καταπτώσεις Εγγυήσεων ανήλθαν στα € 0,7 δισ. στο δωδεκάμηνο του 2015, αυξημένες κατά 19,76% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2014 (€ 0,59 δισ.) και μειωμένες κατά € 17 εκατ. ή κατά 2,4% έναντι της αντίστοιχης επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού 2016.

Οι δαπάνες για Εξοπλιστικά Προγράμματα, ανήλθαν στα € 565 εκατ. στο δωδεκάμηνο του 2015, αυξημένες κατά 63,77% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2014 (€ 345 εκατ.) και μειωμένες κατά € 25 εκατ. ή κατά 4,2% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού 2016.

Οι δαπάνες για Τόκους ανήλθαν στα € 5,8 δισ. στο δωδεκάμηνο του 2015, αυξημένες κατά 4,1% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2014 (€ 5,57 δισ.) και μειωμένες κατά € 30 εκατ. ή κατά 0,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού 2016.

Οι δαπάνες για προμήθειες τραπεζών, προμήθειες EFSF, και λοιπές δαπάνες δημοσίου χρέους το δωδεκάμηνο του 2015 ανήλθαν στα € 178 εκατ. στο δωδεκάμηνο του 2015, αυξημένες κατά 323,8% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2014 (€ 42 εκατ.) και μειωμένες κατά € 22 εκατ. ή κατά 11,0% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού 2016.



Τέλος οι δαπάνες του ΠΔΕ ανήλθαν σε € 6,41 δισ. και εμφανίζονται μεγαλύτερες κατά € 6 εκατ. ή κατά 0,1% έναντι της αντίστοιχης επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού 2016 (€ 6,4 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015, και μειωμένες κατά € 0,19 δισ. ή κατά 2,8% σε σύγκριση με τις αντίστοιχες δαπάνες της ίδιας περιόδου του 2014. Οι συνεχείς μειώσεις των δαπανών του ΠΔΕ (σε ετήσια βάση) τα τελευταία χρόνια αποτελούν τροχοπέδη για τη μεσομακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των πρωτογενών πλεονασμάτων διότι δεν συμβάλλουν στην ανάπτυξη της οικονομίας μέσω της δημιουργίας νέου κεφαλαίου, ενώ αποτελούν και αντικίνητρο για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων λόγω της συμπληρωματικότητας των ιδιωτικών και των δημοσίων επενδύσεων.

### 2.3 Τα Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού στο δωδεκάμηνο

Τα Καθαρά Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού (καθαρά έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού και έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων) διαμορφώθηκαν στα € 51,4 δισ. ή κατά 3,1% μικρότερα έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 53,09 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015.

Τα Καθαρά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού ανήλθαν σε € 46,59 δισ. μικρότερα κατά € 2,03 δισ. ή κατά 4,2% έναντι της επικαιροποιημένης εκτίμησης.

Τα Τακτικά Έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού ανήλθαν στα € 47,43 δισ. εμφανίζοντας υπέρβαση κατά € 1,12 δισ. ή κατά 2,4% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 46,31 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015.

Ειδικότερα, το σκέλος των φορολογικών εσόδων (άμεσοι + έμμεσοι φόροι) διαμορφώθηκε σε € 43,53 δισ. και παρουσιάζει υπέρβαση κατά € 0,77 δισ. ή κατά 1,8% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 42,76 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015.

Πιο αναλυτικά, οι Άμεσοι Φόροι ανήλθαν σε € 19,76 δισ. εμφανίζοντας υπέρβαση κατά € 593 εκατ. ή κατά 3,1% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 19,17 δισ.), ενώ οι Έμμεσοι Φόροι ανήλθαν σε € 23,77 δισ. εμφανίζοντας υπέρβαση κατά € 0,18 δισ. ή κατά 0,7% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 23,6 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015.

Από τους Άμεσους Φόρους υπέρβαση κατά € 0,25 δισ. ή κατά 2,1% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης εμφανίζει ο Φόρος Εισοδήματος. Η υπέρβαση αυτή οφείλεται κυρίως στην υπέρβαση κατά € 187 εκατ. ή κατά 2,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 που παρουσιάζουν τα έσοδα από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.

Οι Άμεσοι Φόροι ΠΟΕ και οι Λοιποί Άμεσοι Φόροι δεν εμφανίζουν σημαντική απόκλιση έναντι των αντίστοιχων εκτιμήσεών τους όπως αποτυπώνονται εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016. Τέλος, οι Φόροι στην Περιουσία εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 312 εκατ. ή κατά 10,9% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης τους.



Από τους Έμμεσους Φόρους υπέρβαση κατά € 235 εκατ. ή κατά 1,7% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης εμφανίζουν οι Φόροι Συναλλαγών, υστέρηση κατά € 39 εκατ. ή κατά -0,4% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης εμφανίζουν οι Φόροι Κατανάλωσης και υστέρηση κατά € 15 εκατ. ή κατά 3,2% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 για το δωδεκάμηνο του 2015 εμφανίζουν οι Έμμεσοι Φόροι ΠΟΕ.

Εδώ θα πρέπει να επισημάνουμε την υπέρβαση κατά € 110 εκατ. ή κατά 0,8% έναντι της εκτίμησης που παρουσιάζουν τα έσοδα από ΦΠΑ, οφειλόμενη κατά το μεγαλύτερο μέρος στην υπέρβαση κατά € 131 εκατ. ή κατά 1,2% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 που εμφανίζει ο ΦΠΑ λοιπών αγαθών.

Στην κατηγορία των Φόρων Κατανάλωσης, υστέρηση παρουσιάζει ο φόρος ασφαλιστρων κατά € 12 εκατ. ή κατά 3,7% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016, τα Τέλη Κυκλοφορίας Οχημάτων εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 33 εκατ. ή κατά 3,0% και οι ΕΦΚ Ενεργειακών Προϊόντων εμφανίζουν επίσης υπέρβαση κατά € 33 εκατ. ή κατά 0,8% αντίστοιχα έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης δωδεκαμήνου.

Τα μη Φορολογικά Έσοδα (€ 3,9 δισ.) εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 350 εκατ. ή κατά 9,9% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (€ 3,55 δισ.) η οποία οφείλεται κυρίως στην υπέρβαση κατά € 256 εκατ. ή κατά 148,8% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης που εμφανίζουν οι απολήψεις από την ΕΕ (€ 0,43 δισ.)

Τα Μη Τακτικά Έσοδα εμφανίζουν υστέρηση κατά € 3,6 δισ. ή κατά 66,3%, έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 (στόχος-εκτίμηση € 5,41 δισ.) και ανήλθαν στα € 1,82 δισ. Η υστέρηση αυτή οφείλεται στην μη μεταφορά στο Ελληνικό Δημόσιο των αποδόσεων από τη διακράτηση των ομολόγων του στα χαρτοφυλάκια των κεντρικών τραπεζών του Ευρωσυστήματος, καθώς και από το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων της ΕΚΤ (ANFA's & SMP's) ύψους € 3,9 δισ. (σε ταμειακή βάση).

Οι Επιστροφές φόρων εμφανίζουν υστέρηση κατά € 448 εκατ. ή κατά 13,3% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού 2016 για το δωδεκάμηνο του 2015.

Τα έσοδα αποκρατικοποιήσεων ανήλθαν στα € 254 εκατ. και είναι μικρότερα κατά € 14 εκατ. ή κατά 5,2% έναντι της αντίστοιχης επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον προϋπολογισμό 2016 (€ 268 εκατ.) για το δωδεκάμηνο του 2015 και μειωμένα κατά € 130 εκατ. ή κατά 33,85% σε σύγκριση με τα έσοδα της ίδιας περιόδου του 2014.

Τα έσοδα του ΠΔΕ ανήλθαν σε € 4,83 δισ. αυξημένα κατά € 358 εκατ. ή κατά 8,0% έναντι της αντίστοιχης επικαιροποιημένης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον προϋπολογισμό 2016 (€ 4,47 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2015 και αυξημένα κατά € 115 εκατ. ή κατά 2,44% σε σύγκριση με τα έσοδα της ίδιας περιόδου του 2014.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι προσπάθειες άντλησης περισσότερων φορολογικών εσόδων σε συνθήκες παρατεταμένης ύφεσης λειτουργούν ιδιαίτερα στρεβλωτικά στην οικονομική δραστηριότητα. **Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της αδυναμίας των πολιτών να ανταποκριθούν στις συνεχείς αυξήσεις φόρων προέρχεται από τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, όπου τα συνολικά χρέη των ιδιωτών προς το Δημόσιο από φόρους ανέρχονταν μέχρι και τα τέλη Νοεμβρίου (σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία) 2015 στα € 83,6 δισ. ή στο 47,6% του ΑΕΠ, ενώ από τον Ιανουάριο μέχρι τον Νοέμβριο του 2015 οι νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές αυξάνονταν κατά μέσο όρο περιόδου κατά € 1 δισ.** Η συνεχής άνοδος των ληξιπρόθεσμων οφειλών των φορολογουμένων είναι κακός οϊωνός για το επόμενο διάστημα, καθώς οι υποχρεώσεις των πολιτών προς την εφορία αυξάνονται.

Οι νέες φορολογικές υποχρεώσεις που θεσμοθετήθηκαν είτε ως προαπαιτούμενα με το (Ν. 4334/2015) είτε με την κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ν. 4336/2015), αναμένεται να επιδεινώσουν το είδη ασφυκτικά διαμορφωμένο φορολογικό περιβάλλον τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις.

Από αυτές «ξεχωρίζουν», μεταξύ άλλων, η θέσπιση τριών συντελεστών ΦΠΑ (6%, 13% και 23%), η αύξηση κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες σε 29% του φορολογικού συντελεστή για τα κέρδη των ανωνύμων εταιριών (Α.Ε.), η αύξηση της προκαταβολής του φόρου για τις Α.Ε. από 80% σε 100%, η αύξηση του φόρου ασφαλιστρων από 20% στο 25% για τον κλάδο πυρός και από 10% στο 15% για τον κλάδο των αυτοκινήτων, ο αναπροσδιορισμός (αυξητικά) της κλίμακας για την εισφορά αλληλεγγύης — με αναδρομική ισχύ από 1.1.2015— για τα μικτά εισοδήματα άνω των € 30.000, η αναδρομική αύξηση από 10% σε 13% του φόρου πολυτελούς διαβίωσης και η διεύρυνση της βάσης του, η αύξηση του συντελεστή προκαταβολής για τους αγρότες από 27,5% στο 55%, η αύξηση από 55% σε 75% της προκαταβολής φόρου για προσωπικές επιχειρήσεις και ελεύθερους επαγγελματίες από το 2016 και σε 100% από το 2017, η αυστηροποίηση της ρύθμισης των 100 δόσεων, η πλήρης κατάργηση των μειωμένων συντελεστών του ΦΠΑ σε όλα νησιά έως το τέλος του 2016<sup>54</sup>.

**Θεωρούμε ότι η συνεχής αύξηση φόρων ιδίως μέσα σε περιβάλλον οικονομικής ασφυξίας, δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική. Ενισχύει την ύφεση καθώς και ακυρώνει πολλά επενδυτικά σχέδια. Ειδικά για τις επιχειρήσεις, ο συνδυασμός της στενής φορολογικής βάσης και των πολύ υψηλών φορολογικών συντελεστών (οι οποίοι δεν θα χρειαζόνταν αν η φορολογική βάση ήταν ευρύτερη) επιφέρει ένα γενικότερο σημαντικό πλήγμα στις επενδύσεις των επιχειρήσεων ευνοώντας μόνο τους επενδυτές που μπορούν να εκμεταλλευτούν αυτά τα φορολογικά κενά ή «παραθυράκια». Με αυτό το τρόπο δημιουργείται ένα επιχειρηματικό περιβάλλον άνισο και άδικο με αποτέλεσμα την μη αποτελεσματική κατανομή του επιχειρηματικού κεφαλαίου στην οικονομία (προσανατολισμός του κεφαλαίου στις δραστηριότητες που ευνοούνται φορολογικά) αλλά επίσης και στην εδραίωση ενός πιο πολύπλοκου και δύσκολα διαχειρίσιμου φορολογικού συστήματος.**

<sup>54</sup> Η εφαρμογή του συγκεκριμένου μέτρου δεν αναμένεται να έχει σημαντικά δημοσιονομικά οφέλη σε σχέση με την αναστάτωση που θα προκαλέσει, βλ. σχετικά την 4<sup>η</sup> Ενδιάμεση Έκθεση του ΓΠΚ.

Επιπρόσθετα, η Ελληνική Κυβέρνηση με τη νομοθέτηση υψηλών φορολογικών συντελεστών για τις επιχειρήσεις, φέρνει την ελληνική οικονομία σε μειονεκτική θέση καθώς σπρώχνει τις ελληνικές και ξένες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα προς άλλες χώρες με χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές αλλά και με φιλικότερο- ευνοϊκότερο περιβάλλον για επενδύσεις. Το αποτέλεσμα είναι η μείωση των φορολογικών εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης και άρα η μείωση της δυνατότητας επαρκούς χρηματοδότησης δημοσίων δαπανών χωρίς εξωτερικό δανεισμό.

## 2.4 Οι Εγγυήσεις του Ελληνικού Δημοσίου

Στα τέλη Νοεμβρίου 2015, η συνολική αξία χρέους που καλυπτόταν με εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου ανερχόταν στο εντυπωσιακό ποσό των **€ 113,86 δισ. αυξημένη κατά 90,45% σε σχέση με τα τέλη Δεκέμβρη του 2014**, ενώ η καθαρή ροή των νέων εγγυήσεων την περίοδο Ιανουαρίου- Νοεμβρίου 2015 ανήλθε στα € 137,43 δισ. Η σημαντική αυτή αύξηση των εγγυήσεων αποδίδεται στις νέες εγγυήσεις του Ελληνικού Δημοσίου για την παροχή ρευστότητας σε Πιστωτικά Ιδρύματα. Συγκεκριμένα, από τον Ιανουάριο μέχρι και τον Νοέμβριο του 2015, η καθαρή ροή των νέων εγγυήσεων με καθεστώς τραπεζικής εγγύησης ανήλθε στα € 79,53 δισ.,<sup>55</sup> ενώ, η καθαρή ροή των νέων εγγυήσεων προς τον ΕΛΑ ανήλθε στα € 57,85 δισ.<sup>56</sup>

Πίνακας 3: Γενική Κυβέρνηση: Εγγυήσεις

ποσά σε εκατ. €	Συνολική αξία χρέους με κυβερνητική εγγύηση			Ποσά παρεχόμενων νέων εγγυήσεων	Καταπτώσεις εγγυήσεων	Ταμειακές εξοφλήσεις*
	Στοιχείο	Τέλος 2014	Τέλος Νοεμβρίου 2015			
Εγγυήσεις Γενικής Κυβέρνησης	59.783	113.856	90,45%	137.430	1.648	0
Κρατικές Εγγυήσεις	16.315	14.614	-10,43%	35	1.648	0
Προς φορείς Γενικής Κυβέρνησης	9.790	8.307	-15,15%	0	1.597	0
Δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί	8.534	7.111	-16,67%	0	1.573	0

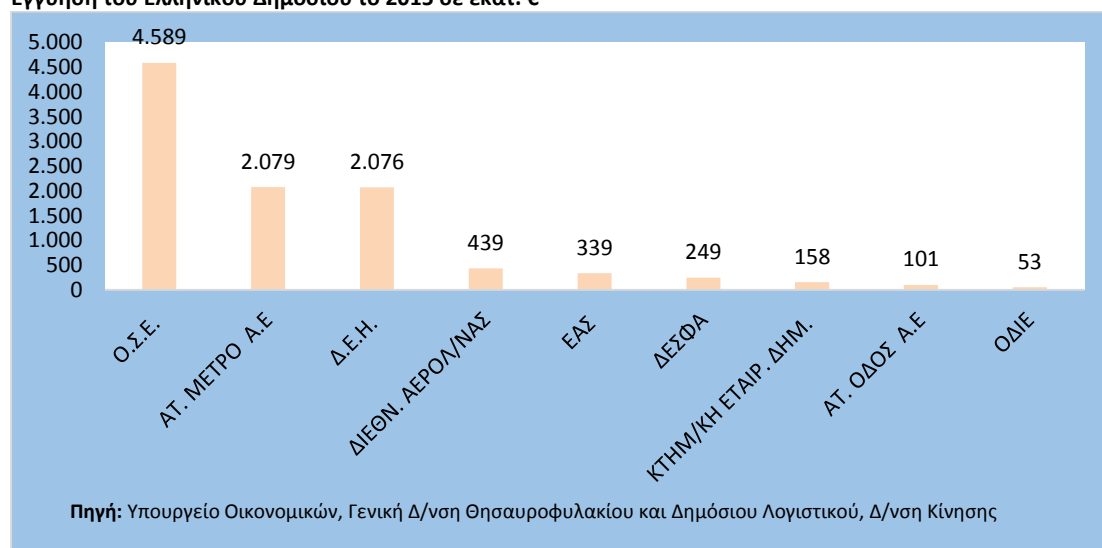
<sup>55</sup> Με τη ψήφιση του Ν.3723/2008 επιχειρήθηκε η θωράκιση της Ελληνικής Οικονομίας από τις επιπτώσεις της διεθνούς κρίσης με την ενίσχυση της ρευστότητας. Ένα από τα μέσα επίτευξης του στόχου αυτού είναι η παροχή της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου προς τις τράπεζες που έχουν λάβει άδεια λειτουργίας από τη Τράπεζα της Ελλάδος και καλύπτουν το δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας που αυτή θέτει για δάνεια που θα συναφθούν με ή χωρίς έκδοση τίτλων και θα έχουν διάρκεια από τρεις μήνες έως τρία έτη. Στο πλαίσιο του ανωτέρω νόμου, όπως ισχύει, το ανώτατο ποσό των εγγυήσεων είναι € 85 δισ. Οι εγγυήσεις που είναι σε ισχύ στις 30/10/2015 ανέρχονται στο ποσό των € 51,22 δισ. και οι δικαιούχοι είναι πέντε πιστωτικά ιδρύματα που έχουν λάβει άδεια λειτουργίας από τη Τράπεζα της Ελλάδος. Η παραπάνω εγγύηση παρέχεται έναντι προμήθειας, η οποία αποτελεί σημαντικό έσοδο του Ελληνικού Δημοσίου. Συγκεκριμένα, για το 2015 μέχρι το τέλος Σεπτεμβρίου εισπράχθηκε προμήθεια ύψους € 431 εκατ. Βλ. ως σχετική πηγή την Εισηγητική Έκθεση Προϋπολ. 2016, σελ. 140.

<sup>56</sup> Σύμφωνα με τον Ν. 3845/2010 δόθηκε η δυνατότητα παροχής της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου στη Τράπεζα της Ελλάδος για κάλυψη πιστώσεων σε τράπεζες που εδρεύουν στην Ελλάδα και παραμένουν φερέγγυες, με σκοπό την αντιμετώπιση προσωρινών βραχυπρόθεσμων προβλημάτων ρευστότητας (Emergency Liquidity Assistance-ELA). Στο πλαίσιο του παραπάνω Νόμου, όπως ισχύει, το ανώτατο ποσό των εγγυήσεων είναι € 60 δισ. Οι εγγυήσεις που είναι σε ισχύ στις 30/10/2015 ανέρχονται στο ποσό των € 54 δισ. Η Τράπεζα της Ελλάδος καθορίζει και εισπράττει από τις τράπεζες με τις οποίες καταρτίζει τις συμβάσεις παροχής πίστωσης, προμήθεια την οποία πιστώνει σε Λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου. Συγκεκριμένα για το 2015 είχε εισπραχθεί μέχρι της 30/10/2015 προμήθεια ύψους € 82 εκατ. Βλ. ως σχετική πηγή την Εισηγητική Έκθεση Προϋπολ. 2016, σελ. 140.

Νομικά πρόσωπα	1.184	1.125	-4,98%	0	23	0
Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	71	71	0,00%	0	0	0
<b>Προς φορείς εκτός Γενικής Κυβέρνησης</b>	<b>6.525</b>	<b>6.307</b>	<b>-3,34%</b>	<b>35</b>	<b>51</b>	<b>0</b>
Δημόσιες επιχειρήσεις	3.311	3.093	-6,58%	35	14	0
Τυποποιημένες εγγυήσεις	3.214	3.214	0,00%	0	37	0
Ιδιωτικές επιχειρήσεις	1.576	1.576	0,00%	0	31	0
Φυσικές Καταστροφές	1.638	1.638	0,00%	0	6	0
<b>Εγγυήσεις με καθεστώς τραπεζικής εγγύησης</b>	<b>43.159</b>	<b>47.821</b>	<b>10,80%</b>	<b>79.530</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Εγγυήσεις μηχανισμού Έκτακτης Ενίσχυσης Ρευστότητας (ELA) <sup>1</sup>	0	51.186		57.847	0	0
<b>Εγγυήσεις ΕΤΕΑΝ (και συναφών ταμείων)</b>	<b>309</b>	<b>235</b>	<b>-23,95%</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
ΕΤΕΑΝ	246	155	-36,99%	0	0	0
Ταμείο επιχειρηματικότητας	63	80	26,98%	18	0	0
* Ανακτηθέντα ποσά από τη Γενική Κυβέρνηση						
<sup>1</sup> Επειδή οι εγγυήσεις του μηχανισμού ELA έχουν πολύ μικρή διάρκεια (μερικών ημερών) και ανανεώνονται σε εξαιρετικά συχνή βάση, η στήλη «Ποσά παρεχόμενων νέων εγγυήσεων» αναφέρεται στην καθαρή ροή των νέων εγγυήσεων και δεν περιλαμβάνει εγγυήσεις που δίνονται σε αντικατάσταση υφισταμένων ποσών που λήγουν.						
Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών						

Όσον αφορά τις εγγυήσεις δανείων προς φορείς εντός και εκτός της Γενικής Κυβέρνησης εκτός του τραπεζικού τομέα, αυτές, τη περίοδο 2001- 2015, κατανεμήθηκαν κυρίως σε Δημόσιες Επιχειρήσεις (Ο.Σ.Ε., ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ, Δ.Ε.Η, κλπ.) και Οργανισμούς και μόνο ένα ποσοστό 17,7% κατά μέσο όρο περιόδου κατευθύνθηκε προς τον ιδιωτικό τομέα. Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις, που έχουν τα μεγαλύτερα ανεξόφλητα υπόλοιπα εγγυημένων δανείων για το έτος 2015 είναι ο ΟΣΕ με δάνεια ύψους € 4.589 εκατ. και ακολουθούν η ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ με € 2.079 εκατ. και η ΔΕΗ με € 2.076 εκατ..

**Διάγραμμα 7: Ανεξόφλητα Σημαντικά Υπόλοιπα Δανείων Δημόσιων Επιχειρήσεων που καλύπτονται με την Εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου το 2015 σε εκατ. €**

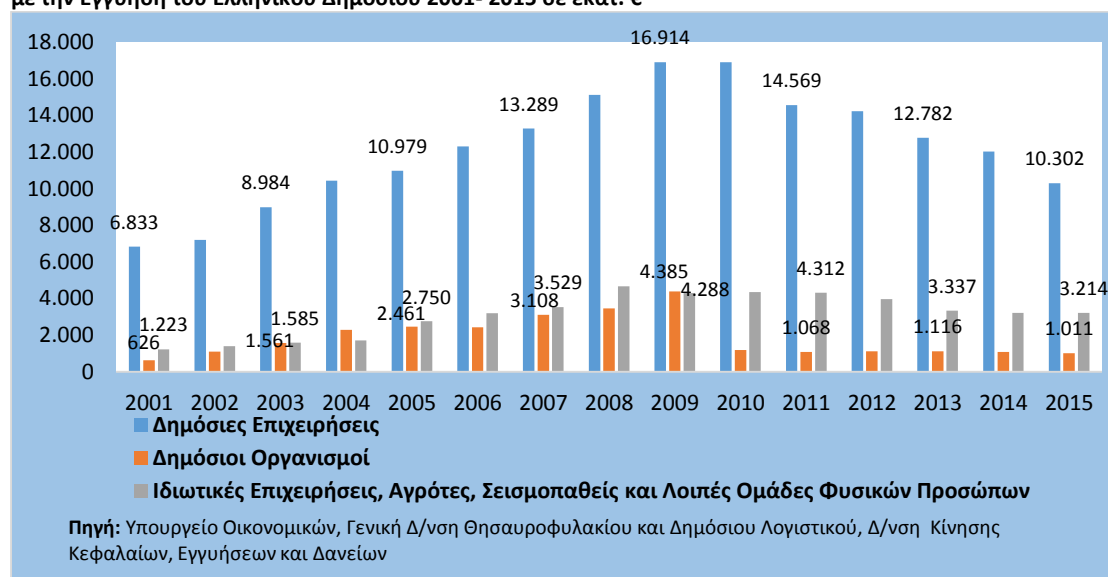


Την περίοδο 2000 - 2009 το ανεξόφλητο εγγυημένο (από το Ελληνικό Δημόσιο) υπόλοιπο των χορηγηθέντων δανείων σχεδόν τριπλασιάζεται από € 8.416 εκατ. ή 6,2% του ΑΕΠ το 2000 σε € 25.586 εκατ. ή 11% του ΑΕΠ το 2009. Ενώ τη περίοδο 2010-2015 το εν λόγω υπόλοιπο μειώνεται δραστικά στα € 14.527 εκατ. ή 8,3% του ΑΕΠ κυρίως λόγω της ακολουθούμενης δημοσιονομικής πολιτικής ελαχιστοποίησης (μηδενισμού με κάποιες εξαιρέσεις) των νέων εγγυήσεων που προέβλεπαν τα προγράμματα προσαρμογής.<sup>57</sup>

Έτσι, οι ετήσιες νέες εγγυήσεις την περίοδο 2000-2011 ανέρχονται στα € 1.520 εκατ. κατά μέσο όρο περιόδου, ενώ την περίοδο 2012- 2015 εμφανίζουν σημαντική μείωση σε € 688 εκατ. το 2012, € 634,7 εκατ. το 2013, € 536,6 εκατ. το 2014 και € 95,2 εκατ. το 2015.

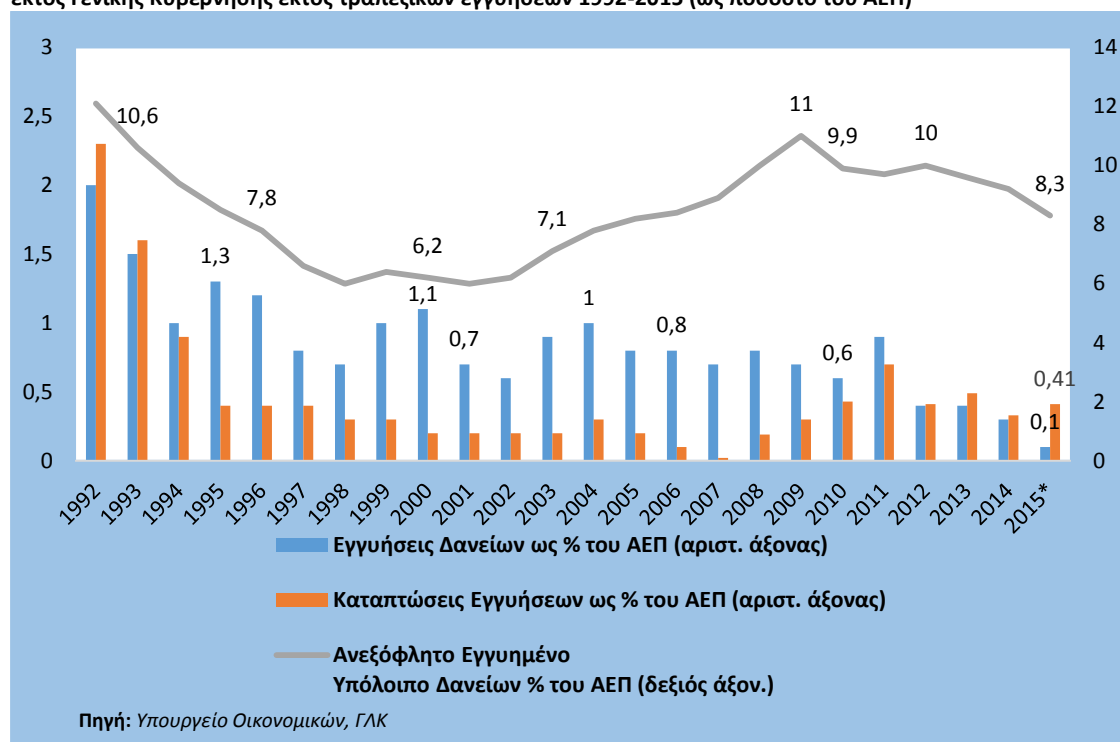
<sup>57</sup> Συγκεκριμένα επιχειρήθηκε εξορθολογισμός των εγγυήσεων μέσω της αυστηρότερης εξέτασης και αξιολόγησης των διαφόρων αιτημάτων παροχής της Εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου, της χρηματοδότησης κυρίως επενδυτικών προγραμμάτων που θα συμβάλουν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, της απόρριψης αιτημάτων παροχής εγγύησης από φορείς που κατά το παρελθόν υπήρξαν επανειλημμένα ασυνεπείς δανειολήπτες με αποτέλεσμα να καταπέσει η εγγύηση που τους παρείχε το Ελληνικό Δημόσιο, της συνειδητοποίησης ότι η εγγύηση καλύπτει παρεχόμενο δανεισμό και σε καμμία περίπτωση δεν αποτελεί δωρεάν παροχή.

**Διάγραμμα 8: Ανεξόφλητα (σημαντικά) Υπόλοιπα Δανείων ανά Κατηγορίες Δανειοληπτών που καλύπτονται με την Εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου 2001- 2015 σε εκατ. €**



Οι καταπτώσεις εγγυήσεων του Ελληνικού Δημοσίου ενώ διατηρούν μία σταθερότητα την περίοδο 2000 - 2003 στα επίπεδα των € 340 εκατ. κατά μέσο όρο, αυξάνουν σε € 594 εκατ. το 2004 και εν συνεχεία μειώνονται απότομα μέχρι το 2007 στα € 42 εκατ. Ωστόσο, την περίοδο 2008 - 2011 αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς στα € 1.442 εκατ. ή 0,7% του ΑΕΠ το 2011. Την περίοδο 2012-2015 οι καταπτώσεις εγγυήσεων μειώνονται στο επίπεδο των € 744 εκατ. κατά μέσο όρο έτους. Για το έτος 2015, οι εγγυήσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ θα διαμορφωθούν στο 0,1%, οι καταπτώσεις στο 0,40% του ΑΕΠ και το ανεξόφλητο εγγυημένο (από το Ελληνικό Δημόσιο) υπόλοιπο των χορηγηθέντων δανείων στο 8,3% του ΑΕΠ.

**Διάγραμμα 9: Εγγυήσεις Δανείων και Καταπτώσεις Εγγυήσεων του Ελληνικού Δημοσίου προς φορείς εντός και εκτός Γενικής Κυβέρνησης εκτός τραπεζικών εγγυήσεων 1992-2015 (ως ποσοστό του ΑΕΠ)**



## 2.5 Προϋπολογισμός και Προβλέψεις για το 2016

Με τον Προϋπολογισμό του 2016 συνεχίζεται η έντονα προ-κυκλική οικονομική πολιτική (αυξήσεις φόρων και μειώσεις δαπανών σε περιβάλλον ύφεσης) που ακολουθήθηκε όλα τα χρόνια της κρίσης δυσχεραίνοντας έτσι τις προοπτικές επίτευξης θετικών ρυθμών ανάπτυξης. Σε κάθε περίπτωση, η αναθεώρηση προς τα κάτω του στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα 0,5% το 2016 στα πλαίσια της Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης, αποτελεί θετική εξέλιξη.

Συγκεκριμένα, ο Προϋπολογισμός 2016 περιλαμβάνει νέες παρεμβάσεις τόσο στο σκέλος των δαπανών (μειώσεις) όσο και των εσόδων (αυξήσεις) συνολικού ύψους € 4,2 δισ. (€ 5,7 δισ. σωρευτικά στη διετία 2015-2016). Το 47,63% των νέων παρεμβάσεων αφορά εξοικονομήσεις δαπανών (€ 1,99 δισ.) και το 52,37% αφορά αυξήσεις εσόδων (€ 2,2 δισ.). Η αναλογία των νέων παρεμβάσεων στα έσοδα σε σχέση με αυτών στις δαπάνες το 2015 ήταν 1,85<sup>58</sup>, ενώ το 2016 η αναλογία αυτή μειώθηκε στο 1,1. Σωρευτικά στη διετία 2015-2016 η εν λόγω αναλογία διαμορφώθηκε στο 1,26. Ωστόσο, το συνολικό ύψος των νέων παρεμβάσεων το 2016 θα είναι σημαντικά μεγαλύτερο, κατά 171,9%, σε σχέση με αυτές του 2015.

Για το 2016 από τις νέες εξοικονομήσεις στις δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης συνολικού ύψους € 1,99 δισ. ξεχωρίζουν η μείωση των δαπανών των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης κατά € 1,23 δισ., η μείωση των συντάξεων του Δημοσίου κατά € 0,19 δισ., η μείωση των δαπανών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας κατά € 0,4 δισ. και η μείωση των Επιδομάτων Κοινωνικού Χαρακτήρα κατά € 0,11 δισ. Στη πλευρά των εσόδων περιλαμβάνονται παρεμβάσεις

<sup>58</sup> Οι Παρεμβάσεις το 2015 ήταν ύψους € 1,54 δισ. με το 34,7% των νέων παρεμβάσεων να αφορά εξοικονομήσεις δαπανών και το 65,3% να αφορά αυξήσεις εσόδων.

οι οποίες εκτιμάται ότι θα αποφέρουν € 2,2 δισ. Η γενικότερη φιλοσοφία των νέων παρεμβάσεων στα έσοδα είναι η αύξηση των συντελεστών φορολόγησης. Η αναλυτική λίστα των Παρεμβάσεων παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα. Από αυτές, ξεχωρίζει ποσοτικά η αναμόρφωση του Κώδικα ΦΠΑ με τη θέσπιση τριών συντελεστών ΦΠΑ (6%, 13% και 23%) και η κατάργηση της έκπτωσης του 30% από 1.10.2015 στα ανεπτυγμένα τουριστικά νησιά με το υψηλότερο κατά κεφαλήν εισόδημά και από 1.6.2016 στα λιγότερο ανεπτυγμένα νησιά<sup>59</sup> με εκτιμώμενα έσοδα ύψους € 1,3 δισ.

Όπως έχει επισημανθεί από το ΓΠΚ πολλές φορές και όπως καταγράφεται τα τελευταία χρόνια η περαιτέρω αύξηση των συντελεστών φορολόγησης αλλά και η συχνή μεταβολή τους θα εξακολουθεί να λειτουργεί ιδιαιτέρως στρεβλωτικά στο οικονομικό περιβάλλον αποτελώντας εμπόδιο στην επίτευξη θετικών ρυθμών ανάπτυξης και τελικά θα οδηγήσει σε μείωση των εσόδων από άμεσους και έμμεσους φόρους τόσο σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη όσο και με τους στόχους που έχουν τεθεί στα πλαίσια των συγκεκριμένων παρεμβάσεων. Η απόλυτη πολιτική και οικονομική προτεραιότητα θα πρέπει αδιαμφισβήτητα να δοθεί στη κατεύθυνση της βελτίωσης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και της αντιμετώπισης της παραοικονομίας στο πλαίσιο του ισχύοντος φορολογικού καθεστώτος

---

<sup>59</sup> Ωστόσο, το ΓΠΚ στη 4η ενδιάμεση έκθεσή του με τίτλο «Συγκριτική μελέτη για την έμμεση φορολογία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ειδική περίπτωση των μειωμένων συντελεστών Φ.Π.Α. στις νησιωτικές περιοχές» εκτιμά ότι για τα νησιά του Αιγαίου η κατάργηση της έκπτωσης του 30% για τα νησιά του Αιγαίου δεν αναμένεται να έχει σημαντικό δημοσιονομικό όφελος.



Πίνακας 4: Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις 2015, 2016

		(ποσά σε καθαρή σωρευτική βάση και σε εκατ. €)	2015	2016
		<b>Σύνολο Παρεμβάσεων (A+B)</b>	<b>1.541,2</b>	<b>5.732,3</b>
<b>A</b>		<b>Σύνολο Παρεμβάσεων Γενικής Κυβέρνησης στο σκέλος των Δαπανών (1+2+3+4)</b>	<b>535,1</b>	<b>2.531,4</b>
<b>1</b>		<b>Σύνολο Παρεμβάσεων Δαπανών Κεντρικής Διοίκησης (1.1+1.2+1.3+1.4+1.5)</b>	<b>110,4</b>	<b>810,1</b>
		<b>Εκσυγχρονισμός Ενιαίου Μισθολογίου και Εξορθολογισμός μη Μισθολογικών Παροχών</b>	<b>0,0</b>	<b>2,6</b>
	<b>1.1</b>	<b>Παροχών</b>		
		i. Επανακατάταξη Υπαλλήλων βάσει νέου Ενιαίου Μισθολογίου	0,0	5,5
		ii. Μισθολογικές Προαγωγές σε Καθαρή Βάση βάσει νέου Ενιαίου Μισθολογικού	0,0	24,3
		iii. Αύξηση Επιδόματος Θέσης Ευθύνης βάσει Ενιαίου Μισθολογίου	0,0	-15,8
		iv. Βαρύτητα Θέσεων Εργασίας βάσει νέου Ενιαίου Μισθολογίου	0,0	-26,8
		v. Αναμόρφωση του Υφιστάμενου Πλαισίου για μη Μισθολογικές Παροχές	0,0	15,4
	<b>1.2</b>	<b>Συντάξεις Δημοσίου</b>	<b>0,1</b>	<b>187,7</b>
		i. Αντικίνητρα για Πρόωρη Συνταξιοδότηση-Σταδιακή Προσαρμογή Ορίων Ηλικίας Συνταξιοδότησης	0,0	15,6
		ii. Πάγωμα Κατώτατης Σύνταξης- Διαφορά μεταξύ Οργανικού Ποσού (μέχρι το 67 <sup>ο</sup> έτος) και Κατώτατης Σύνταξης (μετά τη συμπλήρωση του 76ου έτους)	0,1	0,1
		iii. Εξοικονόμηση από Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση Συντάξεων Δημοσίου	0,0	172,0
	<b>1.3</b>	<b>Επιδόματα Κοινωνικού Χαρακτήρα</b>	<b>0,0</b>	<b>105,0</b>
		i. Εξορθολογισμός Χορήγησης Επιδόματος Θέρμανσης με μείωση Σχετικής Δαπάνης κατά 50%	0,0	105,0
	<b>1.4</b>	<b>Δαπάνες Υπουργείου Εθνικής Άμυνας</b>	<b>100,0</b>	<b>500,0</b>
		i. Μείωση Αμυντικών και Λοιπών Καταναλωτικού και Λειτουργικού Χαρακτήρα Δαπανών του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας	100,0	500,0
	<b>1.5</b>	<b>Μεταβιβάσεις, Αποδόσεις και Επιδοτήσεις Φορέων της Κεντρικής Διοίκησης</b>	<b>10,3</b>	<b>14,8</b>
		i. Παρεμβάσεις σε μη Ανταποδοτικές Χρεώσεις	10,3	14,8
<b>2</b>		<b>Σύνολο Παρεμβάσεων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (2.1+2.2)</b>	<b>424,7</b>	<b>1.651,0</b>
	<b>2.1</b>	<b>Συντάξεις Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης</b>	<b>22,1</b>	<b>538,5</b>
		i. Αντικίνητρα για Πρόωρη Συνταξιοδότηση-Σταδιακή Προσαρμογή Ορίων Ηλικίας Συνταξιοδότησης	0,0	29,0
		ii. Πάγωμα Κατώτατης Σύνταξης- Διαφορά μεταξύ Οργανικού Ποσού (μέχρι το 67 <sup>ο</sup> έτος) και Κατώτατης Σύνταξης (μετά τη συμπλήρωση του 76ου έτους)	2,7	16,0
		iii. Εξοικονόμηση από Ασφαλιστική μεταρρύθμιση Συντάξεων ΟΚΑ	19,4	493,5
	<b>2.2</b>	<b>Εισφορές και Λοιπές Παροχές Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης</b>	<b>402,6</b>	<b>1.112,5</b>
		i. Αύξηση Εισφοράς Υγείας στις Κύριες Συντάξεις από 4% σε 6%	266,2	532,5
		ii. Επιβολή Εισφοράς 6% στις Επικουρικές Συντάξεις	89,0	178,0
		iii. Επίδραση Πρόωρων Συνταξιοδοτήσεων στο Εφάπαξ	0,0	77,9
		iv. Εφαρμογή Συντελεστή Προσαρμογής στο Εφάπαξ	47,4	86,9
		v. Σταδιακή Αύξηση Εισφορών Ασφαλισμένων στον ΟΓΑ	0,0	102,0
		vi. Μείωση Δικαιούχων Παροχής ΕΚΑΣ (Αναπροσαρμογή Ετήσιων Εισοδηματικών Κριτηρίων)	0,0	223,0
		vii. Εναρμόνιση του % Εισφοράς υπέρ Κλάδου Σύνταξης με αυτές του ΙΚΑ -ΕΤΑΜ	0,0	-25,8
		viii. Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης προς Ανασφάλιστους Υπερήλικες	0,0	-62,0
<b>3</b>		<b>Σύνολο Παρεμβάσεων στα Νοσοκομεία</b>	<b>0,0</b>	<b>22,0</b>
	<b>3.1</b>	<b>Περίθαλψη</b>	<b>0,0</b>	<b>22,0</b>
		i. Δημοσιονομικά ισοδύναμες Παρεμβάσεις για την Εξισορρόπηση της Απώλειας Εσόδων από την Κατάργηση του Εισιτηρίου € 5 για Εξέταση στα Νοσοκομεία	0,0	22,0
<b>4</b>		<b>Σύνολο Παρεμβάσεων στους Λοιπούς υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης (4.1+4.2)</b>	<b>0,0</b>	<b>48,3</b>
		<b>Εκσυγχρονισμός Ενιαίου Μισθολογίου και Εξορθολογισμός μη Μισθολογικών Παροχών</b>	<b>0,0</b>	<b>18,3</b>
	<b>4.1</b>	<b>Παροχών</b>		
		i. Εκσυγχρονισμός Ενιαίου Μισθολογίου	0,0	12,1
		ii. Εξορθολογισμός μη Μισθολογικών Παροχών	0,0	6,2
	<b>4.2</b>	<b>Αύξηση Εσόδων Εποπτευόμενων Νομικών Προσώπων, Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης</b>	<b>0,0</b>	<b>30,0</b>

	i. Αύξηση Εσόδων του Ταμείου Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεις (ΤΑΠΑ)	0,0	30,0
<b>B</b>	<b>Σύνολο Παρεμβάσεων στο Σκέλος των Εσόδων Κρατικού Προϋπολογισμού</b>	<b>1.006,1</b>	<b>3.200,9</b>
1	Αναμόρφωση Κώδικα ΦΠΑ	427,0	1.310,0
2	Αναμόρφωση Συντελεστών στην Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης	63,0	377,0
3	Αύξηση Συντελεστών στο Φόρο Πολυτελούς διαβίωσης	32,4	32,4
4	Αύξηση Συντελεστών στο Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων	0,0	150,0
5	Αύξηση Συντελεστών στο Φόρο Ασφαλιστρών	35,9	89,7
6	Τροποποιήσεις στους Νόμους των Ρυθμίσεων Οφειλών προς το Δημόσιο	2,4	12,9
7	Κατάργηση Απαλλαγών Πληρωμής ΕΝΦΙΑ	18,5	20,0
8	Αύξηση της Προκαταβολής Φόρου Εισοδήματος στα Νομικά Πρόσωπα	282,7	156,5
9	Αύξηση της Προκαταβολής Φόρου Εισοδήματος στους Ελεύθερους Επαγγελματίες	0,0	114,2
10	Αύξηση της Προκαταβολής Φόρου Εισοδήματος στους Αγρότες	35,9	78,8
11	Κατάργηση Έκπτωσης Εφάπαξ Πληρωμής Φόρου Εισοδήματος Νομικών Προσώπων	0,0	14,1
12	Κατάργηση έκπτωσης Εφάπαξ Πληρωμής Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων	0,0	14,5
13	Παροχή Κινήτρων για την Αντιμετώπιση της Αποχής από το Περιοδικό Τεχνικό Έλεγχο Οχημάτων από τα ΚΤΕΟ	15,4	56,3
14	Κατάργηση Επιστροφής του ΕΦΚ στο Πετρέλαιο για Αγροτική Χρήση	0,0	13,0
15	Ενεργοποίηση Φορολόγησης επί των Τηλεοπτικών Διαφημίσεων	30,6	40,8
16	Παροχή Κινήτρων για την Αντιμετώπιση του Φαινομένου των Ανασφάλιστων Οχημάτων	40,0	5,0
17	Κατάργηση Φόρων υπέρ Τρίτων	-12,0	-28,7
18	Αύξηση των Συντελεστών Φορολόγησης Εισοδήματος από Ενοίκια	0,0	142,2
19	Επέκταση της Συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου στο 30% των Κερδών του ΟΠΑΠ από Παιχνιδομηχανές (VTL's)	0,0	100,1
20	Αύξηση Συντελεστών Φόρου Εισοδήματος στους Αγρότες	0,0	32,1
21	Αναμόρφωση Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος	0,0	150,0
22	Επιβολή Ειδικού Τέλους, ανά στήλη, κάθε Παιγνίου του ΟΠΑΠ	20,3	210,0
23	Λοιπές Παρεμβάσεις	14,0	110,0

**Παρατήρηση:** Στο σκέλος των Δαπανών, το θετικό πρόσημο δηλώνει μείωση (εξοικονόμηση) δαπάνης, ενώ το αρνητικό πρόσημο δηλώνει αύξηση δαπάνης. Στο σκέλος των Εσόδων, το θετικό πρόσημο σημαίνει αύξηση των εσόδων και το αρνητικό πρόσημο δηλώνει μείωση εσόδων.

**Πηγή:** Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2016, Πίνακας 3.37

## 2.6 Οι Πραγματικοί Φορολογικοί Συντελεστές (Effective Tax Rates or ETR's) στην Επένδυση, στην Ελλάδα, στην Ευρωζώνη, στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε άλλες Χώρες

Οι Πραγματικοί Φορολογικοί Συντελεστές (ETR's) στην επένδυση των επιχειρήσεων μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως δείκτες επενδυτικών αποφάσεων αφού μετρούν την επίδραση των φόρων στα κίνητρα των επιχειρήσεων για επένδυση. Η κατασκευή τους επιτρέπει τη σύγκριση μεταξύ των χωρών της φορολογικής επιβάρυνσης της επένδυσης των επιχειρήσεων.<sup>60</sup>

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται για την κατασκευή των ETR's βασίζεται στους Devereux and Griffith (1998)<sup>61</sup> υπό τις υποθέσεις ανταγωνιστικών αγορών και συγκεκριμένων ιδιοτήτων των συναρτήσεων παραγωγής.

Οι Devereux and Griffith (1998) διακρίνουν δύο διαφορετικούς τρόπους- δείκτες για τη μέτρηση της φορολογικής επιβάρυνσης της επένδυσης των επιχειρήσεων σε μια χώρα, 1) τον

<sup>60</sup> Βλ. σχετική πηγή: TAXUD/2013/CC/120, project for the EU Commission "EFFECTIVE TAX LEVELS USING THE DEVEREUX/GRIFFITH METHODOLOGY", final report 2014.

<sup>61</sup>Devereux, Michael and Rachel Griffith (1998) "Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multi-nationals" *Journal of Public Economics* 68 (1998) 335-367.

πραγματικό **οριακό** φορολογικό συντελεστή (Effective **Marginal** Tax Rate or **EMTR**) στην επένδυση και 2) τον πραγματικό **μέσο** φορολογικό συντελεστή (Effective **Average** Tax Rate or **EATR**) στην επένδυση.

Οι EMTR's και EATR's υπολογίζονται για μια υποθετική επένδυση σε μια χώρα. Η μέθοδος τους εξετάζει συγκεκριμένες επενδύσεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί σε μια χώρα, τις συγκεκριμένες πηγές χρηματοδότησης αυτών των επενδύσεων καθώς και τη σχετική φορολογία με την οποία έχουν επιβαρυνθεί σε κάθε στάδιο υλοποίησής τους (υπό το ισχύον φορολογικό καθεστώς) και παράγει την πραγματική φορολογική επιβάρυνση μιας υποθετικής επένδυσης.

### 2.7.1 Ο Πραγματικός Οριακός φορολογικός Συντελεστής (Effective Marginal Tax Rate or EMTR) στην Επένδυση

**Ο EMTR μετράει τη φορολογική επιβάρυνση μιας υποθετικής νέας επένδυσης ως ποσοστό του κόστους πραγματοποίησης αυτής της επένδυσης.**

Ο EMTR στην νέα επένδυση αξιολογεί τον βαθμό κατά τον οποίο η φορολογική επιβάρυνση της νέας επένδυσης της επιχείρησης μειώνει τον συντελεστή απόδοσης<sup>62</sup> αυτής της επένδυσης και συνεπώς είναι το καλύτερο μέτρο αξιολόγησης του βαθμού κατά τον οποίο η φορολογία της χώρας επηρεάζει το κίνητρο της επιχείρησης για επενδύσεις.

***Όσο πιο υψηλή είναι η φορολόγηση των επενδύσεων σε μια χώρα, τόσο πιο υψηλός είναι ο EMTR και τόσο λιγότερο ελκυστική είναι η χώρα για την προσέλκυση επενδύσεων.***

Ο EMTR στην επένδυση (δηλαδή η φορολογική επιβάρυνση μιας υποθετικής νέας επένδυσης ως ποσοστό του κόστους αυτής της επένδυσης) διαχρονικά διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κυμαινόμενη για το 2014 από λιγότερο από 7% του κόστους της επένδυσης στο Βέλγιο (6,9%), τη Κροατία (6,9%), την Ιταλία (6,9%), τη Βουλγαρία (6,2%) και την Εσθονία (3,6%) σε περισσότερο από 34% του κόστους της επένδυσης στη Γαλλία (35,8%) και την Ισπανία (34,1%).

Στην Ελλάδα, όπως φαίνεται από τον πίνακα που ακολουθεί, ο EMTR στην επένδυση το 2014 διαμορφώθηκε στο 19,8% υπερβαίνοντας τους αντίστοιχους EMTR's σχεδόν όλων των γειτονικών χωρών όπως της Ιταλίας (6,9%), της Βουλγαρίας (6,2%), της Ρουμανίας (11,9%), της Π.Γ.Δ.Μ (1,9%) της Κύπρου (14,1%) και της Τουρκίας (13,3%) δημιουργώντας έτσι λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες για επένδυση στην Ελλάδα συγκριτικά με αυτές τις χώρες.

Παρατηρώντας τους EMTR's άλλων χωρών τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση (πχ. της Μάλτας, της Ιρλανδίας, της Αυστρίας, της Σουηδίας, κλπ.) όσο και εκτός της Ε.Ε. όπως για παράδειγμα των μεγάλων οικονομιών των Η.Π.Α και της Ιαπωνίας, μπορούμε να εξάγουμε τρία σημαντικά συμπεράσματα:

---

<sup>62</sup> Ο συντελεστής απόδοσης μιας επένδυσης μπορεί να οριστεί ως ο λόγος του κέρδους ή της ζημίας για την επιχείρηση από την υλοποίηση της επένδυσης, προς το κόστος υλοποίησης της επένδυσης.

**Πρώτον**, ότι στην Ελλάδα συγκριτικά με άλλες χώρες ο EMTR παρουσιάζει διαχρονικά σημαντικές διακυμάνσεις λόγω της πολυπλοκότητας και αστάθειας του νομοθετικά ισχύοντος φορολογικού συστήματος για τις επιχειρήσεις, διαμορφώνοντας, ένα περιβάλλον λιγότερο φιλικό για την προσέλκυση επενδύσεων (βλ. στον παρακάτω Πίνακα 5 την περίπτωση της Ιρλανδίας ή της Μάλτας στις οποίες ο EMTR παρουσιάζει σχεδόν μηδενική διακύμανση τη περίοδο 2004- 2014 αλλά και άλλες χώρες).

**Δεύτερον**, αν και όπως φαίνεται στον Πίνακα 5 που ακολουθεί υπάρχουν χώρες με πολύ υψηλότερο EMTR σε σύγκριση με την Ελλάδα τόσο στην Ε.Ε. όσο και εκτός Ε.Ε., αυτές διαχρονικά προσελκύουν πολύ περισσότερες επενδύσεις συγκριτικά με την Ελλάδα. Αυτό το φαινομενικά παράδοξο μπορεί να αποδοθεί στην μεγαλύτερη ανταποδοτικότητα που έχει η φορολόγηση σε αυτές τις χώρες, δηλαδή η παροχή καλύτερης ποιότητας Δημόσιων έργων, η σταθερότητα φορολογικού συστήματος, η λειτουργία του υγιούς ανταγωνισμού και γενικότερα ένα διαρθρωτικά σύγχρονο περιβάλλον που αντισταθμίζει και υπερκαλύπτει την στρέβλωση που δημιουργεί η υψηλότερη φορολόγηση.

**Τρίτον**, το οποίο βασίζεται στο δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι οι γειτονικές προς την Ελλάδα χώρες (με εξαίρεση τη περίπτωση της Ιταλίας) εμφανίζουν πολύ χαμηλότερους EMTR's (περιπτώσεις Βουλγαρίας, Ρουμανίας, Π.Γ.Δ.Μ, Τουρκίας) προσπαθώντας με αυτό τον τρόπο (και πετυχαίνοντάς το εν μέρει, με πολλές ελληνικές επιχειρήσεις να εγκαθίστανται σε αυτές) να προσελκύσουν περισσότερες επενδύσεις, αντισταθμίζοντας έτσι τη χαμηλή ανταποδοτικότητα της φορολόγησης σε αυτές τις αναπτυσσόμενες χώρες, λόγω ανεπάρκειας υποδομών και ενός φτωχού διαρθρωτικού και μεταρρυθμιστικού περιβάλλοντος.

Πίνακας 5: Ο Πραγματικός Οριακός φορολογικός Συντελεστής (Effective Marginal Tax Rate or EMTR) στην Επένδυση, %, 2004-2014

ΧΩΡΑ/ΕΤΟΣ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Αυστρία	25,6	18,4	18,4	18,4	18,4	17,4	17,4	18,4	18,4	18,4	18,4
Βέλγιο	19,6	19,6	1,3	-0,5	-3,6	-5,1	-1,1	2,1	4,7	5,9	6,9
<b>Βουλγαρία</b>	<b>10,8</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>
Κροατία	13,6	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
<b>Κύπρος</b>	<b>13,1</b>	<b>9,5</b>	<b>9,5</b>	<b>9,5</b>	<b>9,5</b>	<b>9,5</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>9,4</b>	<b>14,1</b>	<b>14,1</b>
Τσεχία	16,6	14,9	13,6	13,6	11,8	11,2	10,6	10,6	10,6	10,6	10,6
Δανία	19,7	18,5	18,5	16,7	17,1	17,2	17,2	17,2	14,7	14,7	16,9
Εσθονία	4,7	4,2	4,0	3,8	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Φινλανδία	23,5	21,2	21,2	21,2	21,2	18,1	18,7	21,8	20,7	17,3	14,4
Γαλλία	34,4	34,5	34,3	34,8	34,9	35,0	28,3	28,4	29,6	32,8	35,8
Γερμανία	29,4	29,4	28,3	28,3	22,5	21,7	21,7	22,5	22,5	22,5	22,5
<b>Ελλάδα</b>	<b>20,4</b>	<b>18,3</b>	<b>16,3</b>	<b>13,7</b>	<b>14,1</b>	<b>20,8</b>	<b>13,5</b>	<b>11,1</b>	<b>11,1</b>	<b>19,8</b>	<b>19,8</b>
Ουγγαρία	18,4	14,4	13,9	15,5	15,5	15,5	15,9	16,6	16,6	16,6	16,6
Ιρλανδία	13,0	13,0	13,1	13,1	13,1	13,3	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2
<b>Ιταλία</b>	<b>21,8</b>	<b>21,8</b>	<b>21,8</b>	<b>21,8</b>	<b>20,1</b>	<b>20,9</b>	<b>20,9</b>	<b>10,2</b>	<b>11,2</b>	<b>11,2</b>	<b>6,9</b>
Λετονία	12,4	12,4	12,4	12,4	10,8	10,8	2,7	4,2	4,2	3,9	12,4
Λιθουανία	6,5	6,5	7,9	7,6	6,5	8,3	6,5	6,4	6,4	10,1	10,1
Λουξεμβούργο	17,7	17,7	17,2	17,2	17,2	16,5	16,5	15,8	15,8	16,9	16,9
Μάλτα	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9	26,9
Ολλανδία	24	21,7	20,4	17,4	17,4	14,1	14,2	13,9	16,9	13,4	16,9
Πολωνία	12,2	12,3	12,2	13,6	13,6	13,7	13,7	13,7	13,8	13,8	13,8
Πορτογαλία	17,8	17,8	17,8	17,1	17,1	17,1	18,8	18,8	20,8	20,8	20,8
<b>Ρουμανία</b>	<b>16,4</b>	<b>11,5</b>	<b>11,5</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>	<b>11,9</b>
Σλοβακία	10,2	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	13,5	13,0
Σλοβενία	12,6	15,0	15,9	16,1	15,3	14,5	13,8	13,8	12,3	11,6	11,6
Ισπανία	35,4	35,4	35,4	33,6	33,4	33,4	33,4	31,4	33,2	34,8	34,1
Σουηδία	17,4	18,6	18,6	18,6	18,6	17,4	17,4	17,4	17,4	14,5	14,5
Ηνωμένο Βασίλειο	28,1	28,1	27,7	27,9	28,0	28,9	29,0	28,4	27,4	26,7	25,3
<b>Π.Γ.Δ.Μ</b>	-	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>	<b>6,9</b>	<b>6,1</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>
<b>Τουρκία</b>	-	<b>19,6</b>	<b>12,8</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>12,6</b>	<b>13,3</b>
Νορβηγία	-	23,1	23,1	23,1	23,3	23,3	23,3	23,3	23,3	23,3	21,1

Ελβετία	-	12,5	12,5	12,5	12,4	12,4	12,4	12,4	12,4	12,4	12,4	<b>12,4</b>
Καναδάς	-	37,5	36,7	34,7	33,2	31,8	29,0	25,6	24,3	24,0	24,0	<b>23,7</b>
Ιαπωνία	-	42,8	42,8	41,9	41,9	42,8	42,8	42,8	42,1	42,1	42,1	<b>40,4</b>
Η.Π.Α	-	35,9	35,9	35,1	35,1	35,1	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	<b>34,3</b>

Πηγή: TAXUD/2013/CC/120, Effective TAX Levels Using the DEVEREUX/GRIFFITH Methodology, Final Report 2014

### 2.7.2. Ο Πραγματικός Μέσος Φορολογικός Συντελεστής (Effective Average Tax Rate or EATR) στην Επένδυση

Ο Πραγματικός Μέσος Φορολογικός Συντελεστής (EATR) παρέχει πληροφόρηση για το μέσο επίπεδο πραγματικής φορολόγησης μιας επένδυσης σε διαφορετικά επίπεδα κέρδους από αυτή την επένδυση.

Ο EATR ορίζεται ως ο λόγος της παρούσας προεξοφλημένης αξίας της φορολογικής επιβάρυνσης μιας επένδυσης προς τη παρούσα προεξοφλημένη αξία του κέρδους που αποφέρει μια επένδυση στην περίπτωση που αυτή δεν υφίστατο φορολόγηση.

Ο EATR, όπως αναπτύχθηκε από τους Devereux και Griffith (2003) έχει αναδειχθεί ως ένα πολύ δημοφιλές μέτρο της φορολογικής επιβάρυνσης μιας επένδυσης, τόσο σε επίπεδο ακαδημαϊκής έρευνας όσο και σε επίπεδο οικονομικό-πολιτικής ανάλυσης. Το πλεονέκτημά του είναι ότι βασίζεται στην ισχύουσα φορολογική νομοθεσία και ότι ορίζεται για ένα οποιοδήποτε επίπεδο κέρδους προ φόρων από τη πραγματοποίηση μιας επένδυσης, καλύπτοντας έτσι τον EMTR ως μια ειδική περίπτωση, όταν το μετά φόρων κέρδος από τη πραγματοποίηση μιας επένδυσης είναι μηδέν. Ο EATR, όπως κάθε δείκτης φορολογικής επιβάρυνσης, έχει και κάποια μειονεκτήματα. Συγκεκριμένα, δεν μπορεί να ενσωματώσει όλη την ισχύουσα φορολογική νομοθεσία και συνεπώς μπορεί να είναι σε κάποιο βαθμό παραπλανητικός για τα κίνητρα που έχει μια επιχείρηση για επένδυση σε μια συγκεκριμένη χώρα.

Στην Ελλάδα, όπως φαίνεται από τον Πίνακα 6 που ακολουθεί, ο EATR στην επένδυση το 2014 διαμορφώθηκε στο 24,1% υπερβαίνοντας τους αντίστοιχους EATR σχεδόν όλων των γειτονικών χωρών όπως της Ιταλίας (24,0%), της Βουλγαρίας (9,0%), της Ρουμανίας (14,8%), της Π.Γ.Δ.Μ (7,9%) της Κύπρου (15,2%) και της Τουρκίας (18,1%) δημιουργώντας έτσι λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες για επένδυση στην Ελλάδα συγκριτικά με αυτές τις χώρες.

***Στην Ελλάδα, συγκριτικά με άλλες χώρες, ο EATR, όπως και ο EMTR παρουσιάζει διαχρονικά σημαντικές διακυμάνσεις λόγω της πολυπλοκότητας και αστάθειας του νομοθετικά ισχύοντος φορολογικού συστήματος για τις επιχειρήσεις, διαμορφώνοντας, ένα περιβάλλον λιγότερο φιλικό για την προσέλκυση επενδύσεων.*** Επομένως, τα τρία σημαντικά συμπεράσματα για τον EMTR που αναφέρθηκαν προηγουμένως ισχύουν και για τον EATR.

Πίνακας 6: Ο Πραγματικός Μέσος φορολογικός Συντελεστής (Effective Average Tax Rate or EATR) στην Επένδυση, %, 2004-2014

ΧΩΡΑ/ΕΤΟΣ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Αυστρία	31,2	23,0	23,0	23,0	23,0	22,7	22,7	23,0	23,0	23,0	<b>23,0</b>
Βέλγιο	29,5	29,5	25,7	25,4	24,9	24,7	25,3	25,9	26,3	26,5	<b>26,7</b>
<b>Βουλγαρία</b>	<b>17,1</b>	<b>13,2</b>	<b>13,2</b>	<b>8,8</b>	<b>8,9</b>	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>
Κροατία	18,1	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	<b>16,5</b>
<b>Κύπρος</b>	<b>14,8</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>11,6</b>	<b>11,6</b>	<b>11,9</b>	<b>15,2</b>	<b>15,2</b>
Τσεχία	24,6	22,7	21,0	21,0	18,4	17,5	16,7	16,7	16,7	16,7	<b>16,7</b>
Δανία	26,8	25,1	25,1	22,5	22,6	22,6	22,6	22,6	22,0	22,0	<b>22,2</b>
Εσθονία	20,4	18,8	18,1	17,3	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	<b>16,5</b>
Φινλανδία	27,2	24,5	24,5	24,5	24,5	23,6	23,8	24,7	23,3	22,3	<b>18,4</b>
Γαλλία	35,0	34,8	34,4	34,6	34,6	34,7	32,8	32,8	34,3	35,4	<b>39,4</b>
Γερμανία	35,8	35,8	35,5	35,5	28,2	28,0	28,0	28,2	28,2	28,2	<b>28,2</b>
<b>Ελλάδα</b>	<b>30,4</b>	<b>27,8</b>	<b>25,2</b>	<b>21,7</b>	<b>21,8</b>	<b>30,5</b>	<b>21,0</b>	<b>17,5</b>	<b>17,5</b>	<b>24,1</b>	<b>24,1</b>
Ουγγαρία	17,8	16,6	16,3	19,5	19,5	19,5	19,1	19,3	19,3	19,3	<b>19,3</b>
Ιρλανδία	14,3	14,3	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	<b>14,4</b>
<b>Ιταλία</b>	<b>31,8</b>	<b>31,8</b>	<b>31,8</b>	<b>31,8</b>	<b>27,3</b>	<b>27,5</b>	<b>27,5</b>	<b>24,9</b>	<b>25,1</b>	<b>25,1</b>	<b>24,0</b>
Λετονία	14,3	14,3	14,3	14,3	13,8	13,8	11,8	12,2	12,2	12,1	<b>14,3</b>
Λιθουανία	12,7	12,7	16,0	15,2	12,7	16,8	12,7	12,7	12,7	13,6	<b>13,6</b>
Λουξεμβούργο	26,5	26,5	25,9	25,9	25,9	25,0	25,0	24,9	24,9	25,5	<b>25,5</b>
Μάλτα	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	32,2	<b>32,2</b>
Ολλανδία	31,0	28,4	26,7	23,1	23,1	22,2	22,2	21,8	22,6	21,6	<b>22,6</b>
Πολωνία	17,1	17,1	17,1	17,4	17,4	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	<b>17,5</b>
Πορτογαλία	24,6	24,6	24,6	23,7	23,7	23,7	24,8	24,8	27,1	27,1	<b>27,1</b>
<b>Ρουμανία</b>	<b>22,4</b>	<b>14,7</b>	<b>14,7</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>	<b>14,8</b>
Σλοβακία	16,5	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	16,8	20,3	<b>19,4</b>
Σλοβενία	21,5	22,1	22,3	20,9	20,0	19,1	18,2	18,2	16,4	15,5	<b>15,5</b>
Ισπανία	36,5	36,5	36,5	34,5	32,8	32,8	32,8	31,9	32,4	33,7	<b>32,6</b>
Σουηδία	23,1	24,6	24,6	24,6	24,6	23,2	23,2	23,2	23,2	19,4	<b>19,4</b>
Ηνωμένο Βασίλειο	29,3	29,3	29,2	29,3	28,0	28,3	28,4	26,9	25,2	24,3	<b>22,4</b>
<b>Π.Γ.Δ.Μ</b>	-	<b>13,3</b>	<b>13,3</b>	<b>10,6</b>	<b>9,0</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>
<b>Τουρκία</b>	-	<b>26,8</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>18,1</b>
Νορβηγία	-	26,4	26,4	26,4	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	26,5	<b>25,1</b>



Ελβετία	-	18,8	18,8	18,8	18,7	18,7	18,7	18,7	18,7	18,6	<b>18,6</b>
Καναδάς	-	35,7	35,4	34,6	32,4	31,5	29,2	26,4	25	24,9	<b>24,8</b>
Ιαπωνία	-	41,7	41,7	41,3	41,3	41,7	41,7	41,7	40,1	40,1	<b>37,7</b>
Η.Π.Α	-	38,3	38,3	37,4	37,4	37,4	36,5	36,5	36,5	36,5	<b>36,5</b>

Πηγή: TAXUD/2013/CC/120, Effective TAX Levels Using the DEVEREUX/GRIFFITH Methodology, Final Report 2014

### 3 Δημόσιο χρέος

#### 3.1 Εκτιμήσεις - Προβλέψεις

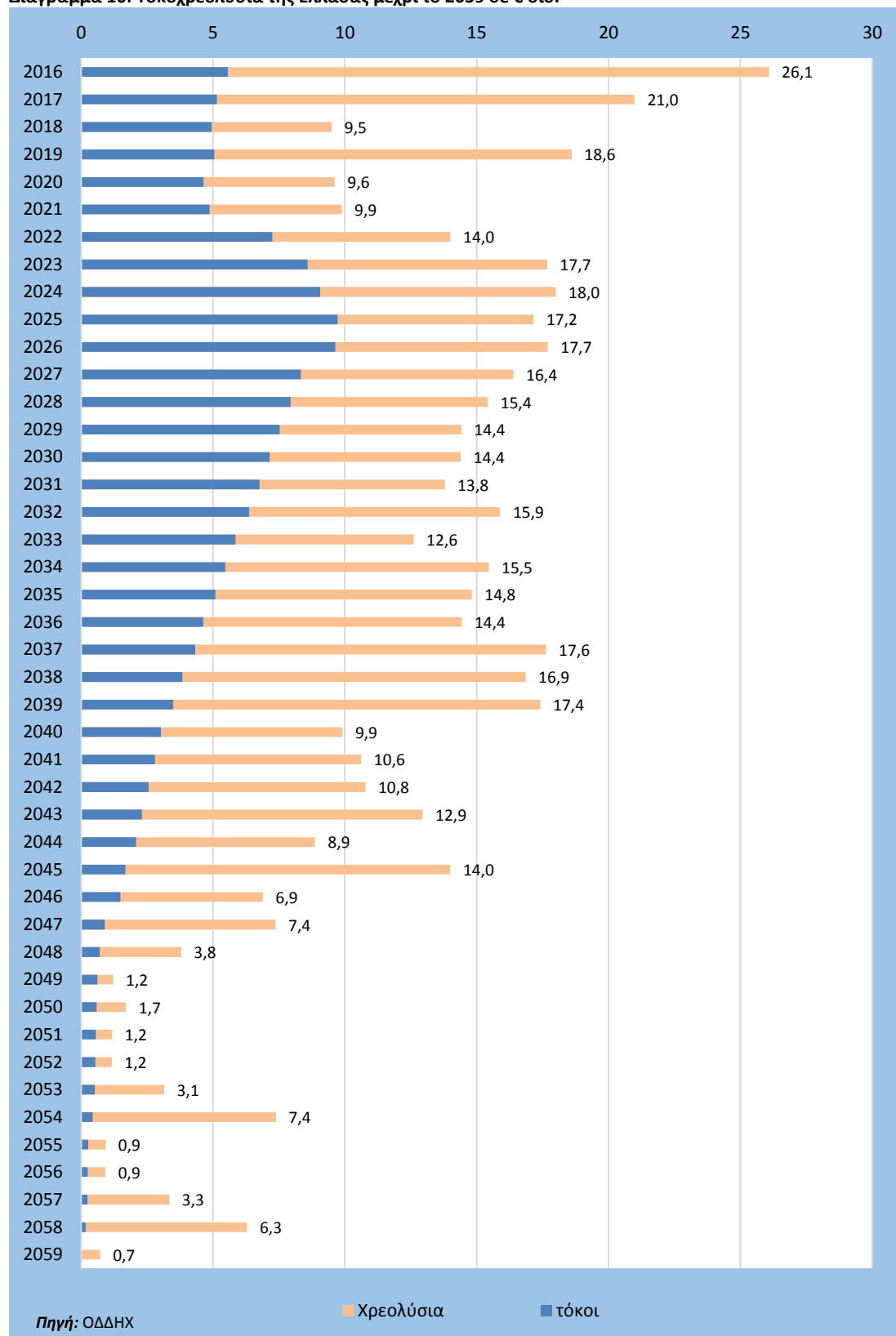
Αναφορικά με το δημόσιο χρέος (Γενικής Κυβέρνησης), στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2016 εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί στο 180,2% του ΑΕΠ (€ 316,5 δισ.) το 2015, ενώ προβλέπεται να ανέλθει στο 187,8% του ΑΕΠ (€ 327,6 δισ.) το 2016. Η αύξηση του χρέους – εν μέσω εφαρμογής μιας σφικτής δημοσιονομικής πολιτικής -προκύπτει από τις δαπάνες για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών και την εξυπηρέτηση υποχρεώσεων του Δημοσίου. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2015, το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης το 2015 προβλεπόταν να διαμορφωθεί στο 171,4% του ΑΕΠ (€ 316,9 δισ.), ενώ η εκτίμηση για το 2014 ήταν 177,7% του ΑΕΠ (€ 318 δισ.).

Σήμερα, το ελληνικό χρέος ανέρχεται περίπου σε €320 δισ. Στην τρέχουσα συγκυρία, η Ελλάδα χρηματοδοτείται από τους εταίρους μέσω των συμβάσεων που έχει υπογράψει. Η δανειακή σύμβαση του 2012 προέβλεπε μια 10ετή περίοδο χάριτος στις πληρωμές τόκων για την Ελλάδα. Έτσι, ενώ για το 2016 υπολογίζεται ότι η Ελλάδα θα πρέπει να αναχρηματοδοτήσει χρεολύσια ύψους €20 δισ.,<sup>63</sup> συνολικά στο διάστημα 2022-2024 η Ελλάδα πρέπει να πληρώσει σε τόκους - λόγω της λήξης της περιόδου χάριτος - περίπου €43 δισ. (€19 δισ. το 2022, €13 δισ. το 2023 και €11,2 δισ. το 2024, ενώ αντίστοιχα τα χρεολύσια ανέρχονται σε €6,752 δισ., €9,079 δισ. και €8,937 δισ.) δαπανώντας ένα μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ της για την εξυπηρέτηση του χρέους (Διάγραμμα 10). Αν και στη συνέχεια τα ποσά - τα οποία βασίζονται σε εκτιμήσεις<sup>64</sup> - για την πληρωμή τόκων ανέρχονται σε χαμηλότερα επίπεδα, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι με την έξοδο της Ελλάδας στις αγορές χρήματος, τα επιτόκια δανεισμού ώστε να εξυπηρετηθεί το χρέος θα είναι πολύ υψηλότερα σε σχέση με την υπάρχουσα συμφωνημένη χρηματοδότηση από τους μηχανισμούς στήριξης. Στο πλαίσιο αυτό, ο υψηλός λόγος χρέους προς ΑΕΠ δημιουργεί σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα του χρέους. Θέματα όπως μια ενδεχόμενη αναδιάρθρωση χρέους αναμένεται να αποτελέσουν το επίκεντρο μιας μακράς διαπραγματευτικής διαδικασίας που θα ξεκινήσει στους προσεχείς μήνες, μετά την ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης του νέου προγράμματος προσαρμογής.

<sup>63</sup>Στοιχεία ΟΔΔΗΧ (χρεολύσια από 17/12/2015)

<sup>64</sup>Μεταξύ άλλων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το χαρτοφυλάκιο χρέους είναι σε ποσοστό περίπου 80% μη σταθερού επιτοκίου

**Διάγραμμα 10: Τοκοχρεολύσια της Ελλάδας μέχρι το 2059 σε € δισ.**



\*Τα στοιχεία του διαγράμματος βασίζονται σε προβλέψεις και αποτυπώνουν μια ενδεικτική εικόνα των υποχρεώσεων της Ελλάδας μέχρι το 2059, όπως προκύπτουν από τα ισχύοντα (ΟΔΔΗΧ, 17/12/2015). Κατά την περίοδο χάριτος (2012-2021), ένα μέρος των προγραμματισμένων πληρωμών των τόκων για τα έτη αυτά δεν καταβάλλονται (πχ. προς τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας). Συνεπώς, βάσει της ανακατανομής, η Ελλάδα θα πρέπει να καταβάλει στο διάστημα 2022-2024 περίπου €43 δισ. Αν τελικά αυτό καταστεί δυνατό, η επιβάρυνση των τόκων για τα επόμενα χρόνια (2025-2059) θα είναι σαφώς μικρότερη σε σχέση με τα ποσά που παρουσιάζονται στο διάγραμμα.

### 3.2 Η εξέλιξη του ελληνικού χρέους σύμφωνα με τα σενάρια των θεσμών

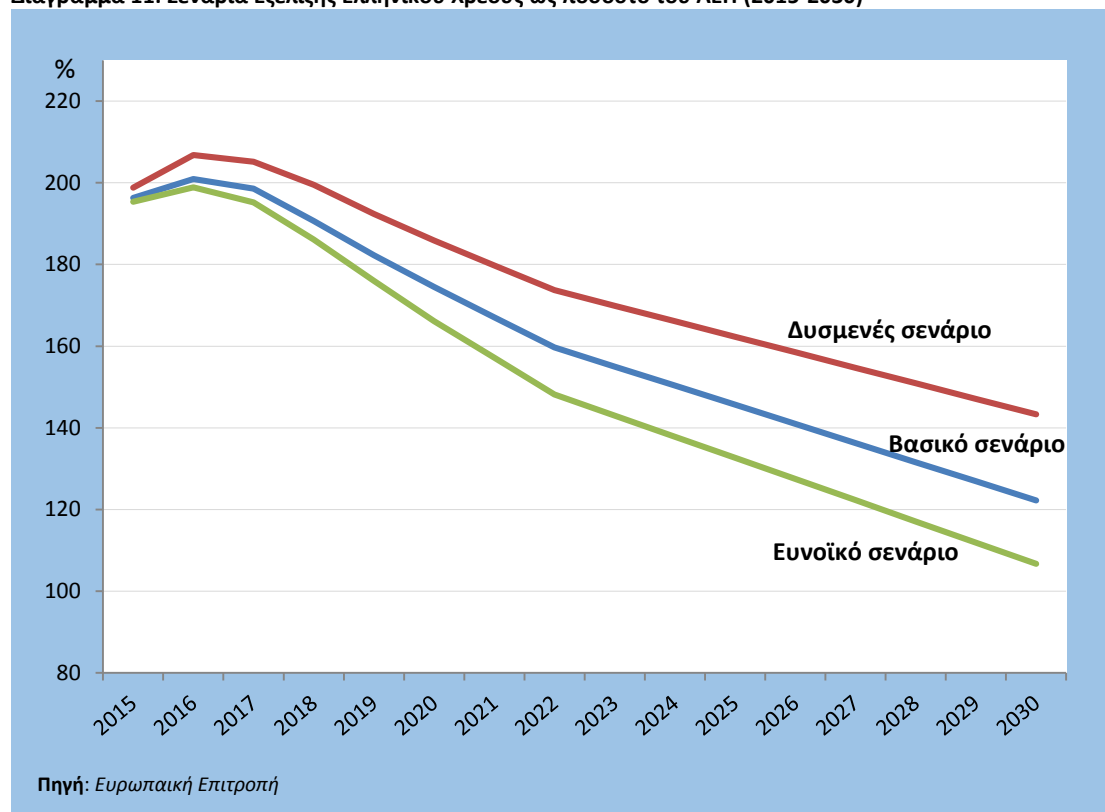
Στη συμφωνία του Αυγούστου 2015 με τους θεσμούς για χορήγηση χρηματοοικονομικής βοήθειας προς στην Ελλάδα αναφέρονται τρία εναλλακτικά σενάρια σχετικά με την εξέλιξη του ελληνικού χρέους μέχρι το 2030.<sup>65</sup> Αναλυτικότερα (Διάγραμμα 11), το βασικό σενάριο των θεσμών υποθέτει πλήρη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων του προγράμματος και προβλέπει ότι το χρέος θα ανέλθει στο 200% το 2016 με σταδιακή αποκλιμάκωση στο 122,2% το 2030. Το δεύτερο σενάριο (δυσμενές σενάριο) υποθέτει μερική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων - συμπεριλαμβανομένων και των ιδιωτικοποιήσεων - οδηγώντας σε βραδύτερους ετήσιους ρυθμούς ανάπτυξης κατά 0,5%. Σύμφωνα με το σενάριο αυτό, το χρέος θα ανέλθει στο 206,8% το 2016 και θα μειωθεί σταδιακά στο 173,7% το 2022 και στο 143,3% το 2030. Τέλος, το τρίτο - ευνοϊκό - σενάριο υποθέτει σημαντικά βήματα στον τομέα των ιδιωτικοποιήσεων και ταχύτερους ετήσιους ρυθμούς ανάπτυξης κατά 0,5%, υπολογίζοντας ότι το χρέος θα είναι στο 106,7% του ΑΕΠ το 2030.<sup>66</sup> Επιπρόσθετα, πρόβλεψη για την εξέλιξη του χρέους επιχειρεί και η Τράπεζα της Ελλάδος. Σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεσή της, το δημόσιο χρέος θα διαμορφωθεί στο 150% του ΑΕΠ το 2022 και θα αποκλιμακωθεί σταδιακά στο 110% του ΑΕΠ έως το 2030.<sup>67</sup> Όπως αναφέρεται, σημαντικό ρόλο για την πιο ευνοϊκή πρόβλεψη έχει το χαμηλότερο - από αυτό που είχε αρχικά υπολογισθεί - κόστος ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών (€10 δισ. έναντι €25 δισ.).

<sup>65</sup> Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι στόχοι και των τριών σεναρίων διαφέρουν σημαντικά σε σχέση με τους αντίστοιχους που είχαν τεθεί το 2012 (προβλεπόταν ότι το χρέος θα ήταν στο 124% του ΑΕΠ το 2020 και κάτω από το 110% το 2022). Eurogroup statement on Greece, 12 Νοεμβρίου 2012

<sup>66</sup> European Commission: [Debt sustainability analysis](#), July 2015

<sup>67</sup> Νομισματική Πολιτική: Ενδιάμεση έκθεση της Ττε, Δεκέμβριος 2015

Διάγραμμα 11: Σενάρια Εξέλιξης Ελληνικού Χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ (2015-2030)\*



\*Οι εκτιμήσεις αφορούν τα έτη 2015-2020, 2022 και 2030. Τα ποσοστά για τα ενδιάμεσα έτη υπολογίστηκαν με γραμμική παρεμβολή

Εντούτοις, θα πρέπει να σημειωθεί ότι **τα ανωτέρω στοιχεία αποτελούν απλώς εκτιμήσεις για την εξέλιξη του δημοσίου χρέους και στηρίζονται στην επίτευξη και διατήρηση συγκεκριμένων δημοσιονομικών στόχων (πχ. πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% από το 2018 και μετά) και μακροοικονομικών μεγεθών, καθώς και έσοδα από αποκρατικοποιήσεις και φόρους. Ασφαλώς, οποιοσδήποτε εκτροχιασμός από τους στόχους, κάποιο εξωτερικό σοκ (πχ. μια ενδεχόμενη επιβράδυνση της παγκόσμιας οικονομίας) ή συνέχιση της πολιτικής αβεβαιότητας στο εσωτερικό της χώρας μπορεί να ανατρέψει άρδην τις όποιες εκτιμήσεις και σενάρια.**

### 3.3 Η Αναδιάρθρωση του Ελληνικού Χρέους

Από το ξεκίνημα της κρίσης και μέχρι σήμερα, το ύψος του Ελληνικού χρέους και το ενδεχόμενο αναδιάρθρωσής του έχει αποτελέσει πολλές φορές αντικείμενο συζήτησης. Το 2009-2010, το ΔΝΤ αποφάσισε τελικά να συμμετέχει στη χρηματοδότηση της Ελλάδας παρότι οι μελέτες της για τη βιωσιμότητα του χρέους προέβλεπαν μικρές πιθανότητες εξυπηρέτησής του – μια απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή του ΔΝΤ στη χρηματοδότηση χωρών.<sup>68</sup> Η απόφαση αυτή πάρθηκε ώστε να μην προκληθεί επέκταση της κρίσης και κατά συνέπεια ένα παγκόσμιο συστημικό σοκ στις χρηματαγορές.

<sup>68</sup> Για τη συμμετοχή του ΔΝΤ στην χρηματοδότηση της Ελλάδας χρειάστηκε η τροποποίηση του καταστατικού του

Αν και το **1<sup>ο</sup> πρόγραμμα προσαρμογής** (αλλά και χρηματοδότησης) που εφάρμοσε η Ελλάδα δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, έδωσε πίστωση χρόνου σε γερμανικές και γαλλικές τράπεζες να απαλλαγούν από τα ελληνικά ομόλογα που κρατούσαν (ύψους αρκετών δισ. ευρώ) και επομένως να αποφύγουν τις συνέπειες μιας ελληνικής άτακτης χρεοκοπίας ή ενός ευρύτατου "κουρέματος". Το 2012 αποφασίστηκε η εφαρμογή του προγράμματος **PSI** (Private Sector Involvement) δηλαδή η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο κόστος διάσωσης κρατών. Συνολικά, μέσω του PSI το ελληνικό χρέος μειώθηκε κατά €100 δισ. περίπου σε ονομαστική αξία. Στην ουσία όμως υπολογίζεται ότι το πραγματικό «κούρεμα» είναι αρκετά μικρότερο<sup>69</sup> λόγω της ανάγκης ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, της στήριξης των ασφαλιστικών ταμείων κ. Όμως, όπως αναφέρεται σε πρόσφατο έγγραφο του ΔΝΤ,<sup>70</sup> **το μέγεθος αυτής της αναδιάρθρωσης ήταν μικρό και είχε έρθει πολύ αργά.**

Από τις αρχές του 2015, η συζήτηση για την βιωσιμότητα του ελληνικού χρέους έχει αναζωπυρωθεί.<sup>71</sup> Αν και μέχρι πρόσφατα το βάρος δινόταν κυρίως στο λόγο χρέους προς ΑΕΠ, οι εταίροι επικεντρώνονται πλέον στις ετήσιες ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες της χώρας, για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους καθώς αποτυπώνεται πιο αποτελεσματικά η δομή των πληρωμών σε βάθος χρόνου. **Χαμηλές ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες συνεπάγονται καλύτερη πρόσβαση στις αγορές και λιγότερο κίνδυνο για την οικονομική σταθερότητα.** Για τους εταίρους, μια σημαντική πτυχή για την εξυπηρέτηση του χρέους είναι οι ετήσιες αντίστοιχες δαπάνες να μην ξεπερνούν το 15% του ΑΕΠ της χώρας.

Δεδομένης της περαιτέρω επιδείνωσης της ελληνικής οικονομίας που επήλθε με τους περιορισμούς από την επιβολή των ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων, οι ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες προς το ΑΕΠ κατά την περίοδο 2015-2030 αναμένεται να φτάσουν κατά μέσο όρο στο 10,4% (βασικό σενάριο) ή στο 13,1% (σύμφωνα με το δυσμενές σενάριο)<sup>72</sup> **και πάνω από το όριο του 15% σε ένα αριθμό ετών.**<sup>73</sup> Την παραδοχή αυτή έρχεται να ενισχύσει και η Τράπεζα της Ελλάδος με την ενδιάμεση έκθεσή της:<sup>74</sup> Όπως καταδεικνύουν τα διαστήματα εμπιστοσύνης – που αποδίδουν την αβεβαιότητα των μακροοικονομικών μεγεθών και του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή σε ορίζοντα 15ετίας- στο βασικό σενάριο, η πιθανότητα υπέρβασης του ορίου ασφαλείας για το ύψος των ακαθάριστων χρηματοδοτικών αναγκών είναι αρκετά μεγάλη,<sup>75</sup> καθιστώντας την αναδιάρθρωση του χρέους απαραίτητη.

**Η άποψη του ΓΠΚ, όπως έχει κατατεθεί και στο παρελθόν, είναι ότι μια αναδιάρθρωση χρέους - είτε με τη μορφή διαγραφής μέρους (haircut) ή με μείωση των επιτοκίων δανεισμού ή με επιμήκυνση των περιόδων αποπληρωμής του ή με κάποιο συνδυασμό αυτών - είναι απαραίτητη ώστε η ελληνική οικονομία να ξεφύγει από την υφεσιακή δίνη και να εισέλθει σύντομα σε αναπτυξιακή τροχιά. Ασφαλώς, η αναδιάρθρωση αυτή θα πρέπει να συνοδευτεί με συνέχιση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και των ιδιωτικοποιήσεων.**

<sup>69</sup>Miranda Xafa (2013) "Life after Debt: The Greek PSI and its aftermath," *World Economics*, vol.14, 1:90

<sup>70</sup>IMF, Crisis Program Review, December 2015, p.39

<sup>71</sup> Γενικά, η αναδιάρθρωση του χρέους συνυφάινεται με το θέμα της βιωσιμότητάς του

<sup>72</sup> European Commission: Greece - Assessment of the Commission, in liaison with the ECB, of the request for stability support in the form of an ESM loan, in compliance with Art 13 of ESM Treaty, July 2015.

<sup>73</sup> IMF, Greece: Preliminary draft debt sustainability analysis, Country Report No.15/165, June 2015.

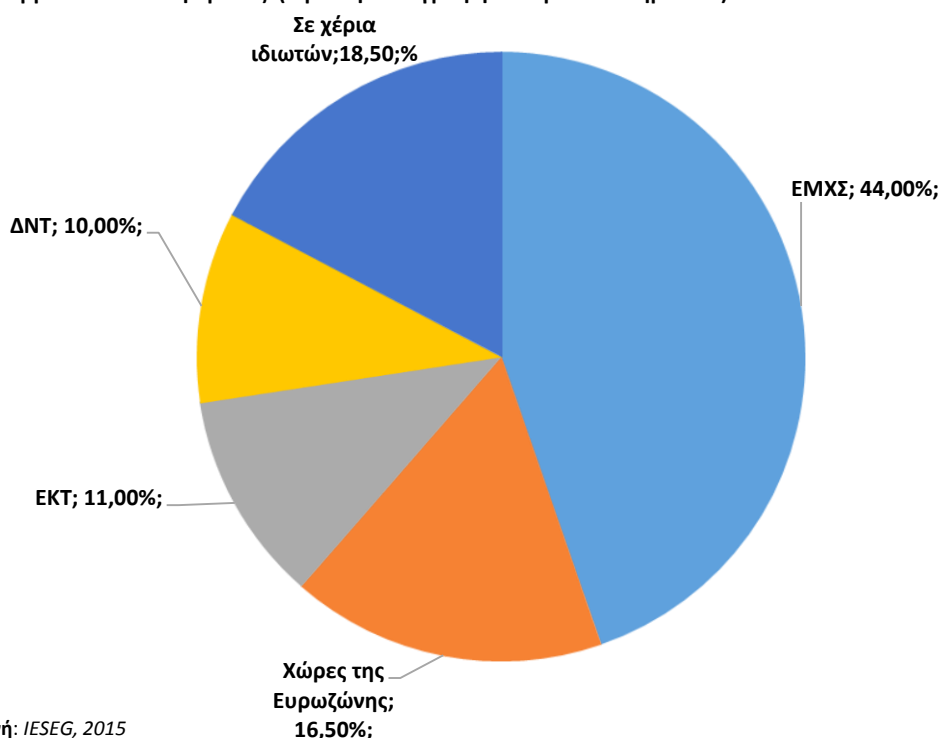
<sup>74</sup> ΤτΕ, Νομισματική Πολιτική, Δεκέμβριος 2015.

<sup>75</sup> Αν δεν υπάρξει κάποια μορφή αναδιάρθρωσης μέσω της μείωσης των επιτοκίων, μετάθεσης των λήξεων αποπληρωμής του χρέους, και τα 2 κλπ.

Αντίστοιχες εκτιμήσεις έχουν γίνει και από το ΔΝΤ, σύμφωνα με εσωτερικό έγγραφο του οποίου<sup>76</sup> το ελληνικό χρέος θα φτάσει το 200% του ΑΕΠ μέσα στα επόμενα δύο χρόνια, καθιστώντας το χρέος μη διαχειρίσιμο και την αναδιάρθρωσή του απαραίτητη. Ως βασική αιτία της εξέλιξης αυτής αναφέρονται η χαλάρωση της σφικτής πολιτικής κατά τους πρώτους μήνες του 2015 καθώς και το κλείσιμο των τραπεζών και η επιβολή των κεφαλαιακών ελέγχων κατά τη διάρκεια του καλοκαιριού. Χαρακτηριστικές είναι οι δηλώσεις σημαντικών στελεχών του ΔΝΤ – όπως διευθύντριά του Κριστίν Λαγκάρντ - ότι το Ταμείο δεν θα συμμετάσχει στη χρηματοδότηση της Ελλάδας αν δεν υπάρξει μια συμφωνία με τους ευρωπαίους πιστωτές για σημαντική ελάφρυνση του ελληνικού χρέους, η οποία θα πρέπει να είναι μεγαλύτερη από αυτό που υπολογιζόταν μέχρι τώρα.<sup>77</sup> Από την άλλη πλευρά, ο Πρόεδρος του Eurogroup Γερρουν Ντάισελμπλουμ δηλώνει ότι με την συμφωνία του Αυγούστου το ελληνικό χρέος καθίσταται πάλι διαχειρίσιμο<sup>78</sup> και ότι μια πιθανή πραγματική αναγκαιότητα για ελάφρυνση θα λάβει χώρα μετά από 15 χρόνια.<sup>79</sup>

Είναι φανερό ότι το ζητούμενο δεν είναι αν θα γίνει η αναδιάρθρωση, αλλά το πότε και το πώς. Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 12, το 44% του ελληνικού χρέους το κατέχει ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, το 18,5% οι χώρες της Ευρωζώνης μέσω διακρατικών δανείων, το 11% η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, το 10% το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ενώ μόλις ένα 16,5% είναι στα χέρια ιδιωτών. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα ποιος θα καλύψει ένα «ενδεχόμενο» "κούρεμα" χρέους, λαμβάνοντας υπόψη ότι κάποιοι οργανισμοί (όπως το ΔΝΤ) έχουν προτεραιότητα στην αποπληρωμή.

**Διάγραμμα 12: Σύθεση Χρέους ( πριν την υπογραφή του τρίτου Μνημονίου)**



<sup>76</sup>IMF, Greece: An update of IMF staff's preliminary public debt sustainability analysis, Country Report No. 15/186, July 2015

<sup>77</sup>The Guardian, IMF will refuse to join Greek bailout until debt relief demands are met, 30 July 2015; The Guardian, Greece needs further debt relief after third bailout deal in five years, says IMF chief, 16 August 2015.

<sup>78</sup>Reuters, Eurogroup's Dijsselbloem says bailout deal gets Greek debt on sustainable track, 14 August 2015

<sup>79</sup>Ekathimerini, Eurozone, IMF still at odds over Greek debt, 9 Οκτωβρίου 2015.

**Χωρίς αμφιβολία, η διαχείριση-αναδιάρθρωση του ελληνικού χρέους είναι πολιτικό θέμα.** Και είναι ένα θέμα που θα πρέπει να λυθεί άμεσα και αποτελεσματικά: όσο το κλίμα αβεβαιότητας παραμένει, παράγοντες καθοριστικοί για την ανάπτυξη (όπως οι ιδιωτικές επενδύσεις, η ομαλή κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών κα) γίνονται μέρος του προβλήματος, αντί να αποτελούν τη λύση.

### 3.4 Η Επιστροφή στις αγορές

Η επιστροφή στις αγορές χρήματος για την Ελλάδα αποτελεί διακαή στόχο για τις εκάστοτε κυβερνήσεις μιας και αυτό – κατά μία έννοια – θα σήμαινε ότι η χώρα θα μπορούσε να βγει από τα προγράμματα προσαρμογής και να ανακτήσει την ανεξαρτησία της, αναφορικά με την οικονομική και κοινωνική πολιτική. Παρόλα αυτά, δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι η Ελλάδα - καθώς και όλα τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης - στο πλαίσιο του Δημοσιονομικού Συμφώνου (σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της ΕΕ) υπόκειται σε εποπτεία, που αφορά τόσο τη δημοσιονομική πολιτική όσο και τη γενικότερη οικονομική πολιτική που θα ακολουθηθεί στο μέλλον. Συνεπώς, είτε η Ελλάδα βρίσκεται υπό το καθεστώς ενός «Μνημονίου» είτε όχι, θα πρέπει να κινείται εντός ενός πλαισίου οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής.<sup>80</sup> Κατά το παρελθόν, έχουν γίνει διάφορες εκτιμήσεις για το πότε θα μπορέσει η χώρα να βγει επιτυχημένα στις αγορές, οι οποίες όμως αποδείχθηκαν λανθασμένες. Από την άλλη πλευρά, τίθεται το ερώτημα με ποιο επιτόκιο θα μπορέσει να δανειστεί η χώρα – όποτε αυτό καταστεί εφικτό.

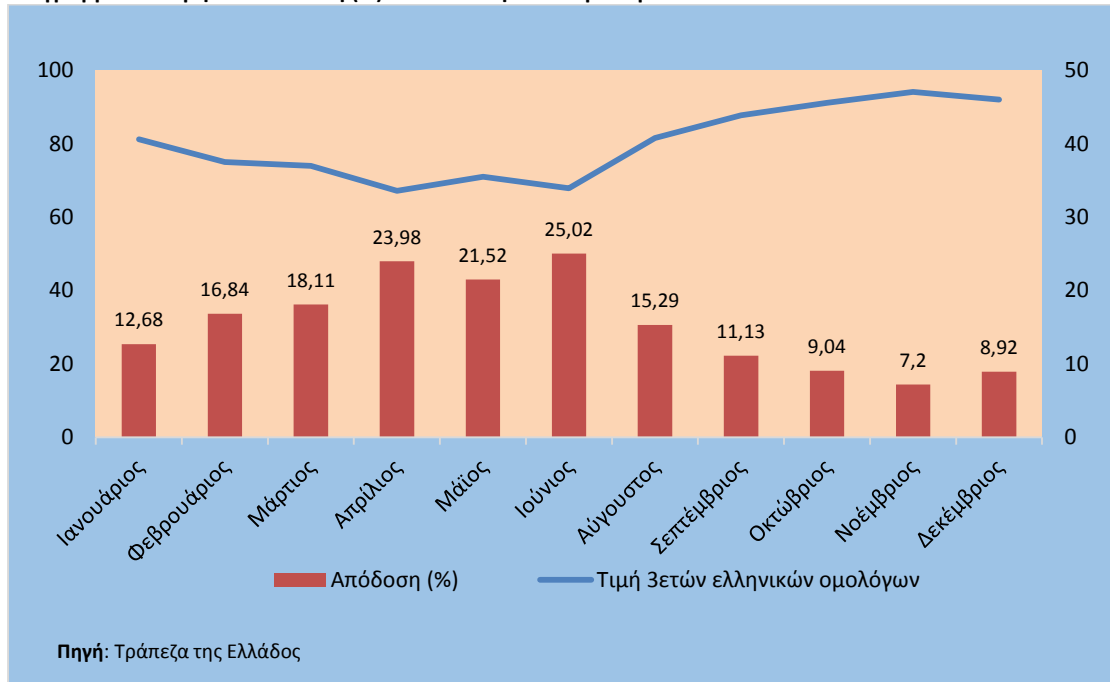
Τους καλοκαιρινούς μήνες, η τιμή των ελληνικών ομολόγων στην δευτερογενή αγορά είχε καταποντιστεί (Διάγραμμα 13) λόγω της αυξημένης αβεβαιότητας. Μετά την επίτευξη της συμφωνίας του Αυγούστου και την εκλογική διαδικασία του Σεπτεμβρίου, οι τιμές των ελληνικών ομολόγων παρουσιάζουν μια «ομαλοποίηση», που μπορεί να ερμηνευτεί και ως μια πρώτη ένδειξη αποκατάστασης της εμπιστοσύνης των επενδυτών, προετοιμάζοντας μια «έξοδο» της χώρας στις αγορές. Ασφαλώς, η επιτυχής διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών καθώς και η επιτάχυνση των ιδιωτικοποιήσεων μπορούν να συνδράμουν προς αυτό το στόχο.

---

<sup>80</sup> ΓΠΚ, [Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ](#), Ιανουάριος 2014



Διάγραμμα 13: Τιμή και απόδοση (%) 3 ετών ελληνικών ομολόγων



## 4 Μεταρρυθμίσεις

### 4.1 Ασφαλιστικό

Το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης χαρακτηρίζεται από **αποσπασματικότητα κατακερματισμό και έντονη πολυνομία** που οδήγησε στην ανάπτυξη κοινωνικών ανισοτήτων. Συντεχνιακές και πελατειακές πρακτικές καθόρισαν την αρχιτεκτονική του ασφαλιστικού συστήματος διαμορφώνοντας ευνοϊκές ρυθμίσεις για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Η αντιμετώπιση των ασφαλισμένων ίδιων άλλα και διαφορετικών ταμείων ήταν διαφορετική. Η αδιαφάνεια και η πολιτική υπεκφυγή ήταν χαρακτηριστικά των προηγούμενων ετών.

Με το πέρασμα των χρόνων άρχισε να διαφαίνεται έντονα ότι οι δαπάνες διογκώνονταν ενισχύοντας τα διαρθρωτικά ελλείμματα δημιουργώντας πλέον δημοσιονομικά ελλείμματα. Η ανταποδοτικότητα των εισφορών δεν ήταν ποτέ πραγματική. Τα ασφαλιστικά ελλείμματα δημιούργησαν μακροοικονομικές ανισορροπίες περιορίζοντας τα περιθώρια για οικονομική ανάπτυξη. Η μόνη όμως απάντηση ήταν η συστηματική μετακύληση του προβλήματος για το μέλλον. Άμεση απόρροια αυτής της καθυστέρησης είναι η υποθήκευση των μελλοντικών γενεών εργαζόμενων.

Η αύξηση των κρατικών επιχορηγήσεων<sup>81</sup> κατέδειξε ότι το ασφαλιστικό σύστημα δεν είναι βιώσιμο και άρα επείγει η μεταρρύθμιση του.<sup>82</sup> Τον Αύγουστο του 2015 υπερψηφίστηκε το τρίτο Μνημόνιο με την στήριξη της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ - ANEL από την ΝΔ το ΠΑΣΟΚ και το Ποτάμι. Το πακέτο των επώδυνων μέτρων μεταξύ άλλων περιλαμβάνει την ασφαλιστική μεταρρύθμιση ξεκινώντας από τις συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις.

Μια σειρά από νόμους<sup>83</sup> στο παρελθόν έδωσαν κάποια περιθώρια για εξισορρόπηση του συστήματος. Παρόλα αυτά στις αρχές του 2016 το πρόβλημα του ασφαλιστικού εμφανίστηκε εκ νέου. Ο νόμος 3863/2010<sup>84</sup> το καλοκαίρι του 2010 ουσιαστικά αναφερόταν στη βιωσιμότητα του συστήματος μέσω ενός συστήματος βασικών και αναλογιστικών συντάξεων, της ενοποίησης των επικουρικών ταμείων και της εφαρμογής της ρήτρας μηδενικού ελλείμματος. Οι συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις του 2010 αλλά και του 2012 που δεν εφαρμόστηκαν θα μπορούσαν να συμβάλουν στη διατηρησιμότητα του συστήματος αλλά στην παρούσα φάση δεν επαρκούν.

Με βάση το τρίτο Μνημόνιο, η ελληνική κυβέρνηση καλείται να ενισχύσει την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα, εξοικονομώντας περίπου 0,25% του ΑΕΠ το 2015 και περίπου 1% του ΑΕΠ έως το 2016 (περίπου € 1,8 δισ. σωρευτικά στη διετία). Έως τον Οκτώβριο του 2015 θα έπρεπε να είχαν θεσπιστεί:<sup>85</sup>

- Παραμετρικές βελτιώσεις για την καθιέρωση της στενότερης σύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών.
- Εκσυγχρονισμός της βάσης εισφορών/συντάξεων

<sup>81</sup> Το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα για το 2012-2015 προέβλεπε 600 εκατ. ευρώ έκαστος για τα ταμεία ΤΑΠ-ΟΤΕ και ΟΑΠ-ΔΕΗ.

<sup>82</sup> Βλ. Έκθεση Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2015, σελ. 19-20.

<sup>83</sup> Ν.1902/1990, Ν.284/1992, Ν. 3665/07, Ν.3863/2010, Ν.3865/2010, Ν.4052/2012.

<sup>84</sup> Ν.3863/2010 (ΦΕΚ 115 Α/ 15.7.2010) «Νέο Ασφαλιστικό Σύστημα και συναφείς διατάξεις, ρυθμίσεις στις εργασιακές σχέσεις».

<sup>85</sup> Ν.4336/2015 (ΦΕΚ 94 Α/14.8.15) σελ.1020-1021.

- Αναθεώρηση και εξορθολογισμός όλων των διαφορετικών συστημάτων συντάξεων που είναι εγγυημένες ανάλογα με τις εισφορές και τους πόρους
- Ενοποίηση των ταμείων με ταυτόχρονη ενοποίηση των κανόνων για την καταβολή εισφορών και παροχών
- Ποινή στις πρόωρες συνταξιοδοτήσεις κατά 10% επιπλέον της ετήσιας ποινής του 6%
- Κατάργηση του ΕΚΑΣ έως τον Δεκέμβριο του 2019 αρχίζοντας από το ανώτερο 20% των δικαιούχων το Μάρτιο του 2016
- Θέσπιση νόμου που θα αφορά ισοδύναμα μέτρα για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της απόφασης του ΣτΕ<sup>86</sup> (εάν εφαρμοστεί η απόφαση του ΣτΕ το δημοσιονομικό κόστος θα αγγίξει τα €4 δισ. ευρώ).

Η κυβέρνηση έχει καθυστερήσει να υλοποιήσει τις δεσμεύσεις που υπέγραψε καθυστερώντας παράλληλα την αξιολόγηση του προγράμματος που είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ασφαλιστική μεταρρύθμιση, προκειμένου να χορηγηθεί η επόμενη δόση.

Το σχέδιο νόμου<sup>87</sup> του Υπουργού Εργασίας Γ. Κατρούγκαλου επιφέρει μεγάλες αλλαγές στο συνταξιοδοτικό σύστημα αλλά γεννά πολλά ερωτηματικά για το αν τελικά μπορεί να οδηγήσει σε ένα βιώσιμο ασφαλιστικό σύστημα. Η Κυβέρνηση επιμένει στην αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών<sup>88</sup> μόνο για τις επικουρικές κατά 1 μονάδα για τους εργοδότες και 0,5 για τους εργαζόμενους<sup>89</sup> ως ισοδύναμο μέτρο για την προστασία των κύριων συντάξεων.<sup>90</sup> Προωθεί την εθνική σύνταξη (€384) συν την αναλογική ανταποδοτική σύνταξη. Η εθνική σύνταξη θα καλύπτεται από την φορολογία και θα είναι εγγυημένη από το κράτος και θα παρέχεται σε όσους έχουν 15 χρόνια ασφάλισης χωρίς εισοδηματικά κριτήρια στο 67<sup>ου</sup> έτους ηλικίας ενώ το ανταποδοτικό μέρος θα προέρχεται από τα έτη εργασίας και τις καταβαλλόμενες εισφορές.

Ουσιαστικά η κυβέρνηση στο πλαίσιο του τρίτου Μνημονίου έρχεται να εφαρμόσει τον νόμο 3863/2010<sup>91</sup> που αφορά στην εθνική και ανταποδοτική σύνταξη αλλά και τη ρήτρα μηδενικού ελλείματος.<sup>92</sup> Μάλιστα σε ότι αφορά την ρήτρα μηδενικού ελλείματος των επικουρικών ταμείων, αυτή αντικαταστάθηκε από τον κανόνα βιωσιμότητας **χωρίς όμως να διευκρινίζεται ξεκάθαρα τι ακριβώς θα περιλαμβάνει.**

Η κύρια σύνταξη θα εξαρτάται από τις εισφορές ολόκληρου του ασφαλιστικού βίου με χαμηλότερους συντελεστές υπολογισμού της τελικής παροχής. Σχετικά με το ποσοστό αναπλήρωσης οι αλλαγές θα είναι άμεσες και δεν προβλέπεται κανένα μεταβατικό στάδιο όπως προέβλεπε ο νόμος 3863/2010, ενώ θα αγγίζουν το 60-65%<sup>93</sup> τη στιγμή που οι θεσμοί εμμένουν σε 50%-55%<sup>94</sup>. Όλοι οι ασφαλισμένοι θα έχουν το ίδιο ποσοστό αναπλήρωσης με βάση τα

<sup>86</sup> Απόφαση 2287/2012 που έκρινε αντισυνταγματικές τις μειώσεις, που έλαβαν χώρα μετά το 2012.

<sup>87</sup> Δεν γνωρίζουμε αν θα είναι το τελικό.

<sup>88</sup> Για μια τριετία.

<sup>89</sup> Σύμφωνα με την κυβέρνηση εκτιμάται ότι θα αποφέρει έσοδα € 525 εκατ.

<sup>90</sup> Η αρχική πρόταση για αύξηση των εισφορών στις κύριες εγκαταλείφθηκε.

<sup>91</sup> Γνωστός και ως νόμος Λοβέρδου-Κουτρουμάνη.

<sup>92</sup> Η ρήτρα μηδενικού ελλείματος εφαρμόστηκε τον Ιούλιο του 2015 στο ΕΤΕΑ, όπου επήλθε μείωση των επικουρικών συντάξεων κατά 5,2%.

<sup>93</sup> Εθνική και αναλογική, Η Νορβηγία, μια από τις πιο πλούσιες χώρες έχει ποσοστό αναπλήρωσης 60%.

<sup>94</sup> [www.kathimerini.gr/asfalistikio](http://www.kathimerini.gr/asfalistikio).

χρόνια προϋπηρεσίας και την εισοδηματική κατηγορία που ανήκουν.<sup>95</sup> Επίσης, το σχέδιο νόμου προβλέπει τη διατήρηση των ήδη καταβαλλόμενων συντάξεων μέσω της «προσωπικής διαφοράς», που σημαίνει ότι οι παλιοί συνταξιούχοι δεν θα υποστούν μειώσεις συντάξεων μέχρι και το 2018. Μετά το 2018 παλιές και νέες συντάξεις θα έρθουν στα ίδια επίπεδα καταργώντας σταδιακά την προσωπική διαφορά. Βέβαια δεν μας είναι γνωστό πόσο αλλά και σε ποιόν θα κοστίσει η προσωπική διαφορά. **Σημειώνουμε ότι από τη μία πλευρά η κυβέρνηση με τη σταδιακή μείωση της προσωπικής διαφοράς μεταθέτει το τίμημα στο μέλλον, με ένα στοίχημα υψηλού ρίσκου ότι η οικονομική μεγέθυνση θα καλύψει τις μειώσεις που θα επέλθουν. Από την άλλη πλευρά είναι θετική η προσπάθεια της κυβέρνησης για οροφές στις διπλές συντάξεις και για κατάργηση των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων.**

Σε ότι αφορά τις επικουρικές συντάξεις, οι μειώσεις είναι αναπόφευκτες έως και το 2018 λόγω του ελλείματος του ΕΤΕΑ<sup>96</sup> που θα αγγίξει τα €730 εκατ. ως απόρροια της μη εφαρμογής της ρήτρας μηδενικού ελλείματος.<sup>97</sup> Οι μειώσεις<sup>98</sup> θα είναι κλιμακωτές από 2% έως και 30%, ενώ θα γίνει προσπάθεια να διασωθούν οι χαμηλές επικουρικές.<sup>99</sup>

Ως προς την ενοποίηση των ταμείων κύριας ασφάλισης το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εργασίας προβλέπει τη δημιουργία ενός υπερταμείου<sup>100 101</sup> με την ονομασία Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης.<sup>102</sup> Πιο συγκεκριμένα, μέχρι το Δεκέμβριο του 2015 θα ήταν έτοιμη η ενοποίηση όλων των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης σε ένα υπερταμείο με την υποδομή και οργάνωση του ΙΚΑ. Στον ΕΦΚΑ θα περιληφθούν τα περιουσιακά στοιχεία όλων των ταμείων αλλά και τα έσοδα τους. Οι κανόνες<sup>103</sup> που θα διέπουν τις συντάξεις θα είναι κοινοί για όλους, επιτυγχάνοντας μεγαλύτερη διαφάνεια. Επιπλέον το ΙΚΑ για το 2016 θα καταγράψει έλλειμμα € 2,1 δισ., ενώ θα καταγραφεί και αύξηση της συνταξιοδοτικής δαπάνης με μειωμένη την κρατική επιχορήγηση (€3,2 δισ.).<sup>104</sup> Θα ήταν προτιμότερο όμως, να υπάρχουν τρία ταμεία, όπως το ΙΚΑ για τους μισθωτούς, ο ΟΑΕΕ για τους ελεύθερους επαγγελματίες και ο ΟΓΑ<sup>105</sup> για το σύνολο των αγροτών, λόγω διαχειριστικής ανεπάρκειας σε συνθήκες οικονομικής κρίσης.

Να σημειώσουμε εδώ όμως ότι οι ενιαίοι κανόνες θα σημαίνουν και νέες μειώσεις για τους νέους συνταξιούχους. Με την ενοποίηση των ταμείων γίνεται μια προσπάθεια μετριασμού της γραφειοκρατίας αλλά αυτό προϋποθέτει μηχανογραφημένα στοιχεία. Η μη ύπαρξη μηχανογραφημένων στοιχείων για όλα τα ταμεία θα σημαίνει δυσκολία στην απονομή συντάξεων. Τέλος δίνεται πολύ βαρύτητα στην διοικητική στελέχωση του ταμείου αφήνοντας την ρύθμιση σημαντικών ζητημάτων για το μέλλον μέσω υπουργικών διατάξεων. Επιπλέον, ως προς την κατάργηση των κοινωνικών πόρων, στο νέο σχέδιο νόμου δεν υπάρχει σχετική αναφορά.

<sup>95</sup> [www.naftemporiki.gr/finance/asfalistiko](http://www.naftemporiki.gr/finance/asfalistiko).

<sup>96</sup> Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης, Ν.4052/2012

<sup>97</sup> [www.naftemporiki.gr/finance/asfalistiko](http://www.naftemporiki.gr/finance/asfalistiko).

<sup>98</sup> Προκειμένου να επιτευχθεί ισοσκελισμένος προϋπολογισμός

<sup>99</sup> 150-160 ευρώ.

<sup>100</sup> ΟΑΕΕ.

<sup>101</sup> Εξαιρούνται οι διευθύνσεις του NAT και ΟΓΑ.

<sup>102</sup> Θα περιλαμβάνει και τα ταμεία παροχής εφάπαξ.

<sup>103</sup> Παροχές σε χρήμα και εισφορές.

<sup>104</sup> ΙΚΑ, Τεύχος Προϋπολογισμού Έτους 2016.

<sup>105</sup> Παρείχε προνοιακές παροχές τις οποίες προσπαθεί στην παρούσα φάση να μετατρέψει σε ανταποδοτικές.

Παράλληλα το ΕΚΑΣ θα καταργηθεί σταδιακά έως και τον Δεκέμβριο του 2019 και θα αντικατασταθεί με το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ). Να σημειωθεί όμως εδώ ότι δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμα καμία αξιολόγηση της πιλοτικής εφαρμογής του ΕΕΕ. Διότι το ΕΕΕ έχει μειονεκτήματα όπως η παγίδα φτώχειας, παροχή σε μη δικαιούχους λόγω φοροδιαφυγής και μη παροχή λόγω του φόβου στιγματισμού ενώ τέλος προϋποθέτει και υψηλό διοικητικό κόστος που δε συμβαδίζει με περιόδους ύφεσης<sup>106</sup> και δημοσιονομικής προσαρμογής.

Επιπλέον, το σχέδιο νόμου προβλέπει την καταβολή εισφοράς επί του εισοδήματος με βάση το καθαρό φορολογητέο εισόδημα.<sup>107</sup> Για τους ελεύθερους επαγγελματίες<sup>108</sup> η μηνιαία ασφαλιστική εισφορά είναι της τάξης του 20% επί του καθαρού εισοδήματος, ενώ σε συνδυασμό με την εισφορά αλληλεγγύης, τους φόρους, την επικουρική ασφάλιση (7,5%) και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (6,95%) οι ελεύθεροι επαγγελματίες καλούνται να πληρώσουν αρκετά υψηλές εισφορές.

Οι θεσμοί από την πλευρά τους δεν συμφωνούν και ιδιαίτερα το ΔΝΤ,<sup>109</sup> με την αύξηση των εισφορών επιμένοντας στην εισαγωγή εισοδηματικών κριτηρίων για την απονομή της εθνικής σύνταξης με ταυτόχρονη διασύνδεση εισφορών παροχών. **Το σχέδιο νόμου ουσιαστικά δεν οδηγεί στην ανταποδοτικότητα των εισφορών – παροχών και συνεπώς υποκαθρίζει τα κίνητρα για εργασία. Η αρχή της ανταποδοτικότητας δεν επιτυγχάνεται όταν προστατεύονται κυρίως όσοι έχουν χαμηλές αποδοχές και λίγα χρόνια ασφάλισης. Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων της κυβέρνησης με τους κλιμακούμενους συντελεστές<sup>110</sup> δημιουργεί κίνητρα περαιτέρω αύξησης της μαύρης εργασίας, της εισφοροδιαφυγής αλλά και της φοροδιαφυγής.**

**Υψηλές ασφαλιστικές εισφορές αποτελούν εμπόδια στη μείωση της ανεργίας και καθίστανται ανταγωνιστικό μειονέκτημα για τις επιχειρήσεις παρά τη διαπίστωση ότι σχετικά με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη η χρηματοδότηση του ασφαλιστικού συστήματος βαραίνει περισσότερο τους εργαζόμενους και τα νοικοκυριά και όχι τους εργοδότες.<sup>111</sup> Δεν θα πρέπει, ωστόσο, να λησμονούμε και τις αρνητικές επιπτώσεις των κεφαλαιακών ελέγχων στην λειτουργία των επιχειρήσεων.<sup>112</sup> Συνεπώς η αύξηση του μη μισθολογικού κόστους που δημιουργείται πρέπει να εξεταστεί συγκριτικά με την αναγκαία αναπτυξιακή και παραγωγική διαδικασία της χώρας.** Η παραγωγική βάση στενεύει ιδιαίτερα και θα πάψει να έχει το ρόλο του χρηματοδότη. Θα ήταν ιδιαίτερα σημαντικό για την ώθηση της παραγωγής και κατά επέκταση της ανάπτυξης, εάν το κυβερνητικό σχέδιο περιλάμβανε προσωρινά (για όσο διαρκεί

<sup>106</sup> Βλ. Ενδιάμεση έκθεση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Πολιτικές Ελαχίστου Εισοδήματος στην ΕΕ και στην Ελλάδα: Μια συγκριτική Ανάλυση, Σεπτέμβριος 2014.

<sup>107</sup> Κατώτατο ασφαλιστέο ποσό 468 ευρώ.

<sup>108</sup> Εισφορά 7,5% για όσους έχουν και επικουρικό ταμείο και 6,95% για την ιατροφαρμακευτική ασφάλεια.

<sup>109</sup> Συνδέει την ασφαλιστική μεταρρύθμιση με την βιωσιμότητα του χρέους.

<sup>110</sup> Από 0-15 χρόνια 0,80% συντελεστή & έως 2% για 39-42 και περισσότερα χρόνια.

<sup>111</sup> Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_10a\_main], <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> 21/01/2016 και Taxation trends in the European Union, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm) και [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/data\\_on\\_taxation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/index_en.htm)

<sup>112</sup> ΣΕΒ, Ασφαλιστικό με αλληλεγγύη, δικαιοσύνη και διαφάνεια, Εβδομαδιαίο δελτίο για την Ελληνική οικονομία, 3 Δεκεμβρίου 2015.

η έξοδος από την κρίση) φορολογικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις έντασης εργασίας. Οι επιχειρήσεις έντασης εργασίας παρά την δυσμενή οικονομική κατάσταση και τους ελέγχους κεφαλαίων, διατήρησαν τις θέσεις εργασίας άλλα δεν είναι βέβαιο ότι θα αντέξουν στο μέλλον.

Όταν δημιουργείται αναντιστοιχία εισφορών και συντάξεων τότε εμφανίζεται η ανασφάλιση στη εργασία ως ορθολογική επιλογή. Η κυβέρνηση όμως δεσμεύτηκε με την υπογραφή του 3<sup>ου</sup> Μνημονίου να αναλάβει σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση της ανασφάλιστης εργασίας που φτάνει το 24% μέσω ρήτρας απασχόλησης. Η ανασφάλιστη εργασία στερεί από τα ταμεία €2 δισ. ευρώ τον χρόνο. Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εργασίας κ. Α. Νεφελούδης τόνισε ότι λόγω προβλημάτων εισπραξιμότητας η λύση θα ήταν η μείωση των προστίμων με προϋπόθεση την άμεση ασφάλιση του ανασφάλιστου από τον εργοδότη.<sup>113</sup> Με το σχέδιο νόμου όμως που προωθείται δεν θεωρούμε ότι οι εργοδότες έχουν κάποιο κίνητρο να ασφαλισουν τους ανασφάλιστους εργαζόμενους. Επίσης πρόβλημα υπάρχει και πιθανόν θα ενταθεί και ως προς τις ασφαλιστικές εισφορές που πρέπει να εισπραχτούν. Έως τον Σεπτέμβριο του 2015 στο ΚΕΑΟ έχουν διαβιβαστεί 275.857 οφειλέτες με το ποσό των ασφαλιστικών οφειλών να είναι € 12.912.510,21<sup>114</sup>. Η λύση βρίσκεται στους μηχανισμούς εισπραξιμότητας και στην παροχή κινήτρων.

Είναι γνωστό ότι οι συντάξεις συμβάλλουν στο περιορισμό του κινδύνου φτώχειας. Τα τελευταία όμως χρόνια παρατηρούμε ότι η συνταξιοδοτική δαπάνη<sup>115</sup> συνεχίζει να είναι η υψηλότερη στην ΕΕ λόγω της αύξησης των συνταξιούχων (πολλές πρόωρες συνταξιοδοτήσεις) αλλά και της μείωσης του ΑΕΠ.<sup>116</sup> Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, στο μέλλον θα αντιμετωπίσουμε το ζήτημα των **ηλικιωμένων φτωχών**. Ένα μεγάλο μέρος των συνταξιούχων λαμβάνει ΕΚΑΣ, ενώ μια άλλη μερίδα συμπληρώνει την σύνταξη του με κάποια επικουρική. Το ΕΚΑΣ όπως αναφέρεται θα καταργηθεί ενώ θα υπάρξουν και μειώσεις των επικουρικών συντάξεων που θα μειώσουν το εισόδημα από συντάξεις. Η αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης και η μείωση των γεννήσεων αυξάνει τον αριθμό των συνταξιούχων και μειώνει τον αριθμό των εργαζόμενων δημιουργώντας προβλήματα στην ανταποδοτικότητα μεταξύ των γενεών.<sup>117</sup> Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ το ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων το 2075 θα αγγίξει το 59,7% ενώ το ποσοστό γονιμότητας μέχρι και το 2060 θα είναι της τάξης του 1,80.<sup>118</sup> Οι δείκτες εξάρτησης και ολικής γονιμότητας είναι αλληλένδετοι με το ασφαλιστικό. Η γήρανση του πληθυσμού επηρεάζει σημαντικά την ανάπτυξη.

Από την άλλη πλευρά από το νέο σχέδιο νόμου γίνεται αντιληπτό ότι αυτοί που θα σηκώσουν το βάρος της μεταρρύθμισης είναι οι συνεπείς ασφαλισμένοι, οι εργαζόμενοι με πολλά χρόνια εργασίας και οι νέες γενιές. Οι νέες γενιές θα εργάζονται για να πληρωθούν οι συντάξεις των προηγούμενων. **Συνεπώς δε μπορούμε να μιλάμε για ένα εξ ολοκλήρου αλληλέγγυο και δίκαιο σύστημα αλλά για ένα σύστημα που ευνοεί την άνιση κατανομή των βαρών**

<sup>113</sup> [www.kathimerini.gr](http://www.kathimerini.gr)

<sup>114</sup> Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 3<sup>η</sup> Τριμηνιαία Έκθεσή Προόδου έτους 2015, Κέντρο Εισπραξης Ασφαλιστικών Εισφορών, Ιούλιος- Σεπτέμβριος 2015.

<sup>115</sup> 14,5% του ΑΕΠ σύμφωνα με τον ΟΑΣΑ.

<sup>116</sup> Ευάγγελος Βενιζέλος, Το ασφαλιστικό ζήτημα ως επιτομή του ελληνικού ζητήματος. [www.iefimerida.gr](http://www.iefimerida.gr)

<sup>117</sup> Βλ. Έκθεση Γραφείου Προϋπολογισμού του κράτους στη Βουλή Απρίλιος-Ιούνιος 2014, σελ.42-44.

<sup>118</sup> OECD, Pensions at a Glance 2015, σελ. 159.

**χωρίς όμως να παραβλέπουμε ότι υπάρχουν και κάποια στοιχεία δικαιοσύνης. Για να υπάρξει όμως βιωσιμότητα και ανάπτυξη θα πρέπει να διασφαλιστεί η εισοδηματική αλλά και κοινωνική ισότητα ανάμεσα στους ασφαλισμένους.**

Η «Επιτροπή Σοφών», που συστήθηκε για να προτείνει λύσεις για το πρόβλημα του ασφαλιστικού συστήματος, πρότεινε την ατομική συνταξιοδοτική μερίδα μαζί με την βασική σύνταξη όπου ο ασφαλισμένος θα συγκεντρώνει κεφάλαιο και θα λαμβάνει ως αντάλλαγμα σύνταξη ανάλογη των εισφορών με ένα μικρό τόκο ( η κυβερνητική πρόταση όμως δεν περιλαμβάνει την ατομική συνταξιοδοτική μερίδα). Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η εργασία αυξάνοντας ταυτόχρονα τα έσοδα από εισφορές. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα σε σχέση με το διανεμητικό δημιουργεί ισορροπία στις δυνατότητες και τις υποχρεώσεις των δικαιούχων.<sup>119</sup> Επιπρόσθετα, προτάσεις σύμφωνα με τις οποίες, ο τρίτος πυλώνας, που αναφέρεται στην ιδιωτική ασφάλιση, με την κατάλληλη εποπτεία μπορεί να συμβάλλει θετικά δεν περιλαμβάνονται στο νομοσχέδιο..

**Η έκρηξη του ασφαλιστικού συστήματος είναι προ των πυλών και η μεταρρύθμισή του αποτελεί αδήριτη ανάγκη. Κύριο μέλημα θα πρέπει να είναι η διασφάλιση ενός βιοτικού επιπέδου για όλους τους πολίτες λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη την γήρανση του πληθυσμού, τις αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις, τον κίνδυνο των «ηλικιωμένων φτωχών» αλλά και το γεγονός ότι το ασφαλιστικό και η σύνδεσή του με την οικονομία καθορίζει τόσο το κοινωνικό όσο και το αναπτυξιακό μοντέλο, επηρεάζοντας τους ρυθμούς μεγέθυνσης.**

Είναι γεγονός ότι τα μέτρα θα είναι επώδυνα διότι η καθυστέρηση επίλυσης του ασφαλιστικού επιδείνωσε την κατάσταση. Οι μεταρρυθμίσεις αποδίδουν καλύτερα σε περιόδους ανάπτυξης παρά σε περιόδους οικονομικής κρίσης αλλά δεν γίνεται κατανοητό ότι πρέπει να γίνουν τότε. **Το ζητούμενο είναι μια μακροπρόθεσμη λύση για το ασφαλιστικό και όχι απλώς επίτευξη των στόχων του μνημονίου. Το πολιτικό κόστος της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης είναι τεράστιο και προϋποθέτει συναίνεση.** Η συνεχής μετακύληση της ευθύνης δεν αποτελεί λύση. Εκτός από τον διάλογο ανάμεσα στις πολιτικές δυνάμεις χρειάζεται διάλογος και με τις κοινωνικές δυνάμεις και ιδιαίτερα τους νέους, όχι μόνο για την αντιμετώπιση των κοινωνικών αντιδράσεων αλλά για την διασφάλιση του πώς θα ρυθμιστούν οι δικές τους συντάξεις μιας και αυτοί καλούνται να μειώσουν το βιοτικό τους επίπεδο για να χρηματοδοτήσουν τους ήδη συνταξιούχους προσδοκώντας όμως το ίδιο στο μέλλον. Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση στην τελική της μορφή πρέπει να απαντά και να προβλέπει τυχόν προβλήματα και αδυναμίες που είναι δυνατόν να προκύψουν.

Η στόχευση της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να είναι μακροπρόθεσμη ώστε να μην οδηγηθούμε σε κατάρρευση. Οι μειώσεις πρέπει να είναι κοινωνικά δίκαιες και να μην επιβαρύνουν δυσανάλογα τους νέους εργαζόμενους και δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να οδηγηθούμε σε ένα προνοιακό σύστημα. Ειδάλλως, τίθεται σε κίνδυνο οποιαδήποτε προσδοκία ανάπτυξης. Το βιοτικό επίπεδο θα χειροτερεύσει και η κοινωνία θα αποσταθεροποιηθεί.

Οι θεσμοί απαιτούν μετρήσιμα στοιχεία που σημαίνει ότι οποιαδήποτε πρόταση θα πρέπει να στηρίζεται σε συγκεκριμένα στοιχεία που αφορούν την ανεργία, την απασχόληση, τη φτώ-

<sup>119</sup> Τάσος Γιαννίτσας, Το ασφαλιστικό ως ορφανό πολιτικής και μια διέξοδος, σελ.186,Πόλις.



χεια, τον αριθμό συντάξεων και συνταξιούχων, τις επενδύσεις και την γήρανση του πληθυσμού και ταυτόχρονα να αποδεικνύουν ότι βελτιώνουν την κατάσταση. Επιπλέον όταν υπάρχουν μετρήσιμα και ποσοτικά στοιχεία θα είμαστε σε θέση να εξάγουμε συμπέρασμα για το αν τελικά θα μειωθεί η συνταξιοδοτική δαπάνη και αν θα επιτευχθούν έσοδα. Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση πρέπει παράλληλα να συνοδεύεται και από αναπτυξιακές πολιτικές. Επείγει η διαπραγμάτευση και η συμφωνία με τους θεσμούς, ώστε να μην βρεθούμε αντιμέτωποι με λύσεις της τελευταίας στιγμής οι οποίες θα υποκαθορίζουν τη μελλοντική βιωσιμότητα ή θα διαιωνίζουν κοινωνικές αδικίες.

## 4.2 Δημόσια Διοίκηση

Κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2015 σημειώθηκαν δύο σημαντικές εξελίξεις στο νομοθετικό πλαίσιο, που διέπει τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης:

- α) καθιερώθηκε νέο ενιαίο μισθολόγιο για το Δημόσιο (βλ. ν. 4354 - ΦΕΚ 176 Α' / 16.12.2015)<sup>120</sup> και
- β) ολοκληρώθηκε (10/12/2015) η διαβούλευση για το Σχ/Ν με τίτλο «*Διαφάνεια, αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης*», σχετικά με το νέο βαθμολόγιο, την αξιολόγηση και την προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων.

### 4.2.1. Το νέο ενιαίο μισθολόγιο για το Δημόσιο

Τα βασικά χαρακτηριστικά του νέου μισθολογίου είναι τα εξής:

- Αποσυνδέει το βαθμό του δημοσίου υπαλλήλου από το ύψος του μισθού του, καθιερώνοντας μισθολογικά κλιμάκια, που βασίζονται μόνο στα χρόνια προϋπηρεσίας.
- Σε αρκετές περιπτώσεις επέρχονται μισθολογικές αυξήσεις, που κατανέμονται στην επόμενη τετραετία, ενώ όπου επέρχονται μειώσεις διατηρούνται για μία διετία, ως προσωπική διαφορά.
- Αυξάνονται τα επιδόματα ευθύνης.
- Καταργείται το ειδικό μισθολόγιο του επιστημονικού προσωπικού των Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών και οι μειώσεις που επέρχονται διατηρούνται επί διετία, ως προσωπική διαφορά.

***Παρότι η απλοποίηση του νέου μισθολογίου ως προς το παλαιό αξιολογείται θετικά, πρέπει να επισημανθεί ότι απουσιάζει η διαφοροποίηση της αμοιβής ανάλογα με την αποδοτικότητα, κάτι που θα συνέβαλε στην καλύτερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.***

Στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του Δημοσίου μπορεί να συμβάλει και η θεσπισθείσα αύξηση των επιδομάτων ευθύνης και η χορήγηση της ωρίμανσης για τα χρόνια, που μεσολάβησαν από την καθιέρωση του ενιαίου μισθολογίου το 2011 μέχρι σήμερα. Η ευθύνη του διευθυντικού στελέχους πρέπει να έχει και το μισθολογικό της αντίκρουσμα για να ελκύει τους ικανότερους, ενώ και η μισθολογική ωρίμανση είναι συνέπεια της απόκτησης εμπειρίας από

<sup>120</sup> Το νέο μισθολόγιο προβλέφθηκε στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομικών με τίτλο «Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, Μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων». Το νομοσχέδιο έγινε δεκτό κατά πλειοψηφία επί της αρχής, κατ' άρθρον και στο σύνολό του κατά τη ΜΣΤ' Συνεδρίαση (15/12/2015) της Ολομέλειας της Βουλής (ΙΖ' Περίοδος, Α' Σύνοδος).



τον εργαζόμενο. Φυσικά, θα πρέπει να επανεξετασθεί η δομή της Δημόσιας Διοίκησης, ως προς τον αριθμό των θέσεων ευθύνης, όπου παρά τα θετικά βήματα που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, υπάρχουν σημαντικά περιθώρια μείωσής τους με ευεργετικές συνέπειες για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους.

#### 4.2.2. Το νομοσχέδιο για το νέο βαθμολόγιο και την αξιολόγηση στο Δημόσιο

Το νομοσχέδιο που τέθηκε σε διαβούλευση, περιλαμβάνει τέσσερα μέρη, που αποτελούν και τους βασικούς πυλώνες του προτεινόμενου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Ειδικότερα:

- Εθνικό Μητρώο επιτελικών στελεχών δημόσιας διοίκησης, που προβλέπεται να δημιουργηθεί στο ΑΣΕΠ.
- Σύστημα Αξιολόγησης για τους δημοσίους υπαλλήλους από το οποίο εξαιρούνται, μεταξύ άλλων, και οι εκπαιδευτικοί πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.
- Νέα βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, το λεγόμενο βαθμολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων.
- Νέο Σύστημα Επιλογής Προϊσταμένων, όπου τίθενται τα ελάχιστα προσόντα που απαιτείται να έχει ένα προϊστάμενος ανάλογα με το επίπεδο της μονάδας στην οποία προΐσταται, καθώς και τα σχετικά κριτήρια μοριοδότησης.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του προτεινόμενου νομοσχεδίου *“Τα δομικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα που συνθέτουν διαχρονικά τον τρόπο οργάνωσης, συγκρότησης και λειτουργίας του Διοικητικού Συστήματος στη Χώρα μας, κατά γενική ομολογία, είναι ο υδροκεφαλισμός των δημοσίων υπηρεσιών, η ακαταλληλότητα της δημόσιας υπαλληλίας, η λειτουργική εσωστρέφεια, οι πελατειακές σχέσεις, τα φαινόμενα διαφθοράς, η κομματικοποίηση σχεδόν του συνόλου των βασικών επιλογών.”*

Στο πλαίσιο αυτό, το νομοσχέδιο περιλαμβάνει στοιχεία, που η εφαρμογή τους μπορεί να επιφέρει θετικά αποτελέσματα για τη Δημόσια Διοίκηση. Ενδεικτικά επισημαίνονται:

- η δημιουργία ενός συστήματος επιλογής Γενικών Γραμματέων και αναπληρωτών Γενικών Γραμματέων και Προέδρων/Διευθυνόντων Συμβούλων μέσα από ένα μητρώο εγγραφής υψηλόβαθμων στελεχών της δημόσιας διοίκησης που δημιουργείται στο ΑΣΕΠ,
- η εμπλοκή του ΑΣΕΠ, του ΝΣΚ και του ΕΚΔΔΑ στις διαδικασίες επιλογής διευθυντικών στελεχών,
- η προσπάθεια εισαγωγής της στοχοθεσίας στις δημόσιες υπηρεσίες, εκφράζοντας την ελπίδα ότι αυτή τη φορά δε θα παραμείνει ανενεργή η διάταξη.

Η ολοκληρωμένη όμως αξιολόγηση του νομοσχεδίου επιβάλλει να διατυπωθούν και οι ακόλουθες επισημάνσεις, που αφορούν σε κρίσιμα ζητήματα εφαρμογής του:

- Η αναβάθμιση του ρόλου του ΑΣΕΠ κινδυνεύει να παραμείνει «κενό γράμμα», εάν δεν καλυφθούν άμεσα οι κενές θέσεις Αντιπροέδρων και Μελών, που είναι πολλές και θα γίνουν ακόμη πιο πολλές τον προσεχή Μάρτιο.

- Το βαθμολογικό σύστημα, που προτείνεται, δεν απαλλάσσεται από το πάγιο πρόβλημα του ελληνικού δημοσίου, δηλαδή τη δυνατότητα να προάγονται όλοι ακόμη και στον ανώτατο βαθμό. Η προαγωγή όλων είναι η εύκολη λύση και εάν δεν τεθούν περιορισμοί, θα ευτελισθεί η σημασία του βαθμού, αφού μάλιστα σχεδιάζεται η αποσύνδεσή του από τις αποδοχές.
- Ακόμα και οι μεταρρυθμίσεις με τις καλύτερες προθέσεις του νομοθέτη μπορεί να μείνουν «κενό γράμμα» εάν δεν συνοδευθούν και με την ανάλογη νοοτροπία στην εφαρμογή τους. Δυστυχώς, η πολυετής πρακτική στη Δημόσια Διοίκηση δείχνει μια νοοτροπία -στο επίπεδο της εκάστοτε πολιτικής και συνδικαλιστικής ηγεσίας- αντιμετώπισης του συστήματος αξιολόγησης και, κυρίως, προαγωγών και επιλογής διευθυντικών στελεχών, που αφυδατώνει στην πραγματικότητα ρυθμίσεις που στα χαρτιά δείχνουν αξιόλογες. **Η πρακτική αυτή δεν έχει αλλάξει παρά την αλλαγή τόσων κυβερνήσεων στα χρόνια της κρίσης.**

Σε ένα γενικότερο επίπεδο, και πέραν των προαναφερόμενων νομοθετημάτων, θα πρέπει να επισημανθεί ότι στο πλαίσιο των εξαγγελθέντων υποχρεώσεων του 3<sup>ου</sup> Μνημονίου και με βάση τα συμφωνηθέντα χρονοδιαγράμματα, θα πρέπει να υλοποιηθούν σύντομα μια σειρά μεταρρυθμίσεων. Μεταξύ άλλων:

- Η καθιέρωση ενός νέου συστήματος κινητικότητας με στόχο την καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού και την κάλυψη των κενών θέσεων σε κρίσιμους τομείς της διοίκησης.
- Η καθιέρωση ενός νέου συστήματος αδειών στη δημόσια διοίκηση, που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις βέλτιστες πρακτικές σε χώρες της Ε.Ε.

Τέλος, μεταξύ των βασικών παραδοτέων από τη συμφωνηθείσα διοικητική μεταρρύθμιση, είναι η αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο εξορθολογισμός της λειτουργίας των κρατικών επιχειρήσεων, ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών, η αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών και η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

#### 4.3 Αποκρατικοποιήσεις

Η πορεία των αποκρατικοποιήσεων το 2015 χαρακτηρίζεται από μια εν γένει εικόνα στασιμότητας κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους και την επανεκκίνηση των σχετικών διαδικασιών κατά το δεύτερο εξάμηνο. Όπως αναφέρεται στην εισηγητική του Προϋπολογισμού οι σημαντικότερες εξελίξεις στον τομέα των αποκρατικοποιήσεων το 2015 ήταν :

- Η ολοκλήρωση του διαγωνισμού για τον ΟΔΙΣ
- Η ολοκλήρωση της σύμβασης παραχώρησης των περιφερειακών αεροδρομίων για 40+10 χρόνια.
- Η πώληση και επαναμίσθωση επιλεγμένων ακινήτων του Δημοσίου (Ξενία Σκιάθου, ακίνητα στο Παλιούρι Χαλκιδικής και λοιπά ακίνητα)

Ιδιαίτερη βαρύτητα έχει βέβαια η υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης των 14 περιφερειακών αεροδρομίων στις 14 Δεκεμβρίου. Το ύψος της προσφοράς ήταν € 1,234 δισ. με € 22,9 εκ. ετήσιο εγγυημένο καταβλητέο μίσθωμα αναπροσαρμοζόμενο ετησίως με τον πληθωρισμό, και κυμαινόμενη μεταβλητή αμοιβή που υπολογίζεται κατά έτος στο 28,6% των

Κερδών προ Φόρων, Τόκων και Αποσβέσεων των αεροδρομίων. Επιπλέον η ανάδοχος κοινοπραξία αναλαμβάνει την αναβάθμιση των αεροδρομίων και την συμμόρφωσή τους με διεθνή στάνταρτ, γεγονός που συνδέεται με την περαιτέρω εισροή επενδυτικών κεφαλαίων. Η πρώτη δόση του αντιτίμου αναμένεται εντός του 2016. Η υπογραφή της σύμβασης υλοποιεί μία από τις δεσμεύσεις του νόμου 4336/15 και συνοδεύεται από μια σημαντική εισροή κεφαλαίων.

Σύμφωνα με το Δελτίο εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού του Δεκεμβρίου τα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις το 2015 ήταν € 254 εκ. Η εκτίμηση στην εισηγητική του Π/Υ του 2016 ήταν ότι τα έσοδα αυτά θα ανέλθουν στα € 268 εκ., ενώ η αντίστοιχη εκτίμηση στην Εισηγητική του Π/Υ του 2015 ήταν € 577 εκ. Επίσης στον Ν. 4336 /15 γίνεται μνεία για την εφαρμογή του Σχεδίου Αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του ΤΑΙΠΕΔ (Asset Development Plan – ADP). Το σχέδιο αυτό προβλέπει σε αναμενόμενα ετήσια έσοδα (εξαιρουμένων των τραπεζικών μετοχών) ύψους € 1,4 δισ., € 3,7 δισ. και € 1,3 δισ. για τα έτη 2015, 2016 και 2017 αντίστοιχα.

Σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις το 2016 αναμένεται να είναι το έτος των αποκρατικοποιήσεων. Η Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης, η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2016 και το σχέδιο αξιοποίησης περιουσιακών στοιχείων (ADP) του ΤΑΙΠΕΔ συντείνουν προς αυτή την διαπίστωση.

Ο προϋπολογισμός του 2016 στοχεύει σε έσοδα από αποκρατικοποιήσεις € 1,802 δισ. ενώ οι εκτιμήσεις του ΤΑΙΠΕΔ για τα έσοδα παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα:

**Πίνακας 7: Αποκρατικοποιήσεις 2016 (ΤΑΙΠΕΔ)**

	Τίμημα
ΔΕΣΦΑ	188
Παραχώρηση Περιφερειακών Αεροδρομίων για 40 + 10 έτη	1303
Παραχώρηση δικαιώματος χρήσης Μαρίνων	74
Πώληση επιλεγμένων κτιρίων εξωτερικού	22
Αξιοποίηση έκτασης Ελληνικού	345
Αξιοποίηση Αστέρα Βουλιαγμένης	95
Αξιοποίηση έκτασης Κασσιόπης	19
Αξιοποίηση έκτασης παλιούρι	7
Λοιπά περιουσιακά στοιχεία (ακίνητα, μετοχές κ.λπ.)	277
<b>Σύνολο:</b>	<b>2330</b>
Πηγή: ΤΑΙΠΕΔ	

Πρέπει να επισημάνουμε ότι η ομαλή πορεία των αποκρατικοποιήσεων εκτός του ότι συνδέεται άμεσα με «... την πραγματοποίηση της προγραμματισμένης εξόφλησης του νέου δανείου του ΕΜΣ ...», συμβάλει αποφασιστικά στην αλλαγή της επενδυτικής εικόνας της χώρας. Μια επιτυχής διαδικασία τόσο για το Ελληνικό Δημόσιο όσο και για τους ιδιώτες επενδυτές αποτελεί τον καλύτερο σηματοδότη για εκείνα τα επενδυτικά κεφάλαια που επιζητούν χαμηλότερο ρίσκο.

## 5 Μελλοντικές προοπτικές-προκλήσεις

Οι μελλοντικές προκλήσεις στο 1<sup>ο</sup> τρίμηνο του έτους είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Με βάση τον προγραμματισμό του 3<sup>ου</sup> Μνημονίου, αναμένεται η υλοποίηση 29 δημοσιονομικών και άλλων μεταρρυθμιστικών δράσεων (Πίνακας 8)

Γενικά, το 2016 θα είναι μια δύσκολη χρονιά, όπου τα εισοδήματα θα συρρικνωθούν περισσότερο. Ας μην ξεχνάμε ότι οι επίσημες προβλέψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού μιλούν για πτώση της παραγωγής κατά 0,7%. Και δεν είναι η μόνη χρονιά: σωρευτικά, από το 2007 μέχρι το 2016 τα πραγματικά εισοδήματα θα έχουν μειωθεί κατά 26,5%, τοποθετώντας την Ελλάδα στην πρώτη τριάδα των χωρών με τη μεγαλύτερη ύφεση των τελευταίων 100 χρόνων. Η εκτίμηση για ύφεση κατά 0,7% βασίζεται στην υπόθεση ότι η κυβέρνηση θα εφαρμόσει πιστά το Μνημόνιο που συμφώνησε με τους θεσμούς αλλά και στο ότι θα αναλάβει ουσιαστικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση βασικών, οικονομικών και θεσμικών ζητημάτων που εξακολουθούν να απασχολούν τη ελληνική κοινωνία.

Το Μνημόνιο στοχεύει στη δημοσιονομική ισορροπία και εξασφαλίζει τη χρηματοδοτική στήριξη της χώρας. Περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, μέτρα που αυξάνουν το φορολογικό βάρος στους πολίτες και τις επιχειρήσεις (π.χ. αύξηση ΦΠΑ, φορολογία στους αγρότες) και μειώνουν τις δαπάνες για μισθούς και συντάξεις (π.χ. ασφαλιστικό).

Το 2016 θα είναι επίσης μια κρίσιμη χρονιά για την επαναφορά του τραπεζικού συστήματος σε πλήρη λειτουργία. Θα καταφέρουν οι τράπεζες μετά την ανακεφαλαιοποίησή τους και μετά τη ρύθμιση των κόκκινων επιχειρηματικών δανείων να αυξήσουν τις δανειοδοτήσεις-χρηματοδοτήσεις προς τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή θα συνεχίσουν την ασφαλή αποχή από τους επιχειρηματικούς κινδύνους; Επιπλέον, τι θα γίνει με τις υπολειπόμενες μεταρρυθμίσεις (π.χ στις αγορές αγαθών, στο άνοιγμα των επαγγελμάτων, στη δικαιοσύνη); Θα εφαρμοστούν πλήρως ή θα παραμείνουν σε επίπεδο ψήφησης νόμων, όπως έχει συμβεί πολλές φορές στο παρελθόν; Θα καταπολεμηθεί το 2016 η διαφθορά και η φοροδιαφυγή; Θα εφαρμοστεί ένα σταθερό φορολογικό πλαίσιο και θα ολοκληρωθεί το φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων;

***Η πλήρης εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων θα δώσει το μήνυμα ότι η Ελλάδα έχει στην ουσία την «ιδιοκτησία» των αλλαγών που συντελούνται – κάτι που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επιτυχία τους αλλά και για την πορεία της οικονομίας το 2016.***

Εφόσον γίνουν όλα αυτά, θα μπορέσει να ανοίξει και ο διάλογος για τη μείωση του ελληνικού χρέους, κάτι για το οποίο όμως χρειάζεται η συναίνεση των εταίρων. Ο τελευταίος καθοριστικός παράγοντας που θα επηρεάσει τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας είναι οι διεθνείς πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις. Η ενδεχόμενη συνέχιση της αύξησης των αμερικανικών επιτοκίων θα επιβραδύνει την αμερικανική οικονομία και θα αναστατώσει τις αγορές. Η εύθραυστη ανάκαμψη των οικονομιών της Ευρωζώνης θα κινδυνεύσει, εξέλιξη που μπορεί να καθυστερήσει την ενδεχόμενη έξοδο της Ελλάδας στις αγορές αλλά και να επηρεάσει την προσέλκυση επενδύσεων στην Ελλάδα.

Συμπερασματικά, η μεγάλη πρόκληση για το 2016 είναι εάν η χώρα μπορεί να ξεπεράσει τις στρεβλώσεις και τις χρόνιες παθολογίες που προκάλεσαν την οικονομική, πολιτική και τελικά κοινωνική απαξίωση των τελευταίων ετών. Εάν δηλαδή εφαρμόσει τα απαραίτητα διαρθρωτικά μέτρα ώστε **να μετασχηματίσει το προηγούμενο σαθρό, εσωστρεφές, προσοδοθηρικό και πελατειακό μοντέλο «ανάπτυξης» σε ένα νέο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό μοντέλο, βασισμένο στην εξωστρέφεια, στην επιχειρηματικότητα, στην αποτελεσματικότητα, στους ισχυρούς θεσμούς, στην καλή διακυβέρνηση και στην κοινωνική εμπιστοσύνη.**

Πίνακας 8: Μέτρα που περιλαμβάνει το τρίτο Μνημόνιο για το διάστημα Ιανουάριος-Μάρτιος 2016

A/A	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ	ΠΕΔΙΟ	ΤΥΠΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΑΝΑΓΚΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ Ή ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ	ΒΑΣΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΣΤΟΧΟΣ	ΙΣΟΔΥΝΑΜΑ
1	70	Εκκαθάριση καθυστερούμενων οφειλών	Ολοκλήρωση λεπτομερούς ελέγχου καθυστερούμενων οφειλών.	Jan-16	Διαχείριση Δημόσιων Οικονομικών	Διοικητική	ΟΧΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
2	75	Εκκαθάριση καθυστερούμενων οφειλών	Ολοκλήρωση εξωτερικού ελέγχου των λογαριασμών πληρωτέων του ΕΟΠΠΥ.	Jan-16	Διαχείριση Δημόσιων Οικονομικών	Διοικητική	ΟΧΙ	ΝΑΙ		Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
3	80	Σύστημα δημοσίων συμβάσεων	Θα αρχίσει να ισχύει ένα ενοποιημένο, ολοκληρωμένο και απλουστευμένο νομοθετικό πλαίσιο (πρωτογενής και δευτερογενής νομοθεσία) για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς των νέων οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης (2014/23, 2014/24, 2014/25).	Jan-16	Δημόσιες Συμβάσεις	Ρύθμιση	ΝΑΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
4	127	Ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα	Οι αρχές θα υποβάλουν προτάσεις και θα νομοθετήσουν μεταρρυθμίσεις στις παροχές κοινωνικής πρόνοιας και θα λάβουν αποφάσεις σχετικά με τους συντελεστές παροχών της αρχικής εφαρμογής του ΕΕΕ σε συμφωνία με τους θεσμούς. Ο σχεδιασμός του ΕΕΕ θα βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στις παραμέτρους των πιλοτικών σχεδίων μετά την αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας, με ενδεχόμενη πρόσθετη στόχευση των αναγκών προτεραιότητας σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, προκειμένου να τηρηθούν οι δημοσιονομικοί περιορισμοί.	Jan-16	Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας	Διοικητική & Ρύθμιση	ΝΑΙ		WORLD BANK	Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
5	16	ΚΦΕ & ΚΦΔ	Οι αρχές θα πραγματοποιήσουν συνολική επανεξέταση της υπόλοιπης φορολογικής νομοθεσίας που συγκρούεται με τον ΚΦΕ και τον ΚΦΔ, ενσωματώνοντας τις εν λόγω νομικές πράξεις, κατά περίπτωση.	Feb-16	Φορολογική Πολιτική	Διοικητική & Ρύθμιση	ΝΑΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
6	78	Προϋπολογισμός	Οι αρχές θα κλείσουν τους αντίστοιχους λογαριασμούς της Γενικής Κυβέρνησης σε εμπορικές τράπεζες και θα τους ενοποιήσουν στον ενιαίο λογαριασμό του δημόσιου ταμείου.	Feb-16	Διαχείριση Δημόσιων Οικονομικών	Διοικητική	ΟΧΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
7	150	Τακτοποίηση ΜΕΔ	Η Τράπεζα της Ελλάδος θα καταλήξει σε συμφωνία με τις τράπεζες όσον αφορά στους επιχειρησιακούς στόχους τακτοποίησης ΜΕΔ, περιλαμβανομένης π.χ. της αναδιάρθρωσης χρεών και της σύστασης κοινών επιχειρήσεων.	Feb-16	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Διοικητική	ΝΑΙ	ΝΑΙ		Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ

Α/Α	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ	ΠΕΔΙΟ	ΤΥΠΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΑΝΑΓΚΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ Ή ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ	ΒΑΣΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΣΤΟΧΟΣ	ΙΣΟΔΥΝΑΜΑ
8	151	Τρίμηνη αναφορά έναντι στόχων	Οι τράπεζες θα υποβάλουν αναφορά ανά τρίμηνο από τον Ιούνιο του 2016 στην ΤτΕ αντιπαραβάλλοντας τις επιδόσεις τους έναντι βασικών δεικτών.	Feb-16	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Διοικητική	ΟΧΙ			Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
9	152	Τακτοποίηση ΜΕΔ	Το ελληνικό ΤΧΣ θα εφαρμόζει κριτήρια επιδόσεων για την τακτοποίηση ΜΕΔ και στις διοικήσεις των τραπεζών έναντι επιχειρησιακών στόχων που συμφωνούνται μεταξύ των τραπεζών και της Τράπεζας της Ελλάδος.	Feb-16	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Διοικητική	ΝΑΙ			Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
10	153	Τακτοποίηση ΜΕΔ	Το ελληνικό ΤΧΣ θα παρουσιάσει και θα εφαρμόσει σχέδιο δράσης για την τακτοποίηση των ΜΕΔ με σκοπό την βελτίωση του συντονισμού μεταξύ τραπεζών και την ταχύτερη αναδιάρθρωση μεγάλων εταιρειών και, σε περίπτωση που απαιτείται, την από κοινού αντιμετώπιση ολόκληρων τομέων της οικονομίας.	Feb-16	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Στρατηγική / Σχέδιο δράσης	ΝΑΙ			Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
11	160	Αξιολόγηση ΔΣ τραπεζών	Το ελληνικό ΤΧΣ, με τη βοήθεια ανεξάρτητου διεθνούς συμβούλου θα καθιερώσει πρόγραμμα επισκόπησης των διοικητικών συμβουλίων των τραπεζών για τις οποίες ισχύουν οι συμφωνίες πλαισίου σχέσεων. Η επισκόπηση θα πραγματοποιείται σύμφωνα με τις διεθνείς πρακτικές προληπτικής εποπτείας εφαρμόζοντας κριτήρια που βαίνουν πέραν των εποπτικών απαιτήσεων περί ικανότητας και ήθους.	Feb-16	Διακυβέρνηση Τραπεζών	Διοικητική	ΟΧΙ	ΝΑΙ		Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
12	187	Αδειοδότηση επενδύσεων	Η κυβέρνηση θα εγκρίνει χάρτη πορείας για τη μεταρρύθμιση της αδειοδότησης των επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένης της ιεράρχησης προτεραιοτήτων.	Feb-16	Ανταγωνισμός	Στρατηγική / Σχέδιο δράσης	ΟΧΙ			Ανταγωνιστικότητα & Ανάπτυξη	ΟΧΙ
13	196	Έγκριση συστάσεων για απελευθέρωση	Η κυβέρνηση θα εγκρίνει τις συστάσεις της διυπουργικής επιτροπής, με βάση άλλες πρόσφατες εκθέσεις.	Feb-16	Απελευθέρωση επαγγελμάτων	Διοικητική	ΟΧΙ			Ανταγωνιστικότητα & Ανάπτυξη	ΟΧΙ
14	2	Στρατηγική ανάπτυξης	Οι αρχές σκοπεύουν να οριστικοποιήσουν τη στρατηγική ανάπτυξης έως τον Μάρτιο του 2016. Η στρατηγική θα πρέπει επίσης να ανταποκρίνεται στην ανάγκη για συντονισμό του φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων, με την ενίσχυση της υφιστάμενης Γενικής Γραμματείας Συντονισμού και με τη συμμετοχή, κατά περίπτωση, οργανώσεων αντιπροσωπευτικών του ιδιωτικού τομέα.	Mar-16	Ανάπτυξη	Στρατηγική / Σχέδιο δράσης	ΝΑΙ			Ανάπτυξη	ΟΧΙ

Α/Α	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ	ΠΕΔΙΟ	ΤΥΠΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΑΝΑΓΚΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ Ή ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ	ΒΑΣΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΣΤΟΧΟΣ	ΙΣΟΔΥΝΑΜΑ
15	17	ΚΦΕ & ΚΦΔ	Έκδοση του συνόλου της δευτερογενούς νομοθεσίας για την εφαρμογή του ΚΦΕ και του ΚΦΔ.	Mar-16	Φορολογική Πολιτική	Ρύθμιση	ΟΧΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
16	30	Κωδικοποίηση ΦΠΑ	Κωδικοποίηση και απλούστευση της νομοθεσίας για τον ΦΠΑ, εναρμονίζοντας την με τον κώδικα φορολογικής διαδικασίας, εξαλείφοντας τα νομικά κενά που απομένουν και συντομεύοντας το χρονικό διάστημα για την καταβολή του ΦΠΑ.	Mar-16	Φορολογική Πολιτική	Διοικητική & Ρύθμιση	ΝΑΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
17	31	Μεταρρύθμιση ΦΠΑ	Απλούστευση του καθεστώτος φορολογίας εισοδήματος και διασφάλιση της συνοχής της φορολογητέας βάσης του εισοδήματος για τη φορολογία εισοδήματος και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης μικρών επιχειρήσεων που βρίσκονται κάτω από το κατώτατο όριο εγγραφής στα μητρώα ΦΠΑ.	Mar-16	Φορολογική Πολιτική	Διοικητική	ΝΑΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
18	32	Μεταρρύθμιση ΦΠΑ	Εκσυγχρονισμός των φορολογικών διατάξεων για τις επιχειρήσεις στον ΚΦΕ που καλύπτουν τις συγχωνεύσεις και τις εξαγορές, καθώς και τους λογαριασμούς αποθεματικού των επιχειρήσεων, και θα εφαρμόσουν τις διατάξεις του ΚΦΕ που αφορούν τις διασυννοιακές συναλλαγές και τις ενδοομιλικές συναλλαγές.	Mar-16	Φορολογική Πολιτική	Διοικητική & Ρύθμιση	ΝΑΙ	ΝΑΙ		Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
19	87	Σύστημα δημοσίων συμβάσεων	Η ΕΑΔΣ θα συνεργαστεί με άλλους ελληνικούς φορείς και την Επιτροπή για να εκπονήσει, μέχρι τον Μάρτιο του 2016, μια εθνική στρατηγική, να προσδιορίσει συστημικές ελλείψεις του εθνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων και να προτείνει ρεαλιστικές λύσεις που θα εφαρμοστούν από τις αρχές μέσω ενός σχεδίου δράσης.	Mar-16	Δημόσιες Συμβάσεις	Στρατηγική / Σχέδιο δράσης	ΝΑΙ			Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ
20	124	Στήριξη μακροχρόνια ανέργων	Η κυβέρνηση θα εγκρίνει νέα σειρά καθεστώτων εγγυημένης στήριξης της απασχόλησης που θα καλύπτουν 150 000 άτομα, όπως των μακροχρόνια ανέργων (29+), των νέων (16-29) και μειονεκτουσών ομάδων (συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των δικαιούχων ΚΕΝ) με εξατομικευμένα ενεργητικά μέτρα στον τομέα της αγοράς εργασίας για τους συμμετέχοντες, με χρήση τοπικών συμπράξεων, με συμμετοχή του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα της οικονομίας και με διασφάλιση της αποτελεσματικής και αποδοτικής χρήσης των διαθέσιμων πόρων.	Mar-16	Δίκτυο Κοινωνικής Προστασίας	Διοικητική	ΝΑΙ		ΝΑΙ	Δημοσιονομική Βιωσιμότητα	ΟΧΙ



A/A	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ	ΠΕΔΙΟ	ΤΥΠΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΑΝΑΓΚΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ Ή ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ	ΒΑΣΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΣΤΟΧΟΣ	ΙΣΟΔΥΝΑΜΑ
21	148	Τακτοποίηση ΜΕΔ	Θέσπιση νομοθεσίας για τη διευκόλυνση της ταχείας εκκαθάρισης μη βιώσιμων οντοτήτων έως τα τέλη Μαρτίου 2016, και την ολοκλήρωση της διαδικασίας τακτοποίησης έως τα τέλη Δεκεμβρίου 2016.	Mar-16	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Ρύθμιση	ΝΑΙ	ΝΑΙ		Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
22	154	Κώδικας Δεοντολογίας	Η Τράπεζα της Ελλάδος θα αναθεωρήσει τον Κώδικα Δεοντολογίας με κατευθυντήριες γραμμές αναδιάρθρωσης χρεών για ομάδες δανειοληπτών (π.χ. ΜΜΕ) με βάση σαφή κριτήρια κατηγοριοποίησης λιανικών χαρτοφυλακίων, και την εισαγωγή σε συντονισμό με το ΤΧΣ μηχανισμών ταχείας διεκπεραίωσης περιλαμβανομένων τυποποιημένων εγγράφων αξιολόγησης, συμβάσεων αναδιάρθρωσης και λύσεων τακτοποίησης.	Mar-16	Μη εξυπηρετούμενα δάνεια	Διοικητική	ΟΧΙ			Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
23	158	Επιχειρησιακό σχέδιο	Έως τα τέλη Μαρτίου 2016, για να αυξηθεί η διαφάνεια και η λογοδοσία του ελληνικού ΤΧΣ, το ΤΧΣ θα δημοσιεύσει επιχειρησιακή στρατηγική σε ετήσια βάση.	Mar-16	Διακυβέρνηση ΤΧΣ	Στρατηγική / Σχέδιο δράσης	ΝΑΙ			Χρηματοπιστωτική σταθερότητα	ΟΧΙ
24	200	Τμήμα ανάλυσης κινδύνου	Η κυβέρνηση θα προβεί σε θεσμικές αλλαγές για τους ελέγχους μετά τη διασάφηση και θα αναδιαρθρώσει το τμήμα ανάλυσης κινδύνου σύμφωνα με τις συστάσεις του ΠΟΤ.	Mar-16	Διευκόλυνση εμπορίου	Θεσμικό πλαίσιο	ΟΧΙ			Ανταγωνιστικότητα & Ανάπτυξη	ΟΧΙ
25	205	Εξοπλισμός διεθνών λιμένων	Πλήρης εξοπλισμός με σαρωτές των τριών κύριων διεθνών λιμένων έως τον Δεκέμβριο του 2016 (βασικό παραδοτέο), διασφαλίζοντας ότι καθένας από τους εν λόγω λιμένες θα διαθέτει τουλάχιστον έναν σαρωτή έως τον Μάρτιο του 2016.	Mar-16	Διευκόλυνση εμπορίου	Διοικητική	ΟΧΙ	ΝΑΙ		Ανταγωνιστικότητα & Ανάπτυξη	ΟΧΙ
26	237	Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων	Η κυβέρνηση θα ζητήσει τεχνική βοήθεια για να καθορίσει τα καθήκοντα της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων και τον ρόλο των λιμενικών αρχών, καθώς και για να εκπονήσει τον εσωτερικό κανονισμό της και τους απαιτούμενους νόμους που πρέπει να εγκριθούν έως τον Μάρτιο του 2016 για να διασφαλιστεί η πλήρης λειτουργικότητά της.	Mar-16	Μεταφορές & εφοδιαστική	Ρύθμιση	ΟΧΙ		ΝΑΙ	Ανταγωνιστικότητα & Ανάπτυξη	ΟΧΙ
27	241	Εφαρμογή συστάσεων ομάδας δράσης	Η κυβέρνηση, σε συμφωνία με τους θεσμούς, θα λάβει μέτρα για την εφαρμογή των συστάσεων	Mar-16	Ιδιωτικοποίηση	Διοικητική	ΟΧΙ	ΝΑΙ	ΝΑΙ	Ανταγωνιστικότητα & Ανάπτυξη	ΟΧΙ
28	254	Κωδικοποιήσεις	Μακροπρόθεσμο σχέδιο κωδικοποίησης των κυριότερων νομοθεσιών	Mar-16	Δημόσια Διοίκηση	Στρατηγική / Σχέδιο δράσης	ΟΧΙ			Κράτος & Δημόσια Διοίκηση	ΟΧΙ

Α/Α	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΡΑΣΗΣ	ΕΝΕΡΓΕΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ	ΠΕΔΙΟ	ΤΥΠΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ	ΑΝΑΓΚΗ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ Ή ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ	ΒΑΣΙΚΟ ΠΑΡΑΔΟΤΕΟ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΣΤΟΧΟΣ	ΙΣΟΔΥΝΑΜΑ
29	269	Κώδικας Δεοντολογίας για Βουλευτές	Κατάρτιση σχεδίου κώδικα δεοντολογίας για τους βουλευτές.	Mar-16	Καταπολέμηση διαφθοράς	Ρύθμιση	ΟΧΙ		ΥΣΔΜ	Κράτος & Δημόσια Διοίκηση	ΟΧΙ

Πηγή: Ινστιτούτο Έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών (<http://mnmnm.nimbleblocks.com/#/>)