α. Ν. Νικολάου

ΕΞ. ΕΠΕΙΓΟΝ-ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ-ΝΑ ΣΤΑΛΕΙ ΑΥΘΗΜΕΡΟΝ ΜΕ ΑΓΓΕΛΙΟΦΟΡΟ

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
ΠΑΡΑΛΑΒΗ 25/1/2019
ΑΡΙΘ. ΠΡΩΤ. ΕΠ 405
1/2/2019

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜ. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜ/ΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
&ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΤΜΗΜΑ :Α'
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ &
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ
ΤΜΗΜΑ :Α'
: Πανεπιστημίου 37
101 65 – Αθήνα
Πληροφορίες: Κ. Δημητροπούλου, Δ. Τερζάκης
☎ :210 33 38 351, 210 3338474

Αθήνα, 25/1/2019
Αρ.Πρωτ.2/1927/ΔΕΠ
Σχετ. 2/1817/ΔΕΠ

ΠΡΟΣ: Συμβούλιο της Επικρατείας
(Μείζων Ολομέλεια)
Πανεπιστημίου 47-49
Τ.Κ. 10564 Αθήνα

ΚΟΙΝ: Γραφείο Υπουργού Οικονομικών
Νίκης 5-7
Αθήνα 10562

Γραφείο Αν. Υπουργού Οικονομικών
Πανεπιστημίου 37
Αθήνα 10165

Γραφείο ΝΣΚ Υπουργείου Οικονομικών
Αμερικής 6
Αθήνα

Γραφείο ΝΣΚ Υπουργείου Δικαιοσύνης,
Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
Λεωφ. Μεσογείων 96
Αθήνα 11527

ΘΕΜΑ: Αιτήσεις αναιρέσεως με αρ. κατ. Ε' 806/2017, Ε' 824/2017, Ε' 825/2017, Ε' 2250/2017 και Ε'2252/2017

Σε απάντηση του από 28/12/2018 εγγράφου σας αναφορικά με τις αιτήσεις αναίρεσης αποφάσεων διοικητικών πρωτοδικείων με τις οποίες έγιναν δεκτές αγωγές των αναιρεσιβλήτων, μόνιμων δικαστικών υπαλλήλων με αίτημα την καταβολή σε αυτούς ποσών που αντιστοιχούν στα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και του επιδόματος θερινής αδείας, που καταργήθηκαν από 1.1.2013, με τη διάταξη της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν.4093/2012 (Α' 222), και για τις οποίες έχουν ήδη εκδοθεί οι 2630, 2632, 2633, 2634 και 2635/2018 αποφάσεις του ΣΤ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, παραπέμποντας στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου το ζήτημα της αντίθεσης της διάταξης αυτής προς τα άρθρα 25 παρ. 1 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος, θέτουμε υπόψη σας τα εξής:

Α. Αναγκαιότητα του μέτρου και εκτίμηση δημοσιονομικών επιπτώσεων

Οι ρυθμίσεις της περίπτωσης 1 της υποπαραγράφου Γ1 της παραγράφου Γ του άρθρου πρώτου του ν.4093/2012 με τις οποίες καταργήθηκαν από 1.1.2013 τα επιδόματα εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και το επίδομα θερινής αδείας που προβλέπονταν από τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 3 του ν.3845/2010 (Α' 65) προωθήθηκαν, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση και στην έκθεση αξιολόγησης συνεπειών

ρύθμισης του νόμου, με σκοπό την άμεση μείωση των κρατικών δαπανών που επιτάχθηκε από την ανάγκη της δημοσιονομικής προσαρμογής και τις προβλεπόμενες ρυθμίσεις στο Μνημόνιο Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ν.4046/2012, Α' 28). Με την προαναφερθείσα ρύθμιση επιτεύχθηκε η μείωση του μισθολογικού κόστους και κατ' επέκταση των κρατικών δαπανών για την επίτευξη του στόχου της δημοσιονομικής προσαρμογής και τη διατήρησή του σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα.

Το πλήθος των δικαιούχων των εν λόγω επιδομάτων που προβλέπονταν από τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 3 του ν.3845/2010, πριν από την κατάργησή τους με τις διατάξεις του ν.4093/2012, αποτελεί δυναμικό μέγεθος το οποίο εξαρτάται από το ύψος των τακτικών μηνιαίων αποδοχών, επιδομάτων και αμοιβών, συμπεριλαμβανομένων και των επιδομάτων αυτών. Συγκεκριμένα, δικαιούχοι είναι το σύνολο των λειτουργών, υπαλλήλων, μισθωτών και λοιπών προσώπων που υπάγονταν στο πεδίο εφαρμογής των παρ. 1 έως 5 του άρθρου τρίτου του ν.3845/2010, εφόσον οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα και αμοιβές, συμπεριλαμβανομένων και των επιδομάτων αυτών, δεν υπερέβαιναν κατά μήνα, υπολογιζόμενες σε δωδεκάμηνη βάση, τις τρεις χιλιάδες (3.000) ευρώ. Επίσης, στην περίπτωση που με την καταβολή των επιδομάτων αυτών, οι πάσης φύσεως τακτικές αποδοχές, επιδόματα και αμοιβές υπερέβαιναν το ύψος αυτό, τα επιδόματα καταβάλλονται μέχρι του ορίου των τριών χιλιάδων (3.000) ευρώ, με ανάλογη μείωσή τους.

Για την εκτίμηση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης σε περίπτωση επαναχορήγησης των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και του επιδόματος θερινής αδείας χρησιμοποιήθηκαν αρχεία μισθοδοσίας μηνός Φεβρουαρίου 2018 από τη βάση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Σε περίπτωση αναδρομικής χορήγησης των εν λόγω επιδομάτων για την περίοδο 2013-2018, η δημοσιονομική επιβάρυνση στον προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης εκτιμάται σε 3,9 δις ευρώ σε μικτή βάση. Παράλληλα, η ετήσια προκαλούμενη δαπάνη για την εφεξής χορήγηση των εν λόγω επιδομάτων υπερβαίνει τα 700 εκατ. ευρώ σε μικτή βάση. Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται η δημοσιονομική επιβάρυνση στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης σε περίπτωση επαναχορήγησης των προαναφερθέντων επιδομάτων ανά κατηγορία μισθολογίου και συνολικά.

ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ	**ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ 2019**	**ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ 2020 (ΚΑΙ ΓΙΑ ΚΑΘΕ ΕΠΟΜΕΝΟ ΕΤΟΣ)**	**ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ ΑΝΑΔΡΟΜΙΚΩΝ 2013-2018**
ΑΡΧΙΕΡΕΙΣ	135.169	139.098	739.517
ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ & ΝΣΚ	644.106	662.830	3.523.940
ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΙ ΥΠΑΛΛΗΛΟΙ	6.873.000	7.072.800	37.602.563
ΔΙΠΛΩΜΑΤΕΣ	210.899	217.030	1.153.842
ΑΜΕΙΒΟΜΕΝΟΙ ΜΕ ΕΝΙΑΙΟ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟ ΠΛΗΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	513.271.975	528.192.933	2.808.139.344
ΣΩΜΑΤΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΕΝΟΠΛΕΣ ΔΥΝΑΜΕΙΣ	161.781.041	166.484.061	885.113.018
ΕΡΕΥΝΗΤΕΣ	878.848	904.396	4.808.224
ΙΑΤΡΟΔΙΚΑΣΤΕΣ	12.216	12.571	66.832
ΙΑΤΡΟΙ	18.629.584	19.171.151	101.923.483
ΜΟΥΣΙΚΟΙ	328.022	337.557	1.794.624
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟΙ	10.073.699	10.366.544	55.113.762
ΣΥΝΟΛΟ	**712.838.558**	**733.560.971**	**3.899.979.151**

Β. Συνέπειες από την επαναχορήγηση των επιδομάτων

Στο πλαίσιο της Ενισχυμένης Εποπτείας, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 472/2013, η Ελλάδα έχει αναλάβει τη δέσμευση επίτευξης πρωτογενούς πλεονάσματος Γενικής Κυβέρνησης ύψους 3,5% ως ποσοστό του Α.Ε.Π. για τα έτη 2019-2022. Σύμφωνα δε με τα βασικά μεγέθη του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2019, το πρωτογενές αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης σε όρους Ενισχυμένης Εποπτείας προβλέπεται να διαμορφωθεί σε 3,60% ως ποσοστό του Α.Ε.Π., οριακά πάνω από το στόχο της Ενισχυμένης Εποπτείας.

Η δημοσιονομική επιβάρυνση από ενδεχόμενη επαναχορήγηση των επιδομάτων εορτών Χριστουγέννων, Πάσχα και αδείας θα οδηγήσει στην απώλεια του δημοσιονομικού στόχου της χώρας με ιδιαίτερα αρνητικές – άμεσες και έμμεσες – συνέπειες στην αξιοπιστία των ελληνικών δημόσιων οικονομικών, τη βιωσιμότητα του ελληνικού δημόσιου χρέους και τη μακροοικονομική ισορροπία της ελληνικής οικονομίας.

Επισημαίνεται ότι η επίτευξη του ως άνω δημοσιονομικού στόχου αποτελεί προϋπόθεση για τη σταδιακή εφαρμογή μέρους των μέτρων ελάφρυνσης του ελληνικού δημόσιου χρέους ύψους 7,5 δις ευρώ, τα οποία συμφωνήθηκαν στο Eurogroup της 22 Ιουνίου 2018. Παράλληλα, σημειώνεται ότι τόσο η επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου όσο και η εφαρμογή των ως άνω μέτρων ελάφρυνσης του δημόσιου χρέους αποτελούν κεντρικές προϋποθέσεις για τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, καθώς και βασικές παραδοχές στις οποίες στηρίχθηκε η Ανάλυση Βιωσιμότητας Χρέους (DSA) που διενεργήθηκε από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM), στο πλαίσιο του Eurogroup της 22 Ιουνίου 2018.

Συμπερασματικά, η απώλεια του δημοσιονομικού στόχου θα αποτελέσει αναμφίβολα μία ιδιαίτερα αρνητική εξέλιξη, η οποία θα εντείνει την αβεβαιότητα για τη δυνατότητα της χώρας να διατηρήσει υγιή δημόσια οικονομικά. Ταυτόχρονα, η μη επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου, συνοδευόμενη από τη μη εφαρμογή των ως άνω μέτρων ελάφρυνσης του δημόσιου χρέους, θα καταστήσει το δημόσιο χρέος μη βιώσιμο, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τη δυνατότητα πρόσβασης της χώρας στις διεθνείς αγορές.

Γ. Γενικό δημοσιονομικό πλαίσιο

ΑΠΟΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ

Βασικά δημοσιονομικά μεγέθη (σε εκατ. ευρώ)	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Έσοδα Γενικής Κυβέρνησης	81.448	81.681	79.283	77.881	83.674	83.919	85.559	88.355	87.294	93.761	89.969
Έξοδα Γενικής Κυβέρνησης	80.057	80.749	89.224	84.280	107.439	100.870	106.839	113.664	123.260	118.386	105.576
εκ των οποίων μισθοί (πραγματικοί)	*16.294*	*15.840*	*15.936*	*16.352*	*16.967*	*18.823*	*20.968*	*23.114*	*25.866*	*23.391*	*21.825*
εκ των οποίων κοινωνικές παροχές (το μεγαλύτερο μέρος αφορά συντάξεις)	*38.439*	*38.953*	*39.051*	*38.908*	*38.695*	*44.347*	*47.489*	*47.328*	*48.928*	*45.718*	*39.996*
εκ των οποίων τόκοι	*5.619*	*5.615*	*6.253*	*7.098*	*7.275*	*9.746*	*15.076*	*13.239*	*11.972*	*11.653*	*10.469*
Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης (+πλεόνασμα - έλλειμμα)	**1.391**	**932**	**-9.941**	**-6.399**	**-23.765**	**-16.951**	**-21.280**	**-25.309**	**-35.966**	**-24.625**	**-15.607**
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης	*317.407*	*315.009*	*311.724*	*319.629*	*320.498*	*305.085*	*356.235*	*330.570*	*301.062*	*264.775*	*239.915*

Βασικά δημοσιονομικά μεγέθη (% ΑΕΠ)	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Έσοδα Γενικής Κυβέρνησης	45,2	46,3	44,7	43,6	46,3	43,9	41,3	39,1	36,8	38,7	38,7
Έξοδα Γενικής Κυβέρνησης	44,4	45,8	50,3	47,2	59,5	52,8	51,6	50,3	51,9	48,9	45,4
εκ των οποίων μισθοί (πραγματικοί)	9,0	9,0	9,0	9,2	9,4	9,8	10,1	10,2	10,9	9,7	9,4
εκ των οποίων κοινωνικές παροχές (το μεγαλύτερο μέρος αφορά συντάξεις)	21,3	22,1	22,0	21,8	21,4	23,2	22,9	20,9	20,6	18,9	17,2
εκ των οποίων τόκοι	3,1	3,2	3,5	4,0	4,0	5,1	7,3	5,9	5,0	4,8	4,5
Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης (+πλεόνασμα - έλλειμμα)	**0,8**	**0,5**	**-5,6**	**-3,6**	**-13,2**	**-8,9**	**-10,3**	**-11,2**	**-15,1**	**-10,2**	**-6,7**
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)	176,1	178,5	175,9	178,9	177,4	159,6	172,1	146,2	126,7	109,4	103,1

Στον ανωτέρω πίνακα παρουσιάζονται, συνοπτικά, τα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας την τελευταία δεκαετία. Όπως φαίνεται, ύστερα από μια περίοδο υψηλών δημοσιονομικών ελλειμάτων τα οποία οδήγησαν στην αύξηση του δημοσίου χρέους, η χώρα πέτυχε τη διόρθωση των διαρθρωτικών δημοσιονομικών ανισορροπιών και την εμπέδωση της αξιοπιστίας στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, η χώρα εξήλθε της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά από οκτώ έτη, ενώ κατά τα έτη έτη 2016 και 2017 επετεύχθη οριακό δημοσιονομικό πλεόνασμα.

Η αποκατάσταση των δημόσιων οικονομικών ενίσχυσε την αξιοπιστία της χώρας, με αποτέλεσμα την αποκλιμάκωση των επιτοκίων δανεισμού, την ανάκτηση της πρόσβασης στις διεθνείς αγορές, αλλά και την επιτυχή ολοκλήρωση του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής τον Αύγουστο του 2018.

Επιπλέον, η ανάκτηση της αξιοπιστίας των δημόσιων οικονομικών επέτρεψε τη μη εφαρμογή ψηφισμένων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής, όπως η περικοπή της προσωπικής διαφοράς κύριων και επικουρικών συντάξεων, αλλά και την υιοθέτηση ενός πακέτου ήπιας δημοσιονομικής επέκτασης στον προϋπολογισμό του 2019 (μείωση ΕΝΦΙΑ, μείωση ασφαλιστικών εισφορών, μείωση φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων, επιδότηση στέγασης κλπ).

Παράλληλα, η έξοδος από τα προγράμματα προσαρμογής και η ανάκτηση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας σηματοδότησε και την ένταξη της χώρας στην ευρωπαϊκή κανονικότητα ακολουθώντας, για πρώτη φορά, τις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Σημειώνεται ότι στις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου συμμετέχουν όλες οι χώρες της ΕΕ με στόχο τη συνεχή δέσμευση και παρακολούθηση των κρατών μελών προς το σκοπό υιοθέτησης βιώσιμων οικονομικών πολιτικών. Οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις και κανόνες που απορρέουν από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο έχουν ήδη ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία.

Αναμφίβολα, η πορεία προς τη δημοσιονομική εξυγίανση στηρίχτηκε σε μεγάλο βαθμό σε μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, τόσο από την πλευρά των δαπανών όσο και από την πλευρά των εσόδων. Ειδικότερα, το 2018 σε σωρευτική βάση (από αρχή των οικονομικών προγραμμάτων προσαρμογής), το 55,3% των συνολικών παρεμβάσεων προέρχεται από την πλευρά των δαπανών και το υπόλοιπο 44,7% από την πλευρά των εσόδων. Από την εξέλιξη των πρωτογενών δαπανών της γενικής κυβέρνησης σε ενοποιημένη βάση παρατηρείται ότι μειώθηκαν σε όρους προγράμματος από 46,9% του ΑΕΠ το 2009 σε 42,6% το 2016. Η μείωση αυτή πραγματοποιήθηκε κυρίως λόγω της μείωσης του μισθολογικού κόστους από 10,9% του ΑΕΠ σε 9,0% κατά την περίοδο 2009-2016, και της μείωσης της ενδιάμεσης κατανάλωσης.

Όσον αφορά τα έσοδα, οι σημαντικότεροι συντελεστές που συνέβαλαν στην προσαρμογή είναι ο φόρος εισοδήματος (3,9% του ΑΕΠ), οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης (3,1% του ΑΕΠ), ο ΦΠΑ (3,0% του ΑΕΠ) και η φορολογία των ακινήτων (1,8% του ΑΕΠ). Κατ' αποτέλεσμα, τα δημόσια έσοδα, από το σταθερά χαμηλό – σε σχέση με την Ευρωζώνη – επίπεδο του 37% - 38% του ΑΕΠ έχει φτάσει στο 45% του ΑΕΠ προσεγγίζοντας σε μεγάλο βαθμό τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Δ. Αναγκαιότητα εξορθολογισμού των δαπανών Γενικής Κυβέρνησης

Πρέπει να επισημανθεί ότι οι περισσότερες από τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις που περιλήφθηκαν στο ν. 4093/2012 ήταν μέρος της εμπιστευτικής μελέτης της επισκόπησης των Δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης 2013-2016 που διεξήχθη από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) στα τέλη Φεβρουαρίου 2012 μετά από ανάθεση από το Υπουργείο Οικονομικών. Τα αποτελέσματα της μελέτης επρόκειτο να συμβάλουν στην εντατικοποίηση της προσπάθειας δημοσιονομικής προσαρμογής που κατέβαλε η χώρα για την επίτευξη των στόχων που είχαν τεθεί στο Μνημόνιο Συνεννόησης. Η κεντρική στόχευση της μελέτης ήταν η ανάλυση του Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης με σκοπό τον εξορθολογισμό της δημόσιας δαπάνης μέσω του εντοπισμού πεδίων/τομέων από τα οποία δύναται να προκύψουν εξοικονομήσεις με συνέπεια την αποτελεσματικότερη ανακατανομή των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων σε συνάρτηση με τις στρατηγικές επιλογές και τις προτεραιότητες πολιτικής της Κυβέρνησης.

Η εμπιστευτική μελέτη προσδιόρισε σειρά συγκεκριμένων και ποσοτικοποιημένων προτάσεων με στόχο τη συμπίεση του επιπέδου των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης κατά τρείς ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (περίπου 6 δις ευρώ) για την περίοδο 2013-2016, με έμφαση στη διετία 2013-2014. Η ανάλυση πραγματοποιήθηκε στην ουσία της δημόσιας δαπάνης και εξειδίκευσε προτάσεις για τον περαιτέρω εξορθολογισμό της μέχρι το 2016, προς όφελος τομέων με μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία και ισχυρό αναπτυξιακό χαρακτήρα, καλύπτοντας την κεντρική διοίκηση, το μισθολογικό κόστος στη γενική κυβέρνηση, την υγεία, την εθνική άμυνα, τους ΟΤΑ, την εκπαίδευση, τις συντάξεις. Προτάθηκαν συνολικές δράσεις ύψους 6,7 δις ευρώ για την περίοδο 2012-16, εκ των οποίων 1,8 δις ευρώ αφορούσαν μισθολογική δαπάνη και περίπου 2,8 δις ευρώ συντάξεις.

Όλες οι παρεμβάσεις εξορθολογισμού των μισθών και των συντάξεων, δημοσιονομικά, απέδωσαν θετικά ως προς την επίτευξη του στρατηγικού στόχου που ήταν και παραμένει η αποφυγή της πλήρους και ασύντακτης χρεοκοπίας.

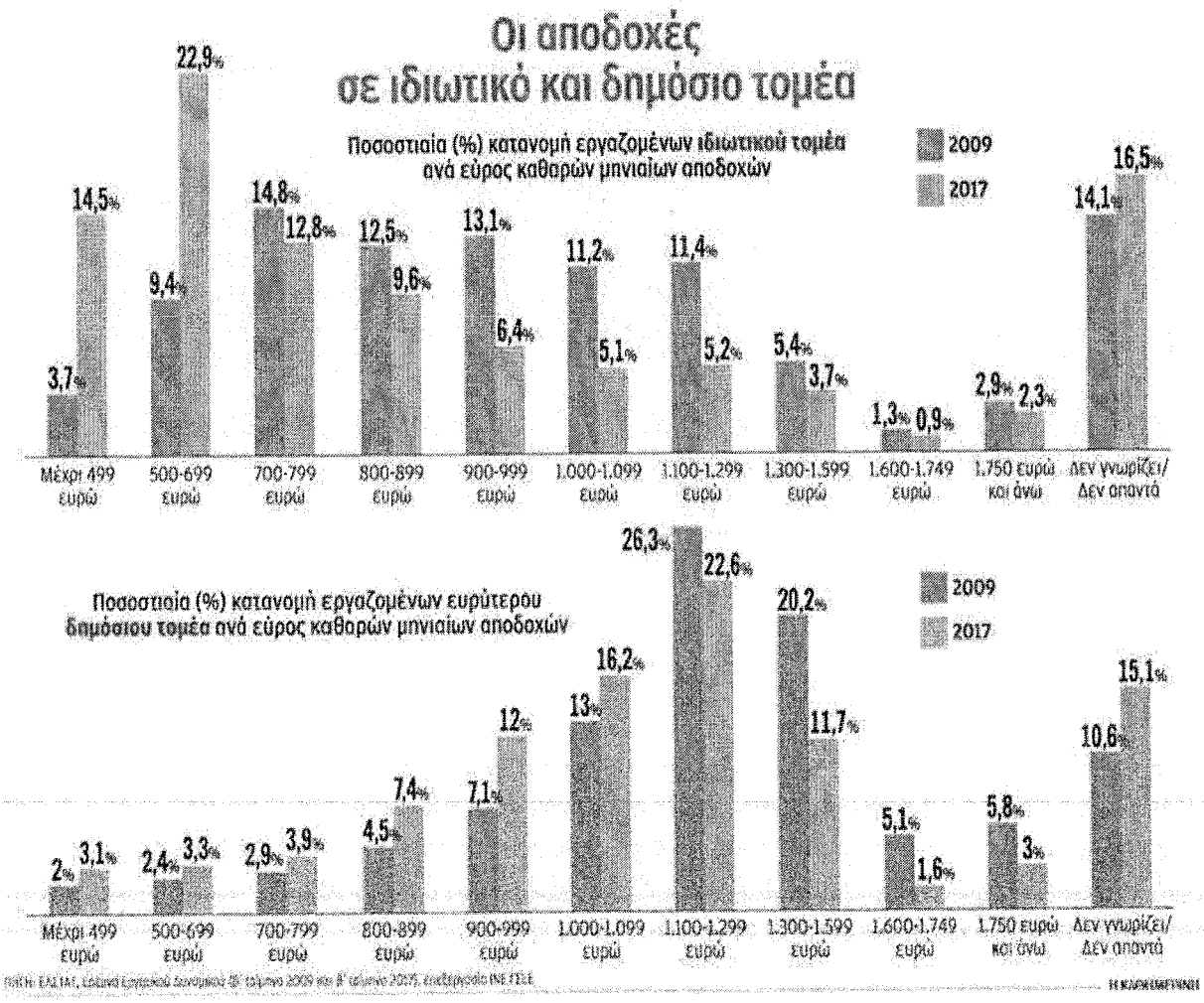
Ομοίως, το κονδύλι που αφορά στις κοινωνικές παροχές (το μεγαλύτερο μέρος του οποίου αποτελούν οι συντάξεις, παράλληλα με τα εφάπαξ, επιδόματα αναπηρίας, οικογενειακά, ανεργίας, παροχές σε είδος κλπ) από το μη βιώσιμο επίπεδο των 49 δις ευρώ το 2009 προσαρμόστηκε σε ρεαλιστικότερα επίπεδα συμβάλλοντας επιτυχώς στην επίτευξη του στρατηγικού στόχου. Όπως φαίνεται και στον ανωτέρω πίνακα, από τα 110 δις ευρώ πρωτογενών δαπανών του 2009, τα 75 δις (68%) περίπου αφορούσαν σε μισθούς και κοινωνικές παροχές. Κατ' αποτέλεσμα, το κράτος προέβαινε σε δανεισμό όχι μόνο για να αναχρηματοδοτεί το χρέος του, αλλά και για να καλύπτει τρέχουσες και διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες, μεταξύ αυτών, και για μισθούς και κοινωνικές παροχές.

Ε. Αναλογικότητα επιβάρυνσης μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα

Σε καθεστώς βαθιάς οικονομικής ύφεσης και δημοσιονομικής προσαρμογής, το βιοτικό επίπεδο των πολιτών συνολικά είναι αναμενόμενο ότι θα επιβαρυνθεί. Οι συνέπειες της οικονομικής ύφεσης εκδηλώθηκαν στον ιδιωτικό τομέα μέσω, μεταξύ άλλων, της σημαντικής αύξησης της ανεργίας, η οποία ξεπέρασε το 27% κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και παραμένει σε επίπεδα άνω του 18%, καθώς και της δραστικής μείωσης των μισθών, συμπεριλαμβανομένης της καθιέρωσης νομοθετημένου κατώτατου μισθού, μειωμένου κατά 22% και κατά 32% για νέους ηλικίας κάτω των 25 ετών, και της θεσμοθέτησης ευέλικτων μορφών απασχόλησης.

Παράλληλα, τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής επιβάρυναν σημαντικά τα διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, όπως αναλύεται και ανωτέρω, ένα μεγάλο μέρος των δημοσιονομικών παρεμβάσεων αφορούσε στη μείωση της συνταξιοδοτικής δαπάνης, αλλά και ορισμένων κοινωνικών παροχών, ενώ υπήρξε σημαντική επιβάρυνση και από την αύξηση των φορολογικών συντελεστών, όπως για παράδειγμα του φόρου εισοδήματος, των ειδικών φόρων κατανάλωσης και του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Παράλληλα, η διατήρηση 14 μισθών στον ιδιωτικό τομέα πρέπει να εξετάζεται πάντα υπό το πρίσμα των συνολικών ετήσιων αποδοχών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ενδεικτικά, παρατίθεται συγκριτική μελέτη της ΓΣΕΕ σχετική με τις αποδοχές ιδιωτικού – δημόσιου τομέα (επισυνάπτονται οι σχετικές σελίδες της μελέτης).



ΣΤ. Λοιπά μέτρα που ελήφθησαν με το ν. 4093/2012 και αποδόσεις (σε οριακή βάση – εκατ. €)

Πίνακας 3.2 Παρεμβάσεις του ΜΠΔΣ 2013-2016 (εκατ. €)

ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ

	Περιγραφή παρεμβάσεων	2013	2014	2015	2016	2013-16
	ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ	9.374	4.186	529	155	14.244
1.	**Αναδιάρθρωση Δημόσιου Τομέα**	385	284	50	0	**719**
2.	**Τοπική Αυτοδιοίκηση**	50	160	0	0	**210**
3.	**Μισθολόγιο**	1.174	204	75	44	**1.497**
4.	**Συντάξεις**	4.680	563	140	92	**5.475**
5.	**Προνοιακά Επιδόματα**	210	71	12	12	**307**
6.	**Υγειονομική Περίθαλψη**	455	620	38	0	**1.113**
7.	**Υπουργείο Άμυνας**	303	100	4	0	**406**
8.	**Εκπαίδευση**	86	37	10	0	**133**
9.	**ΔΕΚΟ**	249	123	97	26	**495**
10.	**Αλλαγές στο φορολογικό σύστημα**	1.782	2.024	103	-19	**3.890**

	Περιγραφή παρεμβάσεων	2013	2014	2015	2016	2013-16
	ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ					
1.	Αναδιάρθρωση Δημόσιου Τομέα	385	284	50	0	719
1.1	Εφαρμογή ηλεκτρονικού συστήματος προμηθειών στο δημόσιο	0	50	50	0	0
1.2	Μείωση 25% των μη-μισθολογικών δαπανών	203	79	0	0	0
1.3	Μείωση επιχορηγήσεων σε φορείς εκτός Γεν. Κυβέρνησης	17	3	0	0	0
1.4	Μείωση επιχορήγησης για άγονες γραμμές	15	3	0	0	0
1.5	Περικοπή Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	150	150	0	0	0
2.	Τοπική Αυτοδιοίκηση	50	160	0	0	210
2.1	Μείωση ΚΑΠ ΟΤΑ	10	50	0	0	0
2.2	Μείωση ΣΑΤΑ ΠΔΕ ΟΤΑ	40	110	0	0	0
3.	Μισθολόγιο	1.174	204	75	44	1.497
3.1	Εξορθολογισμός ειδικών μισθολογίων (εκτός ένστολων)	127	0	0	0	0
3.2	Εξορθολογισμός ειδικών μισθολογίων (ένστολων)	130	0	0	0	0
3.3	Νέο μισθολόγιο για ένοπλες δυνάμεις	0	88	0	0	0
3.4	Εξορθολογισμός μισθολογίων (εκτός ΔΕΚΟ και ειδικών μισθολογίων)	10	0	0	0	0
3.4	Κατάργηση δώρων στο Δημόσιο Τομέα	431	0	0	0	0
3.5	Μείωση μισθολογικής δαπάνης στους ΟΤΑ	55	4	4	4	0
3.6	Εφαρμογή ενιαίου μισθολογίου στο προσωπικό της Βουλής	11	0	0	0	0
3.7	Κατάργηση εξαιρέσεων ενιαίου μισθολογίου	16	0	0	0	0
3.8	Εξορθολογισμός μισθολογικής δαπάνης των διευθυντών νοσοκομείων	11	0	0	0	0
3.10	Πάγωμα προσλήψεων στο Υπ. Δημοσίας Τάξης	0	2	2	4	0
3.11	Αναστολή του Κινήτρου Επίτευξης Στόχου (ΚΕΣ) & Κινήτρου Επίτευξης Δημοσιονομικού Στόχου (ΚΕΔΣ) στο Δημόσιο	292	0	0	0	0
3.12	Αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για τη μείωση της μισθολογικής δαπάνης αναπληρωτών καθηγητών	41	32	0	0	0
3.13	Μείωση εκτάκτου προσωπικού σε ΑΕΙ/ΤΕΙ	9	5	0	0	0
3.14	Μείωση προσλήψεων Υπουργείου Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού	3	7	2	0	0
3.15	Μείωση Βουλευτικής αποζημίωσης και λοιπών παροχών	2	0	0	0	0
3.16	Μείωση του αριθμού των συμβασιούχων κατά 10% επιπλέον του βασικού σεναρίου	31	19	-11	0	0
3.17	Νέου τύπου εργασιακή εφεδρεία / προ-συνταξιοδότηση	6	48	78	36	0

	Περιγραφή παρεμβάσεων	2013	2014	2015	2016	2013-16
4.	Συντάξεις	4.680	563	140	92	5.475
4.1	Αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης κατά 2 έτη	631	328	61	0	0
4.2	Εξορθολογισμός των παροχών εφάπαξ του 2013 και 2014	247	0	0	0	0
4.4	Κλιμακωτή μείωση των συντάξεων στο υπερβαίνον τα €1000 ποσό του συνολικού εισοδήματος από συντάξεις	1.080	24	26	29	0
4.5	Μείωση συντάξεων ένστολων λόγω του νέου μισθολογίου	0	162	3	4	0
4.6	Μείωση συντάξεων εξαιτίας περικοπών των ειδικών μισθολογίων	100	2	2	3	0
4.7	Κατάργηση δώρων στις κύριες/επικουρικές συντάξεις εκτός ΟΓΑ	1.668	32	34	42	0
4.8	Κατάργηση δώρων στις κύριες συντάξεις ΟΓΑ	673	15	14	14	0
4.9	Πλαφόν στην κύρια σύνταξη ανύπανδρων θυγατέρων	42	0	0	0	0
4.10	Κατάργηση παράτυπων συντάξεων που έχουν ήδη εντοπιστεί	112	0	0	0	0
4.11	Κατάργηση ειδικών συντάξεων συνδικαλιστών	6	0	0	0	0
4.12	Μείωση συντάξεων αιρετών	31	0	0	0	0
4.13	Αύξηση εισφορών υγειονομικής περίθαλψης ασφαλισμένων ΟΓΑ	90	0	0	0	0
5.	Προνοιακά Επιδόματα	210	71	12	12	307
5.1	Εξορθολογισμός σύνταξης ανασφάλιστων ηλικιωμένων	12	12	12	12	0
5.2	Εξορθολογισμός οικογενειακών επιδομάτων	86	0	0	0	0
5.3	Εισαγωγή προγράμματος αρωγής μακροχρονίως ανέργων	0	-35	0	0	0
5.4	Νέα προγράμματα του Οργανισμού Εργατικής Εστίας	-25	0	0	0	0
5.5	Πιλοτική εφαρμογή προγράμματος ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος	0	-20	0	0	0
5.6	Εξορθολογισμός κανόνων αποζημίωσης μετακίνησης για άτομα με αναπηρία	82	0	0	0	0
5.8	Περικοπές στα ειδικά επιδόματα ανεργίας	30	0	0	0	0
5.9	Καταβολή ΕΚΑΣ μόνο σε αυτούς που υπερβαίνουν τα 65 έτη	0	114	0	0	0
5.10	Μείωση ειδικών προγραμμάτων γεωργίας	25	0	0	0	0
6.	Υγειονομική Περίθαλψη	455	620	38	0	1.113
6.1	Περικοπές στη φαρμακευτική δαπάνη των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης	390	410	0	0	0
6.2	Μείωση λειτουργικών δαπανών νοσοκομείων	29	56	0	0	0
6.3	Αυξημένη συνεισφορά ασφαλισμένων	0	115	0	0	0
6.4	Εφαρμογή νέου υγειονομικού χάρτη	36	38	38	0	0
7.	Υπουργείο Άμυνας	303	100	4	0	406
7.1	Κλείσιμο ή εμπορική αξιοποίηση στρατοπέδων	10	14	4	0	0
7.2	Ακύρωση νέων συμβάσεων στρατιωτικών εξοπλιστικών προμηθειών	223	69	0	0	0
7.3	Επιπλέον περικοπή σε συμβάσεις στρατιωτικών προμηθειών	44	0	0	0	0
7.4	Μείωση των νεοεισερχόμενων στις στρατιωτικές ακαδημίες	4	4	0	0	0
7.5	Μείωση λειτουργικών εξόδων	22	13	0	0	0
8.	Εκπαίδευση	86	37	10	0	133
8.1	Μείωση λειτουργικών δαπανών ΑΕΙ - ΤΕΙ με συγχωνεύσεις	24	37	10	0	0
8.2	Μείωση δαπανών κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών	23	0	0	0	0
8.3	Μείωση επιχορηγήσεων σε φορείς εντός και εκτός Γενικής Κυβέρνησης (Πολιτισμός και Αθλητισμός)	39	0	0	0	0
9.	ΔΕΚΟ	249	123	97	26	495
9.1	Αναδιάρθρωση των ΔΕΚΟ/μείωση λειτουργικών δαπανών	132	86	56	0	0
9.2	Μείωση επιχορηγήσεων σε φορείς εντός & εκτός γενικής κυβέρνησης	41	24	15	0	0
9.3	Ένταξη των ΔΕΚΟ στο ενιαίο μισθολόγιο	76	0	0	0	0
9.4	Αύξηση εσόδων	0	14	26	26	0

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΕΣΟΔΩΝ						
	Περιγραφή παρεμβάσεων	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2013-16**
10	Αλλαγές στο φορολογικό σύστημα	1.782	2.024	103	-19	3.890
10.1	Μείωση των επιστροφών φόρου στους αγρότες	152	0	0	0	0
10.2	Επίδραση στο φόρο εισοδήματος από την αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης κατά 2 έτη	8	5	2	0	15
10.3	Μείωση της επιδότησης του ειδικού φόρου κατανάλωσης ντίζελ στους αγρότες	130	0	0	0	130
10.4	Μειώσεις στις εκπτώσεις φορολογικών δαπανών στα φυσικά πρόσωπα	0	237	0	0	237
10.5	Μειώσεις στα οικογενειακά επιδόματα	379	0	0	0	379
10.6	Αύξηση παραβόλων για αγωγές	0	50	0	0	0
10.7	Αύξηση ειδικού φόρου κατανάλωσης στον καπνό	0	187	0	0	0
10.8	Αλλαγή στη φορολόγηση πλοίων (φορολογία πλοίων βάσει χωρητικότητας)	80	60	0	0	0
10.9	Αύξηση στον φόρο τόκων καταθέσεων από 10% σε 15%	0	237	0	0	0
10.10	Εξίσωση στο πλαφόν των αποδοχών προς υπολογισμό ασφαλιστικών εισφορών	609	0	0	0	0
10.11	Εξομάλυνση του ειδικού φόρου κατανάλωσης για το υγραέριο και το πετρέλαιο	0	21	0	0	0
10.12	Φορολόγηση των υπαρχόντων τυχερών παιγνίων του ΟΠΑΠ - 30% επί του κύκλου εργασιών	218	23	0	0	241
10.13	Φορολόγηση των υπαρχόντων τυχερών παιγνίων του ΟΠΑΠ - 10% επί των κερδών των παικτών	171	9	-2	0	178
10.14	Φορολογική μεταρρύθμιση	0	1.127	103	0	0
10.15	Τέλος καπνιζόντων για χώρους διασκέδασης και εστίασης	36	0	0	-19	0
10.16	Φόρος πολυτελείας	0	68	0	0	0

Εσωτ.Διαν.:Δ22-Α', ΔΠΔΣ-Α'

Η Προϊσταμένη της Γενικής Διεύθυνσης

ΙΟΥΛΙΑ ΑΡΜΑΓΟΥ

Ακριβές Αντίγραφο
Εξουσιοδοτημένο Αυτοτελούς Γραφείου
Γραμματείας & Αρχείου κ.α.α.

ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΚΑΛΛΙΓΑΣ

Ινστιτούτο Εργασίας Γ.Σ.Ε.Ε.

Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση

Ετήσια Έκθεση 2018

20

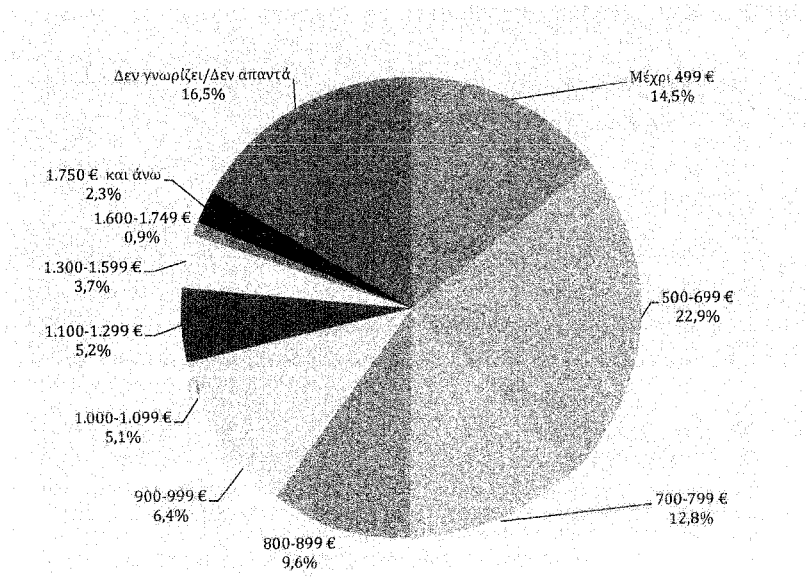
ΕΚΘΕΣΕΙΣ

3.6 Αμοιβές στον ιδιωτικό και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα

Από την επεξεργασία των στοιχείων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (β΄ τρίμηνο 2017) και ειδικότερα από τα ερωτηματολόγια σχετικά με το ύψος των μηνιαίων αμοιβών που απολαμβάνουν οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα (Διάγραμμα 3.12) προκύπτει ότι οι ερωτώμενοι δηλώνουν τις εξής καθαρές μηνιαίες αποδοχές:

- κάτω των 800 ευρώ σε ποσοστό 50,2% (14,5% μέχρι 499 ευρώ, 22,9% μεταξύ 500-699 ευρώ και 12,8% μεταξύ 700-799 ευρώ),
- μεταξύ 800-999 ευρώ σε ποσοστό 16% (9,6% μεταξύ 800-899 ευρώ και 6,4% μεταξύ 900-999 ευρώ),
- άνω των 1.000 ευρώ σε ποσοστό 17,3% (10,3% μεταξύ 1.000-1.299 ευρώ και 7% άνω των 1.300 ευρώ),
- ενώ το 16,5% δεν γνωρίζει / δεν απαντά.

Διάγραμμα 3.12: Ποσοστιαία (%) κατανομή εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα ανά εύρος καθαρών μηνιαίων αποδοχών (2017)

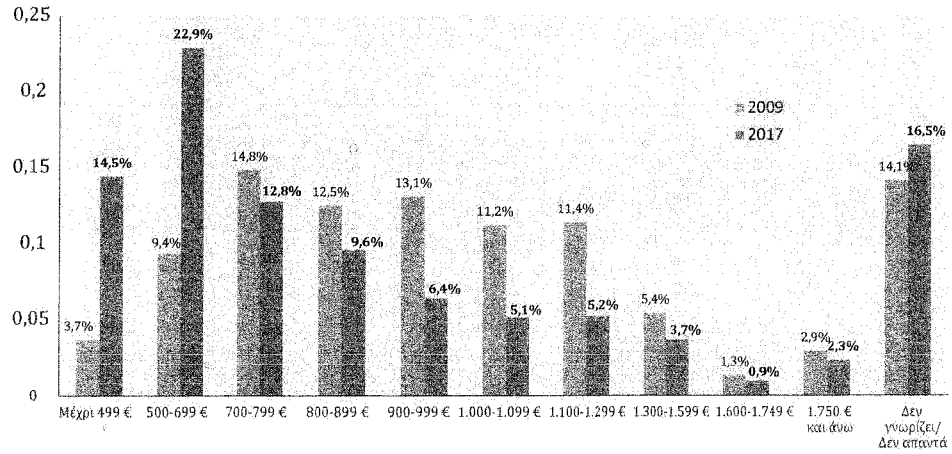


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (β΄ τρίμηνο 2017) (επεξεργασία ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

Από τη σύγκριση των ευρημάτων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού των ετών 2009 και 2017, όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 3.13, παρατηρούμε ότι στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας:

- Έχει αυξηθεί σημαντικά το ποσοστό των χαμηλόμισθων εργαζομένων με καθαρές μηνιαίες αποδοχές κάτω των 700 ευρώ, το οποίο ανέρχεται πλέον σε 37,4% το 2017 (από 13,1% το 2009), ενώ μειώνεται κατά 4 περίπου ποσοστιαίες μονάδες το ποσοστό για αποδοχές μεταξύ 700-899 ευρώ (23,5% το 2017 από 27,3% το 2009).
- Παράλληλα, έχει μειωθεί δραστικά, κατά το ήμισυ περίπου, το ποσοστό των εργαζομένων με καθαρές μηνιαίες αποδοχές μεταξύ 900-1.300 ευρώ, το οποίο ανέρχεται σε 16,8% το 2017 (από 35,7% το 2009).

Διάγραμμα 3.13: Ποσοστιαία (%) κατανομή εργαζομένων ιδιωτικού τομέα ανά εύρος καθαρών μηνιαίων αποδοχών (σύγκριση 2009 και 2017)

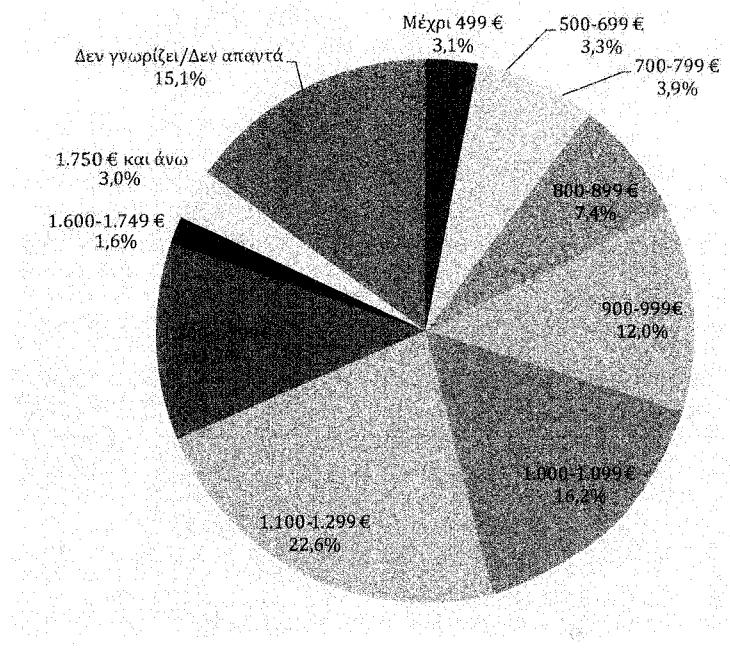


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (β' τρίμηνο 2009 και β' τρίμηνο 2017) (επεξεργασία ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

Το Διάγραμμα 3.14 δείχνει την ποσοστιαία κατανομή των εργαζομένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ανά εύρος αποδοχών. Από τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (β' τρίμηνο 2017) προκύπτει ότι οι ερωτώμενοι δηλώνουν τις εξής καθαρές μηνιαίες αποδοχές:

- κάτω των 800 ευρώ σε ποσοστό 10,4% (3,1% έως 499 ευρώ, 3,3% μεταξύ 500-699 ευρώ και 3,9% μεταξύ 700-799 ευρώ),
- μεταξύ 800-999 ευρώ σε ποσοστό 19,4% (7,4% μεταξύ 800-899 ευρώ και 12% μεταξύ 900-999 ευρώ),
- άνω των 1.000 ευρώ σε ποσοστό 55,1% (38,7% μεταξύ 1.000-1.299 ευρώ και 16,4% άνω των 1.300 ευρώ),
- ενώ το 15,1% δεν γνωρίζει / δεν απαντά.

Διάγραμμα 3.14: Ποσοστιαία (%) κατανομή εργαζομένων του ευρύτερου δημόσιου τομέα ανά εύρος καθαρών μηνιαίων αποδοχών (2017)

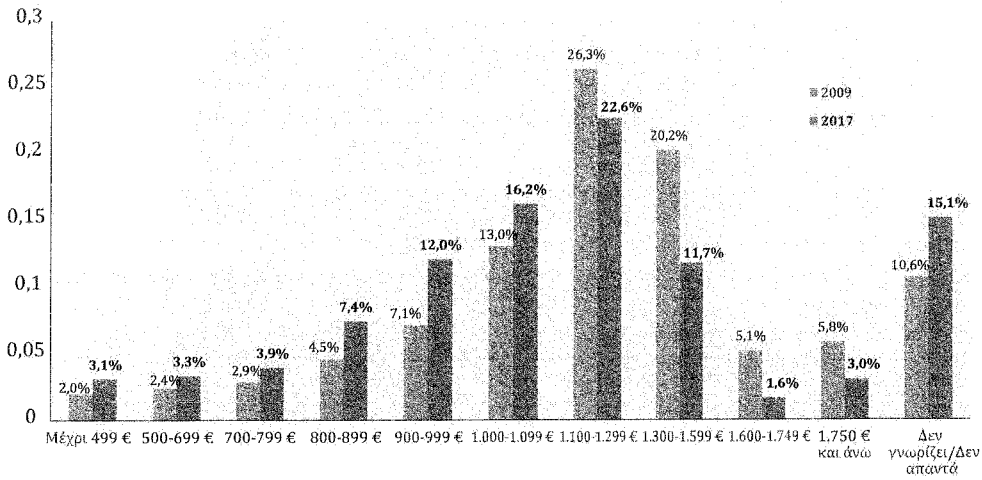


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (β΄ τρίμηνο 2017) (επεξεργασία ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

Από τη σύγκριση των ευρημάτων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού ανάμεσα στα έτη 2009 και 2017, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 3.15, προκύπτει ότι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα:

- Έχει αυξηθεί σημαντικά το ποσοστό των εργαζομένων με καθαρές μηνιαίες αποδοχές κάτω των 1.000 ευρώ, το οποίο ανέρχεται πλέον σε 29,8% το 2017 (από 18,9% το 2009), και έχει αυξηθεί λίγο το ποσοστό για αποδοχές μεταξύ 1.000-1.100 ευρώ (16,2% το 2017 από 13% το 2009).
- Αντίθετα, έχει μειωθεί σημαντικά το ποσοστό των εργαζομένων που δηλώνει καθαρές μηνιαίες αποδοχές μεταξύ 1.100-1.599 ευρώ, το οποίο ανέρχεται σε 34,3% το 2107 (από 46,5% το 2009), όπως και το ποσοστό των εργαζομένων με αποδοχές άνω των 1.600 ευρώ (4,7% το 2017 από 10,9% το 2009).

Διάγραμμα 3.15: Ποσοστιαία (%) κατανομή εργαζομένων ευρύτερου δημόσιου τομέα ανά εύρος καθαρών μηνιαίων αποδοχών (σύγκριση 2009 και 2017)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού (β΄ τρίμηνο 2009 και β΄ τρίμηνο 2017) (επεξεργασία ΙΝΕ ΓΣΕΕ)

Η δογματική εμμονή στη μισθολογική υποτίμηση, που συνεχίζεται ακόμη και σήμερα, τίθεται πλέον ως θέμα, εκτός από τη σκοπιά της κοινωνικής δικαιοσύνης, και από τη σκοπιά της οικονομικής (αν)αποτελεσματικότητας. Απαιτείται άμεσα η υιοθέτηση μιας μισθολογικής πολιτικής, η οποία θα σταματήσει να θεωρεί μονομερώς τους μισθούς ως κόστος εργασίας αλλά θα τους θεωρεί βασικό στοιχείο και εργαλείο μιας εναλλακτικής οικονομικής πολιτικής για την ανάκαμψη της οικονομίας και τη διαμόρφωση ενός άλλου παραγωγικού υποδείγματος που δεν θα επενδύει στην ανταγωνιστικότητα χαμηλού κόστους αγνοώντας τους διαρθρωτικούς παράγοντες της ανταγωνιστικότητας και τις επιπτώσεις στον κοινωνικό ιστό.

3.7 Ευέλικτες μορφές απασχόλησης και ανεργία την περίοδο 2011-2017

Η ραγδαία αύξηση των ευέλικτων μορφών απασχόλησης και της ανεργίας θα μπορούσε να θεωρηθεί η πιο σημαντική εξέλιξη όσον αφορά τη δομή της απασχόλησης και της αγοράς εργασίας στη διάρκεια της κρίσης και της υλοποίησης των ΠΟΠ. Οι σημαντικές επιπτώσεις της αύξησης αυτής έχουν επισημανθεί σε πληθώρα μελετών και συνδέονται αναμφίβολα με την επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης ενός σημαντικού τμήματος του πληθυσμού της χώρας. Σε αμιγώς οικονομικό επίπεδο, πέραν των άλλων, υποδηλώνουν τη μείωση της συμμετοχής του παράγοντα εργασία στην παραγωγική διαδικασία, διαμορφώνοντας ταυτόχρονα μια μεγάλη δεξαμενή ανενεργού και αναξιοποίητου ανθρώπινου δυναμικού και μια άλλη μερικώς ενεργού και αξιοποιήσιμου, καθώς στη συντριπτική τους πλει-