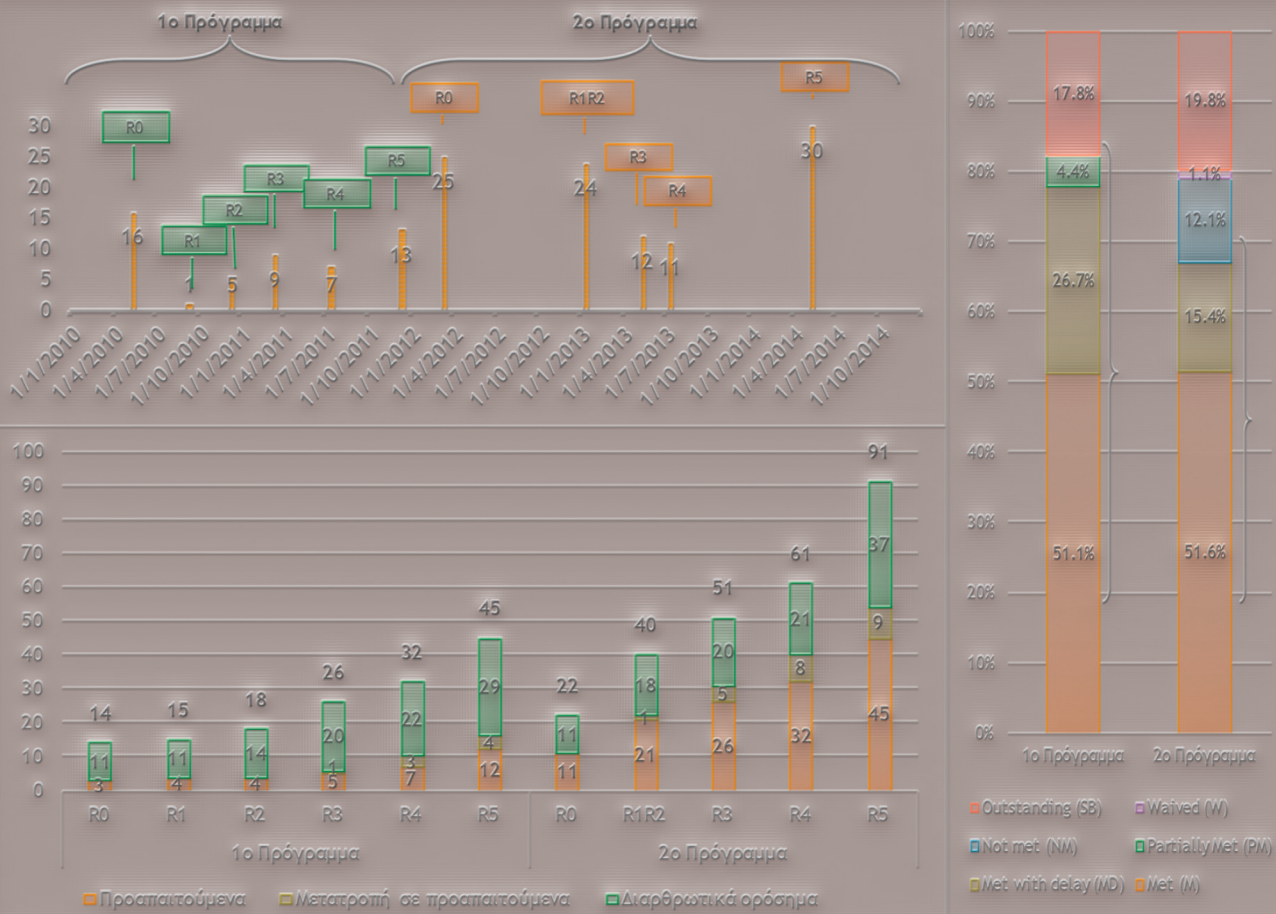


ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ (2010-2014)

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ, ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ (ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ)

ΜΑΡΙΑΝΘΗ ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ, ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΝΙΤΣΗ, ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΠΕΤΡΑΛΙΑΣ ΚΑΙ ΚΥΡΙΑΚΟΣ ΦΙΛΙΝΗΣ

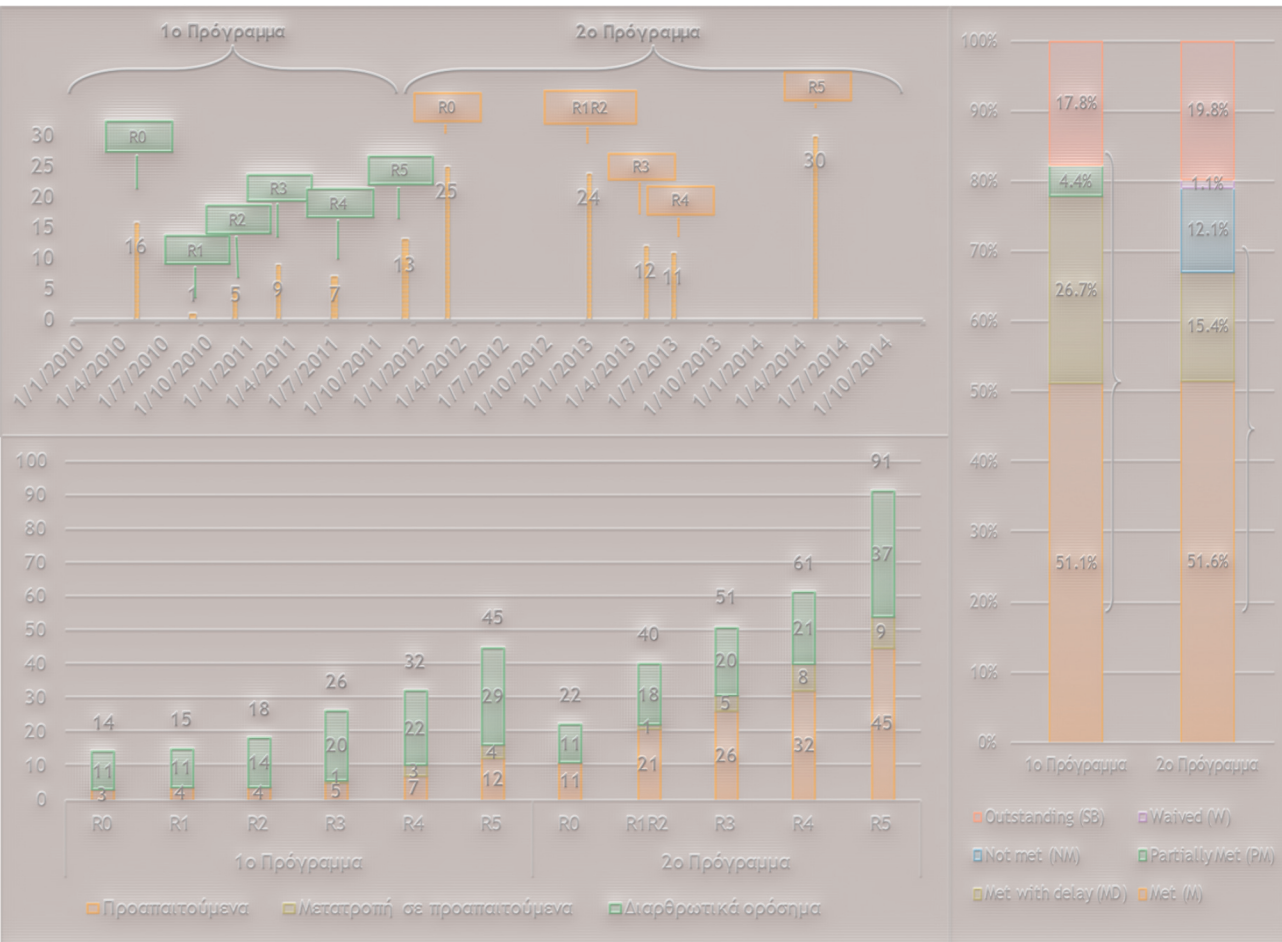


ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ (2010-2014)

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ, ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ (ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ)

ΜΑΡΙΑΝΘΗ ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ, ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΝΙΤΣΗ, ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ ΠΕΤΡΑΛΙΑΣ ΚΑΙ ΚΥΡΙΑΚΟΣ ΦΙΛΙΝΗΣ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	5
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
1.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	7
1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	9
1.3 ΔΙΑΦΘΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ	10
2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΦΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ	15
2.1 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΦΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΜΕ ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΑ ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	15
2.1.1 Εισαγωγή	15
2.1.2 Μεθοδολογικές παρατηρήσεις.....	16
2.1.3 Δομή των Προγραμμάτων Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων	17
2.1.4 Εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων	26
2.1.5 Επισκόπηση με βάση περιγραφικά ποσοτικά στοιχεία: Συμπεράσματα.....	32
2.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΦΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ	35
2.2.1 Αντιλήψεις για τις δομικές αδυναμίες και τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα	36
2.2.2 Αντιλήψεις για τις μεταρρυθμίσεις των προγραμμάτων προσαρμογής (2010-2014).....	38
2.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΣ ΤΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΗΣ ΜΟΝΑ	42
3. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ.....	47
3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	47
3.2 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ	49
3.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ	51
3.3.1 Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου: Μια ποσοτική ανάλυση	51
3.3.2 Εμπειρικά αποτελέσματα	57
3.3.3 Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου: Μια ποιοτική ανάλυση	71
3.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	76
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	80
4. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.....	81
4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	81
4.2 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ.....	84
4.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ	86
4.3.1 Οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον: Μια ποσοτική ανάλυση.....	86
4.3.2 Εμπειρικά αποτελέσματα	94
4.3.3 Οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον: Μια ποιοτική ανάλυση.....	105
4.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	113
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1. ΜΠΕΥΖΙΑΝΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ	115
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2. ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΠΟΥ ΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΥΠΟΨΗ ΣΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΩΝ (ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΙΑΝ. 2005-ΔΕΚ. 2015).....	118
5. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΦΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, 2010-2014	125
5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	125
5.2 ΔΙΑΦΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: 2010-2014.....	125

5.2.1 Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που προβλέπονταν στα προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας 2010-2014.....	125
5.2.2 Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας την περίοδο 2010-2014	126
5.2.3 Μια ποσοτική αποτίμηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας	137
5.2.4 Οι στάσεις και οι αντιλήψεις έναντι των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στην αγορά εργασίας	147
5.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	153
6. ΟΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΣΥΝΟΨΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	155
ΣΥΝΟΨΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ.....	155
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	158

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Δ.Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ, Μ. ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ, Ε. ΝΙΤΣΗ, Α. ΠΕΤΡΑΛΙΑΣ ΚΑΙ Κ. ΦΙΛΙΝΗΣ

Παρά το γεγονός ότι η δημόσια συζήτηση γύρω από την ελληνική κρίση έχει επικεντρωθεί σε μεγάλο βαθμό στο ζήτημα του δημόσιου χρέους και των δημόσιων οικονομικών εν γένει, τα σημαντικότερα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας εξακολουθούν να συνδέονται με επίμονες διαθρωτικές αδυναμίες του ελληνικού παραγωγικού μοντέλου και της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής των τελευταίων ετών, οι ελληνικές κυβερνήσεις έχουν προωθήσει μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τόσο στη δημόσια διοίκηση όσο και στο θεσμικό πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν ήταν πάντα αρκετά φιλόδοξες στον σχεδιασμό τους, ενώ η εφαρμογή κάποιων εξ αυτών δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, παρότι η υλοποίησή τους προβλεπόταν ήδη από τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής. Δεδομένου ότι η δημοσιονομική προσαρμογή έχει προχωρήσει σε σημαντικό βαθμό, η μεγαλύτερη πρόκληση για τις ελληνικές κυβερνήσεις είναι ο επιτυχής σχεδιασμός και υλοποίηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων. Πρόκειται για ένα εγχείρημα εξαιρετικά δύσκολο, τόσο λόγω της εγγενούς δυσκολίας σχεδιασμού και υλοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων όσο και λόγω των ιδιαίτερα αντίξων οικονομικών και πολιτικών συνθηκών μέσα στις οποίες αυτές επιχειρείται να υλοποιηθούν. Για τον λόγο αυτό, η διερεύνηση των παραγόντων που έχουν συντελέσει στην επιτυχία ή αποτυχία των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς μπορεί να συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση της κρίσης και της εξέλιξής της έως σήμερα, στην προσπάθεια εξεύρεσης περαιτέρω λύσεων για την αναμόρφωση της δημόσιας διοίκησης και της ελληνικής οικονομίας και, τελικά, στην προσπάθεια μετάβασης της Ελλάδας σε ένα μονοπάτι βιώσιμης ανάπτυξης.

Με αυτά τα δεδομένα, το Παρατηρητήριο για την Κρίση του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), με την υποστήριξη της Τράπεζας της Ελλάδος, εκπόνησε μελέτη για την πορεία των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής (2010-2014).¹ Στο πλαίσιο της μελέτης επιδιώκεται η καταγραφή και ανάλυση μιας σειράς σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τόσο στο δημόσιο τομέα όσο και στο θεσμικό πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας, κατά τα χρόνια της κρίσης. Στόχος της προσπάθειας αυτής είναι αφενός η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν και αφετέρου η ανάδειξη των παραγόντων που ευνόησαν ή δυσχέραναν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις κατά τα στάδια του σχεδιασμού, αλλά και της υλοποίησής τους, προκειμένου να διαμορφωθούν προτάσεις πολιτικής για τον καλύτερο σχεδιασμό και υλοποίηση μελλοντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

1.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στοχεύουν σε σημαντικές αλλαγές για την καλύτερη ρύθμιση, και τελικά λειτουργία, επιμέρους πεδίων της οικονομίας, της δημόσιας διοίκησης, ακόμη και του πολιτικού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, είναι από τη φύση τους ιδιαίτερα περίπλοκες και δύσκολες παρεμβάσεις πολιτικής, με ευρείες και μακροπρόθεσμες συνέπειες για το πεδίο δράσης που αφορούν, και συνεπώς διαφοροποιούνται από τη λήψη μεμονωμένων μέτρων δημοσιονομικού ή άλλου χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, ο επιτυχής σχεδιασμός και υλοποίησή τους απαιτούν τεχνονομία,

¹ Το τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής δεν περιλαμβάνεται σε αυτή την ερευνητική προσπάθεια, καθώς η υλοποίησή του αναμένεται να ολοκληρωθεί σε χρόνο μεταγενέστερο από εκείνον της συγγραφής της παρούσας μελέτης και συνεπώς δεν είναι δυνατόν να υπαχθεί ακόμη σε μια διαδικασία αξιολόγησής.

θεσμική επάρκεια και συχνά πολιτική αλλά και κοινωνική συναίνεση. Η διεθνής βιβλιογραφία έχει αναδείξει μια σειρά από παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν την υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Οι παράγοντες αυτοί μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δύο βασικές κατηγορίες: α) τεχνικά ζητήματα που συνδέονται με το σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων και β) παράγοντες πολιτικής οικονομίας (Manasse and Katsikas 2018).

Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία, η βιβλιογραφία έχει αναδείξει μια σειρά από σημαντικά θέματα σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων, όπως ο χρόνος κατά τον οποίο επιχειρείται να υλοποιηθεί μια μεταρρύθμιση, ιδιαίτερα όσον αφορά τις «αρχικές συνθήκες» που επικρατούν κατά την εισαγωγή της,² ο ρυθμός υλοποίησης της μεταρρύθμισης, ο συνδυασμός μιας μεταρρύθμισης με άλλες μεταρρυθμίσεις, οπότε θα πρέπει να απαντηθούν και ερωτήματα όπως ποιες θα είναι αυτές και με ποια σειρά θα εφαρμοστούν κ.ά.³ Όπως είναι προφανές, η επιλογή των κατάλληλων παραμέτρων κάθε φορά δεν είναι εύκολη υπόθεση, ιδιαίτερα όταν ληφθούν υπόψη και οι ποικίλοι πολιτικοί, νομικοί, οικονομικοί και άλλοι περιορισμοί. Στην περίπτωση της Ελλάδος, όπως και των άλλων χωρών που υλοποίησαν πρόγραμμα προσαρμογής της οικονομίας τους, μια βασική επιλογή έχει ήδη γίνει: τα προγράμματα προσαρμογής εξ ορισμού υιοθετούν μια προσέγγιση σύμφωνα με την οποία προωθούνται ταυτόχρονα πολλές και διαφορετικές μεταρρυθμίσεις. Παρά το γεγονός ότι η επιλογή αυτή έχει πιθανά οφέλη (όπως για παράδειγμα την «εξισορρόπηση» του κόστους ορισμένων μεταρρυθμίσεων μέσω της ταυτόχρονης προώθησης άλλων μεταρρυθμίσεων) και υπαγορεύεται από την ανάγκη ύπαρξης ενός συνολικού πακέτου μέτρων αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προβλημάτων μιας οικονομίας στο πλαίσιο ενός προγράμματος προσαρμογής, βάσει της ιστορικής εμπειρίας και βιβλιογραφίας δεν είναι αυτονόητη ούτε απαραίτητα η βέλτιστη επιλογή για μια χώρα σε κρίση (Rodrik 2016).

Όσον αφορά τους παράγοντες πολιτικής οικονομίας, η βιβλιογραφία έχει αναδείξει μια σειρά ζητημάτων όπως η ύπαρξη και η ισχύς ομάδων συμφερόντων, η συνοχή (διάσπαση) των πολιτικών κομμάτων γύρω από κάποιο ζήτημα, η κατανομή των ωφελειών (κόστους) των μεταρρυθμίσεων, η διάρθρωση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου κ.ο.κ. Επίσης, για την ελληνική περίπτωση ειδικότερα, έχουν παρουσιαστεί αρκετές μελέτες οι οποίες συνήθως υιοθετούν μια διεπιστημονική προσέγγιση και εστιάζουν στη δυσκολία προώθησης μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, αναδεικνύοντας μια σειρά από εμπόδια και προβλήματα που συνήθως ανάγονται στο χώρο της πολιτικής οικονομίας (βλ. π.χ. Featherstone and Papadimitriou 2008 και Πελαγίδης 2005).

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η παραπάνω αναλυτική διαφοροποίηση δεν είναι απόλυτη. Οι επιλογές στο σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων επηρεάζονται από παράγοντες πολιτικής οικονομίας, ενώ οι επιλογές που υπαγορεύονται από ζητήματα πολιτικής οικονομίας εντάσσονται στο πλαίσιο των περιορισμών τους οποίους θέτουν τα πραγματολογικά δεδομένα που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά το σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων. Στην περίπτωση της Ελλάδος, τόσο ο σχεδιασμός και η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων όσο και η μεταξύ τους σχέση έχουν περιπλακεί περαιτέρω λόγω της σοβαρής οικονομικής κρίσης, η οποία έχει επιφέρει πρωτοφανείς αλλαγές στο οικονομικό και πολιτικό σύστημα.

Η προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων εν μέσω κρίσης είναι ένα ζήτημα που δικάζει τους ειδικούς και δεν αφορά μόνο την Ελλάδα. Στη διεθνή βιβλιογραφία εξελίσσεται μια έντονη συζήτηση γύρω από το ζήτημα της δυνατότητας, αλλά και της σκοπιμότητας, προώθησης μεταρρυθμίσεων εν μέσω κρίσης, και μάλιστα σε συνδυασμό με προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς το οικονομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο επιδιώκεται να υλοποιηθούν οι μεταρρυθμίσεις είναι ένας σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει τόσο τις πιθανότητες επιτυχούς εφαρμογής τους όσο και την

² Οι αρχικές συνθήκες μπορεί να αφορούν τόσο το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο όσο και τις οικονομικές ή/και πολιτικές συνθήκες κατά το χρόνο υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης.

³ Για μια επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας, βλ. Katsikas (2018).

αποτελεσματικότητά τους (βλ. π.χ. Bordon et al. 2016, Rodrik 2016, Eggertsson et al. 2013 και Romer 2012).

Το ζήτημα είναι κατ' αρχάς τεχνικό, καθώς ο ούτως ή άλλως υψηλός βαθμός δυσκολίας σχεδιασμού και υλοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αναμένεται να ενταθεί περαιτέρω λόγω των δύσκολα προβλέψιμων συνεπειών μιας οικονομικής κρίσης, αλλά και των συνεπειών των πολιτικών λιτότητας που συνήθως τη συνοδεύουν (IMF 2010, Romer and Romer 2010, Blanchard and Leigh 2013). Ωστόσο, πέρα από τις τεχνικές δυσκολίες, το ζήτημα είναι σε σημαντικό βαθμό και πολιτικό, καθώς η σχετική προτεραιότητα που δίνεται στις μεταρρυθμίσεις και στη δημοσιονομική προσαρμογή αντίστοιχα είναι μια πολιτική απόφαση που καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό και από παράγοντες πολιτικής οικονομίας.

Ειδικότερα για την περίπτωση της Ελλάδος, όπου οι βασικές κατευθύνσεις των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής έχουν σε μεγάλο βαθμό διαμορφωθεί από τους δανειστές της χώρας, η πολιτική διάσταση των αποφάσεων αυτών δεν έχει μόνο εθνικό, αλλά και ευρωπαϊκό και διεθνή χαρακτήρα. Στο πλαίσιο αυτό, ο βασικός σχεδιασμός και οι προτεραιότητες του προγράμματος μεταρρυθμίσεων δεν πρέπει να θεωρούνται δεδομένα, αλλά αποτελούν αντικείμενο ανάλυσης, η οποία θα πρέπει να πλαισιώσει την αξιολόγηση της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων των επιμέρους μεταρρυθμίσεων.

1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Από τα χαρακτηριστικά των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, όπως αυτά περιγράφηκαν προηγουμένως, καταδεικνύεται ότι μια εις βάθος εξέταση των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν απαιτεί μια ευέλικτη και συνδυαστική μεθοδολογική προσέγγιση. Από τη μια πλευρά, υπάρχει η ανάγκη ποσοτικοποίησης των επιδράσεων των μεταρρυθμίσεων σε συγκεκριμένες μεταβλητές που αναμένεται να επηρεαστούν, βάσει της στοχοθεσίας των μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να προκύψει μια κατά το δυνατόν αντικειμενική μέτρηση και, κατά συνέπεια, αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους. Από την άλλη πλευρά, μια εις βάθος μελέτη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων επιβάλλει και εξέταση παραμέτρων όπως η διαδικασία υλοποίησής τους, καθώς και η επίδραση των παραγόντων πολιτικής οικονομίας, οι οποίοι δεν είναι πάντα εύκολο να ποσοτικοποιηθούν αξιόπιστα.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η μέθοδος που υιοθετείται εδώ συνδυάζει τη χρήση ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων έρευνας. Συγκεκριμένα, η ανάλυση μιας μεταρρύθμισης περιλαμβάνει τρία στάδια:

α) Εξέταση του αποτελέσματος μιας μεταρρύθμισης συγκριτικά με τους επιδιωκόμενους στόχους. Εδώ η ανάλυση βασίζεται κατ' αρχήν σε ποσοτικές μεθόδους, όπως οικονομετρική αναζήτηση και αξιολόγηση των επιδράσεων μιας μεταρρύθμισης σε μετρήσιμα οικονομικά μεγέθη. Η αποτίμηση αυτή συμπληρώνεται από την αξιολόγηση της μεταρρύθμισης, μέσω συνεντεύξεων, από διαμορφωτές πολιτικής που συμμετείχαν στο σχεδιασμό και την υλοποίησή της, καθώς και από διαχειριστές και χρήστες της μεταρρύθμισης.

β) Εξέταση του βαθμού υλοποίησης μιας μεταρρύθμισης μέσω της δημιουργίας κλιμάκων αξιολόγησης της υιοθέτησης/εφαρμογής των αναγκαίων διαδικαστικών προσαρμογών για την υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης (π.χ. ψήφιση σχετικής νομοθεσίας, έκδοση εφαρμοστικών νόμων και αποφάσεων, δημιουργία αναγκαίων δομών κ.ο.κ.). Εδώ η ανάλυση βασίζεται σε ποιοτικές μεθόδους, όπως διενέργεια συνεντεύξεων με διαμορφωτές πολιτικής, διαχειριστές και χρήστες της μεταρρύθμισης, και σε μελέτη πρωτογενούς βιβλιογραφικού υλικού (όπως μνημόνια συνεργασίας, νομοθετήματα και υπουργικές αποφάσεις, αξιολογήσεις από φορείς της Τρόικας κ.λπ.).

γ) Ανάδειξη και αξιολόγηση των παραγόντων που επηρέασαν, θετικά ή αρνητικά, την υλοποίηση, ή/και την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων. Και εδώ χρησιμοποιείται ένας συνδυασμός

μεθοδολογικών προσεγγίσεων: η ποσοτική ανάλυση αναδεικνύει και αξιολογεί τη σημασία παραγόντων, εκτός των μεταρρυθμίσεων, που φαίνεται να επηρέασαν τις οικονομικές μεταβλητές οι οποίες αποτελούσαν στόχους των τελευταίων, ενώ μέσω των συνεντεύξεων αναδεικνύονται οι παράγοντες εκείνοι οι οποίοι, σύμφωνα με τους ίδιους τους διαμορφωτές πολιτικής, διαχειριστές και χρήστες των μεταρρυθμίσεων, αξιολογούνται ως σημαντικοί για την εφαρμογή και αποτελεσματικότητά τους.

Δεδομένου ότι στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής προωθήθηκαν κυριολεκτικά δεκάδες διαφορετικές μεταρρυθμίσεις, μια πλήρης εξέταση όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων θα απαιτούσε χρόνο και πόρους πολύ πέραν αυτών που ήταν διαθέσιμοι για το παρόν ερευνητικό έργο. Για το λόγο αυτό, η παρούσα διερεύνηση εστιάζει σε τρεις σημαντικές μελέτες περίπτωσης. Πιο συγκεκριμένα, οι μεταρρυθμίσεις που επιλέχθηκαν είναι η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στο δημόσιο τομέα, οι μεταρρυθμίσεις στο επιχειρηματικό περιβάλλον και τις αγορές προϊόντων και οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας. Αυτές οι περιπτώσεις μεταρρυθμίσεων κρίνονται σημαντικές για την ελληνική οικονομία, καθώς τα δύο βασικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, όπως άλλωστε αποτυπώνονται και στα μνημόνια συνεργασίας, είναι η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, με έμφαση στο ζήτημα της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, και η ανταγωνιστικότητα της ιδιωτικής οικονομίας.

Η επιλογή αυτή επιτρέπει τη συνδυαστική χρήση ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων έρευνας βάσει των τριών σταδίων που περιγράφηκαν πιο πάνω. Ταυτόχρονα, προκειμένου να παρουσιαστεί και μια συνολική εικόνα του αριθμού, των χαρακτηριστικών και της προόδου υλοποίησης όλων των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν, αποφασίστηκε η επεξεργασία και ανάλυση των περιγραφικών στατιστικών στοιχείων για την εξέλιξη των μεταρρυθμίσεων, από τη βάση δεδομένων MONA (Monitoring of Fund Arrangements) του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), η οποία περιλαμβάνει συγκεντρωτικά στοιχεία για όλα τα προγράμματα προσαρμογής στα οποία συμμετέχει το ΔΝΤ.

1.3 ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

Σύμφωνα και με όσα περιγράφηκαν προηγουμένως, η παρούσα μελέτη διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος (Κεφάλαιο 2) παρουσιάζεται συνολικά η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την περίοδο 2010-2014. Πρόκειται για μια συνοπτική επισκόπηση της εξέλιξης των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα με τη χρήση περιγραφικών στατιστικών, σύμφωνα με στοιχεία της βάσης δεδομένων MONA του ΔΝΤ. Η επισκόπηση αυτή συμπληρώνεται από την παρουσίαση και ανάλυση των ευρημάτων συνεντεύξεων με διαμορφωτές πολιτικής, διαχειριστές και χρήστες μεταρρυθμίσεων όσον αφορά τη συνολική αξιολόγησή τους για την πορεία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα την εν λόγω περίοδο.

Το δεύτερο μέρος της μελέτης περιλαμβάνει τρία κεφάλαια (3-5), τα οποία εξετάζουν αντίστοιχα τις τρεις μελέτες περίπτωσης μεταρρυθμίσεων που αναφέρθηκαν προηγουμένως. Κάθε κεφάλαιο περιλαμβάνει ένα συνδυασμό ποσοτικής και ποιοτικής ανάλυσης, ενώ τα συμπεράσματα στο τέλος των κεφαλαίων παρέχουν μια συνολική αποτίμηση των ευρημάτων και από τους δύο τύπους ανάλυσης.

Στο πρώτο κεφάλαιο αυτού του μέρους (Κεφάλαιο 3) εξετάζεται η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου για το δημόσιο τομέα. Η ποσοτική ανάλυση που πραγματοποιείται σ' αυτό το κεφάλαιο χρησιμοποιεί στοιχεία που είναι για πρώτη φορά διαθέσιμα για ερευνητικούς σκοπούς. Συγκεκριμένα, χρησιμοποιούνται τα αναλυτικά μισθολογικά στοιχεία των υπαλλήλων του Δημοσίου, όπως αυτά διατέθηκαν από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) του Υπουργείου Οικονομικών, καθώς και τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά, τα οποία μας διατέθηκαν από την Απογραφή. Με τη χρήση των δύο αυτών βάσεων δεδομένων, διερευνάται η συσχέτιση μεταξύ του ύψους των αμοιβών και των χαρακτηριστικών των υπαλλήλων και της σχέσης εργασίας τους πριν και μετά την εφαρμογή της

μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου. Για την εμπειρική ανάλυση των στοιχείων εφαρμόζεται η μέθοδος των παλινδρομήσεων ποσοστιάων σημείων, προκειμένου να παρουσιαστεί μια πληρέστερη εικόνα των μεταβολών που προκάλεσε η εφαρμογή του νέου μισθολογίου, σε όλη την κατανομή των αμοιβών. Πριν από τη μεταρρύθμιση του 2011 ο σημαντικότερος προσδιοριστικός παράγοντας του ύψους της αμοιβής ήταν ο φορέας στον οποίο υπηρετούσε ο υπάλληλος, γεγονός που είχε δημιουργήσει ένα κατακερματισμένο, άδικο και αναποτελεσματικό σύστημα αμοιβών στο δημόσιο τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, μια από τις βασικές επιδιώξεις του κεφαλαίου είναι η εξέταση των επιπτώσεων της λεγόμενης «προσωπικής διαφοράς» στην προσπάθεια εναρμόνισης των αμοιβών μεταξύ των διαφορετικών φορέων του Δημοσίου. Την ποσοτική ανάλυση ακολουθεί η παρουσίαση των ευρημάτων συνεντεύξεων με στελέχη της δημόσιας διοίκησης (κατά κύριο λόγο) που έλαβαν μέρος στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου.

Στόχος της δεύτερης μελέτης περίπτωσης είναι η διερεύνηση πιθανών επιδράσεων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα τα τελευταία έτη στην αγορά προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον, λαμβάνοντας υπόψη και την επίπτωση των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής. Εξετάζεται το μέγεθος και ο χρόνος της επίδρασης μεταρρυθμίσεων όπως η εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ, η λειτουργία των καταστημάτων κατά τις Κυριακές, η επέκταση των περιόδων εκπτώσεων, ο νέος αγορανομικός κώδικας, η μείωση του ελάχιστου απαιτούμενου κεφαλαίου για την ίδρυση ΑΕ και ΕΠΕ και η λειτουργία των Ιδιωτικών Κεφαλαιουχικών Εταιρειών (ΙΚΕ) σε οικονομικά μεγέθη που σχετίζονται με την αγορά προϊόντων, όπως ο όγκος λιανικών πωλήσεων, ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή και η απασχόληση. Στην ανάλυση λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις μέτρων προσαρμογής όπως οι αυξήσεις σε ΦΠΑ και ειδικούς φόρους κατανάλωσης, οι μεταβολές σε μισθούς και εργασιακό κόστος, καθώς και σε άλλους προσδιοριστικούς παράγοντες του οικονομικού κλίματος και της οικονομικής αβεβαιότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, βασίζομαστε σε μεθόδους μπεϋζιανής επιλογής υποδειγμάτων με τη χρήση χρονικών υστερήσεων, με στόχο την εύρεση των χαρακτηριστικών εκείνων που θα πρέπει να έχει ένα αποτελεσματικό μίγμα πολιτικής, αλλά και τον εντοπισμό πρακτικών που θα πρέπει να αποφεύγονται στο μέλλον. Τα ευρήματα της ποσοτικής διερεύνησης πλαισιώνονται από τα ευρήματα συνεντεύξεων με στελέχη της δημόσιας διοίκησης που συμμετείχαν στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, καθώς και με στελέχη φορέων που εκπροσωπούν τους χρήστες των μεταρρυθμίσεων αυτών, δηλ. τις επιχειρήσεις.

Στο τελευταίο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους (Κεφάλαιο 5) διερευνάται η τρίτη μελέτη περίπτωσης, αυτή της αγοράς εργασίας. Αρχικά παρουσιάζονται οι μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας και εν συνεχεία επιχειρείται μια ποιοτική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που τελικώς προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2014. Για την αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων χρησιμοποιείται η βάση LABREF, από την οποία αντλούνται στοιχεία για 92 μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας την περίοδο 2010-2014 και αφορούσαν τη φορολόγηση της εργασίας, το σύστημα κορήγησης επιδομάτων ανεργίας, τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών και την οργάνωση του χρόνου εργασίας. Στη συνέχεια, επιχειρείται μια αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων με βάση τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας, αλλά και με τη χρήση ποσοτικών μεθόδων. Σε αυτήν ελέγχεται η συσχέτιση της μεταβολής της ανεργίας με τη μεταβολή μιας σειράς προσδιοριστικών παραγόντων της, όπως είναι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, η γενναιοδωρία του συστήματος κορήγησης επιδόματος ανεργίας, η φορολογική επιβάρυνση της εργασίας, το κόστος εργασίας, η ανεργία της προηγούμενης περιόδου και ο ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας. Τέλος, παρουσιάζονται τα ευρήματα των συνεντεύξεων για τις αντιλήψεις των στελεχών υπουργείων που ενεπλάκησαν στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αλλά και φορέων εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων, σε σχέση με τις θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στην αγορά εργασίας.

Τέλος, στο τρίτο μέρος (Κεφάλαιο 6) επιχειρείται η συνολική αποτίμηση των ευρημάτων της έρευνας, η οποία πλαισιώνεται από μια σειρά προτάσεων πολιτικής, με στόχο τον επιτυχημένο σχεδιασμό και υλοποίηση μελλοντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Οι προτάσεις αυτές θεωρούμε ότι παρουσιάζουν ενδιαφέρον τόσο για την υλοποίηση του τρέχοντος, τρίτου προγράμματος

προσαρμογής όσο και για το μεσοπρόθεσμο μέλλον, καθώς αναμένεται ότι σημαντικοί οικονομικοί και πολιτικοί περιορισμοί θα συνεχίσουν να επηρεάζουν τις προσπάθειες σχεδιασμού και υλοποίησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα για αρκετά χρόνια ακόμη.

Η παρούσα μελέτη είναι το αποτέλεσμα μιας προσπάθειας του Παρατηρητηρίου για την Κρίση, το οποίο αποτελεί πρωτοβουλία του ΕΛΙΑΜΕΠ. Το Παρατηρητήριο για την Κρίση δημιουργήθηκε το 2013, με την υποστήριξη του Ιδρύματος «Σταύρος Νιάρχος», με στόχο να καταστεί κεντρικός κόμβος ενημέρωσης, έρευνας και διαλόγου για την ελληνική αλλά και την ευρωπαϊκή κρίση.

Κατά τη διάρκεια του έργου, έγιναν δύο παρουσιάσεις της εξέλιξης της έρευνας και των αποτελεσμάτων της σε επιστημονικό προσωπικό της Τράπεζας της Ελλάδος. Οι συντελεστές της μελέτης θα ήθελαν να ευχαριστήσουν τους παρευρισκόμενους στις συναντήσεις αυτές για τα σχόλιά τους, τα οποία συνέβαλαν στη βελτίωση του τελικού αποτελέσματος. Η μελέτη αντανακλά τις απόψεις των ερευνητών που συμμετείχαν σε αυτή, οι οποίες δεν εκφράζουν απαραίτητα τις θέσεις της Τράπεζας της Ελλάδος ή του ΕΛΙΑΜΕΠ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

Blanchard, O. and Leigh, D. (2013), “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, *American Economic Review*, 103(3), 117-120.

Bordon, A. R., Ebeke, C. and Shirono, K. (2016), “When Do Structural Reforms Work? On the Role of the Business Cycle and Macroeconomic Policies”, IMF Working Paper 16/62.

Eggertsson, G., Ferrero, A. and Raffo, A. (2013), “Can structural reforms help Europe?”, *Journal of Monetary Economics*, 61(C), 2-22.

Featherstone, K. and Papadimitriou, D. (2008), *The Limits of Europeanization*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

IMF (2010), “Will it hurt? Macroeconomic effects of fiscal consolidation”, IMF, *World Economic Outlook*, 93-124.

Katsikas, D. (2018), “Designing Structural Reforms in Times of Crisis: Lessons from the Past”, στο: Manasse, P. and Katsikas, D. (eds), *Economic Crisis and Structural Reforms in Southern Europe: Policy Lessons*, Routledge.

Manasse, P. and Katsikas, D. (eds) (2018), *Economic Crisis and Structural Reforms in Southern Europe: Policy Lessons*, Routledge.

Rodrik, D. (2016), “The Elusive Promise of Structural Reform”, *Milken Institute Review*, 18(2), 26-35.

Romer, C. (2012), “Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications”, IMF, *Fiscal Forum* 18.

Romer, C. D., and Romer D. H. (2010), “The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks”, *American Economic Review* 100 (June), 763-801.

Ελληνική

Πελαγίδης, Θ. (επιμ.) (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*, Αθήνα, Παπαζήσης.

2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Δ.Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ ΚΑΙ Γ. ΒΙΝΤΖΗΛΑΙΟΣ

Το πρώτο μέρος της μελέτης στοχεύει σε μια συνολική επισκόπηση και αποτίμηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής στην Ελλάδα (2010-2014). Για την επίτευξη του στόχου αυτού, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, θα στηριχθούμε τόσο σε περιγραφικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τον αριθμό και το είδος των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν και εφαρμόστηκαν κατά την περίοδο αυτή όσο και σε ποιοτικά στοιχεία που αντλήθηκαν από συνεντεύξεις με ανώτερα και ανώτατα στελέχη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που συμμετείχαν στο σχεδιασμό ή/και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, το πρώτο μέρος χωρίζεται σε δύο βασικές ενότητες, όπου παρουσιάζονται οι δύο διαφορετικές προσεγγίσεις αντιστοίχως.

2.1 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΜΕ ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΑ ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

2.1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βασικός στόχος της ενότητας αυτής είναι η συνοπτική και ευκρινής αποτύπωση του συνόλου του προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων της περιόδου 2010-2014. Η απεικόνιση αυτή κρίνεται από μόνη της ως ένα σημαντικό ζητούμενο, καθώς τόσο ο αριθμός όσο και το εύρος των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στην Ελλάδα την περίοδο αυτή ήταν πραγματικά χωρίς προηγούμενο. Επίσης, η καταγραφή και αποτύπωση με ένα συστηματικό και ευκρινή τρόπο του συνόλου των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν αποτελεί προϋπόθεση για οποιαδήποτε προσπάθεια αποτίμησης του βαθμού υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, στο βαθμό που αυτό είναι δυνατόν,¹ από διαδοχικές ελληνικές κυβερνήσεις. Τέλος, η επισκόπηση του προγράμματος μεταρρυθμίσεων και των χαρακτηριστικών του επιτρέπει την ανάλυση του αρχικού σχεδιασμού των ίδιων των προγραμμάτων προσαρμογής, τουλάχιστον ως προς τη διάσταση των μεταρρυθμίσεων, ενώ καθιστά δυνατή και την εξέταση της δυναμικής εξέλιξης του προγράμματος μεταρρυθμίσεων με την πάροδο του χρόνου.

Η επισκόπηση που ακολουθεί διαρθρώνεται σε δύο βασικές ενότητες. Η πρώτη αφορά τη δομή των προγραμμάτων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων κατά τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αυτών. Και στις δύο περιπτώσεις, η παρουσίαση γίνεται ανά πρόγραμμα προσαρμογής, έτσι ώστε να είναι δυνατή η συγκριτική ανάλυσή τους.

¹ Η ανάλυση και αποτίμηση της υλοποίησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων είναι ένα ιδιαίτερα σύνθετο εγχείρημα. Για τους λόγους που αναφέρθηκαν ήδη στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης, δεν είναι δυνατόν να εξαντληθεί με συνολικά, περιγραφικά στοιχεία σχετικά με την υιοθέτηση της συναφούς νομοθεσίας, η οποία αποτελεί το βασικό κριτήριο αποτίμησης της «υλοποίησης» των μεταρρυθμίσεων σε αυτό το πρώτο γενικό μέρος.

2.1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η επισκόπηση της εφαρμογής του προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων αποτυπώνεται με την παρουσίαση περιγραφικών στατιστικών για το σύνολο των μεταρρυθμίσεων, σύμφωνα με στοιχεία που έχουν αντληθεί από τη βάση δεδομένων MONA (Monitoring of Fund Arrangements) του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ).

Η μεθοδολογική αυτή επιλογή υπαγορεύθηκε από την ανάγκη ανάλυσης ενός μεγάλου αριθμού μεταρρυθμίσεων στο σχετικά σύντομο χρονικό ορίζοντα της παρούσας έρευνας. Η MONA είναι η μόνη βάση δεδομένων που περιλαμβάνει όλα τα δεδομένα για την υλοποίηση προγραμμάτων χρηματοδότησης του ΔΝΤ και διαθέτει χωριστό αρχείο που αφορά την εξέλιξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχουν διαφορές στην κωδικοποίηση και κατηγοριοποίηση ορισμένων μεταρρυθμίσεων μεταξύ της MONA και των αναλύσεων άλλων φορέων, όπως για παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η πλήρης καταγραφή όλων των διατυπώσεων και εκδοκών των μεταρρυθμίσεων από διαφορετικές πηγές και η δημιουργία ενός ενιαίου καταλόγου μεταρρυθμίσεων που σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν (ή δεν υλοποιήθηκαν) κατά τη διάρκεια της κρίσης θα συνιστούσε από μόνο του ένα αυτοτελές ερευνητικό έργο.²

Κατά συνέπεια, παρά τους όποιους περιορισμούς της, η χρήση της βάσης δεδομένων MONA κρίθηκε αναγκαία για την ανάλυση των μεταρρυθμίσεων που δρομολογήθηκαν κατά τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής, σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα, βάσει αξιόπιστων και μεθοδολογικά αξιοποιήσιμων στοιχείων. Εξάλλου, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η MONA έχει χρησιμοποιηθεί κατ' επανάληψη στη διεθνή βιβλιογραφία για την ανάλυση προγραμμάτων προσαρμογής σε διαφορετικές χώρες ή και για σκοπούς συγκριτικής ή/και διαχρονικής ανάλυσης των προγραμμάτων του ΔΝΤ (βλ. για παράδειγμα Reinhart and Trebesch 2016, Terzi 2015, Stone 2008).

Στη βάση δεδομένων MONA αναφέρονται συνολικά 153 μεταρρυθμίσεις για τα δύο πρώτα ελληνικά προγράμματα προσαρμογής, ομαδοποιημένες σε επιμέρους κατηγορίες.

Στο πλαίσιο της επεξεργασίας των στοιχείων της MONA, έχουμε παρέμβει στην παρουσίασή τους ως εξής:

- Μεταρρυθμίσεις οι οποίες αντικαταστάθηκαν αυτούσιες ή τροποποιήθηκαν αργότερα από άλλες μεταρρυθμίσεις δεν προσμετρώνται στην ανάλυση, καθώς κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε διπλή καταγραφή.
- Η κατηγοριοποίηση της MONA τροποποιήθηκε μερικώς, όπως και η κατανομή των επιμέρους μεταρρυθμίσεων στις διαφορετικές κατηγορίες. Οι μεταρρυθμίσεις έχουν ομαδοποιηθεί σε οκτώ βασικές κατηγορίες, ενώ μέτρα καθαρά εισπρακτικού χαρακτήρα (π.χ. αύξηση συντελεστών ΦΠΑ) ή/και διαδικαστικού χαρακτήρα (π.χ. ψήφιση ενός νομοσχεδίου) έχουν καταχωρηθεί σε χωριστή κατηγορία, καθώς δεν θεωρούνται μεταρρυθμίσεις για τους σκοπούς αυτής της μελέτης.

Στόχος των αλλαγών αυτών είναι η καλύτερη αποτύπωση των βασικών χαρακτηριστικών των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν και η ορθότερη καταμέτρησή τους.

² Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της κρίσης προωθήθηκαν και μεταρρυθμίσεις οι οποίες δεν εντάσσονταν στο πλαίσιο κάποιου από τα προγράμματα προσαρμογής. Η δυσκολία σύγκρισης των μεταρρυθμίσεων έτσι όπως καταγράφονται από διαφορετικές πηγές γίνεται εμφανής για παράδειγμα στην περίπτωση της αγοράς εργασίας, όπου με βάση τα στοιχεία της MONA στην Ελλάδα την περίοδο 2010-2014 προωθήθηκαν εννέα μεταρρυθμίσεις, ενώ σύμφωνα με τα στοιχεία της βάσης δεδομένων LABREF της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (η οποία παρακολουθεί μόνο την αγορά εργασίας) προωθήθηκαν περισσότερες από 60 μεταρρυθμίσεις (χωρίς να συνυπολογίζονται προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης).

2.1.3 ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

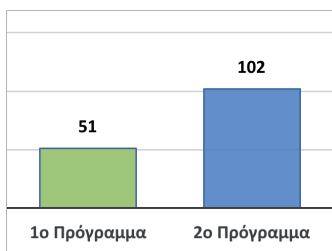
Η ενότητα αυτή παρουσιάζει τη βασική δομή και τα χαρακτηριστικά των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής.

2.1.3.1 ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ

Αναφορικά με το σύνολο των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων, εξετάζοντας τη δομή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα, παρατηρούμε ότι (Γράφημα 2.1):

- Το 1ο πρόγραμμα περιλάμβανε 51 δράσεις.³
- Το 2ο πρόγραμμα περιλάμβανε διπλάσιο αριθμό δράσεων σε σύγκριση με το 1ο πρόγραμμα (102 δράσεις).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.1 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



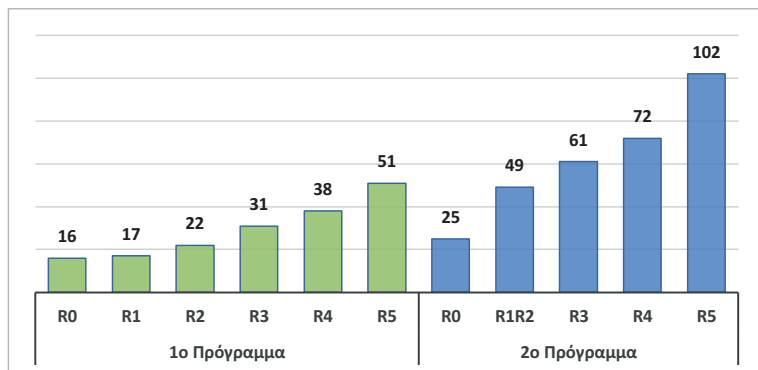
Πηγή: MONA/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Δεδομένου ότι τελικά κάθε πρόγραμμα διήρκεσε περίπου 2 χρόνια, γίνεται αντιληπτό ότι οι ελληνικές κυβερνήσεις κλήθηκαν να υλοποιήσουν ένα πολύ μεγάλο όγκο διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μέσα σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα.

Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό των προγραμμάτων είναι ότι σε κάθε νέα αξιολόγηση εισάγονταν πρόσθετα μέτρα (Γράφημα 2.2). Αυτό είναι ίσως αναμενόμενο, δεδομένου ότι είναι λογικό να υπάρχει μια σταδιακή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, η οποία επεκτείνεται καθώς κάποιες μεταρρυθμίσεις αρχίζουν να υλοποιούνται.

³ Στην ανάλυση που ακολουθεί γίνεται συχνά αναφορά σε δράσεις (actions) σύμφωνα με την ορολογία του ΔΝΤ. Ο όρος θα πρέπει να θεωρείται ταυτόσημος με τις μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.2 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (ΣΩΡΕΥΤΙΚΑ)

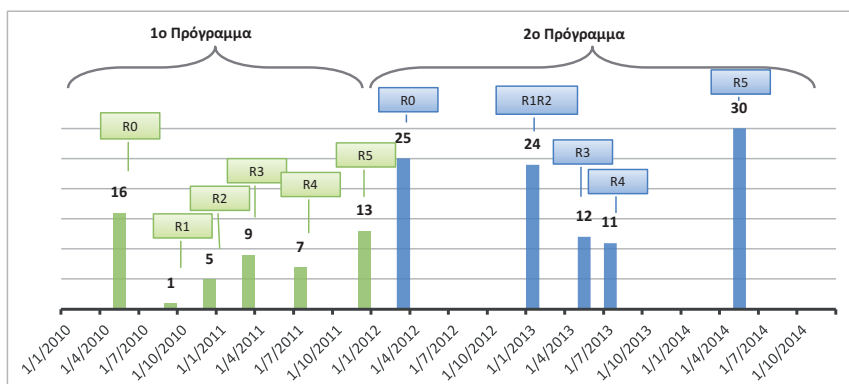


Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Σημείωση: Το R υποδηλώνει τις αξιολογήσεις (Reviews) της προόδου των προγραμμάτων από το ΔΝΤ. Ως R0 αναφέρεται το ίδιο το Μνημόνιο Συνεννόησης.

Ωστόσο, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, ένας επιπλέον λόγος σταδιακής αύξησης των μεταρρυθμίσεων προς υλοποίηση σε κάθε αξιολόγηση ήταν και η καθυστέρηση στην υλοποίηση πολλών μεταρρυθμίσεων, με αποτέλεσμα αυτές να μετακυλιούνται σε επόμενες αξιολογήσεις. Πράγματι, όπως φαίνεται από το Γράφημα 2.3, σε αρκετές περιπτώσεις, όσο περισσότερο καθυστερούσε η επιτυχής ολοκλήρωση κάθε αξιολόγησης (γεγονός το οποίο προδίδει μια δυστοκία στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων), τόσο περισσότερο αυξανόταν ο αριθμός των νέων μέτρων που εισάγονταν στην επόμενη αξιολόγηση.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.3 ΠΛΗΘΟΣ ΝΕΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΣΕ ΚΑΘΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

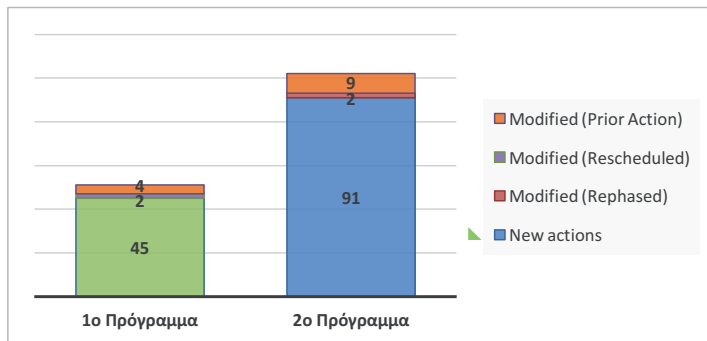


Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Σημείωση: Το R υποδηλώνει τις αξιολογήσεις (Reviews) της προόδου των προγραμμάτων από το ΔΝΤ. Ως R0 αναφέρεται το ίδιο το Μνημόνιο Συνεννόησης.

Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από το επόμενο χαρακτηριστικό των προγραμμάτων: σύμφωνα με τα στοιχεία του ΔΝΤ, σημαντικός αριθμός μεταρρυθμίσεων καταγράφονται ως τροποποιήσεις προηγούμενων δράσεων (οι οποίες δεν είχαν υλοποιηθεί όπως προβλέπονταν). Συγκεκριμένα, συνολικά 17 δράσεις (6 στο 1ο πρόγραμμα και 11 στο 2ο πρόγραμμα) αφορούν δράσεις οι οποίες τροποποιήθηκαν από άλλες (Γράφημα 2.4).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.4 ΠΛΗΘΟΣ ΝΕΩΝ ΔΡΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Σημείωση: Modified (Prior Action): Δράσεις που τροποποιήθηκαν (μετατροπή σε προαπαιτούμενα), Modified (Rescheduled): Δράσεις που τροποποιήθηκαν (ως προς το χρόνο υλοποίησης), Modified (Rephased): Δράσεις που τροποποιήθηκαν (μετακύλιση στόχων), New actions: Νέες δράσεις.

Η πλειοψηφία τους (13 και για τα δύο προγράμματα) αφορά δράσεις οι οποίες τροποποιήθηκαν από διαρθρωτικά ορόσημα (structural benchmarks) σε προαπαιτούμενα (prior actions),⁴ ενώ για έναν μικρό αριθμό δράσεων (2) υπήρξε μετακύλιση των στόχων (rephased) ή προσδιορισμός εκ νέου του χρόνου υλοποίησής τους (rescheduled) (2).⁵

⁴ Τα διαρθρωτικά ορόσημα (structural benchmarks) είναι μεταρρυθμίσεις οι οποίες θεωρούνται κρίσιμες για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και χρησιμοποιούνται ως δείκτες για την πορεία υλοποίησής του κατά τη διάρκεια μιας αξιολόγησης. Τα προαπαιτούμενα (prior actions) είναι μέτρα τα οποία μια χώρα συμφωνεί να υλοποιήσει προκειμένου το Εκτελεστικό Συμβούλιο του ΔΝΤ να εγκρίνει μια χρηματοδότηση ή την ολοκλήρωση μιας αξιολόγησης. Εξασφαλίζουν ότι το πρόγραμμα έχει τις απαραίτητες βάσεις για να επιτύχει ή ότι ξαναμαθαίνει σε κανονική πορεία υλοποίησης μετά από αποκλίσεις που προέκυψαν στην εφαρμογή των συμφωνημένων πολιτικών (IMF Conditionality, www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm)

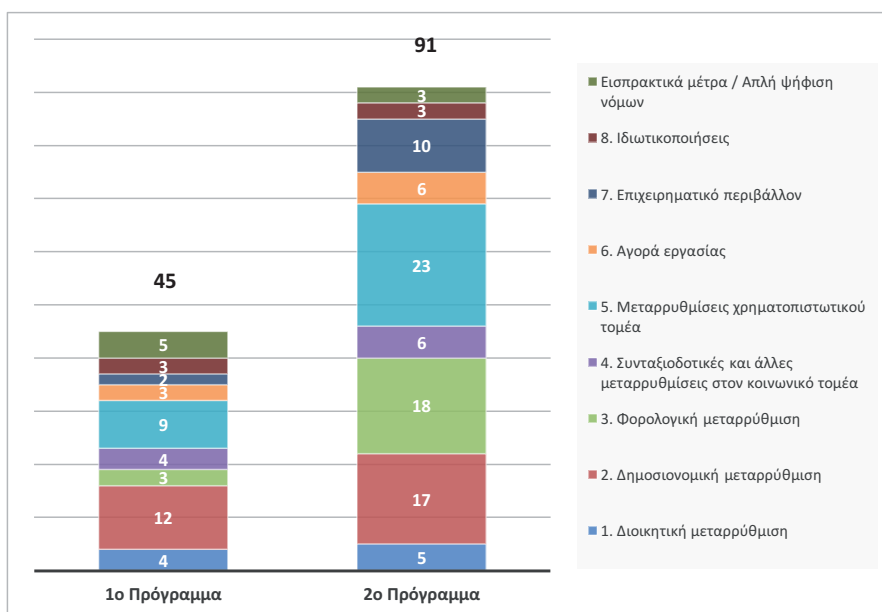
⁵ Υπενθυμίζεται ότι οι δράσεις οι οποίες τροποποιούν άλλες δεν προσμετρώνται ως νέες δράσεις. Οι δράσεις οι οποίες τροποποιήθηκαν εκλαμβάνονται, σε περίπτωση που ολοκληρώθηκαν, ως δράσεις σε καθυστέρηση.

2.1.3.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Εξετάζοντας περαιτέρω τη δομή των προγραμμάτων ως προς το είδος των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν και κατηγοριοποιώντας τις δράσεις σε οκτώ βασικές κατηγορίες μεταρρυθμίσεων, παρατηρούμε τα εξής (Γράφημα 2.5):⁶

- Και στα δύο προγράμματα δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, καθώς και στις μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα.
- Σημαντική έμφαση δόθηκε επίσης, κυρίως στο 2ο πρόγραμμα, στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις και στις μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.5 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: MONA/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

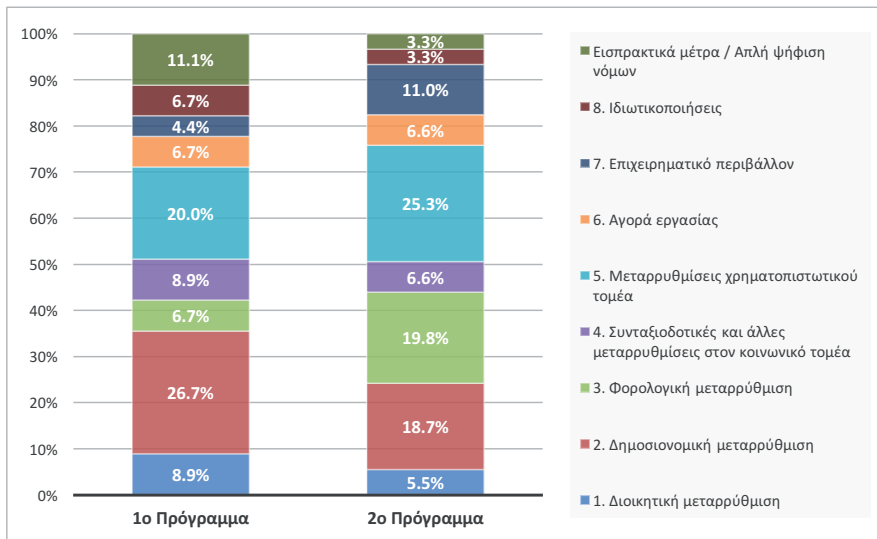
Αναλυτικότερα (Γράφημα 2.6):

- Το 26,7% των μεταρρυθμίσεων του 1ου προγράμματος και το 18,7% του 2ου αφορούσαν δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις. Το γεγονός αυτό αποτυπώνει τη σαφή στόχευση των προγραμμάτων στη δημοσιονομική προσαρμογή.

⁶ Από το σημείο αυτό και μετά, η ανάλυση βασίζεται στον τελικό αριθμό μεταρρυθμίσεων, όπως αυτός έχει προκύψει μετά την επεξεργασία των στοιχείων από τους συγγραφείς (για παράδειγμα αφαίρεση ιδίων ή ελαφρώς τροποποιημένων μεταρρυθμίσεων σε διαφορετικά προγράμματα, διαχωρισμός δράσεων που αφορούν μέτρα εισπρακτικού χαρακτήρα ή την απλή ψήφιση νόμων, κ.ο.κ.). Λόγω των τροποποιήσεων αυτών, ο αριθμός των μεταρρυθμίσεων που εμφανίζεται στα γραφήματα από εδώ και στο εξής είναι μικρότερος από αυτόν που εμφανίζεται στη MONA.

- Το 20% των μεταρρυθμίσεων του 1ου προγράμματος και το 25,3% του 2ου αφορούσαν την αναδιάρθρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι βασικό μέλημα των προγραμμάτων ήταν η σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος, το οποίο επλήγη ιδιαίτερα από την κρίση.
- Σημαντικό βάρος δόθηκε, στο 2ο πρόγραμμα κυρίως, στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις (19,8%, έναντι 6,7% στο 1ο πρόγραμμα) και στις μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος (11%, έναντι 4,4% στο 1ο πρόγραμμα).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.6 ΑΘΡΟΙΣΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ (%) ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

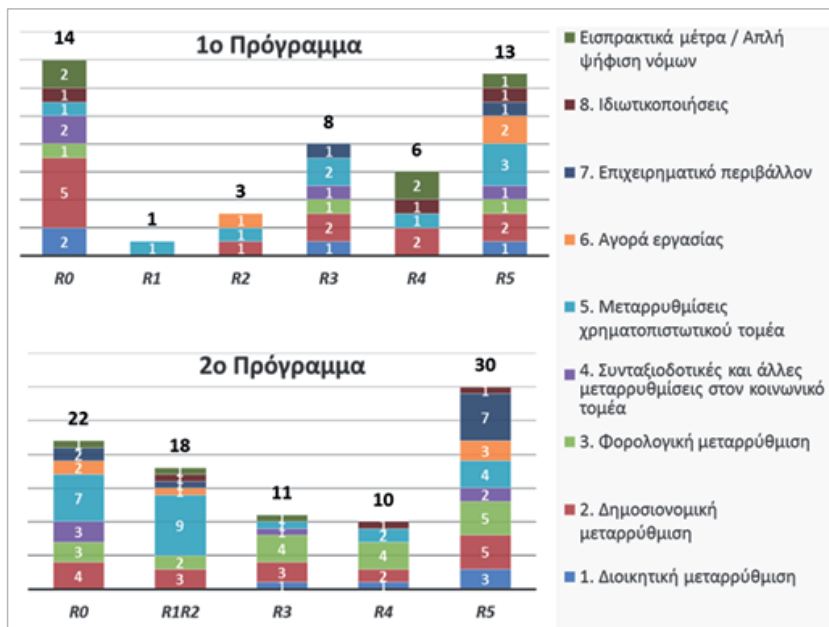


Πηγή: ΜΟΝΑ/ ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Εξετάζοντας τις κατηγορίες των μεταρρυθμίσεων ανά αξιολόγηση, παρατηρούμε ότι (Γράφημα 2.7):

- Και στα δύο προγράμματα οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις εισήχθησαν εμπροσθοβαρώς, από τις πρώτες κιόλας αξιολογήσεις, αν και στο δεύτερο πρόγραμμα υπήρχε συνεχής έμφαση σε αυτές καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος.
- Στην πλειοψηφία τους οι μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα εισήχθησαν προς το τέλος του 1ου προγράμματος και στις αρχές του 2ου.
- Οι μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στο 2ο πρόγραμμα εισήχθησαν κατά κύριο λόγο προς το τέλος του προγράμματος, ενώ οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις είχαν (όπως και οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις) σημαντική και συνεχή παρουσία καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.7 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ



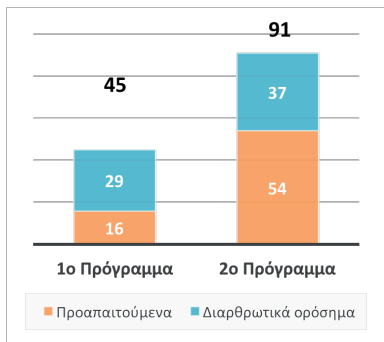
Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

2.1.3.3 ΤΥΠΟΙ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ

Στην υποεπένδυση αυτή εξετάζεται ο τύπος των δράσεων, καθώς και η εξέλιξη και τροποποίησή τους με την πρόοδο των προγραμμάτων (Γράφημα 2.8).

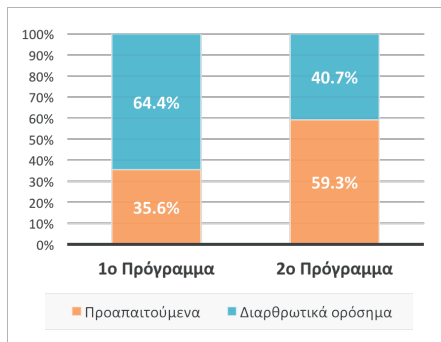
Κατ' αρχάς, διαπιστώνεται διαφοροποίηση των δύο προγραμμάτων ως προς τον τύπο των δράσεων που περιείχονταν σε αυτά. Συγκεκριμένα, παρατηρείται ότι τα προαπειτούμενα στο τέλος του 2ου προγράμματος έφθαναν το 59,3% των δράσεων, ενώ στο τέλος του 1ου προγράμματος αντιπροσώπευαν το 35,6% των συνολικών δράσεων (Γράφημα 2.9).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.8 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

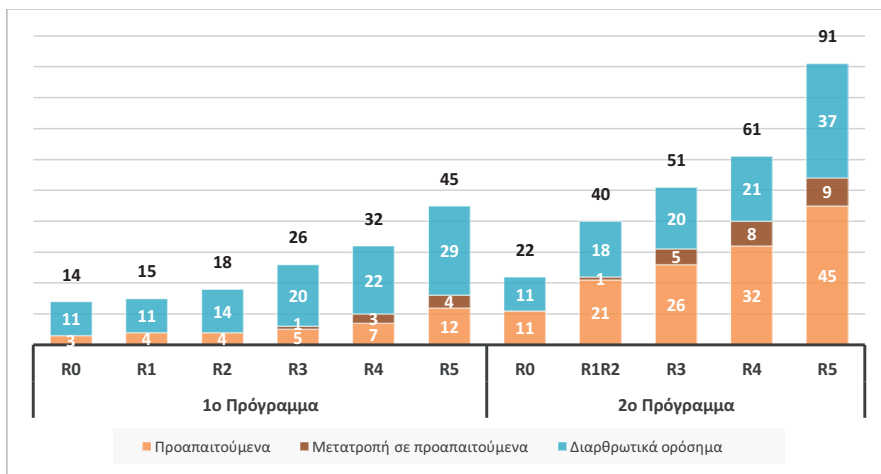
ΓΡΑΦΗΜΑ 2.9 ΠΟΣΟΣΤΟ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Αν και η διαφοροποίηση αυτή είναι αρκετά σημαντική σε ποσοτικούς όρους, αξίζει να επισημανθεί ότι είναι κοινή η τάση (αν και εμφανώς πιο ήπια στο 1ο πρόγραμμα) να αυξάνεται ο αριθμός των προαπαιτούμενων από αξιολόγηση σε αξιολόγηση, καθώς προχωρεί η εφαρμογή των προγραμμάτων προσαρμογής (Γράφημα 2.10).

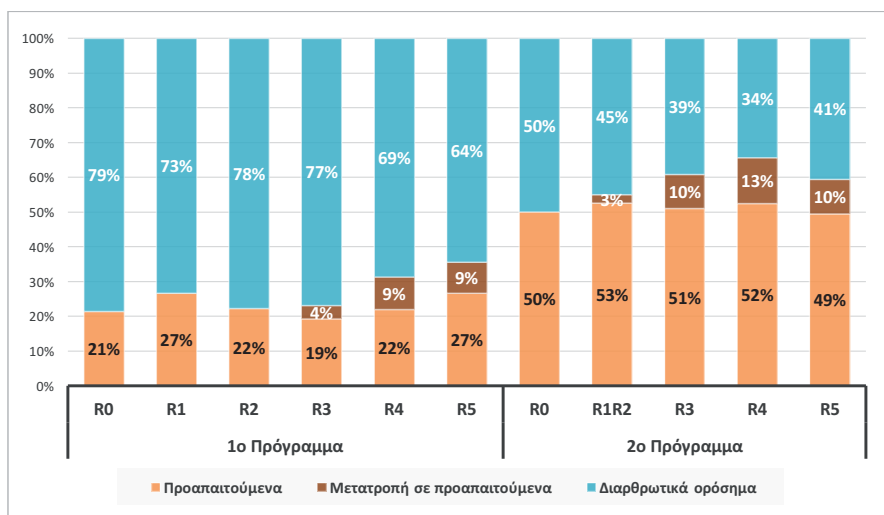
ΓΡΑΦΗΜΑ 2.10 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (ΣΩΡΕΥΤΙΚΑ)



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Με αυτά τα δεδομένα, εύλογα μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι η δυσκολία των ελληνικών κυβερνήσεων στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων φαίνεται να αυξάνεται και όχι να μειώνεται με την πάροδο του χρόνου. Η δυσκολία προώθησης των μεταρρυθμίσεων, με τη σειρά της, φάνηκε να οδηγεί στη δημιουργία ελλείμματος εμπιστοσύνης, με αποτέλεσμα όλο και περισσότερες δράσεις να εισάγονται ως προαπαιτούμενες προκειμένου να εφαρμοστούν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι 13 επιπλέον δράσεις (4 στο 1ο και 9 στο 2ο πρόγραμμα) οι οποίες κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων μετατράπηκαν από διαρθρωτικά ορόσημα (structural benchmarks) σε προαπαιτούμενα (prior action) (Γράφημα 2.11).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.11 ΠΟΣΟΣΤΟ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ (ΣΩΡΕΥΤΙΚΑ)

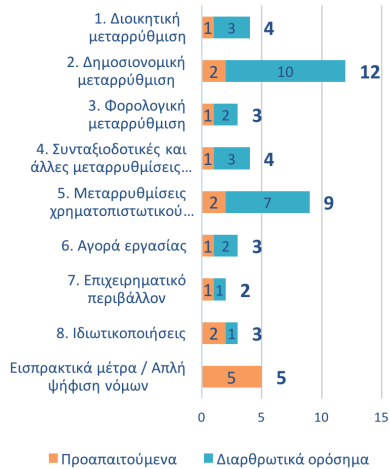


Πηγή: MONA/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Αναλύοντας περαιτέρω τον τύπο των δράσεων κατά κατηγορία, διαπιστώνουμε ότι στο 1ο πρόγραμμα, για την πλειονότητα των κατηγοριών μεταρρυθμίσεων, τα μέτρα χαρακτηρίζονταν ως διαρθρωτικά ορόσημα. Εξάιρεση αποτέλεσαν οι ιδιωτικοποιήσεις και τα μέτρα εισπρακτικού χαρακτήρα/ψήφιση νόμων (Γραφήματα 2.12 και 2.14).

Αντίθετα στο 2ο πρόγραμμα, για την πλειονότητα των κατηγοριών μεταρρυθμίσεων, τα μέτρα χαρακτηρίζονταν ως επί το πλείστον προαπαιτούμενα (με εξαίρεση τις συνταξιοδοτικές και άλλες μεταρρυθμίσεις στον κοινωνικό τομέα, καθώς και το επιχειρηματικό περιβάλλον όπου οι μεταρρυθμίσεις μοιράζονται ισομερώς ανάμεσα σε προαπαιτούμενα και διαρθρωτικά ορόσημα) (Γραφήματα 2.13 και 2.15).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.12. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ - 1ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.13. ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ - 2ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



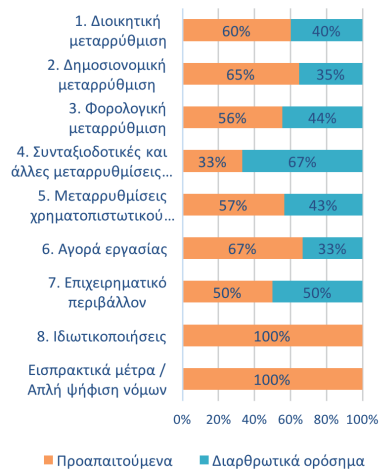
Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.14. ΠΟΣΟΣΤΟ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ - 1ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.15. ΠΟΣΟΣΤΟ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ - 2ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

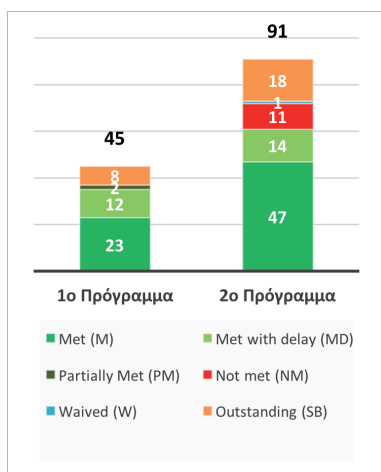
2.1.4 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζεται η πορεία υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής.

2.1.4.1 ΣΥΝΟΛΟ ΔΡΑΣΕΩΝ

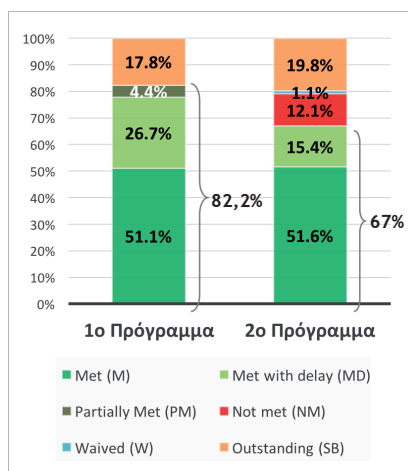
Κατ' αρχάς, θα πρέπει να σημειωθεί ότι λόγω πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων κανένα από τα δύο πρώτα προγράμματα δεν ολοκληρώθηκε όπως προβλεπόταν. Το 1ο πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε ποσοστό 82% περίπου (Γράφημα 2.17) και με αρκετά υψηλό ποσοστό καθυστερήσεων (27%). Συγκεκριμένα, 37 δράσεις καταγράφονται ως πλήρως ή μερικώς ολοκληρωμένες, ενώ 8 δράσεις έμειναν εκκρεμείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.16 ΠΛΗΘΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.17 ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

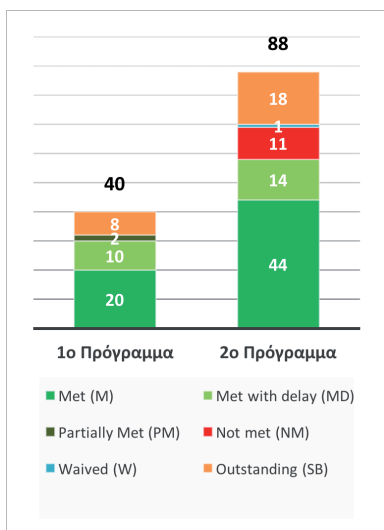
Σημείωση: Met (M)= η δράση ολοκληρώθηκε εγκαίρως, Not met (NM)= η δράση δεν ολοκληρώθηκε, Met with delay (MD)= η δράση ολοκληρώθηκε αργότερα από την αξιολόγηση που ήταν προγραμματισμένη (σ' αυτή την κατηγορία συμπεριλαμβάνονται οι δράσεις οι οποίες τροποποιήθηκαν και ολοκληρώθηκαν εκ των υστέρων), Partially Met (PM)= η δράση υλοποιήθηκε μερικώς, Outstanding (SB)= η δράση παραμένει σε εκκρεμότητα κατά τη στιγμή της ολοκλήρωσης της τελευταίας αξιολόγησης, Waived (W)= η δράση δεν ολοκληρώθηκε εγκαίρως αλλά λόγω διορθωτικών δράσεων και μετά από απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΔΝΤ χορηγήθηκε απαλλαγή από την υποχρέωση ολοκλήρωσής της.

Το 2ο πρόγραμμα εμφανίζεται ότι εφαρμόστηκε σε χαμηλότερο ποσοστό, 67%, με 61 δράσεις να καταγράφονται ως πλήρως ή μερικώς ολοκληρωμένες, ενώ 12 δράσεις δεν υλοποιήθηκαν και 18 δράσεις εμφανίζονται ως εκκρεμείς.

Εξετάζοντας την εφαρμογή μόνο των μεταρρυθμίσεων (εξαιρώντας δηλαδή τις δράσεις που αφορούν μέτρα εισπρακτικού χαρακτήρα ή την απλή ψήφιση κάποιων νόμων), παρατηρούμε τα εξής (Γραφήματα 2.18 και 2.19):

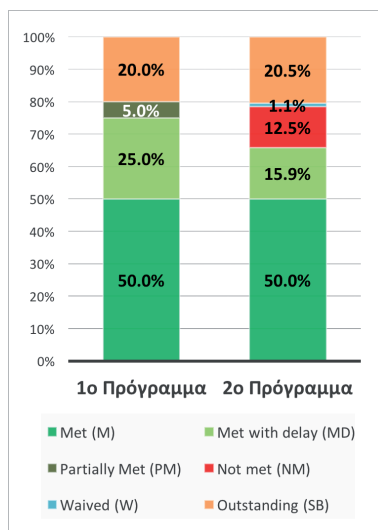
- Το ποσοστό υλοποίησης του 1ου προγράμματος ανέρχεται σε 80%. 32 μεταρρυθμίσεις καταγράφονται ως πλήρως ή μερικώς ολοκληρωμένες, ενώ 8 μεταρρυθμίσεις έμειναν εκκρεμείς. Παραμένει υψηλό το ποσοστό των καθυστερήσεων (25%).
- Στο 2ο πρόγραμμα το ποσοστό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων ανέρχεται σε 66% (58 μεταρρυθμίσεις καταγράφονται ως πλήρως ή μερικώς ολοκληρωμένες), ενώ 11 μεταρρυθμίσεις δεν υλοποιήθηκαν και 18 παρέμειναν εκκρεμείς.
- Και τα δύο προγράμματα εμφάνισαν ίδιο ποσοστό πλήρους υλοποίησης (met) των μεταρρυθμίσεων (50%). Η βασική διαφορά στις επιδόσεις τους έγκειται στο γεγονός ότι στο 1ο πρόγραμμα εφαρμόστηκε ένα σημαντικό ποσοστό μεταρρυθμίσεων, έστω και με καθυστέρηση ή μερικώς (30%), ενώ στο 2ο πρόγραμμα υπήρξε ένα σημαντικό ποσοστό (13%) που δεν εφαρμόστηκε καθόλου.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.18 ΠΛΗΘΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.19 ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ



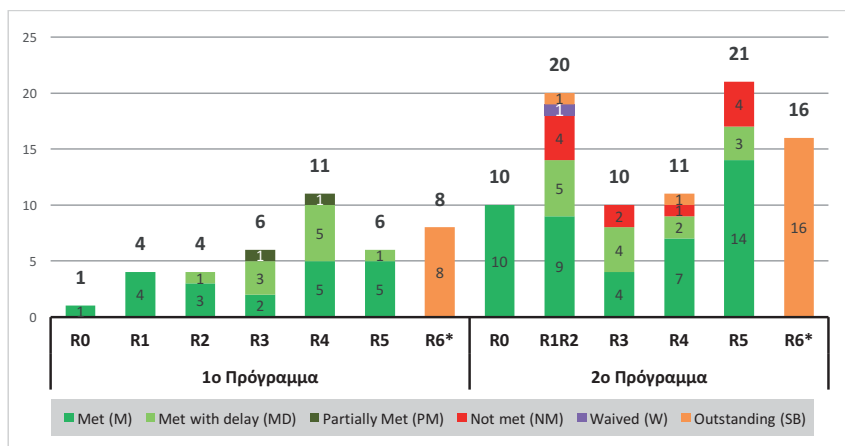
Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Εξετάζοντας την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων ανά αξιολόγηση, παρατηρούμε ότι (Γράφημα 2.20):

- Στο 1ο πρόγραμμα οι μεταρρυθμίσεις προχωρούσαν (παρά τις καθυστερήσεις) μέχρι τη διακοπή του προγράμματος.
- Στο 2ο πρόγραμμα γίνονται γρήγορα εμφανείς οι δυσκολίες. Ήδη από την πρώτη αξιολόγηση παρατηρούνται μεταρρυθμίσεις που εμφανίζονται ως μη υλοποιημένες, όπως

και μεταρρυθμίσεις οι οποίες παρέμειναν εκκρεμείς μέχρι και τη διακοπή του προγράμματος.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.20 ΠΛΗΘΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ



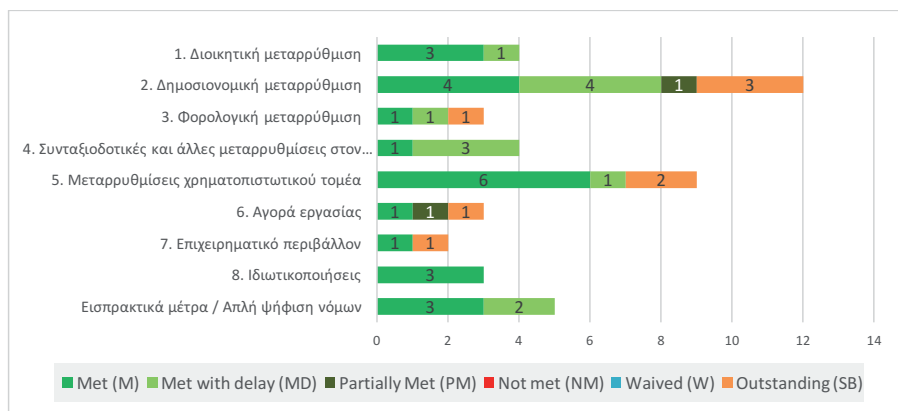
Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

* Η αξιολόγηση δεν ολοκληρώθηκε λόγω πρόωρης διακοπής του προγράμματος.

2.1.4.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Όπως είδαμε παραπάνω, αναφορικά με το 1ο πρόγραμμα, δεν πραγματοποιήθηκαν όσες μεταρρυθμίσεις ήταν προγραμματισμένες να ολοκληρωθούν μετά την 5η αξιολόγηση (R5), λόγω διακοπής του προγράμματος. Συνεπώς, ως εκκρεμείς δράσεις παρέμειναν μεταρρυθμίσεις σχετικά με τα δημοσιονομικά (3), το χρηματοπιστωτικό τομέα (2), τα φορολογικά (1), την αγορά εργασίας (1) και το επιχειρηματικό περιβάλλον (1) (Γράφημα 2.21).

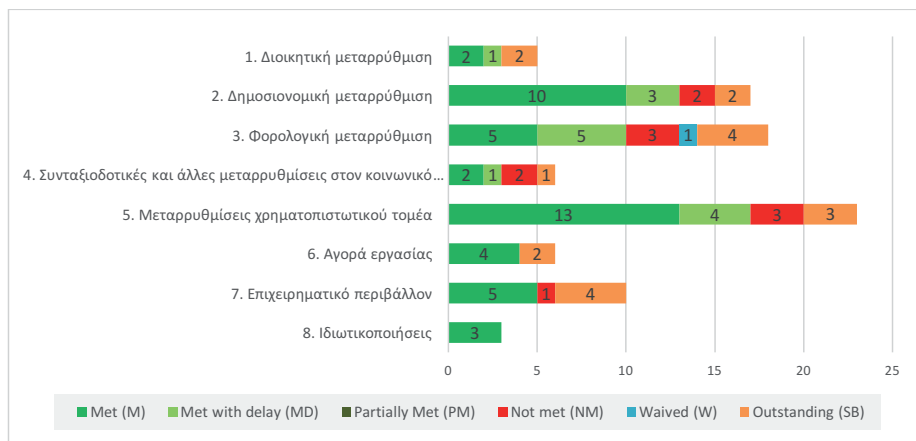
ΓΡΑΦΗΜΑ 2.21 ΠΛΗΘΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ (1ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ)



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Αναφορικά με το 2ο πρόγραμμα, εμφανίζονται κι εδώ ορισμένες δράσεις που παρέμειναν εκκρεμείς λόγω της διακοπής του προγράμματος, αλλά εμφανίζονται και αρκετές δράσεις που δεν υλοποιήθηκαν (Γράφημα 2.22). Εκκρεμείς ή μη υλοποιημένες δράσεις καταγράφονται σχεδόν σε όλες τις κατηγορίες, με τις μεγαλύτερες δυσκολίες (ως ποσοστά στο σύνολο των μεταρρυθμίσεων της κατηγορίας) να εμφανίζονται στις συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις, στις μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, καθώς και στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.22 ΠΛΗΘΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ (2ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ)

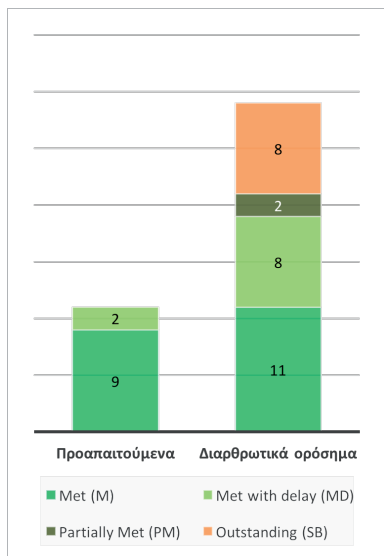


Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

2.1.4.3 ΤΥΠΟΙ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ

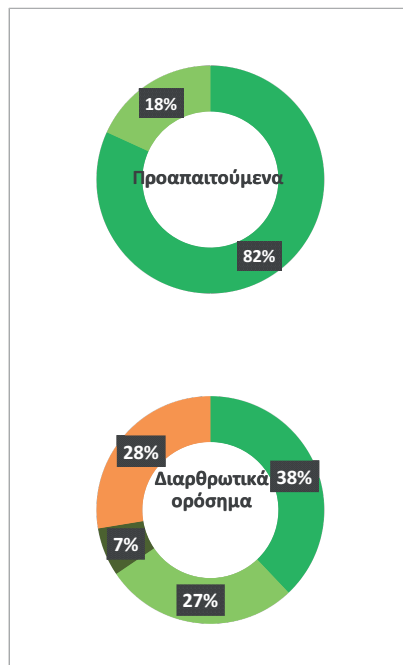
Εξετάζοντας την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων ανά τύπο συμφωνίας, όπως είδαμε προηγουμένως, στο 1ο πρόγραμμα έμειναν σε εκκρεμότητα όσες μεταρρυθμίσεις ήταν σχεδιασμένες να ολοκληρωθούν μετά την 5η αξιολόγηση (R5), λόγω της ακύρωσης του προγράμματος. Αυτό το γεγονός επηρέασε το βαθμό υλοποίησης των διαρθρωτικών οροσήμων, τα οποία ολοκληρώθηκαν σε ποσοστό 72% (Γράφημα 2.24). Αντίθετα, όλα τα προαπαιτούμενα (11) του προγράμματος ολοκληρώθηκαν, έστω και με καθυστέρηση σε ορισμένες περιπτώσεις.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.23 ΠΛΗΘΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ (1ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ)



Πηγή: MONA/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.24 ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ (1ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ)

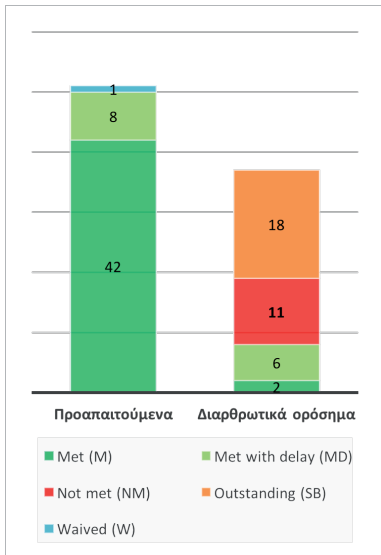


Πηγή: MONA/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Στην προηγούμενη ενότητα είδαμε ότι στο 2ο πρόγραμμα τα προπαιτούμενα ήταν περισσότερα από τα διαρθρωτικά ορόσημα. Εντούτοις, όλα ολοκληρώθηκαν, έστω και με κάποιες καθυστερήσεις. Εξαιρέση αποτέλεσε ένα μέτρο που τελικά εξαιρέθηκε (waived), καθώς υλοποιήθηκε σε άλλο χρόνο από αυτόν που προβλεπόταν (το οποίο κατ' ουσία σημαίνει ότι και αυτό υλοποιήθηκε). Αντίθετα, τα διαρθρωτικά ορόσημα ολοκληρώθηκαν σε ποσοστό μόλις 21% (8 δράσεις), ενώ το 30% (11 δράσεις) δεν υλοποιήθηκε και το 49% (18 δράσεις) παρέμεινε σε εκκρεμότητα μέχρι τη διακοπή του προγράμματος (Γραφήματα 2.25 και 2.26).

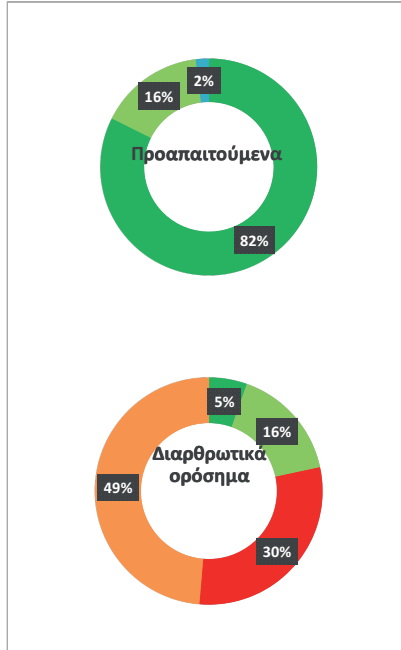
Συμπερασματικά, παρατηρείται η πλήρης υλοποίηση των προπαιτούμενων δράσεων τόσο στο 1ο όσο και στο 2ο πρόγραμμα, όπου ήταν αισθητά αυξημένες σε αριθμό. Αντίθετα, τα διαρθρωτικά ορόσημα φαίνεται να μην επιτυγχάνονται στον ίδιο βαθμό, ιδιαίτερα στο 2ο πρόγραμμα. Το γεγονός αυτό εξηγεί ενδεχομένως την επιλογή των δανειστών να ζητούν (ή και να μετατρέπουν) αυξημένο αριθμό μεταρρυθμίσεων σε προπαιτούμενες δράσεις, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η υλοποίησή τους.

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ 2.25 ΠΛΗΘΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ (2ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ)



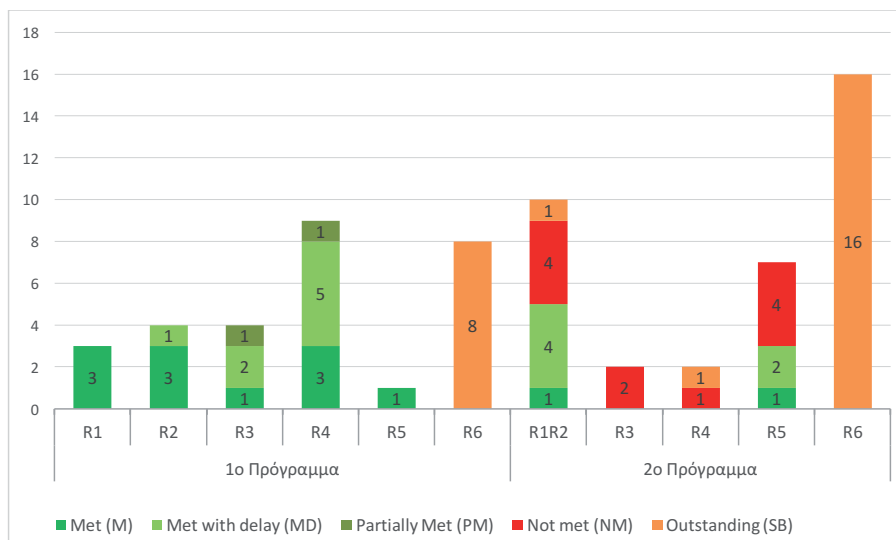
Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.26 ΠΟΣΟΣΤΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ (2ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ)



Πηγή: ΜΟΝΑ/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.27 ΠΛΗΘΟΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΟΡΟΣΗΜΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥΣ ΑΝΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ



Πηγή: MONA/ΔΝΤ, επεξεργασία από τους συγγραφείς.

Η δυσκολία υλοποίησης μεταρρυθμίσεων που δεν αποτελούσαν προαπαιτούμενα για την ολοκλήρωση της αξιολόγησης αποτυπώνεται ανάγλυφα από την επισκόπηση των σχετικών δράσεων ανά αξιολόγηση (Γράφημα 2.27). Όπως φαίνεται, από το τέλος του 1ου προγράμματος και μετά η υλοποίηση των διαρθρωτικών οροσήμων αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα, σε τέτοιο βαθμό ώστε υπήρξαν αξιολογήσεις όπου κανένα διαρθρωτικό ορόσημο δεν είχε υλοποιηθεί (για παράδειγμα η τρίτη και η τέταρτη αξιολόγηση του 2ου προγράμματος).

2.1.5 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΑ ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

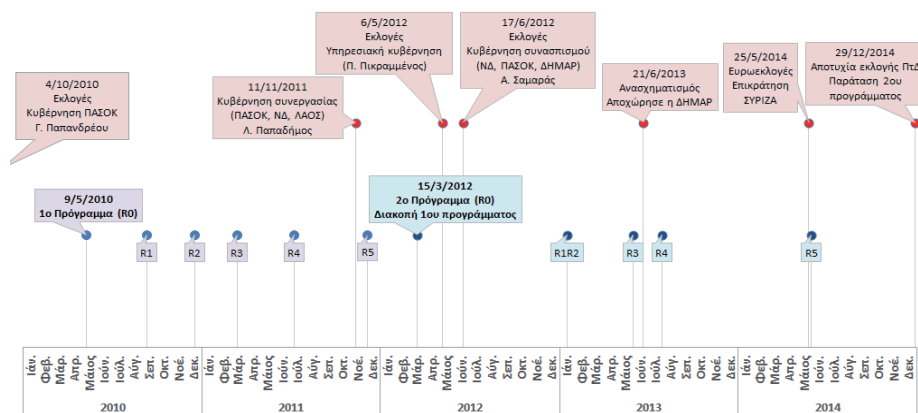
Είναι προφανές ότι η επισκόπηση των περιγραφικών στατιστικών στοιχείων για τη δομή και εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής δεν αποτελεί παρά μια πρώτη αποτύπωση των βασικών χαρακτηριστικών των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν, καθώς και των κυρίαρχων τάσεων στη διαδικασία υλοποίησής τους. Παρ' όλα αυτά, προσφέρει μια πρώτη συνολική εικόνα, που επιτρέπει την εξαγωγή κάποιων βασικών συμπερασμάτων.

Όσον αφορά τη δομή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων, είναι κατ' αρχάς προφανές ότι ο αριθμός των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν σε ένα πολύ σύντομο χρονικό διάστημα ήταν πολύ μεγάλος. Στο πλαίσιο αυτό, η επιτυχής υλοποίηση του συνόλου του μεταρρυθμιστικού προγράμματος ήταν μάλλον ανέφικτη, ιδιαίτερα για μια χώρα η οποία βρισκόταν στη δίνη μιας άνευ προηγουμένου κρίσης που επέβαλλε σημαντικούς χρονικούς και δημοσιονομικούς περιορισμούς, αλλά και η οποία διαχρονικά χαρακτηρίζεται από την αδυναμία της να αλλάξει παθογένειες της πολιτικής της οικονομίας, τόσο λόγω της περιορισμένης λειτουργικής ικανότητας (institutional capacity) της δημόσιας διοίκησης, όσο και λόγω της εδραιωμένης απροθυμίας των πολιτικών και οικονομικών ελίτ να προωθήσουν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (βλ. για παράδειγμα Featherstone and Papadimitriou 2008 και Πελαγίδης 2005).

Η πρόκληση ήταν εξίσου μεγάλη και για τα δύο προγράμματα προσαρμογής. Παρά το γεγονός ότι το 1ο πρόγραμμα είχε αρκετά μικρότερο αριθμό διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ο αριθμός αυτός δεν ήταν αμελητέος, ιδιαίτερα αν αναλογιστεί κανείς ότι η κυβέρνηση, αλλά και η δημόσια διοίκηση, οι κοινωνικοί φορείς, καθώς και το πολιτικό σύστημα και η κοινωνία εν γένει, κλήθηκαν για πρώτη φορά να διαχειριστούν ένα τόσο εντατικό και φιλόδοξο πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Επιπλέον, αυτό συνέβη σε μια περίοδο κατά την οποία ήταν κυρίαρχη η δημοσιονομική διάσταση του προγράμματος, λόγω του πολύ μεγάλου ύψους των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους, με αναπόφευκτες συνέπειες για τις προτεραιότητες των προωθούμενων πολιτικών στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής, από την πλευρά τόσο των ελληνικών κυβερνήσεων όσο και των δανειστών. Όσον αφορά το 2ο πρόγραμμα προσαρμογής, η σταδιακή εξοικείωση με την αναγκαιότητα, αλλά και τον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, καθώς και η πρόοδος της δημοσιονομικής προσαρμογής, ενδεχομένως άμβλυαν σε κάποιο βαθμό τις αρχικές δυσκολίες. Παρ' όλα αυτά, λαμβανομένου υπόψη του πολύ μεγαλύτερου αριθμού μεταρρυθμίσεων που περιλάμβανε το 2ο πρόγραμμα, η επάρκεια της πρόοδου που είχε σημειωθεί προς την επιτυχημένη υλοποίησή τους δεν πρέπει να θεωρείται ως δεδομένη.

Στις παραπάνω δυσκολίες θα πρέπει να προστεθούν και οι παθογένειες του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Η πώλωση και η κυβερνητική αστάθεια οδήγησαν σε συχνές εναλλαγές κυβερνήσεων (Γράφημα 2.28), με αποτέλεσμα συνεχείς διακοπές της διαδικασίας υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, αλλά και ασυνέχεια στο σχεδιασμό τους, με αναπόφευκτα αρνητικές συνέπειες στην αποτελεσματικότητά τους.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.28 ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ, ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ



Η κατάσταση αυτή δημιούργησε καθυστερήσεις, οι οποίες, όπως είδαμε, οδήγησαν τόσο στην αύξηση του αριθμού των μεταρρυθμίσεων στην επόμενη (καθυστερημένη) αξιολόγηση όσο και στο χαρακτηρισμό ή/και μετατροπή περισσότερων μεταρρυθμίσεων σε προαπαιτούμενα.

Σχετικά με το περιεχόμενο των μεταρρυθμίσεων, η επισκόπηση των κατηγοριών έδειξε ότι οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις και οι μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα είχαν κυρίαρχο ρόλο. Όσον αφορά το χρηματοπιστωτικό τομέα, η έμφαση των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων είναι βέβαιο ότι οφείλεται στα πολύ σοβαρά προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι ελληνικές τράπεζες λόγω της κρίσης, ιδιαίτερα μετά και την απομείωση του δημόσιου χρέους (PSI) το 2012. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο 2ο πρόγραμμα υπήρχαν 23 μεταρρυθμίσεις που

αφορούσαν το χρηματοπιστωτικό τομέα (έναντι 9 στο 1ο πρόγραμμα), εκ των οποίων οι 16 εντάσσονταν στις δύο πρώτες αξιολογήσεις, το διάστημα δηλαδή αμέσως μετά το PSI. Από την άλλη πλευρά, η έμφαση στις δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις προφανώς συνδέεται με την προτεραιότητα που έχει δοθεί γενικότερα στη δημοσιονομική διάσταση των προγραμμάτων προσαρμογής (Petralias, Anastasatou and Katsikas 2018). Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις (π.χ. βελτίωση της διαδικασίας κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, επιβολή ελέγχων/κριτηρίων στις δαπάνες των υπουργείων κ.λπ.) λειτουργούν συμπληρωματικά στην προσπάθεια δημοσιονομικής εξυγίανσης και μάλιστα με τρόπο που αναμένεται να φέρει μόνιμα οφέλη στο δημοσιονομικό ισοζύγιο. Προς την ίδια κατεύθυνση εξάλλου λειτουργούν και οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες στο 2ο πρόγραμμα συγκέντρωσαν το δεύτερο υψηλότερο αριθμό δράσεων (18). Συνδυαστικά συνεπώς, οι μεταρρυθμίσεις δημοσιονομικού ενδιαφέροντος αποτέλεσαν την αιχμή του δόρατος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων κατά τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής.⁷

Όσον αφορά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, ένα πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει είναι η διαφορετική απόδοση των δύο προγραμμάτων προσαρμογής. Στο 1ο πρόγραμμα ο βαθμός υλοποίησης ήταν υψηλός, φθάνοντας το 80% των προβλεπόμενων μεταρρυθμίσεων, ενώ η αποτυχία υλοποίησης των υπόλοιπων μεταρρυθμίσεων οφειλόταν κυρίως στη μη ολοκλήρωση του προγράμματος. Αντίθετα, στο 2ο πρόγραμμα ο βαθμός υλοποίησης ήταν αρκετά χαμηλότερος, 66%, με αρκετές μεταρρυθμίσεις να μην υλοποιούνται καθόλου (13%) και πολλές να μένουν εκκρεμείς, καθώς ούτε το 2ο πρόγραμμα τελικά ολοκληρώθηκε. Από την άλλη πλευρά βέβαια, θα πρέπει να θυμίσουμε ότι οι προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις στο 2ο πρόγραμμα ήταν διπλάσιες από αυτές του 1ου προγράμματος, με αποτέλεσμα τελικά, σε ένα αντίστοιχο χρονικό διάστημα δύο περίπου ετών, να υλοποιηθούν πολύ περισσότερες μεταρρυθμίσεις (58) σε σύγκριση με το 1ο πρόγραμμα (32).

Ένα δεύτερο συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι δυσκολίες στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων φαίνεται να αυξάνονται με την πάροδο του χρόνου, ήδη από τα μέσα του 1ου προγράμματος, με αποτέλεσμα από την πρώτη κιόλας αξιολόγηση του 2ου προγράμματος να παρατηρείται αποτυχία υλοποίησης ορισμένων μεταρρυθμίσεων. Ταυτόχρονα, παρατηρούνται τάσεις αυξανόμενης χρήσης προαπαιτούμενων δράσεων και στα δύο προγράμματα, καθώς και συχνότερης μετατροπής διαρθρωτικών οροσήμων σε προαπαιτούμενα, με αποτέλεσμα στο 2ο πρόγραμμα η πλειοψηφία των μεταρρυθμίσεων να είναι πλέον προαπαιτούμενες δράσεις. Ο αυξημένος βαθμός δυσκολίας στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων με την πάροδο του χρόνου οφείλεται ενδεχομένως στη “μεταρρυθμιστική κόπωση”, καθώς τόσο η επιθυμία και εγρήγορση των πολιτικών ελίτ και της δημόσιας διοίκησης όσο και η συγκατάθεση των οικονομικών και κοινωνικών φορέων για την προώθηση μεταρρυθμίσεων⁸ μέσα σε ένα έντονα υφεσιακό περιβάλλον φάνηκε σταδιακά να υποχωρούν.

Η ανάλυση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων κατά κατηγορία υποδηλώνει ότι ενδεχομένως υπάρχει μια συσχέτιση της δυσκολίας υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων με τις άμεσες επιπτώσεις τους στο εισόδημα των πολιτών, καθώς μεταρρυθμίσεις με εισοδηματικές επιπτώσεις, όπως για παράδειγμα συνταξιοδοτικές, δημοσιονομικές και φορολογικές, ήταν οι κατηγορίες με τα υψηλότερα ποσοστά μη υλοποίησης στο 2ο πρόγραμμα. Δεδομένων των πολύ σημαντικών

⁷ Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι μια σειρά από άλλες μεταρρυθμίσεις, όπως για παράδειγμα οι συνταξιοδοτικές, σχεδιάστηκαν σε μεγάλο βαθμό με βάση μια δημοσιονομική λογική εξοικονόμησης πόρων. Παράλληλα, άλλες μεταρρυθμίσεις όπως οι ιδιωτικοποιήσεις (αλλά και μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση) συχνά παρουσιάζονταν με όρους δημοσιονομικών στόχων.

⁸ Θα πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι συχνά οι μεταρρυθμίσεις, στο βραχυπρόθεσμο τουλάχιστον διάστημα, μπορεί να συνεπάγονται οικονομικό κόστος για ορισμένες κατηγορίες πολιτών ή/και επιχειρήσεων. Για εμπειρικές μελέτες που τεκμηριώνουν το γεγονός αυτό, βλ. Bouis et al. 2012, Cacciatore and Fiori 2016 και OECD 2016.

οικονομικών απωλειών που είχαν ήδη προκύψει από την εφαρμογή του 1ου προγράμματος προσαρμογής, η συσχέτιση αυτή δικαιολογείται απόλυτα σε όρους πολιτικής οικονομίας.

Τέλος, ένα τελευταίο συμπέρασμα που προκύπτει χωρίς αμφιβολία από τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν είναι ότι η χρήση προαπαιτούμενων οδηγεί σε υψηλότερα ποσοστά υλοποίησης. Τα προαπαιτούμενα κατ' ουσίαν εφαρμόστηκαν πλήρως στο σύνολό τους, ενώ αντίθετα τα διαρθρωτικά ορόσημα εμφάνισαν σημαντικές αποκλίσεις στο βαθμό υλοποίησής τους, ιδιαίτερα στο 2ο πρόγραμμα.

2.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΕΩΝ

Η επισκόπηση που προηγήθηκε αποτύπωσε συνολικά και συνοπτικά τη δομή, εξέλιξη και εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής. Παρά την εξαγωγή κάποιων βασικών συμπερασμάτων, είναι προφανές ότι από μόνη της αυτή η επισκόπηση δεν μπορεί να δώσει απαντήσεις σε βασικά ερωτήματα, όπως για παράδειγμα ποιοι παράγοντες εξηγούν τη δυσκολία υλοποίησης του προγράμματος μεταρρυθμίσεων, γιατί κάποιες μεταρρυθμίσεις προχώρησαν περισσότερο από κάποιες άλλες και τελικά ποια ήταν συνολικά η επίδραση των μεταρρυθμίσεων στον τρόπο λειτουργίας και την απόδοση τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της οικονομίας.

Σε μια προσπάθεια να αναζητηθούν απαντήσεις για αυτά τα ερωτήματα, στο δεύτερο αυτό μέρος της γενικής επισκόπησης παρουσιάζονται τα ευρήματα συνεντεύξεων με στελέχη δημόσιας διοίκησης τα οποία έπαιξαν ρόλο τόσο στο σχεδιασμό, στη διαβούλευση και στην τελική διαμόρφωση των μεταρρυθμίσεων όσο και στην υλοποίησή τους. Πρόκειται για «ελίτ συνεντεύξεις» περιορισμένου αριθμού,⁹ μικτού χαρακτήρα (με συνδυασμό ερωτήσεων κλειστού και ανοικτού τύπου). Τα στελέχη που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις προέρχονται από υπουργεία και δημόσιους φορείς που ασχολήθηκαν με τις τρεις μεταρρυθμίσεις οι οποίες θα αναλυθούν σε βάθος στη συνέχεια της παρούσας μελέτης. Πέρα από εξειδικευμένες ερωτήσεις σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις στις οποίες ενεπλάκησαν, τα στελέχη αυτά κλήθηκαν να απαντήσουν και σε ένα ερωτηματολόγιο αποτίμησης του συνολικού προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκε στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής στην Ελλάδα την περίοδο 2010-2014. Στις ερωτήσεις του γενικού ερωτηματολογίου απάντησαν: τρεις πρώην Γενικοί Γραμματείς, δύο Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων, δύο Προϊστάμενοι Διευθύνσεων, δύο Προϊστάμενοι Τμημάτων, πέντε πρώην σύμβουλοι Υπουργών και τέσσερις εμπειρογνώμονες.

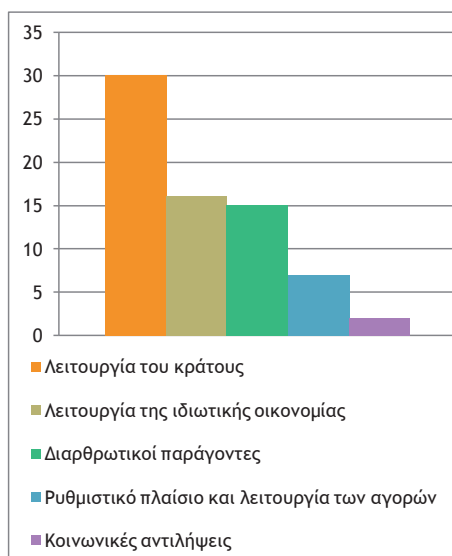
Λόγω του περιορισμένου αριθμού τους, οι συνεντεύξεις δεν προσφέρονται για ποσοτική επεξεργασία, αλλά μπορούν να αναδείξουν κάποια πρώτα ευρήματα για την αξιολόγηση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων και να αποτυπώσουν επικρατούσες αντιλήψεις σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις σε μέλη των ανώτερων κλιμακίων της δημόσιας διοίκησης. Σε συνδυασμό με την προηγηθείσα επισκόπηση βάσει περιγραφικών στατιστικών στοιχείων, προσφέρουν μια πληρέστερη εικόνα της πορείας των μεταρρυθμίσεων στην υπό εξέταση περίοδο.

⁹ Ο αριθμός των συνεντεύξεων που χρησιμοποιούνται σε αυτό το τμήμα της μελέτης είναι 18. Συνολικά έγιναν 25 συνεντεύξεις, οι υπόλοιπες ωστόσο αφορούν φορείς της οικονομίας οι οποίοι, αν και συμμετείχαν σε διαβουλεύσεις για το σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων, θεωρούνται «εξωτερικοί» δρώντες για τους σκοπούς της συγκεκριμένης ενότητας και συνεπώς δεν περιλαμβάνονται στην ανάλυση που ακολουθεί. Ο αριθμός των συνεντεύξεων υπαγορεύθηκε από την περιορισμένη χρονική διάρκεια του προγράμματος, την απροθυμία αρκετών στελεχών της δημόσιας διοίκησης να μιλήσουν γι' αυτά τα ζητήματα, καθώς βέβαια και από το γεγονός ότι ούτως ή άλλως ο αριθμός των στελεχών που ενεπλάκησαν στον σχεδιασμό και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων σε κάθε υπουργείο ή/και δημόσιο φορέα ήταν σχετικά μικρός.

2.2.1 ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΟΜΙΚΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΑΝΑΓΚΑΙΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το πρώτο μέρος του ερωτηματολογίου διερευνά το θέμα των μεταρρυθμίσεων και της κρίσης στην Ελλάδα υπό ένα ευρύτερο πρίσμα. Ειδικότερα, οι συμμετέχοντες κλήθηκαν να απαντήσουν σε δύο ερωτήσεις σχετικά με τις πιο σημαντικές δομικές αδυναμίες της χώρας, οι οποίες συνέβαλαν στην εκδήλωση της κρίσης το 2010, και τις σημαντικότερες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχει ανάγκη η Ελλάδα ώστε να επιτύχει βιώσιμη ανάκαμψη και ανάπτυξη.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.29 ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΔΟΜΙΚΕΣ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ;*



ΓΡΑΦΗΜΑ 2.30 ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΠΙΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ;*



* Οι απαντήσεις που εμφανίζονται στο γράφημα προέκυψαν από ομαδοποίηση συναφών απαντήσεων σε πέντε βασικές κατηγορίες.

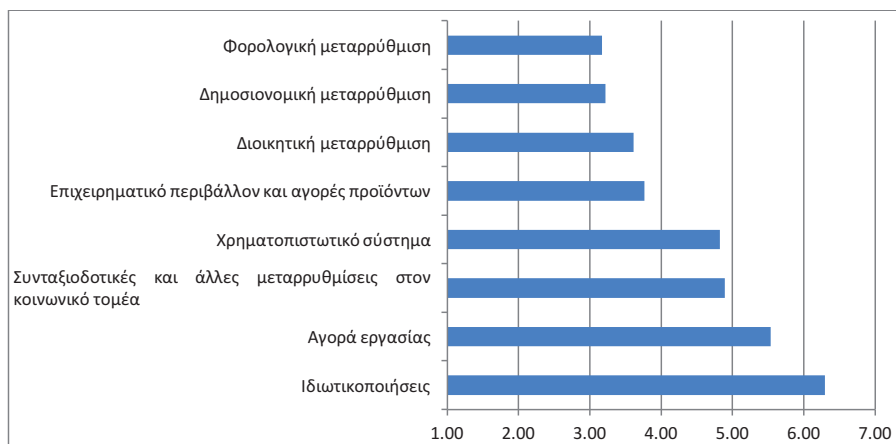
Στην πρώτη ερώτηση δόθηκαν 28 διαφορετικές αυθόρμητες απαντήσεις. Το γεγονός αυτό από μόνο του οδηγεί σε δύο σοβαρούς προβληματισμούς: (α) σύμφωνα με τη γνώμη υψηλόβαθμων δημοσίων λειτουργών και τεχνοκρατών, η χώρα παρουσιάζει πολύ μεγάλο αριθμό προβλημάτων σχεδόν σε όλα τα πεδία πολιτικής και (β) δεν υπάρχει συναίνεση (με εξαίρεση την προβληματική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που θεωρείται σημαντικός παράγοντας από την πλειοψηφία των ερωτώμενων) όσον αφορά τα βασικά προβλήματα που οδήγησαν τη χώρα σε κρίση. Επίσης, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι η πρώτη σε συχνότητα απαντήσεων κατηγορία προβλημάτων, με αρκετή διαφορά από τις υπόλοιπες, είναι η λειτουργία του κράτους, δεδομένου ότι οι ερωτώμενοι εργάζονταν στο δημόσιο τομέα. Σημαντικοί παράγοντες ακόμη θεωρούνται από τους περισσότερους η λειτουργία της ιδιωτικής οικονομίας (π.χ. μικρό μέγεθος επιχειρήσεων, έλλειψη εξωστρέφειας κ.λπ.), καθώς και διαρθρωτικοί παράγοντες (π.χ. το ασφαλιστικό σύστημα, παθογένειες του πολιτικού συστήματος, το παραγωγικό μοντέλο της χώρας γενικά κ.λπ.).

Και στο ερώτημα των μεταρρυθμίσεων, οι (αυθόρμητες) απαντήσεις είχαν μεγάλη διασπορά, καθώς δόθηκαν συνολικά 17 διαφορετικές απαντήσεις. Οι μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν τις περισσότερες προτιμήσεις, όπως είναι αναμενόμενο, συνδέονται με την ανάπτυξη των

παθογενειών όπως αυτή παρουσιάστηκε στο πρώτο ερώτημα. Έτσι, μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον τρόπο λειτουργίας του κράτους λαμβάνουν τις περισσότερες απαντήσεις, ενώ οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών που αφορούν τον τρόπο λειτουργίας της ιδιωτικής οικονομίας και οι ευρύτερες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις καταλαμβάνουν τη δεύτερη και τρίτη θέση αντίστοιχα.¹⁰ Προκειμένου να διερευνηθεί περαιτέρω το είδος των μεταρρυθμίσεων που οι ερωτώμενοι πιστεύουν ότι θα πρέπει να προωθηθούν στη χώρα, αυτοί κλήθηκαν να ιεραρχήσουν αξιολογικά μια λίστα με μεταρρυθμίσεις που συντάχθηκε από τους ερευνητές (Γράφημα 2.31).

Οι αξιολογήσεις που δόθηκαν συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό με τις προηγούμενες απαντήσεις, αφού οι πιο σημαντικές μεταρρυθμίσεις (με μέση αξιολόγηση χαμηλότερη του 4) αφορούν τον τρόπο λειτουργίας του κράτους (δημοσιονομική και διοικητική μεταρρύθμιση) και τη λειτουργία της ιδιωτικής οικονομίας (επιχειρηματικό περιβάλλον και αγορές προϊόντων). Η φορολογική μεταρρύθμιση, η οποία στο ερώτημα αυτό εμφανίζεται ως περισσότερο σημαντική, αφορά τόσο τη λειτουργία του κράτους όσο και αυτή της ιδιωτικής οικονομίας, αφού το φορολογικό σύστημα επηρεάζει καθοριστικά τα κίνητρα και τις επιλογές των οικονομικών δρώντων.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.31 ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ; (ΦΘΙΝΟΥΣΑ ΣΕΙΡΑ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ: 8 ΛΙΓΟΤΕΡΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ - 1 ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ)



Σημείωση: Στο γράφημα εμφανίζονται οι μέσοι όροι των αξιολογήσεων.

Παρά τις διαφορετικές τους απόψεις για τα επιμέρους προβλήματα και μεταρρυθμίσεις που έχει ανάγκη η χώρα, οι ερωτώμενοι φαίνεται να συμφωνούν ότι η κρίση ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα δομικών αδυναμιών της χώρας, καθώς και ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες για την επάνοδο σε μια τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτώμενων (16/18) θεωρεί τις δομικές αδυναμίες που προαναφέρθηκαν ως σημαντικό ή

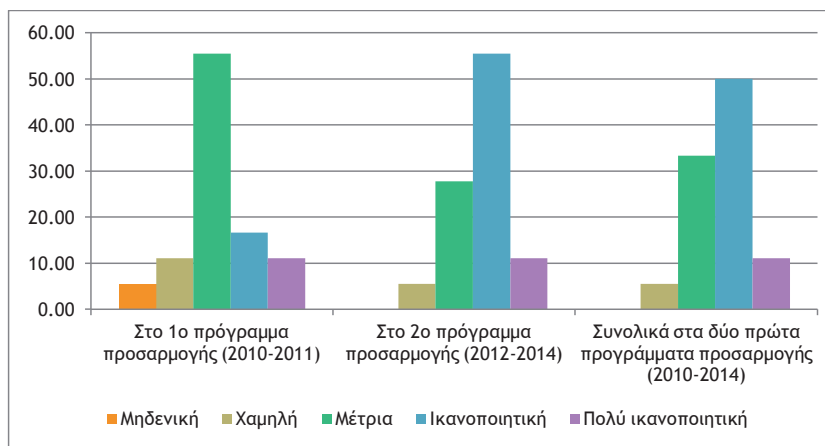
¹⁰ Εστιάζοντας στις πραγματικές απαντήσεις (χωρίς την πιο πάνω ομαδοποίηση) των ερωτώμενων, αξίζει να αναφερθεί ότι οι απαντήσεις που αφορούν τα προβλήματα στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (10) και αυτές που επισημαίνουν την ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης στον δημόσιο τομέα (15) είναι με σημαντική διαφορά οι πιο δημοφιλείς απαντήσεις και αναφέρονται από την (πολύ μεγάλη στη δεύτερη περίπτωση) πλειονότητα των ερωτώμενων. Στις δομικές αδυναμίες η άλλη αυθόρμητη απάντηση που ξεχωρίζει είναι οι παθογένειες του πολιτικού συστήματος, ενώ στην ερώτηση σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις άλλες απαντήσεις που ξεχωρίζουν είναι η φορολογική μεταρρύθμιση, η μεταρρύθμιση της δικαιοσύνης και οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών.

πολύ σημαντικό παράγοντα (σε σχέση με άλλους παράγοντες, είτε συγκυριακούς, όπως για παράδειγμα η διαχείριση της κρίσης όταν αυτή εκδηλώθηκε το 2010, είτε εξωτερικούς, όπως για παράδειγμα η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008), ενώ όλοι οι ερωτώμενοι (18/18) θεωρούν τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ως πολύ ή πάρα πολύ σημαντικές για τη βιώσιμη ανάκαμψη και ανάπτυξη της χώρας.

2.2.2 ΑΝΤΙΛΗΨΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2014)

Περνώντας στα ερωτήματα που αφορούν την αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής, διερευνάται αρχικά η αξιολόγηση των ίδιων των προγραμμάτων προσαρμογής. Πιο συγκεκριμένα, εξετάζονται οι αντιλήψεις για τη βαρύτητα/προτεραιότητα που έδωσαν τα προγράμματα προσαρμογής στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε σχέση με άλλους στόχους (π.χ. δημοσιονομική προσαρμογή).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.32 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΒΑΡΥΤΗΤΑΣ ΠΟΥ ΔΟΘΗΚΕ ΣΤΙΣ ΔΙΑΦΘΩΡΙΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΑ ΔΥΟ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (% ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ)



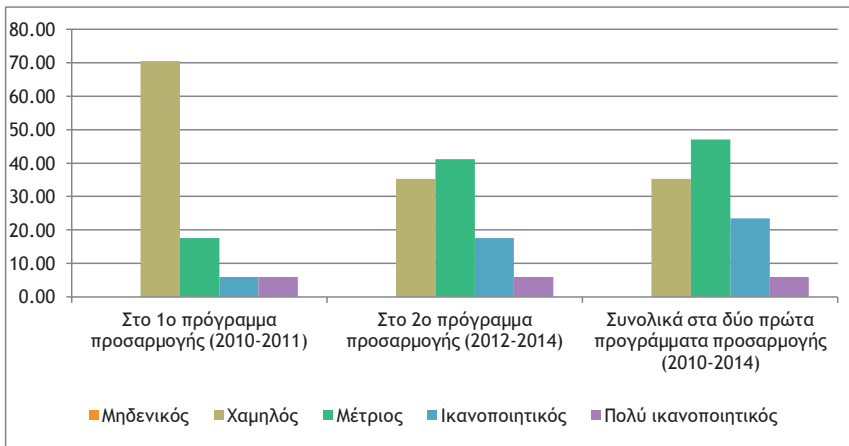
Οι απαντήσεις δείχνουν μια διαφοροποίηση μεταξύ των προγραμμάτων, καθώς οι ερωτώμενοι αποτιμούν ως μεγαλύτερη την έμφαση στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στο 2ο πρόγραμμα προσαρμογής σε σχέση με το 1ο, με την πλειονότητα των ερωτώμενων να την αξιολογεί ως ικανοποιητική ή πολύ ικανοποιητική, σε αντίθεση με το 1ο πρόγραμμα, όπου η πλειονότητα δεν θεωρεί ικανοποιητική τη βαρύτητα που δόθηκε.

Περνώντας στην αξιολόγηση του βαθμού υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων (Γράφημα 2.33),¹¹ οι ερωτώμενοι αποτιμούν εμφανώς αρνητικά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Η πλειονότητά τους αξιολογεί ως χαμηλό έως μέτριο το βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων συνολικά στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής. Η κατάσταση εμφανίζεται χειρότερη για το 1ο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, όπου το σύνολο σχεδόν των ερωτώμενων δίνει αρνητική αξιολόγηση (χαμηλός ή μέτριος βαθμός υλοποίησης) με τους περισσότερους να θεωρούν χαμηλό

¹¹ Εδώ θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο βαθμός υλοποίησης αφορά την εκτέλεση από την εκάστοτε κυβέρνηση των αναγκαίων ενεργειών για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Η διάσταση αυτή δεν αναφέρεται στην επίδραση (impact) των μεταρρυθμίσεων στην οικονομία ή στον τρόπο λειτουργίας του κράτους, η οποία διερευνάται σε επόμενες ερωτήσεις.

το βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων. Στο 2ο πρόγραμμα τα πράγματα εμφανίζονται καλύτερα, ιδιαίτερα ως προς το ποσοστό αυτών που θεωρούν χαμηλό το βαθμό υλοποίησης, ωστόσο και εδώ η πλειοψηφία των ερωτώμενων δίνει μια συνολικά μάλλον αρνητική αποτίμηση όσον αφορά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

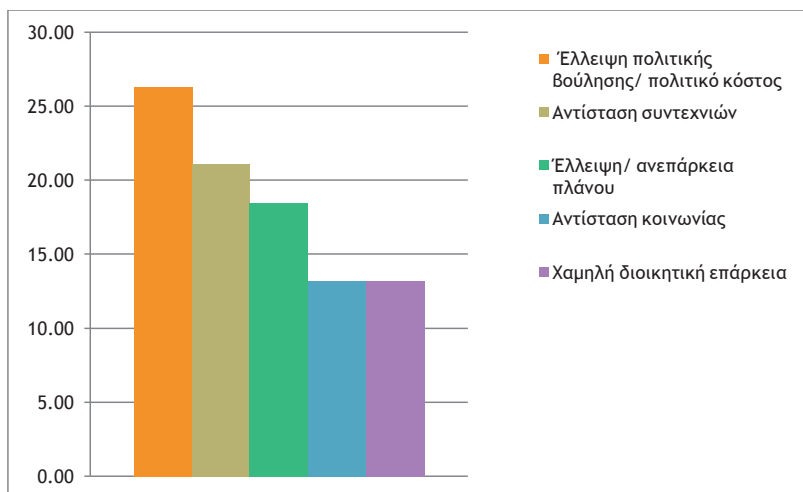
ΓΡΑΦΗΜΑ 2.33 ΒΑΘΜΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΙΑΦΘΩΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (% ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ)



Ποιοι παράγοντες εξηγούν τις χαμηλές επιδόσεις των κυβερνήσεων όσον αφορά την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων; Οι απαντήσεις που έδωσαν οι ερωτώμενοι δίνουν ξεκάθαρα έμφαση σε πολιτικούς παράγοντες (Γράφημα 2.34). Η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η αντίσταση συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων ήταν οι δύο πιο σημαντικοί παράγοντες που αναφέρθηκαν, ενώ και η αντίσταση της κοινωνίας, η πολιτική πόλωση και η έλλειψη οικειοποίησης (ownership), που επίσης αναφέρθηκαν ως σημαντικοί παράγοντες, εντάσσονται εμφανώς στο πεδίο της πολιτικής. Η δεύτερη κατηγορία παραγόντων στην οποία οι ερωτώμενοι φαίνεται να αποδίδουν το χαμηλό βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων αφορά τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Ο κύριος ανασταλτικός παράγοντας εδώ φαίνεται να είναι η έλλειψη ή ανεπάρκεια ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδίου όταν σχεδιάζονται οι μεταρρυθμίσεις, χαρακτηριστικό βέβαια για το οποίο δεν ευθύνονται μόνο (ή κυρίως) τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, αλλά και οι πολιτικοί τους προϊστάμενοι, όπως τονίστηκε από αρκετούς ερωτώμενους. Στην ίδια κατηγορία «εμποδίων» εντάσσεται και η διοικητική ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης, που αναφέρθηκε από ορισμένους ερωτώμενους.

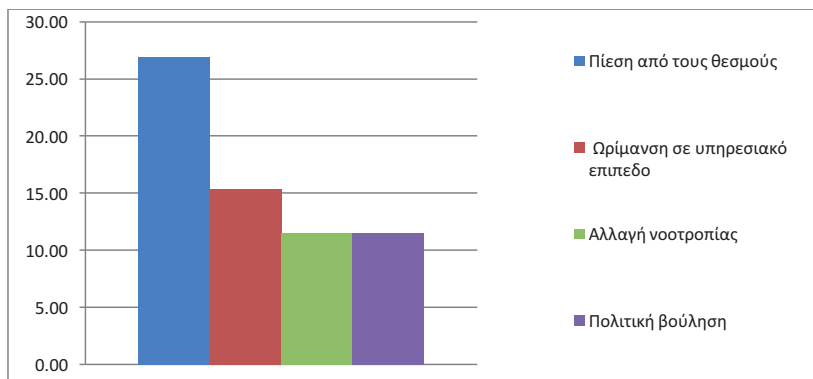
Αντίθετα, παράγοντες οι οποίοι, σύμφωνα με τους ερωτώμενους, συνέβαλαν στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων ήταν κυρίως η πίεση από τους θεσμούς, καθώς και η συνειδητοποίηση, τόσο σε πολιτικό όσο και σε υπηρεσιακό επίπεδο, ότι οι μεταρρυθμίσεις ήταν αναγκαίες και εφικτές (Γράφημα 2.35).

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.34 ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΙ ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΔΕΝ ΥΛΟΠΟΙΗΘΚΑΝ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ (% ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ)*



* Στο γράφημα εμφανίζονται μόνο παράγοντες που συγκέντρωσαν τουλάχιστον το 10% των απαντήσεων.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.35 ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΣΥΝΕΒΑΛΑΝ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (% ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ)*



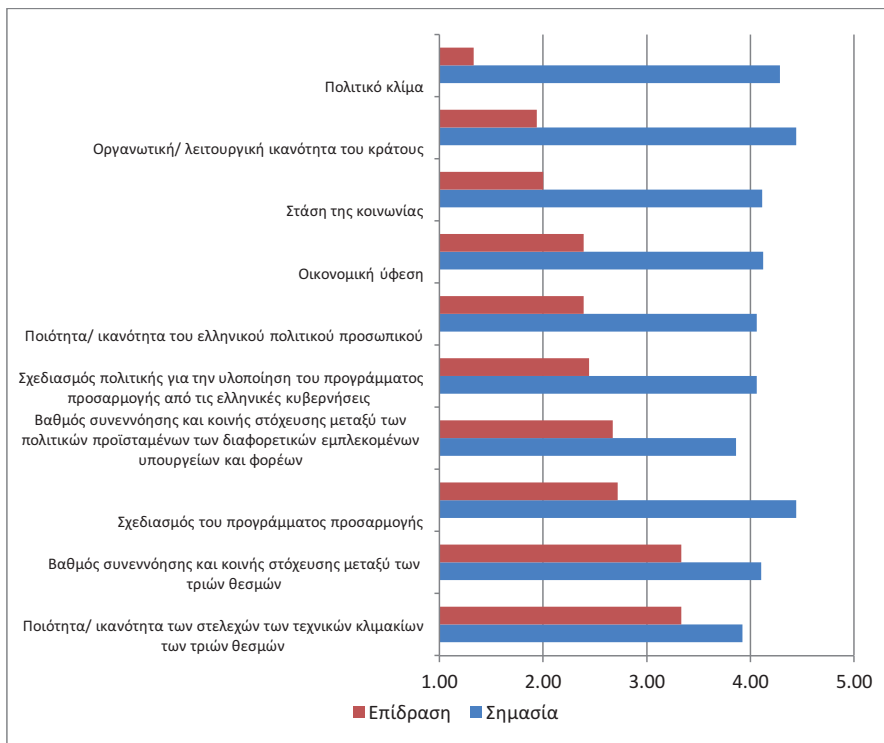
* Στο γράφημα εμφανίζονται μόνο παράγοντες που συγκέντρωσαν τουλάχιστον το 10% των απαντήσεων.

Σε μια προσπάθεια περαιτέρω διερεύνησης των εμποδίων στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν μια σειρά παραγόντων που τέθηκαν υπόψη τους.¹² Οι ερωτώμενοι έπρεπε να αξιολογήσουν τους παράγοντες αυτούς ως προς δύο διαστάσεις: (α) τη σημασία τους, δηλαδή το αν πιστεύουν ότι οι παράγοντες αυτοί επηρεάζουν την υλοποίηση των

¹² Για τη δημιουργία της λίστας στηριχθήκαμε στη βιβλιογραφία για την ελληνική αλλά και την ευρύτερη οικονομική κρίση στην ευρωζώνη, καθώς και στην ευρύτερη βιβλιογραφία για τις οικονομικές κρίσεις.

μεταρρυθμίσεων και (β) την επίδρασή τους, δηλαδή την κατεύθυνση της επιρροής αυτής προς μια κατεύθυνση θετική (διευκολύνουν την υλοποίηση) ή αρνητική (δυσχεραίνουν την υλοποίηση). Από τις απαντήσεις προκύπτει ότι σχεδόν όλοι από τους παράγοντες που τέθηκαν υπόψη των ερωτώμενων κρίθηκαν από αυτούς ως σημαντικοί ή πολύ σημαντικοί (Γράφημα 2.36). Αυτό υποδηλώνει πόσο σύνθετη διαδικασία είναι η υλοποίηση μεταρρυθμίσεων εν μέσω μιας σφοδρής οικονομικής κρίσης, στην οποία εμπλέκονται και ξένοι δανειστές.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.36. ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ (ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ)*

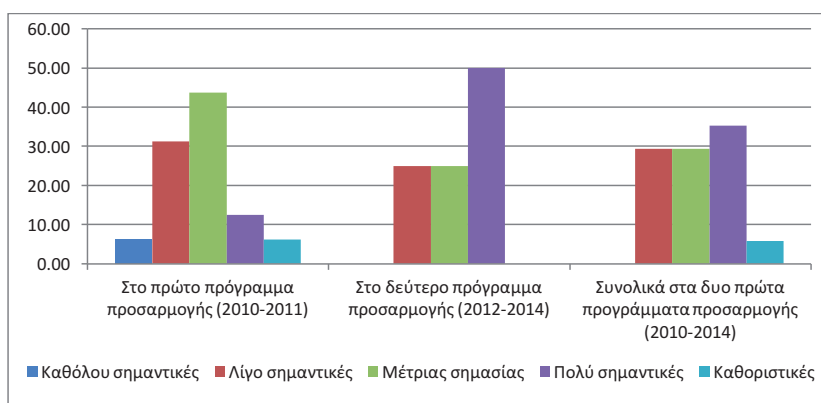


*Κλίμακες αξιολόγησης: Σημασία: Πολύ χαμηλή (1), χαμηλή (2), μέτρια (3), μεγάλη (4), πολύ μεγάλη (5). Επίδραση: αρνητική (1), μάλλον αρνητική (2), ουδέτερη (3), μάλλον θετική (4), θετική (5).

Όσον αφορά την επίδραση των πιο πάνω παραγόντων στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, παρατηρείται ότι σαφώς αρνητική επίδραση (αξιολόγηση κάτω από 2) έχουν κυρίως εσωτερικοί πολιτικοί παράγοντες όπως το πολιτικό κλίμα και η στάση της κοινωνίας, καθώς και η οργανωτική/λειτουργική ικανότητα του κράτους, παράγοντες δηλαδή που είχαν αναδειχθεί ως σημαντικοί και στα προηγούμενα ερωτήματα. Η ύφεση ακολουθεί με μια μάλλον αρνητική συνολικά αξιολόγηση, όπως και μια σειρά παραγόντων που σχετίζονται και πάλι με την ποιότητα της λειτουργίας του κράτους και των πολιτικών δρώντων. Επίσης, ο σχεδιασμός των ίδιων των προγραμμάτων προσαρμογής παίρνει μάλλον αρνητικό βαθμό. Από την άλλη πλευρά, τα χαρακτηριστικά και η συνεργασία μεταξύ των θεσμών των πιστωτών εμφανίζονται να έχουν μάλλον ουδέτερη επίδραση στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

Η τελευταία ερώτηση του ερωτηματολογίου αποσκοπεί στην αποτίμηση όχι της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων, αλλά της επίδρασής τους στην πραγματική οικονομία ή/και στη λειτουργία του κράτους, ανάλογα με το περιεχόμενό τους. Οι απαντήσεις δείχνουν παρόμοια διαφοροποίηση με αυτή που παρατηρήθηκε και προηγουμένως μεταξύ των δύο προγραμμάτων (Γράφημα 2.37). Η αποτίμηση για το 1ο πρόγραμμα προσαρμογής δείχνει ότι οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού (με τον τρόπο που εφαρμόστηκαν) δεν κρίνονται ως πολύ σημαντικές από την πλειονότητα των ερωτώμενων. Στο 2ο πρόγραμμα οι γνώμες είναι περισσότερο μοιρασμένες, ωστόσο οι μισοί ερωτώμενοι θεωρούν ότι οι μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν ήταν πολύ σημαντικές και μόνο το 25% θεωρεί ότι ήταν χαμηλής σημασίας. Η συνολική αποτίμηση της επίδρασης των μεταρρυθμίσεων και για τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής είναι σχεδόν ισομερώς μοιρασμένη μεταξύ της χαμηλής, μέτριας και πολύ σημαντικής αξιολόγησης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 2.37 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ



Για την κατανόηση των αποτελεσμάτων αυτών, είναι αναγκαία μια σημαντική διευκρίνιση. Αρκετοί από τους ερωτώμενους, όπως θα φανεί και πιο αναλυτικά στην εξέταση των επιμέρους μεταρρυθμίσεων στη συνέχεια της μελέτης, αν και χαρακτηρίζουν σημαντική την επίδραση πολλών μεταρρυθμίσεων, δεν την αξιολογούν απαραίτητα ως θετική. Η σημασία της επίδρασης δηλαδή αναφέρεται στο αν άλλαξαν τα πράγματα σημαντικά μετά την υλοποίηση κάποιων μεταρρυθμίσεων, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει απαραίτητα ότι τα πράγματα άλλαξαν προς μια πιο θετική κατεύθυνση σε σχέση με την προϋπάρχουσα κατάσταση.

2.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: ΣΥΝΔΕΟΝΤΑΣ ΤΑ ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΤΗΣ ΜΟΝΑ

Η ανάλυση των απαντήσεων που δόθηκαν από τους συμμετέχοντες στις συνεντεύξεις ανέδειξε ενδιαφέροντα ευρήματα, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως ένα μέσο ελέγχου και αξιολόγησης των ευρημάτων που προέκυψαν από την ανάλυση των στοιχείων της ΜΟΝΑ. Από μια τέτοια αντιπαραβολή φαίνεται ότι ο μεγάλος αριθμός προβλημάτων που επέδειξαν τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης ως παθογένειες οι οποίες οδήγησαν στην κρίση, καθώς και η παρομοίως σημαντική διασπορά των απαντήσεών τους ως προς τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, “δικαιολογούν” το μεγάλο αριθμό των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων προσαρμογής. Φαίνεται δηλαδή ότι και οι ερωτώμενοι συμφωνούν ότι είναι αναγκαίο να προωθηθούν πολλές μεταρρυθμίσεις σε ένα μεγάλο εύρος πεδίων πολιτικής.

Φυσικά, αυτό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι ερωτώμενοι θεωρούν ορθή την ταυτόχρονη προώθηση όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων, με τον τρόπο που έγινε κατά τη διάρκεια της κρίσης· αντίθετα, η ανάλυση τόσο των παθογενειών που εντόπισαν οι ερωτώμενοι (για παράδειγμα οι δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης) όσο και των παραγόντων που αργότερα υπέδειξαν ως κυρίως υπαίτιους για την αναποτελεσματική υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων (για παράδειγμα πολιτικοί παράγοντες), συνάδουν με τον προβληματισμό που διατυπώθηκε προηγουμένως και αποτυπώθηκε μέσω των στοιχείων της ΜΟΝΑ, ότι στην περίπτωση της Ελλάδος οι πιθανότητες αποτελεσματικής υλοποίησης ενός τόσο φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα ήταν εξ αρχής μάλλον χαμηλές.

Αυτή η μάλλον απαισιόδοξη άποψη αποτυπώνεται και στην αποτίμηση που εκφράζουν οι ερωτώμενοι ως προς το βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στο σύνολό τους και στα δύο προγράμματα, ο οποίος κρίνεται από την πλειονότητά τους ως μέτριος (δημοφιλέστερη απάντηση) προς χαμηλό (δεύτερη δημοφιλέστερη απάντηση). Η αποτίμηση αυτή είναι μάλλον περισσότερο αρνητική από την εικόνα που μας δίνουν τα στοιχεία της ΜΟΝΑ, όπου ο βαθμός υλοποίησης (έστω και με καθυστέρηση) των μεταρρυθμίσεων στο σύνολο των δύο προγραμμάτων έφθασε το 70%. Η διαφοροποίηση αυτή θα μπορούσε ενδεχομένως να αποδοθεί στο ότι οι ερωτώμενοι, παρότι τους ζητήθηκε να διαχωρίσουν το ζήτημα της υλοποίησης από αυτό της επίδρασης, δεν κατάφεραν να το πράξουν σε απόλυτο βαθμό, επηρεαζόμενοι από την εν γένει μάλλον αρνητική (όπως εξάλλου αποτυπώθηκε στη σχετική ερώτηση) αξιολόγηση της σημασίας/επίδρασης των μεταρρυθμίσεων συνολικά στην ελληνική οικονομία και δημόσια διοίκηση.

Διαφοροποίηση επίσης παρατηρείται όσον αφορά την αξιολόγηση του βαθμού υλοποίησης των δύο προγραμμάτων προσαρμογής, καθώς, όπως είδαμε, οι ερωτώμενοι κρίνουν χαμηλό το βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων του 1ου προγράμματος προσαρμογής, σε σχέση με το 2ο πρόγραμμα, ενώ βάσει των στοιχείων της ΜΟΝΑ η εικόνα που έχουμε είναι η αντίστροφη. Η ασυμφωνία αυτή θα μπορούσε να αποδοθεί σε δύο παράγοντες: α) το γεγονός ότι έχουν περάσει αρκετά χρόνια από το 1ο πρόγραμμα και, δεδομένης της συνεχούς μεταρρυθμιστικής προσπάθειας έκτοτε, κάποιες από τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν εκείνο το διάστημα έχουν ενδεχομένως ξεχαστεί¹³ και β) τη σύγκυση μεταξύ του απόλυτου αριθμού των μεταρρυθμίσεων, ο οποίος πράγματι ήταν πολύ μεγαλύτερος στο 2ο πρόγραμμα (καθώς ήταν συνολικά περισσότερες οι μεταρρυθμίσεις που είχαν προβλεφθεί), και του ποσοστού υλοποίησής τους, το οποίο στο 2ο πρόγραμμα ήταν χαμηλότερο.

Από την άλλη πλευρά, παρατηρείται συμφωνία μεταξύ των ευρημάτων των συνεντεύξεων και εκείνων από την ανάλυση των στοιχείων της ΜΟΝΑ όσον αφορά την προτεραιότητα που δόθηκε στις μεταρρυθμίσεις στα δύο προγράμματα, καθώς οι εκτιμήσεις των ερωτώμενων συνάδουν με τα στοιχεία της ΜΟΝΑ, τα οποία δείχνουν ότι στο 2ο πρόγραμμα δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στις μεταρρυθμίσεις. Σημαντικός βαθμός συμφωνίας παρατηρείται επίσης μεταξύ του τύπου των μεταρρυθμίσεων που προτείνουν οι ερωτώμενοι και αυτών που τελικά προωθήθηκαν, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα (δημοσιονομικές, φορολογικές, διοικητικές), οι οποίες αξιολογούνται ως οι πιο σημαντικές τόσο βάσει των εκτιμήσεων των ερωτώμενων όσο και βάσει των στοιχείων της ΜΟΝΑ.

Τέλος, το γεγονός ότι πολιτικοί παράγοντες αναφέρονται ως τα κυριότερα εμπόδια στην προσπάθεια υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων συνάδει με τα ευρήματα που προέκυψαν από την ανάλυση των στοιχείων της ΜΟΝΑ. Υπενθυμίζουμε ότι οι μεταρρυθμίσεις που έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο εισόδημα των πολιτών (δημοσιονομικές, φορολογικές, συνταξιοδοτικές) είναι εκείνες που φαίνεται να αντιμετωπίσαν και τις μεγαλύτερες δυσκολίες και καθυστερήσεις. Οι

¹³ Ορισμένοι από τους ερωτώμενους παραδέχθηκαν ότι δυσκολεύονταν να θυμηθούν με ακρίβεια πότε είχαν γίνει ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις.

μεταρρυθμίσεις αυτές είναι αναμφίβολα και ορισμένες από τις πιο δύσκολες μεταρρυθμίσεις σε όρους πολιτικής οικονομίας.

Συμπερασματικά, η γενική εικόνα που προκύπτει από το πρώτο αυτό μέρος είναι η διαμόρφωση ενός εξαιρετικά φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων, το οποίο σε γενικές γραμμές φαίνεται να εστίασε σε πεδία πολιτικής όπου πράγματι υπήρχαν σημαντικές ανάγκες μεταρρύθμισης. Το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων ξεκίνησε από το 1ο πρόγραμμα προσαρμογής, αλλά εντάθηκε στο 2ο. Ξεκίνησε με ικανοποιητικούς ρυθμούς υλοποίησης, αλλά προοδευτικά συνάντησε σημαντικές δυσκολίες και αντιστάσεις, με αποτέλεσμα συνολικά η επίδρασή του να θεωρείται έως τώρα μάλλον μέτριας σημασίας. Παθογένειες της δημόσιας διοίκησης και του πολιτικού συστήματος φαίνεται ότι αποτέλεσαν τις σημαντικότερες αιτίες για την ελλιπή υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R. and Zdzienicka, A. (2012), “The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis”, OECD Economics Department, Working Paper No 949.

Cacciatore, M. and Fiori, G. (2016), “The macroeconomic effects of goods and labor markets deregulation”, *Review of Economic Dynamics*, 20 (1), 1-24.

Featherstone, K. and Papadimitriou, D. (2008), *The Limits of Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

OECD (2016), “Short-term labour market effects of structural reforms: Pain before the gain?”, *OECD Employment Outlook 2016*. Paris, OECD Publishing.

Petralias, A., Anastasatou, M. and Katsikas, D. (2018), “Balancing Adjustment Policies and Structural reforms in Greece: The Case of Product Markets”, in: Manasse, P. and Katsikas, D. (eds.) *Economic Crisis and Structural Reforms in Southern Europe: Policy Lessons*. Routledge.

Reinhart, Carmen M., and Trebesch, C. (2016), “The International Monetary Fund: 70 Years of Reinvention”, *Journal of Economic Perspectives*, 30(1), 3-28.

Stone, R.W. (2008), “The Scope of IMF Conditionality”. *International Organization*, 62(4), 589-620.

Terzi, A. (2015), *Reform Momentum and its Impact on Greek Growth*. Bruegel. Policy Contribution 2015/12.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Πελαγίδης Θ. (επιμ.) (2005), *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα*. Αθήνα, Παπαζήσης.

3. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟΜΕΑ

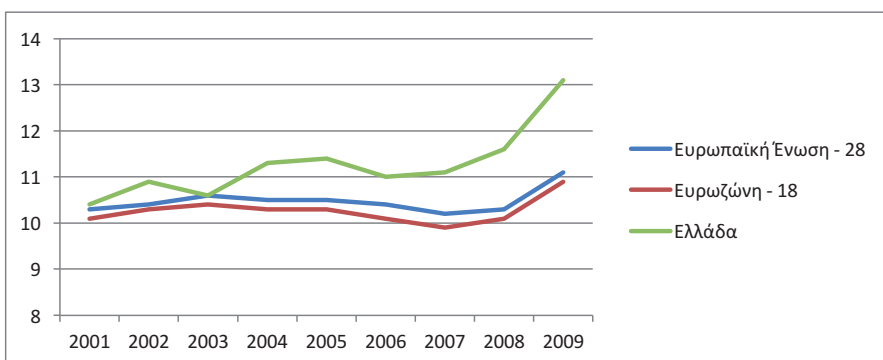
Μ. ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ, Ε.Ι. ΝΙΤΣΗ ΚΑΙ Δ.Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ

3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από την αρχή της κρίσης, ο δημόσιος τομέας αποτέλεσε έναν από τους πρωταρχικούς στόχους του μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού των προγραμμάτων προσαρμογής. Αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, καθώς είναι γνωστό ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζει σημαντικές παθογένειες, όπως αναποτελεσματικότητα, γραφειοκρατία, κακοδιαχείριση κ.λπ. (Featherstone 2008, Lyritzis 2011, Σραπου 1996, Μακρυδημήτρης 1999, Σωτηρόπουλος 2001). Οι παθογένειες αυτές δεν είναι προφανώς ασύνδετες με μια σειρά από διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, όπως για παράδειγμα τα χαμηλά επίπεδα ανταγωνισμού σε πολλούς τομείς της (για μια πρόσφατη επισκόπηση των σχετικών θεμάτων, βλ. Μασουράκης και Γκόρτσος 2014), καθώς και με τη δημοσιονομική κρίση του 2010.

Στο πλαίσιο αυτό, η αντίληψη ότι ο δημόσιος τομέας στην Ελλάδα είναι μεγάλος και δαπανηρός ήταν ευρέως εδραιωμένη, τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και στο εξωτερικό, πριν από την κρίση. Ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες που συνέβαλαν στη διόγκωση του κόστους λειτουργίας του δημόσιου τομέα ήταν το μισθολογικό. Πριν από την κρίση, οι δαπάνες μισθοδοσίας για τη γενική κυβέρνηση έφθαναν κατά μέσο όρο για τα έτη 2001-2009 το 11,27% του ΑΕΠ, έναντι 10,48% για τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και 10,27% για τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης αντίστοιχα. Από τα μέσα της εν λόγω δεκαετίας μάλιστα το κόστος αυτό άρχισε να αυξάνεται, παρουσιάζοντας σημαντική και αυξανόμενη απόκλιση από τους μέσους όρους της ΕΕ και της ευρωζώνης (Γράφημα 3.1).

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.1 ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ, ΓΕΝΙΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ, 2001-2009 (% ΤΟΥ ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat.

Δεδομένου ότι η Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή παρουσίαζε αρκετά υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε σχέση με τους μέσους όρους της ΕΕ και της ευρωζώνης, γίνεται αντιληπτό ότι οι αμοιβές στο δημόσιο τομέα τα χρόνια πριν από την κρίση αυξάνονταν στην Ελλάδα με πολύ

υψηλούς ρυθμούς. Η εικόνα αυτή επιβεβαιώνεται και από την εξέταση των δαπανών μισθοδοσίας ως ποσοστού των συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Για τα έτη 2006-2009, το ποσοστό αυτό έφθανε για την Ελλάδα το 23,4% κατά μέσο όρο, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τα υπόλοιπα κράτη-μέλη της ευρωζώνης ήταν 21,8%.

Πέρα από τις προφανείς αρνητικές δημοσιονομικές επιπτώσεις του αυξανόμενου μισθολογικού κόστους των δημόσιων υπαλλήλων, το σύστημα αμοιβών στο δημόσιο τομέα δημιουργούσε και άλλες στρεβλώσεις, όπως μεγάλες και εντελώς αδικαιολόγητες μισθολογικές διαφορές μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών δημοσίων υπαλλήλων (π.χ. μεταξύ υπαλλήλων διαφορετικών υπουργείων ή μεταξύ υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης και υπαλλήλων φορέων και οργανισμών της γενικής κυβέρνησης).¹ Είναι προφανές ότι τέτοιες μισθολογικές διαφορές, ιδιαίτερα όταν αυτές δεν δικαιολογούνται από τα καθήκοντα ή την απόδοση των εργαζομένων, δημιουργούν αίσθημα αδικίας και λειτουργούν αντιπαραγωγικά, καθώς εξαλείφουν τα κίνητρα για μεγαλύτερη προσπάθεια και αποτελεσματικότητα.

Το κόστος των αμοιβών στο δημόσιο τομέα ήταν υψηλό όχι μόνο σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ και της ευρωζώνης, αλλά και σε σύγκριση με τις αμοιβές του ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα. Αυτό είναι σημαντικό για το σύνολο της οικονομίας, καθώς ένα υψηλό επίπεδο μισθών στο δημόσιο τομέα συμπαρασύρει προς τα επάνω και τις αμοιβές στον ιδιωτικό τομέα ή/και στερεί (λόγω των υψηλότερων αμοιβών) καταρτισμένο προσωπικό από τον τελευταίο (Holm-Hadulla et al. 2010 και European Commission 2014), ζημιώνοντας τελικά τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Η διαφοροποίηση των αμοιβών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα είναι ένα από τα πιο μελετημένα θέματα στη σχετική βιβλιογραφία. Τα βασικά συμπεράσματα φαίνεται να επιβεβαιώνονται από όλες τις διαδοχικές μελέτες, ενώ με την πάροδο του χρόνου, καθώς γίνονται διαθέσιμα πιο αναλυτικά στοιχεία, γίνεται εφικτή η εξαγωγή περισσότερο λεπτομερών συμπερασμάτων.

Το βασικότερο συμπέρασμα όλων των μελετών είναι η ύπαρξη διαφοράς υπέρ του δημόσιου τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό. Αυτό δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο, αφού ο δημόσιος τομέας αμείβει υψηλότερα από ό,τι ο ιδιωτικός τομέας σε μια σειρά κρατών-μελών της ευρωζώνης (βλ. π.χ. Giordano et al. 2015 και Christofides and Michael 2013²). Στην περίπτωση της Ελλάδος η διαφορά αυτή έχει εκτιμηθεί ότι κυμαίνεται μεταξύ 25% και 40% τις δεκαετίες του 1970 και 1980 (Κιουλαφας et al. 1991) και περίπου 50% τη δεκαετία του 1990 (Ραπαρέρου 2006α). Επιπρόσθετα, οι αναλυτές εκτιμούν ότι η διαφορά αυτή είναι μεγαλύτερη για τις γυναίκες (Κιουλαφας et al. 1991, Kanellouropoulos 1997).

Τα επόμενα χρόνια, η χρησιμοποίηση αναλυτικότερων στοιχείων επέτρεψε τη χρήση παλινδρόμησης ποσοστιαίων σημείων και άρα την εξαγωγή λεπτομερέστερων συμπερασμάτων. Έτσι, η Ραπαρέρου (2006α και 2006β) εκτιμά ότι η μισθολογική διαφορά του δημόσιου έναντι του ιδιωτικού τομέα είναι μεγαλύτερη για υπαλλήλους με χαμηλή κατάταξη στην κατανομή αμοιβών ή χαμηλότερα προσόντα. Σε αντίστοιχα συμπεράσματα φθάνει και μια πιο πρόσφατη μελέτη των Christopoulou and Monastiriotis (2013), οι οποίοι, χρησιμοποιώντας στοιχεία από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού του 2005, βρίσκουν ότι οι μέσες αμοιβές στο δημόσιο τομέα ήταν υψηλότερες από ό,τι στον ιδιωτικό κατά 32%, ή κατά 11% αν ληφθούν υπόψη τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων και η φύση της εργασίας. Επιβεβαιώνουν παλαιότερα ευρήματα σύμφωνα με τα οποία η διαφορά αυτή είναι μεγαλύτερη στο κάτω άκρο της κατανομής των αμοιβών και ιδιαίτερα για τις γυναίκες. Η θετική διαφορά στην περίπτωση των γυναικών συνδέεται με ένα δικαιότερο σύστημα αμοιβής (ανταμοιβή των ικανοτήτων

¹ Για μια αναλυτική παρουσίαση σχετικά με τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα του συστήματος μισθοδοσίας του δημόσιου τομέα πριν από την κρίση, βλ. ICAP και Hay Group 2011.

² Στις δύο αυτές μελέτες ως δημόσιος τομέας ορίζονται οι κλάδοι της δημόσιας διοίκησης, της εκπαίδευσης και της υγείας.

τους κατά τρόπο παρόμοιο με αυτόν της αμοιβής των ανδρών). Αντίθετα, στις περιπτώσεις θετικής διαφοράς στους άνδρες η εξήγηση βρίσκεται είτε στο ότι ο δημόσιος τομέας ανταμείβει σχετικά περισσότερο εκείνα τα χαρακτηριστικά των υπαλλήλων που είναι σε ζήτηση είτε στο ότι το δημόσιο δεν επιβάλλει αντίστοιχες «κωρύσεις» σε κάποια χαρακτηριστικά όπως θα επέβαλλε ο ιδιωτικός τομέας. Τέλος, ο δημόσιος τομέας φαίνεται να αμείβει σχετικά περισσότερο από ό,τι ο ιδιωτικός τομέας την εκπαίδευση και την πατρότητα, αλλά σχετικά λιγότερο τις αλλοδαπές γυναίκες ή τους υπαλλήλους με μη τυπικές συμβάσεις.

Οι Christorouli and Monastiriotis (2015) εξετάζουν το σύστημα αμοιβών του δημόσιου τομέα όπως διαμορφώνεται μετά τα μέτρα περικοπών των αμοιβών που υιοθετήθηκαν κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, συμπεριλαμβανομένης της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου. Ένα σημαντικό εύρημα είναι ότι ο εξορθολογισμός του συστήματος αμοιβών το 2011 είχε τις δυσμενέστερες επιπτώσεις στους υπαλλήλους με τα περισσότερα προσόντα. Γενικότερα, συμπεραίνουν ότι τα μέτρα επηρέασαν λιγότερο τις αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων στο κάτω άκρο της κατανομής των αμοιβών, αυτών δηλαδή που ήδη απολάμβαναν τη μεγαλύτερη θετική διαφορά σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα.³ Τέλος, συγκρίνοντας τον ιδιωτικό με το δημόσιο τομέα στο σύνολό του, βρίσκουν ότι η μείωση των αμοιβών του ιδιωτικού τομέα κατά τη διάρκεια της κρίσης υπήρξε μεγαλύτερη από αυτή των αμοιβών του δημόσιου τομέα.

3.2 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ

Η συζήτηση που προηγήθηκε αναδεικνύει το ζήτημα του μισθολογικού κόστους στο δημόσιο τομέα στην Ελλάδα. Το κόστος αυτό ωστόσο δεν είναι παρά ένα σύμπτωμα των πολλών και σημαντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει διαχρονικά η οργάνωση και λειτουργία του δημόσιου τομέα, και ειδικότερα το σύστημα μισθοδοσίας του. Όπως προκύπτει από σχετική μελέτη, πριν από την κρίση, το σύστημα μισθοδοσίας του δημόσιου τομέα παρουσίαζε αρκετές αδυναμίες (ICAP and Hay Group 2011). Πιο συγκεκριμένα, το μισθολόγιο λειτουργούσε με μια «μηχανιστική» λογική, αποκομμένο από αναπτυξιακές, κοινωνικές και παραγωγικές προτεραιότητες της δημόσιας διοίκησης (οι οποίες ενδεχομένως δεν είχαν καθοριστεί επαρκώς), ενώ οι όποιες αλλαγές γίνονταν αποσπασματικά και χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό. Σ' αυτό συνέτεινε και ο κατακερματισμός του μισθολογίου, καθώς διαφορετικά υπουργεία και φορείς είχαν εισαγάγει διαφοροποιημένα συστήματα και μισθολογικές ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα, όπως προαναφέρθηκε, σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των αμοιβών των εργαζομένων εντός του δημόσιου τομέα. Τα χαρακτηριστικά της επιδοματικής πολιτικής επέτειναν τα παραπάνω προβλήματα, καθώς τα επιδόματα όχι μόνο διαφοροποιούνταν μεταξύ φορέων, αλλά και σχεδιάζονταν αποσπασματικά, χωρίς τελικά να αποφέρουν κάποια προστιθέμενη αξία όσον αφορά είτε την επίτευξη κοινωνικών στόχων είτε τη βελτίωση της παραγωγικότητας των εργαζομένων. Η αποσύνδεση των αμοιβών από την παραγωγικότητα ήταν χαρακτηριστικό όχι μόνο της επιδοματικής πολιτικής, αλλά και ευρύτερα ολόκληρου του μισθολογίου και αποτελούσε ίσως το σημαντικότερο πρόβλημά του. Οι αμοιβές δεν συνδέονταν με τη βαθμολογική εξέλιξη των εργαζομένων, αλλά ούτε και με τα καθήκοντα ή την απόδοσή τους, με αποτέλεσμα να μην δημιουργούνται στους εργαζόμενους κίνητρα για την ανάληψη ευθυνών και πρωτοβουλιών και γενικότερα βελτίωσης της απόδοσής τους.

³ Η άνιση μείωση της διαφοράς των αμοιβών του δημόσιου τομέα κατά μήκος της μισθολογικής κατανομής στη διάρκεια της κρίσης δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο. Οι Pérez et al. (2016) δείχνουν ότι η μείωση της διαφοράς αμοιβών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μεταξύ των ετών 2007 και 2012 ήταν για τις περισσότερες χώρες της ευρωζώνης μεγαλύτερη στο άνω άκρο της μισθολογικής κατανομής σε σχέση με το κάτω.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, μια μεταρρύθμιση του συστήματος αμοιβών στον δημόσιο τομέα θα μπορούσε να αποφέρει πολλαπλά οφέλη, τόσο δημοσιονομικά όσο και λειτουργικά, καθώς ο εξορθολογισμός του συστήματος και η σύνδεσή του με την απόδοση και τα καθήκοντα/ευθύνες των υπαλλήλων στο πλαίσιο ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης ανθρώπινων πόρων θα μπορούσε να αποτελέσει το έναυσμα για τη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Πράγματι, στην περιγραφή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου στο 1ο πρόγραμμα προσαρμογής αναφέρεται ότι το νέο απλοποιημένο σύστημα αμοιβών «θα αποτελεί μέρος της ευρύτερης μεταρρύθμισης του συστήματος διαχείρισης ανθρώπινων πόρων. Αυτό θα πρέπει να οδηγήσει σε ένα σύστημα που να αντανακλά την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα».⁴

Σ' αυτή την περιγραφή μάλιστα δεν γίνεται καθόλου αναφορά στη δημοσιονομική διάσταση, αν και αυτή αναφέρεται σε άλλο σημείο του πρώτου προγράμματος προσαρμογής ως στόχος της εισαγωγής του νέου συστήματος αποδοκών.⁵

Το νέο σύστημα αποτέλεσε κατ' αρχήν μια σημαντική βελτίωση σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση (όσον αφορά τουλάχιστον στον σχεδιασμό του), καθώς έγινε προσπάθεια να διορθωθούν ορισμένες από τις κυριότερες στρεβλώσεις του προηγούμενου συστήματος. Για παράδειγμα, εισήχθη ένα απλοποιημένο και συγκεντρωτικό σύστημα πληρωμής όλων των αμοιβών στον δημόσιο τομέα, η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) υπήρξε προσπάθεια εξορθολογισμού των αμοιβών, και ιδίως των επιδομάτων, τα οποία μειώθηκαν σε τρία βασικά επιδόματα, ενώ πριν από την μεταρρύθμιση ήταν περισσότερα από 100, καθιστώντας έτσι τις αμοιβές ίδιες μεταξύ των φορέων· συνδέθηκε το βαθμολόγιο των δημόσιων υπαλλήλων με το μισθολογίο τους, και κατά συνέπεια η βαθμολογική εξέλιξη με τις αμοιβές τους, και εισήχθησαν μέτρα ενίσχυσης της παραγωγικότητας των εργαζομένων, καθώς προβλεπόταν η δημιουργία συστήματος αξιολόγησης που θα βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην απόδοση των υπαλλήλων, όπως αυτή θα αποτιμάτο σε σχέση με μετρήσιμους (όπου αυτό ήταν δυνατόν) στόχους.

Το πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής προέβλεπε τη δημιουργία της ΕΑΠ μέχρι το τέλος του 2010, ενώ σε μεταγενέστερο χρόνο (Ιούνιος 2011) προέβλεπε την υιοθέτηση νομοθεσίας για το νέο σύστημα αποδοκών (μισθολόγιο) στο δημόσιο τομέα. Η ΕΑΠ δημιουργήθηκε εντός του χρονοδιαγράμματος, με τη σχετική υπουργική απόφαση να εκδίδεται ήδη από τον Ιούνιο του 2010, ενώ η νομοθεσία για το νέο μισθολόγιο υιοθετήθηκε με κάποια καθυστέρηση, τον Οκτώβριο του 2011.⁶ Το νέο σύστημα τέθηκε σε λειτουργία την 1η Νοεμβρίου 2011.

Όσον αφορά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, μια αρχική συνοπτική επισκόπηση μας δίνει μια μικτή εικόνα. Το σύστημα αρχικά κάλυπτε τους δημόσιους υπαλλήλους, εξαιρώντας αυτούς που αμείβονται με ειδικά μισθολόγια (σώματα ασφαλείας, γιατρούς, δικαστικούς, διδακτικό προσωπικό ΑΕΙ και ΤΕΙ κ.λπ.) και τους υπαλλήλους των ΝΠΙΔ και των ΔΕΚΟ (οι οποίες παρουσίαζαν μερικές από τις μεγαλύτερες μισθολογικές στρεβλώσεις). Ακόμη, η νομοθεσία προέβλεπε την καταβολή της λεγόμενης «προσωπικής διαφοράς» για υπαλλήλους οι οποίοι λόγω της μεταρρύθμισης θα έχαναν περισσότερο από το 25% των αποδοκών τους. Η προσωπική διαφορά θα εξαλειφόταν σταδιακά τα δύο επόμενα χρόνια. Επιπλέον, με την καθιέρωση του συστήματος αξιολόγησης θα ενεργοποιούνταν η πρόβλεψη για δύο πρόσθετα επιδόματα (bonus) που σχετιζόταν με την επίτευξη στόχων. Το «Κίνητρο Επίτευξης Στόχων» αφορούσε στο σύνολο των υπαλλήλων, ενώ οι υπάλληλοι που είχαν κύρια αρμοδιότητα σχετική με την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων ή τον έλεγχο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης δικαιούνταν το (πιο γενναιόδωρο) «Κίνητρο Επίτευξης Δημοσιονομικών

⁴ Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Ενότητα IV, Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις, 3 Μαΐου 2010.

⁵ Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, Ενότητα Γ, Διαρθρωτικές Πολιτικές, 3 Μαΐου 2010.

⁶ Πρόκειται για την Κοινή Υπουργική Απόφαση 2/37345/0004/4.6.2010 και το νόμο 4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226/27.10.2011).

Στόχων». Το κόστος της πλήρους εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου είχε αποτυπωθεί στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Προσαρμογής για χρονικό ορίζοντα τεσσάρων ετών, που συμπεριλάμβανε τόσο το κόστος των δυο επιδομάτων από το 2013 και μετά όσο και την εξοικονόμηση από την εξάλειψη της προσωπικής διαφοράς.

Τον Οκτώβριο του 2012 μια νέα νομοθετική ρύθμιση άλλαξε αυτά τα δεδομένα.⁷ Οι ΔΕΚΟ εντάχθηκαν στο νέο σύστημα,⁸ ενώ η προσωπική διαφορά αποφασίστηκε να διατηρηθεί μέχρις ότου ενεργοποιηθεί η πρόβλεψη του αρχικού νόμου για τα δύο επιπλέον επιδόματα (bonus), κάτι το οποίο προβλεπόταν πια να συμβεί στο τέλος του 2016.

Όσον αφορά στη διάρθρωση των αμοιβών, το σύστημα στην εφαρμογή του παρουσίασε σημαντικές αποκλίσεις σε σχέση με αυτά που προέβλεπε ο αρχικός σχεδιασμός. Έτσι, πέρα από τη διατήρηση της προσωπικής διαφοράς, η οποία, όπως θα δούμε, είναι σημαντική για ορισμένες κατηγορίες εργαζόμενων, δεν εφαρμόστηκαν κι άλλες προβλέψεις, όπως για παράδειγμα η καθιέρωση ενός συστήματος αξιολόγησης, απαραίτητου για να λειτουργήσει αποτελεσματικά η σύνδεση μεταξύ βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης (σύνδεση βαθμολογίου με το μισθολόγιο).

Σημειώνεται πως το ενιαίο Μισθολόγιο που περιγράφηκε πιο πάνω δεν είναι πια σε ισχύ αφού το 2015 υιοθετήθηκε ένα νέο (ενιαίο) σύστημα αμοιβών.⁹

3.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η ανάλυση της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου και η αποτίμηση, στο βαθμό που αυτό είναι δυνατόν, των αποτελεσμάτων της. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, χρησιμοποιούνται δύο διαφορετικές προσεγγίσεις. Κατ' αρχάς, χρησιμοποιείται μια ποσοτική ανάλυση, η οποία επιτρέπει την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τα αποτελέσματα της μεταρρύθμισης στα χαρακτηριστικά και την κατανομή των αμοιβών διαφορετικών κατηγοριών εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα. Η ανάλυση αυτή παρουσιάζει το πλεονέκτημα, σε σχέση με οποιαδήποτε προηγούμενη μελέτη, ότι αντλεί τα δεδομένα της από πραγματικές πηγές, την Ενιαία Αρχή Πληρωμής και την Απογραφή των δημόσιων υπαλλήλων, κάτι που αυξάνει σημαντικά το δείγμα και την αξιοπιστία της. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, γίνεται προσπάθεια εξαγωγής ορισμένων συμπερασμάτων για διαστάσεις της μεταρρύθμισης που δεν υπόκεινται εύκολα σε ποσοτικό έλεγχο. Προς τον σκοπό αυτό, χρησιμοποιούνται τα ευρήματα συνεντεύξεων με στελέχη της ανώτερης και ανώτατης δημόσιας διοίκησης που είχαν εμπλακεί στο σχεδιασμό ή/και την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου.

3.3.1 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ: ΜΙΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

3.3.1.1 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Οι μελέτες για το ύψος και τα χαρακτηριστικά των αμοιβών στο δημόσιο τομέα που αναφέρθηκαν προηγουμένως βασίζονται σε εξαιρετικά μικρά δείγματα. Επιπλέον, τα μισθολογικά στοιχεία δίνονται από τις περισσότερες πηγές σε κλιμάκια, οπότε για την προσέγγιση του μηνιαίου μισθού ενός

⁷ Νόμος 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012).

⁸ Η ένταξη των ΔΕΚΟ στο σύστημα δεν σήμανε αυτομάτως και την εφαρμογή του εκ μέρους τους. Τουλάχιστον για τα πρώτα χρόνια μετά την υπαγωγή τους στο ενιαίο μισθολόγιο, πολλές ΔΕΚΟ δεν το εφάρμοσαν και συνέχιζαν να πληρώνουν αμοιβές εκτός των προδιαγραφών του συστήματος.

⁹ Βλ. ν. 4354 (ΦΕΚ Α' 173/16.12.2015).

υπαλλήλου χρησιμοποιείται η μέση τιμή του κλιμακίου. Μέχρι πρόσφατα αυτός ήταν ο μοναδικός τρόπος ανάλυσης των μισθολογικών στοιχείων του ελληνικού δημοσίου. Είναι προφανές ότι αυτό αποτελούσε έναν μεγάλο συμβιβασμό στην ποιότητα και ακρίβεια των συμπερασμάτων. Η δημιουργία τον Ιούνιο του 2010 της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (ΕΑΠ) από το Υπουργείο Οικονομικών και του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου «Απογραφή» από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, επίσης τον Ιούνιο του 2010, επιτρέπουν πλέον αναλύσεις με ασφαλέστερη εξαγωγή συμπερασμάτων, αφού οι εν λόγω φορείς διαθέτουν τα αναλυτικά και ακριβή μισθολογικά στοιχεία, καθώς και στοιχεία για τα λοιπά χαρακτηριστικά του συνόλου των δημοσίων υπαλλήλων.

Στην παρούσα μελέτη εκτιμούμε τους παράγοντες που επηρεάζουν το ύψος των αποδοχών στο ελληνικό δημόσιο πριν και μετά τη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου τον Οκτώβριο του 2011. Χρησιμοποιώντας τα αναλυτικά στοιχεία της ΕΑΠ και της Απογραφής, μελετάμε πώς τα επιμέρους χαρακτηριστικά των υπαλλήλων, καθώς και των υπηρεσιών όπου εργάζονται ή των θέσεων που κατέχουν, καθορίζουν το ύψος των αμοιβών τους. Για το σκοπό αυτό, χρησιμοποιείται η προσέγγιση της παλινδρόμησης ποσοστιαίων σημείων (quantile regression - ΠΠΣ) με bootstrap. Με την προσέγγιση αυτή αναλύεται όχι μόνο η επίδραση που ασκούν οι επεξηγηματικές μεταβλητές στο ύψος της αμοιβής του μέσου υπαλλήλου, αλλά και η οριακή επίδραση μιας δεδομένης μεταβλητής σε διαφορετικά σημεία της μισθολογικής τους κατανομής. Επίσης, εξετάζουμε τις σχέσεις που αποκαλύπτονται όσον αφορά τον αρχικό σχεδιασμό της μεταρρύθμισης, αλλά και την τελική της υλοποίηση (αναστολή κατάργησης της προσωπικής διαφοράς).

3.3.1.2 ΤΟ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ

Προκειμένου να εκτιμήσουμε τους προσδιοριστικούς παράγοντες του ύψους του μισθού στον ελληνικό δημόσιο τομέα, χρησιμοποιούμε αρχικά το κλασικό υπόδειγμα παλινδρόμησης των ελαχίστων τετραγώνων (OLS), που υποδειγματοποιεί τη σχέση των επεξηγηματικών μεταβλητών με τη δεσμευμένη μέση τιμή της εξαρτημένης μεταβλητής:

$$y_i = x_i\beta + u_i, \quad (1)$$

όπου y_i οι τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής, x_i το διάνυσμα των επεξηγηματικών μεταβλητών, β το διάνυσμα των συντελεστών προς εκτίμηση και u_i είναι ένας άγνωστος όρος σφάλματος για $i = 1, 2, \dots, n$.

Ως εξαρτημένη μεταβλητή χρησιμοποιούμε τον *Συνολικό Μισθό*. Για το 2012 χρησιμοποιούμε δύο διαφορετικούς ορισμούς ανάλογα με το αν περιλαμβάνεται ή όχι η προσωπική διαφορά. Έτσι, όταν περιλαμβάνεται η προσωπική διαφορά, η εκτίμηση της σχέσης αφορά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, ενώ όταν εξαιρείται η προσωπική διαφορά, τότε η σχέση που εκτιμάται αφορά τη μεταρρύθμιση όπως αυτή σχεδιάστηκε αρχικά.

Οι επεξηγηματικές μεταβλητές αφορούν τα χαρακτηριστικά του υπαλλήλου, της θέσης, καθώς και σε ποια υπηρεσία εργάζεται. Οι μεταβλητές αυτές είναι η *Εργασιακή Εμπειρία*, η οποία είναι μια μεταβλητή που ελέγχει το πόσο επιβραβεύει την προϋπηρεσία του υπαλλήλου το εκάστοτε ισχύον μισθολογικό σύστημα, το *Τετράγωνο της Εργασιακής Εμπειρίας*, που αποτελεί μια συνήθη προσέγγιση για την εκτίμηση της οριακής επίπτωσης της εργασιακής εμπειρίας, πόσο δηλαδή αυξάνεται ο συνολικός μισθός από ένα επιπλέον έτος προϋπηρεσίας. Χρησιμοποιούνται, επίσης, τα *Έτη Σπουδών*, ο αριθμός των *Τέκνων*, καθώς και ψευδομεταβλητές για το *Φύλο* του υπαλλήλου, η οποία λαμβάνει την τιμή 1 αν είναι άνδρας και 0 αν είναι γυναίκα, και την *Εργασιακή Σχέση*, που λαμβάνει την τιμή 1 αν ο υπάλληλος είναι μόνιμος υπάλληλος ή εργάζεται με σύμβαση αορίστου ή ορισμένου χρόνου και 0 για οποιαδήποτε άλλη σχέση εργασίας (π.χ. μετακλητός, ειδικό προσωπικό των Ανεξάρτητων Δημοσίων Αρχών κ.λπ.). Επιπλέον, χρησιμοποιούνται τρεις μεταβλητές για την κατοχή θέση ευθύνης, *Γενικός Διευθυντής*, *Διευθυντής* και *Τμηματάρχης*. Τέλος, συμπεριλαμβάνονται

ψευδομεταβλητές για κάθε ένα από τα 16 υπουργεία, καθώς και ψευδομεταβλητές για την Προεδρία της Δημοκρατίας, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τα ΝΠΔΔ και τη Γενική Γραμματεία του Γραφείου του Πρωθυπουργού, οι οποίες λαμβάνουν την τιμή 1 αν ο υπάλληλος εργάζεται στο συγκεκριμένο φορέα. Τέλος, καθώς δεν υπάρχει διαθέσιμη περιγραφή των καθηκόντων των θέσεων εργασίας στο ελληνικό δημόσιο, η πιθανή επίδραση από διαφοροποίηση στην κατανομή των θέσεων εργασίας με αυξημένα καθήκοντα μεταξύ των φορέων δεν αντικατοπτρίζεται παρά μόνο στα κατάλοιπα της παλινδρόμησης.

Τα υποδείγματα κλασικής γραμμικής παλινδρόμησης (ΚΓΠ), ανάλογα με τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται, δεν είναι πάντα κατάλληλα ώστε να εξηγήσουν όλες τις τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής. Εν προκειμένω, η επίδραση των επεξηγηματικών μεταβλητών στον μέσο συνολικό μισθό, αν και παρουσιάζει ενδιαφέρον, δεν δίνει την πλήρη εικόνα, καθώς η κατανομή των αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων απέχει σημαντικά από την κανονική κατανομή. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να υποδειγματοποιηθεί η επίδραση στο συνολικό μισθό, με δεδομένες τις επεξηγηματικές μεταβλητές, ως προς τις ακραίες του τιμές, αλλά και σε όλο το εύρος της κατανομής του.

Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούμε τη μέθοδο της παλινδρόμησης ποσοστιαίων σημείων (ΠΠΣ), που αναπτύχθηκε από τους R. Koefner and G. Bassett (1978). Η ΠΠΣ είναι μια επέκταση της κλασικής γραμμικής παλινδρόμησης που βασίζεται στη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων και έχει σκοπό την εκτίμηση γύρω από συναρτήσεις ποσοστιαίων σημείων της δεσμευμένης κατανομής της εξαρτημένης μεταβλητής με δεδομένες τις ανεξάρτητες μεταβλητές. Ενώ με την ΚΓΠ εκτιμώνται υποδείγματα για δεσμευμένες συναρτήσεις του μέσου όρου, η ΠΠΣ χρησιμοποιείται για την εκτίμηση υποδείγμάτων υπό συνθήκη συναρτήσεων της διαμέσου, καθώς και όλου του εύρους των ποσοστιαίων σημείων της κατανομής. Έτσι, αυτή η στατιστική τεχνική της ΠΠΣ συμπληρώνει την ΚΓΠ, προσφέροντας πιο πλήρη στατιστική ανάλυση στοχαστικών σχέσεων μεταξύ τυχαίων μεταβλητών. Όπως γίνεται αντιληπτό, η μέθοδος αυτή είναι πολύ πιο ανθεκτική στην ύπαρξη έκτροπων παρατηρήσεων στο υπό μελέτη δείγμα.

Το γενικό μοντέλο ΠΠΣ για ένα δείγμα από κάποιον πληθυσμό (y_i, x_i) , $i = 1, 2, \dots, n$, λαμβάνει τη γραμμική μορφή:

$$y_i = x_i^T \beta(\tau) + u_i(\tau), \quad (1)$$

όπου y_i οι τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής και x_i το διάνυσμα των επεξηγηματικών μεταβλητών, $\beta(\tau)$ είναι ένα $k \times 1$ διάνυσμα συντελεστών προς εκτίμηση, x_i^T είναι το διάνυσμα-στήλη, που είναι η αντιμετάθεση της i -οστής γραμμής του $n \times k$ πίνακα X των επεξηγηματικών μεταβλητών, y_i είναι η i -οστή παρατήρηση της εξαρτημένης μεταβλητής και $u_i(\tau)$ είναι ένας άγνωστος όρος σφάλματος για $i = 1, 2, \dots, n$. Το τ -οστό δεσμευμένο ποσοστιαίο σημείο της y με δεδομένη την x μπορεί να γραφεί ως:

$$Q_\tau(y_i | x_i) = x_i^T \beta(\tau) \quad (2)$$

όπου y_i το ύψος του συνολικού μισθού του i -οστού υπαλλήλου και x_i οι τιμές του διανύσματος των επεξηγηματικών μεταβλητών για τον i -οστό υπάλληλο.

3.3.1.3 ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΚΑΙ ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ

Το δείγμα της μελέτης προέρχεται από δύο χρονικές στιγμές: α) το Νοέμβριο του 2011, τον τελευταίο μήνα πριν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου, και β) το Νοέμβριο του 2012, τον πρώτο μήνα πλήρους εφαρμογής της μεταρρύθμισης χωρίς παρακρατήσεις λόγω αναδρομικών επιστροφών αχρεωστήτως καταβληθέντων. Τα αντίστοιχα σύνολα δεδομένων αποτελούνται από τη συνένωση των μισθολογικών στοιχείων των υπαλλήλων από τη βάση της ΕΑΠ και των λοιπών χαρακτηριστικών των υπαλλήλων που περιλαμβάνει η Απογραφή. Η ταυτοποίηση των υπαλλήλων μεταξύ των δύο συνόλων δεδομένων έγινε βάσει των ΑΦΜ τους.

Τα στοιχεία αφορούν όλους τους υπαλλήλους που περιλήφθηκαν στο πεδίο εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου, δηλ. τους μόνιμους και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου (ΙΔΑΧ) δημοσίου υπαλλήλους, τους υπαλλήλους που εργάζονται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου (ΙΔΟΧ), τους υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), τους υπαλλήλους των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και τους μετακλητούς υπαλλήλους (οι οποίοι κατατάχθηκαν βάσει διαφορετικών εισαγωγικών μισθών σε σχέση με τους υπόλοιπους υπαλλήλους).¹⁰

Το μέγεθος του δείγματος περιορίζεται από τον αριθμό των φορέων που είχαν συμμορφωθεί με την απαίτηση της αποστολής των στοιχείων προς τη νεοσύστατη τότε ΕΑΠ. Έτσι, το αρχικό μέγεθος του δείγματος ήταν 321.878 υπάλληλοι για το 2011 και 407.710 υπάλληλοι για το 2012. Υπολογίζουμε ότι αυτό αποτελεί 60,1% του συνολικού αριθμού υπαλλήλων που υπάγονταν στο πεδίο εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου το 2011 και 81,2% το 2012. Το δείγμα αυτό περιορίζεται σημαντικά μετά τον “καθαρισμό” των βάσεων και τον έλεγχο από τους ερευνητές με μια σειρά λογικών κριτηρίων. Έτσι, υπολογίζουμε ότι η κάλυψη του τελικού δείγματος είναι 46,6% το 2011 και 63% το 2012.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.1 ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΣΤΟ ΔΕΙΓΜΑ (ΜΕΣΟΙ ΟΡΟΙ ΚΑΙ ΣΥΧΝΟΤΗΤΕΣ)

	2011	2012
Μέσος συνολικός μισθός*	1.665	1.530
Έγγαμοι	73,5%	72,9%
Άνδρες	37,9%	39,3%
Εργασιακή εμπειρία (έτη)	17,1	15,9
Υποχρεωτική εκπαίδευση	6,8%	7,8%
Δευτεροβάθμια εκπαίδευση	28,6%	26,1%
Τεχνολογική εκπαίδευση	11,8%	11,4%
Πανεπιστημιακή εκπαίδευση	52,8%	54,7%
Αριθμός παρατηρήσεων	249.430	316.429
Ποσοστό κάλυψης	46.6%	63%

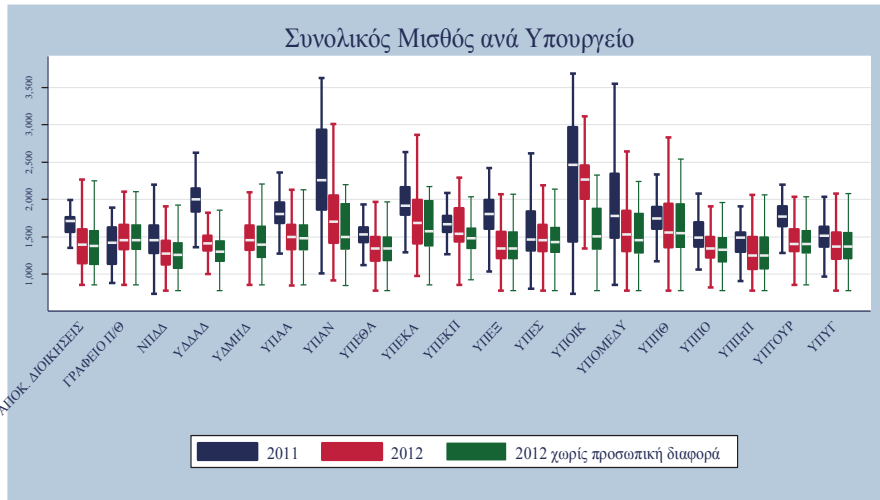
*Ο Συνολικός Μισθός είναι ο μικτός μισθός χωρίς να έχουν αφαιρεθεί οι ασφαλιστικές εισφορές του εργαζόμενου και ο φόρος εισοδήματος (σε ονομαστικούς όρους).

Ο Πίνακας 3.1 δίνει κάποια βασικά στατιστικά μεγέθη για τα δύο δείγματα. Η εξαρτημένη μεταβλητή, ο Συνολικός Μισθός, είναι ο μικτός μισθός χωρίς να έχουν αφαιρεθεί οι ασφαλιστικές εισφορές του εργαζόμενου και ο φόρος εισοδήματος. Ο συνολικός μικτός μισθός επιλέχθηκε για να μην υπάρχει στρέβλωση μεταξύ των μονίμων υπαλλήλων και αυτών που εργάζονται με σύμβαση αορίστου χρόνου, καθώς πληρώνουν διαφορετικές ασφαλιστικές εισφορές. Ο μέσος συνολικός μικτός μισθός εμφανίζεται μειωμένος από 1.665 σε 1.530 ευρώ μεταξύ των δύο ετών, ως αποτέλεσμα των περιοριστικών δημοσιονομικών μέτρων. Το δείγμα περιλαμβάνει έγγαμους υπαλλήλους σε υψηλό ποσοστό (73%) και περισσότερες γυναίκες (60%). Η μέση εργασιακή εμπειρία εντός του δημοσίου ήταν 17,1 έτη το 2011, ενώ μειώθηκε στα 15,9 έτη το 2012 λόγω των αυξημένων συνταξιοδοτήσεων που προκάλεσαν οι μισθολογικές περικοπές και κυρίως τα μέτρα στο ασφαλιστικό που υιοθετήθηκαν την περίοδο εκείνη. Ως προς το εκπαιδευτικό προφίλ, επιβεβαιώνεται ότι η μεγάλη πλειοψηφία των

¹⁰ Εκτός των υπαλλήλων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του νόμου, τα δύο δείγματα περιέχουν και κάποιους επιστημονικούς συνεργάτες Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, αλλά και κάποιους γενικούς γραμματείς υπουργείων.

υπαλλήλων είναι πανεπιστημιακής μόρφωσης, ενώ ακολουθούν με μικρότερα ποσοστά οι υπάλληλοι με τεχνολογική μόρφωση (11% περίπου), δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (26%-28%) και υποχρεωτικής εκπαίδευσης (7% περίπου).

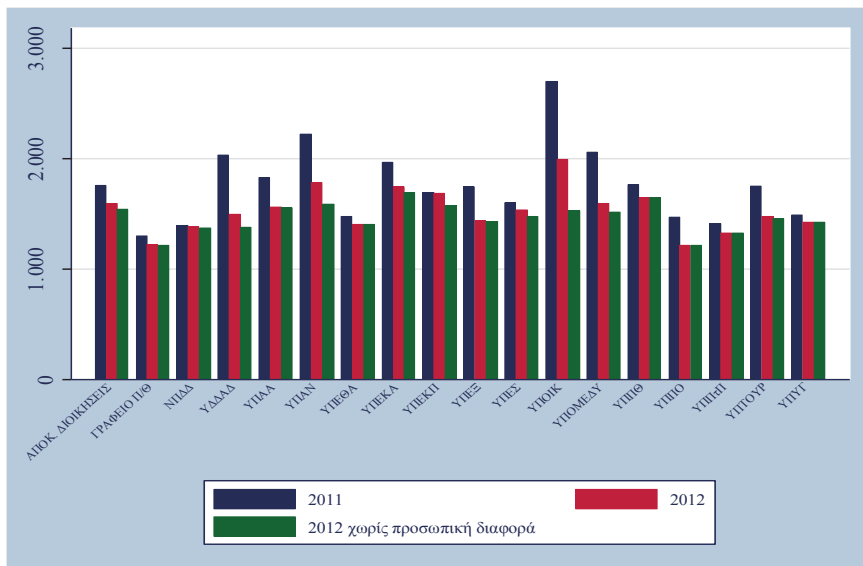
ΓΡΑΦΗΜΑ 3.2 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΙΚΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ, 2011 ΚΑΙ 2012



Στο Γράφημα 3.2 παρουσιάζεται η κατανομή των μισθών ανά φορέα εργασίας. Είναι σαφής η μεγάλη διάσταση αμοιβών μεταξύ των διαφορετικών φορέων, κάτι το οποίο αντανακλά τον κατακερματισμό της επιδοματικής πολιτικής πριν από την μεταρρύθμιση του 2011. Έτσι, το Υπουργείο Οικονομικών (ΥΠΟΙΚ) φαίνεται με διαφορά ο καλύτερος εργοδότης, με διάμεσο μηνιαίο μισθό 2.460 ευρώ. Ακολουθούν το Υπουργείο Ανάπτυξης (ΥΠΑΝ) με 2.254 ευρώ, το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΥΔΑΔΔ) με 2.004 ευρώ και το Υπουργείο Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων (ΥΠΟΜΕΔΥ) με 1.783 ευρώ. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο διάμεσος μισθός στο σύνολο του δείγματος το 2011 είναι 1.648 ευρώ. Το 2012, στο πλαίσιο της γενικότερης επιδιώξης δημοσιονομικής εξοικονόμησης (την οποία είχε ως παράλληλο στόχο άλλωστε και η μεταρρύθμιση του μισθολογίου), παρατηρείται μείωση των διάμεσων μισθών για όλους τους φορείς και ταυτόχρονη σύγκλιση μεταξύ τους. Ειδικότερα, παρατηρείται μείωση του διάμεσου μισθού στα 2.263 ευρώ στο Υπουργείο Οικονομικών, στα 1708 ευρώ στο Υπουργείο Ανάπτυξης, στα 1.531 ευρώ στο Υπουργείο Μεταφορών, Υποδομών και Δικτύων και στα 1.410 ευρώ στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όταν ο διάμεσος μισθός για το σύνολο του δείγματος μειώνεται στα 1.459 ευρώ. Οι αντίστοιχοι διάμεσοι μισθοί χωρίς την προσωπική διαφορά θα ήταν 1.509 για το ΥΠΟΙΚ, 1.459 ευρώ για το ΥΠΟΜΕΔΥ, 1.431 ευρώ για το ΥΠΑΝ και 1.306 ευρώ για το ΥΔΑΔΔ, ενώ για το σύνολο του δείγματος ο διάμεσος μισθός θα ήταν 1.437 ευρώ. Αντίστοιχα συμπεράσματα προκύπτουν εάν δούμε και τους μέσους μισθούς ανά φορέα (Γράφημα 3.3).

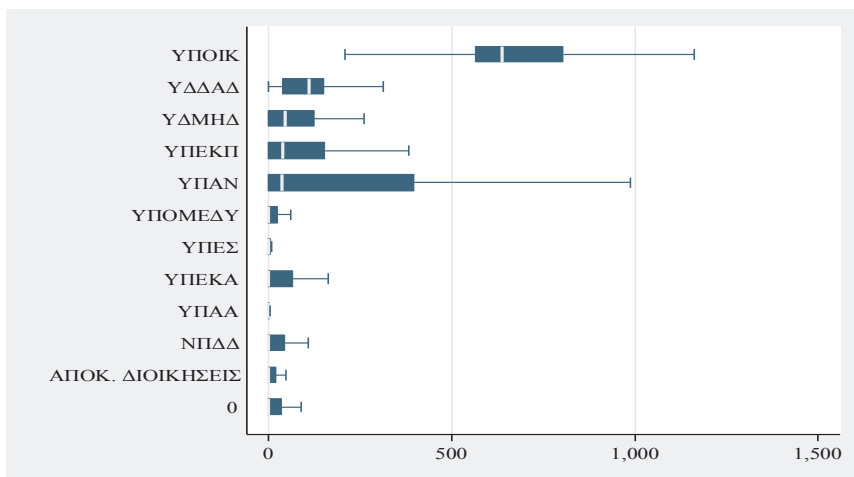
Τα Γραφήματα 3.2 και 3.3 μας επιτρέπουν να συγκρίνουμε τις αμοιβές ανά υπουργείο για την περίπτωση που θα είχε ολοκληρωθεί η εφαρμογή της μεταρρύθμισης όπως αυτή σχεδιάστηκε. Ένα χαρακτηριστικό συμπέρασμα είναι ότι η κατάργηση της προσωπικής διαφοράς θα οδηγούσε προφανώς σε εναρμόνιση των αμοιβών μεταξύ των διαφόρων φορέων, με τον διάμεσο μισθό να εκτιμάται στα 1.437 ευρώ. Οι όποιες μικρές διαφοροποιήσεις μεταξύ των φορέων θα αντανακλούσαν πραγματικές διαφορές στα επιμέρους χαρακτηριστικά των υπαλλήλων τους.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.3 ΜΕΣΟΣ ΜΙΚΤΟΣ ΜΙΣΘΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ

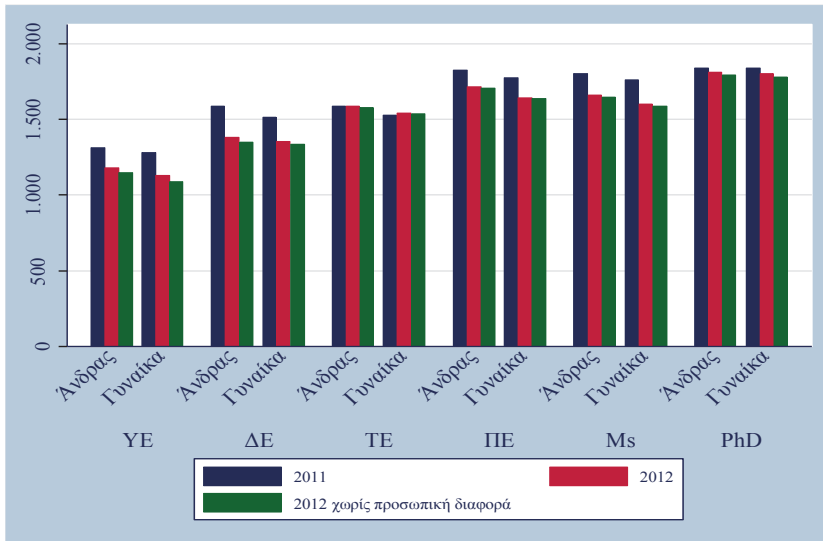


Η προσωπική διαφορά καθαυτή διαφοροποιείται μεταξύ των διαφόρων φορέων, αφού είναι συνάρτηση της απόστασης του παλιού από το νέο μισθό. Έτσι, όπως φαίνεται από το Γράφημα 3.4, η διάμεση προσωπική διαφορά στο Υπουργείο Οικονομικών είναι 637 ευρώ, στο Υπουργείο Δικαιοσύνης είναι 110 ευρώ, ενώ το 90% των υπαλλήλων στους υπόλοιπους φορείς πλην του Υπουργείου Οικονομικών λαμβάνει προσωπική διαφορά λιγότερο από 38 ευρώ. Σημειώνεται ότι η μεγάλη απόκλιση της προσωπικής διαφοράς των υπαλλήλων του Υπουργείου Ανάπτυξης οφείλεται στο γεγονός ότι προέρχονται από διαφορετικούς φορείς και, ως εκ τούτου, λάμβαναν διαφορετικά επιδόματα.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.4 ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΔΙΑΦΟΡΑ ΑΝΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2012



ΓΡΑΦΗΜΑ 3.5 ΜΕΣΟΣ ΜΙΚΤΟΣ ΜΙΣΘΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΑΝΑ ΦΥΛΟ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ



*MSc είναι μεταπτυχιακός τίτλος και PhD διδακτορικός τίτλος

Τέλος, εξετάζοντας τους μέσους μισθούς ανά φύλο (Γράφημα 3.5) διαπιστώνουμε θετική διαφοροποίηση υπέρ των ανδρών για όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης. Αυτό σχετίζεται πιθανότατα με τη συχνότερη ανάληψη θέσεων ευθύνης από άνδρες.

3.3.2 ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Η εκτίμηση των προσδιοριστικών παραγόντων του ύψους του συνολικού μισθού γίνεται αρχικά με το υπόδειγμα παλινδρόμησης των ελαχίστων τετραγώνων (OLS). Στην πρώτη στήλη εξετάζεται η σχέση πριν από τη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου, ενώ οι δύο επόμενες στήλες αφορούν στο ενιαίο μισθολόγιο. Ως εξαρτημένη μεταβλητή χρησιμοποιείται στην στήλη (2) ο συνολικός μισθός όπως καταβάλλεται. Τέλος, στη στήλη (3) χρησιμοποιείται ένας «κατασκευασμένος» μισθός, δηλαδή ο μισθός που θα έπρεπε να καταβαλλόταν αν είχε αφαιρεθεί η προσωπική διαφορά, όπως προέβλεπε ο αρχικός σχεδιασμός της μεταρρύθμισης. Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στον Πίνακα 3.2.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.2 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΙΚΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕ ΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΤΩΝ ΕΛΑΧΙΣΤΩΝ ΤΕΤΡΑΓΩΝΩΝ (OLS), ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ, ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΟΠΩΣ ΕΙΧΕ ΠΡΟΒΛΕΦΘΕΙ, ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΔΙΑΦΟΡΑ

Μεταβλητές	2011	2012 Εφαρμογή ενιαίου μισθολογίου	2012 Πρόβλεψη ενιαίου μισθολογίου
	(1)	(2)	(3)
Άνδρας	2,62*** (0,65)	6,79*** (0,50)	4,83*** (0,45)
Τέκνα	28,53*** (0,24)	41,83*** (0,25)	43,31*** (0,22)
Εργασιακή Εμπειρία	13,76*** (0,15)	24,44*** (0,12)	23,94*** (0,11)
Τετράγωνο Εργ. Εμπειρίας	0,123*** (0,004)	0,060*** (0,003)	0,079 (0,003)
Έτη Εκπαίδευσης	41,85*** (0,13)	51,23*** (0,098)	54,95*** (0,088)
Εργασιακή Σχέση	6,38 (5,13)	-22,91*** (3,22)	-16,82 (2,88)
Γενικός Διευθυντής	79,62 (54,71)	112,95*** (35,37)	100,7 (31,72)
Διευθυντής	3,07 (3,66)	101,59*** (1,90)	96,89*** (1,71)
Τμηματάρχης	-15,22*** (1,74)	40,91*** (1,07)	41,66*** (0,96)
Προεδρία της Δημοκρατίας	-776,5*** (24,98)	-691,9*** (18,21)	-34,04 (16,33)
ΥΠΑΑ	-459,0*** (4,55)	-618,8*** (3,89)	7,48 (3,49)
ΥΠΑΝ	33,99*** (5,40)	-523,7*** (3,73)	-24,77*** (3,35)
ΥΠΠτΠ	-748,3*** (6,17)	-713,7*** (4,92)	-55,19*** (4,41)
ΥΔΔΑΔ	-137,55*** (3,43)	-519,6*** (1,70)	12,81*** (1,52)
ΥΠΕΘΑ	-732,5*** (3,53)	-701,6*** (1,99)	-49,17*** (1,78)
ΥΠΕΞ	-455,8*** (6,93)	-663,6*** (6,07)	-18,71*** (5,44)
ΥΠΕΚΠ	-597,3*** (5,69)	-527,1*** (4,23)	3,28 (3,80)

ΥΠΕΣ	-678,5***	-615,3***	11,60***
	(6,14)	(1,90)	(1,70)
ΥΠΠΘ	-528,6***	-561,4***	77,23***
	(3,05)	(1,16)	(1,04)
ΥΠΕΚΑ	-403,4***	-574,7***	4,10
	(5,83)	(4,98)	(4,47)
ΥΠΠΟ	-585,7***	-633,0***	0,003
	(5,57)	(1,99)	(1,78)
ΥΠΥΓ	-630,7***	-575,5***	75,32***
	(3,08)	(1,26)	(1,13)
ΥΠΟΜΕΔΥ	-372,4***	-587,9***	4,64
	(4,28)	(2,24)	(2,01)
ΥΠΤΟΥΡ	-464,4***	-655,5***	-22,8**
	(11,14)	(9,22)	(8,27)
ΓΡΑΦΕΙΟ Πρωθυπουργού	-746,6***	-648,6***	-10,13
	(21,15)	(7,28)	(6,53)
ΝΠΔΔ	-714,9***	-602,7***	24,47***
	(3,14)	(1,27)	(1,14)
ΥΔΜΗΔ		-589,7***	-20,64***
		(4,59)	(4,12)
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις		-578,2***	57,38***
		(2,03)	(1,82)
Σταθερά	1.291,9***	916,6***	212,3***
	(6,35)	(3,77)	(3,38)
N	249.430	316.429	316.429
\bar{R}^2	0,72	0,85	0,86

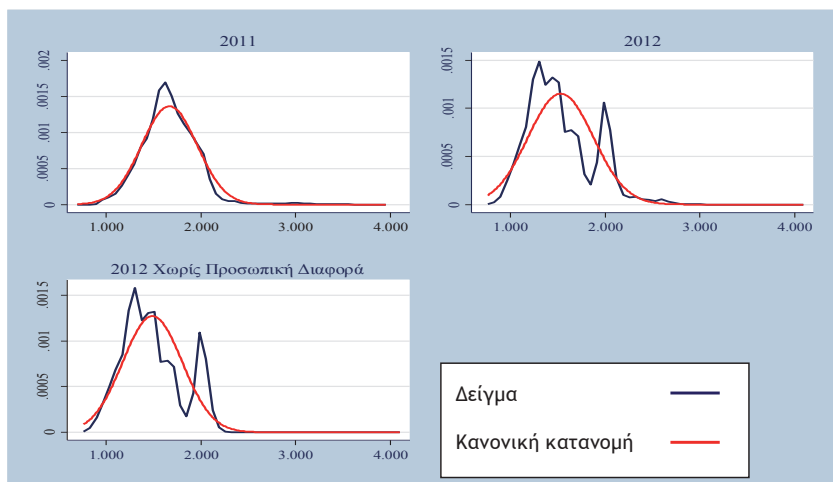
* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Όλες οι ανεξάρτητες μεταβλητές έχουν τα αναμενόμενα πρόσημα. Στις εκτιμήσεις μας επαναλαμβάνεται το συνηθισμένο φαινόμενο οι άνδρες να αμείβονται καλύτερα κατά μέσο όρο από τις γυναίκες κατά 6,79 ευρώ μετά τη μεταρρύθμιση, έναντι 2,62 ευρώ πριν από τη μεταρρύθμιση, όπως προέκυψε και από την περιγραφική στατιστική ανάλυση των δεδομένων. Ο αριθμός των τέκνων σχετίζεται θετικά με το συνολικό μισθό και η σχέση αυτή είναι περισσότερο θετική μετά την μεταρρύθμιση, κάτι το οποίο αντανακλά την αύξηση του επιδόματος τέκνων. Η εργασιακή εμπειρία εκτιμάται ότι επηρεάζει περισσότερο το ύψος του μισθού μετά τη μεταρρύθμιση, αλλά με μικρότερη οριακή επίδραση (κάποιοι αναλυτές εκτιμούν και αρνητική οριακή απόδοση, βλ. π.χ. Christopoulou and Monastirioti 2013 και 2015). Τα έτη σπουδών επιδρούν θετικά στο ύψος του μισθού και ο συντελεστής συσχέτισης είναι μεγαλύτερος για το ενιαίο μισθολόγιο σε σύγκριση με το παλαιότερο καθεστώς. Το είδος της εργασιακής σχέσης εμφανίζεται στατιστικά μη σημαντικό, με εξαίρεση την περίπτωση της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου, οπότε φαίνεται ότι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι αμείβονται χαμηλότερα σε σύγκριση με τις άλλες κατηγορίες π.χ. τους μετακλητούς. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα συμπεράσματα για τις θέσεις ευθύνης. Όλοι οι συντελεστές δείχνουν θετική σχέση μεταξύ μισθού και κατοχής θέσης ευθύνης (αν και δεν είναι σαφές για ποιο λόγο η κατοχή θέσης τμηματάρχη έχει αρνητικό συντελεστή το 2011). Η κατοχή θέσης Γενικού Διευθυντή είναι στατιστικά μη σημαντική, λόγω του ιδιαίτερα μικρού αριθμού παρατηρήσεων. Τέλος,

το σημαντικότερο εύρημα για την αξιολόγηση της μεταρρύθμισης είναι οι συντελεστές των ψευδομεταβλητών για τους διάφορους φορείς (ο φορέας που δεν περιλαμβάνεται είναι το Υπουργείο Οικονομικών). Οι συντελεστές είναι στις περισσότερες περιπτώσεις ιδιαίτερα υψηλοί και αρνητικοί, καθιστώντας έτσι αντιληπτό ότι ο κύριος παράγοντας καθορισμού τους ύψους του μισθού στο παλιό καθεστώς ήταν ο φορέας. Για παράδειγμα, ένας υπάλληλος του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΥΠΑΑ) παίρνει 459 ευρώ λιγότερα από ό,τι ένας υπάλληλος του Υπουργείου Οικονομικών που έχει τα ίδια χαρακτηριστικά. Η έντονη αυτή σχέση διατηρείται αυτούσια και μετά τη μεταρρύθμιση μέσω της προσωπικής διαφοράς. Με την κατάργηση της προσωπικής διαφοράς, οι συντελεστές των ψευδομεταβλητών είναι πολύ μικρότεροι, οπότε ο φορέας παύει να προσδιορίζει το ύψος του συνολικού μισθού (στήλη 3).

Είναι όμως δόκιμη η εκτίμηση με την μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων; Από το Γράφημα 3.6 προκύπτει ότι η κατανομή του συνολικού μισθού των δημοσίων υπαλλήλων, πριν και μετά τη μεταρρύθμιση, αλλά και βάσει της αρχικής πρόβλεψης, όπως θα ίσχυε αν είχε καταργηθεί η προσωπική διαφορά, απέχει σημαντικά από την κανονική κατανομή. Οι κατανομές αυτές είναι ασύμμετρες με μακρύ δεξί άκρο, στοιχείο που καταδεικνύει ετερογένεια και, ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να υποδειγματοποιηθεί η επίδραση της μεταρρύθμισης στο συνολικό μισθό με δεδομένες τις επεξηγηματικές μεταβλητές ως προς τις ακραίες του τιμές, αλλά και σε όλο το εύρος της κατανομής του. Επιπλέον, η υπόθεση της κανονικότητας απορρίπτεται και από τον τυπικό έλεγχο για ασυμμετρία που έγινε με τη μέθοδο των D'Agostino et al. (1990), από τον οποίο προέκυψε ότι οι εξαρτημένες μεταβλητές παρουσιάζουν θετική ασυμμετρία σε επίπεδο σημαντικότητας 1% (ασυμμετρία συνολικού μισθού 2011=173,25, ασυμμετρία συνολικού μισθού 2012=75,32 και ασυμμετρία συνολικού μισθού 2012 χωρίς προσωπική διαφορά=61,36).

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.6 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΙΚΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ



Από τα παραπάνω είναι σαφές ότι η ανάλυση με τη χρήση της μεθόδου των ελαχίστων τετραγώνων (OLS) δεν είναι κατάλληλη όσον αφορά τη φύση των δεδομένων και τις τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής που εξηγεί. Εν προκειμένω, η επίδραση των επεξηγηματικών μεταβλητών στο μέσο συνολικό μισθό, αν και παρουσιάζει ενδιαφέρον, δεν δίνει την πλήρη εικόνα, καθώς η επίδραση των χαρακτηριστικών των δημοσίων υπαλλήλων είναι πιθανόν να είναι διαφορετική σε διαφορετικά σημεία της μισθολογικής κατανομής. Ως εκ τούτου, οι εκτιμήσεις υπολογίστηκαν εκ νέου με τη χρήση παλινδρομήσεων ποσοστιαίων σημείων (ΠΠΣ), τα αποτελέσματα των οποίων φαίνονται στους Πίνακες

3.3 έως 3.5. Η εκτίμηση με τη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων (OLS) θα χρησιμοποιηθεί ως μέτρο σύγκρισης των αποτελεσμάτων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΙΚΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕ ΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΤΩΝ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ

Μεταβλητές	$\tau=0,10$	$\tau=0,25$	$\tau=0,50$	$\tau=0,75$	$\tau=0,90$
Φύλο	-2,26*** (0,51)	-0,86** (0,28)	4,95*** (0,41)	4,11*** (0,43)	2,57*** (0,49)
Τέκνα	28,49*** (0,23)	26,38*** (0,13)	26,82*** (0,08)	27,88*** (0,16)	27,69*** (0,14)
Εργασιακή Εμπειρία	17,28*** (0,14)	17,03*** (0,083)	14,84*** (0,073)	14,63*** (0,073)	12,28*** (0,17)
Τετράγωνο Εργασιακής Εμπειρίας	0,005 (0,004)	0,029*** (0,002)	0,11*** (0,002)	0,11*** (0,002)	0,166*** (0,005)
Έτη Εκπαίδευσης	44,89*** (0,24)	41,08*** (0,65)	40,05*** (0,097)	37,58*** (0,078)	38,17*** (0,12)
Εργασιακή Σχέση	124,1*** (18,53)	4,87 (5,36)	-21,10*** (2,47)	-43,89*** (4,74)	-175,4*** (28,50)
Γενικός Διευθυντής	39,59 (32,65)	61,47 (48,49)	59,57 (43,08)	97,15*** (17,57)	95,42*** (13,11)
Διευθυντής	-38,56*** (7,93)	-0,67 (2,95)	8,77** (3,03)	14,60*** (2,68)	43,83*** (7,07)
Τμηματάρχης	-70,40*** (5,26)	-4,48*** (1,12)	-4,14*** (0,99)	4,10*** (0,87)	16,27*** (2,43)
Προεδρία της Δημοκρατίας	93,26*** (18,20)	74,25*** (10,47)	-1206,2 (7,40)	-1.350,3*** (18,95)	-1.479,6*** (10,68)
ΥΠΑΑ	360,2*** (2,13)	351,9*** (4,11)	-868,51*** (5,77)	-1.006,7*** (8,98)	-1.121,8*** (6,81)
ΥΠΑΝ	464,5*** (4,35)	474,7*** (7,33)	-629,9*** (8,39)	-11,93 (25,34)	18,42 (14,17)
ΥΠΠτΠ	113,4*** (2,16)	88,70*** (2,50)	-1.189,8*** (5,39)	-1.317,9*** (9,67)	-1.422,9*** (7,37)
ΥΔΑΔ	208,45*** (3,30)	717,6*** (1,99)	-471,9*** (5,91)	-608,2*** (9,03)	-657,4*** (9,98)
ΥΠΕΘΑ	129,8*** (1,75)	108,9*** (1,60)	-1.167,1*** (4,96)	-1.302,5*** (9,18)	-1.421,2*** (6,26)
ΥΠΕΞ	283,6*** (20,74)	328,0*** (11,34)	-903,1*** (6,16)	-891,9*** (12,07)	-987,3*** (7,66)
ΥΠΕΚΠ	232,9*** (14,27)	260,0*** (3,18)	-1.005,8*** (5,43)	-1.153,1*** (8,95)	-1.279,2*** (7,06)
ΥΠΕΣ	-34,78***	-45,86***	1.269,8***	-974,79***	-982,5***

	(3,57)	(3,49)	(11,47)	(19,49)	(7,77)
ΥΠΠΘ	301,1 ^{***}	333,7 ^{***}	-924,2 ^{***}	-1.075,5 ^{***}	-1.200,4 ^{***}
	(1,55)	(1,66)	(4,93)	(8,95)	(6,19)
ΥΠΕΚΑ	407,6 ^{***}	396,0	-806,5 ^{***}	-947,9 ^{***}	-1.075,3 ^{***}
	(3,15)	(2,75)	(6,92)	(9,05)	(8,07)
ΥΠΠΟ	289,7 ^{***}	273,7 ^{***}	-1.014,0 ^{***}	-1.180,9 ^{***}	-1.299,8 ^{***}
	(4,89)	(1,72)	(4,83)	(9,09)	(9,33)
ΥΠΥΓ	210,9 ^{***}	207,0 ^{***}	-1.054,3 ^{***}	-1.203,0 ^{***}	-1.320,1 ^{***}
	(1,57)	(1,66)	(4,82)	(8,97)	(6,31)
ΥΠΟΜΕΔΥ	-6,72 ^{**}	34,86 ^{***}	-859,3 ^{***}	-475,3 ^{***}	-594,0 ^{***}
	(2,17)	(4,49)	(5,47)	(8,99)	(6,31)
ΥΠΤΟΥΡ	381,72 ^{***}	371,3 ^{***}	-895,9 ^{***}	-1.017,3 ^{***}	-1.142,7 ^{***}
	(6,73)	(4,66)	(6,22)	(13,17)	(17,96)
ΓΡΑΦΕΙΟ Πρωθυπουργού	121,4 ^{***}	86,95 ^{***}	-1.186,9 ^{***}	-1.310,4 ^{***}	-1.441,0 ^{***}
	(14,73)	(6,25)	(17,82)	(14,31)	(9,36)
ΝΠΔΔ	77,14 ^{***}	82,11 ^{***}	-1.158,0 ^{***}	-1.302,6 ^{***}	-1.393,1 ^{***}
	(1,62)	(1,75)	(4,87)	(8,98)	(6,78)
Σταθερά	209,6 ^{***}	407,53 ^{***}	1.747,1 ^{***}	-1.989,6 ^{***}	2.286,9 ^{***}
	(19,80)	(5,70)	(5,35)	(11,05)	(30,09)
Δείγμα	249.430	249.430	249.430	249.430	249.430
Pseudo R2	0,58	0,63	0,66	0,67	0,64

Στις παρενθέσεις φαίνονται τα τυπικά σφάλματα που έχουν εκτιμηθεί με τη μέθοδο bootstrap.

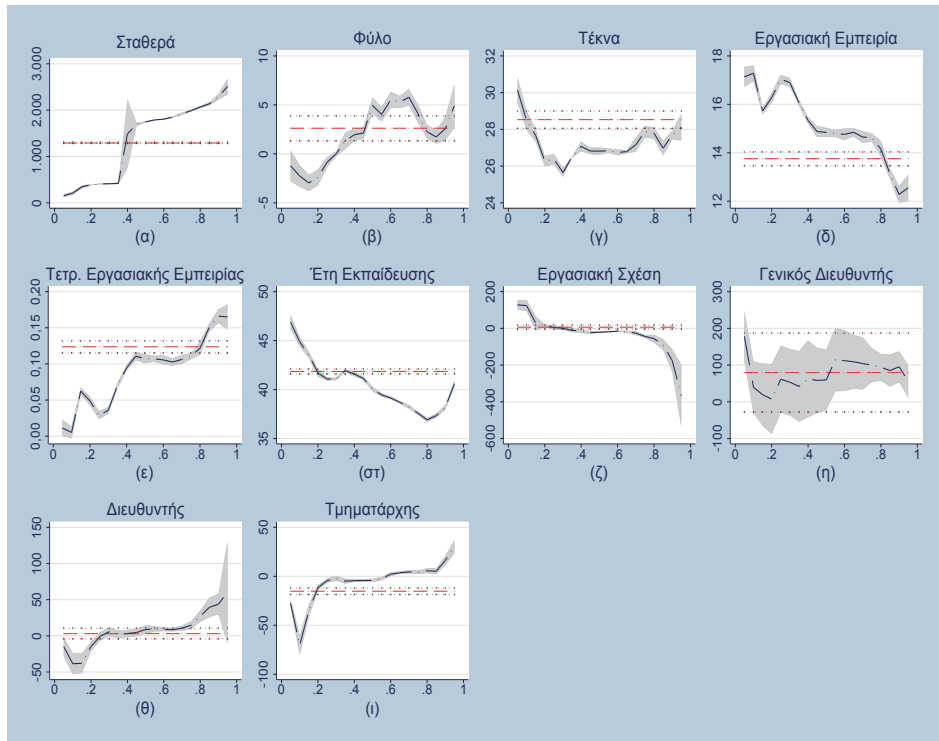
* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

Ο Πίνακας 3.3 δίνει τα αποτελέσματα της εκτίμησης με ΠΠΣ για την περίοδο πριν από την υιοθέτηση του ενιαίου μισθολογίου για πέντε διαφορετικά ποσοστιαία σημεία της κατανομής του συνολικού μισθού ($\tau = 0,1, 0,25, 0,5, 0,75, 0,9$). Έχοντας εκτιμήσει τις παραπάνω δεσμευμένες συναρτήσεις ποσοστιαίων σημείων, αποκτούμε πληρέστερη εικόνα των επιδράσεων των επεξηγηματικών μεταβλητών στο συνολικό μισθό. Για την καλύτερη κατανόηση των αποτελεσμάτων αυτών, το Γράφημα 6 δίνει οπτικοποιημένα τα αποτελέσματα της εφαρμογής της μεθόδου ΠΠΣ, τα οποία εξηγούνται στη συνέχεια.

Κάθε επιμέρους γράφημα αντιστοιχεί σε μια επεξηγηματική μεταβλητή. Η έντονη γραμμή είναι η γραμμή των εκτιμήσεων $\hat{\beta}_j(\tau)$ με $j = 1, 2, \dots, n$ για τα διάφορα ποσοστιαία σημεία τ , όπως φαίνονται στον οριζόντιο άξονα. Με άλλα λόγια, δείχνει την εκτίμηση της επίδρασης κάθε ανεξάρτητης μεταβλητής στην εξαρτημένη μεταβλητή για κάθε επίπεδο της ανεξάρτητης μεταβλητής. Η γκρίζα περιοχή πάνω και κάτω από αυτή τη γραμμή παριστάνει το διάστημα εμπιστοσύνης 90% για τις σημειακές αυτές εκτιμήσεις. Η διακεκομμένη οριζόντια γραμμή σε κάθε γράφημα δείχνει την εκτίμηση της μέσης επίδρασης της επεξηγηματικής μεταβλητής με την κλασική μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων, η οποία παρατίθεται για λόγους σύγκρισης. Οι δύο παράλληλες γραμμές που βρίσκονται πάνω και κάτω από τη γραμμή της μέσης επίδρασης δίνουν αντίστοιχα το πάνω και το κάτω άκρο του διαστήματος εμπιστοσύνης 90% για την εκτίμηση αυτή. Ο συντελεστής παλινδρόμησης σε ένα δοθέν ποσοστιαίο σημείο δείχνει την επίδραση που έχει στο συνολικό μισθό η μεταβολή της

αντίστοιχης επεξηγηματικής μεταβλητής κατά μία μονάδα, θεωρώντας ότι οι υπόλοιπες παραμένουν σταθερές.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.7 ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ (ΠΠΣ) ΓΙΑ ΤΟΝ ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΜΙΚΤΟ ΜΙΣΘΟ ΜΕ ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΟΥ ΙΣΧΥΕ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ



Στο Γράφημα 3.7(α) παρουσιάζεται ο σταθερός όρος του υποδείγματος, ο οποίος μπορεί να ερμηνευθεί ως το εκτιμώμενο δεσμευμένο ποσοστιαίο σημείο της κατανομής της μεταβλητής του συνολικού μισθού μιας γυναίκας υπαλλήλου του Υπουργείου Οικονομικών χωρίς θέση ευθύνης και παιδιά. Η εργασιακή εμπειρία και τα έτη εκπαίδευσης λαμβάνουν τη μέση τιμή των αντίστοιχων μεταβλητών στο δείγμα.

Από το Γράφημα 3.7(β) βλέπουμε τη διαφορά μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά στο επίπεδο του μισθού τους, δεδομένου ότι οι υπόλοιπες επεξηγηματικές μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Τα αποτελέσματα της ΠΠΣ δείχνουν ότι στα χαμηλότερα ποσοστιαία σημεία της κατανομής οι γυναίκες λαμβάνουν υψηλότερους μισθούς, με διαφορά μειούμενη. Στο 10% της μισθολογικής κατανομής οι γυναίκες λαμβάνουν 2,26 ευρώ περισσότερα, ενώ στο 25ο ποσοστιαίο σημείο 0,86 ευρώ περισσότερα. Όσο όμως αυξάνεται το επίπεδο του μισθού, οι άνδρες λαμβάνουν μεγαλύτερο μισθό από τις γυναίκες, με το διάμεσο μισθό να αποτελεί τη μεγαλύτερη διαφορά υπέρ των ανδρών, σχεδόν 5 ευρώ, ενώ η διαφορά αυτή βαίνει μειούμενη στα υψηλότερα ποσοστιαία σημεία, με 2,57 ευρώ στο ανώτερο 10% της κατανομής. Σύμφωνα με την εκτίμηση της μέσης επίδρασης με τη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων, οι άνδρες αμείβονται κατά περίπου 2,62 ευρώ περισσότερο από τις

γυναίκες, όταν όλες οι υπόλοιπες μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Είναι επίσης φανερό ότι το διάστημα εμπιστοσύνης για τη μέση επίδραση όπως εκτιμάται με τη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων, δεν ανταποκρίνεται στο πραγματικό εύρος αυτών των διαφορών.

Στο Γράφημα 3.7(γ) φαίνεται ότι η ύπαρξη παιδιών έχει θετική επίδραση στο μισθό των υπαλλήλων, η οποία εκτιμήθηκε σε 28,53 ευρώ όσον αφορά το μέσο μισθό. Η επίδραση αυτή όμως αφορά μόνο στο κατώτερο 10% της μισθολογικής κατανομής με βάση τη μέθοδο ΠΠΣ. Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι μειώνεται από το 25% της μισθολογικής κατανομής και πάνω σε ένα επίπεδο περίπου 26-28 ευρώ. Μεγαλύτερη είναι η επίδραση στα χαμηλά ποσοστιαία σημεία της κατανομής, τα οποία αφορούν υπαλλήλους νεοδιορισμένους ή χαμηλού επιπέδου εκπαίδευσης και, ως εκ τούτου, το ποσοστό του επιδόματος τέκνων σε αυτά τα επίπεδα μισθού είναι σημαντικότερο.

Στο Γράφημα 3.7(δ) παρατηρούμε ότι, αν και υπάρχει θετική επίδραση από τα έτη προϋπηρεσίας στο μισθό των υπαλλήλων, η επίδραση αυτή φθίνει όσο αυξάνεται το επίπεδο του μισθού. Ενδεικτικά, η διαφορά του μισθού ενός υπαλλήλου στο 25ο ποσοστιαίο σημείο είναι περίπου 17 ευρώ, ενώ στο 90ο είναι μόλις 12,28 ευρώ. Και σ' αυτή την περίπτωση, η εκτίμηση της μέσης επίδρασης δεν είναι αντιπροσωπευτική, καθώς εκτιμάται σε 13,76 ευρώ, ενώ το διάστημα εμπιστοσύνης είναι μικρό για να καλύψει το εύρος της επίδρασης σε κάθε σημείο της μισθολογικής κατανομής. Το τετράγωνο της μεταβλητής δείχνει ότι, εκτός από το 10ο ποσοστιαίο σημείο, που είναι στατιστικά μη σημαντικό, η οριακή μεταβολή του συνολικού μισθού από την εργασιακή εμπειρία είναι θετική, αλλά αυξάνεται όσο ανεβαίνουμε σε υψηλότερα ποσοστιαία σημεία της μισθολογικής κατανομής. Αυτό το εύρημα έρχεται σε αντίθεση με άλλους ερευνητές που βρίσκουν αρνητική οριακή επίπτωση των ετών εργασιακής εμπειρίας στον δημόσιο τομέα (Christopoulou και Monastiriotis 2013, 2015). Το διάστημα εμπιστοσύνης για τη μέση επίδραση δεν δείχνει την πραγματική εικόνα όλου του εύρους της κατανομής.

Στο επόμενο Γράφημα 3.7(στ) απεικονίζεται η επίδραση των ετών εκπαίδευσης στο συνολικό μισθό. Είναι σαφές ότι όσο πιο μορφωμένοι είναι κάποιος τόσο μεγαλύτερο μισθό λαμβάνει, καθώς η σχέση μεταξύ των δύο μεταβλητών είναι θετική, και η μέση επίδραση είναι 41,85 ευρώ. Όταν όμως εκτιμώνται διαφορετικά ποσοστιαία σημεία της μισθολογικής κατανομής, φαίνεται ότι όσο υψηλότερο το επίπεδο μισθού, τόσο μικρότερη είναι η οριακή επίδραση των ετών εκπαίδευσης. Ξεκινώντας από 44,89 ευρώ για $\tau = 0,10$, μειώνεται στα 37,58 για $\tau = 0,75$.

Από το Γράφημα 3.7(ζ) φαίνεται ότι στα πολύ χαμηλά επίπεδα μισθού οι μόνιμοι υπάλληλοι του δημόσιου, αλλά και οι εργαζόμενοι με συμβάσεις αορίστου και ορισμένου χρόνου, αμείβονται περισσότερο, κατά 124,10 ευρώ, από ό,τι οι υπόλοιπες κατηγορίες εργαζομένων στο δημόσιο (μετακλητοί κ.λπ.). Από $\tau = 0,50$ και πάνω όμως, οι μη μόνιμοι υπάλληλοι του δημόσιου λαμβάνουν μεγαλύτερους μισθούς, με διαφορά που φθάνει στα 175,40 ευρώ στο ανώτερο 10% της κατανομής του συνολικού μισθού. Η μέση επίδραση της μεταβλητής δείχνει ότι οι μη μόνιμοι υπάλληλοι αμείβονται κατά μόλις 6,38 ευρώ κατά μέσο όρο περισσότερο από τους μόνιμους υπαλλήλους, γεγονός που σε καμία περίπτωση δεν αποτυπώνει το εύρος της επίδρασης της μεταβλητής.

Στα Γραφήματα 3.7(η)-6(ι) παρουσιάζεται η επίδραση των θέσεων ευθύνης. Η θέση του Γενικού Διευθυντή προσθέτει περίπου 95 ευρώ στα υψηλά επίπεδα της μισθολογικής κατανομής (μέχρι το $\tau = 0,50$ η διαφορά είναι στατιστικά μη σημαντική). Οι θέσεις Διευθυντή και Τμηματάρχη έχουν θετική επίδραση, που αυξάνεται από το επίπεδο του διάμεσου μισθού και πάνω, ενώ η θέση ευθύνης έχει αρνητική επίδραση στα κατώτερα επίπεδα μισθού, προφανώς γιατί αφορά θέσεις εργασίας μειωμένων προσόντων και επιπέδου εκπαίδευσης. Η εκτίμηση με τη μέθοδο των ελαχίστων τετραγώνων είναι στατιστικά σημαντική μόνο για τους Τμηματάρχες και δείχνει αρνητική σχέση.

Τα γραφήματα που αφορούν τους φορείς απασχόλησης των υπαλλήλων του δημοσίου δεν έχουν συμπεριληφθεί, καθώς η εικόνα που παρουσιάζει ο Πίνακας 3.3 είναι σαφής. Με τις ψευδομεταβλητές για τους φορείς, εκτιμάται η επίδραση που προκύπτει από τον καθένα από τους άλλους φορείς σε σχέση με αυτή του Υπουργείου Οικονομικών. Στα χαμηλά επίπεδα μισθού, οι υπάλληλοι του δημοσίου

που εργάζονται σχεδόν σε όλους τους υπό εξέταση φορείς λαμβάνουν μισθό μεγαλύτερο από ό,τι οι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών. Αυτό πιθανόν οφείλεται στο γεγονός ότι δεν υπάρχουν πολλοί υπάλληλοι στο Υπουργείο Οικονομικών με μισθό σε τόσο χαμηλό επίπεδο. Αντίθετα, σε υψηλά επίπεδα μισθού, οι υπάλληλοι του Υπουργείου Οικονομικών λαμβάνουν υψηλότερους μισθούς σε σχέση με όλους τους άλλους φορείς. Στο ανώτερο 10% της κατανομής οι μισθοί των υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομικών είναι υψηλότεροι κατά 594,00 ευρώ σε σύγκριση με τους υπαλλήλους του Υπουργείου Μεταφορών και Δικτύων και κατά και 1.479,60 ευρώ σε σύγκριση με τους υπαλλήλους της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Σημειώνεται ότι η ψευδομεταβλητή για την απασχόληση των υπαλλήλων στο Υπουργείο Ανάπτυξης δίνει στατιστικά μη σημαντικούς συντελεστές στα υψηλά ποσοστιαία σημεία (από $\tau = 0,75$ και πάνω), προφανώς λόγω του μεγάλου αριθμού των επιδομάτων που λάμβαναν, καθώς προέρχονται από διαφορετικούς φορείς, αλλά και λόγω του ότι στα πολύ υψηλά εισοδήματα λαμβάνουν επιδόματα ίδια ή παρεμφερή με του ΥΠΟΙΚ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΙΚΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ

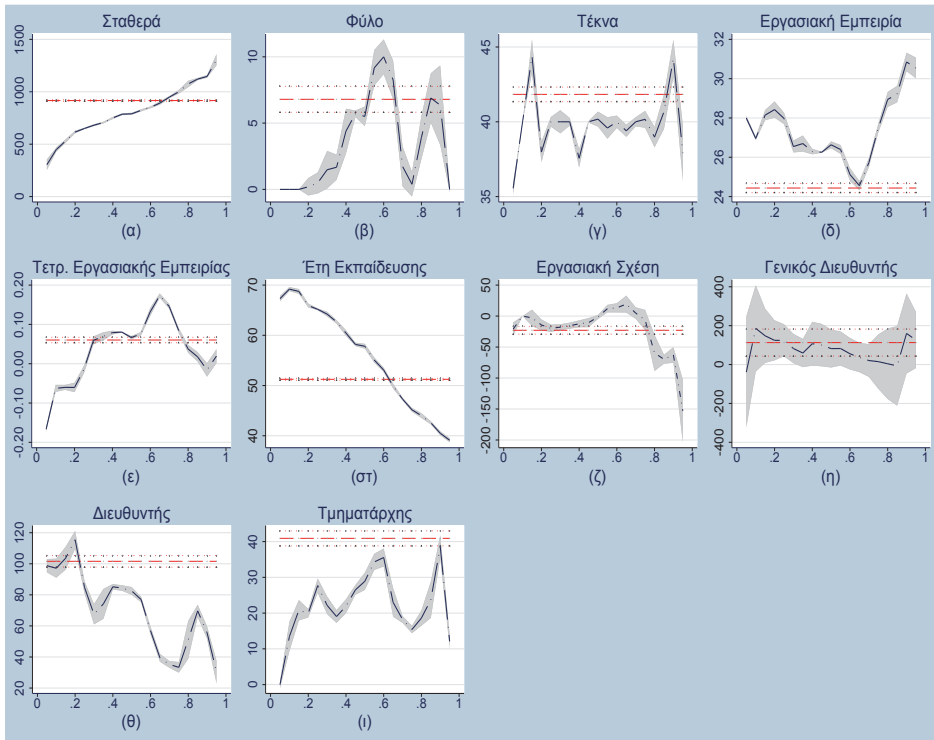
Μεταβλητές	Μέθοδος ποσοστιαίων σημείων				
	$\tau=0,10$	$\tau=0,25$	$\tau=0,50$	$\tau=0,75$	$\tau=0,90$
Φύλο	-7,05E-10*** (1,66E-10)	0,486 (0,45)	5,512*** (0,46)	0,387 (0,55)	6,349*** (1,39)
Τέκνα	40,00*** (1,89E-10)	40,00*** (0,13)	40,18*** (0,31)	40,17*** (0,27)	44,25*** (0,63)
Εργασιακή Εμπειρία	26,96*** (0,05)	27,98*** (0,167)	26,63*** (0,12)	27,48*** (0,13)	30,85*** (0,26)
Τετράγωνο Εργασιακής Εμπειρίας	-0,0628*** (0,005)	-0,014** (0,005)	0,067*** (0,003)	0,085*** (0,004)	-0,016 (0,009)
Έτη Εκπαίδευσης	69,21*** (0,19)	65,18*** (0,09)	57,82*** (0,24)	45,16*** (0,17)	40,50*** (0,17)
Εργασιακή Σχέση	1,47E-09 (9,68E-10)	-19,67*** (3,01)	1,378 (1,96)	-6,32 (-9,65)	-62,74*** (6,38)
Γενικός Διευθυντής	186,2*** (99,39)	124,79*** (38,50)	92,34*** (-26,53)	15,0 (78,29)	159,9 (100,3)
Διευθυντής	97,16*** (2,589)	84,83*** (1,98)	82,52*** (1,17)	33,33*** (2,18)	55,61*** (2,33)
Τμηματάρχης	13,46*** (2,304)	27,69*** (1,10)	28,94*** (1,52)	15,43*** (-12,83)	38,61*** (1,65)
Προεδρία της Δημοκρατίας	-564,2*** (12,74)	-679,5*** (11,38)	-687,0*** (18,06)	-693,2*** (14,22)	-710,9*** (22,54)
ΥΠΑΑ	-557,7*** (9,57)	-674,0*** (5,71)	-636,8*** (3,14)	-589,2*** (3,22)	-577,4*** (4,43)
ΥΠΑΝ	-583,8*** (8,98)	-685,8*** (4,67)	-616,6*** (6,74)	-450,9*** (15,44)	-228,2*** (5,26)
ΥΠΠτΠ	-577,7*** (10,51)	-695,8*** (3,47)	-744,0*** (7,68)	-733,0*** (5,03)	-708,8*** (8,44)
ΥΔΑΔΔ	-505,3***	-598,4***	-537,6***	-493,6***	-429,1***

	(9,44)	(2,58)	(2,89)	(-2,50)	(4,17)
ΥΠΕΘΑ	-600,9***	-737,2***	-740,5***	-691,5***	-636,0***
	(8,30)	(4,02)	(2,71)	(3,08)	(4,46)
ΥΠΕΞ	-590,9***	-737,2***	-667,7***	-626,7***	-600,6***
	(9,14)	(6,23)	(17,21)	(5,47)	(6,53)
ΥΠΕΚΠ	-517,9***	-624,5***	-587,9***	-516,0***	-361,1***
	(9,35)	(6,09)	(4,92)	(8,04)	(22,03)
ΥΠΕΣ	-558,4***	-657,2	-631,1***	-570,1***	-558,6***
	(8,44)	(2,57)	(2,07)	(1,36)	(20,6)
ΥΠΠΘ	-517,4***	-615,8***	-611,1***	-559,7***	-553,8
	(8,55)	(1,43)	(1,12)	(0,71)	(1,99)
ΥΠΕΚΑ	-561,9***	-657,0***	-616,6***	-544,3***	-473,6***
	(10,29)	(12,24)	(4,71)	(8,84)	(9,61)
ΥΠΠΟ	-580,9***	-696,3***	-672,3***	-604,2***	-538,2***
	(9,07)	(2,77)	(2,06)	(4,20)	(3,53)
ΥΠΥΓ	-517,4***	-616,3***	-576,5***	-535,3***	-523,3***
	(8,56)	(1,62)	(1,52)	(0,81)	(2,04)
ΥΠΟΜΕΔΥ	-564,2***	-657,5	-626,5***	-560,0***	-501,7***
	(9,73)	(3,45)	(2,19)	(1,43)	(3,37)
ΥΠΤΟΥΡ	-590,2***	-693,0***	-673,8***	-627,3***	-611,3***
	(9,13)	(9,01)	(7,05)	(6,14)	(9,25)
ΓΡΑΦΕΙΟ Πρωθυπουργού	-597,3***	-717,5***	-679,4***	-606,2***	-594,3***
	(11,28)	(6,94)	(3,80)	(8,36)	(13,17)
ΝΠΔΔ	-567,7***	-646,8***	-628,1***	-559,7***	-527,4***
	(8,34)	(1,65)	(1,31)	(0,98)	(2,25)
ΥΔΜΗΔ	-526,4***	-645,3***	-621,5***	-579,2***	-559,4***
	(9,04)	(6,22)	(4,07)	(4,09)	(5,74)
Αποκ. Διοικήσεις	-550,3***	644,15***	608,1***	-525,3***	-507,4***
	(8,07)	(3,04)	(3,58)	(2,75)	(2,57)
Σταθερά	-448,5***	-650,2	789,8***	1.000,1***	1.146,4***
	(9,25)	(3,56)	(4,46)	(9,94)	(6,97)
Δείγμα	316.429	316.429	316.429	316.429	316.429
Pseudo R ²	0,60	0,61	0,64	0,68	0,66

Στις παρενθέσεις φαίνονται τα τυπικά σφάλματα που έχουν εκτιμηθεί με τη μέθοδο bootstrap.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.8 ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΜΙΚΤΟ ΜΙΣΘΟ ΟΠΩΣ ΕΦΑΡΜΟΣΤΗΚΕ Ο ΝΟΜΟΣ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ



Στη συνέχεια εξετάζεται η σχέση του συνολικού μισθού με τις ανεξάρτητες μεταβλητές μετά τη νομοθέτηση της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου. Με βάση τον Πίνακα 3.4 και το Γράφημα 3.8, η εφαρμογή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου με τη διατήρηση της προσωπικής διαφοράς είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθεί η θετική επίδραση του αριθμού των τέκνων στο συνολικό μισθό από περίπου 26 ευρώ ανά τέκνο πριν από τη μεταρρύθμιση σε 40 ευρώ, χωρίς ουσιαστικές διαφορές ανά ποσοστιαίο σημείο, αντανακλώντας την αύξηση του επιδόματος τέκνων που θέσπισε η μεταρρύθμιση.

Η εργασιακή εμπειρία εξακολουθεί να έχει θετική συσχέτιση με το συνολικό μισθό. Η ανταμοιβή της εμπειρίας είναι γενικά υψηλότερη (σε χρηματικούς όρους) μετά τη μεταρρύθμιση, με ιδιαίτερη διαφορά στα υψηλά επίπεδα μισθού. Πριν από τη μεταρρύθμιση η ανταμοιβή της εργασιακής εμπειρίας στο ανώτερο 10% της μισθολογικής κατανομής ήταν 12,28 ευρώ, ενώ με το ενιαίο μισθολόγιο αυξήθηκε στα 30,85 ευρώ. Η εκτίμηση της επίπτωσης της εργασιακής εμπειρίας στο μέσο μισθό δείχνει μια επίδραση χαμηλότερη από ό,τι τα ποσοστιαία σημεία και, ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι η μέθοδος ελαχίστων τετραγώνων δίνει εσφαλμένη εκτίμηση της επίδρασης της μεταβλητής. Αναφορικά με την οριακή επίδραση της εργασιακής εμπειρίας, αυτή φαίνεται να είναι μικρότερη μετά την εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου, αν και δεν γίνεται αρνητική όπως βρίσκουν οι Christorouliou and Monastiriotis (2015), εκτός της περίπτωσης του κατώτερου 10% της μισθολογικής κατανομής.

Τα έτη εκπαίδευσης των υπαλλήλων του ελληνικού δημοσίου συσχετίζονται θετικά με το μισθό, αλλά με οριακή επίδραση που είναι μικρότερη όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο του μισθού. Το ενιαίο

μισθολόγιο αύξησε την επίδραση του επιπέδου εκπαίδευσης, ιδιαίτερα στα χαμηλά επίπεδα εισοδήματος, δηλαδή στους νεοδιοριζόμενους. Από 44,89 ευρώ για $\tau = 0,10$ που λάμβαναν πριν από τη μεταρρύθμιση, με το ενιαίο μισθολόγιο λαμβάνουν 69,21 ευρώ, ενώ στο ανώτερο 10% της μισθολογικής κατανομής η αύξηση που προκαλείται είναι συγκριτικά μικρότερη, αφού λαμβάνουν 40,50 ευρώ έναντι 38,17 ευρώ πριν από τη μεταρρύθμιση.

Οι υπάλληλοι του δημοσίου που εργάζονται με ειδική σχέση, όπως μετακλητοί κ.ά., αμείβονται καλύτερα από τους μόνιμους υπαλλήλους (στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι ΙΔΑΧ και ΙΔΟΧ) στα υψηλότερα επίπεδα μισθού, αλλά η διαφορά αυτή μειώθηκε με το ενιαίο μισθολόγιο. Από 175,40 ευρώ πριν από τη μεταρρύθμιση, όσο βρίσκονται στο ανώτερο 10% της μισθολογικής κατανομής λαμβάνουν μόλις 62,74 ευρώ περισσότερα.

Η θέση ευθύνης συνδέεται με ισχυρότερη θετική σχέση με το μισθό μετά τη μεταρρύθμιση. Σημειώνεται ότι το μικρό δείγμα των Γενικών Διευθυντών δίνει στατιστικά μη σημαντικούς συντελεστές. Οι μισθοί των Διευθυντών και των Τμηματάρχων παρουσιάζουν μια σχετικά σταθερή θετική σχέση μισθού και θέσης ευθύνης.

Από τον Πίνακα 3.4 διαπιστώνεται ότι οι εργαζόμενοι στο Υπουργείο Οικονομικών εξακολουθούν να έχουν σημαντικά υψηλότερους μισθούς από τους υπόλοιπους σε όλα τα επίπεδα μισθού μετά την εφαρμογή του ενιαίου μισθολογίου. Συγκριτικά με την πρότερη περίοδο, η διαφορά μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των λοιπών φορέων του δημοσίου έχει μειωθεί σημαντικά, λόγω της εφαρμογής του ανώτατου επιτρεπτού ποσοστού περικοπής (25%) του μισθού των δημοσίων υπαλλήλων με την εφαρμογή της προσωπικής διαφοράς στους υπάλληλους του ΥΠΟΙΚ, καθώς δεν υπάρχει σημαντικός αριθμός υπαλλήλων του ΥΠΟΙΚ στα χαμηλά ποσοστημόρια.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3.5 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΙΚΤΟΥ ΜΙΣΘΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ, ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΔΙΑΦΟΡΑ, ΟΠΩΣ ΕΙΧΕ ΑΡΧΙΚΑ ΠΡΟΒΛΕΦΘΕΙ

Μεταβλητές	Μέθοδος ποσοστιαίων σημείων				
	q=0,10	q=0,25	q=0,50	q=0,75	q=0,90
Φύλο	-2.16E-10*** (7.93E-11)	2,05** (0,92)	5,07*** (0,43)	-1,01E-10 (0,51)	1,72 [†] (0,82)
Τέκνα	40,00*** (2.16E-10)	40,80*** (0,46)	41,87*** (0,36)	45,60*** (0,28)	45,70*** (0,46)
Εργασιακή Εμπειρία	26,96*** (0,05)	27,85*** (0,26)	27,37*** (0,07)	26,70*** (0,12)	29,15*** (0,16)
Τετράγωνο Εργασιακής Εμπειρίας	-0,063*** (0,005)	-0,023** (0,008)	0,055*** (0,002)	0,12*** (0,003)	0,066*** (0,006)
Έτη Εκπαίδευσης	72,27*** (0,33)	71,01*** (0,33)	62,85*** (0,22)	48,11*** (0,15)	41,95*** (0,18)
Εργασιακή Σχέση	1,90 (2,40)	15,65*** (1,25)	16,68*** (2,53)	-25,60*** (7,31)	-93,72*** (7,41)
Γενικός Διευθυντής	186,0 (114,9)	122,7*** (30,40)	85,23*** (21,63)	23,26 (13,66)	-1,72 (14,24)
Διευθυντής	92,77*** (2,33)	99,41*** (3,98)	83,03*** (0,67)	41,44*** (1,75)	48,25*** (2,25)
Τμηματάρχης	14,50*** (2,58)	19,37*** (2,13)	36,86*** (1,52)	27,66*** (0,52)	28,08*** (1,36)

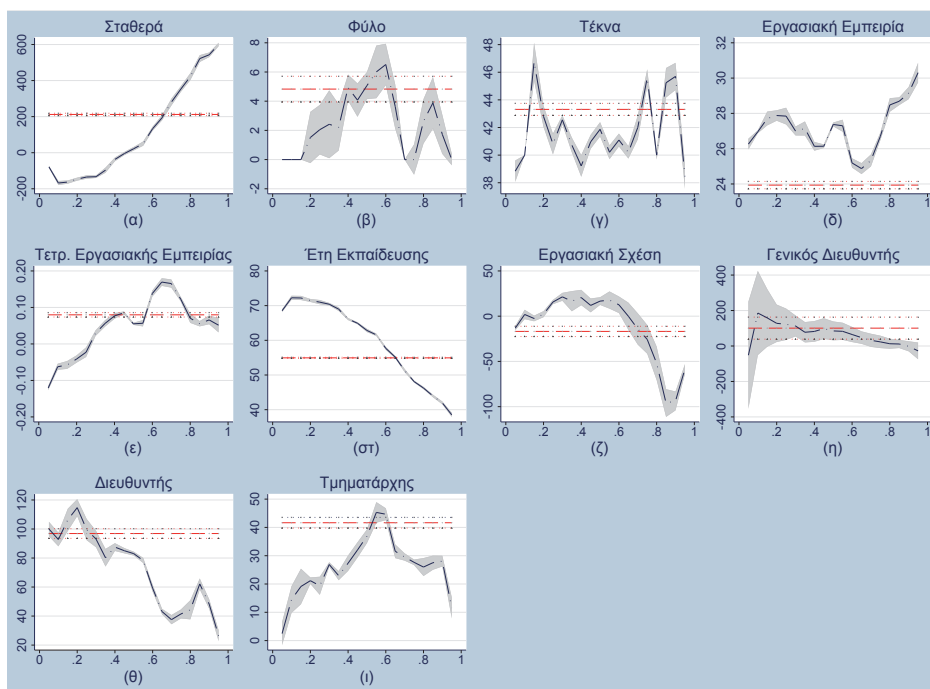
Προεδρία της Δημοκρατίας	13,50	-3,30	-1,44	-65,61 ^{***}	-88,02 ^{***}
	(9,51)	(11,14)	(16,0)	(7,57)	(20,24)
ΥΠΑΑ	11,70 ^{***}	-2,81	8,64 ^{***}	8,43 [*]	18,23 ^{**}
	(4,10)	(3,00)	(2,22)	(3,58)	(15,30)
ΥΠΑΝ	-23,17 ^{***}	60,70 ^{***}	-19,56 ^{***}	-11,68 [*]	-4,33
	(3,68)	(5,15)	(3,39)	(5,15)	(2,80)
ΥΠΠτΠ	-4,19E-9	-9,65 ^{***}	-70,39 ^{***}	-101,14 ^{***}	-91,73 ^{***}
	(6,30)	(2,41)	(13,90)	(7,42)	(6,89)
ΥΔΔΔ	-4,11E-9	2,33	42,70 ^{***}	13,78 ^{***}	22,01 ^{***}
	(2,95)	(2,15)	(2,23)	(2,48)	(1,96)
ΥΠΕΘΑ	-23,17 ^{***}	-54,39 ^{***}	-53,10 ^{***}	-72,82 ^{***}	-20,27 ^{***}
	(2,88)	(3,75)	(2,81)	(3,98)	(3,97)
ΥΠΕΞ	-13,17 ^{***}	-60,70 ^{***}	-17,05	-6,08	-0,89
	(2,92)	(5,64)	(11,78)	(6,62)	(7,63)
ΥΠΕΚΠ	-16,2 ^{***}	1,96	3,57	-16,08 ^{***}	-4,74
	(6,14)	(1,88)	(2,69)	(2,59)	(5,41)
ΥΠΕΣ	-3,54E-9	4,37 ^{**}	14,76 ^{***}	18,38 ^{***}	25,48 ^{***}
	(3,59)	(1,68)	(1,40)	(2,07)	(2,34)
ΥΠΠΘ	48,10 ^{***}	41,67 ^{***}	46,09 ^{***}	45,84 ^{***}	62,94 ^{***}
	(3,60)	(1,15)	(1,01)	(1,70)	(1,85)
ΥΠΕΚΑ	-3,17	-12,00 [*]	3,57	-7,69	-4,45
	(4,88)	(5,64)	(4,17)	(4,03)	(2,35)
ΥΠΠΟ	-13,17 ^{**}	-18,84 ^{***}	-8,92 ^{***}	-6,08	21,37 ^{***}
	(5,28)	(2,15)	(2,39)	(3,28)	(2,44)
ΥΠΥΓ	50,00 ^{***}	64,46 ^{***}	109,2 ^{***}	83,54 ^{***}	94,89 ^{***}
	(4,33)	(1,59)	(2,05)	(1,68)	(1,81)
ΥΠΟΜΕΔΥ	-3,17	1,96	8,64 ^{***}	-11,68 ^{**}	-1,94
	(3,37)	(1,59)	(2,09)	(3,64)	(1,72)
ΥΠΤΟΥΡ	-29,80 ^{***}	-51,50 ^{***}	-24,03 ^{**}	-24,41 ^{***}	-6,96
	(7,16)	(10,99)	(8,85)	(6,41)	(7,55)
ΓΡΑΦΕΙΟ Πρωθυπουργού	-28,91 ^{***}	-60,42 ^{***}	-25,30 [*]	2,71E-9	20,50
	(-5,28)	(4,38)	(9,90)	(9,25)	(12,05)
ΝΠΔΔ	3,11E-9	8,41 ^{***}	22,37 ^{***}	27,66 ^{***}	43,17 ^{***}
	(3,07)	(0,97)	(1,09)	(1,82)	(2,10)
ΥΔΜΗΔ	-13,17 ^{***}	-35,32 ^{***}	-15,48 ^{***}	-17,17 ^{***}	-8,63
	(3,59)	(6,46)	(4,66)	(3,92)	(5,49)
Αποκ. Διοικήσεις	13,50 ^{***}	13,64 ^{***}	41,43 ^{***}	76,19 ^{***}	100,1 ^{***}
	(3,93)	(1,89)	(2,41)	(3,06)	(2,48)
Σταθερά	-13,50 ^{***}	-134,72 ^{***}	22,30 ^{***}	353,54 ^{***}	543,0 ^{***}
	(3,93)	(5,06)	(4,79)	(7,69)	(8,34)
Δείγμα	316,429	316,429	316,429	316,429	316,429
Pseudo R ²	0,64	0,63	0,64	0,67	0,64

Στις παρενθέσεις φαίνονται τα τυπικά σφάλματα που έχουν εκτιμηθεί με τη μέθοδο Bootstrap
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Αν η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου είχε εφαρμοστεί όπως είχε σχεδιαστεί, αν δηλαδή είχε καταργηθεί η προσωπική διαφορά, τότε τα αποτελέσματα θα ήταν διαφοροποιημένα σε κάποιες μεταβλητές (Πίνακας 3.5 και Γράφημα 3.9). Η σημαντική διαφοροποίηση εμφανίζεται στην επίδραση της ψευδομεταβλητής για τον φορέα απασχόλησης των υπαλλήλων. Η «φαλίδα» του μισθού των υπαλλήλων του ΥΠΟΙΚ έναντι των υπόλοιπων φορέων θα είχε κλείσει, καθώς δεν θα αμείβονταν με τόσο σημαντικά υψηλότερους μισθούς.

Επίσης, η επίδραση του επιπέδου εκπαίδευσης θα αυξανόταν, κυρίως στους υπαλλήλους μεσαίου εισοδήματος. Επιπλέον, η εργασιακή σχέση, αν δηλαδή οι υπάλληλοι δεν είναι μόνιμοι (συμπεριλαμβανομένων των ΙΔΑΧ και ΙΔΟΧ), δίνει παραμέτρους στατιστικά σημαντικές που μεταφράζονται σε απολαβές σαφώς υψηλότερες, κυρίως στα ανώτερα τμήματα της μισθολογικής κατανομής. Το ίδιο αποτέλεσμα προκύπτει και για τις θέσεις ευθύνης, όπου, με εξαίρεση τη θέση του Γενικού Διευθυντή που δίνει στατικά μη σημαντικές εκτιμήσεις, οι θέσεις του Διευθυντή και του Τμηματάρχη φαίνεται να αυξάνουν σημαντικά το εισόδημα των υπαλλήλων.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.9 ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΜΙΚΤΟ ΜΙΣΘΟ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΡΟΒΛΕΨΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ



Από την άλλη πλευρά, η επίδραση του φύλου μειώνεται σημαντικά στις περιπτώσεις όπου οι εκτιμήσεις είναι στατιστικά σημαντικές, ενώ οι επιδράσεις του αριθμού των τέκνων και της εργασιακής εμπειρίας κυμαίνονται στα ίδια περίπου επίπεδα. Η οριακή επίδραση της εργασιακής εμπειρίας εμφανίζεται ελαφρώς αυξημένη.

Τέλος, έγινε ο τυπικός έλεγχος της ισοδυναμίας των εκτιμήσεων των ποσοστιαίων σημείων, ελέγχοντας τη μηδενική σύνθετη υπόθεση ότι οι εκτιμήσεις των διαφορετικών ποσοστιαίων σημείων είναι διαφορετικές μεταξύ τους. Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι όλες οι μεταβλητές, με μόνη εξαίρεση αυτή που αφορά τη θέση του Γενικού Διευθυντή, πιθανόν λόγω μικρού αριθμού παρατηρήσεων, δίνουν ένα βαθμό σημαντικότητας σχεδόν μηδέν και ως εκ τούτου μπορούμε να απορρίψουμε την υπόθεση ότι δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ των εκτιμημένων παραμέτρων των ποσοστιαίων σημείων.

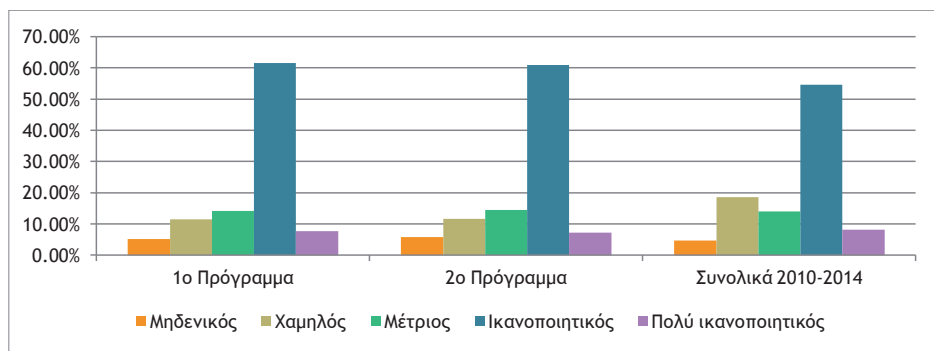
3.3.3 Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ: ΜΙΑ ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Οι συνεντεύξεις για τη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου έγιναν με ανώτατα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και εμπειρογνώμονες που είχαν εμπλακεί στο σχεδιασμό ή/και στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης. Πιο συγκεκριμένα, στις συνεντεύξεις συμμετείχαν ένας πρώην Γενικός Γραμματέας, πέντε ανώτερα και ανώτατα στελέχη της δημόσιας διοίκησης (Προϊστάμενοι Γενικών Διευθύνσεων, Προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Προϊστάμενοι Τμημάτων), ένας πρώην σύμβουλος υπουργού, ένα στέλεχος εταιρείας συμβούλων που συμμετείχε στις συζητήσεις/σχεδιασμό για το μισθολόγιο και ένα στέλεχος που χειρίζεται καθημερινά το σύστημα του ενιαίου μισθολογίου. Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενες ενότητες της παρούσας μελέτης, οι συνεντεύξεις, λόγω του μικρού αριθμού τους, δεν προσφέρονται για συστηματική ποσοτική ανάλυση και τα γραφήματα που παρατίθενται παρουσιάζονται περισσότερο για λόγους διευκόλυνσης του αναγνώστη. Παρ' όλα αυτά, οι απαντήσεις των ερωτώμενων, δεδομένης της «εσωτερικής» γνώσης και εμπειρίας τους από τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον και φαίνεται ότι τουλάχιστον σε ορισμένες περιπτώσεις αποτυπώνουν μια συνείδηση, η οποία δεν μπορεί να αγνοηθεί.

Στόχος των συνεντεύξεων ήταν η πλαισίωση των ευρημάτων της ποσοτικής ανάλυσης που προηγήθηκε με μια ποιοτική ανάλυση για διαφορετικές πτυχές της μεταρρύθμισης, οι οποίες δεν ήταν δυνατόν να διερευνηθούν με ποσοτικές μεθόδους. Πιο συγκεκριμένα, στόχος των συνεντεύξεων ήταν να καταγράψουν τις εκτιμήσεις των ερωτώμενων σχετικά με: (α) την υλοποίηση της μεταρρύθμισης από διαδικαστική/οργανωτική σκοπιά, (β) την επίδραση της μεταρρύθμισης στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και (γ) τους παράγοντες που επηρέασαν τις δύο προηγούμενες διαστάσεις.

Ξεκινώντας με την υλοποίηση της μεταρρύθμισης από διαδικαστική/οργανωτική σκοπιά, η εκτίμηση των περισσότερων ερωτώμενων είναι ότι αυτή ήταν μάλλον ικανοποιητική (Γράφημα 3.10). Σημειώνεται ότι στο πλαίσιο αυτής της ερώτησης, η διαδικασία υλοποίησης της μεταρρύθμισης χωρίστηκε σε δέκα διαφορετικά στάδια (π.χ. ψήφιση προβλεπόμενης νομοθεσίας, έκδοση αναγκαίων εφαρμοστικών νόμων και υπουργικών αποφάσεων, πρόσληψη/μετακίνηση απαραίτητου προσωπικού κ.ο.κ.). Κάθε ερωτώμενος αξιολόγησε χωριστά κάθε διάσταση για κάθε πρόγραμμα προσαρμογής και συνολικά για τα δύο προγράμματα προσαρμογής. Σε αυτό το πλαίσιο, η εκτίμηση των ερωτώμενων ισχύει για όλα τα διαφορετικά επιμέρους στάδια της συνολικής διαδικασίας υλοποίησης, με εξαίρεση το στάδιο «εκπαίδευση/πληροφόρηση του προσωπικού για τα καθήκοντά του», το οποίο αξιολογήθηκε με μέσο βαθμό υλοποίησης χαμηλό προς μέτριο.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.10 ΒΑΘΜΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ, ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ/ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ, ΚΑΤΑ ΤΑ ΔΥΟ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ*



* Συνολικές απαντήσεις ανά βαθμίδα αξιολόγησης για όλα τα στάδια, ως ποσοστό των συνολικών απαντήσεων.

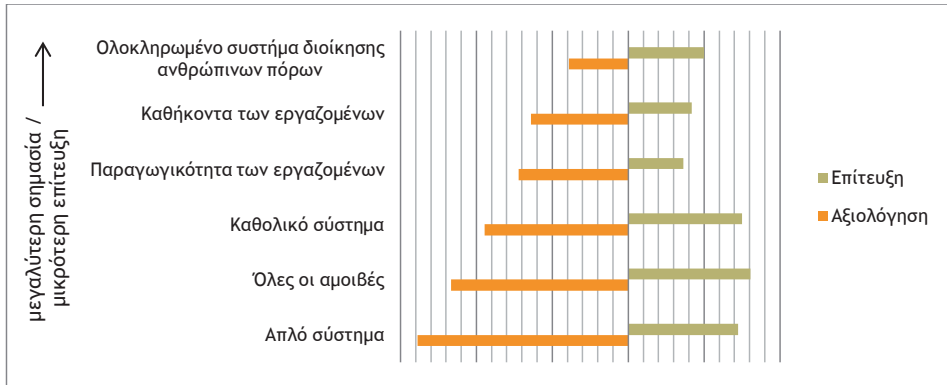
Περνώντας στην πιο ουσιαστική αποτίμηση της μεταρρύθμισης, κατ' αρχάς ζητήθηκε από τους ερωτώμενους να αξιολογήσουν τους διακηρυγμένους στόχους της μεταρρύθμισης, όπως αυτοί τεκμαίρονται από την αρχική περιγραφή της μεταρρύθμισης στο πρόγραμμα προσαρμογής,¹¹ ενώ στη συνέχεια τους ζητήθηκε να εκτιμήσουν το βαθμό επίτευξης των στόχων αυτών (Γράφημα 3.11).

Το Γράφημα 3.11 δείχνει ότι για τους ερωτώμενους ο πιο σημαντικός στόχος είναι η ύπαρξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διοίκησης ανθρώπινων πόρων, με άλλα λόγια η ένταξη του ενιαίου μισθολογίου σε μια ευρύτερη μεταρρύθμιση του τρόπου με τον οποίο γίνεται η διαχείριση του προσωπικού στο δημόσιο τομέα. Πολύ σημαντικοί επίσης κρίνονται οι στόχοι της σύνδεσης της αμοιβής με τα καθήκοντα και την παραγωγικότητα των εργαζομένων. Αντίθετα, οι στόχοι της δημιουργίας ενός συστήματος που να είναι καθολικό (να περιλαμβάνει όλους τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα), να περιλαμβάνει όλες τις αμοιβές και να είναι απλό αξιολογούνται ως λιγότερο σημαντικοί.

Αυτό που είναι ιδιαίτερα σημαντικό και γίνεται άμεσα αντιληπτό από το Γράφημα 3.11 είναι η ύπαρξη αρνητικής σχέσης ανάμεσα στην αξιολόγηση των στόχων και στο βαθμό επίτευξής τους. Έτσι, παρατηρείται ότι οι τρεις στόχοι που λαμβάνουν την υψηλότερη αξιολόγηση είναι και αυτοί οι οποίοι εκτιμάται ότι έχουν επιτευχθεί σε χαμηλότερο βαθμό, ενώ αντίστροφα οι τρεις στόχοι που αξιολογούνται ως λιγότερο σημαντικοί είναι εκείνοι οι οποίοι εκτιμάται ότι έχουν τον υψηλότερο βαθμό υλοποίησης.

¹¹ Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, Παράρτημα 3. Προϋποθέσεις Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων, 3 Μαΐου 2010.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.11 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΟΥΣ*



* Η αξιολόγηση των στόχων γίνεται σε μια κλίμακα από 1 (περισσότερο σημαντικός) έως 6 (λιγότερο σημαντικός), ενώ του βαθμού επίτευξής τους σε μια κλίμακα από 1 έως 5 (1. Μηδενικός, 2. Χαμηλός, 3. Μέτριος, 4. Ικανοποιητικός, 5. Πολύ ικανοποιητικός).

Το αποτέλεσμα αυτό αποδίδεται από τους ερωτώμενους σε διάφορους παράγοντες. Ένας είναι ο ελλιπής σχεδιασμός. Για παράδειγμα, όπως μας περιέγραψε στέλεχος υπουργείου που έχει διαχειριστεί τη μεταρρύθμιση:

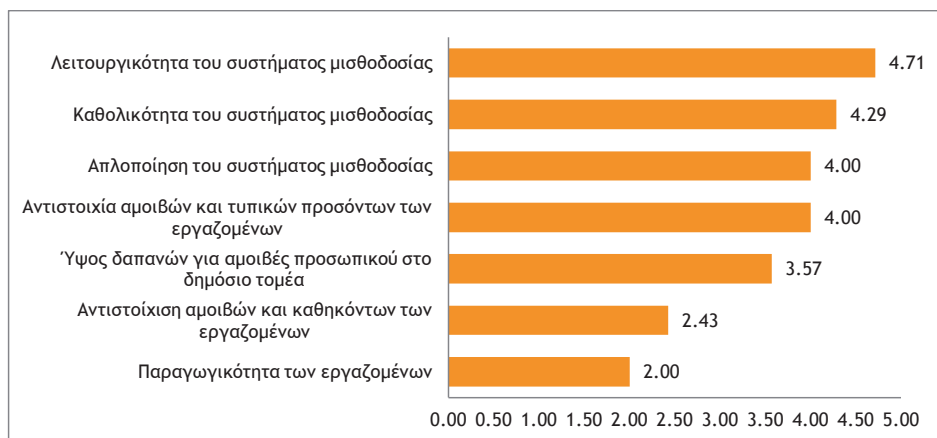
«Δεν προβλεπόταν, και ούτε και τώρα προβλέπεται, σύνδεση με περιγραφή καθηκόντων. Δύο προϊστάμενοι με τελείως διαφορετικά καθήκοντα αμείβονται το ίδιο»

Για κάποιους από τους ερωτώμενους, οι ελλείψεις δεν ήταν απλώς αβλεψίες του σχεδιασμού, αλλά συνδέονταν με το ζήτημα του κόστους λειτουργίας του συστήματος:

«Στο δεύτερο Μνημόνιο υπήρχε πρόβλεψη ότι προαγωγές θα γίνονταν μόνο μετά από υπολογισμό του κόστους... έγινε ο υπολογισμός και φάνηκε ότι είναι πολύ μεγάλο» (στέλεχος υπουργείου)

Σημαντικότερος ίσως παράγοντας όμως θεωρείται από τους περισσότερους η αποτυχία δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου και αξιοκρατικού συστήματος αξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για τη σύνδεση της αμοιβής των δημοσίων υπαλλήλων με την παραγωγικότητά τους, αλλά και για την ένταξη των παραμέτρων αυτών σε ένα συνολικό σύστημα διαχείρισης ανθρώπινων πόρων. Η αξιολόγηση ήταν πολιτικά ένα ιδιαίτερα δύσκολο εγχείρημα, στο οποίο οι κυβερνήσεις φάνηκε ότι δεν ήθελαν να προχωρήσουν παρότι προβλεπόταν από τη μεταρρύθμιση. Σύμφωνα με τους ερωτώμενους, αυτό είχε ως αποτέλεσμα το σύστημα να μη λειτουργήσει όπως προβλεπόταν και οι προαγωγές να «παγώσουν», αφού η μεταρρύθμιση προέβλεπε τη σύνδεση της βαθμολογικής εξέλιξης με τη μισθολογική εξέλιξη (σύνδεση βαθμολογίου με το μισθολόγιο).

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.12 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ (ΕΩΣ ΤΟ 2014), ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ, ΣΤΙΣ ΠΑΡΑΚΑΤΩ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΥΣ (Μ.Ο. ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ)*



* Πιθανές απαντήσεις: 1. Καθόλου σημαντική 2. Λίγο σημαντική 3. Μέτριας σημασίας 4. Πολύ σημαντική 5. Καθοριστική.

Η επίδραση της μεταρρύθμισης που τελικά καταγράφεται από τους ερωτώμενους, σε σύγκριση με την προγενέστερη της μεταρρύθμισης κατάσταση, σε μια σειρά από παραμέτρους (Γράφημα 3.12) αποτυπώνει μια σημαντική βελτίωση του συστήματος ως προς οργανωτικές διαστάσεις του συστήματος μισθοδοσίας (π.χ. λειτουργικότητα, καθολικότητα, απλοποίηση διαδικασιών), καθώς και διόρθωση κάποιων παλιότερων στρεβλώσεων μέσω της καλύτερης αντιστοίχισης των αμοιβών με τα τυπικά προσόντα των εργαζομένων.

Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει το εύρημα ότι θεωρείται αρκετά σημαντική η επίδραση της μεταρρύθμισης στο ύψος των δημόσιων δαπανών για μισθοδοσία, παρότι αυτός δεν ήταν ένας από τους στόχους στη βασική περιγραφή της μεταρρύθμισης. Για κάποιους από τους ερωτώμενους, αυτό δεν αποτελεί έκπληξη, καθώς θεωρούν είτε ότι ο «πραγματικός» στόχος της μεταρρύθμισης ήταν δημοσιονομικός είτε ότι η δημοσιονομική διάσταση τελικά υπερίσχυσε λόγω των σημαντικών δημοσιονομικών προβλημάτων:

«Βασικός στόχος [του νόμου 4024] ήταν ο περιορισμός της μισθολογικής δαπάνης» (στέλεχος υπουργείου)

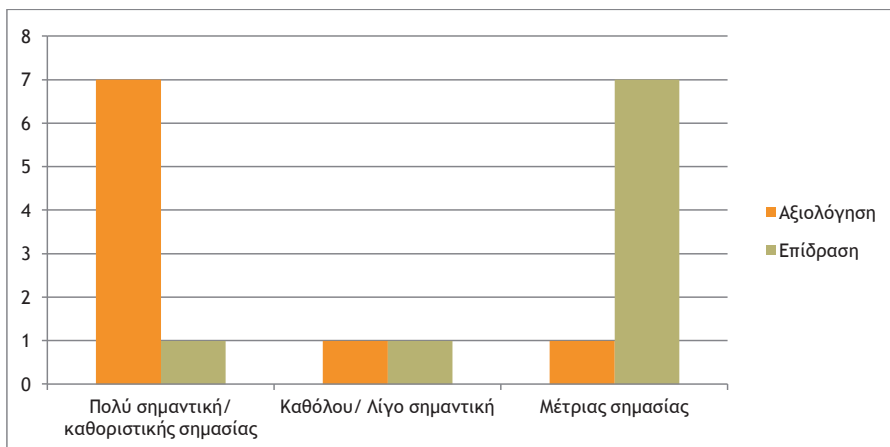
«Το ύψος των δαπανών είναι το καλύτερο που πέτυχε... πράγματι, οι δαπάνες μειώθηκαν και βοήθησε πολύ στη δημοσιονομική προσαρμογή... από εκεί βέβαια που δεν ήταν να βοηθήσει... όταν συζητούσαν το μισθολόγιο ήταν διαρθρωτική μεταρρύθμιση... όταν ήταν να εφαρμοστεί υπήρχαν [δημοσιονομικά] κενά... ποιος είναι ο εύκολος τρόπος να κλείσουν τα κενά; Αφού το έχουμε έτοιμο [το ενιαίο μισθολόγιο] και θα το κάνουμε, θα πρέπει να έχει και δημοσιονομικό αποτέλεσμα...» (πρώην γενικός γραμματέας)

Τέλος, σύμφωνα και με τις προηγούμενες απαντήσεις, δεν αποτελεί έκπληξη ότι η εκτίμηση της επίδρασης της μεταρρύθμισης στη σύνδεση των αμοιβών με τα καθήκοντα και την παραγωγικότητα των εργαζομένων είναι ιδιαίτερα χαμηλή (Γράφημα 3.11).

Με δεδομένο ότι η σύνδεση των αμοιβών με την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα των εργαζομένων αξιολογείται ως ιδιαίτερα σημαντική από τους ερωτώμενους, η τελική συνολική αποτίμηση της μεταρρύθμισης δεν είναι θετική (Γράφημα 3.13). Ενώ λοιπόν η μεταρρύθμιση φαίνεται να αποτελεί βελτίωση σε σχέση με την πρότερη κατάσταση όσον αφορά την οργάνωση και λειτουργία του συστήματος, δεν φαίνεται να επιτυγχάνει τους πιο φιλόδοξους και ουσιαστικούς στόχους της. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο ένας από τους ερωτώμενους αξιολόγησε τη μεταρρύθμιση, έτσι όπως υλοποιήθηκε και λειτούργησε, ως πολύ σημαντική, και αυτό όχι για τα πραγματικά αποτελέσματά της, αλλά γιατί έδωσε το έναυσμα για την έναρξη μιας συζήτησης για το μισθολόγιο και τη σημασία του για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η αντιπαράθεση της εικόνας αυτής με την αξιολόγηση της σημασίας της μεταρρύθμισης σε θεωρητικό επίπεδο: οι περισσότεροι ερωτώμενοι θεωρούν μια μεταρρύθμιση του τρόπου με τον οποίο αμείβονται οι δημόσιοι υπάλληλοι ως μια πολύ σημαντική ή ακόμη και καθοριστική μεταρρύθμιση, στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος μεταρρυθμίσεων που έχει ανάγκη η χώρα, ενώ μόλις ένας ερωτώμενος χαρακτήρισε τη μεταρρύθμιση ως λίγο σημαντική (Γράφημα 3.13).

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.13 ΚΑΤΑ ΤΗ ΓΝΩΜΗ ΣΑΣ ΠΟΣΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΕΙΝΑΙ ΜΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ; ΠΩΣ ΑΞΙΟΛΟΓΕΙΤΕ ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΕΝΙΑΙΟΥ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΟΥ ΕΤΣΙ ΟΠΩΣ ΕΦΑΡΜΟΣΤΗΚΕ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΗΣΕ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΔΥΟ ΠΡΩΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2014);

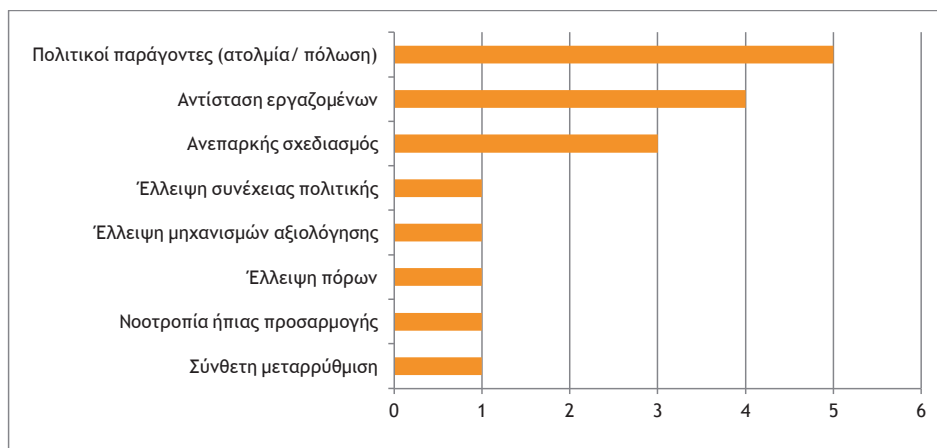


Το συμπέρασμα που προκύπτει αβίαστα από την εικόνα που αποτυπώνεται στο Γράφημα 3.13 είναι ότι, ενώ τα ίδια τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης αξιολογούν σε πολύ μεγάλο βαθμό μια μεταρρύθμιση του συστήματος αμοιβών στο δημόσιο τομέα ως πολύ σημαντική, λόγω των σημαντικών στρεβλώσεων του συστήματος πριν από την κρίση, αλλά και της σημασίας του συστήματος αμοιβών για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, η πεποίθηση των ίδιων αυτών στελεχών είναι ότι η μεταρρύθμιση που τελικά υλοποιήθηκε δεν απέδωσε τα αναμενόμενα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τέλος οι λόγοι για τους οποίους οι ερωτώμενοι θεωρούν ότι σημαντικές πτυχές της μεταρρύθμισης δεν υλοποιήθηκαν. Το πολιτικό κόστος λόγω ατομίας, πόλωσης (καταγγελίας της πολιτικής από τα αντιπολιτευόμενα κόμματα) και αντίστασης των εργαζομένων συγκεντρώνει τις περισσότερες απαντήσεις, ενώ μια σειρά από άλλες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης προτείνονται ως συμπληρωματικοί λόγοι. Είναι χαρακτηριστικό ότι, με μια μόνο εξαίρεση, όλα τα ανώτερα και ανώτατα στελέχη της δημόσιας διοίκησης που απάντησαν στο ερώτημα

αυτό υπέδειξαν πολιτικούς παράγοντες ως βασικές αιτίες για την αποτυχία υλοποίησης ορισμένων πτυχών της μεταρρύθμισης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 3.14 ΛΟΓΟΙ (ΕΩΣ ΔΥΟ) ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΔΕΝ ΕΠΙΤΕΥΧΘΗΚΑΝ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ



3.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο παρόν κεφάλαιο κάναμε μια αποτίμηση της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου. Χρησιμοποιώντας τα αναλυτικά μισθολογικά στοιχεία των υπαλλήλων του δημοσίου, όπως αυτά μας διατέθηκαν από την ΕΑΠ, καθώς και τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά, όπως αυτά αποτυπώνονται από την Απογραφή, διερευνήσαμε τη σχέση μεταξύ του ύψους των αμοιβών και των χαρακτηριστικών των υπαλλήλων και της σχέσης εργασίας τους πριν και μετά την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου.

Ο σημαντικότερος προσδιοριστικός παράγοντας του ύψους της αμοιβής στο μισθολογικό σύστημα πριν από την μεταρρύθμιση του 2011 ήταν ο φορέας στον οποίο υπηρετεί ο υπάλληλος, κάτι το οποίο καταδεικνύει τον κατακερματισμό του προηγούμενου μισθολογικού συστήματος. Η εργασιακή εμπειρία συνδεόταν θετικά με το ύψος της αμοιβής, αλλά με οριακή επίδραση που ήταν μικρότερη όσο υψηλότερο ήταν το επίπεδο του μισθού. Ομοίως, η οριακή επίδραση των ετών εκπαίδευσης ήταν μικρότερη όσο υψηλότερο ήταν το επίπεδο του μισθού.

Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου βελτίωσε κάποιες από τις δομικές παραμέτρους του συστήματος αμοιβών. Συγκεκριμένα, αυξήθηκε η επίδραση της εργασιακής εμπειρίας και του επιπέδου εκπαίδευσης. Η ανταμοιβή της εμπειρίας είναι γενικά υψηλότερη (σε χρηματικούς όρους) μετά τη μεταρρύθμιση, με ιδιαίτερη διαφορά στα υψηλά επίπεδα μισθού. Επιπλέον, η κατοχή θέσης ευθύνης συνδέεται με υψηλότερη αμοιβή από ό,τι πριν, ενώ μειώνεται η “ψαλίδα” υπέρ των μη τυπικών συμβάσεων εργασίας σε σχέση με τους μόνιμους και ΙΔΑΧ υπαλλήλους. Τέλος, ενώ το σύστημα αμοιβών εξορθολογίζεται μέσω της κατάργησης των δεκάδων επιδομάτων, η διαφοροποίηση της αμοιβής ανάλογα με τον φορέα όπου υπηρετεί κάθε υπάλληλος επιβιώνει της μεταρρύθμισης μέσω της διατήρησης της «προσωπικής διαφοράς».

Η κατάργηση της προσωπικής διαφοράς θα οδηγούσε στην προβλεπόμενη από το νόμο εναρμόνιση των αμοιβών του μισθολογικού συστήματος στο ελληνικό δημόσιο. Σύμφωνα με το σχεδιασμό του ενιαίου μισθολογίου, θα παρατηρούσαμε τις ποιοτικές βελτιώσεις που περιγράφηκαν παραπάνω με

μια ακόμα μεγαλύτερη σχετική επιβράβευση της εργασιακής εμπειρίας και του επιπέδου εκπαίδευσης.

Συμπερασματικά, το ενιαίο μισθολόγιο ήταν μια μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε με μεγάλη καθυστέρηση δεδομένης της χρονίζουσας ανάγκης. Αν και δεν συνέδεσε πλήρως την αμοιβή με τα καθήκοντα, το ενιαίο μισθολόγιο θα μπορούσε να αποτελέσει μια μεταβατική κατάσταση από ένα κατακερματισμένο σύστημα αμοιβών σε ένα ενιαίο σύστημα ώσπου ο κρατικός μηχανισμός να είναι σε θέση να κάνει την αναλυτική περιγραφή των καθηκόντων όλων των θέσεων του δημοσίου. Η μη δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης οδήγησε στην αδυναμία πλήρους εφαρμογής της μεταρρύθμισης, κάτι που επιβεβαιώνεται και από τα ευρήματα των συνεντεύξεων που διενεργήσαμε ενώ, έξι χρόνια μετά, δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί ένα σύστημα αξιολόγησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Christofides, L. and Michael, M. (2013), "Exploring the public-private sector wage gap in European countries", *IZA Journal of European Labor Studies*, 2(15).
- Christopoulou, R. and Monastiriotis, V. (2013), "The Greek public sector wage premium before the crisis: Size, selection and relative valuation of characteristics", *British Journal of Industrial Relations*, 52(3), 579-602.
- Christopoulou, R. and Monastiriotis, V. (2015), "Public-private wage duality during the Greek crisis", *Oxford Economic Papers*, 68(1), 174-196.
- D'Agostino, R.B., Balanger, A. and D'Agostino, R.B., Jr. (1990), "A Suggestion for Using Powerful and Informative Tests of Normality", *The American Statistician*, 44(4), 316-321.
- European Commission (2014), "Government wages and labour market outcomes", European Economy, Occasional Paper No 190.
- Featherstone, K. and Papadimitriou, D. (2008), *The Limits of Europeanization*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Giordano, R., Depalo, D., Coutinho Pereira, M., Eugène, B., Papapetrou, E., Pérez, J.J, Reiss, L. and Roter, M. (2015), "The public sector pay gap in a selection of euro area countries in the pre-crisis period", Hacienda Pública Española, *Review of Public Economics* 214, 11-34.
- Holm-Hadulla, F., Kamath, K., Lamo, A., Pérez, J.J. and Schuknecht, L. (2010), "Public wages in the Euro Area: Towards securing stability and competitiveness", European Central Bank (ECB), Occasional Paper No. 112.
- ICAP και Hay Group (2011), *Μελέτη για τις μισθολογικές εξελίξεις στο δημόσιο*. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Υπουργείο Οικονομικών.
- Kanellopoulos, C., (1997), "Public-private wage differentials in Greece", *Applied Economics*, 29(8), 1023-1032.
- Kioulafas, K., Donatos, G. and Michailidis, G. (1991), "Public and Private Sector Wage Differentials in Greece", *International Journal of Manpower*, 12(3), 9-14.
- Koenker, R. and Bassett, G. (1978), "Quantile Regression", *Econometrica*, 46(1), 33-50.
- Koenker, R. and Hallock, K.F. (2001), "Quantile Regression", *Journal of Economic Perspectives*, 15(4), 143-156.
- Koenker, R. and Xiao, Z. (2002), "Inference on the Quantile Regression Process", *Econometrica*, 70 (4), 1583-1612.
- Lyrantzis, C. (2011), "Greek politics in the era of economic crisis: reassessing causes and effects", Hellenic Observatory, European Institute, LSE. GreeSE Paper No. 45.
- Papapetrou, E. (2006a), "The unequal distribution of the public-private sector wage gap in Greece: evidence from quantile regression", *Applied Economic Letters*, 13(4), 205-210.
- Papapetrou, E. (2006b), "The public-private sector pay differential in Greece", *Public Finance Review*, 34(4), 450-473.

Pérez, J., Aouriri, M., Campos, M., Celov, D., Depalo, D., Papapetrou, E., Pesliakaité, J., Ramos, R. and Rodríguez-Vives, M. (2016), “The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reform”, European Central Bank (ECB), Occasional Paper No. 112.

Spanou, C. (1996), “Penelope’s suitors: Administrative modernisation and party competition in Greece”, *West European Politics*, 19(1), 97-124.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Μακρυδημήτρης, Α. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα, Θεμέλιο.

Μασουράκης, Μ. και Γκόρτσος, Χ. (επιμ.) (2014), *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*, Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Σωτηρόπουλος, Δ.Α. (2001), *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*, Αθήνα, Ποταμός.

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Συνέντευξη με πρώην Γενικό Γραμματέα Υπουργείου Οικονομικών, 1/11/2016

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 1/11/2016

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 1/11/2016

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 6/10/2016

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 14/10/2016

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 26/11/2016

Συνέντευξη με εμπειρογνώμονα ιδιωτικού τομέα, 4/10/2016

Συνέντευξη με πρώην Σύμβουλο Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 3/10/2016

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 26/11/2016

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΥΠΑΑ	Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης
ΥΠΑΝ	Υπουργείο Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας
ΥΠΠτΠ	Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη
ΥΔΔΑΔ	Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΥΠΕΘΑ	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών
ΥΠΕΚΠ	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΠΠΘ	Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων
ΥΠΕΚΑ	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
ΥΠΠΟ	Υπουργείο Πολιτισμού
ΥΠΥΓ	Υπουργείο Υγείας
ΥΠΟΜΕΔΥ	Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
ΥΠΤΟΥΡ	Υπουργείο Τουρισμού
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

4. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Α. ΠΕΤΡΑΛΙΑΣ ΚΑΙ Δ.Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ

4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

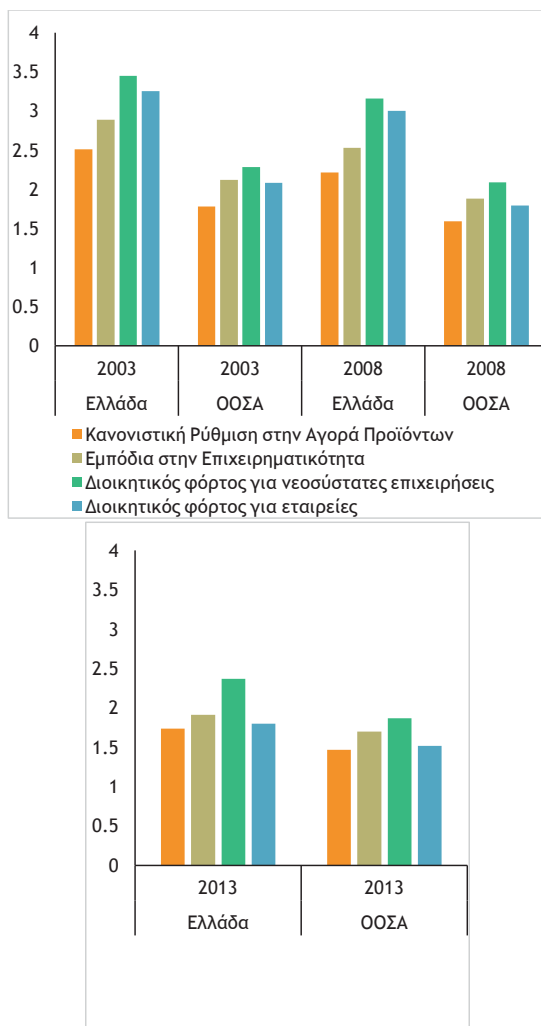
Όπως προέκυψε από την ανάλυση του πρώτου μέρους, βασική προτεραιότητα των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στο πλαίσιο των ελληνικών προγραμμάτων προσαρμογής αποτέλεσε η αναδιάρθρωση του δημόσιου τομέα, με ιδιαίτερη έμφαση στη δημοσιονομική λειτουργία του κράτους, αλλά και σε άλλα πεδία, όπως το φορολογικό και το διοικητικό. Εντούτοις, η Ελλάδα διαχρονικά αντιμετωπίζει σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα και στον ιδιωτικό τομέα, τα οποία αντικατοπτρίζονται στην ιδιαίτερα χαμηλή κατάταξη της χώρας με βάση τους δείκτες διεθνούς ανταγωνιστικότητας, καθώς και στην αδυναμία της να προσελκύσει Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ).

Η αδυναμία αύξησης της εξωστρέφειας και της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας οφείλεται σε μια σειρά από διαρθρωτικούς παράγοντες (για μια ευρεία επισκόπηση, βλ. Μασουράκης και Γκόρτσος 2014). Μερικοί από αυτούς σχετίζονται με το κόστος εργασίας στην Ελλάδα, η αύξηση του οποίου ήταν υπεύθυνη για το ήμισυ της απώλειας ανταγωνιστικότητας της οικονομίας πριν από την κρίση (Τράπεζα της Ελλάδος 2013). Ωστόσο, υπάρχουν και άλλοι παράγοντες οι οποίοι δεν συνδέονται άμεσα με το εργατικό κόστος, όπως το χαμηλό τεχνολογικό περιεχόμενο των ελληνικών εξαγωγών, το μικρό μέγεθος των ελληνικών επιχειρήσεων και τα χαμηλά επίπεδα του ανταγωνισμού στις εγχώριες αγορές αγαθών και υπηρεσιών (Μητσόπουλος 2014, Παπάζογλου 2014, Ζωγραφάκης και Καστέλλη 2017, Βέττας και Κουραντή 2014).

Πολλά από αυτά τα προβλήματα οφείλονται στα χαρακτηριστικά του κανονιστικού πλαισίου των ελληνικών αγορών προϊόντων, το οποίο περιλαμβάνει υπερβολικά πολλές και χαμηλής ποιότητας ρυθμίσεις (Katsoulakos et al. 2015). Η κατάσταση αυτή έχει αποτυπωθεί σε μια σειρά από διεθνείς δείκτες. Για παράδειγμα, πριν από την κρίση, ο δείκτης ρύθμισης των αγορών προϊόντων που καταρτίζει ο ΟΟΣΑ (Product Market Regulation - PMR) συστηματικά κατέτασσε την Ελλάδα ως μια χώρα με υπερβολική ρύθμιση των αγορών προϊόντων και υψηλούς φραγμούς στην επιχειρηματικότητα (Γράφημα 4.1). Παρομοίως, στην κατάταξη της έκθεσης *Doing Business* της Παγκόσμιας Τράπεζας η Ελλάδα λάμβανε χαμηλές βαθμολογίες, ακόμα και σε σύγκριση με αναπτυσσόμενες χώρες, για τις περισσότερες πτυχές του επιχειρηματικού της περιβάλλοντος (Πίνακας 4.1).

Εάν σ' αυτές τις αξιολογήσεις προστεθούν και τα προβλήματα του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της χώρας, όπως ο χαμηλός βαθμός εμπέδωσης του κράτους δικαίου και το χαμηλό επίπεδο ποιότητας των θεσμών διακυβέρνησης, τα προβλήματα εσωστρέφειας και ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας είναι μάλλον αναμενόμενα (βλ. για παράδειγμα Böwer et al. 2014). Η υπερβολική ρύθμιση αυξάνει το διοικητικό κόστος για τις επιχειρήσεις, η νομική αβεβαιότητα αποθαρρύνει τις επενδύσεις (Μητσόπουλος 2014), ενώ οι περιοριστικές ρυθμίσεις και τα εμπόδια εισόδου στην αγορά (Βέττας και Κουραντή 2014) έχουν περιορίσει την ικανότητα των ελληνικών επιχειρήσεων να ανταγωνιστούν τόσο στην εγχώρια αγορά όσο και σε διεθνές επίπεδο.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.1 ΔΕΙΚΤΕΣ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2003, 2008 ΚΑΙ 2013)



Πηγή: ΟΟΣΑ.

Σημείωση: Οι δείκτες λαμβάνουν τιμές από 0 έως 6, όπου οι μεγαλύτερες τιμές σηματοδοτούν πιο περιοριστικό κανονιστικό πλαίσιο της αγοράς.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1 ΚΑΤΑΤΑΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ ΕΝΑΝΤΙ ΑΛΛΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΑ ΕΤΗ 2008 ΚΑΙ 2016 ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΥΣ ΔΕΙΚΤΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ (DOING BUSINESS) ΤΗΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙΑΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ

Σειρά κατάταξης της Ελλάδος			
2016 (επί 189 χωρών)		2008 (επί 178 χωρών)	
Κριτήριο	Σειρά	Δραστηριότητα	Σειρά
Έναρξη επιχείρησης	54	Έναρξη επιχείρησης	100
Διαδικασίες έκδοσης οικοδομικής άδειας	60	Ενασχόληση με άδειες	42
Ηλεκτροδότηση	47	Πρόσληψη εργαζομένων	142
Εγγραφή εμπράγματων δικαιωμάτων	144	Καταχώριση ακινήτου	93
Δυνατότητα χρηματοδότησης	79	Πρόσβαση σε πίστωση	84
Προστασία μικρότερων επενδυτών	47	Προστασία μικρότερων επενδυτών	158
Πληρωμή φόρων	66	Πληρωμή φόρων	86
Διασυνοριακό εμπόριο	27	Διασυνοριακό εμπόριο	65
Δικαστική επιδίωξη απαιτήσεων	132	Εφαρμογή συμβάσεων	87
Επίλυση περιπτώσεων αφερεγγυότητας	54	Κλείσιμο επιχείρησης	38
Ευκολία του επιχειρείν (συνολικό σκορ)	60	Ευκολία του επιχειρείν (συνολικό σκορ)	100

Πηγή: World Bank, *Doing Business* 2008, 2016.

Στο παρόν το κεφάλαιο επικεντρωνόμαστε στην προσπάθεια που έγινε να αντιμετωπιστούν τα ανωτέρω προβλήματα, μέσω μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον. Τα προγράμματα προσαρμογής ενσωμάτωσαν σταδιακά αρκετές μεταρρυθμίσεις σε αυτούς τους τομείς. Σημαντικές μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος προωθήθηκαν ήδη από το πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής, ενώ όσον αφορά τις αγορές προϊόντων μεγαλύτερο βάρος δόθηκε κατά τη διάρκεια του δεύτερου προγράμματος. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν είχαν πάντα την ίδια εξέλιξη ή κατάληξη, καθώς κάποιες από αυτές εφαρμόστηκαν σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα, άλλες εφαρμόστηκαν μερικώς ή με σημαντική καθυστέρηση, ενώ τέλος άλλες δεν έχουν εφαρμοστεί ακόμη μέχρι σήμερα (για σχετικά παραδείγματα, βλ. Katsoulacos et al. 2015, Βέττας και Κουραντή 2014 και Πετραλιάς 2017).

Παρά τα προβλήματα εφαρμογής, τα βήματα προς τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις τα τελευταία χρόνια φαίνεται να έχουν αποφέρει κάποια βελτίωση, καθώς οι δείκτες του επιχειρηματικού περιβάλλοντος (Doing Business, Παγκόσμια Τράπεζα) και του νομοθετικού πλαισίου των αγορών προϊόντων (PMR, ΟΟΣΑ) εμφανίζουν επιμέρους βελτιώσεις (βλ. έτη 2013 στο Γράφημα 4.1 και 2016 στον Πίνακα 4.1).

Ωστόσο, η βελτίωση των σχετικών δεικτών δεν αντικατοπτρίζεται στη συνολική πορεία της ιδιωτικής οικονομίας μέσα στην κρίση, καθώς η επιχειρηματική δραστηριότητα συνέχισε να φθίνει, με αποτέλεσμα ο αριθμός των επιχειρήσεων να μειώνεται, η ανεργία παρέμεινε σε υψηλό επίπεδο και οι εξαγωγές αυξήθηκαν οριακά (Ζωγραφάκης και Καστέλλη 2017).

Αντικείμενο αυτού του κεφαλαίου είναι η εξέταση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής. Στόχος είναι η αποτίμηση, κατά το μέτρο του δυνατού, τόσο του βαθμού υλοποίησής τους όσο και της επίδρασής τους στην ελληνική οικονομία, καθώς και η ανάδειξη των παραγόντων εκείνων που επέδρασαν θετικά ή αρνητικά στην εφαρμογή ή/και την αποτελεσματικότητά τους.

4.2 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ

Στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής, προτάθηκαν και υλοποιήθηκαν μια σειρά από σημαντικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τις αγορές προϊόντων, οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που υλοποιήθηκαν ήταν οι εξής: (α) η «εργαλειοθήκη» του ΟΟΣΑ, (β) ο νέος αγορανομικός κώδικας, (γ) η επέκταση των περιόδων εκπτώσεων και (δ) η λειτουργία των καταστημάτων κατά τις Κυριακές.¹ Όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις ήταν: (α) η μείωση του ελάχιστου απαιτούμενου κεφαλαίου για την ίδρυση και λειτουργία Ανώνυμης Εταιρείας (ΑΕ) ή Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης (ΕΠΕ), (β) η εισαγωγή της υπηρεσίας μιας στάσης (one stop shop), (γ) η δημιουργία του Γενικού Εμπορικού Μητρώου (Γ.Ε.ΜΗ), το οποίο μεταξύ άλλων συντονίζει τις υπηρεσίες μιας στάσης, και (δ) η δημιουργία μιας νέας μορφής εταιρείας, της Ιδιωτικής Κεφαλαιουχικής Εταιρείας (ΙΚΕ).

Η πλήρης παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων αυτών δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο αυτού του κεφαλαίου, καθώς ορισμένες από αυτές περιλαμβάνουν κυριολεκτικά εκατοντάδες μέτρα. Στη συνέχεια παρατίθεται μια συνοπτική παρουσίασή τους.

Αγορές προϊόντων:

- Η εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ είναι ένα πακέτο μέτρων που προτείνονται από τον ΟΟΣΑ, βάσει της διεθνούς εμπειρίας και των μελετών που έχει εκπονήσει ο οργανισμός, με στόχο τη μείωση του διοικητικού φόρτου στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών. Η εξειδίκευσή τους για την ελληνική περίπτωση προκύπτει από τα πορίσματα μελετών που έχουν διεξαχθεί γι' αυτό το σκοπό. Στο πλαίσιο των ελληνικών προγραμμάτων προσαρμογής, έχουν υπάρξει τρεις τέτοιες μελέτες, οι οποίες διεξήχθησαν από τον Ιανουάριο έως το Νοέμβριο του 2013, από το Σεπτέμβριο έως το Δεκέμβριο του 2014 και από το Φεβρουάριο έως το Νοέμβριο του 2016 αντίστοιχα. Συνολικά, εντοπίστηκαν 1.276 ρυθμίσεις οι οποίες περιόριζαν τον ανταγωνισμό και προτάθηκαν 773 μέτρα που σχετίζονται με 14 σημαντικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας (όπως π.χ. οι κλάδοι επεξεργασίας τροφίμων, λιανικού εμπορίου,

¹ Η επέκταση των περιόδων εκπτώσεων και η λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές αποτελούν τμήμα των μεταρρυθμίσεων της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ. Στην παρούσα ανάλυση διαχωρίζονται, γιατί τελικά ψηφίστηκαν ως χωριστά μέτρα σε διαφορετικό χρόνο από την εργαλειοθήκη.

υλικών κατασκευών, τουρισμού, διαφήμισης και μεταφορών) (ΣΕΒ 2016). Στο πλαίσιο των προγραμμάτων που αποτελούν το αντικείμενο αυτής της μελέτης, εξετάζεται μόνο η πρώτη εργαλειοθήκη, η οποία περιλάμβανε 332 προτάσεις και ψηφίστηκε το Μάρτιο του 2014.²

- Ο νέος αγορανομικός κώδικας ή, όπως πλέον ονομάζεται, οι Κανόνες Διακίνησης και Εμπορίας Προϊόντων και Παροχής Υπηρεσιών (Δι.Ε.Π.ΠΥ) αντικατέστησε τον παλιό αγορανομικό κώδικα (που ίσχυε από το 1946) το τρίτο τρίμηνο του 2013.³ Οι νέοι κανόνες απλοποιούν την αγορανομική νομοθεσία και τους κανόνες που πρέπει να ακολουθούν οι επιχειρήσεις κατά τη διακίνηση και εμπορία προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών, με στόχο τη μείωση του γραφειοκρατικού κόστους για τις επιχειρήσεις, την εναρμόνιση των κανόνων με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και την ενίσχυση της πρόνοιας για την ορθή πληροφόρηση και προστασία των καταναλωτών.
- Με τον πρώτο νόμο για τους Δι.Ε.Π.ΠΥ επεκτάθηκαν και οι περίοδοι εκπτώσεων, καθώς θεσπίστηκαν δύο επιπλέον περίοδοι (Μάιος και Νοέμβριος), ενώ αυξήθηκε και η διάρκεια των υφιστάμενων περιόδων.
- Με τον ίδιο νόμο επιτράπηκε η λειτουργία των καταστημάτων σε (δυσνητικά) οκτώ Κυριακές το χρόνο, έναντι δύο προηγουμένως, ενώ καθορίστηκαν και κριτήρια για τη δυνατότητα επέκτασης του μέτρου και σε άλλες Κυριακές για συγκεκριμένες περιοχές.

Επιχειρηματικό περιβάλλον:

- Κατά το 2013 υπήρξε σημαντική μείωση του ελάχιστου απαιτούμενου κεφαλαίου για την ίδρυση και λειτουργία μιας ΑΕ ή ΕΠΕ. Πιο συγκεκριμένα, πριν από την μεταρρύθμιση, το ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο ήταν 4.500 ευρώ για τις ΕΠΕ και 60.000 ευρώ για τις ΑΕ. Από το α΄ έως το γ΄ τρίμηνο του 2013, το ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο για τις ΑΕ μειώθηκε σταδιακά σε 24.000 ευρώ, ενώ για τις ΕΠΕ καταργήθηκε πλήρως.⁴
- Η υπηρεσία μιας στάσης στοχεύει κατ' αρχήν στην απλοποίηση της διαδικασίας σύστασης νέων επιχειρήσεων, καθώς η Ελλάδα παρουσίαζε απογοητευτικές επιδόσεις στο συγκεκριμένο τομέα.⁵ Η υπηρεσία μιας στάσης συνδυάστηκε με την έναρξη λειτουργίας του Γ.Ε.ΜΗ, που διαχειρίζεται τη βασική πλατφόρμα μέσω της οποίας παρέχονται οι υπηρεσίες μιας στάσης. Τόσο το Γ.Ε.ΜΗ όσο και η υπηρεσία μιας στάσης ξεκίνησαν τη λειτουργία τους τον Απρίλιο του 2011.
- Από τα μέσα του 2012 άρχισαν να λειτουργούν οι Ιδιωτικές Κεφαλαιουχικές Εταιρείες (ΙΚΕ).⁶ Πρόκειται για μια νέα μορφή εταιρείας, η οποία έχει απλοποιημένες διαδικασίες και χαμηλό κόστος σύστασης μέσω της υπηρεσίας μιας στάσης, παρέχει ευελιξία στους ιδρυτές, ενώ έχει ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο μόλις ένα ευρώ. Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν να δοθεί ώθηση στην επιχειρηματικότητα με μια φθηνή, απλή και ευέλικτη μορφή εταιρείας, ιδιαίτερα ελκυστική για τους νέους επιχειρηματίες.

² Νόμος 4254/2014, ΦΕΚ Α΄ 85/07.04.2014.

³ Νόμος 4177/2013, ΦΕΚ Α΄ 173/08.08.2013 και Υπουργική Απόφαση ΦΕΚ Β΄ 2044/22.08.2013.

⁴ Νόμος 4156, ΦΕΚ Α΄ 122/31.05.2013.

⁵ Σύμφωνα με το δείκτη “Doing Business” της Παγκόσμιας Τράπεζας, το 2008, πριν από την εκδήλωση της κρίσης, η Ελλάδα κατατάσσόταν στην 152η θέση σε σύνολο 178 χωρών, λόγω των πολλών διαδικασιών (15), ημερών (38 κατά μέσο όρο) και κόστους που χρειάζονταν για να συστήσει κάποιος μια επιχείρηση.

⁶ Νόμος 4072/2012, ΦΕΚ Α΄ 86/11.04.2012.

4.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Όπως και για τις άλλες μελέτες περίπτωσης που εξετάζονται στον τόμο αυτόν, η ανάλυση και αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και το επιχειρηματικό περιβάλλον επιχειρείται μέσω ποσοτικών, αλλά και ποιοτικών μεθόδων. Η ποσοτική ανάλυση παρουσιάζεται στην επόμενη ενότητα και διερευνά την επίδραση ενός μεγάλου αριθμού παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων των πιο πάνω μεταρρυθμίσεων, σε επιλεγμένες μεταβλητές που αποτυπώνουν τις επιδόσεις των αγορών προϊόντων. Στόχος είναι να διερευνηθεί η επίδραση των μεταρρυθμίσεων συγκριτικά με άλλους παράγοντες στην υπό εξέταση περίοδο. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιείται ένας ειδικά διαμορφωμένος αλγόριθμος στο πλαίσιο της πλέον σύγχρονης μπεϋζιανής (Bayesian) μεθοδολογίας. Σε σχέση με άλλες μελέτες, η προσέγγιση αυτή επιτρέπει την εξέταση πλήθους παραγόντων βάσει μηνιαίων στοιχείων, με τη χρήση χρονικών υστερήσεων, προκειμένου να εντοπιστούν με τον πλέον αξιόπιστο τρόπο οι παράγοντες που επηρέασαν τις εξαρτημένες μεταβλητές. Το ποιοτικό τμήμα της έρευνας παρατίθεται μετά την ποσοτική ανάλυση και συνίσταται στην παρουσίαση των ευρημάτων συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν με στελέχη της δημόσιας διοίκησης τα οποία συμμετείχαν στο σχεδιασμό και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, καθώς και με στελέχη φορέων που εκπροσωπούν τους χρήστες των μεταρρυθμίσεων αυτών, δηλ. τις επιχειρήσεις.

4.3.1 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: ΜΙΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Όπως είδαμε προηγουμένως, οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον δεν φαίνεται να κατάφεραν να αναστρέψουν, τουλάχιστον πλήρως, την υφεσιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας. Επίσης, ο βαθμός στον οποίο μείωσαν το εύρος της ζημίας και συνέβαλαν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας παραμένει άγνωστος.

Ένας λόγος που ενδεχομένως εξηγεί, τουλάχιστον εν μέρει, τη μειωμένη αποτελεσματικότητά τους είναι το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν σε μία περίοδο βαθιάς οικονομικής ύφεσης, σε συνδυασμό με ένα πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής που περιλάμβανε όχι μόνο μια πρωτοφανή δημοσιονομική εξυγίανση, αλλά και πολιτικές εσωτερικής υποτίμησης. Βασικός στόχος αυτής της ενότητας είναι να διερευνηθεί αν, και πώς, οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα για την εξάλειψη των δυσκαμψιών και εμποδίων της ανταγωνιστικότητας επηρέασαν την απόδοση των αγορών προϊόντων στην Ελλάδα.

Παράλληλα, στην ενότητα αυτή εξετάζεται ο βαθμός στον οποίο οι άμεσες (π.χ. μέσω αύξησης της φορολογίας) και έμμεσες (μέσω της συμβολής τους στην οικονομική ύφεση) επιδράσεις των μέτρων προσαρμογής υπονόμισαν την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζεται ο τρόπος και ο χρόνος που οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων, σε συνδυασμό με τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και εσωτερικής υποτίμησης, επηρέασαν επιλεγμένες μεταβλητές και πιο συγκεκριμένα τον όγκο λιανικών πωλήσεων, τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή και την απασχόληση, ελέγχοντας για βασικά χαρακτηριστικά του οικονομικού κύκλου και του εξωτερικού περιβάλλοντος.

4.3.1.1 ΣΥΝΤΟΜΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΑΤΗΣ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

Πρόσφατες εμπειρικές μελέτες έχουν αναδείξει τόσο τη σημασία των οικονομικών συνθηκών για την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων όσο και τη διαφοροποίηση των αποτελεσμάτων τους ανάλογα με τη χρονική περίοδο υπό εξέταση· ενώ τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων θεωρούνται ευρέως ως θετικά στο μακροχρόνιο διάστημα, στο βραχυχρόνιο διάστημα είναι δυνατόν να είναι αμελητέα ή και αρνητικά, ανάλογα με τη δημοσιονομική ή/και νομισματική πολιτική που ακολουθείται και την κατάσταση της οικονομίας. Τα ευρήματα αυτών των μελετών παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για το αντικείμενο της έρευνάς μας, δεδομένου ότι

επιχειρούμε τη διερεύνηση της βραχυχρόνιας επίδρασης μιας σειράς μεταρρυθμίσεων σε ένα ιδιαίτερα δυσμενές οικονομικό περιβάλλον.

Πιο συγκεκριμένα, οι Bordon et al. (2016) εξέτασαν τις επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και εργασίας (χρησιμοποιώντας τους ετήσιους δείκτες κανονιστικής ρύθμισης του ΟΟΣΑ) στην απασχόληση. Βρίσκουν ότι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων έχουν θετική και στατιστικά σημαντική επίδραση στην απασχόληση από το δεύτερο έτος μετά τη μεταρρύθμιση. Ωστόσο, η εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων σε καθοδικές φάσεις του οικονομικού κύκλου δίνει στατιστικά μη σημαντικά ή και αρνητικά αποτελέσματα. Παράλληλα, οι Bouis et al. (2016), χρησιμοποιώντας διαστρωματικά δεδομένα χρονολογικών σειρών (panel data) από 26 χώρες για την περίοδο 1975-2011, εξέτασαν μεταβλητές όπως η ανάπτυξη, η απασχόληση, οι επενδύσεις, η προστιθέμενη αξία του κλάδου και ο αποπληθωριστής. Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων προσδιορίστηκαν μέσω του δείκτη κανονιστικής ρύθμισης του ΟΟΣΑ σε πέντε κλάδους οικονομικής δραστηριότητας. Βρήκαν θετικές επιδράσεις στην προστιθέμενη αξία του εκάστοτε κλάδου από το τέταρτο έτος και έπειτα και ασθενείς θετικές επιδράσεις στην απασχόληση του κλάδου. Επίσης βρήκαν ότι οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων δημιουργούν βραχυχρόνια θετικές επιδράσεις στην απασχόληση όταν υπάρχουν περισσότεροι περιορισμοί στο κανονιστικό πλαίσιο του κλάδου. Οι τιμές του κλάδου φαίνεται να μειώνονται σημαντικά από το δεύτερο έτος εφαρμογής της μεταρρύθμισης και έπειτα. Σε αντίθεση με την προηγούμενη μελέτη, δεν βρήκαν αρνητικές επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων βραχυχρόνια, ούτε υπό ασθενείς μακροοικονομικές συνθήκες.

Νωρίτερα, οι Bouis et al. (2012) εκτίμησαν την επίδραση των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και εργασίας, χρησιμοποιώντας διαστρωματικά δεδομένα χρονολογικών σειρών (panel data) των χωρών του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1983-2006. Χρησιμοποίησαν ένα γραμμικό υπόδειγμα με χρονικές υστερήσεις, τους δείκτες κανονιστικής ρύθμισης του ΟΟΣΑ για την αγορά προϊόντων και την αγορά εργασίας, ψευδομεταβλητές για τις περιόδους κρίσεων και μεταβλητές για το επίδομα ανεργίας, τους φόρους επί της εργασίας, τη διάρθρωση της φορολογίας, τις συλλογικές συμβάσεις και τα συνταξιοδοτικά συστήματα. Εκτίμησαν τις επιδράσεις αυτών των παραγόντων στο ΑΕΠ, στην αύξηση της κατανάλωσης, στην απασχόληση και στη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό. Οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων βρέθηκε να έχουν θετικές επιδράσεις στη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό και βραχυχρόνια στην αύξηση της κατανάλωσης. Ωστόσο, βρέθηκε ότι οι επενδύσεις και η ανάπτυξη επηρεάζονται αρνητικά στη βραχυχρόνια περίοδο μετά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.

Οι Gal and Hijzen (2016) αναλύουν τις επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων βραχυχρόνια και μεσοπρόθεσμα σε 10 κλάδους οικονομικής δραστηριότητας και 18 ανεπτυγμένες οικονομίες για την περίοδο 1998-2013, χρησιμοποιώντας μικροδοδεδομένα σε επίπεδο επιχείρησης από τη βάση δεδομένων Orbis του ΟΟΣΑ. Βρίσκουν ότι οι μεταρρυθμίσεις έχουν θετικές επιδράσεις στο κεφάλαιο, την παραγωγή και την απασχόληση και ότι η επίδρασή τους αυξάνεται με τον χρόνο. Μετά από 2 έτη, το κεφάλαιο των επιχειρήσεων έχει αυξηθεί κατά 4%, η παραγωγή κατά 3% και η απασχόληση κατά 1,5%. Στις υπηρεσίες εκτός του λιανικού εμπορίου, οι μεταρρυθμίσεις φαίνεται να ωφελούν περισσότερο τις μικρές επιχειρήσεις, ενώ το αντίθετο συμβαίνει στο λιανικό εμπόριο. Οι περιορισμοί στη δανειοδότηση και στην πρόσβαση σε κεφάλαια φαίνεται να περιορίζουν σημαντικά την όποια θετική επίδραση έχουν οι μεταρρυθμίσεις στις επενδύσεις.

Σε μια πρόσφατη μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, οι Parageorgiou and Vourvachaki (2016) χρησιμοποιούν ένα υπόδειγμα γενικής ισορροπίας για να εκτιμήσουν την επίδραση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και εργασίας στην ανάπτυξη, λαμβάνοντας υπόψη την αλληλεπίδραση των μεταρρυθμίσεων με τη δημοσιονομική προσαρμογή (φορολογία και δαπάνες), πριν από την αρχή της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων λαμβάνονται υπόψη μέσω της σχέσης των τιμών με το κόστος παραγωγής (price markup). Βρίσκουν μακροχρόνια οφέλη από την εφαρμογή αυτών των πολιτικών, αλλά αναδεικνύουν και την πιθανότητα βραχυχρόνιων ζημιών. Επιπλέον, δείχνουν ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν αντισταθμίζουν το κόστος της δημοσιονομικής προσαρμογής βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα.

4.3.1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Οι περισσότερες από τις μελέτες που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα χρησιμοποιούν ως ερμηνευτική μεταβλητή για τις μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων το δείκτη του ΟΟΣΑ για την κανονιστική ρύθμιση στην αγορά προϊόντων (Product Market Regulation - PMR), ο οποίος έχει κατασκευαστεί με βάση 7 κλάδους οικονομικής δραστηριότητας (τηλεπικοινωνιών, ηλεκτρισμού, φυσικού αερίου, ταχυδρομικών υπηρεσιών, σιδηροδρόμων, αεροπορικών μεταφορών επιβατών και οδικών μεταφορών εμπορευμάτων). Παρότι αυτή η μεθοδολογία επιτρέπει την εκτίμηση με ενιαίο τρόπο επιδράσεων για κάθε χώρα και την εξαγωγή γενικών συμπερασμάτων για τα αποτελέσματα της βελτίωσης του κανονιστικού πλαισίου, έχει και σημαντικά μειονεκτήματα που έχουν καταγραφεί στη σχετική βιβλιογραφία: (α) δεν λαμβάνει υπόψη μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται έξω από αυτούς τους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. στο λιανικό εμπόριο ή στην επεξεργασία τροφίμων, όπου υπήρχαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική περίπτωση), (β) η πολυπλοκότητα και οι συσχετίσεις μεταξύ των μεταρρυθμίσεων είναι δύσκολο να συμπεριληφθούν σε ένα δείκτη, πόσο μάλλον όταν αυτός αναφέρεται σε διαφορετικές χώρες, (γ) τα αποτελέσματα των επιμέρους μεταρρυθμίσεων δεν μπορούν να εκτιμηθούν, (δ) ο δείκτης είναι διαθέσιμος μόνο σε ετήσια βάση και δεν χρησιμεύει σε συγκρίσεις υψηλότερης χρονικής συχνότητας.

Δεδομένου ότι τα μειονεκτήματα αυτά αποτελούν σημαντικά εμπόδια για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας, επιλέχθηκε μια διαφορετική προσέγγιση που επιτρέπει την εξέταση διαφορετικών μεταρρυθμίσεων, χρησιμοποιώντας στοιχεία υψηλής χρονικής συχνότητας, κάτι που είναι αναγκαίο για την εξέταση μιας σχετικά σύντομης χρονικής περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας υλοποιήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις, αλλά ταυτόχρονα έλαβαν χώρα και μια σειρά από μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής.

4.3.1.3 ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ

Προκειμένου να εξεταστεί η επίδραση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και των μέτρων προσαρμογής, ελέγχοντας ως προς τα χαρακτηριστικά του οικονομικού κύκλου, υιοθετήθηκε ένα γραμμικό υπόδειγμα για τον όγκο λιανικών πωλήσεων, τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή και την απασχόληση αντίστοιχα, της μορφής:

$$Y_t = c + \sum_{k=1}^K a_k S_{k,t} + \sum_{i=1}^I \sum_{l_i=0}^6 \theta_{i,l_i} Z_{i,t-l_i}, \quad e_t \sim N(0, \sigma^2), \quad (1)$$

όπου $S_{k,t}$ αναφέρεται σε K πιθανές μεταβλητές που επηρεάζουν τις πρώτες διαφορές του όγκου λιανικών πωλήσεων, του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή και της απασχόλησης αντίστοιχα (Y_t) την ίδια χρονική στιγμή t και $Z_{i,t-l_i}$ σε I πιθανές ανεξάρτητες μεταβλητές που επηρεάζουν την εκάστοτε εξαρτημένη μεταβλητή Y_t , με πιθανές χρονικές υστερήσεις (l_i) έως 6 μήνες (αντίστοιχα χρησιμοποιήθηκαν υστερήσεις έως 3 τρίμηνα για τα τριμηνιαία δεδομένα).

Για κάθε πιθανό υπόδειγμα $m \in M$, ο χώρος των παραμέτρων υπό εκτίμηση ορίζεται ως:

$$\omega_m = \{k, i, l_i, c, a_k, \theta_{i,l_i}, \sigma^2\}, \quad k = 1, \dots, K, \quad i = 1, \dots, I, \quad l_i = 0, \dots, 6.$$

Συνεπώς εκτιμούμε από κοινού τις παραμέτρους $\{c, a_k, \theta_{i,l_i}, \sigma^2\}$ και πραγματοποιούμε επιλογή υποδείγματος (model selection) τόσο για τις μεταβλητές k και i που ενδέχεται να επηρεάζουν τις εξαρτημένες μεταβλητές όσο και για κάθε μεταβλητή i , τις συγκεκριμένες χρονικές υστερήσεις l_i που επηρεάζει (μια μεταβλητή μπορεί να επηρεάζει μόνο σε μία συγκεκριμένη χρονική υστέρηση). Στην ανάλυση έχουμε συμπεριλάβει $K = 7$ πιθανές μεταβλητές που μπορεί να επηρεάζουν την

εκάστοτε εξαρτημένη μεταβλητή την ίδια χρονική στιγμή t και $I = 26$ μεταβλητές με χρονικές υστερήσεις έως 6 μήνες στα μηνιαία δεδομένα και 3 τρίμηνα στα τριμηνιαία. Συνεπώς, ο χώρος των πιθανών υποδειγμάτων περιλαμβάνει $M = 2^{189}$ υποδείγματα στα μηνιαία και 2^{111} υποδείγματα στα τριμηνιαία δεδομένα.

Λόγω του μεγάλου αριθμού ερμηνευτικών μεταβλητών και των διαφόρων μορφών συσχέτισης που εμφανίζονται στη μήτρα σχεδιασμού (design matrix), βασιζόμαστε σε πρόσφατες μπεύζιανές τεχνικές που επιτρέπουν την εκτίμηση από κοινού των παραμέτρων και την επιλογή υποδείγματος αποτελεσματικά, όταν έχουμε πολύπλοκες δομές. Πιο συγκεκριμένα, βασιζόμαστε στο μαρκοβιανό (MCMC) αλγόριθμο “Subspace Carlin & Chib” (SCC) που έχει αναπτυχθεί από τους Petralias and Dellaportas (2012) και έχει εφαρμοστεί σε παρόμοιο πλαίσιο από τους Petralias and Prodromidis (2015) για την εξεύρεση των παραγόντων που επηρεάζουν το δείκτη τιμών καταναλωτή.⁷ Ο αλγόριθμος προσομοιώθηκε για 300.000 επαναλήψεις, για κάθε εξαρτημένη μεταβλητή αντίστοιχα, ενώ επιπλέον 100.000 επαναλήψεις χρησιμοποιήθηκαν ως δοκιμαστική περίοδος σύγκλισης (burn-in period). Ο κώδικας Matlab και αναλυτικά διαγνωστικά μέτρα που δείχνουν τη σύγκλιση του αλγορίθμου είναι διαθέσιμα από τον πρώτο συγγραφέα εφόσον ζητηθούν.

4.3.1.4 ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΚΑΙ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Οι εξαρτημένες μεταβλητές της ανάλυσης μας είναι ο όγκος λιανικών πωλήσεων, ο εναρμονισμένος δείκτης τιμών καταναλωτή και η απασχόληση. Η επιλογή αυτών των μεταβλητών στηρίχθηκε σε δύο κριτήρια. Πρώτον, την ύπαρξη θεωρητικών επιχειρημάτων και εμπειρικών ενδείξεων στη βιβλιογραφία ότι οι μεταβλητές αυτές επηρεάζονται από τις μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον γενικότερα. Όσον αφορά τις τιμές, θα περιμέναμε η αύξηση του ανταγωνισμού λόγω των μεταρρυθμίσεων να μειώσει τα περιθώρια κέρδους (markups) και να βελτιώσει την ανταπόκριση των τιμών στο οικονομικό περιβάλλον, μια εξέλιξη η οποία στην υπό εξέταση περίοδο αναμένεται να οδηγήσει σε μείωση των τιμών. Επίσης, κατάργηση διατάξεων που περιορίζουν τον ανταγωνισμό και επιβάλλουν εμπόδια στην είσοδο επιχειρήσεων στην αγορά αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση του αριθμού των επιχειρήσεων λόγω της εισόδου νέων παικτών ή/και σε επέκταση των δραστηριοτήτων των επιχειρήσεων που ήδη λειτουργούν. Οι εξελίξεις αυτές με τη σειρά τους αναμένεται να οδηγήσουν σε άνοδο της απασχόλησης. Τέλος, η μείωση των τιμών αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση του πραγματικού εισοδήματος και κατά συνέπεια σε άνοδο των λιανικών πωλήσεων. Σειρά εμπειρικών μελετών έχουν επαληθεύσει εμπειρικά τις υποθέσεις αυτές στο παρελθόν.⁸

Δεύτερον, η επιλογή των μεταβλητών αυτών σχετίζεται και με τους στόχους των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Στο πλαίσιο της παρουσίασης και αιτιολόγησης των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον, οι συντάκτες των προγραμμάτων προσαρμογής έθεσαν ως στόχους των μεταρρυθμίσεων την ευελιξία και προσαρμοστικότητα των τιμών στις οικονομικές συνθήκες, την αύξηση της απασχόλησης και την ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας.⁹

Η μηνιαία εξέλιξη των εξαρτημένων μεταβλητών παρουσιάζεται στα Γράφηματα 4.2-4.4. Παρατηρείται πτωτική τάση του όγκου λιανικών πωλήσεων από το 2009 έως το 2012 και σταθεροποιητικές τάσεις την περίοδο 2013-2015 (Γράφημα 4.2), αυξητικές τάσεις του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΕνΔΤΚ) έως το 2011 και ελαφρά πτωτικές τάσεις από το 2013 (Γράφημα 4.3) και σημαντική πτώση της απασχόλησης από το 2009 έως το 2013 (Γράφημα 4.4).

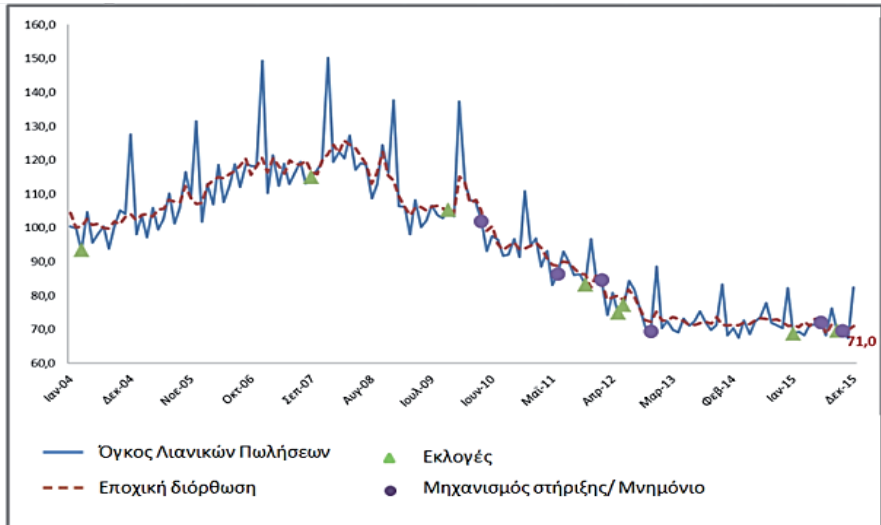
⁷ Για μια αναλυτική παρουσίαση του αλγορίθμου και της σχετικής μεθοδολογίας, βλ. το Παράρτημα 1 στο τέλος του κεφαλαίου.

⁸ Για μια συνολική επισκόπηση εμπειρικών μελετών που διερευνούν τα αποτελέσματα των σημαντικότερων κατηγοριών μεταρρυθμίσεων, βλ. Boeri et al. (2015).

⁹ Βλ. π.χ. “Ελλάδα - Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής”, 2012, παράγραφοι 28 και 30.

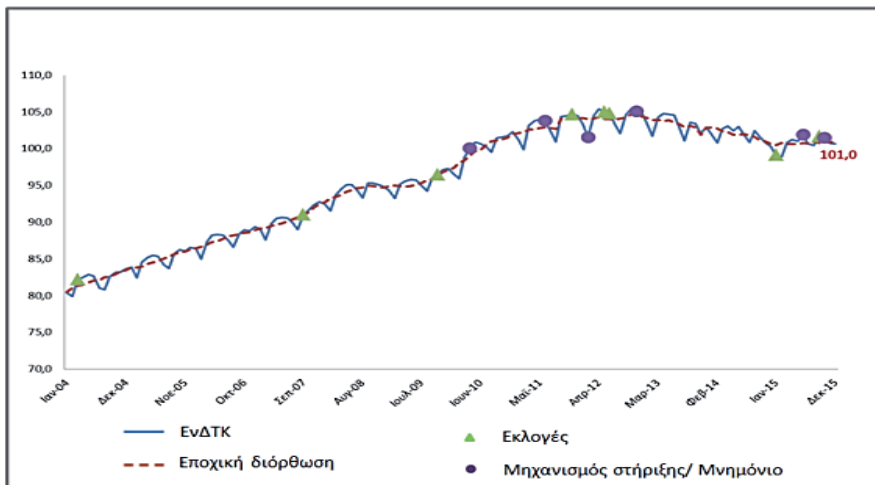
Στα γραφήματα παρατίθενται επίσης οι μήνες κατά τους οποίους πραγματοποιήθηκαν εκλογές ή συμφωνήθηκε/ψηφίστηκε Μνημόνιο/μηχανισμός στήριξης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.2 ΜΗΝΙΑΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΕΙΚΤΗ ΟΓΚΟΥ ΛΙΑΝΙΚΩΝ ΠΩΛΗΣΕΩΝ (ΕΤΟΣ ΒΑΣΗΣ 2010=100) (ΙΑΝ. 2004 - ΔΕΚ. 2015)



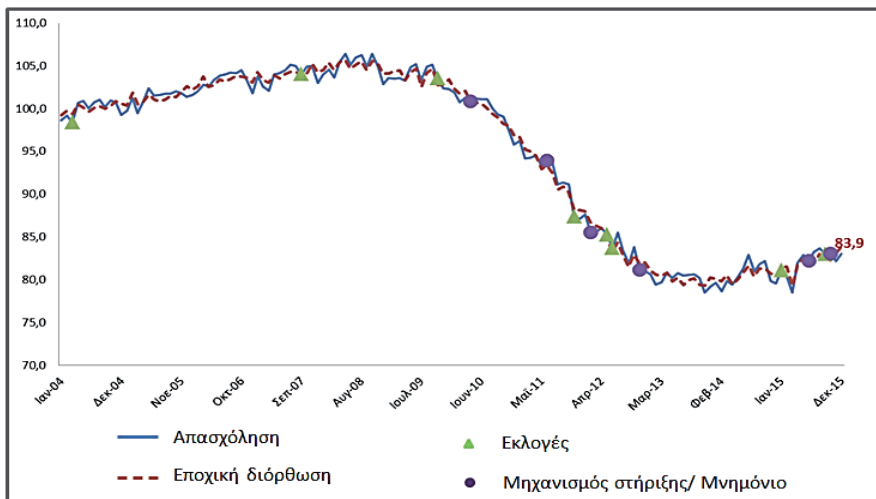
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.3 ΜΗΝΙΑΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (ΕΤΟΣ ΒΑΣΗΣ 2010=100) (ΙΑΝ. 2004 - ΔΕΚ. 2015)



Πηγή: Eurostat.

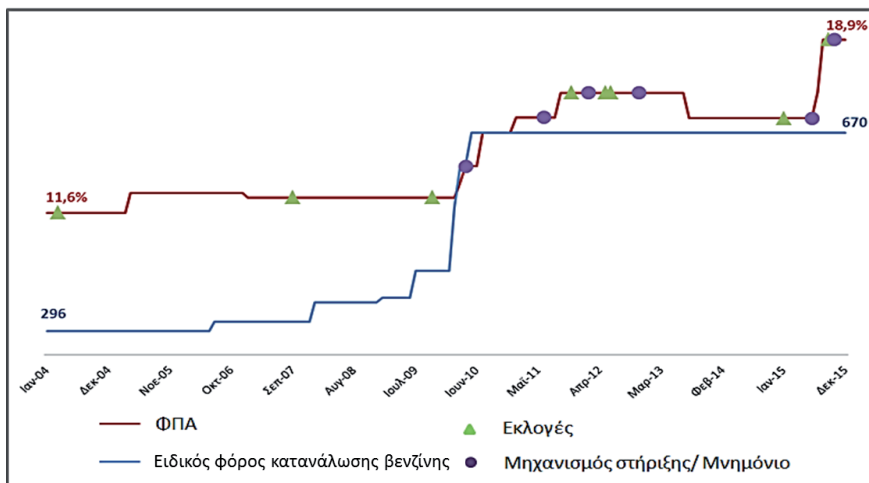
ΓΡΑΦΗΜΑ 4.4 ΜΗΝΙΑΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗ ΑΡΙΘΜΟΥ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ (ΕΤΟΣ ΒΑΣΗΣ 2010=100) (ΙΑΝ. 2004 - ΔΕΚ. 2015).



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

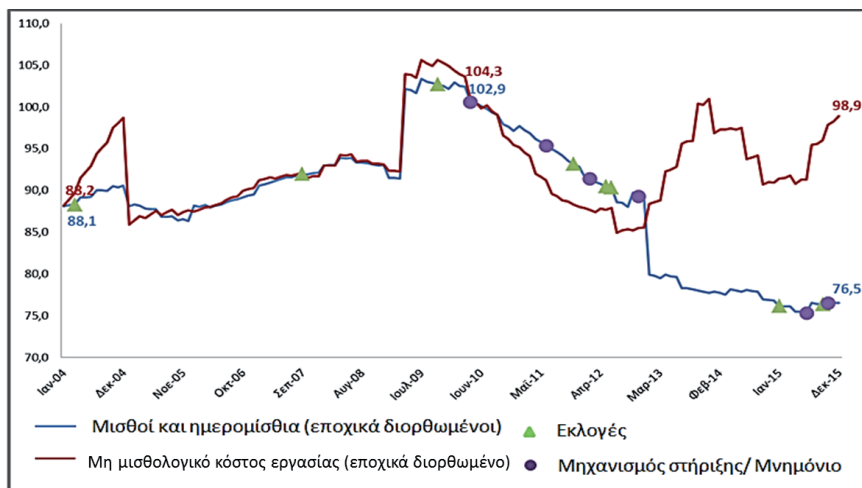
Οι παράγοντες των οποίων εξετάζεται η ενδεχόμενη επίδραση στις ανεξάρτητες μεταβλητές παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα 2. Αυτοί περιλαμβάνουν: (α) τις κυριότερες μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον. Πιο συγκεκριμένα, ελέγχεται η επίδραση της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ, του νέου αγορανομικού κώδικα, της επέκτασης των περιόδων εκπτώσεων, της λειτουργίας των καταστημάτων κατά τις Κυριακές, της μείωσης του ελάχιστου απαιτούμενου κεφαλαίου για την ίδρυση και λειτουργία ΑΕ ή ΕΠΕ και της λειτουργίας των ΙΚΕ, (β) δημοσιονομικά μέτρα προσαρμογής όπως οι αυξήσεις του ΦΠΑ (βλ. Γράφημα 4.5), του ειδικού φόρου κατανάλωσης βενζίνης και πετρελαίου θέρμανσης και της άμεσης φορολογίας, καθώς και μεταβλητές ελέγχου για τις δημόσιες επενδύσεις και τις κοινωνικές δαπάνες, (γ) μεταβλητές ελέγχου για την αβεβαιότητα, τη διεξαγωγή εκλογών και την οικονομική κρίση, (δ) μεταβλητές ελέγχου για την αγορά εργασίας, όπως ο δείκτης μισθών και μη μισθολογικού κόστους εργασίας (βλ. Γράφημα 4.6), το ύψος του κατώτατου μισθού και ο αριθμός απασχολούμενων (ως ερμηνευτική μεταβλητή για τον όγκο λιανικών πωλήσεων και τον ΕνΔΤΚ), (ε) μεταβλητές ελέγχου για την τραπεζική χρηματοδότηση και τις καταθέσεις του ιδιωτικού τομέα (βλ. Γράφημα 4.7), (στ) μεταβλητές ελέγχου για το οικονομικό κλίμα και τον οικονομικό κύκλο, όπως τα spreads, ο δείκτης οικονομικού κλίματος, οι δείκτες καταναλωτικής εμπιστοσύνης και επιχειρηματικών προσδοκιών στο λιανικό εμπόριο, ο δείκτης όγκου λιανικών πωλήσεων (ως ερμηνευτική μεταβλητή για τον ΕνΔΤΚ και την απασχόληση) και οι διανυκτερεύσεις μη κατοίκων σε τουριστικά καταλύματα, (ζ) μεταβλητές ελέγχου για τις τιμές, όπως ο ΕνΔΤΚ χωρίς την ενέργεια με σταθερή φορολογία (ως ερμηνευτική μεταβλητή για τον όγκο λιανικών πωλήσεων και την απασχόληση), ο δείκτης τιμών καυσίμων και ενέργειας και η ισοτιμία ευρώ-δολαρίου.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.5 ΜΗΝΙΑΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΜΕΣΟΣΤΑΘΜΙΚΟΥ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗ ΦΠΑ ΚΑΙ ΤΟΥ ΕΙΔΙΚΟΥ ΦΟΡΟΥ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ ΒΕΝΖΙΝΗΣ (ΙΑΝ. 2004 - ΔΕΚ. 2015)



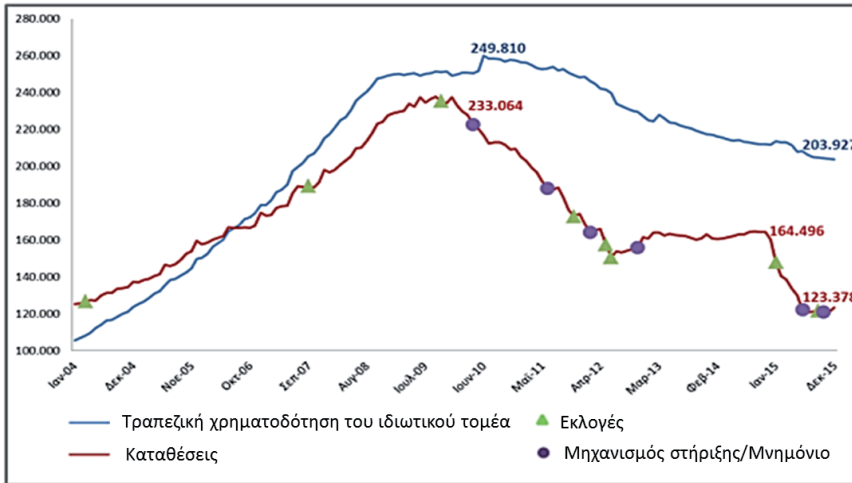
Πηγή: Υπολογισμοί των συγγραφέων με βάση το νομοθετικό πλαίσιο και στοιχεία του ΔΤΚ της ΕΛΣΤΑΤ.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.6 ΔΕΙΚΤΗΣ ΜΙΣΘΩΝ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΗΣ ΜΗ ΜΙΣΘΟΛΟΓΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ (ΕΤΟΣ ΒΑΣΗΣ 2010=100) (ΙΑΝ. 2004 - ΔΕΚ. 2015)



Πηγή: Eurostat.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.7 ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ
(ΣΕ ΕΚ. ΕΥΡΩ) (ΙΑΝ. 2004 - ΔΕΚ. 2015)



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

Όπως είναι προφανές, εξετάζεται μια μεγάλη ομάδα παραγόντων που ενδεχομένως επηρεάζουν την αγορά προϊόντων στην Ελλάδα, με βάση τη διαθέσιμη βιβλιογραφία και τη διεθνή εμπειρία. Είναι όμως πιθανό μερικοί μόνο από τους ανωτέρω παράγοντες να επηρεάζουν σημαντικά τις εν λόγω αγορές βραχυχρόνια και γι' αυτό χρησιμοποιείται η μέθοδος επιλογής υποδειγμάτων. Επίσης είναι πιθανόν να έχουν παραλειφθεί άλλοι παράγοντες που ενδεχομένως επηρεάζουν την αγορά προϊόντων. Ωστόσο, η αναζήτηση παραγόντων που είναι διαθέσιμοι σε υψηλή χρονική συχνότητα περιορίζει τις διαθέσιμες μεταβλητές, καθώς στοιχεία που είναι διαθέσιμα μόνο σε ετήσια βάση δεν χρησιμεύουν στην παρούσα ανάλυση. Σε κάθε περίπτωση, έχει συμπεριληφθεί μια ευρεία ομάδα μεταβλητών ελέγχου για τον οικονομικό κύκλο και την αβεβαιότητα.

Τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται στην παρούσα ανάλυση είναι σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση και καλύπτουν την περίοδο από τον Ιανουάριο του 2005 μέχρι το Δεκέμβριο του 2015 (5,5 έτη πριν από τα μέσα του 2010, οπότε η Ελλάδα προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης και 5,5 χρόνια κατά τη διάρκεια της κρίσης). Τα στοιχεία (με εξαίρεση ορισμένες ψευδομεταβλητές και τις μεταβλητές κάποιων μεταρρυθμίσεων, βλ. σημείωση Παραρτήματος 2) έχουν μετατραπεί σε δείκτες (έτος βάσης 2010=100) και κατόπιν έχουν ληφθεί πρώτες διαφορές (σημειώνεται ότι χρησιμοποιήθηκαν δεδομένα από το 2004, προκειμένου η σειρά των διαφορών να έχει πλήρη στοιχεία από τον Ιανουάριο του 2005). Με αυτό τον τρόπο η ερμηνεία των μεταβλητών στα επιμέρους υποδείγματα είναι ενιαία, ενώ εξαλείφονται σημαντικές συσχετίσεις μεταξύ των μεταβλητών που δυσκολεύουν σημαντικά τη διαδικασία εκτίμησης των επιδράσεων κάθε μεταβλητής. Επιπλέον, οι μεταβλητές που εμφανίζουν εποχικότητα (κατόπιν σχετικών διαγνωστικών ελέγχων) έχουν διορθωθεί με τη χρήση του στατιστικού πακέτου Demetra+ (μέθοδος Χ-12 ARIMA).

4.3.2 ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

ΟΓΚΟΣ ΛΙΑΝΙΚΩΝ ΠΩΛΗΣΕΩΝ

Στον Πίνακα 4.2 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα για τις πρώτες διαφορές του όγκου λιανικών πωλήσεων, με βάση τα τριμηνιαία δεδομένα. Σημειώνεται ότι δίνονται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με τη μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος με τη βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσταση των υποδειγμάτων (Poisson με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή beta-binomial με μέσο 5 και Poisson με μέσο 5.¹⁰ Η μεταρρύθμιση που αφορά την εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ εμφανίζεται μόνο στο δεύτερο καλύτερο υπόδειγμα με την κατανομή Poisson (1) (με υστέρηση ενός τριμήνου) και στο καλύτερο υπόδειγμα με την κατανομή Poisson (5) (με υστέρηση τριών τριμήνων). Και στις δύο περιπτώσεις η συσχέτιση με τον όγκο λιανικών πωλήσεων είναι θετική, ωστόσο η μικρή οριακή πιθανότητα εμφάνισης της μεταβλητής (6% και 7,5% αντίστοιχα) δείχνει ότι υπάρχει σχετική αβεβαιότητα για τη σημαντικότητα της σχέσης. Η μεταβλητή που εμφανίζεται να έχει τη μεγαλύτερη συσχέτιση με τις μεταβολές του όγκου λιανικών πωλήσεων είναι ο εναρμονισμένος ΔTK. Συνεπώς, η επίδραση των μεταρρυθμίσεων στον όγκο λιανικών πωλήσεων αναμένεται να εμφανίζεται περισσότερο μέσω του μηχανισμού των τιμών παρά με άμεσο τρόπο. Άλλη σημαντική μεταβλητή είναι η ψευδομεταβλητή για την κρίση, που σχετίζεται με τον οικονομικό κύκλο και τη μείωση της αγοραστικής δύναμης από το 2010 και έπειτα.

¹⁰ Η χρήση εναλλακτικών εκ των προτέρων κατανομών μάς επιτρέπει να έχουμε εικόνα για τις σημαντικές μεταβλητές ανάλογα με τη διάσταση των υποδειγμάτων. Έτσι, πιο περιοριστικές κατανομές ως προς τον αριθμό των μεταβλητών μπορούν να οδηγήσουν σε υποδείγματα τα οποία ενδεχομένως παραλείπουν μεταβλητές που έχουν κάποια ερμηνευτική αξία (ωστόσο μικρότερη από την ερμηνευτική αξία αυτών που έχουν ήδη συμπεριληφθεί), ενώ λιγότερο περιοριστικές κατανομές ενδέχεται να οδηγήσουν σε υποδείγματα με επιπρόσθετες μεταβλητές, στο βαθμό που αυτές έχουν ικανοποιητική ερμηνευτική αξία (εκ των υστέρων πιθανότητα). Εάν υπάρχει σχετικά μικρός αριθμός μεταβλητών που έχουν ερμηνευτική αξία και οι συσχετίσεις με τις άλλες μεταβλητές είναι χαμηλές, τότε εναλλακτικές εκ των προτέρων κατανομές οδηγούν σε παρόμοια αποτελέσματα. Ωστόσο, δεδομένων των σημαντικών συσχετίσεων στη μήτρα σχεδιασμού, η συνήθης πρακτική στη μεϋζιανή επιλογή υποδειγμάτων είναι να επιλέγεται μια σχετικά περιοριστική εκ των προτέρων κατανομή που οδηγεί σε πιο αξιόπιστα/ευσταθή (robust) αποτελέσματα (βλ. και Παράρτημα 1).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΟΓΚΟ ΛΙΑΝΙΚΩΝ ΠΩΛΗΣΕΩΝ - ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Εκ των προτέρων κατανομή ¹	Poisson (1)			Beta-binomial (5)	Poisson (5)
	Πρώτο καλύτερο	Δεύτερο καλύτερο	Τρίτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο
Υπόδειγμα ¹					
Εκ των υστέρων πιθανότητα υποδείγματος (τυπικό σφάλμα) ²	0,3915 (0,0039)	0,0311 (0,0007)	0,0269 (0,0010)	0,3629 (0,0117)	0,0337 (0,0012)
Μεταβλητές (οριακή πιθανότητα εμφάνισης) ³	Παράμετροι (τυπικό σφάλμα)				
Ψευδομεταβλητή για την κρίση (0,8951)	-8,4494 (1,5682)	-8,8741 (1,5854)	-9,7370 (1,8075)	-8,4485 (1,5596)	-6,5364 (1,1730)
ΕνΔΤΚ χωρίς την ενέργεια με σταθερούς φόρους, υστέρηση 3 (0,8898)	-8,7681 (1,8673)	-9,1775 (1,8791)	-7,7629 (1,9996)	-8,7654 (1,8605)	-6,4048 (1,3839)
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ, υστέρηση 1 (0,0613)		3,1256 (2,5573)			
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ, υστέρηση 3 (0,0748)					5,5729 (1,8968)
ΕνΔΤΚ χωρίς την ενέργεια με σταθερούς φόρους, υστέρηση 2 (0,0542)			-2,7530 (2,1993)		
Ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο για ΕΠΕ (0,0449)					0,0387 (0,0082)
Ισοτιμία ευρώ-δολαρίου, υστέρηση 1 (0,1485)					0,3786 (0,0716)
Σταθερά	5,9434 (1,3162)	6,1919 (1,3141)	7,0048 (1,5127)	5,9412 (1,3146)	4,6368 (0,9767)

Σημειώσεις: 1. Παρατίθενται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με τη μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος Population SCC με τη βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσταση των υποδειγμάτων, Poisson (με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή beta-binomial (με μέσο 5) και Poisson (με μέσο 5). 2. Παρατίθεται η εκ των υστέρων πιθανότητα εμφάνισης του κάθε υποδείγματος (posterior model probability) από αυτά που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος για κάθε εκ των προτέρων κατανομή. Δίδεται επίσης το τυπικό σφάλμα (Monte Carlo Standard Error) αυτής της πιθανότητας. 3. Για κάθε μεταβλητή δίδεται (σε παρένθεση δίπλα από το όνομα της μεταβλητής) η οριακή πιθανότητα εμφάνισής της, που είναι η εκ των υστέρων πιθανότητα η μεταβλητή να είναι παρούσα σε οποιοδήποτε από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος, ανεξαρτήτως των άλλων μεταβλητών. Με έντονους χαρακτήρες παρουσιάζονται οι μεταβλητές που αντιστοιχούν σε μεταρρυθμίσεις.

Στον Πίνακα 4.3 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα για τον όγκο λιανικών πωλήσεων με βάση τα μηνιαία στοιχεία. Παρατηρείται μεγάλη συσχέτιση με την απασχόληση, καθώς η μείωση της απασχόλησης κατά 1% (σε όρους του 2010) συνδέεται με μείωση των όγκου λιανικών πωλήσεων κατά περίπου 0,8%, τέσσερις μήνες μετά. Η ισοτιμία ευρώ-δολαρίου φαίνεται να παρουσιάζει θετική συσχέτιση με υστέρηση τριών μηνών, γεγονός που ενδεχομένως αντικατοπτρίζει την αβεβαιότητα για το ευρωπαϊκό οικονομικό περιβάλλον (κατά τη διάρκεια της κρίσης η ισοτιμία του ευρώ υποχώρησε έναντι του δολαρίου). Η υστέρηση έξι μηνών στον αριθμό διανυκτερεύσεων, με αρνητικό πρόσημο, δείχνει ότι αυξήσεις που εμφανίστηκαν στον όγκο λιανικών πωλήσεων από μια καλή τουριστική περίοδο αντισταθμίζονται σε ένα βαθμό τους χειμερινούς μήνες. Τέλος, η αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης βενζίνης φαίνεται ότι σχετίζεται αρνητικά με τον όγκο λιανικών πωλήσεων με υστέρηση δύο μηνών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.3 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΟΓΚΟ ΛΙΑΝΙΚΩΝ ΠΩΛΗΣΕΩΝ - ΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ.

Εκ των προτέρων κατανομή ¹	Poisson (1)			Beta-Binomial (5)	Poisson (5)
	Πρώτο καλύτερο	Δεύτερο καλύτερο	Τρίτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο
Υπόδειγμα ¹					
Εκ των υστέρων πιθανότητα υποδείγματος (τυπικό σφάλμα) ²	0,0189 (0,0007)	0,0050 (0,0004)	0,0047 (0,0003)	0,2531 (0,0044)	1,033E-04 (0,397E-04)
Μεταβλητές (οριακή πιθανότητα εμφάνισης) ³	Παράμετροι (τυπικό σφάλμα)				
Απασχόληση, υστέρηση 4 (0,5285)	0,8320 (0,2384)	0,8959 (0,2364)			0,7464 (0,2343)
Ισοτιμία ευρώ-δολαρίου, υστέρηση 3 (0,5603)	0,2959 (0,0830)	0,2667 (0,0840)	0,3084 (0,0867)	0,2949 (0,0897)	0,2808 (0,1022)
Διανυκτερεύσεις μη κατοίκων, υστέρηση 6 (0,5736)	-0,1302 (0,0350)	-0,1330 (0,0340)	-0,1041 (0,0343)		-0,1353 (0,0319)
Ειδικός φόρος κατανάλωσης βενζίνης, υστέρηση 2 (0,1334)		-0,2175 (0,0861)			-0,1954 (0,0913)
Σταθερά	-0,0710 (0,2048)	0,0296 (0,2008)	-0,2029 (0,2074)	-0,2324 (0,2164)	0,0030 (0,1675)

Σημειώσεις: 1. Παρατίθενται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με τη μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος Population SCC με τη βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσταση των υποδειγμάτων, Poisson (με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή Beta-Binomial (με μέσο 5) και Poisson (με μέσο 5). 2. Παρατίθεται η εκ των υστέρων πιθανότητα εμφάνισης του κάθε υποδείγματος (posterior model probability) από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος για κάθε εκ των προτέρων κατανομή. Δίδεται επίσης το τυπικό σφάλμα (Monte Carlo Standard Error) αυτής της πιθανότητας. 3. Για κάθε μεταβλητή δίδεται (σε παρένθεση δίπλα από το όνομα της μεταβλητής) η οριακή πιθανότητα εμφάνισής της, που είναι η εκ των υστέρων πιθανότητα η μεταβλητή να είναι παρούσα σε οποιοδήποτε από τα υποδείγματα που επισκέφτηκε ο αλγόριθμος, ανεξαρτήτως των άλλων μεταβλητών. Με πλάγιους χαρακτήρες παρουσιάζονται οι μεταβλητές που αντιστοιχούν σε μέτρα προσαρμογής.

ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ

Στον Πίνακα 4.4 παρουσιάζεται η σύνοψη της επίδρασης των μεταβλητών στον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή με βάση τα τριμηνιαία δεδομένα. Παρατηρείται αρνητική εξέλιξη της μεταβλητής (μείωση τιμών), κατά 0,8%, ένα τρίμηνο μετά την υιοθέτηση της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ. Η εξέλιξη του ΕνΔΤΚ συνδέεται σημαντικά με τις τιμές των καυσίμων και τη φορολογία επί των καυσίμων (στο δεύτερο και τρίτο καλύτερο υπόδειγμα), καθώς και με τις τιμές της ενέργειας. Η πρόσβαση σε πιστώσεις/χρηματοδότηση σχετίζεται θετικά και σημαντικά με την εξέλιξη των τιμών, καθώς μείωση του ύψους των δανείων προς τον ιδιωτικό τομέα κατά μία μονάδα βάσης, σε όρους του 2010, συνδέεται με μείωση των τιμών κατά 0,2% το ίδιο τρίμηνο. Επίσης, παρατηρείται αρνητική συσχέτιση με την απασχόληση, ένα εύρημα το οποίο μάλλον σχετίζεται με την απότομη μείωση της απασχόλησης με παράλληλη αύξηση τιμών κατά την περίοδο 2010-2012 (βλ. Γραφήματα 4.3-4.4). Σημειώνεται ότι αυτή η συμπεριφορά της ελληνικής οικονομίας κατά τα πρώτα έτη της κρίσης, που εμπεριέχει στοιχεία στασιμοληθωρισμού, μπορεί να σχετίζεται τόσο με την αργή αντίδραση των επιχειρήσεων ως προς τον καθορισμό των τιμών, σε μια προσπάθεια διατήρησης των κερδών τους όσο και με τη μετακύλιση της αύξησης της φορολογίας στις τιμές των προϊόντων.

Επίσης, οι τιμές κυρίως του αερίου και του πετρελαίου θέρμανσης παρουσίασαν σημαντική αύξηση την περίοδο 2012-2014. Στα αντίστοιχα τρίμηνα των ετών αυτών (και κατόπιν εποχικής διάρθρωσης) η μεταβολή του εναρμονισμένου δείκτη τιμών καταναλωτή είχε αρνητικό πρόσημο. Αυτή η αρνητική συσχέτιση συνεπώς απεικονίζεται στα δεδομένα, ωστόσο η ερμηνεία της χρήζει περαιτέρω ανάλυσης. Μια πιθανή εξήγηση είναι η μεταβολή των συνηθειών των καταναλωτών και η σχέση υποκατάστασης μεταξύ εναλλακτικών μορφών ενέργειας/καυσίμων, που ενδεχομένως επηρεάζουν τα αποτελέσματα του γενικού δείκτη.

Τέλος, η ψευδομεταβλητή για την κρίση εμφανίζεται στο δεύτερο καλύτερο υπόδειγμα να έχει αρνητική σχέση προς τις τιμές. Σημειώνεται ότι, ενώ η επιλογή των μεταβλητών για το πρώτο και τρίτο καλύτερο υπόδειγμα είναι παραπλήσια, στο δεύτερο υπόδειγμα εισάγονται πολύ λιγότερες μεταβλητές. Μία από αυτές είναι και οι καταθέσεις, όπου το αρνητικό πρόσημο αναδεικνύει τη σημαντική μείωση των καταθέσεων την περίοδο 2010-2012 (βλ. Γράφημα 4.7), κατά την οποία υπήρχε και σημαντική αύξηση τιμών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.4 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (ΕΝ.ΔΤΚ) - ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Εκ των προτέρων κατανομή ¹	Poisson (1)			Beta-Binomial (5)
	Πρώτο καλύτερο	Δεύτερο καλύτερο	Τρίτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο
Υπόδειγμα ¹				
Εκ των υστέρων πιθανότητα υποδείγματος (τυπικό σφάλμα) ²	0,0355 (0,0020)	0,0312 (0,0024)	0,0272 (0,0017)	0,1283 (0,0053)
Μεταβλητές ³ (οριακή πιθανότητα εμφάνισης) ³	Παράμετροι (τυπικό σφάλμα)			
Τραπεζική χρηματοδότηση προς τον ιδιωτικό τομέα (0,5549)	0,1982 (0,0240)		0,1857 (0,0207)	0,1649 (0,0376)
Απασχόληση (0,3467)	-0,2533 (0,0474)		-0,2158 (0,0424)	
Τιμές καυσίμων με σταθερή φορολογία (0,8716)	0,0493 (0,0078)	0,0359 (0,0082)	0,0459 (0,0067)	
Τιμές ηλεκτρικού ρεύματος, αερίου, στερεών καυσίμων και πετρελαίου θέρμανσης με σταθερή φορολογία (0,4860)	-0,0980 (0,0172)		-0,0862 (0,0151)	
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ, υστέρηση 1 (0,3699)	-0,8153 (0,2721)		-0,8037 (0,2302)	
Ψευδομεταβλητή για την κρίση (0,3297)		-0,9915 (0,1356)		
Ειδικός φόρος κατανάλωσης βενζίνης (0,2019)			0,0341 (0,0085)	
Ειδικός φόρος κατανάλωσης βενζίνης, υστέρηση 1 (0,4867)		0,0706 (0,0109)		
Καταθέσεις, υστέρηση 2 (0,1114)		-0,0861 (0,0226)		
Σταθερά	0,2888 (0,0557)	0,8107 (0,0846)	0,2514 (0,0488)	0,2798 (0,0791)

Σημειώσεις: 1. Παρατίθενται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με την μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος Population SCC με την βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσταση των υποδειγμάτων, Poisson (με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή Beta-Binomial (με μέσο 5). Σημειώνεται ότι δοκιμάστηκε και η κατανομή Poisson (με μέσο 5), ωστόσο όλα τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος περιλάμβαναν πολλές μεταβλητές (άνω των 14) και ήταν χαμηλής εκ των υστέρων πιθανότητας (κάτω του 2%), έτσι ώστε να μην προκρίνεται με βεβαιότητα κάποιο «καλύτερο» υπόδειγμα. 2. Παρατίθεται η εκ των υστέρων πιθανότητα εμφάνισης του κάθε υποδείγματος (posterior model probability) από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος για κάθε εκ των προτέρων κατανομή. Δίδεται επίσης το τυπικό σφάλμα (Monte Carlo Standard Error) αυτής της πιθανότητας. 3. Για κάθε μεταβλητή δίδεται (σε παρένθεση δίπλα από το όνομα της μεταβλητής) η οριακή πιθανότητα εμφάνισής της, που είναι η εκ των υστέρων πιθανότητα η μεταβλητή να είναι παρούσα σε οποιοδήποτε από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος, ανεξαρτήτως των άλλων μεταβλητών. Με έντονους χαρακτήρες παρουσιάζονται οι μεταβλητές που αντιστοιχούν σε μεταρρυθμίσεις και με πλάγιους χαρακτήρες εκείνες που αντιστοιχούν σε μέτρα προσαρμογής.

Στον Πίνακα 4.5 δίδονται τα αποτελέσματα για τον ΕνΔΤΚ με βάση τα μηνιαία στοιχεία. Οι τιμές σχετίζονται θετικά με τη φορολογία μέσα στο μήνα, με μια αύξηση του ΦΠΑ κατά 1% (σε όρους του 2010, οπότε ο μεσοσταθμικός συντελεστής ήταν 14%) να συνδέεται με αύξηση των τιμών κατά 0,3%, ενώ αύξηση του ειδικού φόρου καυσίμων κατά 10% συνδέεται με αύξηση τιμών κατά 0,34%. Η θέσπιση του νέου αγορανομικού κώδικα φαίνεται να σχετίζεται με σημαντική μεταβλητότητα στις τιμές, οι οποίες μειώνονται περίπου κατά 1% τρεις μήνες μετά την ψήφισή του και αυξάνονται περίπου κατά 0,8% ένα μήνα αργότερα. Σωρευτικά η μεταβολή είναι προς την κατεύθυνση μείωσης των τιμών, περίπου 0,2%. Η εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ εμφανίζεται στο δεύτερο καλύτερο υπόδειγμα (με οριακή πιθανότητα εμφάνισης 10%) και σηματοδοτεί μείωση των τιμών κατά 0,37% (σε όρους 2010) τρεις μήνες μετά την υιοθέτησή της.

Οι περίοδοι εκπτώσεων εμφανίζονται στο τρίτο καλύτερο υπόδειγμα (με οριακή πιθανότητα εμφάνισης 7,5%) και δείχνουν ότι σχετίζονται με μείωση των μέσων εποχικά διορθωμένων τιμών κατά 0,10% τους μήνες εκπτώσεων. Σημειώνεται ότι, καθώς τα στοιχεία έχουν διορθωθεί εποχικά, είναι πιθανόν αυτή η σχέση να υποεκτιμάται, δεδομένου ότι για την εποχική διόρθωση έχουν χρησιμοποιηθεί τα στοιχεία τιμών και των μηνών μετά την εφαρμογή των εκτεταμένων περιόδων εκπτώσεων. Η ρευστότητα αποτελεί και πάλι έναν βασικό παράγοντα, με τις τιμές να υποχωρούν κατά 0,15% με χρονική υστέρηση δύο μηνών αν το ύψος των δανείων προς τον ιδιωτικό τομέα μειωθεί κατά μία μονάδα βάσης, σε όρους του 2010.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.5 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΜΕΝΟ ΔΕΙΚΤΗ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (ΕΝ.ΔΤΚ) - ΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Εκ των προτέρων κατανομή ¹	Poisson (1)			Beta-Binomial (5)	Poisson (5)
	Πρώτο καλύτερο	Δεύτερο καλύτερο	Τρίτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο
Υπόδειγμα ¹					
Εκ των υστέρων πιθανότητα υποδείγματος (τυπικό σφάλμα) ²	0,3551 (0,0034)	0,0417 (0,0009)	0,0346 (0,0010)	0,0411 (0,0072)	0,0200 (0,0008)
Μεταβλητές (οριακή πιθανότητα εμφάνισης) ³	Παράμετροι (τυπικό σφάλμα)				
ΦΠΑ (0,9994)	0,0411 (0,0072)	0,0408 (0,0071)	0,0420 (0,0070)	0,0411 (0,0072)	0,0411 (0,0071)
Τιμές καυσίμων με σταθερή φορολογία (1,000)	0,0392 (0,0055)	0,0376 (0,0055)	0,0395 (0,0054)	0,0392 (0,0055)	0,0391 (0,0055)
Ειδικός φόρος κατανάλωσης βενζίνης (0,8783)	0,0336 (0,0067)	0,0332 (0,0066)	0,0352 (0,0066)	0,0335 (0,0067)	0,0335 (0,0068)
Τραπεζική χρηματοδότηση προς τον ιδιωτικό τομέα, υστέρηση 2 (0,8825)	0,1466 (0,0209)	0,1436 (0,0206)	0,1475 (0,0205)	0,1466 (0,0209)	0,1462 (0,0208)
Νέος αγορανομικός κώδικας, υστέρηση 3 (1,000)	-1,0240 (0,1779)	-1,0290 (0,1764)	-1,0170 (0,1741)	-1,0240 (0,1782)	-1,0230 (0,1769)
Νέος αγορανομικός κώδικας, υστέρηση 4 (0,9973)	0,8305 (0,1787)	0,8272 (0,1748)	0,8070 (0,1758)	0,8305 (0,1788)	0,8318 (0,1779)
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ, υστέρηση 3 (0,0986)		-0,3658 (0,1777)			
Περίοδοι εκπτώσεων (0,0742)			-0,1041 (0,0397)		
Σταθερά	0,0594 (0,0171)	0,0633 (0,0169)	0,0862 (0,0197)	0,0595 (0,0171)	0,0595 (0,0169)

Σημειώσεις: 1. Παρατίθενται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με την μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος Population SCC με την βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσπαση των υποδειγμάτων, Poisson (με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή Beta-Binomial (με μέσο 5) και Poisson (με μέσο 5). 2. Παρατίθεται η εκ των υστέρων πιθανότητα εμφάνισης του κάθε υποδείγματος (posterior model probability) από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος για κάθε εκ των προτέρων κατανομή. Δίδεται επίσης το τυπικό σφάλμα (Monte Carlo Standard Error) αυτής της πιθανότητας. 3. Για κάθε μεταβλητή δίδεται (σε παρένθεση δίπλα από το όνομα της μεταβλητής) η οριακή πιθανότητα εμφάνισης της, που είναι η εκ των υστέρων πιθανότητα η μεταβλητή να είναι παρούσα σε οποιοδήποτε από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος, ανεξαρτήτως των άλλων μεταβλητών. Με έντονους χαρακτήρες παρουσιάζονται οι μεταβλητές που αντιστοιχούν σε μεταρρυθμίσεις και με πλάγιους χαρακτήρες εκείνες που αντιστοιχούν σε μέτρα προσαρμογής.

ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Στον Πίνακα 4.6 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα για τις τριμηνιαίες μεταβολές του εποχικά διορθωμένου δείκτη απασχολούμενων ατόμων. Παρατηρείται σημαντική θετική συσχέτιση (σωρευτικά 4%-5,6%, σε όρους του 2010) της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ κατά τα τρία πρώτα τρίμηνα μετά την εφαρμογή της. Κάθε επιπλέον Κυριακή που λειτουργούν τα καταστήματα παρατηρείται αύξηση της απασχόλησης κατά 0,4%-0,6%, ενώ κάθε επιπλέον εβδομάδα εκπαιδευτικής περιόδου παρατηρείται αύξηση της απασχόλησης κατά περίπου 0,1%. Επίσης, μία μείωση κατά 1% των δανείων προς τον ιδιωτικό τομέα ή των καταθέσεων συνδέεται με μείωση της απασχόλησης κατά 0,25% μέσα στο ίδιο τρίμηνο. Η ψευδομεταβλητή για την κρίση σχετίζεται αρνητικά με την απασχόληση.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.6 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ - ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Εκ των προτέρων κατανομή ¹	Poisson (1)			Beta-Binomial (5)	Poisson (5)
	Πρώτο καλύτερο	Δεύτερο καλύτερο	Τρίτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο
Υπόδειγμα ¹					
Εκ των υστέρων πιθανότητα υποδείγματος (τυπικό σφάλμα) ²	0,0357 (0,0021)	0,0264 (0,0016)	0,0184 (0,0010)	0,1374 (0,0035)	0,0413 (0,0021)
Μεταβλητές (οριακή πιθανότητα εμφάνισης) ³	Παράμετροι (τυπικό σφάλμα)				
Τραπεζική χρηματοδότηση προς τον ιδιωτικό τομέα (0,3327)				0,2537 (0,0671)	0,2852 (0,0604)
Καταθέσεις (0,1733)	0,2477 (0,0407)				
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ (0,3714)		1,8843 (0,6067)	2,1877 (0,6805)		2,1322 (0,4603)
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ, υστέρηση 2 (0,1476)	2,3839 (0,7870)				
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ, υστέρηση 3 (0,6915)	3,2007 (0,7617)	2,1811 (0,6135)	2,0269 (0,6849)		2,2687 (0,4504)
Περίοδοι εκπτώσεων (0,2164)		0,5285 (0,1496)			0,4559 (0,1130)
Κυριακάτικη λειτουργία των καταστημάτων (0,4677)		0,6158 (0,1093)	0,4140 (0,1069)		0,5585 (0,0847)
Ψευδομεταβλητή για την κρίση (0,4281)		-1,7089 (0,2138)	-1,4566 (0,2239)		-1,6249 (0,3176)
Νέος αγορανομικός κώδικας, υστέρηση 2 (0,1613)					1,4311 (0,4518)
ΕνΔΤΚ χωρίς την ενέργεια με σταθερούς φόρους, υστέρηση 2 (0,0613)					-1,1103 (0,4084)
Σταθερά	-0,4856 (0,1107)	-0,6147 (0,1944)	-0,1267 (0,1535)	-0,5833 (0,1412)	-0,5343 (0,3089)

Σημειώσεις: 1. Παρατίθενται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με την μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος Population SCC με την βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσταση των υποδειγμάτων, Poisson (με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή Beta-Binomial (με μέσο 5) και Poisson (με μέσο 5). 2. Παρατίθεται η εκ των υστέρων πιθανότητα εμφάνισης του κάθε υποδείγματος (posterior model probability) από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος για κάθε εκ των προτέρων κατανομή. Δίδεται επίσης το τυπικό σφάλμα (Monte Carlo Standard Error) αυτής της πιθανότητας. 3. Για κάθε μεταβλητή δίδεται (σε παρένθεση δίπλα από το όνομα της μεταβλητής) η οριακή πιθανότητα εμφάνισής της, που είναι η εκ των υστέρων πιθανότητα η μεταβλητή να είναι παρούσα σε οποιοδήποτε από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος, ανεξαρτήτως των άλλων μεταβλητών. Με έντονους χαρακτήρες παρουσιάζονται οι μεταβλητές που αντιστοιχούν σε μεταρρυθμίσεις.

Στα μηνιαία στοιχεία (βλ. Πίνακα 4.7), η μεταβλητή των μισθών βρέθηκε να έχει θετική συσχέτιση με την απασχόληση σε μηνιαία βάση. Μία μείωση του μέσου μισθού κατά 10% σχετίζεται με μείωση στην απασχόληση κατά 0,7% τον ίδιο μήνα ή τέσσερις μήνες αργότερα, ενώ μία μείωση του ελάχιστου μισθού κατά 10% σχετίζεται με μείωση της απασχόλησης κατά 0,9% με υστέρηση ενός μηνός. Η θετική αυτή σχέση μεταξύ απασχόλησης και επιπέδου μισθών ενδεχομένως οφείλεται στο γεγονός ότι η ανταπόκριση της προσφοράς εργασίας στα συνεχώς μειούμενα επίπεδα μισθών μέσα στην κρίση αυξάνεται (γίνεται πιο ελαστική), με δεδομένη την ύπαρξη υψηλών ποσοστών παραοικονομίας στην Ελλάδα. Άλλος παράγοντας που συνδέεται με τη μείωση της απασχόλησης είναι οι εκλογές: το μήνα κατά τον οποίο πραγματοποιούνται εκλογές η απασχόληση μειώνεται κατά μέσο όρο κατά 0,97 μονάδες βάσης (σε όρους 2010, 42 χιλιάδες άτομα). Τέλος, όσο βελτιώνονται οι προβλέψεις των νοικοκυριών για την καταναλωτική τους ικανότητα, παρατηρείται και αύξηση της απασχόλησης δύο μήνες αργότερα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.7 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ - ΜΗΝΙΑΙΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Εκ των προτέρων κατανομή ¹	Poisson (1)			Beta-Binomial (5)
	Πρώτο καλύτερο	Δεύτερο καλύτερο	Τρίτο καλύτερο	Πρώτο καλύτερο
Υπόδειγμα ¹				
Εκ των υστέρων πιθανότητα υποδείγματος (τυπικό σφάλμα) ²	1,167E-04 (0,454E-04)	1,133E-04 (0,409E-04)	0,867E-04 (0,449E-04)	0,0747 (0,0025)
Μεταβλητές (οριακή πιθανότητα εμφάνισης) ³	Παράμετροι (τυπικό σφάλμα)			
Εκλογές (0,4551)	-0,9650 (0,2977)	-0,9510 (0,3048)	-0,9761 (0,2604)	-0,9213 (0,3304)
Δείκτης καταναλωτικής εμπιστοσύνης, υστέρηση 2 (0,4588)	0,0249 (0,0083)	0,0272 (0,0085)	0,0271 (0,0101)	
Δείκτης μισθών (0,0868)			0,0664 (0,0321)	
Δείκτης μισθών, υστέρηση 4 (0,0978)	0,0710 (0,0284)			
Ελάχιστος μισθός, υστέρηση 1 (0,1554)		0,0923 (0,0366)		
Διανυκτερεύσεις μη κατοίκων, υστέρηση 2 (0,3247)			0,0298 (0,0105)	
Σταθερά	-0,0506 (0,0812)	-0,0696 (0,0707)	-0,0558 (0,0762)	-0,0759 (0,0757)

Σημειώσεις: 1. Παράτιθενται τα αποτελέσματα για τα τρία καλύτερα υποδείγματα (με την μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα) που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος Population SCC με την Βασική εκ των προτέρων κατανομή που χρησιμοποιείται για τη διάσταση των υποδειγμάτων, Poisson (με μέσο 1), καθώς και για συγκριτικούς λόγους το καλύτερο υπόδειγμα με κατανομή Beta-Binomial (με μέσο 5). Σημειώνεται ότι δοκιμάστηκε και η κατανομή Poisson (με μέσο 5), ωστόσο όλα τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος ήταν χαμηλής εκ των υστέρων πιθανότητας (κάτω του 0,1 τις χιλιάδες), έτσι ώστε να μην προκρίνεται με βεβαιότητα κάποιο «καλύτερο» υπόδειγμα. 2. Παράτιθεται η εκ των υστέρων πιθανότητα εμφάνισης του κάθε υποδείγματος (posterior model probability) από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος για κάθε εκ των προτέρων κατανομή. Δίδεται επίσης το τυπικό σφάλμα (Monte Carlo Standard Error) αυτής της πιθανότητας. 3. Για κάθε μεταβλητή δίδεται (σε παρένθεση δίπλα από το όνομα της μεταβλητής) η οριακή πιθανότητα εμφάνισης της, που είναι η εκ των υστέρων πιθανότητα η μεταβλητή να είναι παρούσα σε οποιοδήποτε από τα υποδείγματα που επισκέφθηκε ο αλγόριθμος, ανεξαρτήτως των άλλων μεταβλητών.

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΩΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ ΣΕ ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΜΕ ΤΙΣ ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ

Συγκρίνοντας τα αποτελέσματα της παρούσας ανάλυσης με τα αναμενόμενα οφέλη (Πίνακας 4.8), που είχαν εν μέρει ποσοτικοποιηθεί για ορισμένες από τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην αντίστοιχη έκθεση της εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ (OECD 2014), παρατηρείται μικρότερη ενδεχόμενη επίδραση για τον όγκο λιανικών πωλήσεων, αλλά σημαντική θετική επίδραση για την απασχόληση. Στην έκθεση του ΟΟΣΑ υπήρχε εκτίμηση για την απασχόληση μόνο σε σχέση με τη λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές (αύξηση 0,69%), η οποία εκτιμούμε ότι συνδέεται με αύξηση 0,41%-0,62% (ανάλογα με το υπόδειγμα), ωστόσο η συνολική επίδραση της εργαλειοθήκης στην απασχόληση εκτιμάται σημαντικά υψηλότερη, 4% έως 5,6%. Ωστόσο, αυτό το μέγεθος δεν αντιπροσωπεύει κατ' ανάγκην αύξηση της απασχόλησης, αλλά συνολική επίδραση που μπορεί να σηματοδοτεί και τη μη μείωσή της σε σχέση με την περίπτωση που δεν θα είχε υιοθετηθεί η εργαλειοθήκη. Για τις τιμές

εκτιμήσαμε μείωση 0,81%. Στην έκθεση του ΟΟΣΑ είχε ποσοτικοποιηθεί η επίδραση στις τιμές μόνο για επιμέρους κατηγορίες, που είχε υπολογιστεί σε 0,25% επί του γενικού δείκτη τιμών καταναλωτή. Πρέπει ωστόσο να τονιστεί ότι οι εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ αναφέρονταν στην περίπτωση της πλήρους υλοποίησης των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων. Εντούτοις, πολλές μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν είτε εν μέρει, είτε με διαφορετικό τρόπο από αυτόν που προβλεπόταν (βλ. φρέσκο γάλα, λειτουργία καταστημάτων τις Κυριακές, κώδικας καλών πρακτικών για τις εκπτώσεις κ.ά.).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.8 ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΕΚΤΙΜΗΣΕΩΝ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ ΤΗΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟΘΗΚΗΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ

ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΩΝ¹				
		ΛΙΑΝΙΚΕΣ ΠΩΛΗΣΕΙΣ	ΔΕΙΚΤΗΣ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (ΔΤΚ)	ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ
Εργαλειοθήκη ΟΟΣΑ		3,1% (υστέρηση 1 τριμήνου)	-0,81% (υστέρηση 1 τριμήνου)	4%-5,6% (αθροιστικά μέσα σε 3 τρίμηνα)
Περίοδοι εκπτώσεων			-0,10% (μέσα στον ίδιο μήνα)	0,53% (μέσα στο ίδιο τρίμηνο)
Λειτουργία καταστημάτων τις Κυριακές				0,41-0,62% (μέσα στο ίδιο τρίμηνο)
ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΒΑΣΙΣΜΕΝΕΣ ΣΤΗΝ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΟΟΣΑ²				
	ΠΟΣΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΕΠΙΔΡΑΣΕΩΝ ΑΠΟ ΟΟΣΑ	ΛΙΑΝΙΚΕΣ ΠΩΛΗΣΕΙΣ	ΔΕΙΚΤΗΣ ΤΙΜΩΝ ΚΑΤΑΝΑΛΩΤΗ (ΔΤΚ)	ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ
Επεξεργασία τροφίμων				
Φρέσκο γάλα	33 εκ. € κέρδος καταναλωτών/έτος, βασισμένο σε μείωση των λιανικών τιμών κατά 10%		-0,10% ³	
Εισφορά επί των αλεύρων	8 εκατ. ευρώ αξία εισφορών/έτος		-0,02% ³	
Λιανικό εμπόριο				
Λειτουργία καταστημάτων τις Κυριακές	30.058 νέες θέσεις εργασίας, αύξηση δαπανών κατά 10,7%	10,7% (δαπάνες)		0,69% (30.058 νέες θέσεις εργασίας) ⁴
Προσφορές και εκπτώσεις (οδηγός ορθών πρακτικών)	740 εκατ. ευρώ ετήσιος κύκλος εργασιών	5% (κύκλος εργασιών)		
Απελευθέρωση της αγοράς φαρμάκων	102 εκατ. ευρώ κέρδος καταναλωτών/έτος, βασισμένο σε μείωση των τιμών κατά 27,6%		-0,13% ³	

1. Αναφέρεται η ενδεχόμενη αναμενόμενη επίδραση σε όρους 2010, με βάση το αν η εκάστοτε μεταβλητή της μεταρρύθμισης εμφανιζόταν σε οποιοδήποτε από τα τρία καλύτερα υποδείγματα (Poisson(1)), είτε με τριμηνιαία είτε με μηνιαία στοιχεία.

2. *OECD Competition Assessment Reviews: Greece, 2014*. Στην εν λόγω έκθεση είχε πραγματοποιηθεί μερική ποσοτικοποίηση της επίδρασης των πιο σημαντικών προτάσεων με την προϋπόθεση ότι θα εφαρμόζονταν πλήρως, τα αποτελέσματα της οποίας για την αγορά επεξεργασίας τροφίμων και το λιανικό εμπόριο παρουσιάζονται στην πρώτη στήλη του πίνακα.

3. Υπολογισμοί των συγγραφέων για την επίδραση της μείωσης των τιμών που υπολογιζόταν στην έκθεση του ΟΟΣΑ. Χρησιμοποιήθηκαν οι σταθμίσεις της κάθε κατηγορίας στον ΔΤΚ (πηγή ΕΛΣΤΑΤ).

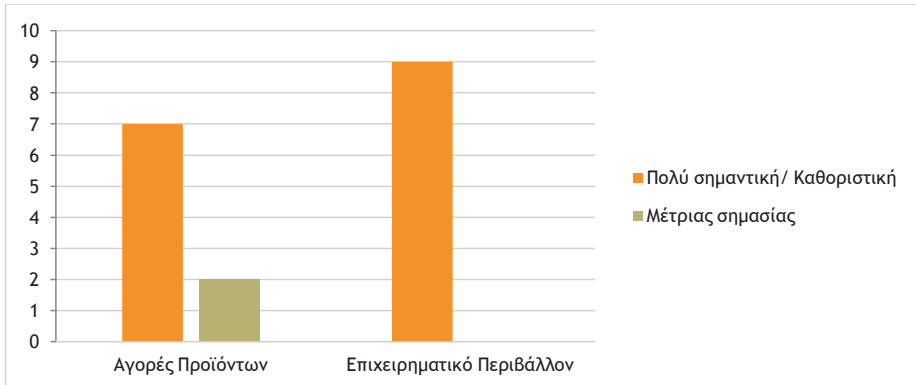
4. Αναλογία των 30.058 θέσεων προς τη μέση απασχόληση του 2010.

4.3.3 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: ΜΙΑ ΠΟΙΟΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Οι συνεντεύξεις για τις μεταρρυθμίσεις των αγορών προϊόντων και του επιχειρηματικού περιβάλλοντος έγιναν με ανώτατα στελέχη της δημόσιας διοίκησης και εμπειρογνώμονες που συμμετείχαν στο σχεδιασμό ή/και στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Πιο συγκεκριμένα, στις συνεντεύξεις συμμετείχαν δύο πρώην Γενικοί Γραμματείς, δύο πρώην σύμβουλοι υπουργών, ένα ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης και ένας εμπειρογνώμονας ανεξάρτητης αρχής που συνδέεται με τα συγκεκριμένα πεδία ρύθμισης. Επίσης, στις συνεντεύξεις συμμετείχαν στελέχη φορέων που εκπροσωπούν τον επιχειρηματικό κόσμο και, ειδικότερα, στελέχη από τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), τη Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ) και το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών (ΕΒΕΑ). Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενες ενότητες της παρούσας μελέτης, οι συνεντεύξεις, λόγω του μικρού αριθμού τους, δεν προσφέρονται για συστηματική ποσοτική ανάλυση και τα γραφήματα που παρατίθενται παρουσιάζονται περισσότερο για λόγους διευκόλυνσης του αναγνώστη. Παρ' όλα αυτά, οι απαντήσεις των ερωτώμενων, δεδομένης της γνώσης και εμπειρίας τους από τις συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον, και θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης αξιολόγησης των μεταρρυθμίσεων.

Όπως και προηγουμένως, στόχος των συνεντεύξεων ήταν η πλαισίωση των ευρημάτων της ποσοτικής ανάλυσης που προηγήθηκε με μια ποιοτική ανάλυση για διαφορετικές πτυχές της μεταρρύθμισης, οι οποίες δεν είναι δυνατόν να διερευνηθούν με ποσοτικές μεθόδους. Πιο συγκεκριμένα, στόχος των συνεντεύξεων ήταν να καταγράψουν τις εκτιμήσεις των ερωτώμενων σχετικά με: (α) την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων από διαδικαστική/οργανωτική σκοπιά, (β) την επίδραση της μεταρρύθμισης στον τρόπο λειτουργίας των αγορών και (γ) τους παράγοντες που επηρέασαν τις δύο προηγούμενες διαστάσεις.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.8 ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

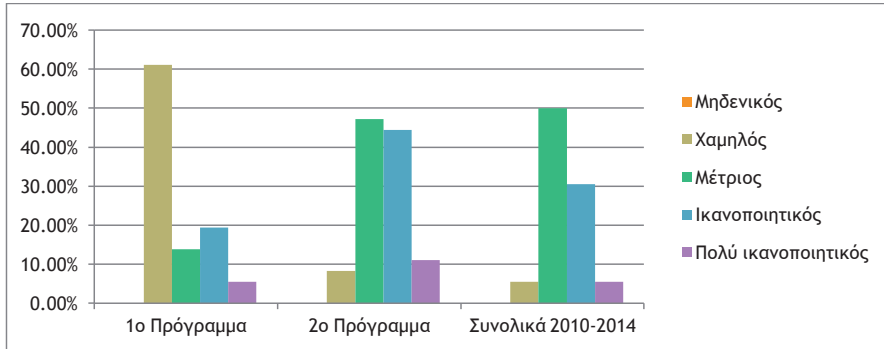


Ξεκινώντας την επισκόπηση των ευρημάτων, διαπιστώνεται κατ' αρχάς σχεδόν καθολική αναγνώριση της σημασίας, και κατά συνέπεια της αναγκαιότητας, μεταρρυθμίσεων στο επιχειρηματικό περιβάλλον και στις αγορές προϊόντων (Γράφημα 4.8). Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η ερώτηση δεν αναφέρεται στις συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις που εξετάζονται εδώ, όπως αυτές προωθήθηκαν και υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, αλλά στην ευρύτερη ανάγκη μεταρρύθμισης της λειτουργίας των αγορών και των χαρακτηριστικών του επιχειρηματικού περιβάλλοντος όπως αυτά είχαν διαμορφωθεί πριν από την κρίση.

Περνώντας στη συνέχεια στις συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων από οργανωτική/λειτουργική άποψη.¹¹ Όσον αφορά τις αγορές προϊόντων (Γράφημα 4.9), οι ερωτώμενοι αντιλαμβάνονται διαφορετικά τις επιδόσεις στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων μεταξύ των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής· κυριαρχεί η άποψη ότι ο βαθμός υλοποίησης στο πρώτο πρόγραμμα ήταν χαμηλός, ενώ στο δεύτερο πρόγραμμα οι απαντήσεις μοιράζονται ως επί το πλείστον μεταξύ μέτριου και ικανοποιητικού βαθμού υλοποίησης. Ωστόσο, αξίζει να υπενθυμίσουμε στο σημείο αυτό ότι η πλειονότητα των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων είχε ενταχθεί στο δεύτερο πρόγραμμα προσαρμογής. Αυτό σημαίνει ότι ενδεχομένως οι απαντήσεις στο ερώτημα αυτό αντανακλούν περισσότερο την πεποίθηση ότι κατά το πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής δεν προωθήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις στο πεδίο των αγορών προϊόντων και όχι τόσο το ότι οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν δεν υλοποιήθηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώθηκε και από αρκετούς από τους ερωτώμενους, σύμφωνα με τους οποίους στο πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής «δεν υπήρχαν πολλές μεταρρυθμίσεις για τις αγορές προϊόντων». Συνολικά, οι περισσότερες απαντήσεις καταδεικνύουν ένα μέτριο βαθμό υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής, αν και υπάρχουν και αρκετές απαντήσεις που τον χαρακτηρίζουν ως ικανοποιητικό.

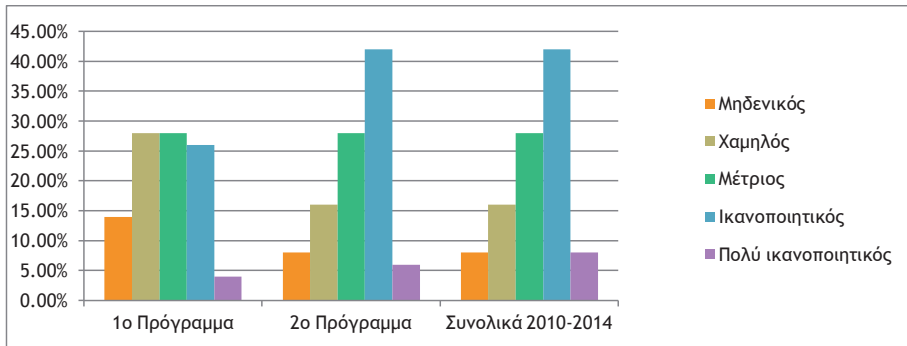
¹¹ Υπενθυμίζεται ότι, όπως και προηγουμένως, στο πλαίσιο αυτής της ερώτησης, η διαδικασία υλοποίησης της μεταρρύθμισης χωρίζεται σε επιμέρους στάδια (π.χ. ψήφιση προβλεπόμενης νομοθεσίας, έκδοση αναγκαίων εφαρμοστικών νόμων και υπουργικών αποφάσεων, δημιουργία απαραίτητων δομών κ.ο.κ.). Κάθε ερωτώμενος αξιολόγησε χωριστά κάθε διάσταση για κάθε πρόγραμμα προσαρμογής και συνολικά για τα δύο προγράμματα προσαρμογής. Το γράφημα αποτυπώνει τις συνολικές απαντήσεις ανά βαθμίδα αξιολόγησης (μέτριος, σημαντικός κ.λπ.) για όλα τα στάδια, ως ποσοστό των συνολικών απαντήσεων.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.9 ΒΑΘΜΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ, ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ/ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ, ΚΑΤΑ ΤΑ ΔΥΟ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ



Όσον αφορά το επιχειρηματικό περιβάλλον (Γράφημα 4.10), παρατηρείται ότι η αξιολόγηση του πρώτου προγράμματος είναι σχεδόν ισομερώς μοιρασμένη μεταξύ χαμηλού, μέτριου και ικανοποιητικού βαθμού υλοποίησης, ενώ στο δεύτερο πρόγραμμα (όπως και συνολικά για όλη την περίοδο) επικρατεί η θετική αξιολόγηση (ικανοποιητικός βαθμός υλοποίησης), παρά το γεγονός ότι ένα σημαντικό ποσοστό απαντήσεων χαρακτηρίζουν το βαθμό υλοποίησης ως μέτριο και ένα μικρότερο, αλλά όχι αμελητέο, ποσοστό ως χαμηλό.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.10 ΒΑΘΜΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ, ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ/ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, ΚΑΤΑ ΤΑ ΔΥΟ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ



Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι οι περισσότερες αρνητικές κρίσεις αφορούν την υλοποίηση των θεσμικών δομών, συμπεριλαμβανομένης της παροχής των απαραίτητων πόρων (προσωπικό και υλικοτεχνικές προϋποθέσεις) για τη λειτουργία των μεταρρυθμίσεων.¹² Επίσης, πολλές αρνητικές κρίσεις αφορούν την επίτευξη του χρονοδιαγράμματος, καθώς πολλές από τις μεταρρυθμίσεις προωθήθηκαν με καθυστέρηση, ενώ για αρκετούς από τους ερωτώμενους σημαντικές ήταν οι καθυστερήσεις όσον αφορά την προώθηση/ψήφιση των απαραίτητων εφαρμοστικών νόμων και υπουργικών αποφάσεων,

¹² Π.χ. τη δημιουργία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τη λειτουργία της υπηρεσίας μιας στάσης και το απαραίτητο προσωπικό για την υποστήριξη της.

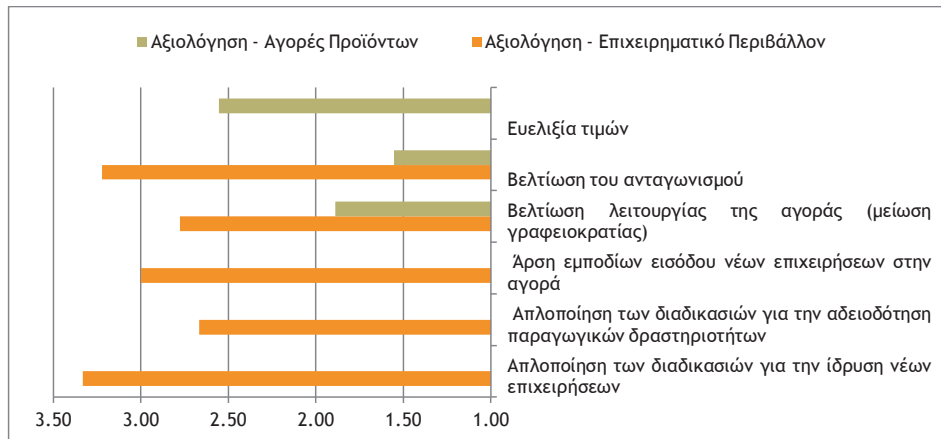
καθώς συχνά ψηφίζόταν το γενικό νομοθετικό πλαίσιο, χωρίς όμως να ακολουθεί η απαραίτητη εξειδίκευση στη συνέχεια. Είναι χαρακτηριστική η αξιολόγηση ενός εκπροσώπου επιχειρηματικού φορέα σχετικά με το νόμο του 2014 για την αδειοδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων, η οποία, όπως θα δούμε στη συνέχεια, αποτελεί προτεραιότητα για τους περισσότερους ερωτώμενους:

«...έχει περάσει, πριν δύο χρόνια [το 2014], ο νόμος-πλαίσιο, ένας νόμος-πλαίσιο χωρίς τίποτα μέσα...»

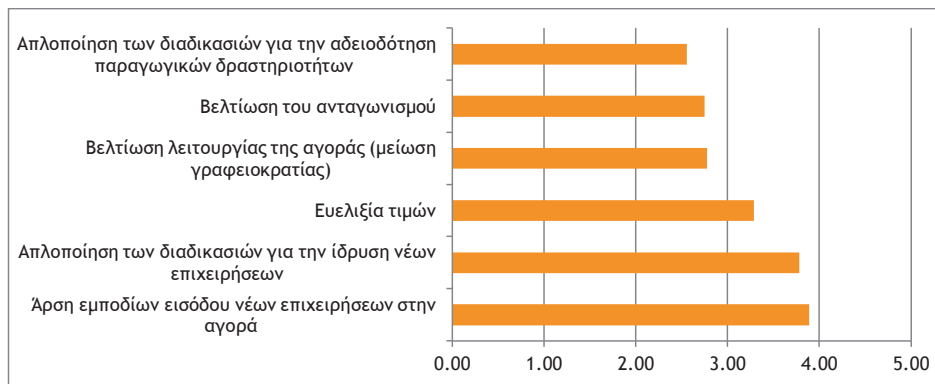
Στη συνέχεια, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν τους στόχους των μεταρρυθμίσεων, όπως αυτοί τεκμαίρονται από την περιγραφή τους στα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής (Γράφημα 4.11). Όσον αφορά τις αγορές προϊόντων, οι ερωτώμενοι αξιολόγησαν ως πιο σημαντικούς στόχους τη βελτίωση του ανταγωνισμού και τη μείωση της γραφειοκρατίας στη λειτουργία της αγοράς και λιγότερο σημαντική την ευελιξία/προσαρμοστικότητα των τιμών προς τις συνθήκες της αγοράς.

Αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις στο επιχειρηματικό περιβάλλον, πιο σημαντικοί στόχοι κρίθηκαν η απλοποίηση των διαδικασιών για την αδειοδότηση παραγωγικών δραστηριοτήτων και η μείωση της γραφειοκρατίας στη λειτουργία της αγοράς. Λιγότερο σημαντικοί αντίστοιχα κρίθηκαν οι στόχοι της απλοποίησης των διαδικασιών για τη λειτουργία νέων επιχειρήσεων και της βελτίωσης του ανταγωνισμού. Σχετικά με τη διαφορετική αξιολόγηση του στόχου της βελτίωσης του ανταγωνισμού στις δύο κατηγορίες μεταρρυθμίσεων, όπως διευκρίνισαν ορισμένοι από τους ερωτώμενους, αυτή προκύπτει γιατί κατά την άποψή τους η βελτίωση του ανταγωνισμού θα προέλθει κυρίως από ρυθμίσεις που αφορούν τη λειτουργία των αγορών και όχι τόσο από τις ευρύτερες διατάξεις για το επιχειρηματικό περιβάλλον. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι οι εκπρόσωποι του επιχειρηματικού κόσμου έδωσαν περισσότερη βαρύτητα σε στόχους όπως η βελτίωση του ανταγωνισμού και η μείωση της γραφειοκρατίας στη λειτουργία της αγοράς και λιγότερη σε εμπόδια και διαδικασίες εισόδου νέων επιχειρήσεων.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.11 ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΜΕΣΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ (ΦΘΙΝΟΥΣΑ ΣΕΙΡΑ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ: 1 ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΣ)



ΓΡΑΦΗΜΑ 4.12 ΒΑΘΜΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΩΝ ΑΜΕΣΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΤΑ ΤΑ ΔΥΟ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ



Πιθανές απαντήσεις: 1. Μηδενικός, 2. Χαμηλός, 3. Μέτριος, 4. Ικανοποιητικός, 5. Πολύ ικανοποιητικός.

Όπως και σε προηγούμενες ενότητες, αυτό που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι η αντιπαράθεση της αξιολόγησης της σημασίας των στόχων από τους ερωτώμενους με την αξιολόγηση της επίτευξης των στόχων αυτών. Στο Γράφημα 4.12 παρουσιάζεται η αξιολόγηση των ερωτώμενων όσον αφορά το βαθμό επίτευξης των στόχων των μεταρρυθμίσεων. Δεδομένου ότι κάποιοι από τους στόχους είναι επικαλυπτόμενοι και ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές λειτουργούν συνδυαστικά, οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να απαντήσουν για την επίτευξη των στόχων συνολικά και για τις δύο κατηγορίες μεταρρυθμίσεων. Αυτό που προκύπτει από τις απαντήσεις είναι ότι οι στόχοι που αξιολογήθηκαν συνολικά ως οι πιο σημαντικοί (απλοποίηση διαδικασιών για την αδειοδότηση παραγωγικών εργασιών, βελτίωση του ανταγωνισμού και μείωση της γραφειοκρατίας στη λειτουργία της αγοράς) έλαβαν τη χαμηλότερη αξιολόγηση όσον αφορά το βαθμό επίτευξής τους· με άλλα λόγια, οι πιο σημαντικοί στόχοι επιτεύχθηκαν στο χαμηλότερο βαθμό. Αντίθετα, στόχοι που δεν χαρακτηρίστηκαν ως πολύ σημαντικοί (π.χ. ευελξία τιμών ή απλοποίηση διαδικασιών για την ίδρυση νέων επιχειρήσεων) έλαβαν υψηλότερη αξιολόγηση ως προς το βαθμό επίτευξής τους.

Στο σημείο αυτό είναι χαρακτηριστικές οι απαντήσεις των εκπροσώπων των επιχειρηματικών φορέων:

«... έγινε κάτι με το Γ.Ε.ΜΗ, ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά αν σκεφτεί κανείς ότι το Γ.Ε.ΜΗ ασχολείται μονάχα με την έναρξη και δεν αφορά καμία από τις υπόλοιπες διαδικασίες κατά τη λειτουργία... οι ημέρες για να ανοίξει μια επιχείρηση έχουν πέσει πολύ, αυτό δεν μπορεί να το αγνοήσει κανείς... και; Το επόμενο βήμα; Μια τροποποίηση καταστατικού να θέλω να κάνω, μια αλλαγή νόμιμου εκπροσώπου μου παίρνει μήνες... και πόσα άλλα παραδείγματα...»

«... χρειάζεται λιγότερη γραφειοκρατία, χρειάζεται μείωση του χρόνου διεκπεραίωσης οποιασδήποτε πράξης επιχειρηματικής έχει να κάνει με το δημόσιο... και δεν μιλάμε μόνο για το Γ.Ε.ΜΗ, το Γ.Ε.ΜΗ είναι ένα μόνο κομμάτι της όλης ιστορίας... για τις αδειοδοτήσεις υπάρχουν ζητήματα χωροταξικής και πολεοδομικής υφής... εκεί λοιπόν υπάρχει τεράστιο πρόβλημα.»

Επίσης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η άποψη που εκφράστηκε, τόσο από εκπροσώπους των επιχειρηματικών φορέων όσο και από πρώην δημόσιους λειτουργούς, ότι οι επιλογές όσον αφορά την προτεραιότητα που δόθηκε σε διαφορετικές μεταρρυθμίσεις και στόχους επηρεάστηκαν και από τους διεθνείς οργανισμούς και ιδίως την ύπαρξη σχετικών δεικτών που αυτοί

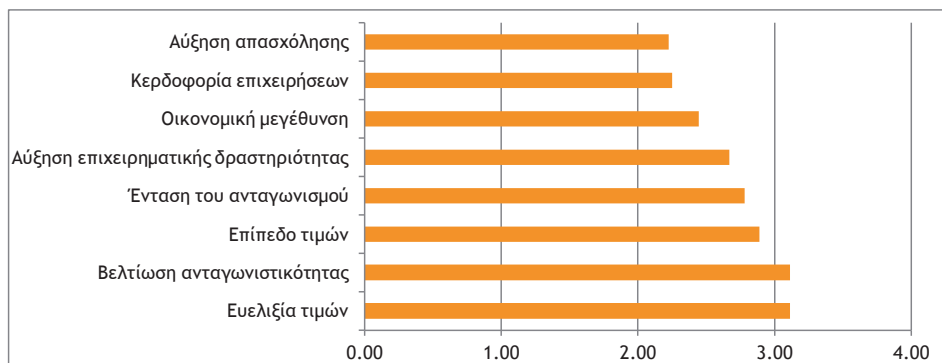
επεξεργάζονται, όπως οι δείκτες “Doing Business” της Παγκόσμιας Τράπεζας ή οι δείκτες ρύθμισης του ΟΟΣΑ. Οι ακόλουθες αναφορές είναι χαρακτηριστικές:

«...γιατί ασχολείται το Γ.Ε.ΜΗ με τις νέες [επιχειρήσεις];... γιατί η Παγκόσμια Τράπεζα στους δείκτες επιχειρηματικού περιβάλλοντος που έχει, έχει το starting a business;...» (εκπρόσωπος επιχειρηματικού φορέα)

«...η πραγματικότητα είναι ότι σε παγκόσμιο επίπεδο αυτοί οι διεθνείς οργανισμοί, αναζητώντας αντικείμενο, έχουν μετατραπεί σε μεγάλους consultants... ο ΟΟΣΑ... και η Παγκόσμια Τράπεζα είναι ο δεύτερος αντίστοιχος παίκτης... το ILO είναι ο τρίτος παίκτης αυτής της λογικής... και αξιοποιήθηκαν από την Τρόικα ως εργαλεία τέτοια...» (πρώην γενικός γραμματέας)

Δεδομένων των προηγούμενων απαντήσεων σχετικά με την επίτευξη των άμεσων στόχων των μεταρρυθμίσεων, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η αποτίμηση της επίδρασης των μεταρρυθμίσεων σε παραμέτρους του ευρύτερου οικονομικού περιβάλλοντος δεν κρίθηκε ικανοποιητική από τους ερωτώμενους. Στο Γράφημα 4.13 παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των απαντήσεών τους για την επίδραση των μεταρρυθμίσεων σε μια σειρά από παραμέτρους που σχετίζονται τόσο με τους στόχους που αναφέρθηκαν προηγουμένως όσο και με ευρύτερους μεσομακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής πολιτικής, η προσπάθεια επίτευξης των οποίων, σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία και εμπειρία, θα έπρεπε να έχει επωφεληθεί από τις μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και το επιχειρηματικό περιβάλλον. Όπως παρατηρείται, μόνο δύο από τις παραμέτρους αυτές εκτιμάται ότι έχουν δεχθεί μια οριακά καλύτερη από μέτρια θετική επίδραση από τις μεταρρυθμίσεις, ενώ για τις υπόλοιπες παραμέτρους η αξιολόγηση της επίδρασης κυμαίνεται μεταξύ της λίγο σημαντικής (2) και μέτριας σημασίας (3). Επίσης παρατηρείται ότι, με εξαίρεση τη διεθνή ανταγωνιστικότητα, πιο γενικές παράμετροι (όπως οικονομική δραστηριότητα, οικονομική μεγέθυνση και αύξηση της απασχόλησης) λαμβάνουν χαμηλότερη βαθμολογία σε σχέση με πιο εξειδικευμένες παραμέτρους (όπως ευελιξία και επίπεδο τιμών και βελτίωση του ανταγωνισμού), γεγονός το οποίο θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως αδυναμία των εν λόγω μεταρρυθμίσεων να επιφέρουν σημαντικά θετικά αποτελέσματα συνολικά για την οικονομία.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.13 ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ, ΣΤΙΣ ΠΑΡΑΚΑΤΩ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΥΣ



Πιθανές απαντήσεις: 1. Καθόλου σημαντική, 2. Λίγο σημαντική, 3. Μέτριας σημασίας, 4. Πολύ σημαντική, 4. Καθοριστική.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι απαντήσεις αναφορικά με τους λόγους για τους οποίους οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν είχαν τα επιθυμητά και αναμενόμενα αποτελέσματα (Γράφημα 4.14). Συνοψίζοντας τις απαντήσεις των ερωτωμένων σε τέσσερις κατηγορίες, παρατηρούμε ότι η πλειονότητα των προβλημάτων εντοπίζεται σε αστοχίες και παραλείψεις, ακούσιες ή εκούσιες, της

δημόσιας διοίκησης, ενώ ένα μικρό ποσοστό απαντήσεων εστιάζουν στην «αντικειμενική» δυσκολία των ίδιων των μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν. Η κατηγορία που συγκεντρώνει τις περισσότερες απαντήσεις είναι αυτή των διοικητικών παραγόντων, όπου έχουν ομαδοποιηθεί παράγοντες όπως διοικητική ανεπάρκεια και ασυνέχεια και καθυστερήσεις στην προώθηση και ψήφιση της δευτερογενούς νομοθεσίας (εφαρμοστικών νόμων και υπουργικών αποφάσεων). Οι παρακάτω περιγραφές είναι χαρακτηριστικές:

«...με το Γ.Ε.ΜΗ το βασικό πρόβλημα ήταν ότι δεν υπήρχε πληροφοριακό σύστημα και βάση δεδομένων... δεν υπάρχει στελέχωση ούτε στα υπουργεία ούτε στα επιμελητήρια, δήμους κ.λπ.» (ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης)

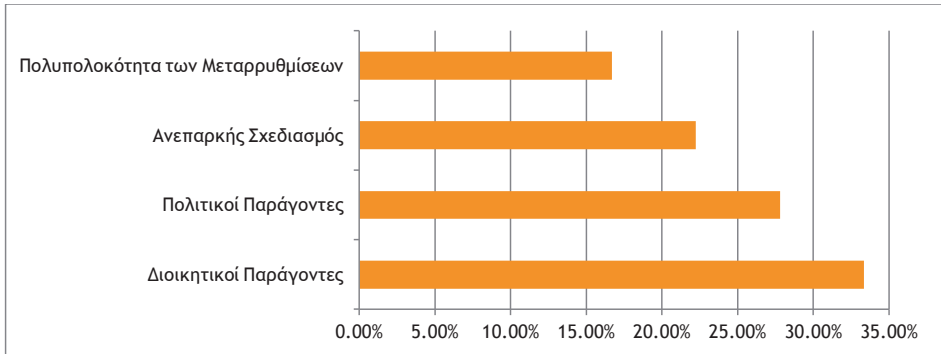
«... μπήκε στη σύμβαση ένα βασικό κομμάτι του project [εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ] να είναι η εκπαίδευση της διοίκησης, έγινε αυτή η εκπαίδευση, στη συνέχεια [έπρεπε] να αξιοποιηθεί αυτή η διοίκηση, αυτά τα στελέχη, και της Επιτροπής Ανταγωνισμού και των υπουργείων για να το συνεχίσουν το project, και δεν έγινε αποδεκτό αυτό...» (πρώην ανώτατο στέλεχος δημόσιας διοίκησης)

Η επόμενη κατηγορία παραγόντων είναι αυτή των πολιτικών παραγόντων, όπου περιλαμβάνονται απαντήσεις όπως έλλειψη πολιτικής βούλησης, έλλειμμα ιδιοκτησίας του προγράμματος και αντιστάσεις οργανωμένων συμφερόντων. Ειδικά ως προς το τελευταίο, ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι, σύμφωνα με ορισμένα από τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, οι ομάδες συμφερόντων εντοπίζονται όχι μόνο στον ιδιωτικό τομέα, όπως θα ήταν αναμενόμενο, αφού κάποιες από τις υφιστάμενες επιχειρήσεις ενδέχεται να χάσουν ορισμένα προνόμια ή προστατευτικές διατάξεις λόγω των μεταρρυθμίσεων, αλλά ακόμα και εντός του δημόσιου τομέα, καθώς με τη δημιουργία νέων δομών ορισμένες υπηρεσίες/φορείς κινδυνεύουν να χάσουν κάποιες από τις αρμοδιότητές τους.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η άποψη που εκφράστηκε από ορισμένα στελέχη της δημόσιας διοίκησης ότι ο σχεδιασμός των μεταρρυθμίσεων ήταν ανεπαρκής. Αξίζει να σημειωθεί ότι, για τους περισσότερους από όσους έδωσαν αυτή την απάντηση, αυτό σημαίνει αποτυχία να σχεδιαστούν ακόμα «βαθύτερες» παρεμβάσεις στη λειτουργία της αγοράς, π.χ. μέσω παρεμβάσεων στη διάρθρωση της αγοράς σε ορισμένους κλάδους. Η αντιφατικότητα του συνολικού σχεδιασμού ήταν ένας ακόμα παράγοντας που αναφέρθηκε εδώ, ιδιαίτερα από τους εκπροσώπους των επιχειρήσεων και ιδιαίτερα σε σχέση με την αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης των επιχειρήσεων. Θεωρήθηκε δηλαδή αντιφατικό, και τελικά ατελέσφορο, να προωθούνται μεταρρυθμίσεις για την προαγωγή της επιχειρηματικότητας και την ίδια στιγμή να εφαρμόζεται μια εξαντλητική φορολογική πολιτική που ζημιώνει και αποθαρρύνει την επιχειρηματική δραστηριότητα.

Τέλος, κάποιοι από τους ερωτώμενους απέδωσαν τις χαμηλές επιδόσεις των μεταρρυθμίσεων στην πολυπλοκότητά τους και γενικότερα στον υψηλό βαθμό δυσκολίας τους. Παράγοντες που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο αυτό είναι ο κατακερματισμός του προϋπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου, το οποίο δυσχέρανε τον γρήγορο και αποτελεσματικό σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων, καθώς υπήρχαν πολλές συναρμοδιότητες και επικαλύψεις μεταξύ διαφορετικών υπουργείων, οι οποίες όχι μόνο δυσχέραναν τον αρχικό σχεδιασμό, αλλά συχνά αποκαλύπτονταν με καθυστέρηση, οδηγώντας έτσι σε καθυστερήσεις και επαναξιολογήσεις αλλαγών που είχαν ήδη συμφωνηθεί. Ακόμα, ορισμένοι από τους ερωτώμενους αναγνώρισαν ότι, σε κάθε περίπτωση, μεταρρυθμίσεις τέτοιου τύπου χρειάζονται αρκετό χρόνο για να αποδώσουν.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.14 ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΔΕΝ ΕΠΙΤΕΥΧΘΗΚΑΝ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ



Με δεδομένες τις έως τώρα απαντήσεις, δεν θα πρέπει να προκαλεί έκπληξη ότι η πλειονότητα των ερωτώμενων δεν αξιολογεί τις μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον, έτσι όπως εφαρμόστηκαν στο σύνολό τους την περίοδο 2010-2014, ως πολύ σημαντικές (Γράφημα 4.15). Για τους περισσότερους οι μεταρρυθμίσεις ήταν χαμηλής ή μέτριας σημασίας, αν και υπήρξαν και αρκετές θετικές εκτιμήσεις, με τις μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος να παρουσιάζουν μια ελαφρώς πιο θετική εικόνα. Θα πρέπει ωστόσο να διευκρινιστεί εδώ ότι, παρά τη σαφή διατύπωση της ερώτησης, οι θετικές εκτιμήσεις δεν αφορούν κατά κύριο λόγο την επίδραση των μεταρρυθμίσεων έτσι όπως αυτές εφαρμόστηκαν, αλλά αντιπροσωπεύουν περισσότερο μια αναγνώριση της μεγάλης προσπάθειας, σε σχέση με το παρελθόν, που έγινε κατά την περίοδο αυτή και τις πολλές και σημαντικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν. Έτσι, για παράδειγμα, είναι χαρακτηριστικό ότι ανώτερο στέλεχος της δημόσιας διοίκησης αξιολόγησε ως πολύ σημαντικές και τις δύο κατηγορίες μεταρρυθμίσεων, παρά το γεγονός ότι αναγνώρισε ότι στην πραγματικότητα:

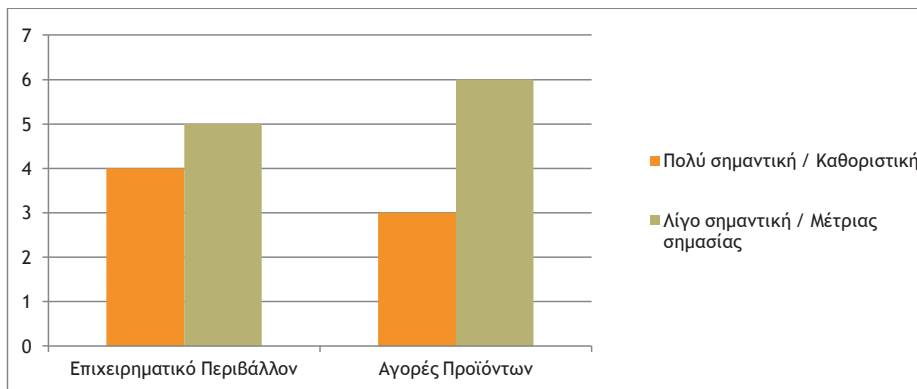
«η κατάσταση δεν άλλαξε ουσιαστικά.... Εάν όμως δεν είχαν γίνει; Ίσως τα πράγματα να ήταν χειρότερα»

Παρόμοια ήταν και η τοποθέτηση ενός συμβούλου πρώην υπουργού:

«...συνολικά έχουν γίνει πολλά πράγματα, ας μην την αδικήσουμε την προσπάθεια... εντάξει, δεν είναι τέλεια, δεν έχουν δείξει ακόμα απίστευτα αποτελέσματα, αλλά θα απαντήσω 4 [πολύ σημαντική] και στα δύο»

Από την άλλη πλευρά, οι λιγότερο θετικές αξιολογήσεις δεν αντανακλούν μια αρνητική στάση απέναντι στις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν, αλλά θα πρέπει να ερμηνευθούν περισσότερο ως μια κριτική: α) στον ελλιπή σχεδιασμό και υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, καθώς κρίνεται ότι χρειάζονται αρκετές ακόμη μεταρρυθμίσεις οι οποίες δεν έχουν προχωρήσει μέχρι στιγμής, ιδιαίτερα όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό και τη λειτουργία της δικαιοσύνης, πεδία στα οποία αναφέρονται σχεδόν όλοι οι ερωτώμενοι, και β) στην ευρύτερη διαχείριση της κρίσης, καθώς η ύφεση και η συνεχής αβεβαιότητα δεν επέτρεψαν στις μεταρρυθμίσεις να αποδώσουν τα αναμενόμενα. Ενδιαφέρον έχει τέλος να αναφερθεί ότι συνολικά η αποτίμηση των εκπροσώπων των επιχειρηματικών φορέων ήταν αρκετά πιο δυσμενής σε σχέση με εκείνη των πρώην και νυν στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 4.15 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΔΡΑΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΟΠΩΣ ΕΦΑΡΜΟΣΤΗΚΑΝ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΗΣΑΝ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΥΣ ΚΑΤΑ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΤΩΝ ΔΥΟ ΠΡΩΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2014)



4.4 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με βάση τα αποτελέσματα της ποσοτικής ανάλυσης που προηγήθηκε, φαίνεται ότι οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων έχουν θετική επίδραση βραχυχρόνια, πρωτίστως μέσω του μηχανισμού των τιμών, καθώς και μέσω των επιδράσεών τους στην απασχόληση, επιβεβαιώνοντας έτσι παρόμοια ευρήματα της πρόσφατης διεθνούς βιβλιογραφίας για την περίπτωση της Ελλάδος. Οι τιμές και η απασχόληση φαίνεται να επηρεάζουν με τη σειρά τους τις λιανικές πωλήσεις.

Ωστόσο, η αρνητική επίδραση της δημοσιονομικής προσαρμογής και του οικονομικού κύκλου γενικότερα λειτουργεί αντισταθμιστικά στο όποιο όφελος των μεταρρυθμίσεων, μια διαπίστωση που επίσης έχει αναδειχθεί από μέρος της πρόσφατης βιβλιογραφίας. Παρατηρήσαμε ότι οι τιμές φαίνεται να επηρεάζονται σε μεγαλύτερο βαθμό και πιο άμεσα χρονικά από την έμμεση φορολογία (ΦΠΑ και ειδικοί φόροι κατανάλωσης), ένα εύρημα που είναι συνεπές με τα αποτελέσματα των Petralias and Prodromidis (2015), οι οποίοι, χρησιμοποιώντας παρόμοια μεθοδολογία, εξέτασαν τους παράγοντες που επηρεάζουν το επίπεδο τιμών στην Ελλάδα. Δεδομένου της συνεχούς αύξησης της έμμεσης φορολογίας κατά τη διάρκεια της κρίσης (βλ. Γράφημα 4.5), οι όποιες θετικές επιδράσεις από το νέο αγορανομικό κώδικα και την εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ έχουν εν πολλοίς αντισταθμιστεί.

Παρομοίως, οι μεταρρυθμίσεις φαίνεται να σχετίζονται θετικά με την απασχόληση εντός των πρώτων τριών τριμήνων από την υλοποίησή τους. Ωστόσο, αυτή η ενδεχόμενη θετική επίδραση αντισταθμίζεται από την άμεση ανταπόκριση της απασχόλησης στις μειώσεις του μέσου και ελάχιστου μισθού. Το γεγονός ότι, στο πλαίσιο της πολιτικής εσωτερικής υποτίμησης, ο μέσος μισθός (βλ. Γράφημα 4.6) και ο ελάχιστος μισθός έχουν μειωθεί σημαντικά κατά τη διάρκεια της κρίσης έχει λειτουργήσει σε αντίθετη κατεύθυνση από αυτή των μεταρρυθμίσεων.

Με βάση τα ευρήματά μας, η απασχόληση και οι τιμές φαίνεται επίσης να επηρεάζονται σημαντικά και άμεσα από τις συνθήκες ρευστότητας (για σχετικά ευρήματα, βλ. Gal and Hijzen 2016). Στο επίπεδο της απασχόλησης, αυτό υποδηλώνει την επίδραση της περιορισμένης ρευστότητας στη δημιουργία και την έναρξη νέων επιχειρήσεων ή/και τη συνέχιση της λειτουργίας τους, ενώ στο επίπεδο των τιμών αυτό το αποτέλεσμα σχετίζεται με την περιορισμένη αγοραστική δύναμη, και

συνεπώς την καταναλωτική ζήτηση, καθώς η εξομάλυνση του εισοδήματος μέσω δανεισμού δεν είναι πλέον εφικτή. Η απασχόληση επηρεάζεται αρνητικά και από τις εκλογές. Αυτό το αποτέλεσμα πιθανώς αντανακλά τη διάχυτη αβεβαιότητα κατά τη διάρκεια των εκλογικών περιόδων μέσα στην κρίση, η οποία ασφαλώς έχει οδηγήσει σε αναβολή αποφάσεων σχετικά με την πρόσληψη προσωπικού ή την έναρξη νέων επιχειρήσεων. Επιπλέον, η επίδραση της ρευστότητας και της αβεβαιότητας υποδεικνύει την πολυδιάστατη φύση της κρίσης. Πέρα από τις κυβερνητικές πολιτικές, με τη μορφή μεταρρυθμίσεων ή μέτρων προσαρμογής, η τραπεζική κρίση και η διάχυτη αβεβαιότητα, λόγω μεταξύ άλλων και της αντίδρασης των αγορών, των χαρακτηριστικών του ελληνικού πολιτικού συστήματος, της αβεβαιότητας πριν από την ολοκλήρωση κάθε αξιολόγησης και προσφυγής σε μηχανισμό στήριξης ή συμφωνία για μνημόνιο κ.ά., επηρεάζουν αρνητικά την επίδοση του ιδιωτικού τομέα. Ο συνδυασμός όλων αυτών των παραγόντων αντανακλάται στο γεγονός ότι η ψευδομεταβλητή για την κρίση έχει σημαντική αρνητική επίδραση σε όλες τις εξαρτημένες μεταβλητές.

Επιπλέον, είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι οι μεταρρυθμίσεις σχετικά με το επιχειρηματικό περιβάλλον δεν φαίνεται να έχουν σημαντική επίδραση στις μεταβλητές που εξετάζονται. Από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι ο αριθμός των εταιρειών ΙΚΕ έχει αυξηθεί σημαντικά κατά τη διάρκεια της κρίσης μπορεί να υποδηλώνει ότι η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση ήταν επιτυχής και συνεισέφερε στον περιορισμό μιας περαιτέρω επιδείνωσης της επιχειρηματικότητας συγκριτικά με την περίοδο προ κρίσης. Γενικότερα, η απόφαση για έναρξη νέας επένδυσης στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της κρίσης είναι πιθανόν να επηρεάζεται περισσότερο από παράγοντες όπως η αδυναμία πρόσβασης σε πίστωση, η αβεβαιότητα για το μέλλον και η συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης, συγκριτικά με οποιοσδήποτε αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο που την καθιστούν ευκολότερη.

Με βάση τα ευρήματα αυτής της ανάλυσης, εφόσον τα αποτελέσματα των πολιτικών προσαρμογής, κυρίως με τη μορφή των έμμεσων φόρων και των πολιτικών εσωτερικής υποτίμησης, εμφανίζονται ταχύτερα και σε αντίθετη κατεύθυνση σε σχέση με τις επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων, ο συνδυασμός των πολιτικών κρίνεται μάλλον αντιπαραγωγικός, αναφορικά με τα συνολικά αποτελέσματα αλλά και με την αλληλουχία υλοποίησης. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι η βιβλιογραφία δείχνει ότι οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων έχουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα όταν υπάρχει υψηλή προστασία στο κανονιστικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας (βλ. Bouis et al. 2012, 2016). Στην Ελλάδα αντίθετα η αναμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου της αγοράς εργασίας προηγήθηκε των μεταρρυθμίσεων της αγοράς προϊόντων και του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Τα αποτελέσματα αυτά και η ερμηνεία τους φαίνεται να επιβεβαιώνονται και από την ποιοτική ανάλυση, καθώς οι συμμετέχοντες στην έρευνα αξιολόγησαν την επίδραση των μεταρρυθμίσεων, τόσο ως προς την επίτευξη επιμέρους στόχων όσο και συνολικά, μάλλον ως μέτριας σημασίας. Ως σημαντικοί παράγοντες που συνέβαλαν σ' αυτό το αποτέλεσμα αναγνωρίζονται η διάχυτη αβεβαιότητα κατά τη διάρκεια της κρίσης και η ύφεση, όπως και ο ελλιπής σχεδιασμός, ενισχύοντας έτσι την αξιοπιστία της ερμηνείας των ευρημάτων της ποσοτικής ανάλυσης. Ωστόσο, όπως και στην προηγούμενη μελέτη περίπτωσης, η ποιοτική έρευνα ανέδειξε και άλλους παράγοντες ως υπεύθυνους για την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων, που σχετίζονται πρωτίστως με τη διοικητική επάρκεια και συνέχεια της δημόσιας διοίκησης, καθώς και με πολιτικές παραμέτρους των μεταρρυθμίσεων. Η ανάδειξη αυτών των παραγόντων εμπλουτίζει την κατανόηση των καθυστερήσεων και δυσκολιών στο σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και το επιχειρηματικό περιβάλλον.

Τα ανωτέρω μάς οδηγούν στο συμπέρασμα ότι οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον στην Ελλάδα βοήθησαν περισσότερο στον περιορισμό των ζημιών (damage control) παρά στη δημιουργία προϋποθέσεων ανάπτυξης και αύξησης της δραστηριότητας. Αυτές θα έπρεπε να είχαν πραγματοποιηθεί με μεγαλύτερη ένταση, σε μεγαλύτερο εύρος (σε περισσότερους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας) και σε προγενέστερο χρόνο έναντι

άλλων μεταρρυθμίσεων και κυρίως έναντι των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και εσωτερικής υποτίμησης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1. ΜΠΕΨΖΙΑΝΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ

Στην παρούσα εφαρμογή χρησιμοποιείται ο μαρκοβιανός (MCMC) αλγόριθμος “Subspace Carlin and Chib” (βλ. Petralias and Dellaportas 2012), ο οποίος εμπλουτίζεται με τη χρήση παράλληλων μαρκοβιανών αλυσίδων ως πληθυσμιακός αλγόριθμος (population sampler).

Έστω οι ανεξάρτητες μεταβλητές $X_{m,t} = \{S_{k,t}, Z_{i,t-l_i}\}$ για ένα υπόδειγμα m , και $b_m = \{c, a_k, \theta_{i,l_i}\}$ οι σχετικές παράμετροι υπό εκτίμηση.¹³ Ορίζεται ως $f(y | b_m, m)$ η πιθανοφάνεια υπό την κανονική κατανομή και $f(b_m, m) = f(b_m | m)f(m)$ η εκ των προτέρων κατανομή των παραμέτρων και του υποδείγματος.

Για τις παραμέτρους $\{c, a_k, \theta_{i,l_i}\}$ χρησιμοποιήθηκε η εκ των προτέρων κατανομή κατά Zellner (Zellner’s-g prior) με $g=n$ (Zellner, 1986). Επίσης δοκιμάστηκαν οι αλγόριθμοι με εκ των προτέρων μη πληροφοριακή (με μεγάλη διακύμανση) κανονική κατανομή $\{c, a_k, \theta_{i,l_i}\} \sim N(0, 10^2)$ και τα αποτελέσματα δεν διέφεραν σημαντικά. Σημειώνεται ότι για την περίπτωση του δείκτη τιμών καταναλωτή ο πίνακας σχεδιασμού (πιθανώς λόγω πολλών και γραμμικά συσχετιζόμενων μεταβλητών που επισκεπτόταν ο αλγόριθμος) ήταν συχνά μη αντιστρέψιμος και αυτό δεν επέτρεψε τη χρήση Zellner’s-g prior. Σε αυτή την περίπτωση αναφέρονται τα αποτελέσματα με τη μη πληροφοριακή κανονική κατανομή. Η εκ των προτέρων κατανομή της διακύμανσης εξειδικεύθηκε ως $\sigma^2 \sim IG(10^{-6}, 10^{-6})$. Για το χώρο των υποδειγμάτων, η εκ των προτέρων κατανομή είναι ομοιόμορφη μεταξύ υποδειγμάτων που έχουν τον ίδιο αριθμό παραμέτρων. Καθώς θέλουμε να εκτιμήσουμε συνεπή υποδείγματα με σχετικά περιορισμένο αριθμό εξωγενών μεταβλητών και υστερήσεων, η εκ των προτέρων κατανομή για τη διάσταση $(k + i \times l_i)$ των υποδειγμάτων ορίστηκε ως $f(m) \sim Poisson$ (με μέσο 1). Επιπλέον αναφέρουμε και τα αποτελέσματα με τις *Beta-Binomial* (με μέσο 5) και *Poisson* (με μέσο 5), ώστε να δοκιμάσουμε και λιγότερο περιοριστικές εκ των προτέρων κατανομές (βλ. Petralias 2010 για ανασκόπηση της βιβλιογραφίας σχετικά με τις εκ των προτέρων κατανομές που χρησιμοποιούνται στη μεθοδολογία επιλογής υποδειγμάτων).

Επίσης ορίζονται κατανομές “pseudopriors” $f(b_j | j \neq m)$ (που έχουν τη μορφή προτεινόμενων κατανομών - proposals, βλ. Carlin and Chib 1995) και χρησιμεύουν στη λειτουργία του αλγορίθμου SCC κατά τρόπο ώστε, όταν προτείνεται η πρόσθεση μιας νέας μεταβλητής, η αντίστοιχη αρχική τιμή της παραμέτρου της να προέρχεται από την εν λόγω κατανομή. Οι τελευταίες εξειδικεύονται ως $f(b_j | j \neq m) \sim N(\mu, 2\sigma^2)$, όπου μ και σ^2 ανακτώνται από την εκτίμηση ενός αλγορίθμου “Gibbs” (βλ. Gilks et al. 1995, Liu, 2001) σε κάθε ανεξάρτητη μεταβλητή χωριστά. Στην κατανομή αυτή χρησιμοποιείται το διπλάσιο της εκτιμώμενης διακύμανσης ώστε να ληφθεί υπόψη η επιπλέον αβεβαιότητα όταν περισσότερες μεταβλητές προστίθενται στο υπόδειγμα.

Έστω $S_m = \{S_m^-, S_m^0, S_m^+\}$ η «γειτονιά» (neighbourhood) του υποδείγματος m , όπου $\{S_m^-, S_m^0, S_m^+\}$ αναπαριστούν τον υπο-χώρο (subspace) που προκύπτει από την αφαίρεση, αντικατάσταση ή

¹³ Βλ. τμήμα 4.3.1.3 του κεφαλαίου για την εξειδίκευση του υποδείγματος και των παραμέτρων.

προσθήκη μιας μεταβλητής στο ήδη υπάρχον υπόδειγμα. Ορίζονται ως $Q_m = \{q_m^-, q_m^0, q_m^+\}$ οι ομοιόμορφες προτεινόμενες κατανομές για την επιλογή κάθε υπο-χώρου.

Τα βήματα του αλγορίθμου SCC έχουν ως ακολούθως:

- Δημιουργούμε παραμέτρους b_j από τις δεσμευμένες κατανομές (full conditionals)

$$f(b_j | b_{-j}, m, y) \sim \begin{cases} f(y | b_m, m) f(b_m, m), & j = m \\ f(b_j | j \neq m), & j \neq m \end{cases} \quad (2)$$

- Επιλέγουμε έναν υπο-χώρο, έστω S_m^+ , με πιθανότητα q_m^+
- Προτείνουμε ένα νέο υπόδειγμα m' με πιθανότητα

$$g(m, m') = \frac{A_{m'}}{\sum_{s \in S_m^+} A_s}, \quad (3)$$

όπου A_m είναι ανάλογη της εκ των υστέρων κατανομής

$$A_m = f(y | b_m, m) f(b_m, m) \prod_{j \neq m} f(b_j | j \neq m) \quad (4)$$

- Αποδεχόμαστε το νέο υπόδειγμα με πιθανότητα

$$\alpha = \min \left(1, \frac{q_{m'}^- \sum_{s \in S_m^+} A_s}{q_m^+ \sum_{s \in S_{m'}^-} A_s} \right), \quad (5)$$

όπου ο δεύτερος όρος στην παρένθεση είναι ο λόγος της μάζας των εκ των υστέρων πιθανοτήτων του προτεινόμενου υπο-χώρου (πρόσθεση μεταβλητής) ως προς τον αντίθετο υπο-χώρο (αφαίρεση μεταβλητής). Για την κίνηση αντικατάστασης μεταβλητής, όπως και στους Petralias and Dellaportas (2012), προτείνουμε τη χρήση ενός απλού βήματος “reversible jump” (Green 1995). Επιπλέον σε κάθε βήμα του αλγορίθμου, μετά την αλλαγή ή όχι μεταβλητών, ανανεώνονται όλες οι παράμετροι του υποδείγματος μέσω ενός βήματος “Gibbs”.

Ο ανωτέρω αλγόριθμος εμπλουτίστηκε εφαρμόζοντας ένα πληθυσμιακό αλγόριθμο (Jasra et al. 2007). Πιο συγκεκριμένα, δημιουργήσαμε επιπλέον εκ των υστέρων κατανομές στόχου π^{ξ_λ} , όπου ξ_λ είναι η θερμοκρασία (δύναμη) της αλυσίδας λ . Ακολουθώντας τους Fouskakis et al. (2009), υιοθετήσαμε τρεις παράλληλες αλυσίδες, μία με $\zeta=1$ που είναι η κεντρική αλυσίδα χωρίς θερμοκρασία από την οποία παίρνουμε δείγμα, μία με $\zeta>1$ όπου ο αλγόριθμος επισκέπτεται εύκολα υποδείγματα με μεγαλύτερη εκ των υστέρων πιθανότητα και μία με $\zeta<1$ όπου επισκέπτεται λιγότερο πιθανά υποδείγματα και βελτιώνεται η ικανότητα μίξης του αλγορίθμου. Οι θερμοκρασίες ρυθμίζονται αυτόματα κατά τη δοκιμαστική (burn-in) περίοδο του αλγορίθμου ώστε η κίνηση ανταλλαγής να γίνεται αποδεκτή περίπου τις μισές φορές (Liu 2001).

Τα βήματα του πληθυσμιακού αλγορίθμου SCC (Population SCC) έχουν ως ακολούθως:

- Προσομοιώνουμε $\lambda=3$ παράλληλες μαρκοβιανές αλυσίδες με κατανομές στόχους π^{ζ_λ} , όπου $\zeta_1 < 1, \zeta_2 = 1, \zeta_3 > 1$

- Σε κάθε επανάληψη του αλγορίθμου επιλέγουμε τυχαία μεταξύ:

- ο μιας κίνησης ανταλλαγής (exchange move) που ανταλλάσσει την κατάσταση (υπόδειγμα και παραμέτρους) της κεντρικής αλυσίδας με την κατάσταση μίας (τυχαίας επιλεγμένης) εκ των άλλων δύο αλυσίδων. Ο λόγος αποδοχής “Metropolis-Hastings” που χρησιμοποιείται για την ανταλλαγή των καταστάσεων της αλυσίδας 1 και 2 είναι της μορφής

$$\alpha = \min \left(1, \frac{\pi^{\zeta_1}(\beta_{m_2}, m_2) \pi^{\zeta_2}(\beta_{m_1}, m_1)}{\pi^{\zeta_1}(\beta_{m_1}, m_1) \pi^{\zeta_2}(\beta_{m_2}, m_2)} \right) \quad (6)$$

- ο μιας κίνησης ανανέωσης (mutation), όπου ανανεώνεται η κατάσταση (υπόδειγμα και παράμετροι) και των τριών αλυσίδων μέσω του αλγορίθμου SCC που παρατίθεται ανωτέρω.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2. ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ ΠΟΥ ΛΑΜΒΑΝΟΝΤΑΙ ΥΠΟΨΗ ΣΤΗ ΜΕΘΟΔΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΩΝ (ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΙΑΝ. 2005-ΔΕΚ. 2015)

Εξαρτημένες μεταβλητές
<p>A. Δείκτης όγκου λιανικών πωλήσεων (με εποχική διόρθωση, πηγή: ΕΛΣΤΑΤ)</p> <p>B. Εναρμονισμένος δείκτης τιμών καταναλωτή (ΕνΔΤΚ) (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)</p> <p>C. Αριθμός απασχολούμενων (με εποχική διόρθωση, πηγή: ΕΛΣΤΑΤ)</p>
Ερμηνευτικές μεταβλητές (Κ=7) που επηρεάζουν την ίδια χρονική στιγμή
A. Μεταρρυθμίσεις:
<p>1. Περίοδοι εκπτώσεων: ποσοστό από το σύνολο των ημερών κάθε μήνα κατά τον οποίο υπήρχαν περίοδοι εκπτώσεων (πηγή: περίοδοι εκπτώσεων όπως ανακοινώθηκαν κάθε έτος στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Ανάπτυξης).</p> <p>2. Λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές: αριθμός Κυριακών κάθε μήνα κατά τις οποίες τα καταστήματα παρέμειναν ανοικτά (πηγή: Ν. 4177/2013, ΦΕΚ Α΄ 173/8.8.2013 και ανακοινώσεις Υπουργείου Ανάπτυξης για κάθε περίοδο).</p>
B. Μεταβλητές ελέγχου:
<p>3. Ψευδομεταβλητή για την κρίση (λαμβάνει την τιμή 1 από τον Απρίλιο του 2010 και έπειτα, οπότε η Ελλάδα προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης).</p> <p>4-5. Ψευδομεταβλητές για τις εκλογές, για το μήνα και τον προηγούμενο μήνα κατά τον οποίο υπήρχαν εκλογές ή αλλαγή κυβέρνησης (λαμβάνεται υπόψη και η υπηρεσιακή κυβέρνηση).</p> <p>6-7. Ψευδομεταβλητές αβεβαιότητας, για το μήνα και τον προηγούμενο μήνα που η κυβέρνηση επισήμως αποδέχθηκε ή ψήφισε μνημόνιο ή πρόγραμμα προσαρμογής. Συμπεριλαμβάνεται ο μήνας του δημοψηφίσματος.</p>
Ερμηνευτικές μεταβλητές (I=26) που επηρεάζουν με υστερήσεις έως 6 μήνες (μηνιαία δεδομένα) ή 3 τρίμηνα (τριμηνιαία δεδομένα)
A. Μεταρρυθμίσεις:
<p>1. Νέος αγορανομικός κώδικας (ψευδομεταβλητή για το μήνα έναρξης ισχύος, βλ. Υπουργική Απόφαση ΦΕΚ Β΄ 2044/22.08.2013)</p> <p>2. Εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ (ψευδομεταβλητή για το μήνα έναρξης ισχύος, βλ. Ν. 4254/07.04.2014, ΦΕΚ Α΄ 85)</p> <p>3. Ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο που απαιτείτο τον εκάστοτε μήνα για την ίδρυση και λειτουργία μιας ΕΠΕ (πηγή: νομοθεσία)</p> <p>4. Ελάχιστο απαιτούμενο κεφάλαιο που απαιτείτο τον εκάστοτε μήνα για την ίδρυση και</p>

λειτουργία μιας ΑΕ (πηγή: νομοθεσία)
5. Αριθμός συστάσεων νέων επιχειρήσεων μορφής ΙΚΕ ανά μήνα (πηγή: ΓΕ.Μ.Η)
Β. Μέτρα προσαρμογής:
6. ΦΠΑ: Η σειρά του συντελεστή ΦΠΑ κατασκευάστηκε ως σταθμισμένος μέσος όρος των αντίστοιχων συντελεστών που ίσχυαν τον εκάστοτε μήνα για κάθε υποκατηγορία (4ψήφια κωδικοποίηση) του δείκτη τιμών καταναλωτή. Οι σταθμίσεις κάθε υποκατηγορίας ήταν αυτές που χρησιμοποιούνται από την ΕΛΣΤΑΤ για την κατάρτιση του ΔΤΚ. (πηγή: εκτίμηση των συγγραφέων με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ και την κείμενη νομοθεσία)
7. Ειδικός φόρος κατανάλωσης βενζίνης που ίσχυε τον εκάστοτε μήνα (πηγή: νομοθεσία)
8. Ειδικός φόρος κατανάλωσης πετρελαίου θέρμανσης που ίσχυε τον εκάστοτε μήνα (πηγή: νομοθεσία)
9. Τρέχοντες φόροι στο εισόδημα και τον πλούτο, Γενική Κυβέρνηση (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
10. Ακαθάριστος σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου, Γενική Κυβέρνηση (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
11. Κοινωνικές παροχές εκτός από κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος, Γενική Κυβέρνηση (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
Γ. Μεταβλητές ελέγχου:
12. Κατώτατος μισθός που ίσχυε τον εκάστοτε μήνα (πηγή: νομοθεσία)
13. Δείκτης μισθών (εποχικά διορθωμένος, πηγή: Eurostat)
14. Δείκτης μη μισθολογικού κόστους εργασίας (εποχικά διορθωμένος, πηγή: Eurostat)
15. Αριθμός απασχολούμενων, χρησιμοποιείται ως ερμηνευτική μεταβλητή για τα υποδείγματα του όγκου λιανικών πωλήσεων και του ΕνΔΤΚ (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
16. Συνολικό ύψος δανείων προς τον ιδιωτικό τομέα που έχουν δοθεί από ελληνικές τράπεζες (με εποχική διόρθωση, πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος)
17. Συνολικό ύψος καταθέσεων ιδιωτικού τομέα (με εποχική διόρθωση, πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος)
18. Διαφορά απόδοσης (spread) των δεκαετών ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου σε σχέση με τα γερμανικά (πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος)
19. Συνολικός αριθμός διανυκτερεύσεων μη κατοίκων σε τουριστικά καταλύματα στην Ελλάδα (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
20. Δείκτης Οικονομικού Κλίματος (πηγή: IOBE)

21. Δείκτης καταναλωτικής εμπιστοσύνης (πηγή: IOBE)
22. Δείκτης επιχειρηματικών προσδοκιών στο λιανικό εμπόριο (πηγή: IOBE)
23. Δείκτης όγκου λιανικών πωλήσεων, χρησιμοποιείται ως ερμηνευτική μεταβλητή για τα υποδείγματα του ΕνΔΤΚ και της απασχόλησης (με εποχική διόρθωση, πηγή: ΕΛΣΤΑΤ)
24. Δείκτης τιμών καυσίμων για προσωπική μεταφορά με σταθερή φορολογία (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
25. Δείκτης τιμών ηλεκτρικού, αερίου, στερεών καυσίμων και πετρελαίου θέρμανσης, με σταθερή φορολογία (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
26. ΕνΔΤΚ χωρίς την ενέργεια με σταθερή φορολογία, χρησιμοποιείται ως ερμηνευτική μεταβλητή για τα υποδείγματα του όγκου λιανικών πωλήσεων και της απασχόλησης (με εποχική διόρθωση, πηγή: Eurostat)
27. Ισοτιμία ευρώ-δολαρίου (πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος)

Σημείωση: Όλες οι μεταβλητές, με εξαίρεση τις ψευδομεταβλητές, τις περιόδους εκπτώσεων, τη λειτουργία των καταστημάτων τις Κυριακές και τον αριθμό των εταιριών ΙΚΕ, μετατράπηκαν σε δείκτες με έτος βάσης 2010=100 και κατόπιν λάβαμε πρώτες μηνιαίες (ή τριμηνιαίες αντίστοιχα) διαφορές. Κατόπιν του μετασχηματισμού, οι εξαρτημένες και όσες μεταβλητές από τις ερμηνευτικές παρουσίαζαν εποχικότητα με βάση τους διαγνωστικούς ελέγχους του στατιστικού πακέτου Demetra+, διορθώθηκαν εποχικά, προκειμένου να αφαιρεθεί η όποια τακτική διαταραχή παρατηρείται συγκεκριμένους μήνες κάθε έτους.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Böwer, U., Michou, V. and Ungerer, C. (2014) *The Puzzle of the Missing Greek Exports*. European Commission. *European Economy, Economic Papers* 518.
- Bordon, A.R., Ebeke, C. and Shirono, K. (2016), “When Do Structural Reforms Work? On the Role of the Business Cycle and Macroeconomic Policies”. IMF Working paper No. 16/62.
- Bouis, R., Duval, R. and Eugster J. (2016), When Do Structural Reforms Work? Product Market Deregulation and Growth: New Country-Industry-Level Evidence. IMF Working paper No. 16/114.
- Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R. and Zdzienicka, A. (2012), “The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis”, OECD Economics Department Working paper No 949.
- Carlin, B.P. and Chib, S. (1995), “Bayesian model choice via Markov chain Monte Carlo”, *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 57, 473-484.
- Conway, P., Janod, V. and Nicoletti, G. (2005), “Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003”. OECD Economics Department. Working paper No. 419.
- Daude, C. (2016), “Structural reforms to boost inclusive growth in Greece”. OECD Economics Department. Working Paper No. 1298.
- Fouskakis, D., Ntzoufras, I. and Draper, D. (2009), “Population-based reversible jump Markov chain Monte Carlo methods for Bayesian variable selection and evaluation under cost limit restrictions”. *Journal of the Royal Statistical Society, Series C (Applied Statistics)*, 58(3), 383-403.
- Gal, P.N. and Hijzen, A. (2016), “The short-term impact of product market reforms: A cross-country firm-level analysis”. IMF Working paper No. 16/116.
- Gilks, W.R., Richardson, S. and Spiegelhalter, D. (eds.) (1995), *Markov chain Monte Carlo in practice*. CRC press.
- Green, P.J. (1995), “Reversible jump MCMC computation and Bayesian model determination”, *Biometrika*, 82(4), 711-732.
- Jasra, A., Stephens, D.A. and Holmes, C.C. (2007), “Population-based reversible jump Markov chain Monte Carlo”. *Biometrika*, 94(4), 787-807.
- Katsoulakos, Y., Genakos, C. and Houpis, G. (2017), “Product Market Regulation and Competitiveness: Towards a National Competition and Competitiveness Policy in Greece”, in: Meghir, C., Pissarides, C., Vayanos, D. and Vettas, N. (eds.), *Beyond Austerity: Reforming the Greek Economy*. MIT Press.
- Koske, I., Wanner, I., Bitetti, R., and Barbiero, O. (2015), “The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries”, OECD Economics Department Working Paper No. 1200.
- Liu, J.S. (2001), *Monte Carlo Strategies in Scientific Computing*, New York, Springer.
- OECD (2009), Reform of Product Market Regulation in OECD Countries: 1998-2008. In: *Economic Policy Reforms 2009: Going for Growth*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2014), *OECD Competition Assessment Reviews: Greece*, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2016), *OECD Employment Outlook 2016*, Paris, OECD Publishing.

Papageorgiou, D. and Vourvachaki, E. (2016), “Macroeconomic effects of structural reforms and fiscal consolidations: Trade-offs and complementarities”, *European Journal of Political Economy*, 48, 54-73.

Petralias, A. (2010), *Bayesian model determination and nonlinear threshold volatility models* (διδακτορική διατριβή), Athens, Athens University of Economics and Business.

Petralias, A. and Dellaportas, P. (2012), “An MCMC model search algorithm for regression problems”, *Journal of Statistical Computation and Simulation*, 83(9), 1722-1740.

Petralias, A., and Prodrromidis, P. (2015), “Price discovery under crisis: Uncovering the determinant factors of prices using efficient Bayesian model selection methods”, *Empirical Economics*, 49(3), 859-879.

World Bank (2007), *Doing Business 2008*, World Bank Publications.

World Bank (2015), *Doing Business 2016*, World Bank Publications.

Zellner, A. (1986), “On assessing prior distributions and Bayesian regression analysis with g-prior distributions”, in: Goel, P. and Zellner, A. (eds), *Bayesian inference and decision techniques: Essays in Honor of Bruno De Finetti*, 233-243.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Βέττας, Ν. και Κουραντή, Φ. (2014) «Ανταγωνισμός, ανταγωνιστικότητα και εξωστρέφεια». Στο: Μασουράκης, Μ. and Γκόρτσος, Χ. Βλ. (επιμ.) *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής, Ελληνική Ένωση Τραπεζών*.

Ζωγραφάκης, Σ. και Καστέλλη, Ι. (2017), «Είναι αλήθεια ότι η μείωση του μισθολογικού κόστους αρκεί για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας;», στο: Κατσιάκας, Δ.Χ., Φιλίνης, Κ. και Αναστασάτου, Μ. (επιμ.), *Κατανοώντας την ελληνική κρίση: Απαντήσεις σε Καίρια Ερωτήματα για το Κράτος, την Οικονομία και την Ευρώπη*. Παπαζήσης.

Μασουράκης, Μ. και Γκόρτσος, Χ. Βλ. (επιμ.) (2014) *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*. Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Μητσόπουλος, Μ. (2014), «Μεταποίηση, ανταγωνισμός και επιχειρηματικό περιβάλλον». Στο: Μασουράκης, Μ. και Γκόρτσος, Χ.Βλ. (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*. Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Παπάζογλου, Χ. (2014), “Ελληνική εξαγωγική επίδοση: ανταγωνιστικότητα και άμεσες ξένες επενδύσεις”. Στο: Μασουράκης, Μ. και Γκόρτσος, Χ.Βλ. (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*, Ελληνική Ένωση Τραπεζών.

Πετραλιάς Α. (2017), «Είναι αλήθεια ότι οι μεταρρυθμίσεις στον ιδιωτικό τομέα γίνονται μόνο για εισπρακτικούς λόγους ή/και την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων συμφερόντων;», στο: Κατσιάκας, Δ.Χ., Φιλίνης, Κ. και Αναστασάτου, Μ. (επιμ.), *Κατανοώντας την ελληνική κρίση: Απαντήσεις σε Καίρια Ερωτήματα για το Κράτος, την Οικονομία και την Ευρώπη*. Παπαζήσης.

Τράπεζα της Ελλάδος (2013), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2012*, Φεβρουάριος.

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Συνέντευξη με εμπειρογνώμονα εργοδοτικού φορέα, 20/1/2017

Συνέντευξη με πρώην σύμβουλο Υπουργείου Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας, 9/12/2016

Συνέντευξη με πρώην Γενικό Γραμματέα Υπουργείου Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας, 14/12/2016

Συνέντευξη με εκπρόσωπο Εργοδοτικού Φορέα, 27/1/2017

Συνέντευξη με πρώην Γενικό Γραμματέα Υπουργείου Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας, 1/12/2016

Συνέντευξη με εκπρόσωπο Εργοδοτικού Φορέα, 10/1/2017

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας, 28/12/2016

Συνέντευξη με σύμβουλο Υπουργού Οικονομίας και Ανταγωνιστικότητας, 12/12/2016

Συνέντευξη με εμπειρογνώμονα Ανεξάρτητης Αρχής, 13/1/2017

5. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, 2010-2014

Κ. ΦΙΛΙΝΗΣ ΚΑΙ Α. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ

5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ¹

Την περίοδο 2010-2014 προωθήθηκαν πολλές και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά εργασίας. Η πλειονότητά τους περιλαμβάνονταν στα προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας που εφαρμόστηκαν κατά την περίοδο αυτή. Η εφαρμογή τους μετέβαλε σημαντικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά τους δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί ξεκάθαρα, καθώς τα τελευταία χρόνια η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε βαθιά και παρατεταμένη ύφεση, ενώ παράλληλα οι επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων αυτών είναι συνήθως μακροχρόνιες, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν ακόμη επαρκή δεδομένα.

Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι η αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2014. Αρχικά περιγράφονται οι μεταρρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν στα προγράμματα προσαρμογής (ενότητα 5.2.1) και κατόπιν αναλύονται οι μεταρρυθμίσεις που τελικώς προωθήθηκαν και πώς αυτές μετέβαλαν το θεσμικό πλαίσιο της αγοράς εργασίας (ενότητα 5.2.2).

Στη συνέχεια επιχειρείται μια αποτίμηση των επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων με βάση τις εξελίξεις των βασικών μεγεθών της αγοράς εργασίας και με τη χρήση ποσοτικών μεθόδων (ενότητα 5.2.3). Η ενότητα 5.2.4 παρουσιάζει τη στάση των εργαζομένων έναντι των μεταρρυθμίσεων και τις αντιλήψεις εκπροσώπων φορέων που ενεπλάκησαν στο σχεδιασμό, αλλά και στην υλοποίησή τους. Το κεφάλαιο κλείνει με τη σύνοψη συμπερασμάτων.

5.2 ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: 2010-2014

Στόχος της ενότητας αυτής είναι η παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων που περιλαμβάνονταν στα προγράμματα προσαρμογής και η ανάλυση αυτών που τελικώς εφαρμόστηκαν. Επιπλέον, επιχειρείται μια ποιοτική ανάλυσή τους, με κριτήρια το περιεχόμενό τους, αλλά και την κατεύθυνση προς την οποία μετέβαλαν το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.

5.2.1 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΟΥ ΠΡΟΒΛΕΠΟΝΤΑΝ ΣΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ 2010-2014

Σε αμφότερα τα προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας της περιόδου 2010-2014 δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας. Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» διατυπώνεται ρητά η

¹ Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε θερμά τη Δάφνη Νικολίτσα, τον Marcin Wolski και τον Christofer Hols, καθώς και τα στελέχη της Διεύθυνσης Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος, τα οποία παρακολούθησαν τις παρουσιάσεις της μελέτης, για τις ιδιαίτερα χρήσιμες παρατηρήσεις τους. Την ευθύνη για πιθανά λάθη και παραλείψεις φέρουν αποκλειστικά οι συγγραφείς.

αναγκαιότητα εφαρμογής πολιτικών που θα διασφαλίσουν την αποκατάσταση των μισθών, με στόχο την τόνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και την εφαρμογή ενός μοντέλου ανάπτυξης, βασισμένου στις εξαγωγές και στις επενδύσεις. Ειδικότερα, συνιστάται η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που θα στοχεύουν (Κεφάλαιο Γ, Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, Μάιος 2010):

- στην ενίσχυση της ευελιξίας των μισθών,
- στη συγκράτηση του κόστους εργασίας,
- στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης για ειδικές ομάδες που βρίσκονται σε μεγαλύτερο κίνδυνο, όπως οι νέοι και οι μακροχρόνια άνεργοι,
- στην αναθεώρηση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και των ρυθμίσεων που διέπουν τις ομαδικές απολύσεις, καθώς και στην επιμήκυνση της δοκιμαστικής περιόδου κατά την οποία δεν υφίσταται υποχρέωση καταβολής αποζημίωσης απόλυσης από τον εργοδότη προς τον εργαζόμενο σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας,
- στη διευκόλυνση της χρήσης της μερικής απασχόλησης,
- στην καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας,
- στην ενίσχυση του πλαισίου προστασίας των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και
- στην εξάλειψη της ασυμμετρίας όσον αφορά την προσφυγή στη διαιτησία.

Στο δεύτερο «Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής» αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «επείγουσα προτεραιότητα» της ελληνικής κυβέρνησης θα πρέπει να είναι η αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, μέσω της προώθησης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Όμως, κρίνεται αναγκαία η εφαρμογή «προκαταρκτικών μέτρων», όπως αναφέρονται χαρακτηριστικά, για τη μείωση των ονομαστικών μισθών, καθώς απαιτείται χρόνος για την πλήρη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων. Έτσι, συνιστάται η εφαρμογή μιας σειράς πολιτικών και μεταρρυθμίσεων, οι οποίες θα επιτρέψουν την άμεση μείωση του μισθολογικού κόστους, στοχεύοντας παράλληλα (Κεφάλαιο Ε του δεύτερου Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, Φεβρουάριος 2012):

- στην εξάλειψη των αγκυλώσεων στην αγορά εργασίας που εμποδίζουν την προσαρμογή των μισθών στις οικονομικές συνθήκες και ευνοούν την αδήλωτη εργασία,
- στην αναθεώρηση του συστήματος διαπραγμάτευσης των όρων εργασίας και των μισθών, της μετενέργειας των συλλογικών συμβάσεων και της μέγιστης διάρκειάς τους. Επιπλέον, συνιστάται το «πάγωμα» των ωριμάνσεων των μισθών έως ότου η ανεργία μειωθεί κάτω από 10%,
- στην εξάλειψη της μονομερούς προσφυγής στη διαιτησία,
- στην προσαρμογή του κατώτατου μισθού με στόχο την άμεση αύξηση της ανταγωνιστικότητας, μέσω, κυρίως, της νομοθέτησης της μείωσης των κατώτατων μισθών κατά 22% και κατά 32% για τους νέους και
- στη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα προκαλέσει δημοσιονομική επιβάρυνση.

5.2.2 ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΠΟΥ ΠΡΟΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2014

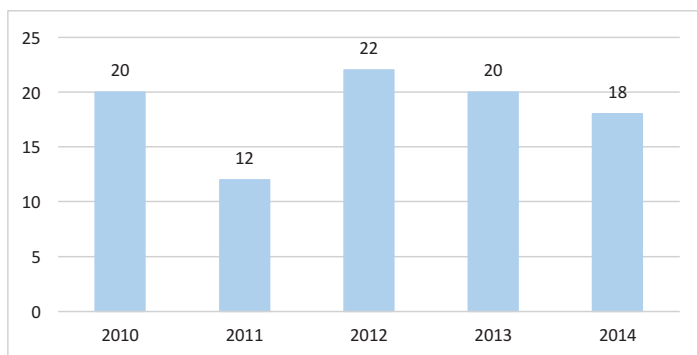
Την περίοδο 2010-2014 προωθήθηκαν πολλές και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αγορά εργασίας, το σύνολο των οποίων περιλαμβάνεται στη βάση LABREF, την οποία διαχειρίζονται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την Επιτροπή Απασχόλησης (Employment Committee - EMCO). Στη βάση αυτή περιλαμβάνονται όλες οι μεταρρυθμίσεις που έχουν προωθηθεί την περίοδο 2000-2014 στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ταξινομημένες σε εννέα θεματικές κατηγορίες: φορολόγηση της εργασίας, επιδόματα ανεργίας, άλλα κοινωνικά επιδόματα, ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, επιδόματα αναπηρίας και πρόωρης

συνταξιοδότησης, σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών, οργάνωση του χρόνου εργασίας και μετανάστευση-κινητικότητα.

Στη βάση LABREF είναι καταχωρημένες 130 μεταρρυθμίσεις οι οποίες έχουν προωθηθεί στην Ελλάδα στα παραπάνω πεδία πολιτικής την περίοδο 2010-2014. Από αυτές, οι 120 αφορούν τους βασικούς θεσμούς της αγοράς εργασίας, δηλαδή τη φορολόγηση της εργασίας, το σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών και την οργάνωση του χρόνου εργασίας. Μετά από μια εκκαθάριση της βάσης (απαλοιφή διπλών καταχωρήσεων μεταρρυθμίσεων, διαγραφή μεταρρυθμίσεων που αφορούν την αγορά εργασίας του δημόσιου τομέα κ.λπ.), απομένουν συνολικά 92 μεταρρυθμίσεις και μέτρα που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας την περίοδο 2010-2014.

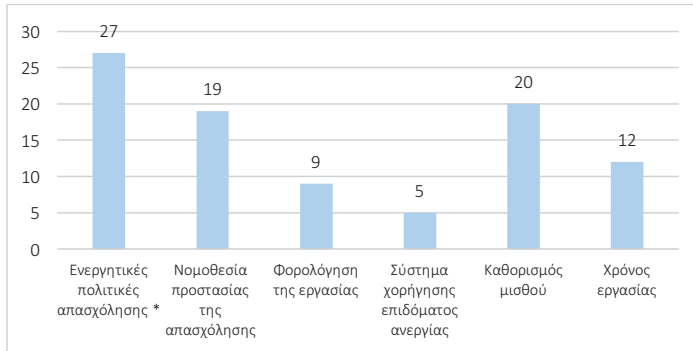
Όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.1, το 2012 προωθήθηκαν οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας (22), ενώ το 2010 και το 2013 προωθήθηκαν από 20 μεταρρυθμίσεις σε κάθε έτος. Αντιθέτως, οι λιγότερες μεταρρυθμίσεις προωθήθηκαν το 2011 (12). Επιπλέον, όπως προκύπτει από το ίδιο γράφημα, και στα δύο προγράμματα οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις εφαρμόστηκαν στα έτη αφετηρίας τους (2010 και 2012), ακολουθώντας κατά την εξέλιξή τους φθίνουσα πορεία.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.1 Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΕΤΟΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2014



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

Με εξαίρεση τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, όπου η συντριπτική πλειονότητα αφορούσε την εφάπαξ εφαρμογή προγραμμάτων, οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν αφορούσαν τη διαδικασία καθορισμού των μισθών (20), τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης (19), και ακολούθως τη διευθέτηση του χρόνου εργασίας (12), τη φορολόγηση της εργασίας (9) και το σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας (5) (Γράφημα 5.2).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.2 Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

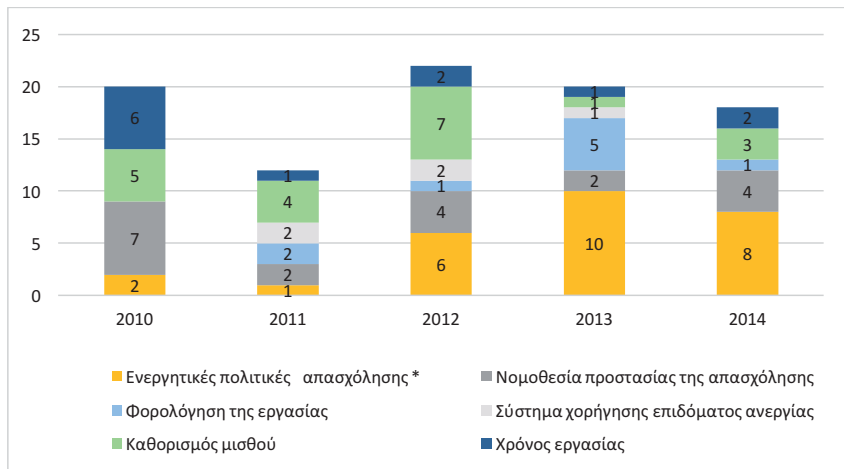
*Πρόκειται για μία μεταρρύθμιση και 26 προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

Τη διετία 2010-2011, κατά την οποία βρισκόταν σε εξέλιξη το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, δόθηκε προτεραιότητα στη μεταρρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και ακολούθως στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη διεύθυνση του χρόνου εργασίας. Την περίοδο 2012-2014, και ιδίως κατά το δεύτερο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στο σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών.

Η μετατόπιση αυτή του ενδιαφέροντος θα μπορούσε να αποδοθεί κατ' αρχάς στο γεγονός ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν επέδρασαν άμεσα στις επιδόσεις της αγοράς εργασίας, ενώ μετά το πρώτο πρόγραμμα αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα για άμεση μείωση του κόστους εργασίας. Αναφέρεται χαρακτηριστικά στο Κεφάλαιο Ε του δεύτερου «Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής»: «...αναγνωρίζουμε την ανάγκη να επιταχύνουμε σημαντικά την εφαρμογή συνολικών και σημαντικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με στόχο την τόνωση της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγής... Ωστόσο, καθώς αυτά προφανώς θα χρειαστούν κάποιο χρόνο για να μεταφραστούν πλήρως σε βιώσιμη ανάπτυξη, θα λάβουμε και προκαταρκτικά μέτρα για να επιτρέψουμε μια μείωση στους ονομαστικούς μισθούς για να κλείσει γρήγορα το κενό στην ανταγωνιστικότητα...». Επιπλέον, κατά την εφαρμογή του πρώτου προγράμματος κυριαρχούσε η πεποίθηση ότι η χαλάρωση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, σε συνδυασμό με την αύξηση της ανεργίας θα συνέτειναν στη μείωση των μισθών, η οποία όμως δεν επιβεβαιώθηκε (ανώτατο στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 2017).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.3 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑ ΕΤΟΣ



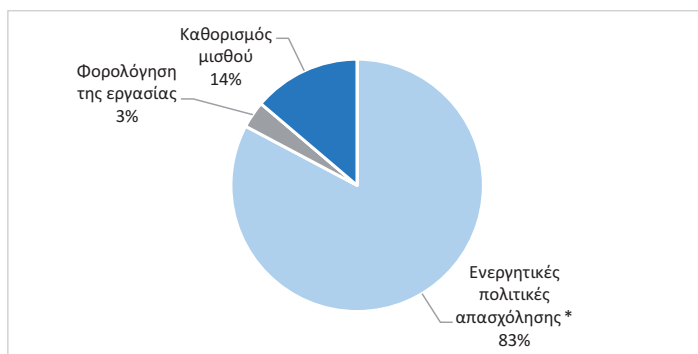
*Πρόκειται για μία μεταρρύθμιση και 26 προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

Επιπλέον, όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.3, την περίοδο 2012-2014, και ιδίως κατά το δεύτερο μισό της, εφαρμόστηκαν πολλά προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, σε αντίθεση με τη διετία 2010-2011, κατά την οποία εφαρμόστηκαν πολύ λιγότερα.

Οι πολιτικές και οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-2014 είχαν προσωρινό (Γράφημα 5.4) ή μόνιμο χαρακτήρα (Γράφημα 5.5), ενώ για ορισμένες άλλες δεν γίνονταν αναφορά στο χρονικό τους ορίζοντα. Η συντριπτική πλειονότητα των μέτρων προσωρινού χαρακτήρα αφορούσε τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και σε πολύ μικρότερο βαθμό το σύστημα καθορισμού των μισθών και τη φορολόγηση της εργασίας (Γράφημα 5.4). Πολλά από τα μέτρα που εφαρμόστηκαν στα πεδία της φορολόγησης της εργασίας ή της διαδικασίας καθορισμού των μισθών επρόκειτο να αποσυρθούν, εφόσον θα το επέτρεπαν οι δημοσιονομικές επιδόσεις ή επιδόσεις της αγοράς εργασίας αντίστοιχα.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.4 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΑ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

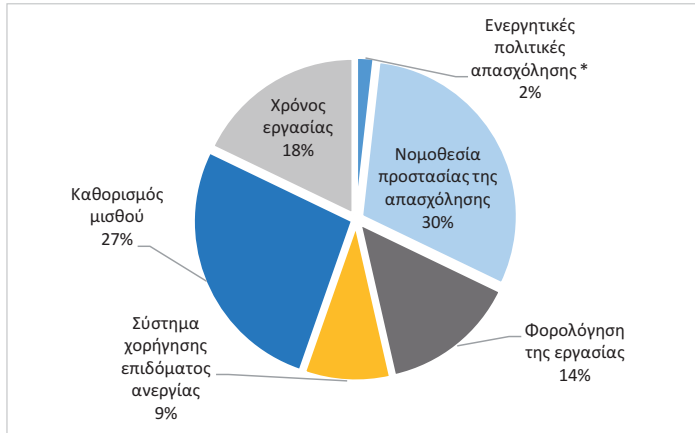


*Πρόκειται για 1 μεταρρύθμιση και 26 προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

Το 57% των μέτρων μόνιμου χαρακτήρα αφορούσαν τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης (30%) και το σύστημα καθορισμού των μισθών (27%) (Γράφημα 5.5), επιβεβαιώνοντας ότι πρόκειται για δύο πεδία ρύθμισης της αγοράς εργασίας στα οποία δόθηκε η μεγαλύτερη βαρύτητα, όσον αφορά την προώθηση μεταρρυθμίσεων, την περίοδο 2010-2014.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.5 Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΜΟΝΙΜΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΑΝΑ ΠΕΔΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



*Πρόκειται για 1 μεταρρύθμιση και 26 προγράμματα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

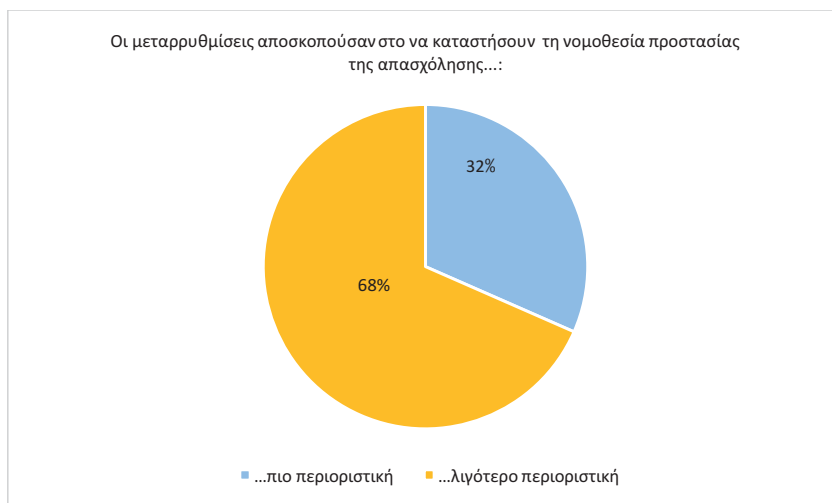
5.2.2.1 ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2014

Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας την περίοδο 2010-2014, αποσκοπούσαν γενικώς να καταστήσουν τη λειτουργία της περισσότερο ευέλικτη. Ειδικότερα:

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Η πλειονότητα των μεταρρυθμίσεων (68%) που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2014 στη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης αποσκοπούσαν να καταστήσουν τη λειτουργία της αγοράς εργασίας περισσότερο ευέλικτη, ενώ οι υπόλοιπες (32%) κινήθηκαν προς την αντίθετη κατεύθυνση, αλλά αφορούσαν την προστασία της απασχόλησης μέσω των εταιρειών προσωρινής απασχόλησης (temporary work agencies) (Γράφημα 5.6).

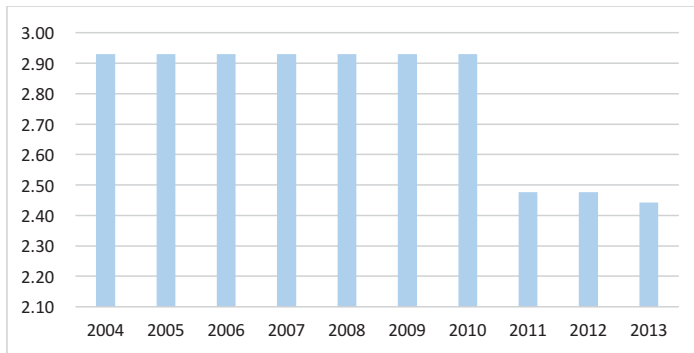
ΓΡΑΦΗΜΑ 5.6 ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

Συνοπτικά, οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης είχαν ως αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, τη μείωση της περιόδου προειδοποίησης για την καταγγελία μιας σύμβασης αορίστου χρόνου, που συνεπάγεται την καταβολή μειωμένης αποζημίωσης απόλυσης, την αύξηση από δύο σε δώδεκα μήνες της δοκιμαστικής περιόδου κατά την οποία ο εργαζόμενος δεν δικαιούται αποζημίωση απόλυσης σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης εργασίας του, τη μείωση του ύψους της αποζημίωσης απόλυσης για τους υπαλλήλους, την αύξηση των ορίων πέρα από τα οποία οι απολύσεις θεωρούνται ως ομαδικές και την αύξηση του ορίου ανανέωσης των συμβάσεων προσωρινής απασχόλησης. Επιπλέον, το 2013 θεσπίστηκαν αυστηρότερες ποινές έναντι της αδήλωτης εργασίας.

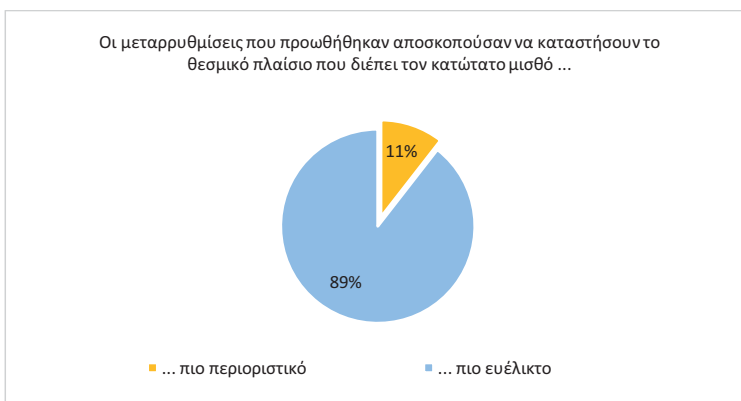
Όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.7, αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στο εν λόγω πεδίο ήταν η υποχώρηση του δείκτη προστασίας της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης του ΟΟΣΑ, ο οποίος δείχνει πόσο περιοριστικό είναι το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις ομαδικές και ατομικές απολύσεις των εργαζομένων σε καθεστώς πλήρους απασχόλησης. Όσο υψηλότερη η τιμή του δείκτη, τόσο περιοριστικότερη θα πρέπει να θεωρείται η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης. Όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.7, ο δείκτης αυτός υποχώρησε σημαντικά μεταξύ των ετών 2010 και 2011, από 2,93 σε 2,48 μονάδες, ενώ το 2013, υποχώρησε περαιτέρω, στις 2,44 μονάδες.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.7 Ο ΔΕΙΚΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ, ΕΚΔΟΣΗ II - ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΜΑΔΙΚΕΣ ΑΠΟΛΥΣΕΙΣ, ΠΛΗΡΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

Πηγή: ΟΟΣΑ.

ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΤΩΝ ΜΙΣΘΩΝ

Ανάλογη τάση καταγράφεται και στο σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών, όπου η συντριπτική πλειονότητα των μεταρρυθμίσεων αποσκοπούσε να καταστήσει το σύστημα πιο ευέλικτο και αποκεντρωμένο (Γράφημα 5.8), π.χ. μέσω της μείωσης της μέγιστης διάρκειας ισχύος των συλλογικών συμβάσεων και της θέσπισης των ειδικών επιχειρησιακών συμβάσεων, οι οποίες μπορούν να προβλέπουν δυσμενέστερους όρους από τις κλαδικές, όχι όμως από την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση. Εξάιρεση από την τάση αυτή αποτέλεσαν οι μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν τις προϋποθέσεις προσφυγής στον Οργανισμό Μεσολάβησης και Διαιτησίας (ΟΜΕΔ), όπου μόνο με τη σύμφωνη γνώμη των δύο μερών ήταν πλέον δυνατή η προσφυγή σε αυτόν, και τον καθορισμό από την κυβέρνηση του κατώτατου μισθού, που προσωρινά αντικατέστησε τις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση 6/28.02.2012, ο κατώτατος μισθός μειώθηκε κατά 22% και κατά 32% για τους νέους κάτω των 25 ετών.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.8 ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΤΩΝ ΜΙΣΘΩΝ

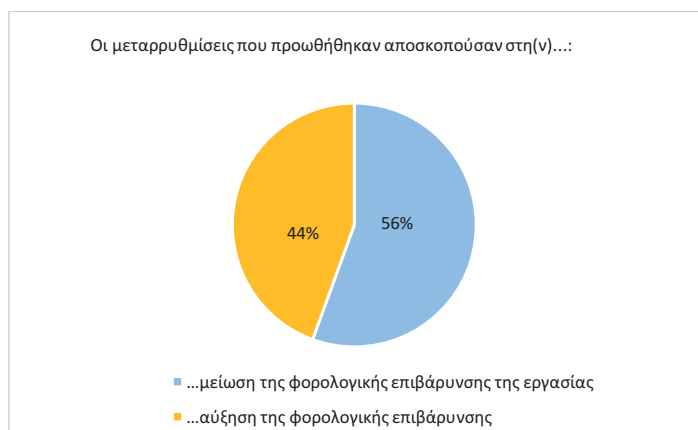
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Μικτή ήταν η τάση όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του συστήματος φορολόγησης της εργασίας, καθώς από τη μία πλευρά αναγνωριζόταν η ανάγκη αύξησης της οικονομικής αποδοτικότητας της εργασίας, μέσω της μείωσης της φορολογικής και ασφαλιστικής επιβάρυνσής της, ενώ από την άλλη πλευρά η ανάγκη επίτευξης των δημοσιονομικών στόχων συνέτεινε στην επιβολή μέτρων που οδηγούσαν στην αύξησή της. Την περίοδο 2010-2014, παράλληλα με τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, θεσπίστηκε η έκτακτη εισφορά αλληλεγγύης, μεταβλήθηκαν οι φορολογικοί συντελεστές, μειώθηκε το αφορολόγητο όριο για τα εισοδήματα που προέρχονται από την εργασία και εν τέλει αντικαταστάθηκε από μια έκπτωση φόρου.

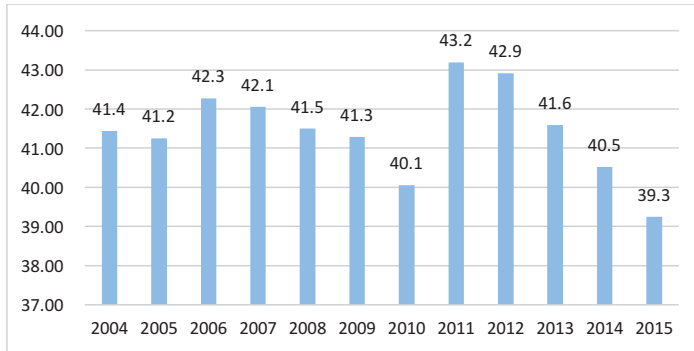
Όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.9, οι μισές σχεδόν μεταρρυθμίσεις αποσκοπούσαν στη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας και οι άλλες μισές είχαν ως αποτέλεσμα την αύξησή της. Έτσι, μεταξύ των ετών 2010-2014, η μέση φορολογική σφήνα για τις αποδοχές του μέσου άγαμου και χωρίς παιδιά εργαζομένου μειώθηκε οριακά από 41,4% σε 39,3%, ενώ το 2011 είχε αυξηθεί σε 43,2% (Γράφημα 5.10).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.9 ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.10 ΜΕΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΦΗΝΑ* (% ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΜΕΣΟΥ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΥ ΧΩΡΙΣ ΠΑΙΔΙΑ)



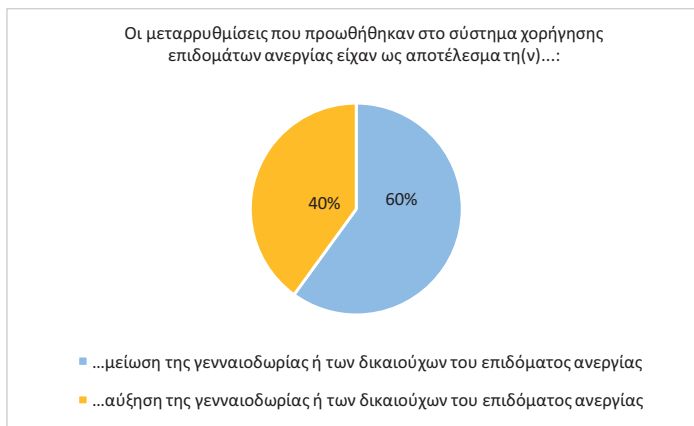
Πηγή: ΟΟΣΑ.

*Ως φορολογική σφήνα ορίζεται το ποσοστό της συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας ως προς το συνολικό κόστος εργασίας.

ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΑΝΕΡΓΙΑΣ

Σημαντικές ήταν και οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στο σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, την περίοδο 2010-2014, με τις περισσότερες εξ αυτών να κινούνται προς την κατεύθυνση της μείωσης της γενναιοδωρίας του συστήματος (Γράφημα 5.11), όπως για παράδειγμα η μείωση του επιδόματος ανεργίας κατά 22% και της μέγιστης διάρκειας χορήγησής του σε περίπτωση που κάποιος ήταν δικαιούχος για περισσότερες από μία φορά σε διάστημα τεσσάρων ετών. Προς την αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκαν ορισμένες μεταρρυθμίσεις όπως η διεύρυνση των ηλικιακών και εισοδηματικών ορίων για την παροχή επιδόματος προς μακροχρόνια άνεργους και η θέσπιση επιδόματος για τους αυτοαπασχολούμενους.

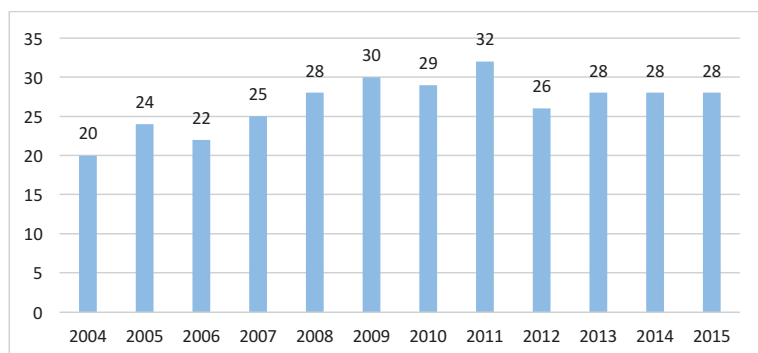
ΓΡΑΦΗΜΑ 5.11 ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΟΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΑΝΕΡΓΙΑΣ



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

Όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.12, το καθαρό ποσοστό αναπλήρωσης του βασικού επιδόματος ανεργίας μειώθηκε από 30% το 2009, σε 28% το 2014. Παράλληλα, το ποσοστό κάλυψης των βραχυχρόνια ανέργων από το σύστημα προστασίας έναντι της ανεργίας μειώθηκε μεταξύ των ετών 2007-2014, από 32,2% σε 27,0%, ενώ των μακροχρόνια ανέργων από 5,0% σε 4,1% (Γράφημα 5.13).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.12 ΚΑΘΑΡΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΟΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (% ΜΕΣΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ ΑΝΥΠΑΝΤΡΟΥ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΥ)



Πηγή: European Commission, Economic and Financial Affairs.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.13 ΠΟΣΟΣΤΟ ΚΑΛΥΨΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ ΑΝΕΡΓΙΑΣ*



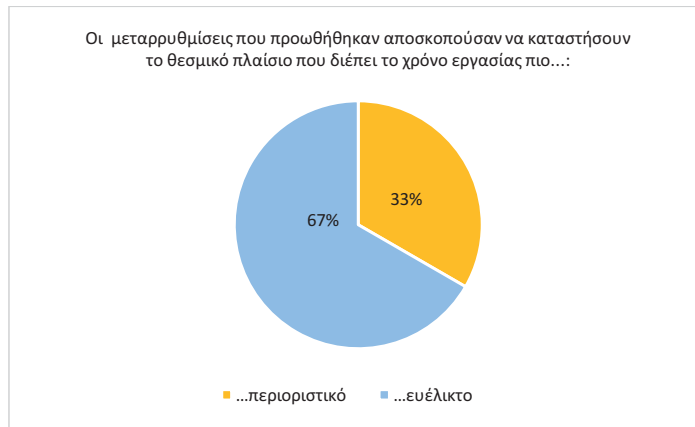
*Αριθμός ανέργων που λαμβάνουν επίδομα ή βοήθημα ανεργίας προς αριθμό ανέργων που δεν λαμβάνουν.

Πηγή: European Commission (2016), Employment and Social Developments in Europe 2015.

ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η πλειονότητα των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν στο σύστημα διεύθετης του χρόνου εργασίας αποσκοπούσε στην ενίσχυση της ευελιξίας του (Γράφημα 5.14). Οι σημαντικότερες εξ αυτών αφορούσαν τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να μετατρέψουν τις συμβάσεις πλήρους απασχόλησης σε εκ περιτροπής απασχόλησης, αντί της πραγματοποίησης απολύσεων, καθώς και τη μείωση του κόστους των υπερωριών, αλλά και της μερικής απασχόλησης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.14 ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΟΥ ΔΙΕΠΕΙ ΤΟ ΧΡΟΝΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ



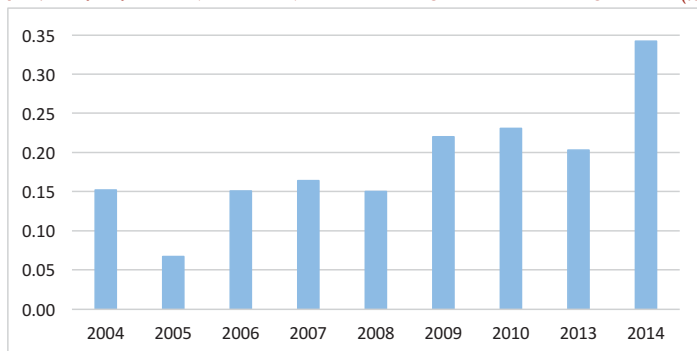
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από τη βάση δεδομένων LABREF.

ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ²

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, την περίοδο 2012-2014, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, συγκριτικά με τη διετία 2010-2012. Από τα 27 προγράμματα που εφαρμόστηκαν συνολικά την περίοδο 2010-2014, τα 10 είχαν τομεακή στόχευση, αποσκοπώντας στη διατήρηση ή την ενίσχυση της απασχόλησης στους εξής τομείς: τηλεπικοινωνίες, ΟΤΑ-ευρύτερος δημόσιος τομέας, τουρισμός, πράσινη οικονομία, αγροτικός τομέας, πολιτισμός, κοινωνικές δομές και εκπαίδευση.

Ωστόσο, οι εξαιρετικά περιορισμένες δαπάνες για ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης (Γράφημα 5.15) φαίνεται να είναι ο βασικότερος παράγοντας που αμβλύνει την αποτελεσματικότητά τους. Την περίοδο 2010-2014, το ύψος των εν λόγω δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ κυμαινόταν μεταξύ 0,22% και 0,34% του ΑΕΠ.

² Θα πρέπει να αναφερθεί ότι πρόκειται στην ουσία για πολιτικές άμβλυνσης των επιπτώσεων της ύφεσης στην αγορά εργασίας και όχι για μεταρρύθμιση του τρόπου σχεδιασμού και υλοποίησης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.15: ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (% ΑΕΠ)

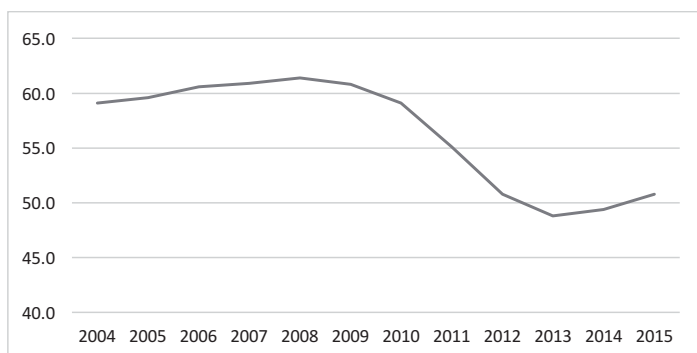
Πηγή: Eurostat.

5.2.3 ΜΙΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Στην ενότητα αυτή επιχειρείται μια ποσοτική αποτίμηση των επιδράσεων των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν στην Ελλάδα την περίοδο 2010-2014. Η αποτίμηση αυτή πραγματοποιείται με στοιχεία για την εξέλιξη των βασικών επιδόσεων της αγοράς εργασίας, καθώς και με τη χρήση ποσοτικής μεθόδου.

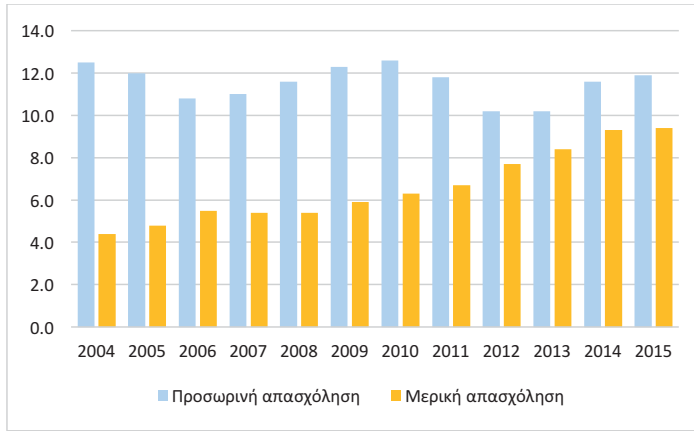
5.2.3.1 ΟΙ ΤΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΕΠΙΔΟΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι μεταρρυθμίσεις προωθήθηκαν σε μια περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομία βρισκόταν σε βαθιά και παρατεταμένη ύφεση, η οποία δεν άφησε ανεπηρέαστη την αγορά εργασίας. Όπως προκύπτει από το Γράφημα 5.16, μεταξύ των ετών 2010-2015 το ποσοστό απασχόλησης μειώθηκε από 59,1% σε 50,8%. Την ίδια περίοδο καταγράφεται επέκταση της μερικής απασχόλησης, η οποία ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης αυξήθηκε από 6,3% σε 9,4% (Γράφημα 5.17).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.16 ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (ΕΛΛΑΔΑ, % ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ 15-64 ΕΤΩΝ)

Πηγή: Eurostat.

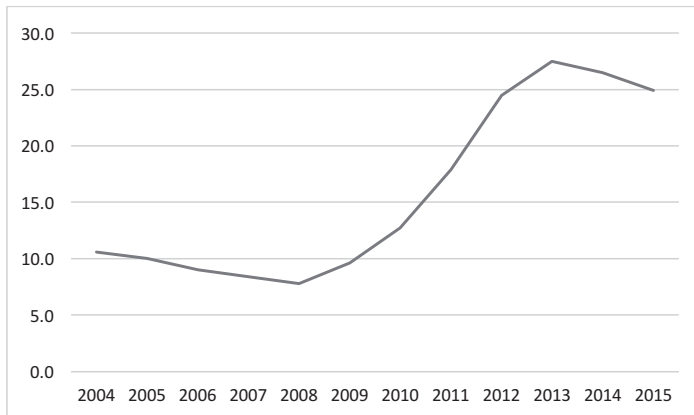
ΓΡΑΦΗΜΑ 5.17 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΜΕΡΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΡΙΝΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (% ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ)



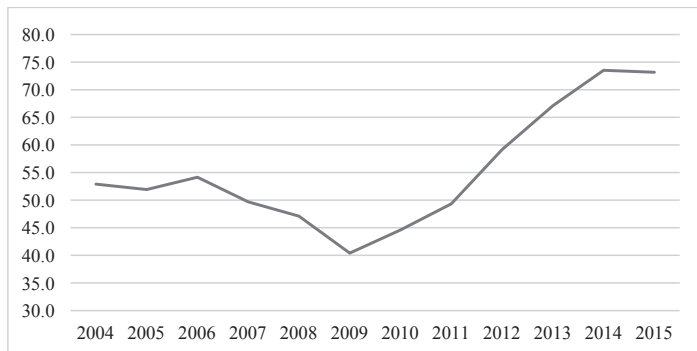
Πηγή: Eurostat.

Εξαιρετικά αρνητικά εξελίχθηκε και το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα, το οποίο αυξήθηκε από 12,7% το 2010 σε 24,9%, το 2015, ενώ το 2013 είχε προσεγγίσει το 27,5% (Γράφημα 5.18). Μάλιστα, το 2015 περισσότεροι από 7 στους 10 άνεργους παρέμεναν σε καθεστώς ανεργίας για διάστημα μεγαλύτερο του έτους, όταν το 2010 το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας ήταν 44,6% (Γράφημα 5.19).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.18 ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (ΕΛΛΑΔΑ, % ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ)

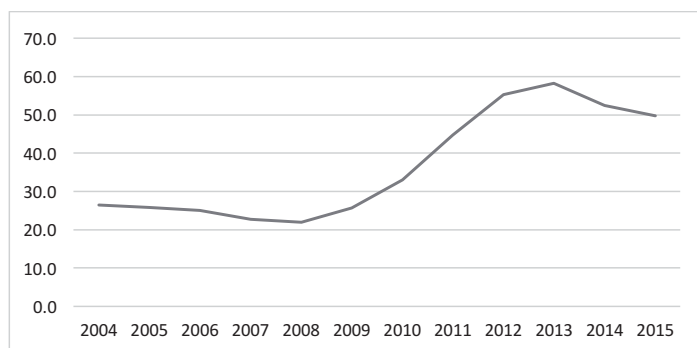


Πηγή: Eurostat.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.19 ΠΟΣΟΣΤΟ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (ΕΛΛΑΔΑ, % ΕΡΓΑΤΙΚΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ)

Πηγή: Eurostat.

Η ανεργία στην Ελλάδα έπληξε σε μεγάλο βαθμό τους νέους, καθώς το ποσοστό ανεργίας αυτής της ομάδας αυξήθηκε από 33,0% σε 49,8%. Το 2013 το εν λόγω ποσοστό είχε προσεγγίσει το 58,3% (Γράφημα 5.20).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.20 ΑΝΕΡΓΙΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ (< 25 ΕΤΩΝ)

Πηγή: Eurostat.

Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει ότι την περίοδο 2010-2014, όταν η οικονομία βρισκόταν σε βαθιά και παρατεταμένη ύφεση και προωθήθηκαν πολλές και σημαντικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, οι επιδόσεις της επιδεινώθηκαν σημαντικά.

5.2.3.2 ΟΙ ΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΜΙΑ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Στην ενότητα αυτή επιχειρείται να ελεγχθεί η σχέση των αλλαγών που επήλθαν στους βασικούς θεσμούς της αγοράς εργασίας με την εξέλιξη της ανεργίας. Προς το σκοπό αυτό, εκτιμήθηκε ένα υπόδειγμα το οποίο περιλαμβάνει ως εξαρτημένη μεταβλητή την εξέλιξη της ανεργίας και ως ανεξάρτητες μεταβλητές: α) τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, β) το σύστημα χορήγησης

επιδομάτων ανεργίας και γ) το κόστος εργασίας. Επιπλέον χρησιμοποιείται το επίπεδο του ΑΕΠ, προκειμένου να ελεγχθεί η συσχέτιση της ανεργίας με τις μεταβολές του οικονομικού κύκλου. Τέλος, χρησιμοποιείται η ανεργία με υστέρηση ενός τριμήνου, ώστε να ελεγχθεί η πιθανή τάση της ανεργίας, η οποία συνήθως έχει μοναδιαία ρίζα (unit root), κάτι που επιβεβαιώνεται στην περίπτωση της Ελλάδας.

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων των μεταρρυθμίσεων στην ελληνική αγορά εργασίας συναντά σημαντικές δυσκολίες που σχετίζονται με την επάρκεια των δεδομένων και τη βαθιά και παρατεταμένη ύφεση στην οποία βρίσκεται η οικονομία. Αυτό δυσχεραίνει τη διαδικασία της αναγνώρισης των συσχετίσεων των μακροοικονομικών μεταβλητών.

Για να χρησιμοποιηθούν χρονοσειρές σε ένα μοντέλο, θα πρέπει αυτές να είναι στάσιμες (stationary) και να μην υπάρχει συνολοκλήρωση (cointegration) μεταξύ τους. Ύστερα από έλεγχο των παραπάνω υποθέσεων στο επίπεδο των μεταβλητών, χρησιμοποιώντας τον έλεγχο στασιμότητας κατά Dickey-Fuller αλλά και τον έλεγχο συνολοκλήρωσης δύο σταδίων κατά Engle-Granger, διαπιστώθηκε ότι το μοντέλο δεν πληροί καμία από τις δύο βασικές υποθέσεις. Έτσι, χρησιμοποιήσαμε τις πρώτες διαφορές των μεταβλητών. Πραγματοποιώντας τον ίδιο έλεγχο για τις πρώτες διαφορές των μεταβλητών που χρησιμοποιούνται στο μοντέλο, διαπιστώνεται ότι αυτές πληρούν τις προϋποθέσεις της στασιμότητας, ενώ η πρώτη διαφορά της ανεργίας πληροί την παραπάνω προϋπόθεση με την προσθήκη μιας συνιστώσας τάσης (drift component). Για το λόγο αυτό λοιπόν, το μοντέλο εκτιμήθηκε με τη χρήση πρώτων διαφορών, ώστε να μετατραπούν οι μεταβλητές σε στάσιμες, προσθέτοντας παράλληλα έναν όρο διόρθωσης σφάλματος (error correction term), ο οποίος διορθώνει για την ύπαρξη συνολοκλήρωσης των χρονοσειρών. Ειδικότερα, το μοντέλο που εκτιμάται είναι το εξής:

$$\Delta U_t = \Delta U_{t-1} + \sum_j (\beta_j \Delta X_t^j) + \gamma \Delta y_t + \sum_{j=1} dummy * (\beta_j X_t^{j-1}) + a v_{t-1} + \varepsilon_t$$

όπου:

X_t^j : προσδιοριστικοί παράγοντες της ανεργίας (α-γ).

y_t : επίπεδο του ΑΕΠ

ε_t : τυχαίο σφάλμα

t: τρίμηνο

U_{t-1} : ανεργία προηγούμενου τριμήνου

v_{t-1} : όρος διόρθωσης σφάλματος

ψευδομεταβλητή: λαμβάνει την τιμή 1 αν $Q2/2010 < t < Q4/2015$

και 0 στην αντίθετη περίπτωση.

Οι μεταβλητές που εισάγονται στο μοντέλο έχουν χρησιμοποιηθεί εκτενώς στη βιβλιογραφία. Πιο συγκεκριμένα, ως βασικοί θεσμικοί προσδιοριστικοί παράγοντες της ανεργίας, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία περί γενικής ισορροπίας της αγοράς εργασίας, η οποία περιλαμβάνει μεταξύ άλλων βασικά μοντέλα αναζήτησης εργασίας (Pissarides 2000) και καθορισμού των μισθών (e.g. Layard et al. 1991, Nickell and Layard 1999), έχουν χρησιμοποιηθεί η γενναιοδωρία του συστήματος χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, η φορολογική σφήνα, η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης και η δομή των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Οι Bassanini and Duval (2006), χρησιμοποιώντας ετήσια στοιχεία (1982-2003) για 20 χώρες του ΟΟΣΑ, εισάγουν ως ανεξάρτητες μεταβλητές τη φορολογική σφήνα, το επίπεδο διαπραγμάτευσης των μισθών, τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, το

παραγωγικό κενό, τον κατώτατο μισθό κ.ά. Ο Orlandi (2012), χρησιμοποίησε ετήσια στοιχεία (1985-2009) για μεταβλητές όπως η φορολογική σφήνα, το ποσοστό αναπλήρωσης του επιδόματος ανεργίας και η συνδικαλιστική πυκνότητα για 13 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και ο Bertola (2016), χρησιμοποιώντας το ποσοστό αναπλήρωσης του επιδόματος ανεργίας, τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, τη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, τη φορολογική σφήνα, την περίοδο κάλυψης του επιδόματος ανεργίας, τη συνδικαλιστική πυκνότητα κ.ά.

Στη μελέτη αυτή χρησιμοποιείται μια ψευδομεταβλητή, που διαχωρίζει την περίοδο έρευνας σε δύο υποπεριόδους: στην περίοδο της «ήπιας» (Q1/2004-Q1/2010) και στην περίοδο της «έντονης» (Q2/2010-Q4/2015) μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, κάτι που αποτελεί τη συνεισφορά της μελέτης αυτής στη σχετική βιβλιογραφία. Η ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης, δηλαδή της εφαρμογής πολλών και σημαντικών μεταρρυθμίσεων σε ένα σύντομο χρονικό διάστημα, προσφέρει τη δυνατότητα αυτή.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν περιλαμβάνεται στο μοντέλο κάποια μεταβλητή για τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης, λόγω έλλειψης στοιχείων. Οι δαπάνες αυτές είναι ούτως ή άλλως εξαιρετικά χαμηλές στην Ελλάδα (Γράφημα 5.15), ενώ δεν είναι εφικτή η μετατροπή των στοιχείων από ετήσια σε τριμηνιαία βάση. Εξαιτίας του μικρού ποσοστού τους δεν αναμένουμε η μη περίληψή τους να δημιουργεί σημαντικά προβλήματα μεροληψίας (bias) στην εκτίμηση του μοντέλου.

Επίσης, το γεγονός ότι η παρούσα μελέτη εστιάζει σε μία μόνο χώρα, σε συνδυασμό με την έλλειψη δεδομένων πριν το 2004, περιορίζει τη δυνατότητα κατασκευής σεναρίου στο οποίο θα είχε υιοθετηθεί η υπόθεση της μη προώθησης μεταρρυθμίσεων (counterfactual), κάτι το οποίο θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο μέλλον.

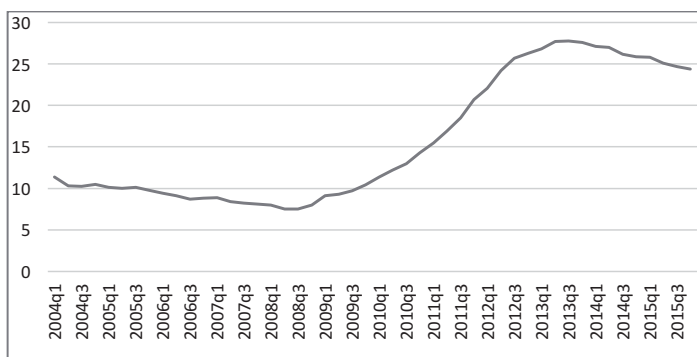
ΤΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Για τη δημιουργία των μεταβλητών του μοντέλου εκτίμησης χρησιμοποιήθηκαν οι τριμηνιαίες μεταβολές δεδομένων από διάφορες πηγές όπως η ΕΛΣΤΑΤ και ο ΟΟΣΑ. Πιο συγκεκριμένα:

Εξαρτημένη μεταβλητή: ανεργία.

Χρησιμοποιήθηκαν τριμηνιαία και εποχικά διορθωμένα στοιχεία από την ΕΛΣΤΑΤ για το ποσοστό ανεργίας.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.21 ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (ΕΠΟΧΙΚΩΣ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ, Q1/2004-Q4/2015)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

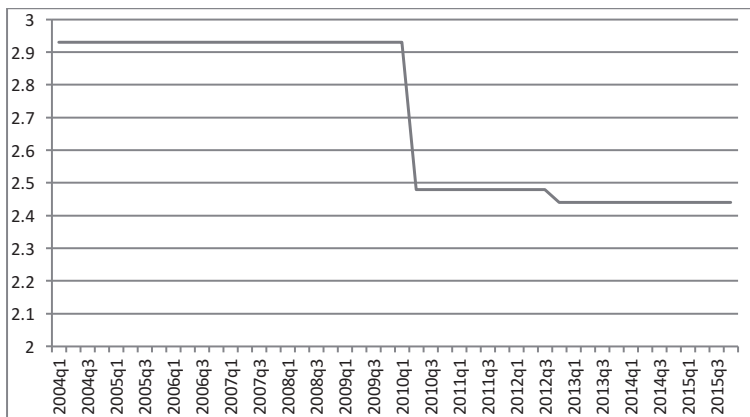
Ανεξάρτητες μεταβλητές:

α) Νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης (EPL)

Χρησιμοποιήθηκε ο δείκτης προστασίας της απασχόλησης του ΟΟΣΑ έκδοση II (OECD - Employment Protection Legislation Version 2), ο οποίος είναι διαθέσιμος σε ετήσια βάση για την περίοδο 2005-2013. Ο συγκεκριμένος δείκτης αντικατοπτρίζει πόσο περιοριστικό είναι το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις ατομικές και ομαδικές απολύσεις για εργαζόμενους σε καθεστώς πλήρους και κανονικής απασχόλησης. Όσο υψηλότερη η τιμή του δείκτη, τόσο περισσότερο περιοριστική είναι η νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης.

Η μετατροπή του σε τριμηνιαία βάση πραγματοποιήθηκε με βάση τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην αγορά εργασίας, σύμφωνα με τη βάση δεδομένων LABREF. Πιο συγκεκριμένα, στα έτη κατά τα οποία πραγματοποιείται αλλαγή στην τιμή του δείκτη αυτού, η μεταβολή σε τριμηνιαία βάση καταχωρείται στο τρίμηνο που πραγματοποιήθηκε η μεταρρύθμιση, όπως αυτή αναφέρεται στη βάση LABREF. Για τα έτη 2014 και 2015, για τα οποία δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, υιοθετείται η υπόθεση ότι η τιμή του δείκτη παραμένει σταθερή στο επίπεδο του 2013, δεδομένου ότι τη συγκεκριμένη διετία δεν πραγματοποιήθηκε κάποια ουσιαστική θεσμική αλλαγή (βλ. Βάση LABREF).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.22 ΔΕΙΚΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (ΕΚΔΟΣΗ II, ΑΤΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΜΑΔΙΚΕΣ ΑΠΟΛΥΣΕΙΣ, ΠΛΗΡΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ, Q1/2004-Q4/2015)

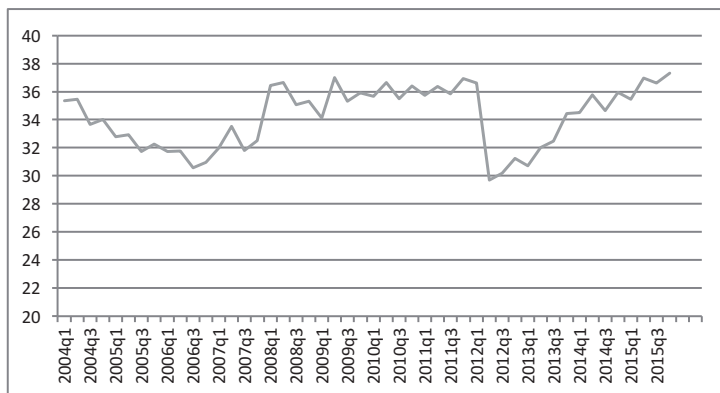


Πηγή: ΟΟΣΑ.

β) Σύστημα κορήγησης επιδομάτων ανεργίας (Replacement Rate)

Δεδομένου ότι δεν διατίθενται τριμηνιαία στοιχεία για το ποσοστό αναπλήρωσης του επιδόματος ανεργίας στην Ελλάδα, υπολογίστηκε ένας δείκτης αναπλήρωσης [(Επίδομα ανεργίας/Τακτικές αποδοχές) x 100] με στοιχεία που προέρχονται από το ΙΚΑ για τις τακτικές αποδοχές και από τον ΟΑΕΔ για το ύψος του επιδόματος ανεργίας. Ειδικότερα, για το ύψος των τριμηνιαίων αποδοχών χρησιμοποιήθηκε ο μέσος όρος των μέσων μηνιαίων τακτικών αποδοχών για εργαζομένους πλήρους απασχόλησης. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι πραγματοποιήθηκε εποχική εξομάλυνση των στοιχείων, χρησιμοποιώντας το στατιστικό πρόγραμμα Demetra+.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.23 ΠΟΣΟΣΤΟ ΑΝΑΠΛΗΡΩΣΗΣ ΕΠΙΔΟΜΑΤΟΣ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (Q1/2004-Q4/2015)



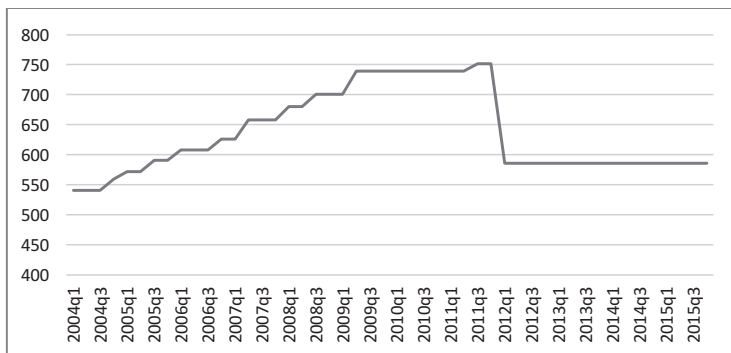
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από ΙΚΑ και ΟΑΕΔ.

γ) Κόστος εργασίας

Χρησιμοποιήθηκαν δύο διαφορετικοί τρόποι μέτρησης του συνολικού κόστους εργασίας. Σε μία εκδοχή του μοντέλου χρησιμοποιήθηκε το επίπεδο του κατώτατου μισθού (Minimum Wage) και στη συνέχεια η φορολογική σφήνα (tax wedge) (model 1).

Τα στοιχεία για τον κατώτατο μισθό προέρχονται από τις Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας (ΕΓΣΣΕ).

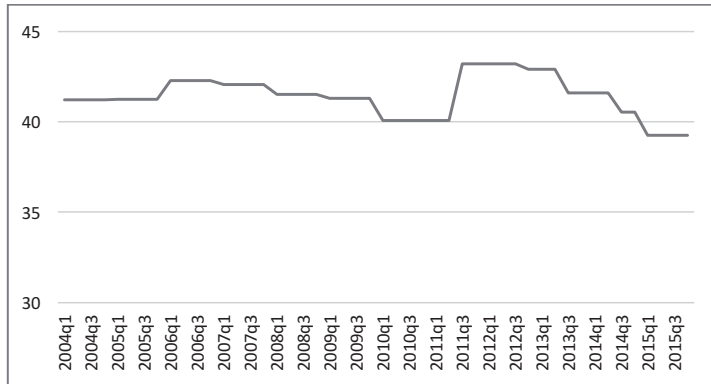
ΓΡΑΦΗΜΑ 5.24 ΚΑΤΩΤΑΤΟΣ ΜΙΣΘΟΣ (Q1/2004-Q4/2015)



Πηγή: ΕΓΣΣΕ.

Όσον αφορά τη φορολογική σφήνα, τα στοιχεία είναι ετήσια και προέρχονται από τον ΟΟΣΑ. Η μετατροπή τους σε τριμηνιαία πραγματοποιήθηκε με κριτήριο την ημερομηνία προώθησης της μεταρρύθμισης του συστήματος φορολόγησης της εργασίας, όπως αυτή προκύπτει από τη βάση LABREF.

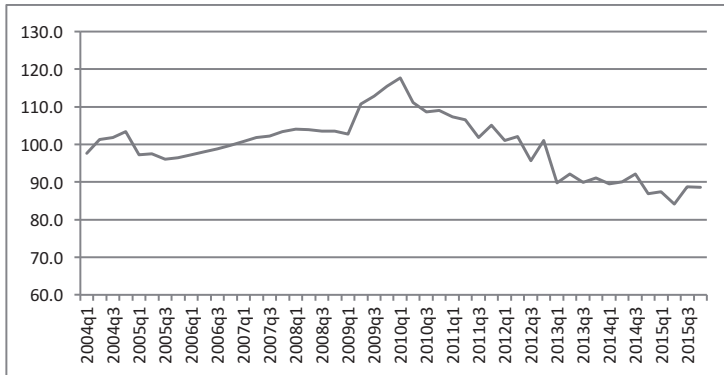
ΓΡΑΦΗΜΑ 5.25 ΜΕΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΦΗΝΑ (% ΜΕΣΩΝ ΑΠΟΔΟΧΩΝ, Q1/2004-Q4/2015)



Πηγή: ΟΟΣΑ.

Σε μια εναλλακτική μορφή του μοντέλου (model 2), οι παραπάνω μεταβλητές (φορολογική σφήνα και κατώτατος μισθός) αντικαταστάθηκαν από το δείκτη συνολικού κόστους εργασίας της Eurostat.

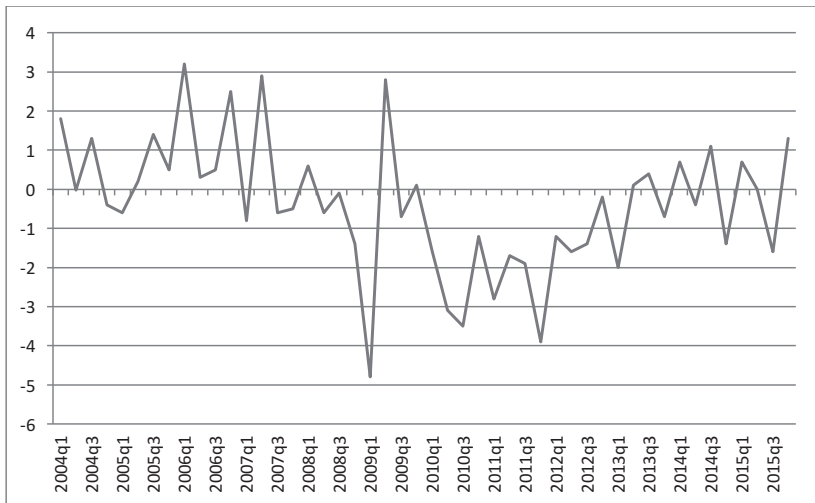
ΓΡΑΦΗΜΑ 5.26 ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ (2012=100, Q1/2004-Q4/2015)



Πηγή: Eurostat.

δ) Εξέλιξη του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ (Growth rate)

Όσον αφορά το ρυθμό ανάπτυξης, χρησιμοποιήθηκαν τριμηνιαία εποχικώς διορθωμένα στοιχεία για το ύψος του ΑΕΠ (έτος αναφοράς 2010) από την ΕΛΣΤΑΤ.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.27 ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΚΑΙ ΕΠΟΧΙΚΑ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΡΥΘΜΟ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΤΟΥ ΑΕΠ (% ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΑΕΠ , Q1/2004-Q4/2015)

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Στον Πίνακα 5.1 περιλαμβάνονται τα αποτελέσματα για την περίοδο του δείγματος (2004-2015) με τη χρήση ψευδομεταβλητής η οποία λαμβάνει την τιμή 1 για την περίοδο των μεταρρυθμίσεων (Q2/2010 - Q4/2015). Η ψευδομεταβλητή συνδυάστηκε με όλους τους προσδιοριστικούς παράγοντες, εκτός από τη μεταβολή του δείκτη της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, καθώς έως το δεύτερο τρίμηνο του 2010 (Q2/2010) δεν είχε μεταβληθεί ο δείκτης. Η διαφορά των δύο μοντέλων είναι ότι στο ένα χρησιμοποιείται το ύψος του κατώτατου μισθού και η φορολογική σφήνα (model 1), ενώ στο άλλο ο δείκτης του κόστους εργασίας (model 2).

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 5.1, υφίσταται θετική και στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ του ποσοστού ανεργίας κάθε τριμήνου και του ποσοστού ανεργίας του προηγούμενου τριμήνου.

Επιπλέον, και στα δύο μοντέλα υφίσταται αρνητική συσχέτιση μεταξύ της μεταβολής του προϊόντος (growth rate) και της μεταβολής της ανεργίας. Μάλιστα, πρόκειται για την πλέον ισχυρή συσχέτιση, σε όρους στατιστικής σημαντικότητας.

Θετική συσχέτιση υφίσταται, και στα δύο υποδείγματα, μεταξύ της μεταβολής του δείκτη νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και της μεταβολής της ανεργίας. Δηλαδή προκύπτει ότι η απορρύθμιση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης συσχετίζεται με την αποκλιμάκωση της ανεργίας. Σημειώνεται ότι, ενώ ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ της μεταβολής του δείκτη της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και της μεταβολής της ανεργίας είναι ισχυρότερος έναντι αυτού που προέκυψε για το ρυθμό μεγέθυνσης της οικονομίας και της μεταβολής της ανεργίας, ο βαθμός στατιστικής σημαντικότητας της πρώτης σχέσης (δηλ. της μεταβολής του δείκτη της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και της μεταβολής της ανεργίας) είναι μικρότερος από αυτόν της δεύτερης σχέσης (δηλ. του ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας και της μεταβολής της ανεργίας).

Επιπλέον, κατά την περίοδο προώθησης των μεταρρυθμίσεων προέκυψε στατιστικά σημαντική και μάλιστα θετική συσχέτιση μεταξύ της μεταβολής της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας

[Reforms * Δ (Tax Wedge)] και της μεταβολής της ανεργίας. Ωστόσο, η εν λόγω συσχέτιση είναι ασθενέστερη έναντι αυτών που αναφέρθηκαν παραπάνω, με κριτήριο τόσο το συντελεστή συσχέτισης όσο και το βαθμό στατιστικής σημαντικότητας.

Τέλος, για καμία άλλη από τις μεταβλητές που συμπεριλήφθηκαν στο μοντέλο, όπως ο βαθμός αναπλήρωσης των επιδομάτων ανεργίας, ο κατώτατος μισθός ή το κόστος εργασίας, δεν προέκυψε κάποια στατιστικά σημαντική συσχέτιση με τη μεταβολή της ανεργίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.1: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Μεταβλητές	(1)	(2)
	Model 1 Δ Unemployment Rate	Model 2 Δ Unemployment Rate
1 st lag of Δ (Unemployment Rate)	0,755*** (0,0942)	0,738*** (0,0953)
Δ (EPL)	0,728** (0,299)	0,721** (0,314)
Δ (Tax Wedge)	-0,227 (0,183)	
Growth rate	-0,135*** (0,0444)	-0,172*** (0,0385)
Δ (Replacement Rate)	-0,0759 (0,0732)	-0,0589 (0,0505)
Δ (Minimum Wage)	0,00396 (0,00873)	
Reforms * Δ (Tax Wedge)	0,365* (0,200)	
Reforms * Δ (Minimum Wage)	-0,00314 (0,00884)	
Reforms * Δ (Replacement Rate)	-0,0410 (0,0742)	-0,0490 (0,0534)
Δ (Total Labour Cost)		0,0505 (0,0513)
Reforms * Δ (Total Labour Cost)		-0,0361 (0,0570)
Error Correction term	-0,351** (0,165)	-0,296* (0,160)
Σταθερά	0,0234 (0,0859)	0,0404 (0,0804)
Παρατηρήσεις	45	45
R-squared	0,848	0,838
Ψευδομεταβλητή	NAI	NAI

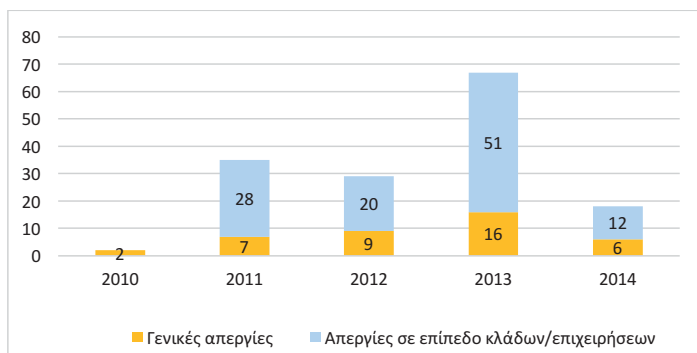
*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Τα αποτελέσματα συνάδουν με αυτά των Bassanini and Duval (2006) και του Orlandi (2012), οι οποίοι βρίσκουν επίσης θετικό πρόσημο για τη φορολογική σφήνα. Επίσης, όπως και στους Varga and Veld (2014), τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι μεταρρυθμίσεις στη φορολογία και ιδίως στη φορολογική σφήνα μπορούν να επιφέρουν άμεσα αποτελέσματα. Ωστόσο, δεν συνάδουν με αυτά των Cacciatore, Duval and Fiori (2012), οι οποίοι βρήκαν αρνητική συσχέτιση μεταξύ της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και της ανεργίας.

5.2.4 ΟΙ ΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΑΝΤΙΑΗΨΕΙΣ ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΠΟΥ ΠΡΩΘΗΘΗΚΑΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην αγορά εργασίας την περίοδο 2010-2014 προκάλεσαν αρκετές απεργιακές κινητοποιήσεις εκ μέρους των εργαζομένων. Στο Γράφημα 5.28 απεικονίζεται η εξέλιξη των απεργιακών κινητοποιήσεων που πραγματοποίησαν οι εργαζόμενοι προκειμένου να εκφράσουν την αντίθεσή τους στις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν ή στις άμεσες συνέπειές τους, όπως ήταν η υπογραφή ειδικών επιχειρησιακών συμβάσεων (απεργίες σε επίπεδο επιχείρησης). Όπως προκύπτει από το γράφημα αυτό, ο αριθμός των γενικών απεργιών αυξήθηκε από 2 το 2010 σε 16 το 2013, ενώ το 2014 μειώθηκε σε 6. Αρκετά μεγαλύτερος ήταν ο αριθμός των απεργιών σε επίπεδο κλάδου ή επιχείρησης, με τις περισσότερες εξ αυτών να αφορούν τη δυσμενή μεταβολή των όρων εργασίας (αμοιβές ή/και ώρες εργασίας) και να πραγματοποιούνται το 2011 (28), το 2012 (20) και κυρίως το 2013 (51). Η αντίδραση των εργαζομένων κορυφώνεται το 2013, όταν ο αριθμός των απεργιών τόσο σε επίπεδο κλάδου/επιχείρησης όσο και στο σύνολο της οικονομίας είναι σημαντικά υψηλότερος σε σύγκριση με τα άλλα έτη. Πρόκειται για ένα έτος κατά το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη το δεύτερο πρόγραμμα προσαρμογής, όπου πλέον η έμφαση δίνεται στο κόστος εργασίας, ενώ παράλληλα το ποσοστό ανεργίας έχει προσεγγίσει ιστορικά υψηλά επίπεδα.

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.28 ΟΙ ΑΠΕΡΓΙΕΣ ΚΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.

Κατά τη διάρκεια της έρευνας και μεταξύ Δεκεμβρίου 2016 και Μαρτίου 2017 πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με εκπροσώπους κοινωνικών φορέων, αλλά και με στελέχη των υπουργείων που ενεπλάκησαν τόσο στη διαπραγμάτευση όσο και στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Συνολικά πραγματοποιήθηκαν 8 συνεντεύξεις: 4 με εκπροσώπους φορέων εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων, 2 με ανώτατα στελέχη του Υπουργείου Οικονομικών και 2 με συμβούλους των υπουργών εργασίας της εξεταζόμενης περιόδου.

Η συντριπτική πλειονότητα των ερωτηθέντων αναγνώρισε ότι οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στην αγορά εργασίας ήταν πολύ σημαντικές, ανεξαρτήτως του αν αυτές κινήθηκαν προς τη σωστή κατεύθυνση ή όχι (Γράφημα 5.29).

«...[οι μεταρρυθμίσεις] φωτογράφιζαν χρόνιες παθογένειες της ελληνικής αγοράς εργασίας, όπως ο δυσμορμός της αγοράς εργασίας, και στόχευαν να τις λύσουν...» (σύμβουλος πρώην Υπουργού Εργασίας)

«...οι παρεμβάσεις ήταν τελείως απορρυθμιστικές... χωρίς να ωφελήσουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας... έχουν προκαλέσει χαοτική κατάσταση στην αγορά εργασίας...» (εκπρόσωπος συνδικάτου εργαζομένων)

«...οι μεταρρυθμίσεις ήταν πολύ σημαντικές, χωρίς όμως να αξιολογούνται θετικά...» (εκπρόσωπος εργοδοτικού φορέα)

Ακόμη και όσοι αναγνώρισαν ότι οι μεταρρυθμίσεις ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση διατύπωσαν επιφυλάξεις όσον αφορά την αποτελεσματικότητά τους.

«...οι μεταρρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης της αγοράς εργασίας ήταν απαραίτητες λόγω της συμμετοχής και της παραμονής της χώρας στην ΟΝΕ... Ωστόσο, υπάρχουν κάποιες ιδιαιτερότητες στην Ελλάδα που δεν ευνοούν την αποτελεσματικότητά τους, όπως το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων... Βραχυχρόνια οι μεταρρυθμίσεις δεν απέδωσαν και λόγω της ύφεσης... μακροχρόνια αξιολογούνται θετικά...» (ανώτατο στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 2012-2014)

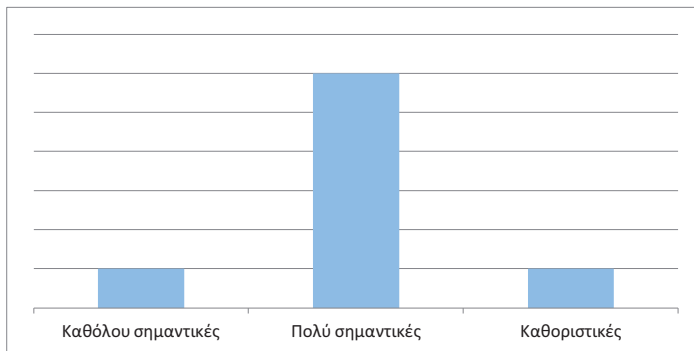
«... [σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις]...δεν ελήφθησαν υπόψη οι παραγωγικές δομές της χώρας...» (σύμβουλος πρώην Υπουργού Εργασίας)

«...[σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις]... γίνονταν με το ζόρι... αν δεν τις θέλει η πολιτική ηγεσία, αν προσκρούουν στη γραφειοκρατία ή σε κάποια οικονομικά συμφέροντα και αν κάποιες από τις ομάδες πίεσης αντιδρούν... το γενικότερο κοινό καλό είναι πολύ δύσκολο να ωθήσει τους ιθύνοντες να τις υλοποιήσουν σωστά και γίνεται μια παραμορφωμένη εφαρμογή τους...» (εκπρόσωπος εργοδοτικού φορέα)

Επίσης, υποστηρίχθηκε κάτι που προέκυψε και από την ποσοτική αποτίμηση των μεταρρυθμίσεων:

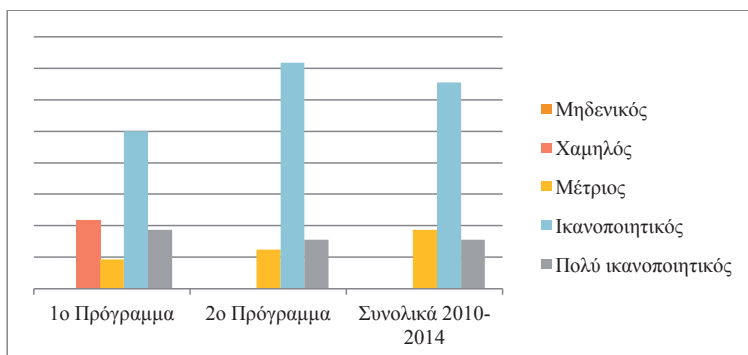
«... με τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν εκσυγχρονίστηκε το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αγορά εργασίας... αν αυτές συνδυάζονταν με την ανάπτυξη της οικονομίας, οι επιπτώσεις στις επιδόσεις της αγοράς εργασίας θα ήταν θετικές...» (σύμβουλος πρώην Υπουργού Εργασίας)

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.29 ΠΟΣΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΗΤΑΝ ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΠΟΥ ΠΡΟΩΘΗΘΗΚΑΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2014;



Η μεγάλη πλειονότητα των ερωτώμενων έκρινε ως ικανοποιητικό το βαθμό οργανωτικής και λειτουργικής ετοιμότητας των κυβερνήσεων, αλλά και του κράτους, σχετικά με την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας (Γράφημα 5.30).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.30: ΚΑΤΑ ΤΗ ΓΝΩΜΗ ΣΑΣ, ΠΟΙΟΣ ΗΤΑΝ Ο ΒΑΘΜΟΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ, ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ/ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ, ΚΑΤΑ ΤΑ ΔΥΟ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ;

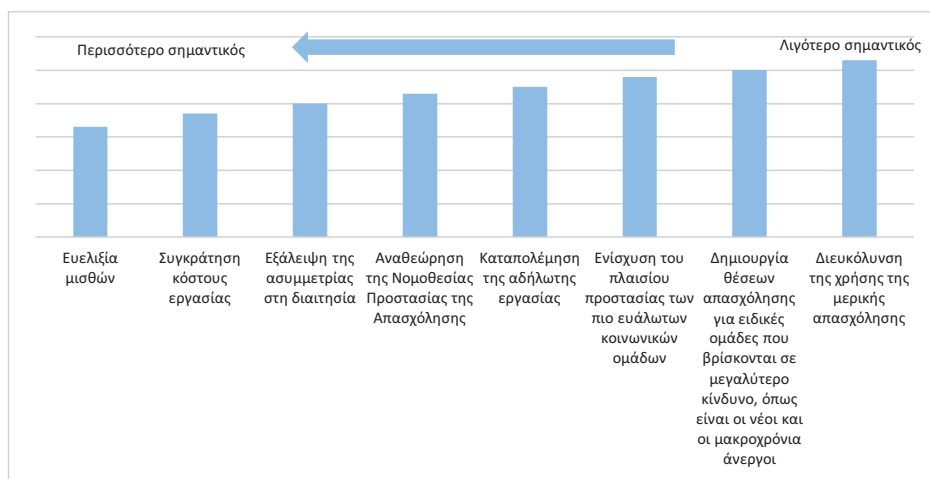


Συγκρίνοντας την αξιολόγηση των στόχων που περιλαμβάνονταν στο πρώτο πρόγραμμα με το βαθμό υλοποίησής τους, προκύπτει ένα ενδιαφέρον εύρημα. Πιο συγκεκριμένα, ο στόχος που ιεραρχείται ως ο λιγότερο σημαντικός, που είναι η «*διευκόλυνση της χρήσης της μερικής απασχόλησης*» (Γράφημα 5.31), ιεραρχείται υψηλά όσον αφορά το βαθμό επίτευξής του (Γράφημα 5.32).

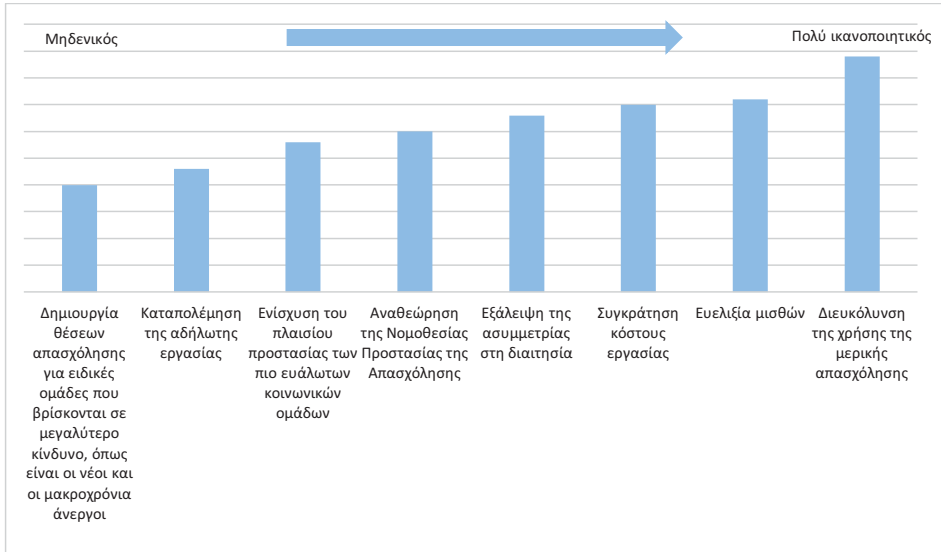
«...οι μεταρρυθμίσεις άλλαξαν ποιοτικά την απασχόληση...ενισχύοντας τη μερική και προσωρινή απασχόληση...» (σύμβουλος πρώην Υπουργού Εργασίας)

Επιπλέον, οι στόχοι του πρώτου προγράμματος που αφορούσαν την «*ευελιξία των μισθών*» και τη «*συγκράτηση του κόστους εργασίας*» και οι οποίοι ιεραρχούνται υψηλά, με κριτήριο το βαθμό σημαντικότητάς τους (Γράφημα 5.31), ιεραρχούνται επίσης υψηλά όσον αφορά το βαθμό επίτευξής τους (Γράφημα 5.32).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.31: ΠΟΙΟΥΣ ΘΕΩΡΕΙΤΕ ΠΙΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΑΜΕΣΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ 1ου ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2010-2011);



ΓΡΑΦΗΜΑ 5.32 ΚΑΤΑ ΤΗ ΓΝΩΜΗ ΣΑΣ, ΠΟΙΟΣ ΗΤΑΝ ΣΥΝΟΛΙΚΑ Ο ΒΑΘΜΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΩΝ ΑΜΕΣΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ; (1ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ) (1: ΜΗΔΕΝΙΚΟΣ-5: ΠΟΛΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΟΣ)



Ανάλογη εικόνα ισχύει για τους στόχους αυτούς και για το 2ο πρόγραμμα (Γραφήματα 5.33 και 5.34).

Ωστόσο, διατυπώθηκαν και επιφυλάξεις, σύμφωνα με τις οποίες:

«...η απορρύθμιση δεν διασφαλίζει και την ευελιξία της αγοράς εργασίας... δεν υπάρχουν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις σύναψης κλαδικών συμφωνιών που θα διασφάλιζαν μια ουσιαστικότερη ευελιξία...» (σύμβουλος πρώην Υπουργού Εργασίας)

Από την άλλη πλευρά, οι στόχοι που είχαν τεθεί στο πρώτο πρόγραμμα και είχαν κοινωνικό περιεχόμενο, όπως η «δημιουργία θέσεων απασχόλησης για ειδικές ομάδες που βρίσκονται σε μεγαλύτερο κίνδυνο, όπως είναι οι νέοι και οι μακροχρόνια άνεργοι» ή η «ενίσχυση του πλαισίου προστασίας των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων», ιεραρχούνται χαμηλά με κριτήριο το βαθμό επίτευξής τους (Γράφημα 5.32).

«...η έλλειψη πόρων εμπόδιζε την εφαρμογή πολιτικών μείωσης της ανεργίας...» (εκπρόσωπος συνδικάτου εργαζομένων)

«...[οι στόχοι αυτοί] ήταν σε χαμηλή ιεράρχηση...» (εκπρόσωπος εργοδοτικού φορέα)

«...θα πρέπει να αντικατασταθούν τα πολλά πελατειακά επιδόματα από ένα ενιαίο σύστημα με εισοδηματικά κριτήρια...» (εκπρόσωπος εργοδοτικού φορέα)

Επιπλέον, οι ερωτηθέντες ιεραρχούν χαμηλά το βαθμό στον οποίο είχε επιτευχθεί ο στόχος της «καταπολέμησης της μαύρης εργασίας» κατά την υλοποίηση του 1ου (Γράφημα 5.32), αλλά και του 2ου προγράμματος (Γράφημα 5.34), καθώς:

«...την περίοδο 2012-2014 η αύξηση των προστίμων και των ελέγχων κατά της μαύρης εργασίας λειτούργησαν θετικά στην καταπολέμηση της μαύρης εργασίας... Ωστόσο, οι αδυναμίες του ΣΕΠΕ [Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας] δεν βοηθούν στην καταπολέμηση της μαύρης εργασίας...» (εκπρόσωπος συνδικάτου εργαζομένων)

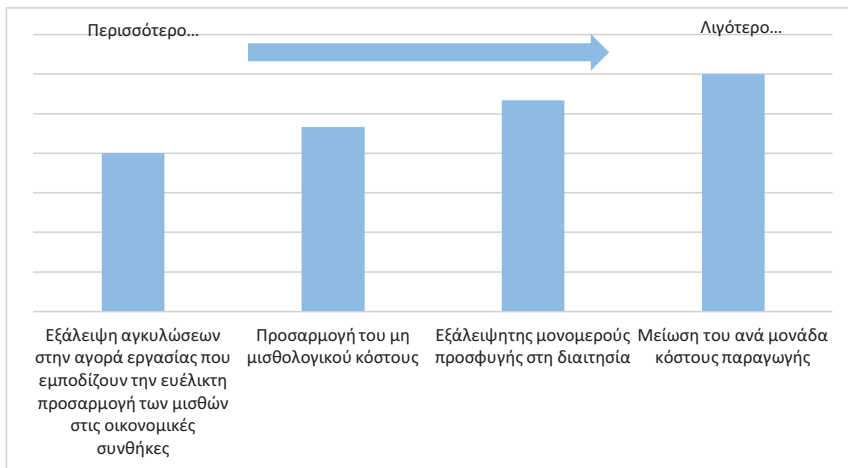
«...η μη καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας οφείλεται στις αδυναμίες του ΣΕΠΕ ...» (πρώην ανώτατος αξιωματούχος Υπουργείου Οικονομικών)

«...στο πρώτο πρόγραμμα δόθηκε έμφαση στους ελέγχους... στο δεύτερο πρόγραμμα αξιοποιήθηκαν ηλεκτρονικά συστήματα όπως το ΕΡΓΑΝΗ....ο συνδυασμός των ηλεκτρονικών συστημάτων με την αύξηση του προστίμου κατά της αδήλωτης εργασίας το 2013 περιόρισαν τη μαύρη εργασία...» (σύμβουλος πρώην Υπουργού Εργασίας)

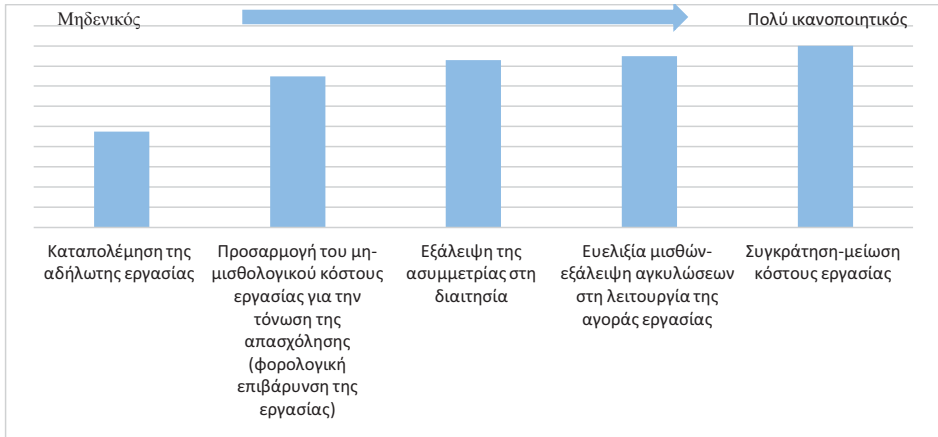
Οι εκπρόσωποι των εργοδοτικών φορέων έδωσαν μεγάλη έμφαση στην εξάλειψη της ασυμμετρίας όσον αφορά την προσφυγή στη διαιτησία (κάτι που προκύπτει και από τα Γραφήματα 5.31 και 5.33).

«...ο τρόπος που γινόταν η διαιτησία στρέβλωνε τον κοινωνικό διάλογο και τις σχέσεις των κοινωνικών εταίρων... κάθε φορά που δυσκόλευαν οι διαπραγματεύσεις, οι εκπρόσωποι των εργαζομένων κατέφευγαν στη διαιτησία...» (εκπρόσωπος εργοδοτικού φορέα)

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.33 ΠΟΙΟΥΣ ΘΕΩΡΕΙΤΕ ΠΙΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΥΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΑΜΕΣΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ (2012-2014);

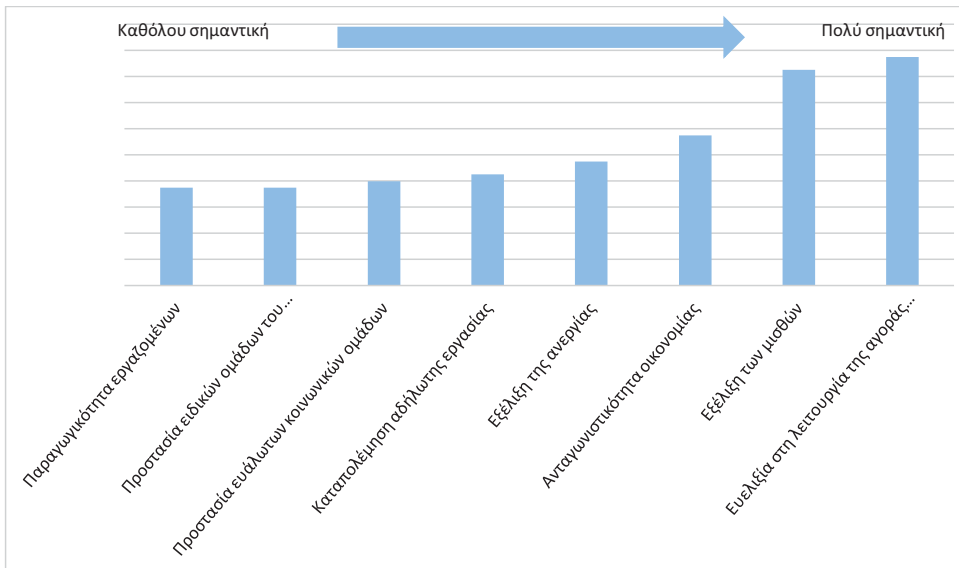


ΓΡΑΦΗΜΑ 5.34 ΚΑΤΑ ΤΗ ΓΝΩΜΗ ΣΑΣ, ΠΟΙΟΣ ΗΤΑΝ ΣΥΝΟΛΙΚΑ Ο ΒΑΘΜΟΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΤΩΝ ΑΜΕΣΩΝ ΣΤΟΧΩΝ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ; (2ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ) (1: ΜΗΔΕΝΙΚΟΣ-5: ΠΟΛΥ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΤΙΚΟΣ)



Οι προσδοκώμενες επιδράσεις του συνόλου των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν την περίοδο 2010-2014 αναμένονται ισχυρότερες στην «ευελιξία της αγοράς εργασίας» και στην «εξέλιξη των μισθών» και από την άλλη πλευρά ασθενέστερες στην «παραγωγικότητα της εργασίας» και στην «προστασία των ειδικών ομάδων του εργατικού δυναμικού» (Γράφημα 5.35).

ΓΡΑΦΗΜΑ 5.35: ΠΩΣ ΑΞΙΟΛΟΓΕΙΤΕ ΤΗΝ ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ (ΕΩΣ ΚΑΙ ΤΟ 2014), ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ, ΣΤΙΣ ΠΑΡΑΚΑΤΩ ΠΑΡΑΜΕΤΡΟΥΣ; (1: ΚΑΘΟΛΟΥ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ, 5: ΠΟΛΥ ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ)



5.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Την περίοδο 2010-2014 τροποποιήθηκε σημαντικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας. Ειδικότερα, την περίοδο 2010-2011 δόθηκε έμφαση στη νομοθεσία προστασίας της απασχόλησης, ενώ την περίοδο 2012-2014 στο σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης υιοθετήθηκαν ως μέτρα καταπολέμησης της ανεργίας κυρίως κατά την περίοδο 2012-2014. Ωστόσο, η υποχρηματοδότησή τους αποτελεί το σημαντικότερο ανασταλτικό παράγοντα της αποτελεσματικότητάς τους. Παρά τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στο σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας, η φειδωλότητά του παρέμεινε το κύριο χαρακτηριστικό του.

Οι μεταρρυθμίσεις προωθήθηκαν σε μια περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομία βρισκόταν σε βαθιά και παρατεταμένη ύφεση. Οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες επηρέασαν σημαντικά και αρνητικά τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας και ιδίως την εξέλιξη της ανεργίας, τουλάχιστον βραχυχρόνια. Όσον αφορά τις θεσμικές μεταβολές της περιόδου 2010-2014, προέκυψε θετική συσχέτιση της μεταβολής της ανεργίας με τη μεταβολή τόσο της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης όσο και της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας.

Οι μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν προκάλεσαν σημαντικές αντιδράσεις εκ μέρους των εργαζομένων, λαμβάνοντας υπόψη τις απεργιακές κινητοποιήσεις, οι οποίες κορυφώθηκαν (αριθμητικά) το 2013, όταν και η ανεργία προσέγγισε το υψηλότερο επίπεδο της περιόδου 2010-2014. Λαμβάνοντας υπόψη τις αντιλήψεις στελεχών υπουργείων που ενεπλάκησαν στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, αλλά και φορέων εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων, οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 2010-2014 μετέβαλαν σημαντικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της αγοράς εργασίας, χωρίς όμως να προκύπτει ξεκάθαρα αν αυτές κινήθηκαν προς θετική ή αρνητική κατεύθυνση. Επιπλέον, υπογραμμίστηκε ότι οι δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες λειτούργησαν ανασταλτικά, σε σχέση με την αποτελεσματικότητα των εν λόγω μεταρρυθμίσεων. Δύο επιπλέον διαπιστώσεις που προέκυψαν από τις συνεντεύξεις με τους εκπροσώπους των παραπάνω φορέων αφορούν την αδυναμία των μεταρρυθμίσεων να συμβάλουν αφενός στην ουσιαστική καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας και αφετέρου στην προστασία των πιο ευάλωτων ομάδων της αγοράς εργασίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Arpaia, A. and Mourre, G. (2005), “Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature”. European Commission, *European Economy*, Economic Papers 238.

Bassanini, A. and Duval, R. (2006), “The determinants of unemployment across OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions”. *OECD Economic Studies*, 42 (1), 7-86.

Bertola, G. (2016), “European Unemployment Revisited: Shocks, Institutions, Integration”. CEPR Discussion Paper No. DP11606.

Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R. and Zdzienicka, A. (2012), “The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis”. OECD Economics Department. Working Paper No 949.

Cacciatore, M., Duval, R. and Fiori, G. (2012), “Short-Term Gain or Pain? A DSGE Model-Based Analysis of the Short-Term Effects of Structural Reforms in Labour and Product Markets”. OECD Economics Department. Working Paper No. 948.

European Commission (2010), “The Economic Adjustment Programme for Greece”. *European Economy*. Occasional Paper No. 61.

European Commission (2012), “The Second Economic Adjustment Programme for Greece”. *European Economy*. Occasional Paper No. 94.

European Commission (2016), *Employment and Social Developments in Europe 2015*. Social Europe.

Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.

Nickell, S. and Layard, R. (1999), “Labor Market Institutions and Economic Performance”. In: Ashenfelter, O. and Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*. Vol. 3C, North-Holland, Amsterdam.

Orlandi, F. (2012), “Structural unemployment and its determinants in the EU countries”. European Commission. *European Economy*, Economic Paper No.455.

Pissarides, C. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Varga, J., and Jan in't Veld, (2014), “The potential growth impact of structural reforms in the EU – A benchmarking exercise”. European Commission. *European Economy*, Economic Paper No. 541.

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Συνέντευξη με σύμβουλο πρώην Υπουργού Εργασίας, 29/12/2016

Συνέντευξη με εκπρόσωπο εργοδοτικού φορέα, 16/01/2017

Συνέντευξη με εκπρόσωπο εργοδοτικού φορέα, 23/01/2017

Συνέντευξη με εκπρόσωπο εργοδοτικού φορέα, 31/01/2017

Συνέντευξη με ανώτατο στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 01/02/2017

Συνέντευξη με εκπρόσωπο συνδικάτου εργαζομένων, 02/02/2017

Συνέντευξη με στέλεχος Υπουργείου Οικονομικών, 15/02/2017

Συνέντευξη με σύμβουλο πρώην Υπουργού Εργασίας, 21/03/2017

6. ΟΙ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (2010-2014): ΣΥΝΟΨΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Δ.Χ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ, Μ. ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ, Ε. ΝΙΤΣΗ, Α. ΠΕΤΡΑΛΙΑΣ ΚΑΙ Κ. ΦΙΛΙΝΗΣ

Το μεγάλο ζητούμενο για την Ελλάδα ήταν και παραμένει η αντιμετώπιση των χρόνιων διαρθρωτικών προβλημάτων της. Τα προγράμματα προσαρμογής των τελευταίων ετών, παρότι για τους περισσότερους είναι συνώνυμα με σκληρά δημοσιονομικά μέτρα, περιλάμβαναν έναν πολύ μεγάλο αριθμό διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αφορούν όλους τους τομείς της οικονομίας και τη λειτουργία του κράτους. Ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων και από το πρόσημο της αξιολόγησης που μπορεί κάποιος να αποδώσει σε αυτές, την περίοδο αυτή υπήρξε, για τα δεδομένα της Ελλάδος, μια πρωτοφανής μεταρρυθμιστική προσπάθεια. Ενδεικτική της ευρείας αυτής προσπάθειας είναι η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με την οποία η Ελλάδα είναι η χώρα που έχει νομοθετήσει το μεγαλύτερο αριθμό μεταρρυθμίσεων μεταξύ των κρατών-μελών του οργανισμού (OECD 2015). Αυτό βέβαια σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει ότι η προσπάθεια αυτή ήταν αρκετή ή ότι έγινε με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Η παρούσα μελέτη εξάλλου ανέδειξε στις προηγούμενες σελίδες σειρά προβλημάτων του μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Στην ενότητα που ακολουθεί παρουσιάζονται συνοπτικά τα κυριότερα συμπεράσματα που προέκυψαν από τη μελέτη του προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την περίοδο 2010-2014.

ΣΥΝΟΨΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ

Σύμφωνα με τα στοιχεία της βάσης δεδομένων MONA του ΔΝΤ, τα δύο πρώτα προγράμματα προσαρμογής περιλάμβαναν στο σύνολό τους 128 μεταρρυθμίσεις, με το δεύτερο πρόγραμμα να περιλαμβάνει διπλάσιες μεταρρυθμίσεις σε σχέση με το πρώτο. Πέρα από την αύξηση του αριθμού των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, υπήρξε και αλλαγή στη δομή τους: αρχικά δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στη δημοσιονομική μεταρρύθμιση και στη συνέχεια στη μεταρρύθμιση του φορολογικού και του χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Σχετικά με την υλοποίηση των δύο προγραμμάτων συνολικά, το 1ο πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε ποσοστό 80%, το 2ο πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε χαμηλότερο ποσοστό, 67%, ενώ και τα δύο προγράμματα δεν ολοκληρώθηκαν λόγω των επικρατούσων πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων. Παρότι το ποσοστό υλοποίησης για το 2ο πρόγραμμα είναι μειωμένο, ο αριθμός δράσεων που υλοποιήθηκαν είναι πολύ μεγαλύτερος από ό,τι στο πρώτο. Η υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων γίνονταν με αυξανόμενη στο χρόνο δυσκολία. Ενδεικτική της δυσχέρειας υιοθέτησης των μεταρρυθμίσεων από τις ελληνικές κυβερνήσεις ήταν η προοδευτική αύξηση τόσο του ποσοστού των μεταρρυθμίσεων που δεν υλοποιήθηκαν όσο και του ρυθμού μετατροπής των διαρθρωτικών οροσήμων σε προαπαιτούμενα για την εκταμίευση μιας δόσης.

Από την ανάλυση καθίσταται σαφές ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν έγιναν πάντοτε εγκαίρως (έμφαση στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δόθηκε περισσότερο στο δεύτερο πρόγραμμα προσαρμογής σε σχέση με το πρώτο), αλλά και ούτε είχαν μια ολιστική προσέγγιση αντιμετώπισης των προβλημάτων στα οποία προσπαθούσαν να δώσουν λύσεις. Αυτό είναι κάτι που επισημαίνεται και από τους περισσότερους συμμετέχοντες στις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Οι ερωτώμενοι φαίνεται να συμφωνούν ότι η κρίση ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα δομικών αδυναμιών της χώρας, εντοπίζοντας ως σημαντικότερη κατηγορία προβλημάτων, με αρκετή διαφορά από τις υπόλοιπες, τη λειτουργία του κράτους. Θεωρούν ότι οι μεταρρυθμίσεις είναι απαραίτητες για την επάνοδο της οικονομίας σε μια τροχιά βιώσιμης ανάπτυξης,

αν και υπάρχει διασπορά απόψεων σχετικά με το ποιες θα πρέπει να είναι αυτές και ποια η προτεραιότητά τους. Τέλος, η έλλειψη πολιτικής βούλησης και η αντίσταση συντεχνιών ή/και της κοινωνίας εν γένει, καθώς και η διοικητική ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης, αναδεικνύονται από τους συμμετέχοντες στις συνεντεύξεις ως οι κύριοι λόγοι για τη μη ολοκληρωμένη υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Αντίθετα, στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων συνέβαλαν κυρίως η πίεση από τους θεσμούς, καθώς και η συνειδητοποίηση τόσο σε πολιτικό όσο και σε υπερεσιακό επίπεδο ότι οι μεταρρυθμίσεις ήταν αναγκαίες και εφικτές.

Περνώντας στη συνέχεια σε ειδικότερη μελέτη συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων, η πρώτη περίπτωση που εξετάστηκε ανήκει στη σφαίρα της δημόσιας διοίκησης και αφορά τη μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στο δημόσιο τομέα, η οποία σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε το 2011. Η μεταρρύθμιση αυτή συζητήθηκε ιδιαίτερα στο δημόσιο διάλογο, εξαιτίας κυρίως του ότι οδήγησε σε μείωση των μισθών για τους δημοσίους υπαλλήλους στο πλαίσιο των δημοσιονομικών πολιτικών λιτότητας. Παρ' όλα αυτά, είναι η πρώτη φορά που γίνεται προσπάθεια αποτίμησης της μεταρρύθμισης, δηλαδή κατά πόσον το νέο σύστημα αμοιβών διόρθωσε τις στρεβλώσεις και αδυναμίες του παλιού μισθολογίου. Όπως αναφέρθηκε στο σχετικό κεφάλαιο, σύμφωνα με την περιγραφή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου στο πρώτο πρόγραμμα προσαρμογής, στόχος ήταν ένα νέο σύστημα αμοιβών, το οποίο θα αποτελούσε μέρος της ευρύτερης μεταρρύθμισης του συστήματος διαχείρισης ανθρώπινων πόρων και θα αντανάκλασε την παραγωγικότητα και τα καθήκοντα των υπαλλήλων.

Χρησιμοποιώντας τα αναλυτικά μισθολογικά στοιχεία των υπαλλήλων του δημοσίου, όπως αυτά διατέθηκαν από το Υπουργείο Οικονομικών, καθώς και τα ποιοτικά τους χαρακτηριστικά, όπως αυτά αποτυπώνονται από την Απογραφή, διερευνήθηκε η σχέση μεταξύ του ύψους των αμοιβών και των χαρακτηριστικών των υπαλλήλων, της θέσης εργασίας και της σχέσης εργασίας τους πριν και μετά την εφαρμογή της μεταρρύθμισης του ενιαίου μισθολογίου. Η εμπειρική ανάλυση των στοιχείων δείχνει ότι πριν από τη μεταρρύθμιση του 2011 ο σημαντικότερος προσδιοριστικός παράγοντας του ύψους της αμοιβής ήταν ο φορέας από τον οποίο προερχόταν ο υπάλληλος, κάτι το οποίο καταδεικνύει τον κατακερματισμό του προηγούμενου μισθολογικού συστήματος. Η εργασιακή εμπειρία συνδεόταν θετικά με το ύψος της αμοιβής, αλλά με οριακή επίδραση που ήταν μικρότερη όσο υψηλότερο ήταν το επίπεδο του μισθού. Ομοίως, η οριακή επίδραση των ετών εκπαίδευσης, ήταν μικρότερη όσο υψηλότερο ήταν το επίπεδο του μισθού.

Εξετάζοντας στη συνέχεια τη συσχέτιση μεταξύ του ύψους της αμοιβής και των επιμέρους χαρακτηριστικών των δημοσίων υπαλλήλων, οι μελετητές καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου βελτίωσε κάποιες από τις δομικές παραμέτρους του συστήματος αμοιβών. Συγκεκριμένα, αυξήθηκε η επίδραση της εργασιακής εμπειρίας και του επιπέδου εκπαίδευσης. Η ανταμοιβή της εμπειρίας είναι γενικά υψηλότερη (σε χρηματικούς όρους) μετά τη μεταρρύθμιση, με ιδιαίτερη διαφορά στα υψηλά επίπεδα μισθού. Επιπλέον, η κατοχή θέσης ευθύνης συνδέεται με υψηλότερη αμοιβή από ό,τι πριν, ενώ μειώνεται η "ψαλίδα" υπέρ των μη τυπικών συμβάσεων εργασίας σε σχέση με τους μόνιμους και ΙΔΑΧ υπαλλήλους. Τέλος, ενώ το σύστημα αμοιβών εξορθολογίζεται μέσω της κατάργησης των δεκάδων επιδομάτων, η προβλεπόμενη εναρμόνιση των μισθών δεν επιτυγχάνεται αφού η προσωπική διαφορά δεν εξαλείφθηκε όπως αρχικά είχε σχεδιαστεί. Έτσι, ο φορέας εργασίας παραμένει σημαντικός προσδιοριστικός παράγοντας του ύψους των αμοιβών. Οι μελετητές καταλήγουν ότι, εάν είχε γίνει πλήρης εφαρμογή της μεταρρύθμισης, θα παρατηρούσαμε τις ποιοτικές βελτιώσεις που περιγράφηκαν παραπάνω με μια επιπρόσθετη σχετική επιβράβευση της εργασιακής εμπειρίας και του επιπέδου εκπαίδευσης.

Συμπερασματικά, το ενιαίο μισθολόγιο ήταν μια μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε με μεγάλη καθυστέρηση - δεδομένης της χρονίζουσας ανάγκης. Η μη δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης οδήγησε στην αδυναμία πλήρους εφαρμογής της μεταρρύθμισης, κάτι που επιβεβαιώνεται και από τα ευρήματα των συνεντεύξεων που διενεργήθηκαν ενώ, έξι χρόνια μετά, δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί ένα σύστημα αξιολόγησης.

Στη συνέχεια εξετάστηκαν μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον και έγινε αποτίμηση της επίδρασής τους σε επιλεγμένους οικονομικούς δείκτες. Πιο συγκεκριμένα, οι μεταρρυθμίσεις που μελετήθηκαν στην περίπτωση των αγορών προϊόντων αφορούν την επέκταση των περιόδων εκπτώσεων, την κυριακάτικη λειτουργία των καταστημάτων, το νέο αγορανομικό κώδικα και την εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ. Αντίστοιχα, οι μεταρρυθμίσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος αφορούν τη μείωση του ελάχιστου απαιτούμενου κεφαλαίου που απαιτείται για την ίδρυση μιας ΕΠΕ και ΑΕ, την καθιέρωση των ιδιωτικών κεφαλαιουχικών εταιριών (ΙΚΕ), καθώς και τις υπηρεσίες μιας στάσης και την ίδρυση του Γ.Ε.ΜΗ. Οι εξαρτημένες μεταβλητές της ανάλυσης ήταν ο όγκος λιανικών πωλήσεων, ο Εναρμονισμένος Δείκτης Τιμών Καταναλωτή και η απασχόληση. Με δεδομένα την υπερβολική και συχνά κακής ποιότητας ρύθμιση των αγορών προϊόντων στην Ελλάδα και ένα γραφειοκρατικό και κοστοβόρο επιχειρηματικό περιβάλλον, η εξεταζόμενη υπόθεση και προσδοκία των μεταρρυθμίσεων ήταν ότι τα μέτρα απορρύθμισης θα οδηγούσαν σε αύξηση του ανταγωνισμού, με θετικές επιδράσεις στο πραγματικό εισόδημα, την απασχόληση και γενικότερα την οικονομική δραστηριότητα.

Η οικονομετρική ανάλυση έδειξε ότι πράγματι οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές προϊόντων είχαν θετική επίδραση βραχυχρόνια στις λιανικές πωλήσεις, πρωτίστως μέσω του μηχανισμού των τιμών και των επιδράσεών του στην απασχόληση. Ωστόσο, η αρνητική επίδραση της δημοσιονομικής προσαρμογής, η οποία εφαρμόστηκε παράλληλα, και του οικονομικού κύκλου γενικότερα λειτούργησε αντισταθμιστικά στο όποιο όφελος των μεταρρυθμίσεων. Οι τιμές, αν και επηρεάστηκαν θετικά από τις μεταρρυθμίσεις (μειώθηκαν), φάνηκε να επηρεάζονται σε μεγαλύτερο βαθμό και πιο άμεσα χρονικά από την έμμεση φορολογία (ΦΠΑ και ειδικοί φόροι κατανάλωσης). Παρομοίως, οι μεταρρυθμίσεις φάνηκε να σχετίζονται θετικά και σε σημαντικό βαθμό με την απασχόληση εντός των πρώτων τριών τριμήνων από την υλοποίησή τους. Ταυτόχρονα ωστόσο προέκυψε και μια θετική σχέση της απασχόλησης με τον μέσο και με τον ελάχιστο μισθό. Δεδομένης της μεγάλης μείωσης των αμοιβών κατά τη διάρκεια της κρίσης, η σχέση αυτή συνεπάγεται μείωση της απασχόλησης. Το φαινόμενο αυτό είναι μάλλον αντίθετο του αποτελέσματος που θα περιμέναμε και πιθανόν δείχνει το αυξημένο κίνητρο για αδήλωτη εργασία που προκύπτει από τη μεγάλη μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος κατά την περίοδο της κρίσης (οριζόντια καμπύλη προσφοράς εργασίας). Η απασχόληση και οι τιμές φάνηκαν επίσης να επηρεάζονται σημαντικά και άμεσα από τις συνθήκες ρευστότητας. Στο επίπεδο της απασχόλησης, αυτό υποδηλώνει την επίδραση της περιορισμένης ρευστότητας στη δημιουργία και την έναρξη νέων επιχειρήσεων ή/και τη συνέχιση/επέκταση της λειτουργίας τους, ενώ στο επίπεδο των τιμών αυτό το αποτέλεσμα σχετίζεται με την περιορισμένη δυνατότητα εξομάλυνσης της κατανάλωσης μέσω δανεισμού. Η απασχόληση επηρεάστηκε αρνητικά και από τις εκλογές, αντανακλώντας την αναβολή επενδυτικών αποφάσεων, ενώ η ψευδομεταβλητή για την κρίση είχε σημαντική αρνητική επίδραση σε όλες τις εξαρτημένες μεταβλητές. Αντίθετα με τις μεταρρυθμίσεις των αγορών προϊόντων, οι μεταρρυθμίσεις σχετικά με το επιχειρηματικό περιβάλλον που συμπεριλήφθηκαν στην ανάλυση δεν φάνηκε να έχουν σημαντική επίδραση στις μεταβλητές που εξετάστηκαν.

Συμπερασματικά, οι μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν στις αγορές προϊόντων απέφεραν σημαντικά οφέλη, πρωτίστως στην απασχόληση και τις τιμές, τα οποία ωστόσο αντισταθμίστηκαν εν πολλοίς από τα μέτρα εσωτερικής υποτίμησης και δημοσιονομικής πολιτικής, οδηγώντας περισσότερο σε μια κατάσταση περιορισμού των ζημιών, παρά σε δημιουργία προϋποθέσεων ισχυρής ανάπτυξης. Κατά συνέπεια, ο συνδυασμός των πολιτικών κρίνεται μάλλον αντιπαραγωγικός, αναφορικά με τα συνολικά αποτελέσματα αλλά και με την αλληλουχία υλοποίησης. Οι μεταρρυθμίσεις θα έπρεπε να είχαν πραγματοποιηθεί πιο αποφασιστικά και σε χρόνο προγενέστερο της εφαρμογής των μέτρων εσωτερικής υποτίμησης. Σε αυτό το συμπέρασμα συγκλίνουν και οι συμμετέχοντες στην έρευνα, οι οποίοι αξιολόγησαν την επίδραση των μεταρρυθμίσεων, τόσο ως προς την επίτευξη επιμέρους στόχων όσο και συνολικά, μάλλον ως μέτριας σημασίας. Παράγοντες όπως η διάχυτη αβεβαιότητα κατά τη διάρκεια της κρίσης και η ύφεση αναγνωρίζονται ως σημαντικοί για αυτό το αποτέλεσμα, όπως και ο ελλιπής σχεδιασμός, η διοικητική ανεπάρκεια και συνέχεια της δημόσιας διοίκησης, καθώς και πολιτικές παράμετροι των μεταρρυθμίσεων.

Η τελευταία μεταρρύθμιση που εξετάστηκε αφορούσε την αγορά εργασίας. Στο πεδίο αυτό προωθήθηκαν πολλές και σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο των δύο πρώτων προγραμμάτων προσαρμογής. Τα δύο πρώτα χρόνια της κρίσης, έμφαση δόθηκε στη χαλάρωση της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης, ενώ την περίοδο 2012-2014 στο σύστημα διαπραγμάτευσης των μισθών. Οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης υιοθετήθηκαν ως μέτρα καταπολέμησης της ανεργίας κυρίως την περίοδο 2012-2014, αν και η υποχρηματοδότησή τους δεν επέτρεψε σημαντικά αποτελέσματα.

Οι μεταρρυθμίσεις προωθήθηκαν σε μια περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομία βρισκόταν σε βαθιά και παρατεταμένη ύφεση, με σημαντικές επιπτώσεις στο επίπεδο απασχόλησης· ως εκ τούτου, έχουν πολλές φορές συνδεθεί με την επιδείνωση της αγοράς εργασίας και ιδιαίτερα την εκρηκτική αύξηση της ανεργίας κατά τη διάρκεια της κρίσης. Χαρακτηριστικό είναι εξάλλου το γεγονός ότι οι συμμετέχοντες στη διαδικασία των συνεντεύξεων εμφανίστηκαν μάλλον διστακτικοί ως προς το πρόσημο των επιδράσεων των μεταρρυθμίσεων στις επιδόσεις της αγοράς εργασίας.

Παρ' όλα αυτά, η οικονομετρική ανάλυση που διενεργήθηκε έδειξε ότι τα αποτελέσματα των μεταρρυθμίσεων ήταν μάλλον θετικά όσον αφορά τα πεδία της νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης και της φορολογίας της εργασίας (φορολογική σφήνα), που είχαν ως αποτέλεσμα τη μείωση του κόστους εργασίας. Ειδικότερα, οι επιπτώσεις της μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης της εργασίας θα ήταν ισχυρότερη αν δεν υφίστατο αμφιταλάντευση μεταξύ της μείωσης (προκειμένου να μειωθεί το κόστος εργασίας) και της αύξησής της (για δημοσιονομικούς λόγους). Τέλος, δεν ήταν δυνατόν να βρεθεί κάποια στατιστικά σημαντική σχέση μεταξύ του ποσοστού αναπλήρωσης του επιδόματος ανεργίας και του ποσοστού ανεργίας. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι το σύστημα χορήγησης επιδομάτων ανεργίας είναι εξαιρετικά φειδωλό και δεν επηρεάζει ουσιαστικά τις επιδόσεις της αγοράς εργασίας.

Το εύρημα αυτό συνάδει και με την άποψη των στελεχών της δημόσιας διοίκησης και των κοινωνικών φορέων που ερωτήθηκαν για τις μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας, οι οποίοι αναγνώρισαν την αποτυχία της πολιτείας να προστατεύσει ειδικές ευάλωτες ομάδες του εργατικού δυναμικού, ενώ διαπιστώθηκε και αποτυχία καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Δεδομένων των παραπάνω ευρημάτων, πώς θα μπορούσαν να προωθηθούν πιο αποτελεσματικά οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχει ανάγκη η ελληνική οικονομία και δημόσια διοίκηση; Στη συνέχεια, παρουσιάζουμε εν συντομία μια σειρά προτάσεων πολιτικής προς αυτή την κατεύθυνση, με βάση τα ευρήματα της έρευνας:

1. Προσαρμογή του προγράμματος των μεταρρυθμίσεων στις διοικητικές δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, δεδομένων των περιορισμένων λειτουργικών δυνατοτήτων της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, η πλήρης υλοποίηση ενός τόσο φιλόδοξου μεταρρυθμιστικού προγράμματος σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα ήταν μάλλον ανέφικτη εξ αρχής. Εξάλλου, όπως φάνηκε και από τις συνεντεύξεις, η ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης¹ αναδείχθηκε ως ένας από τους βασικούς παράγοντες της μη ολοκληρωμένης εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Η ταυτόχρονη προώθηση πολλαπλών μεταρρυθμίσεων

¹ Στο σημείο αυτό θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι με αυτό τον όρο δεν εννοούμε την ανεπάρκεια του διοικητικού προσωπικού (αν και υπάρχουν αδυναμίες και σ' αυτό τον τομέα), αλλά πρωτίστως τις παθογένειες της θεσμικής οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και την ανεπάρκεια της υλικοτεχνικής υποδομής της.

οδηγεί σε έναν ευρύ και κατά συνέπεια αναποτελεσματικό καταμερισμό των περιορισμένων πόρων της δημόσιας διοίκησης, δημιουργώντας εξ αρχής συνθήκες περιορισμένης λειτουργικότητας και καθυστερήσεων. Το πρόβλημα αυτό επιδεινώνεται σε συνθήκες δραστηκής δημοσιονομικής προσαρμογής, όπου τόσο οι χρηματικοί όσο και οι ανθρώπινοι πόροι βρίσκονται σε στενότητα. Για το λόγο αυτό είναι προτιμότερο να γίνεται σχεδιασμός του προγράμματος μεταρρυθμίσεων με βάση τις προτεραιότητες πολιτικής, επικεντρώνοντας τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια σε επιλεγμένα πεδία άσκησης πολιτικής στα οποία εντοπίζονται οι σημαντικότερες παθογένειες και όπου αναμένεται να παραχθούν τα πιο σημαντικά αποτελέσματα.

2. Ένταξη των μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού

Μια κοινή διαπίστωση που αποτυπώθηκε στις απαντήσεις των συμμετεχόντων στις συνεντεύξεις για όλες τις μεταρρυθμίσεις ήταν η έλλειψη ενός στρατηγικού σχεδίου, τόσο για τις επιμέρους μεταρρυθμίσεις όσο και συνολικά για το πρόγραμμα των μεταρρυθμίσεων. Η έλλειψη σχεδιασμού οδηγεί σε σπατάλη πόρων για την προώθηση πολλών και συχνά ασύνδετων (ή ακόμη και αντιφατικών μεταξύ τους) μεταρρυθμίσεων, αφού δεν έχουν τεθεί προτεραιότητες σε στρατηγικό επίπεδο, και άρα επιδεινώνει την αναποτελεσματικότητα της κατανομής των πόρων που ήδη εντοπίστηκε στο σημείο (1). Επίσης, συχνά οδηγεί και σε αναποτελεσματικές μεταρρυθμίσεις, αφού δεν έχει γίνει ταυτοποίηση και ιεράρχηση των σημαντικότερων προβλημάτων, με αποτέλεσμα συχνά να προωθούνται επιφανειακές δράσεις που ενδεχομένως θεραπεύουν τα συμπτώματα, αλλά όχι τις αιτίες των προβλημάτων. Τέλος, η έλλειψη στρατηγικού σχεδιασμού οδηγεί συχνά στην προσωρινή εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και ενδεχομένως στη σταδιακή ανατροπή ή αδρανοποίησή τους, αφού δεν έχουν καθοριστεί επαρκώς οι απαραίτητες δομές και πόροι για την αποτελεσματική υλοποίησή τους σε βάθος χρόνου.

3. Προσαρμογή του προγράμματος μεταρρυθμίσεων στις οικονομικές συνθήκες

Η βαθιά και παρατεταμένη ύφεση αναδείχθηκε, τόσο από την οικονομετρική ανάλυση όσο και από τις απαντήσεις των συμμετεχόντων στις συνεντεύξεις, ως ένας από τους παράγοντες που επηρέασαν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων. Από την άλλη πλευρά, η έλευση μιας κρίσης είναι δυνατόν να παίξει καταλυτικό ρόλο στην κινητοποίηση για την προώθηση ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος, κάτι το οποίο έγινε και στην ελληνική περίπτωση. Το τελικό πρόσημο των αντίρροπων αυτών επιρροών είναι δύσκολο να διατυπωθεί με όρους γενικής ισχύος, καθώς εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά κάθε περίπτωσης και ιδιαίτερα από το βάθος και τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Όταν η ένταση και η διάρκεια της κρίσης είναι μεγάλες, όπως στην περίπτωση της Ελλάδος, είναι πολύ πιθανόν να επέλθει «μεταρρυθμιστική κόπωση» τόσο στη δημόσια διοίκηση και το πολιτικό σύστημα όσο και στην κοινωνία, κάτι που φαίνεται να επιβεβαιώνεται και από τα ευρήματα της επεξεργασίας των στοιχείων της ΜΟΝΑ, αλλά και από εκείνα των συνεντεύξεων. Κατά συνέπεια, συνδέοντας το σημείο αυτό με την προηγούμενη πρόταση περί στρατηγικού σχεδιασμού, καθίσταται σαφές ότι μέρος του στρατηγικού σχεδιασμού θα πρέπει να περιλαμβάνει και την ανάλυση του οικονομικού περιβάλλοντος και των ενδεχόμενων συνεπειών του για την υλοποίηση και τις επιδόσεις του προγράμματος μεταρρυθμίσεων

4. Προσαρμογή του προγράμματος μεταρρυθμίσεων στα θεσμικά χαρακτηριστικά της οικονομίας

Όπως έγινε φανερό στις περιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και στο επιχειρηματικό περιβάλλον, αλλά και στην αγορά εργασίας, οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά του ήδη υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, καθώς αυτά καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τα όρια του εφικτού και επιδρούν αποφασιστικά στην αποτελεσματικότητα και τη διαχρονική εμπέδωση των μεταρρυθμίσεων. Η μεταρρύθμιση των θεσμών της οικονομίας θα πρέπει να γίνεται με τρόπο που να αξιοποιεί τις δυνατότητες του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, ώστε να αποφεύγονται μεταρρυθμίσεις που μένουν μόνο «στα χαρτιά» (όπως για παράδειγμα στην περίπτωση όπου οι προβλεπόμενες δράσεις δεν μπορούν να ενεργοποιηθούν γιατί δεν υπάρχουν οι απαραίτητοι θεσμοί/διαδικασίες για την υλοποίησή τους). Γενικότερα, η γνώση του πώς λειτουργεί στην πράξη η αγορά (τόσο σε επίπεδο επίσημων θεσμών, όσο και άρρητων διαδικασιών/πρακτικών) είναι προαπαιτούμενο για τη διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων.

5. Προσεκτικός σχεδιασμός του προγράμματος μεταρρυθμίσεων με έμφαση στις συμπληρωματικότητες μεταξύ των πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων

Σε συνέχεια του προηγούμενου σημείου, ένα πολύ σημαντικό μέρος του οικονομικού σχεδιασμού των μεταρρυθμίσεων, όπως άλλωστε προκύπτει και από τη διεθνή βιβλιογραφία, είναι η σαφής ανάλυση των συμπληρωματικοτήτων των διαφόρων μεταρρυθμίσεων μεταξύ τους, αλλά και σε σχέση με άλλες οικονομικές πολιτικές και ιδιαίτερα πολιτικές δημοσιονομικής προσαρμογής. Όπως είδαμε από την ανάλυση που προηγήθηκε, οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν ήταν από την αρχή στις κύριες προτεραιότητες του προγράμματος προσαρμογής. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να προωθούνται συχνά με καθυστερήσεις και δυσκολίες, λόγω της μεταρρυθμιστικής κόπωσης που επήλθε, ή να είναι λιγότερο αποτελεσματικές από όσο θα μπορούσαν να είναι, λόγω του πολύ δυσμενούς οικονομικού κλίματος που είχε εν τω μεταξύ διαμορφωθεί, καθώς και άλλων πολιτικών (π.χ. εσωτερικής υποτίμησης) που είχαν προηγηθεί και επιδρούσαν προς κατεύθυνση αντίθετη προς αυτή των προωθούμενων μεταρρυθμίσεων. Επίσης, η σειρά προώθησης διαφορετικών μεταρρυθμίσεων, π.χ. αυτών στις αγορές προϊόντων και στην αγορά εργασίας, όπως φαίνεται από τη διεθνή βιβλιογραφία, αλλά και από τα ευρήματα της οικονομετρικής ανάλυσης, ήταν μάλλον αναποτελεσματική και δεν βοήθησε στη μεγιστοποίηση των θετικών αποτελεσμάτων των μεταρρυθμίσεων.

6. Προσαρμογή του προγράμματος μεταρρυθμίσεων στα δεδομένα του πολιτικού συστήματος - οικειοποίηση και επικοινωνία του προγράμματος

Μια από τις σημαντικότερους παραμέτρους που αναδείχθηκε τόσο από τις συνεντεύξεις όσο και από την ανάλυση των στοιχείων της ΜΟΝΑ είναι η συμπεριφορά του πολιτικού συστήματος γενικότερα και των κυβερνήσεων που προωθούν τις μεταρρυθμίσεις ειδικότερα. Όπως είδαμε, παράγοντες όπως το πολιτικό κόστος και η αντίσταση οργανωμένων συμφερόντων αποτέλεσαν σημαντικά εμπόδια στην υλοποίηση μέρους των μεταρρυθμίσεων, με αποτέλεσμα σημαντικές καθυστερήσεις στην εφαρμογή τους (π.χ. στην περίπτωση των διαδικασιών χορήγησης αδειών για παραγωγικές δραστηριότητες) ή τη μερική και τελικά σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματική υλοποίησή τους (π.χ. στην περίπτωση του ενιαίου μισθολογίου). Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος είναι η «οικειοποίησή» του από την πολιτική ηγεσία που το προωθεί. Χωρίς αυτήν, τα κυβερνητικά στελέχη είναι βέβαιο ότι θα υποκύψουν σε πολιτικές πιέσεις, ενώ και η κοινωνία και οι παραγωγικοί φορείς δεν θα μπορέσουν να πειστούν για την αναγκαιότητα και τις ευεργετικές επιδράσεις των μεταρρυθμίσεων. Συνεπώς, πέρα από τον στρατηγικό

σχεδιασμό για τη υλοποίηση των πιο κατάλληλων μεταρρυθμίσεων με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο, είναι αναγκαίο να διαμορφωθεί και μια στρατηγική επικοινωνίας των μεταρρυθμίσεων και των ωφελειών τους, έτσι ώστε να δημιουργηθεί το απαραίτητο κλίμα συναίνεσης για την αποτελεσματική υλοποίησή τους. Στο πλαίσιο της εν λόγω στρατηγικής θα μπορούσαν να αναδειχθούν και οι στρεβλώσεις που προκαλούσε το προηγούμενο θεσμικό καθεστώς, και με αυτό τον τρόπο να ενισχυθεί η αποδοχή της μεταρρυθμίσεώς του. Είναι προφανές ότι η ανάγκη «οικειοποίησης» του προγράμματος μεταρρυθμίσεων και της επικοινωνίας του προς την κοινωνία καθίσταται ακόμα πιο επιτακτική όταν το πρόγραμμα αυτό υλοποιείται σε περίοδο κρίσης και με τη συμμετοχή διεθνών οργανισμών και φορέων. Όπως έχουμε διαπιστώσει από την ελληνική περίπτωση, η έλλειψη ενός εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και η εντύπωση προώθησης μεταρρυθμίσεων προερχόμενων κατά κύριο λόγο από το εξωτερικό οδηγούν σε επιφυλακτική και συχνά εντελώς αρνητική στάση μέρους της κοινωνίας και του πολιτικού συστήματος απέναντι στις προωθούμενες μεταρρυθμίσεις.

ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ ΤΟΥ ΤΟΜΟΥ

Αναστασάτου Μαριάνθη, Οικονομολόγος, Διεύθυνση Οικονομικής Ανάλυσης και Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος και Επιστημονική Συνεργάτιδα, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ.

Βιντζηλαίος Γιάννης, Στατιστικός Αναλυτής.

Γεωργακόπουλος Αλέξανδρος, Εκπαιδευόμενος Ερευνητής, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).

Κατσίκας Χ. Δημήτρης, Λέκτορας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και Υπεύθυνος, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ.

Νίτση Ελισάβετ, Ερευνήτρια, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

Πετραλιάς Αθανάσιος, Στατιστικός Αναλυτής, Διεύθυνση Στατιστικής της Τράπεζας της Ελλάδος και Επιστημονικός Συνεργάτης, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ.

Φιλίνης Κυριάκος, Επιστημονικός Συνεργάτης, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ.



Print: ISBN 978-960-7032-87-4 (ΤΤΕ), 978-960-8356-26-9 (ΕΛΙΑΜΕΠ)
Online: ISBN 978-960-7032-88-1 (ΤΤΕ), 9780960-8356-27-6 (ΕΛΙΑΜΕΠ)