

6.2025

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Η επιδοματική πολιτική στην Ελλάδα

Παναγιώτης Λιαργκόβας
Ιωάννης Γούλατης
Νικόλαος Ροδουσάκης

Ιούνιος 2025

Ερευνητική Ομάδα

Παναγιώτης Λιαργκόβας

Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, Πρόεδρος ΚΕΠΕ

Ιωάννης Γούλατης

Μεταδιδακτορικός ερευνητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Νικόλαος Ροδουσάκης

Ερευνητής β', ΚΕΠΕ

Οι δηλώσεις, οι απόψεις, η μεθοδολογία και το περιεχόμενο στο ερευνητικό έργο είναι εξ ολοκλήρου ευθύνη των ερευνητών της μελετητικής ομάδας. Τα στοιχεία, οι δείκτες και όλα τα δεδομένα σε όλες τις εκδόσεις που αναφέρονται στο παρόν ερευνητικό έργο, ισχύουν για τη χρονική περίοδο διενέργειας της μελέτης και της συγγραφής του έργου, ήτοι μέχρι τον Ιανουάριο 2025, εκτός αν σημειώνεται από τη μελετητική ομάδα διαφορετικά.

Περιεχόμενα

Ευρετήριο Διαγραμμάτων	6
Ευρετήριο Πινάκων	9
Ευρετήριο Πλαισίων	11
Αρκτικόλεξα-Συντομογραφίες	12
Επιτελική Σύνοψη	15
1 Εισαγωγή.....	21
2 Η πολιτική οικονομία της επιδοματικής πολιτικής.....	24
2.1 Εισαγωγή.....	25
2.2 Εννοιολογικά μοντέλα κοινωνικής προστασίας.....	27
2.3 Γιατί κοινωνικά επιδόματα	29
2.3.1. Μείωση της φτώχειας.....	29
2.3.2. Προώθηση της ισότητας.....	30
2.3.3. Στήριξη της ανάπτυξης	30
2.3.4. Επίτευξη δημοσιονομικής ισορροπίας.....	30
2.4 Κριτική απέναντι στην επιδοματική πολιτική	31
2.4.1. Επιδόματα και κίνητρο για εργασία	31
2.4.2. Επιδόματα και σπατάλη δημοσίου χρήματος	33
2.4.3. Επιδόματα και γραφειοκρατία.....	33
2.4.4. Επιδόματα, διαστρέβλωση του συστήματος τιμών και αναποτελεσματική κατανομή των πόρων.....	34
2.4.5. Επιδόματα και φοροδιαφυγή.....	34
2.5 Συμπεράσματα	36
3 Καταγραφή των κύρων επιδομάτων (κοινωνικής πρόνοιας, ανεργίας και αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων), μετά την ολοκλήρωση των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα	37
3.1 Εισαγωγή	38
3.2 Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα.....	40
3.3 Κατηγορίες επιδομάτων	49
3.4 Αναλυτικός κατάλογος επιδομάτων.....	53
3.4.1. Επιδόματα ΟΠΕΚΑ.....	53
3.4.2. Επιδόματα Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ)	68

3.4.3. Επιδόματα e-ΕΦΚΑ.....	77
3.3.4. Μεταφορικό ισοδύναμο (MI)	80
3.4.5. Ειδικά προγράμματα τουρισμού.....	81
3.4.6. Ειδικά και έκτακτα επιδόματα για την ενεργειακή κρίση, περίοδος υλοποίησης 2021-2023.....	83
3.4.7. Επιδοματική πολιτική για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία (2020-2024).....	90
3.4.8. Παρατηρήσεις για τα επιδόματα τύπου pass και τις δαπάνες για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης	98
3.5 Συμπεράσματα	100

4 Φτώχεια, κοινωνικές ανισότητες και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα 104

4.1 Εισαγωγή.....	105
4.2 Μείωση ΑΕΠ	106
4.3 Κατώτατος μισθός	107
4.4 Αγοραστική δύναμη	109
4.5 Φτώχεια και ανισότητα	110
4.6 Φτώχεια πριν και μετά τις μεταβιβάσεις	113
4.7 Μετανάστευση	116
4.8 Γυναικεία φτώχεια.....	117
4.9 Ενεργειακή φτώχεια	120
4.10 Φτώχεια υγείας	123
4.11 Παιδική φτώχεια.....	125
4.12 Συμπεράσματα.....	127

5 Η επιδοματική πολιτική στην ΕΕ: Εμπειρία και καλές πρακτικές128

5.1 Εισαγωγή.....	129
5.2 Η Συνθήκη της Ρώμης.....	131
5.3 Ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων	133
5.4 Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και το Κοινωνικό Πρωτόκολλο	134
5.5 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Απασχόλησης...	135
5.6 Η Συνθήκη της Νίκαιας και η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα	136
5.7 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	137
5.8 Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020».....	138
5.9 Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων και η Σύνοδος του Πόρτο.....	139

5.10 Η ειδική ευρωπαϊκή εμπειρία πολιτικών κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της αντιμετώπισης κρίσεων	140
5.11 Οι κύριες στρατηγικές κοινωνικής προστασίας στην Ευρώπη	142
5.12 Το θεσμικό πλαίσιο στην ΕΕ για την κοινωνική προστασία.....	144
5.13 Το γενικότερο πλαίσιο διαμόρφωσης κοινωνικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τα επιδόματα	146
5.14 Η κοινωνική προστασία στην ΕΕ σε αριθμούς	148
5.15 Η ψηφιακή εμπειρία στην ενημέρωση για τα επιδόματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	152
5.16 Συμπεράσματα	154

6 Το κόστος ευκαιρίας της επιδοματικής πολιτικής157

6.1 Εισαγωγή.....	158
6.2 Μεθοδολογικό πλαίσιο	159
6.3 Η διαρθρωτική οικονομική βάση της ελληνικής οικονομίας	162
6.4 Μοχλοί της οικονομικής ανάπτυξης	172
6.5 Μελέτη περίπτωσης: Εναλλακτικές κατανομές των δαπανών αντιμετώπισης της ενεργειακής κρίσης	177
6.5.1. Σενάριο 1: Επενδύσεις σε ΑΠΕ.....	181
6.5.2. Σενάριο 2: Αύξηση των ορυκτών καυσίμων στο μείγμα παραγωγής ενέργειας	182
6.5.3. Σενάριο 3: Ενεργειακές κοινότητες και φωτοβολταϊκά στη στέγη.....	183
6.5.4. Σενάριο 4: Ενίσχυση των δικτύων διανομής ηλεκτρισμού	183
6.5.5. Σενάριο 5: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 1	184
6.5.6. Σενάριο 6: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 2.....	184
6.5.7. Σενάριο 7: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 3.....	185
6.6 Συμπεράσματα	189

7 Συμπεράσματα190

8 Προτάσεις πολιτικής.....198

Βιβλιογραφικές αναφορές203

Παράρτημα Α. Δημοσιονομικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης.....211

Παράρτημα Β. Δημοσιονομικές παρεμβάσεις μόνιμου χαρακτήρα «κοινωνικής συνοχής» και εκτάκτων καταστάσεων (2024 και έπειτα) – Νέο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο (ΜΔΣ) 2025-2028....223

Παράρτημα Γ. Επιδόματα τύπου pass.....225

Παράρτημα Δ. Σχετικά με την ανάλυση εισροών-εκροών.....230

Παράρτημα Ε. Ονοματολογία των κλάδων της ελληνικής οικονομίας232

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1.	Δαπάνες για κοινωνικές παροχές στην Ελλάδα, ως ποσοστό επί του ΑΕΠ.....	41
Διάγραμμα 2.	Δαπάνες για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) στον κρατικό προϋπολογισμό, σε δισ. ευρώ.....	43
Διάγραμμα 3.	Ετήσιος ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ της Ελλάδας και δαπάνες για τα «βασικά επιδόματα», ως ποσοστό επί του ΑΕΠ.....	44
Διάγραμμα 4.	Δαπάνες για «βασικά κοινωνικά επιδόματα», ως ποσοστό επί του ΑΕΠ	47
Διάγραμμα 5.	Ελληνική οικονομία: Ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ, «βασικά επιδόματα» & δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων), ως ποσοστό επί του ΑΕΠ (2019-2023)	51
Διάγραμμα 6.	Οικογενειακά επιδόματα, σε εκατ. ευρώ	55
Διάγραμμα 7.	Επιδόματα ανεργίας, σε εκατ. ευρώ, και ανεργία, ως ποσοστό επί του εργατικού δυναμικού	70
Διάγραμμα 8.	Επίδομα θέρμανσης, σε εκατ. ευρώ	84
Διάγραμμα 9.	«Βασικά επιδόματα» και έκτακτες ενισχύσεις-παρεμβάσεις δημοσιονομικού κόστους για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (2022-2023), ως ποσοστό επί του ΑΕΠ	87
Διάγραμμα 10.	Βασικά κοινωνικά επιδόματα και έκτακτες παροχές στις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού κατά τη διάρκεια των κρίσεων Covid-19 και ενέργειας (2019-2024), ως ποσοστό επί του ΑΕΠ.....	88
Διάγραμμα 11.	Μέγιστες τιμές για το σύνολο των κρατικών παρεμβάσεων στην ελληνική οικονομία για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης (2020-2023).....	93
Διάγραμμα 12.	Ενεργειακή κρίση: Δεσμεύσεις και διάθεση χρηματοδότησης για την προστασία των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων από την ενεργειακή κρίση σε ευρωπαϊκές χώρες (Σεπτ. 2021-Ιαν. 2023), σε δισ. ευρώ.....	95

Διάγραμμα 13.	Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης στην Ελλάδα ανά μεθοδολογική προσέγγιση, ως ποσοστό του ΑΕΠ	96
Διάγραμμα 14.	Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης για κοινωνική προστασία και ενοποιημένο χρέος της Γενικής Κυβέρνησης, ως ποσοστό του ΑΕΠ	97
Διάγραμμα 15.	Πραγματική εξέλιξη του κατώτατου μισθού (μηνιαίου), σε όρους μέσης αγοραστικής δύναμης 2019 (από Φεβρουάριο του 2019)	108
Διάγραμμα 16.	Ποσοστιαία σύνθεση πληθυσμού των φτωχών, κατά επαγγελματική κατάσταση (Ελλάδα, 2009 και 2018)	110
Διάγραμμα 17.	Αποκλίσεις κατά κεφαλήν δαπανών κοινωνικής προστασίας σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης, από τη Δανία=100 (χώρες της ΕΕ-15, 2000, 2009 και 2017)	111
Διάγραμμα 18.	Καμπύλες Lorenz πριν και μετά από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (Ελλάδα, 2018)	114
Διάγραμμα 19.	Καθαρή μετανάστευση (ισοζύγιο), σε χιλιάδες άτομα (Ελλάδα, 1957-2020)	116
Διάγραμμα 20.	Σχέση μεταξύ εισαγωγών καυσίμων και δημόσιων δαπανών για κοινωνική προστασία, ως ποσοστό του ΑΕΠ	121
Διάγραμμα 21.	Δαπάνες κοινωνικής προστασίας χωρών της ΕΕ, ως ποσοστό του ΑΕΠ	150
Διάγραμμα 22.	Οι πολλαπλασιαστές προϊόντος για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας	163
Διάγραμμα 23.	Οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας	164
Διάγραμμα 24.	Οι πολλαπλασιαστές εισαγωγών για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας	165
Διάγραμμα 25.	Οι πολλαπλασιαστές προϊόντος για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας	166
Διάγραμμα 26.	Οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας	166
Διάγραμμα 27.	Οι πολλαπλασιαστές εισαγωγών για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας	167
Διάγραμμα 28.	Οι δείκτες παραγωγικότητας για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας	168
Διάγραμμα 29.	Οι δείκτες εξάρτησης από εισαγωγές για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας	168
Διάγραμμα 30.	Οι δείκτες παραγωγικότητας για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας	169

Διάγραμμα 31.	Οι δείκτες εξάρτησης από εισαγωγές για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας	169
Διάγραμμα 32.	Οι πολλαπλασιαστές προϊόντος για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας	173
Διάγραμμα 33.	Οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας	173
Διάγραμμα 34.	Οι πολλαπλασιαστές εξαγωγών για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας	174
Διάγραμμα 35.	Οι δείκτες παραγωγικότητας για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας	174
Διάγραμμα 36.	Οι δείκτες εξάρτησης από τις εισαγωγές για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας	175
Διάγραμμα 37.	Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις (δισ. ευρώ) σε όρους προϊόντος για τα Σενάρια 1-7	185
Διάγραμμα 38.	Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις (απασχολούμενοι) σε όρους απασχόλησης για τα Σενάρια 1-7	186
Διάγραμμα 39.	Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις (δισ. ευρώ) σε όρους εισαγωγών για τα Σενάρια 1-7	186
Διάγραμμα 40.	Αποκλίσεις του μέσου δείκτη παραγωγικότητας για τα Σενάρια 1-7	187
Διάγραμμα 41.	Αποκλίσεις του μέσου δείκτη εισαγωγών για τα Σενάρια 1-7	187
Διάγραμμα 42.	Ποσοστιαία κατανομή των παρεμβάσεων-δαπανών για την ενεργειακή κρίση για το έτος 2022 στον κρατικό προϋπολογισμό 2023	222

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1.	Χαρακτηριστικά των επιδομάτων	26
Πίνακας 2.	Δαπάνη καταβολής επιδομάτων ΟΠΕΚΑ, σε δισ. ευρώ	44
Πίνακας 3.	Δαπάνη καταβολής επιδομάτων ΟΠΕΚΑ – πρόγραμμα «Γέφυρα», σε εκατ. ευρώ (2020-2022)	60
Πίνακας 4.	Προγράμματα Λογαριασμού Αγροτικής Εστίας (ΛΑΕ)	65
Πίνακας 5.	Δαπάνες ΟΠΕΚΑ και Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ) στον κρατικό προϋπολογισμό, σε εκατ. ευρώ (2022-2025)	66
Πίνακας 6.	Δαπάνες ΔΥΠΑ στον κρατικό προϋπολογισμό, σε εκατ. ευρώ (2022-2025)	68
Πίνακας 7.	Προτάσεις για επιπλέον μέτρα επιδοματικής πολιτικής (ανακοινώσεις του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022)	86
Πίνακας 8.	Έκτακτα –επιπλέον– επιδόματα και ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης στην Ελλάδα (2022)	87
Πίνακας 9.	Εκτιμήσεις παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των κρίσεων στην ελληνική οικονομία, σε εκατ. ευρώ (2020-2023)	92
Πίνακας 10.	Εκτιμήσεις μόνιμων δημοσιονομικών παρεμβάσεων στην ελληνική οικονομία για δράσεις κοινωνικής συνοχής, σε εκατ. ευρώ (2024-2025)	92
Πίνακας 11.	Μέτρα τύπου pass και οι αντίστοιχοι προϋπολογισμοί (2022-2024)	98
Πίνακας 12.	Εκτιμήσεις για τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ (2022)	149
Πίνακας 13.	Κλάδοι με δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας	170
Πίνακας 14.	Παρεμβάσεις δαπανών για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία που επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα (σε εκατ. ευρώ)	212
Πίνακας 15.	Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 στην ελληνική οικονομία (σε εκατ. ευρώ)	215

Πίνακας 16.	Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία έτους 2022 (σε εκατ. ευρώ).....	220
Πίνακας 17.	Αναλυτικές παρεμβάσεις δαπανών Γενικής Κυβέρνησης για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία (σε εκατ. ευρώ)	220
Πίνακας 18.	Αναλυτικές παρεμβάσεις στα βασικά κοινωνικά επιδόματα και σε συνταξιούχους (δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης) για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία (σε εκατ. ευρώ)	221
Πίνακας 19.	Παρεμβάσεις δημοσιονομικού κόστους για την ενεργειακή κρίση και τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων, σε εκατ. ευρώ (2023-2025).....	224
Πίνακας 20.	Υποπερίοδοι και αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων στην περίοδο 2020-2025	224

Ευρετήριο Πλαισίων

Πλαίσιο 1.	Συγκριτική παρουσίαση επιδομάτων ΟΠΕΚΑ για τα έτη 2020-2021 (παρεμβάσεις για την πανδημία Covid-19).....	48
Πλαίσιο 2.	Τυπική ανακοίνωση του ΟΠΕΚΑ στον Τύπο για την καταβολή μηνιαίων επιδομάτων	67
Πλαίσιο 3.	Η κύρια λίστα επιδομάτων ανεργίας, ΔΥΠΑ.....	68
Πλαίσιο 4.	Στατιστική κατηγοριοποίηση	144
Πλαίσιο 5.	Η ευρωπαϊκή παρουσίαση των παροχών κοινωνικής προστασίας, συνοπτικά	152
Πλαίσιο 6.	Ονοματολογία των κλάδων της ελληνικής οικονομίας	232

Αρκτικόλεξα-Συντομογραφίες

Ελληνικά

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΑΝΗΚΟ	Αντιστάθμισμα Νησιωτικού Κόστους
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΓΚ	Γενική Κυβέρνηση
ΓΠΚΒ	Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
ΔΑΠΕΕΠ	Διαχειριστής ΑΠΕ και Εγγυήσεων Προέλευσης
ΔΕΘ	Διεθνής Έκθεση Θεσσαλονίκης
ΔΝΤ (IMF)	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund)
ΔΥΠΑ	Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης
ΕΔΚΦ	Ελληνικό Δίκτυο για την Καταπολέμηση της Φτώχειας
ΕΕ (ΕU)	Ευρωπαϊκή Ένωση (European Union)
ΕΕΕ	Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα
ΕΖ	Ευρωζώνη – Ζώνη του Ευρώ
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚοινΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΚΠΥ	Ενιαίος Κανονισμός Παροχών Υγείας
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΠΑ	Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης
ΕΣΑ	Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση
ΕΤΑΑ	Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολούμενων
ΕΤΑΜ	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΕΤΑΠ-ΜΜΕ	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης

ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΙΝΕ-ΓΣΕΕ	Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ
ΙΝΖΕΒ	Ινστιτούτο Κτιρίων Μηδενικής Ενεργειακής Κατανάλωσης
ΙΟΒΕ	Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
ΚΕΠΑ	Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΠ	Κοινωνικές Παροχές/Κοινωνική Προστασία
ΚΠρ.	Κρατικός Προϋπολογισμός
ΛΑΕ	Λογαριασμός Αγροτικής Εστίας
ΜΑΝ	Μοναδικός Αριθμός Νησιώτη
ΜΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο
ΜΙ	Μεταφορικό Ισοδύναμο
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΟΑΕΕ	Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΟΣΑ (OECD)	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Co-operation and Development)
ΟΠΕΚΑ	Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΔΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
Προγράμματα ΔΘΕ	Προγράμματα Διατήρησης Θέσεων Εργασίας
Προγράμματα ΝΕΕ	Προγράμματα επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών
Προγράμματα ΝΘΕ	Προγράμματα Νέων Θέσεων Εργασίας
ΣΣΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΤΑΑ (RRF)	Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility)
ΤΕΜ	Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης
ΤΠ	Τακτικός προϋπολογισμός
ΤτΕ	Τράπεζας της Ελλάδος
ΦΑ	Φυσικό Αέριο
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
e-ΕΦΚΑ	Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης

Ξενογλώσσα

EIGE	European Institute for Gender Equality (Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο για την Ισότητα των Φύλων)
EPSR	European Pillar of Social Rights (Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων)
ESA	European System of Accounts (Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών)
ESSPROS	European System of Integrated Social Protection Statistics (Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Στατιστικών Κοινωνικής Προστασίας)
EU SILC	EU Statistics on Income and Living Conditions (Στατιστικές της ΕΕ για το Εισόδημα και τις Συνθήκες Διαβίωσης)
EUROSTAT	The statistical office of the European Union (Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία)
GEI	Gender Equity Index (Δείκτης Ισότητας των Φύλων)
ILO	International Labour Organization (Διεθνής Οργανισμός Εργασίας)
NZE	Net Zero Emissions by 2050 Scenario (Σενάριο Μηδενικών Εκπομπών έως το 2050)
SIGI	Social Institutions and Gender Index (Δείκτης Κοινωνικών Θεσμών και Φύλου του κέντρου Ανάπτυξης του ΟΟΣΑ)
SIOTs	Symmetric Input-Output Tables (Συμμετρικοί Πίνακες Εισροών-Εκροών)
SMR	Small Modular Reactor (Μικρός Σπονδυλωτός Πυρηνικός Αντιδραστήρας)
SNA	System of National Accounts (Σύστημα Εθνικών Λογαριασμών)
SRM	Social Risk Management (Διαχείριση Κοινωνικού Κινδύνου)
SUT	Supply and Use Table (Πίνακας Προσφοράς-Χρήσεων)
UNDP	United Nations Development Programme (Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη)
WB	World Bank (Παγκόσμια Τράπεζα)

Επιτελική Σύνοψη

Η επιδοματική πολιτική της Ελλάδας έχει βρεθεί στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου, ιδιαίτερα μετά την εμφάνιση αλληπάλληλων κρίσεων (οικονομική κρίση, πανδημία, ενεργειακή κρίση). Σκοπός της επιδοματικής πολιτικής είναι η εφαρμογή στοχευμένων δράσεων προς όφελος των πιο ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού.

Στη διάρκεια των «κρίσεων», οι δεσμευμένοι και περιορισμένοι πόροι για την αντιμετώπιση των συνεπειών τους, είναι σκόπιμο να διοχετεύονται αποτελεσματικά, στη βάση των πραγματικών αναγκών των πιο ευάλωτων κοινωνικών στρωμάτων είτε με τη μορφή στοχευμένων επιδομάτων (χωρίς να διαχέονται οριζόντια στον πληθυσμό) είτε με τη μορφή στοχευμένων επενδύσεων, με αποκλειστικό στόχο την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση, την εξωστρέφεια και την ανάπτυξη.

Στο παρελθόν, η επιδοματική πολιτική υλοποιούνταν από ένα, σχεδόν «χαοτικό» σε επίπεδο παρεμβάσεων, κατακερματισμένο και διευρυμένο ποσοτικά, σύστημα κοινωνικών παροχών από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Κατά την περίοδο των –σταδιακά εφαρμοζόμενων– μεταρρυθμίσεων των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της χώρας (Μνημόνια), και από το 2017 εντονότερα, η πολιτική άρχισε να εστιάζει στη συγκέντρωση και κωδικοποίηση των επιδομάτων, των δικαιούχων και των φορέων υλοποίησης με σκοπό να γίνει πιο αποτελεσματική. Παρά τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει στη διάρκεια της (τελευταίας) οκταετίας 2017-2024, η επιδοματική πολιτική συνεχίζει να είναι κατακερματισμένη ως προς τις κατηγορίες και τον αριθμό των επιδομάτων, με σημαντική διασπορά των πόρων και συχνά με μικρά στοχευμένα οφέλη.

Η άσκηση της κρατικής κοινωνικής πολιτικής υλοποιείται με τη χορήγηση δεκάδων επιδομάτων και την παροχή υπηρεσιών που απευθύνονται στους πολίτες της χώρας, άλλοτε αποδιδόμενες υπό προϋποθέσεις και άλλοτε χωρίς αυτές. Οι βασικοί υπεύθυνοι φορείς υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα (και της πλειονότητας των επιδομάτων στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού) είναι ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ), η Δημόσια Υπηρεσία

Απασχόλησης (ΔΥΠΑ) και ο Ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (e-ΕΦΚΑ).

Οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης για κοινωνικές παροχές στον κρατικό προϋπολογισμό (Ισοζύγιο Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, κατά το European System of Accounts – ESA) κυμαίνονται την τελευταία δεκαετία (2017-2024) από σχεδόν 35 έως 46 δισεκατομμύρια ευρώ, αποτελώντας περί το 20%-24% του ελληνικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), με τις δαπάνες για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) να αποτελούν το 4%-6,6% του ΑΕΠ. Στην περίοδο 2019-2022 (πανδημία και ενεργειακή κρίση), το ποσοστό των δαπανών αυτών είναι σταθερά πάνω από 5,5%, με «κορύφωση» των δαπανών στο έτος 2020 (η μέγιστη τιμή του δείκτη, 6,6%). Στην τελευταία τετραετία 2021-2024, το ποσοστό αυτό είναι πάνω από 5,3%. Ειδικότερα, οι δαπάνες που αφορούν τα κοινωνικά επιδόματα του ΟΠΕΚΑ και τα επιδόματα ανεργίας της ΔΥΠΑ, ανέρχονται σε περί τα 5-6 δισ. ευρώ ετησίως, ή μεταξύ 2,2% και 3,2% του ΑΕΠ της χώρας.

Η διαφοροποίηση αυτή του συγκεκριμένου δείκτη αφορά τις περιόδους των πρόσφατων κρίσεων στην ελληνική οικονομία. Έτσι, παρατηρήθηκε αύξηση των πόρων που δεσμεύθηκαν και διατέθηκαν –με σημαντικές παρεμβάσεις στον κοινωνικό προϋπολογισμό με δημοσιονομικό αποτέλεσμα– τόσο στην περίοδο της πανδημίας (καθ' όλη τη διάρκεια των ετών 2020-2022, με χρηματοδότηση και από εθνικούς πόρους και μέσα από τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για την περίοδο 2021-2027), όσο και κατά τη διάρκεια της ενεργειακής κρίσης (για το 2022-2023, με παρεμφερή μορφή εθνικής και ευρωπαϊκής χρηματοδότησης). Παρόμοια αύξηση (δεσμευμένων πόρων και διάθεσή τους για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης) παρατηρήθηκε σε χώρες που είναι εξαρτημένες από τις εισαγωγές ενεργειακών πόρων (κυρίως από φυσικό αέριο και πετρέλαιο, βλ. Sgaravatti et al., 2021). Η παρατήρηση αυτή είναι παρόμοια με το συμπέρασμα της «αύξησης των κοινωνικών επιδομάτων προς τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού στη διάρκεια οικονομικών κρίσεων» (όπως η διεθνής κρίση του 2008-2009), σύμφωνα με τις μελέτες διεθνών οργανισμών (World Bank, 2016· OECD, 2013).

Στην παρούσα μελέτη διαπιστώσαμε ότι στην κρίσιμη περίοδο της ενεργειακής κρίσης, η ποσοστιαία αναλογία της χρηματοδότησης για την αντιμετώπισή της στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ υπολογίστηκε σε 5,8% (περίοδος 2021-2022), τιμή που ήταν σε σχετική συμφωνία με τις εκτιμήσεις που έδιναν διεθνείς οργανισμοί για τον ίδιο δείκτη (Sgaravatti et al., 2021: 5,2%).

Ο κρίσιμος παράγοντας που διαφοροποιεί αυτές τις κατηγορίες επιδομάτων-παρεμβάσεων με δημοσιονομικό κόστος από τις παρεμβάσεις στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, την προηγούμενη δεκαετία, βρίσκεται στο γεγονός ότι έχουν χαρακτηριστικά που ξεπερνούν τον «τοπικό» ή/και εθνικό

χαρακτήρα τους, είναι πανευρωπαϊκής εμβέλειας, μεγάλης διάρκειας, σημαντικού δημοσιονομικού κόστους και κομβικής σημασίας για τις ευρύτερες «κοινωνικές» παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα (μεταρρυθμίσεις) στη χώρα.

Πιο συγκεκριμένα, στη διάρκεια της περιόδου των δύο επακόλουθων κρίσεων (πανδημία και ενεργειακή κρίση, 2020-2023), η αύξηση των κοινωνικών δαπανών έγινε με δύο κυρίως τρόπους: α) Με την αύξηση συγκεκριμένων κοινωνικών επιδομάτων που απευθύνονται στα πιο φτωχά στρώματα του πληθυσμού [εκτός από τις έκτακτες ενισχύσεις σε χαμηλοσυνταξιούχους, αφορά σε: οικογενειακά και επιδόματα σε ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα σε ΑμεΑ και στέγασης, από τον ΟΠΕΚΑ] και με επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ), β) με τη χορήγηση έκτακτων επιδομάτων ειδικού σκοπού σε στοχευμένες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες του πληθυσμού και γ) μέσα από ad hoc ενισχύσεις σε φυσικά πρόσωπα και νοικοκυριά (οριζόντιες δράσεις προσωρινού χαρακτήρα με κύριο στόχο την αντιμετώπιση του πληθωρισμού) της μορφής pass. Οι σχετικές δαπάνες χρηματοδοτήθηκαν από τον τακτικό προϋπολογισμό (ΤΠ), το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και από ευρωπαϊκές χρηματοδοτικές πηγές, ορισμένες από τις οποίες δημιουργήθηκαν για τον συγκεκριμένο ή παρόμοιο σκοπό, όπως είναι το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) και το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης (ΤΕΜ).

Για την περίοδο 2024 και εφεξής (μέχρι την περίοδο της συγγραφής της μελέτης) τα μέτρα στήριξης συνεχίστηκαν, σε έναν βαθμό, με τη μορφή έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης σε δικαιούχους των βασικών επιδομάτων του ΟΠΕΚΑ. Ταυτόχρονα, η κυβέρνηση ξεκίνησε τη θεσμική προεργασία που θα επιφέρει αλλαγές στην πολιτική των επιδομάτων, από το 2025. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούν τα βασικά κοινωνικά επιδόματα, ειδικότερα για το ΕΕΕ, το στεγαστικό επίδομα και το επίδομα παιδιού [σύμφωνα με το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο (ΜΔΣ) 2025-2028]. Έμφαση θα δοθεί επίσης στην εναρμόνιση των κριτηρίων επιλεξιμότητας, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση των δεικτών φτώχειας (μέτρα κοινωνικής συνοχής). Στο ίδιο πλαίσιο ανασχεδιασμού βρίσκονται και οι πρωτοβουλίες μεταρρυθμίσεων για τα επιδόματα ανεργίας, με στόχο την αύξηση των κινήτρων απασχόλησης.

Συνοπτικά, οι κυβερνητικές προτεραιότητες δημοσιονομικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση κρίσεων και για τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων την περίοδο 2020-2025, εντάσσονται σε τρεις διαφορετικές υποπεριόδους με διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά αλλά κοινό στόχο – την κοινωνική συνοχή, ως εξής: α) Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 (2020-2022), β) παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (2022-2023) και γ) μόνιμες παρεμβάσεις για κοινωνική συνοχή και αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών (2024-2025).

Σε όλες τις περιπτώσεις, σημαντικός, αλλά ταυτόχρονα και περιοριστικός παράγοντας είναι το εισοδηματικό κριτήριο για την παροχή επιδομάτων που σε συνδυασμό με την εκτεταμένη φοροδιαφυγή δημιουργεί δομικά προβλήματα στην αποτελεσματική εφαρμογή της επιδοματικής πολιτικής. Επιπλέον, η επί μακρόν διατήρηση των επιδομάτων και η μη ένταξή τους σε μια μακροπρόθεσμη στρατηγική ενέχει τον κίνδυνο να επηρεάσει αρνητικά τα κίνητρα για δημιουργία, να δημιουργήσει εθισμό στην εξάρτηση από το κράτος και, τελικά, να «εγκλωβίσει» τα νοικοκυριά σε χαμηλή ευημερία και τις επιχειρήσεις σε χαμηλή παραγωγικότητα. Τέλος, υπάρχει ο κίνδυνος, ο μεγάλος αριθμός επιδομάτων να δημιουργήσει στρεβλώσεις στον μηχανισμό των τιμών και ενδεχομένως να δώσει λάθος μηνύματα σε καταναλωτές και παραγωγούς.

Από τη διατομεακή ανάλυση που πραγματοποιείται στην παρούσα μελέτη, προκύπτει ότι αυτό που έχει πρωτίστως ανάγκη η ελληνική οικονομία είναι η μείωση της εξάρτησης από εισαγωγές και η αύξηση, στον βαθμό που είναι εφικτό, των εξαγωγών. Αναδεικνύεται, επίσης, η σοβαρή διαφοροποίηση των αποτελεσμάτων μεταξύ των νοικοκυριών σε επίπεδο περιφέρειας και ταυτόχρονα, η ανάγκη εξορθολογισμού του κόστους των «επιδοματικών πολιτικών», παρεμβάσεων που στοχεύουν στον μετριασμό των επιπτώσεων, τη στιγμή που δαπανώνται δημόσιοι πόροι ενώ θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν αποδοτικότερα για την επίτευξη μακροχρόνιων αποτελεσμάτων.

Ειδικότερα, μια πολιτική επιδομάτων, που στηρίζεται σε μορφή voucher ή pass σε προϊόντα και υπηρεσίες που είτε είναι εισαγόμενα είτε η παραγωγή τους είναι καθόλα εξαρτημένη από εισαγωγές, όχι μόνο δεν μειώνει τις αδυναμίες του ελληνικού παραγωγικού μοντέλου (δίδυμα ελλείμματα, δραματική υπερχρέωση και φθινή εργασία), αλλά οδηγεί και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις μακριά από την παραγωγή διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών, επωφελούμενες από τη «δεδομένη ζήτηση» που προκύπτει μέσω τέτοιων επιδοματικών πολιτικών. Ο ρόλος που έχουν στην περίπτωση αυτή οι εγχώριες επιχειρήσεις είναι κυρίως μεταπρατικός και όχι παραγωγικός. Επίσης, οι επιδοματικές πολιτικές μέσω voucher ή pass έχουν σαν αποτέλεσμα, η παραγωγή να μεταφερθεί από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Όμως, με βάση την ανάλυση που πραγματοποιούμε, ο ελληνικός δημόσιος τομέας είναι βραχυχρόνια πιο αποτελεσματικός από τον ιδιωτικό τομέα σε όρους πολλαπλασιαστών προϊόντος και αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στο γεγονός ότι ο τελευταίος είναι ιδιαίτερα εξαρτημένος από τις εισαγωγές. Προτείνεται, λοιπόν, η καθετοποίηση και ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών του δημόσιου τομέα και η ταυτόχρονη ενίσχυση (μέσω κινήτρων) των εγχώριων εφοδιαστικών αλυσίδων στον ιδιωτικό τομέα ώστε να μειωθεί η εξάρτησή του από εισαγωγές. Οι πολιτικές των voucher ή pass μπορεί πράγματι να κριθούν επιτυχημένες σε πολλές οικονομίες της Ευρωζώνης, όχι όμως σε μια οικονομία, όπως η ελληνική, όπου ο ιδιωτικός τομέας έχει χαμηλή παραγωγικότητα και μεγάλη εξάρτηση από εισαγωγές. Έτσι, γίνεται

φανερή η ανάγκη προτεραιοποίησης και αποδοτικότητας των έκτακτων κρατικών δαπανών με την κατάλληλη κατανομή των διαθέσιμων πόρων μεταξύ ad hoc οριζόντιων μέτρων (δηλαδή ενισχύσεων με καθαρό πολιτικό κριτήριο), στοχευμένων επιδομάτων στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και βοήθειας στον παραγωγικό τομέα.

Γενικότερα, η «διάχυση» των επιδομάτων, οι διαφοροποιημένες προτεραιότητες σε σύντομα χρονικά διαστήματα (που επηρεάζονται τόσο από την πολιτική όσο και από την οικονομική συγκυρία και τις διεθνείς γεωπολιτικές προκλήσεις, καθώς επίσης από τις διαφορετικές διαθέσιμες χρηματοδοτικές γραμμές τη συγκεκριμένη περίοδο), η έλλειψη ανταγωνισμού σε αρκετούς κλάδους της οικονομίας, το υψηλό δημόσιο χρέος, το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των γυναικών και των νέων στο εργατικό δυναμικό και η γήρανση του πληθυσμού, αλλά και ο χαμηλός ρυθμός απορρόφησης και αξιοποίησης των κονδυλίων του ΤΑΑ, αποτελούν παράγοντες που περιορίζουν την αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας, συνεπώς και τη δυνατότητα βελτίωσης της κοινωνικής πολιτικής.

Συνοψίζοντας, ο σχεδιασμός μιας μεσοπρόθεσμης στρατηγικής επιδοματικής πολιτικής θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον περιορισμένο, λόγω κυρίως υψηλής υπερχρέωσης, δημοσιονομικό χώρο που διαθέτει η Ελλάδα στο παρόν και στο μέλλον. Τα εισοδηματικά κριτήρια για τις παροχές του κοινωνικού κράτους προφανώς και πρέπει να διατηρηθούν. Όμως, χρειάζεται παράλληλα ένα φορολογικό σύστημα που δεν θα δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από όσα λύνει. Οι φορολογικές και ασφαλιστικές επιβαρύνσεις πρέπει να εκλογικευθούν, ώστε να μην λειτουργούν σαν κίνητρα φοροδιαφυγής και μετάβασης στον «μαύρο» τομέα της οικονομίας. Μια πρόταση προς αυτή την κατεύθυνση είναι η έμμεση διαχείριση της εισοδηματικής ενίσχυσης των ευάλωτων στρωμάτων μέσω της αναδιάταξης του επιπέδου ΦΠΑ στις διάφορες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών. Μια επανεκτίμηση των ποσοστών και των ειδών κατανάλωσης που περιλαμβάνονται σε καθεμία εκ των κατηγοριών που εμπεριέχονται στο «καλάθι» των τριών πρώτων εισοδηματικών δεκατημορίων, θα μπορούσε να συμβάλει στη βελτίωση του διαθέσιμου εισοδήματος των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων και κατά συνέπεια στη μείωση της φτώχειας στην Ελλάδα.

Τέλος, στο πλαίσιο των δεσμευμένων πόρων από τα εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα, θα πρέπει να προβλεφθεί ένα συνδυαστικό πακέτο επενδυτικών προγραμμάτων με στόχευση την απασχόληση: Τη δημιουργία νέων και υψηλά ειδικευμένων θέσεων εργασίας με πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις τοπικές κοινωνίες (οικονομία και Δημογραφικό). Έτσι, ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός θα περιλαμβάνει τους θεσμικά κατοχυρωμένους σε μεσοπρόθεσμη βάση πόρους που θα διατεθούν με τη μορφή επιδομάτων για την προστασία των κοινωνικά ευάλωτων ομάδων και την κοινωνική συνοχή της ελληνικής κοινωνίας, με τους υπόλοιπους πόρους από τα οφέλη της

οικονομικής πολιτικής σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο να έχουν δεσμευθεί προς διάθεση με γνώμονα την ανάπτυξη, τη μειωμένη εξάρτηση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και παράλληλα την εξεύρεση μακροχρόνιων λύσεων στο πρόβλημα της ενεργειακής κρίσης, μέσω επενδυτικών δράσεων.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Εισαγωγή



Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα, η πρώτη μετά την ένταξη της χώρας στη Ζώνη του ευρώ (ΕΖ), η οποία ξεκίνησε το 2009 πυροδοτούμενη από την παγκόσμια οικονομική ύφεση του 2008, ανέδειξε τις δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας και την έλλειψη ευελιξίας της νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, οι συνθήκες διαβίωσης των πολιτών υπέστησαν σοβαρό πλήγμα, που σε μεγάλο βαθμό αντανακλάται στη σωρευτική πτώση του ΑΕΠ γύρω στο 25% την περίοδο 2008-2016 (Greek National Productivity Board, 2019, Section 1). Συναφώς, για μια χώρα με τα χαρακτηριστικά της Ελλάδας, η επιδοματική πολιτική δεν μπορεί πάρα να είναι στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, με σκοπό τη διαφύλαξη της κοινωνικής ισορροπίας. Ταυτόχρονα, η επιδοματική πολιτική, μετά από δύο παγκόσμια γεγονότα που συγκλόνισαν και εξακολουθούν να συγκλονίζουν την ανθρωπότητα, το ξέσπασμα της πανδημίας της Covid-19 και του πολέμου στην Ουκρανία, επανήλθε ακόμα πιο δυναμικά στο προσκήνιο όχι μόνο για την Ελλάδα αλλά και για το σύνολο της Ευρωζώνης.

Δεν πρέπει, όμως, και να παραβλέπουμε το γεγονός ότι στη διάρκεια της τελευταίας εικοσιπενταετίας, στην Ελλάδα, η επιδοματική πολιτική για το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα υλοποιούνταν από ένα σχεδόν «χαοτικό» σε επίπεδα παρεμβάσεων, κατακερματισμένο και διευρυμένο ποσοτικά σύστημα κοινωνικών παροχών από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους. Κατά την περίοδο των –σταδιακά εφαρμοζόμενων– μεταρρυθμίσεων των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της χώρας (Μνημόνια), και από το 2018 εντονότερα, η πολιτική άρχισε να εστιάζει στη συγκέντρωση και κωδικοποίηση των επιδομάτων, των δικαιούχων και των φορέων υλοποίησης. Βασική στόχευση ήταν η βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους και η ελαχιστοποίηση της επαφής του πολίτη με το γραφειοκρατικό σύστημα, ώστε να μειωθούν οι κοινωνικές ανισότητες και ο κοινωνικός αποκλεισμός (ιδιαίτερα με την ελάττωση των ενδο-περιφερειακών ανισοτήτων και τη μείωση του ποσοστού του πληθυσμού που διαβιεί στα όρια/κάτω από τα όρια της φτώχειας).

Στην πορεία αυτή, το «παλαιό» στατικό σύστημα κοινωνικής προστασίας συγκρούστηκε με το «καινούργιο»-σύγχρονο, μέσα από την ταυτόχρονη χρονικά ένταξη της ψηφιακής τεχνολογίας στη διαδικασία. Έτσι, η ψηφιακή πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας άρχισε να γίνεται πιο άμεση, χρηστική και προς όφελος των πολιτών, σε απόλυτη συνέργεια με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές προδιαγραφές και πολιτικές κοινωνικής συνοχής. Είχε βέβαια να αντιμετωπίσει την ετερογένεια (περιφερειακή και κοινωνική) και την αδύναμη διοικητική ικανότητα του κρατικού μηχανισμού στην εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας, τη διεθνή συγκυρία (γεωπολιτικοί και γεωοικονομικοί κίνδυνοι) και τους διαφοροποιημένους χρονικά (π.χ. εκλογικές χρονιές) πολιτικούς στόχους της εκάστοτε κυβέρνησης.

Σκοπός της μελέτης αυτής είναι η ανάλυση και αποτίμηση της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα, η οποία είναι στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου κατά την πρόσφατη περίοδο (2018-2023), με την ακολουθία οικονομικών κρίσεων, Μνημονίων, πανδημίας και ενεργειακής κρίσης, όπου ο κίνδυνος να αποκλίνει η εφαρμογή πολιτικών, στοχευμένων δράσεων προς όφελος των πιο ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού είναι σημαντικός.

Σε αυτό το πλαίσιο, παρουσιάζονται σενάρια παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής και πρόνοιας με την κατάλληλη στόχευση των διαθέσιμων πόρων και την υλοποίηση ενός συνθετικού πακέτου αναπτυξιακών και κοινωνικών μέτρων και πολιτικών, που λαμβάνει υπόψη την πραγματικότητα της χώρας, με τα σύνθετα οικονομικά, ενεργειακά, χωρικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά της. Βασικός στόχος είναι η συγκεκριμενοποίηση –αντί της διάχυσης– των επιδομάτων, που θα αυξάνει την αποτελεσματικότητα των διαθέσιμων πόρων και θα οδηγεί στην εκπόνηση ενός μεσοπρόθεσμου προγράμματος κοινωνικής προστασίας στις νέες συνθήκες. Ένα πρόγραμμα που, εκτός από τη συνεχή, σταθερή και επαρκή στήριξη των πιο ευάλωτων συμπολιτών, θα συνεισφέρει στην αναγκαία αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου της χώρας, σε ένα άλλο, σύγχρονο, εξωστρεφές, με ισχυρότερη παραγωγική βάση, με υψηλή παραγωγικότητα και ακριβή μισθωτή εργασία.

Συνεπώς, στη μελέτη αυτή δεν επιχειρούμε μόνο να χαρτογραφήσουμε τα διάφορων ειδών επιδόματα που υπάρχουν στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, με έμφαση στην περίοδο από την παγκόσμια οικονομική κρίση και μετά (2008 μέχρι σήμερα), αλλά επιχειρούμε να προσδιορίσουμε και το κόστος ευκαιρίας και την αποτελεσματικότητα των διάφορων επιδομάτων. Τα αποτελέσματα της έρευνας θα είναι χρήσιμα για την κατανόηση της παρούσας κατάστασης και των ιδιοτήτων της Ελλάδας αναφορικά με τον ρόλο των επιδομάτων.

Η μελέτη δομείται ως εξής: Στο **Κεφάλαιο 2** εξετάζεται η πολιτική οικονομία της επιδοματικής πολιτικής. Το **Κεφάλαιο 3** επιχειρεί μια καταγραφή των κύριων επιδομάτων κοινωνικής πολιτικής. Το **Κεφάλαιο 4** παρουσιάζει τα σημαντικότερα κοινωνικά προβλήματα στην Ελλάδα, δίνοντας έμφαση στη φτώχεια, τις κοινωνικές ανισότητες και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Το **Κεφάλαιο 5** αναλύει το πλαίσιο διαμόρφωσης της επιδοματικής πολιτικής στην ΕΕ και την ευρωπαϊκή εμπειρία πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Το **Κεφάλαιο 6** προβαίνει αρχικά σε μια δομική ανάλυση της ελληνικής οικονομίας και στη συνέχεια πραγματοποιεί μια ανάλυση του κόστους ευκαιρίας της επιδοματικής πολιτικής με έμφαση στην ενέργεια. Τέλος, συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής παρουσιάζονται στα **Κεφάλαια 7 και 8**.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Η πολιτική οικονομία της
επιδοδοματικής πολιτικής



2

2.1 Εισαγωγή

Η επιδοματική πολιτική αποτελεί μέρος της κοινωνικής προστασίας ή της κοινωνικής πολιτικής. Μαζί με τις δαπάνες για την υγεία και την εκπαίδευση συνιστά μια δημόσια δράση με άμεσο στόχο την υποστήριξη των πολιτών που αντιμετωπίζουν διάφορους κινδύνους ή απειλές όπως ο αποκλεισμός, η φτώχεια, η πείνα κλπ. Τα τρία βασικά στοιχεία της κοινωνικής προστασίας είναι:

- Η κοινωνική νομοθεσία, η οποία παρέχει το νομικό πλαίσιο για να προστατεύσει τα δικαιώματα των πολιτών και να διασφαλίσει τα ελάχιστα προαπαιτούμενα για την αξιοπρεπή διαβίωση (π.χ. εργατική νομοθεσία, υγεία και ασφάλεια, πρότυπα).
- Η κοινωνική ασφάλιση, η οποία αποτελείται από ανταποδοτικά συστήματα που διαχειρίζονται οι κυβερνήσεις, οι οποίες παρέχουν χρηματοοικονομική στήριξη των συμμετεχόντων ατόμων σε περιόδους δυσκολίας. Σε χώρες όπου υπάρχουν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, οι εισφορές είναι γενικά υποχρεωτικές.
- Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις που είναι μη ανταποδοτικές. Το είδος αυτό της «κοινωνικής βοήθειας» μπορεί να είναι σε μετρητά ή μπορεί να είναι σε είδος ή ένας συνδυασμός. Υπάρχουν δύο κατηγορίες κοινωνικών μεταβιβάσεων: Οι τακτικές μεταβιβάσεις, δηλαδή αυτές που πληρώνονται ή διανέμονται τακτικά, και που επιτρέπουν στους αποδέκτες τους να προετοιμαστούν για μια επερχόμενη κρίση ή καταστροφή ή να αντιμετωπίσουν χρόνια προβλήματα, και οι έκτακτες, ως αντίδραση σε μια κρίση (π.χ. ενεργειακή κρίση).

Η επιδοματική πολιτική μπορεί να πάρει διάφορες μορφές αναλόγως των χαρακτηριστικών της, όπως φαίνεται στον παρακάτω **Πίνακα 1**.

Πίνακας 1. Χαρακτηριστικά των επιδομάτων

Χαρακτηριστικό	Περιγραφή	Παραδείγματα
Όφελος	Το είδος του επιδόματος	Χρήματα, τρόφιμα, αγροτικά προϊόντα, τίτλοι
Πάροχος	Ο οργανισμός που έχει την ευθύνη παροχής	Κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, ΕΕ, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
Ωφελούμενοι	Ποιοι παίρνουν τα επιδόματα	Άτομα, νοικοκυριά
Προϋποθέσεις	Οι συνθήκες που πρέπει να ικανοποιούνται	Εισοδηματικά κριτήρια, αριθμός τέκνων, εργασιακή κατάσταση
Στόχευση	Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την επιλογή των ωφελούμενων	Γεωγραφικά, εισοδηματικά, στοχευμένα, γενικευμένα
Κατανομή	Οι μηχανισμοί που χρησιμοποιούνται για τη μεταφορά του οφέλους στον ωφελούμενο	Άμεση, κουπόνι, απαλλαγή από κόστος, χρεωστικές κάρτες
Συχνότητα	Τα διαστήματα παροχής	Εβδομαδιαία, μηνιαία, εποχικά, ετήσια

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται συζήτηση της επιδοματικής πολιτικής στο πλαίσιο της πολιτικής οικονομίας. Η **Ενότητα 2.2** προσδιορίζει τα εννοιολογικά μοντέλα κοινωνικής προστασίας με βάση τη διεθνή βιβλιογραφία. Η **Ενότητα 2.3** αναπτύσσει τα επιχειρήματα σχετικά με την αναγκαιότητα ύπαρξης κοινωνικών επιδομάτων ενώ η **Ενότητα 2.4** παρουσιάζει τη σημαντικότερη κριτική ενάντια στην επιδοματική πολιτική. Τέλος, στην **Ενότητα 2.5** παρουσιάζονται τα βασικά συμπεράσματα του κεφαλαίου.

2.2 Εννοιολογικά μοντέλα κοινωνικής προστασίας

Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχουν τρία εννοιολογικά μοντέλα κοινωνικής προστασίας.

- Το μοντέλο Διαχείρισης Κοινωνικού Κινδύνου
- Η προσέγγιση της Αξιοπρεπούς Εργασίας
- Η προσέγγιση της Μετασχηματιστικής Κοινωνικής Προστασίας

Η Παγκόσμια Τράπεζα χρησιμοποιεί το μοντέλο Διαχείρισης Κοινωνικού Κινδύνου (Social Risk Management – SRM, βλ. Holzmann, 2003). Ο στόχος του SRM είναι να επεκτείνει το παραδοσιακό πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας ώστε να συμπεριλάβει στρατηγικές πρόληψης, μετριασμού και αντιμετώπισης για την προστασία των βασικών μέσων διαβίωσης και την προώθηση της ανάληψης κινδύνων. Η Διαχείριση Κοινωνικού Κινδύνου επικεντρώνεται ειδικά στους φτωχούς, οι οποίοι είναι οι πιο ευάλωτοι στον κίνδυνο και είναι πιο πιθανό να υποφέρουν από οικονομικές διαταραχές. Μέσω των στρατηγικών του, το SRM στοχεύει στη μείωση της ευπάθειας των φτωχών και στην ενθάρρυνσή τους να συμμετέχουν σε πιο επικίνδυνες αλλά υψηλότερης απόδοσης δραστηριότητες, προκειμένου να βγουν από τη χρόνια φτώχεια.

Ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας (ILO) χρησιμοποιεί την προσέγγιση Αξιοπρεπούς Εργασίας (Decent Work).¹ Η Αξιοπρεπής Εργασία περιλαμβάνει ευκαιρίες για εργασία που είναι παραγωγική και προσφέρει ένα δίκαιο εισόδημα, ασφάλεια στον χώρο εργασίας και κοινωνική προστασία για τις οικογένειες, καλύτερες προοπτικές για προσωπική ανάπτυξη και κοινωνική ενσωμάτωση, ελευθερία των ανθρώπων να εκφράζουν τις ανησυχίες τους, να οργανώνονται και να συμμετέχουν στις αποφάσεις που επηρεάζουν τη ζωή τους και ισότητα ευκαιριών και μεταχείρισης για όλες τις γυναίκες και τους άνδρες.

¹ Βλ. την ιστοσελίδα του ILO περί της Αξιοπρεπούς Εργασίας (Decent Work): <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

Το Κέντρο Κοινωνικής Προστασίας (Center for Social Protection) χρησιμοποιεί την προσέγγιση της Μετασχηματιστικής Κοινωνικής Προστασίας (Transformative Social Protection approach, βλ. Devereux & Sabates-Wheeler, 2004). Η προσέγγιση αυτή κινείται πολύ πέρα από τις μεταφορές τροφίμων και μετρητών, αντιμετωπίζοντας θεμελιώδη ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης και αποκλεισμού. Ο όρος «μετασχηματιστική» αναφέρεται στην επιδίωξη πολιτικών που ενσωματώνουν τα άτομα ισότιμα στην κοινωνία, επιτρέποντας σε όλους να επωφεληθούν από την ανάπτυξη και δίνοντας τη δυνατότητα σε αποκλεισμένες ή περιθωριοποιημένες ομάδες να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους. Έτσι, η Μετασχηματιστική Κοινωνική Προστασία επιδιώκει να αποκαταστήσει τις άνισες σχέσεις εξουσίας, να μειώσει την εξάρτηση και να επιτρέψει στους φτωχούς να επιτύχουν βιώσιμα μέσα διαβίωσης.

2.3 Γιατί κοινωνικά επιδόματα

Υπάρχουν τέσσερα βασικά επιχειρήματα υπέρ της ύπαρξης κοινωνικών επιδομάτων:

- Μείωση της φτώχειας
- Προώθηση της ισότητας
- Τόνωση της ανάπτυξης
- Επίτευξη δημοσιονομικής ισορροπίας

2.3.1. Μείωση της φτώχειας

Ο άμεσος στόχος των κοινωνικών μεταβιβάσεων είναι η μείωση της φτώχειας μέσω της παροχής κοινωνικής βοήθειας στους φτωχούς. Λαμβάνοντας υπόψη την έκταση και τη σοβαρότητα της φτώχειας, ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα, το οποίο διανέμει ακόμη και ένα σχετικά μικρό επίδομα, μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στην ευημερία των δικαιούχων και την καταπολέμηση της φτώχειας σε μια χώρα.

Διάφορες μελέτες δείχνουν ότι οι δικαιούχοι χρησιμοποιούν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις για μια σειρά από σκοπούς πέρα από την κάλυψη των άμεσων καταναλωτικών τους αναγκών.² Οι μεταβιβάσεις που παρέχονται σε τακτική και προβλέψιμη βάση επιτρέπουν στους δικαιούχους να διαχειρίζονται καλύτερα τους κινδύνους. Μειώνουν την ευπάθειά τους σε εξωτερικές αναταραχές και την ανάγκη να καταφύγουν στην πώληση περιουσιακών στοιχείων. Τους επιτρέπουν, επίσης, να κάνουν επενδύσεις, έστω και μικρές, που μπορούν να βελτιώσουν τα μέσα διαβίωσής τους και να απεγκλωβιστούν από τον κύκλο της φτώχειας.

² Βλ. In *Fighting Poverty, Cash Transfer Programs Should Be Wary of Negative Spillovers* (2019, December 27). World Bank Group. Διαθέσιμο στο: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2019/12/27/cash-transfer-programs-should-be-wary-of-negative-spillovers>.

Στοιχεία από το United Nations Development Programme – UNDP (2013) επιβεβαιώνουν τα παραπάνω. Στη Νότια Αφρική, οι κοινωνικές μεταβιβάσεις μείωσαν το χάσμα της φτώχειας (δηλαδή τον βαθμό στον οποίο οι φτωχοί άνθρωποι υπολείπονται του εθνικού ορίου της φτώχειας) κατά 47%. Στον Μαυρίκιο, η σύνταξη γήρατος μείωσε το ποσοστό των νοικοκυριών που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας από 30% σε 6%. Στην Τανζανία, ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας εκτιμά ότι ένα επίδομα για παιδιά σχολικής ηλικίας (μεταξύ 7 και 14 ετών) θα μείωνε τον αριθμό των ατόμων που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας κατά το ένα τρίτο.

2.3.2. Προώθηση της ισότητας

Η εισοδηματική ανισότητα δεν είναι μόνο κοινωνικά άδικη, αλλά οδηγεί επίσης σε πολιτικές και κοινωνικο-οικονομικές αστάθειες. Μια σωστά σχεδιασμένη κοινωνική πολιτική αναδιανέμει τον πλούτο με ιδιαίτερα αποτελεσματικό τρόπο, προωθώντας έτσι μια πιο δίκαιη κατανομή του εισοδήματος, ιδίως όταν συνδέεται με προοδευτική φορολογία. Δεδομένα από τη Νοτιοαφρικανική Έρευνα Εισοδήματος και Δαπανών του 2000 δείχνουν ότι η πλήρης απορρόφηση της κρατικής σύνταξης γήρατος, αναπηρίας και το επίδομα στήριξης τέκνων θα μείωνε τον συντελεστή Gini³ από 63% σε 60%.

2.3.3. Στήριξη της ανάπτυξης

Οι προβλέψιμες κοινωνικές μεταβιβάσεις μπορούν να ωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη αυξάνοντας την απασχόληση και τα εισοδήματα, δημιουργώντας έναν ενάρετο κύκλο μείωσης της φτώχειας. Επίσης, μετατοπίζουν την αγοραστική δύναμη από τα ανώτερα εισοδηματικά κλιμάκια προς τους φτωχούς. Η ζήτηση εργασίας αυξάνεται καθώς τα φτωχότερα εισοδηματικά στρώματα ξοδεύουν περισσότερα για αγαθά έντασης εργασίας. Περαιτέρω οφέλη για τοπικές οικονομίες προκύπτουν επειδή οι φτωχοί είναι πιθανότερο να ξοδέψουν σε αγαθά που παράγονται στην εγχώρια αγορά παρά σε εισαγόμενα.

2.3.4. Επίτευξη δημοσιονομικής ισορροπίας

Οι προβλέψιμες κοινωνικές μεταβιβάσεις εξοικονομούν, επίσης, δημοσιονομικούς πόρους με διάφορους τρόπους: Για παράδειγμα, τα επιδόματα κατά τη βρεφική ηλικία βοηθούν στη διαμόρφωση παιδιών που ολοκληρώνουν κανονικά το σχολείο. Οι ενήλικες, στη συνέχεια, έχουν περισσότερες πιθανότητες να βρουν δουλειά και να πληρώνουν φόρους.

³ Ο συντελεστής Gini είναι μια μέτρηση της στατιστικής διασποράς που προορίζεται να αντιπροσωπεύει την κατανομή του εισοδήματος ή του πλούτου των κατοίκων ενός έθνους και είναι το πιο συχνά χρησιμοποιούμενο μέτρο της ανισότητας (τιμές 0%-100%, με το 0% να αντιπροσωπεύει την τέλεια ισοκατανομή και το 100% την απόλυτη ανισοκατανομή).

2.4 Κριτική απέναντι στην επιδοματική πολιτική

2.4.1. Επιδόματα και κίνητρο για εργασία

Μία από τις σημαντικότερες κριτικές κατά της επιδοματικής πολιτικής είναι ότι δημιουργεί αντικίνητρα στην εργασία. Η κριτική αυτή έχει θεωρητική βάση, καθώς τα άτομα έχουν κάθε λόγο να εργάζονται λιγότερο εφόσον λαμβάνουν εισόδημα εκτός εργασίας – δηλαδή, επιδόματα. Σύμφωνα με τον Becker (1965), η αύξηση του μη εργατικού εισοδήματος θα μειώσει τις ώρες εργασίας επειδή το άτομο μπορεί να κερδίσει το ίδιο ποσό εισοδήματος με λιγότερες ώρες απασχόλησης. Στο εμπειρικό πεδίο, ωστόσο, δεν υπάρχει ξεκάθαρη επιβεβαίωση της νεοκλασικής προσέγγισης του Becker. Μια μελέτη των Rosfadhila et al. (2011, σ. 8) σχετικά με επιδόματα της Ινδονησίας, πράγματι ανέδειξε ότι αυτά αλλοίωσαν τα κίνητρα των εργαζομένων και τους έκαναν λιγότερο εργατικούς. Οι Baird et al. (2018) και οι Banerjee et al. (2017) δεν διαπίστωσαν μείωση της προσφοράς εργασίας ή των ωρών εργασίας λόγω των επιδομάτων. Οι Blattman et al. (2014) και Blattman et al. (2016) διαπίστωσαν ότι ορισμένα προγράμματα κατάφεραν να αυξήσουν τις ώρες εργασίας των δικαιούχων. Επιπλέον, το υπόδειγμα Mortensen-Pissarides (1994), που προβλέπει αρνητική σχέση μεταξύ επιδομάτων ανεργίας και προσφοράς εργασίας, θεωρείται ότι επιβεβαιώνεται από ορισμένα εμπειρικά δεδομένα.

Άλλοι ερευνητές πρότειναν εναλλακτικές προσεγγίσεις για να εξηγήσουν γιατί η επιδοματική πολιτική δεν οδηγεί σε μείωση της προσφοράς εργασίας, όπως προβλέπουν τα υποδείγματα των κλασικών και νεοκλασικών οικονομολόγων. Οι Baird et al. (2018) υποστηρίζουν ότι τα επιδόματα παρέχουν την ευκαιρία στα φτωχά νοικοκυριά να ξοδέψουν λεφτά στην υγεία και την εκπαίδευση και καταφέρνουν τα μέλη τους να είναι πιο παραγωγικά στην εργασία τους. Χωρίς αυτά, τα άτομα εργάσιμης ηλικίας από φτωχά νοικοκυριά δεν θα μπορούσαν να εργαστούν παραγωγικά και να αποκτήσουν υψηλότερο εισόδημα, λόγω του επικρατούντος υποσιτισμού και της ασθένειας. Οι Blattman et al. (2014) και Blattman et al. (2016) υποστηρίζουν ότι τα επιδόματα επιτρέπουν στους αποδέκτες να μειώσουν μέρος του οικονομικού βάρους και να ξεκινήσουν την αυτοαπασχόληση. Διαφορετικά, οι φτωχοί αποδέκτες που βρίσκονται υπό έντονο οικονομικό περιορισμό παγιδεύονται σε χαμηλόμισθες θέσεις εργασίας, οι οποίες δεν θα

καλλιεργήσουν τις δεξιότητές τους, που είναι απαραίτητες για την ανάληψη καλύτερων θέσεων εργασίας.

Γενικά, οι μελέτες που εξετάζουν την αναδιανεμητική πολιτική εμφανίζουν μεγάλη ευαισθησία στις συνθήκες που επικρατούν στην οικονομία αναφοράς και ιδιαίτερα στον αρχικό βαθμό οικονομικής ανισότητας. Συνεπώς, η εφαρμογή συμπερασμάτων από διεθνείς μελέτες σε εθνικό επίπεδο απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή.⁴ Σε ένα πιο γενικό επίπεδο, η θεωρία της δημόσιας επιλογής (public choice theory) (βλ., π.χ., Krueger, 1974 και Buchanan, 1980) προσφέρει επιπλέον επιχειρήματα εναντίον της επιδοματικής πολιτικής, καθώς η τελευταία, όταν διατηρείται επί μακρόν, ενισχύει την προσοδοθηρική συμπεριφορά (rent-seeking behavior). Η αναζήτηση προσόδου είναι το ισοδύναμο της προσπάθειας να πάρει κανείς ένα μεγαλύτερο κομμάτι από τον υπάρχοντα πλούτο, χωρίς να προσπαθήσει να κάνει τον πλούτο μεγαλύτερο. Πρόκειται για μια στρατηγική παιγνίων μηδενικού αθροίσματος – το κέρδος του προσοδοθήρα είναι η απώλεια κάποιου άλλου.

Επιπρόσθετα, είτε σε όρους δημόσιου χρήματος είτε σε όρους φορολογικής επιβάρυνσης, η ύπαρξη επιδομάτων συνεπάγεται ένα σημαντικό κόστος σε επίπεδο χρηματικό, πόρων και ευκαιρίας. Αυτό γίνεται ακόμα σημαντικότερο αν οι ροές χρηματοδότησης δεν είναι επαρκώς αποδοτικές, με αποτέλεσμα να έχουμε διαφοροποιήσεις για το βέλτιστο συνολικό μέγεθος των επιδομάτων. Για παράδειγμα, σε ένα κράτος με προβληματικό φορολογικό σύστημα, το άριστο μέγεθος της επιδοματικής πολιτικής μπορεί να είναι πιο μικρό από ένα άλλο, όμοιο κράτος που όμως έχει καλύτερο φορολογικό σύστημα. Αντίστοιχες διαφοροποιήσεις μπορεί να προκύπτουν ακόμα και από την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών, όπως το δημόσιο χρέος.

Διάφοροι ερευνητές προτείνουν εναλλακτικούς μηχανισμούς για τον μετριασμό των αρνητικών επιδράσεων από την επιδοματική πολιτική στα κίνητρα των εργαζομένων, ιδίως όταν αυτή παρέχεται με μετρητά. Οι Banerjee et al. (2017) αναδεικνύουν τη σωστή ισορροπία στο μέγεθος των επιδομάτων. Η Πολιτεία πρέπει να διασφαλίσει ότι το ποσό του επιδόματος δεν είναι ούτε πολύ μικρό, ώστε ο δικαιούχος να μην μπορεί να κάνει δαπάνες, ούτε πολύ μεγάλο, ώστε να επηρεάζει τα κίνητρα εργασίας των δικαιούχων. Οι Evans and Porrova (2017) και Cahyadi et al. (2020) έδωσαν έμφαση στην επικοινωνία, υποστηρίζοντας ότι τα επιδόματα πρέπει να συνοδεύονται από μια ισχυρή εκστρατεία ενημέρωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι σημαντικό να αναφερθεί η εργασία των Diamond and Saez (2011), η οποία, αν και δεν αφορά αποκλειστικά τα επιδόματα, είναι καθοριστική για την κατανόηση της επιδοματικής και αναδιανεμητικής πολιτικής. Συγκεκριμένα,

⁴ Βλ. σχετικό άρθρο της διαNEΟσις: Μακαντάση, Φ., & Βαλεντής, Η. (2023). *Ταιριάζει Ο Ενιαίος Φορολογικός Συντελεστής (Flat Tax) Στην Ελλάδα;* διαNEΟσις. Διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/2023/09/flat-tax-greece/>.

υποστηρίζουν ότι η φορολογική και επιδοματική πολιτική θα πρέπει να έχει προοδευτικό χαρακτήρα, με έμφαση στη στήριξη των χαμηλόμισθων μέσω επιδότησης των κερδών τους. Δηλαδή, προτείνουν ότι τα εισοδήματα των χαμηλόμισθων πρέπει να επιδοτούνται ώστε να ενισχυθούν τα κίνητρα για εργασία, αλλά αυτή η επιδότηση θα πρέπει να μειώνεται σταδιακά καθώς αυξάνεται το εισόδημα, με έναν σχετικά υψηλό ρυθμό. Αυτή η προσέγγιση έχει ισχυρή βάση στην οικονομική θεωρία και έχει επηρεάσει σημαντικά τη βιβλιογραφία που ακολουθήσε, καθώς εξετάζει τη σχέση ανάμεσα στη φορολογία, τα επιδόματα και την ελαστικότητα της εργασίας, ιδιαίτερα στα χαμηλά εισοδήματα. Η εφαρμογή αυτών των συστάσεων στην ελληνική πραγματικότητα αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η Ελλάδα, με τα χαρακτηριστικά προβλήματα του φορολογικού της συστήματος και τις διαρθρωτικές ανισότητες στην αγορά εργασίας, θα μπορούσε να ωφεληθεί από μια επιδοματική πολιτική που ενισχύει τους χαμηλόμισθους αλλά αποφεύγει να δημιουργήσει αντικίνητρα για εργασία. Η στοχευμένη υποστήριξη, όπως προτείνεται από τους Diamond και Saez (2011), μπορεί να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό εργαλείο για τη μείωση της φτώχειας και την ενίσχυση της απασχόλησης, εφόσον προσαρμοστεί κατάλληλα στο ελληνικό θεσμικό και οικονομικό πλαίσιο.

2.4.2. Επιδόματα και σπατάλη δημοσίου χρήματος

Μια δεύτερη κριτική στην επιδοματική πολιτική είναι ότι (τα επιδόματα) θα σπαταληθούν για την αγορά μη βασικών αγαθών, όπως το αλκοόλ και ο καπνός. Αυτό απορρέει από την πεποίθηση ότι τα φτωχά νοικοκυριά δεν είναι αποτελεσματικά στη διαχείριση των οικονομικών τους και έχουν την τάση να ακολουθούν τις κοντόφθαλμες παρορμήσεις τους, οι οποίες μπορεί να έχουν δυνητικά καταστροφικές επιπτώσεις στην οικονομική τους θέση. Μελέτη των Rosfadhila et al. (2011) παρατήρησε ότι επιδόματα με τη μορφή μετρητών οδηγούν σε καταναλωτισμό και σε μη απαραίτητες αγορές και υποστηρίζουν την παροχή επιδομάτων σε είδος. Αντίθετα, οι Banerjee and Duflo (2007) και Bastagli et al. (2019) έδειξαν ότι τα επιδόματα οδηγούν κυρίως σε αύξηση των δαπανών των νοικοκυριών για τρόφιμα. Οι Banerjee and Duflo (2007) ανέφεραν επίσης ότι οι ακραία φτωχοί στην Ινδονησία ξόδευαν μόνο το 6% του εισοδήματος του νοικοκυριού τους σε καπνό και αλκοόλ.

2.4.3. Επιδόματα και γραφειοκρατία

Σύμφωνα με τους Νέους Θεσμολόγους Οικονομολόγους, κάθε φορά που επιλέγουμε αντί μειώσεως έμμεσων φόρων, τη χορήγηση επιδομάτων, επιβαρύνουμε την οικονομία με δυσβάσταχτο κόστος, το περίφημο transaction

cost των Νέων Θεσμικών Οικονομολόγων.⁵ Δηλαδή, θα πρέπει να στήσουμε για τη χορήγηση επιδομάτων μεγάλους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, που ακόμη και αν είναι πλέον ηλεκτρονικοί, απαιτούν τεράστιο κόστος διαχείρισης, καταχώρησης, επιθεώρησης, επιτήρησης, ελέγχου αλλά και αστυνόμευσης από διάφορα σώματα εμπλεκόμενων γραφειοκρατών και δημόσιων χειριστών-υπαλλήλων.

2.4.4. Επιδόματα, διαστρέβλωση του συστήματος τιμών και αναποτελεσματική κατανομή των πόρων

Οι τιμές αποτελούν τα πιο σημαντικά σήματα σε μια οικονομία της αγοράς, επειδή μεταφέρουν τις ουσιώδεις πληροφορίες σχετικά με το κόστος του παραγωγού και την προθυμία πληρωμής των αγοραστών. Τα επιδόματα, ιδίως όταν διατηρούνται επί μακρόν, ενδέχεται να αλλοιώσουν τη χρησιμότητα του μηχανισμού των τιμών και να δώσουν λάθος μηνύματα. Όταν, για παράδειγμα, μοιράζονται κουπόνια για την αγορά αγαθών, οι εταιρίες παραγωγής δεν λαμβάνουν κάποιο σήμα να συμπίεσουν τα κόστη τους και έτσι συντηρούν τον πληθωρισμό.

2.4.5. Επιδόματα και φοροδιαφυγή

Τα περισσότερα επιδόματα, περιστασιακά ή μονιμότερα, σε χρήμα ή δωρεάν πρόσβαση σε υπηρεσίες, σκοπεύουν να βελτιώσουν την κατάσταση νοικοκυριών που έχουν συστηματικά χαμηλή ευημερία ή αντιμετωπίζουν μια έκτακτη ανάγκη. Ένα από τα βασικότερα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για την κατανομή επιδομάτων είναι το εισόδημα. Στον βαθμό που η φοροδιαφυγή είναι πολύ μικρή, το κριτήριο αυτό μπορεί να είναι αποτελεσματικό για τη

⁵ Το συναλλακτικό κόστος αποτελεί μια θεμελιώδη έννοια στα Νέα Θεσμικά Οικονομικά (New Institutional Economics – NIE) και αναφέρεται στο κόστος που προκύπτει από τη διαδικασία ανταλλαγής αγαθών ή υπηρεσιών στην αγορά, πέρα από το άμεσο κόστος παραγωγής. Ο όρος εισήχθη από τον Ronald Coase στο άρθρο του «The Nature of the Firm» (1937), όπου εξηγεί γιατί οι επιχειρήσεις υπάρχουν ως θεσμοί, υποδεικνύοντας ότι συχνά δημιουργούνται για να μειώσουν τα συναλλακτικά κόστη που συναντώνται στις αγορές.

Το συναλλακτικό κόστος περιλαμβάνει διάφορες μορφές εξόδων. Πρώτον, υπάρχει το κόστος πληροφόρησης, δηλαδή το κόστος που απαιτείται για την αναζήτηση και απόκτηση των απαραίτητων πληροφοριών προκειμένου να πραγματοποιηθεί μια συναλλαγή, όπως η εύρεση κατάλληλου προμηθευτή ή πελάτη. Ακολουθεί το κόστος διαπραγμάτευσης και σύναψης συμβολαίων, το οποίο σχετίζεται με τη διαδικασία καθορισμού των όρων της συναλλαγής και τη νομική κατοχύρωσή τους. Έπειτα, υπάρχει το κόστος επίβλεψης και επιβολής συμβάσεων, το οποίο περιλαμβάνει τα έξοδα που απαιτούνται για την παρακολούθηση της εκτέλεσης των συμφωνηθέντων όρων και την επίλυση πιθανών διαφορών, όπως νομικές διαδικασίες σε περίπτωση παραβίασης της σύμβασης. Τέλος, υπάρχει το κόστος προστασίας από τον κίνδυνο, το οποίο αφορά τα μέτρα που λαμβάνονται για να διασφαλιστεί ότι τα μέρη της συναλλαγής θα ενεργήσουν σύμφωνα με τους όρους της συμφωνίας, όπως είναι το κόστος ασφάλισης ή οι εγγυήσεις. Οι θεσμοί παίζουν καθοριστικό ρόλο στη μείωση αυτού του κόστους.

Στα Νέα Θεσμικά Οικονομικά, οι θεσμοί ορίζονται ως το σύνολο των κανόνων, νόμων και κοινωνικών συμβάσεων που διαμορφώνουν τη συμπεριφορά των ατόμων και των επιχειρήσεων στην οικονομία. Ένα ισχυρό νομικό σύστημα, για παράδειγμα, μπορεί να μειώσει το κόστος επιβολής συμβάσεων, ενώ η διαφάνεια στις αγορές μειώνει το κόστος πληροφόρησης. Παράλληλα, οι κοινωνικές νόρμες και η αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των συναλλασσόμενων μπορούν να μειώσουν την ανάγκη για εκτεταμένες διαπραγματεύσεις ή πολύπλοκα συμβόλαια.

μείωση της φτώχειας και των ανισοτήτων. Όταν όμως η φοροδιαφυγή είναι μεγάλη, τότε η αποτελεσματικότητα όχι μόνο μειώνεται αλλά η επιδοματική πολιτική ενδέχεται να είναι παράγοντας διεύρυνσης ανισοτήτων και άδικης διανομής του εισοδήματος και του πλούτου καθώς αφαιρεί πόρους από έντιμους φορολογούμενους και τους διοχετεύει, μεταξύ άλλων, και σε μη έχοντες πραγματική ανάγκη. Ανάλογα ισχύουν για επιχειρήσεις που μπορεί να κρύβουν κέρδη και να διεκδικούν στήριξη με διάφορους τρόπους για να συνεχίσουν τη λειτουργία τους, ενώ άλλες φορολογούνται κανονικά.

2.5 Συμπεράσματα

Η πολιτική οικονομία αντιμετωπίζει την επιδοματική πολιτική ως μέρος της κοινωνικής πολιτικής. Διερευνά την επίδραση της επιδοματικής πολιτικής στη μείωση της φτώχειας και των ανισοτήτων, την προώθηση της ισότητας και τη στήριξη των ανισοτήτων. Διαπιστώνει ότι σε αναπτυσσόμενες χώρες τα επιδόματα έχουν βοηθήσει στην ικανοποίηση των παραπάνω στόχων. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν δημιουργούνται και παρενέργειες. Σε θεωρητικό επίπεδο, αυτές εντοπίζονται στα αντι-κίνητρα για εργασία και την προσοδοθηρική συμπεριφορά, στην αναποτελεσματική κατανομή των πόρων και στην άδικη διανομή του εισοδήματος. Σε εμπειρικό, ωστόσο, επίπεδο η σχετική συζήτηση είναι ακόμη ανοικτή.

Καταγραφή των κύρων επιδομάτων
(κοινωνικής πρόνοιας, ανεργίας
και αντιμετώπισης έκτακτων
καταστάσεων), μετά την ολοκλήρωση
των προγραμμάτων οικονομικής
προσαρμογής στην Ελλάδα



3

3.1 Εισαγωγή

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα στηρίζεται και εξυπηρετείται μέσα από ένα σύνθετο σύστημα προγραμμάτων και δράσεων του επίσημου «κοινωνικού κράτους», με εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους και χρηματοδοτικές γραμμές (εργαλεία), καθώς επίσης και μέσα από «άτυπους» υποστηρικτικούς μηχανισμούς που βασίζονται κυρίως στην οικογένεια και στις μικρές επιχειρήσεις (Λυμπεράκη & Πρόντζας, 2015), όπως συμβαίνει σε αρκετές χώρες του ευρωπαϊκού Νότου. Οι τελικές επιλογές της εκάστοτε ελληνικής κυβέρνησης τόσο για την ενίσχυση των υφιστάμενων θεσμικών μηχανισμών (δίκτυο κοινωνικής προστασίας) με επιπλέον πόρους, όσο και για τα έκτακτα (ad hoc) μέτρα που αποφασίζονται σε περιόδους κρίσεων (όπως έγινε στην περίπτωση της πανδημίας Covid-19 το χρονικό διάστημα 2020-2021, και κατά την ενεργειακή κρίση το χρονικό διάστημα 2022-2023) επηρεάζονται από διάφορους κοινωνικούς, οικονομικούς και αναπτυξιακούς παράγοντες, όπως οι χωρικές, παραγωγικές και δημογραφικές ιδιαιτερότητες της χώρας, η εξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από τις εισαγωγές και από τις διακυμάνσεις της διεθνούς οικονομίας, οι εσωτερικές πολιτικές συγκυρίες και η πορεία των μεταρρυθμίσεων, καθώς επίσης και από τη διαθεσιμότητα/απορροφητικότητα ευρωπαϊκών πόρων από ειδικά ταμεία που δημιουργήθηκαν για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ – RRF), που δημιουργήθηκε για την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας Covid-19.⁶

Στο κεφάλαιο αυτό, γίνεται η καταγραφή των κοινωνικών επιδομάτων για την περίοδο 2019-2023 σύμφωνα με την επεξεργασία των στοιχείων που αντλήθηκαν κυρίως από τους κρατικούς προϋπολογισμούς (ΚΠρ.), τα Μεσοπρόθεσμα Προγράμματα Δημοσιονομικής Στρατηγικής της Ελλάδας (ΜΠΔΣ) και την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ). Στην ανάλυσή μας, λάβαμε υπόψη τις διαφορετικές μεθοδολογίες κατηγοριοποίησης/ταξινόμησης των δαπανών κοινωνικής προστασίας του κράτους που εμφανίζονται

⁶ Βλ. Νικολαΐδης, Η. (2022). *Το Ταμείο Ανάκαμψης Στην Ελλάδα Και Στην Ευρώπη*. διαΝΕΟσις. Διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/2022/05/to-tameio-anakampsis-stin-ellada-kai-stin-evropi/>.

στους κρατικούς προϋπολογισμούς⁷ και τα ΜΠΔΣ, στις σχετικές μελέτες της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) και των ακόλουθων διεθνών οργανισμών: Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank – WB), Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) κ.ά., καθώς επίσης και τα σχετικά στατιστικά δεδομένα, όπως παρουσιάζονται στους λογαριασμούς των υπεύθυνων φορέων υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής (Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης – ΟΠΕΚΑ, Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης – ΔΥΠΑ, ηλεκτρονικός Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης – e-ΕΦΚΑ) της χώρας. Στην παρουσίαση των επιδομάτων, η μελέτη επικεντρώθηκε στα αποτελέσματα των κοινωνικο-οικονομικών συνιστωσών της κρατικής επιδοματικής πολιτικής στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, λαμβάνοντας υπόψη την περιφερειακή δομή/ιδιαιτερότητα της χώρας, τις συνέργειες της εθνικής με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές πολιτικές (κοινωνικής) συνοχής, αλλά και τις πρόσφατες διπλές επιπτώσεις στην ελληνική κοινωνία από την πανδημία Covid-19 και την ενεργειακή κρίση, που αποτελούν το κύριο αντικείμενο (case study) της μελέτης.

Η **Ενότητα 3.2** παρέχει μια πρώτη αποτύπωση της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Οι **Ενότητες 3.3 και 3.4** παρουσιάζουν τις κατηγορίες και τον αναλυτικό κατάλογο επιδομάτων, αντίστοιχα. Τέλος, στην **Ενότητα 3.5** συγκεντρώνονται τα συμπεράσματα του κεφαλαίου.

⁷ Για την πιο πρόσφατη κατηγοριοποίηση, βλ. Πιν. 2.8 στον κρατικό προϋπολογισμό του 2023 (λειτουργική ταξινόμηση του προϋπολογισμού έτους 2023).

3.2 Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής υλοποιείται με τη χορήγηση δεκάδων επιδομάτων και την παροχή υπηρεσιών που απευθύνονται στους πολίτες της χώρας, άλλοτε αποδιδόμενες υπό προϋποθέσεις και άλλοτε χωρίς αυτές. Μια «επιδοματική» πολιτική, που ιδιαίτερα στην οικονομική κρίση στην Ελλάδα, την περίοδο 2009-2015, έδειξε ότι «το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας της Ελλάδας ήταν απροετοίμαστο να ανταποκριθεί σε αυτή την κρίση και να παράσχει υποστήριξη στο αυξανόμενο μερίδιο των φτωχών της Ελλάδας. Η κοινωνική πρόνοια υποχρηματοδοτείται σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση με εισφορές και σε σύγκριση με τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας σε ολόκληρη την ΕΕ. Η κάλυψη από το σύστημα του φτωχότερου 20% του πληθυσμού είναι χαμηλότερη και η Ελλάδα έχει μερικά από τα μεγαλύτερα κενά στο σύστημα κοινωνικής προστασίας, μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Η επάρκεια των παροχών κοινωνικής πρόνοιας είναι επίσης συνήθως χαμηλή. Το σύστημα είναι πολύ κατακερματισμένο, με περισσότερα από 200 συχνά μικρά και κακώς στοχευμένα οφέλη» (World Bank, 2016).

Στην Ελλάδα, σήμερα, τα επιδόματα χορηγούνται στους δικαιούχους κυρίως από τρεις πηγές:

1. το κράτος,
2. την τοπική αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού και
3. τα ασφαλιστικά ταμεία και άλλους προνοιακούς οργανισμούς.

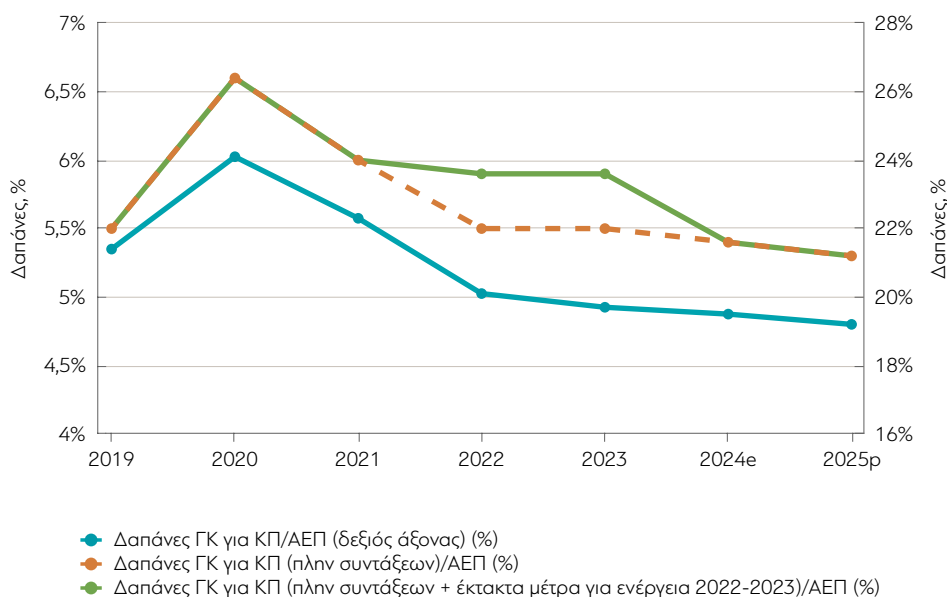
Από το 2019 μέχρι το 2023, οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ) για κοινωνικές παροχές (ΚΠ) στον κρατικό προϋπολογισμό⁸ κυμαίνονται από σχεδόν 35 έως 44 δισεκατομμύρια ευρώ, αποτελώντας 20%-24% του ΑΕΠ της Ελλάδας, με τις δαπάνες για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) να

⁸ Τα στοιχεία και οι εκτιμήσεις βασίστηκαν στα ΜΠΔΣ 2022-2025 και 2018-2021, τους κρατικούς προϋπολογισμούς των ετών 2017-2024 (Ισοζύγιο Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, κατά ESA), τους λογαριασμούς της ΕΛΣΤΑΤ, της Eurostat, των εκθέσεων του ΓΠΚΒ, του Bruegel, της ΕΕ, και των ακόλουθων διεθνών οργανισμών: World Bank, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, καθώς και της ΤτΕ και του ΚΕΠΕ.

αποτελούν από 4% μέχρι 6,6% του ΑΕΠ (οι δαπάνες αυτές κορυφώνονται ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2020).

Στο **Διάγραμμα 1** παρουσιάζονται οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης για ΚΠ στον κρατικό προϋπολογισμό ως ποσοστό του ΑΕΠ (δεξιός άξονας) και οι δαπάνες για ΚΠ (πλην συντάξεων) ως ποσοστό του ΑΕΠ (αριστερός άξονας) στη διάρκεια των ετών 2019-2025. Τα στοιχεία που παρατίθενται στο **Διάγραμμα 1** για το 2024 είναι εκτιμήσεις και για το 2025 προβλέψεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025. Οι ίδιες παραδοχές για τα αντίστοιχα στοιχεία που αφορούν δαπάνες ΚΠ, επιδόματα και έκτακτες παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας και επιδόματα ειδικού σκοπού στους κρατικούς προϋπολογισμούς ισχύουν τόσο στους αντίστοιχους πίνακες, όσο και στα αντίστοιχα διαγράμματα (αν δεν σημειώνεται διαφορετικά) της παρούσης, εφεξής.

Διάγραμμα 1. Δαπάνες για κοινωνικές παροχές στην Ελλάδα, ως ποσοστό επί του ΑΕΠ



* ΓΚ=Γενική Κυβέρνηση, ΚΠ=Κοινωνικές Παροχές.

Σημείωση: Τα στοιχεία για το 2024 είναι εκτιμήσεις και για το 2025 προβλέψεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025.

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2022-2025, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Όπως φαίνεται στο **Διάγραμμα 1**, υπάρχει μια σημαντική αύξηση των δαπανών για ΚΠ το 2020. Η ίδια τάση παρατηρείται στις δαπάνες που αφορούν τα «επιδόματα και παροχές πρόνοιας» (ΚΠ πλην συντάξεων) σε όλη τη διάρκεια της περιόδου, με «κορύφωση» της καμπύλης το 2020, που οφείλεται στις σημαντικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις που έγιναν

στον κοινωνικό προϋπολογισμό λόγω της πανδημίας Covid-19.⁹ Στο έτος αυτό, ειδικά για τα «βασικά επιδόματα»,¹⁰ οι δαπάνες της ΓΚ ξεπέρασαν το 3% του ΑΕΠ.¹¹

Πρέπει να σημειωθεί ότι, αν στα αντίστοιχα έξοδα για τις κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) προσθέσουμε τους πόρους που διέθεσε η κυβέρνηση από το δεύτερο εξάμηνο του 2022 για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία –στο τμήμα που αφορούν τις έκτακτες δαπάνες για «επιδόματα κοινωνικής προστασίας» των πιο ευάλωτων κοινωνικών στρωμάτων του πληθυσμού¹² (υπολογίζονται λίγο παραπάνω από τα 800 εκατ. ευρώ)– το ποσοστό των δαπανών της ΓΚ για ΚΠ (πλην συντάξεων) ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξάνεται κατά περίπου μισή ποσοστιαία μονάδα και η αντίστοιχη καμπύλη παρουσιάζει παρόμοια «κορυφή» για τα έτη 2022-2023, όπως και στο έτος 2020 (**Διάγραμμα 1**).

Στο **Διάγραμμα 2** παρουσιάζονται οι δαπάνες για τις κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) την περίοδο 2019-2025. Οι δαπάνες αυτές¹³ ανέρχονται σταθερά σε επίπεδο άνω των 10 δισ. ευρώ σε όλη τη διάρκεια της περιόδου, με χρονικό σημείο καμψής την τριετία 2020-2022, που οφείλεται κυρίως στις προαναφερθείσες παρεμβάσεις με δημοσιονομικό κόστος στη διάρκεια των δύο κρίσεων (πανδημία Covid-19 και ενεργειακή κρίση) με δαπάνες που κατανεμήθηκαν σε αρκετές από τις οικονομικές και κοινωνικές δράσεις του κράτους.

⁹ Βλ. κεφ. 2, ΜΠΔΣ 2022-2025.

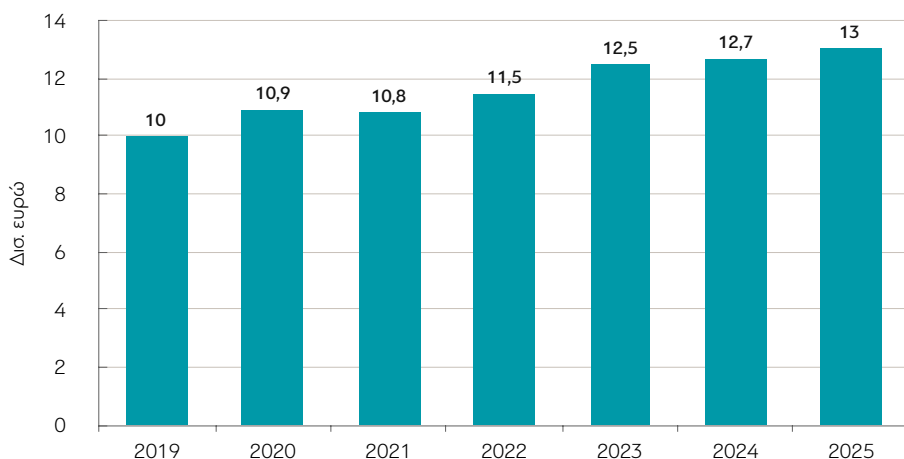
¹⁰ Στο εξής, όπου αναφέρονται τα «βασικά επιδόματα», εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ).

¹¹ Βλ. κεφ. 2, ΜΠΔΣ 2022-2025 και κεφ. 3, ΚΠρ. 2022.

¹² Βλ. κεφ. 3, ΚΠρ. 2023 και «Γνώμη για το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2023», ΓΠΚΒ, στον ιστότοπο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή: <https://www.pbo.gr/>.

¹³ Αφορούν τα έξοδα για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) και κοινωνικές παροχές σε είδος στο Ισοζύγιο ΓΚ για Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης κατά ESA.

Διάγραμμα 2. Δαπάνες για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) στον κρατικό προϋπολογισμό, σε δισ. ευρώ



Σημείωση: Στο διάγραμμα παρουσιάζονται οι δαπάνες για τις κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) την περίοδο 2019-2025.

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί 2022-2025, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

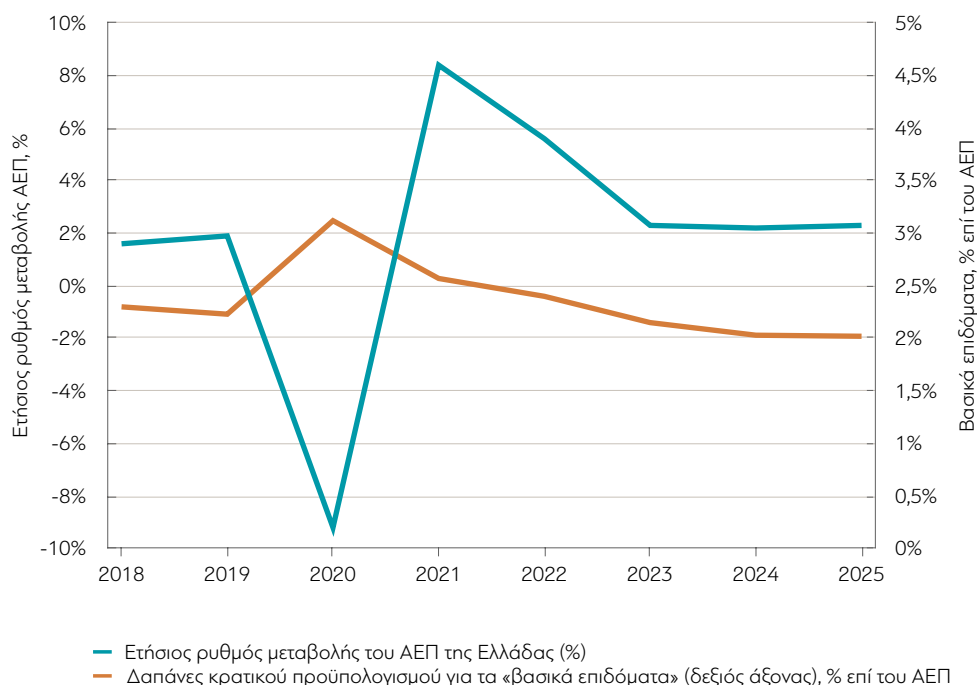
Στο **Διάγραμμα 3** παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις μας για την εξέλιξη των «βασικών επιδομάτων» ως ποσοστό του ΑΕΠ (δεξιός άξονας) σε σύγκριση με τον ετήσιο ρυθμό μεταβολής (μεγέθυνσης) του ΑΕΠ (αριστερός άξονας) την εξαετία 2018-2023. Σημειώνεται η σημαντική κρατική παρέμβαση για ΚΠ με αύξηση των δαπανών με δημοσιονομικό κόστος στη διάρκεια των κρίσεων της πανδημίας Covid-19 τα έτη 2020-2022 και της ενέργειας για τα έτη 2022 και 2023.

Στην επόμενη διετία, οι δύο δείκτες επανήλθαν στο προ κρίσης πλαίσιο, με την κρατική παρέμβαση στα «βασικά επιδόματα» (χωρίς τα έκτακτα μέτρα ενίσχυσης) να διατηρούνται σε ονομαστικές τιμές στο επίπεδο των 5 δισ. ευρώ, εμφανίζοντας ταυτόχρονα πτώση ως ποσοστό επί του ΑΕΠ της χώρας.

Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι ήδη από τις αρχές του 2023 βασικός στόχος της κυβερνητικής πολιτικής αποτέλεσε η «*αύξηση των μισθών, η τόνωση του διαθέσιμου εισοδήματος και η μείωση των ανισοτήτων*»¹⁴ και οι πιο στοχευμένες παρεμβάσεις για την ενεργειακή και «πληθωριστική» κρίση, από πόρους του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης (ΤΕΜ) με διαφοροποιημένα μέτρα (τύπου pass και επιδοτήσεις στην ενέργεια) παρά με την ενίσχυση των βασικών επιδομάτων, όπως παρουσιάζεται αναλυτικότερα σε επόμενη ενότητα της παρούσης.

¹⁴ Βλ. κεφ. 3, κρατικός προϋπολογισμός 2024.

Διάγραμμα 3. Ετήσιος ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ της Ελλάδας και δαπάνες για τα «βασικά επιδόματα», ως ποσοστό επί του ΑΕΠ



Σημείωση: Ως «βασικά επιδόματα» εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ).

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί 2022-2025, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Στον ακόλουθο **Πίνακα 2** παρουσιάζονται οι ετήσιες δαπάνες του ΟΠΕΚΑ –κύριου φορέα υλοποίησης των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας (που αφορούν ενδεικτικά το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, τα οικογενειακά και τα επιδόματα ΑμεΑ, τις παροχές σε ανασφάλιστους υπερήλικες, το επίδομα στέγασης, το επίδομα γέννησης κ.ά. επιδόματα ειδικού σκοπού)– με στοιχεία από τους κρατικούς προϋπολογισμούς 2020-2025 και τις σχετικές τριμηνιαίες Εκθέσεις του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ).¹⁵ Οι δαπάνες σταθεροποιήθηκαν στο επίπεδο των 3,7 δισ. ευρώ μετά το 2023, ενώ το 2022 ξεπερνούσαν τα 4 δισ. ευρώ.

Πίνακας 2. Δαπάνη καταβολής επιδομάτων ΟΠΕΚΑ, σε δισ. ευρώ

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
3,515	3,160	3,255	4,157	3,723	3,732	3,770

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί 2022-2025, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

¹⁵ Ειδικά για τη διετία 2020-2021, βλ. Έκθεση Β' Τριμήνου 2022, Έκθεση Δ' τριμήνου 2021, ΓΠΚΒ, διαθέσιμες στον ιστότοπο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή: <https://www.pbo.gr/>.

Από τα **Διαγράμματα 1 έως 3** και τον **Πίνακα 2**, παρατηρούμε ότι οι δαπάνες που αφορούν τα κοινωνικά επιδόματα του ΟΠΕΚΑ για την τετραετία 2020-2023 εμφανίζουν την ίδια συσχέτιση μεταξύ οικονομικών κρίσεων και αύξησης των κοινωνικών επιδομάτων προς τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού που παρατηρήθηκε στη διάρκεια τόσο της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2008-2009 (OECD, 2013), όσο και ειδικότερα στην περίοδο 2010-2015 της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα (World Bank, 2016).

Ειδικότερα, στη διάρκεια της περιόδου των κρίσεων (2020-2023) που εξετάζουμε στην παρούσα μελέτη, τόσο από τις εκθέσεις των κρατικών προϋπολογισμών, όσο και από τις αντίστοιχες του ΓΠΚΒ, παρατηρείται μια σημαντική αύξηση συγκεκριμένων κοινωνικών επιδομάτων που απευθύνονται στα πιο φτωχά στρώματα του πληθυσμού και στους ανέργους, και η χορήγηση έκτακτων επιδομάτων ειδικού σκοπού σε στοχευμένες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες του πληθυσμού. Οι παροχές αυτές (ενισχύσεις, επιδόματα, έκτακτα βοηθήματα) αφορούν σε κρατικές παρεμβάσεις με δημοσιονομικό αποτέλεσμα για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων στην ελληνική οικονομία από την πανδημία Covid-19 και την ενεργειακή κρίση, ως αντίκτυπο της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022. Οι σχετικές δαπάνες χρηματοδοτήθηκαν από τον τακτικό προϋπολογισμό (ΤΠ), το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και από ευρωπαϊκές χρηματοδοτικές γραμμές, ορισμένες από τις οποίες δημιουργήθηκαν για τον συγκεκριμένο σκοπό.¹⁶

Ο κρίσιμος παράγοντας που διαφοροποιεί αυτές τις κατηγορίες επιδομάτων από τις παρεμβάσεις στην περίοδο της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα την προηγούμενη δεκαετία βρίσκεται στο γεγονός ότι έχουν χαρακτηριστικά που ξεπερνούν τον «τοπικό» ή/και εθνικό χαρακτήρα τους, είναι πανευρωπαϊκής εμβέλειας, μεγάλης διάρκειας και κομβικής σημασίας για ευρύτερες «κοινωνικές» παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα και αναπτυξιακού στόχου και προγραμματισμού.

Πρέπει να τονιστεί ότι τα προγράμματα «στήριξης – ανασυγκρότησης» συνεχίζονται μέχρι σήμερα σε ad hoc βάση (εθνικά και ευρωπαϊκά) όσο εμφανίζονται (δημιουργούνται) συνδυαστικά με τον πόλεμο στην Ουκρανία κρίσεις τιμών/εξάρτησης από ενεργειακούς πόρους και για όσο διάστημα παραμένει υψηλός ο πληθωρισμός στις χώρες της ΕΕ.¹⁷ Η σύνθετη αυτή κατάσταση αποτελεί μια σημαντική πρόκληση για την αντοχή της ελληνικής οικονομίας, τη στιγμή που οι χώρες με μεγαλύτερους δημοσιονομικούς

¹⁶ Μακροπρόθεσμος Προϋπολογισμός της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027, στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_el.

¹⁷ Για την ευρωπαϊκή αντίδραση στις κρίσεις, βλ. το κείμενο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου «Πώς η ΕΕ ανταποκρίνεται στις κρίσεις και γίνεται πιο ανθεκτική», διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-crisis-response-resilience/>.

χώρους στην Ευρώπη μπορούν και παρέχουν περισσότερη υποστήριξη στα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις τους. Η χρηματοδότηση αφορά κυρίως σε μέτρα (και επιδόματα) για τον πληθωρισμό από τις ενεργειακές αυξήσεις και σε επιδοτήσεις στα καύσιμα και τις μεταφορές.¹⁸

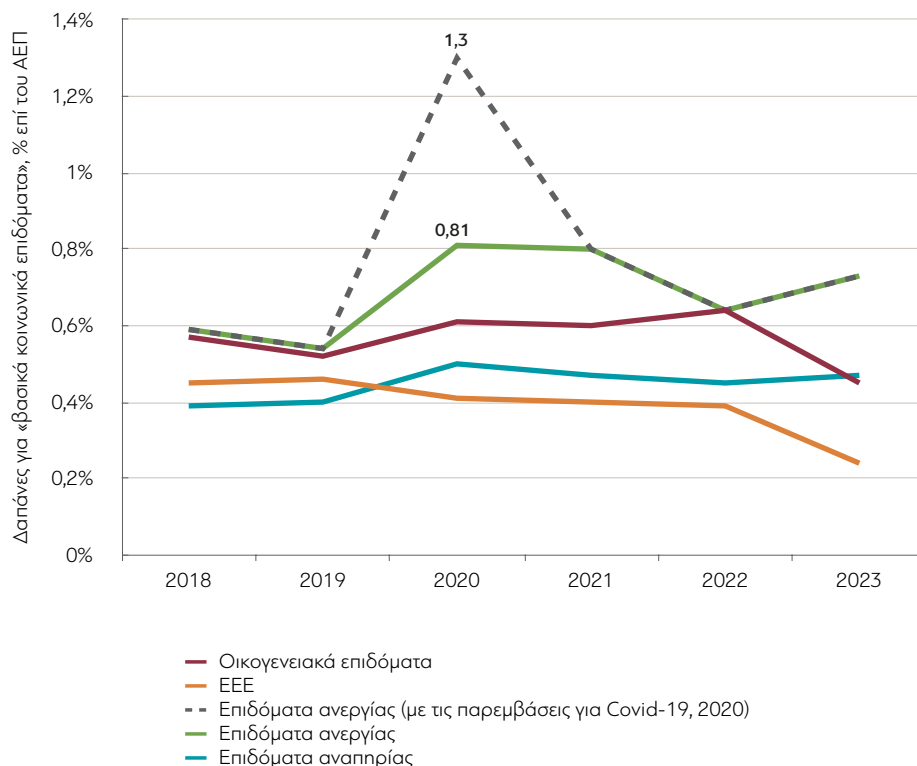
Ταυτόχρονα, πρέπει να σημειωθεί ότι οι παρεμβάσεις αυτές ήταν δράσεις με σημαντικό κόστος σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους (όπως για παράδειγμα το επίδομα ανεργίας στην Ελλάδα το έτος 2020, βλ. σχετ. **Διάγραμμα 4**) και οι επιπλέον δαπάνες του ΚΠρ. για τα «βασικά κοινωνικά επιδόματα» το 2022 (βλ. **Διάγραμμα 5**), αναδεικνύοντας τη σημασία ενός μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού στρατηγικής κοινωνικής προστασίας στις νέες συνθήκες «απροσδιοριστίας» στις παγκόσμιες αγορές, αλλά και την ανάγκη ενδυνάμωσης της συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση «έκτακτων» καταστάσεων και οικονομικών κρίσεων.

Το συμπέρασμα αυτό τεκμηριώνεται και από τις δράσεις/παρεμβάσεις που χρειάστηκε να ληφθούν επιπλέον από την κυβέρνηση στη διάρκεια του 2023 και του 2024 για την αντιμετώπιση τόσο της ενεργειακής κρίσης όσο και των οικονομικών συνεπειών των φυσικών καταστροφών που έπληξαν τη χώρα (πλημμύρες, δασικές πυρκαγιές), με τη μορφή είτε ad hoc επιδομάτων, είτε επιδοτήσεων είτε ενισχύσεων, σε κάθε περίπτωση χωρίς μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό, που ενισχύει την πολυδιάσπαση των δράσεων και τη διάχυση των πόρων (βλ. το σύστημα των ενισχύσεων τύπου pass),¹⁹ χωρίς εν τέλει το αποτέλεσμα να επιφέρει μεσοπρόθεσμα τη λύση στο πρόβλημα της μείωσης της κοινωνικής ανισότητας.

¹⁸ Βλ. κεφ. 1 ΚΠρ. 2023 και Gillespie, T. (2022, August 24). *European Governments Spend \$278 Billion to Cushion Energy Crisis*. Bloomberg. Διαθέσιμο στο: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-24/european-governments-spend-278-billion-to-cushion-energy-crisis>.

¹⁹ Βλ. Σιωμόπουλος, Ντ. (2024, 12 Ιανουαρίου). Αλληπάλληλα Pass και μέτρα δισεκατομμυρίων στη μαύρη τρύπα της ακρίβειας. *Το Βήμα*. Διαθέσιμο στο: <https://www.tovima.gr/print/finance/epidotiseis-dekadon-disekatommyrion-sti-lfmayri-trypa-tis-akriveias/>.

Διάγραμμα 4. Δαπάνες για «βασικά κοινωνικά επιδόματα», ως ποσοστό επί του ΑΕΠ



Σημείωση: Ως «βασικά επιδόματα» εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ).

Πηγές: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί 2022-2024, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Στο **Διάγραμμα 4** παρουσιάζονται οι δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού για ορισμένα από τα «βασικά επιδόματα» ως ποσοστό του ΑΕΠ στην εξαετία 2018-2023.²⁰ Η διαφορά των δαπανών για τα βασικά κοινωνικά επιδόματα ως προς το ΑΕΠ, που παρατηρείται στο έτος 2020, οφείλεται σε πακέτο μέτρων –παρεμβάσεις– περίπου 900 εκατ. ευρώ για τη στήριξη –πρωτίστως– των ανέργων από τις επιπτώσεις της πανδημίας Covid-19. Η σημαντική αύξηση της δαπάνης για τη συγκεκριμένη παρέμβαση –«επιδόματα ανεργίας»– λειτούργησε αποτελεσματικά στη συγκεκριμένη χρονική περίοδο της κρίσης της πανδημίας Covid-19 (ΤτΕ, 2022β), με τη διάθεση επιπλέον πόρων στον προϋπολογισμό για τη στοχευμένη στήριξη των ανέργων, των εποχικά απασχολούμενων και των οικογενειών τους, των μακροχρόνια ανέργων και των επιδομάτων ειδικού σκοπού σε απολυμένους εργαζόμενους και αυτοαπασχολούμενους επιστήμονες, σε μια περίοδο που

²⁰ Ως «βασικά επιδόματα» εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα Ανεργίας (ΔΥΠΑ).

η ανεργία συνέχισε να είναι πολύ υψηλή και τα έσοδα από τον εισερχόμενο τουρισμό είχαν πέσει στο ναδίρ, λόγω των διεθνών μέτρων καραντίνας και περιορισμού των αερομεταφορών. Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τα οριστικά στοιχεία για το 2020, που παρουσίασε η Τράπεζα της Ελλάδος, η Ελλάδα κατέγραψε μείωση της εισερχόμενης ταξιδιωτικής κίνησης κατά 78,2% και έχασε τουριστικά έσοδα 13,86 δισ. ευρώ.²¹

Πλαίσιο 1. Συγκριτική παρουσίαση επιδομάτων ΟΠΕΚΑ για τα έτη 2020-2021 (παρεμβάσεις για την πανδημία Covid-19)

- Ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ) κατέβαλε το 2021 σχεδόν 3,5 δισ. ευρώ.
- Οι δαπάνες για κοινωνικά επιδόματα το 2021 ήταν μεγαλύτερη κατά 291,9 εκατ. ευρώ, σε σχέση με το 2020, δηλαδή υψηλότερη κατά 8,2%.
- Ενδεικτικά, για προνοιακά αναπηρικά επιδόματα καταβλήθηκαν περίπου 852,4 εκατ. ευρώ (περίπου 20,7 εκατ. ευρώ περισσότερα από το 2020) και για επιδόματα στέγασης και στεγαστικής συνδρομής περίπου 392 εκατ. ευρώ (περίπου 34,5 εκατ. ευρώ περισσότερα από το 2020).
- Για οικογενειακά επιδόματα και επιδόματα παιδιών καταβλήθηκαν περίπου 1,2 δισ. ευρώ – στα οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, περίπου 152,6 εκατ. ευρώ (περίπου 110 εκατ. ευρώ το 2020) για επίδομα γέννησης σε περίπου 151 χιλ. δικαιούχους (107.049 το 2020) και περίπου 75 χιλ. ευρώ σε προστατευόμενα τέκνα θανόντων σε φυσικές καταστροφές (44 χιλ. λιγότερα από το 2020).
- Δαπάνη περίπου 653,5 εκατ. ευρώ αφορούσε την καταβολή του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (περίπου 20,5 εκατ. ευρώ λιγότερα από το 2020), ενώ καταβλήθηκαν περίπου 50,2 εκατ. ευρώ ως επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης υπερηλίκων (περίπου 43,8 το 2020) και 82,6 εκατ. ευρώ σε ανασφάλιστους υπερήλικες (περίπου 13 εκατ. ευρώ λιγότερα από το 2020).
- Η συνεισφορά του Δημοσίου για την προστασία της κύριας κατοικίας οφειλετών (κόκκινα δάνεια) ανήλθε σε περισσότερα από 3 εκατ. ευρώ (995.022 ευρώ το 2020).
- Για το πρόγραμμα «Γέφυρα» (πρόγραμμα επιδότησης α΄ κατοικίας ως μέτρο προστασίας των πολιτών απέναντι στις επιπτώσεις της πανδημίας Covid-19, από τον Νοέμβριο του 2020 και μετά) καταβλήθηκαν περισσότερα από 223,6 εκατ. ευρώ.

Πηγή: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Δ' τρίμηνο 2021.

²¹ Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (2021, 27 Απριλίου). Εξελίξεις στο ταξιδιωτικό ισοζύγιο πληρωμών: 2020 [Δελτίο Τύπου]. Διαθέσιμο στο: <https://www.bankofgreece.gr/enimerosi/grafeio-typon/>
anazhthsh-enhmerwsewn/enhmerwseis?announcement=92be1817-b95a-485e-8d8d-119bb76f9ba8.

3.3 Κατηγορίες επιδομάτων

Η καταγραφή των κοινωνικών επιδομάτων της αναλυτικής λίστας που παρουσιάζεται στο παρόν κεφάλαιο, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, βασίζεται πρωτίστως στη μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθείται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025 (ΜΠΔΣ 2022-25), αξιολογώντας την πορεία των βασικών οικονομικών μεγεθών των κρατικών προϋπολογισμών των τελευταίων δύο περιόδων 2015-2019 και 2020-2023 (όπως ΑΕΠ, δαπάνες ΓΚ για κοινωνικές παροχές, ανεργία, «δαπάνες για κοινωνικές παροχές» στην αναλυτική λειτουργική ταξινόμηση Προϋπολογισμού ΓΚ),²² λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη: α) τις μεταρρυθμίσεις του νομοθετικού πλαισίου και τα αποτελέσματά τους (όπως για παράδειγμα το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα)²³ που έχουν επηρεάσει τη σχετική κατάταξη/κατηγοριοποίηση των «βασικών επιδομάτων» στους υπεύθυνους φορείς υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής (πρόκειται για τους τρεις βασικούς οργανισμούς: ΟΠΕΚΑ, ΔΥΠΑ, e-ΕΦΚΑ) και β) την περιφερειακή ιδιαιτερότητα της χώρας. Επίσης, υπολογίζουμε τις επιπτώσεις στις κοινωνικές δαπάνες από τις συνέργειες με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές πολιτικές (κοινωνικής) συνοχής και τις πρόσφατες παρεμβάσεις (χρηματοδοτικές γραμμές και αποτελέσματα με δημοσιονομικό κόστος) στην ελληνική κοινωνία από την πανδημία Covid-19 και τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία (ενεργειακή κρίση, πληθωρισμός).

Για το ίδιο θέμα (των παρεμβάσεων με δημοσιονομικό κόστος στις οικονομίες), τον Οκτώβριο του 2022, τόσο ο διευθυντής Ευρωπαϊκού Τμήματος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), Άλφρεντ Κάμερ, όσο και ο Ευρωπαίος Επίτροπος, αρμόδιος για την οικονομία, Πάολο Τζεντιλόνι, σε συνέντευξη Τύπου, μετά την άτυπη συνεδρίαση του Eurogroup,²⁴ σημείωσαν από τη δική τους θεσμική πλευρά (προς τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις) ότι «θα πρέπει να μειώσουν τον πληθωρισμό, αλλά, παράλληλα, πρέπει να

²² Όπως σημειώνεται στο κεφ. 2 του ΚΠρ. 2023, η χώρα μας παρουσίασε για πρώτη φορά το προηγούμενο έτος τη λειτουργική ταξινόμηση του προϋπολογισμού σε πρώτο βαθμό, και για τον προϋπολογισμό οικονομικού έτους 2023 παρουσιάζεται η λειτουργική ταξινόμηση σε ανάλυση δεύτερου βαθμού του στατιστικού προτύπου CoFoG.

²³ ΚΥΑ Δ13/οικ/33475/1935/2018, ΦΕΚ 2281/Β/15-6-2018.

²⁴ Βλ. Eurogroup, 3 October 2022, διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2022/10/03/>.

βοηθήσουν τα ευάλωτα νοικοκυριά και τις βιώσιμες επιχειρήσεις να αντιμετωπίσουν την ενεργειακή κρίση» και ότι τα μέτρα πρέπει να είναι «στοχευμένα» και «προσωρινά» και να υπάρχει συνεργασία μεταξύ «αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής και νομισματικής πολιτικής για να ξαναχτιστεί ο χαμένος από την Covid-19 δημοσιονομικός χώρος».²⁵

Στο παραπάνω πλαίσιο, υπογραμμίζεται ότι η ευρωπαϊκή εμπειρία στην κοινωνική πολιτική και τους αντίστοιχους άξονες παρέμβασης έχει «διαχυθεί» κατάλληλα μέσα στην ανάλυση των κοινωνικών προνοιών, των δράσεων και των προγραμμάτων που μελετήθηκαν, τη στιγμή μάλιστα που οι χρηματοδοτικές γραμμές, οι προτεραιότητες και το πλαίσιο είναι παρόμοιες «τεχνολογίας», μεθοδολογίας και καταγραφής-προβολής προς τους Ευρωπαίους πολίτες.²⁶

Τέλος, ιδιαίτερη σημασία δόθηκε στην καταγραφή των ψηφιακών υπηρεσιών του κράτους, μέσα από την ψηφιακή πύλη gov.gr²⁷ και των ιστότοπων των οργανισμών υλοποίησης κοινωνικών παροχών προς τους πολίτες. Η «ψηφιακή διαλειτουργικότητα» των φορέων, πέραν των όποιων «συμβατικών» προβλημάτων που εμφανίζονται περιστασιακά στις πλατφόρμες, έχει απλοποιήσει τις διαδικασίες και έχει κάνει ευκολότερη την πρόσβαση των πολιτών σε αυτές. Πρέπει να σημειωθεί πως το κρισιμότερο αποτέλεσμα της «ψηφιακής αναβάθμισης» του κράτους βρίσκεται στο γεγονός ότι στην πλειονότητα των περιπτώσεων δεν χρειάζεται η «υπηρεσιακή» μεσολάβηση των κρατικών υπηρεσιών για την προώθηση και υλοποίηση των αιτημάτων (όπως για τα «βασικά» κοινωνικά επιδόματα), βελτιώνοντας ταυτόχρονα τη χρονική ανταπόκριση του Δημοσίου στην παροχή και διάθεση των κοινωνικών ενισχύσεων στους δικαιούχους πολίτες.

Εν κατακλείδι, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην επεξεργασία των στοιχείων έχει ληφθεί υπόψη η σύνθετη χωρική και δημογραφική ιδιαιτερότητα της χώρας, η κοινωνική και πολιτικο-οικονομική πραγματικότητα μετά την ολοκλήρωση του τρίτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής και την έξοδο της Ελλάδας από το καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας, καθώς επίσης και το γεγονός ότι η Ελλάδα είναι μέλος του «σκληρού» νομισματικού πυρήνα της ΕΕ (τη Ζώνη του Ευρώ – EZ) και εξαρτάται σημαντικά από τις εισαγωγές ενεργειακών πόρων,²⁸ παράγοντες που μπορούν να καθορίσουν την επιτυχία ή την αποτυχία της εφαρμογής μιας ή περισσότερων μεταρρυθμίσεων ή/και προγραμμάτων στον τομέα των κοινωνικών παροχών/επιδομάτων.

²⁵ Βλ. άρθρο γνώμης, Στεργίου, Δ. (2022, 25 Οκτωβρίου). Επίδομα θέρμανσης: Κι αυτά τα «θερμά» 500 εκατ. ευρώ ποιος θα τα πάρει;. Οικονομικός Ταχυδρόμος. Διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2022/10/25/apopseis/opinion/epidoma-thermansis-ki-ayta-ta-therma-500-ekat-eyro-poiis-tha-ta-parei/>.

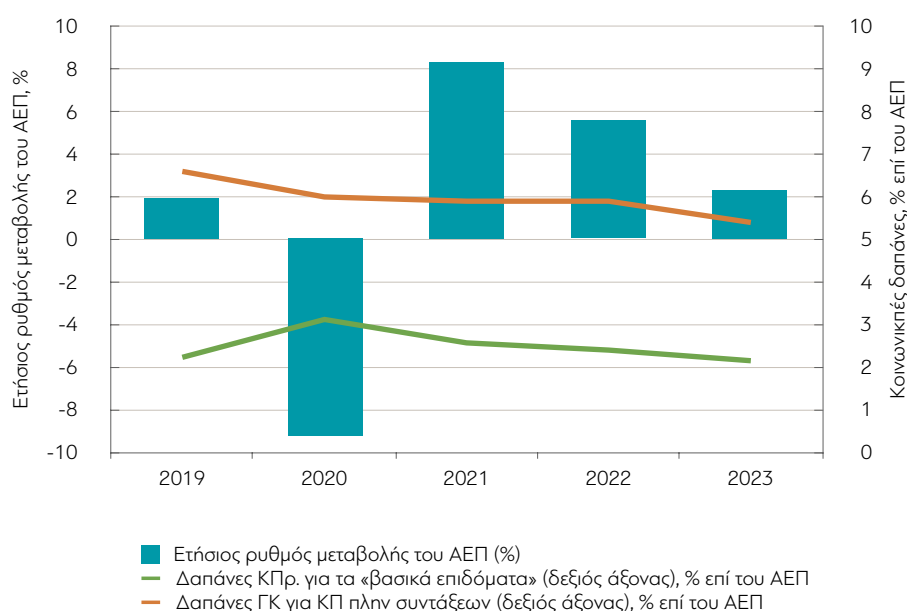
²⁶ Βλ. τον ιστότοπο: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1112&langId=en>.

²⁷ Η διαδικτυακή πύλη του Ελληνικού κράτους: <https://www.gov.gr/>.

²⁸ Βλ. την κλαδική μελέτη Ενέργειας της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας (2022): <https://www.nbg.gr/el/omilos/meletes-oikonomikes-analuseis/reports/energy-2022>.

Στο **Διάγραμμα 5** αποδίδεται συνοπτικά η εξέλιξη της μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας σε σχέση με τα βασικά επιδόματα στην υπό εξέταση περίοδο. Παρουσιάζεται η εξέλιξη του ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ της χώρας στην πενταετία 2019-2023 στη βάση των συνθηκών που προέκυψαν στη διάρκεια της προηγούμενης κρίσης (της πανδημίας Covid-19) για τα «βασικά επιδόματα» της περιόδου 2020-2022, σε σχέση με τις δαπάνες ΓΚ για ΚΠ (πλην συντάξεων) με τα έκτακτα μέτρα για την ενέργεια της περιόδου 2022-2023. Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι και οι δύο κρίσεις έπληξαν την Ελλάδα στο μεταίχμιο της εξόδου της χώρας από τη «Μνημονιακή εποχή». Στο διάγραμμα παρατηρούνται οι κορυφές των «αυξημένων διαθέσιμων πόρων για ΚΠ» που εμφανίζονται στα δύο κρίσιμα έτη 2020 και 2022 (με τα «βασικά κοινωνικά επιδόματα» το έτος 2020 να έχουν τη μέγιστη τιμή της περιόδου: 3,1%).

Διάγραμμα 5. Ελληνική οικονομία: Ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ, «βασικά επιδόματα» & δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων), ως ποσοστό επί του ΑΕΠ (2019-2023)



* ΚΠρ.=Κρατικός προϋπολογισμός, ΓΚ=Γενική Κυβέρνηση, ΚΠ=κοινωνικές παροχές.

Σημείωση: Ως «βασικά επιδόματα» εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ).

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί 2022-2024, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις μελετητικής ομάδας.

Συνοψίζοντας τις πολιτικές της περιόδου 2020-2023 για τα επιδόματα, η ανάγκη αντιμετώπισης των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας οδήγησε το 2020 σε νομοθετικές απλουστεύσεις του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας των χρηματοδοτικών εργαλείων –εθνικών και ευρωπαϊκών– και σε σημαντική ενίσχυση των υπό διαχείριση πόρων για κοινωνική πολιτική. Η συγκεκριμένη

εμπειρία (καλής πρακτικής) που σημειώνεται στις σχετικές εκθέσεις και γνωματεύσεις για τον ΚΠρ. 2023, χρησιμοποιήθηκε κατάλληλα κατά την υλοποίηση των σχετικών δράσεων τόσο την επόμενη προγραμματική χρονιά (βλ. σχετικά ΚΠρ. 2024) και λήφθηκε υπόψη και σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο, κατά τη διάρκεια της διπλής οικονομικής-ενεργειακής κρίσης που επηρέασε τις ενεργειακά πιο εξαρτημένες και περιβαλλοντικά/γεωμορφολογικά και κοινωνικά πιο «ευαίσθητες» ευρωπαϊκές οικονομίες και την Ελλάδα ιδιαίτερα (Kyprianou et al., 2023).

3.4 Αναλυτικός κατάλογος επιδομάτων²⁹

Στην ενότητα που ακολουθεί, παρουσιάζεται ο αναλυτικός κατάλογος των επιδομάτων κοινωνικής προστασίας, κοινωνικών παροχών στις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού και τα επιδόματα ειδικού σκοπού, σύμφωνα με την προαναφερθείσα μεθοδολογία κατηγοριοποίησης, ανά φορέα χορήγησης του επιδόματος, υλοποίησης του προγράμματος και κατηγορία δαπάνης στον κρατικό προϋπολογισμό.

3.4.1. Επιδόματα ΟΠΕΚΑ

Επιδόματα για τη στήριξη της οικογένειας, των παιδιών και των ηλικιωμένων

Επίδομα παιδιού

Το επίδομα παιδιού, με υπεύθυνο φορέα υλοποίησης τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ), είναι ένα από τα βασικά μέτρα στην πολιτική για τη στήριξη της οικογένειας και την ενδυνάμωσή της. Είναι ένα μη ανταποδοτικό επίδομα. Χορηγείται από το πρώτο παιδί και το συνολικό ποσό καθορίζεται από τον αριθμό των εξαρτώμενων παιδιών και την κατηγορία του οικογενειακού εισοδήματος. Το επίδομα παιδιού, σύμφωνα με την επίσημη κρατική ενημέρωση δημοσίων υπηρεσιών στο διαδίκτυο (gon.gr), παρέχεται σε πάνω από 900 χιλ. οικογένειες και αφορά πάνω από 1,5 εκατ. παιδιά, ενώ η ετήσια δαπάνη ανέρχεται σε περίπου ένα δισ. ευρώ.

²⁹ Σημείωση: Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στο πλαίσιο της μελέτης για τους δικαιούχους, τις παροχές και τη μορφή λειτουργίας, του κόστους και των τρόπων καταβολής των κοινωνικών επιδομάτων των οργανισμών ΟΠΕΚΑ, ΔΥΠΑ και e-ΕΦΚΑ, ισχύουν για τη χρονική περίοδο συγγραφής του παρόντος έργου, όπως κάθε φορά σημειώνεται από τη μελετητική ομάδα και τους αρμόδιους φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων στους επίσημους ιστοτόπους των υπεύθυνων φορέων υλοποίησης.

Σύμφωνα με τον Οργανισμό,³⁰ το επίδομα καταβάλλεται σε έξι διμηνιαίες δόσεις με βάση τα στοιχεία της τελευταίας εκκαθαρισμένης φορολογικής δήλωσης.

Δικαιούχοι του επιδόματος παιδιού είναι:

1. Έλληνες πολίτες,
2. ομογενείς αλλοδαποί οι οποίοι διαθέτουν δελτίο ομογενούς,
3. πολίτες κρατών-μελών της ΕΕ,
4. πολίτες των χωρών που ανήκουν στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ) (Νορβηγία, Ισλανδία και Λίχτενσταϊν) και Ελβετοί πολίτες,
5. αναγνωρισμένοι πρόσφυγες που διαμένουν μόνιμα στην Ελλάδα, των οποίων το καθεστώς παραμονής διέπεται από τις διατάξεις της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς Προσφύγων, όπως τροποποιήθηκε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης το 1967 για το Καθεστώς Προσφύγων,
6. ανιθαγενείς των οποίων το καθεστώς παραμονής στην Ελλάδα διέπεται από τις διατάξεις της Σύμβασης του 1954 για το Καθεστώς των Ανιθαγενών,
7. δικαιούχοι του ανθρωπιστικού καθεστώτος,
8. πολίτες άλλων κρατών.

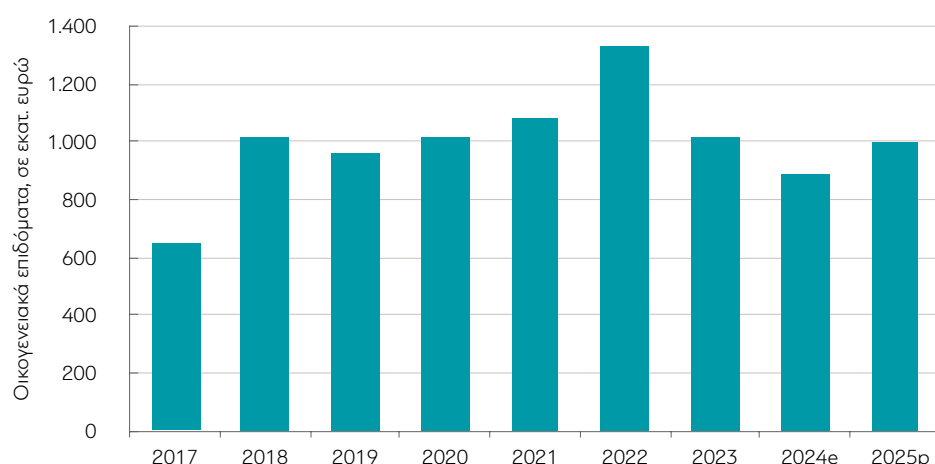
Ο αριθμός των δικαιούχων του επιδόματος παιδιού (όπως, γενικότερα, των δικαιούχων επιδομάτων των πολιτών των πιο ευάλωτων κοινωνικών στρωμάτων) αυξήθηκε την πενταετία των κρίσεων (πανδημία, ενεργειακή, 2020-2024). Αυτό συντελέστηκε κυρίως μετά τη νομοθετική ρύθμιση (Ν. 4512/2018) και τις σχετικές ΚΥΑ που καθορίζουν τις προϋποθέσεις για την απόδοση του επιδόματος, αλλά και την –αναμενόμενη– αύξηση των δικαιούχων του επιδόματος παιδιού μετά την κατάργηση των εισοδημάτων για περισσότερους από ένα εκατ. πολίτες το 2020, ενώ ανάλογη είναι η εικόνα που παρατηρείται και το 2021 (αντίστοιχα μέτρα προβλέφθηκαν για το 2022 και το 2023 στους κρατικούς προϋπολογισμούς).

³⁰ Το νομοθετικό πλαίσιο καθώς και πληροφορίες για τη διαδικασία χορήγησής του στους δικαιούχους παρέχονται στους πολίτες μέσω των διαδικτυακών σελίδων του ιστότοπου του ΟΠΕΚΑ και στην «Ενιαία Ψηφιακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης» (gov.gr): <https://opeka.gr/oikogeneies/epidoma-paidiou/> <https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/epidoma-paidiou>.

Στο βασικό αυτό κοινωνικό επίδομα, όπως και σε ορισμένα παρόμοιας κοινωνικής σημασίας επιδόματα του ΟΠΕΚΑ και της ΔΥΠΑ, εντός του 2025, προβλέπεται (με δεδομένα της περιόδου συγγραφής της μελέτης) να γίνουν αλλαγές τόσο στον τρόπο απόδοσης των επιδομάτων στους δικαιούχους (με τη χρήση της ψηφιακής τεχνολογίας), όσο και με την υιοθέτηση νέων περιουσιακών και εισοδηματικών κριτηρίων στη διάρκεια των επόμενων ετών. Τα επιδόματα αυτά³¹ και οι σχετικές προβλέψεις που έχουν ενσωματωθεί στον ΚΠρ. 2025, καθώς και η αναμενόμενη επίπτωση των σχετικών μεταρρυθμίσεων σε προνοιακά επιδόματα προς την κατεύθυνση της αύξησης των ποσών των παροχών και της εφαρμογής στοχευμένων κριτηρίων για τη χορήγησή τους, παρουσιάζονται στο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο 2025-2028.

Στο **Διάγραμμα 6** παρουσιάζεται η πορεία των οικογενειακών επιδομάτων στην Ελλάδα [από Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και ΟΠΕΚΑ] στη διάρκεια των ετών 2017-2025. Όπως φαίνεται στο διάγραμμα, το 2018 αποτελεί καθοριστική χρονιά για το «οικογενειακό επίδομα» – «επίδομα παιδιού», με την αλλαγή της νομοθεσίας³² και τη σημαντική αύξηση δαπανών, όπως είχε εμφανισθεί στις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού 2018. Συγκριτικά, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας (World Bank, 2016), στην τριετία 2014-2016 η ετήσια δαπάνη για το επίδομα παιδιού στις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού ανερχόταν σε 450 εκατ. ευρώ, με επωφελούμενους 758,7 χιλιάδες άτομα (2015).

Διάγραμμα 6. Οικογενειακά επιδόματα, σε εκατ. ευρώ



Σημείωση: Για το 2024 είναι εκτιμήσεις, για το 2025 είναι προβλέψεις.

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021, Εισηγητικές Εκθέσεις Κρατικών Προϋπολογισμών 2018-2025, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

³¹ Βλ. Γεωργάκης, Η. (2025, 18 Ιανουαρίου). Επιδόματα: Από την άνοιξη και με περιουσιακά κριτήρια. Οικονομικός Ταχυδρόμος. Διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2025/01/18/oikonomia/epidomata-apo-tin-anoiksi-kai-me-periousiaka-kritiria/>.

³² Ν. 4512/2018.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (Έκθεση Δεκεμβρίου 2024), που αποτελεί την πιο πρόσφατη έκθεση έως τον χρόνο συγγραφής της παρούσης, ο ΟΠΕΚΑ κατέβαλε για το επίδομα παιδιού 466 εκατ. ευρώ κατά το εννεάμηνο Ιανουαρίου-Σεπτεμβρίου του 2024 σε 440.344 (μέσο πλήθος εννεαμήνου) δικαιούχους του επιδόματος.³³

Επίδομα γέννησης

Το επίδομα γέννησης του παιδιού χορηγείται με αίτηση που υποβάλλει η μητέρα ή το πρόσωπο που έχει την αποκλειστική επιμέλειά του, εντός τριμήνου από τη γέννηση του παιδιού. Ανάμεσα στις προϋποθέσεις για τη χορήγησή του είναι το παιδί να έχει γεννηθεί εν ζωή στην Ελλάδα, το ισοδύναμο οικογενειακό εισόδημα να μην υπερβαίνει ετησίως το ποσό των 40 χιλ. ευρώ, η/ο δικαιούχος να μένει μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα και να έχει την ιδιότητα του Έλληνα πολίτη ή του ομογενούς αλλοδαπού ή του Ευρωπαίου πολίτη ή του πολίτη κράτους του ΕΟΧ ή πολίτη τρίτης χώρας που διαμένει στην Ελλάδα συνεχώς από το 2012 και μετά. Το ύψος του επιδόματος, σύμφωνα με τις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού 2025, θα κυμαίνεται από 2.400 ευρώ έως 3.500 ευρώ (αναλόγως του αριθμού των τέκνων) και είναι ακατάσχετο. Το πόσο καταβάλλεται σε δύο (2) ισόποσες δόσεις.³⁴ Η ετήσια δαπάνη ανέρχεται στα 150 εκατ. ευρώ (ΚΠρ. 2025).

Επίδομα αναδοχής – Οικονομική ενίσχυση αναδοχής

Για κάθε παιδί που τοποθετείται σε αναδοχή χορηγείται στους ανάδοχους γονείς ή στο ίδιο μετά την ενηλικίωσή του οικονομική ενίσχυση. Οι ανάδοχοι γονείς μπορούν να αιτηθούν οικονομική ενίσχυση για την κάλυψη των αναγκών διαβίωσης του ανάδοχου παιδιού.³⁵ Στις βασικές προϋποθέσεις των δικαιούχων είναι τα εξής: Να έχουν οριστεί ανάδοχοι γονείς με δικαστική απόφαση ή με σύμβαση, όπως αυτά ορίζονται από το νομοθετικό πλαίσιο, και να έχει καταχωριστεί η αναδοχή που έχουν συνάψει στο Εθνικό Μητρώο Εγκεκριμένων Αναδοχών Ανηλίκων από τους φορείς εποπτείας. Το ύψος του επιδόματος μηνιαίως είναι: 325 ευρώ για παιδιά τυπικής ανάπτυξης και 375 ευρώ για παιδιά με μια πάθηση η οποία έχει ως συνέπεια οποιασδήποτε φύσης και ποσοστού αναπηρία και τεκμηριώνεται από τη σχετική

³³ Βλ. Έκθεση τριμήνου Δεκεμβρίου 2024 του ΓΠΚΒ στον ιστότοπο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή: <https://www.pbo.gr/>.

³⁴ Το νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4659/2020) καθώς και πληροφορίες για τη διαδικασία χορήγησής του στους δικαιούχους παρέχονται στους πολίτες μέσω των διαδικτυακών σελίδων του ΟΠΕΚΑ και τον ιστότοπο gov.gr: <https://www.epidomagennisis.gr/pub/Home/Info> και <https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/epidoma-genneses>.

³⁵ Βλ. Ν. 4538/2018.

πιστοποίηση των Κέντρων Πιστοποίησης Αναπηρίας (ΚΕΠΑ).³⁶ Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΠΕΚΑ, η τυπική μηνιαία δαπάνη (Οκτώβριος 2024)³⁷ για τους δικαιούχους για επίδομα αναδοχής ανέρχεται σε 290.494 ευρώ (588 δικαιούχοι).

Εισοδηματική ενίσχυση ορεινών ή/και μειονεκτικών περιοχών

Η ως άνω οικονομική ενίσχυση, είναι ουσιαστικά, ένα επίδομα που λαμβάνει υπόψη τις ευρωπαϊκές πολιτικές περιφερειακής συνοχής (για τη μείωση των ενδο-περιφερειακών ανισοτήτων) και τις προβλέψεις του Συντάγματος (άρθρ. 101, παρ. 4: «Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους») και αφορά τις λιγότερο ευνοημένες και απομακρυσμένες περιοχές της Ελλάδας.

Το επίδομα, από 300 έως 600 ευρώ τον χρόνο, με την ενίσχυση να είναι αναλογική των εισοδημάτων, δικαιούνται κάτοικοι (οικογένειες) που ζουν σε ορεινή ή/και μειονεκτική περιοχή, οι οποίοι μπορούν να λάβουν εισοδηματική ενίσχυση, αρκεί να κατοικούν μόνιμα σε ορεινή ή/και μειονεκτική περιοχή για τουλάχιστον 2 χρόνια και το ετήσιο οικογενειακό εισόδημα να μην υπερβαίνει το ποσό των 4.700 ευρώ. Δικαιούχοι της εισοδηματικής ενίσχυσης είναι οικογένειες (σύζυγοι με ή χωρίς ανήλικα τέκνα) συμπεριλαμβανομένων των μονογονεϊκών (ένας εκ των γονέων και τουλάχιστον 1 παιδί) όπου ένα τουλάχιστον μέλος τους έχει την ιδιότητα: α) του Έλληνα πολίτη, β) πολίτη της ΕΕ, γ) πολίτη κράτους που ανήκει στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (Νορβηγία, Ισλανδία, Λίχτενσταϊν) και δ) της Ελβετικής Συνομοσπονδίας.

Ως ορεινές περιοχές νοούνται εκείνες που περιλαμβάνονται στον «ΠΙΝΑΚΑ ΟΡΕΙΝΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ» της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ³⁸ όπως αυτή ισχύει μετά την τροποποίησή της από την απόφαση 83/339/ΕΟΚ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τις Οδηγίες 85/148/ΕΟΚ, 89/588/ΕΟΚ, 93/66/ΕΟΚ και την απόφαση 94/516/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.³⁹ Ως μειονεκτικές περιοχές, για το έτος 2020 και μετά, νοούνται οι περιοχές με σημαντικά φυσικά μειονεκτήματα και οι περιοχές με ειδικά μειονεκτήματα, όπως αυτές καθορίστηκαν στα σχετικά Παραρτήματα του «Προγράμματος Αγροτικής

³⁶ Το νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4538/2018) καθώς και πληροφορίες για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησης του επιδόματος παρέχονται στους πολίτες μέσω των διαδικτυακών σελίδων του ΟΠΕΚΑ και τον ιστότοπο του gov.gr: <https://opeka.gr/oikogeneies/epidoma-anadochis/pliories/> και <https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/epidoma-anadokhes>.

³⁷ ΟΠΕΚΑ (2024, 30 Οκτωβρίου). Καταβολή Επιδομάτων Οκτωβρίου 2024. Ανακτήθηκε από: <https://opeka.gr/190-542-552-eyro-se-660-416-dikaioychoys-katavallontai-tin-pempti-31-oktovrioy-2024/>.

³⁸ Βλ. την Οδηγία 1981L0645 EL 28 07.1994-005.002-1 στον ιστότοπο του ΟΠΕΚΑ: https://opeka.gr/wp-content/uploads/2023/11/OPEINES-ΠΕΡΙΟΧΕΣ-2020_compressed.pdf

³⁹ ΕΕ L 207 της 10.8.1994, p. 33-34, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31994D0516>.

Ανάπτυξης της Ελλάδας». ⁴⁰ Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΠΕΚΑ, η τυπική μηνιαία δαπάνη (Οκτώβριος, 2024) για τους 3.826 δικαιούχους του επιδόματος ορεινών και μειονεκτικών περιοχών ανέρχεται σε 1.911.600 ευρώ.

Σχολικά γεύματα

Το υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων καταρτίζει, συντονίζει και εποπτεύει το πρόγραμμα «σχολικά γεύματα». Ο ΟΠΕΚΑ, λόγω του κοινωνικού χαρακτήρα του προγράμματος, ως εντολοδόχος του υπουργείου Εργασίας αναλαμβάνει να υλοποιήσει το πρόγραμμα, που απευθύνεται σε περίπου 185 χιλ. μαθητές Δημοτικών Σχολείων (περ. 1.350 σχολικές μονάδες, σε περ. 90 Δήμους της χώρας). ⁴¹ Η ετήσια δαπάνη ανέρχεται στα περ. 107 εκατ. ευρώ (ΚΠρ. 2025).

Γονικό επίδομα για τη μεταφορά μαθητή

Οι κηδεμόνες μαθητών μπορούν να ζητήσουν επίδομα για τη μεταφορά τους από ιδιώτες μεταφορείς προς απομακρυσμένες σχολικές μονάδες, ειδικά σε ορεινές, δύσβατες ή νησιωτικές περιοχές. ⁴²

Επίδομα στέγασης και Επίδομα Στεγαστικής Συνδρομής Υπερηλίκων

Το επίδομα στέγασης είναι προνοιακό πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου για τα νοικοκυριά που μισθώνουν την κύρια κατοικία τους. Όπως αναφέρεται στην ιστοσελίδα του ΟΠΕΚΑ, «στο πλαίσιο οργανωμένης προσπάθειας να αποκτήσει η χώρα συνεκτική στεγαστική πολιτική, όπως άλλωστε ορίζεται στο Σύνταγμα, το κράτος έχει θεσπίσει Επίδομα Στέγασης για τον πολίτη που δεν διαθέτει ιδιόκτητη κατοικία και Στεγαστική Συνδρομή Ανασφάλιστων Υπερηλίκων». Το Επίδομα Στεγαστικής Συνδρομής απευθύνεται αποκλειστικά σε ηλικιακές ομάδες υπερηλίκων άνω των 67 ετών, οι οποίοι είναι ανασφάλιστοι και μισθώνουν κύρια κατοικία ⁴³. Η ετήσια δαπάνη για το επίδομα στέγασης ανέρχεται στα 340 εκατ. ευρώ (ΚΠρ. 2025). Σύμφωνα επίσης με τα στοιχεία του ΟΠΕΚΑ, η τυπική μηνιαία δαπάνη (Οκτώβριος 2024) για τους 580 δικαιούχους του επιδόματος Στεγαστικής Συνδρομής ανέρχεται σε 194.573 ευρώ.

⁴⁰ Βλ. Εισοδηματική Ενίσχυση Οικογενειών Ορεινών/Μειονεκτικών Περιοχών, στο: <https://oreina.epidomata.gov.gr/>.

⁴¹ Το νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4455/2017) και η σχετική ενημέρωση βρίσκονται στην ιστοσελίδα του ΟΠΕΚΑ για τα σχολικά γεύματα, διαθέσιμη εδώ: <https://opeka.gr/oikogeneies/scholika-gevματα/>.

⁴² ΚΥΑ 24001/2013. Το πλαίσιο (που αφορά ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού για την υλοποίησή του) παρατίθεται στο ΦΕΚ 1449 Β/2013 και η διαδικασία γίνεται μέσω της ιστοσελίδας <https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/goniko-epidoma-gia-te-metaphora-mathete>.

⁴³ Το νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4659/2020), καθώς και πληροφορίες για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία χορήγησης των επιδομάτων στέγασης παρέχονται στους πολίτες μέσω των διαδικτυακών σελίδων του ΟΠΕΚΑ και τον ιστότοπο gov.gr: <https://www.epidomastegasis.gr/pub/Home/Info>, <https://opeka.gr/stegasi-proti-katoikia/epidoma-stegastikis-syndromis-gia-tous-anasfalistous-yperilikes/> και <https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/epidoma-stegases>.

Επιδότηση της πρώτης κατοικίας για δανειολήπτες που επλήγησαν από την πανδημία: Πρόγραμμα «Γέφυρα» (έκτακτο, λόγω πανδημίας Covid-19)

Στο πλαίσιο του κύριου αντικειμένου της μελέτης, την καταγραφή των «κοινωνικών επιδομάτων» ως βασικού πυλώνα κρατικής πολιτικής κοινωνικής συνοχής, αλλά και του ειδικότερου αντικείμενου έρευνας για την «επιδοματική πολιτική» και την εξαγωγή συμπερασμάτων/προτάσεων μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού κρατικής πολιτικής παροχής επιδομάτων με στοχευμένες δράσεις που να λαμβάνουν υπόψη τα ειδικά δημογραφικά, γεωμορφολογικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά της χώρας, η περίοδος 2020-2023, αποτελεί κρίσιμη υπόθεση εργασίας, κατά την οποία η επιδοματική πολιτική (βλ. **Κεφάλαιο 2** της παρούσης) αποτέλεσε σημαντική κρατική πολιτική κοινωνικής αρωγής στους πολίτες. Το πρόγραμμα «Γέφυρα» ειδικού σκοπού αποτελεί ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα ad hoc παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων από έκτακτες καταστάσεις (στην περίπτωση του προγράμματος – η πανδημία Covid-19), που είχε συγκεκριμένο «κύκλο ζωής» και χρηματοδοτικής γραμμής.

Το πρόγραμμα «Γέφυρα» με μια ματιά

Σύμφωνα με τη σχετική ανακοίνωση του προγράμματος στον ΟΠΕΚΑ το 2020, «το Δημόσιο συνεισφέρει για χρονικό διάστημα που δεν υπερβαίνει τους εννέα (9) μήνες στις δόσεις για την αποπληρωμή των πάσης φύσεως δανείων φυσικών ή νομικών προσώπων προς χρηματοδοτικούς φορείς που εξασφαλίζονται με εμπράγματα ασφάλεια στην κύρια κατοικία του οφειλέτη. Η συνεισφορά πραγματοποιείται μέσω του ΟΠΕΚΑ. Όσοι δανειολήπτες έχουν υποβάλει αίτηση, μπορούν να ενημερώνονται για την πορεία της μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας της Ειδικής Γραμματείας Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους του Υπουργείου Οικονομικών».⁴⁴

Η σχετική νομοθεσία για την υλοποίηση του προγράμματος ήταν στον Ν.4714/2020 και στον Ν. 4842/2021, με τον οποίο θεσπίστηκε πλέον η 3μηνη παράταση της επιδότησης. Η κρατική επιδότηση για συνολικά 12 μήνες έληξε επίσημα στα τέλη Ιανουαρίου του 2022.

Στον **Πίνακα 3** παρουσιάζονται οι συνολικές δαπάνες του προγράμματος «Γέφυρα» και «Γέφυρα 2» –συνεισφορά Δημοσίου– στη διάρκεια των ετών 2020-2022, που ανέρχονται σε περίπου 253,5 εκατ. ευρώ. Οι καταβολές για το πρόγραμμα «Γέφυρα» και οι καταβολές του Προγράμματος Συνεισφοράς του Δημοσίου σε Ευάλωτους Οφειλότες συνεχίστηκαν (μέσα από

⁴⁴ Βλ. στον ιστότοπο της Γενικής Γραμματείας Χρηματοπιστωτικού Τομέα και Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους, την ενότητα Λύσεις - Εργαλεία ρύθμισης οφειλών και στήριξης της 1ης κατοικίας, διαθέσιμη στο: <http://www.keyd.gov.gr/lyseis-ergaleia/>.

τις προβλέψεις των κρατικών προϋπολογισμών) και στα επόμενα χρόνια, σε ύψος συνεισφοράς της τάξης μερικών δεκάδων χιλιάδων ευρώ (ενδεικτικά 71.772 ευρώ για το έτος 2023, και πρόγραμμα «Γέφυρα», δικαιούχοι 23, 6.971 ευρώ για τον Οκτώβριο 2024).

Πίνακας 3. Δαπάνη καταβολής επιδομάτων ΟΠΕΚΑ – πρόγραμμα «Γέφυρα», σε εκατ. ευρώ (2020-2022)

2020	2021	2022
23,257	223,640	6,900

Πηγή: Τριμηνιαίες εκθέσεις Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.

Φοιτητικό επίδομα στέγασης

Η διαδικασία αφορά στη χορήγηση ετήσιου στεγαστικού επιδόματος 1.500-2.000 ευρώ σε φοιτητές των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (ΑΕΙ) που πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις και κριτήρια (Ν. 5094/2024), σύμφωνα με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο (υπεύθυνος φορέας: υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού).⁴⁵

Σύμφωνα με τον κρατικό προϋπολογισμό 2025, προβλέπεται αύξηση από το νέο –επερχόμενο– ακαδημαϊκό έτος του φοιτητικού στεγαστικού επιδόματος για τα περιφερειακά πανεπιστήμια κατά 500 ευρώ, με κόστος 15 εκατ. ευρώ για το 2025.

Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα

Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ)⁴⁶ είναι ένα προνοιακό πρόγραμμα που δίνεται σε περισσότερα από 187 χιλ. ευάλωτα νοικοκυριά, με ετήσια προϋπολογισμένη δαπάνη που ξεπερνά τα 550 εκατ. ευρώ (ΚΠρ. 2025). Το ΕΕΕ παρέχεται από τον ΟΠΕΚΑ και όπως σημειώνεται χαρακτηριστικά «αποτελεί ένα αναγκαίο δίκτυο προστασίας για την αντιμετώπιση των συνεπειών της φτώχειας και την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού».⁴⁷

Το πρόγραμμα βασίζεται σε τρεις πυλώνες: α) την εισοδηματική ενίσχυση, β) τη διασύνδεση με υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης και γ) τη διασύνδεση με υπηρεσίες ενεργοποίησης που στοχεύουν στην ένταξη ή επανένταξη των

⁴⁵ Οι προϋποθέσεις, η διαδικασία και η νομοθεσία παρουσιάζονται στις παρακάτω επίσημες ιστοσελίδες: <https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/phoitetiko-stegastiko-epidoma> και https://mitos.gov.gr/index.php/%CE%94%CE%94:%CE%A3%CF%84%CE%B5%CE%B3%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C_%CE%B5%CF%80%CE%AF%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%B1_%CF%83%CE%B5_%CF%86%CE%BF%CE%B9%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%AD%CF%82.

⁴⁶ βλ. ΚΥΑ Δ13/οικ/33475/1935/2018 και Ν. 4659/2020.

⁴⁷ Ό. π.

δικαιούχων στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική επανένταξη.⁴⁸ Όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται σε σχετική Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου:⁴⁹ «Το πρόγραμμα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος (ΕΕΕ) τέθηκε σε εθνική εφαρμογή προκειμένου, σε συμμόρφωση με τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αξίες της προστασίας του ανθρώπου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας,⁵⁰ του κοινωνικού κράτους δικαίου, αλλά και του δικαιώματος συμμετοχής στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, να υποστηρίξει άτομα και νοικοκυριά που ζουν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας».

Το πρόγραμμα, που εφαρμόστηκε μετά από δύο πιλοτικές περιόδους που ολοκληρώθηκαν το 2016 ως Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (ΚΕΑ),⁵¹ αποτελούσε μια επιτακτική ανάγκη σε μια χώρα με ιδιαίτερα εξασθενημένο, κατακερματισμένο και διάσπαρτο διαχειριστικά σύστημα κοινωνικής πρόνοιας. Σκοπός του ήταν να ανακουφίσει τις τεράστιες κοινωνικές συνέπειες σε μεγάλο τμήμα του πληθυσμού που επλήγη από τη συνδυαστική οικονομική κρίση του 2008 και από τα τρία προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας (Μνημόνια) στη δεκαετία του 2010, που οδήγησαν τη χώρα σε παρατεταμένη οικονομική και κοινωνική ύφεση.

Η συζήτηση για την αποτελεσματική υλοποίηση του ΚΕΑ/ΕΕΕ, ως ένα κρίσιμο και σταθερό μέτρο κοινωνικής αλληλεγγύης, ξεκίνησε από την περίοδο της πρώτης-πιλοτικής εφαρμογής (World Bank, 2016) και τις συστάσεις των εμπειρογνομώνων της Παγκόσμιας Τράπεζας για την «εισαγωγή οικονομικών κριτηρίων και προϋποθέσεων που θα βελτιστοποιούσαν την εφαρμογή της δράσης/προγράμματος, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης σύστασης για τα προνοιακά και κοινωνικά επιδόματα, σε μία περίοδο που σχεδόν το 1/3 της κοινωνίας βρίσκονταν στα όρια της φτώχειας με υπαρκτό τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού».

Το κρίσιμο ερώτημα της αποτελεσματικότητας του προγράμματος μέσα από την πραγματικότητα της ελληνικής οικονομίας στη διάρκεια των συνεχών μνημονιακών προγραμμάτων και της ανελαστικής και τεχνολογικά υποβαθμισμένης ελληνικής γραφειοκρατικής δημόσιας διοίκησης της εποχής, πόσο μάλλον με ένα μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού να βρίσκεται στα όρια φτώχειας, με υπαρκτό τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού, σε συνδυασμό με ανάγκη για την ταχεία εφαρμογή μιας τόσο σημαντικής

⁴⁸ Η αναλυτική παρουσίαση, οι διαδικασίες και το νομοθετικό πλαίσιο του ΕΕΕ (με την τροποποίηση των όρων και των προϋποθέσεων εφαρμογής του προγράμματος) παρατίθενται στις παρακάτω επίσημες ιστοσελίδες:

<https://www.gov.gr/ipiresies/ugeia-kai-pronoia/epidomata/elakhisto-egguemeno-eisodema>, <https://opeka.gr/elachisto-engyimeneno-eisodima/> και <https://keaprogram.gr/pubnr/Home/Contact#:~:text=%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1%20%2D%20%CE%A5%CF%80%CE%BF%CF%83%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C%20%CE%A5%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%8C>

⁴⁹ Ελεγκτικό Συνέδριο, Έκθεση Ελέγχου 3/2021, Αθήνα.

⁵⁰ Βλ. Σύνταγμα της Ελλάδας.

⁵¹ Άρθρο 235 του Ν. 4389/2016, Α' 94.

μεταρρύθμισης, παρουσιάστηκε στη συγκριτική μελέτη για το ελληνικό και κυπριακό ΕΕΕ (Lalioti & Koutsampelas, 2021). Στα συμπεράσματα της μελέτης, σημειώνεται ότι λειτουργικές πιέσεις, όπως η υψηλή ανεργία και η φτώχεια, δημιούργησαν ένα πλαίσιο που ενθάρρυνε τη ζήτηση για την εξέλιξη των συστημάτων ΕΕΕ και στις δύο χώρες. Στην έρευνα τονίζεται και υποστηρίζεται βιβλιογραφικά, ότι στην ελληνική περίπτωση φαίνεται, μεταξύ άλλων, πως ο τρόπος λειτουργίας του μηχανισμού ταυτίζεται με τη σχετικά ισχυρή ανάπτυξη των συστημάτων ΕΕΕ στη Νότια Ευρώπη, που μπορεί να αποδοθεί σε μεγάλο βαθμό στην αδύναμη διοικητική ικανότητα της χώρας, στην ετερογένεια (περιφερειακή και κοινωνική) και τις διαφορετικές «ταχύτητες» στην εφαρμογή των προγραμμάτων, που κυριαρχεί στην περίπτωση των κρατικών επιδομάτων πρόνοιας, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, και στα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής που διαχειρίστηκαν οι ελληνικές κυβερνήσεις κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2010.

Τέλος, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι ενώ ο αρχικός σχεδιασμός είναι καθοριστικός για την ενοποίηση συγκεκριμένων αποτελεσμάτων πολιτικής, δεν μπορεί να αποκλειστεί η πιθανότητα αλλαγής των προτεραιοτήτων (Greek National Productivity Board, 2022). Με τη μεταρρύθμιση και την εξέλιξή του από το 2018, το πρόγραμμα (ΕΕΕ) εντάσσεται (συγκλίνει με τις αξίες) σταθερά στην ατζέντα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής που δίνει προτεραιότητα στη θέσπιση και επέκταση διατάξεων για το ΕΕΕ για τη διευρυμένη προστασία των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, τον βασικό στόχο της κοινωνικής πολιτικής ενός αναπτυγμένου ευρωπαϊκού κράτους (Missos, 2021). Μετά τις αρχικές «πilotικές» περιόδους 2014-2016 (ΚΠρ. 2018), η ετήσια δαπάνη στον κοινωνικό Προϋπολογισμό ξεπερνά το μισό δισεκατομμύριο ετησίως.

Επίδομα ομογενών

Το επίδομα ομογενών δικαιούνται οι άνω των 60 ετών ομογενείς που δεν κατέχουν περιουσιακά στοιχεία, το μοναδικό τους εισόδημα είναι η σχετική σύνταξη του ΟΓΑ και δεν έχουν οικείους (ανιόντες ή κατιόντες) που μπορούν να τους συντηρήσουν. Οι ωφελούμενοι αριθμούν περ. 6 χιλ. άτομα. Η μηνιαία δαπάνη ανέρχεται σε περ. 200 χιλ. ευρώ (Οκτώβριος 2024). Η καταβολή γίνεται από τον ΟΠΕΚΑ, ενώ η διαδικασία γίνεται μέσω των Δήμων.⁵²

⁵² Βλ. χαρακτηριστικά τα δικαιολογητικά στον ιστότοπο του Δήμου Καρδίτσας, στην ενότητα Επίδομα ομογενών, διαθέσιμη εδώ: <https://dimoskarditsas.gov.gr/process/epidoma-omogenon/>.

Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλίκων σε μέλη της ελληνικής μειονότητας της Αλβανίας

Το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλίκων σε μέλη της ελληνικής μειονότητας της Αλβανίας⁵³ αφορά σε ομογενείς, μέλη της ελληνικής μειονότητας της Αλβανίας, που διαμένουν στην Ελλάδα και κατέχουν Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς ή απόφαση πολιτογράφησης που έχει εκδοθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου του 2022. Για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία υπεύθυνος φορέας είναι ο ΟΠΕΚΑ.⁵⁴ Το επίδομα ξεκίνησε να χορηγείται από τον Ιούλιο του 2023 και αφορά περίπου 12 χιλ. δικαιούχους. Το κόστος για το εννεάμηνο Ιανουαρίου-Σεπτεμβρίου του 2024 ανερχόταν σε 26,2 εκατ. ευρώ (Εκθεση Δεκεμβρίου 2024 του ΓΠΚΒ).

Επιδόματα φροντίδας για Άτομα με Αναπηρία

Ο ΟΠΕΚΑ διαχειρίζεται την παροχή 10 προνοιακών αναπηρικών επιδομάτων σε περίπου 170 χιλ. δικαιούχους.⁵⁵ Είναι αναφαίρετο δικαίωμα των ΑμεΑ και των ατόμων με χρόνιες παθήσεις να απολαμβάνουν ισότιμη πρόσβαση σε κάθε σφαίρα της ιδιωτικής και δημόσιας ζωής. Είναι υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά ώστε τα Άτομα με Αναπηρία ή χρόνιες παθήσεις να μην οδηγούνται σε κοινωνικό αποκλεισμό. Τα επιδόματα είναι ως ακολούθως:

- α) Επίδομα κίνησης
- β) Διατροφικό επίδομα σε νεφροπαθείς, μεταμοσχευμένους καρδιάς, ήπατος κλπ.
- γ) Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης ατόμων με βαριά αναπηρία
- δ) Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης ατόμων με βαριά νοστική υστέρηση
- ε) Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης παραπληγικών-τετραπληγικών και ακρωτηριασμένων ανασφάλιστων και ασφαλισμένων του Δημοσίου.
- στ) Ενίσχυση ατόμων με συγγενή αιμολυτική αναιμία (μεσογειακή, δρεπανοκυτταρική, μικροδρεπανοκυτταρική κλπ.) ή συγγενή αιμορραγική διάθεση (αιμορροφιλία κλπ.) και Σύνδρομο Επίκτητης Ανοσοανεπάρκειας (AIDS).

⁵³ ΚΥΑ 70982/26-7-2022.

⁵⁴ Βλ. στον ιστότοπο του ΟΠΕΚΑ την ενότητα Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλίκων σε μέλη της ελληνικής μειονότητας της Αλβανίας, διαθέσιμη εδώ: <https://opeka.gr/anasfalistoι-yperilikes/epidoma-koinonikis-allilengyis-anasfaliston-yperilikon-se-meli-tis-ellinikis-meionotitas-tis-alvanias/>.

⁵⁵ Το νομοθετικό πλαίσιο και οι διαδικασίες/δικαιούχοι για τη χορήγηση των επιδομάτων αναπηρίας παρατίθενται στην ιστοσελίδα του ΟΠΕΚΑ: <https://opeka.gr/atoma-me-anapiria/nomothetiko-plaisio/>.

- ζ) Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης κωφών και βαρήκοων ατόμων
- η) Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης ατόμων με αναπηρία όρασης
- θ) Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης ατόμων με εγκεφαλική παράλυση
- ι) Οικονομική ενίσχυση ασθενών και αποθεραπευμένων χανσενικών και μελών των οικογενειών τους. Η δαπάνη καταβολής επιδομάτων αναπηρίας μέσω του ΟΠΕΚΑ για το 2023 ήταν ύψους 988 εκατ. ευρώ και οι εκτιμήσεις για το 2024 και οι προβλέψεις για το 2025 αγγίζουν τα 1.060 εκατ. ευρώ, όπως αναλυτικά παρουσιάζεται στους σχετικούς πίνακες του ΚΠρ. 2025.

Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλίκων

Το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Ανασφάλιστων Υπερηλίκων,⁵⁶ το οποίο χορηγείται από τον ΟΠΕΚΑ, λειτουργεί ως ασπίδα προστασίας για τους συμπολίτες μας που έχουν συμπληρώσει το 67^ο έτος της ηλικίας τους και δεν λαμβάνουν σύνταξη από το εξωτερικό ή οποιαδήποτε ασφαλιστική ή προνοιακή παροχή στην Ελλάδα, μεγαλύτερη των 409,13 ευρώ, που είναι το μηνιαίο ποσό που χορηγείται.⁵⁷ Ωφελούμενοι είναι τουλάχιστον 17 χιλ. άτομα. Η δαπάνη καταβολής του επιδόματος, όπως παρουσιάζεται στους πίνακες των δαπανών πρόνοιας στους κρατικούς προϋπολογισμούς των τελευταίων ετών (από το 2018 και έπειτα) είναι στο επίπεδο των 210 εκατ. ευρώ ετησίως (βλ. ΚΠρ. 2025).

Άλλα επιδόματα

Ο ΟΠΕΚΑ, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων του παρέχει και άλλα ειδικευμένα προγράμματα στους πιο ευάλωτους συμπολίτες μας (βλ. ιστότοπο ΟΠΕΚΑ)⁵⁸ τα οποία αφορούν από έξοδα κηδείας μέχρι έκτακτα επιδόματα και ενισχύσεις σε πολίτες πληγέντες από φυσικές καταστροφές, βάσει της συγκεκριμένης κατάστασης (ad hoc), με φορέα υλοποίησης τον ΟΠΕΚΑ.

Προγράμματα Λογαριασμού Αγροτικής Εστίας

Ο ΟΠΕΚΑ, ως καθολικός διάδοχος του ΟΓΑ ανέλαβε τον Λογαριασμό της Αγροτικής Εστίας (ΛΑΕ) που δημιουργήθηκε το 2002 ως φορέας κοινωνικής πολιτικής για τον αγροτικό πληθυσμό.⁵⁹ Σκοπός του Λογαριασμού Αγροτικής Εστίας είναι η οργάνωση προγραμμάτων κοινωνικού τουρισμού σε όλη την Ελλάδα, διακοπών και εκδρομών, η δωρεάν παροχή εισιτηρίων

⁵⁶ Ν. 4387/2016.

⁵⁷ Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα του ΟΠΕΚΑ: <https://opeka.gr/anasfalistoι-yperilikes/ilektronikes-ypiresies/>.

⁵⁸ Βλ. κεντρικό ιστότοπο ΟΠΕΚΑ: <https://opeka.gr/>.

⁵⁹ Βλ. σχετική ιστοσελίδα του ΟΠΕΚΑ: <https://opeka.gr/agrotiki-estia/ilektronikes-ypiresies-2/>.

θεάτρου και βιβλίων, όπως επίσης χρηματικά βοηθήματα σε τρίτεκνες και πολύτεκνες μητέρες.

Για το 2024 υλοποιήθηκαν επτά προγράμματα:

- α) Πρόγραμμα Κοινωνικού Τουρισμού δήμερων διακοπών (5 διανυκτερεύσεις) σε συμβεβλημένα καταλύματα για 50 χιλ. δικαιούχους
- β) Παιδικό κατασκηνωτικό πρόγραμμα για 1.500 παιδιά 6-16 ετών μέχρι και 16 ημέρες.
- γ) Πρόγραμμα Ιαματικού Τουρισμού για διακοπές διάρκειας μέχρι 6 ημερών (5 διανυκτερεύσεις) με παράλληλη δυνατότητα δωρεάν πραγματοποίησης έως 5 απλών λούσεων σε εγκαταστάσεις συμβεβλημένων υδροθεραπευτηρίων ή ιαματικών πηγών.
- δ) Εκδρομικό πρόγραμμα τετραήμερων διακοπών.
- ε) Δωρεάν εισιτήρια θεάτρου.
- στ) Δωρεάν βιβλία.
- ζ) Χρηματικά βοηθήματα σε τρίτεκνες και πολύτεκνες μητέρες. Το πρόγραμμα απευθύνεται σε τουλ. 1.000 πολύτεκνες που θα λάβουν βοήθημα 1.000 ευρώ και 4 χιλ. τρίτεκνες αγρότισσες μητέρες που λαμβάνουν βοήθημα 700 ευρώ (στοιχεία 2022).

Στα προγράμματα τουρισμού, υπάρχει ειδική μέριμνα για τους δικαιούχους που θα επιλέξουν ως προορισμό συμβεβλημένα καταλύματα στους Δήμους της Β. Εύβοιας, καθώς και της Περιφερειακής Ενότητας Έβρου – δικαιούνται μέχρι 11 ημέρες (10 διανυκτερεύσεις).

Οι επωφελούμενοι των προγραμμάτων (στοιχεία για το 2024) παρουσιάζονται στον ακόλουθο **Πίνακα 4**.

Πίνακας 4. Προγράμματα Λογαριασμού Αγροτικής Εστίας (ΛΑΕ)

Προγράμματα ΛΑΕ	Επωφελούμενοι 2024 (χιλιάδες)
Κοινωνικός Τουρισμός	50
Ιαματικός Τουρισμός	3,5
Εκδρομικός Τουρισμός	12,5
Βιβλία	130
Εισιτήρια Θεάτρου	32,5
Επίδομα: Πολύτεκνες μητέρες/3τεκνες αγρότισσες μητέρες	4
Παιδικές κατασκηνώσεις	1,5

Πρόγραμμα συνεισφοράς Δημοσίου σε ευάλωτους οφειλέτες (Ενδιάμεσο Πρόγραμμα)

Είναι ένα πρόγραμμα του υπουργείου Οικονομικών (πλέον Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας) για την ένταξη οφειλετών με «κόκκινα» δάνεια στο Ενδιάμεσο Πρόγραμμα Ευάλωτου Οφειλέτη προκειμένου να ανασταλεί η διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης επί της κύριας κατοικίας, μέχρι τη μεταβίβασή της στον Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης.⁶⁰ Το Πρόγραμμα ξεκίνησε το 2022. Με το άρθρο 104 του Ν. 5072/2023 (Α' 198) παρατάθηκε μέχρι τις 4 Μαρτίου του 2025 η προθεσμία υποβολής αιτήσεων στο πρόγραμμα, καθώς και η χορήγηση συνεισφοράς του Δημοσίου σε ευάλωτους οφειλέτες, μέχρι τη μεταβίβαση της κατοικίας τους στον Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης του Ν. 4738/2020. Οι καταβολές του Προγράμματος συνεισφοράς του Δημοσίου σε ευάλωτους οφειλέτες, για τα έτη 2022 και 2023 ανέρχονταν σε 110 εκατ. ευρώ, ενώ για τον Οκτώβριο του 2025 ανέρχονται σε περίπου 20 χιλ. ευρώ.

Δαπάνες ΟΠΕΚΑ στον κρατικό προϋπολογισμό

Συνολικά, οι δαπάνες ΟΠΕΚΑ για το 2023 ανέρχονται σε 3.723 εκατ. ευρώ μειωμένες κατά 434 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2022. Τα στοιχεία αυτά και οι εκτιμήσεις για το 2024, καθώς και οι προβλέψεις για το 2025, παρουσιάζονται στον ακόλουθο Πίνακα 5.

Πίνακας 5. Δαπάνες ΟΠΕΚΑ και Ναυτικού Απομαχικού Ταμείου (ΝΑΤ) στον κρατικό προϋπολογισμό, σε εκατ. ευρώ (2022-2025)

Δαπάνες ΟΠΕΚΑ	2022	2023	2024e	2025p
Παροχές σε ανασφάλιστους υπερήλικες	170	170	210	210
Οικογενειακά επιδόματα	1.335	1.070	890	1.000
Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα	807	547	510	550
Επιδόματα ΑμεΑ	946	998	1.060	1.060
Στεγαστικό επίδομα	410	410	340	340
Σχολικά γεύματα	92	102	100	107
Επίδομα γέννησης	160	160	200	182
Κώδικας διευθέτησης ωφελειών και παροχής δεύτερης ευκαιρίας σε δανειολήπτες	10	100	20	50
Λοιπά προγράμματα και δαπάνες	227	166	402	271
Σύνολο	4.157	3.723	3.732	3.770

Σημείωση: Τα στοιχεία που παρατίθενται στον πίνακα για το 2024 είναι εκτιμήσεις και για το 2025 προβλέψεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025.

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2023-2025.

⁶⁰ Το νομοθετικό πλαίσιο (Ν. 4916/2022), με τη σχετική Απόφαση 129295 ΕΞ 2022 και τις διαδικασίες για την ένταξη στο πρόγραμμα, βρίσκονται στον ιστότοπο του gov.gr, στην ενότητα Πρόγραμμα συνεισφοράς Δημοσίου σε ευάλωτους οφειλέτες (Ενδιάμεσο Πρόγραμμα), διαθέσιμη εδώ: <https://www.gov.gr/ipiresies/periousia-kai-phorologia/diakheirise-opheilon/programma-suneisphoras-demosiou-se-eualotous-opheiletes-endiameso-programma>.

Το ακόλουθο **Πλαίσιο 2** αναφέρει μια τυπική ανακοίνωση του ΟΠΕΚΑ στον Τύπο για την καταβολή μηνιαίων επιδομάτων.

Πλαίσιο 2. Τυπική ανακοίνωση του ΟΠΕΚΑ στον Τύπο για την καταβολή μηνιαίων επιδομάτων

Καταβολή επιδομάτων Οκτωβρίου 2024

Το υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, με τον εποπτευόμενο Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ), ενημερώνουν ότι την Πέμπτη 31/10, θα καταβληθούν τα επιδόματα για τον μήνα Οκτώβριο, συνολικού ύψους 190.542.552 ευρώ.

Σύνολο δικαιούχων: 660.416

- Επίδομα στέγασης: δικαιούχοι 216.897 – 26.976.000 ευρώ
- Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: δικαιούχοι 181.890 – 42.244.027 ευρώ
- Αναπηρικά: δικαιούχοι 191.454 – 89.027.341 ευρώ
- Επίδομα Στεγαστικής Συνδρομής: δικαιούχοι 580 – 194.573 ευρώ
- Επίδομα ομογενών: δικαιούχοι 5.404 – 190.284 ευρώ
- Επίδομα Ανασφαλιστών Υπερηλίκων, Ν. 1296/1982: δικαιούχοι 14.036 – 5.282.902 ευρώ
- Επίδομα κοινωνικής αλληλεγγύης υπερηλίκων: δικαιούχοι 19.690 – 7.961.608 ευρώ
- Έξοδα κηδείας: δικαιούχοι 96 – 76.305 ευρώ
- Επίδομα γέννησης: δικαιούχοι 9.765 – 12.793.400 ευρώ
- Επίδομα ορεινών και μειονεκτικών περιοχών: δικαιούχοι 3.826 – 1.911.600 ευρώ
- Κόκκινα δάνεια: δικαιούχοι 2.344 – 208.204 ευρώ
- Προστατευόμενα τέκνα θανόντων σε φυσικές καταστροφές: δικαιούχοι 23 – 23.000 ευρώ
- Πρόγραμμα «Γέφυρα»: δικαιούχοι 23 – 6.971 ευρώ
- Ευάλωτοι οφειλέτες: δικαιούχοι 184 – 19.236 ευρώ
- Επίδομα αναδοχής: δικαιούχοι 588 – 290.494 ευρώ
- Πρόγραμμα προσωπικού βοηθού: δικαιούχοι 1.431 – 1.094.155 ευρώ
- Επίδομα αλληλεγγύης για την ελληνική μειονότητα Αλβανίας: δικαιούχοι 12.185 – 2.937.476 ευρώ

3.4.2. Επιδόματα Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης (ΔΥΠΑ)

Αναλυτική κατάσταση επιδομάτων ΔΥΠΑ

Η κύρια υπηρεσία που σχετίζεται με το «πακέτο επιδομάτων ανεργίας» και τη στήριξη των ανέργων σύμφωνα με τα εθνικά και ευρωπαϊκά πρότυπα είναι η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ).

Δαπάνες ΔΥΠΑ στον κρατικό προϋπολογισμό

Συνολικά, οι δαπάνες ΔΥΠΑ παρουσιάζονται στον **Πίνακα 6**. Τα στοιχεία των κρατικών προϋπολογισμών για το 2024 είναι εκτιμήσεις και για το 2025 είναι προβλέψεις.

Πίνακας 6. Δαπάνες ΔΥΠΑ στον κρατικό προϋπολογισμό, σε εκατ. ευρώ (2022-2025)

Δαπάνες ΔΥΠΑ	2022	2023	2024 ^ε	2025 ^ρ
Επιδόματα ανεργίας	1.332	1.634	1.799	1.830
Προγράμματα απασχόλησης	879	1.055	606	715
Λοιπές προνοιακές παροχές	107	119	183	201
Μεταβιβάσεις στο ΙΚΑ	380	392	451	432
Απόδοση εισπράξεων τρίτων	98	125	128	135
Δαπάνες προσωπικού	102	109	116	117
Επενδυτικές δαπάνες	28	56	137	69
Λοιπές δαπάνες	111	98	109	112
Σύνολο	3.037	3.588	3.529	3.611

Σημείωση: Τα στοιχεία που παρατίθενται στον πίνακα για το 2024 είναι εκτιμήσεις και για το 2025 προβλέψεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025.

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2022-2025.

Ακολουθεί η συνοπτική παρουσίαση των επιδομάτων-βοηθημάτων ανεργίας, τακτικών και έκτακτων που παρέχει ο Οργανισμός⁶¹ (Πλαίσιο 3).

Πλαίσιο 3. Η κύρια λίστα επιδομάτων ανεργίας, ΔΥΠΑ

Είδος επιδόματος

- Τακτική ανεργία
- Μακροχρονίως ανέργων
- Ειδικό εποχικό βοήθημα

⁶¹ Το νομοθετικό πλαίσιο, οι διαδικασίες και το πλήρες ενημερωτικό υλικό παρέχονται στις παρακάτω επίσημες ιστοσελίδες: <https://www.dypa.gov.gr/more-anerghia>, <https://www.gov.gr/upourgeia/upourgeio-ergasias-kai-koinonikon-upotheseon/demosia-uperesia-apaskholeses-d-up> και <https://www.dypa.gov.gr/anerghia-kai-paroxes-asfalishs-misthwtwn?tab=taktiki-epidotisi-anerghias&tab2=epokhiki-anerghoi&tab3=poiioi-asfalismenoi-epidotountai-os-epokhiki>.

- Ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη επιδόματος ανεργίας
- Ειδικό βοήθημα μετά από τρίμηνη παραμονή στο μητρώο του ΟΑΕΔ, που λαμβάνουν οι επί τρεις μήνες άνεργοι, όταν δεν συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης
- Ειδικό βοήθημα αποφυλακισμένων, το οποίο λαμβάνουν όσοι εξέτισαν ποινή στερητική της ελευθερίας τους
- Επιδότηση νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας – ΕΣΠΑ
- Βοήθημα αυτοτελώς και ανεξαρτήτως απασχολούμενων, το οποίο λαμβάνουν οι αυτοαπασχολούμενοι που αποδεδειγμένα διέκοψαν το επάγγελμά τους

Πηγή: ΔΥΠΑ

Επίδομα ανεργίας

Η Τακτική Επιδότηση Ανεργίας (ΤΕΑ) είναι μια παροχή που χορηγείται σε ασφαλισμένους, ικανούς και διαθέσιμους για εργασία, με εξαρτημένη σχέση εργασίας που είτε έληξε είτε καταγγέλθηκε από τον εργοδότη, κατά τη διάρκεια της οποίας κατέβαλαν εισφορές υπέρ του κλάδου ανεργίας της ΔΥΠΑ. Η χρονική διάρκεια της επιδότησης κυμαίνεται από 5 έως 12 μήνες ανάλογα με τις ημέρες εργασίας που πραγματοποίησαν οι δικαιούχοι σε συγκεκριμένα (κρίσιμα) χρονικά διαστήματα πριν από τη λύση ή τη λήξη της εργασιακής τους σχέσης και τον αριθμό ημερήσιων επιδομάτων που έλαβαν κατά την τελευταία τετραετία.

Το ύψος της επιδότησης υπολογίζεται με βάση τον μέσο όρο των μεικτών μηνιαίων αποδοχών του τελευταίου πριν από την απόλυση όμηνου και το μηνιαίο επίδομα κυμαίνεται ανάλογα, από 255 έως 509,75 ευρώ.⁶²

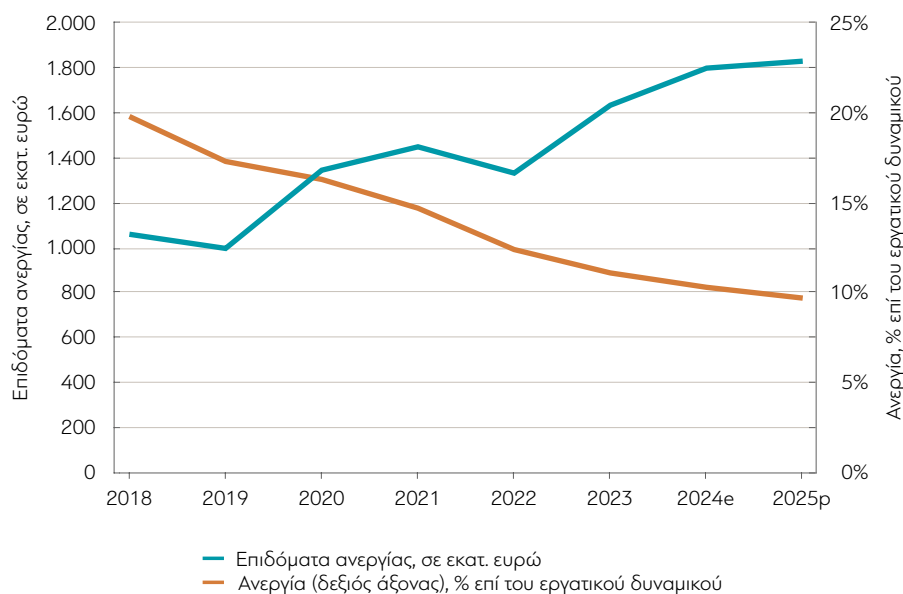
Στο **Διάγραμμα 7** παρουσιάζεται η συσχέτιση των επιδομάτων ανεργίας (δεξιός άξονας) ως προς το ποσοστό ανεργίας (αριστερός άξονας), σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των ΜΠΔΣ 2018-2021, 2022-2025 και των ΚΠρ. των ετών 2023-2025 για την περίοδο 2018-2025. Στο ίδιο Διάγραμμα φαίνεται η σημαντική παρέμβαση για τις επιπτώσεις της πανδημίας Covid-19 με την ενίσχυση στοχευμένων δράσεων, όπως τα επιδόματα ανεργίας, που παρουσιάστηκε αναλυτικά ανωτέρω, και η σταθερή πορεία μείωσης της ανεργίας την αντίστοιχη περίοδο, η ονομαστική αύξηση του κόστους των επιδομάτων ανεργίας μέσα στις πληθωριστικές τάσεις στην ελληνική οικονομία, αποτέλεσμα, κυρίως, των ελλείψεων εισροών που δημιουργήσε

⁶² Αναλυτικά για την ΤΕΑ, βλ. στον ιστότοπο της ΔΥΠΑ την ενότητα Ανεργία & Παροχές Ασφάλισης Μισθωτών, διαθέσιμη εδώ: <https://www.dypa.gov.gr/anergia-kai-paroxes-asfalishs-misthwtwn?tab=taktiki-epidotisi-anerghias&tab2=koini-anerghoi&tab3=genika>.

η πανδημία και της επιρροής της ενεργειακής κρίσης και των γεωπολιτικών εξελίξεων (2020-2023) που εντάθηκαν στη διάρκεια της ενεργειακής κρίσης μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022 (ΤτΕ, 2024).

Πρέπει να σημειωθεί (σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία κατά τη διάρκεια της συγγραφής της μελέτης, Δεκέμβριος 2024), ότι αναμένεται αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, αποτέλεσμα της συνέχισης της επίδρασης της περιοριστικής κατεύθυνσης της ενιαίας νομισματικής πολιτικής και με βάση τις πιο πρόσφατες μακροοικονομικές προβολές των εμπειρογνομόνων του Ευρωσυστήματος (Δεκέμβριος 2024). Η ΤτΕ αναμένει καταγραφόμενο ρυθμό πληθωρισμού σε ετήσια βάση 2,4% το 2024 και 2,1% το 2025.⁶³ Ωστόσο, η χώρα καταγράφει οριακή επιβράδυνση σε όλη τη διάρκεια του 2024, παραμένοντας υψηλότερα του ευρωπαϊκού όρου (3,1%).⁶⁴

Διάγραμμα 7. Επιδόματα ανεργίας, σε εκατ. ευρώ, και ανεργία, ως ποσοστό επί του εργατικού δυναμικού



Σημείωση: Τα στοιχεία που παρατίθενται στο διάγραμμα για το 2024 είναι εκτιμήσεις και για το 2025 προβλέψεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025.

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και 2022-25, κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2023-2025, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

⁶³ Ό. π.

⁶⁴ Βλ. Αγουρίδης, Γ. (Επίμ.) (2023, 03 Φεβρουαρίου). Πληθωρισμός: Στο 3,1% στην Ελλάδα τον Ιανουάριο – Στο 2,5% στην ευρωζώνη [πίνακες]. Οικονομικός Ταχυδρόμος. Διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2025/02/03/oikonomia/plithorismos-sto-31-stin-ellada-ton-ianouario-sto-25-stin-eyrozon/>.

Επίδομα μακροχρονίως ανέργων

Το επίδομα μακροχρονίως ανέργων είναι μια παροχή που χορηγείται σε μακροχρόνια άνεργους Έλληνες πολίτες και πολίτες κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ηλικίας 20 μέχρι και 66 ετών, οι οποίοι είναι ασφαλισμένοι κατά της ανεργίας και βρίσκονται σε διαρκή κατάσταση ανεργίας για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από 12 μήνες, εφόσον έχουν εξαντλήσει το δικαίωμα 12μηνιαίας τακτικής επιδότησης ανεργίας.

Ειδικό εποχικό βοήθημα

Ως εποχικοί επιδοτούνται οι ασφαλισμένοι που έχουν απασχοληθεί σε επιχειρήσεις που λειτουργούν εποχικά για μία ή δύο σεζόν. Για να ενταχθούν στην κατηγορία αυτή οι ασφαλισμένοι πρέπει να συντρέχουν και οι δύο προϋποθέσεις, δηλαδή και η επιχείρηση να λειτουργεί εποχικά και η απασχόληση να έχει παρασχεθεί κατά τη διάρκεια μίας ή δύο σεζόν.

Ειδικές κατηγορίες:

- Επιδότηση λόγω επίσκεψης/διακοπής εργασιών
- Επιδότηση κατόπιν μονομερούς βλαπτικής μεταβολής
- Φορτοεκφορτωτές
- Εκδοροσφαγείς
- Αποκλειστικοί/-ές νοσοκόμοι/-ες
- Δασεργάτες-Ρητινοσυλλέκτες
- Ξεναγοί

Ειδικό βοήθημα μετά από τρίμηνη παραμονή στο μητρώο ανέργων

Ειδικό βοήθημα δικαιούνται οι ασφαλισμένοι/-ες, εφόσον δεν συγκεντρώνουν προϋποθέσεις τακτικής επιδότησης, παραμένουν εγγεγραμμένοι/-ες στο μητρώο ανέργων επί τρεις μήνες, έχουν συμπληρώσει 60 τουλάχιστον ημέρες εργασίας με ασφάλιση ανεργίας, στο έτος που προηγείται της έναρξης του τριμήνου, και δεν υπάγονται στις κατηγορίες του άρθρου 22 του Ν. 1836/1989 (όπως οικοδόμοι, λατόμοι, ασβεστοποιοί, μουσικοί, τραγουδιστές/-ριες, εργαζόμενοι/-ες σε τουριστικά και επισιτιστικά επαγγέλματα κλπ.).

Ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη της τακτικής επιδότησης ανεργίας

Ειδικό βοήθημα δικαιούνται οι ασφαλισμένοι πολίτες που διατηρούν την ιδιότητα του ανέργου κατά την ημερομηνία καταβολής του βοηθήματος, εφόσον παρέμειναν εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων επί έναν μήνα μετά τη λήξη της τακτικής επιδότησης ανεργίας και δεν υπάγονται στις κατηγορίες του άρθρου 22 του Ν. 1836/89.

Οι δικαιούχοι του επιδόματος μακροχρονίως ανέργων δεν μπορούν να λάβουν το ειδικό βοήθημα μετά τη λήξη της τακτικής επιδότησης.

Επίδομα επίσκεψης

Δικαιούχοι του επιδόματος είναι όσοι/-ες έχουν ασκήσει το δικαίωμα της επίσκεψης εργασίας του άρθρου 325 του Αστικού Κώδικα. Οι συγκεκριμένοι ασφαλισμένοι είναι δυνατόν να λάβουν τακτική επιδότηση ανεργίας, ανάλογα με την κατηγορία στην οποία υπάγονται, δηλαδή είτε ως «κοινοί άνεργοι» είτε ως εποχικοί.

Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία που ακολουθείται είναι ίδια με της τακτικής επιδότησης με τις εξής διαφορές:

- δεν εκδίδεται δελτίο ανεργίας, γιατί η εργασιακή σχέση των ασφαλισμένων δεν έχει πάψει να υφίσταται, αλλά έχει ανασταλεί και
- απαιτείται η προσκόμιση της εξώδικης δήλωσης άσκησης του δικαιώματος της επίσκεψης, η οποία πρέπει να έχει επιδοθεί στον εργοδότη (αντικαθιστά την έντυπη καταγγελία σύμβασης).

Νομικό πλαίσιο: Ν. 1836/89.

Ειδικό επίδομα ευάλωτων ομάδων

Δικαιούχοι του ειδικού βοηθήματος είναι ασφαλισμένοι των ακόλουθων κατηγοριών:

1. Άτομα που εξέτισαν ποινή στερητική της ελευθερίας (αποφυλακισθέντες), εφόσον η ποινή τους ήταν ίση ή μεγαλύτερη των δύο (2) μηνών, δεν διακόπηκε με τον όρο της καταβολής χρηματικής εγγύησης και έχουν θετική εισήγηση της κοινωνικής λειτουργού ή του Διευθυντή του σωφρονιστικού καταστήματος, εάν δεν υπάρχει σε αυτές κοινωνική υπηρεσία.
2. Θύματα βίας-εμπορίας (θύματα παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων της παρ. 8 του άρθρ. 2 του Ν. 4430/2016).

3. Άτομα απεξαρτημένα από εξαρτησιογόνες ουσίες.
4. Γυναίκες, θύματα έμφυλης ή/και ενδοοικογενειακής βίας.
5. Γονείς μονογονεϊκής οικογένειας κατά την έννοια της παρ. 3 του άρθρ. 9 του Ν. 3812/2009 (Α' 234), όπως ισχύει, δηλαδή γονείς που κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης χορήγησης του Ειδικού Βοηθήματος *«ασκούν εν τοις πράγμασι και κατ' αποκλειστικότητα ή μετά από σχετική ανάθεση τη γονική μέριμνα ενός ή περισσότερων ανήλικων τέκνων. Το δικαίωμα αυτό ασκείται από τον γονέα και μετά την ενηλικίωση των τέκνων και μέχρι τη συμπλήρωση του 25ου έτους της ηλικίας τους».*

Επίδομα αφερεγγυότητας εργοδότη

Σκοπός του «λογαριασμού προστασίας εργαζομένων από την αφερεγγυότητα του εργοδότη» είναι η πληρωμή ανεξόφλητων, λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη, αποδοχών μέχρι τριών μηνών, που προέρχονται από σύμβαση ή σχέση εξαρτημένης εργασίας και εμπίπτει στο χρονικό διάστημα έξι μηνών που προηγείται της υποβολής της αίτησης ή της δήλωσης για κήρυξη της πτώχευσης, εφόσον εκδοθεί απόφαση που κηρύσσει τον εργοδότη σε πτώχευση ή από τη δημοσίευση της προβλεπόμενης (από τη νομοθεσία ιδιωτικής ασφάλισης) Υπουργικής Απόφασης περί ασφαλιστικής εκκαθάρισης ή από τη δημοσίευση της απόφασης με την οποία τίθεται σε εκκαθάριση ο εργοδότης ή διαπιστωθεί ότι η επιχείρηση έκλεισε οριστικά και λόγω ανεπάρκειας του ενεργητικού δεν δικαιολογείται η έναρξη διαδικασίας πτωχεύσεως.

Επίδομα διαθεσιμότητας

Όταν ο εργοδότης θέτει τους/τις εργαζόμενους/-ες σε διαθεσιμότητα, ο ΔΥΠΑ καταβάλλει σε εκείνους/-ες που παραμένουν άνεργοι/-ες κατά τη διάρκεια της διαθεσιμότητας το 10% του μέσου όρου των τακτικών αποδοχών των δύο τελευταίων μηνών υπό καθεστώς πλήρους απασχόλησης.

Οι παροχές αυτές δεν καταβάλλονται για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από τρεις μήνες κάθε έτος.

Άλλα βοηθήματα και παροχές που παρέχονται από τη ΔΥΠΑ

Έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις σε πρώην εργαζόμενους εταιρειών υπό προϋποθέσεις

Η ΔΥΠΑ παρέχει σε ειδικές περιπτώσεις έκτακτες οικονομικές ενισχύσεις σε πρώην εργαζόμενους εταιρειών, όπως για παράδειγμα σε πρώην εργαζόμενους επιχειρήσεων των οποίων οι συμβάσεις ολοκληρώθηκαν λόγω

της ένταξης της εν λόγω επιχείρησης σε καθεστώς ειδικής εκκαθάρισης, και άλλες περιπτώσεις.⁶⁵

Βοήθημα ανεργίας ελεύθερων επαγγελματιών ασφαλισμένων του e-ΕΦΚΑ (τ. ΟΑΕΕ και τ. ΕΤΑΠ-ΜΜΕ)

Δικαιούχοι του βοηθήματος είναι οι ασφαλισμένοι/-ες που υπάγονται στον e-ΕΦΚΑ, οι οποίοι/-ες βάσει γενικών, ειδικών ή καταστατικών διατάξεων που ίσχυαν κατά την 31η Δεκεμβρίου του 2016 είχαν υποχρέωση υπαγωγής στον τ. Οργανισμό Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ) και στο τ. Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (ΕΤΑΠ-ΜΜΕ) και καταβάλλουν την εισφορά που προβλέπεται στον νόμο 3986/2011 (άρθ. 44 παρ. 2), για τον Ειδικό Λογαριασμό Ανεργίας υπέρ των αυτοτελώς και ανεξαρτήτως απασχολούμενων που ανήκουν στον κλάδο ασφαλισμένων τ. ΟΑΕΕ και τ. ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, που έχει συσταθεί στη ΔΥΠΑ.

Από τις υπηρεσίες της ΔΥΠΑ, παρέχονται επίσης και οι παρακάτω υπηρεσίες:⁶⁶

- Παροχές ασθένειας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης για ανέργους.
- Προαιρετική ασφάλιση μακροχρόνια ανέργων για θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος λόγω γήρατος (Ν. 2874/2000).

Άλλες πολιτικές και προγράμματα

Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης (ΕΠΑ)

Στις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης συμπεριλαμβάνονται προγράμματα και μέτρα που στοχεύουν στην ανάπτυξη και βελτίωση των επαγγελματικών δεξιοτήτων και στην προώθηση της απασχόλησης. Μέχρι σήμερα οι ΕΠΑ έχουν τις εξής μορφές:

- Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης των ανέργων και των εργαζομένων
- Προγράμματα μαθητείας.

⁶⁵ Βλ. στον ιστότοπο της ΔΥΠΑ την ενότητα Ανεργία & Παροχές Ασφάλισης Μισθωτών, διαθέσιμη στο: <https://www.dypa.gov.gr/anergia-kai-paroxes-asfalishs-misthwtwn?tab=ektakti-oikonomiki-eniskhisi-se-prwin-erghazomenoys-ton-etairiwn-genikh-metallleftikh-kai-metallurgikh-anonymh-etairia-larko-kai-ellhnika-naupghia-ae&tab2=dikaioukchoi-proypotheseis&tab3=genikes-pliories-dikaioukchoi>.

⁶⁶ Βλ. στον ιστότοπο της ΔΥΠΑ τις ενότητες Παροχές Ασθένειας και Παροχή Ιατροφαρμακευτικής Περίθαλψης για ανέργους, διαθέσιμη στο: <https://www.dypa.gov.gr/parokhi-iatrofarmakeftikis-perithalpsis> και Προαιρετική Ασφάλιση Μακροχρόνια Ανέργων για Θεμελίωση Συνταξιοδοτικού Δικαιώματος λόγω γήρατος (άρθρο 10 του Ν. 2874/00), διαθέσιμη στο: <https://www.dypa.gov.gr/proairetiki-asfalisi-makrokhronia-anerghon>.

- Προγράμματα επιχορήγησης μισθολογικού ή μη μισθολογικού κόστους ή επιδότησης ασφαλιστικών εισφορών που αναφέρονται ως προγράμματα Νέων Θέσεων Εργασίας (ΝΘΕ).
- Προγράμματα Διατήρησης Θέσεων Εργασίας (ΔΘΕ).
- Προγράμματα επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΝΕΕ).
- Προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας ή προεργασίας-πρακτικής άσκησης.
- Προγράμματα κοινωφελούς εργασίας ή ειδικά προγράμματα απασχόλησης σε φορείς του δημοσίου τομέα.
- Τοπικά ή κλαδικά προγράμματα απασχόλησης.
- Προγράμματα ενδυνάμωσης των διοικητικών διαδικασιών με σκοπό την ενίσχυση της επιχειρησιακής ικανότητας των φορέων και των επιχειρήσεων ή Προγράμματα Διαρθρωτικής Προσαρμογής.
- Ολοκληρωμένα προγράμματα (συνδυασμός των ανωτέρω).
- Επιδότηση νεοεισερχόμενων στην αγορά εργασίας (ΕΣΠΑ).

Προγράμματα κοινωνικής πολιτικής

Σημαντικό πεδίο δραστηριοποίησης της ΔΥΠΑ είναι τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού. Μέσα από αυτά, η Υπηρεσία επιδιώκει τη βελτίωση των όρων διαβίωσης του εργατικού δυναμικού και των οικογενειών του.

Παράλληλα, μέσα από στοχευμένες δράσεις και παροχές, η ΔΥΠΑ ενισχύει συγκεκριμένες πτυχές της διαβίωσης των πολιτών όπως είναι η μητρότητα, η προσχολική αγωγή, η στεγαστική προστασία, οι σπουδές παράλληλα με απασχόληση και άλλα.⁶⁷

Αναλυτικά, τα προγράμματα είναι τα εξής:

- Κοινωνικός τουρισμός για συνταξιούχους e-ΕΦΚΑ (πρώην ΟΑΕΕ) – Δελτία θεάματος – Βιβλία και παιδικές κατασκηνώσεις. Είναι ένα πρόγραμμα κοινωνικού τουρισμού της ΔΥΠΑ που απευθύνεται αποκλειστικά σε συνταξιούχους ελεύθερους επαγγελματίες (τ. ΟΑΕΕ).

⁶⁷ Βλ. στον ιστότοπο της ΔΥΠΑ την ενότητα Κοινωνική Πολιτική & Λοιπές Παροχές, διαθέσιμη στο: <https://www.dypa.gov.gr/more-koinonikes-parokhes>.

- Πρόγραμμα επιδότησης για την ακτοπλοϊκή μετάβαση και τη διαμονή σε τουριστικά καταλύματα της Ελλάδας.
- Δελτία βιβλίων και βιβλία που αφορούν νέους (έως 24 ετών).
- Πρόγραμμα χορήγησης πιστωτικών σημειωμάτων σε νέους έως 24 ετών για την αγορά βιβλίων/επιδότηση των δικαιούχων και των ωφελούμενων μελών τους για την αγορά βιβλίων.
- Δελτία θεάματος. Επιδότηση των δικαιούχων και των ωφελούμενων μελών τους για την παρακολούθηση θεατρικών παραστάσεων.
- Παιδικές κατασκηνώσεις. Πρόγραμμα επιδότησης για τη διαμονή παιδιών 6-16 ετών, σε παιδικές κατασκηνώσεις.
- Βρεφονηπιακοί σταθμοί ΔΥΠΑ. Η λειτουργία των ιδιόκτητων βρεφονηπιακών σταθμών της ΔΥΠΑ αποσκοπεί στη στήριξη των εργαζομένων και των οικογενειών τους.
- Η συμπληρωματική παροχή μητρότητας και η ειδική παροχή προστασίας μητρότητας αποσκοπούν στη στήριξη και την προστασία της εργαζόμενης μητέρας.
- Φοιτητικές παροχές. Παροχές προς μαθητές/σπουδαστές/προπτυχιακούς και μεταπτυχιακούς φοιτητές που εργάζονται παράλληλα με τις σπουδές τους.
- Επίδομα γονικής άδειας. Επιδότηση της γονικής άδειας του νόμου 4808/2021 για την προστασία της εργασίας του υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (πλέον υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης).
- Στεγαστική προστασία. Υπηρεσίες και δράσεις σχετικά με τη στεγαστική προστασία του εργατικού δυναμικού.

Ειδικό πρόγραμμα «Σπίτι μου»

Από το 2023, οι νέες κυβερνητικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις αρχίζουν να στοχεύουν ευρύτερα και με διαφοροποιημένες χρηματοδοτικές γραμμές (τακτικός προϋπολογισμός, ΠΔΕ, ΤΑΑ, ΕΣΠΑ) στην «κοινωνική συνοχή», εστιάζοντας ιδιαίτερα στην αντιμετώπιση του δημογραφικού και του στεγαστικού ζητήματος (ΚΠρ. 2025, ΜΔΣ 2025-28).⁶⁸ Στο πλαίσιο αυτό, προωθήθηκε

⁶⁸ Βλ. ΜΔΣ 2025-2028: Μεταρρύθμιση «Μέτρα για την αντιμετώπιση της στεγαστικής κρίσης».

θεσμικά και χρηματοδοτικά η ενίσχυση του προγράμματος «Σπίτι μου»⁶⁹ για την αντιμετώπιση του στεγαστικού προβλήματος ιδίως των νέων ατόμων με τον συνολικό προϋπολογισμό του προγράμματος να ανέρχεται στο 1 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 750 εκατ. ευρώ προέρχονται από τα ταμειακά διαθέσιμα της ΔΥΠΑ και το υπόλοιπο από τις τράπεζες (ΚΠρ. 2024).

Από το 2025 οι παρεμβάσεις επεκτείνονται και περιλαμβάνουν, πλην οικονομικών ενισχύσεων, κίνητρα για την αξιοποίηση των κενών σπιτιών. Συγκεκριμένα, οι κυριότερες παρεμβάσεις για το στεγαστικό συνίστανται στη δημιουργία νέου προγράμματος «Σπίτι μου II»,⁷⁰ με συνολικό προϋπολογισμό 2 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 1 δισ. ευρώ χρηματοδοτείται από το δανειακό σκέλος του ΤΑΑ και 1 δισ. ευρώ από τις εμπορικές τράπεζες. Το επιτόκιο θα είναι μειωμένο κατά 50% από το τρέχον εμπορικό, καθώς το ποσό που χρηματοδοτείται από το ΤΑΑ θα είναι άτοκο. Τα ηλικιακά και εισοδηματικά κριτήρια διευρύνονται σε σχέση με το πρώτο πρόγραμμα «Σπίτι μου». Το πρόγραμμα θα καλύπτει φυσικά πρόσωπα και ζευγάρια ηλικίας 25-50 ετών, με εισόδημα το οποίο κυμαίνεται από 10 χιλ. ευρώ έως 20 χιλ. ευρώ για τους άγαμους, ενώ για το ζευγάρι αυξάνεται σε 28 χιλ. ευρώ με προσαύξηση 4 χιλ. ευρώ για κάθε τέκνο.

3.4.3. Επιδόματα e-ΕΦΚΑ

Οι κοινωνικές παροχές και τα επιδόματα του e-ΕΦΚΑ⁷¹ είναι τα εξής:

Επίδομα ασθενείας

Επίδομα ασθενείας δικαιούνται οι άμεσα ασφαλισμένοι που εργάζονται και οι οποίοι λόγω σωματικής ή ψυχικής ασθένειας δεν μπορούν να εργασθούν προσωρινά και απουσιάζουν από την εργασία τους για περισσότερες από τρεις ημέρες για πρώτη φορά μέσα στο εργασιακό έτος. Ο αριθμός ημερών της ανικανότητας για εργασία πρέπει να βεβαιωθεί από την πρώτη ημέρα κατόπιν αιτιολογημένης γνωμάτευσης γιατρού ειδικότητας της πάθησης και έγκρισης από ελεγκτή ιατρό του ΕΟΠΥΥ. Σε περίπτωση νοσηλείας είναι απαραίτητη η προσκόμιση πρωτότυπου εξιτηρίου που θα φέρει στρογγυλή σφραγίδα. Όλες οι βεβαιώσεις ανικανότητας από ιδιώτες γιατρούς και ιδιωτικές κλινικές ανεξαρτήτως αριθμού ημερών παραπέμπονται στην Πρωτοβάθμια Υγειονομική Επιτροπή (ΑΥΕ). Οι νοσηλείες σε δημόσια νοσοκομεία χρειάζονται έγκριση από ΑΥΕ μόνο στην περίπτωση που υπερβαίνουν τις 30 ημέρες.

⁶⁹ ΚΥΑ 189/2023.

⁷⁰ Βλ. στον ιστότοπο του Ελλάδα 2.0. την ενότητα Στεγαστικό Πρόγραμμα «Σπίτι μου II» - Όροι συμμετοχής, διαθέσιμη εδώ: <https://greece20.gov.gr/?calls=stegastiko-programma-quot-spiti-moy-ii-quot>.

⁷¹ Αναλυτικά για τις παροχές του e-ΕΦΚΑ, βλ. <https://www.efka.gov.gr/el/menoy/sychnes-eroteseis-kai-apanteseis/paroches-kai-ygeia/paroches-se-chrema>.

Ανάλογα με την εργασία/επάγγελμα του ασφαλισμένου διαφέρουν ανά πρώην φορέα ασφάλισης οι προϋποθέσεις χορήγησης και η διαδικασία. Άρα, ο ασφαλισμένος είναι χρήσιμο να γνωρίζει τον προ ΕΦΚΑ κλάδο ασφάλισής του (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΕΤΑΑ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ κλπ.). Το επίδομα ασθενείας χορηγείται σε κάθε τέως φορέα μετά από αίτηση του ασφαλισμένου.

Έξοδα κηδείας

Τα έξοδα κηδείας είναι εφάπαξ ποσό που χορηγεί ο e-ΕΦΚΑ στον σύζυγο ή στον επιμεληθέντα της κηδείας για άμεσα ή έμμεσα ασφαλισμένο ή συνταξιούχο θανόντα, σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις των εντασσόμενων φορέων, μέχρι την έκδοση του Ενιαίου Κανονισμού Παροχών Υγείας (ΕΚΠΥ). Τα έξοδα κηδείας καταβάλλονται εφόσον γινόταν κράτηση για εισφορές ασθενείας στον θανόντα και πληρούνται οι προϋποθέσεις κατά περίπτωση ανά εντασσόμενο στον e-ΕΦΚΑ φορέα.

Επίδομα εργατικού ατυχήματος

Εργατικό ατύχημα χαρακτηρίζεται ο θάνατος ή η ανικανότητα του ασφαλισμένου για εργασία που προκλήθηκε από ένα βίαιο περιστατικό που έγινε κατά την εκτέλεση εργασίας ασφαλιστέας στον ΕΦΚΑ μισθωτών (τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ) ή εξαιτίας αυτής. Σαν τέτοιο περιστατικό θεωρείται κάθε βίαιο εξωτερικό γεγονός που προκάλεσε την πάθηση ή βλάβη ή την επιδείνωση προϋπάρχουσας νόσου, εφόσον έγινε κατά την εκτέλεση της εργασίας ή με αφορμή αυτήν και συνδέεται με την εργασία άμεσα ή έμμεσα σε σχέση αιτίου και αποτελέσματος (Εγκύκλιος 45/2010 τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ). Για να αναγνωριστεί το ατύχημα από τον ΕΦΚΑ μισθωτών (τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), είτε πρόκειται για εργατικό είτε εκτός εργασίας είναι απαραίτητο να αναγγελθεί εμπρόθεσμα στις υπηρεσίες του Νομότυπη Δήλωση Ατυχήματος: Η δήλωση αναγγελίας του ατυχήματος δίνεται με τη συμπλήρωση όλων των ενδείξεων του ειδικού εντύπου που χορηγεί ο ΕΦΚΑ (τ. ΙΚΑ-ΕΤΑΜ).

Επίδομα μητρότητας

Οι ασφαλισμένες που απουσιάζουν από την εργασία τους λόγω μητρότητας μπορούν να αιτηθούν να τους χορηγηθεί το επίδομα κυοφορίας και λοχείας.⁷²

⁷² Για το επίδομα αυτό, καθώς και στις αντίστοιχες πρόνοιες για τη μητρότητα, οι παροχές-επιδόματα που δικαιούνται οι πολίτες βρίσκονται κωδικοποιημένα στην αντίστοιχη ιστοσελίδα της ΕΕ, βλ. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1112&langId=el&intPagelId=4561>.

Τα επιδόματα είναι επιγραμματικά τα εξής:

- Άδεια μητρότητας
- Επίδομα κυοφορίας-λοχείας
- Συμπληρωματικές παροχές μητρότητας
- Ειδική παροχή προστασίας μητρότητας
- Επίδομα μητρότητας ανασφαλίστων
- Άδεια φροντίδας τέκνου
- Άδεια πατρότητας

Σημειώνεται ότι το επίδομα και η άδεια μητρότητας, οι συμπληρωματικές παροχές μητρότητας, όπως και η ειδική παροχή προστασίας μητρότητας παρέχονται στις μητέρες παιδιών ηλικίας κάτω των 8 ετών.

Το επίδομα μητρότητας σε νέο πλαίσιο μόνιμων δημοσιονομικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος⁷³

Από το 2024 ξεκίνησαν να υλοποιούνται σημαντικές δημοσιονομικές και θεσμικές παρεμβάσεις στο πλαίσιο του ευρύτερου Εθνικού Σχεδίου Δράσης για το Δημογραφικό.⁷⁴ Ειδικότερα, στο πλαίσιο των δημοσιονομικών παρεμβάσεων της κυβέρνησης για την «αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων (από το β' εξάμηνο του 2023) υιοθετήθηκε η αύξηση της διάρκειας του επιδόματος μητρότητας σε εννέα μήνες για γυναίκες απασχολούμενες στον ιδιωτικό τομέα με κόστος 64 εκατ. ευρώ ετησίως. Μετά το 2024 επεκτείνεται το επίδομα μητρότητας στους ελεύθερους επαγγελματίες και τους αγρότες στους εννέα μήνες, για την αντιμετώπιση της υπογεννητικότητας και τη στήριξη της οικογένειας, σε συνέχεια και της ήδη θεσμοθετημένης αύξησης σε εννέα μήνες για τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα (δημοσιονομικό κόστος 43 εκατ. ευρώ για το 2024).⁷⁵

⁷³ Βλ. ΜΔΣ 2025-2028.

⁷⁴ Βλ. υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας: Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το Δημογραφικό, διαθέσιμο στο: <https://minsfa.gov.gr/dimografiki-politiki/enotita-1i-ethniko-schedio-drasis-gia-to-dimografiko/>.

⁷⁵ Βλ. ΚΠρ. 2025.

3.3.4. Μεταφορικό ισοδύναμο (MI)

Το μεταφορικό ισοδύναμο εξισώνει το κόστος μεταφοράς επιβατών και εμπορευμάτων με μέσα θαλάσσιας μεταφοράς με το κόστος που θα ίσχυε στα μέσα χερσαίας μεταφοράς. Οι δικαιούχοι, μόνιμοι κάτοικοι των νησιών και επιχειρήσεις, μπορούν να κάνουν χρήση του Μοναδικού Αριθμού Νησιώτη (MAN) κατά την έκδοση των εισιτηρίων τους, για να χρηματοδοτηθούν με τη διαφορά του κόστους μεταφοράς – με την καταβολή του Αντισταθμίσματος Νησιωτικού Κόστους (ΑΝΗΚΟ).⁷⁶

Το μεταφορικό ισοδύναμο βασίζεται σε τρεις πυλώνες που αφορούν στην επιδότηση του κόστους μεταφοράς κατοίκων, εμπορευμάτων επιχειρήσεων και στρατηγικών φορτίων όπως τα καύσιμα. Το ποσό της επιδότησης καταβάλλεται το αργότερο εντός μηνός από την ημερομηνία του ταξιδιού, πιστώνεται στον τραπεζικό λογαριασμό που έχουν δηλώσει οι δικαιούχοι και είναι ακατάσχετο και αφορολόγητο.

Το πρόγραμμα ξεκίνησε με αυξημένες προσδοκίες. Από την επόμενη χρονιά της πρώτης –πilotικής– εφαρμογής του μέτρου το 2018, προβλεπόταν ότι σε ετήσια βάση θα διατίθενται περί τα 156 εκατ. ευρώ για το σύνολο των επιδοτήσεων σε επιβάτες και επιχειρήσεις, από εθνικούς πόρους (ΠΔΕ). Μέχρι σήμερα, το υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, για την περίοδο 2019-2024, έχει διαθέσει συνολικά το ποσό των 265.132.348 ευρώ στη δράση του μεταφορικού ισοδυναμίου.

Για το έτος 2024, οι δαπάνες ανέρχονταν σε 68,25 εκατ. ευρώ για τα έτη 2022-2023.⁷⁷

Υπεύθυνος φορέας υλοποίησης: Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.⁷⁸

⁷⁶ Βλ. σχετ. Ν. 4832/2021.

⁷⁷ Βλ. ιστοσελίδα της Βουλής, «Απάντηση της υπ' αριθ. πρωτ. 2377/23-12-2024 Ερώτησης των Βουλευτών κ. Α. Αυλωνίτη, κας Κ. Μάλαμα, κας Γ. Πούλου, κας Θ. Τζάκρη και κας Ρ. Χρηστίδου», στο: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/67715b2c-ec81-4f0c-ad6a-476a34d732bd/12819906.pdf>.

⁷⁸ Το πληροφοριακό υλικό, η σχετική νομοθεσία, οι διαδικασίες για την ένταξη των δικαιούχων στο πρόγραμμα και τα νησιά-περιφερειακές ενότητες που εφαρμόζονται οι δράσεις του προγράμματος, βρίσκονται στον ιστότοπο <https://metaforikoisodynamo.gr/>.

3.4.5. Ειδικά προγράμματα τουρισμού

Τουρισμός για όλους

Το πρόγραμμα «Τουρισμός για όλους 2022-2025», συνολικού προϋπολογισμού 61 εκατ. ευρώ (31 εκατ. ευρώ για το 2022), δημιουργήθηκε από το υπουργείο Τουρισμού για την ενίσχυση της ζήτησης του εγχώριου τουρισμού το 2022⁷⁹ με χρηματοδότηση από το ΠΔΕ, το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης μέσω του Ειδικού Προγράμματος Αντιμετώπισης Έκτακτων Αναγκών, μέχρι το 2025.⁸⁰ Η δράση είναι ένα έκτακτο πρόγραμμα του υπουργείου Τουρισμού και παρέχεται με τη μορφή voucher. Φορέας υλοποίησης είναι η Κοινωνία της Πληροφορίας ΜΑΕ, σε συνεργασία με τα υπουργεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, και Εσωτερικών. Η επιδότηση εντάσσεται στην ευρύτερη στρατηγική της ελληνικής κυβέρνησης με σκοπό να στηρίξει τα ελληνικά νοικοκυριά απέναντι σε επιπτώσεις κρίσεων, π.χ. για το 2024 ως ειδικός στόχος αναφέρεται η «παγκόσμια πληθωριστική κρίση», στην ουσία όμως είναι μια συμπληρωματική δράση για να ενισχύσει τις εγχώριες επιχειρήσεις τουρισμού. Για τον δεύτερο κύκλο του προγράμματος, το 2024, ο προϋπολογισμός ανέρχεται σε 25,7 εκατ. ευρώ, ενώ (κατά την περίοδο της συγγραφής της μελέτης: Ιανουάριος 2025) προβλέπεται νέος κύκλος του προγράμματος για το 2025, με επαυξημένη επιδότηση σε ευάλωτες ομάδες πληθυσμού: συνταξιούχους, τριτέκνους και πολυτέκνους, μονογονεϊκές οικογένειες, Άτομα με Αναπηρία και γονείς με τέκνα με αναπηρία, με ποσά που φτάνουν τα 600 ευρώ. Επίσης, μέσω του νέου κύκλου (2025) του προγράμματος θα προβληθούν οι περιοχές που έχουν πληγεί από φυσικές καταστροφές, αλλά και οι ορεινοί προορισμοί της χώρας.⁸¹

Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι στο πλαίσιο των προγραμμάτων Κοινωνικού Τουρισμού, εκτός από το σχετικό πρόγραμμα της ΔΥΠΑ με χρηματοδότηση από τον κρατικό προϋπολογισμό, μετά το 2020 έχουν γίνει ad hoc παρεμβάσεις για τη στήριξη του εγχώριου τουρισμού σε τοπικό επίπεδο, σε περιοχές που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές.

Κοινό χαρακτηριστικό των προγραμμάτων αυτών είναι η καταβολή των επιδομάτων με τη μορφή voucher/pass και σε μορφή ψηφιακής κάρτας⁸² (για το σύστημα επιδοτήσεων αυτής της μορφής θα αναφερθούμε διεξοδικότερα στη συνέχεια της παρούσης).

⁷⁹ Η επίσημη ιστοσελίδα του προγράμματος είναι η εξής: <https://vouchers.gov.gr/tourism4all>.

⁸⁰ ΥΑ 68974/07-07-2022.

⁸¹ Βλ. «Τουρισμός για Όλους 2025»: Voucher ως 600 ευρώ - Πότε αναμένονται οι ανακοινώσεις (2025, 04 Ιανουαρίου). CNN Greece. Ανακτήθηκε από: <https://www.cnn.gr/oikonomia/chrima/story/456295/tourismos-gia-olous-2025-voucher-os-600-evro-pote-anamenontai-oi-anakoinoseis>.

⁸² Βλ. στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης: <https://vouchers.gov.gr/>.

Πιο συγκεκριμένα:

North Evia-Samos Pass

Το North Evia-Samos Pass ήταν μια δράση που στόχευε στη στήριξη του εγχώριου τουρισμού στη Σάμο και τη Βόρεια Εύβοια, περιοχές οι οποίες επλήγησαν από τον σεισμό της 30ης Οκτωβρίου του 2020 και από τις πυρκαγιές του Αυγούστου 2021, αντίστοιχα.⁸³

Είχε προϋπολογισμό 5,6 εκατ. ευρώ, με χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, και υπεύθυνο φορέα υλοποίησης το υπουργείο Τουρισμού.

Rodos Week

Το «Rodos Week» αποτέλεσε μέτρο για την παροχή οικονομικής διευκόλυνσης των φυσικών προσώπων, ανεξαρτήτως υπηκοότητας, που διέμεναν σε ξενοδοχεία που εκκενώθηκαν κατά την εκδήλωση των δασικών πυρκαγιών στη νήσο Ρόδο κατά τον Ιούλιο του 2023.⁸⁴ Υπεύθυνος φορέας υλοποίησης ήταν το υπουργείο Τουρισμού.⁸⁵

Thessaly-Evros Pass 2024

Το Thessaly-Evros Pass 2024 ήταν μια δράση που προέβλεπε τη στήριξη του εγχώριου τουρισμού σε Δήμους και Δημοτικές Ενότητες της Περιφέρειας Θεσσαλίας που επλήγησαν από τις δυσμενείς συνέπειες των πλημμυρικών φαινομένων του Σεπτεμβρίου του 2023 καθώς και σε Δήμους και Δημοτικές Ενότητες της Περιφερειακής Ενότητας Έβρου, της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, που επλήγησαν από τις δυσμενείς συνέπειες των πυρκαγιών του καλοκαιριού του 2023.⁸⁶

Η οικονομική ενίσχυση καταβλήθηκε στους δικαιούχους με τη μορφή άυλης ψηφιακής κάρτας.

Το πρόγραμμα, προϋπολογισμού 4,5 εκατ. ευρώ, με συνολικά 35 χιλ. δικαιούχους, υλοποιήθηκε σε τρεις φάσεις.⁸⁷ Φορέας υλοποίησης ήταν το υπουρ-

⁸³ Οι πληροφορίες, οι διαδικασίες και το πλαίσιο εφαρμογής της δράσης βρίσκονται στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης, στην ενότητα North Evia-Samos Pass: <https://vouchers.gov.gr/eviasamospass>.

⁸⁴ Βλ. άρθρο 99 Ν. 5079/2023.

⁸⁵ Βλ. στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης, την ενότητα Rodos Week: <https://vouchers.gov.gr/gr/rodos-week>.

⁸⁶ Βλ. ΚΥΑ 43962/4.6.2024.

⁸⁷ Βλ. στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης, την ενότητα Thessaly-Evros Pass 2024: <https://vouchers.gov.gr/thessalyevros2024>.

γείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης και χρηματοδοτήθηκε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

3.4.6. Ειδικά και έκτακτα επιδόματα για την ενεργειακή κρίση, περίοδος υλοποίησης 2021-2023

Εισαγωγή

Το κομβικό έτος 2022 (μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβε πρωτοβουλίες για να αντιμετωπίσει το ζήτημα της αύξησης των τιμών της ενέργειας με αποφασιστικές δράσεις που μείωσαν τον ρωσικό ενεργειακό εφοδιασμό –από 45% των εισαγωγών φυσικού αερίου το 2021, σε περίπου 14% τον Σεπτέμβριο του 2022– και την εξεύρεση εναλλακτικών πηγών εφοδιασμού. Στην «ενιαία πολιτική» που θα ακολουθούσαν τα κράτη-μέλη για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης που εξέδωσε η Επιτροπή, σε γενικές γραμμές προβλέπονταν η ανάπτυξη εθνικών σχεδίων δράσης ή άλλων κατάλληλων μέτρων, ο ορισμός των «ευάλωτων πελατών» και η προστασία τους, για παράδειγμα μέσω συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, η απαγόρευση αποσύνδεσης φυσικού αερίου και ηλεκτρικού ρεύματος και η παροχή βελτιώσεων ενεργειακής απόδοσης. Η ΕΕ έδωσε εν πολλοίς αρκετά μεγάλη ευελιξία στον τρόπο αντιμετώπισης του ζητήματος από τα κράτη-μέλη, τη στιγμή που οι ολοένα αυξανόμενες τιμές της ενέργειας αποτελούσαν για τα ευρωπαϊκά νοικοκυριά μεγάλο οικονομικό βάρος.⁸⁸

Για το θέμα αυτό θα αναφερθούμε διεξοδικότερα στην επόμενη ενότητα. Στην παρούσα θα επικεντρωθούμε σε δύο ειδικά ζητήματα που αφορούν την ελληνική οικονομία και κοινωνία στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της ενεργειακής κρίσης και πιο συγκεκριμένα: α) στις έκτακτες –ad hoc– παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος της κυβέρνησης στα έτη 2022-2023 και β) στην ανάλυση της συνολικής επιδοματικής πολιτικής της χώρας για την αντιμετώπιση κρίσεων στο πλαίσιο του στόχου της μεσοπρόθεσμης μείωσης του ενεργειακού κόστους.

⁸⁸ Βλ. EUR-Lex: EU law, Document 52022PC0668, Proposal for a COUNCIL REGULATION Establishing a market correction mechanism to protect citizens and the economy against excessively high prices, COM/2022/668 final, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0668>.

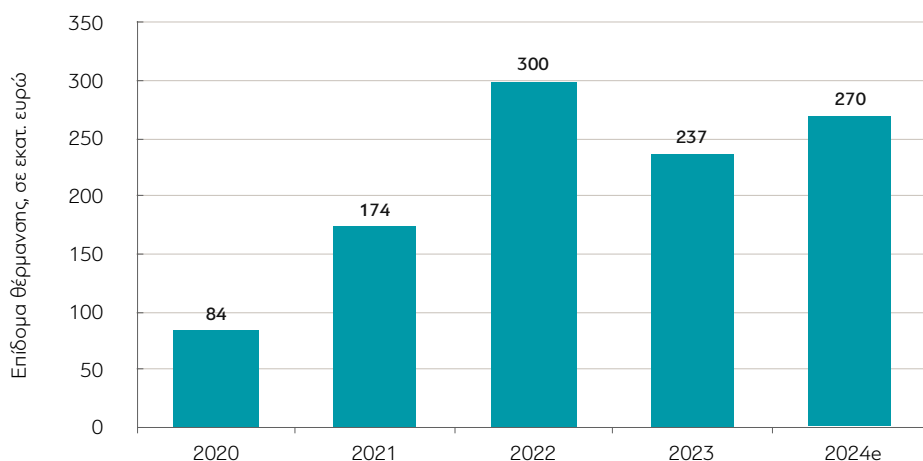
Επίδομα θέρμανσης

Το επίδομα θέρμανσης, μια «κλασική» μορφή επιδότησης στην οποία διαχρονικά καταφεύγουν οι κυβερνήσεις για τη μείωση του κόστους ενέργειας, απευθύνεται σε όσους καταναλώνουν για τη θέρμανσή τους πετρέλαιο εσωτερικής καύσης θέρμανσης ή φωτιστικό πετρέλαιο (μπλε κηροζίνη) ή φυσικό αέριο ή υγραέριο ή καυσόξυλα ή βιομάζα (πέλετ) ή θερμική ενέργεια μέσω τηλεθέρμανσης ή ηλεκτρική ενέργεια και πληρούν τα κριτήρια χορήγησης, βάσει της σχετικής νομοθεσίας.⁸⁹

Για τον χειμώνα 2024-2025, η δαπάνη επιδοτείται από τα έσοδα του ειδικού λογαριασμού με την ονομασία «Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης (ΤΕΜ)». Ειδικότερα, το συνολικό κόστος ανέρχεται σε 270 εκατ. ευρώ και σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΚΠρ. 2025 για το 2024 προκαλείται εκτιμώμενη δαπάνη ύψους 150 εκατ. ευρώ, ενώ η εκτιμώμενη αντίστοιχη δαπάνη για το 2025 ανέρχεται στο ύψος των 120 εκατ. ευρώ. Το μέτρο αφορά περίπου 1,2 εκατ. δικαιούχους. Υπεύθυνος φορέας είναι η Ανεξάρτητη ΑΑΔΕ.

Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 8** παρουσιάζεται η εξέλιξη του επιδόματος θέρμανσης την πενταετία 2020-2024. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, η εκταμίευση των 120 εκατ. ευρώ από τα συνολικά 270 εκατ. ευρώ του προγράμματος για το 2024, θα γίνει το 2025.

Διάγραμμα 8. Επίδομα θέρμανσης, σε εκατ. ευρώ



Σημείωση: Τα στοιχεία που παρατίθενται στο διάγραμμα για το 2024 είναι εκτιμήσεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025.

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2023-2025, ΑΑΔΕ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

⁸⁹ Βλ. σχετ.: ΚΥΑ Α.1243/15.11.2021, ΚΥΑ ΓΔΟΥ 125/30-10-2023, ΚΥΑ ΥΠΕΝ/ΓΔΕ/123647/6827/12-11-2024.

Έκτακτες ενισχύσεις και επιδόματα για το 2022

Fuel Pass

Το έκτακτο μέτρο ενίσχυσης φυσικών προσώπων και ελεύθερων επαγγελματιών για την αντιμετώπιση της αύξησης κόστους καυσίμων κίνησης Fuel Pass I και II, συνολικής προβλεπόμενης δαπάνης για το 2022 (ΚΠρ. 2023) ύψους 300 εκατ. ευρώ⁹⁰ καταβλήθηκε –κατ' εφαρμογή του μέτρου της προπληρωμένης κάρτας για αγορά καυσίμων κίνησης– για συνολικά έξι μήνες, από τον Απρίλιο του 2022 έως τον Σεπτέμβριο του 2022⁹¹ (δημοσιονομικό κόστος 300 εκατ. ευρώ, η πρώτη επιδότηση καυσίμων αφορούσε τους μήνες Απρίλιο, Μάιο και Ιούνιο).

Power Pass

Το Power Pass ήταν ψηφιακή πλατφόρμα για την οικονομική ενίσχυση λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος οικιακών καταναλωτών (ΚΥΑ 3365/03.06.2022).⁹² Η επιδότηση αφορούσε στους λογαριασμούς ρεύματος πρώτης κατοικίας ή φοιτητικής στέγης εντός Ελλάδος, που εκδόθηκαν από 01 Δεκεμβρίου 2021 έως και 30 Ιουνίου 2022 και η συνολική δαπάνη ήταν 296 εκατ. ευρώ (ΚΠρ. 2023).

Τα μέτρα επιδοματικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (2021-2022) στον κρατικό προϋπολογισμό

Συνοψίζοντας τις έκτακτες ενισχύσεις στις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης), όπως τελικά εμφανίστηκαν στο προσχέδιο και στον ΚΠρ. έτους 2023, συμπεριελήφθησαν μέτρα που αφορούσαν την κοινωνική πολιτική, όπως, πιο συγκεκριμένα:

- η επιδότηση στους λογαριασμούς κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και
- η αύξηση του επιδόματος θέρμανσης και η διεύρυνση της περιμέτρου των δικαιούχων.

Στο παραπάνω πλαίσιο, η πραγματικότητα των μεταβολών των προβλεπόμενων δαπανών στον ΚΠρ. 2023 που αφορά σε κοινωνικές παροχές, σύμφωνα με τις σχετικές δηλώσεις του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022 και

⁹⁰ Βλ. στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης, στην ενότητα Fuel Pass II: <https://vouchers.gov.gr/fuelpass/appfront>.

⁹¹ Ν. 4950/2022, ΚΥΑ 2653/21.4.2022.

⁹² Βλ. στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης, στην ενότητα Power Pass: <https://vouchers.gov.gr/powerpass>.

τις εκτιμήσεις στο προσχέδιο ΚΠρ. 2023, που ενσωματώθηκαν στον ΚΠρ. 2023, παρουσιάζεται στον ακόλουθο **Πίνακα 7**.

Πίνακας 7. Προτάσεις για επιπλέον μέτρα επιδοματικής πολιτικής (ανακοινώσεις του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022)

Επιδόματα	Συνολικό κόστος, εκατ. ευρώ	Ωφελούμενοι/Παρατηρήσεις
Έκτακτο επίδομα	575	2,3 εκατ. δικαιούχοι: Οι ανασφάλιστοι, οι χαμηλοσυνταξιούχοι, οι μακροχρόνια άνεργοι, και άτομα με αναπηρία, επίδομα 250 ευρώ (2022)
Έκτακτο επίδομα παιδιού		1,5 επιπλέον δόση
Επέκταση επιδόματος μητρότητας	64	Επέκταση από τους 6 στους 9 μήνες – Ιδιωτικός τομέας, 2023
Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα		1 επιπλέον δόση
Φοιτητικό επίδομα στέγασης	26	Αύξηση από τα 1.000 στα 1.500 ευρώ, 50 χιλ. άτομα (δικαιούχοι)
Επίδομα θέρμανσης	300	1,3 εκατ. νοικοκυριά
Επίδομα σε αγρότες	60	
Επίδομα σε κτηνοτρόφους (ζωοτροφές)	89	50 χιλ. δικαιούχοι
Διεύρυνση προγράμματος «Τουρισμός για όλους»		Επιπλέον 200 χιλ. δικαιούχοι
Επιδότηση στέγασης σε νέους	1.800	150 χιλ. δικαιούχοι – Νέο πρόγραμμα

Πηγές: Κρατικός προϋπολογισμός 2023, Οικονομικός Ταχυδρόμος, ανακοίνωση του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022.⁹³

Στο παραπάνω πλαίσιο, θα πρέπει να τονιστεί ότι οι έκτακτες ενισχύσεις στις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού που έχουν χορηγηθεί (σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΚΠρ. 2023 και τον νόμο 4997/2022 για τον «εξορθολογισμό ασφαλιστικής και συνταξιοδοτικής νομοθεσίας, ενίσχυση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και άλλες διατάξεις»),⁹⁴ καθώς επίσης και τα «ενεργειακά επιδόματα» στήριξης των νοικοκυριών στη διάρκεια του έτους 2022, όπως παρουσιάζονται στον ακόλουθο **Πίνακα 8**, αυξάνουν κατά περίπου μισή ποσοστιαία μονάδα το ποσοστό του ΑΕΠ που δαπανάται επιπλέον, για τα «βασικά επιδόματα» και για έκτακτες επιδοτήσεις σε καύσιμα και ηλεκτρική ενέργεια (Fuel Pass και Power Pass) το 2022, όπως φαίνεται στο **Διάγραμμα 9**.

⁹³ Βλ. στην ιστοσελίδα του πρωθυπουργού (10 Σεπτεμβρίου 2022), Ομιλία του πρωθυπουργού Κυριάκου Μητσοτάκη στην 86η Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης, διαθεσίμη στο: <https://primeminister.gr/2022/09/10/30110>.

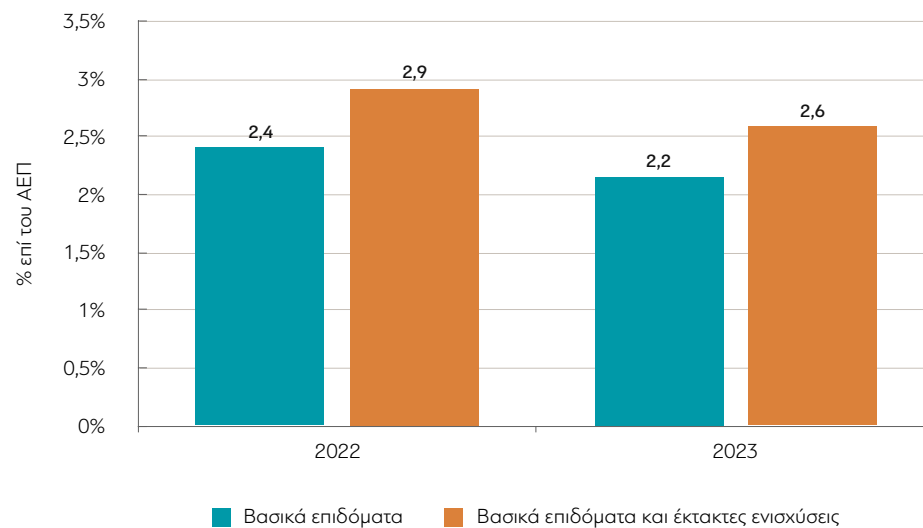
⁹⁴ Βλ. την εξής ιστοσελίδα της Βουλής: https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=03f6f5f0-d047-4092-bcdf-af4f00f32944.

Πίνακας 8. Έκτακτα –επιπλέον– επιδόματα και ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης στην Ελλάδα (2022)

Επίδομα – Πρόγραμμα οικονομικής ενίσχυσης	Δαπάνη, σε εκατ. ευρώ
Υπερήλικες	16
Οικογενειακά επιδόματα	234
Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα	93
Αναπηρικά επιδόματα	71
Fuel Pass	300
Power Pass	296
Στεγαστικό επίδομα	26
Μακροχρόνια άνεργοι	25
Κώδικας διευθέτησης οφειλών και παροχής δεύτερης ευκαιρίας σε δανειολήπτες	7
Σύνολο	1.068

Πηγές: Κρατικός προϋπολογισμός 2023, ανακοίνωση του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 9. «Βασικά επιδόματα» και έκτακτες ενισχύσεις-παρεμβάσεις δημοσιονομικού κόστους για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (2022-2023), ως ποσοστό επί του ΑΕΠ

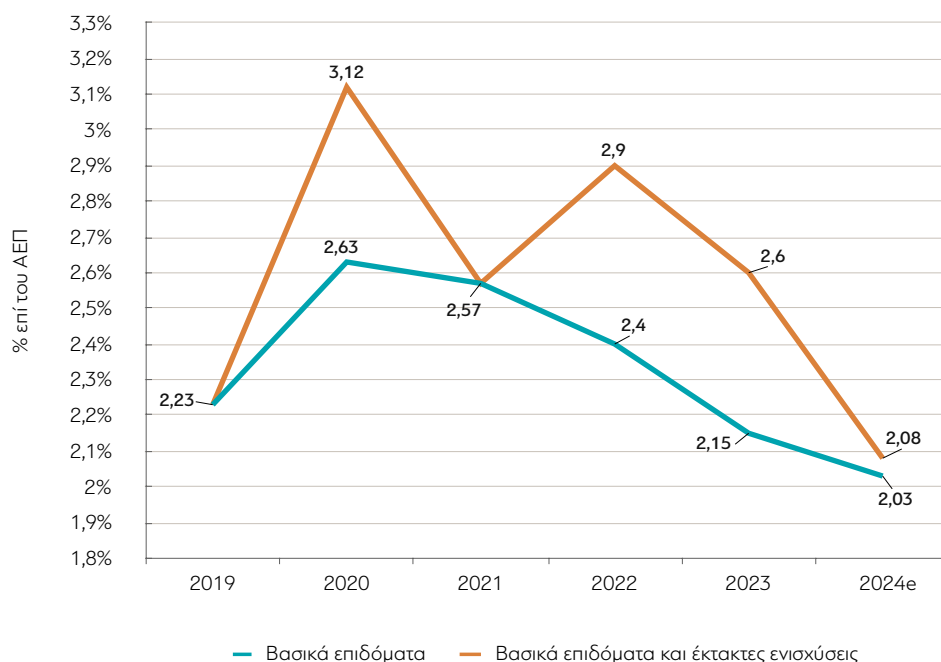


Σημείωση: Ως «βασικά επιδόματα» εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ).

Πηγές: Κρατικός προϋπολογισμός 2023 και 2024, Οικονομικός Ταχυδρόμος, Καθημερινή, ανακοίνωση του Πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022, ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Συγκεντρωτικά, στο **Διάγραμμα 10** παρουσιάζεται η συσχέτιση της αύξησης των δαπανών των «βασικών επιδομάτων» ως ποσοστό του ΑΕΠ με παρεμβάσεις δημοσιονομικού κόστους για μέτρα που αφορούν τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού, για την περίοδο 2019-2024.

Διάγραμμα 10. Βασικά κοινωνικά επιδόματα και έκτακτες παροχές στις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού κατά τη διάρκεια των κρίσεων Covid-19 και ενέργειας (2019-2024), ως ποσοστό επί του ΑΕΠ



Σημείωση: Τα στοιχεία που παρατίθενται στο διάγραμμα για το 2024 είναι εκτιμήσεις στη βάση του κρατικού προϋπολογισμού 2025. Ως «βασικά επιδόματα» εννοούνται οι δαπάνες για: οικογενειακά επιδόματα, ανασφάλιστους υπερήλικες, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), επιδόματα ΑμεΑ και στέγασης (ΟΠΕΚΑ), επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ).

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικός προϋπολογισμός ετών 2022, 2023, 2024, 2025, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Bruegel, Eurostat, ΕΛΣΤΑΤ, ανακοίνωση του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022, ΟΠΕΚΑ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Όπως παρουσιάζεται στο **Διάγραμμα 10**, εμφανίζεται μια αυξητική μεταβολή του δείκτη που αφορά τα «βασικά επιδόματα και έκτακτες ενισχύσεις» (στήριξη των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων του πληθυσμού) μετά το 2019, που συμφωνεί με τις εκτιμήσεις μας ανωτέρω (**Διάγραμμα 4**) αναφορικά με τις κορυφές των «αυξημένων διαθέσιμων πόρων για ΚΠ» που εμφανίζονται στα κρίσιμα έτη 2020 και 2022-2023. Πιο συγκεκριμένα, για τις κρίσιμες αυτές χρονιές, καταβλήθηκαν από την κυβέρνηση επιπλέον πόροι μέσα από τον τακτικό προϋπολογισμό, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και τα ειδικά ταμεία (ΤΑΑ και ΤΕΜ) στοχευμένα, με σκοπό να μετριαστεί η αβεβαιότητα και οι ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις των κρίσεων (πανδημίας και ενέργειας) στο διαθέσιμο εισόδημα και την απασχόληση των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων του πληθυσμού.

Ειδικότερα, τα ποσά που διατέθηκαν πρωτίστως για τα επιδόματα ανεργίας (ενισχύσεις και βοηθήματα) το 2020 για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19, και οι ενισχύσεις στα «βασικά κοινωνικά επιδόματα» του ΟΠΕΚΑ και τα έκτακτα επιδόματα, αλλά και τα ενεργειακά passes το 2022, αύξησαν κατά περίπου μισή ποσοστιαία μονάδα το μέσο ποσοστό

των «βασικών επιδομάτων» (επιδόματα σε ανασφάλιστους υπερήλικες, οικογενειακά και επιδόματα ΑμεΑ, στέγασης, ΕΕΕ και επιδόματα ανεργίας) ως προς το ΑΕΠ.

Αναλυτικά, ανά υποπερίοδο:

α) Για το 2021, το σύνολο των προβλεπόμενων δαπανών δημοσιονομικού κόστους για τις επιπτώσεις της πανδημίας ενσωματώθηκε στο συνολικό κόστος των βασικών επιδομάτων, όπως παρουσιάζεται στον κρατικό προϋπολογισμό 2022.

β) Με παρόμοια –επιδοματική– πολιτική αντιμετωπίστηκε το 2023 η «ενεργειακή» οικονομική κρίση (αύξηση του κόστους διαβίωσης των νοικοκυριών) με την καταβολή ενίσχυσης στα «βασικά κοινωνικά επιδόματα» του ΟΠΕΚΑ για την «κοινωνική συνοχή» και με το Market Pass (βλ. αναλυτικότερα στο **Παράρτημα Γ** της παρούσης), μέτρο που επεκτάθηκε έως το τέλος του έτους για τις πληγείσες από τις φυσικές καταστροφές περιοχές.⁹⁵

γ) Το 2024 δόθηκε κατά κύριο λόγο έμφαση στη θεσμική προεργασία που θα επιφέρει αλλαγές στην πολιτική των επιδομάτων,⁹⁶ χωρίς αυτό να εμπόδιζε την κυβέρνηση να μεταφέρει τη δρομολόγηση των αλλαγών αυτών στο επόμενο έτος (2025).⁹⁷ Σε κάθε περίπτωση, όμως, και το 2024 δόθηκε επίσης έκτακτη οικονομική ενίσχυση σε δικαιούχους των βασικών επιδομάτων του ΟΠΕΚΑ («κοινωνική συνοχή»).

Στο πλαίσιο αυτό, για τις μεταρρυθμίσεις που προωθεί η κυβέρνηση (κατά την περίοδο συγγραφής της μελέτης) αναφορικά με τα βασικά κοινωνικά επιδόματα, ειδικότερα για το ΕΕΕ, το στεγαστικό επίδομα και το επίδομα παιδιού σύμφωνα με το ΜΔΣ 2025-2028 θα δοθεί έμφαση στην εναρμόνιση των κριτηρίων επιλεξιμότητας, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση των δεικτών φτώχειας (μέτρα κοινωνικής συνοχής). Στο ίδιο πλαίσιο ανασχεδιασμού βρίσκονται και οι πρωτοβουλίες μεταρρυθμίσεων για τα επιδόματα ανεργίας, με στόχο την αύξηση των κινήτρων απασχόλησης.⁹⁸

⁹⁵ Βλ. Market Pass: Παρατείνεται μέχρι τον Δεκέμβριο στις πληγείσες περιοχές (2023, 10 Οκτωβρίου). *Η Καθημερινή*. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/562682047/market-pass-parateinetai-mechri-to-dekembrio-stis-pligeises-perioches/>.

⁹⁶ Βλ. Το σχέδιο για το Ενιαίο Μητρώο Επιδομάτων: Ο έλεγχος για περιπτώσεις κατάχρησης και αδικιών και οι αλλαγές για πιο αποτελεσματική επιδοματική πολιτική (2024, 31 Αυγούστου). *Αθηναϊκό-Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων*. Ανακτήθηκε από: <https://www.amna.gr/home/article/844587/To-schedio-gia-to-Eniaio-Mitroo-Epidomaton-O-elegchos-gia-periptoseis-katachrisis-kai-adikion-kai-oi-allages-gia-pio-apotelesmatiki-epidomatiki-politikirnn>.

⁹⁷ Βλ. Γεωργιάκης, Η. (2025, 18 Ιανουαρίου). *Επιδόματα: Από την άνοιξη και με περιουσιακά κριτήρια. Οικονομικός Ταχυδρόμος*. Ανακτήθηκε από: <https://www.ot.gr/2025/01/18/oikonomia/epidomata-apo-tin-anoiksi-kai-me-periousiaka-kritiria/>.

⁹⁸ Βλ. ΜΔΣ 2025-2028.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, εκτός από τις διαφοροποιήσεις που παρουσιάζονται σε θεσμικό επίπεδο, η αιτιολογία της «πληθωριστικής κρίσης» που αφορά τις διαφοροποιήσεις αυτές σε επίπεδο βασικών κοινωνικών επιδομάτων, αφορά τα φαινόμενα που παρατηρούνται και επηρεάζουν την ελληνική οικονομία ως αποτέλεσμα της ενεργειακής κρίσης. Έτσι, θεωρούμε ότι το κύριο πρόβλημα που αφορά την επιδοματική πολιτική κοινωνικής συνοχής της κυβέρνησης είναι να διαχειριστεί πλήρως και σε «συμφωνία φάσης» με ευρωπαϊκές χώρες που είναι παρόμοια ενεργειακά εξαρτημένες με την Ελλάδα, γεγονός που τεκμηριώνει την πρότασή μας για την ανάγκη σχεδιασμού ενός ολοκληρωμένου μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού επιδοματικής πολιτικής. Με μέτρα μακροχρόνιας στόχευσης και όχι αποσπασματικά μέτρα πολιτικής συγκυρίας, που διαχέουν αντί να εξορθολογίσουν τα επιδόματα και την αποτελεσματικότητά τους.

Συμπληρωματικά, στην προγραμματική αυτή πρόταση, σημειώνεται η αναγκαιότητα ενός επιτελικού συστήματος διαχείρισης των χρηματοδοτικών εργαλείων που θα χρησιμοποιούν/μοχλεύουν πόρους από διαφορετικές εθνικές και ευρωπαϊκές γραμμές/ταμεία/προγράμματα.

Είναι χαρακτηριστικό ότι για την αντιμετώπιση των (επί της ουσίας) δύο επακόλουθων οικονομικών κρίσεων (πανδημίας και ενεργειακή) για τα βασικά επιδόματα των πιο ευάλωτων κοινωνικά στρωμάτων της Ελλάδας αντλήθηκαν/απορροφήθηκαν πόροι από τον τακτικό προϋπολογισμό, το ΠΔΕ, το ΤΑΑ και το ΤΕΜ (βλ. σχετ. στο **Παράρτημα Α** της παρούσης).

3.4.7. Επιδοματική πολιτική για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία (2020-2024)

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται οι κρατικές παρεμβάσεις κατά την πενταετία 2020-2024 για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την πανδημία Covid-19 και την ενεργειακή κρίση που κλιμακώθηκε μετά την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία. Παρουσιάζονται επίσης οι μόνιμες δημοσιονομικές παρεμβάσεις που αφορούν τα «πληθωριστικά» και «δημογραφικού»-«κοινωνικής συνοχής» προβλήματα που αντιμετωπίζει η ελληνική κοινωνία ως αποτέλεσμα των δύο επακόλουθων κρίσεων (πανδημίας και ενεργειακή κρίση) μετά το 2024 με διαφοροποιημένα ως προς την περίοδο 2020-2023 προγράμματα και στόχευση (από σχεδόν αποκλειστικά επιδοματική σε «quasi»-επιδοματική-εισοδηματική πολιτική – βλ. συμπεράσματα της μελέτης, **Κεφάλαιο 7**).

Ειδικότερα, για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19, στις περισσότερες εκθέσεις διεθνών μελετητικών οίκων⁹⁹ και τις σχετικές Εκθέσεις της ΤτΕ (2021 και 2022α), σημειώνεται ότι οι παρεμβάσεις του κράτους μέσα από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19, σε όλες τις δράσεις και τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, επέδρασαν θετικά στη διπλή –υφεσιακή οικονομικά και ανθρωπιστική– κρίση στη διάρκεια κυρίως των ετών 2020 και 2021.

Οι παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης, κατά την κρίσιμη διετία 2022-2023, υλοποιήθηκαν με δράσεις σημαντικού δημοσιονομικού κόστους με έμφαση στην ενίσχυση βασικών κοινωνικών επιδομάτων και ενισχύσεων με τη μορφή pass, που εν μέρει καλύφθηκε από το ΤΕΜ, όπως καταγράφεται στους κρατικούς προϋπολογισμούς των αντίστοιχων ετών (βλ. παραπάνω στοιχεία και ανάλυση στο **Διάγραμμα 10** της παρούσης), ενώ μετά το 2024, οι αντίστοιχες παρεμβάσεις στοχεύουν περισσότερο στην ενίσχυση του διαθέσιμου εισοδήματος του πληθυσμού (για τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων και την αντιμετώπιση διαρθρωτικών προκλήσεων, όπως το Δημογραφικό και το Στεγαστικό), όπως σημειώνεται στο ΜΔΣ 2025-2028 και στον ΚΠρ. 2025. Η πολιτική αυτή προβλέπεται να υλοποιηθεί με τη χρήση των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων, παρά σε παρόμοια με την προηγούμενη περίοδο έντασης των κρίσεων «επιδοματική πολιτική». Για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εναλλαγής «κοινωνικών πολιτικών» σε περιόδους κρίσεων αναφερόμαστε διεξοδικότερα παρακάτω, σε επόμενο κεφάλαιο και στα συμπεράσματα της μελέτης.

Στον ακόλουθο **Πίνακα 9** παρουσιάζονται συνοπτικά τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων από τα στοιχεία των Εκθέσεων του υπουργείου Οικονομικών (πλέον υπουργείο Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας) (ΜΠΔΣ 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί 2022 και 2023), της Τράπεζας της Ελλάδας (Εκθεση του Διοικητή και Εκθέσεις Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας 2021 και 2022), των αναλυτικών λογαριασμών της ΕΛΣΤΑΤ και από τα δημοσιεύματα του ειδικευμένου Τύπου αναφορικά με τις παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της «ενεργειακής κρίσης» στην ελληνική οικονομία στην τριετία 2020-2023.

⁹⁹ Βλ. Shannon, J., & I. Carlson Creating (n.d.). *Economic recovery and growth after COVID-19*. Pwc. Ανακτήθηκε από: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/government-public-services/six-challenges/economic-recovery-after-Covid-19.html>.

Πίνακας 9. Εκτιμήσεις παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των κρίσεων στην ελληνική οικονομία, σε εκατ. ευρώ (2020-2023)

Παρεμβάσεις	2020	2021	2022	2023
Συνολικές παρεμβάσεις (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, Covid-19)	17.417	15.611	2.079	39
Κρατικός προϋπολογισμός 2022 (Covid-19), με δημοσιονομικό αποτέλεσμα	12.000	15.801	4.297	
Κρατικός προϋπολογισμός 2023 (Covid-19), με δημοσιονομικό αποτέλεσμα			4.395	
Κρατικός προϋπολογισμός 2023 (Ενέργεια), με δημοσιονομικό αποτέλεσμα			4.801	2.584
Συνολικές παρεμβάσεις κρατικού προϋπολογισμού 2023 (τακτικός προϋπολογισμός, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης)			10.600	
Συνολικές παρεμβάσεις (με βάση την εκτίμηση της Έκθεσης της Τράπεζας της Ελλάδος 2021, Covid-19)	17.400	16.700		

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2022-2024, Εκθέσεις Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, Εκθέσεις Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (2021, 2022), ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Στον **Πίνακα 10** παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας αναφορικά με τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις για τα έτη 2024 και 2025.

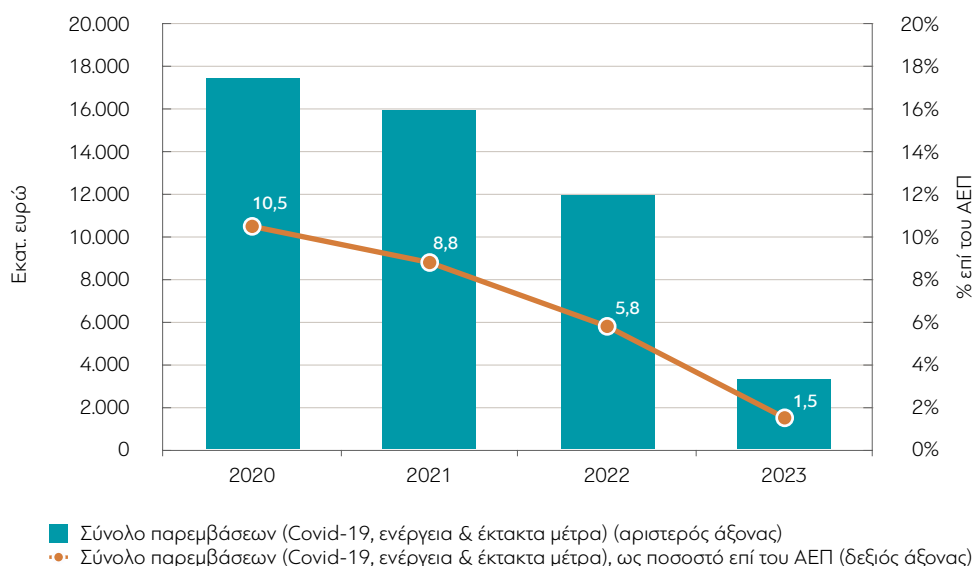
Πίνακας 10. Εκτιμήσεις μόνιμων δημοσιονομικών παρεμβάσεων στην ελληνική οικονομία για δράσεις κοινωνικής συνοχής, σε εκατ. ευρώ (2024-2025)

Παρεμβάσεις	2024	2025
Συνολικές παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος («κοινωνική συνοχή»), κρατικός προϋπολογισμός 2025	2.576	2.955

Πηγή: Κρατικός προϋπολογισμός 2025, επεξεργασία από τη μελετητική ομάδα.

Στο **Διάγραμμα 11** παρουσιάζεται η σχέση των δημοσιονομικών παρεμβάσεων στην ελληνική οικονομία για την αντιμετώπιση των κρίσεων στη διάρκεια της περιόδου 2020-2023 (πανδημίας και ενεργειακής κρίσης) ως ποσοστό του ΑΕΠ. Στο Διάγραμμα παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας με βάση τις μέγιστες τιμές για το σύνολο των κρατικών παρεμβάσεων με δημοσιονομικό κόστος στην ελληνική οικονομία για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 στη διάρκεια της τριετίας 2020-2022 και της ενεργειακής κρίσης το 2022-2023.

Διάγραμμα 11. Μέγιστες τιμές για το σύνολο των κρατικών παρεμβάσεων στην ελληνική οικονομία για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης (2020-2023)



Σημείωση: Τα στοιχεία που παρατίθενται στο διάγραμμα για το 2023 είναι εκτιμήσεις.

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, ΤτΕ, κρατικοί προϋπολογισμοί 2021-2024, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Ο δείκτης που αφορά το σύνολο των κρατικών παρεμβάσεων με δημοσιονομικό κόστος στην ελληνική οικονομία για την αντιμετώπιση της πανδημίας και της ενεργειακής κρίσης για τα έτη 2020, 2021, 2022 και 2023 είναι αντίστοιχα 10,5%, 8,8%, 5,8% και 1,5% του ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές). Σημειώνεται ότι η χρηματοδότηση των παρεμβάσεων-δαπανών για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 έγινε κυρίως από τον τακτικό προϋπολογισμό και το ΠΔΕ, ενώ για την ενεργειακή κρίση πέραν του τακτικού προϋπολογισμού και του ΠΔΕ, έχουμε σημαντική χρηματοδότηση δαπανών από το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης.

Για το 2024 και 2025, οι προβλέψεις για το κόστος των νέων παρεμβάσεων, που αποσκοπούν στην ενίσχυση του διαθέσιμου εισοδήματος σε συνδυασμό με τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων καθώς και στην αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών προβλημάτων, όπως το Δημογραφικό και το Στεγαστικό (βλ. ΚΠρ. 2025) υπολογίζονται σε 1,84 και 2,96 δισ. ευρώ, αντίστοιχα. Μαζί με τις έκτακτες ενισχύσεις για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών (για το 2024), ο δείκτης για τις συνολικές παρεμβάσεις (με δημοσιονομικό κόστος) στην ελληνική οικονομία, εκτιμάται σε 1,1% και 1,2% του ΑΕΠ, αντίστοιχα (βλ. **Παράρτημα Β**).

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ιδιαίτερα ότι στην τριετία 2021-2023 δαπανήθηκαν περισσότερα από 9 δισ. ευρώ για ενισχύσεις όσον αφορά την

κατανάλωση φυσικού αερίου και ενέργειας για την οικονομική στήριξη φυσικών προσώπων και νοικοκυριών, εκ των οποίων τα περί 7,7 δισ. ευρώ το 2022. Σε αυτά τα ποσά δεν συμπεριλαμβάνονται οι επιδοτήσεις στα καύσιμα (στην αντλία και στους αγρότες), ούτε οι αυξήσεις στο επίδομα θέρμανσης και τα δύο «ενεργειακά» –Fuel και Power– passes (συνολικού εκτιμώμενου κόστους περί τα 0,6 δισ. ευρώ, για το 2022).

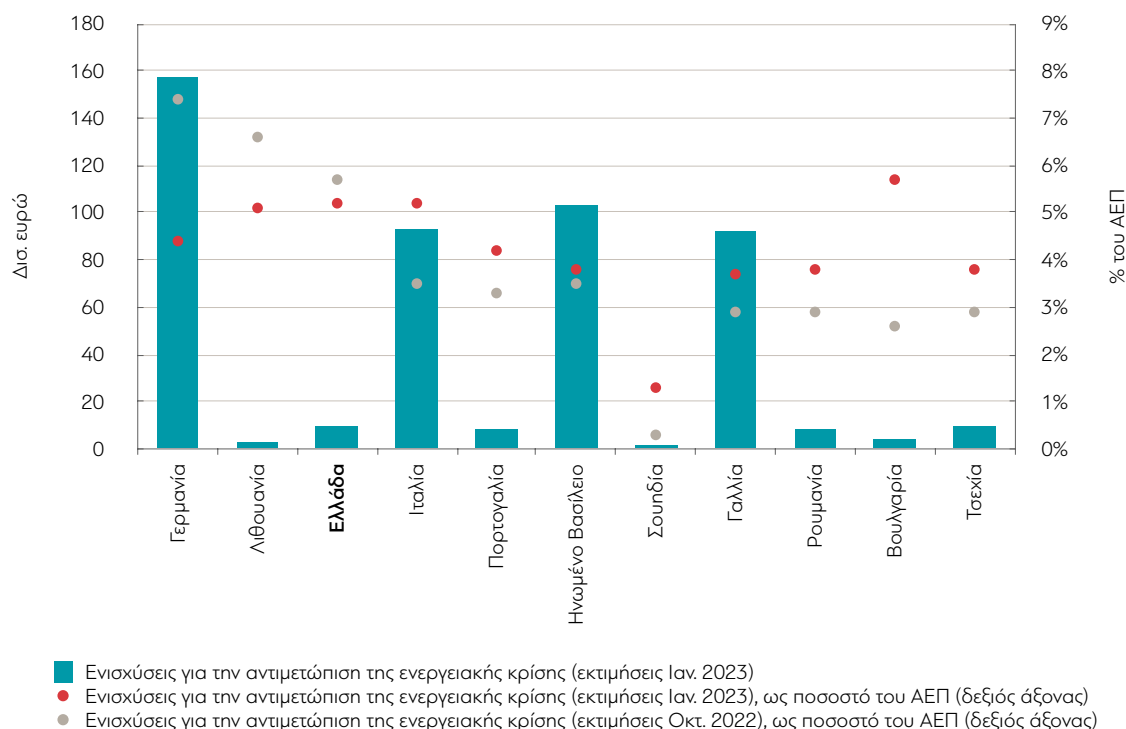
Ενεργειακή κρίση 2022: Ο διεθνής αντίκτυπος

Στη διάρκεια των τελευταίων πέντε μηνών του 2022 (σ.σ.: το πρώτο έτος της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία που ξεκίνησε στις 24 Φεβρουαρίου σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, οι κυβερνήσεις των χωρών και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ κινητοποιήθηκαν, δέσμευσαν και διέθεσαν σημαντικούς πόρους για την αντιμετώπιση των υψηλών τιμών φυσικού αερίου στην ΕΕ και την κατοχύρωση της ασφάλειας του εφοδιασμού τον χειμώνα 2022-2023.¹⁰⁰ Ταυτόχρονα, διοχέτευσαν πόρους για τη στήριξη του πληθυσμού και των επιχειρήσεων με μέτρα για την αντιμετώπιση του πληθωρισμού από τις ενεργειακές αυξήσεις, τόσο με επιδόματα στα πιο ευάλωτα στρώματα του πληθυσμού, όσο και με μέτρα για τα καύσιμα και τις μεταφορές.

Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 12** παρουσιάζονται οι δεσμευμένοι πόροι για τη χρηματοδότηση από τις κυβερνήσεις 11 ευρωπαϊκών κρατών για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης στον πληθυσμό και τις επιχειρήσεις, και η ποσοστιαία αναλογία ως προς το ΑΕΠ των πόρων αυτών, στη βάση της σχετικής μελέτης που εκπόνησε το ευρωπαϊκό think tank Bruegel (Sgaravatti et al., 2021).

¹⁰⁰ Βλ. σχετικά Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022, 18 Οκτωβρίου). Η Επιτροπή υποβάλλει πρόσθετες προτάσεις για την καταπολέμηση των υψηλών τιμών ενέργειας και την κατοχύρωση της ασφάλειας του εφοδιασμού [Δελτίο Τύπου]. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_22_6225.

Διάγραμμα 12. Ενεργειακή κρίση: Δεσμεύσεις και διάθεση χρηματοδότησης για την προστασία των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων από την ενεργειακή κρίση σε ευρωπαϊκές χώρες (Σεπτ. 2021-Ιαν. 2023), σε δισ. ευρώ



Πηγή: Sgaravatti et al. (2021), επεξεργασία από τη μελετητική ομάδα.

Σύμφωνα με την ως άνω μελέτη,¹⁰¹ η κατανομή/διάθεση των πόρων για «ενεργειακές ενισχύσεις» από τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2021 και αφορά σε δράσεις και μέτρα που είχε αποφασιστεί να υλοποιηθούν μέχρι τον Ιανουάριο του 2023. Συνολικά, οι διαθέσιμοι πόροι για την ανταπόκριση της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής στην ενεργειακή κρίση, που έχουν υπολογιστεί για 28 ευρωπαϊκές χώρες, είναι σχεδόν 651 δισ. ευρώ.

Για την ΕΕ έχουν υπολογιστεί 540 δισ. ευρώ, εκ των οποίων μόνο η Γερμανία είχε «δεσμεύσει» για να καταφέρει και να διαθέσει 158 δισ. ευρώ (η προηγούμενη εκτίμηση του Οκτωβρίου 2022 ήταν αυξημένη, 264 δισ. ευρώ, η αναθεώρηση προς τα κάτω στις συνολικές εκτιμήσεις έγινε βάσει των κρατικών δαπανών, ενσωματώνοντας τα μέτρα για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης που καθορίζονται στον γερμανικό προϋπολογισμό για το έτος 2023), για το Ηνωμένο Βασίλειο είχαν υπολογιστεί 97 δισ. ευρώ και άλλα 4,6 δισ. ευρώ για τη Νορβηγία.

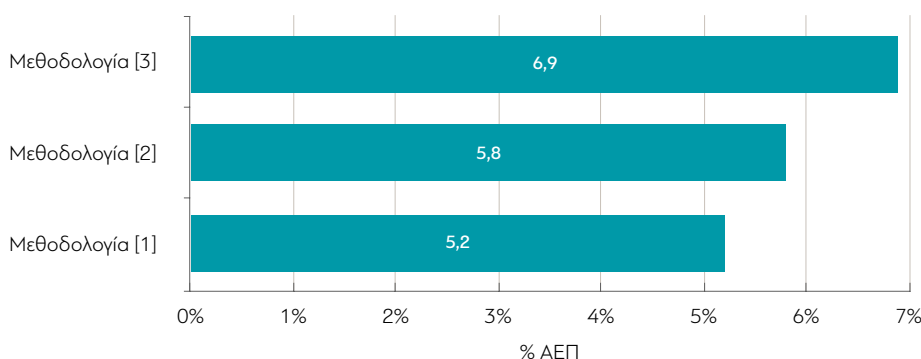
¹⁰¹ Ό. π.

Στο **Διάγραμμα 12** παρατηρούμε ότι στις πιο εξαρτημένες από εισαγωγές ενεργειακών φυσικών πόρων χώρες, την Ελλάδα, τη Βουλγαρία, την Ιταλία και τη Λιθουανία, το κόστος υλοποίησης των παρεμβάσεων για τη χρηματοδότηση δράσεων για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης στον πληθυσμό και τις επιχειρήσεις βρίσκεται στο όριο του 5% του ΑΕΠ.

Για την Ελλάδα, το ποσό των (αντίστοιχων) πόρων για τη χρηματοδότηση των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης στην εθνική οικονομία που εμφανίζεται στις εκτιμήσεις του Bruegel, είναι 9,5 δισ. ευρώ, ή το 5,2% του ΑΕΠ (εκτιμήσεις Ιανουαρίου 2023),¹⁰² μια εκτίμηση του διεθνούς οργανισμού που είναι σε συμφωνία τάξης μεγέθους με τις εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας για την αντίστοιχη περίοδο (οι αντίστοιχες τιμές των δεικτών είναι περί τα 12 δισ. ευρώ ή το 5,8% του ΑΕΠ· εκτιμήσεις Δεκεμβρίου 2022). Στη σύγκριση, λάβαμε υπόψη τις εκτιμήσεις της εισηγητικής Έκθεσης του κρατικού προϋπολογισμού για το 2023, τις έκτακτες ενισχύσεις που δόθηκαν στο τέλος του 2022 και οι προβλεπόμενες επεκτάσεις των σχετικών παροχών κατά το πρώτο τρίμηνο του 2023. Τέλος, ο αντίστοιχος δείκτης υπολογίστηκε λαμβάνοντας υπόψη τις προβλεπόμενες δαπάνες που αφορούν την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης μέχρι το τέλος 2023, σύμφωνα με τον κρατικό προϋπολογισμό του 2024.

Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 13**, παρουσιάζεται η σύγκριση των δεικτών, σύμφωνα με τις πηγές και τις προαναφερθείσες μεθοδολογικές προσεγγίσεις:

Διάγραμμα 13. Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης στην Ελλάδα ανά μεθοδολογική προσέγγιση, ως ποσοστό του ΑΕΠ



Σημείωση:

Μεθοδολογία [1]: Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης ως ποσοστό του ΑΕΠ, Bruegel, Ιανουάριος του 2023 (εκτιμήσεις 2021-2022).

Μεθοδολογία [2]: Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης ως ποσοστό του ΑΕΠ, κρατικός προϋπολογισμός 2023, Δεκέμβριος του 2022 (εκτιμήσεις 2021-2022).

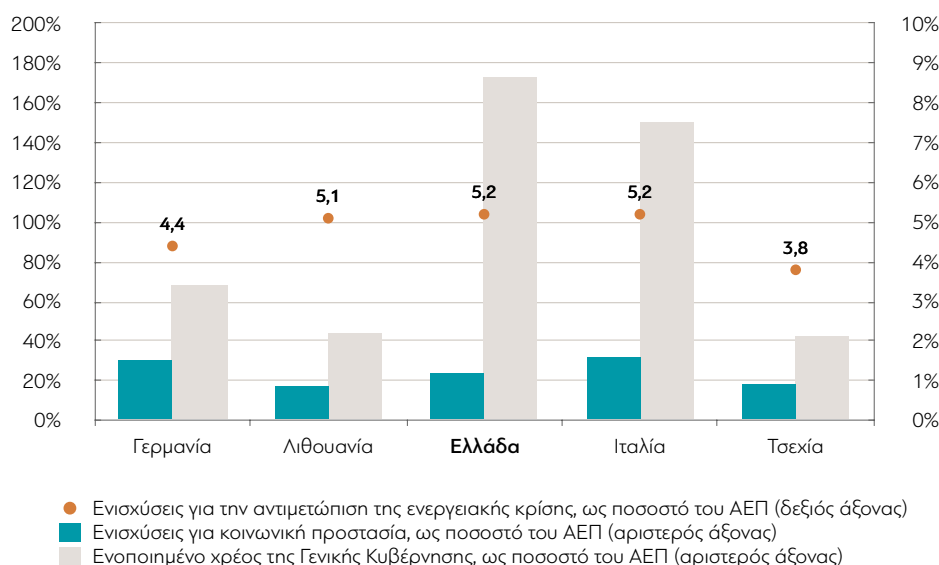
Μεθοδολογία [3]: Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης ως ποσοστό του ΑΕΠ, κρατικός προϋπολογισμός 2024 (εκτιμήσεις 2021-2023).

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2022, 2023, 2024, Sgaravatti et al. (2021), επεξεργασία από τη μελετητική ομάδα.

Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 14** απεικονίζονται οι ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης για κοινωνικές παροχές σύμφωνα με τους κρατικούς προϋπολογισμούς και την ως άνω μελέτη του Bruegel σε σχέση με το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ. Παρατηρούμε ότι στην Ελλάδα, το υψηλό επίπεδο δεσμευμένων πόρων/ενισχύσεων συνδυάζεται με ένα υψηλό ποσοστό χρέους Γενικής Κυβέρνησης στο ΑΕΠ.

Το αποτέλεσμα αυτό, συνιστά μια πρόκληση για τη χώρα που, συνδυαστικά με την εμπειρία από την πολιτική διαχείριση των προηγούμενων οικονομικών κρίσεων στη Ζώνη του Ευρώ, καταδεικνύει την ανάγκη για καινοτόμες και βιώσιμες δημοσιονομικές λύσεις που θα διαμορφώσουν το πλαίσιο για μια μεσοπρόθεσμη άσκηση κοινωνικής πολιτικής και ευελιξία σε επίπεδο της διαχείρισης παρόμοιων εκτάκτων πληθωριστικών κρίσεων, όπως η ενεργειακή κρίση του 2021-2023.

Διάγραμμα 14. Ενισχύσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης για κοινωνική προστασία και ενοποιημένο χρέος της Γενικής Κυβέρνησης, ως ποσοστό του ΑΕΠ



Σημείωση: Τα δεδομένα για την ενεργειακή κρίση αφορούν σε δαπάνες (ενισχύσεις) για τα έτη 2021-2022 [μελέτη Bruegel (Sgaravatti et al., 2021), ενσωμάτωση δεδομένων Ιαν. 2023]. Τα δεδομένα για την κοινωνική προστασία και το ενοποιημένο χρέος αφορούν το 2021 (για την Ελλάδα, για το χρέος Γενικής Κυβέρνησης, έτος 2022).

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2023, 2024, Sgaravatti et al. (2021), Eurostat, Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (ΟΔΔΗΧ), επεξεργασία από τη μελετητική ομάδα.

3.4.8. Παρατηρήσεις για τα επιδόματα τύπου pass και τις δαπάνες για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης

Οι πλατφόρμες vouchers της διαδικτυακής πύλης του ελληνικού κράτους gov.gr,¹⁰³ «φιλοξενούν» τις πλατφόρμες τύπου pass για τη χορήγηση εκτάκτων ενισχύσεων/επιδομάτων σε φυσικά πρόσωπα και νοικοκυριά για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών λόγω φυσικών καταστροφών ή οικονομικών κρίσεων, όπως η «ενεργειακή»-«πληθωριστική» που αναλύσαμε παραπάνω. Κατά την περίοδο συγγραφής της μελέτης, τα μέτρα τύπου pass και οι αντίστοιχοι προϋπολογισμοί παρουσιάζονται στον παρακάτω **Πίνακα 11**.

Πίνακας 11. Μέτρα τύπου pass και οι αντίστοιχοι προϋπολογισμοί (2022-2024)

Παρεμβάσεις κοινωνικών δαπανών τύπου voucher (pass)	Δαπάνη, σε εκατ. ευρώ	Έτος αρχικής υλοποίησης του μέτρου
North Evia-Samos Pass, Evia Pass	11,2	2022
Power Pass	296	2022
Fuel Pass	300	2022
Τουρισμός για όλους (2022-2025)	61	2022
Market Pass	790	2023
Youth Pass	62	2023
ΑΜΑΛΘΕΙΑ	12	2023
Rodos Week	4,7	2024
Dentist Pass	29,8	2023
Thessaly-Evros Pass	4,5	2024
Συνολικό δημοσιονομικό κόστος των παρεμβάσεων	1.571,3	

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2023, 2024, 2025, vouchers.gov.gr, επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Όπως φαίνεται από τον **Πίνακα 11**, η δαπάνη για το Market Pass αποτελεί το 50% του συνολικού κόστους των παρεμβάσεων δαπανών τύπου pass σε νοικοκυριά και ευάλωτες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες του πληθυσμού για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης (2022-2024).

Το Market Pass, αν και εντάσσεται στο πλαίσιο των κατηγοριών των μέτρων κοινωνικού χαρακτήρα που αναφέρει η βιβλιογραφία (Sgaravatti et al., 2021)¹⁰⁴ για τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις των κυβερνήσεων με στοχευμένα και προσωρινά μέτρα στο πλαίσιο του διαθέσιμου δημοσιονομικού χώρου, εγείρει ορισμένα πολιτικά και τεχνικά ερωτήματα, κυρίως: α) για το κατά πόσο η συζήτηση που έχει ανοίξει για τον ενιαίο ευρωπαϊκό

¹⁰³ Βλ. την επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης: <https://vouchers.gov.gr/>.

¹⁰⁴ Βλ Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Trasi, C., & Zachmann, G. (2021). National policies to shield consumers from rising energy prices. *Bruegel Datasets*. First published November 4, 2021. Irregularly updated. Latest update June 2023. Retrieved from: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

μηχανισμό διαχείρισης εκτάκτων καταστάσεων και κρίσεων μπορεί να οδηγήσει σύντομα σε συγκεκριμένες και «βιώσιμες» προτάσεις συντονισμού και ενιαιοποίησης και β) για το πώς πρέπει να αξιοποιηθεί καλύτερα ο δημοσιονομικός χώρος (σε επίπεδο δαπανών) για να καταστεί το μείγμα της δημοσιονομικής πολιτικής στοχευμένο (με επιδόματα προς τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες) και πιο φιλικό στην ανάπτυξη.¹⁰⁵

Για το Market Pass και τα λοιπά αναφερθέντα στον **Πίνακα 11** επιδόματα της ίδιας μορφής, αναφερόμαστε αναλυτικότερα στο **Παράρτημα Γ** της παρούσης. Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό της περιόδου (2022-2024) είναι οι «εναλλαγές» στην άσκηση επιδοματικής πολιτικής στη διάρκεια των επακόλουθων επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης (ακρίβεια, προβλήματα κοινωνικής συνοχής), στο πλαίσιο των τριών εναλλαγών προτεραιοτήτων στη διάρκεια της περιόδου «οικονομικών και κοινωνικών κρίσεων» που βίωσε/βιώνει η χώρα (2020-2024) όπως παρουσιάζεται στο **Παράρτημα Β** της παρούσης. Πιο συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των πληθωριστικών αποτελεσμάτων της ενεργειακής κρίσης, η κυβέρνηση με τη συζήτηση για τον κρατικό προϋπολογισμό του 2023 στην Ολομέλεια της Βουλής¹⁰⁶ διασύνδεσε μέσω μιας έκτακτης δημοσιονομικής παρέμβασης δύο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα: α) των δημοσιονομικών παρεμβάσεων «κοινωνικού χαρακτήρα» ευρύτερης πληθυσμιακής στόχευσης με τη μορφή ad hoc επιδομάτων σε εκλογική χρονιά, που β) υλοποιούνται μέσα σε περίοδο αυξημένων κοινωνικών αναγκών στη διάρκεια οικονομικής (στην περίπτωσή μας, η ενεργειακή συνιστώσα της οικονομίας) κρίσης. Έτσι, μετά τα έκτακτα επιδοματικά μέτρα του 2022, λαμβάνοντας υπόψη ότι το επίπεδο τιμών σε τρόφιμα και λοιπά καταναλωτικά αγαθά παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα, εξακολουθώντας να πιέζει τους προϋπολογισμούς των νοικοκυριών καθ' όλη τη διάρκεια του 2023, συνεχίστηκε αφενός η στήριξη των νοικοκυριών και των αγροτών επί των τιμών του ηλεκτρικού ρεύματος (αλλά σε μικρότερο βαθμό έναντι του 2022), ενώ παράλληλα υιοθετήθηκαν νέα «επιδοματικά εργαλεία» με κυριότερο αυτό του Market Pass για τη βραχυχρόνια αντιμετώπιση του υψηλού κόστους στην αγορά τροφίμων¹⁰⁷ (αναλυτικότερα στο **Παράρτημα Γ** της παρούσης). Τέλος, από τον Ιανουάριο του 2024 άρχισαν να υιοθετούνται μόνιμα μέτρα με στόχο –αυτή τη φορά– την αύξηση του εισοδήματος, έναν από τους βασικούς στόχους της κυβερνητικής πολιτικής του 2024,¹⁰⁸ που εξακολουθεί να αποτελεί βασικό στόχο και για το 2025,¹⁰⁹ με αποτέλεσμα τόσο την ενίσχυση των παρεμβάσεων του 2024 όσο και τη θέσπιση νέων δημοσιονομικών παρεμβάσεων, όπως τόνιστηκε παραπάνω στην παρούσα (βλ. **Παράρτημα Β**).

¹⁰⁵ Βλ. σχετικά την ομιλία της Κριστίν Λαγκάρντ στο European Banking Congress, την 18η Νοεμβρίου 2022: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp221118~639420cee0.en.html>.

¹⁰⁶ Βλ. τα σχετικά στον ιστότοπο της Βουλής των Ελλήνων: <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?sessionRecord=a0d02e3d-645f-4781-b405-af6e0177b115>.

¹⁰⁷ Βλ. ΚΠρ. 2024.

¹⁰⁸ Βλ. ΚΠρ. 2024.

¹⁰⁹ Βλ. ΚΠρ. 2025.

3.5 Συμπεράσματα

Στην Ελλάδα, η άσκηση της κρατικής κοινωνικής πολιτικής υλοποιείται με τη χορήγηση δεκάδων επιδομάτων και την παροχή υπηρεσιών που απευθύνονται στους πολίτες της χώρας, άλλοτε αποδιδόμενες υπό προϋποθέσεις και άλλοτε χωρίς αυτές. Οι βασικοί υπεύθυνοι φορείς υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα (και της πλειονότητας των επιδομάτων στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού) είναι οι οργανισμοί ΟΠΕΚΑ, ΔΥΠΑ και e-ΕΦΚΑ.

Το σύστημα, παρά τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει στη διάρκεια της τελευταίας επταετίας 2018-2024, συνεχίζει να είναι πολύ κατακερματισμένο ως προς τις κατηγορίες και τον αριθμό των επιδομάτων, με σημαντική διασπορά των πόρων και συχνά με μικρά στοχευμένα οφέλη.

Την ίδια περίοδο, οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης για κοινωνικές παροχές στον κρατικό προϋπολογισμό κυμαίνονται από σχεδόν 35 έως 44 δισ. ευρώ, αποτελώντας το 20%-24% του ΑΕΠ, με τις δαπάνες για κοινωνικές παροχές (πλην συντάξεων) να αποτελούν 4%-6,6% του ΑΕΠ. Στην υποπερίοδο 2019-2022, το ποσοστό αυτό είναι σταθερά πάνω από 5,5%, με «κορύφωση» των δαπανών το 2020 (η μέγιστη τιμή του δείκτη, 6,6%). Στην τελευταία τετραετία 2021-2024, το ποσοστό αυτό είναι σταθερά πάνω από 5,3%.

Παρατηρήθηκε μια σημαντική αύξηση των δαπανών για κοινωνικές παροχές στην υποπερίοδο 2020-2024, με σημαντικές παρεμβάσεις στον κοινωνικό προϋπολογισμό με δημοσιονομικό αποτέλεσμα (λόγω της πανδημίας Covid-19, καθ' όλη τη διάρκεια του 2020-2022 και λόγω της ενεργειακής κρίσης για το 2022-2023).

Στην κρίσιμη περίοδο της ενεργειακής κρίσης, που επικεντρώθηκε με υπόδειγμα εργασίας (case study) η μελέτη, η ποσοστιαία αναλογία της χρηματοδότησης για την αντιμετώπισή της στην Ελλάδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (σύμφωνα με τις εκτιμήσεις μας, βασισμένες στα στοιχεία των κρατικών προϋπολογισμών των ετών 2022, 2023, 2024, των διεθνών οργανισμών, της ΤτΕ, της ΕΛΣΤΑΤ και των ανακοινώσεων του αρμόδιου υπουργείου Οικονομικών) υπολογίστηκε σε 5,8% (2021-2022, εκτ. Δεκέμβριος 2022), τιμή που ήταν σε σχετική

συμφωνία με τις εκτιμήσεις που έδιναν διεθνείς Οργανισμοί οικονομικών μελετών για τον ίδιο δείκτη (Sgaravatti et al., 2021: 5,2%).

Οι δαπάνες του κράτους σε κοινωνικές παροχές στον τομέα των κοινωνικών επιδομάτων που αφορούν τα «βασικά επιδόματα και παροχές πρόνοιας», πιο συγκεκριμένα, τα επιδόματα του ΟΠΕΚΑ και τα επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ), ανέρχονται σε περ. 5-6 δισ. ετησίως, ή κοντά στο 2,2%-3,2% του ΑΕΠ της χώρας. Παρατηρήθηκε αύξηση των πόρων που διατέθηκαν την περίοδο της πανδημίας (με χρηματοδότηση και από εθνικούς πόρους και μέσα από τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027), και της ενεργειακής κρίσης (με παρόμοιας μορφής –εθνική και ευρωπαϊκή– χρηματοδότηση). Παρόμοια αύξηση (δεσμευμένων πόρων και διάθεσή τους για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης) παρατηρήθηκε ιδιαίτερα σε χώρες που είναι εξαρτημένες από τις εισαγωγές ενεργειακών πόρων (κυρίως από φυσικό αέριο και πετρέλαιο- Sgaravatti et al., 2021). Η παρατήρηση αυτή συμφωνεί με το συμπέρασμα της «αύξησης των κοινωνικών επιδομάτων προς τις πιο ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού στη διάρκεια οικονομικών κρίσεων» (όπως η διεθνής κρίση του 2008-2009), σύμφωνα με τις μελέτες διεθνών οργανισμών (Word Bank, 2016- OECD, 2013).

Στη διάρκεια της ίδιας περιόδου (2020-2024), η αύξηση των κοινωνικών δαπανών γίνεται με δύο κυρίως τρόπους: α) Με την αύξηση συγκεκριμένων κοινωνικών επιδομάτων που απευθύνονται στα πιο φτωχά στρώματα του πληθυσμού (εκτός από τις έκτακτες ενισχύσεις σε χαμηλοσυνταξιούχους αφορά σε: οικογενειακά και επιδόματα σε ανασφάλιστους υπερήλικες, ΕΕΕ, επιδόματα σε ΑμεΑ και στέγασης, από τον ΟΠΕΚΑ) και σε επιδόματα ανεργίας (ΔΥΠΑ) και β) με τη χορήγηση έκτακτων επιδομάτων ειδικού σκοπού σε στοχευμένες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες του πληθυσμού, ορισμένα εξ αυτών με τη μορφή pass που ήταν πιο «οριζόντια» κοινωνικά στοχευμένα και κατ' επέκταση λιγότερο αποτελεσματικά. Οι σχετικές δαπάνες χρηματοδοτήθηκαν από τον τακτικό προϋπολογισμό, το ΠΔΕ και από ευρωπαϊκές χρηματοδοτικές γραμμές, ορισμένες από τις οποίες δημιουργήθηκαν για τον συγκεκριμένο ή παρόμοιο σκοπό, όπως είναι το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης.

Πέραν αυτού, ιδιαίτερα την τετραετία 2020-2023, οι παρεμβάσεις για τα έξτρα –έκτακτα– επιδόματα που αφορούν τις κατηγορίες που αποτελούν αντικείμενο της μελέτης (με στοχευμένες δαπάνες στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού, όπως «βασικά κοινωνικά επιδόματα», αποζημιώσεις ειδικού σκοπού σε εργαζόμενους, ειδικά επιδόματα σε εποχικά εργαζόμενους στον τουρισμό, σε ελεύθερους επαγγελματίες, σε μικρούς επιχειρηματίες και αυτοαπασχολούμενους, επιδόματα ανεργίας και παρεμβάσεις κοινωνικού τουρισμού, προγράμματα «Γέφυρα» κλπ.,

δράσεις επιδοτήσεων στη στέγαση), εκτιμάται ότι ανέρχονται συνολικά σε πάνω από 6,5 δισ. ευρώ.

Ο κρίσιμος παράγοντας που διαφοροποιεί αυτές τις κατηγορίες επιδομάτων-παρεμβάσεων με δημοσιονομικό κόστος από τις παρεμβάσεις στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, την προηγούμενη δεκαετία, βρίσκεται στο γεγονός ότι έχουν χαρακτηριστικά που ξεπερνούν το «τοπικό» ή/και εθνικό χαρακτήρα τους, είναι πανευρωπαϊκής εμβέλειας, μεγάλης διάρκειας, σημαντικού δημοσιονομικού κόστους και κομβικής σημασίας για τις ευρύτερες «κοινωνικές» παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα (μεταρρυθμίσεις), αναπτυξιακού στόχου και προγραμματισμού στη χώρα.

Για την περίοδο 2024 και εξής (μέχρι την περίοδο της συγγραφής της μελέτης) τα μέτρα στήριξης συνεχίστηκαν σε ένα βαθμό με τη μορφή έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης σε δικαιούχους των βασικών επιδομάτων του ΟΠΕΚΑ («κοινωνική συνοχή»). Ταυτόχρονα, η κυβέρνηση ξεκίνησε τη θεσμική προεργασία που θα επιφέρει αλλαγές στην πολιτική των επιδομάτων, από το 2025. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούν τα βασικά κοινωνικά επιδόματα, ειδικότερα για το ΕΕΕ, το στεγαστικό επίδομα και το επίδομα παιδιού (σύμφωνα με το ΜΔΣ 2025-2028). Έμφαση θα δοθεί επίσης στην εναρμόνιση των κριτηρίων επιλεξιμότητας, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και τη βελτίωση των δεικτών φτώχειας (μέτρα κοινωνικής συνοχής). Στο ίδιο πλαίσιο ανασχεδιασμού βρίσκονται και οι πρωτοβουλίες μεταρρυθμίσεων για τα επιδόματα ανεργίας, με στόχο την αύξηση των κινήτρων απασχόλησης.

Συνοψίζοντας τις κυβερνητικές προτεραιότητες δημοσιονομικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση κρίσεων και για τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων, στην περίοδο που αναφέρεται η μελέτη (2020-2025), παρατηρούνται τρεις διαφορετικές υποπερίοδοι με διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά αλλά κοινό στόχο –την κοινωνική συνοχή–, ως εξής:

- Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 (2020-2022).
- Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (2022-2023).
- Μόνιμες παρεμβάσεις για κοινωνική συνοχή και αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών (2024-2025).

Γενικότερα, η «διάχυση» των επιδομάτων, οι διαφοροποιημένες προτεραιότητες σύντομα χρονικά διαστήματα, που επηρεάζονται τόσο από την πολιτική όσο και από την οικονομική συγκυρία και τις διεθνείς γεωπολιτικές προκλήσεις, πρωτίστως από την ενεργειακή εξάρτηση της χώρας, καθώς επίσης από τις διαφορετικές διαθέσιμες χρηματοδοτικές γραμμές τη συγκεκριμένη περίοδο, η έλλειψη ανταγωνισμού σε αρκετούς κλάδους της οικονομίας, το υψηλό δημόσιο χρέος, το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των γυναικών και

των νέων στο εργατικό δυναμικό και η γήρανση του πληθυσμού, αλλά και ο χαμηλός ρυθμός απορρόφησης και αξιοποίησης των κονδυλίων του ΤΑΑ, αποτελούν παράγοντες που περιορίζουν την αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας, συνεπώς και τη δυνατότητα βελτίωσης της κοινωνικής πολιτικής.

Εκτιμούμε ότι τα προγράμματα «στήριξης-ανασυγκρότησης» θα συνεχιστούν σε ad hoc βάση όσο συνεχίζονται οι προκλήσεις/γεωπολιτικοί και γεωοικονομικοί κίνδυνοι (όπως τυχόν επιδείνωση στον πόλεμο στην Ουκρανία και η αβεβαιότητα στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής, η ενίσχυση του εμπορικού προστατευτισμού διεθνώς), που διατηρούν κρίσεις τιμών/εξάρτησης από ενεργειακούς πόρους και τις πιέσεις στον πληθωρισμό στις χώρες της ΕΕ. Η σύνθετη αυτή κατάσταση, αποτελεί μια σημαντική πρόκληση για την αντοχή της ελληνικής οικονομίας, τη στιγμή που οι χώρες με μεγαλύτερους δημοσιονομικούς χώρους στη Ευρώπη μπορούν, και παρέχουν, περισσότερη υποστήριξη στα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις τους, όπως έδειξε η σειρά διαπραγματεύσεων/αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ για τις κυρώσεις στη Ρωσική Ομοσπονδία και τους χρηματικούς πόρους που οι ευρωπαϊκές χώρες είχαν συγκεντρώσει/δεσμεύσει και δαπανούν για την «ενεργειακή στήριξη» των κατοίκων και των επιχειρήσεών τους.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Φτώχεια, κοινωνικές ανισότητες και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα



4

4.1 Εισαγωγή

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008-2009 αποκάλυψε τις δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, τις οποίες οι ελληνικές κυβερνήσεις επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν μέσα από μια μεικτή πολιτική δημοσιονομικής εξυγίανσης και εσωτερικής υποτίμησης, υλοποιώντας μειώσεις σε δημόσιες δαπάνες, αυξήσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία και περικοπές στο κόστος εργασίας. Οι πολιτικές αυτές μπορεί να απέφεραν σημαντικές βελτιώσεις στη μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού, οδήγησαν, όμως, σε σημαντικές απώλειες του ΑΕΠ. Η αρνητική αυτή επίδραση στο ΑΕΠ ήρθε ως αποτέλεσμα της συρρίκνωσης της εσωτερικής ζήτησης αλλά και της απότομης πτώσης της ανταγωνιστικότητας, και της ελλιπούς αξιοποίησης του εγχώριου κεφαλαίου και εργατικού δυναμικού την περίοδο προ κρίσης. Οι παραπάνω εξελίξεις, θεωρείται ότι δυσχέραναν σημαντικά το βιοτικό επίπεδο και το επίπεδο φτώχειας στην Ελλάδα, γεγονός που αποδεικνύει τη δυσάρεστη «ιδιαιτερότητα» του αναπτυξιακού καθεστώτος που ακολούθησε (Missos et al., 2022b).

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι η καταγραφή της ευημερίας του πληθυσμού και ο εντοπισμός ανισοτήτων και αποκλεισμών. Στη βάση αυτή ξεκινάμε με μια απεικόνιση των συνεπειών της διεθνούς κρίσης του 2008-2009 σε όρους ΑΕΠ, ενώ ακολουθεί η σκιαγράφηση της οικονομικής κατάστασης του εργαζομένου πληθυσμού, εστιάζοντας στον κατώτατο μισθό και την αγοραστική δύναμη. Στη συνέχεια η έμφαση δίνεται στη φτώχεια και πώς αυτή μεταβάλλεται μετά τις μεταβιβάσεις του Δημοσίου. Ακολουθεί η ενότητα που αφορά την πληθυσμιακή μείωση, με ιδιαίτερη έμφαση στη μετανάστευση. Τέλος, για λόγους πληρότητας, εξετάζουμε τη φτώχεια όσον αφορά ευαίσθητες πληθυσμιακές ομάδες (παιδιά και γυναίκες), χωρίς να παραλείπουμε και τις μεγάλες προκλήσεις του παρόντος, όπως είναι η ενεργειακή φτώχεια και η φτώχεια υγείας. Στα συμπεράσματα συγκεντρώνουμε τα πιο γόνιμα στοιχεία της παραπάνω ανάλυσης, που σκιαγραφούν την κατάσταση του ελληνικού πληθυσμού, δίνοντας παράλληλα κατεύθυνση στους φορείς οικονομικής πολιτικής για τις ανάγκες στοχευμένων παρεμβάσεων.

4.2 Μείωση ΑΕΠ

Μέσα σε ένα διάστημα μεγαλύτερο των 60 μηνών από το δεύτερο τρίμηνο του 2007, η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από σταθερά υψηλά ποσοστά ανεργίας, χαμηλή παραγωγική ικανότητα και σχεδόν αδιάκοπη συρρίκνωση του ΑΕΠ, της τάξης άνω του 25%, απεικονίζοντας έτσι μια από τις βαθύτερες, δριμύτερες και πιο επίμονες οικονομικές κρίσεις που έχει βιώσει κράτος-μέλος του ΟΟΣΑ. Με δεδομένες τις συστηματικές αποκλίσεις στην παραγωγικότητα μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης, η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με έναν φαύλο κύκλο δημοσιονομικών και εξωτερικών ανισορροπιών. Μεταξύ των ετών 2010-2018, η παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας υποχώρησε σημαντικά. Επιπλέον, το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19, έφερε την ελληνική οικονομία αντιμέτωπη με μια νέα, δυσμενή περίοδο μείωσης του ΑΕΠ, που οδήγησε στην παράταση της προηγούμενης κρίσης.

Η συνεχιζόμενη μείωση του ΑΕΠ θεωρείται μια από τις ισχυρότερες ενδείξεις των επιπτώσεων της παρατεταμένης περιόδου κρίσης στην Ελλάδα. Από το πρώτο τρίμηνο του 2009 έως το τέταρτο τρίμηνο του 2016, το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 27,2%, ενώ το διαθέσιμο εισόδημα υποχώρησε κατά 33,5%. Πιο συγκεκριμένα, από το πρώτο τρίμηνο του 2009 έως το πρώτο τρίμηνο του 2014, τόσο το ΑΕΠ όσο και η απασχόληση μειώθηκαν παράλληλα, με το ΑΕΠ να μειώνεται κατά 25,5% και την απασχόληση κατά 23,8%. Από το πρώτο τρίμηνο του 2014 έως το δεύτερο του 2023, το ΑΕΠ αυξήθηκε μόνο κατά 7,2%, ενώ η απασχόληση αυξήθηκε κατά 20,3%, υποδεικνύοντας την ασυνήθιστη διάσταση μεταξύ των δύο μέτρων.

4.3 Κατώτατος μισθός

Κατά τη διάρκεια της παρατεταμένης ύφεσης στην Ελλάδα, παρατηρήθηκε δριμύεια υποβάθμιση των συλλογικών συμβάσεων εργασίας στο πλαίσιο της αναπροσαρμογής της δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς και μια λογική ευελιξίας της αγοράς εργασίας που θα έδινε ώθηση στις επενδύσεις και θα απέτρεπε υψηλά ποσοστά ανεργίας. Σε αυτό το δυσχερές εργατικό σκηνικό προστέθηκε η δραματική συρρίκνωση του κατώτατου μισθού από τα 751 ευρώ στα 586 ευρώ μεικτά τον Φεβρουάριο του 2012:

- Είναι χαρακτηριστικό ότι, ενώ την περίοδο 2000-2009, ο ελληνικός πραγματικός κατώτατος μισθός εξελίχθηκε ανοδικά σε ποσοστό 20%, στα μέσα του 2012 υποβαθμίστηκε κατά τουλάχιστον 20%, και την ίδια στιγμή θεσπίστηκε και ένας υπο-κατώτατος μισθός για νέους μέχρι τα 25 έτη (511 ευρώ).
- Μέχρι το 2012, ο κατώτατος μισθός στην Ελλάδα προέκυπτε μέσα από συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών σε εθνικό επίπεδο, βάσει των εξελίξεων των βασικών οικονομικών μεγεθών (εισοδήματα, πληθωρισμός κ.ά.).
- Το 2012 θεσπίστηκε ένας νέος μηχανισμός διαμόρφωσης του κατώτατου μισθού, ο οποίος υποβάθμισε τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις εργασίας, και έκτοτε προκύπτει μέσα από κυβερνητική απόφαση, έπειτα από διαβούλευση με κοινωνικούς εταίρους και εμπειρογνώμονες, λαμβάνοντας υπόψη τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας σε σχέση με τα επίπεδα παραγωγικότητας, ανταγωνιστικότητας, απασχόλησης, ανεργίας, εισοδημάτων και μισθών.

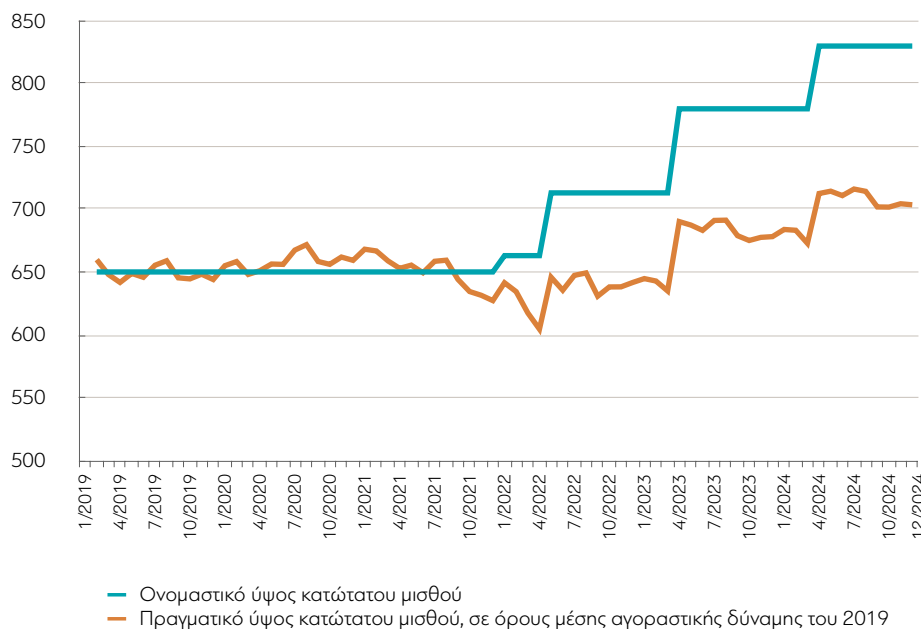
Με το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα να φτάνει το 27% το 2013, θεωρήθηκε σκόπιμη η υιοθέτηση της εργασιακής ευελιξίας ως προαπαιτούμενο για τη μείωση της ανεργίας.¹¹⁰ Την ίδια στιγμή, ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων (European Pillar of Social Rights) το 2017 επεσήμανε ως πάγιο στόχο της ΕΕ τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου μισθών, το οποίο να επιτρέπει ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Ο στόχος αυτός οδήγησε στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Σεπτέμβριος 2022) να θεσπίσει νέες οδηγίες για την εναρμόνιση του κατώτατου μισθού σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Συγκεκριμένα, αποφασίστηκαν οδηγίες που προσδιορίζουν την επάρκεια των κατώτατων μισθών, σε σχέση με το κόστος διαβίωσης και τα μισθολογικά επίπεδα των

¹¹⁰ Για ζητήματα που ανέκυψαν λόγω της ευελιξίας της αγοράς εργασίας, βλ. Missos et al. (2022b, σ. 319).

εκάστοτε κρατών-μελών, και που προστατεύουν και προωθούν συλλογικές διαπραγματεύσεις σε κράτη-μέλη στα οποία αυτές καλύπτουν λιγότερο του 80% των εργαζομένων.¹¹¹

Η Ελλάδα ακολούθησε σταδιακά αυτή την κατεύθυνση, προχωρώντας το 2022 σε αύξηση του κατώτατου μισθού κατά 7,5%, φέρνοντάς τον στην έβδομη υψηλότερη θέση μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2022, σ. 137).¹¹² Οι επόμενες αυξήσεις ενίσχυσαν περαιτέρω το επίπεδό του: από 650 ευρώ το 2019, αυξήθηκε σε 663 ευρώ τον Ιανουάριο του 2022, σε 713 ευρώ τον Μάιο του 2022, σε 780 ευρώ τον Απρίλιο του 2023 και σε 830 ευρώ από τον Απρίλιο του 2024 (**Διάγραμμα 15**). Συνολικά, από το 2019, η αύξηση ανήλθε στα 180 ευρώ (27,7%). Παρά την άνοδο αυτή, η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται στην ενδέκατη θέση μεταξύ των 22 κρατών-μελών της ΕΕ που διαθέτουν νομοθετημένο κατώτατο μισθό. Ωστόσο, όπως φαίνεται και στο **Διάγραμμα 15**, η αύξηση αυτή δεν υπήρξε επαρκής, ώστε να ενισχύσει ουσιαστικά την αγοραστική δύναμη των χαμηλόμισθων εργαζομένων.¹¹³

Διάγραμμα 15. Πραγματική εξέλιξη του κατώτατου μισθού (μηνιαίου), σε όρους μέσης αγοραστικής δύναμης 2019 (από Φεβρουάριο του 2019)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία διαΝΕΟσις.

¹¹¹ Βλ. σχετική ανακοίνωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40138/parliament-adopts-new-rules-on-adequate-minimum-wages-for-all-workers-in-the-eu>

¹¹² Σημειώνεται ότι την περίοδο 2000-2020, η Ελλάδα, στα πλαίσια των χωρών της ΕΕ, επιδεικνύει τη χαμηλότερη μέση ετήσια αύξηση του ονομαστικού κατώτατου μισθού (IOBE, 2022, σ. 18).

¹¹³ Αυτή τη στιγμή είναι σε επεξεργασία ένα νέο σύστημα καθορισμού του κατώτατου μισθού, το οποίο στηρίζεται σε σειρά στοιχείων και δεδομένων, και απαιτείται ικανός χρόνος προσαρμογής, προκειμένου να δημιουργηθούν οι νέοι δείκτες από την ΕΛΣΤΑΤ. Έτσι, ο νέος μηχανισμός αυτόματης αναπροσαρμογής του κατώτατου μισθού θα ισχύσει από το 2028.

4.4 Αγοραστική δύναμη

Η αγοραστική δύναμη στην Ελλάδα παρουσίασε σημαντικές διακυμάνσεις τις τελευταίες δεκαετίες, αντικατοπτρίζοντας τις οικονομικές εξελίξεις της χώρας. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (Eurostat), από το 1995 έως το 2008, η σχετική αγοραστική δύναμη του μέσου ωρομισθίου στην Ελλάδα βρισκόταν πάνω από το 60% του μέσου όρου των χωρών της ΕΕ-27.¹¹⁴ Παρόλο που αυτό το ποσοστό δεν αντιπροσώπευε ένα ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο αποδοχών, έδειχνε μια σχετική σύγκλιση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ωστόσο, με την οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2009, η πορεία του ωρομισθίου στην Ελλάδα ακολούθησε καθοδική τάση, φτάνοντας σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Η πανδημία Covid-19 αποτέλεσε ένα επιπλέον σοκ για την ελληνική οικονομία, με την αγοραστική δύναμη των μισθών να μειώνεται περαιτέρω. Η Ελλάδα, που ήδη κατείχε χαμηλή θέση στο επίπεδο των μισθών σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης, συγκλίνει πλέον προς τη Βουλγαρία, η οποία είναι η χώρα με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην ΕΕ-27. Επιπλέον, η αύξηση των συνολικών ωρών εργασίας στην Ελλάδα ήταν τριπλάσια σε σύγκριση με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ-27, γεγονός που υποδηλώνει ότι η αύξηση της εργασιακής προσπάθειας δεν συνοδεύτηκε από αντίστοιχη αύξηση των αποδοχών. Έτσι, οι εργαζόμενοι στην Ελλάδα βρέθηκαν σε δυσχερέστερη θέση, καθώς εργάζονται περισσότερες ώρες με χαμηλότερες αποδοχές.

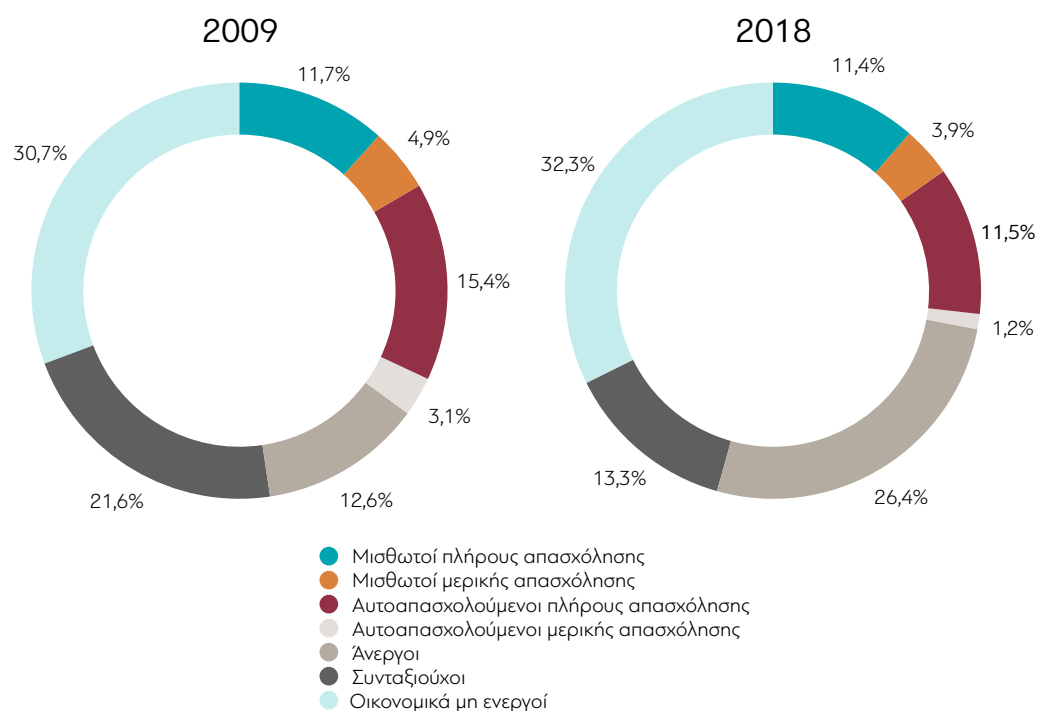
Τέλος, η στασιμότητα των πραγματικών μισθών στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα ανησυχητική, καθώς από το 2009 και έπειτα παρατηρείται σταθερή πτωτική πορεία. Σύμφωνα, λοιπόν, με τα διαθέσιμα στοιχεία, η χώρα κατέγραψε τη μεγαλύτερη μείωση στα πραγματικά ωρομίσθια στην ΕΕ (-23,7%), γεγονός που αναδεικνύει τη συνεχιζόμενη επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης. Αυτή η μείωση μπορεί να αποδοθεί τόσο στη γενικότερη οικονομική κρίση όσο και στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας, που οδήγησαν σε μεγαλύτερη ευελιξία αλλά και μεγαλύτερη ανασφάλεια για τους εργαζόμενους.

¹¹⁴ Στην ενότητα αυτή σε ό,τι ακολουθεί αναφερόμαστε στους μισθούς ανά ώρα εργασίας σε PPP ως απόκλιση από τον μέσο όρο της ΕΕ27 για την περίοδο 1995-2023. Θυμίζουμε ότι, βάσει της Eurostat (2008, σ. 49), ο PPP μπορεί, συνεπώς, να χρησιμοποιείται ως δείκτης μετατροπής του εθνικού νομίσματος, μέσω του οποίου οι δαπάνες εκφράζονται σε μία κοινή μονάδα, που απαλείφει τις διαφορές των επιπέδων των τιμών των χωρών. Οι PPP είναι οι μόνοι δείκτες σχεδιασμένοι για συγκρίσεις μεταξύ των χωρών, παρά για συγκρίσεις μεταξύ των ετών.

4.5 Φτώχεια και ανισότητα

Η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2009 ανέδειξε τη σταδιακή αύξηση του φαινομένου των εργαζόμενων φτωχών, εγείροντας προβληματισμούς για τα μείγματα οικονομικής πολιτικής που ακολουθήθηκαν τη συγκεκριμένη περίοδο. Στο **Διάγραμμα 16** παρατίθεται σύγκριση της σύνθεσης πληθυσμού των φτωχών κατά επαγγελματική κατάσταση την περίοδο 2009-2018, όπου φαίνεται ανάγλυφα η έντονη και αντιδιαμετρική αλλαγή που επήλθε μεταξύ των κόλπων των συνταξιούχων, των αυτοαπασχολούμενων και των ανέργων.

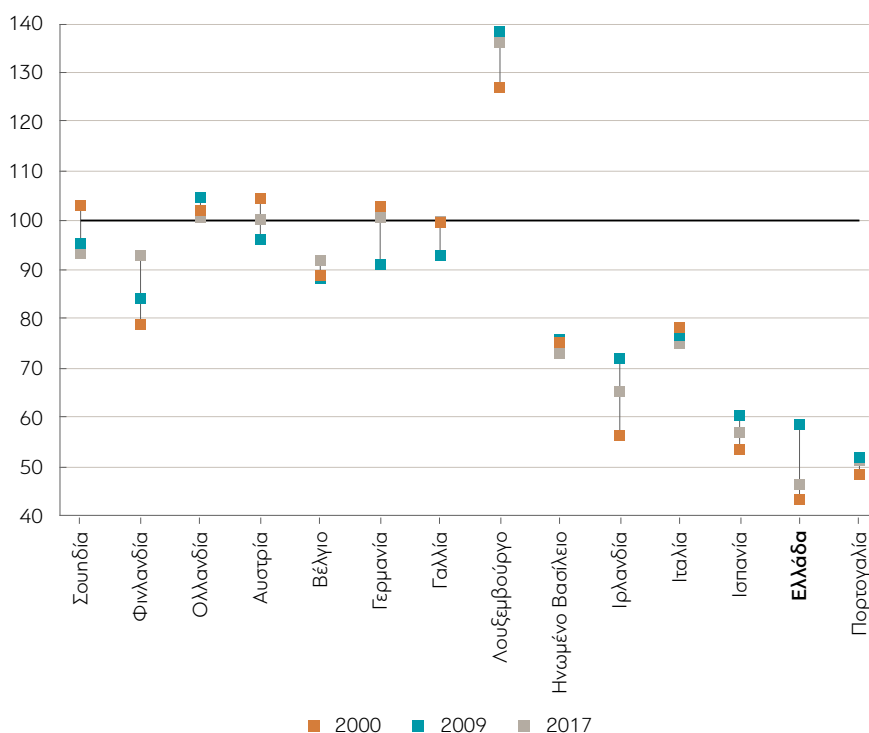
Διάγραμμα 16. Ποσοστιαία σύνθεση πληθυσμού των φτωχών, κατά επαγγελματική κατάσταση (Ελλάδα, 2009 και 2018)



Πηγές: ΕΛΣΤΑΤ, βάση δεδομένων EU SILC και επεξεργασία μικροδεδομένων, Missos (2021).

Η ποσοστιαία σύνθεση του πληθυσμού των φτωχών με βάση την επαγγελματική τους κατάσταση (μισθωτοί και αυτοαπασχολούμενοι πλήρους ή μερικής απασχόλησης, άνεργοι, συνταξιούχοι, οικονομικά μη ενεργοί), καταδεικνύει την ιδιαιτερότητα της κατάστασης φτώχειας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, την περίοδο από το 2009 έως το 2018, στον πληθυσμό των φτωχών παρέμεινε σταθερός ο αριθμός μισθωτών πλήρους απασχόλησης, αυξήθηκαν οριακά οι μισθωτοί μερικής απασχόλησης και ο απόλυτος αριθμός των ανέργων διπλασιάστηκε, ενώ μειώθηκε ο αριθμός των συνταξιούχων, αφού το επίπεδο των καταβαλλόμενων συντάξεων μειώθηκε αναλογικά λιγότερο με τις περικοπές που υπέστησαν τα υπόλοιπα εισοδήματα. Την ίδια στιγμή, αυξήθηκε η συμμετοχή των οικονομικά μη ενεργών κατηγοριών (δηλαδή όλοι όσοι δηλώνουν ότι δεν επιθυμούν να εργαστούν, όσοι αντιμετωπίζουν δυσχέρεια ή αναπηρία καθώς και άτομα έως 16 ετών, τα οποία εξαρτώνται από το εισόδημα των γονέων και των υπευθύνων νοικοκυριού) (Missos, 2021). Συνοπτικά, τα παραπάνω δεδομένα μαρτυρούν τη συρρίκνωση του όγκου των δαπανών κοινωνικής προστασίας σε όρους αγοραστικής δύναμης (**Διάγραμμα 17**).¹¹⁵

Διάγραμμα 17. Αποκλίσεις κατά κεφαλήν δαπανών κοινωνικής προστασίας σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης, από τη Δανία=100 (χώρες της ΕΕ-15, 2000, 2009 και 2017)



Πηγές: ΕΛΣΤΑΤ, βάση δεδομένων EU SILC και επεξεργασία μικροδεδομένων, Missos (2021).

¹¹⁵ Για μια επισκόπηση των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στον χρόνο, βλ. Papatheodorou (2000, 2009).

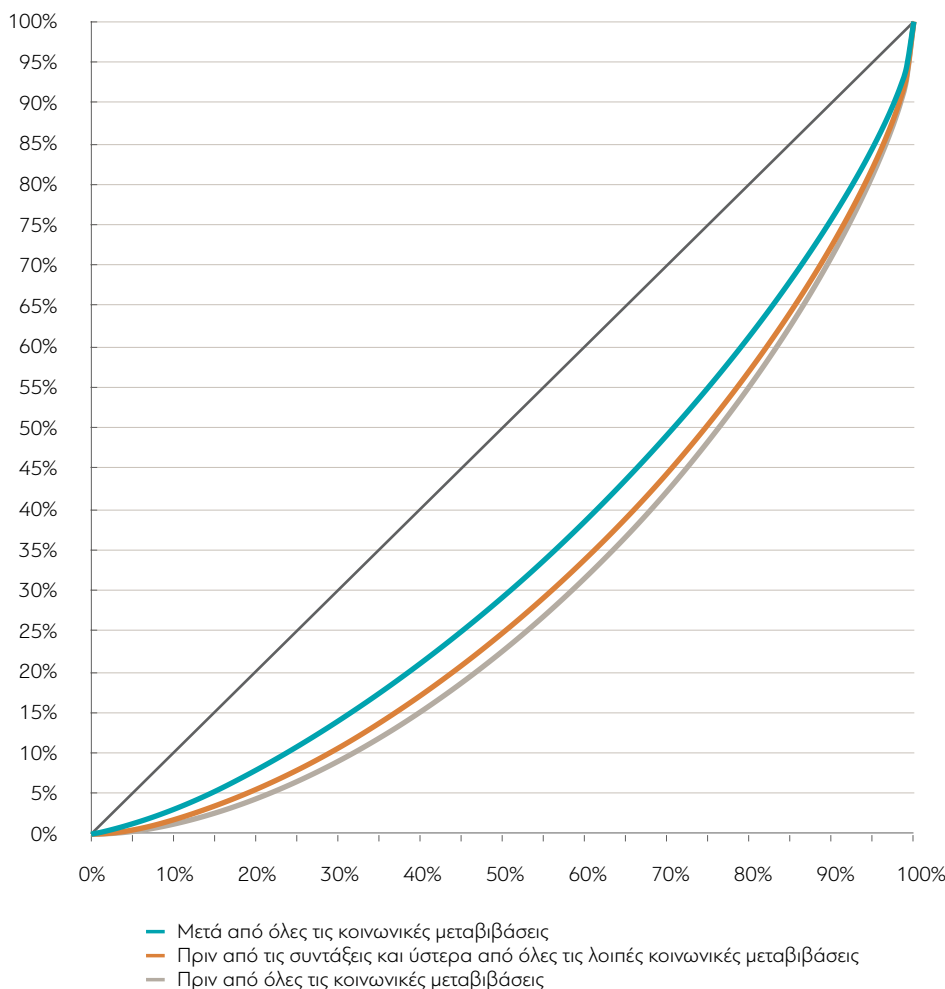
Οι αποκλίσεις στις κατά κεφαλήν δαπάνες κοινωνικής προστασίας σε όρους κοινής αγοραστικής δύναμης (PPS) τα έτη 2000, 2009 (συμβατικό έτος έναρξης της κρίσης) και 2017, ανάγοντας το μέγεθος της Δανίας ως βάση σύγκρισης, παρέχουν τη δυνατότητα σύγκρισης της διαχρονικής μεταβολής της αγοραστικής δύναμης των χωρών της ΕΕ (**Διάγραμμα 17**). Σημειώνονται, έτσι, σημαντικές αποστάσεις από το επίπεδο της Δανίας για όλες τις χώρες του Νοτιοευρωπαϊκού προτύπου κοινωνικής προστασίας (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα), οι οποίες εμφανίζουν ίδια επίπεδα στα μεταξύ τους μεγέθη. Συγκεκριμένα, το 2000, οι κατά κεφαλήν τους δαπάνες αντιστοιχούσαν στο 50% της Δανίας. Έως το 2009, οι χώρες αυτές αυξάνουν τα μεγέθη τους κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες αγγίζοντας το 60% της Δανίας. Όμως, στη συνέχεια, μέχρι και το 2017, η Ελλάδα παρατηρείται να αποκλίνει από τις άλλες δύο χώρες, αντιστοιχώντας στο 56,6% της Δανίας (ποσοστό στο οποίο βρισκόταν κατά την είσοδό της στην ΕΕ), όταν η Πορτογαλία παρέμεινε σταθερή στο 60,4 % και η Ισπανία κάλυψε απόσταση ίση του 69% της Δανίας. Με άλλα λόγια, όπως συνέβαινε και το 2000, έτσι και το 2017, η επίδοση της Ελλάδας ήταν η χαμηλότερη μεταξύ των χωρών της ΕΕ (Missos, 2021).

4.6 Φτώχεια πριν και μετά τις μεταβιβάσεις

Η αναμόρφωση που υπέστη το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα έπεται από την οικονομική κρίση του 2009 και της μακρόχρονης ύφεσης που ακολούθησε, καθόρισε την εξέλιξη των νέων θεσμών απόδοσης των κοινωνικών μεταβιβάσεων και προσδιόρισε την εισοδηματική κατάσταση του πληθυσμού, αφού τα εφαρμοζόμενα μέτρα αναπροσάρμοσαν τα επίπεδα αξίας των ίδιων των κοινωνικών παροχών αλλά και τα κριτήρια των δικαιούχων. Η εξέλιξη των δαπανών κοινωνικής προστασίας σε σύγκριση με τις χώρες της ΕΕ-15 μαρτυρά τη συρρίκνωση του όγκου των δαπανών κοινωνικής προστασίας καθώς και την υποχώρηση της αξίας τους σε όρους αγοραστικής δύναμης. Από το 2009 έως το 2017, σε όλες τις επιμέρους κατηγορίες δαπανών, η αξία των κατά κεφαλήν μεγεθών έχει μειωθεί αισθητά και επιπλέον, διακρίνονται μεταξύ εκείνων που απαιτούν τον έλεγχο των πόρων των δικαιούχων (means tested) και των υπόλοιπων που αποδίδονται χωρίς έλεγχο. Ως εκ τούτου, παρά τους χρόνια υψηλούς δείκτες εισοδηματικής ανισότητας στην Ελλάδα, η αναδιάρθρωση των δαπανών κοινωνικής προστασίας που προωθήθηκε με την αναθεώρηση του συστήματος παροχών, στόχευσε στην εύρεση εκείνων των νοικοκυριών που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση.

Φαίνεται ότι η άμβλυνση του επιπέδου ανισότητας στην Ελλάδα στηρίζεται κυρίως στην καταβολή των συντάξεων (γήρατος, χηρείας, αναπηρίας), οι οποίες διαδραματίζουν έναν κομβικό ρόλο στη στήριξη του εισοδήματος των νοικοκυριών, με την εξασφάλιση μιας σταθερής ροής μηνιαίου εισοδήματος στα μέλη τους (βλ. ενδεικτικά το **Διάγραμμα 18**). Μάλιστα, οι συντάξεις υπολογίζεται ότι μειώνουν το ποσοστό φτώχειας πριν από όλες τις μεταβιβάσεις κατά 25% (ποσοστό υψηλότερο από τις άλλες χώρες της ΕΕ-15), ενώ η αντίστοιχη συμβολή των υπόλοιπων κοινωνικών μεταβιβάσεων υπολογίζεται στο 3,8%. Λαμβάνοντας υπόψη τη χρόνια χαμηλή επίδραση των εκτός συντάξεων κοινωνικών μεταβιβάσεων (προνοιακά επιδόματα), ο ποσοστιαίος ρόλος των συντάξεων στην άμβλυνση του ποσοστού φτώχειας στην Ελλάδα εντάθηκε.

Διάγραμμα 18. Καμπύλες Lorenz πριν και μετά από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (Ελλάδα, 2018)



Σημείωση: Η καμπύλη Lorenz είναι μια γραφική αναπαράσταση της κατανομής του εισοδήματος (εν προκειμένω) ή του πλούτου. Τα σημεία της καμπύλης δείχνουν τι μερίδιο του συνολικού εισοδήματος (κάθετος άξονας) λαμβάνει το κατώτερο x% των νοικοκυριών (οριζόντιος άξονας). Η τέλεια ισόκατανομή θα αντιστοιχούσε σε μια ευθεία γραμμή 45°, η οποία ενώνει τα σημεία (0%, 0%) και (100%, 100%). Ο βαθμός απόκλισης από αυτήν τη γραμμή υποδηλώνει το μέτρο της ανισοκατανομής.

Πηγές: ΕΛΣΤΑΤ, βάση δεδομένων EU SILC και επεξεργασία μικροδεδομένων, Missos (2021).

Με δεδομένες τις ανισοβαρείς κατανομές μεταξύ των δύο κατηγοριών κοινωνικών μεταβιβάσεων (συντάξεις και προνοιακά επιδόματα) στην Ελλάδα, δεν αφήνονται πολλά περιθώρια προσέγγισης του επιπέδου συμβολής του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην άμβλυνση της φτώχειας του πληθυσμού. Εναλλακτικά, κρίνοντας με βάση το μέγεθος των νοικοκυριών, παρατηρείται ότι καθώς ο αριθμός των μελών αυξάνεται, ο βαθμός επίδρασης των μεταβιβάσεων φθίνει και το ποσοστό φτώχειας πριν από όλες τις κοινωνικές μεταβιβάσεις μειώνεται. Αντίθετα, τα νοικοκυριά με ένα άτομο παρουσιάζουν πολύ υψηλό ποσοστό φτώχειας πριν από όλες τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (68,4%), ενώ μετά τις μεταβιβάσεις το ποσοστό αυτό μειώνεται στο 19% (Missos, 2021). Ιδιαίτερη αίσθηση προκαλεί το

υψηλό ποσοστό φτώχειας πριν και μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις που καταγράφονται για τα μονογονεϊκά νοικοκυριά, με το 49,22% να διαβιεί με διαθέσιμο εισόδημα κάτω του ορίου της φτώχειας το 2018, ποσοστό που μειώνεται μόλις κατά 12,28 ποσοστιαίες μονάδες μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (Missos, 2021).

Με βάση το κριτήριο της επαγγελματικής κατάστασης του υπεύθυνου νοικοκυριού, επισημαίνεται ότι, ενώ οι μισθωτοί πλήρους απασχόλησης παρουσιάζουν χαμηλά ποσοστά εξάρτησης από συντάξεις και λοιπές κοινωνικές μεταβιβάσεις, οι μισθωτοί μερικής απασχόλησης εμφανίζουν υψηλά ποσοστά φτώχειας, ακόμα και μετά το σύνολο των κοινωνικών μεταβιβάσεων, σε ποσοστό 38,9%.

Τονίζεται, τέλος, ότι μια σημαντική μερίδα του πληθυσμού, ενώ εντάσσεται στο ποσοστό των φτωχών, δεν αποκτά πρόσβαση στις κοινωνικές μεταβιβάσεις που της αναλογούν βάσει των χαμηλών της εισοδημάτων, γεγονός που παραπέμπει στην αδυναμία του συστήματος προστασίας να την εντοπίσει και να την εντάξει στις μεταβιβαστικές πληρωμές (Missos, 2021).

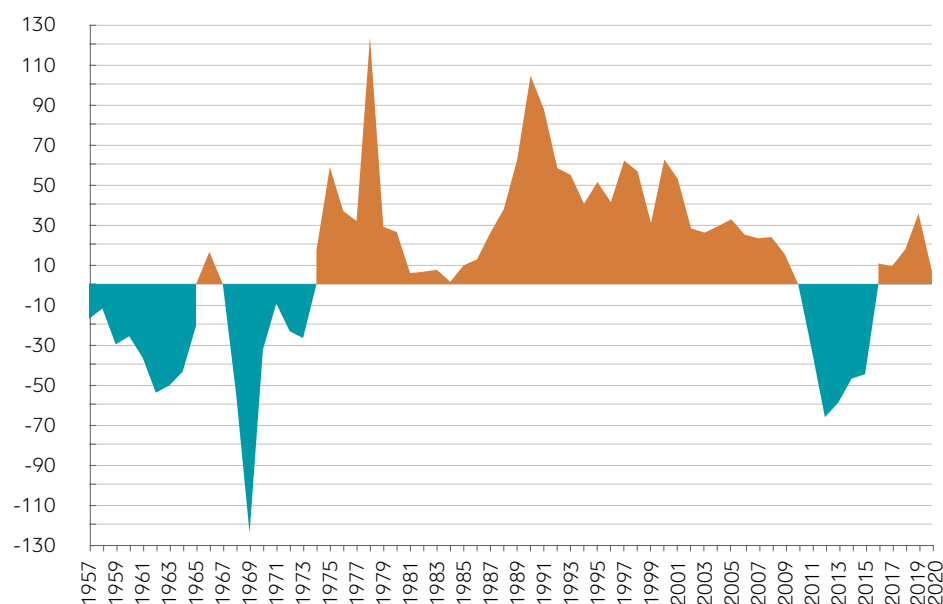
Δεδομένων των παραπάνω, συμπεραίνουμε ότι η αναμόρφωση της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα μετά την κρίση του 2009, δεν κατόρθωσε να παράσχει ουσιαστική εισοδηματική προστασία στις περισσότερο ευάλωτες μερίδες πληθυσμού των νοικοκυριών.

4.7 Μετανάστευση

Σύμφωνα με την έκθεση Σχεδίου Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (Επιτροπή Πισσαρίδη, 2020), η μεσοπρόθεσμη οικονομική προοπτική της χώρας προβλέπεται να επιδεινωθεί, κυρίως λόγω των δυσμενών δημογραφικών χαρακτηριστικών της. Συγκεκριμένα, η έκθεση αναφέρεται στη μείωση των γεννήσεων, στη δημογραφική γήρανση σε βάρος του οικονομικά ενεργού πληθυσμού αλλά και στις αρνητικές τάσεις των καθαρών μεταναστευτικών ροών.

Πράγματι, από το 2009 και μετά, παρατηρείται η σταδιακή επιτάχυνση της γήρανσης του πληθυσμού, γεγονός που από μόνο του ενδέχεται άμεσα να προκαλέσει σοβαρά πλήγματα στην εισροή εργατικού δυναμικού, καθώς και στις επιδόσεις του εθνικού συστήματος υγείας (Missos et al., 2022b). Η παρατεταμένη περίοδος της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα φαίνεται ότι έστρεψε μεγάλο μέρος του νεότερου και οικονομικά ενεργού πληθυσμού εκτός συνόρων, με την εκροή να συνεχίζει μέχρι και το 2019, αν και με μειωμένη τάση. Την ίδια στιγμή, αν και οι καθαρές μεταναστευτικές ροές στη χώρα μας βαίνουν μειούμενες (Διάγραμμα 19), τα ποσοστά εισροών που ανήκουν στην ηλικιακή ομάδα άνω των 60, δηλαδή μη οικονομικά ενεργού πληθυσμού, παρουσιάζονται να είναι σημαντικά, δυσχεραίνοντας περαιτέρω το ισοζύγιο γεννήσεων-θανάτων.

Διάγραμμα 19. Καθαρή μετανάστευση (ισοζύγιο), σε χιλιάδες άτομα (Ελλάδα, 1957-2020)



Πηγές: ΕΛΣΤΑΤ, υπολογισμοί, Βαϊτσός και Μισσός (2018).

4.8 Γυναικεία φτώχεια

Μέρος της δέσμευσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εξάλειψη της φτώχειας στην ΕΕ αποτελεί και η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου στις πολιτικές της, καθώς διαπιστώνεται ότι οι γυναίκες εξακολουθούν να πλήττονται δυσανάλογα περισσότερο από τη φτώχεια και τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού.¹¹⁶ Σύμφωνα με το Ευρωκοινοβούλιο, η διάσταση του φύλου θα πρέπει να ενσωματωθεί αποτελεσματικότερα στις πολιτικές αντιμετώπισης των προβλημάτων της έλλειψης πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή και επαρκή στέγαση και της ενεργειακής φτώχειας, ιδιαίτερα από τη στιγμή που η πανδημία Covid-19 φαίνεται ότι διεύρυνε ακόμα περισσότερο τη γυναικεία φτώχεια σε ποσοστό 9,1% παγκοσμίως.¹¹⁷ Παράλληλα, ο ευρωπαϊκός θεσμός προτρέπει τα κράτη-μέλη να παράσχουν υποστήριξη στις γυναίκες που διαφεύγουν από καταστάσεις έμφυλης βίας.¹¹⁸ Τόσο το Ευρωκοινοβούλιο όσο και η σχετική βιβλιογραφία επισημαίνουν τον πολυδιάστατο χαρακτήρα της γυναικείας φτώχειας, καθώς αρκετά στατιστικά δεδομένα αποκρύπτουν τους διαρθρωτικούς παράγοντες που τη διαιωνίζουν από γενιά σε γενιά (πχ. φτώχεια χρόνου, σοβαρή υλική υστέρηση κλπ.). Κατά συνέπεια η αξιολόγηση των έμφυλων ανισοτήτων κρίνεται απαραίτητη για τη διερεύνηση του φαινομένου της γυναικείας φτώχειας.

Φαίνεται ότι, σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, οι δείκτες έμφυλων ανισοτήτων στην Ελλάδα διευρύνθηκαν την τελευταία δεκαετία, παρά την έντονη ευαισθητοποίηση εξασφάλισης ίσων ευκαιριών για τα δύο φύλα (Χολέζας, 2022). Αν και το χάσμα αποδοχών μεταξύ ανδρών και γυναικών το 2018 ανήλθε στο 10,4%, ποσοστό διαρκώς μειούμενο σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, φέρνοντας τη θέση της Ελλάδας πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, αυτό από μόνο του δεν σηματοδοτεί τη διαχρονική μείωση των έμφυλων ανισοτήτων. Αντίθετα, το παραπάνω ποσοστό αγνοεί ότι ένα υπολογίσιμο ποσοστό γυναικών στη χώρα μας παραμένει εκτός

¹¹⁶ Βλ. Έκθεση - A9-0194/2022 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη φτώχεια των γυναικών στην Ευρώπη, διαθέσιμη εδώ: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0194_EL.html#_section1.

¹¹⁷ Βλ. σχετικό δημοσίευμα στην *Εφημερίδα των Συντακτών*: Πάντζου, Χ. (2020, 03 Σεπτεμβρίου). Περισσότερες γυναίκες στη φτώχεια. Η *Εφημερίδα των Συντακτών*. Ανακτήθηκε από: https://www.efsyn.gr/kosmos/maties-ston-kosmo/gynaikes-toy-kosmoy/258194_perissoteres-gynaikes-sti-ftocheia.

¹¹⁸ Βλ. σχετική ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ιστοσελίδα <https://www.europarl.europa.eu/news/el/agenda/briefing/2022-07-04/6/i-ftocheia-ton-gunaikon-stin-eurom>

αγοράς εργασίας, γεγονός που επιβάλλει τη διερεύνηση των θεσμών που εκούσια ή ακούσια συντηρούν στερεότυπα και αντιλήψεις για τη θέση της γυναίκας στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα, όπως η οικογένεια και η εκπαίδευση (Χολέζας, 2022).¹¹⁹

Σύμφωνα με τον Δείκτη Κοινωνικών Θεσμών και Φύλου του κέντρου Ανάπτυξης του ΟΟΣΑ (SIGI), διαπιστώνεται ότι η έμφυλη ανισότητα στην Ελλάδα ανέρχεται στο 27,1%, κατατάσσοντας τη χώρα μας στην προτελευταία θέση ευρωπαϊκά (Χολέζας, 2022). Συγκεκριμένα, οι γυναίκες στην Ελλάδα αντιμετωπίζουν διακρίσεις στην οικογένεια (αρμοδιότητες στο νοικοκυριό, ευκολία διαζυγίου, κ.ά.) σε ποσοστό που αυξάνεται διαχρονικά, περιορισμένη σωματική ακεραιότητα (βία σε βάρος των γυναικών, αναπαραγωγική αυτονομία, κ.ά.) και περιορισμένη πρόσβαση σε παραγωγικούς και χρηματοδοτικούς πόρους (δικαιώματα στον χώρο εργασίας, πρόσβαση σε χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, κ.ά.). Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη μεθοδολογία, ο μόνος δείκτης που παρουσιάζει βελτίωση είναι αυτός των πολιτικών ελευθεριών των γυναικών (εκπροσώπηση στην πολιτική ζωή, αντιμετώπιση των γυναικών σε δημόσια αξιώματα, κ.ά.).

Αντίστοιχα, ο Δείκτης Ισότητας των Φύλων (GEI) του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου για την Ισότητα των Φύλων (EIGE), κατατάσσει την Ελλάδα στην τελευταία θέση ευρωπαϊκά, και μάλιστα, υπολείπεται κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες του ευρωπαϊκού μέσου όρου (Χολέζας, 2022). Ο συγκεκριμένος δείκτης αξιολογεί συγκριτικά, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παραμέτρους που σχετίζονται με έμφυλες διαφορές στην εργασία, στο εισόδημα, στον κίνδυνο φτώχειας, στην εκπαίδευση και κατάρτιση, στον χρόνο που αφιερώνεται σε μη αμειβόμενες εργασίες (νοικοκυριό, ανατροφή παιδιών), στη συμμετοχή στο πολιτικό και οικονομικό γίγνεσθαι και τέλος, στην κατάσταση της υγείας. Δυστυχώς, η Ελλάδα φαίνεται να υστερεί σημαντικά σε όλες σχεδόν τις παραμέτρους, πλην αυτήν της υγείας, όπου και πάλι υπολείπεται κατά 3,5 ποσοστιαίες μονάδες του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Σε γενικές γραμμές, αυτό που φαίνεται διαχρονικά, από το 2010 έως το 2019, είναι ότι ο δείκτης έμφυλης ισότητας στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες, όταν ο αντίστοιχος του ευρωπαϊκού μέσου όρου αυξήθηκε κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες, προσδιορίζοντας έτσι την πρόοδο στη χώρα μας ως ελλιπή και αργή, και διευρύνοντας το χάσμα των έμφυλων ανισοτήτων με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη (Χολέζας, 2022).

Συνοπτικά, λαμβάνοντας υπόψη τους δύο παραπάνω δείκτες έμφυλων ανισοτήτων, θα μπορούσαμε να πούμε ότι στην Ελλάδα, οι γυναίκες βρίσκονται αντιμέτωπες διαχρονικά με διακρίσεις τόσο στην οικογένεια όσο και

¹¹⁹ Ενδεικτικό του προβλήματος γυναικείας ανεργίας ήταν ότι στο τέλος του 2021, το γενικό ποσοστό ανεργίας ανήλθε στο 13,2% για τα άτομα άνω των 15 ετών, με την ανεργία των ανδρών στο 9,8% και των γυναικών στο 17,5%.

στην εκπαίδευση, αδυνατούν να συμβιβάσουν εργασία και προσωπική ζωή, με αποτέλεσμα να μειονεκτούν έναντι των ανδρών στην αγορά εργασίας και ειδικά σε ποσοστά απασχόλησης, αλλά και σε θέσεις ευθύνης και επιρροής.

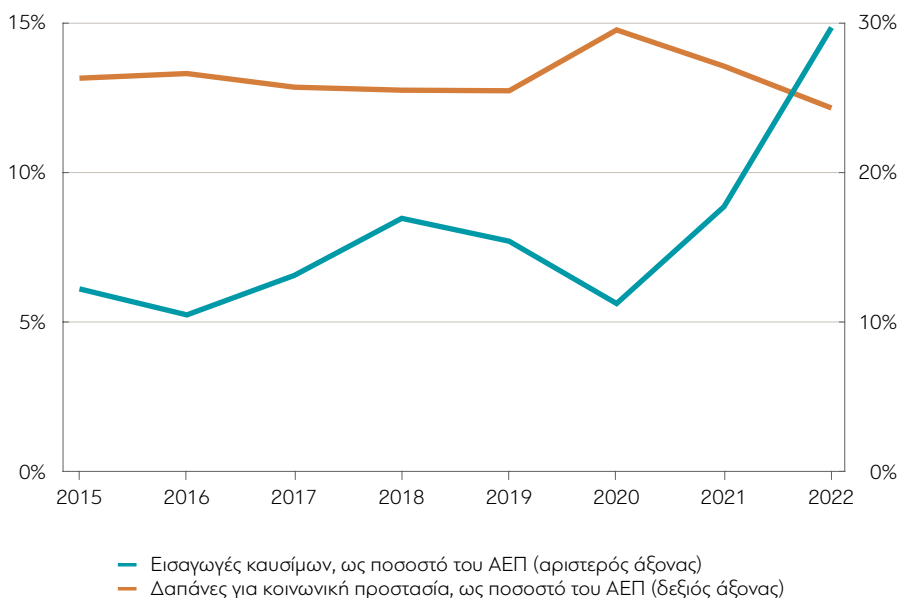
4.9 Ενεργειακή φτώχεια

Η διεύρυνση του χάσματος μεταξύ των πλούσιων και των φτωχών περιοχών του πλανήτη, όπως σημειώνει ο πρόεδρος της Ακαδημίας Αθηνών Λουκάς Χριστοφόρου (2021), «αντανακλά τη μεταξύ τους υφιστάμενη διαφορά κατανάλωσης ενέργειας και την έλλειψη πρόσβασης από τους λαούς των φτωχών περιοχών της Γης σε σύγχρονες μορφές ενεργειακών υπηρεσιών και μορφών ενέργειας, ιδιαίτερα ηλεκτρικής ενέργειας. Η φτώχεια των ανθρώπων στις φτωχές περιοχές της Γης είναι βασικά ενεργειακή φτώχεια».

Σύμφωνα, τώρα, με πρόσφατη μελέτη του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την Ενεργειακή Φτώχεια (EU Energy Poverty Observatory), η Ελλάδα παρουσιάζει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ενεργειακής φτώχειας πανευρωπαϊκά.¹²⁰ Η ενεργειακή κρίση σε συνδυασμό με κερδοσκοπικές πρακτικές στην αγορά της ενέργειας οδηγούν σε διαρκή αύξηση των τιμών της ενέργειας, πλήττοντας με δραματικό τρόπο το διαθέσιμο εισόδημα των μισθωτών (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2022). Την ίδια στιγμή, η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από αυξημένη εξάρτηση από εισαγωγές ενεργειακών προϊόντων και από κατά πολύ μικρότερη εγχώρια παραγωγή ενέργειας σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Greek National Productivity Board, 2021). Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 20** παρατηρείται μια αντίστροφη σχέση μεταξύ εισαγωγών καυσίμων και δαπανών για κοινωνική προστασία, ως ποσοστό του ΑΕΠ, κατά τα τελευταία χρόνια. Στα κομβικά έτη 2020-2022, παρατηρείται η επίδραση της έντονης αύξησης των τιμών των εισαγόμενων καυσίμων, η οποία επιβαρύνει σημαντικά το κόστος διαβίωσης και παραγωγής των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων, αντίστοιχα.

¹²⁰ Βλ. σχετικό δημοσίευμα του Energy Press: Έρευνα INZEB: Η Ελλάδα μαστίζεται από τα υψηλότερα ποσοστά ενεργειακής φτώχειας πανευρωπαϊκά (2022). Energy Press. Ανακτήθηκε από: <https://energypress.gr/news/ereyna-inzeb-i-ellada-mastizetai-apo-ta-ypsilota-pososta-energeiakis-ftoheias-panyropaiika>.

Διάγραμμα 20. Σχέση μεταξύ εισαγωγών καυσίμων και δημόσιων δαπανών για κοινωνική προστασία, ως ποσοστό του ΑΕΠ



Σημείωση: Τα στοιχεία δαπανών κοινωνικής προστασίας παρουσιάζονται σύμφωνα με το πρότυπο ESSPROS. Οι εισαγωγές καυσίμων, από τα ετήσια ισοζύγια πληρωμών.
Πηγές: Eurostat, ετήσια στοιχεία ισοζυγίου πληρωμών, ΤτΕ, ΕΛΣΤΑΤ, κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2018-2025, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 & 2022-2025, επεξεργασία από τη μελετητική ομάδα.

Ως ενεργειακή φτώχεια ορίζεται η αδυναμία πρόσβασης στις σύγχρονες υπηρεσίες ενέργειας, η κατάσταση, δηλαδή, ενός νοικοκυριού που αδυνατεί να έχει πρόσβαση στις πλέον βασικές υπηρεσίες ενέργειας. Οι συνέπειες της ενεργειακής φτώχειας περιλαμβάνουν την περιορισμένη χρήση θέρμανσης, κρύα και με υγρασία σπίτια, χρέη σε λογαριασμούς κοινής ωφελείας και τη μείωση εξόδων των νοικοκυριών σε άλλα είδη πρώτης ανάγκης. Επιπλέον, η ενεργειακή φτώχεια σχετίζεται με ένα ευρύ φάσμα φυσικών και ψυχικών ασθενειών υγείας, όπως η κατάθλιψη, το άσθμα και η καρδιακή ασθένεια. Το φαινόμενο της ενεργειακής φτώχειας γίνεται ολοένα και περισσότερο αντιληπτό ως πρόβλημα και ως μια διακριτή μορφή φτώχειας, καθώς επηρεάζεται από την πολύπλοκη αλληλεπίδραση της αύξησης των τιμών της ενέργειας, την αδυναμία των ανθρώπων να εξοφλήσουν τους λογαριασμούς τους, τη στασιμότητα ή τη μείωση των εισοδημάτων, τα υψηλά επίπεδα της ανεργίας και τον χαμηλό ρυθμό αναβάθμισης της ενεργειακής απόδοσης στα κτίρια κατοικιών με τεκμηριωμένες αρνητικές κοινωνικές, περιβαλλοντικές και οικονομικές επιπτώσεις (Ιδρυμα Χάινριχ Μπέλ, 2019).

Φαίνεται ότι, για τα δεδομένα των ελληνικών νοικοκυριών, οι τιμές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου σε όρους αγοραστικής δύναμης κυμαίνονται ανάμεσα στις υψηλότερες εντός της ΕΕ (Missos et al., 2022a). Συγκεκριμένα, η ενεργειακή φτώχεια αυξήθηκε δραματικά την περίοδο 2010- 2014, αγγίζοντας το 32,9% του γενικού πληθυσμού. Αν και το ποσοστό αυτό μειώθηκε

σημαντικά από το 2015 και μετά, φτάνοντας το 16,7% το 2020, παραμένει πολύ υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (6,9% το 2019) (Greek National Productivity Board, 2021). Ήδη την περίοδο Ιουλίου-Οκτωβρίου 2018, σε έρευνα που πραγματοποίησε το Ινστιτούτο Κτιρίων Μηδενικής Ενεργειακής Κατανάλωσης (INZEB) σε συνεργασία με το Ίδρυμα Χάινριχ Μπελ Ελλάδας, το 90% των ερωτηθέντων εκτιμούσε πως το κόστος ενέργειας στην Ελλάδα είναι υψηλό έως πολύ υψηλό, ενώ το 55,6% των ερωτηθέντων δήλωσε ότι δαπανά 11%-30% του εισοδήματός του για την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών του. Σύμφωνα με έρευνα του Ελληνικού Δικτύου για την Καταπολέμηση της Φτώχειας (ΕΔΚΦ), με στοιχεία από την πρόσφατη έκθεση της ΕΛΣΤΑΤ, το 84,6% των ερωτηθέντων (ωφελομένων οργανώσεων) δήλωσε πως αντιμετωπίζουν ενεργειακή φτώχεια.¹²¹

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Ελλάδα, ο δείκτης θνησιμότητας λόγω ενεργειακής φτώχειας αγγίζει το 1% έως το 2,7% ετησίως, όπως και το 2,7% έως 7,4% των καρδιαγγειακών νοσημάτων, και το 3,1% έως 8,5% των αναπνευστικών λοιμώξεων που αντιμετωπίζονται από τα ελληνικά νοσοκομεία (Ίδρυμα Χάινριχ Μπέλ, 2019).

¹²¹ Βλ. το σχετικό δημοσίευμα της Ναυτεμπορικής: <https://www.naftemporiki.gr/finance/1390930/i-anafora-ftocheias-2022-apo-to-elliniko-diktyo-katapolemis-tis-ftocheias/>.

4.10 Φτώχεια υγείας

Η Ελλάδα παρουσιάζει ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα δημοσίων δαπανών στον τομέα της υγείας, κυρίως λόγω των μνημονιακών της δεσμεύσεων και την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που οδήγησαν σε σημαντικές περικοπές, με αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ανισοτήτων υγείας (Greek National Productivity Board, 2021). Οι συνολικές δαπάνες για την υγεία ακολούθησαν μια σταθερά πτωτική πορεία από την έναρξη της περιόδου της λιτότητας, φτάνοντας σε συνολική μείωση 14% του ΑΕΠ. Η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από ελλιπή προϋπολογισμό για τον τομέα της υγείας, τις υγειονομικές υποδομές, την υγειονομική κάλυψη, καθώς επίσης και από υψηλά ποσοστά δαπανών υγείας των νοικοκυριών σε ιδιώτες, τα οποία αγγίζουν το 35,2% των συνολικών δαπανών υγειονομικών δαπανών (Missos et al., 2022a). Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2019 η κεντρική κυβέρνηση δαπάνησε ποσοστό 4,7% του ΑΕΠ, ενώ τα νοικοκυριά επιφορτίστηκαν με ποσοστό 3,3% του ΑΕΠ, καθώς και ότι την περίοδο από το 2009 έως το 2019, το 8% των δημοσίων δαπανών για την υγεία μετακίνησε στα νοικοκυριά (Greek National Productivity Board, 2021).

Επιπλέον, παρατηρήθηκε ότι η οικονομική κρίση και η πτώση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών με πραγματικούς όρους μείωσαν τις ιδιωτικές πληρωμές σε αγαθά και υπηρεσίες υγείας. Μέχρι και το 2018, η ιδιωτική κατανάλωση με πραγματικούς όρους σε δαπάνες που αφορούν σε φάρμακα, νοσήλια, διαφόρων ειδών ιατρικά υλικά και, βέβαια, το κόστος επισκέψεων σε ιατρούς κάθε ειδικότητας, δέχτηκε μια από τις σημαντικότερες ποσοστιαίες μειώσεις, ιδιαίτερα στα ασθενέστερα οικονομικά κοινωνικά στρώματα του πληθυσμού (Missos, 2021). Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή των δικαιούχων ασφάλισης στην αγορά φαρμάκων και στην κάλυψη ιατρικών εξετάσεων αυξήθηκε, επιβαρύνοντας τον ετήσιο προϋπολογισμό των νοικοκυριών· την ίδια στιγμή όμως, η πραγματική αξία της συνολικής κατανάλωσης αγαθών και υπηρεσιών υγείας μειώθηκε δραματικά – άνω των 30 ποσοστιαίων μονάδων–, γεγονός που σηματοδοτεί τη σαφή και ριζική μεταβολή του καταναλωτικού προτύπου του φτωχού τμήματος του πληθυσμού σε σχέση με το εισοδηματικά πιο ευκατάστατο, το οποίο παρουσίασε μείωση της τάξης του 3,7% (Missos, 2021).¹²²

¹²² Αναφερόμαστε στη μέση πραγματική ποσοστιαία (%) μεταβολή καταναλωτικών δαπανών μεταξύ περιόδων 2008-2010 και 2015-2017.

Κατά το πρώτο έτος της πανδημικής κρίσης (2020), η Ελλάδα κατέγραψε τη δεύτερη χαμηλότερη κατά κεφαλήν δαπάνη σε υπηρεσίες υγείας μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2022). Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η υποχρηματοδότηση των δομών δημόσιας υγείας στη χώρα έχει επηρεάσει τη δυνατότητα των πολιτών να καλύψουν βασικές ανάγκες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, ενώ σημαντικές ανισότητες παρατηρούνται μεταξύ των ατόμων, ανάλογα με το εισοδηματικό τους κλιμάκιο. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, το ποσοστό των Ελλήνων που ήταν 16 ετών και άνω και δήλωσαν το 2020 αδυναμία πραγματοποίησης ιατρικών εξετάσεων, λόγω οικονομικής στενότητας, ήταν 5,9%, ποσοστό που παραμένει το υψηλότερο μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Μάλιστα, για όσους βρίσκονταν στο χαμηλότερο εισοδηματικό κλιμάκιο, το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 15,9% (έναντι μέσου όρου 21,8% την περίοδο 2016-2019) (Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2022).

4.11 Παιδική φτώχεια

Είναι δύσκολο να οριστεί τι είναι η παιδική φτώχεια. Ένας ενδεικτικός ορισμός μπορεί να είναι ο εξής: «Οποιαδήποτε εν δυνάμει στέρηση της ευχαρίστησης προκαλείται στα παιδιά, ως αποτέλεσμα της πλήρους αποστέρησης ή της μη επαρκούς ποσοτικής ή ποιοτικής διάθεσης κάποιων οικονομικών ή μη οικονομικών παραγόντων. Οι οικονομικοί παράγοντες είναι το εισόδημα, υλικά αγαθά (διατροφή, ασφαλής θέρμανση, ηλεκτρικό ρεύμα, κ.ά.), κ.ά. [...] Μη οικονομικοί παράγοντες είναι η υγεία, η εκπαίδευση, ο ελεύθερος χρόνος, ο πολιτισμός, κ.ά.» (Leriou, 2022).¹²³

Σύμφωνα με την έρευνα του Παρατηρητηρίου της Παιδικής Ευημερίας (Ερευνητικό Έργο C.W. - SMILE) για την Ελλάδα και τα έτη 2020-2021:

- 1 στα 7 παιδιά βρισκόταν σε καθεστώς οικονομικής φτώχειας,
- 1 στα 5 παιδιά στερούνταν την επαρκή ποσότητα και ποιότητα στη διατροφή του,
- 1 στα 7 παιδιά στερούνταν άνετες και επαρκείς συνθήκες διαβίωσης στο σπίτι, με
 - ο 1 στα 3 παιδιά να δηλώνει υγρασία ή κρύο στο σπίτι,
 - ο 1 στα 9 παιδιά είτε δεν θερμαινόταν καθόλου είτε θερμαινόταν με μη ποιοτικές ή/και επικίνδυνες μεθόδους θέρμανσης,
 - ο 1 στα 10 παιδιά είτε έμεινε χωρίς ρεύμα είτε κινδύνευσε να μείνει χωρίς ρεύμα,
- 1 στα 7 παιδιά διαβιούσε σε νοικοκυριό όπου κανένας κηδεμόνας του δεν εργαζόταν,
- 1 στα 3 παιδιά στερούνταν εκπαίδευση που να μην του καλλιεργεί μόνο δεξιότητες.

¹²³ Συμπληρωματικά, βλ. Papatheodorou (2005) και Papatheodorou & Papanastasiou (2017).

Ο ευρωπαϊκός φορέας για την παιδική ευημερία Eurochild (2022) προτείνει τα παρακάτω σχετικά με την αντιμετώπιση της παιδικής φτώχειας στη χώρα μας:

- ο θεσμός των σχολικών γευμάτων θα πρέπει να επεκταθεί από τα Δημοτικά στα Γυμνάσια και στα Λύκεια σε όλη τη χώρα,
- για τον μετριασμό της αύξησης των ανισοτήτων που δημιουργήσε η πανδημική κρίση στη διατροφή των παιδιών, θα πρέπει να προτιμηθεί η άμεση παρά η έμμεση φορολογία. Εξ ου και προτείνεται πλήρης απαλλαγή από ΦΠΑ στα βασικά είδη παιδικής διατροφής,
- προτείνεται η ίδρυση συγχρόνων θεσμών και φορέων πολιτικής που θα αφορούν αποκλειστικά και μόνο την ευημερία (οικονομική και μη οικονομική) των παιδιών. Η στελέχωση αυτών να γίνεται αυστηρά μόνο με ακαδημαϊκούς/ερευνητές/επιστήμονες, κ.ά., οι οποίοι να εξειδικεύονται ταυτόχρονα στα Οικονομικά της Ευημερίας, στα Δημόσια Οικονομικά, στην Παιδική Ευημερία/Φτώχεια και στη Γενική (Κοινωνική) Ευημερία.

4.12 Συμπεράσματα

Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008-2009 αποκάλυψε όχι μόνο τις δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, αλλά προπαντός οδήγησε ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού κάτω από το όριο της φτώχειας και στη μετανάστευση, και αύξησε τις κοινωνικές ανισότητες. Το αποτέλεσμα αυτό δεν αλλάζει ακόμα και αν εξετάσουμε το ζήτημα της φτώχειας είτε στη βάση συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων είτε στη βάση των δύο μεγάλων παγκοσμίων κρίσεων των τελευταίων χρόνων, δηλαδή της κρίσης του συστήματος υγείας λόγω της Covid-19, και της ενεργειακής κρίσης, που εντάθηκε από τον πόλεμο στην Ουκρανία.¹²⁴ Η αντιμετώπιση, λοιπόν, της φτώχειας και οι κοινωνικές ανισότητες είναι ένα επιτακτικό ζήτημα για τη χώρα μας. Ως εκ τούτου, στα κεφάλαια που ακολουθούν θα εστιάσουμε κατά σειρά στο ευρωπαϊκό σύστημα κοινωνικής προστασίας και στα δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας, τα οποία οδήγησαν ένα τόσο μεγάλο μέρος του πληθυσμού σε αυτή τη δεινή θέση.

¹²⁴ Θυμίζουμε ότι η ενεργειακή κρίση προϋπήρχε του πολέμου, βλ. π.χ. σχετικό άρθρο της διαΝΕΟσις: Μακαντάση, Φ., & Βαλεντής, Η. (2022). *Η Ενεργειακή Κρίση στην Ελλάδα*. διαΝΕΟσις. Ανακτήθηκε από: <https://www.dianeosis.org/2022/11/i-energeiaki-krisi-stin-ellada/>.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Η επιδοματική πολιτική
στην ΕΕ: Εμπειρία και καλές
πρακτικές



5

5.1 Εισαγωγή

Το πλαίσιο διαμόρφωσης της επιδοματικής πολιτικής για οποιοδήποτε κράτος-μέλος της ΕΕ καθορίζεται αφενός μεν, από τις ιδιαίτερες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες κάθε κράτους-μέλους και αφετέρου, από την προσήλωση στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του ευρωπαϊκού κράτους δικαίου. Με βάση αυτήν την προσέγγιση, η επιδοματική πολιτική αποτελεί μέρος της Κοινής Κοινωνικής Πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Πρότυπο, ως κεκτημένο της ΕΕ μέσω της Κοινής Κοινωνικής Πολιτικής, έχει καθιερωθεί με τρόπο ώστε να δημιουργούνται στα κράτη-μέλη οι κατάλληλες συνθήκες που διαμορφώνουν μια νέα σχέση μεταξύ της ελεύθερης αγοράς και της κοινωνίας. Αυτή η σχέση συμβάλλει έτσι ώστε να λειτουργεί ομαλά η ενιαία εσωτερική αγορά και την ίδια στιγμή να εξασφαλίζεται ο σεβασμός προς τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα.

Οι σειρές από Οδηγίες και Συστάσεις που εκδίδει η ΕΕ προς τα κράτη-μέλη είναι ενδεικτικές μιας προσπάθειας διαμόρφωσης μιας κοινής πολιτικής για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων, ενισχύοντας έτσι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Πρότυπο. Παρόλα αυτά, τα κράτη-μέλη εξακολουθούν να είναι αρμόδια για τη διαμόρφωση και τη λειτουργία των κοινωνικών τους συστημάτων και αποτελεί και δική τους αρμοδιότητα να συμβάλουν στη διαμόρφωση και ενίσχυση της Κοινής Κοινωνικής Πολιτικής. Σημαντικοί σταθμοί στη διαμόρφωση της Κοινής Κοινωνικής Πολιτικής είναι:

1. Η Συνθήκη της Ρώμης¹²⁵
2. Ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων¹²⁶
3. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Κοινωνικό Πρωτόκολλο¹²⁷
4. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης¹²⁸

¹²⁵ Βλ. τον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/treaty-of-rome-ee.html>

¹²⁶ Βλ. τον ιστότοπο <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122>

¹²⁷ Βλ. τον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/treaty-on-european-union.html>

¹²⁸ Βλ. τον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:4301858>

5. Η Συνθήκη της Νίκαιας και η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα¹²⁹
6. Η Συνθήκη της Λισαβόνας – Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων¹³⁰
7. Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»¹³¹
8. Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων¹³²

Οι προαναφερθείσες Συνθήκες για την ΕΕ βρίσκονται συγκεντρωμένες στον σχετικό ιστότοπο της ΕΕ (EUR-Lex).¹³³

Στις ακόλουθες **Ενότητες 5.2 έως 5.9** παρουσιάζονται εν συντομία οι παραπάνω σταθμοί στη διαμόρφωση της Κοινής Κοινωνικής Πολιτικής. Στη συνέχεια παρουσιάζουμε τη σύγχρονη –χρονικά και θεσμικά– ευρωπαϊκή εμπειρία κοινωνικής προστασίας μέσα και από την ιστορική πορεία των θεσμικών και διαδικαστικών συγκλίσεων του «κράτους πρόνοιας» σε ευρωπαϊκό επίπεδο (**Ενότητες 5.10 έως 5.13**), τη σύγκριση των εφαρμοσμένων πολιτικών στις χώρες-μέλη της ΕΕ σε επίπεδο δαπανών και την εμπειρία από τις επιλογές κοινωνικής πολιτικής σε κρίσεις (**Ενότητα 5.14**), όπως οι πρόσφατες της πανδημίας και της ενεργειακής κρίσης που θα διαμορφώσουν τους νέους παράγοντες των αναγκαίων προσαρμογών/θεσμικών παρεμβάσεων σε επίπεδο ΕΕ στην επόμενη δεκαετία. Η **Ενότητα 5.15** παρουσιάζει την ψηφιακή διασύνδεση σε θέματα κοινωνικής πολιτικής των κρατών-μελών της ΕΕ. Τα συμπεράσματα του κεφαλαίου αυτού εμφανίζονται στην **Ενότητα 5.16**.

¹²⁹ Βλ. τον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/nice/sign?locale=el>

¹³⁰ Βλ. τον ιστότοπο <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/el/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>

¹³¹ Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής: <https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/europe-2020-steering-committee>

¹³² Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_el

¹³³ Βλ. τον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-overviewhtml>

5.2 Η Συνθήκη της Ρώμης

Η Κοινωνική Πολιτική αποτελούσε έναν από τους στόχους της ΕΟΚ, με δεδομένο ότι η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της ΕΟΚ το 1957 περιλάμβανε κοινωνικές διατάξεις. Συγκεκριμένα, στα άρθρα 117-122 αναφερόταν ότι πρέπει να υπάρχει στενότερη συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών στον κοινωνικό τομέα, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 119 τα κράτη-μέλη όφειλαν να εφαρμόζουν την αρχή της ισότητας των αμοιβών για όμοια εργασία μεταξύ ανδρών και γυναικών εργαζομένων. Ωστόσο, η συνεργασία αυτή υπήρξε περιορισμένη, ενώ τα κράτη-μέλη διατηρούσαν την πλήρη αυτονομία τους στην άσκηση της κοινωνικής τους πολιτικής, αφού η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της ΕΟΚ δεν απαιτούσε τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, καθώς υπογράμμιζε ότι η εξέλιξη αυτή θα προέκυπτε σταδιακά με τη λειτουργία της κοινής αγοράς και τη βελτίωση των κοινωνικών συνθηκών που θα επέφερε η οικονομική ολοκλήρωση.

Με αυτά τα δεδομένα και έως το 1972, οι ενέργειες για άσκηση κοινής κοινωνικής πολιτικής ήταν περιορισμένες και ουσιαστικά συνδεδεμένες με τη λειτουργία της κοινής αγοράς. Πέρα από τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚοινΤ), από το 1957, τα μέτρα που εγκρίθηκαν περιορίστηκαν στη βελτίωση της κινητικότητας των εργαζομένων με παράλληλο συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών-μελών.

Ωστόσο, η πετρελαϊκή κρίση του 1973 και οι ανησυχίες σχετικά με τις διαρθρωτικές ανισορροπίες και την ανεργία οδήγησαν σε μια περισσότερο στοχευμένη κοινωνική πολιτική σε κοινοτικό επίπεδο. Έτσι, στη Σύνοδο Κορυφής της 9ης και 10ης Δεκεμβρίου του 1974, εγκρίθηκε το πρώτο Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης που προέβλεπε: α) την καθιέρωση των αναγκαίων διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών-μελών σχετικά με τις πολιτικές τους για την απασχόληση, με γνώμονα την ανάγκη να επιτευχθεί μια πολιτική πλήρους και καλύτερης απασχόλησης στην Κοινότητα στο σύνολό της και στις περιφέρειες, β) την προώθηση μίας καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών απασχόλησης, γ) την εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης με στόχο τη σταδιακή επίτευξη των απαιτούμενων προτύπων κατάρτισης, ιδίως με τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Κέντρου Επαγγελματικής Κατάρτισης, δ) την ανάληψη δράσης για την επίτευξη της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά την

πρόσβαση στην απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και την πρόοδο και όσον αφορά τους όρους εργασίας, συμπεριλαμβανομένης της αμοιβής, ε) την εξασφάλιση ότι οι οικογενειακές ευθύνες όλων των ενδιαφερομένων μπορούν να συμβιβαστούν με τις φιλοδοξίες τους όσον αφορά την απασχόληση και στ) τη θέσπιση προγράμματος δράσης για τους διακινούμενους εργαζόμενους και τα μέλη των οικογενειών τους.

Όμως, οι πετρελαϊκές κρίσεις, ο μεγάλος πληθωρισμός καθώς και η οικονομική συρρίκνωση στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 προκάλεσαν σημαντικά προβλήματα στα δέκα κράτη-μέλη της ΕΟΚ, με σημαντική αύξηση των ανέργων που έφθαναν –χαρακτηριστικά– το 1983 στα 13 εκατ., εκ των οποίων το 40% ήταν νέοι κάτω των 25 ετών. Συνέπεια αυτών των εξελίξεων υπήρξε η εντατικοποίηση των προσπάθειών για την άσκηση μίας ουσιαστικότερης κοινωνικής πολιτικής εκ μέρους της ΕΟΚ, η οποία αναζητά τρόπους ανάδειξης και ενίσχυσης της κοινωνικής της διάστασης και προχωρά σταδιακά στη διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

5.3 Ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων

Ο Κοινοτικός Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων εγκρίθηκε από τα κράτη-μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου, στις 9 Δεκεμβρίου του 1989. Ο Χάρτης αποτελεί ένα συγκροτημένο σύνολο στόχων κοινωνικής ασφάλειας, όπως «ηθικές υποχρεώσεις» που αποσκοπούν στην εξασφάλιση του σεβασμού ορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων: α) στην απασχόληση και τη δίκαιη αμοιβή, β) στη βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας, γ) στην κοινωνική πρόνοια, δ) στη συνδικαλιστική ελευθερία και τη συλλογική διαπραγμάτευση, ε) στην επαγγελματική κατάρτιση, στ) στην ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών, ζ) στη διαβούλευση και τη συμμετοχή των εργαζομένων, η) στην προστασία της υγείας και της ασφάλειας στον εργασιακό χώρο, και θ) στην προστασία των παιδιών, των εφήβων, των ηλικιωμένων και των μειονεκτούντων ατόμων.

5.4 Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και το Κοινωνικό Πρωτόκολλο

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)/Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), που τέθηκε σε ισχύ το 1993, πρόβλεψε ορισμένα μέτρα, ώστε να δοθεί μία κοινωνική διάσταση στη λειτουργία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, ως Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική, με τη μορφή επισυναπτόμενου Κοινωνικού Πρωτοκόλλου. Στόχος ήταν η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, και η καταπολέμηση του αποκλεισμού, με ταυτόχρονη προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που θα επέτρεπαν την υλοποίηση των στόχων αυτών. Η Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική, όχι μόνο καθόρισε τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής στην κατεύθυνση που χάραξε ο Χάρτης του 1989, αλλά έδωσε και νέες διαστάσεις στον διάλογο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής.

5.5 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Απασχόλησης

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, που υπογράφηκε το 1997 και τέθηκε σε ισχύ το 1999, αποτέλεσε σημαντικό βήμα για την εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ. Στη συνθήκη περιλήφθηκε ένα κεφάλαιο για την απασχόληση, που παρείχε μια σύγκριση της επικρατούσας κατάστασης στα κράτη-μέλη, και ένα άλλο για την εισαγωγή κινήτρων για την απασχόληση. Η συνθήκη όμως περιορίστηκε στη διατύπωση γενικών αρχών για την προώθηση της απασχόλησης, της κοινωνικής προστασίας, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού από την αγορά εργασίας, την ενίσχυση της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας. Τα κράτη-μέλη διατηρούν τη δικαιοδοσία τους σε αυτούς τους τομείς, με δεδομένες τις υπάρχουσες ιδιαιτερότητες σ' αυτά, παρά τον καθορισμό κοινών στρατηγικών υπέρ της απασχόλησης και τον συντονισμό των αντίστοιχων εθνικών πολιτικών. Ωστόσο εγκρίθηκαν και δύο οδηγίες: α) η Οδηγία 2000/43/ΕΚ για την ίση μεταχείριση προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής και β) η Οδηγία 2000/78/ΕΚ για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία.

Με τη δυναμική που προκάλεσε η Συνθήκη αυτή συνεκλήθη έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την Απασχόληση στις 20 και 21 Νοεμβρίου 1997, στο Λουξεμβούργο, όπου συμφωνήθηκε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ) –καλούμενη, επίσης, «διαδικασία του Λουξεμβούργου» για την απασχόληση– και χαράχθηκαν οι άξονες μίας ενεργητικής και προληπτικής πολιτικής απασχόλησης. Ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών σε θέματα απασχόλησης είχε στόχο τη δέσμευση των κρατών-μελών ως προς ένα κοινό σύνολο σκοπών και στόχων.

5.6 Η Συνθήκη της Νίκαιας και η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, από τις 7 έως τις 9 Δεκεμβρίου 2000, υιοθετήθηκε η πρόταση της Επιτροπής για μία ατζέντα για την κοινωνική πολιτική με τον χαρακτηρισμό Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα (ΕΚΑ) με την οποία προωθείτο η διασφάλιση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Προτύπου (Μοντέλου), με: α) περισσότερες και καλύτερες θέσεις απασχόλησης, β) πρόβλεψη και εκμετάλλευση της μεταβολής του περιβάλλοντος εργασίας, με παράλληλη ανάπτυξη μιας νέας ισορροπίας μεταξύ ευελιξίας και ασφάλειας, γ) καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων, δ) εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας, ε) προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών, και στ) ενίσχυση της κοινωνικής πτυχής της διεύρυνσης και των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ. Η Συνθήκη της Νίκαιας υπογράφηκε το 2001 και τέθηκε σε ισχύ το 2003.

5.7 Η Συνθήκη της Λισαβόνας και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2007, που τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009, άνοιξε τον δρόμο για να υπάρξει περαιτέρω πρόοδος σε ό,τι αφορά την παγίωση της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με δεδομένο ότι ενσωμάτωσε τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως αναπόσπαστο τμήμα της, μετά την αδυναμία ενσωμάτωσής του στη Συνθήκη της Νίκαιας. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλάμβανε, για πρώτη φορά σε ενιαίο κείμενο, το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών, καθώς και όλων των προσώπων που ζουν στην ΕΕ. Βασίστηκε στη Σύμβαση για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και στην Τελική Πράξη του Ελσίνκι, που υπογράφηκε την 1η Αυγούστου 1975. Τα θέματα με τα οποία ασχολείται, ομαδοποιούνται σε έξι μεγάλα κεφάλαια: Αξιοπρέπεια, Ελευθερία, Ισότητα, Αλληλεγγύη, Δικαιώματα των πολιτών και Δικαιοσύνη.

5.8 Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Η Στρατηγική «Ευρώπη 2020», που προτάθηκε από την Επιτροπή στις 3 Μαρτίου 2010 και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 25 και 26 Μαρτίου 2010, καθόριζε τρεις προτεραιότητες για την προαγωγή μιας ανάπτυξης: α) *έξυπνης*, με αποτελεσματικότερες επενδύσεις στην εκπαίδευση, την έρευνα και την καινοτομία, β) *βιώσιμης*, με την αποφασιστική μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα, και γ) *χωρίς αποκλεισμούς*, με έμφαση στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και στη μείωση της φτώχειας. Για την αξιολόγηση της προόδου υλοποίησης της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», συμφωνήθηκαν πέντε πρωταρχικοί στόχοι για όλη την ΕΕ. Ανάμεσα στους στόχους αυτούς, ιδιαίτερη σημασία για την κοινωνική πολιτική της ΕΕ έχει η απασχόληση, η εκπαίδευση και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το κεντρικό επιχείρημα που αναπτύχθηκε είναι ότι η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» εμφανίζεται περισσότερο κοινωνική από τη Στρατηγική της Λισαβόνας του 2000, αφού επαναφέρει, μεταξύ άλλων, την απασχόληση, την εκπαίδευση και ειδικά την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής πολιτικής και θεσπίζει για πρώτη φορά ποσοτικούς στόχους και κατευθυντήριες γραμμές για την υλοποίηση αυτών των στόχων.

5.9 Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων και η Σύνοδος του Πόρτο

Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων (17 Νοεμβρίου 2017) είναι η πρώτη δέσμη κοινωνικών δικαιωμάτων που διακήρυξαν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μετά τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων το 2000. Θεσπίζει 20 αρχές και δικαιώματα κεφαλαιώδους σημασίας και επιδιώκει να υποστηρίξει μια ανανεωμένη προσπάθεια σύγκλισης προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των πολιτών στην Ευρώπη. Αυτά κατανέμονται σε τρεις κατηγορίες (κεφάλαια): α) ίσες ευκαιρίες και ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας, β) δίκαιες συνθήκες εργασίας και γ) πρόσβαση σε επαρκή και βιώσιμη κοινωνική προστασία και ένταξη. Η υλοποίηση των αρχών και δικαιωμάτων που ορίζει ο πυλώνας αποτελεί κοινή ευθύνη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των κρατών-μελών, των κοινωνικών εταίρων και άλλων ενδιαφερομένων. Θα υποστηρίζεται από έναν διαδικτυακό πίνακα αποτελεσμάτων στον κοινωνικό τομέα για την παρακολούθηση των τάσεων και των επιδόσεων σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, ενώ η Επιτροπή δρομολόγησε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Για την οικοδόμηση μιας δικαιότερης και χωρίς αποκλεισμούς Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράλληλα με την αντιμετώπιση της πανδημίας, στην κοινωνική Σύνοδο Κορυφής του Πόρτο (7 Μαΐου 2021), οι εταίροι υιοθέτησαν τους τρεις πρωταρχικούς στόχους για το 2030 που καθορίζονται στο σχέδιο δράσης της Επιτροπής για τον Ευρωπαϊκό Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων με μια κοινή κοινωνική δέσμευση. Στις 8 Μαΐου 2021, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ενέκριναν τη διακήρυξη του Πόρτο για τις κοινωνικές υποθέσεις.¹³⁴

¹³⁴ Βλ. τη σχετική ανακοίνωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

5.10 Η ειδική ευρωπαϊκή εμπειρία πολιτικών κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της αντιμετώπισης κρίσεων

Τα εθνικά σχέδια για τη δημιουργία «ταμείων εκτάκτων αναγκών» σε επίπεδο ΕΕ για την ενέργεια (Tagliapietra et al., 2022), παρόμοια με τα χρηματοδοτικά μέσα στήριξης επιχειρήσεων και πολιτών/νοικοκυριών που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19, επανάφεραν στην επικαιρότητα τόσο τη συζήτηση για περισσότερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, όσο και τις ίδιες τις βασικές αρχές της αλληλεγγύης και της ενότητας που στηρίζουν το ευρωπαϊκό μας εγχείρημα. Αξίες, που δεν θα πρέπει να αμφισβητηθούν, αλλά, όπως προτείνεται μέσα από σειρά παρεμβάσεων ανώτερων Ευρωπαίων αξιωματούχων (Tagliapietra et al., 2022), θα πρέπει να συνδυαστούν με τη μορφή ενός «εργαλείου κοινού/αμοιβαίου συμφέροντος σε ευρωπαϊκό επίπεδο» που να «προστατεύει όλες τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και τους πολίτες», βασισμένο στην εμπειρία της κοινής διαχείρισης των συνεπειών από την πανδημία Covid-19. Η εμπειρία αυτή ήταν αποτελεσματική στο μέτρο που οι δράσεις συνδυάστηκαν τόσο με τις παροχές κοινωνικής προστασίας στους πολίτες της, όσο και στην ενεργοποίηση μηχανισμών μακροχρόνιας στήριξης για τη δημιουργία ενός αισθήματος ασφάλειας των Ευρωπαίων πολιτών. Δράσεις, που οδήγησαν, πέραν των όποιων άλλων θετικών κοινωνικών αποτελεσμάτων, και στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών στην αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης σε επιστημονικό και διοικητικό-οικονομικό επίπεδο.

Όπως αναλυτικά παρουσιάστηκε στις προηγούμενες ενότητες του παρόντος κεφαλαίου, οι κοινωνικές πολιτικές ακολούθησαν θεσμικά και προγραμματικά την ολοκλήρωση της ΕΟΚ σε ΕΕ, σε όλες τις φάσεις διεύρυνσης και ανάπτυξης της Ένωσης, μέσα από όλες τις Συνθήκες και τις Στρατηγικές. Μέσα από τα εμβληματικά σχέδια δράσης¹³⁵ και φιλόδοξους στόχους της ΕΕ, όπως αυτοί παρουσιάζονται στις συνθήκες και σε πρωτοβουλίες της Επιτροπής (για το 2030, τουλάχιστον το 78% του πληθυσμού ηλικίας 20 έως 64 ετών θα πρέπει να εργάζεται, το 60% όλων των ενηλίκων θα πρέπει να παρακολουθεί κατάρτιση κάθε χρόνο και ο αριθμός των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού θα πρέπει να

¹³⁵ Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_el.

μειωθεί κατά τουλάχιστον 15 εκατ.), και σε συνδυασμό με τους εθνικούς στόχους. Ταυτόχρονα, είναι γεγονός, ότι τις τελευταίες τρεις δεκαετίες η μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη έχει επηρεαστεί από πλήθος εσωτερικών (ευρωπαϊκών, εθνικών) αλλά και εξωτερικών παραγόντων (Petmesidou, 2017), με κύριο δίπολο τις έννοιες «δημοσιονομικός χώρος»-«Δημογραφικό», την αλληλεπίδραση δηλαδή δράσεων και εργαλείων άσκησης κοινωνικής πολιτικής με βάση την εκάστοτε διαμορφούμενη πραγματική κατάσταση.

5.11 Οι κύριες στρατηγικές κοινωνικής προστασίας στην Ευρώπη

Στις ανακοινώσεις και στις εκθέσεις της Επιτροπής τονίζεται ότι η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής συμβάλλει στη μείωση των εδαφικών και κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ταυτόχρονα, στις αξιολογήσεις των εθνικών και ευρωπαϊκών σχεδίων δράσης για την κοινωνική συνοχή σημειώνεται ότι «[...] η προστασία και η ενδυνάμωση του θεσμού της οικογένειας και της στήριξης των ηλικιωμένων, αποτελούν κύρια στρατηγική και προτεραιότητα σ' όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα επιδόματα που παρέχονται, μαζί με προγράμματα και ειδικές δράσεις στήριξης της οικογένειας, των πιο ευάλωτων κοινωνικών στρωμάτων και των πολιτών που διαβιούν στις λιγότερο ευνοημένες και απομακρυσμένες περιοχές της Ένωσης αποτελούν συνδυαστικά με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά εργαλεία (ταμεία και προγράμματα) – το πιο σημαντικό τμήμα της πολιτικής κοινωνικής προστασίας των κρατών-μελών και αναγκαία συνθήκη (όχι όμως η μοναδική) για να αναστραφεί η σημερινή αρνητική δημογραφική τάση στην ΕΕ».¹³⁶

Στο παραπάνω πλαίσιο, είναι σημαντικό να υπογραμμίσουμε τη σημασία των μεταρρυθμίσεων που έχουν εντατικοποιηθεί από την περίοδο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης (2008-2009) και που επέφεραν σημαντικές αλλαγές στον τομέα της κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ, επηρεάζοντας σημαντικά τη δημοσιονομική πολιτική πολλών κρατών-μελών της. Οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία αντιπροσωπεύουν τον μεγαλύτερο τομέα των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Szymańska, 2022), όπως εμφανίζεται στο μερίδιο των δαπανών διαχρονικά για την κοινωνική προστασία. Τα διαθέσιμα στοιχεία (από το 2001, για την ΕΕ-28), δείχνουν μια αύξηση των δαπανών κοινωνικής προστασίας (ως ποσοστό επί του ΑΕΠ) από το 17,2% σε 18,5% το 2017. Στην ίδια μελέτη, σημειώνεται και τεκμηριώνεται βιβλιογραφικά, ότι «[...] η σημασία των δαπανών για την κοινωνική προστασία είναι αποτέλεσμα διαφορετικών (κοινωνικο-οικονομικών) φαινομένων που έχουν επηρεάσει τις οικονομίες της ΕΕ».

¹³⁶ Βλ. σχετικά την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμη στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_22_762.

Επιπλέον, όπως παρατηρείται από τις αντιδράσεις της ΕΕ,¹³⁷ οι κρίσεις αλλάζουν τους προσανατολισμούς της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, σύμφωνα με αυτό που εκφράζεται μέσα από τις παρεμβάσεις των κρατών στη διάρκεια των «ευρωπαϊκών εξαμήνων»¹³⁸ και εν τέλει, όπως φάνηκε και από την οικονομική κρίση του 2008-2009 και από τις πρόσφατες επακόλουθες κρίσεις (πανδημίας και ενεργειακή), οι παρατηρούμενες οικονομικές τάσεις επηρέασαν τις κοινωνικές δαπάνες, ιδίως στον τομέα των δαπανών προστασίας που σχετίζονται με την αγορά εργασίας και τη στήριξη της οικογένειας.¹³⁹ Από την άλλη πλευρά, όπως σημειώνεται χαρακτηριστικά στη βιβλιογραφία, οι κοινωνικές δαπάνες, ειδικά στον τομέα της τρίτης ηλικίας και της υγείας, επηρεάζονται από την ηλικιακή δομή του πληθυσμού. Ο πληθυσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης γερνάει και η διαδικασία γήρανσης είναι πολύ προχωρημένη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ασχοληθεί σοβαρά με την ανατροπή των δημογραφικών εξελίξεων στις περιφέρειες της ΕΕ, με τη χρήση μέσων της κοινωνικής πολιτικής για τη συνοχή (βλ. Έκθεση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: A9-0061/2021).¹⁴⁰

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά την κρίση του 2008-2009 και ειδικότερα κατά τις πρόσφατες εναλλασσόμενες περιόδους ανάκαμψης –από την κρίση της πανδημίας Covid-19– στην τελευταία πενταετία, παρατηρείται μια σημαντική διακύμανση του ρυθμού αύξησης των δαπανών κοινωνικής προστασίας στα κράτη-μέλη (**Ενότητα 3.4** της μελέτης). Αυτό οφείλεται συνδυαστικά τόσο στις ευρωπαϊκές θεσμικές παρεμβάσεις και στο επίπεδο κεντρικού συντονισμού, όσο και στις επιμέρους δυνατότητες/προτεραιότητες των εθνικών προϋπολογισμών (και του πραγματικού ΑΕΠ).¹⁴¹ Η διαφοροποίηση που παρατηρείται σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ, οφείλεται στην εφαρμογή διαφορετικών προγραμμάτων «δαπανών κοινωνικής προστασίας» ως μέρος των προγραμμάτων ανάκαμψης, επιλογές που συνεχίζονται και στην τρέχουσα περίοδο για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (όπως και οι συντονισμένες ευρωπαϊκές παρεμβάσεις-δράσεις κοινωνικής αλληλεγγύης και ενεργειακής επάρκειας). Ο κύριος στόχος όλων των παρεμβάσεων είναι να μην επηρεαστεί από την ενεργειακή κρίση η κοινωνική ισορροπία και η πολιτική κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών της ΕΕ λαμβάνοντας υπόψη τα ευρύτερα γεω-οικονομικά και πολιτικά δεδομένα της νέας κρίσης.

¹³⁷ Βλ. για την αντίδραση της ΕΕ στην Covid-19, <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/coronavirus/COVID-19-public-health/>.

¹³⁸ Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/>.

¹³⁹ Ό. π.

¹⁴⁰ Βλ. τον ιστότοπο https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0061_EL.html.

¹⁴¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Πολωνία. Μετά την εισαγωγή του Προγράμματος Family 500+, η Πολωνία εντάχθηκε στην ομάδα των κρατών της ΕΕ που δαπανούν σημαντικούς πόρους για την οικογενειακή πολιτική. Η κύρια πρόκληση για την κοινωνική πολιτική της χώρας έγινε η βελτίωση της ποιότητας της υγειονομικής περίθαλψης και η μείωση των εισφορών (της συμμετοχής) των εργαζόμενων σε ορισμένες κατηγορίες κοινωνικών δαπανών. Βλ. τη σχετική ενημέρωση στον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1246&newsId=9104&furtherNews=yes>.

5.12 Το θεσμικό πλαίσιο στην ΕΕ για την κοινωνική προστασία

Το θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την «κοινωνική προστασία», παρουσιάζεται συνοπτικά στον επίσημο ιστότοπό της και είναι προσβάσιμο σε κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη.¹⁴²

Για την καλύτερη και πιο επικαιροποιημένη πληροφόρηση, η Eurostat παρουσιάζει την κατάσταση στον τομέα της κοινωνικής προστασίας στις χώρες-μέλη, με τη μορφή ψηφιακών εικόνων και χρηστικών στατιστικών αρχείων¹⁴³ που ενημερώνονται σε τακτική χρονική βάση, ανά κατηγορία και με τα δεδομένα να είναι διαρθρωμένα σε επίπεδο κράτους-μέλους, αλλά και περιφερειακά.

Τέλος, η κατηγοριοποίηση που χρησιμοποιείται στη στατική παρουσίαση/ ανάλυση των δεδομένων, ακολουθεί είτε το σύστημα ESSPROS (Eurostat, 2019), είτε το στατιστικό πρότυπο CoFoG (το οποίο χρησιμοποιείται σταδιακά τα τελευταία χρόνια και στους κρατικούς προϋπολογισμούς της Ελλάδας, βλ. ΚΠρ. 2023), ανάλογα με την πηγή πληροφόρησης (βάσης δεδομένων).

Πλαίσιο 4. Στατιστική κατηγοριοποίηση

Πρότυπο CoFoG (κοινωνική προστασία)

- Ασθένεια και αναπηρία
- Γηρατειά
- Κληρονόμοι
- Οικογένεια και παιδιά
- Ανεργία
- Στέγαση

¹⁴² Βλ. συγκεκριμένα στην ιστοσελίδα: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview.

¹⁴³ Βλ. στην ιστοσελίδα: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211116-1>.

- Κοινωνικός αποκλεισμός (λοιπά)
- Κοινωνική προστασία (λοιπά)

Πηγή: Κρατικός προϋπολογισμός 2023

Σύστημα ESSPROS

- Sickness/Health care
- Disability
- Old age
- Survivors
- Family/Children
- Unemployment
- Housing
- Social exclusion n.e.c.

Πηγή: Eurostat

5.13 Το γενικότερο πλαίσιο διαμόρφωσης κοινωνικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τα επιδόματα

Οι προτεραιότητες και οι διαρθρωτικές αλλαγές στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, όπως προαναφέρθηκε, έχουν σαν αφετηρία τους (από τις αρχές του 21ου αιώνα) τις σημαντικές μεταρρυθμιστικές αλλαγές μετά από οικονομικές κρίσεις που «ταρακούνησαν» τις ευρωπαϊκές κοινωνίες (Szymańska, 2022), και τις επακόλουθες «διαταράξεις» στο δημοσιονομικό χώρο ανά κράτος-μέλος. Ταυτόχρονα, λαμβάνοντας υπόψη ότι όλα τα κράτη-μέλη ακολουθούν τις αρχές και τις αξίες της ΕΕ¹⁴⁴ με προσήλωση στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, διαφυλάσσοντας την ασφάλεια και την προστασία των λαών τους, το ευρωπαϊκό πλαίσιο συντονίζει πολιτικές με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές και τις προτεραιότητες (χρηματοδοτικές γραμμές) μέσα από τις οποίες σχεδιάζεται και υλοποιείται η επιδοματική πολιτική των κρατών-μελών της ΕΕ.

Συνοπτικά, όπως σημειώνεται στα επίσημα έγγραφα της ΕΕ σε σχέση με την επιδοματική πολιτική που επιλέγει/επιλέγεται (σε) κάθε κράτος-μέλος, δεδομένου ότι αυτή καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το κοινωνικο-ασφαλιστικό σύστημα της χώρας, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα. Ωστόσο, όπως είδαμε, μπορεί να συνεισφέρει θεσμικά και συντονίζοντας κοινές ευρωπαϊκές δράσεις (όπως στην περίπτωση της πανδημίας και της ενεργειακής κρίσης (όσον αφορά τη δεύτερη, η συζήτηση για τη λήψη μέτρων είναι σε εξέλιξη), στο πλαίσιο της συντρέχουσας αρμοδιότητας για την «κοινωνική πολιτική» από τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας.¹⁴⁵

Η υλοποίηση της επιδοματικής πολιτικής στα κράτη-μέλη της ΕΕ διαμορφώθηκε βάσει των κοινοτικών προγραμμάτων που αναπτύχθηκαν σταδιακά σε σχέση με την κοινωνική ανάπτυξη. Σύμφωνα με τη διαδικασία του Προϋπολογισμού,¹⁴⁶ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

¹⁴⁴ Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα της ΕΕ: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values_el.

¹⁴⁵ Βλ. τη σχετική ιστοσελίδα και δελτίο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/el/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty> και <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>.

¹⁴⁶ Βλ. το σχετικό δελτίο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/10/%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%85%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%85>.

αποτελούν μαζί την αρμόδια για τον Προϋπολογισμό αρχή. Σε εθνικό/τοπικό επίπεδο η «χωρική» διαφοροποίηση των μοντέλων κοινωνικής προστασίας, το παραγωγικό μοντέλο και ο βαθμός αστικοποίησης, η παράδοση σε συστήματα πρόνοιας και κοινωνικών παροχών και ο ρόλος των δομών τοπικής αυτοδιοίκησης σε αυτά [π.χ. τα Σκανδιναβικά κράτη,¹⁴⁷ η Γερμανία (Nullmeier, 2018), το γαλλικό σύστημα κοινωνικών παροχών,¹⁴⁸ η εμπειρία από τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας των Ανατολικοευρωπαϊκών χωρών που εντάχθηκαν στην ΕΕ μετά το 1990, π.χ. η Πολωνία], η αλληλεξάρτηση των κοινωνικών πολιτικών στην ΕΕ (βλ. Antonelli et al., 2022), καθώς και τα ιστορικά, δημογραφικά και τα ιδιαίτερα εθνικά χαρακτηριστικά και ασφαλιστικά συστήματα του κάθε κράτους- μέλους, αποτελούν σημαντικά κριτήρια διαφοροποίησης ως προς την επιλογή της εθνικής κοινωνικής πολιτικής που θα υιοθετήσουν και θα αποδώσει καλύτερα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού είναι η περίπτωση της Ελλάδας και της Κύπρου, αναφορικά με την ένταξη, τα κριτήρια, τη γραφειοκρατική διαδικασία και εν τέλει την αποτελεσματικότητα του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος, το οποίο αναλύσαμε διεξοδικότερα στο σχετικό τμήμα της παρούσης μελέτης (Lalioti & Koutsampelas, 2021).

Συμπερασματικά, σε όλη την εξεταζόμενη χρονική περίοδο, οι κατευθυντήριες γραμμές της κοινωνικής πολιτικής στα κράτη-μέλη της ΕΕ καθορίζονται από εθνικά κριτήρια και διαδικασίες, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη την ύπαρξη αλληλεπίδρασης των κοινωνικών πολιτικών στην ΕΕ και τον ΕΟΧ, το επίπεδο της προσήλωσης των κρατών στις κοινές ευρωπαϊκές αξίες, τις στοχεύσεις/προτεραιότητες και τη συνεργασία τους (σε συνέργεια) με τα αρμόδια όργανα και θεσμικές πρωτοβουλίες της ΕΕ για την καταπολέμηση των κοινωνικών προβλημάτων (μείωση των ανισοτήτων, διασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης για τους πολίτες, εξάλειψη των παραγόντων που δημιουργούν κοινωνικούς αποκλεισμούς (Αποστόλου, 2022), δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στην ταυτόχρονη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων (βλ. Πετράκος & Ψυχάρης, 2004).

¹⁴⁷ Βλ. το Nordic Welfare System, στο: <https://nordicwelfare.org/en/evenemang/nordic-welfare-forum-2021-the-nordic-model-and-social-sustainability/>.

¹⁴⁸ Βλ. την ιστοσελίδα: <https://www.welcometofrance.com/en/fiche/fact-sheet-the-french-social-security-system>.

5.14 Η κοινωνική προστασία στην ΕΕ σε αριθμούς

Η περίοδος των επακόλουθων κρίσεων (πανδημία Covid-19 και ενεργειακή κρίση) που εξετάζουμε διεξοδικότερα στην παρούσα μελέτη, αποτέλεσε χαρακτηριστικό παράδειγμα θετικής (αποτελεσματικής) συνέργειας της κοινής ευρωπαϊκής μεθοδολογικής στόχευσης στις πολιτικές κοινωνικής προστασίας με βάση τις αρχές της ΕΕ, όπως αυτές εκφράζονται στις ισχύουσες Συνθήκες για την Ένωση, αλλά και της σημαντικής διαφοροποίησης των «εθνικών προτεραιοτήτων» για την κοινωνική προστασία και την επιδοματική πολιτική.

Ειδικότερα κατά την περίοδο της κρίσης πανδημίας Covid-19, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις για τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας, που δημοσιεύθηκαν από τη Eurostat το 2021,¹⁴⁹ οι δαπάνες για παροχές κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ το 2020 (σε σύγκριση με το 2019). Αυτό οφείλεται εν μέρει στο ότι το ονομαστικό ΑΕΠ μειώθηκε ως αποτέλεσμα της πανδημίας Covid-19 και (συνδυαστικά) χάρη στις παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος που χρηματοδοτήθηκαν από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Ειδικότερα για την κομβική χρονιά 2020, μεταξύ των κρατών-μελών για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμες εκτιμήσεις, οι δαπάνες για παροχές κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν υψηλότερες στη Γαλλία (36% του ΑΕΠ), στην Αυστρία (34%) και στην Ιταλία (33%), ενώ ήταν χαμηλότερες στην Ιρλανδία (15%), καθώς και στη Λετονία, την Ουγγαρία και τη Λιθουανία (18%). Στην πραγματικότητα, η ποσοστιαία μεταβολή των δαπανών κοινωνικής προστασίας μεταξύ 2019 και 2020 (σε εθνικό νόμισμα), επιβεβαιώνει την αύξηση σε όλα τα κράτη-μέλη για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμες εκτιμήσεις για το 2020. Οι μεγαλύτερες αυξήσεις καταγράφηκαν στη Μάλτα (+28% σε σύγκριση με το 2019), στην Ιρλανδία (+21%) και στην Κύπρο (+18%). Οι μικρότερες αυξήσεις καταγράφηκαν στη Σουηδία (+4%), στην Κροατία και στη Δανία (+5%).

Στον **Πίνακα 12** παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις της Eurostat όσον αφορά τις δαπάνες για παροχές κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ για το έτος 2022. Μεταξύ των κρατών-μελών για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμες

149 Βλ. την ιστοσελίδα: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211116-1>.

εκτιμήσεις, οι δαπάνες για παροχές κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν υψηλότερες στη Γαλλία (33,98% του ΑΕΠ), στην Αυστρία (30,38%) και στη Φινλανδία (30,08%), ενώ χαμηλότερες ήταν στην Εσθονία (15,74%), στη Μάλτα (14,21%) και στην Ιρλανδία (11,42%).

Πίνακας 12. Εκτιμήσεις για τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ (2022)

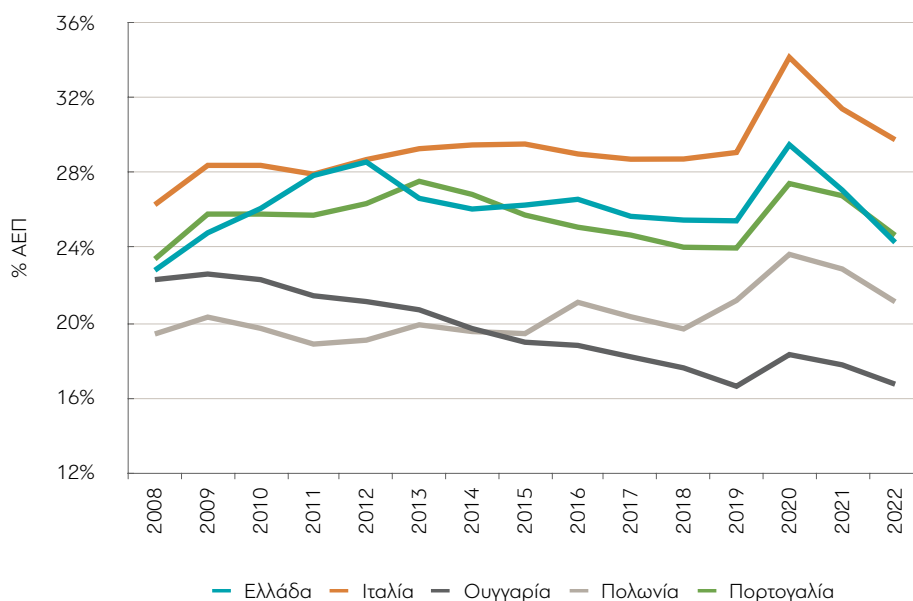
Κράτος (ΕΕ-27)	Δαπάνες κοινωνικής προστασίας (% ΑΕΠ)
ΕΕ-27	27,98
Γαλλία	33,98
Αυστρία	30,38
Φινλανδία	30,08
Γερμανία	30,01
Ιταλία	29,77
Βέλγιο	29,03
Δανία	28,06
Σουηδία	27,23
Ολλανδία	27,12
Ισπανία	25,87
Πορτογαλία	24,67
Ελλάδα	24,29
Σλοβενία	24,25
Λουξεμβούργο	21,95
Πολωνία	21,12
Κύπρος	20,98
Κροατία	20,67
Τσεχία	19,94
Βουλγαρία	18,71
Σλοβακία	18,23
Λετονία	17,73
Ουγγαρία	16,72
Λιθουανία	16,59
Ρουμανία	16,36
Εσθονία	15,74
Μάλτα	14,21
Ιρλανδία	11,42

Πηγές: Eurostat και εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 21**, παρουσιάζεται ο δείκτης «δαπάνες για κοινωνική προστασία ως ποσοστό του ΑΕΠ» (πρότυπο ESSPROS – main expenditure types) για την Ιταλία, την Ελλάδα και την Πορτογαλία (που ανήκουν στη Ζώνη του Ευρώ) και για την Ουγγαρία και την Πολωνία (που χρησιμοποιούν εθνικά νομίσματα). Στο διάγραμμα αυτό, φαίνεται η επίδραση των ιδιαίτερων εθνικών χαρακτηριστικών στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας (διαφορετικές προτεραιότητες στην εθνική κοινωνική πολιτική και οικονομία, διοικητική οργάνωση του κράτους, προτεραιότητες στον

κρατικό προϋπολογισμό), με την Ουγγαρία να έχει το μικρότερο ποσοστό (μετά το 2014) και την Ιταλία το μεγαλύτερο.

Διάγραμμα 21. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας χωρών της ΕΕ, ως ποσοστό του ΑΕΠ



Σημείωση: Τα στοιχεία των δαπανών παρουσιάζονται σύμφωνα με το πρότυπο ESSPROS.

Πηγή: Eurostat και εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Ουγγαρία, εμφάνισε χαμηλό ποσοστό στο ΑΕΠ για δαπάνες κοινωνικής προστασίας στη διάρκεια των επακόλουθων κρίσεων της πανδημίας και της ενεργειακής κρίσης (2020-2022), τη στιγμή που η Ιταλία ήταν στις τρεις χώρες-μέλη της ΕΕ και του ΕΟΧ με τον υψηλότερο δείκτη. Την ίδια στιγμή, για την Πολωνία παρατηρείται η θετική επίδραση της υιοθέτησης σημαντικών προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας (π.χ. το πρόγραμμα Family 500+, 2016), που έφεραν θετικά αποτελέσματα σε μεσοπρόθεσμη βάση, όπως φαίνεται στη σχετική καμπύλη του διαγράμματος.

Στην Ελλάδα, ο δείκτης, αν και εμφανώς χαμηλότερος του κοινοτικού μέσου όρου (για την ΕΕ-27, κυμαίνεται σταθερά σε ποσοστό πάνω από το 28% του ΑΕΠ την τελευταία δεκαετία), ακολούθησε μια ιδιαίτερη πορεία κατά την κρίση που ξεκίνησε το 2009, η οποία οφείλεται κυρίως στις αναγκαίες προσαρμογές που επέφεραν τα Μνημόνια σε θεσμικό και δημοσιονομικό επίπεδο (όπως παρουσιάσαμε διεξοδικότερα στο αντίστοιχο **Κεφάλαιο 3** της παρούσης μελέτης).

Ειδικότερα για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 (για την ενεργειακή κρίση, βλ. πάλι στο **Κεφάλαιο 3** της παρούσης), κοινό χαρακτηριστικό και των πέντε κρατών-μελών ΕΕ-27 στην υπόθεση εργασίας που εξετάζεται στη μελέτη, είναι η σημαντική αύξηση δαπανών «κοινωνικής προστασίας» στη διάρκεια του κρίσιμου έτους για την πανδημία Covid-19 (2020). Αυτό επιβεβαιώνει τη σημασία της προσήλωσης στον στόχο των συντονισμένων δράσεων υπέρ των πιο ευάλωτων συμπολιτών μας, αλλά και για την απασχόληση, τους εργαζομένους και τις επιχειρήσεις στα κράτη-μέλη.

Η πρακτική εφαρμογή των παρεμβάσεων έγινε μέσα από θεσμικές πρωτοβουλίες και δέσμες μέτρων (όπως το Σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη), που αποδέσμευσαν σημαντικούς χρηματικούς πόρους, συνολικού ύψους λίγο πάνω από δύο (2,018) τρισ. ευρώ, μέσα από ειδικά ταμεία, τον πολυετή προϋπολογισμό της ΕΕ 2021-2027 (ΠΔΠ) και στοχευμένα ανά περίπτωση προγράμματα (όπως μέσα από το Next Generation EU). Τα προγράμματα αυτά συνδύασαν τη μεσοπρόθεσμη ανάκαμψη στο πλαίσιο αντιμετώπισης των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας Covid-19 με τη συμβολή στο μετασχηματισμό της ίδιας της ΕΕ μέσω των σημαντικότερων πολιτικών της. Ιδίως με την οικοδόμηση μιας πιο πράσινης, πιο καινοτόμας, πιο ψηφιακής και κοινωνικά ανθεκτικής Ευρώπης, όπως αναφέρεται στα σχετικά έγγραφα του Σχεδίου Ανάκαμψης για την Ευρώπη.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Βλ. Σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη, στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/>.

5.15 Η ψηφιακή εμπειρία στην ενημέρωση για τα επιδόματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η «ευρωπαϊκή ταυτότητα», οι πολιτικές και το νομοθετικό πλαίσιο για την κοινωνική προστασία, και οι στατιστικές για κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ και του ΕΟΧ παρουσιάζονται συνοπτικά στο **Πλαίσιο 5** που ακολουθεί. Τα στοιχεία είναι αναρτημένα στους σχετικούς συνδέσμους των ιστοτόπων των ευρωπαϊκών θεσμών.

Πλαίσιο 5. Η ευρωπαϊκή παρουσίαση των παροχών κοινωνικής προστασίας, συνοπτικά

Κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη στην ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στηρίζει και συμπληρώνει τις πολιτικές των κρατών μελών για κοινωνική ένταξη και κοινωνική προστασία. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020»¹⁵¹ για μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη έχει θέσει ως στόχο να βγουν από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό τουλάχιστον 20 εκατομμύρια άνθρωποι και να αυξηθεί στο 75% η απασχόληση των ατόμων 20-64 ετών. Οι εμβληματικές πρωτοβουλίες της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», μεταξύ των οποίων η πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας,¹⁵² στηρίζουν την προσπάθεια επίτευξης των στόχων αυτών.

Μέσα από τη δέσμη μέτρων για κοινωνικές επενδύσεις,¹⁵³ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει οδηγίες προς τα κράτη μέλη για τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και τη διά βίου επένδυση στην κοινωνία.

Τα μέτρα αυτά συμπληρώνουν:

Τη Δέσμη Απασχόλησης, που ανοίγει τον δρόμο για ανάκαμψη με δημιουργία θέσεων εργασίας,

¹⁵¹ Βλ. στρατηγική «Ευρώπη 2020», στο: <https://www.eesc.europa.eu/el/sections-other-bodies/other/europe-2020-steering-committee>.

¹⁵² Βλ. European Commission (n.d.). Employment, Social Affairs and Inclusion, στο: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/index_en?prefLang=el.

¹⁵³ Βλ. European Commission (n.d.). Employment, Social Affairs and Inclusion: Addressing poverty and supporting social inclusion, στο: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion_en.

Τη Λευκή Βίβλο για τις Συντάξεις, που παρουσιάζει τη στρατηγική για εξασφάλιση κατάλληλων, βιώσιμων και ασφαλών συντάξεων,

Τη Δέσμη Μέτρων για την Απασχόληση των Νέων, που επικεντρώνεται ειδικά στα προβλήματα των νέων.

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο παρέχει ένα πλαίσιο για τη **δρομολόγηση και παρακολούθηση των οικονομικών και κοινωνικών/μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ**, έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Τα διάφορα ζητήματα και οι προτεινόμενες λύσεις περιλαμβάνονται στις συστάσεις ανά χώρα.

Καθώς οι κοινωνικές πολιτικές αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών για αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων με δράσεις που προβλέπονται στην πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στη δέσμη μέτρων για κοινωνικές επενδύσεις, καθώς και στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών ταμείων, και ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Για την Ελλάδα ειδικότερα, η πληροφόρηση δίνεται στις παρακάτω ιστοσελίδες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (χ.χ.). Κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη. Ανακτήθηκε από: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion_el και European Commission (n.d.). Social security rights in Greece. Available at: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/eu-social-security-coordination/your-rights-country-country/greece_en.

5.16 Συμπεράσματα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας οργανισμός, η κοινωνική προστασία των πολιτών της οποίας έχει ουσιαστικό ρόλο στις πολιτικές για τη συνοχή της. Η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική στα ζητήματα «κοινωνικής προστασίας» και επιδομάτων στα πιο ευάλωτα τμήματα του πληθυσμού των κρατών-μελών καθορίστηκε και συμπληρώθηκε μέσα από τις ισχύουσες Συνθήκες της Ένωσης. Απόσταγμα αυτής της Κοινής Κοινωνικής Πολιτικής της ΕΕ είναι το κοινωνικό περιεχόμενο των Συνθηκών που βασίζεται σε κοινές αξίες, όπως αυτές της αλληλεγγύης, των ίσων ευκαιριών, των συνθηκών εργασίας, ασφάλειας και υγιεινής, της καθολικής πρόσβασης στην εκπαίδευση και στους χώρους υγιειονομικής περίθαλψης, της καταπολέμησης του αποκλεισμού και των διακρίσεων, και της δημιουργίας μίας συμμετοχικής κοινωνίας πολιτών. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚοινΤ) είναι το βασικό χρηματοδοτικό μέσο της ΕΕ για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της.

Στην «κανονικότητα» της λειτουργίας της Ένωσης, οι κατευθυντήριες γραμμές της κοινωνικής-επιδοματικής πολιτικής καθορίζονται από εθνικά κριτήρια και διαδικασίες, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη την ύπαρξη αλληλεπίδρασης των κοινωνικών πολιτικών στην ΕΕ και τον ΕΟΧ, το επίπεδο της προσήλωσης των κρατών στις κοινές ευρωπαϊκές αξίες, τις στοχεύσεις/προτεραιότητες και τη συνεργασία τους (σε συνέργεια) με τα αρμόδια όργανα και θεσμικές πρωτοβουλίες της ΕΕ για την καταπολέμηση των κοινωνικών προβλημάτων, δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στην ταυτόχρονη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Όπως σημειώνεται στα επίσημα έγγραφα της ΕΕ, στην επιδοματική πολιτική που επιλέγει/επιλέγεται (σε) κάθε κράτος μέλος, δεδομένου ότι αυτή καθορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα και τις πολιτικές προτεραιότητες της χώρας, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα. Ωστόσο, μπορεί να συνεισφέρει θεσμικά και συντονίζοντας κοινές ευρωπαϊκές δράσεις (όπως στην περίπτωση της πανδημίας και της ενεργειακής κρίσης – όσον αφορά τη δεύτερη, η συζήτηση για τη λήψη μέτρων είναι σε συνεχή εξέλιξη και επεξεργασία).

Οι δαπάνες για «κοινωνική προστασία» στην ΕΕ-27 αποτελούν περίπου το 28% του ΑΕΠ των κρατών-μελών (2022). Ο αντίστοιχος δείκτης για τη Ζώνη του Ευρώ (ΕΖ-20) είναι 29% (Ελλάδα: 24,3%). Στη διάρκεια διεθνών

οικονομικών και κοινωνικών κρίσεων, στην ΕΕ παρατηρείται μια σημαντική αύξηση (εκτάκτων) δαπανών «κοινωνικής προστασίας» και επιδομάτων στήριξης των επιχειρήσεων και των πολιτών, που επιβεβαιώνει τη σημασία της προσήλωσης στο στόχο των συντονισμένων δράσεων υπέρ των πιο ευάλωτων πολιτών της Ένωσης σε μεσοπρόθεσμη/μακροπρόθεσμη προοπτική. Η αντιμετώπιση των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας Covid-19 με σημαντικούς χρηματικούς πόρους (συνολικά ύψους δύο τρια. ευρώ) είναι το πιο πρόσφατο παράδειγμα. Η πρακτική εφαρμογή των παρεμβάσεων (ανάμεσά τους και τα επιδόματα) γίνεται μέσα από θεσμικές πρωτοβουλίες και δέσμες μέτρων, όπως το Σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη που υλοποιείται μέσα από ειδικά ταμεία, τον πολυετή προϋπολογισμό της ΕΕ 2021-2027 (ΠΔΠ), και στοχευμένα ανά περίπτωση προγράμματα (Next Generation EU), που συνδυάζουν τη μεσοπρόθεσμη ανάκαμψη με τη συμβολή στον μετασχηματισμό της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη στη διάρκεια της τελευταίας τριακονταετίας έχει επηρεαστεί και επηρεάζεται από ένα πλήθος εσωτερικών (ευρωπαϊκών, εθνικών) αλλά και εξωτερικών παραγόντων με κύριο δίπολο τις έννοιες «δημοσιονομικός χώρος»-«Δημογραφικό» (κοινωνική συνοχή). Στη διάρκεια της ίδιας περιόδου έχουν αναπτυχθεί και βελτιωθεί τα εργαλεία άσκησης κοινωνικής πολιτικής και έχουν διευρυνθεί οι σχετικές χρηματοδοτικές γραμμές για την παροχή επιδομάτων στους Ευρωπαίους πολίτες. Τα επιδόματα που παρέχονται από εθνικούς και τοπικούς πόρους, μαζί με προγράμματα και ειδικές δράσεις στήριξης της οικογένειας, των πιο ευάλωτων κοινωνικών στρωμάτων και των πολιτών που διαβιούν στις λιγότερο ευνοημένες και απομακρυσμένες περιοχές της Ένωσης αποτελούν συνδυαστικά με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά εργαλεία (ταμεία και προγράμματα), το πιο σημαντικό τμήμα της πολιτικής κοινωνικής προστασίας των κρατών-μελών.

Στον συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και στην ενημέρωση των Ευρωπαίων πολιτών για τα επιδόματα που παρέχει σε εργαζόμενους και ευάλωτους πολίτες και νοικοκυριά το κάθε κράτος- μέλος της ΕΕ, σημαντικό ρόλο έχει η ψηφιακή τεχνολογία και το Διαδίκτυο. Οι ιστότοποι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε όλες τις επίσημες γλώσσες είναι εύκολα προσβάσιμοι, χρηστικοί, πλήρως ενημερωμένοι, με υλικό τεκμηρίωσης, κατατοπιστικοί και με χρήσιμες πληροφορίες και στοιχεία επικοινωνίας για την υποβοήθηση του Ευρωπαίου πολίτη σε όποια χώρα και αν βρίσκεται, εργάζεται ή διαμένει.

Σημαντικός παράγοντας της επιτυχίας των παραπάνω ευρωπαϊκών εργαλείων και καλών πρακτικών στην εθνική επιδοματική πολιτική είναι η ένταξή τους σε ένα εθνικό σχέδιο που θα λαμβάνει υπόψη παράγοντες της οικονομίας που μπορούν συνδυαστικά να επιφέρουν αναπτυξιακά οφέλη παράλληλα με τη στήριξη και προστασία των κοινωνικά αδύναμων πολιτών τους.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός τέτοιου συνδυασμού για την Ελλάδα, ιδιαίτερα σε μια χρονική περίοδο που η ενεργειακή κρίση αναδεικνύει τις εξαρτήσεις της χώρας από εισαγωγές και τα «αδιέξοδα» ενός «ανελαστικού» παραγωγικού μοντέλου, ευάλωτου στη διεθνή γεω-οικονομική συγκυρία, αποτελεί η ανάλυση και η ανάπτυξη εναλλακτικών σεναρίων «κοινωνικής-αναπτυξιακής» πολιτικής, που, πέραν από την άμεση προστασία των πιο ευάλωτων τμημάτων του πληθυσμού, μπορεί να επιφέρει σημαντική άμεση ενίσχυση του ΑΕΠ και της απασχόλησης, καθώς και την αλλαγή του παραγωγικού μοντέλου, έτσι ώστε στόχος του να γίνει η καινοτομία και η εξωστρέφεια, θέμα το οποίο θα μελετηθεί διεξοδικότερα στο επόμενο κεφάλαιο.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Το κόστος ευκαιρίας της
επιδοματικής πολιτικής



6.1 Εισαγωγή

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι η ανάλυση της διατομεακής δομής της ελληνικής οικονομίας και ο εντοπισμός τόσο των βασικών κλάδων που θεωρούνται κατάλληλοι για την εφαρμογή βραχυπρόθεσμων οικονομικών πολιτικών για την τόνωση της ανάπτυξης και της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, όσο και των κλάδων που είναι κατάλληλοι για μακροπρόθεσμες, διαρθρωτικές πολιτικές που αφορούν τη βελτίωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Τα ευρήματα της ανάλυσης, πέρα από την απεικόνιση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας, οδηγούν και σε μια σειρά προτάσεων για τους φορείς χάραξης οικονομικής πολιτικής.

Στη συνέχεια, βασιζόμενοι στη διακλαδική ανάλυση, εξετάζουμε πώς η επιδοματική δαπάνη για την αντιμετώπιση του ενεργειακού σοκ, που εντάθηκε με τον πόλεμο στην Ουκρανία, θα μπορούσε να είχε αξιοποιηθεί για μια ταυτόχρονη αντιμετώπιση των δομικών ζητημάτων της ελληνικής οικονομίας και της ενεργειακής κρίσης. Το υπόλοιπο του παρόντος δομείται ως εξής: Αφού πρώτα παρουσιαστεί το μεθοδολογικό πλαίσιο, συνεχίζουμε με μια διαρθρωτική ανάλυση της ελληνικής οικονομίας και ανάδειξη των τομέων εκείνων που ενδείκνυνται για την άσκηση μεσοπρόθεσμων και μακροπροθέσμων οικονομικών πολιτικών. Ακολουθούν, στη βάση αυτή, επτά εναλλακτικά σενάρια σχετικά με το πώς θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν τα περί 9 δισ. ευρώ που δεσμεύθηκαν και διατέθηκαν όσον αφορά την κατανάλωση σε φυσικό αέριο και ενέργεια για την οικονομική στήριξη φυσικών προσώπων και νοικοκυριών από την Πολιτεία προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι συνέπειες της ενεργειακής κρίσης στη διάρκεια της περιόδου 2021-2023 Τέλος, ολοκληρώνουμε το κεφάλαιο με τα συμπεράσματα.

6.2 Μεθοδολογικό πλαίσιο

Η έννοια του πολλαπλασιαστή που χρησιμοποιούμε στην παρούσα ανάλυση συγκροτήθηκε θεωρητικά και αναλυτικά βάσει των Kurz (1985), Metcalfe & Steedman (1981) και Mariolis (2008). Περιέχει ως ειδικές περιπτώσεις:

- τον/τους κεϋνσιανό/-ούς πολλαπλασιαστή/-ές της συνήθους μακροοικονομικής θεωρίας
- τους πολλαπλασιαστές της παραδοσιακής ανάλυσης εισροών-εκροών (βλ. π.χ. Miller & Blair, 2009, κεφ. 4).¹⁵⁵

Ο εν λόγω πολλαπλασιαστής δεν συνιστά βαθμωτό μέγεθος αλλά τετραγωνική μήτρα των παραγόμενων εμπορευμάτων (κλάδων) της οικονομίας, τα στοιχεία της οποίας εξαρτώνται από:

- τις τεχνικές συνθήκες παραγωγής
- την κατανομή του εισοδήματος (τις τιμές των εμπορευμάτων)
- τις ροπές προς αποταμίευση ανά μορφή εισοδήματος
- τις συνθέσεις της κατανάλωσης ανά μορφή εισοδήματος.

Το αναλυτικό πλαίσιο έχει εκτεθεί λεπτομερώς στην εργασία για συζήτηση υπ' αρ. 142 του ΚΕΠΕ από τους Mariolis & Soklis (2015).¹⁵⁶ Η βασική εξίσωση που προκύπτει από αυτή την ανάλυση είναι:

$$y = \Pi d$$

όπου Π είναι η $n \times n$ μήτρα των πολλαπλασιαστών που συνδέουν το $n \times 1$ διάνυσμα της αυτόνομης ζήτησης (κρατικές δαπάνες, επενδύσεις και εξαγωγές), d , με το $n \times 1$ διάνυσμα του καθαρού προϊόντος, y , ενώ n είναι ο αριθμός των κλάδων της οικονομίας.

¹⁵⁵ Σχετικά με την ανάλυση εισροών-εκροών, βλ. Miller & Blair (2009), Παράρτημα 7.1.

¹⁵⁶ Συμπληρωματικά για το εν λόγω μεθοδολογικό πλαίσιο, βλ. Mariolis & Demiroglou (2023).

Με βάση τη μήτρα **Π**, εξάγουμε τον πολλαπλασιαστή που συνδέει την αυτόνομη ζήτηση με τα επίπεδα συνολικής απασχόλησης ως:

$$\mathbf{L} = \mathbf{\Lambda} \mathbf{\Pi} \mathbf{d}$$

όπου το **ΛΠ** υποδηλώνει τη $n \times n$ μήτρα των πολλαπλασιαστών απασχόλησης που συνδέει την αυτόνομη ζήτηση με το διάνυσμα $n \times 1$ της κλαδικής απασχόλησης, **L** και **Λ** τον $n \times n$ μήτρα των άμεσων και έμμεσων απαιτήσεων εργασίας ανά μονάδα καθαρής παραγωγής για κάθε εμπόρευμα. Τέλος, εξάγουμε τον πολλαπλασιαστή που συνδέει την αυτόνομη ζήτηση με τις εισαγωγές ως:

$$\mathbf{I} \mathbf{m} = \mathbf{M} \mathbf{\Pi} \mathbf{d}$$

όπου το **ΜΠ** υποδηλώνει τον πίνακα $n \times n$ των πολλαπλασιαστών εισαγωγών που συνδέει την αυτόνομη ζήτηση με το διάνυσμα $n \times 1$ των εισαγωγών, **Im**.

Για τον υπολογισμό των πολλαπλασιαστών προϊόντος, απασχόλησης και εξαγωγών, χρησιμοποιούμε τα δεδομένα εισροών-εκροών για το έτος 2018 της ελληνικής οικονομίας από τη βάση δεδομένων του ΟΟΣΑ.¹⁵⁷ Οι Συμμετρικοί Πίνακες Εισροών-Εκροών (Symmetric Input-Output Tables – SIOTs) του ΟΟΣΑ περιγράφουν την παραγωγή 45 προϊόντων ανά 45 αντίστοιχους τομείς.¹⁵⁸

Χαρακτηρίζουμε ως «εμπόρευμα-κλειδί» κάθε εμπόρευμα που εμφανίζει ταυτόχρονα: α) τους πολλαπλασιαστές προϊόντος και απασχόλησης πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας και β) τους πολλαπλασιαστές εισαγωγών κάτω από τον μέσο όρο της οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα, τα εμπορεύματα αυτών των κλάδων τα ονομάζουμε «εμπορεύματα-κλειδιά» και θεωρούνται κατάλληλα για την εφαρμογή μιας πολιτικής ζήτησης βραχυπρόθεσμα, δηλαδή για την τόνωση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας

Ο προσδιορισμός των εν λόγω εμπορευμάτων είναι ζωτικής σημασίας για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, καθώς μπορούν να τους χρησιμοποιήσουν για την υλοποίηση στοχευμένων πολιτικών όσον αφορά την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης και των ευκαιριών απασχόλησης βραχυπρόθεσμα. Οι βραχυπρόθεσμες πολιτικές μπορούν να στοχεύουν στη δημιουργία ζήτησης για τα εμπορεύματα-κλειδιά αυξάνοντας το επίπεδο

¹⁵⁷ Βλ. <https://stats.oecd.org>. Για την ονοματολογία των κλάδων της βάσης δεδομένων του ΟΟΣΑ, βλ. Παράρτημα 2.

¹⁵⁸ Αυτός ο πολλαπλασιαστής μπορεί να προσφέρει μια πιο ρεαλιστική απεικόνιση του οικονομικού συστήματος λαμβάνοντας υπόψη τις διαδικασίες συμπαραγωγής (joint production), βλ. σχετικά Mariolis (2008). Οι SIOTs αποκλείουν, εκ κατασκευής, τη συμπαραγωγή, αντιθέτως αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω των Πινάκων Προσφοράς-Χρήσεων (Supply and Use Tables – SUTs) από τους οποίους προκύπτουν ως παράγωγοί τους τόσο τα συναθροιστικά στοιχεία για το σύνολο της οικονομίας όσο και οι SIOTs (βλ. United Nations, 1999).

παραγωγής και δημιουργώντας έτσι νέες θέσεις απασχόλησης. Επιπλέον, χαρακτηρίζουμε «εμπόρευμα-κλειδί» για τη χάραξη μιας μακροπρόθεσμης, διαρθρωτικής πολιτικής κάθε εμπόρευμα που χαρακτηρίζεται από: α) έναν λόγο του πολλαπλασιαστή προϊόντος προς αυτόν της απασχόλησης πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας και β) έναν λόγο του πολλαπλασιαστή προϊόντος προς αυτόν των εισαγωγών πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας. Ο πρώτος λόγος μπορεί να εκληφθεί ως δείκτης παραγωγικότητας κάθε εμπορεύματος, ενώ ο δεύτερος ως δείκτης εξάρτησης από τις εισαγωγές της οικονομίας. Έτσι, για την προώθηση μακροπρόθεσμων διαρθρωτικών πολιτικών με προσανατολισμό στην ανάπτυξη, είναι απαραίτητο να λαμβάνονται υπόψη και οι δύο αυτοί τύποι λόγων πολλαπλασιαστών. Τα εμπορεύματα αυτών των κλάδων προορίζονται για μακροπρόθεσμες διαρθρωτικές πολιτικές και θα πρέπει να θεωρούνται ως μέρος ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδίου, που αποσκοπεί στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Οι εν λόγω κλάδοι, συνεπώς, θα πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών που αποσκοπούν στη βελτίωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και τη μείωση του χρέους. Ως εκ τούτου, μια μακροπρόθεσμη διαρθρωτική πολιτική, προσανατολισμένη στην ανάπτυξη, θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη αυτούς τους δύο τύπους πολλαπλασιαστικών δεικτών.¹⁵⁹

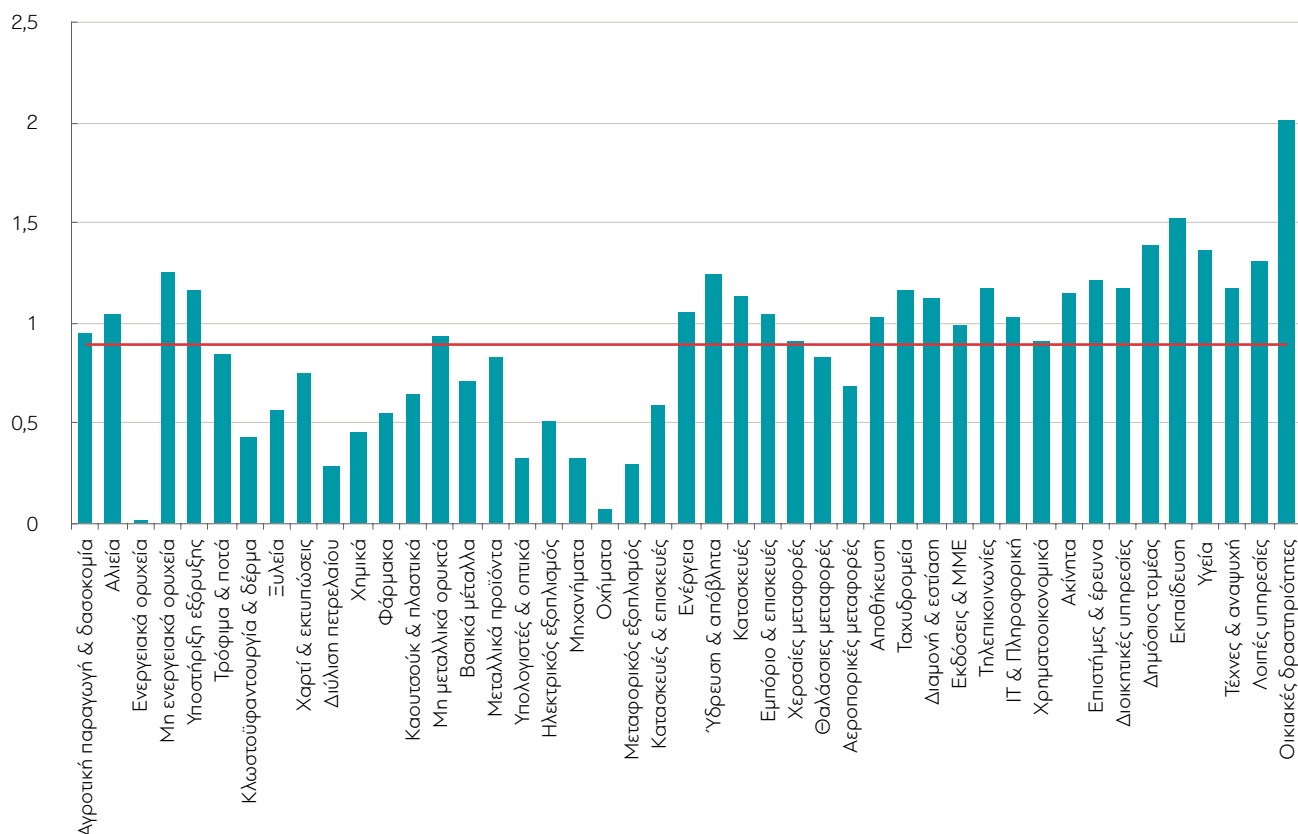
¹⁵⁹ Σχετικά με του δείκτες αυτούς, βλ. Greek National Productivity Board (2020), Mariolis et al. (2021), και Apostolopoulos et al. (2022).

6.3 Η διαρθρωτική οικονομική βάση της ελληνικής οικονομίας

Η εφαρμογή της προηγούμενης ανάλυσης στον Συμμετρικό Πίνακα Εισροών-Εκροών της ελληνικής οικονομίας για το έτος 2018 δίνει τους πολλαπλασιαστές καθαρού προϊόντος, απασχόλησης και εισαγωγών για 45 κλάδους (**Διαγράμματα 22 έως 24**). Η πρώτη στήλη των Διαγραμμάτων δείχνει ότι μια αύξηση (ή, εναλλακτικά, μείωση) κατά 1 νομισματική μονάδα στην αυτόνομη ζήτηση για «Γεωργία, δασοκομία και αλιεία» προκαλεί αύξηση (μείωση) 0,95 νομισματικών μονάδων στο καθαρό προϊόν, αύξηση (μείωση) κατά 43,17 μονάδες στην απασχόληση, και αύξηση (μείωση) κατά 0,31 νομισματικές μονάδες στις εισαγωγές, αντίστοιχα. Οι υπόλοιπες στήλες αυτών των σχημάτων διαβάζονται με τον ίδιο τρόπο. Ως εκ τούτου, προκύπτει ότι μια αύξηση (μείωση) κατά 1 εκατ. ευρώ στη συνολική αυτόνομη ζήτηση προκαλεί, κατά μέσο όρο, αύξηση (μείωση) της συνολικής παραγωγής κατά 0,95 εκατ. ευρώ, αύξηση (μείωση) κατά 43,17 άτομα στην απασχόληση και αύξηση (μείωση) κατά 0,31 εκατ. ευρώ στις εισαγωγές.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Για μια επισκόπηση των μετρήσεων των πολλαπλασιαστών μέσω της ανάλυσης IO για την ελληνική οικονομία, βλ. Backinezos et al. (2020) καθώς και Mariolis & Kesperí (2022).

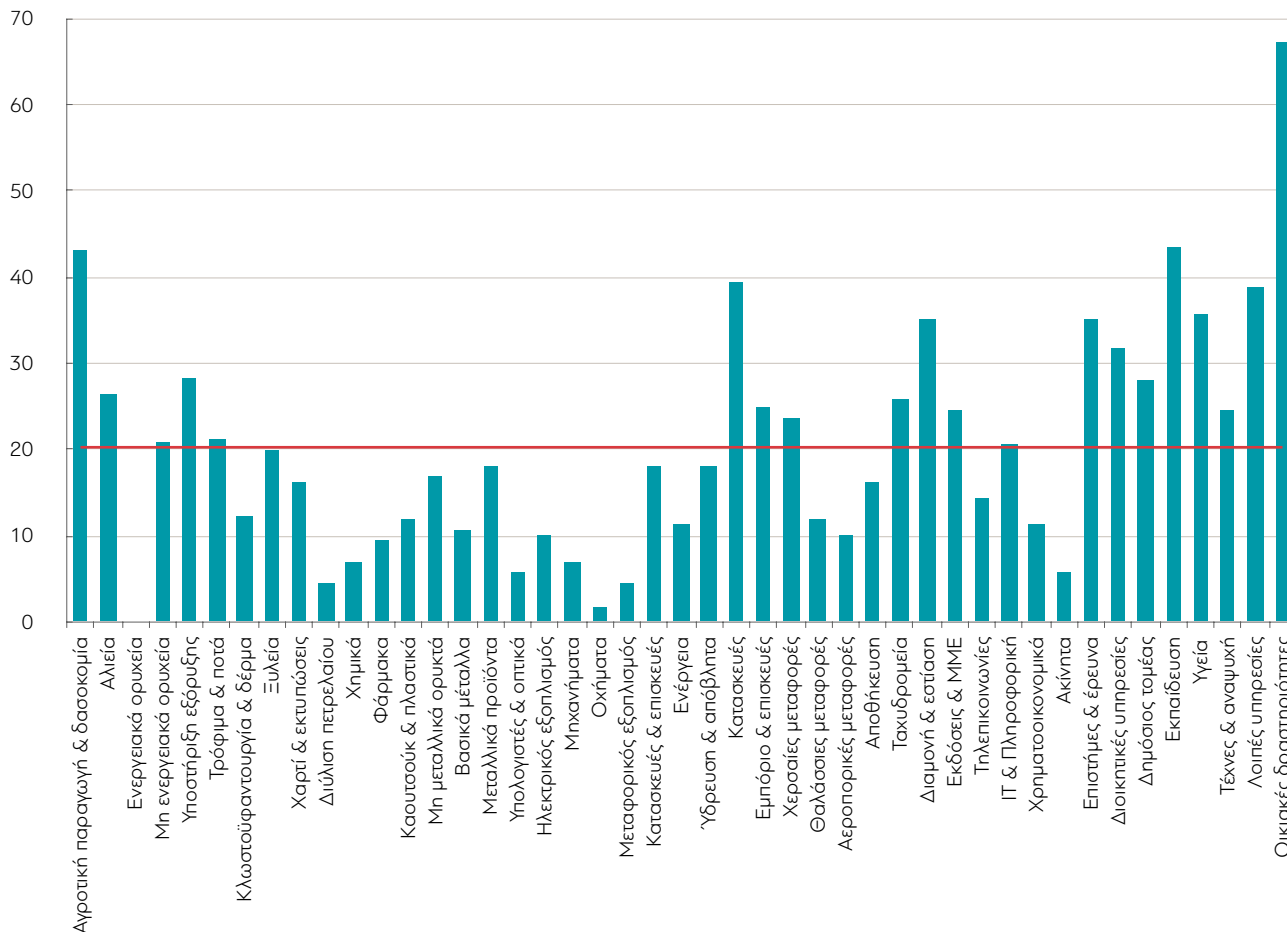
Διάγραμμα 22. Οι πολλαπλασιαστές προϊόντος για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 23. Οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

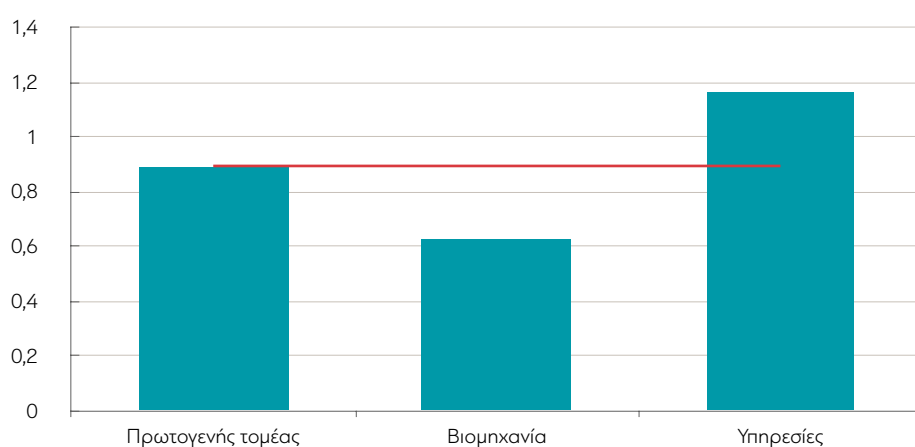
Οικονομικό Σέκτορας	Ποσοστό Συνεισφοράς
Αγροτική παραγωγή & δασοκομία	0,32
Αλιεία	0,25
Ενεργειακά ορυχεία	0,99
Μη ενεργειακά ορυχεία	0,24
Υποστήριξη εξόρυξης	0,49
Τρόφιμα & ποτά	0,45
Κλωστοϋφαντουργία & δέρμα	0,74
Ξυλεία	0,67
Χαρτί & εκτυπώσεις	0,54
Διύλιση πετρελαίου	0,81
Χημικά	0,71
Φάρμακα	0,66
Καουτσούκ & πλαστικά	0,60
Μη μεταλλικά ορυκτά	0,42
Βασικά μέταλλα	0,53
Μηταλλικά προϊόντα	0,49
Μεταλλοσιτές & οπτικά	0,81
Υπολογιστές & οπτικά	0,69
Ηλεκτρικός εξοπλισμός	0,81
Μηχανήματα	0,96
Οχήματα	0,82
Μεταφορικός εξοπλισμός	0,64
Κατασκευές & επισκευές	0,27
Ενέργεια	0,23
Υδρευση & αποβλήτα	0,33
Κατασκευές	0,34
Εμπόριο & επισκευές	0,42
Χερσαίες μεταφορές	0,52
Θαλάσσιες μεταφορές	0,55
Αεροπορικές μεταφορές	0,40
Αποθήκευση	0,36
Ταχυδρομεία	0,27
Διαμονή & εστίαση	0,44
Εκδόσεις & ΜΜΕ	0,22
Τηλεπικοινωνίες	0,40
IT & Πληροφορική	0,40
Χρηματοοικονομικά	0,09
Ακίνητα	0,24
Επιστήμες & έρευνα	0,27
Διοικητικές υπηρεσίες	0,20
Δημόσιος τομέας	0,21
Εκπαίδευση	0,26
Υγεία	0,21
Τέχνες & αναψυχή	0,27
Λοιπές υπηρεσίες	0,33
Οικιακές δραστηριότητες	0,33

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Παρατηρούμε ότι τα βασικά εμπορεύματα για την αποτελεσματική πολιτική διαχείρισης της ζήτησης προέρχονται από τους κλάδους «Γεωργία, κυνήγι, δασοκομία», «Αλιεία και υδατοκαλλιέργεια», «Δραστηριότητες υπηρεσιών υποστήριξης εξόρυξης», «Προϊόντα διατροφής, ποτά και καπνός», «Κατασκευές», «Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευή μηχανοκίνητων οχημάτων», «Χερσαίες μεταφορές και μεταφορές μέσω αγωγών», «Ταχυδρομικές και ταχυμεταφορικές δραστηριότητες», «Δραστηριότητες εξυπηρέτησης διαμονής και εστίασης», «Εκδοτικές, οπτικοακουστικές και ραδιοτηλεοπτικές δραστηριότητες», «Επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες», «Διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες», «Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση», «Εκπαίδευση», «Ανθρώπινη υγεία και δραστηριότητες κοινωνικής εργασίας», «Τέχνες, ψυχαγωγία και αναψυχή», «Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών» και «Δραστηριότητες των νοικοκυριών ως εργοδοτών, αδιαφοροποιήτες δραστηριότητες παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών των νοικοκυριών για ίδια χρήση». Ως εκ τούτου, εκτός από τα προϊόντα των κλάδων «Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας» και «Μεταλλεία και λατομεία, προϊόντα που δεν παράγουν ενέργεια», όλα τα βασικά εμπορεύματα της ελληνικής οικονομίας για μια άμεση τόνωση του προϊόντος και της απασχόλησης ανήκουν στην πρωτογενή παραγωγή και στις υπηρεσίες. Αυτό το γεγονός

γίνεται πιο ξεκάθαρο αν υπολογίσουμε τους μέσους πολλαπλασιαστές για τα προϊόντα του πρωτογενούς τομέα, τα βιομηχανικά προϊόντα και τις υπηρεσίες. Τα **Διαγράμματα 25 έως 27** παρουσιάζουν τους αριθμητικούς μέσους πολλαπλασιαστές προϊόντος, απασχόλησης και εισαγωγών για τα προϊόντα του πρωτογενή τομέα, τα βιομηχανικά προϊόντα και τις υπηρεσίες και τον μέσο όρο της οικονομίας.

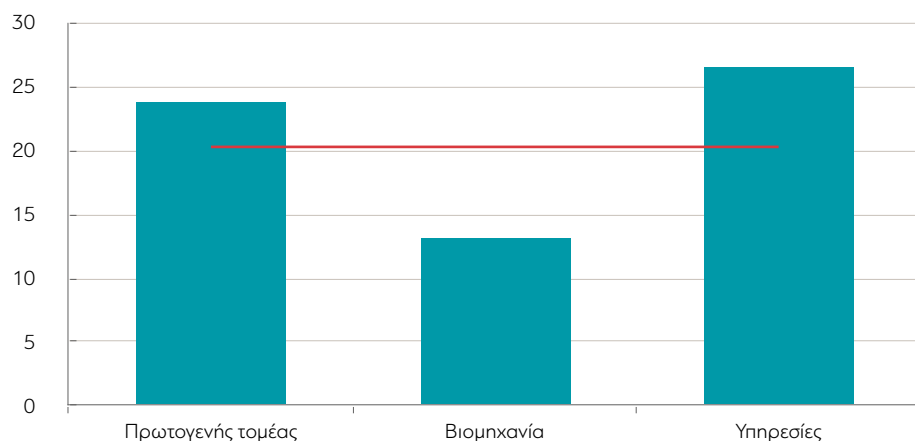
Διάγραμμα 25. Οι πολλαπλασιαστές προϊόντος για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

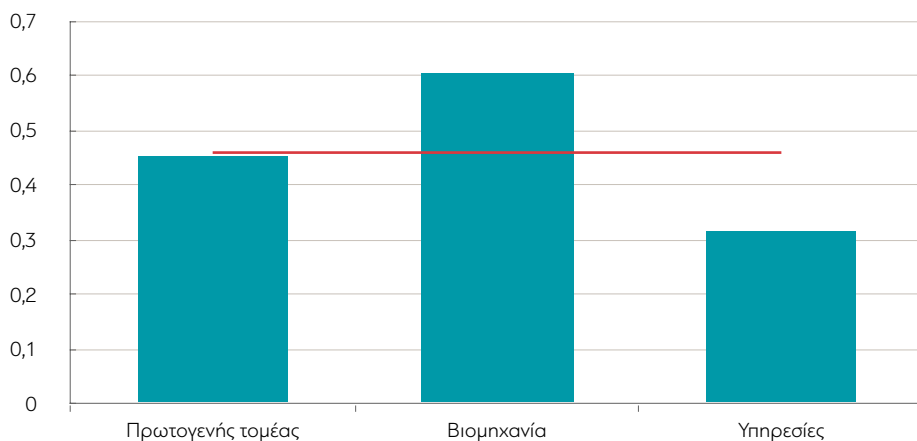
Διάγραμμα 26. Οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

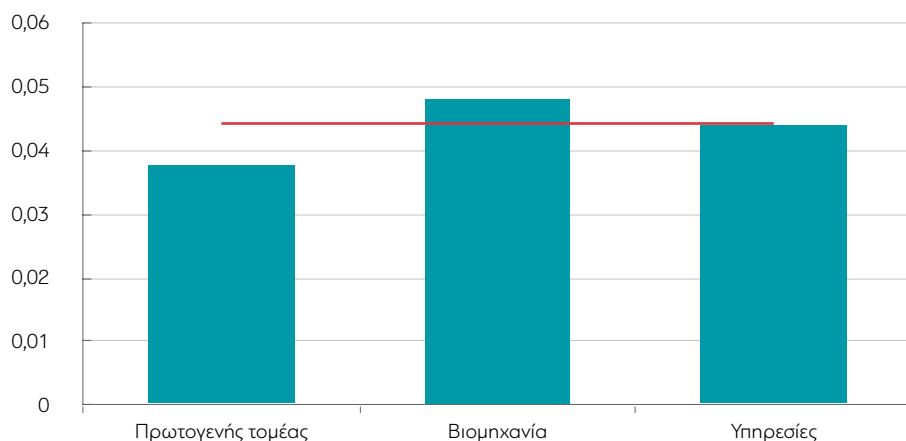
Διάγραμμα 27. Οι πολλαπλασιαστές εισαγωγών για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

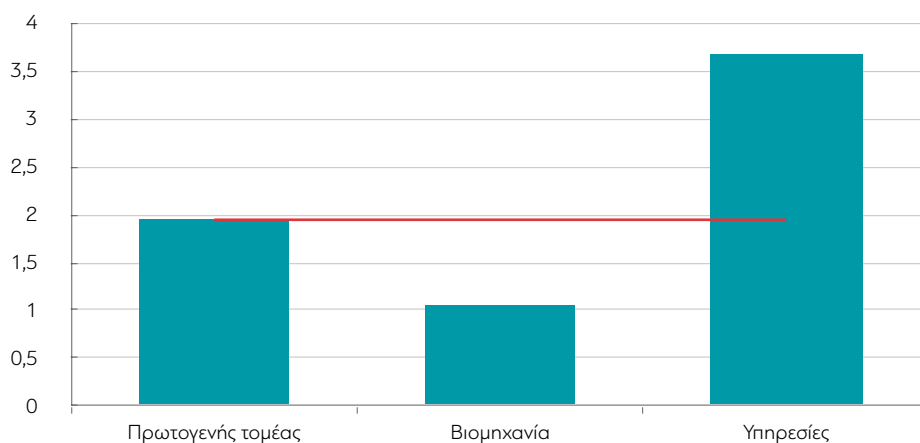
Διαβάζοντας τα **Διαγράμματα 25 έως 27** με τον ίδιο τρόπο όπως τα **Διαγράμματα 22 έως 24**, επιβεβαιώνουμε τα παραπάνω αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, προκύπτει ότι ο πρωτογενής τομέας, αν αφαιρέσουμε τον κλάδο «Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας» εμφανίζει κατά μέσο όρο πολλαπλασιαστές απασχόλησης και προϊόντος πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας, ενώ παράλληλα ο μέσος όρος του πολλαπλασιαστή εισαγωγών είναι κάτω από τον μέσο όρο του συνόλου της οικονομίας. Αντιθέτως, ο δευτερογενής τομέας εμφανίζει μια εκ διαμέτρου αντίθετη εικόνα, με τους πολλαπλασιαστές προϊόντος και εργασίας να είναι κάτω από τον μέσο όρο της οικονομίας και τον πολλαπλασιαστή εισαγωγών να είναι πάνω. Τέλος, όπως αναμενόταν, οι υπηρεσίες εμφανίζουν πολλαπλασιαστές προϊόντος και απασχόλησης πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας και, ταυτόχρονα, πολλαπλασιαστή εισαγωγών κάτω από τον μέσο όρο της οικονομίας. Ωστόσο, αυτό το εύρημα αλλάζει εάν λάβουμε υπόψη μια κλαδική ανάλυση κατάλληλη για διαρθρωτικές πολιτικές, δηλαδή τους δείκτες που αφορούν του λόγους των πολλαπλασιαστών προϊόντος-απασχόλησης (δείκτης παραγωγικότητας) και προϊόντος-εισαγωγών (δείκτης εξάρτησης από εισαγωγές), όπως αυτοί παρατίθενται στα **Διαγράμματα 28 έως 30**.

Διάγραμμα 28. Οι δείκτες παραγωγικότητας για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

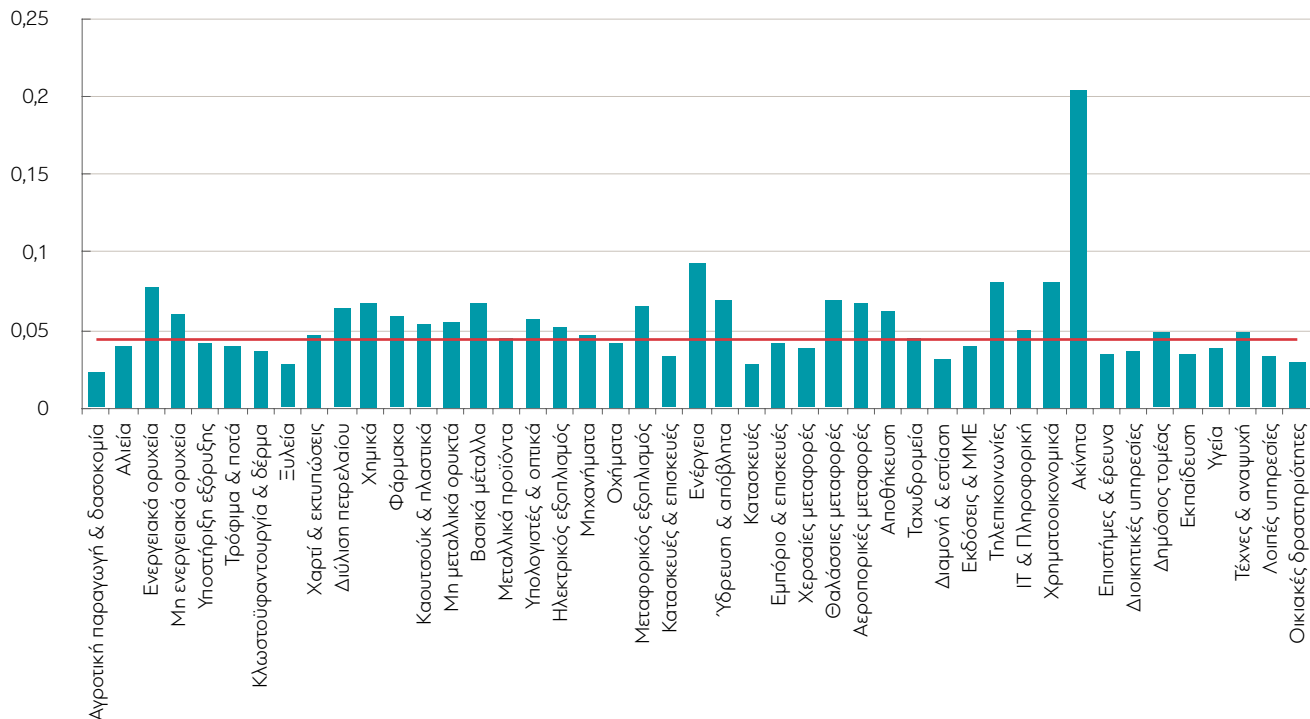
Διάγραμμα 29. Οι δείκτες εξάρτησης από εισαγωγές για τον πρωτογενή τομέα, τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Στα **Διάγραμμα 28 και 29**, παρατηρούμε ότι ο δείκτης παραγωγικότητας για τη βιομηχανία είναι αισθητά πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας και ο δείκτης εξάρτησης από εισαγωγές βρίσκεται κάτω από τον μέσο όρο, ενώ για τον πρωτογενή τομέα και τις υπηρεσίες ισχύει το αντίθετο. Ωστόσο, εάν υπολογίσουμε τους λόγους αυτούς σε επίπεδο 45 κλάδων, παρατηρούμε ότι οι περισσότεροι από τους κλάδους χαρακτηρίζονται από έναν υψηλό δείκτη παραγωγικότητας ή/και δείκτη εξάρτησης από εισαγωγές στον πρωτογενή τομέα και τις υπηρεσίες (**Διαγράμματα 30 και 31**).

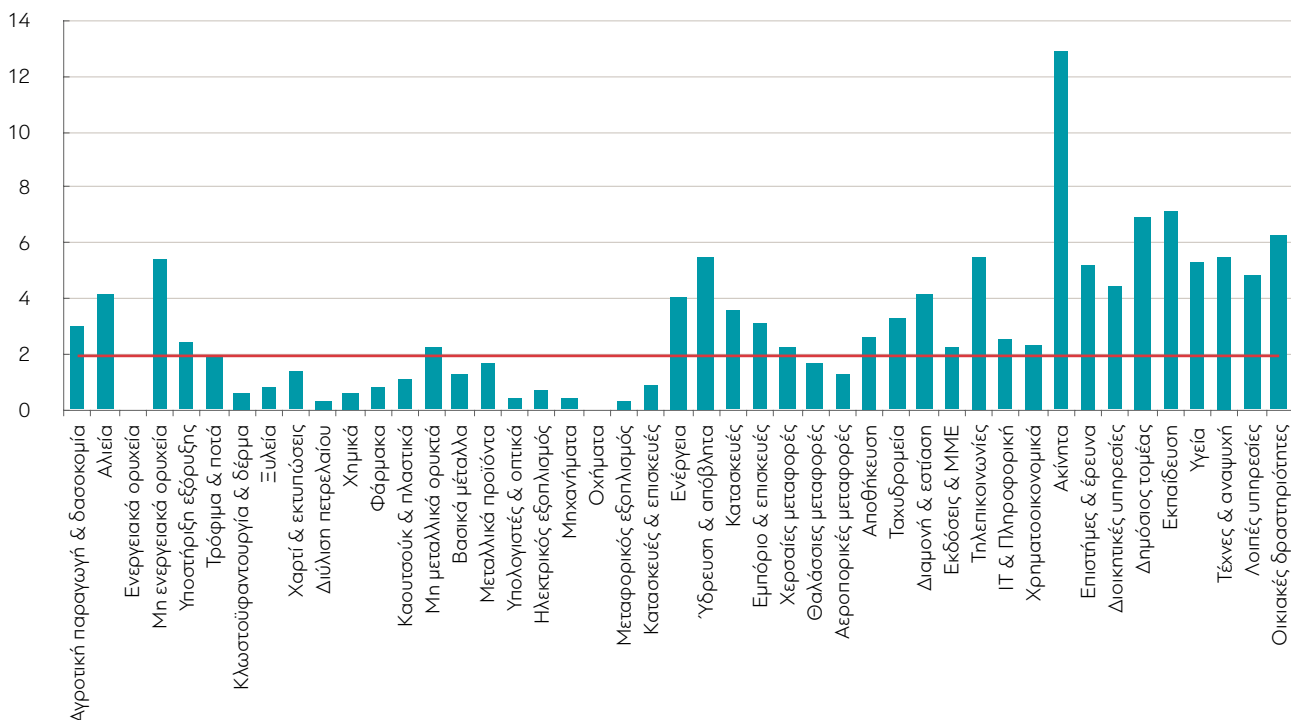
Διάγραμμα 30. Οι δείκτες παραγωγικότητας για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 31. Οι δείκτες εξάρτησης από εισαγωγές για τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.

Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Για πιο λεπτομερή ανάλυση, ο **Πίνακας 13** παρουσιάζει τους κλάδους με δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας. Με άλλα λόγια, παρουσιάζει τους τομείς που πρέπει να εξεταστούν για μια μακροπρόθεσμη πολιτική για την ενίσχυση της συνολικής παραγωγικότητας και τη μείωση της εξάρτησης από τις εισαγωγές.

Πίνακας 13. Κλάδοι με δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας

Κλάδοι	Δείκτης παραγωγικότητας	Δείκτης εξάρτησης από εισαγωγές
Αγροτική παραγωγή & δασοκομία		X
Αλιεία		X
Ενεργειακά ορυχεία	X	
Μη ενεργειακά ορυχεία	X	X
Υποστήριξη εξόρυξης		X
Τρόφιμα & ποτά		
Κλωστοϋφαντουργία & δέρμα		
Ξυλεία		
Χαρτί & εκτυπώσεις	X	
Διύλιση πετρελαίου	X	
Χημικά	X	
Φάρμακα	X	
Καουτσούκ & πλαστικά	X	
Μη μεταλλικά ορυκτά	X	X
Βασικά μέταλλα	X	
Μεταλλικά προϊόντα	X	
Υπολογιστές & οπτικά	X	
Ηλεκτρικός εξοπλισμός	X	
Μηχανήματα	X	
Οχήματα		
Μεταφορικός εξοπλισμός	X	
Κατασκευές & επισκευές		
Ενέργεια	X	X
Υδρευση & απόβλητα	X	X
Κατασκευές		X
Εμπόριο & επισκευές		X
Χερσαίες μεταφορές		X
Θαλάσσιες μεταφορές	X	
Αεροπορικές μεταφορές	X	
Αποθήκευση	X	X
Ταχυδρομεία	X	X
Διαμονή & εστίαση		X
Εκδόσεις & ΜΜΕ		X
Τηλεπικοινωνίες	X	X
IT & Πληροφορική	X	X

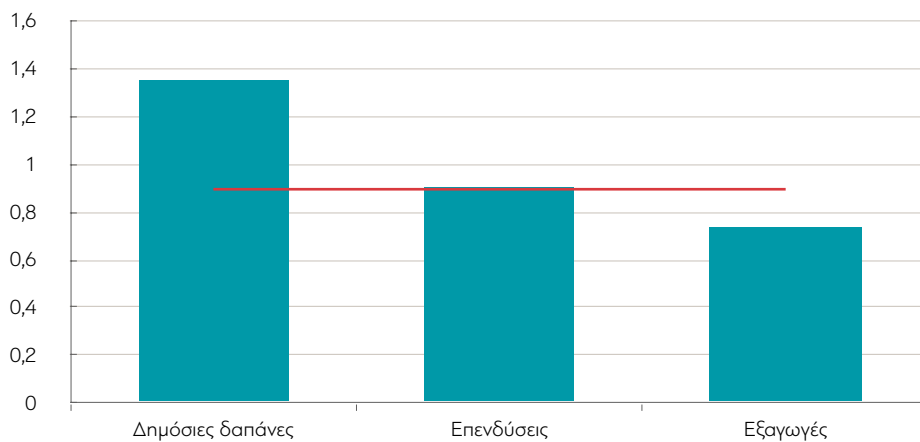
Κλάδοι	Δείκτης παραγωγικότητας	Δείκτης εξάρτησης από εισαγωγές
Χρηματοοικονομικά	X	X
Ακίνητα	X	X
Επιστήμες & έρευνα		X
Διοικητικές υπηρεσίες		X
Δημόσιος τομέας	X	X
Εκπαίδευση		X
Υγεία		X
Τέχνες & αναψυχή	X	X
Λοιπές υπηρεσίες		X
Οικιακές δραστηριότητες		X

Πηγή: Υπολογισμοί συγγραφέων

6.4 Μοχλοί της οικονομικής ανάπτυξης

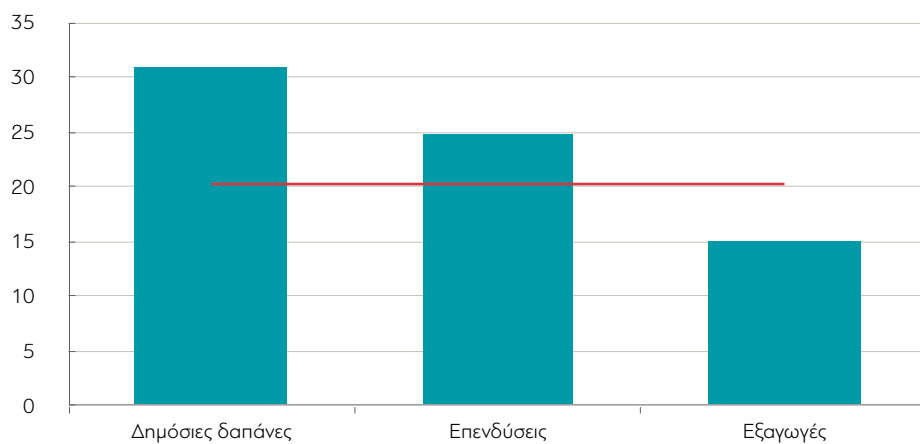
Δεδομένου ότι μια αποτελεσματική πολιτική διαχείρισης της ζήτησης μπορεί να εφαρμοστεί είτε από δημόσιες δαπάνες είτε μέσω πολιτικών προώθησης των επενδύσεων ή των εξαγωγών, είναι χρήσιμο να εξεταστεί η σύνθεση των διαφορετικών συνιστωσών της αυτόνομης ζήτησης και οι αντίστοιχες πολλαπλασιαστικές επιδράσεις, προκειμένου να καθοριστεί ποιοι τομείς μπορούν να οδηγήσουν την οικονομική ανάπτυξη. Τα διαθέσιμα στοιχεία από τον ΟΟΣΑ παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη σύνθεση των τελικών καταναλωτικών δαπανών της κυβέρνησης, («δημόσιες δαπάνες» στο εξής), του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου («επενδύσεις» στο εξής) και των εξαγωγών. Τα **Διαγράμματα 32 έως 34** δίνουν τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα ανά κατηγορία αυτόνομης ζήτησης της ελληνικής οικονομίας. Παρατηρούμε ότι οι δημόσιες δαπάνες μπορεί να θεωρηθούν ο κύριος παράγοντας για την αποτελεσματική πολιτική διαχείρισης της ζήτησης, ενώ στην περίπτωση των επενδύσεων διαπιστώνουμε ότι ο πολλαπλασιαστικός προϊόντος ξεπερνάει έστω και οριακά τον μέσο όρο της οικονομίας. Μπορούμε, συνεπώς, να θεωρήσουμε, εκτός από τις δημόσιες επενδύσεις, τον κρατικό τομέα και τις επενδύσεις ως ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την τόνωση της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Όσον αφορά της εξαγωγές, όπως εύκολα παρατηρούμε, οι εν λόγω πολλαπλασιαστές βρίσκονται αρκετά κάτω από τον μέσο όρο. Σημειώνουμε, τέλος, ότι όσον αφορά τους πολλαπλασιαστές εξαγωγών, η εικόνα είναι εντελώς αντίθετη, αμφότερες δημόσιες δαπάνες και επενδύσεις είναι κάτω του μέσου όρου, ενώ οι εξαγωγές είναι αρκετά πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας.

Διάγραμμα 32. Οι πολλαπλασιαστές προϊόντος για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας



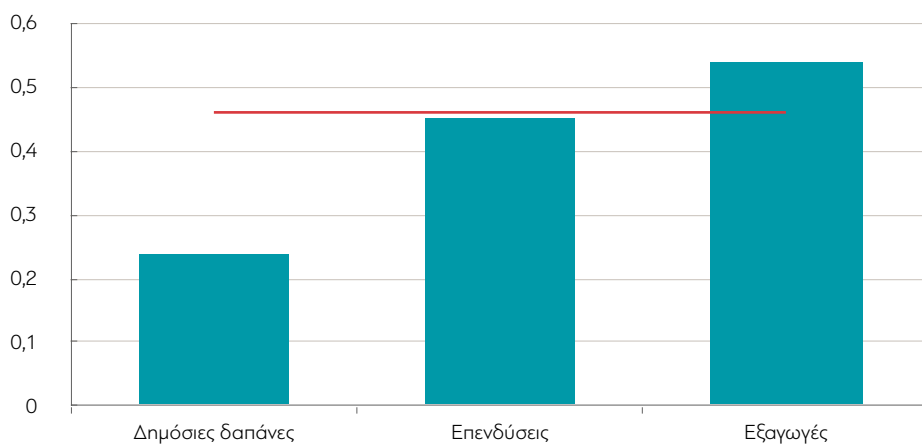
Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 33. Οι πολλαπλασιαστές απασχόλησης για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

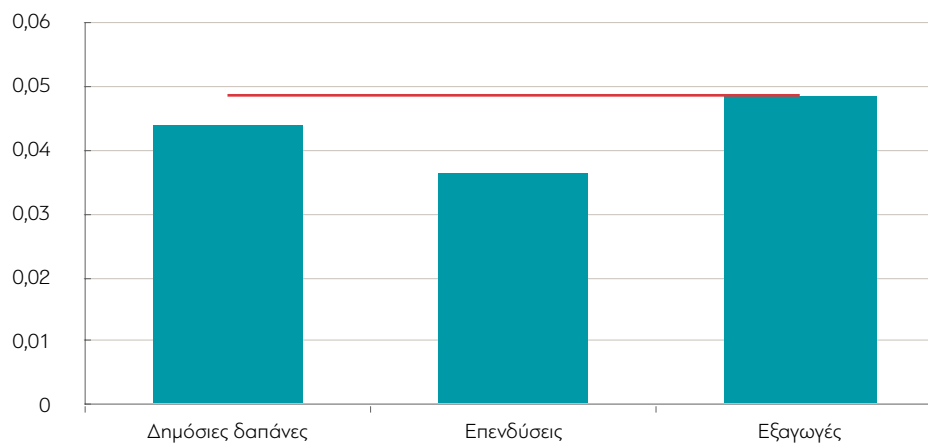
Διάγραμμα 34. Οι πολλαπλασιαστές εξαγωγών για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

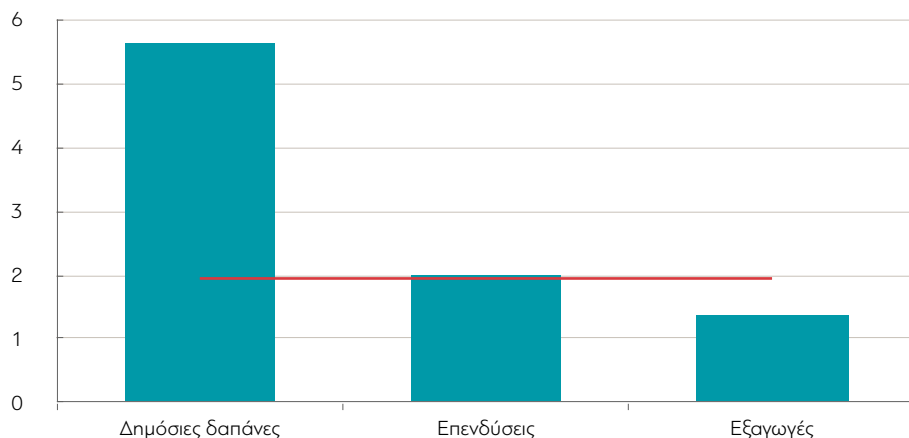
Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από τις εισαγωγές των διαφόρων τομέων ανά κατηγορία αυτόνομης ζήτησης της ελληνικής οικονομίας (Διαγράμματα 35 και 36).

Διάγραμμα 35. Οι δείκτες παραγωγικότητας για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 36. Οι δείκτες εξάρτησης από τις εισαγωγές για τις δημόσιες δαπάνες, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές της ελληνικής οικονομίας



Σημείωση: Η οριζόντια γραμμή απεικονίζει τον μέσο όρο του πολλαπλασιαστή στην ελληνική οικονομία.
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Από τα παραπάνω **Διαγράμματα 35 και 36** παρατηρούμε ότι οι εξαγωγές χαρακτηρίζονται από υψηλούς δείκτες παραγωγικότητας, οι δημόσιες δαπάνες είναι λίγο κάτω από τον μέσο όρο, ενώ οι επενδύσεις απέχουν αρκετά από το να προσεγγίσουν τους μέσους όρους της οικονομίας. Διαπιστώνουμε επίσης, ότι οι επενδύσεις, και κυρίως οι δημόσιες δαπάνες, χαρακτηρίζονται από χαμηλούς δείκτες εξάρτησης από τις εξαγωγές, ενώ οι εξαγωγές φαίνεται να έχουν μεγάλη εξάρτηση από τις εισαγωγές. Συνεπώς, μια μακροχρόνια πολιτική για την αύξηση της παραγωγικότητας μπορεί να βασιστεί κυρίως στις εξαγωγές, οι οποίες, όμως, είναι ιδιαίτερα εξαρτημένες από τις εισαγωγές.

Συνοψίζοντας, από την ανάλυση που προηγήθηκε διαπιστώνουμε ότι:

- Μόνο οι υπηρεσίες παρουσιάζουν πολλαπλασιαστές προϊόντος και απασχόλησης πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας και, ταυτόχρονα, πολλαπλασιαστή εισαγωγών κάτω από τον μέσο όρο της οικονομίας, ενώ, αν αφαιρεθεί ο κλάδος «Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας», την ίδια διαπίστωση μπορούμε να κάνουμε και για τον πρωτογενή τομέα.
- Συνεπώς, αυτοί οι δύο τομείς είναι οι πλέον κατάλληλοι για μια άμεση τόνωση τόσο της απασχόλησης όσο και της παραγωγής.
- Ο δευτερογενής τομέας χαρακτηρίζεται από την υψηλότερη παραγωγικότητα της εργασίας, αλλά και από την υψηλότερη εξάρτηση από τις εισαγωγές. Αυτό σημαίνει ότι μια μακροπρόθεσμη πολιτική για την αύξηση της παραγωγικότητας στην Ελλάδα θα πρέπει να κατευθυνθεί προς τον δευτερογενή τομέα.

- Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τη σύνθεση των στοιχείων της αυτόνομης ζήτησης σε σχέση με τη συμμετοχή κάθε τομέα της οικονομίας σε κάθε κατηγορία αυτόνομης ζήτησης, βλέπουμε ότι οι δημόσιες δαπάνες μπορούν να επιλεγούν για αποτελεσματική πολιτική διαχείρισης της ζήτησης της οικονομίας για ένα άμεσο αναπτυξιακό αποτέλεσμα.
- Παρατηρούμε επίσης ότι οι δημόσιες δαπάνες χαρακτηρίζονται από σχετικά υψηλούς δείκτες παραγωγικότητας εργασίας και, ταυτόχρονα, από χαμηλούς δείκτες εξάρτησης από εισαγωγές, ενώ οι εξαγωγές χαρακτηρίζονται από έναν κατά πολύ υψηλότερο από τον μέσο όρο δείκτη παραγωγικότητας εργασίας, δυστυχώς όμως και από έναν σχετικά υψηλό δείκτη εξάρτησης από εισαγωγές.
- Οι επενδύσεις παρουσιάζουν τη χαμηλότερη παραγωγικότητα της εργασίας και, ταυτόχρονα, και έναν μέσο δείκτη εξάρτησης από τις εισαγωγές.

Τα αποτελέσματα αυτά υποδηλώνουν ότι μια βραχυπρόθεσμη αναπτυξιακή πολιτική για την ελληνική οικονομία θα μπορούσε να εφαρμοστεί, πρωτίστως, μέσω των δημοσίων δαπανών, ενώ οι εξαγωγές, που εμφανίζουν τον υψηλότερο δείκτη παραγωγικότητας εργασίας, θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για μια μακροπρόθεσμη πολιτική προσανατολισμένη στην ανάπτυξη.¹⁶¹ Δεδομένου, τέλος, της υψηλής εξάρτησης των εξαγωγικών κλάδων από εισαγωγές –κυρίως λόγω του ότι τα περισσότερα διεθνή εμπορεύσιμα αγαθά ανήκουν στον δευτερογενή τομέα και του ότι οι κλάδοι οι οποίοι τα παράγουν εξαρτώνται από εισαγωγές– απαιτείται παράλληλα με τις πολιτικές που προαναφέραμε και μια πολιτική μείωσης της εξάρτησης των εισαγωγών αυτών των κλάδων μέσω υποκατάστασης των εισαγόμενων εμπορευμάτων, κατά το δυνατόν, με εγχωρίως παραγόμενα.¹⁶²

¹⁶¹ Αντίστοιχα αποτελέσματα προκύπτουν και από τις αναλύσεις των Greek National Productivity Board (2020) και Mariolis et al. (2021), οι οποίες όμως χρησιμοποιούν τους SUTs της ελληνικής οικονομίας για το 2018.

¹⁶² Για το πρόβλημα της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας, βλ. Κακουλίδου κ.ά. (2021).

6.5 Μελέτη περίπτωσης: Εναλλακτικές κατανομές των δαπανών αντιμετώπισης της ενεργειακής κρίσης

Στην **Ενότητα 3.4.7** διαπιστώσαμε ότι δαπανήθηκαν περισσότερα από 9 δισ. ευρώ για ενισχύσεις όσον αφορά την κατανάλωση σε φυσικό αέριο και ενέργεια για την οικονομική στήριξη φυσικών προσώπων και νοικοκυριών (δαπάνες με δημοσιονομικό αποτέλεσμα, εκ των οποίων περί τα 7,7 δισ. ευρώ στη διάρκεια του κομβικού έτους 2022, κόστος, που συμφωνεί με τις εκτιμήσεις διεθνών οργανισμών· Sgaravatti et al., 2021).¹⁶³

Με τις παραδοχές αυτές και λαμβάνοντας υπόψη:

- Τα συμπεράσματα των διεθνών οργανισμών για τις επιπτώσεις των επιδοτήσεων στα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις, στην Ευρώπη και παγκόσμια, ειδικότερα για τις επιπτώσεις στις κοινωνίες από τη δραματική αύξηση των τιμών στην ηλεκτρική ενέργεια και στις μεταρρυθμίσεις με την αύξηση των δαπανών¹⁶⁴ και την ανάγκη εναρμονισμού των εθνικών ενεργειακών πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ (Zettelmeyer et al., 2002).
- Τις επιπτώσεις/επιδείνωση της πίεσης στην ελληνική οικονομία που προκλήθηκαν από την απότομη και έντονη αύξηση των χονδρικών τιμών της ηλεκτρικής ενέργειας και του φυσικού αερίου (2021-2022) και τη μεταφορά του υψηλού κόστους στους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις (σύμφωνα με έκθεση του Reuters, η χονδρική τιμή ηλεκτρικής ενέργειας στην Ελλάδα έφτασε να είναι 12 φορές υψηλότερη από ό,τι στις Σκανδιναβικές χώρες και σημαντικά υψηλότερη από ό,τι σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης),¹⁶⁵ με σοβαρή διαφοροποίηση των αποτελεσμάτων μεταξύ των νοικοκυριών σε επίπεδο περιφέρειας και ταυτόχρονα, την ανάγκη εξορθολογισμού του κόστους των «επιδοματικών πολιτικών» παρεμβάσεων που στοχεύουν στον μετριασμό των επιπτώσεων τη

¹⁶³ Η πολιτική για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (2021-2023) μπορεί να θεωρηθεί ως συνέχεια των επιδοματικών πολιτικών που εγκαινιάστηκαν μετά το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19 (βλ. την **Ενότητα 3.3.7**). Συνεπώς, η εν λόγω μελέτη περίπτωσης μπορεί να θεωρηθεί ως η πλέον επίκαιρη και ενδεικτική περίπτωση για τον τρόπο άσκησης των επιδοματικών πολιτικών από τους φορείς οικονομικής πολιτικής.

¹⁶⁴ Βλ. International Monetary Fund (n.d.). Fossil Fuel Subsidies, στο: <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>.

¹⁶⁵ Βλ. Koutantou, A., Crellin, F., & Mcallister, E. (2025, January 7). Europe's power price divide hits southeastern economies. Reuters. Retrieved from: <https://www.reuters.com/markets/europe/europes-power-price-divide-hits-southeastern-economies-2025-01-07/>.

στιγμή που δαπανώνται δημόσιοι πόροι που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν αποδοτικότερα για την επίτευξη μακροχρόνιων αποτελεσμάτων (Λυχναράς & Νίτση, 2024).

- Την ανάγκη προτεραιοποίησης και αποδοτικότητας των έκτακτων κρατικών δαπανών, με την κατάλληλη κατανομή των διαθέσιμων πόρων μεταξύ ad hoc οριζόντιων μέτρων (δηλαδή ενισχύσεων με καθαρό πολιτικό κριτήριο), στοχευμένων επιδομάτων στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και βοήθειας στον παραγωγικό τομέα¹⁶⁶ (όπως προβλέπεται μέσα από τις δράσεις που χρηματοδοτεί το ΤΑΑ).
- Τη διαχρονική εξάρτηση της Ελλάδας –σε μεγάλο βαθμό– από εισαγόμενα καύσιμα για το συνολικό ενεργειακό μείγμα (Angelis-Dimakis et al., 2012), τη μεγάλη ενεργειακή εξάρτηση για το σύνολο της ελληνικής οικονομίας και τα δομικά αίτια της τρέχουσας ενεργειακής κρίσης στη χώρα (Λυχναράς κ.ά., 2021 και Ροδουσάκης & Σώκλης, 2022) που επιγραμματικά (μέχρι την περίοδο συγγραφής της μελέτης) έχουν τα εξής χαρακτηριστικά: α) μετά τα μέσα του 2021 (μέχρι το δεύτερο εξάμηνο του 2022), καταγράφηκε σημαντική/κατακόρυφη αύξηση των τιμών των ενεργειακών προϊόντων (φυσικό αέριο και πετρέλαιο, βλ. παραπάνω εκτιμήσεις από την Έκθεση του Reuters), β) η ποσοστιαία συμμετοχή του φυσικού αερίου στο ενεργειακό μείγμα της ελληνικής αγοράς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας άγγιζε το 34% το 2023, οι Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) ήταν στο 41% και ο λιγνίτης στο 10%.¹⁶⁷ Για σύγκριση, σύμφωνα με τα στοιχεία των δημοσιευμάτων για το ενεργειακό μείγμα του Διαχειριστή ΑΠΕ και Εγγυήσεων Προέλευσης (ΔΑΠΕΕΠ),¹⁶⁸ τα αντίστοιχα μερίδια για φυσικό αέριο, ΑΠΕ και λιγνίτη ήταν για το 2018: 30%, 31% και 15%, για το 2020: 41%, 38% και 12%, και για το 2022: 37%, 45% και 11% αντίστοιχα. Παρατηρείται, ότι η συμμετοχή των εγχώριων εξορύξεων λιγνίτη, στον οποίο βασιζόταν παραδοσιακά η ελληνική οικονομία για την παραγωγή φτηνής ενέργειας, έχει μειωθεί αισθητά και σε μεγάλο βαθμό έχει αντικατασταθεί με εισαγωγές φυσικού αερίου και ΑΠΕ (το 2010 οι αντίστοιχες τιμές των συνιστωσών του ενεργειακού μείγματος για την Ελλάδα ήταν: φυσικό αέριο: 17%, ΑΠΑ: 17% και λιγνίτης: 49%).¹⁶⁹ Συνεπώς, από τη μία πλευρά, η δομική μεταβολή του μείγματος εισροών για την παραγωγή ενέργειας της χώρας εις βάρος του κλάδου της εξόρυξης, στον οποίο η ελληνική οικονομία παραδοσιακά βασιζόταν, και υπέρ του εισαγόμενου φυσικού

¹⁶⁶ Βλ. Μακαντάση, Φ., & Βαλεντίς, Η. (2022). *Η Ενεργειακή Κρίση στην Ελλάδα*. διαΝΕΟσις. Ανακτήθηκε από: <https://www.dianeosis.org/2022/11/i-energeiaki-krisi-stin-ellada/>.

¹⁶⁷ Βλ. International Energy Agency (n.d.). Where does Greece get its electricity?, στο: <https://www.iea.org/countries/greece/electricity#where-does-greece-get-its-electricity>.

¹⁶⁸ Βλ. τον ιστότοπο του Διαχειριστή ΑΠΕ & Εγγυήσεων Προέλευσης (ΔΑΠΕΕΠ), στο: <https://www.dapeep.gr/>.

¹⁶⁹ Χριστοφόρου, Λ. Γ. (Επιμ.) (2011). *Ηλεκτροπαραγωγή στην Ελλάδα: Ορυκτά καύσιμα, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και προοπτική ενεργειακού εφοδιασμού*. Επιτροπή Ενέργειας της Ακαδημίας Αθηνών, Ακαδημία Αθηνών.

αερίου, και, από την άλλη πλευρά, η εκτίναξη των διεθνών τιμών φυσικού αερίου και πετρελαίου έχουν δημιουργήσει την εκρηκτική αύξηση του ενεργειακού κόστους στην ελληνική οικονομία. Τέλος, ενώ οι κλάδοι της ελληνικής οικονομίας δεν εμφανίζουν σημαντικές αλληλεξαρτήσεις με τον κλάδο της ενέργειας, παρατηρείται ισχυρή μονόπλευρη εξάρτηση όλων των κλάδων της οικονομίας από τον κλάδο της ενέργειας για την αγορά εισροών. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό και με τα παραπάνω ευρήματα, καθιστά την ελληνική οικονομία περισσότερο εκτεθειμένη στις εξελίξεις των διεθνών ενεργειακών αγορών σε σύγκριση με το πρόσφατο παρελθόν. Συνεπώς, είχε ελάχιστα μέσα να αμυνθεί στις προαναφερθείσες αυξήσεις των τιμών του πετρελαίου και του φυσικού αερίου με αποτέλεσμα την πρωτοφανή για τα σύγχρονα ελληνικά δεδομένα ενεργειακή/πληθωριστική κρίση της περιόδου που εξετάζει η μελέτη.

- Τους στόχους της ΕΕ για την ενεργειακή ασφάλεια¹⁷⁰ με τον πιο κρίσιμο παράγοντα να είναι η απεξάρτηση από τις εισαγωγές φυσικού αερίου από τη Ρωσία (το μερίδιο ρωσικού αερίου στις εισαγωγές της ΕΕ μειώθηκε από 45% το 2021 σε 18% τον Ιούνιο του 2024, ενώ έχουν αυξηθεί οι εισαγωγές από αξιόπιστους εταίρους, όπως η Νορβηγία και οι ΗΠΑ).¹⁷¹ Ταυτόχρονα, για την αντιμετώπιση του κινδύνου νέων κρίσιμων στρατηγικών εξαρτήσεων θα χρειαστεί μια αποφασιστική πολιτική απάντηση και κλιμάκωση των προσπάθειών σε επίπεδο ΕΕ και κρατών-μελών, μέσω του μεγαλύτερου συντονισμού, της ενοποίησης της αγοράς και της κοινής δράσης, καθώς και μια σειρά μέτρων που να επιδιώκει τη σταθεροποίηση και τη μείωση των τιμών χονδρικής και τη διασφάλιση της ενεργειακής ασφάλειας. Αυτό περιλαμβάνει πολιτικές για την ενθάρρυνση της εξοικονόμησης ενέργειας και την αύξηση της προσφοράς, αλλά και για τον περιορισμό του ενεργειακού κόστους, ιδίως των τιμών χονδρικής του φυσικού αερίου¹⁷² και ειδικότερα, στη βάση του αντικειμένου της παρούσης μελέτης, με μια νέα νομοθεσία για την αγορά ενέργειας, όπως ο μεταρρυθμισμένος σχεδιασμός της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, όπου οι πλέον ευάλωτοι καταναλωτές θα προστατεύονται καλύτερα από την αποσύνδεση/απεξάρτηση. Ειδικότερα, σε περίπτωση κρίσης των τιμών φυσικού αερίου, τα κράτη-μέλη μπορούν να θεσπίζουν μέτρα για την προστασία των καταναλωτών και τη διασφάλιση της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή ενέργεια και

¹⁷⁰ Βλ. Document 52024DC0404 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, State of the Energy Union Report 2024 (pursuant to Regulation (EU)2018/1999 on the Governance of the Energy Union and Climate Action), 11.9.2024, COM/2024/404 final, διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0404>.

¹⁷¹ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2024, 11 Σεπτεμβρίου). Σύμφωνα με την έκθεση για την κατάσταση της Ενεργειακής Ένωσης το 2024, σημειώνεται πρόοδος της ΕΕ όσον αφορά την επίτευξη ασφαλούς, ανταγωνιστικής και οικονομικά προσιτής ενέργειας για όλους [Δελτίο Τύπου]. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_24_4581.

¹⁷² Ό. π.

βασικές κοινωνικές υπηρεσίες. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν παρεμβάσεις στον καθορισμό των τιμών σε επίπεδο λιανικής για την προστασία των καταναλωτών από τις υπερβολικά υψηλές τιμές.¹⁷³

- Τους στόχους της ΕΕ για απαλλαγή από τις εκπομπές άνθρακα, διασφαλίζοντας παράλληλα το μέλλον της μεταποίησης στην Ευρώπη.¹⁷⁴ Το επενδυτικό σχέδιο αξίας 100 δισ. ευρώ για την πράσινη μετάβαση επικεντρώνεται κυρίως σε δύο στενά συνδεδεμένους τομείς: τις βιομηχανίες έντασης ενέργειας και την καθαρή τεχνολογία.
- Την ανάγκη χάραξης μιας σύγχρονης εθνικής πολιτικής ενεργειακής ανεξαρτησίας που θα βασίζεται καταρχάς στην ασφάλεια του συστήματος (στην παροχή ενέργειας, τη λειτουργία, την ανθεκτικότητα και την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότερη διαχείριση – ειδικότερα της ηλεκτρικής ενέργειας από τις ΑΠΕ), επέκταση των ηλεκτρικών δικτύων μεταφοράς και εκσυγχρονισμό των δικτύων διανομής, σταθερή νομοθεσία και μακροπρόθεσμες βιώσιμες επενδύσεις με διεύρυνση της καινοτομίας των ΑΠΕ με τεχνολογίες αποθήκευσης ενέργειας (Χριστοφόρου, 2011 και 2022), «λαμβάνοντας υπόψη την ισορροπία μεταξύ των ενεργειακών αναγκών της κοινωνίας και της υπεύθυνης διαχείρισης των συνεπειών της παραγωγής και της χρήσης της ενέργειας και το πώς πρέπει να ενεργήσει ώστε η κλιματική αλλαγή να μην εξελιχθεί σε κλιματική κρίση» (Χριστοφόρου, 2022), αλλά και –αυτό αποτελεί τη νέα σύγχρονη μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή πρόκληση για την Ελλάδα– τις πιο σύγχρονες τεχνολογίες αιχμής στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, όπως οι νέοι «μικροί σπονδυλωτοί πυρηνικοί αντιδραστήρες» (Small Modular Reactors – SMR). Στα πλεονεκτήματα της σύγχρονης πυρηνικής τεχνολογίας συμπεριλαμβάνονται οι μηδενικές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου, η διεσπαρμένη παραγωγή (κοντά στη ζήτηση) και η παθητική ασφάλεια του συστήματος, σημαντικά πλεονεκτήματα για τον στόχο των μηδενικών καθαρών εκπομπών το 2050 (Net Zero Emissions Scenario),¹⁷⁵ την ενεργειακή ασφάλεια και ενεργειακή ανεξαρτησία και εν τέλει την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας.¹⁷⁶ Στο πλαίσιο αυτό, μια σύγχρονη ενεργειακή πολιτική θα πρέπει να βασίζεται στην επέκταση –λόγω μειωμένης «χωρητικότητας»– του δικτύου, στον εκσυγχρονισμό των δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας και στη μετάβασή τους στην εποχή

¹⁷³ Ό. π.

¹⁷⁴ Βλ. EU Monitor, COM(2025)85 – *Communication*, Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonization, στο: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vml9iam9ximv>.

¹⁷⁵ Βλ. International Monetary Fund (n.d.). Accelerating clean energy transitions – Net Zero Emissions, στο: <https://www.iea.org/topics/net-zero-emissions> και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (x.x.). Μακροπρόθεσμη στρατηγική για το 2050, στο: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2050-long-term-strategy_el.

¹⁷⁶ Βλ. Παλαιολόγος, Γ. (2023, 28 Σεπτεμβρίου). Λευτέρης Τσουκαλάς στην «Κ»: Η Ελλάδα να σκεφτεί ξανά την πυρηνική ενέργεια. *Η Καθημερινή*. Ανακτήθηκε από: <https://www.kathimerini.gr/society/562632904/leyteris-tsoykalas-stin-k-i-ellada-na-skeftei-xana-tin-pyriniki-energeia/>.

των «έξυπνων συστημάτων», με σημαντικές επενδύσεις¹⁷⁷ που να βασίζονται στα αντίστοιχα ευρωπαϊκά σχέδια¹⁷⁸ και να δίνουν έμφαση στις διασυνοριακές συνεργασίες.¹⁷⁹

Λαμβάνοντας όλα τα παραπάνω υπόψη, εξετάζουμε 7 εναλλακτικά σενάρια για το πώς θα μπορούσαν να δαπανηθούν οι πόροι που δεσμεύθηκαν και διατέθηκαν μέσω επιδομάτων για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (μέσα από τακτικό προϋπολογισμό, ΠΔΕ, ΤΕΜ και ΤΑΑ) στη διάρκεια της περιόδου 2021-2023.

Δεδομένης της ανάγκης προστασίας ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού (βλ. **Κεφάλαιο 3**), σε όλα τα σενάρια που ακολουθούν θα θεωρήσουμε ότι από τους εκτιμώμενους πόρους που δαπανήθηκαν συνολικά για την ενίσχυση σε φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις για ενέργεια και φυσικό αέριο στην τριετία 2021-2023 (βλ. **Κεφάλαιο 3**), τα 6 δισ. ευρώ θα διατεθούν σταδιακά και μεσοπρόθεσμα με τη μορφή επιδομάτων για την προστασία των κοινωνικά ευάλωτων ομάδων και την κοινωνική συνοχή της ελληνικής κοινωνίας. Οι υπόλοιποι πόροι, ύψους 3 δισ. ευρώ, θα δεσμευθούν προς διάθεση με γνώμονα την ανάπτυξη, τη μειωμένη εξάρτηση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και παράλληλα την εξεύρεση μακροχρόνιων λύσεων στο πρόβλημα της ενεργειακής κρίσης.

6.5.1. Σενάριο 1: Επενδύσεις σε ΑΠΕ

Πρόκειται για το ακραίο σενάριο όπου οι φορείς οικονομικής πολιτικής διαβλέποντας τα δομικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας όσον αφορά την ενέργεια επιχειρούν να στρέψουν τα 3 δισ. ευρώ σε επενδύσεις σε ΑΠΕ, ούτως ώστε να μειωθεί η εξάρτηση από εισαγωγές ενέργειας στο άμεσο μέλλον.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Βλ. ΔΕΔΔΗΕ (χ.χ.). Ο Πρόεδρος και ΔΝΣ κ. Ν. Χατζηαργυρίου στο Athens Energy Forum. Διαθέσιμο στο: <https://deddie.gr/el/kentro-enhmerwsis/nea-anakoinwseis/o-proedros-kai-dns-k-n-xatziarguriou-sto-athens-en/>.

¹⁷⁸ Βλ. Document 52023DC0757 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Grids, the missing link - An EU Action Plan for Grids, 28.11.2023, COM/2023/757 final. Ανακτήθηκε από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023DC0757>.

¹⁷⁹ Βλ. σχετικό πρόσφατο άρθρο της διαΝΕΟσις: Μακαντάση, Φ., & Βαλεντής, Η. (2025). Οι ΑΠΕ στην Ελλάδα. διαΝΕΟσις. Ανακτήθηκε από: <https://www.dianeosis.org/2025/02/prokliseis-kai-prooptikes-tis-diisdisis-twn-ape-stin-elliniki-ilektroparagogi/>. Επίσης, βλ. την πλατφόρμα διαφάνειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τα προγράμματα PCI-PMI: CLIMATE, INFRASTRUCTURE AND ENVIRONMENT EXECUTIVE AGENCY / ENERGY PCI-PMI, Transparency platform, Projects of common interest & Projects of mutual interest - Interactive map, στο: https://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html.

¹⁸⁰ Βάσει των υποθέσεων η έμφαση δόθηκε στους κλάδους «Μηχανήματα και εξοπλισμός, π.δ.κ.α.», «Κατασκευαστική π.δ.κ.α., επισκευή και εγκατάσταση μηχανημάτων και εξοπλισμού» και «Κατασκευές».

Βασιζόμενοι λοιπόν στην ανάλυση της **Ενότητας 6.2** προκύπτει ότι για κάθε 3 δισ. ευρώ αύξησης των επενδύσεων σε ΑΠΕ, προκαλείται μια συνολική (άμεση και έμμεση):

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 1,92 δισ. ευρώ,
- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 52.650 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 1,8 δισ. ευρώ.

Όσον αφορά τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές, το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,036 και 1,06, αντίστοιχα.

6.5.2. Σενάριο 2: Αύξηση των ορυκτών καυσίμων στο μείγμα παραγωγής ενέργειας

Έστω τώρα ότι οι φορείς οικονομικής πολιτικής αποφασίζουν ότι το πλάνο παραγωγής των ορυχείων θα προβλέπει την αύξηση της χρήσης ορυκτών καυσίμων για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας σε συνεννόηση π.χ. με τις αρμόδιες διευθύνσεις των ορυχείων Δυτικής Μακεδονίας και Μεγαλόπολης.¹⁸¹

Βασιζόμενοι πάλι στην ανάλυση της **Ενότητας 6.2** προκύπτει ότι για κάθε 3 δισ. ευρώ αύξησης των δαπανών στον κλάδο «Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας» προκαλείται μια συνολική (άμεση και έμμεση):

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 1,77 δισ. ευρώ,
- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 42.450 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 2,19 δισ. ευρώ.

Όσον αφορά τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές, το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,041 και 0,808 αντίστοιχα.

¹⁸¹ Βάσει των υποθέσεων η έμφαση δόθηκε στους κλάδους «Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας» και «Δραστηριότητες υπηρεσιών υποστήριξης εξόρυξης». Σε αυτό το σενάριο δεν έχουν υπολογιστεί οι δαπάνες για την πληρωμή των απαραίτητων δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΑτΘ).

6.5.3. Σενάριο 3: Ενεργειακές κοινότητες και φωτοβολταϊκά στη στέγη

Στροφή προς τις εναλλακτικές μορφές ενέργειας, όπως τα φωτοβολταϊκά στη στέγη, φαίνεται πως έχει ξεκινήσει να κάνει μεγάλη μερίδα πολιτών δεδομένης της ενεργειακής κρίσης, αλλά και της εξοικονόμησης χρημάτων που θα έχει από μια τέτοια επένδυση. Το κόστος εγκατάστασης για έναν μέσο οικιακό αυτοπαραγωγό ανέρχεται περίπου στα 5.000-5.500 ευρώ, ποσό που επί της ουσίας θα «επιστραφεί» σε όσους τελικά επιλέξουν να τον τοποθετήσουν, καθώς θα υπάρξει σημαντική μείωση στους λογαριασμούς ρεύματος.¹⁸² Έστω λοιπόν ότι διατίθενται 3 δισ. ευρώ στα νοικοκυριά για την τοποθέτηση των φωτοβολταϊκών στη στέγη και τη δημιουργία Ενεργειακών Κοινοτήτων.¹⁸³ Οι μικρής κλίμακας ΑΠΕ συνιστούν την καλύτερη ευκαιρία για την εξάλειψη της ενεργειακής φτώχειας με την παροχή καθαρής ενέργειας απαλλαγμένης από αέρια του θερμοκηπίου.

Μια τέτοια πολιτική προκαλεί μια συνολική (άμεση και έμμεση):

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 1,44 δισ. ευρώ,
- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 33.630 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 2,58 δισ. ευρώ.

Όσον αφορά τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές, το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,043 και 0,55, αντίστοιχα.

6.5.4. Σενάριο 4: Ενίσχυση των δικτύων διανομής ηλεκτρισμού

Εξετάζουμε το σενάριο όπου οι φορείς οικονομικής πολιτικής επιλέγουν την ενίσχυση των δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας. Για την ακρίβεια υποθέτουμε μια αύξηση για κάθε 3 δισ. αύξησης των δαπανών για την παραγωγή δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας, ένα ποσό αρκούντως ικανοποιητικό για να καλύψει τις ανάγκες της χώρας. Από μια τέτοια πολιτική προκαλείται μια συνολική (άμεση και έμμεση):¹⁸⁴

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 2,88 δισ.,

¹⁸² Για ένα νοικοκυριό το οποίο θα εγκαταστήσει ένα φωτοβολταϊκό μέγιστης ισχύος 3 κιλοβάτ (kWp), το κόστος του ανέρχεται περίπου στα 5 χιλ. ευρώ (περιλαμβάνει ΦΠΑ 24% και κόστος σύνδεσης). Η ετήσια ενεργειακή απόδοση είναι 1.400 kWh/kWp.

¹⁸³ Βάσει των υποθέσεων η έμφαση δόθηκε στους κλάδους «Κατασκευαστική π.δ.κ.α., επισκευή και εγκατάσταση μηχανημάτων και εξοπλισμού», «Παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, αερίου, ατμού και κλιματισμού», «Κατασκευές» και «Επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες».

¹⁸⁴ Βάσει των υποθέσεων η έμφαση δόθηκε στους κλάδους «Ηλεκτρικός εξοπλισμός», Κατασκευαστική π.δ.κ.α., επισκευή και εγκατάσταση μηχανημάτων και εξοπλισμού» και «Μηχανήματα και εξοπλισμός, π.δ.κ.α.».

- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 82.920 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 1.26 δισ.

Όσον αφορά του τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,0347 και 2,28 αντίστοιχα.

6.5.5. Σενάριο 5: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 1

Στη συνέχεια ακολουθεί ένας συνδυασμός των σεναρίων 1-3 με το σενάριο 4, θεωρώντας θεμελιώδες ότι θα χρειαστεί ο εκσυγχρονισμός, και ιδιαίτερα η ψηφιοποίηση του δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας. Ξεκινάμε, λοιπόν, με το σενάριο ότι, πέρα από την άμεση ενίσχυση της ελληνικής κοινωνίας μέσω επιδομάτων, 1,5 δισ. ευρώ θα δαπανηθεί για ΑΠΕ και 1,5 δισ. ευρώ για την αναβάθμιση του δικτύου ενέργειας. Το σενάριο αυτό οδηγεί σε μια συνολική (άμεση και έμμεση):

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 2,4 δισ. ευρώ,
- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 67.770 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 1,53 δισ. ευρώ.

Όσον αφορά τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές, το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,354 και 15,6 αντίστοιχα.

6.5.6. Σενάριο 6: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 2

Ακολουθεί ένας συνδυασμός των σεναρίων 4 και 2. Με άλλα λόγια, υποθέτουμε ότι 1,5 δισ. ευρώ θα δαπανηθεί σε δίκτυα, ενώ τα υπόλοιπα 1,5 δισ. ευρώ θα δαπανηθούν για την αύξηση του μείγματος ορυκτών καυσίμων στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Το σενάριο αυτό θα οδηγήσει σε:

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 2,31 δισ. ευρώ,
- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 67.170 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 1,71 δισ. ευρώ.

Όσον αφορά του τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές, το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,034 και 1,35 αντίστοιχα.

6.5.7. Σενάριο 7: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 3

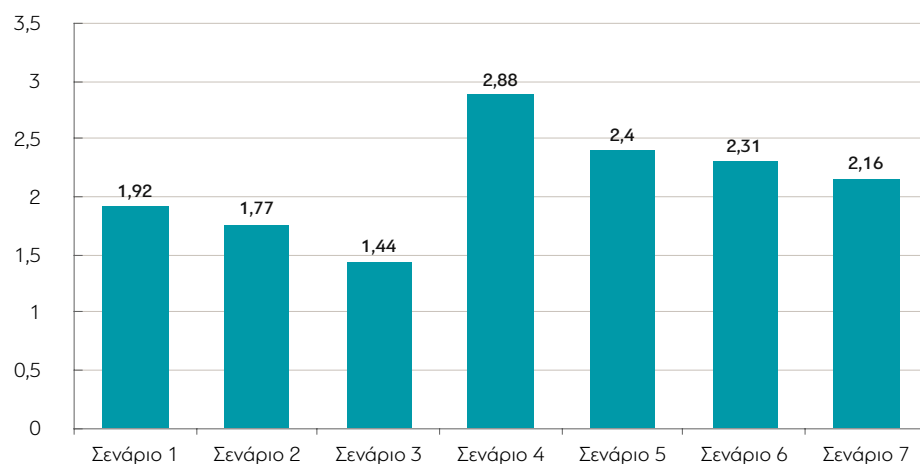
Ολοκληρώνουμε τα εναλλακτικά σενάρια με ένα συνδυασμό των σεναρίων 4 και 3. Υποθέτουμε ότι εκτός από τα 1,5 δισ. ευρώ που θα δαπανηθεί σε δίκτυα, 1,5 δισ. ευρώ θα δαπανηθούν για φωτοβολταϊκά στη στέγη, με σκοπό την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Το σενάριο αυτό θα οδηγήσει σε:

- αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας κατά περίπου 2,16 δισ. ευρώ,
- αύξηση της απασχόλησης στην οικονομία κατά περίπου 58.260 απασχολούμενους,
- επιβάρυνση του ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών κατά περίπου 1,92 δισ. ευρώ.

Όσον αφορά τους δείκτες παραγωγικότητας και εξάρτησης από εισαγωγές, το εν λόγω σενάριο αντιστοιχεί στις τιμές 0,037 και 1,125 αντίστοιχα.

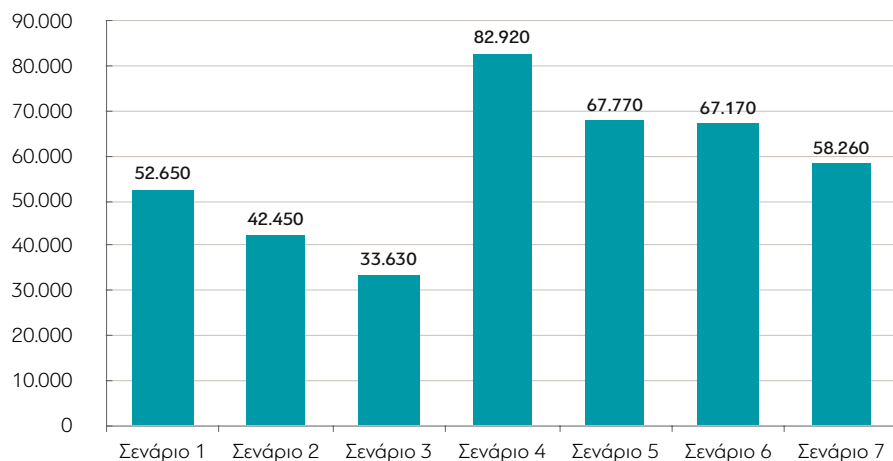
Τα αποτελέσματα των σεναρίων 1-7 σε όρους προϊόντος, απασχόλησης, καθώς και σε όρους εισαγωγών συνοψίζονται στα **Διαγράμματα 37 έως 39** που ακολουθούν.

Διάγραμμα 37. Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις (δισ. ευρώ) σε όρους προϊόντος για τα Σενάρια 1-7



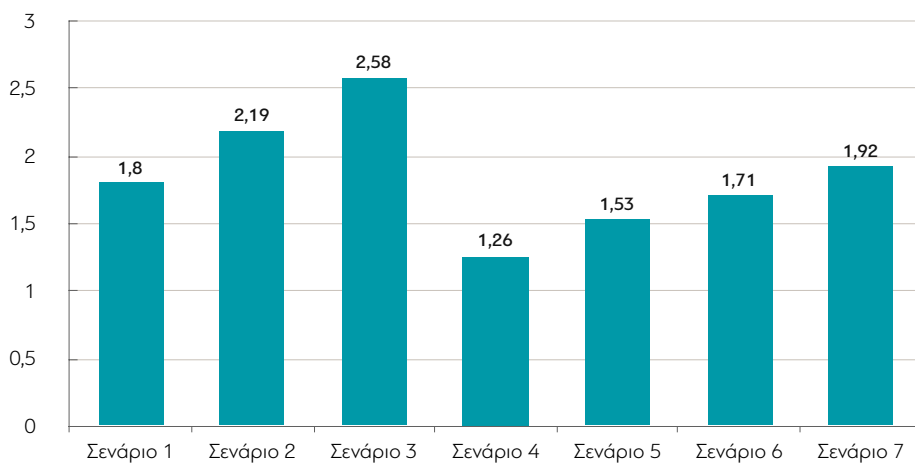
Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 38. Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις (απασχολούμενοι) σε όρους απασχόλησης για τα Σενάρια 1-7



Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 39. Πολλαπλασιαστικές επιδράσεις (δισ. ευρώ) σε όρους εισαγωγών για τα Σενάρια 1-7

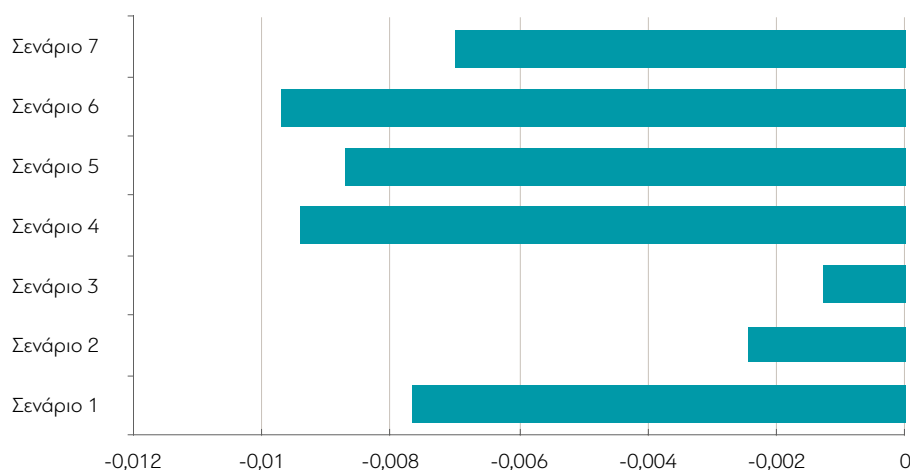


Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Όπως εύκολα διαπιστώνεται, το σενάριο 4 έχει τη μεγαλύτερη συνεισφορά τόσο σε όρους ΑΕΠ όσο και σε όρους απασχόλησης, ενώ ταυτόχρονα παρουσιάζει τη μικρότερη εξάρτηση από εισαγωγές. Ακολουθούν όλοι οι συνδυασμοί του σεναρίου αυτού με τα σενάρια 1-3. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι πολλαπλασιαστικές επιδράσεις των σεναρίων 1-3 είναι πολύ χαμηλότερες σε σχέση με το σενάριο 4, λόγω κυρίως της μεγάλης ανάγκης για εισαγωγές.

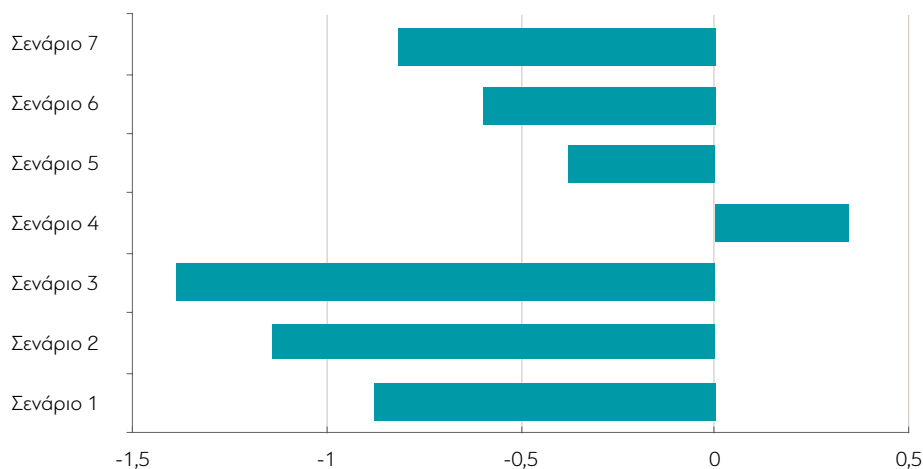
Όσον αφορά τώρα τους δείκτες παραγωγικότητας, παρατηρούμε ότι όλα τα σενάρια υπολείπονται του μέσου όρου της οικονομίας, με τα σενάρια 2 και 3 να παρουσιάζουν τη μικρότερη απόκλιση (**Διαγράμματα 40 και 41**). Αντιθέτως, εξετάζοντας τον δείκτη εξάρτησης από εισαγωγές, διαπιστώνουμε ότι τα δύο αυτά σενάρια παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη απόκλιση σε σχέση με τα υπόλοιπα σενάρια από τον μέσο όρο της οικονομίας, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι το σενάριο που αφορά την παραγωγή εγχώριων δικτύων, δηλαδή το σενάριο 4, υπερβαίνει τον μέσο όρο της οικονομίας.

Διάγραμμα 40. Αποκλίσεις του μέσου δείκτη παραγωγικότητας για τα Σενάρια 1-7



Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Διάγραμμα 41. Αποκλίσεις του μέσου δείκτη εισαγωγών για τα Σενάρια 1-7



Πηγή: Επεξεργασία της μελετητικής ομάδας.

Από την παραπάνω μελέτη περίπτωσης διαπιστώνουμε, λοιπόν, ότι:

- Η ελληνική οικονομία είναι περισσότερο εκτεθειμένη στις εξελίξεις των διεθνών ενεργειακών αγορών σε σύγκριση με το παρελθόν.
- Η ενεργειακή εξάρτηση είναι υψηλή για το σύνολο της οικονομίας: οι βιομηχανικοί κλάδοι είναι σχετικά πιο ευάλωτοι στην αύξηση του ενεργειακού κόστους, ενώ και οι επιπτώσεις στα νοικοκυριά δεν είναι καθόλου αμελητέες.
- Η επιδοματική πολιτική που εφαρμόστηκε από την κυβέρνηση κρίνεται αποτελεσματική και επιβεβλημένη στον βαθμό άμεσης προστασίας των κοινωνικά αδύναμων από τις αυξήσεις στις τιμές της ενέργειας.
- Από εκεί και πέρα η πολιτική αυτή ενισχύει ακόμα περισσότερο την εξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από εισαγωγές, χωρίς να έχει έναν μεσοπρόθεσμο ορίζοντα αλλαγής της παραγωγικής εξάρτησης της χώρας.
- Τα εναλλακτικά σενάρια που αναπτύξαμε στην παρούσα ενότητα έδειξαν ότι υπάρχουν συνδυασμοί, οι οποίοι, πέρα από την άμεση προστασία των κοινωνικά ευάλωτων, μπορούν να επιφέρουν τόσο σημαντική άμεση ενίσχυση του ΑΕΠ και της απασχόλησης όσο και δομικές μεταβολές στην οικονομία.
- Προεξέχοντα ρόλο σε μια τέτοια προσπάθεια φαίνεται ότι έχει η ανάπτυξη των δικτύων διανομής και ελέγχου της ενέργειας.

6.6 Συμπεράσματα

Η παρούσα δομική ανάλυση ανέδειξε τη μεγάλη εξάρτηση από τις εισαγωγές του δευτερογενούς τομέα, ο οποίος είναι ταυτόχρονα ο βασικός τομέας για μια πολιτική αύξησης της παραγωγικότητας και μείωσης της εξάρτησης της ελληνικής οικονομίας από τις εισαγωγές. Επίσης, η ανάλυση έδειξε ότι οι δημόσιες δαπάνες έχουν μεγάλη βραχυχρόνια αποτελεσματικότητα αναφορικά με την αύξηση του προϊόντος και της απασχόλησης. Συνεπώς, πολιτικές υποκατάστασης του δημόσιου τομέα με τον ιδιωτικό μέσω π.χ. των διαφόρων μορφών pass οδηγούν σε λιγότερο αποτελεσματικές αναπτυξιακές επιπτώσεις. Περαιτέρω, η αξιολόγηση των επιδοματικών πολιτικών των φορέων οικονομικής πολιτικής με γνώμονα την επιδοματική πολιτική αναφορικά με την ενεργειακή κρίση έδειξε ότι οι οριζόντιες επιδοματικές πολιτικές έχουν μόνο βραχυχρόνια αποτελέσματα επιβαρύνοντας την οικονομία μελλοντικά, και ότι υπάρχουν εναλλακτικές πολιτικές, όπως π.χ. η ενίσχυση των δικτύων διανομής ηλεκτρισμού, οι οποίες έχουν μόνιμο χαρακτήρα και οδηγούν και σε ένα θετικό πολλαπλασιαστικό αποτύπωμα.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Συμπεράσματα



Στη μελέτη αυτή επιχειρήσαμε τη χαρτογράφηση των επιδομάτων που υπάρχουν στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια (μετά την ολοκλήρωση των προγραμμάτων προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας, επικεντρωμένοι στις περιόδους των κρίσεων της πανδημίας Covid-19 και την ενεργειακή κρίση, μετά το 2020), αλλά και τη διερεύνηση της αποτελεσματικότητάς τους. Ως εκ τούτου, αφού πρώτα καταγράψαμε τις κυρίαρχες απόψεις της βιβλιογραφίας, προχωρήσαμε στην καταγραφή των κύριων επιδομάτων, δίνοντας έμφαση σε κρίσιμα ζητήματα για την κοινωνική ευημερία και την κοινωνική ειρήνη, όπως η φτώχεια, οι κοινωνικές ανισότητες και ο κοινωνικός αποκλεισμός. Φυσικά, δεν παραλείψαμε να εξετάσουμε και το πλαίσιο διαμόρφωσης της επιδοματικής πολιτικής στην ΕΕ, καθώς και την ευρωπαϊκή εμπειρία των πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Τέλος, η μελέτη καταλήγει με μια δομική ανάλυση της ελληνικής οικονομίας, η οποία, αφενός εξηγεί, σε ένα βαθμό, γιατί προέκυψε η επιτακτική ανάγκη για στήριξη μεγάλου μέρους του πληθυσμού μέσω επιδομάτων και αφετέρου, απαντά στο γιατί αυτή η πολιτική δεν είναι η πλέον αποτελεσματική για τη χώρα, αλλά απαιτούνται άλλες λύσεις, οι οποίες θα αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα και τα δομικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας. Τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την παρούσα μελέτη, μπορούν να συνοψιστούν στις κατηγορίες που ακολουθούν.

Η πολιτική οικονομία της επιδοματικής πολιτικής

- Σχεδόν το σύνολο της βιβλιογραφίας διαπιστώνει ότι σε αναπτυσσόμενες χώρες τα επιδόματα έχουν βοηθήσει στη μείωση της φτώχειας.
- Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν δημιουργούνται και παρενέργειες. Σε θεωρητικό επίπεδο, αυτές εντοπίζονται στα αντικίνητρα για εργασία και στην προσοδοθηρική συμπεριφορά, στην αναποτελεσματική κατανομή των πόρων και στην άδικη διανομή του εισοδήματος. Σε εμπειρικό, ωστόσο, επίπεδο η σχετική συζήτηση είναι ακόμη ανοικτή.
- Σχεδόν το σύνολο της βιβλιογραφίας εξετάζει το όλο ζήτημα μόνο από την πλευρά της ζήτησης, χωρίς να δίνει έμφαση στην πολιτική οικονομία της προσφοράς.

Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα

- Στην Ελλάδα, η άσκηση της κρατικής κοινωνικής πολιτικής υλοποιείται με τη χορήγηση δεκάδων επιδομάτων και την παροχή υπηρεσιών που απευθύνονται στους πολίτες της χώρας, άλλοτε αποδιδόμενες υπό προϋποθέσεις και άλλοτε χωρίς αυτές. Οι βασικοί υπεύθυνοι φορείς υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής στη χώρα (και της πλειονότητας των επιδομάτων στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες του πληθυσμού) είναι οι οργανισμοί ΟΠΕΚΑ, ΔΥΠΑ και e-ΕΦΚΑ.

- Το σύστημα κοινωνικής προστασίας, παρά τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει στη διάρκεια της τελευταίας επταετίας (2018-2024), συνεχίζει να είναι πολύ κατακερματισμένο ως προς τις κατηγορίες και τον αριθμό των επιδομάτων, με σημαντική διασπορά των πόρων και συχνά με μικρά στοχευμένα οφέλη.
- Οι εφάπαξ ενισχύσεις ή οι παροχές σε είδος (μειώσεις στο τιμολόγιο του ηλεκτρικού ρεύματος, επιδόματα στέγης, κοινωνικά μερίσματα, επιδόματα θέρμανσης, νησιωτικές παροχές κλπ.) σκοπεύουν να βελτιώσουν την κατάσταση νοικοκυριών που έχουν συστηματικά χαμηλή ευημερία ή αντιμετωπίζουν μια έκτακτη ανάγκη. Συναφώς, βασικό κριτήριο για την παροχή επιδομάτων τίθεται αρχικά το χαμηλό εισόδημα. Σε μια χώρα, όμως, με εκτεταμένη φοροδιαφυγή, υπάρχει προφανές και δομικό πρόβλημα στην εφαρμογή.¹⁸⁵ Πολλά από τα νοικοκυριά που δηλώνουν χαμηλά εισοδήματα πράγματι βρίσκονται σε δυσχερή θέση, όμως, πολλά άλλα απλώς δεν δηλώνουν τα πραγματικά τους εισοδήματα.¹⁸⁶ Όταν, λοιπόν, ένα νοικοκυριό που δεν κρύβει εισοδήματα επιβαρύνεται φορολογικά για να επιδοτηθεί ένα άλλο που κρύβει εισοδήματα, υπάρχει μείζον ζήτημα αναποτελεσματικότητας της δαπάνης όσο και κοινωνικής αδικίας. Ανάλογα ισχύουν για επιχειρήσεις που μπορεί να κρύβουν κέρδη και να διεκδικούν στήριξη με διάφορους τρόπους για να συνεχίσουν τη λειτουργία τους, ενώ άλλες φορολογούνται κανονικά.
- Η Ελλάδα έχει δώσει την τρίτη υψηλότερη στην ΕΕ στήριξη από τον προϋπολογισμό της για την ενεργειακή κρίση το 2022, περίπου 6% του ΑΕΠ. Δεδομένου ότι είναι ταυτόχρονα η πιο υπερχρεωμένη χώρα, μήπως θα έπρεπε να αξιοποιήσει τον ενδεχόμενο δημοσιονομικό χώρο για να βελτιώσει το δημοσιονομικό αποτέλεσμα; Η ανάγκη να διαφυλαχθούν οι πόροι του κράτους είναι μεγάλη, καθώς κάθε χρόνο και για πολλά χρόνια, θα πρέπει να εκπληρώνονται αυστηροί δημοσιονομικοί στόχοι.

¹⁸⁵ Τα στοιχεία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων για τα εισοδήματα του 2021 (βλ. <https://www.aade.gr/>) αποκάλυψαν ότι το φορολογικό σύστημα στην Ελλάδα, παρά τις μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις που έγιναν τα τελευταία χρόνια με υποδείξεις και τεχνική υποστήριξη από την Ευρώπη και το ΔΝΤ, αποτύχανε παταγωδώς στην άντληση φορολογικών εσόδων από τους ελεύθερους επαγγελματίες. Σύμφωνα με αυτά, 300 χιλ. ελεύθεροι επαγγελματίες (3 στους 4), δήλωναν ετήσιο εισόδημα κάτω από 10 χιλ. ευρώ. Κάτω από 5 χιλ. ευρώ, δηλαδή κάτω από το επίσημο όριο φτώχειας, ήταν τα δηλωμένα εισοδήματα σχεδόν 230 χιλ. επαγγελματιών (57% του συνόλου).

¹⁸⁶ Με βάση τα στοιχεία της ΑΑΔΕ (<https://www.aade.gr/>), οι 4 στους 10 φορολογούμενους υπέβαλαν δηλώσεις το 2022 με οικογενειακό εισόδημα κάτω από 5 χιλ. ευρώ τον χρόνο, ενώ ετήσιες απολαβές άνω των 20 χιλ. ευρώ εμφάνιζαν μόνο οι 17 στους 100. Οι αυτοαπασχολούμενοι –περίπου 615 χιλ. φυσικά πρόσωπα–, αν και μοιράζονταν έσοδα 39 δισ. ευρώ τον χρόνο, δήλωναν καθαρά κέρδη μόλις 3,4 δισ. ευρώ, ενώ περίπου οι μισοί εμφανίζονταν να επιβιώνουν με ζημιές επί σειρά ετών. Ίδια εικόνα και στους εταιρικούς των προσωπικών εταιρειών: από το σύνολο των 101.437 ομόρρυθμων και ετερόρρυθμων εταιρειών (κατά κανόνα είναι μικρομεσαίες οικογενειακές επιχειρήσεις), οι 47.222 ήταν ζημιογόνες. Και για τις υπόλοιπες που είχαν κέρδη, ενώ ο αθροιστικός τους τζίρος ήταν στα 28,7 δισ. ευρώ, το καθαρό αποτέλεσμα μετά βίας έφτανε τα 2 δισ. ευρώ.

- Παρά το γεγονός ότι τα επιδόματα αυξήθηκαν τα τελευταία 6 χρόνια, το ποσοστό φτώχειας παραμένει εξαιρετικά υψηλό στην Ελλάδα.

Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα

- Η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2009 ανέδειξε τη σταδιακή αύξηση του φαινομένου των εργαζόμενων φτωχών, εγείροντας προβληματισμούς για τα μείγματα οικονομικής πολιτικής που ακολουθήθηκαν τη συγκεκριμένη περίοδο.
- Μέχρι και τις αρχές του 2022, η αύξηση του κατώτατου μισθού κατά 2% κατέτασσε την Ελλάδα στην τρίτη χειρότερη θέση ανάμεσα στα κράτη-μέλη της ΕΕ.
- Η διαρκής απόκλιση των μισθών είχε ως αποτέλεσμα τη δραστική μείωση της αγοραστικής δύναμης και την πτώση του βιοτικού επιπέδου των νοικοκυριών στην Ελλάδα, καθιστώντας τα πιο ευάλωτα στο κύμα ακρίβειας και στις πληθωριστικές πιέσεις της τελευταίας διετίας. Αυτό αποτυπώνεται εμφανώς μέσα από τη σύγκριση του κατά κεφαλήν πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών στην ΕΕ σε μονάδες κοινής αγοραστικής δύναμης. Συγκεκριμένα, παρά τα μέτρα στήριξης της απασχόλησης και των εισοδημάτων το 2020, η Ελλάδα κατείχε τη δεύτερη χαμηλότερη αγοραστική δύναμη στην ΕΕ ξεπερνώντας μόνο την Κροατία, κυρίως λόγω της σημαντικής πτώσης που υπέστησαν τα εισοδήματα αυτοαπασχόλησης, αλλά και λόγω της μεγάλης απόκλισης του μέσου μισθού μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ.
- Παρατηρείται διαχρονικά χαμηλή επίδραση των μεταβιβάσεων εκτός συντάξεων. Η άμβλυνση του επιπέδου ανισότητας στηρίζεται κυρίως στην καταβολή συντάξεων. Επιπλέον, καθώς τα εισοδήματα από άλλες πηγές υπέστησαν άλλοτε σημαντική συρρίκνωση και άλλοτε ήπια προσαρμογή, οι συντάξεις διαδραματίζουν κομβικό ρόλο στη στήριξη του εισοδήματος των νοικοκυριών και φαίνεται να προσδίδουν μια αίσθηση εξασφάλισης.
- Παρά τους χρόνιους υψηλούς δείκτες εισοδηματικής ανισότητας στην Ελλάδα, η αναδιάρθρωση των δαπανών κοινωνικής προστασίας που προωθήθηκε με την αναθεώρηση του συστήματος παροχών, στόχευσε στην εύρεση εκείνων των νοικοκυριών που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση.
- Σε σχέση με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, οι δείκτες έμφυλων ανισοτήτων στην Ελλάδα διευρύνθηκαν την τελευταία δεκαετία, παρά την έντονη ευαισθητοποίηση εξασφάλισης ίσων ευκαιριών για τα δύο φύλα. Αν και το χάσμα αποδοχών μεταξύ ανδρών και γυναικών το

2018 ανήλθε στο 10,4% –ποσοστό διαρκώς μειούμενο σε σχέση με τα προηγούμενα έτη– φέρνοντας τη θέση της Ελλάδας πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, αυτό από μόνο του δεν σηματοδοτεί τη διαχρονική μείωση των έμφυλων ανισοτήτων.

- Η Ελλάδα παρουσιάζει ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα δημοσίων δαπανών στον τομέα της υγείας, κυρίως λόγω των μνημονιακών της δεσμεύσεων και την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που οδήγησαν σε σημαντικές περικοπές, με αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ανισοτήτων υγείας. Από το 2009 και μετά, παρατηρείται η σταδιακή επιτάχυνση της γήρανσης του πληθυσμού, γεγονός που από μόνο του ενδέχεται άμεσα να προκαλέσει σοβαρά πλήγματα στην εισροή εργατικού δυναμικού, καθώς και στις επιδόσεις του εθνικού συστήματος υγείας.
- Επιπλέον, η παρατεταμένη περίοδος της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα φαίνεται ότι έστρεψε μεγάλο μέρος του νεότερου και οικονομικά ενεργού πληθυσμού εκτός των συνόρων, με την εκροή να συνεχίζει μέχρι και το 2019, αν και σε μειωτική τάση.
- Η Ελλάδα παρουσιάζει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ενεργειακής φτώχειας πανευρωπαϊκά. Η ενεργειακή κρίση, σε συνδυασμό με κερδοσκοπικές πρακτικές στην αγορά της ενέργειας, οδηγεί σε διαρκή αύξηση των τιμών της ενέργειας, πλήττοντας με δραματικό τρόπο το διαθέσιμο εισόδημα των μισθωτών. Την ίδια στιγμή, η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από αυξημένη εξάρτηση από εισαγωγές ενεργειακών προϊόντων και από κατά πολύ μικρότερη εγχώρια παραγωγή ενέργειας σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία

- Η μεταρρύθμιση του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη στη διάρκεια της τελευταίας τριακονταετίας έχει επηρεαστεί και επηρεάζεται από ένα πλήθος εσωτερικών (ευρωπαϊκών, εθνικών) αλλά και εξωτερικών παραγόντων με κύριο δίπολο τις έννοιες «δημοσιονομικός χώρος»-«Δημογραφικό». Στη διάρκεια της ίδιας περιόδου έχουν αναπτυχθεί και βελτιωθεί τα εργαλεία άσκησης κοινωνικής πολιτικής, και έχουν διευρυνθεί οι σχετικές χρηματοδοτικές γραμμές για την παροχή επιδομάτων στους Ευρωπαίους πολίτες. Τα επιδόματα που παρέχονται από εθνικούς και τοπικούς πόρους, μαζί με προγράμματα και ειδικές δράσεις στήριξης της οικογένειας, των πιο ευάλωτων κοινωνικών στρωμάτων και των πολιτών που διαβιούν στις λιγότερο ευνοημένες και απομακρυσμένες περιοχές της Ένωσης, αποτελούν συνδυαστικά με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά εργαλεία (ταμεία και προγράμματα), το πιο σημαντικό τμήμα της πολιτικής κοινωνικής προστασίας των κρατών-μελών.

- Στον συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και στην ενημέρωση των Ευρωπαίων πολιτών για τα επιδόματα που παρέχει σε εργαζόμενους και ευάλωτους πολίτες και νοικοκυριά το κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ, σημαντικό ρόλο έχει η ψηφιακή τεχνολογία και το Διαδίκτυο. Οι ιστότοποι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ σε όλες τις επίσημες γλώσσες είναι εύκολα προσβάσιμοι, χρηστικοί, πλήρως ενημερωμένοι, με υλικό τεκμηρίωσης, κατατοπιστικοί και με χρήσιμες πληροφορίες και στοιχεία επικοινωνίας για την υποβοήθηση του Ευρωπαίου πολίτη σε όποια χώρα βρίσκεται, εργάζεται ή διαμένει.
- Στην «κανονικότητα» της λειτουργίας της Ένωσης, οι κατευθυντήριες γραμμές της κοινωνικής-επιδοματικής πολιτικής καθορίζονται από εθνικά κριτήρια και διαδικασίες, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη την ύπαρξη αλληλεπίδρασης των κοινωνικών πολιτικών στην ΕΕ και τον ΕΟΧ, το επίπεδο της προσήλωσης των κρατών στις κοινές ευρωπαϊκές αξίες, τις στοχεύσεις/προτεραιότητες και τη συνεργασία τους (σε συνέργεια) με τα αρμόδια όργανα και θεσμικές πρωτοβουλίες της ΕΕ για την καταπολέμηση των κοινωνικών προβλημάτων, δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στην ταυτόχρονη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η δομή της ελληνικής οικονομίας και το κόστος ευκαιρίας της επιδοματικής πολιτικής

- Τα ευρήματα της ανάλυσης, πέρα από την απεικόνιση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι μόνο οι υπηρεσίες παρουσιάζουν πολλαπλασιαστές προϊόντος και απασχόλησης πάνω από τον μέσο όρο της οικονομίας και, ταυτόχρονα, πολλαπλασιαστή εισαγωγών κάτω από τον μέσο όρο της οικονομίας, ενώ, αν αφαιρεθεί ο κλάδος «Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας», την ίδια διαπίστωση μπορούμε να κάνουμε και για τον πρωτογενή τομέα. Συνεπώς, αυτοί οι δύο τομείς είναι οι πλέον κατάλληλοι για μια άμεση τόνωση τόσο της απασχόλησης όσο και της παραγωγής.
- Ο δευτερογενής τομέας χαρακτηρίζεται από υψηλότερη παραγωγικότητα της εργασίας, αλλά και από υψηλότερη εξάρτηση από εισαγωγές. Αυτό σημαίνει ότι μια μακροπρόθεσμη πολιτική για την αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης στην Ελλάδα θα πρέπει να κατευθυνθεί προς τον δευτερογενή τομέα.
- Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τη σύνθεση των στοιχείων της αυτόνομης ζήτησης σε σχέση με τη συμμετοχή κάθε τομέα της οικονομίας σε κάθε κατηγορία αυτόνομης ζήτησης, οι δημόσιες δαπάνες εμφανίζουν άμεσο αναπτυξιακό αποτέλεσμα.

- Παρατηρούμε, επίσης, ότι οι δημόσιες δαπάνες χαρακτηρίζονται από σχετικά υψηλούς δείκτες παραγωγικότητας εργασίας και, ταυτόχρονα, από χαμηλούς δείκτες εξάρτησης από εισαγωγές, ενώ οι εξαγωγές χαρακτηρίζονται από έναν κατά πολύ υψηλότερο από τον μέσο όρο δείκτη παραγωγικότητας εργασίας, δυστυχώς, όμως, και από έναν σχετικά υψηλό δείκτη εξάρτησης από εισαγωγές.
- Οι επενδύσεις παρουσιάζουν τη χαμηλότερη παραγωγικότητα της εργασίας και, ταυτόχρονα, και έναν μέσο δείκτη εξάρτησης από τις εισαγωγές.
- Μια βραχυπρόθεσμη αναπτυξιακή πολιτική για την ελληνική οικονομία θα μπορούσε να εφαρμοστεί, πρωτίστως, μέσω των δημοσίων δαπανών, ενώ οι εξαγωγές, που εμφανίζουν τον υψηλότερο δείκτη παραγωγικότητας εργασίας, θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για μια μακροπρόθεσμη πολιτική προσανατολισμένη στην ανάπτυξη.
- Δεδομένου, επίσης, ότι οι εξαγωγικοί κλάδοι της χώρας εξαρτώνται από τις εισαγωγές, απαιτείται, παράλληλα με τις πολιτικές που προαναφέραμε, και μια πολιτική μείωσης της εξάρτησης των εισαγωγών αυτών των κλάδων μέσω υποκατάστασης των εισαγόμενων εμπορευμάτων.
- Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω εξετάσαμε μια σειρά από εναλλακτικά σενάρια για το πώς θα μπορούσε να δαπανηθεί σημαντικό μέρος από τους πόρους που δόθηκαν μέσω επιδομάτων για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης. Τα σενάρια που θέσαμε είναι τα εξής: Σενάριο 1: Επενδύσεις σε ΑΠΕ, Σενάριο 2: Αύξηση των ορυκτών καυσίμων στο μείγμα παραγωγής ενέργειας, Σενάριο 3: Ενεργειακές κοινότητες και φωτοβολταϊκά στη στέγη, Σενάριο 4: Ενίσχυση των δικτύων διανομής ηλεκτρισμού, Σενάριο 5: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 1, Σενάριο 6: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 2, Σενάριο 7: Συνδυασμός των σεναρίων 4 και 3.
- Από την ανάλυση και επεξεργασία των παραπάνω σεναρίων, διαπιστώνουμε ότι η επιδοματική πολιτική που εφαρμόστηκε από την κυβέρνηση κρίνεται αποτελεσματική και επιβεβλημένη στον βαθμό άμεσης προστασίας των κοινωνικά αδύναμων από τις αυξήσεις στις τιμές της ενέργειας. Όμως, η πολιτική αυτή ενισχύει ακόμα περισσότερο την εξάρτηση της ελληνικής οικονομίας από εισαγωγές, χωρίς να έχει έναν μεσοπρόθεσμο ορίζοντα αλλαγής αυτής της παραγωγικής εξάρτησης.
- Τα εναλλακτικά σενάρια που αναπτύξαμε έδειξαν ότι υπάρχουν συνδυασμοί όπου, πέρα από την άμεση προστασία των κοινωνικά ευάλωτων, μπορούν να επιφέρουν τόσο σημαντική άμεση ενίσχυση του ΑΕΠ και της απασχόλησης, όσο και δομικές μεταβολές στην οικονομία. Προεξέχοντα

ρόλο σε μια τέτοια προσπάθεια φαίνεται ότι έχει η ανάπτυξη των δικτύων διανομής και ελέγχου της ενέργειας.

Συμπερασματικά, η «επιδοματοποίηση» αποτελεί βασικό πλέον στοιχείο της άσκησης κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Η «επιδοματοποίηση» της κοινωνικής πολιτικής ξεκίνησε την περίοδο των Μνημονίων και συνεχώς επεκτείνεται σε αριθμό επιδομάτων, θέματα και συνολικές αξίες. Εφόσον διατηρηθεί επί μακρόν, ενέχει τον κίνδυνο να επηρεάσει τα κίνητρα για δημιουργία, να δημιουργήσει εθισμό στην εξάρτηση από το κράτος και, τελικά, να «εγκλωβίσει» τα νοικοκυριά σε χαμηλή ευημερία και τις επιχειρήσεις σε χαμηλή παραγωγικότητα. Στον βαθμό, λοιπόν, που τα επιδόματα είναι αναγκαία, και πράγματι αυτό ισχύει συχνά, είναι κρίσιμο να έχουν όσο πιο καλή στόχευση γίνεται.¹⁸⁷ Τέλος, υπάρχει κίνδυνος, ο μεγάλος αριθμός επιδομάτων να δημιουργήσει στρεβλώσεις στον μηχανισμό των τιμών και ενδεχομένως να δώσει λάθος μηνύματα σε καταναλωτές και παραγωγούς. Με το Market Pass, για παράδειγμα, το οποίο έλαβαν 7 στους 10 πολίτες, οι καταναλωτές ενδέχεται να θεωρούν ότι οι τιμές στα αγαθά είναι χαμηλότερες. Αντίστοιχα, οι παραγωγοί δεν έχουν κίνητρα να συνεχίσουν να συμπιέζουν τα κόστη τους, ή/και να στρέφουν το ενδιαφέρον τους στην παραγωγή διεθνών εμπορεύσιμων αγαθών, από τη στιγμή που θα γνωρίζουν ότι οι καταναλωτές συνεχίζουν την κατανάλωση.¹⁸⁸ Έτσι όμως συντηρείται ο πληθωρισμός, χωρίς να αντιμετωπίζεται το μείζον ζήτημα της αύξησης των εξαγωγών και, στον βαθμό που είναι εφικτό, της μείωσης των εισαγωγών.

¹⁸⁷ Η μεγάλη κάλυψη του Market Pass αφαιρεί την έννοια της «στοχευμένης προς τα ευάλωτα νοικοκυριά» κοινωνικής πολιτικής. Με βάση τα εισοδηματικά και τα περιουσιακά κριτήρια των νοικοκυριών, οι συνολικά ωφελούμενοι υπολογίστηκαν περίπου στα 2,8 εκατ. νοικοκυριά (εκ των 4,1 εκατ. νοικοκυριών της χώρας).

¹⁸⁸ Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι είτε τα περισσότερα από αυτά τα αγαθά είναι εισαγόμενα είτε μεγάλο μέρος της παραγωγής τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από εισαγωγές.

Η ΕΠΙΔΟΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Ιούνιος 2025

Προτάσεις πολιτικής



8

Η παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008-2009 αποκάλυψε όχι μόνο τις δομικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, αλλά προπαντός οδήγησε ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού κάτω από το όριο της φτώχειας, στη μετανάστευση και αύξησε τις κοινωνικές ανισότητες. Στη μελέτη αυτή διαπιστώσαμε ότι η κατάσταση των φτωχών νοικοκυριών δεν αλλάζει με τις επιδοματικές πολιτικές των τελευταίων έξι ετών και αυτό οφείλεται κυρίως στην έλλειψη στόχευσης αυτών των πολιτικών. Αυτό που απαιτείται, επομένως, είναι ένα στοχευμένο πρόγραμμα κοινωνικών παροχών και επιδομάτων προσαρμοσμένο στις ιδιαιτερότητες της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας, αποφεύγοντας οριζόντιες παροχές που μπορεί να είναι αποτελεσματικές σε άλλες οικονομίες αλλά όχι στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο αυτό παρουσιάζονται παρακάτω ορισμένες ενδεικτικές προτεραιότητες και παρεμβάσεις.

Επιδόματα και δημοσιονομικός χώρος

Η συγκριτική μελέτη των τρόπων παρέμβασης με δημοσιονομικό κόστος, ειδικά για την τρέχουσα παγκόσμια ενεργειακή κρίση (βραχυπρόθεσμα – κατανάλωση, μεσοπρόθεσμα – κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη), θα πρέπει να εξετάσει (συσχετίσει) το εκτιμώμενο συνολικό κόστος και τη διάρκεια της κρίσης μέσα σε ένα «περιβάλλον» σημαντικών προκλήσεων στην ενεργειακή οικονομία (εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, κυρώσεις στη Ρωσία, επενδύσεις σε «πράσινη» ενέργεια) για την Ευρώπη¹⁸⁹ και την εξαρτημένη από τους φυσικούς πόρους (υδρογονάνθρακες) ελληνική οικονομία.¹⁹⁰ Είναι σημαντικό επίσης να ληφθούν υπόψη και οι πρόσφατες παγκόσμιες προκλήσεις, όπως η ένταση των γεωπολιτικών αντιπαραθέσεων, ο γεωοικονομικός ανταγωνισμός, η επανεμφάνιση ως «τάση» μιας νέας μορφής εμπορικού προστατευτισμού, η ανάπτυξη νέων καινοτόμων ψηφιακών τεχνολογιών – που απαιτούν μεγάλες και σταθερές μονάδες ισχύος για να ενταχθούν κατάλληλα στην οικονομία και την ενεργειακή ασφάλεια.

Ο σχεδιασμός μιας μεσοπρόθεσμης στρατηγικής επιδοματικής πολιτικής πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον περιορισμένο δημοσιονομικό χώρο που διαθέτει η Ελλάδα στο παρόν και στο μέλλον. Τα εισοδηματικά κριτήρια για τις παροχές του κοινωνικού κράτους προφανώς και πρέπει να διατηρηθούν. Όμως, χρειάζεται παράλληλα ένα φορολογικό σύστημα που δεν θα δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από όσα λύνει. Οι φορολογικές και ασφαλιστικές επιβαρύνσεις πρέπει να εκλογικευθούν, ώστε να μην λειτουργούν σαν κίνητρα φοροδιαφυγής και μετάβασης στον «μαύρο» τομέα της οικονομίας. Μια πρόταση προς αυτή την κατεύθυνση είναι η έμμεση διαχείριση της εισοδηματικής ενίσχυσης των ευάλωτων στρωμάτων μέσω της αναδιάρθρωσης του επιπέδου ΦΠΑ στις διάφορες κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών. Μια

¹⁸⁹ Βλ. Holman, R., & Siemplenski Lefort, J. (2024). *Invested in renewables: The only way forward*. European Investment Bank. Διαθέσιμο στο: <https://www.eib.org/en/essays/europe-energy-transition-renewable>.

¹⁹⁰ Βλ. Νομισματική Πολιτική, Ενδιάμεση Έκθεση, Τράπεζα της Ελλάδας, Δεκέμβριος 2022

επανεκτίμηση των ποσοστών και των ειδών κατανάλωσης που περιλαμβάνονται σε καθεμία εκ των κατηγοριών που εμπεριέχονται στο «καλάθι» των τριών πρώτων εισοδηματικών δεκατημορίων, θα μπορούσε να συμβάλει στη βελτίωση του διαθέσιμου εισοδήματος των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων και κατά συνέπεια στη μείωση της φτώχειας στην Ελλάδα.

Ειδικό Σχέδιο Μεσοπρόθεσμης Στρατηγικής Κοινωνικής Πολιτικής

Στη μελέτη αυτή υποστηρίζουμε τη διαμόρφωση ενός Ειδικού Σχεδίου Μεσοπρόθεσμης Στρατηγικής Κοινωνικής Πολιτικής με στόχο τη δημιουργία ενός σταθερού θεσμικού πλαισίου (μεταρρυθμίσεων) κοινωνικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τους περιορισμούς στις δημοσιονομικές δαπάνες, τις χρηματοδοτικές γραμμές και δυνατότητες (τακτικός προϋπολογισμός, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ευρωπαϊκά ταμεία), όσο και την αναγκαία παραγωγική αναδιάρθρωση της οικονομίας στους διεθνώς εμπορεύσιμους κλάδους.

Ο σχεδιασμός μια εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Προστασίας (κοινωνικών δαπανών και επιδομάτων ειδικότερα) στις νέες συνθήκες «απροσδιοριστίας» στις παγκόσμιες αγορές, αλλά και η ανάγκη ενδυνάμωσης της συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων που επήλθαν από τη διπλή κοινωνική-οικονομική και ενεργειακή κρίση (πανδημία Covid-19 και οι επιπτώσεις στην ενέργεια/φυσικούς πόρους και στην οικονομία από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία), πρέπει να συνοδεύονται από τον σχεδιασμό των νέων δεξιοτήτων και ευκαιριών απασχόλησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Έτσι, δεδομένου και του μεγάλου ποσοστού ανεργίας που χαρακτηρίζει τη χώρα μας, πέραν των επιδομάτων, κρίνεται αναγκαία και η ενίσχυση αλλά και η επικαιροποίηση των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, δηλαδή πολιτικών μέσα από τις οποίες η Πολιτεία ενισχύει τις ευκαιρίες απασχόλησης για εκείνους που αναζητούν εργασία.¹⁹¹ Και εδώ όμως απαιτείται, όπως και στα επιδόματα, ομογενοποίηση και εκσυγχρονισμός των προγραμμάτων βάσει κλαδικών και περιφερειακών εξειδικεύσεων.

Στόχευση πολιτικών με έμφαση στην ανάπτυξη και την ανθεκτικότητα της οικονομίας

Από τη διατομεακή ανάλυση προκύπτει ότι αυτό που έχει ανάγκη η ελληνική οικονομία είναι η μείωση της εξάρτησης από εισαγωγές και η αύξηση, στον βαθμό που είναι εφικτό, των εξαγωγών. Μια πολιτική επιδομάτων η οποία στηρίζεται σε μορφή voucher ή pass σε προϊόντα και υπηρεσίες που είτε είναι

¹⁹¹ Η συστηματική εφαρμογή προγραμμάτων ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης στην Ελλάδα, εμφανίστηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1990, με κύριο φορέα υλοποίησης τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ). Για τα μακροοικονομικά αποτελέσματα και την επίδραση στην απασχόληση που έχουν σε διάφορες κλίμακες εκτέλεσής τους η υλοποίηση τέτοιων προγραμμάτων, βλ. Antonopoulos et al. (2014).

εισαγόμενα είτε η παραγωγή τους είναι καθόλα εξαρτημένη από εισαγωγές, όχι μόνο δεν μειώνει τις αδυναμίες του ελληνικού παραγωγικού μοντέλου (δίδυμα ελλείμματα, δραματική υπερχρέωση και φθηνή εργασία), αλλά οδηγεί και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις μακριά από την παραγωγή διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών, επωφελούμενες από τη «δεδομένη ζήτηση» που προκύπτει μέσω τέτοιων επιδοματικών πολιτικών.

Ο ρόλος που έχουν στην περίπτωση αυτή οι εγχώριες επιχειρήσεις είναι κυρίως μεταπρακτικός και όχι παραγωγικός. Επίσης, οι επιδοματικές πολιτικές μέσω voucher ή pass έχουν σαν αποτέλεσμα η παραγωγή να μεταφερθεί από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Όμως, η ανάλυση που προηγήθηκε έδειξε ότι ο ελληνικός δημόσιος τομέας είναι βραχυχρόνια πιο αποτελεσματικός από τον ιδιωτικό τομέα σε όρους πολλαπλασιαστών προϊόντος, και αυτό σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στο γεγονός ότι ο τελευταίος είναι ιδιαίτερα εξαρτημένος από τις εισαγωγές. Προτείνεται λοιπόν, η καθετοποίηση και ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών του δημόσιου τομέα και η ταυτόχρονη ενίσχυση (μέσω κινήτρων) των εγχώριων εφοδιαστικών αλυσίδων στον ιδιωτικό τομέα, ώστε να μειωθεί η εξάρτησή του από εισαγωγές. Οι πολιτικές των voucher ή pass μπορεί πράγματι να κριθούν επιτυχημένες σε πολλές οικονομίες της Ευρωζώνης, όχι όμως σε μια οικονομία όπως η ελληνική, όπου ο ιδιωτικός τομέας έχει χαμηλή παραγωγικότητα και μεγάλη εξάρτηση από εισαγωγές.

Μοντέλο κοινωνικής ανταπόκρισης στις έκτακτες καταστάσεις

Η μελέτη αναδεικνύει την ανάγκη αξιολόγησης της διάρκειας και του χαρακτήρα των παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, της πανδημίας Covid-19 και της «ενεργειακής» κρίσης. Τα στοιχεία που θα προκύψουν μπορούν να αποτελέσουν τη βάση των προδιαγραφών για τη σύνταξη ενός ολοκληρωμένου μακροχρόνιου σχεδιασμού σταθερού πλαισίου μεταρρυθμίσεων και διαφοροποιημένων δράσεων κοινωνικής συνοχής, με κύριο στόχο τα πιο ευάλωτα νοικοκυριά.

Η περιφερειακή συνιστώσα της κοινωνικής προστασίας

Προκειμένου να μειωθούν οι ενδο-περιφερειακές ανισότητες και να μειωθεί το ποσοστό του πληθυσμού που διαβίει στα όρια ή κάτω από τα όρια της φτώχειας, είναι απαραίτητο να υπάρξει κωδικοποίηση των επιδομάτων, των δικαιούχων και των φορέων υλοποίησης, ανά περιφέρεια/δήμο. Σημαντικό είναι επίσης να υπάρξει συντονισμός και διαλειτουργική συνέργεια με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές προδιαγραφές και πολιτικές κοινωνικής συνοχής για την αντιμετώπιση της ετερογένειας (περιφερειακής και κοινωνικής) στην εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας.

Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να αξιολογηθεί προς τη θετική κατεύθυνση η δημιουργία «ταμείων και ειδικών προγραμμάτων εκτάκτων αναγκών» σε επίπεδο ΕΕ, όπως εξετάζεται για την ενεργειακή κρίση, με παρόμοια χρηματοδοτικά μέσα στήριξης, όπως αυτά που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19. Η εμπειρία αυτή θα πρέπει να συνδυάσει τις παροχές κοινωνικής προστασίας στους πολίτες της Ένωσης, τις ειδικές «χωρικές» και «δημογραφικές» συνθήκες των κρατών-μελών (όπως οι νησιωτικές χώρες, κράτη με αυξημένη ανεργία στους νέους, γερασμένο πληθυσμό, σημαντική εξάρτηση από ενεργειακούς πόρους, με διοικήσεις που καθυστερούν τις οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, κ.ά.) με την ενεργοποίηση μηχανισμών μακροχρόνιας στήριξης, για τη δημιουργία ενός αισθήματος ασφάλειας των πολιτών, συνεισφέροντας παράλληλα στην εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Συνοψίζοντας, αυτό που απαιτείται δεν είναι οριζόντιες οικονομικές ενισχύσεις με τη μορφή επιδοματικών πολιτικών, οι οποίες βραχυχρόνια και μόνον θεραπεύουν ένα πρόβλημα, μεταθέτοντας, μάλιστα, τις οδυνηρές συνέπειές τους στο μέλλον με τη μορφή χρέους. Αυτό που χρειάζεται είναι λελογισμένες και στοχευμένες επιδοματικές πολιτικές για το μέρος του πληθυσμού που είναι στα όρια της φτώχειας, και παράλληλη ώθηση, μέσω κινήτρων, του ιδιωτικού τομέα σε παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών που αυξάνουν τις εξαγωγές και μειώνουν τις εισαγωγές.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνικές

Αποστόλου, Δ. (2022). *Η επιδοματική πολιτική στην Ελλάδα από το 1980 έως το 2020* [διπλωματική εργασία]. Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, Αιγάλεω.

Βαϊτσος, Κ., & Μισσός, Β. (2018). *Πραγματική οικονομία: Εμπειρίες ανάπτυξης, κρίσης και φτωχοποίησης στην Ελλάδα*. Κριτική.

Επιτροπή Πισσαρίδη (2020). *Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία – Έκθεση Επιτροπής Πισσαρίδη*. Διαθέσιμο στο: <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/>.

Ίδρυμα Χάινριχ Μπέλ (2019). *Ενεργειακή Φτώχεια στην Ελλάδα: Πολιτικές εξελίξεις και προτάσεις κοινωνικής καινοτομίας για την αντιμετώπισή της 2.0*. Ανακτήθηκε από: https://gr.boell.org/sites/default/files/2022-04/Energy%20Poverty%20Survey_FINAL.pdf.

Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ (2022). *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση. Ετήσια Έκθεση*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ. Ανακτήθηκε από: https://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2022/07/Ethsia_Ekthesi_2022.pdf.

IOBE (2022). *Έκθεση Αξιολόγησης του Ισχύοντος Νομοθετημένου Κατώτατου Μισθού*. Ανακτήθηκε από: https://ypergasias.gov.gr/wp-content/uploads/2023/03/7.-IOBE-EKΘΕΣΗ-IOBE-ΓΙΑ-KM_2023.pdf.

Κακουλίδου, Θ., Καλυβίτης, Σ., Κατσίμης, Μ., & Μούτος, Θ. (2020). *Εξωστρέφεια, Εξαγωγές των Επιχειρήσεων και Μισθολογικό Περιβάλλον στην Ελληνική Οικονομία*. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ). Ανακτήθηκε από: <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/09/«Εξωστρέφεια-Εξαγωγές-των-Επιχειρήσεων-και-Μισθολογικό-Περιβάλλον-στην-Ελληνική-Οικονομία».pdf>.

Λυμπεράκη, Α., & Πρόντζας, Ε. (2015). *Άτυπη κοινωνική Προστασία, το Υβριδικό Κοινωνικό Κράτος και η δυναμική εξέλιξη της Οικονομικής Κρίσης στην Ελλάδα*. Ερευνητική έκθεση, τελικό παραδοτέο.

Λυχναράς, Β., Ροδουσάκης, Ν., & Σώκλης, Γ. (2021). *Οι Δύο Όψεις της Ενεργειακής Κρίσης στην Ελληνική Οικονομία: Μέρος Α'. Αναλύσεις Επικαιρότητας 6/2021*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Ανακτήθηκε από: https://www.kepe.gr/images/Αναλύσεις_Επικαιρότητας_6-2021.pdf.

Λυχναράς, Ν., & Νίτση, Δ. (2024). *Διερεύνηση των επιδράσεων της ενεργειακής κρίσης 2021-2022. Δέκατη Ανάλυση Επικαιρότητας για το 2024*. Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Ανακτήθηκε από: https://www.kepe.gr/wp-content/uploads/2024/11/ΑΝΑΛΥΣΕΙΣ-ΕΠΙΚΑΙΡΟΤΗΤΑΣ_10_2024.pdf.

Πετράκος, Γ., & Ψυχάρης, Γ. (2004). *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα. Κριτική*.

Ροδουσάκης, Ν., & Σώκλης, Γ. (2022). *Οι Δύο Όψεις της Ενεργειακής Κρίσης στην Ελληνική Οικονομία: Μέρος Β'. Αναλύσεις Επικαιρότητας 1/2022*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Ανακτήθηκε από: https://www.kepe.gr/images/Αναλύσεις_Επικαιρότητας_1-2022.pdf.

Τράπεζα της Ελλάδας (ΤτΕ) (2021). *Νομισματική Πολιτική, Ενδιάμεση Έκθεση 2021*.

Τράπεζα της Ελλάδας (ΤτΕ) (2022α). *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2021*.

Τράπεζα της Ελλάδας (ΤτΕ) (2022β). *Νομισματική Πολιτική, Ενδιάμεση Έκθεση 2022*.

Τράπεζα της Ελλάδας (ΤτΕ) (2024). *Νομισματική Πολιτική, Ενδιάμεση Έκθεση 2024*.

Χριστοφόρου, Λ. Γ. (2021). *Πανηγυρική Συνεδρία - «Το Χαμηλής Κινητικής Ενέργειας Ηλεκτρόνιο και η Σύγχρονη Επιστημονική Τεχνολογία»*. Ακαδημία Αθηνών, 21/12/2021. Διαθέσιμο στο: <https://www.academyofathens.gr/el/announcements/press-releases/20211221>.

Χριστοφόρου, Λ. Γ. (Επιμ.) (2011). *Ηλεκτροπαραγωγή στην Ελλάδα: Ορυκτά καύσιμα, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και προοπτική ενεργειακού εφοδιασμού*. Επιτροπή Ενέργειας της Ακαδημίας Αθηνών, Ακαδημία Αθηνών.

Χριστοφόρου, Λ. Γ. (Επιμ.) (2022). *Πρακτικά από την ημερίδα της Ακαδημίας Αθηνών με θέμα την ενεργειακή αυτονομία της Ελλάδος*. Έκδοση της Ακαδημίας Αθηνών.

Ξενόγλωσσες

- Angelis-Dimakis, A., Biberacher, M., Dominguez, J., Fiorese, G., Gadocha, S., Gnansounou, E., Guariso, G., Kartalidis, A., Panichelli, L., Pinedo, I., & Robba, M. (2012). Monitoring the sustainability of the Greek energy system. *Energy for Sustainable Development*, 16(1), 51–56. <https://doi.org/10.1016/j.esd.2011.12.001>
- Antonelli, M. A., Castaldo, A., & De Bonis, V. (2023). Assessing the interdependence of social policy outcomes: Evidence from European countries. *Applied Economics*, 55(35), 4048–4063. <https://doi.org/10.1080/00036846.2022.2123106>
- Antonopoulos, R., Adam, S., Kim, K., Masterson, T., & Papadimitriou, D. B. (2014). Responding to the unemployment challenge: A job guarantee proposal for Greece. *Research Project Report*. Levy Economics Institute of Bard College.
- Apostolopoulos, N., Liargovas, P., Rodousakis, N., & Soklis, G. (2022). Covid-19 in US economy: Structural analysis and policy proposals. *Sustainability*, 14(13), 7937. <https://doi.org/10.3390/su14137937>
- Backinezos, C., Panagiotou, S., & Vourvachaki, E. (2020). Multiplier effects by sector: An input-output analysis of the Greek economy. *Economic Bulletin, Bank of Greece*, 52, 7–28.
- Baird, S., McKenzie, D., & Özler, B. (2018). The effects of cash transfers on adult labor market outcomes. *Journal of Development Effectiveness*, 10(1), 121–143. DOI: 10.1186/s40176-018-0131-9.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2007). The economic lives of the poor. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 141–168. DOI: 10.1257/jep.21.1.141.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G., & Olken, B. A. (2017). Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 32(2), 155–184. DOI: 10.1093/wbro/lkx002.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., & Schmidt, T. (2019). The impact of cash transfers: A review of the evidence from low- and middle-income countries. *Journal of Social Policy*, 48(3), 569–594. DOI: 10.1017/S0047279418000715.
- Becker, G. S. (1965). A theory of the allocation of time. *The Economic Journal*, 75(299), 493–517. DOI: 10.2307/2228949.

- Blattman, C., Fiala, N., & Martinez, S. (2014). Generating skilled self-employment in developing countries: Experimental evidence from Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(2), 697–752. DOI: 10.1093/qje/qjt057.
- Blattman, C., Green, E. P., Jamison, J., Lehmann, M. C., & Annan, J. (2016). The returns to microenterprise support among the ultra-poor: A field experiment in post-war Uganda. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(2), 35–64. DOI: 10.1257/app.20150023.
- Buchanan, J. M. (1980). Rent seeking and profit seeking. In J. M. Buchanan, R. D. Tollison, & G. Tullock (Eds.), *Toward a theory of the rent-seeking society* (pp. 3–15). College Station: Texas A&M University Press.
- Cahyadi, N., Hanna, R., Olken, B. A., Prima, R. A., Satriawan, E., & Syamsulhakim, E. (2020). Cumulative impacts of conditional cash transfer programs: Experimental evidence from Indonesia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(4), 88–110. DOI: 10.1257/pol.20190245.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. *IDS Working Paper 232*. Institute of Development Studies. Available at: <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dmfile/Wp232.pdf>.
- Diamond, P., & Saez, E. (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25, 165–190.
- Elghafiky, B. (2022, July 20). Busting the myth on cash transfer: Does it create perverse incentive? *Medium*. Retrieved from: <https://medium.com/@elghafiky/busting-the-myth-on-cash-transfer-does-it-create-perverse-incentive-bbcd13b9d7f>.
- Eurochild (2022). *(In)visible children - Eurochild 2022 report on children in need across Europe*. Retrieved from: <https://www.eurochild.org/uploads/2022/11/Eurochild-Report-Invisible-Children.pdf>.
- Eurostat. (2008). *European price statistics: An overview*. European Commission. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5691441/KS-BJ-08-003-EN.PDF>.
- Evans, D. K., & Popova, A. (2017). Cash transfers and temptation goods: A review of global evidence. *Economic Development and Cultural Change*, 65(2), 189–221. DOI: 10.1086/689575.

- Francois, G., Naritomi, J., & Silva, J. (2022, May 8). Cash transfer programmes can stimulate the local economy: Evidence from Brazil. *VoxDev*. Retrieved from: <https://voxdev.org/topic/macroeconomics-growth/cash-transfer-programmes-can-stimulate-local-economy-evidence-brazil>.
- Greek National Productivity Board (2022). *Annual Report 2022: Struggling for a New Regime*. Centre of Planning and Economic Research (KEPE). Retrieved from:
- Greek National Productivity Board (2019). *Annual Report 2019: The Productivity and Competitiveness of the Greek Economy*. Centre of Planning and Economic Research (KEPE). Retrieved from: https://www.kepe.gr/images/npb/NPB_Annual_Report_2019.pdf.
- Greek National Productivity Board (2020). *Annual Report 2020: Recovery and Growth Through Enhancing Productivity and Competitiveness*. Centre of Planning and Economic Research (KEPE), Athens, Greece. Retrieved from: https://www.kepe.gr/images/npb/NPB_Annual_Report_2020.pdf.
- Greek National Productivity Board (2021). *Annual Report 2021: Productivity and Competitiveness Developments: Towards a Resilient and Sustainable Growth*. Centre of Planning and Economic Research (KEPE). Retrieved from: https://www.kepe.gr/images/npb/NPB_Annual_Report_2021.pdf.
- Holzmann, R. (2003). Social risk management: The World Bank's approach to social protection in a globalizing world. *Social Protection Discussion Paper Series No. 0309*. The World Bank. https://www.kepe.gr/images/npb/NPB_Annual_Report_2022.pdf.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), 291–303. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/1808883>.
- Kurz, H. D. (1985). Effective demand in a 'classical' model of value and distribution: The multiplier in a Sraffian framework. *The Manchester School*, 53(2), 121–137. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1985.tb00745.x>.
- Kyprianou, I., Serghides, D., Thomson, H., & Carlucci, S. (2023). Learning from the past: The impacts of economic crises on energy poverty mortality and rural vulnerability. *Energies*, 16(13), 5217. Retrieved from: <https://www.mdpi.com/1996-1073/16/13/5217>.
- Lalioti, V., & Koutsampelas, C. (2021). The Greek vs. the Cypriot guaranteed minimum income schemes: An exploratory comparative analysis. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(3), 226–242. <https://doi.org/10.1017/ics.2021.5>.

- Leriu, E. (2022). Understanding and measuring child well-being in the region of Attica, Greece: Round four. *Child Indicators Research*, 15, 1967–2011. <https://doi.org/10.1007/s12187-022-09955-8>.
- Mariolis, T. (2008). Pure joint production, income distribution, employment, and the exchange rate. *Metroeconomica*, 59(4), 656–665. <https://doi.org/10.1111/j.1467-999X.2008.00328.x>.
- Mariolis, T., & Kesperi, D. (2022). Demand multipliers and technical performance of a Southern Eurozone economy in hard times: Kalman–Leontief–Sraffa evidence from the Greek economy, 2010–2014. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 19(1), 47–75. <https://doi.org/10.1007/s40844-022-00233-9>.
- Mariolis, T., & Ntemiroglou, N. (2023). Matrix multipliers, demand composition and income distribution: Post-Keynesian–Sraffian theory and evidence from the world’s ten largest economies. *Metroeconomica*. <https://doi.org/10.1111/meca.12442>.
- Mariolis, T., & Soklis, G. (2015). The Sraffian multiplier for the Greek economy: Evidence from the supply and use table for the year 2010. *Discussion Paper No. 142*. Centre of Planning and Economic Research (KEPE).
- Mariolis, T., Rodousakis, N., & Soklis, G. (2022). Inter-sectoral analysis of the Greek economy and the Covid-19 multiplier effects. *European Politics and Society*, 23(4), 505–516. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1895555>.
- Metcalf, J. S., & Steedman, I. (1981). Some long-run theory of employment, income distribution, and the exchange rate. *The Manchester School*, 49(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1981.tb00949.x>.
- Miller, R. E., & Blair, P. D. (2009). *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Missos, V. (2021). Introducing a safety net: The effects of neoliberal policy on welfare, poverty, and the net social wage during the Greek crisis. *Review of Radical Political Economics*, 53(1), 58–76. <https://doi.org/10.1177/0486613420968914>.
- Missos, V., Rodousakis, N., & Soklis, G. (2022a). A race to the bottom: Measuring income loss and poverty in Greece. *Levy Economics Institute of Bard College*. Retrieved from: https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_1008.pdf.

- Missos, V., Rodousakis, N., & Soklis, G. (2022b). On measuring the impact of internal devaluation in Greece: Poverty, flexibility, migration and growthless employment. *World*, 3(2), 313–326. <https://doi.org/10.3390/world3020019>.
- Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. *The Review of Economic Studies*, 61(3), 397–415. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/2297896>.
- Nullmeier, F. (2018). Changes in German social policy, 1990–2018. *Social Work and Society*, 16(2). Retrieved from: <https://www.socwork.net/sws/article/view/587>.
- OECD (2013). *Greece: Reform of social welfare programmes*. OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264196490-en.
- Papatheodorou, C. (2000). Decomposing inequality by population subgroups in Greece: Results and policy implications. *Distributional Analysis Research Programme*, 49. Economic & Social Research Council (LSE-STICERD), London School of Economics and Political Science. Retrieved from: <https://sticerd.lse.ac.uk/dps/darp/DARP49.pdf>.
- Papatheodorou, C. (2005). *Child poverty and social protection in Greece: What the evidence shows*. Paper presented at the WELLCHI Network Workshop, Children in Multicultural Societies. National Centre for Social Research (EKKE).
- Papatheodorou, C. (2009). Inequalities and deficiencies in social protection: The welfare system of Greece. In K. Schubert, S. Hegelich, & U. Bazant (Eds.), *The Handbook of European Welfare Systems* (pp. 225–243). Routledge. Retrieved from: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203878590-21/gr-inequalities-de%EF%AC%81ciencies-social-protection-welfare-system-greece-christos-papatheodorou>.
- Papatheodorou, C., & Papanastasiou, S. (2017). *The State of the Children in Greece Report 2017: The Children of the Crisis*. Hellenic National Committee for UNICEF. Retrieved from: https://www.researchgate.net/publication/317056184_The_State_of_the_Children_in_Greece_Report_2017_The_children_of_the_crisis.
- Petmesidou, M. (2017). Tracking social protection: Origins, path peculiarity, impasses and prospects. In M. Petmesidou & E. Mossialos (Eds.), *Social policy developments in Greece* (pp. 25–54). Routledge. DOI: 10.4324/9781315242873-2.

- Pierros, C., Rodousakis, N., & Soklis, G. (2024). Exchange-rate pass-through in Turkey with a supply and use model. *Applied Economics Letters*, 31(1), 24–30. <https://doi.org/10.1080/13504851.2022.2121376>.
- Rosfadhila, M., Toyamah, N., Sulaksono, B., Devina, S., Sodo, R. J., & Syukri, M. (2011). *A Rapid Appraisal of the Implementation of the 2008 Direct Cash Transfer Program and Beneficiary Assessment of the 2005 Direct Cash Transfer Program in Indonesia*. The SMERU Research Institute. Retrieved from: https://smeru.or.id/sites/default/files/publication/blt2008_eng.pdf.
- Sgaravatti, G., Tagliapietra, S., Trasi, C., & Zachmann, G. (2021). National policies to shield consumers from rising energy prices. *Bruegel Datasets*. First published November 4, 2021. Irregularly updated. Latest update June 2023. Retrieved from: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.
- Szymańska, A. (2022). Structure of the population or economic conditions? Determinants of spending on social protection in the European Union. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 36(1), 2273–2297. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2022.2029837>.
- Tagliapietra, S., Zachmann, G., & Zettelmeyer, J. (2022, October 11). Does the European Union need an energy crisis fund? *Bruegel Blog*. Retrieved from: <https://www.bruegel.org/blog-post/does-european-union-need-energy-crisis-fund>.
- UNDP (2013). Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India. *Discussion Paper*. UNDP India. Retrieved from: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/in/cct_dp.pdf.
- United Nations (1999). *Handbook of Input-Output Table Compilation and Analysis*. Studies in Methods, Handbook of National Accounting, Series F, No. 74. United Nations.
- World Bank (2016). *Greece welfare review, weathering the crisis: Reducing the gaps in social protection in Greece*. The World Bank Group. Retrieved from: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/11/world_bank.pdf.
- Zettelmeyer, J., Tagliapietra, S., Zachmann, G., & Heussaff, C. (2022, December). Beating the European energy crisis. *Finance & Development*, 59(4), 28–31. Retrieved from: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/12/beating-the-european-energy-crisis-Zettelmeyer>.

Παράρτημα Α.

Δημοσιονομικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης

Στο Παράρτημα Α παρουσιάζονται οι κρατικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης στα έτη 2020-2022 στην ελληνική οικονομία, όπως εξελίχθηκαν σύμφωνα με τις προβλέψεις των σχετικών δημοσιονομικών δεσμεύσεων. Παρατίθενται στους παρακάτω πίνακες (Πίνακες 14 έως 18).

Πίνακας 14. Παρεμβάσεις δαπανών για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 και της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία που επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα (σε εκατ. ευρώ)

Covid-19	2020	2021	2022
Παρεμβάσεις δαπανών που επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα – Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025	8.595	11.118	353
Χρηματοδότηση από τον τακτικό προϋπολογισμό	6.761	7.807	353
Χρηματοδότηση – Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων	1.834	3.311	0
Παρεμβάσεις δαπανών που επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα – Κρατικός προϋπολογισμός 2022 & 2023		12.000	4.395
Εκ των οποίων:			
• Χρηματοδότηση από τον τακτικό προϋπολογισμό			• 1.662
• Χρηματοδότηση – Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων			• 518
Ενέργεια			2022
Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία έτους 2022 (σε εκατ. ευρώ), κρατικός προϋπολογισμός 2023			
Παρεμβάσεις στο σκέλος των εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης			102
Παρεμβάσεις στο σκέλος των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης			10.604
Εκ των οποίων:			
• Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από τον τακτικό προϋπολογισμό			• 2.488
• Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων			• 12
• Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης			• 8.104
Έσοδα Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης			5.905
Συνολικό δημοσιονομικό κόστος των παρεμβάσεων			4.801

Πηγές: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025, κρατικός προϋπολογισμός 2022, Προσχέδιο κρατικού προϋπολογισμού 2023, κρατικός προϋπολογισμός 2023 ΕΛΣΤΑΤ, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Ακολουθεί η αναλυτική παρουσίαση των παρεμβάσεων της κυβέρνησης, που εμφανίζει τις μεταβολές στις συνολικές παρεμβάσεις στη διάρκεια των τριών ετών των κρίσεων, σύμφωνα με τις επίσημες εκθέσεις του υπουργείου Οικονομικών (πλέον υπουργείο Οικονομικών και Εθνικής Οικονομίας) στο ΜΠΔΣ 2022-2025 και στους κρατικούς προϋπολογισμούς των ετών 2022 και 2023. Εμφανίζονται οι διορθωτικές παρεμβάσεις ανά έτος και η σημασία της έγκαιρης αντίδρασης στις ευρύτερες γεωπολιτικές αναταράξεις διεθνώς για τον προγραμματισμό της ευαίσθητης κοινωνικής πολιτικής σε εθνικό

και τοπικό επίπεδο και ανά οικονομική δραστηριότητα, και την αντίστοιχη προσαρμογή των δημοσιονομικών παρεμβάσεων στους κρατικούς προϋπολογισμούς στη διάρκεια της κρίσιμης τριετίας 2020-2022.

Η παρουσίαση αυτή γίνεται για την τεκμηρίωση της συγκριτικής ανάλυσης και συγκεντρώνει με τη μορφή πινάκων τη χρονολογική σειρά των εξελίξεων από πλευράς κρατικών παρεμβάσεων, τόσο σε επίπεδο ένταξης δράσεων (προγραμμάτων, επιδομάτων) που αφορούν την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων κρίσεων της περιόδου 2020-2022, όσο και σε επίπεδο εσόδων και δαπανών, με τη χρονική ένταξη της εκάστοτε «χρηματοδοτικής γραμμής» που χρησιμοποιήθηκε την αντίστοιχη περίοδο (ΤΠ, ΠΔΕ, ΤΑΑ, ΤΕΜ).

Αναλυτικά, οι παρεμβάσεις έχουν ως εξής:

A. Δημοσιονομικές παρεμβάσεις σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, παροχών και επιδομάτων (ΜΠΔΣ 2022-2025)

«Με την εμφάνιση της πανδημίας Covid-19 από τον Φεβρουάριο του 2020, η Πολιτεία έθεσε σε άμεση εφαρμογή μια σειρά παρεμβάσεων με στόχο την αναχαίτιση της εξάπλωσης του ιού και την οικονομική ενίσχυση των πληττόμενων κλάδων της οικονομίας και των εργαζομένων. Καθώς το δεύτερο κύμα της πανδημίας εμφανίστηκε το φθινόπωρο του 2020 και εξελίχτηκε έως το πρώτο εξάμηνο του 2021, τα υπάρχοντα μέτρα στήριξης επεκτάθηκαν, ενώ υιοθετήθηκαν νέα στοχευόμενα μέτρα για τη στήριξη όσων επλήγησαν από την πανδημία.

»Οι παρεμβάσεις αυτές χωρίζονται σε 69 κατηγορίες μέτρων που εστιάζουν στη στήριξη:

- των επιχειρήσεων που παρουσιάζουν μείωση εσόδων λόγω της πανδημίας,
- των εργαζομένων των πληττόμενων κλάδων, με ειδική μέριμνα για τους εποχικά εργαζόμενους,
- των ελευθέρων επαγγελματιών και αυτοαπασχολούμενων,
- των ανέργων,
- της πρωτογενούς παραγωγής,
- των ιδιοκτητών ακινήτων,
- των δανειοληπτών,

- του Εθνικού Συστήματος Υγείας με την προμήθεια εξοπλισμού, υγειονομικού υλικού, την ενίσχυση του προσωπικού, όπως και της Εθνικής Εκστρατείας Εμβολιασμού,
- των μεταφορών με ειδική πρόνοια για τις αεροπορικές μεταφορές, την ακτοπλοΐα, τις χερσαίες μεταφορές και την ενίσχυση των συγκοινωνιακών φορέων και
- των κλάδων της εστίασης, του τουρισμού, του πολιτισμού και του αθλητισμού και άλλων κλάδων που παρέμειναν σε αναστολή δραστηριοτήτων για μεγάλο χρονικό διάστημα.

»Η συνολική αξία των παρεμβάσεων εκτιμάται σε 41 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 23.110 εκατ. ευρώ αφορούν το 2020, 15.841 εκατ. ευρώ το 2021 και 2.079 εκατ. ευρώ το 2022. Το δημοσιονομικό κόστος αυτών των παρεμβάσεων ανέρχεται σε 28.325 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 11.613 εκατ. ευρώ αφορούν το 2020, 14.558 εκατ. ευρώ το 2021 και 2.079 εκατ. ευρώ το 2022. Οι παρεμβάσεις παροχής ρευστότητας ανέρχονται σε 6.857 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 5.804 εκατ. ευρώ αφορούν το 2020 και 1.053 εκατ. ευρώ το 2021 και η αντίστοιχη μόχλευση από το τραπεζικό σύστημα σε 5.923 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 5.693 εκατ. ευρώ αφορούν το 2022 και 230 εκατ. ευρώ το 2021.

»Ειδικότερα, για το υπό εξέταση θέμα των επιδομάτων-κοινωνικών παροχών, σημαντικό ρόλο στη χρηματοδότηση των παρεμβάσεων αυτών είχε το μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE), υπό τη μορφή δανείων από την ΕΕ, από όπου η Ελλάδα έλαβε χρηματοδότηση συνολικού ύψους 5.265 εκατ. ευρώ».

Οι παρεμβάσεις με δημοσιονομικό κόστος που αφορούν τις κοινωνικές παροχές-επιδόματα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΜΠΔΣ 2022-25, παρουσιάζονται στον ακόλουθο **Πίνακα 15**.

Πίνακας 15. Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας Covid-19 στην ελληνική οικονομία (σε εκατ. ευρώ)

Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025 (Covid-19)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Παρεμβάσεις στο σκέλος των εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης (ταμειακή βάση)	3.638	3.440	1.725	0	0	0
Παρεμβάσεις στο σκέλος των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης (ταμειακή βάση)	13.780	12.171	353	39	36	0
Αποζημιώσεις Ειδικού Σκοπού	2.300	1.694				
Επιδόματα ανεργίας	463	169				
Στέγαση – Πρόγραμμα «Γέφυρα»	23	314				
Κοινωνικά προγράμματα	48	102	12			
Παρεμβάσεις εσόδων που επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα	3.018	3.440	1.725	0	0	0
Παρεμβάσεις δαπανών που επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα	8.595	11.118	353	39	36	0
Χρηματοδότηση από τον τακτικό προϋπολογισμό	6.761	7.807	353	39	36	0
Χρηματοδότηση – Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων*	1.834	3.311	0	0	0	0
Σύνολο παρεμβάσεων με δημοσιονομικό αποτέλεσμα	11.613	14.558	2.078	39	36	0

* Στους διαθέσιμους πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων προστέθηκαν και πόροι για υλοποίηση έργων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (2021).

Πηγή: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2022-2025.

Από τον **Πίνακα 15** φαίνεται ότι οι παρεμβάσεις για επιδόματα που αφορούν τις βασικές κατηγορίες που αποτελούν αντικείμενο της μελέτης (αποζημιώσεις ειδικού σκοπού σε εργαζόμενους, εποχικά εργαζόμενους στον τουρισμό, ελεύθερους επαγγελματίες και αυτοαπασχολούμενους, επιδόματα ανεργίας, στέγασης και παρεμβάσεις κοινωνικού τουρισμού-κοινωνικά προγράμματα) ανέρχονται σε 5,1 δισ. ευρώ την τριετία 2020-2022.

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι, όπως αναφέρεται στην έκθεση του ΜΠΔΣ 2022-2025:

«Με το μέτρο της αποζημίωσης ειδικού σκοπού των εργαζομένων που τίθενται σε προσωρινή αναστολή, του οποίου το κόστος εκτιμάται σε 6.050 εκατ. ευρώ λαμβάνοντας υπόψη τα δώρα Χριστουγέννων και Πάσχα και την κάλυψη ασφαλιστικών εισφορών, υπολογίζεται ότι ωφελήθηκαν περισσότεροι από 1,3 εκατ. εργαζόμενοι. Αντίστοιχα από την αποζημίωση ειδικού σκοπού και την αυξημένη αποζημίωση ειδικού σκοπού, συνολικού ύψους 595 εκατ. ευρώ, ωφελήθηκαν περισσότεροι από 500.000 ελεύθεροι επαγγελματίες και μικρές επιχειρήσεις, ενώ περισσότεροι από 300.000 ιδιοκτήτες ακινήτων έλαβαν αποζημίωση για μειωμένα ενοίκια εκτιμώμενου ύψους 670 εκατ. ευρώ εντός του 2021.

»Κατά το δεύτερο εξάμηνο του έτους 2021 οι κυριότερες παρεμβάσεις στήριξης εργαζομένων εστιάζονται στις ακόλουθες:

- επέκταση προγράμματος ΣΥΝ-ΕΡΓΑΣΙΑ έως τον Σεπτέμβριο, με ειδική πρόβλεψη για τους εποχικά απασχολούμενους, με εκτιμώμενο κόστος 122 εκατ. ευρώ για την εν λόγω περίοδο,
- επιδότηση δανείων δανειοληπτών φυσικών προσώπων μέσω του ΓΕΦΥΡΑ και νομικών προσώπων μέσω του ΓΕΦΥΡΑ 2, με εκτιμώμενο κόστος περί τα 400 εκατ. ευρώ για το δεύτερο εξάμηνο του 2021,
- ενίσχυση της απασχόλησης μέσω του προγράμματος των 100.000 θέσεων εργασίας, με ειδική πρόβλεψη για τους εποχικά απασχολούμενους, με εκτιμώμενο κόστος 200 εκατ. ευρώ για το δεύτερο εξάμηνο του 2021,
- προγράμματα κοινωνικού τουρισμού του Υπουργείου Τουρισμού και του ΟΑΕΔ, ύψους 110 εκατ. ευρώ».

Προβλεπόμενες πηγές χρηματοδότησης των παρεμβάσεων: ο τακτικός προϋπολογισμός, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

B. Κρατικός προϋπολογισμός 2022

Δημοσιονομικές παρεμβάσεις αντιμετώπισης των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας

»Η συνολική αξία των παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας την περίοδο 2020-2022 ανέρχεται σε 43,3 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 23,1 δισ. ευρώ αφορούν το έτος 2020, 16,9 δισ. ευρώ το έτος 2021 και 3,3 δισ. ευρώ το 2022.

»Το δημοσιονομικό κόστος των παρεμβάσεων ανέρχεται σε 31,1 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 12,0 δισ. ευρώ αφορούν το έτος 2020, 15,8 δισ. ευρώ το έτος 2021 και 3,3 δισ. ευρώ το 2022.

»Ειδικότερα για το τέταρτο τρίμηνο του 2021 και το έτος 2022 οι κυριότερες παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας σε επίπεδο κοινωνικής πολιτικής – στο υπό εξέταση θέμα των επιδομάτων – εστιάζονται στις ακόλουθες:

- Επεκτείνεται το πρόγραμμα ΓΕΦΥΡΑ επιδότησης δόσεων δανείων νοικοκυριών που επλήγησαν από την πανδημία για τρεις μήνες εντός του 2021. Το δημοσιονομικό κόστος του προγράμματος ανέρχεται σε 241 εκατ. ευρώ για το 2021.

- Επεκτείνεται το πρόγραμμα ΣΥΝ-ΕΡΓΑΣΙΑ έως το τέλος του 2021. Το δημοσιονομικό κόστος του προγράμματος ανέρχεται σε 156 εκατ. ευρώ για το 2021 και 30 εκατ. ευρώ για το 2022.
- Επεκτείνεται το πρόγραμμα των 100.000 νέων θέσεων εργασίας για άλλες 50.000 νέες θέσεις μέχρι εξαντλήσεώς τους. Το δημοσιονομικό κόστος του προγράμματος εκτιμάται σε 296 εκατ. ευρώ για το 2021 και 186 εκατ. ευρώ για το 2022».

Λοιπές δημοσιονομικές παρεμβάσεις

«Για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, της απασχόλησης αλλά και των ευκαιριών της νέας γενιάς προβλέπονται παρεμβάσεις συνολικού κόστους 697 εκατ. ευρώ για το 2021 και 433 εκατ. ευρώ για το 2022, που ειδικά για την επιδοματική πολιτική αναλύονται ως εξής:

- Το πρόγραμμα «Πρώτο Ένσημο»: Προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανεργία των νέων, όλοι οι νέοι από 18 έως 29 ετών που δεν έχουν προηγούμενη εργασιακή εμπειρία και θα προσληφθούν εντός του έτους 2022, λαμβάνουν συνολικό ποσό ύψους 1.200 ευρώ για τους πρώτους έξι μήνες απασχόλησης, εκ των οποίων το 50% αποτελεί επιδότηση μισθολογικού κόστους και το 50% προσαύξηση μισθού. Το δημοσιονομικό κόστος ανέρχεται σε 28 εκατ. ευρώ για το 2022.
- Από το ακαδημαϊκό έτος 2021-2022 επεκτείνεται η χορήγηση στεγαστικού επιδόματος και στους σπουδαστές των δημόσιων ΙΕΚ. Το δημοσιονομικό κόστος για το 2022 ανέρχεται σε 5 εκατ. ευρώ.
- Για την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας της περιόδου Σεπτεμβρίου-Δεκεμβρίου 2021 επιδοτούνται, για το σύνολο του πληθυσμού, οι πρώτες 300 Kwh μηνιαίως, αντισταθμίζοντας το μεγαλύτερο μέρος της αναμενόμενης αύξησης του ρεύματος. Η δαπάνη του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης για τον εν λόγω σκοπό εκτιμάται σε 523 εκατ. ευρώ για το 2021».

Για την ενεργειακή κρίση και τις έκτακτες παρεμβάσεις κοινωνικού χαρακτήρα, έχουμε αναφερθεί αναλυτικότερα στη σχετική **Ενότητα 3.4.6** παραπάνω.

- Αυξάνεται το ποσό ενίσχυσης για το επίδομα θέρμανσης της χειμερινής περιόδου 2021-2022 από τα 84 εκατ. σε 174 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 90 εκατ. αναμένεται να εκταμιευτούν από το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης εντός του 2021 και 84 εκατ. ευρώ από τον τακτικό προϋπολογισμό τους πρώτους μήνες του 2022.

- Εντός του Δεκεμβρίου θα δοθεί διπλή δόση του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Το επιπλέον δημοσιονομικό κόστος για το 2021 ανέρχεται σε 64 εκατ. ευρώ.

Για τις προβλέψεις του 2022, βλ. στη σχετική ενότητα για τις ανακοινώσεις του πρωθυπουργού στη ΔΕΘ 2022 και τα δημοσιεύματα/δηλώσεις του αρμόδιου υπουργού Οικονομικών στον Τύπο.¹⁹²

- Επιστροφή του ειδικού φόρου κατανάλωσης στο πετρέλαιο κίνησης σε νέους αγρότες και αγρότες- μέλη συνεργατικών σχημάτων για το έτος 2022. Το δημοσιονομικό κόστος εκτιμάται στο ποσό των 50 εκατ. ευρώ.

Προβλεπόμενες πηγές χρηματοδότησης παρεμβάσεων: ο Τακτικός Προϋπολογισμός, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Γ. Δημοσιονομικές παρεμβάσεις αντιμετώπισης των οικονομικών συνεπειών της ενεργειακής κρίσης (ΚΠρ. 2023)

Στον ΚΠρ. 2023, με το 2023 να είναι το πρώτο έτος για την ελληνική οικονομία εκτός της στενής δημοσιονομικής επιτήρησης, που ξεκίνησε το 2010 με το πρώτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής και με τη μεγάλη δημοσιονομική επέκταση που ακολουθήθηκε για τις κρίσεις της πανδημίας και της ενέργειας την περίοδο 2020-2022, οι προκλήσεις ήταν πολλές και διαφορετικού χαρακτήρα με κύριο ζητούμενο την αναπτυξιακή ισορροπία από τη «δημοσιονομική» και την «κοινωνική» προσαρμογή στις νέες συνθήκες.

Όπως σημειώνεται στην Εισηγητική Έκθεση:

«Οι πολεμικές επιχειρήσεις στην Ουκρανία οδήγησαν σε πρωτόγνωρη ενεργειακή κρίση και ραγδαία αύξηση των τιμών της ενέργειας στην ΕΕ και κατά συνέπεια και στη χώρα μας. Οι παρεμβάσεις που θεσμοθετήθηκαν για τη στήριξη νοικοκυριών και επιχειρήσεων είχαν ως κύριο στόχο να απορροφήσουν μεγάλο μέρος των ανατιμήσεων της ενέργειας. Το δημοσιονομικό κόστος των ανωτέρω παρεμβάσεων για το 2022 εκτιμάται στα 4,8 δισ. ευρώ, το οποίο αναλύεται ειδικότερα σε 102 εκατ. ευρώ μείωση των εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης, 10,6 δισ. ευρώ αύξηση δαπανών Γενικής Κυβέρνησης. Εκ του συνόλου των παρεμβάσεων δαπανών ποσό ύψους 8,1 δισ. ευρώ καλύπτεται

¹⁹² Βλ. σχετικά Στεργίου, Ε. (2022, 16 Νοεμβρίου). Με ποιες αλλαγές κατατίθεται στη Βουλή ο προϋπολογισμός του 2023. Οικονομικός Ταχυδρόμος. Ανακτήθηκε από: <https://www.ot.gr/2022/11/16/oikonomia/macro/anevainei-o-pixis-gia-tin-anaptyksi-konta-sto-6-gia-to-2022/> και Σταϊκούρας: Στα 12,4 δισ. ευρώ τα μέτρα για την ενεργειακή κρίση (2022, 21 Σεπτεμβρίου). Money Review. Ανακτήθηκε από: <https://www.moneyreview.gr/business-and-finance/economy/89532/staikoyras-sta-12-4-dis-eyro-ta-metra-gia-tin-energeiaki-krisi/>.

μέσω του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης (ΤΕΜ), ποσό ύψους 2,5 δισ. ευρώ καλύπτεται απευθείας από τον τακτικό προϋπολογισμό (ΤΠ), ενώ ποσό ύψους 12 εκατ. ευρώ χρηματοδοτείται από το ΠΔΕ. Το μεγαλύτερο μέρος (5,9 δισ. ευρώ) των δαπανών που θα χρηματοδοτηθούν από το ΤΕΜ θα καλυφθούν από έσοδα του Ταμείου, που προέρχονται κυρίως από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, από την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα και από την αγορά χονδρικής πώλησης παραγωγής ενέργειας. Στον επιδοματικό τομέα (σε εργαζόμενους και σε επιχειρήσεις), οι κυριότερες παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης αφορούν:

- σε επιδοτήσεις στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου νοικοκυριών και επιχειρήσεων (συνολικό δημοσιονομικό κόστος 8,1 δισ. ευρώ),
- στην επιστροφή του 60% της αύξησης του κόστους της ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακά τιμολόγια που εκδόθηκαν από 01/12/2021 έως και 30/06/2022 (δημοσιονομικό κόστος 296 εκατ. ευρώ),
- στην αύξηση του επιδόματος θέρμανσης για τη χειμερινή περίοδο 2022-2023 στα 300 εκατ. ευρώ, από τα οποία 150 εκατ. ευρώ αφορούν το οικονομικό έτος 2022 και τα υπόλοιπα 150 εκατ. ευρώ αφορούν το οικονομικό έτος 2023 και στην επιδότηση πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης (δημοσιονομικό κόστος 311 εκατ. ευρώ),
- στην εφαρμογή του μέτρου της προπληρωμένης κάρτας για αγορά καυσίμων κίνησης (fuel pass) για συνολικά 6 μήνες, από τον Απρίλιο 2022 έως τον Σεπτέμβριο 2022 (δημοσιονομικό κόστος 300 εκατ. ευρώ),
- σε επιδοτήσεις γεωργών και κτηνοτρόφων λόγω του αυξημένου κόστους λιπασμάτων και ζωοτροφών αντίστοιχα, στη μείωση του ΦΠΑ στις ζωοτροφές και τα λιπάσματα και στην επιστροφή του ΕΦΚ πετρελαίου κίνησης στους αγρότες (συνολικό δημοσιονομικό κόστος 212 εκατ. ευρώ) και
- στην οικονομική ενίσχυση εύάλωτων νοικοκυριών (χαμηλοσυνταξιούχων, ανασφάλιστων υπερηλίκων του ΟΠΕΚΑ, ΑμεΑ κλπ.) τον Απρίλιο 2022 και τον Δεκέμβριο 2022 με το συνολικό δημοσιονομικό κόστος να ανέρχεται στα 816 εκατ. ευρώ» που παρουσιάστηκαν στη σχετική **Ενότητα 3.4 (Πίνακας 5)** της παρούσης.

Τέλος, στην Εισηγητική Έκθεση για το οικονομικό έτος 2023 αναφέρονταν, ότι: «προκειμένου να καλυφθούν οι δαπάνες από την εφαρμογή μέτρων για την αντιμετώπιση του αυξημένου πληθωρισμού και της ενεργειακής κρίσης, πέραν των πιστώσεων που έχουν προβλεφθεί για το επίδομα θέρμανσης (250 εκατ. ευρώ), προβλέπονται επιπλέον πιστώσεις ύψους 1 δισ. ευρώ υπό κατανομή, πρωτίστως για την επιδότηση λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος, αναλόγως

της εξέλιξης των τιμών της ενέργειας και την αντιμετώπιση των αυξημένων ενεργειακών δαπανών των φορέων Γενικής Κυβέρνησης».

Προβλεπόμενες πηγές χρηματοδότησης παρεμβάσεων είναι: ο τακτικός προϋπολογισμός, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, και το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης.

Δ. Η κοινωνική πολιτική στη διάρκεια της ενεργειακής κρίσης στην Ελλάδα: Αναλυτική παρουσίαση

Το κόστος αντιμετώπισης της ενεργειακής κρίσης στην Ελλάδα για το κρίσιμο έτος 2022, όπως εκτιμόταν στον ΚΠρ. 2023, ανά χρηματοδοτική γραμμή, παρουσιάζεται στον ακόλουθο **Πίνακα 16**.

Πίνακας 16. Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία έτους 2022 (σε εκατ. ευρώ)

Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία	2022
Παρεμβάσεις στο σκέλος των εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης	102
Παρεμβάσεις στο σκέλος των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης	10.604
Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από τον τακτικό προϋπολογισμό	2.488
Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων	12
Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης	8.104
Έσοδα Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης	5.905
Συνολικό δημοσιονομικό κόστος των παρεμβάσεων	4.801

Πηγή: Κρατικός προϋπολογισμός 2023.

Οι αναλυτικές παρεμβάσεις δαπανών για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία με δημοσιονομικό κόστος για το 2022 σε σχέση με τα κοινωνικά επιδόματα, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ΚΠρ. 2023, παρουσιάζονται στον ακόλουθο **Πίνακα 17**.

Πίνακας 17. Αναλυτικές παρεμβάσεις δαπανών Γενικής Κυβέρνησης για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία (σε εκατ. ευρώ)

Δαπάνη	2022
Επιδότηση στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας & ΦΑ νοικοκυριών	3.206
Επιδότηση στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας & ΦΑ επιχειρήσεων	4.513
Αύξηση του επιδόματος θέρμανσης και της επιδότησης πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης*	461
Επιδότηση σε νοικοκυριά Power Pass	296
Επιδότηση σε νοικοκυριά Fuel Pass (Απρίλιος-Σεπτέμβριος)	300
Επιδότησεις που αφορούν σε αγρότες και κτηνοτρόφους	212

Δαπάνη	2022
Επιδόματα στις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες	816
Λοιπές δημοσιονομικές παρεμβάσεις	800
Σύνολο παρεμβάσεων δαπανών Γενικής Κυβέρνησης	10.604
Σύνολο παρεμβάσεων εσόδων Γενικής Κυβέρνησης	102
Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από τον τακτικό προϋπολογισμό	2.488
Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων	12
Παρεμβάσεις δαπανών που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης	8.104
Έσοδα Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης	5.905
Συνολικό δημοσιονομικό κόστος των παρεμβάσεων	4.801

* Επιπλέον 212 εκατ. ευρώ αναμένεται να εκταμιευτούν εντός του 2023.

** ΦΑ=Φυσικό Αέριο

Πηγή: Κρατικός προϋπολογισμός 2023

Στον **Πίνακα 17**, φαίνεται ότι οι προβλεπόμενες δαπάνες για τα επιδόματα στις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες αγγίζουν τα 816 εκατ. ευρώ. Παρουσιάζονται αναλυτικά στον ακόλουθο **Πίνακα 18**, ως εξής:

Πίνακας 18. Αναλυτικές παρεμβάσεις στα βασικά κοινωνικά επιδόματα* και σε συνταξιούχους (δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης) για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία (σε εκατ. ευρώ)

Κοινωνικές δαπάνες	2022
Ενίσχυση ύψους 200 ευρώ τον Απρίλιο του 2022 και 250 ευρώ τον Δεκέμβριο του 2022 σε συνταξιούχους με μηνιαίο εισόδημα έως 600 και 800 ευρώ αντίστοιχα	377
Ενίσχυση ύψους 200 ευρώ τον Απρίλιο του 2022 και 250 ευρώ τον Δεκέμβριο του 2022 σε 35.000 ανασφάλιστους υπερήλικες του ΟΠΕΚΑ	16
Ενίσχυση ύψους 200 ευρώ τον Απρίλιο του 2022 και 250 ευρώ τον Δεκέμβριο του 2022 σε 172.000 δικαιούχους επιδομάτων ΑμεΑ	71
Διπλή δόση ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος τον Απρίλιο του 2022 και τον Δεκέμβριο του 2022 σε 225 χιλ. δικαιούχους	93
Μιάμιση επιπλέον μηνιαία δόση επιδόματος παιδιών ΟΠΕΚΑ τον Απρίλιο του 2022 και τον Δεκέμβριο του 2022 σε 800 χιλ. δικαιούχους	234
Ενίσχυση ύψους 250 ευρώ τον Δεκέμβριο του 2022 σε 100 χιλ. μακροχρόνια άνεργους	25
Σύνολο παρεμβάσεων	816

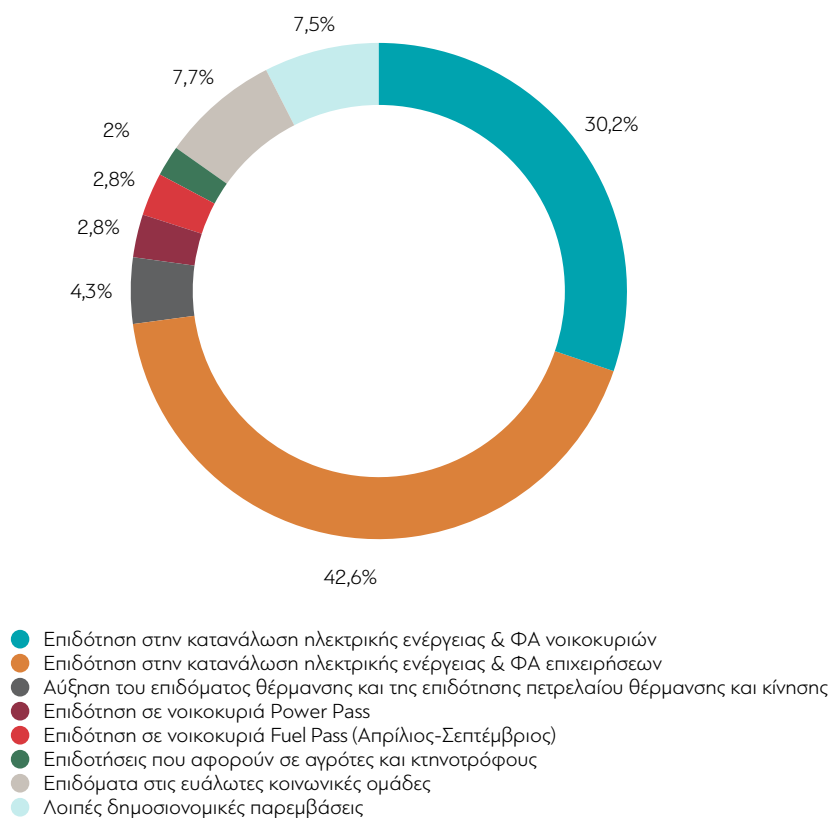
* Βασικά επιδόματα=Επιδόματα σε ανασφάλιστους υπερήλικες, οικογενειακά, παιδιών και επιδόματα ΑμεΑ, Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (ΕΕΕ), μακροχρόνια άνεργοι.

Πηγή: Κρατικός προϋπολογισμός 2023

Στο ακόλουθο **Διάγραμμα 42** φαίνεται η αναλυτική κατανομή των παρεμβάσεων δαπανών Γενικής Κυβέρνησης για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης στην ελληνική οικονομία το κρίσιμο/κομβικό έτος 2022. Οι δαπάνες που αφορούν τα βασικά κοινωνικά επιδόματα αποτελούν περίπου το 8% του συνόλου των δαπανών με δημοσιονομικό αποτέλεσμα, τη στιγμή που επιδοτήσεις στην κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας & φυσικού αερίου νοικοκυριών και επιχειρήσεων αποτελούν σχεδόν το 73% του συνόλου των δαπανών, δηλαδή τα 7,7 από τα 10,6 δισ. ευρώ που προβλέπεται

στον ΚΠρ. 2023. Αντίστοιχα, οι δαπάνες για το επίδομα θέρμανσης και της επιδότησης πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης και η επιδότηση νοικοκυριών-power pass, αποτελούν το 10% του συνόλου των δαπανών.

Διάγραμμα 42. Ποσοστιαία κατανομή των παρεμβάσεων-δαπανών για την ενεργειακή κρίση για το έτος 2022 στον κρατικό προϋπολογισμό 2023



Σημείωση: ΦΑ=Φυσικό Αέριο

Πηγές: Κρατικός προϋπολογισμός 2023, εκτιμήσεις της μελετητικής ομάδας.

Παράρτημα Β.

Δημοσιονομικές παρεμβάσεις μόνιμου χαρακτήρα «κοινωνικής συνοχής» και εκτάκτων καταστάσεων (2024 και έπειτα) – Νέο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο (ΜΔΣ) 2025-2028

Από το 2024 (με την ευρωπαϊκή αποκλιμάκωση στον πληθωρισμό από την ενεργειακή κρίση και την επακόλουθη προσαρμογή στο νέο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής της χώρας), η Ελλάδα παρουσίασε το Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο (ΜΔΣ) για την περίοδο 2025-2028.¹⁹³ Τόσο στο νέο ΜΔΣ 2025-2028, όσο και στους πρόσφατους κρατικούς προϋπολογισμούς των ετών 2024 και 2025, οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής αποσκοπούν κυρίως στην ενίσχυση του διαθέσιμου εισοδήματος σε συνδυασμό με τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων, καθώς και στην αντιμετώπιση σημαντικών κοινωνικών προβλημάτων, όπως το Δημογραφικό και το Στεγαστικό. Ιδιαίτερη μέριμνα δίνεται στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων από φυσικές καταστροφές, ενώ παράλληλα με τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις λαμβάνονται μέτρα θεσμικού χαρακτήρα και προωθούνται σημαντικές μεταρρυθμίσεις.

Στον ακόλουθο **Πίνακα 19** παρουσιάζονται συνοπτικά οι δημοσιονομικές παρεμβάσεις για την ενεργειακή κρίση και την κοινωνική συνοχή, για τα έτη 2023-2025, στη βάση των ΚΠρ. 2024 και 2025.

¹⁹³ Κανονισμός 2024/1263 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Πίνακας 19. Παρεμβάσεις δημοσιονομικού κόστους για την ενεργειακή κρίση και τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων, σε εκατ. ευρώ (2023-2025)

Παρεμβάσεις	2023	2024	2025
Ενεργειακή κρίση (κρατικός προϋπολογισμός 2024)	2.584		
Ενίσχυση του εισοδήματος και αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων (κρατικός προϋπολογισμός 2024)	2.140	2.545	
Αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών (κρατικός προϋπολογισμός 2024)	750	736	600
Συνολικές παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος («κοινωνική συνοχή»), κρατικός προϋπολογισμός 2025		1.840	2.955

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί ετών 2024 και 2025.

Όπως παρουσιάζεται στον ακόλουθο **Πίνακα 20**, σε συνδυασμό με τους αντίστοιχους πίνακες δημοσιονομικών παρεμβάσεων του **Παραρτήματος Α (Πίνακες 14 έως 18)** της παρούσης, στη διάρκεια της περιόδου 2020-2025 παρατηρούνται οι παρακάτω χρονικές εναλλαγές (υποπερίοδοι) στις κυβερνητικές προτεραιότητες δημοσιονομικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση κρίσεων και για τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων:

Πίνακας 20. Υποπερίοδοι και αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων στην περίοδο 2020-2025

Οικονομική κρίση	Χρονικό διάστημα
Παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid - 19	2020-2022
Παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης	2022-2023
Παρεμβάσεις δημοσιονομικού αποτελέσματος για «κοινωνική συνοχή»	2024-2025

Πηγές: Κρατικοί προϋπολογισμοί 2020-2025

Παράρτημα Γ.

Επιδόματα τύπου pass

Market Pass

Στο **Παράρτημα Γ** παρουσιάζεται η νέα μορφή ad hoc χορήγησης επιδομάτων με τη μορφή pass και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους στη βάση της χορήγησης ενός ακόμα, νέου –«έκτακτου»– επιδόματος με στόχο την «κατανάλωση» (δηλαδή «επίδομα ακρίβειας»), με χρηματοδότηση από το αποθεματικό που προβλέπεται στον ΚΠρ. 2023 για την ενεργειακή κρίση.

Πιο συγκεκριμένα, το Market Pass είναι ένα μέτρο, που συνέχισε την τάση που διαμορφώθηκε στην κυβερνητική πολιτική από τον Απρίλιο του 2022 (ΤτΕ, 2022β) με τις αυξημένες δαπάνες στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για κοινωνικές και άλλες (κυρίως φορολογικές και επιδοματικές) παροχές, στο πλαίσιο των μέτρων στήριξης των ευάλωτων νοικοκυριών και επιχειρήσεων για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και για ενδιάμεση κατανάλωση.¹⁹⁴

Πιο συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης των πληθωριστικών αποτελεσμάτων της ενεργειακής κρίσης, η κυβέρνηση, με τη συζήτηση για τον κρατικό προϋπολογισμό του 2023 στην Ολομέλεια της Βουλής διασύνδεσε μέσω μιας έκτακτης δημοσιονομικής παρέμβασης, δύο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της επιδοματικής πολιτικής στην Ελλάδα: α) των δημοσιονομικών παρεμβάσεων «κοινωνικού χαρακτήρα» ευρύτερης πληθυσμιακής στόχευσης με τη μορφή ad hoc επιδομάτων σε εκλογική χρονιά, που β) υλοποιούνται μέσα σε περίοδο αυξημένων κοινωνικών αναγκών στη διάρκεια οικονομικής (στην περίπτωσή μας, η ενεργειακή συνιστώσα της οικονομίας) κρίσης. Έτσι, μετά τα έκτακτα επιδοματικά μέτρα του 2022, λαμβάνοντας υπόψη ότι το επίπεδο τιμών σε τρόφιμα και λοιπά καταναλωτικά αγαθά παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα, εξακολουθώντας να πιέζει τους προϋπολογισμούς των νοικοκυριών καθ' όλη τη διάρκεια του 2023, συνεχίστηκε αφενός η στήριξη των νοικοκυριών και των αγροτών επί των τιμών του ηλεκτρικού ρεύματος (αλλά σε μικρότερο βαθμό έναντι του 2022), ενώ παράλληλα υιοθετήθηκαν νέα «επιδοματικά εργαλεία», με

¹⁹⁴ Βλ. στην επίσημη πλατφόρμα των vouchers της κυβέρνησης, την ενότητα Market Pass: <https://vouchers.gov.gr/marketpass>.

κυριότερο αυτό του Market Pass για τη βραχυχρόνια αντιμετώπιση του υψηλού κόστους στην αγορά τροφίμων.¹⁹⁵

Το πρόγραμμα συνοπτικά

Το πρόγραμμα, που από τις πρώτες κιόλας επίσημες ανακοινώσεις¹⁹⁶ πήρε την ονομασία Market Pass, αφορούσε σε ενίσχυση ύψους 10% επί των αγορών νοικοκυριών που πληρούν τα κριτήρια ένταξης, σε σούπερ μάρκετ και άλλες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο λιανικό εμπόριο τροφίμων (φούρνους, μίνι μάρκετ, οπωροπωλεία, κρεοπωλεία, ιχθυοπωλεία, γαλακτοπωλεία κλπ.) και έως τα ακόλουθα όρια που διαμορφώνονται ανάλογα με τη σύνθεση του νοικοκυριού. Όπως σημειώθηκε, αρχικά είχε διάρκεια έξι μηνών (έως τον Ιούλιο του 2023) και η ενίσχυση προβλεπόταν να δοθεί σε επίπεδο νοικοκυριού με εισοδηματικά κριτήρια. Το μηνιαίο όριο αγορών ανά νοικοκυριό επί του οποίου λαμβάνει την ενίσχυση 10% ανέρχονταν σε 220 ευρώ για το μονομελές νοικοκυριό, αυξανόμενο κατά 100 ευρώ για κάθε επιπλέον μέλος του νοικοκυριού και έως 1.000 ευρώ αγορές.

Με τα εισοδηματικά-περιουσιακά κριτήρια υπολογίστηκε ότι οι συνολικοί ωφελούμενοι ήταν περί τα 2,8 εκατ. νοικοκυριά (εκ των 4,1 εκατ. νοικοκυριών της χώρας). Ένα μέτρο οριζόντιο, στο όνομα της «πληθωριστικής κρίσης», με τη μορφή των pass, με έντονο «εκλογικό» χαρακτήρα, όπως τονίστηκε ανωτέρω (**Κεφάλαιο 7**).

Το συνολικό δημοσιονομικό κόστος για το μέτρο ανήρθε στα 790 εκατ. ευρώ.¹⁹⁷ Τα νοικοκυριά μπορούσαν να επιλέξουν είτε τη χρήση ψηφιακής χρεωστικής κάρτας ή την καταβολή του επιδόματος σε τραπεζικό λογαριασμό. Το σύνολο του κόστους καλύφθηκε από το αποθεματικό του Προϋπολογισμού για την καταπολέμηση της ενεργειακής κρίσης.¹⁹⁸

Η δράση αυτή αποτελούσε τη συνέχεια των παρεμβάσεων δημοσιονομικού αποτελέσματος της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά, συνολικού δημοσιονομικού κόστους 4,7 δισ. ευρώ (2022).¹⁹⁹

Πρέπει να σημειωθεί ότι το κόστος των παρεμβάσεων κοινωνικού χαρακτήρα για την ενεργειακή κρίση καλύφθηκε/προβλέπονταν να καλυφθεί κατά το μεγαλύτερο μέρος από τους πόρους του Ταμείου Ενεργειακής

¹⁹⁵ Βλ. ό. π. (στο **Κεφάλαιο 3** της παρούσης).

¹⁹⁶ Βλ. σχετικό δημοσίευμα: Market Pass: Πλήρης οδηγός – Ερωτήσεις και απαντήσεις (2022, 19 Δεκεμβρίου). Οικονομικός Ταχυδρόμος. Ανακτήθηκε από: <https://www.ot.gr/2022/12/19/oikonomia/market-pass-pliris-odigos-erotiseis-kai-apantiseis/>.

¹⁹⁷ Βλ. ΚΠρ. 2024.

¹⁹⁸ Βλ. ΚΠρ. 2023 και Παράρτημα Α, Ενότητα Γ. «Δημοσιονομικές παρεμβάσεις αντιμετώπισης των οικονομικών συνεπειών της ενεργειακής κρίσης (ΚΠρ. 2023)» της παρούσης.

¹⁹⁹ Ό. π..

Μετάβασης²⁰⁰ σε συνδυασμό με τον μηχανισμό απορρόφησης των επιπλέον εσόδων των παραγωγών στη χονδρική αγορά ρεύματος (όπως προβλέπονταν για το Market Pass).

Ειδικότερα για το 2022, το μέτρο αφορούσε σε παρέμβαση που κατηγοριοποιείται ως «πόροι από έκτακτη φορολόγηση» και το 60% του κόστους εκτιμήθηκε ότι θα αντληθεί από τη φορολόγηση καθαρών προ φόρων κερδών των εταιρειών διυλιστηρίων της χώρας (χρήση 2022).²⁰¹ Σύμφωνα με τον ΚΠρ. 2023, τα 367 εκατ. ευρώ από τα συνολικά 790 εκατ. ευρώ μεταβιβάστηκαν (στο TEM) από την απόδοση «υπερκερδών» παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας για την περίοδο από την 1η Οκτωβρίου του 2021 έως την 30ή Ιουνίου του 2022.²⁰²

Λοιπά passes

Από το 2023 τα επιδόματα τύπου pass επεκτείνονται και διευρύνονται (βλ. πλατφόρμα voucher-pass)²⁰³ και συνολικά στη σχετική πλατφόρμα λειτουργήσαν ή/και συνεχίζουν να λειτουργούν ή να ανανεώνονται τα παρακάτω επιδόματα:²⁰⁴

Αμάλθεια

Το πρόγραμμα «Αμάλθεια» αποτέλεσε ένα έκτακτο μέτρο ενίσχυσης του υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής πολιτικής για τους νησιώτες κτηνοτρόφους με σκοπό την κάλυψη μέρους της αύξησης του κόστους της προμήθειας ζωοτροφών (επίδομα «ακρίβειας»)²⁰⁵. Δικαιούχοι της ενίσχυσης ήταν οι κατ' επάγγελμα κτηνοτρόφοι που διαθέτουν αιγοπρόβατα και έχουν έδρα: α) στις αμιγώς νησιωτικές περιφέρειες της χώρας, δηλαδή Κρήτη, Ιόνιο, συμπεριλαμβανομένης της Λευκάδας, Βόρειο Αιγαίο, Νότιο Αιγαίο, β) στις περιφέρειες με νησιωτικά συμπλέγματα ή μεμονωμένα νησιά, με εξαίρεση την Εύβοια και την Ελαφόνησο Λακωνίας, σύμφωνα με τα στοιχεία του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΟΠΕΚΕΠΕ), όπως αυτά ίσχυαν την 31η Δεκεμβρίου του 2021.

Το συνολικό κόστος του προγράμματος (έτος αναφοράς 2023) ανέρχονταν σε 12 εκατ. ευρώ.

²⁰⁰ Ό. π.

²⁰¹ Βλ. Κολωνάς, Χ. (2022, 20 Δεκεμβρίου). Σιάμισις: «Χρέος της Helleniq Energy να επιστρέφει κέρδη στην κοινωνία». *Οικονομικός Ταχυδρόμος*. Ανακτήθηκε από: <https://www.ot.gr/2022/12/20/oikonomia/siamisiis-xreos-tis-helleniq-energy-na-epistrefei-kerdi-stin-koinonia/>.

²⁰² Βλ. ΚΠρ. 2023.

²⁰³ Κεφάλαιο 3 της παρούσης.

²⁰⁴ Για το συνολικό κόστος (δαπάνες) των προγραμμάτων τύπου pass, βλ. στον σχετικό Πίνακα 11 στο Κεφάλαιο 3 της παρούσης.

²⁰⁵ ΚΥΑ 2381/Β/27.04.2023.

Dentist Pass

Το πρόγραμμα Dentist Pass²⁰⁶ αποτελεί μέτρο ενίσχυσης για τη διενέργεια πράξεων προληπτικής οδοντιατρικής φροντίδας σε παιδιά ηλικίας έξι έως δώδεκα ετών. Εντάσσεται στη δράση «Υλοποίηση Εθνικού Προγράμματος Πρόληψης της Δημόσιας Υγείας “Σπύρος Δοξιάδης”» και υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0, με τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (NextGenerationEU).

Το πρόγραμμα είχε ως στόχο τη βελτιστοποίηση της ποιότητας της προληπτικής οδοντιατρικής με ομάδα-στόχο τα παιδιά ηλικίας έξι έως δώδεκα ετών και την εμπέδωση της φιλοσοφίας της πρόληψης. Περιλάμβανε έλεγχο της στοματικής υγιεινής, καθαρισμό και απομάκρυνση οδοντικής πλάκας, φθορίωση και εν γένει παροχή οδηγιών για τη στοματική υγιεινή των παιδιών.

Ωφελούμενοι του προγράμματος Dentist Pass (έτος αναφοράς 2023) ήταν τα παιδιά που είχαν γεννηθεί κατά τα ημερολογιακά έτη 2011-2017, διέμεναν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια και διέθεταν Αριθμό Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) είτε Προσωρινό Αριθμό Ασφάλισης και Υγειονομικής Περίθαλψης Αλλοδαπού (ΠΑΑΥΠΑ). Το ύψος της ενίσχυσης ανά ωφελούμενο (παιδί) ανέρχονταν στο ποσό των 40 ευρώ. Η οικονομική ενίσχυση που αντιστοιχούσε σε κάθε ωφελούμενο πιστώθηκε στον δικαιούχο σε μορφή ψηφιακής χρεωστικής κάρτας (Dentist Pass).

Το συνολικό κόστος του προγράμματος (έτος αναφοράς 2023) ανέρχονταν σε περί τα 30 εκατ. ευρώ.

Youth Pass

Το Youth Pass²⁰⁷ αποτελεί μέτρο ενθάρρυνσης και εισαγωγής των νέων στις πολιτιστικές και τουριστικές δραστηριότητες, ενίσχυσης του εγχώριου πολιτιστικού και τουριστικού κλάδου, καθώς και εξοικείωσης των νέων με τη χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών.

Από τον Δεκέμβριο του 2023, οι νέοι ηλικίας 18 και 19 ετών που είχαν υποβάλει αιτήσεις, αφού πρώτα είχαν αποκτήσει ΑΦΜ, έλαβαν την ενίσχυση των 150 ευρώ μέσω άυλης ψηφιακής κάρτας. Συνολικά κάθε χρόνο εφαρμογής του προγράμματος (2023, 2024) δικαιούχοι ήταν περίπου 200 χιλ. νέοι και νέες που συμπληρώνουν τα παραπάνω όρια ηλικίας και το ποσό μπορούσε να χρησιμοποιηθεί σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν στους τομείς του πολιτισμού, του τουρισμού και των μεταφορών.

²⁰⁶ ΚΥΑ 22470/13.04.2023.

²⁰⁷ ΚΥΑ 169/05-09-2023.

Η συνολική ετήσια δαπάνη ανήλθε στα 31 εκατ. ευρώ. Η υλοποίηση του προγράμματος εκτελέστηκε μέσω της Κοινωνίας της Πληροφορίας ΜΑΕ, η οποία επιχορηγήθηκε για τον σκοπό αυτό.

Σημείωση: Δημοσιονομικά, το κόστος της δαπάνης για το *Market Pass*, αποτελεί το 50% του συνολικού κόστους των παρεμβάσεων δαπανών τύπου *pass* σε νοικοκυριά και ευάλωτες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες του πληθυσμού για την αντιμετώπιση των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης (2022-2024).²⁰⁸

²⁰⁸ Βλ. Κεφάλαιο 3 και Πίνακα 10 της παρούσης.

Παράρτημα Δ.

Σχετικά με την ανάλυση εισροών-εκροών

Η ανάλυση εισροών-εκροών για τη διερεύνηση της οικονομικής δραστηριότητας παρέχει ένα συνοπτικό μέσο αναπαράστασης της αλληλεπίδρασης μεταξύ της παραγωγής, της τελικής ζήτησης και των στοιχείων της προστιθέμενης αξίας μιας οικονομίας. Όπως υποδηλώνει και το όνομά της, λαμβάνει υπόψη το εύρος των εισροών που χρησιμοποιούνται από τους κλάδους της οικονομίας, όπως και την πώληση των εκροών από κάθε κλάδο προς στους άλλους κλάδους. Επειδή αυτές οι σχέσεις προσφοράς και ζήτησης εξετάζονται ταυτόχρονα στο πλήρες φάσμα των κλάδων παραγωγής, η ανάλυση εισροών-εκροών παρέχει ένα γενικό πλαίσιο ισορροπίας χρήσιμο για τη διερεύνηση όλων των συναλλαγών εντός της οικονομίας.

Η ιστορική προέλευση της ανάλυσης εισροών-εκροών εντοπίζεται στον Γάλλο φυσιοκράτη Φρανσουά Κενέ, του οποίου ο Οικονομικός Πίνακας (Tableau Economique) απεικόνιζε τη φύση της ανταλλαγής μεταξύ αγροτών, ιδιοκτητών γης και κατασκευαστών στα μέσα του 1700. Η θεμελιώδης θεωρητική και εμπειρική επεξεργασία για το σύγχρονο μοντέλο της ανάλυσης εισροών-εκροών διεξήχθη από τον Βασίλι Λεόντιεφ, ο οποίος μάλιστα τιμήθηκε με το βραβείο Νόμπελ στα οικονομικά για τη συνεισφορά του αυτή. Το μοντέλο εισροών-εκροών προσφέρεται για εφαρμογές που κυμαίνονται από μελέτες τοπικών έως εθνικών οικονομιών. Σε σχέση με άλλες μορφές ανάλυσης, τα κύρια χαρακτηριστικά του μοντέλου εισροών-εκροών είναι: η εξέταση του πλήρους φάσματος των παραγωγικών δραστηριοτήτων μιας οικονομίας, ο μεγάλος αριθμός των κλάδων που λαμβάνει υπόψη και η ικανότητά του να μετράει την αμοιβαία αλληλεξάρτηση μεταξύ των κλάδων της οικονομίας. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης δεν εξαρτώνται από μεγάλες χρονοσειρές αλλά απαιτούνται τα δεδομένα μίας και μόνο χρονικής περιόδου. Το μοντέλο είναι επίσης πολύ ευέλικτο. Με μια μικρή τροποποίηση, επιτρέπει τη μελέτη θεμάτων που σχετίζονται με τη χρήση ενέργειας, την απασχόληση, τις εκπομπές ρύπων και πολλά άλλα.

Οι Πίνακες Εισροών-Εκροών αποτελούν βασικό μέρος των εθνικών λογαριασμών. Ο βασικός Πίνακας Εισροών-Εκροών καταγράφει μόνο τα ενδιάμεσα αγαθά και υπηρεσίες που ανταλλάσσονται μεταξύ των βιομηχανιών. Μια σειρά διανυσμάτων σε μορφή σειρών, συνήθως ευθυγραμμισμένα στο κάτω μέρος αυτού του πίνακα, καταγράφουν τις μη κλαδικές εισροές που απαιτούνται για την

παραγωγή, όπως είναι οι πληρωμές για εργασία, οι έμμεσοι φόροι επιχειρήσεων και μερίσματα, οι τόκοι και τα ενοίκια, οι αποσβέσεις, άλλα εισοδήματα όπως τα κέρδη καθώς και οι αγορές από ξένους προμηθευτές, δηλαδή οι εισαγωγές.

Σε εθνικό επίπεδο, αν εξαιρέσουμε τις εισαγωγές, όταν αθροίζονται όλα τα παραπάνω παίρνουμε αυτό που ονομάζεται «ακαθάριστο εγχώριο προϊόν ανά κλάδο». Μια άλλη σειρά διανυσμάτων στη μορφή στήλης ονομάζεται «τελική ζήτηση», δηλαδή πρόκειται για το ακαθάριστο προϊόν που καταναλώνεται. Με άλλα λόγια, πρόκειται για τις στήλες δαπανών από τα νοικοκυριά, την κυβέρνηση, τις αλλαγές στα αποθέματα για επενδύσεις, καθώς και τις καθαρές εξαγωγές. Σε κάθε περίπτωση, χρησιμοποιώντας τα αποτελέσματα μιας οικονομικής απογραφής που εστιάζει στις πωλήσεις, τις μισθοδοσίες και τις πρώτες ύλες/εξοπλισμό/υπηρεσίες κάθε επιχείρησης, οι στατιστικές αρχές υπολογίζουν το ύψος των κερδών σε επίπεδο κλάδου και τις αντίστοιχες επενδύσεις, καταρτίζοντας τον Πίνακα Εισροών-Εκροών σε μορφή ενός είδους διπλού λογιστικού πλαισίου.

Τα μαθηματικά, λοιπόν, της ανάλυσης εισροών-εκροών είναι ξεκάθαρα, αλλά οι απαιτήσεις δεδομένων είναι τεράστιες, επειδή πρέπει να καταγράφονται οι δαπάνες και τα έσοδα κάθε κλάδου οικονομικής δραστηριότητας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην συλλέγουν όλες οι χώρες τα απαιτούμενα δεδομένα και η ποιότητα των δεδομένων να ποικίλλει, παρόλο που τα Ηνωμένα Έθνη έχουν ορίσει ένα σύνολο προτύπων για τη συλλογή των δεδομένων μέσω του Συστήματος Εθνικών Λογαριασμών (SNA). Το πιο πρόσφατο πρότυπο είναι το SNA του 2008. Επειδή η διαδικασία συλλογής και προετοιμασίας δεδομένων για τους Πίνακες Εισροών-Εκροών απαιτεί κατ' ανάγκη εργασία και αρκετές υπολογιστές πράξεις, οι Πίνακες Εισροών-Εκροών δημοσιεύονται συνήθως αρκετά μετά το έτος κατά το οποίο συλλέχθηκαν τα απαραίτητα δεδομένα – συνήθως έως και πέντε με επτά χρόνια μετά. Αυτή η φαινομενική χρονική υστέρηση δεν αποτελεί πρόβλημα, γιατί ένας Πίνακας Εισροών-Εκροών είναι επί της ουσίας μια καταγραφή της δομής μιας οικονομίας, η αλλαγή της οποίας είναι μια αργή στον χρόνο διαδικασία. Σημειώνεται ότι για να παρουσιαστεί μια αξιoσημείωτη δομική μεταβολή στη διάρθρωση μια εθνικής οικονομίας απαιτείται συνήθως ένα διάστημα 10-20 χρόνια (βλ. π.χ. Pierros et al., 2024).

Ωστόσο, η ανάλυση εισροών-εκροών βασίζεται σε ορισμένες υποθέσεις και περιορισμούς που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Μία από τις κύριες υποθέσεις είναι ότι οι τεχνολογίες παραγωγής παραμένουν σταθερές, δηλαδή ότι οι συντελεστές παραγωγής δεν αλλάζουν με την πάροδο του χρόνου. Επιπλέον, υποτίθεται ότι υπάρχει σταθερή αναλογία μεταξύ εισροών και εκροών, αγνοώντας πιθανές οικονομίες κλίμακας ή τεχνολογικές αλλαγές. Ένας άλλος περιορισμός είναι πως η ανάλυση δεν λαμβάνει υπόψη τις δυναμικές επιπτώσεις των τιμών και των αγορών, καθώς λειτουργεί σε σταθερές τιμές. Τέλος, η ανάλυση εισροών-εκροών συχνά παραβλέπει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις και τις εξωτερικότητες που μπορεί να προκύψουν από την παραγωγική διαδικασία.

Παράρτημα Ε.

Ονοματολογία των κλάδων της ελληνικής οικονομίας

Στο παρακάτω πλαίσιο παρατίθεται η ονοματολογία των 45 κλάδων της ελληνικής οικονομίας, που χρησιμοποιήθηκαν στην παρούσα μελέτη:

Πλαίσιο 6. Ονοματολογία των κλάδων της ελληνικής οικονομίας

- Γεωργία, κυνήγι, δασοκομία (Αγροτική παραγωγή & δασοκομία)
- Αλιεία και υδατοκαλλιέργεια (Αλιεία)
- Ορυχεία και λατομεία, προϊόντα παραγωγής ενέργειας (Ενεργειακά ορυχεία)
- Μεταλλεία και λατομεία, προϊόντα που δεν παράγουν ενέργεια (Μη ενεργειακά ορυχεία)
- Δραστηριότητες υπηρεσιών υποστήριξης εξόρυξης (Υποστήριξη εξόρυξης)
- Προϊόντα διατροφής, ποτά και καπνός (Τρόφιμα & ποτά)
- Κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα, κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα, δέρμα και υποδήματα (Κλωστοϋφαντουργία & δέρμα)
- Ξύλο και προϊόντα από ξύλο και φελλό (Ξυλεία)
- Προϊόντα χαρτιού και εκτυπώσεις (Χαρτί & εκτυπώσεις)
- Παραγωγή οπτάνθρακα και προϊόντων διύλισης πετρελαίου (Διύλιση πετρελαίου)
- Χημικά και χημικά προϊόντα (Χημικά)
- Φάρμακα, φαρμακευτικά χημικά και βοτανικά προϊόντα (Φάρμακα)
- Προϊόντα από καουτσούκ και πλαστικά (Καουτσούκ & πλαστικά)
- Άλλα μη μεταλλικά ορυκτά προϊόντα (Μη μεταλλικά ορυκτά)
- Βασικά μέταλλα (Βασικά μέταλλα)
- Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων (Μεταλλικά προϊόντα)

- Υπολογιστές, ηλεκτρονικός και οπτικός εξοπλισμός (Υπολογιστές & οπτικά)
- Ηλεκτρικός εξοπλισμός (Ηλεκτρικός εξοπλισμός)
- Μηχανήματα και εξοπλισμός, π.δ.κ.α. (Μηχανήματα)
- Μηχανοκίνητα οχήματα, ρυμουλκούμενα και ημιρυμουλκούμενα (Οχήματα)
- Άλλος εξοπλισμός μεταφοράς (Μεταφορικός εξοπλισμός)
- Κατασκευαστική π.δ.κ.α., επισκευή και εγκατάσταση μηχανημάτων και εξοπλισμού (Κατασκευές & επισκευές)
- Παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, αερίου, ατμού και κλιματισμού (Ενέργεια)
- Παροχή νερού, δραστηριότητες αποχέτευσης, διαχείρισης απορριμμάτων και αποκατάστασης (Υδρευση & απόβλητα)
- Κατασκευές
- Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευή μηχανοκίνητων οχημάτων (Εμπόριο & επισκευές)
- Χερσαίες μεταφορές και μεταφορές μέσω αγωγών (Χερσαίες μεταφορές)
- Θαλάσσιες μεταφορές
- Αεροπορικές μεταφορές
- Αποθήκευση και δραστηριότητες υποστήριξης για μεταφορά (Αποθήκευση)
- Ταχυδρομικές και ταχυμεταφορικές δραστηριότητες (Ταχυδρομεία)
- Δραστηριότητες εξυπηρέτησης διαμονής και εστίασης (Διαμονή & εστίαση)
- Εκδοτικές, οπτικοακουστικές και ραδιοτηλεοπτικές δραστηριότητες (Εκδόσεις & ΜΜΕ)
- Τηλεπικοινωνίες
- IT και άλλες υπηρεσίες πληροφοριών (IT & Πληροφορική)
- Χρηματοοικονομικές και ασφαλιστικές δραστηριότητες (Χρηματοοικονομικά)
- Δραστηριότητες ακίνητης περιουσίας (Ακίνητα)

- Επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες (Επιστήμες & έρευνα)
- Διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες (Διοικητικές υπηρεσίες)
- Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση (Δημόσιος τομέας)
- Εκπαίδευση
- Ανθρώπινη υγεία και δραστηριότητες κοινωνικής εργασίας (Υγεία)
- Τέχνες, ψυχαγωγία και αναψυχή (Τέχνες & αναψυχή)
- Άλλες δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών (Λοιπές υπηρεσίες)
- Δραστηριότητες των νοικοκυριών ως εργοδοτών, αδιαφοροποίητες δραστηριότητες παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών των νοικοκυριών για ίδια χρήση (Οικιακές δραστηριότητες)



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ