

## ΟΙ Κρατικές Προμήθειες ως Εργαλείο Οικονομικής Πολιτικής για την Οικονομική Ανάκαμψη της Χώρας

Νίκος Χ. Βαρσακέλης  
Καθηγητής Βιομηχανικής Πολιτικής  
Εργαστήριο Οικονομικής Ανάλυσης και Πολιτικής  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
[barsak@econ.auth.gr](mailto:barsak@econ.auth.gr)

Η εξαιρετική διαχείριση της πανδημίας στην Ελλάδα, όπως εξάλλου αναγνωρίζεται πλέον από την παγκόσμια κοινότητα ως καλή πρακτική, αποτελεί ένα σημαντικό κεφάλαιο-τεχνογνωσία για την άψογη συνεργασία επιστήμης και πολιτικής με θετικές επιπτώσεις στην κοινωνία. Αυτό το κεφάλαιο είναι σημαντικό να αποτελέσει και τον άξονα αντιμετώπισης του προβλήματος της οικονομικής ανάκαμψης της χώρας τώρα που η πανδημία υποχωρεί. Το οικονομικό πρόβλημα διακρίνεται σε τρία επιμέρους: α) το βάθος της ύφεσης, β) η διάρκειά της και γ) η ταχύτητα της ανάκαμψης. Σε κάθε επιμέρους πρόβλημα απαιτούνται διαφορετικά εργαλεία οικονομικής πολιτικής και θα απαιτηθούν για το καθένα δημοσιονομικοί και χρηματοπιστωτικοί πόροι. Δεν πρέπει όμως να ξεχνάμε ό,τι ειδικά οι δημοσιονομικοί πόροι είναι περιορισμένοι και μάλιστα για την Ελλάδα εξαιρετικά περιορισμένοι. Επιπλέον, λόγω της κρίσης, τα φορολογικά έσοδα του Ελληνικού κράτους προβλέπεται να είναι μειωμένα για το 2020.

### **A. Κρατικές Προμήθειες**

Η κυβέρνηση, προκειμένου να περιορίσει το βάθος της ύφεσης, έλαβε μέτρα δημοσιονομικού χαρακτήρα, όπως πχ η παροχή των 800 ευρώ μηνιαίως, και αναμένεται η αντίστοιχη παρέμβαση της Επιτροπής της ΕΕ, μέσω του νέου προγράμματος SURE για την στήριξη των εργαζόμενων. Από μακροοικονομικής σκοπιάς, αυτές οι πολιτικές έχουν ως στόχο τον περιορισμό της μείωσης της ζήτησης ώστε να κρατηθεί «ζωντανή» η παραγωγική δραστηριότητα. Αφορούν το επιμέρους πρόβλημα (α). Ακόμη και η πολιτική της παροχής των voucher για προγράμματα δια βίου εκπαίδευσης των ιδιωτών επιστημόνων αυξάνει την ζήτηση ενός κλάδου, ο οποίος έχει υψηλό συνολικό πολλαπλασιαστή (άμεσος και έμμεσος) στο ΑΕΠ. Δυστυχώς, η βιασύνη και η προχειρότητα οδήγησαν σε σημαντικά αρνητικά τεχνικά στοιχεία, που έχουν αναφερθεί από σοβαρούς αναλυτές, και ενδέχεται να οδηγήσουν στην απαξίωση ενός σοβαρού θεσμού.

Για την επόμενη μέρα, επιμέρους προβλήματα (β) και (γ), η δημοσιονομική πολιτική θα πρέπει να στοχεύσει στην αύξηση της ζήτησης κλάδων με σημαντικό πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα στο ΑΕΠ της χώρας. Τα εργαλεία για αυτόν τον σκοπό είναι οι κρατικές προμήθειες μέσω: α) του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, β) του σκέλους του τακτικού προϋπολογισμού που δεν αφορά μισθοδοσία και γ) των εναπομεινάντων κονδυλίων του ΕΣΠΑ (που, όπως διαβάζουμε, είναι αρκετά υψηλά). Για το ΕΣΠΑ προφανώς θα απαιτηθεί μια συμφωνία με την ΕΕ και την Διαχειριστική αρχή, όμως, θεωρώ ότι σε αυτήν την δύσκολη περίοδο θα υπάρξει συναίνεση. Σημειώνω ότι για την επιλογή των κλάδων, στους οποίους

θα πρέπει το κράτος να δώσει έμφαση μέσω της δημόσιας ζήτησης, δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη μόνο ο άμεσος πολλαπλασιαστής, αλλά και ο συνολικός πολλαπλασιαστής, που περιλαμβάνει και την επίδραση της ζήτησης των εργαζόμενων. Για παράδειγμα, στην κλάδο «εκπαίδευση» ο άμεσος πολλαπλασιαστής είναι χαμηλός, μόλις 1,1, όμως, επειδή η εκπαίδευση είναι εντάσεως εργασίας, το εισόδημα που δημιουργείται αυξάνει την συνολική ιδιωτική ζήτηση και κατά συνέπεια το ΑΕΠ της χώρας κατά 3,1-3,2<sup>1</sup>. Στον πίνακα παρατίθενται οι πολλαπλασιαστές για ορισμένους κλάδους της Ελληνικής οικονομίας.

## **Β. Διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης**

Όμως, για να είναι άμεση και αποτελεσματική η παρέμβαση των κρατικών δαπανών στην ζήτηση, ώστε να υπάρξουν γρήγορα τα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και η ανάκαμψη της οικονομίας, θεωρώ ότι είναι απαραίτητο να υπάρξουν **δύο θεσμικές παρεμβάσεις** στην δημοσιονομική διαχείριση, προκειμένου να απελευθερωθούν οι φορείς του δημοσίου και να προχωρήσουν ταχύτερα στην ανάπτυξη του προγράμματος ενίσχυσης της δημόσιας ζήτησης.

Ειδικότερα, στον νόμο 4412/2016 έχουν εισαχθεί διατάξεις για την δημοσιονομική διαχείριση των προμηθειών προϊόντων, υπηρεσιών και έργων πέραν αυτών που προβλέπονται στην 2014/24/ΕΕ οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για την ενσωμάτωση της οποίας στο εθνικό δίκαιο συντάχθηκε ο νόμος. Αυτό οφείλεται στο ότι η οδηγία εκχώρησε αυτές τις ρυθμίσεις στις εθνικές κυβερνήσεις και, όπως έχει διαπιστωθεί, υπάρχει διαφορετική αντιμετώπιση των ίδιων θεμάτων από χώρα σε χώρα. Ορισμένες από αυτές τις ρυθμίσεις έχουν, στην πραγματικότητα, βραχυκυκλώσει την δημόσια διοίκηση με αποτέλεσμα να παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις στις αναγκαίες προμήθειες του κράτους, των νοσοκομείων, των ΟΤΑ, κ.α. Ως αντιπρόταξη οικονομικών του ΑΠΘ την περίοδο 2014-2019 αντιμετώπισα αυτές τις καταστάσεις.

Στο πλαίσιο λοιπόν της νέας οικονομικής πολιτικής, που είναι αναγκαία στις σημερινές πρωτόγνωρες συνθήκες, θεωρώ ότι η κυβέρνηση θα πρέπει άμεσα να προχωρήσει στην τροποποίηση ορισμένων διατάξεων του ν.4412/2016 (εκτός των ρυθμίσεων της οδηγίας) ώστε να διευκολυνθούν οι φορείς του δημοσίου, υπουργεία, τοπική αυτοδιοίκηση, ΝΠΔΔ, νοσοκομεία, κ.α. στην ταχεία εκτέλεση ενός προγράμματος προμηθειών αγαθών, υπηρεσιών και έργων, εντός του 2020. Η επίδραση αυτής της τροποποίησης της νομοθεσίας θα επιδράσει ευεργετικά στην οικονομία. Μεταξύ άλλων, προτείνεται η τροποποίηση του:

1. Άρθρου 118 του ν.4412/2016 ώστε η απευθείας ανάθεση να ανέλθει από τα 20.000 ευρώ χωρίς το ΦΠΑ στα 35.000 ευρώ χωρίς τον ΦΠΑ.
2. Άρθρου 117 του ν.4412/2016 με την οποία καταργείται ο εθνικός διαγωνισμός και η διενέργεια αποκλειστικά συνοπτικών διαγωνισμών για ποσά από 35.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ μέχρι του εκάστοτε κατωτέρου κοινοτικού ορίου.

Οι παραπάνω τροποποιήσεις θα δώσουν μεγαλύτερη ευελιξία στους δημόσιους φορείς, οι οποίοι έχουν «πνιγεί» από τις υφιστάμενες διατάξεις. Επιπλέον, μια γενική οδηγία για προμήθεια προϊόντων, υπηρεσιών και έργων (για το 2020-21), που έχουν σημαντικό πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα, θα βοηθήσει την ελληνική οικονομία να ξεπεράσει με τις μικρότερες δυνατές απώλειες αυτήν την κρίσιμη περίοδο. Όταν ορισμένες χώρες έχουν δημοσιονομικό χώρο για απευθείας ενίσχυση κλάδων πχ Γερμανία, λόγω του χαμηλού χρέους, η Ελλάδα, μη διαθέτοντας αυτήν την πολυτέλεια, μπορεί να

---

<sup>1</sup> Εάν θυμάμαι καλά στις αρχές της δεκαετίας του 2010 το ΔΝΤ μιλούσε για πολλαπλασιαστές και στην συνέχεια μίλησε για λάθους εκτίμηση. Μάλλον μέτρησαν μόνο τον άμεσο πολλαπλασιαστή και όχι τον έμμεσο με αποτέλεσμα να υπάρξει υποεκτίμηση της προβλεπόμενης ύφεσης.

χρησιμοποιήσει τις κρατικές προμήθειες ως βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής πολιτικής για την οικονομική ανάκαμψη.

Στον πίνακα παρουσιάζονται ενδεικτικά οι κλάδοι με τους υψηλότερους πολλαπλασιαστές (καθαρή συνεισφορά του συνολικού πολλαπλασιαστή) για την Ελληνική Οικονομία υπολογισμένοι σύμφωνα με την μεθοδολογία του ΟΟΣΑ. Ο πολλαπλασιαστής μας δείχνει την μεταβολή στο ΑΕΠ της χώρας εάν μεταβληθεί η ζήτηση του κλάδου κατά ένα ευρώ. Ο συνολικός πολλαπλασιαστής είναι το άθροισμα του άμεσου και του έμμεσου πολλαπλασιαστή. Η καθαρή συνεισφορά υπολογίζεται αφαιρώντας την πολλαπλασιαστική επίδραση στην εισαγόμενη προστιθέμενη αξία για κάθε κλάδο.

	Πολλαπλασιαστής Προϊόντος Τύπου I (Άμεσος)	Καθαρή συνεισφορά	Πολλαπλασιαστής Προϊόντος Τύπου II (Συνολικός= Άμεσος +Έμμεσος)	Καθαρή συνεισφορά
Χαρτοποιία και κατασκευή χάρτινων προϊόντων	4.5	3.2	6.2	4.5
Βιομηχανία ξύλου και κατασκευή προϊόντων από ξύλο και φελλό, εκτός από έπιπλα· κατασκευή ειδών καλαθοποιίας και σπαρτοπλεκτικής	4.0	3.1	5.4	4.2
Εκδοτικές δραστηριότητες	2.1	1.9	3.8	3.5
Κατασκευή επίπλων και άλλες μεταποιητικές δραστηριότητες	2.9	2.3	4.0	3.2
Εκπαίδευση	1.1	1.1	3.2	3.1
Παραγωγή κλωστοϋφαντουργικών υλών, ειδών ενδυμασίας, δέρματος και δερμάτινων ειδών	2.4	1.9	3.9	3.1
Παραγωγή βασικών φαρμακευτικών προϊόντων και φαρμακευτικών παρασκευασμάτων	2.3	1.9	3.6	2.9
Παραγωγή τροφίμων, ποτών και προϊόντων καπνού	2.4	2.0	3.3	2.7
Κατασκευή προϊόντων από ελαστικό (καουτσούκ) και πλαστικές ύλες	2.8	1.9	3.9	2.7
Κατασκευή ηλεκτρολογικού εξοπλισμού	2.8	1.9	3.8	2.6
Κατασκευές	2.5	1.9	3.4	2.6
Αεροπορικές μεταφορές	2.6	1.9	3.6	2.6
Λιανικό εμπόριο, εκτός από το εμπόριο μηχανοκίνητων οχημάτων και μοτοσυκλετών	1.8	1.5	3.0	2.5
Δραστηριότητες υπηρεσιών παροχής καταλύματος· δραστηριότητες υπηρεσιών εστίασης	2.1	1.8	2.9	2.5
Κατασκευή μηχανημάτων και ειδών εξοπλισμού π.δ.κ.α.	2.2	1.7	3.2	2.4
Παραγωγή χημικών ουσιών και προϊόντων	2.1	1.5	3.0	2.2
Πλωτές μεταφορές	2.2	1.6	3.0	2.2

*Σημείωση: ΕΛΣΤΑΤ, Πίνακες Εισροών - Εκροών 2016.*

Δημοσιεύθηκε στο SLPress στις 27 Απριλίου 2020.