ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

ΟΚΤΩΒΡΗΣ – ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2013

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Ιανουάριος 2014

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ 4

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 5

ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 6

1. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ 12

1.1. Στο τελος του 2013 η Ελλαδα καταφερε να μειωσει αισθητα, να μηδενισει η και να μετατρεψει σε πλεονασματα ολα τα ελλειμματα που ειχε και πριν απο την κριση 12
1.2. Δεν παρουσιαζει πλεον τις χειροτερες δημοσιονομικες επιδοσεις στην Ευρωζωνη 12
1.3. Το επιχειρηματικο κλιμα εχει βελτιωθει 13
1.4. Τα spreads εχουν πεσει και ο χρηματιστηριακος δεικτης ανεβαινει 14
1.5. Η φυγη καταθεσεων ανακοπηκε 16
1.6. Όμως η υφεση που δημιουργηθηκε ειναι πρωτοφανης 17
1.7. Η ανεργια αυξηθηκε δραματικα 18
1.8. Οι κοινωνικες ανισοτητες εχουν διογκωθει 19
1.9. Το δημοσιο χρεος εχει εκτοξευθει 20
1.10. Η Χρηματοδοτηση του ιδιωτικου τομεα συνεχιζει να υποχωρει 21

2. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 22

2.1. Η γενικη εικονα στο δωδεκαμηνο 22
2.1.1. Τα Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού 22
2.1.2. Οι Δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού 23
2.2. Τα Φορολογικά Έσοδα κατα κατηγοριες 27
2.4. Οι Δημοσιες Δαπανες αναλυτικα 32
2.5. Οι Δημοσιες Επενδυσεις 37
2.6. Ο Κρατικος Προϋπολογισμος του 2014 37

3. Η ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ 41

4. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΗΝ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ 44

4.1. Η ανιση κατανομη του κοστους της δημοσιονομικης προσαρμογης 44
4.1.1. Ποσοτικοποιώντας την δικαιοσύνη 45
4.1.2. Ποιοί έχουν επωμιστεί το βάρος της προσαρμογής; 45
4.1.3. Συμπεράσματα 48
4.2. Η Διαφθορα 49
4.2.1. Παραγραφές οικονομικών αδικημάτων σε βάρος του Δημοσίου 50
4.2.2. Περιπτώσεις διαφθοράς στον Τομέα Υγείας και ειδικότερα στον Ε.Ο.Π.Υ.Υ 52
4.2.3. Πλαστά και εικονικά τιμολόγια 53
4.2.4. Υπερτιμολογήσεις και ξέπλυμα μαύρου χρήματος μέσω υπεράκτιων (offshore) επιχειρήσεων 53
4.3. Η φοροδιαφυγη 55
4.3.1. Η δράση του ΣΔΟΕ και το «ΘΕΡΟΣ 2013» 56
4.3.2. Φοροδιαφυγή στην εμπορία καυσίμων 58
4.4 Η διοικητικη μεταρρυθμιση 61
4.5 Οι μεταρρυθμισεις στις αγορες αγαθων 63

5. Η ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗ ΖΩΝΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩ ΚΑΙ Η ΕΛΛΑΔΑ. ΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗΣ ΥΠΟ ΟΡΟΥΣ ΜΕΤΑ ΤΟ ΜΝΗΜΟΝΙΟ 68

5.1. Εισαγωγη 68
5.2 Η δημοσιονομικη (και οικονομικη) διακυβερνηση στην ΕΕ αλλαζει 69
5.2.1. Το σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης πριν από την κρίση 69
5. 2.2. Το νέο σύστημα διακυβέρνησης συνοπτικά. 70
5.2.3 Η κριτική 71
5.3. Οι νεοι περιορισμοι για την ελληνικη δημοσιονομικη πολιτικη (και οχι μονον αυτη). 73
5.4. Η εσωτερικη προσαρμογη: Μεταρρυθμιση του δημοσιονομικου συστηματος της χωρας 81
5.5. Οικονομικη αναπτυξη εντος του νεου περιοριστικου πλαισιου; 82
5.6. Λεξιλογιο 84
5.7. Παραρτημα 86

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή δημιουργήθηκε στην Ελληνική Βουλή βάσει του νόμου 3871 του 2010 για τη Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη. Έργο του Γραφείου είναι να παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού του κράτους, να υποβοηθά το έργο δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) και να συντάσσει και υποβάλει προς τις ανωτέρω επιτροπές τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων που τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Το Γραφείο πλαισιώνεται από την Επιστημονική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τα ακόλουθα μέλη:

- Καθηγητή Παναγιώτη Λιαργκόβα, Συντονιστή
- Καθηγητή Πάνο Καζάκο, Μέλος
- Επίκουρο Καθηγητή Σπύρο Λαπατσιώρα, Μέλος
- Καθηγητή Ναπολέοντα Μαραβέγια, Μέλος
- Αναπληρωτή Καθηγητή Μιχάλη Ρηγίνο, Μέλος

Η Επιτροπή γνωμοδοτεί επί των θεμάτων, που της ανατίθενται εγγράφως υπόψη από τον Πρόεδρο της Βουλής ή το Συντονιστή ή τις δύο αρμόδιες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές και εγκρίνει τις τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις.

Πρόλογος

Η παρούσα έκθεση εξετάζει την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων της ελληνικής οικονομίας που τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής. Επικεντρώνεται στο τέταρτο τρίμηνο του 2013. Η έκθεση συντάχθηκε με βάση το σημερινό πλαίσιο πολιτικής όπως αυτό διαμορφώνεται από τα μνημόνια που έχει υπογράψει η κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.). Λαμβάνει επίσης υπόψη της όλη την τρέχουσα συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωζώνης.

Καταβάλουμε κάθε προσπάθεια να αναδεικνύουμε τα προβλήματα και να εκθέτουμε τις απαντήσεις που δίνονται σε τέτοιου είδους κρίσιμα ερωτήματα όχι μόνο στο κυρίως σώμα της έκθεσης, αλλά και σε ειδικό κάθε φορά κεφάλαιο στο τέλος της. Στην παρούσα έκθεση η συζήτηση αφορά στη νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ. Βασίζεται σε ενημερωτικό σημείωμα προς τα μέλη των αρμόδιων επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων, που εκπονήθηκε από ομάδα εργασίας του Γραφείου. Ελπίζουμε ότι με τον τρόπο αυτό θα συνεισφέρουμε καλύτερα στις εργασίες των αρμόδιων επιτροπών της Βουλής.

Ο Συντονιστής του Γραφείου

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Σύνοψη και Συμπεράσματα

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού το 2013 κατά το τελευταίο τρίμηνο πρέπει να ενταχθεί στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής προσαρμογής που προσδιόρισε το «επικαιροποιημένο Μνημόνιο» (Δεκέμβριος 2012) και το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής».

Ένας πρώτος και σύντομος απολογισμός.

Στο τέλος του 2013 η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε ένα «κρίσιμο σημείο». Έχει καταφέρει να μειώσει το σύνολο των ελλειμμάτων σε επίπεδα που είναι αισθητά καλύτερα ως προς αυτά που καταγράφονταν κατά την προ κρίσης περίοδο. Μείωσε το έλλειμμα της Γενικής κυβέρνησης (ως ποσοστό του ΑΕΠ) κατά 11 περίπου ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2009 (από 15,7% το 2009 σε 3,4% το 2013), σχεδόν μηδένισε το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και δημιούργησε σημαντικό πρωτογενές πλεόνασμα. Έτσι πέτυχε τόσο τη δημοσιονομική σταθεροποίηση όσο και τη σταθεροποίηση στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών μέσα σε ένα περιβάλλον αβεβαιοτήτων και βέβαια με υψηλό κοινωνικό κόστος.

Αν επιβεβαιωθεί το λεγόμενο «πρωτογενές πλεόνασμα» του 2013 τους επόμενους μήνες (περίπου τον Απρίλιο 2014) και επιτευχθεί συμφωνία με την Τρόϊκα για τις μεταρρυθμίσεις που εκκρεμούν, θα υπάρξει νέα χρηματοδοτική συνδρομή. Αυτή πάντως δεν θα έχει το μέγεθος των προηγούμενων. Επίσης, στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης-διευθέτησης του χρέους είναι πιθανόν να μειωθούν περαιτέρω τα επιτόκια των δανείων και να γίνει νέα επιμήκυνση των ληξιπρόθεσμων χρεολυσίων.

Η Ελλάδα δεν είναι πλέον η χώρα με τα μεγαλύτερα ελλείμματα στην Ευρωζώνη. Έχει βελτιώσει τη θέση της στους σημαντικότερους δημοσιονομικούς δείκτες.[1] **(α)** Κατέχει το 11^{ο} μικρότερο πρωτογενές έλλειμμα, **(β)** το 5^{ο} μεγαλύτερο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης, **(γ)** το 3^{ο} μεγαλύτερο έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, και **(δ)** το 10^{ο} μεγαλύτερο **συνολικό χρέος** (ιδιωτικό και δημόσιο) στην Ευρωπαϊκή Ένωση (27 μέλη, στοιχεία Eurostat 2012). ***Η πρόοδος αυτή δεν πρέπει να υποβαθμίζεται.***

Εν παρενθέσει επισημαίνουμε πάντως ότι ***η επιδιωκόμενη άμεση έξοδος στις αγορές για νέα δάνεια, έχει μεν κάποια λογική, πλην όμως θα επιβαρύνει τη δημοσιονομική προσαρμογή τα επόμενα χρόνια*** για έναν απλό λόγο: Τα επιτόκια θα είναι πολύ **υψηλότερα** από εκείνα που θα μπορούσαμε να εξασφαλίσουμε μέσω του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθεροποίησης (ΕΜΣ). Επιπλέον ο δανεισμός από τις αγορές συνδέεται με μικρότερη περίοδο ωρίμανσης και αυτό συνεπάγεται βραχυχρόνια, αυξημένες χρηματοδοτικές ανάγκες δεδομένου ότι δεν προβλέπεται να υπάρξει και περίοδος χάριτος.

[1] Με βάση τα στοιχεία της Eurostat 13.11.2013

Η δημοσιονομική σταθεροποίηση έχει συμβάλει στη μείωση της αβεβαιότητας και τη βελτίωση επιχειρηματικού κλίματος και έχει εδραιώσει τη θέση της χώρας μας στην ευρωζώνη.

Όμως ενώ η δημοσιονομική προσαρμογή, δηλαδή ο πρώτος πυλώνας του προγράμματος, χαρακτηρίζεται από σημαντική πρόοδο, δεν συμβαίνει το ίδιο και με τον δεύτερο πυλώνα που είναι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Αυτές σχετίζονται με τις ριζικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του κράτους, στη γραφειοκρατία, στο επιχειρηματικό περιβάλλον, στην αγορά, στη δικαιοσύνη, στην παιδεία, στην πάταξη της διαφθοράς και της φοροδιαφυγής.

Μολονότι αναγνωρίζουμε την πρόοδο που έχει επιτευχθεί σε πολλούς επιμέρους τομείς, όπως άλλωστε αυτό αντανακλάται στη βελτίωση της θέσης της χώρας μας στις διεθνείς κατατάξεις,[2] θεωρούμε ότι ο χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων είναι ***ελλιπής, περιστασιακός και αποσπασματικός.*** Για παράδειγμα, ο στόχος της εσωτερικής υποτίμησης επιδιώχθηκε σχεδόν αποκλειστικά μέσω των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας και κυρίως με τη μείωση του μοναδιαίου κόστους εργασίας ενώ αγνοήθηκε (ή δεν επιδιώχθηκε επιτυχώς) η **ταυτόχρονη** μεταρρύθμιση στην αγορά αγαθών. ***Έτσι οι τιμές δεν έπεσαν επαρκώς, ένα μικρό μέρος της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας διαβρώθηκε από την ανατίμηση του ευρώ και το βιοτικό επίπεδο των καταναλωτών μειώθηκε δραματικά***.

Η αναντιστοιχία ουσιαστικής προόδου στον τομέα των μεταρρυθμίσεων σε σχέση με τον δημοσιονομικό τομέα, είχε σαν αποτέλεσμα τη διαφαινόμενη ***σταθεροποίηση μεν*** της οικονομίας, με ταυτόχρονη όμως ***εξασθένιση*** των μακροχρόνιων προοπτικών για ανάκαμψη, τη διεύρυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και τη διόγκωση της ανεργίας σε πρωτοφανή επίπεδα: ***προβλήματα τα οποία μπορούν να εξελιχθούν σε κινδύνους για την μετέπειτα πορεία της χώρας.***

Σημειώνουμε ότι ***η διαπραγμάτευση της Κυβέρνησης με την Τρόικα για την εκπλήρωση των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την εκταμίευση των δόσεων κρατά ήδη έξι μήνες!*** Η ελληνική κυβέρνηση ήλπιζε τουλάχιστον να ολοκληρώσει τη διαπραγμάτευση ως το τέλος του 2013 πριν από την έναρξη της ελληνικής προεδρίας στην ΕΕ για να μη βρεθεί στη δύσκολη θέση να προεδρεύει και ταυτόχρονα να διαπραγματεύεται ζωτικά θέματα για την ίδια και για την Ευρώπη. Όμως τελικά δεν επιτεύχθηκε συμφωνία το 2013 για το «δημοσιονομικό κενό» του 2014, τις μεταρρυθμίσεις που η Τρόικα εκτιμούσε ότι δεν έχουν ολοκληρωθεί (κινητικότητα και απολύσεις στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, επιπτώσεις στον προϋπολογισμό του φόρου ακινήτων που η κυβέρνηση αποφάσισε μονομερώς, αλλαγές στο ρυθμιστικό σύστημα) και προγραμματισμό των μέτρων μεσοπρόθεσμα. Η ελληνική πλευρά μάλιστα μέσω του υπουργού Οικονομίας κ. Ι. Στουρνάρα κατηγόρησε την Τρόικα για αντιπαραγωγικό *«μαξιμαλισμό»*[3]*, πράγμα που δείχνει και τις δυσκολίες της διαπραγμάτευσης.*

Βέβαια οι μεταρρυθμίσεις του προγράμματος προσαρμογής («Μνημονίου») προχωρούν μεν έστω και αργά, πλην όμως επιλεκτικά, με ανακολουθίες, αμφιταλαντεύσεις και

[2] Π.χ. World Bank *Doing Business 2014*.
[3] Σε συνέντευξη στους *Financial Times* 10.1.2014.

χωρίς σαφή κριτήρια ως προς την κατανομή των βαρών. Αυτό θα μπορούσε να αποδοθεί τόσο στη στάση της κοινής γνώμης όσο και στην ισχνή κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Επίσης δεν είναι λίγοι όσοι εκτιμούν ότι το πρωτογενές πλεόνασμα του 2013 δεν είναι διατηρήσιμο.[4] Σε παρόμοιες διαπιστώσεις καταλήγει και η αξιωματική αντιπολίτευση. Παρά τις επιφυλάξεις, ωστόσο, ***έχει διαμορφωθεί μια (κυλιόμενη) συναίνεση των εταίρων*** για το επόμενο χρονικό διάστημα που συνοψίζεται στη διατύπωση «αλληλεγγύη αν εκπληρωθούν οι δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα». Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μάλιστα, θέτει ευρύτερα ζητήματα που αφορούν στο πλαίσιο των δεσμεύσεων και της γενικότερης πολιτικής προσαρμογής (βλ. πιο κάτω).

Πηγές αβεβαιοτήτων: Πολιτική πόλωση και εξασθένιση της κοινωνικής συνοχής.

Άλλες αβεβαιότητες σχετίζονται με την πολιτική σταθερότητα. ***Η ενδιάμεση έκθεση της ΤτΕ για τη νομισματική πολιτική αναφέρει ότι το πολιτικό κλίμα, που παρουσιάζει στοιχεία πόλωσης, δημιουργεί προβλήματα σε μια περίοδο μάλιστα που απαιτούνται ευρύτερες συναινέσεις στο εσωτερικό***. Με άλλα λόγια διακυβεύεται η επιστροφή στην ανάπτυξη. Η πολιτική αντιπαράθεση μπορεί μάλιστα να οξυνθεί τους επόμενους μήνες λόγω των επικείμενων εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.[5]

Στην ευρωπαϊκή συζήτηση το ζήτημα μιας ελάχιστης εσωτερικής συναίνεσης συνδέεται προφανώς με την ανάγκη για συνέχεια των βασικών στοιχείων της οικονομικής πολιτικής τουλάχιστον τα επόμενα δύο χρόνια. Εξάλλου, η ιστορική εμπειρία δείχνει ότι ευρύτατες μεταρρυθμίσεις, όπως αυτές που απαιτούνται στη χώρα μας, απαιτούν και ευρύτατες κοινωνικές συναινέσεις.

Τα ερωτήματα που ανακύπτουν είναι δύο: ***Μπορεί η κυβέρνηση να προτείνει αλλαγές στην τρέχουσα πολιτική -χωρίς να εγκαταλείψει τη γενική κατεύθυνση- που να απαντούν στις ανησυχίες και την κριτική της αξιωματικής κυρίως αντιπολίτευσης αλλά και Ευρωπαϊκών και Διεθνών θεσμών (πχ. Ευρωκοινοβούλιο, ΔΝΤ, κλπ.) χωρίς να εξαιρέσουμε και την συζήτηση που διεξάγεται στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής κοινότητας; Και, από την άλλη πλευρά, μπορεί η αξιωματική αντιπολίτευση να αποδεχθεί συγκλίσεις με βάση τη διακηρυγμένη θέση της ότι δεν επιδιώκει την έξοδο της Ελλάδας από τη Ζώνη του Ευρώ;***

Η εμπειρική έρευνα βρίσκει ότι υπάρχει στενή σχέση ανάμεσα σε οικονομική και πολιτική σταθερότητα. Η βαθιά ύφεση εντείνει την κοινωνική αναταραχή και αυτή ασκεί πιέσεις στην πολιτική μέσα από πολλούς διαύλους. Και είναι γεγονός ότι η βαθιά ύφεση οξύνει τα κοινωνικά προβλήματα: η ανεργία έχει αναρριχηθεί σε απαράδεκτα ύψη, η ανασφάλεια διογκώθηκε, η φτώχεια το ίδιο[6] και οι ανισότητες διευρύνονται.[7] ***Αυτό είναι το κοινωνικό-οικονομικό υπόβαθρο της πολιτικής πόλωσης και εκεί πρέπει να συγκροτηθούν κοινωνικές και πολιτικές συναινέσεις για να αναζητηθούν λύσεις***.

[4] Αυτό αντανακλάται και σε ρεπορτάζ του περιοδικού der Spiegel από 6.1.2014. που υποστηρίζει ότι «πολλοί δείκτες έχουν βελτιωθεί, αλλά οι άνθρωποι ζουν σε μια χώρα χωρίς κράτος».

[5] Τράπεζα της Ελλάδος *Νομισματική πολιτική, ενδιάμεση έκθεση*, Δεκέμβριος 2013.

[6] Βλ. εκτιμήσεις της Ομάδας Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών που συντονίζει ο καθηγητής Μάνος Ματσαγγάνης. Ανάλογες ήταν οι παρεμβάσεις των ακαδημαϊκών που συμμετείχαν στην ημερίδα του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή στις 19 Νοεμβρίου 2013 με θέμα «Δημοσιονομική Προσαρμογή: Πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών;».

[7] Βλ. στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για τη χειροτέρευση επιλεγμένου δείκτη ανισοτήτων από το 2010 έως το 2012.

Η κριτική στην Τρόϊκα και στο μοντέλο προσαρμογής.

Αναζητώντας ***κοινή γλώσσα με την κριτική συζήτηση στην Ευρώπη για τα Μνημόνια και την Τρόϊκα*** σημειώνουμε ότι η πρόσφατη έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Ε.Κ.) είναι μια ακόμα καλή ευκαιρία να συζητήσουμε -με οργανωμένο τρόπο- ουσιαστικά ζητήματα ευρωπαϊκής και εθνικής πολιτικής. Η έκθεση αναδεικνύει σημαντικά προβλήματα σε σχέση με την κατάσταση στην αφετηρία (το 2010), τον τρόπο λειτουργίας της Τρόικας και τις επιλογές της μέχρι σήμερα. Η πολιτική σημασία του κειμένου προκύπτει από το γεγονός ότι σε αυτό αντικατοπτρίζεται ***μια ευρεία συναντίληψη στην Ευρώπη για την Ελλάδα*** και τις λοιπές χώρες, στις οποίες παρασχέθηκε δανειακή συνδρομή με όρους.

Ίσως πιο ανησυχητική είναι η προειδοποίηση του Ε.Κ. ότι, παρά τα όσα συνέβησαν, *«δεν υπάρχει εγγύηση ότι θα αποφευχθεί μακροχρόνια η αναγκαστική έξοδος από τη Ζώνη του Ευρώ κρατών μελών της Ευρωζώνης».*[8] Βέβαια, αυτό δεν εξηγείται επαρκώς. Μπορούμε όμως να υποστηρίξουμε ότι η τελική έκβαση της μάχης για παραμονή στη Ζώνη του Ευρώ θα εξαρτηθεί από πολλούς αλληλένδετους παράγοντες, από τους οποίους ξεχωρίζουμε

- τις μεταρρυθμίσεις,
- την πολιτική σταθερότητα, στην οποία αναφερθήκαμε ήδη, αλλά και
- μια γενικότερη επανεξέταση της «συνταγής» στην ΕΕ που όμως έχει ήδη δρομολογηθεί.

Η έκθεση (προσχέδιο) του Ε.Κ. ανανέωσε την κριτική στο μοντέλο χρηματοδοτικής συνδρομής (δανείων) υπό όρους οικονομικής πολιτικής που υιοθετήθηκε ιδίως στα πρώτα στάδια της κρίσης. Περιέχει σειρά ολόκληρη σημείων που συναντούμε στη σχετική ακαδημαϊκή έρευνα και έχουν επισημανθεί από το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή σε προηγούμενες εκθέσεις του:

- Σημειώνει ότι η οικονομική βοήθεια και το πρόγραμμα προσαρμογής στην Ελλάδα, δεν εμπόδισαν την ελεγχόμενη χρεοκοπία, ούτε τη μετάδοση της κρίσης σε άλλα κράτη μέλη και αποδοκιμάζει την οικονομική και κοινωνική ύφεση, η οποία έγινε εμφανής όταν οι δημοσιονομικές και μακροοικονομικές διορθώσεις τέθηκαν σε ισχύ.

- Αναγνωρίζει ότι σε όλες τις χώρες που εφαρμόζεται το πρόγραμμα, το δημόσιο χρέος έχει αυξηθεί. Μάλιστα εκφράζεται η λύπη του Ευρωκοινοβουλίου για τις ενίοτε υπερβολικά αισιόδοξες υποθέσεις της Τρόϊκας, ιδίως όσον αφορά την ανάπτυξη.

- Αναγνωρίζει λάθη, δυσλειτουργίες και σοβαρές αστοχίες, όπως η βαθιά ύφεση, η μεγάλη άνοδος της ανεργίας και η αύξηση του δημοσίου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, παρά την δημοσιονομική προσαρμογή.

- Αναγνωρίζει ότι από το 2008 η κατανομή του εισοδήματος έχει χειροτερεύσει και η φτώχεια έχει αυξηθεί σε όλες τις χώρες της προσαρμογής.

- Προτείνει αλλαγή των δημοσιονομικών στόχων και λιγότερη λιτότητα για τις χώρες σε μνημόνιο όπως η Ελλάδα, επειδή η ύφεση αποδείχτηκε πολύ μεγαλύτερη απ' όσο αρχικά είχε εκτιμηθεί.

[8] European Parliament – Committee on Economic and Monetary Affairs *Enquiry report on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries*(2013/2277(INI)) Draft Report 17.12.2013.

- Λυπάται που τα προγράμματα για την Ελλάδα, Ιρλανδία, και Πορτογαλία περιλαμβάνουν έναν αριθμό σημαντικών περικοπών και αναθεωρήσεων των συστημάτων υγείας και δεν δεσμεύονται από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Συνθηκών, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 168 (7) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η εμπειρική έρευνα πρόσθεσε ότι τα μοντέλα είχαν υποτιμήσει τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής στο ΑΕΠ και, κατά επέκταση, στην ανεργία. Με άλλα λόγια η δημοσιονομική λιτότητα οδήγησε σε πολύ βαθύτερη ύφεση από όση είχε αρχικά προβλεφθεί. Αυτή η συζήτηση επηρέασε το πολιτικό κλίμα γύρω από την πολιτική λιτότητας. Όμως, ο σπουδαιότερος παράγοντας που έφερε τη βραδεία μετατόπιση της οπτικής γωνιάς το 2013 ήταν η διαπίστωση ότι ***η γενικευμένη πολιτική λιτότητας, όπως εφαρμόσθηκε, προκαλεί ζητήματα αποδοχής από την κοινωνία (= νομιμοποίησης), αναθερμαίνει τον λαϊκισμό παντού και απειλεί το ευρωπαϊκό οικοδόμημα***.

Τί προκύπτει πρακτικά από όλες αυτές τις παρατηρήσεις; Το μείζον: ***Κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Τρόϊκα «πρέπει να εξετάσει την αναθεώρηση των πολιτικών που εμπεριείχε το Μνημόνιο με βάση τα πρόσφατα εμπειρικά αποτελέσματα»!*** Αυτή η επισήμανση μπορεί, σε συνδυασμό με άλλα σημεία της έκθεσης, να γίνει πιο συγκεκριμένη: Η αναθεώρηση που προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα πρέπει να υπηρετεί κοινωνικούς σκοπούς, ιδιαίτερα να μειώσει τη ανεργία των νέων, να αποβλέπει σε μείωση των ανισοτήτων (και στην Ελλάδα!) να αντιμετωπίσει το ζήτημα του αυξανόμενου λόγου χρέους (χρέος ως % ΑΕΠ), να λάβει υπόψη τα ανθρώπινα δικαιώματα και να στηρίζεται σε ρεαλιστικές προβλέψεις. Και ακόμα: Θα πρέπει να περιορισθεί η «διείσδυση» στο εσωτερικό πολιτικό σύστημα με τη μορφή πρωτοφανών λεπτομερειακών συστάσεων και όρων. Σχεδόν όλα αυτά αποτελούν και θέματα της κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης, παρά τις ρητορικές με την οποία επενδύονται. Οι διαφορές οφείλονται εν πολλοίς στους ρόλους κυβέρνησης–αντιπολίτευσης.

Όλα αυτά*, αποτελούν στοιχεία μιας πραγματικής σύγκλισης στα μείζονα ερωτήματα που θα διασφάλιζε τη δημιουργική συνέχεια με μεγαλύτερη κοινωνική ισορροπία και αποτελεσματικότητα.*

<u>Το ζητούμενο είναι η ανάπτυξη</u>.

Το ζητούμενο από εδώ και στο εξής είναι η ***ανάπτυξη της οικονομίας***. Θεωρούμε όμως ότι δεν μπορεί να επέλθει ουσιαστική ανάπτυξη στην ελληνική οικονομία όσο αυτή εξακολουθεί να είναι παγιδευμένη σε ένα ξεπερασμένο παραγωγικό πρότυπο, όσο δεν έχουν εξασφαλιστεί ευρύτερες πολιτικές και κοινωνικές συναινέσεις για την μελλοντική πορεία και τις στρατηγικές επιλογές της και όσο, βέβαια, δεν υπάρχει επαρκής ρευστότητα. Οι εγχώριες και διεθνείς επενδύσεις προϋποθέτουν την ικανοποίηση όλων αυτών των συνθηκών, ενώ οι εξαγωγές από μόνες τους δεν έχουν το κρίσιμο μέγεθος ώστε να βοηθήσουν με την αύξησή τους την αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Είναι σημαντικό να επανέλθει στην παραγωγική διαδικασία η αργούσα δυναμικότητα των ελληνικών επιχειρήσεων, οι οποίες λόγω της πτώσης της ζήτησης και της έλλειψης ρευστότητας, έχουν

μειώσει δραστικά την παραγωγή τους. Από πλευράς εγχώριας ζήτησης ο σημαντικός παράγοντας είναι η αγοραστική δύναμη των πολιτών γεγονός που απαιτεί τερματισμό της λήψης νέων μέτρων λιτότητας.

Η κυβέρνηση οφείλει να επισπεύσει τον ήδη δρομολογημένο μακροχρόνιο αναπτυξιακό προγραμματισμό[9] που θα είχε ως στόχο να μετασχηματίσει την ελληνική οικονομία με βάση τα μεγάλα συγκριτικά πλεονεκτήματα που διαθέτει η χώρα μας στο ανθρώπινο κεφάλαιο, στις νέες τεχνολογίες, στην ενέργεια, στον τουρισμό, στη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων, κ.ά.

Η ανεργία, εάν δεν αντιμετωπιστεί άμεσα, θα προκαλέσει την πλήρη οικονομική απαξίωση και τη φυσική καταστροφή του πιο σημαντικού παραγωγικού συντελεστή της οικονομίας, του ανθρώπινου δυναμικού της. Μεσοπρόθεσμα, οι προσωρινές ενεργητικές πολιτικές ανάσχεσης της ανεργίας δεν αρκούν. ***Αναγκαία προϋπόθεση για να δημιουργούνται θέσεις απασχόλησης είναι το πέρασμα σε υψηλούς θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης***.

Επείγει ακόμα να αντιμετωπισθούν συστηματικά φαινόμενα ακραίας κοινωνικής αδικίας, φτώχειας και ανισοτήτων, που διογκώθηκαν μετά την ύφεση και τη λιτότητα και απειλούν την κοινωνική σταθερότητα. ***Η επαναφορά θετικών ρυθμών ανάπτυξης θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση τέτοιων φαινομένων***.

Επίσης, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι, παρά το μέγεθος της δημοσιονομικής προσαρμογής, το δημόσιο χρέος παραμένει στα δυσθεώρητα ύψη του 170% λειτουργώντας αποτρεπτικά για τους πιθανούς επενδυτές (άρα και για την ανάπτυξη). ***Η Ελλάδα, από μόνη της, δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της***, δηλαδή να πληρώσει τους τόκους και να αποπληρώσει ληξιπρόθεσμα δάνεια ως το 2020 ή 2022 χωρίς μια διεθνή-Ευρωπαϊκή ρύθμιση αντιμετώπισης του χρέους. Η εξυπηρέτησή του ώστε να γίνει βιώσιμο μόνο με τις δικές μας δυνάμεις προϋποθέτει ένα συνδυασμό υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης και εξ ίσου μεγάλων πρωτογενών πλεονασμάτων για πολλά χρόνια που όμως η επίτευξή τους είναι δύσκολη. Προϋποθέτει επίσης δυνατότητα αναχρηματοδότησης από τις αγορές με λογικούς όρους. Η πιστοποίηση του όποιου πρωτογενούς πλεονάσματος από τη Eurostat τον Απρίλιο, θα ανοίξει τον δρόμο για τη μείωση του τεράστιου χρέους με οποιονδήποτε τρόπο (π.χ. αμοιβαιοποίηση μέρους του, μείωση επιτοκίων κλπ).

Τέλος, η ελληνική πολιτική οφείλει να λάβει υπόψη τις εξελίξεις στην ΕΕ και Ευρωζώνη που ορίζουν πλέον ολοένα και περισσότερο το πλαίσιο εντός του οποίου θα μπορεί μια εθνική κυβέρνηση να κινηθεί.

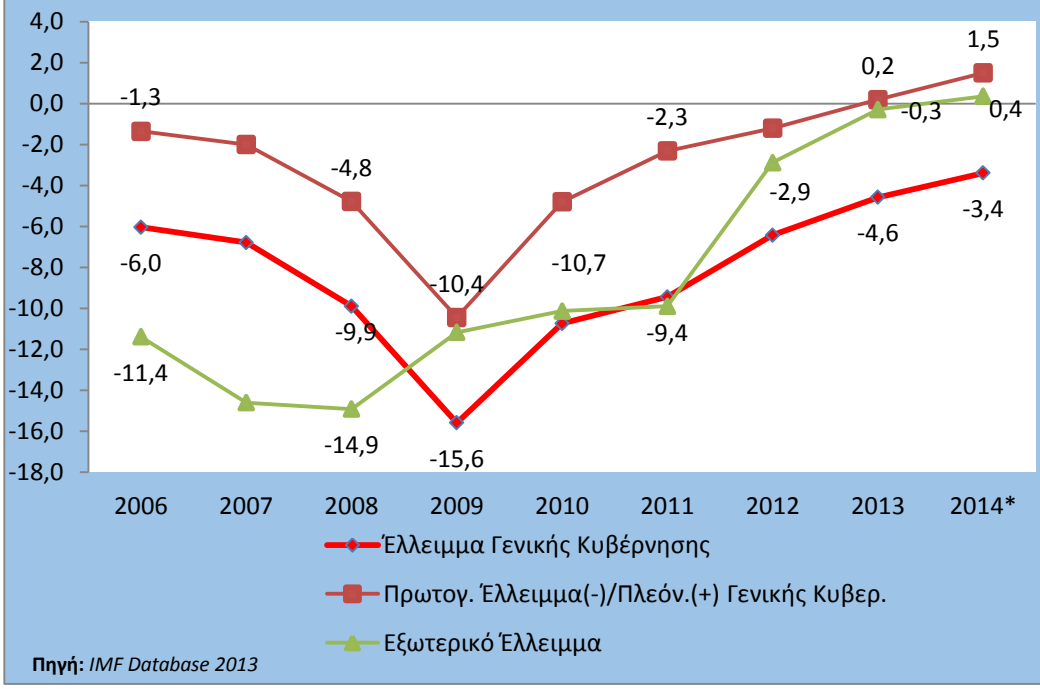
[9] Στο ΚΕΠΕ ανατέθηκε ο εμπλουτισμός της έκθεσης της mcKinsey *Greece 10 years ahead. Defining Greece's new growth model and strategy*, Athens 2011.

1. Η Οικονομική συγκυρία

1.1. Στο τέλος του 2013 η Ελλάδα κατάφερε να μειώσει αισθητά, να μηδενίσει ή και να μετατρέψει σε πλεονάσματα όλα τα ελλείμματα που είχε και πριν από την κρίση

Τόσο το δημοσιονομικό έλλειμμα όσο και το εξωτερικό έλλειμμα, που υπήρξαν δύο από τις μεγαλύτερες παθογένειες της ελληνικής οικονομίας, εμφανίζονται μηδενικά ή ελάχιστα θετικά σε σχέση με την προ κρίσης εποχή (Διάγραμμα 1). Συγκεκριμένα, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης μειώθηκε από 15,6% του ΑΕΠ το 2009 σε 4,6% του ΑΕΠ το 2013 (εκτίμηση Π/Υ 2014). Η μείωση αυτή επιτεύχθηκε κατά κύριο λόγο επειδή μετατράπηκε το πρωτογενές έλλειμμα (10,4% του ΑΕΠ) σε πλεόνασμα (0,20% του ΑΕΠ). Έτσι, η χώρα δεν δημιουργεί πλέον καινούργιες δανειακές ανάγκες. Ταυτόχρονα, το εξωτερικό έλλειμμα σχεδόν μηδενίστηκε, όταν το 2009 ήταν στο επίπεδο του -15% του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια ή χώρα δεν καταναλώνει πλέον πέρα από τις δυνάμεις της.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Τα Αποτελέσματα της Προσαρμογής (% του ΑΕΠ)



Πηγή: *IMF Database 2013*

1.2. Δεν παρουσιάζει πλέον τις χειρότερες δημοσιονομικές επιδόσεις στην Ευρωζώνη

Συγκρινόμενη με τις άλλες χώρες, η Ελλάδα δεν εμφανίζει τις χειρότερες δημοσιονομικές επιδόσεις (Πίνακας 1). Για παράδειγμα, η Ελλάδα δεν είναι η χώρα με τα μεγαλύτερα ελλείμματα στην Ευρωζώνη. Αναφορικά με το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 5^{η} χειρότερη θέση. Στην περίπτωση του πρωτογενούς ελλείμματος, η Ελλάδα είναι στην 11^{η} χειρότερη θέση, ενώ στο εξωτερικό έλλειμμα η Ελλάδα είναι στην 3^{η} χειρότερη θέση. Ακόμη και στην περίπτωση του συνολικού χρέους, δηλαδή δημόσιου και

ιδιωτικού[10], η Ελλάδα βρίσκεται στην 10η θέση (Πίνακας 2). Κατά συνέπεια, η εικόνα της χώρας στο εξωτερικό έχει βελτιωθεί σημαντικά[11].

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Η Ελλάδα δεν είναι η Χώρα με τα Μεγαλύτερα Ελλείμματα στην Ευρωζώνη			
Μεταβλητή *(ως ποσοστό του ΑΕΠ)*	**Ελλάδα**	**Ευρωζώνη (Μ.Ο. 17 χώρες)**	**Χειρότερη Κατάταξη**
Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης	-4,57	-3,41	5
Πρωτογ. Έλλειμμα(-)/Γενικής Κυβέρνησης	0,20	-1,01	11
Έλλειμμα Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών	0,27	1,90	3
Πηγή: *Eurostat, 13/11/2013*			

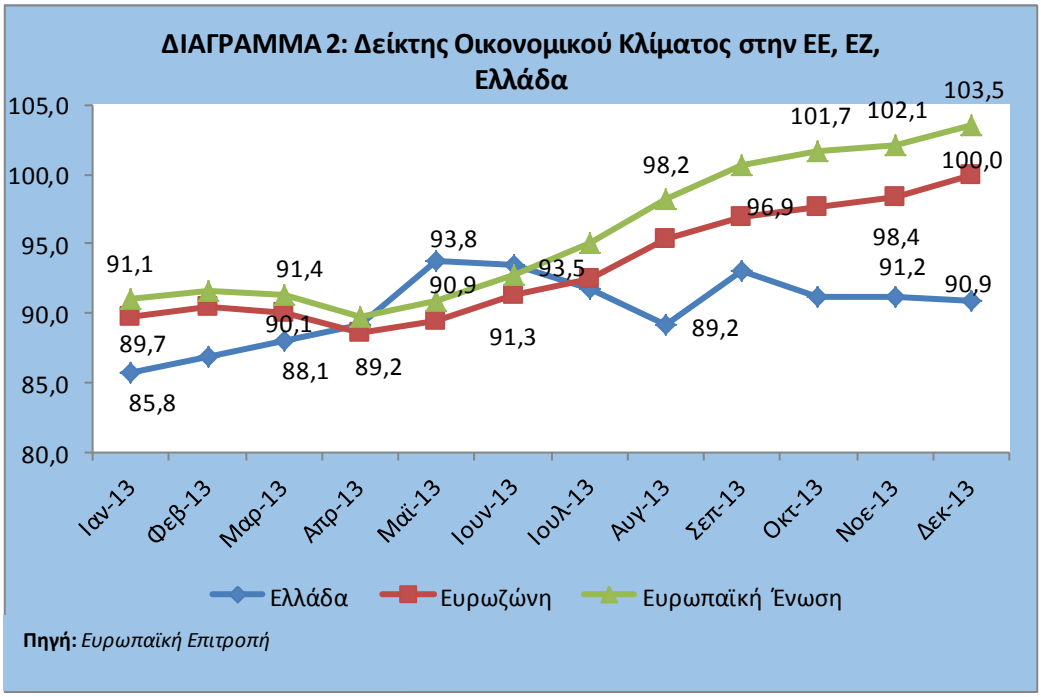
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Συνολικό Χρέος (Ιδιωτικό και Δημόσιο) ως Ποσοστό του ΑΕΠ (ΕΕ -27, 2012)		
Κατάταξη	**Χώρα**	**Έτος 2012**
1	Ιρλανδία	449,2
2	Λουξεμβούργο	392,4
3	Κύπρος	392,1
4	Πορτογαλία	378,7
5	Βέλγιο	347,6
6	Ισπανία	300,0
7	Σουηδία	292,7
8	Ολλανδία	292,5
9	Μάλτα	288,8
10	**Ελλάδα**	**286,0**
Πηγή: *Eurostat, http:// wsj.com*		

1.3. Το επιχειρηματικό κλίμα έχει βελτιωθεί

Από την αρχή του έτους, ο Δείκτης Οικονομικού Κλίματος (ΔΟΚ) παρουσιάζει βελτίωση. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2, στο δωδεκάμηνο Ιανουαρίου–Δεκεμβρίου ο ΔΟΚ εμφάνισε μια ποσοστιαία αύξηση της τάξης του 5,94%. Ωστόσο θα πρέπει να σημειώσουμε ότι το επίπεδο του οικονομικού κλίματος εμφανίζει από τον Σεπτέμβριο του 2013 πτωτική τάση και κινείται σε επίπεδα χαμηλότερα από το υψηλότερο σημείο του έτους (Μάιος 2013).

[10] Το Δημόσιο Χρέος ορίζεται στη συνθήκη του Maastricht ως το ενοποιημένο ακαθάριστο χρέος της Γενικής Κυβέρνησης στην ονομαστική του αξία που εκκρεμεί στο τέλος του έτους. Τα δεδομένα για τον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης είναι ενοποιημένα ανάμεσα στους υποτομείς της σε εθνικό επίπεδο. Το χρέος του ιδιωτικού τομέα είναι το σύνολο των δανειακών υποχρεώσεων που έχουν οι τομείς των μη χρηματοοικονομικών εταιριών (S.11), των νοικοκυριών και των μη κερδοσκοπικών οργανισμών που προσφέρουν υπηρεσίες στα νοικοκυριά.
Τα μέσα που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό του χρέους του ιδιωτικού τομέα είναι Χρεόγραφα εκτός από μετοχές και εξαιρουμένων των χρηματοπιστωτικών παραγώγων (F.33) και δάνειων (F.4), δηλαδή δεν προστίθενται άλλα χρημ/κα προϊόντα για τον υπολογισμό του χρέους του ιδιωτικού τομέα. Οι ορισμοί βασίζονται στο ESA 95.Τα δεδομένα παρουσιάζονται σε μη ενοποιημένη μορφή, δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη συναλλαγές ανάμεσα στον ίδιο τομέα.

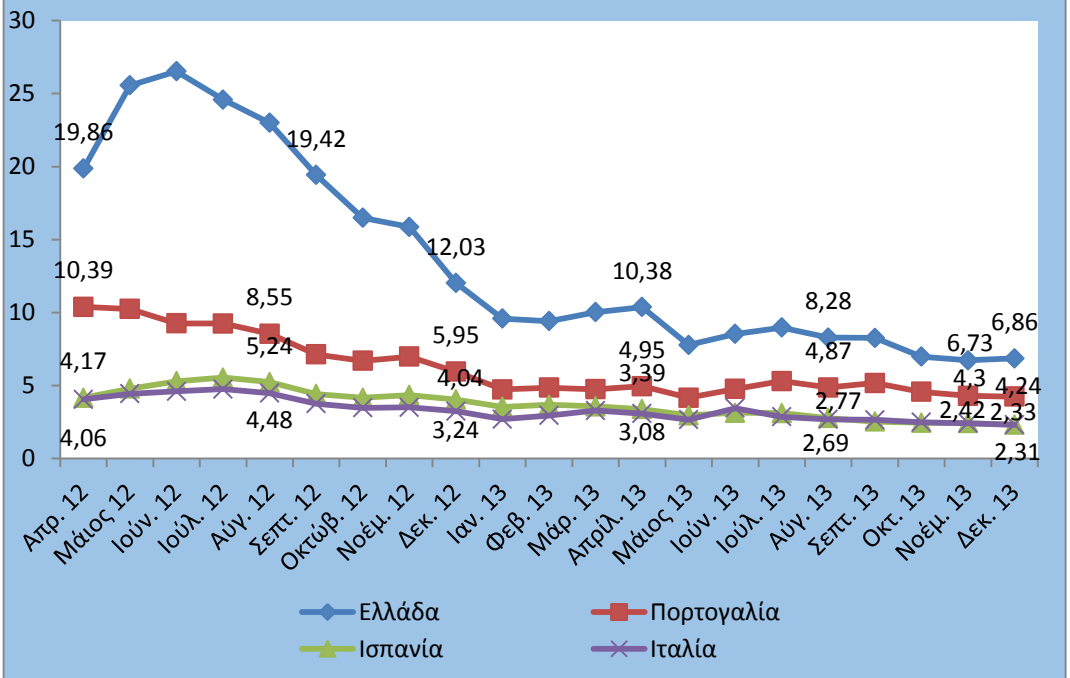
[11] Ο δανεισμός της Ελληνικής Οικονομίας πλην Χρηματοοικονομικού κλάδου μετά το κούρεμα των ομολόγων και προ της ανακεφαλαιοποίησης των Τραπεζών ανήλθε το 2012 στα € 555 δισ. (286% του ΑΕΠ), μη συμπεριλαμβανομένων δανείων επιχειρήσεων και νοικοκυριών απευθείας από εξωτερικό Στο πρώτο εξάμηνο του 2013 ανήλθε σε € 565 δισ. ή 301% του ΑΕΠ.



1.4. Τα spreads έχουν πέσει και ο χρηματιστηριακός δείκτης ανεβαίνει

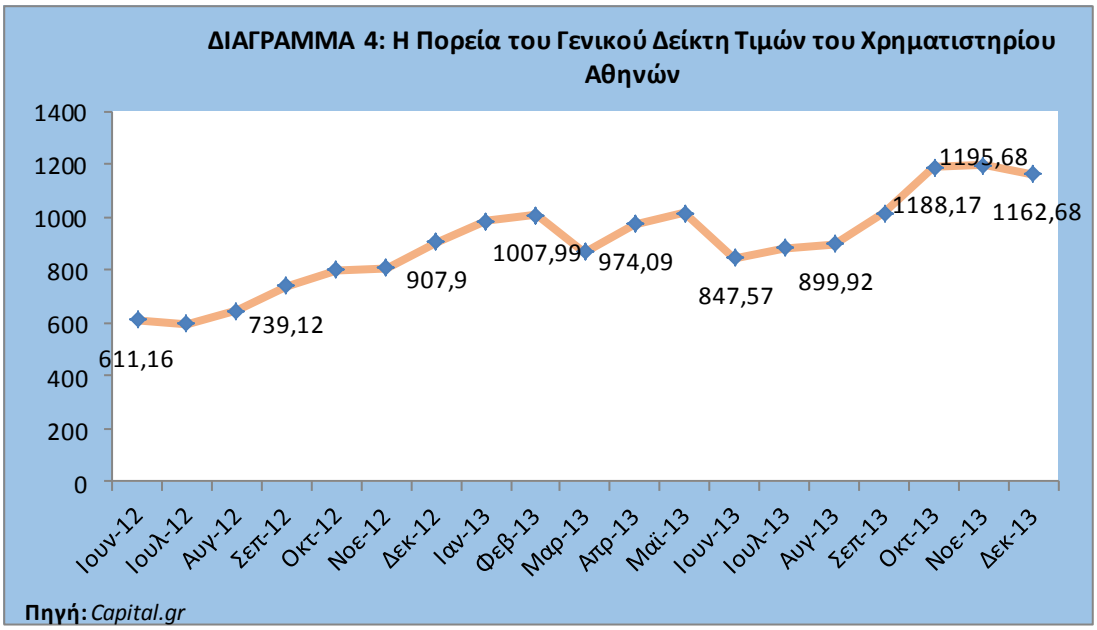
Τους τελευταίους 18 μήνες περίπου (από τον Ιούνιο του 2012) παρατηρείται μια ραγδαία μείωση των επιτοκίων δανεισμού και άρα των spread της χώρας (Διάγραμμα 3). Πιο συγκεκριμένα, από το 26,52% του Ιουνίου 2012, το spread μειώθηκε κάτω του 6,9% το Δεκέμβρη του 2013. **Γίνεται εύκολα αντιληπτό λοιπόν πως η πρόοδος είναι τεράστια σε σχέση με τα spreads, της τάξεως του 74,13%.** Να σημειώσουμε πως τέλη Νοέμβρη ο οίκος αξιολόγησης Moody's αναβάθμισε την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας σε Caa3 από C και αυτή ήταν η τελευταία μεταβολή στην πιστοληπτική ικανότητα της χώρας μέχρι σήμερα. Αυτό, σε συνδυασμό με την επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος έχει πιέσει ισχυρά τα spreads προς τα κάτω. Επιπροσθέτως, η μείωση των επιτοκίων της Ελλάδας (που ισοδυναμεί με μείωση και των spreads δεδομένης της μικρής μεταβλητότητας των γερμανικών επιτοκίων) αντανακλά και τη συνεχώς μειούμενη πιθανότητα χρεοκοπίας της χώρας.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: Μέσο Μηνιαίο Επιτοκιακό Περιθώριο (Spread) 10-ετούς ομολόγου Ελλάδας, Πορτογαλίας, Ισπανίας και Ιταλίας σε σχέση με το αντίστοιχο της Γερμανίας



Πηγή: *Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα*

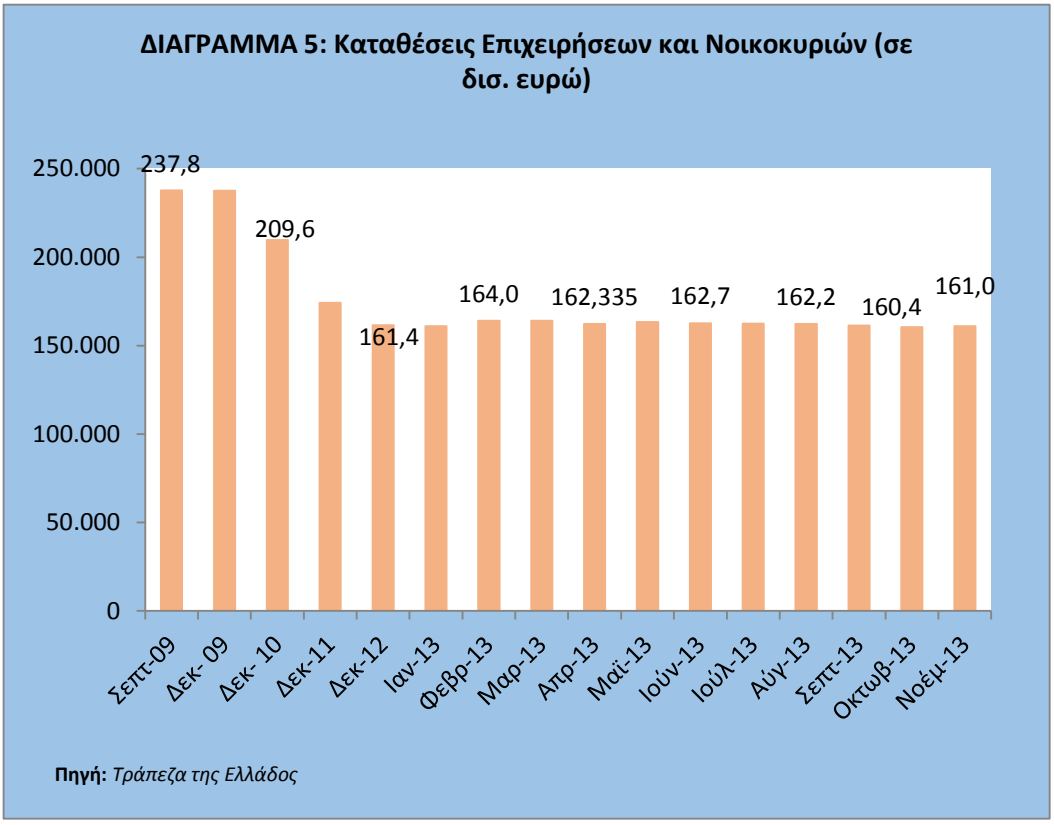
Μια άλλη πολύ θετική εξέλιξη για την ελληνική οικονομία αποτελεί και η ανοδική πορεία του χρηματιστηριακού δείκτη κατά τον τελευταίο ενάμισι περίπου χρόνο, όπως απεικονίζει το ακόλουθο Διάγραμμα 4. Ο βασικός χρηματιστηριακός δείκτης έκλεισε το 2013 στις 1.162,68 μονάδες, έναντι 907,9 μονάδων του 2012 καταγράφοντας άνοδο 254,78 μονάδων ή σε ποσοστό 28,06%. Ο μέσος όρος της ημερήσιας αξίας συναλλαγών έφθασε τα € 84,8 εκατ., σημειώνοντας αύξηση 64% σε σχέση με το 2012. Σε αυτήν την εντυπωσιακή άνοδο, οδηγό αποτελεί ο κλάδος των τραπεζικών μετοχών, ο οποίος σημειώνει εντυπωσιακές επιδόσεις και συμπαρασύρει και το γενικό δείκτη τιμών.



Η αισιοδοξία περί επανιδιωτικοποίησης των τραπεζών και επιστροφής των χρημάτων που δανείστηκαν πίσω στο Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) έχουν μεταξύ άλλων συνεισφέρει σημαντικά. Παρ' όλα αυτά πρέπει να επισημάνουμε τη μεγάλη μεταβλητότητα (volatility) που παρουσιάζει ο γενικός δείκτης από την αρχή του χρόνου. Αυτό μπορεί να αποδοθεί είτε σε απόπειρες κερδοσκοπίας από επενδυτές είτε στο ασταθές κλίμα και στις αβεβαιότητες που ενυπάρχουν ακόμα στην ελληνική οικονομία. ***Σε κάθε περίπτωση όμως, αυτή η άνοδος, ιδιαίτερα του τραπεζικού κλάδου, (αν δεν πρόκειται περί πρόσκαιρης κερδοσκοπικής δραστηριότητας) είναι πιθανόν να αποτελεί προάγγελο καλών μηνυμάτων για την ελληνική οικονομία και τον τραπεζικό τομέα, καθώς ο χρηματιστηριακός δείκτης θεωρείται από πολλούς ένας αξιόπιστος προεξοφλητικός μηχανισμός.***

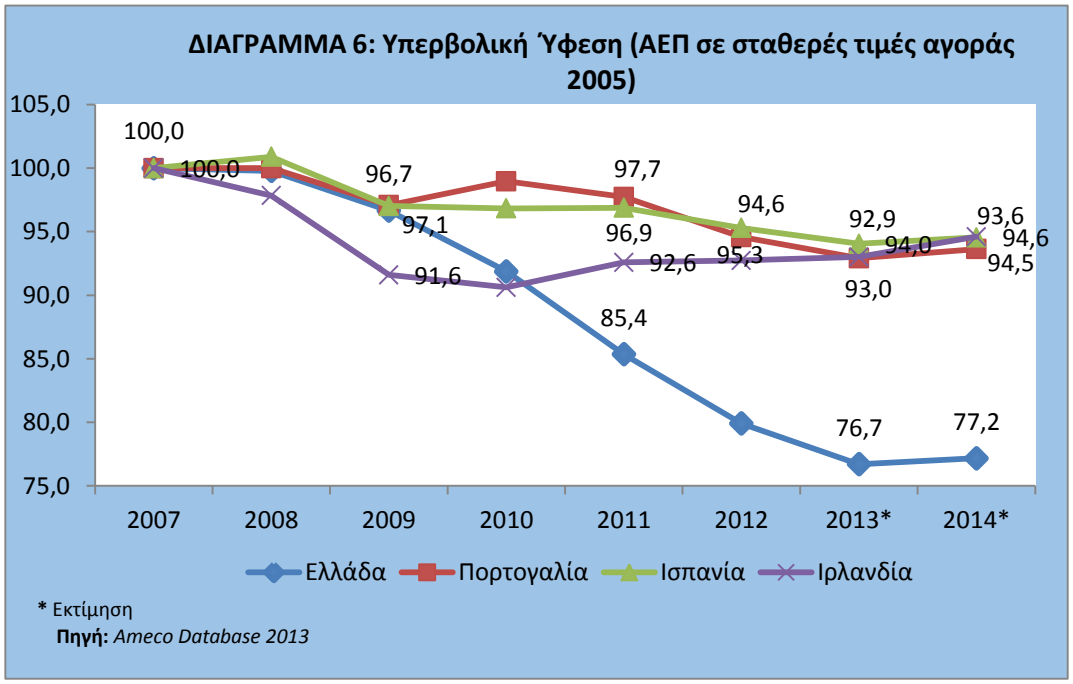
1.5. Η φυγή καταθέσεων ανακόπηκε

Όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Διαγράμματος 5, η φυγή καταθέσεων που ξεκίνησε από την έναρξη της κρίσης το 2009, έχει ανακοπεί. Οι καταθέσεις του ιδιωτικού τομέα τον Νοέμβριο του 2013 (€ 161 δισ.) υστερούν ακόμη κατά 77 περίπου δισ. € σε σχέση με ιστορικό υψηλό που σημειώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2009 (€ 237,8 δισ.). Είναι επίσης γεγονός ότι τους τελευταίους μήνες του 2013 παρατηρήθηκε μια οριακή μείωση των καταθέσεων, που όμως συνδέεται με την εκπλήρωση των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών, λόγω της υψηλής φορολογίας.



1.6. Όμως η ύφεση που δημιουργήθηκε είναι πρωτοφανής

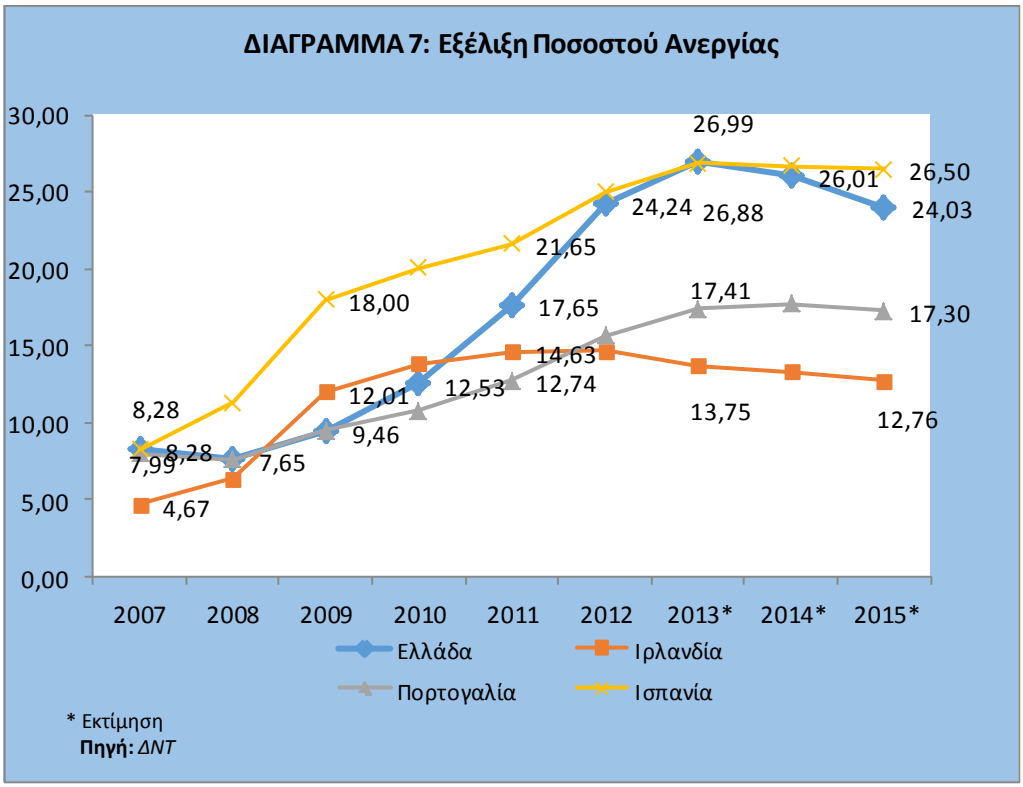
Παρά το γεγονός ότι και άλλες χώρες, εκτός της Ελλάδας, όπως για παράδειγμα η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και η Ισπανία μπήκαν σε προγράμματα προσαρμογής, η Ελλάδα είναι μακράν η χώρα με την μεγαλύτερη ύφεση (Διάγραμμα 6). Σήμερα, ενώ οι υπόλοιπες χώρες βρίσκονται σε μια υφεσιακή κατάσταση όπου σε σχέση με το προ κρίσης επίπεδο φαίνεται να έχουν χάσει 5-7%, ***η Ελλάδα είναι η μοναδική χώρα που φαίνεται να έχει χάσει το 23%!*** του ΑΕΠ, γεγονός που έχει οδηγήσει σε κατάρρευση αρκετούς παραγωγικούς τομείς της χώρας. Δηλαδή ο ετήσιος πλούτος της χώρας μειώθηκε κατά € 49,1 δισ. (σε σταθερές τιμές 2005) την τελευταία εξαετία.



Οι εκτιμήσεις για το 2014 ποικίλουν. Οι πιο αρνητικές εκτιμήσεις, όπως του ΟΟΣΑ και άλλων οργανισμών, υποστηρίζουν ότι η ύφεση θα συνεχιστεί. Υπάρχουν και οι λιγότερο αρνητικές προβλέψεις, όπως αυτές που διατυπώνει η Τράπεζα της Ελλάδος στην ενδιάμεση έκθεσή της. Εάν επαληθευτούν οι δεύτερες, το 2014 το ΑΕΠ θα αυξηθεί κατά 0,5% και η ανεργία θα μειωθεί κατά 1%.

1.7. Η ανεργία αυξήθηκε δραματικά

Η Ελλάδα σήμερα έχει την υψηλότερη ανεργία στην ΕΕ αλλά και την υψηλότερη ανεργία μεταξύ των νέων. Πολλή υψηλή είναι επίσης η ανεργία στις ηλικίες 55 και άνω. Σήμερα, στην Ελλάδα υπάρχουν ένα εκατομμύριο άνεργοι περισσότεροι από αυτούς που υπήρχαν πριν την έναρξη της κρίσης. Η Ελλάδα στο παρελθόν δημιουργούσε 40 με 50 χιλιάδες θέσεις εργασίας το χρόνο. Εάν οι συνθήκες στο μέλλον δεν είναι καλύτερες απ΄ότι στο παρελθόν, η παρούσα ανεργία θα μετατραπεί σε μακροχρόνια ανεργία με τρομακτικές συνέπειες για την κοινωνική συνοχή.



1.8. Οι κοινωνικές ανισότητες έχουν διογκωθεί

Τα υπάρχοντα στοιχεία οδηγούν στη διαπίστωση ότι η ύφεση επηρεάζει σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό τους οικονομικά ασθενέστερους οδηγώντας σε σημαντική αύξηση των ανισοτήτων (Πίνακας 3). Οι φτωχότεροι Έλληνες ήταν κατά μέσο όρο 56,5% πιο φτωχοί το 2012 σε σύγκριση με όσους βρίσκονταν σε ανέχεια το 2009. Το συμπέρασμα της ανισοκατανομής της ύφεσης και της λιτότητας, ενισχύεται ακόμη περισσότερο από την εκτίμηση ότι το πλουσιότερο 20% των Ελλήνων είναι σήμερα πιο πλούσιο από το φτωχότερο 20% του πληθυσμού, ενώ πριν από την κρίση ήταν «μόνο» 5 φορές πιο πλούσιο. **Οι φτωχοί, με λίγα λόγια, γίνονται ακόμη πιο φτωχοί και οι πλούσιοι πλουσιότεροι.**

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Εκτίμηση Δεικτών Ανισότητας και Φτώχειας κατά την Περίοδο 2009-12[1]

	2009	2010	2011	2012
Εισοδηματική Ανισότητα				
Δείκτης Gini	0,351	0,349	0,354	0,368
S80/S20 Αναλογία Εισοδήματος ανά Δεκατημόριο	6,1	6,2	6,5	7,6
S90/S20 Αναλογία Εισοδήματος ανά Δεκατημόριο	10,3	10,4	12,3	17,4
Σχετική Φτώχεια[2]	13,6	13,8	13,7	15,2
Απόλυτη Φτώχεια[3]	11,9	15,8	19,7	25,5

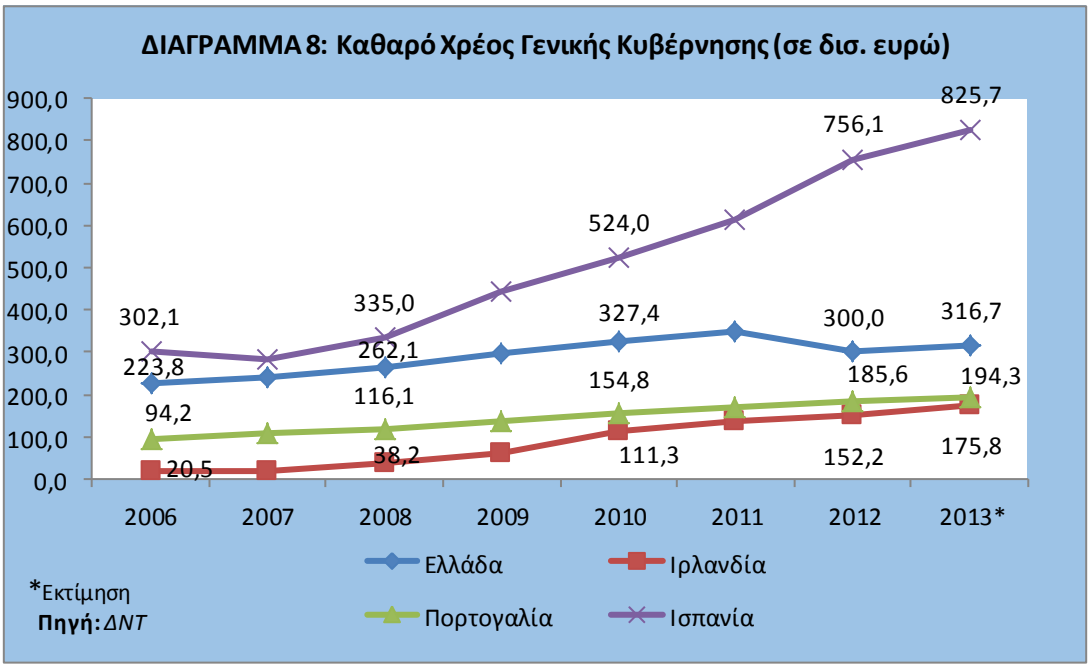
[1] Βασισμένο σε ανάλυση μικρο-προσομοίωσης
[2] Το όριο της φτώχειας ανέρχεται στο 50% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος σε κάθε έτος
[3] Το όριο της φτώχειας καθορίζεται στο 50% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών του

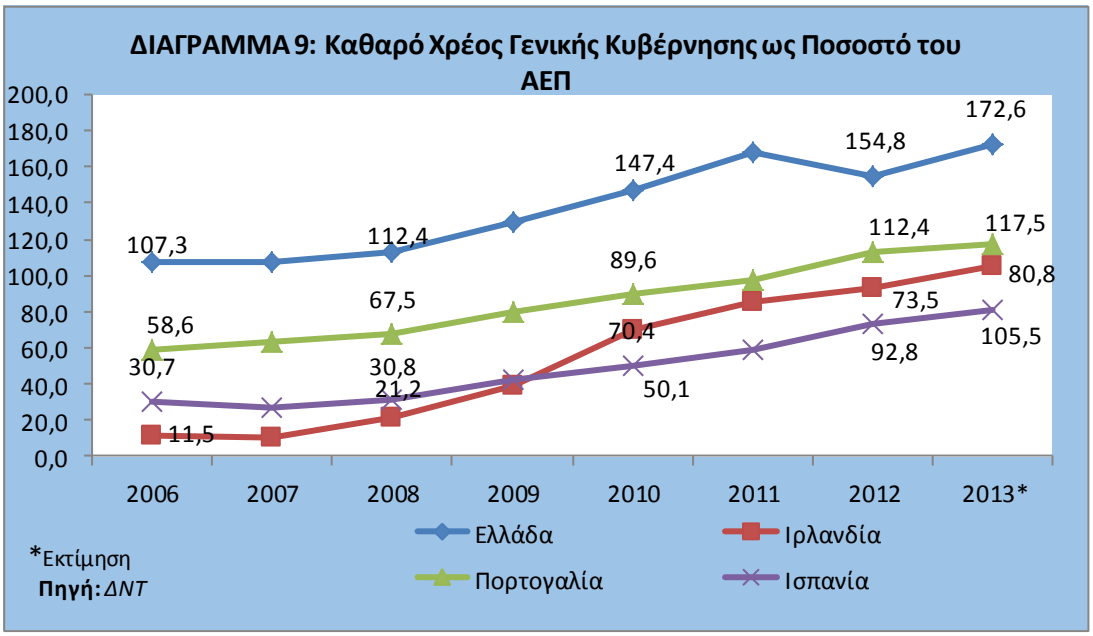
2005

Πηγή: *OECD (2013) σελ. 32*

1.9. Το δημόσιο χρέος έχει εκτοξευθεί

Παρά την αυστηρή λιτότητα, το καθαρό χρέος της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε, όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και στις άλλες χώρες που μπήκαν σε προγράμματα αυστηρής λιτότητας το 2010.

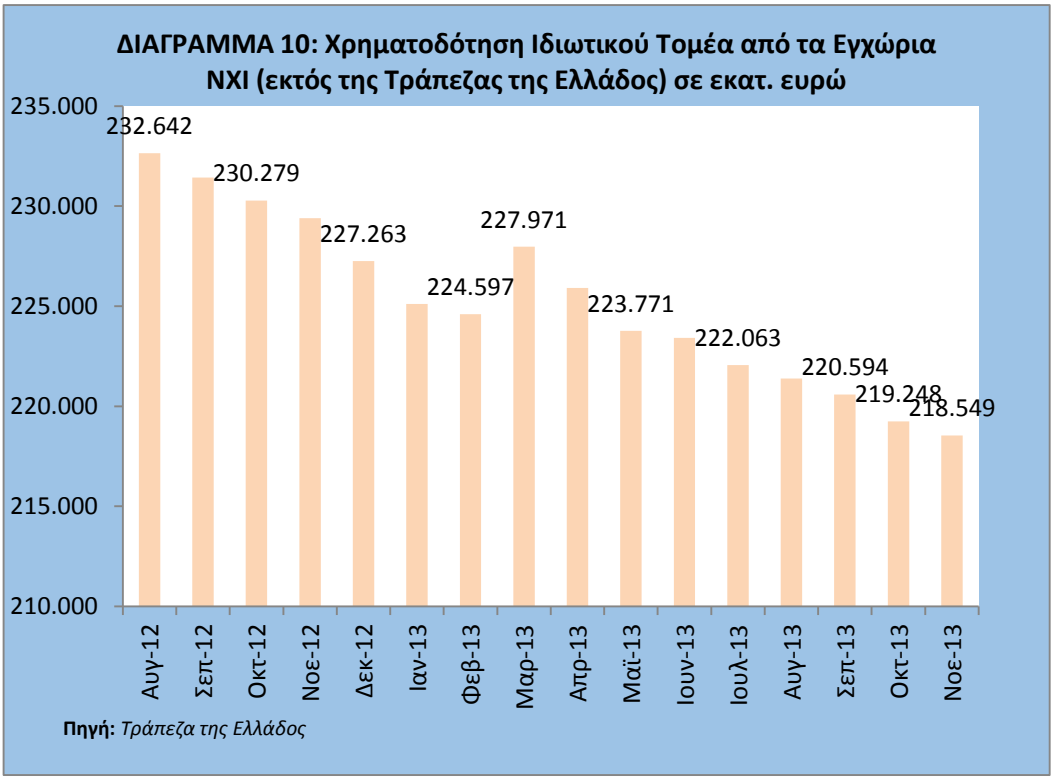




Το καθαρό χρέος της Γενικής Κυβέρνησης εκτιμάται ότι θα ανέλθει στο τέλος του 2013 σε € 317 δισ. ή 172,5% του ΑΕΠ. Το ΑΕΠ το 2013 εκτιμάται ότι θα μειωθεί δραματικά στα € 183 δισ., γεγονός που εξηγεί και την άνοδο του λόγου χρέους προς ΑΕΠ σε σχέση με το 2012 (€ 300 δισ. ή 154,8%). Για το 2014, το ΔΝΤ προβλέπει ότι το χρέος θα αυξηθεί στα € 317,5 δισ. ή 172,6% του ΑΕΠ. ***Επομένως, από τη σκοπιά αυτή, η χώρα είναι σε χειρότερη θέση να αντιμετωπίσει το πρόβλημα του Δημοσίου Χρέους αφού έχει καταρρεύσει η παραγωγική της βάση***.[12]

1.10. Η Χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα συνεχίζει να υποχωρεί

Η χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα (δάνεια επιχειρήσεων και νοικοκυριών) από τις εγχώριες τράπεζες συνεχίζει να υποχωρεί κυρίως λόγω της εκτίμησης του κινδύνου από τη πλευρά των τραπεζών και των προβλημάτων των επιχειρήσεων λόγω της ύφεσης. Ο ρυθμός μείωσης επιβραδύνθηκε οριακά το δίμηνο Οκτωβρίου -Νοεμβρίου σε σχέση με το δίμηνο Σεπτεμβρίου-Οκτωβρίου (Διάγραμμα 10) .



Τα δάνεια στην Ελλάδα ανήλθαν τον Νοέμβριο του 2013 στα € 218,5 δισ. και είναι μειωμένα κατά 0,32% σε σχέση με τον Οκτώβριο και κατά 4,73% σε σχέση με τον αντίστοιχο μήνα του προηγούμενου έτους. Από τα € 218,5 δισ. τα € 103,7 δισ. είναι επιχειρηματικά και τα € 100,9 δισ. είναι δάνεια προς τα νοικοκυριά. Από τα δάνεια προς τα νοικοκυριά τα € 71,1 δισ. είναι στεγαστικά και τα € 28,4 δισ. καταναλωτικά.

[12] Το 2010 (προ Μνημονίου) το χρέος ήταν συνολικά € 327,4 δισ. ή 147,4% του ΑΕΠ.

2. Η Εκτέλεση του προϋπολογισμού

2.1. Η γενική εικόνα στο δωδεκάμηνο

Ο Τακτικός Προϋπολογισμός (έσοδα – δαπάνες) παρουσιάζει πρωτογενές πλεόνασμα € 2,66 δισ. ή 1,45% του ΑΕΠ και συνολικό έλλειμμα (με τους τόκους) € 3,38 δισ. ή 1,9% του ΑΕΠ. Το συνολικό έλλειμμα του Τακτικού Προϋπολογισμού είναι μικρότερο κατά € 1,18 δισ. ή 25,9% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (έλλειμμα € 4,57 δισ.).

Αντιστοίχως το ΠΔΕ εμφανίζει έλλειμμα € 2,06 δισ. (€ 4,59 δισ. έσοδα – € 6,65 δισ. δαπάνες) έναντι ελλείμματος € 1,51 δισ. που προέβλεπε ο επικαιροποιημένος στόχος μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014.

Έτσι ο Κρατικός Προϋπολογισμός εμφανίζει πρωτογενές πλεόνασμα € 0,63 δισ. ή 0,3 % του ΑΕΠ και συνολικό έλλειμμα (με τους τόκους) € 5,44 δισ. ή 3 % του ΑΕΠ.

Το Πρωτογενές Αποτέλεσμα (πλεόνασμα) είναι μεγαλύτερο κατά € 0,59 δισ. ή 3920% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 που προέβλεπε πρωτογενές πλεόνασμα € 15 εκατ.

Αντιστοίχως, μικρότερο από τον επικαιροποιημένο στόχο μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ -6,08 δισ.) κατά € 0,64 δισ. ή κατά 10,6% εμφανίζεται και το συνολικό έλλειμμα του Κρατικού Προϋπολογισμού (€-5,4 δισ. ή 3% του ΑΕΠ).

2.1.1. Τα Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού

Τα Καθαρά Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού (καθαρά έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού και έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων) είναι € 53,02 δισ. ή -0,4% σε σχέση με τον επικαιροποιημένο στόχο μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ 53,02 δισ.).

Τα καθαρά έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού είναι € 48,42 δισ., + 317 εκατ. ή +0,7% σε σχέση με τον επικαιροποιημένο στόχο μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ 48,11 δισ.).

Τα Τακτικά Έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού ανήλθαν στα € 47,17 δισ. εμφανίζοντας υπέρβαση κατά € 318 εκατ. ή 0,7% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ 46,85 δισ.).

Ειδικότερα το σκέλος των φορολογικών εσόδων (άμεσοι + έμμεσοι φόροι) υπολογίστηκε σε € 44,61 δισ. και παρουσιάζει υπέρβαση κατά € 212 εκατ. ή 0,4% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ 44,40 δισ.).

Πιο αναλυτικά οι άμεσοι φόροι ανήλθαν σε € 20,07 δισ. εμφανίζοντας υπέρβαση κατά € 182 εκατ. ή 0,9% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ 19,88 δισ.) ενώ οι έμμεσοι φόροι ανήλθαν σε € 24,55 δισ. υπερβαίνοντας κατά € 30 εκατ. ή 0,1% τον επικαιροποιημένο στόχο μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 (€ 21,52 δισ.).

Από τους άμεσους φόρους υπέρβαση κατά € 207 εκατ. ή 7,4% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά τη ψήφιση του Προϋπολογισμού του 2014 εμφανίζουν οι ο φόροι στην περιουσία ενώ υστέρηση κατά € 78 εκατ. ή 0,7% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου παρουσιάζει ο φόρος εισοδήματος. Η υστέρηση αυτή οφείλεται κυρίως στην υστέρηση κατά € 116 εκατ. έναντι του στόχου που παρουσιάζουν τα έσοδα από το φόρο ειδικών κατηγοριών.

Από τους έμμεσους φόρους υπέρβαση έναντι των στόχων εμφανίζουν οι φόροι συναλλαγών[13] κατά € 180 εκατ. ή 1,2% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου και οι λοιποί έμμεσοι φόροι κατά € 18 εκατ. ή 5,3% έναντι του στόχου. Αντίθετα, υστέρηση κατά 129 εκατ. ή 1,4% έναντι του στόχου εμφανίζουν οι φόροι κατανάλωσης[14], και κατά 39 εκατ. ή 6,8% έναντι του στόχου εμφανίζουν οι φόροι κατανάλωσης (Για πιο αναλυτικά στοιχεία βλ. παρακάτω).

Τα μη τακτικά έσοδα εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 204 εκατ. ή 5,0%, έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014 και ανήλθαν στα € 4,27 δισ. (επικαιροποιημένος στόχος μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014 € 4,07 δισ.).

Οι επιστροφές εσόδων υπερβαίνουν κατά 204 εκατ. ή κατά 7,0% τον επικαιροποιημένο στόχο μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014.

Τέλος, τα έσοδα του ΠΔΕ ανήλθαν σε € 4,6 δισ. μειωμένα κατά € 0,54 δισ. ή 10,5% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014 (5,14 δισ.).

2.1.2. Οι Δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού

Οι δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού (δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού + δαπάνες ΠΔΕ) ανέρχονται στα € 58,46 δισ., μικρότερες κατά € 0,87 δισ. ή 1,5% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014 (€ 59,33 δισ.).

Ειδικότερα οι δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού ανέρχονται στα € 51,81 δισ. μειωμένες κατά € 0,87 δισ. ή 1,6% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014 (€ 52,68 δισ.) με ποσοστό εκτέλεσης 98,4%.

Πιο αναλυτικά οι Πρωτογενείς Δαπάνες ανέρχονται σε € 44,23 δισ. και εμφανίζονται μειωμένες κατά € 0,6 δισ. ή 1,3% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014 (€ 44,83 δισ.) με ποσοστό εκτέλεσης 98,7%, οι δαπάνες για εξοπλιστικά προγράμματα είναι μειωμένες κατά € 121 εκατ. ή 18,6%, οι τόκοι € 56 εκατ. ή 0,9% και οι καταπτώσεις εγγυήσεων κατά € 77 εκατ. ή 8,1% σε σχέση με τον επικαιροποιημένο αντίστοιχο στόχο μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014.

Αντιστοίχως, οι δαπάνες ΠΔΕ ανέρχονται σε € 6,65 δισ. και εμφανίζονται να επιτυγχάνουν πλήρως τον ισόποσο επικαιροποιημένο στόχο μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014, δηλαδή εμφανίζονται με ποσοστό εκτέλεσης 100% (υπολείπονται όμως κατά 200 εκατ. σε σχέση με τις εκτιμήσεις του επικαιροποιημένου ΜΠΔΣ 2013-2016). ***Εδώ θα πρέπει να σημειώσουμε ότι την τρέχουσα συζήτηση για την αξιοποίηση του Πρωτογενούς Πλεονάσματος παρακάμπτει το κρίσιμο, από αναπτυξιακή σκοπιά ζήτημα των επενδύσεων καθώς τονίζει***

[13] Εδώ θα πρέπει να επισημάνουμε την υπέρβαση κατά € 204 εκατ. ή 1,5% στα έσοδα από ΦΠΑ που οφείλεται αποκλειστικά στην υπέρβαση κατά € 336 εκατ. ή 3,2% που εμφανίζει ο ΦΠΑ λοιπών.

[14] Στην κατηγορία αυτή υστέρηση παρουσιάζουν οι Λοιποί ΕΦΚ (καπνού κτλ) κατά € 148 εκατ. ή 4,8% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου μετά την ψήφιση του Π/Υ 2014, ενώ τα τέλη κυκλοφορίας εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 83 εκατ. ή 7,5%.

την ανάγκη για «διόρθωση αδικιών». Αν και δεν υποτιμούμε το ζήτημα των κοινωνικών αντοχών και της άνισης κατανομής των βαρών στην έως τώρα πολιτική προσαρμογής, εκτιμούμε ότι οι επενδύσεις θα πρέπει να έχουν μερίδιο σε αυτό το πλεόνασμα.

Ειδικότερα, από τις επιμέρους Πρωτογενείς Δαπάνες τα χαμηλότερα ποσοστά κάλυψης έναντι του ετήσιου στόχου έχουν τα εξοπλιστικά προγράμματα (81,4%), η κοινωνική προστασία (92,2%) με το επίδομα θέρμανσης να έχει ποσοστό κάλυψης 80,3%, οι καταναλωτικές δαπάνες (79,6%), οι εφημερίες γιατρών (88,1%) και οι λοιπές παροχές προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων (84,9%).

Αντιθέτως, οι αντικριζόμενες δαπάνες παρουσιάζουν ποσοστό εκτέλεσης 103,4%, οι καταπτώσεις εγγυήσεων σε φορείς εντός γενικής κυβέρνησης σε καθαρή βάση παρουσιάζουν ποσοστό εκτέλεσης 98,5% και οι επιχορηγήσεις ασφαλιστικών ταμείων παρουσιάζουν ποσοστό εκτέλεσης 100,7%.

Ειδικότερα, όσον αφορά τα Ασφαλιστικά Ταμεία η επιχορήγηση στο ΙΚΑ ανέρχεται στο 101,6% του ετήσιου στόχου, στον ΟΑΕΕ στο 100,0% στον ΟΓΑ στο 100,0 % στο ΝΑΤ στο 100,0% και στον ΤΑΠ-ΟΤΕ 100,0%.

Συμπερασματικά, η καλύτερη του αναμενομένου πορεία των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού οφείλεται κυρίως στην συγκράτηση των Δαπανών για Κοινωνική Προστασία (ποσοστό κάλυψης 92,2%), των Λειτουργικών Δαπανών (95,7%), των Δαπανών για Εξοπλιστικά Προγράμματα (81,4%), των Καταπτώσεων Εγγυήσεων σε Φορείς Εκτός Γενικής Κυβέρνησης (84,1%) και των καταναλωτικών Δαπανών (79,6%).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Πορεία Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού στο Δωδεκάμηνο Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2013

	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ						ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ			
	2012	2013		Μεταβολές			2013	Μεταβολές		
σε εκατ. € (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	Πραγμ.	Πραγμ.	Στόχοι Επικαιροποιημένοι μετά τη ψήφιση του Π/Υ 2014	Διαφορά	Ποσοστιαία μεταβολή 2012-2013	Ποσοστιαία διαφορά Πραγμ. έναντι του Επικ. Στόχου	Εκτιμήσεις Επικαιροποιημένου ΜΠΔΣ 2013-2016	Εκτιμήσεις Πραγμ/σεων αποτυπ/νες στον Π/Υ 2014	Ποσοστιαία διαφορά Εκτιμήσεων Πραγμ/σεων 2013 έναντι του Πραγμ. 2012	Ποσοστιαία διαφορά Εκτ. Επικ. ΜΠΔΣ 2013 έναντι των Πραγμ. 2012
	(1)	(2)	(3)	(4)=[(2)-(3)]	(5)={[(2)-(1)]/(1)}	(6)=[(4)/(3)]	(7)	(8)	(9)={[(8)-(1)]/(1)}	(10)={[(7)-(1)]/(1)}
I. Καθαρά Έσοδα Κρατικού προϋπολογισμού (1α+2$_{ΠΔΕΕ}$)	**51.925**	**53.018**	**53.242**	**-224**	2,10%	-0,4%	**51.863**	**53.242**	2,5%	-0,1%
1α. Καθαρά Έσοδα Τακτικού προϋπολογισμού (Α+Β-Γ)	**48.324**	**48.423**	**48.106**	**317**	0,20%	0,7%	**46.727**	**48.106**	-0,5%	-3,3%
Α. Έσοδα προ επιστροφών φόρων	51.481	51.442	50.921	521	-0,08%	1,0%	49.542	50.921	-1,1%	-3,8%
Β. Ειδικά έσοδα από εκχώρηση αδειών και δικαιωμάτων του Δημοσίου	15	86	86	0		0,0%	86	86	473,3%	473,3%
Γ. Επιστροφές φόρων	3.172	3.105	2.901	204	-2,11%	7,0%	2.901	2.901	-8,5%	-8,5%
2$_{ΠΔΕΕ}$. Έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	**3.601**	**4.595**	**5.136**	**-541**	27,60%	-10,5%	**5.136**	**5.136**	42,6%	42,6%
II. Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (1β+2$_{ΠΔΕΔ}$)	**67.614**	**58.459**	**59.327**	**-868**	-13,54%	-1,5%	**60.307**	**59.327**	-12,3%	-10,8%
1β. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β+Γ+Δ+Ε**)**	**61.500**	**51.809**	**52.677**	**-868**	-15,76%	-1,6%	**53.457**	**52.677**	-14,3%	-13,1%
Α. Πρωτογενείς δαπάνες	47.529	44.230	44.831	-601	-6,94%	-1,3%	45.150	44.831	-5,7%	-5,0%
Β. Εξοπλιστικά προγράμματα (σε ταμειακή βάση)	410	529	650	-121	29,02%	-18,6%	750	650	58,5%	82,9%
Γ. Καταπτώσεις εγγυήσεων, εκ των οποίων	796	879	956	-77	10,43%	-8,1%	1.027	956	20,1%	29,0%
σε φορείς εντός της γενικής κυβέρνησης (καθαρή βάση)	679	514	522	-8	-24,30%	-1,5%	558	522	-23,1%	-17,8%

σε φορείς εκτός της γενικής κυβέρνησης	117	365	434	-69	211,97%	-15,9%	469	434	270,9%	300,9%
Δ. Τόκοι (καθαρή βάση)	12.224	6.044	6.100	-56	-50,56%	-0,9%	6.400	6.100	-50,1%	-47,6%
Ε. Προμήθεια εκταμίευσης δανείων στο EFSF	541	127	140	-13	-76,52%	-9,3%	130	140	-74,1%	-76,0%
$2_{ΠΔΕΔ}$. Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	**6.114**	**6.650**	**6.650**	**0**	8,77%	0,0%	**6.850**	**6.650**	8,8%	12,0%
III. Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ($2_{ΠΔΕΕ}$-$2_{ΠΔΕΔ}$)	**-2.513**	**-2.055**	**-1.514**	**-541**	-18,23%	35,7%	**-1.714**	**-1.514**	-39,8%	-31,8%
Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων / ΑΕΠ	-1,3%	-1,12%	-0,8%				-0,9%	-0,8%	-36,1%	-27,7%
IV. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II+Δ)	**-3.465**	**603**	**15**	**588**	-117,40%	3920,0%	**-2.044**	**15**	-100,4%	-41,0%
Πρωτογενές αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	-1,8%	0,3%	0,0%		-118,46%	3920,0%	-1,1%	0,0%	-100,5%	-37,4%
V. Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β)	**-13.176**	**-3.386**	**-4.571**	**1.185**	-74,30%	-25,9%	**-6.730**	**-4.571**	-65,3%	-48,9%
Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	-6,8%	-1,9%	-2,5%		-72,74%	-25,9%	-3,7%	-2,5%	-63,2%	-45,8%
VI. Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II)	**-15.689**	**-5.441**	**-6.085**	**644**	-65,32%	-10,6%	**-8.444**	**-6.085**	-61,2%	-46,2%
Αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	-8,1%	-3,0%	-3,3%		-63,22%	-10,6%	-4,6%	-3,3%	-58,9%	-42,9%
ΑΕΠ	**194.003**	**182.911**	**182.911**	**182.911**			**182.911**	**182.911**		

Πηγή : *Γενικό Λογιστήριο του Κράτους*

2.2. Τα Φορολογικά Έσοδα κατά κατηγορίες

Στα εισοδήματα του 2013, στη φορολογία και στα πρόστιμα του 2014 προβλέπεται ολόκληρη σειρά αλλαγών (κατάργηση αφορολόγητου ορίου μισθωτών και συνταξιούχων, νέα κλίμακα φορολόγησης, αυτοτελής φορολόγηση για τα εισοδήματα από ενοίκια κ.α.). Η εξέλιξη αυτή οδηγεί σε πρόσθετα φορολογικά βάρη συνολικά. Ένα ερώτημα είναι αν με τον τρόπο αυτό και σε συνδυασμό με τις περικοπές δαπανών δυσχεραίνεται τελικά η σταθεροποίηση της οικονομίας. Ένα άλλο ερώτημα είναι ότι οι αλλαγές στο φορολογικό σύστημα τροφοδοτούν την αστάθεια, πράγμα που δεν θα συνέβαινε με μια γενναία φορολογική μεταρρύθμιση που θα άντεχε στο χρόνο. Τέλος, η φορολογία δεν απλοποιήθηκε, μολονότι αυτό είναι ένα αίτημα πολλών.

(α) Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων

Τα έσοδα από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στο δωδεκάμηνο του 2013 διαμορφώθηκαν στα € 7,979 δισ., χαμηλότερα κατά 0,04% έναντι του επικαιροποιημένου στόχου και κατά 20,0% συγκριτικά με το δωδεκάμηνο του προηγούμενου έτους. Για το σύνολο του 2013 εκτιμήθηκαν εισπράξεις από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων ύψους € 7,982 δισ., ποσό που υστερεί κατά 19,9% έναντι των αντίστοιχων πραγματοποιηθέντων εσόδων του 2012.

(β) Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Θετική είναι και η εξέλιξη των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων στο δωδεκάμηνο του 2013, αφού εισπράχτηκαν € 1,68 δισ., υψηλότερα κατά 2,5% έναντι του στόχου και χαμηλότερα κατά 2% συγκριτικά με το δωδεκάμηνο του προηγούμενου έτους. Για το σύνολο του 2013 εκτιμήθηκαν εισπράξεις από τον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων ύψους € 1,64 δισ., ποσό που υστερεί κατά 4,4% έναντι των αντίστοιχων πραγματοποιηθέντων εσόδων του 2012.

(γ) Φόροι στην Περιουσία

Ό,τι σημειώσαμε νωρίτερα για τη γενικότερη αστάθεια των φορολογικών ρυθμίσεων ισχύει και για τον φόρο περιουσίας ανεξάρτητα από τις τεχνικές λεπτομέρειες.

Τα έσοδα από Φόρους στην Περιουσία παρουσιάζουν θετική υπέρβαση έναντι του επικαιροποιημένου στόχου κατά 7,4% για το δωδεκάμηνο του 2013. Τα παραπάνω έσοδα ανήλθαν στα € 2,99 δισ.. Το ποσό αυτό είναι αυξημένο κατά 4,7% σε σχέση με το δωδεκάμηνο του 2012, όπου είχε εισπραχθεί το μεγαλύτερο μέρος του ΕΕΤΗΔΕ του 2011. Για το σύνολο του έτους, τα παραπάνω φορολογικά έσοδα εκτιμήθηκαν ότι θα ανέρχονταν στα € 2,78 δισ., ποσό μικρότερο κατά 2,6% σε σύγκριση με τα αντίστοιχα πραγματοποιηθέντα έσοδα του 2012. Οι Φόροι στην Περιουσία είναι από τις λίγες κατηγορίες φορολογικών εσόδων που αναμένεται να ξεπεράσουν εντός του 2013 τα αντίστοιχα ποσά του 2012. **Επισημαίνεται ωστόσο, ότι η ταυτόχρονη επιβολή του αναθεωρημένου ΕΕΤΗΔΕ καθώς και των ΦΑΠ του 2011 και 2012 ενδέχεται να οδηγήσει σε υπερβολική φορολόγηση της περιουσίας των πολιτών και αυτό με τη σειρά του να αυξήσει το κίνητρο της φοροδιαφυγής, με αποτέλεσμα αυτό να οδηγήσει πολλούς**

φορολογούμενους σε ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις απέναντι στο δημόσιο λόγω αδυναμίας πληρωμής.

(δ) Άμεσοι Φόροι Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ)

Τα έσοδα από Άμεσους Φόρους ΠΟΕ ήταν αυξημένα κατά 56% το δωδεκάμηνο του 2013, έναντι του αντίστοιχου δωδεκαμήνου του 2012. Εντός του 2013 εκτμήθηκε ότι θα ανέρχονταν στα € 2,69 δισ., ήτοι 48,5% περισσότερα συγκριτικά με τα αντίστοιχα πραγματοποιηθέντα έσοδα του 2012. Τα έσοδα από Άμεσους Φόρους ΠΟΕ περιορίζουν την πτώση των Δημοσίων Εσόδων για το 2013 κατά € 2,83 δισ.

(ε) Έμμεσοι Φόροι

Τα έσοδα από Έμμεσους Φόρους ιστορικά ήταν πάντα υψηλότερα από τα έσοδα από Άμεσους Φόρους και συνεπώς η διακύμανση τους επηρεάζει σημαντικά την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Για το 2013, τα συνολικά έσοδα από Έμμεσους Φόρους εκτιμήθηκε ότι θα ήταν μειωμένα έναντι των αντίστοιχων εσόδων του 2012 κατά 6%, θα ανέρχονταν δε στο ποσό των € 24,52 δισ. Εντός του δωδεκαμήνου συλλέχθηκαν από Έμμεσους Φόρους € 24,55 δισ., ποσό μεγαλύτερο έναντι του επικαιροποιημένου στόχου κατά 0,1% και μειωμένο έναντι του δωδεκαμήνου του 2012 κατά 5,9%.

(στ) Φόροι Συναλλαγών

Η περαιτέρω μείωση του ΑΕΠ και η αύξηση της φοροδιαφυγής έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των εκτιμώμενων εσόδων από Φόρους Συναλλαγών (ΦΠΑ και λοιποί φόροι συναλλαγών) για το 2013. Στο σύνολο του τρέχοντος έτους εκτιμήθηκε ότι τα παραπάνω έσοδα θα ήταν μειωμένα κατά 7,7% έναντι του 2012, μετά την πτώση τους κατά 11,4% το 2012 έναντι του 2011[15], εκτιμήθηκε συνεπώς ότι το 2013 θα συλλέγονταν € 14,48 δισ.. Τα πραγματοποιηθέντα έσοδα αυξήθηκαν κατά 1,2% έναντι του δωδεκαμηνιαίου στόχου και μειώθηκαν κατά 6,5% έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2012. Όσον αφορά την διάρθρωση των εσόδων του ΦΠΑ του δωδεκαμήνου, τα έσοδα από ΦΠΑ στον καπνό και τα πετρελαιοειδή μειώθηκαν κατά 6,4% και 13,4% αντίστοιχα έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2012. Οι λοιποί φόροι συναλλαγών αυξήθηκαν κατά 11,9% έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2012.

(ζ) Φόροι Κατανάλωσης

Το Υπουργείο Οικονομικών εκτίμησε ότι θα συνέλλεγε (εκτίμηση πραγματοποιήσεων αποτυπωμένη στον Π/Υ του 2014) € 9,12 δισ. από Φόρους επί της Κατανάλωσης, δηλαδή ποσό χαμηλότερο από το Φόρο Εισοδήματος επί των Φυσικών και Νομικών Προσώπων μαζί κατά € 0,5 δισ.. Η επικαιροποιημένη εκτίμηση εμφανίζει τα έσοδα από αυτό το φόρο μειωμένα μόνο κατά 5,2% έναντι των πραγματικών εσόδων του 2012. Οι εισπράξεις του δωδεκαμήνου όμως παρουσιάστηκαν μειωμένες, έναντι του αντίστοιχου πραγματικού ποσού του 2012, δηλαδή κατά 6,6%. Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται στην πτώση των εσόδων από τον Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης (καπνού κ.λπ.) κατά 6,6%, στην πτώση των εσόδων από τον Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης ενεργειακών προϊόντων κατά 5,3%, λόγω μείωσης της κατανάλωσης πετρελαίου θέρμανσης, καθώς και στη πτώση των εσόδων από τα Τέλη Κυκλοφορίας Οχημάτων κατά 9,3%. Το 2013 εκτιμήθηκε ότι θα εισπράττονταν από τα τέλη κυκλοφορίας έσοδα ύψους € 1,1 δισ., έναντι εσόδων ύψους € 1,3 δισ. το 2012.

[15] Το γεγονός αυτό οφείλεται στην υπάρχουσα φοροδιαφυγή, στην αδυναμία των φοροεισπρακτικών μηχανισμών για την σύλληψή της, αλλά και στην εκτεταμένη ύφεση που πλήττει την ελληνική οικονομία.

(η) Έμμεσοι Φόροι Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ)

Αν και μικρή σε απόλυτο μέγεθος, πολύ σημαντική ήταν η αύξηση των Έμμεσων Φόρων ΠΟΕ το δωδεκάμηνο του 2013. Συγκεκριμένα τα έσοδα από τον παραπάνω φόρο ήταν € 81 εκατ., υψηλότερα κατά 17,9% σε σύγκριση με τα πραγματικά έσοδα του δωδεκαμήνου του 2012 και μειωμένα κατά 6,8% σε σύγκριση με τον επικαιροποιημένο στόχο για το ίδιο διάστημα του 2013. Πάντως, για το σύνολο του 2013 εκτιμήθηκε (εκτίμηση πραγματοποιήσεων αποτυπωμένη στον Π/Υ του 2014) αύξηση κατά 26,5% σε σύγκριση με τα αντίστοιχα πραγματικά έσοδα του 2012.

(θ) Έσοδα Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων

Σημαντική αύξηση 42,7% εκτιμήθηκε για τα Έσοδα του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων για το 2013, όπου αναμενόταν η συγκέντρωση του ποσού των € 5,14 δισ. Κατά το δωδεκάμηνο του 2013 τα πραγματοποιηθέντα έσοδα από το ΠΔΕ ήταν € 4,59 δισ. αυξημένα κατά 27,6% σε ετήσια βάση. Η συγκεκριμένη αύξηση οφείλεται στην αύξηση των εισροών από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι εισροές από την ΕΕ ήταν € 4,52 δισ. έναντι εισροών € 3,43 δισ. της αντίστοιχης περιόδου του 2012.

(ι) Επιστροφές Φόρων

Στο δωδεκάμηνο του 2013, οι επιστροφές φόρων ήταν μειωμένες κατά € 67 εκατ. σε σχέση με το δωδεκάμηνο του 2012.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού στο Δωδεκάμηνο Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2013

	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ						ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ			
	2012	2013		Μεταβολές			2013	Μεταβολές		
σε εκατ. € (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	Πραγμ.	Πραγμ.	Στόχοι Επικαιροποιημένοι μετά τη ψήφιση του Π/Υ 2014	Διαφορά	Ποσοστιαία μεταβολή 2012-2013	Ποσοστιαία διαφορά Πραγμ. 2013 έναντι του Επικ. Στόχου μετά τη ψήφιση του Π/Υ 2014	Εκτιμήσεις Επικαιροποιημένου ΜΠΔΣ 2013-2016	Εκτιμήσεις Πραγμ/σεων αποτυπ/νες στον Π/Υ 2014	Ποσοστιαία Εκτιμ. Πραγμ/σεων 2013 έναντι των Πραγμ. 2012	Ποσοστιαία διαφορά Εκτ. Επικ. ΜΠΔΣ 2013 έναντι του Πραγμ. 2012
	(1)	(2)	(3)	(4)=([2)-(3)]	(5)={[(2)-(1)]/(1)}	(6)=[(4)/(3)]	(7)	(8)	(9)={[(8)-(1)]/(1)}	(10)={[(7)-(1)]/(1)}
Σύνολο Καθαρών Εσόδων Κρατικού Προϋπολογισμού (1+2)	**51.925**	**53.019**	**53.242**	**-223**	**2,1%**	**-0,4%**	**51.863**	**53.242**	**2,5%**	**-0,1%**
1. Καθαρά Έσοδα Τακτικού προϋπολογισμού (Α+Β+Γ-Δ)	**48.325**	**48.424**	**48.106**	**318**	**0,2%**	**0,7%**	**46.727**	**48.106**	**-0,5%**	**-3,3%**
Α. Τακτικά Έσοδα (Ι+ ΙΙ+ ΙΙΙ+ IV)	**49.662**	**47.172**	**46.854**	**318**	**-5,0%**	**0,7%**	**47.114**	**46.854**	**-5,7%**	**-5,1%**
Ι. Άμεσοι Φόροι	**21.096**	**20.066**	**19.884**	**182**	**-4,9%**	**0,9%**	**20.117**	**19.884**	**-5,7%**	**-4,6%**
1. Φόρος Εισοδήματος	**13.311**	**11.497**	**11.575**	**-78**	**-13,6%**	**-0,7%**	**11.065**	**11.575**	**-13,0%**	**-16,9%**
Φυσικών προσώπων	9.968	7.979	7.982	-3	-20,0%	-0,04%	7.759	7.982	-19,9%	-22,2%
Νομικών προσώπων	1.715	1.681	1.640	41	-2,0%	2,5%	1.479	1.640	-4,4%	-13,8%
Ειδικών κατηγοριών	1.628	1.837	1.953	-116	12,8%	-5,9%	1.827	1.953	20,0%	12,2%
2. Φόροι στην περιουσία	2.857	2.991	2.784	207	4,7%	7,4%	3.176	2.784	-2,6%	11,2%
3. Άμεσοι φόροι ΠΟΕ	1.812	2.826	2.690	136	56,0%	5,1%	3.307	2.690	48,5%	82,5%
5. Λοιποί άμεσοι φόροι	3.116	2.752	2.835	-83	-11,7%	-2,9%	2.569	2.835	-9,0%	-17,6%
ΙΙ. Έμμεσοι φόροι	**26.083**	**24.549**	**24.519**	**30**	**-5,9%**	**0,1%**	**24.604**	**24.519**	**-6,0%**	**-5,7%**
1. Φόροι Συναλλαγών	**15.686**	**14.666**	**14.486**	**180**	**-6,5%**	**1,2%**	**14.372**	**14.486**	**-7,7%**	**-8,4%**
ΦΠΑ	14.955	13.848	13.644	204	-7,4%	1,5%	13.757	13.644	-8,8%	-8,0%
πετρελαιοειδών	2.567	2.224	2.324	-100	-13,4%	-4,3%	2.587	2.324	-9,5%	0,8%
καπνού	729	682	714	-32	-6,4%	-4,5%	725	714	-2,1%	-0,5%
λοιπών	11.659	10.942	10.606	336	-6,1%	3,2%	10.445	10.606	-9,0%	-10,4%
Λοιποί φόροι συναλλαγών, από τους οποίους	731	818	842	-24	11,9%	-2,9%	615	842	15,2%	-15,9%
Μεταβιβάσεις κεφαλαίων	387	503	528	-25	30,0%	-4,7%	341	528	36,4%	-11,9%
Χαρτόσημο	342	313	315	-2	-8,5%	-0,6%	272	315	-7,9%	-20,5%

2. Φόροι Κατανάλωσης	**9.627**	**8.995**	**9.124**	**-129**	**-6,6%**	**-1,4%**	**9.506**	**9.124**	**-5,2%**	**-1,3%**
Φόρος ασφαλίστρων	352	316	327	-11	-10,2%	-3,4%	315	327	-7,1%	-10,5%
Τέλος ταξινόμησης οχημάτων	53	56	49	7	5,7%	14,3%	45	49	-7,5%	-15,1%
ΕΦΚ ενεργειακών προϊόντων	4.464	4.228	4.277	-49	-5,3%	-1,1%	4.550	4.277	-4,2%	1,9%
Λοιποί ΕΦΚ (καπνού κτλ)	3.114	2.908	3.056	-148	-6,6%	-4,8%	3.055	3.056	-1,9%	-1,9%
Τέλη κυκλοφορίας οχημάτων	1.305	1.183	1.100	83	-9,3%	7,5%	1.228	1.100	-15,7%	-5,9%
Λοιποί φόροι κατανάλωσης	339	304	315	-11	-10,3%	-3,5%	313	315	-7,1%	-7,7%
3. Έμμεσοι Φόροι ΠΟΕ	**452**	**533**	**572**	**-39**	**17,9%**	**-6,8%**	**435**	**572**	**26,5%**	**-3,8%**
4. Λοιποί 'Εμμεσοι Φόροι	**318**	**355**	**337**	**18**	**11,6%**	**5,3%**	**291**	**337**	**6,0%**	**-8,5%**
Σύνολο Φορολογικών Εσόδων (I+II)	**47.179**	**44.615**	**44.403**	**212**	**-5,4%**	**0,5%**	**44.721**	**44.403**	**-5,9%**	**-5,2%**
III. Απολήψεις από ΕΕ	**246**	**183**	**181**	**2**	**-25,6%**	**1,1%**	**236**	**181**	**-26,4%**	**-4,1%**
IV. Λοιπά μη Φορολογικά Έσοδα	**2.237**	**2.374**	**2.270**	**104**	**6,1%**	**4,6%**	**2.157**	**2.270**	**1,5%**	**-3,6%**
Σύνολο μη Φορολογικών Εσόδων (III+IV)	**2.483**	**2.557**	**2.451**	**106**	**3,0%**	**4,3%**	**2.393**	**2.451**	**-1,3%**	**-3,6%**
Β. Μη Τακτικά Έσοδα (I+II+III+IV)	**1.820**	**4.271**	**4.067**	**204**	**134,7%**	**5,0%**	**2.428**	**4.067**	**123,5%**	**33,4%**
I. Έσοδα Καταργηθέντων Ειδικών Λογαριασμών	**783**	**902**	**856**	**46**	**15,2%**	**5,4%**	**703**	**856**	**9,3%**	**-10,2%**
II. Έσοδα Προγράμματος Ενίσχυσης της Ρευστότητας Λόγω Χρημ/κής Κρίσης	**703**	**600**	**494**	**106**	**-14,7%**	**21,5%**	**648**	**494**	**-29,7%**	**-7,8%**
III. Έσοδα από ΝΑΤΟ	**31**	**54**	**35**	**19**	**74,2%**	**54,3%**	**35**	**35**	**12,9%**	**12,9%**
IV. Μεταφορά Αποδόσεων από τη Διακράτηση Ομολόγων του ΕΔ στα Χαρτ/κια των ΚΤ του Ευρ/τος	**303**	**2.715**	**2.682**	**33**	**796,0%**	**1,2%**	**1.042**	**2.682**	**785,1%**	**243,9%**
Γ. Ειδικά Έσοδα από Εκχώρηση αδειών και Δικαιωμάτων του Δημοσίου	**15**	**86**	**86**	**0**	**473,3%**	**0,0%**	**86**	**86**	**473,3%**	**473,3%**
Σύνολο Εσόδων προ Μείωσης Επιστροφών (Α+Β+Γ)	**51.497**	**51.529**	**51.007**	**522**	**0,1%**	**1,0%**	**49.628**	**51.007**	**-1,0%**	**-3,6%**
Δ. Επιστροφές Εσόδων	**3.172**	**3.105**	**2.901**	**204**	**-2,1%**	**7,0%**	**2.901**	**2.901**	**-8,5%**	**-8,5%**
2. Έσοδα Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων (Α+Β)	**3.600**	**4.595**	**5.136**	**-541**	**27,6%**	**-10,5%**	**5.136**	**5.136**	**42,7%**	**42,7%**
Α. Εισροές από την Ε.Ε.	3.434	4.520	4.936	-416	31,6%	-8,4%	4.936	4.936	**43,7%**	**43,7%**
Β. Ίδια έσοδα	166	76	200	-124	-54,2%	-62,0%	200	200	**20,5%**	**20,5%**

Πηγή: *Γενικό Λογιστήριο του Κράτους*

2.4. Οι Δημόσιες Δαπάνες αναλυτικά

Η μείωση των Πρωτογενών Δαπανών στο δωδεκάμηνο εντοπίζεται σε συγκεκριμένες επιμέρους κατηγορίες δαπανών, ως εξής:

(α) Στις μισθολογικές αποδοχές και συντάξεις.

Υπήρξε μείωση κατά 10,2% σε ετήσια βάση για το δωδεκάμηνο. Ειδικότερα οι μισθοί μειώθηκαν κατά 9,5%, οι μισθοί προσωπικού νοσοκομείων κατά 12,7%, και οι πληρωμές για συντάξεις κατά 10,9% σε ετήσια βάση για το δωδεκάμηνο (συνολικά για το έτος έχει προγραμματιστεί μείωση των συντάξεων της κεντρικής διοίκησης κατά 11,7%). Αθροιστικά, οι δαπάνες για αποδοχές και συντάξεις εκτιμήθηκε ότι θα διαμορφωθούν σε € 18,54 δισ. το 2013 από € 20,5 δισ. το 2012, ενώ η τελική πραγματοποίησή τους το 2013 ανήλθε στα € 18,42 δισ.

(β) Στις επιχορηγήσεις των Ασφαλιστικών Ταμείων (ΑΤ)

Οι δαπάνες αυτές είναι σημαντικά μειωμένες στα € 12,74 δισ. το δωδεκάμηνο του 2013, από € 14,47 δισ. το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2012 και απορρόγησαν το 100,7% της συνολικής επιχορήγησης για το 2013. Η δραστική μείωση των πηγών χρηματοδότησης των ΑΤ συνεπάγεται αναπόφευκτα και μείωση των παροχών αυτών των Ταμείων δεδομένου ότι η επιχορήγηση των Ταμείων από τον ΤΠ δεν μπορεί και ούτε πρέπει να αυξηθεί περισσότερο από ότι έχει προγραμματιστεί για το 2013. Επιπλέον, η συνέχιση της χρηματοδότησης των ΑΤ και του ΕΟΠΥΥ από τον ΤΠ, προαπαιτεί τη σταθεροποίηση και στη συνέχεια αύξηση των εσόδων από τους Άμεσους και τους Έμμεσους φόρους του κράτους.

Η επιχορήγηση του ΙΚΑ ανήλθε στα € 3,19 δισ., είναι μειωμένη κατά 19,9% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2012 (€ 3,98 δισ.) και απορρόφησε το 101,6% της συνολικής επιχορήγησης για το 2013. Βέβαια για το 2013 ως σύνολο η επιχορήγηση του ΙΚΑ είχε εκτιμηθεί ότι θα διαμορφωθεί στα € 3,14 δισ. από € 3,98 δισ. που ανήλθε το 2012[16].

Μικρή ήταν η αύξηση της επιχορήγησης του ΟΑΕΕ κατά 0,7% το δωδεκάμηνο του 2013 σε σχέση με το 2012, η οποία κάλυψε το 100% της συνολικής εκτιμηθείσας επιχορήγησης για το 2013. Συγκεκριμένα, η συνολική επιχορήγηση για το έτος ανήλθε στα € 1,44 δισ.[17].

Η επιχορήγηση του ΕΟΠΠΥ ανήλθε στα € 1,11 δισ. το δωδεκάμηνο του 2013 δισ. που ήταν και η συνολική εκτιμηθείσα επιχορήγηση του Οργανισμού για το 2013. Σημειώνεται ότι το 2012 ο οργανισμός εισέπραξε τελικά € 1,0 δισ., από € 843 εκατ. που είχε προγραμματιστεί.

Στον ΟΓΑ, η επιχορήγηση ανήλθε στα € 3,19 δισ. το δωδεκάμηνο του 2013 που ήταν και η συνολική εκτιμηθείσα επιχορήγηση του Οργανισμού για το 2013 (ποσοστό κάλυψης 100% της συνολικής εκτιμηθείσας δαπάνης). Σημειώνεται ότι το 2012 ο οργανισμός εισέπραξε τελικά € 4,23 δισ., από € 4,1 δισ. προγραμματισθείσα δαπάνη.

[16] Αξίζει να σημειωθεί ότι η προϋπολογισθείσα επιχορήγηση του Ι.Κ.Α. για το 2012 ήταν € 3,66 δισ. (με βάση τα στοιχεία του ΚΠ του 2012).
[17] Για το 2012, η προγραμματισμένη επιχορήγηση του ΟΑΕΕ το 2012 ήταν € 1,35 δισ., για να φτάσει τελικά στα € 1,43 δισ..

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

(γ) Στις Λειτουργικές Δαπάνες του ΤΠ

Οι δαπάνες αυτές εμφανίζονται μειωμένες κατά 1,1% έναντι του αντίστοιχου δωδεκαμήνου του 2012. Για το έτος συνολικά, οι επιχορηγήσεις φορέων ανήλθαν στα € 1,94 δισ. ενώ η επικαιροποιημένη εκτίμηση για το ύψος τους ήταν στα € 1,87 δισ., όπως δηλαδή και το 2012. Οι καταναλωτικές δαπάνες είναι σημαντικά μειωμένες κατά 16,2% και οι αντικριζόμενες δαπάνες αυξημένες κατά 8,45% έναντι του αντίστοιχου δωδεκαμήνου του 2012.

Στις παραπάνω Πρωτογενείς Δαπάνες του ΤΠ θα πρέπει να προστεθούν οι δαπάνες για καταπτώσεις εγγυήσεων (2013: € 0,88 δισ., 2012: € 0,79 δισ.) και για εξοπλιστικά προγράμματα (2013: € 0,53 δισ., 2012: € 0,41 δισ.). Οι δαπάνες για τόκους περιορίστηκαν σημαντικά στα € 6,04 δισ. το δωδεκάμηνο του 2013, από € 12,22 δισ. το αντίστοιχο διάστημα του 2012, διότι το μεγαλύτερο μέρος των δεδουλευμένων τόκων των ομολόγων που συμμετείχαν στο PSI καταβλήθηκε το πρώτο τρίμηνο του 2012.

Τέλος, οι δαπάνες για προμήθεια εκταμίευσης δανείων από το EFSF ανήλθαν στα € 127 εκατ., έναντι € 541 εκατ. το 2012.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού στο Δωδεκάμηνο Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2013

	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ			ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ			
	2012	2013		2013			
σε εκατ. ευρώ (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	**Πραγμ.**	**Πραγμ.**	**Ποσοστιαία μεταβολή Ιαν.-Δεκ. 2012-2013**	**Εκτιμήσεις Επικαιροποιημένου ΜΠΔΣ 2013-2016**	**Εκτιμήσεις Πραγμ/σεων αποτυπ/νες στον Π/Υ 2014**	**Διαφορά Εκτιμήσεις Πραγμ/σεων αποτυπ/νες στον Π/Υ 2014 έναντι του Πραγμ. 2012**	**Ποσοστό εκτέλεσης (%)**
	(1)	(2)	(3)={[(2)-(1)]/(1)}	(4)	(5)	(6)	(7)=[(2)/(5)]
Συνολικές Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (1+ 2)	**67.614**	**58.463**	**-13,5%**	**60.305**	**59.331**	**-8.282**	**98,5%**
1. Συνολικές Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (I+ II+ III+ IV+ V+ VI)	**61.500**	**51.813**	**-15,8%**	**53.455**	**52.681**	**-8.818**	**98,4%**
Ι.Πρωτογενείς Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+ Β+ Γ+ Δ+ Ε)	**47.529**	**44.234**	**-6,9%**	**45.148**	**44.835**	**-2.302**	**98,7%**
Α. Αποδοχές και Συντάξεις (1+ 2+ 3)	**20.511**	**18.424**	**-10,2%**	**18.598**	**18.544**	**-1.967**	**99,4%**
1. Αποδοχές και Συντάξεις Κεντρικής Διοίκησης	**17.713**	**16.094**	**-9,1%**	**15.999**	**16.131**	**-1.582**	**99,8%**
Μισθοί	10.442	9.447	-9,5%	9.440	9.491	-951	99,5%
Έκτακτη παροχή δικαστικών	0	123		100	121	121	101,7%
Εργοδοτική εισφορά υπέρ ΕΟΠΥΥ	409	380	-7,1%	384	409	0	92,9%
Συντάξεις	6.564	5.850	-10,9%	5.763	5.798	-766	100,9%
Λοιπές παροχές	298	294	-1,3%	312	312	77	94,2%
2. Αποδοχές Νοσοκομείων, Ιδρυμάτων Πρόνοιας, νπδδ	**2.798**	**2.330**	**-16,7%**	**2.577**	**2.398**	**-400**	**97,2%**
Μισθοί προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων	2.167	1.892	-12,7%	1.939	1.910	-257	99,1%
Εφημερίες ιατρών ΕΣΥ	298	237	-20,5%	285	269	-29	88,1%

Λοιπές παροχές προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων	88	90	2,3%	90	106	18	84,9%
Ιδρυμάτων πρόνοιας, κλήρου και νπδδ	245	111	-54,7%	263	113	-132	98,2%
3. Νέες Προσλήψεις	**0**	**0**		**22**	**15**	**15**	**0,0%**
Β. Ασφάλιση, Περίθαλψη, Κοινωνική Προστασία (4+ 5+ 6+ 7)	**17.134**	**15.923**	**-7,1%**	**15.369**	**15.937**	**-805**	**99,9%**
4. Δαπάνες Περίθαλψης	**61**	**67**	**9,8%**	**62**	**61**	**0**	**109,8%**
5. Επιχορηγήσεις ασφαλιστικών Ταμείων	**14.466**	**12.740**	**-11,9%**	**12.600**	**12.652**	**-1.814**	**100,7%**
Ο.Γ.Α.	4.235	3.190	-24,7%	2.801	3.190	-1.045	100,0%
Ι.Κ.Α.	3.982	3.191	-19,9%	2.200	3.141	-841	101,6%
Ε.Ο.Π.Υ.Υ.	1.023	1.108	8,3%	1.108	1.108	85	100,0%
Ν.Α.Τ.	1.000	1.040	4,0%	1.000	1.040	40	100,0%
Ο.Α.Ε.Ε.	1.430	1.440	0,7%	800	1.440	10	100,0%
ΤΑΠ-ΟΤΕ	535	535	0,0%	535	535	0	100,0%
Ο.Α.Ε.Δ.	499	477	-4,4%	470	476	-23	100,2%
Αντιπαροχή έναντι περιουσίας στους τομείς ασφάλισης ΔΕΗ	578	621	7,4%	579	579	1	107,3%
ΕΚΑΣ (πλην συνταξιούχων δημοσίου)	775	795	2,6%	680	795	20	100,0%
Κοινωνική χρηματοδότηση	265	320	20,8%	320	320	55	100,0%
Λοιπά ασφαλιστικά ταμεία	21	18	-14,3%	27	22	1	81,8%
Λοιπές δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης	123	5	-95,9%	2.080	6	-117	83,3%
6. Δαπάνες Κάλυψης Ελλειμμάτων Νοσοκομείων και Εξόφλησης Παλαιών Οφειλών τους	**1.401**	**1.654**	**18,1%**	**1.341**	**1.639**	**1.639**	**100,9%**
7. Κοινωνική Προστασία	**1.206**	**1.462**	**21,2%**	**1.366**	**1.585**	**379**	**92,2%**
Επιδόματα πολυτέκνων	639	738	15,5%	566	755	116	97,7%
Ασφαλιστικό κεφάλαιο αλληλεγγύης γενεών	493	451	-8,5%	452	451	-42	100,0%
Επίδομα Θέρμανσης	6	139	2216,7%	270	173	173	80,3%

Λοιπές εισοδηματικές ενισχύσεις	68	134	97,1%	78	206	132	65,0%
Γ. Λειτουργικές και Λοιπές Δαπάνες (8+ 9+ 10)	**6.410**	**6.338**	-1,1%	**6.304**	**6.625**	**215**	**95,7%**
8. Επιχορηγήσεις Φορέων	**1.882**	**1.937**	2,9%	**1.875**	**1.869**	**-13**	**103,6%**
Συγκοινωνιακοί φορείς	453	372	-17,9%	382	336	-117	110,7%
Ειδική επιχορήγηση ΟΤΑ	0	396		396	396	396	100,0%
Λοιπές επιχορηγήσεις και εισφορές σε Διεθνείς Οργανισμούς	1.429	1.169	-18,2%	1.097	1.137	-292	102,8%
9. Καταναλωτικές Δαπάνες και Δαπάνες υπό Κατανομή	**2.066**	**1.732**	**-16,2%**	**1.892**	**2.175**	**109**	**79,6%**
10. Αντικριζόμενες Δαπάνες	**2.462**	**2.669**	**8,4%**	**2.537**	**2.581**	**119**	**103,4%**
Αποδόσεις στην ΕΕ	1.831	2.155	17,7%	1.976	2.020	189	106,7%
Επιδοτήσεις γεωργίας	631	514	-18,5%	561	561	-70	91,6%
Δ. Αποδιδόμενοι Πόροι	**3.474**	**3.549**	**2,2%**	**3.777**	**3.526**	**52**	**100,7%**
Ε. Αποθεματικό	**0**	**0**		**1.100**	**203**	**203**	**0,0%**
ΙΙ. Τόκοι (καθαρή βάση)	**12.224**	**6.044**	**-50,6%**	**6.400**	**6.100**	**-6.123**	**99,1%**
ΙΙΙ. Προμήθεια Εκταμίευσης Δανείων από EFSF	**541**	**127**	**-76,5%**	**130**	**140**	**-401**	**90,7%**
IV. Εξοπλιστικά Προγράμματα Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (ταμειακή βάση)	**410**	**529**	**29,0%**	**750**	**650**	**240**	**81,4%**
V. Καταπτώσεις Εγγυήσεων σε Φορείς Εκτός Γενικής Κυβέρνησης	**117**	**365**	**212,0%**	**469**	**434**	**317**	**84,1%**
VI. Καταπτώσεις Εγγυήσεων σε Φορείς εντός Γενικής Κυβέρνησης (καθαρή βάση)	**679**	**514**	**-24,3%**	**558**	**522**	**-157**	**98,5%**
2. Συνολικές Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	**6.114**	**6.650**	**8,8%**	**6.850**	**6.650**	**536**	**100,0%**

Πηγή: *Γενικό Λογιστήριο του Κράτους*

2.5. Οι Δημόσιες Επενδύσεις

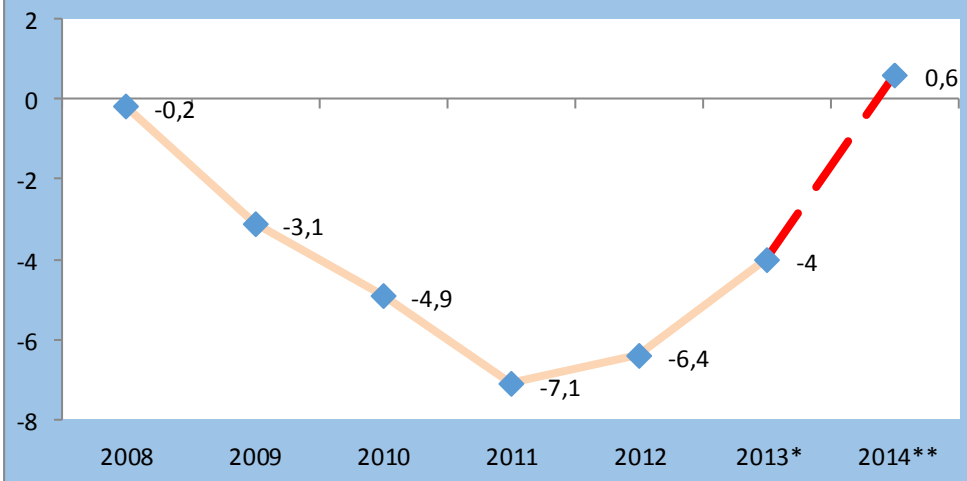
Το 2013 παρατηρήθηκε έλλειμμα στο ΠΔΕ συνολικού ύψους € 2,06 δισ. έναντι ελλείμματος € 2,51 δισ. το 2012. Οι Πραγματοποιηθείσες εισροές από την Ε.Ε. ήταν μειωμένες έναντι των επικαιροποιηθέντων εκτιμήσεων. Πιο συγκεκριμένα τα έσοδα από αυτήν την πηγή ανήλθαν στα € 4,52 δισ. το 2013, μειωμένα κατά € 416 εκατ. έναντι εκτιμήσεων για έσοδα € 4,94 δισ.. Από την άλλη πλευρά, οι δαπάνες του ΠΔΕ διαμορφώθηκαν στα € 6,65 δισ. το 2013 ποσό που συμπίπτει με την αντίστοιχη επικαιροποιημένη εκτίμηση μετά τη ψήφιση του Π/Υ 2014. Το ποσό αυτό είναι υψηλότερο κατά 8,8% σε σχέση με το 2012 αλλά μειωμένο κατά 200 εκατ. σε σχέση με τις εκτιμήσεις του επικαιροποιημένου ΜΠΔΣ 2013-2016. ***Ο περιορισμός των πραγματοποιηθέντων δαπανών του ΠΔΕ κατά 200 εκατ. σε σχέση με τις εκτιμήσεις του επικαιροποιημένου ΜΠΔΣ 2013-2016 συνέβαλε στη συγκράτηση του ελλείμματος του ΚΠ και στην εμφάνιση πρωτογενούς πλεονάσματος.***

2.6. Ο Κρατικός Προϋπολογισμός του 2014

Α. Μακροοικονομικές προβλέψεις – εκτιμήσεις 2014

Ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα είναι θετικός το 2014 προσεγγίζοντας το 0,6% (σύμφωνα με την πρόβλεψη του Υπουργείου Οικονομικών) καθώς η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας αναμένεται να βελτιωθεί, το εμπορικό ισοζύγιο να βελτιωθεί περαιτέρω και οι επενδύσεις να αυξηθούν. ***Ωστόσο η συνεχόμενη και απαιτούμενη δημοσιονομική προσαρμογή και οι αδύναμοι ισολογισμοί των τραπεζών θα συνεχίζουν να περιορίζουν την εσωτερική ζήτηση. Η πολύ υψηλή ανεργία θα παραμείνει, διατηρώντας τον πληθωρισμό σε αρνητικό έδαφος.*** Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς της ελληνικής οικονομίας θα πρέπει να συνεχιστούν με αμείωτο ρυθμό για να αποκατασταθεί σταδιακά η ανταγωνιστικότητα και να βελτιωθούν τα εισοδήματα και η κοινωνική ευημερία. Απαραίτητη είναι η αύξηση της αποδοτικότητας της Δημόσιας διοίκησης για την βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών και της μείωσης των Δημοσίων δαπανών ταυτόχρονα με την προώθηση στοχευμένων παραγωγικών δημοσίων επενδύσεων, που θα ενισχύουν την ζήτηση, αλλά και το παραγωγικό δυναμικό της οικονομίας. Ένα πιο αποτελεσματικό και δίκαιο φορολογικό σύστημα είναι επίσης απαραίτητο για την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Η περαιτέρω σταθεροποίηση της οικονομίας αναμένεται να οδηγήσει και σε περιορισμό του ρυθμού μείωσης της ιδιωτικής κατανάλωσης στο -1,6 το 2014, από -6,7 το 2013 και -9,1 το 2012.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11: Ετήσιος ρυθμός μεταβολής ΑΕΠ (%, σταθερές τιμές 2005)



*Εκτίμηση, **Πρόβλεψη
Πηγή: *OECD, Greece at a Glance*

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Βασικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας (% Ετήσιες Μεταβολές, Σταθερές Τιμές)

	2012	**2013**	**2014**
ΑΕΠ	-6,4	-4,0	0,6
Ιδιωτική κατανάλωση	-9,1	-6,7	-1,6
Δημόσια Κατανάλωση	-4,2	-4,9	-4,0
Επενδύσεις	-19,2	-5,9	5,3
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	-2,4	2,5	4,6
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	-13,8	-7,0	-1,3
Εναρμονισμένος ΔΤΚ	1,0	-0,8	-0,4
Αποπληθωριστής ΑΕΠ	-0,8	-1,7	-0,5
Απασχόληση*	-8,3	-3,5	0,6
Ποσοστό Ανεργίας*	22,8	25,5	24,5

*σε εθνικολογιστική βάση
Πηγή: *Υπουργείο Οικονομικών, σελ 24 , Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2014*

Β. Δημοσιονομικές προβλέψεις – εκτιμήσεις 2014

Ο Προϋπολογισμός του 2014 προβλέπει πρωτογενές πλεόνασμα (σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Προγράμματος Οικονομικής Πολιτικής) ύψους 1,6% του Α.Ε.Π., ή € 2,9 δισ., από € 0,8 δισ. (ή 0,4% του ΑΕΠ), που εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί το 2013. ***Συνεπώς, γίνεται η πρόβλεψη για αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος της γενικής κυβέρνησης κατά 264% (ή κατά € 2,2 δισ. περίπου) σε σύγκριση με το 2013 το οποίο μάλλον αποτελεί μια αισιόδοξη πρόβλεψη δοθέντος της εξάντλησης της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών και της αύξησης των ληξιπρόθεσμων χρεών προς το δημόσιο.*** Σε σχέση με την

εκτέλεση του Προϋπολογισμού του 2013, το 2014 προβλέπονται, εξοικονομήσεις πόρων της τάξης των € 5,2 δισ., εκ των οποίων € 3 δισ. προέρχονται από μείωση πρωτογενών δαπανών και € 2,2 δισ. από αύξηση εσόδων. Επομένως, οι προβλεπόμενες εξοικονομήσεις, στο επίπεδο του Κράτους, ξεπερνούν κατά πολύ την αύξηση κατά € 2,2 δισ., που απαιτείται για την επίτευξη του επιθυμητού πρωτογενούς πλεονάσματος της Γενικής Κυβέρνησης (λαμβάνοντας δηλαδή υπόψη πέραν της Κεντρικής Διοίκησης, τόσο το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση).

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Βασικά Στοιχεία Προϋπολογισμού

Δεδουλ/νη Εθνικοκολ. Βάση	2012 Απολογισμός	2013 Εκτίμηση	% Μεταβολή 2013-2012	2014 Πρόβλεψη	% Μεταβολή 2014-2013
Ισοζ. Γεν. Κυβέρ.	-11.803	-3.960	-66,4%	-4.266	7,7%
% ΑΕΠ	-6,1	-2,2		-2,3	
Πρωτογ. Αποτέλ. Γεν. Κυβέρ. Σύμφ. με τη μεθοδ. ESA-95	-2.160	3.918	-281,4%	5.399	37,8%
%ΑΕΠ	-1,1	2,1		2,9	
Πρωτογ. Αποτέλ. Γεν. Κυβέρ. σύμφ. με τη μεθοδολ. του Προγράμ. Οικονομ. Πολιτ.	-2.814	812	-128,9%	2.956	264,0%
%ΑΕΠ	-1,5	0,4		1,6	
ΑΕΠ	193.749	182.911		183.089	

Πηγή: *Υπουργείο Οικονομκών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2014*

Ο Προϋπολογισμός του 2014 (σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESA 95) προβλέπει περίπου € 45,7 δισ. φορολογικά έσοδα (Άμεσοι και Έμμεσοι φόροι, € 21,6 δισ. και 24,1 δισ. αντίστοιχα) δηλαδή περίπου € 1,3 δισ. περισσότερα από τα αντίστοιχα του 2013. Αυτά τα παραπάνω έσοδα εκτιμάται ότι θα προέλθουν από τη διευρυμένη φορολογική βάση και τον υψηλότερο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, ωστόσο η τελική είσπραξή τους θα εξαρτηθεί από την αποτελεσματικότητα των φοροεισπρακτικών μηχανισμών στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής καθώς η φοροδοτική ικανότητα των συνεπών φορολογούμενων έχει εξαντληθεί. Ο προϋπολογισμός του ΠΔΕ προβλέπεται να φθάσει τα 6,8 δισ. ευρώ, αυξημένος κατά 150 εκατ. ευρώ σε σχέση με τις εκτιμήσεις για το 2013.

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: Βασικά στοιχεία (εκτιμήσεις) για το 2013 και προβλέψεις για το 2014 (σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESA 95)				
(σε εκατ. ευρώ)	2012 (Πραγμ.)	2013 Προβλέψεις ΜΠΔΣ	2013 Εκτιμήσεις	2014 (Προβλ.)
Έσοδα	**51.774**	**53.654**	**52.518**	**54.695**
Καθαρά έσοδα Τακτ. Προϋπ/σμού	48.173	48.518	47.382	49.693
Άμεσοι φόροι	21096	20.117	19.884	21.574
Έμμεσοι φόροι	26.083	24.604	24.519	24.087
Επιστροφές φόρων	3.323	2.901	3.624	2.789
Δαπάνες	**67.613**	**60.307**	**59.327**	**56.248**
Πρωτογενείς δαπάνες	47.529	45.150	44.831	41.946
Δαπάνες ΠΔΕ	6.114	6.850	6.650	6.800

Πηγή: *Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2014*

Ο προϋπολογισμός του 2014 επίσης προβλέπει:

- Μείωση των πρωτογενών δαπανών (μισθών – συντάξεων – εξόδων για την κοινωνική ασφάλεια και την πρόνοια, κλπ) κατά 6,4% (από € 44,8 δισ. του 2013 στα € 41,9 δισ. το 2014).
- Αύξηση των φόρων στη περιουσία κατά 41,4%. Μείωση των δαπανών για την παιδεία κατά 5,8%. Μείωση των δαπανών για τα ασφαλιστικά ταμεία (-11,5%), τον ΕΟΠΥΥ (-30%) και τα νοσοκομεία (-32,2%).
- Μείωση της χρηματοδότησης των ΟΤΑ (-2,98%). Μείωση στις δαπάνες για την υλοποίηση των εξοπλιστικών προγραμμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (-10,3%). Οι ταμειακές δαπάνες για τόκους προβλέπονται στα € 6,15 δισ. (3,4% του ΑΕΠ), από € 6,1 δισ. (3,3% του ΑΕΠ) το 2013.

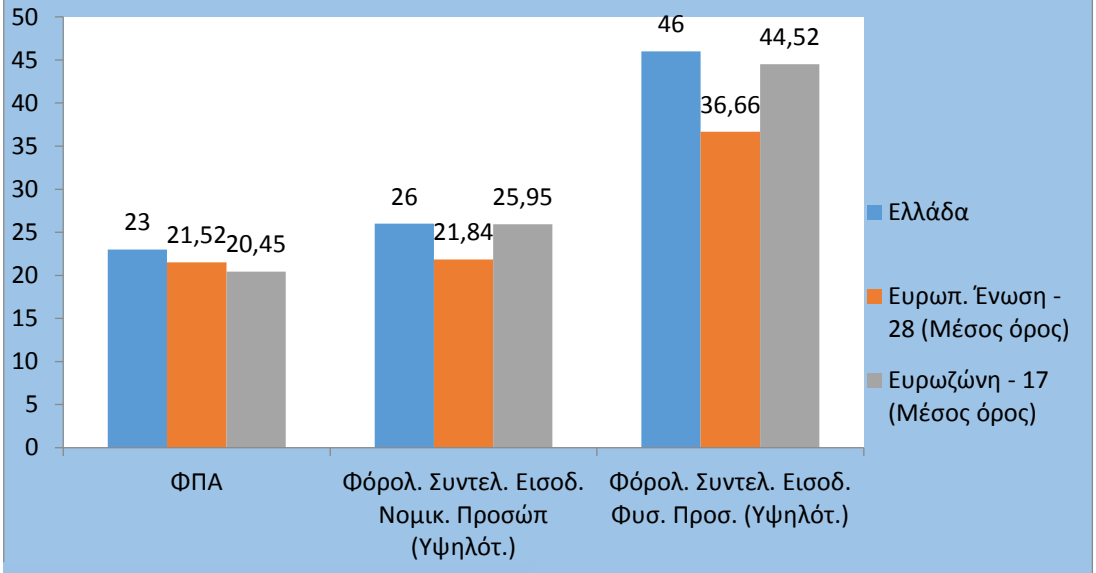
3. Η φορολόγηση των πολιτών στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Τον τελευταίο καιρό ένα θέμα που κυριάρχησε στη δημόσια συζήτηση σχετίστηκε με την φορολόγηση των Ελλήνων πολιτών σε σχέση με Ευρωπαίους.[18] Θεωρούμε ότι το θέμα αυτό παρουσιάζει σημαντικό ενδιαφέρον και έχει πολλές πτυχές. Μια πρώτη προσπάθεια προσέγγισής του παρουσιάζεται παρακάτω. Σε μελλοντική έκθεση σκοπεύουμε να το αναλύσουμε εκτενέστερα.

Στην Ελλάδα (όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 12) ***οι φορολογικοί συντελεστές, τόσο για τα νοικοκυριά όσο και για τις επιχειρήσεις, είναι υψηλότεροι από το μέσο όρο των χωρών τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και της Ευρωζώνης.***

Ο ΦΠΑ διαμορφώνεται στο 23% έναντι 21,5% στην Ε.Ε. και 20,5% στην Ευρωζώνη. Ο ανώτερος συντελεστής φόρου εισοδήματος για τα φυσικά πρόσωπα στην Ελλάδα διαμορφώνεται στο 46% έναντι 39,5% στην Ε.Ε. και 44,5% στην Ευρωζώνη, ενώ ο ανώτερος συντελεστής φόρου για τα νομικά πρόσωπα στην Ελλάδα διαμορφώνεται στο 26% (έναντι 21,8% στην Ε.Ε. και 25,9% στην Ευρωζώνη.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12: Βασικοί Φορολογικοί Συντελεστές σε Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωζώνη



Πηγή: *www.tradingeconomics.com*

Θα πρέπει επίσης να ληφθούν και τα εξής σχετικά με την υπερ-φορολόγηση των Ελλήνων πολιτών, ιδίως κατά την τελευταία τριετία (η λίστα δεν είναι εξαντλητική):

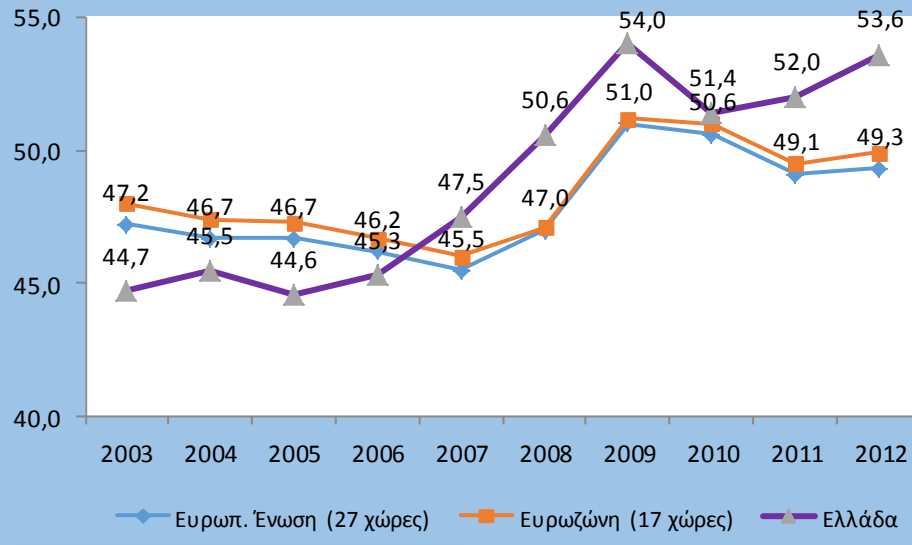
1. Από το 2010 αυξάνεται συνεχώς η φορολογία όταν την ίδια περίοδο μειώνονται οι μισθοί και οι συντάξεις και η ανεργία ανεβαίνει. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει σε επιδείνωση των όρων διαβίωσης των πολιτών.

[18] Βλ. σχετικό άρθρο με τίτλο «Η υπερφορολόγηση των Ελλήνων» στην Ελευθεροτυπία, 6/12/2013 στο: http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=402842

2. Οι ανώτατοι φορολογικοί συντελεστές για κάθε κατηγορία εισοδήματος στην πραγματικότητα είναι μεγαλύτεροι, καθώς με την έκτακτη εισφορά αλληλεγγύης, επιβάλλεται επιπλέον φόρος από 1% έως 4%.
3. Ο φόρος εισοδήματος για μισθωτούς και συνταξιούχους έχει έως και επταπλασιαστεί από το 2010 μέχρι σήμερα, ενώ ο φόρος που θα πληρώσουν οι ελεύθεροι επαγγελματίες θα είναι αυξημένος έως και εννέα φορές.
4. Το συνολικό ποσό που πληρώνουν οι φορολογούμενοι για τα ακίνητα επταπλασιάστηκε από το 2009 φτάνοντας τα 3,5 δισ. ευρώ από μόλις 500 εκατ. Ευρώ
5. Στα ακίνητα προστέθηκε και ο φόρος υπεραξίας
6. Ο ΦΠΑ αυξήθηκε από το 2010 τέσσερις φορές.
7. Τα τεκμήρια και τα τέλη κυκλοφορίας αυξήθηκαν από το 2010 δύο φορές, ενώ οι φόροι στα καύσιμα τρεις φορές.
8. Από τον Μάιο του 2010 επιβλήθηκε για πρώτη φορά φόρος στην κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος και από το 2011 και στο φυσικό αέριο Η εξίσωση των φορολογικών συντελεστών στο πετρέλαιο θέρμανσης και κίνησης οδήγησε σε αύξηση των φόρων κατά 450%.

Η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης έγινε, μεταξύ άλλων, για να χρηματοδοτηθούν οι δημόσιες δαπάνες που από το 2006 διαμορφώνονται σε υψηλότερα επίπεδα (ως ποσοστό του ΑΕΠ) σε σχέση με τον κοινοτικό μέσο όρο (Διάγραμμα 13).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)



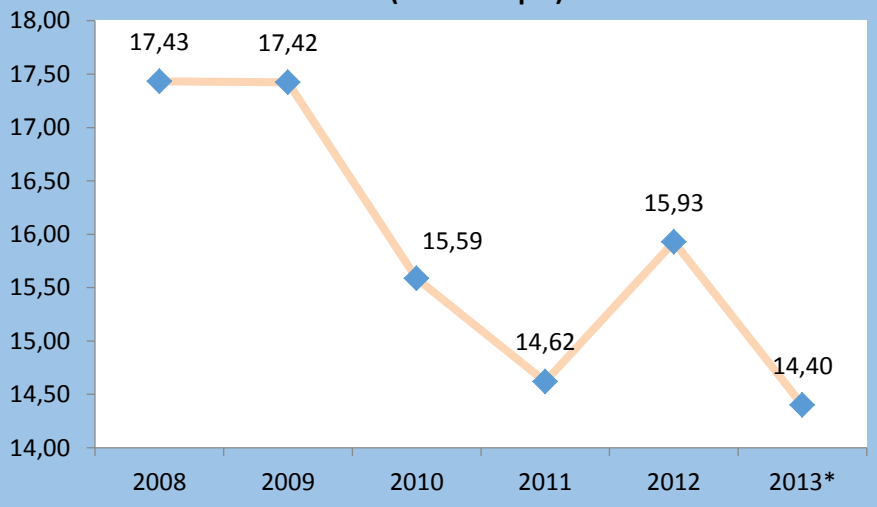
Πηγή: *Eurostat*

Σύμφωνα με την ακαδημαϊκή και εμπειρική έρευνα,[19] η περαιτέρω άσκηση της φορολογικής επιβάρυνσης των ήδη βαριά φορολογουμένων, δεν συνεπάγεται περισσότερα φορολογικά έσοδα λόγω εξάντλησης της φοροδοτικής ικανότητας και ενίσχυσης της φοροδιαφυγής. Αυτό άλλωστε διαπιστώνεται και από το Διάγραμμα 14 που

[19] Βλ. Οικονομικά της προσφοράς.

δείχνει την πτώση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος, από το 2009 και μετά, παρά την αύξηση των φόρων.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14: Εξέλιξη Είσπραξης Φόρου στο Εισόδημα Φυσικών και Νομικών Προσώπων και Φόρων στην Περιουσία (σε δισ. ευρώ)



***** Εκτίμηση : Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολ. 2014
Πηγή: *Eurostat (taxes on income D.51)*

4. Παράγοντες που επηρεάζουν την πορεία της δημοσιονομικής προσαρμογής

4.1. Η άνιση κατανομή του κόστους της δημοσιονομικής προσαρμογής

Οι Olivier Blanchard και Carlo Cottarelli σε πρόσφατη μελέτη τους με τίτλο «Οι δέκα εντολές της δημοσιονομικής προσαρμογής»[20] επισημαίνουν την ανάγκη **τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής να είναι δίκαια, προκειμένου να είναι βιώσιμα**. Οι συγγραφείς τονίζουν ότι η έννοια της δικαιοσύνης είναι πολυδιάστατη και περιλαμβάνει την ύπαρξη ενός κοινωνικού διχτυού ασφαλείας, ενός πεδίου ίσων ευκαιριών ανεξαρτήτου από τις συνθήκες κατά τη γέννηση, καθώς και την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

Οι Καπλάνογλου, Ράπανος και Μπαρδάκα επιχείρησαν να ελέγξουν εμπειρικά τη σημασία της δικαιοσύνης στην επιτυχία ενός προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής[21] εξετάζοντας στατιστικά δεδομένα 29 χωρών του ΟΟΣΑ για την περίοδο 1971-2009. Κατά τους ερευνητές, ένα επιτυχημένο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής: 1) βασίζεται σε περικοπή δαπανών μάλλον παρά σε αύξηση φορολογίας, 2) βασίζεται σε δημοσιονομικούς κανόνες και σαφείς στόχους για δαπάνες, 3) είναι συμβατό με τη νομισματική πολιτική, κ.α. Ισχυρίζονται ότι οι πιθανότητες επιτυχίας ενός προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής αυξάνονται όταν βελτιώνεται η στόχευση των κοινωνικών παροχών και η αποτελεσματικότητά τους (όσον αφορά τη μείωση της φτώχειας), όταν αυξάνονται οι δαπάνες για προγράμματα ενεργών πολιτικών απασχόλησης και επαγγελματική κατάρτιση και οι δαπάνες για κοινωνική κατοικία για τους φτωχούς, αλλά και όταν μειώνεται ο συντελεστής του ΦΠΑ για τα βασικά αγαθά, όπως για παράδειγμα τα τρόφιμα. **Συμπερασματικά δηλαδή, η υποστήριξη των πιο αδύναμων τμημάτων της κοινωνίας, σε περίοδο δημοσιονομικής προσαρμογής, πέρα από τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, είναι και κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία του προγράμματος, τη διατηρήσιμη, δηλαδή, μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και την αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους.**

Η ιστορική εμπειρία της Φινλανδίας είναι εδώ χρήσιμη: μετά από μια σοβαρή οικονομική και τραπεζική κρίση στις αρχές της δεκαετίας του ’90, η Φινλανδία υιοθέτησε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, που θεωρήθηκε εξαιρετικά πετυχημένο. Παρά τη μείωση των δημόσιων δαπανών σε πολλούς τομείς, οι κοινωνικές παροχές (όπως επιδόματα τέκνων, δαπάνες για προγράμματα ενεργών πολιτικών απασχόλησης, κλπ.) αυξάνονταν με ρυθμό 14% κάθε χρόνο.

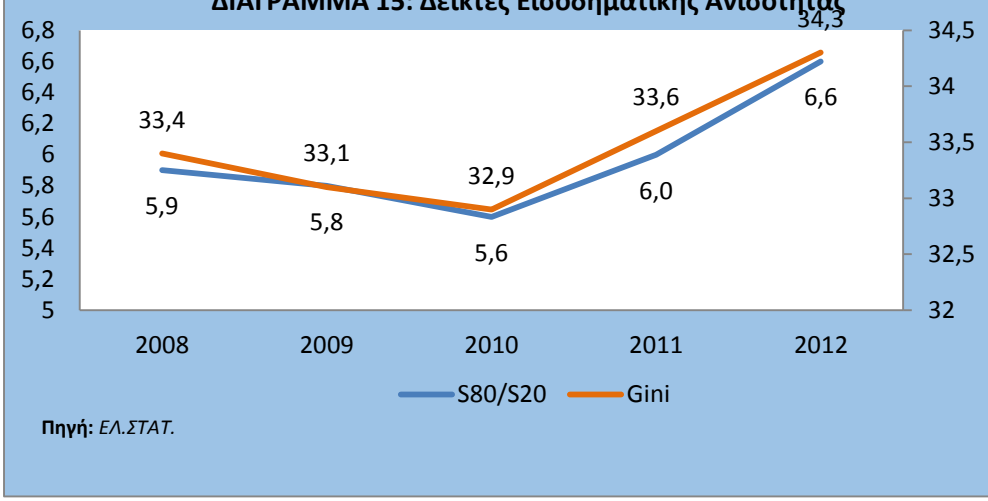
[20] Βλ. http://blog-imfdirect.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adju-stment-in-advanced-economies/
[21] Kaplanoglou G., Rapanos V. and Bardakas I. (2013), "Does fairness matter for the success of fiscal consolidation?", Economics Discussion Report No 2013 / 6

4.1.1. Ποσοτικοποιώντας την δικαιοσύνη

Το βασικό ερώτημα στις πολιτικές δημοσιονομικής προσαρμογής είναι ποιοί επωμίζονται τα βάρη της προσαρμογής ή πώς η κρίση και τα μέτρα λιτότητας επηρεάζουν την κατανομή του εισοδήματος. Ιδεατά, η οικονομική ύφεση και η αντιμετώπισή της πρέπει να αφήσει την κατανομή του εισοδήματος ανεπηρέαστη ή και να την κάνει πιο δίκαιη.[22]

Στο παρακάτω Διάγραμμα 14 βλέπουμε τους δύο πιο διαδεδομένους δείκτες εισοδηματικής ανισότητας. Ο δείκτης S80/S20 μετράει τον λόγο του εισοδήματος του πλουσιότερου πεμπτημορίου προς το εισόδημα του φτωχότερου πεμπτημορίου. Ο δείκτης Gini είναι ένας δείκτης που κυμαίνεται ανάμεσα στο 0%, όταν όλα τα άτομα έχουν το ίδιο εισόδημα (πλήρης ισότητα) και 100% όταν ένα άτομο κατέχει όλον το διαθέσιμο εισόδημα (μέγιστη ανισότητα). Παρατηρούμε ότι ανεξάρτητα από τον δείκτη ανισότητας που θα επιλέξουμε, η ανισότητα στην κατανομή του εισοδήματος μειωνόταν μέχρι το 2010 και αυξήθηκε την επόμενη χρονιά (Διάγραμμα 15). Η τάση αυτή συνεχίστηκε και το 2012. Βλέπουμε δηλαδή ότι τα πρώτα χρόνια της κρίσης έπληξαν σε μικρότερο βαθμό τα φτωχότερα στρώμα, από ό,τι τα πλουσιότερα, με αποτέλεσμα να περιοριστεί εν μέρει η πτώση του εισοδήματος των πρώτων, **εικόνα που αντιστρέφεται όμως από το 2011 και μετά**.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15: Δείκτες Εισοδηματικής Ανισότητας



Πηγή: *ΕΛ.ΣΤΑΤ.*

4.1.2. Ποιοί έχουν επωμιστεί το βάρος της προσαρμογής;

Οι επιπτώσεις τόσο της οικονομικής ύφεσης, όσο και του πρώτου μνημονίου αναλύονται σε μελέτη της Τράπεζας της Ελλάδας[23]. Συγκεκριμένα, εξετάζονται η κατανομή του

[22] Atkinson, Anthony B. 2008. "Unequal growth, unequal recession?" OECD Observer, No 270/271

[23] Τράπεζα της Ελλάδος (Ιούνιος 2012). Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνική Συνοχή στην Ελλάδα σε Συνθήκες Οικονομικής Κρίσης. (Συλλογικό). σ. 65-87.

εισοδήματος, ο δείκτης φτώχειας και ο διορθωμένος δείκτης φτώχειας[24]. Με βάση τη μελέτη, η οικονομική ύφεση και τα μέτρα διαρθρωτικής προσαρμογής επηρέασαν σε διαφορετικό βαθμό τον κίνδυνο της φτώχιας ανά δημογραφική/ επαγγελματική κατηγορία. Τα ποσοστά αυτά διέφεραν σε σημαντικό βαθμό, ήδη πριν την κρίση (από 0,3% για τα νοικοκυριά με επικεφαλής μισθωτό στο Δημόσιο ή σε ΔΕΚΟ ή Τράπεζα, σε 51,1% για τα νοικοκυριά των οποίων ο επικεφαλής είναι άνεργος), ο δε κίνδυνος αυξήθηκε περισσότερο για τις πιο ευάλωτες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες.

Το θέμα της κατανομής των βαρών συζητήθηκε εκτενώς στην Ημερίδα που διοργάνωσε το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή στις 19 Νοεμβρίου 2013 με θέμα «Δημοσιονομική Προσαρμογή: Πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των βαρών;» όπου οι ομιλητές παρουσίασαν με συγκεκριμένα στοιχεία την πραγματικότητα την οποία βιώνουμε.

Σύμφωνα με τον κ. Ματσαγγάνη η σχετική φτώχεια (Πίνακας 10) δεν έχει αυξηθεί πάρα πολύ κυρίως γιατί ορίζεται με βάση το διάμεσο εισόδημα, το οποίο έχει πέσει όπως και τα υπόλοιπα εισοδήματα. Εάν όμως σταθεροποιήσουμε τη γραμμή φτώχειας στο 2009 σε πραγματικούς αριθμούς (Πίνακας 11), οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι σήμερα το 42% του πληθυσμού έχει πραγματικό εισόδημα χαμηλότερο από τη γραμμή φτώχειας του 2009.

ΠΙΝΑΚΑΣ 10: Σχετική Φτώχεια στα Χρόνια της Κρίσης

		2009	2010	2011	2012	2013
Σύνολο		19,4%	19,3%	19,4%	20,4%	21,4%
Ηλικία	**Άνδρες**	18,6%	18,7%	18,8%	20,1%	21,0%
	Γυναίκες	20,1%	19,9%	20,1%	20,7%	21,8%
	0-17	23,4%	23,9%	23,6%	26,8%	27,4%
	18-29	26,4%	26,8%	27,2%	30,9%	32,8%
	30-44	17,8%	18,1%	18,8%	21,3%	22,2%
	45-64	16,4%	16,1%	17,3%	18,0%	19,0%
	65+	19,0%	17,8%	16,0%	10,5%	11,9%

Πηγή: *Εισήγηση κ. Ματσαγγάνη στη Ημερίδα του Γ.Π.Κ.*

ΠΙΝΑΚΑΣ 11: «Διορθωμένη Φτώχεια» στα Χρόνια της Κρίσης

	2009	2010	2011	2012	2013
Σύνολο	19,4%	23,4%	29,0%	36,2%	42,1%

[24] Ο πλέον διαδεδομένος δείκτης φτώχειας μετράει το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα χαμηλότερο από το 60% του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος (του ιδίου έτους). Αν και σε περιόδους μικρών μεταβολών του εισοδήματος αυτός ο δείκτης αποτυπώνει καλά το πρόβλημα της φτώχειας, δεν ισχύει το ίδιο και για περιόδους ραγδαίας μείωσης του εισοδήματος. Συγκεκριμένα, σε εποχές κρίσης, μας ενδιαφέρει όχι μόνο να συγκρίνουμε το βιοτικό επίπεδο των φτωχών με αυτό του υπόλοιπου πληθυσμού την ίδια χρονική περίοδο, αλλά και με το δικό τους βιοτικό επίπεδο στο πρόσφατο παρελθόν. Ο διορθωμένος δείκτης φτώχειας παρακολουθεί ακριβώς αυτό το φαινόμενο, υπολογίζοντας το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας του προηγούμενου έτους (και όχι του τρέχοντος), λαμβάνοντας υπόψη και τον πληθωρισμό. Ο διορθωμένος αυτός δείκτης, εκτιμά τον αριθμό των ανθρώπων οι οποίοι σε συγκεκριμένη χρονιά δεν διαθέτουν την οικονομική δυνατότητα να αγοράσουν το καλάθι αγαθών που αντιστοιχούσε σε εισόδημα ίσο με το όριο φτώχειας την προηγούμενη χρονιά. Σε μια εποχή μείωσης των ονομαστικών εισοδημάτων και αύξησης των τιμών, ένας τέτοιος δείκτης φαίνεται καταλληλότερος.

	Άντρες	18,6%	23,1%	28,8%	35,8%	41,6%
	Γυναίκες	20,1%	23,8%	29,3%	36,5%	42,5%
Ηλικία						
	0-17	23,4%	28,2%	33,0%	42,2%	46,4%
	18-29	26,4%	32,5%	39,1%	49,8%	58,1%
	30-44	17,8%	21,5%	27,5%	35,6%	41,3%
	45-64	16,4%	19,8%	25,3%	31,8%	38,2%
	65+	19,0%	22,9%	28,2%	30,6%	37,0%

Πηγή: *Εισήγηση κ. Ματσαγγάνη στην Ημερίδα του Γ.Π.Κ.*

Στη συνέχεια της εισήγησης ο κ. Ματσαγγάνης επισήμανε πως σε πρόσφατη έρευνα για την ακραία φτώχεια το 2012 φαίνεται πως το 28% των ανέργων δεν έχουν αρκετό εισόδημα ώστε να αγοράσουν ένα βασικό καλάθι αγαθών. Από το 2012 λοιπόν και μετά είναι έντονη η αύξηση της ανισότητας όπως φαίνεται και από τους δείκτες που προαναφέραμε (S80/S20 και Gini) ενώ τα προηγούμενα έτη (2010 και 2011) δεν φαινόταν να αυξάνεται.

Στο ερώτημα «Πόσο έχασαν οι διάφορες εισοδηματικές κατηγορίες;» ο εισηγητής τονίζει ότι αυτοί που ήταν φτωχοί και πριν την κρίση (φτωχότερο 10% του πληθυσμού το 2009) (ηλικιωμένοι, αγρότες) δεν έχασαν παραπάνω από τους άλλους. Αυτοί που έχασαν περισσότερο είναι κυρίως άνεργοι στις πόλεις, με οικογένειες, και είναι 56% φτωχότεροι απ' ότι η αντίστοιχη ομάδα το 2009. Σήμερα, δηλαδή, οι φτωχοί είναι πολύ φτωχότεροι από ότι ήταν οι φτωχοί πριν αρχίσει η κρίση.

Περνώντας από τις επιπτώσεις της κρίσης στις επιπτώσεις των μέτρων λιτότητας, οι συγγραφείς αναφέρουν ότι τα μέτρα λιτότητας συμπίεσαν την κατανομή εισοδήματος, καθιστώντας την λιγότερο άνιση, ενώ είχαν ανεπαίσθητη επίδραση στη φτώχεια, όπως μετριέται συμβατικά. Από την άλλη πλευρά, βέβαια, η συμπίεση της κατανομής του εισοδήματος έγινε προς τα αριστερά[25], δηλαδή, με εξίσωση εισοδημάτων προς τα κάτω.

Συμπερασματικά, η μελέτη παρατηρεί ότι τα υψηλά εισοδήματα εμφανίζονται να συνεισέφεραν περισσότερο: στο πλουσιότερο δεκατημόριο αντιστοιχεί το 21,5% της συνολικής εξοικονόμησης, στο δεύτερο πλουσιότερο το 14,3%. Όμως, η συμβολή των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων ήταν κάθε άλλο παρά αμελητέα: το φτωχότερο δεκατημόριο συνεισέφερε 4,3% της συνολικής εξοικονόμησης, το δεύτερο φτωχότερο 6,1%. Εάν ληφθεί υπόψη ότι το μερίδιο αυτών των δύο δεκατημορίων στο συνολικό εισόδημα ήταν μικρότερο από τη συμμετοχή τους στα μέτρα λιτότητας (2,5% και 4,3% αντιστοίχως), προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι οι πλούσιοι, αν και σε απόλυτους όρους (σε ευρώ) συνεισέφεραν περισσότερο από τους φτωχούς, **σε σχετικούς όρους (ως ποσοστό του εισοδήματός τους), συνυπολογιζομένης της επίδρασης του ΦΠΑ, οι φτωχοί συνεισέφεραν περισσότερο από τους πλούσιους**[26].

Αναφορά στο ζήτημα της άνισης κατανομής των βαρών της προσαρμογής έκανε και το ΔΝΤ στην έκθεση, που συντάχθηκε στο πλαίσιο του άρθρου 4 του καταστατικού του ΔΝΤ (Article IV Consultation)[27] τον περασμένο Μάιο. Σε αυτή, το ΔΝΤ υποστηρίζει ότι οι ανεπαρκείς

[25] Από το 5,4% του πληθυσμού που, λόγω της κρίσης, βρέθηκε το 2010 με πραγματικό εισόδημα χαμηλότερο από το όριο φτώχειας του 2009, ακριβώς το μισό (2,7%) βρέθηκε εκεί εξαιτίας της επίδρασης των μέτρων λιτότητας και μόνο.
[26] Τράπεζα της Ελλάδος (Ιούνιος 2012). σελ. 86.
[27] Προσβάσιμη μέσω του ακόλουθου συνδέσμου: http://www.imf.org/external/np/ms/2013/050313.htm

διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είχαν σαν αποτέλεσμα η προσαρμογή να έχει επιτευχθεί κυρίως μέσω της ύφεσης και με άνιση κατανομή των βαρών. Το ΔΝΤ αναφέρει ότι το κύριο βάρος της προσαρμογής έχουν επωμιστεί οι μισθωτοί (κυρίως του ιδιωτικού τομέα) και οι συνταξιούχοι. Ως αιτίες αναφέρει την φοροδιαφυγή των πλουσίων και αυτοαπασχολούμενων, τη μη μετακύληση της μείωσης του κόστους εργασίας στις τιμές λόγω στρεβλώσεων στις αγορές αγαθών και την ανάληψη του κόστους των απολύσεων αποκλειστικά από τον ιδιωτικό τομέα.

Η έκθεση συμπεραίνει ότι, αποφασιστικές διορθωτικές αλλαγές απαιτούνται σε κάθε μία από αυτές τις περιοχές προκειμένου να επιτευχθεί μια πιο ισορροπημένη κατανομή του βάρους της προσαρμογής.

Τέλος, ο ΟΟΣΑ στην πρόσφατη έκθεσή του για την ελληνική οικονομία, επιβεβαιώνει τις παραπάνω παρατηρήσεις εστιάζοντας στην αύξηση της σχετικής φτώχειας το 2012 ιδιαίτερα στους ανέργους, τα παιδιά, τους νέους ενήλικες (30-44 ετών) και τους φοιτητές[28].

4.1.3. Συμπεράσματα

Το ζήτημα της δίκαιης κατανομής των βαρών της οικονομικής προσαρμογής δεν είναι αποκλειστικά ζήτημα κοινωνικής δικαιοσύνης, μολονότι η ηθική διάσταση είναι σημαντική. Αντιθέτως, μια σειρά μέτρων που επιβαρύνει τα πιο εύπορα στρώματα της κοινωνίας σε συνδυασμό με προστασία των οικονομικά ασθενέστερων συνδέεται θετικά με τη βιωσιμότητα του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. **Στην περίπτωση της Ελλάδας, η σημαντική αύξηση του κινδύνου της φτώχιας (at-risk-of-poverty) την περίοδο 2008-2012 σημαίνει ότι περαιτέρω προσπάθειες μεταρρυθμίσεων θα συναντήσουν αυξημένη αντίσταση και αποδοκιμασία από την ελληνική κοινωνία καθότι τα αποτελέσματα των ήδη εφαρμοσμένων ενεργειών οδήγησαν σε σαφή υποτίμηση του βιοτικού επιπέδου μεγάλης μερίδας πολιτών, με συνέπεια η μεταρρυθμιστική προσπάθεια να εξισωθεί στην αντίληψη των περισσοτέρων με την επιβολή εισπρακτικών μέτρων**.

Η ανάγκη της οικονομικής προσαρμογής επηρέασε σε διαφορετικό βαθμό τις διαφορετικές οικονομικές ομάδες. Ορισμένα από τα μέτρα που έχουν παρθεί μέχρι σήμερα επιβάρυναν αναλογικά περισσότερο τα πλουσιότερα οικονομικά στρώματα, τείνοντας να κάνουν πιο δίκαιη την κατανομή του εισοδήματος, **ενώ άλλα μέτρα είχαν σαφώς αντιστρόφως προοδευτικό αποτέλεσμα (αύξηση συντελεστών ΦΠΑ). Επίσης, η αύξηση του κίνδυνου της φτώχειας αφορά μόνο ορισμένες επαγγελματικές/κοινωνικές ομάδες και όχι το σύνολο του πληθυσμού.**

Παρόλο που τα παρατιθέμενα στοιχεία αποδεικνύουν μια προσπάθεια μετατόπισης του οικονομικού βάρους προς τους πιο εύπορους, η μετατόπιση αυτή δεν είναι ικανή να εξισορροπήσει τα προβλήματα που δημιουργεί η μείωση των κρατικών δαπανών υπέρ των φτωχότερων. **Δεδομένης της θεωρητικά ορθής εστίασης της ελληνικής κυβέρνησης στη μείωση των δαπανών και όχι στην αύξηση των φόρων με στόχο τη μείωση του**

[28] Βλ. OECD (2013), *Economic Surveys: Greece*, Paris, σελ. 32.

ελλείμματος, οι κοινωνικές δαπάνες υφίστανται μεγάλες περικοπές. Αναλογιζόμενος κανείς ότι οι κοινωνικές παροχές απευθύνονται σε άτομα που έχουν εξ ορισμού ανάγκη, αντιλαμβάνεται ότι η επιβάρυνση των πλουσιοτέρων με μεγαλύτερο μερίδιο του οικονομικού βάρους δε συνεπάγεται αυτόματα τη λύση του προβλήματος, ή τουλάχιστον την ανακούφιση των εν μέρει ή ολικά εξαρτώμενων από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις.

Επομένως, τα μέτρα λιτότητας τα οποία εν πολλοίς μεταφράστηκαν σε περικοπές στις συντάξεις, στους μισθούς και στα επιδόματα ανέδειξαν τα κενά του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, το οποίο δεν ήταν ικανό να υποστηρίξει τις αυξημένες προκλήσεις με τις οποίες ήρθε αντιμέτωπο. Χαρακτηριστικά η μακρόχρονη μείωση των κοινωνικών μεταβιβάσεων από το 2010 και μετά αύξησε τα επίπεδα φτώχειας στη χώρα κάνοντας αισθητή την οικονομική δυσμένεια κυρίως στα ήδη οικονομικά επιβαρυμένα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας.

4.2. Η Διαφθορά

Το φαινόμενο της διαφθοράς δεν είναι καινούργιο ούτε στην Ελλάδα ούτε και διεθνώς[29]. Σε περιόδους δημοσιονομικής προσαρμογής όπως αυτή που διανύουμε, η διαφθορά αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα εμπόδια για την επιτυχία των μεταρρυθμίσεων και την οικονομική ανάπτυξη[30].

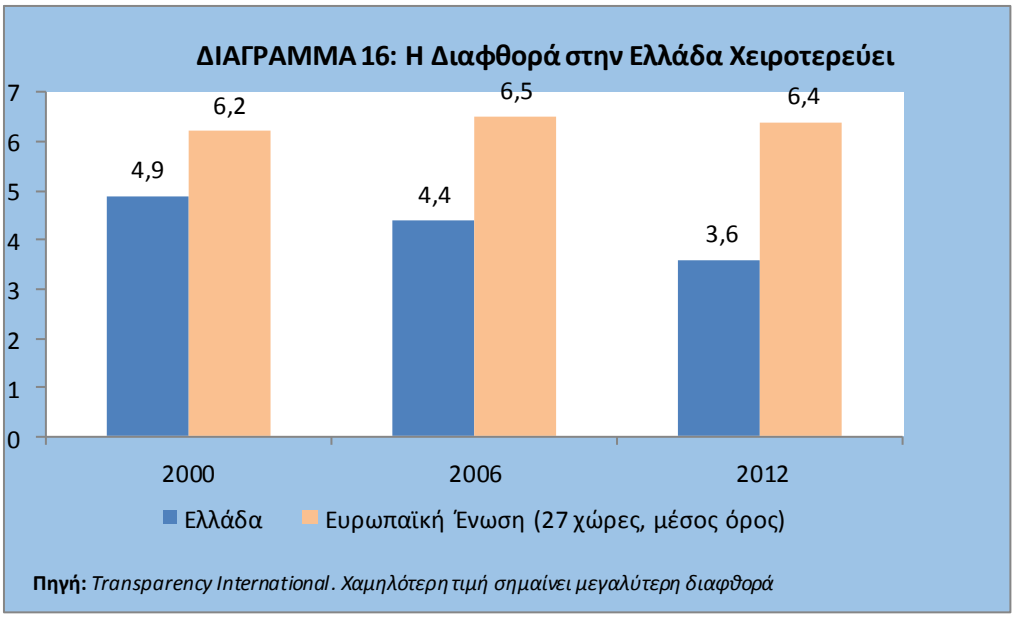
Η κυβέρνηση έχει πάρει διάφορα μέτρα κατά της διαφθοράς, όπως το νομοσχέδιο περί «Ενέχυρο-ποινικής συνδιαλλαγής για εγκλήματα σε βάρος του Δημοσίου και άλλες διατάξεις[31] και το «Εθνικό σχέδιο κατά της Διαφθοράς[32]». Παρόλα αυτά, διάχυτη είναι η εντύπωση ότι η διαφθορά έχει χειροτερεύσει τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, γεγονός που αποτυπώνεται στην εξέλιξη του δείκτη διαφθοράς, όπως μετράται από την Transparency International (Διάγραμμα 16).

[29] Σχετικά με την Ελλάδα, βλ. Καζάκος Πάνος (2002), Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944-200, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα & Λιαργκόβας Παναγιώτης (2010) Σύγχρονα Θέματα της Ελληνικής και Διεθνούς Οικονομίας, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα. Βλ. επίσης τις ετήσιες εκθέσεις της Διεθνούς Διαφάνειας

[30] Οι Ταβλάς και Πέτρουλας συνέθεσαν ένα σύνθετο δείκτη που περιέλαβε τους δείκτες «νόμος και τάξη», διοικητική οργάνωση και διαφθορά. Παρατήρησαν ότι όλοι (οι χωριστοί και ο σύνθετος) είχαν στατιστικά σημαντική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη. Βλ. Ταβλάς, Γ. και Πέτρουλας, Π. «Υποδείγματα οικονομικής επέκτασης, ο ρόλος των θεσμών και η Ελλάδα», στο Οικονόμου , Γ., Σαμπεθάι Ισαάκ και Συμίγιαννη Γ (επιμέλεια) Ισοζύγιο Τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδας: Αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής, Τράπεζα της Ελλάδας.

[31] Βλέπε Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «Σχέδιο Νόμου: Ενέχυρο-ποινική συνδιαλλαγή σε βάρος του Δημοσίου. Σύσταση ειδικού προανακριτικού σώματος. Θέματα αστικής ευθύνης του τύπου και άλλες ευθύνες».

[32] Βλέπε Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «Διαφάνεια :Εθνικό Σχέδιο κατά της Διαφθοράς» Ιανουάριος 2013



Στην πρόσφατη «Έκθεση Πεπραγμένων 2012-2013», η Γενική γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων παρουσίασε διάφορες περιπτώσεις διαφθοράς με σημαντικές επιπτώσεις για την Ελληνική οικονομία. Με βάση τις εκτιμήσεις της**, το Κράτος φαίνεται να παρουσιάζει απώλεια εσόδων της τάξης των 6 δισ. ευρώ, ενώ ένα μεγάλο ποσοστό του Δημοσίου χρέους που ανέρχεται σε 30% με 40% οφείλεται σε απώλειες εσόδων και καταχρήσεις του δημοσίου χρήματος!**

Ενδεικτικά αναφέρονται, στην έκθεση:

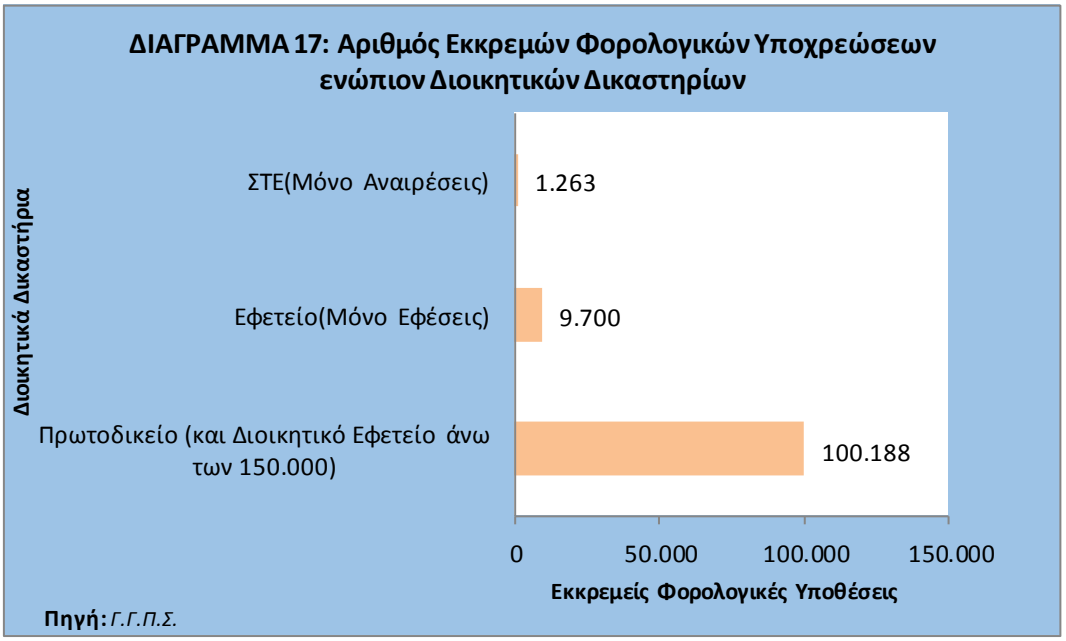
- Παραγραφές οικονομικών αδικημάτων λόγω συνεχών αναβολών.
- Περιπτώσεις διαφθοράς στον Τομέα Υγείας και ειδικότερα στον Ε.Ο.Π.Υ.Υ.
- Πλαστά και εικονικά τιμολόγια
- Υπερτιμολογήσεις και ξέπλυμα μαύρου χρήματος μέσω υπεράκτιων (offshore) επιχειρήσεων

4.2.1. Παραγραφές οικονομικών αδικημάτων σε βάρος του Δημοσίου

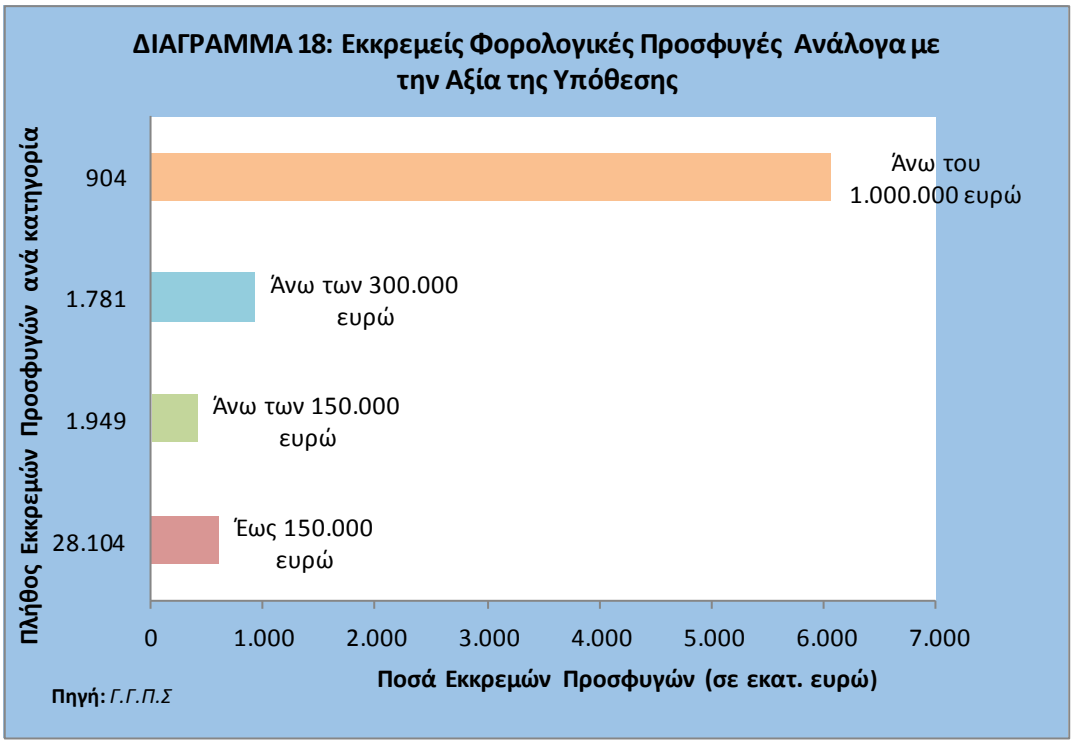
Η παραγραφή οικονομικών αδικημάτων σε βάρος του δημοσίου αποτελεί ένα σημαντικό ζήτημα που απασχολεί τη Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Ο λόγος για τον οποίο φαίνεται να γίνονται οι παραγραφές είναι οι επανειλημμένες αναβολές των δικών την τελευταία πενταετία με αποτέλεσμα να έχουν γίνει παραγραφές πολλών φορολογικών αδικημάτων από τις οποίες το δημόσιο φέρεται να έχει υποστεί ζημία πολλών εκατομμυρίων ευρώ, ενώ κινδυνεύουν με παραγραφή και πολλά φορολογικά αδικήματα offshore εταιρειών[33].

[33] Σημαντική ήταν η δήλωση του γενικού γραμματέα Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Γ. Σούρλα σε συνάντησή του με τον Υπουργό Δικαιοσύνης Χαράλαμπο Αθανασίου όπου τόνισε ότι «*Η παραγραφή αδικημάτων λόγω αναβολών πλήττει τον αγώνα κατά της διαφθοράς*». Βλ. άρθρο στην εφημερίδα Καθημερινή 6/7/2013 με τίτλο «Επί τάπητος η παραγραφή αδικημάτων λόγω αναβολών».

Σύμφωνα με στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων ο συνολικός αριθμός των εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων μέχρι και τις 30/9/2013 ανέρχεται στο ύψος των 111.151 υποθέσεων όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 17 παρακάτω αναλυτικά.



Στο παρακάτω Διάγραμμα 18 σύμφωνα και πάλι με στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων φαίνονται οι Εκκρεμείς Φορολογικές Προσφυγές (μόνο ΦΠΑ, ΚΦΑΣ, Λοιποί Φόροι) ανάλογα με την αξία της υπόθεσης. Συνολικά το πλήθος των προσφυγών ανέρχεται σε 32.738 και το συνολικό ποσό σε 8.011.350.986 €.



Αναφέρονται επίσης οι εξής χαρακτηριστικές περιπτώσεις παραγραφής:

- Παραγράφηκε αδίκημα μετά από πολλές αναβολές ,που οδηγήθηκε στα δικαστήρια μετά από 12 χρόνια και που ζημίωσε το δημόσιο με ποσό πάνω από 2 εκατομμύρια.
- Παραγράφηκε αδίκημα μετά από πολλές αναβολές που οδηγήθηκε στα δικαστήρια μετά από 13 χρόνια και που ζημίωσε το Ι.Κ.Α με πάνω από τέσσερα εκατομμύρια ευρώ.

4.2.2. Περιπτώσεις διαφθοράς στον Τομέα Υγείας και ειδικότερα στον Ε.Ο.Π.Υ.Υ

Στον τομέα της υγείας, η έκθεση διαπιστώνει πως ο χρηματισμός των γιατρών, οι διαβλητές διαδικασίες προμηθειών, η υπερτιμολογήσεις ιατρικών μηχανημάτων, οι υπερσυντα-γογραφήσεις, η διάθεση φαρμάκων σε πολλαπλάσιες τιμές από εκείνες των άλλων χωρών, αποτελούν μερικά από τα εκατοντάδες παραδείγματα της διαφθοράς και της διαπλοκής. Το Παγκόσμιο Βαρόμετρο της Διαφθοράς το 2013 στην έρευνά του αναφέρει για την κατάσταση στον τομέα της υγείας στην Ελλάδα, ότι σχεδόν 1 στους 4 πολίτες (23%) δηλώνει ότι έδωσε «φακελάκι» κατά την επαφή τους με ιατρική υπηρεσία, στοιχείο που επιβεβαιώνεται και από την «Εθνική Έρευνα για την Διαφθορά στην Ελλάδα 2012», της Διεθνούς Διαφάνειας- Ελλάδος[34].

Το φαινόμενο της υπερσυνταγογράφησης στην Ελλάδα έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις με αποτέλεσμα ο τομέας της Υγείας να επιβαρύνεται με τεράστιες δαπάνες.

Από στοιχεία που δημοσιοποίησε το Υπουργείο Υγείας για το α’ εξάμηνο του έτους έγινε έλεγχος σε 87 γιατρούς σχετικά με υποθέσεις υπέρβασης συνταγογραφήσεων φαρμάκων και παραπεμπτικών. Από τον έλεγχο που διενεργήθηκε συγκεντρώθηκαν περίπου 650.000 καταχωρήσεις με συνολικό αριθμό παραπεμπτικών 1.173.631, συνολικό αριθμό παρακλινικών εξετάσεων 7.842.174 και συνολική δαπάνη 53.109.574 εκατ. ευρώ.

Επίσης, παρατηρήθηκε από ελέγχους που διενεργήθηκαν ότι ορισμένοι ιατροί ενώ συνταγογραφούν με τη δραστική ουσία αναγράφουν στο βιβλιάριο ασθενείας των ασφαλισμένων την εμπορική ονομασία των σκευασμάτων παρά τις αναφερόμενες διατάξεις και σε αντίθεση με το νόμο 4172/2013.

Επισημαίνουμε ότι με βάση τα αποτελέσματα πρόσφατης μελέτης, **η αύξηση της χρήσης των γενοσήμων θα επιδράσει θετικά στο σύνολο της ελληνικής οικονομίας βελτιώνοντας τόσο τα έσοδα και άλλους οικονομικούς δείκτες όσο και την εγχώρια επιχειρηματικότητα και την απασχόληση[35]**. Η περαιτέρω διάδοση των γενοσήμων έως το 2021 αναμένεται να αυξήσει την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία σε 2,1 δισ. ευρώ και να δημιουργήσει 29.000

[34] Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων 2012-2013 Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Στην έκθεση γίνεται μνεία στο γεγονός ότι το 84% των πολιτών που ερωτήθηκαν δηλώνουν διατεθειμένοι να αντιδράσουν στη διαφθορά καταγγέλλοντας περιστατικά.

[35] Mac Kinsey & Company March (2012) «Greece 10 Years Ahead» .Η μελέτη μπορεί να βρεθεί μέσω του ακόλουθου συνδέσμου:
http://www.mckinsey.com/locations/athens/GreeceExecutiveSummary_new/pdfs/Executive_summary_English.pdf

θέσεις εργασίας. Επίσης, η ίδια μελέτη εκτιμά μείωση κατά 1,3 δισ. ευρώ του εμπορικού ελλείμματος μέσα σε μια δεκαετία και αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά 1,2 δισ. ευρώ.

4.2.3. Πλαστά και εικονικά τιμολόγια

Με βάση τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων την τελευταία δεκαπενταετία, παρατηρείται συνεχής αύξηση στην έκδοση των πλαστών και εικονικών τιμολογίων. Αναφέρεται συγκεκριμένα ότι το Σ.Δ.Ο.Ε, σε έλεγχο που πραγματοποίησε μόνο στο 20% των περιπτώσεων για τη χρονική περίοδο 2009-2012, βρήκε 503.200 πλαστά και εικονικά τιμολόγια αξίας πάνω από 5 δισ. ευρώ.[36]

Αναφέρονται επίσης οι εξής χαρακτηριστικές περιπτώσεις:

- 7 επιχειρήσεις εξέδωσαν 1.190 εικονικά τιμολόγια και 81 πλαστά για να καλύψουν συναλλαγές ύψους 31,1 εκατ. ευρώ.
- 15 επιχειρήσεις έλαβαν 1.215 πλαστά τιμολόγια αξίας 23,341 εκατομμύρια ευρώ.
- Κρατούμενος φυλακών προμήθευε τιμολόγια σε επιχειρήσεις συνολικής αξίας 9 εκατ. ευρώ.
- Ιερέας εξέδιδε εικονικά τιμολόγια αξίας 150.00 ευρώ, για ανύπαρκτες συναλλαγές.
- Επιχειρηματίας καταχώρησε στα λογιστικά του βιβλία εικονικό τιμολόγιο για αγορά μηχανήματος αξίας 18 εκατομμύρια δρχ. χωρίς να προβεί στην αγορά μηχανήματος και από την οποία πήρε επιδότηση 7,2 εκατομμύρια δρχ.
- Συνταξιούχος εξέδωσε 365 εικονικά τιμολόγια ύψους 4.0281.000 ευρώ.
- 48 αγρότες από τη Στερεά Ελλάδα εξέδωσαν πλαστά και εικονικά τιμολόγια ύψους 22.515.000 ευρώ.

Η Γενική Γραμματεία Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στην Έκθεση Πεπραγμένων 2012-13, εκτιμά ότι η ζημιά του ελληνικού δημοσίου από τα πλαστά και εικονικά τιμολόγια ανέρχεται σε πάνω από 2 δισ. ευρώ το χρόνο.

4.2.4. Υπερτιμολογήσεις και ξέπλυμα μαύρου χρήματος μέσω υπεράκτιων (offshore) επιχειρήσεων

Δύο είναι τα βασικά προβλήματα που συνδέονται με τις υπεράκτιες επιχειρήσεις. Το ένα σχετίζεται με τη δυσχέρεια εντοπισμού του πραγματικού δικαιούχου πίσω από κάθε εταιρεία αφού οι εταιρείες αυτές σε πολλές περιπτώσεις χρησιμοποιούνται για φοροαποφυγή/φοροδιαφυγή ή/και ξέπλυμα “μαύρου χρήματος”. Το δεύτερο ζήτημα σχετίζεται με τις υπερτιμολογήσεις. Τα προβλήματα αυτά δεν είναι μόνο ελληνικά, αλλά και διεθνή. Υπολογίζεται ότι στις ΗΠΑ οι απώλειες από την φοροδιαφυγή μέσω των υπεράκτιων εταιρειών φτάνουν τα 100 δισ. ευρώ[37]. Το ύψος των κεφαλαίων που κρύβονται πίσω από τα συστήματα των υπεράκτιων εταιρειών μπορεί να ξεπερνά και τα 20 τρισ. δολάρια σύμφωνα με έρευνα της International Consortium of Investigate Journalists.

[36] Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων 2012-2013 Γενικής Γραμματείας Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. (σελ 54)
[37] Ελευθεροτυπία 16/9/2013

Στην Ελλάδα έχουν καταγραφεί 6.575 offshore που διαθέτουν ή διέθεταν σε κάποια περίοδο ακίνητη περιουσία στην Ελλάδα[38]. Η κυβέρνηση προκειμένου να ελέγξει τις υπεράκτιες εταιρίες δημοσίευσε την εγκύκλιο 1198/21.8.2013 σύμφωνα με την οποία οι δαπάνες για την αγορά αγαθών ή τη λήψη υπηρεσιών που καταβάλλονται ή οφείλονται προς φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα, που είναι κάτοικος ή έχει την καταστατική ή πραγματική έδρα ή είναι εγκατεστημένος σε κράτος μη συνεργάσιμο, δεν αναγνωρίζονται ως δαπάνες που εκπίπτουν από τα ακαθάριστα έσοδά τους ή από το φορολογητέο εισόδημά τους, εκτός αν ο ενδιαφερόμενος αποδείξει ότι οι δαπάνες αυτές αφορούν πραγματικές και συνήθεις συναλλαγές και δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη μεταφορά κερδών ή εισοδημάτων ή κεφαλαίου με σκοπό τη φοροαποφυγή ή φοροδιαφυγή. Επιπλέον, η κυβέρνηση εντατικοποίησε το τελευταίο τρίμηνο τους ελέγχους προς αυτές τις εταιρίες, αν και το θέμα της τριγωνικής τιμολόγησης και κατά συνέπεια της υπερτιμολόγησης των εισαγόμενων αγαθών δεν έχει ακόμη αντιμετωπιστεί. **Οι δράσεις του Υπουργείου Οικονομικών τον τελευταίο καιρό αποτελούν ένα ελπιδοφόρο μήνυμα και τα έσοδα φαίνονται να είναι πιο ικανοποιητικά από προηγούμενες χρονιές μετά τους ελέγχους που πραγματοποιήθηκαν, όμως δεν παύει να απαιτείται μεγαλύτερη προσπάθεια.**

Αξίζει να σημειωθεί ότι σε έλεγχο 34 υπεράκτιων επιχειρήσεων στην Ελλάδα βεβαιώθηκαν παραβάσεις ύψους 40 εκατ. ευρώ, δηλαδή λίγο παραπάνω από 1 εκατ. για την κάθε μία[39].

Στον παρακάτω Πίνακα 12 εμφανίζονται τα στοιχεία για τον αριθμό των offshore ανά ΔΟΥ με βάση την κατάσταση που δημοσίευσε η Γ.Γ.Π.Σ. του Υπουργείου Οικονομικών. Είναι εμφανές πως στην Ελλάδα δραστηριοποιείται ένας μεγάλος αριθμός offshore εταιρειών με τις περισσότερες στη ΔΟΥ ΦΑΕ Αθηνών 2.908 και στη ΔΟΥ ΦΑΕ Πειραιά με 1.195.

ΠΙΝΑΚΑΣ 12: Offshore ανά ΔΟΥ	
ΔΟΥ ΙΘΑΚΗΣ	16
ΔΟΥ ΘΗΒΩΝ	20
ΔΟΥ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ	31
ΔΟΥ ΘΗΡΑΣ	24
ΔΟΥ ΑΙΓΙΝΑΣ	33
ΔΟΥ ΨΥΧΙΚΟΥ	16
ΔΟΥ ΑΝΔΡΟΥ	51
ΔΟΥ ΓΛΥΦΑΔΑΣ	15
ΔΟΥ Δ' ΑΘΗΝΩΝ	30
ΔΟΥ ΑΡΓΟΣΤΟΛΙΟΥ	26
ΔΟΥ ΦΑΕ ΠΕΙΡΑΙΑ	1.195
ΔΟΥ ΜΥΚΟΝΟΥ	244

[38] Βλ. Ομιλία Υφυπουργού οικονομικών στη Βουλή, 27/6/2013.
[39] Βλ. ομιλία Υφυπουργού οικονομικών στη Βουλή, 11/10/2013.

ΔΟΥ ΧΙΟΥ	16
ΔΟΥ ΧΑΝΙΩΝ	43
ΔΟΥ ΒΟΛΟΥ	36
ΔΟΥ Β' ΚΕΡΚΥΡΑΣ	27
ΔΟΥ ΡΟΔΟΥ	58
ΔΟΥ ΦΑΕ ΑΘΗΝΩΝ	2.908
ΔΟΥ ΦΑΕ ΘΕΣΣ/ΚΗΣ	68
ΔΟΥ ΛΙΒΑΔΕΙΑΣ	37
ΔΟΥ ΠΑΡΟΥ	93
ΔΟΥ ΧΑΛΚΙΔΑΣ	53
ΔΟΥ Α' ΚΕΡΚΥΡΑΣ	69
ΔΟΥ ΑΓ.ΝΙΚΟΛΑΟΥ	46
ΔΟΥ ΛΕΥΚΑΔΑΣ	21
ΔΟΥ Α' ΠΑΤΡΩΝ	10
ΔΟΥ Α' ΑΘΗΝΩΝ	10
ΔΟΥ ΑΓ.ΣΤΕΦΑΝΟΥ	10
ΔΟΥ ΚΡΑΝΙΔΙΟΥ	161

Πηγή: *Γ.Γ.Π.Σ.*

Είναι λοιπόν, απόλυτα εμφανές πως είναι άμεση ανάγκη να παρθούν μέτρα και να εντατικοποιηθούν οι έλεγχοι. Τα προβλήματα των υπεράκτιων εταιριών θα μπορούσαν να μειωθούν με τη μη αναγνώριση της φορολογικής τους υπόστασης. Μπορεί για παράδειγμα να εφαρμοστεί η νομοθεσία της Ελεγχόμενης Αλλοδαπής Εταιρείας (Controlled Foreign Corporation), η οποία προβλέπει την άμεση ή έμμεση μη αναγνώριση της φορολογικής και νομικής υπόστασης των εταιρειών αυτών και τη φορολόγηση των όποιων δραστηριοτήτων τους απευθείας στο όνομα των άμεσων ή έμμεσων ιδιοκτητών τους, κατοίκων ημεδαπής.

Η υπεράκτια εταιρεία καταλήγει, έτσι, σαν να μην υπάρχει και τα σχετικά προβλήματα επιλύονται σε επίπεδο, τουλάχιστον, ουσιαστικού δικαίου, στη ρίζα τους και με τρόπο δίκαιο. Επιπλέον, η πολιτεία πρέπει σύντομα να μελετήσει τη νομοθεσία προς αντιμετώπιση της υπερτιμολόγησης μέσω των υπεράκτιων εταιρειών και με νέες διατάξεις να περιορίσει κι άλλο τις απαλλαγές οποιασδήποτε συναλλαγής προέρχεται από χώρα με ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς είτε συνεργάσιμης είτε μη.

4.3. Η φοροδιαφυγή

Παρά τις κυβερνητικές προσπάθειες για αύξηση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης (π.χ. υπερδιπλασιασμός του ελέγχου μεγάλων εισοδηματιών κατά τους επτά πρώτους μήνες του 2013 (164 έλεγχοι) σε σύγκριση με το 2012 (66 έλεγχοι)), η

φοροδιαφυγή συνεχίζει να αποτελεί ένα από τα βασικότερα εμπόδια της δημοσιονομικής προσαρμογής.

Η μη πληρωμή των φόρων, η έκδοση πλαστών και εικονικών φορολογικών στοιχείων, η μη δήλωση εισοδήματος, η μη έκδοση φορολογικών στοιχείων και η αδήλωτη εργασία είναι μόνο μερικά από τα πολυάριθμα παραδείγματα φοροδιαφυγής στη Ελλάδα η οποία έχει γίνει ενδημικό φαινόμενο στην Ελλάδα. ***Θεωρούμε ότι η επιπλέον επιβάρυνση με νέους φόρους των ήδη φορολογουμένων πολιτών δεν βοηθά στην καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την είσπραξη εσόδων. Απεναντίας αυξάνει το κίνητρο της φοροδιαφυγής και μειώνει τα φορολογικά έσοδα. Η βελτίωση της φορολογικής διοίκησης με την ενδυνάμωση της Γενικής Γραμματείας Εσόδων και τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης ώστε να συνεισφέρουν όλοι στα δημόσια έσοδα ανάλογα με τη φοροδοτική τους ικανότητα, είναι η πιο αποτελεσματική (και κοινωνικά δίκαιη) πολιτική.***

Την ανάγκη για μείωση της φοροδιαφυγής τόνισαν ο ΟΟΣΑ και η Τράπεζα της Ελλάδος στις τελευταίες εκθέσεις τους για την Ελλάδα[40]. Ο ΟΟΣΑ μάλιστα υπολογίζει πως μόνο από τους ελεύθερους επαγγελματίες, τα δημόσια ταμεία χάνουν περίπου 3,2 δισ. ετησίως. Επιπλέον, επισημαίνει ότι εάν η αποδοτικότητα στη συλλογή των φόρων ήταν ανάλογη του μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ, τα έσοδα θα ήταν αυξημένα κατά 6% του ΑΕΠ το 2011, που σημαίνει ότι στα δημόσια ταμεία ετησίως θα έμπαιναν έσοδα ύψους περίπου 11 δισ. ευρώ. Σύμφωνα με τη Διεθνή Διαφάνεια «Ένα φτωχό σύστημα φορολογικών ελέγχων, με τη βοήθεια ενός αδιαφανούς φορολογικού κώδικα, επιτρέπει στα άτομα και στις επιχειρήσεις να δωροδοκούν τους ελεγκτές και να αποφεύγουν τους φόρους. Οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι 120 δισ. ευρώ μπορεί να έχουν χαθεί σε παράνομες συναλλαγές και φοροδιαφυγή από το 2000 και μετά[41].

4.3.1. Η δράση του ΣΔΟΕ και το «ΘΕΡΟΣ 2013»

Το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος μέσα από την προσπάθεια για την πάταξη του οικονομικού εγκλήματος έχει αποκαλύψει τον τελευταίο χρόνο σημαντικές περιπτώσεις φοροδιαφυγής και αδήλωτων εισοδημάτων μέσα από στοχευμένους ελέγχους παρά την έλλειψη προσωπικού και πόρων. Το πρόγραμμα αυτό δράσης του ΣΔΟΕ με ελέγχους σε όλη την επικράτεια έχει επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα. Όπως δημοσιοποίησε στην Εισηγητική Έκθεση για τον Προϋπολογισμό του 2014 το Υπουργείο Οικονομικών, για το έτος 2012 και το πρώτο εννεάμηνο του 2013 διενεργήθηκαν 34.249 στοχευμένοι έλεγχοι αντί προγραμματισθέντων 28.000 ελέγχων και διαπιστώθηκαν 908.745 παραβάσεις σε 18.473 περιπτώσεις. Το ποσοστό ελέγχων έναντι των στόχων ανήλθε σε 122%. Το μέσο ποσοστό παραβατικότητας διαμορφώθηκε στο 54%. Το πρώτο εννεάμηνο του 2013 το ΣΔΟΕ, διενήργησε συνολικά 24.358 ελέγχους σε επιλεγμένες επιχειρήσεις, όπου

[40] Βλ. OECD (2013), *Economic Surveys: Greece*, Paris, p. 24 και Τράπεζα της Ελλάδος, Νομισματικής Πολιτική, Ενδιάμεση Έκθεση 2013, σελ. 7.
[41] Διεθνής Διαφάνεια για την Ελλάδα http://www.transparency.org/country#GRC

διαπιστώθηκαν 358.622 παραβάσεις σε 11.494 παραβάτες με μέσο ποσοστό παραβατικότητας 47%[42].

Οι θερινοί μήνες του 2013 αποτέλεσαν σημείο αναφοράς για την εκστρατεία κατά της φοροδιαφυγής. Το πρόγραμμα «ΘΕΡΟΣ 2013» που εκτελέσθηκε από το Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος αφορούσε ελέγχους σε τουριστικούς, νησιωτικούς και χερσαίους προορισμούς. Σκοπός ήταν η πάταξη της φοροδιαφυγής, η προστασία των καταναλωτών από ακατάλληλα τρόφιμα και ποτά και η αδήλωτη εργασία.

Οι έλεγχοι έφεραν στην επιφάνεια περιπτώσεις παραβατικότητας όπου σε πολλές περιπτώσεις ξεπέρασε ακόμα και το 80% (Πίνακας 13).

ΠΙΝΑΚΑΣ 13: Πρόγραμμα Θέρος 2013

	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΛΕΓΧΩΝ	ΠΑΡΑΒΑΤΕΣ	ΑΡ. ΠΑΡΑΒΑΣ.	%
Π.Δ. Αττικής	1294	754	2950	58%
Π.Δ. Κεντρικής Μακεδονίας	1536	396	3047	26%
Π.Δ. Ανατολικής Μακεδονίας & Θράκης	187	86	2615	46%
Π.Δ. Δυτικής Μακεδονίας	144	41	71	28%
Π.Δ. Ηπείρου	510	136	597	27%
Π.Δ. Θεσσαλίας	556	210	483	38%
Π.Δ. Στερεάς Ελλάδας	163	141	42195	87%
Π.Δ. Δυτικής Ελλάδας	266	141	2700	53%
Π.Δ. Πελοποννήσου	594	324	1276	55%
Π.Δ. Κρήτης	534	279	2227	52%
Π.Δ. Νοτίου Αιγαίου	394	228	8085	58%
Π.Δ. Βορείου Αιγαίου	362	128	347	35%
Π.Δ. Ιονίων Νήσων	33	20	74	61%
ΕΔΕΥΑ	0	0	0	0%
ΕΔΕΥΘ	54	29	175	54%
ΣΥΝΟΛΑ	**6627**	**2913**	**66842**	**44%**

Πηγή: *ΣΔΟΕ*

Οι έλεγχοι και η αποκάλυψη των παραβατών, έφεραν στην επιφάνεια το ζήτημα της αποτελεσματικής είσπραξης εσόδων, το οποίο σχετίζεται με τη νομοθεσία και τη γραφειοκρατία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός πως αν το ΣΔΟΕ σφραγίσει ένα κατάστημα και την επόμενη μέρα ο ιδιοκτήτης το λειτουργήσει κανονικά, η νομοθεσία δεν προβλέπει τι θα πρέπει να κάνει το ΣΔΟΕ καθώς μετά το θέμα το αναλαμβάνει η αστυνομία και επιβάλλεται στον παραβάτη απλά ένα μικρό πρόστιμο.

Στην Εισηγητική Έκθεση για τον Προϋπολογισμό του 2014, το Υπουργείο Οικονομικών επισημαίνει πως με το νόμο 4152/2013 «Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013.» έγινε επαναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων του ΣΔΟΕ και ολοκληρώθηκε στις 31/10/2013 η διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων, οργανικών θέσεων, προσωπικού και αναγκαίων πόρων του ΣΔΟΕ στην ΓΓΔΕ. Παράλληλα, προωθείται ο ανασχεδιασμός των προτεραιοτήτων του ΣΔΟΕ και η αναδιοργάνωση των

[42] Βλ. Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2014 (σελ 42)

υπηρεσιών του, έτσι ώστε να δοθεί έμφαση σε ελέγχους ιδιαίτερα σημαντικών περιπτώσεων οικονομικών εγκλημάτων.

4.3.2. Φοροδιαφυγή στην εμπορία καυσίμων

Το ζήτημα της αγοράς των καυσίμων καθώς και των εσόδων του κράτους από αυτά, απασχόλησε πολλές φορές τόσο την κοινή γνώμη όσο και την πολιτική σκηνή[43].

Αν και οι απώλειες εσόδων του κράτους είναι τεράστιες, δύσκολα μπορούν να υπολογιστούν, καθώς δεν υπάρχουν εκτεταμένες συλλήψεις εμπλεκομένων με το λαθρεμπόριο. Τον Οκτώβριο του 2012 ο γενικός διευθυντής του Συνδέσμου Εταιριών Εμπορίας Πετρελαιοειδών (ΣΕΕΠΕ) σε δήλωσή του στο ΑΜΠΕ, εκτίμησε ότι από το λαθρεμπόριο στα καύσιμα κίνησης οι απώλειες εσόδων του κράτους κυμαίνονται μεταξύ 300 με 500 εκατ. ετησίως. Τον Ιανουάριο του 2013 με ανακοίνωση του το Υπουργείου Οικονομικών, εκτιμά τις απώλειες εσόδων από το λαθρεμπόριο στο χώρο των καυσίμων στα € 600 εκατ. ετησίως (συμπεριλαμβανομένων του Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης (ΕΦΚ) και του ΦΠΑ)[44].

Στην κοινοτική οδηγία 2003/96/ΕΚ προβλέπονται ελάχιστοι ΕΦΚ για τα διάφορα ενεργειακά προϊόντα ανάλογα με την χρήση τους. Έτσι για το πετρέλαιο εσωτερικής καύσης όταν χρησιμοποιείται για θέρμανση ο ελάχιστος ΕΦΚ καθορίζεται στα € 21 το χιλιόλιτρο, ενώ όταν χρησιμοποιείται σε κινητήρες καθορίζεται στα € 330 ανά χιλιόλιτρο[45]. Στην Ελλάδα ο ΕΦΚ για το πετρέλαιο θέρμανσης ήταν € 60 ανά χιλιόλιτρο και για το πετρέλαιο κίνησης €412 ανά χιλιόλιτρο. **Ήδη, προ της εξίσωσης, το πετρέλαιο θέρμανσης είχε ΕΦΚ τριπλάσιο από τον ελάχιστο προβλεπόμενο στην κοινοτική οδηγία.**

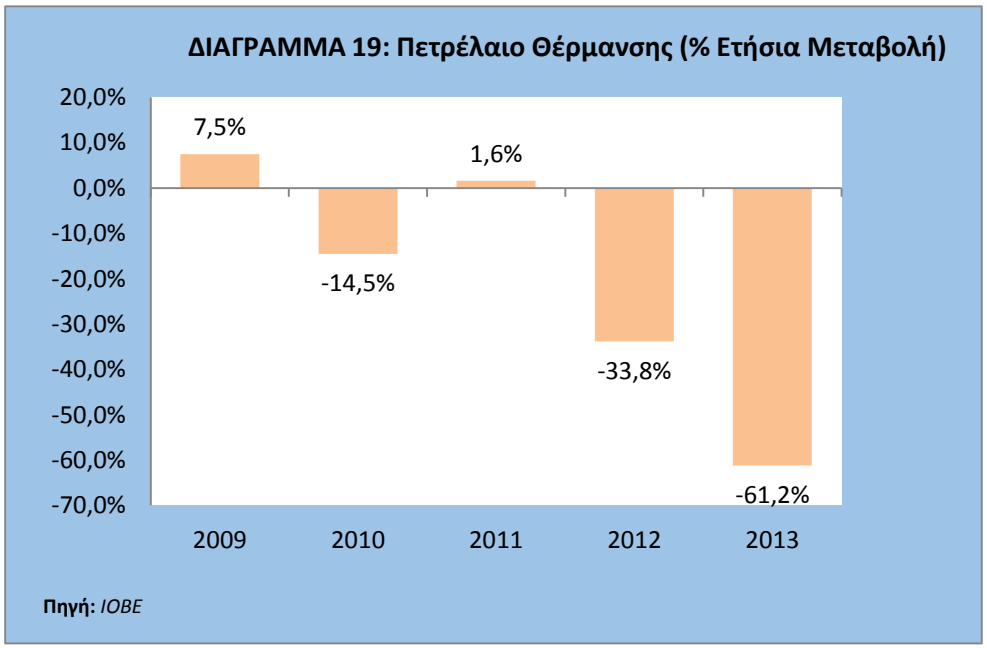
Τον Οκτώβριο του 2012 επήλθε εξίσωση μεταξύ του ΕΦΚ στο πετρέλαιο θέρμανσης και του ΕΦΚ στο πετρέλαιο κίνησης όπως προβλεπόταν από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η εξίσωση έγινε αναγκαστικά στο ελάχιστο επιτρεπτό της κοινοτικής οδηγίας δηλαδή στα €330 ανά χίλια λίτρα. **Έτσι ο ΕΦΚ στο πετρέλαιο θέρμανσης εκτινάχθηκε από τα €60 το χιλιόλιτρο στα € 330 το χιλιόλιτρο, περίπου 16 φορές πάνω από το ελάχιστο που προβλέπεται στην κοινοτική οδηγία!** Ωστόσο η συγκεκριμένη αύξηση δεν αντικατοπτρίζει πλήρως μια εν δυνάμει εισπρακτική πολιτική μιας και προβλεπόταν σημαντική επιστροφή

[43] Αναφέρουμε χαρακτηριστικά τις δηλώσεις του Πρωθυπουργού Λουκά Παπαδήμου στη Βουλή των Ελλήνων τον Ιανουάριο του 2012 : «Αν αντιμετωπιζόταν το πρόβλημα της λαθρεμπορίας καυσίμων, η χώρα θα μπορούσε να εξοικονομήσει δυόμισι δισ. το χρόνο και δεν θα χρειαζόταν να καταφύγει σε περικοπές μισθών και συντάξεων.». Επισημαίνοντας ταυτόχρονα ότι η απώλεια εσόδων από το λαθρεμπόριο πρέπει να αγγίζει το ένα δισ. ετησίως.
http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26509&subid=2&pubid=112801011
Το θέμα επίσης άπτεται της διάβρωσης των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους. Χαρακτηριστική είναι η τοποθέτηση του προέδρου του ΛΑΟΣ κου Γ. Καρατζαφέρη, στην ίδια συνεδρία : «Πρέπει να είμαστε έτοιμοι να αναμετρηθούμε με έναν καλά οργανωμένο στρατό από επίορκους αξιωματικούς του λιμενικού σώματος και τελωνειακούς».
Ενώ σύμφωνα με δήλωση του Γενικού Γραμματέα Διαφάνειας κου Γ. Σούρλα σε τηλεοπτικό ρεπορτάζ του Αθηναϊκού - Μακεδονικού Πρακτορείου Ειδήσεων : «Οι νοθείες των καυσίμων στις ένοπλες Δυνάμεις και το λαθρεμπόριο των καυσίμων· πρόκειται για ένα εθνικό, οικονομικό και πολιτικό έγκλημα … σκάνδαλο του αιώνα. Εκτενή αναφορά στο σύνολο του τύπου της εποχής. 5/10/2012 Ρεπορτάζ ΑΠΕ-ΜΠΕ http://www.youtube.com/watch?v=WkLLGshouxg
[44] Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων 25/01/2013 http://www.amna.gr/articleview.php?id=27843
[45] Οδηγία ΟΔΗΓΙΑ 2003/96/ΕΚ Παράρτημα 1 Πίνακας Α και Πίνακας Γ

φόρων σε δικαιούχους. **Η γενικότερη αίσθηση που έχει διαμορφωθεί στην κοινή γνώμη είναι πως το μέτρο απέτυχε από δημοσιονομικής πλευράς, επιφέροντας συγχρόνως δυσανάλογη υποβάθμιση του επιπέδου ευημερίας αρκετών νοικοκυριών, τα οποία στερήθηκαν ενός ικανοποιητικού επιπέδου θέρμανσης της κατοικίας τους κατά τους χειμερινούς μήνες. Επιπλέον, στην εφαρμογή του μέτρου αποδίδεται και η επιβάρυνση της ατμόσφαιρας, ιδιαίτερα στην Αθήνα[46].**

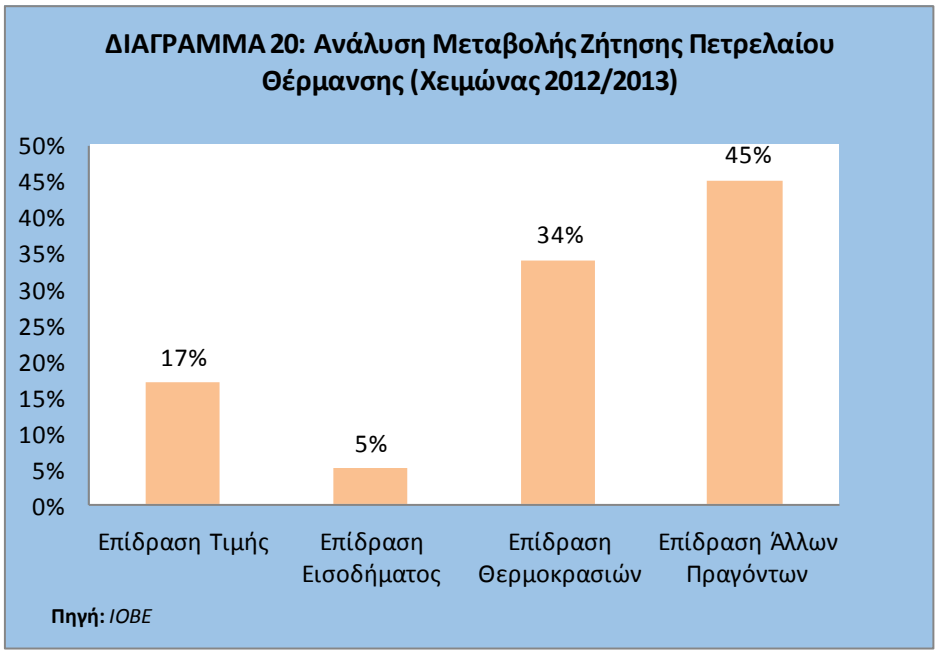
Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι - σύμφωνα με μελέτη του ΙΟΒΕ - η μείωση της ζήτησης στο πετρέλαιο θέρμανσης τον χειμώνα του 2012 – 2013 ερμηνεύεται κατά 80% περίπου από παραμέτρους όπως οι ήπιες θερμοκρασίες και άλλους μη σαφώς μετρήσιμους παράγοντες (π.χ μείωση ζήτησης σε κτήρια με κεντρική θέρμανση), παρά από την μεταβολή της τιμής πετρελαίου θέρμανσης.

Στο παρακάτω Διάγραμμα 19 εμφανίζεται η ποσοστιαία ετήσια μεταβολή στην αγορά του πετρελαίου θέρμανσης μετά την εξίσωση των συντελεστών ΕΦΚ πετρελαίου θέρμανσης και κίνησης.



Ενώ στο επόμενο Διάγραμμα 20 παρουσιάζεται μια ανάλυση της μεταβολής της ζήτησης στο πετρέλαιο θέρμανσης για τον χειμώνα 2012/2013.

[46] Βλ. Μελέτη ΙΟΒΕ με τίτλο «Η εξίσωση του ΕΦΚ στο πετρέλαιο θέρμανσης και κίνησης: Αξιολόγηση του μέτρου και προτάσεις βελτίωσης του προγράμματος οικονομικής ενίσχυσης των καταναλωτών πετρελαίου θέρμανσης»



Ο κύκλος βέβαια του λαθρεμπορίου στα καύσιμα δεν περικλείει μόνο τα πρατήρια και το πετρέλαιο θέρμανσης. Διατρέχει το σύνολο της αλυσίδας που συνδέει την εισαγωγή του καυσίμου μέχρι την κατανάλωσή του. Μια ουσιαστική περιγραφή του θέματος λαθρεμπορίας / νοθείας καυσίμων γίνεται σε μελέτη της ΓΣΕΒΕΕ[47].

Η ενδελεχής εξέταση της λειτουργίας της συγκεκριμένης αγοράς αναδεικνύει δύο ζητήματα που εντείνουν την αναποτελεσματικότητα στην πάταξη της φοροδιαφυγής. Το ένα σχετίζεται με την περίπλοκη, δαιδαλώδη και αντιφατική μορφή νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων[48]. Το δεύτερο σχετίζεται με τον κατακερματισμό των αρμόδιων οργάνων ελέγχου. Ο κατακερματισμός των ελεγκτικών οργάνων δημιουργεί τόσο θέματα υπερκάλυψης αρμοδιοτήτων όσο και θέματα μη κάλυψης πεδίων ελέγχου.

Στην ΚΥΑ Φ2-1871(ΦΕΚ 2173) προσδιορίζονται οι αρμόδιες υπηρεσίες που εμπλέκονται στην εφαρμογή του συστήματος εισροών εκροών στα πρατήρια. Αυτές είναι:

1. Οι ελεγκτικές υπηρεσίες του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.
2. Οι ελεγκτικές υπηρεσίες του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.
3. Οι ελεγκτικές υπηρεσίες των Περιφερειακών Διευθύνσεων Ανάπτυξης της Χώρας.
4. Οι ελεγκτικές υπηρεσίες των Περιφερειακών Διευθύνσεων Μεταφορών της Χώρας.

[47] http://www.gsevee.gr/meletes/205-2012-10-04-10-42-22

[48] Βλ. ανάμεσα σε άλλα : Το νόμο 3784 τον Αύγουστο του 2009, την ΚΥΑ 21-Δεκεμβρίου-2010 (Φ2 1617), την η απόφαση 1009 (ΦΕΚ 72) 27 Ιανουαρίου του 2012, το νόμου 4072 (ΦΕΚ 86), τους ν. 3784/2009, 3054/2002, 2960/2001.Στις 11 Απριλίου του 2012 δημοσιεύεται στο άρθρο 320 του περί βελτίωσης οικονομικού κλίματος, σειρά τροποποιήσεων των νόμων και του άρθρου 187 του Π.Κ. με τις οποίες: στις 12 Νοεμβρίου του 2012 δημοσιεύεται ο νόμος 4093 (ΦΕΚ 222) όπου στο τμήμα Ι.3. τροποποιούνται διατάξεις του Ν. 3054/2002 σχετικές με την απελευθέρωση της εμπορίας καυσίμων.
Στις 14 Νοεμβρίου του 2012 δημοσιεύεται η απόφαση 2022(ΦΕΚ 3017) με τη οποία τροποποιείται η ΚΥΑ 1617/2010. Στις 18 Νοεμβρίου του 2012 δημοσιεύονται οι ΚΥΑ 48941/3564 και Α8/48012/5053 (ΦΕΚ 3052). Στις 26 Νοεμβρίου του 2012 δημοσιεύεται η απόφαση 1203 (ΦΕΚ 3130) η οποία επίσης αντιμετωπίζει πρακτικά προβλήματα και ενσωματώνει πορίσματα της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου. Στις 29 Μαΐου του 2013 δημοσιεύεται στο νόμο 4155(ΦΕΚ 120) άρθρο 42 τροποποίηση του άρθρου 320 §6 του νόμου 4072/2012 που αφορά τις διοικητικές και ποινικές επιπτώσεις των παραβατών. Στις 22 Αυγούστου του 2013 δημοσιεύεται στο ΦΕΚ 2044 δέσμη αποφάσεων (Α2 – 861) σχετικές με τους Κανόνες Διακίνησης και Εμπορίας Προϊόντων και Παροχής Υπηρεσιών. Στις 2 Σεπτεμβρίου 2013 δημοσιεύεται η απόφαση Φ2-1871(ΦΕΚ 2173). Στις 18 Σεπτεμβρίου 2013 αποστέλλεται ενημερωτική εγκύκλιος από τη Γενική Διεύθυνση Οδικής Ασφάλειας του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων.

5. Οι Ελεγκτικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών.
6. Οι Ελεγκτικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και Δημοσίας Τάξεως, για υποβοήθηση του έργου των αρμόδιων ελεγκτικών Αρχών.
7. Οι ελεγκτικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου.
8. Οι ελεγκτικές Υπηρεσίες του λιμενικού σώματος.

4.4 Η διοικητική μεταρρύθμιση

Ο εκσυγχρονισμός και η βελτίωση της λειτουργίας του Δημοσίου Τομέα αποτελεί συμφωνηθείσα δράση κι έχει επισημανθεί σε όλα τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής της χώρας μέχρι σήμερα. Πέραν των μέτρων που ελήφθησαν με καθαρά δημοσιονομικό όφελος (περικοπή μισθών και επιδομάτων), **η εφαρμογή των κρίσιμων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων προς την κατεύθυνση αυτή καθυστερούσε κι όλο μετατίθετο για την επόμενη αξιολόγηση.**

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται και στην προηγούμενη έκθεση του Γραφείου μας, οι εξελίξεις του καλοκαιριού έδειξαν ότι **οι καθυστερήσεις στο τέλος οδηγούν σε κινήσεις που δε φαίνεται να εντάσσονται σε ένα γενικότερο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό.** Το προηγούμενο καλοκαίρι και υπό την ασφυκτική πίεση της Τρόικας αποφασίστηκε η λήψη κι η υλοποίηση διαρθρωτικών μέτρων σχετικά με την απασχόληση στο Δημόσιο Τομέα. Συγκεκριμένα, αποφασίστηκε το κλείσιμο της ΕΡΤ, η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας και της ειδικότητας των σχολικών φυλάκων, καθώς και η κατάργηση ειδικοτήτων κατά κλάδο και κατηγορία του προσωπικού της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης[49].

Η κατάργηση των σχολικών φυλάκων, της Δημοτικής Αστυνομίας και των ειδικοτήτων κατά κλάδο και κατηγορία του προσωπικού της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης έγινε με το Νόμο 4172/ 2013[50] «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Νόμου 4046/ 2012, 4093/ 2012[51], 4127/2013 και άλλες διατάξεις». Όσον αφορά τη Δημοτική Αστυνομία (καταργηθείσα από την 23η Σεπτεμβρίου 2013) και τους σχολικούς φύλακες, ο Νόμος αυτός αναφέρει χαρακτηριστικά ότι προτείνεται η κατάργησή τους στο πλαίσιο της εφαρμογής του προγράμματος κινητικότητας και με σκοπό τον εξορθολογισμό της διαχείρισης του ανθρωπίνου δυναμικού. Από την άλλη πλευρά, η κατάργηση ειδικοτήτων στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση αποδίδεται σύμφωνα με το Νόμο 4172/ 2013 στην εξυγίανση του εκπαιδευτικού συστήματος της χώρας, στην αναβάθμιση της τεχνικής εκπαίδευσης και στην εναρμόνισή της με τους στόχους της εθνικής οικονομίας, καθώς και στη σύνδεσή της με την αγορά εργασίας και στη μείωση του πληθωρισμού των ειδικοτήτων στην εκπαίδευση, γεγονός που αποτελεί σύμπτωμα στρεβλώσεων του παρελθόντος**. Να σημειωθεί πως στο κείμενο δεν υπάρχει καμία αναφορά για συγκεκριμένο δημοσιονομικό όφελος**.

[49] Έγινε ευρύτερα γνωστή με τον όρο κατάργηση ειδικοτήτων στα Επαγγελματικά Λύκεια (ΕΠΑ.Λ.).
[50] Άρθρα 80, 81 και 82 του Νόμου αντίστοιχα.
[51] Με το Νόμο αυτόν του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του 2012 ρυθμιζόταν το θέμα της κινητικότητας.

Από την άλλη πλευρά, στο Επικαιροποιημένο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013- 2016[52] (ΜΠΔΣ) υπάρχει ποσοτικοποιημένο το δημοσιονομικό όφελος που θα προκύψει από την κινητικότητα και τις αποχωρήσεις καθώς κι από άλλα μέτρα σχετιζόμενα με το προσωπικό στο Δημόσιο Τομέα (βλέπε Πίνακα 15). Επιπλέον, στο Μνημόνιο υπάρχουν συγκεκριμένοι στόχοι για τους εργαζομένους που θα αποχωρήσουν και εκείνους που θα εισαχθούν στο σχήμα της κινητικότητας (βλέπε Πίνακα 14). Δηλαδή, ο Νόμος 4172/2013 και η πράξη νομοθετικού περιεχομένου για το κλείσιμο της ΕΡΤ ήρθαν να υλοποιήσουν αυτά που απορρέουν από το Επικαιροποιημένο ΜΠΔΣ 2013- 2016 και το Μνημόνιο.

Στο σημείο όμως αυτό εγείρονται ορισμένα ερωτήματα ως προς την αποτελεσματικότητα των δράσεων που ελήφθησαν. Πιο συγκεκριμένα:

- Πώς μπορεί να γίνει αντιληπτό ότι τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο Νόμο 4172/ 2013 είναι τα κατάλληλα προς επίτευξη των στόχων που θέτει το Επικαιροποιημένο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013- 2016 που αφορούν τα δημοσιονομικά οφέλη από τις αποχωρήσεις και την κινητικότητα;
- Η κατάργηση των ειδικοτήτων στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση λειτουργεί όντως προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης της εκπαίδευσης και της βελτίωσης των ΕΠΑ.Λ.; Δηλαδή με την κατάργηση των συγκεκριμένων ειδικοτήτων όντως η τεχνική εκπαίδευση συνδέεται καλύτερα με την αγορά εργασίας και εξυγιαίνεται το εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας;
- Ακόμα, δεν πρέπει να αγνοηθούν οι έμμεσες επιδράσεις των προαναφερθέντων νομοθετημάτων στη συρρικνωμένη ελληνική οικονομία. Πόσο σημαντική θα είναι τελικά η επίπτωσή τους στην εγχώρια κατανάλωση, στο φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ) και τι μεγέθους θα είναι οι απώλειες των ήδη πολύπαθων ασφαλιστικών ταμείων;

Τέλος, στις 30 Σεπτεμβρίου υπήρξε ενημέρωση[53] από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης όσον αφορά το θέμα των επιόρκων υπαλλήλων του Δημοσίου Τομέα. Εκεί αναφέρεται ότι έχει ολοκληρωθεί η καταγραφή του συνόλου των εκκρεμών ποινικών και πειθαρχικών υποθέσεων που αφορούν δημοσίους υπαλλήλους και τελικά υπό πειθαρχικό έλεγχο τελούν 2.113 υπάλληλοι, 960 εκ των οποίων έχουν προσωρινά απομακρυνθεί διοικητικά (λόγω αυτοδίκαιης αργίας) και εκκρεμεί η εκδίκαση της υπόθεσής τους από τη Δικαιοσύνη ή τα Πειθαρχικά Συμβούλια. Το Δελτίο Τύπου κάνει λόγο για επιτάχυνση της πειθαρχικής διαδικασίας τονίζοντας πως από τις αρχές του έτους (και μέχρι τα τέλη Σεπτεμβρίου) έχουν εκδοθεί 1.015 πειθαρχικές αποφάσεις από τα αρμόδια Πειθαρχικά Συμβούλια (Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια), ενώ το διάστημα μεταξύ Ιουλίου 2012 και Σεπτεμβρίου 2013 απολύθηκαν οριστικά 226 δημόσιοι υπάλληλοι για σοβαρούς ποινικούς και πειθαρχικούς λόγους.

[52] Έγκριση της επικαιροποίησης του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2013-2016, 18 Φεβρουαρίου 2013.
[53] Δελτίο Τύπου από το Γραφείο Τύπου του αρμόδιου Υπουργείου, Αθήνα, 30 Σεπτεμβρίου 2013.

Στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού για το 2014 αναφέρονται θέματα που αφορούν μεταρρυθμιστικές δράσεις, ενώ το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης διατηρεί σύστημα παρακολούθησης της οριζόντιας υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών δράσεων. Μεταξύ άλλων αναφέρεται η συνέχιση του προγράμματος κινητικότητας, βάσει της αξιολόγησης των δομών και των εγκεκριμένων σχεδίων στελέχωσης και της συνακόλουθης κατάργησης των πλεοναζουσών θέσεων. Ήδη ετέθησαν στο Πρόγραμμα Κινητικότητας 12.500 υπάλληλοι και θα τεθούν άλλοι 12.500. Εντός του 2013, ξεκίνησε η επανατοποθέτηση υπαλλήλων από το Πρόγραμμα Κινητικότητας και θα ολοκληρωθεί εντός του 2014.

ΠΙΝΑΚΑΣ 14: Μνημονιακές Υποχρεώσεις για το Προσωπικό του Δημοσίου Τομέα

(Σωρευτικά)		2013		2014	2015
	ΙΟΥΝ	ΣΕΠ	ΔΕΚ	ΔΕΚ	ΔΕΚ
Υποχρεωτικές Αποχωρήσεις	-	2.000	4.000	15.000	-
Κινητικότητα	12.500	-	25.000	-	-

Πηγή: *Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής της Ελλάδας, Μάιος 2013*

ΠΙΝΑΚΑΣ 15: Δημοσιονομικό Όφελος από τις Παρεμβάσεις στο Προσωπικό του Δημοσίου Τομέα

(σε εκατ. ευρώ)	2013	2014	2015	2016	Σύνολο
Μείωση αριθμού συμβασιούχων κατά περαιτέρω 10%	38,1	24,9	-	-	49,1
Πρόγραμμα κινητικότητας/ αποχωρήσεων	49,4	59,5	-2,1	-	106,8
Πάγωμα προσλήψεων στο Υπ. Δημόσιας Τάξης	0,4	2,2	2,3	5,4	10,3
Μείωση αναπληρωτών καθηγητών μέσω αύξησης των ωρών διδασκαλίας	41,2	61,8	-	-	103
Μείωση έκτακτου προσωπικού ΑΕΙ/ΤΕΙ (ΠΔ 407)	8,9	13	-	-	21,9
Μείωση προσλήψεων στο Υπουργείο Παιδείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού	3,1	6,7	-	-	9,7

Πηγή: *Επικαιροποιημένο ΜΠΔΣ 2013- 2016*

4.5 Οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές αγαθών

Στα τέλη Νοεμβρίου 2013, ο ΟΟΣΑ δημοσίευσε έκθεση για την ανταγωνιστικότητα στην Ελλάδα[54]. Η έκθεση εστιάζεται κυρίως στους κανονιστικούς περιορισμούς που

[54] Βλ. http://www.oecd.org/greece/greececompetitionassessment.htm

καταστέλλουν τον ανταγωνισμό των επιχειρήσεων σε τέσσερεις σημαντικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας: στα τρόφιμα, στο λιανεμπόριο, στα κατασκευαστικά υλικά και στον τουρισμό. Οι τέσσερεις αυτοί κλάδοι αντιπροσωπεύουν περίπου το 21% του ΑΕΠ, συνεισφέρουν το 27% της απασχόλησης και είναι σημαντικοί για την μελλοντική ανάπτυξη της χώρας.

Στον παρακάτω Πίνακα 16 παρουσιάζεται η κατανομή των συστάσεων στους τέσσερεις κλάδους που μελετήθηκαν.

ΠΙΝΑΚΑΣ 16: Κατανομή Συστάσεων ανά Κλάδο

	Επεξεργασμένα Τρόφιμα	Λιανεμπόριο	Κατασκευαστικά Υλικά	Τουρισμός	Οριζόντια νομοθετικά θέματα	Σύνολο
Συστάσεις που έγιναν	54	129	32	76	38	**329**
Διοικητικοί περιορισμοί	1	15	1	19	4	**40**
Χωρίς συστάσεις αλλαγών	45	66	13	37	25	**186**
Σύνολο	**100**	**210**	**46**	**132**	**67**	**555**

Πηγή: *ΟΟΣΑ*

Σύμφωνα με την έκθεση, δεν μπόρεσε να γίνει ποσοτικοποίηση των επιδράσεων όλων των περιορισμών του ανταγωνισμού που εντοπίστηκαν είτε λόγω απουσίας στοιχείων, είτε εξαιτίας της φύσης της κανονιστικής αλλαγής που απαιτείται. Πάντως ακόμη και μια μικρή αύξηση του κύκλου εργασιών κατά 2,5% ως αποτέλεσμα της αύξησης της παραγωγικότητας θα αντιπροσώπευε μια αύξηση κατά € 1,11 δισ. το χρόνο μόνο για τους τέσσερεις κλάδους. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνεται η εκτίμηση του κέρδους για την οικονομία από μια αύξηση της τάξης του 2,5% και 5% της αποδοτικότητας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 17: Συγκεντρωτικά Δεδομένα για τους Τέσσερεις Κλάδους και Προβολές % Αυξήσεων Λόγω Ενίσχυσης Αποδοτικότητας (Στοιχεία 2011)

Κλάδος	Μερίδιο στο ΑΕΠ (παραγωγή)	Τζίρος (€ δισ.)	Αξία 2,5% αύξησης (€ δισ.)	Αξία 5% αύξησης (€ δισ.)
Επεξεργασμένα Τρόφιμα	4,9%	8,18	0,20	0,41
Λιανεμπόριο	4,1%	17,42	0,44	0,87
Κατασκευαστικά Υλικά	5,5%	8,16	0,20	0,41
Τουρισμός	6,5%	10,5	0,26	0,53
Σύνολο τεσσάρων κλάδων	21%	44,26	1,11	2,21
Σύνολο οικονομίας (ΑΕΠ βάση δαπάνης)		**208,53**	**5,21**	**10,43**

Πηγή: *ΟΟΣΑ*

Αν αρθούν οι συγκεκριμένοι περιορισμοί που εντοπίστηκαν ο ΟΟΣΑ εκτιμά ότι θα υπάρξει μια θετική επίδραση της τάξης των € 5,2 δισ. το χρόνο για την ελληνική οικονομία κατ' ελάχιστο. Η εκτίμηση αυτή είναι συντηρητική μιας και προέρχεται μόνο από 66 συστάσεις που μπόρεσαν να ποσοτικοποιηθούν από το σύνολο των 329. Το ποσό αυτό είναι ενδεικτικό της συνολικής εκτιμώμενης επίπτωσης που θα υπάρξει α) στο πλεόνασμα καταναλωτή β) στην αύξηση δαπανών και γ) στην αύξηση του κύκλο εργασιών. Η άρση των περιορισμών που δεν μπόρεσαν να ποσοτικοποιηθούν θα συνεισφέρει ένα επιπρόσθετο όφελος. Ο εξορθολογισμός της νομοθεσίας θα έχει επίσης θετική επίδραση στην δυνατότητα των επιχειρήσεων να ανταγωνίζονται. Τέλος με την κατάργηση παρωχημένων και περιττών κανονισμών θα διαμορφωθεί ένα διαφανέστερο και λιγότερο αβέβαιο επιχειρηματικό περιβάλλον για επενδύσεις.

Ο Πίνακας 18 που ακολουθεί συνοψίζει την ποσοτική εκτίμηση της επίπτωση της άρσης των κανονιστικών εμποδίων στον ανταγωνισμό στις περιπτώσεις που μπορούσε να γίνει αυτό.

ΠΙΝΑΚΑΣ 18: Σύνθεση της Ποσοτικής Επίπτωσης κατά Είδος

Κλάδος	Όφελος	Αριθμός διατάξεων που επηρεάζονται	Αξία (€ εκ.)
Τρόφιμα		**3**	
"Φρέσκο" γάλα	€ 33 εκ. (όφελος καταναλωτών /έτος)	2	33
Εισφορά αλεύρων	€ 8 εκ. - 11 εκ. (αξία εισφορών/έτος)	1	8
Λιανεμπόριο		**35**	
Συναλλαγές Κυριακής	30.000 νέες θέσεις εργασίας	3	2.500
Συναλλαγές Κυριακής	€ 2,5 δισ. (ετήσια δαπάνη)		
Πωλήσεις και εκπτώσεις	€ 700 εκ. (ετήσιος τζίρος)	9	740
Κοινά φαρμακοσκευάσματα και συμπληρώματα διατροφής	€ 102 εκ. (όφελος καταναλωτή/έτος)	23	102
Τουρισμός		**14**	
Μαρίνες	€ 2,3 εκ. (ετήσιος τζίρος)	10	2,3
Κρουαζιέρες	€ 65 εκ. (ετήσιος τζίρος)	4	65
Οριζόντια Θέματα		**14**	
Διαφήμιση	€ 1,8 δισ. (όφελος καταναλωτή /έτος)	14	1.800
	Σύνολα	**66**	**5.250,3**

Πηγή: *ΟΟΣΑ*

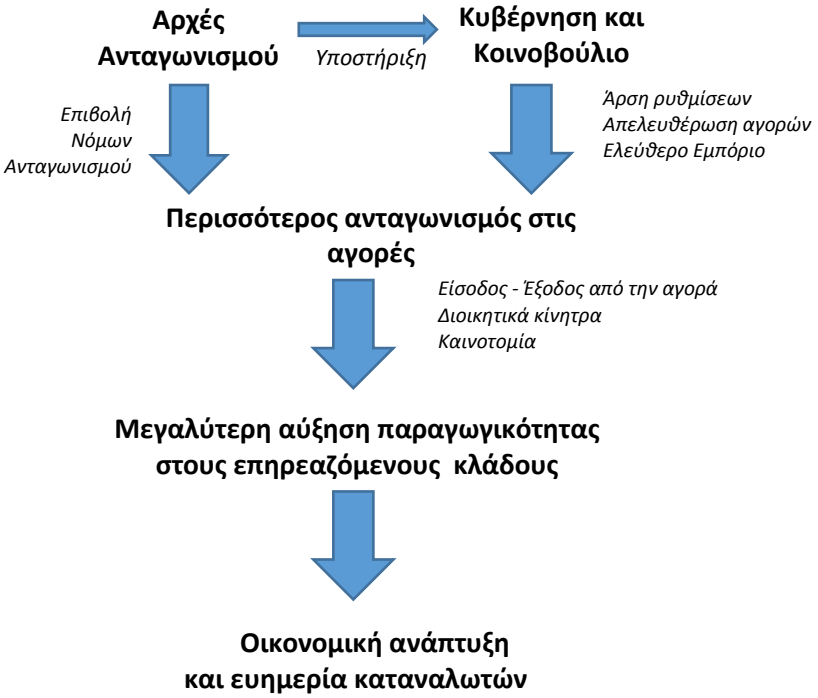
Η έκθεση επισημαίνει ότι τα θετικά οφέλη για την οικονομία προϋποθέτουν την συνολική υιοθέτηση των συστάσεων και όχι αποσπασματικά ένα μέρος αυτών.

Ένα μέρος των περιορισμών που εντοπίστηκαν υπάγεται σε τυποποιημένες κατηγορίες όπως:

- Παρωχημένη νομοθεσία
- Περιορισμοί στην είσοδο στην αγορά
- Στρέβλωση τιμών
- Εισφορές υπέρ τρίτων

Ουσιαστικά, η Έκθεση του ΟΟΣΑ ήλθε να επιβεβαιώσει ***τον ελλιπή, περιστασιακό και αποσπασματικό χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων στις συγκεκριμένες αγορές, τρία χρόνια μετά την εφαρμογή του μνημονίου*****.** Ο επιδιωκόμενος στόχος της ανάκτησης ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας είχε σχεδιαστεί στο ελληνικό μνημόνιο με βάση την ταυτόχρονη αλληλοεπίδραση των μεταρρυθμίσεων τόσο στην αγορά εργασίας όσο και στην αγορά αγαθών**. *Όμως αυτό που έγινε στη συνέχεια ήταν η σχεδόν μονομερής εφαρμογή της πρώτης και η ισχνή ή ελλιπής εφαρμογή της δεύτερης. Το αποτέλεσμα ήταν η βίαιη πτώση των μισθών και των εισοδημάτων, που συνοδεύτηκε από αντίστοιχη πτώση της κατανάλωσης και στη συνέχεια της παραγωγής*.** Η απουσία ουσιαστικής προόδου στον τομέα των αγαθών και υπηρεσιών παρεμπόδισε τον ανταγωνισμό και απέτρεψε την προσαρμογή των τιμών που απαιτείται για να υποστηριχθεί η ανάπτυξη. Η έλλειψη - εξάλειψη του ανταγωνισμού παρεμποδίζει την ανάπτυξη της παραγωγικότητας μέσω των περιορισμών στην είσοδο στην αγορά και στην επέκταση των πιο παραγωγικών και ικανών επιχειρήσεων, της αναχαίτισης των ξένων επενδύσεων και της παρεμπόδισης της καινοτομίας. Σχηματικά, τα οφέλη από τις μεταρρυθμίσεις στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών εμφανίζονται στο παρακάτω Διάγραμμα 21.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 21: Οφέλη από τις Μεταρρυθμίσεις στην Αγορά Προϊόντων και Υπηρεσιών



Η απάντηση στο ερώτημα γιατί δεν προχώρησαν αποτελεσματικά οι μεταρρυθμίσεις στις αγορές αγαθών και υπηρεσιών, βασίζεται στη θεωρία της δημόσιας επιλογής που τονίζει την ύπαρξη οργανωμένων συμφερόντων που αντιδρούν σε κάθε σχέδιο μεταρρυθμίσεων. Άλλωστε αυτή την ερμηνεία φαίνεται να αποδέχεται και ο υφυπουργός ανάπτυξης κ. Σκορδάς σε πρόσφατη ομιλία του σε ημερίδα δηλώνοντας ότι *"…Η κοινωνία έχει δείξει πολύ μεγάλη ανοχή στις περιοριστικές εισοδηματικές πολιτικές, αντιθέτως βλέπετε με πόση λύσσα αντιδρούν οργανωμένα συμφέροντα στις διαρθρωτικές αλλαγές που προωθούνται, είτε μιλάμε για άνοιγμα καταστημάτων τις Κυριακές, είτε για απελευθέρωση επαγγελμάτων, είτε για απλούστευση διαδικασιών που αφορούν στο επιχειρείν"*[55] . Στην ίδια αιτία φαίνεται να αποδίδει τις καθυστερήσεις στην ανάκτησης της ανταγωνιστικότητας και ο επικεφαλής της Τρόικα Paul Thomsen[56].

[55] http://www.xrimaonline.gr/255287/skordas-organwmena-symferonta-antidroyn-stis-diarthrwtikes-allages

[56] Βλ. ομιλία του P.Thomsen στο Ευρωκοινοβούλιο στις 27/3/2012. http://www.skai.gr/news/finance/article/198840/tomsen-apeili-gia-tis-metarruthmiseis-ta-organomena-sumferoda-/

5. Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο[57]

5.1. Εισαγωγή

Καθώς πλησιάζει το τέλος του δεύτερου «μνημονίου» και της τρέχουσας δανειακής σύμβασης, στη δημόσια συζήτηση ετέθη το ερώτημα *τι θα γίνει μετά*. Οι εξελίξεις στην ΕΕ και την Ευρωζώνη ορίζουν σε μεγάλο βαθμό το νέο θεσμικό πλαίσιο, σαφώς ***πιο περιοριστικό*** από αυτό που υπήρχε πριν το 2010, εντός του οποίου θα κινούνται πλέον οι εθνικές κυβερνήσεις. Αυτό το πλαίσιο οφείλει να λάβει υπόψη της και η ελληνική πολιτική. Έτσι στο μέλλον κάθε ελληνική κυβέρνηση, *ανεξάρτητα αν υπογραφεί νέο μνημόνιο*, θα πρέπει να κινείται εντός των νέων κανόνων οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Επίσης πρέπει να υπογράψει μαζί με άλλα κράτη μέλη πάσης φύσης «συμβατικές διευθετήσεις» οι οποίες θα θέτουν τους όρους υπό τους οποίους θα χορηγείται βοήθεια μέσω των διαφόρων μηχανισμών (βλ. πιο κάτω). Από το 2014 βρισκόμαστε σε μια διαφορετική ΕΕ και Ευρωζώνη, δηλαδή σε μια νέα κατάσταση ***συλλογικής εποπτείας*** για τη δημοσιονομική της πολιτική και στενότερης συνεργασίας για τη γενικότερη οικονομική της πολιτική.

Το παρόν σημείωμα στηρίζεται στην παραδοχή ότι η Ελλάδα παραμένει στη Ζώνη του Ευρώ ή ότι υπάρχει ευρεία πολιτική συναίνεση για να αποφευχθεί η επιστροφή στη δραχμή. Στους κινδύνους της εξόδου από τη Ζώνη του Ευρώ αναφέρθηκε συχνά ο πρωθυπουργός και τελευταία, ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης σε πρόσφατη ομιλία του στις ΗΠΑ.

Αναμφίβολα, η Ζώνη του Ευρώ βαρύνεται ακόμα με πολλά προβλήματα. Επιβεβαιώνουν - ως ένα σημείο- την προηγούμενη κριτική στο πρότυπο της Ο.Ν.Ε. που δημιουργήθηκε στην Ευρώπη, ότι δηλαδή δεν ικανοποιούσε τα κριτήρια μιας άριστης νομισματικής περιοχής. Αλλά, η Ελλάδα είναι αυτό που στη θεωρία θα ονομάζαμε *regime taker*. Αυτό σημαίνει ότι ναι μεν συμμετέχει στις διαδικασίες που καταλήγουν σε νέους κανόνες συνεργασίας ή αλλάζουν τους προηγούμενους, αλλά μόνη της δεν είναι σε θέση να ασκήσει σημαντική επιρροή. Επίσης, η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας (qualified majority) και η συνήθης πρακτική να αποφεύγεται το βέτο στα Συμβούλια επιβάλλει ακόμη και σε μεγάλες χώρες να αποφεύγουν την απομόνωση σε αυτές τις συλλογικές διαδικασίες. Πολύ περισσότερο ισχύει αυτό για χώρες όπως η Ελλάδα η οποία ζητά τη χρηματοδοτική συνδρομή άλλων κρατών μελών και δεν έχει να επιδείξει ένα ιστορικό συμμόρφωσης σε πολλά από εκείνα που υπέγραψε. Ειδικότερα, η νέα διαδικασία της ***αντίστροφης πλειοψηφίας*** καθιστά δυνητικά ακόμα πιο δύσκολο για τα μικρά κράτη μέλη να συγκεντρώσουν την απαιτούμενη στήριξη στο πλαίσιο του Συμβουλίου προκειμένου να αντιταχθούν σε σύσταση από την

[57] Το παρόν κεφάλαιο διαμορφώθηκε από τα μέλη της Επιτροπής Πάνο Καζάκο και Παναγιώτη Λιαργκόβα, με τη συνεργασία της υποψ. Διδακτ. Δήμητρας Μήτση. Δημοσιεύθηκε και αυτοτελώς.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή.[58] Είναι συζητήσιμο για το ποια είναι η πραγματική επιρροή που έχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη διάρκεια των διαδικασιών.[59] Επομένως,

(α) η χώρα πρέπει να εντάσσει τις δικές της επιδιώξεις σε ένα ευρύτερο πλαίσιο συναινέσεων και

(β) η όποια προσπάθεια πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας που έχει επιτευχθεί έως τώρα και τη συνέχιση των μεταρρυθμίσεων (με τις αναγκαίες διορθώσεις).

Η παραμονή στην Ευρωζώνη οριοθετεί σήμερα τις δυνατότητες της χώρας με διαφορετικό τρόπο από το παρελθόν λόγω των θεσμικών (και άλλων) εξελίξεων.

Η επιλογή αυτή έχει, αναμφίβολα, υψηλό κόστος. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή εκτιμά όμως ότι η μείωση του τεράστιου χρέους με οποιονδήποτε τρόπο (π.χ. αμοιβαιοποίηση μέρους του κλπ.) και του βάρους της εξυπηρέτησης του υπολοίπου (μείωση επιτοκίων κ.α.) θα διευκόλυνε τη μελλοντική πορεία επιπλέον των διαφόρων αναπτυξιακών πρωτοβουλιών που δρομολογούνται στην ΕΕ![60]

5.2 Η δημοσιονομική (και οικονομική) διακυβέρνηση στην ΕΕ αλλάζει.

5.2.1. Το σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης πριν από την κρίση

Πριν από την κρίση του 2008 είχε διαμορφωθεί ένα σύστημα κανόνων και διαδικασιών για τη «δημοσιονομική πειθαρχία» και τον (χαλαρότερο) συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής. Βασικοί άξονές του ήταν οι διατάξεις της ΣΕΕ/ΣΛΕΕ (Συνθήκη της Λισαβόνας) και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α., 1997, 2005). Αυτό το σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης που καθιερώθηκε ως απαραίτητο συμπλήρωμα της νομισματικής ένωσης, χαρακτηρίστηκε από τη *μέτρια αποτελεσματικότητα του*.

Ήδη πριν από τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008/9 και την ύφεση που τη συνόδευσε, το σύστημα αποδείχθηκε ανεφάρμοστο όταν Γαλλία και Γερμανία επέβαλαν το 2005 αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α.)για να αποφύγουν τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Αλλά και γενικότερα, παρά την ευνοϊκή οικονομική συγκυρία της περασμένης δεκαετίας, τα κράτη μέλη της Ζώνης του Ευρώ κατάφεραν να σταθεροποιήσουν αλλά όχι να μειώσουν τους λόγους χρέους. Συναφώς, ανταποκρινόμενα στους στόχους αναφοράς για τα δημοσιονομικά ελλείμματα του Σ.Σ.Α., δεν προετοιμάστηκαν για την περίπτωση αντιστροφής της οικονομικής συγκυρίας, έτσι ώστε να υπάρχει η δυνατότητα για την εφαρμογή *αντικυκλικής* πολιτικής σε περιόδους ύφεσης. Όλα αυτά προκάλεσαν τη δυσπιστία των αγορών έναντι των πιο ευάλωτων κρατών μελών της Ζώνης του Ευρώ.

Η ακαδημαϊκή έρευνα αναφέρει πολλούς λόγους για τους οποίους οι δημοσιονομικές επιδόσεις των ευρωπαϊκών κρατών δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες του Σ.Σ.Α. πριν από την κρίση 2008/9. Γενικά, το Σ.Σ.Α. δεν κατάφερε να ξεπεράσει το βασικό πρόβλημα

[58] Δηλαδή οι κυρώσεις θα επιβάλλονται αυτόματα και η μη-επιβολή τους θα είναι δυνατή μόνο αν το αποφασίσει η πλειοψηφία των Υπουργών Οικονομικών (μέχρι σήμερα χρειαζόταν πλειοψηφία για την επιβολή των κυρώσεων).
[59] Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe "The New European Economic Governance Model'', September 2013.
[60] Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους *Τρίτη Έκθεση*, Οκτώβριος 2013.

του *συντονισμού* της δημοσιονομικής πολιτικής, για την οποία αρμόδια ήταν τα κυρίαρχα κράτη. Συναφώς, πολλές εθνικές κυβερνήσεις δεν αποδέχθηκαν πραγματικά τους περιορισμούς του Σ.Σ.Α. Επίσης, το Σ.Σ.Α. περιείχε διαδικασίες ελέγχου και επιβολής ποινών που αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές. Έτσι, η διαδικασία κυρώσεων δεν λειτούργησε πραγματικά. Η απειλή ότι θα επιβάλλονταν κυρώσεις έγινε αναξιόπιστη. Τέλος, στην κρίση, αναδείχθηκε μια ακόμα αδυναμία του προηγούμενου καθεστώτος: Δεν διέθετε μηχανισμούς αντιμετώπισης κρίσεων και εξισορρόπησης των οικονομικών εξελίξεων των κρατών μελών.[61] Τέλος, ήταν εμφανής η αποτυχία των αγορών να διαφοροποιήσουν τις εκτιμήσεις κινδύνου ανάλογα προς τις αποκλίνουσες δημοσιονομικές εξελίξεις σε καθένα από τα κράτη μέλη της Ζώνης του Ευρώ.[62]

5. 2.2. Το νέο σύστημα διακυβέρνησης συνοπτικά.

Μετά την κρίση και αρχής γενομένης από την ελληνική κρίση χρηματοδότησης του 2009-10, το σύστημα διακυβέρνησης άλλαξε (βλ. πιο κάτω). Το σύστημα έγινε **πολυπλοκότερο** και το ερώτημα εξακολουθεί να αιωρείται **αν και πώς θα λειτουργήσει**. Παραλείποντας εδώ κάποιες λεπτομέρειες, σημειώνουμε ότι, ανάμεσα σε άλλα,

- τροποποιήθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Σ.Σ.Α., 1997, 2005) με μια δέσμη οδηγιών και έναν κανονισμό (six-pack),
- ιδρύθηκαν νέοι μηχανισμοί στήριξης κρατών μελών (αρχικά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοδοτικής Σταθερότητας (EFSF), σήμερα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ., E.S.M.),
- υιοθετήθηκε ένα «δημοσιονομικό σύμφωνο» (Fiscal Compact),
- εντάθηκε η οικονομική συνεργασία (και αμοιβαία εποπτεία) σε ζητήματα γενικότερης οικονομικής πολιτικής (Euro-Plus-Pact και διαδικασία εποπτείας μακροοικονομικών ανισορροπιών), που όμως παραμένει πιο χαλαρή,
- ενισχύθηκε η κεντρική εποπτεία των εθνικών προϋπολογισμών (two-pack) και
- τροποποιήθηκαν οι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων ώστε να συνάδουν προς τη νέα λογική.

Το νέο σύστημα αμοιβαίας εποπτείας διαφέρει σημαντικά από το προηγούμενο (προ κρίσης). Όσον αφορά τη δημοσιονομική πτυχή γίνεται **πιο δεσμευτικό** και συνδυάζεται με **αυστηρότερες κυρώσεις** και **ευκολότερες διαδικασίες επιβολής** τους. Ταυτόχρονα διευρύνθηκε σημαντικά το αντικείμενο της εποπτείας. Πέρα από τις δημοσιονομικές στοχεύσεις περιλαμβάνει τώρα και τις γενικότερες (μακρο) οικονομικές ανισορροπίες. Κάθε κράτος μέλος αξιολογείται με βάση ένα κατάλογο δεικτών (scoreboard) για την εξέλιξη των αγορών, των πιστώσεων προς τον ιδιωτικό τομέα, της ανεργίας, του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, του κόστους, των τιμών κλπ.[63] Ουσιαστικά διαμορφώθηκαν στην

[61] Βλ. κριτική στο πλαίσιο της θεωρίας των «άριστων νομισματικών περιοχών».
[62] Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα: De Grauwe, Paul and Ji, Y. "Mispricing of sovereign risk and macroeconomic stability in the Eurozone", *Journal of Common Market Studies* Vol. 50, No 6/2012 p.p. 881-898. Για την ελληνική περίπτωση βλ. Καζάκος, Π. *Μετά το Μνημόνιο. Οικονομική πολιτική στην Ελλάδα υπό διεθνή έλεγχο*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ. 68 και μετά.
[63] Με βάση το άρθρο 121.6 της ΣτΛ. Βλ. *Council Decision Establishing Failure to take Action in response to Council Recommendation under article 121(4)*. Βλ Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 1176/2011.

ΕΕ και Ευρωζώνη δύο διακριτά αλλά αλληλένδετα πεδία συνεργασίας. Το ένα αφορά στη δημόσια οικονομία και το άλλο στην ευρύτερη οικονομική και κοινωνική πολιτική. Οι εξελίξεις και στα δύο ενισχύουν την οικονομική πτυχή, δηλαδή το «Ο» στην ΟΝΕ.

Το νέο σύστημα εποπτείας λειτουργεί και **προληπτικά** καθώς τα διάφορα προγράμματα που είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν τα κράτη μέλη («σύγκλισης», «σταθερότητας» και «προσαρμογής») προηγούνται των εθνικών προϋπολογισμών και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού.[64] Στο συντονισμό αυτόν ενισχύεται η **εποπτική λειτουργία** (άρα και δύναμη) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μολονότι τον τελικό λόγο έχουν τα Συμβούλια.

Ο Ε.Μ.Σ. συμπληρώνει το οπλοστάσιο της ΕΕ και της Ζώνης του Ευρώ (αριθμητικοί περιορισμοί, νέες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, κυρώσεις) για τη δημοσιονομική πειθαρχία και αποτελεσματικότερο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Κατέχει ισχυρή θέση στο ευρωπαϊκό σύστημα. Είναι ένας ***δημόσιος* χρηματοδοτικός θεσμός περίπου όπως το Δ.Ν.Τ**. Εξουσιοδοτήθηκε με διεθνή σύμβαση να δανείζει μια χώρα που αδυνατεί πλέον να δανεισθεί απευθείας από τις διεθνείς αγορές με ανεκτά επιτόκια και βρίσκεται στα πρόθυρα χρεοκοπίας. Αλλά, όποιο κράτος ζητήσει βοήθεια, θα τη λάβει **μόνον αν δεχθεί όρους** οικονομικής πολιτικής (αιρεσιμότητα, conditionality), δηλαδή αν δεχθεί να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και διατηρήσιμης δημοσιονομικής εξυγίανσης. ***Δεν θα μπορεί να γίνει τρόπον τινά μόνιμος πελάτης του Ε.Μ.Σ. για ολοένα και περισσότερα χρέη***.

5.2.3 Η κριτική

Η κριτική αμφισβητεί τόσο την **αποτελεσματικότητα** των νέων κανόνων όσο και τους **στόχους** με τους οποίους συνυφαίνονται (δημοσιονομική εξυγίανση, ανταγωνιστικότητα). Αυτοί οι στόχοι-προτεραιότητες και οι πολιτικές στις οποίες μεταφράζονται δεν έχουν μέχρι τώρα αμβλύνει τα δημοσιονομικά προβλήματα, αφού τα χρέη εξακολουθούν να αυξάνονται. Σύμφωνα με τον Robert Barro, το υψηλό δημόσιο χρέος αργά ή γρήγορα, θα οδηγήσει σε υψηλότερη φορολογία η οποία θα μειώσει το δυναμικό της οικονομικής ανάπτυξης. ***Η οδυνηρή εμπειρία των τελευταίων ετών έχει επιβεβαιώσει την άποψη του Barro, αφού σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν αυξηθεί οι φόροι ενώ ταυτόχρονα έχουν μειώσει την πρόβλεψη για οικονομική ανάπτυξη.***[65] Επίσης νέοι στόχοι-προτεραιότητες είχαν υψηλό κόστος λόγω της πτώσης του ΑΕΠ που προκάλεσαν και της δραματικής αύξησης της ανεργίας. ***Τέλος, οι πολιτικές προτεραιότητες μπορεί να αποδειχθούν αντιπαραγωγικές με την έννοια ότι η πτώση του ΑΕΠ δυσκολεύει τις μεταρρυθμίσεις και την επίτευξη μιας όχι προσωρινής αλλά διατηρήσιμης ισορροπίας των προϋπολογισμών με εξάλειψη πρωτογενών ελλειμμάτων (φαινόμενο της «χιονοστιβάδας»).*** Η αρνητική επίπτωση που έχουν στο ΑΕΠ εξουδετέρωσε τα οφέλη από τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Γεγονός είναι ότι οι ρυθμοί μεγέθυνσης στην Ε.Ε. και στη Ζώνη του Ευρώ είναι αναιμικοί, ενώ η ανεργία διατηρείται σε υψηλά επίπεδα.

[64] Βλ. Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 1175/2011 για το ευρωπαϊκό εξάμηνο.

[65] C.Wyplosz «Germany, current accounts and competitiveness», in VoxEU, 31 March 2010, Bundesbank: *On the problems of macroeconomic imbalances in the euro area*, Monthly Report, July, Deutsche Bundes Bank, 2010.

Όμως, από την ταχύτερη ανάπτυξη θα εξαρτηθεί αν οι δημοσιονομικές και εξωτερικές ισορροπίες, που φαίνεται ότι επιτυγχάνονται, αποδειχθούν διατηρήσιμες ή όχι.

Για τους λόγους αυτούς ερευνητικά κέντρα, το Δ.Ν.Τ. και ο Ο.Ο.Σ.Α. υποστηρίζουν ότι η πολιτική αυτή και οι στόχοι της πρέπει να αναθεωρηθούν. Υποδεικνύουν, ανάμεσα σε άλλα,

- διαγραφή χρεών (!), κλιμάκωση της οικονομικής προσαρμογής σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου, πράγμα που ισοδυναμεί με χαλάρωση της λιτότητας,
- ευέλικτα προγράμματα που να ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα οικονομικά δεδομένα των κρατών και
- περισσότερο επεκτατική πολιτική στις χώρες χωρίς δημοσιονομικά προβλήματα, όπως η Γερμανία, ώστε το βάρος της προσαρμογής να μην πέφτει μόνο στις υπερχρεωμένες χώρες.[66]

Όλα αυτά μας αφορούν και θα πρέπει να αποτελούν ουσιαστικό μέρος των ελληνικών χειρισμών στην Ε.Ε. ***μαζί πάντως με τη συνέχιση κρίσιμων μεταρρυθμίσεων και την αποφυγή υποτροπής σε μια πολιτική ελλειμμάτων και χρεών***.

Από τα παραπάνω ξεχωρίζουμε τη θέση ότι ***δεν λύθηκε το ζήτημα του χρέους*** της Ελλάδας, της Πορτογαλίας κ.α. ***Κράτη μέλη όπως η Ελλάδα (με το δημόσιο χρέος να παραμένει στα δυσθεώρητα ύψη του 170%) δεν έχουν την παραμικρή δυνατότητα να μειώσουν τα χρέη (σε απόλυτα μεγέθη και ως ποσοστό του ΑΕΠ) στο επίπεδο που απαιτούν οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες αποκλειστικά μόνο με εθνικές προσπάθειες***. Αν το επιχειρήσουν θα πρέπει να εφαρμόσουν και στο μέλλον «τυφλή» λιτότητα που όμως θα επιδεινώσει την κρίση χωρίς να λύσει το πρόβλημα της υπερχρέωσης. Επομένως, λογικό είναι να αναζητούνται εναλλακτικές λύσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή[67] ανακοίνωσε τη σύσταση ομάδας εργασίας που εξετάζει τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους, τις νομικές προϋποθέσεις και τις οικονομικές επιπτώσεις πρωτοβουλιών για την κοινή ευρωπαϊκή έκδοση χρέους υπό τη μορφή ενός ταμείου απόσβεσης των δημοσίων χρεών (debt redemption fund) και ευρωγραμματίων.[68] Άλλες ιδέες περιλαμβάνουν διάφορες εκδοχές πρόσθετων ομοσπονδιακών θεσμών (π.χ. τον ορισμό «υπουργού Οικονομικών» κατά J.-C. Trichet).

Δεν πρέπει εδώ να παραλείψουμε την κριτική που ασκείται στην τάση για μεγαλύτερη παρέμβαση των κεντρικών θεσμών της Ένωσης (Επιτροπή, Συμβούλιο) στις εθνικές διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης των εθνικών προϋπολογισμών και των με αυτούς

[66] Βλ. ανάμεσα σε πολλά Blanchard, Olivier "Driving the global economy with the brakes on", iMFDirect, January 24, 2012, Lagarde, Christine "Global challenges in 2012" , Speech in Berlin, January 2012, IMF *Greece; Ex post evaluation of exceptional access under the 2010 Stand-by Arrangement*, Country Report No. 13-156, June 2013. Ειδικότερα για την «αμοιβαιοποίηση των χρεών» βλ. Claessens, Stijn, Modz, Ashoka and Vallee Shahin *Paths to Eurobonds*, Brügel Working Paper 10-2010 και Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung *Nach dem EU-Gipfel: Zeit für langfristige Lösungen nutzen*, Sondergutachten, Wiesbaden 2012. Βλ. επίσης *Το δημόσιο χρέος μετά το τέλος του 'Μνημονίου' (2014). Ενημερωτικό σημείωμα για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Βουλή των Ελλήνων – Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Αθήνα Οκτώβριος 2013. Το ζήτημα της ρύθμισης του χρέους έχει θέσει εξ αρχής και ο καθηγητής Γιάννης Βαρουφάκης. Βλ. Varoufakis, Yanis and Holland, St. *A modest proposal for overcoming the euro crisis*, first presented in November 2010. Έκτοτε επικαιροποιείται συνεχώς.

[67] European Commission, O*n the feasibility of introducing stability bonds*, Green Paper, Brussels 23.11.2011.

[68] European Commission Memo Strasburg, 2 July 2013. Η σύσταση της ομάδας ειδικών αποτέλεσε προϋπόθεση για την υπερψήφιση του Δημοσιονομικού Συμφώνου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο!

συνδεόμενων οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών. Αυτή η διείσδυση θέτει ζητήματα ***δημοκρατικής νομιμοποίησης*** κατά τον βαθμό που περιορίζει τα εθνικά Κοινοβούλια χωρίς να αναβαθμίζει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.[69] Μπορεί να προκαλέσει νέες αντιθέσεις στην Ευρώπη. Όπως έδειξαν οι χειρισμοί της κρίσης χρέους, δάνεια με όρους και κεντρικοί έλεγχοι οδήγησαν σε αναθέρμανση εθνικιστικών στερεοτύπων και αξιοποίησή τους από πάσης φύσης λαϊκισμούς-δεξιούς και αριστερούς.

Επιπρόσθετα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής στο πλαίσιο της διαδικασίας της μακροοικονομικής ανισορροπίας των κρατών μελών (βλ. πιο κάτω) βασίζεται σε ένα πίνακα αξιολόγησης που περιλαμβάνει μόνο οικονομικούς δείκτες που σχετίζονται με το έλλειμμα του χρέους, την οικονομική ανάπτυξη, τις τιμές των ακινήτων και της ανεργίας. Δεν υπάρχουν κοινωνικοί, περιβαλλοντικοί και εδαφικοί δείκτες.[70]

Τέλος, το γεγονός ότι η χρηματοοικονομική ρευστότητα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας είναι της τάξης των € 500 δισ. δημιουργεί κίνδυνο για την Ευρώπη καθώς διαφαίνεται ότι διαθέτει ανεπαρκείς πόρους στην περίπτωση που χρειασθεί να παρέμβει σε περισσότερες και μεγαλύτερες χώρες της ΕΕ. Η δρομολογημένη τραπεζική ένωση θα μπορούσε να είναι πρόσθετος μοχλός απορρόφησης του κόστους των τραπεζών μετά από μία κρίση.[71]

5.3. Οι νέοι περιορισμοί για την ελληνική δημοσιονομική πολιτική (και όχι μόνον αυτή).

Το νέο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας διαμορφώθηκε με σειρά ολόκληρη οδηγιών, κανονισμών και διακρατικών συμφωνιών. Εδώ ενδιαφέρει η ουσία των νέων κανόνων και, ειδικότερα, οι απαραίτητες διευκρινίσεις για τις υποχρεώσεις (δεσμεύσεις) κάθε κράτους μέλους.

1. <u>Κάθε κράτος μέλος θεσμοθετεί και τηρεί τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού («χρυσός κανόνας»)</u>: Αυτή είναι η σπουδαιότερη καινοτομία του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Τα κράτη μέλη πρέπει να υιοθετήσουν κανόνες αυξημένης (συνταγματικής) ισχύος[72] που περιορίζουν το διαρθρωτικό έλλειμμα των προϋπολογισμών στο 0,5% του ΑΕΠ (golden rule). Περιορίζει δηλαδή τη δυνατότητά τους να αναλαμβάνουν νέα χρέη! Εισάγει επίσης υποχρεώσεις για τη μείωση των χρεών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ως προς τα χρέη: Οι χώρες που έχουν λόγο χρέους προς ΑΕΠ άνω του 60% οφείλουν να μειώνουν το υπερβάλλον χρέος κατά 1/20 κάθε χρόνο.[73] ***Αυτό σημαίνει ότι οι χώρες αυτές, που είναι οι χώρες της περιφέρειας της Ε.Ε, πρέπει να***

[69] Βλ. σχετικά τα άρθρα του Ναπολέοντα Μαραβέγια με τίτλο «Η νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης» στην ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ, 10 & 17 Νοεμβρίου 2013.
[70] Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe "The New European Economic Governance Model'', September 2013.
[71] Paul de Grauwe " Design Failures in the Euro zone: Can they be fixed?" February 2013.
[72] Δημοσιονομικό Σύμφωνο (fiscal compact), άρθρο 3, παράγραφος 2. Οι απαιτούμενες σχετικές διατάξεις στα κράτη μέλη *«πρέπει να είναι δεσμευτικές και διαρκείς, κατά προτίμηση συνταγματικού κύρους ή να εγγυώνται την πλήρης τήρηση και εφαρμογή τους με άλλους τρόπους σε ολόκληρη τη διαδικασία προϋπολογισμού».* Για τον στόχο βλέπε και Οδηγία 2011/85/εε. Άρθρα 5 και 6. Το «δημοσιονομικό σύμφωνο» (fiscal compact) περιλαμβάνεται στη *Συνθήκη για τη Σταθερότητα, Συντονισμό και Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ*. Είναι δεσμευτικό ως διεθνής σύμβαση (εκτός Συνθήκης της Λισαβόνας). Έγινε αναγκαίο για να παρακαμφθεί το βέτο του Ενωμένου Βασιλείου. Ετέθη σε ισχύ την 1.1.2013.
[73] *Δημοσιονομικό Σύμφωνο,* άρθρο 4. Βλ και *κανονισμούς (ΕC) αρ. 1467/97 και (ΕΕ) αρ. 1177/2011 και Οδηγία 2011/85/ΕΕ* άρθρα 5, παράγραφος 1 α και άρθρο 6 παράγραφος 1 α.

έχουν κάθε χρόνο όχι μόνο ισοσκελισμένους αλλά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς. Αν δεν επιτυγχάνεται αυτό, τότε επιβάλλεται πρόστιμο 0,2% του ΑΕΠ και ταυτόχρονα διακόπτεται η χορήγηση πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (και τον μηχανισμό αυτόματος διόρθωσης) στην εθνική τους νομοθεσία, κατά προτίμηση σε συνταγματικό επίπεδο έως την 1.1.2014. Αν η ενσωμάτωση δεν γίνει εμπρόθεσμα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει τη δικαιοδοσία, μετά από προσφυγή ενός κράτους μέλους, να λάβει απόφαση επί του θέματος και να την συμπληρώσει με ποινή μέχρι 0,1% του ΑΕΠ αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς την απόφασή του.

Προσωρινές αποκλίσεις από τον «κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού» επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις ή όταν παρουσιάζεται σοβαρή κάμψη των οικονομικών δραστηριοτήτων («βαθιά ύφεση»). Μεγαλύτερα ελλείμματα επιτρέπονται σε χώρες των οποίων το χρέος βρίσκεται κάτω από το όριο αναφοράς 60%!

2. Κάθε κράτος μέλος αποφασίζει μεσοπρόθεσμους στόχους (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας, το οποίο όμως θα «επικαιροποιείται»).[74] Το Μεσοπρόθεσμο θα πρέπει να είναι συμβατό με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που προηγούνται και αποτελούν την κατάληξη μιας άλλης διαδικασίας (βλ. Γράφημα 1). Θα προβλέπει, ανάμεσα σε άλλα ενδεικτικούς ή δεσμευτικούς στόχους για τα ελλείμματα ή πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης και δεσμευτικές ανώτατες δαπάνες των Υπουργείων. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί κάθε έτους θα πρέπει να κινούνται εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου, το οποίο θα πρέπει να εγκρίνεται από τη Βουλή μέχρι το τέλος Μαΐου κάθε έτους.

   Η Ελλάδα θα πρέπει να δημοσιοποιήσει το νέο Μεσοπρόθεσμο 2014-2016 μέχρι τα τέλη Απριλίου 2014 (βλ. πιο κάτω, σημείο 8 και γράφημα 1 στο παράρτημα Ι). Θα πρέπει να περιλαμβάνει τα μέτρα που θα διασφαλίσουν τη δημοσιονομική ισορροπία για την περίοδο μετά το τρέχον Μνημόνιο. ***Θα γίνουν τότε φανερές οι δεσμεύσεις της χώρας στο ευρωπαϊκό πλαίσιο.***

3. Κάθε κράτος μέλος εφαρμόζει πολιτικές που οδηγούν σε διατηρήσιμα αποτελέσματα (λέγε μεταρρυθμίσεις). Βλέπε και σημεία 7 και 11.

[74] Βλ. *Οδηγία 2011/85/ΕΕ,* άρθρο 9 παράγραφος 1: «Τα κράτη μέλη διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο προβλέπει την υιοθέτηση δημοσιονομικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού». Η ίδια οδηγία περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, τις στατιστικές, τη διαφάνεια και τον έλεγχο των προγνώσεων στις οποίες στηρίζονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί κ.α. Οι σχετικές διατάξεις στην εθνική νομοθεσία θα έπρεπε να τεθούν σε ισχύ το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 2013.

4. Εθνικός νόμος θα πρέπει να προβλέπει μηχανισμό αυτόματης διόρθωσης τυχόν αποκλίσεων από δημοσιονομικούς στόχους. Το δημοσιονομικό σύμφωνο ενισχύει τις διαδικασίες συμμόρφωσης, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να καθιερώσουν αυτόματους διορθωτικούς μηχανισμούς σε περίπτωση απόκλισης από το ποσοτικό όριο.[75]

5. Ο προϋπολογισμός θα υπόκειται σε προληπτική εποπτεία/ έλεγχο μέσα από την πολύπλοκη διαδικασία του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» (βλ. Γράφημα στο παράρτημα και Πλαίσιο 1 για τα κύρια ορόσημα).[76] Η διαδικασία αυτή του ευρωπαϊκού εξαμήνου έχει ως στόχο να εμποδίσει τη μετάδοση σε άλλα κράτη μέλη των συνεπειών που έχουν «κακοσχεδιασμένες» εθνικές πολιτικές. Η δημιουργία του ευρωπαϊκού εξαμήνου σημαίνει ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. θα ξεκινούν κάθε χρόνο έναν εκ των προτέρων συντονισμό των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών τους, για να διασφαλισθεί ότι θα είναι συμβατές τόσο με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης όσο και με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο λειτουργεί στη βάση ενός εξαμηνιαίου κύκλου που αρχίζει κάθε χρόνο τον Ιανουάριο, όταν η Επιτροπή δημοσιεύει την Έκθεση για την Ετήσια Ανάπτυξη.[77] Η αξιολόγηση γίνεται επί τη βάσει ενός καταλόγου δεικτών (scoreboard).

6. Η πορεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών θα ελέγχεται στενότερα από την Επιτροπή[78] με την οποία η κυβέρνηση (κάθε κυβέρνηση) θα βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία διαβούλευσης. Συναφώς, καθιερώνονται διάφορα προληπτικά μέτρα για να αποφευχθούν μεγάλες αποκλίσεις από τους (από κοινού) συμπεφωνημένους στόχους. Αν η δημοσιονομική εξέλιξη αποκλίνει από τα όρια που έχουν συμφωνηθεί για την αύξηση των δημοσίων δαπανών σ' ένα κράτος μέλος («expenditure benchmark»), το τελευταίο θα καλείται να υποβάλλει νέο σχέδιο δαπανών και σε περίπτωση που δεν γίνονται οι απαραίτητες διορθώσεις θα επιβάλλονται κυρώσεις.

   Επίσης, η Οδηγία 2011/85/ΕΕ (requirements for budgetary frameworks of the member states) [79] περιέχει κανόνες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των κρατών μελών: Αυτοί πρέπει να καταρτίζονται σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές στατιστικές προδιαγραφές, να στηρίζονται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις συγκρίσιμες με τις προβλέψεις της Επιτροπής ή άλλων ανεξάρτητων θεσμών, να περιγράφουν εναλλακτικά σενάρια, να αξιολογούν εκ των υστέρων τις προβλέψεις τους, να εντάσσονται σε ένα τριετή προγραμματισμό κ.α. Αλλά η Οδηγία αυτή δεν προβλέπει κυρώσεις. Η δημοσιονομική πειθαρχία ισχύει και για τις ΔΕΚΟ.

[75] *Δημοσιονομικό Σύμφωνο*, άρθρο 3, παράγραφος 2. Βλ. και Οδηγία 2011/85/ΕΕ άρθρα 6, παράγραφος 1 γ και 6 παράγραφος 2.

[76] *Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 473/ 2013* σχετικά με τις κοινές διατάξεις για παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων, άρθρα 4. 9 κ.α.. Ο κανονισμός αυτός περιλαμβάνει και τον κατάλογο δεικτών (scoreboard) και συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αρ. 877/2013.

[77] Attard Silvio and Demarco Alexander (2013) : "Evolution of Economic Governance in the European Monetary Union"

[78] *Κανονισμός (ΕΕ) αρ. 473/2013* άρθρο 4 και αλλού.

[79] Η οδηγία αυτή τέθηκε σε ισχύ στις 13.12.2011.

Πλαίσιο 1. Νέο Χρονοδιάγραμμα Δημοσιονομικής Διαχείρισης

Τον Ιανουάριο, η Επιτροπή εκδίδει την Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης (Annual Growth Survey) και την Έκθεση του Μηχανισμού Επαγρύπνησης (Alert Mechanism Report) που προωθούνται στο Συμβούλιο. Οι Ετήσιες Εκθέσεις για την Ανάπτυξη θέτουν προτεραιότητες για την οικονομική πολιτική των κρατών μελών σχετικές με τη δημοσιονομική ισορροπία, τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις.

- Τον Φεβρουάριο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συζητούν την Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης.
- Τον Μάρτιο, οι αρχηγοί των κρατών και των κυβερνήσεων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) εκδίδουν κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ για τις εθνικές πολιτικές με βάση την Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης.
- Τον Απρίλιο, οι κυβερνήσεις δημοσιοποιούν τα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά προγράμματα, που θα πρέπει να είναι συμβατά με τις λοιπές διαδικασίες συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών
- Τον Μάιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί αυτά τα προγράμματα.
- Τον Ιούνιο, η Επιτροπή παρέχει ειδικές συστάσεις για κάθε χώρα, όπου κρίνεται απαραίτητο (country-specific recommendations). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συζητά και εγκρίνει τις συστάσεις.
- Τον Ιούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εγκρίνει επίσημα τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις.
- Έως τις 15 Οκτωβρίου δημοσίευση των σχεδίων προϋπολογισμού για το επόμενο έτος.
- Έως 30 Νοεμβρίου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει γνώμη για τα σχέδια αυτά. Αν διαπιστώσει απόκλιση από τους στόχους που έχουν τεθεί μπορεί να ζητήσει την αναθεώρησή τους και στη συνέχεια να εκδώσει και δημοσιοποιήσει νέα γνώμη, την οποία προωθεί στην Ευρωομάδα (συμβούλιο υπουργών οικονομικών της Ευρωζώνης). Η τελευταία με τη σειρά της δημοσιοποιεί το αποτέλεσμα των συζητήσεών της.
- Έως 31 Δεκεμβρίου δημοσίευση και έγκριση του εθνικού προϋπολογισμού.

7. Τα συμβαλλόμενα κράτη που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος θα πρέπει να συμφωνούν με την Επιτροπή «πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης», που θα περιλαμβάνει και λεπτομερή προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ώστε να διασφαλισθεί μια διαρκής μείωση υπερβολικών ελλειμμάτων. Η εφαρμογή τους θα εποπτεύεται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο μαζί με τους ετήσιους προϋπολογισμούς.[80] Προβλέπεται όμως και καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» για όσα κράτη μέλη προσφεύγουν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ., βλ. πιο κάτω σημεία 9 και 10).

[80] *Δημοσιονομικό Σύμφωνο*, άρθρο 5.

8. Ο εθνικός προϋπολογισμός θα πρέπει να ελέγχεται από ανεξάρτητες εθνικές αρχές. [81] Τέτοιες αρχές είναι τα λεγόμενα «δημοσιονομικά συμβούλια» και ειδικά Γραφεία Προϋπολογισμού που υπάγονται στα εθνικά κοινοβούλια και όχι στην εκτελεστική εξουσία (κυβέρνηση).

9. Κάθε χώρα θα υπάγεται σε καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» όταν προσφεύγει στη χρηματοδοτική στήριξη του Ε.Μ.Σ. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ προβλέπει στο άρθρο 14 ότι *«Τα κράτη μέλη παραμένουν υπό εποπτεία μετά το πρόγραμμα εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75 % της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει ληφθεί από ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη, τον ΕΜΧΣ, τον ΕΜΣ ή το ΕΤΧΣ. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να παρατείνει τη διάρκεια της άσκησης εποπτείας μετά το πρόγραμμα σε περίπτωση που εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του οικείου κράτους μέλους. Η πρόταση της Επιτροπής θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία να την απορρίψει μέσα σε 10 ημέρες από την έγκρισή της από την Επιτροπή»*. [82]

10. Η σύναψη μνημονίου συνεννόησης (memorandum of understanding) προβλέπεται γενικά για κάθε δάνειο που θα χορηγείται από τον Ε.Μ.Σ. Ο Ε.Μ.Σ. *«θα κινητοποιεί πόρους και θα προσφέρει στήριξη για τη σταθεροποίηση υπό αυστηρούς όρους οικονομικής πολιτικής» (strict conditionality). Επίσης «οι όροι οικονομικής πολιτικής μπορούν να επεκτείνονται από ένα μακροοικονομικό πρόγραμμα προσαρμογής έως μια διαρκή δέσμευση για τον σεβασμό προκαθορισμένων όρων στήριξης»*.[83] Τέλος, ο Ε.Μ.Σ. «μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.) και όπου κριθεί αναγκαίο, με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.) να διαπραγματεύεται ένα μνημόνιο συνεννόησης που θα καθορίζει λεπτομερώς τους όρους οικονομικής πολιτικής».[84]

    Επίσης, ακόμη και κράτη μέλη χωρίς «μνημόνιο» θα υπογράφουν *«νομικά δεσμευτικές συμφωνίες»* (contractual arrangements) με την Επιτροπή αν αντλούν πόρους από το σχεδιαζόμενο νέο χρηματοδοτικό εργαλείο. Το νέο εργαλείο θα χρηματοδοτεί πέραν των κονδυλίων του «Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2014-2020» δράσεις για την ενίσχυση της απασχόλησης, της αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα, της

---

[81] Οι κυβερνήσεις καθιδρύουν ανεξάρτητους φορείς οι οποίοι εκπονούν ή εγκρίνουν μακροοικονομικές προβλέψεις στις οποίες στηρίζονται οι προϋπολογισμοί, παρακολουθούν τη συμμόρφωση προς τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες και παρέχουν, κατά περίπτωση, δημόσιες εκτιμήσεις, μεταξύ άλλων, σχετικά με α) την ύπαρξη περιστάσεων που οδηγούν στην ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού για τις περιπτώσεις όπου παρατηρείται σημαντική απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν β) το κατά πόσον η εκτέλεση της δημοσιονομικής διόρθωσης διενεργείται σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες και σχέδια. Βλ. *Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 473/ 2013* . σχετικά με τις κοινές διατάξεις για παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων, άρθρο 5. Ο κανονισμός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους *κανονισμούς (ΕΕ) αριθ. 877/2013, (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013* για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ.

[82] Βλ. *κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013* για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ, άρθρο 14.

[83] *Συνθήκη για την ίδρυση του ΕΜΣ*, 2012, άρθρα 3 και 12.

[84] *Συνθήκη για την ίδρυση του ΕΜΣ*, 2012, άρθρο 13, παράγραφος 3.

έρευνας κ.α. [85] Αυτά δεν θα αφορούν στην Ελλάδα αν αναγκασθεί να προσφύγει σε νέο δάνειο και τρίτο «μνημόνιο». Με τις συμφωνίες αυτές τα κράτη μέλη πάλι θα δεσμεύονται να υλοποιήσουν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις όπως αυτές που περιγράφονται στις «εξειδικευμένες συστάσεις» της Επιτροπής και στα Εθνικά Προγράμματα μεταρρυθμίσεων που υποβάλλονται στο πλαίσιο του «ευρωπαϊκού εξαμήνου» (βλ. σημείο 5 και Γράφημα 1).

11. Καθιερώθηκε η «*διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών*» (excessive imbalances procedure, EIP)[86] για την έγκαιρη αντιμετώπιση μακροοικονομικών ανισορροπιών που μπορεί να αποτυπώνονται στο εξωτερικό ισοζύγιο και άλλα μεγέθη. Αφετηρία ήταν τα συνεχή προβλήματα που προκύπτουν από μεγάλες και κατά περίπτωση διευρυνόμενες διαφορές στην ανταγωνιστικότητα των εθνικών οικονομιών και σε άλλα μακροοικονομικά μεγέθη. Οι δημοσιονομικές ανισορροπίες υποκρύπτουν βαθύτερα προβλήματα (ιδιωτικά χρέη, οικιστικές φούσκες, ταχύτερα αυξανόμενες τιμές κλπ). Επομένως, η εποπτεία έπρεπε να επεκταθεί σε μακροοικονομικά θέματα. Όπως έδειξαν οι περιπτώσεις της Ιρλανδίας και της Ισπανίας δεν αρκούν δημοσιονομικοί περιορισμοί για να προληφθούν ή αποφευχθούν δυσκολίες αναχρηματοδότησης ή χρεοκοπίας. Και οι δύο χώρες είχαν χαμηλό λόγο χρέους (= χρέος ως %ΑΕΠ), αλλά οι υποκείμενες ανισορροπίες οδήγησαν σε γρήγορη αύξησή του. Στην Ιρλανδία το 2010 είχε ξεπεράσει το 100% ΑΕΠ.

    Ο κανονισμός 1176/2011 (ανήκει στο λεγόμενο six - pack) καθιερώνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης με βάση συγκεκριμένους δείκτες (ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, μερίδιο των εξαγωγών στις αγορές, μοναδιαίο κόστος εργασίας κ.α.). Το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Επιτροπής (κατά το άρθρο 126 ΣτΛ) θα μπορεί να καλέσει τα κράτη μέλη να λάβουν διορθωτικά μέτρα σε ένα πρώιμο στάδιο πριν οι διαφορές πάρουν διαστάσεις. Για τις χώρες της Ζώνης του Ευρώ καθιερώνει ισχυρότερο μηχανισμό συμμόρφωσής τους καθώς προβλέπεται μια έντοκη κατάθεση ενός ποσού αν δεν συμμορφώνονται προς τις συστάσεις. Επίσης, καθιερώνει τη λεγόμενη διαδικασία ***αντίστροφης πλειοψηφίας*** που κάνει δυσχερέστερη την διακοπή της διαδικασίας από μια ομάδα χωρών.[87]

12. Είχε προηγηθεί το Euro-Plus-Pact για την ενίσχυση της συνεργασίας σε θέματα οικονομικής πολιτικής που όμως παραμένουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (εισοδηματική πολιτική, εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, μετάβαση σε ένα σύστημα ευελιξίας και ασφάλειας (flexicurity) στο ασφαλιστικό κ.α.).[88] Οι κύριοι στρατηγικοί στόχοι είναι να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητα των οικονομιών και η απασχόληση των νέων, αλλά και η διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Πρόκειται για πολιτικές δεσμεύσεις των κρατών μελών της Ζώνης του Ευρώ και μερικών άλλων εκτός αυτής. Με άλλα λόγια εφαρμόζεται η «ανοιχτή μέθοδος συντονισμού». Επί τη βάσει ρητά αναφερόμενων αρχών και δεικτών τα κράτη μέλη καταρτίζουν κάθε

[85] Βλ. Ευρ. Συμβούλιο Συμπεράσματα 19-20 Δεκεμβρίου *2013 Συμπεράσματα*, Βρυξέλλες.
[86] Με βάση το άρθρο 121.6 της ΣτΛ. Βλ. *Council Decision Establishing Failure to take Action in response to Council Recommendation under article 121(4)*. Βλ Κανονισμό (ΕΕ) αρ. 1176/2011.
[87] Βλ. υποσημείωση 1.
[88] Βλ. το πλήρες κείμενο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 20/4/2011, *Συμπεράσματα*. Το Euro-Plus-Pact περιλαμβάνεται σε παράρτημα .

χρόνο προγράμματα δράσεων που στο τέλος ενσωματώνονται σε άλλα που προβλέπονται σε διαφορετικούς κανονισμούς (π.χ. Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων). Η επιλογή των μέτρων, που όμως θα πρέπει να είναι συμβατά με το γενικό πλαίσιο αρχών και δεικτών, ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα παρακολουθούν και εποπτεύουν *πολιτικά* την εφαρμογή των δράσεων. Το Euro-Plus-Pact αποτελεί ένα ακόμη βήμα διείσδυσης στην εθνική κυριαρχία. Πολλοί θεωρούν όμως ότι δεν είναι «αρκετά αυστηρό» ή, όπως το διατύπωσε ο Daniel Gros, εκφράζει μια τάση για "tough talk and soft conditions". Άλλοι αντίθετα θεωρούν ότι πολλές από τις μεταρρυθμίσεις που υποδεικνύει είναι αμφισβητήσιμες.

13. Προβλέπεται εμπλοκή του Δ.Ν.Τ. σε αμιγώς ενωσιακούς κανονισμούς (βλ. σημείο 10).

14. Η νέα «αιρεσιμότητα» (conditionality) στα Διαρθρωτικά ταμεία.[89] Η Ελλάδα αντλεί πολύτιμους πόρους από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΑ, ΕΓΤΑΑ, ΕΤΘ). Για την επόμενη περίοδο 2014-2020 υπολογίζεται ότι θα ανέλθουν χωρίς τους εθνικούς πόρους, σε τουλάχιστον 16,3 δισ. ευρώ. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του υπουργείου και άλλων ανεξάρτητων φορέων η προστιθέμενη αξία στο ΑΕΠ (μαζί με τους εθνικούς πόρους που θα συμπληρώνουν τους κοινοτικούς) θα ανέλθει σε περίπου 48 δισ. ευρώ και θα δημιουργηθούν 640 χιλ. νέες θέσεις εργασίας. Επομένως, η συνεισφορά των διαρθρωτικών ταμείων στις προσπάθειες για ανάκαμψη (και με δεδομένες τις προτεραιότητές τους, στην παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας) δεν πρέπει να υποτιμάται.

    Η αξιοποίησή τους θα στηρίζεται στα *Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης* (Σ.Ε.Σ, partnership agreements που αντικαθιστούν το Ε.Σ.Π.Α). Αλλά:

    (α) Σε περίπτωση που το κράτος μέλος λαμβάνει οικονομική ενίσχυση από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.) σε σύνδεση με προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα δύναται να αναθεωρεί τα Σ.Ε.Σ. και τα Επιχειρησιακά Προγράμματα χωρίς πρόταση των κρατών μελών, δηλαδή μονομερώς.

    (β) Η Επιτροπή θα έχει άμεση δυνατότητα συμμετοχής στη διαχείριση των προγραμμάτων χωρίς προηγούμενη συγκατάθεση των κρατών μελών, αν αυτά έχουν στηριχθεί από το Ε.Μ.Σ. Επίσης,

    (γ) Η εκταμίευση θα εξαρτάται από την επίτευξη των στόχων των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και από την εκπλήρωση όρων μακροοικονομικής πολιτικής (macroeconomic conditionality) που θα διαμορφώνονται στο πλαίσιο άλλων διαδικασιών (βλ. πιο πάνω). ***Η απόκλιση θα μπορεί να οδηγεί σε αναστολή ή ακύρωση της χρηματοδότησης***.

[89] Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή *Κανονισμός του ΕΚ και του Συμβουλίου περί κοινών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία. Πρόταση*, COM (2011) 615 final / 2.

(δ) Η αποδέσμευση πόρων θα εξαρτάται από «εκ των προτέρων όρους» που θα πρέπει να εκπληρώνονται πριν από την πρώτη εκταμίευση για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματική αξιοποίησή τους και «εκ των υστέρων όρους» δηλαδή από τις επιδόσεις κατά την εφαρμογή των Σ.Ε.Σ. από τις οποίες θα εξαρτώνται οι συμπληρωματικές εκταμιεύσεις. ***Τα παραπάνω ενισχύουν τις δυνατότητες της Επιτροπής να επιβάλλει τη συμμόρφωση των κρατών μελών σε κοινούς στόχους***.

Η ρύθμιση για τους μακροοικονομικούς όρους στήριξης απορρέει από την άποψη ότι τα διαρθρωτικά ταμεία συνυφαίνονται με τη γενικότερη οικονομική πολιτική και τις σχετικές κατευθύνσεις του Συμβουλίου. **Αλλά κυρώσεις τέτοιου τύπου μπορεί να επιδεινώσουν την κατάσταση σε ένα κράτος μέλος**. ***Η αιρεσιμότητα («βοήθεια υπό όρους») στην πολιτική συνοχής (των διαρθρωτικών ταμείων) και ειδικά για την σύνδεσή τους με προγράμματα οικονομικής προσαρμογής σε χώρες που θα προσφεύγουν στον Ε.Μ.Σ. μπορεί να χειροτερεύσει την κατάσταση σε χώρες που αντιμετωπίζουν προβλήματα, καθώς θα πρέπει να διαγράψουν επενδυτικά προγράμματα και μάλιστα σε περιόδους κρίσης***. Εκτός τούτου, η μακροοικονομική αιρεσιμότητα σε σχέση με τα διαρθρωτικά ταμεία έρχεται σε αντίθεση με την αποστολή των ταμείων, που είναι ανάμεσα σε άλλα να μειώσουν τις περιφερειακές ανισότητες στην Ευρώπη. Αντίθετα, η συμμετοχή και ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής στον σχεδιασμό των νέων Σ.Ε.Σ. και στην εφαρμογή τους μπορεί να βελτιώσει την ποιότητά τους, να περιορίσει την αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση και να περιορίσει τη διασπορά των πόρων χωρίς ιεράρχηση των αναγκών. Σημειώνουμε ότι τα Σ.Ε.Σ. οφείλουν να υπηρετούν κατά προτεραιότητα την απασχόληση, την καινοτομία, την εκπαίδευση και την ενεργειακή προσαρμογή. ***Θα δούμε στην πράξη τα επόμενα χρόνια αν και σε ποιο βαθμό οι νέοι κανόνες θα έχουν ως αποτέλεσμα να περιορισθεί η «αρχή του ποτιστηριού».***[90]

15. Νέα διαδικασία επιβολής κυρώσεων. Το δημοσιονομικό σύμφωνο διευκολύνει την έναρξη και εξέλιξη μιας διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος σε βάρος ενός κράτους μέλους. Π.χ. καθιερώνει την αρχή της αντίστροφης πλειοψηφίας για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης αν επιχειρηθεί να διακοπεί η διαδικασία σε περίπτωση μη συμμόρφωσης κράτους μέλους με τις συστάσεις. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αν εκτιμά ότι άλλο κράτος δεν τηρεί τις δεσμεύσεις του συμφώνου. Αν το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο συμφωνήσει, μπορεί να επιβάλει κύρωση έως το 0,1% του ΑΕΠ του μη συμμορφούμενου κράτους.[91] Κατά ενδιαφέροντα τρόπο δεν αποφασίζουν τελικά οι πολιτικοί του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά μια ανεξάρτητη αρχή για την επιβολή κυρώσεων, σε αντίθεση με ό,τι προβλέπει το Σ.Σ.Α. Με τον τρόπο αυτόν ελπίζεται ότι αυξάνεται η αξιοπιστία του συστήματος πειθάρχησης και κυρώσεων. Όμως οι κυρώσεις μόνον για την περίπτωση που οι κυβερνήσεις δεν καθιερώνουν το όριο του 0,5% και όχι σε περίπτωση που δεν το τηρούν! (βλ. και σημείο 1)

[90] Δηλαδή να υπάρξει συγκέντρωση και όχι κατακερματισμός των πόρων σε ένα συνεκτικό πλαίσιο προτεραιοτήτων.
[91] *Δημοσιονομικό Σύμφωνο*, άρθρα 7 και 8.

Γενικά, η εξέλιξη της νέας οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ ανταποκρίνεται στο δόγμα της «ever closer union». Οδηγεί σε περαιτέρω μετατοπίσεις εξουσίας «προς τα πάνω», δηλαδή προς τους κεντρικούς θεσμούς της ΕΕ και της Ευρωζώνης και επομένως τροποποιεί την ευρωπαϊκή διαδικασία ενοποίησης.

5.4. Η εσωτερική προσαρμογή: Μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας

Το 2010 έγινε το πρώτο βήμα μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού συστήματος της χώρας ώστε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής που επέβαλε η κρίση και να προσαρμοσθεί στις θεσμικές εξελίξεις στην ΕΕ. Με νόμο τροποποιήθηκε η διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.[92] Ειδικότερα, η κυβέρνηση ίδρυσε ένα Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής (Γ.Π.Κ.), καθιέρωσε τη σύνταξη Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου Στρατηγικής που περιλαμβάνει δημοσιονομικούς στόχους σε βάθος τριετίας, ενίσχυσε τις αρμοδιότητες εποπτείας του υπουργού οικονομικών σχετικά με την εκτέλεση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης και όχι μόνο της κεντρικής όπως συνέβαινε έως τότε κ.α.

Η εφαρμογή του νόμου εκείνου αντιμετώπισε δυσκολίες. Χαρακτηριστικά, η πρώτη επιστημονική επιτροπή του Γ.Π.Κ. ουσιαστικά «καταργήθηκε» όταν «τόλμησε» να υποστηρίξει ότι το χρέος δεν είναι βιώσιμο. Επίσης υπήρξε δυστοκία για τη νέα Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων. Όμως βαθμιαία τα πράγματα έτειναν να εξομαλυνθούν.

Τρία χρόνια αργότερα ακολούθησαν άλλες παρεμβάσεις για τη δημοσιονομική πειθαρχία σε ΔΕΚΟ και ΔΕΚΟ-ΝΠΙΔ.[93] Ειδικότερα θεσπίσθηκε η έγκριση των προϋπολογισμών όλων των φορέων της γενικής κυβέρνησης μέχρι την 31η Ιανουαρίου κάθε έτους, η στενή παρακολούθηση των τριμηνιαίων στόχων, διορθωτικά μέτρα και κυρώσεις όταν διαπιστώνονται αποκλίσεις (π.χ. με την περικοπή των προϋπολογισμών τους) κ.α. Ο γενικός στόχος ήταν πάλι να εδραιωθεί η δημοσιονομική πειθαρχία σε όλη την έκταση του δημοσίου τομέα.

Τέλος, έχει δρομολογηθεί (με τη σύσταση αρμόδιας Επιτροπής στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) η εναρμόνιση της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα με την εξελισσόμενη δημοσιονομική (και ευρύτερη οικονομική διακυβέρνηση) στην ΕΕ και στην Ευρωζώνη («δημοσιονομικό σύμφωνο», «ευρωπαϊκό εξάμηνο» και λοιπές αλλαγές που αναφέραμε νωρίτερα). Στο πλαίσιο αυτό θεσπίζεται ένα νέο δημοσιονομικό συμβούλιο εκτός Κοινοβουλίου, ενώ μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο ο χρυσός κανόνας (σύμφωνα με τον οποίο «η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική»), η δέσμευση για συνεχή μείωση του χρέους: όταν ο λόγος χρέος ξεπερνά το όριο του 60% (!), η δεσμευτική διορθωτική δράση όταν σημειώνονται αποκλίσεις, η δεσμευτικότητα του Μεσοπρόθεσμου για τους ετήσιους προϋπολογισμούς κ.α.

[92] Βλ. νόμο 3871/2010.
[93] Βλ. νόμο 4111/2013.

5.5. Οικονομική ανάπτυξη εντός του νέου περιοριστικού πλαισίου;

Θετικότερα τώρα, το ερώτημα είναι **αν μπορεί η πολιτική μας να βελτιωθεί εντός αυτού του όντως περιοριστικού πλαισίου. *Η απάντηση είναι ναι, υπό προϋποθέσεις.*** Συνοπτικά, το σύστημα της ΕΕ δεν λειτουργεί μόνον περιοριστικά, αλλά προσφέρει και ευκαιρίες για την ***αναδιάρθρωση της παραγωγικής βάσης της χώρας*** (εφόσον αρθούν οι στρεβλώσεις που εμποδίζουν την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών), τη βελτίωση των υποδομών, τη χρηματοδότηση εξωστρεφών ΜΜΕ και τη σταθεροποίηση του τραπεζικού συστήματος μέσω της ΕΚΤ.[94] Τα διαρθρωτικά ταμεία με βάση τα Σ.Ε.Σ. 2014-2020 θα διοχετεύουν πόρους σε ολόκληρη σειρά τομέων επί τη βάσει των νέων προτεραιοτήτων τους και με όρους γενικότερης οικονομικής πολιτικής (βλ. πιο πάνω σημείο 14). Ο σχεδιασμός από ελληνικής πλευράς έχει ολοκληρωθεί. ***Η εφαρμογή παραμένει η μεγαλύτερη πρόκληση.***[95]

Το πρόσφατο *Σύμφωνο για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση* (Compact for Growth and Jobs)[96] προβλέπει επίσης, τη δυνατότητα «μόχλευσης» των διαρθρωτικών κονδυλίων με τη συνδρομή της Ε.Τ.Επ. ώστε να αυξηθούν οι διαθέσιμοι για τους αντίστοιχους στόχους πόροι, αύξηση των κεφαλαίων της Ε.Τ.Επ. και την έκδοση από αυτή ομολόγων έργου (project bonds) για τη χρηματοδότηση επενδύσεων στις υποδομές. Τα παραπάνω, βέβαια, πάλι με όρους: Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν πολιτικές εξάλειψης των ανισορροπιών, να ανοίξουν τις αγορές δικτύου στον ανταγωνισμό, να εξαλείψουν μη αναγκαίους περιορισμούς στις υπηρεσίες και δυσκολίες στην έναρξη επιχειρηματικής δραστηριότητας, να εκσυγχρονίσουν τη Δημόσια Διοίκηση, να αντιμετωπίσουν τις καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης κ.α.[97] ***Είναι δηλαδή πολιτικές στις οποίες η χώρα μας παρουσιάζει φανερή υστέρηση, παρά τα πρόσφατα βήματα προόδου.***

Στα προηγούμενα πρέπει να προστεθούν οι εισροές πόρων στο πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής ύψους 4,2 δισ. ευρώ (2014-2020). Οι Έλληνες αγρότες λαμβάνουν την πέμπτη μεγαλύτερη επιδότηση ανά στρέμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΚΑΠ όμως έχει τις δικές της διαδικασίες.

Η χώρα δεν θα μπορεί να αξιοποιεί αυτές και τις υπό εκκόλαψη[98] ***δυνατότητες για δάνεια και βοήθεια αν αρνηθεί να ανταποκριθεί στους κανόνες και στις διαδικασίες της νέας***

---

[94] Η πρόσφατη έκθεση του ΟΟΣΑ, στα τέλη Νοεμβρίου 2013, σχετικά με τις στρεβλώσεις που εξακολουθούν να υπάρχουν στη λειτουργία τεσσάρων αγορών, ήλθε να επιβεβαιώσει τον ελλιπή, περιστασιακό και αποσπασματικό χαρακτήρα των μεταρρυθμίσεων στις συγκεκριμένες αγορές, τρία χρόνια μετά την εφαρμογή του μνημονίου. Βλ. σχετικά OECD *Competition Assessment Review GREECE*, Paris, 2013.

[95] Η εμπειρία των τελευταίων ετών δείχνει ότι η απορρόφηση (και σωστή αξιοποίηση) πόρων παραμένει κάθε φορά τιτάνιο έργο. Παράδειγμα: Η χώρα δεν κατάφερε να απορροφήσει 1,3 δισ. από τα 1,5 δισ. ευρώ που έχουν εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Επίσης δεν λείπουν τα παραδείγματα ιδιοτελούς κακοδιαχείρισης και σπατάλης πόρων.

[96] European Council 28/29 June 2012 *Conclusions*. Annex: *The Compact for Growth and Jobs*.

[97] Οι όροι περιλαμβάνονται ουσιαστικά στους προαναφερθέντες κανονισμούς του «διπλού πακέτου» (two-pack). Βλ. κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ και κανονισμό αριθ. 473/2013 σχετικά με τις κοινές διατάξεις για παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων προϋπολογισμού, που τροποποιήθηκε με τον (ΕΕ) αριθ. 877/2013.

[98] Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 20 Δεκεμβρίου 2013, *Συμπεράσματα*, σημεία 30-37 υπό τον τίτλο «συμπράξεις για την ανάπτυξη, τις θέσεις εργασίας και την ανταγωνιστικότητα». Επίσης, η ΕΤΕπ, πρόσφατα αύξησε τα κεφάλαιά της για να επεκτείνει κατά 38% τον δανεισμό της (έως 62 δισ. Ευρώ) μέρος του οποίου θα διατεθεί για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και επιχειρήσεις με τεχνολογικό προσανατολισμό με τη μορφή εγγυήσεων σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που χορηγούν δάνεια στις επιχειρήσεις αυτές. Αυτό θα γίνεται μέσω του θυγατρικού της Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤαΕ).

οικονομικής διακυβέρνησης, και αν, σε ακραία περίπτωση, αποφασίσει μονομερώς διακοπή της εξυπηρέτησης του χρέους.

Τέλος, δεν πρέπει να υποτιμηθεί η κινητικότητα στο ζήτημα του χρέους. Τα κράτη μέλη έχουν δεσμευθεί από τον Νοέμβριο του 2012 να συμβάλουν στη λύση του προβλήματος του ελληνικού χρέους[99] υπό τον όρο ότι η Ελλάδα εκπληρώνει μια σειρά προϋποθέσεων - εφαρμόζει συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και επιτυγχάνει πρωτογενή πλεονάσματα.

Τα προηγούμενα δείχνουν πως ***στην ΕΕ η αλληλεγγύη συνδέεται με ευκαιρίες και όχι μόνο με ασφυκτικούς κανόνες***. Μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι η αλληλεγγύη είναι μικρή μπροστά στα οφέλη των πιο ισχυρών οικονομιών από την εσωτερική αγορά και το ευρώ, αλλά πάντως εξελίσσεται και, με τα σημερινά δεδομένα της χώρας, οι ευκαιρίες αυτές δεν πρέπει να υποτιμηθούν. Μπορεί, βεβαίως, να υποστηριχθεί ότι η κατασκευή της Ο.Ν.Ε. είναι ελαττωματική (και είναι), αλλά αυτή εξελίσσεται.

[99] *Eurogroup Statement on Greece 27 November 2013*.

5.6. Λεξιλόγιο

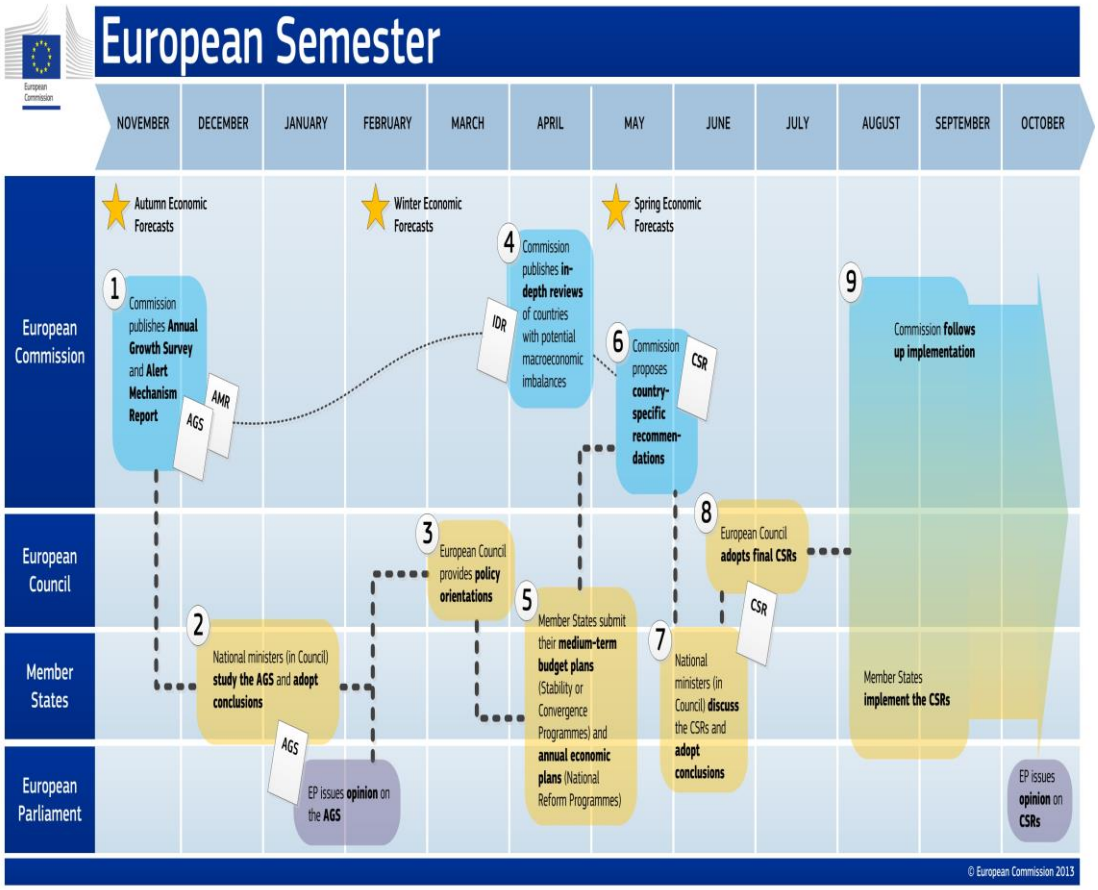
- Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους (Parliamentary Budget Office): συντάσσει και υποβάλει τακτικές τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις σχετικές με την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, τις παραδοχές των μακροοικονομικών εκτιμήσεων και προβλέψεων καθώς και άλλες εκθέσεις που ζητούνται από τον Πρόεδρο της Βουλής ή τους Προέδρους των αρμόδιων επιτροπών ή τον Συντονιστή. Αποτελεί ένα είδος Δημοσιονομικού Συμβουλίου.
- Δημοσιονομικό Συμβούλιο (Fiscal Council): μια δημόσια χρηματοδοτούμενη αλλά ανεξάρτητη αρχή που στελεχώνεται με ειδικούς που προετοιμάζουν μακροοικονομικές προβλέψεις για τον προϋπολογισμό, παρακολουθούν τις δημοσιονομικές επιδόσεις και / ή συμβουλεύουν την κυβέρνηση σε θέματα δημοσιονομικής πολιτικής. Μπορεί να λειτουργεί είτε εντός είτε εκτός Κοινοβουλίου.
- Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact): Μια διακυβερνητική συνθήκη που εισάγεται ως μια νέα αυστηρότερη εκδοχή του προηγούμενου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.
- Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (Excessive Deficit Procedure): Είναι μια διαδικασία που κινεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά κάθε κράτους μέλους της Ε.Ε που υπερβαίνει το ανώτατο όριο του 3% του δημοσιονομικού ελλείμματος ως ποσοστό του Α.Ε.Π.
- Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών (Macroeconomic Imbalances Procedure): έχει σχεδιαστεί για την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών εξελίξεων. Εάν βρεθεί μια υπερβολική ανισορροπία που θέτει σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης τότε δρομολογείται η διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (Excessive Imbalances Procedure) ώστε να προβεί στις αναγκαίες διορθώσεις.
- Έκθεση Μηχανισμού Επαγρύπνησης (Alert Mechanism Report): Βασίζεται σε ένα σύνολο έντεκα δεικτών (scoreboard) που παρακολουθούν την ύπαρξη μακροοικονομικών ανισορροπιών.
- Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοδοτικής Σταθερότητας (EFSM): Ένα ταμείο που δημιουργήθηκε από την Ε.Ε για την παροχή έκτακτης βοήθειας προς τα κράτη μέλη της. Αντικαταστάθηκε από τον μόνιμο Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

Λεξιλόγιο (συνέχεια)

- Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM): Ένας ευρωπαϊκός θεσμός που ιδρύθηκε ως ένα μόνιμο τείχος προστασίας για την Ευρωζώνη προκειμένου να διασώσει και να δανειοδοτεί κράτη μέλη της Ευρωζώνης όπου αντιμετωπίζουν δυσκολίες με μέγιστη δανειοδοτική ικανότητα ύψους € 500 δισεκατομμυρίων.
- Ευρώ-σύμφωνο (Euro–Plus Pact): Ένα σχέδιο στο οποίο ορισμένα κράτη μέλη της Ευρωζώνης δεσμεύονται να εφαρμόσουν μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης και της ανταγωνιστικότητας της κάθε χώρας.
- Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester): Λειτουργεί στη βάση ενός εξαμηνιαίου κύκλου διαμόρφωσης κοινών στόχων και προληπτικής εποπτείας των εθνικών προϋπολογισμών και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη.
- Ετήσια Επισκόπηση Ανάπτυξης (Annual Growth Survey): καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ για το επόμενο έτος προκειμένου να δοθεί ώθηση στην ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.
- Νομικά δεσμευτικές συμφωνίες (contractual arrangements): Συμφωνίες μεταξύ της Επιτροπής και ενός κράτους μέλους όταν το τελευταίο θα προσφεύγει στο εκκολαπτόμενο νέο χρηματοδοτικό εργαλείο.
- Δέσμη των δύο (two-pack): Ουσιαστικά ενισχύουν τη νομική βάση της διαδικασίας του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» επιτρέποντας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να λάβει έγκαιρα μια σαφέστερη εικόνα για το πώς οι χώρες της Ευρωζώνης εργάζονται για να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι που θέτει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος ορίζουν σαφέστερες διαδικασίες για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βρίσκονται σε σοβαρές δυσκολίες ή λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή.
- Δέσμη των έξι (Six Pack): Ένα σύνολο ευρωπαϊκών νομοθετικών μέτρων για τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και για την εισαγωγή μιας νέας μακροοικονομικής εποπτείας.
- Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability Growth Pact): Το παλαιότερο (1997,2005) πλαίσιο για το συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση («δημοσιονομική πειθαρχία»).
- Χρυσός κανόνας (Golden Rule): Μια διακυβερνητική συνθήκη που ορίζει το διαρθρωτικό έλλειμμα στο 0,5% του Α.Ε.Π.

5.7. Παράρτημα

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 22: Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»



Πηγή: *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*