



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



www.shutterstock.com · 25667818

ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΗ ΑΘΑΝΑΣΙΑ

ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΗ ΛΑΜΠΡΙΝΗ

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : ΜΕΛΙΣΣΑΡΟΠΟΥΛΟΣ ΚΩΝ/ΝΟΣ

ΠΑΤΡΑ 2012

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**



www.shutterstock.com · 25667818

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

|   |          |
|---|----------|
| <b>ΠΡΟΛΟΓΟΣ</b>   | <b>6</b> |
| <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1</b>   |          |
| <b>Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ</b>  |          |
| 1.1 Ιστορική ανάδρομη   | 7        |
| 1.2 Δημόσιος και Ιδιωτικός Τομέας: Λειτουργικές Ομοιότητες  | 9        |
| 1.3 Κοινωνική Ευημερία και Ιδιωτικός Τομέας: Συνθήκες Μεγιστοποίησης της Κοινωνικής Ευημερίας                                 | 10       |
| 1.4 Κοινωνική Ευημερία και Ιδιωτικός Τομέας: Πλαίσιο Μεγιστοποίησης της Κοινωνικής Ευημερίας και η Ανάγκη Κρατικής Παρέμβασης | 11       |
| <b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2</b>   |          |
| <b>ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ</b>  |          |
| 2.1. Η κατάσταση την Ελλάδα   | 14       |
| 2.2. Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης  | 17       |
| 2.2.1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού  | 19       |
| 2.2.2. Συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις   | 19       |
| 2.2.3. Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω  | 19       |
| 2.2.4 Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρ.  | 20       |
| 2.2.5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών   | 21       |

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

|  |    |
|--|----|
| 2.2.6. Διαφάνεια του προϋπολογισμού  | 21 |
| 2.3. Ελληνικός προϋπολογισμός  | 23 |
| 2.4 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού   | 26 |
| 2.5 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης Προϋπολογισμού  | 29 |
| 2.5.1 Έλλειψη διαφάνειας   | 29 |
| 2.5.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα   | 31 |
| 2.5.3. Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων | 32 |
| 2.5.4 Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί   | 34 |
| 2.5.5. Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας  | 36 |
| 2.5.6. Οργανωτικές αδυναμίες   | 37 |

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

**ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

|   |    |
|---|----|
| 3.1 Τα διαρθρωτικά προβλήματα της Ελλάδας και η είσοδος μας στην ΕΟΚ(Μάρτιος 1979)  | 40 |
| 3.2 Δημοσιονομική πολιτική 1990-1993  | 41 |
| 3.3 Η συνθήκη του Μάαστριχτ   | 53 |
| 3.4. Η Δημοσιονομική Πολιτική στην Ελλάδα - Η Ένταξη της Ελλάδας στην Ο.Ν.Ε – Οι Δημοσιονομικοί Δείκτες ( Δεκαετία 2000-2009) | 55 |

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

3.5. Μέσα της οικονομικής πολιτικής 57

3.5.1. Δημόσιες δαπάνες 57

3.5.2. Φόροι 60

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**

**ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ ΚΑΙ ΜΝΗΜΟΝΙΟ**

4.1. Ορισμός δημοσίου χρέους 65

4.2. Στατιστικά στοιχεία δημοσίου χρέους και ΑΕΠ 65

4.3. Πινάκας με ελλείμματα χώρων Ε.Ε. 68

4.4. Μνημόνιο 69

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 75

ΠΡΟΣΩΠΙΚΕΣ ΓΝΩΜΕΣ 79

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 86

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η δημοσιονομική πολιτική έχει πλέον το κύριο βάρος για τη σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας μετά την ένταξη της Ελλάδος στη ζώνη ευρώ, καθιστά το δημόσιο χρέος μια από τις πλέον κρίσιμες μακροοικονομικές μεταβλητές για τη διαμόρφωση των υπόλοιπων δημοσιονομικών μεγεθών. Πέραν όμως αυτού, ο περιορισμός του συνεπάγεται την εξοικονόμηση σημαντικών πόρων, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση άλλων τομέων της οικονομίας

**Οι εξελίξεις στην ελληνική οικονομία κατά το 2011** επιβεβαιώνουν αυτές τις προβλέψεις και αναδεικνύουν με τον πιο σαφή τρόπο ότι η ελληνική οικονομία διανύοντας πλέον το τρίτο έτος ύφεσης, δεν έχει επιτύχει τους στόχους του Μνημονίου 1 (επιστροφή στις αγορές το 2012), παρά τα αυστηρά μέτρα λιτότητας, με την υλοποίηση της διαδικασίας της εσωτερικής υποτίμησης. Η ύφεση που παρατάθηκε στην Ελλάδα κατά το 2011 (-4% ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ) έχει οδηγήσει σε μεγάλη πραγματική απόκλιση του εισοδήματος ανά κάτοικο στην Ελλάδα από τον μέσο όρο των 15 πιο προηγμένων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απόκλιση της παραγωγικότητας της εργασίας, της αγοραστικής δύναμης του μέσου μισθού, του ποσοστού ανεργίας και άλλων κρίσιμων μεγεθών, τα οποία έχουν επιτρέψει στο επίπεδο παρελθόντων ετών και σε σύγκριση με αναπτυγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν υποχωρήσει κατά μία δεκαετία. Έτσι, δημιουργείται στην Ελλάδα μία έντονη τάση για επιστροφή μέχρι το τέλος της διαδικασίας της εσωτερικής υποτίμησης, σε ένα χαμηλότερο επίπεδο ζωής και παραγωγικότητας, που θα αντιστοιχεί σε ένα μακρινό παρελθόν, ώστε να γίνει δυνατό να ισοσκελισθεί το εξωτερικό ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών και να παραχθούν πρωτογενή πλεονάσματα στον κρατικό προϋπολογισμό.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

#### 1.1 Ιστορική ανάδρομη

Η εκτεταμένη κρατική παρέμβαση αποτελεί γνώρισμα της μεταπολεμικής περιόδου. Μέχρι σχεδόν τα χρόνια της Αναγέννησης (17ος αιώνας) δεν υπήρχε οργανωμένη κυβερνητική δραστηριότητα (όπως την εννοούμε σήμερα). Το κράτος, απλώς, περιοριζόταν να εισπράττει φόρους, πολλές φορές δυσανάλογα υψηλούς σε σχέση με την οικονομική αντοχή των υπηκόων του. Οι φόροι αυτοί κατευθύνονταν, πρωτίστως, για τη χρηματοδότηση πολέμων ή την ενίσχυση του πλούτου των ασκούντων την εξουσία. Κατά τη διάρκεια του 18ου αιώνα κυριάρχησε για πρώτη φορά η άποψη ότι το κράτος πρέπει να αναλάβει ενεργό ρόλο στην προώθηση του εμπορίου και της βιομηχανίας (μερκαντιλισμός). Σε αντίδραση στο μερκαντιλισμό αλλά και στον κακώς εννοούμενο φοροεισπρακτικό χαρακτήρα του κράτους, χωρίς ανταλλάγματα για τους πολίτες, δημιουργήθηκε η κλασική σχολή οικονομικής σκέψης (Smith, 1776).

Η κλασική σχολή υποστήριξε την ιδέα μιας οικονομίας απαλλαγμένης σε σημαντικό βαθμό από κρατικές παρεμβάσεις και καθοδηγούμενης από κάποιο «αόρατο χέρι», δηλ. τον μηχανισμό των τιμών. Η κρατική παρέμβαση θα πρέπει να περιορίζεται στην εθνική άμυνα, στην έννομη τάξη, στη δικαιοσύνη και στη δημόσια διοίκηση. Βασική υπόθεση της κλασικής σχολής ήταν ότι το οικονομικό σύστημα λειτουργούσε κάτω από ανταγωνιστικές υποθέσεις.

Οι ιδέες της κλασικής οικονομικής σκέψης επηρέασαν την οικονομική πολιτική πολλών κυβερνήσεων και την οικονομική επιστημονική σκέψη

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

για πολλές δεκαετίες. Εξ' αυτών αναπτύχθηκε και το δόγμα του άκρατου νεοφιλελευθερισμού, σύμφωνα με το οποίο το κράτος θα πρέπει να απέχει από κάθε δραστηριότητα, η οποία αποβλέπει στη ρύθμιση ή τον έλεγχο της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Ωστόσο, τα επόμενα χρόνια το δόγμα του νεοφιλελευθερισμού περιέπεσε σε παρακμή παρότι οδήγησε σε επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης. Ο βασικός λόγος έγκειται στα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα που δημιούργησε (διόγκωση κοινωνικών ανισοτήτων). Ως αποτέλεσμα, διαδόθηκε ευρύτατη η πεποίθηση ότι για την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων έπρεπε να διογκωθεί ο ρόλος του κράτους σε θέματα κοινωνικής πολιτικής (κράτος πρόνοιας). Βασικό καθήκον του κράτους είναι να παρεμβαίνει στην κοινωνική ζωή για να μειώνει τις κοινωνικές ανισότητες και για να αναδιανέμει τον πλούτο μέσω των φόρων και των μεταβιβαστικών πληρωμών (Wagner, 1880).

Υπάρχουν και οι πιο ριζοσπαστικές απόψεις οι οποίες αποδίδουν τη φτώχεια και την άνιση κατανομή του εισοδήματος στην ατομική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής και ιδιαίτερα του κεφαλαίου. Για το λόγο αυτό, είναι αναγκαία η άσκηση κοινωνικού ελέγχου στα μέσα παραγωγής μέσω της κατάργησης της ατομικής ιδιοκτησίας, του κέρδους και του ανταγωνισμού και επομένως μέσω της ανατροπής του υπάρχοντος κοινωνικοοικονομικού συστήματος (Marx, 1867).

Μεγάλη ώθηση στη διεύρυνση του ρόλου του κράτους δόθηκε μετά τη μεγάλη κρίση του 1929-32 η οποία έθεσε το δόγμα του άκρατου νεοφιλελευθερισμού εν αμφίβολο. Η κρίση του 1929-32 απέδειξε ότι ο μηχανισμός της αγοράς δεν είναι σε θέση να εξασφαλίζει πάντα πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων και σταθερό επίπεδο τιμών.



Επομένως, θα πρέπει να υπάρχει κρατική παρέμβαση σε περιόδους ύφεσης και πληθωρισμού (Keynes, 1936).

Έπειτα από την κρίση του 1929-32, ο ρόλος του κράτους έχει διογκωθεί σημαντικά και υπάρχουν ορισμένες αυξομειώσεις ανάλογα με τη χρονική συγκυρία. Για παράδειγμα, τα τελευταία χρόνια ξεκίνησε η πορεία περιορισμού του κράτους, λόγω δυσμενών παρενεργειών που επέφερε η διόγκωση του («κυβερνητικές αποτυχίες»).

Η τρέχουσα οικονομική κρίση έχει ήδη αναζωπυρώσει τον επιστημονικό διάλογο αναφορικά με το ρόλο του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα.

## **1.2 Δημόσιος και Ιδιωτικός Τομέας: Λειτουργικές Ομοιότητες**

Η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα αποβλέπει στον κοινό στόχο της ικανοποίησης των ανθρώπινων αναγκών σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο. Για να παραχθούν τα αγαθά που ικανοποιούν τις ανθρώπινες ανάγκες θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν παραγωγικοί συντελεστές. Ωστόσο, οι ανθρώπινες ανάγκες είναι απεριόριστες ενώ οι παραγωγικές δυνατότητες περιορισμένες. Ο περιορισμός αυτός επιβάλλει την ορθολογική χρησιμοποίηση των παραγωγικών μέσων και κατ' επέκταση την κατανομή των ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών με τρόπο που να μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία.

Βρίσκονται σε ανταγωνιστική σχέση αφού η χρήση παραγωγικών μέσων για την παραγωγή δημοσίων αγαθών αποκλείει τη χρήση των ίδιων αυτών παραγωγικών μέσων για την παραγωγή ιδιωτικών αγαθών και αντιστρόφως (π.χ. απασχόληση ατόμου στον δημόσιο τομέα).

Ο δημόσιος τομέας παράγει δημόσια αγαθά που ικανοποιούν κοινωνικές ή συλλογικές ανάγκες και παρέχουν όφελος που δεν μπορεί να εξατομικευτεί (άμυνα, δικαιοσύνη). Αντίθετα, ο ιδιωτικός τομέας παράγει ιδιωτικά αγαθά που ικανοποιούν ατομικές ανάγκες (ένδυση, διασκέδαση, διατροφή).

Η ιδιωτική πρωτοβουλία αποβλέπει στην πραγματοποίηση του υψηλότερου δυνατού κέρδους ανεξαρτήτως συνεπειών (π.χ. μόλυνση περιβάλλοντος, υγεία). Αντίθετα, οι δημόσιοι φορείς δεν είναι κερδοσκοπικοί οργανισμοί (με ενδεχόμενη εξαίρεση τις ΔΕΚΟ), ακόμα και όταν επιβάλλουν τιμή για τη χρήση των υπηρεσιών (π.χ. δρόδια). Ο σχεδιασμός της ιδιωτικής παραγωγής κατευθύνεται από το μηχανισμό των τιμών, ενώ της δημόσιας παραγωγής από τον πολιτικό μηχανισμό της ψηφοφορίας.

### **1.3 Κοινωνική Ευημερία και Ιδιωτικός Τομέας: Συνθήκες Μεγιστοποίησης της Κοινωνικής Ευημερίας**

Για να μπορεί να υπάρξει κοινωνική ευημερία σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα θα πρέπει να υπάρχουν οι παρακάτω συνθήκες

- ▼ **Η άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων:** Η έννοια της συνθήκης αυτής είναι ότι η ποσότητα και η ποιότητα των παραγόμενων αγαθών θα πρέπει να ανταποκρίνεται πλήρως στις προτιμήσεις του κοινωνικού συνόλου (π.χ. αν τα νοικοκυριά επιθυμούν περισσότερα ιδιωτικά αγαθά και λιγότερα δημόσια τότε τα παραγωγικά μέσα πρέπει να κατευθύνονται στον κλάδο παραγωγής ιδιωτικών αγαθών). Διαφορετικά, δεν μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία. Η πραγματοποίηση ικανοποιητικών ρυθμών οικονομική μεγέθυνσης: Η συνθήκη αυτή συσχετίζεται με την

προηγούμενη διότι αναφέρεται στη διαχρονικά άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων. Αν τα παραγωγικά μέσα κατανέμονται αποτελεσματικά, θα διατίθενται επαρκείς πόροι όχι μόνο για καταναλωτικούς σκοπούς αλλά και για επενδύσεις σε ανθρώπινο και φυσικό κεφάλαιο που συμβάλλουν στην οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη.

**✓ Η σταθεροποίηση της οικονομίας:** Με τον όρο σταθεροποίηση εννοείται: α) η πλήρης απασχόληση των παραγωγικών μέσων δηλ. η καταπολέμηση της ανεργίας, και β) η διατήρηση σταθερού επιπέδου τιμών δηλ. η καταπολέμηση του πληθωρισμού. Η ανεργία και ο πληθωρισμός συνυπάρχουν. Η συνύπαρξη αυτή είναι επιθυμητή μέχρι κάποιο φυσιολογικό σημείο (π.χ. 3%).

**✓ Η δίκαιη διανομή του εισοδήματος:** Όλα τα μέλη μιας κοινωνίας θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης στην κατανάλωση του παραγόμενου εθνικού προϊόντος. Αν υπάρχουν άτομα που δεν έχουν πρόσβαση (άνεργοι, ανάπηροι, υπερήλικες) θα πρέπει να λειτουργεί ένας μηχανισμός που να τους εξασφαλίζει τα προς το ζην αναγκαία. Διαφορετικά, το επίπεδο της κοινωνικής ευημερίας υποβαθμίζεται.

#### **1.4 Κοινωνική Ευημερία και Ιδιωτικός Τομέας: Πλαίσιο Μεγιστοποίησης της Κοινωνικής Ευημερίας και η Ανάγκη Κρατικής Παρέμβασης**

Το πλαίσιο μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας θα πρέπει να περιλαμβάνει τα παρακάτω :

**✓ Συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού:** Οι υποθέσεις του τέλειου ανταγωνισμού (μεγάλος αριθμός μικρών επιχειρήσεων που προσφέρουν ομοιογενές προϊόν, απόλυτη ελευθερία εισόδου και

## **ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

εξόδου των επιχειρήσεων στον κλάδο, καθεμία επιχείρηση ξεχωριστά δεν μπορεί να επιδράσει στη διαμόρφωση της τιμής του αγαθού) σπάνια ικανοποιούνται στην πράξη .

- ▼ **Δημόσια αγαθά:** Δημόσια αγαθά είναι τα αγαθά που ικανοποιούν ανάγκες του κοινωνικού συνόλου (π.χ. εθνική άμυνα, αστυνόμευση, δικαιοσύνη, οδικό δίκτυο, δημόσια υγεία) και το όφελος τους διαχέεται στο κοινωνικό σύνολο και επομένως δεν μπορεί να εξατομικευτεί
- ▼ **Εξωτερικές οικονομίες:** Υπάρχουν δύο κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που δυσχεραίνουν τη λειτουργία του μηχανισμού των τιμών. Η πρώτη, περιλαμβάνει αγαθά που η παραγωγή ή η κατανάλωσή τους συνεπάγεται ένα πρόσθετο όφελος για το κοινωνικό σύνολο (θετικές εξωτερικές οικονομίες ή επιδράσεις) (π.χ. εκπαίδευση, υγεία).
- ▼ **Ατελείς αγορές:** Υπάρχουν στην περίπτωση: α) που ο ιδιωτικός τομέας δεν μπορεί να παράσχει ορισμένες υπηρεσίες εξαιτίας π.χ. υψηλού κινδύνου (ασφάλιση ατόμων μεγάλης ηλικίας, σπουδαστικά δάνεια) και β) που οι αγορές είναι συμπληρωματικές (ίδρυση μονάδας παραγωγής καφέ όταν δεν υπάρχει εργοστάσιο ζάχαρης και δυνατότητα εισαγωγών).
- ▼ **Ανεπαρκής πληροφόρηση:** Οι επιχειρηματίες δεν έχουν συμφέρον να ενημερώνουν τους καταναλωτές για θέματα που αφορούν τα προϊόντα τους (π.χ. ποιότητα, σύνθεση, παρενέργειες).
- ▼ **Κυκλικές διακυμάνσεις:** Υπάρχουν διάφορες (βραχυχρόνιες) διαταραχές σε μια οικονομία (π.χ. διαταραχές στην προσφορά και στη ζήτηση αγαθών και συντελεστών παραγωγής) που οδηγούν σε μεταβολές στο επίπεδο των τιμών και στην απασχόληση. Με τις κατάλληλες πολιτικές (δημοσιονομικές, νομισματικές) το κράτος μπορεί να τις εξομαλύνει.

- ✓ Οικονομική μεγέθυνση:** Δεν μπορεί να επιτευχθούν υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης αν είναι ελλιπής η υποδομή μιας χώρας. Η εκτέλεση έργων υποδομής αποκλειστικά από ιδιωτικούς φορείς είναι αδύνατη αφού απαιτούνται τεράστια κεφάλαια τα οποία θα αποδώσουν μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα.
- ✓ Δίκαιη διανομή του εισοδήματος:** Πολλές φορές οι κοινωνικές ανισότητες είναι ιδιαίτερα υψηλές και δημιουργούν προβλήματα στη κοινωνική συνοχή. Η κρατική παρέμβαση σε αυτή την περίπτωση παίρνει τη μορφή της αναδιανομής του εισοδήματος μέσω του συστήματος των φόρων και των μεταβιβαστικών πληρωμών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

#### 2.1. Η κατάσταση την Ελλάδα

Η Ελλάδα ξεκίνησε τη διαδικασία ανασυγκρότησης της, μετά τον πόλεμο, με αρκετή καθυστέρηση και η προσπάθεια για τη δημιουργία γενικευμένου κράτους πρόνοιας έγινε κυρίως στη δεκαετία του 1980. Η περίοδος αυτή συμπίπτει με την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το σημαντικό άνοιγμα των αγορών, με αποτέλεσμα η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική που επιχειρήθηκε στην περίοδο μετά την πρώτη και τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση να μην έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα και να οδηγήσει σε σημαντική αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Έτσι, οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά και ξεπέρασαν, στη δεκαετία του 1990, το 50% του ΑΕΠ, αν και πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αύξηση αυτή οφείλεται σε κάποιο βαθμό και στις αυξημένες δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς και κυρίως στην αυξημένη δαπάνη για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, το οποίο εν τω μεταξύ είχε αυξηθεί πολύ γρήγορα, λόγω των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων που είχαν δημιουργηθεί σε όλη σχεδόν την περίοδο μετά τη μεταπολίτευση. Τη δεκαετία του 1990 τα ελλείμματα τιθασεύτηκαν και το δημόσιο χρέος άρχισε να μειώνεται σταθερά, αλλά με πολύ αργούς ρυθμούς.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία δέκα χρόνια, το δημόσιο χρέος της χώρας ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) εξακολουθεί να είναι σε πολύ υψηλά επίπεδα (το μεγαλύτερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση) και η εξυπηρέτηση του απορροφά σήμερα γύρω στο 5% του ΑΕΠ ετησίως. Με δεδομένες τις μεγάλες πιέσεις για

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

αύξηση δαπανών στο μέλλον και ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, γίνεται σαφές ότι, όπως τονίζουν συνεχώς και οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, η κυβέρνηση πρέπει να πάρει έγκαιρα μέτρα για να αποφευχθεί δημοσιονομικό αδιέξοδο.

Αν και οι προβολές αυτές, τόσο για την Ελλάδα όσο και για τις άλλες χώρες είναι πολύ ευαίσθητες στις υποθέσεις που γίνονται για την εξέλιξη των ρυθμών μεγέθυνσης του ΑΕΠ, των επιτοκίων, κ.α., εντούτοις τα μεγέθη είναι ενδεικτικά των διαστάσεων που μπορεί να πάρει μελλοντικά το δημόσιο χρέος στη χώρα μας. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε) έχει εκπονήσει και άλλα σενάρια τα οποία δείχνουν μια ακόμη πιο δυσμενή εξέλιξη.

Η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων προϋποθέτει αύξηση εσόδων και μείωση δαπανών. Η αύξηση όμως των εσόδων του προϋπολογισμού δεν φαίνεται να είναι η ενδεδειγμένη μέθοδος, εκτός και αν προέρχεται από τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και τον περιορισμό της φοροδιαφυγής. Από την άλλη πλευρά η μείωση των δαπανών φαίνεται δύσκολη λόγω και των αυξημένων αναγκών για υποδομές, παιδεία, κοινωνική προστασία, κ.α. Η αντιμετώπιση επομένως του προβλήματος δεν είναι εύκολη και γι αυτό χρειάζεται μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και αποφασιστικότητα εκ μέρους του πολιτικού μας συστήματος.

Έχει ίσως ενδιαφέρον να τονιστεί ότι η δημοσιονομική μας πολιτική, τα τελευταία χρόνια, εστιάστηκε πρωταρχικά στη μείωση των ελλειμμάτων, αφού βασικός στόχος της χώρας ήταν η συμμόρφωση με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και καμιά ουσιαστική προσπάθεια δεν έγινε για αλλαγή του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου με το οποίο ασκείται η δημοσιονομική πολιτική. Αν και είναι απόλυτα σαφές ότι μετά την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ, το μόνο ουσιαστικό μακροοικονομικό

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

εργαλείο είναι η δημοσιονομική πολιτική, ελάχιστα έγιναν για να αλλάξει ο τρόπος άσκησης της. Η σύνταξη και εκτέλεση του Προϋπολογισμού, η διοίκηση των φορέων του Δημοσίου, όπως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Τοπική Αυτοδιοίκηση και γενικότερα η οικονομική διοίκηση του δημόσιου τομέα δεν έχουν αλλάξει παρά μόνο οριακά..

Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ελλάδα το είχαν και άλλες χώρες στο παρελθόν και οι περισσότερες από αυτές μπόρεσαν να το αντιμετωπίσουν όχι μόνο με αυστηρή δημοσιονομική πολιτική αλλά και με σημαντικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου τομέα γενικότερα. Έτσι πολλές χώρες άλλαξαν τον τρόπο και τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, εισήγαγαν νέες μεθόδους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και κυρίως προχώρησαν στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχουν οι δημόσιες δαπάνες. Μέσα από συντονισμένες δράσεις, πολλές χώρες μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα μέσα από σημαντική μείωση των δημόσιων δαπανών τους ως ποσοστό του ΑΕΠ, και χωρίς αύξηση της φορολογίας.<sup>1</sup> Το ενδιαφέρον είναι ότι η προσαρμογή αυτή έγινε χωρίς να μειωθεί σημαντικά η ποσότητα και η ποιότητα των παρεχομένων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρουν στους πολίτες τους αυτές οι χώρες. Σε μια σειρά μελετών που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, για ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, έχει δείχτεί ότι το δημοσιονομικό **θεσμικό** πλαίσιο μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών και της μείωσης του δημόσιου χρέους.<sup>3</sup>

Το θέμα των δαπανών του Προϋπολογισμού φαίνεται να έχει απασχολήσει ελάχιστα το πολιτικό μας σύστημα. Αν και δύο πρόσφατες

---

<sup>1</sup> Schuknecht. L. and V. Tanzi (2005), και European Commission (2006)



μελέτες που έγιναν από ειδικούς του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Diamond, et.al. 2005) και του Υπουργείου Οικονομικών του Ηνωμένου Βασιλείου (HMT, 2002), εντοπίζουν μεγάλες αδυναμίες στο σημερινό σύστημα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως τη σχεδόν καθολική ανυπαρξία συστήματος αξιολόγησης των δαπανών, εντούτοις καμιά πρωτοβουλία δεν έχει αναληφθεί για συστηματική μεταρρύθμιση του συστήματος.

Τις τελευταίες δεκαετίες όλες οι συζητήσεις για δημοσιονομική μεταρρύθμιση έχουν περιοριστεί στην ανάγκη για φορολογική μεταρρύθμιση και σχεδόν καμιά συζήτηση δεν γίνεται για το άλλο σκέλος του Προϋπολογισμού, που είναι οι δαπάνες.

Ακόμη, βασικός άξονας των συζητήσεων για τη δημοσιονομική πολιτική είναι το πόσο ξοδεύει το κράτος για κάθε δραστηριότητα και θεωρείται ότι όσο πιο πολύ ξοδεύεται τόσο το καλύτερο. Αυτή η προσέγγιση όμως είναι όχι μόνο παραπλανητική για την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά είναι συνήθως και πηγή για μεγάλες σπατάλες στο Δημόσιο.

## **2.2. Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης**

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η ύπαρξη αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών και οι κατάλληλες διαδικασίες σύνταξης και υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων και φυσικά του προϋπολογισμού, αποτελούν βασική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας πολιτικής. Όσο καλά σχεδιασμένη και να είναι μια πολιτική, τα αποτελέσματά της δεν μπορεί να είναι ικανοποιητικά αν δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί υλοποίησης της. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει με σαφήνεια ότι οι χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα και να

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά τους, με πολύ θετικές επιπτώσεις στην οικονομική τους επίδοση, δεν αρκέστηκαν στο να θέτουν μόνο μακροοικονομικούς στόχους και να τους τηρούν, αλλά προχώρησαν σε σημαντικές τομές στους θεσμούς και τις διαδικασίες για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού,

Με βάση πρόσφατες μελέτες για τις χώρες του ΟΟΣΑ, επτά είναι οι βασικές θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών σε πολλές χώρες, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες. Πολύ συνοπτικά οι αλλαγές αυτές αφορούν το πλαίσιο σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως μετακινούν την έμφαση από τις εισροές στα αποτελέσματα των δαπανών. Τονίζουν ακόμη την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια των κρατικών λογαριασμών, και τη λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση. Οι αλλαγές αυτές σε τίτλους είναι οι εξής:

1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σύνταξης του προϋπολογισμού
2. Λογικές και συνετές υποθέσεις για μακροοικονομικές εξελίξεις
3. Τεχνικές προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω
4. Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση
5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών
6. Διαφάνεια του προϋπολογισμού και λογοδοσία
7. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

### **2.2.1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού**

Ο Προϋπολογισμός μπορεί να συντάσσεται σε ετήσια βάση, όμως αυτός πρέπει να εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί και τη βάση για δημοσιονομική εξυγίανση. Το πλαίσιο αυτό, αφού περιγράψει τις προοπτικές της οικονομίας για τα επόμενα τρία ή τέσσερα χρόνια, θέτει τους γενικότερους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεγέθη όπως το έλλειμμα, οι δαπάνες και τα έσοδα. Το πλαίσιο μπορεί να μην μπαίνει σε μεγάλη λεπτομέρεια σε ότι αφορά τις κατανομές πιστώσεων για προγράμματα και υπουργεία, αλλά θέτει τα συνολικά μεγέθη δαπανών τα οποία εκτιμάται ότι θα διατεθούν στα διάφορα προγράμματα και τα επί μέρους υπουργεία.

### **2.2.2. Συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις**

Μια από τις συχνές αποτυχίες προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι η διάψευση των μακροοικονομικών προβλέψεων στις οποίες στηρίχθηκαν. Γι αυτό και έχει μεγάλη σημασία η αναλυτική και σαφής παρουσίαση των βασικών οικονομικών υποθέσεων για τις προοπτικές της οικονομίας. Λόγω της αβεβαιότητας που υπάρχει σε αυτού του είδους τις προβλέψεις, γι αυτό και είναι ενδεδειγμένο οι προβλέψεις να είναι συγκρατημένες και να γίνονται εναλλακτικά σενάρια με αναλύσεις ευαισθησίας για την πιθανή διαμόρφωση των δημοσιονομικών μεγεθών.

### **2.2.3. Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω**

Η διαδικασία που ακολουθούσαν οι περισσότερες χώρες στο παρελθόν για σύνταξη του προϋπολογισμού ήταν από κάτω προς τα πάνω. Τα επιμέρους υπουργεία ( και οι φορείς) συνέτασσαν τους προϋπολογισμούς

τους για το επόμενο έτος και υπέβαλλαν τις προτάσεις τους στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο έπειτα από διαπραγματεύσεις με τους φορείς διαμόρφωσε τους τελικούς προϋπολογισμούς. Το βασικό πρόβλημα που δημιουργείται με αυτή τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι αυτό που στα δημόσια οικονομικά αναφέρεται ως πρόβλημα «ενιαίας δεξαμενής πόρων». Το κάθε υπουργείο ή φορέας εξετάζει τα οφέλη που προκύπτουν από τις αυξημένες πιστώσεις που θα έχει, αλλά δεν λαμβάνει υπόψη του το αυξημένο κόστος που έχει για την οικονομία η αυξημένη φορολογία ή ο δανεισμός, που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των δαπανών του.

#### **2.2.4 Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση**

Άμεσα συνδεδεμένο με το πιο πάνω θέμα είναι και η χαλάρωση των ελέγχων για το πως κατανέμονται οι πόροι στο εσωτερικό των υπουργείων και άλλων φορέων. Αυτό στηρίζεται στην αρχή ότι οι επί κεφαλής των φορέων ξέρουν καλύτερα από κάθε άλλο τις ανάγκες τους και μπορούν να αξιοποιήσουν πιο αποτελεσματικά τους πόρους που τους διατίθενται.

Είναι κατανοητό ότι αυτή η ευελιξία περιορίζεται στις λειτουργικές δαπάνες και όχι σε δαπάνες για επενδύσεις ή σε μεταβιβαστικές πληρωμές. Η κατανομή όμως συνολικών και όχι λεπτομερειακών κονδυλίων δεν σημαίνει και αυτόματα μεγαλύτερη διαχειριστική ευελιξία σε όλες τις δραστηριότητες. Κι αυτό γιατί σε μια σειρά από θέματα, όπως η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, υπάρχουν γενικοί κανόνες που ισχύουν για όλους τους φορείς του Δημοσίου και το κονδύλι των μισθών είναι συνήθως η μεγαλύτερη λειτουργική δαπάνη κάθε υπουργείου. Οι

περισσότερες χώρες έχουν κάνει σημαντικά βήματα στο να αυξήσουν την ευελιξία σε αυτό τον τομέα.

### **2.2.5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών**

Η αποκέντρωση συνδέεται στενά και με το γεγονός ότι η έμφαση πλέον δίνεται στα αποτελέσματα. Παραδοσιακά, η λογοδοσία και η χρηστή διαχείριση στο δημόσιο τομέα ήταν συνυφασμένη με τη νομιμότητα και τη συμμόρφωση στους κανόνες και τις θεσμοθετημένες διαδικασίες. Στο βαθμό που όλα ήταν νόμιμα δεν υπήρχε πρόβλημα. Σήμερα οι περισσότερες χώρες έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούν συστήματα αξιολόγησης που δίνουν έμφαση στην απόδοση των δημόσιων δαπανών και στα αποτελέσματα και είναι αυτά για τα οποία λογοδοτούν οι υπεύθυνοι. Δεν αρκεί πλέον η νομιμότητα. Απαιτείται και η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, την ποιότητα δηλαδή και την ποσότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στον πολίτη. Στην πράξη αυτό δεν είναι εύκολη υπόθεση μια που υπάρχουν μια σειρά από προβλήματα στη μέτρηση των αποτελεσμάτων.

### **2.2.6. Διαφάνεια του προϋπολογισμού**

Η διαφάνεια του προϋπολογισμού, που θεωρείται βασική αρχή του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατικής λογοδοσίας, μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει τα εξής τρία βασικά στοιχεία.

- Πρώτο, η κυβέρνηση πρέπει να δημοσιοποιεί με συστηματικό τρόπο και έγκαιρα όλα τα δημοσιονομικά στοιχεία και τις πληροφορίες που αφορούν τον προϋπολογισμό.
- Δεύτερο, το Κοινοβούλιο πρέπει να παίζει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία ελέγχου όλων των κειμένων και στοιχείων του

προϋπολογισμού. Πρέπει ακόμη να είναι σε θέση όχι μόνο να ελέγχει την κυβέρνηση αλλά και να επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική.

- Τρίτο, η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να μπορούν να ζητούν λογοδοσία από την κυβέρνηση και να επηρεάζουν τη δημοσιονομική πολιτική, έστω με έμμεσο τρόπο.

Και τα τρία αυτά στοιχεία είναι αλληλένδετα, αφού η δημοσιοποίηση των δεδομένων είναι απαραίτητη για τον έλεγχο από το Κοινοβούλιο και την κοινωνία των πολιτών. Είναι επιπλέον σαφές ότι η πληροφόρηση είναι χρήσιμη μόνο αν εξεταστεί σε βάθος και αποτελεσματικά από το νομοθετικό σώμα και την κοινωνία των πολιτών.

Οι βασικές αρχές για διαφάνεια που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό και τις οποίες συνιστά ο ΟΟΣΑ στις χώρες-μέλη του είναι οι εξής. Πολύ συνοπτικά οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν την παραγωγή και δημοσιοποίηση των εξής κειμένων:

## **1. Εκθέσεις-αναφορές για τον Προϋπολογισμό**

1.1. Προϋπολογισμό

1.2. Προσχέδιο Προϋπολογισμού

1.3. Μηνιαία έκθεση

1.4. Εξαμηνιαία έκθεση

1.5. Έκθεση στο τέλος του έτους

1.6. Έκθεση προ των εκλογών

1.7. Έκθεση για μακροχρόνιες εξελίξεις

## **2. Ειδικές δημοσιοποιήσεις**

2.1. Οικονομικές υποθέσεις

2.2. Φορολογικές δαπάνες

2.3. Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία

2.4. Μη χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία

2.5. Υποχρεώσεις για συντάξεις εργαζομένων

2.6. Ενδεχόμενες υποχρεώσεις (έκτακτο αποθεματικό)

Εκτός όμως από τη δημοσιοποίηση όλων των πιο πάνω στοιχείων, αυτά θα έχουν πραγματική αξία όταν αυτά χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα και υπάρχουν μηχανισμοί για πραγματικούς και αποτελεσματικούς ελέγχους. Γι αυτό και μια Τρίτη ιδιότητα, αυτή της ακεραιότητας, πρέπει να περιλαμβάνει:

## **3. Ακεραιότητα, έλεγχος, λογοδοσία σε ότι αφορά**

3.1. Λογιστικά συστήματα

3.2. Συστήματα εσωτερικών ελέγχων και ανάληψη ευθύνης

3.3. Ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο

3.4. Εξονυχιστικό έλεγχο από Κοινοβούλιο και το κοινό.

## **2.3. Ελληνικός προϋπολογισμός**

Το Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 79 αναφέρει ότι «Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος.» και τονίζει ότι «*Όλα τα έσοδα και έξοδα* του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό». Ο κρατικός προϋπολογισμός επομένως πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και όλες τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή τα έσοδα και τις δαπάνες των υπουργείων, των ΝΠΔΔ και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της Βουλής και της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Ο προϋπολογισμός των υπουργείων, της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής λέγεται Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης. Αν σε αυτόν προσθέσουμε τους προϋπολογισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και των άλλων κρατικών υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, τότε έχουμε αυτό που λέγεται Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης.

Ο Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης (ΠΚΚ) αποτελείται από δύο διακριτά τμήματα: τον Τακτικό Προϋπολογισμό (ΤΠ) και το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ο Τακτικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και περιλαμβάνει τα έσοδα του κράτους και τις τρέχουσες δαπάνες των επιμέρους υπουργείων (με τα επιχορηγούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που εποπτεύονται από αυτά) και τους προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ).

Το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων περιλαμβάνει τα έσοδα και τις δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και εκσυγχρονισμό υποδομών. Το ΠΔΕ δεν καταρτίζεται από το ΓΛΚ, αλλά από τις ειδικές για αυτό υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στο ΠΔΕ περιλαμβάνονται και οι δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την



Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε,Ε) στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού που συνοδεύει τον κυρίως προϋπολογισμό, γίνεται πολύ συνοπτική αναφορά στα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και με βάση τα στοιχεία αυτά διαμορφώνεται το μέγεθος του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης. Ας σημειωθεί ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχ, όλες οι χώρες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στοιχεία για τη γενική κυβέρνηση.

Με βάση το άρθρο 72 του Συντάγματος, ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την ολομέλεια της Βουλής και επομένως ο προϋπολογισμός είναι τύπος νόμος του κράτους. Στην πράξη όμως είναι διοικητική πράξη, αφού με το νόμο του προϋπολογισμού δεν μπορεί να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί διάταξη άλλου νόμου.

Επίσης με τον προϋπολογισμό δεν μπορεί να επιβληθεί φόρος, αν και με τα προβλεπόμενα έσοδα που περιέχει δίνονται οι κατευθύνσεις της φορολογικής πολιτικής που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση. Συνήθως, μετά την ψήφιση του προϋπολογισμού ακολουθεί το φορολογικό νομοσχέδιο που ψηφίζεται από τη Βουλή.

Με την ψήφιση επομένως του προϋπολογισμού δεν θεσπίζονται ουσιαστικοί κανόνες δικαίου. Τόσο για την είσπραξη των εσόδων όσο και για την πραγματοποίηση των δαπανών απαιτούνται άλλα νομοθετήματα με ουσιαστικού περιεχομένου κανόνες δικαίου.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ντζιούνη (2005)

#### **2.4 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού,**

Η διαδικασία κατάρτισης του Τακτικού Προϋπολογισμού αρχίζει περίπου τον Ιούνιο, με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΟ) και διαρκεί μέχρι τον Νοέμβριο κάθε έτους. Τα υπουργεία και οι φορείς αφού, με βάση την εγκύκλιο, συντάξουν τους προϋπολογισμούς τους, τους υποβάλλουν στην αρμόδια για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, διεύθυνση του ΓΛΚ. Στη συνέχεια το ΓΛΚ συγκεντρώνει τις προτάσεις, και αφού λάβει υπόψη και το πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής για το στόχο του ελλείμματος, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Το προσχέδιο αυτό περιλαμβάνει συνοπτικά τα βασικό μακροοικονομικό πλαίσιο με τις προβλέψεις για τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών του επόμενου έτους και τα κύρια μεγέθη εσόδων και δαπανών, όπως αυτά διαμορφώνονται για το τρέχον έτος και οι προβλέψεις για το επόμενο έτος.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η βασική μέθοδος που ακολουθείται είναι αυτή του «επαυξητικού προϋπολογισμού», με την έννοια ότι ο προϋπολογισμός του επόμενου οικονομικού έτους είναι στην ουσία ο προϋπολογισμός του τρέχοντος έτους προσαυξημένος κατά κάποιο ποσοστό. Σε ότι αφορά τη μισθοδοσία π.χ., τα ποσά προσαυξάνονται με βάση την εισοδηματική πολιτική και το ίδιο ισχύει για τις συντάξεις και μια σειρά από λειτουργικές δαπάνες. Νέες πιστώσεις εγγράφονται για τα νέα προγράμματα και όπως είναι αυτονόητο στο σχεδιαζόμενο προϋπολογισμό δεν εμφανίζονται πιστώσεις για προγράμματα που τερματίζονται στο τρέχον έτος.

Το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή, το αργότερο μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και μετά συζητείται

## **ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Στη συνέχεια το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών διαμορφώνει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού, το οποίο πρέπει να υποβληθεί στη Βουλή μέχρι την 20 Νοεμβρίου.

Το τελικό σχέδιο έχει πλήρη και λεπτομερειακή ανάλυση όλων των εσόδων και των δαπανών και συνοδεύεται και από την εισηγητική έκθεση, η οποία περιλαμβάνει το μακροοικονομικό πλαίσιο και τις προοπτικές της οικονομίας, τα όποια νέα μέτρα παίρνει ή προτίθεται να πάρει η κυβέρνηση και την αιτιολογία των δημοσιονομικών επιλογών της.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που συντάσσεται από ειδική υπηρεσία του ΥΠΟΟ, δεν γίνεται λεπτομερειακή ανάλυση κάθε κονδυλίου, όπως με τον Τακτικό Προϋπολογισμό, αλλά προσδιορίζεται γενικά το ύψος του προγράμματος και εξειδικεύονται οι πηγές χρηματοδότησης, οι οποίες εκτός από εθνικές είναι και οι πόροι του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Η συζήτηση για τον Προϋπολογισμό και η ψηφοφορία στη Βουλή γίνεται με βάση το τελικό σχέδιο και διαρκεί πέντε ημέρες. Η συζήτηση και η τελική ψήφιση γίνεται στην ολομέλεια της Βουλής, πριν διακόψει τις εργασίες της για τις διακοπές των Χριστουγέννων. Η συζήτηση επί του προϋπολογισμού αφορά φυσικά όλη την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και δεν περιορίζεται μόνο στα δημοσιονομικά μεγέθη. Η Εθνική Αντιπροσωπεία όμως δεν έχει τη δυνατότητα να αλλάξει ουσιαστικά τον προϋπολογισμό, ούτε στο σκέλος των εσόδων ούτε των δαπανών. Αν και τυπικά η Βουλή μπορεί να μεταβάλει σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις, το δικαίωμα της αυτό είναι περιορισμένο. Δεν μπορεί π.χ. να αυξήσει ή να μειώσει δαπάνες που

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

αφορούν μισθούς ή άλλες ανειλημμένες υποχρεώσεις του Δημοσίου. Η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι ποτέ το Κοινοβούλιο δεν έχει αλλάξει κάποιο στοιχείο εσόδων ή δαπανών του υπό ψήφιση προϋπολογισμού.

Αν και ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ, των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις για τους προϋπολογισμούς αυτών των φορέων δεν υπάρχει αναλυτική πληροφόρηση και ούτε καμιά ουσιαστική συζήτηση γίνεται στο Κοινοβούλιο.

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού, αρχίζει η εκτέλεση του με βάση τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία. Με την έναρξη κάθε νέου οικονομικού έτους και ενώ αρχίζει η εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού, τρέχει παράλληλα (και για 4 μήνες) και ο προηγούμενος προϋπολογισμός. Παρατείνεται δηλαδή (μέχρι τον Απρίλιο κάθε νέου οικονομικού έτους) η εκτέλεση του προηγούμενου προϋπολογισμού για δαπάνες και έσοδα που έχουν βεβαιωθεί στο προηγούμενο οικονομικό έτος ή έχει δοθεί προκαταβολή.

Η εκτέλεση του ΠΔΕ γίνεται με πληρωμές μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) με άνοιγμα λογαριασμών Συλλογικών Αποφάσεων και Έργων (ΣΑΕ). Το ΓΛΚ συγκεντρώνει τα ποσά των πληρωμών βάσει των δελτίων αναγγελίας της ΤτΕ, τα επεξεργάζεται και τα παρακολουθεί λογιστικά κατά έργο, ΣΑΕ και κατά υπουργείο. Πέρα από την αναφερόμενη διαδικασία παρακολούθησης της εκτέλεσης των έργων του ΠΔΕ, τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα (ανεξάρτητα από το ποσοστό χρηματοδότησης) εντάσσονται σε μια διαφορετική δομή που δημιουργήθηκε αποκλειστικά για τα υλοποιούμενα έργα του ΚΠΣ.

## 2.5 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης Προϋπολογισμού

Με βάση τη διεθνή εμπειρία που συνοπτικά παρουσιάστηκε πιο πάνω, αλλά και με τις δύο μελέτες που εκπόνησαν ειδικοί στα θέματα προϋπολογισμού του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, οι αδυναμίες του σημερινού συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού μας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:<sup>3</sup>

### 2.5.1 Έλλειψη διαφάνειας

Η ύπαρξη ουσιαστικά δύο προϋπολογισμών, του Τακτικού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, που λειτουργούν με τελείως διαφορετικούς κανόνες, προκαλεί σύγχυση για τις συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το πόσο διατίθεται σε κάθε κατηγορία δαπανών. Και αυτό γιατί και στο πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων περιλαμβάνονται δαπάνες για προγράμματα που χρηματοδοτούνται και από τον Τακτικό Προϋπολογισμό. Στην ουσία έχουμε δύο διαφορετικούς Προϋπολογισμούς, σε όλα τα στάδια κατάρτισης και εκτέλεσης τους. Επιπλέον η ύπαρξη Λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού με σημαντικά, απ' ότι φαίνεται, ποσά, κάνουν αδύνατη την όποια ουσιαστική αξιολόγηση για το πόσα ξοδεύονται αλλά και για το πως δαπανώνται πολλά κονδύλια του Κράτους. Εξάλλου ένα σημαντικό μέρος εσόδων και δαπανών του Προϋπολογισμού που αφορά τους λογαριασμούς των ΝΠΔΔ και άλλων φορέων δεν έρχονται σε γνώση του Κοινοβουλίου, παρά μόνο ως συνολικά μεγέθη.

---

<sup>3</sup> Diamond, et.al. (2005), and HMT (2002).

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η διαφορετική σύνταξη και ο διαχωρισμός του προϋπολογισμού σε δύο μέρη οδήγησε και σε διαφορετική κωδικοποίηση - ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων του καθενός Προϋπολογισμού. Το σύστημα των ΚΑΕ (Κωδικός Αριθμός Εσόδου- Εξόδου) που χρησιμοποιείται σαν βάση για τις πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού προς τα υπουργεία είναι διαφορετικό από το σύστημα κατάταξης των έργων του ΠΔΕ.

Είναι αλήθεια ότι στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2007 γίνεται μια προσπάθεια εισαγωγής ενός νέου συστήματος ενιαίας κωδικοποίησης των δαπανών για τις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Η προτεινόμενη κατάταξη των δαπανών με βάση προγράμματα είναι πολύ συνοπτικά η εξής:

- Λειτουργία 0 - Έσοδα του Κράτους
- Λειτουργία 1 - Δράσεις του κράτους στο εξωτερικό
- Λειτουργία 2 - Δράσεις του κράτους στο εσωτερικό
- Λειτουργία 3 - Παιδεία και πολιτισμός
- Λειτουργία 4 - Άμυνα
- Λειτουργία 5 - Εσωτερική ασφάλεια και δικαιοσύνη
- Λειτουργία 6 - Οικονομικές σχέσεις και ανάπτυξη
- Λειτουργία 7- Περιβάλλον, υποδομές, οικιστική ανάπτυξη και μεταφορές
- Λειτουργία 8 - Υγεία και κοινωνική πολιτική

-Λειτουργία 9 - Αγροτική ανάπτυξη

Όπως αναγνωρίζει όμως η ίδια η εισηγητική έκθεση, «...για την αποτελεσματική εφαρμογή του νέου συστήματος, θα απαιτηθεί περαιτέρω επεξεργασία, καθώς και νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις που θα υποστηρίζουν τις σχεδιαζόμενες αλλαγές».

### **2.5.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα**

Με βάση το Σύνταγμα της χώρας ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος, αν και δίνεται η δυνατότητα και για τη σύνταξη διετούς προϋπολογισμού. Αυτή είναι και η κρατούσα πρακτική σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Το σημαντικό όμως είναι ότι στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, τριετούς ή τετραετούς διάρκειας. Στη χώρα μας δεν υπάρχει τέτοιο πλαίσιο, αν και μετά την ένταξής μας στη ζώνη του ευρώ είμαστε υποχρεωμένοι να υποβάλλουμε κάθε χρόνο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έχει τουλάχιστο τριετή ορίζοντα. Το πρόγραμμα αυτό, με βάση τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, πρέπει να περιλαμβάνει τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις της χώρας και τις προοπτικές για την επόμενη τριετία, οι οποίες προσδιορίζουν και τις δυνατότητες άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Στην Ελλάδα όμως, το πρόγραμμα αυτό δεν συζητείται καν στη Βουλή και γίνεται περισσότερο για να ικανοποιηθεί η υποχρέωση της χώρας προς την Ε.Ε., παρά για να αποτελέσει το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.

Είναι αλήθεια ότι μερικές φορές το πρόγραμμα αυτό υποβάλλεται στην αρμόδια για τα Οικονομικά Επιτροπή της Βουλής για ενημέρωση, αλλά

συνήθως αυτό γίνεται μετά την υποβολή του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Είναι αλήθεια επίσης ότι το πρόγραμμα περιέχει τις προβλέψεις για πολύ γενικές κατηγορίες δημοσιονομικών μεγεθών, όπως έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα, χρέος, αλλά αυτά τα μεγέθη είναι μάλλον ενδεικτικά των προθέσεων της κυβέρνησης και όχι δεσμεύσεις για τη δημοσιονομική πολιτική τα επόμενα χρόνια.

Πέρα από τον ετήσιο ορίζοντα της δημοσιονομικής πολιτικής, η χώρα μας δεν κατανέμει τις δαπάνες του προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, αλλά με βάση τα υπουργεία. Επιπλέον η χώρα μας δεν έχει σύστημα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που έχουν οι δαπάνες και η συζήτηση που συνήθως γίνεται αφορά το τι ποσά δίνονται σε κάθε υπουργείο και αν αυτά κρίνονται επαρκή ή όχι. Ο μόνος έλεγχος που γίνεται αφορά τη νομιμότητα των δαπανών, αν δηλαδή τηρήθηκαν όλες οι νομικές διαδικασίες και τα στάδια που προβλέπει ο νόμος. Επειδή ο Προϋπολογισμός της χώρας μας δεν καταρτίζεται με βάση προγράμματα και δεν υπάρχουν σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι για αποτελέσματα, δεν είναι δυνατό να αξιολογηθεί το κατά πόσο οι δαπάνες αποδίδουν και οδηγούν σε επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

### **2.5.3. Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων**

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, μετά την υποβολή των προτάσεων για τις δαπάνες του επόμενου έτους από τα υπουργεία και τους φορείς, το ΥΠΟΟ θέτει το όριο συνολικών δαπανών και μετά αυτό κατανέμεται από το ΓΛΚ στα υπουργεία και τους φορείς. Αν και κατά τη διαδικασία σύνταξης του Προϋπολογισμού, εκφράζονται οι απόψεις των Υπουργείων, στο τέλος το ΓΛΚ αποφασίζει για την κατανομή των δαπανών, όχι μόνο σε επίπεδο Υπουργείου αλλά και ανά κωδικό



## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

δαπάνης. Για τον Τακτικό Προϋπολογισμό, ο ρόλος του ΓΛΚ είναι καθοριστικός, όπως είναι και των υπηρεσιών δημόσιων επενδύσεων του ΥΠΟΟ (παλαιό ΥΠΕΘΟ) για το ΠΔΕ. Για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και τα άλλα ΝΠΔΔ η διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμών ανατίθεται στα ίδια τα ΝΠΔΔ ή/και στα εποπτεύοντα υπουργεία. Το ΓΛΚ αφού συγκεντρώσει τις προτάσεις των υπουργείων και φορέων, τις επεξεργάζεται και λαμβάνοντας υπόψη και τα ιστορικά στοιχεία που υπάρχουν για κάθε υπουργείο, ΝΠΔΔ, κλπ, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Στη συνέχεια, διαμορφώνεται το σχέδιο του Προϋπολογισμού, πάλι από το ΓΛΚ, το οποίο συντάσσει τους πολύ αναλυτικούς τελικούς πίνακες.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι σε όλη αυτή τη διαδικασία, η οποία έχει τη μορφή διμερών διαπραγματεύσεων, δεν φαίνεται να υπάρχει ιδιαίτερη σύνδεση μεταξύ δαπανών και αποτελεσμάτων, ούτε φυσικά και κάποια δέσμευση των υπουργείων για συγκεκριμένα αποτελέσματα. Είναι κοινή πλέον διαπίστωση ότι τα ποσά που διατίθενται συνολικά στην τοπική αυτοδιοίκηση και η κατανομή τους μεταξύ των διάφορων φορέων της δεν αντανακλούν επαρκώς τις ανάγκες τους ή το επίπεδο ευημερίας τους,. Επιπλέον οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν δημοτικές επιχειρήσεις και να καταφεύγουν σε δανεισμό από τράπεζες, χωρίς καμιά έγκριση από την κεντρική κυβέρνηση. Φυσικά, όταν οι δήμοι και οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν τα δάνεια τους, τότε οι δημοτικές αρχές επικαλούνται την ανεπαρκή χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση και ζητούν συνεχώς αύξηση των επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Την όλη διαδικασία ορθολογικής κατανομής των πόρων δυσχεραίνει και το γεγονός ότι, πέρα από την αδυναμία απόλυσης προσωπικού, δεν

υπάρχει και δυνατότητα ανακατανομής του προσωπικού μεταξύ των υπουργείων και δημόσιων υπηρεσιών, όπου αυτό είναι δυνατό. Τα κονδύλια προγραμματίζονται και καθορίζονται, ανά υπουργείο και για ορισμένες δαπάνες του, όπως μισθοί και ημερομίσθια, υπερωρίες, διάφορες προμήθειες, η κατανομή γίνεται με βάση την λεπτομερή ανάλυση του κώδικα κατάταξης, φθάνοντας μέχρι του καθορισμού των διαθέσιμων ποσών ακόμα και για το τελευταίο επίπεδο ανάλυσης της κάθε δαπάνης.<sup>4</sup>

#### **2.5.4 Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί**

Είναι αλήθεια ότι υπάρχει πλήθος προληπτικών ελέγχων τόσο από τις υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο(ΕΣ), αλλά οι έλεγχοι αυτοί αφορούν αποκλειστικά και μόνο τη νομιμότητα και σε καμιά περίπτωση τη σκοπιμότητα ή την αποτελεσματικότητα των δαπανών.

Είναι ακόμη σημαντικό να τονιστεί ότι, οι έλεγχοι αυτοί αφορούν ένα μικρό μόνο ποσοστό δαπανών, περί το 10% του συνόλου, αφού στις δαπάνες μισθοδοσίας, άμυνας και μια σειρά από άλλες δαπάνες δεν γίνονται έλεγχοι. Είναι αξιοσημείωτο ότι το ΥΠΟΟ απασχολεί περί τους 950 υπαλλήλους στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΔΟΥ) που είναι επιφορτισμένοι με ελέγχους. Για την ίδια εργασία των προληπτικών ελέγχων, το Ελεγκτικό Συνέδριο απασχολεί περί τους 800 ελεγκτές.

Όπως έχουν παρατηρήσει οι ειδικοί του Υπουργείου Οικονομικών της Μεγάλης Βρετανίας στη μελέτη του, οι αριθμοί αυτοί του προσωπικού για προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας και μόνο είναι πολύ μεγαλύτεροι από εκείνους χωρών με τα ίδια μεγέθη της ελληνικής οικονομίας.

---

<sup>4</sup> ΓΛΚ«Συλλογή διατάξεων για το δημόσιο λογιστικό και τον έλεγχο των δαπανών του κράτους (με βάση τον. 2362/95)».

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Για να κατανοήσουμε κάπως το πολύπλοκο του συστήματος ας δούμε επιγραμματικά τη διαδικασία για την υλοποίηση μιας δαπάνης. Για την υλοποίηση μιας δαπάνης, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη πίστωσης για το φορέα στον προϋπολογισμό του τρέχοντος οικονομικού έτους. Ακόμη και αν ο φορέας έχει ίδιους πόρους δεν μπορεί να τους ξοδέψει αν δεν υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό του. Η πραγματοποίηση μιας δαπάνης από τους αρμόδιους διατάκτες (υπουργούς, γενικούς γραμματείς περιφερειών, κ.λ.π.) ακολουθεί τα εξής στάδια

- Ανάλυση υποχρέωσης
- Εκκαθάριση δαπάνης
- Εντολή πληρωμής και
- Εξόφληση δαπάνης

Η ανάλυση υποχρέωσης είναι διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του Δημοσίου και αρμόδια όργανα για την ανάλυση της είναι οι διατάκτες των πιστώσεων του προϋπολογισμού, δηλαδή ο Πρόεδρος της Βουλής για τις λειτουργικές δαπάνες του Κοινοβουλίου, οι υπουργοί, οι γενικοί γραμματείς των περιφερειών κι οι προϊστάμενοι περιφερειακών-αποκεντρωμένων υπηρεσιών των υπουργείων και των περιφερειών. Η διαδικασία ανάλυσης υποχρεώσεων ρυθμίζεται από σχετικό προεδρικό διάταγμα και η διαδικασία είναι πολύ λεπτομερής, σχολαστική και αρκετά γραφειοκρατική. Παρά τη σχολαστικότητα όμως της διαδικασίας, συμβαίνει συχνά να αναλαμβάνονται υποχρεώσεις πέρα από τις υπάρχουσες πιστώσεις, με αποτέλεσμα, μετά τη λήξη του οικονομικού έτους να ζητείται από τον

Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών η έγκριση των δαπανών αυτών εις βάρος του προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Η εκκαθάριση της δαπάνης περιλαμβάνει τη διαδικασία επιβεβαίωσης ότι το ποσό είναι πράγματι απαιτητό και στηρίζεται σε νόμιμα δικαιολογητικά. Οι δαπάνες του Δημοσίου αφού ελεγχθούν και εκκαθαριστούν, εντέλλονται προς πληρωμή από τις ΥΔΕ, των Υπουργείων και των νομών της χώρας με την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής. Στα εντάλματα αυτά αναγράφονται λεπτομερειακώς όλα τα απαραίτητα στοιχεία που απαιτούνται για την πληρωμή, όπως π.χ. Αριθμός πρωτοκόλλου, ΚΑΕ, κωδικός φορέα, υπηρεσία που εκδίδει το ένταλμα, ανάλυση πληρωτέου ποσού, κ.α. Αφού εκδοθεί το ένταλμα από την ΥΔΕ, αυτή το αποστέλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο προκειμένου να γίνει ο προληπτικός έλεγχος. Εάν η δαπάνη κριθεί νόμιμη το ένταλμα επιστρέφει στην ΥΔΕ, η οποία και το μεταβιβάζει στην αρμόδια ΔΟΥ για την πληρωμή της δαπάνης. Μετά την ολοκλήρωση των πιο πάνω διαδικασιών τα χρηματικά εντάλματα παραδίδονται στο Ελεγκτήριο δαπανών των ΔΟΥ και αφού ελεγχθούν από τον αρμόδιο ελεγκτή παραπέμπονται στο διαχειριστή για πληρωμή του δικαιούχου.

#### **2.5.5. Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας**

Με το να ελέγχονται σχεδόν τα πάντα και να εγκρίνονται από το ΥΠΟΟ δεν υπάρχει στο τέλος ευθύνη από το αρμόδιο Υπουργείο για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του υπουργείου του. Επιπλέον με το να καθορίζεται η κατανομή και του τελευταίου κονδυλίου από το ΓΛΚ, ο κάθε φορέας δεν έχει την αίσθηση ιδιοκτησίας της κάθε πολιτικής που χαράζει και δύσκολα μπορούν να του ζητηθούν ευθύνες Το γεγονός ακόμη ότι όλοι αυτοί οι έλεγχοι που προαναφέραμε αφορούν τη

νομιμότητα και μόνο και δεν εξετάζεται καθόλου η σκοπιμότητα ή το αν οι δαπάνες αυτές πράγματι αποδίδουν, έχει οδηγήσει τους φορείς να ενδιαφέρονται να δαπανήσουν όλες τις πιστώσεις που τους έχουν εγκριθεί, αφού ο κάθε φορέας κρίνεται με το πόσα ξοδεύει και όχι με το πως τα ξοδεύει και το τι αποτέλεσμα αποδίδει.

Αν και ο Προϋπολογισμός εγκρίνεται από τη Βουλή, στη διάρκεια του έτους γίνονται σημαντικές αλλαγές και μεταφορές κονδυλίων, με έγκριση του ΥΠΟΟ, χωρίς καν να γνωστοποιούνται στη Βουλή. Επίσης ο απολογισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή ένδεκα μήνες μετά το κλείσιμο της χρήσης του και καμιά ουσιαστική συζήτηση δεν γίνεται γι αυτόν.

Αν η λογοδοσία της Κεντρικής Κυβέρνησης είναι περιορισμένη και όχι πολύ διαφωτιστική για το πως δαπανάται το δημόσιο χρήμα, εκεί που τα πράγματα είναι πολύ χειρότερα είναι στο χώρο των ΝΠΔΔ και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, τα νοσοκομεία, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν σημαντικά έσοδα, δαπανούν μεγάλα ποσά και χρηματοδοτούνται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, η διαφάνεια και η λογοδοσία τους είναι πολύ περιορισμένη. Πολλοί από τους φορείς αυτούς, όπως τα νοσοκομεία, π.χ. δεν συντάσσουν καν ισολογισμούς και ούτε ελέγχονται από ανεξάρτητους ελεγκτές.

#### **2.5.6. Οργανωτικές αδυναμίες**

Όπως βλέπουμε από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση, η όλη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι κατακερματισμένη σε πολλά στάδια, τα οποία συχνά επικαλύπτονται και είναι ασύνδετα μεταξύ τους. Το ΓΛΚ καταρτίζει, κατανέμει και

## **ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

παρακολουθεί τα κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού, αλλά δεν έχει ανάμειξη στην κατάρτιση και παρακολούθηση του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων. Στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού εμπλέκονται πολλές κρατικές υπηρεσίες και φορείς (αρμόδιο υπουργείο, αρμόδια ΥΔΕ, ΔΟΥ, Ελεγκτικό Συνέδριο, ΤτΕ) με επαναλαμβανόμενες διαδικασίες. Αποτέλεσμα όλου αυτού του πολύπλοκου συστήματος είναι ότι το ΓΛΚ ενώ έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας και διαχείρισης του συνόλου του συστήματος, να μην είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ελέγχει όλες τις διαδικασίες και να παρακολουθεί αποτελεσματικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Υπάρχει όμως και ένας άλλος σημαντικός λόγος που δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα στην ομαλή παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και συνδέεται με το πληροφοριακό σύστημα του ΓΛΚ και το οποίο είναι σε «πρωτόγονο» επίπεδο. Το ΓΛΚ δεν διαθέτει ενιαίο πληροφοριακό σύστημα για το σύνολο των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού και αυτό που υπάρχει δεν είναι συνδεδεμένο με τα τοπικά πληροφοριακά συστήματα των ΥΔΕ, που είναι διασκορπισμένες σε όλη τη χώρα. Ο κάθε φορέας, αλλά και η αρμόδια υπηρεσία ΥΔΕ έχει τα δικά του πληροφοριακά συστήματα που λειτουργούν τοπικά. Χωρίς όμως την άμεση παροχή πληροφοριών από τις ΥΔΕ, οι οποίες μπορούν να δώσουν στοιχεία για τις υποχρεώσεις που δημιουργούν οι φορείς της εποπτείας τους, δεν είναι δυνατό να υπάρχει έγκαιρη πληροφόρηση για τις εξέλιξη των δαπανών και το πώς εκτελείται ο Προϋπολογισμός.

Μέσα στο ίδιο το ΓΛΚ, η κάθε βάση δεδομένων, είτε είναι εγκατεστημένη σε προσωπικούς υπολογιστές, είτε σε τοπικό δίκτυο και αυτές δεν συνδέονται μεταξύ τους ή με άλλες βάσεις δεδομένων. Το ίδιο συμβαίνει και με τη Διεύθυνση σύνταξης ταμειακού προγραμματισμού και παρακολούθησης των πληρωμών και για τις διευθύνσεις που

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

χειρίζονται το δημόσιο χρέος και τις εγγυήσεις του Δημοσίου αντίστοιχα, καθώς και για το τμήμα που συντάσσει τον απολογισμό και τον ισολογισμό.

Αποτέλεσμα αυτού του νηπιακού συστήματος πληροφορικής οργάνωσης του συστήματος διαχείρισης των δαπανών είναι οι αρμόδιοι να μην μπορούν να έχουν σαφή και ακριβή εικόνα της πραγματικής κατάστασης των δαπανών. Τα προβλήματα που δημιουργούνται ιδιαίτερα για τον ταμειακό προγραμματισμό είναι σημαντικά, πράγμα που συνεπάγεται σημαντικό οικονομικό κόστος για το Δημόσιο. Επιπλέον η αδυναμία της έγκαιρης και ακριβούς πληροφόρησης αντανακλάται και στο ότι η σύνταξη του Προϋπολογισμού του επόμενου έτους στηρίζεται σε στοιχεία που χρονικά απέχουν πολύ από την ημερομηνία σύνταξης, με αποτέλεσμα η εικόνα που δίνεται στη Βουλή και στην κοινή γνώμη γενικότερα να είναι ατελής αν όχι ακριβής.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

#### **3.1 Τα διαρθρωτικά προβλήματα της Ελλάδας και η είσοδος μας στην ΕΟΚ(Μάρτιος 1979)**

Είναι αναμφισβήτητο ότι η Ελληνική οικονομία, μετά το 1960 και ως σήμερα κατόρθωσε να πραγματοποιήσει ταχείς ρυθμούς οικονομικής αναπτύξεως και ταχείς ρυθμούς αυξήσεως του κατά κεφαλήν εισοδήματος των κατοίκων της.

Ακόμη, τα προβλήματα ανεργίας και υποαπασχολήσεως είναι τώρα λιγότερο σοβαρά από ότι στο παρελθόν ενώ οι εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων έρχονται, από απόψεων ποσοστών πρώτες στο σύνολο των εξαγωγών μας.

Η εικόνα όμως, αυτή ευημερίας της ελληνικής οικονομίας περικλείει επικίνδυνες τάσεις, που συνεχώς εντείνονται, όπως και σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες, που αν δεν αντιμετωπιστούν, θα την οδηγήσουν σε αδιέξοδο.

Ο βασικός λόγος των αδυναμιών και ιδιομορφιών αυτών της ελληνικής οικονομίας θα έπρεπε πρωταρχικά, να αποδοθεί στο γεγονός της ελλείψεως οποιουδήποτε αναπτυξιακού προγράμματος, που να περιλαμβάνει βραχυχρόνιους και μακροχρόνιους στόχους, για μια υγιή οικονομική εξέλιξη. Τα διάφορα αναπτυξιακά μέτρα και κίνητρα έφεραν και εξακολουθούν να φέρουν τη σφραγίδα της συμπτωματικότητας, της ανάγκης, αντιμετώπισεως προβλημάτων που δεν σηκώνουν αναβολή και γι' αυτό είναι συχνά σπασμωδικά. Φυσικά η ίδια αντιμετώπιση των οικονομικών προβλημάτων σε εθνικό επίπεδο εφαρμόστηκε και στα



προβλήματα σε περιφερειακό επίπεδο. Και τα αποτελέσματα είναι γνωστά, ιδίως, στους κατοίκους της επαρχίας: Ο διευρυνόμενος υδροκεφαλισμός της περιοχής της πρωτεύουσας, που στη εξέλιξη του κινδυνεύει να καταπιεί όλη την υπόλοιπη χώρα.

Ο απρογραμμάτιστος τρόπος που αναπτύχθηκε η ελληνική οικονομία, και που αναφέρεται σε δικτατορικές και δημοκρατικές κυβερνήσεις, είχε ως βασικές συνέπειες την δημιουργία βασικού συνέπειες την δημιουργία διαρθρωτικού πληθωρισμού, την αυξανόμενη εξάρτηση της από αλλοδαπή και τη ανυπαρξία της απαραίτητης βασικής υποδομής, που θα μπορούσε, μελλοντικά, να την οδηγήσει σε στάδιο της αυτοδύναμης οικονομικής ανάπτυξης.

### **3.2 Δημοσιονομική πολιτική 1990-1993**

Στο τέλος της δεκαετίας του 1980 βρίσκει την Ελλάδα να παλινδρομεί μεταξύ μακροοικονομικής αστάθειας, παραγωγικής στασιμότητας και πολιτικής αβεβαιότητας.

Όπως επισημαίνεται, η πορεία της ελληνικής οικονομίας στο τέλος της δεκαετίας του 1980 παρουσίαζε συνεχή επιδείνωση που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μη ανατρέψιμες τάσεις αν δεν εφαρμοζόταν κατάλληλη οικονομική διαχείριση. Η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε μεταξύ των τριών εκλογικών αναμετρήσεων αποδείχθηκε τελικά αναποτελεσματική ως προς την επίτευξη των σταθεροποιητικών επιδιώξεών της. Η δύσκολη οικονομική κατάσταση περιπλεκόταν ακόμη περισσότερο από την παρατεταμένη πολιτική αβεβαιότητα και την ασάφεια που διέκρινε την κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής.

Η Οικουμενική Κυβέρνηση ανακοίνωσε μια σειρά μέτρων για τη μείωση του δημοσίου ελλείμματος, το οποίο είχε πάρει εκρηκτικές διαστάσεις.

## **ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Πρακτικά προχώρησε στην αναπροσαρμογή των τιμών ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρονταν από δημόσιες επιχειρήσεις, στην κατάργηση ορισμένων έμμεσων φόρων (Τράπεζα της Ελλάδος 1990.) Τα μέτρα για την αύξηση των δημόσιων εσόδων δεν ήταν επαρκή για να ανακόψουν την ανοδική τάση των δημόσιων ελλειμμάτων. Η φοροδιαφυγή προσέλαβε μεγαλύτερες διαστάσεις, ενώ η συγκράτηση των δημόσιων δαπανών ήταν ανέφικτη σε συνθήκες πολιτικής αστάθειας και οικονομικής αβεβαιότητας. Η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων είχε οδηγήσει στη δημιουργία πρόσθετης ρευστότητας στην οικονομία, υπονομεύοντας την αντιπληθωριστική κατεύθυνση της νομισματικής πολιτικής. Η εισοδηματική πολιτική διατήρησε τον επεκτατικό της χαρακτήρα με σημαντικές επιπτώσεις στην αύξηση του κόστους εργασίας εξαιτίας και της επενδυτικής ανεπάρκειας.

Το μείγμα αυτό μακροοικονομικής πολιτικής και οι αδυναμίες που εκδηλώθηκαν κατά την εφαρμογή του οφειλόταν κυρίως στο γεγονός ότι ήταν αποτέλεσμα ευθραύστων κυβερνητικών συνεργασιών χωρίς δυνατότητα προγραμματικών και ιδεολογικών συγκλίσεων

Οι δυσμενείς τάσεις που επικράτησαν στην ελληνική οικονομία στην διάρκεια του 1989 συνεχίσθηκαν και κατά το 1990, με αποτέλεσμα την περαιτέρω σοβαρή επιδείνωση των βασικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας. Η παρατεταμένη συνύπαρξη υψηλών ρυθμών πληθωρισμού και πολύ χαμηλών ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης και τα μεγάλα ελλείμματα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ήταν ανάμεσα στα κεντρικά προβλήματα της οικονομίας. Το πρόβλημα όμως που κυριαρχούσε στην οικονομική συγκυρία του 1989-1990 και ταυτόχρονα δημιουργούσε τη μεγαλύτερη πίεση στην οικονομική πολιτική ήταν το πολύ υψηλό δημόσιο έλλειμμα και χρέος που άφηνε πίσω της η δεκαετία του 1980. Το πρόβλημα αυτό σε συνδυασμό με τη νέα περίοδο ύφεσης

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

στην οποία σταδιακά εισερχόταν η ελληνική οικονομία υπονόμευε σημαντικά τις προσπάθειες δημοσιονομικής προσαρμογής που επιχειρούσε τότε η χώρα μας, για να πετύχει τη μακροοικονομική σταθεροποίηση της και τη μείωση του αναπτυξιακού χάσματος της με τις υπόλοιπες χώρες-μέλη της ΕΕ (OECD 1991/92).

Η δεκαετία του 1990 άρχιζε με την μακροοικονομική σταθερότητα και την οικονομική ανάπτυξη να εξακολουθούν να είναι οι ανέφικτοι στόχοι της οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα. Τα διαρθρωτικά προβλήματα και οι αδυναμίες του παραγωγικού συστήματος συνέχιζαν να δημιουργούν εμπλοκές στην ανάπτυξη της χώρας και ανισορροπίες στον εσωτερικό και εξωτερικό τομέα της οικονομίας. Οι οικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν στη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 δεν κατάφεραν να πετύχουν τη ζωτική, για την οικονομική πρόοδο της χώρας, παραγωγική αναδιάρθρωση και να απελευθερώσουν την ανάπτυξη της οικονομίας από τη χρόνια παραγωγική ανεπάρκεια και τις ακαμψίες της εγχώριας προσφοράς. Οι μακροοικονομικές πολιτικές που εφαρμόστηκαν επικεντρώθηκαν κυρίως στη βραχυχρόνια αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, χωρίς να συνεισφέρουν στην εφαρμογή στρατηγικών και πολιτικών παραγωγικής ανασυγκρότησης και εκσυγχρονισμού της οικονομίας.

Από τον Απρίλιο του 1990 η άσκηση της οικονομικής πολιτικής, η αντιμετώπιση των σοβαρών μακροοικονομικών ανισορροπιών που είχαν εκδηλωθεί στις αρχές του ίδιου έτους επέβαλε τη λήψη περιοριστικών μέτρων για τη βαθμιαία σταθεροποίηση της οικονομίας και την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των αγορών.

Τρεις ήταν οι βασικοί στόχοι 1) η μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων, 2) η σταθεροποίηση του ισοζυγίου πληρωμών και 3) η αποκλιμάκωση

του πληθωρισμού. Η ασκηθείσα μακροοικονομική πολιτική σε όλες τις μορφές της έγινε περιοριστική.

Ειδικότερα, προέβη αμέσως σε αυξήσεις κυρίως της φορολογίας αλλά και των τιμών των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας με σκοπό την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και τη μείωση των διαχειριστικών ελλειμμάτων των δημόσιων επιχειρήσεων. Στον τομέα της εισοδηματικής αποφασίστηκαν αλλαγές στις ρυθμίσεις που είχαν γίνει στον τρόπο καταβολής της ΑΤΑ από την Οικουμενική Κυβέρνηση με κεντρική επιδίωξη τη μείωση του πραγματικού εισοδήματος των εργαζομένων. Η τροποποίηση της ΑΤΑ έγινε με τρόπο ώστε να μην συμπεριλαμβάνει τις επιπτώσεις στις τιμές από τις αυξήσεις των έμμεσων φόρων, των τιμολογίων των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας και των ανατιμήσεων των καυσίμων (Τράπεζα της Ελλάδος 1991).

Οι προσαρμογές που έγιναν στη δημοσιονομική και στην εισοδηματική πολιτική δεν αποδείχθηκαν επαρκείς για να ανακόψουν την περαιτέρω επιδείνωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών. Τα ελλείμματα και το χρέος του δημόσιου τομέα συνέχιζαν την ανοδική τους πορεία και έφτασαν στο 16.1% και 80.7% του ΑΕΠ αντίστοιχα. Ο πληθωρισμός ήταν επίσης σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο και ροκάνιζε την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, χειροτερεύοντας την ανισορροπία του εξωτερικού ισοζυγίου. Η αύξηση του πληθωρισμού στη διάρκεια του 1990 ήταν εν μέρει αποτέλεσμα της αύξησης των έμμεσων φόρων και των τιμολογίων κοινής ωφέλειας. Η επιβράδυνση του ανοδικού ρυθμού της οικονομίας, που είχε αρχίσει προοδευτικά από το 1989, έγινε κάμψη το 1990. Το ισοζύγιο πληρωμών σημείωσε περαιτέρω επιδείνωση, η οποία σε μεγάλο βαθμό αντανάκλούσε τη χρόνια ελλειμματικότητα του εμπορικού ισοζυγίου. Πρέπει να σημειώσουμε, ότι η οικονομία την

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

περίοδο αυτή αντιμετώπισε και μια άσχημη, διεθνή οικονομική συγκυρία, αποτέλεσμα των αρνητικών συνεπειών της βαλκανικής κρίσης.

Για να αντιμετωπιστούν οι δυσμενείς αυτές εξελίξεις, τέθηκε σε εφαρμογή ένα μεσοχρόνιο Πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης, σταθεροποίησης και προσαρμογής της οικονομίας για την τριετία 1991-1993. Το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής θα συνοδευόταν από ευρείας έκτασης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο χρηματοπιστωτικό τομέα της οικονομίας και στις αγορές εργασίας και προϊόντων (OECD 1992/93). Ουσιαστικά επιχείρησε την πλήρη προσαρμογή της οικονομικής πολιτικής στη νεοφιλελεύθερη πλατφόρμα των προτεινόμενων από τους Διεθνείς Οργανισμούς (ΔΝΤ και ΟΟΣΑ) πακέτων μέτρων σταθεροποίησης της οικονομίας.

Το πρόγραμμα δημοσιονομικής εξυγίανσης έθετε δύο κεντρικές προτεραιότητες. Την άμεση άσκηση έντονα περιοριστικής μακροοικονομικής πολιτικής, κυρίως δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής και την αποκρατικοποίηση της οικονομίας. Ήλπιζαν ότι με την αξιόπιστη εφαρμογή του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής και των ιδιωτικοποιήσεων θα δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την βαθμιαία αποκατάσταση συνθηκών οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης στην Ελλάδα.

Η μετατόπιση του κέντρου βάρους της μακροοικονομικής διαχείρισης στους δύο αυτούς άξονες ήταν αποτέλεσμα τριών κυρίως παραγόντων. Πρώτον, των πράγματι δυσμενών εξελίξεων στα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη που αποσταθεροποιούσαν το μακροοικονομικό σύστημα με προεκτάσεις σε όλα τα επίπεδα της οικονομικής δομής της χώρας. Δεύτερον, Οι δυσμενείς οικονομικές εξελίξεις διαμόρφωναν την κατάλληλη οικονομική συγκυρία για την πρόωθηση και εφαρμογή του

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

νεοφιλελεύθερου-μονεταριστικού μοντέλου οικονομικής πολιτικής. Η υπερδιόγκωση του δημοσίου τομέα και των δημόσιων ελλειμμάτων ήταν οι βασικές αιτίες των απογοητευτικών επιδόσεων της οικονομίας στη δεκαετία του 1980.

Τρίτον, η πορεία της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία δημιούργησε κρίσιμους εξωτερικούς περιορισμούς στην άσκηση εθνικής μακροοικονομικής πολιτικής, ιδιαίτερα μετά το 1992. Ήταν γνωστό ότι η δραστική μείωση του πληθωρισμού και του δημόσιου ελλείμματος ήταν βασικές προϋποθέσεις για την πλήρη ένταξη της χώρας στη μελλοντική οικονομική και νομισματική ένωση των χωρών-μελών της Ε.Ε.

Η δεκαετία του 1990 είχε έτσι από το ξεκίνημα της ορισμένα ιδιαίτερα πολιτικά και ιδεολογικά χαρακτηριστικά με σημαντικές επιπτώσεις στους προσανατολισμούς της μακροοικονομικής πολιτικής και στην ιεράρχηση των επιδιωκόμενων στόχων και προτεραιοτήτων της.

Η προσαρμογή και σύγκλιση που απαιτούσε η ένταξη της ελληνικής οικονομίας στην ΟΝΕ ήταν ένα δύσκολο εγχείρημα, δεδομένου ότι θα έπρεπε να ολοκληρωθεί μέσα στη δεκαετία του 1990 και σε ένα περιβάλλον όπου όλες οι χώρες της ΕΕ θα επιδιώκουν τους ίδιους στόχους, χωρίς να αντιμετωπίζουν πολλές από αυτές τις μείζονες ανισορροπίες και τις εγγενείς διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Παλινδρομήσεις, πειραματισμοί, και ασυνέπεια στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής δεν θα είχαν πλέον μονοσήμαντες επιπτώσεις στις επιδόσεις της εθνικής οικονομίας. Θα υπονόμευαν τη διεθνή αξιοπιστία της χώρας και την πορεία της ένταξης της προς την ΟΝΕ.

Βασική προτεραιότητα του προγράμματος δημοσιονομικής εξυγίανσης ήταν η σταδιακή μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και η

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

σταθεροποίηση και αναστροφή της ανοδικής τάσης του δημόσιου χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ. Η κυβέρνηση θα επιδίωκε, μέσω της δημοσιονομικής προσαρμογής, την ταχεία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού και τη βελτίωση του ευθραύστου ισοζυγίου πληρωμών (OECD 1991/92). Η δημοσιονομική εξυγίανση και η μείωση του ελλείμματος της κεντρικής διοίκησης θα προερχόταν μέσω της περικοπής των δημόσιων δαπανών, αλλά κυρίως μέσω της αύξησης των δημόσιων εσόδων. Η μείωση του ρυθμού αύξησης των δημόσιων δαπανών που επιτεύχθηκε στην περίοδο του Προγράμματος ήταν μικρότερη της προγραμματισμένης. Η συγκράτηση των δημόσιων δαπανών ήταν αποτέλεσμα κυρίως της πολύ σφικτής εισοδηματικής πολιτικής που οδήγησε σε πραγματική μείωση του εισοδήματος των δημόσιων υπαλλήλων και συνταξιούχων, της μείωσης των δημόσιων υπαλλήλων και της αναδιάρθρωσης του δημόσιου χρέους (OECD 1991/92, Τράπεζα της Ελλάδος 1992.)

Η αύξηση των δημόσιων εσόδων θα στηριζόταν σε μεγάλο βαθμό σε σειρά μέτρων και ρυθμίσεων που απέβλεπαν στην αποτελεσματικότερη σύλληψη της φορολογητέας ύλης και στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης. Πρόσθετα έσοδα θα πραγματοποιούνταν από την εκποίηση προβληματικών επιχειρήσεων και τη διάθεση κτηματικών ομολόγων και μετοχών επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας (Τράπεζα της Ελλάδος 1992). Το 1992 έγινε μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος. Κύριο χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης ήταν η μείωση των ανωτέρων συντελεστών φορολόγησης φυσικών και νομικών προσώπων (OECD 1991/92). Η φορολογική μεταρρύθμιση, η οποία προκάλεσε μεγαλύτερες δυσχέρειες στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής μειώνοντας τα έσοδα από φόρους, ενώ κατέστησε το φορολογικό σύστημα της χώρας ακόμη λιγότερο προοδευτικό. Τελικά η εξέλιξη των δημόσιων εσόδων ως

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

αποτέλεσμα των δυσκολιών που αντιμετώπιστηκαν στην υλοποίηση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων, αλλά και εξαιτίας της εκτεταμένης φοροδιαφυγής (Τράπεζα της Ελλάδος 1993). Παράλληλα με την προσδοκώμενη μείωση του ελλείμματος της κεντρικής διοίκησης, η κυβέρνηση προγραμμάτιζε την περικοπή των ελλειμμάτων των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών, ώστε να πετύχει τη μείωση του ελλείμματος του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Τις επιδιώξεις της οικονομικής σταθεροποίησης εξυπηρετούσε και η νομισματική πολιτική, η οποία έφερε άμεσα το κύριο βάρος της ανάσχεσης της ανοδικής εξέλιξης του πληθωρισμού και έμμεσα, μέσω της αύξησης της ανταγωνιστικότητας, της βελτίωσης της ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών. Κύριο χαρακτηριστικό των νομισματικών και πιστωτικών εξελίξεων μεταξύ 1991-1993 ήταν η έντονη επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της προσφοράς χρήματος και της συνολικής εγχώριας πιστωτικής επέκτασης. Η επιλογή αυτή οδήγησε στη διατήρηση υψηλών ονομαστικών και πραγματικών επιτοκίων. Βασική επιδίωξη της νομισματικής πολιτικής ήταν επίσης η συγκράτηση του ρυθμού αύξησης της πιστωτικής επέκτασης προς το δημόσιο τομέα, ώστε να αυξηθεί η χρηματοδότηση του δημόσιου ελλείμματος από την μη τραπεζική αγορά.

Η συναλλαγματική πολιτική είχε επίσης αντιπληθωριστικό χαρακτήρα. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, η αλλαγή κατεύθυνσης της συναλλαγματικής πολιτικής είχε αρχίσει από τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Στόχος της συναλλαγματικής πολιτικής ήταν να μην καλύπτει πλήρως τη διαφορά του πληθωρισμού μεταξύ της Ελλάδας και των εμπορικών της εταίρων, ώστε να ενισχύσει την αντιπληθωριστική προσπάθεια της νομισματικής και εισοδηματικής πολιτικής, αλλά και να επιτευχθεί σταθερότητα στην ισοτιμία της δραχμής έναντι του ECU. Στα πλαίσια της μακροοικονομικής διαχείρισης της κυβέρνησης η



## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ανταγωνιστικότητα της οικονομίας θα εξαρτιόταν από το ρυθμό μεταβολής της αμοιβής εργασίας.

Το δεύτερο επίκεντρο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής ήταν η εισοδηματική πολιτική, βασικός στόχος της οποίας ήταν η συγκράτηση του αυξητικού ρυθμού των χρηματικών μισθών και ημερομισθίων. Στα πλαίσια της πολιτικής αυτής, καταργήθηκε από τον Ιανουάριο του 1991 το σύστημα της ΑΤΑ, ενώ ο προσδιορισμός των αποδοχών των εργαζόμενων του ιδιωτικού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα θα ήταν αντικείμενο συλλογικών διαπραγματεύσεων. Με τη θεσμική αυτή αλλαγή επιδίωξε τη μείωση του πραγματικού μισθού και του κόστους εργασίας. Η πολιτική μισθών για το 1992 ήταν ακόμη πιο αυστηρή. Με νομοθετικές ρυθμίσεις απαγόρευσαν οποιαδήποτε αύξηση των αποδοχών για όλες τις κατηγορίες μισθωτών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ενώ στον ιδιωτικό τομέα οι αυξήσεις ήταν σημαντικά χαμηλότερες από τον πληθωρισμό.

Έχοντας ως βασική της επιδίωξη τη επίτευξη των κριτηρίων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, παρουσίασε τους βασικούς στόχους του Προγράμματος Σύγκλισης, 1992-1998, το Δεκέμβριο του 1992. Τα Προγράμματα Οικονομικής Σύγκλισης ήταν μια από τις απαιτήσεις που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ στις χώρες μέλη της ΕΕ που επιθυμούσαν την ένταξη τους στην ΟΝΕ. Βάσει των Προγραμμάτων αυτών οι εθνικές κυβερνήσεις αποδείκνυαν τη σταθερότητα των στόχων της οικονομικής πολιτικής τους στην ικανοποίηση των κριτηρίων της Συνθήκης.

Το πρόγραμμα προσαρμοσε πλήρως τους βασικούς στόχους και το πλαίσιο άσκησης εθνικής οικονομικής πολιτικής στις απαιτήσεις που έθετε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η Ελλάδα έπρεπε να προωθήσει τη

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

μακροοικονομική και διαρθρωτική προσαρμογή που απαιτείται για να επιτευχθούν οι βασικοί στόχοι της νομισματικής σταθερότητας και της ανάπτυξης στα πλαίσια της ένταξης της στην ΟΝΕ. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η οικονομία εξακολουθούσε να αντιμετωπίζει μείζονες ανισορροπίες στην παραγωγική και μακροοικονομική δομή της. Συνεπώς η χώρα μας χρειαζόταν να καταβάλλει έντονη προσπάθεια για να πετύχει την απαιτούμενη οικονομική προσαρμογή.

Το Πρόγραμμα Σύγκλισης βασιζόταν σε δύο άξονες. Πρώτον, στη συνέχιση και εντατικοποίηση της διαδικασίας μακροοικονομικής προσαρμογής. Δεύτερον, στη συνέχιση και ενίσχυση των διαρθρωτικών αλλαγών 'εκκαθάρισης' των αγορών και της αποκρατικοποίησης. Στο επίπεδο της προσαρμογής της οικονομικής πολιτικής, θα πρέπει να σημειώσουμε τα εξής. Η ταχεία αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, σε επίπεδο που να προσεγγίζει τους ρυθμούς πληθωρισμού στα λοιπά κράτη μέλη και η δραστική και μόνιμη μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων ήταν οι βασικές προϋποθέσεις για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Οι μακροοικονομικές επιδόσεις της οικονομίας δεν είχαν επαληθεύσει τις προβλέψεις των Προγραμμάτων αυτών και ο υψηλός πληθωρισμός και τα μεγάλα δημόσια ελλείμματα συνέχιζαν να κλονίζουν τη σταθερότητα της ελληνικής οικονομίας, εγείροντας αμφιβολίες και ερωτηματικά για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών που είχαν εφαρμοστεί. Το Πρόγραμμα Σύγκλισης δημιουργούσε αναμφίβολα ένα νέο περιβάλλον με υψηλότερο αυστηρότητας και πειθαρχίας στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής, ειδικά της δημοσιονομικής πολιτικής. Επιπλέον, κρίσιμο στοιχείο ήταν και η περιορισμένη χρονική περίοδος που η Ελλάδα διέθετε για την ολοκλήρωση της διαδικασίας οικονομικής σύγκλισης και για την ένταξη της στην ΟΝΕ. Η κατάσταση της οικονομίας και η προοπτική της ένταξης αποθάρρυναν μικροκομματικού

τύπου πολιτικές παρεμβάσεις στην οικονομία, ενώ ταυτόχρονα δημιουργούσαν μεγάλη πίεση για τον εξορθολογισμό της οικονομικής διαχείρισης.

Στο Δημοσιονομικό σκέλος, Το Πρόγραμμα προέβλεπε τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της νομισματικής χρηματοδότησής τους. Στη μείωση θα συνέβαλε η αύξηση των δημόσιων εσόδων, ως ποσοστό του ΑΕΠ, η οποία θα προερχόταν από τη διερεύνηση της φορολογικής βάσης, τη μείωση της φοροδιαφυγής και διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις ( OECD 1992/93). Επίσης, η κυβέρνηση προσδοκούσε συγκράτηση των δημόσιων δαπανών, που θα ήταν αποτέλεσμα κυρίως της περιοριστικής πολιτικής προσλήψεων, της μείωσης του μεριδίου των επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων στο ΑΕΠ και της εισοδηματικής πολιτικής.

Στο νομισματικό σκέλος, το Πρόγραμμα Σύγκλισης προέβλεπε την ενίσχυση της αντιπληθωριστικής κατεύθυνσης της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής. Η μείωση του πληθωρισμού και η σταθεροποίηση της ισοτιμίας της δραχμής, στην προοπτική ένταξή της στο Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ), έπαιζαν κεντρικό ρόλο στο νομισματικό σχεδιασμό της κυβέρνησης. Σχεδιαζόταν επίσης και η θεσμική μεταβολή στο καθεστώς λειτουργίας της Κεντρικής Τράπεζας (Τράπεζα της Ελλάδος 1992).

Η αυστηρή εισοδηματική πολιτική αποτελούσε βασικό προσδιοριστικό στοιχείο της επιτυχίας του Προγράμματος. Η μείωση των πραγματικών μισθών ήταν το αναγκαίο μέσο στήριξης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Η αξιόπιστη εφαρμογή των αυστηρών μακροοικονομικών πολιτικών ήταν η αναγκαία συνθήκη για την ανάκαμψη των επενδύσεων και για την εμπέδωση της διαδικασίας μακροοικονομικής προσαρμογής.

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η Ελλάδα επιχείρησε την εφαρμογή αυστηρών μακροοικονομικών πολιτικών προσαρμογής της ζήτησης, μέσω ανακατανομής του πλούτου σε βάρος της εργασίας, διευρυμένες με στοιχεία πολιτικών προσφοράς, βάσει του νεοφιλελεύθερου οικονομικού δόγματος. Σύμφωνα με το ερμηνευτικό πρότυπο της κυβέρνησης, θεμελιακό στοιχείο της οικονομικής στρατηγικής της ήταν η μείωση των δανειακών αναγκών και η εξυγίανση του δημόσιου τομέα. Η επιτυχία στους στόχους αυτούς θα έκριναν την επιτυχία του προγράμματος σταθεροποίησης και προσαρμογής της οικονομίας, αλλά και την επιτυχία του προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Ο συνδετικός κρίκος της σταθεροποιητικής και αναπτυξιακής πολιτικής ήταν το πρόγραμμα αποκρατικοποίησης. Αυτό είναι ένα από τα βασικά σημεία που διαφοροποιούσαν την οικονομική πολιτική που ασκήθηκε στη διάρκεια της τριετίας 1990-1993, με την οικονομική πολιτική που είχε εφαρμοστεί μετά το 1981 στην Ελλάδα.

Σύμφωνα με το νεοφιλελεύθερο μοντέλο οικονομικής πολιτικής, η μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και γενικότερα ο περιορισμός του δημόσιου τομέα είναι η αναγκαία συνθήκη για εξασφάλιση συνθηκών νομισματικής σταθερότητας και ταχείας οικονομικής μεγέθυνσης. Η επίτευξη των παραπάνω στόχων θα οδηγούσε στην απελευθέρωση εγχώριας αποταμίευσης που θα μπορούσε να ανακατανεμηθεί προς τη χρηματοδότηση ιδιωτικών επενδύσεων. Η προσδοκώμενη μείωση των πραγματικών επιτοκίων, αποτέλεσμα της μείωσης των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα, θα κινητοποιούσε το μηχανισμό των ιδιωτικών επενδύσεων. Στην ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτού θα συνέβαλλε και η άσκηση αυστηρής εισοδηματικής πολιτικής η οποία θα μείωνε το πραγματικό μισθό και το κόστος εργασίας.

### 3.3 Η συνθήκη του Μάαστριχτ

Όπως η κατάργηση των τελωνειακών φραγμών του εμπορίου, το 1968, είχε φέρει στην επιφάνεια τα τεχνικά και διοικητικά εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, έτσι και η προσπάθεια εξάλειψης αυτών των τελευταίων, το 1992, είχε καταστήσει σαφές ότι η κοινή αγορά δεν θα γινόταν ενιαία αγορά όσο θα υπήρχαν ακόμη νομισματικά εμπόδια. Γι' αυτό, οι οπαδοί της ολοκλήρωσης μεταξύ των αρχικών κρατών μελών πίεζαν, ήδη πριν από την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς, τους νέους εταίρους των να προχωρήσουν στο επόμενο στάδιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκείνο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και μάλιστα να σκιαγραφήσουν το τελευταίο στάδιο, εκείνο της πολιτικής ένωσης. Οι οπαδοί, όμως, της διακυβερνητικής συνεργασίας ήταν επιφυλακτικού. Είχαν προσχωρήσει στην Κοινότητα για να δρέψουν τα οφέλη της ενιαίας αγοράς και είχαν δεχτεί της εκχωρήσει εθνικής κυριαρχίας που ήταν απαραίτητες γι' αυτόν τον σκοπό. Αλλά αρνούνταν να κάνουν άλλες παραχωρήσεις στην κοινοτική μέθοδο ολοκλήρωσης και στις εξελικτικές ιδιότητες της.

Η συμβιβαστική λύση που βρέθηκε στο Μάαστριχτ, τον Δεκέμβριο του 1991, ήταν να χωριστεί η επιχείρηση της ολοκλήρωσης στα δύο. Η αρχική Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα μετονομάστηκε σε Συνθήκη ιδρύουσα την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, για να υποδηλωθεί ότι αυτή έθεσε νέους στόχους, ιδίως για την νομισματική και την κοινωνική ολοκλήρωση. Στη Μεγάλη Βρετανία επιτράπηκε να απέχει από αυτούς τους νέους στόχους και ο λαός της Δανίας, που ερωτήθηκε με δημοψήφισμα, αποφάσισε, να μην προσχωρήσει στη νομισματική ένωση. Μια νέα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση υπογράφηκε συγχρόνως για να σκιαγραφήσει τους στόχους της πολιτικής ένωσης, ιδίως εκείνους μια πολιτικής για τις εσωτερικές υποθέσεις και τη δικαιοσύνη και

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

εκείνους μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Αλλά, με κοινή συμφωνία, αποφασίστηκε να επιδιωχθούν αυτοί οι στόχοι με διακυβερνητική συνεργασία. Έτσι, η Συνθήκη, η οποία υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, αποτελείτο από δύο διάφορες αλλά αλληλένδετες Συνθήκες: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και την Συνθήκη την ιδρύουσα την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ). Οι δύο αυτές Συνθήκες διαχώρισαν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα σε τρεις πυλώνες ή τρία κτίσματα που διαφέρουν κυρίως ως προς τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων: το κύριο κτίσμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπου η συγκατοίκηση των ενοίκων ρυθμίζεται από τη ΣΕΚ και όπου επικρατεί η κοινοτική μέθοδος λήψης των αποφάσεων κατά πλειοψηφία, το κτίσμα της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων και το κτίσμα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής της ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Η μέθοδος οικοδόμησης των δύο νέων πυλώνων ή κτισμάτων βασίστηκε στη διακυβερνητική συνεργασία, εφόσον η ΣΕΕ απαιτούσε ομοφωνία για τη λήψη των αποφάσεων και, επομένως, οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορούσε να προβάλει βέτο και να εμποδίσει μια κοινή ενέργεια. Ένα «Κοινωνικό Πρωτόκολλο» εξαιρούσε το Ηνωμένο Βασίλειο από τους στόχους κοινωνικής προστασίας» της ΣΕΚ.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ κάλυπτε τροποποιώντας συγχρόνως, τις προηγούμενες Συνθήκες, εφ' όσον οι διατάξεις για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, που μετονομάστηκε σε Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), συγκεντρώνονταν στο άρθρο Ζ, αυτές που αφορούσαν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα αποτελούσαν το άρθρο Η και αυτές που τροποποιούσαν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας βρισκόταν στο άρθρο Θ

της νέας Συνθήκης. Οι κυρίως οικονομικοί στόχοι των Κοινοτήτων ξεπεράστηκαν για να αποκτήσουν αυτές σφαιρικούς στόχους. Με το άρθρο Β (ΣΕΕ), η Κοινότητα/Ένωση έθεσε πράγματι, στο Μάαστριχτ σαν στόχους:

- ✓ Να προωθήσει την ισόρροπη και σταθερή οικονομική πρόοδο, ιδίως με την δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, με την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και με την ίδρυση μια οικονομικής και νομισματικής ένωσης, η οποία θα περιλάμβανε εν καιρώ, ένα ενιαίο νόμισμα
- ✓ Να επιβεβαιώσει την ταυτότητα της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα
- ✓ Να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών της με τη θέσπιση ιθαγένειας της Ένωσης
- ✓ Να αναπτύξει στενή συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων
- ✓ Να διατηρήσει στο ακέραιο το κοινοτικό κεκτημένο και να αναπτύξει, προκειμένου να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των οργάνων της Κοινότητας

### **3.4. Η Δημοσιονομική Πολιτική στην Ελλάδα - Η Ένταξη της Ελλάδας στην Ο.Ν.Ε – Οι Δημοσιονομικοί Δείκτες ( Δεκαετία 2000-2009)**

Η πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την ΟΝΕ έχει ουσιαστικά αρχίσει με την έκθεση Delors (1989) από τα τέλη της δεκαετίας του

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1980. Βέβαια η έκθεση Delors δεν αποτελεί τη μόνη προσπάθεια των ευρωπαϊκών χωρών προς την οικονομική και νομισματική τους ολοκλήρωση. Η έκθεση Werner (1970) έθετε ανάλογους στόχους ήδη από τη δεκαετία του 1970. Μέρος της ίδιας προσπάθειας θα μπορούσε να θεωρηθεί και η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος. Η έκθεση Delors ωστόσο έθεσε τη βάση για την προώθηση μιας συνθήκης που θα κατέληγε στη νομισματική ένωση της Ευρώπης. Μια τέτοια συνθήκη είναι η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία έχει καθοριστικά διαμορφώσει τα βασικά χαρακτηριστικά της νομισματικής ένωσης, τις «αναγκαίες» θεσμικές προσαρμογές, το χρονοδιάγραμμα και τον τρόπο της μετάβασης καθώς επίσης και τις προϋποθέσεις συμμετοχής των κρατών-μελών της ΕΕ στην ΟΝΕ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά τη συνεδρίασή του το Δεκέμβριο του 1995 στη Μαδρίτη προσδιόρισε τις εξελίξεις που θα οδηγούσαν στην εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο επέλεξε την ονομασία «ευρώ» για το κοινό νόμισμα και καθόρισε τρεις χρονικές περιόδους για την καθιέρωσή του. Η πρώτη περίοδος ξεκίνησε στις αρχές του 1998, όταν μετά την αξιολόγηση των μακροοικονομικών επιδόσεων των χωρών - μελών με βάση τα βασικά κριτήρια που θέτει η Συνθήκη του Μάαστριχτ ανακοινώθηκαν οι 11 χώρες που θα συμμετείχαν στην ΟΝΕ από την 1η Ιανουαρίου 1999. Η περίοδος αυτή σηματοδοτούσε επίσης την έναρξη των εργασιών της ΕΚΤ. Η δεύτερη περίοδος άρχισε με την εισαγωγή του ευρώ την 1η Ιανουαρίου 1999 ως του επίσημου νομίσματος της ΕΕ. Οι συναλλαγές στις χρηματαγορές και στις κεφαλαιαγορές μπορούσαν πλέον να γίνονται σε ευρώ. Όσον αφορά τους οικονομικούς φορείς μπορούν να χρησιμοποιούν είτε το ευρώ είτε το εθνικό τους νόμισμα, σύμφωνα με την αρχή του «μη εξαναγκασμού, μη απαγόρευσης» που ισχύει κατά την περίοδο αυτή. Η τρίτη και τελική



φάση άρχισε την 1η Ιανουαρίου 2002 με την εισαγωγή των χαρτονομισμάτων και των κερμάτων ευρώ.

### **3.5. Μέσα της οικονομικής πολιτικής**

#### **3.5.1. Δημόσιες δαπάνες**

Οι δημόσιες δαπάνες υποδιαιρούνται σε δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες και σε μεταβιβαστικές πληρωμές προς τους ιδιώτες. Οι πρώτες υποδιαιρούνται με τη σειρά τους σε δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης (αμοιβές δημοσίων υπαλλήλων, ενοίκια, αγορά διαρκών ή μη καταναλωτικών αγαθών όπως μικροϋπολογιστές, έπιπλα, γραφική ύλη, κ.ά.) και έξοδα δημόσιας επένδυσης (έργα υποδομής και σχηματισμός αποθεμάτων διαφόρων αγαθών). Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές είναι μονομερείς μεταβιβάσεις εισοδήματος και κεφαλαίου προς τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Οι μεταβιβάσεις εισοδήματος έχουν τη μορφή συντάξεων, επιδομάτων ανεργίας κ.λπ. στην περίπτωση των νοικοκυριών και επιδοτήσεων κόστους παραγωγής και τιμών των προϊόντων στην περίπτωση των επιχειρήσεων. Οι μεταβιβάσεις κεφαλαίου προς τα νοικοκυριά γίνονται για να διευκολυνθούν στην αγορά κατοικίας και προς τις επιχειρήσεις για να διευκολυνθούν στη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, όπως κτίρια, μηχανήματα κ.λπ. Η μεταφορά κεφαλαίου προς τους ιδιώτες, για τους ανωτέρω σκοπούς πραγματοποιείται με την παροχή δανείων.

Ακολουθεί η ανάλυση των επιπτώσεων των κυριότερων δημοσιονομικών μέσων στην επίτευξη βασικών σκοπών της οικονομικής πολιτικής. Συγκεκριμένα θα εξεταστούν οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων, οι αγορές αγαθών και υπηρεσιών του Δημοσίου, οι δημόσιες επενδύσεις, οι

μεταβολές στα κρατικά αποθέματα και οι μεταβιβαστικές πληρωμές του κράτους προς τους ιδιώτες.

Με την **αύξηση των αμοιβών των δημοσίων υπαλλήλων** ενδέχεται να επιδιώκεται η βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου ή η μετακίνηση ενός μέρους του εργατικού δυναμικού από τον ιδιωτικό προς το δημόσιο τομέα. Μία άμεση συνέπεια από την αύξηση των αμοιβών τους είναι η αύξηση της κατανάλωσής τους, που μπορεί να μεταφραστεί σε αύξηση της ζήτησης εγχωρίων και εισαγομένων αγαθών. Στην περίπτωση που η ζήτηση εγχωρίων αγαθών είναι σημαντική, θα αυξηθεί η παραγωγή και η απασχόληση, επιτυγχάνοντας το στόχο της οικονομικής μεγέθυνσης. Το συμπέρασμα αυτό ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα εμφανισθούν πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία λόγω υπερβάλλουσας ζήτησης. Εναλλακτικά, οι δαπάνες για αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων μπορεί να αυξηθούν λόγω αύξησης των προσλήψεων για τη μείωση της ανεργίας.

Οι **δημόσιες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου** αποτελούνται από τα βασικά έργα υποδομής που γίνονται από το κράτος μέσα σε ένα έτος. Σ' αυτά περιλαμβάνονται οι κατασκευές οδικών και σιδηροδρομικών δικτύων, λιμανιών, αεροδρομίων, σχολείων, νοσοκομείων κ.ά. Με την αποπεράτωση και τη θέση σε λειτουργία των έργων υποδομής δημιουργούνται οι απαραίτητες εξωτερικές οικονομίες, που βελτιώνουν το επιχειρηματικό κλίμα και συντελούν στην προσέλκυση των ιδιωτικών επενδύσεων παγίου κεφαλαίου.

Με την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου σε περιόδους ύφεσης αναμένεται η μείωση της ανεργίας, η αύξηση του εισοδήματος και η τόνωση της ζήτησης. Με τη σειρά της, η αύξηση της ζήτησης αναμένεται να οδηγήσει, αργά ή γρήγορα, σε νέα αύξηση της

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

παραγωγής, αύξηση της απασχόλησης, κ.ο.κ. Οι θετικές επιπτώσεις από την αύξηση των δημοσίων επενδύσεων αντανακλώνται σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, για τον απλό λόγο ότι πραγματοποιούνται σε διάφορες περιοχές της χώρας. Αντίθετα, σε περιόδους έντονης οικονομικής δραστηριότητας, οπότε η οικονομία βρίσκεται στην περιοχή της πλήρους απασχόλησης, ενδείκνυται η περιστολή των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις με σκοπό την αποφυγή υπερβάλλουσας ζήτησης και δημιουργίας, επομένως, πληθωριστικών πιέσεων.

Οι δημόσιες δαπάνες για **μεταβιβαστικές πληρωμές εισοδήματος** προς τα νοικοκυριά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: (α) συντάξεις, παροχές ασθενείας, οικογενειακά επιδόματα κ.ά. και (β) επιδόματα ανεργίας. Τα κονδύλια της πρώτης κατηγορίας, όπως και οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων, δεν επηρεάζονται από την οικονομική συγκυρία. Γι' αυτό δεν περιλαμβάνονται στα μέσα πολιτικής. Όμως πρέπει να αναγνωρισθεί το γεγονός ότι οδηγούν σε μία λιγότερο άνιση διανομή του εισοδήματος. Τα κονδύλια της δεύτερης κατηγορίας μεταβάλλονται, κατά κανόνα, κατά τρόπο αντιστρόφως ανάλογο από τη θέση της οικονομίας στον οικονομικό κύκλο.

Με άλλα λόγια, τα συνολικά επιδόματα ανεργίας ανέρχονται σε περιόδους ύφεσης και κατέρχονται σε περιόδους ανάκαμψης. Έτσι συντελούν στη σταθεροποίηση του εθνικού εισοδήματος. Γι' αυτό θεωρούνται ως αυτόματοι σταθεροποιητές.

Σε περιόδους ύφεσης, με τις **χορηγήσεις δανείων** προς τα νοικοκυριά για την κατασκευή ή αγορά κατοικίας (στεγαστικά δάνεια) και προς τις επιχειρήσεις για τη δημιουργία νέων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου επιδιώκεται η αναθέρμανση της υποτονικής οικονομικής δραστηριότητας της χώρας. Τα αναμενόμενα αποτελέσματα είναι: αύξηση της παραγωγής

και της απασχόλησης, αύξηση των εξαγωγών, κ.λπ. Σε περιόδους υπερθέρμανσης της οικονομίας περιορίζονται ή και διακόπτονται οι χορηγήσεις δανείων προς τους ανωτέρω χρήστες, με αποτέλεσμα την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, με κάποια χρονική υστέρηση και ενδεχομένως την παρατεταμένη οικονομική ύφεση.

### **3.5.2. Φόροι**

Σύμφωνα με τον τρόπο συλλογής τους από τις οικονομικές αρχές, οι φόροι διακρίνονται σε άμεσους και έμμεσους. Στους άμεσους φόρους περιλαμβάνονται οι φόροι εισοδήματος, οι φόροι περιουσίας και οι εργοδοτικές εισφορές στις κοινωνικές ασφάλισεις. Ειδικότερα, οι φόροι εισοδήματος υποδιαιρούνται σε φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων. Οι φόροι περιουσίας διακρίνονται σε φόρους κατοχής περιουσίας και φόρους μεταβίβασης περιουσίας. Οι πρώτοι επιβάλλονται στη συνολική καθαρή περιουσιακή θέση των φορολογουμένων και οι δεύτεροι στην αξία του μεταβιβαζόμενου τμήματος, π.χ. οι φόροι κληρονομιών, δωρεών, μεταβίβασης ακινήτων κ.λπ.

Οι έμμεσοι φόροι επιβάλλονται στη συνολική εγχώρια κατανάλωση των διαφόρων αγαθών και υπηρεσιών και στις εισαγωγές. Οι εσωτερικοί φόροι δαπάνης διακρίνονται σε γενικούς και ειδικούς, ανάλογα με το αν καλύπτουν με τον ίδιο συντελεστή ένα μεγάλο αριθμό προϊόντων ή αναφέρονται σε μεμονωμένα προϊόντα. Οι γενικοί φόροι δαπάνης μπορεί να επιβάλλονται είτε στη συνολική αξία πώλησης των αγαθών, που αντιστοιχεί σε ένα ή περισσότερα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας, ή στην προστιθέμενη αξία τους. Οι πρώτοι είναι γνωστοί ως φόροι κύκλου εργασιών. Σ' αυτούς περιλαμβάνονται τα τέλη χαρτοσήμου, ο φόρος κύκλου εργασιών, φόροι πολυτελείας, κ.λπ. Οι δεύτεροι είναι γνωστοί ως

φόροι προστιθέμενης αξίας. Οι ειδικοί φόροι δαπάνης επιβάλλονται στη συνολική τιμή πώλησης συγκεκριμένων προϊόντων, π.χ. στον καπνό, στα οινοπνευματώδη ποτά, στη βύνη, στη βενζίνη, στα επιβατικά αυτοκίνητα, κ.λπ.

Οι δασμοί (εξωτερικοί φόροι δαπάνης) επιβάλλονται στις τιμές των εισαγόμενων αγαθών. Επιβάλλονται για ταμειευτικούς και προστατευτικούς λόγους. Στη δεύτερη περίπτωση επιβάλλονται για να αποθαρρύνουν τις εισαγωγές και να προστατεύσουν την εγχώρια παραγωγή από τον ανταγωνισμό των ξένων προϊόντων. Με την προστασία δίδεται πίστωση χρόνου για την ανάπτυξη νέων και δυναμικών επιχειρήσεων ή παραγωγικών κλάδων με σκοπό τη αναδιάρθρωση του παραγωγικού δυναμικού της χώρας επ' ωφελεία της οικονομικής της ανάπτυξης. Όμως, η επιβολή δασμών χωρίς προηγούμενη συνεννόηση με άλλες χώρες ενδέχεται να προκαλέσει τη λήψη αντιμέτρων από τις θιγόμενες χώρες, με τελικό αποτέλεσμα να υποστούν βλάβη τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερομένων μερών. Στις μέρες μας, η σημασία των δασμών σε παγκόσμιο επίπεδο έχει περιορισθεί, ενώ μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι δασμοί έχουν καταργηθεί.

Από τους άμεσους φόρους εξετάζονται συνοπτικά οι φόροι εισοδήματος, οι φόροι περιουσίας και οι εισφορές στις κοινωνικές ασφάλισεις. Από τους έμμεσους φόρους γίνεται σύντομη αναφορά στους φόρους δαπάνης.

Συνήθως, η φορολογική κλίμακα βάσει της οποίας επιβάλλονται οι **φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων** είναι προοδευτική. Υπό την προϋπόθεση ότι η κλίμακα αυτή παραμένει διαχρονικά αμετάβλητη λειτουργεί ως αυτόματος σταθεροποιητής. Αυτό σημαίνει ότι, σε περιόδους έντονης οικονομικής δραστηριότητας, οπότε το προσωπικό

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

ονομαστικό εισόδημα ανέρχεται, τα έσοδα του Δημοσίου ανέρχονται με ταχύτερο ρυθμό λόγω της προοδευτικότητας της φορολογίας. Αντίστοιχα, σε περιόδους υποτονικής οικονομικής δραστηριότητας, το προσωπικό ονομαστικό εισόδημα κατέρχεται και τα έσοδα του Δημοσίου από φόρους κατέρχονται, αντίστοιχα, με ταχύτερο ρυθμό. Έτσι, στη μία περίπτωση μετριάζονται οι δυσμενείς επιπτώσεις από την αύξηση της ενεργού ζήτησης επάνω στο γενικό επίπεδο των τιμών και στο εμπορικό ισοζύγιο. Στην άλλη περίπτωση αποτρέπεται η περαιτέρω μείωση της ενεργού ζήτησης με τις δυσμενείς επιπτώσεις της στην παραγωγή και την απασχόληση. Και στις δύο περιπτώσεις επιδιώκεται η σταθεροποίηση της οικονομίας (προϊόν, απασχόληση, πληθωρισμός, ισοζύγιο πληρωμών) και η μη χειροτέρευση της διανομής του εισοδήματος.

Αντίθετα, συχνές μεταβολές της φορολογικής κλίμακας σε συνδυασμό με την αύξηση των φορολογικών συντελεστών των (ανώτερων) κλιμακίων δημιουργούν αβεβαιότητα στα οικονομικά σχέδια των ατόμων και δρουν ανασταλτικά στην ένταση της εργατικότητάς τους και στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας.

**Ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων** επιβάλλεται στα συνολικά καθαρά έσοδα ή κέρδη όλων γενικά των νομικών προσώπων, εκτός εκείνων που υποβάλλονται στη φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων (ομόρρυθμες και ετερόρρυθμες εταιρίες), δηλαδή των ανωνύμων εταιριών, εταιριών περιορισμένης ευθύνης, δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, συνεταιρισμών, κ.λπ. Η φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων είναι, κατά κανόνα, αναλογική. Για την επίτευξη των βασικών σκοπών της οικονομικής πολιτικής, η φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων συνδυάζεται συνήθως με την παροχή κινήτρων, φορολογικών εκπτώσεων και απαλλαγών, προς εκείνες τις επιχειρήσεις μέσω των οποίων αναμένεται η πραγματοποίηση των

σκοπών αυτών. Υψηλότερη φορολογία επιχειρήσεων σε μια χώρα σε σχέση με τις άλλες χώρες, αποθαρρύνει την προσέλκυση ιδιωτικών παραγωγικών κεφαλαίων και βοηθά στη φυγή τους στο εξωτερικό, με αποτέλεσμα την αποβιομηχάνιση της χώρας, τη μείωση της παραγωγής και της απασχόλησης, τη χειροτέρευση του εμπορικού ισοζυγίου και, γενικά, τον οικονομικό της μααρασμό.

Η **φορολογία της ακίνητης περιουσίας** επιβάλλεται με τη μορφή ειδικών τελών από την κεντρική διοίκηση και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η φορολογία κληρονομιών, δωρεών και γονικών παροχών επιβάλλεται με προοδευτικούς φορολογικούς συντελεστές και με ιδιαίτερα αφορολόγητα ποσά. Η φορολογία μεταβίβασης ακινήτων επιβάλλεται με αναλογικό φορολογικό συντελεστή. Γενικά, οι φόροι επί της περιουσίας επιβάλλονται για ταμειυτικούς κυρίως λόγους και δευτερευόντως για λόγους κοινωνικής δικαιοσύνης. Εντούτοις, αποτελούν σημαντικό αντικίνητρο για την καταβολή περισσότερης δημιουργικής εργασίας και έχει αρνητική επίδραση στην αύξηση της παραγωγικότητας.

Υπό προϋποθέσεις, οι **εργοδοτικές εισφορές στις κοινωνικές ασφαλίσεις** μπορεί να θεωρηθούν ως μέσο πολιτικής και να συμβάλλουν στην επίτευξη των σκοπών της οικονομικής πολιτικής. Μείωση (επιδότηση) των εν λόγω εισφορών, σε μόνιμη βάση, σε συγκεκριμένες περιοχές της χώρας και συγκεκριμένους κλάδους αναμένεται να προσελκύσει ιδιωτικές επενδύσεις και, άρα, να έχει θετική επίδραση στην αύξηση της παραγωγής και της απασχόλησης, στο εμπορικό ισοζύγιο, στην περιφερειακή ανάπτυξη και στην οικονομική μεγέθυνση.

Γενικά, οι **εσωτερικοί έμμεσοι φόροι δαπάνης** (κατανάλωσης) επιβάλλονται με αναλογικούς φορολογικούς συντελεστές στις τιμές

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

πώλησης των προϊόντων. Οι εν λόγω φορολογικοί συντελεστές είναι υψηλότεροι για αγαθά πολυτελείας και χαμηλότεροι για αγαθά πρώτης ανάγκης. Από αυτούς, οι γενικοί φόροι δαπάνης καλύπτουν μεγάλες κατηγορίες προϊόντων με τον ίδιο συντελεστή. Οι σημαντικότεροι γενικοί φόροι είναι ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και ο φόρος χαρτοσήμου. Στην Ελλάδα ο πρώτος επιβάλλεται με δύο φορολογικούς συντελεστές: ένα χαμηλό, 13%, που αφορά στα είδη διατροφής, τα μη αλκοολούχα ποτά και ορισμένες υπηρεσίες και έναν υψηλό, 23%, που αφορά στα υπόλοιπα αγαθά και υπηρεσίες. Οι ειδικοί φόροι δαπάνης επιβάλλονται με διαφορετικούς αναλογικούς συντελεστές στα επιμέρους προϊόντα.

Με τους **εξωτερικούς φόρους δαπάνης** (δασμούς) επιδιώκεται η αύξηση των τιμών των εισαγόμενων αγαθών και η αύξηση των φορολογικών εσόδων. Διαχρονικά, η σημασία των δασμών ως μέσου πολιτικής υποβαθμίζεται, λόγω της παρατηρούμενης παγκοσμίως τάσης μείωσής τους.



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ ΚΑΙ ΜΝΗΜΟΝΙΟ

#### 4.1 Ορισμός δημοσίου χρέους

Το δημόσιο χρέος είναι η ονομαστική αξία όλων των υφιστάμενων ακαθάριστων υποχρεώσεων του τομέα της γενικής κυβέρνησης, στο τέλος του έτους, εξαιρουμένων των υποχρεώσεων των οποίων τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού βρίσκονται στην κατοχή του τομέα της γενικής κυβέρνησης.

Το δημόσιο χρέος αποτελείται από τις υποχρεώσεις της γενικής κυβέρνησης στις ακόλουθες κατηγορίες: νομισματική κυκλοφορία και καταθέσεις, βραχυπρόθεσμοι τίτλοι, ομολογίες, λοιπά βραχυπρόθεσμα δάνεια, καθώς και μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα δάνεια, σύμφωνα με τους ορισμούς του ΕΣΟΛ (ευρωπαϊκό σύστημα ολοκληρωμένων οικονομικών λογαριασμών).

Η ονομαστική αξία του ποσού μιας υποχρέωσης, στο τέλος του έτους, είναι η αναγραφόμενη επί του σχετικού τίτλου αξία.

Η ονομαστική αξία μιας τιμαριθμικά αναπροσαρμοζόμενης υποχρέωσης αντιστοιχεί στην αναγραφόμενη επί του σχετικού τίτλου αξία, προσαυξημένη κατά το ποσό του κεφαλαίου που έχει προκύψει από την τιμαριθμική αναπροσαρμογή στο τέλος του έτους.

#### 4.2. Στατιστικά στοιχεία δημοσίου χρέους και ΑΕΠ

Η σημερινή οικονομική κρίση στην ελληνική επικράτεια που έχει δημιουργήσει προβλήματα στο πολιτικό, κοινωνικό & πολιτιστικό περιβάλλον, είναι συνέπεια & συγχρόνως συστατικό στοιχείο της

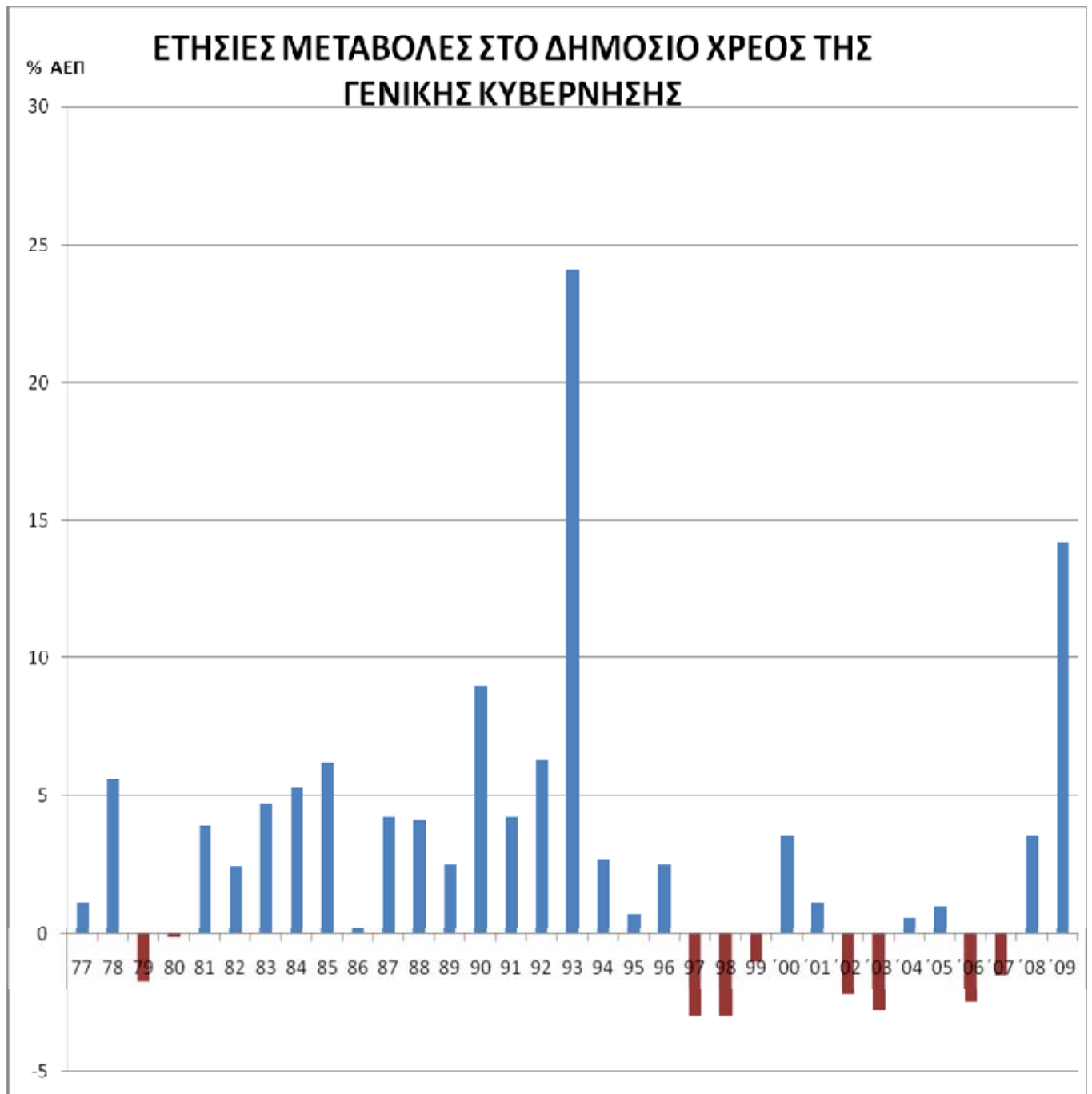
**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

παγκόσμιας κρίσης & αναπαραγωγής των οικονομικών μοντέλων όπως διαχέονται στην χώρα μας .

Στον παρακάτω πίνακα βλέπουμε το Δημόσιο Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης, τους τόκους & τις δαπάνες της αλλά & την μεταβολή που υπάρχει σε ποσοστό του Α.Ε.Π. μας κάθε έτος .

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ Α.Ε.Π.**

| <b>Πρωτογενές</b> |  |   |   |  |  |
|-------------------|--|---|---|--|--|
| <b>ΕΤΟΣ</b>       | <b>Δημόσιο Χρέος Γεν. Κυβέρνησης εκατ. €</b> | <b>Τόκοι &amp; Λοιπές Δαπάνες εκατ. €</b> | <b>Έλλειμμα (-) ή Πλεόνασμα (+) Γεν. Κυβέρνησης εκατ. €</b> | <b>Δημόσιο Χρέος Γεν. Κυβέρνησης % ΑΕΠ</b> | <b>Μεταβολές Δημόσιου Χρέους Γεν. Κυβέρνησης % ΑΕΠ</b> |
| 1977              | 634  | 38  | -136  | 18,7                                       | 1,1  |
| 1978              | 1.001  | 53  | -160  | 24,2                                       | 5,6  |
| 1979              | 1.159  | 86  | -138  | 22,6                                       | -1,7   |
| 1980              | 1.391  | 116                                       | -79   | 22,5                                       | -0,1   |
| 1981              | 1.972  | 169                                       | -345  | 26,4                                       | 3,9  |
| 1982              | 2.726  | 185                                       | -313  | 28,8                                       | 2,4  |
| 1983              | 3.724  | 283                                       | -528  | 33,4                                       | 4,7  |
| 1984              | 5.526  | 442                                       | -589  | 38,8                                       | 5,3  |
| 1985              | 7.844  | 616                                       | -1.099  | 45,0                                       | 6,2  |
| 1986              | 9.479  | 793                                       | -729  | 45,1                                       | 0,2  |
| 1987              | 11.874                                       | 1.096                                     | -865  | 49,3                                       | 4,2  |
| 1988              | 15.798                                       | 1.476                                     | -1.633  | 53,4                                       | 4,1  |
| 1989              | 19.660                                       | 1.946                                     | -2.583  | 55,9                                       | 2,5  |
| 1990              | 27.536                                       | 3.580                                     | -1.685  | 64,9                                       | 9,0  |
| 1991              | 36.200                                       | 4.408                                     | -544  | 69,1                                       | 4,2  |
| 1992              | 45.655                                       | 4.351                                     | 536   | 75,4                                       | 6,3  |
| 1993              | 68.763                                       | 6.601                                     | -222  | 99,4                                       | 24,1   |
| 1994              | 80.081                                       | 9.523                                     | 1.051   | 102,1                                      | 2,7  |
| 1995              | 90.403                                       | 9.756                                     | 1.630   | 102,8                                      | 0,7  |
| 1996              | 101.763                                      | 10.353                                    | 1.869   | 105,3                                      | 2,5  |
| 1997              | 109.450                                      | 9.458                                     | 4.163   | 102,3                                      | -3,0   |
| 1998              | 115.543                                      | 9.839                                     | 5.801   | 99,3                                       | -3,0   |
| 1999              | 121.858                                      | 10.055                                    | 6.672   | 98,3                                       | -1,0   |
| 2000              | 139.466                                      | 9.914                                     | 7.675   | 101,9                                      | 3,6  |
| 2001              | 150.803                                      | 9.711                                     | 7.989   | 103,0                                      | 1,1  |
| 2002              | 159.121                                      | 9.134                                     | 7.340   | 100,8                                      | -2,2   |
| 2003              | 167.722                                      | 9.416                                     | 2.419   | 98,0                                       | -2,8   |
| 2004              | 182.702                                      | 9.464                                     | -3.646  | 98,6                                       | 0,6  |
| 2005              | 194.666                                      | 9.774                                     | -311  | 99,6                                       | 1,0  |
| 2006              | 204.394                                      | 9.589                                     | 4.237   | 97,1                                       | -2,5   |
| 2007              | 216.402                                      | 9.796                                     | 1.859   | 95,6                                       | -1,5   |
| 2008*             | 237.196                                      | 11.207                                    | -5.299  | 99,2                                       | 3,6  |
| 2009*             | 272.300                                      | 12.340                                    | -7.441  | 113,4                                      | 14,2   |



Στην διαχρονική εξέλιξη του Δημόσιου χρέους βλέπουμε δύο αιχμές. Η μια είναι το 1993, όπου το χρέος αυξάνει κατά 24,1% του ΑΕΠ μέσα σε ένα έτος & η άλλη είναι το 2009 όπου το χρέος αυξάνει κατά 14,2% του ΑΕΠ μέσα στο έτος.

Αναλυτικά λοιπόν, το άλμα στο χρέος του 1993 κατά 24,1% του ΑΕΠ ισοδυναμεί με 21,1 δις € Αυτό το ποσό θα πρέπει να είναι ανάλογο με το

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

έλλειμμα του έτους εκείνου εφόσον πάντα τα ελλείμματα χρηματοδοτούνται με δανεισμό. Όμως το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης που θα έπρεπε να ισοδυναμεί με την αύξηση στο χρέος της κεντρικής κυβέρνησης, ήταν μόλις 6,8 δις € το 1993.

**4.3. Πινάκας με ελλείμματα χώρων Ε.Ε.**

Στον πίνακα που ακολουθεί εμφανίζονται τα ελλείμματα που παρουσιάζουν οι 27 χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής ένωσης μέχρι και το έτος 2009.

| <b>Δημοσιονομικά Ελλείμματα ΕΕ 27</b> |                         |                             |                                     |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
|                                       | % ΑΕΠ                   | % ΑΕΠ                       | % ΑΕΠ                               |
|                                       | <u>2009</u> έτος κρίσης | <u>2007</u> έτος προ κρίσης | Αύξηση Ελλείμματος <u>2009-2007</u> |
| Ελλάδα, πλασματικό                    | 12,7                    | 3,7                         | 9,0                                 |
| Ελλάδα, πραγματικό                    | 8,3                     | 3,7                         | 4,6                                 |
| Ιρλανδία                              | 12,5                    | 0,3                         | 12,8                                |
| Ην. Βασίλειο                          | 12,1                    | 2,7                         | 9,4                                 |
| Ισπανία                               | 11,2                    | 1,9                         | 13,1                                |
| Λιθουανία                             | 9,8                     | 1,0                         | 8,8                                 |
| Λετονία                               | 9,0                     | 0,3                         | 8,7                                 |
| Γαλλία                                | 8,3                     | 2,7                         | 5,6                                 |
| Πορτογαλία                            | 8,0                     | 2,6                         | 5,4                                 |
| Ρουμανία                              | 7,8                     | 2,5                         | 5,3                                 |
| <b><u>ΕΕ 27</u></b>                   | 7,0                     | 0,8                         | 6,2                                 |
| Τσεχία                                | 6,6                     | 0,7                         | 5,9                                 |
| Πολωνία                               | 6,4                     | 1,9                         | 4,5                                 |
| Σλοβενία                              | 6,3                     | 0,0                         | 6,3                                 |
| Σλοβακία                              | 6,3                     | 1,9                         | 4,4                                 |
| Βέλγιο                                | 5,9                     | 0,2                         | 5,7                                 |
| Ιταλία                                | 5,3                     | 1,5                         | 3,8                                 |
| Ολλανδία                              | 4,7                     | 0,2                         | 4,9                                 |
| Μάλτα                                 | 4,5                     | 2,2                         | 2,3                                 |
| Αυστρία                               | 4,3                     | 0,6                         | 3,7                                 |

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

|                   |      |     |     |
|-------------------|------|-----|-----|
| Ουγγαρία          | 4,1  | 5,0 | 0,9 |
| Κύπρος            | 3,5  | 3,4 | 6,9 |
| Γερμανία          | 3,4  | 0,2 | 3,6 |
| Εσθονία           | 3,0  | 2,6 | 5,6 |
| Φιλανδία          | 2,8  | 5,2 | 8,0 |
| Λουξεμβούργο      | 2,2  | 3,7 | 5,9 |
| Σουηδία           | 2,1  | 3,8 | 5,9 |
| Δανία             | 2,0  | 4,5 | 6,5 |
| Βουλγαρία         | 0,8  | 0,1 | 0,9 |
|                   |      |     |     |
| ΗΠΑ               | 11,3 | 2,7 | 8,6 |
| Ιαπωνία           | 8,0  | 2,7 | 5,3 |
| <b>πηγή: Ε.Ε.</b> |      |     |     |

#### 4.4. Μνημόνιο

Η Ελλάδα είναι μια χώρα που μαστίζεται από την κρίση τα τελευταία χρόνια και αυτό έχει πολλές αρνητικές συνέπειες στους κατοίκους της (όπως για παράδειγμα την μεγάλη μείωση των αποδοχών τους κ.α.) αλλά, και στους δανειστές της.

Το έλλειμμα της Ελλάδας ως ποσοστό του επί του ΑΕΠ διαμορφώθηκε στο 10,5%, που είναι ένα πολύ υψηλό και ταυτόχρονα ανησυχητικό νούμερο.

Η κυβέρνηση της χώρας μας, ανησυχώντας και αυτή για τα δημόσια οικονομικά μας, ζήτησε την βοήθεια του Δ.Ν.Τ. της Ε.Ε. αλλά & της Ε.Κ.Τ. .

Παρακάτω παρατίθεται μια συνοπτική εικόνα του μνημονίου:

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΜΝΗΜΟΝΙΟΥ**

**1. Πρόσφατες Εξελίξεις**

ΑΕΠ 2009: -2%

Δημοσιονομικό Έλλειμμα 2009: 13,6%

Δημόσιο Χρέος 2009: 115%

Έλλειμμα Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών 2009: -11%

Καθαρή Διεθνής Επενδυτική Θέση: 83%

Δαπάνες για τοκοχρεολύσια εξωτερικού χρέους: Πάνω από 5% του ΑΕΠ

ΑΕΠ 2010: -4% (Πρόβλεψη)

ΑΕΠ 2011: -2,5% (Πρόβλεψη)

**2. Οικονομικές Πολιτικές- Δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η Κυβέρνηση**

• Μείωση Δημ. Ελλείμματος 11% μέχρι το 2013

• Μείωση Δημ. Ελλείμματος κάτω από το 3% το 2014

• Δημιουργία Πρωτογενών Πλεονασμάτων τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ μέχρι το 2020

• Μειώσεις στις συντάξεις το 2010: η απόσυρση της 13ης και της 14ης σύνταξης αντισταθμίζεται για όσους λαμβάνουν λιγότερο από €2500 μηνιαίως με την υιοθέτηση ενός νέου ενιαίου επιδόματος €800 ετησίως. Η μείωση βαραίνει περισσότερο όσους λαμβάνουν υψηλότερες συντάξεις.

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Û Μειώσεις στους μισθούς το 2010: Η πληρωμή του 13ου και 14ου μισθού θα απαλειφθεί για όλους τους εργαζομένους. Για την προστασία των χαμηλότερων εισοδηματικών στρωμάτων, για όσους λαμβάνουν λιγότερο από €3000 μηνιαίως θα υιοθετηθεί ένα ενιαίο επίδομα €1000 ετησίως ανά εργαζόμενο το οποίο θα χρηματοδοτηθεί μέσω μείωσης επιδομάτων για τους υψηλόμισθους.

**Συνολικά μέτρα 2010-2014: 30.000 εκατ. € 13% του ΑΕΠ. Πιο αναλυτικά:**

**Πίνακας 1-** Μέτρα αύξησης εσόδων που προβλέπονται στο Μνημόνιο για το 2010

| <b>ΜΕΤΡΑ</b>   | <b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ<br/>ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (σε<br/>εκατ. €)</b> | <b>% του ΑΕΠ</b> |
|--|---|------------------|
| Αύξηση του ΦΠΑ   | <b>800</b>  | <b>0,3</b>       |
| Αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα καύσιμα                                     | <b>200</b>  | <b>0,1</b>       |
| Αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα τσιγάρα                                     | <b>200</b>  | <b>0,1</b>       |
| Αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα ποτά  | <b>50</b>   | <b>0,0</b>       |
| Μείωση του μισθολογικού κόστους μέσω μείωσης 13ου και 14ου μισθού και των επιδομάτων | <b>1100</b>                                       | <b>0,5</b>       |
| Ενδιάμεση κατανάλωση   | <b>700</b>  | <b>0,3</b>       |
| Μειώσεις στις συντάξεις  | <b>350</b>  | <b>0,1</b>       |
| Αναστολή της β' δόσης του επιδόματος αλληλεγγύης                                     | <b>400</b>  | <b>0,2</b>       |
| Μείωση των συντάξεων   | <b>1500</b>                                       | <b>0,6</b>       |

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

|   |             |            |
|---|-------------|------------|
| μέσω της μείωσης της 13ης και 14ης σύνταξης |             |            |
| Μείωση των δημόσιων επενδύσεων              | <b>500</b>  | <b>0,2</b> |
| <b>ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΠΤΩΣΗ</b>             | <b>5800</b> | <b>2,5</b> |

**Πίνακας 2-** Μέτρα αύξησης εσόδων που προβλέπονται στο Μνημόνιο για το 2011

| <b>ΜΕΤΡΑ</b>   | <b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (σε εκατ. €)</b> | <b>% του ΑΕΠ</b> |
|--|---|------------------|
| Αύξηση του ΦΠΑ   | <b>1000</b>                               | <b>0,4</b>       |
| Αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα καύσιμα                                     | <b>250</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα τσιγάρα                                     | <b>300</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα ποτά  | <b>50</b>                                 | <b>0,0</b>       |
| Μείωση του μισθολογικού κόστους μέσω μείωσης 13ου και 14ου μισθού και των επιδομάτων | <b>400</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Ενδιάμεση κατανάλωση   | <b>300</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Εξοικονόμηση από την εισαγωγή ενοποιημένου συστήματος πληρωμής μισθών Δημοσίου       | <b>100</b>                                | <b>0,0</b>       |
| Πάγωμα συντάξεων   | <b>100</b>                                | <b>0,0</b>       |
| Εξοικονόμηση πόρων από τον «Καλλικράτη»  | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Μειώσεις στις συντάξεις  | <b>150</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Μείωση των συντάξεων μέσω της μείωσης της 13ης και 14ης σύνταξης                     | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Φορολόγηση των αυθαιρέτων κτισμάτων  | <b>800</b>                                | <b>0,4</b>       |
| Φόρος πολυτελείας  | <b>100</b>                                | <b>0,0</b>       |
| Λογιστικός προσδιορισμός εισοδήματος   | <b>50</b>                                 | <b>0,0</b>       |
| Δικαιώματα τυχερών παιγνίων  | <b>200</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Άδειες τυχερών παιγνίων  | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Ειδική εισφορά σε κερδοφόρες επιχειρήσεις  | <b>600</b>                                | <b>0,3</b>       |
| Τέλος διατήρησης ημιυπαίθριων  | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| ΦΠΑ – αλλαγές στις υποκατηγορίες και διεύρυνση της βάσης                             | <b>1000</b>                               | <b>0,4</b>       |
| Πράσινα τέλη   | <b>300</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Τεκμήρια φορολόγησης   | <b>400</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Αύξηση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων   | <b>400</b>                                | <b>0,2</b>       |



**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

|   |             |            |
|---|-------------|------------|
| Φορολογία των αμοιβών σε είδος (αυτοκίνητα) | <b>150</b>  | <b>0,1</b> |
| Μείωση των δημόσιων επενδύσεων              | <b>500</b>  | <b>0,4</b> |
| ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΕΠΙΠΤΩΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟ ΕΤΟΣ  |             | <b>1,1</b> |
| ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΠΤΩΣΗ                    | <b>9650</b> | <b>4,3</b> |

**Πίνακας 3-** Μέτρα αύξησης εσόδων που προβλέπονται στο Μνημόνιο για το 2012

| <b>ΜΕΤΡΑ</b>   | <b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (σε εκατ. €)</b> | <b>% του ΑΕΠ</b> |
|--|---|------------------|
| Ειδικοί φόροι κατανάλωσης μη-αλκοολούχων ποτών       | <b>300</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Άδειες τυχερών παιγνίων                              | <b>225</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Δικαιώματα τυχερών παιγνίων                          | <b>400</b>                                | <b>0,2</b>       |
| ΦΠΑ – διεύρυνση βάσης                                | <b>300</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Τεκμήρια φορολόγηση                                  | <b>100</b>                                | <b>0,0</b>       |
| Αύξηση των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων         | <b>200</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Μείωση προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων πέραν του 5: 1  | <b>600</b>                                | <b>0,3</b>       |
| Επιδόματα ανεργίας (με βάση ελάχιστα μέσα διαβίωσης) | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Πάγωμα συντάξεων                                     | <b>250</b>                                | <b>0,1</b>       |
| Εξοικονόμηση πόρων από τον «Καλλικράτη»              | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Μείωση πληρωμών προς στις δημόσιες επιχειρήσεις      | <b>800</b>                                | <b>0,4</b>       |
| Μείωση των δημοσίων επενδύσεων                       | <b>500</b>                                | <b>0,2</b>       |
| Μη-καθορισμένα μέτρα για λειτουργικά έξοδα           | <b>900</b>                                | <b>0,4</b>       |
| ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΠΤΩΣΗ                             | <b>5575</b>                               | <b>2,4</b>       |

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

**Πίνακας 4** - Μέτρα αύξησης εσόδων που προβλέπονται στο Μνημόνιο για το 2013

| <b>ΜΕΤΡΑ</b>  | <b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (σε<br/>εκατ. €)</b> | <b>% του ΑΕΠ</b> |
|---|---|------------------|
| Τεκμήρια φορολόγησης  | <b>100</b>                                    | <b>0,0</b>       |
| Άδειες τυχερών παιγνίων                                     | <b>-725</b>                                   | <b>-0,3</b>      |
| Μείωση των προσλήψεων των δημοσίων υπαλλήλων πέραν του 5: 1 | <b>500</b>                                    | <b>0,2</b>       |
| Πάγωμα συντάξεων  | <b>200</b>                                    | <b>0,1</b>       |
| Εξοικονόμηση πόρων από τον «Καλλικράτη»                     | <b>500</b>                                    | <b>0,2</b>       |
| Μη-καθορισμένα μέτρα  | <b>4200</b>                                   | <b>1,8</b>       |
| <b>ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΠΤΩΣΗ</b>                             | <b>4775 2,0</b>                               | <b>2,0</b>       |

**Πίνακας 5**- Μέτρα αύξησης εσόδων που προβλέπονται στο Μνημόνιο για το 2014

| <b>ΜΕΤΡΑ</b>  | <b>ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (σε<br/>εκατ. €)</b> | <b>% του ΑΕΠ</b> |
|---|---|------------------|
| Ειδική εισφορά σε κερδοφόρες επιχειρήσεις (διακοπή των προσωρινών μέτρων) | <b>-600</b>                                   | <b>-0,2</b>      |
| Φορολόγηση των αυθαίρετων κτισμάτων (διακοπή των προσωρινών μέτρων)       | <b>-450</b>                                   | <b>-0,2</b>      |
| Μη-καθορισμένα μέτρα  | <b>5750</b>                                   | <b>2,4</b>       |
| <b>ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΤΗΣΙΑ ΕΠΙΠΤΩΣΗ</b>   | <b>4700</b>                                   | <b>1,9</b>       |

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας σήμερα είναι αρκετά δύσκολη και για κάποιους πιθανόν και μη αναστρέψιμη. Υπάρχουν πολλοί που υποστηρίζουν ότι η Ελλάδα δεν θα μπορέσει να ανταπεξέλθει στα οικονομικά προβλήματα και στα χρέη και θα αναγκαστεί να επιστρέψει στην δραχμή.

Η έξοδος μας από την ευρωζώνη και η επιστροφή της χώρας μας στην δραχμή δεν είναι τόσο απλή διαδικασία. Αν επιστρέψουμε στην δραχμή, την πρώτη ημέρα στην αγορά θα υπάρχει η ισοτιμία 1 ευρώ = 1 δραχμή και στην συνέχεια θα διαμορφωθεί ανάλογα με την ζήτηση στην αγορά και σχεδόν σίγουρα η δραχμή θα υποτιμηθεί σε σχέση με το ευρώ. Αυτό θα έχει ως συνέπεια τα ξένα προϊόντα να γίνουν πιο ακριβά για εμάς και αντίθετα τα Ελληνικά προϊόντα να γίνουν πιο φθηνά για τους ξένους. Αυτό πρακτικά σημαίνει πως θα γίνουν πολύ ακριβές οι εισαγωγές για εμάς και ταυτόχρονα θα εξάγουμε τα προϊόντα μας σε χαμηλότερη τιμή για τους ξένους. Αυτό προϋποθέτει την παραγωγή όλων των αναγκαίων προϊόντων και υπηρεσιών εντός της χώρας μας, και όχι την εισαγωγή τους, καθώς και να πραγματοποιούμε εξαγωγές ώστε να έχουμε έσοδα.

Εκτός από την περίπτωση να επιστρέψει η Ελλάδα στην δραχμή υπάρχουν και αρκετοί που υποστηρίζουν ότι βρισκόμαστε στα πρόθυρα της χρεοκοπίας. Η ιστορία είναι γεμάτη με τα παραδείγματα κυβερνήσεων που έκριναν πως μια χρεοκοπία θα είχε για αυτές περισσότερα πλεονεκτήματα παρά μειονεκτήματα. Μόνο έτσι μπορεί να δικαιολογηθεί το γεγονός ότι μελέτη οικονομολόγων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου μέτρησε 257 χρεοκοπίες κρατών από το 1824 έως το 2004, ενώ μόνο στο διάστημα 1981 με 1990, οι κυβερνήσεις που επέλεξαν το δρόμο της στάσης πληρωμών έφτασαν τις 74.

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Και αυτό γιατί όπως παραδέχονταν σε πρόσφατο δημοσίευσμά τους οι συντάκτες του Economist, «οι χρεοκοπίες κρατών δεν οδηγούν τυπικά σε καταστροφή». Αντίθετα, η εμπειρία του παρελθόντος έχει δείξει ότι ακόμα και μετά τη χρεοκοπία, μια χώρα μπορεί να επιστρέψει στις διεθνείς αγορές ομολόγων εφόσον προχωρήσει στην αναδιάρθρωση των χρεών της.

Διαφορετική έρευνα που έγινε για λογαριασμό της Τράπεζας της Αγγλίας διαπίστωσε ότι μια χώρα που κηρύσσει στάση πληρωμών βλέπει το spread των ομολόγων της να διευρύνεται κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες κατά τη διάρκεια του πρώτου έτους. Σταδιακά, οι αγορές υιοθετούν μια λιγότερο αυστηρή στάση, με την αύξηση του κόστους δανεισμού να περιορίζεται στις 2,5 ποσοστιαίες μονάδες κατά το δεύτερο έτος από τη χρεοκοπία. Βέβαια, στην περίπτωση της Ελλάδας, ο προεξοφλητικός μηχανισμός των αγορών καταδικάζει ήδη τη χώρα σε ένα ακριβό κόστος δανεισμού, επομένως, είναι δύσκολο να προβλέψει κανείς πως θα μπορούσαν να αντιδράσουν οι επενδυτές σε μια ενδεχόμενη επαναδιαπραγμάτευση του χρέους. Πιο επώδυνη είναι η διαδικασία της χρεοκοπίας για τις χώρες που καθυστερούν να ολοκληρώσουν την αναδιάρθρωση του χρέους τους.

Ο εκτροχιασμός του ελλείμματος του 2011 στο 10,1% του ΑΕΠ 2011 και η βαθιά ύφεση που πιθανότατα ξεπερνάει το 6% δυσχεραίνουν τη διαπραγματευτική ισχύ της ελληνικής κυβέρνησης

Στο υπουργείο Οικονομικών επιδίδονται σε αγώνα δρόμου προκειμένου να κρατηθεί το έλλειμμα κάτω από το όριο του 10%, γιατί σε διαφορετική περίπτωση πιστεύουν ότι η πίεση της τρόικας για πρόσθετα μέτρα θα είναι αφόρητη.

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Τα σενάρια για το τελικό κλείσιμο του ελλείμματος, τα οποία και θα παρουσιαστούν στην τρόικα, είναι δύο:

- Το «καλό» σενάριο είναι να κλείσει το έλλειμμα μεταξύ 9,5% και 9,7% του ΑΕΠ (έναντι αναθεωρημένου στόχου 9%).
- Το «κακό» σενάριο είναι να φτάσει στο 10,1% του ΑΕΠ ή και λίγο υψηλότερα.

Επίσης σημειώνετε πως εφόσον επιβεβαιωθεί το «καλό» σενάριο, ενδέχεται τα μέτρα που ήδη έχουν ληφθεί για το 2012 και έχουν συμπεριληφθεί στον προϋπολογισμό να απορροφήσουν την απόκλιση εντός του έτους.

Σε διαφορετική περίπτωση η λήψη πρόσθετων μέτρων θα αποτελέσει μονόδρομο, καθώς για την τρόικα είναι αδιαπραγμάτευτος ο στόχος για περιορισμό του ελλείμματος στο 5,4% του ΑΕΠ εντός του 2012 και συνεπακόλουθα η δημιουργία πρωτογενούς πλεονάσματος.

Το ύψος του ελλείμματος θα καθοριστεί από δύο παράγοντες:

- Ο πρώτος σχετίζεται με φορολογικά έσοδα που θα μπουν στα δημόσια ταμεία έως τα τέλη Φεβρουαρίου, αλλά και τις απαιτήσεις χρηματοδότησης των ασφαλιστικών ταμείων (για να κλείσει η περσινή χρονιά), των οποίων τα μεγέθη έχουν αλλάξει 4 φορές μέσα στον τελευταίο χρόνο λόγω της έκρηξης της ανεργίας, της αύξησης της εισφοροδιαφυγής και της μείωσης των αποδοχών των εργαζομένων.

Στα φορολογικά έσοδα από το τέλος ακινήτων η επίδοση των 700 εκατ. ευρώ μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου έφερε χαμόγελα στο οικονομικό

**ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

επιτελείο. Αναμένει δε εισπράξεις 1 δισ. έσοδα από το χαράτσι στο α' δίμηνο του 2012.

- Ο δεύτερος έχει να κάνει με την εξέλιξη του ΑΕΠ. Σύμφωνα με τις τελευταίες ενδείξεις, η ύφεση του 2011 ξεφεύγει ίσως και πάνω από το 6%, πρόβλεψη που αν επιβεβαιωθεί θα οδηγήσει σε περαιτέρω διόγκωση του ελλείμματος ως ποσοστό του ΑΕΠ.

## ΠΡΟΣΩΠΙΚΕΣ ΓΝΩΜΕΣ

Η παρούσα πτυχιακή αποτέλεσε για εμάς ένα πολύ σημαντικό εργαλείο για να κατανοήσουμε την έννοια του κράτους , του προϋπολογισμού και της δημοσιονομικής πολιτικής . Μέχρι και πριν την δημιουργία της εργασίας αυτής παρά πολλές έννοιες ήταν άγνωστες για μας , αλλά κατά την σύνταξη της καταφέραμε να αποκομίσουμε αρκετά και σημαντικά πράγματα που θα μας βοηθήσουν στην επαγγελματική και όχι μόνο πορεία μας.

Ξεκινώντας την πτυχιακή μας αναφερόμαστε στην έννοια και τον ρόλο του κράτους , το κράτος όπως υπήρχε και λειτουργούσε στο παρελθόν άλλα και τον τρόπο λειτουργία του σήμερα.

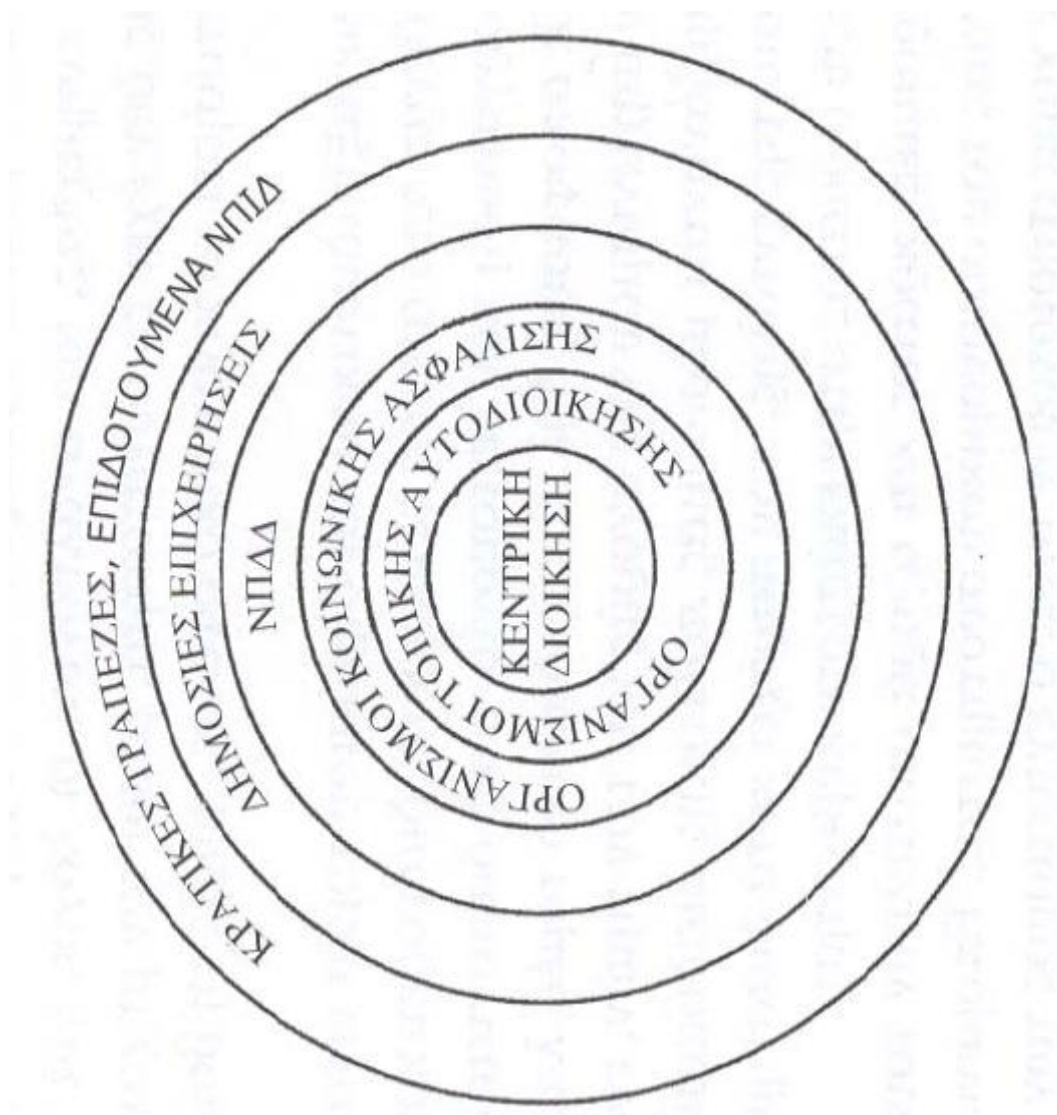
Το κράτος άρχισε να λειτουργεί το 17<sup>ο</sup> αιώνα και ο βασικός ρόλος του ήταν να εισπράττει φόρους, πολλές φορές δυσανάλογα υψηλούς σε σχέση με την οικονομική αντοχή των υπηκόων του. Οι φόροι αυτοί κατευθύνονταν, πρωτίστως, για τη χρηματοδότηση πολέμων ή την ενίσχυση του πλούτου των ασκούντων την εξουσία.. Αυτή η κατάσταση θα μπορούσαμε να πούμε ότι μοιάζει λίγο με την σημερινή κατάσταση όπου οι φόροι θεωρούμε ότι δεν έχουν την βασική αρχή τους που είναι να είναι αναλογικοί και πιστεύουμε ότι βαρύνουν περισσότερο την μεσαία τάξη και λιγότερο τους έχοντες και κατέχοντες.

Τον 18<sup>ο</sup> αιώνα τα πράγματα άλλαξαν λίγο. Επικράτησε η κλασική σχολή όπου η κρατική παρέμβαση θα πρέπει να περιορίζεται στην εθνική άμυνα, στην έννομη τάξη, στη δικαιοσύνη και στη δημόσια διοίκηση. Βασική υπόθεση της κλασικής σχολής ήταν ότι το οικονομικό σύστημα λειτουργούσε κάτω από ανταγωνιστικές υποθέσεις.

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Τα πράγματα και ο ρόλος του κράτους άλλαξε κατά πολύ μετά την κρίση του 1929 όπου απέδειξε ότι ο μηχανισμός της αγοράς δεν είναι σε θέση να εξασφαλίζει πάντα πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων και σταθερό επίπεδο τιμών. Επομένως, θα πρέπει να υπάρχει κρατική παρέμβαση σε περιόδους ύφεσης και πληθωρισμού.

Στο παρακάτω σχήμα απεικονίζονται οι φορείς που απαρτίζουν το σημερινό κράτος



*Η κρατική παρέμβαση είναι εντονότερη σε δραστηριότητες που βρίσκονται πλησιέστερα στο κέντρο του κύκλου.*



## **ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Στην κοινωνία μας σήμερα σημαντικό ρόλο αποτελεί ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας καθώς και στις ομοιότητες που υπάρχουν μεταξύ τους. Ο δημόσιος τομέας παράγει δημόσια αγαθά που ικανοποιούν κοινωνικές ή συλλογικές ανάγκες και παρέχουν όφελος που δεν μπορεί να εξατομικευτεί (άμυνα, δικαιοσύνη). Αντίθετα, ο ιδιωτικός τομέας παράγει ιδιωτικά αγαθά που ικανοποιούν ατομικές ανάγκες (ένδυση, διασκέδαση, διατροφή).

Η ιδιωτική πρωτοβουλία αποβλέπει στην πραγματοποίηση του υψηλότερου δυνατού κέρδους ανεξαρτήτως συνεπειών (π.χ. μόλυνση περιβάλλοντος, υγεία), κάτι που έχει γίνει ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πλανήτης μας . Ο ιδιώτης έχει σαν κύριο σκοπό την πραγματοποίηση κέρδους αγνοώντας και παραβλέποντας τις συνέπειες που μπορεί να έχουν οι ενέργειες και οι κινήσεις που πραγματοποιεί. Το σίγουρο όμως είναι ότι για να μπορεί να υπάρχει κοινωνική ευημερία σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα θα πρέπει να υπάρχουν οι παρακάτω συνθήκες :

**Η άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων**

**Η σταθεροποίηση της οικονομίας**

**Η δίκαιη διανομή του εισοδήματος**

Σε μια κοινωνία όπου ο καθένας από εμάς προσπαθεί να επιβιώσει πολλές φορές πατώντας πάνω στην αξιοπρέπεια των άλλων , το κράτος θα πρέπει να είναι αυτό που θα προστατεύει και θα οδηγεί την χώρα σε ασφαλή μονοπάτια χωρίς την ύπαρξη ευνοίας για κάποια συγκεκριμένη ομάδα της κοινωνίας μας.

## **ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

Το παραπάνω μπορεί να επιτευχθεί με την δημιουργία ενός δικαίου και σωστά δομημένου προϋπολογισμού και μιας δημοσιονομικής πολιτικής όπου θα υπάρχει σαφείς ίση μεταχείριση προς όλους

Ο προϋπολογισμός αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές λειτουργίες του κράτους και είναι ο τυπικός νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους, για κάθε οικονομικό έτος. Ο προϋπολογισμός αποτελεί και τη βραχυχρόνια υλοποίηση του δημοσιονομικού προγράμματος της κυβέρνησης. Είναι δεσμευτικός, λεπτομερής και έχει διάρκεια ενός έτους.

Ο προϋπολογισμός διακρίνεται

**σε Τακτικό Προϋπολογισμό**

**και Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων.**

Ο διαχωρισμός αυτός έγινε αρχικά ώστε κονδύλια που εισήλθαν στην Ελλάδα για την ανάπτυξη των υποδομών να διασφαλισθεί ότι δε θα χρησιμοποιούνταν για τρέχουσες λειτουργικές δαπάνες. Αυτός ο διαχωρισμός σήμερα δημιουργεί προβλήματα, καθώς δεν υπάρχει συνλειτουργία των δύο τμημάτων.

Ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος. Σήμερα παρατηρείται εκτεταμένη χρήση ειδικών λογαριασμών (δηλαδή έκτακτοι λογαριασμοί που χρηματοδοτούν άμεσα και κλείνουν "τρύπες", ενώ παρατηρείται μεταπήδηση κονδυλίων από τον έναν στον άλλον).

Προβλέπεται προϋπολογισμός κονδυλίων όπου υπάρχει διαχωρισμός σε κατηγορίες δαπανών. Ο προϋπολογισμός είναι ιδιαίτερα αναλυτικός, κάτι που επιβεβαιώνεται και από τις 14.589 εγγραφές στον προϋπολογισμό του

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό είναι οι μειωμένες δραστηριότητες των αρμόδιων φορέων που αναλαμβάνουν την υλοποίησή του, με την κεντρική ευθύνη να επιρρίπτεται στο Υπουργείο Οικονομικών.

Ένα σημαντικό πρόβλημα που παρουσιάζουν οι ελληνικοί κρατικοί προϋπολογισμοί είναι η πληθώρα των ειδικών λογαριασμών στα υπουργεία οι οποίοι δυσκολεύουν την παροχή ορθής πληροφόρησης. Σύμφωνα με τους δείκτες διαφάνειας κρατικού προϋπολογισμού, η Ελλάδα έλαβε την τελευταία θέση ανάμεσα στις αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε.. Το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός ότι παρέχουν πολλές πληροφορίες μη χρήσιμες, ενώ η συγκέντρωση άλλων πληροφοριών είναι προβληματική καθότι είναι διάχυτες. Ένα άλλο πρόβλημα είναι η υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων και ευθυνών στο Υπουργείο Οικονομικών.

Σήμερα επικρατεί η διεθνής τάση των φορολογουμένων να επιθυμούν να ξέρουν πώς αξιοποιούνται οι πόροι που δίνουν στο κράτος και πώς συνδέεται η διαχείρισή τους με το επιθυμητό αποτέλεσμα. Συνεπώς, υπάρχει μια μετάβαση προς τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων και προϋπολογισμούς απόδοσης. Η προσοχή έτσι εστιάζεται όχι σε τί πόρους έχει πρόσβαση το κράτος, αλλά τί παράγεται με αυτούς τους πόρους από το σύστημα, δηλαδή το αποτέλεσμα..

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η ύπαρξη αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών και οι κατάλληλες διαδικασίες σύνταξης και υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων και φυσικά του προϋπολογισμού, αποτελούν βασική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας πολιτικής. Όσο καλά σχεδιασμένη και να είναι μια πολιτική, τα αποτελέσματά της δεν μπορεί να είναι ικανοποιητικά αν δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί υλοποίησης της.

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Στις σύγχρονες οικονομίες οι κυβερνήσεις μέσω των κρατικών δαπανών (G) και της φορολογίας (T), ασκούν σημαντική επίδραση στο επίπεδο εισοδήματος και προϊόντος στην οικονομία. Με την αυξομείωση της ζήτησης αυτής το δημόσιο μπορεί να επηρεάσει άμεσα το μέγεθος της συνολικής ζήτησης και άρα και το επίπεδο εισοδήματος και προϊόντος της οικονομίας.

Το δημόσιο μπορεί να επηρεάσει τη συνολική ζήτηση και μέσα από μια μεταβολή του διαθέσιμου εισοδήματος που θα συνεπάγεται μεταβολή της ιδιωτικής κατανάλωσης.

Η πρακτική αυτή μπορεί να αφορά κυρίως τέσσερις κατευθύνσεις:

- *Μεταβολή του φόρου εισοδήματος,*
- *Μεταβολή του μεγέθους των έμμεσων φόρων ή των επιδοτήσεων,*
- *Μεταβολή των δημοσίων δαπανών για αγαθά και υπηρεσίες και*
- *Μεταβολή του μεγέθους των μεταβιβαστικών πληρωμών.*

Οι κατευθύνσεις αυτές αποτελούν και τα τέσσερα βασικά μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού.

Ο φόρος εισοδήματος και οι έμμεσοι φόροι συνιστούν τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ οι δαπάνες για αγαθά & υπηρεσίες και οι μεταβιβαστικές πληρωμές συνιστούν τις δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού.

Στο βαθμό που τα έσοδα είναι ίσα με τις δαπάνες μιλάμε για ισοσκελισμένο προϋπολογισμό. Αντίθετα, αν τα έσοδα είναι μεγαλύτερα από τις δαπάνες ο προϋπολογισμός εμφανίζει πλεόνασμα ενώ αν τα έσοδα είναι μικρότερα από τις δαπάνες ο προϋπολογισμός εμφανίζει έλλειμμα.

## ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Το κράτος μπορεί να μεταβάλει ένα ή περισσότερα από τα βασικά μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού για να πετύχει τη σταθεροποίηση του εισοδήματος της οικονομίας στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης χωρίς πληθωρισμό. Η μεταβολή αυτή των μεγεθών του κρατικού προϋπολογισμού αποτελεί τη δημοσιονομική πολιτική.

Κατά την γνώμη μας τα πράγματα είναι πολύ δύσκολα για όλη την ελληνική οικονομία. Η ανεργία σημειώνει ποσοστά που δείχνουν ότι το πρόβλημα έχει αγγίξει την ελληνική οικογένεια. Στις αρχές της κρίσης πιστεύαμε ότι το πρόβλημα της ύφεσης ήταν θέμα ψυχολογίας και λιγότερο πραγματικό. Πλέον το πρόβλημα είναι υπαρκτό και υπάρχουν πολλές οικογένειες που αντιμετωπίζουν βιοποριστικό πρόβλημα. Ελπίζουμε ότι μια ειλικρινή και σοβαρή προσπάθεια από όλους αυτούς που έχουν αναλάβει την τύχη της χώρας ίσως να οδηγήσει τελικά στο να μπορέσουμε να δούμε φως στο βάθος του τούνελ που έχουμε μπει σήμερα.

**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ “Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική”,  
Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα 1998

Δημήτρης Καλλιώρας- Δημόσια οικονομία και Διοίκηση ( οικονομικές  
σημειώσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

Ντζιούνης, Χ. (2005), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Αθήνα.

Βασίλης Θ. Ράπανος Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και  
επιστημονικός συνεργάτης του IOBE

Γεωργακοπούλου Θ., Λιανού Θ., Μπένου Θ., Τσέκουρα Γ.,  
Χατζηπροκοπίου Μ. και Χρήστου Γ.: *Εισαγωγή στην Πολιτική  
Οικονομία*, Εκδόσεις Ευγ. Μπένου, Αθήνα 1995.

Δράκου Γ.: *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Εκδόσεις Α. Σταμούλης,  
Αθήνα – Πειραιάς 1996.

Λιανού Θ. και Χρήστου Γ.: *Πολιτική Οικονομία Γ' Λυκείου*, Οργανισμός  
Εκδόσεων Διδακτικών Βιβλίων, 1998.

Αρχοντόπουλος Δημήτριος – Σημειώσεις Πολιτικής Οικονομίας\_

Δημόσια οικονομία. , Duverger, Maurice , Τότσης, Νικόλαος Χ. ,  
Εκδόσεις Παμισός, 1979

Schuknecht. L. and V. Tanzi (2005), και European Commission (2006)

Kim and Park (2006) and Blöndal (2003)

Ντζιούνη (2005)

Diamond, et.al. (2005), and HMT (2002).

ΓΛΚ«Συλλογή διατάξεων για το δημόσιο λογιστικό και τον έλεγχο των  
δαπανών του κράτους (με βάση τον. 2362/95)».

**ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ**

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

[www.greekmoney.gr](http://www.greekmoney.gr)

[www.capital.gr](http://www.capital.gr)

[www.minsin.gr](http://www.minsin.gr)

[www.euro2day.gr](http://www.euro2day.gr)

[http://europa.eu/institutions/index\\_el.htm](http://europa.eu/institutions/index_el.htm)

[http://europa.eu/institutions/financial/ecb/index\\_el.htm](http://europa.eu/institutions/financial/ecb/index_el.htm)