

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΟΙ ΕΠΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΥΦΕΣΗΣ ΣΤΟ
ΔΗΜΟΣΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ**



ΣΠΟΥΔΑΣΤΕΣ:

**ΓΚΟΥΒΡΑ ΛΑΜΠΡΙΝΗ
ΚΕΤΣΙΑΗ ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ**

**ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΚΟΥΛΟΥΡΗ ΣΟΦΙΑ**

ΠΑΤΡΑ 2013

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στην παρούσα πτυχιακή εργασία θα ασχοληθούμε με τον κρατικό προϋπολογισμό και τις επιπτώσεις που έχει η οικονομική ύφεση πάνω στο προϋπολογισμό.

Θα αναλύσουμε την έννοια του, τις τεχνικές και τις μορφές του προϋπολογισμού και θα εστιάσουμε στα έσοδα και τις δαπάνες από τις οποίες ένας προϋπολογισμός αποτελείται. Επιπλέον θα καταθέσουμε στοιχεία σχετικά με την ύφεση και την οικονομική κρίση που τα τελευταία χρόνια ταλαιπωρεί την χώρα μας.

Κρατικός προϋπολογισμός είναι μια καταγραφή των προγραμματισμένων από την κυβέρνηση δαπανών και εσόδων της.

Ο δημόσιος προϋπολογισμός αποτελεί σχέδιο οικονομικής δράσης της εκάστοτε κυβέρνησης, Είναι δηλαδή μέσο προγραμματισμού και σχέδιο βραχυχρόνιου προγραμματισμού. Ο δημόσιος προγραμματισμός, ως τυπικός νόμος είναι δεσμευτικός για την κυβέρνηση και την διοίκηση.

Η λειτουργία του προϋπολογισμού, έχει την έννοια ότι πολλά μέτρα κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, που λαμβάνονται από την κυβέρνηση, αποτυπώνονται με αριθμούς στον καταρτιζόμενο προϋπολογισμό του κράτους.

Με απλά λόγια θα λέγαμε ότι ο προϋπολογισμός αποτελεί πρόβλεψη για τα ποσά που πρόκειται να δαπανηθούν και τα οποία έχουν σχεδιασθεί για μελλοντική ετήσια χρονική περίοδο και κατά τομείς, καθώς και πρόβλεψη για τα ποσά που πρόκειται να πραγματοποιηθούν κατά την αυτή χρονική περίοδο.

Σε περίπτωση που παρατηρηθεί οικονομική ανισοροπία, το κράτος λαμβάνει διάφορα μέτρα, τα οποία μέσω αριθμών αποτυπώνονται μέσω του προϋπολογισμού, με τέτοιο τρόπο ώστε να επέλθει εξίσωση μεταξύ των αναγκών και των μέσων κάλυψης των αναγκών.

Συνοψίζουμε λοιπόν, στο ότι Ο **Δημόσιος Προϋπολογισμός** είναι νόμος του κράτους και ψηφίζεται από τη Βουλή κάθε χρόνο. Περιλαμβάνει ανάλυση των προβλεπόμενων δημοσίων εσόδων και δημοσίων δαπανών και η εφαρμογή του είναι υποχρεωτική για τη δημόσια διοίκηση. Ο προϋπολογισμός μπορεί να είναι ισοσκελισμένος, ελλειμματικός ή πλεονασματικός.

Οι παρεμβάσεις του κράτους που αναφέρονται στις δημόσιες δαπάνες και δημόσια έσοδα και συνοψίζονται στο δημόσιο προϋπολογισμό αποτελούν τη δημοσιονομική πολιτική του κράτους.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Κατά την συγγραφή της παρούσας εργασίας συλλέχθηκαν στοιχεία σχετικά με τον δημόσιο προϋπολογισμό, τις δαπάνες και τα έσοδα που περιλαμβάνει καθώς και για την ύφεση που υπάρχει στην χώρα μας.

Στην αρχή της εργασίας μας γίνεται μια εισαγωγή στην έννοια του προϋπολογισμού, ενώ συνεχίζοντας στο πρώτο κεφάλαιο δίνουμε στοιχεία σχετικά με το πλαίσιο και τις τεχνικές δημιουργίας του προϋπολογισμού.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εστίασαμε στον ελληνικό προϋπολογισμό δίνοντας πληροφορίες σχετικά με την διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, τους στόχους και τις φάσεις του προϋπολογισμού καθώς και τα προβλήματα που παρατηρούνται με το σημερινό σύστημα κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Στο τρίτο κεφάλαιο κατατίθενται στοιχεία σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες, τα δημόσια έσοδα και το δημόσιο χρέος.

Στα τρία τελευταία κεφάλαια, τα οποία αποτελούν το δεύτερο μέρος της εργασίας μας, αναλύουμε την παρούσα οικονομική κατάσταση της χώρας μας, εστιάζοντας στην ύφεση που παρατηρείται τα τελευταία έτη, παραθέτοντας και τα αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα θέλαμε να εκφράσουμε τις ευχαριστίες μας, προς την καθηγήτριά μας και εισηγήτρια της παρούσας εργασίας, κα Κουλούρη Σοφία, για την βοήθεια που μας παρείχε κατά την διάρκεια συγγραφής της εργασίας αυτής.

Επίσης θα θέλαμε να εκφράσουμε την αγάπη μας και την ευγνωμοσύνη μας, προς τις οικογένειές μας, γιατί καθόλη την διάρκεια των σπουδών μας, ήταν δίπλα μας και μας συμπαρυστάθηκαν, βοηθώντας μας να φτάσουμε στην ολοκλήρωση των σπουδών μας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	ΣΕΛ
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^Ο Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	5
1.1 ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	5
1.2 ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΚ ΤΩΝ ΑΝΩ ΠΡΟΣ ΤΑ ΚΑΤΩ	7
1.3 ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΚ ΤΩΝ ΑΝΩ ΠΡΟΣ ΤΑ ΚΑΤΩ	8
1.4 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΕΘΟΔΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^Ο Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ	13
2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
2.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	14
2.3 Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	15
2.4 ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	16
2.5 ΜΟΡΦΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	17
2.6 ΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	18
2.7 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	19
2.8 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΜΕ ΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	20
2.9 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟ	28
2.10 ΑΞΟΝΕΣ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	29

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΣΟΔΑ	34
3.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ	34
3.2 ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ	34
3.3 ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΣΟΔΑ- ΦΟΡΟΙ	37
3.4 Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Η ΥΦΕΣΗ ΚΑΙ Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ	43
4.1 Η ΥΦΕΣΗ	43
4.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥ "ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ"	44
4.3 ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	44
4.4 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΖΩΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΖΩΗ	46
4.5 ΤΟ ΧΡΕΟΣ ΩΣ ΜΟΧΛΟΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ	47
4.6 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	48
4.7 ΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	48
4.8 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Η ΥΦΕΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ	53
5.1 Η ΥΦΕΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	53
5.2 ΟΙ ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΥΦΕΣΗΣ	53
5.3 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΡΙΣΗ	54
5.4 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑΣ	55
5.5 ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΕΞΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ ΝΑ ΥΠΑΡΧΟΥΝ	59
5.6 Η ΚΡΙΣΗ ΧΡΕΟΥΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ	63

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΦΕΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΧΡΟΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2012	66
6.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΥΦΕΣΗΣ	66
6.2 ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΥΦΕΣΗΣ	67
6.3 ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ ΚΑΙ ΝΕΑ ΜΕΤΡΑ	69
6.4 ΈΣΟΔΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	72
6.5 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2012	74
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	77

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο προϋπολογισμός αναφέρεται γενικά σε έναν κατάλογο όλων των προγραμματισμένων δαπανών. Ένας προϋπολογισμός είναι μια σημαντική έννοια στη μικροοικονομία, η οποία χρησιμοποιεί ένα κονδύλι του προϋπολογισμού για να επεξηγήσει τις ανταλλαγές μεταξύ δύο ή περισσότερων αγαθών.

Ένας προσωπικός προϋπολογισμός παρέχει έναν τρόπο για το πως θα ρυθμιστούν οι δαπάνες και το πως θα ξοδέψετε το εισόδημά σας στο μέλλον. Ένας προσωπικός προϋπολογισμός είναι μόνο χρήσιμος εντούτοις όταν υιοθετείται με την επιμέλεια.

Ο προϋπολογισμός μιας κυβέρνησης είναι μια περίληψη ή ένα σχέδιο των προοριζόμενων εισοδημάτων και των δαπανών εκείνης της κυβέρνησης. Σε ορισμένες χώρες, όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, ο προϋπολογισμός προετοιμάζεται κυρίως από το νομοθετικό σώμα ενώ σε άλλες προετοιμάζεται από την κυβέρνηση. Στο UK ο προϋπολογισμός προετοιμάζεται από τον καγκελάριο του Υπουργείου Οικονομικών, το δεύτερο πλέον σημαντικό μέλος της κυβέρνησης, και πρέπει να περάσει από το Κοινοβούλιο

Κρατικός προϋπολογισμός αποκαλείται 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.

Πτυχές Κρατικού Προϋπολογισμού

Ο κρατικός προϋπολογισμός έχει τη λογιστική, την πολιτική και τη νομική του διάσταση. Η λογιστική αφορά τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους. Η πολιτική πτυχή αφορά συγκεκριμένες πολιτικές, ενώ η νομική αφορά τη φύση του προϋπολογισμού ως τυπικό νόμο, με την ανάγκη ύπαρξης κάποιου ουσιαστικού νόμου για κάθε δημόσιο έξοδο ή δαπάνη.

Χαρακτηριστικά Προϋπολογισμού

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 2008.^[1]

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

Φάσεις Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού

Οι φάσεις του δημόσιου προϋπολογισμού είναι οι εξής:

1. Φάση Κατάρτισης
2. Φάση Έγκρισης
3. Φάση Εκτέλεσης
4. Φάση Ελέγχου

Αναμόρφωση του Ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού

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 καθ'ότι 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. Τουτέστιν, η προσοχή εστιάζεται όχι σε τί πόρους έχει πρόσβαση το κράτος, αλλά τί παράγεται με αυτούς τους πόρους από το σύστημα, δηλαδή το αποτέλεσμα. Υπάρχει η ανάγκη στην Ελλάδα να προσανατολισθεί προς την αναμόρφωση των κρατικών προϋπολογισμών και το Νέο Λογιστικό Σύστημα, όπου το δημόσιο θα λειτουργεί με κανόνες χρηματοοικονομικής λογιστικής. Επιπλέον, υπάρχει η ανάγκη να κατανέμονται οι δαπάνες σε κατηγορίες, δηλαδή για παράδειγμα "Δαπάνες Υγείας" που θα περιλαμβάνουν κάθε δαπάνη που αφορά τον τομέα της υγείας (αμοιβές προσωπικού νοσοκομείων, αλλά και αμοιβές στρατιωτικού νοσοκομειακού προσωπικού που συμπεριλαμβάνονται μέχρι και σήμερα στις δαπάνες εθνικής αμύνης). Ομοίως για τις "Δαπάνες Παιδείας", "Δαπάνες Πολιτισμού" και ούτω καθ'εξής. Αξίζει να σημειωθεί πως για τον Τομέα του Αθλητισμού το 70% των δαπανών χρηματοδοείτο από ειδικούς λογαριασμούς το 2008.

Προβλέπεται ο προϋπολογισμός να διακρίνεται σε Τομείς Πολιτικής, ανεξαρτήτως των φορέων που την παράγουν. Έπειτα προβλέπεται διαχωρισμός σε Λειτουργία, Πρόγραμμα και Δράση. Για παράδειγμα, ως λειτουργία μπορεί να τεθεί ο Πολιτισμός, ως πρόγραμμα ο Αρχαίος Πολιτισμός και ως δράση η εκκίνηση κατασκευής ενός μουσείου.

Στον προϋπολογισμό των κονδυλίων θα υπάρχει Οργανική Ταξινόμηση, Οικονομική Ταξινόμηση και Λειτουργική Ταξινόμηση.

Οργανική Ταξινόμηση

Στην οργανική ταξινόμηση θα μετράται για κάθε υπηρεσία τί χρήματα δαπανώνται, δηλαδή θα υπάρχει ένας προσανατολισμός προς τα κέντρα κόστους (βλέπε Λογιστική Κόστους & Αναλυτική Λογιστική, ομάδα 9 ΕΓΛΣ).

Οικονομική Ταξινόμηση

Ως προς την οικονομική ταξινόμηση προβλέπεται προσανατολισμός σε λογαριασμούς Γενικού Λογιστικού Σχεδίου.

Λειτουργική Ταξινόμηση

Ως προς τη λειτουργική ταξινόμηση προβλέπεται καλύτερη ανάλυση.

Αξιολόγηση

Η αξιολόγηση του προϋπολογισμού θα γίνεται με δείκτες αξιολόγησης πολιτικών. Θα πρέπει τα στοιχεία να είναι μετρήσιμα, ώστε ο προϋπολογισμός να είναι διαφανής και ευανάγνωστος στη Βουλή και τους πολίτες. Συγκεκριμένα θα γίνεται αξιολόγηση των δράσεων του Δημοσίου Τομέα.

Λειτουργία

Η Λειτουργία του προϋπολογισμού θα έχει ένα συγκεκριμένο Πρόγραμμα και κάθε ένας από τους αρμόδιους φορείς θα αναλαμβάνει ένα μέρος υλοποίησης του προγράμματος αυτού. Οι φορείς θα μπορούν να επικοινωνούν μεταξύ τους, όμως θα υπάρχει διάκριση αρμοδιοτήτων και της αντίστοιχης ευθύνης, ενώ θα πρέπει να υλοποιήσουν σε τελική ανάλυση το μέρος τους ατομικά και να φέρουν και την αντίστοιχη ευθύνη. Επιπλέον, θα υπάρχει ένας συντονιστής σε κάθε πρόγραμμα, ο οποίος θα αναλαμβάνει να δίνει κατευθύνσεις στους φορείς, αλλά και να διατυπώσει τη γνώμη του για τον αριθμό των φορέων που είναι

αναγκαίοι. Το πρόβλημα που υπάρχει μέχρι σήμερα είναι ότι οι φορείς δεν έχουν επικοινωνία μεταξύ τους και είναι συχνό φαινόμενο να χρηματοδοτούν ένα έργο πολλοί φορείς. Το Πρόγραμμα θα καταλήγει σε συγκεκριμένες Δράσεις τις οποίες θα επωμίζονται οι φορείς.

Οι συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού θα κατευθύνονται προς συγκεκριμένες δράσεις, ενώ ένα μικρό κομάτι θα διακρατείται ως Αποθεματικό Υπουργείου Οικονομικών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^Ο Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

1.1 ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

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 περιγράφει 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 ό,τι 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.

Αν και ο Προϋπολογισμός είναι δεσμευτικό κείμενο για την κυβέρνηση, δεν συμβαίνει το ίδιο και με το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το οποίο συνήθως είναι περισσότερο δείγμα πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση για τη δημοσιονομική πολιτική.

Τα προγράμματα αυτά είναι κυλιόμενα και βοηθούν πολύ τόσο στον πιο ορθολογικό προγραμματισμό έργων και δράσεων, όσο και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων. Βοηθούν επίσης στο να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο θα επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους ή των επόμενων ετών έργα ή δράσεις που ξεκινούν μέσα στο έτος και τα οποία έχουν πολυετή διάρκεια. Αλλαγές μπορούν να γίνουν φυσικά από έτος σε έτος, κυρίως μεταξύ προγραμμάτων ή Υπουργείων, εφόσον σημαντικοί λόγοι το επιβάλλουν, χωρίς όμως να μεταβάλλονται τα συνολικά όρια των δαπανών. Έχει όμως σημασία να υπάρχει πλήρης και αναλυτική αιτιολόγηση των όποιων μεταβολών.

Για να είναι επιτυχές ένα τέτοιο πλαίσιο θα πρέπει να αποφεύγονται μερικά προβλήματα που είναι συνηθισμένα σε τέτοια εγχειρήματα.

- Πρώτο, οι μακροοικονομικές προβλέψεις δεν πρέπει είναι αισιόδοξες, ώστε να μην δημιουργείται η εντύπωση ότι υπάρχουν περισσότεροι πόροι απ' ότι στην πραγματικότητα.
- Δεύτερο, τα υπουργεία και οι άλλοι φορείς, που πιθανώς έχουν αυξημένες πιστώσεις, μπορεί να θεωρήσουν ότι η κατανομή αυτή των δαπανών δημιουργεί και δικαιώματα τους σε αυξημένους πόρους, σε μεσοπρόθεσμη περίοδο. Είναι σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι οι κατανομές πιστώσεων μπορεί και πρέπει να αλλάξουν αν μεταβληθούν οι οικονομικές συνθήκες, κάτω από τις οποίες έγινε η κατανομή αυτή.
- Τρίτο, το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα πρέπει να καλύπτει όσο γίνεται ευρύτερα τη Γενική Κυβέρνηση, δηλαδή να περιλαμβάνει όχι μόνο το στενό δημόσιο τομέα αλλά και τα οικονομικά όλων των φορέων του δημόσιου τομέα είτε αυτοί είναι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης είτε ασφαλιστικά ταμεία, κ.α. Αυτό έχει σημασία για να διασφαλιστεί η ιδιοκτησία αυτών των στόχων από όλους τους φορείς και επομένως η ευθύνη για την υλοποίησή τους.
- Τέταρτο, πρέπει να υπάρχει στενή διασύνδεση μεταξύ ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγράμματος, με την έννοια ότι οι πολυετείς στόχοι που τίθενται τα προηγούμενα χρόνια πρέπει να είναι η βάση πάνω στην οποία στηρίζονται οι στόχοι του προϋπολογισμού που ετοιμάζεται για τη νέα χρονιά.

- Τέλος, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι πρέπει να έχουν την πολιτική κάλυψη και δέσμευση, τόσο από την εκτελεστική όσο και από τη νομοθετική εξουσία

Ίσως είναι ενδιαφέρον να αναφερθεί ότι από τις 25 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι 20 έχουν εθνικά μεσοπρόθεσμα πλαίσια άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Εξαιρέση αποτελούν η Ελλάδα, η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Ουγγαρία και η Πορτογαλία. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός καλύπτει μια περίοδο τριών ή τεσσάρων ετών, κάτι που ευθυγραμμίζεται και με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Σύμφωνα με ΣΣΑ, το οποίο είναι δεσμευτικό ιδιαίτερα για τις χώρες της Ευρωζώνης, όλες οι χώρες πρέπει να υποβάλλουν κάθε χρόνο πρόγραμμα το οποίο προδιαγράφει τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας τουλάχιστο για τα επόμενα τρία χρόνια και το οποίο επικαιροποιείται κάθε χρόνο.

Το πλαίσιο του πολυετούς προγραμματισμού μπορεί να διακριθεί κατά πόσο είναι ευέλικτο ή σταθερό. Το ευέλικτο πλαίσιο επιτρέπει αναθεωρήσεις των συνολικών στόχων από χρόνο σε χρόνο για να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες ή σε μεταβολές στην οικονομική πολιτική. Στα σταθερά πλαίσια μερικοί βασικοί στόχοι του προϋπολογισμού δεν αλλάζουν. Για παράδειγμα οι στόχοι που τίθενται για τις δαπάνες (σε σταθερές ή ονομαστικές τιμές) δεν αλλάζουν παρά μόνο σε έκτακτες περιστάσεις. Τα σταθερά πλαίσια, αν και δύσκολα συνήθως εφαρμόζονται στην πράξη, έχουν το πλεονέκτημα ότι αποτρέπουν τους πολιτικούς από τον πειρασμό των αλλαγών στις δαπάνες σε καλές περιόδους και διασφαλίζουν έτσι την επίτευξη των στόχων που τίθενται πιο εύκολα. Αν μάλιστα δημιουργηθούν πλεονάσματα πέρα από τα προβλεπόμενα, αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ταχύτερη δημοσιονομική εξυγίανση, όπως η μείωση του δημόσιου χρέους. Από τη φύση τους τα προγράμματα αυτά διασφαλίζουν τη στενή διασύνδεση ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού.

Μια άλλη διάκριση που είναι χρήσιμη είναι εκείνη μεταξύ «κυλιόμενων» και «περιοδικών» προγραμμάτων.

Το περιοδικό πρόγραμμα καλύπτει μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο (τριών ή τεσσάρων ετών) και μετά το πέρας της καταρτίζεται ένα άλλο πρόγραμμα. Στα κυλιόμενα προγράμματα από την άλλη πλευρά, έχουμε μια επικαιροποίηση του προγράμματος στο τέλος κάθε έτους και τότε προστίθεται προγραμματισμός για ένα επιπλέον έτος. Στις περισσότερες χώρες τα προγράμματα είναι ευέλικτα και κυλιόμενα.

Ένα σημαντικό στοιχείο των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων είναι ο βαθμός λεπτομερούς καταγραφής των μεσοπρόθεσμων προβλέψεων. Η αναλυτική και σε κάποιο βαθμό λεπτομερειακή καταγραφή των διαφόρων κατηγοριών δαπανών και εσόδων προσδίδει αξιοπιστία στο πρόγραμμα και επιτρέπει στα διάφορα υπουργεία και άλλους φορείς να έχουν μια σαφέστερη εικόνα των πόρων που θα τους διατεθούν τα επόμενα χρόνια. Μπορούν επομένως να σχεδιάσουν με μεγαλύτερη βεβαιότητα και αξιοπιστία τη μεσοπρόθεσμη πολιτική τους.

Ο βαθμός πολιτικής δέσμευσης που έχουν τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα ποικίλει από χώρα σε χώρα. Σε πολλές χώρες, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του προϋπολογισμού θεωρούνται ως ενδεικτικοί στόχοι και όχι απόλυτα δεσμευτικοί. Σε άλλες χώρες αντίθετα, οι στόχοι θεωρούνται δεσμευτικοί για την κυβέρνηση τόσο σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης όσο και για υποτομείς της κρατικής δραστηριότητας.

Τέλος, σε κάποιες χώρες οι στόχοι εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και αποτελούν μέρος του προϋπολογισμού (π.χ, Σλοβενία, Σουηδία), ή αποτελούν μέρος της συμφωνίας των κομμάτων που συμμετέχουν σε κυβέρνηση συνασπισμού.

Γενικά, το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, αν και θεωρείται ένα σημαντικό εργαλείο για την επιτυχή άσκηση πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης, είναι ακόμη μακριά από το επίπεδο στο οποίο θα έπρεπε να είναι σύμφωνα με τη θεωρία και την πρακτική εμπειρία.

1.2 ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΚ ΤΩΝ ΑΝΩ ΠΡΟΣ ΤΑ ΚΑΤΩ

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 διαμόρφωνε 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.

Από την εμπειρία διαπιστώθηκε ότι η διαδικασία αυτή έχει αρκετά μειονεκτήματα.

- Πρώτο, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και καταλήγει σε ένα παίγνιο, στο οποίο μπορεί να κερδίσει ο πιο ισχυρός και όχι εκείνος που έχει τις σημαντικότερες προτεραιότητες. Επιπλέον σε ένα τέτοιο παιχνίδι είναι λογικό τα αιτήματα να είναι σκοπίμως μεγαλύτερα από τις πραγματικές ανάγκες.
- Δεύτερο, η διαδικασία αυτή οδηγεί σε αύξηση των δαπανών αφού όλα τα Υπουργεία ζητούν πιστώσεις για νέα προγράμματα και αυξήσεις για τα προγράμματα που τρέχουν, χωρίς να υπάρχει πρόνοια για ανακατανομές πόρων ή περικοπές εκεί που τα προγράμματα δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα.
- Τρίτο, μέσα από μια τέτοια διαδικασία δεν αντανakλώνται με τον καλύτερο τρόπο οι πολιτικές προτεραιότητες που θέτει η κυβέρνηση.

Τα προβλήματα αυτά έχουν οδηγήσει τις περισσότερες χώρες να εγκαταλείψουν αυτό το σύστημα και να υιοθετήσουν μια νέα διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω. Η κυβέρνηση αποφασίζει το συνολικό επίπεδο δαπανών και το κατανέμει, ανάλογα με τις προτεραιότητες της, στα διάφορα προγράμματα δράσης της και στα αντίστοιχα υπουργεία. Η απόφαση αυτή γίνεται μέσα στα πλαίσια του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού που έχει διαμορφώσει η κυβέρνηση. Από τη στιγμή που αποφασιστούν τα βασικά μεγέθη, το Υπουργείο Οικονομικών αναθέτει στα επιμέρους υπουργεία να κάνουν την εσωτερική κατανομή των διαθέσιμων πόρων ανάμεσα σε προγράμματα και φορείς. Με τον τρόπο αυτό το κάθε υπουργείο θα πρέπει να χρηματοδοτήσει τα προγράμματα του που τρέχουν καθώς και τα νέα του προγράμματα από τους πόρους που του δίνονται. Αν οι πόροι

δεν επαρκούν και είναι απαραίτητο να προωθήσει τα νέα προγράμματα, τότε θα χρειαστεί να κάνει ανακατανομές μεταξύ παλαιών και νέων προγραμμάτων, αφού δεν μπορεί να ζητήσει πρόσθετες πιστώσεις. Το κάθε υπουργείο έχει την «ιδιοκτησία» των προγραμμάτων του και επομένως και την ευθύνη της υλοποίησης τους. Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών περιορίζεται στο να ελέγχει αν οι ανακατανομές σε κάθε υπουργείο είναι ρεαλιστικές. Ένα τέτοιο σύστημα όμως για να λειτουργήσει αποτελεσματικά προϋποθέτει την ύπαρξη εμπιστοσύνης μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και επί μέρους υπουργείων και απαιτεί, σε πρώτο στάδιο, συστηματικό συντονισμό από μέρους του Πρωθυπουργού.

Όσο μεγαλύτερος ο δείκτης τόσο πιο πολύ ο προϋπολογισμός ακολουθεί τη διαδικασία σύνταξης εκ των άνω προς τα κάτω.

Ένα στοιχείο που συνδέεται στενά με το πιο πάνω και που έχει προκαλέσει το ενδιαφέρον πολλών αναλυτών, είναι ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή μη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.¹³ Όταν η διαδικασία είναι αποσπασματική και περιλαμβάνει αποφάσεις που λαμβάνονται από πολλούς φορείς τότε είναι πολύ πιθανό να προκύψουν αιτήματα για μεγάλες δαπάνες, οι οποίες αν γίνουν δεκτές θα προκαλέσουν αύξηση του ελλείμματος.

1.3 ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

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.

Γι αυτό είναι ενδεδειγμένο:

- Όλα τα στοιχεία του προϋπολογισμού και όλοι οι λογαριασμοί να δημοσιοποιούνται συστηματικά και έγκαιρα, Στα στοιχεία αυτά πρέπει να εριλαμβάνονται και οι εκτός προϋπολογισμού λογαριασμοί, οι φορολογικές δαπάνες, τα κάθε μορφής αποθεματικά, οι κρατικές εγγυήσεις και οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

- Να αναλύονται οι μεσοπρόθεσμες επιδράσεις των μέτρων που λαμβάνονται στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα και οι υποθέσεις για τις οικονομικές προβλέψεις στις οποίες στηρίζονται τα μεγέθη του προϋπολογισμού να είναι σαφείς και πλήρεις.
- Το Κοινοβούλιο να είναι σε θέση κάνει ανεξάρτητο εξονυχιστικό και συστηματικό έλεγχο και να ζητεί λογοδοσία από την κυβέρνηση για την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής.
- Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν έλεγχο στην κυβέρνηση.

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.

Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη διαφάνειας είναι η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία. Οι χώρες αυτές ανακοινώνουν δημόσια τις υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός και παρουσιάζουν τις πολυετείς επιπτώσεις που εκτιμούν ότι θα έχουν τα

κυβερνητικά μέτρα. Στην Ολλανδία μάλιστα το Κοινοβούλιο έχει αρκετό χρόνο για να εξετάσει τις προτάσεις του προϋπολογισμού, αλλά και όλους τους εκτός προϋπολογισμού λογαριασμούς. Από την άλλη πλευρά το χαμηλότερο δείκτη διαφάνειας έχει η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Γαλλία. Οι τρεις αυτές χώρες δεν έχουν αναπτύξει ικανοποιητικό σύστημα για παρουσίαση των μεσοπρόθεσμων επιπτώσεων που έχουν οι νέες πολιτικές και το οικονομικό μοντέλο με το οποίο γίνονται οι προβλέψεις δεν δημοσιοποιείται. Στην Ελλάδα ειδικότερα δεν δημοσιοποιούνται ούτε οι οικονομικές υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός.

Από την πιο πάνω παρουσίαση γίνεται φανερό ότι ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού είναι μια δύσκολη και επίπονη διαδικασία. Απαιτεί αλλαγή όχι μόνο του νομικού πλαισίου αλλά κυρίως άλλη οργάνωση των υπηρεσιών, εκπαιδευμένο και εξειδικευμένο προσωπικό και διαφορετική λειτουργία της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, από αυτή που έχουμε συνηθίσει. Οι περισσότερες χώρες όμως που υιοθέτησαν τις αλλαγές αυτές σημείωσαν σημαντική πρόοδο στο να μειώσουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα τους αλλά και να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα τους.

Με βάση την εμπειρία πολλών Ευρωπαϊκών χωρών παρατηρούμε ότι η χώρα μας εξακολουθεί σήμερα να χρησιμοποιεί συστήματα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού της προϋπολογισμού, τα οποία έχουν εγκαταλείψει οι άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εδώ και αρκετά χρόνια. Είναι σημαντικό ότι με βάση μια σειρά από δείκτες για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, που αναλύθηκαν πιο πάνω, η Ελλάδα κατέχει μια από τις τελευταίες θέσεις σε όλους σχεδόν αυτούς τους δείκτες.

Η εμπειρία δείχνει ακόμη ότι οι χώρες που υιοθέτησαν αυτές τις αλλαγές έχουν ξεπεράσει τα μεγάλα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν στο παρελθόν και έχουν βελτιώσει σημαντικά τις γενικότερες οικονομικές τους επιδόσεις. Τα μαθήματα αυτά μπορεί να είναι πολύ χρήσιμα και για τη χώρα μας, η οποία αν και αντιμετωπίζει σημαντικό πρόβλημα, ιδιαίτερα δημόσιου χρέους και αυξημένες πιέσεις για δημόσιες δαπάνες, δεν έχει κάνει καμιά ουσιαστική πρόοδο στο να αλλάξει το σύστημα διαχείρισης των κρατικών της δαπανών.

Ο εμπειρικός έλεγχος των πιο πάνω προτάσεων δεν είναι εύκολος αφού η υιοθέτηση αυτών των αλλαγών δεν είναι ταυτόχρονη στην κάθε χώρα, ούτε και σε όλες τις χώρες. Επιπλέον πολλές από αυτές τις αλλαγές εισήχθησαν ταυτόχρονα με άλλες αλλαγές, όπως αριθμητικοί στόχοι για μείωση δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους, αλλαγές στην πολιτική συναλλαγματικών ισοτιμιών, κ.α. Τα αποτελέσματα επηρεάζονται επίσης και από το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας, από τον έχουμε μονοκομματικές κυβερνήσεις ή κυβερνήσεις με συνεργασίες κομμάτων, από το αν μια χώρα έχει ομοσπονδιακή μορφή κυβέρνησης ή όχι κ.ο.κ.

Παρ' όλα αυτά σε μια σειρά από εμπειρικές εκτιμήσεις διαπιστώθηκε επιβεβαίωση της θετικής επίδρασης που έχουν τα μέτρα, που αναφέραμε πιο πάνω, στη μείωση ελλειμμάτων και χρέους. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε τα εξής ευρήματα. Ο von Hagen (1992) εξέτασε 12 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαπίστωσε ότι υπάρχει αρνητική σχέση μεταξύ συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού και ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης και δημόσιου χρέους. Σε παρόμοια συμπεράσματα κατέληξε και δύο άλλες μελέτες των Hallerberg and von Hagen (1998, 1999), που αφορούσε τις 15 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε μια παρόμοια μελέτη για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ο Gleich (2003) έδειξε ότι και στις χώρες αυτές, ο βαθμός συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση και

εκτέλεση του προϋπολογισμού συσχετίζεται αρνητικά με τα ελλείμματα του προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος. Παρόμοιες διαπιστώσεις έχουν γίνει και για άλλες χώρες εκτός Ευρώπης.

Τέλος σε μια πρόσφατη μελέτη για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής, οι Fabrizio and Ashoka (2006) καταλήγουν στη διαπίστωση ότι «Το πιο ισχυρό και πιο ελπιδοφόρο μήνυμα από τα ευρήματα μας είναι οι δημοσιονομικοί θεσμοί- μηχανισμοί και κανόνες που αφορούν τις διαδικασίες του προϋπολογισμού-παίζουν σημαντικό ρόλο στον περιορισμό των δημοσιονομικών πιέσεων, ακόμη και αν το πολιτικό σύστημα είναι αντιπροσωπευτικό αλλά όχι πειθαρχημένο και ακόμη όταν οι μακροχρόμιες δομικές δυνάμεις δεν είναι ευνοϊκές.» Επιπλέον, οι συγγραφείς διαπιστώνουν ότι αυτοί οι θεσμοί μπορούν να εισαχθούν και σε άλλες χώρες με παρόμοια επιτυχία.

1.4 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΕΘΟΔΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Πέρα από τις σημαντικές αλλαγές στις οποίες προχώρησαν πολλές χώρες σχετικά με τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τις οποίες αναφέραμε συνοπτικά πιο πάνω, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικές πρόοδοι και στη χρηματοοικονομική διαχείριση των κρατικών λογαριασμών.

Παραδοσιακά όλες οι χώρες τηρούσαν τα οικονομικά τους στοιχεία και αξιολογούσαν την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, με βάση τα ταμειακά δεδομένα, δηλαδή με βάση τις εισπράξεις και τις πληρωμές που έκαναν. Τα τελευταία χρόνια υπάρχει η τάση σε πολλές χώρες να τηρούν τα δημοσιονομικά μεγέθη, φόρους και δαπάνες, με βάση τις πραγματοποιήσεις. Με απλά λόγια μια δαπάνη καταγράφεται όταν πραγματοποιείται το έργο το οποίο χρηματοδοτείται και όχι όταν γίνεται η πληρωμή του. Αν π.χ. ένα έργο ολοκληρωθεί μέσα σε δύο χρόνια και η αποπληρωμή του γίνει σε πέντε χρόνια, ως δαπάνη του προϋπολογισμού θα καταγραφεί στα δύο χρόνια που ολοκληρώθηκε το έργο, ανεξάρτητα από το πότε έγινε η αποπληρωμή του.

Ο στόχος της μετακίνησης από το ένα σύστημα στο άλλο αποβλέπει στο να κάνει πιο διαφανές το κόστος των κρατικών δαπανών. Οι τόκοι π.χ. για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους καταγράφονται όταν δημιουργούνται και όχι όταν πληρώνονται, κάτι που μπορεί να συμβεί και στο τέλος του δανείου. Το κόστος των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων καταγράφεται όταν αυτοί εργάζονται και δημιουργείται η υποχρέωση και όχι όταν τους καταβληθεί ως σύνταξη. Αυτό δεν σημαίνει ότι η καταγραφή των δαπανών σε ταμειακή βάση δεν είναι χρήσιμη, το αντίθετο μάλιστα είναι απαραίτητη για να έχουμε σαφή εικόνα των ταμειακών αναγκών του Δημοσίου. Η επικέντρωση όμως του ενδιαφέροντος μόνο στα ταμειακά στοιχεία δημιουργεί στρεβλή εικόνα για τις πραγματικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το έργο που επιτελείται.

Μια άλλη επιδίωξη για την υιοθέτηση της μεθόδου των πραγματοποιήσεων είναι ότι αυτή βελτιώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με την αξιοποίηση της αυξημένης πληροφόρησης που απαιτεί αυτή η μέθοδος. Με τον τρόπο αυτό, οι αρμόδιοι έχουν την ευθύνη για αποτελέσματα και είναι υπεύθυνοι για το σύνολο της δαπάνης ενός έργου και όχι μόνο για τις εκταμιεύσεις που γίνονται. Αν και πολλοί αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα της μεθόδου των πραγματοποιήσεων, υπάρχουν και πολλές αντιρρήσεις. Οι αντιρρήσεις αυτές

αφορούν θέματα όπως το αν η μέθοδος αυτή πρέπει χρησιμοποιείται μόνο για χρηματοοικονομικούς λόγους ή και για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού, ή αν θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για κάποιες κατηγορίες δραστηριοτήτων (π.χ. υποδομές, αμυντικές δαπάνες, κοινωνική ασφάλιση). Υπάρχει ακόμη το θέμα για το ποια μέθοδο αποτίμησης θα χρησιμοποιηθεί (ιστορικό ή τρέχον κόστος) ή για το ποιος έχει την ευθύνη για να θέτει τους λογιστικούς κανόνες καθώς και για άλλα θέματα που αφορούν τη μέθοδο αυτή.

Επιπλέον, υπάρχουν αντιρρήσεις και για άλλους λόγους. Πρώτο, πολλοί θεωρούν ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας μεθόδου μπορεί να υποσκάψει τη δημοσιονομική πειθαρχία. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση μπορεί να αποφασίσει την κατασκευή μεγάλων και δαπανηρών έργων, το κόστος των οποίων θα εμφανιστεί στους προϋπολογισμούς των επόμενων ετών και όχι στο χρόνο που λαμβάνεται η πολιτική απόφαση. Δεύτερο, η μέθοδος στηρίζεται σε μάλλον πολύπλοκες υποθέσεις, τις οποίες μπορεί να εκμεταλλευτεί μια κυβέρνηση για να παρουσιάσει μια παραποιημένη εικόνα της πραγματικότητας. Τρίτο, η μέθοδος δεν γίνεται εύκολα αντιληπτή από τους πολιτικούς, πράγμα που σημαίνει ότι δύσκολα μπορεί να εφαρμοστεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^Ο Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

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

2.2 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

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 βασικά μακροοικονομικά πλαίσια 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 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 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.

2.3 Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κρατικός Προϋπολογισμός: η αναλυτική κατάσταση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, που προγραμματίζονται για μια μελλοντική χρονική περίοδο. Περιλαμβάνει τις δαπάνες, κατά κατηγορίες και συνολικά, που σχεδιάζουν να πραγματοποιήσουν οι δημόσιοι φορείς στην ερχόμενη οικονομική χρήση (συνήθως ημερολογιακό έτος) και τις εισπράξεις, κατά κατηγορία και συνολικά, που προσδοκούν να πραγματοποιήσουν στην ίδια χρονική περίοδο. Ψηφίζεται κάθε χρόνο από τη Βουλή και έχει την ισχύ τυπικού Νόμου.

Δημοσιονομικά Προγράμματα: περιέχουν εκτιμήσεις των βασικών δημοσιονομικών μεγεθών (έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα, χρέος) για τα επόμενα 3-5 χρόνια, αλλά οι κυβερνήσεις δεν έχουν νομική υποχρέωση να τα εφαρμόσουν. Χαράσσουν το πλαίσιο, μέσα στο οποίο κρίνεται σκόπιμο να κινηθεί η δημοσιονομική πολιτική του μέλλοντος και δεν περιλαμβάνει εξειδίκευση των δαπανών και των εσόδων, όπως ο Προϋπολογισμός. Σύμφωνα με την ισχύουσα πρακτική των τελευταίων ετών στην Ελλάδα, το δημοσιονομικό πρόγραμμα εντάσσεται στο Πρόγραμμα Σταθερότητας το οποίο υποβάλλεται σε τακτά χρονικά διαστήματα στην ΕΕ προς έγκριση, στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Διαφορές Κρατικού Προϋπολογισμού – Δημοσιονομικών Προγραμμάτων:

α) ο προϋπολογισμός ισχύει για ένα χρόνο, ενώ τα δημοσιονομικά προγράμματα καλύπτουν μια σειρά ετών (συνήθως 3-5 έτη)

β) ο προϋπολογισμός είναι νόμος του κράτους και είναι δεσμευτικός για την κυβέρνηση, την οποία εξουσιοδοτεί να εισπράττει τους φόρους και να διενεργεί τις δαπάνες. Το δημοσιονομικό πρόγραμμα δεν έχει υποχρεωτική ισχύ για την κυβέρνηση και δεν της παρέχει καμία εξουσιοδότηση.

γ) το δημοσιονομικό πρόγραμμα χαράσσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο κρίνεται σκόπιμο να κινηθεί η δημοσιονομική πολιτική του μέλλοντος και προσδιορίζει συνήθως το συνολικό μέγεθος των δημοσίων εσόδων και δαπανών, αλλά δεν προχωρεί στην εξειδίκευση της διάρθρωσής τους, όπως κάνει ο προϋπολογισμός.

Δημόσιος Απολογισμός: σε αυτόν εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους. Αναφέρεται στο παρελθόν και σκοπός του είναι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, όσον αφορά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού.

Ισολογισμός του Κράτους: περιλαμβάνει την κατάσταση του Δημοσίου Ταμείου, του Δημοσίου Χρέους και των Κρατικών Εγγυήσεων. Αναφέρεται στο παρελθόν και σκοπό έχει τη διευκόλυνση του κοινοβουλευτικού ελέγχου των πράξεων της διοικήσεως κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού.

2.4 ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Οι στόχοι της κατάρτισης και υλοποίησης του δημόσιου προϋπολογισμού είναι οι εξής:

- *η άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων.*

Το κράτος προσπαθεί, μέσω του Κρατικού Προϋπολογισμού, να διοχετεύσει επαρκείς πόρους στους κλάδους παραγωγής δημοσίων αγαθών

- *η δίκαιη διανομή του εισοδήματος.*

Ένας από τους βασικούς στόχους του Προϋπολογισμού είναι ο περιορισμός των εισοδηματικών ανισοτήτων, μέσα από την οικονομική ενίσχυση των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων, π.χ. άνεργοι, ανασφάλιστοι υπερήλικες κλπ.

- *η σταθεροποίηση της οικονομίας.*

Μέσα από τον Προϋπολογισμό και τη μεταβολή των φόρων και των δημοσίων δαπανών, μπορούν να αντιμετωπιστούν οι διαταραχές της ζήτησης και της προσφοράς της οικονομίας με στόχο τη σταθεροποίηση της οικονομίας.

- η οικονομική μεγέθυνση.

Μέσα από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων χρηματοδοτούνται οι επενδύσεις σε έργα υποδομής, χορηγούνται επιδοτήσεις σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, φορολογικές απαλλαγές και επιδοτήσεις επιτοκίου.

2.6 ΜΟΡΦΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Με κριτήριο τη φύση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, ο προϋπολογισμός διακρίνεται σε:

Α) Προϋπολογισμό Εκμετάλλευσης: περιλαμβάνουν τα τρέχοντα έσοδα και έξοδα, που αναμένεται να πραγματοποιήσει το κράτος και τα οποία δεν επηρεάζουν το μέγεθος της δημόσιας περιουσίας, π.χ. φορολογικά έσοδα, έξοδα για μισθούς και συντάξεις κ.ά.

Β) Προϋπολογισμό Κεφαλαίου: περιλαμβάνουν τα δημόσια έσοδα και έξοδα, που αυξάνουν ή μειώνουν την αξία της δημόσιας περιουσίας, π.χ. εκποίηση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, δωρεές προς το Δημόσιο κ.ά.

Γ) Κανονικό Προϋπολογισμό: σε αυτόν υπάγονται τα έσοδα και τα έξοδα που το κράτος εκτιμά ότι θα πραγματοποιήσει με βάση τις προβλεπόμενες οικονομικές εξελίξεις.

Δ) Έκτακτο Προϋπολογισμό: συντάσσεται από τους δημόσιους φορείς μόνο όταν συμβαίνουν απρόβλεπτα γεγονότα, που καθιστούν αδύνατη την εκτέλεση του κανονικού προϋπολογισμού, π.χ. πόλεμοι, σεισμοί κ.ά.

Στη σύγχρονη δημοσιονομική πρακτική, καταρτίζεται ο:

Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους (κλασική ταξινόμηση): αποτελεί εκτίμηση του συνόλου των εσόδων και εξόδων του κράτους για το επόμενο έτος. Σε αυτόν δεν περιλαμβάνονται τα ίδια έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και φυσικά των Δημοσίων Επιχειρήσεων.

Ειδικότερα, ο Γενικός Κρατικός Προϋπολογισμός της Ελλάδας προκύπτει αν αθροίσουμε τα ομοειδή κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. Αποτελείται από δύο σκέλη:

Α) Τακτικός Προϋπολογισμός: Στο σκέλος των εσόδων περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα του Κράτους, πλην των εσόδων που προέρχονται από την εκμετάλλευση των δημοσίων επενδύσεων και ορισμένων εσόδων από την ΕΕ. Στο σκέλος των εξόδων περιλαμβάνονται όλες τις δαπάνες του Κράτους, πλην των κρατικών δαπανών για δημόσιες επενδύσεις και των δαπανών του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (ΕΛΕΓΕΠ).

Β) Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων: περιλαμβάνει τα έσοδα από δανεισμό καθώς και από την εκμετάλλευση των δημοσίων επενδύσεων και τις δαπάνες του κράτους για επενδύσεις

Αν τα έσοδα του προϋπολογισμού είναι ίσα με τα έξοδα, τότε λέμε ότι ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος. Αν τα έσοδα είναι μεγαλύτερα από τα έξοδα, τότε λέμε ότι ο

προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός, δηλαδή εμφανίζει πλεόνασμα· ο πλεονασματικός προϋπολογισμός μειώνει την ενεργό ζήτηση. Στην περίπτωση που οι δαπάνες είναι μεγαλύτερες από τα έσοδα, ο προϋπολογισμός θεωρείται ελλειμματικός και αυξάνεται η ενεργός ζήτηση. Στην πραγματικότητα, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι πάντα ισοσκελισμένος, ακόμα και αν αυτό γίνεται με τεχνητό τρόπο.

2.6 ΦΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η διαδικασία σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στην Ελλάδα διέρχεται από τέσσερα στάδια:

1. Κατάρτιση του Προϋπολογισμού.

Ο προϋπολογισμός καταρτίζεται κάθε χρόνο από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Έξι μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός, αποστέλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών σε όλα τα Υπουργεία, Περιφερειακές Διοικήσεις και Νομαρχίες, εγκύκλιος που περιέχει οδηγίες για την κατάρτιση του νέου προϋπολογισμού. Οι διάφοροι φορείς καταρτίζουν προσχέδια προϋπολογισμού εξόδων τους και τα αποστέλλουν στους αρμόδιο Υπουργό τους για έγκριση (εκεί μπορούν να γίνουν ανακατανομές ή περικοπές) και αποστέλλονται στο Γενικό Λογιστήριο. Ο Υπουργός Οικονομικών σε συνεργασία με άλλους Υπουργούς προβαίνει σε ανακατανομές κονδυλίων και όπου υπάρχει διάσταση απόψεων παρεμβαίνει ο Πρωθυπουργός. Ο προϋπολογισμός των εσόδων καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο. Όταν οριστικοποιηθούν τα σχέδια των προϋπολογισμών εσόδων και εξόδων, συντάσσεται ο Τακτικός Προϋπολογισμός από το Υπουργείο Οικονομικών. Ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων ανήκει στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, όπου συντάσσεται και αποστέλλεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Εκεί εντάσσεται μαζί με τον Τακτικό Προϋπολογισμό στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους.

2. Ψήφιση του Προϋπολογισμού.

Έπειτα, ο Προϋπολογισμός τίθεται για ψήφιση στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών, ένα τουλάχιστον μήνα πριν από την έναρξη του έτους στο οποίο αναφέρεται. Παραπέμπεται στην επιτροπή οικονομικών υποθέσεων και επαναφέρεται στη Βουλή με τις εισηγητικές εκθέσεις του Υπουργού και των εισηγητών. Ακολουθεί συζήτηση τριών ημερών και ψηφίζεται κατά άρθρο. Η Βουλή μπορεί να τροποποιήσει μόνο ορισμένα κονδύλιά του, όχι να αρνηθεί την ψήφισή του ως σύνολο. Αν δεν ψηφίσουν υπέρ του προϋπολογισμού τουλάχιστον 151 βουλευτές, η κυβέρνηση οφείλει να παραιτηθεί και προκηρύσσονται εκλογές.

3. Εκτέλεση του Προϋπολογισμού.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού γίνεται χωριστά για έσοδα και δαπάνες:

A) Εκτέλεση προϋπολογισμού εσόδων

Βεβαίωση εσόδων: η διοικητική πράξη που καθορίζει τη νόμιμη απαίτηση του δημοσίου, τον οφειλέτη, την αιτία της οφειλής και το ποσόν αυτής.

Είσπραξη εσόδων: πραγματοποιείται υπο την προϋπόθεση ότι υπάρχει νόμος που προβλέπει την είσπραξη του εσόδου, υπάρχει νόμιμος τίτλος βεβαίωσης και η αρμοδιότητα της αρχής να εισπράξει το έσοδο. Σε περίπτωση άρνησης πληρωμής, ο δημόσιος φορέας μπορεί να προχωρήσει στη λήψη αναγκαστικών μέτρων.

B) Εκτέλεση προϋπολογισμού εξόδων

Ανάληψη δημόσιας δαπάνης: είναι η λήψη απόφασης από το αρμόδιο όργανο του κράτους, σύμφωνα με την όποια το κράτος καθίσταται οφειλέτης. Αρμόδια όργανα είναι ο Υπουργός και οι δημόσιοι λειτουργοί.

Εκκαθάριση δημόσιας δαπάνης: προσδιορίζεται ο δικαιούχος της απαίτησης από το κράτος, το ποσό και η αιτία του χρέους.

Εντολή προς πληρωμή δημόσιας δαπάνης: Μέσα από τη σύνταξη χρηματικού εντάλματος, η υπηρεσία εντελλομένων εξόδων δίνει εντολή πληρωμής της δαπάνης στο δημόσιο ταμείο.

Πληρωμή δαπάνης: Το χρηματικό ένταλμα υποβάλλεται στον Πάρεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για έλεγχο, θεωρείται από αυτόν και αποστέλλεται στο Δημόσιο Ταμείο για πληρωμή.

5. Έλεγχος εκτέλεσης του Προϋπολογισμού.

Μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού διενεργούνται έλεγχοι: i) διοικητικοί, από ειδικούς επιθεωρητές του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ii) κοινοβουλευτικοί, με την κύρωση των απολογισμών και ισολογισμών του κράτους από τη Βουλή και iii) δικαστικοί, από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

2.7 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Οι κλασικοί προϋπολογισμοί που παρουσιάστηκαν παραπάνω εμφανίζουν διάφορα προβλήματα και αδυναμίες ως προς τον τρόπο κατάρτισης και εκτέλεσής τους. Πραγματικά, με την κλασική ταξινόμηση δεν είναι εύκολο να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται στο δημόσιο τομέα, δεδομένου ότι δεν μπορεί να επιτευχθεί η οικονομική αρχή, δηλαδή η επίτευξη ενός αποτελέσματος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος, επειδή:

- στον προϋπολογισμό ενός δημόσιου φορέα εμφανίζονται μόνο οι εισροές, όχι οι εκροές, δηλαδή η αξία της παραγωγής που πραγματοποιείται με τη χρήση των εισροών αυτών

- πολλές δραστηριότητες συνεπάγονται τη συνεργασία πολλών δημόσιων φορέων

- δεν μπορούν να αξιολογηθούν έργα μακράς διάρκειας, επειδή, λόγω της ετήσιας κατάρτισης του προϋπολογισμού, δεν μπορεί να εμφανιστεί το συνολικό κόστος των έργων
- δεν εξετάζονται τα συνολικά έσοδα και οι δαπάνες, αλλά οι μεταβολές από έτος σε έτος (οριακά μεγέθη) και έτσι δεν μπορούν να ληφθούν ορθολογικές αποφάσεις.

Για την αντιμετώπιση των προαναφερθέντων αδυναμιών, πρόσφατα, άρχισαν να χρησιμοποιούνται οι **προϋπολογισμοί προγραμμάτων**, που κατατάσσουν τα έσοδα και τα έξοδα κατά πρόγραμμα, δηλαδή κατά τελικό σκοπό, και επιτρέπουν την αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών και την εφαρμογή νέου λογιστικού συστήματος. Στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων, η κατηγοριοποίηση των δημοσίων δαπανών γίνεται με κριτήριο τις πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται και τις επιμέρους δράσεις που υπηρετούν τους στόχους των εν λόγω πολιτικών. Η κατηγοριοποίηση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων συνήθως περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα επίπεδα:

- στο *πρώτο επίπεδο*, αποτυπώνονται οι βασικοί τομείς πολιτικής ενός κράτους (περιβάλλον, δικαιοσύνη κλπ), οι οποίοι συναντώνται και με τους όρους *αποστολές* ή *λειτουργίες*.
- στο *δεύτερο* και στο *τρίτο επίπεδο*, καταγράφονται τα προγράμματα και υποπρογράμματα που εξυπηρετούν τον κάθε τομέα και
- στο *τέταρτο επίπεδο*, καταγράφονται οι δράσεις κάθε προγράμματος.

Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων έχουν τη δυνατότητα να αντιμετωπίζουν προβλήματα και αδυναμίες του μέχρι πρόσφατα χρησιμοποιούμενου τρόπου κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Έτσι, οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων δίνουν έμφαση στον επιδιωκόμενο στόχο, κατατάσσουν τα έσοδα και τα έξοδα κατά πρόγραμμα, δηλαδή κατά επιδιωκόμενο στόχο, καλύπτουν μία μεγάλη χρονική περίοδο και μπορούν να αξιολογηθούν έργα που διαρκούν περισσότερο από ένα έτη και, τέλος, σε κάθε πρόγραμμα εξετάζεται το συνολικό κόστος του και μπορεί να αξιολογηθεί το σύνολο των δαπανών του δημόσιου φορέα και όχι μόνο οι οριακές μεταβολές τους.

2.8 ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΜΕ ΤΟ ΣΗΜΕΡΙΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

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:

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' ό,τι 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.

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».

Με βάση μάλιστα τις αρχές του ΟΟΣΑ για διαφάνεια αλλά και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), το σημερινό σύστημα ελάχιστες από τις απαιτούμενες για διαφάνεια προϋποθέσεις ικανοποιεί.

- Πρώτο, η ενημέρωση για την εξέλιξη της υλοποίησης του προϋπολογισμού είναι μερική, αποσπασματική, και δεν γίνεται καμιά ουσιαστική συζήτηση γι αυτό στο Κοινοβούλιο,

-Δεύτερο, ακόμη και οι εκτιμήσεις για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους, που υποβάλλονται, στο τέλος του έτους, μαζί με τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους, είναι ατελής, σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται με τρόπο που εξυπηρετεί τις πολιτικές σκοπιμότητες της κυβέρνησης και ελάχιστη ουσιαστική ενημέρωση γίνεται για τα πραγματικά μεγέθη του Προϋπολογισμού. Αυτό γίνεται ακόμη πιο εμφανές από το γεγονός ότι ο πραγματικός απολογισμός ενός έτους, π.χ, του 2005, γίνεται σχεδόν ένα χρόνο μετά,

δηλαδή στο τέλος του επόμενου έτους του 2006. Είναι ενδιαφέρον ότι τα μεγέθη του Απολογισμού σε σύγκριση με εκείνα του Προϋπολογισμού διαφέρουν αρκετά, αλλά καμιά συζήτηση δεν γίνεται γι αυτά.

- Τρίτο, πρέπει ακόμη να τονιστεί ότι λόγω του συστήματος κατάταξης των δαπανών, που είναι ανά φορέα και όχι ανά πρόγραμμα, η Βουλή εξετάζει και συζητεί τα ποσά που κατανέμονται ανά φορέα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σαφής εικόνα για τα ποσά που διατίθενται ανά δραστηριότητα. Εκπαίδευση π.χ. κάνει και το Υπουργείο Απασχόλησης και το Υπουργείο Γεωργικής Ανάπτυξης και το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και το Υπουργείο Παιδείας. Παρ' όλα αυτά η όλη συζήτηση στη Βουλή διεξάγεται με βάση το τι ποσά διατίθενται σε κάθε Υπουργείο.

- Τέταρτο, η διαφάνεια απαιτεί και συστηματικούς ελέγχους, οι οποίοι στην περίπτωση της χώρας μας περιορίζονται μόνο στη νομιμότητα και καθόλου στο αν οι δαπάνες αποδίδουν αποτελέσματα και αν οι διατεθείσες πιστώσεις χρησιμοποιήθηκαν πράγματι για το σκοπό για τον οποίο προϋπολογίστηκαν. (Εξαιρέση αποτελούν ίσως τα χρηματοδοτούμενα έργα από το ΚΠΣ αλλά κι εκεί εντοπίζονται σοβαρά προβλήματα).

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αδιαφάνειας του Προϋπολογισμού μας είναι τα στοιχεία που αφορούν τη μετάβαση από τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής Κυβέρνησης στον Προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης. Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο αδιαφάνειας είναι η ύπαρξη λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού (οι ειδικοί λογαριασμοί), μέσα από τους οποίους διοχετεύονται σημαντικά ποσά σε μισθούς, άλλες αμοιβές αλλά και δαπάνες για έργα και τα οποία ενώ είναι στην ουσία κρατικές δαπάνες, αυτές δεν εμφανίζονται στον Προϋπολογισμό.

Θα μπορούσε να αναφέρει κανείς πλήθος τέτοιων στοιχείων και παραδειγμάτων που δείχνουν ότι η διαφάνεια δεν είναι από τα βασικά χαρακτηριστικά του Προϋπολογισμού μας. Εξάλλου από τη παράθεση των συγκριτικών στοιχείων για τη διαφάνεια με άλλες χώρες, η διαπίστωση που έκανε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαφάνεια έδειξε ότι πράγματι στην Ελλάδα ο δείκτης διαφάνειας είναι ο μικρότερος από άλλες χώρες.

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 ένταξη 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.

Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι υπάρχει και στην Ελλάδα μια σχετική εμπειρία με τη κατάρτιση προϋπολογισμών με βάση προγράμματα, αφού για τα έργα που χρηματοδοτούνται από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης καταρτίζονται πολυετή προγράμματα και υπάρχει μέτρηση των εκροών και ακόμη του αποτελέσματος. Το συνολικό ποσό όμως που διατίθεται σε αυτά τα προγράμματα είναι μικρό σε σχέση με τα συνολικά ποσά που δαπανά το Ελληνικό Δημόσιο.

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 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 διαφόρων 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. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού τα υπουργεία και οι φορείς έχουν ελάχιστες δυνατότητες ανακατανομής των πόρων που τους δίνονται χωρίς την έγκριση του ΥΠΟΟ.

Αυτός ο αυστηρός έλεγχος του ΓΛΚ καθιστά τα υπουργεία και τους φορείς σχεδόν ανεύθυνους για τις δαπάνες τους. Με δεδομένο ότι δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης του αποτελέσματος αυτών των δαπανών, τα υπουργεία προσπαθούν να ξοδέψουν όλα τα ποσά που τους δίνονται, γιατί αν ένα υπουργείο ή φορέας κάνει εξοικονόμηση πόρων, επειδή π.χ. δεν έχει προγράμματα, τα ποσά αυτά δεν μπορεί να τα χρησιμοποιήσει την επόμενη χρονιά και θα χρησιμοποιηθούν από το ΓΛΚ για άλλους σκοπούς. Επιπλέον η εξοικονόμηση πόρων από κάποιον υπουργό μπορεί να έχει ως συνέπεια την περικοπή δαπανών την επόμενη χρονιά, με το επιχείρημα ότι το υπουργείο δεν είναι αποτελεσματικό στην απορρόφηση των πόρων που του δίνονται.

Γίνεται σαφές ότι ο όλος μηχανισμός έχει κίνητρα για μεγαλύτερες δαπάνες και αντικίνητρα για εξοικονόμηση πόρων.

Με βάση τα συγκριτικά με άλλες χώρες στοιχεία, που παρουσιάσαμε πιο πάνω, δείξαμε ότι η χώρα μας έχει μεγάλο βαθμό συγκεντρωτισμού στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και μικρό βαθμό συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση του, πράγμα που είναι σε τελείως αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη που υποδεικνύει η διεθνής εμπειρία.

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.

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.

Ας σημειωθεί ότι μια σειρά από δαπάνες, οι αποκαλούμενες δαπάνες διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα, εξαιρούνται από τον έλεγχο των ΥΔΕ, Οι δαπάνες αυτές πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής και υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι δαπάνες αυτές είναι οι αποζημιώσεις βουλευτών, οι μισθοί και οι συντάξεις, οι δαπάνες που αφορούν πάγια και καταβαλλόμενα περιοδικά χορηγήματα για γραφική ύλη, καθαριότητα, κ.λ.π. τα ενοίκια δημοσίων υπηρεσιών και οποιαδήποτε άλλη δαπάνη που προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα. Οι δαπάνες αυτές ελέγχονται τυπικά και ειδικότερα για τους μισθούς και τις συντάξεις τα αρμόδια όργανα δίνουν εντολή στην Τράπεζα της Ελλάδος να τις πληρώσει μέσω του συστήματος ΔΙΑΣ.

Η διαδικασία ελέγχου είναι εξαντλητική και γίνεται σε διαδοχικά στάδια.

Αρχικά έχουμε τον προληπτικό έλεγχο των εσωτερικών ελεγκτών του αρμόδιου υπουργείου. Ακολουθεί ο επίσης προληπτικός έλεγχος από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στη συνέχεια έχουμε τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (ΕΛΣ), το οποίο προβαίνει σε προληπτικούς και δειγματοληπτικά σε κατασταλτικούς ελέγχους και μετά υπάρχει ο κατασταλτικός έλεγχος από τους επιθεωρητές της Δημόσιας Διοίκησης (του Υπουργείου Εσωτερικών) που σε τακτική βάση, επιβλέπει και το έργο των ΥΔΕ.

Είναι προφανές ότι οι εξαντλητικοί και επαναλαμβανόμενοι προληπτικοί έλεγχοι που ασκούνται τόσο από τις ΥΔΕ όσο και από το ΕΛΣ οδηγούν σε χρονοβόρες και δύσκαμπτες διαδικασίες που έχουν ως συνέπεια το Δημόσιο να παρουσιάζει μεγάλες καθυστερήσεις στην πληρωμή των υποχρεώσεων του και φυσικά τα άτομα και οι φορείς που πρέπει να πληρωθούν υφίστανται σημαντικό χρηματοοικονομικό κόστος λόγω αυτών των καθυστερήσεων. Και ενώ υπάρχει όλο αυτό το δαπανηρό και αναποτελεσματικό σύστημα ελέγχων νομιμότητας, δεν υπάρχει ένα στοιχειώδες έστω σύστημα ελέγχου του πόσο αποδοτικά χρησιμοποιούνται οι δαπάνες του Προϋπολογισμού.

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. Ακόμη ασφαλιστικοί φορείς, πολλοί φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλοι φορείς και εταιρείες του Δημοσίου συντάσσουν ισολογισμούς με μεγάλη καθυστέρηση. Χωρίς όμως ισολογισμούς και συστηματικούς ελέγχους η όποια λογοδοσία είναι σχεδόν αδύνατη.

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 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 πως 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 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..

2.9 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Από την πιο πάνω πολύ συνοπτική και επιλεκτική παρουσίαση των προβλημάτων και αδυναμιών της σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Ελληνικού κράτους, μπορούμε να καταλήξουμε συνοπτικά στα εξής:

Με τον τρόπο που συντάσσεται και εκτελείται ο Προϋπολογισμός δημιουργούνται κίνητρα για τα υπουργεία και τους φορείς του Δημοσίου, να ζητούν συνεχώς περισσότερες πιστώσεις και να ξοδεύουν όλα τα ποσά που τους διατίθενται ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητο. Βασικό κριτήριο για την αξιολόγηση του έργου κάθε υπουργείου ή φορέα εξακολουθεί να παραμένει το πόσα ξοδεύει και όχι το πως τα ξοδεύει και τι αποτέλεσμα έχουν οι δαπάνες αυτές. Οι πολλαπλοί έλεγχοι που υπάρχουν σήμερα δεν είναι αποτελεσματικοί, αφού αφορούν τη νομιμότητα και μόνο, αλλά έχουν και μεγάλο οικονομικό κόστος.

Με το να μην υπάρχει αξιολόγηση των δαπανών με βάσητα αποτελέσματα δεν υπάρχει δυνατότητα αξιολόγησης του πραγματικού έργου που επιτελεί ένα υπουργείο ή ένας φορέας. Επιπλέον, με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη.

Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τι «τόπο πιάνουν τα λεφτά» του, Όλες αυτές τις αδυναμίες προσπαθεί να τις αντιμετωπίσει η κάθε κυβέρνηση με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου.

Ακόμη, οι τεράστιες οργανωτικές αδυναμίες σε πληροφοριακά συστήματα, σε κατανομή προσωπικού και οι γενικότερες αδυναμίες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, έχουν οδηγήσει σε μεγάλες αναποτελεσματικότητες και ουσιαστικές αδυναμίες προγραμματισμού και αξιοποίησης των δημόσιων πόρων.

Η ανάγκη επομένως για σημαντικές αλλαγές σε όλο το φάσμα των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι επιτακτική. Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο απαιτείται συστηματική προεργασία και μεθοδικός προγραμματισμός των αλλαγών που πρέπει να γίνουν. Η πείρα έχει δείξει ότι δεν φτάνει μόνο να ξέρεις που θέλεις να πας. Πρέπει και να ξέρεις πως θα φτάσεις στον προορισμό σου.

2.10 ΑΞΟΝΕΣ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Η πιο πάνω παρουσίαση ανέδειξε τις πολλές αδυναμίες του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στη χώρα μας. Με δεδομένες τις πιέσεις που θα ασκηθούν στις δημόσιες δαπάνες στο προσεχές μέλλον, η ανάγκη για μεταρρύθμιση του συστήματος είναι πλέον επιτακτική. Η απλή αντιγραφή προτύπων από άλλες χώρες δεν είναι προφανώς ενδεδειγμένη, αφού το όλο οικονομικό και θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας είναι διαφορετικό από εκείνο άλλων χωρών της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Σίγουρα όμως η εμπειρία άλλων χωρών μπορεί να είναι πολύτιμη στο να διαμορφωθεί μια ρεαλιστική στρατηγική μεταρρύθμισης.

Επειδή τα θέματα που αναφέρθηκαν δεν φαίνεται να δημιουργούν διαφωνίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, η κυβέρνηση θα μπορούσε να προχωρήσει γρήγορα στην σύνταξη ενός προγράμματος μεταρρύθμισης για την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Μερικοί βασικοί άξονες πάνω στους οποίους μπορεί να κινηθεί μια τέτοια μεταρρύθμιση, με βάση και τις προτάσεις των ειδικών του ΔΝΤ και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, μπορεί να είναι οι ακόλουθοι:

Ενοποίηση της διαδικασίας σύνταξης του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων.

Αυτό συνεπάγεται την ενσωμάτωση στο ΓΛΚ και των υπηρεσιών του πρώην ΥΠΕΘΟ, που ασχολούνται με τη σύνταξη και εκτέλεση του ΠΔΕ. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει να αλλάξει το σύστημα ταξινόμησης όλων των δαπανών και το νέο σύστημα κωδικοποίησης και ταξινόμησης των δαπανών με βάση προγράμματα, να γίνει πολύ πιο αναλυτικό και να εφαρμοστεί σύντομα, λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη διεθνή εμπειρία και τα διεθνή λογιστικά πρότυπα. Αυτό θα βοηθήσει και στο να αλλάξει η έμφαση του σημερινού συστήματος από τις εισροές στις εκροές και στα αποτελέσματα.

Στα πλαίσια αυτά θα πρέπει να θεσπιστεί και μια πιο αυστηρή διαδικασία για τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η σύνταξη του Προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, για τα οποία θα είναι υπεύθυνοι οι αρμόδιοι φορείς (υπουργεία, ΝΠΔΔ, κ.α.), είναι μια σημαντική ανατροπή της σημερινής διαδικασίας και γι αυτό ενδείκνυται να συσταθεί ομάδα με ειδικούς, η οποία σε συνεργασία με τα υπουργεία, τους άλλους φορείς και τη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής θα καταρτίσει τέτοια προγράμματα. Σε πρώτη φάση, αυτό μπορεί να γίνει με ένα μικρό αριθμό υπουργείων σε πιλοτική βάση, ώστε να δοκιμαστεί η διαδικασία αυτή, να εντοπιστούν τα πιθανά προβλήματα, να αντιμετωπιστούν και μετά να επεκταθεί σταδιακά σε όλα τα υπουργεία. Η αλλαγή αυτή δεν μπορεί και δεν πρέπει να προχωρήσει χωρίς άλλες ταυτόχρονες αλλαγές σε τομείς, όπως ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός, τα συστήματα ελέγχου και η χρηματοοικονομική διαχείριση, που θα δούμε πιο κάτω

Αν και ο Προϋπολογισμός συντάσσεται σε ετήσια βάση, στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ, ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται μέσα στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού πλαισίου. Η μέθοδος αυτή διευκολύνει το στρατηγικό σχεδιασμό των δαπανών, βελτιώνει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και επιτρέπει τη σύνδεση των δημοσιονομικών μεγεθών με τις μεσοπρόθεσμες μακροοικονομικές εξελίξεις. Στην περίπτωση της χώρας μας το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει η χώρα μας στην Ε.Ε.

Το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι τετραετές (τριετής είναι η ελάχιστη περίοδος που απαιτείται) και οι προβλέψεις για τα δημοσιονομικά μεγέθη να είναι αναλυτικές, όπως στον ετήσιο προϋπολογισμό. Ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός θα δίνει και τη δυνατότητα να διαχωρίζονται τα νέα προγράμματα από τα παλαιά και να εμφανίζεται η συνολική τους επίπτωση στην οικονομία στο χρόνο. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι συχνά ένα νέο πρόγραμμα μπορεί να συνεπάγεται μικρή δαπάνη τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του, αλλά στα επόμενα χρόνια να απαιτεί σημαντικούς πόρους.

Επειδή υπάρχουν αβεβαιότητες, γι' αυτό και θα πρέπει οι μακροοικονομικές προβλέψεις να είναι προσεκτικές και να υπάρχουν εναλλακτικά σενάρια για πιθανές αλλαγές στα μακροοικονομικά μεγέθη και να γίνονται οι σχετικές αναλύσεις ευαισθησίας. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων εξελίξεων είναι σκόπιμο να υπάρχει και σχετικό αποθεματικό, το οποίο όμως δεν θα χρησιμοποιείται για άλλους λόγους αν τελικά δεν δαπανηθεί για την κάλυψη πραγματικά έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών.

Να εξεταστεί συστηματικά το σημερινό σύστημα πολλαπλών προληπτικών ελέγχων, ώστε να περιοριστούν ή και να εξαιρεθούν οι επικαλύψεις. Επιπλέον θα πρέπει το κάθε υπουργείο και ο κάθε φορέας να έχει τη δική του εσωτερική υπηρεσία ελέγχου, ο οποίος έλεγχος θα γίνεται με βάση πρότυπα που θα θέσει το ΥΠΟΟ, και το Ελεγκτικό Συνέδριο να περιοριστεί σε εκ των υστέρων ελέγχους και να μην ασχολείται με τον προληπτικό έλεγχο. Αυτό φυσικά απαιτεί και αλλαγή του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πράγμα που ίσως σημαίνει και αλλαγή του Συντάγματος. Εφόσον ο Προϋπολογισμός θα συντάσσεται με βάση προγράμματα, ο έλεγχος δεν θα αφορά μόνο τη νομιμότητα των δαπανών, όπως σήμερα, αλλά και τη σκοπιμότητα τους και τα αποτελέσματα, που αποδίδουν. Η νέα αυτή προσέγγιση θα συνοδεύεται απαραίτητα με τη μεγαλύτερη δυνατότητα που θα έχουν τα επί μέρους υπουργεία στη διαχείριση των πόρων τους, ώστε να μην χρειάζεται κάθε φορά που απαιτείται ακόμη και μεταφορά μικρών ποσών από κωδικό σε κωδικό να απαιτείται έγκριση του ΥΠΟΟ.

Είναι επιτακτική ανάγκη να βελτιωθεί η διαδικασία συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων, τόσο για τα έσοδα όσο και τις δαπάνες, ώστε να δημιουργηθεί μια σειρά αξιόπιστων δεδομένων, τα οποία θα δημοσιεύονται έγκαιρα ώστε να διευκολύνουν την ανάλυση και τη χάραξη οικονομικής πολιτικής.

Τα λογιστικά συστήματα του Δημοσίου είναι επίσης ξεπερασμένα ή ατελή και γι αυτό είναι ανάγκη όλοι οι φορείς του Δημοσίου, όπως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΝΠΔΔ, νοσοκομεία, κ.α. να υιοθετήσουν σύγχρονα διπλογραφικά συστήματα, να δημοσιεύουν ισολογισμούς και λογιστικές καταστάσεις σε τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε να υπάρχει

ακριβής εικόνα για τα οικονομικά όχι μόνο της Κεντρικής, αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

Για να είναι δυνατή η διασφάλιση της ακρίβειας των στοιχείων εσόδων κι δαπανών, το ΓΛΚ πρέπει να ασκεί άμεση εποπτεία και έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς του Δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος και στις εμπορικές τράπεζες. Η συμφωνία των λογαριασμών πρέπει να γίνεται σε συχνά διαστήματα ώστε να υπάρχει σαφής εικόνα της ταμειακής κατάστασης του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό θα διευκολυνθεί και το δανειακό πρόγραμμα του Δημοσίου, θα εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι και το Δημόσιο θα μπορεί να είναι συνεπές στις υποχρεώσεις του έγκαιρα. Στενή πρέπει να είναι και η παρακολούθηση της ταμειακής κίνησης των λογαριασμών που είναι εκτός Προϋπολογισμού και σταδιακά να ενσωματωθούν στον Προϋπολογισμό.

Για τη βελτίωση της διαφάνειας του συνολικού κόστους των προγραμμάτων του Προϋπολογισμού, την καλύτερη κατανομή των πόρων και την συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων τους στην οικονομία, ένα χρήσιμο εργαλείο είναι η τήρηση των λογαριασμών όχι με βάση τις χρηματικές εκταμιεύσεις, αλλά με βάση τις πραγματοποιήσεις (accruals). Η εισαγωγή ενός τέτοιου συστήματος, το οποίο συνιστά και η Eurostat, είναι μια πολύπλοκη διαδικασία και προϋποθέτει την εισαγωγή ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης.

Επειδή το σύστημα αυτό είναι απαιτητικό γι αυτό και η μετάβαση από το σημερινό σύστημα που είναι σε ταμειακή βάση σε ένα σύστημα με βάση τις πραγματοποιήσεις, πρέπει να γίνει σταδιακά και μετά από πολλή προετοιμασία.

Ίσως πρώτο και βασικό είναι να βελτιωθεί η λειτουργία του σημερινού ταμειακού συστήματος και σταδιακά να εισαχθούν στοιχεία του νέου συστήματος. Αρκετές χώρες που προσπάθησαν να εισαγάγουν τέτοια συστήματα αντιμετώπισαν πολλές δυσκολίες και γι αυτό δεν έχουν προχωρήσει ακόμη σε πλήρη εφαρμογή του

Βασικό εργαλείο για πολλές από τις πιο πάνω αλλαγές είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Πολλές χώρες, ιδιαίτερα στην Ε.Ε έχουν υιοθετήσει ενοποιημένα λογιστικά συστήματα και συστήματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Τα συστήματα αυτά καλύπτουν λειτουργίες όπως: κατάρτιση και εκτέλεση προϋπολογισμού, έλεγχος, διαχείριση πληρωμών, γενική λογιστική. Στα περισσότερα από αυτά όλες οι συναλλαγές και οι έλεγχοι γίνονται μέσω του πληροφοριακού συστήματος και καμιά χειρόγραφη συναλλαγή δεν επιτρέπεται εκτός συστήματος πλην εξαιρετικών περιπτώσεων.

Έχουν ξεκινήσει κάποια προγράμματα στο Γενικό Λογιστήριο, αλλά και αυτά δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Πέρα όμως από το σύστημα πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών, επιβάλλεται και τα πληροφορικά συστήματα όλων των άλλων υπουργείων και φορέων να είναι συμβατά μεταξύ τους για να υπάρχει η δυνατότητα γρήγορης και αξιόπιστης επεξεργασίας των διαθέσιμων πληροφοριών.

Μέχρι τώρα έχουν γίνει κάποια βήματα στην κατεύθυνση της αλλαγής των διαδικασιών σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Όλες όμως οι προσπάθειες είναι αποσπασματικές και δεν εντάσσονται σε ένα ενιαίο πλαίσιο.

Αποτέλεσμα είναι να έχουμε ένα σύστημα το οποίο, όπως αναλύθηκε πιο πάνω, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μεγάλες αδυναμίες.

Το θέμα της μεταρρύθμισης κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι πολύ σημαντικό και δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς συγκροτημένο πρόγραμμα, με προτεραιότητες, χρονοδιάγραμμα και ανάλυση κόστους οφέλους. Γι' αυτό ίσως είναι σκόπιμο να συσταθεί ένα συντονιστικό όργανο από άτομα κύρους και χωρίς κομματικές δεσμεύσεις, το οποίο με τη βοήθεια ειδικών στα επί μέρους θέματα θα συντάξει ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης, θα θέσει προτεραιότητες και θα διαμορφώσει το σχετικό χρονοδιάγραμμα δράσης.

Το όργανο αυτό θα συγκροτήσει στη συνέχεια εξειδικευμένες ομάδες εργασίας, με έλληνες και ξένους ειδικούς, οι οποίες θα επεξεργαστούν τα θέματα αρμοδιότητας τους και θα προετοιμάσουν τις προτάσεις τους, οι οποίες θα περιλαμβάνουν συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα δράσης.

Επειδή τα διάφορα θέματα είναι αλληλένδετα, γι' αυτό είναι απαραίτητο να υπάρχει συντονισμός μεταξύ των ομάδων και αυτό το ρόλο θα παίζει το συντονιστικό όργανο. Με τον τρόπο αυτό οι προτάσεις θα είναι συμβατές μεταξύ τους, θα υποβοηθούν η μια την άλλη και το πρόγραμμα θα έχει συνέπεια και σαφές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Η σειρά υλοποίησης των προτάσεων μεταρρύθμισης έχει επίσης μεγάλη σημασία, ώστε να προσδιοριστεί με σαφήνεια ποιο θέμα έρχεται πρώτο και ποιο δεύτερο, ποιες αλλαγές πρέπει να γίνουν ταυτόχρονα επειδή η μια αλλαγή στηρίζεται σε μια άλλη και επειδή η ταχύτητα υλοποίησης έχει επίσης τη σημασία της. Για την υλοποίηση αυτών των αλλαγών απαιτούνται σημαντικές νομοθετικές και οργανωτικές αλλαγές που πρέπει να γίνουν με σύστημα, μεθοδικότητα και ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα.

Ένα στοιχείο που έχει ιδιαίτερη σημασία για τον έλεγχο των δαπανών είναι εκείνο που αφορά το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ανώτατο Δικαστήριο θα πρέπει, μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, όπως περιγράφονται από το Σύνταγμα, να εξετάσει κατά πόσο μπορεί πέρα από προληπτικούς ελέγχους και ελέγχους νομιμότητας να μεταφέρει την έμφαση σε ουσιαστικούς ελέγχους που θα αφορούν την ακρίβεια και τη νομιμότητα των συναλλαγών, την αξιοπιστία των συστημάτων, και το κατά πόσο ακολουθούνται κανόνες που αφορούν την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και τη διαφάνεια του Προϋπολογισμού.

Εν τω μεταξύ υπάρχει μια σειρά από απλά θέματα, στα οποία μπορούν να γίνουν αλλαγές σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και χωρίς κόστος, αρκεί να δεσμευτούν κυβέρνηση και κόμματα να τις τηρούν.

Τέτοια θέματα θα μπορούσαν να είναι και τα εξής:

1. Ο απολογισμός ενός οικονομικού έτους να μη γίνεται έντεκα μήνες μετά τη λήξη του έτους, αλλά μέσα στο πρώτο εξάμηνο από τη λήξη του έτους, π.χ. κάθε Ιούνιο.
2. Το πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης να υποβάλλεται στην αρμόδια για τα οικονομικά επιτροπή της Βουλής και να συζητείται εκεί πριν υποβληθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

3. Αλλαγές στους προϋπολογισμούς των υπουργείων και μεταφορές κονδυλίων, πάνω από ένα μικρό ποσό, να γίνονται με έγκριση της Βουλής ή να ενημερώνεται για τις αλλαγές αυτές η Βουλή μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, π.χ. ένα μήνα, από την πραγματοποίησή τους.

4. Να υποχρεωθούν οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ΝΠΔΔ, να συντάσσουν προϋπολογισμούς κάθε χρόνο, να γίνεται έλεγχος από ελεγκτές του Δημοσίου ή από ορκωτούς ελεγκτές και να δημοσιοποιούνται οι ισολογισμοί αυτοί, όπως γίνεται με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής να συνδέεται με τη χρηματοδότηση των φορέων αυτών από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε φορείς που υπάρχουν τεχνικές δυσκολίες να παρασχεθεί η τεχνική και οικονομική βοήθεια από το κράτος. Με τον τρόπο αυτό ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης, που περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, θα γίνει πιο ακριβής και επομένως πιο αξιόπιστος.

5. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών να δημοσιεύει σε τακτή ημερομηνία, κάθε μήνα, όπως γίνεται π.χ. με τον πληθωρισμό, την εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού.

6. Η σταδιακή ένταξη όλων των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών στον προϋπολογισμό.

7. Η Τράπεζα της Ελλάδος να αρχίσει να δημοσιεύει και πάλι τα ταμειακά στοιχεία για την εξέλιξη των λογαριασμών του Δημοσίου. Αν και τα στοιχεία αυτά είναι σε ταμειακή βάση και διαφέρουν από τα εθνικολογιστικά μεγέθη, δεν παύουν να είναι μια πηγή πληροφόρησης για την εξέλιξη του Προϋπολογισμού.

8. Να γίνει περαιτέρω επεξεργασία του νέου συστήματος κωδικοποίησης δαπανών και της κατάταξης τους με βάση προγράμματα, ώστε σε πρώτη φάση να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο δαπανά το κράτος και σε ποιες δραστηριότητες τα δαπανά. Το νέο αυτό σύστημα κωδικοποίησης, για το οποίο έχουμε διεθνή πρότυπα, θα επιτρέψει και τη σύνταξη ενιαίου προϋπολογισμού, τακτικού και επενδύσεων μαζί, ώστε να σταματήσει το σημερινό ξεπερασμένο σύστημα. Σταδιακά το νέο σύστημα πρέπει να καλύπτει όχι μόνο τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης. Για τα υπόλοιπα θέματα η προσέγγιση πρέπει να είναι σφαιρική και το έργο της σύνταξης του προγράμματος μεταρρύθμισης θα είναι το έργο του συντονιστικού οργάνου.

Αν τελικά γίνει κάτι τέτοιο, μετά το κρίσιμο στοιχείο είναι η υλοποίηση του προγράμματος. Πολλές φορές έχουν γίνει προγράμματα για μεταρρύθμιση σε διάφορους τομείς, τα οποία όμως έμειναν σχέδια και ουδέποτε εφαρμόστηκαν. Γι αυτό και είναι σημαντικό ένα τέτοιο πρόγραμμα μεταρρύθμισης να συζητηθεί στη Βουλή και εφόσον λάβει την έγκριση της να αναλάβει η κυβέρνηση τη δέσμευση της υλοποίησης του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΣΟΔΑ

3.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

Δημόσιες δαπάνες: οι πληρωμές που διενεργούν οι δημόσιοι φορείς, μέσω του προϋπολογισμού, για την επίτευξη των οικονομικών στόχων:

- της *άριστης κατανομής των παραγωγικών μέσων*, π.χ. δαπάνες για αγορά αγαθών, μισθών δημοσίων υπαλλήλων, καταβολή ενοικίων, κ.ά.
- της «*δίκαιης*» *διανομής του εισοδήματος*, π.χ. δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας, συντάξεις, οικογενειακά επιδόματα, ενισχύσεις αγροτών, κ.ά.
- της *σταθεροποίησης της οικονομίας*, δηλαδή της αντιμετώπισης της ύφεσης και του πληθωρισμού, π.χ. προσλήψεις υπαλλήλων σε περιόδους ύφεσης, περιορισμός κρατικών προμηθειών σε περιόδους πληθωρισμού, κ.ά.
- της *οικονομικής μεγέθυνσης*, π.χ. δαπάνες για την παιδεία, την έρευνα, κ.ά.

3.2 ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Με βάση ορισμένα κριτήρια, οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται ως εξής:

Οικονομική ταξινόμηση

Η οικονομική ταξινόμηση στηρίζεται στον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες δαπάνες επηρεάζουν την παραγωγή και το εθνικό εισόδημα. Με βάση το κριτήριο αυτό, οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται σε:

A) *Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες*: περιλαμβάνουν όλες τις δημόσιες δαπάνες για αγορές καταναλωτικών και επενδυτικών αγαθών και υπηρεσιών. Έχουν την ιδιότητα να τονώνουν την εγχώρια ζήτηση και να αυξάνουν το εθνικό προϊόν, π.χ. μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, ενοίκια κτιρίων που στεγάζονται οι δημόσιες υπηρεσίες, κρατικές προμήθειες, κ.ά. Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες περαιτέρω διακρίνονται σε:

i) *τρέχουσες δαπάνες ή δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης*: δαπάνες για την αγορά αγαθών, των οποίων το όφελος εξαντλείται στη διάρκεια της χρονικής περιόδου κατά την οποία διενεργούνται οι δαπάνες, π.χ. μισθοί δημοσίων υπαλλήλων, γραφική ύλη, αναλώσιμα, κ.ά.

ii) *δαπάνες δημοσίων επενδύσεων ή κεφαλαιουχικές δαπάνες*: δαπάνες για την αγορά αγαθών, των οποίων το όφελος διαχέεται και πέραν της χρονικής περιόδου κατά την οποία διενεργούνται οι δαπάνες, π.χ. ανέγερση και εξοπλισμός σχολείων ή νοσοκομείων, κατασκευή αεροδρομίων, κ.ά.

B) Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές: αποτελούν μονομερείς παροχές του δημοσίου προς τους ιδιωτικούς φορείς και αυξάνουν το διαθέσιμο εισόδημα των δικαιούχων (λειτουργούν ως αρνητικοί φόροι εισοδήματος), π.χ. επιδόματα ανεργίας, οικογενειακά επιδόματα, συντάξεις, επιδοτήσεις ιδιωτικών επιχειρήσεων, κ.ά. Οι δαπάνες αυτές δεν γίνονται ως αντάλλαγμα για τη χρησιμοποίηση υπηρεσιών ή την αγορά αγαθών και δεν αποτελούν τμήμα του εθνικού εισοδήματος. Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές περαιτέρω διακρίνονται σε:

i) *μεταβιβάσεις εισοδήματος*: ενισχύουν το εισόδημα των νοικοκυριών (επιδόματα ανεργίας, οικογενειακά επιδόματα) ή των επιχειρήσεων (επιδοτήσεις πρώτων υλών ή τιμών προϊόντων)

ii) *μεταβιβάσεις κεφαλαίου*: καλύπτουν μέρος των δαπανών των νοικοκυριών (επιδότηση κατασκευής κατοικίας) ή των επιχειρήσεων (επιδότηση για αγορά μηχανολογικού εξοπλισμού) για την αγορά κεφαλαιουχικών αγαθών.

Δυσχέρειες οικονομικής ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών σε δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες ή σε δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές:

- **Συντάξεις**: Θεωρούνται δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, ενώ θα έπρεπε να ενταχθούν στις μεταβιβαστικές πληρωμές (αφού αποτελούν μονομερείς παροχές του δημοσίου στους συνταξιούχους)

- **Τόκοι δημοσίου χρέους**: Αποτελούν αμοιβές για τις υπηρεσίες του συντελεστή κεφάλαιο. Κατατάσσονται στην κατηγορία των μεταβιβαστικών πληρωμών στην πράξη, αλλά θα έπρεπε ίσως να θεωρούνται δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες (αφού αποτελούν αμοιβή των δανειστών για την παραχώρηση των κεφαλαίων τους στο δημόσιο).

- **Δαπάνες για αγορά παλαιών κεφαλαιουχικών αγαθών**: περιλαμβάνονται στην κατηγορία των μεταβιβαστικών πληρωμών (αφού οι δαπάνες αυτές δε δημιουργούν άμεσα εισοδήματα).

- **Παροχές του δημοσίου σε είδος**: Θα έπρεπε να περιλαμβάνονται στις δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες (αφού συντελούν άμεσα στη δημιουργία εισοδημάτων), αλλά τελικά περιλαμβάνονται στις μεταβιβαστικές πληρωμές.

Προβλήματα παρουσιάζονται και κατά το χαρακτηρισμό ορισμένων δαπανών ως καταναλωτικών ή επενδυτικών, π.χ. οι τρέχουσες δαπάνες για την παιδεία χαρακτηρίζονται ως καταναλωτικές, ενώ θα μπορούσαν να θεωρούνται επενδυτικές, καθώς συμβάλλουν στη δημιουργία ανθρώπινου κεφαλαίου.

Χρησιμότητα οικονομικής ταξινόμησης: οι φορείς άσκησης οικονομικής πολιτικής (policy makers) μπορούν να αξιολογούν καλύτερα τις οικονομικές επιπτώσεις των δημοσίων δαπανών και να τις χρησιμοποιούν καλύτερα για την άσκηση οικονομικής πολιτικής.

Λειτουργική ταξινόμηση

Η λειτουργική ταξινόμηση γίνεται με κριτήριο το είδος της ανάγκης την οποία προορίζεται να καλύψει η κάθε κατηγορία δαπάνης.

Λειτουργική ταξινόμηση των τρεχουσών δημοσίων δαπανών: Οι Εθνικοί Λογαριασμοί ταξινομούν λειτουργικά τις τρέχουσες δημόσιες δαπάνες σε επτά κατηγορίες: Διοίκηση, Άμυνα, Δικαιοσύνη, Υγεία, Πρόνοια, Εκπαίδευση, Λοιπή δράση.

Λειτουργική ταξινόμηση των επενδυτικών δαπανών: Οι Εθνικοί Λογαριασμοί ταξινομούν λειτουργικά τις επενδυτικές δαπάνες σε οκτώ κατηγορίες: Γεωργία, Κτηνοτροφία, Ορυχεία, Μεταποίηση, Ενέργεια-Υδρευση, Μεταφορές-Επικοινωνίες, Κατοικία, Δημόσια Διοίκηση, Λοιπές Δραστηριότητες.

Δυσχέρειες λειτουργικής ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών:

- Ορισμένες κατηγορίες δαπανών εξυπηρετούν περισσότερες από μία ανάγκες, π.χ. οι μισθοί των υπαλλήλων του Υπουργείου Παιδείας θα πρέπει να ενταχθούν στον τομέα της εκπαίδευσης ή της Διοίκησης;
- Είναι δύσκολο να καθοριστεί το σημείο μέχρι το οποίο θα πρέπει να γίνεται η ανάλυση και η εξειδίκευση των δημοσίων δαπανών, π.χ. δαπάνες εκπαίδευσης.

Χρησιμότητα λειτουργικής ταξινόμησης: α) επιτρέπει τη μελέτη και αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών και βοηθά την πολιτική εξουσία να ιεραρχεί τις διάφορες κατηγορίες δαπανών και β) διευκολύνει τους πολίτες να εξακριβώνουν την προτεραιότητα που δίνει η κυβέρνηση στην ικανοποίηση των διαφόρων κατηγοριών αναγκών και να κρίνουν αν τους ικανοποιεί η ιεράρχηση αυτή ή όχι.

Διοικητική ταξινόμηση

Η διοικητική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών γίνεται με κριτήριο το δημόσιο φορέα που δημιουργεί τη δαπάνη. Σύμφωνα με τη διοικητική ταξινόμηση, οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται σε:

- Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης
- Δαπάνες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)
- Δαπάνες Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ)
- Δαπάνες λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)

Χρησιμότητα διοικητικής ταξινόμησης: Παρέχει πληροφορίες σχετικά με:

α) το βαθμό διοικητικής αποκέντρωσης: όσο μεγαλύτερο το % των δαπανών των ΟΤΑ προς τις δαπάνες της Δημόσιας Διοίκησης, τόσο πιο αποκεντρωμένο είναι το διοικητικό σύστημα της χώρας.

β) το κόστος της κοινωνικής ασφάλισης: όσο περισσότερο αυξάνουν οι δαπάνες των ΟΚΑ ως ποσοστό του ΑΕΠ, τόσο περισσότερο αυξάνει ο βαθμός ωρίμανσης και η παθογένεια του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος.

γ) τα περιθώρια ιδιωτικοποίησης δημοσίων φορέων: όσο υψηλότερες είναι οι δημόσιες δαπάνες των ΝΠΔΔ ως ποσοστό του ΑΕΠ, τόσο ευρύτερα είναι τα περιθώρια ιδιωτικοποίησης.

3.3 ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΣΟΔΑ- ΦΟΡΟΙ

Οι φόροι αποτελούν το κύριο έσοδο του κράτους. Εάν δεν επαρκούν για να καλύψουν τις δημόσιες δαπάνες, επικέγεται ο δημόσιος δανεισμός ως μια δεύτερη πηγή εσόδων.

Φόρος: μία μονομερής, αναγκαστική παροχή των ιδιωτικών φορέων προς το Δημόσιο, η οποία δεν αντικρίζεται από ειδική και άμεση οικονομική αντιπαροχή του Δημοσίου προς του φορολογούμενους, για την επίτευξη των εξής στόχων:

- της άριστης κατανομής των παραγωγικών μέσων, π.χ. χρηματοδότηση της παραγωγής των δημοσίων αγαθών, κ.ά.
- της δίκαιης διανομής του εισοδήματος, π.χ. φορολογία ανώτερων εισοδηματικών τάξεων με στόχο τη μείωση της ανισοκατανομής του εισοδήματος, κ.ά.
- της σταθεροποίησης της οικονομίας, π.χ. σε περιόδους πληθωριστικών πιέσεων επιβάλλονται φόροι με στόχο τη μείωση της συνολικής ενεργού ζήτησης στην οικονομία, κ.ά.
- της οικονομικής μεγέθυνσης, π.χ. για την ανάπτυξη της οικονομίας απαιτούνται επενδύσεις, οι οποίες προϋποθέτουν αποταμίευση· με τη φορολογία μπορεί να αποθαρρύνει την τρέχουσα κατανάλωση, να ενισχύσει την αποταμίευση και να τις επενδύσεις, κ.ά.

Ταξινόμηση των Φόρων

Με βάση ορισμένα κριτήρια, οι φόροι ταξινομούνται ως εξής:

Ταξινόμηση με κριτήριο τη Φορολογική Βάση

Φορολογική βάση: το μέγεθος με βάση το οποίο υπολογίζεται ένας φόρος και μπορεί να είναι οικονομικό (εισόδημα, περιουσία, δαπάνη) ή μη-οικονομικό μέγεθος (αριθμός παραθυρίων του σπιτιού ενός φορολογούμενου).

Με βάση το κριτήριο αυτό, οι φόροι ταξινομούνται σε:

A) Φόρους σταθερού ποσού κατά φορολογούμενο (ή εφάπαξ ή πάγιοι): επιβαρύνουν με το ίδιο ακριβώς ποσό όλα τα άτομα της οικονομίας – ανεξάρτητα από το μέγεθος του εισοδήματός τους, της περιουσίας τους ή τις προσωπικές τους συνθήκες, π.χ. κεφαλικός φόρος. Τείνουν να εκλείψουν, γιατί είναι κοινωνικά άδικοι.

B) Φόρους εισοδήματος: επιβαρύνουν το εισόδημα των φυσικών ή νομικών προσώπων, σε ορισμένη χρονική περίοδο (συνήθως ετήσια) και διακρίνονται σε:

i) φόρους εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΦΕΦΠ): επιβάλλονται στο εισόδημα των νοικοκυριών ή των ιδιοκτητών προσωπικών εταιριών, μετά την αφαίρεση πραγματοποίησης του εισοδήματος (ελάχιστο όριο συντήρησης) και ορισμένων απαλλαγών ή εξαιρέσεων (οικογενειακά βάρη κλπ.).

ii) φόρους εισοδήματος νομικών προσώπων (ΦΕΝΠ): επιβάλλονται επί των καθαρών κερδών των ανωνύμων εταιριών.

Γ) Φόρους κατανάλωσης: πλήττουν τη δαπάνη των νοικοκυριών για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών και διακρίνονται σε:

i) γενικούς φόρους κατανάλωσης, που επιβάλλονται σε όλα τα αγαθά που αποτελούν αντικείμενο συναλλαγών στην αγορά (π.χ. ΦΠΑ) και σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης, που επιβαρύνουν ορισμένα αγαθά (π.χ. οιοπνευματώδη, καπνός, κλπ.)

ii) φόρους κατ'αξίαν, που υπολογίζονται σε ορισμένο ποσοστό επί της τιμής πώλησης του προϊόντος (π.χ. ΦΠΑ 23% επί της τιμής του αγαθού) και φόρους κατά μονάδα προϊόντος, που υπολογίζονται σε ορισμένο ποσό ανά μονάδα προϊόντος (π.χ. 0,80€ανά πακέτο τσιγάρων)

iii) εσωτερικούς φόρους κατανάλωσης, που επιβαρύνουν τα εγχωρίως παραγόμενα και καταναλισκόμενα προϊόντα και εξωτερικούς φόρους κατανάλωσης (ή δασμούς), που επιβαρύνουν τα εισαγόμενα προϊόντα· τα εξαγόμενα συνήθως δε φορολογούνται.

Δ) Φόρους περιουσίας: επιβαρύνουν το σύνολο ή μέρος της αξίας των περιουσιακών στοιχείων των ιδιωτικών φορέων και διακρίνονται σε:

i) φόρους επί της κατοχής περιουσίας, όπως είναι στην Ελλάδα ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ), που επιβαρύνει με χαμηλό συντελεστή την αξία των ακίνητων περιουσιακών στοιχείων του ατόμου, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις οφειλές ή τις προσωπικές του συνθήκες

ii) φόρους επί της μεταβίβασης της περιουσίας με ετεροβαρείς δικαιопραξίες, π.χ. φόροι κληρονομιών, δωρεών, γονικών παροχών, κλπ.

iii) Φόρους επί της μεταβίβασης της περιουσίας με διμερείς συναλλαγές, π.χ. φόροι μεταβίβασης ακινήτων, φόροι επί των χρηματιστηριακών συναλλαγών, κλπ.

Ταξινόμηση των Φόρων σε Άμεσους και Έμμεσους

Άμεσοι φόροι: επιβάλλονται επί στοιχείων, που αποδεικνύουν την ύπαρξη φοροδοτικής ικανότητας του ατόμου, με σκοπό να επιβαρύνουν τον κατά νόμο υπόχρεο για την πληρωμή τους, π.χ. ΦΕΦΠ.

Έμμεσοι φόροι: επιβάλλονται επί στοιχείων, που αποτελούν ένδειξη μόνο της φοροδοτικής ικανότητας του ατόμου, με σκοπό να επιβαρύνουν τα πρόσωπα με τα οποία συναλλάσσεται ο κατά νόμο υπόχρεος για την πληρωμή τους, π.χ. ΦΠΑ.

Ταξινόμηση με κριτήριο τη φορολογούσα αρχή

Με κριτήριο το είδος του δημόσιου φορέα που είναι αρμόδιος για την είσπραξη των φόρων, οι φόροι διακρίνονται σε:

A) φόρους Κεντρικής Διοίκησης

B) φόρους υπέρ των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (εισφορές)

Γ) φόρους υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (δημοτικοί φόροι, τέλη, κλπ.)

Ταξινόμηση των φόρων σε προσωπικούς και απρόσωπους

Προσωπικοί φόροι: λαμβάνουν υπόψη το μέγεθος του εισοδήματος ή της περιουσίας, τις προσωπικές συνθήκες, την οικογενειακή κατάσταση, τον τρόπο κτήσης του εισοδήματος και άλλα στοιχεία του φορολογουμένου, π.χ. προσωπικός φόρος εισοδήματος (ΦΕΦΠ), φόρος κληρονομιών, κλπ.

Απρόσωποι φόροι: επιβάλλονται επί συναλλαγών, με βάση ορισμένα αντικειμενικά κριτήρια, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη το ύψος του εισοδήματος ή τις προσωπικές συνθήκες του φορολογούμενου, π.χ. φόροι κατανάλωσης.

3.4 Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ

Ο δημόσιος δανεισμός αποτελεί τη δεύτερη σημαντική πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών. Με το δημόσιο δανεισμό έχουμε μετάθεση πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα, ώστε να γίνει δυνατή η κάλυψη των δημοσίων δαπανών. Η σημασία του δημόσιου δανεισμού αυξήθηκε σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες.

Η υπερβολική αύξηση του δημοσίου χρέους κατά την τελευταία 20ετία οφείλεται στα πρωτογενή ελλείμματα στις αρχές του '80, αργότερα στους τόκους καθώς και στα χρέη των κρατικών τραπεζών, τα ελλείμματα οργανισμών και δημοσίων επιχειρήσεων κ.ά. Η αύξηση αυτή του δημοσίου χρέους είχε ως αποτέλεσμα την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού και του εξωτερικού ισοζυγίου.

Στα μέσα του 2010 αποκαλύφθηκε ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας κυμαίνονταν σε μεγαλύτερα επίπεδα από αυτά που θα καθιστούσαν το δημόσιο χρέος βιώσιμο και τα επιτόκια δανεισμού της χώρας από τις χρηματαγορές για τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων αυξήθηκαν υπέρμετρα. Μπροστά στον κίνδυνο της χρεοκοπίας, η ελληνική κυβέρνηση προσέφυγε στο μηχανισμό στήριξης της Τρόικα -που συγκροτήθηκε από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)- και αιτήθηκε δάνειο 110 δις € (80 δις € από τις 15 χώρες της Ευρωζώνης και 30 δις € από το ΔΝΤ). Η σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης (μνημόνιο) που υπογράφηκε στις 8/5/2010 περιλάμβανε διάφορα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης. Τα μέτρα αυτά δεν απέδωσαν με αποτέλεσμα στις 29/6/2011 η κυβέρνηση να ψηφίσει το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» που περιλάμβανε νέα μέτρα λιτότητας. Στις 21/7/2011 η σύνοδος κορυφής της ΕΕ κατέληξε σε συμφωνία για νέο δάνειο προς τη χώρα ύψους 158 δις € που συνοδεύτηκε, όμως, με απροθυμία ορισμένων χωρών της Ευρωζώνης να συνεισφέρουν χωρίς εγγυήσεις. Στις 27/10/2011 στη σύνοδο κορυφής επιτεύχθηκε συμφωνία για «κουρεμα » του χρέους κατά 50% και πρόσθετο πακέτο βοήθειας 130 δις €

Διακρίσεις δημοσίου δανεισμού και δημοσίου χρέους

Οι κυριότερες ταξινομήσεις δημοσίου δανεισμού και δημοσίου χρέους είναι οι ακόλουθες:

A) ανάλογα με την πηγή προέλευσης των πόρων, ο δανεισμός και το χρέος διακρίνονται σε:

i) **εσωτερικό δημόσιο δανεισμό και δημόσιο χρέος**: οι πόροι προέρχονται από πηγές που είναι μέσα στη χώρα.

ii) **εξωτερικό δημόσιο δανεισμό και δημόσιο χρέος**: οι πηγές δανεισμού είναι έξω από την επικράτεια της χώρας

Παρατηρήσεις:

- Ο εσωτερικός δανεισμός δεν αυξάνει τους συνολικούς πόρους της οικονομίας επειδή οι εσωτερικές πηγές είναι διαθέσιμες στην οικονομία, αλλά δε χρησιμοποιούνται. Με τον εξωτερικό δανεισμό χρησιμοποιούνται πόροι από ξένες πηγές.

- Ο εσωτερικός δανεισμός μειώνει την αγοραστική δύναμη και την ενεργό ζήτηση, σε αντίθεση με τον εξωτερικό δανεισμό.

- Ο εξωτερικός δανεισμός βελτιώνει το ισοζύγιο πληρωμών στην περίοδο του συνάπτεται το δάνειο, αλλά συνεπάγεται συναλλαγματική επιβάρυνση της οικονομίας κατά την εξόφληση του δανείου, λόγω διάθεσης συναλλάγματος στο εξωτερικό.

- Με τον εξωτερικό δανεισμό οι τόκοι περνούν σε κατοίκους ξένων χωρών, ενώ με τον εσωτερικό σε κατοίκους του εσωτερικού, άρα υπάρχουν επιπτώσεις στη διανομή του εισοδήματος.

Το 1996, το 80% του συνολικού χρέους της Ελλάδας ήταν εσωτερικό, ενώ το 20% εξωτερικό.

B) ανάλογα με το χρόνο λήξης των δανείων, διακρίνουμε δύο κατηγορίες:

i) **τα πάγια δάνεια**: δάνεια τα οποία οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν υποχρέωση να εξοφλήσουν ποτέ. Αποτελούν πάγια περιουσιακά στοιχεία που αποφέρουν τόκο στον κάτοχό τους, ο οποίος μπορεί να απαλλαγεί από αυτά με πώλησή τους στο χρηματιστήριο.

ii) **τα εξοφλητέα δάνεια**: δάνεια τα οποία οι δημόσιοι φορείς πρέπει να εξοφλήσουν.

Ανάλογα με το χρόνο μέσα στον οποίο θα πρέπει να εξοφληθούν, τα δάνεια διακρίνονται σε:

α) δάνεια που είναι απαιτητά μόλις ο κομιστής των τίτλων τα εμφανίσει για εξόφληση

β) δάνεια ορισμένης προθεσμίας εξόφλησης, τα οποία οι δημόσιοι φορείς πρέπει να εξοφλήσουν μέσα σε μια ορισμένη προθεσμία. Ανάλογα με τη διάρκεια των δανείων ορισμένης προθεσμίας, τα δάνεια διακρίνονται σε:

- i. βραχυπρόθεσμα: διάρκεια μικρότερη του έτους
- ii. μεσοπρόθεσμα: διάρκεια μέχρι 10 έτη
- iii. μακροπρόθεσμα: διάρκεια πάνω από 10 έτη.

Στην πράξη, τα δάνεια που συνάπτουν οι δημόσιοι φορείς είναι εξοφλητέα σε ορισμένη προθεσμία και είναι συνήθως βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα. Στην Ελλάδα, το μεγαλύτερο μέρος του εσωτερικού κρατικού χρέους είναι βραχυπρόθεσμο.

Γ) ανάλογα με τη χρήση του προϊόντος του δανείου, τα δάνεια διακρίνονται σε:

- i) *παραγωγικά*: τα δάνεια που γίνονται για τη χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων
- ii) *καταναλωτικά*: τα δάνεια που χρησιμοποιούνται για καταναλωτικούς σκοπούς

Δ) με βάση άλλα κριτήρια, όπως *με βάση το αν οι τίτλοι τους έχουν εισαχθεί και αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο χρηματιστήριο*, διακρίνονται σε:

- α) διαπραγματεύσιμα: οι τίτλοι τους έχουν μπει στο χρηματιστήριο
- β) μη-διαπραγματεύσιμα: οι τίτλοι δεν έχουν μπει στο χρηματιστήριο

Δ) με βάση το αν οι δημόσιοι φορείς έχουν το δικαίωμα να μετατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους του δανείου, διακρίνονται σε:

α) μετατρέψιμα: όταν οι δημόσιοι φορείς έχουν τη δυνατότητα να μετατρέψουν εκ των υστέρων τους όρους του δανείου, π.χ. το επιτόκιο, το χρόνο λήξης κ.ά.

β) μη-μετατρέψιμα: όταν οι δημόσιοι φορείς δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα

Λόγοι για τους οποίους δανείζονται οι Δημόσιοι Φορείς

α) Η χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων. Οι δημόσιες επενδύσεις θα πρέπει να χρηματοδοτούνται τουλάχιστον εν μέρει με δημόσιο δανεισμό, επειδή τα οφέλη των επενδύσεων όπως και η κατανομή του κόστους των επενδύσεων – και η εξόφληση του δανείου - περιέρχονται στο κοινωνικό σύνολο τμηματικά σε διάστημα πολλών ετών.

β) Η ανεπάρκεια των τρεχόντων εσόδων. Η ανεπάρκεια τρεχόντων εσόδων αφορά συνήθως φορολογικά έσοδα και μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι: i) οι δημόσιοι φορείς δεν επιθυμούν αύξηση των φόρων, επειδή προκαλούνται αρνητικές επιδράσεις στην οικονομική δραστηριότητα και από την πλευρά των καταναλωτών και από την πλευρά των επιχειρήσεων, ii) η αύξηση των φόρων προκαλεί την αντίδραση των φορολογουμένων και έχει πολιτικό κόστος και iii) διάφοροι οργανισμοί, π.χ. κοινωνικής ασφάλισης ή τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν έχουν τη δυνατότητα να κάνουν αυξήσεις των φορολογικών τους εσόδων και καταφεύγουν στο δανεισμό.

γ) Η ανάγκη κρατικής παρέμβασης για σταθεροποίηση της οικονομίας. Όταν στην οικονομία υπάρχει ανεργία, οι δημόσιοι φορείς δανείζονται τις αποταμιεύσεις των ιδιωτικών φορέων, ώστε να αυξήσουν τις δημόσιες δαπάνες και την ενεργό ζήτηση έως ότου επιτευχθεί το εισόδημα πλήρους απασχόλησης. Όταν στην οικονομία υπάρχει πληθωρισμός, οι δημόσιοι

φορείς δανείζονται για να περιορίσουν τη ρευστότητα και την ενεργό ζήτηση έως ότου επιτευχθεί περιορισμός των πληθωριστικών πιέσεων.

δ) Η διοχέτευση των αποταμιεύσεων στους κλάδους που επιθυμούν οι δημόσιοι φορείς. Πολλές φορές, οι δημόσιοι φορείς δανείζονται με σκοπό να επαναδανείσουν τα χρήματα αυτά σε ιδιωτικούς φορείς με χαμηλότερο επιτόκιο από αυτό που ισχύει στην αγορά, προκειμένου να ενισχύσουν ορισμένους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο Η ΥΦΕΣΗ ΚΑΙ Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

4.1 Η ΥΦΕΣΗ

Τον τελευταίο χρόνο, η παγκόσμια κοινότητα αντιμετωπίζει μια μεγάλης έντασης οικονομική κρίση, η οποία, αν και εκδηλώθηκε αρχικά στις Ηνωμένες Πολιτείες με επίκεντρο τις τραπεζικές επισφάλειες και ειδικότερα την αδυναμία εξυπηρέτησης των στεγαστικών δανείων, σύντομα έλαβε διαστάσεις επιδημίας. Η χρηματοπιστωτική κρίση επεκτάθηκε ταχύτατα στις αναπτυγμένες χώρες και στη συνέχεια σε ολόκληρο τον κόσμο, με δραματικές επιπτώσεις στο τραπεζικό σύστημα και τις επιχειρήσεις. Σύμφωνα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η κρίση μεταφέρεται με σφοδρότητα στην πραγματική οικονομία, με αποτέλεσμα την ύφεση και την πτώση της απασχόλησης (Birdsall, 2009). Η αντίδραση των χωρών ήταν άμεση σ' ό,τι αφορά στη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης. Τα μέτρα αυτά, αν και διέφεραν από χώρα σε χώρα, ωστόσο είχαν έναν κοινό στόχο, τη βελτίωση της ρευστότητας, την κινητοποίηση των επενδύσεων με σκοπό την αναθέρμανση της οικονομίας και τη συγκράτηση της απασχόλησης.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το σχέδιο για την αντιμετώπιση της κρίσης, τη στήριξη και την ανάκαμψη της οικονομίας κατατέθηκε το Δεκέμβριο του 2008. Η ανάπτυξη κοινών στρατηγικών σε συνδυασμό με την προώθηση των μακροπρόθεσμων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν το βασικό χαρακτηριστικό αυτού του σχεδίου. Στόχος είναι η τόνωση της αγοράς και η λήψη μέτρων για τη στήριξη των επιχειρήσεων και της απασχόλησης. Οι βασικοί άξονες για την αντιμετώπιση της κρίσης είναι η εισαγωγή ρευστότητας στην οικονομία ώστε να τονωθεί η ζήτηση και η προώθηση των επενδύσεων με μακροπρόθεσμο στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, πάντα όμως λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς του Συμφώνου Σταθερότητας, το οποίο δίνει έμφαση στη δημοσιονομική πειθαρχία και τη νομισματική σταθερότητα (European Commission, 2009).

Σε μια εποχή που η ελληνική κρίση έχει πυροδοτήσει μια κρίση εμπιστοσύνης σε ολόκληρη την ευρωζώνη οι χώρες επιχειρούν να την περιορίσουν με αυστηρά μέτρα περιορισμού των ελλειμμάτων στη χώρα μας, όπου βρίσκεται και η καρδιά της νέας (δημοσιονομικής) φάσης της ευρωπαϊκής κρίσης. Κανείς, ούτε οι καταναλωτές, ούτε οι επιχειρήσεις, ούτε οι εξειδικευμένοι διεθνείς αναλυτές μπορούν να προβλέψουν με βεβαιότητα τη διάρκεια της εγχώριας κρίσης. Η κρίση της ελληνικής οικονομίας συνδέεται εν μέρει με την κρίση της στρατηγικής του ευρώ. Παρά την αρχική αναιτιολόγητη αισιοδοξία, οι οικονομικές εξελίξεις στις διεθνείς χρηματαγορές έπληξαν τον πυρήνα του ευρώ και οδήγησαν σε κρίση τις στρατηγικές εξουσίας που συνδέονται με αυτό (Busch, 1986). Η συμβίωση χωρών με διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης κάτω από τη «στέγη» του ίδιου νομίσματος οδήγησε σε πολύ διαφορετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης και κερδοφορίας. Η ταχεία ανάπτυξη στις χώρες της «περιφέρειας» και η σχετική στασιμότητα του «κέντρου» μείωσε δραστικά την αναπτυξιακή «ψαλίδα» μεταξύ τους. Την ίδια στιγμή, οι υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης στις πρώτες συνοδεύτηκαν τόσο από ραγδαία μείωση στο κόστος του εγχώριου δανεισμού όσο και από εισροή ξένων «αποταμιεύσεων», γεγονός που δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την εμφάνιση σταθερών πλεονασμάτων στο ισοζύγιο των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Παρά την αρχική αμηχανία και τις άστοχες αμφιταλαντεύσεις, η κρίση αντιμετωπίζεται ως

αφορμή για την ενίσχυση των νεοφιλελεύθερων στρατηγικών που συνδέονται με το σχέδιο του ευρώ (Busch, 1986) .

4.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥ "ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ"

Οικονομική κρίση είναι το φαινόμενο κατά το οποίο μια οικονομία χαρακτηρίζεται από μια διαρκή και αισθητή μείωση της οικονομικής της δραστηριότητας. Όταν λέμε οικονομική δραστηριότητα αναφερόμαστε σε όλα τα μακροοικονομικά μεγέθη της οικονομίας, όπως η απασχόληση, το εθνικό προϊόν, οι τιμές, οι επενδύσεις κ.λπ. Ο βασικότερος δείκτης οικονομικής δραστηριότητας είναι οι επενδύσεις, οι οποίες, όταν αυξομειώνονται, συμπαρασύρουν μαζί τους και όλα τα υπόλοιπα οικονομικά μεγέθη (Κουφάρης, 2010).

Η οικονομική κρίση αποτελεί τη μία από τις δύο φάσεις των οικονομικών διακυμάνσεων και συγκεκριμένα τη φάση της καθόδου, όταν δηλαδή η οικονομική δραστηριότητα βρίσκεται σε μια συνεχή συρρίκνωση (European Commission, 2009) .

Οι οικονομικές διακυμάνσεις ορίζονται ως οι διαδοχικές αυξομειώσεις της οικονομικής δραστηριότητας μέσα σε μια οικονομία. Λέγονται αλλιώς και κυκλικές διακυμάνσεις ή οικονομικοί κύκλοι. Οι Άγγλοι αποδίδουν το φαινόμενο με τον όρο «business cycles», ακριβώς για να τονίσουν την ιδιαίτερη βαρύτητα των επενδύσεων στην εξέλιξη του οικονομικού κύκλου. Από πολύχρονες στατιστικές παρατηρήσεις διαπιστώθηκε ότι οι οικονομικοί κύκλοι διαρκούν περίπου από 7 έως 11 χρόνια (European Commission, 2009) .

Η Μαρξιστική Θεωρία των Κρίσεων

Σύμφωνα με τον Μαρξ, οι κρίσεις χαρακτηρίζονται από μια «πληθώρα κεφαλαίου» δηλαδή μια υπερπαραγωγή κεφαλαίου. «Υπερπαραγωγή κεφαλαίου... σημαίνει... υπερπαραγωγή μέσων παραγωγής που μπορούν να λειτουργήσουν σαν κεφάλαιο». Η λειτουργία του κεφαλαίου προϋποθέτει την εξασφάλιση ενός ποσοστού κέρδους το οποίο ανταποκρίνεται σε ό,τι «απαιτεί η «υγιής», «ομαλή» ανάπτυξη του κεφαλαιοκρατικού προτσές παραγωγής» (Μαρξ, 1982). Αυτό το ποσοστό κέρδους είναι «το συνηθισμένο ποσοστό κέρδους»(Μαρξ, 1982). «Το συνηθισμένο ποσοστό του κέρδους δεν πρέπει να θεωρούμε σαν ένα νούμερο συγκεκριμένο, ούτε μεγαλύτερο ούτε μικρότερο. Από τη στιγμή που το ποσοστό του κέρδους πέφτει κάτω από το συνηθισμένο του επίπεδο, αρχίζει από την πλευρά των κεφαλαιοκρατών ο περιορισμός των επιχειρήσεων». Επομένως, το πρόβλημα της «πραγματοποίησης» της υπεραξίας υποκατανάλωση είναι μια συνέπεια του προβλήματος της κερδοφορίας. Ο περιορισμός των επιχειρήσεων από την πλευρά της καπιταλιστικής τάξης, όταν το ποσοστό του κέρδους πέσει κάτω από το συνηθισμένο του επίπεδο, εμφανίζεται με τη μορφή των απούλητων εμπορευμάτων, δηλαδή ως μείωση της καταναλωτικής ικανότητας.

4.3 ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Η πρόσφατη οικονομική κρίση δεν ήταν ένα ανεξάρτητο και απρόσμενο φαινόμενο. Τα αίτια, η φύση και τα χαρακτηριστικά της συνδέονται με την όλη ιστορία της μεταπολεμικής διαδικασίας συσσώρευσης του κεφαλαίου στον ανεπτυγμένο καπιταλισμό και συγκεκριμένα τη «χρυσή εποχή» της συσσώρευσης του κεφαλαίου, την κρίση της δεκαετίας του 1970, τον

τρόπο με τον οποίο «λύθηκε» ή αντιμετωπίστηκε η κρίση αυτή, την εμπειρία της «νεοφιλελεύθερης» περιόδου και ιδίως της τελευταίας της φάσης, όταν και εντάθηκε το φαινόμενο της χρηματιστικοποίησης της καπιταλιστικής οικονομίας (Υπουργείο Οικονομικών, 2010).

Τα αίτια της κρίσης πρέπει να αναζητηθούν αφενός στα χρόνια διαρθρωτικά προβλήματα και τις πολιτικές που εφαρμόστηκαν αλλά και στη διεθνή συγκυρία της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης που τα ανέδειξε με εντονότερο και οξύτερο τρόπο. Κυρίαρχο χαρακτηριστικό της οικονομίας μας είναι ύπαρξη διαρθρωτικών προβλημάτων πολύ πριν την εμφάνιση της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, τα οποία διογκώθηκαν τα τελευταία χρόνια με την εμμονή στην άσκηση πολιτικών στη κατεύθυνση των αυτορυθμιζόμενων αγορών .

Η κρίση στη χώρα μας αναμένεται να έχει μεγαλύτερο βάθος και διάρκεια από ότι σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακριβώς γιατί η δομή και τα διαρθρωτικά της προβλήματα όχι μόνο είναι διαφορετικά, αλλά διατηρούνται και καθημερινά γίνονται μεγαλύτερα και οξύτερα, αντί να αμβλύνονται, κάτω και από τις συνθήκες της διεθνούς κρίσης.

Η παραγωγική βάση της Ελληνικής Οικονομίας είναι ισχνή καθώς στηρίχθηκε, σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, σε τομείς όπως ο τουρισμός, η ναυτιλία και η οικοδομή, κλάδοι που πλήττονται πρώτοι και με ιδιαίτερη ένταση από την κρίση. Ακόμη, οι Τράπεζες το πιο ισχυρό τμήμα του ελληνικού κεφαλαίου, οι οποίες λειτούργησαν με πρωτόγνωρους ρυθμούς πιστωτικής επέκτασης, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό, με την επέκτασή τους στα Βαλκάνια και τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, μαζί με άλλες μεγάλες ελληνικές επιχειρήσεις, είναι εκτεθειμένες στην διεθνή κρίση με την ανάληψη υψηλών κινδύνων, καθώς η κρίση αυτή πλήττει με ιδιαίτερη σφοδρότητα τις χώρες αυτές .

Η σημερινή κρίση ξεκίνησε από την ταυτόχρονη συνύπαρξη των ακόλουθων τριών παραγόντων (INE-ΓΣΕΕ, 2008) :

- Η φούσκα στις τιμές των ακινήτων σε πολλές περιοχές των ΗΠΑ, η οποία διευκόλυνε την υπέρ-κατανάλωση, με αποτέλεσμα την υπέρ-θέρμανση της οικονομίας και την αύξηση του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών, όπως πολλές φορές συμβαίνει σε παρόμοιες κρίσεις.
- Η ραγδαία εξάπλωση στεγαστικών δανείων υψηλού κινδύνου, από 9% των συνολικών στεγαστικών το 2003 σε 24% το 2007, δηλαδή μια αχαλίνωτη πιστωτική επέκταση σε κατηγορίες νοικοκυριών που υπό κανονικές συνθήκες δεν θα έπρεπε να έχουν δανειοδοτηθεί. Οι τράπεζες παρείχαν δάνεια με μόνη εγγύηση την αναμενόμενη αύξηση στην τιμή της κατοικίας, ενώ διευκόλυναν τα νοικοκυριά με ελκυστικά χαμηλά επιτόκια στα πρώτα χρόνια, τα οποία όμως θα αναπροσαρμόζονταν στη συνέχεια. Πολλές φορές οι τράπεζες αναλάμβαναν να πληρώσουν το δάνειο του νοικοκυριού από άλλη τράπεζα, επειδή το νοικοκυριό είχε πρόβλημα αποπληρωμής.
- Η μεταφορά του ρίσκου από τους ισολογισμούς των τραπεζών στο κοινό και τους επενδυτές μέσω τιτλοποιήσεων, πολλοί από τους οποίους αγνοούσαν το ύψος του κινδύνου και υπήρξαν επιρρεπείς στις τότε υψηλές αποδόσεις. Η μεταφορά αυτή του ρίσκου επέτρεπε στις τράπεζες να δανείζουν άφοβα σε μη φερέγγυους δανειολήπτες και στη συνέχεια να αποκτούν ρευστότητα για επιπλέον δανειοδοτήσεις, χωρίς να χρειάζεται να βρουν νέους καταθέτες.

Πέραν τούτου, οι αιτίες της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης πρέπει να εντοπιστούν σε τρεις επιπλέον παράγοντες:

- Στις πολιτικές δραστηκής μείωσης των φορολογικών εσόδων που ακολούθησαν οι ελληνικές κυβερνήσεις για πάνω από μια δεκαετία πριν την κρίση.
- Στη νεοφιλελεύθερη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που απέκλειε τη στήριξη των δημόσιων οικονομικών της Ευρωζώνης με απευθείας δανεισμό από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, αλλά υποχρέωνε τις κυβερνήσεις να αντλούν δάνεια μόνο από τις εμπορικές τράπεζες και γενικότερα τις χρηματοπιστωτικές αγορές, με αποτέλεσμα την εκτίναξη των επιτοκίων δανεισμού στη συγκυρία της κρίσης. Στην εμμονή παράλληλα της ελληνικής κυβέρνησης στις νεοφιλελεύθερες συνταγές διαχείρισης της οικονομίας. Όταν οι χρηματαγορές απέσυραν την εμπιστοσύνη τους προς την ελληνική οικονομία, τα επιτόκια δανεισμού του Δημοσίου εκτινάχθηκαν σε δυσβάσταχτα ύψη. Τον Φεβρουάριο 2010 αποφασίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η διαμόρφωση ενός πακέτου δανειακής στήριξης του ελληνικού Δημοσίου με την εμπλοκή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), υπό τον όρο ότι η χώρα θα ακολουθούσε ένα αυστηρό πρόγραμμα περιστολής των δημόσιων δαπανών. Η κυβέρνηση προσανατολίστηκε στον περιορισμό των μισθιακών δαπανών του δημοσίου και στην περιστολή του κοινωνικού κράτους, με παράλληλη αύξηση των εσόδων κυρίως από έμμεσους φόρους (αύξηση ΦΠΑ). Άφησε αμετάβλητες τις συνθήκες αναφορικά με άλλες πηγές εσόδων ή δαπανών. Στις 23 Απριλίου 2010 η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε την ενεργοποίηση του μηχανισμού δανειακής στήριξης εκ μέρους της ΕΕ και του ΔΝΤ, εγκαινιάζοντας παράλληλα πολιτικές «συρρίκνωσης του κράτους» αναφορικά με το ασφαλιστικό σύστημα, τις συντάξεις, την τοπική αυτοδιοίκηση.
- Στην ίδια την ύπαρξη του ευρώ που, πριν την κρίση, διευκόλυνε τη μεταφορά πόρων προς τις χώρες που αναπτύσσονταν ταχύτερα. Οι κεφαλαιακές αυτές εισροές ισοσκελίζουν το ισοζύγιο πληρωμών της χώρας, δηλαδή επέτρεπαν πριν την κρίση στην Ελλάδα και άλλες χώρες της λεγόμενης «ευρωπαϊκής περιφέρειας» να διατηρούν ένα σημαντικό έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Με το ξέσπασμα της κρίσης η δυνατότητα αυτή ξανεμίσθηκε, καθώς συρρικνώθηκαν οι κεφαλαιακές εισροές.
- Τέλος, στο διάστημα 1996-2008 η Ελλάδα σημείωσε υψηλή πραγματική αύξηση του ΑΕΠ κατά 61,0%, η Ισπανία κατά 56,0% και η Ιρλανδία κατά 124,1%, σε αντίθεση με τις περισσότερο αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες. Το αντίστοιχο ποσοστό για την Γερμανία ήταν 19,5%, την Ιταλία 17,8% και για τη Γαλλία 30,8%. Οι χώρες που σημείωσαν υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης κατά βάση κατέληξαν με σημαντικά ελλείμματα στις τρέχουσες συναλλαγές. Χώριζε από πιο προηγμένες χώρες του ευρωπαϊκού «κέντρου» (INE-ΓΣΕΕ, 2008) .

4.4 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΖΩΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΖΩΗ

Η οικονομική κρίση προκαλεί δραματικές επιπτώσεις στην κοινωνική ζωή, δεδομένου ότι η μείωση ή και η απουσία εισοδήματος προκαλεί απώλειες στην ευημερία και ωθεί μεγάλα τμήματα του πληθυσμού στη φτώχεια. Το διεθνές εμπόριο, ο ρυθμός της οικονομικής ανάπτυξης και η απασχόληση αντανακλούν σε μεγάλο βαθμό την κατάσταση στην οποία βρίσκεται η διεθνής οικονομία.

Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης διαφοροποιούνται όχι μόνο μεταξύ των χωρών, όπου οι χώρες χαμηλής και μέσης ανάπτυξης πλήττονται σε μεγαλύτερο βαθμό από τις αναπτυγμένες χώρες, αλλά και στο εσωτερικό των χωρών, έτσι ώστε οι χειρόνακτες εργάτες και τα άτομα με χαμηλή εκπαίδευση να υφίστανται τις πλέον δυσμενείς επιπτώσεις σε σχέση με τα άτομα υψηλής εκπαίδευσης της μεσαίας και ανώτερης τάξης. Η οικονομική κρίση προκαλεί δραματικές επιπτώσεις στην κοινωνική ζωή, δεδομένου ότι η μείωση ή και η απουσία εισοδήματος προκαλεί απώλειες στην ευημερία και ωθεί μεγάλα τμήματα του πληθυσμού στη φτώχεια. Το διεθνές εμπόριο, ο ρυθμός της οικονομικής ανάπτυξης και η απασχόληση αντανakλούν σε μεγάλο βαθμό την κατάσταση στην οποία βρίσκεται η διεθνής οικονομία.

Σύμφωνα με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (World Trade Organization, WTO 2009), της ζήτησης εισαγωγών είχε ήδη παρατηρηθεί από το 2007. Ωστόσο, οι προβλέψεις για το 2012 είναι ιδιαίτερα δυσοίωνες, καθώς προβλέπεται πτώση 10% σε ποσοτικούς όρους. Η μείωση αυτή αναμένεται να πλήξει περισσότερο τις αναπτυγμένες από τις αναπτυσσόμενες χώρες.

Η παρούσα κρίση κινεί σε μηδενικό ή και αρνητικό ρυθμό την ανάπτυξη στην παγκόσμια οικονομία, με εξαίρεση την Κίνα, την Ινδία και μερικές άλλες νέες βιομηχανικές χώρες. Η παγκόσμια οικονομία αναμένεται να συρρικνωθεί το 2012 σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα. Το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) προβλέπεται να μειωθεί στις χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

Η οικονομική κρίση, σε παγκόσμια κλίμακα, θέτει σε καθεστώς ευπρόσβλητης εργασίας το ήμισυ σχεδόν των εργατών, οι οποίοι βρίσκονται σε κίνδυνο απώλειας της εργασίας και συνεπώς σε κατάσταση εργασιακής ανασφάλειας. Από τα τέλη του 2008 η ανεργία άρχισε να αυξάνεται. Ο αριθμός των φτωχών εργαζομένων θα αυξηθεί παγκόσμια κατά 200 εκατομμύρια και θα ανέλθει στο επίπεδο των 700–800 εκατομμυρίων.

Η κατάσταση αυτή, όπως περιγράφηκε παραπάνω, απειλεί κυρίως τις χώρες χαμηλής και μέσης ανάπτυξης, καθώς και στο εσωτερικό των χωρών τα χαμηλά κοινωνικά στρώματα, ενώ αποδεικνύει τρία βασικά αλληλοσυνδεδεμένα προβλήματα:

- Την αυξανόμενη τάση των ανισοτήτων στο εσωτερικό των χωρών,
- Την ανισοτιμία στις συνθήκες κοινωνικής προστασίας και υγείας, και
- Τα επείγοντα ζητήματα της κλιματικής αλλαγής και της οικολογικής υποβάθμισης.

4.5 ΤΟ ΧΡΕΟΣ ΩΣ ΜΟΧΛΟΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ

Οι παράγοντες των αγορών φαίνεται να θεωρούν ότι η μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στην περίπτωση της Ελλάδας δεν αρκεί για να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα του χρέους. Έτσι, ακόμα και μία σχετική «επιτυχία» του προγράμματος λιτότητας μπορεί να αφήσει το δημόσιο χρέος στα επίπεδα του 130-140% του ΑΕΠ. Αυτό σημαίνει ότι οι τιμές των κρατικών ομολόγων δεν αναμένεται να ανέλθουν σημαντικά το επόμενο διάστημα, γεγονός που συνεπάγεται ότι η Ελλάδα θα παλεύει με τη χρεοκοπία για πολύ καιρό ακόμα, ιδιαίτερα όσο οι αγορές ερμηνεύουν το πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας ως πρόβλημα «αξιοπιστίας» και όχι ρευστότητας. Έτσι, είναι πιθανό η λιτότητα που θα εφαρμοστεί στην

Ελλάδα να επιτύχει μόνο τον ένα από τους δύο στόχους της να συντρίψει τις δυνάμεις της εργασίας αλλά να αφήσει το κρατικό χρέος σε υψηλά επίπεδα. Στην περίπτωση αυτή μία μελλοντική αναδιάρθρωση δεν θα πρέπει να αποκλειστεί .

Το δημόσιο χρέος των τριών ευρωπαϊκών οικονομιών που βρίσκονται στη δυσμενέστερη δημοσιοοικονομική θέση (Ελλάδα, Πορτογαλία και Ισπανία) παρότι σε απόλυτους όρους φαντάζει μεγάλο (περίπου 400 δισεκατομύρια €), ως ποσοστό ανέρχεται μόλις στο 14% του συνόλου των ανάλογων τραπεζικών απαιτήσεων. Έτσι, υπολογίζεται ότι ακόμα και μία μείωσή του κατά 50% δεν θα μειώσει παρά μόνο κατά 10% το χρέος ως ποσοστό του ιδίων τραπεζικών κεφαλαίων. Μείωση δηλαδή που είναι «αντιμετωπίσιμη» από το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα δεδομένης της σχετικής ετοιμότητας της ΕΚΤ .

4.6 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Για πρώτη φορά η Ελλάδα βρίσκεται στη δίνη μιας διεθνούς οικονομικής κρίσης. Διανύουμε μια δύσκολη εποχή. Η διεθνής κοινότητα αντιμετωπίζει σήμερα την πιο μεγάλη οικονομική σήμερα της μεταπολεμικής περιόδου. Ο πληθωρισμός της ευρωζώνης υπερδιπλασιάστηκε. Η ακρίβεια εξελίχθηκε σε μείζον κοινωνικό πρόβλημα για όλες τις χώρες. Η ανεργία απειλεί σοβαρά τις κοινωνίες. Οι ρυθμοί ανάπτυξης της Ε.Ε. έπεσαν στο μισό. Η χρηματοοικονομική κρίση έφτασε στην καρδιά της Ευρώπης και χρηματοοικονομικοί οργανισμοί κλονίζονται. Κάποιοι έχασαν κάθε επαφή με τη διεθνή πραγματικότητα και ισχυρίζονται ότι για όλα φταίει η Ελληνική Κυβέρνηση. Η οικονομία δεν αποτελεί μεμονωμένη υπόθεση. Είναι συνδεδεμένη με την πολιτική, με την ανθρώπινη φύση και με το τι θεωρείται ορθή συμπεριφορά. Σήμερα, η τρέχουσα οικονομική κρίση ξεπερνά τα διαθέσιμα μέσα και δύσκολα μπορεί να υπάρξει λύση από τις αγορές και από το κράτος ξεχωριστά .

Τα πραγματικά όμως προβλήματα της κρίσης τα οποία επεκτάθηκαν και στο σύνολο των πολιτών, είναι η άνοδος των επιτοκίων, η δύσκολη λήψη δανείων, η άνοδος των τιμών των εμπορευμάτων και των καυσίμων που επέφεραν ακρίβεια και τη μείωση της αγοραστικής δύναμης των καταναλωτών. Δημιουργήθηκε πτώση των καταναλωτικών δαπανών, άρα και πτώση των κύκλων των εργασιών. Η ελληνική οικονομία, πρώτη φορά μετά από δεκαέξι χρόνια, βρίσκεται παγιδευμένη ανάμεσα στην οικονομική ύφεση και τη δημοσιονομική κατάρρευση .

Αν το πρόβλημα της Ελλάδας μεγαλώσει τότε θα επιταχυνθεί και το πρόβλημα της Ισπανίας αλλά και της Ιταλίας και της Πορτογαλίας μέσω του μηχανισμού μετάδοσης χρηματιστηριακών ιών. Μία τέτοια εξάπλωση είδαμε στην Ανατολική Ευρώπη μετά τον Αύγουστο, ενώ παλαιότερα είχαμε δει στην ασιατική κρίση, στην κρίση της Ρωσίας, του Μεξικού κλπ.

4.7 ΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Η οικονομική κρίση οδηγεί σε επισφαλή εργασία, ανεργία, και τελικά φτώχεια που οδηγούν στον κοινωνικό αποκλεισμό όλο και περισσότερων ομάδων πράγμα που αποτελεί πηγή για διάφορες ψυχικές διαταραχές. Η ανεργία σχετίζεται επίσης με αύξηση της ημερήσιας κατανάλωσης αλκοόλ, αύξηση στις αυτοκτονίες, στην ενδοοικογενειακή βία, αλλά και

μείωση των θανάτων από τροχαία κατά 1,4%. Ειδικότερα η φτώχεια σχετίζεται με την εμφάνιση ασθενειών καθώς τα άτομα αναγκάζονται να διαβιώνουν σε υποβαθμισμένο περιβάλλον, να τρέφονται ανεπαρκώς και να εργάζονται σε επικίνδυνα και ανθυγιεινά περιβάλλοντα.

Τα αποτελέσματα της οικονομικής κρίσης ήταν ορατά ήδη από το 2008. Κατά το 2008, οι καθαρές συνολικές επενδύσεις υποχώρησαν στο 8% περίπου του ΑΕΠ, δηλαδή κατά 4,5 εκατοστιαίες μονάδες έναντι του 2007. Αυτό σηματοδοτεί αφενός τη συρρίκνωση των εισοδημάτων και αφετέρου την αναβολή της υλοποίησης των επενδυτικών σχεδίων του ιδιωτικού τομέα ενόψει της μείωσης της ζήτησης που χαρακτηρίζει την οικονομική κρίση. Επιπλέον η κάμψη των επενδύσεων αντικατοπτρίζει τις δυσκολίες πρόσβασης στον δανεισμό που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις. Κατά την πρώτη περίοδο της κρίσης, μέχρι τα μέσα του 2009, όταν οξυνόταν η κρίση των τραπεζών, όλες οι κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων καπιταλιστικών χωρών χρηματοδότησαν τη διάσωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, με αποτέλεσμα τη μεγάλη διόγκωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Στην Ελλάδα διατέθηκαν συνολικά 28 δις ευρώ για την άμεση στήριξη του τραπεζικού συστήματος και για εγγυήσεις. Με άλλη διατύπωση, λόγω της κρίσης ένα μέρος του ιδιωτικού χρέους μετατράπηκε σε δημόσιο.

4.8 ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Η αντιμετώπιση της κρίσης δεν είναι εύκολη υπόθεση. Είναι βέβαιο ότι τα μέτρα για την αντιμετώπισή τους θα κριθούν για την αποτελεσματικότητά τους και θα διδάσκονται ως ορθό ή ατυχές παράδειγμα στα πανεπιστήμια για πολλά χρόνια. Σήμερα, στο μέσον αυτής, μπορούμε να διαγνώσουμε ότι η κρίση απαιτεί την υιοθέτηση του κατάλληλου μείγματος νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής και το συντονισμό σε διεθνές επίπεδο. Το κρίσιμο ερώτημα, σε συνθήκες ελεύθερης οικονομίας της αγοράς, είναι πως εκείνοι που ευθύνονται για την κρίση θα πληρώσουν, χωρίς να υπάρξουν αδικαιολόγητες απώλειες στο παραγόμενο προϊόν (ΑΕΠ). Η νομισματική πολιτική αντέδρασε με δύο τρόπους: χαλαρώνοντας τη στάση της μειώνοντας τα επιτόκια και παρέχοντας ενέσεις ρευστότητας στο σύστημα. Παράλληλα, διατέθηκαν αφειδώς δισεκατομμύρια ευρώ, στερλίνες, γιέν και δολάρια από τις κεντρικές τράπεζες για την παροχή ρευστότητας στην διατραπεζική αγορά καθώς οι εμπορικές τράπεζες ήταν απρόθυμες να δανείσουν η μια στην άλλη. Τα περιθώρια επιτοκίων στους δείκτες Libor και Euribor παρέμειναν σε πολύ υψηλά επίπεδα, υπογραμμίζοντας την έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των τραπεζών. Τα μεγαλύτερα χρηματιστήρια του πλανήτη γνώρισαν δραματικές απώλειες το 2008, κοντά ή και άνω του 50% .

Όμως, παρά τις παρεμβάσεις των νομισματικών αρχών η πορεία προς την ομαλότητα στις αγορές χρήματος και κεφαλαίου ήταν αργή και εύθραυστη. Ήταν φανερό, ότι η παρέμβαση των κυβερνήσεων μέσω της δημοσιονομικής πολιτικής ήταν απαραίτητη. Διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ συνέστησαν την στήριξη της οικονομίας μέσω υιοθέτησης «δημοσιονομικών πακέτων» ώστε η οικονομική πολιτική να δράσει αντικυκλικά στηρίζοντας την οικονομική δραστηριότητα. Τέτοια δημοσιονομικά πακέτα υιοθετήθηκαν από οικονομίες όπως των ΗΠΑ, της ΕΕ, της Ιαπωνία, του Ηνωμένου Βασιλείου, ακόμη και της Κίνας, συνδυασμένου ύψους τρισεκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ. Τα «δημοσιονομικά πακέτα» περιλαμβάνουν, εκτός από μέτρα διασφάλισης της σταθερότητας του

χρηματοπιστωτικού συστήματος, μέτρα όπως η μείωση της φορολογίας ή η ενίσχυση των δημοσίων δαπανών για την τόνωση της εσωτερικής ζήτησης .

Ενώ η νομισματική πολιτική ενδείκνυται να χρησιμοποιείται σε τέτοιες περιπτώσεις, υπάρχει αρκετή επιφυλακτικότητα για τη χρήση της δημοσιονομικής πολιτικής σε «κανονικές συνθήκες». Υπό το φως αυτών των εξελίξεων όλοι συμφωνούν για τη χρήση του εργαλείου της δημοσιονομικής πολιτικής αλλά αναπτύσσονται δύο κυρίως «σκέψεις» για το μέγεθος και την κατεύθυνση των δημοσιονομικών παρεμβάσεων. Από τη μια πλευρά όσοι υποστηρίζουν ότι γενικές και εκτεταμένες δημοσιονομικές παρεμβάσεις είναι η μόνη λύση για να αποφύγουμε μια παρατεταμένη ύφεση. Κατά αυτή την άποψη ο κίνδυνος είναι να δράσουν οι κυβερνήσεις πολύ αργά και πολύ λίγο και όχι το αντίθετο. Από την άλλη πλευρά, όσοι (Γερμανία) τονίζουν ότι δεν υπάρχει ενιαία συνταγή για όλα τα κράτη και, σε κάθε περίπτωση, οι όποιες δημοσιονομικές παρεμβάσεις θα πρέπει να είναι «έγκαιρες, προσωρινές και στοχευμένες», ώστε να μη θέτουν σε διακινδύνευση τη μακροχρόνια βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Για την άσκηση επεκτατικής πολιτικής θα πρέπει να υπάρχουν τα κατάλληλα περιθώρια δημοσιονομικής ευελιξίας. Εκτεταμένες δημοσιονομικές παρεμβάσεις σε χώρες όπως η Ελλάδα, πέραν των ήδη νομοθετημένων μειώσεων των φορολογικών συντελεστών και ορισμένων «στοχευμένων» δαπανών , θα είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους με μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες. Ήδη, ακόμη και με τα σημερινά επίπεδα ελλείμματος και χρέους, η εκτίναξη των περιθωρίων (spreads) των ελληνικών ομολόγων έναντι των γερμανικών, επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό με σημαντικό επιπλέον κόστος εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους. Επιπλέον, όταν οι δημόσιες δαπάνες είναι ήδη υψηλές ως ποσοστό του ΑΕΠ, είναι πιθανότερο ότι οριακά θα είναι μάλλον ατελέσφορες [www.bankofgreece.gr]. Η αύξηση των δημοσίων επενδύσεων για να μας βοηθήσει να εξέλθουμε από την παρούσα κρίση προϋποθέτει την ύπαρξη «ώριμων» επενδυτικών σχεδίων, ώστε η επιτάχυνση υλοποίησής των να έχει άμεσα αποτελέσματα. Έτσι, ο χρόνος που μεσολαβεί από την λήψη της απόφασης για τη χρηματοδότηση ενός έργου υποδομής μέχρι την εκταμίευση των σχετικών κονδυλίων, είναι τέτοιος που δεν θα συμβάλει στην άμεση αντιμετώπιση της κρίσης αλλά θα λειτουργήσει πιθανότητα πληθωριστικά, σε άλλη φάση του οικονομικού κύκλου. Επιπλέον, υπάρχει σοβαρός κίνδυνος να επιλεγούν βιαστικά δημόσιες επενδύσεις με κριτήριο τις προτιμήσεις ισχυρών πολιτικών παραγόντων, αμφίβολου άμεσου ή μελλοντικού πολλαπλασιαστικού αποτελέσματος για την κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτό, στη χώρα μας οι ήδη εγκεκριμένες επενδύσεις που συνδέονται με την υλοποίηση του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, αποτελούν ικανή ασφαλιστική δικλείδα και το μόνο που μπορεί να συστηθεί είναι ενδεχομένως η επιτάχυνση υλοποίησής των. Όμως, η τεχνητή διόγκωση τους μπορεί να υποβαθμίσει την ποιότητα των δημοσίων δαπανών και το επίπεδο απορροφητικότητας των κοινοτικών πόρων .

Οι κυβερνήσεις, όμως, που έχουν μικρότερα περιθώρια δημοσιονομικής ευελιξίας, πιθανόν να φανούν, από ανάγκη, περισσότερο καινοτόμες και εφευρετικές στους τρόπους αντιμετώπισης των συνεπειών της κρίσης. Στην κατηγορία αυτή ανήκει και η χώρα μας. Έτσι, ενδεχομένως η κρίση να αποτελέσει την αφορμή για εντατικοποίηση των απαραίτητων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Όμως, όλες οι μεταρρυθμίσεις δεν είναι εύκολο να προχωρήσουν σε περιβάλλον κρίσης, γιατί απλά δεν υπάρχουν δημοσιονομικά περιθώρια για να αποζημιωθούν, συνήθως προκαταβολικά, εκείνοι οι οποίοι νιώθουν ότι θίγονται από αυτές. Άλλες μεταρρυθμίσεις όμως, έχουν περισσότερες πιθανότητες να προχωρήσουν, καθώς μπροστά στο «κοινό καλό», που σε περιβάλλον κρίσης γίνεται ευκολότερα αντιληπτό και περισσότερο πειστικό, κάμπτονται οι συντεχνιακές αντιδράσεις .

Η αποπληρωμή του χρέους προϋποθέτει αρχικά τη μείωση του ελλείμματος. Το μέρος του ελλείμματος που δεν περιλαμβάνει τις πληρωμές των τόκων ονομάζεται πρωτογενές έλλειμμα. Μηδενικό πρωτογενές έλλειμμα σημαίνει ότι η κυβέρνηση δεν προσθέτει καινούργιο χρέος σ' αυτό που της κληρονόμησαν παλαιότερες κυβερνήσεις. Πρωτογενές έλλειμμα με θετικό πρόσημο σημαίνει ότι η κυβέρνηση δημιουργεί νέο χρέος. Το 2009, το πρωτογενές έλλειμμα της Ελλάδας ανήλθε στο 8,5% .

Είναι σαφές ότι με πρωτογενές έλλειμμα αυτού του μεγέθους η αποπληρωμή του χρέους είναι αδύνατη. Το χρέος μπορεί να αποπληρωθεί μόνο αν η κυβέρνηση παύσει να δημιουργεί πρωτογενές χρέος, δηλ. δεν δημιουργεί νέο χρέος κάθε χρόνο .

Η κυβέρνηση πρέπει να δημιουργήσει πρωτογενές πλεόνασμα. Αν το πρωτογενές πλεόνασμα υπερβεί τις πληρωμές των τόκων του χρέους, το συνολικό έλλειμμα θα έχει αρνητικό πρόσημο και το χρέος θα μειωθεί. Αν το πρωτογενές πλεόνασμα ισούται με τις πληρωμές των τόκων του χρέους, το έλλειμμα μηδενίζεται και το χρέος θα παραμένει σταθερό. Παρόλο που για τη μείωση του χρέους απαιτείται αρνητικό έλλειμμα.

Επιθυμητά αποτελέσματα μπορούν να επιτευχθούν ακόμη και με μηδενικό ή ελάχιστα θετικό έλλειμμα. Αν το ΑΕΠ της Ελλάδας διπλασιαζόταν ξαφνικά χωρίς καμία αλλαγή στο δημόσιο χρέος, η Ελλάδα θα αντιμετώπιζε πολύ μικρότερο πρόβλημα χρέους. Η Ελλάδα μπορεί να επιτύχει και να διατηρήσει υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης του ΑΕΠ, εφόσον αυξήσει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της. Η αύξηση της ανταγωνιστικότητας έχει ιδιαίτερα αυξημένη σημασία λόγω του μεγάλου εξωτερικού χρέους της Ελλάδας. Μία χώρα μπορεί να αποπληρώσει το εξωτερικό της χρέος πραγματοποιώντας περισσότερες εξαγωγές από εισαγωγές. Δεδομένου ότι η Ελλάδα εισάγει αυτή τη στιγμή σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι εξάγει απαιτείται μεγάλη αύξηση της ανταγωνιστικότητας ώστε οι εξαγωγές να υπερκεράσουν τις εισαγωγές .

Το τρέχον πρόβλημα της Ελλάδας είναι ο συνδυασμός υψηλού χρέους, Μεγάλου ελλείμματος και χαμηλής ανταγωνιστικότητας. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων ευθύνεται για το γεγονός ότι η Ελλάδα μπορεί να δανειστεί μόνο με πολύ υψηλά επιτόκια στις χρηματοπιστωτικές αγορές .

Η πολυπόθητη "Λύση" για τον κάθε Έλληνα είναι πλέον κάτι διαφορετικό. Άλλοι θέλουν να επανεπιβεβαιωθεί η μονιμότητα τους στο Δημόσιο, άλλοι να μην πληρώνουμε τόσους φόρους, άλλοι απλώς να σταματήσει αυτή η μαζική ψυχολογική παράκρουση που μας έχει πιάσει όλους. Η αντίδραση της κοινής γνώμης είναι σπασμωδική, καθώς η ενημέρωση της είναι ελλιπής και βασίζεται σε μισές αλήθειες και ολόκληρα ψέματα. Τα ΜΜΕ είτε είναι φιλοκυβερνητικά είτε λαϊκίζουν και υπεραπλουστεύουν την κατάσταση .

Το σίγουρο είναι ότι πάνω από το 50% του Ελληνικού δημοσίου χρέους δεν θα αποπληρωθεί ποτέ. Και αυτό γιατί και αν ακόμη καταφέραμε να έχουμε πλεονασματικούς προϋπολογισμούς, το πλεόνασμα αυτών δεν θα μπορούσε ποτέ να καλύψει τον αυτοτροφοδοτούμενο ρυθμό αύξησης του Χρέους λόγω των υψηλών επιτοκίων που μας δανείζει η Τρόικα. Η λογική της Ε.Ε. και της Γερμανίας δεν είναι να πάρει πίσω τα δανεικά, αλλά να μην χάσει άλλα. Όταν ο Ελληνικός προϋπολογισμός θα έχει ισοσκελιστεί η ΕΚΤ και οι εταίροι μας θα επωμιστούν όσο χρέος θα έχει μείνει απλήρωτο ως τότε αφού στο μεσοδιάστημα θα έχουμε πουλήσει από δημόσια περιουσία οτιδήποτε μπορεί να πουληθεί.

Οι οικονομικές πολιτικές των τριών τελευταίων δεκαετιών έφεραν την Ελλάδα στα πρόθυρα της χρεοκοπίας. Μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν σε άλλες χώρες πολλά χρόνια νωρίτερα αναβάλλονταν συνεχώς στην Ελλάδα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η χώρα να μείνει πολύ πίσω, και να βρεθεί με ένα μη παραγωγικό δημόσιο τομέα, ένα άνισο και αναποτελεσματικό σύστημα συλλογής φόρων, ένα μη βιώσιμο συνταξιοδοτικό σύστημα, και ένα περιοριστικό και αναποτελεσματικό ρυθμιστικό πλαίσιο στην οικονομία, η ανταγωνιστικότητα της οποίας είναι χαμηλή και μειώνεται συνεχώς.

Η έλλειψη μεταρρυθμίσεων είναι ιδιαίτερα οδυνηρή για τη νέα γενιά. Η παιδεία που παρέχεται στους νέους υστερεί σε σύγκριση με τα διεθνή πρότυπα. Μετά από την ολοκλήρωση των σπουδών τους, οι νέοι αντιμετωπίζουν δυσκολίες κατά την είσοδό τους στην αγορά εργασίας, καθώς το περιοριστικό ρυθμιστικό πλαίσιο αποθαρρύνει τις επενδύσεις και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Όταν τελικά οι νέοι βρουν δουλειά, οι φόροι που θα τους επιβληθούν θα είναι υψηλοί ώστε να αποπληρωθεί το χρέος που συσσωρεύτηκε από προηγούμενες κυβερνήσεις, ενώ οι κοινωνικές εισφορές τους θα είναι αυξημένες ώστε να καλύπτουν τις γενναιόδωρες συντάξεις. Αν η Ελλάδα δεν μεταρρυθμίσει άμεσα την οικονομία της, υπάρχει κίνδυνος ένα μεγάλο μέρος της νέας γενιάς να μεταναστεύσουν στο εξωτερικό .

Το μόνο θετικό στοιχείο σχετικά με την τρέχουσα οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα είναι ότι υπάρχει μεγάλο περιθώριο βελτίωσης. Πράγματι, υπάρχουν συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις που θα επιτρέψουν στη χώρα να ανακτήσει το χαμένο έδαφος. Οι μεταρρυθμίσεις τις οποίες συμφώνησε η Ελλάδα με τους δανειστές της κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση και πρέπει να υποστηριχθούν. Σ' ό,τι αφορά στα συστήματα υγείας, ενδεχομένως η οικονομική κρίση να έχει, τελικά, θετικά αποτελέσματα, οδηγώντας σε δημιουργικές σκέψεις για διαρθρωτικές αλλαγές με έμφαση στη δημόσια υγεία, στην ανασυγκρότηση της ασφάλισης υγείας και στην εισαγωγή οιονεί αγορών στην παροχή υπηρεσιών υγείας .

Η σοβούσα κρίση απειλεί να λάβει παγκοσμίως διαστάσεις καταστροφής. Αυτή τη δύσκολη χρονική στιγμή θα πρέπει σε γενικές γραμμές όλο το «Σύστημα» να λειτουργήσει θετικά, φροντίζοντας να μετατρέψει τις απειλές που προκύπτουν από την παγκόσμια ύφεση σε ευκαιρίες Ανασύνταξης δυνάμεων, Επίλυσης προβλημάτων και τελικά επιθετικής πολιτικής Ανάπτυξης και Ποιοτικής Αναδιάρθρωσης των Προϊόντων .

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Η ΥΦΕΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΟΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ

5.1 Η ΥΦΕΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα, οι μακροοικονομικές εξελίξεις των τελευταίων ετών ήταν ιδιαίτερα δυσμενείς και συνέβαλαν, σε μεγάλο βαθμό, στις αποκλίσεις από τους στόχους του προγράμματος προσαρμογής και στις απαισιόδοξες προβλέψεις για την πορεία του χρέους. Το 2011 κορυφώθηκε η ύφεση με το ρυθμό μείωσης του ΑΕΠ να φθάνει το 7,1%, αφού είχαν προηγηθεί μειώσεις 4,9% το 2010, 3,1% το 2009 και 0,2% το 2008. Η Τράπεζα της Ελλάδος εκτιμά, με βάση εύλογες υποθέσεις για την πορεία εφαρμογής του προγράμματος, ότι το ΑΕΠ θα μειωθεί με ρυθμό ελαφρά ανώτερο του 6% το 2012 και της τάξεως του 4%-4,5% το 2013, ενώ η ανάκαμψη θα αρχίσει στη διάρκεια του 2014. Επομένως, η σωρευτική μείωση του ΑΕΠ φθάνει το 20% στην πενταετία 2008-2012 και μπορεί να προσεγγίσει το 24% στην εξαετία 2008-2013. Παράλληλα, η σωρευτική μείωση της συνολικής και της μισθωτής απασχόλησης στην τετραετία 2009-2012 υπερβαίνει το 16% και το 17,5% αντίστοιχα, ενώ το ποσοστό ανεργίας παρουσιάζει εκρηκτική άνοδο: από 7,6% το 2008 στο 17,7% το 2011 και ελαφρά άνω του 23,5% το 2012 (κατά μέσο όρο έτους), ενώ εκτιμάται ότι μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω και να υπερβεί το 26% το 2013 και το 2014.

Ύφεση αυτής της έντασης και διάρκειας είναι ιστορικά πρωτοφανής για την ελληνική οικονομία σε καιρό ειρήνης και έχει σημαντικές επιπτώσεις όχι μόνο στα εισοδήματα αλλά και στο παραγωγικό δυναμικό και την κοινωνική συνοχή, καθώς η έλλειψη επενδύσεων και η παρατεταμένη ανεργία συντελούν στην απαξίωση του υλικού και του ανθρώπινου κεφαλαίου. Η ύφεση επηρεάζει αρνητικά τη δημοσιονομική προσαρμογή, μειώνοντας τα δημόσια έσοδα και αυξάνοντας τις κοινωνικές δαπάνες, οδηγεί σε συρρίκνωση της καταθετικής βάσης των τραπεζών και άρα των δυνατοτήτων τους να παρέχουν χρηματοδότηση, ενώ δημιουργεί αρνητικό κλίμα για την αποδοχή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων από την κοινωνία και τελικά επιβαρύνει το λόγο χρέους/ΑΕΠ.

5.2 ΟΙ ΑΙΤΙΕΣ ΤΗΣ ΥΦΕΣΗΣ

Κύριες αιτίες αυτής της οξείας και παρατεταμένης ύφεσης είναι **η συσταλτική δημοσιονομική πολιτική, η μεταρρυθμιστική διστακτικότητα, η αυξημένη αβεβαιότητα και η ανεπάρκεια ρευστότητας**. Ειδικότερα, η μεγάλη αυτή ύφεση αντανακλά προ πάντων τη συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης, η οποία μέχρι το 2008 ήταν ο βασικός μοχλός της ανάπτυξης. Ο κύριος λόγος όμως που εξηγεί το εύρος και τη μεγάλη διάρκεια της ύφεσης, που ξεπέρασαν τις προβλέψεις, είναι ότι η απολύτως αναγκαία συσταλτική δημοσιονομική πολιτική συνδυάστηκε -- λόγω της έντονης αβεβαιότητας που συντηρεί η κρίση χρέους -- με σοβαρή επιδείνωση των συνθηκών χρηματοδότησης και συρρίκνωση της πιστωτικής επέκτασης προς τον ιδιωτικό τομέα. Από την άλλη πλευρά, τη βαθύτερη ύφεση εξηγούν και οι καθυστερήσεις στην προώθηση και κυρίως υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες αναμενόταν -- μέσω της βελτίωσης της λειτουργίας των αγορών -- να ενθαρρύνουν τις επιχειρηματικές επενδύσεις και έτσι να αντισταθμίσουν εν μέρει τη συσταλτική επίδραση της δημοσιονομικής προσαρμογής.

5.3 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΡΙΣΗ

Η Ελληνική κρίση, όπως και αυτή των άλλων χωρών, απέδειξε ότι μία σοβαρή εθνική διαταραχή εμπεριέχει κινδύνους για όλες τις χώρες της ΟΝΕ και θέτει σε δοκιμασία το σύνολο της ευρωζώνης. Η κρίση χρέους σε μία χώρα μπορεί να μεταδοθεί και σε άλλες μέσω σειράς διαύλων. Επί παραδείγματι, λόγω της ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών μεγάλο μέρος του χρέους του δημοσίου και των τραπεζών των χωρών της περιφέρειας το κατέχουν τράπεζες άλλων χωρών, όπως, μεταξύ άλλων, της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Αυστρίας, της Ολλανδίας (BIS 2011). Επίσης, σχέσεις αλληλεξάρτησης υπάρχουν και μεταξύ των χωρών σε κρίση.

Έτσι, ισπανικές τράπεζες έχουν χορηγήσει υψηλά δάνεια (περίπου 80 δις ευρώ) στην Πορτογαλία, ενώ πορτογαλικές τράπεζες κατέχουν ελληνικό δημόσιο και ιδιωτικό χρέος (περίπου 10 δις ευρώ). Από μία στάση πληρωμών ή από μία περικοπή (haircut) των οφειλομένων θα κινδύνευαν με κατάρρευση ή θα αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα ρευστότητας πολλά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα άλλων χωρών, με αποτέλεσμα την εκ νέου παρέμβαση των κυβερνήσεών τους για διάσωση.

Κίνδυνοι από ενδεχόμενη στάση πληρωμών ή από μία περικοπή των ομολόγων των υπερχρεωμένων χωρών προκύπτουν και για την ΕΚΤ, η οποία κατέχει σημαντικό χαρτοφυλάκιο ομολόγων των χωρών σε κρίση και για την στήριξη της οποίας θα απαιτείτο η γενναία αύξηση των ιδίων κεφαλαίων της. Επίσης, η χορήγηση δημόσιων δανείων για στήριξη των χωρών της περιφέρειας, η οποία γίνεται με νέα δάνεια από τις αγορές, ανεβάζει το συνολικό χρέος και τα ελλείμματα και των χωρών του Βορρά, με κινδύνους και για τη δική τους μακροχρόνια πιστοληπτική ικανότητα. Τέλος, η κρίση επηρεάζει την εικόνα και τη συνοχή της ευρωζώνης και μπορεί να προκαλέσει, βραχυπροθέσμως, κρίση του ευρώ (π.χ. μεγάλη υποτίμηση) και φυγή κεφαλαίων από την ευρωζώνη.

Είναι ακριβώς η έντονη αλληλεξάρτηση και η λειτουργία των διαύλων διάδοσης, που δικαιολογούν το εύλογο και άμεσο ενδιαφέρον χωρών της ευρωζώνης για τις εξελίξεις στις δοκιμαζόμενες χώρες. Από την κρίση σε ένα τμήμα της ΟΝΕ προκύπτουν κόστη για το σύνολο. Όσο πιο βαθιά η κρίση αυτή, τόσο μεγαλύτερα και τα εν λόγω κόστη για όλους.

Συνεπώς, οι χώρες της ΟΝΕ είναι καταδικασμένες σ' ένα συνεργατικό παίγνιο, ώστε να υπάρξουν οφέλη για όλους (win-win game). Σε περίπτωση κατά την οποία κάποια χώρα σε κρίση δεν υποστηριχθεί από τις άλλες και αφεθεί να χρεοκοπήσει ή αποφασίσει μονομερώς να κηρύξει στάση πληρωμών, τότε υπάρχουν ζημίες για όλους (lose-lose game).

Οι υπερβολικές αντιδράσεις των χρηματοπιστωτικών αγορών και των οίκων αξιολόγησης Σε περιόδους κρίσεων παρατηρείται κατά κανόνα υπεραντίδραση των αγορών χρήματος και κεφαλαίων. Το ίδιο συνέβη και στην περίπτωση της πρόσφατης κρίσης στην ευρωζώνη. Υπήρξε αφ' ενός μία μεγάλη αύξηση των επιτοκίων δανεισμού και όχι μόνον στις χώρες που βρίσκονται στο προσκήνιο λόγω της κρίσης, αφ' ετέρου πτώση των τιμών των ομολόγων τους στις δευτερογενείς αγορές. Επίσης, μειώθηκε δραστικά και η ιδιωτική χρηματοδότηση των χρηματοπιστωτικών τους ιδρυμάτων και των επιχειρήσεων, επιταθέντος έτσι του προβλήματος ρευστότητας και κατ' επέκταση της ύφεσης στις χώρες της περιφέρειας. Η μεγάλη πίεση που προήλθε από τις αγορές οδήγησε τις χώρες του Βορρά να αναλάβουν, σε μεγάλο βαθμό, τη χρηματοδότηση των χωρών σε κρίση. Ιδιαίτερα αρνητικός αποδείχθηκε ο

ρόλος των «οίκων αξιολόγησης», οι βαθμολογίες και προβλέψεις των οποίων επηρεάζουν τη συμπεριφορά των αγορών, καθώς και τις αγορές ασφαλιστρών κινδύνου, χωρίς να έχουν καμία δημοκρατική νομιμοποίηση. Οι επί πολλά έτη υπερβολικά θετικές αξιολογήσεις των χωρών της κρίσης, μετετράπησαν σε υπερβολικά αρνητικές, επιθετικές και άκαιρες, εγείροντας, όπως υπογραμμίσθηκε ανωτέρω, ζητήματα διαφάνειας και νομιμοποίησης των εν λόγω οίκων.

5.4 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑΣ

Ο περιορισμός -- λόγω της κρίσης -- των δυνατοτήτων του τραπεζικού συστήματος να χρηματοδοτεί τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά επέτεινε την ύφεση. Ο περιορισμός της ρευστότητας έχει όμως και πιο μακροχρόνιες επιπτώσεις, καθώς εμποδίζει τη μεταφορά πόρων προς εξωστρεφείς δραστηριότητες, η οποία είναι αναγκαία για να επιτευχθεί διατηρήσιμη ανάπτυξη.

Οι πιέσεις στη ρευστότητα του πραγματικού τομέα της οικονομίας και οι δυσχέρειες πρόσβασης σε τραπεζικό δανεισμό θα ήταν κατά πολύ εντονότερες χωρίς την προσφυγή των τραπεζών στις πράξεις νομισματικής πολιτικής του Ευρωσυστήματος και τη στήριξη της Τράπεζας της Ελλάδος. Η ευρεία στήριξη της ρευστότητας που παρασχέθηκε από την κεντρική τράπεζα συνέβαλε σε συγκράτηση του περιορισμού της τραπεζικής χρηματοδότησης προς τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά σε ρυθμό χαμηλότερο από εκείνον της συρρίκνωσης του ονομαστικού ΑΕΠ και βεβαίως χαμηλότερο από εκείνον της συρρίκνωσης της καταθετικής βάσης των τραπεζών. Στο μέτρο τούτο, η Τράπεζα της Ελλάδος, ως μέλος του Ευρωσυστήματος, συνέβαλε σε μετριασμό των δυσμενών επιπτώσεων της κρίσης χρέους και της δημοσιονομικής προσαρμογής στην οικονομική δραστηριότητα.

Επιπλέον, με την άσκηση ενισχυμένης εποπτείας επί των εμπορικών τραπεζών η Τράπεζα της Ελλάδος επέτυχε να διαφυλάξει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, τυχόν κλονισμός της οποίας θα οδηγούσε σε μαζικές αναλήψεις καταθέσεων και κατάρρευση της οικονομίας.

Τα τελευταία χρόνια υπήρξε πρόοδος και μάλιστα ουσιαστική. Η πρόοδος ήταν όμως ασύμμετρη, καθώς η δημοσιονομική προσαρμογή υπήρξε σχετικά ταχύτερη, ενώ οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις έχουν καθυστερήσει. Ειδικότερα:

- Η δημοσιονομική προσαρμογή των τελευταίων ετών είχε ως αποτέλεσμα τη μεγάλη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Πράγματι, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης σε εθνικολογιστική βάση μειώθηκε από 15,6% του ΑΕΠ το 2009 σε 9,4% το 2011, ενώ περαιτέρω σημαντική μείωση (στο 6,6% του ΑΕΠ) προβλέπεται για το τρέχον έτος σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό.

Ακόμη πιο εντυπωσιακή είναι η μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος, το οποίο από 10,5% του ΑΕΠ το 2009 περιορίστηκε σε 2,3% του ΑΕΠ το 2011 και αναμένεται εφέτος να μειωθεί περαιτέρω στο 1,2% του ΑΕΠ σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού.

Η πρόοδος της δημοσιονομικής προσαρμογής θα ήταν ακόμη ταχύτερη εάν η οικονομία δεν βρισκόταν σε βαθιά και παρατεταμένη ύφεση. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, εάν το ονομαστικό

ΑΕΠ είχε παραμείνει στα επίπεδα του 2008, ο εκτιμώμενος λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ το 2012 θα ήταν χαμηλότερος κατά 30 εκατοστιαίες μονάδες περίπου.

- Την τριετία 2010-2012 εκτιμάται ότι έχει ανακτηθεί ένα μεγάλο μέρος (το 72%) της απώλειας της διεθνούς ανταγωνιστικότητας κόστους της εννεαετίας 2001-2009. Αυτό αποτελεί ήδη μια σημαντική θετική εξέλιξη. Επιπλέον, εντός του 2013 εκτιμάται ότι θα έχει ανακτηθεί το 100% της απώλειας της περιόδου 2001-2009. Βεβαίως, η διατηρήσιμη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας δεν μπορεί -- μετά από μια αναγκαία αρχική περίοδο "διόρθωσης"— να στηρίζεται στη μείωση των ονομαστικών αποδοχών σε συνδυασμό με μείωση ή στασιμότητα της παραγωγικότητας, καθώς οι αρνητικές επιδράσεις μιας διαρκούς μείωσης μισθών στην εγχώρια ζήτηση θα υπεραντιστάθμιζαν τις θετικές επιδράσεις στην εξωτερική ζήτηση. Επομένως, είναι απαραίτητο η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους να στηριχθεί και στην ενίσχυση της παραγωγικότητας. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των αγορών προϊόντων και εργασίας επιδιώκεται να έχουν ακριβώς αυτό το αποτέλεσμα και θα επιτρέψουν τόσο τη διαμόρφωση του δυναμικού ρυθμού ανάπτυξης σε υψηλότερο επίπεδο (ενθαρρύνοντας, μεταξύ άλλων, τις επενδύσεις) όσο και τη βελτίωση της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας.

- Παρά τις καθυστερήσεις, η πρόοδος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων των τελευταίων 2,5 ετών δεν είναι αμελητέα. Στο πεδίο των δημοσιονομικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ξεχωρίζει η αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος. Επίσης, ιδιαίτερη σημασία έχουν η εισαγωγή (από το 2010) του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδιασμού, η δραστηκή βελτίωση των δημοσιονομικών στατιστικών, καθώς και η πρόσφατη θέσπιση μηχανισμού παρακολούθησης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών όλων των υπουργείων και των φορέων της γενικής κυβέρνησης και μηχανισμού αυτόματων διορθωτικών παρεμβάσεων. Στο πεδίο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας έχουν γίνει ριζικές παρεμβάσεις που κυρίως αφορούν την αποκέντρωση των συλλογικών διαπραγματεύσεων και την εισαγωγή περισσότερο ευέλικτων ρυθμίσεων για την απασχόληση και το χρόνο εργασίας. Τέλος, στο πεδίο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην αγορά προϊόντων απλοποιήθηκαν αισθητά οι διαδικασίες αδειοδότησης όσον αφορά την ίδρυση και τη λειτουργία επιχειρήσεων, προχώρησε η απελευθέρωση των χερσαίων εμπορευματικών μεταφορών, έγιναν σημαντικά βήματα για το άνοιγμα "κλειστών" επαγγελματιών και καταργήθηκε το καμποτάζ στον τομέα της κρουαζιέρας.

- Υπάρχουν ενδείξεις διορθωτικής προσαρμογής βασικών μεγεθών, η οποία αποτελεί την απαρχή της εξισορρόπησης και αναδιάρθρωσης της οικονομίας.

Συγκεκριμένα:

Πρώτον, μειώνεται το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Το έλλειμμα αυτό, αφού είχε ανέλθει στο 14,9% του ΑΕΠ το 2008, στη συνέχεια μειώθηκε σταδιακά και διαμορφώθηκε στο 9,9% του ΑΕΠ το 2011. Η Τράπεζα της Ελλάδος εκτιμά ότι θα περιοριστεί ακόμη περισσότερο στο 4,5-4,7% περίπου το 2012 και 2013 και κάτω από 3,5% το 2014.

Το μεγαλύτερο μέρος της βελτίωσης προήλθε από τη σημαντική μείωση των εισαγωγών που προκάλεσε η πτώση των επενδύσεων και της κατανάλωσης. Ωστόσο, συνέβαλαν και οι εξαγωγές αγαθών εκτός καυσίμων, οι οποίες ήδη από τα μέσα του 2010 άρχισαν να ανακάμπτουν, αντανακλώντας την ενίσχυση της εξωτερικής ζήτησης αλλά και την προαναφερθείσα βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους.

Παράλληλα πάντως, εκτιμάται ότι η βελτίωση του εξωτερικού ισοζυγίου ενέχει και διαρθρωτικά στοιχεία, τα οποία συνδέονται αφενός με τον αναπροσανατολισμό επιχειρήσεων σε αγορές του εξωτερικού και αφετέρου με αλλαγές στα καταναλωτικά πρότυπα οι οποίες θα μπορούσαν να περιορίσουν μονιμότερα τις εισαγωγές καταναλωτικών αγαθών.

Μειώνεται έτσι η εξάρτηση από την εγχώρια ζήτηση. Οι αλλαγές στο εξωτερικό ισοζύγιο τείνουν να ανατρέψουν μια πορεία πολλών ετών, όταν η μεταβολή της εγχώριας ζήτησης αποτελούσε τον κύριο αυξητικό παράγοντα του ΑΕΠ, ενώ η μεταβολή της εξωτερικής ζήτησης είχε αρνητική συμβολή. Από το 2008 έως και σήμερα η μεταβολή των καθαρών εξαγωγών συμβάλλει θετικά στη μεταβολή του ΑΕΠ. **Η ενίσχυση αυτής της τάσης και η διεύρυνση των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών ως ποσοστού του ΑΕΠ θα αποτελέσουν κομβικό σημείο για την μόνιμη αλλαγή του προτύπου ανάπτυξης, το οποίο στο παρελθόν στηρίχθηκε αποκλειστικά στην εγχώρια ζήτηση.**

Δεύτερον, το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος μειώνεται από το 2010, συμβάλλοντας στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Προηγουμένως, επί μακρά σειρά ετών το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος αυξανόταν στην Ελλάδα ταχύτερα από ό,τι στη ζώνη του ευρώ, συντελώντας ώστε ο πληθωρισμός στη χώρα μας να υπερβαίνει το μέσο πληθωρισμό στη ζώνη του ευρώ και η ανταγωνιστικότητα κόστους και τιμών να διαβρώνεται σταθερά.

Τρίτον, υπάρχουν ενδείξεις προσαρμογής και όσον αφορά τις τιμές καταναλωτή και την υποχώρηση του πληθωρισμού. Κατ' αρχάς, το 2012 είναι το πρώτο έτος από την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος από την Ελλάδα που ο ελληνικός πληθωρισμός εκτιμάται ότι θα είναι χαμηλότερος από το μέσο πληθωρισμό στη ζώνη του ευρώ (1,2% έναντι 2,4-2,6%), ενώ το 2013 προβλέπεται να υποχωρήσει περαιτέρω στο 0,3%. Επιπλέον, το μέσο ετήσιο επίπεδο του πυρήνα του πληθωρισμού, που δεν περιλαμβάνει τις τιμές της ενέργειας και των μη επεξεργασμένων τροφίμων, αναμένεται να μηδενιστεί εφέτος (0%) και να γίνει αρνητικό (-0,5%) το 2013. Τέλος, χωρίς την επίπτωση των αυξήσεων της έμμεσης φορολογίας το μέσο επίπεδο του πυρήνα του πληθωρισμού προβλέπεται να είναι σαφώς αρνητικό (-0,6%) ήδη από εφέτος. Στην Έκθεση εξετάζεται και το ερώτημα γιατί η πτώση των τιμών καταναλωτή δεν είναι ακόμη μεγαλύτερη.

Για την επίτευξη της ανάκαμψης και την ανάπτυξη

Η ανάκαμψη και η επιστροφή στην ανάπτυξη αποτελούν εθνική προτεραιότητα. Με την ψήφιση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου και του Προϋπολογισμού για το 2013 κλείνει ένας κύκλος καθυστερήσεων και το πρόγραμμα προσαρμογής επανέρχεται σε κανονική τροχιά. Παράλληλα, μετά τις αποφάσεις του Eurogroup στις 20 και στις 26-27 Νοεμβρίου, εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση του προγράμματος στην παρούσα κρίσιμη φάση. Τώρα ο παράγων που θα καθορίσει αποφασιστικά τις εξελίξεις στο μέλλον είναι η ταχύτερη δυνατή έξοδος της οικονομίας από την ύφεση και η επίτευξη θετικών ρυθμών ανόδου του ΑΕΠ.

Οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη είναι:

- **Να αρθεί η αβεβαιότητα για τη θέση της Ελλάδος στη ζώνη του ευρώ.** Όσο το ζήτημα αυτό παραμένει ανοικτό και αναπαράγεται, η απειλή θα συνεχίσει να επικρέμαται, υπονομεύοντας τις προσπάθειες για συντεταγμένη έξοδο από την κρίση. Η απόφαση του Eurogroup της 26ης-27ης Νοεμβρίου και οι ισχυρές διαβεβαιώσεις των εταίρων για την παραμονή της χώρας στη ζώνη του ευρώ είναι ένα ουσιαστικό βήμα. Για να ανακτηθεί όμως

πλήρως η εμπιστοσύνη, απαιτείται συνεχής και εντονότερη προσπάθεια που θα καλύψει το χαμένο έδαφος και θα δημιουργήσει την πεποίθηση ότι η ύφεση έχει ορατό σημείο καμπής και δεν είναι ένας κύκλος αέναων επιβαρύνσεων χωρίς αποτέλεσμα.

- Να ολοκληρωθεί ένα εθνικό σχέδιο για τη μετάβαση σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο. Το Μνημόνιο του Φεβρουαρίου 2012 και τα πρόσθετα μέτρα του ΜΠΔΣ 2013-2016 και του Νόμου 4093 είναι απλώς πυξίδα των αλλαγών που πρέπει να πραγματοποιηθούν αμέσως, περιλαμβάνοντας επίσης τις ελάχιστες προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν τη συνέχιση της χρηματοδοτικής στήριξης. Σε καμία περίπτωση ωστόσο οι προβλέψεις του Μνημονίου δεν υποκαθιστούν την ευθύνη της Ελλάδος να ολοκληρώσει ένα συνεκτικό σχέδιο δράσης -- μια εθνική στρατηγική για τη ριζική αλλαγή των δομών της οικονομίας και τον παραγωγικό μετασχηματισμό της.

Κεντρική επιδίωξη της νέας στρατηγικής είναι η προώθηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα εξαλείψουν τα αίτια που δημιούργησαν τα δίδυμα ελλείμματα και θα εξασφαλίσουν τις θεσμικές και οικονομικές προϋποθέσεις για μια σύγχρονη ανταγωνιστική οικονομία. Η ανταγωνιστική οικονομία δεν ταυτίζεται με μια οικονομία χαμηλού κόστους. Οι προϋποθέσεις για τη διαμόρφωσή της είναι πολύ πιο σύνθετες. Αυτές αφορούν την ποιότητα και λειτουργία του κράτους και των θεσμών, την επάρκεια των υποδομών, την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού, την ύπαρξη επαρκούς ανταγωνισμού και το κατάλληλο περιβάλλον για την επιχειρηματικότητα.

Η επίσπευση των διαρθρωτικών αλλαγών επιβάλλεται και για πρόσθετους λόγους που αφορούν τη σημερινή δυσμενή συγκυρία. Η ελληνική οικονομία θα βρεθεί σύντομα σε ακόμη δυσμενέστερη θέση, αν η αντιμετώπιση των αιτίων των ελλειμμάτων γίνει με πρόσκαιρης απόδοσης μέτρα. Η αποφυγή των μεταρρυθμίσεων συντηρεί την ύφεση ή επιτρέπει μόνο χαμηλό ρυθμό ανόδου του ΑΕΠ στο μέλλον και αντιστρατεύεται τη βιωσιμότητα του χρέους.

Όσον αφορά την **επίσπευση της ανάκαμψης**, κύριοι στόχοι της προσπάθειας πρέπει να είναι:

Πρώτον, η άμεση εφαρμογή μέτρων που ευνοούν την επανεκκίνηση της οικονομίας, όπως είναι η επιτάχυνση της απορρόφησης των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, η δημιουργία του Ελληνικού Επενδυτικού Ταμείου, η αξιοποίηση όλων των χρηματοδοτικών εργαλείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και η επανέναρξη της κατασκευής των οδικών αξόνων.

Δεύτερον, η αποκατάσταση ομαλών συνθηκών ρευστότητας. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι μεγάλες πιέσεις που αντιμετωπίζει το ελληνικό τραπεζικό σύστημα ως προς την ρευστότητα και την κεφαλαιακή επάρκεια περιορίζουν τη δυνατότητά του να χρηματοδοτήσει νέες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και να στηρίξει επιχειρήσεις που, αν και βιώσιμες, έχουν προβλήματα ρευστότητας. Η πρόοδος και η ολοκλήρωση της ανακεφαλαιοποίησης και της αναδιάρθρωσης του τραπεζικού συστήματος θα συντελέσουν στην επιστροφή καταθέσεων και τη βελτίωση των συνθηκών ρευστότητας, ενισχύοντας μεταξύ άλλων και την εξαγωγική δραστηριότητα των επιχειρήσεων και διευκολύνοντας τον αναπροσανατολισμό τους σε νέες αγορές και νέα προϊόντα. Η εξάλειψη της αβεβαιότητας ιδίως όσον αφορά την παραμονή της χώρας στη ζώνη του ευρώ θα συμβάλει και αυτή στην επιστροφή των καταθέσεων που έχουν εκρεύσει από το τραπεζικό σύστημα.

Τρίτον, η άμεση βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και απλοποίηση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου. Αυτή αποτελεί την κρίσιμη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή όλων των άλλων μεταρρυθμίσεων και

πολιτικών, για την αναβάθμιση των σχέσεων κράτους-πολιτών και κράτους-επιχειρήσεων και για την εδραίωση ενός αισθήματος ισονομίας.

Τέταρτον, ένα σταθερό φορολογικό καθεστώς και η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης. Σήμερα που σχεδιάζεται η αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος, πρωταρχικό μέλημα θα πρέπει να είναι ότι οι ρυθμίσεις που θα αποφασιστούν θα παραμείνουν σταθερές για μεγάλο χρονικό διάστημα. Δεύτερη απαραίτητη προϋπόθεση είναι η απλούστευση του νέου φορολογικού συστήματος και τρίτη, η ευρύτατη χρήση της πληροφορικής. Το σύστημα που σχεδιάζεται πρέπει να στηρίζεται στη διεύρυνση της φορολογικής βάσης μέσω περιορισμού της φοροδιαφυγής, ούτως ώστε να μπορέσει να περιορίσει την φορολογική επιβάρυνση των ήδη φορολογουμένων, η οποία έχει αυξηθεί υπέρμετρα, και να συμπεριλάβει φορολογικές ρυθμίσεις για την ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας και την επίσπευση της ανάκαμψης.

Πέμπτον, η επιτάχυνση των αποκρατικοποιήσεων. Τα έσοδα από τις αποκρατικοποιήσεις συμβάλλουν απευθείας στη μείωση του χρέους, επιπλέον όμως οι αποκρατικοποιήσεις ενισχύουν την ανάπτυξη και δημιουργούν νέες, βιώσιμες θέσεις εργασίας.

Έκτον, η αποτελεσματική αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων. Η σημασία των κοινοτικών πόρων ως εργαλείου οικονομικής ανάπτυξης αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα στην παρούσα περίοδο, καθότι, λόγω των σοβαρών δημοσιονομικών δυσχερειών, έχουν περιοριστεί οι διαθέσιμοι εθνικοί πόροι για την αναπτυξιακή πολιτική της χώρας. Γι' αυτό θα πρέπει να αρθούν σύντομα τα εμπόδια στην ταχύτερη απορρόφηση και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των πόρων του ΕΣΠΑ. Όσον αφορά την επόμενη προγραμματική περίοδο, οι πόροι που θα διατεθούν για την Ελλάδα θα είναι πιθανότατα μειωμένοι. Πέρα όμως από το ύψος των ενισχύσεων, πρέπει να διαμορφωθεί η βέλτιστη στρατηγική αξιοποίησης των πόρων που τελικά θα της διατεθούν, δηλαδή να αλλάξει ο τρόπος διαχείρισης των πόρων αυτών. Στις νέες συνθήκες, το ΕΣΠΑ και οι κοινοτικοί πόροι πρέπει να λειτουργήσουν ως ισχυρά αναπτυξιακά εργαλεία – και αυτό θα συμβεί αν ενταχθούν δημιουργικά στο εθνικό σχέδιο για τη μετάβαση σε ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο.

5.5 ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΕΞΑΚΟΛΟΥΘΟΥΝ ΝΑ ΥΠΑΡΧΟΥΝ

Δύο παράγοντες θα κρίνουν την ικανότητα της ελληνικής οικονομίας να υπερβεί την κρίση: **Πρώτον**, η εκπόνηση και η συνεπής και ταχεία εφαρμογή μιας εθνικής στρατηγικής, ευρύτερης του Μνημονίου, που θα περιλαμβάνει την ολοκλήρωση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, τις αναγκαίες πολιτικές για να επισπευστεί η ανάκαμψη και τις επιβαλλόμενες μεταρρυθμίσεις για να εξασφαλιστούν διατηρήσιμη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και ικανοποιητικοί ρυθμοί ανάπτυξης. **Δεύτερον**, η απρόσκοπτη συνέχιση της χρηματοδότησης από τους εταίρους-δανειστές.

Και οι δύο παράγοντες υπόκεινται σε ισχυρές αβεβαιότητες, εγχώριες και διεθνείς. Όσον αφορά ειδικότερα τις εγχώριες αβεβαιότητες θα πρέπει να σημειωθούν τα ακόλουθα ενδεχόμενα:

- Αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στο πράγματι βαρύ καθήκον εφαρμογής των αλλαγών που αποφασίζονται πολιτικά. Γι' αυτό αποκτά υψηλή

προτεραιότητα η προαναφερθείσα ανάγκη να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης, ώστε αυτή να είναι φιλική προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

- Ισχυρές κοινωνικές αντιδράσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να κλονίσουν την πολιτική σταθερότητα.
- Υστερήσεις στην επίτευξη των στόχων, οι οποίες θα είχαν αποτέλεσμα να απαιτηθούν πρόσθετα διορθωτικά μέτρα, που όμως δεν θα ήταν εύκολο να αποφασιστούν.

Στους διεθνείς παράγοντες η κύρια αβεβαιότητα αφορά την πορεία της παγκόσμιας οικονομίας, η οποία αν είναι δυσμενής θα επιδεινώσει τις προοπτικές και της ελληνικής οικονομίας. Η δεύτερη αβεβαιότητα συνδέεται με τις θεσμικές αλλαγές που θα αποφασιστούν στη ζώνη του ευρώ. Γι' αυτό η Ελλάδα πρέπει να είναι ενεργά παρούσα στις διαβουλεύσεις και στις ευρωπαϊκές αποφάσεις.

Η ελληνική οικονομία βρίσκεται ακόμη σε βαθιά κρίση και οι κίνδυνοι εκτροχιασμού δεν έχουν εξαιρεθεί.

Το 2012 το ΑΕΠ υποχώρησε για πέμπτο κατά σειρά έτος, με αποτέλεσμα η σωρευτική μείωση στην πενταετία 2008-2012 να ανέλθει στο 20,1%. Το ποσοστό αυτό θα επιβαρυνθεί περαιτέρω το 2013, καθώς θα συνεχιστεί η ύφεση, αν και με ηπιότερο ρυθμό, όπως προβλέπεται.

Η ύφεση προκάλεσε αισθητή πτώση της απασχόλησης και ώθησε το ποσοστό ανεργίας σε ιστορικά υψηλό επίπεδο, 24,5% περίπου κατά μέσο όρο το 2012, ενώ προβλέπεται περαιτέρω άνοδος το 2013.

Η πρωτοφανής σε διάρκεια και ένταση κρίση έχει πολλαπλές επιπτώσεις:

- Μειώνει το κατά κεφαλήν εισόδημα και το βιοτικό επίπεδο.
- Απαξιώνει το ανθρώπινο και το υλικό κεφάλαιο.
- Συρρικνώνει την αποταμίευση, άρα και την καταθετική βάση των τραπεζών, περιορίζοντας τη ρευστότητα.
- Συντηρεί την αβεβαιότητα και αποθαρρύνει επενδυτικές πρωτοβουλίες.
- Δυσχεραίνει τη δημοσιονομική προσαρμογή, καθώς η πτώση των εισοδημάτων συγκρατεί τα δημόσια έσοδα. Έτσι, τροφοδοτεί τον φαύλο κύκλο ελλειμμάτων - ύφεσης που οδηγεί σε αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίες υποσκάπτουν την αξιοπιστία του προγράμματος.

Η μεγαλύτερη από την αρχικά προβλεπόμενη ύφεση επιτάσσει ταχύτερο βηματισμό στην προώθηση των διαρθρωτικών αλλαγών

Η ύφεση των τελευταίων ετών ήταν πράγματι βαθύτερη απ' ό,τι είχε αρχικά εκτιμηθεί. Τα αίτια πρέπει να αναζητηθούν στον τρόπο που εφαρμόστηκε το πρόγραμμα προσαρμογής: στη διστακτικότητα, τα λάθη και τις παραλείψεις και κυρίως στην υστέρηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η υστέρηση αυτή δεν επέτρεψε να αντισταθμιστούν επαρκώς οι συστατικές επιδράσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής και να ανακτηθεί ταχύτερα η

εμπιστοσύνη. Στα ίδια αίτια οφείλονται και οι δυσμενείς συνθήκες χρηματοδότησης της οικονομίας. Εάν οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις είχαν εφαρμοστεί με συνέπεια από την αρχή του προγράμματος, σήμερα θα είχαν ήδη γίνει αισθητές οι ευνοϊκές επιδράσεις τους στην οικονομική δραστηριότητα. Είναι πολύ θετικό που το βάθος της ύφεσης και οι επιπτώσεις της αναγνωρίστηκαν έμπρακτα με σειρά αναθεωρήσεων, που αφορούσαν τη διάρκεια του προγράμματος, το κόστος δανεισμού, την περίοδο αποπληρωμής, το ύψος της χρηματοδοτικής στήριξης και την περικοπή του δημόσιου χρέους.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, η ύφεση δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως δικαιολογία για τη μη εφαρμογή των συμφωνηθέντων και ιδίως για χαλάρωση της προσπάθειας στην προώθηση των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων. Εάν συμβεί αυτό, η εμπιστοσύνη που κερδήθηκε με επώδυνες θυσίες θα κλονιστεί καίρια.

Δύσκολη χρονιά το 2013 – Ορατή όμως η ανάκαμψη το 2014

Είναι φανερό ότι η παρατεινόμενη ύφεση, όσο δεν διαφαίνεται καθαρά η προοπτική εξόδου, δημιουργεί ένα δυσοίωνα κλίμα και εντείνει τις κοινωνικές αντιδράσεις. Σήμερα, όμως, βρισκόμαστε σ' ένα σημείο καμπής. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το 2013 θα είναι μια δύσκολη χρονιά, κυρίως λόγω της συνεχιζόμενης ύφεσης και της υψηλής ανεργίας. Ωστόσο, μπορούμε να προσδοκούμε ότι η ύφεση θα περιορίζεται σταδιακά και ότι στη διάρκεια του 2014 θα αρχίσουν να καταγράφονται θετικοί ρυθμοί μεταβολής του ΑΕΠ. Ευνοϊκές επιδράσεις αναμένεται να έχουν:

- Η τόνωση της ρευστότητας και της εμπιστοσύνης που αναμένονται ως αποτέλεσμα της ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών και της επιστροφής καταθέσεων στο τραπεζικό σύστημα.
- Η περαιτέρω βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους, η οποία το 2013 θα έχει υπερκαλύψει το σύνολο των απωλειών της περιόδου 2001-2009, και η συνακόλουθη άνοδος των εξαγωγών.
- Η επιτάχυνση των αποκρατικοποιήσεων, οι οποίες θα οδηγήσουν τελικά σε επενδύσεις πολλαπλάσιες από τις αρχικές.
- Η πρόοδος στην απελευθέρωση των αγορών.
- Η επανεκκίνηση σημαντικών έργων υποδομών, όπως οι αυτοκινητόδρομοι.
- Η υλοποίηση ιδιωτικών επενδυτικών σχεδίων με στήριξη από πόρους του ΕΣΠΑ και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.
- Η προγραμματισμένη αποπληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου.

Για να διασφαλιστεί, όμως, ότι όντως θα λειτουργήσουν θετικά οι παράγοντες αυτοί, πρέπει να διαφυλαχθεί η πρόσφατη βελτίωση του κλίματος εμπιστοσύνης. Η προβολή ακραίων ή άκαιρων διεκδικήσεων από κοινωνικές ομάδες δεν συμβάλλει προς την κατεύθυνση αυτή. Η κοινωνία στο σύνολό της θα έχει μόνιμο κέρδος από την ανόρθωση της οικονομίας. Είναι επίσης αυτονόητο ότι οι -έστω μεμονωμένες- ένκομες ενέργειες που στρέφονται κατά της δραστηριότητας επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα βλαπτικές για το επενδυτικό κλίμα και υπονομεύουν τις προοπτικές ανάκαμψης της απασχόλησης.

Η συνέχιση της εφαρμογής του προγράμματος, προϋπόθεση της ανάκαμψης

Στο σημείο που βρισκόμαστε σήμερα, οι οιωνοί είναι καλοί. Και μπορεί βάσιμα να προβλεφθεί ότι σχετικά σύντομα θα έλθει η ανάκαμψη της πραγματικής οικονομίας, εφόσον όμως συντρέξουν ορισμένες προϋποθέσεις. Η σημαντικότερη από αυτές είναι η συνέχιση της εφαρμογής του προγράμματος προσαρμογής με απόλυτη συνέπεια στους στόχους και τα χρονοδιαγράμματα που έχουν τεθεί. Αυτό θα εξασφαλίσει τη συνέχιση της χρηματοδότησης, θα εξαλείψει οριστικά τον κίνδυνο εξόδου από το ευρώ, θα εμπεδώσει την εμπιστοσύνη στο μέλλον της οικονομίας, θα προσελκύσει νέες επενδύσεις και θα μεταδώσει ένα σαφές μήνυμα: ότι τα χειρότερα έχουν περάσει και η έξοδος από την κρίση είναι ορατή.

Εφαρμογή ενός νέου εξωστρεφούς αναπτυξιακού προτύπου

Η ανασύνταξη του παραγωγικού δυναμικού πάνω σε νέες βάσεις, σύμφωνα με ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο, πρέπει να έχει κύριο χαρακτηριστικό την ενδυνάμωση της εξωστρέφειας της οικονομίας. Αυτό προϋποθέτει μετατόπιση πόρων προς την παραγωγή ανταγωνιστικών, διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών. Για να πετύχουμε, όμως, στην προσπάθεια μετασχηματισμού της οικονομίας, πρέπει να συνειδητοποιήσουμε ότι το πρόγραμμα προσαρμογής περιλαμβάνει τις ελάχιστες απαιτούμενες αλλαγές που εντάσσονται σ' αυτήν την κατεύθυνση. Σε καμία περίπτωση όμως δεν υποκαθιστά τη δική μας μείζονα εθνική ευθύνη να εφαρμόσουμε ένα ευρύτερο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ανάπτυξη, που θα περιλαμβάνει τις πολιτικές που διευκολύνουν τη μετάβαση σε ένα νέο παραγωγικό πρότυπο διατηρήσιμης ανάπτυξης. Τώρα που τα δημόσια οικονομικά βρίσκονται σε τροχιά σταθεροποίησης, είναι απαραίτητο να προχωρήσουμε ταχύτερα σε ριζικές αλλαγές που θα εξασφαλίσουν:

- Αποτελεσματικό κράτος, φιλικό προς τους πολίτες και την επιχειρηματικότητα.
- Σύγχρονες υποδομές.
- Ανοικτές, ανταγωνιστικές αγορές.

Αποτελεσματική αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων

Με την πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η συνολική χρηματοδότηση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία για την Ελλάδα την περίοδο 2014 - 2020 φθάνει τα 18,3 δισ. ευρώ.

Τα κεφάλαια αυτά μπορούν να συμβάλουν καιρία στην επίσπευση της ανάκαμψης και στην εφαρμογή μιας μακρόπνοης στρατηγικής για τον παραγωγικό μετασχηματισμό της οικονομίας.

Στις παρούσες συνθήκες, οι κοινοτικοί πόροι θα μπορούσαν να καλύψουν σοβαρά κενά στη χρηματοδότηση νέων επενδύσεων. Μέχρι σήμερα οι κοινοτικοί πόροι είχαν μεν θετική συνεισφορά, πλην όμως όχι τη μέγιστη δυνατή. Γι' αυτό ακριβώς, στις νέες συνθήκες, οι πόροι αυτοί θα λειτουργήσουν πράγματι ως ισχυρά αναπτυξιακά εργαλεία, αν ενταχθούν δημιουργικά σε ένα ευρύτερο Εθνικό Σχέδιο για την Ανάπτυξη.

5.6 Η ΚΡΙΣΗ ΧΡΕΟΥΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ

Με αφορμή την ελληνική κρίση χρέους, η οποία έκανε τη διεθνή εμφάνισή της περί τα τέλη του 2009/αρχές του 2010, προκλήθηκε ένας πανευρωπαϊκός πανικός και ένας ατέρμων διάλογος για το τί μέλλει γενέσθαι. Στο διάλογο αυτό συμμετείχαν όλα τα αναφερθέντα δρώντα συστήματα και υποσυστήματα. Καθοριστικός ήταν και ο ρόλος της δημόσιας γνώμης σε όλες τις χώρες της ΟΝΕ και, κυρίως, στις άμεσα θιγόμενες, όμως και στις υποψήφιες για να αναλάβουν το βάρος της στήριξης. Διαμορφώθηκαν πολλές τάσεις με κυριότερες τις εξής:

- Οι χώρες σε κρίση να αναλάβουν μόνες τους το κόστος προσαρμογής και εάν δεν τα καταφέρουν να αφεθούν να πτωχεύσουν.
- Να τεθούν εκτός ΟΝΕ και να επιστρέψουν στα εθνικά τους νομίσματα χώρες, όπως η Ελλάδα.
- Να υπάρξει αναδιάρθρωση του χρέους με περικοπή ή/και επιμήκυνση αυτού.
- Να χορηγηθεί δημόσια βοήθεια από τα κράτη μέλη της ΟΝΕ και από το ΔΝΤ, υπό τον όρο της εφαρμογής δραστικών προγραμμάτων προσαρμογής με διεθνή εποπτεία.

Τελικώς, μετά από πολλές παλινωδίες και διπλωματικές τριβές, που αποκάλυψαν πολλές από τις αναφερθείσες δομικές και λειτουργικές αδυναμίες, υιοθετήθηκε η τελευταία επιλογή ως απάντηση στην κρίση χρέους. Η Ελλάδα αποτέλεσε την αφορμή για να αποκτήσει η ευρωζώνη τον πρώτο μηχανισμό διάσωσης χώρας. Ειδικότερα, η Ελλάδα, στις 23 Απριλίου 2010, κατέθεσε στο Συμβούλιο της ΟΝΕ και στο ΔΝΤ αίτημα για δημόσια χρηματοδότηση. Στις 2 Μαΐου αποφασίστηκε η χορήγηση στην Ελλάδα δανείου ύψους 110 δισεκατομμυρίων ευρώ (80 δις από τις 15 χώρες της ΟΝΕ και 30 δις από το ΔΝΤ). Το δάνειο της ΟΝΕ έλαβε διακρατικό χαρακτήρα και στηρίχθηκε στις διατάξεις περί ενίσχυσης μίας χώρας λόγω εκτάκτων καταστάσεων. Ήταν η πρώτη φορά που η ΟΝΕ κλήθηκε να διαχειρισθεί συνθήκες κρίσης. Λόγω της απουσίας θεσμοθετημένων μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων, της απαγόρευσης από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης της ανάληψης των υποχρεώσεων ενός κράτους της ΟΝΕ από άλλα κράτη μέλη, του φόβου δημιουργίας ενός προηγούμενου, αλλά και λόγω της αντίδρασης των πολιτών τους, τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν το ελληνικό ζήτημα με μεγάλη χρονική καθυστέρηση. Φόβοι, όμως, για διάδοση της κρίσης και σε άλλες υπερχρεωμένες χώρες και για τις συνέπειες μίας πτώχευσης στα εθνικά τραπεζικά συστήματα, κυρίως της Γαλλίας και Γερμανίας, καθώς και ανησυχίες για την εικόνα της Ευρωζώνης και της συνολικής ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οδήγησαν τις χώρες της ΟΝΕ, με προφανή δυσθυμία, να υιοθετήσουν ένα διακρατικό χρηματοδοτικό σχήμα με τη συμμετοχή του ΔΝΤ υπέρ της Ελλάδος.

Έτσι, με αφορμή την ελληνική κρίση, η ΟΝΕ δημιούργησε προηγούμενο στήριξης άνευ καταστατικών αλλαγών. Εν συνεχεία, και με αφορμή τους φόβους για κατάρρευση και άλλων χωρών της Ευρωζώνης, η Ευρωζώνη ανέπτυξε και άλλα μέσα αντιμετώπισης κρίσεων (ΕΕΑΓ, 2011b), που θα ισχύσουν ως το 2013, όπως τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (European Financial Stabilization Mechanism) και την Ευρωπαϊκή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΥΦΕΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΧΡΟΝΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ 2010-2012

6.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΥΦΕΣΗΣ

Η Ελλάδα ήταν μια ειδική περίπτωση. Εν μέρει λόγω των σφαλμάτων των κυβερνήσεών της, που εκτίναξαν το δημοσιονομικό έλλειμμα από το 3,7% του ΑΕΠ το 2008 στο 12,7% στο τέλος του 2009, και εν μέρει λόγω της παγκόσμιας χρηματοοικονομικής και οικονομικής κρίσης, που σταμάτησαν απότομα τη μέχρι τότε σταθερή αύξηση του ΑΕΠ της, η Ελλάδα βρέθηκε, στην αρχή του 2010, όχι μόνο με υπερβολικό έλλειμμα, αλλά στα πρόθυρα της πτώχευσης. Η ελληνική κρίση ήταν μια δοκιμασία για τη στερεότητα της ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Θα μπορούσε να τη βλάψει σοβαρά με τις επιθέσεις των κερδοσκόπων εναντίον των αδύναμων κρίκων της, όπως έγινε με την πρώτη προσπάθεια δημιουργίας της ΟΝΕ το 1971 . Θα μπορούσε, αντίθετα, να γίνει ένα κίνητρο για να ενισχύσει την οικονομική πλευρά της ΟΝΕ, η οποία ήταν αρχικά αδύναμη, και το πνεύμα της αλληλεγγύης μέσα στην ζώνη του ευρώ. Όπως θα δούμε στο επόμενο τμήμα, οι ηγέτες της ευρωζώνης αναγκάστηκαν, πρώτα, να παράσχουν οικονομική ενίσχυση στην Ελλάδα και, κατόπιν, να επινοήσουν έναν ευρωπαϊκό μηχανισμό οικονομικής σταθεροποίησης με τη συμμετοχή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου. Η Ελλάδα, από την πλευρά της, υποχρεώθηκε να υιοθετήσει ένα φιλόδοξο σχέδιο για τη διόρθωση των δημοσιονομικών εκτροπών της και για τη μεταρρύθμιση της οικονομίας της μέχρι το 2014, υπό τη επίβλεψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του ΔΝΤ. Κατόπιν αυτών, η Ελλάδα ειδοποιήθηκε από το Συμβούλιο να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος.

Στα μέσα του 2010, και μετά τις αποκαλύψεις ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας έκλεισε για το 2009 σε επίπεδα πολύ πάνω από αυτά που θα καθιστούσαν το δημόσιο χρέος βιώσιμο, η ελληνική κυβέρνηση αδυνατούσε να δανειστεί με λογικά επιτόκια από τις αγορές για τη χρηματοδότηση του τρέχοντος δημοσιονομικού ελλείμματος και την αναχρηματοδότηση του χρέους. Αποτέλεσμα ήταν ο άμεσος κίνδυνος χρεοκοπίας και στάσης πληρωμών του Ελληνικού Δημοσίου. Η προσπάθεια της κυβέρνησης να ανακτήσει την αξιοπιστία της χώρας στις διεθνείς αγορές και να πετύχει μείωση των επιτοκίων οδήγησε σε λήψη μέτρων μείωσης των δαπανών, τα οποία δεν κατάφεραν να ανατρέψουν το αρνητικό κλίμα. Κατόπιν αυτών η Ελλάδα κατέφυγε στη βοήθεια του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, που συγκρότησαν από κοινού μηχανισμό βοήθειας για την Ελλάδα. Η ανακοίνωση της προσφυγής στον μηχανισμό στήριξης έγινε στις 23 Απριλίου 2010 από τον πρωθυπουργό ο οποίος βρισκόταν εκείνη την ημέρα στο Καστελόριζο. Η χρηματοδότηση από τον μηχανισμό στήριξης έγινε υπό τους όρους ότι η Ελλάδα θα λάβει μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και, ειδικότερα, υπό τους όρους ότι θα λάβει μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης. Με τη χρηματοδότηση από το μηχανισμό αποφεύχθηκε ο άμεσος κίνδυνος χρεοκοπίας της Ελλάδας, που θα είχε πιθανές ανεξέλεγκτες συνέπειες και για όλη τη ζώνη του ευρώ. Τα πρώτα μέτρα ανακοινώθηκαν από τον πρωθυπουργό την Κυριακή 2 Μαΐου 2010. Η Ελληνική οικονομία συνέχισε να βρίσκεται σε κατάσταση δημοσιονομικής ανισορροπίας και το επόμενο διάστημα με αποτέλεσμα ένα χρόνο μετά, τον Ιούνιο του 2011, η κυβέρνηση να καταφύγει στην ψήφιση του μεσοπρόθεσμου προγράμματος, που περιλάμβανε νέα μέτρα λιτότητας και περικοπές. Επίσης

τέθηκε θέμα αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας και αναδιάρθρωσης ή «κουρέματος» του χρέους με σκοπό τη μακροπρόθεσμη μείωση του χρέους σε βιώσιμα επίπεδα.

Στην καθημερινή «δημοσιογραφική» γλώσσα υπάρχει σύγχυση στην ορολογία για το ελληνικό πρόβλημα. Συχνά αναφέρεται ως «οικονομική κρίση» η αυξανόμενη ανεργία, η μείωση των πραγματικών εισοδημάτων και η γενική πτώση της ζήτησης. Επίσης αναφέρεται ως «οικονομική κρίση» η ελληνική κρίση χρέους. Τα δύο αυτά διαφέρουν και το πρώτο είναι προτιμότερο να αναφέρεται ως «ύφεση». Έχοντας κάνει αυτή τη διάκριση μπορούμε κατόπιν να εξετάσουμε (i) τα αίτια της ύφεσης, (ii) τα αίτια της κρίσης χρέους και (iii) τη σχέση μεταξύ ύφεσης και κρίσης χρέους.

6.2 ΑΙΤΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΥΦΕΣΗΣ

Η περίοδος μετά το 1974 υπήρξε περίοδος μεγάλου δανεισμού για την Ελλάδα με συνέπεια τη γρήγορη διόγκωση του χρέους. Μεταξύ του 1980 και 1993 το χρέος εκτινάχτηκε από 28,6% σε 111,6% του ΑΕΠ. Το έλλειμμα την ίδια περίοδο ήταν επίσης υψηλό. Μετά το 1993 η οικονομία μπήκε σε έναν πιο ομαλό δρόμο με στόχο να ικανοποιήσει τα κριτήρια σύγκλισης της συνθήκης του Μάαστριχτ. Χάρη στην επίτευξη υψηλότερων ρυθμών ανάπτυξης και αποκρατικοποιήσεων το χρέος άρχισε να μειώνεται ελαφρά ως ποσοστό του ΑΕΠ και το έλλειμμα έπεσε μέχρι το 1999 κάτω από 3%, πετυχαίνοντας τελικά η Ελλάδα να γίνει μέλος της ΟΝΕ. Αργότερα αποκαλύφθηκε πως οι σχετικά υψηλές επιδόσεις που παρουσιάζονταν αυτή την περίοδο οφείλονταν σε αποκρύψεις ελλειμμάτων και δανείων, πρακτική που ονομάστηκε δημιουργική λογιστική, στην υλοποίηση της οποίας βοήθησε και η τράπεζα επενδύσεων Goldman Sachs.

Το φθινόπωρο του 2004, ο τότε υπουργός οικονομικών προχώρησε σε οικονομική απογραφή κατόπιν πίεσης από την Eurostat. Η απογραφή αποκάλυψε αποκρύψεις δαπανών της προηγούμενης κυβέρνησης με αποτέλεσμα να αναθεωρηθούν τα ελλείμματα των προηγούμενων ετών προς τα πάνω. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε μείωση της αξιοπιστίας της χώρας και σε τριετή επιτήρηση από την Ε.Ε.. Την ίδια χρονιά η Eurostat προχώρησε σε αναθεώρηση παλαιότερων ελλειμμάτων της Ελλάδας, από τα οποία προέκυπτε ότι η Ελλάδα δεν ικανοποιούσε ποτέ τα κριτήρια σύγκλισης του Μάαστριχτ αφού ακόμα και την κρίσιμη χρονιά του 1999 εξακολουθούσε να έχει έλλειμμα πάνω από 3%

Την τριετία 2004-2007 το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώνεται ενώ σημειώνονται υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης με το εθνικό εισόδημα να αυξάνεται κατά 12-15 δισ. τον χρόνο. Από το φθινόπωρο του 2008 όμως, λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης που ξέσπασε τότε, η ελληνική οικονομία εκτροχιάζεται και το έλλειμμα άλλα και το χρέος αρχίζουν να αυξάνονται με γρήγορους ρυθμούς.

Τον Νοέμβριο του 2010 η Eurostat προχώρησε σε αναθεώρηση των ελληνικών ελλειμμάτων των τελευταίων ετών. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά το έλλειμμα του 2006 τοποθετήθηκε στο 5,7% του ΑΕΠ (12,1 δισ. ευρώ), του 2007 στο 6,4% του ΑΕΠ (14,4 δισ. ευρώ), του 2008 στο 9,4% του ΑΕΠ (22,3 δισ. ευρώ) και του 2009 στο 15,4% του ΑΕΠ (36,1 δισ. ευρώ). Αντίστοιχα αναθεωρήθηκε προς τα πάνω και το χρέος, με το χρέος του 2009 να αναθεωρείται στο 126,8% του ΑΕΠ που αντιστοιχεί σε 298 δις Ευρώ.

Στις 20 Οκτωβρίου του 2009 ανακοίνωσε στο ECOFIN ότι το έλλειμμα για το 2009 θα εκτιναχτεί στο 12,5% από 6% που το υπολόγιζε η προηγούμενη κυβέρνηση (τελικά το 2010 αναθεωρήθηκε στο 15,4%). Δύο μέρες μετά ο οίκος αξιολόγησης Fitch υποβάθμισε την Ελλάδα από A σε A-.

Ο προϋπολογισμός για το 2010, που κατατέθηκε στη βουλή στις 20 Νοεμβρίου 2009, ο οποίος περιλάμβανε αυξήσεις, στα όρια του πληθωρισμού, σε χαμηλούς μισθούς και συντάξεις. Ο προϋπολογισμός περιείχε επίσης μέτρα μείωσης δαπανών με περιστολή κρατικής σπατάλης και περικοπές σε λειτουργικές δαπάνες ενώ υπολόγιζε αύξηση εσόδων, κυρίως μέσω της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής.

Λίγο μετά την κατάθεση του προϋπολογισμού υπήρξε νέα αρνητική εξέλιξη που αφορούσε την πιστοληπτική ικανότητα της Ελλάδας. Στις 8 Δεκεμβρίου ο οίκος Fitch υποβάθμισε για δεύτερη φορά την ελληνική οικονομία στο επίπεδο BBB+. Με την σειρά του ο οίκος Standard and Poor's προχώρησε στις 16 Δεκεμβρίου σε υποβάθμιση της ελληνικής οικονομίας, κρίνοντας το πρόγραμμα της κυβέρνησης για τη δημοσιονομική εξυγίανση της χώρας ανεπαρκές. Ακολούθησε τρίτη υποβάθμιση της ελληνική οικονομίας, στις 23 Δεκεμβρίου, αυτή την φορά από τον οίκο Moody's.

Από τα μέσα Ιανουαρίου του 2010 ξεκίνησε μία συνεχής άνοδος των spreads, που αναφερόταν συχνά στον τύπο ως ράλι ή κούρσα των spreads. Στις 21 Ιανουαρίου του 2010 το spread των 10ετών ομολόγων ξεπέρασε τις 300 μονάδες και στη συνέχεια ακολούθησε έντονα αυξητική πορεία ξεπερνώντας ακόμα και τις 1000 μονάδες τον Απρίλιο του 2010.

Στις 3 Μαΐου 2010, η Ελλάδα αιτήθηκε €80δισ από τις υπόλοιπες (15) χώρες του Ευρώ και €30δισ από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Την αίτηση συνόδευαν 3 συνημμένα μνημόνια:

1. "Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής" (ΜΟΧΠ),
2. "Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης" (ΤΜΣ) και
3. "Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής" (ΣΠΟΠ).

Στις 8 Μαΐου 2010 εγκρίθηκε "Σύμβαση Δανειακής Διευκόλυνσης" ("Loan Facility Agreement") με τις χώρες του Ευρώ και "Διακανονισμός Χρηματοδότησης Αμέσου Ετοιμότητας" ("Stand-by Agreement") με το ΔΝΤ. Το σύνολο αυτών των συμφωνιών ονομάζεται συχνά για συντομία "Μνημόνιο".

Στη συνέχεια σχηματίστηκε ομάδα εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ), της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), γνωστή και ως "Τρόικα", η οποία ανά τρίμηνο αξιολογεί την πρόοδο του προγράμματος εφαρμογής των όρων του "Μνημονίου" (ΜΟΧΠ και ΣΠΟΠ) και αποφασίζει για την εκταμίευση της αντίστοιχης δόσης του δανείου.

Η Ελλάδα δεν κατάφερε να βελτιώσει την θέση της στις διεθνείς αγορές παρά την λήψη των μέτρων, με αποτέλεσμα ενάμιση μήνα μετά να προσφύγει στην βοήθεια του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, που συγκρότησαν από κοινού μηχανισμό βοήθειας για την Ελλάδα. Η ανακοίνωση της

προσφυγής στον μηχανισμό στήριξης έγινε στις 23 Απριλίου από τον πρωθυπουργό ο οποίος βρισκόταν εκείνη την ημέρα στο Καστελόριζο. Η Ελλάδα προχώρησε σε υπογραφή μνημονίου με το ΔΝΤ και την ΕΕ, για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν, προκειμένου να ενεργοποιηθεί ο μηχανισμός στήριξης

Στις 12 Μαρτίου 2011 υπήρξε συμφωνία για μείωση του ποσοστού δανεισμού κατά 1 ποσοστιαία μονάδα και επιμήκυνση του χρόνου απόσβεσης στα 7.5 χρόνια

Στις 29 Ιουνίου 2011 ψηφίστηκε από τη Βουλή των Ελλήνων το "Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015".

Από το καλοκαίρι κιάλας άρχισαν να φαίνονται οι συνέπειες των μέτρων. Η ανεργία και ο πληθωρισμός άρχισαν να εκτινάσσονται ενώ οι μικροεπιχειρήσεις έβλεπαν τον τζίρο τους συνεχώς να μειώνεται με αποτέλεσμα να οδηγούνται όλο και περισσότερες στο κλείσιμο, γεγονός που περιγραφόταν ως κύμα λουκέτων. Στις 9 Δεκεμβρίου 2010 η κυβέρνηση κατέθεσε στη βουλή το πολυνομοσχέδιο για τα εργασιακά και τις ΔΕΚΟ. Το νομοσχέδιο περιλάμβανε ρυθμίσεις για υπερίσχυση των επιχειρησιακών συμβάσεων έναντι των κλαδικών, με μόνο περιορισμό το ύψος του βασικού μισθού της εθνικής συλλογικής σύμβασης. Θεσπίστηκε η δοκιμαστική περίοδος εργασίας με διάρκεια 12 μηνών, στο διάστημα των οποίων η σύμβαση μπορεί να καταγγελθεί χωρίς προειδοποίηση και χωρίς αποζημίωση απόλυσης. Επίσης το νομοσχέδιο έθετε πλαφόν τα 4.000 Ευρώ, στις μικτές αποδοχές των εργαζομένων στις ΔΕΚΟ και μείωση 10% σε αμοιβές που ξεπερνούν τα 1.800 Ευρώ. Το 2010 έκλεισε με το χρέος να αγγίζει το 142,8% του ΑΕΠ και το έλλειμμα στο 10,5%. Παράλληλα η οικονομία συρρικνώθηκε 4,5%

6.3 ΑΠΟΚΛΙΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΣΤΟΧΟΥΣ ΚΑΙ ΝΕΑ ΜΕΤΡΑ

Μέσα στον Ιούλιο υπήρξε σύνοδος κορυφής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα χρέους της Ελλάδας αλλά και να εξευρεθούν τρόποι θωράκισης του Ευρώ απέναντι σε κερδοσκοπικές επιθέσεις. Η σύνοδος κορυφής κατέληξε την 21η Ιουλίου σε συμφωνία νέας δανειοδότησης της Ελλάδας. Η συμφωνία περιλάμβανε νέο δάνειο για την χώρα ύψους 158 δις Ευρώ. Από αυτά τα 109 δις θα προέλθουν από την ΕΕ και το ΔΝΤ (49 δις από αυτά είναι το υπόλοιπο από το πρώτο πακέτο διάσωσης), 37 δις από τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, ενώ άλλα 12 δις θα προέλθουν από την επαναγορά ομολόγων. Ακόμη προβλέπεται η επιμήκυνση από 15 έως και 30 χρόνια των ομολόγων που λήγουν από το άμεσο διάστημα έως το 2020. Μετά την ανακοίνωση της συμφωνίας οι οίκοι αξιολόγησης Fitch και Moody's υποβάθμισαν την Ελλάδα σε καθεστώς περιορισμένης χρεοκοπίας. Παρόλα αυτά η συμφωνία χαιρετίστηκε με αισιοδοξία στο εσωτερικό της χώρας, χαρακτηρίστηκε ιστορική και παρομοιάστηκε με το πακέτο Μάρσαλ της μεταπολεμικής περιόδου. Σύντομα όμως το κλίμα αισιοδοξίας μεταστράφηκε όταν παρουσιάστηκαν προβλήματα με κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έδειξαν απροθυμία να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα χωρίς εγγυήσεις. Η κυβέρνηση προχώρησε σε διμερή συμφωνία με την Φινλανδία παρέχοντάς της εγγυήσεις για να συμμετάσχει στο δεύτερο δάνειο της Ελλάδας. Η συμφωνία μεταξύ των δύο χωρών προκάλεσε άμεσα αντιδράσεις άλλων χωρών της Ευρωζώνης, όπως η Αυστρία, η Ολλανδία και η Σλοβακία που απαίτησαν

αντίστοιχες συμφωνίες. Άλλα και της Γερμανίας που παρενέβη για να θέσει άκυρη τη συμφωνία Ελλάδας-Φινλανδίας.

Στο τέλος Αυγούστου ανακοινώθηκε πως η οικονομία της Ελλάδας βρισκόταν εκτός στόχων, καθώς υπήρχε μεγάλη υστέρηση εσόδων και αύξηση δαπανών. Η κατάσταση αυτή συνεπικουρούμενη και από την απειλή της τρόικας για την μη καταβολή της έκτης δόσης του δανείου του πρώτου πακέτου διάσωσης, οδήγησε την κυβέρνηση σε μία σειρά έκτακτων συμπληρωματικών μέτρων τα οποία ανακοινώθηκαν κατά τη διάρκεια του Σεπτεμβρίου. Στα μέτρα που ανακοινώθηκαν περιλαμβάνονται τα εξής:

- Διεύρυνση του μέτρου της εργασιακής εφεδρείας και σε οργανισμούς που δεν καταργούνται
- Νέος έκτακτος φόρος στις κατοικίες που θα καταβάλλεται μέσω του λογαριασμού της ΔΕΗ
- Περικοπή συντάξεων και μεγάλες περικοπές στο εφάπαξ
- Νέες περικοπές μισθών στο δημόσιο και εφαρμογή ενιαίου μισθολογίου
- Μείωση του αφορολόγητου ορίου από τις 8.000€ στις 5.000€
- Άνοιγμα όλων των κλειστών επαγγελμάτων

Οι ανακοινώσεις και οι εξαγγελίες των νέων μέτρων οδήγησαν σε μία σειρά μεγάλων απεργιών, διαδηλώσεων και καταλήψεων σε δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμού. Στις 11 Οκτωβρίου, ανακοινώθηκε ότι η τράπεζα Proton Bank ζήτησε κεφαλαιακή ενίσχυση από την Ελληνική Κυβέρνηση και εντάχθηκε στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Η απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών πάρθηκε έπειτα από απαίτηση της Τράπεζας της Ελλάδος. Ουσιαστικά πρόκειται για την πρώτη κρατικοποίηση που προέκυψε κατά την διάρκεια της κρίσης χρέους.

Στις 23 Οκτωβρίου συγκλήθηκε έκτακτη σύνοδος κορυφής της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο την κατάρτιση ενός οριστικού σχεδίου αντιμετώπισης της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη. Η σύνοδος κατέληξε σε συμφωνία που ανακοινώθηκε τα ξημερώματα της 27ης Οκτωβρίου και απέβλεπε σε «κούρεμα» κατά 50% του ελληνικού χρέους και πρόσθετο πακέτο βοήθειας προς την Ελλάδα ύψους 130 δις €. Με βάση την συμφωνία οι ιδιώτες θα αποδεχτούν σε εθελοντική βάση, μείωση της αξίας των ελληνικών ομολόγων που διαθέτουν κατά 50%. Η συμφωνία θα συνοδεύεται από πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής με διάρκεια μέχρι το 2021 και δημιουργία μηχανισμού μόνιμης εποπτείας της Ελλάδας για την συνεχή παρακολούθηση της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων. Παράλληλα αποφασίστηκε η ανακεφαλαιοποίηση των ελληνικών τραπεζών με ποσό ύψους 30 δις € και αύξηση κατά ένα τρις € των κεφαλαίων του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Οι αποφάσεις της συνόδου κορυφής χαιρετίστηκαν θετικά από την κυβέρνηση ενώ αποδοκιμάστηκαν από όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης, τα οποία έκαναν λόγο για απόφαση ελεγχόμενης χρεοκοπίας της Ελλάδας. Έντονη ανησυχία εκφράστηκε στο εσωτερικό της χώρας για τις επιπτώσεις της συμφωνίας στην εισοδηματική πολιτική των επόμενων ετών, στο μέλλον των ελληνικών τραπεζών και των ασφαλιστικών ταμείων που είναι εκτεθειμένα σε ελληνικά ομόλογα.

Την ίδια περίοδο η πραγματική οικονομία συνέχιζε να επιδεινώνεται με την ανεργία να καταγράφει νέο ρεκόρ κατά τον μήνα Αύγουστο φτάνοντας το 18,4% και ακόμα υψηλότερα κατά τον μήνα Νοέμβριο όπου έφτασε, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, στο 20,9%. Η επιδείνωση της οικονομίας αποτυπώνεται στα όλο και συχνότερα περιστατικά υποσιτισμού μαθητών που παρουσιάζονταν σε σχολεία. Στα τέλη Ιανουαρίου του 2012 το υπουργείο παιδείας ανακοίνωσε πρόγραμμα συσσιτίων για μαθητές, για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

Ποσοστό ανεργίας (Ιανουάριος 2010 – Δεκέμβριος 2012)

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ

2010	Ιαν	Φεβρ	Μαρ	Απρ	Μαι	Ιουν	Ιουλ	Αυγ	Σεπτ	Οκτ	Νοεμ	Δεκ
	11.3	12.1	11.6	11.9	12.0	11.6	12.0	12.2	12.6	13.5	13.9	14.8
2011	Ιαν	Φεβρ	Μαρ	Απρ	Μαι	Ιουν	Ιουλ	Αυγ	Σεπτ	Οκτ	Νοεμ	Δεκ
	15.1	15.9	16.2	15.8	16.6	16.0	16.5	18.4	17.5	18.2	20.9	21.0
2012	Ιαν	Φεβρ	Μαρ	Απρ	Μαι	Ιουν	Ιουλ	Αυγ	Σεπτ	Οκτ	Νοεμ	Δεκ
	21.5	21.7	22.1	23.1	23.9	24.8	25.1	25.4				

Στην ΕΕ των 27 ο λόγος δημόσιου ελλείμματος προς ΑΕΠ μειώθηκε από -6,5 % το 2010 σε -4,5 % το 2011, και στη ζώνη του ευρώ μειώθηκε από -6,2 % σε -4,1 %. Οι λόγοι του ελλείμματος ήταν υψηλότεροι από το κατώτατο όριο αναφοράς ύψους -3 % του ΑΕΠ σε 17 από τα κράτη μέλη το 2011. Δέκα κράτη μέλη είχαν δημόσιο έλλειμμα που υπερβαίνει το κατώτατο όριο ύψους -3 % για το σύνολο της περιόδου αναφοράς 2008 έως 2011. Τα μεγαλύτερα δημόσια ελλείμματα (ως ποσοστό του ΑΕΠ) το 2011 σημειώθηκαν στην Ιρλανδία (-13,1 %), στην Ελλάδα (-9,1 %), στην Ισπανία (-8,5 %) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (-8,3 %). Σε είκοσι πέντε κράτη μέλη το δημόσιο έλλειμμα μειώθηκε (σε σχέση με το ΑΕΠ), ή το δημόσιο πλεόνασμα αυξήθηκε το 2011 σε σύγκριση με το 2010. Η Ουγγαρία, η Εσθονία και η Σουηδία σημείωσαν δημόσιο πλεόνασμα το 2011. Επτά κράτη μέλη, συγκεκριμένα η Βουλγαρία, η Δανία, η Γερμανία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Αυστρία και η Φινλανδία, σημείωσαν το 2011 ελλείμματα που ήταν χαμηλότερα από από το κατώτατο όριο ύψους -3 % (βλ. Γραφήμα 1). Δύο κράτη μέλη –η Κύπρος και η Σλοβενία– σημείωσαν το 2011 ελλείμματα μεγαλύτερα από ό,τι το 2010.

Δημόσιο χρέος

Στην ΕΕ-27 ο λόγος δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ αυξήθηκε από 80,0 % στο τέλος του 2010 σε 82,5 % στο τέλος του 2011, και στη ζώνη του ευρώ από 85,3 % σε 87,2 %. Συνολικά 14 κράτη μέλη ανέφεραν λόγο χρέους υψηλότερο από το 60 % του ΑΕΠ το 2011. Στο τέλος του

2011, οι χαμηλότεροι λόγοι δημόσιου χρέους σημειώθηκαν στην Εσθονία (6.0 %), στη Βουλγαρία (16.3 %) και στο Λουξεμβούργο (18.2 %) – βλ. Γραφήμα 2. Το 2011, οι λόγοι δημόσιου χρέους προς ΑΕΠ αυξήθηκαν για 21 κράτη μέλη της ΕΕ, σε σύγκριση με το 2010, ενώ οι λόγοι του δημόσιου χρέους μειώθηκαν για έξι κράτη μέλη: Γερμανία, Εσθονία, Λετονία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία και Σουηδία. Οι υψηλότερες αυξήσεις των λόγων του χρέους από το 2010 έως το 2011 σημειώθηκαν στην Ελλάδα (20,4 εκατοστιαίες μονάδες), στην Ιρλανδία (15,7 μονάδες), στην Πορτογαλία (14,4 μονάδες) και στην Κύπρο (10,2 μονάδες).

6.4 ΈΣΟΔΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η σημασία του τομέα της γενικής κυβέρνησης στην οικονομία μπορεί να μετρηθεί βάσει των συνολικών εσόδων και δαπανών της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστού του ΑΕΠ. Στην ΕΕ-27, τα συνολικά έσοδα της γενικής κυβέρνησης το 2011 ανήλθαν σε 44,6 % του ΑΕΠ (από 44,1 % του ΑΕΠ το 2010), και οι δαπάνες σε 49,1 % του ΑΕγχΠ (από 50,6 % το 2010). Στη ζώνη του ευρώ, οι συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης ανήλθαν σε 49,4 % του ΑΕΠ το 2011 και τα συνολικά έσοδα σε 45,3 % του ΑΕΠ – βλ. Γραφήμα 3.

Σε απόλυτες τιμές, οι συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης αυξήθηκαν σταθερά κατά την περίοδο από το 2001 έως το 2010 – τόσο στην ΕΕ-27 και στη ζώνη του ευρώ (βλ. Γραφήμα 4). Από το 2010 έως το 2011 οι συνολικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης σημείωσαν ελαφρά μείωση σε απόλυτες τιμές τόσο στην ΕΕ-27 όσο και στη ζώνη του ευρώ. Τα έσοδα επίσης αυξήθηκαν σταθερά κατά το 2007 στην ΕΕ-27 και στη ζώνη του ευρώ, παρέμειναν σχετικώς αμετάβλητα το 2008, μειώθηκαν το 2009 και στη συνέχεια αυξήθηκαν εκ νέου το 2010 και το 2011.

Το επίπεδο των δαπανών και των εσόδων της γενικής κυβέρνησης ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ (βλ. Γραφήμα 5). Το 2011, οι χώρες με τα υψηλότερα επίπεδα συνδυασμένων δημόσιων δαπανών και εσόδων ως ποσοστού του ΑΕΠ (άνω του 100 %), ήταν η Δανία, η Φινλανδία, η Γαλλία, το Βέλγιο, η Σουηδία και η Ουγγαρία, καθώς και η Νορβηγία από τις χώρες της ΕΖΕΣ. Επτά κράτη μέλη ανέφεραν σχετικά χαμηλούς συνδυασμένους λόγους (κάτω του 80 % του ΑΕΠ). Αυτές ήταν η Βουλγαρία, η Λιθουανία, η Σλοβακία, η Ρουμανία, η Λετονία, η Εσθονία και η Ισπανία, ενώ η Ελβετία ανέφερε τον χαμηλότερο λόγο (68,9 % το 2010, τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν στοιχεία) μεταξύ των μελών της ΕΖΕΣ.

Σε όλη την ΕΕ-27, οι κύριες συνιστώσες των συνολικών εσόδων της γενικής κυβέρνησης είναι οι φόροι και οι κοινωνικές εισφορές (βλ. Γραφήμα 6). Το 2011, οι φόροι ανήλθαν στο 58,2 % των συνολικών εσόδων στην ΕΕ-27 (55,1 % στη ζώνη του ευρώ), ενώ οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ανήλθαν στο 31,2 % των συνολικών εσόδων (34,6 % στη ζώνη του ευρώ). Αν εξεταστεί κάθε κράτος μέλος, η σχετική σημασία των διαφόρων κατηγοριών εσόδων ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό. Για παράδειγμα, οι φόροι ανήλθαν σε λιγότερο από το 50 % των εσόδων του δημοσίου στην Ουγγαρία, την Τσεχική Δημοκρατία και τη Σλοβακία το 2011, αλλά σχεδόν στο 85 % των εσόδων του δημοσίου στη Δανία (βλ. Γραφήμα 7).

Το μεγαλύτερο ποσοστό των δημόσιων δαπανών της ΕΕ-27 το 2011 αφορούσε την ανακατανομή του εισοδήματος με τη μορφή κοινωνικών μεταβιβάσεων σε χρήμα ή σε είδος (βλ. Γραφήματα 8 και 9). Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις ανήλθαν στο 43,4 % των συνολικών

δαπανών στην ΕΕ-27 (46,8 % στη ζώνη του ευρώ). Το εισόδημα εξαρτημένης εργασίας ανήλθε στο 22,0 % των δημόσιων δαπανών (21,5 % στη ζώνη του ευρώ). Το εισόδημα περιουσίας που καταβλήθηκε – το μεγαλύτερο μέρος του οποίου αποτελούνταν από πληρωμές τόκων – ανήλθε στο 6,0 % των δημόσιων δαπανών στην ΕΕ-27 (6,2 % στη ζώνη του ευρώ), το οποίο ανήλθε στο 13,9 % των συνολικών δαπανών στην Ελλάδα και 10,1 % στην Ισλανδία.

Οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης μπορούν να αναλυθούν λεπτομερέστερα με τη χρήση της Ταξινόμησης των κρατικών λειτουργιών (COFOG). Το 2010 τα μέτρα κοινωνικής προστασίας αντιπροσώπευαν το υψηλότερο ποσοστό των δημόσιων δαπανών σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, με μέσο όρο της ΕΕ-27 το 19,9 % του ΑΕΠ. Αυτό ίσχυσε για όλα τα κράτη μέλη, με εξαίρεση την Ιρλανδία, όπου οι μεταβιβάσεις κεφαλαίου για τη στήριξη του ιρλανδικού τραπεζικού τομέα επηρέασαν το υψηλό μερίδιο της λειτουργίας των «οικονομικών θεμάτων». Το μερίδιο της λειτουργίας της «κοινωνικής προστασίας» κυμάνθηκε από 25,4 % του ΑΕΠ στη Δανία, 24,2 % στη Γαλλία και 23,9 % στη Φινλανδία έως 11,7 % στην Κύπρο και 11,2 % στην Ισλανδία. Οι επόμενες λειτουργίες COFOG, με σειρά σχετικής σημασίας τους στην ΕΕ-27, ήταν η υγεία (7,5 % του ΑΕΠ), οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες (6,5 %) και η εκπαίδευση (5,5 %). Οι δαπάνες σε οικονομικά θέματα στην ΕΕ-27 ανήλθαν στο 4,7 % του ΑΕΠ το 2010, ενώ λιγότερο από το 2 % του ΑΕΠ διατέθηκε για την άμυνα, τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, την προστασία του περιβάλλοντος, τη στέγαση και τα κοινοτικά θέματα, την αναψυχή, ή τη θρησκεία και τον πολιτισμό .

Τα κυριότερα είδη δημόσιων εσόδων είναι οι τρέχοντες φόροι εισοδήματος και πλούτου κ.λπ., οι φόροι επί της παραγωγής και των εισαγωγών και οι κοινωνικές εισφορές, με τους φόρους κεφαλαίου να αποτελούν μόλις το 0,6 % των συνολικών εσόδων στην ΕΕ-27 το 2011. Σημειώθηκε αύξηση της σχετικής σημασίας των εσόδων από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης στην ΕΕ-27 κατά την περίοδο από το 2007 έως το 2009. Ωστόσο, η τάση αυτή αντιστράφηκε το 2010, με τις κοινωνικές εισφορές να παραμένουν σχεδόν σταθερές από το 2010 έως το 2011 (στο 13,9 % του ΑΕΠ το 2010 και το 2011). Η σχετική σημασία των τρεχόντων φόρων εισοδήματος και πλούτου, κ.λπ. μειώθηκε από το 2007 έως το 2009 και στη συνέχεια παρέμεινε σταθερή από το 2009 έως το 2010, κατόπιν δε αυξήθηκε στο 12,6 % του ΑΕΠ το 2011. Οι φόροι επί της παραγωγής και των εισαγωγών αυξήθηκαν κατά 0,4 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ από το χαμηλότερο σημείο το 2009 στο 13,1 % του ΑΕΠ το 2011 .

Υπήρξε σημαντική διακύμανση στην δομή των φορολογικών εσόδων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ το 2011 . Όπως ίσως προβλεπόταν, οι χώρες που ανέφεραν σχετικά υψηλά επίπεδα δαπανών τείνουν να είναι εκείνες που επίσης εισέπραξαν περισσότερους φόρους (σε ποσοστό του ΑΕΠ). Για παράδειγμα, το 2011, η υψηλότερη απόδοση από τις κύριες κατηγορίες φόρων και κοινωνικών εισφορών ήταν 48,8 % του ΑΕΠ που σημειώθηκε στη Δανία, ενώ ακολούθησαν η Γαλλία και το Βέλγιο (45,3 % και 45,2 % αντίστοιχα), το δε ποσοστό του ΑΕΠ στο οποίο αντιστοιχούσαν τα εν λόγω έσοδα ήταν κάτω του 30 % σε έξι από τα κράτη μέλη: Ιρλανδία, Σλοβακία, Λετονία, Ρουμανία, Βουλγαρία και Λιθουανία (όπου σημειώθηκε το μικρότερο ποσοστό ύψους 26,2 % του ΑΕΠ). Η Ελβετία επίσης σημείωσε ποσοστό χαμηλότερο από το 30 %.

Το 2009 η αξία των δημόσιων συμβάσεων που ανατέθηκαν με ανοικτή διαδικασία ανήλθε στο 12,2 % του ΑΕΠ στη Βουλγαρία, υπερτριπλάσιο από το 3,6 % που ήταν ο μέσος όρος για την ΕΕ-27 (βλ. Γραφήμα 13). Κανένα από τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 ή το 2007 δεν σημείωσαν δείκτες κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 το 2009. Μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ-15, το Ηνωμένο Βασίλειο (6,2 %) και η Φινλανδία (4,9 %) σημείωσαν

τους υψηλότερους λόγους δημόσιων συμβάσεων με ανοικτή διαδικασία προς ΑΕΠ, ενώ η Γερμανία (1,4 %) και το Λουξεμβούργο (1,5 %) σημείωσαν τους χαμηλότερους.

Οι συνολικές κρατικές ενισχύσεις στην ΕΕ-27 ανήλθαν σε 3,5 % το 2009• σχετικά υψηλό επίπεδο που αντικατοπτρίζει τις απαντήσεις στη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση – συγκριτικά, ο λόγος αυτός παρέμεινε σχετικά σταθερός κατά τη διάρκεια της περιόδου που προηγήθηκε της κρίσης, σε ποσοστό περίπου 0,4 έως 0,5 % του ΑΕΠ. Ο μέσος όρος της ΕΕ-27 κρύβει σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών .

6.5 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΤΑ ΤΟ 2012

Στο 10% του ΑΕΠ διαμορφώθηκε, το 2012, το δημοσιονομικό έλλειμμα της Ελλάδας, ενώ το δημόσιο χρέος έφτασε το 156,9%, σύμφωνα με την πρώτη κοινοποίηση των στοιχείων για τα 27 κράτη- μέλη της ΕΕ που έδωσε σήμερα στη δημοσιότητα η Eurostat. Η Ελλάδα εμφανίζει το δεύτερο υψηλότερο έλλειμμα μετά την Ισπανία, που ανέρχεται στο 10,6%, και το υψηλότερο χρέος στην ΕΕ. Το χαμηλότερο δημόσιο έλλειμμα σημειώθηκε στην Εσθονία (-0,3%) και ακολουθεί η Σουηδία (-0,5%), ενώ η Γερμανία παρουσίασε δημοσιονομικό πλεόνασμα (+0,2%). Συνολικά, 17 κράτη- μέλη παρουσίασαν έλλειμμα άνω του ορίου του 3% του ΑΕΠ. Σε σχέση με το 2011, 13 κράτη- μέλη μείωσαν το έλλειμμά τους, 12 εμφάνισαν αύξηση και σε δύο κράτη- μέλη η κατάσταση παρέμεινε αμετάβλητη. Σε ό,τι αφορά το χρέος, το 2012, 14 κράτη εμφάνισαν ποσοστά άνω του 60%, ενώ σε έξι κράτη παρατηρήθηκε βελτίωση σε σχέση με το 2011 και σε 21, επιδείνωση. Σε τριμηνιαία βάση, το τέταρτο τρίμηνο του 2012 σε σχέση με το τρίτο τρίμηνο της ίδιας χρονιάς, το δημόσιο χρέος αυξήθηκε στην Ελλάδα από 151,9% σε 156,9% (+5%), που συνιστά τη δεύτερη μεγαλύτερη αύξηση μετά την Ισπανία (+6,8%). Ειδικότερα, το 2012, το ελληνικό ΑΕΠ μειώθηκε στα 193,7 δισ. ευρώ από 208,5 δισ. ευρώ το 2011 και το χρέος μειώθηκε στα 303,9 δισ. ευρώ από 355,9 δισ. ευρώ (από 170,3% του ΑΕΠ, σε 156,9% του ΑΕΠ). Οι δημόσιες δαπάνες, ως ποσοστό του ΑΕΠ, αυξήθηκαν από 52%, το 2011 σε 54,8%, το 2012, ενώ τα δημόσια έσοδα αυξήθηκαν από 42,4%, σε 44,7%.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από την πιο πάνω παρουσίαση γίνεται φανερό ότι ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού είναι μια δύσκολη και επίπονη διαδικασία. Απαιτεί αλλαγή όχι μόνο του νομικού πλαισίου αλλά κυρίως άλλη οργάνωση των υπηρεσιών, εκπαιδευμένο και εξειδικευμένο προσωπικό και διαφορετική λειτουργία της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, από αυτή που έχουμε συνηθίσει. Οι περισσότερες χώρες όμως που υιοθέτησαν τις αλλαγές αυτές σημείωσαν σημαντική πρόοδο στο να μειώσουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα τους αλλά και να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα τους,

Με βάση την εμπειρία πολλών Ευρωπαϊκών χωρών παρατηρούμε ότι η χώρα μας εξακολουθεί σήμερα να χρησιμοποιεί συστήματα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού της προϋπολογισμού, τα οποία έχουν εγκαταλείψει οι άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εδώ και αρκετά χρόνια. Είναι σημαντικό ότι με βάση μια σειρά από δείκτες για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, που αναλύθηκαν πιο πάνω, η Ελλάδα κατέχει μια από τις τελευταίες θέσεις σε όλους σχεδόν αυτούς τους δείκτες.

Η εμπειρία δείχνει ακόμη ότι οι χώρες που υιοθέτησαν αυτές τις αλλαγές έχουν ξεπεράσει τα μεγάλα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν στο παρελθόν και έχουν βελτιώσει σημαντικά τις γενικότερες οικονομικές τους επιδόσεις.

Τα μαθήματα αυτά μπορεί να είναι πολύ χρήσιμα και για τη χώρα μας, η οποία αν και αντιμετωπίζει σημαντικό πρόβλημα, ιδιαίτερα δημόσιου χρέους και αυξημένες πιέσεις για δημόσιες δαπάνες, δεν έχει κάνει καμιά ουσιαστική πρόοδο στο να αλλάξει το σύστημα διαχείρισης των κρατικών της δαπανών.

Ο εμπειρικός έλεγχος των πιο πάνω προτάσεων δεν είναι εύκολος αφού η υιοθέτηση αυτών των αλλαγών δεν είναι ταυτόχρονη στην κάθε χώρα, ούτε και σε όλες τις χώρες. Επιπλέον πολλές από αυτές τις αλλαγές εισήχθησαν ταυτόχρονα με άλλες αλλαγές, όπως αριθμητικοί στόχοι για μείωση δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους, αλλαγές στην πολιτική συναλλαγματικών ισοτιμιών, κ.α. Τα αποτελέσματα επηρεάζονται επίσης και από το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας, από τον έχουμε μονοκομματικές κυβερνήσεις ή κυβερνήσεις με συνεργασίες κομμάτων, από το αν μια χώρα έχει ομοσπονδιακή μορφή κυβέρνησης ή όχι κ.ο.κ.

Παρ' όλα αυτά σε μια σειρά από εμπειρικές εκτιμήσεις διαπιστώθηκε επιβεβαίωση της θετικής επίδρασης που έχουν τα μέτρα, που αναφέραμε πιο πάνω, στη μείωση ελλειμμάτων και χρέους. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε τα εξής ευρήματα. Ο von Hagen (1992) εξέτασε 12 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαπίστωσε ότι υπάρχει αρνητική σχέση μεταξύ συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού και ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης και δημόσιου χρέους. Σε παρόμοια συμπεράσματα κατέληξε και δύο άλλες μελέτες των Hallerberg and von Hagen (1998, 1999), που αφορούσε τις 15 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε μια παρόμοια μελέτη για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ο Gleich (2003) έδειξε ότι και στις χώρες αυτές, ο βαθμός συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού συσχετίζεται αρνητικά με τα ελλείμματα του προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος. Παρόμοιες διαπιστώσεις έχουν γίνει και για άλλες χώρες εκτός Ευρώπης.

Τέλος σε μια πρόσφατη μελέτη για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής, οι Fabrizio and Ashoka (2006) καταλήγουν στη διαπίστωση ότι «Το πιο ισχυρό και πιο ελπιδοφόρο μήνυμα από τα ευρήματα μας είναι οι δημοσιονομικοί θεσμοί- μηχανισμοί και κανόνες που αφορούν τις διαδικασίες του προϋπολογισμού-παίζουν σημαντικό ρόλο στον περιορισμό των δημοσιονομικών πιέσεων, ακόμη και αν το πολιτικό σύστημα είναι αντιπροσωπευτικό αλλά όχι πειθαρχημένο και ακόμη όταν οι μακροχρόμιες δομικές δυνάμεις δεν είναι ευνοϊκές.» Επιπλέον, οι συγγραφείς διαπιστώνουν ότι αυτοί οι θεσμοί μπορούν να εισαχθούν και σε άλλες χώρες με παρόμοια επιτυχία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αθανασίου Έρση, 2009, Η Δημοσιονομική Πολιτική και η Ύφεση: Η Περίπτωση της Ελλάδας, Αθήνα.

Γκίκας Α. Χαρδούβελης, 2008, Διεθνής Χρηματοοικονομική Κρίση 2007 & Οικονομικές Επιπτώσεις, Αθήνα

Δημέλη Σ. – Κολλίντζας Τ. – Χριστοδουλάκης Ν.Μ., 1997, Οικονομικές Διακυμάνσεις και Ανάπτυξη στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, εκδόσεις Α. Σταμούλη, Αθήνα.

Θεοδωρόπουλος Σ., 1997, Ευρωπαϊκή Οικονομική Ολοκλήρωση θεωρία και πολιτική, εκδόσεις Α. Σταμούλη, Αθήνα.

Κλαουδάτου Μέμα, 2009, Κρατικός Προυπολογισμός, Εκδόσεις Κριτική Α.Ε

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ

www.tovima.gr/

www.internetinfo.gr

www.diakrisi.gr

www.economist.gr

www.naftemporiki.gr

www.el.wikipedia.org/wiki

www.express.gr

www.euro2day.gr

www.ineobservatory.gr