

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΤΡΙΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΘΕΣΗ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ – ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2014



Ιανουάριος 2015

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ	5
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΣΥΝΟΨΗ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	7
1 Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ	19
1.1 ΔΙΑΤΗΡΕΙΤΑΙ ΑΛΛΑ ΜΕ ΜΕΓΑΛΥΤΕΡΗ ΑΒΕΒΑΙΟΤΗΤΑ ,Η ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΓΙΑ ΘΕΤΙΚΟ ΡΥΘΜΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	19
1.2 Η ΑΝΕΡΓΙΑ ΣΕ ΟΡΙΑΚΑ ΠΤΩΤΙΚΗ ΤΑΣΗ.....	21
1.3 ΤΟ ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ ΒΕΛΤΙΩΝΕΤΑΙ ΩΣΤΟΣΟ ΟΙ ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΔΕΝ ΕΠΑΛΗΘΕΥΟΥΝ ΤΙΣ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΚΑΜΨΗ ΤΟΥΣ.....	22
1.4 Η ΕΛΛΕΙΨΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΠΛΗΤΤΕΙ ΤΗΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥΣ.....	23
1.5 ΟΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΕΜΦΑΝΙΖΟΥΝ ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΕΝΘΑΡΡΥΝΤΙΚΑ ΑΛΛΑ ΕΥΘΡΑΥΣΤΑ ΣΗΜΑΔΙΑ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ.....	24
1.6 ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟ ΚΛΙΜΑ ΥΣΤΕΡΑ ΑΠΟ ΜΙΑ ΠΕΡΙΟΔΟ ΣΧΕΤΙΚΗΣ ΣΤΑΘΕΡΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΜΦΑΝΙΖΕΙ ΣΗΜΑΔΙΑ ΕΠΙΔΕΙΝΩΣΗΣ.....	25
1.7 ΟΙ ΤΡΑΠΕΖΙΚΕΣ ΚΑΤΑΘΕΣΕΙΣ ΜΕΙΩΝΟΝΤΑΙ, Ο ΧΡΗΜΑΤΙΣΤΗΡΙΑΚΟΣ ΔΕΙΚΤΗΣ ΥΠΟΧΩΡΕΙ ΚΑΙ ΤΑ SPREADS ΑΥΞΑΝΟΝΤΑΙ.....	27
1.8 ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΟΦΕΙΛΕΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ.....	29
1.9 Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΩΝ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΟΦΕΙΛΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΣ ΤΡΙΤΟΥΣ.....	34
2 Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΕΠ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΤΟΥ 2002-2013	37
3 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2015	39
3.1 ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ – ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ 2015.....	39
3.2 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ – ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ 2015.....	41
4 Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	43
4.1 Η ΓΕΝΙΚΗ ΕΙΚΟΝΑ ΣΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2014.....	43
4.1.1 Τα Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού στο δωδεκάμηνο του 2014.....	43
4.1.2 Οι Δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού στο δωδεκάμηνο του 2014.....	44
4.2 ΤΑ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΈΣΟΔΑ ΚΑΤΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ.....	49
4.3 ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΑΝΑΛΥΤΙΚΑ.....	54
4.4 ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ.....	58
5 ΕΙΔΙΚΟ ΘΕΜΑ: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΕ ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΚΡΙΣΗΣ	59
5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΟΠΤΙΚΕΣ, ΙΔΙΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ.....	59
5.2 ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ.....	60
5.3 ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ.....	64
5.4 ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΑΡΘΡΩΝ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΤΟΥΣ.....	67
5.5 ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ: Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΔΕΝ ΥΠΟΚΑΘΙΣΤΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΡΕΤΗ.....	75

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, ΙΡΛΑΝΔΙΑΣ, ΙΣΠΑΝΙΑΣ, ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ.....	23
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΟΦΕΙΛΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ-ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΜΕΓΑΛΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ-ΛΟΙΠΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΕΛΕΓΧΩΝ	33
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΦΟΡΕΩΝ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΕΞΟΦΛΗΣΗΣ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΟΦΕΙΛΩΝ ΩΣ ΤΕΛΟΣ 2014 (ΣΕ ΕΚΑΤ. €).....	36
ΠΙΝΑΚΑΣ 4: ΒΑΣΙΚΑ ΜΕΓΕΘΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ (% ΕΤΗΣΙΕΣ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ, ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ)	39
ΠΙΝΑΚΑΣ 5: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2013-2015 (ΣΕ ΕΚΑΤ. ΕΥΡΩ)	41
ΠΙΝΑΚΑΣ 6: ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ - ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ: ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2014	46
ΠΙΝΑΚΑΣ 7: ΈΣΟΔΑ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ - ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ: ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2014.....	52
ΠΙΝΑΚΑΣ 8: ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ - ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ: ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2014.....	56

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΕΠ (QΤ/QΤ-1 ,ΕΠΟΧΙΚΑ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΟΙ ΑΛΥΣΩΤΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΟΓΚΟΥ, ΕΤΟΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ 2010).....	19
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΑΕΠ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ.....	20
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΑΕΠ (QΤ/QΤ-1, ΕΠΟΧΙΚΑ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΟΙ ΑΛΥΣΩΤΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ ΟΓΚΟΥ)	20
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΑΝΕΡΓΙΑΣ (ΕΠΟΧΙΚΑ ΔΙΟΡΘΩΜΕΝΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ).....	21
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ ΠΑΓΙΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ (ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΟ ΤΡΙΜΗΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΟΥ ΕΤΟΥΣ)	25
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: ΔΕΙΚΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΛΙΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΕ, ΕΖ, ΕΛΛΑΔΑ	26
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: ΚΑΤΑΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΩΝ (ΣΕ ΔΙΣ. €).....	27
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΕΙΚΤΗ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΙΣΤΗΡΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ	28
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9: SPREADS (ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΕΠΙΤΟΚΙΟ ΔΑΝΕΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ , ΕΛΛΑΔΑΣ , ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑΣ, ΙΣΠΑΝΙΑΣ, ΙΤΑΛΙΑΣ)	29
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10 : ΣΥΣΣΩΡΕΥΣΗ ΝΕΩΝ ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΟΦΕΙΛΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2014 (ΣΩΡΕΥΤΙΚΑ ΣΕ ΔΙΣ. €).	30
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11: ΕΙΣΠΡΑΞΗ (ΑΠΟ 1.1.2014) ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΩΝ ΠΑΛΑΙΩΝ ΟΦΕΙΛΩΝ ΤΟ ΔΩΔΕΚΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2014 (ΣΩΡΕΥΤΙΚΑ ΣΕ ΕΚΑΤ. €)	31
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12: ΛΗΞΙΠΡΟΘΕΣΜΕΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ (ΣΕ ΕΚΑΤ. €)	34
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13: ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΦΟΡΩΝ (ΣΕ ΕΚΑΤ. €)	35
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14: ΤΟ ΑΕΠ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ 2002-2013: ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΓΕΘΥΝΣΗΣ ΚΑΙ ΣΥΝΙΣΤΩΣΕΣ (ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ)	37
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15: ΕΤΗΣΙΟΣ ΡΥΘΜΟΣ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ (%) ΑΕΠ 2008-2015	39

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

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

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

- Καθηγητή Παναγιώτη Λιαργκόβα, Συντονιστής
- Καθηγητή Πάνο Καζάκο, Μέλος
- Επ. Καθηγητή Σπύρο Λαπατσιώρα, Μέλος
- Καθηγητή Ναπολέοντα Μαραβέγια, Μέλος
- Αναπληρωτή Καθηγητή Μιχάλη Ρηγίνο, Μέλος

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

Πρόλογος

Η παρούσα έκθεση εξετάζει την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων της ελληνικής οικονομίας που τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Επικεντρώνεται στο τέταρτο τρίμηνο 2014. Η έκθεση συντάχθηκε με βάση το σημερινό πλαίσιο πολιτικής όπως αυτό διαμορφώνεται από τα μνημόνια που έχει υπογράψει η κυβέρνηση με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.), την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.). Λαμβάνει επίσης υπόψη της όλη την τρέχουσα συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την αναθεώρηση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα της Ευρωζώνης.

Ο Συντονιστής και τα μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής αναγνωρίζουν ότι γενικά στην οικονομική πολιτική αντιπαρατίθενται διαφορετικές οικονομικές φιλοσοφίες και πως ό,τι είναι αναγκαίο με οικονομικά κριτήρια δεν είναι απαραίτητα εφικτό με πολιτικά. Επίσης, ό,τι είναι επιθυμητό πολιτικά δεν είναι πάντοτε οικονομικά αποτελεσματικό.

Καταβάλουμε κάθε προσπάθεια να αναδεικνύουμε τα προβλήματα και να εκθέτουμε τις απαντήσεις που δίνονται σε αυτά όχι μόνο στο κυρίως σώμα της έκθεσης, αλλά και σε ειδικό κάθε φορά κεφάλαιο στο τέλος της. Στην παρούσα έκθεση το ειδικό κεφάλαιο αφορά στην ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος. Βασίζεται σε κεντρική εισήγηση που έκανε το μέλος της Επιστημονικής Επιτροπής Καθηγητής Πάνος Καζάκος κατά τη διάρκεια του συνεδρίου με τίτλο «Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης» που διοργανώθηκε από το ΓΠΚ και διεξάχθηκε στην αίθουσα της Γερουσίας της Βουλής στις 15 και 16 Δεκεμβρίου. Ελπίζουμε ότι με τον τρόπο αυτό θα συνεισφέρουμε καλύτερα στις εργασίες των αρμόδιων επιτροπών της Βουλής, στην ενημέρωση του Κοινοβουλίου και των πολιτών της χώρας γενικότερα.

Ο Συντονιστής του Γραφείου

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Σύνοψη και Συμπεράσματα

Το διαπραγματευτικό τοπίο μετά τις εκλογές.

Η νέα κυβέρνηση αντιμετωπίζει πολλές εκκρεμότητες και πρέπει να συμφωνήσει με τους εταίρους για το τι είναι δυνατό και πώς θα χρηματοδοτηθεί.

Βρίσκει στο τραπέζι συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα σε μια σειρά θεμάτων. Περιλαμβάνουν:

- Συμφωνία για τα προαπαιτούμενα (δημοσιονομικό κενό, μεταρρυθμίσεις) μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου 2015 και αξιολόγηση του προγράμματος προσαρμογής («μνημονίου II»), με την παράλληλη αποδέσμευση των τελευταίων δόσεων
- Συμφωνία για ένα διάδοχο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και ανάπτυξης,
- Επιστροφή των κερδών των κεντρικών τραπεζών από τη συμμετοχή τους στο πρόγραμμα ύψους περίπου €2 δισ.,
- Έγκριση «προληπτικής γραμμής πίστωσης» στον ΕΜΣ,
- Ελάφρυνση της εξυπηρέτησης του χρέους (σύμφωνα με δέσμευση του Eurogroup από τον Νοέμβριο 2012!),
- Συμμετοχή στο πρόγραμμα «ποσοτικής χαλάρωσης» (δηλαδή αγοράς κρατικών ομολόγων) που η ΕΚΤ αποφάσισε στις 22.1.2015. Η συμμετοχή της Ελλάδος θα είναι δυνατή από τον Ιούλιο 2015¹ υπό όρους (αποπληρωμή χρέους προς ΕΚΤ, συμφωνία για πρόγραμμα προσαρμογής). Αν η χώρα συμμετάσχει στο πρόγραμμα «ποσοτικής χαλάρωσης» θα μπορέσει να εφαρμόσει κυρίως αναπτυξιακά μέτρα.

Όλα τα παραπάνω ενδέχεται να τροποποιηθούν είτε ως προς το περιεχόμενο είτε ως προς τη χρονική διάρκεια.

Η τρόικα προτάσσει τη συμφωνία για τα προαπαιτούμενα και το διάδοχο πρόγραμμα, ενώ η ελληνική πλευρά αναμένει ότι όλα τα ζητήματα αποτελούν μια δέσμη και πρέπει να διευθετηθούν μαζί. Κατά τη γνώμη μας, θα διευκόλυνε τη συνεννόηση αν το ζήτημα του χρέους από την ελληνική πλευρά εντασσόταν ως μέρος μιας συνολικής δέσμης θεμάτων διαπραγμάτευσης, γεγονός που θα ενδυνάμωνε την ευνοϊκή δυναμική που διακρίνεται.

Από την Άνοιξη 2014 οι μεταρρυθμίσεις του προγράμματος προσαρμογής («μνημονίου») γενικά πάγωσαν, πράγμα που μας προϋδέασε για τις δυσκολίες της επόμενης μέρας. Άλλες δυσκολίες για τη νέα κυβέρνηση προκύπτουν από την υστέρηση των εσόδων του κράτους που διευρύνει το «δημοσιονομικό κενό» και μειώνει τα ταμειακά διαθέσιμα του Δημοσίου. Η τάση αυτή πρέπει να αναστραφεί επειγόντως. Στην περίπτωση αυτή θα τεθεί με ακόμα μεγαλύτερη οξύτητα το ζήτημα της ανακατανομής των τρεχόντων βαρών προκειμένου να διατηρηθεί η δημοσιονομική ισορροπία.

Αποφάσεις το ταχύτερο δυνατό.

Πρώτον, οι αποφάσεις της νέας κυβέρνησης πρέπει να ληφθούν ταχύτατα προκειμένου να αναστραφεί το κλίμα που προκάλεσε η προκήρυξη εκλογών, η μη επίτευξη συμφωνιών

¹ Λόγω του ότι το ύψος του ελληνικού χρέους που διακρατεί η ΕΚΤ ήδη υπερβαίνει τα όρια που αυτή έχει θεσπίσει.

ας με την Τρόικα και η απόπειρα της κυβέρνησης της ΝΔ/ΠΑΣΟΚ να προσφύγει στις αγορές τον Οκτώβριο 2014 χωρίς μια τέτοια συμφωνία. Η δυσμενής πορεία αποτυπώνεται στην αύξηση των επιτοκίων δανεισμού του δημοσίου (spreads), στην υποχώρηση των φορολογικών εσόδων, που επιβεβαίωσαν την υπόθεση του εκλογικού κύκλου, στην κατάρρευση του Χρηματιστηρίου Αθηνών, στις περιορισμένες σε σχέση με το 2012 αποσύρσεις καταθέσεων από τις τράπεζες, στις δυσκολίες των εξαγωγών (αφού οι προμηθευτές ζητούσαν προπληρωμή). Με άλλα λόγια, **η νέα κυβέρνηση εκκινεί από δυσμενέστερη αφετηρία σε σύγκριση με την κατάσταση που πήγαινε να διαμορφωθεί το 2014.** Από την άλλη πλευρά, η ύπαρξη πρωτογενούς πλεονάσματος (αν και όχι του μεγέθους που προβλέπει το «μνημόνιο II») δίνει στη νέα κυβέρνηση βαθμούς ελευθερίας στη διαχείριση της δημόσιας οικονομίας.

Δεύτερον, η νέα κυβέρνηση θα πρέπει να αποπληρώσει εντός των επόμενων δύο μηνών δάνεια (κυρίως προς το ΔΝΤ) ύψους περίπου €4 δισ. και να αναχρηματοδοτήσει έντοκα γραμμάτια ύψους περίπου €7 δισ. Ακόμα μεγαλύτερο πρόβλημα θα προκύψει μετά τον Ιούλιο 2015 όταν η Ελλάδα θα έχει ανάγκη για €8,8 δισ. για να καλύψει τις υποχρεώσεις της έναντι της ΕΚΤ, δευτερευόντως έναντι του ΔΝΤ και τόκους. Φαίνεται αδύνατο να καλυφθούν οι σχετικές χρηματοδοτικές δαπάνες χωρίς μια συνολική συμφωνία με τους εταίρους.

Γρήγορες αποφάσεις απαιτούνται διότι εκκρεμεί το ζήτημα των ληξιπρόθεσμων δανείων το 2015 και της πληρωμής τόκων. Για το ολόκληρο το 2015:

- Οι δανειακές υποχρεώσεις της χώρας ανέρχονται σε €22,5 δισ. και αφορούν αποπληρωμές ομολόγων που κατέχει η ΕΚΤ, δόσεις προς εξόφληση δανείων από το ΔΝΤ, καταβολή τόκων κ.α.
- Από την άλλη πλευρά, αν ολοκληρωθεί η αξιολόγηση, θα εκταμειωθούν οι προβλεπόμενες από την ισχύουσα δανειακή σύμβαση δόσεις από ΕΕ και ΔΝΤ ύψους €10,6 δισ. από το τρέχον πρόγραμμα. Με βάση τον υπάρχοντα Προϋπολογισμό, η διαφορά μπορεί να καλυφθεί εν μέρει με έντοκα γραμμάτια (που προκαλούν προβλήματα στην οικονομία), άλλους πόρους και με το πρωτογενές πλεόνασμα. Σε κάθε περίπτωση, οποιαδήποτε συμφωνία προκύψει πρέπει να προβλέπει τη διευθέτηση των τρεχουσών δανειακών υποχρεώσεων της χώρας.

Ένας ακόμα λόγος για τον οποίο επιβάλλεται να ληφθούν ταχύτατα αποφάσεις είναι ότι η κυβέρνηση αμέσως **μετά από εκλογές έχει αυξημένη νομιμοποίηση («περίοδος μέλιτος») προς τα μέσα και προς τα έξω.** Καθώς έτσι ή αλλιώς θα πρέπει να ληφθούν δύσκολες αποφάσεις, η καθυστέρησή τους πέρα από ένα λογικό όριο θα αυξάνει το κόστος τους και τις δυσκολίες εφαρμογής.

Στη διαπραγμάτευση της Ελλάδας με τους Ευρωπαίους εταίρους, η κάθε πλευρά αντιμετωπίζει τις δυσκολίες της. Η Ελλάδα αντιμετωπίζει μεγαλύτερες δυσκολίες διότι είναι οφειλέτρια, χρειάζεται περαιτέρω χρηματοδοτική (και τεχνική) στήριξη, έχει απωλέσει πολύτιμο χρόνο και δεν έχει επαρκή διεθνή κάλυψη.² Πιθανή έλλειψη συμφωνίας σε σχέση με τη διευθέτηση των χρηματοδοτικών αναγκών της χώρας θα ισοδυναμούσε με πιστωτικό γεγονός. Από την άλλη πλευρά, η διαπραγματευτική θέση των Ευρωπαίων εταίρων είναι επίσης δύσκολη διότι παρ' όλο που φαίνεται ότι είναι εξοπλισμένοι με θεσμούς (ΕΜΣ, νέα πολιτική

² Με δεδομένο ότι δεν υπάρχει ούτε ευρωπαϊκό ούτε διεθνές επαρκές ρυθμιστικό πλαίσιο για τη διαχείριση κρίσεων χρέους.

ΕΚΤ κ.α.) για να αποτρέψουν επέκταση της κρίσης, εν τούτοις οι πολιτικές κυρίως επιπτώσεις μιας αρνητικής εξέλιξης είναι ανυπολόγιστες.

Το κόστος της μη συμφωνίας για την Ελλάδα.

Η συζήτηση στην Ελλάδα θα πρέπει να επανέλθει στην ορθολογική ανάλυση των δεδομένων πέραν οποιασδήποτε κινδυνολογίας.

Ειδικότερα σημειώνουμε τα εξής: Βραχυχρόνια και με την προϋπόθεση ότι ο προϋπολογισμός εκτελείται κανονικά (έστω με κάποιες αποκλίσεις), δεν υπάρχει ιδιαίτερο πρόβλημα πληρωμής των τόκων για τα δάνεια της χώρας. Εν τούτοις ανοιχτό μένει το ζήτημα της αποπληρωμής των δανείων. Η προσφυγή στις αγορές για την αναχρηματοδότηση των δανείων δεν είναι δυνατή γιατί το κόστος είναι απαγορευτικό. Ανήλθε κατά διαστήματα πάνω από το 10% για τα δεκαετή ομόλογα. Για τους τόκους και τα χρεολύσια προτείνονται διάφορες λύσεις (για το ζήτημα του χρέους βλ. πιο κάτω). ***Μια συμφωνία για την εξυπηρέτηση του χρέους είναι δυνατή.***

Σε περίπτωση μη συμφωνίας, η Ελλάδα θα απωλέσει κατ' αρχάς €7,2 δισ. των δανείων του ΔΝΤ και της Ευρωζώνης. Επίσης, η ελληνική κυβέρνηση δε θα μπορέσει να συμμετάσχει μέσω των τραπεζών στο πρόγραμμα «ποσοτικής χαλάρωσης» της ΕΚΤ. Για τη συμμετοχή σε αυτό έχουν τεθεί ως κύριες προϋποθέσεις η ύπαρξη προγράμματος προσαρμογής.³ Ας σημειωθεί ότι το ποσό που μπορεί να αντληθεί από το Μάρτιο του 2015 έως το Σεπτέμβριο του 2016 ανέρχεται σε περίπου €30 δισ. και θα συνέβαλε στην επιδιωκόμενη ανάπτυξη αντί της λιτότητας. Τέλος, δε θα μπορεί να αξιοποιήσει το ποσό των €11,4 δισ. που έχει σήμερα το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Άλλα κόστη θα προκύψουν από την ανάγκη προσφυγής των τραπεζών στον μηχανισμό ΕΛΑ (emergency liquidity assistance), πράγμα που θα πιέζει τα επιτόκια των επιχειρήσεων προς τα επάνω.

Επίσης, άμεσα προβλήματα μπορεί να δημιουργηθούν αν υπάρξει ***μαζική φυγή κεφαλαίων και αποταμιεύσεων από τις τράπεζες. Ακόμα και μόνο για το λόγο αυτό επιβάλλεται ένα ελάχιστο εγχώριας και διεθνούς συνεννόησης!*** Αν η μαζική εκροή συνδυασθεί με διακοπή της φθηνής χρηματοδότησης των τραπεζών από την ΕΚΤ, πράγμα όμως που δε θεωρούμε πιθανό παρά τη σαφή θέση της ΕΚΤ,⁴ θα δημιουργηθούν σοβαρά προβλήματα ρευστότητας των τραπεζών και επομένως θα υπάρξουν περαιτέρω περιορισμοί στη χρηματοδότηση των πραγματικών οικονομικών δραστηριοτήτων. Τότε, η εντεινόμενη αβεβαιότητα για τα επόμενα βήματα θα επηρεάσει αρνητικά τις προσδοκίες και θα οδηγήσει σε υποχώρηση των ρυθμών μεγέθυνσης (ανάπτυξης).

Είναι σημαντικό ότι τον τελευταίο καιρό δεν επαναλήφθηκαν επίσημα προτροπές για «μονομερείς ενέργειες». Αυτό διευρύνει τα περιθώρια για αναδιαπραγμάτευση χρέους και προγράμματος προσαρμογής.

Το κόστος της μη συμφωνίας για την ΕΕ.

³ ECB Press Release 22.1.2015 (ECB announces expanded asset purchase programme).

⁴ Σύμφωνα με δήλωση του εκπροσώπου της ΕΚΤ στις 8.1.2015 «η συνέχιση της χρηματοδότησης των ελληνικών τραπεζών βασίζεται [...] σε επιτυχή ολοκλήρωση της τρέχουσας αξιολόγησης και σε συμφωνία για διάδοχο πρόγραμμα μεταξύ ελληνικών αρχών και ΕΚΤ/ΔΝΤ». Το ίδιο ισχύει, από τη σκοπιά της τρόικας για την αποδέσμευση των τελευταίων δόσεων του τρέχοντος δανειακού προγράμματος κλπ.

Υποστηρίζεται από πολλές πλευρές ότι η ΕΕ είναι «θωρακισμένη» ώστε να αντιμετωπίσει τις επιπτώσεις μιας μη συμφωνίας με την Ελλάδα. Αλλά, **τυχόν ρήξη θα είχε άμεσο κόστος και στους εταίρους** κυρίως διότι έχουν εγγυηθεί το μεγαλύτερο μέρος του δημόσιου χρέους της Ελλάδας. Μέχρι σήμερα η Ελλάδα έχει λάβει €183 δισ. ως χρηματοδοτική στήριξη από την ΕΕ. Για παράδειγμα, μόνο το γερμανικό μερίδιο είναι περίπου €50 δισ. Βέβαια, αυτό δε σημαίνει ότι θα κληθεί αναπόφευκτα ο γερμανικός προϋπολογισμός (δηλαδή οι φορολογούμενοι της Γερμανίας) να συμβάλει στην ανακεφαλαιοποίηση του ΕΜΣ και της ΕΚΤ. Το ίδιο ισχύει και για τα άλλα κράτη μέλη. Συνολικά, η ελληνική θέση είναι μεν αδύναμη, αλλά και η ΕΕ δε θα ωθήσει στα άκρα τις απαιτήσεις της, δεδομένου κίολας ότι γενικά η κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής αμφισβητείται ήδη ιδεολογικά και πολιτικά. Επίσης, δε θα πρέπει να υποτιμήσουμε ότι ένα πιθανό «GRexit» θα καθιστούσε την ευρωζώνη απλή ζώνη συναλλαγματικών ισοτιμιών και συνεπώς θα έπληττε τη συνοχή της και θα αύξανε τον πιστωτικό κίνδυνο για άλλες υπερχρεωμένες χώρες. Επιπλέον, θα ενίσχυε τις ευρωσκεπτικιστικές κεντρόφυγες τάσεις σε πολλές χώρες μέλη.

Οι πολιτικές εξελίξεις στην Ελλάδα και η συμφωνία με τους εταίρους μπορούν να συμβάλουν στην ήδη δρομολογούμενη αλλαγή πολιτικής στην ΕΕ. Υπενθυμίζουμε το ευρωπαϊκό πρόγραμμα επενδύσεων (με πρωτοβουλία της Επιτροπής Γιουνκέρ) και την «ποσοτική χαλάρωση» της ΕΚΤ. Αλλά σημειώνουμε emphaticά ότι το ειδικό βάρος της χώρας μας στη διαφαινόμενη αλλαγή πολιτικής στην Ευρώπη και η βελτίωση της διαπραγματευτικής της θέσης θα εξαρτηθούν από την τακτοποίηση των του οίκου της!

Συμπερασματικά: Για οικονομικούς και στρατηγικούς λόγους, κατά την εκτίμησή μας, οι εταίροι δε θα είναι ανυποχώρητοι στις θέσεις τους όπως διαμορφώθηκαν έως τα τέλη του 2014.

Το πλαίσιο διαπραγμάτευσης.

Βάση για τις διαπραγματεύσεις τόσο των προαπαιτούμενων όσο και του αναπτυξιακού προγράμματος (για την επόμενη μέρα) είναι (α) οι κανόνες οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ/ΕΖ. (Δημοσιονομικό σύμφωνο, κανονισμός ΕΜΣ, κανονισμός για τα διαρθρωτικά ταμεία),⁵ (β) Η ίδια η Συνθήκη της Λισαβόνας (βλ. μεταξύ άλλων άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ σύμφωνα με το οποίο «τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα», το άρθρο 120 για την υποχρέωση των μελών να «δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της αγοράς», άρθρο 121 που ορίζει ότι οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών «είναι θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου» κ.α). Επίσης, οι ειδικότεροι κανόνες δημοσιονομικής διακυβέρνησης και η Συνθήκη ορίζουν τις υποχρεώσεις για δημοσιονομική υπευθυνότητα των κρατών μελών και τους όρους για αλληλεγγύη. (γ) το θεσμικό πλαίσιο του ΔΝΤ. (δ) το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής του 2012 («Μνημόνιο») όπως επικαιροποιήθηκε τον Απρίλιο του 2014,⁶ δηλαδή από τις έως τώρα δεσμεύ-

⁵ Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή των Ελλήνων: Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη Ζώνη του Ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο. Ενδιάμεση έκθεση. Αθήνα, Ιανουάριος 2014.

⁶ Βλ. «επιστολές προθέσεων» της κυβέρνησης από 14.5.2014 (προς ΔΝΤ) και 15.5.2014 (προς Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ΕΚΤ), στις οποίες επισυνάπτονται κείμενα για την πολιτική οικονομικής προσαρμογής και σχετικά τεχνικά παραρτήματα.

σεις της ελληνικής πλευράς έναντι των δανειστών. Επί τη βάση αυτών η τρόικα έχει καταθέσει συγκεκριμένες προτάσεις. Προφανώς, το πρόγραμμα μπορεί να τροποποιηθεί.

Σημειώνουμε πάλι ότι οι κανόνες της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ ήδη τροποποιούνται κυρίως με νέες συμπληρωματικές πρωτοβουλίες που έχουν ως στόχο να αναθερμάνουν την ευρωπαϊκή οικονομία με αιχμή το «σχέδιο Γιουνκέρ» για ένα μηχανισμό εγγύησης επενδύσεων και το «σχέδιο Ντράγκι» για την αγορά κρατικών ομολόγων από την ΕΚΤ («ποσοτική χαλάρωση»). Οι κανόνες αυτοί τροποποιούνται και αποκτούν μεγαλύτερη ευελιξία. Η Ελλάδα θα επωφεληθεί από τις πρωτοβουλίες αυτές αν επιτευχθεί συμφωνία με τους εταίρους.

Το πλαίσιο, ιδίως ως προς το «μνημόνιο» (δηλαδή το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής και τα προαπαιτούμενα για τις τελευταίες δόσεις) επιδέχεται αλλαγές, κυρίως για μια διόρθωση κοινωνικών αδικιών, ενδυνάμωση του δικτύου προστασίας των φτωχών, την αποδιάρθρωση του άτυπου και τυπικού θεσμικού πλαισίου που προστατεύει τους «έχοντες και κατέχοντες» και κάνει δυνατή μεγάλης έκτασης προσοδοθηρική συμπεριφορά. Πρέπει να αποκατασταθεί η αίσθηση μιας δίκαιης κατανομής του βάρους και της μετάβασης σε ένα νέο, εξωστρεφές μοντέλο ανάπτυξης.

Η ενδυνάμωση της προστασίας των μη ευνοημένων είναι δυνατή. Ένα βήμα έγινε με το λεγόμενο «κοινωνικό πλεόνασμα» και άλλα μέτρα. Μπορούν να γίνουν και άλλα αρκεί να μην ανατραπεί η ισορροπία στα δημοσιονομικά και να υπάρξει κάποια ρύθμιση του χρέους (βλ. πιο κάτω): π.χ. η δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στους ανέργους είναι αναγκαία σε πρώτη φάση.

Αλλά ούτε το γενικότερο διαπραγματευτικό πλαίσιο, ούτε τα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας αφήνουν περιθώρια για επιστροφή στο παρελθόν. Η μόνη κατεύθυνση για να βελτιωθούν η κατάσταση και οι προοπτικές της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας είναι η ρήξη με το προ κρίσης προσοδοθηρικό υπόδειγμα ανάπτυξης. Το μείζον είναι η βιώσιμη ανάπτυξη που δε θα στηρίζεται μόνο στην κατανάλωση με δανεικά.

Τα ερωτήματα που πρέπει να απαντηθούν.

Στο δεδομένο ευρύτερο διαπραγματευτικό τοπίο θα πρέπει να δοθούν απαντήσεις σε κρίσιμα ερωτήματα:

- Ποιους στόχους μπορεί ή πρέπει να επιδιώξει η νέα ελληνική κυβέρνηση λαμβάνοντας υπόψη τα υπάρχοντα θεσμικά και πολιτικά δεδομένα καθώς και τη δυναμική της ΕΕ;
- Τι περιθώρια υπάρχουν για να διορθώσει η νέα ελληνική κυβέρνηση το διαπραγματευτικό πλαίσιο όπως αυτό διαμορφώθηκε έως τα μέσα Δεκεμβρίου 2015 με την επίσημη αμοιβαία ενημέρωση τρόικας και κυβέρνησης ΝΔ/ΠΑΣΟΚ; Σε άλλη διατύπωση, τι δυνατότητες υπάρχουν για μια εναλλακτική ελληνική πρόταση και πολιτική και την αποδοχή της από τους εταίρους;
- Ποια είναι τα μείζονα «διακυβεύματα»;

Η δέσμη αλληλένδετων στόχων:

1. Να αποφευχθεί η έξοδος από την Ευρωζώνη.

Οι λόγοι έχουν ήδη συζητηθεί ευρύτατα και άλλωστε συναινούν ως προς το στόχο αυτό πολλά κόμματα (ΝΔ, ΣΥΡΙΖΑ, Ποτάμι, ΠΑΣΟΚ). Ο κυριότερος λόγος: **Η έξοδος θα προκαλούσε χρηματοδοτικές δυσκολίες για την εφαρμογή οποιουδήποτε αναπτυξιακού προγράμματος ή και για τη διόρθωση κοινωνικών ανισορροπιών**. Άλλωστε η επάνοδος στη δραχμή δεν θα απέτρεπε την εφαρμογή μιας αυστηρής δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής. Πιθανόν θα οδηγούσε σε ανεξέλεγκτο πληθωρισμό και στασιμότητα. Τυχόν πρόσκαιρα οφέλη ανταγωνιστικότητας θα εξουδετερώνονταν ταχέως. Επίσης, θα προκαλούσε κόστος μέσω των υψηλών επιτοκίων για τυχόν αναγκαίο δανεισμό του κράτους και των επιχειρήσεων από τις αγορές. Τέλος, πιθανόν, θα αποθάρρυνε λόγω γενικότερων αβεβαιοτήτων τις επενδύσεις στην Ελλάδα.

2. Να υπάρξει συμφωνία για διορθώσεις και εφαρμογή του ισχύοντος (έως τέλος Φεβρουαρίου μετά την παράταση που δόθηκε) προγράμματος οικονομικής προσαρμογής («μνημονίου»).

Πιθανόν θα ζητηθεί νέα παράταση ενός ή περισσότερων μηνών ώστε να έχει χρόνο η νέα κυβέρνηση να προετοιμάσει τη νέα φάση διαπραγμάτευσης.

Η τρόικα έχει καταθέσει τις δικές της προτάσεις και η προηγούμενη ελληνική κυβέρνηση το ίδιο. Διαφωνίες υπήρξαν σχετικά με το «δημοσιονομικό κενό» και τα «προαπαιτούμενα». **Η τελική συμφωνία έχει τεθεί ως προϋπόθεση για την εκταμίευση των τελευταίων δόσεων.**

Ειδικότερα η διαπραγμάτευση, όπως διαμορφώθηκε έως τα τέλη του 2014 περιλαμβάνει σειρά ολόκληρη θεμάτων:

(α) **Κάλυψη του «δημοσιονομικού κενού» για το 2015.**⁷

(β) **Λοιπά προαπαιτούμενα**, δηλαδή μέτρα και μεταρρυθμίσεις.⁸

Ο κατάλογος των ειδικότερων θεμάτων αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης.

Από την πλευρά της νέας κυβέρνησης, μπορούμε να ανιχνεύσουμε **στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα της Θεσσαλονίκης⁹ προτάσεις και ιδέες που (μπορούν να) εντάσσονται στο πλαίσιο διαπραγμάτευσης της Ελλάδας με τους εταίρους**. Προφανώς, σηματοδοτούν μια νέα στάθμιση στο περιεχόμενό της.

Υπάρχει ένα μακρύς κατάλογος προγραμματικών ιδεών που είναι συμβατές με το γενικότερο πλαίσιο:

- Μέτρα στήριξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, αναστολή πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας και διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων, συγχωνεύσεις υπουργείων, αποσυμφόρηση από στρατιές συμβούλων κλπ,
- Μέτρα για αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της διαφθοράς π.χ. στις προμήθειες του Δημοσίου και συναφώς νέους ελέγχους σε όσους περιλαμβάνονται στις διάφορες λίστες («λίστες Λαγκάρντ» κ.α.),

⁷ Κατά την τρόικα ανέρχεται σε €2,5 δισ., ενώ η προηγούμενη κυβέρνηση το εκτιμούσε σε €980 εκατ.

⁸ Νέα ρύθμιση για τις 100 δόσεις, ενιαίο μισθολόγιο, δημιουργία μιας πραγματικά ανεξάρτητης υπηρεσίας Δημοσίων Εσόδων, μέτρα για το ασφαλιστικό, νέα ρύθμιση για τις απολύσεις, συνδικαλιστικός νόμος, συνέχιση των ιδιωτικοποιήσεων.

⁹ Βλ. Πρόγραμμα του ΣΥΡΙΖΑ που παρουσίασε ο Αλέξης Τσίπρας στη ΔΕΘ, 13.9.2014. Πηγή του πλήρους κειμένου taxheaven.gr 14.9.2014. Επικαιροποιήθηκε στο διαρκές προγραμματικό συνέδριο του κόμματος.

- Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και ενδυνάμωση του φοροεισπρακτικού μηχανισμού με στελέχη από τον ιδιωτικό τομέα,
- Νέο πλαίσιο για τη λειτουργία των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης,
- Εφαρμογή του περιουσιολογίου, χωρίς το οποίο η φορολογική πολιτική μένει μετέωρη,
- Ολοκλήρωση με διαφάνεια του κτηματολογίου που θα πρέπει να αποτελέσει τη βάση του χωροταξικού σχεδιασμού.

Άλλες προτάσεις που έχουν ως στόχο την αρχιτεκτονική και την πολιτική της ΕΕ συμπίπτουν με ιδέες που κυκλοφορούν σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, ήδη εφαρμόζονται (ποσοτική χαλάρωση με το πρόγραμμα Ντράγκι) ή προτείνονται από αυτά (πρωτογενή πλεονάσματα χωρίς να συνυπολογισθούν οι δημόσιες επενδύσεις) και μπορεί με κάποια μορφή να συμφωνηθούν σε βάθος χρόνου. Σε αυτό το πλαίσιο, το απαιτούμενο ύψος των πρωτογενών πλεονασμάτων και κάποιας μορφής αναδιάρθρωση του χρέους είναι διαπραγματεύσιμα.

Συνοπτικά υπάρχουν μεγάλες δυνατότητες για μια συμφωνία και πρέπει η ΕΕ να αντιδράσει με μεγαλύτερη ευελιξία όχι μόνον έναντι της Ελλάδας αλλά και άλλων χωρών.

Όμως θα υπάρξουν δυσκολίες σε σχέση με πολλούς νόμους που έχουν ήδη ψηφισθεί σε εφαρμογή του «μνημονίου» και με συγκεκριμένα προαπαιτούμενα, όπως για παράδειγμα η αγορά εργασίας, οι ιδιωτικοποιήσεις, το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, αλλαγές στη δημόσια διοίκηση, επειδή αποκλίνει η οικονομική φιλοσοφία της νέας κυβέρνησης (όπως απορρέει από το πρόγραμμα της Θεσσαλονίκης) από αυτήν του μνημονίου.

Είναι φανερό ότι η νέα κυβέρνηση θα αντιμετωπίσει τις ίδιες αντιδράσεις από όσες ομάδες έχουν επενδύσει στο status quo και εν πολλοίς υπερασπίζονται προσοδοθηρικές δομές! Η μεγάλη εκκρεμότητα από ελληνικής πλευράς είναι πώς θα αποσαφηνισθεί η γενικότερη κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής ώστε να επιτύχει την απαραίτητη κοινωνική συναίνεση για τις αναγκαίες μεγάλες τομές και να αποφευχθεί η ρήξη με τους εταίρους.

3. Να συμφωνηθεί ένα πρόγραμμα ανάπτυξης και μεταρρυθμίσεων για τα επόμενα χρόνια («μετά το μνημόνιο II»).

Αυτό θα περιλάβαινε (α) μερικές από τις μεταρρυθμιστικές εκκρεμότητες του παρελθόντος, (β) ένα αναπτυξιακό σχέδιο με σαφείς προτεραιότητες και μέσα για την επίτευξή του, δηλαδή που δε θα περιοριζόταν σε γενικολογίες του τύπου «πρέπει η οικονομία να γίνει εξωστρεφής» χωρίς αναφορά στα εργαλεία πολιτικής που θα το καθιστούσαν σε βάθος χρόνου δυνατό.

Σχετικά έχουν γίνει σημαντικές προεργασίες. Η πρόσφατη μελέτη του ΚΕΠΕ μπορεί να αποτελέσει τη βάση για ένα εθνικό σχέδιο ανάπτυξης.¹⁰ «Κλειδί» για την επόμενη ημέρα θεωρείται η εξωστρέφεια, καθώς εξασφαλίζει τους πόρους που απαιτούνται για την κάλυψη των εισαγωγών και κινητοποιεί, μέσω της αναμέτρησης με το διεθνή ανταγωνισμό, διαδικασίες για την ποιοτική και τεχνολογική αναβάθμιση της παραγωγής. Η ελληνική οικονομία

¹⁰ Βλ. ΚΕΠΕ Το αναπτυξιακό όραμα για την Ελλάδα 2020, Δεκέμβριος 2014. Ευρεία περίληψη δημοσιεύθηκε στο διαδίκτυο 4.1.2015. Η μελέτη περιλαμβάνει προβλέψεις, προϋποθέσεις ανάπτυξης, καταπολέμησης της ανεργίας αλλά και μηχανισμούς χρηματοδότησης. Βλ. επίσης Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Πανεπιστημίου Αθηνών Η έξοδος από την κρίση. Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014.

πρέπει να ενδυναμώσει τον παραγωγικό της ιστό, δίνοντας έμφαση στην κατηγορία των διεθνώς εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών και να υποκαταστήσει σε σημαντικό βαθμό τις εισαγωγές. Έτσι θα πετύχει ένα ικανοποιητικό επίπεδο απασχόλησης.

4. Η αναθεώρηση του Συντάγματος μπορεί να συμβάλει ώστε πολιτικοί θεσμοί και διαδικασίες να μην παραμελούν την οικονομική αποτελεσματικότητα.

Βλ. παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

5. Το «τέλος της λιτότητας» καθ' εαυτό, παραπέμπει σε ελλείμματα, όμως το ζητούμενο είναι η ανάπτυξη.

Το «τέλος της λιτότητας» καθ' εαυτό, ως πρώτη προτεραιότητα (χωρίς δηλαδή τη σύνδεσή της με αναπτυξιακή προοπτική) είναι από το 2014 εσφαλμένος στόχος:

Πρώτον, διότι η χώρα έτεινε να επιστρέψει στην ανάπτυξη το 2014 και επομένως μειωνόταν η πίεση για νέα μέτρα λιτότητας. Πράγματι, ήδη από το τρίτο τρίμηνο του 2014 οι εξαγωγές ανέκαμπταν (+7% σε ετήσια βάση), η ιδιωτική κατανάλωση αυξήθηκε (+3,6%), οι ιδιωτικές επενδύσεις το ίδιο (+12,3%) κλπ. Η ανοδική πορεία θα συνεχισθεί αν πρωτίστως εξαιρεθεί η πολιτική αβεβαιότητα σύντομα και αποσαφηνισθεί η γενική κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής.

Δεύτερον, χωρίς ανάπτυξη, η πίεση σε μισθούς και συντάξεις, δηλαδή η λιτότητα, θα συνεχισθεί.

Τρίτον, η λιτότητα που επικεντρώθηκε στη μείωση μισθών κυρίως στον ιδιωτικό τομέα λειτούργησε αντιαναπτυξιακά κατά το βαθμό που δεν οδήγησε σε πτώση των τιμών των διεθνώς εμπορευσίμων προϊόντων. Αυτό αποκαλύπτει βαθιές ολιγοπωλιακές δομές στην αγορά και τα προβλήματα χρέους στον ιδιωτικό τομέα.

Η έμφαση στο τέλος της λιτότητας υποβαθμίζει άλλες προτεραιότητες που συνδέονται με το μέλλον της χώρας καθώς απλά καλλιεργεί προσδοκίες για βραχυχρόνια εισοδηματικά και μόνο οφέλη χωρίς αλλαγές σε θεσμούς, διαδικασίες, συμπεριφορές.

Οι προτεραιότητες πρέπει να είναι διαφορετικές. Τα μείζονα ζητήματα που πρέπει να λυθούν είναι, πέρα από την ενδυνάμωση του δικτύου προστασίας των φτωχών, μια γενναία φορολογική μεταρρύθμιση σε συνδυασμό με αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, μείωση του κόστους εργασίας μέσω του εξορθολογισμού φόρων και ασφαλιστικών εισφορών, περαιτέρω εξορθολογισμό των κρατικών δαπανών (π.χ. μείωση του κόστους λειτουργίας της κυβέρνησης με μείωση του αριθμού των υπουργείων και των συμβούλων κ.α.), διασφάλιση της βιωσιμότητας του ασφαλιστικού, αποτελεσματικότερη δικαιοσύνη, προστασία του περιβάλλοντος, ένα εθνικό χωροταξικό σχέδιο, ενθάρρυνση κατά προτεραιότητα κλάδων με προοπτικές όπως η βιολογική γεωργία, ιατρικός τουρισμός, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας κ.α. (βλ. Πλαίσιο 1).

ΠΛΑΙΣΙΟ 1: Επτά κλάδοι - κλειδιά για την αναπτυξιακή πολιτική της χώρας (ΚΕΠΕ)

- i. **Πρωτογενής τομέας** (ιδιαίτερα τα υψηλής ποιότητας τυποποιημένα, πιστοποιημένα προϊόντα γεωργίας- κτηνοτροφίας και αλιείας- ιχθυοκαλλιεργειών).
- ii. **Μεταποίηση** (δίνοντας έμφαση βραχυπρόθεσμα σε κλάδους με συγκριτικά πλεονεκτήματα, όπως αυτός των τροφίμων- ποτών και μακροπρόθεσμα σε κλάδους με δυναμικά συγκριτικά πλεονεκτήματα- υψηλής τεχνολογίας, όπως αυτός των φαρμάκων).
- iii. **Ενέργεια** (ιδιαίτερα οι ανανεώσιμες πηγές, η εξοικονόμηση ενέργειας και οι εξορύξεις).
- iv. **Διαχείριση αγοράς ακινήτων και κατασκευές** για την ανάπτυξη υποδομών και εξοπλισμού σε δυναμικούς κλάδους της οικονομίας.
- v. **Μεταφορές** (ιδιαίτερα οι σιδηροδρομικές, θαλάσσιες και συνδυασμένες μεταφορές και λιμενικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες εφοδιαστικής μέριμνας- logistics).
- vi. **Τουρισμός** (ιδιαίτερα οι εναλλακτικές μορφές τουρισμού).
- vii. **Υπηρεσίες πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών.**

Πηγή: ΚΕΠΕ

Όλα αυτά θα βοηθήσουν ώστε **να κερδηθεί η μεγάλη μάχη στο μέτωπο της παραγωγής**. Η χώρα πρέπει να πετύχει ικανοποιητικούς και διατηρήσιμους ρυθμούς ανάπτυξης. Διαφορετικά τα αδιέξοδα θα συνεχισθούν και οποιαδήποτε σοβαρή κοινωνική πολιτική θα είναι μετέωρη. Η ανάπτυξη προϋποθέτει επενδύσεις, ελληνικές ιδιωτικές, ξένες άμεσες παραγωγικές επενδύσεις και κρατικές. Για να επιτευχθεί η αναζωογόνηση της επενδυτικής δραστηριότητας πρέπει να εμπεδωθεί ένα ευνοϊκό κλίμα για την επιχειρηματικότητα και ταυτόχρονα να ανταποκριθεί το κράτος στις απαιτήσεις της αναπτυξιακής του λειτουργίας εκσυγχρονίζοντας θεσμούς και διαδικασίες που αναφέραμε και θέτοντας νέες επενδυτικές προτεραιότητες.

Αναμφίβολα, πρέπει να υπάρξουν σημαντικές διορθωτικές κινήσεις στην πολιτική προσαρμογής βραχυπρόθεσμα (π.χ. στον ΕΝΦΙΑ) και μακροπρόθεσμα. **Το μείζον δεν είναι σήμερα η αναδιανομή με οποιονδήποτε τρόπο, αλλά η ανάπτυξη που δε δημιουργεί μόνο θέσεις εργασίας σε καφετέριες κλπ,¹¹ η καινοτομία και παραγωγικότητα και, συναφώς η αναδιάρθρωση της παραγωγής**. Τυχόν μέτρα αναδιανομής αυτόν το σκοπό πρέπει να υπηρετούν. Π.χ. μειώσεις μισθών (άμεσα ή έμμεσα μέσω φόρων ή άλλων επιβαρύνσεων) μάλλον θα λειτουργήσουν ως αντικίνητρο.¹² Αντίθετα, αναδιανομή για την ανάπτυξη επιβάλλει μια βαθιά φορολογική μεταρρύθμιση, όπως άλλωστε έχουν αναγνωρίσει οι μεγαλύτερες πολι-

¹¹ Σύμφωνα με στοιχεία από τη βάση δεδομένων του Γενικού Εμπορικού Μητρώου που δημοσίευσε η εφημερίδα η Καθημερινή 12. 10.2014.

¹² Το θέμα επανέφερε μελέτη της Eurobank. Βλ. Γώγος, Γ και Πρανδέκα, Μαρία «Αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας και όχι περαιτέρω μείωση των μισθών για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας», στο Eurobank Research «7 Ημέρες οικονομίας», 2.10. 2014. Το συμπέρασμά τους είναι ότι «περαιτέρω μείωση των ονομαστικών μισθών με σκοπό την αύξηση της εγχώριας ανταγωνιστικότητας είναι πολύ πιθανό να μην οδηγήσει σε περαιτέρω μείωση του ονομαστικού μοναδιαίου κόστους εργασίας, καθώς από ένα σημείο και έπειτα η εν λόγω μείωση μπορεί να συνοδευθεί και από αντίστοιχη μείωση της παραγωγικότητας διότι τα κίνητρα για παραγωγικό έργο μειώνονται».

τικές δυνάμεις. Επίσης, **κοινωνική πολιτική σε σαθρά οικονομικά θεμέλια δεν είναι εφικτή.**

Πρέπει να διευκρινίσουμε ότι διάφορα μέτρα της απελθούσας κυβέρνησης μπορούν καλοπροαίρετα να ερμηνευθούν ως εργαλεία για την ανάπτυξη (π.χ. η απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών για την ίδρυση επιχειρήσεων, η προσπάθεια να εφαρμοσθεί το Ε-ΣΠΑ εμπροσθοβαρώς), άλλες κινήσεις όμως έχουν την ακριβώς αντίθετη επίπτωση (π.χ. οι συνεχείς μεταβολές στο φορολογικό και η αβεβαιότητα που προκαλούν, η καθυστέρηση κρίσιμων μεταρρυθμίσεων, οι συνεχείς εμπλοκές στις δημόσιες προμήθειες).

Αναμφίβολα, στο ζήτημα της ανάπτυξης προβάλλονται διαφορετικές αντιλήψεις που όμως δεν εξηγούνται ούτε τεκμηριώνονται επαρκώς. Έτσι, από τη μια μεριά, η έμφαση στο ρόλο των ιδιωτικών επενδύσεων τείνει να παραβλέπει τη σημασία καλών κανόνων του παιχνιδιού, καλής «διακυβέρνησης» και καλά επιλεγμένων κρατικών επενδύσεων σε υποδομές¹³ και από την άλλη, η πεποίθηση ότι το κράτος είναι η λύση, παραβλέπει τις ιστορικές εμπειρίες εδώ και αλλού. Κατά τη γνώμη μας κάθε κυβέρνηση, επιζητώντας την κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα σε κράτος και αγορά θα πρέπει να λάβει υπόψη (α) τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εμπειρίες, (β) το μη αμφισβητούμενο πυρήνα της εξελισσόμενης συναίνεσης στην Ευρώπη και (γ) τις ιδιαιτερότητες μιας οικονομίας όπως η ελληνική που είναι παγιδευμένη σε φαύλους κύκλους.

Το μείζον, λοιπόν, είναι η ανάπτυξη. Όμως, την επιστροφή στην ανάπτυξη θα διευκολύνει αναμφισβήτητα η ελάφρυνση του χρέους με οποιονδήποτε τρόπο (βλ. πιο κάτω).

6. Πρέπει να γίνει αναδιάρθρωση ή αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους της χώρας.

Οι προοπτικές για ελαφρύνσεις θα είναι καλύτερες αν συνεχισθεί η ομαλή εξυπηρέτησή του.

Και στο θέμα αυτό υπάρχει συναίνεση. Αλλά, σχηματικά ίσως υπάρχουν δύο αντίθετες προσεγγίσεις για αυτό, που διαφέρουν κυρίως, **ως προς τη σειρά των βημάτων** που πρέπει να γίνουν και, ως προς το είδος των βημάτων: Η πρώτη, ότι αυτό θα γίνει αν πρώτα συμφωνηθούν όλα τα άλλα (πρόγραμμα κλπ.) με τους εταίρους. **Η συζήτηση για αναδιάρθρωση του χρέους (= χρονική επιμήκυνση) θα είναι το επιστέγασμα της διαδικασίας προσέγγισης των δύο μερών.** Υπάρχει σχετική πλην όμως χαλαρή δέσμευση της ΕΕ από τον Νοέμβριο 2012.

Κατά τη δεύτερη άποψη προηγείται η «αναδιάρθρωση» ή/και «αναδιάρθρωση» και έπονται τα υπόλοιπα.

Οπωσδήποτε, το ΓΠΚ υποστηρίζει από καιρό ότι η αναδιάρθρωση (περικοπή του ονομαστικού χρέους) είναι αναγκαία παρά τις πολιτικές δυσκολίες. Αν αυτό δε γίνει, θα επικρέμαται το χρέος ως δαμόκλειος σπάθη πάνω από την οικονομία, μια απειλή που θα επανερχόταν κάθε φορά που αντίξοες συνθήκες θα έθιγαν την ελληνική οικονομία. Επίσης και συναφώς, η δημιουργία «πρωτογενών πλεονασμάτων» για την πληρωμή των τόκων και τη μείωση του

¹³ Βλ. και IMF World Economic Outlook, October 2014, chapter 3.

χρέους για μεγάλο χρονικό διάστημα είναι αδύνατη, όπως δείχνει η διεθνής εμπειρία.¹⁴ Από την άλλη πλευρά, η αναδιάρθρωση του χρέους με οποιαδήποτε μορφή δε θα έλυσε τα προβλήματα της χώρας όσο καιρό η οικονομία της δεν είναι ανταγωνιστική, γιατί τότε θα χρειάζεται συνεχώς δάνεια από το εξωτερικό.

Η «τεχνική» δημόσια συζήτηση για το χρέος επικεντρώθηκε στο ερώτημα αν αυτό είναι βιώσιμο (=διατηρήσιμο). Με τον όρο αυτό, εννοούμε αν μπορεί ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ να μειώνεται τα επόμενα χρόνια. Η συνήθης απάντηση είναι ότι όλα θα εξαρτηθούν από τους ρυθμούς μεγέθυνσης (αύξησης) του ονομαστικού ΑΕΠ με δεδομένα ότι (α) έχει ήδη επιτευχθεί πρωτογενές πλεόνασμα και (β) τα επιτόκια είναι από τα χαμηλότερα στην Ευρωζώνη.

Αλλά, όπως σημειώσαμε, είναι αμφίβολο αν μπορούν να διατηρηθούν τα πρωτογενή πλεονάσματα στο υψηλό επίπεδο όπως προβλέπει (ή ελπίζει) το «Μεσοπρόθεσμο». Αυτό δείχνει κατ' αρχάς η διεθνής εμπειρία. Πως λύνεται ο γρίφος;

Η μείωση του στόχου για συνεχώς αυξανόμενα πρωτογενή πλεονάσματα (ως % ΑΕΠ) τα επόμενα χρόνια, ώστε να εφαρμοσθεί χαλαρότερη δημοσιονομική πολιτική και έτσι να ενισχυθεί η ζήτηση και να αντιμετωπισθούν κάποια κοινωνικά προβλήματα ή να αρθούν αδικίες, θα ενίσχυε πραγματικά την ανάπτυξη! Μια τέτοια εξέλιξη από μόνη της θα καθιστούσε το χρέος βιώσιμο. Συναφώς θα συνέβαλε σε δεύτερο χρόνο στην αύξηση των πρωτογενών πλεονασμάτων ή έστω στη διατήρησή τους σε ικανοποιητικό επίπεδο!

Η ανάπτυξη θα μπορούσε περαιτέρω να ενισχυθεί και με άλλες μορφές αναδιάρθρωσης/αναδιάταξης του χρέους, όπως για παράδειγμα η προσαρμογή των επιτοκίων του EFSF, η εκτεταμένη επιμήκυνση της λήξης των δανείων σε βάθος χρόνου, η θέσπιση περιόδου χάριτος (για τόκους και χρεολύσια) και γενικά ό,τι θα μπορούσε να συντελέσει προς τη μείωση του ύψους των αναγκών αναχρηματοδότησής του. Η Ελλάδα θα εισερχόταν σε έναν ενάρετο κύκλο!

Όμως εκτιμούμε ότι οι αναπτυξιακές προοπτικές θα επιδεινωθούν αν εφαρμοσθούν μέτρα που επηρεάζουν αρνητικά τον παράγοντα εμπιστοσύνη ή αν επέλθει ρήξη με τους εταίρους. Το αποτέλεσμα θα είναι η μείωση του ΑΕΠ και η επιστροφή στο γνωστό φαύλο κύκλο.

Η ΕΕ αποκλείει προς το παρόν περικοπή του ονομαστικού χρέους, όμως δε θα είναι αρνητική σε ένα συμβιβασμό. Δεν είναι σαφές σε τι ακριβώς θα συνίστατο αυτός ο συμβιβασμός. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι πληρωμές των δανείων του EFSF (περίπου €130 δισ.) αρχίζουν μετά το 2022 ενώ τα επιτόκια είναι χαμηλά! Πάντως φαίνεται διαπραγματεύσιμη η υιοθέτηση σταθερών επιτοκίων. Περαιτέρω τα ομόλογα που διακρατεί η ΕΚΤ (του Ευρωσυστήματος) και τα δάνεια του ΔΝΤ πρέπει να εξυπηρετούνται από το 2015. Η χρονική επιμήκυνση αυτού του χρέους ή άλλες μορφές ελάφρυνσης θα συναντήσουν τις μεγαλύτερες δυσκολίες. Υπενθυμίζουμε ότι τα ομόλογα που διακρατούσε η ΕΚΤ εξαιρέθηκαν κατά την τελευταία επιμήκυνση και αναδιάρθρωση (PSI, 2012).

¹⁴ Βλ. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή των Ελλήνων Το δημόσιο χρέος μετά το τέλος του Μνημονίου (2014). Ενημερωτικό σημείωμα για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών. Αθήνα, Οκτώβριος 2013.

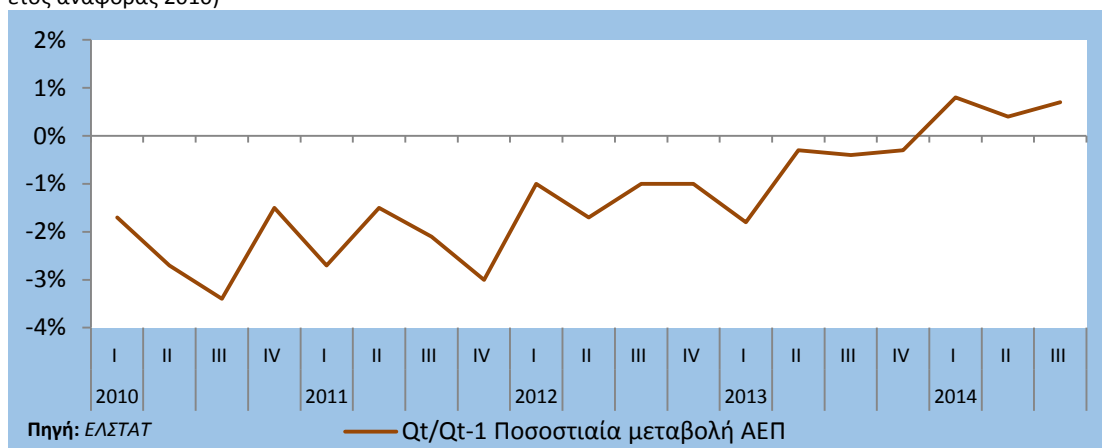
Το χρέος δεν είναι απλά ή μόνο ελληνική αλλά ευρωπαϊκή υπόθεση. Στην ΕΕ αυξάνεται η πίεση για συνολικές λύσεις. Προς το παρόν, η έμφαση είναι στην επιτάχυνση της ανάκαμψης των ευρωπαϊκών οικονομιών μέσω νέων πρωτοβουλιών. Η Ελλάδα πρέπει να κερδίσει χρόνο ώστε να επωφεληθεί από τις συντελούμενες διεργασίες.

1 Η Οικονομική συγκυρία

1.1 Διατηρείται αλλά με μεγαλύτερη αβεβαιότητα ,η προοπτική για θετικό ρυθμό ανάπτυξης

Κατά το τρίτο τρίμηνο του 2014 το εποχικά διορθωμένο¹⁵ ΑΕΠ¹⁶ αυξήθηκε κατά 0,7% σε σχέση με το ΑΕΠ του προηγούμενου τριμήνου, και κατά 1,9% σε σχέση με το ΑΕΠ του αντίστοιχου τριμήνου του 2013. Στο διάγραμμα που ακολουθεί αποτυπώνεται η μεταβολή του εποχικά διορθωμένου ΑΕΠ σε τριμηνιαία βάση.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1: Ποσοστιαία μεταβολή Ελληνικού ΑΕΠ (Qt/Qt-1 ,εποχικά διορθωμένοι αλυσωτοί δείκτες όγκου, έτος αναφοράς 2010)



Η αύξηση αυτή του ΑΕΠ ερμηνεύεται κυρίως από την αύξηση της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών και των ΜΚΙΕΝ. Ήταν της τάξης του 1,1% σε σχέση με το δεύτερο τρίμηνο του 2014 και 3,6% σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2013. Πρέπει να σημειώσουμε ότι η καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών και των ΜΚΙΕΝ αντιστοιχεί περίπου στο 70% του ΑΕΠ τη συγκεκριμένη περίοδο.

Οι τελευταίες προβλέψεις διεθνών οργανισμών για την πορεία του ΑΕΠ το 2015 είναι αυτές που έγιναν περί τα τέλη Οκτωβρίου. Οι προβλέψεις αυτές παρουσιάζονται στο διάγραμμα 2 και έγιναν πριν τις πολιτικές εξελίξεις του Δεκεμβρίου.

Στην Ευρωζώνη, η ανάπτυξη κατά το τρίτο τρίμηνο κυμάνθηκε σε μηδενικά επίπεδα¹⁷. Το ΑΕΠ αυξήθηκε κατά 0,2% σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο και κατά 0,8% σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2013. Η μόνη θετική συνεισφορά στην διαμόρφωση του ΑΕΠ της Ευρωζώνης προήλθε από την καταναλωτική δαπάνη των νοικοκυριών.

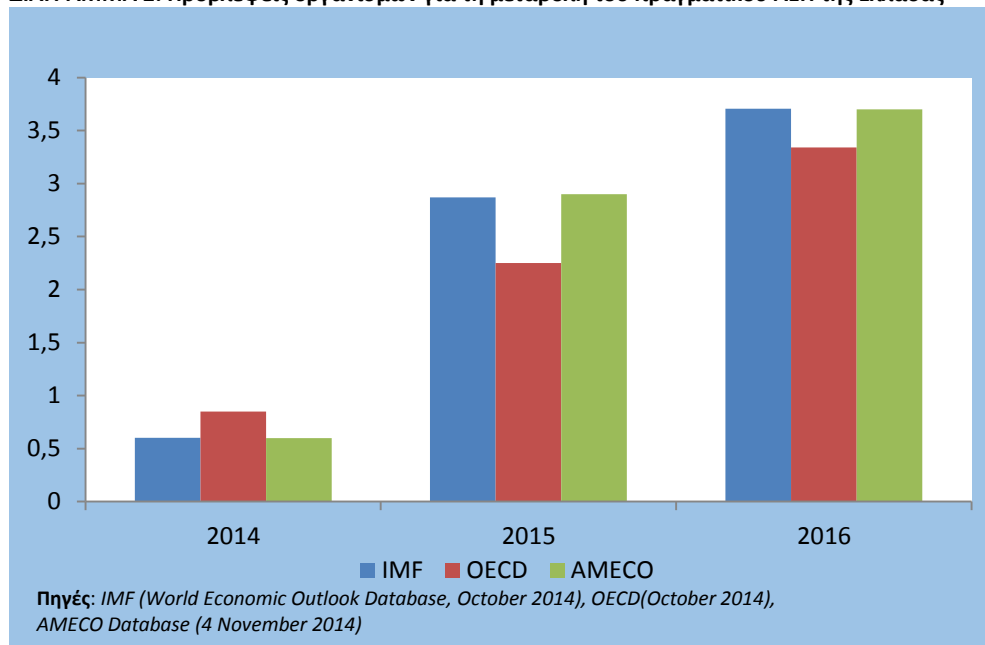
¹⁵ Η ΕΛΣΤΑΤ στα πλαίσια του κανονισμού 549/2013 έχει προχωρήσει σε εργασίες αναθεώρησης των Εθνικών Λογαριασμών ώστε να υπάρχει συμβατότητα με το σύστημα ESA 2010. Ταυτόχρονα επανεκίνησε η σημαντική διαδικασία παραγωγής εποχικά διορθωμένων στοιχείων στην χρονολογική σειρά του ΑΕΠ. Από την παρούσα έκθεση και εφεξής θα χρησιμοποιούνται τα εποχικά διορθωμένα στοιχεία χρονολογικών σειρών ανάλυσης μικρότερης του έτους για συγκρίσεις μεταξύ διαδοχικών τριμήνων, και τα μη εποχικά δεδομένα για τις ετήσιες μεταβολές των αντίστοιχων τριμήνων. Ως εκ τούτου μπορεί να υπάρχει διαφοροποίηση των χρονολογικών στοιχείων που παρουσιάζονται με αυτές που εμφανίζονταν στις προηγούμενες εκθέσεις μας.

¹⁶ ΕΛΣΤΑΤ [Δελτίου Τύπου 28-11-2014](#)

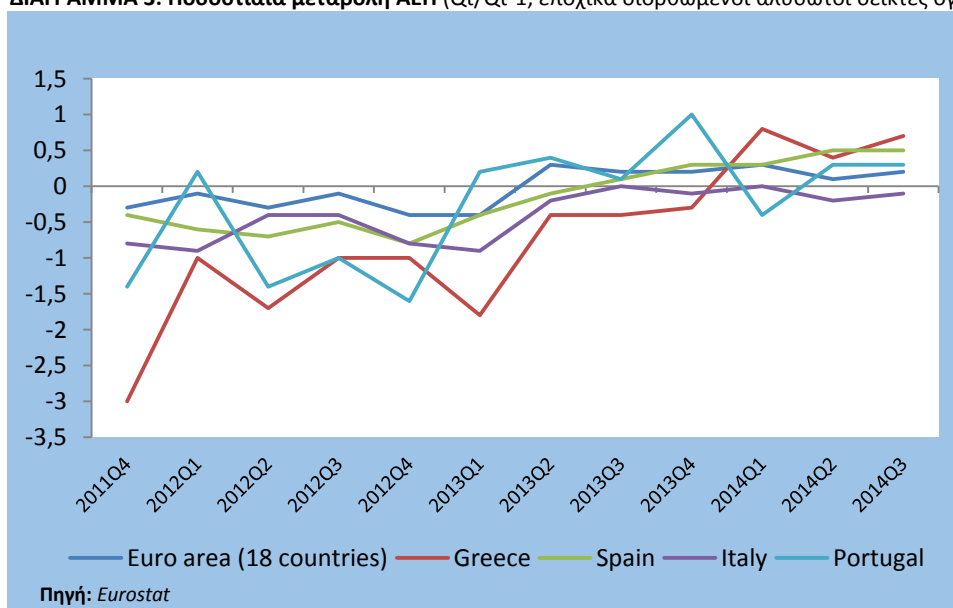
¹⁷ Eurostat [news Release 187/2014 5/12/2014](#)

Στις ΗΠΑ η ανάπτυξη το τρίτο τρίμηνο ήταν 1% σε σχέση με το δεύτερο τρίμηνο του χρόνου και 2,4% σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2013.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2: Προβλέψεις οργανισμών για τη μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ της Ελλάδας



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: Ποσοστιαία μεταβολή ΑΕΠ (Qt/Qt-1, εποχικά διορθωμένοι αλυσωτοί δείκτες όγκου)



Πρέπει να επισημάνουμε ότι οι μακροοικονομικές προβολές για την Ευρωζώνη επιδεινώνονται.

Στο μηνιαίο δελτίο Δεκεμβρίου της ΕΚΤ¹⁸ αναφέρεται :

¹⁸ [ECB μηνιαίο δελτίο Δεκεμβρίου 2014](#)

«... Οι κίνδυνοι που περιβάλλουν τις οικονομικές προοπτικές για τη ζώνη του ευρώ είναι καθοδικοί. Πιο συγκεκριμένα, η ασθενής αναπτυξιακή δυναμική της ζώνης του ευρώ, σε συνδυασμό με τους υψηλούς γεωπολιτικούς κινδύνους, έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει αρνητικά την εμπιστοσύνη και, ιδίως, τις ιδιωτικές επενδύσεις. Επιπλέον, η ανεπαρκής πρόοδος των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στις χώρες της ζώνης του ευρώ αποτελεί βασικότατο καθοδικό κίνδυνο για τις οικονομικές προοπτικές.

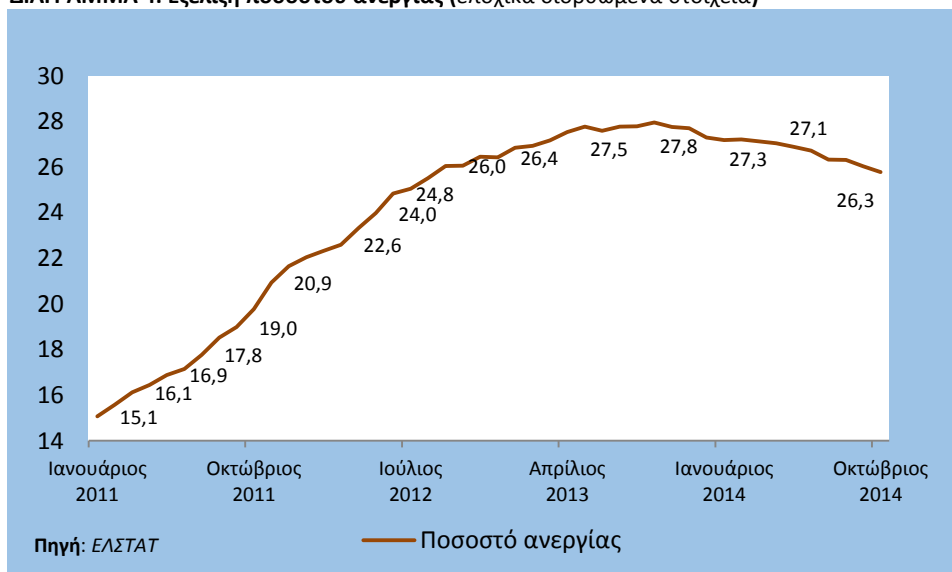
Αυτά τα στοιχεία αντικατοπτρίζονται στις μακροοικονομικές προβολές των εμπειρογνομώνων του Ευρωσυστήματος για τη ζώνη του ευρώ του Δεκεμβρίου 2014, σύμφωνα με τις οποίες το ετήσιο πραγματικό ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα αυξηθεί κατά 0,8% το 2014, 1,0% το 2015 και 1,5% το 2016. Σε σύγκριση με τις μακροοικονομικές προβολές των εμπειρογνομώνων της ΕΚΤ του Σεπτεμβρίου 2014, οι προβολές όσον αφορά την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ έχουν αναθεωρηθεί σημαντικά προς τα κάτω. Οι προβολές για την εγχώρια ζήτηση και τις καθαρές εξαγωγές έχουν επίσης αναθεωρηθεί προς τα κάτω.»

Το επιδεινούμενο κλίμα στην Ευρώπη καθώς και οι αβεβαιότητες που διαμορφώνονται από τις πολιτικές εξελίξεις στη χώρα, έχουν αρνητική επίδραση στην πορεία ανάκαμψης της οικονομίας.

1.2 Η ανεργία σε οριακά πτωτική τάση

Η ανεργία φαίνεται πως ακολουθεί πλέον οριακά πτωτική πορεία. Σύμφωνα με το δελτίο τύπου της ΕΛΣΤΑΤ¹⁹ για τον μήνα Οκτώβριο, το εποχικά προσαρμοσμένο ποσοστό ανεργίας διαμορφώθηκε στο 25,8% έναντι 27,8% τον Οκτώβριο του 2013 και 26,0% τον Σεπτέμβριο του 2014. Στο διάγραμμα 4 που ακολουθεί φαίνεται η εξέλιξη του ποσοστού ανεργίας.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: Εξέλιξη ποσοστού ανεργίας (εποχικά διορθωμένα στοιχεία)



¹⁹ ΕΛΣΤΑΤ, [Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Οκτώβριος 2014](#) –(8 Ιανουαρίου 2014)

Με βάση τα εποχικά διορθωμένα στοιχεία το σύνολο των απασχολούμενων κατά το Οκτώβριο του 2014 εκτιμάται ότι ανήλθε σε 3.585.234 άτομα. Οι άνεργοι ανήλθαν σε 1.245.340 άτομα, ενώ ο οικονομικά μη ενεργός πληθυσμός ανήλθε σε 3.288.819 άτομα .

Τα μεγαλύτερα ποσοστά ανεργίας εμφανίζονται στις ηλικιακές ομάδες 15-24 ετών και 25-34 ετών με 50,6% και 34,5% αντίστοιχα. Περίπου ένας στους δύο νέους έως 25 ετών και ένας στους τρεις έως 34 ετών είναι άνεργοι. Σε σχέση με την χωρική κατανομή τα μεγαλύτερα ποσοστά εμφανίζονται στην περιφέρεια Αττικής (27,3%) και Μακεδονίας-Θράκης (27,8%)

1.3 Το ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών βελτιώνεται ωστόσο οι Εξαγωγές αγαθών δεν επαληθεύουν τις προσδοκίες για την ανάκαμψη τους

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, στο διάστημα Ιανουαρίου-Νοεμβρίου 2014, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών εμφάνισε πλεόνασμα 2.5 δισ. ευρώ, έναντι πλεονάσματος 1.3 δισ. ευρώ το αντίστοιχο διάστημα του 2013. Ενώ μεγάλη συμμετοχή στην επίτευξη του πλεονάσματος έχει ο τομέας του τουρισμού, οι προσδοκίες για αύξηση των εξαγωγών δεν φαίνονται να επιβεβαιώνονται για μία ακόμα φορά. Σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ,²⁰ η συνολική αξία των εξαγωγών για τον Νοέμβριο 2014 (2.31 δισ. ευρώ) παρουσιάζει αύξηση 6,6% σε σχέση με τον αντίστοιχο μήνα του 2013 (αύξηση 0,9% χωρίς τα πετρελαιοειδή). Ωστόσο, το ενδεκάμηνο Ιανουαρίου-Νοεμβρίου 2014, η συνολική αξία των εξαγωγών παρουσιάζει μείωση 2,3% (μείωση 1,5% χωρίς τα πετρελαιοειδή). Αντίθετα, η συνολική αξία των εισαγωγών για τον Νοέμβριο 2014 (3.77 δισ. ευρώ) παρουσίασε μείωση 0,8% συγκριτικά με τον Νοέμβριο 2013 (χωρίς τα πετρελαιοειδή, η μείωση είναι 3,3%). Το ενδεκάμηνο Ιανουαρίου-Νοεμβρίου 2014, η συνολική αξία των εισαγωγών παρουσίασε αύξηση 0,8% (χωρίς τα πετρελαιοειδή, η αύξηση είναι 6%). Το εμπορικό ισοζύγιο για τον Νοέμβριο 2014 παρουσίασε έλλειμμα 1.45 δισ. ευρώ, μειωμένο κατά 10,7% σε σχέση με τον Νοέμβριο 2013 (χωρίς τα πετρελαιοειδή, η μείωση του ελλείμματος είναι 8,4%). Συνολικά, για το ενδεκάμηνο Ιανουαρίου-Νοεμβρίου 2014, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου ανήλθε σε 18.8 δισ. ευρώ, αυξημένο κατά 5,3% συγκριτικά με το αντίστοιχο διάστημα του 2013 (χωρίς τα πετρελαιοειδή, η αύξηση του ελλείμματος είναι 15,5%). Θα πρέπει να σημειωθεί, ότι μεταξύ των χωρών της Ε.Ε., η Ελλάδα έχει το τέταρτο μεγαλύτερο έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο, μετά το Ηνωμένο Βασίλειο, την Γαλλία και την Ισπανία.²¹ Σε γεωγραφικό επίπεδο, οι εξαγωγές (με πετρελαιοειδή) προς τρίτες χώρες για το διάστημα Ιανουαρίου-Νοεμβρίου 2014 παρουσιάζουν μείωση 4,2% σε σχέση με το αντίστοιχο διάστημα του 2013, ενώ προς την Ε.Ε. η μείωση είναι 0.1%. Χωρίς τα πετρελαιοειδή, για το ίδιο διάστημα, η μείωση είναι 3,3% προς τρίτες χώρες και 0,4% προς την Ε.Ε.

Η Ελλάδα, συγκριτικά με άλλες χώρες που επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό από την οικονομική κρίση (Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία) έχει - αναφορικά με τις εξαγωγές της - αφενός χαμηλή "διείσδυση-συγκέντρωση" στους βασικούς της εμπορικούς εταίρους και αφετέρου βασίζεται κυρίως στον τομέα των πετρελαιοειδών,²² όπου οι πρώτες ύλες είναι εισαγό-

²⁰ ΕΛΣΤΑΤ, Δελτίο Τύπου, Εμπορευματικές Συναλλαγές της Ελλάδος: Νοέμβριος 2014, 9 Ιανουαρίου 2015

²¹ Eurostat, Euro area international trade in goods surplus €24.0 bn, News Release, 195/2014, 16 December 2014

²² Δήμητρα Μανιφάβα, "Τα δύο «βαρίδια» που βάζουν φρένο στις ελληνικές εξαγωγές," [ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ](#), 4/1/2015

μενες. Στο άμεσο μέλλον το βλέμμα των ελληνικών επιχειρήσεων θα πρέπει να στραφεί προς την Ασία όπου σύμφωνα με τις εκτιμήσεις οι εμπορικές συναλλαγές θα αναπτύσσονται με 9% το χρόνο μέχρι το 2020 (έναντι 7% σε παγκόσμιο επίπεδο), ενώ το 60% του παγκόσμιου εμπορίου θα σχετίζεται με τις ασιατικές χώρες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Εξαγωγές Ελλάδας, Ιρλανδίας, Ισπανίας, Πορτογαλίας

	Ιρλανδία		Ισπανία		Πορτογαλία		Ελλάδα	
Εξαγωγές προς:	Η.Π.Α.	21%	Γαλλία	17%	Ισπανία	23%	Τουρκία	12%
	Ηνωμένο Βασίλειο	16%	Γερμανία	10%	Γερμανία	11%	Ιταλία	9%
	Βέλγιο	13%	Πορτογαλία	8%	Ιταλία	11%	Γερμανία	6%
	Γερμανία	8%	Ιταλία	7%	Αγκόλα	7%	Βουλγαρία	5%
	Ελβετία	6%	Ηνωμένο Βασίλειο	7%	Ηνωμένο Βασίλειο	5%	Κύπρος	4%
	Άλλοι	36%	Άλλοι	51%	Άλλοι	42%	Άλλοι	64%
Κυριότερα εξαγόμενα είδη	Φαρμακευτικά	25%	Εξοπλισμός μεταφορών (και οχήματα)	19%	Μηχανολογικός εξοπλισμός	15%	Πετρελαιοειδή	39%
	Βιολογικά - Χημικά	21%	Μηχανολογικός εξοπλισμός	14%	Ρούχα-υποδήματα	10%	Τρόφιμα	15%
	Μεταποιημένα Προϊόντα	14%	Τρόφιμα	14%	Οχήματα	10%	Μέταλλα (πρώτες ύλες)	8%
	Μηχανολογικός εξοπλισμός	12%	Πετρελαιοειδή	6%	Πετρελαιοειδή	9%	Μηχανολογικός εξοπλισμός	7%
	Τρόφιμα	11%	Φαρμακευτικά	4%	Τρόφιμα	8%	Φαρμακευτικά	4%
	Λοιπά	16%	Λοιπά	44%	Λοιπά	48%	Λοιπά	27%
Πηγή: Δήμητρα Μανιφάβα, "Τα δύο «βαρίδια» που βάζουν φρένο στις ελληνικές εξαγωγές," ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 4/1/2015								

1.4 Η έλλειψη ρευστότητας και κεφαλαίων κίνησης των ελληνικών επιχειρήσεων πλήττει την ανταγωνιστικότητά τους

Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων έχει αποτελέσει βασικό πυλώνα της στρατηγικής για την οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας. Όπως έχει παρουσιασθεί και σε προηγούμενες εκθέσεις του ΓΠΚ,²³ το κύριο βάρος δόθηκε στην μείωση του μισθολογικού κόστους ενώ οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις αγορές αγαθών και στη λειτουργία του κράτους πέρασαν σε δεύτερη μοίρα. Χωρίς αμφιβολία, οι δομικές αλλαγές στην παραγωγική δομή της χώρας που είναι απαραίτητες για να βγει η χώρα από το οικονομικό τέλμα χρειάζονται χρόνια - ακόμα και δεκαετίες. Από την άλλη μεριά, είναι απορίας άξιον γιατί η πολιτική ηγεσία αγνοεί εισηγήσεις και προτάσεις που θα μπορούσαν να έχουν ένα σχετικά άμεσο αποτέλεσμα. Ένα τέτοιο θέμα είναι η χρηματοδότηση των - εξαγωγικών ή μη - επιχειρήσεων. Όπως υπογράμμισε και ο Πρόεδρος του ΣΕΒΕ κ. Γεώργιος Λουφάκης στις εργασίες του EXPORT SUMMIT III, το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι

²³ ΓΠΚ, Τριμηνιαία έκθεση, Απρίλιος- Ιούνιος 2014, σελ.26-28

ελληνικές επιχειρήσεις είναι η έλλειψη ρευστότητας και κεφαλαίων κίνησης, π.χ. ο ετήσιος ρυθμός μεταβολής της συνολικής χρηματοδότησης του εγχώριου ιδιωτικού τομέα ανήλθε στο -3.2% (Οκτώβριος 2014), ενώ το κόστος δανεισμού για τις επιχειρήσεις είναι το υψηλότερο σε όλη την Ευρώπη. Σύμφωνα με τον κ. Λουφάκη, αν οι ελληνικές επιχειρήσεις χρηματοδοτούνταν με 2,5 δισ. ευρώ, οι εξαγωγές τους θα μπορούσαν να αυξηθούν κατά 4 δισ. ευρώ.²⁴ Οι ελληνικές τράπεζες παραμένουν διστακτικές να χρηματοδοτήσουν τις επιχειρήσεις, παρά το γεγονός ότι η κεντρική κυβέρνηση ανέλαβε το κόστος της διάσωσης και ανακεφαλαιοποίησης των ιδρυμάτων αυτών. Από την άλλη πλευρά, το ζητούμενο είναι αν πραγματικά αυτά τα ζητήματα αποτελούν προτεραιότητα για την κυβέρνηση ώστε να εφαρμόσουν αποτελεσματικές πολιτικές. Στο πλαίσιο αυτό, προκαλεί εντύπωση η πρόσφατη κυβερνητική απόφαση για περαιτέρω καθυστέρηση της επιστροφής ΦΠΑ προς τις εξαγωγικές επιχειρήσεις - μια απόφαση που γίνεται για λόγους δημοσιονομικής σκοπιμότητας - όπως επίσης εκκρεμεί και η εφαρμογή της ΠΟΛ 1212/26.09.14 που αφορά στην επιτάχυνση των επιστροφών ΦΠΑ σε επιχειρήσεις που είναι φορολογικά συνεπείς.²⁵ Από την άλλη πλευρά, στα τέλη Δεκεμβρίου 2014, ανακοινώθηκε η έναρξη λειτουργίας του Institute for Growth (IfG) και του πρώτου υπό-ταμείου του "IfG - Greek SME Finance S.A. (ή Ελληνικό Επενδυτικό Ταμείο) που στοχεύει στην ευέλικτη χρηματοδότηση μικρομεσαίων επιχειρήσεων με ανταγωνιστικούς όρους μέσω τραπεζικών ιδρυμάτων.²⁶ Στην παρούσα φάση, το ταμείο χρηματοδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο με 100 εκ. ευρώ (μέσω του Εθνικού Ταμείου Επιχειρηματικότητας και Ανάπτυξης - ΕΤΕΑΝ) και από τη Γερμανική Αναπτυξιακή Τράπεζα KfW με 100 εκ. ευρώ.

1.5 Οι Επενδύσεις εμφανίζουν τα πρώτα ενθαρρυντικά αλλά εύθραυστα σημάδια ανάκαμψης

Μετά από μία παρατεταμένη πτωτική πορεία (Διάγραμμα 5), οι επενδύσεις παγίου κεφαλαίου στο 3ο τρίμηνο 2014 εμφανίζουν αύξηση κατά 2,7%.²⁷

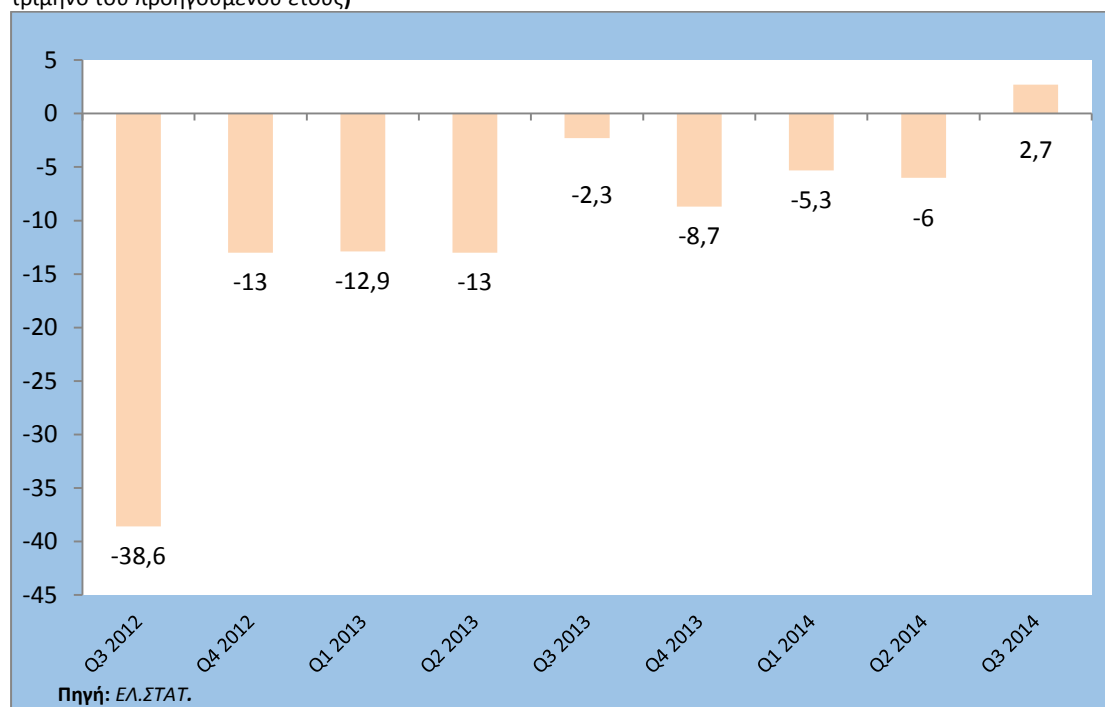
²⁴ Αλεξάνδρα Γκίτση, "Μπαίνουν τρικλοποδιές στις ελληνικές εξαγωγές," [EURO2DAY](#), 4 Δεκεμβρίου 2014; "Συνέδριο ΣΕΒΕ: Η έλλειψη ρευστότητας «πνίγει» τις εξαγωγές," [Reporter.gr](#), 3 Δεκεμβρίου 2014

²⁵ ΣΕΒΕ, Πτώση των εξαγωγών και επιδείνωση της ρευστότητας των εξαγωγικών επιχειρήσεων, Δελτίο Τύπου, 18 Δεκεμβρίου 2014

²⁶ [Υπουργείο Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας](#), 22 Δεκεμβρίου 2014

²⁷ ΕΛΣΤΑΤ, Τριμηνιαίοι Εθνικοί Λογαριασμοί: 3ο Τρίμηνο 2014, Δελτίο Τύπου, 28 Νοεμβρίου 2014

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου (ποσοστιαία μεταβολή ως προς το αντίστοιχο τρίμηνο του προηγούμενου έτους)



Η αύξηση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική αν λάβουμε υπόψη ότι οι επενδύσεις σε κατοικίες μειώθηκαν κατά 43,9% (μείωση 58,4% το 2^ο τρίμηνο 2014), ενώ αύξηση κατά 13,4% έχει καταγραφεί σε επενδύσεις σε κατασκευές (εκτός κατοικίας).²⁸ Ιδιαίτερα σημαντική επίσης είναι η αύξηση των επενδύσεων σε μηχανολογικό εξοπλισμό (15,5%) και εξοπλισμό μεταφορών (24,1%).²⁹

Το ζητούμενο ασφαλώς είναι αν η ανάκαμψη των επενδύσεων θα είναι πρόσκαιρη ή αν θα συνεχιστεί και τους επόμενους μήνες. Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2015, το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων εμφανίζεται μειωμένο, λειτουργώντας κάτω από τις σφικτές πολιτικές που προβλέπει το ΜΠΔΣ. Αποκτά ιδιαίτερη σημασία λοιπόν να επιταχυνθούν οι διαδικασίες απορρόφησης των χρηματοδοτικών προγραμμάτων (π.χ. ΕΣΠΑ), να εξαλειφθούν οι καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των επενδυτικών σχεδίων καθώς και να προωθηθούν τα σχέδια για τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

1.6 Το επιχειρηματικό κλίμα ύστερα από μια περίοδο σχετικής σταθεροποίησης εμφανίζει σημάδια επιδείνωσης

Σχετική μικρή μείωση παρουσίασε ο δείκτης οικονομικού κλίματος στην Ελλάδα το τελευταίο τρίμηνο του 2014 συγκριτικά με το τρίτο τρίμηνο του 2014 παρά τη γενικότερη γεωπολιτική αβεβαιότητα, την ανησυχία σχετικά με το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων με τη Τρόικα αλλά και τα σενάρια για τη διεξαγωγή πρόωρων εκλογών. Πιο συγκεκριμένα, ο δείκτης οικονομικού κλίματος στην Ελλάδα εμφάνισε μια μικρή μέση ποσοστιαία μείωση της

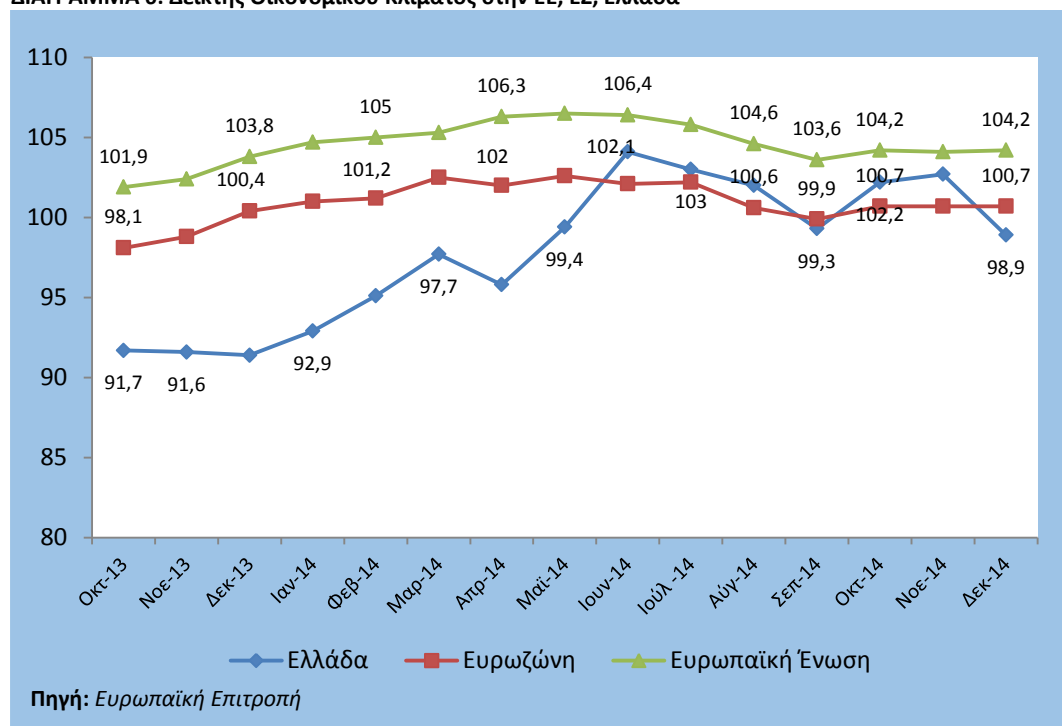
²⁸ Alpha Bank, Εβδομαδιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων, 4 Δεκεμβρίου 2014.

²⁹ ό.π..

τάξης του 0,16% σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο του έτους (Διάγραμμα 6) με όλους τους επιμέρους δείκτες να εμφανίζουν μείωση και με σημαντικότερη τη μέση ποσοστιαία μείωση κατά 36,11% του τομέα της βιομηχανίας, εκτός από αυτόν του λιανικού εμπορίου οποίος εμφανίζει μέση ποσοστιαία αύξηση της τάξης του 124,72%³⁰.

Πρέπει ωστόσο να σημειώσουμε ότι στην Ελλάδα υπήρξε μια μεγάλη υποχώρηση του δείκτη οικονομικού κλίματος στο 98,9 το Δεκέμβριο, από 102,7 το Νοέμβριο του 2014, η οποία μπορεί να αποδοθεί στην αναταραχή που τροφοδοτήθηκε κυρίως από τη αβεβαιότητα αναφορικά με την έγκαιρη ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων με την Τρόικα αλλά και το ενδεχόμενο προκήρυξης πρόωρων εκλογών ως αποτέλεσμα της μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: Δείκτης Οικονομικού Κλίματος στην ΕΕ, ΕΖ, Ελλάδα



Οριακή επιδείνωση του οικονομικού κλίματος παρατηρείται επίσης τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην Ευρωζώνη το τέταρτο τρίμηνο συγκριτικά με το τρίτο τρίμηνο του 2014, με μια μέση ποσοστιαία υποχώρηση του σχετικού δείκτη κατά 0,54% και 0,20% αντίστοιχα. Στην Ευρωζώνη το οικονομικό κλίμα επιδεινώθηκε ελαφρά το τέταρτο τρίμηνο του 2014 σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο κυρίως λόγω της εξασθένησης του τομέα των Κατασκευών (μέση ποσοστιαία μείωση κατά 9,37%). Βελτίωση ωστόσο παρουσιάζουν οι τομείς των υπηρεσιών, της κατανάλωσης και του λιανικού εμπορίου, ενώ ο τομέας της βιομηχανίας δεν παρουσιάζει αξιοσημείωτη μεταβολή. Στην ΕΕ ο τομέας του λιανικού εμπορίου, το τέταρτο τρίμηνο του 2014 παρουσίασε σημαντική μέση ποσοστιαία μείωση συγκριτικά με το τρίτο τρίμηνο του 2014 της τάξης του 710% ενώ και ο τομέας των κατασκευών παρουσίασε μείωση κατά 9,47%. Αντίθετα, ο δείκτης της κατανάλωσης παρουσίασε βελτίωση κατά 15,58%, της βιομηχανίας κατά 1,01% και των υπηρεσιών κατά 3,29%.

³⁰ Ωστόσο η συνεισφορά του δείκτη λιανικού εμπορίου στη διαμόρφωση της τιμής του συνολικού δείκτη είναι της τάξης του 5% ενώ του δείκτη της βιομηχανίας είναι της τάξης του 40%.

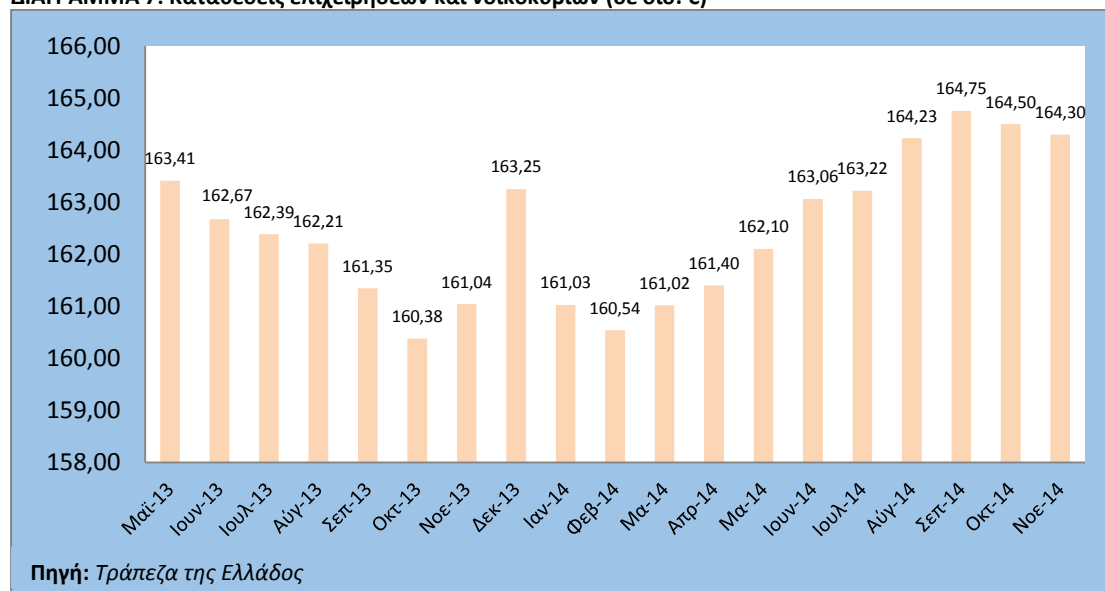
1.7 Οι τραπεζικές καταθέσεις μειώνονται, ο χρηματιστηριακός δείκτης υποχωρεί και τα spreads αυξάνονται

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος αν και από τον Ιανουάριο του 2014 παρατηρήθηκε μια αυξητική τάση των καταθέσεων των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών (Διάγραμμα 7) ωστόσο, από το Νοέμβριο του 2014 η κατάσταση επιδεινώθηκε. Το Νοέμβριο το σύνολο των καταθέσεων (επιχειρήσεων και νοικοκυριών) υποχώρησε ελαφρά φθάνοντας τα € 164,3 δισ. από € 164,5 δισ. που είχε διαμορφωθεί τον Οκτώβριο του 2014. Πάντως, οι καταθέσεις του Νοεμβρίου του 2014 σε σχέση με το Νοέμβριο του προηγούμενου έτους αυξήθηκαν κατά € 3,3 δισ. ενώ ταυτόχρονα διαμορφώθηκαν κατά € 14 δισ. υψηλότερες από το χαμηλότατο επίπεδο του Ιουνίου του 2012 όταν είχαν συρρικνωθεί στα € 150,6 δισ..

Ωστόσο, οι μικρές αυτές εκροές καταθέσεων που παρατηρήθηκαν το Νοέμβριο ακολουθήθηκαν από μεγαλύτερες εκροές καταθέσεων το Δεκέμβρη (εν μέρει αποδιδόμενες στις αναλήψεις που αναγκάστηκαν να πραγματοποιήσουν οι φορολογούμενοι προκειμένου να καλύψουν τις αυξημένες φορολογικές τους υποχρεώσεις προς το τέλος του οικονομικού έτους) και κυρίως τον Ιανουάριο λόγω και της γενικότερης αβεβαιότητας που επικρατεί στη χώρα το τελευταίο διάστημα.

Παράλληλα μετά τα μέσα Ιανουαρίου 2015 η ΕΚΤ ενέκρινε³¹ το αίτημα της Τράπεζας της Ελλάδος για στήριξη των τεσσάρων συστημικών τραπεζών από τον έκτακτο μηχανισμό ρευστότητας (ELA), προκειμένου να αντιμετωπιστούν, προληπτικά, οι ανάγκες ρευστότητας, λόγω της σχετικής υποχώρησης που εμφανίζεται στο επίπεδο των καταθέσεων, της συμμετοχής των τραπεζών στις εκδόσεις εντόκων γραμματίων του Δημοσίου, καθώς και της ραγδαίας ανατίμησης του ελβετικού φράγκου.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: Καταθέσεις επιχειρήσεων και νοικοκυριών (σε δισ. €)



³¹ [ΑΠΕ-ΜΠΕ 21/1/2015:Στον ELA οι 4 ελληνικές συστημικές τράπεζες με απόφαση της ΕΚΤ](#)

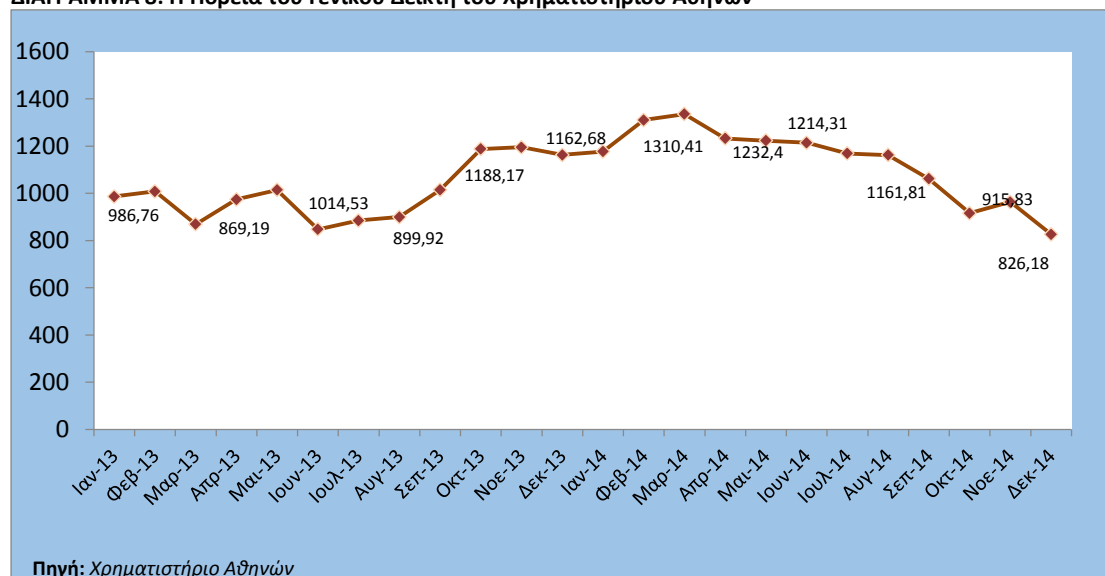
Το Νοέμβριο του 2014, σύμφωνα με τα επίσημα διαθέσιμα στοιχεία, τόσο το μέσο σταθμισμένο επιτόκιο του συνόλου των νέων καταθέσεων όσο και αυτό των νέων δανείων παρουσίασε μείωση. Ειδικότερα, το μέσο σταθμισμένο επιτόκιο του συνόλου των καταθέσεων μειώθηκε κατά 4 μονάδες βάσης σε σχέση με τον Οκτώβριο του 2014 και διαμορφώθηκε στο 1,19%, ενώ το μέσο σταθμισμένο επιτόκιο του συνόλου των νέων δανείων προς νοικοκυριά και επιχειρήσεις μειώθηκε κατά 23 μονάδες βάσης και διαμορφώθηκε στο 5,13%.

Συνεπώς, το περιθώριο επιτοκίου μειώθηκε κατά 19 μονάδες βάσης σε σχέση με τον προηγούμενο μήνα και διαμορφώθηκε στις 3,94 εκατοστιαίες μονάδες.

Το τελευταίο τρίμηνο του 2014 η χρηματιστηριακή αγορά παρουσίασε την τέταρτη μεγαλύτερη υποχώρηση του Γενικού Δείκτη από το 1964 και την τρίτη μεγαλύτερη από το 2000. Πιο συγκεκριμένα, ο βασικός χρηματιστηριακός δείκτης έκλεισε το 2014 στις 826,18 μονάδες έναντι 1.162,68 μονάδων για το 2013 καταγράφοντας μια πτώση 336,50 μονάδων ή σε ποσοστό 28,94%.

Διαφορετική ήταν η εικόνα στα επιμέρους εξάμηνα του έτους (Διάγραμμα 8). Το πρώτο εξάμηνο χαρακτηρίστηκε από ανοδικές τάσεις και έντονες εισροές κεφαλαίων ενώ το δεύτερο εξάμηνο ήταν ιδιαίτερος αρνητικό.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: Η Πορεία του Γενικού Δείκτη του Χρηματιστηρίου Αθηνών

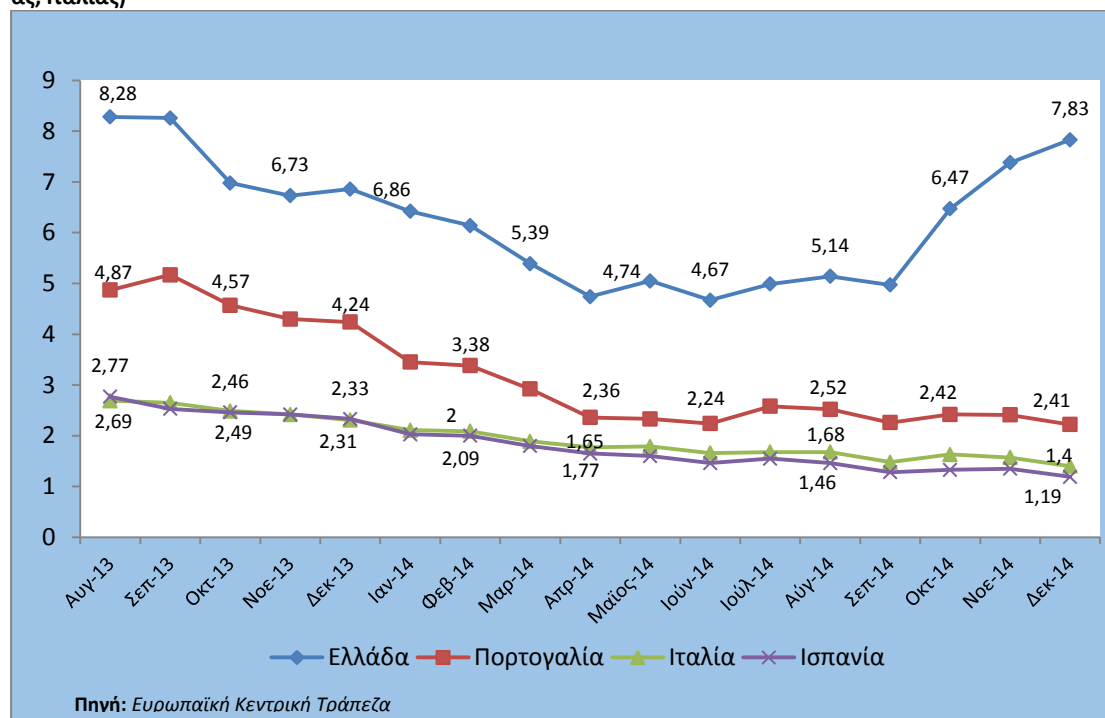


Οι βασικοί λόγοι της υποχώρησης της ελληνικής χρηματιστηριακής αγοράς κατά το δεύτερο εξάμηνο ήταν η είσοδος hedge funds βραχυπρόθεσμης διάρκειας αλλά και η πολιτική αβεβαιότητα που ξεκίνησε μετά τις ευρωεκλογές και κορυφώθηκε κατά το διάστημα Σεπτεμβρίου-Δεκεμβρίου όταν στην πολιτική ατζέντα τέθηκαν θέματα εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας αλλά και το ενδεχόμενο πρόωρων εκλογών. Στο πλαίσιο αυτό, αυξήθηκε σε μεγάλο βαθμό η αβεβαιότητα έγκαιρης ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων με την Τρόικα καθώς αντί να υπάρξει συμφωνία προς το τέλος του 2014 αυτές μετατέθηκαν για το τέλος Φεβρουαρίου του 2015.

Οστόσο, η μείωση του χρηματιστηριακού δείκτη δεν είναι η μόνη αρνητική εξέλιξη για την ελληνική οικονομία κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2014. Αναταράξεις υπήρξαν και στην αγορά των ελληνικών ομολόγων με το κόστος δανεισμού να αυξάνεται σημαντικά και με τις

αποδόσεις των ελληνικών ομολόγων να φθάνουν στο τέλος του μήνα (Δεκέμβριος 2014) στο 7.83% (Διάγραμμα 9).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9: Spreads (σε σχέση με το επιτόκιο δανεισμού της Γερμανίας , Ελλάδας , Πορτογαλίας, Ισπανίας, Ιταλίας)



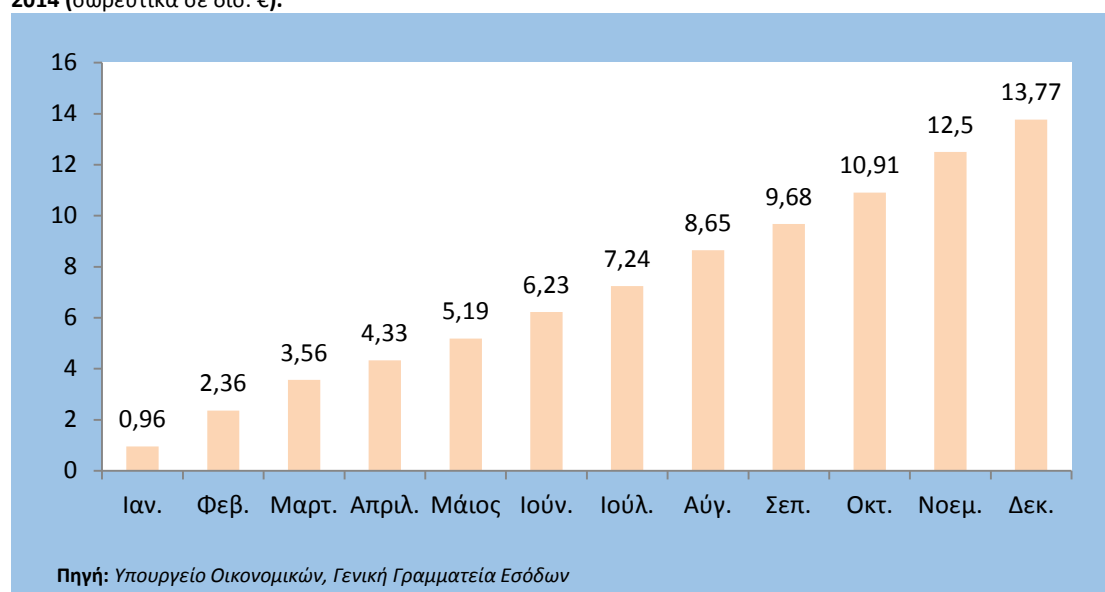
1.8 Ληξιπρόθεσμες Οφειλές των Ιδιωτών προς το Δημόσιο

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων, τα συνολικά χρέη των ιδιωτών προς το Δημόσιο από φόρους ανέρχονται μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου 2014 στα € 73,8 δισ. ή στο 41,2% του ΑΕΠ (η εκτίμηση για το ΑΕΠ είναι στα € 178,94 δισ.).

Από αυτό το ποσό τα € 60 δισ. αφορούν σε χρέη που δημιουργήθηκαν μέχρι και το Νοέμβριο του 2013 (παλιό ληξιπρόθεσμο χρέος).

Για τη περίοδο Ιανουαρίου – Δεκεμβρίου του 2014 οι νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές των ιδιωτών προς το Δημόσιο (νέο χρέος) ανήλθαν σε € 13,8 δισ. (βλ. Διάγραμμα 10).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10 : Συσσώρευση Νέων Ληξιπρόθεσμων Οφειλών Ιδιωτών προς το Δημόσιο το Δωδεκάμηνο του 2014 (σωρευτικά σε δισ. €).



Το Δεκέμβριο το συνολικό χρέος (παλαιό και νέο ληξιπρόθεσμο χρέος) των φορολογουμένων αυξήθηκε κατά € 1,02 δισ. έναντι του Νοεμβρίου.

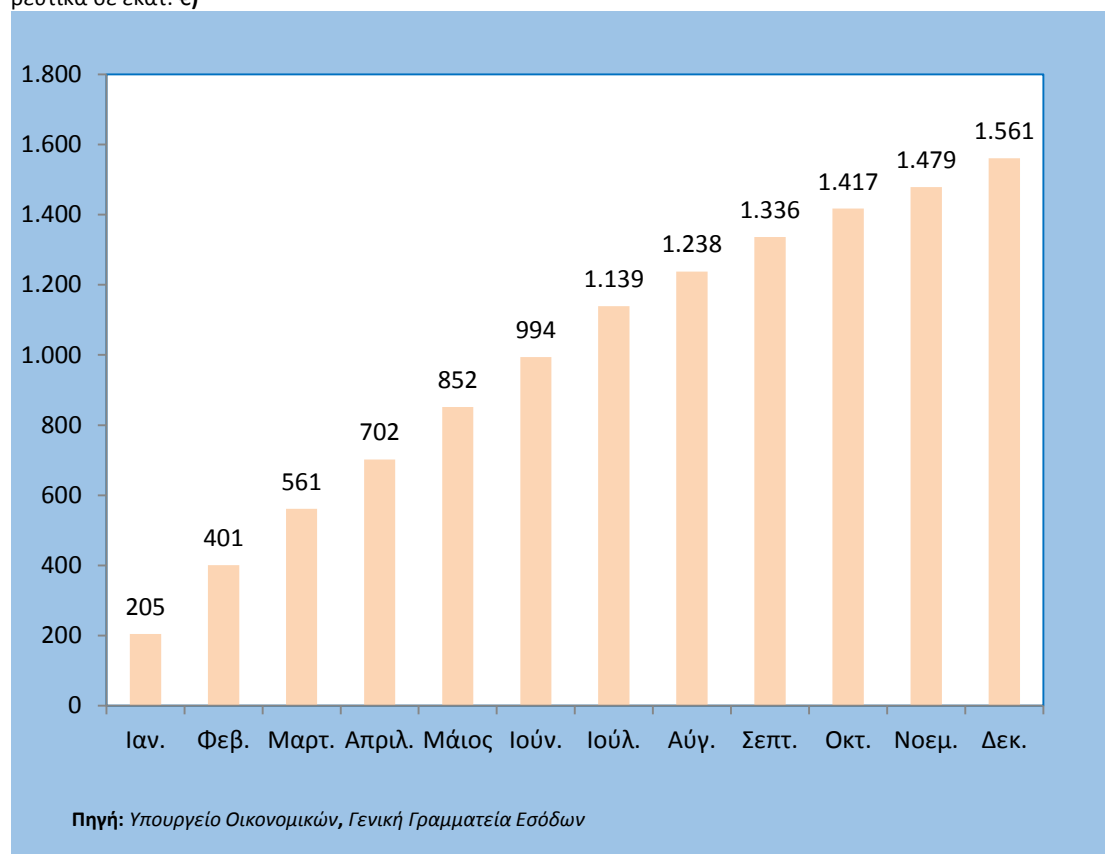
Η αύξηση αυτή προέρχεται από:

- την αύξηση κατά € 1,27 δισ. του νέου ληξιπρόθεσμου χρέους προς το δημόσιο,
- τη μείωση του παλαιού ληξιπρόθεσμου χρέους (αυτού που κατέστη ληξιπρόθεσμο μέχρι και το Νοέμβρη του 2013) κατά € 253 εκατ. το Δεκέμβριο, στα € 60,02 δισ. έναντι € 60,28 δισ. το Νοέμβριο, εξαιτίας των εισπράξεων που κατάφερε να κάνει η Εφορία (συνολικά € 1,56 δισ. τη περίοδο Ιανουαρίου- Δεκεμβρίου 2014).

Με βάση το στόχο του υπουργείου Οικονομικών θα έπρεπε να είχε εισπραχθεί το 16% των νέων οφειλών μέχρι 30/6/2014 και το 25% των νέων οφειλών μέχρι 31/12/2014. Μέχρι το Δεκέμβριο εισπράχθηκε το 15,3% (ή τα € 2,11 δισ. από τα € 13,77 δισ. των νέων ληξιπρόθεσμων χρεών).

Από το παλαιό ληξιπρόθεσμο χρέος ο στόχος για το πρώτο εξάμηνο ήταν να εισπραχθούν € 1 δισ. (ο στόχος για ολόκληρο το έτος είναι να εισπραχθούν € 2 δισ.). Μέχρι και το Δεκέμβριο εισπράχθηκαν € 1,56 δισ. (βλ. Διάγραμμα 11).

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 11: Είσπραξη (από 1.1.2014) Ληξιπρόθεσμων Παλαιών Οφειλών το Δωδεκάμηνο του 2014 (σωρευτικά σε εκατ. €)



Σε ότι αφορά στο σκέλος των ελέγχων που πρέπει να γίνουν σε μεγάλες επιχειρήσεις, μέχρι και το Δεκέμβριο, οι πλήρεις³² έλεγχοι που ολοκληρώθηκαν σε μεγάλες επιχειρήσεις ήταν 432. Ο στόχος για το πρώτο εξάμηνο ήταν να ανέλθουν στους 250 (ο ετήσιος στόχος ήταν να πραγματοποιηθούν 500 πλήρεις έλεγχοι μεγάλων επιχειρήσεων).

Επίσης, το ποσοστό είσπραξης φόρων και προστίμων³³ (σε μεγάλες επιχειρήσεις) σε σχέση με εκείνα που έχουν βεβαιωθεί ανήλθε μέχρι και το Δεκέμβριο 2014 στο 11,41%. Ο στόχος για το πρώτο εξάμηνο όπως και για το σύνολο του έτους είναι να εισπραχθεί το 65% των βεβαιωθέντων φόρων και προστίμων που θα επιβληθούν σε μεγάλες επιχειρήσεις.

Σε σχέση με τους μερικούς ελέγχους³⁴ που έχουν διενεργηθεί, ο αριθμός τους ανέρχεται σε 447 μέχρι και το Δεκέμβριο 2014. Ο στόχος για το πρώτο εξάμηνο ήταν να ανέλθουν στους 340, ενώ ο στόχος για ολόκληρο το έτος είναι να διενεργηθούν 680 μερικοί έλεγχοι.

Οι εισπράξεις από τους μερικούς ελέγχους ως ποσοστό των βεβαιωθέντων φόρων και προστίμων ανήλθαν στο 28,6% μέχρι και το Δεκέμβριο 2014. Ο στόχος τόσο για το πρώτο εξά-

³² **Πλήθος πλήρων ελέγχων:** Αριθμός πλήρων φορολογικών ελέγχων (έλεγχος όλων των κατηγοριών φορολογίας και λοιπών οικονομικών στοιχείων) που ολοκληρώθηκαν στο τρέχον έτος.

³³ **Ποσοστό είσπραξης από πλήρεις ελέγχους:** Ποσοστό είσπραξης που πραγματοποιήθηκε μέσα στο τρέχον έτος, ως προς τα οφειλόμενα ποσά (βεβαιωθέντες φόροι, πρόστιμα, κλπ.) που προέκυψαν από πλήρεις φορολογικούς ελέγχους του τρέχοντος έτους.

³⁴ **Πλήθος μερικών ελέγχων:** Αριθμός μερικών φορολογικών ελέγχων (έλεγχος συγκεκριμένων κατηγοριών φορολογίας) που ολοκληρώθηκαν στο τρέχον έτος.

μηνο του 2014 όσο και για το σύνολο του έτους είναι οι εισπράξεις ως ποσοστό των βεβαιωθέντων φόρων και προστίμων να ανέλθουν στο 65%.

Σχετικά με τους φορολογικούς ελέγχους σε φυσικά πρόσωπα που κατέχουν μεγάλο πλούτο, μέχρι και το Δεκέμβριο του 2014 πραγματοποιήθηκαν 690 έλεγχοι. Ο στόχος για το πρώτο εξάμηνο ήταν για 307 ελέγχους (πλήρεις και μερικούς) ενώ για το σύνολο του έτους ο στόχος ήταν να πραγματοποιηθούν 720 έλεγχοι.

Οι εισπράξεις από τους μερικούς και πλήρεις ελέγχους σε φυσικά πρόσωπα που κατέχουν μεγάλο πλούτο ως ποσοστό των βεβαιωθέντων φόρων και προστίμων ανήλθαν στο 24,4% μέχρι και το Δεκέμβριο του 2014. Ο στόχος για τις εισπράξεις, τόσο για το πρώτο εξάμηνο του 2014 όσο και για το σύνολο του έτους είναι να ανέλθουν στο 50% των βεβαιωθέντων φόρων και προστίμων.

Τέλος, μέχρι και το Δεκέμβριο του 2014, οι αναφορές για βεβαιωμένη φοροδιαφυγή³⁵ ανήλθαν στις 248, ενώ οι αναφορές για βεβαιωμένη φοροδιαφυγή άνω των € 50.000³⁶ ανήλθαν στις 165.

³⁵ **Σύνολο αναφορών για βεβαιωμένη φοροδιαφυγή:** Πλήθος Αναφορών προς την Αρχή καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης βάσει του Ν.3691/2008.

³⁶ **Αναφορές για βεβαιωμένη φοροδιαφυγή άνω των 50.000 €:** Πλήθος αναφορών άνω των 50.000 € προς την Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης βάσει του Ν.3691/2008 (Δράση Μ.Ο.Υ. 2.3.5.2) (Στοιχεία από 01/08/2013 βάσει της παρ. 8 του αρθ. 68 του ν.4174/2013)

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Εισπράξεις Ληξιπρόθεσμων Οφειλών Επιχειρήσεων-Φυσικών Προσώπων Μεγάλου Πλούτου-Λοιποί Στόχοι Ελέγχων

	Ιαν-14	Φεβ-14	Μαρ-14	Απρ-14	Μάι-14	Ιούν-14	Ιούλ-14	Αύγ-14	Σεπ-14	Οκτ-14	Νοεμ-14	Δεκ-14	Σύνολο
ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ													
Είσπραξη παλαιών οφειλών (εκατ. €) ¹	205	401	561	702	852	994	1.139	1.238	1.336	1.417	1.479	1.561	1.561
% Είσπραξη ληξιπρόθεσμων οφειλών τρέχοντος έτους ²	6,38%	9,02%	9,27%	10,10%	11,37%	12,01%	13,06%	13,40%	14,16%	14,85%	14,40%	15,30%	15,30%
ΕΛΕΓΧΟΙ & ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΜΕΓΑΛΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ													
Πλήθος πλήρων ελέγχων ³	14	31	50	36	22	41	38	18	33	47	36	66	432
% Είσπραξης από πλήρεις ελέγχους ⁴	8,46%	151,83%	57,71%	73,45%	75,91%	22,54%	16,53%	119,11%	1,23%	95,93%	3,48%	9,04%	11,41%
Πλήθος μερικών ελέγχων ⁵	51	44	30	47	71	48	47	16	43	18	18	14	447
% Εισπράξεις από μερικούς ελέγχους ⁶	69,5%	89,3%	333,6%	33,6%	32,2%	24,5%	7,7%	646,0%	3,1%	103,4%	8,4%	29,9%	28,6%
ΕΛΕΓΧΟΙ & ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΜΕΓΑΛΟΥ ΠΛΟΥΤΟΥ (Προσωρινά στοιχεία)													
Πλήθος πλήρων και μερικών ελέγχων ³	57	17	20	22	86	175	105	30	35	28	34	81	690
% Είσπραξης από πλήρεις και μερικούς ελέγχους ⁴	15,7%	179,3%	37,7%	55,8%	11,9%	4,4%	29,7%	37,4%	22,9%	27,7%	24,2%	29,8%	24,4%
ΛΟΙΠΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΕΛΕΓΧΩΝ													
Σύνολο αναφορών για βεβαιωμένη φοροδιαφυγή ⁷	78	22	21	25	9	5	22	13	8	17	12	16	248
Αναφορές για βεβαιωμένη φοροδιαφυγή άνω των 50.000 € ⁸	42	12	6	21	7	5	16	10	7	17	9	13	165

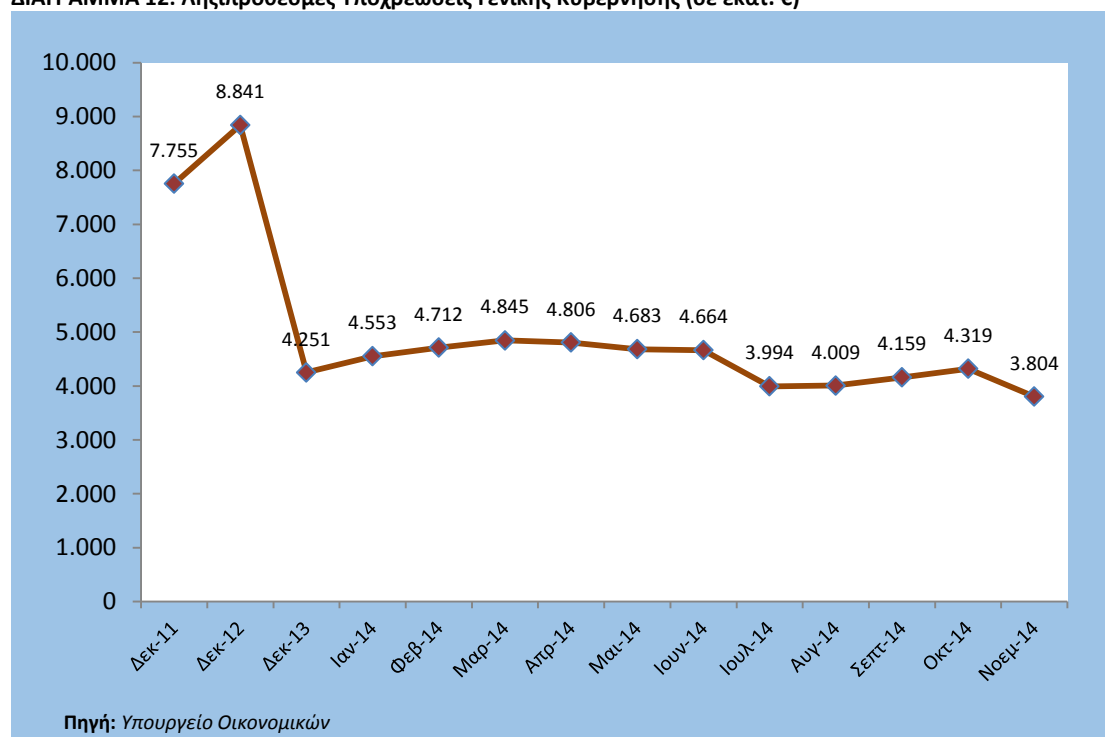
Σημειώσεις:

1. Είσπραξη παλαιών οφειλών: Ποσό εισπράξεων (σε ευρώ) που πραγματοποιήθηκαν εντός του τρέχοντος έτους (από 1/1/2014), έναντι των συνολικών ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το δημόσιο που έληξαν χωρίς να πληρωθούν έως τις 30/11/2013. Τα ποσά είναι σωρευτικά. Από τον Απρίλιο 2013 και μετά ο υπολογισμός των παλαιών οφειλών άλλαξε.
2. % Είσπραξης ληξιπρόθεσμων οφειλών τρέχοντος έτους: Το ποσοστό εισπράξης επί των οφειλών που καθίστανται ληξιπρόθεσμες από την πρώτη ημέρα του Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους και μετά (ήτοι από 1/12/2013) και εισπράχθηκαν εντός του τρέχοντος έτους.
3. Πλήθος πλήρων ελέγχων: Αριθμός πλήρων φορολογικών ελέγχων (έλεγχος όλων των κατηγοριών φορολογίας και λοιτών οικονομικών στοιχείων) που ολοκληρώθηκαν στο τρέχον έτος.
4. % Είσπραξης από πλήρεις ελέγχους: Ποσοστό εισπράξης που πραγματοποιήθηκε μέσα στο τρέχον έτος, ως προς τα οφειλόμενα ποσά (βεβαιωθέντες φόροι, πρόστιμα, κλπ.) που προέκυψαν από πλήρεις φορολογικούς ελέγχους του τρέχοντος έτους.
5. Πλήθος μερικών ελέγχων: Αριθμός μερικών φορολογικών ελέγχων (έλεγχος συγκεκριμένων κατηγοριών φορολογίας) που ολοκληρώθηκαν στο τρέχον έτος.
6. % Είσπραξης από μερικούς ελέγχους: Ποσοστό εισπράξης που πραγματοποιήθηκε μέσα στο τρέχον έτος, ως προς τα οφειλόμενα ποσά (βεβαιωθέντες φόροι, πρόστιμα, κλπ.) που προέκυψαν από ολοκληρωμένους μερικούς φορολογικούς ελέγχους του τρέχοντος έτους.

1.9 Η πορεία των Ληξιπρόθεσμων Οφειλών του Δημοσίου προς Τρίτους

Οι Ληξιπρόθεσμες Υποχρεώσεις της Γενικής Κυβέρνησης³⁷ προς τους προμηθευτές της ανήλθαν το Νοέμβριο του 2014 (σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία) στα € 3.804 εκατ. παρουσιάζοντας μείωση κατά € 749 εκατ. ή κατά 16,5% σε σχέση με τον Ιανουάριο του 2014 (€ 4.553 εκατ.) και μείωση κατά € 447 εκατ. ή κατά 10,52% σε σχέση με το Δεκέμβριο του 2013 (€ 4.251 εκατ.). Το Νοέμβριο σε σύγκριση με τον Οκτώβριο του 2014 οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις της Γενικής Κυβέρνησης μειώθηκαν κατά € 515 εκατ. ή κατά 11,92%, διακόπτοντας έτσι μια αρνητική για τη πραγματική οικονομία τάση αύξησής τους που παρατηρήθηκε από τον Ιούλιο μέχρι και τον Οκτώβρη του 2014 (συνολική αύξηση κατά € 325 εκατ. ή κατά 8,14%) (βλ. Διάγραμμα 12)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 12: Ληξιπρόθεσμες Υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης (σε εκατ. €)



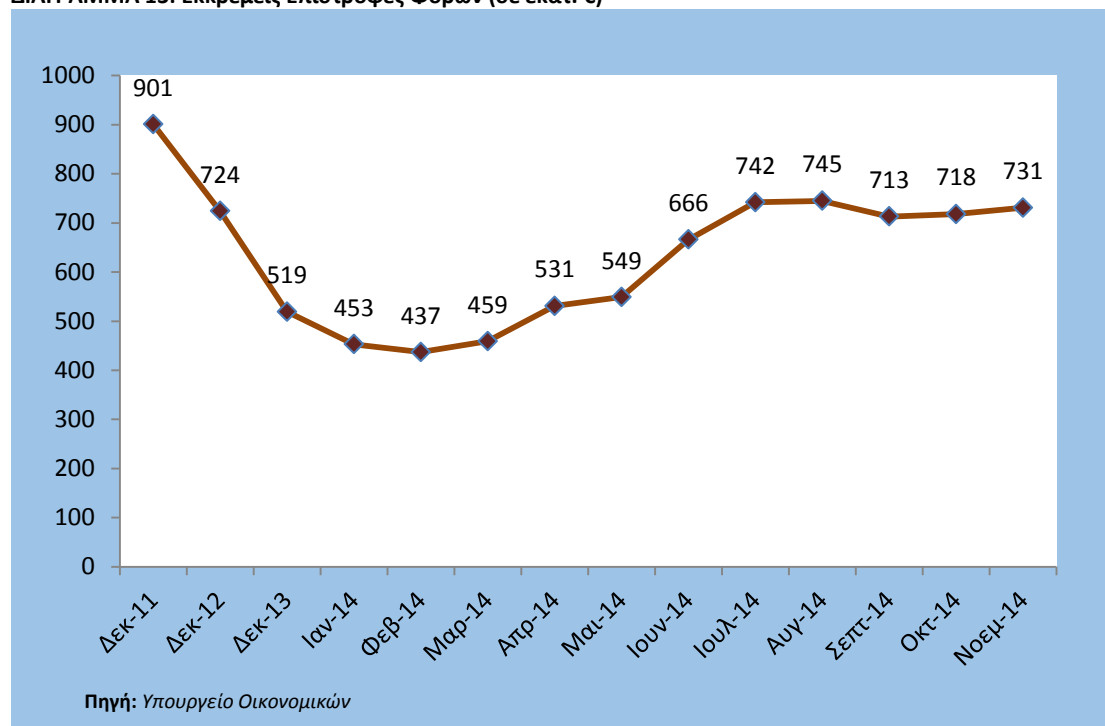
Πιο αναλυτικά, οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης ανήλθαν στα € 2.257 εκατ. το Νοέμβριο του 2014 μειωμένες κατά € 632 εκατ. ή κατά 21,9% σε σχέση με τον Ιανουάριο του 2014 (€ 2.889 εκατ.) και μειωμένες κατά € 396 εκατ. ή κατά 14,9% σε σχέση με το Δεκέμβριο του 2013 (€ 2.653 εκατ.). Το Νοέμβριο σε σύγκριση με τον Οκτώβριο του 2014 οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης μειώθηκαν κατά € 273 εκατ. ή κατά 10,8%. Στα Νοσοκομεία παρατηρείται μείωση των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους το Νοέμβριο του 2014 (€ 754 εκατ.) κατά € 36 εκατ. ή κατά 4,6% σε σχέση με τον Ιανουάριο του 2014 (€ 790 εκατ.) και αύξηση κατά € 67 εκατ. ή κατά 9,8% σε σχέση με

³⁷ Η Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει τρία υποσύνολα: της Κεντρικής Κυβέρνησης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΟΛ). Οι φορείς εκτός Κεντρικής Διοίκησης, που περιλαμβάνονται στους υποτομείς της Γενικής Κυβέρνησης (λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης), προσδιορίζονται κατά υποτομέα από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης, που τηρείται με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και αποτελούν ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, ή από Ο.Τ.Α..

το Δεκέμβριο του 2013 (€ 687 εκατ.). Το Νοέμβριο σε σύγκριση με τον Οκτώβριο του 2014 οι ληξιπρόθεσμες οφειλές των Νοσοκομείων μειώθηκαν κατά € 150 εκατ. ή κατά 16,6%.

Οι Εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων ανήλθαν στα € 731 εκατ. το Νοέμβριο του 2014 εμφανίζοντας αύξηση κατά € 278 εκατ. ή κατά 61,4% σε σχέση με τον Ιανουάριο του 2014 (€ 453 εκατ.) και αύξηση κατά € 212 εκατ. ή κατά 40,8% σε σχέση με το Δεκέμβριο του 2013 (€ 519 εκατ.)³⁸. Το Νοέμβριο σε σύγκριση με τον Οκτώβριο του 2014 οι Εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων αυξήθηκαν κατά € 13 εκατ. ή κατά 1,8%. (βλ. Διάγραμμα 13)

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 13: Εκκρεμείς Επιστροφές Φόρων (σε εκατ. €)



Το συνολικό ύψος των ληξιπρόθεσμων οφειλών (συμπεριλαμβανομένων των εκκρεμών επιστροφών φόρων) των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης την 31/12/2011 ανερχόταν στα € 9,5 δισ., ενώ, βάσει του προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2015, την 31/8/2014 το ποσό αυτό περιορίστηκε στα € 4,7 δισ..

Συνολικά για το 2014 εκτιμάται³⁹ ότι οι φορείς χρηματοδοτήθηκαν με το συνολικό ποσό των € 7,2 δισ. περίπου (Πίνακας 3).

³⁸ Ληξιπρόθεσμες είναι οι υφιστάμενες υποχρεώσεις προς τρίτους (εκτός γενικής κυβέρνησης), που δεν εξοφλήθηκαν μετά την παρέλευση 90 ημερών από την ημερομηνία οφειλής και οι εκκρεμείς επιστροφές φόρων περιλαμβάνουν στοιχεία εκκρεμών επιστροφών για τις οποίες έχει εκδοθεί και εκκαθαριστεί το σχετικό ΑΦΕΚ μέχρι και το τέλος του μήνα αναφοράς.

³⁹ βλ. Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2015, σελ. 166.

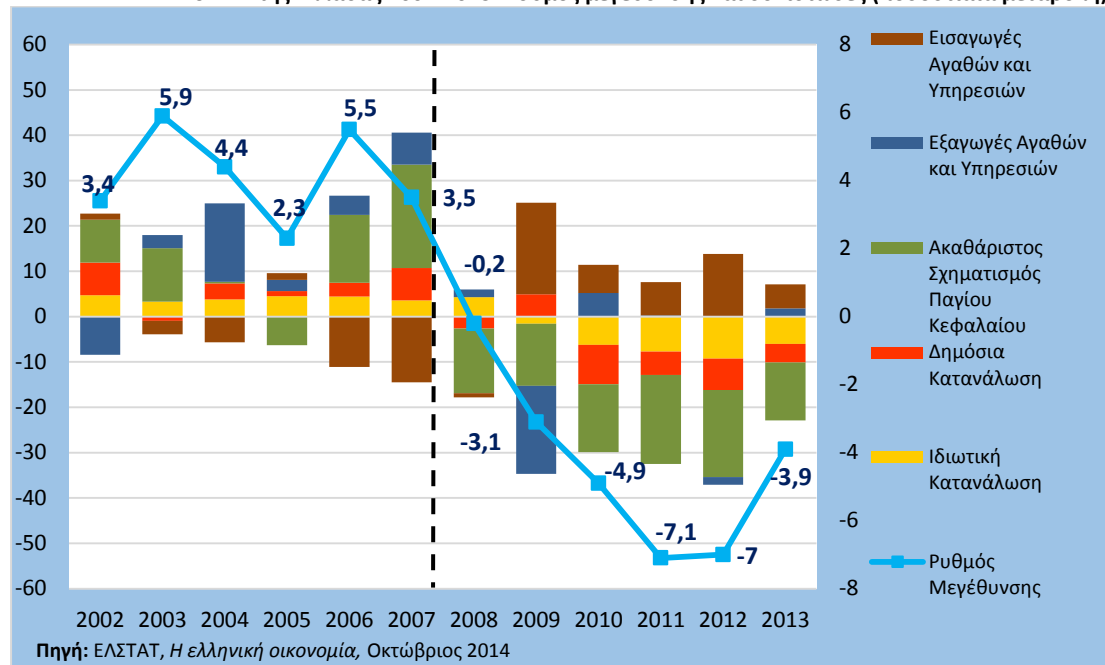
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Χρηματοδοτήσεις Φορέων Γενικής Κυβέρνησης από το Πρόγραμμα Εξόφλησης Ληξιπρόθεσμων Οφειλών ως τέλος 2014 (σε εκατ. €)

Φορέας Γενικής Κυβέρνησης	2014
Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (περιλαμβανομένων και ΝΠ των ΟΤΑ)	1.145
Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (εκτός ΕΟΠΥΥ και Νοσοκομείων)	1.773
Περίθαλψη -ΕΟΠΥΥ	1.526
Νοσοκομεία	1.294
Κράτος-Υπουργεία	534
Λοιπά Νομικά Πρόσωπα	127
Σύνολο Χρηματοδότησης δαπανών	6.399
Κράτος -Επιστροφές φόρων	793
Σύνολο Χρηματοδότησης Φορέων Γενικής Κυβέρνησης	7.192

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, σελ. 166

2 Η εξέλιξη του ΑΕΠ και των Συνιστωσών του 2002-2013

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 14: Το ΑΕΠ της Ελλάδας 2002-2013: Ρυθμός μεγέθυνσης και συνιστώσες (ποσοστιαία μεταβολή)



Στο παραπάνω διάγραμμα αναλύονται οι συνιστώσες και ο ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ της Ελλάδας για τη δωδεκαετία 2002- 2013. Υπάρχει ένας άτυπος διαχωρισμός της περιόδου αυτής σε δύο εξαετίες: η μια αναφέρεται στην περίοδο 2002-2007 και η άλλη στην περίοδο από το 2008 (όπου ξεκίνησε η πρωτοφανής συρρίκνωση της ελληνικής οικονομίας) ως το 2013. Τα στοιχεία προέρχονται από την ΕΛΣΤΑΤ και είναι σε σταθερές τιμές 2005, με βάση το πρότυπο *ESA 95*.

Η πιο λεπτομερής ανάλυση των στοιχείων αναδεικνύει τα εξής:

- Το **ΑΕΠ** στην υπό εξέταση περίοδο συνολικά μειώθηκε κατά 1,2%. Στην εξαετία της κρίσης μειώθηκε κατά 26,2%, ενώ την εξαετία πριν την κρίση αυξήθηκε κατά 25%. Τότε η ελληνική οικονομία σημείωνε σημαντικούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης 4,2% κατά μέσο όρο ετησίως, ενώ στη συνέχεια, ο ρυθμός συρρίκνωσης ανήλθε στο 4,4% κατ' έτος. Παρ' όλα αυτά, η ανεργία στη δωδεκαετία αυξήθηκε κατά 173% (από 10% το 2002 σε 27,3% το 2013). Την περίοδο της κρίσης ειδικότερα αυξήθηκε από το ιστορικό χαμηλό 7,3% το 2008 στο ιστορικό υψηλό 27,3% το 2013 (αύξηση 274%).
- Η **Ιδιωτική Κατανάλωση** στην υπό εξέταση περίοδο μειώθηκε συνολικά κατά 2,2%. Πριν την κρίση αυξήθηκε κατά 24,3%, ενώ κατά τη διάρκεια της κρίσης μειώθηκε κατά 26,5% ενώ εκτιμάται περαιτέρω μείωσή της το 2014, σύμφωνα με το Προσχέ-

διο Κρατικού Προϋπολογισμού⁴⁰ για το 2015. Ειδικότερα, πριν την κρίση αυξανόταν ετησίως κατά 4,1% κατά μέσο όρο, ενώ στη συνέχεια μειωνόταν με ρυθμό ίσο με το ρυθμό μείωσης του ΑΕΠ (-4,4%), σημειώνοντας μάλιστα ιδιαίτερα αρνητικές τιμές (-7,7% το 2011 και -9,3% το 2012).

- Η **Δημόσια Κατανάλωση** μειώθηκε κατά 1,5% συνολικά στην υπό εξέταση περίοδο. Προ κρίσης αυξανόταν κατά 3,5% ετησίως κατά μέσο όρο (21,1% συνολικά), ενώ στη συνέχεια μειωνόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 3,8% (22,6% συνολικά). Η συνιστώσα αυτή παρουσιάζει τη μικρότερη μείωση και τη μικρότερη μεταβλητότητα από τις συνιστώσες, ενώ η μεταβλητότητα αυτής αλλά και της Ιδιωτικής Κατανάλωσης (29,4% και 31% αντίστοιχα) είναι υψηλότερες από αυτήν του ΑΕΠ (23,8%).
- Ο **Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου** στην υπό εξέταση περίοδο μειώθηκε κατά 42% συνολικά. Στην εξαετία της κρίσης μειώθηκε κατά 95% σωρευτικά, ενώ την περίοδο προ κρίσης αυξήθηκε κατά 53%. Επιπλέον, στην περίοδο της κρίσης η συνιστώσα αυτή μειωνόταν ετησίως με ρυθμό σχεδόν διπλάσιο κατά μέσο όρο σε σχέση με αυτόν που αυξανόταν την περίοδο προ κρίσης (8,9% έναντι -15,8%). Όπως προβλέπεται δηλαδή και από την οικονομική θεωρία, το μέγεθος αυτό παρουσιάζει μεγαλύτερη μεταβλητότητα σε σχέση με το ΑΕΠ και την κατανάλωση.
- Οι **Εξαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών** στην υπό εξέταση περίοδο συνολικά αυξήθηκαν κατά 14%. Στην περίοδο της κρίσης μειώθηκαν κατά 12%, κυρίως λόγω της μεγάλης μείωσης το 2009 (-19,4%), παρά τη μικρή αύξησή τους το 2008 και το 2013 (1,7% και 1,8% αντίστοιχα) και τη σημαντική αύξησή τους το 2010 κατά 5,2%. Στην προ κρίσης περίοδο, αυξήθηκαν κατά 26%, κυρίως λόγω της μεγάλης αύξησής τους το 2004 (17,3%) λόγω των αφίξεων τουριστών για τους Ολυμπιακούς Αγώνες της Αθήνας.
- Οι **Εισαγωγές και Αγαθών και Υπηρεσιών** στην υπό εξέταση περίοδο μειώθηκαν συνολικά κατά 20%. Στην περίοδο της κρίσης μειώθηκαν κατά 52%, με όλα τα έτη να παρουσιάζουν σημαντική μείωση, εκτός του 2008 που αυξήθηκαν οριακά κατά 0,9%. Στην προ κρίσης περίοδο αυξήθηκαν κατά 32%, κυρίως λόγω της μεγάλης αύξησης που παρατηρήθηκε το 2006 και το 2007 (11% και 15% αντίστοιχα). Τα στοιχεία αυτά είναι ενδεικτικά προς την κατεύθυνση του ισχυρισμού ότι η βελτίωση του εξωτερικού ισοζυγίου της χώρας προήλθε περισσότερο από τη μεγάλη μείωση των εισαγωγών (λόγω της μεγάλης συρρίκνωσης του ΑΕΠ) και τη βελτίωση του ισοζυγίου υπηρεσιών (τουρισμός) παρά από την περιορισμένη αύξηση των εξαγωγών αγαθών, που ήταν και ως ένα βαθμό ο στόχος της πραγματικής υποτίμησης που επεβλήθη στη χώρα.

⁴⁰ Τα μεγέθη στο Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2015 είναι σύμφωνα με το *ESA 95*, σε αντίθεση με τον Κρατικό Προϋπολογισμό που είναι με βάση το νέο σύστημα *ESA 2010*. Για λόγους συμβατότητας με τα υπόλοιπα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην παρούσα ενότητα γίνεται αναφορά στο Προσχέδιο. Κατά τα άλλα, σύμφωνα με το νέο σύστημα *ESA 2010* εκτιμάται μικρή ανάκαμψη της Ιδιωτικής Κατανάλωσης κατά 0,2% το 2014.

3 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2015

3.1 Μακροοικονομικές προβλέψεις – εκτιμήσεις 2015

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2015 ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα είναι θετικός το 2015 προσεγγίζοντας το 2,9% με έτος βάσης το 2013 (η πρόβλεψη του Ο.Ο.Σ.Α είναι για ανάπτυξη 2,3% σύμφωνα με μεθοδολογία ESA-10, σε τιμές 2010) καθώς αναμένεται ανάκαμψη της ιδιωτικής κατανάλωσης, περαιτέρω ενίσχυση των επενδύσεων και αύξηση των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών.

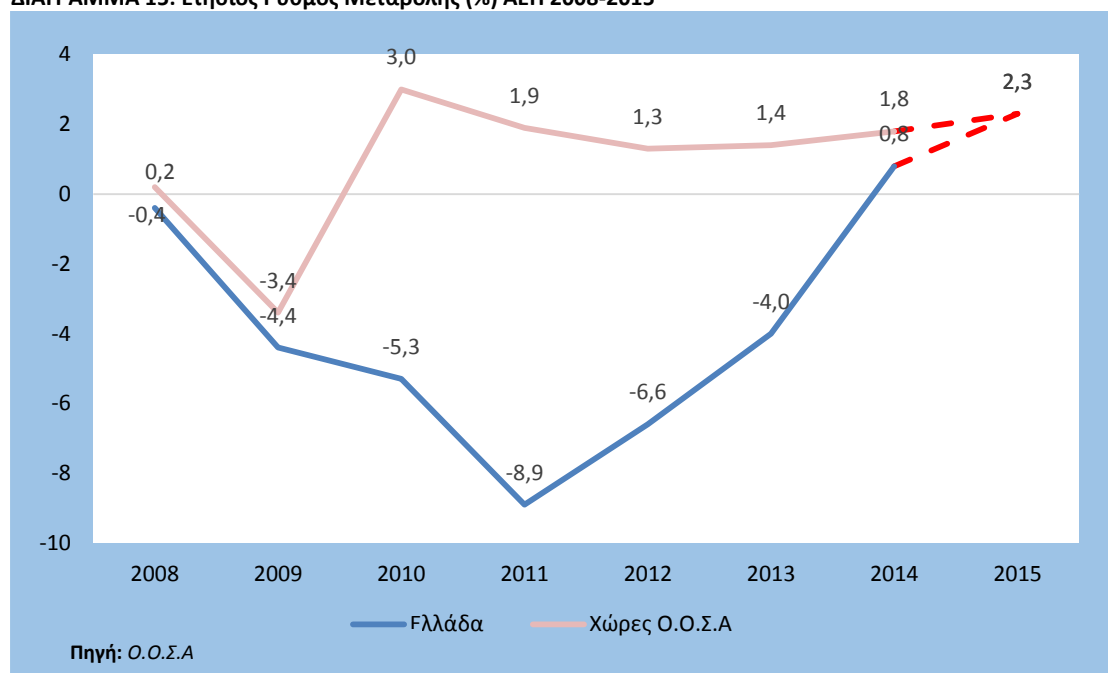
ΠΙΝΑΚΑΣ 4: Βασικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας (% ετήσιες μεταβολές, σταθερές τιμές)

	2013*	2014**	2015***
ΑΕΠ	-3,9	0,6	2,9
Ιδιωτική κατανάλωση	-2,0	0,2	1,6
Δημόσια Κατανάλωση	-6,5	-1,8	-2,0
Επενδύσεις	-9,5	1,0	11,7
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	2,1	8,2	5,2
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	-1,6	2,3	2,2
Εναρμονισμένος ΔΤΚ	-0,9	-1,0	0,3
Αποπληθωριστής ΑΕΠ	-2,3	-2,5	0,4
Απασχόληση**	-3,8	0,6	2,6
Ποσοστό Ανεργίας**	25,5	24,8	22,6

*Αναθεωρημένα στοιχεία ESA 2010, ** Σε εθνολογιστική βάση, *** Εκτιμήσεις/Προβλέψεις

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2015, σελ 26

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 15: Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής (%) ΑΕΠ 2008-2015



Ωστόσο, η υπερφορολόγηση των νοικοκυριών σε συνδυασμό με τη συνεχή μείωση μισθών και συντάξεων δεν μπορεί να δικαιολογήσει μια υπέρμετρη αισιοδοξία για σημαντική ανάκαμψη της Ιδιωτικής Κατανάλωσης.

Ταυτόχρονα, η υπερφορολόγηση των επιχειρήσεων, το ασταθές φορολογικό σύστημα, η απουσία συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά και το υψηλό χρέος της χώρας ως ποσοστό του ΑΕΠ– κριτήριο για τον αυξημένο κίνδυνο χρεοκοπίας της χώρας, θέτουν εν αμφιβόλω τη δυνατότητα εντυπωσιακής ανάκαμψης των επενδύσεων, κυρίως μέσω της προσέλκυσης των Ξένων Άμεσων Επενδύσεων.

Επιπλέον, οι οικονομικές συνέπειες από τη γενικότερη γεωπολιτική αστάθεια και οι ισχνές αναπτυξιακές προοπτικές της ΕΕ λόγω των εφαρμοζόμενων πολιτικών λιτότητας δεν αναμένεται να εξασφαλίσουν μια σημαντική αύξηση των ελληνικών εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών. Το πρόσφατο εμπάργκο της Ρωσίας στην εισαγωγή ελληνικών προϊόντων είχε καταστροφικές συνέπειες σε διάφορους τομείς της Ελληνικής Οικονομίας. Για παράδειγμα, τα € 380 από τα συνολικά € 400 εκατ. του συνολικού κύκλου εργασιών από τη διάθεση της ελληνικής παραγωγής γούνας αφορούσαν τις εξαγωγές που γίνονταν μόνο προς τη Ρωσία, ενώ το 2014 αναμένεται ότι ο συνολικός κύκλος εργασιών θα περιοριστεί στα € 100 εκατ.. Επίσης, η ραγδαία υποτίμηση (κατά 50% από την αρχή του 2014) του ρωσικού νομίσματος θα επιφέρει τη δραματική συρρίκνωση των πολυάριθμων τουριστικών αφίξεων από τη Ρωσία (περίπου 1,3 εκατ. Ρώσοι πολίτες και € 1,2 δισ. τουριστικές εισπράξεις το 2013), λόγω της απότομης και σημαντικής μείωσης της αγοραστικής δύναμης των Ρώσων πολιτών και συνεπώς ένα σημαντικό πλήγμα στα έσοδα της χώρας από το τουρισμό.

Τέλος, η μείωση του προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων κατά € 400 εκατ. το 2015 σε σχέση με το 2014 θέτει προβληματισμούς ως προς την εφαρμοζόμενη πολιτική και τη στρατηγική για την επάνοδο της ελληνικής οικονομίας σε τροχιά ανάπτυξης.

Η ανεργία, λόγω της πρωτοφανούς συρρίκνωσης της παραγωγικής δραστηριότητας, αναμένεται να παραμείνει σε υψηλά επίπεδα καθώς αναμένεται σταδιακή μόνο ανάκαμψη της ζήτησης και άρα και της παραγωγής, ενώ ο πληθωρισμός αναμένεται να διαμορφωθεί σε οριακά θετικό επίπεδο.

Αναμφίβολα, η συνέχιση και το 2015 των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με βασικούς στόχους τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας σε όλους τους τομείς της ελληνικής οικονομίας θα συνεισφέρει στη περαιτέρω βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων.

Στην ίδια κατεύθυνση, η συνέχιση των μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση για τη βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών και τη μείωση των Δημοσίων λειτουργικών δαπανών ταυτόχρονα με την προώθηση στοχευμένων παραγωγικών δημοσίων επενδύσεων θα συμβάλει στην ενίσχυση της ζήτησης και συνεπώς στην αναθέρμανση της παραγωγικής δραστηριότητας.

Η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού και δίκαιου φορολογικού συστήματος είναι επίσης απαραίτητη προϋπόθεση για μια βιώσιμη ανάπτυξη διασφαλίζοντας την απαιτούμενη κοινωνική συνοχή.

3.2 Δημοσιονομικές προβλέψεις – εκτιμήσεις 2015

Ο Προϋπολογισμός του 2015 προβλέπει πρωτογενές πλεόνασμα (σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Προγράμματος Οικονομικής Πολιτικής) ύψους 3,0% του Α.Ε.Π., ή € 5,6 δισ., από € 3,3 δισ. (ή 1,8% του ΑΕΠ), που εκτιμάται ότι διαμορφώθηκε το 2014⁴¹. Συνεπώς, γίνεται η πρόβλεψη για αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος της Γενικής Κυβέρνησης κατά 69,7% (ή κατά € 2,3 δισ. περίπου, σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Προγράμματος Οικονομικής Πολιτικής) σε σύγκριση με το 2014 το οποίο μάλλον αποτελεί μια αισιόδοξη πρόβλεψη δοθέντος ότι το 2014 διαπιστώθηκε η εξάντληση της φοροδοτικής ικανότητας των πολιτών μέσω της παρατηρούμενης αύξησης των ληξιπρόθεσμων χρεών τους προς το δημόσιο⁴² ενώ ταυτόχρονα το Δημόσιο δεν ανταποκρίθηκε επαρκώς στην αποπληρωμή των συνολικών ληξιπρόθεσμων οφειλών του προς τους προμηθευτές του και τους πολίτες (εκκρεμείς επιστροφές φόρων)⁴³.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Αποτελέσματα Γενικής Κυβέρνησης περιόδου 2013-2015 (σε εκατ. ευρώ)

Γενική Κυβέρνηση κατά ESA ανά υποτομέα	2013 (Απολογισμός)	2014 (Εκτίμηση)	2015 (Πρόβλεψη)
1. Ισοζύγιο Κρατικού Προϋπολογισμού (Βουλή, Υπουργεία, Περιφερειακές Υπηρεσίες Υπουργείων και Αποκεντρωμένες Διοικήσεις)	-11.351	-6.181	-3.388
2. Ισοζύγιο Κεντρικής Κυβέρνησης (Κράτος, ΝΠ, ΔΕΚΟ ταξινομημένες εντός της Γενικής Κυβέρνησης και νοσοκομεία)	-7.039	-4.135	-573
3. Ισοζύγιο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)	756	638	863
4. Ισοζύγιο Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) εκτός Νοσοκομείων	3.352	1.229	-750
5. Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης (2+3+4)	-2.931	-2.268	-460
% του ΑΕΠ	-1,6%	-1,3%	-0,2%
6. Ενοποιημένοι τόκοι Γενικής Κυβέρνησης	7.271	7.518	7.867
% του ΑΕΠ	4,0%	4,2%	4,3%
7. Πρωτογενές αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESA(5+6)	4.340	5.250	7.408
% του ΑΕΠ	2,4%	2,9%	4,0%
8. Πρωτογενές αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Προγράμματος Οικονομικής Πολιτικής	2.145	3.299	5.595
% του ΑΕΠ	1,2%	1,8%	3,0%
9. Ενοποιημένο Χρέος Γενικής Κυβέρνησης	319.133	318.000	316.900
% του ΑΕΠ	174,9%	177,7%	171,4%
ΑΕΠ	182.438	178.944	184.870

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2015, σελ. 99

⁴¹ Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2015, σελ. 99, Πίνακας 3.1.

⁴² Οι συνολικές ληξιπρόθεσμες οφειλές των ιδιωτών προς το Δημόσιο ανήλθαν μέχρι και το Νοέμβριο του 2014 στα 72,8 δισ. ή στο 40,7% του ΑΕΠ, ενώ από τον Ιανουάριο μέχρι και το Νοέμβριο του 2014 οι νέες ληξιπρόθεσμες οφειλές αυξάνονταν κατά € 1,1 δισ. το μήνα κατά μέσο όρο.

⁴³ Οι συνολικές ληξιπρόθεσμες οφειλές του Δημοσίου προς τους προμηθευτές του και τους πολίτες ανήλθαν μέχρι και τον Οκτώβριο του 2014 (σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία) στα € 4,9 δισ..

Ο Προϋπολογισμός του 2015 προβλέπει περίπου € 47,0 δισ. φορολογικά έσοδα (Άμεσοι και Έμμεσοι φόροι, € 21,9 δισ. και € 25,1 δισ. αντίστοιχα) δηλαδή περίπου € 1,4 δισ. περισσότερα από τα αντίστοιχα του 2014. Αυτά τα παραπάνω έσοδα εκτιμάται ότι θα προέλθουν από τη διευρυμένη φορολογική βάση και τον υψηλότερο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, ωστόσο η τελική είσπραξή τους θα εξαρτηθεί από την αποτελεσματικότητα των φοροεισπρακτικών μηχανισμών στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής καθώς η φοροδοτική ικανότητα των συνεπών φορολογούμενων έχει εξαντληθεί. Ο προϋπολογισμός του ΠΔΕ προβλέπεται να φθάσει τα € 6,4 δισ., μειωμένος κατά € 400 εκατ. σε σχέση με τις εκτιμήσεις για το 2014.

Ο προϋπολογισμός του 2015 επίσης προβλέπει: Μείωση των πρωτογενών δαπανών (μισθών – συντάξεων – εξόδων για την κοινωνική ασφάλεια και την πρόνοια, κλπ.) κατά 1,2% (από € 42,4 δισ. του 2014 στα € 41,9 δισ. το 2015). Αύξηση των εσόδων από τους φόρους στη περιουσία κατά 2,3%. Αύξηση των εσόδων από τους Άμεσους Φόρους ΠΟΕ και από τους Έμμεσους Φόρους ΠΟΕ κατά 17,5% και κατά 51,1% αντίστοιχα. Μείωση των δαπανών για την παιδεία κατά € 260 εκατ. ή κατά 5,1% σε σύγκριση με το 2014.

Συνολικά για το 2015 προβλέπεται μείωση τόσο των εσόδων όσο και των δαπανών του Κοινωνικού Προϋπολογισμού (σε ταμειακή βάση). Τα συνολικά έσοδα του ενοποιημένου κοινωνικού προϋπολογισμού προβλέπονται μειωμένα κατά € 1,8 δισ. ή κατά 5% σε σχέση με το 2014 ως αποτέλεσμα, κυρίως, της μείωσης των μεταβιβάσεων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό και της κατάργησης των μη ανταποδοτικών πόρων, ενώ τα έξοδα προβλέπονται μειωμένα κατά € 1,6 δισ. ή κατά 4,5%.

Όσον αφορά τον ΕΟΠΥΥ και τα Νοσοκομεία ΕΣΥ, προβλέπεται μείωση των επιχορηγήσεων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό κατά 17% και κατά 22,9% αντίστοιχα. Για τους ΟΤΑ προβλέπεται μείωση των επιχορηγήσεων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό κατά 17%, ενώ για τους συγκοινωνιακούς φορείς κατά 28,9%. Οι τόκοι για δάνεια της Γενικής Κυβέρνησης (σύμφωνα με τη μεθοδολογία ESA) προβλέπεται ότι θα ανέλθουν στα € 7,9 δισ. (4,3% του ΑΕΠ), από € 7,5 δισ. (4,2% του ΑΕΠ) το 2014.

4 Η Εκτέλεση του προϋπολογισμού

4.1 Η γενική εικόνα στο δωδεκάμηνο του 2014

Ο Τακτικός Προϋπολογισμός (έσοδα – δαπάνες) παρουσιάζει πρωτογενές πλεόνασμα € 3,75 δισ. ή 2,1% του ΑΕΠ και συνολικό έλλειμμα (με τους τόκους) € 1,82 δισ. ή 1,0% του ΑΕΠ. Το συνολικό έλλειμμα του Τακτικού Προϋπολογισμού είναι μεγαλύτερο κατά € 2,73 δισ. ή κατά 300,6% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (πλεόνασμα € 0,91 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Αντιστοίχως, το ΠΔΕ εμφανίζει έλλειμμα € 1,88 δισ. (€ 4,72 δισ. έσοδα – € 6,59 δισ. δαπάνες) ή 1,05% του ΑΕΠ έναντι ελλείμματος € 1,67 δισ. ή 0,93% του ΑΕΠ που αποτυπώνεται ως εκτίμηση στον Προϋπολογισμό του 2015 για το δωδεκάμηνο του 2014.

Συνεπώς, ο Κρατικός Προϋπολογισμός εμφανίζει πρωτογενές πλεόνασμα € 1,87 δισ. ή 1,05% του ΑΕΠ και συνολικό έλλειμμα (συνυπολογίζοντας και τους τόκους) € 3,7 δισ. ή 2,1% του ΑΕΠ.

Το Πρωτογενές Αποτέλεσμα (πλεόνασμα) του Κρατικού Προϋπολογισμού είναι σημαντικά μικρότερο κατά € 3,07 δισ. ή κατά 62,1% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (πλεόνασμα € 4,94 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Αντιστοίχως, μεγαλύτερο έναντι της εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ -0,76 δισ.) κατά € 2,94 δισ. ή κατά 385,8% εμφανίζεται και το συνολικό έλλειμμα του Κρατικού Προϋπολογισμού (€ 3,7 δισ. ή 2,1% του ΑΕΠ) στο δωδεκάμηνο του 2014.

4.1.1 Τα Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού στο δωδεκάμηνο του 2014

Τα Καθαρά Έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού (καθαρά έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού και έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων) διαμορφώθηκαν στα € 51,37 δισ. ή 7,1% μικρότερα έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 55,28 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Τα καθαρά έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού ανήλθαν στα € 46,65 δισ. και είναι μικρότερα κατά € 3,5 δισ. ή κατά 7,0% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 50,15 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Τα Τακτικά Έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού ανήλθαν στα € 47,82 δισ. και εμφανίζονται μικρότερα κατά € 1,32 δισ. ή κατά 2,7% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στο Προϋπολογισμό του 2015 (€ 49,1 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Ειδικότερα το σκέλος των φορολογικών εσόδων (άμεσοι + έμμεσοι φόροι) υπολογίστηκε σε € 44,24 δισ. μικρότερο κατά € 1,38 δισ. ή κατά 3,02% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 45,62 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Πιο αναλυτικά, οι Άμεσοι Φόροι ανήλθαν σε € 20,46 δισ. εμφανίζοντας υστέρηση κατά € 932 εκατ. ή κατά 4,4% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 21,39 δισ.), ενώ οι Έμμεσοι Φόροι ανήλθαν σε € 23,78 δισ. εμφανίζο-

ντας υστέρηση κατά € 452 εκατ. ή κατά 1,9% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 24,23 δισ.).

Από τους Άμεσους Φόρους, υστέρηση κατά € 571 εκατ. ή κατά 4,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 εμφανίζει ο Φόρος Εισοδήματος. Ο Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων εμφανίζει υστέρηση κατά € 151 εκατ. ή κατά 5,4% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης και ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων εμφανίζει επίσης υστέρηση κατά € 375 εκατ. ή κατά 4,6% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015. Επιπρόσθετα, μικρή υπέρβαση κατά € 42 εκατ. ή κατά 1,2% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης εμφανίζουν οι Φόροι στην Περιουσία. Οι Άμεσοι Φόροι ΠΟΕ εμφανίζουν υστέρηση κατά € 177 εκατ. ή κατά 8,4% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015. Οι Λοιποί Άμεσοι Φόροι εμφανίζουν επίσης υστέρηση κατά € 226 εκατ. ή κατά 7,3% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015.

Από τους Έμμεσους Φόρους, υστέρηση έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 εμφανίζουν οι Φόροι Συναλλαγών κατά € 317 εκατ. ή κατά 2,2%, οι Φόροι Κατανάλωσης κατά € 102 εκατ. ή κατά 1,2% και οι Έμμεσοι Φόροι ΠΟΕ κατά € 31 εκατ. ή κατά 6,2%. Οι Λοιποί Έμμεσοι Φόροι εμφανίζουν υστέρηση κατά € 2 εκατ. ή κατά 0,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015.

Εδώ θα πρέπει να επισημάνουμε τη σημαντική υστέρηση κατά € 274 εκατ. ή κατά 2,0% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 που παρουσιάζουν τα έσοδα από ΦΠΑ.

Στην κατηγορία των Φόρων Κατανάλωσης, υστέρηση παρουσιάζουν οι ΕΦΚ Ενεργειακών Προϊόντων κατά € 89 εκατ. ή κατά 2,1%, οι Λοιποί ΕΦΚ Καπνού εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 11 εκατ. ή κατά 0,4% έναντι των αντίστοιχων εκτιμήσεων όπως αποτυπώνονται στον Προϋπολογισμό του 2015, ενώ τα Τέλη κυκλοφορίας οχημάτων εμφανίζουν υστέρηση κατά € 20 εκατ. ή κατά 1,8%.

Τα Μη Τακτικά Έσοδα εμφανίζουν υστέρηση κατά € 1,85 δισ. ή κατά 50,5%, έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (εκτίμηση € 3,67 δισ.) και ανήλθαν στα € 1,82 δισ..

Οι Επιστροφές Εσόδων εμφανίζουν υπέρβαση κατά € 234 εκατ. ή κατά 7,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015.

Τέλος, τα έσοδα του ΠΔΕ ανήλθαν σε € 4,72 δισ. μικρότερα κατά € 415 εκατ. ή κατά 8,1% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 5,13 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

4.1.2 Οι Δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού στο δωδεκάμηνο του 2014

Οι Δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού (δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού και δαπάνες ΠΔΕ) ανέρχονται στα € 55,06 δισ., μικρότερες κατά € 0,98 δισ. ή κατά 1,7% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 56,04 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014.

Ειδικότερα, οι Δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού ανέρχονται στα € 48,47 δισ. μικρότερες κατά € 0,77 δισ. ή κατά 1,6% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 49,24 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014 με ποσοστό εκτέλεσης 98,4%.

Πιο αναλυτικά, οι Πρωτογενείς Δαπάνες ανήλθαν σε € 41,93 δισ. και εμφανίζονται μειωμένες κατά € 0,49 δισ. ή κατά 1,2% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 42,42 δισ.) για το δωδεκάμηνο του 2014 με ποσοστό εκτέλεσης 98,8%.

Οι δαπάνες για Εξοπλιστικά Προγράμματα είναι μειωμένες κατά € 105 εκατ. ή κατά 23,3% έναντι της εκτίμησης στον Προϋπολογισμό 2015, οι Τόκοι μειωμένοι κατά € 131 εκατ. ή κατά 2,3% και οι Καταπτώσεις Εγγυήσεων είναι μειωμένες κατά € 37 εκατ. ή κατά 5,9% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015.

Αντιστοίχως, οι δαπάνες του ΠΔΕ ανέρχονται σε € 6,59 δισ. και εμφανίζονται μικρότερες κατά € 208 εκατ. ή κατά 3,1% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 (€ 6,8 δισ.), με ποσοστό εκτέλεσης 96,9% για το σύνολο του έτους.

Ειδικότερα, από τις επιμέρους Πρωτογενείς Δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού, οι Αποδοχές και Συντάξεις εμφανίζουν ποσοστό κάλυψης 99,6% της ετήσιας εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015, η Ασφάλιση, Περίθαλψη, Κοινωνική Προστασία 100,2%, οι Λειτουργικές και Λοιπές Δαπάνες 99,4% και οι Αποδιδόμενοι Πόροι 98,4%.

Όσον αφορά τα Ασφαλιστικά Ταμεία, η επιχορήγηση στον Ο.Γ.Α ανέρχεται στο 100,0% της ετήσιας εκτίμησης, στο Ι.Κ.Α. στο 101,1%, στον Ε.Ο.Π.Υ.Υ στο 103,6%, στο ΝΑΤ στο 99,0%, στον Ο.Α.Ε.Ε. στο 100,0%, στον ΤΑΠ-ΟΤΕ 100,0% και στον Ο.Α.Ε.Δ. στο 94,3%.

Συμπερασματικά, παρατηρείται μια μείωση των Δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού στο δωδεκάμηνο του 2014 έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 κατά € 0,98 δισ. ή κατά 1,7%, η οποία κατά κύριο λόγο οφείλεται στη μείωση των Πρωτογενών Δαπανών κατά € 0,49 δισ. ή κατά 1,2% καθώς και στη μείωση των δαπανών του ΠΔΕ κατά € 0,21 δισ. ή κατά 3,1%.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού - Δωδεκάμηνο: Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2014

	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ						ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ				
	2013		2014		Μεταβολές		2013	2014		Μεταβολές	
	Πραγμ.	Πραγμ.	Εκτιμήσεις σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2015	Διαφορά	Ποσοστιαία μεταβολή 2013-2014	Ποσοστιαία διαφορά Πραγμ. έναντι των εκτιμήσεων του Προϋπολογισμού 2015	Απολογισμός	Εκτιμήσεις σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2015	Εκτιμήσεις όπως αποτυπώνονται στο ΜΠΔΣ 2015-2018	Ποσοστιαία μεταβολή Εκτιμήσεων όπως αποτυπώνονται στον Προϋπολογισμό 2015 έναντι των Απολογιστικών δεδομένων του 2013	Ποσοστιαία μεταβολή εκτιμήσεων ΜΠΔΣ 2015-18 έναντι των Απολογιστικών δεδομένων του 2013
σε εκατ. € (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	(1)	(2)	(3)	(4)=[(2)-(3)]	(5)=[{(2)-(1)}/(1)]	(6)=[(4)/(3)]	(7)	(8)	(9)	(10)=[{(8)-(7)}/(7)]	(11)=[{(9)-(7)}/(7)]
I. Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού (1α+2_{ΠΔΕΕ})	53.019	51.366	55.280	-3.914	-3,12%	-7,1%	53.079	55.280	55.935	4,1%	5,4%
1α. Καθαρά Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β-Γ)	48.423	46.650	50.149	-3.499	-3,66%	-7,0%	48.414	50.149	50.783	3,6%	4,9%
Α. Έσοδα προ επιστροφών φόρων	51.442	49.636	52.811	-3.175	-3,51%	-6,0%	51.433	52.811	53.689	2,7%	4,4%
Β. Ειδικά έσοδα από εκχώρηση αδειών και δικαιωμάτων του Δημοσίου	86	384	474	-90	346,51%	-19,0%	86	474	230	451,2%	167,4%
Γ. Επιστροφές φόρων	3.105	3.370	3.136	234	8,53%	7,5%	3.105	3.136	3.136	1,0%	1,0%
2_{ΠΔΕΕ}. Έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	4.596	4.716	5.131	-415	2,61%	-8,1%	4.665	5.131	5.152	10,0%	10,4%
Εισροές από την Ε.Ε.	4.520	4.649	4.931	-282	2,85%	-5,7%	4.511	4.931	4.952	9,3%	9,8%
Ίδια έσοδα	76	67	200	-133	-11,84%	-66,5%	154	200	200	29,9%	29,9%
II. Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (1β+2_{ΠΔΕΔ})	58.459	55.063	56.041	-978	-5,81%	-1,7%	58.457	56.041	56.542	-4,1%	-3,3%
1β. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+Β+Γ+Δ+Ε)	51.809	48.471	49.241	-770	-6,44%	-1,6%	51.806	49.241	49.742	-5,0%	-4,0%
Α. Πρωτογενείς δαπάνες	44.230	41.928	42.416	-488	-5,20%	-1,2%	44.227	42.416	42.612	-4,1%	-3,7%
Β. Εξοπλιστικά προγράμματα (σε ταμεια-	529	345	450	-105	-34,78%	-23,3%	529	450	533	-14,9%	0,8%

κή βάση)											
Γ. Καταπτώσεις εγγυήσεων, εκ των οποίων σε φορείς εντός της γενικής κυβέρνησης (καθαρή βάση)	879	587	624	-37	-33,22%	-5,9%	879	624	642	-29,0%	-27,0%
σε φορείς εκτός της γενικής κυβέρνησης	514	442	451	-9	-14,01%	-2,0%	514	451	439	-12,3%	-14,6%
Δ. Τόκοι (καθαρή βάση)	365	145	173	-28	-60,27%	-16,2%	365	173	203	-52,6%	-44,4%
Ε. Προμήθεια εκταμίευσης δανείων στο EFSF	6.044	5.569	5.700	-131	-7,86%	-2,3%	6.044	5.700	5.900	-5,7%	-2,4%
2_{ΠΔΕΔ} Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	6.650	6.592	6.800	-208	-0,87%	-3,1%	6.651	6.800	6.800	2,2%	2,2%
Εθνικό σκέλος ΠΔΕ	783	710	700	10	-9,32%	1,4%	772	700	700	-9,3%	-9,3%
Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ΠΔΕ	5.867	5.882	6.100	-218	0,26%	-3,6%	5.879	6.100	6.100	3,8%	3,8%
III. Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (2_{ΠΔΕΕ}-2_{ΠΔΕΔ})	-2.054	-1.876	-1.669	-207	-8,67%	12,4%	-1.986	-1.669	-1.648	-16,0%	-17,0%
Αποτέλεσμα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων / ΑΕΠ	-1,1%	-1,05%	-0,93%	-0,1%			-1,1%	-0,9%	-0,9%	-14,3%	-15,4%
IV. Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β)	-3.386	-1.821	908	-2.729	-46,22%	-300,6%	-3.392	908	1.041	-126,8%	-130,7%
Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	-1,9%	-1,0%	0,5%	-1,5%			-1,9%	0,5%	0,6%	-127,3%	-131,3%
V. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Τακτικού Προϋπολογισμού (1α-1β+Δ)	2.658	3.748	6.608	-2.860	41,01%	-43,3%	2.652	6.608	6.941	149,2%	161,7%
Πρωτογενές Αποτέλεσμα ΤΠ / ΑΕΠ	1,5%	2,1%	3,7%	-1,6%			1,5%	3,7%	3,9%	154,0%	166,8%
VI. Αποτέλεσμα Κρατικού Προϋπολογισμού (I-II)	-5.440	-3.697	-761	-2.936	-32,04%	385,8%	-5.378	-761	-607	-85,8%	-88,7%
Αποτέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	-3,0%	-2,1%	-0,4%	-1,6%			-2,9%	-0,4%	-0,3%	-85,6%	-88,5%
VII. Πρωτογενές Αποτέλεσμα Κρατικού	604	1.872	4.939	-3.067	209,93%	-62,1%	666	4.939	5.293	641,6%	694,7%

Προϋπολογισμού (I-II+Δ)

Πρωτογενές απο-τέλεσμα ΚΠ / ΑΕΠ	0,3%	1,05%	2,8%	-1,7%	0,4%	2,8%	3,0%
ΑΕΠ	182.438	178.944	178.944	178.944	182.438	178.944	178.944

Πηγή: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

4.2 Τα Φορολογικά Έσοδα κατά κατηγορίες

Η υπερφορολόγηση των εισοδημάτων και της ακίνητης περιουσίας των πολιτών σε συνδυασμό με τις οριζόντιες περικοπές δαπανών δυσχεραίνουν τελικά τη σταθεροποίηση της οικονομίας. Οι συνεχείς αλλαγές στο φορολογικό σύστημα τροφοδοτούν την αστάθεια, γεγονός που δεν θα συνέβαινε με μια γενναία φορολογική μεταρρύθμιση που θα άντεχε στο χρόνο.

(α) Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων

Τα έσοδα από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων στο δωδεκάμηνο του 2014 ανήλθαν στα € 7,85 δισ., μικρότερα κατά 4,6% έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 και μικρότερα κατά 1,6% έναντι του δωδεκαμήνου του προηγούμενου έτους. Συνολικά για το 2014 εκτιμήθηκαν εισπράξεις από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων ύψους € 8,22 δισ., ποσό που υπερβαίνει κατά 3,2% τα έσοδα της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013.

(β) Φόρος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Αρνητική είναι η εξέλιξη των εσόδων από τον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων στο δωδεκάμηνο του 2014, **αφού εισπράχτηκαν € 2,66 δισ., μικρότερα κατά € 151 εκατ. ή κατά 5,4%** έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015. Ωστόσο, τα έσοδα αυτά εμφανίζονται σημαντικά υψηλότερα κατά 57,9% συγκριτικά με το δωδεκάμηνο του προηγούμενου έτους. Συνολικά για το 2014, εκτιμήθηκαν εισπράξεις από τον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων ύψους € 2,81 δισ., ποσό υψηλότερο κατά 66,9% έναντι των εσόδων της αντίστοιχης κατηγορίας εσόδων όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013.

(γ) Φόροι στην Περιουσία

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

Τα έσοδα από Φόρους στην Περιουσία παρουσιάζουν υπέρβαση **έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015** κατά 1,2% για το δωδεκάμηνο του 2014. Τα παραπάνω έσοδα ανήλθαν στα € 3,47 δισ.. Το ποσό αυτό είναι αυξημένο κατά 16,1% σε σχέση με το δωδεκάμηνο του 2013. Συνολικά για το 2014 τα παραπάνω φορολογικά έσοδα εκτιμήθηκαν ότι θα ανέλθουν στα € 3,43 δισ., ποσό μεγαλύτερο κατά 14,7% έναντι των εσόδων της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013. **Πρέπει να επισημανθεί ότι, η υπερβολική φορολόγηση της περιουσίας των πολιτών αυξάνει το κίνητρο της φοροδιαφυγής ενώ οδηγεί πολλούς φορολογούμενους στη διαμόρφωση νέων ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων απέναντι στο δημόσιο λόγω αδυναμίας πληρωμής (βλ. ενότητα «Οι ληξιπρόθεσμες Οφειλές των Ιδιωτών προς το Δημόσιο»).**

(δ) Άμεσοι Φόροι Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ)

Τα έσοδα από τους Άμεσους Φόρους ΠΟΕ εμφανίζονται μειωμένα κατά 31,8% το δωδεκάμηνο του 2014, έναντι του αντίστοιχου δωδεκάμηνου του 2013. Για το 2014 εκτιμήθηκε ότι θα ανέλθουν στα € 2,11 δισ., ήτοι χαμηλότερα κατά 25,5% έναντι των εσόδων της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013.

(ε) Έμμεσοι Φόροι

Τα έσοδα από Έμμεσους Φόρους ιστορικά ήταν πάντα υψηλότερα από τα έσοδα από Άμεσους Φόρους και συνεπώς η διακύμανση τους επηρεάζει σημαντικά την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού. Για το 2014, τα συνολικά έσοδα από Έμμεσους Φόρους εκτιμώνται ότι θα είναι μειωμένα έναντι των εσόδων της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013 κατά 1,3%. Το 2014 εκτιμήθηκε ότι θα εισπραχθούν € 24,23 δισ. **Το δωδεκάμηνο συλλέχθηκαν από Έμμεσους Φόρους € 23,78 δισ., ποσό μικρότερο έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 κατά 1,9% και μειωμένο έναντι του δωδεκαμήνου του 2013 κατά 3,1%.**

(στ) Φόροι Συναλλαγών

Η αύξηση της φοροδιαφυγής έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των εκτιμώμενων εσόδων από Φόρους Συναλλαγών (ΦΠΑ και λοιποί φόροι συναλλαγών) για το 2014. Στο σύνολο του 2014 εκτιμήθηκε ότι τα παραπάνω έσοδα (€ 14,54 δισ.) θα είναι μειωμένα κατά 0,9% έναντι του 2013, μετά την πτώση τους κατά 6,5% το 2013 έναντι του 2012. Τα πραγματοποιηθέντα έσοδα είναι μικρότερα κατά 2,2% έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015 για το δωδεκάμηνο 2014 και μικρότερα κατά 3,0% έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2013. Όσον αφορά την διάρθρωση των εσόδων του ΦΠΑ, τα έσοδα από ΦΠΑ στον καπνό και τα πετρελαιοειδή μειώθηκαν κατά 7,3% και 7,6% αντίστοιχα έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2013. Τα έσοδα από τους Λοιπούς Φόρους Συναλλαγών μειώθηκαν κατά 25,9% έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2013.

(ζ) Φόροι Κατανάλωσης

Το Υπουργείο Οικονομικών εκτίμησε ότι θα συνέλλεγε **(ετήσια εκτίμηση όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015) € 8,8 δισ.** από Φόρους επί της Κατανάλωσης, δηλαδή ποσό χαμηλότερο από το Φόρο Εισοδήματος επί των Φυσικών και Νομικών Προσώπων μαζί κατά € 2,23 δισ.. Η εκτίμηση αυτή εμφανίζει τα έσοδα από αυτό το φόρο μειωμένα κατά 2,1% έναντι των εσόδων της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013. Οι εισπράξεις του δωδεκαμήνου όμως παρουσιάστηκαν μειωμένες, έναντι του δωδεκαμήνου του 2013 κατά 3,3%. Τα έσοδα από τον ΕΦΚ Ενεργειακών Προϊόντων είναι μικρότερα κατά 2,7%, τα έσοδα από τους Λοιπούς ΕΦΚ (καπνού κτλ) είναι μειωμένα κατά 3,4% και τα έσοδα από τους Λοιπούς Φόρους Κατανάλωσης είναι επίσης μικρότερα κατά 11,2% έναντι του δωδεκαμήνου του 2013. Το 2014 εκτιμήθηκε ότι θα εισπραχθούν από τα τέλη κυκλοφορίας έσοδα ύψους € 1,14 δισ. (μικρότερα κατά € 40 εκατ. έναντι των εσόδων ύψους € 1,18 δισ. της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013), ωστόσο τελικά εισπράχθηκαν € 1,12 δισ. ή 1,8% χαμηλότερα έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης.

(η) Έμμεσοι Φόροι Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ)

Τα έσοδα από τους Έμμεσους Φόρους Παρελθόντων Οικονομικών Ετών ανήλθαν το δωδεκάμηνο στα € 470 εκατ., εμφανίζοντας μείωση κατά 12,0% σε σύγκριση με τα πραγματοποιηθέντα έσοδα του δωδεκαμήνου του 2013 και μείωση κατά 6,2% έναντι της ετήσιας αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015. Πάντως, για το σύνολο του 2014 εκτιμήθηκε μείωση κατά 6,2% σε σύγκριση με τα έσοδα της αντίστοιχης κατηγορίας όπως αυτά αποτυπώνονται στον Απολογισμό του 2013.

(θ) Έσοδα Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων

Μείωση κατά € 415 εκατ. ή κατά 8,1% έναντι της εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στο Προϋπολογισμό του 2015 παρατηρείται στα Έσοδα του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων για το δωδεκάμηνο του 2014, όπου αναμενόταν η συγκέντρωση του ποσού των € 5,13 δισ.. Για το δωδεκάμηνο του 2014, τα έσοδα από το ΠΔΕ ανήλθαν στα € 4,72 δισ. αυξημένα κατά 2,6% σε ετήσια βάση. Η συγκεκριμένη μείωση οφείλεται στα μικρότερα ίδια έσοδα έναντι της εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στο Προϋπολογισμό του 2015 κατά 66,5% αλλά και στις μικρότερες εισροές από την ΕΕ έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης κατά 5,7%. Οι εισροές από την ΕΕ για το δωδεκάμηνο του 2014 ανήλθαν στα € 4,65 δισ. έναντι εισροών € 4,52 δισ. της αντίστοιχης περιόδου του 2013 σημειώνοντας αύξηση κατά 2,9%.

(ι) Επιστροφές Φόρων

Στο δωδεκάμηνο του 2014, οι Επιστροφές Φόρων ήταν αυξημένες κατά € 265 εκατ. ή κατά 8,5% σε σχέση με το δωδεκάμηνο του 2013 και αυξημένες κατά € 234 εκατ. ή κατά 7,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό του 2015.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού - Δωδεκάμηνο: Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2014

	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ						ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ				
	2013		2014		Μεταβολές	2013	2014		Μεταβολές		
	Πραγμ.	Πραγμ.	Εκτιμήσεις σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2015	Διαφορά	Ποσοστιαία μεταβολή 2013-2014	Απολογισμός	Εκτιμήσεις σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2015	Εκτιμήσεις όπως αποτυπώνονται στο ΜΠΔΣ 2015-2018	Ποσοστιαία μεταβολή Εκτιμήσεων όπως αποτυπώνονται στον Προϋπολογισμό 2015 έναντι των Απολογιστικών δεδομένων του 2013	Ποσοστιαία μεταβολή εκτιμήσεων ΜΠΔΣ 2015-18 έναντι των Απολογιστικών δεδομένων του 2013	
σε εκατ. € (τροποποιημένη ταμειακή βάση)	(1)	(2)	(3)	(4)=[(2)-(3)]	(5)=[{(2)-(1)}/(1)]	(7)	(8)	(9)	(10)=[{(8)-(7)}/(7)]	(11)=[{(9)-(7)}/(7)]	
Σύνολο Καθαρών Εσόδων Κρατικού Προϋπολογισμού (1+2)	53.020	51.366	55.280	-3.914	-3,1%	53.079	55.280	55.935	4,1%	5,4%	
1. Καθαρά Έσοδα Τακτικού προϋπολογισμού (Α+Β+Γ-Δ)	48.424	46.650	50.149	-3.499	-3,7%	48.414	50.149	50.783	3,6%	4,9%	
Α. Τακτικά Έσοδα (I+ II+ III+ IV)	47.172	47.819	49.141	-1.322	1,4%	47.164	49.141	49.916	4,2%	5,8%	
I. Άμεσοι Φόροι	20.066	20.464	21.396	-932	2,0%	20.058	21.396	22.568	6,7%	12,5%	
1. Φόρος Εισοδήματος	11.497	12.207	12.778	-571	6,2%	11.489	12.778	13.529	11,2%	17,8%	
Φυσικών προσώπων	7.979	7.849	8.224	-375	-1,6%	7.971	8.224	7.399	3,2%	-7,2%	
Νομικών προσώπων	1.681	2.655	2.806	-151	57,9%	1.681	2.806	4.043	66,9%	140,5%	
Ειδικών κατηγοριών	1.837	1.703	1.748	-45	-7,3%	1.837	1.748	2.087	-4,8%	13,6%	
2. Φόροι στην περιουσία	2.991	3.474	3.432	42	16,1%	2.991	3.432	3.842	14,7%	28,5%	
3. Άμεσοι φόροι ΠΟΕ	2.826	1.928	2.105	-177	-31,8%	2.826	2.105	2.078	-25,5%	-26,5%	
5. Λοιποί άμεσοι φόροι	2.752	2.855	3.081	-226	3,7%	2.752	3.081	3.119	12,0%	13,3%	
II. Έμμεσοι φόροι	24.549	23.776	24.228	-452	-3,1%	24.556	24.228	24.281	-1,3%	-1,1%	
1. Φόροι Συναλλαγών	14.666	14.224	14.541	-317	-3,0%	14.673	14.541	14.245	-0,9%	-2,9%	
ΦΠΑ	13.848	13.618	13.892	-274	-1,7%	13.856	13.892	13.766	0,3%	-0,6%	
πετρελαιοειδών	2.224	2.055	2.276	-221	-7,6%	2.224	2.276	2.343	2,3%	5,4%	
καπνού	682	632	668	-36	-7,3%	682	668	668	-2,1%	-2,1%	
λοιπών	10.942	10.930	10.948	-18	-0,1%	10.950	10.948	10.755	0,0%	-1,8%	
Λοιποί φόροι συναλλαγών, από τους οποίους	818	606	649	-43	-25,9%	817	649	479	-20,6%	-41,4%	
Μεταβιβάσεις κεφαλαίων	503	277	269	8	-44,9%	503	269	172	-46,5%	-65,8%	
Χαρτόσημο	313	327	379	-52	4,5%	313	379	299	21,1%	-4,5%	
2. Φόροι Κατανάλωσης	8.995	8.702	8.804	-102	-3,3%	8.995	8.804	9.034	-2,1%	0,4%	
Φόρος ασφαλιστρων	316	305	309	-4	-3,5%	316	309	309	-2,2%	-2,2%	
Τέλος ταξινόμησης οχημάτων	56	86	86	0	53,6%	56	86	55	53,6%	-1,8%	
ΕΦΚ ενεργειακών προιό-	4.228	4.113	4.202	-89	-2,7%	4.230	4.202	4.334	-0,7%	2,5%	

ντων												
Λοιποί ΕΦΚ (καπνού κτλ)	2.908	2.809	2.798	11	-3,4%	0,4%	2.906	2.798	2.893	-3,7%	-0,4%	
Τέλη κυκλοφορίας οχημά- των	1.183	1.119	1.139	-20	-5,4%	-1,8%	1.183	1.139	1.139	-3,7%	-3,7%	
Λοιποί φόροι κατανάλωσης	304	270	270	0	-11,2%	0,0%	304	270	304	-11,2%	0,0%	
3. Έμμεσοι Φόροι ΠΟΕ	533	469	500	-31	-12,0%	-6,2%	533	500	653	-6,2%	22,5%	
4. Λοιποί Έμμεσοι Φόροι	355	381	383	-2	7,3%	-0,5%	355	383	349	7,9%	-1,7%	
Σύνολο Φορολογικών Εσόδων (I+II)	44.615	44.240	45.624	-1.384	-0,8%	-3,0%	44.614	45.624	46.849	2,3%	5,0%	
III. Απολήψεις από ΕΕ	183	196	183	13	7,1%	7,1%	183	183	279	0,0%	52,5%	
IV. Λοιπά μη Φορολογικά Έσο- δα	2.374	3.383	3.334	49	42,5%	1,5%	2.367	3.334	2.788	40,9%	17,8%	
Σύνολο μη Φορολογικών Εσό- δων (III+IV)	2.557	3.579	3.517	62	40,0%	1,8%	2.550	3.517	3.067	37,9%	20,3%	
B. Μη Τακτικά Έσοδα (I+II+III+IV)	4.271	1.817	3.670	-1.853	-57,5%	-50,5%	4.268	3.670	3.773	-14,0%	-11,6%	
I. Έσοδα Καταργηθέντων Ειδι- κών Λογαριασμών	902	749	752	-3	-17,0%	-0,4%	900	752	753	-16,4%	-16,3%	
II. Έσοδα Προγράμματος Ενί- σχυσης της Ρευστότητας Λόγω Χρημ/κής Κρίσης	600	428	398	30	-28,7%	7,5%	600	398	358	-33,7%	-40,3%	
III. Έσοδα από NATO	54	60	54	6	11,1%	11,1%	53	54	54	1,9%	1,9%	
IV. Μεταφορά Αποδόσεων από τη Διακράτηση Ομολόγων του Ε.Δ. στα Χαρτ/κια των ΚΤ του Ευρ/τος (ANFAs & SMPs)	2.715	580	2.466	-1.886	-78,6%	-76,5%	2.715	2.466	2.608	-9,2%	-3,9%	
Γ. Έσοδα Αποκρατικοποιήσεων	86	384	474	-90	346,5%	-19,0%	86	474	230	451,2%	167,4%	
Σύνολο Εσόδων προ Μείωσης Επιστροφών (A+B+Γ)	51.529	50.020	53.285	-3.265	-2,9%	-6,1%	51.519	53.285	53.919	3,4%	4,7%	
Δ. Επιστροφές Εσόδων	3.105	3.370	3.136	234	8,5%	7,5%	3.105	3.136	3.136	1,0%	1,0%	
2. Έσοδα Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων (A+B)	4.596	4.716	5.131	-415	2,6%	-8,1%	4.665	5.131	5.152	10,0%	10,4%	
A. Εισροές από την Ε.Ε.	4.520	4.649	4.931	-282	2,9%	-5,7%	4.511	4.931	4.952	0,4%	9,8%	
B. Ίδια έσοδα	76	67	200	-133	-11,8%	-66,5%	154	200	200	29,9%	29,9%	

Πηγή: Γενικό Λογιστήριο του Κρά-
τους

4.3 Οι Δημόσιες Δαπάνες αναλυτικά

Η μείωση των Πρωτογενών Δαπανών στο δωδεκάμηνο του 2014 κατά 5,2% σε σύγκριση με το αντίστοιχο διάστημα του 2013 εντοπίζεται σε συγκεκριμένες επιμέρους κατηγορίες δαπανών, ως εξής:

(α) Στις μισθολογικές αποδοχές και συντάξεις.

Υπήρξε αύξηση κατά 0,3% σε ετήσια βάση για το δωδεκάμηνο του 2014. Ειδικότερα οι μισθοί μειώθηκαν κατά 1,8%, οι μισθοί προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων αυξήθηκαν κατά 1,7%, ενώ οι πληρωμές για συντάξεις αυξήθηκαν κατά 4,2% σε ετήσια βάση για το δωδεκάμηνο. Αθροιστικά, οι δαπάνες για αποδοχές και συντάξεις εκτιμήθηκε (εκτίμηση όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015) ότι θα ανέρχονταν στα € 18,55 δισ. το 2014 ενώ τελικά ανήλθαν στα € 18,48 δισ. παρουσιάζοντας μείωση κατά 0,4%.

(β) Στις επιχορηγήσεις των Ασφαλιστικών Ταμείων (ΑΤ)

Οι δαπάνες αυτές είναι σημαντικά μειωμένες στα € 11,1 δισ. το δωδεκάμηνο του 2014, από € 12,74 δισ. το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2013 ή κατά 12,9% και απορρόφησαν το 100,1% της συνολικής επιχορήγησης για το 2014. Η δραστική μείωση των πηγών χρηματοδότησης των ΑΤ συνεπάγεται αναπόφευκτα και μείωση των παροχών αυτών των Ταμείων δεδομένου ότι η επιχορήγηση των Ταμείων από τον ΤΠ δεν μπορεί και ούτε πρέπει να αυξηθεί περισσότερο από ότι έχει προγραμματιστεί για το 2014. Επιπλέον, η συνέχιση της χρηματοδότησης των ΑΤ και του ΕΟΠΥΥ από τον ΤΠ, προαπαιτεί τη σταθεροποίηση και στη συνέχεια αύξηση των εσόδων από τους Άμεσους και τους Έμμεσους φόρους του κράτους.

Η επιχορήγηση του Ι.Κ.Α. ανήλθε στα € 2,85 δισ., είναι μειωμένη κατά 10,7% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2013 (€ 3,19 δισ.) και απορρόφησε το 101,1% της συνολικής επιχορήγησης για το 2014. Βέβαια για το 2014 ως σύνολο η επιχορήγηση του ΙΚΑ εκτιμήθηκε (εκτίμηση όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015) ότι θα διαμορφωθεί στα € 2,82 δισ. από € 3,19 δισ. που ανήλθε το 2013.

Η επιχορήγηση του Ο.Α.Ε.Ε. μειώθηκε κατά 21,0% το δωδεκάμηνο του 2014 σε σχέση με το 2013, η οποία καλύπτει το 100,0% της συνολικής εκτιμηθείσας (εκτίμηση όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015) επιχορήγησης για το 2014. Συγκεκριμένα, η συνολική επιχορήγηση για το 2014 εκτιμήθηκε ότι θα ανέλθει στα € 1,14 δισ. (εκτίμηση όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015).

Η επιχορήγηση του Ε.Ο.Π.Π.Υ. ανήλθε στα € 656 εκατ. το δωδεκάμηνο του 2014 η οποία καλύπτει το 103,6% της συνολικής εκτιμώμενης επιχορήγησης για το 2014. Σημειώνεται ότι, το 2013 ο οργανισμός εισέπραξε € 1,1 δισ., ενώ για το 2014 εκτιμήθηκε ότι θα εισπράξει € 0,63 δισ. δηλαδή η ετήσια επιχορήγηση το 2014 εκτιμήθηκε ότι θα μειωθεί κατά 42,73% σε σχέση με το 2013 ενώ τελικά μειώθηκε κατά 40,36%.

Στον Ο.Γ.Α., η επιχορήγηση ανήλθε στα € 2,91 δισ. το δωδεκάμηνο του 2014 η οποία καλύπτει το 100,0% της συνολικής εκτιμώμενης (εκτίμηση όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015) επιχορήγησης για το 2014. Σημειώνεται ότι για το 2013 ο οργανισμός εισέπρα-

ξε € 3,19 δισ. συνεπώς η ετήσια επιχορήγηση το 2014 μειώθηκε κατά 8,9% σε σχέση με το 2013.

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

(γ) Στις Λειτουργικές Δαπάνες του ΤΠ

Οι δαπάνες αυτές εμφανίζονται μειωμένες κατά 9,5% έναντι του δωδεκαμήνου του 2013. Για το έτος συνολικά, οι επιχορηγήσεις φορέων ανήλθαν στα € 1,67 δισ. μειωμένες κατά 14% σε σχέση με τις αντίστοιχες διαμορφωθείσες δαπάνες του 2013 (€ 1,94 δισ.). Οι Καταναλωτικές Δαπάνες είναι αυξημένες κατά 0,8% και οι Αντικριζόμενες Δαπάνες σημαντικά μειωμένες κατά 13,0% έναντι του αντίστοιχου δωδεκαμήνου του 2013.

Οι δαπάνες για Καταπτώσεις Εγγυήσεων ανήλθαν στα € 0,59 δισ. στο δωδεκάμηνο του 2014, μειωμένες κατά 33,22% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2013 (€ 0,88 δισ.) και μειωμένες κατά € 37 εκατ. ή κατά 5,9% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στο Προϋπολογισμό του 2015.

Οι δαπάνες για Εξοπλιστικά Προγράμματα ανήλθαν στα € 345 εκατ. στο δωδεκάμηνο του 2014, μειωμένες κατά € 105 εκατ. ή κατά 23,3% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015 (€ 529 εκατ.).

Οι δαπάνες για Τόκους ανήλθαν στα € 5,57 δισ. στο δωδεκάμηνο του 2014, μειωμένες κατά € 475 εκατ. ή κατά 7,86% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2013 (€ 6,04 δισ.) και μειωμένες κατά € 131 εκατ. ή κατά 2,3% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015.

Τέλος, οι δαπάνες για προμήθεια εκταμίευσης δανείων στο EFSF ανήλθαν στα € 42 εκατ. στο δωδεκάμηνο του 2014, μειωμένες κατά € 85 εκατ. ή κατά 66,93% σε σχέση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2013 (€ 127 εκατ.) και μειωμένες κατά € 9 εκατ. ή κατά 17,6% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού - Δωδεκάμηνο: Ιανουάριος - Δεκέμβριος 2014

	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ - ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ			ΕΤΗΣΙΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ		
	2013		2014	Εκτιμήσεις σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2015	2014	Ποσοστό εκτέλεσης (%)
	Πραγμ.	Πραγμ.	Ποσοστιαία μεταβολή Ιαν.- Δεκεμβρίου. 2013-2014 (3)=[(2)-(1)]/(1)}		Εκτιμήσεις όπως αποτυπώνονται στο ΜΠΔΣ 2015-2018	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Συνολικές Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (1+ 2)	58.462	55.062	-5,8%	56.043	56.543	98,2%
1. Συνολικές Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (I+ II+ III+ IV+ V+ VI)	51.812	48.470	-6,5%	49.243	49.743	98,4%
I. Πρωτογενείς Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (Α+ Β+ Γ+ Δ+ Ε)	44.233	41.927	-5,2%	42.418	42.613	98,8%
Α. Αποδοχές και Συντάξεις (1+ 2+ 3)	18.423	18.478	0,3%	18.548	18.487	99,6%
1. Αποδοχές και Συντάξεις Κεντρικής Διοίκησης	16.155	16.198	0,3%	16.217	16.268	99,9%
Μισθοί	9.508	9.333	-1,8%	9.342	9.280	99,9%
Έκτακτη παροχή δικαστικών	123	122	-0,8%	128	240	95,3%
Εργοδοτική εισφορά υπέρ ΕΟΠΥΥ	380	370	-2,6%	374	374	98,9%
Συντάξεις	5.850	6.093	4,2%	6.091	6.101	100,0%
Λοιπές παροχές	294	280	-4,8%	282	273	99,3%
2. Αποδοχές Νοσοκομείων, Ιδρυμάτων Πρόνοιας, νπδδ	2.268	2.280	0,5%	2.328	2.212	97,9%
Μισθοί προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων	1.892	1.925	1,7%	1.918	1.805	100,4%
Εφημερίες ιατρών ΕΣΥ	237	230	-3,0%	264	263	87,1%
Λοιπές παροχές προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων	90	73	-18,9%	86	85	84,9%
Ιδρυμάτων πρόνοιας, κλήρου και νπδδ	49	52	6,1%	60	59	86,7%
3. Νέες Προσλήψεις	0	0		3	7	0,0%
Β. Ασφάλιση, Περίθαλψη, Κοινωνική Προστασία (4+ 5+ 6+ 7)	15.923	14.421	-9,4%	14.392	13.757	100,2%
4. Δαπάνες Περίθαλψης	67	58	-13,4%	58	58	100,0%
5. Επιχορηγήσεις Ασφαλιστικών Ταμείων	12.740	11.101	-12,9%	11.085	10.777	100,1%
Ο.Γ.Α.	3.190	2.907	-8,9%	2.907	2.442	100,0%
Ι.Κ.Α.	3.191	2.848	-10,7%	2.818	2.374	101,1%
Ε.Ο.Π.Υ.Υ.	1.108	656	-40,8%	633	774	103,6%
Ν.Α.Τ.	1.040	950	-8,7%	960	1.000	99,0%
Ο.Α.Ε.Ε.	1.440	1.138	-21,0%	1.138	800	100,0%
ΤΑΠ-ΟΤΕ	535	535	0,0%	535	535	100,0%
Ο.Α.Ε.Δ.	477	431	-9,6%	457	515	94,3%
Αντιπαροχή έναντι περιουσίας στους τομείς ασφάλισης ΔΕΗ	621	579	-6,8%	579	579	100,0%
ΕΚΑΣ (πλην συνταξιούχων δημοσίου)	795	721	-9,3%	721	516	100,0%
Κοινωνική χρηματοδότηση	320	320	0,0%	320	320	100,0%
Λοιπά ασφαλιστικά ταμεία	18	16	-11,1%	17	27	94,1%
Λοιπές δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης	5	0	-100,0%	0	895	
6. Δαπάνες Κάλυψης Ελλειμμάτων Νοσοκομείων	1.654	1.450	-12,3%	1.450	1.155	100,0%

και Εξόφλησης Παλαιών Οφειλών τους

7. Κοινωνική Προστασία	1.462	1.812	23,9%	1.799	1.767	100,7%
Επιδόματα πολυτέκνων	738	527	-28,6%	486	511	108,4%
Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών	451	427	-5,3%	443	443	96,4%
Επίδομα Θέρμανσης	139	206	48,2%	190	190	108,4%
Λοιπές εισοδηματικές ενισχύσεις	134	146	9,0%	155	98	94,2%
Κοινωνικό Μέρισμα	0	506		525	525	96,4%
Γ. Λειτουργικές και Λοιπές Δαπάνες (8+ 9+ 10)	6.338	5.733	-9,5%	5.766	5.645	99,4%
8. Επιχορηγήσεις Φορέων	1.937	1.666	-14,0%	1.591	1.564	104,7%
Συγκοινωνιακοί φορείς	372	282	-24,2%	260	260	108,5%
Ειδική επιχορήγηση ΟΤΑ	396	271	-31,6%	274	320	98,9%
Λοιπές επιχορηγήσεις και εισφορές σε Διεθνείς Οργανισμούς	1.169	1.113	-4,8%	1.057	984	105,3%
9. Καταναλωτικές Δαπάνες και Δαπάνες υπό Κατανομή	1.732	1.746	0,8%	2.025	1.928	86,2%
10. Αντικριζόμενες Δαπάνες	2.669	2.321	-13,0%	2.150	2.153	108,0%
Αποδόσεις στην ΕΕ	2.155	2.005	-7,0%	1.771	1.771	113,2%
Επιδότησεις γεωργίας	514	317	-38,3%	379	382	83,6%
Δ. Αποδιδόμενοι Πόροι	3.549	3.295	-7,2%	3.350	3.801	98,4%
Ε. Αποθεματικό	0	0		362	923	0,0%
II. Τόκοι (καθαρή βάση)	6.044	5.569	-7,9%	5.700	5.900	97,7%
III. Προμήθεια Εκταμίευσης Δανείων από ΕFSF	127	42	-66,9%	51	55	82,4%
IV. Εξοπλιστικά Προγράμματα Υπουργείου Εθνικής Άμυνας (ταμειακή βάση)	529	345	-34,8%	450	533	76,7%
V. Καταπτώσεις Εγγυήσεων σε Φορείς Εκτός Γενικής Κυβέρνησης	365	145	-60,3%	173	203	83,8%
VI. Καταπτώσεις Εγγυήσεων σε Φορείς Εντός Γενικής Κυβέρνησης (καθαρή βάση)	514	442	-14,0%	451	439	98,0%
2. Συνολικές Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	6.650	6.592	-0,9%	6.800	6.800	96,9%
Εθνικό σκέλος ΠΔΕ	783	710	-9,3%	700	700	101,4%
Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ΠΔΕ	5.867	5.882	0,3%	6.100	6.100	96,4%

Πηγή: Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

4.4 Οι Δημόσιες Επενδύσεις

Στο δωδεκάμηνο του 2014 παρατηρήθηκε έλλειμμα στο ΠΔΕ συνολικού ύψους € 1,88 δισ. έναντι πλεονάσματος € 2,05 δισ. του αντίστοιχου δωδεκαμήνου του 2013. Οι πραγματοποιηθείσες εισροές από την Ε.Ε. ήταν μειωμένες κατά € 282 εκατ. έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015. Πιο συγκεκριμένα τα έσοδα από αυτήν την πηγή ανήλθαν στα € 4,65 δισ. το δωδεκάμηνο του 2014. Ωστόσο τα ίδια έσοδα του ΠΔΕ εμφανίζονται μειωμένα κατά € 133 εκατ. ή κατά 66,5% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015. Από την άλλη πλευρά, οι δαπάνες του ΠΔΕ διαμορφώθηκαν στα € 6,59 δισ. το δωδεκάμηνο του 2014 μειωμένες κατά 0,87% σε σύγκριση με το αντίστοιχο δωδεκάμηνο του 2013 (€ 6,65 δισ.) και μειωμένες κατά 3,1% έναντι της αντίστοιχης εκτίμησης όπως αποτυπώνεται στον Προϋπολογισμό 2015 (€ 6,8 δισ.).

5 Ειδικό θέμα: Οικονομικές διαστάσεις της αναθεώρησης του Συντάγματος σε συνθήκες κρίσης⁴⁴

5.1 Εισαγωγή: Διαφορετικές οπτικές, ίδια ερωτήματα

Η πρόταση για έναρξη της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος⁴⁵ κατατέθηκε στο τέλος μιας βαθιάς και παρατεταμένης οικονομικής κρίσης που δοκιμάζει και την πολιτική.

Ακόμα και χωρίς βαθύτερες αναλύσεις η κρίση προκάλεσε ανησυχίες για το Σύνταγμα της χώρας. Οι τρέχουσες εξελίξεις έδειξαν ότι η λειτουργία του πολιτεύματος με βάση τους ισχύοντες συνταγματικούς κανόνες έχει σοβαρές πολιτικές και οικονομικές επιπτώσεις. Οι ισχύοντες κανόνες επιτρέπουν αντιθετικές ερμηνείες για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (ΠτΔ) και γίνονται για δεύτερη φορά μέσα σε λίγα χρόνια πηγή πολιτικής αβεβαιότητας που επηρεάζει αρνητικά την οικονομία, δηλαδή έχει, κατά τη συμβατική ανάλυση, οικονομικό και κοινωνικό κόστος. Αυτή η συγκεκριμένη πηγή αβεβαιότητας – οι κανόνες για την εκλογή ΠτΔ- μπορεί να περιορισθεί στο μέλλον με αναθεώρηση των άρθρων του Συντάγματος για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας.

Στη συνέχεια εστιάζουμε τη συζήτηση στις οικονομικές διαστάσεις (δηλαδή στην οικονομική φιλοσοφία και στις πιθανές οικονομικές επιπτώσεις) της αναθεώρησης του Συντάγματος που συχνά υπονοούνται μεν, αλλά δεν αναδεικνύονται όπως θα άρμοζε στη σημασία τους. Για τους σκοπούς της ανάλυσης αντλούμε από τη διεθνή συγκριτική έρευνα που εξετάζει τις επιπτώσεις συνταγματικών κανόνων στο κατά κεφαλή εισόδημα ή στους ρυθμούς μεγέθυνσης του ΑΕΠ, στην παραγωγικότητα (ολική ή εργασίας), στην παραγωγή δημοσίων αγαθών κ.α. Βέβαια οι σχετικοί δίαυλοι είναι πολύπλοκοι και συχνά δυσδιάκριτοι.

Η εστίαση στις οικονομικές επιπτώσεις δεν σημαίνει φυσικά ότι η συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος οφείλει να υπακούει μόνο ή κυρίως σε οικονομικά κριτήρια, πράγμα που το ίδιο το Σύνταγμα δεν επιτρέπει καθώς υποδεικνύει και άλλα κριτήρια όπως την αξιοπρέπεια των ατόμων. Υποστηρίζουμε όμως ότι θα πρέπει να τα ενσωματώνει, ιδίως σήμερα μετά την βαθιά κρίση στην οποία περιήλθε η χώρα.

Κατά προέκταση, η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος θα πρέπει να αξιοποιήσει περισσότερο από άλλοτε τις δυνατότητες του διεπιστημονικού διαλόγου. Άλλωστε, πολλοί νομικοί αντλούν από την οικονομική θεωρία, όταν αιτιολογούν διατάξεις του Συντάγματος που επιτρέπουν κρατική παρέμβαση προσφεύγοντας σε διαφορετικές οικονομικές θεωρίες,

⁴⁴ Το κείμενο αυτό βασίζεται σε εισήγηση του Καθηγητή Πάνου Καζάκου στο διήμερο συνέδριο με τίτλο «Οικονομικές διαστάσεις της αναθεώρησης του Συντάγματος σε συνθήκες κρίσης» που διοργάνωσε το ΓΠΚ στις 15-16 Δεκεμβρίου στη Βουλή των Ελλήνων.

⁴⁵ Βλ. Ν.Δ. Αιτιολογική έκθεση επί των προτάσεων των Βουλευτών της Ν.Δ. για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, Αθήνα, Δεκέμβριος 2014. Η πρόταση της Ν.Δ. περιλαμβάνει αλλαγές που επηρεάζουν 65 έως 70 άρθρα του Συντάγματος, βλ. εφημερίδα *η Καθημερινή* 3.12.2014. Επίσης ο ΣΥΡΙΖΑ έχει συστήσει επιτροπή για να διαμορφώσει τη δική του πρόταση, βλ. εφημερίδα *η Καθημερινή* 22.2.2014. και εφημερίδα *η Αυγή* 29.6.2013. Διαφορετική άποψη εκφράζει η σοσιαλιστική τάση του ΣΥΡΙΖΑ. Βλ. εφημερίδα *Ελευθεροτυπία* 12.2.2013. Βλ. τέλος ομιλία του Ε. Βενιζέλου σε ημερίδα του ΙΣΤΑΜΕ στην εφημερίδα *Εξπρές*, 24.7.2014. Πολλαπλές είναι και οι παρεμβάσεις από τον ακαδημαϊκό χώρο των Σταύρου Τσακυράκη, Κώστα Χρυσόγονου, Νίκου Αλιβιζάτου, Ξενοφώντα Κοντιάδη, Γιάννη Δρόσου κ.α. Βλ. ενδεικτικά τα άρθρα στο *Books' Journal* του Νοεμβρίου και Δεκεμβρίου 2014.

π.χ. στον Keynes.⁴⁶ Από την άλλη πλευρά, οικονομολόγοι αναγνωρίζουν ολοένα και περισσότερο τη σημασία των τυπικών θεσμών για τις οικονομικές δραστηριότητες.⁴⁷

Βέβαια ο διάλογος μεταξύ διαφορετικών θεωρητικών (και πολιτικών) παραδόσεων δεν είναι εύκολος. Δεν θα εμπλακώ εδώ σε μια βαθύτερη θεωρητική συζήτηση. Ξεχωρίζοντας την πολιτική –νομική προσέγγιση των νομικών κυρίως συνταγματολόγων από εκείνη της συνταγματικής οικονομικής, σημειώνω μόνο δύο διαφορές προκειμένου να δείξω τις δυσκολίες επικοινωνίας: Ενώ στην πολιτική-νομική προσέγγιση επικρατεί η κανονιστική έννοια του δημοσίου συμφέροντος, η συνταγματική οικονομική υιοθετεί τις παραδοχές της οικονομίας για τον ρόλο του ιδίου συμφέροντος (self interest). Επίσης η νομική προσέγγιση αναδεικνύει τα δικαιώματα των πολιτών (π.χ. να διαπραγματεύονται συλλογικά μισθούς ή να απαιτούν εγγυημένες συντάξεις) ενώ η συνταγματική οικονομική εστιάζει στην οικονομική αποτελεσματικότητα π.χ. πως περιορίζεται η εξουσία της πλειοψηφίας να φορολογεί, να προσφεύγει σε ελλείμματα, να ευνοεί ειδικά συμφέροντα σε βάρος της γενικής ευημερίας με αποτέλεσμα να μειώνει την ικανότητα προσαρμογής της οικονομίας σε μεταβαλλόμενες συνθήκες;

Όμως και οι δύο προσπαθούν να απαντήσουν σε ένα δύσκολο ερώτημα: Αν και πως ένα σύνταγμα μπορεί να καταστήσει μια κυβέρνηση αρκετά δυνατή για να αντιμετωπίζει «αποτυχίες των αγορών» χωρίς να αφήσει τον Λεβιάθαν να τεθεί εκτός ελέγχου και με πολλές αποτυχίες;⁴⁸ Αναμφίβολα οι λύσεις στις οποίες καταλήγουν είναι συμβιβασμοί.

5.2 Κρίση και συνταγματική αναθεώρηση

Οι λόγοι που φαίνεται ότι επιβάλλουν μια νέα αναθεώρηση του Συντάγματος είναι πολλοί και ανάλογος ο αριθμός των πιθανών στόχων. Η ακαδημαϊκή και πολιτική συζήτηση παραπέμπει σε αναχρονισμούς του ισχύοντος Συντάγματος που σε κάθε περίπτωση πρέπει να εξαλειφθούν⁴⁹. Επίσης, οι εξελίξεις που οδήγησαν στην κρίση του 2009 θα μπορούσαν να ήταν λιγότερο επώδυνες αν η εκάστοτε πλειοψηφία υπόκειτο σε αυστηρότερους συνταγματικούς περιορισμούς (βλ. πιο κάτω). Οι πολιτικές οικονομικής και θεσμικής προσαρμογής από το 2010 προβλημάτισαν για τις επιπτώσεις τους στα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και σε διεθνείς συμβάσεις. Επίσης και συναφώς, η οικονομική κρίση προκάλεσε και μια βαθιά κρίση εμπιστοσύνης στην πολιτική και σε άλλους θεσμούς. Σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα της ΕΛΣΤΑΤ το 45% του πληθυσμού δηλώνει ότι δεν εμπιστεύεται το πολιτικό σύστημα, το 19,2% καθόλου τη Δικαιοσύνη κλπ ενώ αν προστεθούν τα ποσοστά όσων εμπιστεύονται λίγο την πολιτική η κατάσταση είναι πολύ χειρότερη.⁵⁰ Η κρίση ασκεί πίεση στο πολιτικό μας σύστημα να λειτουργήσει με μεγαλύτερη οικονομική αποτελεσματικότητα (efficiency). Το ερώτημα είναι αν ως εκ τούτου απαιτείται προσαρμο-

⁴⁶ Ενδεικτικά Προκόπης Παυλόπουλος *Το Δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης*, Α.Α. Λιβάνης, Αθήνα 2013, σελ. 103 και μετά.

⁴⁷ Στο πλαίσιο της οικονομικής των θεσμών.

⁴⁸ Όπως το διατύπωσε ο Bruce Ackerman "Constitutional Economics- Constitutional politics", *Constitutional Political Economy* 10 (1999) pp 415-424, p. 415.

⁴⁹ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Νίκος Αλιβιζάτος *Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση*; Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2013.

⁵⁰ Βλ. εφημερίδα *η Καθημερινή* 21.11.2014.

γή συνταγματικών κανόνων. Τέλος, η ίδια η εξέλιξη της οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ απαιτεί νέους κανόνες για την εθνική δημοσιονομική διαχείριση.

Όμως, σύμφωνα με αντίθετη άποψη, δεν χρειάζεται αναθεώρηση του Συντάγματος γιατί, απλά, το Σύνταγμα δεν είναι υπεύθυνο για την κρίση (ούτε, όπως θα δούμε, αποτελεί εμπόδιο για τις αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές) και οι αιτίες των οικονομικών προβλημάτων μας πρέπει να αναζητηθούν στις δυσλειτουργίες του κρατικού μηχανισμού και της πολιτικής. Οι δυσλειτουργίες αυτές, κατά την ίδια άποψη, μπορούν να παραμερισθούν σε σημαντικό βαθμό χωρίς συνταγματική αναθεώρηση, δηλαδή με απλά νομοθετικά μέτρα (π.χ. η μείωση του αριθμού των βουλευτών σε 200) ή με διαφορετική συμπεριφορά των κομμάτων.⁵¹ Ας σημειωθεί επίσης πρόσφατη έρευνα ειδικών (expert survey) που έδειξε ότι επικρατεί η άποψη ότι το Σύνταγμα της χώρας είναι «σε γενικές γραμμές γενικά καλό», αν και κάποιιοι το θεωρούν «φλύαρο».⁵² Εν τούτοις, βαρύνουν περισσότερο οι προαναφερθέντες λόγοι που συνηγορούν υπέρ μιας αναθεώρησης ορισμένων τουλάχιστον συνταγματικών κανόνων.

Το Σύνταγμα είναι ιδεολογικά ευρύχωρο.

Η διαδικασία της αναθεώρησης δεν είναι απλά «τεχνική-νομική» αλλά βαθιά πολιτική. Στην αναθεωρητική διαδικασία θα εκδηλωθούν πάλι διαφορετικές αντιλήψεις για το «κοινωνικο-οικονομικό σύστημα» της χώρας (ή αυτό που μια γερμανική σχολή σκέψης ονόμασε οικονομική τάξη (Wirtschaftsordnung), δηλαδή: δηλαδή το σύνολο των βασικών αρχών που σε μια οικονομία διέπουν τις οικονομικές συναλλαγές (τον «συντονισμό») των οικονομικών σχεδίων ατόμων και επιχειρήσεων και τις κρατικές παρεμβάσεις.

Η συζήτηση για το κοινωνικοοικονομικό σύστημα που προκρίνει αμέσως ή εμμέσως το Σύνταγμα είναι μακρά. Σύμφωνα με φιλελεύθερες απόψεις το Σύνταγμα μεροληπτεί σε βάρος της επιχειρηματικότητας και υποτιμά τη σημασία του ανταγωνισμού.⁵³ Ο επιχειρηματίας Αρίστος Δοξιάδης το διατύπωσε αιχμηρά και κάπως υπερβολικά γράφοντας ότι έχουμε ένα «Σύνταγμα της εποχής του 'λεφτά υπάρχουν'»⁵⁴, εννοώντας ένα Σύνταγμα που διαπνέεται από δυσπιστία έναντι της επιχειρηματικότητας και δείχνει εμπιστοσύνη στο καλοπροαίρετο κράτος. Παραδείγματα: Το άρθρο 16 του Συντάγματος ορίζει ότι «η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση» ενώ κατά το άρθρο 106 παράγραφος 2 «η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας». Το ίδιο άρθρο στην επόμενη παράγραφο 3 αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο κρατικοποιήσεων.⁵⁵ Η διάταξη αυτή μπορεί να

⁵¹ Βλ. Παναγιώτη Μαντζούφα «Το σύνταγμα δεν αντιμετωπίζει μια οικονομική κρίση», στο *Books' Journal*. Τ. 48, Οκτώβριος 2014. Βλ. επίσης κείμενα που περιλαμβάνονται στον τόμο Χ. Coniades (ed.) *Constitutions in the Global Financial Crisis*, Ashgate, London 2013. Και ο Γιάννης Δρόσος υποστηρίζει ότι «εκείνο που κατέρρευσε ήταν το κομματικό σύστημα[...] Το Σύνταγμα το ίδιο, στα μεγάλα τα βασικά του δεν κατέρρευσε». Βλ. ομιλία του στην ημερίδα του Κέντρου Αριστείας Jean Monnet. Βλ. Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet *Η έξοδος από την κρίση. Εφαρμοσμένες εναλλακτικές προτάσεις*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2014, σελ.179.

⁵² Για τις λεπτομέρειες και άλλα ενδιαφέροντα συμπεράσματα βλ. την ιστοσελίδα www.greekpublicpolicyforum.org Τα συμπεράσματα αναδημοσιεύθηκαν εν εκτάσει στο *Books' Journal*, τεύχος 50/Δεκέμβριος 2014 σελ. 20-30.

⁵³ Βλ. Αρίστος Δοξιάδης « Το Σύνταγμα του 'λεφτά υπάρχουν'», στην ιστοσελίδα www.protagon.gr. 20.5.2011. Τις ίδιες απόψεις προβάλλει ο Στέφανος Μάνος σε άρθρα και συνεντεύξεις.

⁵⁴ Βλ. Αρίστος Δοξιάδης « Το Σύνταγμα του 'λεφτά υπάρχουν'», στην ιστοσελίδα www.protagon.gr. 20.5.2011.

⁵⁵ Ο Γ. Μπήτρος υποστηρίζει μάλιστα με ακραίο τρόπο και εντελώς ανιστορικά ότι κατά τη μεταπολίτευση «με τα άρθρα 17 και 106 του Συντάγματος του 1975 ο νομοθέτης αποσκοπούσε στην κατάργηση της αστικής οργάνωσης του κράτους και στην

είχε νόημα σε άλλες συνθήκες, όμως από τη δεκαετία του 90 αδρανοποιήθηκε πλήρως και μετά την κρίση 2009-10 κατέστη ιστορικός αναχρονισμός. Στην πραγματικότητα εξελίσσεται από τη δεκαετία του 90 ένα τεράστιο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων.

Γενικά όμως κατά την εκτίμησή μου το ισχύον Σύνταγμα είναι «ιδεολογικά ευρύχωρο» με την έννοια ότι δίνει εντός ορίων τη δυνατότητα σε κυβέρνηση, πλειοψηφία και πολιτική διαδικασία να επιλέξουν την ισορροπία μεταξύ κράτους και αγοράς ή, σε άλλη διατύπωση, το «μίγμα» φιλελευθερισμού και κρατικού παρεμβατισμού.

Σύνταγμα και μεταρρυθμίσεις.

Συναφώς, το Σύνταγμά μας, με την εξαίρεση ίσως του άρθρου 16 παράγραφος 5 για την Ανώτατη Παιδεία, δεν αποτέλεσε εμπόδιο στην εφαρμογή μεταρρυθμίσεων για την υπέρβαση της κρίσης στην οποία περιήλθε η χώρα από το 2009. Τούτο τουλάχιστον προκύπτει και από τις κρίσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ειδικά μάλιστα από την απόφαση της Ολομέλειάς του για τη συνταγματικότητα του πρώτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής («μνημονίου Ι») του 2010 που ήταν ένα ευρύτατο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και δημοσιονομικής λιτότητας.⁵⁶ Διαβάζοντάς την απόφαση ακριβώς από τη σκοπιά των πιθανών περιορισμών, διαπιστώνουμε ότι το ΣτΕ οριοθέτησε ένα ευρύτατο πεδίο διακριτικής ευχέρειας κυβέρνησης και πλειοψηφίας στη Βουλή για την αντιμετώπιση οικονομικών προβλημάτων. Αν και υπήρξαν μειοψηφούσες γνώμες στο ΣτΕ και αποκλίνουσες απόψεις εκτός αυτού, το ΣτΕ έκρινε ότι το «Μνημόνιο» εκείνο με την πληθώρα των προβλεπόμενων μέτρων, εξυπηρετούσε σκοπούς εθνικού συμφέροντος και ταυτόχρονα κοινού συμφέροντος των κρατών μελών της Ευρωζώνης, δεν αντίκειται στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Χάρτας Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ούτε στην κατοχυρωμένη από το άρθρο 25 παράγραφος 1 εδ δ' του Συντάγματος αρχή της αναλογικότητας, δεν παραβιάζει το άρθρο 17 του Συντάγματος που προστατεύει την ιδιοκτησία, κ.α. ενώ αναγνώρισε ότι επρόκειτο για ένα πολιτικό πρόγραμμα που δεν έθιξε τις βάσεις του Πολιτεύματος. Φυσικά, από τις έως σήμερα αποφάσεις δεν προκύπτει ότι δεν υπάρχουν συνταγματικά όρια στην άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Μετατοπιζόμενη εντός ορίων ισορροπία κράτους και αγοράς.

Κάθε κυβέρνηση, αναζητά την κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στις αρχές αυτές ή απλούστερα ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Ορμώμενη από τη δική της οικονομική και κοινωνική φιλοσοφία μπορεί θεωρητικά να μετατοπίζει το σημείο ισορροπίας. Οπωσδήποτε ο παρεμβατισμός δεν ασκείται κατ' εξαίρεση ούτε αυτό θα ήταν δυνατόν καθώς το κράτος διαχειρίζεται περίπου τους μισούς πόρους της χώρας (περίπου 45% του ΑΕΠ), ρυθμίζει με πολλούς τρόπους τις οικονομικές δραστηριότητες- απαγορεύσεις, προδιαγραφές για την προστασία των καταναλωτών και του περιβάλλοντος, επιδοτήσεις, αναθέσεις έργων - και έχει συμμετοχή σε παραγωγικές δραστηριότητες (ΔΕΚΟ).

εγκαθίδρυση ενός άλλου καθεστώτος [...] Το καθεστώς που διαμορφώθηκε είναι τύποις φιλελεύθερο αλλά ουσιαστικά σοσιαλιστικό». Βλ. Γιώργος Μπήτρος, "Πως και γιατί ανατράπηκε το ιδιοκτησιακό καθεστώς στο Σύνταγμα του 1975 και τι πρέπει να κάνουμε". Νέα Πολιτική, 8, 10-13. Αντίθετα ο Π. Παυλόπουλος υποστηρίζει ότι το Σύνταγμα εκφράζει ένα «ριζοσπαστικό φιλελευθερισμό με κοινωνικό πρόσωπο» και κατ' εξαίρεση παρεμβατισμό Βλ. Προκόπης Παυλόπουλος Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2013, σελ. 103 και μετά.

⁵⁶ ΣτΕ. Ολ. 668/2012.

Στις μετατοπίσεις τίθενται όρια από το Σύνταγμα γιατί πρέπει να γίνονται με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα, στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και στη δημοκρατική αρχή όπως ορίζεται από το Σύνταγμα. Εντός αυτού του πλαισίου υπάρχουν και θα υπάρχουν διαφορετικές φιλοσοφίες. Υποκρύπτουν άλλωστε διαφορετική στάθμιση αξιών. Και θα εκδηλωθούν αναπόφευκτα στη συζήτηση για την αλλαγή πολλών άρθρων του Συντάγματος. Π.χ. για το άνοιγμα της πανεπιστημιακής αγοράς.

Αυτό από τυπική άποψη. Όμως, σε επίπεδο ουσιαστικής πολιτικής η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης συνολικά περιόρισε μολονότι δεν εξάλειψε τα εθνικά περιθώρια επιλογών ισορροπίας ανάμεσα σε κράτος και αγορά! Η ίδια η Συνθήκη της Λισαβόνας ανάγει σε στρατηγικό στόχο την «εξόχως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς» και αυτή η επιλογή συναρθρώνεται με το ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα και τους οικονομικούς κανόνες του («εσωτερική αγορά» κλπ).⁵⁷

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ και πολύ περισσότερο στην ΟΝΕ καθώς και η πρόσφατη εξέλιξη της οικονομικής διακυβέρνησης επέβαλε ευθέως ή εμμέσως βαθιές μεταρρυθμίσεις και στο ελληνικό οικονομικό σύστημα – ευθέως μέσω του πρωτογενούς δικαίου και των οδηγιών, εμμέσως δε λόγω της ίδιας της λογικής της ολοκλήρωσης και ειδικά της νομισματικής ενοποίησης. Στο περιβάλλον της Ευρωζώνης τα κράτη μέλη στερούνται κλασικών εργαλείων της νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής και επομένως θα έπρεπε θεωρητικά να επιδιώκουν την προάσπιση της ανταγωνιστικότητάς τους μέσω οικονομικών μεταρρυθμίσεων που καθιστούν πιο «ευέλικτες» τις αγορές εργασίας, αποτελεσματικότερη τη Δημόσια Διοίκηση κλπ. Η ένταξη στην ΕΕ αρχικά, στην Ευρωζώνη αργότερα προκάλεσε προβλήματα προσαρμογής όπως δείχνει η συζήτηση για τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής πριν και μετά την ένταξη της Ελλάδας στην Περιοχή του Ευρώ.

Η εξέλιξη αυτή δεν σημαίνει, για να παραφράσω τον Francis Fukuyama, το τέλος της ιστορίας. Άλλωστε εντείνεται η κριτική στο ευρωπαϊκό μοντέλο νομισματικής ενοποίησης και στις επιλογές οικονομικής πολιτικής που επικράτησαν. Και τα κόμματα εξακολουθούν να οικοδομούν τις πολιτικές τους πάνω σε διαφορετικές αξίες, όπως δείχνουν στην Ελλάδα (και αλλού) οι αντιγνώμεις για τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής («μνημόνια») και τη δημοσιονομική λιτότητα. Οι αξιακές διαφορές θα εκδηλωθούν πάλι στην τεχνική συζήτηση για την αναθεώρηση συγκεκριμένων άρθρων του Συντάγματος. Αλλά οι παρεμβαίνοντες δεν απαλλάσσονται από την ανάγκη να συνεκτιμήσουν τις επιπτώσεις των επιλογών τους στη γενική ευημερία.

Πριν το εξηγήσω καλύτερα, ας μου επιτραπεί εδώ μια σύντομη και πολυτελής παρένθεση.

Παρένθεση: Θεσμοί και πολιτική αρετή.

Η συζήτησή μας εν μέρει ανασύρει την δυσπιστία των αρχαίων ελλήνων για την πολιτική, που σύγκλιναν εν πολλοίς στην άποψη ότι χωρίς (πολιτική) αρετή κάθε πολίτευμα από ορθό γίνεται φαύλο- ακόμα και η Δημοκρατία!⁵⁸ Έτσι γίνεται κατανοητή η γνωστή ταξινόμηση

⁵⁷ Για μια ερμηνεία βλ. Πάνος Καζάκος *Έτοιμη για το μέλλον; Η Ευρώπη μετά την αναθεώρηση των συνθηκών*, εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2008, σελ. 45 και μετά.

⁵⁸ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Γιώργος Ν. Οικονόμου *Η αριστοκρατική πολιτεία*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008 και Μισέλ Κρυμπελλιέ και Πιέρ Πελεγρέν (Michel Crubellier et Pierre Pellegrin) *Αριστοτέλης- ο φιλόσοφος και οι επιστήμες*, μετάφρα-

των πολιτευμάτων του Αριστοτέλη και η εναλλαγή τους.⁵⁹ Πιθανόν ο Ισοκράτης συνόψισε καλά τις σκέψεις εκείνες γράφοντας ότι η ποιότητα της Πολιτείας εξαρτάται από τον αν κυβερνάται από αγαθούς ή φαύλους!⁶⁰

Παρά τη σημασία που έδιναν στην πολιτική αρετή, δηλαδή στη διάθεση των δημοσίων ανδρών για προσφορά και υπηρεσία στο κοινό συμφέρον (της πόλης) και βέβαια στην παιδεία που τους προετοίμαζε για αυτό, αναζητούσαν εκείνους τους κανόνες που θα διασφάλιζαν ακριβώς ότι οι άρχοντες υπηρετούν το κοινό συμφέρον και συμμορφώνονται προς τους νόμους! Οι κανόνες, σε κατάλληλη «μίξιν», θα ρύθμιζαν τη συμμετοχή των πολιτών στην εξουσία ή στην εκκλησία του Δήμου, την επιλογή των αρχόντων, τις αρμοδιότητες του «βουλευομένου» τον ορισμό των δικαστών κλπ. Ουσιαστικά δηλαδή η πολιτική φιλοσοφία της αρχαιότητας έθετε τα ίδια ερωτήματα που μας ταλαιπωρούν μολονότι τα απαντούσε με τον δικό της τρόπο.

Η σύγχρονη οικονομική ανάλυση συνταγματικών θεσμών επιχειρεί το ίδιο εκκινώντας όμως από διαφορετικές παραδοχές όσον αφορά στα κίνητρα γενικά των πολιτών και, ειδικότερα, των δημοσίων ανδρών και γυναικών.

5.3 Σύνταγμα και οικονομικές επιδόσεις

Τούτων δοθέντων, επαναλαμβάνω ότι η οικονομική σημασία συνταγματικών θεσμών ή των αλλαγών τους δεν πρέπει να υποτιμάται ή να παραγνωρίζεται.⁶¹ Οι συνταγματικοί κανόνες εκπέμπουν «μηνύματα» και, οπωσδήποτε, ορίζουν πολιτειακές δομές, διαδικασίες λήψης αποφάσεων και όρια στην άσκηση δημόσιων πολιτικών. Μέσω αυτών των κανόνων επηρεάζουν τις οικονομικές επιδόσεις. Στην οικονομική, νομική και πολιτική ανάλυση επικρατεί η άποψη ότι ορισμένοι συνταγματικοί θεσμοί συμβάλλουν περισσότερο από άλλους στο να επιτευχθούν καλές οικονομικές επιδόσεις.⁶²

Για τη σημερινή συζήτηση εκκινούμε από την υπόθεση ότι ορισμένοι τουλάχιστον κανόνες του ισχύοντος Συντάγματος, που μόλις είχε αναθεωρηθεί το 2001 και 2008, δηλαδή οι ρυθμίσεις του σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία, το εκλογικό σύστημα, την ψήφιση του προϋπολογισμού, την εκτελεστική εξουσία κ.α., δεν εμπόδισαν κακές δημόσιες πολιτικές και επομένως τη διολίσθηση της χώρας στη χρεοκοπία και σε μια βαθιά οικονομική κρίση. Εδώ δεν εννοούμε απλά ούτε κυρίως ότι συγκεκριμένες κακές αποφάσεις αξιωματούχων μας κόστισαν. Σημαντικότερο είναι ότι κακοί πολιτικοί θεσμοί οδήγησαν σε κακούς οικονομικούς θεσμούς μέσω ενός δαιδαλώδους πλέγματος νομικών κανόνων. Οι οικονομικοί θεσμοί με τη σειρά τους έκριναν και ακόμα κρίνουν τις τύχες μιας χώρας.⁶³ Στην ελληνική περίπτωση εντοπίζουμε τέτοιους κακούς οικονομικούς θεσμούς στη φορολογική νομοθεσία,

ση από τη γαλλική Ελένης Περγικούρη, εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 2001, ιδίως κεφάλαιο 4 (οι επιστήμες της ανθρώπινης πράξης).

⁵⁹ Αριστοτέλης *Πολιτικά I-III*. Έχω υπόψη μου τη μετάφραση του Π. Λεκατσά στις εκδόσεις Ι. Ζαχαρόπουλου.

⁶⁰ Ισοκράτης *Παναθηναϊκός*, 132-133.

⁶¹ Για μια πρώιμη ανάλυση βλ. Πάνος Καζάκος *Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία. Δοκίμιο οικονομικής ανάλυσης των συνταγματικών θεσμών*. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2007.

⁶² Βλ. συμπεράσματα της βιβλιογραφικής επισκόπησης στο Niclas Berggren and Peter Kurrild-Klitgaard *Economic Consequences of Constitution: A Theory and Survey*, Paper for the European Public Choice Society Meeting in Paris, April 18-21 2001.

⁶³ Πρόκειται για βασική υπόθεση των νεοθεσμικών αναλύσεων. Βλ. μεταξύ πολλών άλλων Daron Acemoglu and James A. Robinson *Why Nations Fail. The origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business, New York 2012.

στον τρόπο παραγωγής και (μη) εφαρμογής κανόνων δικαίου⁶⁴ στους δυσλειτουργικούς μηχανισμούς εποπτείας των αγορών, στους κανόνες δημοσιονομικής διαχείρισης, στο σύστημα εποπτείας των Δήμων από τις Περιφέρειες ή την κεντρική Διοίκηση, στις εργασιακές σχέσεις όπου ο υπουργός κρίνει ακόμα σε θέματα απολύσεων στον ιδιωτικό τομέα, στο σύστημα κοινωνικών ασφαλίσεων κλπ.

Πολλές προτάσεις τείνουν να χαράξουν εκ νέου τα όρια και να τροποποιήσουν τους κανόνες λειτουργίας και τις σχέσεις των τριών εξουσιών (βλ. πιο κάτω).⁶⁵ Είναι λογικό να εξετάζουμε με βάση τη θεωρία και διεθνείς συγκρίσεις, δηλαδή όχι με βάση ασαφείς επιθυμίες, αν και σε ποιο βαθμό οι αλλαγές (και ποιες ακριβώς) μπορούν να επιφέρουν καλύτερες οικονομικές επιδόσεις της χώρας στο μέλλον.

Οικονομική αποτελεσματικότητα και δημοκρατική συμμετοχή.

Μολονότι η έμφαση εδώ είναι στα οικονομικά αποτελέσματα, δεν παραβλέπουμε αναλύσεις που αναδεικνύουν κυρίως τις «εισροές» - τη δημοκρατική συμμετοχή, φερ' ειπείν με τη διευκόλυνση διεξαγωγής δημοψηφισμάτων.⁶⁶ Στις αναλύσεις αυτές προτεραιότητα έχει η δημοκρατική ποιότητα της πολιτικής ζωής και η εξ αυτής απορρέουσα «νομιμοποίηση» αποφάσεων (στη γλώσσα των οικονομολόγων *input legitimacy*) και όχι η οικονομική αποτελεσματικότητα (*output legitimacy*). Κατά τη γνώμη μου αυτό ακριβώς εκφράζει ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Αλέξης Τσίπρας όταν δηλώνει ότι «το Σύνταγμα χρειάζεται αλλαγή για την εμβάθυνση της Δημοκρατίας και όχι για την επικύρωση των μνημονίων».⁶⁷ Βέβαια και οι προτάσεις της Ν.Δ. προβλέπουν μικρή ενίσχυση των θεσμών άμεσης δημοκρατίας με τροποποίηση του άρθρου 42 παράγραφος 2 και, ειδικότερα, τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος με «αποκλειστική πρωτοβουλία» του Προέδρου της Δημοκρατίας αλλά μόνο για κρίσιμα εθνικά θέματα. Μια ιδέα για τις επιπλοκές που θα απέρρεαν από τέτοια δημοψηφίσματα για «εθνικά θέματα» μας έδωσε στη δεκαετία του 90 το ζήτημα της ονομασίας της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας (FYROM). Ζητήματα άμεσης δημοκρατίας είχε θέσει προγραμματικά και ο Γ. Α. Παπανδρέου πριν από τις εκλογές του 2009. Η δημοσιονομική και οικονομική κρίση που εκδηλώθηκε πλήρως το 2010 κατέληξε σε προγράμματα προσαρμογής που αναγκαστικά συνδέθηκαν με πρακτικές *top-down* αναδεικνύοντας με επώδυνο τρόπο επώδυνα διλήμματα.

⁶⁴ Η Πηνελόπη Φουντουδάκη αναφέρθηκε τεκμηριωμένα στην χαοτική πολυνομία, στο ευμετάβλητο των νόμων, στην πρακτική των άσχετων τροπολογιών που εξυπηρετούν ειδικά συμφέροντα καθώς και στα προβλήματα εφαρμογής των κανόνων δικαίου στην παρέμβαση της με τίτλο «Το αδύναμο κράτος και οι περί το Σύνταγμα φαντασιώσεις» στη διημερίδα του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής για τις «Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης», 15-16 Δεκεμβρίου 2004.

⁶⁵ Βλ. Ν.Δ. Αιτιολογική έκθεση επί των προτάσεων των Βουλευτών της Ν.Δ. για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, Αθήνα, Δεκέμβριος 2014.

⁶⁶ Βλ. Κώστας Χρυσόγονος «Σχεδιάσμα εκδημοκρατισμού. Σχεδιάσμα για μίαν άλλη προσέγγιση», στο *Εφημερίδα*, τεύχος 5/2013 σελ. 269 και επόμενες. Βλ. επίσης, παλαιότερες αναζητήσεις του Ε. Βενιζέλου για τρόπους «ενσωμάτωσης» στο πολιτικό σύστημα όσων υποαντιπροσωπεύονται! Βλ. και Ευάγγελος Βενιζέλος *Προς μια μετααντιπροσωπευτική Δημοκρατία*, εκδόσεις Πόλις, Αθήνα 2008. Προτείνει ένα νέο θεσμικό πλαίσιο που είναι ταυτόχρονα «ένα νέο κίνημα πολιτικής συμμετοχής, ένα νέο ριζοσπαστικό κίνημα πολιτικής αναδιανομής της πολιτικής εξουσίας σε όλα τα επίπεδα» που θα έδινε, μεταξύ άλλων, ευκαιρίες σε όσους σήμερα υπο-αντιπροσωπεύονται.

⁶⁷ Αυτό δήλωσε ο πρόεδρος του ΣΥΡΙΖΑ κατά τη συζήτηση του Προϋπολογισμού 2015 στη Βουλή (7.12.2014). Κατά ενδιαφέροντα τρόπο ο Προκόπης Παυλόπουλος που ήταν επικεφαλής της ομάδας σύνταξης των προτάσεων της Ν.Δ. θεωρεί ότι αυτές κινούνται «προς αντίθετη κατεύθυνση προς τα μνημόνια» και ανέφερε ως παραδείγματα τη διευρυμένη προστασία των δικαιωμάτων, τον περιορισμό των προνομίων του πολιτικού κόσμου και την ίδρυση συνταγματικού δικαστηρίου! Βλ. συνέντευξη στον *realfm97.8* στις 5.12.2014. Στη δήλωση αυτή (και σε άλλες κινήσεις όπως είναι η απροθυμία της κυβέρνησης να συμφωνήσει με την τρόικα έως τα τέλη του 2014 και η απόπειρα απαλλαγής από δεσμεύσεις με έξοδο στις αγορές στις αρχές Οκτωβρίου 2014), δείχνει πόσο επικράτησε η αντιμνημονιακή λογική της αντιπολίτευσης στη δημόσια σφαίρα.

Οι κανονιστικές προσεγγίσεις του ζητήματος τονίζουν ότι οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας (δημοψηφίσματα, πρωτοβουλίες πολιτών κ.α.) συγκροτούν πρόσθετους μηχανισμούς λογοδοσίας των πολιτικών για τις αποφάσεις τους και τις φέρνουν πιο κοντά στις προτιμήσεις των πολιτών. Επιπλέον, αποτελούν μια δυνατή απάντηση στο γνωστό πρόβλημα των σχέσεων εντολέα και εντολοδόχου (principal-agent) στις δημοκρατίες, καθώς επιτρέπουν στον εντολέα (τους ψηφοφόρους) να απορρίπτει σχεδιαζόμενες αποφάσεις των εντολοδόχων (κυβερνήσεων, τοπικών αρχών) ή, μέσω δικών του πρωτοβουλιών να επιβάλλει αποφάσεις στο διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ δύο εκλογικών αναμετρήσεων.

Εκτός τούτων, η σχετική ακαδημαϊκή συζήτηση διερευνά τις δυνάμεις που δημιουργούν όρους ευνοϊκούς για την αποκέντρωση των εξουσιών, την ενδυνάμωση αυτοδιοικητικών θεσμών και ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες. Συνολικά δηλαδή ευνοούν την είσοδο νέων παικτών στην πολιτική. Οι νέες τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνίας σε συνδυασμό με την ελεύθερη διακίνηση προσώπων και άλλους θεσμούς επιτρέπουν σε πόλεις και περιφέρειες, εθνικές ομάδες, κοινωνικά και περιβαλλοντικά κινήματα να υπερπηδούν εθνικά σύνορα και περιορισμούς και να ασκούν μεγαλύτερη επιρροή σε ένα ευρύτερο πεδίο (playing field)⁶⁸. Σε αυτές τις νέες δυνατότητες πολλών, παλαιών και νέων παικτών, προσκρούει η παραδοσιακή διαχείριση προβλημάτων μέσω της κεντρικής πολιτικής και της γραφειοκρατικών μηχανισμών που λειτουργούν κάθετα. Ακαδημαϊκές και πολιτικές αναλύσεις συνάγουν από τέτοιες διαπιστώσεις ότι απαιτείται η εμπλοκή πολυαρίθμων παικτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ότι η «διακυβέρνηση» πρέπει να στηρίζεται λιγότερο στην επιβολή και περισσότερο σε διαδικασίες συνεχούς διαβούλευσης, διαπραγμάτευσης, συμβιβασμών και συναίνεσης. Οι λέξεις κλειδιά είναι διάλογος, μη αποκλεισμός, ανατροφοδότηση⁶⁹. Η προσέγγιση αυτή καλύπτει και τις σχέσεις μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και των πολυαρίθμων παικτών σε κάθε επίπεδο.

Όμως, η συμμετοχική προσέγγιση δείχνει να υποτιμά τα προβλήματα που θα προέκυπταν από μια γενικευμένη «βαλκανιοποίηση» της πολιτικής ή, σε ηπιότερη διατύπωση, τις προϋποθέσεις (π.χ. την ύπαρξη ενός ισχυρού κοινού πυρήνα αξιών ή μιας ηγεμονικής ιδεολογίας) κάτω από τις οποίες οι προτεινόμενες διαδικασίες θα βελτίωναν την ποιότητα της πολιτικής. Αλλά, οι οικονομικές επιπτώσεις (π.χ. σε επίπεδα φόρων και δαπανών, παραγωγικότητα) των θεσμών άμεσης δημοκρατίας είναι αμφιλεγόμενες. Εν πάση περιπτώσει, εξαρτώνται ακριβώς και από τις «προτιμήσεις» των πολιτών όπως αυτές διαμορφώνονται ιστορικά και, οπωσδήποτε, συνυφαίνονται με τις κοινωνικοοικονομικές δομές (π.χ. βαθμό εξωστρέφειας της οικονομίας). Ορισμένες έρευνες για τους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας σε ΗΠΑ και Ελβετία πάντως δείχνουν ότι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας περιορίζουν την προσοδοθηρία και συσχετίζονται με αυξημένο δημόσιο κεφάλαιο.⁷⁰

Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας δεν αποκλείει κριτήρια δημοκρατικής ποιότητας. Όμως η σχέση τους είναι πολύπλοκη και δύσκολη γιατί εν μέρει δεν είναι συμβατά μεταξύ τους, στο βάθος παραμονεύουν διαφορετικές εν μέρει αξίες και δεν πρέπει να υπεκφεύ-

⁶⁸ Βλ. συνοπτική παρουσίαση στο Rifkin, J. *The European dream*, Polity Press, Cambridge UK, 2004, σελ. 214 και μετά. Ο Rifkin εφαρμόζει την ανάλυσή του σε θέματα ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

⁶⁹ Την αντίληψη αυτή αντιπροσωπεύει με χαρακτηριστικό τρόπο ο Νίκος Μουζέλης σε αναριθμητά άρθρα του στο *Βήμα* αντιπαραθέτοντάς τη στην επικρατούσα «κομματοκρατία».

⁷⁰ Βλ. Για μια επισκόπηση της σχετικής έρευνας βλ. Stefan Voigt "Positive Constitutional Economics II- A Survey of Recent Developments", <http://ssrn.com/abstract=1358508>.

γουμε το πρόβλημα της στάθμισής τους (trade-off). Τις δυσκολίες ισορροπίας μπορεί κανείς να ανιχνεύσει ενδεικτικά σε προτάσεις για εκλογή του προέδρου της Δημοκρατίας από τον λαό ή για την καθιέρωση της απλής αναλογικής (βλ. πιο κάτω). Δεν ωφελεί να παρακάμπτουμε το πρόβλημα υποστηρίζοντας ότι και τα δύο κριτήρια, οικονομική αποτελεσματικότητα και συμμετοχή, είναι απολύτως συμβατά μεταξύ τους. Αυτό βέβαια από την άλλη πλευρά δεν σημαίνει ότι πρέπει να αγνοηθεί παντελώς ένα από τα δύο.

5.4 Παραδείγματα ανάλυσης των οικονομικών επιπτώσεων άρθρων του Συντάγματος και των προτεινόμενων τροποποιήσεών τους

Στη συνέχεια δεν διατρέχω ολόκληρο τον κατάλογο των προτάσεων που έχουν ήδη τεθεί προς συζήτηση από τα κόμματα και τον ακαδημαϊκό χώρο. Στενεύοντας το οπτικό πεδίο επιλέγω ενδεικτικά ορισμένες προτεινόμενες αλλαγές άρθρων του Συντάγματος και εξετάζω αν και πως μπορεί να επηρεάσουν οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές και, κατά προέκταση, τις οικονομικές και κοινωνικές επιδόσεις της χώρας. Αυτό δε με βάση κυρίως τα αποτελέσματα συγκριτικών ερευνών. Για να αποφύγω ασάφειες, σημειώνω ότι συζητώ συνταγματικές αλλαγές που (μπορούν να) συμβάλλουν στη γενική ευημερία **στο πλαίσιο φιλελεύθερων δημοκρατιών**.

Εκλογικό σύστημα.

Αρχίζω με το εκλογικό σύστημα που επανήλθε τελευταία στη δημόσια συζήτηση. Οι πρόσφατες πολιτικές εξελίξεις έκαναν ιδιαίτερα επίκαιρο το μπόνους των 50 εδρών για το πρώτο κόμμα, πράγμα που του δίνει την κοινοβουλευτική αυτοδυναμία αν συγκεντρώνει άνω του 37% των ψήφων.⁷¹ Κρίση και πολιτική προσαρμογής άλλαξαν τα κομματικά δεδομένα και αυτό δεν μπορεί πλέον να αγνοηθεί στη συζήτηση για το εκλογικό σύστημα.

Συχνά, η συζήτηση στην Ελλάδα περιστράφηκε γύρω από τη **δημοκρατική ποιότητα** των εκλογικών συστημάτων και ειδικά της απλής αναλογικής. Έχει υποστηριχθεί ότι η απλή αναλογική δεν διαστρεβλώνει τη δημοκρατική διαδικασία καθώς επιτρέπει την εκλογή στο κοινοβούλιο μικρών κομμάτων και η κατανομή των εδρών δεν διαφέρει από την κατανομή των ψήφων στα κόμματα. Το Κοινοβούλιο αντανάκλα τις πραγματικές προτιμήσεις των πολιτών.

Από την άλλη πλευρά η απλή αναλογική συνδέεται στενά με την προοπτική ενός πολυκομματικού τοπίου και κυβερνήσεων συνασπισμού. Το πρόβλημα τότε είναι ότι κόμματα που συμμετέχουν σε κυβερνητικούς συνασπισμούς προσπαθούν να ικανοποιήσουν διαφορετικές ομάδες ψηφοφόρων και τελικά συγκλίνουν είτε αυξάνοντας τις συνολικές δαπάνες και τους φόρους ή τα δημοσιονομικά ελλείμματα. Τούτο διότι ενώ οι δαπάνες ευνοούν συγκεκριμένες και ενδεχομένως καλά οργανωμένες ομάδες ψηφοφόρων, το κόστος με τη μορφή φορολογικών εσόδων (και δανείων) διαχέεται σε ολόκληρη την κοινωνία.

Τα επιχειρήματα υπέρ της ενισχυμένης αναλογικής ή και του πλειοψηφικού είναι γνωστά: Η ρύθμιση διασφαλίζει την κυβερνητική σταθερότητα, ενώ δεν αποκλείει την κομματική ε-

⁷¹ Φυσικά θα μπορούσαμε να εξετάσουμε διάφορα υβρίδια (περισσότερο ή λιγότερο ενισχυμένη αναλογική, μεγαλύτερες ή μικρότερες περιφέρειες κλπ) αλλά προτιμώ να απλοποιήσω την ανάλυση, με βάση το ισχύον σύστημα.

ναλλαγή. Η σταθερότητα μακροπρόθεσμα ωφελεί την οικονομία. Μια μονοκομματική κυβέρνηση που προκύπτει λόγω της ενισχυμένης αναλογικής είναι λιγότερο εκτεθειμένη στις πιέσεις διαφόρων εσωτερικών ομάδων από κυβερνήσεις συνασπισμού.

Τα επιχειρήματα κατά της ισχύουσας ενισχυμένης αναλογικής είναι επίσης γνωστά: Το σπουδαιότερο κατά τη γνώμη μου δεν είναι ότι αλλοιώνει σε επίπεδο κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων, αλλά ότι θρέφει την πόλωση που εντέλει είναι αντιπαραγωγική. Κάθε κόμμα έχει κάθε λόγο να επιδιώκει την πρωτοκαθεδρία γιατί «τα παίρνει όλα», δεν υποχρεούται να καλλιεργήσει συνεργατική συμπεριφορά με άλλους, τροφοδοτεί το σχήμα «εχθρός – φίλος» του Karl Schmitt και τείνει να υπερβεί τα περιθώρια εκμετάλλευσης της εξουσίας.

Αυτά στην a priori ανάλυση. Τι μας δίνει όμως η εμπειρική έρευνα που στηρίζεται σε διεθνείς συγκρίσεις; Συνοπτικά τα εξής:

- Κυβερνήσεις συνασπισμού τείνουν να αυξάνουν τις κρατικές δαπάνες και τους φορολογικούς συντελεστές πάνω από τα επίπεδα που προκύπτουν σε πλειοψηφικά συστήματα,⁷²
- το ίδιο ισχύει και για τα δημοσιονομικά ελλείμματα ως % ΑΕΠ. Συναφώς,
- είναι εντονότερη η τάση να λαμβάνουν αποφάσεις με βάση βραχυπρόθεσμες εκτιμήσεις («μυωπία»)⁷³
- κυβερνήσεις συνασπισμού έχουν κίνητρα να αναδιανέμουν εισοδήματα σε βάρος των δημοσίων αγαθών.

Επομένως οι οικονομικές επιπτώσεις είναι σημαντικές.⁷⁴

Βέβαια δεν υποστηρίζω ότι όλες αυτές οι επιπτώσεις εξαρτώνται μόνον από το εκλογικό σύστημα. Η λογική και η εμπειρία λέγει ότι δεν πρέπει να υποτιμηθούν άλλοι παράγοντες όπως περαιτέρω χαρακτηριστικά του εκλογικού συστήματος (π.χ. μέγεθος εκλογικών περιφερειών), κοινωνικό κεφάλαιο και πολιτικές παραδόσεις, η μορφή του πολιτεύματος, η ειδικότερη νομοθεσία και θεσμοί. Π.χ. σε κοινωνίες μη εμπιστοσύνης⁷⁵ διογκώνονται τα προβλήματα αναποτελεσματικότητας πολυκομματικών κυβερνήσεων, όπως μας προειδοποιεί η ιστορική εμπειρία της χώρας μας.

Τα προηγούμενα δεν οδηγούν σε μονοσήμαντες συστάσεις πολιτικής, ούτε ήταν αυτός ο σκοπός. Απλά αναδείχνουν τις πιθανές οικονομικές επιπτώσεις κάθε επιλογής στο ελληνικό κοινωνικό περιβάλλον. Λογικά, θα πρέπει να τις έχει υπόψη του ο συνταγματικός νομοθέτης.

Νέοι δημοσιονομικοί κανόνες («φρένο χρέους» κ.α) στο Σύνταγμα:

⁷² D. Austen Smith "Redistributing Income under Proportional Representation", *Journal of Political Economy* Nr 108/2000, pp 1235-1269.

⁷³ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Alberto Alesina and Guido Tabellini "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", *Review of Economic Studies* Nr. 57/1990, pp. 403&414. Επίσης Person, T. and Tabllini, G. *The Economic Effects of Constitutions*, The MIT Press, Cambridge MA, 2003.

⁷⁴ Person, T. and Tabllini, G. *The Economic Effects of Constitutions*, The MIT Press, Cambridge MA, 2003.

⁷⁵ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Robert Putnam et al *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.

Ουσιαστικά η συζήτηση αφορά σε νέους συνταγματικούς περιορισμούς της αρχής της πλειοψηφίας.⁷⁶

Ήδη πριν από την κρίση του 2008/9 ευρωπαϊκές χώρες είχαν ενσωματώσει στο Σύνταγμα τους ποσοτικούς δημοσιονομικούς περιορισμούς, πέραν των συνήθων διαδικαστικών κανόνων. Από άλλη σκοπιά πρόκειται για μια πολιτική αυτοδέσμευση που αντιστοιχεί στη αυτοδέσμευση του Οδυσσέα για να αποφύγει τον πειρασμό των σειρήνων.

Η θεωρητική αιτιολόγηση συνοπτικά: Οι πολιτικοί έχουν κάθε κίνητρο να δαπανούν χωρίς να φορολογούν⁷⁷. Άλλωστε οι μελλοντικοί φορολογούμενοι (που θα πληρώσουν τα σημερινά χρέη) δεν αντιπροσωπεύονται στις τρέχουσες κοινοβουλευτικές διεργασίες.⁷⁸ Η τάση αυτή είναι ισχυρότερη σε γηράσκουσες κοινωνίες και σε χώρες με παραδοσιακές πολιτικές παραδόσεις πελατειακού τύπου τα οικονομικά και δημοσιονομικά προβλήματα τείνουν να γίνονται οξύτερα από όσο σε χώρες με φιλελεύθερες παραδόσεις και ισχυρούς κανόνες του παιγνιδιού⁷⁹.

Οι ποσοτικοί δημοσιονομικοί περιορισμοί στο συνταγματικό επίπεδο (μαζί με άλλους κανόνες αυξημένου κύρους και συναφείς θεσμούς) δίνουν μια διέξοδο από το δίλημμα του πως μπορεί να αντιμετωπισθεί το εγγενές αυτό χαρακτηριστικό της δημοκρατικής πολιτικής χωρίς να αναιρεθεί η ίδια η δημοκρατία.⁸⁰

- Η νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ που διαμορφώθηκε μετά την κρίση⁸¹ περιλαμβάνει
- νέους (ή αυστηροποιεί παλαιότερους) ποσοτικούς ή αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες,
- κανόνες διαφάνειας και
- θεσμικές διαρρυθμίσεις για κάθε κράτος!

Θα δούμε στο μέλλον αν οι νέοι κανόνες της δημοσιονομικής διακυβέρνησης θα έχουν καλύτερη τύχη ως ουσιαστικός υπερεθνικός περιορισμός όχι μόνον για την Ελλάδα αλλά και για άλλες χώρες είτε αυτές διαθέτουν δικούς τους ανάλογους περιορισμούς είτε όχι. Ο Peter Bofinger εκτιμά ότι και οι νέοι κανόνες είναι ατελείς με την έννοια ότι δεν εξαλείφουν τον «ηθικό κίνδυνο».⁸² Επίσης, δεν είναι βέβαιο, αν η ΕΕ με τις θεσμικές αλλαγές της και τις επιλογές οικονομικής πολιτικής απέτρεψε οριστικά μοιραίο σπιράλ προς την απόσπρωση.

⁷⁶ Το Σύνταγμα περιέχει σειρά διατάξεων που θέτουν όρια στα δικαιώματα της πλειοψηφίας Εκτίθενται και ερμηνεύονται σε κάθε εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου. Βλ. ενδεικτικά Φίλιππος Σπυρόπουλος *Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006.

⁷⁷ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Buchanan, James "The balanced budget amendment: Clarifying the arguments", *Public Choice*, 90 (1997), pp 117-138.

⁷⁸ Βλ. Von Weizsäcker, Robert K. „Staatsverschuldung und Demokratie“, in *Kyklos*, Vol. 45 1992, Fasc.1, σελ. 51-67. Μια εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση των ελλειμμάτων του συνταξιοδοτικού συστήματος της Ελλάδας περιέχει η προαναφερθείσα ανάλυση του Λ. Αθανασίου *Το κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα και η αναπτυξιακή διαδικασία στην Ελλάδα: Αλληλεπιδράσεις*, Εκδόσεις 39, ΚΕΠΕ, Αθήνα 2002.

⁷⁹ Καζάκος, Π. «Κοινωνικό κεφάλαιο και συλλογική δράση: Επιπτώσεις σε οικονομικές δομές, επιδόσεις και μεταρρυθμίσεις. Η ελληνική εμπειρία», στο *Επιστήμη και Κοινωνία*, τεύχος 16 (Ανοιξη-Καλοκαίρι) 2006.

⁸⁰ Για τη συζήτηση δημοσιονομικών περιορισμών στις ΗΠΑ βλ. Niskanen, W. A. "The case for a new fiscal constitution" in Niskanen, W.A. *Policy analysis and public choice*, The Locke Institute, Chetelman UK, 1998, σελ. 361-373.

⁸¹ Για μια συνοπτική περιγραφή βλ. Γραφείο του Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή *Τριμηνιαία Έκθεση* Απριλίου-Ιουνίου 2013 και *Τριμηνιαία Έκθεση* Ιουλίου-Σεπτεμβρίου 2013.

⁸² Siehe Bofinger, Peter *Zurück zur D-Mark? Deutschland braucht den Euro*, Droemer Verlag, 2012

Λόγω της συμμετοχής μας στην ΕΕ και στην Περιοχή του Ευρώ ανάλογες ήταν οι νομοθετικές προσαρμογές σε θέματα δημόσιας οικονομίας. Σε εφαρμογή των νέων κανόνων της ΕΕ η ελληνική Βουλή ψήφισε τον νόμο 4270/2014⁸³ που, κατά μίαν άποψη, αντλεί αυξημένη τυπική ισχύ από το άρθρο 28 του Συντάγματος. Ο νόμος, ανάμεσα σε άλλα, εισάγει τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, δηλαδή το λεγόμενο «φρένο χρέους» και προβλέπει αυτόματους διορθωτικούς μηχανισμούς όταν η εξέλιξη της δημόσιας οικονομίας αποκλίνει από τους συμπεφωνημένους σε ευρωπαϊκό επίπεδο στόχους. Με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε ένα ανεξάρτητο «δημοσιονομικό συμβούλιο» που θα αξιολογεί τη δημοσιονομική πολιτική και καθιερώνονται περαιτέρω θεσμικές αλλαγές για τη σταθεροποίηση της δημόσιας οικονομίας.⁸⁴

Οι νέοι θεσμοί εποπτείας και περιορισμού της δημοσιονομικής διαχείρισης αναμένεται ότι θα μειώσουν το κόστος του κράτους, επομένως θα αποφέρουν σε βάθος χρόνου χαμηλότερους φόρους, μείωση της φοροδιαφυγής(!) και υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης (κατά τη συμβατική οικονομική θεωρία).

Έχουμε λοιπόν ένα νέο καθεστώς στη δημόσια οικονομία που συμπληρώνει άλλους διαδικαστικούς κυρίως περιορισμούς του Συντάγματος. Χρειάζεται συνταγματική αλλαγή; Δεν αρκεί ο νόμος και οι ευρωπαϊκές δεσμεύσεις μας;

Τελειώνοντας θα πρέπει να σημειώσω ότι ειδικά το «φρένο χρέους» έχει υποστεί αυστηρή κριτική. Κατά τον Χαράλαμπο Γκότση το φρένο χρέους μπορεί να εμποδίσει την εφαρμογή μιας αντικυκλικής πολιτικής και παραβλέπει την ανάγκη ζωτικών επενδύσεων σήμερα φερ' ειπείν σε υγεία και εκπαίδευση που διασφαλίζουν το μέλλον.⁸⁵ Επομένως, είναι, από οικονομική άποψη, αντιπαραγωγικό. Εν τούτοις υπενθυμίζω ότι ήταν η συνεχής συσσώρευση χρεών στο παρελθόν που έκανε σχεδόν αδύνατη την εφαρμογή αντικυκλικής πολιτικής όταν ξέσπασε η κρίση.

Ιδιοκτησιακά δικαιώματα και η τραγωδία της κοινής περιουσίας.

Την ίδια ανάλυση μπορούμε να κάνουμε σε σχέση με προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος που ενισχύουν την προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων π.χ. με την αναθεώρηση του άρθρου 17 παράγραφος 4 που επιτρέπει σύμφωνα με μίαν ερμηνεία, απαλλοτρίωση χωρίς αποζημίωση, πράγμα που προκαλεί «ένα σημαντικό ρήγμα στην προστασία της ιδιοκτησίας» και μπορεί να οδηγήσει σε δήμευση περιουσίας.⁸⁶

Η ακαδημαϊκή έρευνα έχει δείξει ότι **ένα σταθερό πλαίσιο που κατοχυρώνει και ταυτόχρονα ρυθμίζει την άσκηση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων συμβάλλει στην ανάπτυξη – στη διατηρήσιμη μακροχρόνια ανάπτυξη.** Με βάση διεθνείς συγκρίσεις και μια σειρά δει-

⁸³ Νόμος 4270/ 2014 „αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) και άλλες διατάξεις».

⁸⁴ Προηγουμένως η κυβέρνηση, υπό την πίεση της τρόικας, είχε συστήσει μίαν ανεξάρτητη Γενική Γραμματεία Κρατικών Εσόδων υπό ένα μόνιμο Γενικό Γραμματέα, αποστολή της οποίας είναι να περιορίσει την ανάμειξη της πολιτικής κατά την εφαρμογή των φορολογικών νόμων.

⁸⁵ Βλ. σχετική παρέμβασή του Χαρ. Γκότση στη διημερίδα του Γραφείου προϋπολογισμού του Κράτους για τις οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης, Αθήνα, Αίθουσα Γερουσίας της Βουλής 15-16 Δεκεμβρίου 2014.

⁸⁶ Βλ. Eleftheriadis, Pavlos «Constitutional reform and the rule of law in Greece», *West European Politics*, Vol. 28, No 2 (March 2005) pp 317-334, p. 322 και Παύλος Ελευθεριάδης «Συνταγματική μεταρρύθμιση και κράτος δικαίου στην Ελλάδα» στο Kevin Featherstone (επιμέλεια) *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, μετάφραση Γ. Νιάρχος, εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα 2007, σελ. 149-174.

κτών (κίνδυνος αποστέρησης ή απαλλοτρίωσης περιουσίας, απάρνηση ή ανάκληση συμβάσεων από το κράτος, διαφθορά, καθυστερήσεις της γραφειοκρατίας, επιβολή συμμόρφωσης σε συμβόλαια, απειλή κρατικοποιήσεων) που σχετίζονται με τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα άμεσα ή έμμεσα, η έρευνα έδειξε ότι οι θεσμοί που προστατεύουν τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα είναι κρίσιμος παράγοντας που επηρεάζει περισσότερο ακόμα και από την εκπαίδευση τη μεγέθυνση, τις επενδύσεις, και την αποτελεσματικότητά τους (efficiency).⁸⁷

Ας σημειωθεί ακόμα ότι το νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα δικαιώματα ιδιοκτησίας σε πολλές περιπτώσεις δεν διασφαλίζει την **κοινή περιουσία** της χώρας από την ιδιοποίησή της από άτομα και επιχειρήσεις. Όλα αυτά συνδέονται με τη χαλαρή χωροταξία παρά τη ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 24, παράγραφος 2). Όμως, ο κατάλληλος σχεδιασμός προστατεύει την κοινή περιουσία και κατευθύνει τις οικονομικές δραστηριότητες κράτους και ιδιωτών έτσι ώστε μια κατηγορία δραστηριοτήτων να μη γίνεται εμπόδιο στην άλλη ή να προκαλεί δυσβάστακτο για την κοινωνία κόστος. Από πολλές πλευρές, ο έλεγχος των χρήσεων της γης είναι προϋπόθεση για διατηρήσιμη ανάπτυξη: Προλαμβάνει ή αποτρέπει αποσπασματικές και αντιφατικές λύσεις υπό την πίεση τετελεσμένων γεγονότων που με τη σειρά τους προκαλούν αβεβαιότητες σε όλους, ενώ ενθαρρύνουν την οικειοποίηση αγαθών που ανήκουν σε όλους, επιβαρύνουν το περιβάλλον και δηλητηριάζουν το κοινωνικό κλίμα.

Η σύνταξη εθνικού χωροταξικού σχεδίου είναι, κατά το Σύνταγμα, υποχρεωτική για κυβέρνηση και νομοθέτη και δεν υποκαθίσταται από ημίμετρα ή ειδικότερα μέτρα προσωρινού χαρακτήρα όπως ζώνες οικιστικού ελέγχου κλπ. Οφείλει επίσης να ανταποκρίνεται στα δεδομένα της επιστήμης.⁸⁸ Μέχρι σήμερα, σχεδόν σαράντα χρόνια από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975/6 και παρά την επιμονή ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν έχει καταστεί δυνατή η σύνταξη εθνικού χωροταξικού σχεδίου.

Τι προτείνεται για να διορθωθεί η κατάσταση; Ένα μέτρο θα ήταν να θέσει το Σύνταγμα χρονικά όρια για τη σύνταξη εθνικού χωροταξικού σχεδίου. Το ερώτημα εδώ, όπως και σε άλλες δεσμεύσεις, είναι αν η πολιτική είναι έτοιμη να ανταποκριθεί σε ένα τέτοιο αυτοπεριορισμό. Έχει επίσης προταθεί να αποσυνδεθεί η δυνατότητα δόμησης από την έννοια της ιδιοκτησίας, με τη συνταγματική επιταγή ότι μόνον οι εντός σχεδίου περιοχές προορίζονται για δόμηση. Η ρύθμιση αυτή θα παρότρυνε τον κοινό νομοθέτη να οργανώσει σταδιακά τον χωρικό περιορισμό της δόμησης.⁸⁹

Αποτελεσματικότητα και ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης.

Από την ποιότητα (και την εφαρμογή) των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία της δικαιοσύνης εξαρτάται η ασφάλεια δικαίου, η οποία αποτελεί εκτός άλλων και ουσιώδη προϋπόθεση μιας οικονομίας της αγοράς. Χωρίς ασφάλεια δικαίου υπολειτουργούν και οι δύο – η αγορά και η δημοκρατία.

⁸⁷ Stephen Knack and Philip Keefer "Institutions and Economic Performance: Cross country Tests using alternative institutional Measures" in *Economics and Politics* No.3 /1995, pp. 207-227.

⁸⁸ Βλ. ανάλυση του αφοσιωμένου σε τέτοια θέματα Μιχάλη Δεκλερή Το δίκαιο της βιωσίμου ανάπτυξης. Γενικές αρχές, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 2000, σελ. 96 και μετά.

⁸⁹ Χατζημίρος, Κίμων και Χαϊντάρλης, Μ. «Άρθρο 24: Αναθεώρηση αλλά προς σύγχρονη κατεύθυνση», *Ελευθεροτυπία*, 29.7.2006.

Δεν λείπουν οι εμπειρικές έρευνες σχετικά με τις θετικές επιπτώσεις της (καλής) ποιότητας των θεσμών στην ανάπτυξη. Οι Ταβλός και Πέτρουλας συνέθεσαν ένα σύνθετο δείκτη που περιέλαβε τους δείκτες «νόμος και τάξη», διοικητική οργάνωση και διαφθορά. Παρατήρησαν ότι όλοι (χωριστά και μαζί) «είχαν στατιστικά σημαντική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη».⁹⁰ Με άλλα λόγια, όσο καλύτεροι είναι οι θεσμοί τόσο υψηλότερος είναι ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης, υπό τον όρο βέβαια ότι δεν χειροτερεύουν άλλοι παράγοντες .

Όμως, τόσο το πλέγμα νομικών κανόνων όσο και η απονομή της δικαιοσύνης στη χώρα υποφέρουν από σειρά ολόκληρη αλληλένδετων προβλημάτων. Τα διαθέσιμα στοιχεία και έμμεσες προσεγγίσεις μέσω αντιπροσωπευτικών δεικτών επιβεβαιώνουν ότι ο χρόνος περάτωσης υποθέσεων μεγάλωνε σταθερά από τη δεκαετία του 80, οι υποθέσεις ανά υπάλληλο αυξάνονται, πράγμα που παραπέμπει είτε σε υποστελέχωση είτε σε άλλες ανεπάρκειες, η ποιότητα στην απονομή δικαιοσύνης χειροτέρευε και όλα τούτα παρά την συνεχή αύξηση των κονδυλίων για τη Δικαιοσύνη (ως % ΑΕΠ) από τις αρχές της δεκαετίας του 90.⁹¹

Οι δυσλειτουργίες της Δικαιοσύνης αποτελούν σημαντικό εμπόδιο για τις επενδύσεις και, επομένως, για την ανάπτυξη της χώρας. Σύμφωνα με την έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2012, η Ελλάδα υπολείπεται κατά πολύ ανεπτυγμένων χωρών ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας κατά της χρηματιστηριακής απάτης, των μονοπωλιακών δραστηριοτήτων και την αποτελεσματικότητα του πτωχευτικού συστήματος.⁹² Στους δείκτες αυτούς αντικατοπτρίζεται και η περιορισμένη προστασία των επενδυτών από το σύστημα απονομής δικαιοσύνης, το οποίο με την βραδύτητα και την αναποτελεσματικότητα του προκαλεί υψηλό κόστος και αποθαρρύνει την υγιή επιχειρηματικότητα – εγχώρια και ξένη.⁹³

Η αναμόρφωση του συστήματος θα έπρεπε να ανήκει στις προτεραιότητες της μεταρρυθμιστικής πολιτικής. Σε μια ενδεχόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος θα πρέπει να προβλεφθούν αλλαγές που αφορούν στην ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης και την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν ποικιλοτρόπως την ποιότητα της απονομής δικαιοσύνης (την ταχύτητα απονομής και το κόστος της).

Η ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης τείνει να περιορίζει τις κυβερνήσεις και κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, διασφαλίζοντας τη λογοδοσία τους. Ακόμα και διαισθητικά υποθέτουμε ότι επηρεάζει θετικά τις οικονομικές δραστηριότητες καθώς τότε είναι πιθανότερο οι κρίσεις της να υπόκεινται σε μεταβαλλόμενες πολιτικές συγκυρίες ή "διευθετήσεις" με την εκτελεστική εξουσία με αποτέλεσμα να μειώνουν την ασφάλεια δικαίου.

⁹⁰ Ταβλός, Γ. και Πέτρουλας, Π. «Υποδείγματα οικονομικής επέκτασης, ο ρόλος των θεσμών και η Ελλάδα», στον εξαιρετικά ενδιαφέροντα τόμο των Οικονόμου, Γ. Σαμπεθάϊ, Ισαακ και Συμίγιαννη, Γ. (επιμέλεια) *Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδος: Αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής*, έκδοση Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, Ιούλιος 2010. Βλ. επίσης Λι-αργκόβας, Π. *Σύγχρονα θέματα ελληνικής και διεθνούς οικονομίας*, όπως αλλού, σελ. 35 και μετά.

⁹¹ Για μια πρόσφατη περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης βλ. ΣΕΒ- Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος *Επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης και της επίλυσης διαφορών προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη*, Αθήνα Σεπτέμβριος 2014.

⁹² World bank *Doing business*, 2012. Βλ. και επόμενη υποσημείωση.

⁹³ Τα στοιχεία που παρέθεσε πρόσφατα ο Παναγιώτης Πικραμένος, πρώην πρόεδρος του Συμβουλίου Επικρατείας, είναι χαρακτηριστικά ως προς τούτο. Κατά την διάρκεια λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Στρασβούργου, η χώρα μας έχει καταδικαστεί πάνω από 400 φορές για παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της Σύμβασης ως προς τον χρόνο διάρκειας της δίκης. Για τις καταδίκες μας αυτές έχουμε καταβάλει μέχρι σήμερα 8.420.822 ευρώ. Η δε χώρα μας είναι η τέταρτη κατά σειράν μεταξύ των 47 κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης που συστηματικά και κατ'επανάληψη παραβιάζει τον εύλογο χρόνο στην απονομή της Δικαιοσύνης. Από ομιλία του Παναγιώτη Πικραμένου, επί τιμή προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βλ. ιστοσελίδα της EBR, 4 Απριλίου 2003.

Η διαδικασία επιλογής της ηγεσίας της Δικαιοσύνης, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα η ηγεσία της δικαιοσύνης ορίζεται από το υπουργικό συμβούλιο (άρθρο 90 παράγραφος 5). Όπως ορθώς διαγιγνώσκει η αιτιολογική έκθεση της Ν.Δ. αυτή η ευρύτατη διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε κυβέρνησης να επιλέγει την ηγεσία της δικαιοσύνης δημιουργεί «υπόνοιες ως προς την ύπαρξη σχέσεων εξάρτησης μεταξύ της Εκτελεστικής Εξουσίας και των μελών των Ανωτάτων Δικαστηρίων» ενώ οι σχετικές πολιτικές αντιπαραθέσεις «υποσκάπτουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο σύστημα παροχής της δικαστικής προστασίας».⁹⁴

Ένα δεύτερο και συναφές ζήτημα είναι η επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης ώστε να ενδυναμωθεί η ασφάλεια δικαίου. Τον στόχο αυτό έχει και η από καιρό συζητούμενη πρόταση για τη σύσταση Συνταγματικού Δικαστηρίου.⁹⁵ Κατά τους υποστηρικτές του, ο θεσμός ανταποκρίνεται στην ανάγκη για προστασία του πολίτη, για συνεκτική και ταχεία (συνεπώς «οικονομική») ερμηνεία του νόμου από τη δικαιοσύνη και για έλεγχο των δοσοληψιών πολιτικού-οικονομικού χαρακτήρα. Ο Στέφανος Μαθθίας υποστηρίζει ότι, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις («αδιάβλητη συγκρότηση», «αποφασιστικές αρμοδιότητες»), ένα Συνταγματικό Δικαστήριο «θα αποτελέσει σοβαρό αντίβαρο έναντι της κυβερνητικής παντοδυναμίας»⁹⁶.

Στο παρελθόν εκδηλώθηκαν διάφορες πρωτοβουλίες για την επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης καθώς αναγνωρίστηκε το τεράστιο κόστος των χρονοβόρων διαδικασιών και εντάθηκε η εξωγενής τρόπος τινά πίεση για μεταρρυθμίσεις. Ο νόμος 4174/2013 θέσπισε μεταξύ άλλων μια σειρά από δικονομικές και ουσιαστικές ευχέρειες υπέρ της φορολογικής διοίκησης για να αντιμετωπισθούν οι παρελκυστικές ευχέρειες που είχαν οι φορολογούμενοι ως πρόσφατα, ενώ ο νόμος 3900/2010 καθιέρωσε μεταξύ άλλων τον θεσμό της «πρότυπης δίκης» προκειμένου να ολοκληρώνεται ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων σ συντομότερο χρονικό διάστημα.⁹⁷

Παρά τις προαναφερθείσες βελτιώσεις, το σημερινό σύστημα του διάχυτου ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου, συνολικά αποτιμώμενο, αντιμετωπίζει προβλήματα εφαρμογής, ενώ δεν διασφαλίζει την ταχεία επίλυση σχετικών αμφισβητήσεων, συμβάλλοντας έτσι στη γενικότερη ανασφάλεια δικαίου. Η τελευταία με τη σειρά της μειώνει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς. Για τον λόγο αυτό η πρόταση της Ν.Δ. για την αναθεώρηση του Συντάγματος περιλαμβάνει αλλαγές στις σχετικές διατάξεις, προτείνοντας την καθιέρωση ενός «μικτού» συστήματος διάχυτου και συγκεντρωτικού ελέγχου, που ισχύει σε κράτη μέλη της ΕΕ.⁹⁸

⁹⁴ Αιτιολογική έκθεση επί της πρότασης των βουλευτών της ΝΔ για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, Βουλή των Ελλήνων, Δεκέμβριος 2014, σελ. 40 και μετά.

⁹⁵ Παραδείγματος χάριν η σύσταση Συνταγματικού Δικαστηρίου είχε προταθεί το 1985 από τον Φαίδωνα Βεγλερή σε συνέντευξή του. Βλ. εφημερίδα η Καθημερινή 13.8.2006.

⁹⁶ Μαθθίας, Στ. Δεύτερο νομοθετικό σώμα και συνταγματικό δικαστήριο. Ανάπτυξη από τόμο προς τιμήν Γ. Κασσιμάτη, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 26.

⁹⁷ Άλλες ιδέες, έχουν προταθεί και στην ελληνική δημόσια συζήτηση. Σε γενικές γραμμές, γράφει ο Π. Πικραμένος, είναι ανάγκη να ληφθούν μέτρα που θα κινούνται σε τέσσερις βασικούς άξονες: την αποφυγή δημιουργίας διαφορών, την εξωδικαστική επίλυσή τους, την αποτροπή της αλόγιστης προσφυγής στη δικαιοσύνη και την απλοποίηση της απονομής της. Βλ. ομιλία του Π. Πικραμένου με θέμα «Δικαιοσύνη και γραφειοκρατία» σε εκδήλωση της Κίνησης Πολιτών. Αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του Θ. Παπανδρόπουλου 7.3.2013.

⁹⁸ Για τις λεπτομέρειες παραπέμπουμε και στην Αιτιολογική έκθεση επί της πρότασης των βουλευτών της ΝΔ για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, Βουλή των Ελλήνων, Δεκέμβριος 2014, σελ. 45-49.

Οι προτεινόμενες συνταγματικές αλλαγές θα βελτιώσουν μεν κατά τεκμήριο την κατάσταση, αλλά οι περισσότερες πηγές καθυστερήσεων και αβεβαιοτήτων στη δικαιοσύνη σε ζητήματα διοικητικών και φορολογικών διαφορών, διαφορών στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων και δημοσίων έργων, αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, διαδικασιών πτώχευσης επιχειρήσεων κλπ. απαιτούν περαιτέρω νομοθετικές και οργανωτικές πρωτοβουλίες.

Κανόνες λογοδοσίας και περιορισμών των ευκαιριών για «πολιτική ανταλλαγή» και προσοδοθηρία (rent-seeking).

Η καθιέρωση ποσοτικών περιορισμών και άλλων θεσμών στη δημοσιονομική διαχείριση και η ενίσχυση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας γενικά θα έθεταν στενότερα όρια στην πολιτική ανταλλαγή και στην προσοδοθηρία. Προς την ίδια κατεύθυνση και ευθέως θα λειτουργούσαν προτάσεις για την αναθεώρηση περαιτέρω άρθρων του Συντάγματος που θα ενίσχυαν κανόνες και διαδικασίες λογοδοσίας αξιωματούχων, που με τη σειρά τους αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της καλής διακυβέρνησης.

Η έννοια της λογοδοσίας είναι ευρύτατη, καθώς περιλαμβάνει κανόνες και διαδικασίες μέσω των οποίων κυβερνήσεις και άλλοι αξιωματούχοι εκλέγονται, παρακολουθούνται, αξιολογούνται και αντικαθίστανται, όμως στην Ελλάδα η σχετική συζήτηση επικεντρώθηκε στις πρακτικές γύρω από τις κρατικές δαπάνες, προμήθειες και προσλήψεις με έντονη ποινική διάσταση.⁹⁹ Πολλές προτεινόμενες αλλαγές διευρύνουν τις δυνατότητες πραγματικού ελέγχου αξιωματούχων. Προκύπτουν εμφανώς από τη σιωπηρή κατά κανόνα παραδοχή ότι **οι υπάρχουσες ρυθμίσεις δεν απέτρεψαν την συνήθη «πολιτική ανταλλαγή» και την προσοδοθηρία (rent-seeking).** Η «πολιτική ανταλλαγή» με τη χαρακτηριστική διάχυση της πατρωνίας και των δεσμών μεταξύ δημοσίων προσώπων (κομμάτων, συνδικαλιστών, ισχυρών επιχειρηματιών) και ομάδων συμφερόντων έχει ως συνέπεια ότι χάνεται βαθμιαία το αίσθημα ευθύνης απέναντι στο δημόσιο συμφέρον, προκαλεί στρεβλωτικές και συχνά ανεδαφικές προσδοκίες και εντέλει κακοδιαχείριση των διαθέσιμων πόρων. Όσον αφορά στην προσοδοθηρία, το εμφανέστερο σύμπτωμα της είναι η διαφθορά. Με τη σειρά τους τα φαινόμενα αυτά, όπως έχει δείξει η εμπειρική έρευνα, περιστελλουν μακροπρόθεσμα τις δυνατότητες οικονομικής μεγέθυνσης.¹⁰⁰

Αυτή τη βασική παραδοχή διακρίνουμε υποκρυπτόμενη και στη συνολική πρόταση για τη συνταγματική αναθεώρηση της Ν.Δ. που περιέχει μεταξύ άλλων τα εξής:

- Να διευκολυνθεί η διαδικασία σύστασης εξεταστικών επιτροπών της Βουλής,¹⁰¹
- να καθιερωθεί το ασυμβίβαστο της υπουργικής με τη βουλευτική ιδιότητα,¹⁰² με το σκεπτικό, σε ήπια διατύπωση, ότι η εμπειρία έχει δείξει ότι ο υπουργός ή υφυπουργός που είναι και βουλευτής «αφιερώνει, κατ' ανάγκην, σημαντικό μέρος του κυβερνητικού του χρόνου προκειμένου να είναι συνεπής και προς τα βουλευτικά

⁹⁹ Σύμφωνα με στοιχεία ειδικής έρευνας πάντως ο γενικός δείκτης λογοδοσίας στην Ελλάδα βελτιωνόταν συνεχώς από το 2004 έως το 2013. Βλ. Daniel Kaufmann et al *Worldwide Governance Indicators*, Brookings Institution and World Bank.

¹⁰⁰ Daniel Kaufmann *Can Corruption Adversely Affect Public Finances in Industrialized Countries?* The Brookings Institution, April 19, 2010.

¹⁰¹ Βλ. άρθρο 68 παράγραφο 2 και 3 του Συντάγματος.

¹⁰² Με προσθήκη στο άρθρο 81 παρα 3 και 4 του Συντάγματος.

του καθήκοντα έναντι των εκλογέων του, εξ ου [...] και τα αναπόφευκτα πολιτικά διλήμματα, ενόψει σημαντικών αποφάσεων με ανάλογο πολιτικό κόστος»,¹⁰³

- να αλλάξουν οι διατάξεις περί ευθύνης υπουργών, προκειμένου να τροποποιηθεί το προνομιακό καθεστώς ποινικής ευθύνης που επιφυλάσσει το Σύνταγμα σε υπουργό ή υφυπουργό¹⁰⁴ ιδίως μάλιστα, όπως αναγνωρίζει η αιτιολογική έκθεση της πρότασης της ΝΔ, μετά τα «πρωτόγνωρα φαινόμενα διαφθοράς πολιτικών προσώπων που άσκησαν κυβερνητικά καθήκοντα». Ειδικότερα προτείνεται η ολοσχερής κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας και η αποφυγή παρέμβασης της Βουλής στη διαδικασία δίωξης μελών της!
- Να καταργηθεί ο θεσμός των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων με παράλληλη αναβάθμιση των επικεφαλής δημοσίων υπηρεσιών (Γενικών Διευθυντών).¹⁰⁵

Περαιτέρω προτείνεται γενικά η μείωση του αριθμού των βουλευτών, άλλες ρυθμίσεις του εκλογικού νόμου (μέγεθος περιφερειών, αύξηση αριθμού βουλευτών επικρατείας) και νέοι κανόνες δημοκρατικής λειτουργίας των κομμάτων.

Μπορούμε ευλόγως να αναμένουμε ότι οι αλλαγές αυτές μπορούν να επιφέρουν καλύτερες οικονομικές επιδόσεις της χώρας στο μέλλον, πολύ περισσότερο αν συνδυασθούν με ενδυνάμωση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης που θα ήταν ουσιώδες στοιχείο μιας πολιτικής ενίσχυσης του κράτους δικαίου (βλ. πιο πάνω).

5.5 Τελικές παρατηρήσεις: Η συνταγματική αναθεώρηση δεν υποκαθιστά την πολιτική αρετή.

Μοιράζομαι με πολλούς τη γνώμη ότι «οι θεσμοί μετρούν». Συναφώς, η ποιότητα των πολιτικών θεσμών επηρεάζει την ποιότητα των οικονομικών θεσμών. **Οι θεσμοί περιέχουν κίνητρα και αντικίνητρα που κάνουν ορισμένου τύπου αποφάσεις οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής περισσότερο ή λιγότερο πιθανές.** Επηρεάζουν, λοιπόν, τις οικονομικές επιδόσεις. Ο σταυρός π.χ. είναι πιθανότερο να οδηγήσει στην παραμέληση του γενικού συμφέροντος σε σύγκριση με το σύστημα καταλόγων υποψηφίων που καταρτίζουν δημοκρατικά λειτουργούντα κόμματα. Η απλή αναλογική είναι πιθανότερο να υπηρετεί επιμέρους συμφέροντα σε σύγκριση με το πλειοψηφικό ή την ενισχυμένη αναλογική. Και ακόμα, όπως συζητήσαμε, ένα «φρένο χρέους» μπορεί να αποτρέπει δημοσιονομικά ελλείμματα, ένα σύστημα δύο Βουλών να αυξάνει το κόστος της πολιτικής διαδικασίας και την αβεβαιότητα, ενώ ασαφή ιδιοκτησιακά δικαιώματα προκαλούν οικονομικές στρεβλώσεις. Φυσικά μπορεί ευλόγως να υποστηριχθεί, και υποστηρίζεται πράγματι, ότι ένα Σύνταγμα υπηρετεί και άλλους στόχους εκτός της οικονομικής ανάπτυξης. Τότε εμφανίζεται το πρόβλημα της **στάθμισης** διαφορετικών στόχων π.χ. της ανάπτυξης και της συμμετοχής.

Ένα διαφορετικό ζήτημα είναι ότι σε χώρες με χαλαρούς θεσμούς είναι αυξημένος ο κίνδυνος παραβίασης συνταγματικών περιορισμών και παράκαμψης ή αλλοίωσης του νοήματός τους στην πράξη με ευφάνταστες και αδιαφανείς διαδικασίες έναντι των οποίων ο πολίτης

¹⁰³ Βλ. Αιτιολογική έκθεση επί της πρότασης των βουλευτών της ΝΔ για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, Βουλή των Ελλήνων, Δεκέμβριος 2014, σελ. 30.

¹⁰⁴ Άρθρο 86 του Συντάγματος.

¹⁰⁵ Με προσθήκη νέας παραγράφου στο άρθρο 101 του Συντάγματος.

είναι ουσιαστικά ανίσχυρος- και το Σύνταγμα. Στην Ελλάδα τυπικά παραδείγματα τέτοιων φαινομένων είναι η καταστρατήγηση ακόμη και των πλέον αυστηρών απαγορεύσεων σε σχέση με τα δάση, ο τρόπος που εφαρμόζεται η «δωρεάν παιδεία», η αγνόηση των επιταγών για την προστασία του περιβάλλοντος και η άτυπη ιδιοποίηση της κοινής περιουσίας. Όλα αυτά καταλήγουν σε ένα κενό που χωρίζει τις συνταγματικές πρόνοιες από τη συνταγματική πραγματικότητα. Εν τούτοις, μπροστά σε τέτοιες πρακτικές μπορεί το Σύνταγμα να γίνεται σημείο αναφοράς για να στηρίζει την κριτική στον κυβερνητικό καιροσκοπισμό¹⁰⁶.

Η συνταγματική αναθεώρηση δεν θα λύσει όλα τα προβλήματα της πολιτικής. Εκτιμώ ότι η αλλαγή συνταγματικών κανόνων δεν υποκαθιστά την πολιτική βούληση να αντιμετωπισθούν τα θεσμικά και ουσιαστικά προβλήματα και να περάσει η χώρα σε διατηρήσιμη ανάπτυξη. Ούτε υποκαθιστά την (αριστοτέλεια) πολιτική αρετή. Όμως πρέπει τουλάχιστον να διερωτηθούμε πως η συνταγματική αναθεώρηση θα μπορούσε να συμβάλει στην επίτευξη του στόχου της διατηρήσιμης ανάπτυξης τροποποιώντας πολιτικούς και κατά προέκταση οικονομικούς θεσμούς.

¹⁰⁶ Kasper, W. and Streit, M. E. *Institutional economics. Social order and public policy*, όπως πριν, σελ. 336.

