

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟ Π.Μ.Σ.**  
**ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Με τίτλο:

**"ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ  
ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ  
ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ"**

**ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΒΑΤΙΣΤΑΣ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΚΟΥΓΕΑΣ**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ..... Σελ.6

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ..... Σελ.7

### Α' ΜΕΡΟΣ

ΚΥΡΙΑ ΜΕΣΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

Δαπάνες ..... Σελ.8

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

Έσοδα

2.1 Φόροι ..... Σελ.12

2.1.1 Ταξινόμηση φόρων με κριτήριο την φορολογική βάση ..... Σελ.14

2.1.2 Ταξινόμηση φόρων με κριτήριο τον φορολογικό συντελεστή .. Σελ.14

2.2 Φορολογική Πολιτική ..... Σελ.15

2.2.1 Βασικές αρχές φορολόγησης ..... Σελ.15

2.3 Ευρωπαϊκή φορολογική πολιτική και φορολογική εναρμόνιση .Σελ.19

2.3.1 Έμμεση φορολογία ..... Σελ.21

2.3.1.1 Φ.Π.Α. .... Σελ.21

2.3.1.2 Οι ειδικοί φόροι στην Ε.Ε. (exciseduties) ..... Σελ.22

2.3.2 Δράσεις για την εναρμόνιση των αμέσων φόρων ..... Σελ.23

2.4 Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής στην Ε.Ε. .... Σελ.25

2.5 Άλλα μέσα προσκομιδής εσόδων από το κράτος πέρα της επιβολής των φόρων ..... Σελ.27

2.5.1 Επιχειρηματική δραστηριότητα του κράτους ..... Σελ.27

2.5.1.1 Δημόσια Παραγωγή .....	Σελ.28
2.5.2 Ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων-Αποκρατικοποιήσεις .....	Σελ.30
2.5.3 Κρατικός Δανεισμός ως πηγή εσόδων .....	Σελ.33

## **Β' ΜΕΡΟΣ**

### **ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Μ.Π.Δ.Σ. ΩΣ ΜΕΣΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι**

1.1 Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση .....	Σελ.35
1.2 Δημοσιονομικοί κανόνες στην Ε.Ε. ....	Σελ.36
1.3 Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομική στρατηγικής .....	Σελ.38

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ**

##### **Προϋπολογισμός**

2.1 Ορισμός .....	Σελ.40
2.2 Νομική Φύση .....	Σελ.41
2.3 Κατηγορίες Δημόσιων Προϋπολογισμών .....	Σελ.44
2.4 Περιεχόμενο .....	Σελ.45
2.5 Ισοζύγιο .....	Σελ.46
2.6 Οι γενικές αρχές που διέπουν τον Προϋπολογισμό .....	Σελ.46
2.7 Η Ψήφιση του Προϋπολογισμού .....	Σελ.49
2.8 Φορείς .....	Σελ.49
2.9 Απολογισμός - Ισολογισμός .....	Σελ.50

## **Γ' ΜΕΡΟΣ**

# ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι**

Η δημοσιονομική πειθαρχία ως εγγυητής της εξέλιξης της οικονομικής ενοποίησης και της ΟΝΕ.

- 1.1 Εισαγωγή ..... Σελ.51
- 1.2 Τα κριτήρια σύγκλισης για την συμμετοχή του στην ΟΝΕ ..... Σελ.53
- 1.3 Η δημοσιονομική πειθαρχία όπως διαμορφώνεται από τις διατάξεις του Πρωτογενούς Κοινοτικού Δικαίου ..... Σελ.56
- 1.4 Η σημασία της δημοσιονομικής πειθαρχίας ..... Σελ.58

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ**

- 2. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης-Εισαγωγή .....Σελ.58
  - 2.1 Τι είναι το Σύμφωνο Σταθερότητας και ποιος είναι ο σκοπός του  
.....Σελ.60
  - 2.2 Η αρχική μορφή του Συμφώνου ..... Σελ.60
    - 2.2.1 Τι ορίζει το Ψήφισμα για την Επιτροπή ..... Σελ.61
    - 2.2.2 Τι ορίζει το Ψήφισμα όσον αφορά το Συμβούλιο ..... Σελ.62
    - 2.2.3 Οι Κανονισμοί 1466 και 1467 της 7 Ιουλίου 1997: Κανονισμός 1466/97(Προληπτικός Βραχίονας ΣΣΑ) ..... Σελ.62
    - 2.2.4 Η εξέταση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης ..... Σελ.63
    - 2.2.5 Ο Κανονισμός 1467/97 (Αποτρεπτικός Βραχίονας) ..... Σελ.64
    - 2.2.6 Πότε υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα ..... Σελ.64
    - 2.2.7 Περίπτωση Αναστολής της διαδικασίας ..... Σελ.65
  - 2.3 Η πρώτη τροποποίηση του ΣΣΑ ..... Σελ. 65
    - 2.3.1 Τροποποιητικοί Κανονισμοί 2005 ..... Σελ.65
    - 2.3.2 Αλλαγές που επήλθαν στο προληπτικό σκέλος ..... Σελ.65

2.3.3 Μετατροπές του δευτέρου σκέλους: Βελτίωση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος .....	Σελ.65
2.4 Η περεταίρω ενίσχυση του ΣΣΑ (2011) .....	Σελ.66
2.4.1 Ποια είναι τα νομοθετήματα που αποτελούν το SIX-PACK .....	Σελ.67
2.4.2 Τι περιλαμβάνουν τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης κατά το ενισχυμένο ΣΣΑ .....	Σελ.68
2.4.3 Πως διαμορφώνεται το πλαίσιο εξέτασης των προγραμμάτων... ..	Σελ.68
2.4.4 Κυρώσεις που επιβάλλονται κατά το προληπτικό σκέλος .....	Σελ.69
2.5 Πως διαμορφώνεται το αποτρεπτικό σκέλος μετά την έλευση του SIX-PACK (Κανονισμός 1177/2011) .....	Σελ.70
2.5.1 Κυρώσεις που επιβάλλονται κατά το αποτρεπτικό σκέλος .....	Σελ.70
2.5.2 Καθιέρωση του μηχανισμού υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών (Κανονισμός 1176/2011) .....	Σελ.71
2.5.3 Τι περιλαμβάνει ο μηχανισμός μακροοικονομικών ανισορροπιών .....	Σελ.71

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ**

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

3.1 Αρχικοί Μηχανισμοί Σταθερότητας .....	Σελ.72
3.2 Μόνιμος Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας .....	Σελ.75

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙV**

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο .....

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ V**

Η δέσμη των δύο μέτρων .....

**ΕΠΙΛΟΓΟΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**.....

**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**.....

## **ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

Γ.Λ.Κ Γενικό Λογιστήριο του Κράτους

Δ.Ε.Ε. Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δ.Σ Δημοσιονομικό Σύμφωνο

ΔΝΤ Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΔΥΕ Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος

Ε.Ε Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Κ.Α.Ε. Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

Ε.Κ.Α.Χ Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

Ε.Ο.Κ. Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Κ.Δ.Λ. Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού

Κ-Μ Κράτος Μέλος

ΜΔΣ Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός Στόχος

Μ.Π.Δ.Σ. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

Ν.Π.Δ.Δ. Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Π.Ι.Δ Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

ΟΝΕ Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Ο.Τ.Α Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΣΣΑ Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Φ.Π.Α Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

IMF International Monetary Fund

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τάση για συνεργασία των χωρών του Ευρωπαϊκού χώρου εμφανίστηκε ήδη από τον 18<sup>ο</sup> και 19<sup>ο</sup> αιώνα, όπου έγιναν οι πρώτες θεωρητικές νύξεις και ηγεμονικές ή ουτοπικές προτάσεις για μια ενωμένη Ευρώπη. Εντονότερες και πιο συγκεκριμένες προσπάθειες σε οικονομικό και πολιτικό επίπεδο έγιναν κατά τον μεσοπόλεμο χωρίς όμως να καρποφορήσουν. Η κατάσταση που είχε διαμορφωθεί μετά το τέλος του Δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου με την γρήγορη ένταση του Ψυχρού Πολέμου και του «διαχωρισμού» της Ευρώπης σε λιγότερο αναπτυγμένες οικονομικά χώρες και τις οικονομικά ανεπτυγμένες και η γεμονικές χώρες της Δυτικής Ευρώπης κατά μία έννοια εξανάγκασε την δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και μετέπειτα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι στις αρχές της δεκαετίας του 1950 έκαναν την εμφάνισή τους οι Ευρωπαϊκές Κοινοότητες, ως μία προσπάθεια ανάκτησης της πολιτικής και οικονομικής ισχύος των δυτικοευρωπαϊκών χωρών, σε αντίδραση προς την ηγεμονία των ΗΠΑ από την μία πλευρά και της ΕΣΣΔ από την άλλη. Στο πλαίσιο αυτό λοιπόν τα ευρωπαϊκά κράτη οδηγούνται στην δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα(ΕΚΑΧ) το 1952 και των Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας(ΕΚΑΕ) το 1957. Στο πλαίσιο της ΕΟΚ τέθηκε ο στόχος για δημιουργία μιας **Κοινής Αγοράς** σε δώδεκαετή ορίζοντα. Η ανάγκη για περεταίρω εξέλιξης της ενοποιητικής διαδικασίας οδήγησε στις 7.2.1991, στην υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Μάαστριχτ. Το Μάαστριχτ θεωρείται το πλέον σημαντικό βήμα στην διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, σε επίπεδο οικονομίας όπως αντίστοιχα και σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής-ασφάλειαφ. Η ΟΝΕ πρέπει να θεμελιώνεται πάνω σε μια κοινή αγορά προϊόντων και υπηρεσιών αλλά είναι η ίδια απαραίτητη για την καλή λειτουργία της κοινής αγοράς, γιατί οι μεταβολές των ισοτιμιών των νομισμάτων των κρατών μελών μιας κοινής αγοράς παρεμποδίζουν τις μεταξύ τους συναλλαγές, την αλληλοδιείσδυση των αγορών κεφαλαίων και επομένως τις διασταυρωμένες επενδύσεις. Η ιδέα της ΟΝΕ βασίστηκε πάνω στην ιδέα του να στηρίζεται η κοινή αγορά σε ένα ενιαίο νόμισμα ώστε να εξαλειφθεί το κόστος από τις μεταβολές των ισοτιμιών των νομισμάτων των από τις μεταξύ τους συναλλαγές, την αλληλοδιείσδυση των αγορών κεφαλαίων και επομένως τις διασταυρωμένες επενδύσεις.

Πως θα μπορούσε όμως να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα και η διάρκεια ενός τέτοιου εγχειρήματος χωρίς να επιτευχθεί ένα είδος σύγκλισης των οικονομιών των χωρών που θα συμμετείχαν. Η απάντηση είναι με την πρόβλεψη μιας διαδικασίας τριών σταδίων κατά την οποία τα κράτη θα έπρεπε να προσαρμοστούν πλήρως σε αυτά. Ενώ λοιπόν η νομισματική πολιτική επροκειτο να περάσει κατ' αποκλειστικότητα στα χέρια των επιφορτισμένων με αυτήν την αρμοδιότητα οργάνων της Ε.Ε, δεν μπορούσε το ίδιο να γίνει και με την δημοσιονομική πολιτική. Εφόσον η εκχώρηση του κυριαρχικού δικαιώματος του «κοψίμου νομίσματος» ήταν πολύ ήδη

πολύ ριψοκινδύνο βήμα για τα κράτη, δεν θα μπορούσε να εκχωρηθεί πλήρως και η δημοσιονομική. Η δημοσιονομική μπορούσε να εκχωρηθεί μόνο μερικώς, μόνο και μόνο στο πλαίσιο σύγκλισης των οικονομικών πολιτικών. Έτσι δόθηκε η δυνατότητα στην Ε.Ε να θεσει ένα αυστηρό πλαίσιο κανόνων κυρίως μέσω του ΣΣΑ, οι οποίοι εγκαθίδρυσαν ένα αυστηρό πλαίσιο δημοσιονομικής πειθαρχίας για τα κράτη ταυτόχρονα με μια ισχυρή εποπτεία από τα αρμόδια όργανα της Ε.Ε (Ecofin).

Η έλευση της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία στην Ευρωπαϊκή επικράτεια μεταφράστηκε σε κρίση χρέους, αναπροσάρμοσε τα δεδομένα και ανέδειξε την ανάγκη δημιουργίας ενός πιο συμπαγούς πλαισίου δημοσιονομικής πειθαρχίας και εποπτείας με μια σειρά νέων νομοθετημάτων. Η εξελίξεις αυτές οδήγησαν πλέον στο να γίνεται λόγος για ένα βήμα παραπάνω με ανάπτυξη κοινής δημοσιονομικής πολιτικής με χρήση κοινών δημοσιονομικών εργαλείων, κάτι που προϋποθέτει πλήρη μεταβίβαση εξουσιών σε υπερεθνικές αρχές.

Στην παρούσα εργασία θα θίξουμε το αρχικό πλαίσιο της γενικής ευρωπαϊκής δημοσιονομικής πολιτικής όπως αυτό διαμορφωνόταν προ κρίσης με βάση το Μάαστριχτ και το ΣΣΑ και εν συνεχεία θα παρουσιάσουμε τα νέα νομοθετήματα (Δέσμη έξι μέτρων, Δημοσιονομικό Σύμφωνο, Δέσμη δύο μέτρων) και το καθεστώς πειθαρχίας και εποπτείας που αυτά δημιούργησαν αλλά θα καλύψουμε και τις κινήσεις που έγιναν για την δημιουργία μηχανισμών αντιμετώπισης των χρηματοπιστωτικών κρίσεων των κρατών μελών. Πριν όμως θα παρουσιάσουμε συνοπτικά τα βασικά μέσα άσκησης Δημοσιονομικής πολιτικής που διαθέτει ένα Κράτος

## **Α' ΜΕΡΟΣ**

### **ΚΥΡΙΑ ΜΕΣΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι**

### **Δαπάνες**

Οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν ένα από τα βασικότερα μέσα δημοσιονομικής πολιτικής. Αποτελούν μέρος της γενικότερης πολιτικής δαπανών η οποία αποτελεί ουσιαστικά το σύνολο των αποφάσεων αναφορικά με το πόσα χρήματα θα δαπανήσει η Γενική κυβέρνηση συνολικά είτε προκειμένου να αγοράσει εισροές και τελικά αγαθά, είτε για να μεταβιβάσει εισόδημα στα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις. Το μέγεθος των δημοσίων δαπανών, αποτελεί ίσως τον σημαντικότερο δείκτη μεγέθους του δημόσιου τομέα για ένα κράτος. Το κράτος μπορεί να προχωρήσει σε πολλές μορφές δαπανών (πληρωμές, επιδοτήσεις, κατασκευή υποδομών κλπ.). Προκειμένου



να επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή αποτύπωση τους στον Προϋπολογισμό, οι δαπάνες ταξινομούνται σε διάφορες κατηγορίες, με βάση κάποια κριτήρια, με τις τρεις βασικές ταξινομήσεις των δημοσίων δαπανών να είναι η οικονομική, η λειτουργική και η διοικητική.

Κατά την οικονομική ταξινόμηση των δαπανών το βασικό κριτήριο που χρησιμοποιούμε είναι το κατά πόσο οι δαπάνες δημιουργούν ζήτηση στην οικονομία<sup>1</sup>. Με βάση αυτό το κριτήριο, η διάκριση είναι η εξής :

- **Παραγωγικές δαπάνες ή δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές.** Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες είναι όλες αυτές οι δαπάνες που αποτελούν ζήτηση αγαθών και υπηρεσιών και επομένως οδηγούν σε άμεση απασχόληση παραγωγικών συντελεστών και δημιουργία εισοδημάτων<sup>2</sup>. Τέτοιες δαπάνες είναι οι μισθοί των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, δαπάνες για πληρωμές ενοικίων, δαπάνες για κατασκευή υποδομών. Με την σειρά τους οι παραγωγικές δαπάνες διακρίνονται σε δύο επιμέρους υποκατηγορίες, τις τρέχουσες δαπάνες οι οποίες περιλαμβάνουν τις δαπάνες που αποσκοπούν την εξυπηρέτηση παρόντων στόχων (πληρωμές μισθών) και τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων οι οποίες περιλαμβάνουν δαπάνες που εξυπηρετούν επενδύσεις της Γενικής Κυβέρνησης σε έργα υποδομής και με αυτές καλύπτονται ανάγκες μιας σειράς ετών<sup>3</sup>.
- **δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές** : δεν αποτελούν ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες και δεν συντελούν άμεσα στην απασχόληση συντελεστών ούτε στη δημιουργία εισοδημάτων και αποτελούν απλά μονομερείς μεταβιβάσεις χρηματικών πόρων σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις<sup>4</sup>. Τέτοιες δαπάνες είναι οι συντάξεις, τα επιδόματα, οι επιδοτήσεις και οι μεταβιβαστικές πληρωμές σε επιχειρήσεις, νοικοκυριά αλλά και η εξυπηρέτηση των υποχρεώσεων προς το εξωτερικό(καταβολή τόκων και χρεωλυσιών. Οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται και αυτές με την σειρά τους σε επιμέρους υποκατηγορίες. Συνεπώς διακρίνονται σε **μεταβιβάσεις εισοδήματος** και **μεταβιβάσεις κεφαλαίου**. Στις μεταβιβάσεις εισοδήματος εντάσσονται όλες εκείνες οι δαπάνες που ενισχύουν το εισόδημα των ιδιωτικών φορέων και στις κεφαλαίου οι δαπάνες που γίνονται για αγορά κεφαλαιουχικών αγαθών όπως π.χ. ακίνητα. Ακόμη, με κριτήριο την ιδιότητα του δικαιούχου τους το αν δηλαδή αυτοί είναι νοικοκυριά ή επιχειρήσεις, οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές διακρίνονται και σε μεταβιβάσεις προς νοικοκυριά και μεταβιβάσεις προς επιχειρήσεις<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ν.κΚαραβίτη <>«Δημόσιο χρέος και έλλειμμα», Κεφάλαιο 2 <<Μέγεθος Δημοσίου τομέα>> σελ 93.

<sup>2</sup> Θ Γεωργακόπουλος «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», Εκδόσεις Μπένου,Γ Εκδοση 2005 , σελ 100.

<sup>3</sup> Θ Γεωργακόπουλος , «Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική», σελ 100

<sup>4</sup> Θ Γεωργακόπουλος ,Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, σελ 100.

<sup>5</sup> Θεοδώρου Γεωργακόπουλου σελ 101.

Η διαφορά μεταξύ παραγωγικών δαπανών και μεταβιβαστικών πληρωμών ουσιαστικά έγκειται στο ότι, οι μεν παραγωγικές και κυρίως οι δαπάνες επενδύσεων ενδείκνυται περισσότερο από αυτές για μεταβιβαστικές πληρωμές για την επίτευξη του σκοπού της σταθεροποίησης της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης μέσω της αύξησης της συναθροιστικής ζήτησης, ενώ οι δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές να ενδείκνυται περισσότερο για την επίτευξη του σκοπού της βελτίωσης της κατανομής του εισοδήματος<sup>6</sup>.

Οι δημόσιες Δαπάνες κατά την λειτουργική ταξινόμηση ταξινομούνται με κριτήριο τις ανάγκες που καλύπτει η κάθε κατηγορία δαπάνης. Με αυτό τον διαχωρισμό έχουμε δαπάνες «δαπάνες υγείας» «δαπάνες εκπαίδευσης» «δαπάνες εθνικής άμυνας». Με την χρήση αυτής της ταξινόμησης διευκολύνεται η ομαδοποίηση τους και αποτύπωση τους στον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά ταυτόχρονα διευκολύνεται και ο έλεγχος τους και ενισχύεται η διαφάνεια κατά την αποτύπωση τους, καθώς ο πολίτης μπορεί να κατανοήσει πιο εύκολα τον σκοπό της κάθε δαπάνης. Τέλος, μια ακόμη ταξινόμηση των δαπανών είναι η διοικητική, κατά την οποία η διάκριση γίνεται με βάση τον **φορέα<sup>7</sup> που πραγματοποιεί την δαπάνη**. Με βάση το κριτήριο αυτό, οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης διακρίνονται στις δαπάνες του κράτους ή δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης, στις δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, τις δαπάνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και τις δαπάνες των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

#### ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

##### Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΑΣΥΔΟΣΕΙΑΣ(ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ 1980-1990)

Ανέκαθεν υπήρχε η τάση στην Ελλάδα οι δημ. Δαπάνες να υπερβαίνουν τα δημόσια έσοδα. Μια κατά γενική ομολογία λανθασμένη πολιτική, η οποία εκπορευόταν από τις πολιτικές τάσεις της εποχής που επιθυμούσαν ένα ογκώδη δημόσιο τομέα για λόγους ενδεχομένως μικροπολιτικούς.

Οι δημόσιες δαπάνες εκείνη την εποχή ήταν μεγαλύτερες από αυτό που επέτρεπε η χρηματοδότηση τους μέσω φορολογικού συστήματος. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα το κράτος να προσφεύγει σε δανεισμό είτε από την κεντρική του Τράπεζα είτε από ιδιώτες είτε σε εξωτερικό δανεισμένο μέγεθος αυτό της υπερχρέωσης του δημ. Τομέα αποτελεί κατά πολλούς την κυρία αίτια των επερχόμενων μακροοικονομικών ανισορροπιών. Με λίγα λόγια η διόγκωση του δημ. Τομέα ήταν γενεσιουργός αίτια συνεπειών όπως αύξηση του πληθωρισμού, δημιουργία ελλειμμάτων ισοζυγίου πληρωμών και χαμηλών ρυθμών ανάπτυξης.

Από την άλλη μεριά επειδή ακριβώς η πολιτική δαπανών αποτελεί πολιτική της εκάστου κυβέρνησης, η οποία διαφαίνεται στον προϋπολογισμό, θα

<sup>6</sup> Θεοδώρου Γεωργακόπουλου σελ 103.

<sup>7</sup> Θεοδώρου Γεωργακόπουλου σελ 107.

μπορούσαμε να πούμε ότι το αν είναι αποτελεσματική η όχι ποικίλει ανάλογα με την σκοπιά με την όποια την εξετάζουμε.

Ναι μεν τα αποτελέσματα έδειξαν ότι την εποχή της μεγάλης διόγκωσης του δημόσιου τομέα αυξήθηκαν οι μακροοικονομικές ανισοροπίες ,αλλά απ την άλλη υπήρχαν πάντα γνώμες που υποστήριζαν ότι η αύξηση αυτή των μακροοικονομικών ανισοροπιών δεν προσήλθε μόνο από την διόγκωση του δημόσιου τομέα αλλά σαφώς έπαιξαν τον ρόλο τους και οι διαρθρωτικές αδυναμίες ,που είχε πάντοτε η ελληνική οικονομία.

Η πολιτική δαπανών λοιπόν αλλιώς μπορεί να αποτιμηθεί από έναν σοσιαλιστή, αλλιώς από έναν φιλελεύθερο .Κάθε κυβέρνηση έχει σαφώς την δική της πολιτική χροιά και με βάση αυτή προσπαθεί καθώς διαμορφώνει την πολιτική δαπανών να αναμείξει όσο το δυνατόν καλύτερα στόχους οικονομικούς ,κοινωνικούς ,πολιτικούς.<sup>8</sup>Καθίσταται κοινός τόπος

πλέον ότι όλες οι κυβερνήσεις του παρελθόντος ανεξαρτήτως των κομματικών συνδυασμών που τις σχημάτιζαν, στους πολιτικούς σκοπούς του σχεδιασμού πολιτικής δαπανών εισήγαγαν και την εξυπηρέτηση μικροπολιτικών σκοπών οι όποιοι είχαν ως αποτέλεσμα την υπερχρέωση του δημόσιου τομέα ,χωρίς να μπορούμε να πούμε πως οι δαπάνες αυτές συνέβαλαν στην αποκατάσταση ενός μεγάλου μέρους του κοινωνικού συνόλου.

Όσον αφορά το μείζον θέμα των δαπανών κοινωνικού χαρακτήρισου ειδικά στην Ελλάδα υπήρξε μόνιμο κριτήριο επιλογής κόμματος και κατ' επέκταση οικονομικών πολιτικών, η κατά γενική ομολογία επικρατούσα, στους κύκλους των οικονομολόγων, άποψη, τάσσεται υπέρ της μείωσης τους σε σημείο, στο όποιο δεν πλήττονται οι αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας<sup>9</sup>.Με απλά λόγια η επικρατούσα θεωρία πιστεύει ότι οι μακροχρόνιες κυκλικές διακυμάνσεις όπως η ενεργεία και ο πληθωρισμός ,που δημιουργούνται κατά την προσαρμογή της οικονομίας σε μια πορεία πιο αναπτυξιακή ,με μικρότερο κρατικό παρεμβατισμό ,θα πρέπει να αντιμετωπίζονται καθαρά από τις δυνάμεις τις αγοράς και όχι από το κρατικές δράσεις.

Όταν τώρα η σταθερή αναπτυξιακή πορεία βασισμένη και αυτή με την σειρά της σε σταθερές πολιτικές προώθησης της ιδιωτικής πρωτοβουλίας ,επιφέρει αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος ,τότε μπορεί το κράτος να παρέμβει με εργαλείο μια φορολογική πολιτική και μια πολιτική δαπανών οι οποίες να προωθούν μια άτυπη αναδιανομή, με σκοπό την εξομάλυνση των κοινωνικών διαφορών.

---

<sup>8</sup>Τις εποχές αυτές της αυστηρής δημοσιονομικής εποπτείας καθίσταται σαφώς δυσκολότερη η έκφραση πολιτικών πεποιθήσεων και η ένταξη ειδικών στοχοθεσιών (πελατειακές εξυπηρετήσεις)στην πολιτική δαπανών της χώρας και στον προϋπολογισμό γενικότερα.

<sup>9</sup> Τατσος σελ. 63

Υπάρχει σχέση αλληλεξάρτησης μεταξύ του μεγέθους του δημόσιου τομέα<sup>10</sup> με το μέγεθος των δαπανών ενός κράτους. Η διόγκωση του δημόσιου τομέα αποτέλεσε καταστροφική για την χώρα και θεωρείται κατά πολλούς ένας πολύ σημαντικός λόγος για τον οποίο η χώρα αντιμετώπισε τέτοιο επίπεδο δημοσιονομικής κρίσης στην πορεία. Είναι γνωστό τοις πάσι , πως για να χρηματοδοτηθούν δαπάνες σχετικές με απασχόληση ατόμων στον δημόσιο τομέα ,οι κυβερνήσεις των δεκαετιών αυτών προσέφευγαν σε δανεισμό . Όλες αυτές οι δαπάνες λοιπόν ουδέποτε συνετέλεσαν στην χρηματοδότηση επενδύσεων αλλά συνετέλεσαν στην εξασφάλιση της μακροζωίας των κυβερνήσεων εκείνων μέσα από μια αέναη εξυπηρέτηση πελατειακών ανήκων<sup>11</sup> . Σε καμιά περίπτωση, η χρηματοδότηση δαπανών αυτού του μεγέθους για απασχόληση δυναμικού στον δημόσιο τομέα ,δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί κομμάτι ανακυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής, αποσκοπούσες στην καταπολέμηση της ανεργίας.

Στην Ελλάδα σύμφωνα με επίσημα στατιστικά στοιχεία τις δεκαετίες 80 και 90 , παρατηρείται μια αύξηση δαπανών συγκριτικά με προηγούμενες δεκαετίες ,της τάξεως του 20-25%. Στο αυξημένο αυτό ποσοστό δημ. Δαπανών ,έχουμε μια αύξηση των μεταβιβαστικών πληρωμών(βασικός δείκτης μεγέθους δημ. Τομέα) της τάξεως του 10%,συγκριτικά με την δεκαετία του 70<sup>12</sup>. Οι δείκτες αυτοί μαρτυρούν την πρωτοφανή αύξηση του δημόσιου τομέα. Αν σε όλα αυτά προστεθεί και η αναποτελεσματικότητα του δημ. τομέα γίνεται αμέσως κατανοητή η συμβολή της πολιτικής δαπανών των δεκαετιών αυτών στην, διόγκωση του δημ. χρέους και στη μετέπειτα οικονομικής κατάστασης της Ελλάδας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ** **ΕΣΟΔΑ**

### **2.1 Φόροι**

Προκειμένου το κράτος να χρηματοδοτεί τις δαπάνες του, θα πρέπει το ίδιο να διαθέτει διακριτές πηγές εσόδων. Ως πηγές εσόδων του κράτους θεωρούνται: η επιβολή φόρων, τα έσοδα που προκύπτουν από επιχειρηματική δραστηριότητα του ιδίου και η προσφυγή σε εξωτερικό δανεισμό.

---

<sup>10</sup> Ως **δημόσιο τομέα** συναντάμε στην ελληνική βιβλιογραφία τον όρο Γενική Κυβέρνηση δημόσιος τομέα περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης, Ο δημόσιος τομέας εκδηλώνεται στην εθνική οικονομία με τους εξής τρόπους  
1)αγορά εισροών, αγαθών και υπηρεσιών που ώστε να παράγει ή να παρέχει αγαθά  
2)με την καθεαυτή διαδικασία της παραγωγής – παροχής  
3)με την με την παροχή χρηματικών πόρων στους θεσμικούς τομείς της οικονομίας(N. Καραβίτης , «Δημόσιο Χρέος και έλλειμμα»,εκδοσεις Διόνικος ,σελ 27)

<sup>11</sup> Ναπολέων Μαραβέγιας, εφημερίδα «Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία» 10-07-2011

<sup>12</sup> HarveyS. Rosen, TedGayer,Βασίλης Ραπάνος, Γ. Καπλάνογλου, »Δημόσια Οικονομική, Σύγχρονη θεωρία και ελληνική πραγματικότητα» σελ 965

Στην συνέχεια θα αναλύσουμε την κάθε πηγή εσόδων, ξεκινώντας πρώτα από την μείζονα πρακτική κάθε κράτους, την επιβολή φόρων.

Τι είναι ο φόρος; Οι φόροι αποτελούν οικονομικές επιβαρύνσεις οι οποίες επιβάλλονται στους ιδιωτικούς φορείς της οικονομίας από τους δημόσιους με σκοπό την μονομερή μεταβίβαση αγοραστικής δύναμής σε αυτούς<sup>13</sup>.

Κατά την διαδικασία επιβολής φόρου το κράτος, εν αντιθέσει με τις άλλες περιπτώσεις (επιχειρηματική δραστηριότητα και δανεισμός) λειτουργεί εκμεταλλευόμενο την υπερισχύουσα θέση του ώστε να αποσπάσει τον φόρο από τον ιδιώτη. Το ρήμα “αποσπάσει” είναι αυτό που αποδίδει καλύτερα την έλλειψη της έννοιας της ειδικής αντιπαροχής που εμφανίζεται στις δύο άλλες περιπτώσεις. Κατά την διακόσια αυτή το κράτος λειτουργεί πρωτογενώς επιβάλλοντας στον ιδιώτη την υποχρέωση απόδοσης φόρου με σκοπό όχι όπως προείπαμε εστιασμένο στην αντιπαροχή ,αλλά με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού οφέλους (π.χ. δημόσια αγαθά). Από την στιγμή λοιπόν που απουσιάζει το προσωπικό κίνητρο για τον ιδιώτη<sup>14</sup> μπορούμε να πούμε ότι το κράτος χρησιμοποιεί την υπερισχύουσα θέση του ώστε να επιβάλει-εξαναγκάσει τον ιδιώτη να δώσει ένα χρηματικό ποσό το οποίο ενδεχομένως να μην προθυμοποιούταν να δώσει ώστε να εξυπηρετηθεί η κοινή ωφελεία.

Οι επιβολή φόρων αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση πάγιων αναγκών του κράτους και γι αυτό κάθε μορφή κράτους από την αρχέγονη έως την σύγχρονη μορφή του χρησιμοποιούσε την είσπραξη φόρων ως την κυρία πηγή εσόδων. Οι φόροι όμως δεν χρησιμοποιούνται μόνο για την μετάθεση χρηματικών πόρων από τους ιδιώτες στο κράτος αλλά επιτελούν και άλλες λειτουργίες όπως το να αποτελούν μέσα οικονομικής πολιτικής(πχ να συγκρατούν τα επίπεδα του πληθωρισμού) αλλά και στο να συμβάλουν στην βελτίωση της διανομής του εισοδήματος ,αποτελώντας το κύριο μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής για ένα κράτος.<sup>15</sup>

Πριν προχωρήσουμε σε διάκριση των φόρων ,θα πρέπει πρώτα να προσεγγίσουμε τις έννοιες της φορολογικής βάσης<sup>16</sup> και του φορολογικού συντελεστή. Ως φορολογική βάση νοείται το μέγεθος με βάση το οποίο υπολογίζεται ένας φόρος, μέγεθος που μπορεί να είναι οικονομικό ή μη. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό οι φόροι μπορούν να διακριθούν σε φόρους εισοδήματος, φόρους περιουσίας και φόρους δαπάνης.

Ως φορολογικός συντελεστής θεωρείται το ποσό φόρου που αντιστοιχεί στην κάθε μονάδα φορολογικής βάσης. Ανάλογα τον φορολογικό συντελεστή οι φόροι χωρίζονται σε αναλογικούς ,προοδευτικούς και αντίστροφα προοδευτικούς.

### 2.1.1 Ταξινόμηση φόρων με κριτήριο την φορολογική βάση

<sup>13</sup> Θ Γεωργακόπουλος ,*Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ.108.

<sup>14</sup> Κατά τον Μανκίω στο βιβλίο “Αρχές της Οικονομίας ”μια από τις 10 βασικές αρχές της οικονομίας είναι ότι οι άνθρωποι ανταποκρίνονται σε κίνητρα.

<sup>15</sup> Θ. Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική* σελ.109

<sup>16</sup> Θ. Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική* σελ.110

i. Οι φόροι εισοδήματος είναι οι φόροι που επιβάλλονται σε φυσικά και νομικά πρόσωπα και το ποσό το φόρου προκύπτει από την συνάθροιση των εισοδημάτων τους ανεξαρτήτως την πηγή προέλευσης.

ii. Οι φόροι καταναλωτικής δαπάνης, δηλαδή φόροι που επιβάλλονται ανάλογα με το μέγεθος της δαπάνης για κατανάλωση αγαθών

iii. Οι φόροι περιουσίας, οι οποίοι υπολογίζονται με βάση το μέγεθος της κατεχόμενης περιουσίας

## 2.1.2 Ταξινόμηση φόρων με κριτήριο τον φορολογικό συντελεστή

i. Αναλογικός<sup>17</sup> φόρος είναι ο φόρος του οποίου ο φορολογικός συντελεστής δεν μεταβάλλεται όταν μεταβάλλεται η φορολογική βάση. Μιλάμε δηλαδή για σταθερό φορολογικό συντελεστή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο ΦΠΑ

ii. Προοδευτικός<sup>18</sup> είναι ο φόρος ο συντελεστής του οποίου αυξάνεται η μειώνεται σε περίπτωση αύξησης ή μείωσης του μεγέθους της φορολογικής βάσης μεταβάλλεται ανάλογα με το μέγεθος της φορολογικής βάσης, δηλαδή αυξάνεται ή μειώνεται με την αντίστοιχη αύξηση ή μείωση της φορολογικής βάσης. Σταθερή, αύξουσα προοδευτικότητα ή φθίνουσα προοδευτικότητα υπάρχει όταν ο φορολογικός συντελεστής αυξάνεται με σταθερό, αυξόντα ή φθίνοντα ρυθμό αντίστοιχα, με τη μεταβολή της φορολογικής βάσης. Βέβαια στη πράξη η μεταβολή δεν είναι συνεχής αλλά ο φορολογικός συντελεστής αλλάζει καθώς η φορολογική βάση διαιρείται σε κλιμάκια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου φόρου είναι ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων.

iii. Αντίστροφα προοδευτικός<sup>19</sup> είναι ο φόρος όταν ο φορολογικός συντελεστής μεταβάλλεται αντιστρόφως ανάλογα με τη φορολογική βάση, δηλαδή αυξάνεται με μείωση της φορολογικής βάσης και αντίστροφα. Όπως και στον προοδευτικό φόρο μπορεί να υπάρχει σταθερή, αύξουσα ή φθίνουσα προοδευτικότητα.

Τώρα πιο δύσκολη θεωρείται η ταξινόμηση των φόρων ως άμεσων ή έμμεσων. Τα κριτήρια ταξινομήσεις ενός φόρου ως άμεσου ή έμμεσου δεν είναι ευδιάκριτα και συχνά υπάρχουν αντικρουόμενες απόψεις.

Παρ' όλα αυτά με λίγα λόγια μπορούμε να πούμε ότι οι **άμεσοι φόροι** είναι εκείνοι οι φόροι που επιβάλλονται από την φορολογούσα αρχή :

α. Επί στοιχείων, που προσδιορίζουν άμεσα την φοροδοτική ικανότητα του φορολογουμένου, δηλαδή την οικονομική του δυνατότητα να πληρώνει τους φόρους στο κράτος και εισοδήματος υφίσταται μείωση του εισοδήματος , άρα ένας φόρος εισοδήματος είναι ένας άμεσος φόρος.

**Έμμεσοι** χαρακτηρίζονται οι φόροι οι οποίοι επιβάλλονται από το κράτος :

α. Επί στοιχείων, που αποτελούν ενδείξεις μόνο της φοροδοτικής ικανότητας του φορολογούμενου όπως είναι οι φόροι κατανάλωσης και

<sup>17</sup> ΘΓεωργακόπουλος ,»Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική» σελ.110

<sup>18</sup> Θ Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική» σελ.115

<sup>19</sup> Θ Γεωργακόπουλου, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική σελ.119

β. Με την πρόθεση να επιβαρύνουν τα πρόσωπα, με τα οποία συναλλάσσεται ο κατά νόμο υπόχρεος για την πληρωμή του φόρου στο Δημόσιο πχ ο έμπορος ποτών είναι κατά νόμο υπόχρεος να καταβάλει στο κράτος τον ειδικό φόρο οινοπνεύματος πλην όμως δεν υφίσταται προς τούτο μείωση των κερδών του, αλλά εισπράττει τους φόρους από τους καταναλωτές του αλκοόλ υψώνοντας ανάλογα το τίμημα πώλησης του προϊόντος.

Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα έμέσου φόρου είναι ο ΦΠΑ, ο οποίος μπορούμε να πούμε ότι είναι συνυφασμένος με την ενοποίηση της φορολογικής πολιτικής στα πλαίσια της οικονομικής ενοποίησης της Ε.Ε. Άλλα χαρακτηριστικά είδη έμμεσων φόρων που μπορούμε να αναφέρουμε είναι οι Δασμοί τα τέλη ταξινόμησης κλπ.

## 2.2 Φορολογική Πολιτική

### 2.2.1 Βασικές αρχές φορολόγησης

Το σύνολο των φόρων που επιβάλλονται σε ένα κράτος αποτελούν το φορολογικό του σύστημα<sup>20</sup>. Η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος μιας χώρας εξαρτάται από διάφορους παράγοντες, κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς. Γενικά πάντως τα φορολογικά συστήματα των ανεπτυγμένων χωρών αποτελούνται και δίνουν έμφαση στους φόρους εισοδήματος ενώ εκείνα των αναπτυσσόμενων χωρών στους φόρους δαπάνης. Αυτό συμβαίνει γιατί στις ανεπτυγμένες χώρες τα εισοδήματα είναι αυξημένα, υπάρχει καλύτερη λογιστική οργάνωση των φορολογούμενων μονάδων και πολύ χαμηλότερη φοροδιαφυγή και αντικειμενικά πιο καλά οργανωμένοι φοροεισπρακτικοί και ελεγκτικοί μηχανισμοί σε αντίθεση με τις αναπτυσσόμενες χώρες στις οποίες παρατηρούνται ακόμα πολλές ελλείψεις. Ένα κρίσιμο ερώτημα αφορά το πότε ένα φορολογικό σύστημα είναι δίκαιο. Πότε το φορολογικό βάρος δηλαδή η επιβάρυνση η οποία προκαλείται στους ιδιωτικούς φορείς εξαιτίας της μονομέρειας των φόρων<sup>21</sup> κατανέμεται δίκαια».

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση του πλαισίου της φορολογικής πολιτικής που υιοθετεί ένα κράτος θα πρέπει να πρώτα να δώσουμε τις βασικές αρχές-κανόνες της φορολόγησης.

Όπως προαναφέραμε η γενικότερη φορολογική πολιτική επιλέγεται μέσα από ένα σύνολο οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών παραγόντων που εκτιμά η εκάστου κυβέρνηση. Παρόλα αυτά για να εκλείψει η αυθαιρεσία και να αποφεύγεται η υπερφορολόγηση, έχουν θεσπιστεί κανόνες εν είδη γενικών αρχών που θα πρέπει τουλάχιστον από τα ανεπτυγμένα ευρωπαϊκά κράτη να τηρούνται. Οι κανόνες<sup>22</sup> που διέπουν την φορολογία θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με κάποιες γενικές αρχές που διαμορφώθηκαν από την εξέλιξη της επιστήμης και την εμπειρία. Έτσι η φορολογική νομοθεσία πρέπει να στηρίζεται στους εξής κανόνες:

---

<sup>20</sup>Θ Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική* σελ 294.

<sup>21</sup> Θ Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 297.

<sup>22</sup> Α. Φλώρος, 2004, *Φορολογική Λογιστική*, Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική, σελ 23

1. Ο κανόνας της καθολικότητας του φόρου: Ο κανόνας αυτός επιβάλλει την ίδια φορολόγηση σε όλους τους πολίτες, ημεδαπούς αλλά και αλλοδαπούς, που ζουν και εργάζονται σε ένα κράτος. Το γεγονός ότι τα μικρά εισοδήματα απαλλάσσονται από τον φόρο δεν αναιρεί τον κανόνα της καθολικότητας του φόρου, για τους εξής λόγους: Αφενός γιατί το τελικό έσοδο για το κράτος δεν είναι σημαντικό, δεδομένου ότι για την βεβαίωση και είσπραξη του θα δαπανηθούν πόροι, και Αφετέρου η επιβάρυνση των μικρών εισοδημάτων μπορεί να επιφέρει μεταγενέστερα την ανάγκη στο κράτος για την ενίσχυση των εισοδημάτων αυτών.

2. Ο κανόνας της παραγωγικότητας του φόρου: Για να μπορέσει η φορολογία να είναι παραγωγική και να εξυπηρετεί αποτελεσματικά τον αποταμιευτικό σκοπό του κράτους θα πρέπει: Οι Νόμοι να είναι εκφρασμένοι με σαφήνεια και να μην τροποποιούνται συχνά. Το ποσοστό φορολόγησης να μην είναι υπερβολικά υψηλό για να μην ωθεί τους φορολογούμενους στη φοροδιαφυγή. Οι απαλλαγές από το φόρο να μην καθιερώνονται, και Η βεβαίωση και είσπραξη του φόρου θα πρέπει να γίνεται όσο το δυνατό ταχύτερα με ταυτόχρονη συρρίκνωση των δαπανών που απαιτούνται για την διαδικασία αυτή.

3. Ο κανόνας της απλότητας του φόρου: Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, η νομοθεσία που διέπει την φορολογία θα πρέπει να είναι απλή, σαφής και κατανοητή χωρίς πολλές εξαιρέσεις από τον γενικό κανόνα. Η τακτική κωδικοποίηση των φορολογικών διατάξεων εξυπηρετεί σημαντικά τον κανόνα αυτό και μειώνει την σύγχυση που πιθανόν να αισθάνονται οι φορολογούμενοι, βελτιώνοντας τις σχέσεις τους με τα φοροτεχνικά όργανα.

4. Ο κανόνας της βεβαιότητας και της σταθερότητας: Όταν ο τρόπος φορολόγησης είναι κατανοητός από τους φορολογούμενους, με διάρκεια στον χρόνο, δηλαδή χωρίς συνεχείς 13 μεταβολές, τότε οι φορολογούμενοι γνωρίζοντας εκ των προτέρων τον φόρο που οφείλουν να αποδώσουν στο κράτος αλλά και τον τρόπο απόδοσής του, εξοικειώνονται με αυτό και η φορολογία γίνεται πιο αποδοτική.

5. Ο κανόνας της καταλληλότητας του φόρου: Ο φόρος θα πρέπει να είναι κατάλληλος από άποψη χρόνου πληρωμής, δηλαδή η είσπραξή του θα πρέπει, κατά προτίμηση, να γίνεται όταν το εισόδημα πραγματοποιείται, ώστε να εξυπηρετούνται οι φορολογούμενοι. Ο φόρος θα πρέπει να είναι κατάλληλος από άποψη τόπου πληρωμής, δηλαδή η πραγματοποίησή του να γίνεται σε τόπου που διευκολύνει τον φορολογούμενο, είτε στην κατοικία του, είτε στον τόπο διαμονής του, είτε στον τόπο που ασκείται η επαγγελματική του δραστηριότητα. Τέλος, ο φόρος θα πρέπει να είναι κατάλληλος από άποψη τρόπου, δηλαδή η είσπραξή του να γίνεται με τρόπο που διευκολύνει τον φορολογούμενο, για παράδειγμα με δόσεις,

6. Ο κανόνας του ελάχιστου ορίου συντήρησης: Το μέρος του εισοδήματος κάθε φορολογούμενου που θεωρείται ότι προορίζεται να καλύψει τις απαραίτητες ανάγκες αυτού αλλά και της οικογένειάς του, δεν θα πρέπει να υπάγεται στη φορολογία. Το μέρος αυτό του εισοδήματος ονομάζεται « ελάχιστο όριο συντήρησης».

7. Ο κανόνας του διαφορισμού των εισοδημάτων: Η φορολόγηση των εισοδημάτων θα πρέπει να γίνεται ανάλογα με τον τρόπο που κάθε εισόδημα αποκτάται με σκοπό το φορολογικό βάρος να επιμερίζεται ορθολογικά και να μην



αδικεί τους πολίτες. Έτσι, για παράδειγμα φορολογούμενος που αποκτά εισόδημα από προσωπική εργασία θα αισθανθεί μεγαλύτερη επιβάρυνση αν πληρώσει τον ίδιο φόρο με κάποιον που αποκτά το ίδιο εισόδημα αλλά από αποδόσεις κεφαλαίου.

8. Ο κανόνας αποφυγής της διπλής φορολογίας: Η φορολόγηση του ίδιου εισοδήματος δυο φορές, είτε γίνεται στο ίδιο το κράτος είτε μεταξύ άλλων κρατών, θα πρέπει να αποφεύγεται. Η διπλή φορολόγηση μπορεί να οδηγήσει σε φοροδιαφυγή, σε εξασθένηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, αλλά και σε δημιουργία άνιση φορολογικής επιβάρυνσης. Οι τρόποι που εφαρμόζονται για την αποφυγή της διεθνούς διπλής φορολογίας είναι : Η μέθοδος της έκπτωσης του φόρου. Σύμφωνα με την μέθοδο αυτή, ο φόρος που έχει καταβληθεί σε ένα κράτος για εισόδημα που φορολογείται και σε άλλο κράτος, αφαιρείται από τον φόρο που προκύπτει στο πρώτο. Αυτό αφορά και τα φυσικά αλλά και τα νομικά πρόσωπα. Η μέθοδος της εξαίρεσης ή απαλλαγής. Σύμφωνα με την μέθοδο αυτή εισοδήματα που αποκτώνται σε κάποιο κράτος αλλά από κατοίκους άλλων κρατών είτε δεν τα φορολογούν είτε φορολογούν μόνο το εισόδημα που αποκτήθηκε στην επικράτεια τους. Η μέθοδος διαίρεσης ή κατανομής. Όσα κράτη ακολουθούν αυτή την μέθοδο διαιρούν το εισόδημα ώστε το ένα μέρος να φορολογείται στην χώρα που κατοικεί ο φορολογούμενος και το άλλο να φορολογείται στο κράτος που το εισόδημα αποκτάται.

Ένας φόρος πρέπει να περικλείει μέσα του αυτά τα χαρακτηριστικά ώστε να μην θεωρείται επονεϊδιστος και να μην ενισχύει έτσι την ήδη υπάρχουσα τάση στους πολίτες να μην καταβάλουν φόρους. Ο ήδη υπάρχουσα έλλειψη από τον φόρο της έννοιας της ειδικής αντιπαροχής ωθεί από μόνη της τους πολίτες στο να αντιδρούν στην επιβολή τους. Σε περίπτωση που εκλείπει από τον φόρο και κάποια από τα προαναφερόμενα χαρακτηριστικά, τότε αυξάνονται οι αντιδράσεις των πολιτών ,των οποίων τα κύρια είδη είναι η φοροδιαφυγή, η φοροαποφυγή και η μετακύλιση των φόρων.

Ως φοροδιαφυγή, η οποία αποτελεί και την πλέον απαντώμενη μορφή αντίδρασης ορίζεται «κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη του φορολογουμένου με την οποία επιδιώκεται η μείωση της φορολογικής υποχρέωσης και της καταβολής του φόρου»<sup>23</sup>. Έτσι, φοροδιαφυγή αποτελεί πχ η μη υποβολή φορολογικής δήλωσης ή η υποβολή ανακριβούς φορολογικής δήλωσης , η απόκρυψη δεδομένων (απόκρυψη εσόδων με σκοπό τη μείωση του οφειλόμενου ΦΠΑ. Η φοροδιαφυγή διαφέρει αρκετά με την φοροκλοπή, παρότι αυτές οι δυο έννοιες προσιδιάζουν σε έναν βαθμό .Η φοροκλοπή αποτελεί τη μη απόδοση στο δημόσιο των ήδη παρακρατηθέντων υπέρ αυτού φόρων<sup>24</sup>. Εδώ, μπορεί να έχουμε λ.χ. μια επιχείρηση η οποία παρακράτησε κανονικά το ποσό του ΦΠΑ ή του φόρου μισθωτών υπηρεσιών αλλά δεν τα απέδωσε στην εφορία. Η φοροκλοπή από το κράτος, μπορεί διαπράττεται είτε άμεσα (μη απόδοση του Φ.Π.Α. που έχει κάποιος ήδη εισπράξει) είτε έμμεσα, αποκρύπτοντας τα εισοδήματά του.

<sup>23</sup> Θ Γεωργακόπουλος *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 306.

<sup>24</sup> Θ Γεωργακόπουλος *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 306.

Η έκταση της φοροδιαφυγής σε μια χώρα εξαρτάται από δυο σημαντικούς παράγοντες, «τη ροπή των φορολογουμένων προς φοροδιαφυγή και την ικανότητα της φορολογικής διοίκησης και του κράτους γενικότερα να περιορίσει τη ροπή αυτή»<sup>25</sup>.

Η ροπή προς φοροδιαφυγή εξαρτάται με τη σειρά της από διάφορους παράγοντες όπως είναι το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού, το ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης, η έκταση των φοροαπαλλαγών, η αυστηρότητα των επιβαλλόμενων διοικητικών και ποινικών κυρώσεων αλλά και τον τρόπο με τον οποίο το κράτος δαπανά χρήματα. Έτσι, ένας μορφωμένος πληθυσμός έχει μικρή (θεωρητικά) ροπή προς φοροδιαφυγή, καθώς έχει αποκτήσει την απαραίτητη φορολογική συνείδηση και ηθική. Ακόμη σε μια χώρα στην οποία επιβάλλεται υψηλή φορολογία, αυτή ενισχύει τη ροπή προς φοροδιαφυγή ειδικά αν αυτή η υψηλή φορολογία συνδυαστεί με αντιπαραγωγικό και αναποτελεσματικό τρόπο δαπάνης των χρημάτων από πλευράς του κράτους, υπάρχει δηλαδή μεγάλη κακοδιοίκηση και σπατάλη ενώ και η έκταση των φοροαπαλλαγών παίζει το ρόλο της καθώς τα άτομα που δεν απολαμβάνουν τέτοιες φοροαπαλλαγές νιώθουν αδικημένα και προσπαθούν να φοροδιαφύγουν. Τέλος η έκταση της ροπής προς φοροδιαφυγής σε μια χώρα εξαρτάται όπως είναι φυσικό και από τις επιβαλλόμενες ποινές στους φοροφυγάδες αλλά και από την δυνατότητα του κράτους, των ελεγκτικών μηχανισμών να συλλάβει και να τιμωρήσει τη φοροδιαφυγή. Η ικανότητα του κράτους να περιορίσει τη ροπή προς φοροδιαφυγή εξαρτάται και αυτή από διάφορους παράγοντες όπως η βαθμός της λογιστικής οργάνωσης των επιχειρήσεων και φυσικά ο βαθμός οργάνωσης της ίδιας της φορολογικής διοίκησης αλλά και από άλλους παράγοντες όπως λχ η διαφθορά στο δημόσιο τομέα.

Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής έχει δυσμενέστερες επιπτώσεις για μια χώρα και την οικονομία της. Έτσι, τα δημοσιονομικά μεγέθη ήτοι το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού (έλλειμμα ή πλεόνασμα) και το δημόσιο χρέος επιδεινώνονται λόγω της έλλειψης δημοσίων εσόδων, οι δημόσιες δαπάνες δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν επαρκώς προκειμένου να προωθήσουν την οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη και τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης ή χρηματοδοτούνται με εκτεταμένο δανεισμό από το εσωτερικό και το εξωτερικό επιδεινώνοντας τα δημοσιονομικά μεγέθη και προκαλώντας αυξητικές τάσεις στα επιτόκια στερώντας από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις τη δυνατότητα να πραγματοποιήσουν επενδύσεις και να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας ( φαινόμενο παραγκωνισμού ), ενώ και η κατανομή του εισοδήματος στην κοινωνία είναι άδικη λόγω της ωφέλειας των φοροφυγάδων από την πράξη τους αυτή σε βάρος των έντιμων φορολογουμένων. Ως φοροαποφυγή είναι το φαινόμενο του με νόμιμα μέσα περιορισμού ή εξάλειψης της φορολογικής υποχρέωσης από πλευράς του φορολογουμένου<sup>26</sup>. Άρα η ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στη φοροδιαφυγή και τη φοροαποφυγή είναι ο νόμιμος χαρακτήρας της δεύτερης και ο παράνομος της πρώτης. Η φοροαποφυγή οφείλεται σε κενά και ελλείψεις στη φορολογική νομοθεσία τα οποία εκμεταλλεύονται οι φορολογούμενοι για να μην πληρώσουν φόρους. Έτσι για

---

<sup>25</sup> Θ Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 307.

<sup>26</sup> Θ Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 309.

παράδειγμα φοροαποφυγή η μεταβίβαση μεταξύ δυο συζύγων εισοδημάτων από ορισμένες πηγές έτσι ώστε αν φορολογούνται ξεχωριστά να μειώσουν τη συνολική τους επιβάρυνση μέσω της αποφυγής των υψηλών οριακών φορολογικών συντελεστών.

Τέλος η μετακύλιση των φόρων είναι το φαινόμενο εκείνο κατά το οποίο ο φόρος μετατίθεται από τον ιδιωτικό φορέα στον οποίο επιβάλλεται σε έναν άλλο ιδιωτικό φορέα<sup>27</sup>. Αυτή διακρίνεται σε μετακύλιση προς τα εμπρός και σε μετακύλιση προς τα πίσω.

Μετακύλιση προς τα εμπρός έχουμε όταν ο φόρος μετατοπίζεται από τους παραγωγούς ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας στους τελικούς καταναλωτές αυτού. Πρόκειται για συχνότατο φαινόμενο το οποίο λαμβάνει χώρα κυρίως σε περιπτώσεις όπου έχουμε αύξηση των φόρων δαπάνης όπως πχ ο ΦΠΑ. Επειδή ο φόρος αυτός αυξάνει το μέσο κόστος παραγωγής της επιχείρησης ήτοι το κόστος ανά μονάδα παραγόμενου προϊόντος, πολλές επιχειρήσεις μη έχοντας τη δυνατότητα απορρόφησης του φόρου τον μετακυλύουν στους τελικούς καταναλωτές αυξάνοντας τις τιμές τους. Οι τελικοί καταναλωτές μετακυλύουν προς τα πίσω το φόρο με τη μείωση της ζητούμενης ποσότητας του αγαθού ή της υπηρεσίας ένεκα της αύξησης της τιμής του. Έτσι οι παραγωγοί και οι πωλητές του αγαθού επωμίζονται τελικά μέρος του φόρου μέσω της μείωσης των κερδών τους.

### 2.3 Ευρωπαϊκή φορολογική πολιτική και φορολογική εναρμόνιση

Στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ένωσης η ύπαρξη μειωμένων συντελεστών φορολόγησης του κεφαλαίου από κάποια κράτη μέλη, αυξάνει τον φορολογικό ανταγωνισμό των κρατών μελών, αφού γίνονται πόλοι έλξης των ξένων κεφαλαίων.. Για την αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων του φορολογικού ανταγωνισμού, η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να εναρμονίσει τα φορολογικά συστήματα των κρατών<sup>28</sup>. Δεδομένου λοιπόν ότι οι διαφορετικές συνθήκες στον φορολογικό συντελεστή και στην φορολογική βάση δύνανται να επιφέρουν διακυμάνσεις<sup>29</sup> στην συνολική πρόσφορα<sup>30</sup>, καθίσταται όλο και πιο αναγκαία η εναρμόνιση. Από την άλλη τα τελευταία χρόνια υποστηρίζεται η άποψη πως ακόμα και μειωμένος συντελεστής για τις επιχειρήσεις, δεν είναι αναγκαίο ότι προσελκύει επενδύσεις (λαμβάνονται υπόψη και άλλοι παράγοντες) ενώ ταυτόχρονα μπορεί να έχει επιπτώσεις στην συνολική ικανότητα του κράτους να προσκομίσει έσοδα και να εγγυηθεί δημ. Δαπάνες.<sup>31</sup> Όλα αυτά καθιστούν τον χαρακτήρα της εναρμόνισης πιο επιτακτικό

<sup>27</sup> Θ Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 310.

<sup>28</sup> Στόχος δεν είναι παρόλα αυτά η πλήρης ταυτοποίηση των φορολογικών συστημάτων αλλά ο συντονισμός τους.

<sup>29</sup> Οι εταιρίες παίρνουν αποφάσεις πολύ διαφορετικές συγκριτικά με αυτές που θα έπαιρναν αν οι φορολογικοί συντελεστές ήταν ίδιοι (τοποθέτηση έδρας επιχείρησης)

30

<sup>31</sup> "Η δραματική μείωση των συντελεστών φορολογίας των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ενώ φαίνεται ότι λειτουργεί προς την κατεύθυνση της προσέλκυσης επενδυτικών κεφαλαίων

προκειμένου να δημιουργηθεί ένα σταθερό φορολογικό καθεστώς σε όλη την επικράτεια” της Ε.Ε. .

Η εναρμόνιση αφορά καθαρά το κομμάτι της άμεσης φορολόγησης η οποία ανήκει κατ’ αποκλειστικότητα στα κράτη μέλη. Η έμμεση φορολογία , ρυθμίζεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για να εγγυάται τη φορολογική ουδετερότητα μεταξύ των εσωτερικά παραγομένων και των εισαγόμενων αγαθών και υπηρεσιών και να εξασφαλίζει έτσι την ελευθερία κίνησης των αγαθών και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, δύο ελευθερίες απαραίτητες για τη λειτουργία της κοινής αγοράς.

Τώρα όσον αφορά την εναρμόνιση σε θέματα άμεσης φορολογίας, ο σκοπός της ΕΕ στο πλαίσιο της διασφάλισης της ενιαίας αγοράς είναι η επίτευξη κοινής γενικής κατεύθυνσης και ο συντονισμού. Η Ε.Ε. δηλαδή δεν αποσκοπεί στο να επιβάλει ένα ενιαίο, για όλα τα κράτη-μέλη πλαίσιο άμεσης φορολογίας αλλά προσπαθεί να επιτύχει μια συμβατότητα μεταξύ τους αλλά και με τους στόχους που θέτει η Ιδρυτική Συνθήκη.

Η ανάγκη συμβατότητας με ένα ενιαίο πλαίσιο φορολογικών προτύπων δεν αναδεικνύεται μόνο Ευρωπαϊκά. Είναι γεγονός ότι καθώς εισέρχονται τα κράτη όλο και πιο βαθιά σε αυτό που λέγεται παγκοσμιοποιημένη οικονομία, καθίσταται όλο και πιο αναγκαία η εντατικοποίηση της διεθνούς φορολογικής συνεργασίας προκειμένου τα κράτη να περιορίσουν τους κινδύνους(που προκύπτουν μέσα από αθέμιτες πρακτικές)<sup>32</sup> που προκαλούνται από την ύπαρξη του φορολογικού ανταγωνισμού.

Η Ε.Ε. λοιπόν αλλιώς πράττει αν έχουμε να κάνουμε με άμεση και αλλιώς αν έχουμε να κάνουμε με έμμεση φορολόγηση. Τον τρόπο λειτουργίας λοιπόν της Ε.Ε., για την επίτευξη μιας πιο ενιαίας φορολογικής πολιτικής μέσα από πρακτικές

---

ουσιαστικά μειώνει το ποσοστό των φορολογικών εσόδων ως προς το σύνολο των κρατικών εσόδων κατά συνέπεια θέτει περιορισμούς και σοβαρά εμπόδια στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Αποτέλεσμα είναι η εκάστοτε πολιτική ηγεσία να προσπαθεί να αναπληρώσει τα έσοδα αυτά είτε μέσω της αύξησης των έμμεσων φόρων είτε και μέσω της μείωσης ή κατάργησης των φοροαπαλλαγών κοινωνικού χαρακτήρα, πλήττοντας στην ουσία τα χαμηλά και μεσαία εισοδήματα. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στη χώρας μας το 1996 με συντελεστή φορολογίας 35% τα έσοδα από φορολογία επιχειρήσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν 1,8% και ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων από τη φορολογία ήταν 5%, το 2000 με συντελεστή φορολογίας 40% ήταν 4,1% και 12,1% αντίστοιχα, το 2004 με συντελεστή φορολογίας 35% ήταν 3% και 9,6% αντίστοιχα και το 2008 με συντελεστή 25% ήταν 2,5% και 7,5% αντίστοιχα.”(Γιώργος Α. Κορομηλάς, Αντιπρόεδρος Ινστιτούτου Οικονομικών και Φορολογικών Μελετών, σε αρθρο του στην Ημερήσια <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26533&subid=2&pubid=108459157>)

<sup>32</sup> Στο πλαίσιο του φορολογικού ανταγωνισμού δύνανται να υιοθετηθούν αθέμιτες πρακτικές όπως η εγκαθίδρυση” φορολογικού παραδείσου”, η φορολογική ασυλία σε συγκεκριμένες κατηγορίες φορολογούμενων(φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων), ανισοκατανομή φορολογικών βαρών, υπέρμετρη επιβάρυνση συγκεκριμένων φορολογικών κατηγοριών .Τα κράτη θα πρέπει να προστατεύουν την φορολογητέα υλη τους από αυτές τις πρακτικές ,ώστε να μπορούν να εγγυηθούν την καλύτερη δυνατή συγκομιδή, προκειμένου να χρηματοδοτήσουν δαπάνες. βλ Ιστοσελίδα ΟΟΣΑ  
“GuidelinesfordealingwithHarmfulPreferentialtaxregimesinMemberCountries”

εναρμόνισης όσον αφορά το κομμάτι της άμεσης και μέσα από επιταγές όσον αφορά εκείνο της έμμεσης φορολογίας ,θα αναλύσουμε ευθύς αμέσως

### 2.3.1 Έμμεση φορολογία

Έμμεσοι φόροι είναι αυτοί που επιβάλλονται στους φόρους κύκλου εργασιών, στην παράγωγη και την κατανάλωση των αγαθών και των υπηρεσιών. Από την στιγμή λοιπόν που η υιοθέτηση της κοινής αγοράς για τα κράτη μέλη ,συνεπάγεται απαγόρευση της ύπαρξης δασμών και ποσοτικών περιορισμών τα κράτη θα έβρισκαν εναλλακτικό τρόπο να υποστηρίξουν την δική τους παράγωγη και αυτό θα γινόταν με εσωτερική φορολόγηση στα εισαγόμενα. Αυτό όμως είχε προβλεφτεί ήδη στην Ιδρυτική συνθήκη για την ΕΟΚ η όποια στα άρθρα 95,98 και 99 περιείχε διατάξεις πρόληψης του φαινομένου αυτού και καλούσε για εναρμόνιση του νομικού καθεστώτος όσον αφορά την έμμεση φορολογία στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης των σκοπών της κοινής αγοράς.

#### 2.3.1.1 Φ.Π.Α.

Οι προτάσεις των επιτροπών για υιοθέτηση ενός κοινού συστήματος έμμεσης φορολογίας που να μην εντείνει τον φορολογικό ανταγωνισμό ανάμεσα στα κ-μ , οδήγησαν τελικά στην υιοθέτηση του γνωστού σε όλους Φ.Π.Α για όλα τα κράτη-μέλη. Ήδη τις πρώτες πρωτοβουλίες ώστε να υπάρξει εναρμόνιση στην έμμεση φορολογία των κρατών-μελών της ΕΟΚ, τις εντοπίζουμε το έτος 1957 στην διάρκεια του οποίου διορίζεται από την Κομισιόν, μια ειδική επιτροπή φορολογικής εναρμόνισης με πρόεδρο τον καθηγητή Neumark. Η Επιτροπή Νιούμαρκ όπως καθιερώθηκε να λέγεται εξετάζοντας τις μέχρι τότε πρακτικές ανά τον κόσμο, μετά από πολλές συζητήσεις πρότεινε την κατάργηση όλων των εφαρμοζομένων εσωτερικών (εθνικών) σωρευτικών φόρων κύκλου εργασιών και την αντικατάστασή τους με ένα μόνο φόρο, τον Φ.Π.Α., που εφαρμόζε επιτυχώς την εποχή εκείνη η Γαλλία σε κάθε στάδιο συναλλαγής πάνω στη προστιθέμενη αξία.

Οι προτάσεις της Επιτροπής Νιούμαρκ τελικά έγιναν αποδεκτές και άρχισαν να υλοποιούνται στις 11 Απριλίου του 1967 με την έκδοση από το τότε Συμβούλιο Υπουργών των δύο πρώτων οδηγιών (ντιρεκτίβες), 62/227/ΕΟΚ και 67/228/ΕΟΚ, δια των οποίων και καθιερώθηκε ο Φ.Π.Α. ως κοινό σύστημα φόρου κύκλου εργασιών στα κράτη-μέλη.

Το 2006 εκδόθηκε η Οδηγία η όποια εισήγαγε ένα ενιαίο σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας [Οδηγία 2006/112, τροπ. τελευταία από οδηγία 2013/43.Στην οδηγία αυτή ορίζεται ότι ο ΦΠΑ<sup>33</sup> θα επιβάλλεται ως γενικός φόρος κατανάλωσης,

---

<sup>33</sup> **ΦΠΑ:**Ο ΦΠΑ δηλαδή είναι ένας φόρος που επιβάλλεται σε όλα τα στάδια μιας οικονομικής δραστηριότητας επί της προστιθέμενης αξίας σε κάθε στάδιο μεμονωμένα.. **Ο φόρος είναι ανάλογος προς την τελική τιμή** των αγαθών και των υπηρεσιών και δεν σχετίζεται με τον αριθμό των συναλλαγών οι οποίες έγιναν στα προηγούμενα στάδια εκείνου επί του οποίου επιβάλλεται. Σε κάθε συναλλαγή, το ποσό του ΦΠΑ, υπολογιζόμενο επί της τιμής του αγαθού ή της υπηρεσίας, μειώνεται κατά το ποσό των φόρων οι οποίοι έχουν ήδη επιβαρύνει το κόστος των διαφόρων στοιχείων του κόστους παραγωγής. Το συνολικό ποσό που περνάει από χέρι σε

ανάλογος με την τιμή των αγαθών και των υπηρεσιών, όποιος και αν είναι ο αριθμός των πράξεων, που παρεμβάλλονται στη διαδικασία παραγωγής και διανομής πριν από το στάδιο επιβολής του φόρου.

Στην Οδηγία αυτήν συν τοις άλλοις συμπεριλήφθηκε ένα σύνολο κανόνων που ρύθμιζαν τα παρελκόμενα, όπως είναι το πεδίο εφαρμογής του φόρου, η φορολογική βάση, ο τρόπος υπολογισμού του συντελεστή και οι διαφορές απαλλαγές και ειδικά καθεστάτα. Εκτός από το πεδίο της παραγωγής και κατανάλωσης αγαθών η Οδηγία εισάγει κοινό σύστημα και για την παροχή υπηρεσιών εναρμονίζοντας τα επιμέρους καθεστάτα.

Μετά από σύμφωνη απόφαση του Συμβουλίου, δόθηκε η δυνατότητα στα κράτη να θεσπίζουν ειδικά μετρά παρέκκλισης από τον κοινό σύστημα ΦΠΑ<sup>34</sup>, για λόγους βελτίωσης της εισπραξιμότητας του φόρου, για λόγους καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και για λόγους συμφωνίας με διεθνή οργανισμό (περίπτωση της Ελλάδας).

Τέλος για να διασφαλιστεί μια πιο ομοιόμορφη εφαρμογή του ΦΠΑ εκδόθηκε ένας εκτελεστικός κανονισμός ρυθμίζει ειδικά θέματα όπως τους υποκειμένους στο φόρο, τον τόπο παράδοσης των αγαθών και της παροχής υπηρεσιών καθώς και τα ειδικά μέτρα σχετικά με την ηλεκτρονική παροχή υπηρεσιών [Κανονισμός 282/2011, τροπ. τελευταία από κανονισμό 1042/2013].<sup>35</sup>

#### 2.3.1.2 Οι ειδικοί φόροι στην E.E (excise duties)

Ο ειδικός φόρος αποτελεί για τα κράτη ένα προσφιλέσ εργαλείο προσπορισμού φορολογικών εσόδων και στο πλαίσιο αυτό δεν θα μπορούσε να καταργηθεί ακόμα και στο πλαίσιο εξυπηρέτησης της κοινής αγοράς. Παρ' όλα αυτά θα έπρεπε να μπει κάτω από ορισμένους περιορισμούς ώστε ακόμα και να συνέχιζε να διατίθεται ως εργαλείο στα κράτη να μην έβλαπτε την καλή λειτουργία της κοινής αγοράς.<sup>36</sup>

Στο πλαίσιο αυτό και με νομική βάση στα άρθρα 113,192 και 191 της ΣΛΕΕ εκδόθηκαν μια σειρά από οδηγίες.

Η πρώτη οδηγία που εκδόθηκε η 2008/118/EK έθετε το γενικό καθεστώς, το πεδίο και τα βασικά χαρακτηριστικά των ειδικών φόρων. Ειδικοί φόροι κατανάλωσης επιβάλλονται στην κατανάλωση ενεργειακών προϊόντων (ορυκτέλαια, φυσικά καύσιμα, φυσικό αέριο, αλκοόλες) και ηλεκτρικής ενέργειας, οινοπνεύματος και οινοπνευματωδών ποτών, καθώς και προϊόντων καπνού (τσιγάρα, πούρα, λεπτοκομμένος καπνός) και εισπράττονται από τα κράτη μέλη. Τα προϊόντα αυτά υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης κατά την παραγωγή και ενδεχομένως την εισαγωγή τους.

---

χέρι σε κάθε στάδιο της παραγωγής ή της διανομής περιλαμβάνει τον ΦΠΑ που έχει καταβληθεί μέχρις αυτό το σημείο, αλλά το ποσό του φόρου ανακτάται σε κάθε πώληση εκτός της τελευταίας, προς **τον τελικό καταναλωτή**

<sup>34</sup> I. Μουσσης [www.Europedia.moussis.eu](http://www.Europedia.moussis.eu)

<sup>35</sup> Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:077:0001:0022:EL:PDF>

<sup>36</sup> I. Μουσσης [www.Europedia.moussis.eu](http://www.Europedia.moussis.eu)

Εκτός από την Οδηγία 118/2008 , έχουμε μια σειρά επιμέρους οδηγιών ,οι οποίες εναρμονίζουν τις δομές και τους ελάχιστους συντελεστές σε κάθε είδος προϊόντος που εντάσσεται στα φορολογούμενα με τον ειδικό φόρο κατανάλωσης<sup>37</sup>.

- Οδηγία 2011/64η οποία καθορίζει τις γενικές αρχές της εναρμόνισης της διάρθρωσης και των συντελεστών του ειδικού φόρου κατανάλωσης, επί των επεξεργασμένων καπνών στα κράτη μέλη.
- 2003/96 που θέτει το γενικό πλαίσιο **φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων** και της ηλεκτρικής ενέργειας, καθορίζοντας τα ελάχιστα επίπεδα φορολόγησης για το πετρέλαιο, τον άνθρακα, το φυσικό αέριο και την ηλεκτρική ενέργεια<sup>38</sup>
- οδηγία 92/83 αφορά την εναρμόνιση των διαρθρώσεων των ειδικών φόρων κατανάλωσης που επιβάλλονται στην **αλκοόλη και τα αλκοολούχα ποτά**

### 2.3.2 Δράσεις για την εναρμόνιση των αμέσων φόρων

Η έννοια της εναρμόνισης ή ακόμα και του συντονισμού των άμεσων<sup>39</sup> φόρων, απουσίαζε εξ αρχής από τις Συνθήκες. Στην συνέχεια όμως έγινε κατανοητό ότι για την ορθότερη υλοποίηση της κοινής αγοράς ,που βασικό στοιχείο της είναι η ελεύθερη διακίνηση των κεφαλαίων και των συντελεστών, θα ήταν πιο εύκολη αν υπήρχε μιας κάποιας μορφής εναρμόνιση των αμέσων φόρων.

Η ανάγκη που παρουσιάστηκε για την όποια εναρμόνιση των άμεσων φόρων, προέκυψε στο πλαίσιο της διασφάλισης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων που εκτείνουν τον κύκλο εργασιών τους στην επικράτεια περισσότερων από ένα κρατών μελών, έναντι αυτών που αυτών που δραστηριοποιούνται μόνο εθνικά. Έπρεπε να καταπολεμηθεί το φαινόμενο της υπερφορολόγησης γι' αυτού του είδους τις επιχειρήσεις. Με την Οδηγία 2009/133/EK τίθεται ένα κοινό φορολογικό καθεστώς εφαρμοστέο στις Οδηγία 2009/133/EK του Συμβουλίου της 19ης Οκτωβρίου 2009 σχετικά με το κοινό φορολογικό καθεστώς το εφαρμοστέο στις συγχωνεύσεις, διασπάσεις, μερικές διασπάσεις, εισφορές ενεργητικού και ανταλλαγές μετοχών που αφορούν εταιρείες διαφορετικών κρατών μελών καθώς και με τη μεταφορά της καταστατικής έδρας μιας SE40 ή μιας SCE41 από ένα κράτος μέλος σε

<sup>37</sup> [http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/excise-duty/index\\_el.htm](http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/excise-duty/index_el.htm)

<sup>38</sup> Από την στιγμή που αυτά χρησιμοποιούνται ως καύσιμα κίνησης και όχι ως πρώτες ύλες ή για χημική αναγωγή ή στο πλαίσιο ηλεκτρολυτικών και μεταλλουργικών διαδικασιών **δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας**. Άρα παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να αποφασίσουν αν θέλουν να επιβάλουν ή όχι φόρο για μια τέτοια χρήση

<sup>39</sup> **Άμεσοι φόροι**, είναι οι φόροι που επιβάλλονται στο εισόδημα και στην περιουσία ενός φυσικού ή και νομικού προσώπου.

<sup>40</sup> Σύμφωνα με τον κανονισμό 2157/2001,Σεχαρκτηρίζονται εταιρίες που εκτείνουν τις δραστηριότητές τους σε κοινοτική κλίμακα και πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει ο Κανονισμός. Εν συντομία μπορούμε να πούμε πως **SE(Ευρωπαϊκές Εταιρίες)** είναι αυτές που έχουν την νομική μορφή ΑΕ ή της ΕΕ ,δημιουργούνται έπειτα από εξαγορά ή συγχώνευση και πρέπει είτε Τουλάχιστον δύο από τις εταιρείες πρέπει να προέρχονται από διαφορετικά κράτη μέλη ,είτε Τουλάχιστον δύο από τις εταιρείες πρέπει να προέρχονται από διαφορετικά κράτη μέλη ή να έχουν θυγατρική ή υποκατάστημά τους σε άλλο κράτος μέλος για δύο έτη τουλάχιστον. Για περισσότερα βλ. Κανονισμό (Eur-lex.Europa..eu)

άλλο.42Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με την Οδηγία κατά την οποία λαμβάνεται υπόψη η αναγκαιότητα για την μη ύπαρξη περιορισμών, στρεβλώσεων που εκπορεύονται από το εσωτερικό φορολογικό καθεστώς των κ-μ , αλλά και η ανάγκη αποφυγής πρόσθετης φορολογίας, δημιουργείται ένα φιλικό προς τις επιχειρήσεις αυτού του είδους ,περιβάλλον, του οποίου τα βασικά χαρακτηριστικά είναι:

- θέτει τα κριτήρια κατά τα οποία μια εταιρεία εμπίπτει στις διατάξεις της
- θέτει τους κανόνες που ισχύουν στις συγχώνευσης, διασπάσεις, μερικές διασπάσεις, εισφορές ενεργητικού και ανταλλαγές μετοχών(τι φορολογείται και τι όχι και τι εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση πχ απαγόρευση φορολόγηση της υπεραξίας)
- τι ακολουθείται κατά την περίπτωση εισφοράς μιας μόνιμης εγκατάστασης
- θέτει τους κανόνες που ρυθμίζουν τα σχετικά με την μεταφορά της καταστατικής έδρας μιας SEή SCE

Η Οδηγία 2011/96 όπως αυτή τροποποιήθηκε το 2015 η θέτει το φορολογικό καθεστώς που ισχύει για τις μητρικές και θυγατρικές επιχειρήσεις διαφόρων κρατών μελών .

Επιπρόσθετα ένας κώδικας δεοντολογίας ως προς τη φορολόγηση των επιχειρήσεων περιλαμβάνει μια πολιτική δέσμευση για τη μη θέσπιση στο μέλλον και την προοδευτική κατάργηση των φορολογικών συστημάτων που συνιστούν επιζήμιο φορολογικό ανταγωνισμό, περιλαμβανομένων των παρακρατήσεων στις πληρωμές τόκων και δικαιωμάτων μεταξύ επιχειρήσεων που ανήκουν στον ίδιο όμιλο [Ψήφισμα του Συμβουλίου]. Μια ομάδα εργασίας στα πλαίσια του Συμβουλίου αξιολογεί τα φορολογικά μέτρα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κώδικα και επιβλέπει την παροχή πληροφοριών από τα κράτη μέλη για τα μέτρα αυτά [Συμπεράσματα του Συμβουλίου]. Μια ανακοίνωση της Επιτροπής διευκρινίζει την εφαρμογή των κανόνων ως προς τις κρατικές ενισχύσεις επί των μέτρων που αφορούν την άμεση φορολογία των επιχειρήσεων.

Τέλος για την διασφάλιση όλων αυτών ,ήδη από Τον Ιούλιο του 1990, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών υπέγραψαν επίσης μια συμφωνία που προβλέπει την εγκαθίδρυση μιας διαιτητικής διαδικασίας σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ φορολογικών αρχών των κρατών μελών επί μιας διασυνοριακής ενέργειας [Σύμβαση 90/436]. Έτσι αποφεύγονται οι διπλές φορολογήσεις που θα μπορούσαν να προκύψουν όταν η διόρθωση των φορολογητέων κερδών μιας επιχείρησης από τη φορολογική αρχή ενός κράτους μέλους δεν συμβαδίζει με μια αντίστοιχη διόρθωση στο κράτος μέλος όπου είναι εγκαταστημένη η συνεταιρική επιχείρηση και

---

<sup>41</sup>Συνεταιρισμοί από φυσικά ή νομικά πρόσωπα σε ευρωπαϊκή κλίμακα(SCE)

<sup>42</sup><http://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/13098>



παρεμποδίζει τη διασυνοριακή συνεργασία. Η διάρκεια της διαδικασίας είναι χρονικά περιορισμένη για να μη δημιουργούνται καταστάσεις αναμονής που επιβαρύνουν τις επιχειρήσεις. Γι' αυτό εξάλλου η ενδιαφερόμενη επιχείρηση συμμετέχει εγκαίρως στη διαδικασία και μπορεί να εκθέσει τις απόψεις της.

#### ΛΙΓΑ ΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΦΟΡΟΔΙΑΦΥΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι εποπτικοί θεσμοί υπέβαλαν στα μνημόνια όρους που περιλαμβάνουν σκληρά δημοσιονομικά μέτρα. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο όμως έχει δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στο θέμα της φοροδιαφυγής, λόγω του ότι θεωρείται ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες της οικονομικής αποδιοργάνωσης της Ελλάδας. Τα νέα μέτρα εμπεριέχουν αποφάσεις σχετικές με την αυστηρότερη και ορθότερη τήρηση των κανόνων και της νομοθεσίας ούτως ώστε να επιτευχθεί η μέγιστη συγκομιδή φορολογικών εσόδων με τελικό σκοπό τη χρησιμοποίησή τους προς εξυγίανση της δημόσιας οικονομίας. Ποια είναι όμως τα αίτια του κατά γενική ομολογία υψηλού επιπέδου φοροδιαφυγής στην Ελλάδα;

Τα αίτια μπορεί να πηγάζουν κυρίως από λόγους που δεν έχουν να κάνουν με το μέγεθος του φορολογικού συντελεστή αλλά κυρίως με άλλους λόγους που πηγάζουν από πάγιες ιδιαιτερότητες του Έλληνα φορολογούμενου. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το μέσο μορφωτικό και πολιτιστικό επίπεδο των πολιτών της χώρας και ιδιαίτερα των φορολογούμενων <sup>43</sup> παίζει μεγάλο ρόλο για την έκθλιψη του φαινομένου της φοροδιαφυγής. Ένια κοινή παραδοχή πως παραδοσιακά ο Έλληνας δεν φημιζόταν για την φορολογική ηθική του και αντιμετώπιζε τον φόρο ως φορτίο μην αναγνωρίζοντας την κοινωνική σημασία αυτού. Σημαντικό ρόλο όμως στην ύπαρξη μεγάλης φοροδιαφυγής στην Ελλάδα, έπαιξε και η ανυπαρξία ισχυρού φοροεισπρακτικού μηχανισμού (ελλιπής στελέχωση, χαμηλή ποιότητα στελεχών, απουσία επιμορφωτικών προγραμμάτων). Βεβαία ο κατά γενική ομολογία σοβαρότερος λόγος και αυτός που ωθεί τους πολίτες προς φοροδιαφυγή είναι το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης του ατόμου σε σχέση με το εισόδημα του: Οι υψηλοί φορολογικοί συντελεστές άμεσης και έμμεσης φορολογίας <sup>44</sup> και το επίπεδο της φορολογικής επιβάρυνσης θεωρούνται ότι αποτελούν τους βασικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της φοροδιαφυγής και τέλος η ύπαρξη ελαφρών ποινών για τέλεση φορολογικού αδικήματος. Στην Ελλάδα πάντα βεβαία έπαιξε ρόλο η πολιτική αστάθεια και η συχνότητα αλλαγής κυβερνητικών σχηματισμών με συνέπεια κάθε προσπάθεια για μακρόπνοους φορολογικούς σχεδιασμούς να καταλήγει στο κενό.

#### 2.4 Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής στην Ε.Ε.

---

<sup>43</sup> Τατσος 2001

<sup>44</sup> Τατσος 2001

Σε προηγούμενο κομμάτι της εργασίας ,θίξαμε την έννοια της φοροδιαφυγής και την διαφορά της από την φοροαποφυγή ,και την μετακύλιση φόρων. Τώρα ,ακόμα και ένας μαθητής δημοτικού εάν ερωτούταν θα κατανοούσε την σημασία της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής για μια σειρά από λογούς με κύριους εκείνους της πρόκλησης μεγάλων δημοσιονομικών απωλειών για τα κράτη με ότι αυτό συνεπάγεται αλλά και την αδυναμία εκτύλιξης του καταναμητικού ρόλου της φορολογίας, άρα κατ' επέκταση και ύπαρξη φορολογικής αδικίας. Η ύπαρξη ιδιαίτερα της φορολογικής αδικίας εντείνει τον φαύλο κύκλο της φοροδιαφυγής και το πρόβλημα καθίσταται όλο και πιο δύσκολο να αντιμετωπιστεί. Όσο το πρόβλημα της φοροδιαφυγής εντείνεται και τα έσοδα του κράτους μειώνονται, δημιουργούνται τεραστία προβλήματα ,που συνεπάγονται όχι μόνο αλλαγή στον δημοσιονομικό προγραμματισμό ενός κράτους ,αλλά και πλήγμα στην εν γένει οικονομική πολιτική που ασκεί. Αυτό σημαίνει ότι προκαλούνται και μια σειρά μακροοικονομικών συνεπειών που τελικά καταφέρνουν να μειώσουν την ευημερία των πολιτών, προκαλούν ύφεση στην οικονομία μιας χώρας, επιφέρουν πλήγμα στην κοινωνική συνοχή και άλλα πολλά. Το κράτος με λίγα λόγια καθίσταται ανήμπορο να ελέγξει τις διαδικασίες και να επέμβει για να εγγυηθεί την ισορροπία.

Εκτός όμως από τις άμεσες συνέπειες της φοροδιαφυγής, η διεθνής φοροδιαφυγή μπορεί και να προκαλέσει ανώμαλες κινήσεις κεφαλαίων και στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό.

Στο πλαίσιο αυτό συνάγεται ότι εκτός από ένα καλά δομημένο εθνικό σύστημα καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, τέθηκε η ανάγκη ύπαρξης και ενός ευρωπαϊκού. Ήδη από το 1977 εκδόθηκε μια Οδηγία( 77/779/ΕΟΚ) ,η όποια εγκαθίδρυε ένα σύστημα συνεργασίας των αρμόδιων αρχών των κρατών, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών που μπορούν να συμβάλουν στον ορθό υπολογισμό του φόρου εισοδήματος και ακίνητης περιουσίας καθώς και πληροφοριών σχετικά με τον υπολογισμό των έμμεσων φόρων(ΦΠΑ, ειδικό φόρο κατανάλωσης στον καπνό).Με αυτόν τον τρόπο τα κράτη συντονίζουν τις έρευνες τους ως προς την διασυνοριακή φοροδιαφυγή και εξασφαλίζουν καλύτερο αποτέλεσμα ως προς την καταπολέμηση της. Συμπληρωματικός σε αυτήν την Οδηγία είναι και ο Κανονισμός 389/2012(τελευταία τροπ. 2015) ,που παρότι ήρθε αρκετά χρόνια αργότερα, καθορίζει τους κανόνες και τον τρόπο συνεργασίας των επιμέρους εθνικών αρχών, για την ανταλλαγή πληροφοριών ,όσον αφορά αποκλειστικά το κομμάτι των ειδικών φόρων κατανάλωσης.

Δράσεις έπρεπε να υπάρξουν όσον αφορά τώρα και το κομμάτι των αποταμιεύσεων από την στιγμή που το Ευρωπαϊκό όραμα είναι συνυφασμένο με την ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων, άρα και των αποταμιεύσεων. Με την δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες των κρατών-μελών να μεταφέρουν τις αποταμιεύσεις τους σε τράπεζες άλλων κρατών μελών ,από αυτό της κατοικίας τους, και ειδικότερα σε κράτη τα όποια δεν θα επέβαλαν την φορολόγηση των εσόδων που προκύπτουν(από τον τόκο που καταβάλλει η τράπεζα)αυξάνεται η πιθανότητα και η δυνατότητα φοροδιαφυγής ,αλλά παράλληλα και η στρέβλωση του ανταγωνισμού στο τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών. Γι αυτό καταστεί αναγκαία η ύπαρξη κάποιου μηχανισμού ο όποιος θα περιόριζε την κατά προτεραιότητα στροφή των

κατόχων κεφαλαίων-αποταμιεύσεων σε χώρες με χαμηλότερους συντελεστές ,όσον αφορά το κομμάτι των αποταμιεύσεων. Στο πλαίσιο αυτό με την Οδηγία 2003/48/Σ(τελευταία τροπ. ΑΠΟ ΤΗΝ 2014/48) θεσπίστηκε η υποχρέωση για την επιβολή ενός είδους φόρου με χαμηλό συντελεστή από το κράτος-πηγη,στην κερδοφορία επί των τόκων των αποταμιεύσεων .Αυτό κατέστη υποχρεωτικό για όλα τα κράτη μέλη, ,με την παράλληλη υποχρέωση αυτών να καταβάλουν υπό μορφή τόκου στην Ε.Ε. Για να γίνει πιο αποτελεσματική η υλοποίηση του μέτρου αυτού ίδια Οδηγία υποχρεώνει τα κ-μ προς γνωστοποίηση αυτομάτως στα άλλα κράτη μέλη, πληροφοριών σχετικά με εισοδήματα αποταμιεύσεων των κατοίκων τους.

Όσον αφορά το κομμάτι της υποφορολόγησης αλλά και της φοροδιαφυγής λόγω υπεράκτιων εταιριών, σε επίπεδο ΕΕ και συγκεκριμένα στα πλαίσια του Κώδικα Δεοντολογίας για την φορολογία των επιχειρήσεων , τα κράτη – μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να σταματήσουν να παρέχουν και σταδιακά να περιορίσουν κάθε φορολογικό μέτρο που καθιερώνει σημαντικά χαμηλότερο επίπεδο φορολόγησης , συμπεριλαμβανομένης της μηδενικής φορολόγησης, σε σχέση με τα επίπεδα που ισχύουν κανονικά στο κράτος –μέλος, από το οποίο χάνονται τα κεφάλαια.

## 2.5 Άλλα μέσα προσκομιδής εσόδων από το κράτος πέρα της επιβολής των φόρων

### 2.5.1 Επιχειρηματική δραστηριότητα του κράτους

#### Διάκριση Αγαθών

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους θα πρέπει να κάνουμε έναν απλό διαχωρισμό των αγαθών σε δημόσια, μεικτά και ιδιωτικά αγαθά.

Αμιγές Δημόσιο αγαθό είναι ένα αγαθό το οποίο μπορεί να καταναλωθεί από τον κάθε κοινωνικό εταίρο χωρίς να μειωθεί η ποσότητα που είναι διαθέσιμη για τους υπόλοιπους.<sup>45</sup> Παρουσιάζει δηλαδή συγκεκριμένα χαρακτηριστικά όπως είναι η έλλειψη από αυτό της έννοιας του αποκλεισμού και του κόστους ευκαιρίας ,καθώς μπορεί να καταναλωθεί από όλους τους κοινωνικούς εταίρους, χωρίς οικονομική επιβάρυνση όπως πχ η Άμυνα η συνολικά διαθέσιμη ποσότητα ενός δημόσιου αγαθού X στην κοινωνία ισούται με την ποσότητα του δημόσιου αγαθού X που καταναλώνει κάθε άτομο (A & B) χωριστά η προσθήκη ενός επιπλέον χρήστη δεν επηρεάζει το κόστος παραγωγής του δημόσιου αγαθού (οριακό κόστος χρήσης=0).

$$X = X_A = X_B$$

---

<sup>45</sup> Cv brown “public sector economics” Δ έκδοση, σελ 61

Η παράγωγη του αμιγούς δημόσιου αγαθού όπως συνάγεται λογικά πως παράγεται αποκλειστικά από δημοσίους φορείς. Το κόστος των δημοσίων αγαθών καλύπτεται από την φορολογία.

Ημιδημόσια ή Μεικτά ή Μη-αμιγή δημόσια αγαθά είναι τα Τ αγαθά που συγκεντρώνουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό τη χαρακτηριστικά και των αμιγώς δημοσίων και των ιδιωτικών. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται αγαθά από τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός, αλλά ανεπιθύμητος. Αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι επιθυμητός, αλλά ανέφικτος. Αγαθά, από τα οποία ο αποκλεισμός είναι εφικτός, αλλά τότε είναι επιθυμητός και τότε ανεπιθύμητος.

Τα αγαθά αυτά όμως έχουν ιδιότυπο χαρακτήρα διότι χαρακτηρίζονται από την ύπαρξη 2 ειδών κόστους και 2 ειδών οφέλους. Αρχικά το τμήμα του οφέλους που διαιρείται, εξαισιονομείται και επιβαρύνει το άτομο που παράγει η καταναλώνει το αγαθό ονομάζεται ιδιωτικό όφελος, ενώ ένα άλλο τμήμα το οποίο επιβαρύνει αλλά άτομα ονομάζεται εξωτερική επιβάρυνση<sup>46</sup>. Προκύπτει δηλαδή ότι το κοινωνικό όφελος-κόστος από την κατανάλωση αυτού του αγαθού, είναι διαφορετικό από το αντίστοιχο ιδιωτικό όφελος-κόστος του ίδιου αγαθού. Προκειμένου να επιτευχθεί ισορροπία, δηλαδή εξίσωση του οριακού κοινωνικού οφέλους με το οριακό κοινωνικό κόστος, μέρος των οποίων είναι το ιδιωτικό όφελος και η εξωτερική επιβάρυνση θα πρέπει το κράτος να παρέμβει με συγκεκριμένα μέσα τα οποία απλά θα αναφέρουμε εν τάχει.

- Φόρος(Διαρθρωτικός, Περιβαλλοντικός)
- Επιδότηση
- Κανονιστικά μέτρα( regulation) για μείωση των εξωτερικών επιβαρύνσεων

#### 2.5.1.1 Δημόσια Παραγωγή

##### i. Παραγωγή Αμιγώς Δημοσίων και Μεικτών αγαθών

Η παροχή των δημοσίων αγαθών όπως προαναφέραμε γίνεται από το κράτος και για την κάλυψη του κόστους παροχής, επιβάλλεται φορολογία στα φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Όσον αφορά τα μεικτά αγαθά που προκαλούν εξωτερικές επιδράσεις, ένα μέρος απ αυτά χορηγείται δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο από το δημόσιο. Σε αυτά εντάσσονται η παιδεία, η υγεία.

##### ii. Παραγωγή ιδιωτικών αγαθών από το Δημόσιο: Δημόσιες Επιχειρήσεις

Το Δημόσιο δεν περιορίζεται μόνο στην παράγωγη δημοσίων αγαθών, αλλά και ιδιωτικών. Ο σκοπός που το κράτος προχωρά στην σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων είναι διττός. Μέσα από αυτό καταφέρνει να εξασφαλίσει έσοδα για το ίδιο αλλά και να ρυθμίσει την αγορά, ιδιαίτερα σε τομείς<sup>47</sup> που ενδείκνυται η

<sup>46</sup> Θ Γεωργακόπουλου, "Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική». σελ 204

<sup>47</sup> Οι τομείς οι οποίοι κατά την διεθνή πρακτική παρουσιάζουν ενεργή συμμετοχή του κράτους, είναι η παράγωγη και διανομή του ηλεκτρικού ρεύματος(προώθηση τιμολογιακών πολιτικών που εξυπηρετούν την διανομή εισοδήματος), η τηλεφωνία, οι

συμμέτοχη του κράτους ως ρυθμιστή για την αποφυγή παθογόνων συμπεριφορών της αγοράς. Εκτός από αυτό το κράτος μετέχει στην παράγωγη προκειμένου με σκοπό την επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης και ανάπτυξης και τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης και της διανομής του

---

μεταφορές ( προκειμένου να διασφαλίζεται με αυτόν τον τρόπο η σύνδεση με δίκτυο και των ακριτικών και περιοχών που δεν παρουσιάζουν αυξημένη κίνηση, ώστε να διασφαλίζεται με αυτό τον τρόπο η ασφάλεια και να προωθούνται τακτικές οικονομικής ανάπτυξης των περιοχών αυτών),Χρηματοοικονομικές υπηρεσίες (Κεντρικές και μείζονες εμπορικές τράπεζες με σκοπό την ρύθμιση του μεριδίου της αγοράς και έλεγχο των προσφερόμενων επιτοκίων στην αγορά) Στην Ελλάδα, στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας γνωρίζουμε για το δημόσιο μονοπώλιο της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ).Βέβαια τα τελευταία χρόνια επιχειρείται η απελευθέρωση της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ο τομέας το τηλεπικοινωνιών μονοπωλούνταν από τον Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ) μέχρι και το 2001 όπου όρχησε η σταδιακή αποκρατικοποίηση του και η ταυτόχρονο άνοιγμα της αγοράς, στις μεταφορές έχουμε τον Οργανισμό Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών, τον Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ ) και παλαιότερα την Ολυμπιακή Αεροπορία ενώ στο τραπεζικό σύστημα, οι περισσότερες τράπεζες της χώρας ήταν από τη δεκαετία του 1970 έως τη δεκαετία του 1990 υπό τον έλεγχο του Ελληνικού Δημοσίου οπότε και σταδιακά ιδιωτικοποιήθηκαν

Όσον αφορά την απαγκίστρωση των λιμένων από την έννοια του διοικητικού οργανισμού και την υιοθέτηση μιας πιο εμπορικής μορφής ,η όποια θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με την απελευθέρωση της αγοράς ,αυτή ενισχύθηκε από τις Οδηγίες της Ε.Ε Η Ε.Ε το 1997εξέδωσε την πράσινη βίβλο για τα λιμάνια των κρατών μελών ,στην όποια έθετε ένα πλαίσιο κατευθύνσεων που θα εξυπηρετούσαν την βελτίωση της αποδοτικότητας τους ,μέσα από αυτήν την απελευθέρωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος.

ΛΙΜΑΝΙ ΤΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ: Το λιμάνι του Πειραιά καλύπτει περίπου το 90% της ελληνικής αγοράς στις θαλάσσιες μεταφορές εμπορευματοκιβωτίων. Έχει συνολικό μήκος προβλητών 2.774 μέτρα, συνολική διαθέσιμη επιφάνεια 900.000 τετραγωνικά μέτρα, επιφάνεια αποθήκευσης 626.000 τετραγωνικά μέτρα, μέγιστο βύθισμα 18 μέτρα, δυναμικότητα 1,6 έως 1,8 εκατομμύρια TEUs το χρόνο και λειτουργούν 14 γερανοί - γέφυρες, ένας αυτοκινούμενος γερανός και 64 οχήματα στοιβάδας, νταλίκες και περονοφόρα οχήματα (Διαθέσιμο στο: <http://www.olp.gr/GR/PDF/olpProfileGR.pdf>, Ημερομηνία ανάκτησης: 7/9/2013).Η COSCO(μέσω της θυγατρικής ,της PCT) συνέταξε συμφωνία παραχώρησης να όμως η εταιρεία της μίας προβλήτας-σταθμού εμπορευματοκιβωτίων με τον ΟΛΠ με ισχύ μέχρι το 2044.Η COSCO θα συμμετάσχει και στο διαγωνισμό που θα προκηρυχτεί με σκοπό την πλήρη εκμετάλλευση του λιμανιού του Πειραιά και πιο συγκεκριμένα την ανάπτυξη ενός εμπορευματοκέντρου 600 στρεμμάτων στο Θρασεΐα Πεδίο(με επενδύσεις που υπολογίζονται γύρω στα 150 εκατ.) .Η πλήρης αποκρατικοποίηση του ΟΛΠ θα γίνει αρχικά με την μορφή πώλησης ενός μέρους των μετοχών ή με παραχώρηση δραστηριοτήτων και εν συνεχεία θα γίνει πώληση του συνολικού πακέτου των μετοχών. σημαντικό ρόλο στο πλήρες άνοιγμα της εκμετάλλευσης του λιμένα Πειραιώς ,έχει και η άρτι υπογεγραμμένη συμφωνία μεταξύ ΟΛΠ ΚΑΙ HEWLETPACKARD(διάμεσου COSCO) αλλά και τα μνημόνια κατανόησης και συνεργασίας μεταξύ ΟΛΠ με HAWEI και ZTE (διαμέσου COSCO) τα οποία θα εκτός από το άνοιγμα συμβάλουν και στην προώθηση του τομέα των Logisticsστην Ελλάδα που με τον καιρό συστήνεται ως ένα από τα μεγαλύτερα διαμετακομιστικά κέντρα στον ευρωπαϊκό χώρο. Πάντως όσον αφορά την απαγκίστρωση των λιμένων από την έννοια του διοικητικού οργανισμού και την υιοθέτηση μιας πιο εμπορικής μορφής ,η όποια θα μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με την απελευθέρωση της αγοράς ,αυτή ενισχύθηκε σε μεγάλο βαθμό από τις Οδηγίες της Ε.Ε Η Ε.Ε το 1997εξέδωσε την πράσινη βίβλο για τα λιμάνια των κρατών μελών ,στην όποια έθετε ένα πλαίσιο κατευθύνσεων που θα εξυπηρετούσαν την βελτίωση της αποδοτικότητας τους ,μέσα από αυτήν την απελευθέρωση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος(A.Pallis 2005»Port competitiveness and EU Port Services-The case of Greece Ports, Maritime Economics and Logistics», σελ 116-140)

εισοδήματος<sup>48</sup>. Ειδικότερα, η βελτίωση της διανομής του εισοδήματος μπορεί να επέλθει μέσω της τιμολογιακής πολιτικής<sup>49</sup> της επιχείρησης και την επιβολή χαμηλών τιμών σε είδη ευρείας λαϊκής κατανάλωσης και την διαφοροποίηση των τιμών ανά καταναλωτή ή ομάδες καταναλωτών.

Τις δημόσιες επιχειρήσεις τις διακρίνουμε<sup>50</sup> ανάλογα με την συμμετοχή του δημόσιου φορέα σε αυτές σε α) αμιγείς δημόσιες επιχειρήσεις που ο αποκλειστικός μέτοχος είναι το ίδιο το κράτος και σε β) σε μεικτές δημόσιες επιχειρήσεις, όπου συμμετέχουν και οι ιδιώτες.

Οι μεικτές επιχειρήσεις λόγω της οργάνωσής τους, δηλαδή λόγω και της συμμετοχής της ιδιωτικής πρωτοβουλίας καθίστανται πιο ανταγωνιστικές, επειδή οι ιδιώτες αποσκοπούν στην επίτευξη κερδοφορίας αλλά από την άλλη η ίδια αυτή ροπή προς την εξυπηρέτηση ιδιωτικών σκοπών, μπορεί να επιφέρει πλημμελή εξυπηρέτηση των κοινωνικών στόχων των δημοσίων επιχειρήσεων.

Τώρα όσον αφορά τον βαθμό της οργανωτικής εξάρτησης των δημοσίων επιχειρήσεων, από την δημόσια διοίκηση, έχουμε: α) τις εξολοκλήρου εξαρτημένες από την δ. διοίκηση επιχειρήσεις, β) τις εξολοκλήρου αυτονομημένες και γ) τις μεικτές αυτονομημένες δημόσιες.

Στην πρώτη περίπτωση μιλάμε για οργανισμούς<sup>51</sup> οι οποίοι υπάγονται πλήρως στην διοίκηση και διέπονται από τις γενικές διατάξεις του διοικητικού δικαίου, ενώ ο προϋπολογισμός των επιχειρήσεων αυτών αποτελεί μέρος του εθνικού προϋπολογισμού.

Στην περίπτωση των εξολοκλήρου αυτονομημένων, μιλάμε για πλήρη αυτονομία από την διοίκηση. Η μορφή αυτών των εταιρειών είναι συνήθως ΑΕ με το κράτος να είναι απλός μέτοχος. Στην περίπτωση αυτή μιλάμε για εταιρία της οποίας οι κατευθύνσεις λαμβάνονται από το Δ. συμβούλιο, με δικό της προϋπολογισμό, διαδικασίες και δομή που ρυθμίζονται αποκλειστικά από το ιδιωτικό δίκαιο. Τέλος στις μερικά αυτονομημένες δημοσιές επιχειρήσεις κάνουμε λόγο για επιχειρήσεις με ενδιάμεσο οργανωτικό σχήμα<sup>52</sup>. Έχουμε επίσης εταιρίες σε μορφή Α.Ε. και πλαίσιο λειτουργίας που διέπεται από το ιδιωτικό και όχι το διοικητικό, αλλά παρ' όλα αυτά

---

<sup>48</sup> Θ.Γεωργακόπουλος, *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ 224.

<sup>49</sup> ΛΙΓΑ ΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΩΝ ΔΕΚΟ: Η τιμολογιακή πολιτική εξαρτάται από τον στόχο της επιχείρησης. Αν ο στόχος είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους δρα με αυτά τα κριτήρια της ζήτησης και του περιορισμού του κόστους. Μια δημόσια επιχείρηση λοιπόν που χαρίσει τιμολογιακή λειτουργώντας κάτω από το πλαίσιο που θα λειτουργούσε μια ιδιωτική επιχείρηση, επιδιώκει την εξίσωση οριακού εσόδου με το οριακό κόστος. Κάθε αύξηση της παράγωγης θα οδηγούσε σε μείωση κερδών γιατί το οριακό κόστος θα υπερέβαινε το οριακό έσοδο. Παρόλα αυτά οι Δ. Επιχειρήσεις έχουν ένα πιο κατανοητικό-κοινωνικό χαρακτήρα, γι αυτό και θα πρέπει να ακολουθήσει τιμολογιακή πολιτική η οποία θα λαμβάνει υπόψη αυτόν τον παράγοντα.

50

<sup>51</sup> Θ.Γεωργακόπουλος, «Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική», σελ 216

<sup>52</sup> Θ.Γεωργακόπουλος, «Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική», σελ 217

όλες τις αποφάσεις για την λειτουργία και την κατεύθυνση(επενδυτική πολιτική, επέκταση, τιμολογιακή πολιτική της επιχείρησης τις λαμβάνει η Δ. Διοίκηση.

### 2.5.2 Ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων επιχειρήσεων-Αποκρατικοποιήσεις

Στο πλαίσιο της αναζήτησης εσόδων από το κράτος εντάσσεται και η ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων. Βέβαια η ιδιωτικοποίηση δημοσίων επιχειρήσεων δεν έχει να κάνει μόνο με το προσπορισμό εσόδων αλλά και για προώθηση μιας σειράς διαφόρων άλλων στόχων τους οποίους θα θίξουμε παρακάτω. Ιδιωτικοποίηση<sup>53</sup> είναι η μεταβίβαση από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα του δικαιώματος πρόσκτησης κερδών από την λειτουργία μιας δραστηριότητας και έχει την μορφή της:

- A. Μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα,
- B. Χορήγησης αδειών λειτουργίας σε ιδιωτικούς φορείς σε τομείς στους οποίους λειτουργούσαν δημοσιές επιχειρήσεις ,
- Γ. Με outsourcing<sup>54</sup> .

Στις ιδιωτικοποιήσεις μπορεί να ενταχθεί και η Συμφωνία παραχώρησης κατά την οποία το κράτος παραχωρεί περιουσιακά στοιχεία-υποδομές σε μια εταιρεία(συνήθως υψηλού κύκλου εργασιών ,με σκοπό την εκμετάλλευση του στοιχείου αυτού μέσα από εκμίσθωση ,ταυτόχρονα όμως η εταιρία υποχρεούται κατά

---

<sup>53</sup> Θ.Γεωργακόπουλος «Εισαγωγή στην Δημόσια Οικονομική», σελ 238

<sup>54</sup> **Outsourcing:**

Η μερική ή ολική εκχώρηση αρμοδιότητας εκ μέρους ενός Φορέα του Δημοσίου για την εκτέλεση μίας ή περισσότερων από τις λειτουργίες του σε μία εταιρεία Στο πλαίσιο του ανορθολογισμού της Δ. Διοίκησης και πιο συγκεκριμένα της αναδιοργάνωσης του μοντέλου οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης που επέβαλαν οι άσχημες δημοσιονομικές εξελίξεις και γενικότερα η κρίση στην Ελλάδα προωθείται η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, βασισμένη σε σύγχρονες αρχές οργάνωσης, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Προκειμένου να επιτευχθεί η τόσο ανάγκη διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει, τηρώντας πάντα τις αρχές της μείωσης κόστους, της αύξησης της αποτελεσματικότητας και της βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, να υιοθετείται σε μεγαλύτερο βαθμό η λύση του outsourcing συγκεκριμένα λειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης. Παρά την επί πολλά χρόνια άρνηση προσχώρησης λειτουργιών με μορφή outsourcing λόγω των γνωστών απαρχαιωμένων ελληνικών πρακτικών, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια πρόοδος διττή ως γνωστόν το outsourcing παρουσιάζει μια σειρά πλεονεκτημάτων όπως Ενδεικτικά αναφέρονται στη συνέχεια τα κυριότερα από τα πλεονεκτήματα εφαρμογής του.

- βελτιώνει την ποιότητα των υπηρεσιών, δίνει ευελιξία και δυνατότητα άμεσης πρόσβασης σε νέες τεχνολογίες και εργαλεία
- ακολουθεί τις βέλτιστες πρακτικές (standardize processes)
- αξιοποιεί μεγάλο αριθμό εξειδικευμένων στελεχών
- μειώνει το κόστος

την διάρκεια της παραχώρησης να πραγματοποιήσει επενδύσεις προς βελτίωση της αποδοτικότητας των υποδομών αυτών.

Με τις ιδιωτικοποιήσεις επιτυγχάνεται αρχικά η αύξηση των δημοσίων εσόδων<sup>55</sup>. Η αύξηση των δημοσίων εσόδων δεν εξυπηρετεί μόνο την χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών αλλά και την προώθηση μιας σειράς κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών στόχων. Η ιδιωτικοποίηση ως εναλλακτική μορφή εσόδων λειτουργεί ισοδύναμα με την φορολογία με αποτέλεσμα να μπορεί να γίνει μείωση της φορολογίας και κατ' επέκταση ελάφρυνση των κοινωνικών στρωμάτων.

Παράλληλα επιτρέπει και την εξυπηρέτηση κι άλλων στόχων κοινωνικής πολιτικής όπως η βελτίωση της διανομής εισοδήματος και πλούτου. Αν γίνει η προσχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης από τον Δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα υπό την μορφή εξαγοράς μετοχών από ιδιώτες σε τιμές χαμηλότερες από τις αντίστοιχες της αγοράς μπορούμε να πούμε ότι συντελείται μια πολύ σημαντική μορφή διανομής πλούτου. Ταυτόχρονα συμβάλει στην ενίσχυση της απασχόλησης.

Συμβάλει στην μείωση του όγκου του δημόσιου τομέα, που ειδικά στο νέο μακροοικονομικό πλαίσιο κάτω από το οποίο λειτουργεί η Ελλάδα, καθίσταται αναγκαία. Προκειμένου να γίνει ανορθολογισμός των δημοσιονομικών μεγεθών (μείωση δημοσιονομικών ελλειμμάτων, με αύξηση εσόδων και μείωση δαπανών).

Τέλος συμβάλει στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της αποτελεσματικότητας των ιδιωτικοποιημένων δραστηριοτήτων. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την αγορά κεφαλαίου διότι η έλευση μετοχών στα χεριά ιδιωτών μπορεί να προξενήσει πιέσεις για όσο το δυνατόν μεγαλύτερο κέρδος ανά μονάδα μείωσης του κόστους. Κάτι που δεν θα συνέβαινε ποτέ εάν μοναδικός επιβλέπων του Διοικητικού Συμβουλίου ήταν το Δημόσιο. Ταυτόχρονα όμως σε όρους αγοράς προϊόντος, επιτυγχάνεται η βελτίωση της ποιότητας και της ποσότητας του παραγόμενου προϊόντος, λόγω ανυπαρξίας δημόσιου μονοπωλίου άρα λόγω ύπαρξης περιβάλλοντος τελείου ανταγωνισμού<sup>56</sup>.

Από την άλλη πλευρά η ιδιωτικοποίηση έχει και αρνητικά στοιχεία. Για παράδειγμα δημιουργείται απώλεια κρατικού ελέγχου σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε τομείς ζωτικής και στρατηγικής σημασίας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το κράτος μπορεί να διατηρήσει τον έλεγχο πέραν του 50% των μετοχών ή, αν η συμμετοχή του είναι μικρότερη, υπάρχουν μηχανισμοί που του επιτρέπουν να διατηρήσει δικαίωμα βέτο σε στρατηγικές αποφάσεις (golden shares).

Η αλλαγή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος επιφέρει ανακατατάξεις στους κύκλους των εργαζομένων εργαζόμενους. Τα κριτήρια αξιολόγησης τους γίνονται πιο αυστηρά διότι στο πλαίσιο της επίτευξης του μεγίστου δυνατού κέρδους, αυτοί θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο αποδοτικοί. Σε περιπτώσει επικείμενης

---

<sup>55</sup> Σύμφωνα με στοιχεία από την World Bank, κατά την περίοδο 1989-2009, τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις στις χώρες της ΕΕ (εξαιρουμένων των πρώην σοσιαλιστικών κρατών) κυμάνθηκαν μεταξύ 3% και 30% του ΑΕΠ με μέσο όρο το 12%.

<sup>56</sup> Εάν σε αυτό αποφευχθεί η εμφάνιση ιδιωτικού μονοπωλίου.



ιδιωτικοποίησης μερίδες εργαζομένων δεν επιθυμούν την τελεσφόρηση της διαδικασίας για λόγους που άπτονται σε ατομικά συμφέροντα, και για τον λόγο ότι οι θέσεις εργασίας διασφαλίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό υπό κρατικό ιδιοκτησιακό καθεστώς.

Στην Ελλάδα είναι γνωστό πως η διαδικασία της ιδιωτικοποίησης δεν ακολούθησε τους ρυθμούς που ακολούθησε στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ίσως, λόγω της μακράς διάρκειας σοσιαλιστικών πολιτικών τις δεκαετίες του 80 και του 90 αλλά και λόγω της ισχυρής άρνησης των ομάδων πίεσης. Από την άλλη πλέον και στο σημείο αυτό που βρισκόμαστε σαν χώρα, όπου η συνολική ύφεση καθιστά το έργο της δημιουργίας εσόδων για το κράτος υπερβολικά δύσκολο, οι δυο βασικοί δρόμοι που θα πρέπει να ακολουθηθούν είναι η προσέλκυση επενδύσεων (βασικότερο κομμάτι αυτών είναι οι ιδιωτικοποιήσεις) και η απορρόφηση των κοινοτικών προγραμμάτων<sup>57</sup>. Οι ιδιωτικοποιήσεις, λοιπόν μπορούν και πρέπει να ενισχύσουν την εισροή ξένου κεφαλαίου στη χώρα ενώ ταυτόχρονα θα περιορίσουν σε σημαντικό βαθμό το δημόσιο χρέος. Ωθηση στο ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα δίνεται πλέον και από τις πιέσεις των εποπτικών θεσμών απόρροια των οποίων ήταν η ψήφιση το 2011 του νόμου για την δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ<sup>58</sup> (Ταμείο Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου), το οποίο είναι επιφορτισμένο με το έργο του να προωθεί και να εποπτεύει σε συνεργασία με την Ελληνική Κυβέρνηση την υλοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων στη χώρα όπως στο πλαίσιο της τήρησης των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας και των προβλέψεων των Μεσοπρόθεσμων Πλαισίων Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Η διάρκειά του είναι έξι έτη μετά την πάροδο των οποίων η λειτουργία του μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Στο Ταμείο μεταφέρθηκαν τα περισσότερα από τα περιουσιακά στοιχεία που είχαν περιληφθεί στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα ενώ προβλέπεται η δυνατότητα μεταφοράς και όσων άλλων αποφασίσει το κράτος κατά πρόοδο της υλοποίησης των προγραμμάτων. Στα περιουσιακά στοιχεία που διαχειρίζεται το ΤΑΙΠΕΔ κατατάσσονται α) οι υποδομές, β) το χαρτοφυλάκιο και γ) η γη που ανήκει στην ιδιοκτησία του δημοσίου.

### 2.5.3 Κρατικός Δανεισμός ως πηγή εσόδων

Εναλλακτικός τρόπος άντλησης εσόδων άρα και χρηματοδότησης δημοσίων δαπανών είναι ο κρατικός δανεισμός, μέσα από την έκδοση ομολόγων και εντόκων γραμματίων. Όταν το κράτος δανείζεται μέσα από την πώληση ομολόγων, για τα όποια δεσμεύεται να πληρώνει ένα τόκο στους ομολογιούχους για να ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, μέχρι την τελική αποπληρωμή της αξίας του ομόλογου στην λήξη<sup>59</sup>. Παρ' ότι κατά πολλούς ο ε δανεισμός είναι ένα λογιστικό τρικ για επίτευξη ισολογισμού, θεωρείται ως ένα από τα σημαντικότερα μακροοικονομικά

<sup>57</sup> Προβόπουλος, άρθρο στην εφημερίδα «Καθημερινή» 2-7-2011

<sup>58</sup> Επίσημη ιστοσελίδα ΤΑΙΠΕΔ <http://www.hradf.com/el/the-fund>

<sup>59</sup> Alley Hillman

εργαλεία και σίγουρα μπορεί να προκαλέσει πολλές μακροοικονομικές συνέπειες. Στο πλαίσιο αυτό εισάγεται και η συζήτηση για τον έμμεσο φορολογικό χαρακτήρα που έχει ο δανεισμός, διότι το κράτος προκειμένου να αποπληρώσει την αξία των ομολόγων θα πρέπει να επιβάλει δυνητικά φόρους αλλιώς θα αναγκαστεί να ξαναδανειστεί. Η μετακύλιση των φορολογικών βαρών αυτών ,επιβαρύνει τους μελλοντικούς φορολογουμένους. Διέπεται από την αρχή ωφέλειας δεδομένου τα οφέλη από τις δημοσιές δαπάνες που έγιναν βάσει δανεισμού (πώληση ομολόγων) θα αποδοθούν στο φορολογουμένους στο μέλλον και με βάση αυτόν τον γνώμονα θα κληθούν να καταβάλλουν φόρους. Αλλιώς μπορούμε ότι ο κρατικός δανεισμός με τον έμμεσο φορολογικό χαρακτήρα που διαθέτει, προκαλεί μελλοντικά οφέλη αλλά ταυτόχρονα και μελλοντικές φορολογικές υποχρεώσεις.

Η αρχή της ωφέλειας δεν επηρεάζεται κατά τον δανεισμό από πώληση ομολόγων σε ξένους(θα αναφερθούμε εκτενεστέρα παρακάτω).Τα μακροπρόθεσμα οφέλη που θα προκύψουν από τον δανεισμό ,επηρεάζουν δυνητικά τους φορολογουμένους της χώρας που εκδίδει τα ομόλογα και τους ίδιους επιβαρύνει.

Ο εξωτερικός δανεισμός διακρίνεται από τον εσωτερικό δανεισμό στην πηγή προέλευσης των κεφαλαίων. Κατά τον εξωτερικό δανεισμό λοιπόν τα κεφάλαια εισάγονται στο εσωτερικό ,αυξάνοντας τους συνολικούς πόρους της οικονομίας σε αντίθεση με τον εσωτερικό δανεισμό, ο οποίος απλά τους ανακατανέμει, μεταφέροντας τους από τον ιδιωτικό (κεφάλαια για ιδιωτικές επενδύσεις και για ιδιωτική κατανάλωση) στον δημόσιο τομέα .Ο εξωτερικός δανεισμός όμως όπως λογικά προκύπτει συνεπάγεται ,εκροή εθνικού εισοδήματος προς το εξωτερικό λόγω της αποπληρωμής των τόκων και χρεολυσίων και αυτό έχει ως αποτέλεσμα μια κάποια αποδυνάμωση της εθνικής οικονομίας<sup>60</sup>.Το φαινόμενο αυτό ,της απώλειας εθνικού εισοδήματος γίνεται πιο εμφανές κατά την εξυπηρέτηση δανείου το οποίο πάρθηκε με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους. Από την άλλη αν το δάνειο χρηματοδοτήσει δημόσιες δαπάνες για επενδύσεις σε υποδομές ,το εθνικό εισόδημα που θα προκύψει από την εκμετάλλευση των επενδύσεων θα είναι σε θέση να μετριάσει ή και να αντισταθμίσει την απώλεια εθνικού εισοδήματος από την αποπληρωμή των τόκων-χρεολυσίων.

Ποιες είναι όμως οι περιπτώσεις που το κράτος προσφεύγει σε δανεισμό είτε εσωτερικό είτε εξωτερικό. Ο γενικός κανόνας είναι ότι το κράτος προσφεύγει σε δανεισμό όταν επιθυμεί να καλύψει δαπάνες οι οποίες προκύπτουν είτε μετά από πτώση των συνολικών εσόδων λόγω μείωσης της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας της χώρας, είτε λόγω ανεπαρκούς σύλληψης της φορολογητέας ύλης (λόγω αδυναμίας διάρθρωσης σωστού φορολογικού συστήματος-υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής) ,είτε για κάλυψη πρωτογενών ελλειμμάτων, είτε σε περιπτώσεις που χρειάζεται το κράτος να ασκήσει υψηλού επιπέδου ανακυκλική πολιτική<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Προβόπουλος « Δημόσιος τομέας στην Ελληνική Οικονομία» σελ 34

<sup>61</sup> Αντικυκλική πολιτική: Το σύνολο των μέτρων που λαμβάνει το κράτος για την άμβλυση της έντασης των οικονομικών κύκλων(αντιμετώπιση διακυμάνσεων).Η βασικότερη μορφή αντικυκλικής πολιτικής είναι η επεκτατική κατά την οποία όταν διανύουμε φάση ύφεσης στην οικονομία άρα και έλλειψη επενδύσεων και κατ επέκταση ανεργία, το κράτος λαμβάνει διάφορα μετρά για την καταπολέμηση των φαινομένων αυτών. Συνηθέστερα είναι η αύξηση

## **B' ΜΕΡΟΣ**

### **ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Μ.Π.Δ.Σ. ΩΣ ΜΕΣΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ**

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι**

### **1.1 Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση**

Στα πλαίσια της αρχής της χρήστης δημοσιονομικής διαχείρισης των δημοσιονομικών κανόνων που προωθούν την οικονομική σύγκλιση και δημοσιονομική πειθαρχία όπως αυτοί εμπεριέχονται στο Κοινοτικό δίκαιο(Πρωτογενές και Παράγωγο), τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να συντάσσουν Προϋπολογισμό και Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Σύμφωνο.

Σύμφωνα με το 1ο άρθρο του ν. 3871/10, η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης, διέπεται τις γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης. Μία εξ' αυτών των αρχών είναι και η Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

Πιο αναλυτικά, η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξειδικεύεται στις ακόλουθες αρχές:

i. Στην αρχή της οικονομικότητας, αρχικά, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων.

ii. Στην αρχή της αποδοτικότητας, χάρη στην οποία οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιταχυνόμενων αποτελεσμάτων. Τελευταία αρχή είναι η αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί<sup>62</sup>.

---

των κρατικών δαπανών(επιδότησεις προγράμματα στήριξης επιχειρήσεων) και η μείωση των φόρων και του επιτοκίου

<sup>62</sup> Ν. 3871/10 (ΦΕΚ 141 Α/17-8-2010) : Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη.

Καθίσταται σαφές ότι η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξασφαλίζεται μέσω της παρακολούθησης δεικτών επίδοσης που καθορίζονται ανά δραστηριότητα, μετρήσιμων ώστε να εκτιμώνται τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Τα δε όργανα πρέπει να προβαίνουν σε εκ των προτέρων και των υστέρων αξιολόγηση, σύμφωνα με τους προσανατολισμούς που καθορίζει η επιτροπή. Επιπλέον δε η διαχείριση των πόρων σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης προϋποθέτει αποτελεσματικό και αποδοτικό εσωτερικό έλεγχο. Η τήρηση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας – βασική αρχή που διατρέχει επίσης τον κοινοτικό προϋπολογισμό – συνεπάγεται επίσης ότι οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι επιφορτισμένοι με δημόσια υπηρεσία στους οποίους ανατίθενται καθήκοντα εκτέλεσης προϋπολογισμού για λογαριασμό της Επιτροπής, πρέπει να διαθέτουν διαφανείς διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, αποτελεσματικούς εσωτερικούς ελέγχους, σύστημα απόδοσης των λογαριασμών χωριστό από τις υπόλοιπες δραστηριότητές τους και σύστημα εξωτερικού ελέγχου.

## 1.2 Δημοσιονομικοί κανόνες στην Ε.Ε.

Στην συνέχεια θα θίξουμε την εννοια των δημοσιονομικών κανόνων. Ως δημοσιονομικός κανόνας ορίζεται «ένας διαρκής περιορισμός στη δημοσιονομική πολιτική, που εκφράζεται με αριθμητικούς δείκτες, με σκοπό να μετρά τη δημοσιονομική απόδοση σε τομείς όπως το έλλειμμα του Κρατικού Προϋπολογισμού, το δημόσιο χρέος κ.α.»<sup>63</sup>. Σύμφωνα πάλι με τους Kopits και Symansky, Χαρακτηριστικότερα είδη δημοσιονομικών κανόνων είναι οι κανόνες που έχουν να κάνουν με την ισορροπία του προϋπολογισμού ή κανόνες σχετικοί με το έλλειμμα (balanced –budget or deficit rules), οι κανόνες που διέπουν τα του κρατικού δανεισμού (borrowing rules) και οι κανόνες που ρυθμίζουν τα του δημοσίου χρέους (Debt rules). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι κύριοι δημοσιονομικοί κανόνες εντάσσονται αρχικά στην Σ.Λ.Ε.Ε. (medium-term overall balance, gross limit 60%/GDP, no borrowing from central bank) αλλά και στο παράγωγο δίκαιο (ΣΣΑ) ενώ παραδείγματος χάριν στις ΗΠΑ συμπεριλαμβάνονται στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα και σε άλλα κράτη ακόμα και σε απλούς νόμους. Οι δημοσιονομικοί κανόνες συγκριτικά με άλλους κανόνες θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερο βαθμό σαφήνειας, αυστηρότητας, ακρίβειας, διαφάνειας, συνέπειας και αποτελεσματικότητας<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> George Kopits-Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules” IMF, Washington, 1998 σελ 2

<sup>64</sup> George Kopits-Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules” IMF, Washington, 1998 σελ 2

Σαφήνεια έχουμε όταν διευκρινίζονται επαρκώς τα αριθμητικά όρια που θέτουν.

Διαφάνεια : ως προς το περιεχόμενο και την ερμηνεία: όταν δημοσιεύονται οι καθορισμένοι στόχοι.

Ευελιξία: η δυνατότητα οι δημοσιονομικοί κανόνες να αποτελούν και αυτόματους σταθεροποιητές και να δίνουν την διακριτική ευχέρεια στα κράτη να τους ερμηνεύσουν ενδεχομένως διαφορετικά σε περίπτωση που χρειαστεί.

Αυστηρότητα-επιβολή: όταν οι κανόνες αυτοί διέπονται από ένα συμπαγές σύστημα επιβολής κυρώσεων

Που έγκειται όμως η σημασία ύπαρξης δημοσιονομικών κανόνων που περικλείουν όλα τα προαναφερόμενα χαρακτηριστικά; Η σημασία τους έγκειται στο ότι η ύπαρξη στα κράτη ενός ισχυρού πλαισίου αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, είτε αυτό περιλαμβάνει κανόνες που προέρχονται από την κοινοτική έννομη τάξη είτε περιλαμβάνει κανόνες που δημιουργούνται από το ίδιο το κράτος μέλος, συμβάλει περεταίρω στη μείωση της αβεβαιότητας σχετικά με τις μελλοντικές εξελίξεις της δημοσιονομικής πολιτικής και στην επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων<sup>65</sup>.

Σε αυτή την λογική κινήθηκε η Commission η οποία προκειμένου να εξετάσει την αποτελεσματικότητα των κανόνων, προχώρησε αρχικά στην καταγραφή σε μια πλατφόρμα δεδομένων όλων των επιμέρους δημ. Κανόνων των κρατών μελών και εν συνεχεία δημιούργησε δυο δείκτες<sup>66</sup> (FRSI και FRI) αντιπροσωπευτικούς της ισχύος και της αποτελεσματικότητας των κανόνων αυτών. Ο FRSI λάμβανε υπόψη<sup>67</sup> :

( i ) τη νομική βάση του κράτους, ( ii ) τους φορείς που είναι υπεύθυνοι για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τον κανόνα, ( iii ) τους φορείς που είναι αρμόδιοι εφαρμογή του κανόνα, και ( iv ) τους μηχανισμούς εφαρμογής, ενώ ο FRI υπολογίζεται από την άθροιση όλων αυτών των δεικτών αντοχής, σταθμισμένων από την επιτυχία των οικονομικών της γενικής κυβέρνησης, έπειτα από την χρήση ενός δημ.κανόνα. Η διαδικασία αυτή πάντως ανέδειξε το μείζον πρόβλημα της ύπαρξης στα κράτη της ONE, μεγάλου αριθμού δημοσιονομικών κανόνων με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά μεταξύ τους, κάτι που σίγουρα δεν ενδείκνυται σε μία

<sup>65</sup> Διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών μέσω μικρότερων ελλειμμάτων και μείωσης του χρέους της Γ.Κυβέρνησης και κατ'επέκταση διατήρηση της ισορροπίας σε μακρο-επίπεδο

<sup>66</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm)

<sup>67</sup> Είτε σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης ,είτε σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης

νομισματική ένωση<sup>68</sup>. Τέλος τα συμμετέχοντα κράτη μέλη δεσμεύονται να μεταφέρουν στην εθνική έννομη τάξη τους δημοσιονομικούς κανόνες ως έχουν το Σ.Σ.Α.. Τα κράτη μέλη έχουν δυνατότητα να διατηρούν την ευχέρεια της επιλογής του νομικού μέσου, μέσω του οποίου θα προχωρήσουν στην ενσωμάτωση των δημοσιονομικών κανόνων της Ε.Ε., έχοντας όμως ταυτόχρονα την υποχρέωση να εξασφαλίσουν ισχυρή δεσμευτικότητα και διαρκή χαρακτήρα<sup>69</sup>.

### 1.3 Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομική στρατηγικής

Στο πλαίσιο του ενισχυμένου Σ.Σ.Α. και του επιπέδου εποπτείας αυτό έθεσε όσον αφορά τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών, εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη, συνεπώς και από την Ελλάδα, το Μ.Π.Δ.Σ. Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Ν. 4270/14 το Μ.Π.Δ.Σ<sup>70</sup>. θέτει τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο καθώς και την πορεία προσαρμογής προς αυτόν σε τετραετή ορίζοντα. Σε αυτό περιγράφονται οι βασικές πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες. Προβλέπει τις ποσοτικές επιπτώσεις των δημοσιονομικών και οικονομικών μέτρων επί του Ισοζυγίου των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης για το ίδιο χρονικό διάστημα, ενώ περιλαμβάνει τους ενδεικτικούς ετήσιους στόχους ελλειμμάτων ή πλεονασμάτων των Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Συν τοις άλλοις παρακολουθεί την εξέλιξη του χρέους ενώ η κυριότερη λειτουργία του είναι να θέτει τα ανώτατα όρια των Υπουργείων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για κυλιόμενη περίοδο από την ψήφισή του τεσσάρων ετών, εκ των οποίων τα 2 πρώτα χρόνια είναι απολύτως δεσμευτικά. Θέτει τον ετήσιο στόχο Ισοζυγίου του ενοποιημένου κοινωνικού προϋπολογισμού καθώς και τους αντίστοιχους στόχους Ισοζυγίου των Ο.Τ.Α. και των λοιπών Φορέων Γενικής Κυβέρνησης με τις ίδιες ρήτρες δεσμευτικότητας που διέπουν και τους Φορείς Κεντρικής Κυβέρνησης.

Η ανάγκη ύπαρξης του Μ.Π.Δ.Σ. παρουσιάστηκε ήδη από τα πρώτα χρόνια της κρίσης στην Ευρώπη κατά τα οποία άρχισε να διαφαίνεται μια μεγάλη απόκλιση των πολιτικών κάποιων κρατών από τα όρια που έθετε το Σ.Σ.Α. Το Μ.Π.Δ.Σ. συμπεριλήφθη στην **Οδηγία 2011/85/ΕΕ** που εξέδωσε το Συμβούλιο σχετικά με τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, στο πλαίσιο της έλευσης του SIX-PACK. Στην Οδηγία αυτή περιλαμβάνονται λεπτομερείς κανόνες που υποχρεούνται να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη ώστε να μην αποκλίνουν από τις υποχρεώσεις τους, όπως αυτές απορρέουν από το Σ.Σ.Α..

---

<sup>68</sup> Wim Marneffe\*, Bas van Aarle\*, Wouter van der Wielen\* «THE IMPACT OF FISCAL RULES ON PUBLIC FINANCES IN THE EURO AREA» \* CESifo DICE Report 3/2011, σελ 22

<sup>69</sup> Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 24/25 Μαρτίου 2011.

<sup>70</sup> Ουσιαστικά ο ΝΝ. 4270/14 είναι ο νόμος αυτός που μεταφέρει την προσβλέπουσα το ΜΠΔΣ κοινοτική Οδηγία ,στην ελληνική έννομη τάξη

Ελάχιστα θα αναφερθούμε στους υπόλοιπους κανόνες που θέτει η παρούσα οδηγία, στεκόμενοι κυρίως στο περιεχόμενο των διατάξεων της αναφορικά με το ΜΠΔΣ. Ειδικότερα στο περιεχόμενο της η παρούσα Οδηγία θέτει στο άρθρο 9 του πέμπτου κεφαλαίου την υποχρέωση των κρατών να διαμορφώνουν « ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο προβλέπει την υιοθέτηση δημοσιονομικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού» περιλαμβάνοντας :

- i. Πολυετείς δημοσιονομικούς στόχους ως προς το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης δημόσιο χρέος, αναλυτική εικόνα των δημοσίων δαπανών και άλλων δημοσιονομικών δεικτών.
- ii. Ρεαλιστικές προβλέψεις για την εικόνα των δαπανών και εσόδων της γενικής κυβέρνησης με περισσότερες διευκρινίσεις για το επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και της κοινωνικής ασφάλισης, για το δημοσιονομικό έτος και πέραν αυτού.
- iii. περιγραφή του τρόπου σύνδεσης μεσοπρόθεσμα προβλεπόμενων πολιτικών με τους δημοσιονομικούς στόχους.
- iv. αξιολόγηση των μεσοπρόθεσμων πολιτικών ,με γνώμονα το κατά πόσο και πως θα επηρεάσουν την βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών.

Συν τοις άλλοις ,συμφώνα με την παρούσα οδηγία οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι θα πρέπει να βασίζονται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις. Τώρα όσον αφορά την ευκαμψία των Μ.Π.Δ.Σ., η ίδια η Οδηγία στο άρθρο 11, παρέχει την δυνατότητα σε νεοσύστατες κυβερνήσεις να επικαιροποιούν το Μ.Π.Δ.Σ. με τέτοιο τρόπο ώστε να αντανακλούνται σε αυτό τυχόν αλλαγές στις πολιτικές προτεραιότητες ,παρέχοντας παράλληλα όμως μια λεπτομερή αναφορά για όλες τις διαφοροποιήσεις σχετικά με το προηγούμενο Μ.Π.Δ.Σ.<sup>71</sup>.

Στην Ελλάδα, για την κατάρτισή του κάθε χρόνο εκδίδει εγκύκλιο το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους αφού διαβουλευθεί με τις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών όλων των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Ενώ στον νόμο ρητά αναφέρεται ότι αυτή η διαδικασία πρέπει να έχει ολοκληρωθεί μέχρι τον 2ο μήνα του κάθε έτους στην πράξη αυτό συμβαίνει τουλάχιστον ένα μήνα αργότερα. Το Μ.Π.Δ.Σ. υποβάλλεται για έγκριση στο Υπουργικό Συμβούλιο από το Γ.Λ.Κ. και το αργότερο μέχρι την τελευταία μέρα του Απριλίου ο Υπουργός Οικονομικών πρέπει να το αναρτήσει στην Ιστοσελίδα του Υπουργείου. Το εγκεκριμένο Μ.Π.Δ.Σ. υποβάλλεται προς ψήφιση στην Βουλή μέχρι τα τέλη Μαΐου.

Στον ν.4263/2014 που περιλαμβάνει το ισχύον Μεσοπρόθεσμο, παρουσιάζονται αναλυτικά πίνακες, οι οποίοι, εν πρώτοις, παρουσιάζουν λεπτομερειακά τον παραδεχόμενο αριθμό υπηρετούντος προσωπικού στον ευρύτερο

---

<sup>71</sup> Για περισσότερα βλ. την **ΟΔΗΓΙΑ 2011/85/ΕΕ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ** Επίσημη Εφημερίδα L 306 της Ε.Ε

δημόσιο τομέα. Εν συνεχεία στο πλαίσιο της αναλυτικής παρουσίασης των εξόδων-εσοδών και του χρέους της γενικής κυβέρνησης χωρίς παρεμβάσεις, κατατίθενται πίνακες κατά τους οποίους δίνονται σε μορφή σεναρίων α) τα αποτελέσματα της γενικής και κεντρικής κυβέρνησης σε υποτομείς αλλά ,χωρίς παρεμβάσεις και β) οι στόχοι των αποτελεσμάτων συν που πρέπει να επιτευχθέν και η δημοσιονομική απόκλιση που πρέπει να καλυφτεί μέσω των παρεμβάσεων.

Στο Δεύτερο σκέλος δίνονται αναλυτικά πάλι σε μορφή πινάκων όλες οι προτεινόμενες μορφές παρέμβασης, τα προσδοκώμενα αποτελέσματα από τις αποκρατικοποιήσεις ,η εξέλιξη στα έσοδα και τις δαπάνες και το δημόσιο χρέος από αυτές τις παρεμβάσεις. Στο τρίτο κεφάλαιο του Νόμου δίνονται πάλι αναλυτικότερα όπως έξαλλου αυτό ορίζεται ρητά από την Οδηγία, τα ανώτατα όρια ανά φορέα κρατικού προϋπολογισμού για την τετραετία 2014-2018., όπως και οι μεταβιβάσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό στους φορείς της γενικής κυβέρνησης.

Κάνοντας μια πρόωρη αποτίμηση της αποτελεσματικότητας αλλά και της γενικότερης σημασίας του ισχύοντος Μ.Π.Δ.Σ., μπορούμε, σύμφωνα με τον κ. Στωϊκού<sup>72</sup>, να συνάγουμε το συμπέρασμα ότι κατά τον πρώτο καιρό εφαρμογής του, παρατηρείται επιτευχθεί σημαντική πρόοδος στη δημοσιονομική διαχείριση.

- i. Σημαντική πρόοδος του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων (επερχόμενοι διαγωνισμοί για Ελληνικό, Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών, Εγνατία, ΕΥΔΑΠ, ΟΛΠ, ΟΛΘ, ΕΛΤΑ, Ψηφιακό Μέρισμα, Νότια Καβάλα καθώς και πωλήσεις ακινήτων και μετοχών).
- ii. Σημαντική προώθηση του ανορθολογισμού και ο εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης.
- iii. Σημαντική πρόοδος στην αναμόρφωση του συνταξιοδοτικού συστήματος.
- iv. Υιοθετείται μια σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στους τομείς της υγείας και της ενέργειας, και στις αγορές εργασίας, αγαθών και υπηρεσιών.

Στο σημείο αυτό, θα μπορούσαμε συμπερασματικά να πούμε ότι το Μ.Π.Δ.Σ. λειτουργεί κατ' ουσιών, ως ο πλέον ειδικότερος και συμπαγής περιορισμός στον τρόπο κατά τον οποίο, ένα κράτος θα καταρτίζει τον ετήσιο Προϋπολογισμό του και έχει την βάση του στην βασική αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά αποτελεί και σημαντικότατο αρωγό στην προσπάθεια της Ε.Ε. να εγκαθιδρύσει ένα ακόμα πιο συμπαγές πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ II**

### **ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ**

#### **2.1 Ορισμός**

---

<sup>72</sup> Παρουσίαση Σταϊκούρα στο πλαίσιο.....



Στο πλαίσιο εξέτασης των μέσων άσκησης δημοσιονομικής διαχείρισης, θα θίξουμε ένα πολύ σημαντικό εργαλείο δημοσιονομικής διαχείρισης. Ο Προϋπολογισμός είναι συνυφασμένος με την ανάγκη ύπαρξης ενός απτού δημοσιονομικού προγραμματισμού ,διαμέσου ενός συνόλου λογαριασμών ,στο οποίο και θα καταγράφονται όλα τα δημόσια έσοδα και δαπάνες, προκειμένου να εξασφαλίζεται με τον πλέον σαφή τρόπο η αποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση και να ενισχύεται έτσι ο ρυθμιστικός ρόλος του κράτους στην οικονομία (π.χ. εφαρμογή ανακυκλικών πολιτικών). Για να συνοψίσουμε και να διευκολύνουμε την κατανόηση της σημασίας ύπαρξης του Προϋπολογισμού μπορούμε με λίγα λόγια να πούμε ότι Προϋπολογισμός είναι ένα ετήσιο δημοσιονομικό πρόγραμμα δράσης το οποίο λειτούργει ως το μείζον εργαλείο του λειτουργικού εκσυγχρονισμού ,όχι μόνο της δημοσιονομικής αλλά εν γένει της οικονομικής διαχείρισης. Συμβάλει στην υλοποίηση ορθότερου οικονομικού προγραμματισμού σύμφωνα με τις προβλέψεις που διατυπώνονται με ορθολογιστικά κριτήρια για το μέλλον, με την ορθή εκτίμηση των οικονομικών δεδομένων που περιέχει και στο βαθμό που αυτά είναι εγγυημένο ότι θα πραγματοποιηθούν.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του νόμου 2362/95 Περί Δημοσίου Λογιστικού, δίνεται ο ορισμός του προϋπολογισμού. Ο νόμος αναφέρει ότι «Προϋπολογισμός είναι ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του Κράτους (πιστώσεων) για κάθε οικονομικό έτος. Φορέας είναι το σύνολο των υπηρεσιών που αποτελούν ενιαία διοικητική μονάδα (υπουργείο, περιφέρεια), που έχει διοικητική αυτοτέλεια και ίδιο προϋπολογισμό εντεταγμένο στο Γενικό Προϋπολογισμό του Κράτους»<sup>73</sup>.

Ο κρατικός προϋπολογισμός συνοπτικά, είναι ένα σύνολο λογαριασμών, οι οποίοι περιέχουν τα ποσά των δαπανών που σχεδιάζει να πραγματοποιήσει ένας δημόσιος φορέας, καθώς και τα ποσά των εσόδων, που υπολογίζει να εισπράξει για να καλύψει τις δαπάνες του σε μια ορισμένη χρονική περίοδο στο μέλλον. Ουσιαστικά, αποτελεί ένα σχέδιο δράσης του δημόσιου φορέα, δηλαδή το πρόγραμμά του για μια ορισμένη χρονική περίοδο στο μέλλον<sup>74</sup>.

Με μια περαιτέρω ανάλυση της νομοθετικής έννοιας του προϋπολογισμού, είναι φανερό ότι αυτός διαχωρίζεται κατά τον τύπο του, ο προϋπολογισμός δηλαδή αποτελεί νόμο με συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, και με κύρια δραστηριότητα τον ακριβή προσδιορισμό των εσόδων και των δαπανών του Κράτους. Κατά την ουσία του, αποτελεί μια πράξη του Κράτους με τρεις ουσιαστικές ιδιότητες, Πράξη περιοδική, διότι επαναλαμβάνεται κάθε οικονομικό έτος. Δεδομένου, μάλιστα ότι ισχύει « εξ' ορισμού» μόνο για ένα έτος, συνεπάγεται ότι έχουμε κατάρτιση προϋπολογισμού για κάθε οικονομική χρήση. Επιπλέον, Πράξη πρόβλεψης, εφόσον περιέχει έσοδα και δαπάνες, τα οποία πρόκειται να πραγματοποιηθούν κατά το επόμενο οικονομικό έτος. Και τέλος, Πράξη προκαταβολικής εξουσιοδότησης της Νομοθετικής Εξουσίας, με βασική επιδίωξη την πραγματοποίηση των μελλοντικών

---

<sup>73</sup> Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σελ.85.

<sup>74</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ. 18.

εσόδων και δαπανών από την Εκτελεστική Εξουσία. Συνεπώς, ο νόμος του προϋπολογισμού αποτελεί συνάμα και πράξη της Νομοθετικής Εξουσίας<sup>75</sup>.

## 2.2 Νομική Φύση

Ο Προϋπολογισμός είναι ένας ιδιότυπος τυπικός νόμος. Είναι ιδιότυπος διότι δεν ψηφίζεται με τη συνηθισμένη διαδικασία ψήφισης των νόμων του άρθρου 76 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, αλλά με την ειδική διαδικασία του άρθρου 88 του Κώδικα Κανονισμού Εργασιών της Βουλής. Είναι επίσης και απλώς τυπικός νόμος. Ως τυπικός νόμος ορίζεται κάθε διοικητική κατ' ουσίαν πράξη, η οποία δεν εκδίδεται από διοικητικό όργανο, αλλά ψηφίζεται από τη Βουλή και δεν θεσπίζει νομικούς κανόνες. Συνεπώς, ο Προϋπολογισμός δεν περιέχει κανόνες δικαίου, αλλά κονδύλια, δηλαδή διοικητικές πράξεις που αφορούν σε έσοδα και δαπάνες, που προϋπολογίζονται βάσει των υφισταμένων νόμων. Δηλαδή αποτελείται από ένα άθροισμα πολλών διοικητικών πράξεων μέσω των οποίων επιδιώκεται η εφαρμογή των υφισταμένων κανόνων δικαίου που προβλέπουν μεταξύ άλλων την είσπραξη των εσόδων και την επιβολή των φόρων. Όμως, με αυτόν δεν είναι δυνατόν να τροποποιηθούν οι υφιστάμενοι νόμοι, ή να θεσπιστούν νέοι, ούτε να επιβληθεί φόρος ή οποιοδήποτε άλλο οικονομικό βάρος<sup>76</sup>.

Μια ακόμη ιδιαιτερότητα του νόμου του Προϋπολογισμού έγκειται στις έννομες συνέπειές του, που διαφέρουν από άλλους νόμους και αναλυτικότερα, δεν περιέχει γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου, αλλά ένα πλέγμα εξουσιοδοτήσεων για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, ακόμα παρέχει εξουσιοδότηση στην κυβέρνηση, χωρίς δημιουργεί συγκεκριμένες υποχρεώσεις και τελευταία δεν αναπτύσσει εξωτερικές έννομες συνέπειες, δηλαδή δεν επηρεάζει τη νομική θέση των πολιτών. Συμπερασματικά δεν θεμελιώνει δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα κρατικά όργανα και για τα άτομα.

## 2.3 Κατηγορίες Δημόσιων Προϋπολογισμών<sup>77</sup>

Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες με βάση ορισμένα χαρακτηριστικά τους. Οι κυριότερες διακρίσεις προϋπολογισμών γίνονται με βάση τα παρακάτω κριτήρια.

Ανάλογα με τη φύση των κονδυλίων που περιλαμβάνουν οι προϋπολογισμοί διακρίνονται σε προϋπολογισμούς εκμετάλλευσης και προϋπολογισμούς κεφαλαίου. Ο προϋπολογισμός εκμετάλλευσης, αρχικά, περιλαμβάνει τα τρέχοντα έσοδα και έξοδα του δημόσιου φορέα, δηλαδή τα έσοδα και τα έξοδα που δεν μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας του. Ο προϋπολογισμός κεφαλαίου από την άλλη, περιλαμβάνει τα έσοδα και τα έξοδα, που η πραγματοποίησή τους μεταβάλλει την περιουσία του δημόσιου φορέα.

---

<sup>75</sup> Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, σελ. 18.

<sup>76</sup> Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, σελ. 70.

<sup>77</sup> ΘΓεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, σελ. 155-159.

Επίσης διακρίνονται σε τακτικούς προϋπολογισμούς και έκτακτους προϋπολογισμούς. Ο τακτικός προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα τακτικά έσοδα και τις τακτικές δαπάνες, ενώ ο έκτακτος προϋπολογισμός τα έκτακτα έσοδα και τις έκτακτες δαπάνες και καταρτίζεται σε έκτακτες μόνο περιπτώσεις π.χ. εμπόλεμη κατάσταση.

Επίσης, ανάλογα με την έκταση των εσόδων και των εξόδων που περιλαμβάνουν, οι προϋπολογισμοί διακρίνονται σε ακαθάριστους και καθαρούς προϋπολογισμούς. Αρχικά, ο ακαθάριστος προϋπολογισμός περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και τα έξοδα του δημόσιου φορέα σε όλη τους την έκταση, ενώ ο καθαρός προϋπολογισμός μόνο τα καθαρά έσοδα και έξοδα. Με άλλα λόγια, στον καθαρό προϋπολογισμό περιλαμβάνονται τα ακαθάριστα έσοδα μειωμένα κατά το ποσό των δαπανών που έγιναν για την πραγματοποίησή τους, καθώς και οι ακαθάριστες δαπάνες μειωμένες κατά το ποσό των εσόδων που τυχόν συνδέονται οργανικά με αυτές.

Επιπλέον, ανάλογα με τη χρονική περίοδο που καλύπτουν, οι προϋπολογισμοί, αυτοί, διακρίνονται σε ετήσιους και πολυετείς προϋπολογισμούς. Ο ετήσιος προϋπολογισμός αναφέρεται σε ένα μόνο έτος, ενώ οι πολυετείς προϋπολογισμοί καλύπτουν μια μεγαλύτερη χρονική περίοδο, συνήθως έναν οικονομικό κύκλο. Με τον ετήσιο προϋπολογισμό υπάρχει το πλεονέκτημα της πρόβλεψης των εσόδων και του προγραμματισμού των δαπανών για ένα έτος, όμως δεν παρέχεται η δυνατότητα στο δημόσιο φορέα να προγραμματίσει τα έσοδα και έξοδά του για μια μεγαλύτερη περίοδο, γεγονός που μπορεί να έχει μεγάλη σημασία για τη σταθεροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας.

Συν τοις άλλοις, με το ίδιο κριτήριο, διακρίνονται σε ταμιακούς και διοικητικούς προϋπολογισμούς. Ο ταμιακός προϋπολογισμός, από τη μία, περιλαμβάνει τα έσοδα που εισπράττονται και τις δαπάνες που καταβάλλονται σε μια χρονική περίοδο, ενώ ο διοικητικός προϋπολογισμός, από την άλλη, περιλαμβάνει τα έσοδα που βεβαιώνονται και τις δαπάνες για τις οποίες ο δημόσιος φορέας αναλαμβάνει υποχρέωση μέσα στην περίοδο αυτή.

Εν συνεχεία, ανάλογα με τη μέθοδο κατάταξης των εσόδων και των εξόδων, οι προϋπολογισμοί διακρίνονται σε κλασικούς προϋπολογισμούς και προϋπολογισμούς προγραμμάτων. Στους κλασικούς προϋπολογισμούς, τα έσοδα ταξινομούνται συνήθως κατά κατηγορίες, όπου κάθε κατηγορία διαιρείται σε επιμέρους υποκατηγορίες, όπου και κάθε υποκατηγορία υποδιαιρείται σε επιμέρους ομάδες και κάθε ομάδα υποδιαιρείται σε περαιτέρω είδη εσόδων. Αντιστοίχως, τα έξοδα του προϋπολογισμού, σε αυτή την περίπτωση κατατάσσονται κατά φορείς γενικούς (π.χ. Υπουργεία) ή ειδικούς (Δ/νσεις Υπουργείων), κατά κατηγορίες και κατά είδη εξόδων.

Η ταξινόμηση αυτή παρέχει το πλεονέκτημα της διευκόλυνσης των συγκρίσεων, όμως δυσχεραίνει την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που πραγματοποιούνται. Αυτό συμβαίνει, γιατί συνήθως τα έξοδα ενός δημόσιου φορέα στον προϋπολογισμό του, εμφανίζουν μόνο τις εισροές του και όχι τις εκροές του, δηλαδή την αξία της παραγωγής που επιτυγχάνεται με τη χρησιμοποίηση των εισροών αυτών. Τέλος, πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι αποφάσεις για τα έσοδα και τις

δαπάνες στην περίπτωση των κλασικών προϋπολογισμών είναι συνήθως οριακές, με την έννοια ότι δεν εξετάζονται συνολικά όλα τα έσοδα και οι δαπάνες, αλλά αξιολογούνται μόνο οι μεταβολές από έτος σε έτος.

Η τελευταία διάκριση γίνεται ανάλογα με τη «θέση» τους και οι προϋπολογισμοί αυτοί, διακρίνονται σε κύριους και προσαρτημένους προϋπολογισμούς. Στον κύριο προϋπολογισμό ενός δημόσιου φορέα προσαρτώνται, συχνά, και διάφοροι άλλοι προϋπολογισμοί, οι οποίοι βρίσκονται σε στενή σχέση με τον κύριο προϋπολογισμό. Εφόσον όμως, το πλεόνασμά τους μεταφέρεται σε αυτόν ως έσοδο και ενώ τυχόν έλλειμμά τους καλύπτεται από τον κύριο προϋπολογισμό, τότε σε αυτήν την περίπτωση έχουμε προσαρτημένο προϋπολογισμό.

## 2.4 Περιεχόμενο

Στη Χώρα μας, καταρτίζεται ένας προϋπολογισμός για το Κράτος, ο Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους, στον οποίο εμφανίζονται τα συνολικά έσοδα και, χωριστά, τα συνολικά έξοδα για τη χρονική περίοδο στην οποία αναφέρεται. Με τον τρόπο αυτό, διευκολύνεται η αντίληψη και μελέτη της δημοσιονομικής δραστηριότητας του Κράτους και δίνεται ολοκληρωμένη εικόνα για τα έσοδα και έξοδα που προβλέπονται. Στην Ελλάδα ο Γενικός Προϋπολογισμός το Κράτους περιλαμβάνει τρεις επιμέρους προϋπολογισμούς, τον τακτικό προϋπολογισμό, τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων, και τον προϋπολογισμό ΕΛΕΓΕΠ<sup>78</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, ο Τακτικός Προϋπολογισμός του κράτους περιλαμβάνει το σκέλος των τακτικών εσόδων και το σκέλος των τακτικών εξόδων του Κράτους. Στο σκέλος των εσόδων, εμφανίζονται όλα τα έσοδα του Κράτους, από κάθε πηγή, πλην των εσόδων που προέρχονται από την απόδοση δημόσιων επενδύσεων, οι οποίες έγιναν στο παρελθόν και των εσόδων από δάνεια του Κράτους και από την ΕΟΚ, τα οποία προορίζονται για τη χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων. Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων και των εξόδων του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, περιλαμβάνεται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό του κράτους. Παρά τον χαρακτηρισμό του ως τακτικός, σε αυτόν, περιλαμβάνονται τόσο τακτικά έσοδα (λχ. φόροι εισοδήματος, πρόσοδοι περιουσίας και επιχειρηματικής δράσης, δηλαδή έσοδα που επαναλαμβάνονται κάθε χρόνο), όσο και έκτακτα έσοδα (όπως π.χ. έκτακτοι άμεσοι και έμμεσοι φόροι κλπ.). Στο σκέλος των εξόδων εμφανίζονται όλα τα έξοδα του Κράτους, πλην των εξόδων για δημόσιες επενδύσεις.

Όσον αφορά τώρα τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων, θα πρέπει αρχικά να αναφέρουμε, ότι με τον όρο Δημόσιες Επενδύσεις, εννοούμε τις δαπάνες που πραγματοποιούνται για την εκτέλεση έργων ανασυγκρότησης και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και αφορούν σε κατασκευές γενικά, σε προμήθεια εφοδίων και υλικών, σε ενέργεια ερευνών και μελετών, καθώς και σε διοικητικά έξοδα που είναι απόλυτα συνυφασμένα με την εκτέλεση των δαπανών αυτών (Εγκ. αριθ. Πρωτ. 165943/30. 10. 72Νπ. Οικ./Γ.Λ.Κ.). Δημόσια επένδυση λογίζεται επίσης, η δαπάνη για εκτέλεση προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας (υποτροφίες κλπ.) και κάθε άλλη

---

<sup>78</sup> Θ Α. Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, σελ. 159.

δαπάνη, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως δημόσια επένδυση με Προεδρικό Διάταγμα. Οι Δαπάνες αυτές πραγματοποιούνται σε βάρος του ειδικού Προϋπολογισμού Δημόσιων Επενδύσεων, ο οποίος στο σκέλος των εσόδων του περιλαμβάνει τα έσοδα από την εκμετάλλευση ήδη πραγματοποιημένων δημόσιων επενδύσεων, τα έσοδα από τη σύναψη δανείων, τα έσοδα από Βοήθεια Εξωτερικού και από τα Ειδικά Ταμεία και Προγράμματα της ΕΟΚ, καθώς και το τυχόν πλεόνασμα του Τακτικού Προϋπολογισμού. Στο σκέλος των εξόδων του περιλαμβάνει γενικά όλες τις δαπάνες για επενδύσεις του Κράτους.

Τέλος, ο ΕΛΕΓΕΠ ή αλλιώς και Αυτόνομος ειδικός λογαριασμός και ενώ οι ειδικοί λογαριασμοί έχουν συσταθεί στα Υπουργεία και στα εποπτευόμενα από αυτά ΝΠΔΔ, για την εξυπηρέτηση ειδικών σκοπών, δημιουργήθηκε και λειτουργεί με βάση τις διατάξεις του Ν. 992/79. Σκοπός του λογαριασμού αυτού, είναι η εφαρμογή του θεσμού των Εγγυήσεων και ο χειρισμός εντός των πλαισίων της Κοινωνικής Αγροτικής Πολιτικής των θεμάτων των αναφερόμενων στην παραγωγή, στην επεξεργασία αγροτικών προϊόντων. Τα έσοδα του ΕΛΕΓΕΠ προέρχονται, ως επί το πλείστον, από εισροές από το ευρωπαϊκό γεωργικό ταμείο προσανατολισμού και εγγυήσεων τον κρατικό προϋπολογισμό.

## 2.5 Ισοζύγιο

Ιδιαίτερη σημασία από τη άποψη επιδράσεων του κρατικού προϋπολογισμού στην οικονομία, έχει η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στα έσοδα και έξοδα του προϋπολογισμού. Όταν τα έσοδα είναι ίσα με τα έξοδα, τότε ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος. Αν τα έσοδα είναι μεγαλύτερα από τα έξοδα τότε ο προϋπολογισμός είναι πλεονασματικός. Αν τα έξοδα είναι μεγαλύτερα, τότε ονομάζεται ελλειμματικός<sup>79</sup>. Ο ελλειμματικός προϋπολογισμός αυξάνει την ενεργό ζήτηση. Όταν υπάρχει έλλειμμα, τα έξοδα είναι μεγαλύτερα από τα έσοδα, επομένως η αύξηση της ενεργού ζήτησης που προέρχεται από τις δαπάνες του δημόσιου φορέα, είναι μεγαλύτερη από την μείωση των εισοδημάτων στον ιδιωτικό τομέα. Όταν υπάρχει πλεόνασμα, τα έξοδα είναι μικρότερα από τα έσοδα, και συνεπώς η αύξηση της ενεργού ζήτησης που προέρχεται από τις δαπάνες του δημόσιου φορέα, είναι μικρότερη από την μείωση που προέρχεται από την αφαίρεση των εσόδων από τον ιδιωτικό τομέα.

Ωστόσο, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι πάντοτε ισοσκελισμένος. Αυτό σημαίνει ότι τα συνολικά έσοδα ενός δημόσιου φορέα, λ.χ. του Κράτους, θα πρέπει να είναι πάντα ίσα με τα συνολικά έξοδά του, διότι είναι αδύνατο να προγραμματίζει κανείς τις δαπάνες του χωρίς να έχει υπολογίσει πρώτα τα έσοδα που απαιτούνται για την κάλυψή τους. Σε αντίθετη περίπτωση το ισοζύγιο χαρακτηρίζεται ως τεχνητό, εφόσον μας δείχνει μόνο τον τρόπο με τον οποίο καλύπτονται οι συνολικές δαπάνες παρουσιάζοντας έτσι μηδενική αξία. Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζουν επίσης και οι υπόλοιπες μορφές που δύναται να πάρει το ισοζύγιο του προϋπολογισμού. Μια από αυτές είναι το πραγματικό ισοζύγιο.

---

<sup>79</sup> Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, σελ. 160.

Πραγματικό ισοζύγιο καλείται εκείνο, του οποίου τα τρέχοντα έσοδα, δηλαδή τα έσοδα του δημόσιου φορέα, με εξαίρεση το προϊόν από δάνεια ή από την εκποίηση της δημόσιας περιουσίας και τα συνολικά έξοδα, εκτός εκείνων με στόχο την παροχή ή την εξόφληση δανείων, είναι πάντοτε ίσα<sup>80</sup>.

Επιπλέον, το ισοζύγιο ενός προϋπολογισμού ενδέχεται πολλές φορές να είναι εικονικό. Αυτό συμβαίνει μόνο στην περίπτωση που δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό όλα τα έσοδα του δημόσιου φορέα ή όταν γίνεται υπερεκτίμηση των εσόδων ή υποεκτίμηση των εξόδων αντίστοιχα.

## 2.6 Οι γενικές αρχές που διέπουν τον Προϋπολογισμό

Η τεράστιας σημασίας πολιτική και οικονομική λειτουργία του Προϋπολογισμού, καθώς και η ίδια η φύση αυτού επιβάλλει να τηρούνται ορισμένες γενικές αρχές, τόσο κατά την κατάρτιση όσο και κατά την ψήφιση αυτού. Οι γενικές αυτές αρχές έχουν διαπλαστεί από τη θεωρία και έχουν περιεχόμενο τόσο νομικό όσο και οικονομικό και είναι οι ακόλουθες<sup>81</sup>.

### i. Η αρχή της Δημοσιότητας

Η φάση της κατάρτισης και της Ψήφισης του Προϋπολογισμού από τη Βουλή, καθώς και η εκτέλεση αυτού θα πρέπει να τελούν υπό το φως της δημοσιότητας. Ο έλεγχος και η κριτική εξασφαλίζουν τη διαφάνεια της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και είναι απαραίτητα για την υγιή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών.

### ii. Η αρχή της ενότητας

Από την αρχή αυτή που εκπηγάει από το άρθρο 79 παρ. 2 του Συντάγματος, προκύπτει η υποχρέωση για εγγραφή των εσόδων και των εξόδων του κράτους σε ενιαίο Προϋπολογισμό.

### iii. Η αρχή της Καθολικότητας

Συναφής με την παραπάνω αρχή είναι αυτή της καθολικότητας. Η αρχή αυτή επιτάσσει να εμφανίζονται τα έσοδα και τα έξοδα στο ακέραιο και χωριστά χωρίς να γίνεται συμψηφισμός αυτών. Η αρχή αυτή επιβάλλει τη σαφή εικόνα του εσόδου και των εξόδων και δεν επιτρέπεται στη διοίκηση καμία απόκρυψη δαπανών. Παράλληλα, η αρχή αυτή εμπεριέχει τον κανόνα του μη ειδικού προορισμού των εσόδων του κράτους, ο οποίος απαγορεύει ένα ορισμένο έσοδο να διατίθεται εκ των προτέρων για μια συγκεκριμένη δαπάνη.

### iv. Η αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων

---

<sup>80</sup> Θ. Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, σελ. 161.

<sup>81</sup> Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, ,σελ.85.

Η αρχή αυτή συνεπάγεται την υποχρέωση της διοίκησης για λεπτομερή εξειδίκευση των εσόδων και των εξόδων, ώστε αυτά να ταξινομούνται κατά ομάδες, είδος και κατηγορίες, ανάλογα με την αιτία και τη φύση αυτών. Κάθε ποσό που προβλέπεται στον Προϋπολογισμό επιτρέπεται να δαπανάται αποκλειστικά και μόνο για τον σκοπό που αναγράφεται σε αυτόν<sup>82</sup>. Τα έσοδα και τα έξοδα θα πρέπει να προσδιορίζονται με λεπτομερή τρόπο και απαγορεύεται η μεταφορά των πιστώσεων. Σκοπός της παραπάνω αρχής είναι η δέσμευση της εκτελεστικής εξουσίας και η διευκόλυνση του ελέγχου, μολονότι οι υπερβολικές υποδιαίρεσεις των πιστώσεων συχνά αποβαίνουν εις βάρος της δημοσιονομικής διαχείρισης<sup>83</sup>.

#### ν. Η διαδικασία κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού

Η κατάρτιση του Προϋπολογισμού αποτελεί αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας και συγκεκριμένα του Υπουργού Οικονομικών μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Περίπου έξι μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους, αποστέλλονται από το Γενικό Λογιστήριο του κράτους έγγραφα προς όλα τα Υπουργεία, τα οποία παρέχουν οδηγίες για τον τρόπο κατάρτισης του σχεδίου του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων τους και ορίζεται ο χρόνος κατά τον οποίο θα πρέπει να κατατεθούν οι προϋπολογισμοί αυτοί στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους<sup>84</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ν. 2362/95, «ο Προϋπολογισμός του Κράτους καταρτίζεται ύστερα από προτάσεις των αρμοδίων φορέων και εισήγηση των οικείων υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου στο Γενικό Λογιστήριο του κράτους.» Ο όρος «φορείς» που αναφέρεται στο νόμο, περιλαμβάνει όλες εκείνες τις υπηρεσίες που αποτελούν ενιαία διοικητική μονάδα (υπουργεία, περιφέρειες) έχουν διοικητική αυτοτέλεια και προϋπολογισμός ενταγμένο σε αυτόν του κράτους<sup>85</sup>.

Με βάση τις οδηγίες αυτές, κάθε Υπουργείο συντάσσει σχέδιο των εσόδων και των εξόδων για το οικονομικό έτος και το καταθέτει στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που εδράζει σε κάθε Υπουργείο. Οι Υπηρεσίες αυτές συντάσσουν σημείωμα με λεπτομερείς παρατηρήσεις και το καταθέτουν στον οικείο Υπουργό. Οι Προϋπολογισμοί των κρατικών Ν.Π.Δ.Δ. εντάσσονται στους προϋπολογισμούς των αντιστοίχων Υπουργείων. Κατόπιν καταρτίζεται το τελικό σχέδιο προϋπολογισμού κάθε φορέα, το οποίο εγκρίνει και υπογράφει ο αρμόδιος Υπουργός και αυτό κατατίθεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, όπου τελικά συγκεντρώνονται όλα τα σχέδια των προϋπολογισμών όλων των Υπουργείων και τελικώς καταρτίζεται το σχέδιο του προϋπολογισμού του κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος. «Οικονομικό έτος είναι η χρονική περίοδος που περιλαμβάνει τις διοικητικές πράξεις και τα γεγονότα, που σχετίζονται με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και που

<sup>82</sup> Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σελ.77-78.

<sup>83</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ.366-367.

<sup>84</sup> Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σελ. 80.

<sup>85</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ.370-371

αρχίζει την 1η Ιανουάριου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου», όπως ορίζεται από το άρθρο 4 του Ν. 2362/95.

Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 2362/95, τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού αποτελούνται από:

Α) τα χρηματικά ποσά που περιέρχονται στο κράτος κατ' επιταγή νόμου, ή σε εκτέλεση σύμβασης, διαθήκης, δικαστικής απόφασης ή από άλλη αιτία,

Β) τα ποσά που βεβαιώνονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από τη χρονική περίοδο από την οποία προέρχονται, όπως και τα έσοδα του προηγούμενου οικονομικού έτους που δεν έχουν εισπραχθεί.

Πιο αναλυτικά τα δημόσια έσοδα που αναφέρονται στο Νόμο, διακρίνονται στις εξής γενικές επί μέρους κατηγορίες αυτών:

Α) Τα έσοδα από άμεσους και έμμεσους φόρος, καθώς και από προσόδους περιουσίας και επιχειρηματικής δράσης του κράτους.

Β) Τις μεταβιβάσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση και από τα κράτη μέλη, καθώς και τα έσοδα που εισπράττονται γι' αυτήν.

Γ) Τα πιστωτικά έσοδα από πηγές εσωτερικού και εξωτερικού.

Δ) Τα έσοδα από δημόσιες επενδύσεις.

Ε) Τα λοιπά μη φορολογικά έσοδα<sup>86</sup>.

Τα έσοδα διακρίνονται σε κωδικές κατηγορίες που παρουσιάζονται με τετραψήφιους αριθμούς και σε χιλιάδες. Κάθε κωδική κατηγορία εσόδων υποδιαιρείται σε κωδικές υποκατηγορίες.

Ως έξοδα του Προϋπολογισμού ορίζονται από το άρθρο 13 του Ν. 2362/95 «οι πληρωμές που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο Προϋπολογισμός, ανεξάρτητα από το χρόνο που έχει δημιουργηθεί η υποχρέωση για πληρωμή». Ο ίδιος συγγραφέας έχει κατηγοριοποιήσει τα κρατικά έξοδα ως εξής:

Α) Τα έξοδα που απαιτούνται για τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών,

Β) Τα έξοδα για την προμήθεια αγαθών και κεφαλαιουχικού εξοπλισμού,

Γ) Τις μεταβιβαστικές πληρωμές,

Δ) Υποχρεώσεις για πληρωμές που πηγάζουν από τα εισπραχθέντα έσοδα, όπως επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων και αποδόσεις πόρων στη Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ε) Πληρωμές για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους<sup>87</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν. 2362/95: «όλα τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους εγγράφονται στον Προϋπολογισμό και ταξινομούνται κατ' είδος, ομάδες, κατηγορίες, ανάλογα με την αιτία και τη φύση τους, κατά τα οριζόμενα με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών.

Τα έξοδα ταξινομούνται κατά φορέα και ειδικό φορέα. Στον Προϋπολογισμό συνάπτονται πίνακες:

Α) των προβλεπομένων εσόδων,

<sup>86</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ.372-373.

<sup>87</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ.373



Β) των προβλεπομένων εξόδων,

Γ) των προβλεπομένων κατά κωδικό αριθμό εξόδου, ανεξαρτήτως φορέα ή ειδικού φορέα,

Δ) των προβλεπομένων τελικών αποτελεσμάτων των εσόδων και των εξόδων.

Σε ειδικούς πίνακες που προσαρτώνται στον Προϋπολογισμό και που μπορούν να τροποποιούνται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής του με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, αναγράφεται κατά φορέα και ειδικό φορέα το είδος των δαπανών, σε βάρος των πιστώσεων, των οποίων επιτρέπεται η έκδοση επιτροπικών ενταλμάτων ή ενταλμάτων προπληρωμής». Ο Προϋπολογισμός είναι ιδιαίτερα αναλυτικός, κάτι που επιβεβαιώνεται και από τις 14. 589 εγγραφές στον κρατικό Προϋπολογισμό του 2008.

Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 3 του Συντάγματος, το προσχέδιο του Προϋπολογισμού κατατίθεται από τον Υπουργό Οικονομικών την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου στην αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή, όπου και συζητείται. Οι παρατηρήσεις της λαμβάνονται υπόψη από τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος και εισάγει τον Προϋπολογισμό στη Βουλή σαράντα ημέρες πριν λήξει το ημερολογιακό έτος και αυτός συζητείται από την Ολομέλειά της. Το νομοσχέδιο περί κυρώσεως του Προϋπολογισμού πρέπει να κατατεθεί στη Βουλή το αργότερο μέχρι 30 Νοεμβρίου, δεδομένου ότι το νέο οικονομικό έτος αρχίζει την 1η Ιανουαρίου<sup>88</sup>.

## 2.7 Η Ψήφιση του Προϋπολογισμού

Ο κρατικός Προϋπολογισμός που υποβάλλεται στη Βουλή περιλαμβάνει τρία μέρη τον τακτικό προϋπολογισμό των κεντρικών υπηρεσιών, τον τακτικό προϋπολογισμό των περιφερειακών υπηρεσιών και τις δημόσιες επενδύσεις και τους προσαρτημένους λογαριασμούς<sup>89</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 79 παρ. 3 του Συντάγματος, ο προϋπολογισμός που κατατίθεται συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση. Για την έγκρισή του δεν απαιτούνται δύο νομοσχέδια (εσόδων και εξόδων), αλλά μόνο ένα, αφού το άρθρο 5 του Ν. 2362/95 χαρακτηρίζει τον προϋπολογισμό ως νόμο.

Αρμόδιο όργανο για την ψήφιση του προϋπολογισμού είναι η Ολομέλεια της Βουλής και μάλιστα κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της, όπως ορίζεται και στα άρθρα 72 παρ. 1 εδ. β και 79 παρ. 1 του Συντάγματος.

Η συζήτηση του Προϋπολογισμού ολοκληρώνεται τη δωδέκατη νυχτερινή ώρα της τελευταίας συνεδριάσεως και ακολουθεί αμέσως ονομαστική ψηφοφορία. Η ψήφιση του Προϋπολογισμού θα πρέπει να γίνει στο σύνολό του. Εάν για οποιαδήποτε αιτία δεν καταστεί δυνατή η ψήφιση του Προϋπολογισμού, παρατείνεται με Προεδρικό Διάταγμα για τέσσερις μήνες η ισχύς του Προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους που έληξε ή πρόκειται να λήξει, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.

<sup>88</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ.377

<sup>89</sup> Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005, σελ.379

## 2.8 Φορείς<sup>90</sup>

Οι Δημόσιοι Φορείς, οι οποίοι φέρουν σημαντική ευθύνη για τον Κρατικό Προϋπολογισμό στις διάφορες διαδικαστικές του φάσεις στην Ελλάδα είναι:

- i. Το Υπουργείο Οικονομικών.
- ii. Οι Δημόσιες Οικονομικές υπηρεσίες και τα τελωνεία.
- iii. Οι Δημόσιοι Υπόλογοι.
- iv. Η Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία κατέχει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη φάση εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους, εφ' όσον διαθέτει ειδικό λογαριασμό, από τον οποίο εφοδιάζει με χρήματα όλα τα δημόσια ταμεία, όποτε αυτό είναι αναγκαίο.
- v. Το ελεγκτικό Συνέδριο.

## 2.9 Απολογισμός - Ισολογισμός

Απολογισμός είναι ο νόμος, στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτελέσεως του Προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους, κάθε οικονομικού έτους και με τον οποίο εγκρίνονται οι σημειωθείσες κάθε έτος υπερβάσεις πιστώσεων<sup>91</sup>. Η κατάρτιση του Απολογισμού γίνεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, με βάση τα στοιχεία που υποβάλλουν οι αρμόδιες υπηρεσίες, αλλά και τις αναγγελθείσες μέχρι τέλος Αυγούστου μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις πράξεις των υπολόγων. Ο απολογισμός διακρίνεται στον απολογισμό των εσόδων και των εξόδων. Τα έσοδα και τα έξοδα κατατάσσονται στον απολογισμό με τον ίδιο τρόπο όπως και στον Προϋπολογισμό<sup>92</sup>.

Η βασική διαφορά από τον Προϋπολογισμό είναι ότι αυτός αναφέρεται στο μέλλον, ενώ ο απολογισμός απεικονίζει το παρελθόν, δηλαδή την ήδη διενεργηθείσα οικονομική διαχείριση.

Ο απολογισμός καταρτίζεται μέχρι τέλος Σεπτεμβρίου του επομένου έτους που αυτός αφορά και υποβάλλεται σε επεξεργασία από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στη συνέχεια υποβάλλεται στη Βουλή για κύρωση μαζί με τον ισολογισμό το μέχρι το τέλος Νοεμβρίου. Το Σύνταγμα στο άρθρο 79 παρ. 7 προβλέπει ότι το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους κατατίθεται στη Βουλή ο απολογισμός και ο ισολογισμός του κράτους που συνοδεύεται υποχρεωτικά από έκθεση του Ελεγκτικού Συμβουλίου, εξετάζεται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνεται από την Ολομέλεια της Βουλής.

Αντιθέτως ο Ισολογισμός, είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται οι λογαριασμοί, τόσο του Προϋπολογισμού, όσο και οι εκτός αυτού, που έχουν σχέση με τη χρηματιστική διαχείριση του Δημοσίου, μπορεί δε να περιλαμβάνονται και λογαριασμοί άλλων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου. Όπως ακριβώς και στην

---

<sup>90</sup> Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος, Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, εκδ. Μπένου, Αθήνα 2005, σελ. 174.

<sup>91</sup> Άρθρο 72 παρ. 1 του Κ.Δ.Λ.

<sup>92</sup> Άρθρο 73 του Κ.Δ.Λ.

περίπτωση κατάρτιση του Απολογισμού γίνεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, με βάση τα στοιχεία που υποβάλλουν οι αρμόδιες υπηρεσίες, αλλά και τις αναγγελθείσες μέχρι τέλος Αυγούστου μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις πράξεις των υπολόγων.

Ο Ισολογισμός απεικονίζει, αρχικά, το τελικό υπόλοιπο που έχει προκύψει από την εκτέλεση του Προϋπολογισμού μέχρι την έναρξη του έτους στο οποίο αναφέρεται ο ισολογισμός. Εν συνεχεία, την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους και τέλος, το υπόλοιπο κατά την 31 Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους, την κίνηση του έτους στο οποίο καταρτίζεται ο ισολογισμός και το κατά την 31/12 νέο υπόλοιπο των εκτός Προϋπολογισμού λογαριασμών του Δημοσίου, του δημοσίου χρέους και των παρασχεθεισών κρατικών εγγυήσεων.

Στον ισολογισμό προσαρτώνται επίσης αναλυτικοί πίνακες των λογαριασμών του Δημοσίου, τα αποτελέσματα των προϋπολογισμών προηγούμενων ετών και του τυχόν χρηματικού υπολοίπου σε δικαιολογητικά κατά κατηγορίες.

Ο ισολογισμός κατατίθεται, υποβάλλεται και εγκρίνεται από την Ολομέλεια της Βουλής συγχρόνως και με την ίδια διαδικασία με τον απολογισμό. Διαφέρουν όμως μεταξύ τους, διότι ο μεν Ισολογισμός εμφανίζει την εικόνα της οικονομικής κατάστασης σε δεδομένη στιγμή, καθώς και την αποτύπωση στο πάγιο ενεργητικό της παρουσίας του κράτους των απαιτήσεων και των χρηματικών διαθεσίμων, ενώ στο παθητικό κυρίαρχο ρόλο κατέχουν οι υποχρεώσεις. Αντίθετα, ο Απολογισμός απεικονίζει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.

## **Γ' ΜΕΡΟΣ**

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΣΤΗΝ Ε.Ε.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι**

Η δημοσιονομική πειθαρχία ως εγγυητής της εξέλιξης της οικονομικής ενοποίησης και της ΟΝΕ.

### **1.1 Εισαγωγή**

Η δημοσιονομική πολιτική μιας χώρας σε συνδυασμό με την νομισματική πολιτική, αποτελούν τους βασικούς πυλώνες, οι οποίοι επηρεάζουν την οικονομία. Οπότε οι μεταβολές στο μέγεθος, στη διάρθρωση, στη διαχρονική κατανομή της φορολογίας και των δημοσίων δαπανών από την εκάστοτε κυβέρνηση, είναι σε θέση να επηρεάζουν μια σειρά από μακροοικονομικά μεγέθη, όπως είναι το επίπεδο του ΑΕΠ, οι μισθοί, το επίπεδο των τιμών, η απασχόληση και βεβαίως την συνολική

ζήτηση. Επιπλέον, τα μακροοικονομικά μεγέθη μπορούν να επηρεαστούν από την Κεντρική Τράπεζα μεταβάλλοντας τόσο το ύψος των βασικών της επιτοκίων, αλλά και άλλα μέσα της νομισματικής πολιτικής<sup>93</sup>. Αφού λοιπόν στο προηγούμενο κεφάλαιο δώσαμε μια σύντομη εικόνα για τα μέσα με τα οποία ένα κράτος ασκεί δημοσιονομική πολιτική και αφού σταθήκαμε και στο σημαντικότερο εργαλείο του προϋπολογισμού και τον σημαντικό ρόλο το οποίο αυτός επιτελεί στον εν γένει οικονομικό προγραμματισμό- διαχείριση, ήρθε η ώρα να θίξουμε τους περιορισμούς που τίθενται στο κράτος-μέλος στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας και γενικά της σύγκλισης των οικονομικών πολιτικών.

Είναι γνωστό εξάλλου πως αντίθετα με την νομισματική πολιτική που ασκείται από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, σύμφωνα με το Ε.Σ.Κ.Τ. και το Ευρωσύστημα, η δημοσιονομική πολιτική ασκείται από τα κράτη μέλη, τα οποία καθορίζουν εκείνα στην πολιτική των δημοσίων δαπανών τους και την φορολογική τους πολιτική. Εδώ ακριβώς διαφαίνεται και η ειδοποιός διαφορά μεταξύ νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής, σε ευρωπαϊκό πλαίσιο, στο ότι η νομισματική πολιτική είναι αποκλειστική αρμοδιότητα της Ε.Ε. εν αντιθέσει με την δημοσιονομική που όσες διαδικασίες σύγκλισης και να γίνονται δεν παύει να είναι καθαρά αρμοδιότητα του κράτους-μέλους.

Συμπερασματικά προκύπτει μια συγκεντρωμένη προσέγγιση της νομισματικής πολιτικής υπό την αιγίδα της ΕΚΤ και μια αποκεντρωμένη προσέγγιση της δημοσιονομικής πολιτικής. Επειδή όμως η δημοσιονομική πολιτική ενός κράτους μέλους της Ε.Ε. μπορεί να έχει αντίκτυπο σε όλη την Ευρωζώνη, θα πρέπει τα κράτη να συμμορφώνονται με κάποιους βασικούς κανόνες και περιορισμούς. Η Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ (ΣΛΕΕ) και το Πρωτόκολλο για την Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος, που συνάπτεται στη συνθήκη αυτή, αλλά και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης(ΣΣΑ), ορίζουν αυτούς τους βασικούς κανόνες για μια δημοσιονομική πειθαρχία. Η δημοσιονομική πειθαρχία, για τα κράτη μέλη της Ε.Ε και κυρίως της Ευρωζώνης καθίσταται αναγκαία, καθώς οι κρατική δημοσιονομική πολιτική από την στιγμή που δεν θα υφίσταντο περιορισμούς θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την οικονομική ενοποίηση και την βιωσιμότητα της κοινής αγοράς.

Ειδικότερα η ανάγκη υιοθέτησης κοινών δημοσιονομικών κανόνων απέβλεπε στην αποφυγή των λαθών του παρελθόντος για τα κράτη μέλη που επιδιόntonταν σε διαρκή και υψηλά ελλείμματα και κατ' επέκταση μεγάλο δημόσιο χρέος, ώστε μελλοντικά να διαμορφώνεται ένα πολύ καλό περιβάλλον σταθερότητας σε περιπτώσεις οικονομικών διακυμάνσεων και να καθίσταται με αυτόν τον τρόπο το κράτος μέλος λιγότερο ευάλωτο στα ξεσπάσματα κρίσεων<sup>94</sup>.

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση στην ευρωπαϊκή επικράτεια είχε ως μία από τις σημαντικότερες εκφάνσεις της την δημοσιονομική κρίση. Τα μέτρα υπερκυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής που λαμβάνονταν στις προ κρίσης περιόδους σε συνδυασμό με τα μέτρα για τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας

<sup>93</sup> Ιωάννης Βαβούρας, *Οικονομική Πολιτική*, σελ 552.

<sup>94</sup> Brunilla, "The Stability and Growth Pact-The architecture of fiscal policy in EMU" σελ 9

αλλά και στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα που πολλά κ-μ αναγκάστηκαν να ακολουθήσουν κατά την περίοδο που ξέσπαγε η κρίση ,προκειμένου να αποτρέψουν την οικονομική καθήλωση , οδήγησε σε δημιουργία ενός δυσθεώρητου δημοσιονομικού κόστους. Το δημοσιονομικό κόστος αυτό δεν μπορούσε σε καμία περίπτωση να περιοριστεί γρήγορα λόγω του περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας για πολλά κράτη, συνεπώς και του περιορισμού των εσόδων. Η πολιτική οικονομία ορίζει ότι σε περιπτώσεις οικονομικών κρίσεων που συνοδεύονται από δημοσιονομικές κρίσεις, για τους λόγους που προαναφέραμε, οι λύσεις είναι συγκεκριμένες και μπορούμε να πούμε πως χαρακτηρίζονται από αρνητικό πρόσημο. Βασικότερη μέθοδος προς εξασφάλιση βιώσιμων δημόσιων οικονομικών είναι η περιστολή των δαπανών αλλά και η λήψη επώδυνων μέτρων όπως η επιβολή μεγαλύτερης φορολογίας. Όλα αυτά εντός μιας γενικότερης ανάπτυξης της οικονομίας που θα επέρχεται μόνο μέσα από την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

Βέβαια από την άλλη πλευρά άλλοι τρόποι που υπάρχουν για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης είναι η μείωση του χρέους μέσα από αύξηση της προσφοράς χρήματος ή ο δανεισμός<sup>95</sup>. Και οι δύο αυτές περιπτώσεις θα μπορούσαμε να πούμε ότι δεν είναι οι πλέον ενδεδειγμένες καθώς η πρώτη για ένα κράτος μέλος της ΟΝΕ θα σήμαινε έξοδο από αυτή και η δεύτερη(δανεισμός αποκλειστικά για περιορισμό του χρέους) είναι γνωστή για τις μακροοικονομικές συνέπειες που επιφέρει. Στο δύσκολο σημείο αυτό που είχε περιέλθει η Ευρώπη , θα έπρεπε τώρα περισσότερο από ποτέ να δημιουργηθεί ένα αυστηρότερο καθεστώς δημοσιονομικής εποπτείας μέσα σε ένα ακόμα πιο αυστηρό πλαίσιο σύγκλισης των οικονομικών πολιτικών των κρατών με κοινό «σύνθημα την λιτότητα ». Ο λόγος για τον οποίο ήταν αναγκαίο να συμβεί αυτό είναι προφανής.

Το μέγεθος αυτό της κρίσης και της απώλειας του δημοσιονομικού ελέγχου, στην Ευρωζώνη, είχε ως αποτέλεσμα το ήδη υπάρχον Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης να ενισχυθεί με την θέσπιση έξι νομοθετημάτων, τα οποία ονομάζονται «δέσμη των έξι μέτρων» και σε επίπεδο παράγωγου ενωσιακού δικαίου τέθηκε σε ισχύ η «δέσμη των δύο μέτρων» συμπληρώνοντας νέες μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών. Εν κατακλείδι εκτός από την έλευση του SIXPACK, η διαδικασία ενίσχυσης του πλαισίου της δημοσιονομικής πειθαρχίας λόγω του κινδύνου απορρύθμισης που αντιμετώπιζε λόγω της έλευσης της κρίσης, ενισχύθηκε με την υπογραφή μιας ακόμα Συνθήκης από τα κράτη μέλη της ΕΕ, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο<sup>96</sup> για την ενίσχυση της συμμόρφωσης των κρατών μελών και δημιουργήθηκαν δύο προσωρινοί Μηχανισμοί Σταθερότητας με σκοπό την χρηματοδότηση των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ σε περίπτωση οικονομικών προβλημάτων. Ο ένας Μηχανισμός Σταθερότητας έγινε μόνιμο πρόγραμμα και ονομάστηκε Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας.

Η ανάλυση στην εργασία του γενικού πλαισίου της δημοσιονομικής πολιτικής στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΟΝΕ σε επίπεδο πρωτογενούς

---

<sup>95</sup> Ν.Καραμούζης-Γ. Χαρδούβελης «Από την διεθνή κρίση στην κρίση της Ευρωζώνης και της Ελλάδας»,σελ .430

<sup>96</sup> Το ΔΣ διαφέρει από το ΣΣΑ, στο γεγονός ότι δεν αποτελεί προϊόν του πρωτογενούς ή παραγώγου ενωσιακού δικαίου, αλλά μια συνθήκη μεταξύ κρατών.

ενωσιακού δικαίου και η ανάλυση του Συμφώνου Σταθερότητας θα αποφέρουν μια επαρκή εικόνα όλων αυτών των περιορισμών. Επιπρόσθετα όμως παρακάτω, θα ασχοληθούμε συνοπτικά με τη «δέσμη των δύο μέτρων», το Δημοσιονομικό Σύμφωνο και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, ώστε να αποκτήσουμε μια πιο ολοκληρωμένη άποψη.

## 1.2 Τα κριτήρια σύγκλισης για την συμμετοχή του στην ΟΝΕ

Για να γίνει κατανοητή η ανάγκη ύπαρξης των εγγυητικών αυτών παραγόντων της πειθαρχίας και πως αυτοί προέκυψαν κατά την πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα πρέπει πρώτα να δώσουμε μια πολύ σύντομη εικόνα της δομής του οικοδομήματος. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία υπεγράφη το 1992 δημιούργησε μια Ευρωπαϊκή Ένωση, που αποτελείται από τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (ΔΕΥ). Με την συνθήκη αυτή εγκαινιάζεται η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ). Η ΟΝΕ δημιουργήθηκε με σκοπό την ύπαρξη μιας ενιαίας αγοράς, ενός κοινού νομίσματος και μια ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Η καθιέρωση του ενιαίου νομίσματος έγινε σε τρία στάδια:

- Το πρώτο στάδιο το 1990 το οποίο απελευθερώνει την κίνηση των κεφαλαίων. Κατά την διάρκεια (1990-1993) αυτού του σταδίου τα κ-μ κατήγγησαν σιγά-σιγά όλους τους περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων, πληρωμών<sup>97</sup> κ.λ.π
- Το δεύτερο στάδιο, το οποίο έλαβε χώρα το 1994-1997 και ο σκοπός του ήταν ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, με σταθερή μείωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και προώθηση της διαδικασίας πλήρους ανεξαρτητοποίησης των κεντρικών τραπεζών.
- Το τρίτο στάδιο το 1999, όπου ξεκίνησε η δημιουργία του ενιαίου νομίσματος (ευρώ) και ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.<sup>98</sup>

Το ευρώ αποτέλεσε το νόμισμα 11 κρατών μελών της ΕΕ αντικαθιστώντας τα εθνικά νομίσματα σε δύο στάδια. Σε πρώτο στάδιο υπήρξε ως εικονικό νόμισμα μόνο και τα κράτη εξακολουθούσαν να χρησιμοποιούν σε μετρητά τα εθνικά τους νομίσματα, ενώ σε δεύτερη φάση από την 1η Ιανουαρίου 2002 άρχισε να κυκλοφορεί σε χαρτονομίσματα και κέρματα. Σήμερα 19 από τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ έχουν ως νόμισμα το ευρώ. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ αποτελούν τμήμα της ΟΝΕ, όμως πολλά από αυτά δεν πληρούν ακόμη τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να αντικαταστήσουν το εθνικό τους νόμισμα. Σύμφωνα με το άρθρο 121, παράγραφος 1 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ) για να γίνει μια χώρα μέλος της ζώνης του ευρώ, πρέπει να πληροί 4 κριτήρια, τα λεγόμενα «κριτήρια σύγκλισης»<sup>99</sup>, τα οποία είναι τα εξής:

- 1) Σταθερότητα των τιμών: Για την περίοδο ενός έτους πριν την εξέταση, θα πρέπει το υποψήφιο κράτος να μην έχει ποσοστό

<sup>97</sup> Δ. Παπαγιάννης, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδόσεις Α.Σακκουλα Γ εκδοση, σελ.589

<sup>98</sup> Δ. Παπαγιάννης, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», σελ.589

<sup>99</sup> Δ. Παπαγιάννης, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», σελ.590

πληθωρισμού, το οποίο να ξεπερνά κατά 1,5% το μέσο πληθωρισμό των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών.

- 2) Δημοσιονομική κατάσταση: Για την ένταξη μιας χώρας στο ευρώ εξετάζεται εάν έχει τηρηθεί δημοσιονομική πειθαρχία με βάση δύο τιμές αναφοράς: α) το ετήσιο δημοσιονομικό έλλειμμα, όπου θα πρέπει στο τέλος του προηγούμενου έτους ο λόγος του δημοσιονομικού της ελλείμματος και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) να μην υπερβαίνει το 3% <sup>100</sup> του ΑΕΠ και β) το δημόσιο χρέος, όπου στο τέλος του προηγούμενου έτους ο λόγος του ακαθάριστου δημόσιου χρέους και του ΑΕγχΠ θα πρέπει να είναι κάτω από 60% του ΑΕΠ.
- 3) Συναλλαγματική ισοτιμία: Τα τελευταία 2 έτη πριν την εξέταση, το υποψήφιο μέλος θα πρέπει να έχει συμμετάσχει ανελλιπώς στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος, το νόμισμα του να μην έχει υποστεί σοβαρές πιέσεις και να μην έχει υποτιμήσει το νόμισμα του με δική του πρωτοβουλία.
- 4) Μακροπρόθεσμα επιτόκια: Τα ονομαστικά μακροπρόθεσμα επιτόκια της υποψήφιας χώρας ως ποσοστό θα πρέπει να μην υπερβαίνουν περισσότερο από 2% το ποσοστό των ονομαστικών μακροπρόθεσμων επιτοκίων των τριών κρατών με την καλύτερη επίδοση σταθερότητας για την περίοδο ενός έτους πριν από την εξέταση.

Ουσιαστικά κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να τηρεί τα τέσσερα «κριτήρια σύγκλισης», για να εισέλθει στην τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Η ένταξη στην ζώνη του ευρώ και γενικότερα στην ΟΝΕ έχει επιφέρει κάποια θετικά χαρακτηριστικά στα κράτη μέλη, αλλά και κάποια αρνητικά.

Τα βασικά πλεονεκτήματα από την ένταξη στην ΟΝΕ και στην ευρωζώνη είναι η εξάλειψη των πράξεων συναλλάγματος στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, η αύξηση του ανταγωνισμού και της διαφάνειας μέσω της τιμολόγησης όλων των αγαθών και υπηρεσιών σε ευρώ και η απελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών.

Όσο αναφορά την εξάλειψη των πράξεων συναλλάγματος στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές είναι εμφανές ότι επέφερε την εξοικονόμηση κόστους λόγω της απουσίας πράξεων κάλυψης του κινδύνου, όταν η τιμολόγηση πράξεων γίνεται σε ευρώ, την απουσία πράξεων μετατροπής νομισμάτων και την οικονομική επιβάρυνση ως αποτέλεσμα των πράξεων αυτών. Η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων είχε ως

---

<sup>100</sup> **“GoldenRule”**- ο χρυσός κανών ουσιαστικά ετέθη ώστε να αποφευχθεί η τάση των κρατών να δανείζονται για να ισοσκελίζουν τους ελλειμματικούς προϋπολογισμούς τους και να δανείζονται μόνο προς εξυπηρέτηση χρηματοδότησης δημοσίων επενδύσεων. Παρ’ όλα αυτά υπήρξαν απόψεις που υποστήριζαν ότι ο ισορροπημένος η κοντά στο σημείο αναφοράς του 3%, προϋπολογισμοί περιορίζαν σε μεγάλο βαθμό τα κράτη, τα οποία ήταν πλέον αναγκασμένα να μειώσουν το επίπεδο των δημοσίων επενδύσεων και αυτό θα είχε μια σειρά συνεπειών. Αφού κατά συνθήκη οι δημόσιες επενδύσεις συμβάλουν θετικά στην οικονομική ανάπτυξη. Γι αυτόν τον λόγο το “ταβάνι” του 3% δεν υιοθετήθηκε από πολλά κράτη στα πρώτα χρόνια, με αποτέλεσμα την άμβλυνση της αυστηρότητας κατά την εξέλιξη του ΣΣΑ τα επόμενα χρόνια (Brunila σελ 17)

αποτέλεσμα να μειωθεί το κόστος των εισαγόμενων αγαθών και κατά επέκταση την μείωση των τιμών των αγαθών που διακινούνται εντός της ΕΕ. Από την άλλη πλευρά η τιμολόγηση όλων των αγαθών και υπηρεσιών σε ευρώ επέτρεψε τόσο στους παραγωγούς όσο και στους καταναλωτές να έχουν το δικαίωμα επιλογής σε ολόκληρη την αγορά, όπως τους πιο ανταγωνιστικούς προμηθευτές και την αγορά προϊόντων από οποιαδήποτε χώρα της Ευρωζώνης. Ένα επιπλέον θετικό στοιχείο αποτελεί η απελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, καθώς αυξάνεται ο ανταγωνισμός στον χρηματοπιστωτικό τομέα και έτσι αυξάνονται οι υπηρεσίες, που προσφέρουν και μειώνονται οι τιμές τους. Πιο συνοπτικά τα δύο κυριότερα πλεονεκτήματα της ΟΝΕ είναι η μακροοικονομική σταθερότητα και η βελτίωση της οικονομικής αποτελεσματικότητας των συντελεστών παραγωγής<sup>101</sup>.

Εκτός όμως από τα πλεονεκτήματα με την ένταξη στην ΟΝΕ παρουσιάζονται σημαντικά μειονεκτήματα. Πρώτο και βασικό μειονέκτημα είναι η απώλεια εθνικής και νομισματικής πολιτικής, αφού πλέον τα κράτη μέλη δεν μπορούν να ασκούν την δική τους νομισματική πολιτική και πρέπει να συμμορφώνονται με τους κανόνες της ευρωζώνης. Το αποτέλεσμα της ενιαίας νομισματικής πολιτικής είναι να μην ικανοποιούνται οι ανάγκες της εθνικής οικονομίας και να δυσκολεύει περισσότερο την επαναφορά της οικονομικής σταθερότητας κάποιων χωρών. Επιπλέον η νομισματική πολιτική έχει ως βασικό στόχο την σταθερότητα των τιμών, όμως μέσα από μια περιοριστική νομισματική πολιτική για κάποια κράτη εμφανίζεται και μια μη βέλτιστη δημοσιονομική πολιτική, καθώς συνδέονται μέσα από τις Συνθήκες, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τους λοιπούς κανόνες του ενωσιακού δικαίου και επίσης είναι πιθανή η δημιουργία ασταθούς επιπέδου τιμών<sup>102</sup>.

### 1.3 Η δημοσιονομική πειθαρχία όπως διαμορφώνεται από τις διατάξεις του Πρωτογενούς Κοινοτικού Δικαίου

Αφού παρουσιάσαμε τα κριτήρια σύγκλισης για την συμμετοχή στην ΟΝΕ ,θα παρουσιάσουμε και το πώς διαμορφώνεται η δημοσιονομική πολιτική στην Ε.Ε και στην ΟΝΕ. Ο κύριος στόχος της είναι η διασφάλιση μιας υγιούς δημόσιας οικονομίας, μέσω της οποίας ενισχύεται η σταθερότητα των τιμών και η δημιουργία της βιώσιμης ανάπτυξης των κρατών μελών της. Τα δύο κύρια σημεία που εστιάζει η δημοσιονομική πειθαρχία είναι η αποφυγή των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του υπερβολικού δημόσιου χρέους<sup>103</sup>.

Αναλυτικότερα το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ αναγκάζει τα κράτη μέλη να μειώσουν το δημόσιο έλλειμμα τους σε περίπτωση που αυτό διαπιστωθεί. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσα από το ύψος του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη τηρούν τη δημοσιονομική πειθαρχία με βάση δύο κριτήρια:

<sup>101</sup> Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική> σελ 524.

<sup>102</sup> Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, σελ.525

<sup>103</sup> Βαβούρας <<Οικονομική Πολιτική>>, σελ.553.



- Πρώτον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν να μην υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ.
- Δεύτερον ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ.

Η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με το έργο της παρακολούθησης της εκπλήρωσης των όρων των παραπάνω κριτηρίων, προκειμένου να εντοπίζει τυχόν μεγάλες αποκλίσεις. Σε περίπτωση που ο λόγος του ελλείμματος προς το ΑΕΠ και ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ σημειώνει ουσιαστική πτώση προς την τιμή αναφοράς, τότε θεωρείται ότι τηρείται η δημοσιονομική πειθαρχία στο κράτος μέλος. Σε περίπτωση όμως, που η απόκλιση είναι σοβαρότερη, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση, στην οποία λαμβάνονται υπόψη τα υπάρχοντα δεδομένα (λόγοι εμφάνισης του ελλείμματος και η μεσοπρόθεσμη οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση του κράτους-μέλους. Εν συνεχεία το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, αφού λάβει υπόψη τις παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους-μέλους, αποφασίζει εάν υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα. Αν εντοπιστεί υπερβολικό έλλειμμα<sup>104</sup>, στην περίπτωση αυτή ξεκινάει η Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος και σε πρώτο στάδιο καλείται το κράτος να συμμορφωθεί και να διορθώσει την κατάσταση μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα<sup>105</sup>. Στην περίπτωση της αδράνειας του κράτους μέλους γίνεται σχετική ανακοίνωση των συστάσεων, που ήδη έχουν διατυπωθεί από το Συμβούλιο και έπειτα με ειδική πλειοψηφία το Συμβούλιο αποφασίζει τα μέτρα που θα επιβάλει στο κράτος αυτό. Τα μέτρα αυτά θα πρέπει να ληφθούν μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και το κράτος θα πρέπει να υποβάλλει εκθέσεις μέσα σε ένα χρονοδιάγραμμα για να εξετάζεται η κατάσταση από το Συμβούλιο<sup>106</sup>.

Όμως αν το κράτος μέλος συνεχίζει να μην συμμορφώνεται, τότε το Συμβούλιο έχει το δικαίωμα να εφαρμόσει μια σειρά μέτρων, τα οποία είναι τα εξής<sup>107</sup>:

- ✓ Το κράτος μέλος υποχρεώνεται να δημοσιεύει πρόσθετες πληροφορίες που ορίζονται από το Συμβούλιο, προτού εκδώσει ομολογίες και χρεόγραφα.
- ✓ Το Συμβούλιο επιβάλλει χρηματικό πρόστιμο εύλογου ύψους
- ✓ Το κράτος μέλος υποχρεώνεται να καταθέτει άτοκα κάποιο χρηματικό ποσό στην ΕΕ μέχρι να διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα.
- ✓ Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων καλείται να αναθεωρήσει την πολιτική του δανεισμού της απέναντι στο κράτος μέλος.

<sup>104</sup> Σε περίπτωση βέβαια που παρουσιάζεται η κατάλληλη δημοσιονομική πειθαρχία, αλλά υπάρχει τάση για αύξηση του ελλείμματος, τότε αναλαμβάνει η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, η οποία μεταφέρει την γνώμη της στο κράτος και ενημερώνει ταυτόχρονα και το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (Ecofin).

<sup>105</sup> Για την Ελλάδα δύο τέτοιες χαρακτηριστικές αποφάσεις του Συμβουλίου είναι η απόφαση της 27<sup>ης</sup> Απριλίου 2009 και η παλαιότερη της 5<sup>ης</sup> Ιουλίου 2004.

<sup>106</sup> Βλέπε ειδικότερα την παράγραφο 11 του άρθρου 126 ΣΛΕΕ.

<sup>107</sup> Η τελευταία κύρωση ουσιαστικά δυσχεραίνει τη δανειοληπτική ικανότητα του κράτους καθώς με τη δημοσίευση περαιτέρω οικονομικών στοιχείων και δεδομένων στα πλαίσια της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος οι αγορές καθίστανται πιο επιφυλακτικές απέναντι στο κράτος αυτό κάτι που έχει σαφείς επιπτώσεις στο κόστος δανεισμού του.

Τέλος άλλα δύο άρθρα της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, τα οποία αφορούν την δημοσιονομική πολιτική είναι το άρθρο 123 ΣΛΕΕ και το άρθρο 125 ΣΛΕΕ. Το άρθρο 123 απαγορεύει στην ΕΚΤ και στις εθνικές κεντρικές τράπεζες τις πιστωτικές αναλήψεις προς τις αρχές και τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου της Ένωσης και των κρατών μελών και την απευθείας αγορά χρεογράφων από αυτούς. Παράλληλα το άρθρο 125 συμπληρώνει την απαγόρευση του άρθρου 123 με την απαγόρευση οποιασδήποτε χρηματοοικονομικής συνδρομής από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη σε αυτό που δεν εκπληρώνει τις οικονομικές υποχρεώσεις του.

Στη συνέχεια της εργασίας θα αναλύσουμε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και άλλες θεσμικές εξελίξεις( Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, τη «δέσμη των δύο μέτρων ή Δίπτυχο») σε ενωσιακό επίπεδο σε σχέση με τη δημοσιονομική πολιτική και εν γένει την οικονομική πολιτική των κρατών μελών της Ε.Ε..

#### 1.4 Η σημασία της δημοσιονομικής πειθαρχίας

Η Δημοσιονομική πολιτική θεωρείται ως μέσο εξυπηρέτησης των στόχων της οικονομικής πολιτικής που ακολουθεί ένα κράτος .Τέτοιοι στόχοι θεωρούνται η οικονομική ανάπτυξη, η οικ. Μεγέθυνση, η πλήρης απασχόληση των παραγωγικών συντελεστών, η αποτελεσματική κατανομή των πόρων, η θωράκιση έναντι στις κρίσεις και η δίκαιη διανομή εισοδήματος. Εφόσον λοιπόν εξυπηρετεί αυτούς τους στόχους θα πρέπει να μην περιορίζεται σε τέτοιο βαθμό ώστε τα εργαλεία της να καθίστανται αναποτελεσματικά, έτσι ώστε τα κράτη να ανταποκρίνονται άμεσα σε πολιτικές στοχοθεσίες και σε τυχόν αστάθμιστους παράγοντες. Με απλά λόγια, από την στιγμή που η νομισματική πολιτική έχει περιέλθει αποκλειστικά στα «χέρια» της ΟΝΕ, η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί το κυριότερο μέσο εξυπηρέτησης εθνικών οικονομιών. Από την άλλη ,τα κράτη δεν θα πρέπει να σχεδιάζουν δημ. πολιτική ,χωρίς να υπακούν σε δημοσιονομικούς κανόνες διότι η επιλογή δημοσιονομικής πολιτικής με τα μέσα και τα εργαλεία που αυτή διαθέτει, μπορεί να προκαλέσει μακροοικονομικές και μικροοικονομικές συνέπειες. Ειδικότερα ,εάν οι επιμέρους αυτές δημ. Πολιτικές υλοποιούνται στο πλαίσιο μιας Ένωσης, πόσον μάλλον στο πλαίσιο μιας Νομισματικής Ένωσης, όπου μεγιστοποιείται ο κίνδυνος οι συνέπειες από την άσκηση μιας μη συνεπούς δημ. Πολιτικής να επηρεάσουν και τις οικονομίες κι άλλων κρατών μελών των Ενώσεων.

Μία οικονομική ένωση κρατών με διαφορετικά διαρθρωμένες οικονομίες (άλλα βιομηχανικά, άλλα προσανατολισμένα κυρίως στον πρωτογενή τομέα) δεν θα μπορούσε να σταθεί χωρίς την ύπαρξη δημοσιονομικών κανόνων. Η ανάγκη ύπαρξης αυτών των κανόνων διαφαίνεται και από το γεγονός ότι αυτοί θεμελιώνονται στα κείμενα των συνθηκών, άρα αποκτούν άμεση δεσμευτικότητα.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

### Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

#### Εισαγωγή

Η κρίση έφερε στο φως ουσιαστικά προβλήματα και μη βιώσιμες τάσεις σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες και κατέδειξε τον μεγάλο βαθμό αλληλεξάρτησης των οικονομιών της ΕΕ. Εκτός αυτού έγινε περισσότερο εμφανής και αλληλεξάρτηση της οικονομικής διακυβέρνησης με την δημοσιονομική πολιτική και διαχείριση και με την διάρθρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα στις χώρες μέλη. Υπό αυτό το πρίσμα κρίθηκε το 2011 ότι ήταν αναγκαίος ένας μεγαλύτερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στην ΕΕ για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων με κύριο σκοπό την ανάπτυξη και την δημιουργία θέσεων απασχόλησης στο μέλλον. Η νέα αυτή προσέγγιση της οικ. διακυβέρνησης στην Ευρώπη, συνοψίζεται σε τρεις βασικούς άξονες:

- i. Έλευση ενισχυμένου οικονομικού θεματολογίου με διατήρηση των δεδομένων-στόχων όπως αυτοί έχουν διαμορφωθεί από την Στρατηγική "Ευρώπη 2020", με πιο αυστηρή εποπτεία από ποτέ των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των χωρών διαμέσου της ενίσχυσης του ΣΣΑ γενικά και εισαγωγή του ευρωπαϊκού εξαμήνου ως ενδεδειγμένη πρακτική εργασίας για τα κράτη αλλά και εισαγωγή νέων εργαλείων αντιμετώπισης των μακροοικονομικών ανισορροπιών<sup>108</sup>.
- i. Υιοθέτηση δράσεων για την διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη με δημιουργία μηχανισμών στήριξης για τα κράτη.<sup>109</sup>

Πιο συγκεκριμένα στο θεματολόγιο όσον αφορά την ενίσχυση-αυστηροποίηση της δημοσιονομικής εποπτείας, προτάθηκαν στόχοι όπως<sup>110</sup>:

- ✓ Ενίσχυση της διάστασης της ζώνης του ευρώ εποπτεία της δημοσιονομικής πολιτικής, με την ενίσχυση του ρόλου του Συμβουλίου οικ. υποθέσεων ως θεματοφύλακα της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.
- ✓ Ενίσχυση της εφαρμογής των κανόνων και των διαδικασιών με (i) την αύξηση της αυτοματοποίησης των διαδικασιών και τα στάδια της ΔΥΕ και (ii) αυτόματη έναρξη των κυρώσεων.
- ✓ Πιο λιτή και πιο αποτελεσματική δημοσιονομική εποπτεία με (i) τη προσαρμογή των διαδικασιών εποπτείας που εφαρμόζονται στα κ-μ ανάλογα με τις δημοσιονομικές επιδόσεις τους (ii) ενίσχυση της ευθύνης της Επιτροπής

<sup>108</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.1.4.html)

<sup>109</sup> Οι μηχανισμοί αυτοί θεωρήθηκε ότι θα πρέπει να βρίσκονται σε άμεση συνεργασία με το ΔΝΤ

<sup>110</sup> 2010\_ECB\_reinforcing\_economic\_governance\_in\_the\_euro\_area.

ώστε να προβαίνει πιο έγκαιρα σε συστάσεις - προτάσεις μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των στατιστικών.

- ✓ Ενίσχυση της εφαρμογής των κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με (i) η προγενέστερη εφαρμογή των κυρώσεων ή με επιταγής συμμόρφωσης, ήδη από το πλαίσιο του προληπτικού σκέλους, και σε κάθε περίπτωση για τα υπερβολικά ελλείμματα (ii) τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των κυρώσεων, μεταξύ άλλων και για την αύξηση των δεικτών χρέους και σε περιπτώσεις όπου η πρόοδος προς την κατεύθυνση του μεσοπρόθεσμου στόχου (ΜΔΣ) είναι ανεπαρκής.
- ✓ Ένα ευρύτερο φάσμα κυρώσεων, με τη δημιουργία νέων τύπων (i) οικονομικές κυρώσεις (ii) μη χρηματοοικονομικές κυρώσεις (π.χ. περιορισμός ή αναστολή των δικαιωμάτων ψήφου), ή (iii) τα διαδικαστικά κυρώσεις (όπως αυστηρότερες απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων, αποστολές παρακολούθησης, κλπ).
- ✓ Η ενίσχυση των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων, με ενίσχυση των εθνικών νομοθεσιών των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων και θεσμών σύμφωνα με τις διατάξεις του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ.

Όλοι αυτοί οι στόχοι που τέθηκαν κατά την διαδικασία αναθεώρησης-ενίσχυσης του πλαισίου θα γίνουν κατανοητοί παρακάτω που θα δούμε μεμονωμένα τις θεσμικές εξελίξεις που επέφερε η κρίση και κατ' επέκταση το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης. Προκειμένου όμως να δούμε τις αλλαγές που έφερε η έλευση του "Εξάπτυχου ή Δέσμη έξι μέτρων" για το ΣΣΑ, θα δούμε πως διαμορφώθηκε αρχικά το ΣΣΑ, πως τροποποιήθηκε το 2005 και τέλος πως διαμορφώθηκε μετά το 2011.

## 2.1 Τι είναι το Σύμφωνο Σταθερότητας και ποιος είναι ο σκοπός του

Η ανάγκη ύπαρξης ενός συντονιστικού πλαισίου σύγκλισης της δημοσιονομικής πολιτικής ,εφόσον αυτή αποτελεί καθαρή αρμοδιότητα του εκάστοτε κράτους, οδήγησε στην κατάρτιση του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το ΣΣΑ αποτελεί ένα κανονιστικό πλαίσιο για τον συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών των χωρών της ευρωζώνης ,με σκοπό την διασφάλιση της ευρωστίας των δημοσίων οικονομικών , το οποίο έχει την βασική νομική θεμελίωση του στο άρθρο 121 της ΣΛΕΕ (πολυμερής εποπτεία), το άρθρο 126 της ΣΛΕΕ (διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος) και το πρωτόκολλο αριθμός 12 σχετικά με τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και εξειδικεύεται ουσιαστικά από έναν αριθμό νομοθετημάτων (κυρίως Κανονισμών και Οδηγιών)<sup>111</sup>.

Ο ουσιαστικός στόχος του ΣΣΑ ,είναι να διασφαλίσει την δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών της Ευρωζώνης και την αποφυγή των υπερβολικών

---

<sup>111</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuid=FTU_4.2.1.html)

ελλειμμάτων, ώστε με αυτόν τον τρόπο να διαφυλάσσεται η νομισματική σταθερότητα.

Το ΣΣΑ δεν έμεινε στάσιμο κατά την πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ειδικά μετά το ξέσπασμα της κρίσης χρέους στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο. Όπως το Ευρωπαϊκό δημιούργημα αποτελεί ζωντανό οργανισμό, που βιώνει μια σειρά μεταβολών και αναπροσαρμογών, έτσι και το ΣΣΑ έπρεπε, σεβόμενο τις αλλαγές συνθηκών στην Ευρώπη να συμβαδίζει με αυτές και να μεταβάλλεται, ώστε να μπορεί να συμβάλει τα μέγιστα στην τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στις χώρες, τις οποίες δεσμεύει.

Με βάση αυτό το σκεπτικό θα κάνουμε την διάκριση του ΣΣΑ σε δυο σκέλη, χρησιμοποιώντας χρονικό κριτήριο. Στο πρώτο σκέλος θα παρουσιάσουμε τα νομοθετήματα που διαμόρφωσαν το κανονιστικό πλαίσιο του Σύμφωνου, στα χρόνια πριν το ξέσπασμα της κρίσης χρέους στην Ευρώπη και εν συνεχεία τις αλλαγές που ανέκυψαν μετά από αυτό.

## 2.2 Η αρχική μορφή του Συμφώνου

### **Η θεμελιακή βάση του ΣΣΑ που εισήχθη με το Ψήφισμα της 17<sup>ης</sup> Ιουνίου 1997.**

Όπως διαφαίνεται και από τον τίτλο το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου την 17η Ιουνίου 1997, ήταν αυτό που έθεσε την βάση για την υιοθέτηση του Σύμφωνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης<sup>112</sup>.

Ήδη από το πρώτο εδάφιο, τίθεται ο σκοπός του, κατά το οποίο ορίζεται ότι *«Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογραμμίζει τη σημασία της διασφάλισης υγιών δημοσιονομικών ως μέσου για την ενίσχυση των προϋποθέσεων για τη σταθερότητα των τιμών και την ισχυρή βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη που θα οδηγήσει στη δημιουργία απασχόλησης. Επίσης πρέπει να εξασφαλιστεί ότι οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές θα υποστηρίζουν νομισματικές πολιτικές προσανατολισμένες προς τη σταθερότητα. Η επιδίωξη του στόχου της σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης θα επιτρέψει σε όλα τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις συνήθεις κυκλικές διακυμάνσεις διατηρώντας ταυτόχρονα το δημόσιο έλλειμμα εντός της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ».*

Εν συνεχεία αποδίδει το νομικό πλαίσιο στο οποίο βασίζεται το Σύμφωνο Σταθερότητας, το οποίο αποτελείται από:

Το παρόν Ψήφισμα και δυο Κανονισμούς, ένας για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και έναν για την επιτάχυνση και διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.

*Σε τι δεσμεύονται τα κράτη σύμφωνα με το ψήφισμα:*

Συμφώνα με το Ψήφισμα αυτό, τα κράτη μέλη δεσμεύονται να τηρήσουν το μεσοπρόθεσμο στόχο για μια σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση. Επί πλέον, τα κράτη μέλη, καλούνται να δημοσιεύουν, με δική τους πρωτοβουλία, τις συστάσεις του Συμβουλίου· δεσμεύονται να αναλάβουν την κατά

---

<sup>112</sup> Επίσημη Εφημερίδα C 236 της 2.8.1997.

την κρίση τους αναγκαία διαρθρωτική δημοσιονομική δράση ώστε να επιτύχουν τους στόχους των εθνικών προγραμμάτων σταθερότητας ή σύγκλισης· θα αρχίζουν τις αναγκαίες κατά την κρίση τους διορθωτικές δημοσιονομικές αναπροσαρμογές χωρίς καθυστέρηση αμέσως μόλις λάβουν πληροφορίες ότι υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος. Να διορθώνουν το υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα το ταχύτερο δυνατόν μετά την εμφάνισή του· δεσμεύονται να μην επικαλούνται τον έκτακτο χαρακτήρα ελλείμματος που συνδέεται με ετήσια μείωση του ΑΕΠ μικρότερη του 2 %, εκτός εάν πρόκειται για περίπτωση σοβαρής ύφεσης (ετήσια μείωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά τουλάχιστον 0,75 %).

Στην συνέχεια ορίζεται το πλαίσιο γύρω από το οποίο θα κινούνται το ίδιο το Συμβούλιο αλλά και η Επιτροπή, καθόσον αυτοί αποτελούν τους καθ' υλών αρμόδιους θεσμούς για την επίβλεψη του κατά πόσο τα κράτη τηρούν το ΣΣΑ.

#### 2.2.1 Τι ορίζει το Ψήφισμα για την Επιτροπή

Η Επιτροπή ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της βάσει της Συνθήκης, με τρόπο που να διευκολύνει την αυστηρή, έγκαιρη και αποτελεσματική λειτουργία του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης· υποβάλλει, χωρίς καθυστέρηση, τις αναγκαίες εκθέσεις, γνώμες και συστάσεις που θα επιτρέψουν στο Συμβούλιο να λάβει ταχέως τις αποφάσεις του· δεσμεύεται να συντάσσει έκθεση οσάκις υπάρχει κίνδυνος υπερβολικού ελλείμματος, ή όταν το προβλεπόμενο ή πραγματικό δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ δεσμεύεται, μετά από αίτημα του Συμβουλίου, να διατυπώνει, κατά κανόνα, σύσταση για λήψη απόφασης από το Συμβούλιο σχετικά με το κατά πόσον υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα.

#### 2.2.2 Τι ορίζει το Ψήφισμα όσον αφορά το Συμβούλιο

Το Συμβούλιο κυρίως δεσμεύεται να εφαρμόσει αυστηρά και έγκαιρα όλα τα στοιχεία του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης για τα οποία είναι αρμόδιο καλείται να θεωρήσει τις προθεσμίες εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος ως έσχατες διορίες· καλείται πάντοτε να επιβάλλει κυρώσεις εάν ένα συμμετέχον κράτος μέλος δεν λάβει τα αναγκαία μέτρα για να τερματίσει την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος και να εφαρμόσει αυστηρά όλη την κλίμακα των προβλεπόμενων κυρώσεων· καλείται να αιτιολογεί πάντοτε γραπτώς την απόφαση να μην αναλάβει δράση. Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι δίνεται στην λειτουργία του έλεγχου από την Επιτροπής ένας χαρακτήρας κυρίως προληπτικός, ενώ το Συμβούλιο μετέχει πιο πολύ στο αποτρεπτικό σκέλος.

#### 2.2.3 Οι Κανονισμοί 1466 και 1467 της 7 Ιουλίου 1997: Κανονισμός 1466/97(Προληπτικός Βραχίονας ΣΣΑ)

Ο παρών κανονισμός αποτελεί το σκέλος πρόληψης του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης, Έχει στόχο την εποπτεία και τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών για να διασφαλιστεί κατά τρόπο προληπτικό η δημοσιονομική πειθαρχία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο σκοπός του διαφαίνεται ήδη από το άρθρο 1 σύμφωνα με το οποίο «ο παρών κανονισμός καθορίζει τους κανόνες που διέπουν το περιεχόμενο, την υποβολή, την εξέταση και

την παρακολούθηση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας εκ μέρους του Συμβουλίου ώστε να αποτρέπεται εγκαίρως η εμφάνιση υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων και να ενισχύεται η εποπτεία και ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών για το σκοπό αυτόν, ο κανονισμός προβλέπει ένα «*ευρωπαϊκό εξάμηνο*» (το οποίο αναφέραμε και προηγουμένως) στην αρχή κάθε έτους, κατά το οποίο αυτό εξάμηνο τα κράτη παρουσιάζουν τους 2 τύπους προγραμμάτων τους.

Υπάρχει μια σημαντική διαφοροποίηση που πρέπει να είναι διακριτή, ανάμεσα στην υποβολή των **προγραμμάτων σταθερότητας** και των προγραμμάτων σύγκλισης. Τα προγράμματα σταθερότητας υποβάλλονται από τα συμμετέχοντα στο ενιαίο νόμισμα κράτη, ενώ τα προγράμματα σύγκλισης από τα μη συμμετέχοντα.

Τι περιλαμβάνουν αυτά τα προγράμματα σταθερότητας, που υποβάλλουν τα συμμετέχοντα Κράτη:

Στο άρθρο 3 του Κανονισμού, ορίζεται ότι τα συμμετέχοντα 113 κράτη υποβάλλουν τα αναγκαία στοιχεία στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, για την άσκηση πολυμερούς εποπτείας βάσει το 103 της Συνθήκης, υπό την μορφή προγραμμάτων σταθερότητας. Συμφώνα με το αρθ. 3 παρ 2, τα προγράμματα αυτά, πρέπει να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα στοιχεία:

- ✓ Το μεσοπρόθεσμο στόχο της σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης, καθώς και την πορεία προσαρμογής προς το στόχο αυτό όσον αφορά το δημόσιο πλεόνασμα/έλλειμμα και την αναμενόμενη εξέλιξη του λόγου του δημοσίου χρέους προς το ΑΕ.
- ✓ Τις κυριότερες παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις και τις σημαντικότερες οικονομικές μεταβλητές (δαπάνες, δημόσιες επενδύσεις, αύξηση του ΑΕΠ, απασχόληση, πληθωρισμός).
- ✓ Περιγραφή των δημοσιονομικών και άλλων μέτρων οικονομικής πολιτικής που λαμβάνονται για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και ανάλυση του μακροοικονομικού αποτελέσματος των μεταβολών όσον αφορά την το χρέος.

Τι περιλαμβάνουν τα προγράμματα σύγκλισης που υποβάλλουν τα μη συμμετέχοντα Κράτη:

Τα Προγράμματα Σύγκλισης περιλαμβάνουν κάποιους κανόνες οι οποίοι αναφέρονται ως οι **κύριοι μεταβλητές** για την επίτευξη της σύγκλισης :

- ✓ Ένα μεσοπρόθεσμο στόχο όσον αφορά τη σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική κατάσταση και την πορεία προσαρμογής προς το στόχο αυτόν όσον αφορά το δημόσιο πλεόνασμα/έλλειμμα και τον λόγο ΧΡΕΟΣ/ΑΕΠ.
- ✓ Παραδοχές για τις αναμενόμενες οικονομικές εξελίξεις και τις σημαντικότερες οικονομικές μεταβλητές που σχετίζονται (δαπάνες, αύξηση ΑΕΠ, απασχόληση, πληθωρισμός).

---

<sup>113</sup> Ως συμμετέχοντα κράτη ,θεωρούνται τα Κράτη που θα υιοθετούσαν το ενιαίο νόμισμα.

- ✓ Λεπτομερή περιγραφή των μέτρων δημοσιονομικής και εν γένει οικονομικής πολιτικής που παίρνονται και πιο συγκεκριμένα οι επιπτώσεις αυτών στον προϋπολογισμό.

#### 2.2.4 Η εξέταση των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης

Με βάση τις εκτιμήσεις της Επιτροπής και της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, το Συμβούλιο εξετάζει τους μεσοπρόθεσμους αυτούς, δημοσιονομικούς στόχους που παρουσιάζουν τα κράτη μέλη στα προγράμματά τους. Συγκεκριμένα, ελέγχει τα ακόλουθα:

- ✓ κατά πόσον ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος βασίζεται σε ρεαλιστικές οικονομικές παραδοχές·
- ✓ κατά πόσον τα ληφθέντα ή προβλεπόμενα μέτρα επαρκούν για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου·
- ✓ κατά πόσον το οικείο κράτος μέλος, κατά την αξιολόγηση της πορείας προσαρμογής, βελτιώνει σε ετήσια βάση το υπόλοιπο του προϋπολογισμού του, λαμβάνοντας υπόψη τα κυκλικά προσαρμοσμένα αποτελέσματα·
- ✓ κατά πόσον η ετήσια αύξηση των δημοσίων δαπανών του οικείου κράτους μέλους είναι υπερβολικά υψηλή, ήτοι υπερβαίνει έναν μεσοπρόθεσμο συντελεστή αναφοράς. Το Συμβούλιο, κατά τη διάρκεια των αξιολογήσεων, λαμβάνει υπόψη την υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων μείζονος σημασίας, ιδίως των μεταρρυθμίσεων των συντάξεων. Το Συμβούλιο εξετάζει το πρόγραμμα εντός τριών μηνών το αργότερο από την υποβολή του. Το Συμβούλιο, ύστερα από σύσταση της Επιτροπής και διαβούλευση με την οικονομική και δημοσιονομική επιτροπή, εκδίδει γνώμη για το πρόγραμμα και μπορεί να καλέσει το συγκεκριμένο κράτος μέλος να το προσαρμόσει εφόσον κρίνει ότι οι στόχοι του και το περιεχόμενό του πρέπει να ενισχυθούν.

#### 2.2.5 Ο Κανονισμός 1467/97 (Αποτρεπτικός Βραχίονας)

Ο Κανονισμός αυτός λειτουργεί ως διασάφηση και επιτάχυνση της διαδικασίας που προβλέπεται από το άρθρο 126 της ΣΛΕΕ για την διαδικασία των υπερβολικών ελλειμμάτων.

Αρχικά πρέπει να γίνει διάκριση του ποτέ η υπέρβαση της τιμής αναφοράς του ΑΕΠ(3% όπως ορίζει το συναπτόμενο στο Μάαστριχτ, Πρωτόκολλο) είναι έκτακτη και προσωρινή. Έκτακτη θεωρείται όταν οφείλεται σε ασυνήθεις περιστάσεις που φεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους μέλους και έχουν σημαντική επίπτωση στη δημοσιονομική του κατάσταση ή οφείλεται σε σοβαρή οικονομική ύφεση. (Η υπέρβαση του 3 % του ΑΕΠ είναι αποτέλεσμα αρνητικού ετήσιου ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ ή σωρευτικής μείωσης της παραγωγής κατά τη διάρκεια παρατεταμένης περιόδου πολύ χαμηλής ετήσιας μεγέθυνσης). Προσωρινή όταν οι δημοσιονομικές προβλέψεις που καθορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή δείχνουν ότι το έλλειμμα θα υποληφθεί της αξίας αναφοράς όταν αρθούν οι ασυνήθεις περιστάσεις ή η σοβαρή οικονομική ύφεση.

#### 2.2.6 Ποτέ υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα



Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφασίζει εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα, συνάγοντας το συμπέρασμα από την εξέταση συγκεκριμένων παραγόντων. Πιο συγκεκριμένα εξετάζει την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης οικονομικής κατάστασης (δυναμική οικονομική μεγέθυνση), τις συγκυριακές συνθήκες, την εφαρμογή πολιτικών με σκοπό την προαγωγή της έρευνας και της καινοτομίας, την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής κατάστασης, την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων του συνταξιοδοτικού συστήματος.

Τι προβλέπεται για την ακολουθητέα διαδικασία στην περίπτωση ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος για ένα Κράτος :

- ✓ Αρχικά η Επιτροπή εφόσον κρίνει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα, απευθύνει στο Συμβούλιο γνώμη και σύσταση
- ✓ Στην συνέχεια το Συμβούλιο αποφασίζει εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα. Λαμβάνοντας υπόψη και ενδεχόμενες παρατηρήσεις του οικείου κράτους μέλους.
- ✓ Εάν υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα το Συμβούλιο, απευθύνει συστάσεις στο Κράτος μέλος
- ✓ Στις συστάσεις που απευθύνει το Συμβούλιο θέτει μέγιστη προθεσμία τεσσάρων μηνών προκειμένου το συγκεκριμένο κράτος μέλος να λάβει αποτελεσματικά μέτρα. Το Συμβούλιο θέτει επίσης προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, η οποία λήγει εντός του έτους που ακολουθεί εκείνο κατά το οποίο εντοπίστηκε το υπερβολικό έλλειμμα, εκτός εάν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις.

#### 2.2.7 Περίπτωση Αναστολής της διαδικασίας

Η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος μπορεί να ανασταλεί εάν το συγκεκριμένο κράτος μέλος ενεργήσει σύμφωνα με τις συστάσεις που του απηύθυνε το Συμβούλιο ή στην περίπτωση που το συγκεκριμένο συμμετέχον κράτος μέλος ενεργήσει σύμφωνα με την ειδοποίηση που του απηύθυνε το Συμβούλιο.

### 2.3 Η πρώτη τροποποίηση του ΣΣΑ

Οι δυσκολίες εφαρμογής που παρουσιάστηκαν ήδη από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του ΣΣΑ κυρίως λόγω της αυστηρότητας του που οδήγησαν τα κράτη στο να μην το τηρούν ευλαβικά, κατέστησαν την ανάγκη για αναθεώρηση του ως επιτακτική. Το αναθεωρημένο ΣΣΑ θα έπρεπε να είναι πιο ελαστικό και να συνυπολογίζει τους διαφορετικούς οικονομικούς δείκτες που επικρατούν από κράτος σε κράτος<sup>114</sup>.

#### 2.3.1 Τροποποιητικοί Κανονισμοί 2005

Το ECOFIN (Συμβούλιο Υπ. Οικονομικών) το 2005 υπέβαλλε στην Επιτροπή μια σειρά προτάσεων με μορφή έκθεσης, για βελτίωση του Σύμφωνου ο στόχος της οποίας ήταν να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα του Σύμφωνου και στα δυο σκέλη

---

<sup>114</sup> Ν.Μπάρμπας «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.255

και να διασφαλιστεί περαιτέρω η οικονομική βιωσιμότητα των κρατών, βελτίωση της οικονομικής μεγέθυνσης και μείωση των μακροπροθέσμων οικονομικών επιβαρύνσεων λόγω αυστηρότητας των μέτρων σύγκλισης. Οι τροποποιήσεις αυτές εισήχθησαν από τους 2 τροποποιητικού Κανονισμούς, τον 1155/2005 που τροποποιεί τον 1466/1997 και τον 1156/2005 που τροποποιεί τον 1467/1997.

Μέσω αυτών λαμβάνεται από το ΣΣΑ περισσότερο υπόψη η οικονομική ποικιλομορφία των κρατών και συνεκτιμώνται περισσότερο και η δυσκολία κάποιων έναντι κάποιων άλλων να συμβαδίσουν με αυστηρούς δημοσιονομικούς στόχους. Το υψηλό επίπεδο σύγκλισης με αυστηρούς όρους για κάποια κράτη θα μπορούσε να έχει συνέπειες στο επίπεδο της οικονομικής εγερθείσης και εν συνεχεία ανάπτυξης του. Όλο αυτό αντιτίθεται στο πλαίσιο που έθεσε η Λισσαβόνα (βελτίωση της απασχόλησης, μεταρρυθμίσεις) και βαδίζει σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, που κατοχυρώνεται από την ίδια την Συνθήκη. Γι αυτό και για πρώτη φορά δόθηκε έμφαση και προσοχή στην βιωσιμότητα και την οικονομική μεγάλθυμη και όχι μόνο στο βαθμό δημοσιονομικής σύγκλισης.

### 2.3.2 Αλλαγές που επήλθαν στο προληπτικό σκέλος

Η σχετική αδυναμία επίτευξης του ενδιάμεσου μεσοπρόθεσμου στόχου των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών κατέστησε αναγκαία την βελτίωση του προληπτικού σκέλους, ώστε να γίνει πιο εύκολη και ομαλή η προσέγγιση αυτού του στόχου από τα κράτη.

Ειδικότερα, προβλέπεται ανανεωμένη διαδικασία όσον αφορά τον ορισμό του μεσοπρόθεσμου στόχου. Εισάγεται η δυνατότητα για κάθε κράτος μέλος να έχει διαφορετικό ΜΔΣ, βασισμένο σε κριτήρια που προκύπτουν από την πραγματική οικονομία του αλλά και την υγεία των δημοσιονομικών του όπως και από τους οικονομικούς κινδύνους που αυτό αντιμετωπίζει. Οι πιο εξειδικευμένοι αυτοί στόχοι παρέχουν την δυνατότητα στο κράτος μέλος δημοσιονομικών ελιγμών στην περίπτωση που αυτοί χρειαστούν (π.χ. δημοσιές επενδύσεις, ως μέρος πολιτικής τόνωσης της απασχόλησης). Ακόμα υπάρχει ανανεωμένη διαδικασία όσον αφορά την πορεία προσαρμογής.

### 2.3.3 Μετατροπές του δευτέρου σκέλους: Βελτίωση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος

Μετατροπή όσον αφορά την διαδικασία κατάρτισης έκθεσης: Η διαδικασία δεν αλλάζει, παραμένει ως όριζε ο κανονισμός 1467/97.

Η έκτακτη και προσωρινή υπέρβαση ελλείμματος κατά τον 1056/2005: Όπως ήδη γνωρίζουμε ο 1467/1997 όριζε ότι «ως έκτακτη υπέρβαση, θεωρείται η υπέρβαση που οφείλεται σε συνθήκες οι οποίες εκφύουν από τον έλεγχο του κράτους και έχουν σημαντική επίπτωση στην οικονομική του κατάσταση, ή αλλιώς σε περίπτωση ύπαρξης σοβαρής οικονομικής ύφεσης».

Στον παρόντα Κανονισμό 1156/2005 η έννοια σοβαρή οικονομική ύφεση, εξειδικεύεται ως πτώση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 2% τουλάχιστον σε ετήσια βάση. Επίσης για να θεωρηθεί προσωρινή η υπέρβαση θα πρέπει οι προβλέψεις της

Επιτροπής να εκτιμούν ότι το έλλειμμα θα μειωθεί κάτω από την τιμή αναφοράς(3% έλλειμμα , 60% χρέος) όταν τερματισθεί η ύφεση η οι αρνητικές περιστάσεις.

Μεγαλύτερη εστίαση στις έννοιες της βιωσιμότητας και του χρέους: Εν προκειμένω, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στον στόχο τήρησης της τιμής αναφοράς του χρέους (60% του ΑΕΠ). Συγκεκριμένα συστήνεται στα κράτη μέλη με υψηλό λόγο χρέους ως προς το ΑΕΠ , να εντείνουν τις προσπάθειες για ταχεία απογείωση του, επιτυγχάνοντας έναν υψηλό ρυθμό μείωσης . Η διαδικασία αυτή της ταχείας μείωσης του χρέους μέσω της επίτευξης ικανοποιητικού ρυθμού μείωσης του ενέτεινε την διαδικασία εποπτείας του χρέους. Κατά την διαδικασία ταχείας μείωσης του χρέους εξετάζονται πλέον και κάποιοι ποιοτικοί όροι όπως είναι, η δυναμική του χρέους, οι μακροοικονομικές και δημοσιονομικές συνθήκες, τα κατάλληλα επίπεδα πρωτογενούς πλεονάσματος αλλά και τα μετρά και οι στρατηγικές μείωσης του χρέους.

Εισαγωγή της εκτίμησης του συνταξιοδοτικού συστήματος ενός κράτους ως μεταβλητή: Υπέρβαση της τιμής αναφοράς ,εφόσον οφείλεται σε μετατροπές του συνταξιοδοτικού συστήματος θα λαμβάνεται υπόψη από την Επιτροπή σε όλα τα στάδια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος.

Μετατροπές όσον αφορά τις Προθεσμίες

Παράταση της προθεσμίας ανάληψης αποτελεσματικής δράσης σε περίπτωση εμφάνισης υπερβολικού ελλείμματος: Κατά τον Κανονισμό 1956/2005 το χρονικό διάστημα για την έκδοση απόφασης διαπίστωσης υπερβολικού ελλείμματος παρατείνεται από 3 σε 4 μήνες ,Ενς στην περίπτωση που έχει διαπιστωθεί το χρονικό περιθώριο που δίνεται για την ανάληψη αποτελεσματικών δράσεων από το κράτος-μέλος, παρατείνεται από 4 σε 6 μήνες.

Αυτές οι παρατάσεις έχουν ως στόχο την καλύτερη ένταξη της δράσης αυτή στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, και την λήψη ορθών μέτρων από κοινού με την Επιτροπή.

Προθεσμία για την διόρθωση του ελλείμματος: Ως προθεσμία για την διόρθωση θεωρείται το 1 έτος (παραμένει έτσι από τον 1467/97),από τον εντοπισμό του, εκτός και αν συντρέχουν ειδικές περιστάσεις. Σε περίπτωση ειδικών περιστάσεων, μπορούμε να μιλήσουμε για παράταση άλλου ενός ετους,2 δηλαδή ετών από τον εντοπισμό του υπερβολικού ελλείμματος. Με την σύσταση του Συμβούλιου, τα κράτη θα υποχρεώνονται να πετυχαίνουν σε ετήσια βάση βελτίωση τουλάχιστον 0,5% του ΑΕΠ, σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους ,χωρίς να υπολογίζονται έκτακτα και προσωρινά μέτρα και η αρχική προθεσμία θα πρέπει να καθορίζεται λαμβάνοντας υπόψη την εν λόγω ελάχιστη δημοσιονομική προσπάθεια. Εάν η προσπάθεια φαίνεται ικανοποιητική , η διαδικασία δεν παρατείνεται πάνω από ένα έτος.

Στη συνέχεια της μελέτης μας θα εξετάσουμε την ενίσχυση και μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας η οποία επήλθε μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και ένεκα αυτής.

## 2.4 Η περεταίρω ενίσχυση του ΣΣΑ (2011)

Η κρίση στην Ευρώπη, οδήγησε τα 23 από τα 27 κράτη της Ένωσης να βρίσκονται αντιμέτωπα με την διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος( ΔΥΕ). Όλο αυτό κατέστησε επιτακτική την ανάγκη δημιουργίας ενός ενισχυμένου πλαισίου. Απότοκο όλου αυτού ήταν ,το 2011 και πιο συγκεκριμένα στις 13 Δεκεμβρίου, η ενίσχυση του ΣΣΑ ,με την εισαγωγή του γνωστού σε όλους **SIX-PACK**. Το S-P είναι ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για οικονομική και δημοσιονομική επιτήρηση, το οποίο αποτελείται από 6 νομοθετήματα(5 Κανονισμοί,1 Οδηγία). Το S-p αποτελεί στην ολότητα του την πιο ολοκληρωμένη μορφή πλαισίου διασφάλισης δημοσιονομικής πειθαρχίας.

### 2.4.1 Τα νομοθετήματα που αποτελούν το SIX-PACK

Αρχικά μπορούμε να διαχωρίσουμε αυτά τα 6 νομοθετήματα, σε αυτά που ρυθμίζουν το κομμάτι της δημοσιονομικής πολιτικής-πειθαρχίας και σε αυτά που ρυθμίζουν τις μακροοικονομικές ανισόροπες και τις ανισόροπες ανταγωνιστικότητας. Ας τους δούμε.

Ο κανονισμός 1175/2011 τροποποιεί τον κανονισμό 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, ενώ ο κανονισμός 1177/2011 τροποποιεί τον κανονισμό 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Επίσης έχουμε τον κανονισμό 1173/2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ. Τέλος έχουμε την οδηγία 2011/85 / ΕΕ που αφορά απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Αυτά ως προς το σκέλος της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Ως προς το ζήτημα των μακροοικονομικών ανισοροπιών υπάρχει ο κανονισμός 1176/2011: Για την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισοροπιών .Ο κανονισμός αυτός καθορίζει τις λεπτομέρειες της διαδικασίας επιτήρησης μακροοικονομικών ανισοροπιών και καλύπτει όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Ο κανονισμός 1174/2011:Για την δράση διόρθωσης των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισοροπιών στη ζώνη του ευρώ.

### 2.4.2 Τι περιλαμβάνουν τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης κατά το ενισχυμένο ΣΣΑ

Με το παρόν πλαίσιο ενισχύονται περαιτέρω τα όρια του 3% για το έλλειμμα και του 60% του χρέους, ως ποσοστού του ΑΕΠ . Έτσι το κριτήριο για το χρέος γίνεται πιο λειτουργικό και πιο ευέλικτο, καθώς θεωρείται ότι παραβιάζεται, όταν κράτη-μέλη με χρέος μεγαλύτερο του 60% δεν το μειώνουν κατά τουλάχιστον 0,5% μέσα σε μία τριετία.

Εκτός από το όριο του 3% για το έλλειμμα μπαίνει **όριο και στις δαπάνες** που δεν πρέπει να αυξάνονται ταχύτερα από το ΑΕΠ εκτός εάν η αύξηση εξισορροπείται με αντίστοιχη αύξηση εσόδων.

Ο προϋπολογισμός κάθε κράτους-μέλους πρέπει να θέτει ως προτεραιότητα την επίτευξη ενός μεσοπρόθεσμου στόχου προϋπολογισμού με άξονα την ετήσια βελτίωση του ισοζυγίου κατά 0,5 του ΑΕΠ. Επίσης τα κράτη-μέλη της ΕΕ δεσμεύονται να πετυχαίνουν αυτόν τον στόχο ή να δείχνουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία όσον αφορά την δυναμική ταχεία πρόοδο προς την επίτευξή του, κυρίως σε περιόδους ανοδικού κύκλου της οικονομίας, ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία σε περιόδους κρίσης. Αυτό θα επιτυγχάνεται με την λήψη πολιτικοποιημένων δημοσιονομικών και μέτρων οικονομικής πολιτικότητας όποια θα αποσκοπούν στην επίτευξη του στόχου του προγράμματος . Η ανάλυση των προτεινόμενων αυτών μέτρων θα γίνεται στην βάση της ανάλυσης κόστους-ωφέλειας των μειζόνων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

#### 2.4.3 Πως διαμορφώνεται το πλαίσιο εξέτασης των προγραμμάτων

Το ετήσιο πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης θα πρέπει να κατατίθεται από τα κράτη-μέλη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Απρίλιο. Το πρόγραμμα θα αξιολογείται εντός τριών μηνών από την Οικονομική και Χρηματοοικονομική Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο. Εν συνεχεία μετά από πρόταση της Επιτροπής το Συμβούλιο εκφέρει γνώμη. Βάσει της γνώμης του Συμβουλίου δίνεται η δυνατότητα να εγκληθεί το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος να προσαρμόσει το πρόγραμμα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογεί εκ των προτέρων και εκ των υστέρων την πορεία προσαρμογής του κάθε κράτους-μέλους ως προς την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου στόχου και τη σύγκλιση της οικονομίας του. Στο πλαίσιο αυτό ,της εξέτασης, εξετάζεται κατά ποσό η πορεία των δημοσίων δαπανών και τα αποτελέσματα των μέτρων που έχουν ληφθεί όσον αφορά το κομμάτι των εσόδων πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- ✓ Η ετήσια αύξηση δαπανών να είναι μικρότερη από ένα μεσοπρόθεσμο ποσοστό αναφοράς δυναμικής αύξησης του ΑΕΠ (ισχύει για τα κράτη που έχουν επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο δη. στόχο). Στην περίπτωση αυτή για παράδειγμα μπορεί ένα κράτος να έχει αύξηση 0,5% στα έξοδα, εάν και εφόσον έχει θέσει ένα συγκεκριμένο ποσοστό αύξησης του ΑΕΠ ,που μπορεί να επιτύχει. Η δυναμική αύξηση του ΑΕΠ υπολογίζεται βάσει μελλοντικών μακροοικονομικών προβλέψεων ,είτε βάσει ανασκόπηση του παρελθόντος, είτε συνδυαστικά.
- ✓ Για τα κράτη που δεν έχουν επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο στόχο τους, η ετήσια αύξηση δαπανών δεν πρέπει να υπερβαίνει ένα ποσοστό χαμηλότερο, από την δυναμική αύξηση του ΑΕΠ του.
- ✓ Για τα κράτη που δεν επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο στόχο τους, οι μειώσεις διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά ορισμένα στοιχεία των δημοσίων εσόδων, αντισταθμίζονται είτε με μειώσεις των δαπανών είτε με αυξήσεις διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά άλλα όμως στοιχεία δημοσίων εσόδων είτε και με τις 2 μεθόδους ταυτόχρονα.

Συν τοις άλλοις ,κατά την διαδικασία εξέτασης συνυπολογίζονται και κάποιες άλλες παράμετροι όπως είναι η δυνατότητα του κράτους που εφαρμόζει συνταξιοδοτικές μεταρρυθμίσεις να παρεκκλίνει της πορείας προσαρμογής στον μεσοπρόθεσμο στόχο του, εάν και εφόσον διατηρεί περιθώριο ασφαλείας από το έλλειμμα του 3% ,αλλά και η δυνατότητα του να αποκλίνει προσωρινά από την πορεία προσαρμογής ,σε περίπτωση έκτακτων περιστάσεων και σε περίπτωση οικονομικής επιβράδυνσης (περίπτωση της Ελλάδας).

Κατά την διαδικασία εξέτασης αν η Επιτροπή εντοπίσει σημαντική απόκλιση από τα προγράμματα, απευθύνει προειδοποίηση και το Συμβούλιο στην συνέχεια συστήνει την λήψη απαραίτητων μέτρων που πρέπει να έχουν ληφθεί εντός προθεσμίας 5 μηνών.

#### 2.4.4 Κυρώσεις που επιβάλλονται κατά το προληπτικό σκέλος

Η κύρωση που ουσιαστικά επιβάλλεται στα κράτη κατά το προληπτικό σκέλος, είναι η *τοκοφόρος κατάθεση*.

Πιο συγκεκριμένα αν μετά Πο σύσταση του Συμβουλίου, το κράτος δεν πήρε μέτρα.20 μέρες μετά από την λήψη της απόφασης αυτής και έπειτα από σύσταση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, επιβάλλεται στο κράτος με νέα απόφαση, τοκοφόρος κατάθεση στα ταμεία της Επιτροπής ίση με το 0,2% του ΑΕΠ του προηγούμενου οικονομικού έτους. Εάν η αρνητική κατάσταση ,αυτή που προκάλεσε την σύσταση του Συμβουλίου, αμβλυνθεί ,τότε η Επιτροπή συστήνει την επιστροφή της κατάθεσης και των τόκων στο κράτος.

#### 2.5 Πως διαμορφώνεται το αποτρεπτικό σκέλος μετά την έλευση του SIX-PACK (Κανονισμός 1177/2011)

Ο διορθωτικός μηχανισμός προβλέπει ότι κάθε κράτος-μέλος που κατά τη διάρκεια του έτους υπερβαίνει ή κινδυνεύει να υπερβεί τις τιμές αναφοράς όσον αφορά το έλλειμμα και το χρέος ( έλλειμμα 3% του ΑΕΠ και δημόσιο χρέος > 60% του ΑΕΠ )εντάσσεται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

Στην περίπτωση αυτή , το κράτος-μέλος λαμβάνει προθεσμία έξι μηνών για να εφαρμόσει τα μέτρα πολιτικής που συνιστά το Συμβούλιο βάσει σχετικής πρότασης της Επιτροπής και τα οποία προβλέπουν συγκεκριμένο τρόπο και χρονοδιάγραμμα διόρθωσης του ελλείμματος. Στην συνέχεια μετά τη λήξη της προθεσμίας το Συμβούλιο και η Επιτροπή αξιολογούν κατά πόσο η συγκεκριμένη χώρα έχει αναλάβει αποτελεσματική δράση.

Σε περίπτωση που η αξιολόγηση είναι θετική , η διαδικασία αποφασίζεται να ολοκληρωθεί στην προβλεπόμενη προθεσμία και με την υποχρέωση του ενδιαφερόμενου κράτους να υποβάλλει έκθεση εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε τακτική βάση. Αν η αξιολόγηση είναι αρνητική ,υποδεικνύονται νέα μέτρα και νέα προθεσμία διόρθωσης του ελλείμματος με την ταυτόχρονη ύπαρξη κυρώσεων ,εφόσον το οικείο κράτος ανήκει σε αυτά που εντάσσονται σε αυτά που λαμβάνουν βοήθεια από το Ταμείο Συνοχής. Η ΔΥΕ δύναται να απενεργοποιηθεί, όταν ολοκληρωθεί με επιτυχία και βιώσιμο τρόπο η διόρθωση του ελλείμματος. Στην

περίπτωση αυτή εφόσον υπάρχει ως ποινή η άτοκη κατάθεση επιστρέφεται στο κράτος, το οποίο διεκπεραίωσε ορθά την διαδικασία.

#### 2.5.1 Κυρώσεις που επιβάλλονται κατά το αποτρεπτικό σκέλος

Κατά το αποτρεπτικό σκέλος εμφανίζονται 2 είδη κυρώσεων ,τα οποία είναι η άτοκη κατάθεση και το πρόστιμο το οποίο επιβάλλεται επί της παρούσας κατάστασης.

Εάν αποφασιστεί από το Συμβούλιο Η ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, για κράτος το οποίο κατά το προληπτικό σκέλος είχε πραγματοποιήσει τοκοφόρο κατάθεση στην Επιτροπή, η Επιτροπή συνιστά στο Συμβούλιο, εντός 20 ημερών από την έγκριση της απόφασής του ,να υποχρεώσει το κράτος σε άτοκη κατάθεση, ύψους 0,2 % του περσινού ΑΕΠ. Βέβαια σε περίπτωση αιτιολογημένης αίτησης μείωσης ή κατάργησης της άτοκης κατάθεσης, δύναται αυτό να μειωθεί ή να καταργηθεί, ειδικότερα αν συντρέχει λόγος έκτακτων οικονομικών περιστάσεων.

Επιπροσθέτως, εάν το κράτος δεν έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα για την καταπολέμηση του υπερβολικού ελλείμματος, δύναται να επιβληθεί πρόστιμο ίσο με 0,2 % του ΑΕΠ του για το προηγούμενο οικονομικό έτος. Όπως και για την άτοκη κατάθεση, υπάρχει δυνατότητα μετά από αίτηση του κράτους ή εφόσον συντρέχουν έκτακτες οικονομικές περιστάσεις ,το πρόστιμο να μειωθεί ή ακόμα και να ακυρωθεί.

Σε περίπτωση που το Συμβούλιο ανακαλέσει τις αποφάσεις του, υποχρεούται σε επιστροφή του προστίμου στο κράτος.

#### 2.5.2 Καθιέρωση του μηχανισμού υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών (Κανονισμός 1176/2011)

Παράλληλα, με τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης αλλά και με την ΔΥΕ, όπως αυτή προβλέπεται, μέσω της εγκαθίδρυσης της διαδικασίας μακροοικονομικής ανισορροπίας εντοπίζονται οικονομικές ανισορροπίες, κυρίως, όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα και επιβάλλονται κυρώσεις με στόχους την πρόληψη και τη διόρθωση.

Αρχικά πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση του μηχανισμού πρέπει να ορίσουμε τι θεωρείται ανισορροπία και υπερβολική ανισορροπία για τον Κανονισμό. Ανισορροπία είναι η τάση που έχουν τα μακροοικονομικά μεγέθη και η οποία επηρεάζει την εύρυθμη οικονομική λειτουργία του κράτους ,της ONE η της ΕΕ συνολικά. Ενώ υπερβολικές ανισορροπίες έχουμε όταν ,όταν οι ήδη εντοπισμένες αυτές ανισορροπίες είναι σοβαρές και θέτουν σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της ONE.

#### 2.5.3 Τι περιλαμβάνει ο μηχανισμός μακροοικονομικών ανισορροπιών

Περιλαμβάνει την υποχρέωση όλων κρατών-μελών της ΕΕ να καταθέτουν εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων (national reform program) τον Απρίλιο κάθε έτους. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει τις μεταρρυθμίσεις που σχεδιάζει η ενδιαφερόμενη χώρα για να ενισχύσει την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα λαμβάνοντας υπόψη και τις γενικότερες κατευθύνσεις του Συμβουλίου Υπουργών Οικονομικών. Επιπλέον, ο μηχανισμός μακροοικονομικών ανισορροπιών περιλαμβάνει ένα σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (early warning

system), το οποίο βασίζεται σε ένα scoreboard 11 μακροοικονομικών δεικτών. Το scoreboard, που περιλαμβάνεται σε μια ενιαία, ετήσια έκθεση αναφοράς του μηχανισμού εγρήγορσης (alert mechanism report), η οποία δημοσιεύεται από την Επιτροπή κάθε Νοέμβριο, επιδιώκει να εντοπίσει κράτη-μέλη με οικονομικές ανισορροπίες και ιδιαίτερα ανταγωνιστικότητα, για τα οποία απαιτείται εμπειριστατωμένη επανεξέταση (in-depth review). Η έκθεση επανεξέτασης, που είναι ξεχωριστή για κάθε υπό εξέταση χώρα (τον Απρίλιο του 2013 κατατέθηκαν 13 εκθέσεις για αντίστοιχα κράτη-μέλη: Βέλγιο, Βουλγαρία, Δανία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Ουγγαρία, Μάλτα, Ολλανδία, Φιλανδία, Σουηδία, Σλοβενία, Ηνωμένο Βασίλειο) συντάσσεται και δημοσιεύεται από την Επιτροπή τον Απρίλιο κάθε έτους. Σκοπός της έκθεσης είναι να αξιολογήσει κατά πόσο οι διαπιστωμένες ανισορροπίες είναι πράγματι προβληματικές και επιτάσσουν ανάληψη προληπτικής δράσης. Τα υπό εξέταση κράτη- μέλη καλούνται να ενσωματώσουν τα ευρήματα της έκθεσης στο πρόγραμμα σταθερότητας και σύγκλισης και στο εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που πρέπει να καταθέσουν τον Απρίλιο κάθε έτους.

Ακόμη περιλαμβάνεται προληπτική δράση, που αφορά τη δυνατότητα της Επιτροπής και του Συμβουλίου να συστήσουν ειδικές για το κράτος-μέλος προτάσεις πολιτικής (country-specific recommendations), αν εκτιμήσουν ότι οι μακροοικονομικές ανισορροπίες ενδέχεται να επιδεινωθούν. Οι προτάσεις αυτές κατατίθενται από την Επιτροπή το Μάιο κάθε έτους και εγκρίνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο. Επιπρόσθετα έχουμε και διορθωτική δράση, που προβλέπει την ενεργοποίηση της διαδικασίας υπερβολικής ανισορροπίας (Excessive Imbalance Procedure). Σε αυτήν την περίπτωση, το κράτος- μέλος υποχρεώνεται να καταθέσει σχέδιο διορθωτικής δράσης (corrective action plan) που περιλαμβάνει συγκεκριμένο οδικό χάρτη και χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του. Η Επιτροπή εποπτεύει την εφαρμογή του.

Τέλος ο μηχανισμός μακροοικονομικών ανισορροπιών περιλαμβάνει τη δυνατότητα επιβολής ποινών σε περίπτωση μη συμμόρφωσης για τα κράτη-μέλη του Ευρώ, που πραγματοποιείται με την επιβολή των ακόλουθων ποινών: α) τη δέσμευση έντοκης κατάθεσης μετά την πρώτη περίπτωση μη συμμόρφωσης με το προτεινόμενο σχέδιο διορθωτικής δράσης και β) την επιβολή προστίμου ύψους μέχρι 0,1% του ΑΕΠ μετά τη δεύτερη περίπτωση συμμόρφωσης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ III**

### **Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας**

#### **3.1 Αρχικοί Μηχανισμοί Σταθερότητας**



Όπως έχουμε εξετάσει πιο πάνω η ευρωπαϊκή κρίση χρέους, η οποία ξέσπασε πρώτα στην Ελλάδα<sup>115</sup> και εν συνεχεία στην Ιρλανδία και στην Πορτογαλία, είχε ως αποτέλεσμα την αδυναμία των κρατών αυτών να εξισορροπήσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, καθώς και την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους τους. Συγκεκριμένα πρώτα για την Ελλάδα δημιουργήθηκε ένας προσωρινός μηχανισμός<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Στην Ελλάδα οι παράγοντες που οδήγησαν στην έξαρση της κρίσης ήταν πολλοί περισσότεροι από ότι σε άλλες χώρες που πλήγηκαν. Κατά γενική ομολογία η κρίση επηρέασε πολύ περισσότερο την Ελλάδα από άλλα κράτη της Ευρωζώνης και αυτό διότι στην ελληνική περίπτωση δεν έφταναν αποκλειστικά οι βασικές αιτίες που έχουμε θίξει (πολλά μέτρα υπερκυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής, μέτρα στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα, χαμηλά έσοδα κλπ) αλλά μια σειρά ήδη υπαρχόντων ελληνικών, καθαρά, παραγόντων που επί δεκαετίες δυσχέραιναν την ορθή δημοσιονομική διαχείριση και έλεγχο. Πιο συγκεκριμένα η Ελλάδα είχε ανέκαθεν να αντιμετωπίσει το μείζον θέμα του δυσλειτουργικού φοροεισπρακτικού μηχανισμού άρα και τα τεράστια επίπεδα φοροδιαφυγής. καθώς και έναν υπερμεγέθη και υδροκέφαλο δημόσιο τομέα. Συν τοις άλλοις καταστροφική ήταν για την Ελλάδα η εισδοχή στην ύφεση με ήδη μεγάλο έλλειμμα (13,6 % του ΑΕΠ το 2009) και χρέος, πράγμα που την δυσχέραινε στη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για την προστασία της οικονομίας της από την κρίση. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να τεθεί πολύ γρήγορα εκτός μάχης και να μην μπορεί να προστατευτεί στο πρώιμο στάδιο που είναι και το πιο κατάλληλο ώστε να επιτύχει την όποια προστασία.

<sup>116</sup> Η Ελλάδα ήδη από τις 27 Απριλίου του 2009 βρισκόταν στα πλαίσια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος η οποία όπως είπαμε προβλέπεται από το άρθρο 126 ΣΛΕΕ ενώ από τα τέλη του 2009 έως τις αρχές του 2010 υποβαθμίστηκε συνεχόμενα αναφορικά με την πιστοληπτική της ικανότητα από τους διάφορους οίκους αξιολόγησης και ουσιαστικά αποκλείστηκε από τις χρηματοπιστωτικές αγορές παρά το γεγονός της λήψης διορθωτικών μέτρων από την τότε ελληνική κυβέρνηση. Στα πλαίσια αυτά, τα υπόλοιπα κράτη της ευρωζώνης αποφάσισαν να βοηθήσουν την Ελλάδα δημιουργώντας έναν χρηματοδοτικό μηχανισμό ο οποίος βασιζόταν σε δάνεια των κρατών σε διμερές επίπεδο και δάνειο από το ΔΝΤ. Ο μηχανισμός αυτός θα έπρεπε να χρησιμοποιηθεί ως έσχατη λύση όταν η χώρα θα βρισκόταν σε ολοκληρωτική αδυναμία χρηματοδότησης από τις αγορές και με στόχο την αποκατάσταση της ικανότητας για πρόσβαση σε αυτές. Για το λόγο αυτό τα επιτόκια δεν ήταν χαριστικά έτσι ώστε η βοήθεια να μην πάρει χαρακτηριστικά επιδότησης. Οι όροι του δανεισμού διαμορφώθηκαν από τους υπουργούς οικονομικών της ευρωζώνης και το δανειοδοτικό πρόγραμμα θα διαρκούσε για τρία χρόνια έως το 2013. Η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησε την ενεργοποίηση του Μηχανισμού στις 23 Απριλίου 2010 και εν συνεχεία καταρτίστηκε το εν λόγω πρόγραμμα από την ελληνική κυβέρνηση σε συνεργασία με το ΔΝΤ, την Επιτροπή και την ΕΚΤ το οποίο είναι γνωστό στο ευρύ κοινό ως <<Μνημόνιο Κατανόησης>> ή απλά <<Μνημόνιο>>, υπεγράφη στις 3 Μαΐου 2010 και διαβιβάστηκε στο Eurogroup, στην Επιτροπή, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ οπότε και υπεβλήθη επίσημο αίτημα για παροχή χρηματοδότησης ύψους 80 δις ευρώ για την περίοδο 2010-2013. Στη συνέχεια υπεγράφη στις 8 Μαΐου του 2010 <<Σύμβαση δανειακής διευκόλυνσης>> μεταξύ της Ελλάδας ως δανειολήπτη η οποία εκπροσωπείται από την Τράπεζα της Ελλάδος και των 14 κρατών μελών της ευρωζώνης τα οποία εκπροσωπούσε η Επιτροπή αλλά και το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα (kfw) το οποίο εκπροσωπούσε τη Γερμανία ως δανειστήν. Με τη Σύμβαση αυτή, οι δανειστές έθεσαν στη διάθεση της Ελλάδας ένα ποσό της τάξεως των 80 δις ευρώ το μέγιστο. Επιπλέον, τα κράτη μέλη της ευρωζώνης για να ρυθμίσουν τις μεταξύ τους σχέσεις στα πλαίσια της παροχής βοήθειας προς την Ελλάδα υπέγραψαν την ίδια μέρα <<Συμφωνία μεταξύ των Πιστωτών>> ενώ και το ΔΝΤ στις 9 Μαΐου ενέκρινε το αίτημα της Ελλάδας για παροχή οικονομικής βοήθειας. Τέλος, με την απόφαση 2010/320/ΕΕ του Συμβουλίου της 11/6/2010, η Ελλάδα υποχρεώθηκε να λάβει μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής προκειμένου μειώσει το υπερβολικό της έλλειμμα έως το 2014. Η απόφαση αυτή αναθεωρήθηκε πολλές φορές προκειμένου να γίνει η αναγκαία προσαρμογή στην αξιολόγηση της εφαρμογής του προγράμματος όπως προέκυπτε από την έκθεση της <<τρίκα>> δηλαδή των εκπροσώπων των δανειστών με την απόφαση 2011/791 να είναι η τελική. Αυτό έγινε προκειμένου να αποκτήσουν τα μέτρα ενωσιακή νομιμότητα. Η Ελλάδα χρηματοδοτήθηκε τη

με σκοπό την χρηματοδότηση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας, το οποίο ανήρχετο σε 15,2% του ΑΕΠ για το έτος 2009. Στη συνέχεια λόγω της εμφάνισης της κρίσης στην Ιρλανδία και στην Πορτογαλία, αποφασίστηκε ο μηχανισμός αυτός να θεσμοποιηθεί <sup>117</sup>. Το Μάιο του 2010 με απόφαση του Συμβουλίου δημιουργήθηκε ένας προσωρινός σταθεροποιητικός μηχανισμός με συνολική δανειοδοτική ικανότητα 500 δις ευρώ. Ο μηχανισμός αυτός αποτελείται από:

i. Τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (EMXS): Ο EMXS δημιουργήθηκε στις 11 Μαΐου 2010 με τον Κανονισμό (ΕΕ) 407/2010, ο οποίος είχε ως νομική βάση το άρθρο 122 ΣΛΕΕ <sup>118</sup>, με σκοπό την παροχή στήριξης στις χώρες της ΕΕ, οι οποίες βρίσκονται σε δύσκολη κατάσταση, διατηρώντας όμως τη χρηματοοικονομική σταθερότητα της ΕΕ. Ο κανονισμός αυτός δίνει το δικαίωμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση να χορηγεί χρηματοδοτική ενίσχυση σε χώρα της ΕΕ, που αντιμετωπίζει σοβαρή οικονομική διαταραχή.

---

διετία 2010-2011 με ένα ποσό της τάξεως των 73 δις ευρώ. Με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 26 Οκτωβρίου 2011 και απόφαση του Eurogroup στις 21 Φεβρουαρίου 2012 αποφασίστηκε η εφαρμογή και δεύτερου προγράμματος βοήθειας της Ελλάδας κατά τα πρότυπα του προηγούμενου και με κατάρτιση σχετικού <<μνημονίου κατανόησης>> το οποίο και εγκρίθηκε επίσημα στις 14 Μαρτίου 2012 από το ίδιο όργανο. Η βοήθεια ήταν ύψους 164,5 δις ευρώ τα οποία προήλθαν από το ΔΝΤ (19,8 δις) και από τον προσωρινό μηχανισμό στήριξης που στο μεταξύ είχε ιδρυθεί τον ΕΤΧΣ ( 144,7 δις ) και θα διαρκούσε μέχρι το τέλος του 2014. Το Συμβούλιο όπως και πριν εξέδωσε τις αποφάσεις 2012/11 και 2013/6 με τις οποίες κάλεσε την Ελλάδα να προχωρήσει στην σχετική δημοσιονομική εξυγίανση και προσαρμογή. Το καλοκαίρι του 2015 (9 Ιουλίου ) η χώρα μας υπέβαλλε αίτημα για παροχή για τρίτη φορά οικονομικής βοήθειας αυτή τη φορά από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας ήτοι το μόνιμο μηχανισμό το οποίο όπως θα δούμε στη συνέχεια ίδρυσαν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης με διεθνή συνθήκη προκειμένου να εξασφαλίσουν την αποτροπή της εμφάνισης μελλοντικών δημοσιονομικών κρίσεων σαν και αυτές του 2010. Η συμφωνία και το σχετικό μνημόνιο κατανόησης αναμένεται να υπογραφούν μέσα στο Φθινόπωρο του 2015. Η συνολική χρηματοδοτική βοήθεια αναμένεται να είναι ύψους 86 δις ευρώ για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, την πληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών, την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους και την χρηματοδότηση του ελλείμματος του προϋπολογισμού. Το δανειοδοτικό πρόγραμμα θα διαρκέσει τρία χρόνια έως το 2018 και το επιτόκιο δανεισμού της χώρας μας θα ανέρχεται περίπου στο 1% . Η πρώτη δόση της βοήθειας ύψους 26 δις ευρώ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο των Διοικητών του ΑΜΣ στις 19 Αυγούστου του 2015 ενώ αμφίβολη είναι η συμμετοχή του ΔΝΤ στο πρόγραμμα καθώς το Ταμείο εκφράζει ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα του ελληνικού δημόσιου χρέους. Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας :

<<<http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-board-of-directors-approves-first-loan-tranche-of-26-bn-for-greece.htm>>>. Επίσης βλέπε τον ιστότοπο : <<<http://www.esm.europa.eu/assistance/Greece/index.htm?lang=-en>>>, αναφορικά με την οικονομική βοήθεια προς την Ελλάδα.

<sup>117</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή : *Για να κατανοήσουμε τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ 9.

<sup>118</sup> Το άρθρο αυτό ορίζει ότι σε περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος της Ένωσης αντιμετωπίζει ή κινδυνεύει να αντιμετωπίσει σοβαρά προβλήματα τα οποία οφείλονται μεταξύ άλλων σε έκτακτες περιστάσεις που διαφεύγουν τον έλεγχο του, το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής μπορεί με σχετική του απόφαση να του χορηγήσει χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Το άρθρο αυτό χρησιμοποιήθηκε καθώς όπως είπαμε παραπάνω, βάσει του άρθρου 125 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η λεγόμενη «αρχή της μη διάσωσης» (**No bailout-clause**). Έτσι, στην αιτιολογική έκθεση του Κανονισμού 407/2010 ως έκτακτη περίπτωση θεωρήθηκε η παγκόσμια οικονομική κρίση και η κρίση χρέους ενός κράτους (Ελλάδας ). Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε τις παραγράφους 2-4 της αιτιολογικής έκθεσης του Κανονισμού 407/2010.

Η ενίσχυση αυτή έχει την μορφή δανείου ή πιστωτικού ορίου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξουσιοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση να δανείζεται στις αγορές και να δανείζει στις χώρες, που χρειάζεται.. Η παροχή αυτής της βοήθειας στα κράτη μέλη εφαρμόζεται στο πλαίσιο ενός προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής. Ο ΕΜΧΣ χρηματοδοτείται έως και 440 δις Ευρώ από μία διακρατική διευκόλυνση-ταμείο ,την Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση για θέματα Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας(ΕΔΧΣ) ή Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ,ενός υπερεθνικού ταμείου το οποίο διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Για να έχουν πρόσβαση τα κράτη στον ΕΜΧΣ θα πρέπει τα κράτη να αιτούνται δανειοδότηση και να συνάπτουν με την Ε. Επιτροπή «Μνημόνιο Συνεργασίας» το οποίο θα περιλαμβάνει τους όρους ώστε να δοθεί η στήριξη.

Στο σημείο αυτό, βέβαια θα πρέπει να αναφέρουμε πως η πρωτοβουλία δημιουργίας του ΕΜΧΣ, βάδισε σε ένα πολύ λεπτό σκοινί και στα όρια της νομιμότητας διότι η ίδια η ΣΛΕΕ στο άρθρο 125, ορίζει ότι «ούτε η Ένωση ούτε τα κράτη μέλη ευθύνονται ή αναλαμβάνουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει οι δημόσιες αρχές της ΕΕ, αφήνοντας στα κράτη την διακριτική ευχέρεια για το αν θα χορηγήσουν δάνεια, έχοντας ως μοναδική εγγύηση την αναμονή της επιστροφής των χρημάτων που δάνεισαν .Σε κάθε άλλη περίπτωση το βάρος από την αδυναμία εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων μετακυλύετε στους φορολογούμενους των κρατών που δανείζουν. Εδώ λοιπόν υπεισέρχεται και το θέμα του τεράστιου κινδύνου αντίδρασης ενάντια στην ευρωπαϊκή ενοποίηση ,εάν αυτή επρόκειτο να επιφέρει φορολογικές υποχρεώσεις πολιτών άλλων κρατών για πολιτικές που ακολουθούντα σε άλλα κράτη<sup>119</sup>.Φανταστείτε να συμπεριλάβουμε και σε αυτό ότι τα κράτη ήδη για να συσταθεί ο ΕΜΧΣ, έβαλαν εγγυήσεις που ανέρχονταν στο 120% της εισφοράς του στο ταμείο.

Στον αντίποδα αυτής της άποψης, του κατά πόσο δηλαδή η βάση της δημιουργίας του ΕΜΧΣ ήταν στα όρια της νομιμότητας, υπήρξε και μια άλλη άποψη που έλεγε ότι το «no bailout-clause» του άρθρου 125 της ΣΛΕΕ ,δεν απαγορεύει στα κ-μ να συνεισφέρουν δανείζοντας ένα κ-μ ,αλλά τους απαγορεύει να αναλαμβάνουν το δημόσιο χρέος άλλων κρατών *παρέχοντας εγγυήσεις. Δεν απαγορεύει με άλλα λόγια την παροχή εγγυήσεων για τραπεζικά δάνεια που χορηγούν ιδιωτικές ή κρατικά ελεγχόμενες τράπεζες.* Η απαγόρευση κατά την ερμηνεία του άρθρου της Συνθήκης, σύμφωνα με αυτή την άποψη έγκειται μόνο στην απαγόρευση παροχής εγγυήσεων για δημόσιο χρέος άλλου κράτους<sup>120</sup>.

ii. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ): Το ΕΤΧΣ δημιουργήθηκε στις 10 Μαΐου του 2010 με διεθνή συνθήκη μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης <sup>121</sup>σε συνέχεια της απόφασης του Ecofin για τις λεπτομέρειες

<sup>119</sup> Νικόλαος Καραμούζης –Γκίκας Χαρδούβελης, «Από την Διεθνή κρίση στην κρίση της Ευρωζώνης και της Ελλάδας» ,εκδόσεις Α.Α Λιβάνη ,σελ. 394

<sup>120</sup> Willem H. Butter-Ebrahim Rahbari, “από την διενή κρίση στην κρίση της ευρωζώνης και της Ελλάδας» Επιμέλεια Ν.Καραμούζης-Γ.Χαρδούβελης,σελ 334

<sup>121</sup> Είναι η Σύμβαση Πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Στη χώρα μας η εν λόγω σύμβαση ενσωματώθηκε κατά τις επιταγές του άρθρου 28 παράγραφος 1 του Συντάγματος με το νόμο 4021/2011.

διάσωσης της Ελλάδας. Αφορά ένα ταμείο, που έχει έδρα το Λουξεμβούργο και η δανειοδοτική του ικανότητα ανερχόταν σε 440 δις ευρώ. Τα δάνεια προέρχονταν από δανεισμό του ΕΤΧΣ μέσω της έκδοσης ομολόγων και άλλων χρεωστικών τίτλων στις αγορές με την εγγύηση των υπολοίπων κρατών μελών της ΕΕ<sup>122</sup>. Από την 1η Ιουλίου 2013, το Ταμείο δεν συμμετέχει πλέον σε προγράμματα χρηματοδοτικής βοήθειας, αλλά συνεχίζει την αποπληρωμή των εκκρεμοτήτων του <sup>123</sup>.

### 3.2 Μόνιμος Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

Μετά τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας δημιουργήθηκε ένας μόνιμος μηχανισμός διάσωσης, ο **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ)**. Ο ΕΜΣ θεσπίστηκε στις 25 Μαρτίου 2011 με την τροποποίηση του άρθρου 136 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταξύ των 17 τότε κρατών μελών της ευρωζώνης και τέθηκε σε ισχύ στις 8 Οκτωβρίου 2012 <sup>124</sup>.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας συγχωνεύει τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας. Η έδρα του ΕΜΣ είναι το Λουξεμβούργο και η συνολική δανειοδοτική εμβέλεια του ανέρχεται στα 500 δις ευρώ<sup>125</sup>. Ο σκοπός του ΕΜΣ αναφέρεται στην χρηματοδότηση και την παροχή στήριξης σταθερότητας, υπό αυστηρούς όρους, προς όφελος των μελών του ΕΜΣ, με την προϋπόθεση ότι η στήριξη αυτή είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ συνολικά και του εκάστοτε μέλους της. Σύμφωνα με τις διατάξεις, ο ΕΜΣ έχει το δικαίωμα να εκδίδει χρεωστικούς τίτλους, με σκοπό την δανειακή χρηματοδότηση και να συνάπτει χρηματοοικονομικές συμφωνίες με μέλη του, χρηματοοικονομικά ιδρύματα ή άλλα τρίτα μέρη <sup>126</sup>. Απλούστερα δανείζεται και δανείζει στα μέλη, που παρουσιάζουν προβλήματα σε ένα ευρύ φάσμα όρων, από ένα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής έως τη συνεχή τήρηση προκαθορισμένων όρων επιλεξιμότητας<sup>127</sup>. Επίσης ο ΕΜΣ συνεργάζεται στενά με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, σε ζητήματα χρηματοπιστωτικής στήριξης για σταθερότητα.

Τα βασικά όργανα του ΕΜΣ απαρτίζονται από το συμβούλιο των διοικητών, το συμβούλιο των διευθυντών, καθώς επίσης και από τον διευθύνοντα σύμβουλο και επιπρόσθετο ειδικό προσωπικό, ανάλογα με τις ανάγκες <sup>128</sup>. Όλες οι αποφάσεις του

<sup>122</sup> [www.efsf.europa.eu](http://www.efsf.europa.eu)

<sup>123</sup> ΕΤΧΣ χρηματοδότησε το δεύτερο πρόγραμμα της Ελλάδας καθώς εν μέρει τα προγράμματα της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας με 17 και 26 δις ευρώ αντίστοιχα.

<sup>124</sup> Στην Ελλάδα η εν λόγω σύμβαση κυρώθηκε με το νόμο 4063/2012 σύμφωνα με τις επιταγές της παραγράφου 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος.

<sup>125</sup> Βλ το άρθρο 36 της Συνθήκης.

<sup>126</sup> Αυτά σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 της Συνθήκης.

<sup>127</sup> Μέχρι σήμερα η ΕΜΣ έχει χρηματοδοτήσει το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής της Κύπρου με 9 δις ευρώ και το πρόγραμμα ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών της Ισπανίας με 41,3 δις ευρώ.

<sup>128</sup> Βλ τα άρθρα 4-7.

συμβουλίου λαμβάνονται με αμοιβαία συμφωνία, είτε με ειδική πλειοψηφία (απαιτείται το 80% των ψήφων), είτε με απλή πλειοψηφία (απαιτείται πλειοψηφία).

Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η συμμετοχή των 2/3 των μελών με δικαίωμα ψήφου, οι οποίοι πρέπει να αντιπροσωπεύουν τα 2/3 των δικαιωμάτων ψήφου και άνω. Η ομοφωνία των μελών, που συμμετέχουν σε μια ψηφοφορία, κρίνεται απαραίτητη για την έγκριση μιας απόφασης με αμοιβαία συμφωνία, οι τυχόν αποχές δεν επηρεάζουν.

Αναλυτικότερα για τα βασικά όργανα του ΕΜΣ, όσον αφορά το συμβούλιο των διοικητών, κάθε κράτος μέλος του ΕΜΣ ορίζει έναν διοικητή και έναν αναπληρωτή του. Ο διοικητής πρέπει να είναι μέλος της κυβέρνησης του εκάστοτε κράτους και να είναι υπεύθυνο για τα οικονομικά ζητήματα. Επιπρόσθετα πρόεδρος του συμβουλίου διοικητών μπορεί να είναι ο πρόεδρος της Ευρωομάδας ή να εκλεγεί ένα από τα μέλη του συμβουλίου με διετή θητεία. Σε όλες τις συνεδριάσεις του συμβουλίου διοικητών δύνανται να παρευρίσκονται ως παρατηρητές το μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που ασχολείται με τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις, ο Πρόεδρος της ΕΚΤ και ο πρόεδρος της Ευρωομάδας εάν δεν είναι πρόεδρος του συμβουλίου. Επιπλέον ως παρατηρητές μπορούν να παρευρίσκονται, σε ad hoc βάση, κράτη μέλη, που δεν ανήκουν στην ζώνη του ευρώ και εκπρόσωποι οργανισμών, όπως το ΔΝΤ. Το συμβούλιο των διοικητών αποφασίζει και θεσπίζει τον εσωτερικό του κανονισμό και το καταστατικό του ΕΜΣ <sup>129</sup>.

Εν κατακλείδι το συμβούλιο των διοικητών δύναται να λαμβάνει συγκεκριμένες αποφάσεις με αμοιβαία συμφωνία. Μερικές βασικές αποφάσεις είναι οι εξής <sup>130</sup>:

- ✓ Ακύρωση του αποθεματικού κεφαλαίου εκτάκτου ανάγκης και επιστροφή του καταβεβλημένου ποσού στο αποθεματικό κεφάλαιο.
- ✓ Μεταβολές στο κεφάλαιο που έχει εγκριθεί.
- ✓ Παροχή στήριξης σταθερότητας σε μέλος του ΕΜΣ, σύμφωνα με τους όρους του μνημονίου κατανόησης, που αναφέρεται στην συνθήκη.
- ✓ Εξουσιοδότηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ για την διαπραγμάτευση των όρων της χρηματοδότησης, σύμφωνα με τους όρους του μνημονίου κατανόησης, που αναφέρεται στην συνθήκη.
- ✓ Αλλαγή των μέσων χρηματοδότησης, τα οποία χρησιμοποιούνται από το ΕΜΣ.
- ✓ Έγκριση της αίτησης για την συμμετοχή νέων κρατών μελών στο ΕΜΣ
- ✓ Το δεύτερο βασικό όργανο του ΕΜΣ είναι το συμβούλιο των διευθυντών, όπου ο διοικητής ορίζει ένα διευθυντή και έναν αναπληρωτή, με γνώμονα το επίπεδο γνώσεων σε οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα. Επιπρόσθετα το μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που ασχολείται με τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις και ο Πρόεδρος της ΕΚΤ μπορούν να ορίσουν έκαστος έναν παρατηρητή. Το συμβούλιο των διευθυντών δύναται να

---

<sup>129</sup> Βλ την παράγραφο 7 του άρθρου 5 της Συνθήκης.

<sup>130</sup> Βλ την παράγραφο 6 του άρθρου 5 της Συνθήκης.

λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία και βάση εξουσιοδότησης από το συμβούλιο των διοικητών.

Τέλος όσον αφορά τα όργανα του ΕΜΣ, ο διευθύνων σύμβουλος ανήκει σε αυτά, ο οποίος ορίζεται από το συμβούλιο των διοικητών, με βάση το επίπεδο γνώσεων σε οικονομικά και δημοσιονομικά θέματα. Η θητεία του είναι πενταετής, έχει την δυνατότητα να επανεκλεγεί άλλη μία φορά και πρέπει να αποτελεί υπήκοο κράτους μέλους του ΕΜΣ. Ο διευθύνων σύμβουλος προεδρεύει στις συνεδριάσεις του συμβουλίου διευθυντών και συμμετέχει στις συνεδριάσεις του συμβουλίου διοικητών, ενώ αποτελεί τον προϊστάμενο του προσωπικού του ΕΜΣ και τον νόμιμο αντιπρόσωπο αυτού.

Όπως αναφέραμε και παραπάνω ο ΕΜΣ αποτελεί ένα μηχανισμό χρηματοδοτικής στήριξης, ώστε να παρέχει σταθερότητα στα κράτη μέλη, που παρουσιάζουν οικονομικά προβλήματα. Για την χορήγηση της χρηματοδοτικής στήριξης ακολουθείται μια διαδικασία, η οποία ονομάζεται «διαδικασία για τη χορήγηση στήριξης σταθερότητας»<sup>131</sup>.

Το μέλος του ΕΜΣ, που αντιμετωπίζει τα οικονομικά προβλήματα, μπορεί να ζητήσει στήριξη με την υποβολή αίτησης προς τον πρόεδρο του συμβουλίου διοικητών <sup>132</sup>. Στην αίτηση αυτή θα πρέπει να αναφέρονται τα μέσα χρηματοπιστωτικής συνδρομής, τα οποία θα πρέπει να εξεταστούν. Εν συνεχεία ο πρόεδρος του συμβουλίου διοικητών αναθέτει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΚΤ τα εξής:

- ✓ Να εκτιμήσει τυχόν ύπαρξη κινδύνου χρηματοπιστωτικής σταθερότητας για το σύνολο της Ευρωζώνης.
- ✓ Να εκτιμήσει τη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους του μέλους, σε συνεργασία με το ΔΝΤ, εάν είναι εφικτό.
- ✓ Να εκτιμήσει τις πραγματικές και δυνητικές ανάγκες του για χρηματοδότηση.

Μετά την εκτίμηση όλων των ανωτέρω, το συμβούλιο των διοικητών δύναται να χορηγήσει με απόφαση του σε πρώτη φάση στήριξη σταθερότητας με τη μορφή διευκόλυνσης χρηματοπιστωτικής συνδρομής. Σε συνδυασμό με την απόφαση αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ (εάν είναι εφικτό) διαπραγματεύονται με το μέλος του ΕΜΣ τους όρους, που περιγράφονται στο μνημόνιο κατανόησης <sup>133</sup>.

Παράλληλα, ο διευθύνων σύμβουλος προετοιμάζει πρόταση συμφωνίας για διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής, η οποία περιλαμβάνει τους όρους και τις προϋποθέσεις χρηματοδότησης, καθώς και τα μέσα χρηματοδότησης, η οποία με την σειρά της υποβάλλεται στο συμβούλιο των διοικητών για έγκριση. Εφόσον εγκριθεί το μνημόνιο από το συμβούλιο των διοικητών και υπογραφεί από την

---

<sup>131</sup> Το προβλεπόμενο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης στήριξης σταθερότητας περιγράφεται από τις διατάξεις του άρθρου 13 της Συνθήκης. Τα επιμέρους μέσα συνδρομής εξειδικεύονται στα άρθρα 14-18 της Συνθήκης.

<sup>132</sup> Ένα κράτος προκειμένου να καταφύγει στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, θα πρέπει να έχει υπογράψει και ενσωματώσει στην εθνική του έννομη τάξη το ΔΣ.

<sup>133</sup> Στο μνημόνιο εμπεριέχονται επίσης οι αδυναμίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν και τα μέσα χρηματοπιστωτικής συνδρομής που επιλέχθηκαν.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξ ονόματος του ΕΜΣ, τότε εγκρίνεται η συμφωνία για διευκόλυνση χρηματοπιστωτικής συνδρομής και εάν χρειαστεί εκταμιεύεται η πρώτη δόση βοήθειας. Στα πλαίσια του προγράμματος ο ΕΜΣ θεσπίζει ένα σύστημα προειδοποίησης με σκοπό να διασφαλίζει εγκαίρως την λήψη κάθε αποπληρωμής από το μέλος σε αυτόν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ εφόσον είναι εφικτό παρακολουθούν την συμμόρφωση του μέλους βάσει των όρων.

Οι τρόποι χορήγησης της χρηματοδοτικής στήριξης, που έχει το δικαίωμα ο ΕΜΣ να χρησιμοποιήσει είναι οι εξής:

- ✓ Παροχή δανείων.
- ✓ Αγορά χρέους στις πρωτογενείς και δευτερογενείς αγορές.
- ✓ Προληπτική οικονομική βοήθεια με τη μορφή προληπτικού πιστωτικού ορίου.
- ✓ Χρηματοδοτική συνδρομή με σκοπό την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων (τραπεζών) των κρατών μελών της Ευρωζώνης<sup>134</sup>.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ V**

### **Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο**

Εκτός από τον ΕΜΣ, αποφασίστηκε μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, να ενισχυθεί η οικονομική και νομισματική ένωση με την θέσπιση ενός συνόλου κανόνων σε ευρύτερο ενωσιακό επίπεδο, την ίδια περίπου περίοδο με την θέσπιση του ΕΜΣ. Το σύνολο των κανόνων αυτών ονομάστηκε Δημοσιονομικό Σύμφωνο ή αλλιώς η «Συνθήκη για τη σταθερότητα το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση». Η συνθήκη αυτή υπεγράφη στις 2 Μαρτίου 2012, στις Βρυξέλλες από τα 25 κράτη μέλη της ΕΕ, το Ηνωμένο Βασίλειο και η

---

<sup>134</sup> Σε κάθε περίπτωση ισχύει το πλαίσιο που αναφέραμε δηλαδή η εκάστοτε απόφαση για χορήγηση συνδρομής λαμβάνεται από το συμβούλιο διοικητών κατόπιν αιτήματος του κράτους και αξιολόγησης των παραγόντων που αναφέραμε. Οι όροι κάθε μορφής συνδρομής εμπεριέχονται στο «μνημόνιο κατανόησης» και οι χρηματοοικονομικοί όροι σε μια συμφωνία για διευκόλυνση συνδρομής η οποία υπογράφεται από τον διευθύνοντα σύμβουλο. Ακόμη, σε κάθε περίπτωση το συμβούλιο των διευθυντών εγκρίνει τις λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της συνδρομής. Τέλος, η Επιτροπή αφού αξιολογήσει μαζί με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ την πρόοδο του κράτους και τη συμμόρφωση του στις υποχρεώσεις του οι οποίες απορρέουν από το μνημόνιο συντάσσει σχετική έκθεση με βάση την οποία το συμβούλιο των διευθυντών αποφαινεται στις περιπτώσεις της δανειοδότησης, της χρηματοπιστωτικής συνδρομής για την ανακεφαλαιοποίηση των χρηματοοικονομικών ιδρυμάτων και του μηχανισμού στήριξης πρωτογενών αγορών για την εκταμίευση ή μη της επόμενης δόσης της συνδρομής, στην περίπτωση του προληπτικού πιστωτικού ορίου για τη διατήρηση ή όχι αυτού ( στην περίπτωση που έχει χρησιμοποιηθεί το όριο η απόφαση αφορά την επέκταση ή μη αυτού και τη χρήση ή μη άλλων μέσων χρηματοπιστωτικής συνδρομής ) και στην περίπτωση του μηχανισμού στήριξης δευτερογενών αγορών για την έναρξη των πράξεων στη δευτερογενή αγορά προτάσσει του διευθύνοντος συμβούλου. Για πιο αναλυτικές πληροφορίες αναφορικά με τα επιμέρους μέσα χρηματοπιστωτικής συνδρομής βλέπε τα άρθρα 14-18 της Συνθήκης.

Τσεχία δεν υπέγραψαν. Πιο συγκεκριμένα, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο στοχεύει στην προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου, στην βελτίωση της διακυβέρνησης στα πλαίσια της ευρωζώνης και στην ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών<sup>135</sup>. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ισχύει για τα συμβαλλόμενα μέρη με νόμισμα το ευρώ, αλλά και για τα υπόλοιπα μέρη υπό όρους (άρθρο 14) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου του 2013. Επιπλέον, η συνθήκη αυτή πρέπει να είναι συμβατή με το δίκαιο της ΕΕ. Για την υποβολή αίτησης στον ΕΜΣ κρίνεται απαραίτητη προϋπόθεση η υπογραφή και η ενσωμάτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου στην εθνική έννομη τάξη του μέλους σε συνταγματικό μάλιστα επίπεδο, αν είναι εφικτό<sup>136</sup>, ενώ η ουσία της Συνθήκης θα πρέπει να ενσωματωθεί στο ενωσιακό δίκαιο σε διάστημα πέντε ετών από τη έναρξη ισχύος αυτής<sup>137</sup>.

Οι κανόνες, που θα πρέπει να εφαρμόζονται, σύμφωνα με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο είναι οι εξής:

- ✓ Καθιερώνεται ο λεγόμενος «χρυσός κανόνας» στα δημόσια οικονομικά. Η δημοσιονομική θέση των συμβαλλόμενων κρατών θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική<sup>138</sup>. Πιο συγκεκριμένα το ετήσιο διαρθρωτικό έλλειμμα δεν πρέπει να ξεπερνά το 0,5% του ΑΕΠ<sup>139</sup> και αν ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς είναι κάτω από το 60%, όπως ορίζει το Πρωτόκολλο για τη Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος, τότε επιτρέπεται το διαρθρωτικό έλλειμμα να φτάσει το 1%<sup>140</sup>.
- ✓ Τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να αποκλίνουν προσωρινά από τους στόχους μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.
- ✓ Στην περίπτωση που παρουσιαστούν σημαντικές αποκλίσεις, τότε θα πρέπει να εφαρμόζονται από τα συμβαλλόμενα μέρη μέτρα, ώστε να διορθωθεί η απόκλιση κατά 1/20 κατά μέσο όρο εντός ενός έτους<sup>141</sup>.
- ✓ Όλοι οι παραπάνω κανόνες πρέπει να εφαρμοστούν μέσα σε ένα έτος μετά την έναρξη ισχύος της παρούσας συνθήκης.
- ✓ Τα κράτη μέλη υποχρεώνονται να υποβάλλουν εκ των προτέρων έκθεση σχετικά με την έκδοση των δημοσίων χρεογράφων τους στο Συμβούλιο της

---

<sup>135</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης.

<sup>136</sup> Βλ το άρθρο 3 παράγραφος 2 της Συνθήκης.

<sup>137</sup> Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 της Συνθήκης.

<sup>138</sup> Βλ το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο α της Συνθήκης.

<sup>139</sup> Βλ το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο β της Συνθήκης. Ως διαρθρωτικό έλλειμμα ορίζεται εδώ το ετήσιο κυκλικά προσαρμοσμένο έλλειμμα χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα.

<sup>140</sup> Βλ το άρθρο 3 παράγραφος 1 στοιχείο δ της Συνθήκης.

<sup>141</sup> Βλ το άρθρο 4 της Συνθήκης. Αυτό ισχύει στην περίπτωση που το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης είναι άνω του 3% του ΑΕΠ. Όταν τα κράτη έχουν υπερβολικό έλλειμμα τότε θα πρέπει σύμφωνα με το άρθρο 7 της Συνθήκης να καταρτίσουν προγράμματα δημοσιονομικής και οικονομικής συνεργασίας στα οποία περιλαμβάνονται όλα τα διορθωτικά μέτρα. Τα προγράμματα αυτά εισήχθησαν στο ενωσιακό δίκαιο μέσω της δέσμης των δύο μέτρων.



Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>142</sup>. Η ρύθμιση αυτή έχει ως σκοπό τη βελτίωση της εποπτείας και του ελέγχου του δημοσίου χρέους τους.

- ✓ Σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων και παρουσίασης υπερβολικού ελλείμματος, όπως προαναφέρθηκε ακολουθεί η Διαδικασία του Υπερβολικού Ελλείμματος<sup>143 144</sup>. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλλει προτάσεις και συστάσεις στο κράτος και τα υπόλοιπα κράτη καλούνται να στηρίξουν τις προτάσεις αυτές<sup>145</sup>. Εάν δεν ακολουθήσει η συμμόρφωση του κράτους, τότε τα άλλα κράτη μπορούν να προσφύγουν στο δικαστήριο προκειμένου να αναγκαστεί να συμμορφωθεί. Το δικαστήριο αν αποφασίσει ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα οφείλεται σε κακή διαχείριση του κράτους, τότε επιβάλλονται κυρώσεις (χρηματική ποινή της τάξης του 0,1 % του ΑΕΠ του). Τέλος αν το κράτος αυτό ανήκει στη ζώνη το ευρώ, τα σχετικά ποσά τα καταβάλλει στον ΕΜΣ.
- ✓ Τα συμβαλλόμενα μέρη θα πρέπει να λαμβάνουν αναγκαία μέτρα για την χάραξη μιας οικονομικής πολιτικής, τα οποία θα έχουν ως σκοπό την σωστή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την οικονομική ανάπτυξη μέσω ενισχυμένης σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας. Όμως υποχρεούνται να συζητούν τα μέτρα που θα λάβουν εκ των προτέρων μεταξύ τους και με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ✓ Καθιερώνονται οι «σύνοδοι κορυφής για το ευρώ», δηλαδή οργανώνονται άτυπα συνεδριάσεις με αρχηγούς κρατών των συμβαλλόμενων μερών, που έχουν ως νόμισμα το ευρώ, μαζί με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ προσκαλείται και ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Οι συνεδριάσεις μπορούν να γίνουν τουλάχιστον δυο φορές το χρόνο εάν απαιτείται η συζήτηση για θέματα, που αφορούν το ενιαίο νόμισμα. Επιπλέον διορίζεται Πρόεδρος της συνόδου κορυφής για το ευρώ από τους αρχηγούς κρατών των συμβαλλόμενων μερών με νόμισμα το ευρώ με απλή πλειοψηφία ταυτόχρονα με την εκλογή προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και με ίσης διάρκειας θητεία<sup>146</sup>. Ο Πρόεδρος της συνόδου κορυφής για το ευρώ προετοιμάζει τις συνόδους και ενημερώνει τα συμβαλλόμενα μέρη και τα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις προετοιμασίες και τα αποτελέσματα της συνόδου. Τέλος στις συνεδριάσεις μπορούν να συμμετάσχουν και τα κράτη μέλη που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ και έχουν κυρώσει την συνθήκη αυτή, όπως επίσης ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ο Πρόεδρος της Ευρωομάδας.

---

<sup>142</sup> Βλ το άρθρο 6 της Συνθήκης. Αυτή η υποχρέωση εισήχθη όπως θα δούμε και στη συνέχεια της εργασίας στο ενωσιακό δίκαιο με τη δέσμη των δύο μέτρων.

<sup>143</sup> Βλ το άρθρο 8 παρ. 1 και 2 της Συνθήκης.

<sup>144</sup> Τα κ-μ δύνανται να προσφύγουν κατά άλλου κράτους στο Δικαστήριο και στην περίπτωση που εκείνα κρίνουν ότι αυτό παραβιάζει το κριτήριο του ελλείμματος ανεξάρτητα από την έκθεση που συντάσσει και καταρτίζει η Επιτροπή

<sup>145</sup> Βλ το άρθρο 7 της Συνθήκης.

<sup>146</sup> Βλέπε τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 12 της Συνθήκης.

Μετά την ανάλυση του ΕΜΣ και του Δημοσιονομικού Συμφώνου ακολουθεί η περιγραφή των Κανονισμών 472/2013 και 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ή αλλιώς η «δέσμη των δύο μέτρων» σε ενωσιακό επίπεδο ως απάντηση στην ευρωπαϊκή κρίση χρέους του 2010. Έτσι στο τέλος θα μπορούμε με βάση τις βασικές θεσμικές εξελίξεις, που παρουσιάστηκαν και αναλύθηκαν στην εργασία μας, να παραθέσουμε τα συμπεράσματα μας.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ V**

### **Η δέσμη των δύο μέτρων**

Η ολοκλήρωση του κύκλου δημοσιονομικής εποπτείας επιτυγχάνεται με την «δέσμη των δύο μέτρων» ή αλλιώς τους Κανονισμούς 472/2013 και 473/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Οι Κανονισμοί θεσπίστηκαν στις 21 Μαΐου 2013, τέθηκαν σε ισχύ στις 30 Μαΐου 2013 και στηρίζονται στο άρθρο 136 της Συνθήκης Ε.Ε..

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η «δέσμη των έξι μέτρων» δεν στάθηκαν επαρκή, ώστε να θωρακίσουν ολοκληρωτικά τη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών και υπήρχε κίνδυνος να παρουσιαστούν αυξημένες δευτερογενείς επιπτώσεις των δημοσιονομικών πολιτικών σε ένα περιβάλλον με κοινό νόμισμα. Οπότε ενόψει της οικονομικής κρίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε ακόμα δύο μεταρρυθμίσεις για να ενισχύσει τη δημοσιονομική εποπτεία στην ζώνη του ευρώ και ουσιαστικά τον οικονομικό πυλώνα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Τα μέτρα αυτά αναφέρονται μόνο στα κράτη μέλη, που εντάσσονται στην Ευρωζώνη και αφορούν συνοπτικά τα εξής:

- ✓ Αυξημένη διαφάνεια ως προς τις δημοσιονομικές αποφάσεις των κρατών μελών.
- ✓ Καλύτερο συντονισμό για την ζώνη του ευρώ με αρχή τον δημοσιονομικό κύκλο του 2014.
- ✓ Αναγνώριση των αναγκών των μελών της ζώνης του ευρώ λόγω χρηματοπιστωτικής πίεσης.

Η μεταρρύθμιση αναφέρεται σε δύο κανονισμούς, οι οποίοι έχουν ως σκοπό την οικονομική ολοκλήρωση και την σύγκλιση μεταξύ των μελών. Ο Κανονισμός 472/2013 αφορά τα κράτη μέλη, που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα οικονομικής και δημοσιονομικής σταθερότητας, τα οποία λαμβάνουν οικονομική συνδρομή ή βρίσκονται σε διαδικασία λήψης βοήθειας, με σκοπό την αποτελεσματικότερη εποπτεία των κρατών μελών. Από την άλλη πλευρά ο Κανονισμός 473/2013 περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις για τα μέλη, που βρίσκονται στην Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, οι οποίες αποσκοπούν στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των σχεδίων των δημοσιονομικών τους προγραμμάτων και στην εξασφάλιση της διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων τους. Ουσιαστικά οι δύο μεταρρυθμίσεις θεσπίζουν την ενισχυμένη δημοσιονομική εποπτεία στην Ευρωζώνη σε πλήρη αρμονία με το Σύμφωνο Σταθερότητας και

Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και την βελτίωση του δημοσιονομικού συντονισμού. Παράλληλα εισάγουν ένα νέο σύστημα παρακολούθησης για τα μέλη, που βρίσκονται στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος και ένα νέο σύστημα μεταπρογραμματικής εποπτείας για τα κράτη μέλη, που εξέρχονται από προγράμματα προσαρμογής ή από προληπτικό πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας.<sup>147</sup>

Αναλυτικότερα η «δέσμη των δύο μέτρων» παρουσιάζει ένα δημοσιονομικό χρονοδιάγραμμα και δημοσιονομικούς κανόνες για τα μέλη της Ευρωζώνης, με έναρξη το φθινόπωρο, όπως αναφέρονται παρακάτω:

- ✓ Έως τις 30 Απριλίου, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης θα πρέπει να έχουν δημοσιεύσει τα δημοσιονομικά σχέδιά τους μαζί με το προσχέδιο της πολιτικής τους για ανάπτυξη και απασχόληση για τους επόμενους 12 μήνες στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής.
- ✓ Έως τις 15 Οκτωβρίου, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης θα πρέπει να δημοσιεύσουν το σχέδιο προϋπολογισμού τους για το επόμενο έτος.
- ✓ Έως τις 31 Δεκεμβρίου, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης θα πρέπει να εγκρίνουν τον κρατικό τους προϋπολογισμό για το επόμενο έτος.
- ✓ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει κάθε προσχέδιο προϋπολογισμού και να εκφέρει την γνώμη της μέχρι τις 30 Νοεμβρίου. Εάν η Επιτροπή θεωρήσει ότι δεν συμμορφώνονται με τις προϋποθέσεις, έχει το δικαίωμα να ζητήσει αναθεωρημένο σχέδιο από το κράτος μέλος.<sup>148</sup>
- ✓ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να δημοσιεύει την συνολική αξιολόγηση της για τα δημοσιονομικά προγράμματα του επόμενου έτους.
- ✓ Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να στηρίζουν τα δημοσιονομικά τους σχέδια ανεξαρτήτως των μακροοικονομικών προβλέψεων και να εγκρίνουν την εποπτεία της συμμόρφωσης τους από ανεξάρτητους φορείς.
- ✓ Στην περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν έχουν δημοσιεύσει τα δημοσιονομικά τους σχέδια, τότε υποχρεούνται να προσκομίζουν υποκατάστατο προϋπολογισμού<sup>149</sup>.

Επιπλέον όσα κράτη μέλη είναι ενταγμένα στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, τότε εντάσσονται σε ένα σύστημα παρακολούθησης, το οποίο συνυπάρχει με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και το συμπληρώνει. Το κράτος θα πρέπει να υποβάλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα μέτρα, που έχει λάβει με σκοπό την διόρθωση του ελλείμματος. Τότε η Επιτροπή εξετάζει την κατάσταση και τους κινδύνους και προτείνει τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις, που πρέπει το μέλος να ακολουθήσει, έτσι ώστε να αποφευχθούν τυχόν κυρώσεις. Από την άλλη πλευρά το κράτος μέλος θα πρέπει να συμφωνήσει με την Επιτροπή σε ένα πρόγραμμα οικονομικής εταιρικής σχέσης. Επίσης τα μέλη θα πρέπει να υποβάλλουν

---

<sup>147</sup> Βλέπε την επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_el.htm).

<sup>148</sup> Βλ τα άρθρα 6-7 του Κανονισμού 473/2013.

<sup>149</sup> Βλ το άρθρο 4 του Κανονισμού 473/2013.

συχνά εκθέσεις στην Επιτροπή, στις οποίες να αναλύουν την πορεία της οικονομίας τους, σχετικά με την εκτέλεση των μέτρων, που τους έχει υποβάλει η Επιτροπή.<sup>150</sup>

Ακόμη όσα κράτη μέλη απειλούνται ή εμφανίζουν σοβαρές δυσκολίες με την χρηματοπιστωτική τους σταθερότητα, όσα μέλη λαμβάνουν οικονομική συνδρομή ή βρίσκονται σε διαδικασία σταδιακής μείωσης τέτοιας συνδρομής και όσα μέλη αντιμετωπίζουν χρηματοπιστωτική αστάθεια ή λαμβάνουν προληπτικά οικονομική συνδρομή από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας ή το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο θα υπόκεινται σε αυστηρή ενισχυμένη εποπτεία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα<sup>151</sup>. Αυτή η εποπτεία θα έχει μεγαλύτερη βαρύτητα από την διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Κάθε έξι μήνες η Επιτροπή αποφασίζει για το αν θα παρατείνει ή όχι την ενισχυμένη εποπτεία.

Επίσης εάν η Επιτροπή κρίνει ότι τίθεται σε κίνδυνο η χρηματοπιστωτική σταθερότητα όλης της Ευρωζώνης, τότε το κράτος καλείται να λάβει νέα διορθωτικά μέτρα ή να καταρτίσει πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής σύμφωνα με την Επιτροπή και το Συμβούλιο Υπουργών<sup>152</sup> και αν χρειάζεται να ενταχθεί σε προληπτικό πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας. Τα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής βασίζονται στην βιωσιμότητα του χρέους μετά από την εκτίμηση του και αποσκοπούν στην γρήγορη αποκατάσταση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας των κρατών μελών<sup>153</sup>. Το κράτος πρέπει να καταβάλει προσπάθειες για να βελτιώσει τόσο την τρέχουσα όσο και την μεσοπρόθεσμη και την μακροπρόθεσμη χρηματοπιστωτική του κατάσταση. Κατά την διάρκεια της κατάρτισης του συμμετέχουν και εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων, με στόχο να προσκομίσουν τις απόψεις τους<sup>154</sup>.

Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μεριμνά ώστε το πρόγραμμα αυτό να είναι απόλυτα συμβατό με το «μνημόνιο κατανόησης», που υπογράφουν ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας και το κράτος που λαμβάνει τη βοήθεια<sup>155</sup>. Τα κράτη μέλη, τα οποία έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, απαλλάσσονται προσωρινά από την παρακολούθηση και την υποβολή εκθέσεων στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας<sup>156</sup> και από τις υποχρεώσεις τους

---

<sup>150</sup> Βλ τα άρθρα 9 και 10 του Κανονισμού 473/2013. Η υιοθέτηση των προγραμμάτων εταιρικής οικονομικής σχέσης αποτελεί όπως θα πούμε και στη συνέχεια ενσωμάτωση μέρους του Δημοσιονομικού Συμφώνου στο ενωσιακό δίκαιο. Πρόκειται ουσιαστικά για τα <<προγράμματα δημοσιονομικής και οικονομικής συνεργασίας>> τα οποία προβλέπονται από το άρθρο 5 του Δημοσιονομικού Συμφώνου και περιλαμβάνουν όλα τα μέτρα που λαμβάνονται από ένα κράτος σε περίπτωση ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος για τη διόρθωση αυτού.

<sup>151</sup> Βλ τα άρθρα 2 και 3 του Κανονισμού 472/2013.

<sup>152</sup> Βλ το άρθρο 3 παράγραφος 7 του Κανονισμού 472/2013. Τα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής καταρτίζονται **υποχρεωτικώς** και όταν ένα κράτος ζητά οικονομική βοήθεια σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 του εν λόγω Κανονισμού.

<sup>153</sup> Βλ το άρθρο 7 του Κανονισμού 472/2013. Τα προγράμματα μακροοικονομικής προσαρμογής προβλέφθηκαν όπως είδαμε για πρώτη φορά από τον Κανονισμό 407/2010 στα πλαίσια της θέσπισης του ΕΜΧΣ.

<sup>154</sup> Βλ το άρθρο 8 του Κανονισμού 472/2013.

<sup>155</sup> Βλ το άρθρο 7 παράγραφος 2 του Κανονισμού 472/2013.

<sup>156</sup> Βλ το άρθρο 10 του Κανονισμού 472/2013.

απέναντι στα πλαίσια του Εξαμήνου<sup>157</sup>, καθώς επίσης παρατείνεται η εφαρμογή του μηχανισμού επαγρύπνησης για τις υπερβολικές μακροοικονομικές ανισορροπίες<sup>158</sup>.

Τέλος η «δέσμη των δύο μέτρων» δημιουργεί ένα νέο σύστημα μεταπρογραμματικής εποπτείας για τα μέλη, τα οποία είτε εξέρχονται από προγράμματα προσαρμογής, είτε εξέρχονται από προληπτικό πρόγραμμα χρηματοδοτικής βοήθειας. Έως ότου πληρώσουν τουλάχιστον το 75% της βοήθειας που έλαβαν, τα μέλη παραμένουν υπό την πλήρη και ενισχυμένη εποπτεία. Η εποπτεία μπορεί να παραταθεί, εφόσον κριθεί από την Επιτροπή ότι εξακολουθεί να βρίσκεται σε οικονομικό και χρηματοπιστωτικό κίνδυνο<sup>159</sup>.

Εν κατακλείδι η «δέσμη των δύο μέτρων» συνδέεται άμεσα με την δημοσιονομική πολιτική, την οικονομική και νομισματική ένωση, το Σύμφωνο Σταθερότητας και τις υπόλοιπες θεσμικές διατάξεις που αναλύσαμε. Οι δύο αυτοί Κανονισμοί συμπληρώνουν τον κύκλο της δημοσιονομικής εποπτείας και εξασφαλίζουν τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης για την Ευρωζώνη.

---

<sup>157</sup> Βλ το άρθρο 11 του Κανονισμού 472/2013.

<sup>158</sup> Βλ το άρθρο 11 του Κανονισμού 472/2013

<sup>159</sup> Βλ το άρθρο 14 του Κανονισμού 472/2013.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η εξέλιξη της οικονομικής ενοποίησης στην Ευρώπη, δεν βάδισε σε ένα εύκολο μονοπάτι. Θεωρείται δύσκολο κατά γενική ομολογία να ενώνονται σε μια κοινή αγορά κάτω από ένα κοινό νόμισμα, χώρες με διαφορετικά διαρθρωμένες οικονομίες, χώρες με διαφορετικές ατζέντες οικονομικής πολιτικής, με διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης.

Το εγχείρημα δημιουργίας μιας νομισματικής ένωσης για κάποια από τα κράτη μέλη της ΕΕ αποτέλεσε ένα μεγάλοπνοο σχέδιο που για να επιτευχθεί έπρεπε να διασφαλιστεί πρώτα η οικονομική σύγκλιση των κρατών που θα συμμετείχαν ώστε να διαμορφωθεί ένα σταθερό περιβάλλον για την έλευση του κοινού νομίσματος. Η νομισματική ένωση που σχεδιάζοταν να δημιουργηθεί εξαρχής αποτελούσε *«μια ολοκληρωμένη προσπάθεια για την δημιουργία μια άριστης νομισματικής περιοχής»*<sup>160</sup> Η επιλογή των κρατών να παραδώσουν το μέγιστο εργαλείο, την δυνατότητα έκδοσης χρήματος των κεντρικών τραπεζών τους στα χέρια της ΕΚΤ, από μόνη της μαρτυρά ότι το εγχείρημα αυτό έκρυβε πολλά οφέλη για τα συμμετέχοντα κράτη. Τα άμεσα οφέλη που θα δημιουργούνταν για τα κράτη θα ήταν οφέλη από την μείωση του κόστους από τις συναλλαγές συναλλάγματος αλλά και ο περιορισμός του συναλλαγματικού κινδύνου, ο οποίος είναι πολύ σημαντικός γιατί μακροπρόθεσμα τονώνει το εμπόριο και τις επενδύσεις. Αυτό επιτυγχάνεται διαμέσου της εξασφάλισης ενός πιο σταθερού νομίσματος, άρα κατά συνέπεια και της δημιουργίας ενός κλίματος σταθερότητας, ικανού να προσελκύσει επενδύσεις. Εκτός αυτού το ενιαίο νόμισμα δημιουργεί και άλλα οφέλη, αυτή τη φορά μακροοικονομικά, όπως η βελτίωση της παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής αλλά και η εγγύηση της σταθερότητας των τιμών<sup>161</sup>. Η Εξασφάλιση της σταθερότητας των τιμών-μειωσης του πληθωρισμού θεωρούταν ότι θα μπορούσε να επιτευχθεί πολύ πιο αποτελεσματικά σε επίπεδο ενιαίας νομισματικής πολιτικής παρά σε επίπεδο κρατικής, διότι με δεδομένη την σχέση προσφοράς χρήματος με πληθωρισμό (μεγαλύτερη προσφορά χρήματος από το παραγόμενο προϊόν), η ΕΚΤ θα αποτελούσε πολύ ασφαλέστερη επιλογή από ότι οι Κεντρικές Τράπεζες των κρατών μελών.

Όπως έχουμε πολλάκις αναφέρει σε αυτήν την εργασία, το εγχείρημα της δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής οικονομικής-νομισματικής ένωσης δεν θα μπορούσε ποτέ να υλοποιηθεί, εάν δεν επιδιωκόταν μια μορφή οικονομικής σύγκλισης των κρατών, μέσα και από κάποιους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας. Χαρακτηριστικό της αναγκαιότητας των κριτηρίων αυτών ήταν η προσάρτηση τους μέσω ενός Πρωτοκόλλου στην Συνθήκη του Μάαστριχτ. Αυτό από μόνο του όμως δεν θα μπορούσε να περιορίσει τον κίνδυνο απορρύθμισης του περιβάλλοντος του ενιαίου νομίσματος από αποκλίνουσες δημοσιονομικές πολιτικές, από την στιγμή που πλέον η δημοσιονομική πολιτική αποτελεί το μόνο μέσο διαμόρφωσης εθνικών

<sup>160</sup> Καραβίτης, «Δημόσιο χρέος και έλλειμμα», σελ 148

<sup>161</sup> Ι Βαβούρας, «Εθνική οικονομική πολιτική και ΟΝΕ» Εκδόσεις Παπαζηση, σελ 51-72

μακροοικονομικών πολιτικών για τα κράτη. Τι έπρεπε να όμως γίνει: Έπρεπε να ενισχυθεί το πλαίσιο των δημοσιονομικών κανόνων ώστε να διασφαλιστεί ένας βαθμός δημοσιονομικής πειθαρχίας για τα κράτη: Αυτόν τον ρόλο καλείται να διαδραματίσει κυρίως το ΣΣΑ και σε μικρότερο βαθμό τα μεταγενέστερα νομοθετήματα και οργανισμοί, χωρίς όμως ταυτόχρονα να στραγγαλίζονται τα κράτη ,αφήνοντας τους ένα βαθμό ευελιξίας .

Κάνοντας μια αποτίμηση της "fiscal policy" της ΕΕ στις περιόδους προ κρίσης ήταν ανεπιτυχής και αυτό γιατί δεν μπόρεσε να δεσμεύσει τα κράτη να βρίσκονται κοντά στα σημεία αναφοράς (3% και 60% χρέος-ΑΕΠ) με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα περιβάλλον ελλειπών θωράκισης εν όψει της επερχόμενης κρίσης. Η αδυναμία του αρχικού πλαισίου δημ. Πειθαρχίας όπως αυτό είχε διαμορφωθεί από το Μάαστριχτ και το αρχικό ΣΣΑ διαφάνηκε εξάλλου και από την πίεση που άσκησαν τα κ-μ προς τροποποίηση του ΣΣΑ ώστε να επιτευχθεί μια μεγαλύτερη ευελιξία για τα ίδια, αναφορικά με τους στόχους που θα έπρεπε να επιτύχουν.

Η κρίση της ευρωζώνης στην συνέχεια αποκάλυψε κενά στην αποτελεσματικότητα του πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης και στη λειτουργία της νομισματικής ένωσης συνολικά. Στο πλαίσιο της σοβαρής οικονομικής ύφεσης και των μεγάλων ανισορροπιών στον ιδιωτικό τομέα, οι φορείς άσκησης δημόσιας πολιτικής δεν θα μπορούσαν να αποτρέψουν μια δραματική αύξηση του δημόσιου χρέους, το οποίο ,εν μέρει, οφείλεται στα μέτρα στήριξης που του εξασθενημένου χρηματοπιστωτικού τομέα. Οι δημοσιονομικοί κανόνες τέθηκαν σε πολύ δύσκολη δοκιμασία.. Το δυσθεώρητο πρόβλημα του χρηματοπιστωτικού τομέα κάποιων κρατών(πρωτίστως η Ελλάδα) αλλά και κατ' επέκταση το υπερμέγεθες δημόσιο χρέος, ανέδειξαν την τεράστια ανάγκη δημιουργίας μηχανισμού στήριξης των κρατών, όπως και έγινε.

Ωστόσο, αδύναμη δημοσιονομική διακυβέρνηση δεν είναι μια πρόσφατη εξέλιξη. Οι περισσότερες χώρες είχαν ανεπαρκή και αναποτελεσματική δημοσιονομική διαχείριση με λιγιστές εφεδρείες πολλά χρόνια πριν από την κρίση. Επιπλέον εγκληματικές θεωρούνται οι προ κρίσης ιδιοσυγκρασιακές πολιτικές των κ-μ όχι μόνο για τα ίδια αλλά και για τα υπόλοιπα κ-μ καθώς δεν λάμβαναν πλήρως υπόψη τις πιθανές δευτερογενείς επιδράσεις των πολιτικών τους στις οικονομίες των δεύτερων.

Πλέον εν έτη 2015 εάν κάνουμε μια αναδρομή μπορούμε να εντοπίσουμε ότι έχουν ληφθεί αρκετά μέτρα για την ενίσχυση του γενικού πλαισίου. Οι δημοσιονομικές αποκλίσεις κατά την πρώτη δεκαετία της ΟΝΕ και η οικονομική κρίση οδήγησαν σε διαδοχικές μεταρρυθμίσεις . Οι μεταρρυθμίσεις περιείχαν καλύτερη και ειδικότερη στοχοθεσία (π.χ. αυστηρότερα μέτρα επιβολής –έγκαιρη επιβολή κυρώσεων και περεταίρω ενίσχυση της εποπτείας των εθνικών δημοσιονομικών διαδικασιών .

Η ζώνη του ευρώ δεν μπορεί να αντέξει μια επανάληψη των απερίσκεπτων δημοσιονομικών πολιτικών της πρώτης δεκαετίας της ΟΝΕ . Το δημόσιο χρέος για ορισμένα κράτη ήδη προσεγγίζει επικίνδυνα υψηλά επίπεδα ,ενώ ταυτόχρονα εξασθενεί η εμπιστοσύνη στους εποπτικούς θεσμούς στο κατά πόσο κάνουν καλά την δουλειά τους. Για αυτόν τον λόγο κατά πολλούς καθίσταται επιτακτική η ανάγκη

περεταίρω ενίσχυσης του πλαισίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και μεγάλου βαθμού δέσμευσης από κάποια κράτη για μεταρρυθμίσεις επαναφορά του χρέους σε ασφαλή επίπεδα.<sup>162</sup>

Εφόσον αυτό επιτευχθεί ,σε μελλοντικό επίπεδο μπορούμε να κάνουμε λόγο για την πλήρη προσχώρηση της δημοσιονομικής πολιτικής στις υπερεθνικές αρχές , με δημιουργία κοινών ευρωπαϊκών δημοσιονομικών εργαλείων. Πρέπει δηλαδή να γίνει πλήρης προσχώρηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και ένας ακόμα πιο στενός συντονισμός των οικονομικών πολιτικών αν όχι απόλυτη κοινοτικοποίηση τους.

---

<sup>162</sup> Luc Eyraud and Tao Wu , « Reforming Fiscal Governance in Europe» IMF WORKING PAPER ,2015



## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Βαβούρας Σ. Ιωάννης, Εθνική Οικονομική Πολιτική και Ο.Ν.Ε., εκδ. Παπαζήση.
2. Βαβούρας Σ. Ιωάννης, Οικονομική Πολιτική, εκδ Παπαζήση
3. Γεωργακόπουλος Θεόδωρος ,Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδόσεις Μπένου,Γ Εκδοση 2005
4. Γέροντας Απόστολος, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005
5. Ν.Καραβίτη<<Δημόσιο χρέος και έλλειμμα>>,εκδόσεις Διώνικος 2008
6. Καραμούζης Νικόλαος-Γκίκας Χαρδούβελης «Από την διεθνή κρίση στην κρίση της Ευρωζώνης και της Ελλάδας» εκδόσεις Α.Α Λιβάνη
7. Κόρσος Ι. Δημήτριος, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985
8. Μπάρμπας Νικόλαος,«Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Εκδόσεις Σάκκουλα
9. Δ.Παπαγιάννης, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδόσεις Α.Σακκουλα Γ εκδοση
10. Προβόπουλος « Δημόσιος τομέας στην Ελληνική Οικονομία»
11. Τάτσος
12. Φλώρος Α., Φορολογική Λογιστική, Αθήνα: Σύγχρονη Εκδοτική,2004
13. HarveyS.Rosen, TedGayer,Βασίλης Ραπάνος, Γ. Καπλάνογλου, »Δημόσια Οικονομική, Σύγχρονη θεωρία και ελληνική πραγματικότητα», εκδ. Κρητική 2008

### **ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Mankiw Gregory ,Αρχές της Οικονομικής,  
Cv Brown ‘public sector economics’ 4η έκδοση,  
.Pallis A. 2005»Port competitiveness and EU Port Services-The case of Gree kPorts,  
Maritime Economics and Logistics»,  
Hillman Alley  
Brunilla, “The Stability and Growth Pact-The architecture of fiscal policy in  
EMU”,εκδ PALGRAVE,2001

### **ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. Ι.Μουσσης [www.Europedia.moussis.eu](http://www.Europedia.moussis.eu)
2. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:077:0001:0022:EL:PDF> [http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/excise-duty/index\\_el.htm](http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/excise-duty/index_el.htm)

3. Επίσημη ιστοσελίδα ΤΑΙΠΕΔ <http://www.hradf.com/el/the-fund>
4. [WWW,efs.europa.eu](http://WWW.efs.europa.eu)
5. επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_el.htm)>>.
6. Ιστοσελίδα ΟΟΣΑ  
 ‘Guidelines for dealing with Harmful Preferential tax regimes in Member Countries
7. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.4.html)
8. <http://www.esm.europa.eu/press/releases/esm-board-of-directors-approves-first-loan-tranche-of-26-bn-for-greece.htm>>>.
9. [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html)
10. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm)
11. <http://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/13098>

#### ΠΗΓΕΣ

1. Luc Eyraud and Tao Wu , « Reforming Fiscal Governance in Europe» IMF WORKING PAPER ,2015
2. George Kopits-Sтивен Symansky , “Fiscal Policy Rules” IMF ,Washington ,1998
3. 2010\_ECBWorkingPaper"reinforcing\_economic\_governance\_in\_the\_euro\_area"
4. Wim Marneffe, Bas van Aarle , Wouter van der Wielen «THE IMPACT OF FISCAL RULES ON PUBLIC FINANCES IN THE EURO AREA» CESifo DICE Report 3/2011
5. Ναπολέων Μαραβέγιας, εφημερίδα «Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία» 10-07-2011
6. [http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26533&subid=2&pubid=108459157\)](http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26533&subid=2&pubid=108459157)
7. Προβόπουλος, άρθρο στην εφημερίδα «Καθημερινή» 2-7-2011
8. Ν. 3871/10 (ΦΕΚ 141 Α/17-8-2010) : Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη.
9. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 24/25 Μαρτίου 2011.
10. ΟΔΗΓΙΑ 2011/85/ΕΕ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ Επίσημη Εφημερίδα L 306 της Ε.Ε
11. Επίσημη Εφημερίδα C 236 της 2.8.1997

