ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 3.2.2010
COM(2010) 26 τελικό

2010/0031 (NLE)

Πρόταση για

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

περί δημοσιοποίησης της σύστασης προκειμένου να τερματιστεί η ασυνέπεια με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών στην Ελλάδα και να εξαλειφθεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης

{SEC(2010) 93 τελικό}
{SEC(2010) 94 τελικό}
{SEC(2010) 95 τελικό}

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα γνώρισε ισχυρή οικονομική μεγέθυνση 4% ετησίως, η οποία οφειλόταν επίσης σε μείγμα μέτρων επεκτατικής πολιτικής. Παράλληλα, οι εσωτερικές και εξωτερικές μακροοικονομικές ανισορροπίες διευρύνθηκαν σημαντικά, γεγονός το οποίο οδήγησε σε ταχεία σώρευση του εξωτερικού χρέους, ενώ το δημόσιο χρέος παρέμεινε πολύ υψηλό. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης στην ελληνική οικονομία, η επακόλουθη επαναξιολόγηση των κινδύνων ασκεί περαιτέρω πιέσεις στην επιβάρυνση λόγω του χρέους.

Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις του 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ επιβραδύνθηκε το 2009 σε μόλις άνω του 1% και αναμένεται να παραμείνει αρνητική το 2010. Η καθοδική πορεία της οικονομικής δραστηριότητας προκάλεσε σημαντική επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών και των όρων χρηματοδότησης. Ο δείκτης του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει το 100%, λόγω του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης, το οποίο κινήθηκε σε επίπεδα κατά πολύ υψηλότερα του 3% του ΑΕΠ κατά μέσον όρο την τελευταία δεκαετία, και των επανειλημμένα εκτεταμένων, αυξητικών του χρέους, χρηματοπιστωτικών πράξεων. Η Ελλάδα αντιμετωπίζει την πρόκληση της σοβαρής δημοσιονομικής εξυγίανσης, με ταυτόχρονη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών και διόρθωση των παραγόντων στους οποίους οφείλονται οι μεγάλες εσωτερικές και εξωτερικές ανισορροπίες της οικονομίας, μέσα σε ένα ιδιαίτερα δυσμενές μακροοικονομικό πλαίσιο.

Η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας συνδυάζει τη δημοσιονομική κρίση με τις ευρύτερες μακροοικονομικές ανισορροπίες, που οφείλονται σε σοβαρά ενδημικά διαρθρωτικά προβλήματα. Εν προκειμένω, ενδείκνυται η από κοινού χρήση εργαλείων οικονομικής και δημοσιονομικής επιτήρησης που προβλέπονται στη Συνθήκη. Εκτός από την αντιμετώπιση της αντικειμενικά σοβαρής κατάστασης στην Ελλάδα και της πιθανής επακόλουθης επέκτασής της σε άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ, η ταυτόχρονη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων εργαλείων επιτήρησης βάσει της Συνθήκης θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητά της.

Στην προκείμενη αιτιολογική έκθεση γίνεται σύντομη επισκόπηση της μακροοικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης στην Ελλάδα, αναλύονται οι τρόποι εφαρμογής των μέσων, καθώς και η αλληλεπίδρασή τους, και παρουσιάζεται το πλαίσιο για τη διατύπωση συστάσεων προς την Ελλάδα δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), για τη λήψη μέτρων δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ και για τη διατύπωση γνώμης σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97[1]. Είναι η πρώτη φορά που τίθενται σε εφαρμογή ταυτόχρονα η απόφαση προειδοποίησης για τη λήψη μέτρων δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 9 και η σύσταση δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4.

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1.

2. ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ, ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΑΝΙΣΟΡΡΟΠΙΕΣ

2.1. Πρόσφατες μακροοικονομικές εξελίξεις

Η μακροοικονομική και δημοσιονομική κατάσταση, καθώς και οι προοπτικές στην Ελλάδα, επιδεινώθηκαν σημαντικά από τον Απρίλιο του 2009, όταν το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα και απηύθυνε σύσταση σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Η καταναλωτική και επιχειρηματική εμπιστοσύνη επλήγησαν αμφότερες από την κρίση, επιδεινώνοντας την οικονομική δραστηριότητα από τα τέλη του 2008 και επιβαρύνοντας τις μεσοπρόθεσμες προοπτικές της οικονομίας. Σε σύγκριση με τις προσωρινές προβλέψεις του Ιανουαρίου 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής, στις οποίες βασίστηκαν οι συστάσεις του Συμβουλίου τον Απρίλιο του 2009, σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 ΣΕΚ, οι προβολές για την ανάπτυξη αναθεωρήθηκαν προς τα κάτω. Αντί για σχεδόν στασιμότητα στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ το 2009, με ελαφρά ανάκαμψη το 2010, το πραγματικό ΑΕΠ συρρικνώθηκε κατά περίπου 1% το 2009 και προβλέπεται να συρρικνωθεί περαιτέρω κατά ¼% το 2010, στη βάση σεναρίου αμετάβλητης πολιτικής, σύμφωνα με τις προβλέψεις του φθινοπώρου 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής[2] (πίνακας 1). Επιπλέον, δεδομένων των πρόσφατων εξελίξεων, δεν αποκλείεται η συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας το 2010 να είναι εντονότερη από τις προβολές που περιλαμβάνονται στις προβλέψεις του φθινοπώρου 2009. Η συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας βαρύνει επίσης σοβαρά στην απασχόληση, η οποία μειώθηκε το 2009 κατά περισσότερο από 1%, ωθώντας το ποσοστό ανεργίας σε ύψος περίπου 9%, και σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, άνω του 10% το 2010.

Οι μακροοικονομικές εξελίξεις οδήγησαν επίσης σε σοβαρές διορθώσεις του εξωτερικού ελλείμματος (καθαρός θετικός/αρνητικός δανεισμός έναντι της αλλοδαπής) από άνω του 12% του ΑΕΠ το 2008 σε 7½% του ΑΕΠ το 2009. Ωστόσο, σύμφωνα με τις προβλέψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής, η αναμενόμενη περαιτέρω βελτίωση των εξωτερικών λογαριασμών και της ανταγωνιστικότητας μεσοπρόθεσμα είναι πιθανό να είναι πολύ πιο περιορισμένη, δεδομένων των διαρθρωτικών αδυναμιών της οικονομίας. Ειδικότερα, οι εξωτερικές ανισορροπίες, μολονότι βελτιώνονται, ενδέχεται να εξακολουθήσουν να αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 8% του ΑΕΠ έως το 2011. Σε ένα πλαίσιο ασθενούς ανάπτυξης, τόσο σε πραγματικούς όσο και σε ονομαστικούς όρους, οι εξωτερικοί περιορισμοί καθίστανται όλο και περισσότερο επαχθείς και προϋποθέτουν σοβαρές προσαρμογές.

[2] Ευρωπαϊκές οικονομικές προβλέψεις – φθινόπωρο 2009, *Ευρωπαϊκή Οικονομία*, 10.

Πίνακας 1: Μακροοικονομικές εξελίξεις και προβλέψεις

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	ΠΣ	COM	ΠΣ	COM	ΠΣ	ΠΣ	ΠΣ
Πραγματικό ΑΕΠ (μεταβολή %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Ιδιωτική κατανάλωση (μεταβολή %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Δημόσια κατανάλωση (μεταβολή %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου (μεταβολή %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (μεταβολή %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (μεταβολή %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
ΑΕΕ (αποπληθωριστής ΑΕΠ) (μεταβολή %)	1,6	-1,6	μ.δ.	-0,7	μ.δ.	0,7	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Συμβολή στην αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ:									
- Τελική εγχώρια ζήτηση	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- Μεταβολές αποθεμάτων	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- Καθαρές εξαγωγές	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Απασχόληση (μεταβολή %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Ποσοστό ανεργίας (ορισμός Eurostat)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Αμοιβή εξηρτημένης εργασίας/κατά κεφαλή	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος (σύνολο οικονομίας)	3,9	2,5	μ.δ.	0,9	μ.δ.	0,9	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Πραγματικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος	0,3	0,8	μ.δ.	-0,5	μ.δ.	-1,3	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Αποπληθωριστής ΑΕΠ (μεταβολή %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Εναρμονισμένος δείκτης τιμών καταναλωτή	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Καθαρός θετικός/αρνητικός δανεισμός έναντι της αλλοδαπής	**-12,4**	**-7,5**	**-8,8**	**-6,8**	**-6,6**	**-6,7**	**-5,9**	**-4,9**	**-4,0**

Πηγή: AMECO, Υπηρεσίες της Επιτροπής, πρόγραμμα σταθερότητας (Ιανουάριος 2010).

Οι σωρευτικές απώλειες ανταγωνιστικότητας στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας αντικατοπτρίζονται στη σχετική εξέλιξη του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος έναντι των εμπορικών εταίρων. Η ταχεία αύξηση του μισθολογικού κόστους και των τιμών σε επίπεδα που υπερβαίνουν την αύξηση της παραγωγικότητας συνέβαλε στην επίμονη διατήρηση ενός θετικού διαφορικού πληθωρισμού με τη ζώνη του ευρώ. Ενώ οι ονομαστικές κατά κεφαλήν αμοιβές αυξήθηκαν κατά περίπου 2¼% το 2009, ο πληθωρισμός με βάση τον ΕνΔΤΚ παρέμεινε πλησίον του 1% το 2009, οδηγώντας σε υψηλές πραγματικές μισθολογικές αυξήσεις, πολύ μεγαλύτερες από την αύξηση της παραγωγικότητας. Η αποσύνδεση μισθών και συνθηκών αγοράς εργασίας από την πορεία της παραγωγικότητας, συμπεριλαμβανομένης της ασθενούς ανταπόκρισης από πλευράς μισθολογικών αυξήσεων στην παρούσα φάση οικονομικής κάμψης, εάν παραταθεί μεσοπρόθεσμα, θα υπονομεύσει περαιτέρω την ανταγωνιστική θέση της οικονομίας. Η ενίσχυση της παραγωγικότητας, σε συνδυασμό με τις κατάλληλες προσαρμογές των μισθών, θα συμβάλει στην επανάκτηση της απολεσθείσας ανταγωνιστικότητας. Μολονότι τα τρέχοντα επίπεδα πληθωρισμού είναι χαμηλά, προβλέπεται μεσοπρόθεσμα να επανέλθουν ταχέως σε ανοδική τροχιά. Ο δομικός πληθωρισμός εκτιμάται επίσης ότι θα αυξηθεί ταχύτερα σε σχέση με τον μέσο όρο της ζώνης του ευρώ. Η δυσλειτουργία των εσωτερικών αγορών, ιδίως στον κλάδο των υπηρεσιών, αντικατοπτρίζεται σε σοβαρές αυξήσεις των τιμών σε προστατευόμενους τομείς.

2.2. Ανταγωνιστικότητα και αναπτυξιακές δυνατότητες

Σύμφωνα με την Eurostat, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε ΜΑΔ το 2008 ανήλθε στο 94¼% του μέσου όρου της ΕΕ-27, λόγω σχετικά χαμηλών επιπέδων ωριαίας παραγωγικότητας. Αντίθετα, η αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού είναι υψηλότερη σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ-27, λόγω του υψηλού μέσου ετήσιου αριθμού ωρών εργασίας. Επί του παρόντος, η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις όσον αφορά τη γεφύρωση του χάσματος στο κατά κεφαλήν εισόδημα με τη ζώνη του ευρώ. Κατ' αρχάς, η κρίση μπορεί να πλήξει την παραγωγική ικανότητα της ελληνικής οικονομίας. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής, εκτιμάται ότι έως το 2020 η σωρευτική απώλεια δυνητικού ΑΕΠ μπορεί να ανέλθει περίπου στο 16¼% σε σύγκριση με την τάση της περιόδου 2000-2006. Η μείωση αυτή είναι μεταξύ των υψηλοτέρων εντός της ομάδας των χωρών της ζώνης του ευρώ, μολονότι οφείλεται εν μέρει στον υψηλό ρυθμό δυνητικής ανάπτυξης στην Ελλάδα κατά την περίοδο προ της κρίσης. Επιπλέον, το 2020, θα αρχίσουν να γίνονται αισθητές στην Ελλάδα οι αρνητικές επιπτώσεις από τη γήρανση του πληθυσμού, γεγονός το οποίο θα μειώσει επίσης τους ρυθμούς δυνητικής ανάπτυξης από το 2020 και μετέπειτα.

Ως εκ τούτου, η επιστροφή της ελληνικής οικονομίας σε τροχιά βιώσιμης σύγκλισης απαιτεί τη διόρθωση των ανισορροπιών, μέσω αυστηρών δημοσιονομικών προσαρμογών και της υλοποίησης μιας διεξοδικής δέσμης μεταρρυθμιστικών μέτρων. Οι αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας έχουν επανειλημμένα τονιστεί από την Επιτροπή. Για παράδειγμα, οι προβλέψεις της Επιτροπής επισημαίνουν από καιρό τα προβλήματα ανταγωνιστικότητας των τιμών στην Ελλάδα· ειδικότερα δε, στην ανοδική τάση της πραγματικής σταθμισμένης συναλλαγματικής ισοτιμίας. Επιπλέον, οι συστάσεις της στρατηγικής της Λισαβόνας[3], έχουν επίσης επισημάνει συγκεκριμένους τομείς για τη βελτίωση της μη τιμολογιακής ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας, όπως είναι οι επενδύσεις σε Ε&Α, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και η ποιότητα της εκπαίδευσης. Παράλληλα, οι υπολογισμοί της ομάδας εργασίας για τη δημογραφική γήρανση, της επιτροπής οικονομικής πολιτικής, δείχνουν ότι η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος αποτελεί προτεραιότητα[4]. Επιπλέον, η επισκόπηση της αγοράς εργασίας από την Επιτροπή[5] επισήμανε επίσης προβλήματα στην ελληνική αγορά εργασίας, τα οποία αφορούν ειδικότερα την κατάτμησή της και τις ρυθμίσεις που διέπουν τις μισθολογικές διαπραγματεύσεις. Τέλος, διάφοροι δείκτες δείχνουν ότι υπάρχει περιθώριο βελτίωσης στη λειτουργία των αγορών προϊόντων, από τις βιομηχανίες δικτύου έως τις υπηρεσίες που παρέχονται από ελεύθερους επαγγελματίες. Συνεκτιμώμενοι, οι παράγοντες αυτοί υπονομεύουν τη διαρθρωτική ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας και συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι η μεγάλη εξωτερική της ανισορροπία δεν οφείλεται απλά σε ισχυρή εγχώρια ζήτηση. Οι παράγραφοι που ακολουθούν παρέχουν λεπτομερέστερη επεξήγηση των προκλήσεων σε καθέναν από τους τομείς πολιτικής.

Όσον αφορά την τιμολογιακή ανταγωνιστικότητα, διακρίνουμε δύο δείκτες. Πρώτον, κατά τη διάρκεια των 10 τελευταίων ετών, η Ελλάδα συσσωρεύει διαφορές πληθωρισμού περίπου μίας εκατοστιαίας μονάδας ετησίως σε σχέση με τη ζώνη του ευρώ. Δεύτερον, η αύξηση των μισθών ήταν υψηλότερη σε σύγκριση με τη ζώνη του ευρώ και υπερέβαινε την αύξηση της παραγωγικότητας, οδηγώντας σε αντίστοιχες αυξήσεις του πραγματικού κόστους ανά μονάδα εργασίας. Οι διαφορές πληθωρισμού θεωρείται ότι προέκυψαν από την ισχυρή εγχώρια ζήτηση (κατά την περίοδο που προηγήθηκε της κρίσης), αλλά και από αδυναμίες των αγορών

---

[3] ΕΕ 183 της 15.7.2009, σ. 1.

[4] *Ευρωπαϊκή Οικονομία*, 2/2009, 2009: Έκθεση για τη γήρανση του πληθυσμού: οικονομικές και δημοσιονομικές προβολές για τα κράτη μέλη της ΕΕ-27 (2008-2060).

[5] *Ευρωπαϊκή Οικονομία*, 8/2009, Αγορά εργασίας και μισθολογικές εξελίξεις το 2008.

εργασίας και προϊόντων, οι οποίες οδήγησαν σε υπερβολικές αυξήσεις μισθών και τιμών, αντιστοίχως. Η αύξηση των μισθών υπεράνω της παραγωγικότητας ενθαρρύνεται από τον ίδιο τον χαρακτήρα των ρυθμίσεων που διέπουν τις μισθολογικές διαπραγματεύσεις, καθώς και από τη συμπεριφορά του δημόσιου τομέα. Όντως, οι μισθοί στο δημόσιο αντιπροσωπεύουν σοβαρό ποσοστό του συνολικού μισθολογικού κόστους, έχουν ισχυρή επίδραση στον καθορισμό των μισθών στον ιδιωτικό τομέα και τους έχουν υπερκεράσει τα τελευταία χρόνια[6].

Γενικότερα, η βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην αύξηση της συνολικής αποδοτικότητας της οικονομίας. Με την πάροδο των ετών αυξήθηκε ο αριθμός των δημόσιων υπηρεσιών, οργανισμών, δήμων και τοπικών συμβουλίων. Στις συστάσεις της στρατηγικής της Λισαβόνας υπογραμμίζεται η ανάγκη δημιουργίας αποτελεσματικών δομών ρύθμισης, ελέγχου και επιβολής, τόσο γενικά όσο και σε σχέση με τη χρήση πόρων των διαρθρωτικών ταμείων. Οι ελληνικές αρχές δεσμεύτηκαν να βελτιώσουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και έθεσαν σε εφαρμογή ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα «Διοικητική μεταρρύθμιση». Επί του παρόντος, εξακολουθεί να υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης του ρόλου των αναλύσεων επιπτώσεων και της διαφάνειας των δημόσιων διαβουλεύσεων, επιτάχυνσης της διαδικασίας κωδικοποίησης, με τη δημιουργία ειδικών μονάδων σε κάθε υπουργείο για τη βελτίωση της νομοθεσίας, καθώς και την αύξηση της απορρόφησης των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων. Το τελευταίο αυτό στοιχείο εξετάζεται στη συνέχεια.

Οι συντάξεις αποτελούν έναν άλλο τομέα σημαντικών μεταρρυθμίσεων. Οι συνταξιοδοτικές δαπάνες από το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, ως ποσοστό του ΑΕΠ, προβλέπεται να αυξηθούν σημαντικά τις επόμενες δεκαετίες, από 11¾% του ΑΕΠ το 2007 σε σχεδόν 24% του ΑΕΠ το 2060. Κατά συνέπεια, στην τελευταία έκθεση της Επιτροπής για τη βιωσιμότητα[7] θεωρείται ότι η Ελλάδα διατρέχει υψηλό κίνδυνο όσον αφορά τη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Οι δημογραφικές εξελίξεις, με τον διπλασιασμό σχεδόν του δείκτη εξάρτησης των ηλικιωμένων στη διάρκεια της περιόδου πρόγνωσης έως το 2060, έχουν μεγάλη επίπτωση στην αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών καθ' όλη τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου[8]. Επιπλέον, ο δείκτης παροχών[9] στην Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των υψηλοτέρων στην ΕΕ, μολονότι τα άτομα ηλικίας 65 και άνω είναι εκτεθειμένα σε υψηλότερα ποσοστά κινδύνου φτώχειας σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις – π.χ., ο νόμος 3655/2008[10] – έχουν αντιμετωπίσει ορισμένες αδυναμίες του

---

6 Η σύγκριση αυτή χρησιμοποιεί στοιχεία από τους εθνικούς λογαριασμούς, στα οποία συγκρίνονται οι αμοιβές ανά εργαζόμενο στον δημόσιο τομέα σε σχέση με τις αμοιβές ανά εργαζόμενο στο σύνολο του ιδιωτικού τομέα κατά την περίοδο 2000-2007. Η αύξηση των μισθών στον δημόσιο τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό είναι επίσης μεγαλύτερη σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία – π.χ. Ισπανία ή Ιταλία.

7 *Ευρωπαϊκή Οικονομία*, 9/2009.

8 Η δημογραφική πρόκληση στην Ελλάδα ανέκαθεν προβλεπόταν σοβαρότερη σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ και οι προβολές του 2008 της Eurostat δείχνουν αύξηση του δείκτη εξάρτησης των ηλικιωμένων από 27,8% το 2008 σε 57,1% το 2060. Η σχέση μεταξύ συμφερόντων ασφαλιζομένων και συνταξιούχων έφθασε σε 1,75:1 αντί 4:1 που απαιτείται για ένα βιώσιμο διανεμητικό συνταξιοδοτικό σύστημα.

9 Ο δείκτης παροχών είναι ο μέσος όρος των παροχών των δημοσίων συνταξιοδοτικών συστημάτων, ως ποσοστό της μέσης αμοιβής για το σύνολο της οικονομίας.

10 Ο νόμος 3655/2008 αντιμετωπίζει ορισμένες από τις διοικητικές αδυναμίες του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος, ενώ παράλληλα εισάγει ορισμένες παραμετρικές προσαρμογές. Πρώτον, με τον νόμο μειώνεται ο αριθμός των ταμείων από 113 σε 13, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τις διοικητικές δαπάνες και βελτιώνοντας την παρακολούθηση. Δεύτερον, ο νόμος εισάγει έναν ατομικό αριθμό κοινωνικής ασφάλισης, προκειμένου να βελτιωθεί ο έλεγχος των δαπανών και να μειωθεί η

συνταξιοδοτικού συστήματος, όπως είναι η υπερβολική κατάτμηση. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του 2010 περιλαμβάνει επίσης ορισμένες δεσμεύσεις όσον αφορά τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης και δημόσιας υγείας. Συνολικά, το συνταξιοδοτικό σύστημα παραμένει άδικο και μη βιώσιμο. Τα καθεστώτα πρόωρης συνταξιοδότησης παρέχουν εναλλακτικές, πλην όμως δαπανηρές, λύσεις στη συνταξιοδότηση, με αρνητικό αντίκτυπο στα κίνητρα προς εργασία. Άρα, απαιτούνται μεταρρυθμίσεις για να συγκρατηθούν οι σημαντικές αυξήσεις των δαπανών που σχετίζονται με τη δημογραφική γήρανση, προκειμένου να ενισχυθεί η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Απαιτούνται επίσης μεταρρυθμίσεις του συστήματος υγείας, και συγκεκριμένα βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, ιδίως της πρωτοβάθμιας περίθαλψης, της αποτελεσματικότητας και της δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς οι παράγοντες αυτοί προκάλεσαν δημοσιονομικές υπερβάσεις[11].

Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας περιλαμβάνει επίσης μεταρρυθμίσεις των αγορών προϊόντων. Εφιστάται η προσοχή σε αρκετούς τομείς. Πρώτον, θα πρέπει να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός στην παροχή επαγγελματικών υπηρεσιών, κλάδος ο οποίος αντιπροσωπεύει 2½% του ΑΕΠ και 7% της απασχόλησης[12]. Η Ελλάδα καταλαμβάνει χαμηλή θέση στην κατάταξη βάσει του δείκτη αγορών προϊόντων του ΟΟΣΑ όσον αφορά τις παρεχόμενες από ελεύθερους επαγγελματίες υπηρεσίες, ιδιαίτερα δε για τις νομικές υπηρεσίες. Δεύτερον, τα εμπόδια στον ανταγωνισμό είναι μεταξύ των σημαντικότερων εντός του ευρωπαϊκού ομίλου χωρών του ΟΟΣΑ, με βάση τον δείκτη του ΟΟΣΑ σχετικά με τους φραγμούς στον ανταγωνισμό. Τρίτον, η απελευθέρωση των βιομηχανιών δικτύου (π.χ., ενέργεια) υστερεί σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ[13], καθώς και το άνοιγμα των αγορών στον τομέα των μεταφορών, ιδιαίτερα των σιδηροδρομικών[14]. Για παράδειγμα, στον κλάδο του φυσικού αερίου, η πρώτη ιδιωτική εισαγωγή ΥΦΑ (υγροποιημένου φυσικού αερίου) ματαιώθηκε (Δεκέμβριος 2009), λόγω της αδυναμίας του κρατικά ελεγχόμενου διαχειριστή συστήματος, της ΔΕΣΦΑ, να συμφωνήσει μέχρι τότε για τη σύναψη συμβάσεων παροχής πρόσβασης στο δίκτυο. Η υστέρηση αυτή στην απελευθέρωση του συγκεκριμένου τομέα έχει σοβαρές επιπτώσεις για τις ελληνικές επιχειρήσεις. Για παράδειγμα, στην αγορά ηλεκτρισμού, η Παγκόσμια Τράπεζα[15] αναφέρει ότι η σύνδεση μιας νέας επιχείρησης με το ηλεκτρικό δίκτυο είναι περισσότερο χρονοβόρα και δαπανηρή σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ.

Τέλος, όσον αφορά το επιχειρηματικό περιβάλλον, οι επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν πολύπλοκες, επαχθείς και χρονοβόρες διαδικασίες, καθώς και έλλειψη ασφάλειας δικαίου στις σχέσεις τους με το Δημόσιο. Παρά την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί, η Ελλάδα έχει

εισφοροδιαφυγή. Τρίτον, συστήνεται Ασφαλιστικό Ταμείο αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών για τη διασφάλιση των μελλοντικών συνταξιοδοτικών πληρωμών. Επιπλέον, ο νόμος παρέχει οικονομικά κίνητρα για την παράταση του εργασιακού βίου έως και τρία χρόνια μετά την εκ του νόμου προβλεπόμενη ηλικία συνταξιοδότησης και ενισχύει τις διατάξεις για την άδεια μητρότητας ώστε να αυξηθεί η συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας.

11 ΟΟΣΑ (2009), *Οικονομική έρευνα για την Ελλάδα 2009*, κεφάλαιο 3: Κεφάλαιο 3 Βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος υγείας.

12 Πηγή: EU KLEMS, 2005.

13 Αυτό φαίνεται στους δείκτες του ΟΟΣΑ για το 2007 όσον αφορά τις ρυθμίσεις στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των επικοινωνιών. Ο δείκτης ρυθμίσεων για την Ελλάδα στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας είναι 2,1 και στον τομέα του φυσικού αερίου 3,5, σε σύγκριση με 1,5 και 2,5 αντίστοιχα στις χώρες της ΕΕ που είναι μέλη του ΟΟΣΑ.

14 Ο δείκτης του ΟΟΣΑ για το 2007 είναι 5,3 σε σύγκριση με 3,4 στις χώρες της ΕΕ που είναι μέλη του ΟΟΣΑ.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project. Παγκόσμια Τράπεζα. 2010.

να επιδείξει τα χειρότερα αποτελέσματα σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με τους δείκτες της Παγκόσμιας Τράπεζας για το 2009 όσον αφορά την επιχειρηματική δραστηριότητα. Το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται στις δαπάνες και στον χρόνο που απαιτούνται για την έναρξη λειτουργίας μιας επιχείρησης, στη γενικότερη ακαμψία της απασχόλησης, στη χαμηλή προστασία που παρέχεται στους επενδυτές, καθώς και στις δυσκολίες πρόσβασης σε χρηματοδότηση. Η Ελλάδα έθεσε ως στόχο τη μείωση κατά 25% των διοικητικών επιβαρύνσεων έως το 2013, μολονότι η επίτευξη του στόχου αυτού απαιτεί πρόοδο πέραν των αρχικών σταδίων. Εν συντομία, οι μεταρρυθμίσεις στους τομείς αυτούς, βάσει των κατευθύνσεων της «Small Business Act» της ΕΕ, μπορούν να αυξήσουν τις ιδιωτικές επενδύσεις και την απασχόληση, με χαμηλό κόστος για τα δημόσια οικονομικά. Μπορούν επίσης να συμβάλουν στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας, με τη μείωση της πίεσης από το κόστος.

Εκτός από τις προσπάθειες μεταρρύθμισης της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, η αγορά εργασίας στην Ελλάδα χρειάζεται επίσης μεταρρύθμιση σύμφωνα με τις κοινές αρχές της ευελιξίας με ασφάλεια. Η ελληνική αγορά εργασίας χαρακτηρίζεται από υψηλή κατάτμηση ανά φύλο (πολύ περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη χώρα της ΕΕ), ηλικία (οι νέοι άνθρωποι αντιμετωπίζουν δυσκολίες εισόδου στην αγορά εργασίας), είδος σύμβασης απασχόλησης (η νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης είναι σχετικά περισσότερο αυστηρή για τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου παρά για τις κανονικές συμβάσεις) και δεξιότητες (οι υπάλληλοι τυγχάνουν μεγαλύτερης προστασίας της απασχόλησής τους σε σχέση με τους εργάτες). Ταυτόχρονα, υπάρχει μεγάλο περιθώριο βελτίωσης της εξειδίκευσης του εργατικού δυναμικού, καθώς και προσαρμογής στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, με τη βελτίωση της ποιότητας της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων από το Δημόσιο υπηρεσιών και των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (ΕΠΑ). Ορισμένα από τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονται στο τελευταίο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας. Τέλος, ο ορισμός των ομαδικών απολύσεων είναι ευρύτατος, καθώς ισχύει όταν απολύονται 4 εργαζόμενοι σε επιχειρήσεις που απασχολούν από 20 έως 200 άτομα. Οι ομαδικές απολύσεις είναι επαχθείς και, ως εκ τούτου, η ισχύουσα νομοθεσία στην Ελλάδα εμποδίζει τη δημιουργία απασχόλησης. Αποτελεί επίσης τροχοπέδη στην ανάπτυξη των επιχειρήσεων.

Τέλος, η ταχύτερη και αποτελεσματικότερη απορρόφηση πόρων της ΕΕ θα μπορούσε να παίξει καίριο ρόλο στην επιτυχία των προσπαθειών προκειμένου να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα και η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Από το 2007, η Ελλάδα έχει υποβάλει στην Επιτροπή σχετικά μικρό αριθμό αιτήσεων πληρωμής. Το γεγονός αυτό δείχνει χαμηλό επίπεδο απορρόφησης από την έναρξη του τετάρτου έτους της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, σε σύγκριση με τα περισσότερα κράτη μέλη. Ευθυγραμμίζοντας τις εθνικές επενδυτικές προτεραιότητες με τους στόχους της διαρθρωτικής πολιτικής και της πολιτικής συνοχής, και σε συνεργασία με την Επιτροπή για τη βελτίωση της υλοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων, η Ελλάδα θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει καίριας σημασίας δημόσιες επενδύσεις που στηρίζουν το μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό δυναμικό της, επιτρέποντας παράλληλα την πρόοδο προς την κατεύθυνση της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή σύγκλιση», τα οποία στηρίζουν ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση, καθώς και στα προγράμματα «Ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων» και «Εκπαίδευση και δια βίου μάθηση», που προωθούν μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και την εκπαίδευση, δεδομένου ότι αποτελούν όλα κεντρικές συνιστώσες της στρατηγικής για τη μεταρρύθμιση και την ανάπτυξη που περιγράφεται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010. Οι πόροι από την ΕΕ θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την αύξηση της

αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και να στηρίξουν την αναμόρφωση του συστήματος υγείας, τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, τις μεταρρυθμίσεις που αφορούν τη δια βίου μάθηση και επιπλέον τη δημιουργία δομών αποτελεσματικού ελέγχου και επιβολής των κανονιστικών διατάξεων.

2.3. Τραπεζικός τομέας

Οι ελληνικές τράπεζες παραμένουν σχετικά εύρωστες από απόψεως φερεγγυότητας, με μέσο δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας 11,7% και συνεχή κερδοφορία. Οι τράπεζες έλαβαν κρατική στήριξη με τη μορφή εγγυήσεων και κεφαλαιακών εισφορών, πλην όμως σε μικρότερο βαθμό σε σχέση με τα περισσότερα από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ. Παρόλα ταύτα, οι τρέχουσες επιδόσεις θα σημαδευτούν από τις διαρθρωτικές αδυναμίες της οικονομίας, όπως διαφαίνεται από την τρέχουσα πτωτική τάση, με επακόλουθη υποτονική αύξηση των πιστώσεων.

Παρά τον σχετικά χαμηλό δείκτη χορηγήσεων προς καταθέσεις, ο ελληνικός τραπεζικός τομέας αντιμετώπισε δυσκολίες πρόσβασης σε ρευστότητα στις αγορές χονδρικής, με αποτέλεσμα να εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τον δανεισμό που προσφέρεται μέσω του Ευρωσυστήματος[16]. Επί του παρόντος, οι ελληνικές τράπεζες διατηρούν περίπου το 8% των περιουσιακών τους στοιχείων σε τίτλους του Δημοσίου, κυρίως από την Ελλάδα. Εάν υπάρξει περαιτέρω υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας, είναι δυνατό να υπονομευθεί η βούληση την οποία επιδεικνύουν σήμερα οι ελληνικές τράπεζες και άλλοι επενδυτές όσον αφορά την κατοχή τίτλων του ελληνικού Δημοσίου. Το γεγονός αυτό μπορεί να δυσχεράνει περαιτέρω την ικανότητα αυτοχρηματοδότησης της Ελλάδας.

Όσον αφορά τον ευρύτερο χρηματοπιστωτικό τομέα και ειδικότερα τον ασφαλιστικό τομέα, η ελληνική εποπτική αρχή ασχολείται τώρα με την αδυναμία που συντέλεσε στη χρεωκοπία μιας μεγάλης και τεσσάρων μικρότερων εταιρειών[17].

---

16 Η πρόσβαση στον δανεισμό του Ευρωσυστήματος διευκολύνθηκε με αλλαγές στους κανόνες εγγύησης της ΕΚΤ. Ωστόσο, το Ευρωσύστημα αναμένεται να επαναφέρει στο τέλος του 2010 τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τις εγγυήσεις τα οποία ίσχυαν πριν από την κρίση.

17 Η άδεια της Ασπίς Πρόνοια Α.Ε. ανακλήθηκε στις 21 Σεπτεμβρίου 2009, μαζί με την άδεια των άλλων τεσσάρων μικρότερων εταιρειών του Ομίλου Ασπίς που λειτουργούν στην Ελλάδα, κυρίως λόγω της πολύ εύθραυστης κατάστασης του ισολογισμού των εν λόγω εταιρειών. Ωστόσο, το ποσό που ενδέχεται να κληθεί να αναλάβει η ελληνική κυβέρνηση για να διατηρήσει τη σταθερότητα στον τομέα είναι μικρό.

2.4. Ανισορροπίες των δημόσιων οικονομικών

Το 2009, τα δημόσια οικονομικά της Ελλάδας επιδεινώθηκαν πολύ περισσότερο από ό,τι θα αναμενόταν λόγω της πτωτικής τάσης της οικονομίας και των μέτρων στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα. Σύμφωνα με τις επίσημες εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό του 2010, το δημόσιο έλλειμμα ανήλθε σε 12¾% του ΑΕΠ το 2009 (η εκτίμηση αυτή περιλαμβάνει καθαρή, προσωρινής φύσεως, επίπτωση αυξητική του χρέους ύψους 1¼% του ΑΕΠ[18]). Το στοιχείο αυτό συμφωνεί με τις φθινοπωρινές προβλέψεις του 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής και συγκρίνεται με τον δημοσιονομικό στόχο του 3,7% του ΑΕΠ το 2009, που έχει τεθεί στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης του Ιανουαρίου 2009 (πίνακας 2)[19]. Η τρέχουσα εκτίμηση του ελλείμματος για το 2009 είναι σημαντικά υψηλότερη σε σχέση με την αναμενόμενη, όταν το Συμβούλιο εξέδωσε τη σύσταση σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 της ΣΕΚ, τον Απρίλιο του 2009.

Πίνακας 2: Αναθεωρημένες εκτιμήσεις για την οικονομική ανάπτυξη και το δημοσιονομικό αποτέλεσμα

	Αύξηση πραγματικού ΑΕΠ (% μεταβολή)					**Καθαρός θετικός/αρνητικός δανεισμός γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)**				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Προϋπολογισμός 2009	2,7	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-2	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Προβλέψεις Επιτροπής Ιαν. 2009	0,2	0,7	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-3,7	-4,2	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
ΠΣ Ιαν. 2009	1,1	1,6	2,3	μ.δ.	μ.δ.	-3,7	-3,2	-2,6	μ.δ.	μ.δ.
Κοινοποίηση ΔΥΕ (Απρ. 2009)	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-3,7	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Εαρινές προβλέψεις Επιτροπής 2009	-0,9	0,1	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-5,1	-5,7	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Κοινοποίηση ΔΥΕ (Οκτ. 2009)	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-12,5	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
Φθινοπωρινές προβλέψεις Επιτροπής 2009	-1,1	-0,3	0,7	μ.δ.	μ.δ.	-12,7	-12,2	-12,8	μ.δ.	μ.δ.
Προϋπολογισμός 2010	-1,2	-0,3	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-12,7	-9,1	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.
ΠΣ Ιαν. 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής, επικαιροποιημένα προγράμματα σταθερότητας

Το πολύ υψηλότερο σε σχέση με το προϋπολογισθέν έλλειμμα το 2009 εξηγείται εν μέρει μόνον από τις δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες (πίνακας 3). Σύμφωνα με τις τελευταίες επίσημες εκτιμήσεις των ελληνικών αρχών, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ εκτιμάται σε -1¼% το 2009, στοιχείο που συμφωνεί γενικά με τις εκτιμήσεις του φθινοπώρου του 2009 από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Ωστόσο, μικρό μόνο μέρος των δημοσιονομικών αποκλίσεων το 2009 (περίπου 1½% του ΑΕΠ) αποδίδεται στη λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών, καθώς η οικονομία εισήλθε σε φάση ύφεσης. Ένα άλλο μέρος της απόκλισης στο έλλειμμα συνδέεται με το αποτέλεσμα βάσης λόγω της μεγάλης αναθεώρησης προς τα άνω του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης το 2008 (τον Οκτώβριο του 2009, ο δείκτης του

[18] Το αποτέλεσμα αυτό μπορεί να αναλυθεί περαιτέρω σε έκτακτη δαπάνη αυξητική του ελλείμματος ύψους 1¼% του ΑΕΠ και έκτακτα έσοδα περίπου ¼% του ΑΕΠ. Στα τελευταία περιλαμβάνονται έκτακτα έσοδα από την επιβολή ειδικού φόρου σε νοικοκυριά με υψηλά εισοδήματα και από μέτρα φορολογικής αμνηστίας που εφαρμόστηκαν το 2009.

[19] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm.

ελλείμματος για το 2008 αναθεωρήθηκε προς τα άνω κατά 2¾% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με τα στοιχεία που αναφέρθηκαν την άνοιξη)[20].

Επιπλέον των παραγόντων αυτών, η επιδείνωση του δημόσιου ελλείμματος αντικατοπτρίζει υστέρηση εσόδων περίπου 2½% του ΑΕΠ και υπερβάσεις δαπανών σχεδόν 2½% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με τον δημοσιονομικό στόχο στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2009. Το μεγαλύτερο τμήμα της υστέρησης των εσόδων οφείλεται σε αδυναμίες του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Ειδικότερα, οι έμμεσοι φόροι συρρικνώθηκαν κατά 1¼% του ΑΕΠ, ενώ οι εισφορές κοινωνικής ασφάλισης μειώθηκαν κατά σχεδόν ½% του ΑΕΠ, λόγω της αύξησης της ανεργίας, επιβεβαιώνοντας επίσης το γεγονός ότι οι αρχικές προβλέψεις εσόδων στον προϋπολογισμό, στις οποίες στηρίχθηκε ο δημοσιονομικός στόχος, ήταν ιδιαίτερα αισιόδοξες (όσον αφορά τόσο τους άμεσους, όσο και τους έμμεσους φόρους). Στο σκέλος των δαπανών, όπως προαναφέρθηκε, ορισμένες έκτακτες δαπάνες[21], ανερχόμενες περίπου σε 1¼% του ΑΕΠ συνέβαλαν στη σημειωθείσα υπέρβαση. Επιπλέον, το μισθολογικό κόστος στον δημόσιο τομέα αυξήθηκε κατά περίπου 0,7% του ΑΕΠ, κυρίως εξ αιτίας της αύξησης του αριθμού των συμβάσεων βραχυπρόθεσμης απασχόλησης στον δημόσιο τομέα και των μισθολογικών αυξήσεων των δημοσίων υπαλλήλων. Συν τοις άλλοις, το κόστος εξυπηρέτησης του χρέους αυξήθηκε κατά 0,5% του ΑΕΠ, δεδομένης της υψηλής αύξησης του δείκτη του χρέους. Οι εν λόγω διολισθήσεις στις δαπάνες και τα έσοδα υπεραντισταθμίζουν τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης που εξήγγειλε η κυβέρνηση τον Ιούνιο του 2009[22], εξ αιτίας επίσης της εν μέρει μόνον εφαρμογής τους στη διάρκεια του έτους[23].

---

20 Σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου, η Eurostat εξέφρασε επιφύλαξη όσον αφορά την ποιότητα των στοιχείων που ανέφερε η Ελλάδα, λόγω σημαντικών αμφιβολιών σχετικά με τα αριθμητικά στοιχεία που κοινοποίησε η Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (δελτίο Eurostat 149/2009 της 21ης Οκτωβρίου 2009). Η επιφύλαξη της Eurostat για τις δημοσιονομικές στατιστικές της Ελλάδας δεν έχουν αρθεί ακόμη. Βλ. επίσης την έκθεση της Επιτροπής για τις στατιστικές του δημοσίου ελλείμματος και του χρέους της Ελλάδας, COM(2010) 1 της 8.1.2010.

21 Ειδικό επίδομα που καταβλήθηκε στα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα (203 εκατ. ευρώ), διοικητικές δαπάνες λόγω των πρόωρων εκλογών του Οκτωβρίου 2009 (244 εκατ. ευρώ) και εξόφληση νοσοκομειακών οφειλών (975 εκατ. ευρώ), επιδοτήσεις και ενισχύσεις σε άλλους οργανισμούς του δημοσίου (394 εκατ. ευρώ), πληρωμή προστίμου κατόπιν δικαστικής απόφασης για τον εθνικό αερομεταφορέα και λοιπά (541 εκατ. ευρώ). Ήτοι συνολικά 3 228 εκατ. ευρώ ή 1¼% του ΑΕΠ.

22 Η πλειονότητα των προβλεπόμενων μέτρων στόχευαν κυρίως στην αύξηση των εσόδων σε προσωρινή βάση (φορολογικός διακανονισμός, συμπληρωματική φορολογική εισφορά για τα υψηλά εισοδήματα, τέλη για πολεοδομικές παραβάσεις, κ.λπ.) ή μόνιμη βάση (αύξηση ειδικών φόρων κατανάλωσης στον καπνό και τα οινοπνευματώδη, υψηλότερος φορολογικός συντελεστής στα μερίσματα και δικαιώματα προαίρεσης μετοχών, κ.λπ.). Στο σκέλος των δαπανών, ανακοινώθηκαν ορισμένα μέτρα στη διάρκεια του έτους (όπως η μείωση των τρεχουσών δαπανών, το πάγωμα μισθών και συντάξεων στον δημόσιο τομέα, μείωση της αναπτυξιακής ενίσχυσης, κ.λπ.).

23 Για παράδειγμα, η επιβολή ενός τέλους σε κτίσματα στα οποία έχουν γίνει παραβάσεις της νομοθεσίας για τη χρήση γης (με εκτιμώμενο δημοσιονομικό αντίκτυπο περίπου ½% του ΑΕΠ), η οποία ανακοινώθηκε τον Ιούνιο του 2009 δεν εφαρμόστηκε, καθώς κρίθηκε αντισυνταγματική από τα ελληνικά δικαστήρια. Περαιτέρω παραδείγματα μέτρων τα οποία απέδωσαν λιγότερο απ' όσο αναμένονταν αρχικά περιλαμβάνουν το πάγωμα των μισθών και συντάξεων στον δημόσιο τομέα, την παράταση της προθεσμίας για τον διακανονισμό των φορολογικών οφειλών, επιβολή φόρων για τη χρήση κινητής τηλεφωνίας, φόρων στους ιδιοκτήτες σκαφών αναψυχής, κ.λπ.

Πίνακας 3: Κυριότεροι καθοριστικοί παράγοντες του δημόσιου ελλείμματος το 2009 (*)

	Επίπτωση στο έλλειμμα (°)	Έλλειμμα 2009
Αρχικός στόχος στον νόμο για τον προϋπολογισμό 2009		**2,0**
Επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας Ιανουαρίου 2009		**3,7**
Αποτέλεσμα έτους βάσης	1,4	
Αυτόματοι σταθεροποιητές	1,5	
Έκτακτες δαπάνες	1,5	
Επίπτωση μέτρων ενίσχυσης των εσόδων	-1,0	
Επίπτωση μέτρων περικοπής δαπανών	-0,3	
Υστέρηση εσόδων	3,5	
Υπερβάσεις δαπανών	2,2	
Διαφορά σε ανταλλαγές	0,2	
Επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας Ιανουαρίου 2010		**12,7**

(*) Ο πίνακας συνοψίζει, σε ποσοστό % του ΑΕΠ, τις κυριότερες αναθεωρήσεις, διορθώσεις και διαφορές στον προϋπολογισμό του 2009, από την ψήφισή του από την (πρώην) ελληνική κυβέρνηση στο τέλος του 2008, και το νέο πρόγραμμα σταθερότητας.

(°) το σύμβολο « + » σημαίνει αυξητικό του ελλείμματος, ενώ το σύμβολο « - » σημαίνει μειωτικό του ελλείμματος.

Εν κατακλείδι, μολονότι επιδεινώθηκαν οι μακροοικονομικές συνθήκες πέραν του αναμενομένου, η ταχεία επιδείνωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών μπορεί εν μέρει μόνο να αποδοθεί στις δυσμενέστερες των αναμενομένων μακροοικονομικές συνθήκες.

2.5. Δημοσιονομικές στατιστικές

Όσον αφορά το ελληνικό στατιστικό σύστημα, οι αδυναμίες στις στατιστικές για τα δημόσια οικονομικά επαναλαμβάνονται και αποτελούν σοβαρό πρόβλημα. Στις 22 Οκτωβρίου 2009, η Eurostat εξέφρασε γενική επιφύλαξη ως προς τα αριθμητικά στοιχεία που κοινοποιήθηκαν από τις ελληνικές αρχές, «*λόγω σημαντικών αβεβαιοτήτων που χαρακτήριζαν τα στοιχεία αυτά*» και, για τον λόγο αυτόν, δεν επικύρωσε τα δεδομένα. Ειδικότερα, στην κοινοποίηση του Οκτωβρίου 2009 περιλαμβάνονται ουσιαστικές αναθεωρήσεις των δεδομένων για το δημόσιο έλλειμμα και το χρέος των προηγούμενων ετών.

Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης για το 2008 αναθεωρήθηκε σε σχεδόν 7¾% του ΑΕΠ, αυξημένο κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2009 και κατά 2¾ εκατοστιαίες μονάδες σε σύγκριση με την κοινοποίηση του Απριλίου 2009. Στην πρόσφατη έκθεση της Επιτροπής για τις στατιστικές του δημοσίου ελλείμματος και του χρέους της Ελλάδας[24] διαπιστώνονται «*σοβαρές παρατυπίες στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ του Απριλίου και Οκτωβρίου 2009, συμπεριλαμβανομένης της υποβολής εσφαλμένων δεδομένων, και μη τήρηση των λογιστικών κανόνων και του χρονοδιαγράμματος της κοινοποίησης· κακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών που εμπλέκονται στη συλλογή στοιχείων της ΔΥΕ, καθώς και έλλειψη ανεξαρτησίας της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδος και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους από το Υπουργείο Οικονομικών· ακατάλληλο θεσμικό πλαίσιο και δημόσιο λογιστικό σύστημα για*

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek.

την ορθή αναφορά στατιστικών της ΔΥΕ, ιδίως μη διαφανής ή ανεπαρκώς τεκμηριωμένη λογιστική καταχώρηση, η οποία οδήγησε σε αρκετές, και σε ορισμένες περιπτώσεις σημαντικές, αναθεωρήσεις στοιχείων από τις ελληνικές αρχές για μεγάλη χρονική περίοδο· έλλειψη λογοδοσίας στην επιμέρους παροχή στοιχείων τα οποία χρησιμοποιήθηκαν στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ, (π.χ. απουσία γραπτής τεκμηρίωσης ή πιστοποίησης σε ορισμένες περιπτώσεις, τηλεφωνική ανταλλαγή δεδομένων)· ασαφής ευθύνη ή/και έλλειψη ευθύνης από τις εθνικές υπηρεσίες που παρέχουν πηγαία δεδομένα ή συγκεντρώνουν στατιστικά δεδομένα, σε συνδυασμό με αμφιλεγόμενη εξουσιοδότηση υπαλλήλων υπευθύνων για τα δεδομένα». Πρέπει, συνεπώς, να ενισχυθούν οι προσπάθειες για τη βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των δεδομένων της γενικής κυβέρνησης. Λαμβανομένης υπόψη της χρόνιας αδυναμίας της Ελλάδας να παράσχει κατάλληλα στατιστικά στοιχεία για το δημόσιο έλλειμμα στο πλαίσιο της εφαρμογής του ΠΣΑ, απαιτείται παρακολούθηση των προσπαθειών δημοσιονομικής εξυγίανσης τα προσεχή έτη, όχι μόνο στη βάση των στοιχείων για το δημόσιο έλλειμμα, αλλά επίσης με την αξιολόγηση της πορείας του επιπέδου του δημόσιου χρέους.

Τα διαρθρωτικά και ενδημικά προβλήματα που συνδέονται με την καταχώριση των ελληνικών εθνικών λογαριασμών εμπόδισαν τον έγκαιρο και αποτελεσματικό έλεγχο εσόδων και δαπανών. Επιπλέον, κρίνονται πολύ σημαντικές ορισμένες παρεμβάσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, καθώς και για τη βελτίωση της ποιότητας των δημοσιονομικών στοιχείων, στο πλαίσιο της απολύτως αναγκαίας αναμόρφωσης του ελληνικού στατιστικού συστήματος (συμπεριλαμβανομένου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους) και της επαγγελματικής ανεξαρτησίας των εθνικών στατιστικών αρχών.

Η Επιτροπή κινεί διαδικασία παράβασης λόγω μη συμμόρφωσης με σειρά νομικών πράξεων της ΕΕ, όσον αφορά τη συλλογή και την κοινοποίηση δημοσιονομικών στατιστικών στην Ελλάδα.

3. ΤΟ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΜΕΝΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΤΟΥ ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 2010

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, αναφέρει ότι οι χώρες που υιοθετούν το ενιαίο νόμισμα υποβάλλουν ετησίως επικαιροποιημένα προγράμματα σταθερότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 3 του εν λόγω κανονισμού, το Συμβούλιο εξετάζει τα επικαιροποιημένα προγράμματα σταθερότητας, με βάση τις εκτιμήσεις της Επιτροπής και της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής. Κατά την αξιολόγησή του, το Συμβούλιο εξετάζει επίσης κατά πόσον οι οικονομικές πολιτικές συνάδουν με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής.

Ο προϋπολογισμός του 2010 εγκρίθηκε από τη Βουλή στις 23 Δεκεμβρίου 2009, θέτοντας στόχο για το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης 9,1% του ΑΕΠ το 2010. Εν τω μεταξύ, οι ελληνικές αρχές ανακοίνωσαν την ανάγκη επιτάχυνσης της δημοσιονομικής προσαρμογής ήδη το 2010, θέτοντας έναν περισσότερο φιλόδοξο δημοσιονομικό στόχο 8,7% του ΑΕΠ για το 2010. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010, το οποίο υποβλήθηκε στις 15 Ιανουαρίου 2010, καλύπτει την περίοδο 2010-2013 και επιβεβαιώνει τον δημοσιονομικό στόχο του 8,7% του ΑΕΠ για το 2010. Για να διασφαλιστεί η επίτευξη των αναθεωρημένων στόχων, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας προβλέπει ορισμένα μέτρα, επιπλέον εκείνων που ανακοινώθηκαν στον νόμο για τον προϋπολογισμό του 2010. Το πρόγραμμα παρουσιάζει λεπτομερή δέσμη μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης για το 2010,

τα οποία αποσκοπούν στην ενίσχυση της είσπραξης των φορολογικών εσόδων και, σε μικρότερο βαθμό, στον περιορισμό και τον εξορθολογισμό των πρωτογενών δημόσιων δαπανών. Παρέχει επίσης την εκτιμώμενη ποσοτικοποίηση εκάστου από τα κύρια δημοσιονομικά μέτρα για το 2010, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση και την υλοποίησή τους. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά έχουν ήδη υποβληθεί στη Βουλή και θα εφαρμοστούν τους πρώτους μήνες του 2010. Τα σχέδια για το 2011, το 2012 και το 2013 περιλαμβάνουν ευρύ φάσμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, πλην όμως είναι λιγότερο λεπτομερή και δεν περιέχουν ακριβές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Επειδή ο προϋπολογισμός για το 2010 κοινοποιήθηκε μετά την καταληκτική ημερομηνία για τις προβλέψεις του φθινοπώρου 2009, οι υπηρεσίες της Επιτροπής προέβλεψαν ότι το δημόσιο έλλειμμα θα παραμείνει άνω του 12% του ΑΕΠ τόσο το 2010, όσο και το 2011. Σύμφωνα με το μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζεται ο νόμος για τον προϋπολογισμό του 2010, που επιβεβαιώθηκε επίσης στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ εκτιμάται σε -0,3% το 2010, συμβαδίζοντας γενικά με τις φθινοπωρινές προβλέψεις του 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής. Οι τελευταίες, ωστόσο, πραγματοποιήθηκαν στη βάση ενός σεναρίου μη αλλαγής της πολιτικής και προτού σημειωθούν οι πρόσφατες εξελίξεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές· συνεπώς, το κεντρικό μακροοικονομικό σενάριο για το 2010, που περιλαμβάνεται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα, είναι αισιόδοξο.

Σύμφωνα με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010, ο στόχος για το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης το 2010 προϋποθέτει δημοσιονομική προσαρμογή, η οποία μετρήθηκε ως μεταβολή του ελλείμματος κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, με αύξηση του δείκτη των συνολικών εσόδων προς το ΑΕΠ κατά 2,6 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ και μείωση του δείκτη συνολικών δαπανών προς το ΑΕΠ κατά 1,4 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια, το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής το 2010 σχεδιάζεται να προέλθει από το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού, με την εφαρμογή προσωρινών μέτρων ενίσχυσης των εσόδων (έκτακτα μέτρα) της τάξης του ¼% του ΑΕΠ[25] και δέσμης μέτρων μόνιμου χαρακτήρα για την ενίσχυση των φορολογικών εσόδων, η οποία αναμένεται να ψηφιστεί από τη Βουλή τον Μάρτιο του 2010. Στο σκέλος των δαπανών, οι προβλεπόμενες περικοπές αντικατοπτρίζουν τη διακοπή των έκτακτων δαπανών άνω του 1% το 2009, ενώ η επίπτωση ορισμένων μόνιμων περικοπών δαπανών που ανακοινώθηκαν ουσιαστικά ακυρώνεται από την αύξηση των δαπανών στην παιδεία, την υγεία και τις δημόσιες επενδύσεις.

Πιο συγκεκριμένα, το πρόγραμμα παρουσιάζει ορισμένα μέτρα εξυγίανσης μόνιμου χαρακτήρα στο σκέλος των εσόδων, που πρόκειται να εφαρμοστούν το 2010 και τα οποία ανέρχονται περίπου σε 2½% του ΑΕΠ. Περιγράφει τα μέτρα ενίσχυσης των φορολογικών εσόδων, συμπεριλαμβανομένης της καθιέρωσης ενός συστήματος προοδευτικής φορολόγησης για όλα τα εισοδήματα των νοικοκυριών και την κατάργηση των φοροαπαλλαγών (με εκτιμώμενη δημοσιονομική επίπτωση 0,4% του ΑΕΠ), τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας (με εκτιμώμενη δημοσιονομική επίπτωση 0,2% του ΑΕΠ), την αύξηση των ειδικών φόρων στα προϊόντα καπνού και στα

[25] Αυτό θα αποτελεί την καθαρή δημοσιονομική επίπτωση έκτακτων εσόδων της τάξης του ½% του ΑΕΠ (τέλη που εισπράττονται σε σχέση με το καθεστώς ενίσχυσης της ρευστότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα, και ένας ειδικός φόρος για επιχειρήσεις με υψηλή κερδοφορία καθώς και επί της μεγάλης ακίνητης περιουσίας) και έκτακτων δαπανών της τάξης του ¼% του ΑΕΠ (που συνδέεται με τη δεύτερη δόση των επιδομάτων κοινωνικής αλληλεγγύης που καταβλήθηκαν σε νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα).

αλκοολούχα προϊόντα (που ήδη υποβλήθηκε προς έγκριση στη Βουλή, με εκτιμώμενη δημοσιονομική επίπτωση 0,4% του ΑΕΠ) και την αύξηση των τελών χρήσης κινητής τηλεφωνίας και των ειδικών φόρων στα καύσιμα[26] (με εκτιμώμενη δημοσιονομική επίπτωση 0,4% του ΑΕΠ). Ωστόσο, σημαντικό μέρος (περίπου 1% του ΑΕΠ) του συνόλου της προβλεπόμενης μόνιμης αύξησης των εσόδων το 2010 εξαρτάται από την εντατικοποίηση των προσπαθειών καταπολέμησης της φοροδιαφυγής. Το πρόγραμμα παρουσιάζει ορισμένες παρεμβάσεις πολιτικής για τη βελτίωση του μηχανισμού είσπραξης των φόρων, τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και την αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης[27]. Είναι σημαντικό να ψηφιστούν χωρίς καθυστέρηση οι νομοθετικές τροποποιήσεις που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή των περισσότερων από τα προαναφερθέντα φορολογικά μέτρα, και οι οποίες σχεδιάζεται να υποβληθούν στη Βουλή το Μάρτιο, ούτως ώστε τα μέτρα να έχουν τον αναμενόμενο αντίκτυπο ήδη από το 2010. Επιπλέον, με βάση την προηγούμενη πείρα, τα σχεδιαζόμενα μέτρα για την πάταξη της φοροδιαφυγής πρέπει να εφαρμοστούν με αποφασιστικότητα, προκειμένου να επιτευχθούν τα αναμενόμενα οφέλη.

Στο σκέλος των δαπανών, η προβλεπομένη μείωση για το 2010 προέρχεται κυρίως από την κατάργηση των έκτακτων δαπανών κατά το 2009. Μολονότι έχει καταβληθεί προσπάθεια να μειωθεί το μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα, το λειτουργικό κόστος και οι αμυντικές δαπάνες (κατά περίπου ¾% του ΑΕΠ), η αύξηση των δαπανών για την εκπαίδευση και τις δημόσιες επενδύσεις (κατά περίπου ¾% του ΑΕΠ) εξουδετερώνει στην ουσία κάθε αποτέλεσμα μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος και, συνεπώς, η καθαρή δημοσιονομική επίπτωση θα είναι αμελητέα. Ειδικότερα, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα προβλέπει μέτρα για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στις προμήθειες των νοσηλευτικών ιδρυμάτων (με εκτιμώμενη μόνιμη δημοσιονομική επίπτωση 0,3% του ΑΕΠ), τη δέσμευση της κυβέρνησης να περιορίσει το λειτουργικό κόστος κατά 0,1% του ΑΕΠ, να περικόψει τους στρατιωτικούς εξοπλισμούς κατά 0,2% του ΑΕΠ, να μειώσει τα επιδόματα των δημοσίων υπαλλήλων[28] κατά 0,3% του ΑΕΠ, να παγώσει τις προσλήψεις στο δημόσιο κατά το 2010 και να εφαρμόσει στη συνέχεια τον κανόνα 1 πρόσληψης για κάθε 5 συνταξιοδοτήσεις. Ωστόσο, το ονομαστικό μισθολογικό κόστος αναμένεται να διατηρηθεί περίπου στα επίπεδα του 2009, δεδομένων των μισθολογικών παρεκτροπών.

---

[26] Η αύξηση των τελών χρήσης κινητής τηλεφωνίας και των ειδικών φόρων στα καύσιμα έχει ήδη νομοθετηθεί από την προηγούμενη Βουλή, πριν από τις γενικές εκλογές του Οκτωβρίου.

[27] Ενοποίηση των μηχανισμών είσπραξης των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, θέσπιση προσέγγισης βασιζόμενης στην επικινδυνότητα κατά τη διαδικασία του ελέγχου, επιβολή στις επιχειρήσεις υποχρεώσεων τήρησης επιχειρηματικών λογαριασμών στις εμπορικές τράπεζες και πραγματοποίηση των πληρωμών μέσω του τραπεζικού συστήματος, αναθεώρηση του υπάρχοντος πλαισίου διασταύρωσης στοιχείων, αντικατάσταση των τυπικών ελέγχων βιβλίων και στοιχείων από εκτενείς και διεξοδικούς ελέγχους, συγκέντρωση στοιχείων από επιχειρήσεις κοινής ωφελείας (ηλεκτρισμού, τηλεφωνίας, ύδρευσης) και χρησιμοποίησή τους για την πραγματοποίηση διασταυρώσεων, συλλογή στοιχείων για όλες τις αποδείξεις που εκδόθηκαν, κατάργηση της διαπραγμάτευσης στη διαδικασία επιβολής προστίμων και μετάβαση σε ένα σύστημα βαθμών βασισμένο σε αντικειμενικά κριτήρια, καθιέρωση και χρήση πληροφοριακών συστημάτων διαχείρισης των ελέγχων, φορολογική αμνηστία για άτομα ή επιχειρήσεις που βοηθούν στην αποκάλυψη διεφθαρμένων δημόσιων λειτουργών, κατάργηση της συμμετοχής των διευθυντών των τοπικών φορολογικών υπηρεσιών στη διαδικασία επίλυσης διαφορών με τον χειρισμό των διαφορών αυτών σε κεντρικό επίπεδο, μείωση του αριθμού των περιφερειακών φορολογικών υπηρεσιών με την υιοθέτηση άλλων μηχανισμών για την παραλαβή εντύπων δηλώσεων, την παροχή βοήθειας για τη συμπλήρωση των φορολογικών δηλώσεων (Διαδίκτυο, ταχυδρομεία και τηλεφωνικά κέντρα) κ.λπ.

[28] Τα μηνιαία επιδόματα προς τους δημοσίους υπαλλήλους, επιπλέον των ονομαστικών τους μισθών, δεν είναι εναρμονισμένα για όλη τη δημόσια διοίκηση. Υπάρχουν επιδόματα σε υπουργεία που υπερβαίνουν το 100% των ονομαστικών νόμιμων αμοιβών, με αποτέλεσμα να διπλασιάζονται οι μηνιαίες απολαβές υπαλλήλων ορισμένων υπουργείων, ενώ σε άλλα υπουργεία και οργανισμούς του δημοσίου τα μηνιαία επιδόματα δεν υπερβαίνουν το 30% του ονομαστικού μισθού.

Επιπλέον των μέτρων αυτών, και χωρίς να περιλαμβάνεται οιοσδήποτε δημοσιονομικός αντίκτυπος στον δημοσιονομικό στόχο, το Υπουργείο Οικονομικών δημιούργησε ένα αποθεματικό για απρόβλεπτα και πάγωσε το 10% όλων των δημοσιονομικών πιστώσεων ανά υπουργείο (εκτός από μισθούς, συντάξεις και πληρωμές τόκων). Ανάλογα με την πορεία εκτέλεσης των δαπανών κατά το πρώτο εξάμηνο του 2010, οι δημοσιονομικές πιστώσεις που πάγωσαν με τον τρόπο αυτόν μπορεί να μην ανακατανεμηθούν εξ ολοκλήρου μεταξύ των υπουργείων, εξασφαλίζοντας περαιτέρω μείωση των σχετικών δαπανών μέχρι το τέλος του έτους.

Συνολικά, με βάση τις λεπτομερείς πληροφορίες που περιέχονται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα, και παρά τους αρκετούς κινδύνους που ελλοχεύουν, ο δημοσιονομικός στόχος για το 2010 φαίνεται εφικτός, υπό την προϋπόθεση ότι θα υπάρξει έγκαιρη και επιτυχής υλοποίηση των εξαγγελθέντων μέτρων. Μεγάλο μέρος της διόρθωσης του ελλείμματος που προβλέπεται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας αντικατοπτρίζει, αφενός, την κατάργηση των έκτακτων μέτρων που είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του ελλείμματος το 2009 και, αφετέρου, την εφαρμογή έκτακτων μέτρων για τη μείωση του ελλείμματος το 2010. Η κατάργηση των έκτακτων δαπανών, όπως παρουσιάζεται στην επικαιροποίηση, θα έχει αυτόματο δημοσιονομικό αντίκτυπο μείωσης του ελλείμματος ελαφρά άνω του 1% του ΑΕΠ το 2010, ενώ τα έκτακτα μέτρα ενίσχυσης των εσόδων θα έχουν συνολικό καθαρό δημοσιονομικό αντίκτυπο περίπου ¼% του ΑΕΠ. Με τον τρόπο αυτόν, το συνολικό αποτέλεσμα των προσωρινών παραγόντων στη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος το 2010 είναι ελαφρά κατώτερο του 1½% του ΑΕΠ (περίπου εν τρίτον της προβλεπόμενης για το 2010 εξυγίανσης συνολικού ύψους 4 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ). Η μείωση του ελλείμματος που δεν εξαρτάται από τα έκτακτα μέτρα το 2010 αναμένεται να είναι της τάξης του 2½% του ΑΕΠ.

Στην παρούσα φάση, παραμένει η μεγάλη αβεβαιότητα όσον αφορά τον δημοσιονομικό στόχο του 8,7% του ΑΕΠ για το 2010 και υπάρχει σοβαρός κίνδυνος δημοσιονομικών διολισθήσεων, που προέρχεται κυρίως από τις ευνοϊκές μακροοικονομικές παραδοχές στις οποίες βασίζεται το πρόγραμμα και την αισιόδοξη επίσημη εκτίμηση των αποτελεσμάτων από την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Μολονότι υπάρχουν αναλυτικές πληροφορίες για τα μέτρα (και την εκτιμώμενη δημοσιονομική τους επίπτωση) τα οποία στηρίζουν τον δημοσιονομικό στόχο, η έγκαιρη και αυστηρή υλοποίηση των πολιτικών που ανακοινώθηκαν έχει καίρια σημασία. Εκτός από την αβεβαιότητα ως προς τον αντίκτυπο των σχεδιαζόμενων μέτρων εξυγίανσης, οι προβλέψεις για τα έσοδα και τις δαπάνες στις οποίες στηρίζεται ο δημοσιονομικός στόχος του 2010 υπόκεινται σε κινδύνους. Ειδικότερα, δεδομένης της προβλεπόμενης αύξησης του δείκτη του χρέους προς το ΑΕΠ κατά 7 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ το 2010 και της ανόδου των επιτοκίων για το νέο χρέος (ή το χρέος με κυμαινόμενα επιτόκια), οι προβλέψεις των δαπανών για τόκους στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα του 2010 φαίνεται να είναι αισιόδοξες. Επιπλέον, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα του 2008 δεν επικυρώθηκε από την Eurostat. Οποιαδήποτε αναθεώρηση των δεδομένων προηγούμενων ετών μπορεί να έχει αποτελέσματα μεταφοράς για το 2010. Ομοίως, κάθε δημόσιο έλλειμμα για το 2009 το οποίο υπερβαίνει την εκτίμηση του 12¾% του ΑΕΠ θα συνεπάγεται λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες εκκίνησης για το 2010[29]. Επομένως, έχει βασική σημασία η έγκαιρη και αυστηρή υλοποίηση των μέτρων που παρουσιάζονται στο πρόγραμμα σταθερότητας

[29] Μέχρι τώρα, οι διαθέσιμοι αλλά ατελείς, δείκτες υπονοούν ότι η απόκλιση από το δημοσιονομικό αποτέλεσμα του 2009, επιπλέον του 12,7% του ΑΕΠ, εφόσον υπάρχει, θα είναι μικρή. Όπως προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου, το πρώτο δημοσιονομικό αποτέλεσμα για το 2009 θα κοινοποιηθεί από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας έως την 1η Απριλίου 2010.

(συμπεριλαμβανομένου του εκτιμώμενου δημοσιονομικού τους αντικτύπου) και στα οποία στηρίζεται ο δημοσιονομικός στόχος, καθώς και η ετοιμότητα της Ελλάδας να εξαγγείλει και να εφαρμόσει περαιτέρω μέτρα, εάν επαληθευτούν οι εν λόγω κίνδυνοι.

Μεσοπρόθεσμα το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται σύμφωνα με το πρόγραμμα να μειωθεί περαιτέρω σε 5,6% του ΑΕΠ το 2011, 2,8% του ΑΕΠ το 2012 και 2% του ΑΕΠ το 2013. Ομοίως, το πρωτογενές ισοζύγιο θα εμφανίσει πλεόνασμα 3,2% του ΑΕΠ το 2013, σε σύγκριση με το πρωτογενές έλλειμμα 7,7% το 2009. Η δημοσιονομική στρατηγική που περιγράφεται αποσκοπεί στη μείωση του διαρθρωτικού ελλείμματος (όπως υπολογίστηκε εκ νέου από τις υπηρεσίες της Επιτροπής με βάση την κοινώς συμφωνηθείσα μέθοδο) από 11½% του ΑΕΠ το 2009 σε 7¾% το 2010 και σε 1½% έως το 2013, ενώ ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος (ΜΔΣ) ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε διαρθρωτικούς όρους (δηλαδή σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα) δεν προβλέπεται να επιτευχθεί στη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Η δημοσιονομική εξυγίανση από το 2011 έως το 2013 βασίζεται τόσο στην ενίσχυση των εσόδων, όσο και την περικοπή των δαπανών, λεπτομέρειες των οποίων, ωστόσο, δεν έχουν ακόμη γνωστοποιηθεί. Κατά συνέπεια, τα δημοσιονομικά αποτελέσματα για το 2011 και μετέπειτα υπόκεινται σε κινδύνους. Επιπλέον, το βασικό μακροοικονομικό σενάριο στηρίζεται σε ευνοϊκές αναπτυξιακές παραδοχές, που υπονοούν ότι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ θα επανέλθει σε θετικούς ρυθμούς 1,5% το 2011 και 1,9% το 2012, φθάνοντας στο 2,5% το 2013. Γενικά, οι κίνδυνοι που συνοδεύουν την πορεία μεσοπρόθεσμης προσαρμογής είναι μεγάλοι.

Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος, που εκτιμάται σε 113,4% του ΑΕΠ το 2009, προβλέπεται στο πρόγραμμα σταθερότητας να υπερβεί το 120% του ΑΕΠ το 2010, προτού επανέλθει σε καθοδική τροχιά το 2012. Εκτός από την αύξηση του ελλείμματος και την υποχώρηση του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ, η σημαντική προσαρμογή αποθεμάτων-ροών συνέβαλε στην αύξηση του δείκτη του χρέους το 2009, λόγω χρηματοοικονομικών πράξεων που συνδέονται με το καθεστώς ρευστότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα και την τακτοποίηση ληξιπρόθεσμων οφειλών. Οι κίνδυνοι που συνδέονται με την προβλεπόμενη εξέλιξη του δείκτη του χρέους προς το ΑΕΠ εμφανίζονται επίσης αυξημένοι, λόγω των κινδύνων που ενυπάρχουν στις προβολές για την πορεία του ελλείμματος και του ΑΕΠ. Οι κίνδυνοι αυτοί ενδέχεται να επιδεινωθούν λόγω της αβεβαιότητας σχετικά με τις προσαρμογές αποθεμάτων-ροών, για τις συνιστώσες των οποίων το πρόγραμμα δεν παρέχει καμία πληροφορία, μολονότι αυτές μειώθηκαν σημαντικά σε σχέση με το παρελθόν (0,2% του ΑΕΠ για καθένα από τα έτη του προγράμματος).

Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα του Ιανουαρίου 2010 παρέχει επίσης πληροφορίες για ένα ευρύ φάσμα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες πρόκειται να δρομολογηθούν ή να υλοποιηθούν στη διάρκεια του 2010. Σύμφωνα με την επικαιροποίηση, η έγκαιρη και επιτυχής εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αυτών θα έχει θετική επίπτωση στην ποιότητα των δημοσίων οικονομικών και στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών εσωτερικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας. Ειδικότερα, η κυβέρνηση υπέβαλε ήδη στη Βουλή νομοσχέδιο για την ανεξαρτητοποίηση της Στατιστικής Υπηρεσίας και σχεδιάζει τη δημιουργία υπηρεσίας παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού υπό την αιγίδα της Βουλής και την υιοθέτηση δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων για την αποτελεσματική μεσοπρόθεσμη κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού. Μεσοπρόθεσμα και όχι αργότερα από το 2011, οι ελληνικές αρχές δεσμεύονται να εφαρμόζουν την κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει προγραμμάτων, που θα αντικαταστήσει πλήρως το ισχύον σύστημα από το 2012. Αυτό θα ενταχθεί επίσης σε ένα δεσμευτικό πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και θα βασιστεί σε ένα διπλογραφικό λογιστικό σύστημα. Επιπλέον, στο πρόγραμμα παρουσιάζεται ευρεία δέσμη

μεταρρυθμίσεων, με έμφαση σε πολιτικές στους τομείς που προωθούν επενδυτικά έργα φιλικά προς το περιβάλλον και στην αναθεώρηση του ισχύοντος νόμου για τις επενδύσεις, στην προώθηση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και στη σύσταση ελληνικού αναπτυξιακού ταμείου, στη συγκράτηση των πληθωριστικών πιέσεων μέσω της καλύτερης ρύθμισης της αγοράς, στην εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης (ΕΠΑ), στη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, στην αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, στη μείωση του αριθμού των δήμων και των κοινοτήτων, στη στήριξη των επενδύσεων στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας.

4. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΣΥΓΚΥΡΙΑ

4.1. Ο συνδυασμός των μέσων εποπτείας

Πολλές χώρες της ΕΕ αντιμετωπίζουν επί του παρόντος ελλείμματα γενικής κυβέρνησης τα οποία υπερβαίνουν την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Η συχνά σοβαρή επιδείνωση του ελλείμματος, καθώς και του χρέους, πρέπει να εξετάζεται στο πλαίσιο της πρωτοφανούς παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και οικονομικής κάμψης. Η κατάσταση αυτή αποτελεί τη συνισταμένη πολλών παραγόντων. Πρώτον, η επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας επιφέρει μείωση των φορολογικών εσόδων και αύξηση των δαπανών για κοινωνικές παροχές (π.χ. επιδόματα ανεργίας). Δεύτερον, αναγνωρίζοντας ότι οι δημοσιονομικές πολιτικές καλούνται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην παρούσα ιδιάζουσα οικονομική συγκυρία, η Επιτροπή, στο Ευρωπαϊκό Σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας (ΕΣΑΟ) του Νοεμβρίου 2008[30], το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο[31], ζήτησε να δοθεί δημοσιονομική ώθηση στην οικονομική δραστηριότητα. Το σχέδιο ανέφερε αναλυτικά ότι τα μέτρα τόνωσης θα πρέπει να είναι έγκαιρα, στοχευμένα και προσωρινά και να διαφοροποιούνται στα κράτη μέλη, ώστε να αντικατοπτρίζουν τη διαφορετική τους κατάσταση ως προς τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και την ανταγωνιστικότητα, και ότι πρέπει να καταργηθούν όταν η ανάκαμψη καταστεί διατηρήσιμη από μόνη της. Τέλος, αρκετές χώρες έχουν λάβει μέτρα για τη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού τους τομέα, ορισμένα από τα οποία έχουν επίπτωση στην κατάσταση του χρέους ή συνιστούν κίνδυνο αύξησης των ελλειμμάτων και του χρέους στο μέλλον[32], μολονότι ορισμένες από τις δαπάνες της δημόσιας στήριξης θα μπορούσαν να ανακτηθούν στο μέλλον.

Μολονότι στην Ελλάδα η τρέχουσα επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών πρέπει να εξεταστεί επίσης στο ίδιο πλαίσιο, οι δημοσιονομικές ανισορροπίες ήταν υψηλές και επίμονες για πολλά χρόνια, παρά την έντονη οικονομική δραστηριότητα έως το 2008, γεγονός που υπονοεί διαρθρωτικά αίτια. Ειδικότερα, τα δημόσια ελλείμματα αντικατοπτρίζουν ανεπαρκή έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ενώ οι προβλέψεις σχετικά με τα έσοδα και την αύξηση του ΑΕΠ έχουν αποδειχθεί συστηματικά υπερβολικά αισιόδοξες. Επιπλέον, διαρθρωτικές και ενδημικές αδυναμίες που συνδέονται με την καταχώριση των ελληνικών εθνικών λογαριασμών στο πρόσφατο παρελθόν, επηρέασαν επίσης αρνητικά τον έγκαιρο και

---

30 «Ευρωπαϊκό σχέδιο για την ανάκαμψη της οικονομίας», ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – COM (2008) 800 της 26.11.2008.

31 Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου 2008, στοιχεία 17271/1/08 REV 1.

32 Βλ. απόφαση της Eurostat για τη στατιστική καταχώρηση των δημόσιων παρεμβάσεων προκειμένου να στηριχθούν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οι χρηματοπιστωτικές αγορές κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, δελτίο Eurostat αριθ. 103/2009 της 15ης Ιουλίου 2009 και «Accounting for Bank Rescues» στο τεύχος Public Finances in EMU-2009, *Ευρωπαϊκή Οικονομία* 5, σ. 59-63.

αποτελεσματικό έλεγχο δαπανών και εσόδων, και τη μακροοικονομική εποπτεία. Τα υψηλά ελλείμματα οδήγησαν σε έναν από τους υψηλότερους δείκτες δημοσίου χρέους στην ΕΕ, ο οποίος όχι απλώς υπερβαίνει σημαντικά την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ, αλλά εξακολουθεί να κινείται σε μη διατηρήσιμη ανοδική πορεία.

Η κατάσταση της Ελλάδας, η οποία συνδυάζει τη δημοσιονομική κρίση με ευρύτερες μακροοικονομικές ανισορροπίες οφειλόμενες σε βαθιά διαρθρωτικά προβλήματα, απαιτεί την από κοινού χρήση εργαλείων οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας που προβλέπονται στην Συνθήκη και τις σχετικές διατάξεις του παραγώγου δικαίου. Προς τον σκοπό αυτό, η ταυτόχρονη εφαρμογή των μέσων για την επίτευξη διατηρήσιμης δημοσιονομικής εξυγίανσης και την υλοποίηση των αναγκαίων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον ευρύτερο τομέα οικονομικής δραστηριότητας έχει πολύ μεγάλη σημασία. Η σύσταση δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4, η ειδοποίηση για τη λήψη μέτρων βάσει του άρθρου 126 παράγραφος 9 και η γνώμη για το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010 σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 (το λεγόμενο επίσης προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης), καθώς και η από κοινού χρησιμοποίησή τους, αναμένεται να ενισχύσουν το πλαίσιο εποπτείας της ΕΕ.

4.2. Η εφαρμογή του άρθρου 121 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 121 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής και με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, διατυπώνει σύσταση για τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 121 παράγραφος 3 της Συνθήκης, το Συμβούλιο, βάσει εκθέσεων που υποβάλλει η Επιτροπή, παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση, καθώς και τη συνέπεια των οικονομικών πολιτικών με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών. Στην περίπτωση κατά την οποία διαπιστώνεται ότι οι οικονομικές πολιτικές δεν συνάδουν με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών, ή ότι ενδέχεται να τεθεί σε κίνδυνο η εύρυθμη λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, το άρθρο 121 παράγραφος 4 προβλέπει ότι η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει προειδοποίηση στο εν λόγω κράτος μέλος και να εισηγηθεί στο Συμβούλιο να απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις στο κράτος μέλος αυτό. Λόγω της σοβαρότητας της κατάστασης στην Ελλάδα, και για να διασφαλιστεί η συνέπεια με την απόφαση δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 9, κρίνεται σκόπιμο να απευθύνει το Συμβούλιο την αναγκαία σύσταση. Επιπλέον, το Συμβούλιο μπορεί, μετά από πρόταση της Επιτροπής, να αποφασίσει να δημοσιοποιήσει τις συστάσεις του.

Το Συμβούλιο θέσπισε τους πιο πρόσφατους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικών πολιτικών για τα κράτη μέλη και την Κοινότητα στις 14 Μαΐου 2008[33]. Οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών για το 2008-2010 προβλέπουν ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει «*να τηρήσουν τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς τους στόχους*» και πρέπει «*να αναλάβουν αποτελεσματική δράση για την ταχεία διόρθωση των υπερβολικών ελλειμμάτων τους*». Επιπλέον, τα κράτη μέλη με εξωτερικές ανισορροπίες καλούνται να τις διορθώσουν «*εφαρμόζοντας διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ενισχύοντας την εξωτερική τους ανταγωνιστικότητα και* (…) *συμβάλλοντας στην απορρόφησή τους με την εφαρμογή δημοσιονομικών πολιτικών*». Στη βάση αυτή, στις 25 Ιουνίου 2009[34], το Συμβούλιο παρατήρησε στις διαρθρωτικές του συστάσεις ότι για την Ελλάδα είναι «*επιτακτικά αναγκαίο*

---

[33] Σύσταση 2008/390/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 137 της 27.5.2008, σ. 13).

[34] ΕΕ L 183 της 15.07.2009, σ. 1.

να εντατικοποιήσει τις προσπάθειές της για την αντιμετώπιση διαρθρωτικών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας» και απηύθυνε συστάσεις ειδικές προς την χώρα αυτή, προσθέτοντας ότι θα έπρεπε να συνεχίσει τη δημοσιονομική εξυγίανση· να βελτιώσει τον ανταγωνισμό στον τομέα των επαγγελματικών υπηρεσιών, να εφαρμόσει μεταρρυθμίσεις για την αύξηση των επενδύσεων στην Ε&Α· να χρησιμοποιήσει τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων με αποτελεσματικότερο τρόπο· να υλοποιήσει τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης και να λάβει ευρύ φάσμα μέτρων για την αγορά εργασίας, στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης βασιζόμενης στην αρχή της ευελιξίας με ασφάλεια. Συγχρόνως, ως μέλος της ζώνης του ευρώ, το Συμβούλιο συνέστησε στην Ελλάδα να διασφαλίσει τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών· να βελτιώσει την ποιότητα των δημοσίων οικονομικών, συμπεριλαμβανομένων του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης και της εφαρμογής των κοινών ενωσιακών αρχών της ευελιξίας με ασφάλεια.

Δεδομένου του αντικτύπου της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης στην ελληνική οικονομία, η επακόλουθη επαναξιολόγηση των κινδύνων επιδεινώνει την επιβάρυνση του χρέους, αυξάνει τα επασφάλιστρα κινδύνου για το δημόσιο χρέος και μπορεί να θέσει ζητήματα αναφορικά με τη φερεγγυότητα της ελληνικής οικονομίας, με πιθανές επακόλουθες επιπτώσεις σε άλλες οικονομίες της ζώνης του ευρώ.

4.3. Η εφαρμογή του άρθρου 126 της Συνθήκης και προηγούμενα στάδια στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος όσον αφορά την Ελλάδα

Το άρθρο 126 της ΣΛΕΕ καθορίζει την ακολουθητέα διαδικασία σε περιπτώσεις υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Η διαδικασία αυτή διευκρινίζεται περαιτέρω στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος[35], ο οποίος αποτελεί μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή οφείλει να παρακολουθεί την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας βάσει δύο κριτηρίων, και συγκεκριμένα: α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπομένου ή υφισταμένου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς 3% του ΑΕΠ (εκτός εάν είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς, είτε, εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς)· και β) κατά πόσον ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60% (εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό).

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 104 παράγραφος 3 ΣΕΚ) ορίζει ότι, όταν ένα κράτος μέλος δεν εκπληρώνει τις απαιτήσεις ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η έκθεση αυτή «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

---

[35] ΕΕ L 209 της 2.08.1997, σ. 6. Λαμβάνεται επίσης υπόψη η γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής σχετικά με τις «Προδιαγραφές εφαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης», που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο ECOFIN στις 20 Νοεμβρίου 2009 και διατίθενται στη διεύθυνση: *http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm*.

Με βάση τα στοιχεία που γνωστοποιήθηκαν από τις ελληνικές αρχές τον Οκτώβριο του 2008[36], και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat[37], και λαμβάνοντας υπόψη τις ενδιάμεσες προβλέψεις του Ιανουαρίου 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής, η Επιτροπή συνέταξε έκθεση για την Ελλάδα δυνάμει του άρθρου 104 παράγραφος 3 ΣΕΚ, στις 18 Φεβρουαρίου 2009[38]. Στη συνέχεια και σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 4 ΣΕΚ, η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ) διατύπωσε γνώμη για την έκθεση της Επιτροπής, στις 27 Φεβρουαρίου 2009. Με γνώμονα την έκθεσή της βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 3 ΣΕΚ και τη γνώμη της ΔΟΕ, στις 24 Μαρτίου 2009, η Επιτροπή απηύθυνε προς το Συμβούλιο τη γνώμη της, σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 5 ΣΕΚ, ότι στην Ελλάδα υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα.

Στις 27 Απριλίου 2009, μετά από σύσταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 6 ΣΕΚ, ότι στην Ελλάδα υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα[39]. Συγχρόνως, και σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 ΣΕΚ, το Συμβούλιο απηύθυνε συστάσεις προς την Ελλάδα για τον τερματισμό της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος έως το 2010, επαναφέροντας το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης κάτω από το 3% του ΑΕΠ με αξιόπιστο και διατηρήσιμο τρόπο. Το Συμβούλιο συνέστησε περαιτέρω «*ότι για τον σκοπό αυτό, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει i) να ενισχύσουν τη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής το 2009 με την εφαρμογή μόνιμων μέτρων, κυρίως στο σκέλος των δαπανών, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής των ήδη εξαγγελθέντων μέτρων, (ii) να εφαρμόσουν πρόσθετα μόνιμα μέτρα το 2010 για τη μείωση του ονομαστικού ελλείμματος σαφώς κάτω από την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ μέχρι το τέλος του έτους, (iii) να συνεχίσουν τις προσπάθειες ελέγχου των παραγόντων, εκτός του καθαρού δανεισμού, που συμβάλλουν στη μεταβολή των επιπέδων του χρέους, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο δείκτης του ακαθάριστου δημόσιου χρέους μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό, και (iv) να συνεχίσουν τις προσπάθειες βελτίωσης της συγκέντρωσης και επεξεργασίας στατιστικών δεδομένων και ιδιαίτερα των δεδομένων της γενικής κυβέρνησης*». Το Συμβούλιο έθεσε στην Ελλάδα ως προθεσμία την 27η Οκτωβρίου 2009 για τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων με σκοπό να ενισχυθούν οι προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης ήδη το 2009 και να προσδιοριστούν τα μέτρα που κρίνονται επαρκή ώστε να εξασφαλιστεί η κατάλληλη πρόοδος στη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος έως το 2010.

Στις 11 Νοεμβρίου 2009, η Επιτροπή αξιολόγησε τα μέτρα που έλαβε η Ελλάδα για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος έως το 2010, ανταποκρινόμενη στη σύσταση του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2009, και συμπέρανε ότι τα μέτρα που έλαβε η Ελλάδα ήταν ανεπαρκή και απηύθυνε σύσταση για απόφαση του Συμβουλίου[40]. Στις 2 Δεκεμβρίου 2009, το Συμβούλιο έλαβε σχετική απόφαση δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 8 ΣΛΕΕ.

---

36 Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 3605/93 του Συμβουλίου (ο οποίος εν τω μεταξύ αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου), τα κράτη μέλη οφείλουν να αναφέρουν στην Επιτροπή, δύο φορές τον χρόνο, τα επίπεδα του προβλεπόμενου και του υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος και δημοσίου χρέους. Οι πλέον πρόσφατες κοινοποιήσεις της Ελλάδας είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables.

37 Δελτίο Eurostat αριθ. 147/2008 της 22.10.2008.

38 Όλα τα έγγραφα σχετικά με τη ΔΥΕ για την Ελλάδα υπάρχουν στον ακόλουθο δικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm.

39 Απόφαση 2009/415/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 135 της 30.5.2009, σ. 21).

40 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, «*Η απόφαση με την οποία το Συμβούλιο ειδοποιεί το συμμετέχον κράτος μέλος να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος, σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 9 της συνθήκης (126 παράγραφος 9 ΣΛΕΕ), λαμβάνεται εντός δύο μηνών από την απόφαση με την οποία το Συμβούλιο διαπίστωσε ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 8 (126 παράγραφος 8 ΣΛΕΕ)*», δηλαδή «*να ειδοποιήσει το κράτος μέλος να λάβει, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος την οποία το Συμβούλιο κρίνει αναγκαία για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση αυτή*».

5. Η ΑΝΑΓΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟ 2010 ΚΑΙ ΜΕΤΕΠΕΙΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΘΕΣΜΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΟΡΘΩΣΗ ΤΟΥ ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Βάσει των φθινοπωρινών μακροοικονομικών προβολών του 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής και των εκτιμήσεών τους για τη δυνητική ανάπτυξη, το διαρθρωτικό έλλειμμα το 2009 τοποθετείται στο 11½% του ΑΕΠ. Ως εκ τούτου, η συνολική αναγκαία διαρθρωτική προσαρμογή για την Ελλάδα, προκειμένου να υποχωρήσει το έλλειμμα κάτω από την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ, υπερβαίνει το 9% του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια, η διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος το 2010, όπως συνέστησε προηγουμένως το Συμβούλιο, δεν είναι πλέον ρεαλιστική.

Απαιτείται εμπροσθοβαρής και αξιόπιστη διαρθρωτική δημοσιονομική εξυγίανση για να βελτιωθούν οι μεσοπρόθεσμες αναπτυξιακές προοπτικές στην Ελλάδα, πλην όμως μια τέτοια μεγάλη προσπάθεια σε ένα και μόνον έτος είναι προφανώς ανέφικτη, ενώ μιας τέτοιας έκτασης προσαρμογή σε χρονικό ορίζοντα τριών ετών αντιπροσωπεύει μεγάλη πρόκληση. Ωστόσο, οι υψηλές και επίμονες δημοσιονομικές ανισορροπίες, σε συνδυασμό με το μεγάλο και ταχέως αυξανόμενο επίπεδο του χρέους, καθώς και οι διαθέσιμοι δείκτες μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας, είναι θέματα που προκαλούν ανησυχίες και χρήζουν άμεσης βραχυπρόθεσμης δράσης. Σύμφωνα με την έκθεση διατηρησιμότητας 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής[41], η Ελλάδα διατρέχει υψηλό μακροπρόθεσμο κίνδυνο όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών της. Ο μακροπρόθεσμος δημοσιονομικός αντίκτυπος της δημογραφικής γήρανσης είναι πολύ πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ, κυρίως εξαιτίας της σχετικά μεγάλης αύξησης των συνταξιοδοτικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά τις επερχόμενες δεκαετίες, εφόσον δεν υπάρξει αναμόρφωση του συνταξιοδοτικού συστήματος. Η δημοσιονομική κατάσταση του 2009 επιτείνει τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της δημογραφικής γήρανσης στο κενό διατηρησιμότητας. Η επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων μεσοπρόθεσμα, και ιδιαίτερα η περαιτέρω μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος με σκοπό τη συγκράτηση της σημαντικής αύξησης των δαπανών λόγω γήρανσης του πληθυσμού, θα συνέβαλλαν στη μείωση των κινδύνων ως προς τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών. Εάν η δημοσιονομικές ανισορροπίες στην Ελλάδα δεν διορθωθούν ταχέως, θα βαρύνουν στις προσδοκίες των οικονομικών παραγόντων και θα είναι επιζήμιες για τις αναπτυξιακές προοπτικές, όχι μόνο μακροπρόθεσμα, αλλά ήδη στο εγγύς μέλλον.

---

[41] Σύμφωνα με τις προβολές που περιέχονται στην έκθεση διατηρησιμότητας 2009 (*Ευρωπαϊκή Οικονομία, 9*), οι δημόσιες δαπάνες που σχετίζονται με τη γήρανση του πληθυσμού είναι δυνατό να αυξηθούν, με την παραδοχή αμετάβλητων πολιτικών, κατά 16% του ΑΕΠ από το 2010 έως το 2060, εκ των οποίων 12,5 μονάδες αναφέρονται στις συντάξεις. Βλ. επίσης ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο με τίτλο «Η μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών για μια οικονομία σε φάση ανάκαμψης» - COM(2009) 545 της 14.10.2009.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή θεωρεί ότι, παρατείνοντας έως το 2012 την προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα, όπως αναφέρεται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010, δημιουργούνται οι προϋποθέσεις ισόρροπης και διαρκούς εξυγίανσης (καθιστώντας αναγκαία στη συνέχεια τη διόρθωση προκειμένου να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος στόχος σχεδόν ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών). Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να εφαρμόσει αυστηρά τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος και τις διαρθρωτικές προσαρμογές που περιλαμβάνονται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010 και να είναι έτοιμη να θεσπίσει περαιτέρω μέτρα σε περίπτωση που η προσαρμογή δεν επαρκεί για την επίτευξη του στόχου. Αυτό θα καταστήσει περισσότερο αξιόπιστο τον στόχο της μείωσης του δημόσιου ελλείμματος κάτω του 3% του ΑΕΠ το 2012.

Εάν ο δείκτης του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης το 2010 μειωθεί στο 8,7% του ΑΕΠ, με βάση τα προβλεπόμενα μόνιμα μέτρα, η προσπάθεια αξιόπιστης προσαρμογής για τη βιώσιμη επάνοδο του ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ έως το 2012, το αργότερο, θα απαιτήσει επίσης σημαντική βελτίωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου (κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο χωρίς έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα) το 2011 και το 2012. Συνεπώς, για τα δύο αυτά έτη, η διαρθρωτική δημοσιονομική προσπάθεια θα πρέπει να είναι τουλάχιστον 3½% του ΑΕΠ το 2010 και το 2011 και 2½% του ΑΕΠ το 2012.

Εάν τα αποτελέσματα το 2010 αποδειχθούν καλύτερα των αναμενομένων, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να χρησιμοποιήσουν τα πρόσθετα αυτά περιθώρια για την περαιτέρω μείωση του ελλείμματος, προκειμένου να συμβάλουν σε βιώσιμη πτωτική διόρθωση των επιπέδων του δημοσίου χρέους. Στην αντίθετη περίπτωση, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να αντισταθμίσουν την υστέρηση των εσόδων με περικοπές των τρεχουσών δαπανών.

Αν και φθίνουσα, η συμβολή παραγόντων που επηρεάζουν τον δείκτη του χρέους, πλην του καθαρού δανεισμού και της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ (δηλ. χρηματοπιστωτικές πράξεις και άλλες συνιστώσες της αποκαλούμενης προσαρμογής αποθεμάτων-ροών), οι οποίοι είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του δείκτη του χρέους τα προηγούμενα χρόνια, προβλέπεται να μειωθεί το 2010. Παρά το γεγονός ότι η σχεδιαζόμενη αυτή πορεία της προσαρμογής των αποθεμάτων-ροών αντιπροσωπεύει βελτίωση σε σχέση με το παρελθόν, η συμβολή της στη συνολική αύξηση του επιπέδου του χρέους εξακολουθεί να προκαλεί ανησυχία. Κατά συνέπεια, η ελληνική κυβέρνηση χρειάζεται να λάβει περαιτέρω μέτρα για τον έλεγχο των πράξεων που αυξάνουν το χρέος, εκτός από το έλλειμμα.

Η ετήσια μεταβολή των επιπέδων του χρέους της γενικής κυβέρνησης κατά την περίοδο 2010 έως 2012 δεν θα πρέπει να υπερβεί την αύξηση βάσει των στόχων για ονομαστικό έλλειμμα όχι ανώτερο του 8,7% του ΑΕΠ το 2010, του 5,6% του ΑΕΠ το 2011 και του 2,8% του ΑΕΠ το 2012, και από την έκδοση χρεωστικών τίτλων για τη ρύθμιση υπερημεριών και την κανονική διαχείριση των αναγκών ρευστότητας. Κατά συνέπεια, η μεταβολή στο επίπεδο του ακαθάριστου χρέους δεν θα πρέπει να υπερβαίνει τα 22,240 δισεκατ. ευρώ το 2010, τα 11,320 δισεκατ. ευρώ το 2011 και τα 4,510 δισεκατ. ευρώ το 2012. Αυτό αντιστοιχεί σε προσαρμογή αποθεμάτων-ροών ¼% του ΑΕΠ ετησίως το 2010, το 2011 και το 2012.

Αφού διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, η Ελλάδα θα πρέπει να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει την ταχεία επίτευξη ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε διαρθρωτικούς όρους, προκειμένου να υπάρξει επαρκής και διατηρήσιμη μείωση των επιπέδων του χρέους.

Η επίτευξη ισοσκελισμένου προϋπολογισμού για την κατάλληλη δημοσιονομική διαχείριση των περιόδων οικονομικής επιβράδυνσης παραμένει θέμα ουσιαστικής σημασίας.

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων αρκετών ετών, οι εξωτερικοί λογαριασμοί της ελληνικής οικονομίας επιδεινώθηκαν σημαντικά, με τις υψηλές και επίμονες εξωτερικές ανισορροπίες να αντικατοπτρίζουν σε μεγάλο βαθμό την έντονη επιδείνωση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας. Η καθαρή θέση της χώρας διεθνώς έχει χειροτερεύσει σημαντικά από το 2004. Η αρνητική καθαρή διεθνής επενδυτική θέση υπερβαίνει ήδη το 115% του ΑΕΠ το 2009. Κατά συνέπεια, ο δημόσιος τομέας δεν απορροφά απλώς το κυριότερο μέρος της διαθέσιμης εξωτερικής χρηματοδότησης, αλλά εμποδίζει και την πρόσβαση του ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση. Για τον λόγο αυτόν, η θαρραλέα δημοσιονομική εξυγίανση είναι καίριας σημασίας για την επανάκτηση των απωλειών ανταγωνιστικότητας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισορροπιών. Θα απαιτηθούν επίσης διαρθρωτικά μέτρα και συγκράτηση των μισθών, προκειμένου να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα των τιμών και να διορθωθούν οι εξωτερικές ανισορροπίες.

Η δημοσιονομική εξυγίανση είναι επίσης κρίσιμη για την επανάκτηση των απωλειών ανταγωνιστικότητας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισορροπιών. Προς τον σκοπό αυτόν, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να εφαρμόσουν μόνιμα μέτρα για τον έλεγχο των τρεχουσών πρωτογενών δαπανών, συμπεριλαμβανομένου του μισθολογικού κόστους στον δημόσιο τομέα, και να εφαρμόσουν επειγόντως διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Ειδικότερα, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης κατευθύνονται επίσης προς την ενίσχυση της ποιότητας των δημοσίων οικονομικών, στο πλαίσιο ενός διεξοδικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων, θέτοντας παράλληλα ταχέως σε εφαρμογή πολιτικές για την περαιτέρω αναμόρφωση της φορολογικής διοίκησης.

Η Επιτροπή συνιστά στην Ελλάδα να υποβάλει, έως τις 16 Μαρτίου 2010, έκθεση στην οποία θα προσδιορίζονται τα μέτρα και το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής για την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων του 2010. Η Ελλάδα θα πρέπει επίσης να υποβάλει έκθεση έως τις 15 Μαΐου 2010 (και στη συνέχεια σε τριμηνιαία βάση), όπου θα περιγράφονται τα μέτρα που πρόκειται να εφαρμοστούν σε συμμόρφωση με τη σύσταση του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4 και με την απόφαση δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 9. Ειδικότερα, η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει λεπτομερή στοιχεία για τα συγκεκριμένα μέτρα που έχουν εφαρμοστεί έως την ημερομηνία υποβολής της έκθεσης, σε συμμόρφωση με την παρούσα απόφαση· συγκεκριμένα μέτρα που προβλέπεται να εφαρμοστούν μετά την ημερομηνία της έκθεσης, σε συμμόρφωση με την παρούσα απόφαση· το χρονοδιάγραμμα έγκρισης των διαρθρωτικών μέτρων, που περιγράφονται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας του Ιανουαρίου 2010· τη μηνιαία εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού· στοιχεία για περιόδους μικρότερες του έτους όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της κοινωνικής ασφάλισης, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκτός προϋπολογισμού ταμείων· την έκδοση και αποπληρωμή δημόσιου χρέους· πληροφορίες για τις εξελίξεις στη μόνιμη απασχόληση και την απασχόληση ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα· τις εκκρεμείς πληρωμές δημοσίων δαπανών (συσσωρευμένες υπερημερίες)· και την οικονομική κατάσταση στις δημόσιες επιχειρήσεις και τις λοιπές οντότητες του δημοσίου (με ετήσια συχνότητα).

*

* *

Βάσει της ανωτέρω αξιολόγησης, η Επιτροπή συνιστά στο Συμβούλιο i) να απευθύνει συστάσεις στην Ελλάδα προκειμένου να τερματιστεί η ασυνέπεια με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών στην Ελλάδα και να εξαλειφθεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 121 παράγραφος 4 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ii) να ειδοποιήσει την Ελλάδα σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 9 να λάβει τα μέτρα τα οποία κρίνει αναγκαία το Συμβούλιο για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού δημοσίου ελλείμματος και iii) να διατυπώσει γνώμη για το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι η δημοσιοποίηση της παρούσας σύστασης του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4 θα διευκολύνει τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Κοινότητας και θα συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση από πλευράς οικονομικών παραγόντων, διευκολύνοντας την εφαρμογή των συνιστώμενων μέτρων. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει επίσης στο Συμβούλιο να αποφασίσει τη δημοσιοποίηση της συνημμένης σύστασης· δημοσιοποιούνται επίσης οι υπόλοιπες συστάσεις και η απόφαση.

2010/0031 (NLE)

Πρόταση για

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

περί δημοσιοποίησης της σύστασης προκειμένου να τερματιστεί η ασυνέπεια με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών στην Ελλάδα και να εξαλειφθεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 121 παράγραφος 4,

την πρόταση της Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Στις [16 Φεβρουαρίου 2010], το Συμβούλιο ενέκρινε τη σύσταση [αριθ. ...] προκειμένου να τερματιστεί η ασυνέπεια με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών στην Ελλάδα και να εξαλειφθεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

(2) Η δημοσιοποίηση της σύστασης αναμένεται να διευκολύνει τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Ένωσης και να συμβάλει στην καλύτερη κατανόηση από πλευράς οικονομικών παραγόντων, διευκολύνοντας την εφαρμογή των συνιστώμενων μέτρων,

ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ:

Άρθρο 1

Η σύσταση [αριθ. ... της 16ης Φεβρουαρίου 2010] προκειμένου να τερματιστεί η ασυνέπεια με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών στην Ελλάδα και να εξαλειφθεί ο κίνδυνος υπονόμευσης της εύρυθμης λειτουργίας της οικονομικής και νομισματικής ένωσης δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση παράγει αποτελέσματα από τις [16 Φεβρουαρίου 2010].

Βρυξέλλες, [16 Φεβρουαρίου 2010].

Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος