



**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

**Βρυξέλλες, 16 Φεβρουαρίου 2010 (18.10)
(OR. en)**

6560/10

UEM 49

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της : Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου
προς : τις αντιπροσωπείες

Θέμα : Γνώμη του Συμβουλίου σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα
σταθερότητας της Ελλάδας για την περίοδο 2010-2013

Διαβιβάζεται εν παραρτήματι προς τις αντιπροσωπείες η γνώμη του Συμβουλίου σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Ελλάδας για την περίοδο 2010-2013, όπως εγκρίθηκε από το Συμβούλιο (Ecofin) στις 16 Φεβρουαρίου 2010.

Συνημμ.

ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Ελλάδας
για την περίοδο 2010-2013

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της
εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών
πολιτικών¹, και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 3,
τη σύσταση της Επιτροπής,
έπειτα από διαβουλεύσεις με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΓΝΩΜΗ:

- (1) Στις [16 Φεβρουαρίου 2010], το Συμβούλιο εξέτασε το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Ελλάδας, που καλύπτει την περίοδο 2010 έως 2013.
- (2) Την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα γνώρισε ισχυρή οικονομική ανάπτυξη 4% ετησίως. 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. Δεδομένου του αντικτύπου της παγκόσμιας οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης στην ελληνική οικονομία, η επακόλουθη επαναξιολόγηση των κινδύνων επιδεινώνει την πίεση στην επιβάρυνση του χρέους και αυξάνει τα επασφάλιστρα κινδύνου για το δημόσιο χρέος.

¹ ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1. Τα έγγραφα που αναφέρονται στο παρόν κείμενο διατίθενται στον ακόλουθο δικτυακό τόπο:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm.

- (3) Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις του 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής, το πραγματικό ΑΕΠ συρρικνώθηκε το 2009 κατά 1% περίπου, η δε ανάπτυξη αναμένεται να παραμένει αρνητική το 2010. Η πτωτική πορεία της οικονομίας προκάλεσε σημαντική επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών. Καθώς τα έσοδα του Δημοσίου εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την έμμεση φορολογία, η εξασθένηση της κατανάλωσης, σε συνδυασμό με τις αδυναμίες του φορολογικού μηχανισμού, οδήγησε ταχέως σε χαμηλότερες φορολογικές εισπράξεις και σημαντικές υστερήσεις των εσόδων σε σύγκριση με τα αναμενόμενα. Από πλευράς δαπανών υπήρξαν σημαντικές υπερβάσεις, ειδικότερα στον τομέα της υγείας και όσον αφορά τους μισθούς του δημοσίου. Επιπλέον, η πτωτική πορεία της οικονομίας επιβάρυνε τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας, με αποτέλεσμα περαιτέρω δημοσιονομική επιδείνωση. Με το δημόσιο έλλειμμα να υπερβαίνει κατά πολύ το 3% του ΑΕΠ κατά μέσον όρο την τελευταία δεκαετία και τις επανειλημμένα εκτεταμένες, αυξητικές του χρέους, χρηματοπιστωτικές πράξεις, ο δείκτης του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει ήδη το 100% του ΑΕΠ. Η Ελλάδα χρειάζεται επειγόντως να περιορίσει τα δημόσια ελλείμματα και να μειώσει το δημόσιο χρέος με μόνιμες περικοπές των δαπανών και αύξηση των εσόδων, και να εντείνει την προσήλωση της κυβέρνησης στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην κοινωνική ασφάλιση, τη δημοσιονομική διαδικασία, το φορολογικό σύστημα και τη συλλογή στατιστικών στοιχείων. Η Ελλάδα αντιμετωπίζει την πρόκληση της ουσιαστικής δημοσιονομικής εξυγίανσης, με ταυτόχρονη βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων οικονομικών και διόρθωση των παραγόντων στους οποίους οφείλονται οι μεγάλες εσωτερικές και εξωτερικές ανισορροπίες της οικονομίας, μέσα σε ένα ιδιαίτερα δυσμενές μακροοικονομικό πλαίσιο.

- (4) Το βασικό μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζεται το πρόγραμμα προβλέπει ότι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ θα παραμείνει αρνητική το 2010 (-1,1% το 2009· -0,3% το 2010), προτού επανέλθει σε θετικούς ρυθμούς 2% κατά μέσο όρο για την υπόλοιπη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου. Αξιολογούμενο με βάση τα τρέχοντα διαθέσιμα στοιχεία, το μακροοικονομικό σενάριο για το 2010 και εφεξής φαίνεται αισιόδοξο. Ειδικότερα, οι επενδύσεις, μολονότι παρουσιάζουν αρνητική πραγματική αύξηση, προβλέπεται να ενισχυθούν από ορισμένες πρωτοβουλίες της κυβέρνησης για τη στήριξη των επενδύσεων και τη βελτίωση της απορρόφησης πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Ωστόσο, λόγω δυσχερέστερων όρων δανεισμού, η εξωτερική χρηματοδότηση μπορεί να αποδειχθεί λιγότερο ευνοϊκή και, επομένως, η εξυπηρέτηση του ταχέως αυξανόμενου εξωτερικού χρέους της Ελλάδας ενδέχεται να αποθαρρύνει περαιτέρω τις επενδύσεις. Επιπλέον, παρόλη τη βελτίωση των οικονομικών προοπτικών των εμπορικών εταιρών της Ελλάδας, οι εύθραυστες ακόμη προοπτικές του διεθνούς εμπορίου και οι συσσωρευμένες με την πάροδο των ετών απώλειες ανταγωνιστικότητας συνεπάγονται σημαντικούς κινδύνους δυσμενέστερων εξελίξεων σε σχέση με το μακροοικονομικό σενάριο στο οποίο στηρίζεται το πρόγραμμα, κυρίως λόγω της ευάλωτης κατάστασης των τομέων της ναυτιλίας και του τουρισμού στο πλαίσιο της παρούσας συγκυρίας. Οι προβλέψεις του προγράμματος όσον αφορά τον πληθωρισμό φαίνονται ρεαλιστικές, ενώ η εξέλιξη των εξωτερικών ανισορροπιών σε μεσοπρόθεσμη βάση θεωρείται ελαφρώς ευνοϊκή. Σύμφωνα με το εναλλακτικό, και πιο ρεαλιστικό, μακροοικονομικό σενάριο, το πραγματικό ΑΕΠ αναμένεται να συρρικνωθεί κατά 0,8% το 2010, πριν επανακάμψει και αυξηθεί κατά 1% το 2011, 1,5% το 2012 και 2% το 2013.

- (5) Για το 2009, η επίσημη εκτίμηση για το δημόσιο έλλειμμα ανέρχεται στο 12¾% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με τον δημοσιονομικό στόχο του 3,7% του ΑΕΠ που περιλαμβάνονταν στο προηγούμενο επικαιροποιημένο πρόγραμμα (η εκτίμηση του 2009 περιλαμβάνει καθαρή, αυξητική του χρέους, επίπτωση προσωρινής φύσεως 1¼% του ΑΕΠ). Το πολύ υψηλότερο σε σχέση με το προϋπολογισθέν έλλειμμα το 2009 εξηγείται εν μέρει μόνο από τις δυσμενείς μακροοικονομικές συνθήκες. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ το 2009 ήταν -1¼%, ενώ στο προηγούμενο πρόγραμμα προβλεπόταν πραγματική αύξηση 1,1%. Ωστόσο, ένα σχετικά μικρό μόνο μέρος των δημοσιονομικών αποκλίσεων το 2009 μπορεί να αποδοθεί 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 ελλείμματος για το 2008 αναθεωρήθηκε προς τα άνω κατά 2¾% του ΑΕΠ, σε σύγκριση με τα στοιχεία που αναφέρθηκαν την άνοιξη)². Επιπλέον των παραγόντων αυτών, η επιδείνωση του δημοσίου ελλείμματος αντικατοπτρίζει υστέρηση εσόδων 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, επιβεβαιώνοντας επίσης το γεγονός ότι οι αρχικές προβλέψεις εσόδων στον προϋπολογισμό, στις οποίες στηρίχθηκε ο δημοσιονομικός στόχος, ήταν ιδιαίτερα αισιόδοξες. Στο σκέλος των δαπανών, ορισμένες έκτακτες δαπάνες, ανερχόμενες περίπου σε 1¼% του ΑΕΠ, συνέβαλαν στην υπέρβαση των δαπανών. Πέραν αυτού, το μισθολογικό κόστος του δημοσίου τομέα υπερέβη περίπου κατά 0,7% του ΑΕΠ τον στόχο της προηγούμενης επικαιροποίησης του ελληνικού προγράμματος σταθερότητας. Οι εν λόγω διολισθήσεις στις δαπάνες και τα έσοδα υπεραντισταθμίζουν τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης που εξήγγειλε η κυβέρνηση τον Ιούνιο του 2009³, τα οποία τελικά εφαρμόστηκαν μόνον εν μέρει στη διάρκεια του έτους⁴.

² 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 ελληνικής κυβέρνησης δεν έχει ακόμη αρθεί. Βλ. επίσης την έκθεση της Επιτροπής για τις στατιστικές του δημοσίου ελλείμματος και του χρέους της Ελλάδας, COM(2010) 1 της 8.1.2010.

³ 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 οινόπνευματώδη, 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.).

⁴ Για παράδειγμα, η επιβολή ενός τέλους σε κτίσματα στα οποία έχουν γίνει παραβιάσεις της νομοθεσίας για τη χρήση γης (με εκτιμώμενο δημοσιονομικό αντίκτυπο περίπου ½% του ΑΕΠ), η οποία ανακοινώθηκε τον Ιούνιο, δεν εφαρμόστηκε, καθώς κρίθηκε αντισυνταγματική από τα ελληνικά δικαστήρια. Περαιτέρω παραδείγματα μέτρων τα οποία απέδωσαν λιγότερο απ' όσα αναμενόταν 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.

- (6) Σύμφωνα με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα, ο στόχος για το έλλειμμα το 2010 καθορίζεται στο 8,7% του ΑΕΠ. Σε σύγκριση με τον δημοσιονομικό στόχο που είχε τεθεί στον νόμο για τον προϋπολογισμό του 2010, ο οποίος ψηφίστηκε από τη Βουλή στις 23 Δεκεμβρίου 2009, ο τρέχων δημοσιονομικός στόχος αντιπροσωπεύει αναθεώρηση προς τα κάτω κατά ½ % του ΑΕΠ. Ο αναθεωρημένος αυτός δημοσιονομικός στόχος για το 2010 προϋποθέτει μείωση του ελλείμματος κατά 4 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, που αντικατοπτρίζει αύξηση στον δείκτη συνολικών εσόδων προς το ΑΕΠ της τάξεως των 2,6 εκατοστιαίων μονάδων του ΑΕΠ και μείωση στον δείκτη συνολικών δαπανών προς το ΑΕΠ κατά 1,4 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια, το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής προβλέπεται ότι θα προέλθει από το σκέλος των εσόδων του προϋπολογισμού, με την εφαρμογή προσωρινών μέτρων ενίσχυσης των εσόδων της τάξης του ¼% του ΑΕΠ (έσοδα από το καθεστώς ενίσχυσης της ρευστότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα, επιβολή ειδικού φόρου σε επιχειρήσεις με υψηλή κερδοφορία και στη μεγάλη ακίνητη περιουσία) και με την εφαρμογή 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 την κατάργηση έκτακτων δαπανών που υπερβαίνουν το 1¼% το 2009, ενώ η επίπτωση ορισμένων μόνιμων περικοπών δαπανών που ανακοινώθηκαν, ουσιαστικά ακυρώνεται από την αύξηση των δαπανών για την παιδεία και την ασφάλεια, την υγειονομική περίθαλψη και τις δημόσιες επενδύσεις κατά 1½% του ΑΕΠ συνολικά. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα παρουσιάζει λεπτομερή δέσμη συγκεκριμένων μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης, παρέχοντας επίσης την εκτιμώμενη ποσοτικοποίηση εκάστου μέτρου, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση και υλοποίησή τους, τα οποία αποσκοπούν στην αύξηση των φορολογικών εσόδων και στην ενίσχυση των μηχανισμών είσπραξής τους και, σε μικρότερο βαθμό, στην περιστολή των πρωτογενών δημόσιων δαπανών. Ο γενικός προσανατολισμός της δημοσιονομικής πολιτικής το 2010 θα είναι δεόντως περιοριστικός.

- (7) Στις 11 Φεβρουαρίου 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέτασε τη δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας, τάχθηκε υπέρ των προσπαθειών της ελληνικής κυβέρνησης και της δέσμευσής της να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια -περιλαμβανομένης και της λήψης πρόσθετων μέτρων- προκειμένου να επιτευχθούν οι φιλόδοξοι στόχοι του προγράμματος σταθερότητας, και ζήτησε από την Ελλάδα την απαρέγκλιτη και αποφασιστική εφαρμογή όλων των μέτρων, ούτως ώστε το δημόσιο έλλειμμα να μειωθεί πραγματικά κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ κατά το 2010.
- (8) Μετά τον στόχο του 8,7% του ΑΕΠ που τέθηκε για το 2010, το έλλειμμα προβλέπεται να υποχωρήσει κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου στο 5,6% του ΑΕΠ το 2011, στο 2,8% το 2012 και στο 2% μέχρι το 2013. Ομοίως, το πρωτογενές ισοζύγιο θα φθάσει σε πλεόνασμα 3,2% του ΑΕΠ μέχρι το 2013, σε σύγκριση με το έλλειμμα 3,5% το 2010. Η δημοσιονομική στρατηγική στοχεύει στη μείωση του διαρθρωτικού ελλείμματος από 11½% του ΑΕΠ το 2009 σε 7¾% το 2010, 4¾% το 2011, 2¼% το 2012 και 2% έως το 2013. Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος (ΜΔΣ) για ισοσκελισμένο προϋπολογισμό σε διαρθρωτικούς όρους δεν προβλέπεται να επιτευχθεί εντός του χρονικού ορίζοντα του προγράμματος. Η δημοσιονομική εξυγίανση από το 2011 έως το 2013 βασίζεται κατά κύριο λόγο σε φιλόδοξο σχέδιο ενίσχυσης των εσόδων και περικοπών των δαπανών, το οποίο όμως μέχρι στιγμής δεν πλαισιώνεται πλήρως από συγκεκριμένα μέτρα.
- (9) Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος, που εκτιμάται σε 113,4% του ΑΕΠ κατά το τέλος του 2009, προβλέπεται να υπερβεί το 120% του ΑΕΠ στο τέλος του 2010, πριν επανέλθει σε πτωτική τροχιά το 2012. Εκτός από την αύξηση του ελλείμματος και τη μείωση της αύξησης του ΑΕΠ, η σημαντική προσαρμογή των 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 εκκρεμών δαπανών. Τα τελευταία έτη του προγράμματος, οι άλλοι παράγοντες, πλην του ελλείμματος, που συντελούν στην αύξηση του χρέους αναμένεται να περιοριστούν σημαντικά, ανερχόμενοι σε 0,2% του ΑΕΠ ετησίως.

- (10) Υπάρχει σοβαρός κίνδυνος δυσμενέστερων εξελίξεων όσον αφορά τα δημοσιονομικά αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, το βασικό κεντρικό μακροοικονομικό σενάριο στηρίζεται σε ευνοϊκές αναπτυξιακές παραδοχές. Οι κίνδυνοι όσον αφορά την υλοποίηση του αναθεωρημένου δημοσιονομικού στόχου για το 2010 είναι μεγάλοι, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι τα αναμενόμενα οφέλη από την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής βασίζονται σε αισιόδοξες εκτιμήσεις. Εξάλλου, η σύνθεση της ζήτησης ενδέχεται να αποφέρει λιγότερα φορολογικά έσοδα από τα προβλεπόμενα στο πρόγραμμα. Από το 2011 και μετά, διαφαίνονται κίνδυνοι λόγω της έλλειψης λεπτομερών πληροφοριών σχετικά με τα μέτρα στήριξης της σχεδιαζόμενης εξυγίανσης, ιδίως όσον αφορά την πλευρά των δαπανών, ενώ οι προβλεπόμενες περικοπές σε ορισμένες κατηγορίες δαπανών φαίνονται, εκ πρώτης όψεως, φιλόδοξες. Οι κίνδυνοι που συνδέονται με την προβλεπόμενη εξέλιξη του δείκτη του χρέους προς το ΑΕΠ αντικατοπτρίζουν τους κινδύνους που συνδέονται με τις προβολές όσον αφορά την πορεία του ελλείμματος και του ΑΕΠ. Οι κίνδυνοι αυτοί ενδέχεται να επιδεινωθούν λόγω της αβεβαιότητας σχετικά με τις προσαρμογές αποθεμάτων-ροών, μολονότι ήταν σημαντικά μειωμένες σε σύγκριση με το παρελθόν, για τις συνιστώσες των οποίων (συμπεριλαμβανομένων των ιδιωτικοποιήσεων) το πρόγραμμα δεν παρέχει καμία πληροφορία. Το εναλλακτικό μακροοικονομικό σενάριο, με χαμηλότερη ανάπτυξη κατά τη διάρκεια του προγράμματος, είναι πιο συγκρατημένο και θεωρείται περισσότερο εύλογο. Παρόλα ταύτα, οι ετήσιοι δημοσιονομικοί στόχοι κατά τον χρονικό ορίζοντα του προγράμματος δεν διαφέρουν από το κεντρικό σενάριο, που σημαίνει ότι η ελληνική κυβέρνηση θα λάβει τα αναγκαία επιπρόσθετα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης, τα οποία δεν έχουν προς το παρόν διευκρινιστεί, ακόμη και στην περίπτωση λιγότερο ευνοϊκών μακροοικονομικών εξελίξεων.

- (11) Η έλλειψη μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου για διαχρονικά συνεπή δημοσιονομικό προγραμματισμό έχει συντελέσει στα αρνητικά δημοσιονομικά αποτελέσματα κατά το παρελθόν. Οι επαναλαμβανόμενες δημοσιονομικές αποκλίσεις από τους αρχικούς δημοσιονομικούς σχεδιασμούς επιδεινώθηκαν επίσης από την ανεπαρκώς συγκεντρωτική διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, την ελλιπή παρακολούθηση των δημόσιων δαπανών και την απουσία λογοδοσίας σε επίπεδο επιτελικών υπουργείων. Οι αδυναμίες αυτές, σε συνδυασμό με τις συστηματικά αισιόδοξες προβλέψεις εσόδων, έχουν επανειλημμένως οδηγήσει σε αποτυχίες ως προς την επίτευξη των επιδιωκόμενων δημοσιονομικών στόχων. Επιπλέον, τα διαρθρωτικά και ενδημικά προβλήματα που συνδέονται με το ελληνικό εθνικολογιστικό σύστημα επηρέασαν επίσης αρνητικά τον έγκαιρο και αποτελεσματικό έλεγχο των εσόδων και των δαπανών. Το πρόγραμμα προβλέπει την επιτάχυνση της τρέχουσας δημοσιονομικής μεταρρύθμισης και περαιτέρω πρόοδο όσον αφορά την κατάρτιση προϋπολογισμών βάσει προγραμμάτων, με στόχο τη βελτίωση του ελέγχου και της διαχείρισης των δημοσίων δαπανών, την αύξηση της διαφάνειας και την εισαγωγή προοπτικής πολυετούς προγραμματισμού στη δημοσιονομική διαδικασία. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαδικασίας έχει προγραμματιστεί να θεσμοθετηθεί ήδη το 2010 και να εφαρμοστεί εν μέρει στον προϋπολογισμό του 2011, και πλήρως το 2012. Επιπλέον, προβλέπονται επίσης και έχει προγραμματιστεί να νομοθετηθούν ήδη από το 2010 ορισμένες παρεμβάσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Στο πρόγραμμα προβλέπεται ακόμη η απολύτως αναγκαία αναμόρφωση του ελληνικού στατιστικού συστήματος (συμπεριλαμβανομένου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους) και η ανεξαρτησία των εθνικών στατιστικών αρχών.

- (12) Σύμφωνα με το πρόγραμμα, η δημοσιονομική πολιτική αποσκοπεί στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των επενδυτών και στην αντιμετώπιση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών ανισορροπιών. Στο πρόγραμμα παρουσιάζεται μια ευρεία δέσμη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες αποτελούν μέρος μιας πιο μακροπρόθεσμης στρατηγικής για τη βελτίωση της ποιότητας και της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών. 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, καθώς και τη θέσπιση δεσμευτικών δημοσιονομικών κανόνων για την αποτελεσματική μεσοπρόθεσμη κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού. Μεσοπρόθεσμα, και το αργότερο εντός του 2011, οι ελληνικές αρχές δεσμεύονται να εφαρμόσουν το σύστημα κατάρτισης του προϋπολογισμού βάσει προγραμμάτων (ή βάσει δραστηριοτήτων), το οποίο από το 2012 θα αντικαταστήσει πλήρως το ισχύον σύστημα. Η διαδικασία αυτή θα ενταχθεί σε ένα δεσμευτικό πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και θα βασιστεί σε ένα διπλογραφικό λογιστικό σύστημα. Συν τοις άλλοις, αναμένεται να τεθεί σε εφαρμογή η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος μέχρι τον Ιούνιο του 2010. Δεδομένου όμως ότι για το θέμα αυτό διεξάγεται κοινωνικός διάλογος, ο οποίος θα ολοκληρωθεί έως τον Απρίλιο του 2010, στην επικαιροποίηση δεν παρέχονται αρκετές πληροφορίες σχετικά με τις λεπτομέρειες της προβλεπόμενης μεταρρύθμισης. Επιπλέον, στο πρόγραμμα παρουσιάζεται μια 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 τη σύσταση ελληνικού αναπτυξιακού ταμείου, στη συγκράτηση των πληθωριστικών πιέσεων μέσω 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 κοινοτήτων, και στη στήριξη των επενδύσεων στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας. Τα μέτρα αυτά συνδέονται με το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων και τις ειδικές κατά χώρα συστάσεις που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο στις 25 Ιουνίου 2009⁵.

⁵ EE L 183 της 15.7.2009, σ. 1.

- (13) Το δημόσια οικονομικά της Ελλάδας διατρέχουν υψηλό κίνδυνο όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά τους, ενόψει της προβλεπόμενης πολύ μεγάλης αύξησης των δημόσιων δαπανών λόγω γήρανσης του πληθυσμού και του γεγονότος ότι τα μέτρα που έχουν ληφθεί μέχρι σήμερα δεν ήταν επαρκή για την επίλυση του προβλήματος: ο μακροπρόθεσμος δημοσιονομικός αντίκτυπος της δημογραφικής γήρανσης είναι μεταξύ των υψηλότερων της ΕΕ, καθώς επηρεάζεται ιδίως από μια πολύ σημαντική προβλεπόμενη αύξηση των συνταξιοδοτικών δαπανών. Η επίτευξη μεγάλων πρωτογενών πλεονασμάτων μεσοπρόθεσμα και, όπως αναγνωρίζουν οι αρχές της χώρας, η εφαρμογή μέτρων για τον περιορισμό της σημαντικής αύξησης των δαπανών που σχετίζονται με τη δημογραφική γήρανση, τα οποία να περιλαμβάνουν αύξηση της πραγματικής ηλικίας συνταξιοδότησης και αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των συντάξεων, προκειμένου να αντικατοπτρίζονται καλύτερα οι εισφορές που έχουν καταβληθεί καθ' όλη τη διάρκεια του επαγγελματικού βίου και να βελτιωθεί η αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών, θα συμβάλουν στη μείωση του υψηλού κινδύνου ως προς τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.
- (14) Όσον αφορά τις απαιτήσεις παροχής στοιχείων που περιλαμβάνονται στον κώδικα δεοντολογίας για τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης, το πρόγραμμα παρουσιάζει ορισμένα κενά όσον αφορά τα προαιρετικά στοιχεία⁶.

Το γενικό συμπέρασμα είναι ότι το πρόγραμμα φαίνεται αρκούντως φιλόδοξο, δεδομένου του εύρους της προσπάθειας εξυγίανσης που απαιτείται, και εστιάζεται στην αρχή της προγραμματικής περιόδου. Η δημοσιονομική εξυγίανση το 2010 εστιάζεται περισσότερο στην αύξηση των δημοσίων εσόδων και, σε μικρότερο βαθμό, στην περιστολή των δημοσίων δαπανών, ενώ η σύνθεση της δημοσιονομικής προσαρμογής σχεδιάζεται να έχει μεγαλύτερη ισορροπία μεταξύ εσόδων και δαπανών τα τελευταία έτη του προγράμματος. Το πρόγραμμα παρουσιάζει δέσμη συγκεκριμένων μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης για το 2010, παρέχοντας επίσης την εκτιμώμενη ποσοτικοποίηση εκάστου μέτρου, καθώς και το χρονοδιάγραμμα για τη θέσπιση και την υλοποίησή τους. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά έχουν ήδη υποβληθεί στη Βουλή και πρόκειται να εφαρμοστούν σύντομα. Ωστόσο, τα σχέδια για το 2011, το 2012 και το 2013 είναι πολύ λιγότερο λεπτομερή. Το πρόγραμμα προβλέπει ευρύ φάσμα δημοσιονομικών μέτρων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διαρθρωτικές ανισορροπίες της ελληνικής οικονομίας και να αντιστραφεί η ανοδική τάση του δημοσίου χρέους. Οι ενδεχόμενες καθυστερήσεις στην αυστηρή εφαρμογή των εν λόγω μέτρων εξακολουθούν να αποτελούν πηγή κινδύνου. Συν τοις άλλοις, η δημοσιονομική στρατηγική υπόκειται επίσης σε σημαντικούς κινδύνους δυσμενούς εξέλιξης, καθώς το κεντρικό μακροοικονομικό σενάριο του προγράμματος βασίζεται σε ευνοϊκές παραδοχές οικονομικής ανάπτυξης.

⁶ Ειδικότερα, δεν παρέχονται στοιχεία όσον αφορά τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης κατά κατηγορία, ούτε πληροφορίες όσον αφορά την εξέλιξη του χρέους και τις συνιστώσες της προσαρμογής των αποθεμάτων-ροών (διαφορές μεταξύ ρευστών διαθέσιμων και απαιτήσεων, καθαρή σώρευση χρηματοοικονομικών στοιχείων, αποτελέσματα αποτίμησης και λοιπά), τα ρευστοποιήσιμα χρηματοοικονομικά στοιχεία και το καθαρό χρηματοοικονομικό χρέος.

Η εξυγίανση βασίζεται επίσης στα αποτελέσματα από τη βελτίωση του μηχανισμού είσπραξης των φόρων, τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και την αύξηση της φορολογικής συμμόρφωσης. Τα έσοδα από την πάταξη της φοροδιαφυγής αποτελούν βαρύνουσα συνιστώσα της όλης προσπάθειας δημοσιονομικής εξυγίανσης το 2010 και υπόκεινται σε σοβαρούς κινδύνους. Δεδομένων των διαφόρων κινδύνων που ελλοχεύουν ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού, κρίνεται αναγκαία η διασφάλιση της πορείας δημοσιονομικής εξυγίανσης με την άμεση και αυστηρή εφαρμογή των μέτρων που παρουσιάζονται στο πρόγραμμα σταθερότητας, αλλά και, εφόσον χρειαστεί, με τη λήψη επαρκών πρόσθετων μέτρων. Επιπλέον, η διαρθρωτική φύση των παραγόντων στους οποίους οφείλονται οι απώλειες ανταγωνιστικότητας και η διεύρυνση των εξωτερικών ανισορροπιών απαιτεί επείγοντως την άμεση εφαρμογή τολμηρών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που παρουσιάζονται στο πρόγραμμα.

Μακροπρόθεσμα, το επίπεδο του χρέους, που εξακολουθεί να είναι μεταξύ των υψηλότερων στην ΕΕ, σε συνδυασμό με την προβλεπόμενη αύξηση των δαπανών που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού, επηρεάζει αρνητικά τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Το Συμβούλιο απευθύνει επίσης προς την Ελληνική Δημοκρατία σύσταση δυνάμει του άρθρου 121 παράγραφος 4 καθώς και προειδοποίηση για τη λήψη μέτρων δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 9 στις 16 Φεβρουαρίου 2010.

Σύγκριση βασικών μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Πραγματικό ΑΕΠ (% μεταβολή)	ΠΣ Ιαν. 2010	2,0	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5
	ΠΣ Ιαν. 2010 (εναλλακτικό)	2,0	-1,2	-0,8	1,0	1,5	2,0
	COM φθιν. 2009	2,0	-1,1	-0,3	0,7	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	3,0	1,1	1,6	2,3	μ.δ.	μ.δ.
Πληθωρισμός ΕνΔΤΚ (%)	ΠΣ Ιαν. 2010	4,2	1,2	1,4	1,9	1,8	1,8
	COM φθιν. 2009	4,2	1,2	1,4	2,1	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	4,3	2,6	2,5	2,4	μ.δ.	μ.δ.
Κενό παραγωγής ⁽¹⁾ (% του δυνητικού ΑΕΠ) ⁽²⁾	ΠΣ Ιαν. 2010	2,5	-0,5	-2,6	-2,7	-2,1	-1,2
	COM φθιν. 2009	2,8	-0,2	-2,1	-2,9	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	1,9	0,3	-0,8	-1,0	μ.δ.	μ.δ.
Καθαρός δανεισμός έναντι της αλλοδαπής (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	-12,4	-8,8	-6,6	-5,9	-4,9	-4,0
	COM φθιν. 2009	-12,4	-7,5	-6,8	-6,7	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	-12,8	-11,4	-10,8	-10,0	μ.δ.	μ.δ.
Έσοδα γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	40,6	39,3	42,4	44,0	45,4	45,7
	COM φθιν. 2009	40,6	37,3	37,2	37,0	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	40,0	41,0	41,1	41,2	μ.δ.	μ.δ.
Δαπάνες γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	48,3	52,0	51,1	49,6	48,2	47,7
	COM φθιν. 2009	48,3	50,0	49,5	49,9	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	43,7	44,7	44,3	43,8	μ.δ.	μ.δ.
Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	-7,7	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2,0
	COM φθιν. 2009	-7,7	-12,7	-12,2	-12,8	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	-3,7	-3,7	-3,2	-2,6	μ.δ.	μ.δ.
Πρωτογενές ισοζύγιο (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	-3,2	-7,7	-3,5	-0,2	2,6	3,2
	COM φθιν. 2009	-3,2	-7,7	-6,6	-6,7	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	0,3	0,8	1,2	1,7	μ.δ.	μ.δ.
Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο ⁽¹⁾ (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	-8,8	-12,5	-7,6	-4,4	-1,9	-1,5
	ΠΣ Ιαν. 2010 (εναλλακτικό)	-9,1	-12,8	-7,7	-4,5	-1,9	-1,5
	COM φθιν. 2009	-8,9	-12,6	-11,3	-11,6	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	-4,5	-3,8	-2,8	-2,2	μ.δ.	μ.δ.
Διαρθρωτικό ισοζύγιο ⁽²⁾ (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	-8,9	-11,4	-7,9	-4,4	-1,9	-1,5
	ΠΣ Ιαν. 2010 (εναλλακτικό)	-9,2	-11,7	-7,8	-4,5	-1,9	-1,5
	COM φθιν. 2009	-8,1	-11,3	-11,3	-11,6	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	-4,5	-4,3	-2,8	-2,2	μ.δ.	μ.δ.
Ακαθάριστο δημόσιο χρέος (% του ΑΕΠ)	ΠΣ Ιαν. 2010	99,2	113,4	120,4	120,6	117,7	113,4
	COM φθιν. 2009	99,2	112,6	124,9	135,4	μ.δ.	μ.δ.
	<i>ΠΣ Ιαν. 2009</i>	94,6	96,3	96,1	94,7	μ.δ.	μ.δ.

Σημειώσεις:
⁽¹⁾ Κενά παραγωγής και κυκλικά προσαρμοσμένα ισοζύγια σύμφωνα με τα προγράμματα, όπως έχουν υπολογιστεί εκ νέου από τις υπηρεσίες της Επιτροπής βάσει των πληροφοριών που περιέχονται στα προγράμματα.
⁽²⁾ Βάσει εκτιμώμενης δυνητικής ανάπτυξης 1,6%, 1,5%, 1% και 1,1% αντιστοίχως για την περίοδο 2010-2013.
⁽³⁾ Κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο πλην εκτάκτων και λοιπών προσωρινών μέτρων. Τα έκτακτα και λοιπά προσωρινά μέτρα ανέρχονται σε 1/4% του ΑΕΠ το 2009 (και συνεπάγονται αύξηση του ελλείμματος) και 1/4% του ΑΕΠ το 2010 (και συνεπάγονται μείωση του ελλείμματος) σύμφωνα με το πλέον πρόσφατο επικαιροποιημένο πρόγραμμα.

Πηγή: Πρόγραμμα Σταθερότητας (ΠΣ), φθινοπωρινές προβλέψεις του 2009 των υπηρεσιών της Επιτροπής (COM), υπολογισμοί των υπηρεσιών της Επιτροπής.