



ΕΛΙΑΜΕΠ
ΕΛΙΑΜΕΠ

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY

30+ χρόνια | years



ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ
CRISIS ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ
OBSERVATORY



THE A. G. LEVENTIS
FOUNDATION

ΜΑΡΙΑΝΘΗ ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ
ΠΑΝΟΣ ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ

ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ**



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο
της Δημοσιονομικής Πολιτικής
στα χρόνια της κρίσης

Θεσμικό πλαίσιο και
οικονομικά αποτελέσματα



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ ΑΕΒΕ

Μαριάνθη Αναστασάτου – Πάνος Τσακλόγλου

*Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο της δημοσιονομικής πολιτικής
στα χρόνια της κρίσης. Θεσμικό πλαίσιο και οικονομικά αποτελέσματα*

ISBN: 978-960-02-3572-2

Copyright © 2019: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής
Πολιτικής – ΕΛΙΑΜΕΠ
Βασ. Σοφίας 49, 106 76 Αθήνα
Τηλ.: +30 21 0725 7110 / Fax: +30 210 7257 114
Email: eliamep@eliamep.gr

Προεκτύπωση: Εκδόσεις Παπαζήση Α.Ε.Β.Ε.
Νικηταρά 2, & Εμμ. Μπενάκη, 106 78 Αθήνα
Τηλ.: 210 38.22.496, 210 38.38.020
Fax: 210 38.09.150
site: www.papazissi.gr • e-mail: papazisi@otenet.gr

Εκτύπωση-Βιβλιοδεσία: grafima med!a | creat!ve | pr!nt
Λ. Ελευθερίας 29 (Αμφιθέας), Άλιμος / Τ.Κ. 174 55
Τηλ. Κέντρο: 210 72.51.600 / Fax: 210 72.51.605
grafimaprint.gr



Διαρθρωτικές αλλαγές στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής στα χρόνια της κρίσης

Θεσμικό πλαίσιο και οικονομικά
αποτελέσματα



ΜΑΡΙΑΝΘΗ ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ
ΠΑΝΟΣ ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ
ΑΘΗΝΑ 2019

ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ



ΜΑΡΙΑΝΘΗ ΑΝΑΣΤΑΣΑΤΟΥ, Οικονομολόγος, Τράπεζα της Ελλάδος¹

ΠΑΝΟΣ ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ, Καθηγητής, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζόμενων φορέων.

¹ Οι απόψεις στο βιβλίο αυτό εκφράζουν τη συγγραφέα και δεν αντανακλούν αναγκαστικά τις απόψεις της Τράπεζας της Ελλάδος.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ



1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
2. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ	17
2.1 Εισαγωγή.....	17
2.2 Διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.....	19
2.3 Έσοδα.....	24
2.3.1 Παράγοντες που συμβάλλουν στη φοροδιαφυγή.....	26
2.3.2 Στρεβλώσεις της φορολογικής πολιτικής.....	29
2.3.3 Λοιποί παράγοντες.....	30
2.4 Δαπάνες.....	31
2.5 Λοιποί τομείς.....	45
3. ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ	47
3.1 Διαχείριση δημόσιων χρηματοοικονομικών.....	47
3.1.1 Προϋπολογισμός.....	49
3.1.2 Συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της Γενικής Κυβέρνησης.....	55
3.1.3 Δημοσιονομικοί κανόνες και εποπτικοί μηχανισμοί.....	60
3.1.4 Διαχείριση ρευστών διαθεσίμων.....	66
3.2 Δημόσιες δαπάνες.....	66
3.2.1 Δημόσια διοίκηση.....	67
3.2.2 Συνταξιοδοτική δαπάνη.....	72
3.2.3 Τομέας Υγείας.....	79
3.3 Έσοδα.....	95
3.3.1 Διοίκηση Εσόδων.....	96
3.3.1.1 Φορολογικά έσοδα.....	96
3.3.1.2 Είσπραξη ασφαλιστικών εισφορών.....	109

3.3.2 Φορολογική πολιτική	111
3.3.2.1 Φόρος εισοδήματος	113
3.3.2.2 Φόροι Αγαθών και Υπηρεσιών	122
3.3.2.3 Φόρος ακινήτων.	125
4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	129
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	141

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ



ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΓΓΔΕ	Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων
ΓΔΟΥ	Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕ15	Ευρωπαϊκή Ένωση των αρχικών 15 κρατών-μελών
ΕΟΠΥΥ	Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΣΥ	Εθνικό Σύστημα Υγείας
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΦΚ	Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου
ΟΔΔΗΧ	Οργανισμός Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ΥΠΕΚΑΚΑ	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
ΥΠΟΙΚ	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθεμένης Αξίας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ



Κατά το διάστημα 1995-2008 η ελληνική οικονομία αναπτυσσόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 1.5 ποσοστιαίες μονάδες, υψηλότερο από το μέσο όρο των χωρών της Ευρωζώνης. Όμως, το αναπτυξιακό μοντέλο της ελληνικής οικονομίας βασιζόταν κυρίως στην επέκταση της ιδιωτικής και δημόσιας κατανάλωσης και, σε σημαντικό βαθμό, χρηματοδοτείτο με μεταφορές από το εξωτερικό. Τα δίδυμα ελλείμματα (προϋπολογισμού και ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών) σταδιακά διευρυνόντουσαν και στα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα ξεπέρασαν τα θηριώδη επίπεδα του 15% του ΑΕΠ. Αν και πολλοί αναλυτές ισχυρίζονται πειστικά ότι η ρίζα του προβλήματος βρισκόταν στην έλλειψη ανταγωνιστικότητας που οδηγούσε στα εξωτερικά ελλείμματα, η Ελληνική οικονομία βρέθηκε στα πρόθυρα μίας άτακτης χρεωκοπίας το 2010 εξ αιτίας της αποκοπής της χώρας από τις διεθνείς αγορές κεφαλαίου και της συνακόλουθης αδυναμίας χρηματοδότησης του ελλείμματος του προϋπολογισμού και εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους.

Για να αποφύγει την άτακτη χρεωκοπία και τις εξαιρετικά επώδυνες συνέπειές της, η Ελλάδα προσέτρεξε στη βοήθεια των χωρών της Ευρωζώνης και του ΔΝΤ. Η βοήθεια υλοποιήθηκε μέσω τριών Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής (2010, 2012 και 2015). Η Ελλάδα έλαβε μακροχρόνια χαμηλότοκα δάνεια και ανέλαβε να υλοποιήσει σκληρά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής και σειρά μεταρρυθμίσεων σε όλους σχεδόν τους

τομείς της οικονομικής ζωής: από την αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος μέχρι την απελευθέρωση των κλειστών επαγγελμαμάτων και από τη διαχείριση του δημοσίου συστήματος υγείας μέχρι την ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων.²

Όπως ήταν φυσικό, σημαντικό μέρος της προσπάθειας αφιερώθηκε στην αποκατάσταση της ισορροπίας στα δημοσιονομικά μεγέθη. Αυτή η προσπάθεια είχε δύο σκέλη. Πρώτον, αμιγώς παραμετρικές παρεμβάσεις με σκοπό την αύξηση των εσόδων και τον περιορισμό των δαπανών και, δεύτερον, διαρθρωτικές παρεμβάσεις με σκοπό την αποτελεσματικότερη λειτουργία του συστήματος, την παροχή κινήτρων για επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και την επίτευξη στόχων στο πεδίο της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η παρούσα μελέτη έχει ως στόχο να αναλύσει τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που έγιναν στον ευρύτερο χώρο των δημόσιων οικονομικών. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές χωρίζονται σε δύο μεγάλες υποκατηγορίες. Η πρώτη υποκατηγορία αφορά στις παρεμβάσεις που έγιναν σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών, κανόνων και συστημάτων σχετικών με τον προϋπολογισμό της χώρας. Η έμφαση αυτή στον προϋπολογισμό δικαιολογείται από το γεγονός πως αυτός αποτελεί την συνολικότερη δυνατή αποτύπωση της δημοσιονομικής πολιτικής της εκάστοτε κυβέρνησης. Η δεύτερη υποκατηγορία αφορά σε δομικές παρεμβάσεις που έγιναν σε κατηγορίες δαπανών ή εσόδων με σκοπό τον εξορθολογισμό τους και την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Ο όρος μεταρρυθμίσεις λοιπόν εδώ χρησιμοποιείται σε σαφή διαφοροποίηση από τα δημοσιονομικά

² Για ένα αναλυτικό χρονολόγιο της ελληνικής κρίσης με παραπομπές σε επίσημες πηγές βλ. Λεκκός κ.α. (2018). Για αναλύσεις σχετικά με τα αίτια της κρίσης, αποτίμηση πολιτικών που υιοθετήθηκαν στα χρόνια της κρίσης και προτάσεις πολιτικής για το μέλλον βλ. Arghyrou (2015), Christodoulakis (2015), Ioannides and Pissarides (2015), Γαλενιαός (2015), Τσακλόγλου κ.α. (2016), Pelagidis and Mitsopoulos (2016), Βαγιανός κ.α. (2017).

μέτρα που ελήφθησαν κατά την περίοδο της κρίσης και τα οποία αποσκοπούσαν στην επίτευξη των στόχων για το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο.

Πιο αναλυτικά, η πρώτη μεγάλη κατηγορία μεταρρυθμίσεων που θα αναλυθεί αφορά στη Διαχείριση των Δημόσιων Χρηματοοικονομικών (ΔΔΧ - Public Financial Management). Με τη στενότερη, και ίσως πιο παραδοσιακή έννοια, το πεδίο αυτό αφορούσε στον τρόπο με τον οποίο οι κυβερνήσεις διαχειρίζονταν τον προϋπολογισμό των δαπανών στα τρία στάδια του - κατάρτιση, έγκριση και εκτέλεση. Ο ορισμός αυτός εξελίχθηκε στο χρόνο και διευρύνθηκε από τη διαχείριση των δαπανών σε μια πιο ολοκληρωμένη χρηματοοικονομική διαχείριση των δημόσιων πόρων. Έτσι, σύμφωνα με ερευνητές του ΔΝΤ, η ΔΔΧ περιλαμβάνει επιπρόσθετα την κινητοποίηση πόρων και τη διαχείριση του χρέους καθώς και τις μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις και κινδύνους για τα δημόσια χρηματοοικονομικά από τις σημερινές αποφάσεις πολιτικής (Cangiano, et al, 2013). Δηλαδή, υπάρχει μια τάση επέκτασης του ορισμού της ΔΔΧ τόσο ως προς το πεδίο εφαρμογής (από τον προϋπολογισμό της Κεντρικής Κυβέρνησης προς τη Γενική Κυβέρνηση) όσο και ως προς τον χρονικό ορίζοντα. Έτσι, η ΔΔΧ θεωρείται ως ένας ορισμός «ομπρέλα», που καλύπτει ένα σύνολο διαδικασιών και κανόνων που υποστηρίζουν τη δημοσιονομική πολιτική και παρέχουν τα μέσα για την εφαρμογή της. Δηλαδή, ενώ η δημοσιονομική πολιτική απαντά σε ερωτήματα όπως το ποιο είναι το άριστο μέγεθος του κράτους ή του δημόσιου χρέους, ή ποια είναι η βέλτιστη κατανομή φορολογικών βαρών και δαπανών, η ΔΔΧ αφορά στις μεθόδους που εξασφαλίζουν την επίτευξη των στόχων πολιτικής.

Επιπρόσθετα, η μελέτη θα ασχοληθεί και με κάποιες παρεμβάσεις στην ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική. Στο δημόσιο διάλογο γίνεται συχνά σύγχυση μεταξύ μιας μεταρρύθμισης και του δημοσιονομικού αποτελέσματος που αυτή πιθανόν επιφέρει. Αυτό

είναι ιδιαίτερος συχνό όταν η μεταρρύθμιση επηρεάζει άμεσα το ύψος μιας δαπάνης. Έτσι, κατά τη διάρκεια της κρίσης, όταν οι διάφορες πολιτικές υιοθετούνταν εντός ενός πλαισίου δημοσιονομικής λιτότητας, ο στόχος μείωσης των κρατικών δαπανών ή αύξησης των εσόδων επισκίασε τις δομικές αλλαγές που υιοθετούνταν στον τρόπο καταμερισμού των εν λόγω κονδυλίων. Έτσι για παράδειγμα, η μεταρρύθμιση του Ενιαίου Μισθολογίου ταυτίστηκε με την περικοπή των μισθών και λίγοι αντιλήφθηκαν τις δομικές παρεμβάσεις που έγιναν ώστε π.χ. να αυξηθεί η σχετική ανταμοιβή της εκπαίδευσης ή των θέσεων ευθύνης (Αναστασάτου κ.α., 2018). Θα περιγραφούν λοιπόν διαρθρωτικές παρεμβάσεις με άμεσο δημοσιονομικό αντίκτυπο υπό το πρίσμα ακριβώς αυτό δηλαδή τις παραμετρικές ή δομικές παρεμβάσεις που έγιναν με στόχο τον εξορθολογισμό (π.χ. Ενιαίο Μισθολόγιο) και την εξασφάλιση της βιωσιμότητας (π.χ. συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση). Αυτές οι πολιτικές χωρίζονται στις εξής κατηγορίες: α) Από την πλευρά των δαπανών: μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, του ασφαλιστικού συστήματος και του συστήματος υγείας και β) από την πλευρά των εσόδων: μεταρρυθμίσεις στη διοίκηση εσόδων και αλλαγές στη φορολογική πολιτική.

Ως προς την πλευρά των δαπανών, πρέπει να διευκρινισθεί ότι, όπως τονίστηκε προηγουμένως, μεταρρυθμίσεις που αμέσως ή εμμέσως είχαν δημοσιονομικά αποτελέσματα υιοθετήθηκαν σε όλους σχεδόν τους τομείς δράσεων του δημοσίου. Ο λόγος που επελέγη η λεπτομερής εξέταση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με δημοσιονομικό αντίκτυπο ειδικά στα πεδία των δαπανών του συνταξιοδοτικού συστήματος και του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης – πέρα από τις δαπάνες των γενικών δημοσίων υπηρεσιών – έχει να κάνει με το μέγεθος αλλά και τη σημασία αυτών των δαπανών. Οι δύο αυτές κατηγορίες απορροφούν περισσότερο από το ήμισυ των δημοσίων δαπανών ενώ τα ελλείμματά τους ήταν η κυριότερη πηγή του δημοσιονομικού εκτροχιασμού της χώρας.

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ

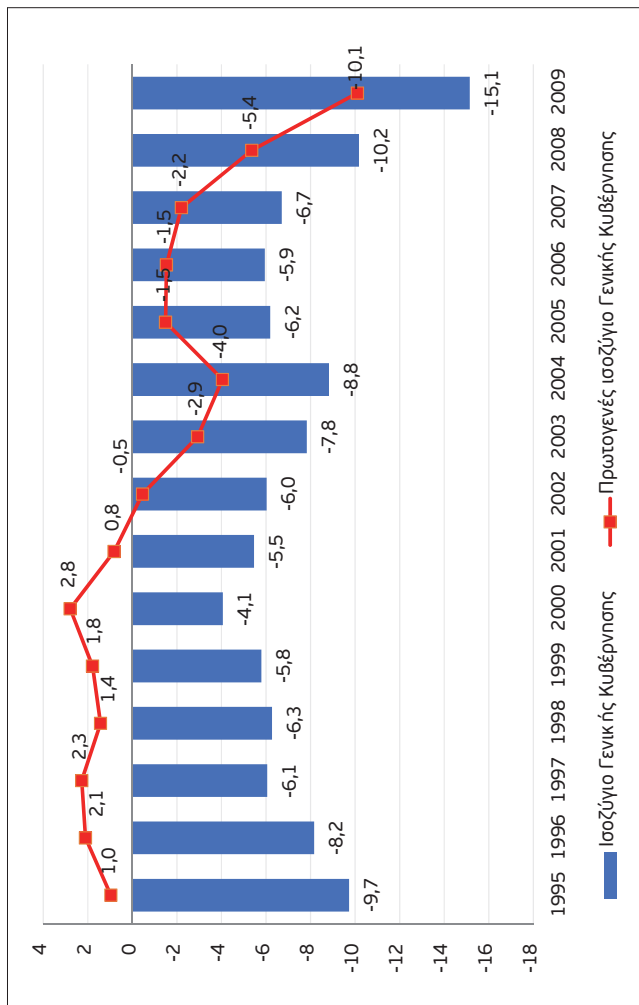


2.1 Εισαγωγή

Ημη τήρηση των δημοσιονομικών στόχων ήταν κάτι σύνηθες στην Ελλάδα της προ κρίσης. Το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης ξεπερνούσε τις 3 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ που προβλέπει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, για σειρά ετών πριν η χώρα μπει στην περίοδο των Μνημονίων (Βλ. Διάγραμμα 1). Έτσι, ενώ υπάρχει ένα «νοικοκύρεμα» των δημόσιων οικονομικών κατά την περίοδο προσαρμογής προκειμένου να ενταχθεί η Ελλάδα στη ζώνη του Ευρώ, τα δημοσιονομικά ελλείμματα παραμένουν σε υψηλά επίπεδα, αυξάνονται μετά το 2000 και φτάνουν σε επίπεδα εκτροχιασμού στα τέλη της δεκαετίας. Ακόμα περισσότερο, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 το πρωτογενές αποτέλεσμα μετατρέπεται σε αρνητικό, παρά τους αρκετά υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης εκείνης της εποχής. Σχεδόν σε όλες τις χρονιές υπάρχει απόκλιση – ορισμένες φορές πολύ σημαντική – μεταξύ των στόχων του προϋπολογισμού και των αποτελεσμάτων. Τα ελλείμματα αυτά οδηγούσαν σε διόγκωση του δημόσιου χρέους, με το ποσοστό χρέους ως προς το ΑΕΠ να κινείται σταθερά πάνω από το 60% που προβλέπει το ΣΣΑ (Διάγραμμα 2).

Διάγραμμα 1

Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)



Πηγή: Αμεσο

Σε μεγάλο τμήμα του δημοσίου διαλόγου επικρατεί η άποψη ότι ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της Ελλάδας προ της πρόσφατης κρίσης ταυτιζόταν με έλλειψη πολιτικής βούλησης. Αυτό όμως εξηγεί μέρος μόνο του προβλήματος. Στη μελέτη αυτή θα δείξουμε πως υπήρχαν σημαντικά προβλήματα στον κρατικό μηχανισμό και ελλείψεις των κατάλληλων εργαλείων και διαδικασιών στη διάθεση των ασκούντων τη δημοσιονομική πολιτική. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών απαιτούσε μια σειρά από διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Άλλωστε, τα προβλήματα αυτά διατυπώνονταν επί σειρά ετών στις εκθέσεις διεθνών οργανισμών για την ελληνική οικονομία - ιδιαίτερα του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ.³ Το γεγονός πως οι ίδιες παρατηρήσεις διατυπώνονται επί σειρά ετών δείχνει πως οι διαρθρωτικές δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις ήταν χρονίζουσα ανάγκη.

2.2 Διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού

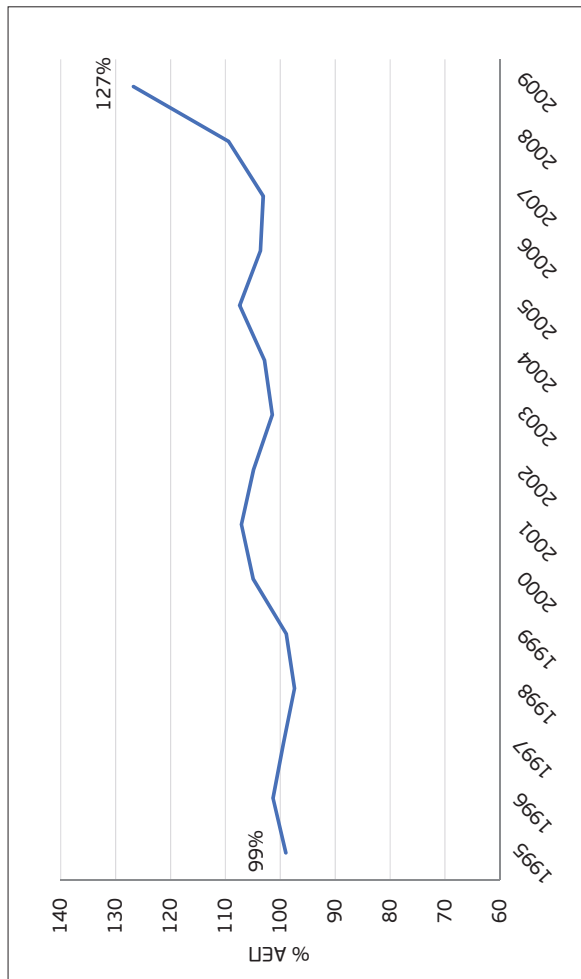
Σε μια αναλυτική καταγραφή των διαδικασιών κατάρτισης του ελληνικού προϋπολογισμού οι Ράπανος (2007), Hawkesworth et al (2008) και Κλαουδάτου (2009) κατηγοριοποιούν τα βασικά προβλήματα ως εξής:

Πρώτον, η κατάρτιση του προϋπολογισμού ήταν μια διαδικασία από κάτω προς τα πάνω. Τα υπουργεία ή οι επιμέρους φορείς είχαν μεγάλο περιθώριο στη διαδικασία ορισμού των αναγκών τους για δαπάνες χωρίς να υπάρχει κάποιος κεντρικός σχεδιασμός προτεραιοτήτων από την Κυβέρνηση. Έτσι, εφόσον δεν υπήρχαν ανώτατα όρια δαπανών ανά υπουργείο, το κίνητρο για εξορθολογισμό των δαπανών και προτεραιοποίηση αναγκών (αντί του αιτήματος για περισσότερους πόρους) ήταν περιορισμένο.

Δεύτερον, ο προϋπολογισμός ήταν κατακερματισμένος με βασικό χαρακτηριστικό το διαχωρισμό μεταξύ του λεγόμενου «τακτικού» προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού δημοσίων

³ Βλ. IMF (2003, 2006, 2007, 2009), OECD (2005, 2007, 2009).

Διάγραμμα 2
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης (%ΑΕΠ)



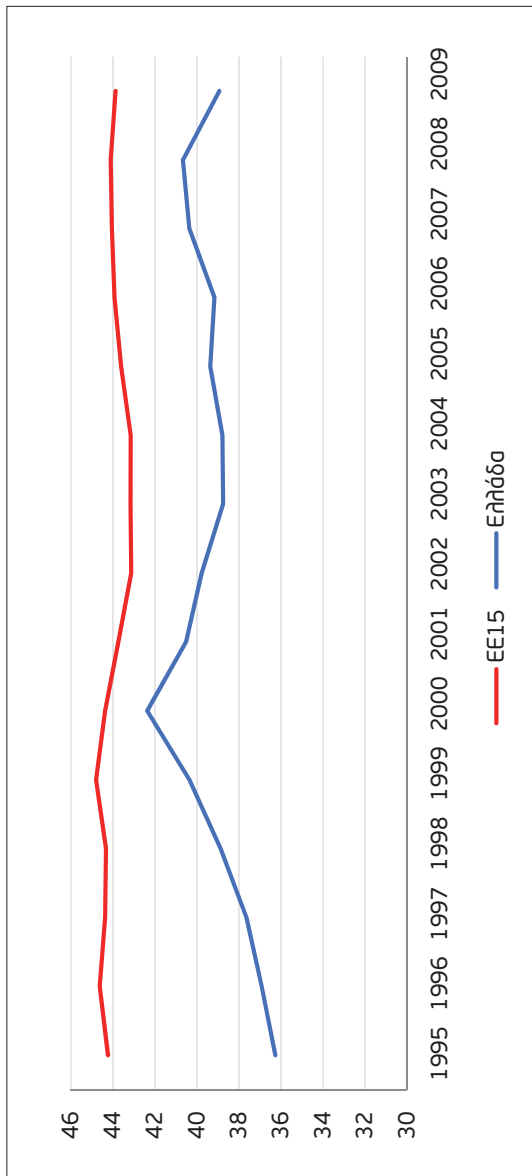
Πηγή: Ameco

επενδύσεων. Αυτό αποτελεί μάλλον κληρονομιά της μεταπολεμικής Ελλάδας οπότε και υπήρχε η ανάγκη για περιχαράκωση των επενδυτικών δαπανών. Επίσης, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 2009a), το ένα τρίτο των πόρων και των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης δεν ήταν μέρος της διαδικασίας του προϋπολογισμού καθώς εξαιρούνταν οι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως δημόσιες επιχειρήσεις, οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ), νοσοκομεία, οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και ΝΠΔΔ. Τέλος, ειδικοί λογαριασμοί φορέων εντός του δημόσιου τομέα εξαιρούνταν από τα όρια του τακτικού προϋπολογισμού. Οι λογαριασμοί αυτοί υπολογίζονταν γύρω στους 130, χρηματοδοτούνται εν μέρει (25%) από τον Προϋπολογισμό ενώ προσέφεραν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια για την εκτέλεση των δαπανών σε σχέση με τον τακτικό προϋπολογισμό.

Τρίτο χαρακτηριστικό του Προϋπολογισμού που καταλογιζόταν ως προβληματικό ήταν ο προσανατολισμός του προς ένα σύστημα εισροών αντί ενός συστήματος προσανατολισμένου στο παραγόμενο αποτέλεσμα ή στην απόδοση. Ο τρόπος καταγραφής των στοιχείων θεωρούνταν μάλιστα υπερβολικά λεπτομερής (14.000 «σειρές») ώστε να εμποδίζει τελικά τη διαμόρφωση μιας γενικής εικόνας για τον Προϋπολογισμό. Επίσης, μείωνε την ευελιξία σχετικά με πιθανή αλλαγή χρήσης των πόρων καθώς και την «ιδιοκτησία» και λογοδοσία των διαχειριστών και διευθυντών αφού όλα φαίνονταν σαν να είναι προαποφασισμένα. Έχει τελικά όμως ενδιαφέρον, πως η λεπτομερής και άκαμπτη αυτή πρακτική χαρακτηριζόταν από πολλούς ως αναγκαία αντίδραση στη μειωμένη λογοδοσία και υπευθυνότητα των επιμέρους υπηρεσιών.

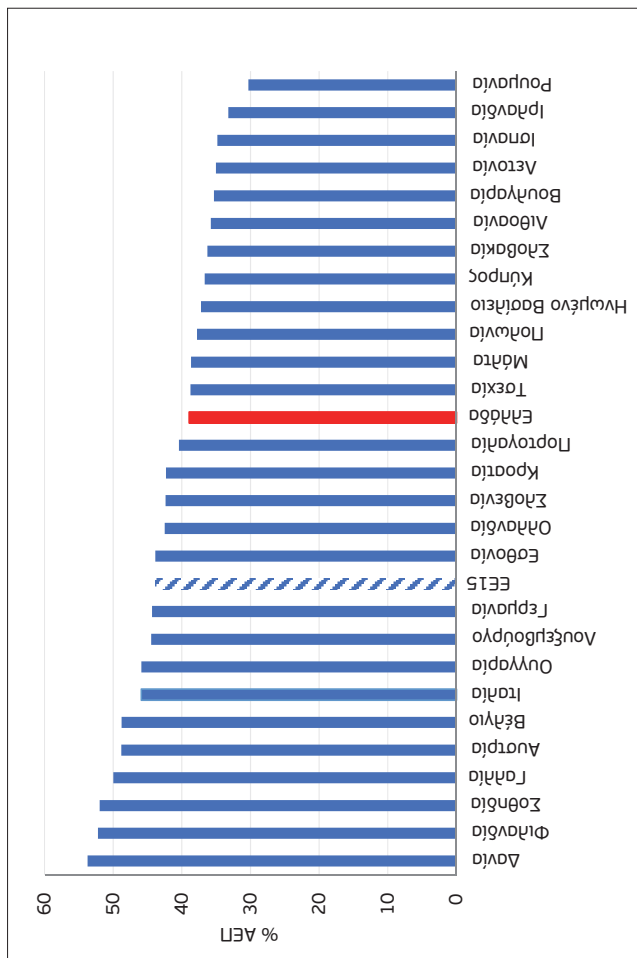
Ένας ακόμα τεχνικό πρόβλημα αφορούσε στη λογιστική απεικόνιση. Στο δημόσιο τομέα υπήρχαν έξι διαφορετικά λογιστικά συστήματα: από ένα για τα νοσοκομεία, τους ΟΚΑ, τους δήμους, τα ΝΠΔΔ, τα ΝΠΙΔ, τους ΟΤΑ και την κεντρική κυβέρ-

Διάγραμμα 3
Συνολικά έσοδα Γενικής Κυβέρνησης: Ελλάδα και ΕΕ15, 1995-2009 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Ameco

Διάγραμμα 4
Συνολικά έσοδα Γενικής Κυβέρνησης στα κράτη-μέλη της ΕΕ - 2009 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Ameco

νηση. Επιπλέον, το λογιστικό σύστημα λειτουργούσε σε ταμειακή βάση και όχι σε δεδουλευμένη βάση.

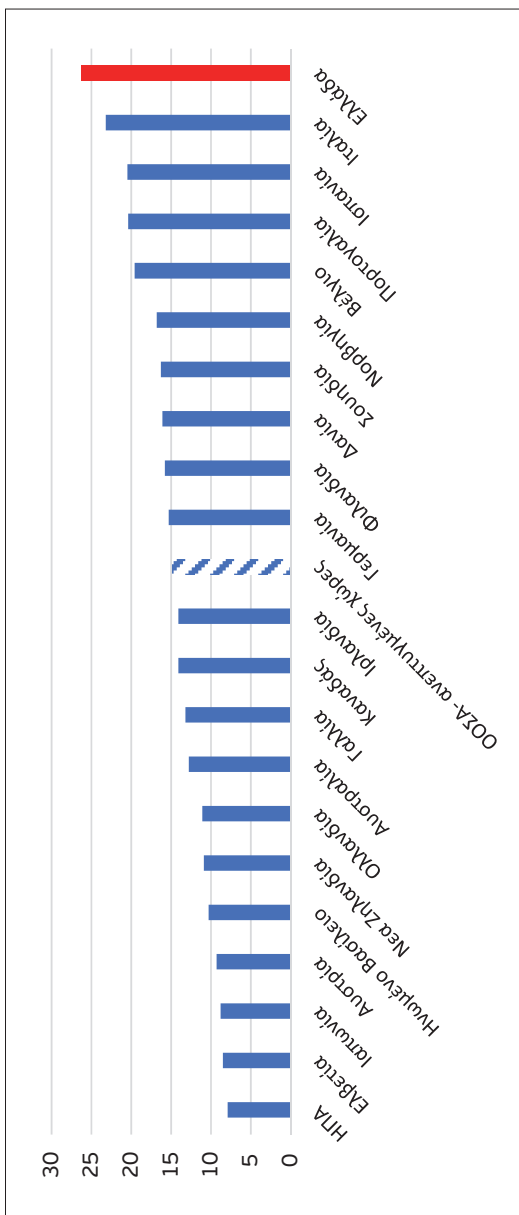
Το γεγονός πως ο Προϋπολογισμός αφορά σε ένα μόνο έτος μείωνε την πληροφόρηση ως προς τις μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις των πολιτικών που υιοθετούνταν. Έτσι, χωρίς μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους η χώρα δεν είχε ένα πλαίσιο που να παρέχει ουσιαστική καθοδήγηση για δημοσιονομικό σχεδιασμό, λογοδοσία των κυβερνήσεων και προτεραιότητες στην υιοθέτηση πολιτικών.

Τέλος, ο Προϋπολογισμός υπέφερε από ένα πρόβλημα «αξιολογίας» λόγω της έλλειψης αποτελεσματικών μηχανισμών για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Δεν υπήρχε συστηματική αξιολόγηση των δημοσιονομικών επιπτώσεων των νέων φορολογικών ή κοινωνικών πολιτικών κατά τη φάση της προετοιμασίας αλλά ούτε και έλεγχος για τις διανεμητικές τους επιπτώσεις. Επίσης, δεν προβλέπονταν κανόνες για τον τρόπο αντιστάθμισης της απόκλισης των δαπανών ή / και των εσόδων σε σχέση με τον προϋπολογισμό.

2.3 Έσοδα

Τα δημόσια έσοδα ήταν ένα μέγεθος που η Ελλάδα παραδοσιακά υστερούσε του κοινοτικού μέσου όρου. Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 3, η Ελλάδα πριν την κρίση είχε σταθερά χαμηλότερα έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 (ΕΕ15), με τον μέσο όρο της περιόδου 1995-2009 να είναι 39% και 44% αντίστοιχα. Αυτό δεν οφείλεται σε χαμηλούς φορολογικούς συντελεστές αφού με περιορισμένες εξαιρέσεις (όπως οι συντελεστές ειδικών φόρων κατανάλωσης στα ενεργειακά προϊόντα), οι φορολογικοί συντελεστές στην Ελλάδα δεν ήταν χαμηλοί (Καπλάνογλου, 2017). Η αποτελεσματικότητά πολλών φόρων στην Ελλάδα ήταν χαμηλότερη σε σχέση με άλλες χώρες της ζώνης του ευρώ με παρόμοιους, ή ακόμα και

Διάγραμμα 5
Μέγεθος παρασκευασίας σε επιλεγμένες χώρες - 2004/05
(% επίσημου ΑΕΠ)



Πηγή: Schneider, 2009

χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές (OECD, 2009). Αυτό δείχνει πως υπήρχαν σημαντικά περιθώρια για αύξηση των εσόδων με παρεμβάσεις στους παράγοντες που συνδέονται με την μειωμένη εισπραξη εσόδων. Οι παράγοντες αυτοί αναλύονται στη συνέχεια και χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες i) φοροδιαφυγή ii) στρεβλώσεις στη φορολογική πολιτική, συμπεριλαμβανομένης της φοροαποφυγής και iii) λοιποί λόγοι.

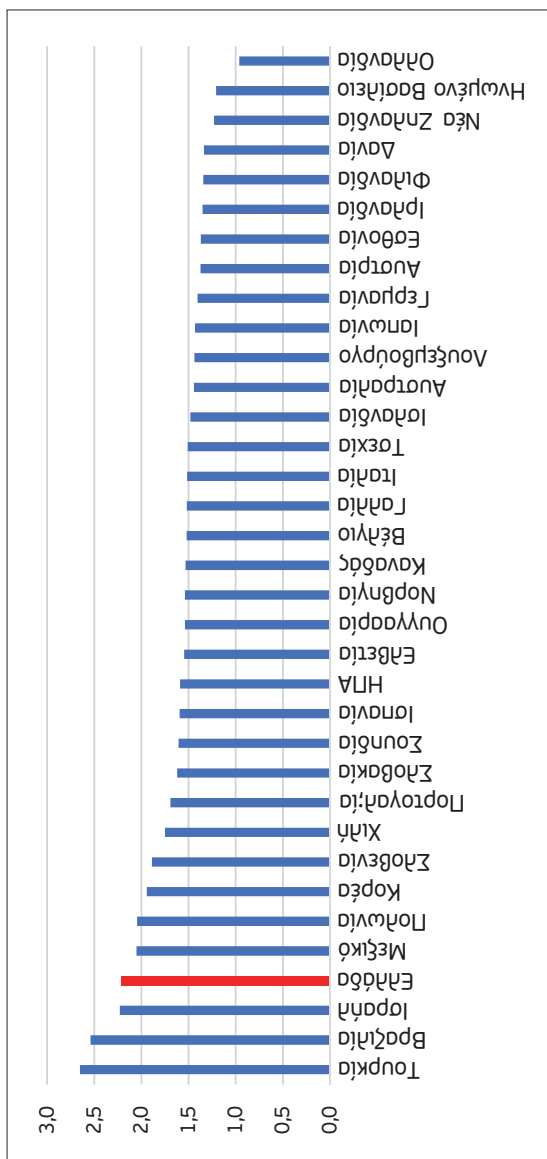
2.3.1 Παράγοντες που συμβάλλουν στη φοροδιαφυγή

Η χαμηλή εισπραξιμότητα φόρων στην Ελλάδα σχετιζόταν σαφώς με την εκτεταμένη παραοικονομία. Αν και ο ορισμός ή ο τρόπος μέτρησης της παραοικονομίας έχει διάφορα μεθοδολογικά προβλήματα, η Ελλάδα συνήθως κατέχει υψηλή θέση σε σχετικές διεθνείς συγκρίσεις. Όπως δείχνει το Διάγραμμα 5, ο Schneider (2009) εκτιμά πως η Ελλάδα έχει την μεγαλύτερη παραοικονομία σε σχέση με 21 ανεπτυγμένες χώρες του ΟΟΣΑ.

Το κίνητρο για μεταφορά δραστηριοτήτων στην μαύρη οικονομία είναι προφανώς μεγαλύτερο όσο υψηλότερη είναι η φορολογία. Δύσκαμπτοι κανονισμοί και υπερβολικά ρυθμισμένη οικονομία καθιστούν χρονοβόρα, ακριβή και δύσκολη την ικανοποίησή των σχετικών προβλέψεων και άρα μπορεί να οδηγήσει σε συχνά περιστατικά δωροδοκίας, υψηλό πραγματικό (effective) φόρο στις νόμιμες δραστηριότητες και σε μια σημαντική σε όγκο παραοικονομία. Όντως, οι δείκτες του ΟΟΣΑ δείχνουν πως η Ελλάδα είχε αυστηρή ρύθμιση των αγορών προϊόντων και αυστηρή νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης (Διαγράμματα 6 και 7)

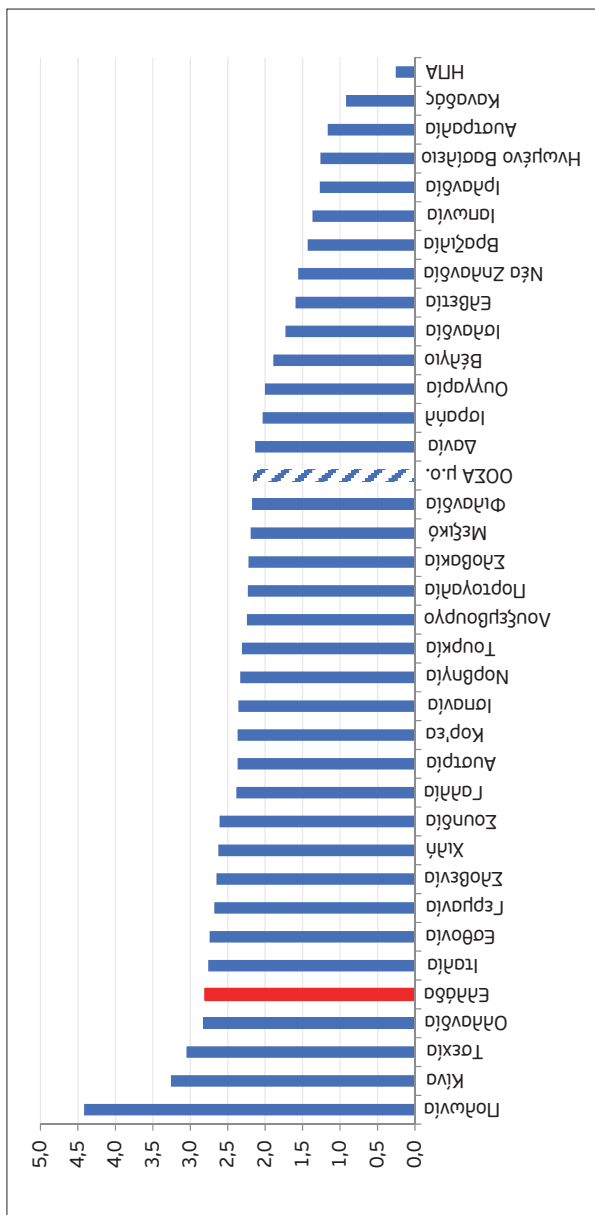
Ένα πολύπλοκο φορολογικό σύστημα, θεσμικές αδυναμίες και η αναποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα επίσης αυξάνει τη φοροδιαφυγή. Έτσι για παράδειγμα η συχνή τροποποίηση των φορολογικών κωδικών αυξάνει το κόστος συμμόρφωσης και δημιουργεί κίνητρα για φοροδιαφυγή (Flevotomou and Matsaganis,

Διάγραμμα 6
Βαθμός ρύθμισης των αγορών προϊόντων στα κράτη-μέλη της ΕΕ - 2008



Πηγή: ΟΟΣΑ

Διάγραμμα 7
 Δείκτης νομοθεσίας προστασίας της απασχόλησης (έκδοση Ι, ατομικές και ομαδικές απολύσεις, πλήρης απασχόληση) – 2009



Πηγή: ΟΟΣΑ

2007). Ομοίως, το προσωπικό συχνά δεν διαθέτει τα απαιτούμενα προσόντα, οι υποδομές είναι ανεπαρκείς και το σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ασφαλιστικών ταμείων, της επιθεώρησης εργασίας, των φορολογικών αρχών και των τραπεζών ήταν ανεπαρκές (Caro Servera and Moschovis, 2008).

Τέλος, η ίδια η δομή της Ελληνικής οικονομίας με τον μεγάλο αριθμό ελεύθερων επαγγελματιών και τις πολλές μικρομεσαίες επιχειρήσεις αποτελούσε πάντα παράγοντα διαμόρφωσης του υψηλού ποσοστού φοροδιαφυγής. Προφανώς, η σχέση μεταξύ της δομής αυτής και της δυνατότητας φοροδιαφυγής είναι ανατροφοδοτούμενη.⁴

2.3.2 Στρεβλώσεις της φορολογικής πολιτικής

Τα χαμηλά έσοδα, δεδομένων των μάλλον υψηλών φορολογικών συντελεστών, οδηγούσαν σε ερωτήματα γύρω και από την ίδια τη φορολογική πολιτική. Σχετικός όρος στη συζήτηση αυτή είναι και η φοροαποφυγή, η οποία εισάγει την έννοια της νόμιμης αποφυγής απόδοσης φόρων π.χ. λόγω εξαιρέσεων. Έτσι, η έννοια της διεύρυνσης της φορολογικής βάσης ξεπερνά την πάταξη της παράνομης αποφυγής πληρωμής φόρων, δηλ. της φοροδιαφυγής, και αφορά στην μείωση των εξαιρέσεων και των ειδικών καθεστώτων που ίσως, συχνά αδικαιολόγητα, επιφυλάσσουν ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση σε μέρος του πληθυσμού.

Σύμφωνα με τον Chua (2008), το περιθώριο διεύρυνσης της βάσης για το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων στην Ελλάδα ήταν σημαντικό αφού, εκτός από τη φοροδιαφυγή, υπήρχαν σημαντικές εκπτώσεις φόρου καθώς και κατηγορίες απαλλασσόμενων εισοδημάτων. Επίσης, στην ίδια μελέτη τονίζεται

⁴ Για τα αίτια και το μέγεθος της φοροδιαφυγής στην Ελλάδα βλ. Κανελλόπουλος, Κουσουλάκος, και Ράπανος (1995), Βαβούρας και Καραβίτης (1997) και Manolas et al (2013).

η ανάγκη απλοποίησης της διάρθρωσης των φορολογικών συντελεστών και εξορθολογισμού της φορολόγησης του εισοδήματος από κεφάλαιο. Παρόμοιες παρεμβάσεις προτείνονται και για την περίπτωση του φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων. Για το ΦΠΑ σχολιάζονται αρνητικά οι πολλαπλοί συντελεστές, η πληθώρα των περιπτώσεων που υπάγονται στον μειωμένο συντελεστή, οι πολλές εξαιρέσεις και τα χαμηλά όρια κάτω των οποίων δεν υποχρεούνται οι επιχειρήσεις να κάνουν σχετικές δηλώσεις. Για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, σχολιάζονται ιδιαίτερος οι χαμηλοί συντελεστές για την ενέργεια. Τέλος, για τη φορολόγηση των ακινήτων επισημαίνεται ο μεγάλος αριθμός διαφορετικών φόρων, το γεγονός πως χρησιμοποιούνται αντικειμενικές αξίες αντί για αξίες αγοράς και η ανυπαρξία μητρώου για κτίρια και κτηματολόγιο. Επιπλέον, σημαντικές στρεβλώσεις στην κατανομή πόρων δημιουργούσε ο μεγάλος αριθμός φόρων που εισπράττονται για λογαριασμό τρίτων.

Σοβαρό και άμεσα σχετιζόμενο θέμα είναι η κουλτούρα πληρωμών που δημιουργούν οι νόμοι ενός κράτους αφού συχνά οι ίδιοι οι νόμοι την υπονομεύουν και ζημιώνουν την εισπραξιμότητα των φόρων. Επαναλαμβανόμενες φορολογικές αμνηστίες, επανειλημμένες παρατάσεις των προθεσμιών φορολογικού συμβιβασμού και ύπαρξη προθεσμιών πέρα των οποίων διαγράφονται τα χρέη ωθούν τους φορολογούμενους να καθυστερούν την πληρωμή των φόρων ελπίζοντας σε μια χαριστική ρύθμιση των οφειλών τους στο μέλλον (Bronchi, 2001, Athens Plus, 2008, Τράπεζα της Ελλάδος, 2009).

2.3.3 Λοιποί παράγοντες

Βασικοί παράμετροι που εξηγούν τα χαμηλά φορολογικά έσοδα της Ελλάδας ανήκουν στο χώρο της πολιτικής οικονομίας. Η φορολογική διοίκηση χαρακτηριζόταν από έλλειψη ανεξαρτησίας και οι πολιτικές παρεμβάσεις ήταν συχνά προφανείς

(Karlanoglou and Rapanos, 2011). Επίσης, υπήρχαν περιπτώσεις διαφθοράς των υπαλλήλων της φορολογικής διοίκησης που διευκολύνονταν από την εκτεταμένη αλληλεπίδραση ελεγκτών και ελεγχόμενων, που δημιουργούσε μεγάλο περιθώριο κατάχρησης, καθώς και την έλλειψη αποτελεσματικού εσωτερικού ελέγχου (Katsios, 2006).

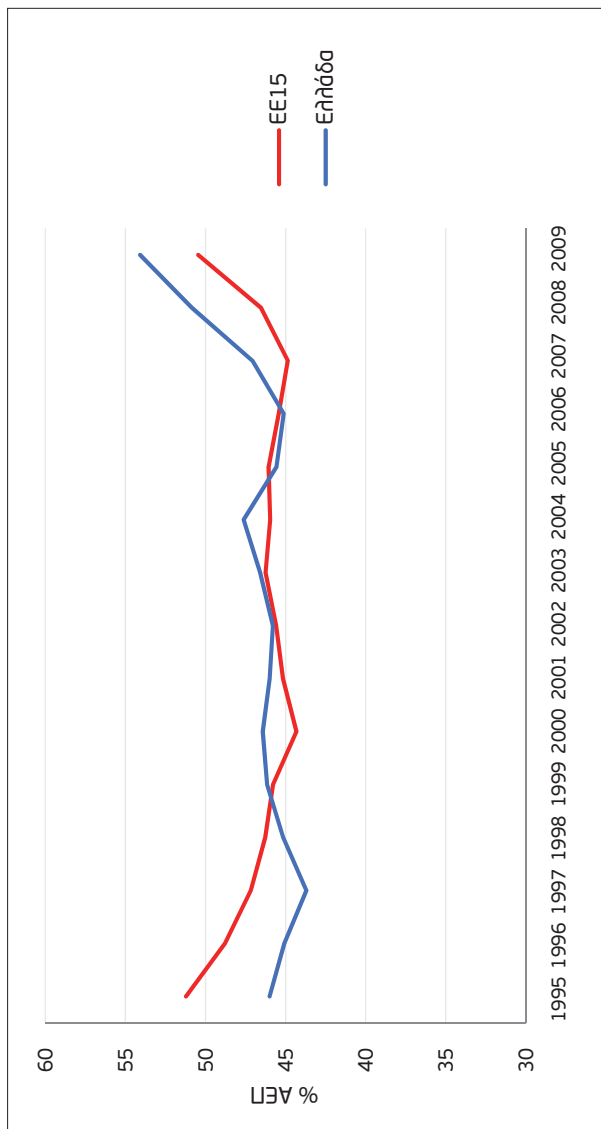
2.4 Δαπάνες

Τα προβλήματα που χαρακτήριζαν την μεριά των δαπανών πριν την κρίση αφορούσαν τόσο στο ύψος των επιμέρους δαπανών όσο και σε παραμέτρους δικαιοσύνης, αποτελεσματικότητας και βιωσιμότητας. Το ύψος των δαπανών της Ελλάδας ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν διαχρονικά παρόμοιο με το μέσο όρο των δαπανών των ΕΕ15 (με εξαίρεση το 2004 και τις αυξημένες δαπάνες για τους Ολυμπιακούς Αγώνες) ενώ το ύψος τους αρχίζει να αποκλίνει από τον μέσο όρο λίγο πριν την παγκόσμια κρίση (βλ. Διάγραμμα 7). Σαν αποτέλεσμα, το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης βρίσκει τη χώρα με τον πέμπτο υψηλότερο λόγο δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ στην ΕΕ (βλ. Διάγραμμα 8).

Η κατανομή των δαπανών σε επιμέρους κατηγορίες εμφανίζεται στο Διάγραμμα 10. Έτσι, οι λειτουργίες της χώρας που απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων πόρων είναι οι δαπάνες για κοινωνική προστασία, που το 2009 απορροφούσε το 39% των συνολικών δαπανών, καθώς και οι δαπάνες για υγεία, γενικές δημόσιες υπηρεσίες και εκπαίδευση με ποσοστά 15%, 13% και 10% αντίστοιχα.

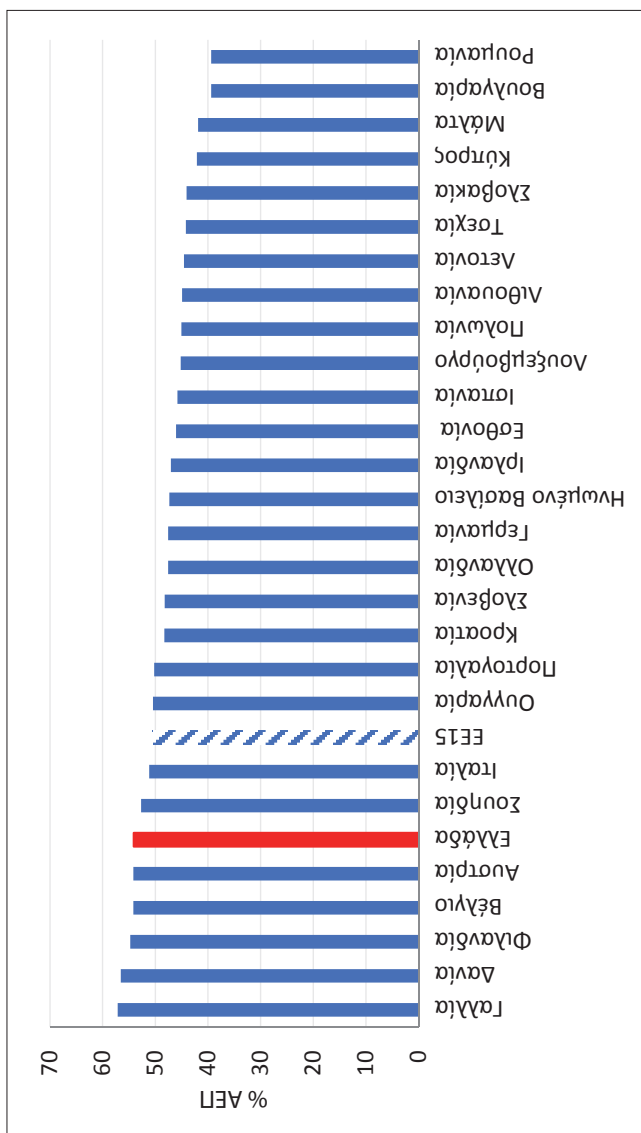
Έχει ήδη αναφερθεί πως η έλλειψη δεσμευτικού περιορισμού για κάθε υπουργείο ή φορέα, δηλαδή ένα ανώτατο όριο δαπανών, ήταν προβληματική. Ομοίως προβληματική ήταν και η έλλειψη μητρώων δεσμεύσεων για το σύνολο της γενικής κυβέρνησης, δηλαδή ένας τρόπος ελέγχου των δαπανών τη στιγμή ανάληψης της σχετικής δέσμευσης και όχι μόνο τη στιγμή της

Διάγραμμα 8
 Συνολικές δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης: Ελλάδα και ΕΕ15, 1995-2009
 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Ameco

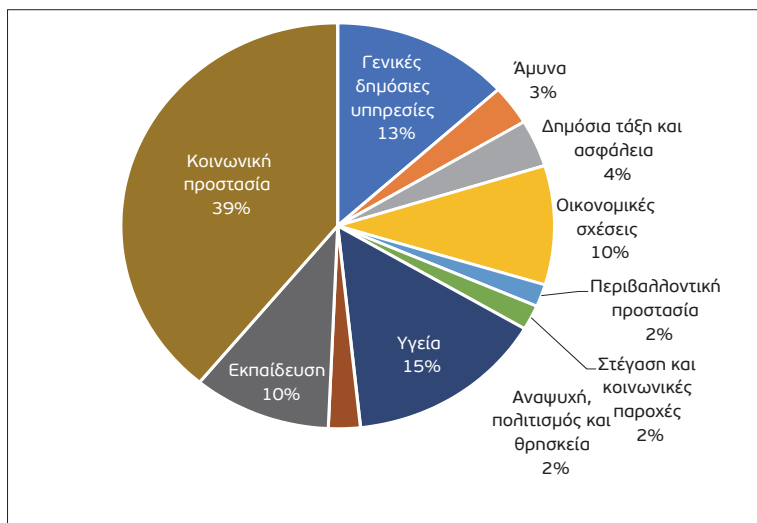
Διάγραμμα 9
 Συνολικές δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης στα κράτη-μέλη της ΕΕ – 2009 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Ameco

Διάγραμμα 10

Κατανομή συνολικών δαπανών γενικής κυβέρνησης – 2009



Πηγή: Eurostat, κατηγοριοποίηση cofog

εκταμίευσης της. Αυτά είναι προβλήματα που αφορούν περισσότερο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Σε μια βαθύτερη ανάλυση, όμως, αυτό που έχει μεγάλη σημασία είναι η σκοπιμότητα κάθε δαπάνης και όχι μόνο η νομιμότητα της. Η έννοια των διαρθρωτικών προβλημάτων διεισδύει σε ακόμα μεγαλύτερο βάθος, στην ποιοτική πλευρά των δαπανών. Έτσι, στην ενότητα αυτή συζητούνται μεγάλες κατηγορίες δαπανών από την σκοπιά της ανάγκης εξορθολογισμού τους.

Ποιος όμως ακριβώς είναι ο λόγος που ασχολούμαστε με τις δαπάνες; Αποτελεί πρόβλημα το ότι μια χώρα μπορεί να αποκλίνει από τον μέσο όρο χωρών που βρίσκονται σε αντίστοιχο οικονομικό επίπεδο; Η απάντηση είναι αρνητική. Η διαφοροποίηση αυτή μπορεί να αντανακλά τις διαφορετικές προτιμήσεις των πολιτών της χώρας. Το ζητούμενο είναι η αποτελεσματικότητα των

δημόσιων δαπανών, με άλλα λόγια η σχέση μεταξύ δαπάνης και αποτελέσματος. Η αναποτελεσματικότητα του ελληνικού δημοσίου τομέα εν γένει είναι κάτι που συζητείται συχνά. Όμως, δεν είναι πολλές οι μελέτες που έχουν κάνει σχετικές μετρήσεις. Μια τέτοια είναι η Afonso et al (2005) η οποία συμπεραίνει πως η Ελλάδα θα μπορούσε να επιτύχει το ίδιο αποτέλεσμα χρησιμοποιώντας μόλις το 73% των πόρων που χρησιμοποιεί, αν οι τελευταίοι χρησιμοποιούντο με αποτελεσματικό τρόπο.

Μια σημαντική κατηγορία δαπανών με ιδιαίτερα προβλήματα είναι η χρηματοοικονομική υποστήριξη σε δημόσιες επιχειρήσεις και άλλους κρατικούς φορείς. Η χρηματοοικονομική κατάσταση των φορέων αυτών ήταν διαρκώς επιδεινούμενη. Ενδεικτικό αυτού ήταν το γεγονός ότι όταν το Νοέμβριο του 2010 τα χρέη τους ενσωματώθηκαν στους αναθεωρημένους λογαριασμούς της γενικής κυβέρνησης το χρέος της χώρας αυξήθηκε κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ (OECD, 2011α). Οι φορείς αυτοί επιβαρύνουν τα δημόσια οικονομικά είτε μέσω των μεταβιβάσεων που γίνονται απευθείας από τον Προϋπολογισμό, είτε μέσω εισφορών στο κεφάλαιό τους και παροχή κρατικών εγγυήσεων για τα δάνειά τους. Η κακή οικονομική κατάσταση των δημόσιων επιχειρήσεων συνδέεται συχνά με το πλεονάζον προσωπικό και το ανελαστικό κόστος εργασίας, τις πολιτικές τιμολόγησης που δεν βασίζονται σε εμπορικά κριτήρια και δεν ανταποκρίνονται στα λειτουργικά κόστη, κυβερνητικές παρεμβάσεις στη διαχείριση και έλλειψη σύγχρονων τεχνολογιών και ανεπαρκείς υποδομές (OECD, 2007). Η αναδιάρθρωση και εξυγίανση των φορέων ήταν απαραίτητη προκειμένου να μειωθούν τα διοικητικά κόστη και να γίνουν πιο αποτελεσματικοί και παραγωγικοί οι αντίστοιχοι φορείς. Η επιβολή αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών μπορεί να συμβάλει στη δημοσιονομική βιωσιμότητα και στην αύξηση της λογοδοσίας των διοικήσεων.

Η μισθολογική δαπάνη του δημοσίου αποτελούσε σημαντικό μέρος των δημοσίων δαπανών (σύμφωνα με την Eurostat είναι

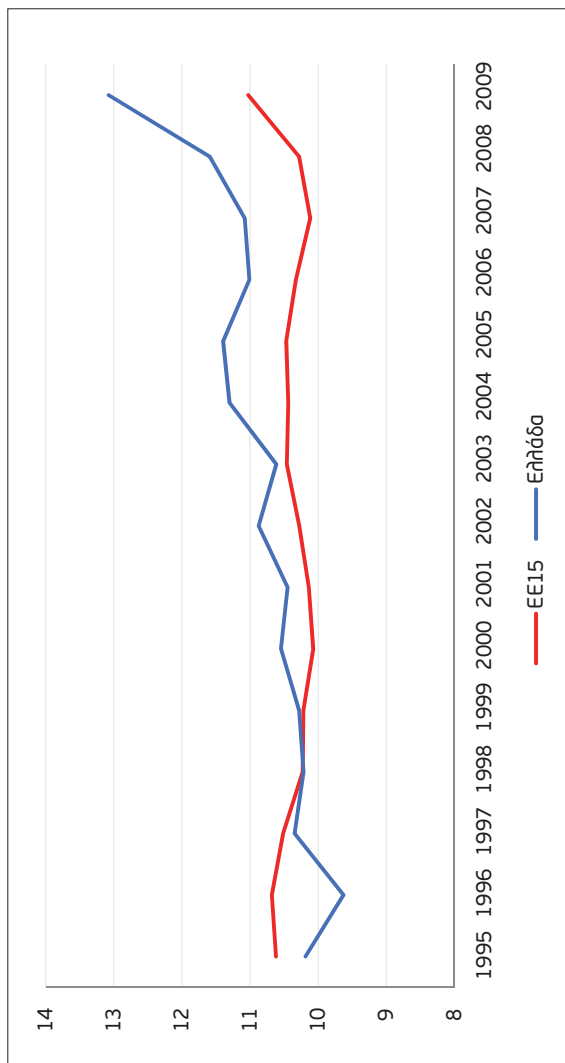
περίπου 24% των συνολικών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης). Η σχετική δαπάνη είχε αυξηθεί σημαντικά κατά τα χρόνια πριν την κρίση (Διάγραμμα 11) και αποτελούσε σημαντικά υψηλότερο ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με άλλες χώρες της ΕΕ (Διάγραμμα 12). Ελλείπει αξιόπιστων στατιστικών, τόσο για τις αμοιβές⁵ όσο και για τον αριθμό των δημόσιων υπαλλήλων⁶, δεν είναι ξεκάθαρο πως αυτό ακριβώς προκλήθηκε, αν και είναι πολύ πιθανό ότι αυτό ήταν αποτέλεσμα αύξησης τόσο των τιμών (μισθοί) όσο και των ποσοτήτων (αριθμός δημοσίων υπαλλήλων). Όμως είναι κοινή παραδοχή πως τα προβλήματα γύρω από το σύστημα αμοιβών αλλά και από τη γενικότερη διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων στο δημόσιο ήταν πολλά (Hay Group και ICAP Group, 2011). Το σύστημα αμοιβών του δημοσίου ήταν κατακερματισμένο και οι αμοιβές δεν συνδέονταν με την παραγωγικότητα ή τα καθήκοντα των υπαλλήλων (αυτό ισχύει ακόμα και για το επίδομα απόδοσης!).⁷ Είναι χαρακτηριστικό πως δεν υπήρχε ουσιαστικό σύστημα αξιολόγησης ούτε μηχανισμοί κινήτρων. Επιπλέον, δεν υπήρχε κεντρική αρχή για τις πληρωμές μισθών που να εγγυάται τη διαφάνεια και τον επαρκή έλεγχο του γενικού μισθολογικού κόστους στον δημόσιο τομέα. Η μισθολογική δαπάνη επιβαρυνόταν από την υπερστελέχωση του δημόσιου τομέα. Η περιορισμένη κινητικότητα των εργαζομένων

⁵ Η σύγκριση μισθών διαχρονικά είναι δύσκολη καθώς τα σχετικά στοιχεία περιλαμβάνουν τόσο τις αμοιβές των εν ενεργεία δημοσίων υπαλλήλων όσο και τη δαπάνη για συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων που έχουν αφυπηρετήσει.

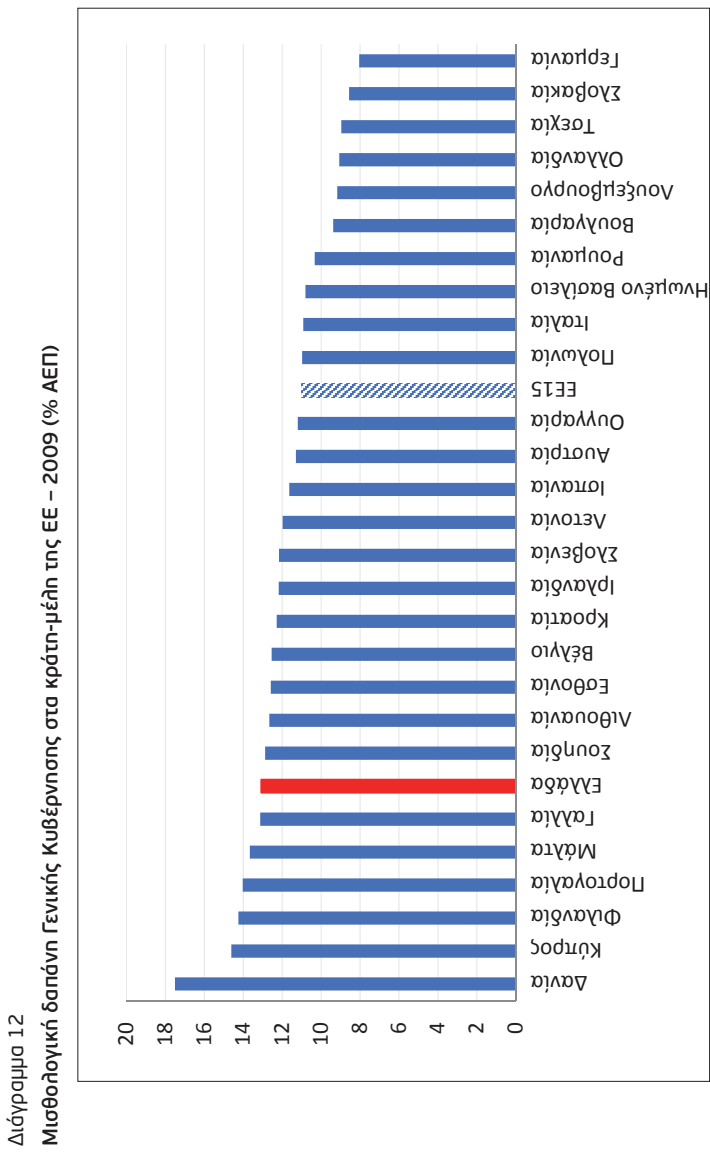
⁶ Η απογραφή του Υπουργείου Εσωτερικών αφορούσε μέρος μόνο των δημοσίων υπαλλήλων. Για μία αξιόπιστη προσέγγιση του θέματος βλ. Ιορδάνογλου (2013).

⁷ Σημειώνεται πως, ούτως ή άλλως, η μέτρηση της παραγωγικότητας σε πολλές δραστηριότητες του δημόσιου τομέα είναι προβληματική (και από θεωρητική σκοπιά) – βλ. Linna et al (2010).

Διάγραμμα 11
Μισθολογική δαπάνη Γενικής Κυβέρνησης: Ελλάδα και ΕΕ15, 1995-2009 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Ameco



Πηγή: Ameco

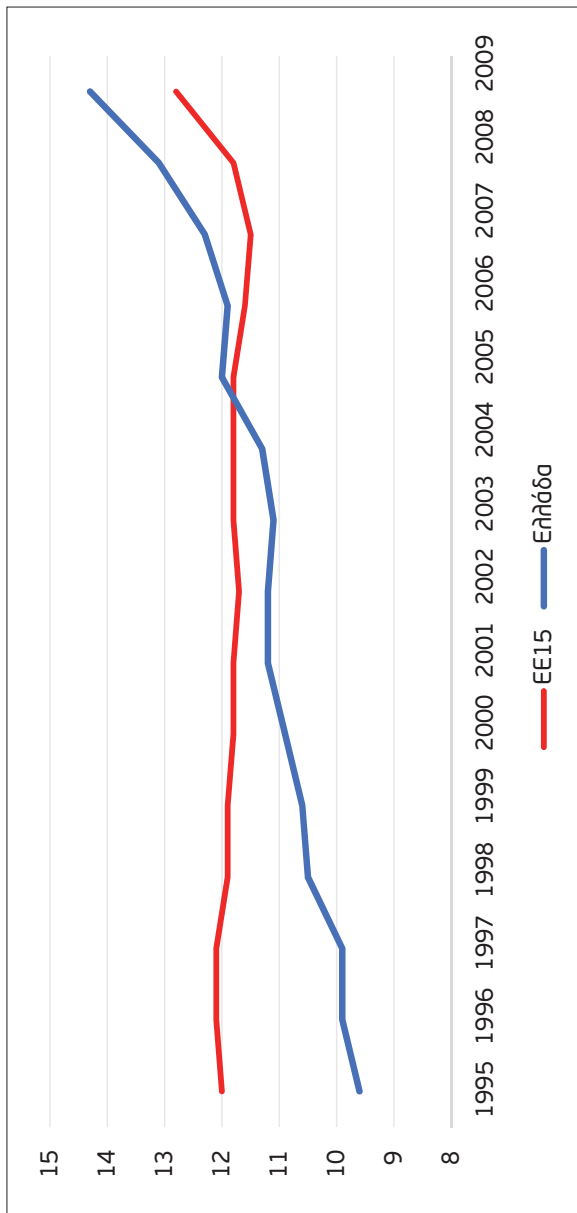
άλλωστε δεν επέτρεπε την κάλυψη αναγκών από τυχόν πλεονάζον προσωπικό με τα αναγκαία προσόντα έναντι νέων προσλήψεων.

Δύο κατηγορίες δαπανών που απαιτούν διεξοδική συζήτηση είναι οι συνταξιοδοτικές δαπάνες και οι δαπάνες για την υγεία. Η σημασία τους είναι βαρύνουσα καθώς απειλούν τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Υπήρχε η εκτίμηση ότι οι σχετικές δαπάνες σύντομα θα άρχιζαν να αυξάνονται έντονα λόγω των δυσμενών δημογραφικών μεταβολών και, ελλείψει διορθωτικών μέτρων, θα οδηγούσαν τελικά σε εκρηκτική αύξηση των δημοσίων δαπανών και του δημόσιου χρέους.

Από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας το συνταξιοδοτικό κόστος στην Ελλάδα απέκλινε σταθερά από τον μέσο όρο της ΕΕ15 ενώ στις αρχές της κρίσης η Ελλάδα είχε το δεύτερο υψηλότερο συνταξιοδοτικό κόστος στην ΕΕ (Διάγραμμα 14). Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η Ελλάδα είχε το υψηλότερο συνταξιοδοτικό κόστος μακροχρόνια στην ΕΕ με την δαπάνη να εκτιμάται πως το 2060 θα αγγίζει το 24,1% του ΑΕΠ για την Ελλάδα σε σχέση με 12,5% του ΑΕΠ για την ΕΕ.⁸ Η ανάγκη για μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος ήταν επείγουσα. Αντ' αυτού, οι όποιες παρεμβάσεις ήταν για χρόνια ad hoc και συχνά χωρίς καν την πραγματοποίηση αναλογιστικών μελετών προκειμένου να ελεγχθούν οι επιπτώσεις στη βιωσιμότητα του συστήματος. Το ασφαλιστικό σύστημα χαρακτηριζόταν από υψηλό βαθμό πολυπλοκότητας και κατακερματισμού τόσο μεταξύ των διαφορετικών επαγγελματικών κλάδων και των διαφορετικών οικονομικών δραστηριοτήτων, όσο και μεταξύ των μορφών προστασίας (κύριες, επικουρικές και λοιπές συντάξεις). Η σχέση μεταξύ εισφορών και παροχών ήταν ασυνεπής με αποτέλεσμα την σημαντική διαφοροποίηση των ποσοστών αναπλήρωσης μεταξύ των διαφορετικών ταμείων, και άρα τη σημαντική ανισότητα όσον αφορά στην ανταποδοτικότητα των εισφορών,

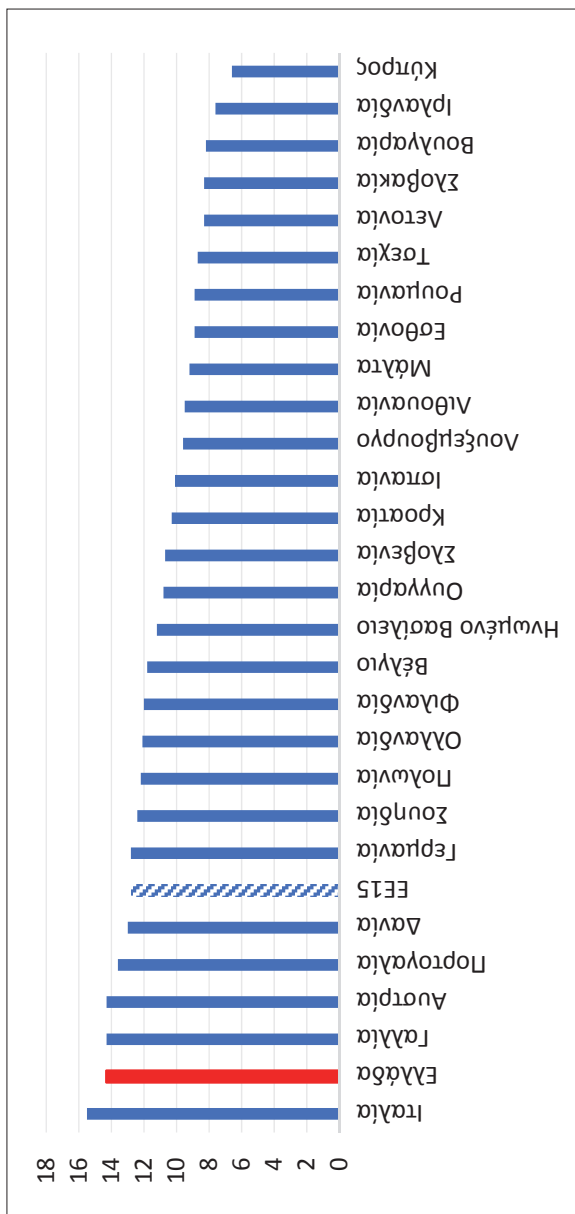
⁸ European Commission (2009a), Πίνακας 12.

Διάγραμμα 13
 Συνταξιοδοτική δαπάνη σε Ελλάδα και ΕΕ15, 1995-2009 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat

Διάγραμμα 14
Συνταξιοδοτική δαπάνη - 2009 (% ΑΕΠ)



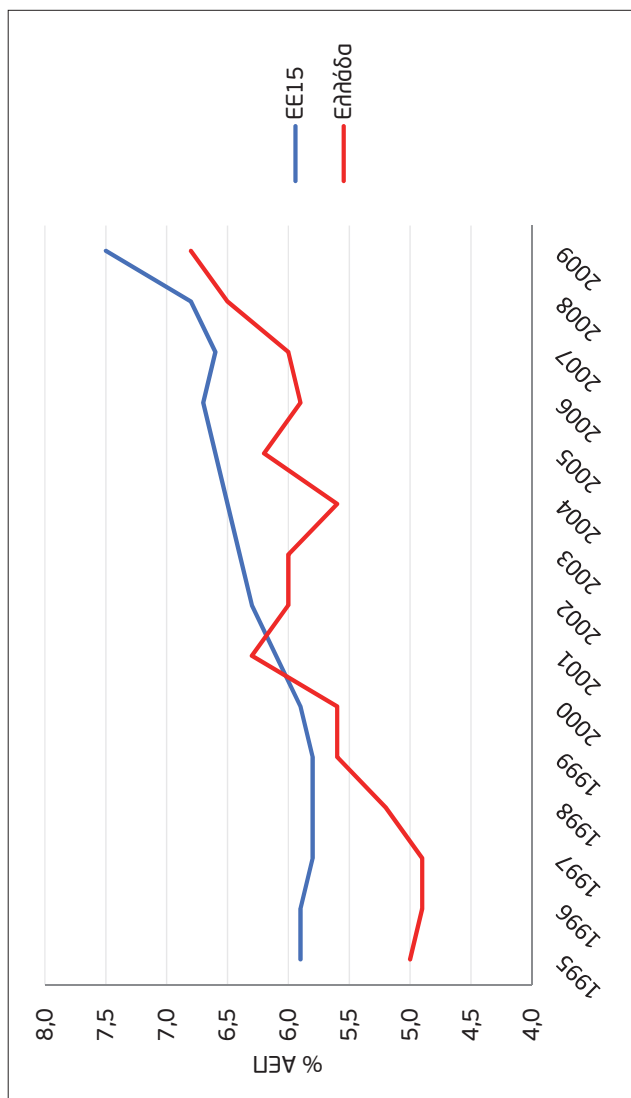
Πηγή: Eurostat

και στα επίπεδα των συντάξεων. Αγκάθι αποτελούσε μια σειρά ειδικών διατάξεων που επέτρεπαν την πρόωρη συνταξιοδότηση πριν από την «κανονική» ηλικία συνταξιοδότησης (τα κίνητρα ήταν από τα υψηλότερα στον ΟΟΣΑ) (OECD, 2007). Είναι χαρακτηριστικό πως το 2006 μόνο 15% των αιτήσεων για συνταξιοδότηση αφορούσε σε άτομα που είχαν συμπληρώσει το 65^ο έτος του, ενώ το υπόλοιπο 85% έκανε χρήση κάποιας εξαίρεσης (Nektarios and Tinios, 2019). Τέλος, διαφοροποίηση υπήρχε και ως προς τις κρατικές επιχορηγήσεις προς τα επιμέρους ασφαλιστικά ταμεία.⁹

Οι δαπάνες για τη δημόσια υγεία σε σχέση με το ΑΕΠ είναι από τις χαμηλότερες στον ΟΟΣΑ (βλ. Διάγραμμα 16), όμως αυξανόντουσαν με ταχύ ρυθμό. Η δομή του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης και διακυβέρνησης ήταν υπερβολικά κατακερματισμένη ενώ η χρηματοδότηση δεν μπορούσε να εκμεταλλευτεί οικονομίες κλίμακος (π.χ. για τις προμήθειες των νοσοκομείων) και δεν βασιζόταν σε κριτήρια αποτελεσματικότητας ή σε κριτήρια δικαιοσύνης. Τα ταμεία υγείας, τα οποία ήταν υπεύθυνα για τον καθορισμό των προϋπολογισμών των μελών τους σχετικά με την πρωτοβάθμια και νοσοκομειακή περίθαλψη και τη φαρμακευτική δαπάνη, δεν μπορούσαν να επιβάλουν δεσμευτικά όρια στις δαπάνες τους, οι οποίες στην πράξη εξαρτιόνταν από τη ζήτηση. Ο συνδυασμός της μειωμένης δημόσιας δαπάνης και ο κατακερματισμός του συστήματος υγείας οδηγούσε σε χαμηλή ποιότητα δημόσιων υπηρεσιών πρωτοβάθμιας ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και ανισότητες όσον αφορά στην πρόσβαση σε ορισμένες ιατρικές υπηρεσίες, δεδομένου ότι οι ιδιωτικές δαπάνες των νοικοκυριών υπερβαίνουν το 40% των συνολικών δαπανών - συχνά ανεπίσημες πληρωμές (OECD 2009). Οι σημαντικές ελλείψεις σε στατιστικά στοιχεία καθιστούσαν την διοίκηση του συστήματος υγείας αλλά και τον ουσιαστικό έλεγχο

⁹ Για αναλύσεις της πολιτικής οικονομίας των συντάξεων στην περίοδο πριν την κρίση βλ. Featherstone (2005), Τήνιος (2010) και Matsaganis (2011).

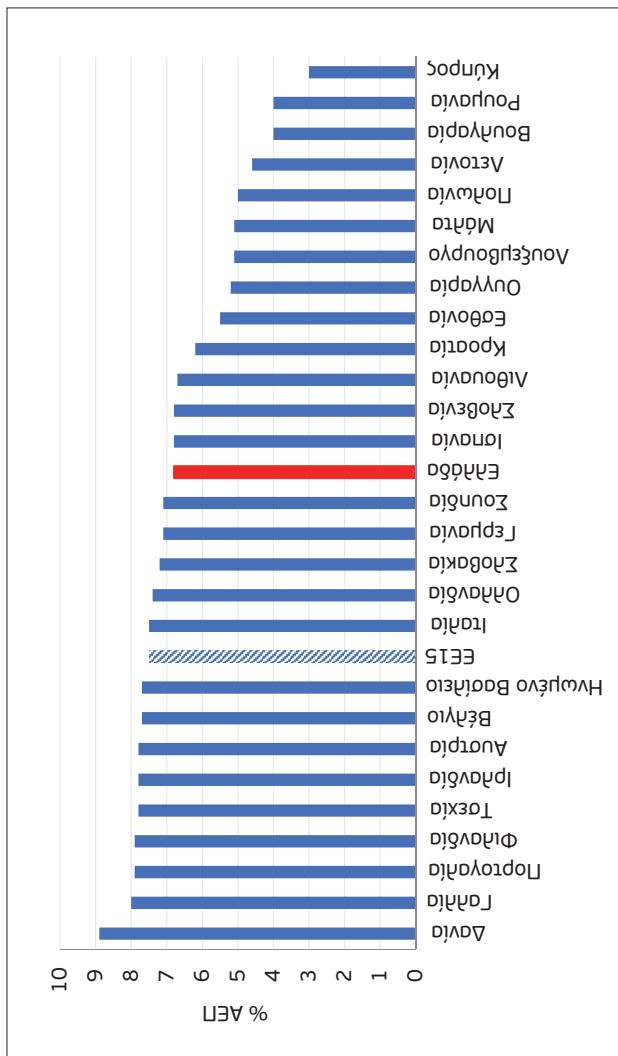
Διάγραμμα 15
 Δαπάνες υγείας Γενικής Κυβέρνησης σε Ελλάδα και ΕΕ15 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, κατηγοριοποίηση cofog

Διάγραμμα 16

Δαπάνες υγείας Γενικής Κυβέρνησης στα κράτη-μέλη της ΕΕ - 2009 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat, κατηγοριοποίηση cofog

πολύ δύσκολο. Επιπρόσθετα, ο έλεγχος του κόστους από το Υπουργείο Υγείας ήταν υπερβολικά γραφειοκρατικός και συγκεντρωμένος (WHO, 1996, Ballas and Tsoukas, 2004, Mossialos, et al, 2005). Η οικονομική διαχείριση των νοσοκομείων και των κέντρων υγειονομικής περίθαλψης ήταν αυστηρά ρυθμιζόμενη και οι διοικήσεις των νοσοκομείων επιλέγονταν με πολιτικά κριτήρια. Επιπλέον, το Υπουργείο Υγείας άφηνε στα νοσοκομεία πολύ λίγα περιθώρια στην οργάνωση και διαχείριση, οπότε και σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η κυβέρνηση αναλάμβανε εκ των υστέρων την κάλυψη των ελλειμμάτων τους δεν βοηθούσε στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος. Τέλος, η φαρμακευτική δαπάνη είχε αυξηθεί ταχύτατα.¹⁰

2.5 Λοιποί τομείς

Η διαχείριση των ρευστών διαθεσίμων του δημοσίου καθώς και η διαχείριση του δημόσιου χρέους ήταν διαδικασίες που κατά τη διάρκεια της κρίσης έγινε φανερό ότι έχρηζαν τροποποιήσεων. Πριν την κρίση οι δημόσιοι φορείς διατηρούσαν τραπεζικούς λογαριασμούς στην Κεντρική Τράπεζα ή τις εμπορικές τράπεζες, χωρίς το Υπουργείο Οικονομικών να έχει εικόνα του ύψους των ρευστών διαθεσίμων τους. Επίσης, η διαχείριση του χρέους δεν άνηκε σε ένα μόνο οργανισμό (το 90% άνηκε στον Οργανισμό Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους- ΟΔΔΗΧ, ενώ το υπόλοιπο μέρος - έκδοση χρέους για προμήθειες αμυντικού εξοπλισμού και δανεισμό από μη εμπορικές επιχειρήσεις- ήταν ευθύνη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους).

Τέλος, υπήρχε η ανάγκη να περιοριστούν σημαντικά οι συναλλαγές κάτω από τη γραμμή, οι λεγόμενες «προσαρμογές

¹⁰ Για καλές αναλύσεις της πολιτικής οικονομίας του τομέα της δημόσιας υγείας στην περίοδο πριν την κρίση βλ. Mossialos et al (2005), Matsaganis (2013) και Κυριόπουλος και Τέλλογλου (2019).

αποθεμάτων-ροών»¹¹. Οι συναλλαγές αυτές δεν επηρεάζουν το έλλειμμα, όπως αυτό ορίζεται από την ΕΕ, αλλά επηρεάζουν το χρέος. Ο λόγος ανησυχίας προέκυπτε από τις αυξανόμενες αποκλίσεις μεταξύ ταμειακών λογαριασμών και εκείνων του ΣΣΑ. Αυτό ήταν ένα επαναλαμβανόμενο πρόβλημα στην Ελλάδα, και το χρέος αυξανόταν σταθερά ταχύτερα από ό, τι υποδήλωναν τα ελλείμματα που κοινοποιούνταν στην Eurostat. Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης απαιτούσε βελτιωμένα λογιστικά συστήματα που επιτρέπουν στις αρχές να ανταποκριθούν εγκαίρως σε αποκλίσεις και στη δημοσίευση πιο σταθερών δημοσιονομικών δεικτών.

¹¹ Οι προσαρμογές αυτές διαχωρίζονται σε τρεις κατηγορίες: καθαρή απόκτηση χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων, αποτελέσματα προσαρμογής του χρέους και στατιστικές αποκλίσεις.

ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗΣ



Η Ελλάδα τα χρόνια της κρίσης υιοθέτησε μια σειρά από μεταρρυθμίσεις στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας. Οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό προέκυπταν συνήθως ως προϋποθέσεις των Προγραμμάτων. Η μεταρρύθμιση της δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας ήταν άμεση προτεραιότητα όπως δείχνει και ο χρονισμός ενός μεγάλου αριθμού δράσεων, με σημαντικές δράσεις να υιοθετούνται από την πρώτη κιόλας φάση του πρώτου Προγράμματος. Κάποιες όμως μεταρρυθμίσεις απέρρεαν και από τη συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της κρίσης η ΕΕ άλλαζε ραγδαία προκειμένου να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της κρίσης αλλά και προκειμένου να οχυρώσει τα κράτη-μέλη στα σημεία που η κρίση έδειξε πως αυτά ήταν πλημμελώς εξοπλισμένα. Ήταν μια περίοδος όπου τα κράτη-μέλη της ΕΕ κλήθηκαν να υιοθετήσουν κοινές πρακτικές, μαζί με αυτά και η Ελλάδα.

3.1 Διαχείριση δημόσιων χρηματοοικονομικών

Το πρώτο Πρόγραμμα που υπέγραψε η Ελληνική Κυβέρνηση με τους εκπροσώπους των τριών θεσμών τον Μάιο 2010 προέβλεπε την άμεση ψήφιση ρυθμίσεων για την ριζική αλλαγή των διαδικασιών γύρω από τη σύνταξη και την εκτέλεση του

Προϋπολογισμού. Η προτεραιοποίηση αυτή ήταν ενδεικτική του επείγοντος χαρακτήρα αλλά και του πόσο θεμελιώδης θεωρείτο η σημασία των σχετικών διαδικασιών για την μεταρρύθμιση του κράτους εν γένει. Ο σχετικός νόμος για τη «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη»¹² καθιέρωσε για πρώτη φορά συνολικές αρχές για την προετοιμασία, εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού, με στόχο την υποστήριξη της δημοσιονομικής στρατηγικής σε ολόκληρη τη Γενική Κυβέρνηση και δημιούργησε έτσι ένα πιο στέρεο και ξεκάθαρο νομικό πλαίσιο γύρω από θέματα προϋπολογισμού. Η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου για θέματα Προϋπολογισμού κορυφώθηκε το 2014 με την υιοθέτηση του νόμου για τις «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας».¹³ Ο νόμος αυτός είναι ιδιαίτερα μακροσκελής, αφού σκοπός του είναι να αποτελεί το μοναδικό νομικό κείμενο σχετικά με θέματα προϋπολογισμού, και ονομάζεται Οργανικός Νόμος. Θεωρείται ως μία από τις πλέον σημαντικές μεταρρυθμίσεις που υιοθέτησε η Ελλάδα την περίοδο της κρίσης (Moretti, Keller, and Chevauchez, 2019).

Η γενικότερη στρατηγική που περιγράφει τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν κατά την περίοδο της κρίσης σχετικά με τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών ήταν ο μετασχηματισμός του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ) από μια διοίκηση επικεντρωμένη στους ελέγχους των δαπανών σε ένα φορέα-θεματοφύλακα των δημόσιων οικονομικών που είναι υπεύθυνος για το σύνολο της δημοσιονομικής πολιτικής, με την ευθύνη του συντονισμού των διαδικασιών των προϋπολογισμών και της εποπτείας του συνολικού προϋπολογισμού για τη Γενική Κυβέρνηση. Έτσι, ο εποπτικός ρόλος του ΓΛΚ και, επομένως, του Υπουργείου Οικονομικών (ΥΠΟΙΚ), ενισχύεται και διευρύνεται, ενώ ταυτόχρονα αυξάνονται οι ευθύνες και ο βαθμός λογοδοσίας των

¹² Νόμος 3871/2010.

¹³ Νόμος 4270/2014 όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 4549/2018.

επιμέρους φορέων όσον αφορά στη διαχείριση των προϋπολογισμών τους. Αυτή η στρατηγική αποτελείται από ένα μεγάλο αριθμό παρεμβάσεων που αναλύονται στη συνέχεια.

3.1.1 Προϋπολογισμός

Μία από τις πλέον σημαντικές μεταρρυθμίσεις ήταν η εισαγωγή του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ). Η πρωτοβουλία αυτή αφορούσε σε έναν πολυετή προϋπολογισμό που θέτει μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους για τη Γενική Κυβέρνηση. Η μεταρρύθμιση αυτή ήρθε να αντιμετωπίσει το γεγονός πως οι περισσότερες πολιτικές έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις που ξεπερνούν τον συνηθισμένο ετήσιο δημοσιονομικό κύκλο. Το ΜΠΔΣ παρουσιάζει τις δημοσιονομικές εκτιμήσεις για τέσσερα έτη (το έτος προϋπολογισμού και τα τρία επόμενα έτη) λαμβάνοντας υπόψη τις μακροοικονομικές προοπτικές της οικονομίας. Καταρτίζεται από το ΓΛΚ και επικαιροποιείται εντός του Σεπτεμβρίου κάθε έτους εφόσον έχουν προκύψει έκτακτες σημαντικές αλλαγές σε εκτιμήσεις και προβλέψεις. Σαν αποτέλεσμα, παρόλο που η έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού παραμένει το βασικό νομοθέτημα με το οποίο εγκρίνονται σημαντικές δημοσιονομικές αποφάσεις, οι επιμέρους προϋπολογισμοί, οφείλουν να σέβονται τους δημοσιονομικούς στόχους που θέτει το ΜΠΔΣ. Με την μεταρρύθμιση αυτή εισάγεται μια υποχρέωση προγραμματισμού και ένα δεσμευτικό πλαίσιο μεσοπρόθεσμου ορίζοντα εντός του οποίου δεν είχε συνηθίσει να λειτουργεί το πολιτικό και διοικητικό σύστημα (Σπανού, 2018).

Το ΜΠΔΣ περιλαμβάνει μια σειρά από κανόνες/περιορισμούς τόσο για το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης (στόχοι ελλείμματος και χρέους) όσο και για τα διάφορα επίπεδα της Γενικής Κυβέρνησης, συμπληρώνοντας κενά «επιρροής» ή πληροφόρησης που είχε ως τότε το ΓΛΚ. Στοχεύοντας στην αύξηση

της πειθαρχίας των φορέων στη γενική κυβερνητική στρατηγική θεσμοθετήθηκαν όρια ή στόχοι για τους επιμέρους φορείς. Έτσι, προβλέφθηκε πως το ΜΠΔΣ θα περιλαμβάνει ανώτατα όρια δαπανών για τον κρατικό προϋπολογισμό τα οποία θα εξειδικεύονται σε ανώτατα όρια δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης και ανά μείζονα κατηγορία δαπανών. Τα όρια αυτά θα καλύπτουν τουλάχιστον τα 2/3 των δαπανών, εξαιρώντας τις δαπάνες για τόκους. Για την εξασφάλιση ενός βαθμού ευελιξίας, ο Υπουργός Οικονομικών εξουσιοδοτήθηκε να κάνει μεταφορές μεταξύ μείζονων κατηγοριών δαπανών εντός των προϋπολογισμών των φορέων (έως 10% της αρχικής πίστωσης) ή ακόμα και να καταθέτει συμπληρωματικό Προϋπολογισμό στο ενδεχόμενο υπέρβασης των ορίων δαπανών. Τα ανώτατα όρια δαπανών τίθενται με συνεργασία του ΓΛΚ και των επιμέρους υπουργείων. Όμως τα υπουργεία δεν είχαν σχετική εμπειρία, κάτι το οποίο πήρε χρόνο να διορθωθεί, αλλά πια θεωρείται πως η διαδικασία ανταλλαγής στοιχείων και καθορισμού των ανώτατων ορίων δαπανών έχει ομαλοποιηθεί και η αξιοπιστία των τελευταίων έχει αυξηθεί σημαντικά (Moretti, Keller, and Chevauchez, 2019). Περιλαμβάνονται επίσης δημοσιονομικοί στόχοι για τους επιμέρους φορείς, όπως οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ). Τα όρια και οι στόχοι καθορίζονται από το ΥΠΟΙΚ, το οποίο στη συνέχεια ξεκινάει ένα γύρο διαβουλεύσεων με τους επιμέρους φορείς ενώ βρίσκεται σε συνεργασία με το γραφείο του Πρωθυπουργού για τις γενικότερες πολιτικές κατευθύνσεις.

Έγινε έτσι το πρώτο βήμα για έναν Προϋπολογισμό που βασίζεται σε έναν κεντρικό σχεδιασμό προτεραιοτήτων από την Κυβέρνηση (top-down budgeting) και αντικαταστάθηκε η παλιά πρακτική όπου οι απαιτήσεις των υπουργείων και των λοιπών φορέων σχετικά με τις δαπάνες τους καθόριζαν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, παρόλο που το υπουργικό

συμβούλιο εγκρίνει τη μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική στρατηγική, η διαδικασία είναι σε μεγάλο βαθμό τεχνική και δεν προβλέπει συζήτηση προτεραιοτήτων υψηλού επιπέδου σε επίπεδο υπουργείου και Υπουργικού Συμβουλίου (Moretti, Keller, and Chevauchez, 2019).

Επίσης, στο ΜΠΔΣ καθορίζεται το ύψος του αποθεματικού (1-3% των συνολικών δαπανών του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, εξαιρουμένων των τοκοχρεολυσίων), η χρήση του πλεονάσματος, το μέγιστο ύψος δανεισμού, η μεταφορά πόρων προς επιμέρους φορείς και το υπόλοιπο των ληξιπρόθεσμων και των εγγυήσεων του Δημοσίου.

Στα πλαίσια του μεσοπρόθεσμου και κεντρικού σχεδιασμού προτεραιοτήτων από την Κυβέρνηση και προκειμένου να επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι έγιναν κατά τη διάρκεια της κρίσης τέσσερις προσπάθειες για επισκοπήσεις των δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης. Το εύρος, οι στόχοι και ο τρόπος πραγματοποίησης των επισκοπήσεων διαφοροποιήθηκε μέσα στο χρόνο. Η ανάγκη εξοικονόμησης πόρων οδήγησε στην αρχή της κρίσης σε υιοθέτηση περικοπών με σχετικά οριζόντιο χαρακτήρα. Έτσι η πρώτη επισκόπηση που έγινε από το ΚΕΠΕ σε συνεργασία με το ΓΛΚ το 2012 αφορούσε το σύνολο των υπουργείων και απέφερε την μεγαλύτερη εξοικονόμηση (3% του ΑΕΠ) αφού περιλάμβανε περικοπές σε μεγάλες κατηγορίες δαπανών όπως μισθούς και συντάξεις. Η επισκόπηση του 2014 έγινε από το ΓΛΚ με στόχευση σε έξι υπουργεία και τους εποπτευόμενους φορείς τους με πολύ μικρή εξοικονόμηση πόρων. Αλλά όσο η δημοσιονομική πολιτική γινόταν όλο και πιο περιοριστική και πολλές ανελαστικές δαπάνες είχαν πια μειωθεί σε πολύ χαμηλά επίπεδα, υπήρξε η ανάγκη προτεραιοποίησης των δαπανών. Έτσι, οι επόμενες δύο επισκοπήσεις έγιναν από το ΓΛΚ με ομάδες εργασίας από επιμέρους υπουργεία τα έτη 2016-2018 με στόχο την καλύτερη ανάλυση των δαπανών. Επιπλέον, η επισκόπηση κυρίως του 2016, ασχολήθηκε και με την αξιολόγηση της

αποτελεσματικότητας των επιμέρους δαπανών, συμπεριλαμβανομένης της κατάρτισης δεικτών μέτρησής της, προκειμένου να εντοπισθούν μη αποτελεσματικές δαπάνες, η μείωση των οποίων θα επέτρεπε την αύξηση των διαθέσιμων πόρων για άλλες πολιτικές.

Σημαντικότερη τομή ήταν επίσης η δημιουργία Μητρώων Δεσμεύσεων. Η δημιουργία αυτών των μητρώων αποσκοπούσε στον καλύτερο έλεγχο των δαπανών του κράτους και της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού εν γένει, εφόσον εξασφαλίζει πως καμία υποχρέωση δεν μπορεί να αναληφθεί αν υπερβαίνει τις διαθέσιμες πιστώσεις. Στο παρελθόν, οι φορείς δημιουργούσαν δαπάνες χωρίς να απαιτείται οποιοσδήποτε έλεγχος για τη βιωσιμότητα των δραστηριοτήτων τους. Έλεγχος γινόταν μόνο στο στάδιο της πληρωμής, και αφορούσε στη νομιμότητα μόνο της δαπάνης, υπό την ευθύνη του ΥΠΟΙΚ και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Μετά την αλλαγή των κανόνων, για την ανάληψη υποχρέωσης του Δημοσίου έναντι τρίτων απαιτείται αρχικά η νομική δέσμευση του και, στη συνέχεια, η δημοσιονομική δέσμευση αντίστοιχης πίστωσης. Καμία διοικητική πράξη που προκαλεί δαπάνη σε βάρος του Προϋπολογισμού φορέων της Γενικής Κυβέρνησης δεν εκτελείται αν δεν έχει προηγηθεί αντίστοιχη δέσμευση πίστωσης. Τέλος, η βελτίωση της ποιότητας των πληροφοριών που περιέχονται στα Μητρώα Δεσμεύσεων μέσα στο χρόνο επέτρεψε στο ΓΛΚ να βελτιώσει την παρακολούθηση των ληξιπρόθεσμων οφειλών του δημοσίου προς τρίτους.

Πέρα από την αύξηση των αρμοδιοτήτων του ΓΛΚ, θεμελιώδους σημασία για την καλύτερη διαχείριση των δημόσιων χρηματοοικονομικών είχε η αναδιοργάνωση των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ) των υπουργείων. Οι προϊστάμενοι τους απέκτησαν ιδιαίτερα αυξημένες αρμοδιότητες και ευθύνες σχετικά με την δημοσιονομική διαχείριση του Υπουργείου στο οποίο υπάγονται καθώς και των εποπτευόμενων

φορέων του.¹⁴ Έτσι, κατά αντιστοιχία της συγκεντρωτικής εποπτείας των δημόσιων οικονομικών από το ΓΛΚ, οι προϊστάμενοι των ΓΔΟΥ κατέστησαν συνολικά υπεύθυνοι για την κατάρτιση, εκτέλεση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού του Υπουργείου τους και των εποπτευόμενων φορέων του.¹⁵ Στο πλαίσιο αυτό, ορίστηκε πως οφείλουν να διασφαλίζουν την πιστή τήρηση των ανώτατων ορίων του προϋπολογισμού και να φροντίζουν για την ανάληψη δεσμεύσεων από τον φορέα και τους εποπτευόμενους φορείς.¹⁶ Επίσης, στο πνεύμα αύξησης της υπευθυνότητας των επιμέρους φορέων, οι ΓΔΟΥ ανέλαβαν τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών, μια αρμοδιότητα που ως τότε ασκούνταν από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου και το Ελεγκτικό Συνέδριο,¹⁷ επιτρέποντας έτσι την αφοσίωση των πόρων των τελευταίων σε κατασταλακτικούς μόνο ελέγχους εστιάζοντας σε τομείς με «υψηλό δημοσιονομικό κίνδυνο».¹⁸ Έτσι, η μεταρρύθμιση αυτή βελτίωσε σημαντικά την ταχύτητα με την οποία γίνεται η διαδικασία διεκπεραίωσης ενός αιτήματος δαπάνης από ένα υπουργείο ως τη στιγμή πληρωμής αφού ενώ πριν μεσολαβούσαν δύο έλεγχοι (από το ΓΛΚ και το Ελεγκτικό Συνέδριο) και η πληρωμή γινόταν με εντολή του ΓΛΚ και μεσολάβηση της αρμόδιας ΔΟΥ, τώρα όλη η διαδικασία διεκπεραιώνεται από το ίδιο το υπουργείο.

Η διευθέτηση αυτή διευκολύνει την έγκαιρη και ακριβή ενημέρωση γύρω από θέματα του προϋπολογισμού του επικεφαλής

¹⁴ Άρθρο 5 του Νόμου 3871/2010.

¹⁵ Στην πορεία εξαίρεση δόθηκε στις Ανεξάρτητες Αρχές, βάσει της κατοχυρωμένης ανεξαρτησίας τους, οι οποίες αποστέλλουν απευθείας στο ΓΛΚ τα απαραίτητα στοιχεία (βλ. Άρθρο 34 του Νόμου 4484/2017).

¹⁶ Στην πορεία αφαιρέθηκε από τις ΓΔΟΥ η αρμοδιότητα του διατάκτη πληρωμών ενώ οι προϊστάμενοι κράτησαν την ελεγκτική ιδιότητα (Άρθρο 65 του Νόμου 4270/2014).

¹⁷ Βλ. Άρθρο 69Γ του Νόμου 4337/2015.

¹⁸ Βλ. Παράγραφος 10 του Άρθρου 10 του Νόμου 4337/2015.

του φορέα, του Υπουργού Οικονομικών, της Βουλής, αλλά και του κοινού. Είναι χαρακτηριστικό της μεγάλης ευθύνης των επικεφαλής των ΓΔΟΥ πως οφείλουν να αρνηθούν και να ενημερώσουν γραπτώς τους επικεφαλής των δημόσιων θεσμών (Βουλή, Ελεγκτικό Συνέδριο, ΓΛΚ) για πιθανή εντολή που θα δεχτούν η οποία επιφέρει ανάληψη υποχρέωσης ή εκτέλεση δαπάνης που υπερβαίνει τα τιθέμενα όρια. Η μεταρρύθμιση αυτή θεωρείται από τις πλέον σημαντικές και επιτυχημένες καθώς αύξησε την αυτονομία αλλά και τη λογοδοσία των επιμέρους υπουργείων και επέτρεψε την υλοποίηση του κεντρικού σχεδιασμού προτεραιοτήτων της Γενικής Κυβέρνησης (top-down budgeting) (Moretti, Keller, and Chevauchez, 2019) αν και φαίνεται πως υπάρχουν ανησυχίες ως προς την ταχύτητα και την εμβέλεια των αλλαγών (Σπανού, 2018).

Η αύξηση της λογοδοσίας γύρω από τα θέματα δημοσιονομικής πολιτικής ήταν άλλος ένας στόχος της ριζικής μεταρρύθμισης των σχετικών διαδικασιών. Προς τούτο υιοθετείται ήδη από την αρχή της κρίσης η υποχρέωση δημοσίευσης στοιχείων για την πορεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού σε τακτά χρονικά διαστήματα. Πιο συγκεκριμένα, το ΓΛΚ υποχρεούται να δημοσιεύει δελτία εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού σε ταμειακή βάση κάθε μήνα. Επίσης, δημοσιεύει μηνιαίες αναφορές για τις ταμειακές δαπάνες και έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης τα οποία αντιπαραβάλλονται με τους αντίστοιχους στόχους ενώ επίσης, περιλαμβάνονται και στοιχεία για το χρέος του Κράτους, τις εγγυήσεις και τις ληξιπρόθεσμες οφειλές ανά υποτομέα. Κάθε τρίμηνο το ΓΛΚ δημοσιεύει αναφορές για την παρακολούθηση επίτευξης των στόχων των πιο σημαντικών Νομικών Προσώπων και επανатаξινομημένων ΔΕΚΟ (με προϋπολογισμό άνω των 10 εκ. ευρώ). Ταυτόχρονα, η ΕΛΣΤΑΤ δημοσιεύει τριμηνιαίες αναφορές για την εκτέλεση των Προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης.

Η τελευταία κατηγορία μεταρρυθμίσεων αφορά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων απεικόνισης του Προϋπολογισμού. Η μετάβαση σε ένα νέο λογιστικό σύστημα καταγραφής των στοιχείων του Προϋπολογισμού δημιούργησε μια νέα οικονομική διοικητική δομή ταξινόμησης της Κεντρικής Διοίκησης που εφαρμόστηκε πρώτη φορά το οικονομικό έτος 2019, η οποία θα επεκταθεί και στους υπόλοιπους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης μέχρι το 2023.¹⁹ Συγχωνεύθηκε επίσης ο τακτικός Προϋπολογισμός με το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων βάζοντας τέλος στο πρόβλημα κατακερματισμού του Προϋπολογισμού που είχε επισημανθεί και σε παλιότερες εκθέσεις (Hawkesworth et al, 2008). Το νέο πλαίσιο ευθυγραμμίζει την κατηγοριοποίηση των εθνικολογιστικών στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ με αυτή του ΓΛΚ και αντικατοπτρίζει το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών (ESA 2010), εναρμονίζοντας έτσι το δημόσιο λογιστικό σύστημα της Ελλάδας με τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές κατάρτισης προϋπολογισμού, λογιστικής και αναφοράς. Τα επόμενα βήματα αφορούν στη σταδιακή υιοθέτηση των αρχών της δεδουλευμένης λογιστικής, ώστε να ξεπεραστούν οι όποιες στρεβλώσεις από τη χρήση της ταμειακής λογιστικής και η ενοποίηση των λογιστικών συστημάτων που χρησιμοποιούνται από τα επιμέρους τμήματα της Γενικής Κυβέρνησης. Απώτερος στόχος παραμένει η κατάρτιση λειτουργικής ταξινόμησης των δαπανών, η οποία θα αποτελέσει τη βάση για τη μετάβαση σε προϋπολογισμό επιδόσεων.

3.1.2 Συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της Γενικής Κυβέρνησης

Ο συντονισμός της δημοσιονομικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα της Γενικής Κυβέρνησης ήταν πάντα μια μεγάλη πρόκληση για την Ελλάδα. Πράγματι, λόγω της διοικητικής αυτονομίας τους,

¹⁹ ΠΔ 54/2018.

τα Ν.Π.Δ.Δ., οι νομαρχίες, οι δήμοι και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης κατήρτιζαν μόνοι τους προϋπολογισμούς τους, οι οποίοι στη συνέχεια εγκρίνονταν από τα διοικητικά τους συμβούλια. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν πως δεν υπήρχε κάποιος ουσιαστικός κεντρικός προγραμματισμός ή έλεγχος. Είναι χαρακτηριστικό πως το 2009, οι απώλειες των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης ανήλθαν στο 0,7% του ΑΕΠ και όταν τα χρέη πολλών από αυτούς μεταφέρθηκαν στους αναθεωρημένους λογαριασμούς της Γενικής Κυβέρνησης τον Νοέμβριο του 2010, αυξήθηκε το δημόσιο χρέος κατά 8% περίπου του ΑΕΠ (ΟΟΣΑ, 2011). Με άλλα λόγια, η δημοσιονομική πολιτική δεν ήταν ο καθοριστικός παράγοντας για τις σχετικές με τους προϋπολογισμούς αποφάσεις των οντοτήτων της γενικής κυβέρνησης αλλά μάλλον αποτέλεσμα αυτών!

Προκειμένου να γίνει ένα πρώτο βήμα προς τον καλύτερο έλεγχο της δημοσιονομικής κατάστασης του ευρύτερου τομέα της Γενικής Κυβέρνησης προστέθηκε αρχικά η υποχρέωση ο Προϋπολογισμός να περιλαμβάνει βασικά στοιχεία για τις οικονομικές επιδόσεις των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ακαθάριστα έξοδα και έσοδα, συνολικό πλεόνασμα ή έλλειμμα, πηγές χρηματοδότησης, ισολογισμός χρηματοοικονομικού ενεργητικού και παθητικού και σύνολο δανειακών υποχρεώσεων). Ο δημοσιονομικός έλεγχος των φορέων Γενικής Κυβέρνησης εντατικοποιήθηκε αργότερα²⁰ με την υποχρεωτική κατάθεση Προϋπολογισμού από όλους τους φορείς, (συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ και των ΝΠΙΔ του Κεφαλαίου Α' του Ν. 3429/2005). Επιπρόσθετα, θεσπίστηκε ένα σύστημα ενισχυμένης παρακολούθησης της μηνιαίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού των μεγαλύτερων φορέων με κυρώσεις για εκείνους που δεν σέβονται τους συμφωνημένους στόχους. Εάν υπάρξει απόκλιση κατά τη διάρκεια του έτους, ο φορέας πρέπει να λάβει διορθωτικά μέ-

²⁰ Βλ. Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 18ης Δεκεμβρίου 2012.

τρα. Σε περίπτωση αδράνειας, το κράτος μπορεί να αναστείλει τις σχετικές μεταβιβάσεις προς τον φορέα και να καταργήσει το διοικητικό του συμβούλιο. Τέλος, ορίστηκε πως κανένας φορέας δεν θα μπορεί πια να δανειστεί παρά μόνο για επενδυτικούς σκοπούς (και, φυσικά, στην περίπτωση αυτή απαιτείται η έγκριση του Υπουργού Οικονομικών).

Η ανάγκη ουσιαστικότερης παρακολούθησης της δημοσιονομικής διαχείρισης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησε στη δημιουργία του Παρατηρητηρίου για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ το 2013.²¹ Λόγω της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής και οικονομικής ανεξαρτησίας και του εφαρμοστέου νομικού πλαισίου,²² η εποπτεία της δημοσιονομικής πολιτικής των ΟΤΑ έπρεπε να γίνει με τρόπο που να μην περιορίζει τη λήψη αποφάσεων, εξασφαλίζοντας όμως παράλληλα τη δημοσιονομική πειθαρχία. Το μοντέλο που τελικά υιοθετήθηκε προβλέπει πως το Παρατηρητήριο παρέχει μη δεσμευτική γνώμη επί των προσχεδίων των προϋπολογισμών των ΟΤΑ ενώ η τελική έγκριση του προϋπολογισμού πραγματοποιείται από την οικεία αποκεντρωμένη διοίκηση η οποία και αποφασίζει αν θα εγκρίνει τον προϋπολογισμό ή θα τον αναπέμψει. Τέλος, σε περίπτωση μη έγκαιρης αποστολής των απαιτούμενων πληροφοριών, προβλέπεται η δυνατότητα παρακράτησης και μη απόδοσης μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του ΟΤΑ από το Δημόσιο (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι).²³ Στο Παρατηρητήριο προεδρεύει δικαστής από το ελεγκτικό συνέδριο ενώ σαν μέλη συμμετέχουν στελέχη από το Υπουργείο

²¹ Βλ. Νόμο 4111/2013 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 76 του νόμου 4172/2013).

²² Νόμος 3852/2010.

²³ Βλ. άρθρο 6 της Κοινής Υπουργικής Απόφασης με Φ.Ε.Κ. Τεύχος Β' 2942/2018.

Εσωτερικών, το Υπουργείο Οικονομικών και εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ).

Πιο αναλυτικά, όσον αφορά στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ, η νέα νομοθεσία χορήγησε στο Υπουργείο Οικονομικών και στο Υπουργείο Εσωτερικών την από κοινού αρμοδιότητα του καθορισμού ανώτατων ορίων για τους πόρους (μεταφορές και ίδια έσοδα) που θα περιλαμβάνονται στα προσχέδια προϋπολογισμών τους ενώ τα έσοδα πρέπει να ευθυγραμμίζονται με τις εν λόγω δαπάνες. Αρμοδιότητα του Παρατηρητηρίου είναι να διασφαλίσει ότι οι ΟΤΑ καταρτίζουν ρεαλιστικούς και ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς αλλά και τους εκτελούν χωρίς σημαντικές αποκλίσεις. Για το λόγο αυτό το Παρατηρητήριο έχει ενεργό ρόλο σε όλο το φάσμα του δημοσιονομικού κύκλου των ΟΤΑ, από το στάδιο της κατάρτισης, της ψήφισης, της εκτέλεσης μέχρι και τον απολογισμό. Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά στην κατάρτιση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ ιδιαίτερα ήταν τα προβλήματα γύρω από την πρόβλεψη των ίδιων εσόδων τους. Στο παρελθόν, οι ΟΤΑ είχαν την τάση να τα υπερεκτιμούν, με συνέπεια να εγγράφουν αντίστοιχες δαπάνες οι οποίες πραγματοποιούνταν χωρίς απαραίτητα να έχουν βεβαιωθεί-εισπραχθεί τα αντίστοιχα έσοδα. Κατ' αυτόν τον τρόπο αυξάνονταν οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των δήμων που επιβάρυναν το έλλειμμα και τελικά το χρέος της γενικής κυβέρνησης. Πλέον η εισπραξιμότητα του τρέχοντος έτους αποτελεί βασικό κριτήριο για την πρόβλεψη των ιδίων εσόδων του επόμενου έτους. Σχετικά με την παρακολούθηση εκτέλεσης των προϋπολογισμών, αυτή γίνεται από το Παρατηρητήριο σε μηνιαία βάση. Εάν υπάρξει απόκλιση κατά δύο συνεχόμενα τρίμηνα άνω του 10% αυτό αποτελεί αναγκαία συνθήκη (αλλά όχι και ικανή) για την υπαγωγή ενός ΟΤΑ σε Πρόγραμμα Εξυγίανσης. Το Πρόγραμμα Εξυγίανσης στοχεύει στην επαναφορά του εν λόγω ΟΤΑ στον δρόμο της δημοσιονομικής σταθερότητας, συνεπάγεται περιορισμό των δαπανών στις

απολύτως ανελαστικές δαπάνες και αύξηση των ίδιων εσόδων ακόμα και μέσω της αύξησης των δημοτικών τελών.

Αντίστοιχα ήταν τα προβλήματα και με τους Προϋπολογισμούς των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης. Η νομοθετημένη διοικητική και οικονομική τους ανεξαρτησία συνεπαγόταν πως κάθε ταμείο είχε την αρμοδιότητα κατάρτισης του προϋπολογισμού του, ενώ το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΥΠΕΚΑΚΑ) επόπτευε τα δημοσιονομικά τους αποτελέσματα. Ωστόσο, αυτή η εποπτεία δεν ήταν επαρκής και πολύ συχνά προέκυπταν ανισορροπίες και προβλήματα αφερεγγυότητας κάποιων ταμείων ενώ δεν λαμβανόταν υπόψη η βιωσιμότητα των κοινωνικών δαπανών σε σχέση με τα δημοσιονομικά σχέδια της κυβέρνησης. Η μεταρρύθμιση οδήγησε σε νέες διαδικασίες οι οποίες επέτρεψαν τον κεντρικό σχεδιασμό προτεραιοτήτων από την Κυβέρνηση (top-down budgeting).

Πιο αναλυτικά, το ΥΠΕΚΑΚΑ σε συνεργασία με τα ασφαλιστικά ταμεία καταρτίζει ένα βασικό σενάριο για τον συνολικό Κοινωνικό Προϋπολογισμό με βάση τις σχετικές παραμέτρους και τις δημογραφικές εξελίξεις. Στη συνέχεια, το ΥΠΕΚΑΚΑ και το ΥΠΟΙΚ καταρτίζουν προτάσεις πολιτικής προκειμένου ο Κοινωνικός Προϋπολογισμός να είναι συμβατός με τους γενικούς δημοσιονομικούς στόχους της Κυβέρνησης. Κάθε ταμείο καταρτίζει το δικό του προϋπολογισμό ο οποίος εγκρίνεται από το Διοικητικό του Συμβούλιο και τα δύο υπουργεία. Για την παρακολούθηση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών καθορίζονται μηνιαίοι στόχοι δαπανών καθώς και διορθωτικά μέτρα σε περίπτωση που υπάρξει απόκλιση μεγαλύτερη από 10% σε σχέση με τον μηνιαίο στόχο. Τα διορθωτικά μέτρα είναι σε κάποιες περιπτώσεις αυτοματοποιημένοι μηχανισμοί π.χ. με τη μορφή ανώτατου ορίου για τις δαπάνες για φαρμακευτικά προϊόντα και παροχές ασθένειας (claw-back).

3.1.3 Δημοσιονομικοί κανόνες και εποπτικοί μηχανισμοί

Το 2014 η Ελλάδα ενσωμάτωσε την Οδηγία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τις «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας» και έτσι εναρμονίστηκε με τις κατευθύνσεις της ΕΕ για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών-μελών.²⁴ Η Οδηγία αυτή αποτελούσε μέρος του «Six-Pack» και του «Δημοσιονομικού Συμφώνου» (Fiscal Compact) το οποίο αυστηροποιούσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.²⁵ Η Οδηγία αυτή απαιτεί η δημοσιονομική θέση της Γενικής Κυβέρνησης να είναι ισοσκελισμένη ή πλεονασματική. Αυτό θεωρείται ότι ικανοποιείται όταν το ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης βρίσκεται στον καθορισμένο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο. Προς τούτο πρέπει το διαρθρωτικό έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης να μην ξεπερνά το 0,5% του ΑΕΠ ή 1,0% του ΑΕΠ σε περίπτωση που ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ΑΕΠ είναι αισθητά χαμηλότερος του 60% και οι κίνδυνοι από την άποψη της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών είναι περιορισμένοι. Προβλέπονται προσωρινές αποκλίσεις σε κάποιες εξαιρετικές περιπτώσεις. Πρέπει να σημειωθεί πως, οι παραπάνω κανόνες δεν είχαν άμεση εφαρμογή στην περίπτωση της Ελλάδας καθώς προβλεπόταν ότι οι χώρες-μέλη που βρίσκονται σε Πρόγραμμα Οικονομικής

²⁴ Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ έγινε με το Νόμο 4270/2014.

²⁵ Το “Six-Pack” θεσμοθετήθηκε το 2011 και το “Fiscal Compact” το 2013. Αποτελούν, μαζί με το “Two-Pack”, τους βασικούς πυλώνες των θεσμικών αλλαγών που έκανε η ΕΕ κατά τη διάρκεια της κρίσης με σκοπό την ενίσχυση της διακυβέρνησής της και τη διευκόλυνση της επιστροφής στη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα και τα υγιή δημόσια οικονομικά. Για μια συνοπτική παρουσίαση των μεταρρυθμίσεων αυτών βλ. Καζάκος και Λιαργκόβας (2014).

Προσαρμογής δεσμεύονται από τους δημοσιονομικούς στόχους του Προγράμματος.

Η παραπάνω έμφαση σε μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους που λαμβάνουν υπόψη τους την επίπτωση του οικονομικού κύκλου συνοδευόταν από την πρόβλεψη ενός μηχανισμού διόρθωσης. Ο μηχανισμός αυτός διασφαλίζει την δημοσιονομική προσαρμογή όταν η εκτέλεση των οικονομικών σχεδιασμών της Κυβέρνησης δείχνει πιθανότητα μη επίτευξης των επιθυμητών στόχων. Θεσμοθετήθηκε το 2014 και αποτελούσε την ενσωμάτωση στο ελληνικό δίκαιο του κοινοτικού μηχανισμού που προβλέπεται για τα κράτη-μέλη που συνυπογράφουν το Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Ο μηχανισμός αυτός μπορεί να ενεργοποιηθεί είτε από τον Υπουργό Οικονομικών, βάσει προκαθορισμένων κριτηρίων, είτε αυτομάτως σε περίπτωση που υπάρχει σχετική σύσταση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όταν ενεργοποιηθεί ο διορθωτικός μηχανισμός, ο Υπουργός Οικονομικών, εντός δύο μηνών καταρτίζει σχέδιο ενεργειών που περιλαμβάνει χρονοδιάγραμμα, στόχους και μέτρα παρέμβασης, το οποίο υποβάλλει στη Βουλή προς ψήφιση.²⁶

²⁶ Ειδικά για την περίπτωση της Ελλάδας, το 2016 ο μηχανισμός αυτός αντικαταστάθηκε από έναν αυστηρότερο μηχανισμό, τον Αυτόματο Μηχανισμό Δημοσιονομικής Προσαρμογής Προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης (Άρθρο 233 του Νόμου 4389/2016). Ο μηχανισμός αυτός είχε στόχο την επίτευξη των δημοσιονομικών δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα με το τρίτο Πρόγραμμα Προσαρμογής. Πιο συγκεκριμένα, σε περίπτωση απόκλισης από τους δημοσιονομικούς στόχους, προβλέπεται περιορισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού (από την 1/6 του ίδιου οικονομικού έτους) με μείωση δαπανών κατ' ανώτατο όριο σε 2% του ΑΕΠ - συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών εξαιρούνται. Τα μέτρα παραμένουν σε ισχύ για όσο διάστημα απαιτείται και μπορούν να αντικατασταθούν με διαρθρωτικά μέτρα συμπεριλαμβανομένων μέτρων από την πλευρά των εσόδων μετά από διαβούλευση με τους διεθνείς θεσμούς που εμπλέκονται στην υλοποίηση του Προγράμματος Προσαρμογής. Σε περιπτώσεις φυσικών

Παράλληλα με τη θέσπιση κανόνων και μηχανισμών διόρθωσης, η ΕΕ έδωσε έμφαση στη δημιουργία ανεξάρτητων θεσμών με αρμοδιότητα την αξιολόγηση δημοσιονομικών θεμάτων. Η ΕΕ θεωρεί τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά ιδρύματα ως θεματοφύλακες των βιώσιμων δημοσιονομικών οικονομικών. Τα ιδρύματα αυτά μπορούν να εκτιμούν και να δημοσιοποιούν μακροοικονομικές προβλέψεις για την κατάρτιση των προϋπολογισμών που δεν υποφέρουν από την αισιόδοξη μεροληψία που συχνά συναντάται στις επίσημες κυβερνητικές προβλέψεις, να παρακολουθούν αμερόληπτα την εφαρμογή των δημοσιονομικών εξελίξεων και τον σεβασμό των δημοσιονομικών κανόνων και στόχων, να κάνουν δημόσιες παρεμβάσεις προκειμένου να ευαισθητοποιούν τους πολίτες σχετικά με το βραχυπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο κόστος των υιοθετούμενων πολιτικών και, τέλος, να αξιολογούν το κατά πόσον επιτυγχάνεται η βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών.

Για την ενίσχυση της διαφάνειας και της ενημέρωσης της Βουλής αλλά και του κοινού, ιδρύθηκε το 2010 το Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή.²⁷ Το Γραφείο αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής και λογοδοτεί απευθείας στον Πρόεδρό της. Αποστολή του είναι η ανάλυση και αποτίμηση των δημοσιονομικών στόχων και της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών. Παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού του κράτους και ενημερώνει σχετικά τη Βουλή. Για την επίτευξη των στόχων του, συντάσσει και υποβάλλει, προς τις αρμόδιες Επιτροπές της Βουλής, τακτικές τριμηνιαίες και ετήσιες εκθέσεις που αφορούν στην τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, όπως αυτοί τί-

καταστροφών, ανωτέρας βίας και υστέρησης του πραγματικού ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ για τα οποία δεν ευθύνεται το Ελληνικό Δημόσιο προβλέπεται προσαρμογή της απαιτούμενης διόρθωσης.

²⁷ Βλ. άρθρο 36Α (όπως ισχύει) του Κανονισμού της Βουλής (ΦΕΚ 139/Α/10.08.2010) και το ν. 3871 (ΦΕΚ 141Α/17-8-2010).

θενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής, και την εν γένει εναρμόνιση των οικονομικών πολιτικών με μια χρηστή διαχείριση. Στις εκθέσεις αυτές αναλύεται το γενικότερο οικονομικό περιβάλλον, τα δημοσιονομικά στοιχεία καθώς και το σχετικό θεσμικό πλαίσιο ενώ επισημαίνονται κίνδυνοι και αβεβαιότητες. Ο επικεφαλής του Γραφείου (Συντονιστής) ορίζεται μετά από πρόταση του Προέδρου της Βουλής, έχει πενταετή θητεία και δυνατότητα άπαξ ανανέωσης. Τέλος, οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να παρέχουν τις αιτούμενες πληροφορίες προκειμένου να υποβοηθούν το Γραφείο στο έργο του.

Αργότερα, η ελληνική Κυβέρνηση θέσπισε ένα νέο δημοσιονομικό θεσμό το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ).²⁸ Το συμβούλιο αυτό συστάθηκε ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και ενεργοποιήθηκε μετά το διορισμό του πρώτου Διοικητικού Συμβουλίου τον Νοέμβριο του 2015. Αποστολή του Συμβουλίου είναι η αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων πάνω στις οποίες στηρίζεται το ΜΠΔΣ και ο Προϋπολογισμός, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες και η γνωμοδότηση επί αυτής. Το ΕΔΣ έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα της γνωμοδότησης προς τον Υπουργό Οικονομικών για την ενεργοποίηση του μηχανισμού διόρθωσης σε περίπτωση αποκλίσεων από το δημοσιονομικό στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν.²⁹ Οφείλει να δημοσιεύει δύο τουλάχιστον φορές ετησίως έκθεση που επεξηγεί τα συμπεράσματα των αξιολογήσεών του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους στόχους και τα αποτελέσματα, ενώ κάθε τέσσερα έτη δημοσιεύει έκθεση που αξιολογεί τις μακροοικονομικές μεθόδους πρόβλεψης. Το ΕΔΣ διοικείται από

²⁸ Υπήρχε η σκέψη για μετατροπή του ήδη υπάρχοντος Γραφείου του Προϋπολογισμού στη Βουλή σε Δημοσιονομικό Συμβούλιο η οποία όμως, τελικά, απορρίφθηκε.

²⁹ Βλ. άρθρο 38 του Νόμου 4270/2014.

ΔΣ το οποίο επιλέγεται από επιτροπή που αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η θητεία του προέδρου είναι εξαετής και δεν μπορεί να ανανεωθεί.³⁰

3.1.4 Διαχείριση ρευστών διαθεσίμων

Στα πλαίσια της ευρύτερης διαχείρισης των πόρων του δημοσίου εντάσσεται και η στρατηγική για την βελτίωση της διαχείρισης της ρευστότητας του. Πριν την κρίση οι δημόσιοι φορείς διατηρούσαν τραπεζικούς λογαριασμούς στην Κεντρική Τράπεζα ή τις εμπορικές τράπεζες, χωρίς εποπτεία του επίπεδου των ρευστών διαθεσίμων τους από το Υπουργείο Οικονομικών. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, οπότε και η πρόσβαση της Ελλάδας σε βραχυπρόθεσμα χρηματοδοτικά μέσα ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, τα προβλήματα χαμηλής ρευστότητας ήταν κάθε άλλο παρά σπάνια.³¹

³⁰ Από τα παραπάνω είναι προφανές πως οι δύο ανεξάρτητοι φορείς, το Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, έχουν μεγάλη επικάλυψη αρμοδιοτήτων. Αυτό μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα αξιοπιστίας αφού η εκάστοτε Κυβέρνηση μπορεί να επιλέγει τη γνώμη όποιου φορέα γνωμοδοτεί θετικά για τις επιλογές πολιτικής της ενώ μάλλον παραβιάζει την αρχή του εξορθολογισμού των δημοσίων πόρων. Επομένως, ενδείκνυται η σαφέστερη οριοθέτηση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των δύο φορέων.

³¹ Τα προβλήματα ρευστότητας ήταν ιδιαίτερα πιεστικά το πρώτο εξάμηνο του 2015, κατά τις διαπραγματεύσεις της νέας τότε Κυβέρνησης με τους Θεσμούς που εμπλέκονταν στο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής Η διαχείριση της ρευστότητας γινόταν με έμφαση στη σύναψη Συμφωνιών Επαναγοράς (Repas) με τους φορείς Γενικής Κυβέρνησης. Με κάθε σύμβαση repas ο ΟΔΔΗΧ προβαίνει σε συμφωνία με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης διά της οποίας οι τελευταίοι επενδύουν συγκεκριμένο ποσό για χρονική διάρκεια ολίγων ημερών, εβδομάδων, ή μηνών με ανάλογο επιτόκιο αγοράς, αυξάνοντας έτσι τα ταμειακά διαθέσιμα του Ελληνικού

Πιο συγκεκριμένα, το 2010, όλοι οι λογαριασμοί της Κεντρικής Κυβέρνησης (Υπουργεία και ΝΠΔΔ) στην Τράπεζα της Ελλάδος ή σε εμπορικές τράπεζες έκλεισαν, ελλείπει έγκυρο και έκτακτου λόγου για να παραμείνουν ανοιχτοί, και όλα τα διαθέσιμα μετρητά μεταφέρθηκαν σε ένα Ενιαίο Λογαριασμό στην Τράπεζα της Ελλάδος. Την άνοιξη του 2015 μεταφερθήκαν σε υπο-λογαριασμούς του «Ενιαίου Λογαριασμού Θησαυροφυλακίου» τα διαθέσιμα κι άλλων φορέων και τη διαχείρισή τους ανέλαβε ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους (ΟΔΔΗΧ) ενώ προβλέφθηκε η καταβολή τόκου προς τους φορείς.³² Τρία χρόνια μετά η υποχρέωση επεκτάθηκε και στους φορείς των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.³³ Οι φορείς μπορούν να διατηρούν σε εμπορικές τράπεζες ρευστότητα ίση με τις ταμειακές τους ανάγκες για το επόμενο δεκαπενθήμερο προκειμένου να διευκολυνθούν οι συναλλαγές τους. Όλες οι υπόλοιπες συναλλαγές πραγματοποιούνται πια μέσω του Ενιαίου Λογαριασμού. Σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προβλέφθηκαν κυρώσεις για τα μέλη των Δ.Σ. τους, των εκτελεστικών τους οργάνων και του Προϊστάμενου Οικονομικών Υπηρεσιών καθώς και μείωση της επιχορήγησης των φορέων από τον Τακτικό Προϋπολογισμό.

Όσον αφορά στον ακριβή υπολογισμό των ρευστών διαθεσίμων του Κράτους και στην πρόβλεψη του επιπέδου τους που το ΓΛΚ πραγματοποιεί σε ημερήσια βάση, το ΓΛΚ σε πρόσφατη αναφορά του αναγνωρίζει πως υπήρχαν κάποια προβλήματα στο παρελθόν. Παρότι τα στοιχεία αυτά δεν δημοσιοποιούνται λόγω του εμπιστευτικού τους χαρακτήρα, σύμφωνα με το ΓΛΚ η διαδικασία αυτή έχει ήδη βελτιωθεί σημαντικά ώστε

Δημοσίου. Σημειωτέον, πως τα repos δεν αυξάνουν το έλλειμμα ή το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης αφού οι συναλλαγές είναι ενδοκυβερνητικές.

³² Βλ. Άρθρο 69Α του Νόμου 4337/2015.

³³ Βλ. Άρθρο 80 του Νόμου 4549/2018.

πια παράγονται αξιόπιστες προβλέψεις προς την ιεραρχία του ΥΠΟΙΚ (Miliakou et al, 2017).

3.2 Δημόσιες δαπάνες

Στη συνέχεια εξετάζονται οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν σε επιμέρους κατηγορίες δαπανών και συγκεκριμένα στη δημόσια διοίκηση, στην υγεία και στις συντάξεις. Η επιλογή έγινε βάσει της βαρύτητας τους στις συνολικές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης. Όπως έχει ήδη αναφερθεί μια από τις μεγαλύτερες κατηγορίες δαπανών αφορούν στη μισθοδοσία (το 2009 το 24% των συνολικών δαπανών αφορούσε σε πληρωμή μισθών). Αν οι δαπάνες κατηγοριοποιηθούν κατά τις λειτουργίες της Γενικής Κυβέρνησης τότε οι δαπάνες για κοινωνική προστασία απορροφούσαν το 34% των συνολικών δαπανών (το 85% εκ των οποίων αφορά σε συντάξεις) και οι δαπάνες για υγεία το 13%. Οι δαπάνες όμως για συντάξεις και υγεία έχουν ιδιαίτερα βαρύνουσα σημασία λόγω των επιπτώσεων σε βάθος χρόνου αφού απειλούν τη συνολική βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, δεδομένων των αναμενόμενων αρνητικών δημογραφικών εξελίξεων στη χώρα.

Πέρα όμως από τις μεταρρυθμίσεις με έντονο δημοσιονομικό αποτύπωμα στα πεδία των συντάξεων και της υγείας, πρέπει να επισημανθεί και μία σημαντική διαρθρωτική αλλαγή που έλαβε χώρα στο πεδίο των εκτός συντάξεων κοινωνικών παροχών στα χρόνια της κρίσης. Παραδοσιακά, η δαπάνη σε αυτή την κατηγορία παροχών ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα ήταν μικρή σε σύγκριση με τις χώρες της ΕΕ και η συντριπτική πλειονότητα των σχετικών επιδομάτων ήταν «κατηγορικά» - δηλαδή παρείχοντο σε συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού χωρίς έλεγχο των πόρων των δικαιούχων των αντιστοίχων επιδομάτων. Στα χρόνια της κρίσης δημιουργήθηκαν ή επανασχεδιάστηκαν σειρά επιδομάτων τα οποία παρέχονται στους δικαιούχους τους με συγκεκριμένα αλλά διαφορετικά σε κάθε περίπτωση εισοδηματικά

και περιουσιακά κριτήρια, όπως το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης (Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα), τα οικογενειακά επιδόματα, το επίδομα θέρμανσης, το επίδομα ενοικίου, κ.α. Τα αποτελέσματα αυτών των παροχών στη μείωση της ανισότητας και της (σχετικής) φτώχειας φαίνεται να είναι πολύ σημαντικά (Andriopoulou, et al, 2019a).

3.2.1 Δημόσια διοίκηση

Ανθρώπινοι πόροι

Η στελέχωση του δημόσιου τομέα ήταν πάντα ένα θέμα που πυροδοτούσε έντονες συζητήσεις στην Ελλάδα. Η ανάγκη εξορθολογισμού των πολιτικών διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού όσο και ελέγχου της σχετικής δαπάνης ήταν ευρέως αποδεκτά. Οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν στα χρόνια των Προγραμμάτων στόχευαν στη δημιουργία μιας στρατηγικής προσλήψεων αλλά και στον εξορθολογισμό του συστήματος αμοιβών. Οι πολιτικές που υιοθετήθηκαν για την επίτευξη αυτών των στόχων είχαν μια λογική ακολουθία.

Τα πρώτα βήματα έγιναν ήδη από τον Μάιο του 2010 και αφορούσαν στη συλλογή αξιόπιστων στοιχείων σχετικά με το υπάρχον καθεστώς, καθώς δεν υπήρχαν ακριβή και συνολικά δεδομένα για τον αριθμό των υπαλλήλων και τις αποδοχές τους.³⁴ Τα στοιχεία απογραφών έως τότε δεν κάλυπταν το σύνολο των εργαζομένων αφού από τις σχετικές εκθέσεις του Υπουργείου Εσωτερικών εξααιρούνταν μεγάλες κατηγορίες υπαλλήλων. Αυτό είχε ως συνέπεια την αδυναμία του κράτους να διαμορφώσει μια ουσιαστική πολιτική απασχόλησης του ανθρώπινου δυναμικού τόσο σε ποσοτικούς όσο και σε ποιοτικούς όρους και την αποσύνδεση διοικητικής και οικονομικής πολιτικής.

³⁴ Βλ. Άρθρο 2 του Ν. 3845/2010.

Η πρώτη απογραφή της Γενικής Κυβέρνησης ολοκληρώνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Ανασυγκρότησης τον Ιούλιο του 2010, τα αποτελέσματα της οποίας επιτρέπουν μια συνολική καταμέτρηση των υπαλλήλων της Γενικής Κυβέρνηση και συλλογή ποιοτικών χαρακτηριστικών των εργαζομένων όπως το φύλο, η ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης, το είδος της εργασιακής σχέσης κλπ. Το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού αναβαθμίστηκε αρκετές φορές ώσπου να φτάσει στη σημερινή μορφή του, ενώ η διαρκής ενημέρωσή του δίνει πια αρκετά αξιόπιστα στοιχεία για το πλήθος των δημόσιων υπαλλήλων σε ετήσια βάση.

Επίσης δημιουργείται η Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) στο ΓΛΚ με αρμοδιότητα την αποκλειστική καταβολή των πάσης φύσεως αποδοχών σε μισθοδοτούμενους του δημοσίου. Τα δεδομένα αποστέλλονται προς την ΕΑΠ με ευθύνη των Οικονομικών Διευθυντών των φορέων ενώ η συγκέντρωση των πληρωμών σε μια Αρχή καθιστά εφικτό τον ακριβή υπολογισμό της μισθολογικής δαπάνης του δημοσίου. Αυτές οι δύο πρωτοβουλίες αποσκοπούσαν στο να εντοπίσουν τμήματα του δημοσίου που έμεναν για πολλά χρόνια αφανή και άρα δεν υπέκειντο στον κεντρικό έλεγχο του κράτους, τόσο όσον αφορά στις προσλήψεις όσο και όσον αφορά στη μισθολογική τους δαπάνη.

Η απογραφή του συνόλου των υπαλλήλων και ο ακριβής υπολογισμός του αντίστοιχου κόστους επέτρεψε τη συλλογή των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων προκειμένου να γίνει το επόμενο σημαντικό βήμα για την διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, δηλ. ένα νέο πλήρως κοστολογημένο σύστημα αμοιβών. Το έως τότε μισθολόγιο λειτουργούσε με μια «μηχανιστική» λογική, αποκομμένο από αναπτυξιακές, κοινωνικές και παραγωγικές προτεραιότητες της δημόσιας διοίκησης, ενώ οι όποιες αλλαγές γίνονταν αποσπασματικά και χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό. Σ' αυτό συνέτεινε και ο κατακερματισμός του μισθολογίου, καθώς διαφορετικά υπουργεία και φορείς είχαν εισαγάγει

διαφοροποιημένα συστήματα και μισθολογικές ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα σημαντικές και συχνά αδικαιολόγητες αποκλίσεις μεταξύ των αμοιβών των εργαζομένων εντός του δημόσιου τομέα. Υπήρχε πληθώρα επιδομάτων τα οποία όχι μόνο διαφοροποιούνταν μεταξύ φορέων, αλλά και σχεδιάζονταν αποσπασματικά, χωρίς τελικά να αποφέρουν κάποια προστιθέμενη αξία όσον αφορά στη βελτίωση της παραγωγικότητας των εργαζομένων. Η αποσύνδεση των αμοιβών από την παραγωγικότητα αποτελούσε ίσως το σημαντικότερο πρόβλημά του παλιού συστήματος. Οι αμοιβές δεν συνδέονταν με τη βαθμολογική εξέλιξη των εργαζομένων, αλλά ούτε και με τα καθήκοντα ή την απόδοσή τους, με αποτέλεσμα να μην δημιουργούνται στους εργαζόμενους κίνητρα για την ανάληψη ευθυνών και πρωτοβουλιών και γενικότερα βελτίωσης της απόδοσής τους.³⁵

Το Ενιαίο Μισθολόγιο θεσμοθετήθηκε το 2011 και αποτελούσε μια προσπάθεια εξορθολογισμού των αμοιβών, και ιδίως των επιδομάτων, τα οποία μειώθηκαν από περισσότερα από 100 σε τρία βασικά επιδόματα, καθιστώντας έτσι τις αμοιβές μεταξύ των φορέων του δημόσιου παρόμοιες.³⁶ Με την μεταρρύθμιση συνδέθηκε το βαθμολόγιο των δημόσιων υπαλλήλων με το μισθολόγιο τους, και κατά συνέπεια η βαθμολογική εξέλιξη με τις αμοιβές τους, και εισήχθησαν μέτρα ενίσχυσης της παραγωγικότητας των εργαζομένων, καθώς προβλεπόταν η δημιουργία συστήματος αξιολόγησης που θα βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην απόδοση των υπαλλήλων, όπως αυτή θα αποτιμώτο σε σχέση με μετρήσιμους (όπου αυτό ήταν δυνατόν) στόχους. Το σύστημα αρχικά κάλυπτε τους δημόσιους υπαλλήλους με την πιο στενή έννοια, εξαιρώντας αυτούς που αμείβονται με ειδικά μισθολόγια (σώμα-

³⁵ Για μια αναλυτική παρουσίαση για τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα του συστήματος μισθοδοσίας του δημόσιου τομέα πριν από την κρίση βλ. ICAP και Hay (2011).

³⁶ Νόμος 4024/2011.

τα ασφαλείας, γιατρούς, δικαστικούς, διδακτικό προσωπικό ΑΕΙ και ΤΕΙ κ.λπ.) και τους υπαλλήλους των ΝΠΙΔ και των ΔΕΚΟ (οι οποίες παρουσίαζαν μερικές από τις μεγαλύτερες μισθολογικές στρεβλώσεις). Ακόμη, η νομοθεσία προέβλεπε την καταβολή της λεγόμενης «προσωπικής διαφοράς» για υπαλλήλους οι οποίοι λόγω της μεταρρύθμισης θα έχαναν περισσότερο από το 25% των αποδοχών τους. Υπήρχε πρόβλεψη για σταδιακή εξάλειψη της προσωπικής διαφοράς τα δύο επόμενα χρόνια.

Επιπλέον, με την καθιέρωση του συστήματος αξιολόγησης θα ενεργοποιούνταν η πρόβλεψη για δύο πρόσθετα επιδόματα (bonus) που σχετιζόταν με την επίτευξη στόχων. Το «Κίνητρο Επίτευξης Στόχων» αφορούσε στο σύνολο των υπαλλήλων, ενώ οι υπάλληλοι που είχαν κύρια αρμοδιότητα σχετική με την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων ή τον έλεγχο λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης δικαιούνταν το (πιο γενναιόδωρο) «Κίνητρο Επίτευξης Δημοσιονομικών Στόχων». Τον Οκτώβριο του 2012 οι ΔΕΚΟ εντάχθηκαν στο νέο σύστημα³⁷, ενώ η προσωπική διαφορά αποφασίστηκε να διατηρηθεί μέχρις ότου ενεργοποιηθεί η πρόβλεψη του αρχικού νόμου για τα δύο επιπλέον επιδόματα (bonus), κάτι το οποίο προβλεπόταν πια να συμβεί στο τέλος του 2016.

Το σύστημα στην εφαρμογή του παρουσίασε σημαντικές αποκλίσεις σε σχέση με αυτά που προέβλεπε ο αρχικός σχεδιασμός. Έτσι, πέρα από τη διατήρηση της προσωπικής διαφοράς, η οποία είναι σημαντική για ορισμένες κατηγορίες εργαζόμενων (Αναστασάτου κ.α., 2018), δεν εφαρμόστηκαν και άλλες προβλέψεις, με σημαντικότερη την καθιέρωση ενός συστήματος αξιολόγησης, απαραίτητου για να λειτουργήσει αποτελεσματικά η σύνδεση μεταξύ βαθμολογικής και μισθολογικής εξέλιξης (σύνδεση βαθμολογίου με το μισθολόγιο). Η μη δημιουργία ενός συστήματος αξιολόγησης οδήγησε στην αδυναμία πλήρους εφαρμογής

³⁷ Νόμος 4093/2012 (ΦΕΚ Α' 222/12.11.2012).

της μεταρρύθμισης. Το Ενιαίο Μισθολόγιο εγκαταλείφθηκε το 2015 με την υιοθέτηση ένα νέου συστήματος αμοιβών.³⁸ Ο χαρακτήρας του μισθολογίου παραμένει ενιαίος αλλά διαχωρίζεται εκ νέου το βαθμολόγιο και το μισθολόγιο οπότε και η σύνδεση της μισθολογικής αμοιβής με την παραγωγικότητα και την αξιολόγηση παραπέμπεται για άλλη μια φορά στο μέλλον.

Μια ακόμα σημαντική καινοτομία στον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού ήταν ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός για τη Στελέχωση του Δημόσιου Τομέα, κάτι που αποτυπώθηκε για πρώτη φορά στο Μεσοπρόθεσμο Σχέδιο του 2012 και επικαιροποιείται τακτικά. Ο σχεδιασμός αυτός αφορά στον καθορισμό του αριθμού υπαλλήλων που θα προσλάβει το δημόσιο την επόμενη τετραετία και ο καταμερισμός τους μεταξύ των υπο-τομέων λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες και ιδιαιτερότητες των μεμονωμένων φορέων. Ο προγραμματισμός προσλήψεων ανά υπο-τομέα της Γενικής Κυβέρνησης την περίοδο της κρίσης βασίστηκε στον κανόνα 1:5 σε σχέση με τις εκτιμώμενες αποχωρήσεις του προηγούμενου έτους (μια πρόσληψη για κάθε πέντε αποχωρήσεις) με στόχο την μείωση του αριθμού των δημόσιων υπαλλήλων.

Δημόσιες προμήθειες

Το σύστημα δημόσιων συμβάσεων ήταν ιδιαίτερος αποκεντρωμένο, με τους φορείς (κυρίως υπουργεία) να διεξάγουν τη δική τους πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις. Το σύστημα αυτό οδήγησε, μεταξύ άλλων, σε διαφορετικές πρακτικές για τον ίδιο τύπο διαγωνισμού ή / και σε διαφορετικά κριτήρια επιλογής και τεχνικές προδιαγραφές για παρόμοια αγαθά και υπηρεσίες, προκαλώντας ταυτόχρονα πολυάριθμες παραβιάσεις της νομοθεσίας της ΕΕ και δαπανηρές καθυστερήσεις. Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, το 2011 δημιουργήθηκε ένας

³⁸ Βλ. Νόμος 4354, Εφημερίδα της Κυβέρνησης 176 Α'/16.12.2015

νέος κεντρικός φορέας, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ).³⁹ Η ΕΑΔΗΣΥ έχει στόχο τον κεντρικό προγραμματισμό, την παρακολούθηση και την εφαρμογή των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Απαραίτητο βήμα για τον εκσυγχρονισμό των σχετικών διαδικασιών ήταν η υιοθέτηση ηλεκτρονικών συστημάτων πλειοδοσίας. Έτσι, ο ιδρυτικός νόμος προβλέπει τη δημιουργία ενός Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων, που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις. Η Αρχή άρχισε να λειτουργεί τον Σεπτέμβριο 2012.

Συμπληρωματική προς το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων ήταν η παροχή έννομης προστασίας στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προς τους ενδιαφερόμενους. Στόχος ήταν η διευκόλυνση της συμμετοχής των επιχειρήσεων, μέσω της προαγωγής της ασφάλειας δικαίου αλλά και της εμπιστοσύνης που θα καλλιεργηθεί στους φορείς του ιδιωτικού τομέα, αναφορικά με την αντικειμενική και αδιάβλητη ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, το 2016 συστάθηκε η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών με αρμοδιότητα την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής.⁴⁰ Η Αρχή είναι ανεξάρτητη και υπόκειται μόνο στον έλεγχο της Βουλής.

3.2.2 Συνταξιοδοτική δαπάνη

Υπολογίζεται πως το έλλειμμα του συνταξιοδοτικού συστήματος το 2010 ήταν 7.3 μονάδες του ΑΕΠ και αποτελούσε την κατηγορία με τη μεγαλύτερη συνεισφορά στο ετήσιο έλλειμμα της χώρας (IMF, 2017). Δεν ήταν όμως ένα απλά βραχυχρόνιο πρόβλημα.

³⁹ Νόμος 4013/2011.

⁴⁰ Βλ. άρθρο 347 του Ν. 4412/2016.

Πριν το ξέσπασμα της κρίσης ο ΟΟΣΑ χαρακτήριζε το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα ως μια «δημοσιονομική ωρολογιακή βόμβα» αφού το κόστος του αναμενόταν μακροχρόνια να αυξηθεί με ρυθμό τριπλάσιο από τον μέσο όρο της ΕΕ15 (OECD, 2017). Αυτό οφειλόταν στις προβλεπόμενες δημογραφικές εξελίξεις αλλά, κυρίως, στο υψηλό «ποσοστό αναπλήρωσης» (μέση σύνταξη ως προς συντάξιμες αποδοχές) των συντάξεων. Ήταν προφανές ότι η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος ήταν αναγκαία και εκκρεμούσε καιρό. Αλλά το πολιτικό σύστημα ολιγωρούσε αφού γνώριζε πως δύσκολα θα μπορούσε να αποφύγει την μείωση των συντάξεων και την αυστηροποίηση των σχετικών κανόνων που αφορούσαν τα ποσοστά αναπλήρωσης, την ηλικία συνταξιοδότησης, τα δικαιώματα πρόωρης συνταξιοδότησης κλπ, δεδομένου του ήδη υψηλού ποσοστού εισφορών.

Το 2010 έγινε η πρώτη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, και πιο συγκεκριμένα των κύριων συντάξεων, με πρόβλεψη εφαρμογής από το 2015. Η μεταρρύθμιση βασίστηκε κυρίως στην αυστηροποίηση των όρων υπό τους οποίους ένας ασφαλισμένος μπορεί να συνταξιοδοτηθεί και ένα λιγότερο ευνοϊκό ποσοστό αναπλήρωσης για τους νέους ασφαλισμένους. Ο νόμος προέβλεπε την εισαγωγή δύο κατηγοριών σύνταξης.⁴¹ Η «βασική σύνταξη» ύψους 360 ευρώ/ μήνα (12 πληρωμές) αποτελεί το ποσό της σύνταξης που δεν αναλογεί σε ασφαλιστικές εισφορές. Η βασική σύνταξη παρέχεται και σε όσους δεν έχουν συνεισφέρει για το ελάχιστο απαιτούμενο διάστημα στο συνταξιοδοτικό σύστημα με αυστηρά εισοδηματικά κριτήρια και, επομένως, παρέχει ένα σημαντικό κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας. Η «αναλογική σύνταξη» που αφορά στο ποσό της σύνταξης που αναλογεί στις ασφαλιστικές εισφορές που καταβάλλουν για το χρόνο ασφάλισης που διανύεται από 1.1.2011 και εφεξής κάθε

⁴¹ Νόμος 3863/2010 και Νόμος 3865/2010.

ασφαλισμένου που θεμελιώνει δικαίωμα σύνταξης μετά την 1.1.2015 σε φορείς κύριας ασφάλισης ή το Δημόσιο.

Η μεταρρύθμιση διόρθωσε διάφορες ανισότητες και δομικές παραμέτρους που έθεταν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Πρώτο, εισήχθησαν ποσοστά αναπλήρωσης που είναι ίδια για όλους τους εργαζόμενους για την περίοδο μετά το 2013 και εξαρτώνται μόνο από τη διάρκεια της προϋπηρεσίας τους (κυμαίνεται από 0,8 έως 1,5 τοις εκατό των αποδοχών). Οι νέοι συντελεστές αναπλήρωσης ήταν σημαντικά χαμηλότεροι από αυτούς του παλαιού συστήματος (που κυμαίνονταν από 2 έως 3 τοις εκατό των αποδοχών), μειώνοντας την γενναιοδωρία του συστήματος. Δεύτερο, αυξήθηκε το γενικό όριο στην ηλικία συνταξιοδότησης. Στο παλαιό σύστημα ενώ το όριο συνταξιοδότησης ήταν τα 65 έτη, υπό συνθήκες παρείχεται συνταξιοδότηση με πλήρη σύνταξη σε ηλικία 60 ετών και σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη νωρίτερα. Για την πλειοψηφία των εργαζομένων, η μετάβαση από την εργασία στη σύνταξη γινόταν σε ηλικία μικρότερη των 65 ετών. Η μεταρρύθμιση εξίσωσε την ηλικία συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, επέβαλε ως γενικό όριο ηλικίας συνταξιοδότησης στα 65 έτη για όλους (και δύο χρόνια αργότερα στα 67) ενώ η ελάχιστη ηλικία συνταξιοδότησης ορίστηκε στα 60 έτη. Παράλληλα αυξήθηκαν τα ελάχιστα έτη ασφάλισης για την παροχή πλήρους σύνταξης από 35 σε 40. Τρίτο, έγιναν πιο αυστηρά τα κριτήρια για πρόωγη συνταξιοδότηση. Εάν ένα άτομο συνταξιοδοτηθεί μεταξύ 60 και 65 (αργότερα 67) ετών χωρίς να έχει συμπληρώσει την πραγματική συντάξιμη υπηρεσία, η σύνταξή του θα μειωθεί κατά 6% ετησίως. Τέταρτο, η πλήρης περίοδος συνεισφορών αυξήθηκε από τα 35 χρόνια (ή ακόμα και χαμηλότερα, για ορισμένες κατηγορίες) στα 40 έτη. Από το 2021, οι ελάχιστες και νόμιμες ηλικίες συνταξιοδότησης θα προσαρμόζονται ανάλογα με τις αλλαγές στο προσδόκιμο ζωής ανά τριετία. Πέμπτο, η αναπροσαρμογή των παροχών δεν

θα υπερβαίνει τον πληθωρισμό βάσει του Ενιαίου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή. Έκτο, οι συντάξιμες αποδοχές θα υπολογίζονται βάσει του συνόλου των εισοδημάτων κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου (στο παλαιό σύστημα μόνο τα πέντε έτη με τα υψηλότερα εισοδήματα από τα τελευταία δέκα έτη πριν από τη συνταξιοδότηση χρησιμοποιούνταν για τον προσδιορισμό των συνταξίμων αποδοχών). Και έβδομο, ο νόμος επέφερε ενοποίηση των περισσότερων ταμείων κύριας σύνταξης σε ένα πάροχο, το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ. Όμως, η ενοποίηση δεν ήταν ουσιαστική αφού τα ταμεία διατήρησαν τη μεταξύ τους διαφοροποίηση σε σειρά παραμέτρων.

Όμως, η μεταρρύθμισης προέβλεπε διάκριση μεταξύ των μόνιμων καταστάσεων που θα προέκυπταν όταν ο νόμος θα ήταν σε πλήρη εφαρμογή και των μεταβατικών διατάξεων του για την πρώτη δεκαετία μετά τη ψήφισή του (grandfathering). Η σταδιακή αυτή εφαρμογή αφορούσε σε τρεις παράγοντες. Πρώτο, το νέο σύστημα θα εφαρμόζεται σταδιακά από το 2015 με τη σύνταξη σε δύο μέρη, ένα με παλαιές ρυθμίσεις και ένα με νέες, σε αναλογία των ετών ασφάλισης πριν και μετά το 2011. Δεύτερο, η ηλικία συνταξιοδότησης ήταν ανάλογη της απόστασης των ασφαλισμένων από την ηλικία συνταξιοδότησης δηλ. για τους νέους τα όρια αυξάνονταν πιο γρήγορα, ενώ ο ρυθμός διαφοροποιείται και μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών (με υψηλότερους ρυθμούς για νέες γυναίκες). Τρίτο, οι εργαζόμενοι που βρίσκονταν κοντά στη συνταξιοδότηση είχαν εκτεταμένη προστασία ως προς τα ποσοστά αναπλήρωσης και την ηλικία συνταξιοδότησης. Αυτές οι προβλέψεις έκαναν ιδιαίτερα περίπλοκο τον υπολογισμό των συντάξεων!

Ένα επιπλέον δομικό ζήτημα που έπρεπε να αντιμετωπιστεί ήταν η διαφαινόμενη απάτη στην περίπτωση των συντάξεων αναπηρίας οι οποίες ήταν υψηλό ποσοστό των συνολικών συντάξεων σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Δημιουργήθηκε έτσι ένα ενιαίο κέντρο πιστοποίησης της αναπηρίας, αντικαθιστώντας ένα

μεγάλο αριθμό περιφερειακών επιτροπών αναπηρίας, ενώ υιοθετήθηκε ένας πιο περιοριστικός ορισμός των αναπηριών.

Η μεταρρύθμιση των επικουρικών συντάξεων έγινε αργότερα, το 2012.⁴² Δημιουργήθηκε ένα νέο ενιαίο ταμείο (Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης-ΕΤΕΑ) στο οποίο συγχωνεύθηκαν σχεδόν όλα τα ταμεία. Υιοθετήθηκε ένας κανόνας ισοσκελισμένου ισοζυγίου για τα επικουρικά συνταξιοδοτικά ταμεία με στόχο την εξάλειψη των ετήσιων ελλειμμάτων τους. Καθορίστηκε ένας νέος μαθηματικός τύπος, ο οποίος βασίζεται σε έναν αναλογιστικά ουδέτερο υπολογισμό των συνταξιοδοτικών παροχών (σύστημα «πλασματικής καθορισμένης συνεισφοράς») και συμπληρώθηκε από έναν παράγοντα αειφορίας για την εξασφάλιση της μελλοντικής βιωσιμότητας του συστήματος.

Κάνοντας μια γενική αποτίμηση του πρώτου αυτού κύματος μεταρρυθμίσεων στο συνταξιοδοτικό σύστημα φαίνεται πως στην πράξη, τα μεταβατικά μέτρα εξείρεσαν από τις προσαρμογές σε μεγάλο βαθμό όσους θα συνταξιοδοτούσαν την επόμενη δεκαετία (Παναγέας και Τήνιος, 2017. Η μεταρρύθμιση υponομεύθηκε από την εκτεταμένη προστασία όσων ήταν πλησιέστερα στη συνταξιοδότηση επιτρέποντάς τους να πάρουν πρόωρη συνταξιοδότηση βάσει των κανόνων που ίσχυαν έως τότε, κάτι το οποίο οδήγησε σε ένα μαζικό κύμα πρόωρης συνταξιοδότησης προκειμένου να επωφεληθούν από τους προηγούμενους πιο γενναϊόδωρους κανόνες, προκαλώντας έτσι μαζική πρόωρη συνταξιοδότηση, επιβαρύνοντας τις σχετικές δαπάνες για μεγάλο χρονικό διάστημα (IMF, 2017).

Αποτέλεσμα ήταν, η μεταρρύθμιση να αντιμετωπίσει μόνο τα πολύ μακροχρόνια προβλήματα βιωσιμότητας του ασφαλιστικού ζητήματος. Μεσοπρόθεσμα το πρόβλημα χρηματοδότησης του συστήματος αντιμετωπίστηκε με μέτρα όπως η κατάργηση της 13ης και 14ης σύνταξης και περεταίρω περικοπές σε κύριες και

⁴² Νόμος 4052/2012.

επικουρικές συντάξεις πάνω από κάποιο ύψος. Επίσης, αφού τα ενιαία ποσοστά αναπλήρωσης θα εφαρμόζονταν από το 2015 και μετά, οι συνταξιοδοτικές παροχές παρέμειναν πολλαπλών ταχυτήτων, αφού οι βασικές, και οι ελάχιστες κύριες συντάξεις συμπληρώθηκαν με βοηθήματα, εφ' απαξ, μερίσματα και / ή στοχευμένες συντάξεις (π.χ. Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων - ΕΚΑΣ). Αυτά μαζί με μια σειρά προοδευτικών περικοπών, αποδυνάμωσαν σε μεγάλο βαθμό τη σχέση μεταξύ εισφορών και συντάξεων.

Τα προβλήματα σχετικά με την μεσοπρόθεσμη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος απαιτούσαν την περαιτέρω μεταρρύθμιση των δομικών του παραμέτρων. Η νέα μεταρρύθμιση έγινε το 2016 και προσπάθησε να αντιμετωπίσει τις εκκρεμότητες που παρέμεναν από την μερική εφαρμογή του προηγούμενου νόμου ή να διορθώσει προβλήματά του.⁴³

Σχετικά με τους κανόνες πρόωρης συνταξιοδότησης και προκειμένου να μην εξαιρεθούν όλοι όσοι είχαν εξαιρεθεί με τον προηγούμενο νόμο από τα νομοθετημένα όρια συνταξιοδότησης, προβλέφθηκε η σταδιακή σύγκλιση σε αυτά για όλους μέχρι το 2022 (δηλ. 67 ετών ή 62 ετών με 40 έτη συνεισφορών),⁴⁴ ενώ αυξήθηκε η ποινή για πρόωρη συνταξιοδότηση. Ωστόσο, η μεταρρύθμιση δεν κατήργησε το δικαίωμα πρόωρης συνταξιοδότησης για όσους έως το 2015 είχαν φτάσει τόσο στην απαιτούμενη ηλικία συνταξιοδότησης όσο και τα έτη ασφάλισης (θεμελιωμένα δικαιώματα) και δεν απέκλεισε την πρόωρη συνταξιοδότηση βάσει των ετών ασφάλισης, εξαιρώντας έτσι έναν μεγάλο αριθμό δημόσιων υπαλλήλων με σύντομη περίοδο υπηρεσίας (IMF, 2017).

Η μεταρρύθμιση, εναρμόνισε τους βασικούς κανόνες για τις παροχές συνταξιοδότησης. Εισήγαγε ένα ενιαίο ομοιόμορφο κανόνα συντάξεων τόσο για τους υφιστάμενους όσο και για τους

⁴³ Νόμος 4387/2016.

⁴⁴ Με εξαίρεση των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων.

νέους συνταξιούχους, σύμφωνα με το πνεύμα του νόμου του 2010, που συνίσταται σε βασικό και αναλογικό μέρος. Η βασική σύνταξη αυξήθηκε από 360 σε 384 ευρώ το μήνα για 20 χρόνια ασφάλισης (που αντιστοιχεί στη σχετική «γραμμή φτώχειας» για το 2014). Για να αντισταθμίσει το αυξημένο κόστος, οι νέες συνταξιοδοτικές παροχές βασίζονται σε χαμηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης (0,7% έως 2%, ανάλογα με τα έτη ασφάλισης), επιδεινώνοντας έτσι τη σχέση μεταξύ εισφορών και συντάξεων. Για τους «νέους» συνταξιούχους (δηλαδή αυτούς που συνταξιοδοτήθηκαν μετά την ψήφιση του νόμου), ο νέος κανόνας παροχών εφαρμόστηκε άμεσα ενώ για τους υφιστάμενους συνταξιούχους, αν η τρέχουσα σύνταξη ήταν υψηλότερη από αυτή που προέκυπτε με τους νέους κανόνες τότε θα συνεχίσουν να παίρνουν τις ίδιες κύριες συντάξεις σε ονομαστικές τιμές μέχρις ότου η διαφορά (γνωστή ως «προσωπική διαφορά») εξαιρεθεί μέσω των επιπτώσεων του πληθωρισμού⁴⁵. Επίσης εναρμονίστηκαν από το 2017 και οι εισφορές για όλους τους ασφαλισμένους στο 26% με εξαίρεση κάποιες κατηγορίες ελεύθερων επαγγελματιών που διατήρησαν χαμηλότερες εισφορές. Πρόσθετη εξαίρεση για τους ελεύθερους επαγγελματίες αποτελεί το ότι οι εισφορές τους υπολογίζονται επί χαμηλότερης βάσης σε σχέση με τους λοιπούς ασφαλισμένους (εισόδημα καθαρό από τις εισφορές του προηγούμενου έτους).

Όσον αφορά στις επικουρικές συντάξεις, η συγχώνευση των ταμείων είχε ως κατάληξη τα πλεονασματικά ταμεία να χρηματοδοτήσουν τα ελλείμματα άλλων ταμείων.⁴⁶ Σε μια νέα προσπάθεια να καλυφθεί το έλλειμμα των ταμείων υιοθετήθηκε, πέρα από την μείωση κάποιων συντάξεων και το πάγωμα τους,

⁴⁵ Περίπου 1.4 εκατομμύρια τωρινοί συνταξιούχοι εμπίπτουν σε αυτήν την κατηγορία (IMF, 2017).

⁴⁶ Κυρίως των τελωνειακών και φορολογικών υπαλλήλων (Nektarios and Tinios, 2019).

ώσπου να αντιστραφούν τα ελλείμματα, καθώς και μια αύξηση των εισφορών. Αυτό ήταν προς την αντίθετη κατεύθυνση προηγούμενων προσπαθειών για μείωση των ήδη υψηλών εισφορών.

Συνολικά, οι σωρευτικές αλλαγές που εφαρμόστηκαν την περίοδο των τελευταίων οκτώ ετών αποτελούν δραστικές παραμετρικές αλλά και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις⁴⁷. Οι παρεμβάσεις όμως δεν έλυσαν το πρόβλημα βιωσιμότητας μεσοπρόθεσμα με το δημοσιονομικό κενό του συστήματος να παραμένει μεγαλύτερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, δεσμεύοντας έτσι πόρους του προϋπολογισμού από εναλλακτικές χρήσεις.⁴⁸ Επιπλέον, το κύριο βάρος για τη δημοσιονομική προσαρμογή των κύριων και επικουρικών συντάξεων θα σηκώσουν οι επόμενες γενιές συνταξιούχων δημιουργώντας έτσι θέματα διαγενεακής ανισότητας.⁴⁹

3.2.3 Τομέας Υγείας

Οι συνολικές δαπάνες για την υγεία στην Ελλάδα ήταν ίσες με το μέσο όρο της ΕΕ15 πριν από την κρίση. Όμως αυτό οφειλόταν στην σχετικά υψηλή ιδιωτική δαπάνη, καθώς η δημόσια δαπάνη στην Ελλάδα υστερούσε κατά μια ποσοστιαία μονάδα του ΑΕΠ από τον μέσο όρο της ΕΕ15, με τη διαφορά να καλύπτεται από την μεγαλύτερη ιδιωτική δαπάνη στην Ελλάδα (Διάγραμμα 17). Ο κλάδος χαρακτηριζόταν από πολλές περιπτώσεις αναποτελεσματικότητάς (ΟΟΣΑ (2009), Economou and Giorno (2009)). Η αύξηση του κόστους της υγειονομικής περίθαλψης οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην υπερσυνταγογράφηση φαρμάκων και στην αλόγιστη παραπομπή για εργαστηριακές και διαγνωστικές

⁴⁷ Για μία κριτική αποτίμηση των παρεμβάσεων που έγιναν στο πεδίο των συντάξεων στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής βλ. Nektarios and Tinios (2019) και Tinios (forthcoming).

⁴⁸ IMF (2017), σελ. 42.

⁴⁹ IMF (2017), σελ. 43.

εξετάσεις δεδομένης της αδυναμίας της πολιτείας να ελέγξει τις παρεχόμενες υπηρεσίες (Καναβός και Σουλιώτης, 2017).

Επίσης, η υγειονομική περίθαλψη δεν είχε καταφέρει να τηρήσει τον πραγματικά καθολικό χαρακτήρα ως προς την κάλυψη του πληθυσμού ενώ ο κατακερματισμός του συστήματος οδηγούσε σε πολλές ανισότητες. Η πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας διαφοροποιείτο ανά ταμείο ασφάλισης - τα οποία αντιστοιχούσαν συνήθως σε διαφορετικούς επαγγελματικούς κλάδους. Επίσης, οι παροχές δεν ήταν στενά συνδεδεμένες με τον ύψος των εισφορών. Έτσι υπήρχαν περιπτώσεις που παρότι οι καταβαλλόμενες εισφορές ήταν παρόμοιες ένας ασφαλισμένος μπορεί να είχε κάλυψη μιας δαπάνης προς ένα ιδιωτικό πάροχο υπηρεσιών ενώ άλλοι πολίτες ασφαλισμένοι σε διαφορετικό ταμείο όχι.

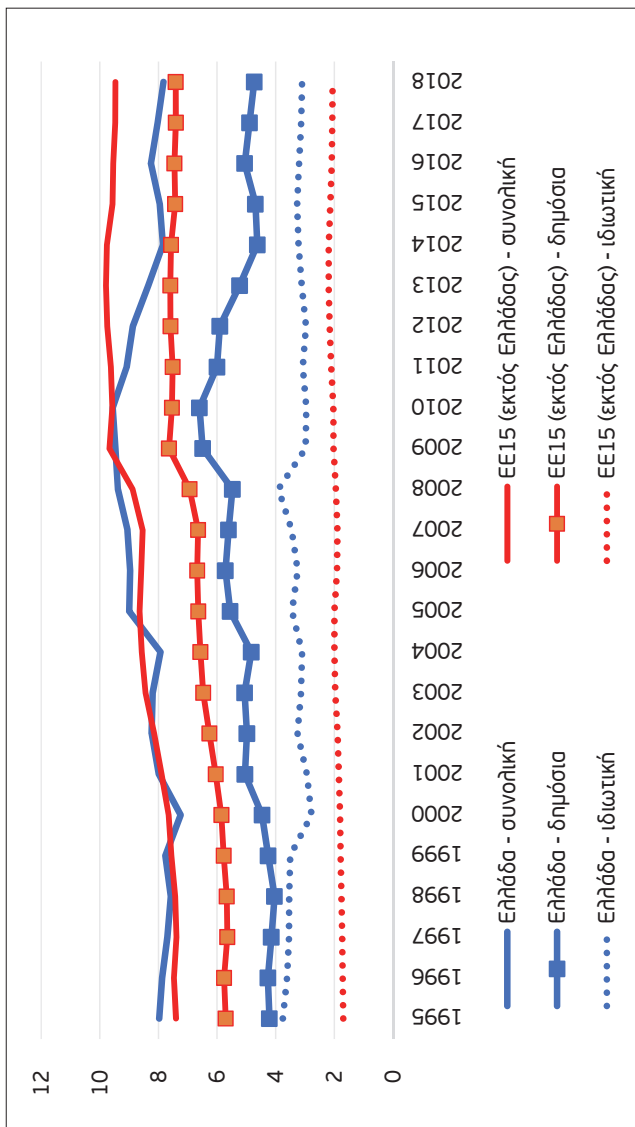
Για τον έλεγχο της κατανάλωσης και των δημοσίων δαπανών υγείας κατά τη περίοδο της κρίσης υιοθετήθηκαν μέτρα στενότερης παρακολούθησης και ελέγχου των τιμών και των ποσοτήτων. Έτσι, δημιουργήθηκε ένας μηχανισμός προοδευτικής έκπτωσης (rebate) και ένας μηχανισμός αυτόματης επιστροφής δαπανών (clawback) από τον ιδιωτικό τομέα. Το rebate θεσπίστηκε το 2013, και αποτελούσε μια έκπτωση που επιβάλλεται στο ποσό που τιμολογούν οι ιδιώτες πάροχοι υγείας (π.χ. κλινικές, διαγνωστικά κέντρα κ.λπ.) για υπηρεσίες υγείας όπως διαγνωστικές εξετάσεις, νοσηλεία και φυσικοθεραπείες⁵⁰ και ιατροτεχνολογικά προϊόντα και συμπληρώματα ειδικής διατροφής⁵¹. Τρία χρόνια αργότερα θεσπίστηκε το clawback για τη νοσοκομειακή φαρμακευτική δαπάνη και αποτελούσε την επιστροφή από τις φαρμακευτικές εταιρίες ή τους κατόχους άδειας κυκλοφορίας του ποσού εκείνου που υπερβαίνει, μηνιαίως, τις προϋπολογισμένες δαπάνες υγείας.⁵² Τα μέτρα αυτά έχουν μεν άμεσα

⁵⁰ Άρθρο 100 του Νόμου 4172/2013

⁵¹ Άρθρο 34 του Νόμου 4447/2016.

⁵² Παράγραφος 10 του Άρθρου 34 του Νόμου 4447/2016

Διάγραμμα 17
 Ιδιωτική και δημόσια δαπάνη υγείας σε Ελλάδα και ΕΕ15 (% ΑΕΠ)



Πηγή: ΟΟΣΑ

δημοσιονομικά αποτελέσματα όμως μακροχρόνια μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην αναπτυξιακή πορεία του κλάδου του φαρμάκου και θα ήταν επιθυμητό να αντικατασταθούν από διαρθρωτικές παρεμβάσεις για τον εξορθολογισμό της συνταγογράφησης. Στη συνέχεια, το μοντέλο του clawback εφαρμόστηκε και στις συμβεβλημένες με το δημόσιο ιδιωτικές κλινικές, στους συμβεβλημένους ιατρούς και στις αντίστοιχες εταιρείες ιατροτεχνολογικών προϊόντων.

Διακυβέρνηση της Δημόσιας Υγείας

Ο δημόσιος χώρος της υγείας αποτελείτο κυρίως από το Εθνικό Σύστημα Υγείας (ΕΣΥ), το οποίο περιλάμβανε τα περισσότερα δημόσια νοσοκομεία, πολυιατρεία και Κέντρα Υγείας. Η πρώτη σημαντική μεταρρύθμιση στο χώρο της δημόσιας υγείας κατά την εξεταζόμενη περίοδο είναι η δημιουργία το 2011 του Εθνικού Οργανισμού Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) ως αγοραστή υπηρεσιών υγείας (από δημόσια και ιδιωτικά νοσοκομεία, κλινικές, ιατρούς κλπ) και ως παρόχου πρωτοβάθμιων υπηρεσιών υγείας.⁵³ Στον ΕΟΠΥΥ συγχωνεύονται τα τέσσερα μεγαλύτερα ασφαλιστικά ταμεία (ΙΚΑ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ και ΟΠΑΔ)⁵⁴ – τα οποία κάλυπταν το 85% του πληθυσμού, ενώ στη συνέχεια εντάχθηκαν και άλλα μικρότερα ταμεία (ΝΑΤ, ΤΑΥ-ΤΕΚΩ, ΕΤΑΑ, ΕΤΑΠ-ΜΜΕ, κ.α.). Ο σκοπός συγχώνευσης των ταμείων είναι η συγκέντρωση των χρηματοδοτήσεων και των κινδύνων για την υγεία, καθώς και η αύξηση της ισότητας σχετικά με τις εισφορές των ασφαλισμένων και την πρόσβασή τους στην περίθαλψη. Επίσης, ο νέος φορέας θα μπορούσε να εκμεταλλευθεί οικονομίες κλίμακας ενώ, ακριβώς λόγω μεγέθους, έχει ισχυ-

⁵³ Βλ. Ν. 3918/2011.

⁵⁴ Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), Οργανισμός Ασφάλισης Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων του Δημοσίου (ΟΠΑΔ).

ρότερη διαπραγματευτική δύναμη όσον αφορά το κόστος αγοράς προμηθειών και υπηρεσιών. Επίσης, καθίσταται ευκολότερη η ρύθμιση και η εποπτεία του συστήματος υγείας στο σύνολό του.

Μια βασική πρόκληση για τον ΕΟΠΥΥ αποτέλεσε η σύνθετη δομή χρηματοδότησης του. Παρά τη συγχώνευση των ασφαλιστικών ταμείων στο νέο φορέα, η δικαιοδοσία για την είσπραξη των εισφορών υγείας παρέμεινε στα αρχικά ταμεία κοινωνικής ασφάλισης τα οποία στη συνέχεια μεταβιβάζουν τα έσοδά τους στην ΕΟΠΥΥ. Το κατακερματισμένο αυτό σύστημα συλλογής εισφορών δημιούργησε καθυστερήσεις στη χρηματοδότηση του ΕΟΠΥΥ με αποτέλεσμα δυσκολίες στην αποπληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών προς ιδιώτες παρόχους αλλά και καθυστερήσεις στις μεταβιβάσεις προς τα δημόσια νοσοκομεία. Η διαδικασία μεταφοράς των μεταβιβάσεων από τα ταμεία προς τον ΕΟΠΥΥ βελτιώθηκε με τη δημιουργία του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ). Από 1.1.2017, αρχίζει η λειτουργία του ΕΦΚΑ ως ενιαίου φορέα κύριας κοινωνικής ασφάλισης και εντάσσονται σε αυτόν οι υφιστάμενοι φορείς κύριας κοινωνικής ασφάλισης.⁵⁵ Στον ΕΦΚΑ καταβάλλουν τις εισφορές τους για υγεία και σύνταξη (κύρια και επικουρική) όλοι οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι, μισθωτοί ή αυτοαπασχολούμενοι, και από τον ΕΦΚΑ λαμβάνουν παροχές ασθένειας σε χρήμα και ειδικά επιδόματα και άλλες παροχές (καθώς βεβαίως και την κύρια σύνταξή τους όλοι οι συνταξιούχοι).

⁵⁵ Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (Ι.Κ.Α. – Ε.Τ.Α.Μ.), Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Προσωπικού Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης (Ε.Τ.Α.Π. – Μ.Μ.Ε.), Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητα Απασχολουμένων (Ε.Τ.Α.Α.), Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΟΑΕΕ), Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο (Ν.Α.Τ.), Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (Τ.Α.Υ.Τ.Ε.Κ.Ω.).

Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας

Η αρχική μεταρρύθμιση στην εξωνοσοκομειακή περίθαλψη κατέστησε τον ΕΟΠΥΥ πάροχο πρωτοβάθμιων υπηρεσιών υγείας μέσω της συγχώνευσης σε αυτόν των Κέντρων Υγείας της χώρας και των πολυιατρείων των ασφαλιστικών οργανισμών.⁵⁶ Όμως, ο ΕΟΠΥΥ θα έπρεπε να παρέχει υπηρεσίες στα άτομα μόνο που ασφαλίζονται από τα ταμεία που συγχωνεύθηκαν στο νέο οργανισμό αφήνοντας ακάλυπτα τα άτομα που για διάφορους λόγους (π.χ. ανεργία) έχαναν την ασφαλιστική τους κάλυψη. Αυτή η ασυμμετρία επιλύθηκε τρία χρόνια αργότερα με την δημιουργία του Πρωτοβάθμιου Εθνικού Δικτύου Υγείας (ΠΕΔΥ) που καθίσταται υπεύθυνο για την παροχή Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας στο σύνολο των πολιτών, και την ταυτόχρονη μετατροπή του ΕΟΠΥΥ σε φορέα-αγοραστή υπηρεσιών μόνο (παύει δηλαδή η λειτουργία του ως πάροχου υπηρεσιών πρωτοβάθμιας

⁵⁶ Σύμφωνα με το Νόμο 4238/2014 όπως ισχύει σήμερα, οι υπηρεσίες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας περιλαμβάνουν: α) Όλες τις σχετικές υπηρεσίες υγείας για την παροχή των οποίων δεν απαιτείται εισαγωγή του πολίτη σε νοσηλευτικό ίδρυμα, β) Την εκτίμηση των αναγκών υγείας των πολιτών, το σχεδιασμό και την υλοποίηση μέτρων και προγραμμάτων για την πρόληψη νοσημάτων, την καθολική εφαρμογή εθνικού προγράμματος προσυμπτωματικού ελέγχου για επιλεγμένα νοσήματα και την προαγωγή υγείας, γ) Την παροχή πρώτων βοηθειών, δ) Την παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας ψυχικής υγείας, ε) Την παραπομπή, παρακολούθηση και κατά περίπτωση συνδιαχείριση περιστατικών στη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια φροντίδα, στ) Την τακτική παρακολούθηση και τη διαχείριση ασθενών με χρόνια νοσήματα, ζ) Τις υπηρεσίες μετανοσοκομειακής και κατ'οίκον φροντίδας υγείας, καθώς και τις υπηρεσίες αποκατάστασης, η) Τον οικογενειακό προγραμματισμό και τις υπηρεσίες μητέρας – παιδιού, θ) Την παροχή ανακουφιστικής και παρηγορητικής φροντίδας, ι) Τη διασύνδεση με υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, ια) Την πρωτοβάθμια οδοντιατρική και ορθοδοντική φροντίδα, με έμφαση στην πρόληψη, ιβ) Την υλοποίηση προγραμμάτων εμβολιασμού.

περίθαλψης).⁵⁷ Το ΠΕΔΥ θα λειτουργούσε στις Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών της Χώρας και το δίκτυό του θα αποτελείτο από τα Κέντρα Υγείας της χώρας, τις αποκεντρωμένες μονάδες τους (Πολυδύναμα Περιφερειακά Ιατρεία, Περιφερειακά Ιατρεία, Ειδικά Περιφερειακά Ιατρεία) και τα πολυϊατρεία του ΕΟΠΥΥ.⁵⁸ Οι θέσεις των ιατρών για την κάλυψη των αναγκών που προέβλεπε το νομοσχέδιο δεν προκηρύχθηκαν, ενώ, παράλληλα, ορισμένοι από αυτούς που υπηρετούσαν ήδη στις συγκεκριμένες μονάδες τις εγκατέλειψαν προτιμώντας την άσκηση ιατρικής στον ιδιωτικό τομέα, καθώς το νέο καθεστώς προέβλεπε πλήρη και αποκλειστική απασχόληση για όλους τους γιατρούς του ΠΕΔΥ (Μπακόλα κ.α., 2018). Ως αποτέλεσμα, οι μονάδες του ΠΕΔΥ έμειναν με ανεπαρκές προσωπικό και η μεταρρύθμιση δεν ολοκληρώθηκε.

Το 2017 νομοθετήθηκε η αντικατάσταση των υφιστάμενων μονάδων πρωτοβάθμιας περίθαλψης του ΠΕΔΥ από νέες Τοπικές Μονάδες Υγείας (ΤοΜΥ) που θα δημιουργήσουν ένα νέο δίκτυο πρωτοβάθμιας περίθαλψης.⁵⁹ Οι Το.Μ.Υ. λειτουργούν ως μονάδες οικογενειακής ιατρικής. Ο πολίτης θα πρέπει να εγγραφεί στην ΤοΜΥ και ο οικογενειακός γιατρός θα είναι εκείνος που θα τον παραπέμπει, εάν χρειαστεί, σε εξειδικευμένο γιατρό και σε νοσοκομείο. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί ενώ μέχρι σήμερα είναι μειωμένο το ενδιαφέρον των γιατρών για τέτοια συνεργασία λόγω μη ικανοποιητικών κινήτρων.

Δευτεροβάθμια Φροντίδα Υγείας

Η ενδονοσοκομειακή περίθαλψη στην Ελλάδα πριν την κρίση ήταν ιδιαίτερος δαπανηρή. Σύμφωνα με αρκετές ενδείξεις,

⁵⁷ Βλ. Κεφάλαια Α και Β του Νόμου 4238/2014.

⁵⁸ Νόμος 4238/2014.

⁵⁹ Νόμος 4486/2017.

υπήρχε εκτεταμένη υπερκοστολόγηση των προμηθειών ιατρικών ειδών και φαρμάκων στα νοσοκομεία, ενώ διάφορες προμήθειες και υλικά προμηθεύονταν σε ποσότητες που δεν αντιστοιχούσαν στις πραγματικές ανάγκες του πληθυσμού. Η συστηματικότητα τέτοιων περιστατικών ίσως αποτελεί ένδειξη διαφθοράς, ιδίως αν τα εν λόγω αγαθά καλύπτονταν πλήρως από τα ασφαλιστικά ταμεία ή είχαν χαμηλή συμμετοχή για τους ασφαλισμένους. Η έλλειψη κατάλληλων πληροφοριακών συστημάτων στα νοσοκομεία καθιστούσε πολύ δύσκολη τη συγκέντρωση στοιχείων και τον έλεγχο των σχετικών προμηθειών και της ανάλωσής τους, ενώ έκανε σχεδόν αδύνατη την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας κόστους των νοσοκομείων και της χρηματοοικονομικής διαχείρισής τους. Επίσης, οι περιορισμοί στη μηχανογράφηση δεν επέτρεπαν την διατήρηση αρχείων για τους ασθενείς ή αρχεία για την παρουσία και τις υπηρεσίες των νοσοκομειακών μονάδων.

Μια πρώτη προσπάθεια εξορθολογισμού της δαπάνης ενδο-νοσοκομειακής περίθαλψης έγινε με τροποποίηση του τρόπου τιμολόγησης των υπηρεσιών σε όλα τα νοσηλευτικά ιδρύματα. Έως τότε, τα ασφαλιστικά ταμεία πλήρωναν για τη νοσηλεία των ασφαλισμένων τους με βάση τα τιμολόγια των υλικών και των φαρμάκων, και τις ημέρες νοσηλείας. Το υπουργείο Υγείας εισήγαγε από 1/10/2011 τα Κλειστά Ενοποιημένα Νοσήλια (ΚΕΝ) ή μετέπειτα Κλειστά Ελληνικά Νοσήλια.⁶⁰ Με τον νέο τρόπο, η τιμολόγηση βασίζεται σε έναν κωδικό με την κατηγορία της πάθησης του ασθενούς (βάσει της κωδικοποίησης ICD10)⁶¹, στην οποία αντιστοιχεί ένα προκαθορισμένο ποσό κάλυψης δαπάνης

⁶⁰ Υπουργική Απόφαση Αριθμ. Υ4α/οικ. 85649 (ΦΕΚ 1702/Β/01.08.2011)

⁶¹ ICD-10 είναι η 10η αναθεώρηση της Διεθνούς Στατιστικής Ταξινόμησης των Νόσων και των Σχετικών Προβλημάτων Υγείας (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems - ICD). Αποτελεί μια ταξινόμηση των νόσων, ελέγχεται από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας και εκδόθηκε για πρώτη φορά το 1983.

από τα ασφαλιστικά ταμεία και μέση διάρκεια νοσηλείας. Η τυποποίηση αυτή αποτελεί ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση αφού εξειδικεύεται η δαπάνη ανά περίπτωση πάθησης και αντικαθίσταται το οριζόντιο ημερήσιο νοσήλιο που υπήρχε στο παρελθόν και η δυνατότητα υπέρογκης χρέωσης υλικών και φαρμάκων. Όμως, εξακολουθεί να υπάρχει η δυνατότητα δήλωσης κωδικών παθήσεων με υψηλότερο ποσό κάλυψης δαπάνης από τα ασφαλιστικά ταμεία και μεγαλύτερη διάρκεια νοσηλείας οπότε και απαιτούνται περεταίρω έλεγχοι για την αποφυγή τέτοιων περιστατικών. Παρόλα αυτά, οι πρώτες ενδείξεις όσον αφορά τη συγκράτηση των σχετικών δαπανών είναι θετικές (Polyzos et al, 2013).

Στα πλαίσια της τεχνολογικής αναβάθμισης της χρηματοοικονομικής διοίκησης των νοσοκομείων του ΕΣΥ προκειμένου να καταστεί εφικτή η παρακολούθηση και αξιολόγηση της λειτουργίας τους, δημιουργήθηκε το 2011 ένα σύγχρονο εργαλείο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, το ESY.net. Το ESY.net ήταν μια διαδικτυακή πλατφόρμα η οποία συμπληρώνεται σε μηνιαία βάση, από όλα τα νοσοκομεία της χώρας, μέσω στελεχών του εκάστοτε νοσοκομείου. Περιείχε οικονομικούς δείκτες (π.χ. μηνιαίες αγορές, αναλώσεις υλικών και φαρμάκων, κλπ) και λειτουργικούς δείκτες (π.χ. εξετάσεις, χειρουργεία, διακομιδές, κλπ) και επέτρεπε την εξαγωγή αναφορών και συγκριτικών στοιχείων, ανά νοσοκομείο και υγειονομική περιφέρεια. Η βάση αυτή δεδομένων επέτρεπε την άμεση και πλήρη πρόσβαση στα στοιχεία των νοσοκομείων στο Υπουργείο Υγείας μειώνοντας το διοικητικό κόστος, επιτρέποντας τον έλεγχο των προμηθειών και αυξάνοντας τη λογοδοσία των διοικήσεων των νοσοκομείων. Το esy.net ήταν το πρώτο βήμα για την δημιουργία ενός πληρέστερου συστήματος παρακολούθησης της πορείας των νοσοκομείων. Το 2015 ιδρύεται το Business Intelligence (BI) το οποίο τυποποιεί τα συγκεντρωτικά δεδομένα που ζητούνται από τα νοσοκομεία. Όμως, προβλήματα ελλιπούς συμπλήρωσης των δεδομένων εκ μέρους των νοσοκομείων οδήγησε σε νέα τροποποίηση του συστήματος

με στόχο την τυποποιημένη εξαγωγή στοιχείων από τα πληροφοριακά συστήματα των νοσοκομείων σε πραγματικό χρόνο.

Συχνά ήταν τα προβλήματα που έβλεπαν το φως της δημοσιότητας σχετικά με τη διοίκηση των νοσοκομείων, τόσο σε όρους κόστους διοίκησης όσο και επιλογής του διοικητικού δυναμικού. Για πολλά χρόνια οι διοικητές των νοσοκομείων διορίζονταν με πολιτικά κριτήρια ή ήταν γιατροί χωρίς εμπειρία στη διοίκηση. Ήταν λοιπόν απαραίτητη η προώθηση μια διαφανούς και αξιόπιστης διαδικασίας για την πρόσληψη των διοικητών των νοσοκομείων. Έτσι, δέκα χρόνια μετά την πρώτη απόπειρα τοποθέτησης διευθυντών βάσει αξιολόγησης προσόντων και με συμβόλαια αποδοτικότητας (που είχε εν τω μεταξύ εγκαταλειφθεί),⁶² νομοθετείται το 2012 ξανά μια διαδικασία προσλήψεων διοικητών βάσει προσόντων όπως αυτά αξιολογούνται από σχετική επιτροπή.⁶³ Επίσης, επανέρχονται σε ισχύ τα συμβόλαια αποδοτικότητας του παλιότερου νόμου στα οποία περιλαμβάνονται οι ειδικότερες υποχρεώσεις που αναλαμβάνει ο διοικητής για την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Παρόλα αυτά, το πλαίσιο στοχοθέτησης και αξιολόγησης της επίτευξης ή μη των στόχων παραμένει ασαφές, αφού δεν περιγράφεται πουθενά η διαδικασία βαθμολογίας, καθώς και το πότε ακριβώς ένας διοικητής κρίνεται ανεπαρκής και, άρα, απολύεται.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δευτεροβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης επιδιώχθηκε και μέσω της συγχώνευσης των δημόσιων νοσοκομείων. Ο αριθμός κλινών κατά την περίοδο συγχώνευσης των νοσοκομείων 2010-2012 μειώθηκε κατά 9% στα δημόσια νοσοκομεία (και κατά 0,5% στο σύνολο δημόσιων και ιδιωτικών νοσοκομείων ενώ ο δείκτης κλινών ανά κάτοικο έμεινε σταθερός και ίσος με τον μέσο όρο των 25 κρατών-μελών του ΟΟΣΑ) (Τούντας κ.α. 2016). Παρόλα αυτά δεν

⁶² Νόμος 2889/2001.

⁶³ Βλ. Άρθρο 2 του νόμου 4052/2012.

είναι σαφές κατά πόσο η συγχώνευση οδήγησε σε αύξηση της αποτελεσματικότητας των δαπανώμενων πόρων ή απλώς περιόρισε την πρόσβαση των πολιτών σε δημόσιες νοσοκομειακές υπηρεσίες.

Κλάδος φαρμάκου

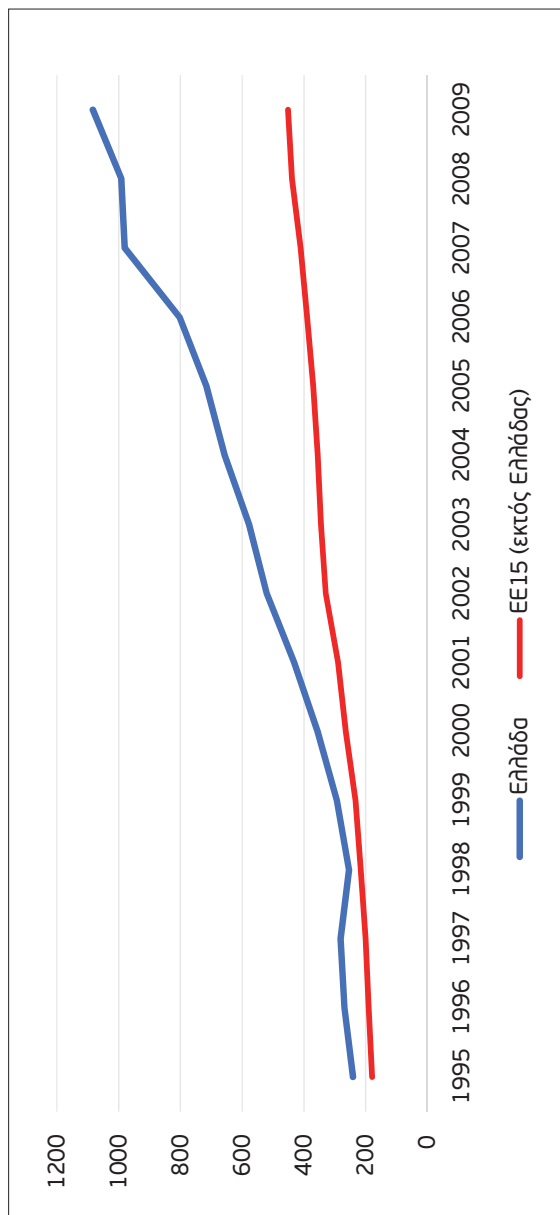
Η αύξηση της φαρμακευτικής δαπάνης στην Ελλάδα την προηγούμενη δεκαετία ήταν δραματική και αδικαιολόγητη. Στα τέλη της δεκαετίας 1990 η κατά κεφαλή φαρμακευτική δαπάνη στην Ελλάδα είναι περίπου στο ίδιο επίπεδο με τον μέσο όρο της ΕΕ15 ενώ ως το ξέσπασμα της κρίσης η Ελλάδα φαίνεται να δαπανά σχεδόν διπλάσια ποσά του μέσου όρου της ΕΕ15 σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης (Διάγραμμα 18). Ο έλεγχος λοιπόν της σχετικής δαπάνης ήταν οικονομικά και κοινωνικά επιβεβλημένος.

Η μεταρρύθμιση στην τιμολόγηση των φαρμάκων είχε σκοπό τη ρύθμιση της τιμής των φαρμάκων που βρίσκονται εντός ή εκτός περιόδου προστασίας δεδομένων (patent) καθώς και των γενόσημων. Πριν το 2011 οι τιμές των φαρμάκων καθορίζονταν από το Υπουργείο Εμπορίου σε συνεργασία με το Υπουργείο Υγείας και άλλους φορείς. Το γενικό πλαίσιο προέβλεπε ένα σύστημα «εξωτερικών τιμών αναφοράς» και καθόριζε πως οι τιμές έπρεπε να είναι κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ. Όμως, υπήρχε η ανησυχία πως ο τρόπος υπολογισμού ίσως δεν ήταν αμερόληπτος αφού η πληροφόρηση για τις τιμές προερχόταν σε μεγάλο βαθμό από τις ίδιες τις φαρμακοβιομηχανίες. Το 2011 η αρμοδιότητα τιμολόγησης των φαρμάκων πέρασε στο Υπουργείο Υγείας και τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (ΕΟΦ).⁶⁴ Βασική αρχή της τιμολόγησης παραμένει η σύγκριση με τιμές των φαρμάκων σε κράτη-μέλη της ΕΕ ενώ για λόγους διαφάνειας οι σχετικές

⁶⁴ Άρθρο 40 του Νόμου 3918/2011.

Διάγραμμα 18

Κατά κεφαλή φαρμακευτική δαπάνη σε Ελλάδα και ΕΕ15 (σε δολ. ΗΠΑ, PPP)



Πηγή: ΟΟΣΑ

πληροφορίες θα αντλούνται από επίσημες ευρωπαϊκές βάσεις δεδομένων (π.χ. EURIPID, OBIG) και οι πηγές θα δημοσιεύονται από τον ΕΟΦ.⁶⁵ Για τα φάρμακα με δίπλωμα ευρεσιτεχνίας προβλέφθηκε η κοστολόγηση ίση με τον μέσο όρο των τριών χαμηλότερων τιμών σε χώρες της ΕΕ ενώ οι τιμές των φαρμάκων των οποίων έληξε το δίπλωμα ευρεσιτεχνίας (patent) δεν μπορεί να υπερβαίνουν το 70% της τιμής που είχε το φάρμακο υπό καθεστώς προστασίας διπλώματος ευρεσιτεχνίας.⁶⁶ Όσον αφορά στα γενόσημα φάρμακα η τιμή τους δεν μπορεί να υπερβαίνει το 63% της τιμής που είχε το φάρμακο υπό καθεστώς προστασίας διπλώματος.⁶⁷ Τα παραπάνω ποσοστά μεταβλήθηκαν με επόμενες Υπουργικές Αποφάσεις ενώ Δελτία Τιμών με νέες τιμές των φαρμάκων εκδίδονται από τον Υπουργό Υγείας τακτικά.

Για τον περιορισμό της υπέρογκης φαρμακευτικής δαπάνης της χώρας υιοθετήθηκαν μια σειρά από πρωτοβουλίες. Αρχικά, το 2012 έγινε υποχρεωτική η συνταγογράφηση βάσει δραστικής ουσίας σε όλα τα νοσοκομεία του ΕΣΥ και, μετά από σύντομη περίοδο προσαρμογής, γενικευμένα σε όλους τους γιατρούς.⁶⁸ Στόχος ήταν τόσο η χρήση των γενόσημων φαρμάκων, που είναι φθηνότερα από τα επώνυμα φάρμακα, αλλά και ο περιορισμός της προκλητής συνταγογράφησης. Έξι μήνες αργότερα νομοθετήθηκε δυνατότητα εξαιρέσεων προσδιορίζοντας όμως πως οι συνταγές βάσει εμπορικής ονομασίας δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 15% της συνολικής αξίας των συνταγών που χορηγεί κάθε ιατρός ενώ προβλέπεται η δημιουργία ενός αυτόματου μηχανισμού ενημέρωσης των ιατρών.⁶⁹ Παρόλο που η συνταγογράφηση βάσει δραστικής ουσίας έφθασε το 98%

⁶⁵ Άρθρο 4 της Υπουργικής Απόφασης ΔΥΓ3(α)/οικ. 7789/ΦΕΚ 94/Β/23.1.2013.

⁶⁶ Άρθρα 5 και 6 της Αριθμ. ΔΥΓ3δ/οικ.66084/10.6.2011.

⁶⁷ Άρθρο 7 της Αριθμ. ΔΥΓ3δ/οικ.66084/10.6.2011.

⁶⁸ Παράγραφος 5 του Άρθρου 21 του Νόμου 4052/2012

⁶⁹ Παράγραφος 11, Υποπαράγραφος 2, Παράγραφος ΙΒ, Νόμος 4093/2012.

των συνταγών του ΕΟΠΥΥ μέχρι το 2014, η διείσδυση των γενόσημων φαρμάκων παραμένει χαμηλή (-το 2018 ήταν 29% του συνολικού όγκου ή 23% της αξίας των αποζημιούμενων φαρμάκων σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ). Τα αντίστοιχα ποσοστά εξακολουθούν να είναι σημαντικά χαμηλότερα από τους μέσους όρους της ΕΕ και του ΟΟΣΑ (50% περίπου). Αυτό ίσως υποδεικνύει την έλλειψη εμπιστοσύνης των ασθενών προς τα γενόσημα φάρμακα ή/και προκλητή ζήτηση μη γενόσημων με αθέμιτες μεθόδους.

Ένα σημαντικό εμπόδιο για τον αποτελεσματικό έλεγχο της φαρμακευτικής δαπάνης ήταν η έλλειψη ηλεκτρονικών μέσων συνταγογράφησης. Η χειρόγραφη συνταγογράφηση δεν επέτρεπε τη συλλογή στοιχείων για λόγους παρακολούθησης και εποπτείας με σκοπό την καταπολέμηση της υπερβολικής συνταγογράφησης. Η ηλεκτρονική συνταγογράφηση έγινε υποχρεωτική ήδη από το 2010 αλλά η σχετική ηλεκτρονική πλατφόρμα ήταν λειτουργική και καθολικά προσβάσιμη μετά από περίπου δύο χρόνια.⁷⁰ Το 2014 καθορίστηκαν όρια στην φαρμακευτική δαπάνη εκάστου ιατρού ανάλογα με την ειδικότητα, τον αριθμό των ασθενών για τους οποίους συνταγογραφεί, την Περιφερειακή Ενότητα της χώρας όπου έχει έδρα και το μήνα του έτους (εποχικότητα).⁷¹ Τα όρια αυτά προέκυψαν από την στατιστική επεξεργασία των δεδομένων από την έκδοση των συνταγών του προηγούμενου έτους. Τα όρια αυτά γνωστοποιούνται σε κάθε γιατρό καθημερινά μέσω του σχετικού συστήματος της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ). Σε περίπτωση επανειλημμένης υπέρβασης ο ιατρός καλείται από τον ΕΟΠΥΥ για να δικαιολογήσει τη συνταγογράφηση του, γεγονός που δύναται να επισύρει διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση μη

⁷⁰ Νόμος 3892/2010.

⁷¹ Υπουργική Απόφαση Υ9/οικ.53768 (ΦΕΚ 1796/ Β΄/2014).

επαρκούς αιτιολόγησης.⁷² Έως το 2016, σχεδόν το 100% της συνταγογράφησης ήταν πια ηλεκτρονικό μέσω της ΗΔΙΚΑ.

Στο πλαίσιο της υιοθέτησης ηλεκτρονικών λύσεων στο χώρο της συνταγογράφησης υιοθετήθηκαν και άλλες πρωτοβουλίες τυποποίησης. Μια τέτοια πρωτοβουλία τυποποίησης είναι τα Θεραπευτικά Πρωτόκολλα Συνταγογράφησης (ΘΠΣ), η χρήση των οποίων ξεκίνησε το 2013. Τα πρωτόκολλα αυτά αποτελούν κατευθυντήριες γραμμές συνταγογραφίας προς τους ιατρούς και εφαρμόζονται μέσα από την εφαρμογή ηλεκτρονικής συνταγογράφησης. Έτσι, οι γιατροί, επιλέγοντας ένα ΘΠΣ, έχουν στη διάθεση τους μια τυποποίηση των νόσων ή παθολογικών καταστάσεων και περιγραφή της συνηθισμένης φαρμακευτικής αντιμετώπισης όσον αφορά στη δραστική ουσία, στη δοσολογία και στη διάρκεια της θεραπείας. Σε περίπτωση που κάποιος γιατρός συστηματικά παρεκκλίνει από τα διαθέσιμα ΘΠΣ, θα πρέπει να είναι σε θέση να τεκμηριώσει τις επιλογές του. Αυτή η πρόβλεψη καθιστά τα ΘΠΣ ένα πλαίσιο αναφοράς και ελέγχου της υπέρμετρης συνταγογράφησης και του υψηλού κόστους που αυτή προκαλεί, ενώ παράλληλα, προάγεται η βέλτιστη κλινική πρακτική και ενισχύεται η ασφάλεια των ασθενών από τη λαθεμένη συνταγογράφηση.

Για τη μείωση της φαρμακευτικής δαπάνης έγινε επίσης επανεισαγωγή της θετικής λίστας αποζημιούμενων φαρμάκων.⁷³ Η λίστα αυτή περιέχει φάρμακα που η χορήγησή τους σύμφωνα με την άδεια κυκλοφορίας τους, απαιτεί ιατρική συνταγή. Αποτελεί επιστημονικό εργαλείο με στόχο αφενός να τεκμηριώνει τις

⁷² Οι κυρώσεις εξειδικεύονται έξι μήνες μετά στον Νόμο 4316/2014. Ως επανειλημμένη υπέρβαση ορίζεται η υπέρβαση των ορίων που αναφέρονται στη σχετική υπουργική απόφαση, σε ποσοστό άνω του είκοσι τοις εκατό (20%) αθροιστικά για τρεις (3) συνεχόμενους μήνες. Σε περίπτωση που οι εξηγήσεις δεν κρίνονται επαρκείς επιβάλλονται στους ιατρούς κυρώσεις, ανάλογα με τη συχνότητα και τη βαρύτητα της παράβασης.

⁷³ Παράγραφος 1 του Αρθρου 12 του Νόμου 3816/2010.

συνταγογραφικές επιλογές των γιατρών και αφετέρου να τους κατευθύνει σε όμοιες θεραπευτικά άλλα οικονομικότερες επιλογές. Τα φάρμακα που περιλαμβάνονται στη λίστα είναι τα μόνα τα οποία εγκρίνουν και αποζημιώνουν οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης και αναθεωρείται τακτικά. Για την κατάρτιση, αναθεώρηση και συμπλήρωση της χρησιμοποιείται σύστημα ταξινόμησης των φαρμάκων και σύστημα υπολογισμού «τιμών αναφοράς» ανά θεραπευτική κατηγορία δραστικών ουσιών. Οι τιμές αναφοράς αποτελούν την ανώτερη τιμή αποζημίωσης ανά θεραπευτική κατηγορία δραστικών ουσιών από τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και τον ΕΟΠΥΥ. Τέλος, η λίστα προβλέπει μείωση του ποσοστού αποζημίωσης στα πιο ακριβά φάρμακα με την ίδια δραστική ουσία και ίδια θεραπευτική ομάδα όταν υπάρχουν διαθέσιμα γενόσημα φάρμακα, κάτι που είναι ενδεικτικό της προσπάθειας διεύρυνσης της χρήσης γενόσημων. Ταυτόχρονα, αυξήθηκε η συμμετοχή των ασφαλισμένων στη φαρμακευτική δαπάνη από 15% σε 25%⁷⁴. Το μέτρο αυτό αποσκοπούσε κυρίως στον περιορισμό της προκλητής ζήτησης από την πλευρά των χρηστών αλλά, αναμφίβολα, είχε τόσο δημοσιονομικές όσο και διανεμητικές συνέπειες.

Προμήθειες Υγείας

Η αναδιοργάνωση των δημόσιων προμηθειών άλλαξε τους κανόνες για την κεντρική προμήθεια και των ιατρικών αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι, το γενικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις όπως τροποποιήθηκε το 2013 όριζε την Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (ΕΠΥ) του Υπουργείου Υγείας ως μια από τις δύο

⁷⁴ Για ορισμένες κατηγορίες σοβαρών παθήσεων η συμμετοχή του ασφαλισμένου περιορίζεται στο 10%, ενώ σε ειδικές περιπτώσεις αυτή μπορεί να είναι και μηδενική.

αναθέτουσες αρχές.⁷⁵ Ο σχετικός νόμος καθιστά υποχρεωτική τη χρήση της σχετικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας για συμβάσεις με προϋπολογισμό μεγαλύτερο των 60.000 ευρώ. Το σύστημα όμως περιλάμβανε λίγους μόνο από τους κωδικούς που απαιτούνταν καθώς η ΕΠΥ αντιμετώπιζε προβλήματα στο σχεδιασμό και υλοποίηση των σχετικών όρων για τις προμήθειες. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών οδήγησε στη δημιουργία ενός νέου φορέα, της Εθνικής Κεντρικής Αρχής Προμηθειών Υγείας (ΕΚΑΠΥ), το 2017.⁷⁶ Σκοπός της ΕΚΑΠΥ είναι «ο κεντρικός στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός του οικονομικού και εφοδιαστικού κύκλου προμήθειας προϊόντων και υπηρεσιών, του συστήματος υγείας, καθώς και η παρακολούθηση και ο έλεγχος της ανάλωσης στον τομέα της Δημόσιας Υγείας».⁷⁷

3.3 Έσοδα

Η ανάλυση για τις παρεμβάσεις που έγιναν κατά την περίοδο της κρίσης στη μεριά των εσόδων χωρίζεται σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη αφορά στις μεταρρυθμίσεις που έγιναν στη φορολογική διοίκηση και η δεύτερη σε δομικές παρεμβάσεις στη φορολογική πολιτική (ανά κατηγορία φορών).

Στην Ενότητα 2, όπου εξετάστηκαν τα προβλήματα της χώρας πριν την κρίση, η φοροδιαφυγή αναδείχθηκε ως ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για τα χαμηλά έσοδα. Παρόλα αυτά η μελέτη δεν περιέχει μια ενότητα που να αναλύει

⁷⁵ Η δεύτερη αρχή ήταν η Γενική Διεύθυνση Κρατικών Προμηθειών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (βλ. Άρθρο 4 του Νόμου 4155/2013).

⁷⁶ Νόμος 4472/2017.

⁷⁷ Για μία κριτική αποτίμηση των παρεμβάσεων που έγιναν στο πεδίο των πολιτικών υγείας στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής βλ. Καναβός και Σουλιώτης (2017) και Petmesidou (forthcoming)

τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα αυτό. Το φαινόμενο της φοροδιαφυγής έχει πολλές εκφάνσεις και αιτίες και ο περιορισμός του απαιτεί άμεσες παρεμβάσεις σε πολλά μέτωπα της δημόσιας διοίκησης και των δημοσιονομικών πολιτικών ενώ κάποιες φορές μπορεί και να προκύψει ως έμμεσο αποτέλεσμα άλλων εξελίξεων στο οικονομικό περιβάλλον.⁷⁸ Οι επιμέρους ρυθμίσεις που είχαν ως άμεσο στόχο την πάταξη της φοροδιαφυγής σχολιάζονται ανά θεματική ενότητα.

3.3.1 Διοίκηση Εσόδων

3.3.1.1 Φορολογικά έσοδα

Αναδιάρθρωση των φορολογικών και ελεγκτικών υπηρεσιών

Η διακυβέρνηση της φορολογικής διοίκησης αφορά το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου λειτουργεί και η εντολή που έχει λάβει. Η τάση ενίσχυσης της ανεξαρτησίας και της αυτονομίας των σχετικών φορέων και υπηρεσιών είναι τα τελευταία χρόνια διεθνής σε μια προσπάθεια βελτίωσης των επιδόσεων. Τα βασικά χαρακτηριστικά διακυβέρνησης είναι τρία: ξεκάθαρη εντολή, επαρκής ανεξαρτησία από την πολιτική σφαίρα και ικανοποιητική αυτονομία. Και στα τρία αυτά κριτήρια η Ελλάδα υστερούσε δεδομένης της περιπλοκότητας των σχετικών νόμων, κανονισμών και αρμοδιοτήτων αλλά και της επάνδρωσης των θέσεων ευθύνης της φορολογικής διοίκησης από πολιτικά πρόσωπα.

⁷⁸ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η επιβολή κεφαλαιακών ελέγχων το 2015. Οι οικονομικοί παράγοντες υποχρεώθηκαν να διεκπεραιώνουν τις συναλλαγές τους με χρήση καρτών κάτι το οποίο οδήγησε σε αυξημένη φορολογική συμμόρφωση και άρα αύξηση των εσόδων από ΦΠΑ (Hondroyiannis and Papaioannou, 2017).

Αυτή η διαπίστωση είναι άλλωστε κοινή για το σύνολο της κεντρικής κυβέρνησης.⁷⁹

Το πρώτο βήμα έγινε το 2011 με την αναδιοργάνωση της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικών Ελέγχων και τη μετατροπή της σε επιχειρησιακή υπηρεσία, αντί του μέχρι τότε ισχύοντος νομοθετικού και συμβουλευτικού της καθεστώτος.⁸⁰ Στόχος της αναδιοργάνωσης ήταν η προσαρμογή των ελεγκτικών υπηρεσιών στη χρήση σύγχρονων εργαλείων ελέγχου με σκοπό την ελαχιστοποίηση των επαφών μεταξύ εποπτικών αρχών και φορολογουμένων, η εισαγωγή νέων μεθοδολογιών και διεθνών ελεγκτικών προτύπων καθώς και η παροχή της δυνατότητας της Γενικής Διεύθυνσης να παρακολουθεί κεντρικά τη λειτουργία των αποκεντρωμένων υπηρεσιών φορολογικού ελέγχου.⁸¹ Επίσης, για τη βελτίωση των φορολογικών ελέγχων, και δεδομένης της πολυπλοκότητας των υποθέσεων που προκύπτουν από τις διεθνείς οικονομικές δραστηριότητες αρκετών φορολογουμένων υψηλού εισοδήματος, συστάθηκε σχετικό τμήμα στη Διεύθυνση Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων για τη διοικητική συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών με άλλες χώρες στον τομέα της άμεσης φορολογίας.⁸²

⁷⁹ OECD (2011β).

⁸⁰ Βλ. Άρθρο 8 του Νόμου 3943/2011. Το προηγούμενο καθεστώς όριζε πως ο προϊστάμενος της αρμόδιας ελεγκτικής υπηρεσίας (ΔΟΥ, Ελεγκτικό Κέντρο, κ.λπ.) είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα ελέγχου φορολογικών υποθέσεων (που παρέχονται από τα άρθρα 66, 67 και 9 67Α του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος). Με τον Νόμο 3943/2011 αποδίδεται παράλληλη και γενική αρμοδιότητα και στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών (κατ' ακρίβεια, στον προϊστάμενο της Γενικής Διεύθυνσης Φορολογικών Ελέγχων), καθώς και δικαίωμα να διατάσσει και επανέλεγχο για οποιαδήποτε φορολογική υπόθεση (βλ. Έκθεση Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για το Νόμο 3943/2011).

⁸¹ ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012).

⁸² Βλ. Άρθρο 7, του Νόμου 3943/2011.

Όμως, η ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος διακυβέρνησης της φορολογικής διοίκησης, έγινε το 2012 με τη θεσμοθέτηση της ημι-αυτόνομης Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Εσόδων (ΓΓΔΕ), καταργώντας τη Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων.⁸³ Η πρόταση των θεσμών που επόπτευαν το Πρόγραμμα της Ελλάδας ήταν εξαρχής υπέρ της δημιουργίας ενός νέου πλαισίου διακυβέρνησης είτε με τη μορφή μιας ενιαίας διεύθυνσης στο ΥΠΟΙΚ είτε ενός ενιαίου ημι-αυτόνομου φορέα. Προκειμένου να γίνει η συγκέντρωση όλων των σχετικών υπηρεσιών στη νέα Γενική Γραμματεία, διαχωρίστηκαν αρκετές υπηρεσίες του ΥΠΟΙΚ από το οργανόγραμμα του υπουργείου και μεταφέρθηκαν στη ΓΓΔΕ οι αρμοδιότητες, το προσωπικό και οι διαθέσιμοι πόροι των σχετικών φορολογικών υπηρεσιών.⁸⁴ Ο νόμος προέβλεπε πως ο Γενικός Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων πρέπει να έχει συναφή εκπαίδευση και επαγγελματική εμπειρία, επιλέγεται και διορίζεται για πενταετή θητεία με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και δύναται να επανεκλεγεί άπαξ. Ο ΓΓΔΕ υπογράφει συμβόλαιο αποδοτικότητας με τον Υπουρ-

⁸³ Βλ. Υποπάργραφο Ε2 του Νόμου 4093/2012.

⁸⁴ Γίνεται άμεσα η μεταφορά των εξής υπηρεσιών: α. Γραφείο Γενικού Γραμματέα, β. Γενική Διεύθυνση Φορολογίας, γ. Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Ελέγχων και Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων, δ. Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης, ε. Γενική Διεύθυνση Γενικού Χημείου του Κράτους, στ. Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης, ζ. Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης, η. Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (Δ.Ο.Υ.). ενώ προβλέπεται και η, λίγους μήνες μετά, μεταφορά της Υπηρεσίας Εσωτερικών Υποθέσεων και της Διεύθυνσης Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων του Υπουργείου Οικονομικών καθώς και των μονάδων που αφορούν στην άσκηση της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης (διοίκηση υλικοτεχνικού εξοπλισμού) από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ). Τρία χρόνια αργότερα μεταφέρονται οι αρμοδιότητες και οι πόροι και των μονάδων φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων από το Σώμα για τη Δίωξη Οικονομικών Εγκλημάτων (ΣΔΟΕ, βλ. υποπάργραφος Δ.7 του Νόμου 4336/2015

γό Οικονομικών, όπου περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις και οι ετήσιοι ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα ετήσιας ειδικής ανταμοιβής (bonus) σε περίπτωση επίτευξης ή υπέρβασης των ετήσιων στόχων.

Το 2016 ψηφίζεται η μετατροπή της ΓΓΔΕ σε πλήρως ανεξάρτητη αρχή, την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ).⁸⁵ Σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο η ΑΑΔΕ ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της ΓΓΔΕ ενώ αποστολή της είναι «ο προσδιορισμός, η βεβαίωση και η είσπραξη των φορολογικών, τελωνειακών και λοιπών δημοσίων εσόδων, που άπτονται του πεδίου των αρμοδιοτήτων της». Η ΑΑΔΕ διοικείται από τον Διοικητή της και τετραμελές Συμβούλιο Διοίκησης οι οποίοι επιλέγονται μέσα από διαδικασίες με αρκετές δικλίδες ασφαλείας. Πιο αναλυτικά, επιλέγονται από τον Υπουργό Οικονομικών, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, μεταξύ των προσώπων που έχει προκρίνει ανεξάρτητη Επιτροπή Επιλογής ενώ για τον Διοικητή υπάρχουν περιορισμοί σχετικά με κατοχή πολιτικών θέσεων στο παρελθόν και ασυμβίβαστο με άσκηση δημόσιου λειτουργήματος ή έννομης σχέσης με τον ιδιωτικό τομέα από την οποία μπορεί να προκληθεί σύγκρουση συμφερόντων.⁸⁶

Η ΑΑΔΕ έχει λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα, συμπεριλαμβανομένου του Υπουργού

⁸⁵ Νόμος 4389/2016.

⁸⁶ Η Επιτροπή απαρτίζεται από: α) τον Πρόεδρο του Α.Σ.Ε.Π., ως Πρόεδρο, β) τον Συντονιστή του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, γ) τον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών, δ) τον Πρόεδρο του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, ε) ένα μέλος Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) που υποδεικνύεται από τον Υπουργό Οικονομικών και στ) αποκλειστικά για τα πρώτα επτά (7) έτη λειτουργίας της Αρχής, δύο εκπροσώπους που υποδεικνύονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οικονομικών, κρατικούς φορείς ή άλλες διοικητικές αρχές αλλά υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ο Υπουργός Οικονομικών μπορεί να υποβάλει προτάσεις και να παρέχει οδηγίες στην Αρχή σχετικά με το στρατηγικό σχεδιασμό για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής σε ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Αρχής (Dimitrakopoulos and Passas, forthcoming).

Στα πλαίσια της λειτουργικής ανεξαρτησίας, και της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας η ΑΑΔΕ προχώρησε σε σημαντικές πρωτοβουλίες στη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού της. Έτσι, έχουν καταρτιστεί περιγράμματα θέσεων εργασίας βάσει των οποίων κατατάσσονται οι υπάλληλοι, υπάρχουν ποιοτικοί και ποσοτικοί στόχοι για την απόδοση τους ενώ μπορεί να αποφασίζει το βαθμολόγιο και το σύστημα αποδοχών ανεξάρτητα από το υπόλοιπο δημόσιο τομέα.

Υπήρξαν όμως και μια σειρά από μικρότερες αλλά σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Αρχικά έγινε προσπάθεια προτεραιοποίησης ελέγχων σε μεγάλους οφειλέτες. Τα πρώτα αποτελέσματα ήταν απογοητευτικά με τους θεσμούς να υποδεικνύουν ως αιτία τις χαμηλές δεξιότητες των ελεγκτών, τη ρηχότητα των ελέγχων και την απώλεια εσόδων μέσα από διαπραγματεύσεις συμβιβασμών.⁸⁷ Τον Οκτώβριο του 2011 δημιουργήθηκε εξειδικευμένη μονάδα για μεγάλες επιχειρήσεις, η ΔΟΥ Μεγάλων Επιχειρήσεων⁸⁸ (το μετέπειτα «Κέντρο Ελέγχου Μεγάλων Επιχειρήσεων – ΚΕΜΕΕΠ – που υπάγεται στη σημερινή ΑΑΔΕ⁸⁹). Η ιδιαιτερότητα των μεγάλων εταιριών έγκειται στο ότι έχουν σύνθετες επιχειρηματικές δραστηριότητες, που περιλαμβάνουν και διεθνείς συναλλαγές, ενώ χρησιμοποιούν εξελιγμένα συστήματα και έχουν πρόσβαση σε έμπειρους φοροτεχνικούς. Άρα, οι ελεγκτές πρέπει να είναι εξίσου καλά καταρτισμένοι.

⁸⁷ ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012).

⁸⁸ Άρθρο 55 του Νόμου 4002/2011.

⁸⁹ Παρ. 2 του Άρθρου 34 του Νόμου 4141/2013.

Εξειδικευμένη αντιμετώπιση επιφυλάχθηκε και για τα άτομα μεγάλου πλούτου και τους ελεύθερους επαγγελματίες υψηλών εισοδημάτων, δηλαδή δύο κατηγορίες υψηλού κινδύνου φοροδιαφυγής. Η κατάρτιση των ελεγκτών πρέπει και για αυτές τις περιπτώσεις να είναι υψηλού επιπέδου καθώς οι δύο αυτές ομάδες έχουν μεγάλα περιθώρια κινητικότητας ενώ δεν δεσμεύονται από ίδιες απαιτήσεις λογιστικής αποτύπωσης και δημοσιοποίησης που δεσμεύουν τις μεγάλες εισηγμένες εταιρίες. Για αυτό διαμορφώθηκαν ειδικές ομάδες ελέγχου που βρίσκονται προσαρτημένες στις ΔΟΥ. Όμως, αυτό συχνά υπέσκαπτε την αποτελεσματικότητά τους αφού οι προϊστάμενοι των ΔΟΥ συχνά ανέθεταν στους ελεγκτές διαφορετικά καθήκοντα αποσπώντας τους έτσι από τη στοχευμένο έλεγχο των συγκεκριμένων προσώπων.⁹⁰ Η στόχευση στα φυσικά πρόσωπα με μεγάλο πλούτο εξειδικεύεται περαιτέρω το 2013 με τη δημιουργία του Κέντρου Ελέγχου Φορολογουμένων Μεγάλου Πλούτου (ΚΕΦΟΜΕΠ) ως ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία φορολογικού ελέγχου, που υπάγεται στην σημερινή ΑΑΔΕ, με αρμοδιότητες στον φορολογικό έλεγχο επί των φορολογουμένων μεγάλου πλούτου όλης της Επικράτειας.⁹¹

Η υποστελέχωση των υπηρεσιών ελέγχου καθώς και η μη ικανοποιητική κατάρτιση των ελεγκτών ήταν μέρος του προβλήματος της φορολογικής διοίκησης.⁹² Για αυτό το λόγο προσελήφθησαν νέοι ελεγκτές⁹³ ενώ έγινε και επανεκτίμηση των προσόντων των φορολογικών ελεγκτών και άρχισαν να καταρτίζονται συμβάσεις με βάση τις επιδόσεις τους. Επίσης, για την καλύ-

⁹⁰ ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012).

⁹¹ Παρ.1 του Άρθρου 34 του Νόμου 4141/2013.

⁹² Οι θεσμοί σε σχετική τους έκθεση διαπιστώνουν πως το ελεγκτικό προσωπικό το 2012 ήταν το 50% του προβλεπόμενου (βλ. ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2012).

⁹³ Οι δυο πρώτοι γύροι προσλήψεων – Φεβρουάριος και Απρίλιος 2012-έγιναν από υπαλλήλους του ΥΠΟΙΚ μόνο λόγω των περιορισμών στις προσλήψεις του δημοσίου ενώ αργότερα έγιναν εξωτερικές προσλήψεις.

τερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων, έγινε συγχώνευση και κλείσιμο εφοριών που κρίθηκαν αναποτελεσματικές καθώς και εγκατάσταση ενιαίου πληροφοριακού συστήματος με βελτίωση του σχετικού υλικοτεχνικού εξοπλισμού και δημιουργία νέων ηλεκτρονικών υπηρεσιών.

Φορολογικές διαδικασίες

Στον τομέα των φορολογικών διαδικασιών για τον έλεγχο οικονομικών μονάδων μια σημαντική καινοτομία ήταν η αλλαγή της στόχευσης των ελέγχων με πραγματοποίηση ελέγχων βάσει τεχνικών ανάλυσης κινδύνου. Οι τεχνικές αυτές βασίζονται στον στατιστικό προσδιορισμό των περιπτώσεων που υπάρχει μεγαλύτερος κίνδυνος φοροδιαφυγής (αντί του ελέγχου όλων των φορολογικών δηλώσεων που ήταν ούτως ή άλλως αδύνατος). Η νομοθέτηση της στρατηγικής αυτής έγινε ήδη από το 2010. Βασικά κριτήρια της επιλογής των υποθέσεων προς έλεγχο αποτελούν 1) ποιοτικά χαρακτηριστικά (όπως η νομική μορφή, ο κλάδος δραστηριότητας, η ύπαρξη και το είδος φορολογικών παραβάσεων κλπ), 2) οικονομικά στοιχεία (π.χ. ακαθάριστα έσοδα, κέρδη κλπ) και 3) χωροταξικά και χρονικά δεδομένα (π.χ. τόπος παραγωγής, εποχικότητα κλπ).⁹⁴ Οι επιχειρήσεις που θα ελέγχονται προκύπτουν ύστερα από διασταυρώσεις που διενεργούνται μέσω του πληροφοριακού συστήματος ELENXIS.⁹⁵ Το σύστημα αυτό χρησιμοποιεί σενάρια, στρατηγικές και κανόνες, στοχεύει, μοριοδοτεί και αναδεικνύει

⁹⁴ Βλ. Άρθρο 80 του Νόμου 3842/2010.

⁹⁵ Το ELENXIS είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα του ΥΠΟΙΚ που επιτρέπει τη στόχευση, διαχείριση και διενέργεια φορολογικών ελέγχων. Είναι διαθέσιμο σε όλες τις ελεγκτικές υπηρεσίες της χώρας (εφορίες, τελωνεία, Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων – ΥΠΕΕ, και Οικονομική Επιθεώρηση). Μέσω φορητού υπολογιστή, οι ελεγκτές μπορούν να ελέγχουν επιτόπια τις επιχειρήσεις, αφού έχουν ασύρματη πρόσβαση στις

τις υποψήφιες για έλεγχο υποθέσεις με βάση το βαθμό επικινδυνότητας για φοροδιαφυγή. Τέλος, το σύστημα βοηθά στην καταπολέμηση κρουσμάτων διαφθοράς μεταξύ ελεγκτών και ελεγχόμενων, τη συνεργασία μεταξύ των επιμέρους οικονομικών υπηρεσιών ενώ παρέχει στο Υπουργείο Οικονομικών τη δυνατότητα συνεχούς παρακολούθησης της κατάστασης και της πορείας των διενεργούμενων ελέγχων.

Η Ελλάδα δεν διαθέτει διαδικασίες διαγραφής μη εισπράξιμων φορολογικών οφειλών πριν την επέλευση της παραγραφής. Μια τέτοια διαδικασία είναι απαραίτητη προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος σπατάλης πόρων στην επιδίωξη αναγκαστικής είσπραξης μη εισπράξιμων φορολογικών οφειλών. Σε σχετική αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΔΝΤ περιγράφονται τα κριτήρια για το διαχωρισμό μεταξύ εισπράξιμων και μη εισπράξιμων οφειλών και αναφέρεται πως η διενέργεια της διαγραφής περιορίζεται σε τρεις περιπτώσεις: 1) εάν δεν συμφέρει οικονομικά να επιδιωχθεί περαιτέρω η είσπραξη της οφειλής, 2) ο φορολογούμενος δεν διαθέτει χρήματα ή άλλα περιουσιακά στοιχεία και 3) κατά το νόμο η οφειλή δεν είναι εισπράξιμη.⁹⁶ Έτσι, το 2011 θεσμοθετείται μια τέτοια διαδικασία (και αναθεωρείται το 2013).⁹⁷ Μια οφειλή χαρακτηρίζεται ως ανεπίδεκτη είσπραξης εφόσον συντρέχουν σωρευτικά τρεις προϋποθέσεις: α) έχουν ολοκληρωθεί οι έρευνες και δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη περιουσιακών στοιχείων του οφειλέτη και των συνυποχρέων, β) έχει υποβληθεί αίτηση ποινικής δίωξης, εφόσον πρόκειται για συνολική βασική οφειλή άνω των 10.000 ευρώ και γ) τα παραπάνω πιστοποιούνται από ειδικά οριζόμενο ελεγκτή της αρμόδιας

πληροφορίες που περιλαμβάνονται στο Taxis για την ελεγχόμενη επιχείρηση και να κάνουν έτσι τις αναγκαίες επαληθεύσεις.

⁹⁶ ΔΝΤ και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012).

⁹⁷ Βλ. Άρθρο 10 του Νόμου 3943/2011 και Υποπαράγραφος Α3 του Νόμου 4152/2013.

φορολογικής ή τελωνειακής αρχής.⁹⁸ Τελικός χαρακτηρισμός της οφειλής γίνεται από τον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Εσόδων. Είναι χαρακτηριστικό πως από το απόθεμα των 104 δις. Ευρώ σε καθυστερημένες φορολογικές οφειλές στο τέλος του 2018, τα 86 δις. Ευρώ θεωρούνται ανακτήσιμα.⁹⁹ Μέχρι τώρα η διαδικασία διαγραφής ληξιπρόθεσμων οφειλών δεν έχει εφαρμοστεί αλλά περιορίζεται σε αποτύπωση των εκτιμήσεων στις σχετικές τακτικές δημοσιεύσεις της ΑΑΔΕ.

Μια συνολική αναδιάρθρωση της διαδικασίας προσδιορισμού, και είσπραξης των εσόδων του Δημοσίου έγινε αργότερα δεδομένης της πολυπλοκότητας και του όγκου των αλλαγών που είχαν επέλθει. Σαν αποτέλεσμα, ένας νέος Κώδικας Φορολογικής

⁹⁸ Το Άρθρο 10 του Νόμου 3943/2011 προβλέπει τις συγκεκριμένες ενέργειες. α. Έχουν ολοκληρωθεί οι έρευνες και δεν προέκυψε η ύπαρξη περιουσιακών στοιχείων, β. Έχει ολοκληρωθεί, εφόσον έχουν εντοπιστεί ακίνητα ή κινητά πράγματα, ικανά να καλύψουν μέρος ή το σύνολο των οφειλών, η διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης με επίσηυση από το Δημόσιο ή τρίτους και από το προϊόν της εκποίησης των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων και προσόδων του οφειλέτη δεν εξοφλήθηκαν πλήρως οι απαιτήσεις του Δημοσίου, γ. Έχει πραγματοποιηθεί έλεγχος από ειδικά οριζόμενο για το σκοπό αυτόν ελεγκτή, ο οποίος πιστοποιεί με βάση εμπειριστατωμένη έκθεση ελέγχου ότι δεν υφίσταται άλλη πηγή αποπληρωμής, δ. Δεν υφίσταται πτωχευτική και μεταπτωχευτική περιουσία ή έχει εκποιηθεί η υπάρχουσα, εφόσον πρόκειται για πτωχό, ε. Έχει ολοκληρωθεί, εφόσον πρόκειται για επιχείρηση υπό εκκαθάριση, η διαδικασία αυτής και δεν υπάρχουν περιουσιακά στοιχεία, στ. Έχουν ολοκληρωθεί, προκειμένου για χρέη για την καταβολή των οποίων υπάρχουν συνυπόχρεοι, και ως προς αυτούς τουλάχιστον οι ενέργειες που αναφέρονται στις περιπτώσεις α', β' και γ', ζ. Έχει ολοκληρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, η ποινική διαδικασία σε βάρος των υπευθύνων κατά τις διατάξεις του άρθρου 25 του Ν.1882/1990 (ΦΕΚ 43 Α') και ο οφειλέτης έχει υποβληθεί σε εκτέλεση της ποινής που έχει καταγνωσθεί σε βάρος του.

⁹⁹ Βλ. στατιστικά στοιχεία ΑΑΔΕ για το «Ληξιπρόθεσμο υπόλοιπο 2018».

Διαδικασίας ψηφίστηκε τον Ιούλιο του 2013 (με ισχύ από 1/1/2014).¹⁰⁰ Ο νέος Κώδικας εκσυγχρονίζει τους κανόνες της φορολογικής διοίκησης, επικαιροποιεί και εξορθολογίζει τις διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας εν γένει και βελτιώνει τη διαφάνεια για τους φορολογούμενους. Πεδίο εφαρμογής του είναι το σύνολο των φόρων. Ο Κώδικας καθορίζει μια σειρά από λεπτομέρειες σχετικά με το φορολογικό μητρώο, τα αποδεικτικά ενημερότητας, την τήρηση βιβλίων και στοιχείων, την υποβολή δηλώσεων, τις ενδοομιλικές συναλλαγές, τους φορολογικούς ελέγχους, τον προσδιορισμό των φόρων, την είσπραξη των φόρων, την αναγκαστική εκτέλεση, τους τόκους και τα πρόστιμα και τις διαδικασίες προσφυγής σε διαδικασία αμοιβαίου διακανονισμού.

Ο Κώδικας Φορολογικής Απεικόνισης Συναλλαγών (ΚΦΑΣ) ρυθμίζει τις οικονομικές σχέσεις των επαγγελματιών και αντικατέστησε τον Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων το 2012.¹⁰¹ Σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του σχετικού νόμου στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η άρση των δυσλειτουργιών που οφείλονταν στην αδυναμία του παλαιού θεσμικού πλαισίου να παρακολουθήσει την εξέλιξη της τεχνολογίας και τις νέες μορφές συναλλαγών και των οικονομικών σχέσεων. Οι διατάξεις απλοποιούν και εκσυγχρονίζουν τις σχετικές διαδικασίες ενώ περιορίζουν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, και ενισχύουν τη διαφάνεια στις σχέσεις του Υπουργείου Οικονομικών και των επιχειρήσεων. Ο ΚΦΑΣ καταργείται το 2014 με την εισαγωγή των νέων Ελληνικών Λογιστικών Πρότυπων.¹⁰² Τα πρότυπα αυτά αντικατέστησαν το Ελληνικό Λογιστικό Σχέδιο που ήταν σε ισχύ από το 1980.

Τμήμα των φορολογικών διαδικασιών αφορά στις φορολογικές διαφορές και στην επίλυσή τους. Υπήρχε μεγάλος αριθμός εκκρεμών φορολογικών υποθέσεων στα δικαστήρια και η

¹⁰⁰ Νόμος 4174/2013.

¹⁰¹ Υποπαράγραφος Ε1 της Παραγράφου Ε του Νόμου 4093/2012.

¹⁰² Νόμος 4308/2014.

επιτάχυνση της επίλυσης φορολογικών διαφορών ήταν επιτακτική. Κάποιες πρώτες προσπάθειες αφορούσαν στη συγκρότηση φορολογικών δικαστηρίων κατά τόπους και νέα ταχύρρυθμα προγράμματα κατάρτισης δικαστικών. Επίσης, το 2011 δημιουργήθηκαν δύο εναλλακτικές δυνατότητες έναντι της δικαστικής προσφυγής. Η πρώτη αφορά στην σύσταση επιτροπής ελέγχου στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών για την διοικητική επίλυση διαφορών αξίας 50.000 ευρώ και άνω¹⁰³ και αποτελεί μια πρωτοβουλία για την ταχεία εξέταση μιας διαφοράς. Η δεύτερη καινοτομία αφορά στη δημιουργία του Σώματος Φορολογικών Διαιτητών ως ανεξάρτητη αρχή με αρμοδιότητα τη διαιτητική επίλυση των διαφορών που αναφέρονται α) κατά τον καταλογισμό των φόρων, δασμών, τελών και λοιπών χρηματικών κυρώσεων και β) κατά την επιβολή, με διοικητικές πράξεις, κάθε είδους κυρώσεων για παράβαση των διατάξεων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, εφόσον το αντικείμενό τους υπερβαίνει το ποσό των εκατόν πενήντα χιλιάδων (150.000) ευρώ.¹⁰⁴

Τέλος, για την ενίσχυση του κινήτρου συμμόρφωσης με τις φορολογικές υποχρεώσεις των φορολογουμένων αποφασίστηκε πως η ΑΑΔΕ θα κάνει τακτική δημοσίευση των στοιχείων των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο.¹⁰⁵ Πιο αναλυτικά προβλέπεται η δημοσίευση των ονομάτων ανά φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα που έχουν φορολογική οφειλή που υπερβαίνει τα 150.000 ευρώ την πληρωμή των οποίων έχουν καθυστερήσει περισσότερο από ένα έτος. Για τα πρόσωπα αυτά γίνεται η ανάρτηση των πιθανών ληξιπρόθεσμων οφειλών τους και για τελωνειακές οφειλές ή οφειλές στον ΕΦΚΑ.

¹⁰³ Βλ. Άρθρο 36 του Νόμου 3943/2011.

¹⁰⁴ Βλ. Άρθρα 31-35 του Νόμου 3943/2011.

¹⁰⁵ Βλ. ΠΟΛ. 1158/2017.

Πάταξη διαφθοράς

Ο βασικός φορέας για την πάταξη της οικονομικής διαφθοράς στην Ελλάδα ήταν το Σώμα Δίωξης Οικονομικών Εγκλημάτων (ΣΔΟΕ) του οποίου προϊστάτο Ειδικός Γραμματέας. Το ΣΔΟΕ έχει ιδρυθεί από το 1995 με βασικές αρμοδιότητες τη δίωξη της φοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου και άλλων οικονομικών εγκλημάτων, απατών, παραβάσεων και παράνομων πράξεων, σε αντικείμενα αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών.¹⁰⁶ Κατά τη διάρκεια της κρίσης έγιναν μια σειρά από τροποποιήσεις των αρμοδιοτήτων του. Αρχικά, το 2010 υιοθετήθηκαν μια σειρά από μεταρρυθμίσεις ώστε να αυξηθούν οι δυνατότητές του για την επιβολή προστίμων.¹⁰⁷ Στο πλαίσιο της στρατηγικής για συγκέντρωση όλων των φορολογικών και τελωνειακών αρμοδιοτήτων σε ένα φορέα, έγινε το 2015 μεταφορά αρμοδιοτήτων φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων από το ΣΔΟΕ προς την ΓΓΔΕ.¹⁰⁸ Η μεταφορά αρμοδιοτήτων συνδυάστηκε με μεταφορά των οργανικών θέσεων και της υλικοτεχνικής υποδομής, των αρχείων των υποθέσεων και των αντίστοιχων πιστώσεων. Έτσι το ΣΔΟΕ παρέμεινε με αρμοδιότητες περιορισμένες στα οικονομικά εγκλήματα πλην των περιπτώσεων φορολογικού και τελωνειακού περιεχομένου. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το 2019 το ΣΔΟΕ παύει να υφίσταται ως Ειδική Γραμματεία με μετακλητό προϊστάμενο και μετατρέπεται σε Γενική Διεύθυνση του ΥΠΟΙΚ.¹⁰⁹

Το 2011 θεσμοθετήθηκε η έννοια του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος. Για τη θέση αυτή επιλέγεται εισαγγελικός λειτουργός από εκείνους που υπηρετούν στην Εισαγγελία Εφετών

¹⁰⁶ Βλ. Άρθρο 4 του Νόμου 2343/1995.

¹⁰⁷ Βλ. Άρθρο 88 του Νόμου 3842/2010

¹⁰⁸ Βλ. υποπαράγραφος Δ.7 του Νόμου 4336/2015. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων έγινε παρά την ισχυρή αντίθεση υπηρεσιακών και διοικητικών παραγόντων.

¹⁰⁹ Προεδρικό Διάταγμα 84/2019.

Αθηνών, με εθνικές εξουσίες για τη βελτίωση του συντονισμού και της διεξαγωγής ερευνών για τη φοροδιαφυγή και άλλα οικονομικά ή συναφή εγκλήματα σε βάρος του ελληνικού δημόσιου και της ΕΕ ή υποθέσεων που βλάπτουν σοβαρά την εθνική οικονομία.¹¹⁰ Ο εισαγγελέας οικονομικού εγκλήματος έχει πρωταρχική αρμοδιότητα να διεξάγει προκαταρκτικές έρευνες και εποπτεύει, συντονίζει και καθοδηγεί τη διενέργεια φορολογικών ερευνών από το προσωπικό (ΣΔΟΕ, Εφορείες, Αστυνομία, Ακτοφυλακή, Τελωνεία κλπ.) Για τη διοικητική και γραμματειακή υποστήριξη του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος, συστήνεται στο Υπουργείο Οικονομικών Γραφείο Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος το οποίο αναβαθμίζεται το 2018 σε Διεύθυνση Ερευνών Οικονομικού Εγκλήματος (ΔΕΟΕ), υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών ενώ την καθοδήγηση και το συντονισμό λειτουργίας της Υπηρεσίας έχει ο Εισαγγελέας Οικονομικού Εγκλήματος.¹¹¹ Η διερεύνηση υποθέσεων γίνεται κατόπιν αποκλειστικής παραγγελίας του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος ή των εισαγγελικών λειτουργιών που τον συνεπικουρούν. Οι αρμοδιότητες της Υπηρεσίας ασκούνται παράλληλα και ανεξάρτητα από λοιπές υπηρεσίες του ΥΠΟΙΚ ενώ οι ελεγκτές της Υπηρεσίας έχουν πρόσβαση στα πληροφοριακά συστήματα που διαχειρίζεται η ΑΑΔΕ ή άλλες δημόσιες υπηρεσίες. Ο νόμος ορίζει τις διαδικασίες που ακολουθούνται μετά το πόρισμα της ΔΕΟΕ και άρα τις σχέσεις της με την ΑΑΔΕ και λοιπές δικαστικές υπηρεσίες οι οποίες αναλαμβάνουν να διαχειριστούν στη συνέχεια το πόρισμα αυτό.¹¹²

¹¹⁰ Βλ. Άρθρο 2 του Νόμου 3943/2011.

¹¹¹ Βλ. Κεφάλαιο Δ, Υποκεφάλαιο Α, Τμήμα ΙΒ του Νόμου 4512/2018.

¹¹² Εάν το πόρισμα των ελεγκτών της Υπηρεσίας αφορά σε ενδείξεις φοροδιαφυγής τότε αυτό διαβιβάζεται στην ΑΑΔΕ για την έκδοση της οριστικής πράξης διορθωτικού προσδιορισμού του φόρου ενώ η δικογραφία που σχηματίζεται μετά την ολοκλήρωση της προκαταρκτικής εξέτασης ή

Πρωτοβουλίες όμως ανελήφθησαν και για τη πάταξη της δι-αφθοράς εντός του ίδιου του δημοσίου και συγκεκριμένα εντός των φοροελεγκτικών υπηρεσιών. Υιοθετήθηκαν προληπτικά αλλά και κατασταλτικά μέτρα. Νομοθετήθηκε η περιοδική μετακίνηση των διευθυντών κάποιων σημαντικών ΔΟΥ.¹¹³ Δημιουργήθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών ένα Τμήμα Εσωτερικών Υποθέσεων (ΤΕΥ) για τη διερεύνηση, ανίχνευση και τιμωρία της συμμετοχής των υπάλληλων του ΥΠΟΙΚ σε υποθέσεις διαφθοράς,¹¹⁴ αρμοδιότητες που είχαν έως τότε το ΣΔΟΕ και η Αρχή Καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες

3.3.1.2 Είσπραξη ασφαλιστικών εισφορών

Αρχικά τα Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής επικεντρώθηκαν κατά κύριο λόγο στη βελτίωση της φορολογικής διοίκησης, ενώ πολύ λιγότερη προσοχή είχε δοθεί στις μεταρρυθμίσεις στη διοίκηση της κοινωνικής ασφάλισης. Η είσπραξη των χρεών κοινωνικής ασφάλισης στο παρελθόν γινόταν κυρίως μέσω γενναιόδωρων καθεστώτων διακανονισμού, οι οποίες ωστόσο αποδυνάμωναν τα κίνητρα των ασφαλισμένων να παραμείνουν συνεπείς με τις τρέχουσες συνεισφορές. Επιπρόσθετα, η περιορισμένη χρήση των συνήθων διοικητικών και εκτελεστικών μέτρων επιδείνωναν τις ανεπάρκειες του συστήματος. Από τον Αύγουστο του 2013, οι αρχές εφάρμοσαν μια σειρά μέτρων για τη βελτίωση της διοίκησης της κοινωνικής ασφάλισης και

προανάκρισης μπορεί να διαβιβαστεί στους κατά τόπο αρμόδιους εισαγγελείς πρωτοδικών, με την παραγγελία άμεσης άσκησης ποινικής δίωξης

¹¹³ Νόμος 4093/2012.

¹¹⁴ Βλ. Άρθρο 5, Κεφάλαιο Β του Νόμου 3943/2011. Σήμερα, το Τμήμα Εσωτερικών Υποθέσεων μαζί με τα τμήματα Εσωτερικού Ελέγχου και ελέγχου Πληροφοριακών Συστημάτων αποτελούν την Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου.

της ενίσχυσης της είσπραξης των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Αυτές περιλαμβάνουν αυξανόμενες κυρώσεις για τη χρήση αδήλωτης εργασία, διασταύρωση των διοικητικών δεδομένων, εισαγωγή υποχρεωτικής δήλωσης εισφορών για ορισμένες επικουρικές συντάξεις και εφάπαξ και επέκταση των αυτόματων υπενθυμίσεων σε όλους τους εργοδότες που δεν έχουν καταβάλει τις εισφορές τους (European Commission, 2014).

Μια σημαντική διοικητική καινοτομία ήταν η δημιουργία του Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών (ΚΕΑΟ) το οποίο άρχισε να λειτουργεί τον Οκτώβριο του 2013 ως ο ενιαίος φορέας αρμόδιος για την είσπραξη των ασφαλιστικών οφειλών των 4 μεγάλων ταμείων (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ, ΟΓΑ, ΕΤΑΑ).¹¹⁵ Στο ΚΕΑΟ δημιουργήθηκε ενιαία βάση δεδομένων για τις ασφαλιστικές οφειλές και μεταφέρθηκε ανακτήσιμο χρέος ύψους 4,2 δις Ευρώ.¹¹⁶ Η είσπραξη ασφαλιστικών χρεών κεντροποιείται περισσότερο με την ίδρυση του ΕΦΚΑ το 2017 και την ενσωμάτωση σε αυτόν του ΚΕΑΟ διατηρώντας την οικονομική και λογιστική αυτοτέλειά του,¹¹⁷ ενώ προβλέφθηκε και η μεταφορά των ασφαλιστικών χρεών και των υπόλοιπων ταμείων στο ΚΕΑΟ.

Τέλος, για λόγους διαφάνειας, όπως και για την περίπτωση των φορολογικών ληξιπρόθεσμων οφειλών, η ΑΑΔΕ δημοσιεύει στον ηλεκτρονικό ιστότοπό της τα στοιχεία των φυσικών ή νομικών προσώπων που έχουν ληξιπρόθεσμη οφειλή από εισφορές κοινωνικής ασφάλισης προς τον Ε.Φ.Κ.Α που υπερβαίνει τα 150.000 ευρώ και η καταβολή τους έχει καθυστερήσει περισσότερο από ένα έτος.¹¹⁸ Αυτό είναι ενδεχομένως ένα πρώτο βήμα

¹¹⁵ Νόμος 4172/2013.

¹¹⁶ Πάντως, υπήρξε αμφισβήτηση από τους θεσμούς κατά πόσο οι οφειλές που μεταβιβάστηκαν ήταν όντως ανακτήσιμες (European Commission, (2014, σελ. 86).

¹¹⁷ Βλ. Άρθρο 54 του Νόμου 4387/2016

¹¹⁸ Βλ. Π.Ο.Λ. 1158/2017.

προς την κατεύθυνση της συγχώνευσης της λειτουργίας συλλογής εισφορών με τη φορολογική διοίκηση.

3.3.2 Φορολογική πολιτική

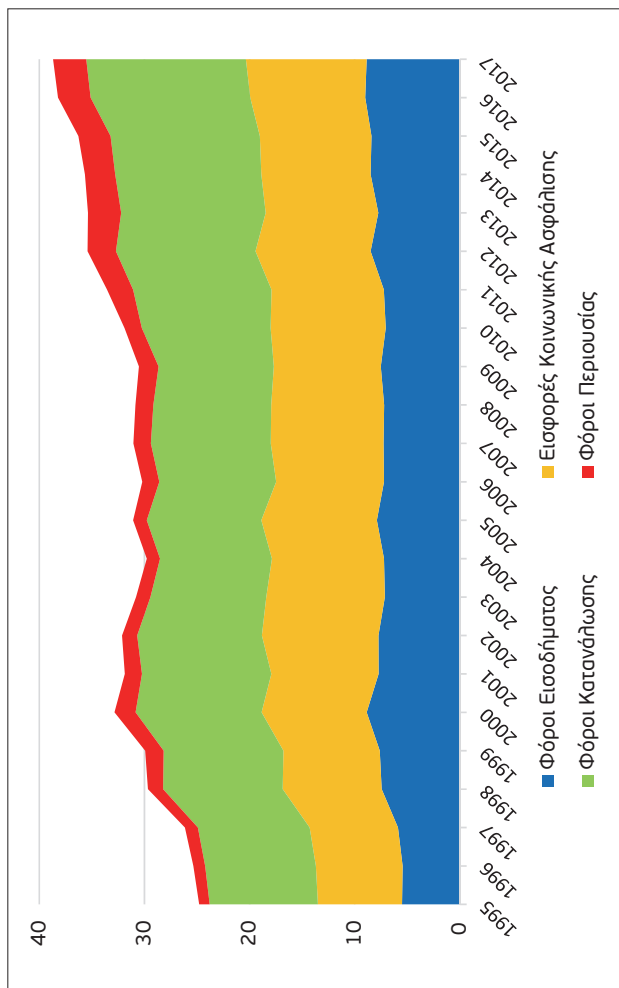
Με σκοπό την εξάλειψη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, στα χρόνια των Μνημονίων τα συνολικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν σημαντικά. Όπως δείχνει το Διάγραμμα 19, τα συνολικά φορολογικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν μεταξύ 2009 και 2017 από το 30,5% στο 38,7%. Η εξέταση των αλλαγών της φορολογικής πολιτικής στην παρούσα μελέτη εξετάζεται υπό την οπτική γωνία της κατανομής του φορολογικού βάρους μεταξύ των πολιτών. Έτσι εξετάζονται οι παραμετρικές αλλαγές και γίνεται μια αποτίμηση των αναδιανεμητικών επιπτώσεων αυτών των αλλαγών. Το Διάγραμμα 19 αποτυπώνει τη μεταβολή στην κατανομή των επιμέρους κατηγοριών φορολογικών εσόδων. Λίγο πάνω από τα 2/3 των εσόδων προέρχονται από έμμεσους φόρους και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ενώ το υπόλοιπο αποτελείται από φορολογία εισοδήματος και φορολογία περιουσίας (κυρίως ακινήτων). Κατά τη διάρκεια της κρίσης, ενώ όλοι οι συντελεστές αυξήθηκαν, οι μεταβολές στη σύνθεση των φόρων δεν είναι δραματικές. Παρατηρούμε αύξηση της συμμετοχής των φόρων κατανάλωσης και περιουσίας και μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (λόγω υψηλής ανεργίας) και της φορολογίας εισοδήματος.¹¹⁹

Αξίζει να σημειωθεί πως όλοι σχεδόν οι φόροι είναι βλαπτικοί για την οικονομική ανάπτυξη, αλλά είναι απαραίτητοι για τη χρηματοδότηση των δημοσίων αγαθών, αλλά και για

¹¹⁹ Περαιτέρω ανάλυση δείχνει ότι η μείωση της συμμετοχής της φορολογίας εισοδήματος οφείλεται σε μείωση της συμμετοχής της φορολογίας νομικών προσώπων (λόγω χαμηλότερης κερδοφορίας) ενώ η συμμετοχής της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων στα συνολικά φορολογικά έσοδα είναι ελαφρά αυξημένη.

Διάγραμμα 19

Κατανομή των φορολογικών εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης, 1995-2017 (% τΕΠ)



Πηγή: ΟΟΣΑ

αναδιανεμητικούς σκοπούς. Τα τελευταία χρόνια πολλές μελέτες – αρκετές από διεθνείς οργανισμούς όπως το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ – προσπαθούν να απαντήσουν στο ερώτημα «Αν το συνολικό βάρος παραμείνει σταθερό, ποια ανακατανομή φόρων θα μπορούσε να βοηθήσει περισσότερο στην επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης;». Σε γενικές γραμμές, η απάντηση φαίνεται να είναι ότι είναι προτιμότερο να αυξηθούν οι φόροι κατανάλωσης και περιουσίας και να μειωθούν οι φόροι που επιβαρύνουν το κεφάλαιο και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και, σε μικρότερο βαθμό την εργασία (Mittles et al (2011), Arnold et al (2011), Acosta-Orrmaechea, Sola and Yoo (2019). Παρότι τα δεδομένα του Διαγράμματος 19 φαίνεται να δείχνουν ότι η Ελλάδα στα χρόνια της κρίσης κινήθηκε προς αυτή την κατεύθυνση, όπως θα φανεί παρακάτω, αυτό είναι ορθό σε περιορισμένη μόνο βαθμό.

3.3.2.1 Φόρος εισοδήματος

Φυσικά πρόσωπα

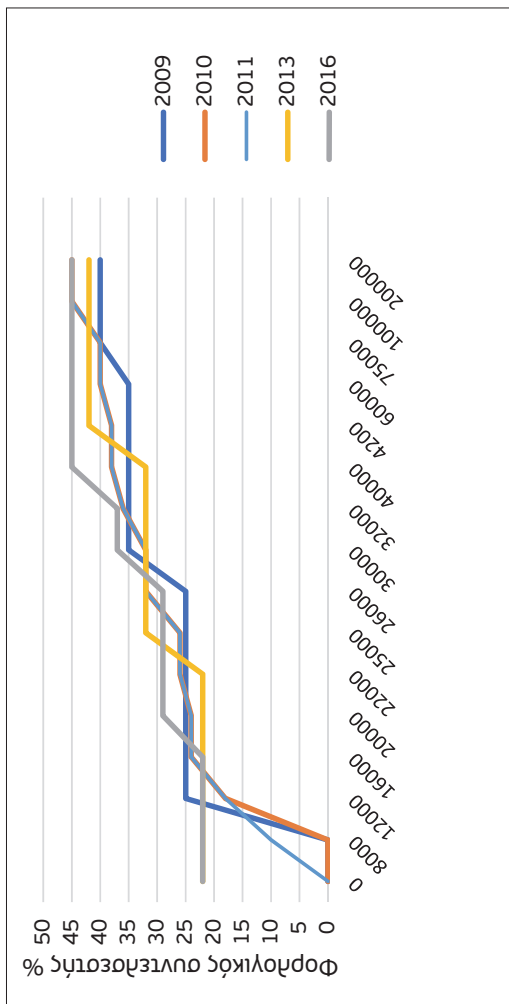
Κατά τη διάρκεια της κρίσης έγιναν πολλές και διαδοχικές αλλαγές στη φορολόγηση των εισοδημάτων των φυσικών προσώπων. Ο δημοσιονομικός στόχος ήταν πάντα η αύξηση των φορολογικών εσόδων. Η παρούσα μελέτη όμως ασχολείται με κάτι διαφορετικό. Ο τρόπος όμως με τον οποίο διαφοροποιούνται κάθε φορά οι φορολογικές κλίμακες και οι φορολογικοί συντελεστές προκαλούν αλλαγή στο σχετικό επιμερισμό των φορολογικών βαρών μεταξύ των διαφορετικών εισοδηματικών κατηγοριών. Αντίστοιχες επιπτώσεις έχουν και διάφορες άλλες τροποποιήσεις σχετικά με το ύψος του αφορολόγητου, λοιπές φοροελαφρύνσεις και τροποποίηση του ορισμού του φορολογητέου εισοδήματος εν γένει. Οι σημαντικότερες δομικές παρεμβάσεις συζητούνται στη συνέχεια.

Πίνακας 1
Φορολογικοί συντελεστές ανά εισοδηματικό κλιμάκιο για εισόδημα από μισθωτή εργασία

2009		2010		2011-2012		2013-2015		2016	
Εισόδημα	Φορ/κός Συντελεστής	Εισόδημα	Φορ/κός Συντελεστής	Εισόδημα	Φορ/κός Συντελεστής	Εισόδημα	Φορ/κός Συντελεστής	Εισόδημα	Φορ/κός Συντελεστής
12.000	0%	12.000	0%	8.000	0%	25.000	22%	20.000	22%
30.000	25%	16.000	18%	12.000	10%	42.000	32%	30.000	29%
75.000	35%	22.000	24%	16.000	18%	Άνω 42.000	42%	40.000	37%
άνω 75.000	40%	26.000	26%	22.000	24%			άνω 40.000	45%
		32.000	32%	26.000	26%				
		40.000	36%	32.000	32%				
		60.000	38%	40.000	36%				
		100.000	40%	60.000	38%				
		άνω 100.000	45%	100.000	40%				
				άνω 100.000	45%				

Πηγή: Φορολογική νομοθεσία (Νόμοι 3842/2010, 3986/2011, 4172/2013, 4387/2016)

Διάγραμμα 20
Φορολογικοί συντελεστές ανά εισοδηματικό κλιμάκιο για εισόδημα από μισθωτή εργασία



Πηγή: Φορολογική νομοθεσία (Νόμοι 3842/2010, 3986/2011, 4172/2013, 4387/2016)

Από τον Πίνακα 1 και το Διάγραμμα 20 φαίνεται πως η μεταρρύθμιση του 2010 αύξησε το φορολογικό βάρος για τους σχετικά υψηλότερα αμειβόμενους, αφού ο φορολογικός συντελεστής είναι μεγαλύτερος σε σχέση με πριν τη μεταρρύθμιση για ετήσια εισοδήματα μεγαλύτερα των 32.000 ευρώ ενώ ελάφρυνε λίγο τη φορολόγηση για τα χαμηλά εισοδήματα. Επιπλέον νομοθετείται όρος πως προκειμένου να ισχύσει το αφορολόγητο απαιτείται η πραγματοποίηση αγορών αγαθών ή υπηρεσιών με ηλεκτρονικά μέσα με το ύψους τους να κλιμακώνεται με το εισόδημα, με σκοπό την μείωση της φοροδιαφυγής ΦΠΑ. Η μείωση του αφορολόγητου τον Ιούνιο του 2011 (από 12.000 ευρώ σε 8.000 ευρώ και φορολόγηση της διαφοράς με 8%) και με αυστηρότερους κανόνες σχετικά με το ύψος των αποδείξεων που απαιτείται να προσκομιστούν προκαλεί επιβάρυνση στα χαμηλά εισοδήματα.¹²⁰ Όμως, η μεταρρύθμιση του Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος το 2013 επέφερε αύξηση φορολογικού βάρους και στους χαμηλόμισθους λόγω της μείωσης του αφορολόγητου εισοδήματος (από 8.000 στις 5.000, μειούμενο για υψηλότερα εισοδήματα). Η σωρευτική μείωση του αφορολόγητου ήταν ιδιαίτερος έντονη δεδομένης της μείωσης των εισοδημάτων που έχει σημειωθεί έως τότε.¹²¹ Μεγάλη ήταν όμως η επιβάρυνση και για τους υψηλότερα αμειβόμενους αφού ο ανώτερος φορολογικός συντελεστής 42% επιβάλλεται σε εισοδήματα πάνω από 42.000 σε αντικατάσταση ενός προοδευτικού συστήματος (π.χ. συντελεστής 40% υπήρχε για εισοδήματα πάνω από 100.000). Δομική ήταν επίσης και η παρέμβαση στη φορολόγηση των ελεύθερων επαγγελματιών οι οποίοι εντάσσονται πια στην ίδια κλίμακα

¹²⁰ Για νέους έως και 30 ετών, συνταξιούχους άνω των 65 ετών και άτομα με ειδικές ανάγκες, το αφορολόγητο καθορίζεται στα €9.000. Βλ. Άρθρο 1 του Νόμου 3986/2011.

¹²¹ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ το μέσο ετήσιο εισόδημα (σε σταθερές τιμές 2018) μειώθηκε από 20.689 ευρώ το 2010 σε 17.261 ευρώ το 2013.

με τους μισθωτούς και τους συνταξιούχους και δε δικαιούνται το αφορολόγητο- κάτι το οποίο αποτελεί παραδοχή αδυναμίας από το Κράτος να πατάξει τη φοροδιαφυγή στη συγκεκριμένη κατηγορία φορολογούμενων- επιβαρύνοντας έτσι ιδιαίτερα τα εισοδήματα αυτής της κατηγορίας.¹²² Η νέα αύξηση φορολογικών συντελεστών το 2016 και η περαιτέρω μείωση του αφορολόγητου (με μικρή αύξηση ανάλογα με τον αριθμό των τέκνων) αύξησε το βάρος σε όλους σχεδόν τους φορολογούμενους.

Παράλληλα με την διαφοροποίηση των φορολογικών συντελεστών και των εισοδηματικών κλιμακίων υπήρξε και μια έκτακτη ειδική εισφορά αλληλεγγύης. Η εισφορά αυτή ήταν κλιμακωτή (αφορούσε εισοδήματα από 12.000 ευρώ και άνω). Υιοθετήθηκε για πρώτη φορά το 2011 ενώ αργότερα έγινε περισσότερο προοδευτική (Διάγραμμα 21).¹²³ Το 2016 οι συντελεστές αυξήθηκαν για όλα τα εισοδήματα, με μεγάλη επιβάρυνση των μεσαίων εισοδημάτων.¹²⁴ Ταυτόχρονα, η εισφορά ενσωματώθηκε στον Κώδικα Φορολόγησης Εισοδημάτων και αποτελεί πια μόνιμο φορολογικό μέτρο.

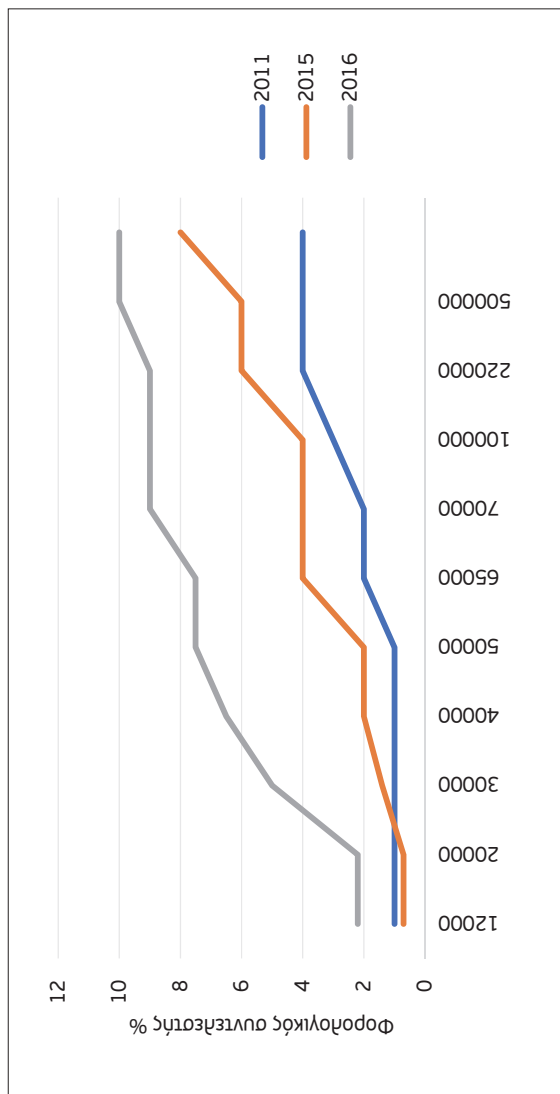
Πέρα όμως από τη διαφοροποίηση των συντελεστών έγιναν διάφορες δομικές παρεμβάσεις προς την κατάργηση εξαιρέσεων και περιπτώσεων φοροαποφυγής. Η κατάργηση διαφόρων εξαιρέσεων γίνεται τμηματικά σε κάθε αναθεώρηση του Κώδικα Φορολόγησης Εισοδήματος, κάτι το οποίο δείχνει την αντίσταση που υπήρχε σε τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις. Έτσι, το 2010 καταργήθηκαν διάφορες περιπτώσεις προνομιακής φορολόγησης καθώς και η αυτοτελής φορολόγηση κάποιων εισοδημάτων, αποκαθιστώντας την προοδευτικότητα της φορολόγησης, π.χ. διάφορα επιδόματα και αποζημιώσεις υπαλλήλων του δημόσιου

¹²² Άρθρο 29 του Νόμου 4172/2013.

¹²³ Βλ. παρ.3, Άρθρο 29, του Νόμου 3986/2011 όπως τροποποιήθηκε με τον Νόμο 4334/2015.

¹²⁴ Παρ. 9 του άρθρου 112 του Νόμου 4387/2016.

Διάγραμμα 21
Φορολογικοί συντελεστές ανά εισοδηματικό κλιμάκιο για την Ειδική Εισφορά Αλληλεγγύης



τομέα, τα εισοδήματα αθλητών από την υπογραφή συμβολαίων και από τη συμμετοχή τους σε διεθνείς διοργανώσεις κλπ.¹²⁵ Το 2016 προσεγγίζεται περισσότερο η έννοια του συνολικού εισοδήματος με τη φορολόγηση των κερδών από επιχειρηματική δραστηριότητα με την ίδια κλίμακα που φορολογείται το εισόδημα από εργασία ή συντάξεις (στα οποία και προστίθενται).¹²⁶ Όμως, τα εισοδήματα από κεφάλαιο και από υπεραξία μεταβίβασης κεφαλαίου εξακολουθούν να φορολογούνται αυτοτελώς.

Επίσης έγιναν και διάφορες παρεμβάσεις στη φορολόγηση συγκεκριμένων επαγγελματικών ομάδων που είχαν έως τότε προνομιακή μεταχείριση. Αρχικά νομοθετείται ο λογιστικός προσδιορισμός εισοδήματος και επέκταση χρήσης ταμειακών μηχανών σε λαϊκές αγορές, ταξί, περίπτερα, ενοικιαζόμενα δωμάτια.¹²⁷ Δυνατότητα φοροαποφυγής αποτελούσε και το ειδικό φορολογικό καθεστώς των αγροτών που φορολογούνταν βάσει του τεκμαρτού εισοδήματος. Το 2013 επιβάλλεται φορολογικός συντελεστής 13% ενώ μόλις το 2016 νομοθετείται η φορολόγηση του εισοδήματος των αγροτών με τους ίδιους συντελεστές που ισχύει για τα εισοδήματα από μισθούς και συντάξεις - αν και φορολογείται αυτοτελώς.¹²⁸ Το 2017 αυστηροποιείται ο ορισμός των κατ' επάγγελμα αγροτών ώστε να γίνει σωστότερος έλεγχος σχετικά με το ποιοι δικαιούνται τη σχετική μείωση φόρου (αφορολόγητο).¹²⁹ Άλλη κλαδική εξαίρεση αφορούσε το εισόδημα των ναυτικών των οποίων οι φορολογικοί συντελεστές σταδιακά αυξάνονται.

Το 2011 γίνεται ενίσχυση του ρόλου των τεκμηρίων διαβίωσης, τα οποία αυξήθηκαν κατά 30% κατά μέσο όρο για τις

¹²⁵ Άρθρο 5 του Νόμου 3842/2010.

¹²⁶ Παράγραφος 5 του Άρθρου 112 του Νόμου 4387/2016.

¹²⁷ Άρθρο 6 του Νόμου 3842/2010.

¹²⁸ Παράγραφος 3, του Άρθρου 29, του Νόμου 4172/2013 και αναθεώρησηί του από τον Νόμο 4387/2016.

¹²⁹ Νόμος 4474/2017.

κατοικίες και κατά 60% για τα αυτοκίνητα.¹³⁰ Το 2013 φορολογείται ως εισόδημα η κατοχή εταιρικού αυτοκινήτου και άλλες παροχές σε είδος προς εργαζόμενους, εταίρους, μέτοχους από ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή νομική οντότητα.¹³¹ Επίσης, η πρόσθετη ελάφρυνση φόρου που δίνεται ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών καταργείται (και αντικαθίσταται από οικογενειακά επιδόματα που χορηγούνται με αυστηρά εισοδηματικά κριτήρια αλλάζοντας έτσι τη στόχευση από υποστήριξη της οικογένειας εν γένει σε υποστήριξη των οικογενειών με μεγαλύτερη σχετικά ανάγκη).

Επιπροσθέτως, στην κατεύθυνση της αύξησης της φορολογικής βάσης, σταδιακά μειώνονται ή εξαλείφονται φορολογικές πιστώσεις που σχετίζονται με δαπάνες στεγαστικών δανείων, ασφαλειών ζωής, σπουδαστικών δαπανών, ιδιωτικών δαπανών υγείας κλπ.

Νομικά πρόσωπα

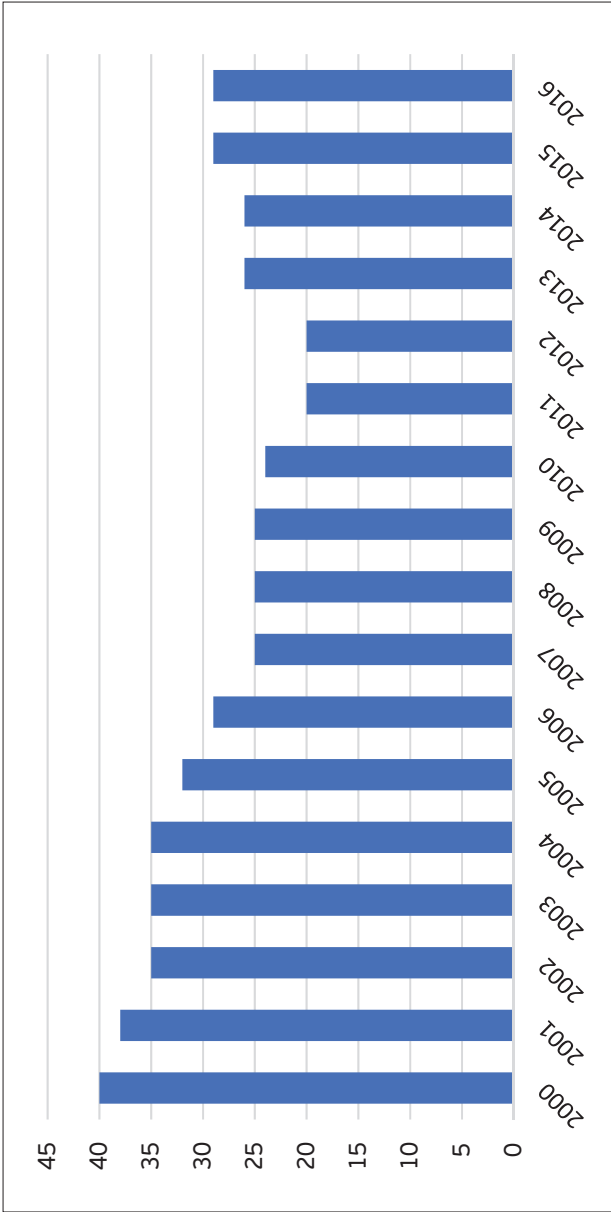
Κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν αρκετές οι φορές που για δημοσιονομικούς λόγους αυξήθηκε η φορολογία εισοδήματος των νομικών προσώπων. Έτσι ενώ στην αρχή της κρίσης γίνεται προσπάθεια υιοθέτησης φιλικότερου προς τις επενδύσεις φορολογικού συντελεστή, με μείωσή του στο 20%, μετά από σταδιακές αυξήσεις το 2015 ο συντελεστής φτάνει το 29%. Η επιλογή αυτή χαρακτηρίζεται ως αντι-αναπτυξιακή δεδομένου του ότι φέρνει την Ελλάδα μεταξύ των χωρών της ΕΕ με τους υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές και ιδιαίτερος υψηλότερα από τις γειτονικές χώρες.

Πέρα από την αλλαγή του φορολογικού συντελεστή, υπήρχαν προσπάθειες διεύρυνσης της φορολογικής βάσης. Έτσι, το 2010 καταργούνται οι απαλλαγές από το φόρο εισοδήματος που

¹³⁰ IOBE, (2018).

¹³¹ Άρθρο 13 του Νόμου 4172/2013.

Διάγραμμα 22
Συντελεστές φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων



Πηγή: ΙΟΒΕ (2018)

έχουν χορηγηθεί κατά καιρούς με διάφορους ειδικούς ή γενικούς νόμους σε νομικά πρόσωπα κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα (παραμένουν απαλλαγές που αφορούν στο δημόσιο ή που αναφέρονται από τους αναπτυξιακούς νόμους, διμερείς συμβάσεις ή λόγω μετασχηματισμού επιχειρήσεων κλπ).¹³²

Επίσης, υπήρξε αναδιάρθρωση του φορολογικού καθεστώτος για τα εταιρικά κέρδη. Έτσι, στα εισοδήματα των νομικών προσώπων επιβλήθηκε υψηλότερος φορολογικός συντελεστής 26% ενώ ο φόρος επί των διανεμόμενων μερισμάτων μειώθηκε στο 10%, με αποτέλεσμα ο ακαθάριστος φορολογικός συντελεστής επί των διανεμόμενων κερδών να είναι 33,4% (αντί των προηγούμενων φορολογικών συντελεστών 20% και 25% αντιστοίχως, με ακαθάριστο φορολογικό συντελεστή 40%).¹³³ Αυξάνοντας τη φορολογία των κερδών και μειώνοντας τη φορολογία των μερισμάτων, οι μεταρρυθμίσεις στοχεύουν στη μείωση της φοροαποφυγής που προκαλείται από τη μεταφορά κερδών σε άλλες χώρες της ΕΕ.¹³⁴

3.3.2.2 Φόροι Αγαθών και Υπηρεσιών

Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) γνώρισε αλλεπάλληλες αυξήσεις από το 2010. Εκτός από τον κανονικό συντελεστή ισχύουν για κάποιες εξαιρέσεις ο μειωμένος συντελεστής, στον οποίο υπάγονται συνήθως αγαθά όπως τα φρέσκα τρόφιμα και κάποιες υπηρεσίες όπως οι ιατρικές, και ο υπερμειωμένος, στον οποίο υπάγονται κυρίως τα φάρμακα και τα βιβλία. Εξαιρέσεις επίσης υπήρχαν για κάποια νησιά όπου και οι τρεις συντελεστές εφαρμόζονταν μειωμένοι κατά 30%. Συνολικά νομοθετήθηκαν

¹³² Άρθρο 12 του Νόμου 3842/2010.

¹³³ Νόμος 4110/2013.

¹³⁴ European Commission, (2013), p. 29.

τρεις αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών το 2010, μείωση του υπερμειωμένου συντελεστή το 2015 και αύξηση των κανονικού συντελεστή το 2016.¹³⁵

Στον πρώτο νόμο του 2010 που έρχεται και αλλάζει σημαντικά το φορολογικό τοπίο, εκτός από την αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ περιλαμβάνεται και μια αρχική διεύρυνση της φορολογικής βάσης του φόρου. Συγκεκριμένα υπάγονται σε φορολόγηση νομικές και συμβολαιογραφικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες των καλλιτεχνών καθώς και ιατρικές υπηρεσίες που παρέχονται από ιδιωτικά θεραπευτήρια οι οποίες στο παρελθόν εξαιρούνταν.¹³⁶ Αντίθετα, το 2014 απαλλάσσονται από την υποχρέωση καταβολής ΦΠΑ μικρές επιχειρήσεις και ελεύθεροι επαγγελματίες με ακαθάριστα έσοδα μέχρι και 10.000 ευρώ.¹³⁷

Κατά τη διάρκεια της κρίσης νομοθετήθηκε αρκετές φορές η μεταφορά αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ των τριών συντελεστών. Οι αλλαγές αυτές άλλοτε υποδήλωναν προσπάθεια διεύρυνσης της φορολογικής βάσης στις περιπτώσεις κατάργησης εξαιρέσεων από τον κανονικό συντελεστή ΦΠΑ και άλλοτε κυβερνητικές πολιτικές για την υποστήριξη συγκεκριμένων κλάδων. Έτσι, το 2010 ο υπερμειωμένος συντελεστής ΦΠΑ διευρύνεται από τα βιβλία, εφημερίδες, περιοδικά και κινηματογράφους, στα φάρμακα και στις υπηρεσίες διαμονής σε ξενοδοχεία και παρόμοιους χώρους – οι τελευταίες όμως μεταφέρθηκαν εκ

¹³⁵ Με τον Νόμο 3833/2010 έγινε αύξηση των τριών συντελεστών ως εξής: από 4,5% σε 5% για τον υπερμειωμένο συντελεστή, από 9% σε 10% για τον μειωμένο και από 19% σε 21% για τον κανονικό. Με το Νόμο 3845/2010 οι συντελεστές αναπροσαρμόστηκαν σε 5,5%, 11% και 23% αντίστοιχα και με τον Νόμο 3899/2010 6,5% και 13% ενώ ο κανονικός συντελεστής παρέμεινε ίδιος. Το 2015 ο υπερμειωμένος συντελεστής γίνεται 6% (Νόμος 4334/2015) και το 2016 ο κανονικός συντελεστής αυξάνεται στο 24% (Νόμος 4389/2016).

¹³⁶ Άρθρο 62 του Νόμου 3842/2010.

¹³⁷ Άρθρο 251 του Νόμου 4281/2014.

νέου στον μειωμένο συντελεστή το 2015.¹³⁸ Οι υπηρεσίες εστίασης ήταν μια κατηγορία που άλλαξε κατηγορία φορολογικού συντελεστή τέσσερις φορές κατά την τελευταία δεκαετία για να καταλήξει σήμερα στον μειωμένο συντελεστή, εκεί δηλαδή όπου βρισκόταν προ κρίσης. Η μετακίνηση ενός μεγάλου αριθμού επεξεργασμένων ειδών διατροφής από τον μειωμένο στον κανονικό συντελεστή νομοθετήθηκε το 2015 - το οποίο αντιστράφηκε το 2019.¹³⁹ Ταυτόχρονα, το 2019 η ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο προστέθηκαν στην περιορισμένη λίστα του υπερμειωμένου συντελεστή.¹⁴⁰

Το 2015 υιοθετήθηκε η σταδιακή κατάργηση των μειωμένων συντελεστών που είχαν κάποια από τα νησιά της χώρας (τα νησιά των νομών Λέσβου, Χίου, Σάμου, Δωδεκανήσου, Κυκλάδων και τα νησιά του Αιγαίου Θάσο, Σαμοθράκη, Βόρειες Σποράδες και Σκύρο) αν και αργότερα αναστέλλεται για κάποια από αυτά λόγω των βεβαρυσμένων τοπικών οικονομιών ως αποτέλεσμα του προσφυγικού προβλήματος.¹⁴¹

Τέλος, για να καταπολεμηθεί η φοροδιαφυγή από τον ΦΠΑ, οι φορολογούμενοι όφειλαν από το 2011 να παρουσιάζουν αποδείξεις για τις δαπάνες αγαθών και υπηρεσιών τους, προκειμένου να ισχύσει το αφορολόγητο. Το μέτρο αυτό στη συνέχεια καταργήθηκε (το αφορολόγητο μειώθηκε σημαντικά τα επόμενα χρόνια και αποσυνδέθηκε από την προσκόμιση αποδείξεων αγορών), αλλά επανήλθε και συνδέθηκε με αγορές με που γίνονταν με ηλεκτρονική πληρωμή. Επίσης, καθιερώθηκε μηνιαία κλήρωση, όπου 1.000 άτομα κερδίζουν από 1.000 ευρώ ο καθένας, με βάση τον αριθμό των ηλεκτρονικών συναλλαγών.

¹³⁸ Άρθρο 4 του Νόμου 3899/2010 και Άρθρο 1 του Νόμου 4334/2015.

¹³⁹ Νόμος 4334/2015 και Νόμος 4611/2019.

¹⁴⁰ Άρθρο 121 του Νόμου 4611/2019.

¹⁴¹ Άρθρο 1 του Νόμου 4334/2015.

Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης

Οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης (ΕΦΚ) είναι έμμεσοι φόροι που επιβάλλονται στην πώληση ή στη χρήση συγκεκριμένων προϊόντων συνήθως αλκοόλ, ενεργειακών προϊόντων και προϊόντων καπνού. Στα χρόνια της κρίσης έγιναν τρεις διαδοχικές αυξήσεις του ΕΦΚ στα αλκοολούχα ποτά, τέσσερις αυξήσεις για το πετρέλαιο (με διπλασιασμό του συντελεστή ανά λίτρο σε σχέση με τους συντελεστές προ κρίσης) και έξι αυξήσεις για τα καπνικά προϊόντα. Υπήρξαν τέλος κάποια προϊόντα στα οποία επιβλήθηκε ΕΦΚ για πρώτη φορά στη διάρκεια της τελευταίας εικοσαετίας. Αυτά είναι το τσίπουρο, το καθαρό αλκοόλ και το αέριο κίνησης το 2015, το κρασί, τα νέα αυτοκίνητα και η συνδρομητική τηλεόραση το 2016, ο καφές και η σταθερή τηλεφωνία το 2017 και η διαμονή σε ξενοδοχεία και ενοικιαζόμενα (ανά διανυκτέρευση) το 2018.

3.3.2.3 Φόρος ακινήτων

Πριν την κρίση, οι φόροι επί των ακινήτων στην Ελλάδα ήταν κυρίως φόροι μεταβίβασης (κατά την αγορά, κληρονομιά, γονική παροχή, κλπ), ενώ οι τακτικοί φόροι (π.χ. Ενιαίο Τέλος Ακινήτων - ΕΤΑΚ)¹⁴² επί της αξίας του ακινήτου απέδιδαν πολύ μικρά δημοσιονομικά έσοδα.

Τον Απρίλιο του 2010, λίγο πριν υπογράψει η Ελληνική Κυβέρνηση το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής, νομοθετήθηκε ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (ΦΑΠ) ο οποίος αντικατέστησε το ΕΤΑΚ.¹⁴³ Ο ΦΑΠ είχε πολύ υψηλό αφορολόγητο όριο (400.000 ευρώ) οπότε αφορούσε μια ισχνή μειοψηφία των φορολογουμένων. Ταυτόχρονα, επανήλθαν ο φόρος κληρονομιάς και γονικής παροχής, αλλά με υψηλό αφορολόγητο

¹⁴² Νόμος 3634/2008.

¹⁴³ Κεφάλαιο Δ του Νόμου 3842/2010.

και με εξαίρεση της κύριας κατοικίας, και αυξήθηκε ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων.¹⁴⁴

Η σημαντική αλλαγή επήλθε το 2011 με τη νομοθέτηση και εφαρμογή του Έκτακτου Ειδικού Τέλους Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ).¹⁴⁵ Ο φόρος αυτός εφαρμόστηκε σε όλα τα ακίνητα, πλην κάποιων εξαιρέσεων όπως π.χ. τα δημόσια κτίρια, κτίρια που χρησιμοποιούνται για θρησκευτικούς σκοπούς, κτίρια ξένων κρατών, γήπεδα, κτίρια για αποκλειστική γεωργική, κτηνοτροφική, βιοτεχνική ή βιομηχανική χρήση και έφερε τα έσοδα από φορολογία ακινήτων κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Δύο χρόνια μετά, το ΕΕΤΗΔΕ και ο ΦΑΠ καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ).¹⁴⁶ Ο ΕΝΦΙΑ διεύρυνε τη φορολογική βάση σε σχέση με το ΕΕΤΗΔΕ περιλαμβάνοντας ακίνητα που πριν εξαιρούνταν, όπως βιομηχανικά κτίρια και γήπεδα, ενώ εφαρμόστηκε και στην ιδιοκτησία γης (συμπεριλαμβανομένης της αγροτικής γης). Προηγουμένως, η γη φορολογούνταν ελαφρά στις αστικές περιοχές και καθόλου σε μη αστικές περιοχές. Ο ΕΝΦΙΑ αποτελείται από δύο τμήματα: έναν κύριο φόρο ακίνητης περιουσίας σε μεμονωμένα ακίνητα και ένα σχετικά μικρό προοδευτικό φόρο που εισπράττεται σε ακίνητα στο σύνολό τους. Αυτό καθιστά τον φόρο περισσότερο προοδευτικό για τις περιπτώσεις συγκέντρωσης ακινήτων από ένα φυσικό πρόσωπο. Παρ' όλα αυτά, εμπειρικές μελέτες δείχνουν ότι ο ΕΝΦΙΑ είναι εντόνως αντιστρόφως προοδευτικός φόρος.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Άρθρο 25 και 22 του Νόμου 3842/2010.

¹⁴⁵ Άρθρο 53 του Νόμου 4021/2011.

¹⁴⁶ Κεφάλαιο Α του Νόμου 4223/2013.

¹⁴⁷ Βλ. Andriopoulou et al 2019b. Πιθανότατα αυτό οφείλεται στο ότι η κατανομή της εγγείου ιδιοκτησίας είναι περισσότερο ισοκατανεμημένη από την κατανομή εισοδήματος.

Επιπλέον, ο νέος φόρος ακίνητης περιουσίας επιβλήθηκε τόσο σε ιδιώτες όσο και σε νομικά πρόσωπα. Η συνολική αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών το 2018, μετά από περισσότερο από μια δεκαετία, επέτρεψε τη διόρθωση στον επιμερισμό του σχετικού φορολογικού βάρους μεταξύ των ιδιοκτητών ακινήτων κατά αναλογία των διαφορετικών εξελίξεων των αξιών μεταξύ των περιοχών της Ελλάδας. Επιπλέον, μετά την επιβολή του ΕΝΦΙΑ το ποσοστό των τακτικών φόρων περιουσίας στο ΑΕΠ της Ελλάδας ξεπερνά κατά πολύ τον μέσο όρο της ΕΕ (Andriopoulou et al, 2019b).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

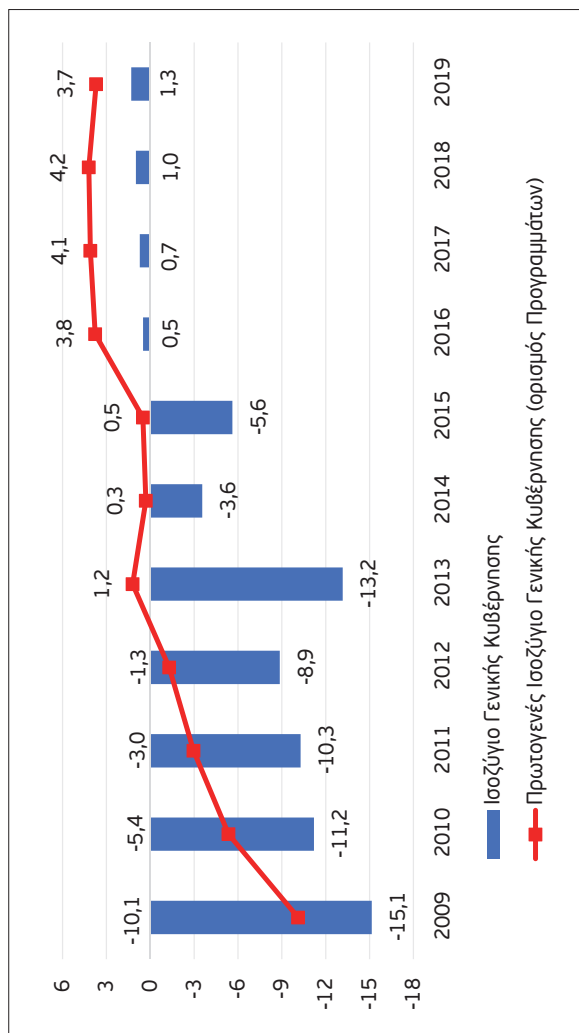


Πέτυχαν το στόχο τους οι μεταρρυθμίσεις αυτές; Ο άμεσος, αλλά όχι αναγκαστικά και πλέον σημαντικός, στόχος αυτών των μεταρρυθμίσεων ήταν, σίγουρα, η αναστροφή των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Από την άποψη αυτή, η προσπάθεια θα μπορούσε να θεωρηθεί απολύτως επιτυχημένη. Όπως δείχνει το Διάγραμμα 23, μέσα σε τέσσερα μόλις χρόνια το πρωτογενές ισοζύγιο έγινε από εντόνως ελλειμματικό (-10,1% του ΑΕΠ) πλεονασματικό, ενώ μετά το 2015 τα πρωτογενή πλεονάσματα διατηρούνται σε πολύ υψηλά επίπεδα (γύρω στο 4% του ΑΕΠ). Ταυτόχρονα, από το 2016 και εντεύθεν ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης είναι επίσης πλεονασματικός, κάτι που δεν είχε επιτευχθεί ποτέ προηγουμένως κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο. Βεβαίως, τη σημαντικότερη επίδραση για τη μείωση των ελλειμμάτων είχαν οι δημοσιονομικές περικοπές και οι αυξήσεις φόρων. Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης, δεν είναι πάντοτε ξεκάθαρη η διάκριση μεταξύ ενός αμιγώς δημοσιονομικού μέτρου και μίας δημοσιονομικής μεταρρύθμισης.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι στη διάρκεια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής σε πολλές περιπτώσεις εκπρόσωποι των θεσμών έκαναν αναφορές σε υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα όταν, στην πραγματικότητα, το μόνο που είχε γίνει ήταν παραμετρικές αυξήσεις φόρων ή/και περικοπές δαπανών, χωρίς καμία αντίστοιχη δομική μεταβολή.

Διάγραμμα 23

Ισοζύγια Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ), 2009-2019



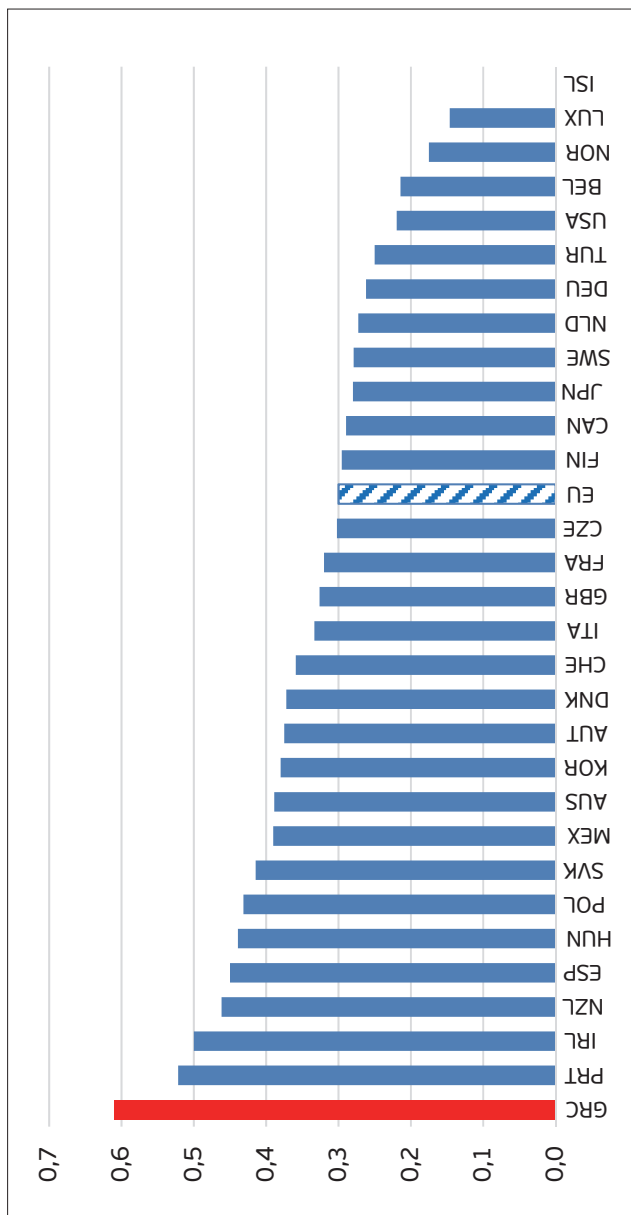
Πηγή: Ameco, ΓΛΚ

Οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις ήταν τμήμα της ευρύτερης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας αυτής της περιόδου. Τελικός στόχος αυτής της προσπάθειας ήταν, κυρίως, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας. Στο δημόσιο διάλογο προβάλλεται πολύ συχνά η άποψη ότι ελάχιστες μεταρρυθμίσεις υλοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια. Η άποψη αυτή βρίσκεται σε κραυγαλέα αντίθεση με τις εκτιμήσεις σειράς διεθνών οργανισμών οι οποίοι παρακολουθούν, καταγράφουν και επιχειρούν να ποσοτικοποιήσουν τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες διαφόρων χωρών και τα αποτελέσματά τους (π.χ. ΟΟΣΑ, World Bank, Lisbon Council, Berhenberg Bank, κ.α.). Οι μετρήσεις αυτών των οργανισμών δείχνουν ότι ο όγκος των μεταρρυθμίσεων που υλοποιήθηκαν στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια ήταν εντυπωσιακός. Για παράδειγμα, το Διάγραμμα 24 απεικονίζει σωρευτικά τη συνολική υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων στις ευρωπαϊκές χώρες κατά την περίοδο 2007-2014, όπου η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Μάλιστα, σε προηγούμενη έκδοση του ίδιου οργανισμού (OECD, 2014) επισημαίνεται ότι σε σύγκριση με άλλες χώρες, η Ελλάδα όχι μόνο υιοθέτησε μεγάλο αριθμό μεταρρυθμίσεων, αλλά και ότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήταν πολιτικά πιο «δύσκολες» από τις μεταρρυθμίσεις άλλων χωρών (π.χ. μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος).¹⁴⁹

Με την εξαίρεση του 2015, οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες συνεχίστηκαν και μετά το 2014, αλλά με χαμηλότερη ένταση (βλ. Διάγραμμα 25). Αυτό είχε επιπτώσεις στη διεθνή κατάταξη της Ελλάδας σε όρους ανταγωνιστικότητας. Όμως πρέπει να επισημανθεί ότι οι ίδιες πηγές, τονίζουν ότι η Ελλάδα να μην

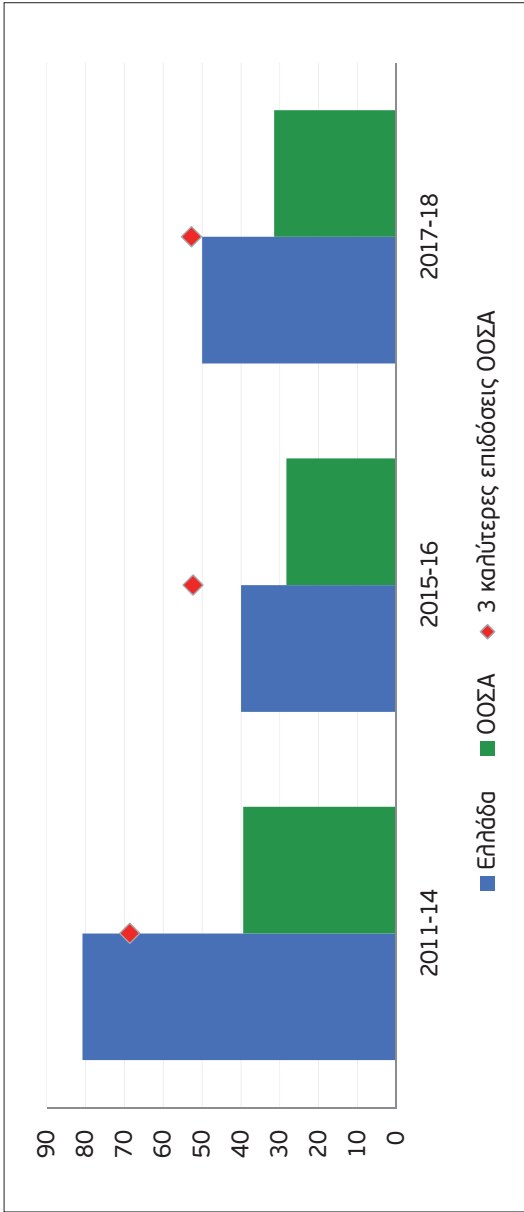
¹⁴⁹ Πρέπει να επισημανθεί ότι δεδομένου ότι κατά την περίοδο 2007-2009 υιοθετήθηκε μικρός μόνο αριθμός μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα, η διαφορά μεταξύ Ελλάδας και άλλων χωρών κατά την περίοδο 2010-2014 πιθανότατα είναι εντυπωσιακά μεγάλη.

Διάγραμμα 24
Συνολική υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων στον ΟΟΣΑ (2007-14)



Πηγή: OECD (2015)

Διάγραμμα 25
 Συνολική υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων: Ελλάδα και ΟΟΣΑ, 2011-18



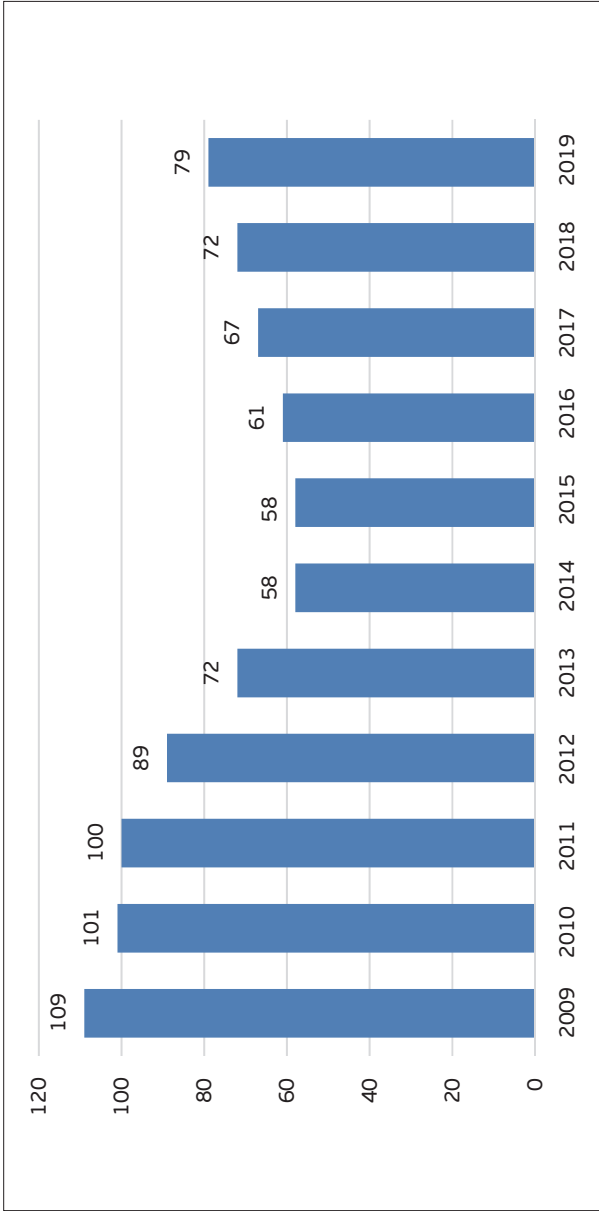
Πηγή: ΟΟΣΑ

έκανε μεγάλη προσπάθεια στα χρόνια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, όμως ξεκινούσε από πάρα πολύ χαμηλή βάση. Αυτό αντανακλάται στην κατάταξη της χώρας στις διεθνείς λίστες ανταγωνιστικότητας όπου παρά τη βελτίωση της σχετικής της θέσης, η Ελλάδα απλώς κατάφερε να φτάσει τους τελευταίους των Ευρωπαίων εταίρων της.

Η βελτίωση της σχετικής θέσης της Ελλάδας στα πρώτα χρόνια των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής ήταν εντυπωσιακή. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 26, με δεδομένα που έχουν ληφθεί από την πλέον γνωστή από τις σχετικές βάσεις δεδομένων (“Doing Business” της World Bank), η σχετική θέση της Ελλάδας ανεβαίνει από το 109 το 2009 στο 58 το 2014. Από εκείνη τη χρονιά και μετά, η ένταση της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας της Ελλάδας φαίνεται να είναι χαμηλότερη από αυτή των ανταγωνιστριών της και σταδιακά χάνει έδαφος για να καταλήξει στη θέση 79 μεταξύ 190 χωρών το 2019.

Οι παραπάνω κατατάξεις περιλαμβάνουν μεταρρυθμίσεις σε όλους τους τομείς, συμπεριλαμβανομένων και των δημοσιονομικών. Σημαντικότερο, όμως, μέρος των μεταρρυθμίσεων – ιδίως στην περίπτωση της Ελλάδας – αφορά σε τομείς, όπως, ιδιαίτερα η αγορά εργασίας, η αγορά αγαθών και υπηρεσιών και άλλοι τομείς. Επιστρέφοντας στις αμιγώς δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, μπορούμε να αντλήσουμε συγκριτικά στοιχεία για τη σχετική θέση της Ελλάδας από αντίστοιχες κατατάξεις που δημοσιεύουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και, σε μικρότερο βαθμό, ο ΟΟΣΑ στις ετήσιες δημοσιεύσεις του με τίτλο “Government at a Glance”. Από τις κατατάξεις της Επιτροπής, η Ελλάδα εμφανίζεται να έχει κάνει εντυπωσιακή πρόοδο σε ορισμένους τομείς που σχετίζονται με τις δημοσιονομικές διαδικασίες. Για παράδειγμα, σαν αποτέλεσμα της εισαγωγής των μεταρρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναφορικά με το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, όλα σχεδόν τα κράτη-μέλη της ΕΕ βελτιώνουν τις σχετικές διαδικασίες. Όμως,

Διάγραμμα 26
Κατάταξη της Ελλάδας με βάση το δείκτη "Doing Business"



Πηγή: World Bank "Doing Business" (διάφορα τεύχη)

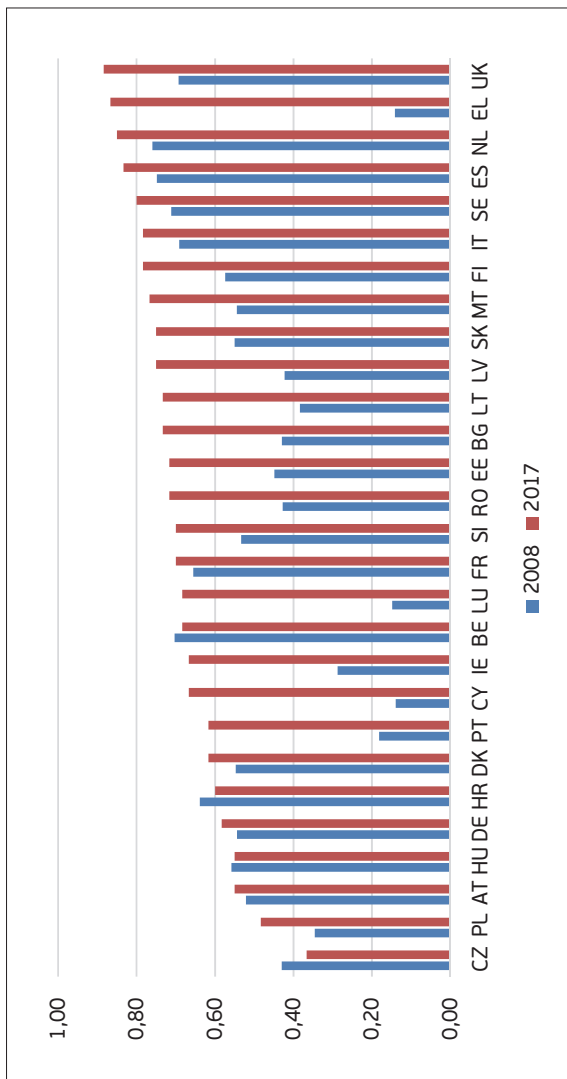
η βελτίωση στην περίπτωση της Ελλάδας είναι εντυπωσιακή. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 27 ενώ με βάση την ποιότητα των σχετικών διαδικασιών το 2008 η Ελλάδα κατατασσόταν στην τελευταία θέση από όλες τις χώρες της ΕΕ, το 2017 κατατασσόταν στη δεύτερη κορυφαία θέση, σε απόσταση αναπνοής από το πρώτο στην κατάταξη Ηνωμένο Βασίλειο.

Βεβαίως, σε άλλους τομείς της διαδικασίας κατάρτισης, έγκρισης, παρακολούθησης και διορθωτικών δράσεων του προϋπολογισμού, παρά την πρόοδο που έχει συντελεσθεί, τα περιθώρια βελτίωσης παραμένουν σημαντικά. Για παράδειγμα, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 28, ως προς τη συνολική ποιότητα των δημοσιονομικών κανόνων, παρότι η Ελλάδα έκανε πολύ σημαντική πρόοδο κατά την περίοδο 2008-2017, παραμένει σε μία από τις χαμηλότερες βαθμίδες σε σύγκριση με άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ, σύμφωνα με τη μεθοδολογία των Deroose, et al (2006). Επιπρόσθετα, φαίνεται να υπάρχουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης ως προς τη διαφάνεια των διαδικασιών σύνταξης και, σε μικρότερο βαθμό, παρακολούθησης της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ενώ δεν έχουν καθιερωθεί συστηματικές διαδικασίες αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του ίδιου του θεσμικού πλαισίου. Παρά τις αλλαγές που έχουν επέλθει στα χρόνια της κρίσης, η έμφαση του προϋπολογισμού φαίνεται να είναι περισσότερο στις εισροές (πόρους) παρά στις εκροές (αποτελέσματα).¹⁵⁰

Αλλά και στους δύο άλλους σημαντικούς τομείς που εξετάστηκαν στη μελέτη – συντάξεις και υγεία – η εικόνα δεν είναι ξεκάθαρη. Ως προς τις συντάξεις, στα χρόνια της κρίσης είχαμε μία ριζική αλλαγή του συστήματος με διαχωρισμό της σύνταξης σε εθνική (ενιαία για όλους) και αναλογική (ως προς το

¹⁵⁰ Για μία καλή αποτίμηση των παρεμβάσεων που έγιναν στο πεδίο των δημοσιονομικών θεσμών και κατά την περίοδο της κρίσης βλ. Karlanoglou (2019).

Διάγραμμα 27
 Ποιότητα διαδικασιών για το Μεσοπρόθεσμο Πλάνο Δημοσιονομικής Στρατηγικής στα κράτη-μέλη της ΕΕ (2008 και 2017)

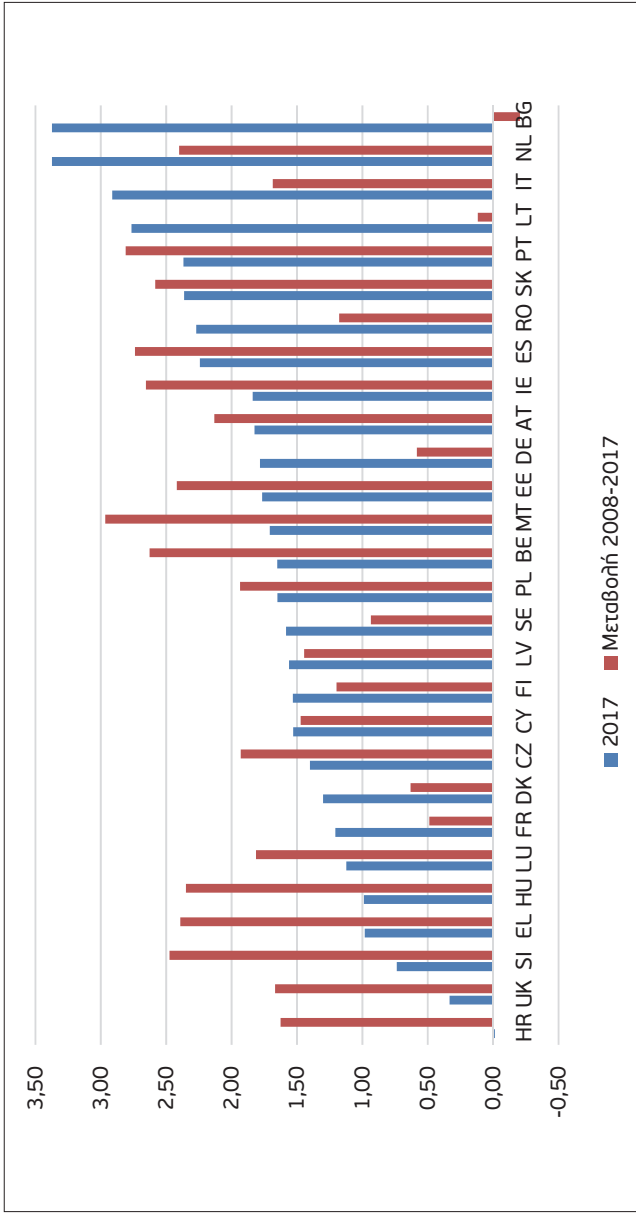


Πηγή: European Commission "Medium-term budgetary frameworks"

ύψος των εισφορών) καθώς και επιβολή ενιαίων κανόνων που ενίσχυσαν τη διαφάνεια του συστήματος. Οι αναλογιστικές μελέτες που εκπονήθηκαν μετά τη συνταξιοδοτική μεταρρύθμιση του 2016 έδειχναν ότι μακροχρονίως η συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ περιοριζόταν σε ανεκτά επίπεδα. Όμως, κατά τα πρώτα έτη υπήρχε σημαντικό πρόβλημα και η συνταξιοδοτική δαπάνη παρέμενε σε υψηλά επίπεδα, ενώ το ύψος των συντάξεων μεγάλου τμήματος «παλαιών» (προ του 2016) και «νέων» (όσων συνταξιοδοτήθηκαν μετά το 2016) συνταξιούχων με παρόμοιο ιστορικό εισφορών διέφερε ουσιωδώς. Αυτός ήταν ο λόγος που αρχικά είχε σχεδιασθεί η κατάργηση της «προσωπικής διαφοράς» των παλαιών συνταξιούχων. Όμως, η απόφαση αυτή ανατράπηκε και η «προσωπική διαφορά» δεν θα καταργηθεί. Επιπλέον, καθιερώθηκε ένα επίδομα προς τους συνταξιούχους εν είδει «δέκατης τρίτης σύνταξης», ενώ σαν απόρροια δικαστικών αποφάσεων αναμένονται και επιπρόσθετες αυξήσεις σε μεγάλη μερίδα των επικουρικών συντάξεων.¹⁵¹ Σαν αποτέλεσμα, η συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα παραμένει μακράν η υψηλότερη στην ΕΕ, τα ελλείμματα του συνταξιοδοτικού συστήματος εξακολουθούν να επιβαρύνουν δυσβάστακτα τον κρατικό προϋπολογισμό και η μείωσή τους προβλέπεται να είναι αργή στα επόμενα χρόνια. Ταυτόχρονα, η δομή του νέου ασφαλιστικού συστήματος δίνει υψηλά ποσοστά

¹⁵¹ Πρέπει να επισημανθεί ότι στο δημόσιο διάλογο συνήθως προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι οι συνταξιούχοι συγκαταλέγονται στους μεγάλους χαμένους της οικονομικής κρίσης. Ο ισχυρισμός αυτός δεν φαίνεται να ευσταθεί. Παρά τις σημαντικές περικοπές στις συντάξεις, αυτές ήταν χαμηλότερες από τη μείωση του μέσου εισοδήματος, ενώ κάθε άλλο παρά «οριζόντιες» ήταν, με τις περικοπές των υψηλών συντάξεων να είναι πολύ μεγαλύτερες από αυτές των χαμηλών συντάξεων. Σαν αποτέλεσμα, η σχετική θέση των συνταξιούχων κατά τη διάρκεια της κρίσης βελτιώθηκε αισθητά ενώ το ποσοστό (σχετικής) φτώχειας τους είναι πολύ χαμηλότερο από αυτό του λοιπού πληθυσμού (Andriopoulou, et al, 2018).

Διάγραμμα 28
 Ποιότητα δημοσιονομικών κανόνων στα κράτη-μέλη της ΕΕ (2017 και μεταβολή 2008-2017)



Πηγή: European Commission "Medium-term budgetary frameworks"

αναπλήρωσης σε ασφαλισμένους με χαμηλές εισφορές και σχετικά χαμηλά ποσοστά αναπλήρωσης σε ασφαλισμένους με υψηλές εισφορές. Κατ' αυτό τον τόπο δημιουργούνται κίνητρα για εισφοροδιαφυγή που μπορεί να επιδεινώσουν τη δημοσιονομική ευστάθεια του συστήματος στο μέλλον. Τέλος, παρά τις κατά καιρούς διακηρύξεις για την προώθηση ενός συστήματος τριών πυλώνων, ο δεύτερος πυλώνας (επαγγελματικά ταμεία) παραμένει ουσιαστικά ανύπαρκτος.

Οι παρεμβάσεις που έγιναν στο χώρο της δημόσιας υγείας φαίνεται να έχουν τη δυνατότητα να οδηγήσουν σε κάποια μορφή εθνικού συστήματος υγείας με ενιαίους κανόνες για ολόκληρο τον πληθυσμό, μετά από δεκαετίες προσπαθειών. Οι μεταρρυθμίσεις με δημοσιονομικό χαρακτήρα στο πεδίο της υγείας περιόρισαν μεν τη δημόσια δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ, αλλά μετέφεραν μέρος της στον ιδιωτικό τομέα. Πολλά μέτρα που ελήφθησαν φαίνεται να συνδυάζουν εξορθολογισμό δαπανών με παροχή καλύτερης ποιότητας περίθαλψης προς τους πολίτες. Όμως, το σύστημα υγείας παραμένει «νοσοκομειοκεντρικό», με χαμηλές δαπάνες σε προληπτική ιατρική, εξωνοσοκομειακή περίθαλψη και μακροχρόνια φροντίδα. Αυτή η δομή δαπανών σίγουρα δεν μπορεί να θεωρηθεί υπόδειγμα ορθολογισμού. Επιπρόσθετα, ένα πολύ σημαντικό τμήμα του περιορισμού της δημόσιας δαπάνης οφείλεται σε μέτρα όπως το claw back και το rebate που ενδέχεται να έχουν σημαντικές αρνητικές συνέπειες στο μέλλον.

Εν κατακλείδι, στα χρόνια της κρίσης υλοποιήθηκε μεγάλος αριθμός μεταρρυθμίσεων στο πεδίο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Σε γενικές γραμμές, οι περισσότερες από τις μεταρρυθμίσεις αυτές φαίνεται να είχαν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Όμως, σε όλους σχεδόν τους τομείς, μένουν πολλά ακόμα να γίνουν ώστε η Ελλάδα να μπορέσει να αποφύγει οριστικά τον κίνδυνο του δημοσιονομικού εκτροχιασμού και το δημόσιο χρέος να παραμείνει σε βιώσιμη πορεία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ



Ελληνόγλωσση

- Αναστασάτου, Μ., Νίτση, Ε. και Κατσίκας, Δ., (2018). “Η μεταρρύθμιση του ενιαίου μισθολογίου στον δημόσιο τομέα”, στο Δ. Χ. Κατσίκας, Μ. Αναστασάτου, Ε. Νίτση, Α. Πετραλιάς και Κ. Φιλίνης, *Διαρθρωτικές Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Κρίσης (2010-2014). Επισκόπηση, αποτίμηση και προτάσεις πολιτικής*, ΕΛΙΑΜΕΠ και Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα.
- Βαβούρας, Ι. και Καραβίτης, Ν. (1997). “Το πρόβλημα της παραοικονομίας στην Ελλάδα: Έκταση, Επιπτώσεις, Πολιτική Αντιμετώπισης”, στο Α. Κιντής (επιμ.) *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Οικονομίας*, Gutenberg, Αθήνα.
- Βαγιανός, Δ, Βέττας, Ν., Μεγήρ, Κ. και Πισσαρίδης, Χ. (επιμέλεια) (2017). *Πέρα από τη λιτότητα: Για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο.
- Γαλενιανός, Μ. (2015). “Η Ελληνική Κρίση: Αίτια και Επιπτώσεις”, Ερευνητικό Δοκίμιο Νο 16, Παρατηρητήριο για την Κρίση, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.
- Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2012). “Μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης”, Έκθεση προς τις Ελληνικές Αρχές, Αθήνα.
- ΙΟΒΕ, (2018). *Η φορολογία Εισοδήματος στην Ελλάδα. Συγκριτική ανάλυση και προτάσεις αναμόρφωσης*, διαΝΕΟσις, Αθήνα.
- Ιορδάνογλου, Χ. (2013). *Κράτος και ομάδες συμφερόντων: μία κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας*, Πόλις, Αθήνα.

- Καζάκος, Π. και Λιαργκόβας, Π. (2014). “Η νέα οικονομική Διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο”, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Αθήνα.
- Καναβός, Π. και Σουλιώτης, Κ (2017). “Υγειονομική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα”, στο Βαγιανός, Δ, Βέττας, Ν., Μεγήρ, Κ. και Πισσαρίδης, Χ. (επιμ.), *Πέρα από τη λιτότητα: Για μια νέα δυναμική στην ελληνική οικονομία*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο.
- Κανελλόπουλος, Κ., Κουσουλάκος, Ι. και Ράπανος, Β. (1995). *Παραοικονομία και φοροδιαφυγή: μετρήσεις και οικονομικές επιπτώσεις*, Μελέτη Νο 15, ΚΕΠΕ, Αθήνα.
- Καπλάνογλου, Γ. (2017). “Είναι αλήθεια ότι οι Έλληνες υπερφορολογούνται;”, στο Δ. Κατσίκας, Κ. Φιλίνης και Μ. Αναστασάτου, *Κατανοώντας την ελληνική κρίση: Απαντήσεις σε Καίρια Ερωτήματα για το Κράτος, την Οικονομία και την Ευρώπη*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Κλαουδάτου, Μ. (2009). Κρατικός Προϋπολογισμός: Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό, Κριτική, Αθήνα.
- Κυριόπουλος, Γ. και Τέλλογλου, Τ. (2019). Η περιπέτεια της μεταρρύθμισης στην υγεία και την ιατρική περίθαλψη, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Λεκκός, Η., Στάγγελ, Ε., Αγγελοπούλου, Α. και Πηλιχός, Β. (2018). “Η Πλήρης ιστορία της Ελληνικής Κρίσης”, Τμήμα Οικονομικής Ανάλυσης & Επενδυτικής Στρατηγικής, Τράπεζα Πειραιώς, Αθήνα.
- Μπακόλα, Ε., Φραδέλος, Ε., Ζυγά, Σ., (2018). “Μεταρρυθμίσεις και εξέλιξη των δαπανών για την υγεία σε περίοδο οικονομικής κρίσης”, *Αρχαία Ελληνικής Ιατρικής* 35, σελ. 549-557.
- Παναγέας, Σ. και Τήνιος, Π (2017). “Συντάξεις: Φρένο στον Κατήφορο”, στο Βαγιανός, Δ, Βέττας, Ν., Μεγήρ, Κ. και Πισσαρίδης, Χ. (επιμ.), *Πέρα από τη λιτότητα: Για μια νέα δυναμική*

- στην ελληνική οικονομία, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο.
- Ράπανος, Β. (2007) *Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα*, IOBE, Αθήνα.
- Σπανού, Κ. (συντονίστρια), Ιωάννου, Χ., Λαμπροπούλου, Μ., Μπαλλά, Ε. και Οικονόμου, Δ., (2018). *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση στη διάρκεια της κρίσης: Επισκόπηση, περιγραφή, αποτίμηση*, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα.
- Τήνιος, Π. (2010). *Ασφαλιστικό: Μια μέθοδος ανάγνωσης*, Κριτική, Αθήνα.
- Τούντας, Γ. (συντονιστής), Βαρδαβάς, Κ., Γιαννοπούλου, Κ., Γώτη, Γ., Καντζανού, Μ., Καστανιώτη, Κ., Μαυριδόγλου, Γ., Μεράκου, Κ. και Μπαρμπούνη, Α. (2016). *Η Υγεία Των Ελλήνων Στην Κρίση: Μια χαρτογράφηση της κατάστασης της υγείας των Ελλήνων και των δομών υγείας της χώρας*, διαΝΕΟσις, Αθήνα
- Τσακλόγλου, Π., Οικονομίδης, Γ., Παγουλάτος, Γ., Τριαντόπουλος, Χ και Φιλιππόπουλος, Α. (2016). *Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό*, διαΝΕΟσις, Αθήνα.
- Hay Group και ICAP Group (2011). “Μελέτη για τις μισθολογικές εξελίξεις στο δημόσιο”, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

- Acosta-Ormaechea, S., Sola, S. and Yoo, J. (2019). “Tax Composition and Growth: A Broad Cross-country Perspective”, *German Economic Review* 20, pp e70-e106.
- Andriopoulou, E., Kanavitsa, E. and Tsakloglou, P. (2019a). “Income Distribution and Redistribution: From Crisis to

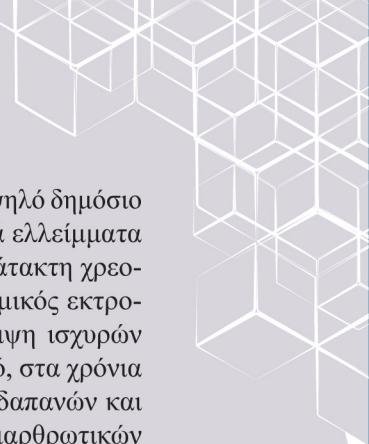
- Recovery”, paper presented at the conference “Greece and the Euro: From Crisis to Recovery”, Tufts University.
- Andriopoulou, E., Kanavitsa, E., Leventi, C., and Tsakloglou, P. (2019b). “The Distributional Impact of Property Taxation in Greece”, paper presented at the 2019 Public Sector Economics conference, Zagreb.
- Andriopoulou, E., Karakitsios, A., and Tsakloglou, P. (2018). “Inequality and poverty in Greece: Changes in times of crisis”, pp 23-54 in D. Katsikas, D. Sotiropoulos and M. Zafiropoulou (eds) *Socioeconomic fragmentation and exclusion in Greece under the crisis*, Palgrave MacMillan, London.
- Afonso, A., Schuknecht, L. and Tanzi, V. (2005). “Public Sector Efficiency: An International Comparison”, *Public Choice* 123, pp. 321-347.
- Arghyrou, M.G. (2015). “The Greek Crisis and Financial Assistance Programmes: An Evaluation”, CESIFO Working Paper No. 5591.
- Arnold, J.M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schweltnus, C. and Vartia, L. (2011). “Tax policy for economic recovery and growth”, *Economic Journal* 121, pp F59–F80.
- Ballas, A. and Tsoukas, H. (2004). “Measuring Nothing: The Case of the Greek National Health System”, *Human Relations* 57, pp 661–690.
- Bronchi, C. (2001). “Options for Reforming The Tax System in Greece”, OECD Economics Department Working Paper No 291, OECD, Paris.
- Cangiano, M., Curristine, T. and Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, IMF, Washington DC.
- Capo Servera, M. and Moschovis, G. (2008), “Tax Shortfalls in Greece”, Country Focus, Vol. 5, Issue 5, DG ECFIN, European Commission, Brussels.

- Christodoulakis, N. (2015). *Greek Endgame: From Austerity to Growth or Grexit*, Rowman & Littlefield, London.
- Chua, D. (2008). “Broadening the Tax Base in Greece: Selected Issues”, in *Greece: Selected issues* (prepared by K. Honjo and D. Chua), IMF Country Report No. 08/147, IMF, Washington DC.
- Deroose, S., Moulin, L. and Wierds, P. (2006). “National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence for EU Member States”, *Wirtschaftspolitische Blätter* 1, pp 27-42.
- Dimitrakopoulos, D. and Passas, A. (forthcoming). *The Depoliticisation of Greece’s Public Revenue Administration*, Springer Nature, Switzerland.
- Economou, C. and Giorno, C. (2009). “Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece”, OECD Economics Department Working Paper No. 722, OECD, Paris.
- European Commission (2009a). “The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”, Economic Commission, Luxembourg.
- European Commission (2009b). “Greece: Macro Fiscal Assessment – An Analysis of the January Update of the Stability Programme”, ECFIN/F3/REP 50740/09-EN, Brussels.
- European Commission (2012). “The second economic adjustment programme for Greece – March 2012”, Occasional Papers no 94, Brussels.
- European Commission (2013). “The second economic adjustment programme for Greece – Second Review - May 2013”, Occasional Papers no 148, Brussels.
- European Commission (2014). “The second economic adjustment programme for Greece – Fourth Review - April 2014”, Occasional Papers no 192, Brussels.
- Featherstone, K. (2005). “‘Soft’ coordination meets ‘hard’ politics: the European Union and pension reform in Greece”, *Journal of European Public Policy* 12, pp 733-750.

- Flevotomou, M. and Matsaganis, M. (2007). “Estimating Tax Evasion in Greece”, Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies Project Report, CERES, Athens.
- Hawkesworth, I., Bergvall, D., Emery, R. and Wehner, J. (2008). “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting* 8, pp 1-50.
- IMF (2003). “Greece: 2003 Article IV Consultation—Staff Report”, IMF Country Report No. 03/156, Washington D.C.
- IMF (2006). “Greece: 2005 Article IV Consultation—Staff Report”, IMF Country Report No. 06/4, Washington D.C.
- IMF (2007). “Greece: 2006 Article IV Consultation—Staff Report”, IMF Country Report No. 07/26, Washington D.C.
- IMF (2008). “Greece: 2007 Article IV Consultation—Staff Report”, IMF, Country Report No. 08/148, Washington D.C.
- IMF (2009). “Greece: 2009 Article IV Consultation—Staff Report” IMF Country Report No. 09/244, Washington D.C.
- IMF (2013). “Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement”, Washington D.C.
- IMF (2017). “Greece: Selected Issues”, Washington D.C.
- Ioannides, Y. and Pissarides, C. (2015) “Is the Greek debt crisis one of supply or demand?”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2015, pp 349-373.
- Kaplanoglou G. (2019) “Fiscal Institutions and the Monitoring of Public Finances: The Case of Greece”, Tufts University, Fletcher School CGK Working Paper No. 2019-09.
- Kaplanoglou, G. Rapanos, V.T. (2011). “The Greek fiscal crisis and the role of fiscal governance”. GreeSE Discussion Paper No 48. Hellenic Observatory, LSE.
- Katsios, S. (2006). “The shadow economy and corruption in Greece”, *South-Eastern Europe Journal of Economics* 1, pp 61-80.
- Linna, P., Pekkola, S., Ukko, J. and Melkas, H. (2010). “Defining and measuring productivity in the public sector: managerial

- perceptions”, *International Journal of Public Sector Management* 23, pp 479-499.
- Manolas, G., Rontos, K., Sfakianaki, G. and Vavouras, I. (2013). “The Determinants of the Shadow Economy: The Case of Greece”, *International Journal of Criminology and Sociological Theory* 6, pp 1036-1047.
- Matsaganis, M. (2011). “The welfare state and the crisis: the case of Greece”, *Journal of European Social Policy* 21 pp 501-512.
- Matsaganis, M. (2013). “Prerequisites to the revival of public health care in Greece”, in S. Kalyvas, G. Pagoulatos and H. Tsoukas (eds) *From stagnation to forced adjustment: Reforms in Greece, 1974-2010*, Oxford University Press, Oxford.
- Miliakou, S., Pappa, A., Tectorou, K. and Tserkezis, E., (2017), “Greece: Recent developments in public financial management”, General Accounting Office, Athens.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. and Poterba, J.M. (2011). *Tax by design*, Oxford University Press, Oxford.
- Moretti, D., Keller, A. and Chevauchez B. (2019). “Budgeting in Greece”, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2019/2, pp 1-83.
- Mossialos, E., Allin, S., and Davaki, K. (2005). “Analysing the Greek Health System: A Tale of Fragmentation and Inertia”, *Health Economics* 14, pp S151-S168.
- Nektarios, M. and Tinios, P. (2019). “Pension Reciprocity and the Greek crisis: Exploring a way out of the impasse”, in R. Holzmann and E. Palmer (eds) *NDC Schemes and Heterogeneity in Longevity (Notional Defined contribution Pensions III)*, World Bank, Washington DC.
- OECD (2005). *Economic Surveys: Greece*, OECD, Paris.
- OECD (2007). *Economic Surveys: Greece*, OECD, Paris.
- OECD (2009). *Economic Surveys: Greece*, OECD, Paris.

- OECD (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies No 20, OECD, Paris.
- OECD (2011a). *Economic Surveys: Greece*, OECD, Paris.
- OECD (2011b). *Public Governance Reviews, Greece, Review of the Central Administration*, OECD, Paris.
- OECD (2014). *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2014*, OECD, Paris.
- OECD (2015). *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2015*, OECD, Paris.
- Pelagidis, T. and Mitsopoulos, M. (2016) *Who's to Blame for Greece? Austerity in Charge of Saving a Broken Economy*, Palgrave MacMillan, London.
- Petmesidou M. (forthcoming). "Health policy and politics", in K. Featherstone and D.A. Sotiropoulos (eds) *Oxford Handbook of Modern Greek Politics*" Oxford University Press, Oxford.
- Polyzos, N., Karanikas, H., Thireos, E., Kastanioti, C. and Kon-todimopoulos N., (2013). "Reforming reimbursement of public hospitals in Greece during the economic crisis: Implementation of a DRG system", *Health Policy* 109, pp 14-22.
- Schneider, F. (2007). "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries", *Economics*, No. 2007-0, July.
- Tinios, P. (forthcoming). "Pensions in the Greek Political Economy" in K. Featherstone and D.A. Sotiropoulos (eds) *Oxford Handbook of Modern Greek Politics*" Oxford University Press, Oxford.
- WHO (2008), "Primary Health Care: Now More than Ever", The World Health Report 2008.



Στις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας το υψηλό δημόσιο χρέος και τα υπέρογκα δημοσιονομικά ελλείμματα οδήγησαν την Ελλάδα ένα βήμα πριν την άτακτη χρεοκοπία. Σε σημαντικό βαθμό, ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της χώρας οφειλόταν στην έλλειψη ισχυρών δημοσιονομικών θεσμών. Για το λόγο αυτό, στα χρόνια των Μνημονίων, πέρα από τις περικοπές δαπανών και τις αυξήσεις φόρων, υλοποιήθηκε σειρά διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο πεδίο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.

Η παρούσα μελέτη, που εκπονήθηκε για το ΕΛΙΑΜΕΠ με τη στήριξη της Ερευνητικής Έδρας του Ιδρύματος Α.Γ. Λεβέντη, επιχειρεί μία παρουσίαση και κριτική αποτίμηση των σημαντικότερων από αυτές τις μεταρρυθμίσεις. Σε γενικές γραμμές, συμπεραίνει ότι η μεγάλη πλειονότητα των εξεταζόμενων μεταρρυθμίσεων ενίσχυσαν το πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής και συνέβαλαν στην εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών. Όμως στη μελέτη επισημαίνεται επίσης η ανάγκη συνέχισης της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, ώστε η Ελλάδα να μπει σταθερά στο δρόμο της ανάκαμψης με δημοσιονομική σταθερότητα.



ISBN 978-960-02-3572-2



9 789600 235722

↪ www.papazisi.gr