ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα

Κύριος Ερευνητής:
Παναγιώτης Λιαργκόβας,
Καθηγητής Οικονομικών,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου,
Μέλος Επιστημονικού Συμβουλίου ΚΕΦίΜ

ΕΛΛΑΔΑ 2021
Ατζέντα για την ελευθερία και την ευημερία

Δημοσιονομική πολιτική: Αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα

- Υποστήριξη της αναμόρφωσης των σημερινών δημοσιονομικών κανόνων.
- Συγχώνευση των δύο υφιστάμενων σήμερα δημοσιονομικών θεσμών (Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, και Δημοσιονομικό Συμβούλιο) και συνεργασία τους με το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).
- Υιοθέτηση προϋπολογισμού προγραμμάτων.
- Μείωση στόχων πρωτογενών πλεονασμάτων.
- Μείωση δαπανών αντί της αύξησης φορολογίας στη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής.
- Επέκταση της επισκόπησης δαπανών (spending review) στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους.
- Μείωση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου.
- Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας για την στέγαση υπηρεσιών του δημοσίου.
- Αναδιοργάνωση του δημοσίου.
- Ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα.

- Συνολική περικοπή δαπανών 2,25 δις ευρώ ετησίως.
- Βελτίωση της επίδοσης της Ελλάδας στον Δείκτη Αποτελεσματικότητας του Δημόσιου Τομέα από 0,5 που είναι σήμερα, στο 4 με άριστα το 10.
- Βελτίωση της θέσης της Ελλάδας στον δείκτη Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας, ώστε να περιληφθεί στις 50 πρώτες χώρες του δείκτη.
- Βελτίωση της θέσης της Ελλάδας στον δείκτη εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση.
- Ενίσχυση της παραγωγικότητας με τη δημιουργία κινήτρων για περισσότερη εργασία.
- Δημιουργία κουλτούρας αριστείας μεταξύ των δημοσίων οργανισμών.
- Τόνωση του ρυθμού ανάπτυξης σε επίπεδο άνω του 3%.
- Εξισορρόπηση των δημοσιονομικών αναγκών από τη προτεινόμενη μείωση της φορολογίας μέσω περικοπών δαπανών και του αναπτυξιακού αποτελέσματος των λοιπών προτάσεων της Ατζέντας.

Εισαγωγή

Για πολλά χρόνια η Ελλάδα, μαζί με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, αντιμετώπιζε υψηλά και επίμονα δημοσιονομικά ελλείμματα και χρέος. Βασική αιτία των συμπτωμάτων αυτών ήταν η έλλειψη αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής πολιτικής. Παρά το γεγονός ότι κατά τη μνημονιακή περίοδο επιχειρήθηκαν κάποιες μεταρρυθμίσεις, μερικές από τις οποίες με επιτυχία, λείπει μια ολοκληρωμένη ατζέντα δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων που θα διασφαλίζει τη μελλοντική βιωσιμότητα της δημοσιονομικής εξυγίανσης και θα αντιμετωπίζει τα παρακάτω κύρια συμπτώματα:

- Δυσλειτουργία των δημοσιονομικών κανόνων λόγω πολυπλοκότητας και αδυναμίας παρακολούθησης.
- Επικάλυψη αρμοδιοτήτων και κατακερματισμός των δημοσιονομικών θεσμών.
- Αδιαφάνεια στην παρακολούθηση εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού.
- Ανέφικτοι στόχοι πρωτογενών πλεονασμάτων.
- Εξοντωτική φορολογική επιβάρυνση των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- Κατασπατάληση των δημοσίων πόρων.

Είναι συνεπώς επιτακτική η ανάγκη μεταρρύθμισης της δημοσιονομικής πολιτικής ώστε:

- Να διασφαλιστεί η δημοσιονομική πειθαρχία.
- Να γίνει αποτελεσματικότερη η διαχείριση και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.
- Να μειωθούν οι στόχοι των πρωτογενών πλεονασμάτων.
- Να αλλάξει το μίγμα της δημοσιονομικής προσαρμογής.
- Να υπάρξουν στοχευμένες μειώσεις δαπανών.

Σ' αυτή την κατεύθυνση, οι προτάσεις που ακολουθούν έχουν ως στόχο ένα μικρό, ευέλικτο, στρατηγικό και αποτελεσματικό κράτος που να παρέχει υψηλής ποιότητας δημόσια αγαθά.

Συνολικές ετήσιες περικοπές δαπανών

	Περικοπές
Επέκταση της επισκόπησης δαπανών	400.000.000 €
Μείωση μισθολογικού κόστους δημοσίου	185.000.000 €
Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας	20.000.000 €
Αναδιοργάνωση του δημοσίου	1.400.000.000 €
Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα	550.000.000 €
Σύνολο	**2. 255.000.000 €**

Οι προτεινόμενες περικοπές δαπανών που ανέρχονται σε € 2,25 δις ετησίως καλύπτουν μέρος του δημοσιονομικού κόστος ύψους €4,7 δις που προκύπτει από την μείωση της φορολογίας, όπως αυτή αναλύεται διεξοδικότερα στο στο κεφάλαιο της Ατζέντας για τη Φορολογική Πολιτική. Το υπόλοιπο καλύπτεται από την αύξηση του ΑΕΠ που θα προκύψει από την εφαρμογή των λοιπών μεταρρυθμίσεων της Ατζέντας που εξειδικεύονται στα υπόλοιπα κεφάλαια.

Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις

Α. Ενίσχυση της αξιοπιστίας της δημοσιονομικής πολιτικής

1. Υποστήριξη της αναμόρφωσης των σημερινών δημοσιονομικών κανόνων

Οι βασικοί δημοσιονομικοί κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι οι ακόλουθοι:

- Το έλλειμμα του προϋπολογισμού πρέπει να είναι κάτω από το 3% του ΑΕΠ.
- Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος πρέπει να είναι κάτω από το 60% του ΑΕΠ - αν είναι υψηλότερο, πρέπει να μειώνεται ετησίως τουλάχιστον κατά το 1/20 του χάσματος μεταξύ του πραγματικού επιπέδου του χρέους και της τιμής αναφοράς 60%.
- Το διαρθρωτικό δημοσιονομικό ισοζύγιο (δηλαδή το δημοσιονομικό ισοζύγιο που αποκλείει τον αντίκτυπο του οικονομικού κύκλου και τα έκτακτα δημοσιονομικά μέτρα) πρέπει να είναι υψηλότερο από τον μεσοπρόθεσμο στόχο (ΜΔΣ) σε ποσοστό άνω του 0,5% του ΑΕΠ ή -1% για τις χώρες με λόγο χρέους προς ΑΕΠ κάτω από το 60%. Εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι χαμηλότερο από τον ΜΔΣ, πρέπει να αυξηθεί κατά 0,5% του ΑΕΠ ετησίως ως βάση αναφοράς.
- Οι δημόσιες δαπάνες σε πραγματικούς όρους (ονομαστικές δαπάνες που αποπληθωρίζονται με βάση τις προβλέψεις του αποπληθωριστή του ΑΕΠ) δεν μπορεί να αυξάνονται γρηγορότερα από τη μεσοπρόθεσμη δυνητική οικονομική ανάπτυξη εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο της χώρας είναι στον ΜΔΣ ή υψηλότερο. Εάν το διαρθρωτικό ισοζύγιο δεν έχει ακόμη επιτύχει τον ΜΔΣ, η αύξηση των δαπανών πρέπει να είναι χαμηλότερη από τη δυνητική ανάπτυξη.

Όταν πληρούνται οι δύο πρώτοι κανόνες, η χώρα βρίσκεται στο λεγόμενο «προληπτικό σκέλος» του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Εάν τουλάχιστον ένας από τους δύο πρώτους κανόνες δεν πληρούται, η χώρα βρίσκεται στο «διορθωτικό σκέλος» του ΣΣΑ και ανοίγει η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (EDP). Η παραβίαση των κανόνων μπορεί να

οδηγήσει σε οικονομικές κυρώσεις στο διορθωτικό σκέλος για όλες τις χώρες της ΕΕ και στο προληπτικό σκέλος για τις χώρες της Ευρωζώνης.

Παρά τις πολλές μεταρρυθμίσεις, οι δημοσιονομικοί κανόνες δεν έχουν λειτουργήσει αποτελεσματικά. Η κακή λειτουργία των σημερινών δημοσιονομικών κανόνων οφείλεται εν μέρει στο σχεδιασμό τους και εν μέρει στον τρόπο με τον οποίο παρακολουθούνται και επιβάλλονται. Ο στόχος, για παράδειγμα του διαρθρωτικού ελλείμματος είναι δύσκολο να προσδιοριστεί και υπόκειται σε σημαντικές εκ των υστέρων αναθεωρήσεις.[1] Οι προσπάθειες αντιμετώπισης αυτών των αδυναμιών είχαν ως αποτέλεσμα να καταστήσουν τους κανόνες όλο και πιο πολύπλοκους και επομένως δύσκολο να εφαρμοστούν και να ελεγχθούν. Ένα άλλο πρόβλημα αφορά την επιβολή τους, η οποία βασίζεται στην απειλή επιβολής προστίμων. Τα πρόστιμα αυτά δεν εξυπηρετούν οικονομικούς σκοπούς πέραν της επιβολής κυρώσεων για παραβίαση των κανόνων και ενδέχεται να επιδεινώσουν περαιτέρω μια ήδη αδύναμη δημοσιονομικά χώρα.

Για όλους τους παραπάνω λόγους υποστηρίζουμε τη μεταρρύθμιση των δημοσιονομικών κανόνων, ώστε να είναι διαφανείς, να λειτουργούν αντικυκλικά στην οικονομία και να είναι απλοί στην εφαρμογή τους.

Πρόσφατες έρευνες δείχνουν ότι οι κανόνες για τα ανώτατα όρια αύξησης των δημοσίων δαπανών που συνάδουν με τον στόχο της μείωσης του δημόσιου χρέους εξυπηρετούν καλύτερα τους παραπάνω στόχους.[2]

Συναφώς, προτείνεται ένα σύστημα δύο μόνο κανόνων, ως εξής:

- Κανόνας μακροπρόθεσμου επιπέδου χρέους, π.χ. 60%.
- Κανόνας δημοσίων δαπανών, όπου οι ονομαστικές δημόσιες δαπάνες δεν πρέπει να αυξάνονται ταχύτερα από τον μακροχρόνιο (δυνητικό) ρυθμό αύξησης του ονομαστικού εισοδήματος. Ο ρυθμός αυτός μπορεί να είναι βραδύτερος σε χώρες που έχουν μεγάλο μέγεθος χρέους προς ΑΕΠ.

1 Βλ. Claeys et al., 2016, Coibion et al., 2017
2 Βλ. Andrle et al 2015, Claeys et al, 2016, Ayso-i-Casals, 2012, Holm-Handulla et al 2012

Εκτιμώμενη επίδραση

Η εφαρμογή των παραπάνω προτάσεων εκτιμάται ότι θα έχει ως αποτέλεσμα:

- Την ενίσχυση της διαφάνειας και της απλότητας των δημοσιονομικών κανόνων.
- Την σταθεροποίηση μακροοικονομικών διαταραχών μέσω αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής.
- Τη δημιουργία κινήτρων για τη μείωση του υπερβολικού δημόσιου χρέους.

2. Συγχώνευση των δύο υφιστάμενων δημοσιονομικών θεσμών και συνεργασία τους με το ΚΕΠΕ

Για πολλά χρόνια στην Ελλάδα δεν υπήρχαν ανεξάρτητοι κρατικοί δημοσιονομικοί θεσμοί. Σήμερα υπάρχουν δύο: Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Το πρώτο ιδρύθηκε το 2010[3] και αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ιδρύθηκε το 2014[4] και λειτουργεί ως ανεξάρτητη Αρχή. Έργο και των δύο δημοσιονομικών θεσμών είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και η σύνταξη εκθέσεων που αφορούν την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Οι δύο αυτοί δημοσιονομικοί θεσμοί έχουν σαφείς επικαλύψεις μεταξύ τους ενώ κανένας τους δεν διαθέτει την τεχνογνωσία για την πραγματοποίηση ανεξάρτητων προβλέψεων σχετικά με την πορεία των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών μεγεθών. Η τεχνογνωσία αυτή υπάρχει στο Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικής Έρευνας (ΚΕΠΕ) που ιδρύθηκε το 1959. Το ΚΕΠΕ αποτελεί το μεγαλύτερο ερευνητικό ίδρυμα για την οικονομική επιστήμη στην Ελλάδα με αντικείμενο την διερεύνηση θεμάτων που αφορούν στην ελληνική οικονομία. Επιπλέον, με την ιδιότητα του συμβουλευτικού οργάνου του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, από τον οποίο εποπτεύεται, το ΚΕΠΕ παρέχει στην επίσημη Πολιτεία τεχνικές υπηρεσίες σε θέματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Η εξειδίκευση του ερευ-

3 Νόμος 3871/14, ΦΕΚ 139/Α'/10-08-2010.
4 Νόμος 4270/14, ΦΕΚ 143/Α/28-06-2014.

νητικού προσωπικού του (στην πλειονότητα οικονομολόγοι, κάτοχοι διδακτορικού διπλώματος) σε συγκεκριμένους τομείς, καθώς και η διατήρησή του υπό κοινή στέγη, έχει ως αποτέλεσμα την συγκέντρωση τεχνογνωσίας και τον συγκερασμό εμπειριών και γνώσεων για τη διεξαγωγή συνθέτων τεχνικών αναλύσεων και προβλέψεων.

Για την αποφυγή του θεσμικού κατακερματισμού και συνεπώς της αποδυνάμωσης των επιμέρους θεσμών, προτείνεται η συγχώνευση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και του ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, και η στενή διασύνδεση και συνεργασία του ενιαίου δημοσιονομικού θεσμού με το ΚΕΠΕ.

Ο ενιαίος δημοσιονομικός θεσμός θα έχει αυξημένη αξιοπιστία και ανεξαρτησία κατά το πρότυπο του αμερικάνικου Γραφείου Προϋπολογισμού του Κογκρέσου (Congressional Budget Office – CBO) ή του Ολλανδικού Γραφείου Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής (Centraal Planbureau - CPB) και θα εκπληρώνει όλες τις βασικές αρχές του ΟΟΣΑ σχετικά με τις ανεξάρτητες δημοσιονομικές αρχές.

Εκτιμώμενη επίδραση

Η συγχώνευση των δύο δημοσιονομικών θεσμών και η συνεργασία τους με το ΚΕΠΕ θα επιτρέψει:

- Την παροχή αξιόπιστων εκτιμήσεων και προβλέψεων.
- Τον αποτελεσματικό έλεγχο των δημοσιονομικών μεγεθών.
- Τη βελτίωση της ποιότητας των μακροοικονομικών εκθέσεων με πολλαπλές ευεργετικές συνέπειες για τους πολίτες, την οικονομία, τη δημόσια διοίκηση και την ανάπτυξη.
- Τη μείωση των δημοσίων δαπανών (περίπου κατά €500.000 ετησίως)
- Τη δημιουργία ισχυρών τυπικών θεσμών στη χώρα, ενισχύοντας έτσι τη δημοκρατική λειτουργία.

3. Ενίσχυση της διαφάνειας και λογοδοσίας του κρατικού προϋπολογισμού

Η διαφάνεια και λογοδοσία του κρατικού προϋπολογισμού είναι απαραίτητη για τον έλεγχο της σύνταξης και εκτέλεσής του από το Κοινοβούλιο και την κοινωνία των πολιτών.

Οι βασικές αρχές διαφάνειας και λογοδοσίας που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό, τις οποίες και συνιστά ο ΟΟΣΑ στις χώρες-μέλη του, ικανοποιούνται με την παραγωγή και δημοσιοποίηση των εξής εκθέσεων:

1. Εκθέσεις-αναφορές για τον Προϋπολογισμό

1.1. Προϋπολογισμός

1.2. Προσχέδιο Προϋπολογισμού

1.3. Μηνιαία έκθεση

1.4. Εξαμηνιαία έκθεση

1.5. Έκθεση στο τέλος του έτους

1.6. Έκθεση προ των εκλογών

1.7. Έκθεση για μακροχρόνιες εξελίξεις

2. Ειδικές δημοσιοποιήσεις

2.1. Οικονομικές υποθέσεις

2.2. Φορολογικές δαπάνες

2.3. Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία

2.4. Μη χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία

2.5. Υποχρεώσεις για συντάξεις εργαζομένων

2.6. Ενδεχόμενες υποχρεώσεις (έκτακτο αποθεματικό)

Εκτός όμως από τη δημοσιοποίηση όλων των παραπάνω στοιχείων, αυτά έχουν πραγματική αξία μόνο όταν χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα και υπάρχουν μηχανισμοί ουσιαστικού και αποτελεσματικού ελέγχου. Γι' αυτό και μια τρίτη ιδιότητα, αυτή της ακεραιότητας, πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής:

3. Ακεραιότητα, έλεγχος, λογοδοσία σε ό,τι αφορά...

3.1. Λογιστικά συστήματα

3.2. Συστήματα εσωτερικών ελέγχων και ανάληψη ευθύνης

3.3. Ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο

3.4. Εξονυχιστικό έλεγχο από Κοινοβούλιο και το κοινό

Προτείνεται συνεπώς η αναθεώρηση των ν. 4270/2014 και ν. 4337/2015 ώστε να ενσωματώσουν πλήρως τις παραπάνω εκθέσεις.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Ενίσχυση της διαφάνειας.
- Μείωση της διαφθοράς.
- Αυξημένη ποιότητα και επάρκεια των παρεχόμενων υπηρεσιών και υποδομών.
- Ενίσχυση της εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση.

4. Μετάβαση από τον αυξητικό προϋπολογισμό στον προϋπολογισμό προγραμμάτων[5]

Κατά τα τελευταία χρόνια, συντελείται στην Ελλάδα μια αργή μετάβαση από τον αυξητικό προϋπολογισμό στον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Ωστόσο, είναι πολλά ακόμη εκείνα που πρέπει να γίνουν. Προκειμένου να επιταχυνθεί η μετάβαση αυτή, προτείνεται η ανάληψη των παρακάτω δράσεων:

- Δημιουργία ενιαίου λογιστικού σχεδίου για όλα τα επίπεδα της διοίκησης.
- Μετατόπιση από τον προληπτικό στον απολογιστικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, και επέκταση στο σύνολο του δημόσιου τομέα του πιλοτικού προγράμματος για τον έλεγχο των δαπανών που ήδη εφαρμόζεται σε τρία υπουργεία.
- Επικαιροποίηση του πλαισίου λειτουργίας των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων προκειμένου να περιοριστεί η διασπορά των ευρωπαϊκών πόρων και να επιδιωχθεί η μεγαλύτερη ομογενοποίηση των στρατηγικών τους στόχων.

5 Βλ. την αντίστοιχη ενότητα στη μελέτη για τη Δημόσια Διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση του προγράμματος Ελλάδα 2021: Ατζέντα για την Ελευθερία και την Ευημερία.

- Ένα νέο ρυθμιστικό πλαίσιο επανακαθορισμού των διαδικασιών του προϋπολογισμού προγραμμάτων, το οποίο θα περιλαμβάνει επίσης διατάξεις για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών.
- Δημιουργία ενός κυλιόμενου προγράμματος κατάρτισης για τα στελέχη της δημόσιας διοίκησης, η αποφοίτηση από το οποίο θα αποτελεί προϋπόθεση για την εργασία του εκάστοτε δημόσιου υπαλλήλου στον προϋπολογισμό.
- Δημιουργία και εδραίωση ενός αποτελεσματικού καναλιού επικοινωνίας μεταξύ των υπουργείων και των τοπικών αυτοδιοικήσεων.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Βελτίωση της αποδοτικότητας των κεντρικών και περιφερειακών δημοσίων οργανισμών.
- Βελτίωση στην επίτευξη των στρατηγικών και επιχειρησιακών στόχων των δημοσίων οργανισμών.
- Διασφάλιση της διατήρησης ενός ισχυρού δικτύου μεταξύ των φορέων της αυτοδιοίκησης.
- Ενίσχυση της διαφάνειας και έλεγχος της διαφθοράς και της κατασπατάλησης πόρων.
- Δημιουργία μιας κουλτούρας αριστείας μεταξύ των δημοσίων οργανισμών.

Β. Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής πολιτικής

5. Επαναδιαπραγμάτευση των στόχων για τα πρωτογενή πλεονάσματα

Η σημερινή κυβέρνηση έχει δεσμευθεί για την επίτευξη πρωτογενών πλεονασμάτων ύψους 3,5% του ΑΕΠ μέχρι το 2023. Στη συνέχεια, θα πρέπει να διατηρηθούν υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 2% μέχρι το 2060.

Τα πολύ υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα για τα οποία έχει δεσμευτεί η χώρα δημιουργούν συνθήκες εγκλωβισμού σε μια κατάσταση παρατεταμένης στασιμότητας και χαμηλών ρυθμών μεγέθυνσης.[6] Αυτό συμβαίνει γιατί το κράτος απορροφά μέσω της φορολογίας το μεγαλύτερο μέρος της ρευστότητας που είναι απαραίτητο για να λειτουργήσει η οικονομία, να γίνουν επενδύσεις και να δημιουργηθούν νέες θέσεις απασχόλησης. Οι υψηλοί φόροι αποθαρρύνουν τους συνεπείς φορολογούμενους να εργαστούν περισσότερο, διώχνουν τους νέους στο εξωτερικό, και ενθαρρύνουν τη φοροδιαφυγή. Επιπλέον, πρόσφατες έρευνες[7] έχουν δείξει ότι τίθεται ένα γενικότερο ζήτημα όσον αφορά τη διατήρηση υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων για μακρύ χρονικό διάστημα, συμπέρασμα που αφορά κατεξοχήν την Ελλάδα καθώς η διατήρηση των συμφωνημένων πρωτογενών πλεονασμάτων θα αποτελεί παγκόσμιο ρεκόρ. Επισημαίνεται δε πως, ενώ ο λόγος που τέθηκαν αυτοί οι στόχοι ήταν για να βγει η εξίσωση βιωσιμότητας του χρέους, το χρέος μετράται πάντοτε ως ποσοστό του ΑΕΠ και όχι ονομαστικά.

Προτείνεται συνεπώς η επαναδιαπραγμάτευση των στόχων των πρωτογενών πλεονασμάτων ώστε να μειωθούν στα επίπεδα των άλλων χωρών της Ευρωζώνης, περίπου στο 1-1,5%, με το τυχόν περίσσευμα που θα προκύψει να διατίθεται για την ενίσχυση των επενδύσεων και των εξαγωγών. Ανταλλάσσοντας μεταρρυθμίσεις με πρωτογενή πλεονάσματα, μια μελλοντική κυβέρνηση θα καταφέρει να αυξήσει το ΑΕΠ και να επιτύχει τον ίδιο επιθυμητό στόχο αναφορικά με την βιωσιμότητα του χρέους.

---

6 Βλ. Αργείτης, Κορατζάνης κ.α., 2018.

7 Πχ. Abbas, S.S. et al, 2013, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Α' τρίμηνο 2014.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Ενίσχυση της οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης.
- Έξοδος της οικονομίας από τον φαύλο κύκλο λιτότητας-ύφεσης.

6. Μείωση δαπανών αντί της αύξησης φορολογίας

Η μείωση των δαπανών είναι αποτελεσματικότερη έναντι της αύξησης της φορολογίας σε ό,τι αφορά την επίτευξη στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής, καθώς η αύξηση της φορολογίας:

- Ενισχύει τα έσοδα και δημιουργεί ταμειακή ευχέρεια στους υπουργούς, άρα και κίνητρο να δαπανήσουν περισσότερα.
- Δημιουργεί αντικίνητρα για περισσότερη εργασία και επενδύσεις, και κίνητρα για φοροδιαφυγή, ενώ από ένα σημείο και μετά η αύξηση των φορολογικών συντελεστών οδηγεί σε μείωση των κρατικών εσόδων.

Σε εμπειρικό επίπεδο, πλήθος έγκυρων επιστημονικών εργασιών και μελετών διεθνών οργανισμών όπως ο ΟΟΣΑ και το ΔΝΤ, προσδιορίζουν την άριστη κατανομή: 70% να αφορά μέτρα στην πλευρά των δημοσίων δαπανών (με την εξαίρεση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων), και 30% μέτρα στην πλευρά της φορολογίας.

Μόνο στην αρχή της περιόδου προσαρμογής στην Ελλάδα, το 2010 και το 2013, η βαρύτητα των δημοσίων δαπανών ξεπέρασε το 70%. Στα χρόνια της βαθιάς ύφεσης 2011 και 2012 όπου η σωρευτική πτώση του ΑΕΠ ήταν 15,5%, η πλευρά των φορολογικών εσόδων συνεισέφερε περισσότερο, κατά 54.9% και 51.50% αντίστοιχα. Η επιλογή αύξησης της φορολογίας ήταν επίσης ξεκάθαρη στο τρίτο μνημόνιο υπερβαίνοντας μάλιστα το 90% των συνολικών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής.

Προτείνεται συνεπώς η αύξηση της βαρύτητας των δημοσίων δαπανών έναντι των φόρων κατά τη διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Ενίσχυση της παραγωγικότητας καθώς δημιουργούνται κίνητρα για περισσότερη εργασία.
- Ενίσχυση των ιδιωτικών επενδύσεων.
- Τόνωση της ανάπτυξης.

7. Επέκταση της επισκόπησης δαπανών στις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους.

Οι επισκοπήσεις δαπανών (spending reviews) αναγνωρίζονται παγκοσμίως ως χρήσιμο εργαλείο για τη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών. Στη ζώνη του ευρώ, οι επισκοπήσεις δαπανών έχουν ιδιαίτερη σημασία, πολύ περισσότερο δε σε περιόδους υψηλού δημόσιου χρέους και χαμηλού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης όπου καθίσταται επιτακτικότερη η ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικής χρήσης των χρημάτων των φορολογουμένων. Τον Σεπτέμβριο του 2016 το Eurogroup κάλεσε τα κράτη–μέλη να εφαρμόσουν επισκοπήσεις δαπανών βάσει κοινών αρχών. Στη συνέχεια, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διενήργησε τον Απρίλιο και τον Μάιο 2017 έρευνα με σκοπό να αναδειχτούν οι εμπειρίες των κρατών-μελών από τη χρήση αυτών των κοινών αρχών, η οποία κατέληξε στα εξής αποτελέσματα:

- 17 κράτη-μέλη ανέφεραν ότι ολοκλήρωσαν κατά το ελάχιστο μια επισκόπηση δαπανών από το 2012, ή είναι στη διαδικασία να ολοκληρώσουν, ή τη σχεδιάζουν, ενώ το σύνολο των επισκοπήσεων στα κράτη-μέλη ανέρχεται σε 30 εκτός της Κύπρου και του Βελγίου.
- Όλα τα κράτη-μέλη εκτός από τη Φινλανδία και την Ισπανία ανέφεραν τουλάχιστον ένα έργο που είναι ακόμη σε εξέλιξη, σε φάση σχεδιασμού, ή σε φάση υλοποίησης.
- Τα περισσότερα κράτη-μέλη δεν έχουν κάποια σχετική εμπειρία και μόνο λίγα είχαν μια πρώτη επαφή με τις επισκοπήσεις δαπανών πριν από το 2012.

Όσον αφορά τα πεδία των επισκοπήσεων και τις πολιτικές εξοικονόμησης πόρων, τα κράτη-μέλη επικεντρώθηκαν στη δημόσια περιουσία (δημόσιες επιχειρήσεις, υποδομές), τα επιδόματα (κοινωνικά και στέγασης), το σύστημα υγείας, την εκπαίδευση και τον πολιτισμό, και σε λιγότερο βαθμό στις υποστηρικτικές υπηρεσίες όπως τις προμήθειες και την πληροφορική.

Το δημοσιονομικό εργαλείο της επισκόπησης δαπανών αξιοποιήθηκε από την κυβέρνηση Τσίπρα αποδίδοντας περίπου 320 εκ. ευρώ από τον εξορθολογισμό δαπανών σε μόλις τρία υπουργεία. Εκτιμάται ότι το ίδιο ποσοστό μείωσης των δαπανών (εξαιρουμένων των ανελαστικών δαπανών που αφορούν κατά κεφαλή μισθούς, συντάξεις και μεταβιβαστικές πληρωμές) εφαρμοζόμενο στο σύνολο των φορέων της γενικής κυβέρνησης θα αποδώσει ετήσια εξοικονόμηση ύψους 400 εκ. ευρώ από τον πρώτο χρόνο.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Εξοικονόμηση 400 εκ. ευρώ από τον πρώτο χρόνο.

8. Μείωση του μισθολογικού κόστους του δημοσίου

Εκτιμάται ότι μπορεί να επιτευχθεί εξοικονόμηση 185 εκ. ευρώ ετησίως από τον πρώτο χρόνο μέσω:

- Της μείωσης του αριθμού των συμβασιούχων στο επίπεδο του 2015.
- Της εφαρμογής του κανόνα 1 προς 3 στις προσλήψεις του δημοσίου.
- Της ανακατανομής του διοικητικού προσωπικού από περιττές δομές που δημιουργήθηκαν κατά το διάστημα 2015-2019 σε βασικές δομές υποστήριξης της κρατικής λειτουργίας.
- Της μείωσης των μετακλητών υπαλλήλων κατά 25%.
- Του εξορθολογισμού των δαπανών για υπερωρίες.

Επισημαίνεται ότι τα ως άνω μέτρα μπορούν να εφαρμοστούν στο πλαίσιο διάφορων επιμέρους μειγμάτων πολιτικής.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Εξοικονόμηση 185 εκ. ευρώ ετησίως από τον πρώτο χρόνο

9. Αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας για την στέγαση υπηρεσιών του δημοσίου

Το μοντέλο της δημόσιας διοίκησης που ακολουθεί το εκάστοτε κράτος προϋποθέτει την ύπαρξη, συντήρηση και λειτουργία αρκετών κτηρίων για την κάλυψη των αναγκών του. Στην ελληνική πραγματικότητα, η έννοια και η προοπτική του δημοσίου κτηρίου είναι αποτέλεσμα μιας απαξιωμένης εικόνας ενός δημοσίου χώρου, ο οποίος προσαρμόζεται στις εκάστοτε ανάγκες των εξυπηρετούμενων, και όχι μιας βασικής αρχής ή συνέχειας. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι όποιες αλλαγές χρήσης κτηρίων είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες και συναντούν τις αντιδράσεις ποικίλλων φορέων που συνδέονται με την αντίστοιχη υποδομή – για παράδειγμα, το κτήριο Κεράνη στην περιοχή του Ρέντη που θα μπορούσε να φιλοξενήσει 3 υπουργεία ή άλλες πολλαπλές χρήσεις του δημοσίου, έχει αξιοποιηθεί μόνο μερικώς καθώς

συναντά τις αντιδράσεις των υπαλλήλων των υπό μεταστέγαση φορέων.

Τα αναξιοποίητα κτήρια που ανήκουν στο δημόσιο υπολογίζονται σε χιλιάδες χωρίς να υπάρχει ακριβής αριθμός ή εικόνα της τύχης τους (εγκατάλειψη, καταπάτηση, αυθαίρετη αλλαγή χρήσης, κατάληψη). Ως ενοικιαστής όμως, το δημόσιο εμφανίζεται ιδιαίτερα γενναιόδωρο. Η ολοκληρωμένη διαχείριση των ακινήτων του δημοσίου και η αντιστοίχισή τους σε ανάγκες οι οποίες καλύπτονται σήμερα με μισθώσεις, οι πιθανές συστεγάσεις οργανισμών και η επιτάχυνση στις διαδικασίες απόδοσης στο δημόσιο των ακινήτων που έχουν καταπατηθεί θα μπορούσαν να εξαλείψουν αυτή την σπατάλη και να αποδώσουν πλεόνασμα στο κράτος.

Εκτιμάται ότι από τη μεταστέγαση υπηρεσιών του δημοσίου σε υφιστάμενες ιδιόκτητες εγκαταστάσεις, όπως το κτήριο Κεράνη μπορεί να επιτευχθεί ετήσια εξοικονόμηση 20 εκ. ευρώ. Η εκτίμηση αυτή είναι μετριοπαθής, δεδομένου του ότι σήμερα το δημόσιο ενοικιάζει 1.050 ακίνητα αναλαμβάνοντας ετήσιο κόστος 125 εκ. ευρώ.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Εξοικονόμηση 20 εκ. ευρώ ετησίως.

10. Αναδιοργάνωση του δημοσίου

Εκτιμάται ότι μπορεί να επιτευχθεί εξοικονόμηση 1,4 δις ευρώ τον τέταρτο χρόνο από την εφαρμογή των παρακάτω μεταρρυθμίσεων που περιλαμβάνονται στη μελέτη για τη Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση του προγράμματος *Ελλάδα 2021: Ατζέντα για την Ελευθερία και την Ευημερία:*

- Μετάβαση από τις διοικητικές αρμοδιότητες στα πεδία πολιτικής.
- Έλεγχος του ρυθμιστικού πληθωρισμού.
- Εισαγωγή πρακτικών καλής νομοθέτησης.
- Απλοποίηση και τυποποίηση των διοικητικών διαδικασιών.
- Αναθεώρηση της πολιτικής κωδικοποίησης.
- Μετάβαση στον προϋπολογισμό βάσει απόδοσης.
- Δημιουργία Κέντρου Κυβέρνησης.

- Δημιουργία ανεξάρτητης αρχής για τη συνολική διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου.
- Ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και αναδιοργάνωση διοικητικών δομών.
- Μεταφορά εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.

Η εκτίμηση θεωρείται μετριοπαθής δεδομένου ότι, ενδεικτικά, έρευνα του ΙΟΒΕ υπολογίζει εξοικονόμηση 380 εκ. ευρώ μόνο από τον πρώτο χρόνο της πλήρους εφαρμογής της ηλεκτρονικής υπογραφής στο δημόσιο.

Η υπολογισθείσα εξοικονόμηση μπορεί να επιτευχθεί με την περικοπή 200 εκ. ευρώ τον δεύτερο χρόνο, επιπλέον 400 εκ. ευρώ τον τρίτο χρόνο και επιπλέον 800 εκ. ευρώ τον τέταρτο χρόνο.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Εξοικονόμηση 1,4 δις ευρώ τον τέταρτο χρόνο.
- Μείωση του χρόνου που απαιτείται για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- Καθιέρωση μιας κουλτούρας που εκτιμά την απόδοση.
- Σημαντική βελτίωση της διαφάνειας και της κατάταξης της χώρας σε σχετικούς δείκτες (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα).

11. Ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα

Εκτιμάται ότι μπορεί να επιτευχθεί εξοικονόμηση 550 εκ. ευρώ τον τέταρτο χρόνο μέσω της εφαρμογής προγραμμάτων outsourcing για την εκτέλεση έργων που σήμερα υλοποιούνται από δημόσιους φορείς. Πεδία εφαρμογής στα οποία υπάρχει τεχνογνωσία στον ιδιωτικό τομέα είναι αυτά που αφορούν υποστηρικτικές αρμοδιότητες και δομές οι οποίες συνιστούν και το 40% των αρμοδιοτήτων του δημοσίου. Η εκτίμηση θεωρείται ιδιαίτερα μετριοπαθής.

Ενδεικτικά, και δεδομένου του χρόνου που απαιτείται για την απόδοση των συγκεκριμένων μέτρων, η υπολογισθείσα εξοικονόμηση μπορεί να επιτευχθεί με την περικοπή 150 εκ. ευρώ τον τρίτο χρόνο και επιπλέον 400 εκ. ευρώ τον τέταρτο χρόνο.

Εκτιμώμενη επίδραση

- Εξοικονόμηση 550 εκ. ευρώ τον τέταρτο χρόνο.

Ο Παναγιώτης Λιαργκόβας είναι καθηγητής Οικονομικών στο Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, τέως επικεφαλής του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής και μέλος του Επιστημονικού Συμβουλίου του ΚΕΦίΜ. Το ΚΕΦίΜ και ο κ. Λιαργκόβας ευχαριστούν θερμά όλες και όλους όσοι με τη συμμετοχή τους στα workshop που πραγματοποιήθηκαν κατά την προετοιμασία της ανά χείρας μελέτης την εμπλούτισαν διατυπώνοντας επιμέρους προτάσεις πολιτικής και άκρως εποικοδομητική κριτική.

Αναφορές

Abbas, S.A. (2013), 'Dealing with high debt in an era of low growth', Staff Discussion Note 13/7., IMF.

Alesina Alberto, Roberto Perotti (1995), 'Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries', NBER Working Paper No. 5214.

Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1996), 'Income distribution, political instability, and investment', *European Economic Review* 40(6): 1203-1228.

Alesina, Alberto and Roberto Perotti (1997), 'Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects', IMF Staff Papers, vol. 44, issue 2, 210-248.

Alesina, Alberto and Ardagna, Silvia (2009), 'Large changes in fiscal policies: Taxes versus spending', NBER Working Paper No 15438.

Arin, K.P. Chimelrova, Vierra et al (2011), 'Why are corrupt countries less successful in consolidating their budgets?', *Journal of Public Economics*, 95, 521-530.

Andrle, M., J.C. Bluedorn, L. Eyraud, T. Kinda, P. Koeva Brooks, G. Schwartz and A. Weber (2015), "Reforming Fiscal Governance in the European Union", IMF Staff Discussion Notes No. 15/9.

Ayuso i Casals, J. (2012), "National Expenditure Rules – Why, How and When", European Economic Papers 473, DG ECFIN, European Commission.

Claeys, G., Z. Darvas and Á . Leandro (2016), "A proposal to revive the European Fiscal Framework", Bruegel Policy Contribution, March.

Coibion, O., Y. Gorodnichenko and M. Ulate (2017), "The Cyclical Sensitivity in Estimates of Potential Output", NBER Working Paper 23580, July.

Giavazzi Francesco, Marco Pagano Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries NBER Working Paper No. 3372 Issued in May 1990

Hawkesworth, I., Bergvall, D., Emery, R. and Wehner, J. (2008), 'Budgeting in Greece', OECD *Journal of Budgeting*, vol. 8, pp 70-119.

Holm-Hadulla, F., S. Hauptmeier and P. Rother (2012), "The impact of expenditure rules on budgetary discipline over the cycle", *Applied Economics* 44(25): 3287-3296.

International Monetary Fund (2006), Report on the Observance of Standards and Codes, Fiscal Transparency Module, Greece, Washington D.C.

OECD (2002), "Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol, 1.

Vraniali, E. (2010), 'Rethinking public financial management and budgeting in Greece: time to reboot?', GreeSE Paper No. 37, Hellenic Observatory, London School of Economics, UK.

Αργείτης Γιώργος, Νάσος Κορατζάνης, Δημήτρης Παϊταρίδης, Κώστας Πασσάς και Χρήστος Πιέρρος (2018), Η α(υτα)πάτη των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής της Ελλάδας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Ράπανος Βασίλης Θ. (2007), 'Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα Κείμενο εργασίας, Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Αθήνα.

Πηγές

http://www.oecd.org/

http://www.pbo.gr/el-gr/

ΕΛΛΑΔΑ 2021
Αιζέντα για την ελευθερία και την ευημερία

Στέγη Μάρκου Δραγούμη
Μαιζώνος 38, Αθήνα
T: +30 210 523 8373
www.kefim.org
info@kefim.org
facebook.com/kefim.org.gr/
twitter.com/kefimgr
youtube.com/c/ΚεΦιΜΜάρκοςΔραγούμης