



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**

**UNIVERSITY OF PIRAEUS**

**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΘΕΜΑ : « Οι δημόσιες δαπάνες και το τραπεζικό σύστημα ως  
μοχλός οικονομικής ανάπτυξης : μια θεωρητική προσέγγιση »**

**ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΦΟΙΤΗΤΗ : ΕΛΙΣΣΑΒΕΤ ΚΟΥΒΕΛΗ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ : ΣΤΑΜΑΤΙΝΑ ΧΑΤΖΗΔΗΜΑ**



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ**  
**ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»**

---

**ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, του Πανεπιστημίου Πειραιώς, «Δίκαιο και Οικονομία» με τίτλο **«Οι δημόσιες δαπάνες και το τραπεζικό σύστημα ως μοχλός οικονομικής ανάπτυξης : μια θεωρητική προσέγγιση»** έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας, αναφέρονται στο σύνολό τους, κάνοντας πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου.

Αθήνα, 2017

**Πανεπιστήμιο Πειραιώς**

**Σχολή Οικονομικών, Επιχειρηματικών και Διεθνών Σπουδών**

**Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δίκαιο και Οικονομία»**

**© 2016 – All rights reserved**

Απαγορεύεται η αντιγραφή, η αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς το συγγραφέα. Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν το συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευτεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Πανεπιστημίου Πειραιά.

### **ΑΦΙΕΡΩΣΗ**

«Αφιερώνω την εργασία ετούτη πρώτιστα στην κόρη μου, η οποία, κατά τη σύνταξή της, νοσηλευόταν στη Μονάδα Εντατικής Νοσηλείας Νεογνών του Μαιευτηρίου Μητέρα, γεννημένη πρόωρα στις 3 Ιουλίου 2016. Επίσης, στον αγαπημένο μου άντρα για την υποστήριξή του στην πρόοδο της προσπάθειάς μου».

### **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

«Ευχαριστώ θερμά τη Διευθύντρια της Νομικής Υπηρεσίας της «Τράπεζας Πειραιώς Α.Ε.», όπου εργάζομαι, κα Αγαλίδου Παρασκευή, για την έμπρακτη καθοδήγησή της στη δημιουργία της διπλωματικής εργασίας μου».

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	1
-----------------------	---

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄ 1. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ**

<b>1.1</b> Έννοια δημοσίων δαπανών και διακρίσεις .....	2
<b>1.2</b> Ταξινόμηση δημοσίων δαπανών : οικονομικό - λειτουργικό - διοικητικό κριτήριο .....	3

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄ 2. ΑΥΞΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ**

<b>2.1</b> Θεωρίες αύξησης δημοσίων δαπανών .....	5
<b>2.1.1</b> Θεωρία της συνεχούς αύξησης των δημοσίων δαπανών (Νόμος του Wagner)..	5
<b>2.1.2</b> Θεωρία της κλιμακωτής αύξησης των δημοσίων δαπανών .....	6
<b>2.2</b> Μηχανισμός πολιτικής διαδικασίας για τη διενέργεια δημοσίων δαπανών – ατέλειες..	7
<b>2.3</b> Σύστημα προϋπολογισμού λειτουργίας ή προγραμμάτων –εισαγωγή στην Ελλάδα...	10

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄ 3. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ**

<b>3.1</b> Δημόσιος δανεισμός .....	12
<b>3.1.1</b> Διακρίσεις δημοσίου δανείου .....	12
<b>3.1.2</b> Μορφές δανείου Ελληνικού Δημοσίου .....	18
<b>3.2</b> Εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης.....	25
<b>3.2.1</b> Εξωτερικός δανεισμός .....	25
<b>3.2.2</b> Ξένες επενδύσεις .....	27
<b>3.2.3</b> Ξένη βοήθεια .....	28
<b>3.3</b> Φορολογία .....	29
<b>3.3.1</b> Οι οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες του φόρου.....	30
<b>3.3.2</b> Σύγκριση δημοσίου δανείου και φόρου : κλασική / σύγχρονη / ρεαλιστική αντίληψη.....	33

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄ 4. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΧΡΕΟΣ**

<b>4.1</b> Επισκόπηση .....	41
<b>4.2</b> Το βάρος του δημοσίου χρέους .....	41
<b>4.2.1</b> Άποψη Lerner .....	42

4.2.2 Νεοκλασικό υπόδειγμα .....	43
----------------------------------	----

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄ 5. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

5.1 Φορολογικές στρεβλώσεις .....	43
5.2 Παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα .....	45

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄ 6. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

6.1 Εισαγωγή .....	46
6.2 Συμβολή του τραπεζικού συστήματος στην ανάπτυξη της οικονομίας .....	48

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄ 7. ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΔΑΝΕΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΕΠ**

7.1 Νομικό πλαίσιο .....	48
7.2 Περιεχόμενο της σύμβασης δανείου .....	53

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄ 8. ΒΙΩΣΙΜΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΕ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ JESSICA)**

8.1 Πρωτοβουλία προγράμματος Jessica .....	57
8.2 Λειτουργία προγράμματος Jessica .....	59
8.3 Το Jessica στην Ελλάδα .....	61

<b>9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b> .....	70
------------------------------	----

<b>ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	71
-----------------------------------	----

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Κάθε κράτος επιλέγει μια συγκεκριμένη δημοσιονομική πολιτική για να επιτύχει μια σειρά στόχων όπως η κινητοποίηση των παραγωγικών μέσων για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών, η καταπολέμηση του πληθωρισμού, η υποβοήθηση της οικονομικής ανάπτυξης και η άμβλυνση των οικονομικών ανισοτήτων στη διανομή του εισοδήματος. Για την επίτευξη αυτών των σκοπών χρησιμοποιεί διάφορα μέσα, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων δαπανών. Οι πόροι για τις δημόσιες δαπάνες αναζητούνται κυρίως από τη φορολογία και το δανεισμό. Ωστόσο, η βραδύτητα που χαρακτηρίζει, κατά γενική ομολογία, την εφαρμογή του δημόσιου σχεδιασμού στη χώρα μας προς ικανοποίηση των ανωτέρω σκοπών δρα αντιπαραγωγικά και ανασταλτικά στην οικονομική ανάκαμψη και πορεία αυτής. Αναφέεται, λοιπόν, η ανάγκη εντονότερης συμμετοχής του πιστωτικού συστήματος στη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών, με τη αρωγή του ευρωπαϊκού πλαισίου για την ενίσχυση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

### 1. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ

#### 1.1 Έννοια δημοσίων δαπανών και διακρίσεις

Χαρακτηριστικό γνώρισμα των δημοσίων αγαθών είναι ότι σε αντίθεση με τα ιδιωτικά αγαθά κατά κανόνα είναι αδιαίρετα, με την έννοια ότι δεν μπορούν να διαιρεθούν και να διατεθούν χωριστά για την ικανοποίηση των ατομικών αναγκών κάθε προσώπου που κατοικοεδρεύει σε συγκεκριμένο κράτος. Αυτό σημαίνει ότι όταν τα αγαθά αυτά διατίθενται για μια κατηγορία πολιτών, γίνονται αυτομάτως διαθέσιμα προς όλους τους πολίτες, ανεξάρτητα από τη φοροδοτική τους ικανότητα, ασχέτως από το αν ορισμένοι από αυτούς δεν είναι διατεθειμένοι να καταβάλλουν το αντίτιμό τους. Τα δημόσια αγαθά προορίζονται να ικανοποιήσουν τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου. Τέτοιες ανάγκες είναι π.χ. η εθνική άμυνα, η δημόσια τάξη, η δικαιοσύνη κ.α. Η χρηματοδότηση της σχετικής δαπάνης καλύπτεται με κρατικά κυρίως έσοδα.

Σύμφωνα με τις πάγιες θέσεις της δημοσιονομικής επιστήμης τα δημόσια αγαθά διακρίνονται σε αμιγώς δημόσια αγαθά και στα μη αμιγώς δημόσια αγαθά. Για το χαρακτηρισμό ενός αγαθού ως αμιγώς δημόσιου θα πρέπει να πληρούνται οι εξής δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, το δημόσιο αγαθό δεν είναι ανταγωνιστικό ως προς την κατανάλωση και υπάρχει αδυναμία για την ιδιοποίησή του. Αυτό σημαίνει ότι τα δημόσια αγαθά από τη στιγμή που προσφέρονται είναι εξίσου διαθέσιμα για όλα τα πρόσωπα του κοινωνικού συνόλου, η δε κατανάλωσή τους από ένα άτομο δεν εμποδίζει την κατανάλωσή τους από περισσότερα πρόσωπα και δεν αυξάνει με τον τρόπο αυτό το κόστος της παροχής τους. Επομένως, προκειμένου κάποιος να αποκτήσει κάποιο όφελος από ένα δημόσιο αγαθό δεν είναι αναγκαίο να το ιδιοποιηθεί. Δεύτερον, δεν είναι δυνατό να αποκλεισθούν από την κατανάλωση ενός δημόσιου αγαθού όσοι αρνούνται να καταβάλλουν τίμημα που να αντισταθμίζει την αξία των ωφελειών που αποκομίζουν από την κατανάλωσή του.

Μη αμιγώς δημόσια αγαθά είναι εκείνα από τα οποία ελλείπει ένα από τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια ενός αμιγούς δημόσιου αγαθού. Δηλαδή, τη μη ανταγωνιστικότητα και τη μη δυνατότητα αποκλεισμού όσων δεν διατίθενται να καταβάλλουν τίμημα για την απόλαυση αυτών. Ειδικότερα, τα μη αμιγώς δημόσια αγαθά είναι δυνατό να διακριθούν περαιτέρω στα αγαθά που δεν είναι ανταγωνιστικά στην κατανάλωση, αλλά είναι επιδεκτικά αποκλεισμού και στα αγαθά που είναι μεν ανταγωνιστικά στην κατανάλωση, αλλά δεν είναι επιδεκτικά αποκλεισμού.



Ενδεικτικό παράδειγμα της πρώτης κατηγορίας μη αμιγώς δημοσίων αγαθών αποτελούν οι οδικές υποδομές (δρόμοι, γέφυρες, τούνελ κλπ), όταν χρησιμοποιούνται από τους οδηγούς αυτοκινήτων σε ώρες κυκλοφορίας που δεν υπάρχει συνωστισμός. Στις περιπτώσεις αυτές είναι δυνατός ο αποκλεισμός εκείνων των οδηγών που θέλουν να κάνουν χρήση του αγαθού των οδικών υποδομών χωρίς να καταβάλλουν το σχετικό τίμημα π.χ. με την επιβολή διοδίων. Στη δεύτερη περίπτωση υπάγονται αγαθά ανταγωνιστικά, π.χ. συνωστισμός σε δημόσιο αναγνωστήριο, αλλά δεν είναι δυνατή η είσπραξη τιμής από τη διάθεσή τους, ως προσπάθεια αποκλεισμού από τη χρήση τους.

## **1.2 Ταξινόμηση δημοσίων δαπανών : οικονομικό - λειτουργικό - διοικητικό κριτήριο**

Η ταξινόμηση με βάση το *οικονομικό κριτήριο* διακρίνει τις δημόσιες δαπάνες σε δύο κατηγορίες : στις δαπάνες για αγορά αγαθών και υπηρεσιών και στις δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές.

Τις αγορές των αγαθών και υπηρεσιών ενεργεί το κράτος με διμερείς συμβάσεις από τον ιδιωτικό τομέα και με αντάλλαγμα. Με αυτό τον τρόπο τα αγαθά και υπηρεσίες που αποκτώνται από το κράτος μεταφέρονται από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα. Με τις δαπάνες αυτές το κράτος συμβάλλει στην άμεση απασχόληση των μέσων παραγωγής και στη δημιουργία απασχόλησης. Για παράδειγμα, για την κατασκευή ενός δημόσιου έργου, λ.χ. ενός σχολικού κτηρίου, το κράτος μισθώνει τις υπηρεσίες μηχανικών και εργατών, αγοράζει υλικά (τσιμέντο, σίδερα), χρησιμοποιεί μηχανολογικό εξοπλισμό κτλ. Οι εν λόγω δαπάνες συμβάλλουν άμεσα στην παραγωγή αγαθών (δημόσια σχολεία, δρόμοι κ.α.), στην απασχόληση μέσων παραγωγής (υπηρεσίες εργατών, μηχανικών κ.α.) και στην απόκτηση εισοδημάτων από τα χρησιμοποιούμενα μέσα παραγωγής (μισθοί, κέρδη επιχειρήσεων που παράγουν τα κατασκευαστικά υλικά κ.α.).

Δημόσιες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές είναι εκείνες που διενεργεί το κράτος προς ιδιωτικούς φορείς ή προς ξένες χώρες μονομερώς και χωρίς αντάλλαγμα. Αυτές διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, σε δαπάνες με τη μορφή των τρεχουσών μεταβιβάσεων ή μεταβιβάσεων εισοδήματος και σε δαπάνες με τη μορφή μεταβίβασης κεφαλαίου. Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται π.χ. οι δαπάνες για συντάξεις, επιδόματα ανεργίας, επιδοτήσεις προς ιδιωτικές επιχειρήσεις κτλ. Οι εν λόγω μεταβιβαστικές πληρωμές γίνονται κυρίως για την άσκηση κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, τα δε έσοδα για την πραγματοποίηση αυτών προέρχονται από τη φορολογία και βαρύνουν τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού. Με τον τρόπο αυτό πραγματοποιείται μετάθεση ενός ποσού αγοραστικής δύναμης από ένα τμήμα του πληθυσμού σε

άλλο (από τους φορολογούμενους στους επιδοτούμενους). Επομένως, δεν μειώνεται το εθνικό εισόδημα.

Οι δαπάνες με την μορφή μεταβίβασης κεφαλαίου – δεύτερη κατηγορία μεταβιβαστικών πληρωμών – συνίστανται συνήθως στην κάλυψη με επιδότηση του Δημοσίου ενός μέρους της δαπάνης που απαιτείται για την κατασκευή ενός παραγωγικού έργου μιας ιδιωτικής επιχείρησης, με στόχο την ανάπτυξη αυτής. Με τον τρόπο αυτό μειώνεται το κόστος μιας εμπορικής ή γεωργικής επιχείρησης για την αγορά του οικοπέδου, την κατασκευή των εγκαταστάσεων, την προμήθεια του μηχανικού εξοπλισμού της κτλ. Στην μορφή αυτής της επιδότησης υπάγονται και οι μονομερείς χρηματικές μεταβιβάσεις που ενεργεί το κράτος στο εξωτερικό. Τέτοιες μεταβιβάσεις αποτελούν εκείνες που προορίζονται για την εξόφληση εξωτερικών δημόσιων δανείων, για τη βοήθεια προς ξένες χώρες, για την καταβολή των εισφορών από τη συμμετοχή του κράτους σε διεθνείς οργανισμούς, π.χ. ΝΑΤΟ, Ε.Ε. κτλ.

Σύμφωνα με τις σύγχρονες αντιλήψεις του παρεμβατικού κράτους, οι δημόσιες δαπάνες δεν πρέπει να προορίζονται αποκλειστικά για τη λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών του κράτους, αλλά και για την ικανοποίηση του συνόλου των στόχων της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής αυτού. Η ταξινόμηση, λοιπόν, με βάση το *λειτουργικό κριτήριο* είναι εκείνη που γίνεται με βάση την κοινωνική ανάγκη που καλύπτουν ή τον ειδικότερο σκοπό που εξυπηρετούν. Στην κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται οι δαπάνες για την εθνική άμυνα, την απονομή δικαιοσύνης, οι δαπάνες για υπηρεσίες κοινωνικού κράτους (παιδεία, υγεία, ασφάλιση), οι δαπάνες για υπηρεσίες κοινωνικής ωφέλειας (κατασκευή και συντήρηση οδικών υποδομών, έργων αποχέτευσης), κοινωνικές δαπάνες για υπηρεσίες οικονομικής φύσης (αντιπλημμυρικά έργα, αρδευτικά έργα, έρευνα υπεδάφους, ενέργεια).

Τέλος, η πιο παραδοσιακή διάκριση των δημοσίων δαπανών συντελείται σύμφωνα με το *διοικητικό κριτήριο*. Πρόκειται για τη διάκριση των δαπανών που γίνεται με βάση το δημόσιο φορέα στον οποίο ανήκουν. Έτσι, οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται σε δαπάνες της κεντρικής διοίκησης (υπουργεία, γενικές διευθύνσεις), της τοπικής αυτοδιοίκησης, της Βουλής, των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, κτλ.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

### 2. ΑΥΞΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

#### 2.1 Θεωρίες αύξησης δημοσίων δαπανών

##### 2.1.1 *Θεωρία της συνεχούς αύξησης των δημοσίων δαπανών (Νόμος του Wagner)*

Ο Γερμανός οικονομολόγος A. Wagner ήταν αυτός που διατύπωσε τη θεωρία του σχετικά με το φαινόμενο και τα αίτια της συνεχούς αύξησης των δημοσίων δαπανών, γνωστή στη δημοσιονομική θεωρία με την ονομασία «νόμος της αύξουσας επέκτασης της οικονομικής δράσης του Δημοσίου».

Σύμφωνα με την εν λόγω θεωρία, σε μια αναπτυσσόμενη οικονομία ο δημόσιος τομέας αναπτύσσεται ταχύτερα και αυξάνεται περισσότερο σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα. Οι βασικοί λόγοι που συντέλεσαν στην εξέλιξη αυτή είναι οι εξής :

*Πρώτον*, η αύξηση των δημόσιων διοικητικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών ασφαλείας, εφόσον οι ιδιωτικές δραστηριότητες υποκαθίστανται από δημόσιες. Η αύξηση των δημοσίων δραστηριοτήτων οφείλεται στην πολυπλοκότητα των νομικών σχέσεων που προκάλεσε η οικονομική ανάπτυξη και η εκβιομηχάνιση των χωρών. Στην παραπάνω εξέλιξη συνέβαλε και η αύξηση, καθώς και η συγκέντρωση του πληθυσμού των χωρών στα μεγάλα αστικά κέντρα. Όπως ειδικότερα έχει παρατηρηθεί, η αστικοποίηση του πληθυσμού μιας χώρας έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των δημοσίων δαπανών, καθώς η διαβίωση του πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα απαιτεί αναλογικά μεγαλύτερες δαπάνες π.χ. για εγκαταστάσεις ύδρευσης, αποχέτευσης κτλ σε σχέση με τη διαβίωση στην ύπαιθρο.

*Δεύτερον*, η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος και η μεταβολή των καταναλωτικών προτύπων. Η οικονομική ανάπτυξη συμβάλλει στην αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Η αύξηση αυτή, πέραν από τα επίπεδα όπου καλύπτονται βασικές ανάγκες, συνεπάγεται την αλλαγή των καταναλωτικών προτύπων. Όταν αυξάνεται το εισόδημα, ολοένα και μεγαλύτερο ποσοστό από το συνολικό εισόδημα που καταναλώνεται διατίθεται σε μη βασικά είδη κατανάλωσης, όπως τα διαρκή καταναλωτικά αγαθά, τα ταξίδια, η διασκέδαση και οι κάθε είδους υπηρεσίες. Η ονομασία "αγαθά πολιτισμού" που δίνεται στα είδη της κατηγορίας αυτής πραγματικά αποδίδει τη φύση τους. Το χαρακτηριστικό των περισσότερων μη βασικών ειδών κατανάλωσης είναι ότι η εισοδηματική ελαστικότητα ζήτησης των αγαθών αυτών είναι μεγαλύτερη από τη μονάδα. Αυτό σημαίνει πως όταν αυξάνει το εισόδημα, η ζήτηση για μη βασικά είδη κατανάλωσης αυξάνει

αναλογικά περισσότερο με την αύξηση του εισοδήματος. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί εύλογα ότι τα περισσότερα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες ανήκουν στην κατηγορία των αγαθών πολιτισμού. Ελάχιστες δημόσιες υπηρεσίες, όπως είναι η δημόσια τάξη και ασφάλεια, θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν αγαθά πρώτης ανάγκης. Η εκπαίδευση, οι υπηρεσίες υγείας, οι μεγάλοι αυτοκινητόδρομοι, αποτελούν αγαθά πολιτισμού. Αυτό σημαίνει ότι όταν αυξάνει το εισόδημα των καταναλωτών, η ζήτησή τους για υπηρεσίες εκπαίδευσης, δημοσίας υγείας κ.τ.λ. αυξάνει αναλογικά περισσότερο από την αύξηση του εισοδήματος. Κατά συνέπεια και οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει να αυξάνονται αναλογικά περισσότερο από την αύξηση του εισοδήματος, εφόσον η πολιτική εξουσία, παρακολουθώντας τις προτιμήσεις των ιδιωτών, ικανοποιεί την αυξανόμενη ζήτηση για τα αγαθά αυτά.

*Τρίτον*, οι μεταβολές στην τεχνολογία και την οργάνωση της παραγωγής και διανομής. Η τεχνολογική πρόοδος και οι μεταβολές στην οργάνωση της παραγωγής και διανομής αποτελούν προϋποθέσεις, αλλά και συνέπεια της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής προόδου. Τόσο όμως οι τεχνολογικές εξελίξεις όσο και οι μεταβολές στην οργάνωση της παραγωγής συνεπάγονται συνήθως αύξηση των δημοσίων δαπανών.

*Τέταρτον*, η αύξηση της δραστηριότητας του Δημοσίου για τον έλεγχο των μονοπωλίων, τα οποία δημιουργούνται στο μέτρο που αυξάνει η οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας και δεν ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

### **2.1.2 Θεωρία της κλιμακωτής αύξησης των δημοσίων δαπανών**

Σύμφωνα με τη θεωρία της κλιμακωτής αύξησης των δημοσίων δαπανών που διατύπωσαν οι Αμερικανοί οικονομολόγοι Peacock και Wiseman, το μέγεθος του δημοσίου τομέα είτε δεν αυξάνεται είτε αυξάνεται περιορισμένα σε ομαλές περιόδους. Και αυτό γιατί σε ομαλές περιόδους η επέκταση των δημοσίων δαπανών περιορίζεται από το όριο της φορολογικής επιβάρυνσης που ανέχεται η κοινωνία και δεν επιτρέπει στις κυβερνήσεις να αυξάνουν τη φορολογία στο ύψος των προτιμήσεών τους. Αντίθετα, σε περιόδους κοινωνικών αναταραχών, π.χ. πόλεμοι, οικονομικές κρίσεις, φυσικές καταστροφές από σεισμούς, πυρκαγιές κλπ, το κράτος μπορεί να αυξήσει τα φορολογικά του έσοδα για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αυτών αναγκών χωρίς σοβαρές αντιδράσεις από τους πολίτες, καθώς οι πολίτες ενός κράτους είναι διατεθειμένοι να καταβάλλουν πολύ μεγαλύτερα ποσά φόρων που είναι αναγκαία για τη χρηματοδότηση των εκτάκτων αυτών δαπανών. Με άλλα λόγια, οι κοινωνικές αναταραχές μετατοπίζουν προς τα πάνω το ανώτατο ανεκτό όριο της φορολογικής επιβάρυνσης από την κοινωνία. Όταν όμως παρέλθουν

οι περίοδοι των κοινωνικών αναταραχών και επανέλθει το κράτος στην ομαλή κατάσταση, συνήθως το ύψος της φορολογίας δεν επανέρχεται στο κανονικό επίπεδο που είχε διαμορφωθεί πριν την αναταραχή. Με τον τρόπο αυτό, το Δημόσιο εκμεταλλεύεται το νέο ανεκτό από την κοινωνία όριο φορολογικής επιβάρυνσης και εισπράττει έσοδα με τα οποία μπορεί να ικανοποιήσει δημόσιες ανάγκες που θεωρούνταν επιθυμητές από τους πολίτες πριν από την εκδήλωση του εκτάκτου γεγονότος αλλά δεν ήταν δυνατό να ικανοποιηθούν γιατί αντέβαιναν στο ανεκτό όριο της φορολογικής επιβάρυνσης.

Στην αύξηση των δημοσίων δαπανών μετά την παρέλευση της κοινωνικής αναταραχής συμβάλλει επίσης το γεγονός ότι το έκτακτο γεγονός της κοινωνικής αναταραχής επιτρέπει και υποχρεώνει τους δημόσιους φορείς να εξετάζουν με μεγαλύτερη προσοχή τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και να διαπιστώνουν την αναγκαιότητα ορισμένων αναγκών που δεν είχαν μέχρι τότε ικανοποιηθεί. Εξάλλου, η εν λόγω κοινωνική διαταραχή μπορεί να οδηγήσει σε πρόσθετες δαπάνες, οι οποίες καθίστανται διαρκείς μετά την πάροδο αυτής, όπως η καταβολή αναπηρικών συντάξεων, οι δαπάνες για πολεμικές επανορθώσεις κ.α.

## **2.2 Μηχανισμός πολιτικής διαδικασίας για τη διενέργεια δημοσίων δαπανών - ατέλειες**

Ως γνωστό, κατά την ικανοποίηση των ιδιωτικών αναγκών εφαρμόζονται οι κανόνες της αγοράς. Δηλαδή μια ιδιωτική επιχείρηση, προκειμένου να αποφασίσει τη μέθοδο παραγωγής που θα χρησιμοποιήσει για την παραγωγή ενός αγαθού, σε ποια ποσότητα και ποιότητα, σε ποια τιμή και σε ποιον θα το διαθέσει, θα οδηγηθεί από τους κανόνες της αγοράς, δηλαδή από την προσφορά και τη ζήτηση. Εξάλλου, τη δραστηριότητα των ιδιωτικών επιχειρήσεων διέπει η βασική οικονομική αρχή, δηλαδή η μεγιστοποίηση της ιδιωτικής ωφέλειας με όσο το δυνατόν λιγότερα διαθέσιμα μέσα.

Αντίθετα, κατά την παραγωγή και διάθεση των δημοσίων αγαθών, το Δημόσιο ενεργεί με κριτήριο την δημοσιονομική αρχή της παραγωγικότητας και της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας. Πράγματι, κατά την παραγωγική δραστηριότητα του Δημοσίου δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί το κριτήριο του κέρδους, καθώς τα αμιγή δημόσια αγαθά, όπως είναι π.χ. η εθνική άμυνα, η δικαιοσύνη, η αστυνόμευση κτλ είναι αδιαίρετα και επομένως δεν είναι δυνατόν να εξατομικευτούν ούτε να εκτιμηθούν σε χρήμα. Για το λόγο αυτό παρέχονται δωρεάν. Το πρόβλημα όμως που προκύπτει κατά την παραγωγή των δημοσίων αγαθών είναι η ορθή εκτίμηση του κοινωνικού οφέλους που θα προκύψει από ορισμένη δαπάνη και η σύγκριση μεταξύ του

οφέλους αυτού και του κόστους, προκειμένου να καθορισθεί το άριστο επίπεδο των επί μέρους δημοσίων δαπανών και του μεγίστου δυνατού αποτελέσματος που θα προκύψει από αυτές.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, επειδή ο μηχανισμός των τιμών δεν μπορεί να λειτουργήσει ικανοποιητικά στο δημόσιο τομέα, οι αποφάσεις των δημοσίων φορέων για την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών λαμβάνονται μέσω του μηχανισμού της πολιτικής διαδικασίας. Δηλαδή, το είδος του αγαθού που θα παραχθεί, η ποσότητα αυτού καθώς και οι μέθοδοι που θα χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη του κόστους καθορίζονται με τη διαδικασία του πολιτικού μηχανισμού.

Στα κράτη με δημοκρατικό πολίτευμα, οι αποφάσεις λαμβάνονται με τη δημοκρατική διαδικασία της επιλογής με ψηφοφορία. Η επιλογή μπορεί να γίνει με άμεσο τρόπο, δηλαδή απευθείας από το λαό (π.χ. με δημοψήφισμα) ή με έμμεσο τρόπο, δηλαδή από τους αντιπροσώπους του λαού που εκλέγονται από αυτόν (Κοινοβούλιο, Κυβέρνηση). Από τα παραπάνω προκύπτει ότι κατά την λήψη αποφάσεων σύμφωνα με το μηχανισμό της πολιτικής διαδικασίας, λαμβάνουν μέρος οι εξής τρεις ομάδες : η Κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο και οι πολίτες.

Εξάλλου, τα Συντάγματα των κρατών με δημοκρατικό πολίτευμα έχουν περιλάβει διατάξεις, με τις οποίες καθιερώνεται η αρχή της ισότητας της ψήφου των πολιτών που έχουν δικαίωμα του εκλέγειν, δηλαδή η ισότητα της πολιτικής ψήφου. Επομένως, η πλειοψηφία των πολιτών είναι εκείνη που θα επηρεάσει κυρίως τη λήψη αποφάσεων κατά την παραγωγή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Η κατανομή αυτή των πολιτικών ψήφων διαφέρει από την κατανομή των «χρηματικών ψήφων», δηλαδή των ψήφων με τις οποίες λαμβάνονται οι αποφάσεις στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα και η οποία εξαρτάται από τη διανομή του εισοδήματος μεταξύ των πολιτών. Επομένως, στον ιδιωτικό τομέα τα πλουσιότερα άτομα με τον μηχανισμό των τιμών επηρεάζουν περισσότερο τις αποφάσεις που λαμβάνονται σχετικά με το είδος και την ποσότητα του αγαθού που θα παραχθεί σε σχέση με τα πτωχότερα άτομα, καθώς τα πρώτα διαθέτουν μεγαλύτερη αγοραστική δύναμη και μπορούν να συμβάλουν στην αύξηση της ενεργού ζήτησης, που στη συνέχεια επηρεάζει την παραγωγή και την κατανομή των πόρων.

Η εφαρμογή στην πράξη του μηχανισμού της πολιτικής διαδικασίας κατά τη λήψη αποφάσεων παρουσιάζει ορισμένες ατέλειες, οι σπουδαιότερες από τις οποίες είναι οι εξής : Κατά την παραγωγή των δημοσίων αγαθών είναι αδύνατη η μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους, με αποτέλεσμα συνήθως να παράγεται μεγαλύτερη ή μικρότερη ποσότητα από την αναγκαία. Η ατέλεια αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι ο μεμονωμένος υποψήφιος δεν έχει τη δυνατότητα να επιλέξει την επωφελέστερη γι' αυτόν δαπάνη με τη σύγκριση του οφέλους που θα αποκομίσει από αυτήν και του κόστους στο οποίο θα υποβληθεί με την καταβολή του αναγκαίου για την πραγματοποίηση της δαπάνης φόρου. Άλλωστε, κάθε δαπάνη εμφανίζεται στον κρατικό

προϋπολογισμό, ο οποίος ψηφίζεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία από το Κοινοβούλιο και όχι από μεμονωμένο βουλευτή, με τον οποίο συνδέονται προσωπικά οι μεμονωμένοι ψηφοφόροι.

Μια άλλη ατέλεια του πολιτικού μηχανισμού συνίσταται στο γεγονός ότι οι παράγοντες που εμπλέκονται σε αυτόν, δηλαδή οι ψηφοφόροι, η Βουλή και η Κυβέρνηση, δεν είναι από τεχνική άποψη εφικτό να εξακριβώνουν το ατομικό όφελος και το κόστος κάθε δαπάνης που θα προκύψει για κάθε πολίτη. Ειδικότερα, κατά την κατάρτιση και ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού δε θα ήταν δυνατό να ληφθούν υπόψη, ακόμη και αν ήταν γνωστές, οι εκτιμήσεις κάθε πολίτη όσον αφορά το ατομικό όφελος και το ατομικό κόστος κάθε δημόσιας δαπάνης.

Οι ατέλειες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα, κάθε πολίτης να καταναλώνει τις διάφορες υπηρεσίες που προέρχονται από το κράτος σε ποσότητα είτε μεγαλύτερη είτε μικρότερη από εκείνη που θα ήταν αναγκαία για την επίτευξη της μέγιστης προσωπικής ικανοποίησης αυτού. Αυτό, όμως, δεν συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα, όπου η ποσότητα παραγωγής κάθε αγαθού ανταποκρίνεται μέσω του μηχανισμού των τιμών στη ζήτηση των κατ' ιδία ατόμων.

Μια επίσης βασική αδυναμία του πολιτικού μηχανισμού είναι εκείνη που οφείλεται στην κακή λειτουργία αυτού, καθώς και στις κοινωνιολογικές συνθήκες που επικρατούν σε διάφορες χώρες. Ειδικότερα, η κακή λειτουργία του πολιτικού μηχανισμού μπορεί να οφείλεται στο γεγονός ότι η κυβέρνηση μιας χώρας, η οποία δια του υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών καταρτίζει το τελικό σχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και το Κοινοβούλιο το οποίο συμμετέχει δια των επιτροπών του στην κατάρτιση του σχεδίου αλλά και έχει τον τελικό λόγο στο στάδιο ψηφίσεως του προϋπολογισμού, συχνά δέχονται πιέσεις διαφορετικού περιεχομένου από οργανωμένες κοινωνικά ομάδες. Αποτέλεσμα αυτών των πιέσεων είναι ότι πολλές φορές η κατανομή των δαπανών κατά γεωγραφική περιοχή και κοινωνική ομάδα γίνεται με κριτήρια τα συμφέροντα των κοινωνικών ομάδων και όχι του κοινωνικού συνόλου. Δηλαδή, με τον τρόπο αυτό κατανομή των δημοσίων δαπανών τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου θυσιάζονται υπέρ των συμφερόντων των οργανωμένων κοινωνικών ομάδων.

Ένας ακόμη λόγος της κακής λειτουργίας του πολιτικού μηχανισμού οφείλεται στο γεγονός ότι το Κοινοβούλιο, κατά το στάδιο επεξεργασίας του σχεδίου του προϋπολογισμού μέσω επιτροπών αλλά και κατά το στάδιο ψηφίσεως αυτού, δεν είναι πάντοτε σε θέση να ασκήσει αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο, καθώς τα μέλη αυτού δε διαθέτουν συνήθως τις απαιτούμενες τεχνικές γνώσεις. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι να εκδηλώνεται δημοκρατικό έλλειμμα κατά τα διάφορα στάδια εγκρίσεως των δαπανών του προϋπολογισμού.

Συνέπεια της κατάστασης αυτής είναι η αντίστοιχη αύξηση της εξουσίας του κυβερνητικού τομέα ενός κράτους, ο οποίος διαθέτει υπαλλήλους με ειδικές τεχνικές γνώσεις και πείρα, και επομένως είναι σε θέση να γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες του υπουργείου και της

υπηρεσίας όπου υπηρετούν. Βέβαια, ο αρμόδιος Υπουργός κατά την κατάρτιση του τελικού σχεδίου του προϋπολογισμού έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα να σταθμίζει τις επιμέρους ανάγκες του κάθε υπουργείου και ενδεχομένως να περικόπτει ορισμένες από αυτές, όταν τις κρίνει μη αναγκαίες. Ωστόσο, κατά τη στάθμιση αυτή είναι υποχρεωμένος να λαμβάνει υπόψη του τις προτάσεις των προϊσταμένων των τομέων της διοικήσεως, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις δε συγκλίνουν με τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου.

### **2.3 Σύστημα προϋπολογισμού λειτουργίας ή προγραμμάτων**

Για να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο της κακής διαχείρισης των δημοσίων δαπανών και κυρίως για να επιτευχθεί η μεγιστοποίηση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος από τη διενέργεια μιας δημόσιας δαπάνης, τα ανεπτυγμένα κράτη μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο εγκατέλειψαν το παραδοσιακό σύστημα των προϋπολογισμών κονδυλίων και καταρτίζουν πλέον τους ετήσιους προϋπολογισμούς τους με βάση το σύγχρονο «σύστημα του προϋπολογισμού λειτουργίας ή προγραμμάτων».

Σύμφωνα με το εν λόγω σύστημα, ο ετήσιος προϋπολογισμός εντάσσεται σε ένα μακροπρόθεσμο πρόγραμμα σχεδιασμού των κυβερνητικών δραστηριοτήτων και σε ένα προγραμματισμό συγκεκριμένων εργασιών ενός κράτους. Ο προγραμματισμός περιλαμβάνει την ανάλυση της σχέσεως μεταξύ των διατεθειμένων κονδυλίων και του επιθυμητού αποτελέσματος.

Η δραστηριότητα κάθε υπουργείου ταξινομείται σε προγράμματα, τα οποία διασπώνται περαιτέρω σε υποκατηγορίες. Κάθε λειτουργία ή πρόγραμμα περιλαμβάνει τις κρατικές δραστηριότητες που επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό, π.χ. την προστασία του περιβάλλοντος, την εξάλειψη της φτώχειας κτλ. Σε κάθε πρόγραμμα είναι δυνατό να συμμετέχουν περισσότερα υπουργεία.

Με την εφαρμογή του συστήματος προγραμμάτων παρέχεται η δυνατότητα στους φορολογούμενους να γνωρίζουν το αποτέλεσμα και τον προορισμό των φόρων που καταβάλλουν. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται διαφάνεια όσον αφορά στον τρόπο διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και περιορίζονται οι σπατάλες.

Μέχρι και το 2007, οι αρμόδιες υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους της χώρας μας κατά την κατάρτιση και εκτέλεση των ετήσιων δημοσιονομικών νόμων του κρατικού προϋπολογισμού ακολουθούσαν το κλασικό σύστημα της διάκρισης σε Τακτικό Προϋπολογισμό και σε Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Περαιτέρω δε, ο μεν Τ.Π. αναλύοταν σε προϋπολογισμό κονδυλίων, ο δε Π.Δ.Ε. σε προϋπολογισμό έργων.



Όπως όμως απέδειξε η δημοσιονομική πρακτική της χώρας μας, αλλά και άλλων κρατών καθώς και διεθνών οργανισμών, το σύστημα αυτό παρουσίαζε βασικά μειονεκτήματα και δεν ανταποκρινόταν πλέον στις σύγχρονες ανάγκες της δημοσιονομικής πολιτικής που συνίστανται : στην απαίτηση των πολιτών για διαφάνεια και αποτελεσματική διαχείριση των εθνικών πόρων, στη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων σύμφωνα με τα προγράμματα σταθερότητας που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο στα κράτη μέλη της Ευρωζώνης κτλ.

Μεταξύ των αδυναμιών πρωτεύουσα θέση κατέχουν οι εξής : η ασάφεια όσον αφορά στην απεικόνιση των πολιτικών και των δράσεων του κράτους που χρηματοδοτούνται, καθώς και των φορέων που τις εκτελούν, η έλλειψη συντονισμού και η δημιουργία σπατάλης στις περιπτώσεις που περισσότεροι από ένας φορείς εμπλέκονται ως συναρμόδιοι για την υλοποίηση ορισμένων κρατικών πολιτικών, η έλλειψη επαρκούς αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από τις δημόσιες πολιτικές και γενικά η μη σύνδεση των δαπανών με τα αποτελέσματα που επιδιώκει κάθε πολιτική.

Προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αδυναμίες αυτές, η Ελλάδα, ακολουθώντας το παράδειγμα άλλων χωρών, άρχισε ήδη από το 2005 να επεξεργάζεται ένα σύγχρονο σύστημα αποτύπωσης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Πρόκειται για το σύστημα «Προϋπολογισμού Προγραμμάτων».

Σύμφωνα με το εν λόγω σύστημα, οι δημόσιες δαπάνες κατατάσσονται σε κατηγορίες με βάση ορισμένα κριτήρια σε τρία ή περισσότερα επίπεδα ως εξής : σε πρώτο επίπεδο με βάση τις βασικές πολιτικές ή τους τομείς που εξυπηρετούνται, π.χ. περιβάλλον, δικαιοσύνη κτλ. Σε δεύτερο επίπεδο με βάση τα προγράμματα που εξυπηρετούν την κάθε πολιτική. Περαιτέρω κάθε πρόγραμμα αναλύεται σε δράσεις, που αποτελούν και το τελευταίο επίπεδο εξειδίκευσης του κάθε προγράμματος.

Σε κάθε πρόγραμμα καταγράφονται όλοι οι πόροι που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων του. Σε όλα τα επίπεδα του συστήματος τίθενται στόχοι και ενδεχομένως κατάλληλοι μετρήσιμοι δείκτες που να επιτρέπουν την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, προκειμένου να αξιολογηθούν τα αποτελέσματα των κρατικών δράσεων.

Εξάλλου, σημαντικές αλλαγές επέρχονται στη διαχείριση των δημοσιονομικών δαπανών. Για παράδειγμα, ορίζονται διαχειριστές των προγραμμάτων (Υπουργοί, Γενικοί Γραμματείς κτλ) που καθίστανται υπεύθυνοι και υπόλογοι για την επίτευξη των στόχων του κάθε προγράμματος. Προβλέπεται συνεχής παρακολούθηση και έλεγχος της εκτέλεσης του προγράμματος από το Υπουργείο Οικονομικών και το Κοινοβούλιο. Παρέχεται η δυνατότητα εκπόνησης πολυετούς προγραμματισμού των δημοσίων δαπανών, που θα συμπληρώνεται με σαφή αιτιολογία όσον αφορά στην ανάγκη συνέχισης ή διακοπής ενός προγράμματος. Προάγεται ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών από έλεγχο νομιμότητας σε έλεγχο σκοπιμότητας.

Βασικά πλεονεκτήματα του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι ότι οι μεν φορολογούμενοι πολίτες γνωρίζουν πού διατίθενται οι δημόσιοι πόροι και επομένως περιορίζεται η φοροδιαφυγή, οι δε δημόσιοι λειτουργοί γνωρίζουν το στόχο που εξυπηρετεί η εργασία τους και αποκτούν κίνητρα για τη βελτίωση της απόδοσής τους. Γενικά, η εφαρμογή του συστήματος αυτού έχει ως αποτέλεσμα την παροχή υψηλότερου επιπέδου δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες.

Βέβαια, η επίτευξη της εισαγωγής του προϋπολογισμού προγραμμάτων προϋποθέτει την πλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, όπως είναι η συναίνεση και η ισχυρή βούληση τόσο της νομοθετικής όσο και της εκτελεστικής εξουσίας, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας ελέγχου των δημοσιονομικών υπηρεσιών, η υιοθέτηση σύγχρονων λογιστικών προτύπων και λογιστικού συστήματος από το Δημόσιο κτλ.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄**

### **3. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ**

#### **3.1 Εσωτερικός δημόσιος δανεισμός**

##### **3.1.1 Διακρίσεις δημοσίου δανείου**

*Εσωτερικά – Εξωτερικά*

Σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη στη δημοσιονομική επιστήμη, τα δημόσια δάνεια διακρίνονται σε εσωτερικά και εξωτερικά με βάση τα κριτήρια του τόπου εκδόσεως και του είδους του νομίσματος στο οποίο εκδίδονται οι σχετικοί τίτλοι. Ειδικότερα, σύμφωνα με την άποψη αυτή, εσωτερικά είναι τα δημόσια δάνεια που εκδίδονται στο εσωτερικό της χώρας και στο εθνικό νόμισμα της χώρας αυτής. Εξωτερικά δε είναι τα δημόσια δάνεια που εκδίδονται στο εξωτερικό μιας χώρας και σε αλλοδαπό νόμισμα. Στις περιπτώσεις μάλιστα, που ένα δημόσιο δάνειο εκδίδεται σε περισσότερες χώρες της αλλοδαπής και σε περισσότερα του ενός αλλοδαπά νομίσματα, χαρακτηρίζεται ειδικότερα ως διεθνές δάνειο.

Κατά κανόνα, στα δάνεια που εκδίδονται στο εσωτερικό μιας χώρας συμμετέχει η εθνική αποταμίευση της χώρας αυτής, δηλαδή η αποταμίευση των φυσικών και νομικών προσώπων που έχουν την εθνικότητα της χώρας που τα εκδίδει. Δεν αποκλείεται, όμως, εφόσον δεν υπάρχουν σχετικοί νομικοί περιορισμοί, και οι αλλοδαποί αποταμιευτές να αγοράσουν τίτλους δημοσίων

δανείων που εκδίδονται στη χώρα αυτή, αν κρίνουν ελκυστικούς τους όρους του δανείου αυτού. Όσον αφορά στις περιπτώσεις αυτές, ο Καθηγητής Π. Δερτιλής υποστήριξε την άποψη ότι το κριτήριο του τόπου της εκδόσεως δεν είναι ασφαλές για το χαρακτηρισμό ενός δανείου ως εσωτερικού ή εξωτερικού, γιατί η εθνική αποταμίευση μιας χώρας συμμετέχει στο δημόσιο δανεισμό μιας άλλης χώρας. Για να χαρακτηριστεί ένα δημόσιο δάνειο ως εσωτερικό ή εξωτερικό, ο Καθηγητής Π. Δερτιλής πρότεινε ως ασφαλέστερο κριτήριο τη γεωγραφική κατανομή των τίτλων. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, εσωτερικό θεωρείται ένα δάνειο όταν μια χώρα αποκτά κεφάλαια από το εσωτερικό, οι δε τίτλοι του δανείου ανήκουν σε πολίτες της χώρας αυτής. Στις περιπτώσεις που μια χώρα αποκτά κεφάλαια από το εξωτερικό και οι τίτλοι του δανείου ανήκουν σε αλλοδαπούς πολίτες το δάνειο χαρακτηρίζεται ως εξωτερικό. Και το κριτήριο αυτό, όμως, για το χαρακτηρισμό ενός δανείου ως εσωτερικού ή εξωτερικού, παρουσιάζει πολλές αδυναμίες· και αυτό γιατί είναι εξαιρετικά δύσκολο να εξακριβωθεί σε δεδομένη στιγμή η γεωγραφική κατανομή των τίτλων ενός δημόσιου δανείου, δεδομένου ότι η εθνικότητα των κομιστών των τίτλων είναι δυνατό να μεταβληθεί μεταξύ του χρόνου εκδόσεως και λήξεως αυτών, με τη μεταβίβαση των τίτλων στη δευτερογενή αγορά. Προκειμένου να μειωθούν οι αδυναμίες αυτές του κριτηρίου της γεωγραφικής κατανομής των τίτλων, ο Καθηγητής Π. Δερτιλής είχε προτείνει ως ένδειξη του καθορισμού της γεωγραφικής κατανομής των τίτλων ενός δημοσίου δανείου, το ποσοστό που αντιπροσωπεύει σε κάθε χώρα το ποσό των εξαργυρωμένων σε αυτήν τοκομεριδίων.

Κατά γενικό κανόνα, οι οικονομολόγοι χρησιμοποιούν ως κριτήριο διακρίσεως των δημοσίων δανείων σε εσωτερικά και εξωτερικά την προέλευση των κεφαλαίων με τα οποία αγοράζονται οι τίτλοι. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, εσωτερικά θεωρούνται τα δημόσια δάνεια, των οποίων οι τίτλοι αγοράζονται με κεφάλαια προελεύσεως εσωτερικού, ενώ εξωτερικά είναι τα δημόσια δάνεια, των οποίων οι τίτλοι αγοράζονται με κεφάλαια προελεύσεως εξωτερικού.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η διάκριση των δημοσίων δανείων σε εσωτερικά και εξωτερικά, με βάση το κριτήριο του τόπου εκδόσεως, ενδιαφέρει κυρίως τους νομικούς, γιατί από τον τόπο εκδόσεως ενός δημοσίου δανείου εξαρτάται και το εφαρμοστέο στα δάνεια αυτά δίκαιο. Έτσι, τα μεν εσωτερικά δάνεια μιας χώρας διέπονται από διατάξεις του εσωτερικού δικαίου της χώρας αυτής. Αντίθετα, τα εξωτερικά δάνεια μιας χώρας, ανάλογα με το εάν συνομολογούνται με αλλοδαπές τράπεζες ή με άλλα κράτη και με διεθνή πιστωτικά ιδρύματα, διέπονται αντίστοιχα από διατάξεις του δικαίου μιας άλλης χώρας ή από διατάξεις του δημόσιου διεθνούς δικαίου. Επομένως, οι διαφορές που προκύπτουν μεταξύ του κράτους – οφειλέτη και των κομιστών των τίτλων από τα εσωτερικά δημόσια δάνεια επιλύονται από τα εθνικά δικαστήρια της χώρας εκδόσεως. Οι δε αντίστοιχες διαφορές που προκύπτουν από τα εξωτερικά δημόσια δάνεια μιας χώρας επιλύονται, κατά κανόνα, είτε από τα δικαστήρια της αλλοδαπής χώρας στην οποία εκδόθηκαν, είτε από διεθνή δικαιοδοτικά όργανα.

Αλλά ούτε και το είδος του νομίσματος, στο οποίο συνομολογείται ένα δημόσιο δάνειο, αποτελεί πλέον ασφαλές κριτήριο για τη διάκριση ενός δημόσιου δανείου σε εσωτερικό και εξωτερικό από νομικής άποψης. Γιατί δεν αποκλείεται το εσωτερικό δίκαιο μιας χώρας να επιτρέπει τη σύναψη ενός δανείου στη χώρα αυτή σε αλλοδαπό νόμισμα. Το δάνειο αυτό θα χαρακτηριστεί ως εσωτερικό, από νομικής άποψης, εφόσον θα διέπεται από διατάξεις του δικαίου της χώρας εκδόσεως. Ήδη με τις διατάξεις του άρθρου 31 Ν. 1914/1990, όπως διαμορφώθηκε μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 24 Ν. 2166/1993, παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό Οικονομικών να εκδίδει ομολογιακά δάνεια στην Ελλάδα σε ξένο συνάλλαγμα. Η δε δυνατότητα αυτή διευκολύνθηκε ιδιαίτερα μετά την πλήρη απελευθέρωση της κινήσεως των κεφαλαίων μεταξύ της Ελλάδος και των άλλων κρατών – μελών της Ε.Ε.

### *Αναγκαστικό δημόσιο δάνειο*

Σε εξαιρετικές και πολύ σπάνιες περιπτώσεις, κυρίως σε περιόδους πολέμου ή σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης, το Κράτος προκειμένου να αποκτήσει τα αναγκαία έσοδα για την ικανοποίηση των εκτάκτων και ανεπίδεκτων αναβολής αναγκών του, προσφεύγει στην έκδοση αναγκαστικού δημόσιου δανείου.

Ως αναγκαστικό δημόσιο δάνειο είναι δυνατό να ορισθεί η αναγκαστική χρηματική εισφορά των πολιτών προς το Κράτος, με τη μονομερή υπόσχεση του Κράτους ότι θα επιστρέψει στους δανειστές του το κεφάλαιο του δανείου και θα καταβάλλει σε αυτούς και ένα ποσό, συνήθως μειωμένου, τόκου.

Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν τα συνθετικά στοιχεία της έννοιας του αναγκαστικού δημόσιου δανείου που είναι τα εξής :

- Ο αναγκαστικός και, επομένως, μη συμβατικός χαρακτήρας της χρηματικής παροχής των ιδιωτών προς το κράτος.
- Η ύπαρξη ειδικής αντιπαροχής, που συνίσταται στη μονομερή υπόσχεση του κράτους να επιστρέψει στους δανειστές του το κεφάλαιο του δανείου και να καταβάλει σε αυτούς και ένα ποσό συνήθως μειωμένου τόκου.
- Ο σκοπός του αναγκαστικού δημόσιου δανείου είναι η κάλυψη μιας επιτακτικής έκτακτης και ανεπίδεκτης αναβολής δημόσιας ανάγκης.
- Το Κράτος προσφεύγει στην έκδοση του αναγκαστικού δημόσιου δανείου, στις περιπτώσεις που υπάρχει αδυναμία εξευρέσεως των αναγκαίων δημοσίων εσόδων με την επιβολή π.χ. μιας έκτακτης φορολογίας λόγω ανυπαρξίας φορολογητέας ύλης ή όταν η έκδοση ενός εκούσιου δημόσιου δανείου δεν θα απέδιδε τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, λόγω της απροθυμίας των ιδιωτών να εγγραφούν σε ένα τέτοιο δάνειο.

Τα αναγκαστικά δημόσια δάνεια εκδίδονται μόνο στο εσωτερικό μιας χώρας, δηλαδή είναι πάντοτε εσωτερικά δημόσια δάνεια. Αντίθετα, αναγκαστικά δημόσια δάνεια δεν εκδίδονται στο εξωτερικό μιας χώρας, δηλαδή με τη μορφή των εξωτερικών δημόσιων δανείων. Και αυτό είναι φυσικό, γιατί ένα κράτος, λόγω της περιορισμένης χωρικής κυριαρχίας του, δεν είναι δυνατό να εξαναγκάσει τα ξένα κράτη ή τους πολίτες των κρατών αυτών, καθώς και τους διεθνείς πιστωτικούς οργανισμούς να εγγραφούν σε ένα δημόσιο δάνειο που εκδίδει. Μια τέτοια ενέργεια ενός κράτους θα παραβίαζε τους κανόνες του δημοσίου διεθνούς δικαίου, εφόσον θα ισοδυναμούσε με την παραβίαση της κυριαρχίας ενός άλλου κράτους.

### *Παραγωγικά – Καταναλωτικά*

Παραγωγικά θεωρούνται τα δημόσια δάνεια των οποίων το προϊόν προορίζεται να χρηματοδοτήσει τη διενέργεια δημοσίων επενδύσεων, από τις οποίες θα προκύψει αύξηση του εθνικού εισοδήματος της δανειολήπτριας χώρας. Μάλιστα υποστηρίζεται ότι η αύξηση αυτή του εθνικού εισοδήματος είναι δυνατό να προκύψει κατά τρόπο είτε άμεσο είτε έμμεσο. Για παράδειγμα, παραγωγικά δημόσια δάνεια που συντελούν στην άμεση αύξηση του εθνικού εισοδήματος αποτελούν τα δάνεια, των οποίων το προϊόν διατίθεται για την κατασκευή ενός δημοσίου έργου, όπως έργο εκμετάλλευσης ενός κοιτάσματος πετρελαίου, από την λειτουργία του οποίου αυξάνει το εθνικό εισόδημα μιας χώρας. Εξάλλου, παραγωγικά δημόσια δάνεια που να ασκούν έμμεση αυξητική επίδραση στο εθνικό εισόδημα μιας χώρας αποτελούν τα δάνεια, το προϊόν των οποίων προορίζεται για τη δαπάνη κατασκευής εθνικών δρόμων. Με τα έργα αυτά επιτυγχάνεται η σύνδεση των απομακρυσμένων γεωργικών περιοχών με τα αστικά κέντρα, οπότε θα επέλθει αύξηση της γεωργικής παραγωγής και του εθνικού εισοδήματος της χώρας.

Τα παραγωγικά δημόσια δάνεια δεν προκαλούν καθαρή επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, γιατί η δαπάνη που απαιτείται για την εξόφλησή τους (καταβολή τοκοχρεολυσίων στους κομιστές των τίτλων) εξουδετερώνεται από την αύξηση του εθνικού εισοδήματος και της φορολογητέας ύλης των κατοίκων της δανειολήπτριας χώρας, που επιτυγχάνεται χάρη στα δάνεια αυτά.

Καταναλωτικά δημόσια δάνεια θεωρούνται εκείνα των οποίων το προϊόν διατίθεται για την κάλυψη καταναλωτικών δαπανών του κράτους. Καταναλωτικές δαπάνες θεωρούνται εκείνες που δε συντελούν στην αύξηση του εθνικού εισοδήματος. Τέτοιες δαπάνες π.χ. αποτελούν οι κοινωνικές δαπάνες του κράτους που γίνονται για την ενίσχυση των χαμηλόμισθων ατόμων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες, για την κάλυψη των ελλειμμάτων των ασφαλιστικών ταμείων, οι δαπάνες που γίνονται για τον εξωραϊσμό των πόλεων, οι δαπάνες για στρατιωτικά δημόσια έργα, κλπ.

Οι καταναλωτικές δαπάνες, κατά κανόνα, προκαλούν επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, γιατί συντελούν στην αύξηση του σκέλους των εξόδων, χωρίς να έχουν αυξητική επίδραση και στο σκέλος των εσόδων αυτού.

Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η διάκριση των δημοσίων δαπανών σε παραγωγικές και καταναλωτικές δεν είναι πάντοτε εφικτή. Και αυτό γιατί μια δημόσια δαπάνη, που καλύπτεται με δημόσιο δανεισμό και που εκ πρώτης όψεως φαίνεται ως καταναλωτική, όπως π.χ. η δαπάνη για έργα υγειονομικής περίθαλψης των πολιτών, μακροχρόνια μετατρέπεται σε παραγωγική, γιατί με την αποκατάσταση της υγείας των εργαζομένων επιτυγχάνεται αύξηση της παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού και κατ' επέκταση του εθνικού εισοδήματος μιας χώρας.

### *Διαρκή ή Αορίστου χρόνου*

Ως διαρκή ή αορίστου χρόνου θεωρούνται τα δημόσια δάνεια που δεν έχουν ημερομηνία λήξεως. Σύμφωνα με την πάγια θέση της επιστήμης του δημοσιονομικού δικαίου της Γαλλίας, όπου ήταν γνωστή κατά το παρελθόν η μορφή του διαρκούς δημοσίου δανείου με τη μορφή της διαρκούς προσόδου «la rente perpetuelle», το Κράτος δεν υποχρεούται να επιστρέψει στους δανειστές του το κεφάλαιο του δανείου, αλλά απλώς υποχρεούται να τους καταβάλλει, συνήθως σε τακτά χρονικά διαστήματα, τους συμφωνηθέντες τόκους. Επομένως, οι δανειστές, κομιστές των τίτλων, δεν αποκτούν αξίωση κατά του Κράτους για την επιστροφή σε αυτούς του κεφαλαίου που του δάνεισαν, αλλά απλώς έχουν αξίωση κατά του Κράτους για την καταβολή προς αυτούς των τόκων που αποτελούν το ειδικό αντάλλαγμα της υπηρεσίας του δανείου.

Θα πρέπει δε να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τη δημοσιονομική πρακτική των κρατών, τα δημόσια δάνεια αορίστου χρόνου είναι πάντοτε εσωτερικά. Και αυτό είναι φυσικό, γιατί θα ήταν πολύ απίθανο τα κράτη να κατορθώσουν να εκδώσουν παρόμοια δάνεια στην αλλοδαπή. Εξάλλου, η έκδοση ενός διαρκούς δημοσίου δανείου προϋποθέτει αυξημένη δημόσια πίστη και σταθερότητα του νομίσματος του κράτους εκδόσεως. Οι προϋποθέσεις αυτές εξηγούν, γιατί στη χώρα μας δεν έχει τύχει ευρείας εφαρμογής η τεχνική του διαρκούς δημοσίου δανείου, αφού ούτε η δημόσια πίστη ήταν ιδιαίτερα αυξημένη ούτε το νόμισμα παρουσίαζε μεγάλη σταθερότητα. Σήμερα πάντως, ακόμη και στη Γαλλία, όπου η τεχνική αυτή το πρώτον εφαρμόστηκε, δεν εκδίδονται πλέον διαρκή δημόσια δάνεια, γιατί δε συμβιβάζονται με τις σύγχρονες συνθήκες της εθνικής και διεθνούς χρηματαγοράς.

## *Δάνεια χρεολυτικά ή ορισμένου χρόνου*

Χρεολυτικά ή ορισμένου χρόνου είναι τα δημόσια δάνεια για την εξυπηρέτηση των οποίων το κράτος υποχρεούται, σύμφωνα με τους όρους της σχετικής σύμβασης, να καταβάλλει στους κομιστές των τίτλων μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου, εφάπαξ ή σταδιακά, τόσο το κεφάλαιο του δανείου όσο και τους συμφωνηθέντες τόκους.

Τα χρεολυτικά δημόσια δάνεια, ανάλογα με τη χρονική διάρκεια μέσα στην οποία πρέπει να εξοφληθούν, διακρίνονται από δημοσιονομικής άποψης, στα βραχυπρόθεσμα, όταν η διάρκεια εξοφλήσεως κυμαίνεται μεταξύ ενός και πέντε ετών, στα μεσοπρόθεσμα, όταν η διάρκεια εξοφλήσεως κυμαίνεται μεταξύ πέντε και δέκα ετών, και στα μακροπρόθεσμα, όταν η διάρκεια εξοφλήσεως είναι πάνω από είκοσι χρόνια.

Στην κατηγορία των βραχυπρόθεσμων δανείων ανήκουν και τα δάνεια που συνιστούν το καλούμενο «κυμαινόμενο χρέος». Με τον όρο αυτό νοούνται οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνει το κράτος έναντι των τραπεζικών ιδρυμάτων ή των ιδιωτών από τη σύναψη βραχυπρόθεσμων δημόσιων δανείων διάρκειας μέχρι ενός έτους, με σκοπό να αντιμετωπίσει τα έξοδά του στις περιπτώσεις που η είσπραξη των τακτικών εσόδων από τη φορολογία καθυστερεί έναντι της προβλεπόμενης στους κρατικούς προϋπολογισμούς. Δηλαδή, το κυμαινόμενο χρέος έχει καθαρά νομισματικό χαρακτήρα και δημιουργείται με σκοπό την κάλυψη των προσωρινών ελλειμμάτων του δημοσίου ταμείου, μέχρις ότου εισπραχθούν τα τακτικά έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, δηλαδή τα έσοδα από τη φορολογία.

Σύμφωνα με την ακολουθούμενη δημοσιονομική πρακτική της χώρας μας, τα δημόσια δάνεια που εκδίδονται έχουν κυρίως βραχυπρόθεσμο ή μεσοπρόθεσμο χαρακτήρα. Το φαινόμενο δε αυτό οφείλεται στις μεγάλες δανειακές ανάγκες του Ελληνικού Δημοσίου, σε συνδυασμό με την όχι ιδιαίτερα αυξημένη δημόσια πίστη. Αλλά ούτε και κατά το παρελθόν έχουν εκδοθεί μακροπρόθεσμα δάνεια, με εξαίρεση τις περιπτώσεις των αναγκαστικών δημοσίων δανείων, των οποίων οι τίτλοι (ομολογίες) εκδόθηκαν από το Δημόσιο και παραδόθηκαν προς τους φορείς του ιδιωτικού κυρίως τομέα, αντί της άμεσης εξόφλησης των υποχρεώσεων του Δημοσίου προς αυτούς.

Αντίθετα, ιδιαίτερα αυξημένο είναι το κυμαινόμενο χρέος της χώρας μας που δημιουργήθηκε κατά τη διάρκεια κυρίως της τελευταίας εικοσαετίας από την αθρόα έκδοση εντόκων γραμματίων του Δημοσίου, διάρκειας τριών, έξι και δώδεκα μηνών, καθώς και από τις προκαταβολές της Τράπεζας της Ελλάδος προς το Ελληνικό Δημόσιο. Οι προκαταβολές αυτές ευτυχώς καταργήθηκαν από την 1-1-1994, βάσει των διατάξεων των άρθρων 104 και 104<sup>A</sup> της ΣυνΕΕ, που απαγορεύουν από την ημερομηνία αυτή τη νομισματική χρηματοδότηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στα κράτη – μέλη.

### 3.1.2 *Μορφές δανείου Ελληνικού Δημοσίου*

Οι διάφορες μορφές των δανείων του Ελληνικού Δημοσίου ρυθμίζονται σήμερα από ειδικούς πάγιους δημοσιονομικούς νόμους, με τους οποίους παρέχεται η εξουσιοδότηση στον Υπουργό των Οικονομικών να εκδίδει και να διαχειρίζεται τα δημόσια δάνεια. Ειδικότερα, όσον αφορά στα εσωτερικά δάνεια, τα μεν έντοκα γραμμάτια, τίτλοι βραχυπρόθεσμοι, διέπονται από τις διατάξεις του ΝΔ 3745/1957, τα δε ομόλογα, τίτλοι μεσομακροπρόθεσμοι, διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 62 Ν. 1642/1986 και των άρθρων 31 και 32 Ν. 1914/1990 και ειδικότερα οι τίτλοι με λογιστική μορφή (άυλοι τίτλοι) από τις διατάξεις των άρθρων 5-12 Ν. 2198/1994. Όσον αφορά τα εξωτερικά δημόσια δάνεια, μετά την κατάργηση της εκδόσεώς τους μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος από 01-01-1994, διέπονται πλέον τόσο από τις διατάξεις του ΝΔ 483/1974, όσο και από τις νεότερες διατάξεις του άρθρου 1 Ν. 2187/1994. Οι πάγιοι αυτοί εξουσιοδοτικοί νόμοι αποτελούν τη γενεσιουργό αιτία (*causa efficiens*) της πραγματοποιήσεως των δημόσιων αυτών εσόδων. Εξάλλου, όπως προκύπτει από την ερμηνεία των διατάξεων του δημοσιονομικού δικαίου της χώρας μας (άρθρο 79 παρ. 2 του Συντάγματος και το άρθρο 5 παρ.1 του Ν. 2362/1955 περί Δημοσίου Λογιστικού), τα έσοδα που πρόκειται να εισπραχθούν από την έκδοση νέων δημοσίων δανείων, καθώς και οι δαπάνες που απαιτούνται για την εξόφληση των ληξιπρόθεσμων δανείων πρέπει να περιλαμβάνονται μεταξύ των εσόδων και των εξόδων αντίστοιχα του κρατικού προϋπολογισμού. Η περίληψη δε των δημοσιονομικών αυτών μεγεθών στον ετήσιο δημοσιονομικό νόμο του κρατικού προϋπολογισμού αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση (*conditio*) της πραγματοποίησης αυτών.

Κατά τα τελευταία δέκα πέντε χρόνια, από τη δημοσιονομική διοίκηση της χώρας μας καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε με τις μεταβολές που επήλθαν στο νομικό καθεστώς των δανείων του Ελληνικού Δημοσίου να προσαρμοστεί η ελληνική πρακτική προς τα διεθνή πρότυπα και κυρίως προς την πρακτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτή διαμορφώθηκε από τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου που προβλέπει την εγκαθίδρυση μεταξύ των μελών της Ο.Ν.Ε. Ειδικότερα, από την 01-01-1994 η Τράπεζα της Ελλάδος ανεξαρτητοποιήθηκε έναντι του ευρύτερου δημόσιου τομέα και έπαυσε πλέον να χρηματοδοτεί τα ελλείμματα του ελληνικού δημοσίου με την έκδοση πληθωριστικού νομίσματος και να δανείζει στο κράτος με τη μορφή προκαταβολών. Έκτοτε, ο μόνος αρμόδιος να συνάπτει και να διαχειρίζεται όλα τα δημόσια δάνεια είναι ο Υπουργός Οικονομικών. Στα πλαίσια της προσπάθειας αυτονόμησης του Δημοσίου έναντι της Τράπεζας της Ελλάδας ιδρύθηκε το Εθνικό Θησαυροφυλάκιο, που αποτελεί υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών και στο οποίο θα φυλάσσονται πλέον τα αποθέματα του δημοσίου θησαυρού, καθώς και ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους που αποτελεί θεσμικό όργανο



εποπτευόμενο από τον Υπουργό Οικονομικών και έχει ως κύριο έργο να ενεργεί ως εντολοδόχος του ελληνικού Δημοσίου με σκοπό την έκδοση δανείων και τη διαχείριση του δημοσίου χρέους.

Σημειώνεται ότι μετά την κρίση του ελληνικού χρέους που κορυφώθηκε το 2010, η Ελλάδα ως κράτος – μέλος πλέον της Ευρωζώνης, με στόχο τη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, υποχρεώθηκε να δεχθεί τους όρους του Μνημονίου που επέβαλλε η Τρόικα (Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο). Κατά τους όρους του Μνημονίου αποφασίστηκε η παροχή προς την Ελλάδα ορισμένου ποσού έκτακτης μορφής δανείων από τα άλλα κράτη – μέλη της Ευρωζώνης και το Δ.Ν.Τ.

### *Φυσικοί και άυλοι τίτλοι*

Κατά τη σύγχρονη περίοδο, τα δάνεια του Ελληνικού Δημοσίου εκδίδονται είτε με την παραδοσιακή τους μορφή ως φυσικοί, χάρτινοι, τίτλοι, είτε ως τίτλοι με λογιστική μορφή (άυλοι τίτλοι).

Οι φυσικοί, χάρτινοι, τίτλοι αποτελούν ανώνυμα κρατικά χρεόγραφα στον κομιστή και διέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 888-900 Α.Κ. Η μόνη κατοχή του τίτλου από ένα πρόσωπο αποτελεί μαχητό τεκμήριο ότι το πρόσωπο αυτό είναι δικαιούχος του ποσού που ενσωματώνει, ακόμη και στις περιπτώσεις που ο τίτλος έχει αφαιρεθεί από τον πραγματικό δικαιούχο με κλοπή ή απώλεια. Και μόνο αν ο οφειλέτης του τίτλου αποδείξει ότι ο κομιστής δεν νομιμοποιείται στη διάθεση του τίτλου μπορεί να αρνηθεί την καταβολή σε αυτόν του οφειλόμενου ποσού από την εξόφληση του τίτλου.

Το Ελληνικό Δημόσιο με τις διατάξεις των άρθρων 5-12 Ν. 2198/1994 ακολουθώντας την πρακτική που είχε ήδη υιοθετηθεί προ πολλού στις διεθνείς χρηματαγορές, από το τέλος του 1997 άρχισε να εκδίδει δάνεια, παράλληλα με την φυσική τους μορφή, και με τη λογιστική μορφή (αποϋλοποιημένοι ή άυλοι τίτλοι), καθώς και να μετατρέπει σε λογιστικούς τους τίτλους του Δημοσίου που είχαν εκδοθεί στο παρελθόν με τη φυσική, υλική μορφή. Πρόκειται για μια μορφή τίτλων του Δημοσίου, εντόκων γραμματίων και ομολόγων, που δεν έχουν υλική υπόσταση, αλλά εκδίδονται με την τεχνική των λογιστικών ηλεκτρονικών εγγράφων στο Σύστημα Ηλεκτρονικής Παρακολούθησης των τίτλων που τηρείται στην Τράπεζα της Ελλάδος, του οποίου είναι διαχειριστής.

Οι άυλοι τίτλοι παρουσιάζουν ορισμένα πλεονεκτήματα σε σχέση με τους φυσικούς τίτλους, όσο για τους επενδυτές όσο και για το Δημόσιο και την εν γένει λειτουργία της χρηματαγοράς. Μερικά από τα πλεονεκτήματα αυτά είναι τα εξής : Αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι που τυχόν θα εκδηλώνονταν για τους επενδυτές από τυχόν κλοπή, απώλεια ή καταστροφή των φυσικών τίτλων. Μειώνεται το κόστος έκδοσης, φύλαξης και μεταβίβασης σε σχέση με τους

φυσικούς τίτλους. Παρέχεται η δυνατότητα στον επενδυτή να αποκτή ανά πάσα στιγμή αναλυτική εικόνα της κίνησης των υπολοίπων του λογαριασμού του κτλ. Επίσης, οι άυλοι τίτλοι βάσει του νομικού καθεστώτος που τους διέπει, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ενεχύρου, κατ' εξαίρεση των διατάξεων των άρθρων 1209 και 1211 του Α.Κ., τα οποία για τη σύσταση ενεχύρου απαιτούν την παράδοση κινητού υλικού πράγματος επί του οποίου συστήνεται. Μπορούν επίσης να αποτελέσουν αντικείμενο δανεισμού.

Βέβαια, ο επενδυτής κατά την αγορά των άυλων τίτλων λαμβάνει μια απόδειξη από το πιστωτικό ίδρυμα που τους διαθέτει, με την οποία μπορεί στη συνέχεια να κάνει οποιαδήποτε συναλλαγή επ' αυτών, δίνοντας σχετική εντολή στο εν λόγω πιστωτικό ίδρυμα, χωρίς καθυστέρηση και χωρίς σημαντικά έξοδα.

Στο σύστημα μετέχουν, εκτός του Δημοσίου και της Τράπεζας της Ελλάδος που είναι και διαχειριστής αυτού και άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα που αποκαλούνται φορείς. Φορείς είναι κατά κύριο λόγο οι εμπορικές τράπεζες και άλλα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας, όπως το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Οι φορείς εγγράφονται σε ένα δημόσιο δάνειο είτε για ίδιο λογαριασμό είτε για λογαριασμό τρίτων – επενδυτών πελατών τους (πρωτογενής αγορά τίτλων). Στη συνέχεια, οι τίτλοι μεταβιβάζονται στους τρίτους επενδυτές μέσω των φορέων και όχι απευθείας από το Δημόσιο (δευτερογενής αγορά τίτλων).

#### *Βραχυπρόθεσμοι τίτλοι του Ελληνικού Δημοσίου*

- *Έντοκα γραμμάτια*

Την πιο απλοποιημένη μορφή των βραχυπρόθεσμων τίτλων του Ελληνικού Δημοσίου αποτελούν τα έντοκα γραμμάτια που διέπονται από τις διατάξεις του Ν.Δ. 3745/1957. Με τη μέθοδο αυτή το Δημόσιο αντλεί προσωρινά έσοδα προκειμένου να αντιμετωπίσει τις άμεσες ανάγκες του, όταν τα τακτικά έσοδα του προϋπολογισμού από τη φορολογία παρουσιάζουν καθυστέρηση.

Η επένδυση σε έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου παρέχει το πλεονέκτημα του σχετικά χαμηλού, μέχρι μηδενικού, κινδύνου στους επενδυτές. Για το λόγο αυτό το επιτόκιο τους είναι συνήθως χαμηλότερο σε σχέση με τα επιτόκια των άυλων τίτλων του Δημοσίου. Με άλλα λόγια, στο επιτόκιο των εντόκων γραμματίων δεν ενσωματώνεται ασφάλιστρο κινδύνου.

Τα έντοκα γραμμάτια αποτελούν τίτλους του Δημοσίου που απευθύνονται κυρίως σε απλούς και όχι θεσμικούς επενδυτές. Θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι κατά κανόνα απευθύνονται σε συντηρητικούς επενδυτές, οι οποίοι επιθυμούν να αποταμιεύσουν για μικρό

χρονικό διάστημα τα χρήματά τους, αντί να τα καταθέσουν σε ταμειευτικό λογαριασμό πιστωτικών ιδρυμάτων, τραπεζών κτλ., χωρίς να διακινδυνεύουν από τις αναταράξεις της οικείας χρηματαγοράς. Με τον τρόπο αυτό οι αποταμιευτές αποκομίζουν ποσό τόκου κατά τι υψηλότερο από το απλό επιτόκιο καταθέσεων ταμειυτηρίου των πιστωτικών ιδρυμάτων και επί πλέον είναι σε θέση να αποκτήσουν το κεφάλαιο σε σύντομο χρονικό διάστημα από το χρόνο έναρξης της επένδυσης.

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό καθεστώς, η ονομαστική αξία των εντόκων γραμματίων είναι χίλια (1000) ευρώ, η δε διάρκεια αυτών είναι τρεις, εννέα και δώδεκα μήνες. Είναι δυνατό όμως να ανανεωθούν για μία μόνο φορά κατά τη λήξη τους είτε αυτομάτως, εφόσον μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής δεν προσκομισθούν για εξόφληση ή ρητή ανανέωση. Στην περίπτωση της ανανέωσης αποφέρουν τόκο για το χρονικό διάστημα από τη λήξη της κανονικής διάρκειας μέχρι τη λήξη του χρόνου ανανέωσης.

Το χαρακτηριστικό των εντόκων γραμματίων, με βάση το οποίο διακρίνονται από τους άλλους τίτλους του Δημοσίου, είναι ότι ο τόκος δεν καταβάλλεται στους κομιστές κατά τη λήξη και εξόφληση αυτών, αλλά προκαταβάλλεται κατά το χρόνο της αγοράς τους. Δηλαδή, κατά την αγορά τους ο κομιστής καταβάλλει την ονομαστική τους αξία μειωμένη κατά το ποσό των δεδουλευμένων τόκων. Για το λόγο αυτό στους τίτλους των εντόκων γραμματίων δεν είναι ενσωματωμένα τοκομερίδια. Οι δε δεδουλευμένοι τόκοι των τίτλων που έχουν λήξει και έχουν ανανεωθεί σιωπηρώς, καταβάλλονται στους δικαιούχους κατά τη λήξη του χρόνου ανανέωσής τους.

Οι αξιώσεις των κομιστών έναντι του Δημοσίου για την επιστροφή του κεφαλαίου και την καταβολή των τόκων υπόκεινται σε πενταετή παραγραφή, που αρχίζει στην περίπτωση της ανανέωσής τους από τη λήξη του χρόνου ανανέωσης αυτών.

Οι τόκοι των εντόκων γραμματίων αποτελούν εισόδημα από κινητές αξίες και φορολογούνται αυτοτελώς και με εξάντληση της φορολογικής υποχρέωσης με βάση το συντελεστή που ισχύει κατά την έκδοση των τίτλων. Δηλαδή, ο φόρος παρακρατείται στη πηγή από τα διαθέσιμα τους τίτλους πιστωτικά ιδρύματα κατά την ημερομηνία έκδοσης αυτών. Επομένως, κατά την προκαταβολή των τόκων στο δικαιούχο παρακρατείται ο φόρος στην πηγή και αποδίδεται στο δημόσιο ταμείο. Με τον τρόπο αυτό ο κομιστής των τίτλων ικανοποιεί τη φορολογική του υποχρέωση έναντι του Δημοσίου και δεν είναι υποχρεωμένος να τον εμφανίσει στην ετήσια δήλωση φορολογίας εισοδήματος μαζί με τα εισοδήματα από άλλες πηγές, προκειμένου να φορολογηθεί σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις. Μπορεί όμως να δηλώσει τα ποσά των τόκων προκειμένου να αποδείξει την προέλευση των χρημάτων για την αγορά νέου περιουσιακού στοιχείου, δηλαδή το γνωστό στη φορολογία εισοδήματος «πόθεν έσχες».

Στους τίτλους των εντόκων γραμματίων παρέχονται ορισμένα προνόμια για τον κομιστή τους από την ισχύουσα νομοθεσία, όπως η δυνατότητα σύστασης εγγυοδοτικής παρακαταθήκης για τη συμμετοχή σε δημόσιους οργανισμούς και η εξόφληση υποχρεώσεων έναντι του δημοσίου από φόρους κ.τ.λ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ενώ μέχρι το έτος 1982 τα έσοδα από τα έντοκα γραμμάτια μπορούσαν να διατεθούν μόνο για παραγωγικές δαπάνες του Δημοσίου, έκτοτε σύμφωνα με το νέο νομικό καθεστώς είναι δυνατό να διατίθενται για την κάλυψη οποιασδήποτε ανάγκης, δηλαδή είτε παραγωγικής είτε καταναλωτικής. Η πρακτική αυτή όμως δεν συμβιβάζεται με τις πάγιες θέσεις της δημοσιονομικής θεωρίας, σύμφωνα με τις οποίες τα έσοδα από δημόσιο δανεισμό πρέπει να διατίθενται για την κάλυψη παραγωγικών και όχι καταναλωτικών δαπανών του κράτους.

- *Βραχυπρόθεσμα ομόλογα*

Με τις διατάξεις του άρθρου 62 Ν. 1642/1986 παρέχεται η εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών για την έκδοση ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου διάρκειας μέχρι 5 ετών. Στα ομόλογα αυτά μπορούν να συνομολογηθούν μία ή και περισσότερες ασφαλιστικές ρήτρες και μάλιστα οι ρήτρες συναλλάγματος, τιμαριθμική ρήτρα κλπ., προκειμένου να εξασφαλιστούν οι κομιστές από την τυχόν υποτίμηση του εθνικού νομίσματος.

Σύμφωνα με την πρακτική που ακολουθήθηκε μέχρι τώρα, τα ομόλογα αυτής της κατηγορίας που έχει εκδώσει το Ελληνικό Δημόσιο είχαν διάρκεια από δύο μέχρι πέντε έτη, καθώς οι τίτλοι διάρκειας μέχρι ενός έτους εκδίδονται ήδη με τη μορφή των εντόκων γραμματίων.

Σε αντίθεση με τα έντοκα γραμμάτια, τα ομόλογα αυτής της κατηγορίας δεν είναι δυνατό να ανανεωθούν κατά τη λήξη τους.

Συνήθως, τα ομόλογα αυτά διατίθενται στην πρωτογενή αγορά τίτλων σε τιμή υπό το άρτιο μετά την διενέργεια δημοπρασίας κυρίως μεταξύ των τραπεζών και άλλων θεσμικών επενδυτών. Στη συνέχεια, τα πιστωτικά ιδρύματα διαθέτουν τα ομόλογα στη δευτερογενή αγορά τίτλων στους επενδυτές ιδιώτες.

Ο τόκος των ομολόγων καταβάλλεται ως δεδουλευμένος κάθε χρόνο με την προσκόμιση των τοκομεριδίων που είναι προσαρτημένα στον τίτλο, εκτός εάν οι τίτλοι έχουν εκδοθεί με τη λογιστική μορφή.

## *Μακροπρόθεσμοι τίτλοι του Ελληνικού Δημοσίου*

Μεταγενέστερα, με τις διατάξεις των άρθρων 31 και 32 Ν. 1914/1990, παρασχέθηκε η εξουσιοδότηση στον Υπουργό Οικονομικών να εκδίδει «μακροπρόθεσμα» ομολογιακά δάνεια, χωρίς να αναφέρεται ρητά στη διάρκεια αυτών. Αν και από την συνδυασμένη ερμηνεία των διατάξεων αυτών με τις διατάξεις του άρθρου 62 Ν. 1642/1986, θα μπορούσε να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα δάνεια της κατηγορίας αυτής θα πρέπει να έχουν διάρκεια άνω των πέντε ετών, καθώς τα δάνεια διάρκειας μέχρι πέντε ετών υπάγονται στο καθεστώς των βραχυπρόθεσμων ομολόγων, σύμφωνα με την ακολουθούμενη πρακτική της δημοσιονομικής διοίκησης, με βάση τις διατάξεις των «μακροπρόθεσμων ομολογιακών δανείων» εκδίδονται πλέον όλα τα ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου, που δεν ανήκουν σε ειδικές κατηγορίες.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό Οικονομικών να εκδίδει, εκτός από τα άλλα ομολογιακά δάνεια, και λαχειοφόρα ομολογιακά δάνεια. Ως λαχνοί των λαχειοφόρων ομολογιακών δανείων είναι δυνατό να προβλέπονται είτε χρηματικά ποσά είτε τίτλοι δανείων που εκδίδει επίσης το Δημόσιο είτε κινητά ή ακίνητα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου.

Σύμφωνα με το νομικό καθεστώς που διέπει τα εν λόγω δάνεια, το Δημόσιο μπορεί να χρησιμοποιήσει τους τίτλους αυτών για την εξόφληση υποχρεώσεων του προς φορείς του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Όπως έχει επισημανθεί προηγουμένως, η μέθοδος αυτή εξόφλησης υποχρεώσεων του Δημοσίου συνιστά την έκδοση μιας μορφής αναγκαστικού δημόσιου δανείου.

### *Ομολογιακά δάνεια*

- *Αποταμιευτικά ομόλογα*

Τα αποταμιευτικά ομόλογα είναι τίτλοι δημοσίων δανείων μικρής ονομαστικής αξίας (συνήθως εκατό ευρώ), που απευθύνονται αποκλειστικά σε μικρούς επενδυτές. Έχουν σταθερό επιτόκιο και εκδίδονται στην ονομαστική τους αξία με λογιστική μορφή. Στα ομόλογα αυτά μπορούν να επενδύσουν μόνο φυσικά πρόσωπα, κάτοικοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που έχουν Αριθμό Φορολογικού Μητρώου και μερίδα επενδυτή στο Σύστημα Άυλων Τίτλων. Το κατώτατο όριο εγγραφής ανά επενδυτή είναι χίλια ευρώ και το ανώτατο όριο καθορίζεται εκάστοτε με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών για τους Ειδικούς Τίτλους Αποταμίευσης.

Οι τίτλοι είναι αφορολόγητοι, εφόσον διακρατηθούν από τους κομιστές μέχρι τη λήξη τους. Διατίθενται στο επενδυτικό κοινό με τη μέθοδο της δημόσιας εγγραφής σε συγκεκριμένες ημερομηνίες, οι δε τόκοι καταβάλλονται κατά τη λήξη αυτών. Είναι τίτλοι βραχυπρόθεσμοι και συνήθως έχουν διάρκεια ενός ή δύο ετών. Τα ομόλογα αυτά δεν είναι διαπραγματεύσιμα στη δευτερογενή αγορά τίτλων.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι τα αποταμιευτικά ομόλογα είναι ελκυστικά για τους μικρούς επενδυτές καθώς συνδυάζουν τα πλεονεκτήματα του σχετικά υψηλά επιτοκίου, του αφορολόγητου των τόκων, του χαμηλού ελάχιστου ποσού και της συχνότητας της έκδοσής τους.

- *Ομόλογα τελικής απόδοσης ή ομόλογα χωρίς τοκομερίδιο (ZERO – COUPON)*

Τα ομόλογα τελικής απόδοσης ή αλλιώς ομόλογα χωρίς τοκομερίδια αποτελούν τίτλους βραχυπρόθεσμων ή μακροπρόθεσμων δημοσίων δανείων, οι οποίοι απευθύνονται κυρίως σε επενδυτές που επιθυμούν να επενδύσουν σε τίτλους παρόμοιους με έντοκα γραμμάτια μεγαλύτερης όμως διάρκειας. Δηλαδή, όπως και τα έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου, οι τίτλοι αυτοί δεν φέρουν τοκομερίδια, εκδίδονται σε τιμή μικρότερη από την ονομαστική τους αξία (από το άρτιο) και εξασφαλίζουν σταθερή απόδοση για όλη τη διάρκειά τους.

Η εξόφληση των τίτλων αυτών γίνεται στην ονομαστική τους αξία κατά την ημερομηνία λήξης τους. Όπως συμβαίνει και με τα έντοκα γραμμάτια, ο επενδυτής εισπράττει την απόδοση των τίτλων προκαταβολικά. Το ποσό των τόκων αυτών ισούται με τη διαφορά μεταξύ της ονομαστικής αξίας των τίτλων και του ποσού που ο επενδυτής κατέβαλε για να τα αγοράσει.

Οι τόκοι των ομολόγων (zero – coupon) φορολογούνται με βάση το συντελεστή που ισχύει κατά την έκδοσή τους. Κατά την απόκτηση των τίτλων γίνεται η παρακράτηση του φόρου επί των τόκων από τα διαθέσιμα αυτά πιστωτικά ιδρύματα.

- *Ομόλογα σταθερού επιτοκίου*

Τα ομόλογα σταθερού επιτοκίου είναι τίτλοι μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων δημοσίων δανείων, των οποίων η διάρκεια κυμαίνεται από δύο μέχρι δέκα πέντε έτη. Απευθύνονται κυρίως σε θεσμικούς επενδυτές τόσο στο εσωτερικό της χώρας όσο και στο εξωτερικό. Επίσης, αποκτώνται και από ιδιώτες επενδυτές που επιθυμούν να εξασφαλίσουν σταθερές ετήσιες αποδόσεις για μεγάλο χρονικό διάστημα. Τα ομόλογα αυτά εκδίδονται με συνθήκες νομισματικής σταθερότητας, δηλαδή όταν ο πληθωρισμός δεν υπερβαίνει τα φυσιολογικά όρια.

Οι τίτλοι αυτοί φέρουν τοκομερίδια τα οποία κάθε χρόνο αποφέρουν σταθερή απόδοση τόκων στους κομιστές τους. Εξοφλούνται στη λήξη τους και στην ονομαστική τους αξία. Σύμφωνα με την ακολουθούμενη πρακτική, τα ομόλογα αυτά εκδίδονται με διάρκεια δύο, τριών, πέντε, επτά, δέκα και δέκα πέντε ετών, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών προγραμματίζει την έκδοση ομολόγων με μεγαλύτερη διάρκεια. Τα ομόλογα σταθερού επιτοκίου εκδίδονται και διατίθενται στο επενδυτικό κοινό με δημοπρασία, από την οποία προκύπτει η μέση ετήσια απόδοσή τους.

- *Ομόλογα κυμαινόμενου επιτοκίου*

Τα ομόλογα κυμαινόμενου επιτοκίου αποτελούν τίτλους μεσοπρόθεσμων δημοσίων δανείων, διάρκειας συνήθως τριών έως επτά ετών. Απευθύνονται σε επενδυτές ιδιώτες αλλά και σε θεσμικούς επενδυτές, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό, οι οποίοι επιθυμούν να εξασφαλίσουν τις αποδόσεις που θα είναι σύμφωνες με τους όρους που επικρατούν στην οικεία χρηματαγορά. Με τους τίτλους αυτούς εξασφαλίζεται σταθερή απόδοση για τους επενδυτές σε περιόδους νομισματικής αστάθειας.

Η ονομαστική αξία των τίτλων των ομολόγων αυτών καθορίζεται σε χίλια ευρώ και εκδίδονται στην ονομαστική τους αξία, δηλαδή στο άρτιο.

### **3.2 Εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης**

Η οικονομική ενίσχυση από το εξωτερικό δύναται να λάβει τις παρακάτω μορφές : α) επίσημα αναπτυξιακά κεφάλαια (ξένη βοήθεια), β) δάνεια εμπορικών τραπεζών, γ) ξένες επενδύσεις είτε με τη μορφή των επενδύσεων χαρτοφυλακίου, είτε με τη μορφή των άμεσων ξένων επενδύσεων.

#### **3.2.1 *Εξωτερικός δανεισμός***

Ως εξωτερικός δανεισμός νοείται η μεταβίβαση αγοραστικής ισχύος από εξωτερικούς φορείς στη δανειοδοτούμενη χώρα με τον όρο ότι η τελευταία θα εξοφλήσει τα δανειακά κεφάλαια εντόκως είτε τμηματικά σε βάθος χρόνου, είτε μετά την παρέλευση μιας σταθερής περιόδου χάριτος. Ο εξωτερικός δανεισμός διακρίνεται είτε σε απευθείας χρηματοδότηση από άλλα κράτη, είτε σε προκύψαντα από έκδοση χρεογράφων με σκοπό την προσέλκυση ξένων

σε ειδικά προγράμματα. Από τις εισροές κεφαλαίων, δυνάμει του εξωτερικού δανεισμού, ένα τμήμα εξ αυτών αξιοποιείται σε απόκτηση εισαγόμενων κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και καταναλωτικών προϊόντων και ένα άλλο διατίθεται στους ιδιώτες. Στην πραγματικότητα συντελείται πώληση συναλλάγματος από το κράτος έναντι χρηματικού ανταλλάγματος, το οποίο αξιοποιείται για την δημιουργία δημοσίων αγαθών δια της εκμίσθωσης παραγωγικών συντελεστών, ήτοι μέσω παραγωγής. Ωστόσο, οι ιδιώτες δεν κινδυνεύουν από απομείωση της κατανάλωσής τους ή της επενδυτικής τους δραστηριότητας λόγω στέρησης των κεφαλαιακών τους διαθεσίμων, διότι αυτοί πλέον αξιοποιούν την αγοραστική ισχύ που κατέχουν για την εισαγωγή προϊόντων όμοια με εκείνα που θα παράγονταν με τον εξοπλισμό που κατέκτησε το Δημόσιο. Δεν επιδεινώνεται η οικονομική ζωή της σύγχρονης κοινωνίας από τον συντελούμενο εξωτερικό δανεισμό, καθότι η μεταβίβαση των μέσων παραγωγής από τους ιδιώτες στο κράτος δεν είναι υποχρεωτική. Το διαχειριστικό βάρος των δημοσίων δαπανών επικρέμεται στις μελλοντικές γενιές. Η αποδοτικότητα του εξωτερικού δανεισμού ως μέσου ικανοποίησης των δημοσίων δαπανών εξαρτάται από τη σημασία των οικονομικών και κοινωνικών αναγκών που εξυπηρετεί, από την επιρροή του στην οικονομική ανάπτυξη, αν δηλαδή σε βάθος χρόνου καθιστά μια χώρα οικονομικά πιο εύρωστη ή όχι. Εξάλλου, καθοριστικής σημασίας είναι ο τρόπος διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών. Μια οικονομία σε τροχιά ανάπτυξης είναι πιθανόν, αν ακολουθήσει τυφλά την οδό του εξωτερικού δανεισμού, να θέσει σε αδράνεια τις παραγωγικές της δυνάμεις με αποτέλεσμα να οδεύσει στο χρέος, γεγονός που επιβεβαιώνεται τις τελευταίες δεκαετίες. Έτσι, την δεκαετία του '70 ιδιωτικοποιήθηκε σημαντικά ο τρόπος διεθνούς χρηματοδότησης. Οι ισχυροί τραπεζικοί οίκοι έθεσαν σε εφαρμογή την κάλυψη χρηματοδοτικών αναγκών υποανάπτυκτων χωρών, ώστε να μπορούν πολιτικά να τις επηρεάζουν, ενώ συρρικνώθηκε η χρηματοδοτική παρέμβαση των διεθνών οργανισμών. Αξιοσημείωτα κεφάλαια κατείχαν λίγες αναπτυσσόμενες οικονομίες που κρίθηκαν οικονομικά φερέγγυες στο δανεισμό, ενώ αντιθέτως οι αναπτυσσόμενες οικονομίες που δεν έλαβαν τέτοια αναγνώριση παρέμειναν στη σφαίρα επιρροής των οργανισμών διεθνούς χρηματοδότησης, οι δε πρώτες οδηγήθηκαν σε υπέρογκα χρέη. Την ίδια στιγμή, ο υπέρμετρος εξωτερικός δανεισμός γέννησε ελλείμματα στους προϋπολογισμούς τους, με αποτέλεσμα η μείωση των εισαγωγών να καταστεί αναπόφευκτη και η ανάπτυξη να κινηθεί πτωτικά, λόγω αδυναμίας ικανοποίησης των δανειακών τους υποχρεώσεων. Έτσι, η κρίση πιστοληπτικής ικανότητας των αναπτυσσόμενων χωρών έχει κλονίσει πια τη δανειοδότησή τους από τις ιδιωτικές αγορές.



### 3.2.2 Ξένες επενδύσεις

Ο χαμηλός δείκτης αποταμίευσης στις αναπτυσσόμενες οικονομίες λόγω των καθηλωμένων εισοδημάτων, καταδεικνύει ότι δεν επαρκεί για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών, ώστε τελικά οι χρηματικές εισροές σε τέτοια κράτη ως ξένες επενδύσεις να έχει αναδειχθεί ως πρόσφορη μέθοδος ικανοποίησης των δημοσίων επενδύσεων (άμεσες επενδύσεις), αλλά και ως τρόπος κεφαλαιακής διείσδυσης από το εξωτερικό στο εσωτερικό (επενδύσεις χαρτοφυλακίου). Ως άμεση επένδυση νοείται είτε η τοποθέτηση κεφαλαιακών διαθεσίμων από μια εταιρεία με εγκατάσταση στην αλλοδαπή προς στη χώρα όπου σκοπείται η δημιουργία ενός επενδυτικού έργου, είτε η ανάμειξη της πρώτης στην επαύξηση των χρηματικών διαθεσίμων μιας εταιρικής μορφής που ήδη δραστηριοποιείται στη χώρα υποδοχής. Οι ισχυροί πολυεθνικοί όμιλοι πρωτοστατούν στη δρομολόγηση άμεσων ξένων επενδύσεων λόγω του σύγχρονου τεχνολογικού τους εξοπλισμού, τον προωθημένο σχεδιασμό αγαθών και υπηρεσιών και της αποτελεσματικής μεθόδου εξάπλωσής τους. Στοχεύουν κυρίως κράτη μέσης οικονομικής ισχύος, πρόσφορης πολιτικής και οργανωτικής σταθερότητας, με αναπτυξιακή αγορά, με εκπαιδευμένους εργαζόμενους ή με πλούσιους και οικονομικούς πλουτοπαραγωγικούς πόρους. Ο φορέας που θα πραγματοποιήσει την επένδυση είναι δυνατόν να είναι και κράτος. Επένδυση χαρτοφυλακίου σημαίνει την αγορά χρεογράφων μιας χώρας από ιδιώτες ή νομικά πρόσωπα μιας άλλης. Ωστόσο, ελλοχεύει ο κίνδυνος οι επενδύσεις χαρτοφυλακίου να καταλήξουν άκαρπες λόγω της βραχυπρόθεσμης απόδοσής τους. Για το λόγο αυτό, μόνο ένα σταθερό οικονομικά και θεσμικά περιβάλλον μπορεί να εγγυηθεί την εξέλιξη των επενδύσεων χαρτοφυλακίου σε ισχυρό παράγοντα εισροής ξένων κεφαλαίων προς μια οικονομία. Ωστόσο, η πρωτοκαθεδρία των ισχυρών πολυεθνικών εταιρειών στην υλοποίηση ξένων επενδύσεων έχει εγείρει ζητήματα ως προς το κόστος και την ωφέλειά τους. Μια χώρα που δέχεται ξένες επενδύσεις κατορθώνει να ικανοποιήσει δημοσιονομικές της ανάγκες και αποταμιευτικά κενά, καθώς και να προσελκύσει εξειδικευμένο δυναμικό για τη στελέχωση των απαιτούμενων τεχνολογικών μονάδων παραγωγής, με απώτερο στόχο την οικονομική ευμάρεια. Από την άλλη πλευρά, ένα οικονομικά ταλαντευόμενο περιβάλλον μιας χώρας μπορεί να χειροτερέψει από τη λήψη ξένων επενδύσεων, ενώ πιθανόν είναι να καλλιεργηθούν και να δυναμώσουν κοινωνικές ανισότητες σ' αυτή. Έτσι, είναι πιθανόν οι ξένες επενδύσεις να περιορίσουν την αποταμίευση και την επενδυτική δραστηριότητα στο εσωτερικό, αν δεν συντελείται παράλληλα και επανεπένδυση των κερδών τους, αν αποτελούν τροχοπέδη στην εξάπλωση των επιχειρήσεων της χώρας υποδοχής. Ενώ δηλαδή έχουν μερίδιο στην επαύξηση των δημοσίων εσόδων, την ίδια στιγμή μπορούν να ενοχοποιηθούν για την απομείωσή τους, όταν χορηγούνται σε αυτές ελαφρύνσεις φορολογικές, επιδοτήσεις, δασμολογικές εγγυήσεις κ.λπ. Επιπλέον, οι ξένες επενδύσεις ενθαρρύνουν

μετακινήσεις πληθυσμού στο εσωτερικό μιας χώρας, επιδεινώνοντας την υφιστάμενη έλλειψη ισορροπίας ανάμεσα σε αστικές περιοχές και της υπαίθρου. Ενισχύουν τους στόχους των ολίγων και καθοδηγούν τα κεφάλαια στη δημιουργία προϊόντων που αντιστοιχίζονται στις απαιτήσεις των εύπορων ομάδων, διαμορφώνοντας με τον τρόπο αυτό λανθασμένα πρότυπα κατανάλωσης. Τέλος, τα ισχυρά διεθνώς οικονομικά κέντρα έχουν την εξουσία δια της δυναμικής τους επιβολής στο εσωτερικό των κρατών να επηρεάζουν και να καθορίζουν την ασκούμενη κυβερνητική πολιτική.

### **3.2.3 Ξένη Βοήθεια**

Σε ξένη βοήθεια προσφεύγουν αναπτυσσόμενες οικονομίες κρατών που στερούνται της δυνατότητας να ικανοποιήσουν με ίδια χρήματα τις δαπάνες τους. Ως ξένη βοήθεια νοείται η οικονομική μη εμπορική ενίσχυση των υπό ανάπτυξη χωρών από ήδη αναπτυγμένες, χωρίς απευθείας οικονομική χρέωση των πρώτων, είτε ως ιδιωτική εθελοντική πρωτοβουλία είτε ως παροχή σε κρατικό επίπεδο, όπως δωρεές σε είδος, διμερείς συμφωνίες με προσοδοφόρους όρους, απαλλαγές από αξίωση οικονομικών απαιτήσεων κλπ. Οι γνώμες, ωστόσο, δίστανται για το εάν η ξένη βοήθεια συνεπάγεται περισσότερο κόστος για τη χώρα που την αποδέχεται ή μέγιστο όφελος υπέρ της. Όσοι υποστηρίζουν την εφαρμογή της ξένης βοήθειας, εστιάζουν κυρίως στο γεγονός ότι αυτή συνιστά έναν πρόσφορο τρόπο ανακατανομής των πόρων σε παγκόσμιο επίπεδο, που ενισχύει οικονομικά τις αδύναμες αναπτυξιακά χώρες. Από την άλλη πλευρά, οι επικριτές της ξένης βοήθειας προβάλλουν την θέση ότι αυτή κοιμίζει επιπρόσθετα βάρη σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο στις υποβοηθούμενες χώρες. Έτσι, είναι πιθανόν οι δωρήτριες χώρες, δια της παρεχόμενης οικονομικής ενίσχυσης στην οποία προβαίνουν, να επωφελούνται από τη σχέση εξάρτησης που μοιραία αναπτύσσεται ανάμεσα σε αυτές και τις χώρες αποδοχής, επιτυγχάνοντας έτσι οι πρώτες ευνοϊκές συμφωνίες προς ίδιον όφελος. Επιπλέον, ενυπάρχει και ο φόβος ότι η ξένη βοήθεια μπορεί να διατεθεί αλόγιστα και αναποτελεσματικά από τις κυβερνήσεις που την αποδέχονται για λογαριασμό των κρατών τους, ενώ υπάρχει η πιθανότητα η παροχή ξένης υλικής και τεχνικής βοήθειας να προσανατολιστεί στο πιο αναπτυγμένο κομμάτι της οικονομίας, γεγονός ικανό να επιφέρει ισχυρό κλονισμό στον κοινωνικό ιστό στο εσωτερικό της υποβοηθούμενης χώρας.

### 3.3 Φορολογία

Ανέκαθεν η άσκηση κρατικής εξουσίας είχε συνδεθεί με την επιβολή οικονομικών βαρών, τα οποία υπό ποικίλες ονομασίες αποτελούσαν τον αναγκαίο «τροφοδότη» για την κάλυψη των δαπανών της λειτουργίας της. Μεταξύ των πηγών άντλησης εσόδων για το κράτος κεντρική θέση έχει η φορολογία. Στη σύγχρονη εποχή το κοινωνικό κράτος έχει αυξημένες σημαντικά δαπάνες, ενώ οι λοιπές πηγές χρηματοδότησης μικρό μόνο μέρος των δαπανών αυτών μπορούν να καλύψουν. Η αναγκαία, συνεπώς, μεταβίβαση αγοραστικής δύναμης από τον ιδιωτικό τομέα στο Κράτος επιδιώκεται με αναγκαστικού χαρακτήρα μέσα, όπως ο φόρος.

Βέβαια, η φορολογία αποτελεί το βασικό μέσο μετάθεσης πόρων από την ιδιωτική οικονομία στο δημόσιο. Συγχρόνως όμως και με στόχο την άντληση κατά το δυνατό μεγαλύτερων εσόδων, το κράτος είτε κάνει χρήση της κυριαρχικής του εξουσίας, είτε χρησιμοποιεί τους κανόνες της ανταλλακτικής οικονομίας, ενώ συγχρόνως στην κάλυψη των δημοσίων αναγκών συνεισφέρουν και οι δωρεές των πολιτών.

Έτσι, στην κάλυψη των δημοσίων δαπανών συμμετέχουν, πέραν των φόρων, και τα ανταποδοτικά τέλη, τα έσοδα από την επιβολή χρηματικών κυρώσεων λόγω παραβάσεων του φορολογικού και του ποινικού δικαίου, αλλά και άλλων εν γένει ρυθμίσεων, η παράβαση των οποίων συνδέεται με χρηματικό πρόστιμο, τα έσοδα από την έκδοση αναγκαστικών ή εκουσίων δανείων, τα έσοδα από την εκμετάλλευση της δημόσιας περιουσίας.

Βέβαια, ο φόρος είναι οικονομικό φαινόμενο, συγχρόνως όμως συνιστά θεσμό του δικαίου. Για το λόγο αυτό αποτέλεσε και αποτελεί αντικείμενο επεξεργασίας, τόσο της οικονομικής όσο και της νομικής επιστήμης. Από οικονομική άποψη ο φόρος συνιστά αναγκαστικό μέσο μετάθεσης αγοραστικής δύναμης από τους ιδιωτικούς φορείς στο Δημόσιο.

Πέραν όμως αυτού, όπως ήδη επισημάνθηκε, ο φόρος αποτελεί θεσμό του δικαίου, ο οποίος συνδέεται με συγκεκριμένους περιορισμούς της κρατικής εξουσίας, όπως για παράδειγμα εκείνους που προβλέπονται στο άρθρο 78 του Συντάγματος, με συνέπεια να καθίσταται αναγκαίος ο καθορισμός της έννοιάς του, και η διαφοροποίησή του από τα λοιπά δημοσιονομικά βάρη.

Ο κλασικός ορισμός της έννοιας του φόρου διατυπώθηκε από τον G. Jese, σύμφωνα με τον οποίο « ο φόρος αποτελεί άμεση και οριστική παροχή των ιδιωτών προς τη δημόσια εξουσία, που είναι αναγκαία για την κάλυψη των δημοσίων βαρών».

Η προσέγγιση της οικονομικής επιστήμης στο φαινόμενο της φορολογίας δεν διαφέρει ουσιωδώς από τον ορισμό αυτό του G. Jese. Ο Γεωργακόπουλος προτείνει ως βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα του φόρου τα εξής δύο : πρώτον, το ότι οι φόροι αποτελούν

αναγκαστικό μέσο μετάθεσης πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα και δεύτερον, το ότι το μέσο αυτό είναι μονομερές, δηλαδή δεν συνεπάγεται αντίστοιχη ειδική αντιπαροχή των δημοσίων φορέων προς τους ιδιωτικούς. Η οικονομική αυτή οπτική δεν έρχεται σε αντίθεση με τον ορισμό του G. Jese, υπερτονίζει δε μόνο απλώς ορισμένα στοιχεία του περιοριζόμενου στο να περιγράψει κυρίως τα οικονομικά αποτελέσματα της επιβολής φορολογίας.

Φυσικά, το φαινόμενο του φόρου, συνυφασμένο άρρηκτα με το φαινόμενο του Κράτους, παρακολουθεί την εξέλιξη της περί Κράτους αντίληψης. Η μεταβολή των αντιλήψεων περί Κράτους (από το Κράτος – νυχτοφύλακας στο σύγχρονο Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, με τον έντονο παρεμβατικό χαρακτήρα του) καθιστούν αναγκαία την προσαρμογή του ορισμού του φόρου στις νέες λειτουργίες του θεσμού, καθόσον η αναφορά στη λειτουργία του ως μέσου κάλυψης των δημοσίων βαρών αποδίδει, εν μέρει τουλάχιστον, παρωχημένη αντίληψη σε σχέση με τους σκοπούς του φόρου. Επιβάλλεται συνεπώς η προσθήκη στον ορισμό του φόρου και των άλλων λειτουργιών που επιτελεί. Πέραν όμως αυτού, ποικίλα νομικά ζητήματα ανακύπτουν σε σχέση με το χαρακτήρα ορισμένων οικονομικών επιβαρύνσεων, με συνέπεια να καθίσταται αναγκαία η οριοθέτηση του εννοιολογικού περιεχομένου του φόρου.

Από τον προαναφερθέντα ορισμό του G. Jese γίνεται φανερό ότι τα στοιχεία που συνθέτουν την έννοια του φόρου είναι :

- ο χαρακτήρας του ως άμεσης χρηματικής παροχής του ιδιώτη προς το Κράτος
- το υποχρεωτικό της παροχής
- ο οριστικός χαρακτήρας της παροχής
- η «μονομέρεια» της παροχής, η έλλειψη δηλαδή ειδικού ανταλλάγματος από πλευράς Κράτους προς τον ιδιώτη
- οι λειτουργίες του : η κάλυψη δαπανών, αλλά και η επιδίωξη επίτευξης άλλων οικονομικών και κοινωνικών στόχων του σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους.

### **3.3.1** *Οι οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες του φόρου*

Σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό του φόρου, όπως διατυπώθηκε από τον G. Jese, η φορολογία έχει να επιτελέσει μια μόνο λειτουργία : την κάλυψη των δημοσίων βαρών, τη χρηματοδότηση δηλαδή μέρους τουλάχιστον των δημοσίων δαπανών. Η άποψη αυτή ήταν η κρατούσα μέχρι τις αρχές του αιώνα μας. Ο φόρος, σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, έπρεπε να είναι «ουδέτερος». Όφειλε, δηλαδή, να μεταβιβάζει από τους ιδιώτες στο κράτος τα αναγκαία για την κάλυψη των δημοσίων δαπανών μέσα, χωρίς να έχει οποιαδήποτε επίδραση στη διανομή του

εισοδήματος ή την κατανομή των μέσων παραγωγής. Η σχέση, με άλλα λόγια, των εισοδημάτων προ και μετά τη φορολόγηση έπρεπε να παραμείνει αναλλοίωτη.

Σε αντίθεση προς τη θεωρία της ουδετερότητας ου φόρου, ο A. Wagner υποστήριξε, ήδη από τα τέλη του προηγούμενου αιώνα, τη χρησιμοποίηση του φόρου ως μέσου «διόρθωσης» της σχέσης των οικονομικά ασθενέστερων προς τους οικονομικά εύρωστους πολίτες. Ο φόρος μπορεί συνεπώς να χρησιμεύει ως μέσο ρύθμισης της αναδιανομής του πλούτου. Απέφυγε όμως ο Wagner να καθορίσει το «βαθμό διόρθωσης» της σχέσης αυτής.

Εξάλλου, από τις αρχές του αιώνα μας και ιδίως ενόψει των εμπειριών του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου και της μεγάλης οικονομικής κρίσης του 1929, έγινε φανερό ότι η φιλελεύθερη οικονομία υπό την απόλυτη μορφή, που γινόταν δεκτή τον προηγούμενο αιώνα, αδυνατούσε να δώσει λύσεις στα μεγάλα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα. Η ανάγκη «παρέμβασης» του Κράτους έγινε έτσι γενικά αποδεκτή, με διαφοροποιήσεις βέβαια σε σχέση με το βαθμό της «επέμβασης» αυτής. Ειδικότερα σε σχέση με τη φορολογία, ήδη από το μεσοπόλεμο και υπό την επίδραση της κεϋνσιανής θεωρίας, άρχισε να γίνεται αποδεκτή η χρήση του φόρου ως μέσου άσκησης οικονομικής πολιτικής.

Όπως ορθά επισημαίνει ο Σ. Καράγιωργας, οι «φόροι αποτελούν ισχυρό μέσο για την αντιμετώπιση των διαταραχών του οικονομικού συστήματος», ενόψει της δυνατότητας άσκησης πίεσης στους φορολογούμενους είτε προς ενέργεια είτε προς παροχή.

Έτσι, στην επίλυση του σοβαρού προβλήματος της οικονομικής ύφεσης είναι δυνατό να έχει κάποια – όχι ασήμαντη – συμβολή και η φορολογία. Ειδικότερα, η μείωση της φορολογίας (άμεσης και έμμεσης) οδηγεί στην αύξηση της αγοραστικής δύναμης των ιδιωτών, που με τη σειρά της θα οδηγήσει στην αύξηση της ζήτησης αγαθών και μέσω αυτής στην αύξηση της παραγωγής. Με τον τρόπο αυτό και με τη λήψη και άλλων πρόσφορων οικονομικών μέτρων θα μπορέσει η οικονομία να ξεπεράσει την ύφεση στην οποία βρίσκεται.

Η φορολογία εξάλλου μπορεί να αποτελέσει μέσο για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Ειδικότερα, η φορολογική πολιτική θα πρέπει να τείνει αφενός μεν στην ενθάρρυνση του ιδιωτικού τομέα για τη δημιουργία νέων ή την επέκταση ήδη υπαρχόντων επενδύσεων (φορολογικά κίνητρα) και αφετέρου στην αποθάρρυνση κάθε μορφής μη παραγωγικής δαπάνης (φορολογικά αντικίνητρα).

Ειδικότερα για την ενθάρρυνση της αποταμιευτικής κίνησης (που θα αποτελέσει στη συνέχεια μέσο χρηματοδότησης των επενδύσεων), ο νομοθέτης μπορεί να θεσπίσει φορολογικές απαλλαγές για τα εισοδήματα από τους τόκους καταθέσεων σε Τράπεζες, από τόκους ομολογιακών δανείων κλπ ή τη μεγάλη φορολογική επιβάρυνση των μη παραγωγικών δαπανών.

Η τόνωση εξάλλου της επενδυτικής δραστηριότητας είναι δυνατό να επιδιωχθεί με την προνομιακή φορολογική μεταχείριση επιχειρήσεων που πραγματοποιούν παραγωγικές

επενδύσεις. Ήδη με το Ν. 3908/2011 για την ενίσχυση Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη, την Επιχειρηματικότητα και την Περιφερειακή Ανάπτυξη, επιδιώκεται η προώθηση της ανάπτυξης της χώρας, με την ενίσχυση των επενδύσεων, προς βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, η τεχνολογική ανάπτυξη και η περιφερειακή συνοχή, ενώ αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στην «πράσινη οικονομία». Με το άρθρο 4 του εν λόγω νόμου, καθορίζονται τα είδη ενισχύσεων, όπως οι φορολογικές απαλλαγές, που συνίστανται στην απαλλαγή από την καταβολή φόρου εισοδήματος επί των πραγματοποιούμενων προ φόρων κερδών, οι επιχορηγήσεις, που συνίστανται στη δωρεάν παροχή από το Δημόσιο χρηματικού ποσού για την κάλυψη τμήματος των δαπανών του επενδυτικού σχεδίου και οι επιδοτήσεις χρηματοδοτικής μίσθωσης, που συνίστανται στην κάλυψη από το Δημόσιο τμήματος των καταβαλλόμενων δόσεων χρηματοδοτικής μίσθωσης.

Η φορολογία, εξάλλου, μπορεί να συμβάλει σημαντικά και στην καταπολέμηση του πληθωρισμού. Ο πληθωρισμός ζήτησης (που δημιουργείται με την υπερβολική σε σχέση με την προσφορά αύξηση της ζήτησης) είναι δυνατό να αντιμετωπισθεί με τη μείωση της ζήτησης αγαθών. Στην κατεύθυνση αυτή σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξει και η φορολογική πολιτική με ρυθμίσεις που τείνουν στη μείωση της αγοραστικής δύναμης των ιδιωτών και ειδικότερα με την αύξηση των φόρων. Φυσικά, ο φορολογικός νομοθέτης οφείλει να λάβει υπόψη του τις συνέπειες της αύξησης της άμεσης και έμμεσης φορολογίας. Ειδικότερα, οι αυξήσεις στη φορολογία εισοδήματος δεν επιτρέπεται να υπερβούν το μέτρο εκείνο, που ενόψει των συνθηκών της οικονομίας, θα είχε δυσμενείς αντιδράσεις στην οικονομία της χώρας, αλλά και θα τροφοδοτούσε κοινωνικές αναταραχές και οπωσδήποτε μια τέτοια αύξηση δε θα πρέπει να πλήξει τις οικονομικά ασθενέστερες τάξεις σε βαθμό που θα τις οδηγούσε στην οικονομική εξαθλίωση. Στη σχέση εξάλλου με τους έμμεσους φόρους, οι αυξήσεις αυτές θα πρέπει να διαμορφώνονται κατά τρόπο που να πλήττεται κυρίως η πολυτελής δαπάνη και όχι η δαπάνη για είδη πρώτης ανάγκης, καθόσον η υπέρμετρη αύξηση της φορολογίας της τελευταίας κατηγορίας δε θα συμβιβαζόταν με τις αρχές της φορολογικής δικαιοσύνης και του Κοινωνικού Κράτους. Τέλος, μέσω της φορολογίας είναι δυνατό να επιδιωχθεί η «διόρθωση» του ισοζυγίου πληρωμών, με την αποθάρρυνση – μέσω της αύξησης των επιβαλλόμενων φόρων – των εισαγωγών.

Πέρα από τα παραπάνω, η φορολογία αποτελεί ένα σημαντικό μέσο που διαθέτει το Κράτος για την αντιμετώπιση του σοβαρού κοινωνικού και οικονομικού προβλήματος της ανισοκατανομής του πλούτου. Όπως και παραπάνω σημειώθηκε, τη λειτουργία αυτή του φόρου τόνισε ήδη από τα τέλη του προηγούμενου αιώνα ο Α. Wagner, που υπογράμμισε την κοινωνική αυτή λειτουργία του φόρου.

Η θέση αυτή βρήκε σχετικά γρήγορα οπαδούς μεταξύ των κυβερνήσεων διαφόρων χωρών, με συνέπεια τη μετουσίωσή της σε πράξη. Η «διόρθωση» αυτή στην κατανομή του

πλούτου είναι δυνατό να επιδιωχθεί τόσο μέσω της άμεσης, όσο και της έμμεσης φορολογίας. Στην επίτευξη του στόχου αυτού προέχουσα είναι η σημασία του φόρου εισοδήματος. Ειδικότερα η θέσπιση προοδευτικών συντελεστών στη φορολογία εισοδήματος οδηγεί στην αφαίρεση μεγαλύτερου ποσού από τους οικονομικά εύρωστους σε σχέση με τους οικονομικά ασθενέστερους πολίτες με αποτέλεσμα τη μείωση των οικονομικών ανισοτήτων. Φυσικά, ο βαθμός «διόρθωσης» των οικονομικών ανισοτήτων εξαρτάται από τη διαμόρφωση της κλίμακας των φορολογικών συντελεστών και κυρίως στα υψηλά εισοδήματα.

Στην επιδίωξη του μετριασμού των οικονομικών ανισοτήτων είναι δυνατό να συμβάλουν και οι φόροι κατανάλωσης, με τη θέσπιση της απαλλαγής των βασικών αγαθών και την επιβολή υψηλών συντελεστών στα είδη πολυτελείας, χωρίς όμως να παραβιάζονται οι ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου και ιδίως εκείνες με τις οποίες εναρμονίστηκαν οι ρυθμίσεις για το φόρο προστιθέμενης αξίας και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης.

Σε κάθε περίπτωση, βασικός σκοπός της φορολογίας παραμένει ο ταμειωτικός, ήτοι η μεταβίβαση στο Κράτος της αγοραστικής δύναμης που είναι αναγκαία για την κάλυψη μέρους τουλάχιστον των δαπανών του.

### **3.3.2 Σύγκριση δημοσίου δανείου και φόρου : κλασική / σύγχρονη / ρεαλιστική αντίληψη**

Σύμφωνα με τον *κ λ α σ σ ι κ ό* ορισμό, που έχει διατυπωθεί κατά το παρελθόν στη δημοσιονομική επιστήμη από τους εκπροσώπους της φιλελεύθερης σχολής, δημόσιο δάνειο από δημοσιονομικής άποψης είναι μια εκούσια χρηματική εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος, με την πρόσθετη συμφωνία ότι το Κράτος θα επιστρέψει στους δανειστές του το κεφάλαιο, καθώς και τους τόκους που αποτελούν το ειδικό αντάλλαγμα της υπηρεσίας του δανείου.

Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν τα συνθετικά στοιχεία της έννοιας του δημοσίου δανείου, τα οποία είναι τα εξής :

- Το νομικό στοιχείο, σύμφωνα με το οποίο το δημόσιο δάνειο αποτελεί εκούσια χρηματική εισφορά υπό την έννοια ότι το Κράτος, προκειμένου να εισπράξει δημόσια δάνεια με τη μορφή του δανείου, δεν κάνει χρήση του κυριαρχικού δικαιώματος, αλλά απευθύνεται προς τους ιδιώτες και τους προσκαλεί να προσέλθουν, αν θέλουν, να εγγραφούν στο εκδιδόμενο δάνειο. Δηλαδή, το δημόσιο δάνειο έχει συμβατικό χαρακτήρα.
- Το οικονομικό στοιχείο, σύμφωνα με το οποίο τα έσοδα που εισπράττει το Κράτος με τη μορφή του δανείου δεν έχουν οριστικό χαρακτήρα, εφόσον το Κράτος είναι υποχρεωμένο, βάσει της δανειακής σύμβασης, να επιστρέψει στους δανειστές του το κεφάλαιο, καθώς και τους

συμφωνηθέντες τόκους. Δηλαδή, με το δημόσιο δάνειο παρέχεται ειδικό αντάλλαγμα στο δανειστή.

Μοναδικός σκοπός των δημοσίων δανείων, σύμφωνα με τις επικρατούσες άλλοτε φιλελεύθερες αντιλήψεις, ήταν η κάλυψη των παραγωγικών δαπανών του Κράτους, καθώς και των εκτάκτων δαπανών που συνεπάγονται τα έκτακτα γεγονότα, π.χ. πόλεμοι κ.α. και όχι των καταναλωτικών δαπανών. Μάλιστα, επειδή τα δημόσια δάνεια προορίζονταν να καλύψουν μόνο τις έκτακτες ανάγκες του Κράτους, χαρακτηρίστηκαν ως έκτακτα δημόσια δάνεια.

Με βάση τα στοιχεία αυτά, οι κλασσικοί δημοσιονόμοι υποστήριξαν την άποψη ότι το δημόσιο δάνειο αποτελεί ένα δημόσιο έσοδο, που διαφέρει ριζικά από το φόρο.

Ειδικότερα, δέχτηκαν ότι ενώ στο δημόσιο δάνειο η χρηματική εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος έχει εκούσιο και μάλιστα συμβατικό χαρακτήρα, στο φόρο η χρηματική αυτή εισφορά έχει μονομερή και αναγκαστικό χαρακτήρα. Δηλαδή, το δημόσιο δάνειο αποτελεί κατά κανόνα εκούσια εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος, υπό την έννοια ότι το Κράτος προκειμένου να εισπράξει δημόσια έσοδα με τη μορφή του δανείου, δεν κάνει χρήση του κυριαρχικού του δικαιώματος, δηλαδή δεν ασκεί *imperium* προς τους ιδιώτες, αλλά απευθύνεται προς αυτούς και τους προσκαλεί, αν επιθυμούν, να του δανείσουν ορισμένα χρηματικά ποσά. Επομένως, στο δημόσιο δάνειο η εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος γίνεται αυθόρμητα και μάλιστα από εκείνους που επιθυμούν και έχουν τη δυνατότητα να εγγραφούν σε αυτό.

Αντίθετα, ο φόρος αποτελεί χρηματική εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος που έχει αναγκαστικό χαρακτήρα, η δε φορολογική υποχρέωση δημιουργείται άμεσα από το νόμο και οι βαρυνόμενοι με αυτόν δεν έχουν τη δυνατότητα να αρνηθούν την καταβολή του. Δηλαδή, ενώ η γενεσιουργός αιτία (*causa efficiens*) της υποχρέωσης του δανειστή είναι η σύμβαση, η γενεσιουργός αιτία της υποχρέωσης του φορολογούμενου είναι ο νόμος (*obligatio ex lege*).

Εφόσον το δημόσιο δάνειο έχει εκούσιο και συμβατικό χαρακτήρα, ο κύκλος των προσώπων που αποδέχεται να εγγραφεί σε ένα δημόσιο δάνειο είναι περιορισμένος και εξαρτάται από την επιθυμία και τη δυνατότητα αυτών. Αντίθετα, βάσει του κανόνα της καθολικότητας του φόρου, όλα τα πρόσωπα που διαθέτουν φοροδοτική ικανότητα υπόκεινται στη φορολογία.

Εξάλλου, οι κλασσικοί δημοσιονόμοι για τη διάκριση του δημόσιου δανείου από το φόρο χρησιμοποίησαν ως κριτήριο και το οικονομικό στοιχείο του ειδικού ανταλλάγματος. Ειδικότερα, δέχθηκαν ότι στο δημόσιο δάνειο η χρηματική εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος δεν έχει οριστικό χαρακτήρα, εφόσον το Κράτος, κατά κανόνα, με τη σύναψη της συμβάσεως του δανείου αναλαμβάνει την υποχρέωση να επιστρέψει στους δανειστές του το κεφάλαιο και να καταβάλει προς αυτούς και ένα ποσό τόκου που αποτελεί το αντίτιμο της υπηρεσίας του δανείου. Και μόνο κατ' εξαίρεση, κατά τη σύναψη των διαρκών δημοσίων δανείων, όπως π.χ. των δανείων που συνάπτονταν στη Γαλλία κατά το παρελθόν με τη μορφή της διαρκούς «προσόδου» (*la rente*), η



υποχρέωση τους Κράτους περιοριζόταν στην καταβολή προς τους δανειστές του μόνο του συμφωνηθέντος τόκου και όχι στην επιστροφή του κεφαλαίου. Επομένως, με τη σύναψη του δανείου όχι μόνο δεν καθίσταται πτωχότερος ο δανειστής, αλλά αντίθετα καθίσταται πλουσιότερος, εφόσον κατά τη λήξη του δανείου θα του επιστραφεί τόσο το κεφάλαιο όσο και ο τόκος. Αντίθετα, με την επιβολή του φόρου, η χρηματική παροχή των πολιτών προς του Κράτος έχει οριστικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι δεν καταβάλλεται στο φορολογούμενο ειδικό αντάλλαγμα που να αντισταθμίζει την αξία της παροχής του. Επομένως, ο φορολογούμενος καθίσταται πτωχότερος σε σχέση με την οικονομική του κατάσταση πριν την επιβολή του φόρου. Αλλά και τα έξοδα εκδόσεως και διαχειρίσεως των δημοσίων δανείων είναι πολύ περισσότερα από το κόστος βεβαιώσεως και εισπράξεως του φόρου. Πράγματι, το κόστος βεβαιώσεως και εισπράξεως του φόρου, που αντιπροσωπεύουν τα έξοδα λειτουργίας των αρμόδιων δημοσιονομικών υπηρεσιών, είναι ελάχιστο σε σχέση με την οικονομική επιβάρυνση που υφίσταται το Κράτος για την έκδοση και διαχείριση των δημοσίων δανείων και που συνίσταται στις δαπάνες των αναγκαίων διαφημίσεων από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στα έξοδα εκδόσεως και διαθέσεως των τίτλων, στις προμήθειες των μεσολαβούντων πιστωτικών ιδρυμάτων κτλ. Επομένως, από τα παραπάνω προκύπτει ότι το δημόσιο δάνειο αποτελεί πολύ πιο επαχθές δημόσιο έσοδο για το Κράτος σε σχέση με το φόρο.

Εκτός όμως από τα παραπάνω δύο κριτήρια, οι κλασσικοί δημοσιονόμοι χρησιμοποίησαν και ένα ακόμη κριτήριο για να δικαιολογήσουν την απόλυτη αντίθεση των δημοσίων δανείων από το φόρο. Πρόκειται για το δημοσιονομικό κριτήριο της βαρυνόμενης με το δημόσιο βάρος γενιάς. Ειδικότερα, υποστήριζαν ότι το δημόσιο δάνειο αποτελεί ένα μέσο μεταφοράς του δημόσιου βάρους στις μελλοντικές γενιές σε αντίθεση με το φόρο, του οποίου το δημόσιο βάρος φέρει η παρούσα γενιά. Δηλαδή, στο μέτρο που το Κράτος θα εισπράξει έσοδα από δημόσια δάνεια, η παρούσα γενιά θα απαλλαγεί από τη φορολογία. Πλην όμως το δημόσιο βάρος της εξοφλήσεως των δημοσίων δανείων του παρόντος θα το φέρουν οι μελλοντικές γενιές, οι οποίες θα υποχρεωθούν να καταβάλουν τους αναγκαίους φόρους για την εξόφληση των δανείων αυτών. Για το λόγο αυτό, οι κλασσικοί χαρακτήρισαν το δημόσιο δάνειο ως αναβλητικό φόρο. Οι απόψεις όμως αυτές των κλασσικών έχουν αμφισβητηθεί από τους αποκαλούμενους «σύγχρονους δημοσιονόμους».

Οι εκπρόσωποι των αντιλήψεων του κρατικού παρεμβατισμού ή του κοινωνικού κράτους, οι αποκαλούμενοι *σύνχρονοι δημοσιονομολόγοι*, αντέκρουσαν τις απόψεις των κλασσικών περί της απόλυτης αντίθεσης μεταξύ του δημοσίου δανείου και φόρου. Παράλληλα όμως προβάλλοντας επιχειρήματα, από τα οποία πολλά ήταν πειστικά, διατύπωσαν την άποψη ότι το δημόσιο δάνειο όχι μόνο δεν πρέπει να θεωρείται ως μια έννοια απόλυτα αντίθετη με το φόρο, αλλά ότι αποτελεί μια έννοια που, από ορισμένες απόψεις, προσομοιάζει με το φόρο.

Ειδικότερα, προκειμένου να αντικρούσουν τις θέσεις των κλασικών, οι σύγχρονοι δημοσιονομολόγοι υποστήριξαν τα εξής : Ο χαρακτηρισμός του δημοσίου δανείου ως εκούσιας και συμβατικής εισφοράς των ιδιωτών προς το Κράτος είναι υπερβολικός. Στην πραγματικότητα, το δημόσιο δάνειο δεν αποτελεί γνήσια σύμβαση, όπως η σύμβαση δανείου του ιδιωτικού δικαίου, γιατί οι αντισυμβαλλόμενοι του Κράτους ιδιώτες δεν έχουν τη δυνατότητα να διαπραγματευθούν τους όρους της συμβάσεως εφόσον καθορίζονται μονομερώς από το Κράτος. Εξάλλου, η ελευθερία της βουλήσεως των ιδιωτών να εγγραφούν σε ένα δημόσιο δάνειο δεν είναι απεριόριστη, λόγω του ψυχολογικού εξαναγκασμού που συνήθως υφίστανται οι ιδιώτες αυτοί από το Κράτος, μέσω της πολιτικής και κοινωνικής προπαγάνδας που συνήθως προηγείται από την έκδοση των δανείων, από τα κρατικά αλλά και τα ιδιωτικά μέσα μαζικής ενημέρωσης. Με τον τρόπο αυτό, αμβλύνεται η ελευθερία βουλήσεως του ιδιώτη, το δε δημόσιο δάνειο παύει να έχει αμιγώς συμβατικό χαρακτήρα και τείνει να αποκτήσει αναγκαστικό χαρακτήρα.

Σύμφωνα με τις απόψεις των σύγχρονων δημοσιονόμων, αυτοί οι ψυχολογικοί και νομικοί εξαναγκασμοί που υφίστανται οι ιδιώτες, προκειμένου να αποφασίσουν να εγγραφούν σε ένα δημόσιο δάνειο, κρίνονται αναγκαίοι, γιατί δεν είναι ορθή η αντίληψη ότι με το δημόσιο δάνειο δεν καθίσταται φτωχότερος ο δανειστής του Δημοσίου. Αντίθετα, με το δημόσιο δάνειο οι δανειστές του Δημοσίου καθίστανται φτωχότεροι και επομένως, αν δεν υπήρχαν οι εξαναγκασμοί αυτοί, δεν θα ενδιαφερόντουσαν να αγοράσουν τίτλους δημοσίων δανείων. Για να τεκμηριώσουν δε την άποψή τους αυτή, προέβαλαν το εξής επιχειρήμα : Οι εγγραφόμενοι σε ένα δημόσιο δάνειο θα χάσουν ένα μέρος ή και το σύνολο ακόμη του κεφαλαίου τους, εξαιτίας της νομισματικής υποτίμησης που κατά κανόνα εκδηλώνεται μεταξύ του χρόνου εκδόσεως και του χρόνου εξοφλήσεως του δανείου, με αποτέλεσμα η αγοραστική αξία των τίτλων του δανείου αυτού να μειωθεί ή ακόμη και να εκμηδενιστεί.

Εξάλλου, οι σύγχρονοι δημοσιονομολόγοι αντέκρουσαν και την άποψη των κλασικών, σύμφωνα με την οποία το βάρος του δημοσίου δανείου το φέρουν οι μελλοντικές γενιές. Αντίθετα, δέχθηκαν ότι το βάρος τόσο του δημοσίου δανείου όσο και του φόρου το φέρει η παρούσα γενιά, εφόσον και στις δύο αυτές περιπτώσεις πρόκειται για παρούσα μεταφορά αγοραστικής δύναμης από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα. Για να θεμελιώσουν δε αυτόν τον ισχυρισμό προέβαλαν καταρχήν τα εξής επιχειρήματα : Το βάρος των δημοσίων δανείων θα μειωθεί αισθητά στο μέλλον εξαιτίας της υποτιμήσεως του νομίσματος, που θα λάβει χώρα μεταξύ του χρόνου συνάψεως και του χρόνου εξοφλήσεως του δανείου. Άλλωστε, οι μελλοντικές γενιές θα επωφεληθούν από τα έργα που θα έχουν γίνει χάρη στα δάνεια του παρελθόντος, και με τον τρόπο αυτό θα αντισταθμιστεί το βάρος της φορολογικής επιβάρυνσης που θα υποστούν οι γενιές αυτές για την εξόφληση των δανείων.

Περαιτέρω, για να αποδείξουν την ορθότητα των παραπάνω ισχυρισμών τους, προέβησαν σε μία συνολική ανάλυση των οικονομικών αποτελεσμάτων, τόσο του φόρου όσο και του δημοσίου δανείου στην όλη εθνική οικονομία ενός Κράτους. Ειδικότερα, δέχθηκαν ότι, τόσο με την επιβολή ενός φόρου όσο και με την έκδοση ενός δημόσιου δανείου, δεν αποδυναμώνεται το σύνολο της εθνικής οικονομίας μιας χώρας, αλλά απλώς επέρχεται μία μετάθεση αγοραστικής δύναμης από τους φορολογούμενους στους κομιστές των τίτλων. Αν μάλιστα συμβεί τα πρόσωπα των φορολογούμενων να είναι και κομιστές των τίτλων, ο παραπάνω ισχυρισμός των σύγχρονων δημοσιονόμων γίνεται πιο εύκολα κατανοητός.

Όσον αφορά το είδος των δημοσίων αναγκών που ενδείκνυται να καλυφθούν με την έκδοση δημοσίων δανείων, οι σύγχρονοι δημοσιονομολόγοι απέκρουσαν την άποψη των κλασικών, σύμφωνα με την οποία με τα δημόσια δάνεια πρέπει να καλύπτονται μόνο παραγωγικές και έκτακτες ανάγκες του Κράτους. Αποδεχόμενοι μερικώς την άποψη των κλασικών, ότι ο κύριος σκοπός της εκδόσεως των δημοσίων δανείων είναι η διενέργεια κρατικών επενδύσεων, υποστήριξαν περαιτέρω ότι τα δημόσια δάνεια, όπως άλλωστε και οι φόροι, αποτελούν σήμερα ένα δραστικό δημοσιονομικό μέτρο ασκήσεως από το Κράτος οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Τέλος, οι σύγχρονοι δημοσιονόμοι εξομοίωσαν το δημόσιο δάνειο με το φόρο και από την άποψη της ασκήσεως του ίδιου αντιπληθωριστικού αποτελέσματος στην εθνική οικονομία μιας χώρας με τις δύο αυτές μορφές δημοσίων εσόδων, εφόσον τόσο με το φόρο όσο και με το δημόσιο δάνειο μειώνεται η αγοραστική δύναμη των ιδιωτών με αποτέλεσμα τη μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης.

Οι θέσεις όμως των σύγχρονων δημοσιονόμων, όσο και αν φαίνονται εκ πρώτης όψεως ορθές, κρινόμενες υπό το πρίσμα της σύγχρονης δημοσιονομικής και οικονομικής πραγματικότητας παρουσιάζουν ορισμένες αδυναμίες.

Η τρίτη, η αποκαλούμενη «*ρεαλιστική θέση*», η σχετική με τη δημοσιονομική έννοια του δημοσίου δανείου, καταρχήν αποκρούει μερικώς τους ισχυρισμούς των σύγχρονων δημοσιονομολόγων περί της εξομοιώσεως του δημοσίου δανείου με το φόρο, δεχόμενη ότι οι ισχυρισμοί αυτοί είναι υπερβολικοί. Περαιτέρω δέχεται, σε περιορισμένη όμως έκταση, την παραπάνω άποψη των κλασικών. Ειδικότερα, δέχεται ότι η ψυχολογική επίδραση που ασκούν οι διάφορες πολιτικές και κοινωνικές πιέσεις στους εγγραφόμενους σε ένα δημόσιο δάνειο, διαφέρει ριζικά από το νομικό καταναγκασμό στον οποίο υπόκειται ο φορολογούμενος. Εξάλλου, η μη εγγραφή του ιδιώτη σε ένα δημόσιο δάνειο δεν συνεπάγεται σε βάρος αυτού νομικές κυρώσεις. Οι δε τυχόν υπάρχουσες, σε βάρος αυτού, ηθικές κυρώσεις σε περιόδους ανώμαλων πολιτικών και οικονομικών συνθηκών, δεν είναι δυνατόν να εκτελεσθούν με νόμιμα μέσα.

Αντίθετα, η μη καταβολή του οφειλόμενου ποσού από τον υπόχρεο αυτού, συνεπάγεται σε βάρος του νομικές κυρώσεις που είναι δυνατόν να εκτελεστούν αναγκαστικά, σύμφωνα με τους ισχύοντες εκάστοτε νόμους περί εισπράξεως των δημόσιων εσόδων, με την κατάσχεση περιουσιακών στοιχείων, με προσωπική κράτηση του οφειλέτη, κ.α.

Εξάλλου, η απώλεια της αγοραστικής δύναμης που συνεπάγεται για τον ιδιώτη η εγγραφή του σε ένα δημόσιο δάνειο, δεν είναι δυνατόν να συγκριθεί με την απώλεια της αγοραστικής δύναμης την οποία υφίσταται ο φορολογούμενος. Στο δημόσιο δάνειο η απώλεια της αγοραστικής δύναμης που είναι δυνατόν να προκύψει για το δανειστή από την υποτίμηση του νομίσματος, είναι σταδιακή και μερική. Αντίθετα, η απώλεια την οποία υφίσταται ο φορολογούμενος από την καταβολή του φόρου είναι άμεση και ολική. Μάλιστα, τα κράτη με μεγάλες δανειακές ανάγκες, όπως η Ελλάδα, προκειμένου να προσελκύσουν τους δανειστές τους, παραχωρούν σε αυτούς πολλά οικονομικά πλεονεκτήματα με τη μορφή των υψηλών επιτοκίων, των φορολογικών απαλλαγών, των ρητρών ισοτιμίας του νομίσματος κλπ., οπότε οι δανειστές αυτοί όχι μόνο δεν χάνουν μέρος της αγοραστικής τους δύναμης, αλλά αντίθετα καθίστανται πλουσιότεροι κατά την εξόφληση των δανείων αυτών.

Για την απόκρουση της θέσης των σύγχρονων δημοσιονομολόγων, των σχετικών με την εξομοίωση του δημοσίου δανείου προς το φόρο, όσον αφορά τα αποτελέσματα των δύο αυτών μορφών δημοσίων εσόδων στην όλη εθνική οικονομία, οι εκπρόσωποι της ρεαλιστικής θέσης παρατήρησαν τα εξής : Δεν πρέπει να περιορίζεται κανείς σε μία ανάλυση των αποτελεσμάτων του δημοσίου δανείου και του φόρου στην όλη εθνική οικονομία, δεχόμενος ότι και με τις δύο αυτές μορφές δημοσίων εσόδων αφαιρείται ένα τμήμα αγοραστικής δύναμης των ιδιωτών και αυξάνει η αγοραστική δύναμη του Δημοσίου, με απώτερη συνέπεια τη μείωση της ιδιωτικής κατανάλωσης. Αποδεχόμενος κανείς αυτήν την άποψη, είναι σαν να αποδέχεται ότι οι δημόσιες δαπάνες είναι δυνατό να πραγματοποιηθούν μόνο σε βάρος των ιδιωτικών δαπανών. Η επιστήμη όμως της δημόσιας οικονομικής σε αντίθεση με την επιστήμη της πολιτικής οικονομίας, δεν περιορίζεται μόνο στη μελέτη του συνολικού αποτελέσματος της χρηματοδότησης του δημοσίου τομέα στην οικονομία, αλλά οφείλει να αναζητήσει και το αποτέλεσμα που συνεπάγεται μια τέτοια χρηματοδότηση στους ιδιώτες και να μελετήσει την κατανομή των δημοσίων βαρών μεταξύ των διαφόρων ιδιωτικών μονάδων. Όπως, όμως, είναι προφανές, ως προς το σημείο αυτό τα αποτελέσματα του δημοσίου δανείου και του φόρου είναι διαφορετικά. Ειδικότερα, τα πρόσωπα που θα καλύψουν τα δημόσια βάρη, είτε ως δανειστές του κράτους είτε ως φορολογούμενοι, δεν είναι πάντοτε τα ίδια. Δηλαδή, οι φορολογούμενοι δεν είναι αναγκαστικά και κομιστές των τίτλων δημοσίων δανείων.

Αλλά και από μια συνολική ανάλυση της όλης εθνικής οικονομίας, διαπιστώνεται ότι τα αποτελέσματα των δημοσίων δανείων και του φόρου είναι διαφορετικά. Ειδικότερα, και αν

ακόμη δεχθεί κανείς ότι με την εξόφληση του δανείου δεν αποδυναμώνεται το σύνολο της εθνικής οικονομίας, η άποψη αυτή θα ήταν δυνατόν να υποστηριχθεί μόνο για τα εσωτερικά δημόσια δάνεια. Αντίθετα, με την εξόφληση των εξωτερικών δημόσιων δανείων οπωσδήποτε αποδυναμώνεται η εθνική οικονομία και επηρεάζεται δυσμενώς το ισοζύγιο πληρωμών του Κράτους, εφόσον καταβάλλονται στο εξωτερικό, και μάλιστα σε ξένο συνάλλαγμα, τα οφειλόμενα τοκοχρεολύσια.

Τέλος, αποτελεί λανθασμένη αντίληψη ότι το δημόσιο δάνειο ασκεί το ίδιο αντιπληθωριστικό αποτέλεσμα με το φόρο. Και αυτό γιατί το δημόσιο δάνειο είναι δυνατό να καλυφθεί από αδρανή αποταμίευση, οπότε οι δημόσιες δαπάνες που θα πραγματοποιηθούν χάρη στο δάνειο αυτό, θα συνεπιφέρουν στην αύξηση της ενεργού ζήτησης. Επίσης, συχνά το δημόσιο δάνειο εκδίδεται με τη μορφή βραχυπρόθεσμων τίτλων, οπότε το δημόσιο χρέος που δημιουργείται με τον τρόπο αυτό δεν καλύπτεται από μια πραγματική αποταμίευση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα του φαινομένου αυτού αποτελεί η ισχύουσα ακόμη πρακτική της χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών με την έκδοση εντόκων γραμματίων, ώστε με τον τρόπο αυτό δημιουργείται το αποκαλούμενο κυμαινόμενο χρέος, το οποίο δεν καλύπτεται από μια πραγματική αποταμίευση.

Μετά την απόκρουση των θέσεων των σύγχρονων δημοσιονομολόγων περί εξομοιώσεως του δημοσίου δανείου με το φόρο, οι ρεαλιστές δημοσιονομολόγοι υποστήριξαν ότι το δημόσιο δάνειο αποτελεί μια πρωτότυπη και πολύπλοκη μορφή δημοσίου εσόδου.

Από νομικής άποψης το δημόσιο δάνειο είναι μια πρωτότυπη πηγή δημοσίου εσόδου, με την έννοια ότι εξακολουθεί να αποτελεί μια εκούσια εισφορά των ιδιωτών προς το Κράτος, παρά τις ψυχολογικές ή άλλες πιέσεις που η κρατική προπαγάνδα προσπαθεί να ασκήσει πάνω σε αυτούς. Ως προς το σημείο αυτό, η εγγραφή σε ένα δημόσιο δάνειο θα μπορούσε να εξομοιωθεί με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, που παραμένει ελεύθερη παρά την εκλογική προπαγάνδα που συνήθως ασκούν στους ψηφοφόρους τα διάφορα πολιτικά κόμματα.

Ειδικότερα, ο εγγραφόμενος σε ένα δημόσιο δάνειο προσφέρει τα χρήματά του στο Κράτος αυθόρμητα, κινούμενος στην ενέργεια αυτή από την υπόσχεση του Κράτους για την παροχή σε αυτόν μελλοντικών οικονομικών πλεονεκτημάτων. Επομένως, για να αποφασίσει ο ιδιώτης να εγγραφεί σε ένα δάνειο του Δημοσίου πρέπει να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις : Πρώτον, πρέπει να έχει εμπιστοσύνη στις υποσχέσεις που του παρέχει το Κράτος, δηλαδή η απόφαση των δανειστών να εγγραφούν σε ένα δημόσιο δάνειο, βασικά εξαρτάται από το βαθμό της δημόσιας πίστης του δανειζόμενου Κράτους. Δεύτερον, τα οικονομικά πλεονεκτήματα που υπόσχεται το Κράτος (επιστροφή κεφαλαίου, τόκοι, φορολογικές απαλλαγές, εγγυήσεις, λαχεία κ.α.) πρέπει να είναι επαρκή για να επηρεάσουν την απόφαση αυτών. Μάλιστα, όσο χαμηλότερο είναι το επίπεδο της δημόσιας πίστης του δανειζόμενου Κράτους, τόσο περισσότερα πρέπει να

είναι τα οικονομικά πλεονεκτήματα που παρέχει το Κράτος αυτό στους δανειστές του, προκειμένου να τους προσελκύσει. Βέβαια, η δημόσια πίστη είναι πιο αποτελεσματική σε σχέση με την πίστη των ιδιωτικού τομέα, γιατί το Κράτος θεωρείται παραδοσιακά ότι είναι πάντα φερέγγυο, ο δε πλούτος αυτού απεριόριστος. Από την άλλη άποψη όμως, οι δανειστές του Δημοσίου βρίσκονται σε μειονεκτική θέση σε σχέση με τους δανειστές του ιδιωτικού τομέα, γιατί, όπως είναι γνωστό, κατά του Δημοσίου δεν παρέχεται νομοθετικά η δυνατότητα αναγκαστικής εκτέλεσης τίτλων που επιδικάζουν τις χρηματικές απαιτήσεις τους.

Από οικονομικής απόψεως, το δημόσιο δάνειο αποτελεί μια πράξη πολύπλοκη. Ειδικότερα, με την έκδοση ενός δημοσίου δανείου αφαιρείται ένα μέρος της αγοραστικής δύναμης των ιδιωτών, όπως και με το φόρο και επομένως, καταρχήν, επιτυγχάνεται ένα αντιπληθωριστικό αποτέλεσμα. Η αγοραστική όμως δύναμη των ιδιωτών που διατίθεται για την αγορά τίτλων του Δημοσίου, προέρχεται από το περισσευούμενο εισόδημά τους το οποίο και αποταμιεύουν ελεύθερα. Αντίθετα, με το φόρο αφαιρείται αναγκαστικά μέρος της αγοραστικής δύναμης των ιδιωτών η οποία ενδεχομένως να διατίθετο στην κατανάλωση. Επομένως, το αντιπληθωριστικό αποτέλεσμα των δημοσίων δανείων είναι λιγότερο αποτελεσματικό σε σχέση με το φόρο. Άλλωστε, στο άμεσο μέλλον το δημόσιο δάνειο, σε αντίθεση με το φόρο, δεν καθιστά πάντοτε φτωχότερο το δανειστή, ο οποίος διαθέτει τη δυνατότητα να πουλήσει οποτεδήποτε τους τίτλους του στη δευτερογενή αγορά τίτλων και να επανακτήσει την αγοραστική του δύναμη. Υπάρχουν μάλιστα και περιπτώσεις, κατά τις οποίες με το δημόσιο δάνειο δεν μειώνεται η συνολική ενεργός ζήτηση. Αυτό συμβαίνει, π.χ. όταν τα χρηματικά ποσά που διατίθενται για την αγορά τίτλων του Δημοσίου καλύπτονται από αδρανή αποταμίευση ή από αλλοδαπά κεφάλαια ή όταν με τα ποσά αυτά αγοράζονται βραχυπρόθεσμοι τίτλοι, όπως είναι τα έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου. Εξάλλου, και στις περιπτώσεις ακόμη που ο εγγραφόμενος σε ένα δημόσιο δάνειο χάνει μέρος της αγοραστικής του δύναμης λόγω υποτιμήσεως του νομίσματος, η απώλεια αυτή είναι προοδευτική και μερική, και δεν είναι δυνατό να συγκριθεί με την απώλεια που υφίσταται ο φορολογούμενος. Πράγματι, όπως προέκυψε από τη δημοσιονομική ιστορία των κρατών, η απώλεια που υφίστανται οι κομιστές των τίτλων του Δημοσίου, λόγω υποτιμήσεως του νομίσματος σπάνια είναι καθολική.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

### 4. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΧΡΕΟΣ

#### 4.1 Επισκόπηση

Έλλειμμα, σε μια χρονική περίοδο, παρατηρείται όταν οι δαπάνες υπερβαίνουν τα έσοδα. Αν τα έσοδα υπερβαίνουν τις δαπάνες, τότε γίνεται λόγος για πλεόνασμα. Γενικότερα, η διαφορά μεταξύ εσόδων και εξόδων αποκαλείται ισοζύγιο, και μπορεί να είναι αρνητικό ή θετικό. Μια διάκριση χρήζει να γίνει ανάμεσα στις έννοιες του ελλείμματος και του χρέους. Το χρέος σε μια δεδομένη χρονική στιγμή είναι το άθροισμα των συσσωρευμένων ελλειμμάτων του προϋπολογισμού των παρελθόντων ετών. Επομένως, σε μια χρονιά που έχουμε έλλειμμα το χρέος αυξάνεται και σε μια χρονιά με πλεόνασμα το χρέος μειώνεται.

Ωστόσο, ζήτημα εγείρεται αναφορικά με το πόσο μεγάλο δύναται να είναι το δημόσιο χρέος μιας χώρας. Η απάντηση εξαρτάται από τα στοιχεία του ενεργητικού και παθητικού που περιλαμβάνονται στον υπολογισμό, το πώς αυτά αποτιμώνται, καθώς και τη σκοπιά που εξετάζεται το θέμα. Έτσι, αν ο στόχος είναι η μελέτη του συνόλου των υποχρεώσεων που πρέπει να ικανοποιηθούν από τους μελλοντικούς φορολογούμενους, τότε ίσως χρειάζεται όταν εξετάζεται το χρέος να λαμβάνονται υπόψη οι άδηλες υποχρεώσεις, όπως η κοινωνική ασφάλιση. Αν όμως στόχος είναι η αξιολόγηση της επίδρασης της δημοσιονομικής πολιτικής στις χρηματαγορές, τότε χρήσιμη είναι η μεταχείριση ενός πιο συμβατικού μέτρου, που να περιλαμβάνει μόνο τις επίσημες υποχρεώσεις.

#### 4.2 Το βάρος του δημοσίου χρέους

Η γενικότερη αντίληψη που κυριαρχεί είναι ότι το μεγάλο δημόσιο χρέος είναι δυσμενής παράγοντας και γι' αυτό η μείωσή του θεωρείται κατάκτηση. Η αυξομείωση του δημοσίου χρέους αποτελεί αντικείμενο έντονου ενδιαφέροντος και για το λόγο αυτό επιβάλλεται λεπτομερειακή διερεύνηση του κόστους που έχει η χρηματοδότηση του χρέους, καθώς και το ποιός επωμίζεται το βάρος του.

Αξίζει να επισημανθεί ότι οι μελλοντικές γενιές, είτε θα πρέπει να αποπληρώσουν το χρέος, είτε να το αναχρηματοδοτήσουν. Σε κάθε περίπτωση, υπάρχει μεταβίβαση από τους μελλοντικούς φορολογούμενους στους κατόχους ομολόγων, επειδή ακόμα κι αν γίνει αναχρηματοδότηση τους χρέους, πρέπει να καταβληθούν τόκοι στους νέους κατόχους των

ομολόγων. Θα συνάγει, λοιπόν, κανείς ότι οι μελλοντικές γενιές πρέπει να επωμιστούν το βάρος του χρέους. Αυτό είναι κάτι που ακούγεται συχνά από μερικούς δημοσιογράφους και πολιτικούς, οι οποίοι ισχυρίζονται ότι επωμίζονται οι μελλοντικές γενιές τα δανεικά των σύγχρονων γενεών.

#### 4.2.1 Άποψη Lerner

Ας υποθέσουμε ότι το κράτος δανείζεται από τους πολίτες του. Σε μια τέτοια περίπτωση, η υποχρέωση είναι ένα εσωτερικό χρέος. Σύμφωνα με τον Lerner, ένας εσωτερικός δανεισμός δεν προκαλεί κανένα βάρος στη μελλοντική γενιά. Τα μέλη της μελλοντικής γενιάς απλώς το χρωστούν το ένα στο άλλο. Όταν αποπληρώνεται το δάνειο, τότε έχουμε μια μεταβίβαση εισοδήματος από μια ομάδα πολιτών (αυτούς που δεν έχουν τα ομόλογα) σε κάποια άλλη (αυτούς που έχουν τα ομόλογα). Ωστόσο, η μελλοντική γενιά, ως σύνολο, δεν είναι σε χειρότερη μοίρα, με την έννοια ότι το επίπεδο κατανάλωσή της παραμένει το ίδιο.

Τα πράγματα όμως είναι πολύ διαφορετικά όταν μια χώρα δανείζεται από το εξωτερικό για να χρηματοδοτήσει τρέχουσες δαπάνες. Αυτό ονομάζεται εξωτερικό χρέος. Ας υποθέσουμε ότι τα χρήματα που δανειζόμαστε από το εξωτερικό τα χρησιμοποιούμε για να χρηματοδοτήσουμε τρέχουσα κατανάλωση. Σ' αυτή την περίπτωση, η μελλοντική γενιά σίγουρα επωμίζεται ένα βάρος, επειδή το επίπεδο κατανάλωσής της μειώνεται κατά ένα ποσό ίσο με το δάνειο συν τους δεδουλευμένους τόκους που πρέπει να δοθούν στους ξένους δανειστές. Αν, όμως, το δάνειο χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση επενδύσεων (συσσώρευση κεφαλαίου), τότε το αποτέλεσμα εξαρτάται από την παραγωγικότητα των επενδύσεων. Αν η οριακή απόδοση της επένδυσης είναι μεγαλύτερη από το οριακό κόστος των κεφαλαίων που εξασφαλίστηκαν από το εξωτερικό, ο συνδυασμός του χρέους και των επενδυτικών δαπανών για δημιουργία κεφαλαίου στην πραγματικότητα βελτιώνει τις μελλοντικές γενιές. Στο βαθμό που η απόδοση του επενδυτικού προγράμματος είναι μικρότερη από το οριακό κόστος, η μελλοντική γενιά είναι σε δυσμενέστερη θέση.

Η άποψη ότι ένα δάνειο που αντλείται από πηγές που βρίσκονται στο εσωτερικό της χώρας δεν επιβαρύνει τις μελλοντικές γενιές κυριάρχησε στο χώρο των οικονομολόγων τη δεκαετία του '40 και του '50. Αν και σήμερα υπάρχουν ακόμη κάποιοι οικονομολόγοι που υποστηρίζουν την άποψη αυτή, η ευρέως επικρατούσα πεποίθηση είναι ότι τα πράγματα είναι πολύ πιο περίπλοκα, ιδιαίτερα σε μια χώρα που ανήκει σε ζώνη του κοινού νομίσματος, όπως η Ευρωζώνη, όπου και η αγορά χρήματος είναι ενιαία και το επιτόκιο κοινό.



#### 4.2.2 *Νεοκλασικό υπόδειγμα*

Το νεοκλασικό υπόδειγμα για το χρέος τονίζει ότι όταν το κράτος αναλαμβάνει την πραγματοποίηση μιας επένδυσης, είτε αυτή χρηματοδοτείται με επιβολή φόρων είτε με δανεισμό, αφαιρούνται πόροι από τον ιδιωτικό τομέα. Η συνηθισμένη υπόθεση είναι ότι όταν η χρηματοδότηση γίνεται με την επιβολή φόρων, οι περισσότεροι πόροι που αφαιρούνται είναι σε βάρος της κατανάλωσης. Από την άλλη πλευρά, όταν το κράτος δανείζεται, ανταγωνίζεται για εξεύρεση κεφαλαίων με άτομα και επιχειρήσεις που θέλουν χρήματα για τα δικά τους επενδυτικά σχέδια. Αν συμβαίνει αυτό, τότε το χρέος έχει τις μεγαλύτερες επιπτώσεις στην ιδιωτική επένδυση. Στο βαθμό που οι υποθέσεις αυτές είναι σωστές, η χρηματοδότηση του χρέους αφήνει τη μελλοντική γενιά με μικρότερο απόθεμα κεφαλαίου, *ceteris paribus*. Συνεπώς, τα μέλη της είναι λιγότερο παραγωγικά και έχουν μικρότερα πραγματικά εισοδήματα απ' ό,τι θα συνέβαινε διαφορετικά. Επομένως, το χρέος επιβάλλει κάποιο βάρος στις μελλοντικές γενιές, μέσω της επίδρασης που έχει στο σχηματισμό κεφαλαίου.

Η υπόθεση ότι ο κρατικός δανεισμός μειώνει τις ιδιωτικές επενδύσεις παίζει ρόλο – κλειδί στη νεοκλασική ανάλυση. Το φαινόμενο αυτό αποκαλείται συχνά ως υπόθεση εκτόπισης, όταν δηλαδή ο δημόσιος τομέας αντλεί πόρους από το απόθεμα πόρων που είναι διαθέσιμοι για επενδύσεις, τότε η ιδιωτική επένδυση εκτοπίζεται. Η εκτόπιση προκαλείται από μεταβολές στο επιτόκιο. Όταν το κράτος αυξάνει τη ζήτησή του για πιστώσεις, το επιτόκιο, που είναι η τιμή της πίστωσης, αυξάνεται. Αν, όμως, αυξηθεί το επιτόκιο, η ιδιωτική επένδυση γίνεται πιο ακριβή, και έχουμε λιγότερες επενδύσεις.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄**

### **5. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

#### **5.1 Φορολογικές στρεβλώσεις**

Μια βασική αρχή της οικονομικής θεωρίας είναι ότι όλοι οι φόροι, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, δημιουργούν στρεβλώσεις στην οικονομική δραστηριότητα. Αν οι φορολογικοί συντελεστές, π.χ. του εισοδήματος, είναι πολύ υψηλοί, τότε είναι τουλάχιστον προφανές ότι τα άτομα θα προτιμήσουν περισσότερη σχολή από κατανάλωση, η οποία μπορεί να επιτευχθεί με

μεγαλύτερο εισόδημα από εργασία. Με απλά λόγια, τα άτομα θα εργαστούν λιγότερο όταν τους δίνεται η δυνατότητα να επιχειρήσουν την αποφυγή του φόρου με άλλους τρόπους, νόμιμους ή μη. Στην πράξη, τα πράγματα είναι, φυσικά, πιο πολύπλοκα. Αν η ζήτηση για καταναλωτικά αγαθά έχει μικρή ελαστικότητα ως προς την τιμή και το άτομο δεν μπορεί να μειώσει την κατανάλωσή του, τότε η υψηλότερη φορολογία μπορεί να οδηγήσει το άτομο σε περισσότερη εργασία για να διατηρήσει το βιοτικό του επίπεδο. Εν πάση περιπτώσει, η ανάπαυση δεν είναι και η πιο ευχάριστη κατάσταση αν δεν συνοδεύεται από μια σειρά από αγαθά και υπηρεσίες. Δύσκολα, όμως, αμφισβητείται, ότι ο φόρος στρεβλώνει τις επιλογές του ατόμου και το οδηγεί σε αλλαγή συμπεριφοράς.

Μια υψηλή φορολογία στο κεφάλαιο από την άλλη πλευρά, μπορεί να θεωρηθεί ως αντικίνητρο για επενδύσεις. Με την παραγωγή να χαρακτηρίζεται πλέον από μεγάλη κινητικότητα κεφαλαίων, αλλά και εξειδικευμένης κυρίως εργασίας, φαίνεται ευλογοφανές να υποθέσει κανείς ότι η παραγωγή θα μεταναστεύσει σε χώρες με χαμηλή φορολογία για να μεγιστοποιηθούν οι αποδόσεις στους μετόχους. Αν η υψηλή φορολογία έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της προσφοράς εργασίας και των επενδύσεων, τότε είναι εύκολο να πιστέψει κανείς ότι η χρηματοδότηση υψηλού επιπέδου κρατικών δαπανών, μέσω υψηλότερης φορολογίας, οδηγεί σε μείωση του επιπέδου οικονομικής δραστηριότητας και απασχόλησης. Με βάση την ίδια επιχειρηματολογία, μπορεί να υποστηρίξει κανείς ότι αν κάποιο άτομο πρέπει να καταβάλει εισφορές για να έχει σύνταξη όταν αποσυρθεί από την εργασία, τότε το άτομο πρέπει να εργαστεί, και από το εισόδημα που κερδίζει να αποταμιεύσει ένα μέρος για τη χρηματοδότηση της σύνταξής του. Αν όμως η σύνταξη στο άτομο καταβάλλεται από πόρους που προέρχονται από τη φορολογία, και αυτή συνδέεται ασθενώς με τις εισφορές που καταβάλλει το άτομο, τότε η ορθολογική επιλογή του ατόμου είναι να εργάζεται λιγότερο σε σχέση με την περίπτωση που το άτομο αυτό χρηματοδοτεί τη σύνταξή του.

Πέρα, όμως, από τις πιο πάνω απόψεις, υπάρχει και ο αντίλογος, ο οποίος υποστηρίζει ότι το κράτος προσφέρει και χρήσιμες υπηρεσίες που βελτιώνουν τη θέση των ατόμων και των επιχειρήσεων. Ένα κράτος με υψηλές δαπάνες, υποστηρίζει η άποψη αυτή, μπορεί να προσφέρει καλές υποδομές, καλά εκπαιδευμένο εργατικό δυναμικό και καλές υπηρεσίες υγείας, παράγοντες που συντελούν στην αύξηση της παραγωγικότητας μιας οικονομίας. Η χρηματοδότηση όμως των δαπανών αυτών απαιτεί υψηλή φορολογία. Οι αρνητικές όμως επιπτώσεις της υψηλής φορολογίας αντισταθμίζονται από τις θετικές επιδράσεις των υψηλότερων δημοσίων δαπανών. Η άποψη αυτή, επομένως, υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να εξετάζεται μόνο η μια πλευρά των εργαλείων της δημοσιονομικής πολιτικής, οι φόροι δηλαδή, αλλά και οι δαπάνες και οι επιπτώσεις τους.

Οι πολλές εμπειρικές μελέτες που έχουν γίνει μέχρι τώρα δεν φαίνεται να συμφωνούν σε ό,τι αφορά την επίδραση της φορολογίας στην οικονομική ανάπτυξη. Οι περισσότερες μελέτες φαίνεται να καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η υψηλή φορολογία έχει αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία, αλλά υπάρχουν και αρκετές μελέτες που διαπιστώνουν ότι εκείνο που έχει σημασία δεν είναι τόσο το ύψος των φορολογικών εσόδων μιας χώρας, όσο η διάρθρωση του φορολογικού συστήματος, και φυσικά το πόσο παραγωγικά και αποδοτικά δαπανώνται τα φορολογικά έσοδα.

## **5.2 Παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα**

Είναι ευρύτατα διαδεδομένη η αντίληψη ότι η άνοδος του μεριδίου των δημοσίων δαπανών στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν, ακόμη και με αμετάβλητη διαχρονικά τη ζήτηση κοινωνικών αγαθών, οφείλεται στην αδυναμία παράλληλης αύξησης της παραγωγικότητας του Δημοσίου έναντι των βελτιώσεων της παραγωγικότητας του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας. Τούτο συνεπάγεται την αύξηση, διαχρονικά, του σχετικού κόστους των κοινωνικών αγαθών. Στην προκειμένη δηλαδή περίπτωση θα πρέπει ένα ανερχόμενο ποσοστό των διαθέσιμων εισροών να κατευθύνεται προς το δημόσιο τομέα, για να παραμένει διαχρονικά σταθερό, έστω, το επίπεδο των παρεχόμενων κοινωνικών αγαθών.

Επιπλέον, η οργανωτική δομή και το επίπεδο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης συνδέονται άμεσα με το ύψος και την ποιότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών. Το ζήτημα της δημόσιας διοίκησης, μολοντί συναρτάται στενά προς εκείνο της παραγωγικότητας του δημοσίου τομέα, παρουσιάζει οπωσδήποτε και ανεξάρτητες πηγές. Η ανεπάρκεια και οι αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης δεν αποτελούν απαραίτητα γενικό οικονομικό φαινόμενο, όπως εκείνο της υστέρησης της παραγωγικότητας του Δημοσίου, επομένως συνδέονται με το πλέγμα των ιδιαίτερων διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της κοινωνικοοικονομικής δομής της χώρας.

Αποτελεί κοινή αναγνώριση για την ελληνική οικονομία η διαπίστωση ότι ο διοικητικός μηχανισμός είναι δύσκαμπτος και πολύπλοκος. Η διοίκηση της χώρας, κάτω από την επιρροή ποικιλόμορφων οργανωτικών, λειτουργικών και διαρθρωτικών ατελειών, που υπήρξαν προϊόν μιας δέσμης ιστορικών, μορφωτικών, οικονομικών και πολιτικών παραγόντων, υπήρξε ανέκαθεν ανεπαρκής. Ως σημαντικότερα αίτια των αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης δύνανται να αναφερθούν ο υπέρμετρος διοικητικός συγκεντρωτισμός, η έλλειψη σαφούς κατανομής αρμοδιοτήτων, η απουσία σύγχρονων μέσων και μεθόδων οργάνωσης και η ανεπαρκής εκπαίδευση του προσωπικού. Τα ανωτέρω βέβαια έχουν σοβαρές οικονομικές συνέπειες :

- Το κόστος της δημόσιας διοίκησης κατά μονάδα παρεχόμενου αγαθού εμφανίζεται υπέρμετρα διογκωμένο. Τούτο συνεπάγεται την προσφορά, με δεδομένο το ύψος των εξόδων του προϋπολογισμού, σημαντικά μικρότερου όγκου υπηρεσιών συγκριτικά με την περίπτωση κατά την οποία επιτυγχάνεται ουσιώδης μείωση του μέσου κόστους παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, λόγω άρσης των ατελειών του διοικητικού μηχανισμού. Εναλλακτικά, η παροχή ενός σταθερού ύψους δημοσίων υπηρεσιών σημαίνει την επιβάρυνση του προϋπολογισμού με ποσά μεγαλύτερης τάξεως εκείνων που θα απαιτούσε η ορθολογικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Είναι, εξάλλου, προφανές ότι οι πολυπληθείς αδυναμίες της διοικητικής μηχανής έχουν άμεσο αντίκτυπο και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Η πλημμελής οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης επιβαρύνουν και το κόστος παραγωγής του ιδιωτικού τομέα. Οι συναλλασσόμενοι με το Δημόσιο ιδιωτικοί φορείς υφίστανται έτσι απώλεια χρόνου και χρήματος κατά τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Ενίοτε μάλιστα προβάλλονται εμπόδια στην απρόσκοπτη λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς, με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η επίτευξη μιας αποτελεσματικής κατανομής των πόρων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ΄**

### **6. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ**

#### **6.1 Εισαγωγή**

Η διεύρυνση των χρεών και των ελλειμμάτων του ευρύτερου δημοσίου τομέα, πραγματοποιείται σε συνθήκες εξασθένησης της ανταγωνιστικότητας του οικονομικού μας συστήματος και αποδυνάμωσης των ρυθμών ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Η προσεκτική μελέτη των εθνικολογιστικών και δημοσιονομικών στοιχείων άλλων χωρών, όπως οι επίσημες διεθνείς πηγές του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, του ΟΟΣΑ, του Eurostat, της World Bank, της Unesco, επιβεβαιώνει την ορθότητα της ποσοτικής διαπίστωσης ότι η Ελλάδα αποτελεί ίσως τη μοναδική χώρα διεθνώς, όπου μετά το 1980 η κρίση των δημοσίων οικονομικών συνοδεύεται από την κρίση ανταγωνιστικότητας του οικονομικού της συστήματος.

Η μελέτη των παραγόντων που προκαλούν την κρίση ανταγωνιστικότητας της εθνικής μας οικονομίας, η οποία μεταφράζεται σε αποδυνάμωση των ρυθμών ανάπτυξης και σε συρρίκνωση της παραγωγικής βάσης της οικονομίας, αποτελεί κυρίαρχο μέλημα. Το κυριότερο

σύμπτωμα της κρίσης αυτής είναι η εκτόπιση των ελληνικών προϊόντων από τα αντίστοιχα ξένα, τόσο στη διεθνή, όσο και στην εγχώρια αγορά. Η διεθνής πρακτική διδάσκει ότι η μάχη στη σφαίρα του διεθνούς ανταγωνισμού δίνεται σε επίπεδο προϊόντων. Χώρες οι οποίες παράγουν φτηνά, καλής ποιότητας και γενικά προϊόντα τα οποία χαρακτηρίζονται ανταγωνιστικά, σημειώνουν γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης του εθνικού τους προϊόντος.

Άρα, οι δεσμοί μεταξύ ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας είναι αλληλένδετοι. Ανάπτυξη του οικονομικού συστήματος, αντικειμενικά είναι αδύνατον να υπάρξει, χωρίς την αναβάθμιση της ανταγωνιστικότητας όλων των φορέων, οι οποίοι συμμετέχουν στην αναπτυξιακή διαδικασία. Ναι μεν ανταγωνιστική χώρα θεωρείται εκείνη η χώρα που παράγει ανταγωνιστικά προϊόντα, ωστόσο χώρες οι οποίες χαρακτηρίζονται για τα υψηλά επίπεδα ανταγωνιστικότητάς τους, διαθέτουν άρτιους και καλά συντονισμένους κοινωνικούς και οικονομικούς θεσμούς. Συνεπώς, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του οικονομικού συστήματος και η επιτάχυνση των ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης προϋποθέτουν την ύπαρξη μιας οικονομίας με υγιές και στέρεο θεσμικό οικοδόμημα. Άλλωστε, αυτό είναι το δίδαγμα που έχουμε αποκομίσει από διάφορες χώρες της παγκόσμιας οικονομίας.

Ειδικά για την Ελλάδα, η διεύρυνση των κρατικών ελλειμμάτων συμβάλλει στην εξασθένηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και στη συνέχεια η αποδυνάμωση των ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης συντελεί στη διεύρυνση των κρατικών ελλειμμάτων. Η μεταφορά ολοένα και περισσότερων ιδιωτικών αποταμιευτικών πόρων από τα ταμεία των διαφόρων τραπεζικοπιστωτικών ιδρυμάτων προς το δημόσιο τομέα για τη χρηματοδότηση των διαχειριστικών του ελλειμμάτων, στερεί την οικονομία από υγιείς χρηματοοικονομικούς πόρους για τη χρηματοδότηση μεγάλων επενδυτικών έργων. Όταν η κύρια προσπάθεια του δημοσίου τομέα επικεντρώνεται στη συγκέντρωση χρηματικών πόρων για την κάλυψη των ελλειμμάτων του, τότε ο δημόσιος τομέας όχι μόνο δε συμμετέχει σε κάποια αναπτυξιακή προσπάθεια, αλλά με τις θεσμικές δυσλειτουργίες του αποτελεί εμπόδιο στη χάραξη μιας αποδοτικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Περαιτέρω, το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής οικονομίας αποτελεί ένα από τα σπουδαιότερα αντικίνητρα προς επένδυση στη χώρα μας. Αυτό που γεννά μεγάλο προβληματισμό είναι η σχέση μεταξύ δημόσιας ή ιδιωτικής επιχείρησης και θεσμικού κοινωνικού πλαισίου. Η επιχείρηση ως μια αυτόνομη οικονομική μονάδα, για να πετύχει την αριστοποίηση του οικονομικού της αποτελέσματος και πιο συγκεκριμένα τη μεγιστοποίηση του οφέλους, με το μικρότερο δυνατό οικονομικό κόστος, θα πρέπει να δραστηριοποιείται σε θεσμικά πλαίσια που αποτελούν εγγύηση για την επίτευξη του πρωταρχικού στόχου της αριστοποίησης. Άρα, το σύνολο των φορέων της κοινωνικής εξουσίας, όπως η κυβέρνηση, το κοινοβούλιο, τα κόμματα, πρέπει να θέτουν ως μέγιστη επιδίωξη την αναβάθμιση και την ποιοτική βελτίωση των κοινωνικών και οικονομικών θεσμών.

## **6.2. Συμβολή του τραπεζικού συστήματος στην ανάπτυξη της οικονομίας**

Το τραπεζικό σύστημα θα πρέπει να έχει την πρωτοκαθεδρία στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Το τραπεζοπιστωτικό σύστημα είναι αυτό που χρηματοδοτεί τις επενδυτικές δραστηριότητες των διαφόρων οικονομικών μονάδων και ενδιαφέρεται να τοποθετεί τις καταθέσεις, δηλαδή το αποταμιευτικό στέγημα του ελληνικού λαού, σε κερδοφόρες οικονομικές δραστηριότητες.

Ο ρόλος των τραπεζών στη χώρα μας δεν είναι να συντηρούν τεχνητά στη ζωή το πλήθος των προβληματικών επιχειρήσεων που έχουν υπό τον έλεγχό τους, αλλά να δημιουργούν καινούργιες επενδυτικές ευκαιρίες. Αυτό σημαίνει ότι τα τραπεζικοπιστωτικά ιδρύματα οφείλουν να χρηματοδοτούν ερευνητικά προγράμματα, τα οποία θα καταλήγουν στην πραγματοποίηση αποδοτικών επενδυτικών προγραμμάτων. Οι ελληνικές τράπεζες πρέπει να γίνουν φορείς δημιουργίας επενδυτικών ευκαιριών. Άρα, η επάνδρωση των τραπεζών με κατάλληλο και εξειδικευμένο στελεχιακό δυναμικό, θα πρέπει να αποτελεί εγγύηση για την επιτυχία τους συνεισφορά στην αναπτυξιακή επενδυτική προσπάθεια. Έτσι, η έλλειψη ευέλικτου και εύστροφου management, η εξάρτηση των διοικήσεων των τραπεζών από τις εκάστοτε κυβερνήσεις, η απουσία άρτιας και εμπειρισταωμένης έρευνας, έχουν συμβάλει κατά καιρούς στην αποτυχία του τραπεζικού συστήματος να συμμετάσχει στην επισήμανση και χρηματοδότηση επενδυτικών προγραμμάτων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ΄**

### **7. ΔΗΜΟΣΙΟ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΔΑΝΕΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΕΠ**

#### **7.1 Νομικό πλαίσιο**

*Κανονισμός (ΕΕ) με αριθ. 1305/2013*

Επειδή η αγροτική ανάπτυξη δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα ευρωπαϊκά κράτη, δεδομένων των δεσμών της αγροτικής ανάπτυξης με άλλα μέσα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, του εύρους των ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων αγροτικών περιοχών και των δημοσιονομικών περιορισμών των κρατών μελών σε μια διευρυμένη Ένωση, αλλά μπορεί αντιθέτως να επιτευχθεί

καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης μέσω της πολυετούς εγγύησης της ενωσιακής χρηματοδότησης και με επικέντρωση στις προτεραιότητές της, θεσπίστηκε ο *Κανονισμός (ΕΕ) με αριθ. 1305/2013* του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Ο Κανονισμός αυτός περιγράφει το στρατηγικό πλαίσιο της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης και ορίζει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εκτέλεση της πολιτικής αυτής. Επιπροσθέτως, θεσπίζει κανόνες για τον προγραμματισμό, τη δικτύωση, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση με βάση τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής και θεσπίζει κανόνες για τον συντονισμό του ΕΓΤΑΑ με άλλα εργαλεία της Ένωσης.

Ειδικότερα, το ΕΓΤΑΑ συμβάλλει στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» προωθώντας την αειφόρο αγροτική ανάπτυξη σε ολόκληρη την Ένωση, συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός εδαφικά και περιβαλλοντικά πιο ισορροπημένου, φιλικού στο περιβάλλον, ανθεκτικού στην αλλαγή του κλίματος, ανταγωνιστικού και καινοτόμου γεωργικού τομέα στην Ένωση και στην ανάπτυξη αγροτικών περιοχών.

Στο γενικό πλαίσιο της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής η στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων στον τομέα των τροφίμων και σε άλλους τομείς εκτός των τροφίμων, και στον τομέα της δασοπονίας, θα συμβάλει στην επίτευξη των ακόλουθων στόχων :

- α) ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας
- β) διασφάλιση αφενός της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων και αφετέρου της δράσης για το κλίμα
- γ) επίτευξη ισόρροπης εδαφικής ανάπτυξης των αγροτικών οικονομιών και κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας και της διατήρησης θέσεων απασχόλησης.

Οι παραπάνω στόχοι μεθοδεύονται μέσω των ακόλουθων έξι προτεραιοτήτων της Ένωσης για την αγροτική ανάπτυξη:

- προώθηση της μεταφοράς γνώσεων και της καινοτομίας στη γεωργία, τη δασοπονία και τις αγροτικές περιοχές,
- ενίσχυση της βιωσιμότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων και της ανταγωνιστικότητας όλων των τύπων γεωργίας σε όλες τις περιφέρειες και προώθηση των καινοτόμων γεωργικών τεχνολογιών και της βιώσιμης διαχείρισης των δασών,
- προώθηση της οργάνωσης της αλυσίδας τροφίμων, περιλαμβανομένης της επεξεργασίας και εμπορίας γεωργικών προϊόντων, της καλής διαβίωσης των ζώων και της διαχείρισης κινδύνων στη γεωργία,
- αποκατάσταση, διατήρηση και ενίσχυση των οικοσυστημάτων που συνδέονται με τη γεωργία και τη δασοπονία.

- προώθηση της αποδοτικότητας των πόρων και στήριξη της στροφής προς μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα με ανθεκτικότητα στην αλλαγή του κλίματος στους τομείς της γεωργίας, των τροφίμων και της δασοπονίας,
- προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της μείωσης της φτώχειας και της οικονομικής ανάπτυξης στις αγροτικές περιοχές.

Το ΕΓΤΑΑ ενεργεί στα κράτη μέλη μέσω προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει είτε ενιαίο πρόγραμμα για ολόκληρη την επικράτεια του, είτε δέσμη περιφερειακών προγραμμάτων. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν πρόταση για κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης προς έγκριση στην Επιτροπή, η οποία αποφαινεται με εκτελεστική πράξη. Η απόφαση έγκρισης προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης καθορίζει την ανώτατη συνεισφορά – πίστωση του ΕΓΤΑΑ στο πρόγραμμα.

Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι όλα τα μέτρα αγροτικής ανάπτυξης που προτίθενται να υλοποιήσουν είναι επαληθεύσιμα και ελέγξιμα. Για το σκοπό αυτό, η διαχειριστική αρχή και ο οργανισμός πληρωμών κάθε προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης παρέχει μια εκ των προτέρων εκτίμηση της επαληθευσιμότητας και της ελεγχιμότητας των μέτρων που πρέπει να συμπεριληφθούν στο πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης. Η διαχειριστική αρχή και ο οργανισμός πληρωμών αναλαμβάνουν επίσης την εκτίμηση της επαληθευσιμότητας και της ελεγχιμότητας των μέτρων κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης. Όταν από την εκτίμηση αποκαλύπτεται ότι δεν πληρούνται οι απαιτήσεις επαληθευσιμότητας και ελεγχιμότητας, τα σχετικά μέτρα προσαρμόζονται αναλόγως. Όταν η ενίσχυση χορηγείται με βάση τις συνήθεις δαπάνες ή τις πρόσθετες δαπάνες και το απολεσθέν εισόδημα, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι σχετικοί υπολογισμοί είναι επαρκείς και ακριβείς, και πραγματοποιούνται εκ των προτέρων βάσει σωστού, δίκαιου και επαληθεύσιμου υπολογισμού. Για το σκοπό αυτό, ένας φορέας λειτουργικά ανεξάρτητος από τις αρχές που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή του προγράμματος και διαθέτει την κατάλληλη τεχνογνωσία, εκτελεί τους υπολογισμούς ή επιβεβαιώνει την ορθότητα και την ακρίβεια των υπολογισμών. Δήλωση που επιβεβαιώνει την ορθότητα και την ακρίβεια των υπολογισμών συμπεριλαμβάνεται στο πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης.

Η πληρωμή προκαταβολών υπόκειται στη σύσταση τραπεζικής εγγύησης ή ισοδύναμης εγγύησης που αντιστοιχεί στο 100 % του ποσού της προκαταβολής. Όσον αφορά τους δικαιούχους του δημοσίου, η προκαταβολή καταβάλλεται στους δήμους, στις περιφερειακές αρχές και στις ενώσεις τους, καθώς και στους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Τα κράτη μέλη ορίζουν, για κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης, τις ακόλουθες αρχές:

α) τη διαχειριστική αρχή, που μπορεί να είναι είτε πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ενεργό σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, είτε το ίδιο το κράτος μέλος σε περίπτωση που ασκεί αυτό το



καθήκον, η οποία θα είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση του συγκεκριμένου προγράμματος  
β) το διαπιστευμένο οργανισμό πληρωμών κατά την έννοια του άρθρου 7 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013

γ) τον φορέα πιστοποίησης κατά την έννοια του άρθρου 9 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1306/2013.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν, για κάθε πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης, ότι το οικείο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου έχει συσταθεί με τρόπο που εξασφαλίζει σαφή κατανομή και διαχωρισμό των καθηκόντων μεταξύ της διαχειριστικής αρχής και άλλων φορέων. Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα να εξασφαλίζουν την αποτελεσματική λειτουργία των συστημάτων σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος.

Η διαχειριστική αρχή είναι αρμόδια για τη διαχείριση και εφαρμογή του προγράμματος, με αποδοτικό, αποτελεσματικό και ορθό τρόπο, και ιδίως για τα ακόλουθα:

α) να διασφαλίζει ότι υπάρχει ένα κατάλληλο και ασφαλές ηλεκτρονικό σύστημα για την καταγραφή, τήρηση, διαχείριση και υποβολή στατιστικών στοιχείων για το πρόγραμμα και την εφαρμογή του, τα οποία απαιτούνται για τους σκοπούς της παρακολούθησης και της αξιολόγησης και, ιδίως, στοιχείων που απαιτούνται για την παρακολούθηση της προόδου προς τους καθορισμένους στόχους και προτεραιότητες,

β) να διαβιβάζει στην Επιτροπή, έως τις 31 Ιανουαρίου και τις 31 Οκτωβρίου κάθε έτους του προγράμματος, τα σχετικά δεδομένα - δείκτες για τις πράξεις που επελέγησαν για χρηματοδότηση, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών για τους δείκτες επιδόσεων και τους χρηματοοικονομικούς δείκτες,

γ) να εξασφαλίζει ότι οι δικαιούχοι και οι λοιποί φορείς που εμπλέκονται στην υλοποίηση των πράξεων ενημερώνονται για τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη χορηγούμενη ενίσχυση, τηρούν είτε χωριστό λογιστικό σύστημα είτε τον κατάλληλο λογιστικό κωδικό για όλες τις δοσοληψίες που σχετίζονται με την δράση και ότι είναι ενήμεροι για τις απαιτήσεις που αφορούν την παροχή στοιχείων στη διαχειριστική αρχή και την καταγραφή των επιδόσεων και των αποτελεσμάτων,

δ) να συντάσσει την ετήσια έκθεση προόδου συμπεριλαμβάνοντας συγκεντρωτικούς πίνακες παρακολούθησης και, μετά την έγκριση από την επιτροπή παρακολούθησης, να την υποβάλλει στην Επιτροπή,

ε) να εξασφαλίζει ότι ο οργανισμός πληρωμών λαμβάνει όλες τις αναγκαίες πληροφορίες ιδίως σχετικά με τις διαδικασίες που εφαρμόζονται και οιοσδήποτε ελέγχους διενεργούνται σε σχέση με τις πράξεις που έχουν επιλεγεί για χρηματοδότηση, πριν εγκριθούν οι πληρωμές,

στ) να εξασφαλίζει δημοσιότητα στο πρόγραμμα, μεταξύ άλλων και μέσω του εθνικού αγροτικού δικτύου, ενημερώνοντας τους δυνητικούς δικαιούχους, τις επαγγελματικές οργανώσεις, τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους, τους φορείς που ασχολούνται με την προώθηση της

ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, και τις συμμετέχουσες μη κυβερνητικές οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων των περιβαλλοντικών οργανώσεων, για τις δυνατότητες που παρέχει το πρόγραμμα και τους κανόνες πρόσβασης στη χρηματοδότηση του προγράμματος, καθώς και ενημερώνοντας τους δικαιούχους για τη συνεισφορά της Ένωσης και το ευρύ κοινό για το ρόλο που διαδραματίζει η Ένωση στο πρόγραμμα.

Το κράτος μέλος ή η διαχειριστική αρχή μπορούν να ορίζουν έναν ή περισσότερους ενδιαμέσους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών αρχών, των περιφερειακών αναπτυξιακών φορέων ή των μη κυβερνητικών οργανώσεων, για να πραγματοποιήσουν τη διαχείριση και την υλοποίηση των πράξεων αγροτικής ανάπτυξης.

Όταν η αρμοδιότητα για την άσκηση ενός μέρους των καθηκόντων της ανατίθεται σε άλλο φορέα, η διαχειριστική αρχή διατηρεί την πλήρη ευθύνη για την αποδοτικότητα και την αριότητα της διαχείρισης και εκτέλεσης των καθηκόντων αυτών. Η διαχειριστική αρχή διασφαλίζει ότι έχουν θεσπισθεί οι σχετικές διατάξεις που επιτρέπουν στον άλλο φορέα να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα στοιχεία και πληροφορίες για την εκτέλεση των εν λόγω καθηκόντων.

Εκπονείται, τέλος, κοινό σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης σε συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών και εκδίδονται από την Επιτροπή εκτελεστικές πράξεις. Το σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης έχει ως στόχο αφενός να αποδεικνύει την πρόοδο και τα επιτεύγματα της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, να αξιολογεί τον αντίκτυπο, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη συνάφεια των παρεμβάσεων της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης, αφετέρου να συμβάλλει στην καλύτερα στοχευμένη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης.

#### *Κανονισμός (ΕΕ) με αριθ. 1306/2013*

Ο Κανονισμός με αριθ. 1306/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 αναφέρεται στη χρηματοδότηση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, θεσπίζοντας κανόνες για την επίτευξη των ευρύτερων στόχων της ευρωπαϊκής Κοινής Αγροτικής Πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη. Οι εν λόγω σκοποί εξασφαλίζονται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο (ΕΓΤΑΑ), τα οποία εντάσσονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το ΕΓΤΕ χρηματοδοτεί μια σειρά δαπανών που εκτελούνται σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία, όπως τα μέτρα για τη ρύθμιση ή τη στήριξη των γεωργικών αγορών, τις άμεσες ενισχύσεις που χορηγούνται στους γεωργούς και τη συνεισφορά της Ένωσης σε δράσεις

ενημέρωσης και προώθησης για τα γεωργικά προϊόντα στην εσωτερική αγορά της Ένωσης και σε τρίτες χώρες.

Το ΕΓΤΑΑ χρηματοδοτεί τη συνεισφορά της Ένωσης στα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης, που εφαρμόζονται σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον εν λόγω κανονισμό, οι Οργανισμοί Πληρωμών είναι υπηρεσίες ή φορείς των κρατών μελών που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση και τον έλεγχο των δαπανών των ΕΓΤΑΑ και ΕΓΤΕ, έχοντας λάβει σχετική διαπίστευση από τα κράτη προέλευσής τους, διαθέτουν δε, διοικητική οργάνωση και σύστημα εσωτερικού ελέγχου τα οποία παρέχουν επαρκή εγγύα για τη νομιμότητα και την κανονικότητα των πληρωμών καθώς και για την κατάλληλη λογιστική καταχώρηση τους.

Ακολούθως, ο Οργανισμός Πιστοποίησης είναι δημόσιος ή ιδιωτικός οργανισμός ελέγχου που ορίζεται από το κράτος μέλος, προκειμένου να παρέχει γνωμοδότηση, η οποία συντάσσεται σύμφωνα με διεθνώς αποδεκτά πρότυπα ελέγχου, σχετικά με την πληρότητα, την ακρίβεια και την αλήθεια των ετήσιων λογαριασμών του Οργανισμού Πληρωμών, την ορθή λειτουργία του εσωτερικού του συστήματος ελέγχου, καθώς και τη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών για τις οποίες έχει ζητηθεί επιστροφή από την Επιτροπή.

Έτσι, οι αναγκαίες πιστώσεις για τη χρηματοδότηση των δαπανών από τα παραπάνω «ταμεία» τίθενται στη διάθεση των κρατών μελών από την Επιτροπή με τη μορφή μηνιαίων πληρωμών, με βάση τις δαπάνες των διαπιστευμένων οργανισμών πληρωμών.

## **7.2 Περιεχόμενο της σύμβασης δανείου**

Σύμφωνα με την Απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης με αρ. 327739/2007 (ΦΕΚ Β' 2038/17.10.2007), αποφασίστηκε η οριστική διαπίστευση του Οργανισμού Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.) – Ν.Π.Ι.Δ. ως Οργανισμού Πληρωμών των μέτρων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Γεωργικά Ταμεία Εγγυήσεων και Αγροτικής Ανάπτυξης (Ε.Γ.Τ.Ε. και του Ε.Γ.Τ.Α.Α.).

Εν συνεχεία, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων μετά από την υπ' αρ. 1619/70926/29.05.2014 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΦΕΚ 1428/Ν/2014) με θέμα «Έγκριση διενέργειας ανοικτού διαγωνισμού για την ανάθεση υπηρεσιών, τήρησης, ταμειακής διαχείρισης και χρηματοδότησης του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.)», έθεσε σε δημοσιότητα τη

σχετική διακήρυξη με αρ. 3429/Χ.Δ/2014. Η εν λόγω προκήρυξη προβλέπει ανοικτό διεθνή διαγωνισμό σε ευρώ ελεύθερο, με κριτήριο κατακύρωσης τη χαμηλότερη τιμή που θα δοθεί ως προμήθεια επί του ποσού των εντολών πληρωμής που εκδίδονται από τον ΟΠΕΚΕΠΕ και εκτελούνται από το Τραπεζικό Ίδρυμα, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει ποσοστιαία το 0,50%. Ο υποψήφιος που θα καταθέσει τη χαμηλότερη τιμή προμήθειας θα αναδειχθεί ανάδοχος. Το συνολικό ποσό χρηματοδότησης ανέρχεται σε 2.400.000.000,00 για την τήρηση, την ταμειακή διαχείριση και τη χρηματοδότηση (ανοικτή πίστωση) του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.) για έκαστο οικονομικό έτος με δυνατότητα επέκτασης μέχρι 100.000.000,00 ευρώ.

Δικαίωμα συμμετοχής στο διαγωνισμό έχουν μεταξύ άλλων τα αναγνωρισμένα Τραπεζικά Ίδρύματα της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, καθώς και οι συμπράξεις αυτών, που είναι εγκατεστημένα στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Οι προσφορές υποβάλλονται από τους οικονομικούς φορείς ηλεκτρονικά, μέσω της διαδικτυακής πύλης [www.promitheus.gov.gr](http://www.promitheus.gov.gr), στην ελληνική γλώσσα, σε ηλεκτρονικό φάκελο.

Οι προσφέροντες οικονομικοί οργανισμοί υποβάλλουν ηλεκτρονικά μαζί με την προσφορά τους, εγκαίρως και προσηκόντως, επί ποινή αποκλεισμού, τα εξής δικαιολογητικά :

- εγγυητική επιστολή συμμετοχής πρωτότυπη ποσού 1.000.000,00 ευρώ,
- υπεύθυνη δήλωση της παρ. 4 του άρθρου 8 του Ν. 1599/1986 ψηφιακώς υπογεγραμμένη, στην οποία δηλώνεται μεταξύ άλλων ότι ο προσφέρων δεν έχει καταδικαστεί με αμετάκλητη απόφαση για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, σε δωροδοκία, σε απάτη, σε νομιμοποίηση εσόδων από παράνομη δραστηριότητα, σε υπεξαίρεση, εκβίαση, πλαστογραφία, ψευδορκία και δόλια χρεοκοπία,
- υπεύθυνη δήλωση της παρ. 4 του άρθρου 8 του Ν. 1599/1986 ψηφιακώς υπογεγραμμένη, στην οποία δηλώνεται ότι ο προσφέρων δεν τελεί σε πτώχευση ή εκκαθάριση ή αναγκαστική διαχείριση, ότι είναι ενήμερος ως προς τις υποχρεώσεις του που αφορούν εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και ως προς τις φορολογικές υποχρεώσεις του, ότι διαθέτει άδεια λειτουργίας ανάληψης δραστηριοτήτων και ότι δεν τελεί σε αποκλεισμό συμμετοχής από διαγωνισμούς,
- παραστατικό εκπροσώπησης και νομιμοποιητικά έγγραφα, όπως επικυρωμένο καταστατικό και πρακτικά εκπροσώπησης του προσφέροντος οικονομικού φορέα,
- βεβαίωση περί ονομαστικοποίησης των μετοχών ΑΕ και αναλυτική κατάσταση με τα στοιχεία των μετόχων του πιστωτικού ιδρύματος και τον αριθμό των μετοχών κάθε μετόχου, με την επιφύλαξη ότι δεν υφίσταται υποχρέωση ονομαστικοποίησης μέχρι φυσικού προσώπου επί τραπεζικών ιδρυμάτων εισηγμένων σε Χρηματιστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο προσφέρων στον οποίο θα κατακυρωθεί ο διαγωνισμός και θα αναδειχθεί ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να καταθέσει εγγυητική επιστολή αορίστου χρόνου καλής εκτέλεσης των όρων της Σύμβασης ποσού 3.000.000,00 ευρώ, υποβάλλει, δε, στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης ή στον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. όποτε του ζητηθεί, αναφορά των δραστηριοτήτων στην οποία θα αναφέρονται συνοπτικά οι εκτελεσθείσες υπηρεσίες, τα τυχόν προβλήματα και οι προτεινόμενες λύσεις.

Ο ανάδοχος οφείλει να ενεργεί πάντοτε καλόπιστα και σύμφωνα με τα συναλλακτικά ήθη και να μην προβαίνει σε δραστηριότητες ασυμβίβαστες με τις υποχρεώσεις του απέναντι στην Αναθέτουσα Αρχή, ενώ δεν δύναται να δεσμεύσει την Αναθέτουσα Αρχή, χωρίς προηγούμενη γραπτή συναίνεση της τελευταίας. Ακόμη, υποχρεούται να τηρεί επαγγελματικό απόρρητο καθ' όλη τη διάρκεια και μέχρι την περάτωση της Σύμβασης. Επιπρόσθετα, ο ανάδοχος αποζημιώνει, προστατεύει και υπερασπίζεται με δικά του έξοδα κάθε πράξη ή παράλειψη που προκαλεί σε τρίτους κατά την εκτέλεση της σύμβασης.

Από την άλλη πλευρά, η Αναθέτουσα Αρχή, ήτοι ο Οργανισμός Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.), παρέχει στον ανάδοχο κάθε δυνατή βοήθεια και κάθε αναγκαίο στοιχείο που είναι χρήσιμο για την εκτέλεση της Σύμβασης, καθώς και όλες τις προσήκουσες οδηγίες για την ταχεία, πλήρη και αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών.

Ο διαπιστευμένος Οργανισμός Πληρωμών (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.) πραγματοποιεί τις πληρωμές μέσω του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.), σκοπός του οποίου είναι η εφαρμογή και ο χειρισμός εντός των πλαισίων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) των θεμάτων που αναφέρονται στην παραγωγή, επεξεργασία αγροτικών προϊόντων κλπ. Ο Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π. αποτελεί λογιστικό λογαριασμό και διακρίνεται στους τρεις ακόλουθους χρηματικούς λογαριασμούς, που τηρούνται σε Τραπεζικό Ίδρυμα που επιλέγεται μετά από διαδικασίες ανοικτού διαγωνισμού και για το σκοπό της διάκρισης της διαχείρισης των εθνικών και κοινοτικών κεφαλαίων. Έτσι, υφίσταται Λογαριασμός Δημοσίου, ο οποίος πιστώνεται με τις χρηματοδοτήσεις του Δημοσίου, με τις επιχορηγήσεις του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και τα λοιπά έσοδα υπέρ Δημοσίου και χρεώνεται με τις πληρωμές που γίνονται σε βάρος αυτού. Ακολούθως, υφίσταται Λογαριασμός Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ), Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας (ΕΤΑ), ο οποίος πιστώνεται με τα ποσά των προκαταβολών των εν λόγω ταμείων, καθώς και τα έσοδα υπέρ αυτού και χρεώνεται με τις πληρωμές που βαρύνουν αυτά. Τέλος, υφίσταται Λογαριασμός Διαχείρισης Κοινοτικών Αποθεμάτων, ο οποίος πιστώνεται με τα έσοδα από εκποιήσεις γεωργικών προϊόντων, τα πάγια έσοδα του Ευρωπαϊκού Γεωργικού

Ταμείου Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και τα τυχόν έσοδα υπέρ αυτού και χρεώνεται με τις πληρωμές που γίνονται σε βάρος αυτού. Για τις πληρωμές και εισπράξεις που βαρύνουν τον Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π. ασκείται κατασταλτικός έλεγχος από κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο βρίσκεται εντός της Κεντρικής Υπηρεσίας του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.

Κατόπιν όλων των ανωτέρω, ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και ο Αναπληρωτής Υπουργός Οικονομικών εκπροσωπώντας το Ελληνικό Δημόσιο συνήψαν δανειακή σύμβαση Νο 6169/Χ.Δ./2014 με την ανώνυμη τραπεζική εταιρεία με την επωνυμία «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» (ανάδοχος) νομίμως εκπροσωπούμενης, η οποία ανέλαβε τη χρηματοδότηση του Ελληνικού Δημοσίου μέχρι του ποσού των 2.400.000.000,00 ευρώ για την τήρηση, την ταμειακή διαχείριση και τη χρηματοδότηση (ανοικτή πίστωση) του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.) με δυνατότητα επέκτασης μέχρι 100.000.000,00 ευρώ, για έκαστο οικονομικό έτος, για πραγματοποίηση πληρωμών των κοινοτικών ενισχύσεων χρηματοδοτούμενων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (Ε.Γ.Τ.Ε.) στα πλαίσια της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής που επιβαρύνουν τον Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π. κατά την περίοδο από 16 Οκτωβρίου 2014 μέχρι 15 Οκτωβρίου 2015 σύμφωνα με τον Κανονισμό 1306/2013 του Συμβουλίου «για χρηματοδότηση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής». Η χρηματοδότηση ορίστηκε ανανεώσιμη κάθε έτος, επί τρία συνεχή οικονομικά έτη μέχρι το 2018 με υπογραφή πρόσθετης πράξης και με αυτούς τους όρους και προϋποθέσεις.

Η χρήση του δανείου θα γίνεται τμηματικά με καταστάσεις εντολών πληρωμών και με έγγραφα για εκτέλεση αντίστοιχων εντολών πληρωμών δικαιούχων ενίσχυσης που θα παραδίδει ο Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. στην «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», ενώ το δάνειο θα εμφανίζεται λογιστικά στον Ειδικό Λογαριασμό χρηματοδότησης του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. (Κάλυψη Κοινοτικών Ενισχύσεων Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.), που θα ανοιχτεί στην Τράπεζα Πειραιώς. Με το προϊόν του δανείου θα πιστώνεται ο αντίστοιχος λογαριασμός του Δημοσίου (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. – συγκέντρωση πιστώσεων και πληρωμές δαπανών Κοινοτικών Ενισχύσεων 2014-2015), ο οποίος και θα χρεώνεται με τις αναλήψεις που θα γίνονται για τις αντίστοιχες πληρωμές.

Η εξόφληση των σχετικών εντολών πληρωμής γίνεται από την «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», είτε με απευθείας πίστωση ατομικού λογαριασμού του δικαιούχου στην ίδια, είτε με μεταφορά για λογαριασμού του δικαιούχου σε άλλη τράπεζα χωρίς καμία πρόσθετη επιβάρυνση από την ανάδοχο τράπεζα.

Η «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» για τις εργασίες που εκτελεί, σύμφωνα με τους όρους της Σύμβασης, δικαιούται προμήθεια για την τήρηση και κίνηση του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων, την πραγματοποίηση πληρωμών και την καταβολή Κοινοτικών Ενισχύσεων στους δικαιούχους, η οποία ανέρχεται σε ποσοστό 0,498% επί του συνολικού ύψους των εκτελούμενων εντολών πληρωμής σε βάρος του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.).

Τέλος, το Ελληνικό Δημόσιο έχει παραχωρήσει ρητά τη συναίνεσή του στην ανάδοχο τράπεζα για τη δυνατότητα εκχώρησης δυνάμει της Σύμβασης Δανείου κάθε απαίτησης που απορρέει από αυτήν, ως ασφάλειας υπέρ της Τράπεζας της Ελλάδος, στο πλαίσιο εφαρμογής Πράξεων του Συμβουλίου Νομισματικής Πολιτικής που αφορούν στις προϋποθέσεις σύστασης ασφάλειας επί μη εμπορεύσιμων περιουσιακών στοιχείων. Προβλέφθηκε, έτσι, ότι για την περίπτωση που η Σύμβαση Δανείου αποτελέσει αντικείμενο εκχώρησης, το Ελληνικό Δημόσιο παρέχει ρητά τη συγκατάθεσή του στην «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΑΝΩΝΥΜΟΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» για τη χορήγηση προς την ενεχυρούχο δανειστρία Τράπεζα της Ελλάδος, τις λοιπές εθνικές κεντρικές τράπεζες του Ευρωσυστήματος και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) όλων των στοιχείων και πληροφοριών που τυχόν εμπίπτουν στο επαγγελματικό – τραπεζικό απόρρητο και αφορούν στην εκχωρούμενη λόγω ενεχύρου δανειακή απαίτηση που απορρέει από τη Σύμβαση Δανείου ή τον οφειλέτη.

Εν κατακλείδι, οι πιστώσεις που υποχρεούται να καταβάλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με τον Κανονισμό 1306/2013, εκχωρούνται με την Σύμβαση Δανείου από το Δημόσιο στην ανάδοχο τράπεζα όσον αφορά στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και θα κατατίθενται σε πίστωση του δανείου.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Η΄**

### **8. ΒΙΩΣΙΜΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΕ ΑΣΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ JESSICA)**

#### **8.1 Πρωτοβουλία προγράμματος Jessica**

JESSICA είναι το αγγλικό ακρωνύμιο της πρωτοβουλίας “Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas” (Κοινή Ευρωπαϊκή Υποστήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές). Η πρωτοβουλία αυτή αναπτύσσεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB). Μέσω των νέων διαδικασιών, παρέχεται στα κράτη μέλη η ευχέρεια να χρησιμοποιήσουν μέρος των μη επιστρεπτέων επιχορηγήσεων που λαμβάνουν από την Ε.Ε. μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, για να επενδύουν, υπό μορφή επιστρεπτέων χρηματοδοτήσεων, σε έργα που εντάσσονται στο πλαίσιο ολοκληρωμένων σχεδίων για την προαγωγή της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως για αστικές υποδομές, συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών, της ύδρευσης και αποχέτευσης, της ενέργειας, για χώρους ιστορικής και πολιτιστικής

κληρονομιάς, για τουρισμό, για επαναξιοποίηση εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών εκτάσεων, για χώρους γραφείων για μικρομεσαίες επιχειρήσεις, για τους τομείς της πληροφορικής και/ή της έρευνας και ανάπτυξης για πανεπιστημιακά κτίρια, καθώς και για ενίσχυση της ενεργειακής απόδοσης. Οι επενδύσεις αυτές μπορούν να έχουν τη μορφή ιδίων κεφαλαίων, δανείων ή/και εγγυήσεων, πραγματοποιούνται μέσω Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης και, εάν είναι απαραίτητο μέσω Ταμείων\_Χαρτοφυλακίου.

Η πρωτοβουλία JESSICA δεν αποτελεί νέα πηγή χρηματοδοτήσεων για τα κράτη μέλη. Αποτελεί ένα νέο μέσο αξιοποίησης των υφιστάμενων επιχορηγήσεων των διαρθρωτικών ταμείων για τη στήριξη σχεδίων αστικής ανάπτυξης. Τα οφέλη από τη χρήση του JESSICA είναι τα ακόλουθα:

- *Ανακύκλωση των πόρων*

Εφόσον οι πόροι του JESSICA έχουν επενδυθεί από Ταμεία Αστικής ανάπτυξης (ΤΑΑ) σε επιλέξιμες δαπάνες έργων πριν από την ημερομηνία λήξης της περιόδου προγραμματισμού των διαρθρωτικών ταμείων, όλες οι επιστροφές και τα έσοδα που γεννά η επένδυση αυτή μπορούν είτε να παρακρατώνται από τα ΤΑΑ είτε να επιστρέφονται στις Διαχειριστικές Αρχές για επανεπένδυση σε νέα σχέδια αναζωογόνησης αστικών περιοχών. Το JESSICA παρέχει τη δυνατότητα σε όσα από τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν την προοπτική μείωσης των κοινοτικών επιχορηγήσεων κατά την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, να αξιοποιήσουν σε μακροπρόθεσμη βάση τους πόρους που τους διατίθενται.

- *Μόχλευση*

Ένα σημαντικό, έμμεσο πλεονέκτημα του JESSICA είναι ότι μπορεί, δυνητικά, να προσελκύσει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, προσελκύοντας έτσι όχι μόνο επιπρόσθετες επενδύσεις αλλά και – γεγονός ίσως ακόμη σημαντικότερο – επιπρόσθετη τεχνογνωσία για την υλοποίηση και τη διαχείριση των έργων. Οι ιδιωτικές επενδύσεις μπορούν, σε μερικές περιπτώσεις, να πληρούν τις απαιτήσεις για συγχρηματοδότηση από το οικείο κράτος μέλος, καθώς οι Κανονισμοί απαιτούν από τα κράτη μέλη να εισφέρουν πόρους στα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα, παράλληλα με τους πόρους που παρέχουν τα διαρθρωτικά ταμεία. Αυτό το ποσοστό «ιδίων πόρων» μπορεί να διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Παρά το γεγονός ότι το JESSICA επιτρέπει την «μετατροπή» μη επιστρεπτέων επιχορηγήσεων σε επιστρεπτές χρηματοδοτήσεις, οι τελευταίες δεν επιστρέφονται στην Επιτροπή και, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να θεωρούνται ως δημόσιο χρέος.



- *Ευελιξία*

Το JESSICA επιτρέπει ευέλικτη προσέγγιση, αφενός διότι διευρύνεται το φάσμα των επιλέξιμων δαπανών και, αφετέρου, διότι οι πόροι του JESSICA μπορούν να χρησιμοποιούνται για επενδύσεις υπό μορφή ιδίων κεφαλαίων, δανείων ή εγγυήσεων.

- *Τεχνογνωσία και δημιουργικότητα*

Τα κράτη μέλη, οι διαχειριστικές αρχές και οι πόλεις θα μπορέσουν να αξιοποιήσουν την εμπειρία του τραπεζικού και του ιδιωτικού τομέα. Το JESSICA μπορεί επίσης να δράσει ως καταλύτης σε αστικές περιοχές, ενισχύοντας την αγορά επενδύσεων και συμπληρώνοντας έτσι άλλες πρωτοβουλίες ή πηγές χρηματοδότησης που ενδεχομένως υφίστανται ήδη στα κράτη μέλη. Ωστόσο, για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα θα εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι κανόνες όσον αφορά τις «κρατικές ενισχύσεις».

## **8.2 Λειτουργία προγράμματος Jessica**

Το JESSICA προσφέρει τη δυνατότητα στις Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ να αξιοποιήσουν την εμπειρία και την τεχνογνωσία εξωτερικών φορέων, καθώς επίσης προσφέρει τη δυνατότητα άντλησης πρόσθετης ιδιωτικής χρηματοδότησης με στόχο την προαγωγή της αειφόρου αστικής ανάπτυξης. Στην περίπτωση που κάποια Διαχειριστική Αρχή επιθυμεί να αξιοποιήσει το χρηματοδοτικό μέσο JESSICA, μπορεί να συνεισφέρει πόρους από το Επιχειρησιακό της Πρόγραμμα, ενώ οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, τα τραπεζικά ιδρύματα και άλλοι επενδυτές μπορούν να συνεισφέρουν πρόσθετους πόρους. Δεδομένου ότι τα έργα δεν θα χρηματοδοτηθούν με επιχορηγήσεις, η συνεισφορά του Επιχειρησιακού Προγράμματος στα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης θα είναι ανακυκλώσιμη (η χρηματοδότηση των έργων γίνεται είτε μέσω δανείων, παροχής εγγυήσεων ή ιδίων κεφαλαίων), ενισχύοντας με αυτό τον τρόπο την αειφορία της επενδυτικής δραστηριότητας. Οι συνεισφορές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων χρησιμοποιούνται για την ανάπτυξη χρηματοδοτικών προϊόντων (είτε με τη μορφή δανείων ή εγγυήσεων ή ιδίων κεφαλαίων) τα οποία θα παρέχονται από τα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης στους τελικούς δικαιούχους. Κρατικές εγγυήσεις για την παροχή δανείων δεν θα δίνονται και κατά συνέπεια δεν υπάρχει καμία επίπτωση στη δημοσιονομική θέση και στο δημόσιο χρέος των κρατών μελών.

Τα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) είναι ταμεία που επενδύουν σε συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και σε άλλα έργα που περιλαμβάνονται σε ολοκληρωμένα σχέδια βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Για να είναι ένα ΤΑΑ επιλέξιμο για χρηματοδότηση από το JESSICA, πρέπει να αποδείξει, μεταξύ άλλων, ότι διαθέτει επαρκή ικανότητα και ανεξαρτησία διαχείρισης, πλήρες επιχειρησιακό σχέδιο και επαρκή προϋπολογισμό για την ανάληψη των επιλεγέντων έργων, και ισχυρή χρηματοοικονομική υποστήριξη. Αν και δεν απαιτείται ειδική νομική μορφή, το ΤΑΑ μπορεί να αποτελεί αυτοτελή νομική οντότητα ή να δημιουργηθεί ως «αυτοτελής χρηματοοικονομική μονάδα» στους κόλπους υφιστάμενου χρηματοπιστωτικού οργανισμού. Στην τελευταία περίπτωση, οι πόροι του JESSICA πρέπει να λογιστικοποιούνται χωριστά και να είναι σαφώς διαχωρισμένοι από τα λοιπά περιουσιακά στοιχεία του οικείου χρηματοπιστωτικού οργανισμού. Τα ΤΑΑ μπορούν να δημιουργηθούν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, για να ανταποκριθούν σε ολοκληρωμένα σχέδια αστικής ανάπτυξης, προβλεπόμενα έργα ή ανάγκες επενδυτών.

Τα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης θα τα διαχειρίζονται επαγγελματικά σχήματα του τραπεζικού και του ιδιωτικού τομέα αξιοποιώντας την χρηματοοικονομική, τεχνική και διαχειριστική εμπειρία τους και τις ικανότητές τους στη διαχείριση έργων. Οι Διαχειριστικές Αρχές που θα αποφασίσουν να αξιοποιήσουν το JESSICA θα προκηρύξουν μία ή περισσότερες προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την επιλογή ταμείων αστικής ανάπτυξης. Τα κριτήρια αξιολόγησης θα πρέπει να περιλαμβάνουν την επενδυτική πολιτική και τα έργα που θα στοχεύσουν, τους όρους και τις προϋποθέσεις με τις οποίες θα τα χρηματοδοτήσουν, τον τρόπο και το ποσοστό μόχλευσης από ιδιώτες επενδυτές, τεκμηρίωση της σκοπιμότητας αξιοποίησης των πόρων του ΕΤΠΑ, τους όρους εκκαθάρισης του Ταμείου κ.α. Ως αποτέλεσμα της αξιολόγησης, μία επενδυτική συμφωνία θα υπογραφεί ανάμεσα στη Διαχειριστική ή άλλη Αρχή (π.χ το Ταμείο Χαρτοφυλακίου) και τα επιλεγμένα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης, η οποία θα εξειδικεύει τους όρους και τις προϋποθέσεις λειτουργίας του Ταμείου, τις στοχευόμενες επενδύσεις κ.α.

Ταμείο Χαρτοφυλακίου είναι ένα ταμείο που δημιουργείται με σκοπό να επενδύει σε περισσότερα του ενός Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ). Αν και το Ταμείο Χαρτοφυλακίου δεν αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή του JESSICA, τα κράτη μέλη μπορούν να αποκομίσουν πολυάριθμα οφέλη από την ύπαρξη ενός τέτοιου ταμείου. Έτσι, επιτρέπει στις Διαχειριστικές Αρχές να μεταβιβάσουν σε κατάλληλους επαγγελματίες ορισμένα από τα καθήκοντα που επιβάλλει η εφαρμογή του JESSICA. Στα καθήκοντα αυτά περιλαμβάνεται ο καθορισμός συγκεκριμένων κριτηρίων για την πραγματοποίηση επενδύσεων σε ΤΑΑ, η αξιολόγηση των ΤΑΑ και η υπόδειξη αυτών που είναι κατάλληλα για επένδυση, η διαπραγμάτευση των συμβατικών ρυθμίσεων με τα ΤΑΑ και η παρακολούθηση και αναφορά των επιδόσεων των ΤΑΑ. Επιπλέον,

τα κράτη μέλη στα οποία ο τομέας των αστικών επενδύσεων είναι λιγότερο ανεπτυγμένος, αποκτούν και αυτά τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν αμέσως τις χρηματοδοτήσεις του JESSICA, εν αναμονή της συγκρότησης ΤΑΑ και της κατάρτισης επιλέξιμων σχεδίων αστικών επενδύσεων. Τέλος, τα Ταμεία Χαρτοφυλακίου επιτρέπουν να συνδυαστούν οι πόροι του JESSICA με άλλους δημόσιους και/ή ιδιωτικούς πόρους, για να επενδυθούν σε ΤΑΑ.

Στην περίπτωση αξιοποίησης της επιλογής του Ταμείου Χαρτοφυλακίου, θα πρέπει να υπογραφεί μία συμφωνία χρηματοδότησης ανάμεσα στο κράτος μέλος ή τη Διαχειριστική Αρχή και το Ταμείο Χαρτοφυλακίου, η οποία θα εξειδικεύει τους όρους και τις προϋποθέσεις λειτουργίας του Ταμείου, την επενδυτική στρατηγική κ.α.

### **8.3 Το Jessica στην Ελλάδα**

Στην Ελλάδα, η υλοποίηση της πρωτοβουλίας JESSICA ξεκίνησε ουσιαστικά με την υπογραφή της σύμβασης χρηματοδότησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) τον Ιούλιο του 2010 για τη σύσταση Ταμείου Χαρτοφυλακίου JESSICA Ελλάδας ως διακριτή χρηματοδοτική μονάδα εντός της ΕΤΕπ. Η υπογραφή σύμβασης χρηματοδότησης ήταν το αποτέλεσμα μίας προετοιμασίας δύο ετών περίπου, η οποία ξεκίνησε με την υπογραφή του μνημονίου συνεργασίας μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της ΕΤΕπ. Στο πλαίσιο αυτής της προετοιμασίας πραγματοποιήθηκαν επίσης τρεις μελέτες αξιολόγησης των δυνατοτήτων εφαρμογής του χρηματοδοτικού μέσου JESSICA, οι οποίες τεκμηρίωσαν τις σημαντικές προοπτικές αξιοποίησής του στην Ελλάδα.

Με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 35996/ΕΥΣ 5362 (ΦΕΚ Β΄ 1388/3.9.2010), όπως αυτή ισχύει σήμερα, συστάθηκε το Ταμείο Χαρτοφυλακίου JESSICA και ορίστηκε το Επενδυτικό Συμβούλιο, το οποίο και αποτελεί το όργανο λήψης αποφάσεων του Ταμείου, ύστερα από τις σχετικές εισηγήσεις της ΕΤΕπ.

Μέχρι σήμερα η Διαχειριστική Αρχή του JESSICA (Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας) σε συνεργασία με την ΕΤΕπ ως διαχειριστή του Ταμείου Χαρτοφυλακίου JESSICA και το Επενδυτικό Συμβούλιο, έχουν συμμετάσχει σε μία σειρά από τεχνικές συναντήσεις και ημερίδες για να ενημερώσουν τις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές και τους δυνητικούς τελικούς δικαιούχους σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του JESSICA και τις

ευκαιρίες χρηματοδότησης έργων που συμβάλλουν στην ολοκληρωμένη αειφόρο αστική ανάπτυξη.

Το Μάρτιο του 2011, δημοσιεύτηκε η Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος για την επιλογή Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης βάσει της οποίας έγινε η επιλογή των πέντε (5) ενδιάμεσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών που αποτελούν τον πυρήνα εφαρμογής του JESSICA στην Ελλάδα, ήτοι των «ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε.», «ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε.», «ΠΑΓΚΡΗΤΙΑ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ Σύν.Π.Ε.», «ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩ Α.Ε.» και «ΤΡΑΠΕΖΑ EUROBANK ERGASIAS Α.Ε.».

Αιτήσεις χρηματοδότησης δέχονται τα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης τα οποία καλούν με ανοικτές προσκλήσεις τους δυνητικούς δικαιούχους να υποβάλλουν τις προτάσεις τους. Αιτήσεις μπορούν να υποβάλλουν Δημόσιοι ή Ιδιωτικοί Φορείς ή σχήματα σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα με σκοπό την υλοποίηση έργων που αποτελούν τμήμα ενός ολοκληρωμένου σχεδίου αστικής ανάπτυξης. Τα έργα αυτά πρέπει να παράγουν κοινωνικά οφέλη για τις τοπικές κοινωνίες και θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι ανταποδοτικά με τρόπο τέτοιο, ώστε να μπορούν να επιστρέψουν τους επενδεδυμένους πόρους στο Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης.

Η αίτηση χρηματοδότησης θα υποβληθεί στο αρμόδιο Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ), ανάλογα με την Περιφέρεια στην οποία πρόκειται να υλοποιηθεί το έργο. Βασική προϋπόθεση θα είναι να έχει προετοιμαστεί ένα επιχειρηματικό σχέδιο, το οποίο θα πρέπει κατ' ελάχιστο να τεκμηριώνει:

- Τη βιωσιμότητα του έργου και την ικανότητα να δημιουργεί έσοδα ικανά να αποπληρώσουν την επένδυση που θα πραγματοποιηθεί από το Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης,
- Τα κοινωνικά οφέλη που προκύπτουν από την υλοποίηση του έργου για τις τοπικές κοινωνίες,
- Την επιλεξιμότητα των δαπανών σύμφωνα με τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων και του Εθνικού κανονιστικού πλαισίου,
- Τη συμβολή του έργου στην επίτευξη των στόχων του Άξονα Προτεραιότητας του Επιχειρησιακού Προγράμματος που συνεισφέρει πόρους στο ΤΑΑ μέσω του Ταμείου Χαρτοφυλακίου,
- Ότι η υλοποίηση του έργου δεν καθίσταται δυνατή (με όρους βιωσιμότητας και σκοπιμότητας) χωρίς την ενίσχυση του JESSICA.

**Δελτίο τύπου «ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ Α.Ε.» στις 30/10/2015**

« Η Τράπεζα Πειραιώς διαχειρίζεται €40 εκ κεφαλαίων του JESSICA («Κοινή Ευρωπαϊκή υποστήριξη για βιώσιμες επενδύσεις σε αστικές περιοχές») για χρηματοδότηση έργων αστικής ανάπτυξης υπό την ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) για τις περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας και Θεσσαλίας. Επιπρόσθετα, η Τράπεζα Πειραιώς συγχρηματοδοτεί τα έργα με €16,8 εκ από δικούς της πόρους.

Το JESSICA είναι μία πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB), υλοποιείται στην Ελλάδα μέσα από τη συνεργασία του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και της ΕΤΕπ με πόρους του ΕΣΠΑ 2007 – 2013, και στοχεύει στη στήριξη επενδύσεων σε βιώσιμα έργα αστικής ανάπτυξης, επιδιώκοντας ταυτόχρονα μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων. Το JESSICA εισήγαγε μία νέα και διαφορετική προσέγγιση σε σχέση με τα μέχρι σήμερα Ευρωπαϊκά Προγράμματα Χρηματοδότησης (δανειακή επιστρεπτέα χρηματοδότηση με προνομιακούς όρους επιτοκίου και διάρκειας αποπληρωμής, αντί επιχορήγησης).

Η Τράπεζα Πειραιώς ανακοινώνει ότι υπέγραψε μία ακόμη σύμβαση έργου στην Κεντρική Μακεδονία – στην περιοχή της Θεσσαλονίκης - στο πλαίσιο του JESSICA. Πρόκειται για το έργο: Κατασκευή και λειτουργία μονάδας παραγωγής ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας από βιοαέριο με τη χρήση βιομάζας ισχύος 0,998 MWe από τη Βιοαέριο Λαγκαδά ΑΕ συνολικού προϋπολογισμού 3,84 εκατ. ευρώ (τα 0,96 εκατ. ευρώ από το JESSICA). Η μονάδα βιοαερίου θα εγκατασταθεί στην περιοχή Κολχικό, Δήμου Λαγκαδά, Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης, Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας.

Η υπογραφή της σύμβασης έγινε σε εκδήλωση που πραγματοποιήθηκε στα Γραφεία της Τράπεζας Πειραιώς στην Αθήνα με την παρουσία του φορέα υλοποίησης του έργου. Από την πλευρά του Ομίλου της Τράπεζας Πειραιώς ήταν παρόντες ο Διευθύνων σύμβουλος της Πειραιώς Real Estate Α.Ε. κος Γεώργιος Παπαϊωάννου και ο Βοηθός Γενικός Διευθυντής της Δ/σης Μεγάλων Επιχειρήσεων & Σύνθετων Χρηματοδοτήσεων Ομίλου της Τράπεζας Πειραιώς κος Παναγιώτης Παπαμιχαλόπουλος και άλλα ανώτερα στελέχη της Τράπεζας Πειραιώς.

Ο εκπρόσωπος της Τράπεζας αναφέρθηκε στη μεγάλη σημασία του έργου για την περιοχή, καθώς οι θετικές επιπτώσεις του είναι πολλαπλές, ενώ υπογράμμισε τόσο την ευαισθησία, όσο και την τεχνογνωσία του Ομίλου της Τράπεζας Πειραιώς για έργα περιβαλλοντικού χαρακτήρα.

Ο εκπρόσωπος της εταιρίας κατασκευής του έργου στην παρέμβασή του ευχαρίστησε το υπουργείο και την τράπεζα για τη στήριξη που παρέχουν σε έργα αυτού του χαρακτήρα κι έδωσε έμφαση στην απορρύπανση που επιτυγχάνεται με την κατασκευή και τη λειτουργία τους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η Τράπεζα Πειραιώς έχει υπογράψει μέχρι σήμερα άλλες τρεις συμβάσεις χρηματοδότησης έργων στην Κεντρική Μακεδονία στο πλαίσιο του JESSICA και καταβάλει προσπάθεια σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, για την υπογραφή δύο ακόμη έργων που αφορούν την ενεργειακή αναβάθμιση συστημάτων οδο φωτισμού, καθώς και την προμήθεια και τοποθέτηση συστήματος υπόγειων κάδων προσωρινής αποθήκευσης αστικών απορριμμάτων.

Η Τράπεζα Πειραιώς, μέσω της συμμετοχής της στο πρόγραμμα JESSICA, αποδεικνύει για ακόμη μια φορά, εμπράκτως, τη συνέπειά της στην προσπάθεια ενίσχυσης της ελληνικής οικονομίας, επιχειρηματικότητας και των τοπικών κοινωνιών, σε εποικοδομητική συνεργασία με τους τοπικούς φορείς, τις Περιφέρειες, τις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές, το Υπουργείο Ανάπτυξης και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων».

#### **Δελτίο τύπου «ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε.» στις 03/06/2015**

«Μεταξύ της Εθνικής Τράπεζας, υπό την ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων, στο πλαίσιο του Χρηματοδοτικού Εργαλείου Jessica, και της Υπεραστικό Κτελ Κέρκυρας Α.Ε., υπογράφηκε η πρώτη σύμβαση χρηματοδότησης έργου στην Περιφέρεια Ιονίων Νήσων στο πλαίσιο του Jessica, που υλοποιείται στην Ελλάδα με τη συνεργασία του Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Σημειώνεται ότι το έργο έχει εγκριθεί και από το Επενδυτικό Συμβούλιο του Ταμείου Χαρτοφυλακίου Jessica, υπό την προεδρία του Ειδικού Γραμματέα του Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού κ. Νικόλαου Μαντζούφα.

Το έργο αφορά στην κατασκευή νέου, σύγχρονου Σταθμού Υπεραστικού Κτελ σε γήπεδο 10 στρεμμάτων ιδιοκτησίας του Υπεραστικού Κτελ Κέρκυρας στην περιοχή Αγ. Σπυρίδωνας Κωτσέλα, στον οποίο θα μετεγκατασταθεί το Κτελ από το μισθωμένο οικόπεδο εντός της πόλης στο οποίο στεγάζεται. Στο κτίριο του νέου σταθμού, επιφάνειας 1.500 τ.μ. θα διαμορφωθούν εκδοτήρια εισιτηρίων, χώρος αποσκευών, εμπορικά καταστήματα, κατάστημα τράπεζας και μηχανοστάσιο, ενώ θα κατασκευασθούν και στεγάσματα 1.000 τ.μ. Ο προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται σε €2,3 εκατ., εκ των οποίων το δάνειο Jessica είναι € 1,4 εκατ. Το έργο θα συντελέσει στην αποσυμφόρηση του κέντρου της πόλης της Κέρκυρας από το έντονο κυκλοφοριακό πρόβλημα που αντιμετωπίζει, στη μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και στη διευκόλυνση της μετακίνησης των κατοίκων αλλά και των επισκεπτών/τουριστών και θα εξυπηρετεί 3 εκ. επιβάτες περίπου το χρόνο. Η Εθνική Τράπεζα διαχειρίζεται € 83 εκατ. κεφαλαίων του Jessica (Κοινή Ευρωπαϊκή Υποστήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές) για χρηματοδότηση έργων αστικής ανάπτυξης, υπό

την ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης για τις περιφέρειες Αττικής, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων, που χρηματοδοτούνται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα Αττικής και Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου – Ιονίων Νήσων και για τις 8 περιφέρειες (Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Βορείου Αιγαίου, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου και Κρήτης) που χρηματοδοτούνται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη». Παράλληλα, η Εθνική Τράπεζα συγχρηματοδοτεί τα έργα με τουλάχιστον € 36 εκατ. από δικά της ή/και άλλα ιδιωτικά κεφάλαια. Τα έργα που αξιολογούνται αφορούν, ενδεικτικά, αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών ή/και αστικών ακινήτων σε νέες χρήσεις, βασικές αστικές υποδομές (π.χ. εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού), μονάδες διαχείρισης στερεών αποβλήτων, παραγωγή ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας από βιοαέριο, κλπ. Το έργο είναι το τέταρτο έργο που χρηματοδοτείται από την Εθνική Τράπεζα υπό την ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης, στο πλαίσιο του Jessica. Προηγήθηκε το 2014 η υπογραφή δύο συμβάσεων για τη Μελέτη, Χρηματοδότηση, Κατασκευή και Τεχνική Διαχείριση 14 και 10 σχολικών Μονάδων αντίστοιχα στην Περιφέρεια Αττικής με ΣΔΙΤ, καθώς και της σύμβασης για τη Μελέτη, Χρηματοδότηση, Εγκατάσταση, Υποστήριξη της Λειτουργίας, Συντήρηση και Τεχνική Διαχείριση Ολοκληρωμένου Συστήματος Πληροφόρησης Επιβατών και Διαχείρισης Στόλου για τις Οδικές Συγκοινωνίες Α.Ε. στην Περιφέρεια Αττικής με ΣΔΙΤ.

Το Jessica είναι μία πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΤΕπ σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης και υλοποιείται στην Ελλάδα με τη συνεργασία του Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού και της ΕΤΕπ με πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013. Αποσκοπεί στη στήριξη επενδύσεων σε βιώσιμα έργα αστικής ανάπτυξης, επιδιώκοντας ταυτόχρονα μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων. Το Jessica αποτελεί μία νέα προσέγγιση σε σχέση με τα μέχρι σήμερα Ευρωπαϊκά Προγράμματα Χρηματοδότησης καθώς αφορά σε επιστρεπτέα χρηματοδότηση (δάνειο), με προνομακούς όρους επιτοκίου και διάρκειας αποπληρωμής, αντί επιχορήγησης».

#### **Δελτίο τύπου «ΠΑΓΚΡΗΤΙΑΣ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ Συν.Π.Ε.» στις 09/03/2015**

«Με ιδιαίτερη επιτυχία και παρουσία του Υπουργού Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, κ. Γιώργου Σταθάκη, του Περιφερειάρχη Κρήτης κ. Σταύρου Αρναουτάκη και άλλων φορέων, πραγματοποιήθηκε η εκδήλωση για την υπογραφή της σύμβασης του έργου «Ανάπτυξη Επιχειρηματικού Πάρκου Τύπου Β' στο Νομό Χανίων». Η σύμβαση αφορά στη χρηματοδότηση της εταιρίας Επιχειρηματικό Πάρκο Χανίων Α.Ε. από το Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης Κρήτης (ΤΑΑΚ) για το έργο «Ανάπτυξη Επιχειρηματικού Πάρκου Τύπου Β' στο Νομό Χανίων» με πόρους του JESSICA ύψους 4,75 εκ. ευρώ. Η Παγκρήτια Συνεταιριστική Τράπεζα και η Συνεταιριστική

Τράπεζα Χανίων θα συγχρηματοδοτήσουν την επένδυση, με 2,1 εκ. ευρώ η κάθε μία. Στην εκδήλωση απηύθυναν χαιρετισμό ο Υπουργός Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, κ. Γιώργος Σταθάκης, ο Περιφερειάρχης Κρήτης κ. Σταύρος Αρναουτάκης, ο Ειδικός Γραμματέας ΣΔΙΤ & Πρόεδρος του Επενδυτικού Συμβουλίου του Ταμείου Χαρτοφυλακίου JESSICA κ. Νίκος Μαντζούφας και ο Δήμαρχος Χανίων κ. Τάσος Βάμβουκας. Η σημασία του Επιχειρηματικού Πάρκου στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, ο ρόλος του Ταμείου Αστικής Ανάπτυξης Κρήτης και του JESSICA στη δημιουργία υποδομών και στην τοπική ανάπτυξη, και η σύνδεση με τις τοπικές επιχειρήσεις και την ανταγωνιστικότητα, αναλύθηκαν στις ομιλίες των κ.κ. Μιχόλη Μαρακάκη, Πρόεδρος Επιχειρηματικό Πάρκο Χανίων Α.Ε. & Πρόεδρος Συνεταιριστικής Τράπεζας Χανίων, Νίκου Μυρτάκη, Πρόεδρος ΤΑΑΚ & Αντιπρόεδρος Παγκρήτιας Τράπεζας και Γιάννη Μαργαρώνη, Πρόεδρος Επιμελητηρίου Χανίων. Το Επιχειρηματικό Πάρκο Χανίων έχει συνολικό προϋπολογισμό 10,55 εκ. Ευρώ, θα δημιουργήσει σύγχρονες υποδομές και αναμένεται να αποφέρει σημαντικά κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά οφέλη στην περιοχή των Χανίων και στην Κρήτη, όπως :

- μείωση του κόστους λειτουργίας των επιχειρήσεων,
- ανάπτυξη καινοτομιών και δικτύωση επιχειρήσεων,
- δημιουργία νέων θέσεων εργασίας
- βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών των Χανίων
- μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την επιχειρηματική δραστηριότητα.

Ειδικά για τις νέες θέσεις εργασίας, αξίζει να σημειωθεί ότι :

- κατά την περίοδο κατασκευής του έργου θα απαιτηθούν 148 ετήσιες μονάδες εργασίας,
- κατά την λειτουργία του θα προσληφθούν 5 άτομα σε ετήσια βάση,
- πλεόν των ετήσιων μονάδων εργασίας για την κατασκευή των εγκαταστάσεων νέων επιχειρήσεων.

Το JESSICA αποτελεί ένα πρωτοποριακό χρηματοδοτικό και αναπτυξιακό εργαλείο για την Κρήτη, συμβάλλοντας στη δημιουργία υποδομών, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπλαση αστικών περιοχών, στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας καθώς επίσης και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Έως και σήμερα μέσα από το JESSICA έχουν συμβασιοποιηθεί 6 έργα, συνολικού προϋπολογισμού 30,54 εκ. ευρώ περίπου, με εγκεκριμένα κεφάλαια JESSICA 12,93 εκ. ευρώ, που θα συμβάλλουν στη δημιουργία 139 μόνιμων νέων θέσεων απασχόλησης.



**Δελτίο τύπου «ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε.» στις 30/07/2014**

«Υπεγράφη σήμερα στην Αθήνα, μεταξύ της ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε. και της ΕΡΓΟΕΠΙΣΚΕΥΕΣ ΑΤΕΕ, η πρώτη σύμβαση χρηματοδότησης έργου στην περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας JESSICA. Το έργο αφορά στην μετατροπή ενός διατηρητέου κτιρίου (παλαιά καπναποθήκη) στο κέντρο της Δράμας, σε πολυτελές ξενοδοχείο πέντε αστέρων (5\*) κλασικού τύπου (AA),

δυναμικότητας 144 κλινών σε 72 δωμάτια. Το υπό κατασκευή ξενοδοχείο πρόκειται να αποτελέσει το πρώτο πέντε αστέρων ξενοδοχείο σε όλο το νομό της Δράμας, έχοντας την δυνατότητα να αποτελέσει ένα σημαντικό πόλο έλξης επισκεπτών υψηλού επιπέδου. Η φυσιογνωμία του ως ιστορικό ξενοδοχείο και η τοποθέτηση του σε ένα κομβικό σημείο της πόλης της Δράμας με απaráμιλλη φυσική ομορφιά, θα αποτελέσουν τα καίρια ανταγωνιστικά του πλεονεκτήματα. Το ξενοδοχείο πέραν από την πολυτελή φιλοξενία θα παρέχει στους πελάτες του υπηρεσίες ευεξίας (spa), γυμναστηρίου, αίθουσες συνεδρίων και δεξιώσεων, μουσείο καπνού και εστιατόριο/café ενώ παράλληλα θα απασχολεί προσωπικό από την ευρύτερη περιοχή. Η συνολική χρηματοδότηση του έργου περιλαμβάνει έκτος από τα κεφάλαια του JESSICA, ιδιωτικά κεφάλαια, κεφάλαια από τον Αναπτυξιακό Νόμο καθώς και τραπεζική χρηματοδότηση από την Παγκρήτεια Συνεταιριστική Τράπεζα. Η Επενδυτική Τράπεζα Ελλάδος διαχειρίζεται συνολικά € 50 εκατ. κεφαλαίων του JESSICA (Κοινή Ευρωπαϊκή Υποστήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές) για χρηματοδότηση έργων αστικής ανάπτυξης, υπό την ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) για τις περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου και νησιών Βορείου Αιγαίου με την επιπλέον συγχρηματοδότηση (τραπεζικό δανεισμό ή/και άλλα ιδιωτικά κεφάλαια) να ανέρχεται σε συνολικά €21 εκ. Τα έργα που αξιολογούνται σε όλες τις περιφέρειες αφορούν, ενδεικτικά, αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών ή/και αστικών ακινήτων, ενεργειακή αναβάθμιση συστημάτων οδοφωτισμού, βασικές αστικές υποδομές (π.χ. εκπαίδευσης, πολιτισμού δίκτυα τηλεθέρμανσης), ανακατασκευή/ανάπλαση παλαιών αποθηκών καθώς και ξενοδοχειακών μονάδων, ανάπλαση πηλοθεραπευτηρίου, μονάδες διαχείρισης στερεών αποβλήτων, παραγωγή ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας από βιοαέριο, αθλητικές εγκαταστάσεις, κέντρα φυσικής αποκατάστασης κλπ. Ειδικότερα στην περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης βρίσκονται στο στάδιο αξιολόγησης άλλα 4 έργα συνολικού προϋπολογισμού περίπου € 21 εκ. που αιτούνται χρηματοδότηση από το JESSICA ύψους περίπου €9 εκ.

Το JESSICA είναι μία πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB) και υλοποιείται στην Ελλάδα με τη συνεργασία του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και της ΕΤΕπ με πόρους του ΕΣΠΑ 2007 – 2013. Αποσκοπεί στην στήριξη επενδύσεων σε βιώσιμα

έργα αστικής ανάπτυξης, επιδιώκοντας ταυτόχρονα μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων. Το JESSICA αποτελεί μία νέα προσέγγιση σε σχέση με τα μέχρι σήμερα Ευρωπαϊκά Προγράμματα Χρηματοδότησης καθώς αφορά επιστρεπτέα χρηματοδότηση (μέσω δανείων ή/και ιδίων κεφαλαίων), με προνομιακούς όρους επιτοκίου και διάρκειας αποπληρωμής, αντί επιχορήγησης. Η Επενδυτική Τράπεζα Ελλάδος, μέσω της συμμετοχής της στη πρωτοβουλία JESSICA, αποδεικνύει την βούληση της να ενισχύσει την ελληνική οικονομία και επιχειρηματικότητα θέτοντας ως βάση την αραστή και εποικοδομητική συνεργασία με τους τοπικούς φορείς, τις Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές κάθε Περιφέρειας, το Υπουργείο Ανάπτυξης και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων».

**Δελτίο τύπου «ΕΘΝΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ Α.Ε.» στις 04/07/2014**

«Υπογράφηκε στην Αθήνα (30/6/2014) μεταξύ της Εθνικής Τράπεζας, υπό την διπλή ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης της Περιφέρειας Αττικής, στο πλαίσιο του Χρηματοδοτικού Εργαλείου JESSICA, και ως συγχρηματοδοτούσας τράπεζας, και του αναδόχου Intrasoft International - INTPAKAT, η τρίτη σύμβαση χρηματοδότησης έργου στην Περιφέρεια Αττικής στο πλαίσιο του JESSICA.

Το έργο αυτό αφορά τη μελέτη, χρηματοδότηση, εγκατάσταση, υποστήριξη της λειτουργίας, συντήρηση και τεχνική διαχείριση Ολοκληρωμένου Συστήματος Πληροφόρησης Επιβατών και διαχείρισης στόλου για τις Οδικές Συγκοινωνίες Α.Ε. με ΣΔΙΤ. Με την υλοποίηση του έργου το επιβατικό κοινό της Αττικής θα γνωρίζει τον ακριβή χρόνο διέλευσης των λεωφορείων και τρώλει της γραμμής που τους εξυπηρετεί από την στάση που τους ενδιαφέρει. Επιπλέον το σύστημα θα παρέχει πρόσθετες δυνατότητες, όπως εκτίμηση της συνολικής διάρκειας του δρομολογίου που επιλέγεται και εύρεση βέλτιστου συνδυασμού μέσων και γραμμών που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για συγκεκριμένο προορισμό. Κατά τη περίοδο κατασκευής (2014-2015) θα δημιουργηθούν 115 θέσεις εργασίας, ενώ κατά την 10ετή διάρκεια της σύμβασης λειτουργίας θα υπάρχουν 40 μόνιμες θέσεις εργασίας.

Η Εθνική Τράπεζα διαχειρίζεται € 83 εκατ. κεφαλαίων του JESSICA (Κοινή Ευρωπαϊκή Υποστήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές) για χρηματοδότηση έργων αστικής ανάπτυξης, υπό την ιδιότητά της ως Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) για τις περιφέρειες Αττικής, Δυτικής Ελλάδας, Ιονίων Νήσων, που χρηματοδοτούνται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα Αττικής και Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου – Ιονίων Νήσων και για τις 8 περιφέρειες (Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Βορείου Αιγαίου, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου και Κρήτης) που χρηματοδοτούνται από το

*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη» (ΕΠΠΕΡΑΑ). Παράλληλα, η Εθνική Τράπεζα συγχρηματοδοτεί τα έργα με τουλάχιστον € 36 εκατ. από δικά της ή/και άλλα ιδιωτικά κεφάλαια. Τα έργα που αξιολογούνται αφορούν, ενδεικτικά, αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών ή/και αστικών ακινήτων σε νέες χρήσεις, ενεργειακή αναβάθμιση συστημάτων οδοφωτισμού, βασικές αστικές υποδομές (π.χ. εκπαίδευσης, πολιτισμού, δίκτυα ύδρευσης-αποχέτευσης), μονάδες διαχείρισης στερεών αποβλήτων, παραγωγή ηλεκτρικής και θερμικής ενέργειας από βιοαέριο, αθλητικές εγκαταστάσεις, κλπ.*

*Το JESSICA είναι μία πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB) και υλοποιείται στην Ελλάδα με τη συνεργασία του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και της ΕΤΕπ με πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013. Αποσκοπεί στην στήριξη επενδύσεων σε βιώσιμα έργα αστικής ανάπτυξης, επιδιώκοντας ταυτόχρονα μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων. Το JESSICA αποτελεί μία νέα προσέγγιση σε σχέση με τα μέχρι σήμερα Ευρωπαϊκά Προγράμματα Χρηματοδότησης καθώςσον αφορά επιστρεπτέα χρηματοδότηση (δάνειο), με προνομιακούς όρους επιτοκίου και διάρκειας αποπληρωμής, αντί επιχορήγησης».*

## 9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση κατά την τελευταία πενταετία προκάλεσε σοβαρή εξασθένηση των δημόσιων οικονομικών στις χώρες της Ε.Ε. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όμως, οι εντατικές προσπάθειες των τελευταίων ετών και η βελτίωση των οικονομικών προοπτικών αποδίδουν καρπούς και μερικά κράτη μέλη κατάφεραν να μειώσουν τα ελλείμματα και να σταθεροποιήσουν τα επίπεδα του χρέους. Είναι προς τούτο σημαντικό να εξασφαλίσουν οι κυβερνήσεις τον μακροπρόθεσμο έλεγχο των ελλειμμάτων και των επιπέδων χρέους. Συγκεκριμένα, κατά τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2016 και το 2017, η οικονομική δραστηριότητα αναμένεται να αυξηθεί σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ το 2017 εκτιμάται ότι ο ρυθμός αύξησης θα επιταχυνθεί στα περισσότερα από αυτά. Στην Ε.Ε. η αύξηση του ΑΕΠ προβλέπεται να ανέλθει από 1,9% το 2015 σε 2,0% το 2016 και σε 2,1% το 2017. Ο λόγος του ελλείμματος προς το ΑΕΠ προβλέπεται να μειωθεί σε 1,6% το 2017 στο σύνολο της Ε.Ε. και σε 1,5 % στην Ευρωζώνη. Ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ στην Ε.Ε. αναμένεται να μειωθεί σε 85,8% το 2017, ενώ στην Ευρωζώνη προβλέπεται να μειωθεί σε 91,3% το 2017 μετά την κορύφωσή του σε 94,5% το 2014.

Για την επίτευξη των παραπάνω, η ποιότητα των δημόσιων οικονομικών αναδεικνύεται ως ένας πολύ σημαντικός παράγοντας. Ιδιαίτερης προσοχής χρήζουν ο τρόπος σχεδιασμού και συλλογής των φόρων, ώστε να είναι πιο αποτελεσματικοί, η εστίαση των δημόσιων δαπανών σε παραγωγικές επενδύσεις, η βελτίωση της δημοσιονομικής διακυβέρνησης των χωρών, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή πολιτικών που προωθούν την ανάπτυξη. Η δημοσιονομική πολιτική πρέπει να επιδιώκει την επίτευξη της κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ της αντιμετώπισης των ιστορικά υψηλών επιπέδων χρέους και της στήριξης της οικονομικής ανάπτυξης και τούτο διότι τα υγιή δημόσια οικονομικά συμβάλλουν στη μακροοικονομική σταθερότητα και βοηθούν τη νομισματική πολιτική να διατηρεί σταθερές τιμές και χαμηλά επιτόκια, δίνοντας έτσι ώθηση στις ιδιωτικές επενδύσεις και τις αποταμιεύσεις. Χάρη στη μείωση του δημόσιου χρέους και της επιβάρυνσης από τόκους, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για μείωση της στρεβλωτικής φορολογίας και αύξηση των παραγωγικών δημοσίων δαπανών.

Το τραπεζικό, δε, σύστημα μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας με την τόνωση της εγχώριας ζήτησης, την χρηματοδότηση δυναμικών κλάδων αυτής και καινοτόμων επενδυτικών πρωτοβουλιών. Η αποτελεσματικότητα της συμβολής του εξαρτάται βέβαια από την ύπαρξη αξιόπιστου θεσμικού πλαισίου το οποίο να ρυθμίζει την λειτουργία της κοινωνίας σε οικονομικό επίπεδο και να στηρίζει τις αναπτυξιακές διαδικασίες.

## **ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Νικόλαος Ι. Μπάρμπας – Κωνσταντίνος Δ. Φινοκαλιώτης (2011), ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ, ΦΟΡΟΙ – ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΑΝΕΙΑ – ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Γ' έκδοση

XARVEY S. ROSEN – TED GAYER, ΒΑΣΙΛΗΣ Θ. ΡΑΠΑΝΟΣ – ΓΕΩΡΓΙΑ ΚΑΠΛΑΝΟΓΛΟΥ (2009), ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ, Σύγχρονη Θεωρία και Ελληνική Πραγματικότητα, Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΑΘ. ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΣ (1981), ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΣ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ, Αθήνα, Εκδόσεις ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Δρ. ΓΕΩΡΓΙΟΣ Α. ΒΑΜΒΟΥΚΑΣ (2005), ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ, Αθήνα, Εκδόσεις ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΝ ΣΜΠΙΛΙΑΣ Α.Ε.Β.Ε.

Δ.Π. ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ (1981), ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΙΙ : Οι δημοσιονομικοί Θεσμοί, Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/public\\_finances/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/public_finances/index_el.htm)

<https://www.jessicafund.gr/>