

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ 2007

Δεκέμβριος 2006

Διεθνείς και Ευρωπαϊκές οικονομικές εξελίξεις

Εισαγωγή

Οι προοπτικές της παγκόσμιας οικονομίας εξακολουθούν να παραμένουν θετικές. Η οικονομία των ΗΠΑ, έπειτα από αρκετά χρόνια ισχυρής μεγέθυνσης που στηρίχτηκε σε μεγάλο βαθμό στην αγορά κατοικίας, παρουσιάζει επιβράδυνση στην οικονομική της δραστηριότητα. Η άνοδος όμως στις άλλες περιοχές του κόσμου και ιδιαίτερα στις αναδυόμενες οικονομίες της Ασίας, παραμένει ισχυρή. Γενικότερα το παγκόσμιο ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα αυξηθεί το 2006 κατά 5,1% και προβλέπεται ότι το 2007 η αύξηση θα επιβραδυνθεί στο 4,6% και το 2008 στο 4,7%. Οι περισσότεροι οικονομικοί και χρηματοοικονομικοί δείκτες οδηγούν στην άποψη ότι θα υπάρξει ομαλή προσγείωση στην οικονομική δραστηριότητα στις ΗΠΑ, αλλά η ισχυρή ανάπτυξη στις άλλες περιοχές του κόσμου θα διατηρήσει την παγκόσμια οικονομική δραστηριότητα σε ικανοποιητικά επίπεδα. Οι θετικές προοπτικές ενδυναμώνονται από την πτώση των τιμών του πετρελαίου, τις θετικές προοπτικές στα χρηματιστήρια και από τις πτωτικές τάσεις στα μακροχρόνια επιτόκια και το γεγονός ότι δεν φαίνεται να υπάρχουν σημαντικοί κίνδυνοι για πληθωρισμό. Η προβλεπόμενη μείωση στην αύξηση του παγκόσμιου ΑΕΠ οφείλεται κυρίως στην επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας στις ΗΠΑ. Οι ανισορροπίες όμως στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών των ΗΠΑ παραμένουν, και το έλλειμμα προβλέπεται να αυξηθεί στα 900 δισεκατομμύρια δολάρια, παρά τη σημειούμενη βελτίωση στις αποταμιεύσεις των νοικοκυριών. Από την άλλη πλευρά Η Κίνα και οι πετρελαιοεξαγωγικές χώρες θα είναι εκείνες που θα αυξήσουν τα πλεονάσματα τους σε συναλλαγματικά αποθέματα.

Ενώ οι προοπτικές γενικά είναι θετικές δεν μπορεί να αγνοηθούν οι κίνδυνοι που υπάρχουν, κυρίως σε περίπτωση που η επιβράδυνση στις ΗΠΑ είναι πολύ πιο μεγάλη από την προβλεπόμενη. Με δεδομένη τη σημασία που έχουν οι ΗΠΑ για τις διεθνείς χρηματαγορές και το μεγάλο έλλειμμα στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών τους, οι όποιες διαταραχές μπορεί να οδηγήσουν σε διορθωτικές κινήσεις στις χρηματαγορές, όπως εκείνες του περασμένου Μαΐου.

Συνοπτικά οι εξελίξεις και προοπτικές της παγκόσμιας οικονομίας απεικονίζονται στο πίνακα 1.1

Πίνακας 1.1. Το διεθνές περιβάλλον						
(Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή)				Προβλέψεις (Φθινόπωρο 2006)		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Αύξηση πραγματικού ΑΕΠ					
ΕΕ 25	1,3	2,4	1,7	2,8	2,4	2,4
ΗΠΑ	2,5	3,9	3,2	3,4	2,3	2,8
Ιαπωνία	1,8	2,3	2,6	2,7	2,3	2,1
Ασία (εκτός Ιαπωνίας)	8,0	8,4	8,4	8,4	8,0	8,0
Από την οποία Κίνα	10,0	10,1	10,2	10,4	9,8	9,7
Ρωσία	7,3	7,2	6,4	6,7	6,4	6,4
Λατινική Αμερική	2,0	5,5	4,3	4,7	4,0	3,7
Μέση Ανατολή- Βόρεια Αφρική	3,3	5,6	6,9	5,5	5,4	5,2
Υπο-Σαχάρια Αφρική	3,2	4,8	5,1	4,6	6,1	5,5
Παγκόσμιο ΑΕΠ	4,1	5,3	4,9	5,1	4,6	4,7
Παγκόσμιο ΑΕΠ (εκτός Ε,Ε, 25)	4,8	6,0	5,6	5,7	5,2	5,2

Πηγή: European Commission, Autumn Forecasts, 2006.

Ευρωπαϊκή Ένωση

Μετά από μια μακρά σχετικά περίοδο πολύ χαμηλών ρυθμών αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 και ιδιαίτερα της Ευρωζώνης, είναι πλέον εμφανή τα σημεία της οικονομικής ανάκαμψης. Έτσι ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ στην Ευρωζώνη από 0,9% και 0,8% που ήταν το 2002 και 2003 αντίστοιχα αυξήθηκε στο 2,6% το 2006 και προβλέπεται ότι θα είναι πάνω από 2% στα επόμενα δύο χρόνια.

Η αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας οφείλεται σε αύξηση της κατανάλωσης, των επενδύσεων, αλλά και στη θετική συμβολή του εξωτερικού τομέα. Η αύξηση των επιτοκίων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας φαίνεται να μην επηρεάζει σημαντικά την ανάκαμψη. (βλέπε πίνακα 1.2) Η ανάκαμψη αυτή αναμένεται να έχει και θετικές επιδράσεις στην απασχόληση και η ανεργία να μειωθεί από το 8% το 2006 στο 7,4% το 2008. Ακόμη ο πληθωρισμός θα διατηρηθεί σε χαμηλά επίπεδα και το 2008 εκτιμάται ότι θα μειωθεί, έστω οριακά, κάτω από το 2%, που είναι ο στόχος της Ευρωπαϊκής Κε-

ντρικής Τράπεζας. Αν οι προβλέψεις αυτές αποδειχτούν σωστές και δεν υπάρξουν ιδιαίτερες διεθνείς αναταράξεις, τότε μπορεί να υποθέσει κανείς ότι δεν θα πρέπει να υπάρξει περαιτέρω αξιοσημείωτη αύξηση των επιτοκίων της Ευρωζώνης.

Άλλη αξιοσημείωτη μεταβολή στην Ευρωζώνη είναι η μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ.. Ιδιαίτερα στη Γερμανία, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης, ως ποσοστό του ΑΕΠ, εκτιμάται ότι το 2006 θα είναι σαφώς κάτω από το όριο του 3% και το 2007 προβλέπεται να μειωθεί στο 1,6%.

Πίνακας 1.2. Βασικά στοιχεία της ανάκαμψης στην Ευρωζώνη						
(Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή)	Φθινόπωρο 2006, πρόβλεψη					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ΑΕΠ	0.8	2.0	1.4	2.6	2.1	2.2
Κατανάλωση	1.2	1.5	1.4	2.0	1.6	2.1
Επενδύσεις	1.0	2.3	2.5	4.3	3.0	3.0
Απασχόληση	0.4	0.7	0.7	1.4	1.2	1.1
Ανεργία	8.7	8.9	8.6	8.0	7.7	7.4
Πληθωρισμός	2.1	2.1	2.2	2.2	2.1	1.9
Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)	-3.1	-2.8	-2.4	-2.0	-1.5	-1.3
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	69.2	69.7	70.6	69.4	68.0	66.9
Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (% ΑΕΠ)	0.5	0.8	0.0	-0.1	0.1	0.1
Πηγή: European Commission, Autumn Forecasts, 2006,						

Ιδιαίτερη σημασία έχει το γεγονός ότι η αυξημένη δραστηριότητα απλώνεται σε όλες τις χώρες και κυρίως τη Γερμανία, η οποία ως η μεγαλύτερη οικονομία της Ε.Ε. ήταν σε στασιμότητα τα προηγούμενα χρόνια. Για το 2007 η οικονομική δραστηριότητα στη Γερμανία προβλέπεται να υποχωρήσει, λόγω και της επικείμενης αύξησης του ΦΠΑ κατά 3 ποσοστιαίες μονάδες, η οποία ώθησε πολλά νοικοκυριά να αυξήσουν τη δαπάνη τους το 2006, πριν την αύξηση του ΦΠΑ. (βλέπε πίνακα 1.3).

Τέλος, σε ότι αφορά τις νέες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οικονομική δραστηριότητα προβλέπεται να παραμείνει σε υψηλά επίπεδα αν και οι περισσότερες έχουν σημαντικά προβλήματα στο ισοζύγιο πληρωμών τους. Οι σημαντικές όμως εισροές κεφαλαίων από το εξωτερικό, λόγω άμεσων ξένων επενδύσεων και εμβασμάτων των μεταναστών, εκτιμάται ότι δεν θα υπάρξει σημαντικό πρόβλημα στη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Τέλος, σε ότι αφορά τη δημοσιονομική κατάσταση των χωρών αυτών, δεν αναμένεται να υπάρξουν ιδιαίτερα προβλήματα, με εξαίρεση ίσως την Ουγγαρία, όπου το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης θα παραμείνει πάνω από το 7% του ΑΕΠ, το 2007 και προβλέπεται να μειωθεί περί το 6% του ΑΕΠ το 2008.

Πίνακας 1.3. Μεταβολή ΑΕΠ, 1992-2008)										
Χώρα	5ετής μέσος όρος			Πραγματοποιήσεις				Προβλέψεις		
	1992 -96	1997 -01	2002 -06	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Αυστρία	2.0	2.6	1.9	0.9	1.1	2.4	2.0	3.1	2.6	2.1
Βέλγιο	1.5	2.6	1.8	1.5	1.0	3.0	1.1	2.7	2.3	2.2
Γαλλία	1.2	3.0	1.6	1.0	1.1	2.3	1.2	2.2	2.3	2.1
Γερμανία	1.4	2.1	0.9	0.0	-0.2	1.2	0.9	2.4	1.2	2.0
Δανία	2.6	2.4	1.8	0.5	0.7	1.9	3.0	3.0	2.3	2.2
Ελλάδα	1.1	4.0	4.1	3.8	4.8	4.7	3.7	3.8	3.7	3.7
Ευρωζώνη	1.4	2.8	1.5	0.9	0.8	2.0	1.4	2.6	2.1	2.2
Ην. Βασίλειο	2.5	3.1	2.5	2.1	2.7	3.3	1.9	2.7	2.6	2.4
Ιρλανδία	5.9	9.9	5.1	6.0	4.3	4.3	5.5	5.3	5.3	4.3
Ισπανία	1.5	4.4	3.3	2.7	3.0	3.2	3.5	3.8	3.4	3.3
Ιταλία	1.1	2.1	0.6	0.3	0.0	1.1	0.0	1.7	1.4	1.4
Λουξ/ούργο	2.6	6.3	3.7	3.8	1.3	3.6	4.0	5.5	4.5	4.2
Ολλανδία	2.3	3.7	1.4	0.1	0.3	2.0	1.5	3.0	2.9	2.6
Πορτογαλία	1.6	3.8	0.5	0.8	-1.1	1.2	0.4	1.2	1.5	1.7
Σουηδία	1.2	3.2	2.8	2.0	1.7	3.7	2.7	4.0	3.3	3.1
Φιλανδία	1.3	4.6	2.9	1.6	1.8	3.5	2.9	4.9	3.0	2.6
Ευρωζώνη	1.4	2.8	1.5	0.9	0.8	2.0	1.4	2.6	2.1	2.2
ΕΕ 25	:	2.9	1.8	1.2	1.3	2.4	1.7	2.8	2.4	2.4

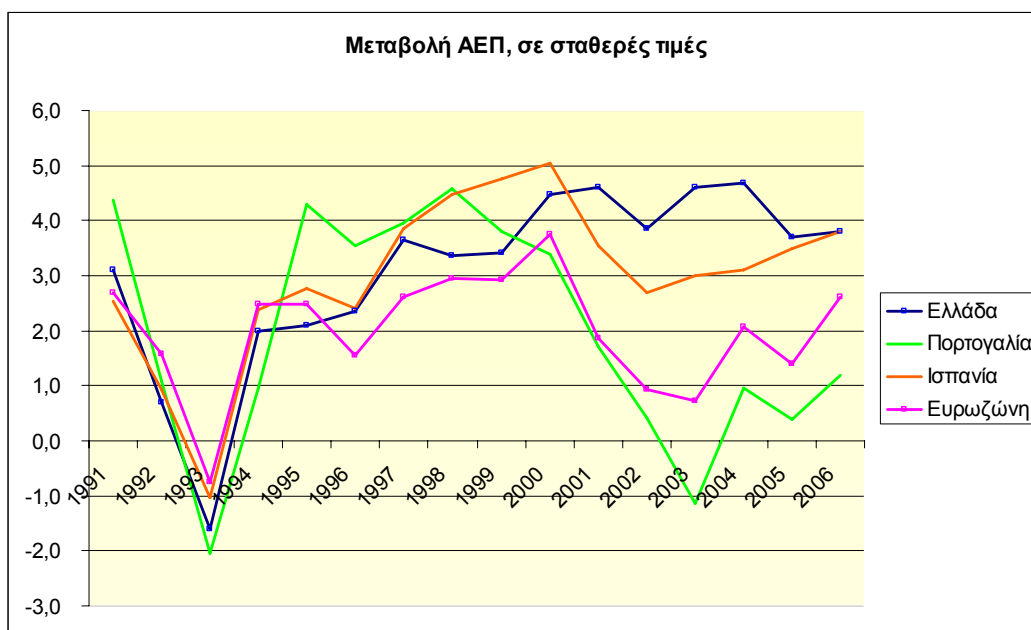
Πηγή: European Commission, Autumn Forecasts, 2006

Παρά το θετικό κλίμα που επικρατεί, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι ρυθμοί αυτοί αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας δεν μπορούν να θεωρηθούν ικανοποιητικοί. Ο

στόχος που είχε τεθεί στη σύνοδο της Λισσαβόνας, τον Μάρτιο 2000, για μέσους ετήσιους ρυθμούς ανάπτυξης γύρω από το 3,0%, κατά μέσο όρο, για όλη τη δεκαετία που διανύουμε, δεν φαίνεται πιθανό να υλοποιηθεί: Από 2,1% μέσο ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης τη δεκαετία 1991-2000, η μεγέθυνση του ΑΕΠ στην Ευρωζώνη συρρικνώθηκε σε 0,9% το 2002, 0,8% το 2003, 2,0% το 2004 και 1,6% το 2005. Την ίδια περίοδο οι ΗΠΑ και η παγκόσμια οικονομία αναπτύσσονται με ρυθμούς άνω του 3% και 4,5% αντίστοιχα. Είναι αξιοσημείωτο επίσης το γεγονός ότι την ίδια περίοδο, οι δύο μεγαλύτερες οικονομίες της ΕΕ, η Γερμανία και η Γαλλία, απέτυχαν να συγκρατήσουν το δημοσιονομικό τους έλλειμμα στο όριο του 3% του ΑΕΠ που προβλέπει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρά τα χαμηλά επιτόκια η εσωτερική ζήτηση στις μεγάλες κυρίως χώρες παρέμεινε σε χαμηλά επίπεδα, αλλά και οι επενδύσεις στη Γερμανία σημείωσαν αρνητικούς ρυθμούς μεγέθυνσης. Από τις εξελίξεις αυτές φαίνεται ότι η εμμονή σε πολιτικές συρρικνώσεως των μισθών, με το πρόσχημα της συγκράτησης των πληθωριστικών πιέσεων και της αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης δεν απέδωσε.

Οι μακροοικονομικές εξελίξεις στην Ελλάδα

Η αύξηση του ΑΕΠ στην Ελλάδα συνεχίστηκε και το 2006 με ρυθμό πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα τις προβλέψεις του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, το ΑΕΠ σε σταθερές τιμές εκτιμάται ότι θα αυξηθεί το 2006 περί το



3,8%, όπως και το 2005 και η αύξηση αυτή προβλέπεται να συνεχιστεί με τον ίδιο περίπου ρυθμό και τα επόμενα δύο χρόνια. Βασική πηγή της οικονομικής δραστηριότητας είναι η εγχώρια ζήτηση, αν και το 2006 εκτιμάται ότι θα υπάρξει και αύξηση των επενδύσεων, έπειτα από μια στασιμότητα το 2005. Αυτό επιβεβαιώνεται και από την επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης του όγκου των λιανικών πωλήσεων, από 3,3% το α' οκτάμηνο του 2005 στο 7,5% την ίδια περίοδο φέτος, και την ενίσχυση της συνολικής ιδιωτικής κατανάλωσης η οποία αυξήθηκε κατά 3,8% το πρώτο εξάμηνο του έτους. Επίσης η μεγάλη άνοδος των αδειών όγκου νέων οικοδομών, λόγω της αλλαγής της φορολογίας, (κατά 70% το β' εξάμηνο του 2005 και κατά 7% το α' οκτάμηνο του 2006) ενισχύουν τη δυναμική των επενδύσεων σε κατασκευές τόσο για το 2006 όσο και για το 2007. Σε αυτό εκτιμάται να έχει συμβάλει και το γεγονός ότι λόγω του σχετικά, με το μέσο όρο της Ευρωζώνης, υψηλότερου πληθωρισμού, τα πραγματικά επιτόκια είναι ακόμη αρνητικά. Συνολικά, η εγχώρια ζήτηση εκτιμάται να συμβάλλει πάνω από 4 ποσοστιαίες μονάδες στην αύξηση του ΑΕΠ, η οποία αντισταθμίζεται μερικώς από την αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα. Πολύ συνοπτικά οι εξελίξεις και προοπτικές απεικονίζονται στον πίνακα 1.4.

Πίνακας 1.4. Βασικές μακροοικονομικές εξελίξεις						
Ετήσιες ποσοστιαίες μεταβολές						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ΑΕΠ σε σταθερές τιμές	4,8	4,7	3,7	3,8	3,7	3,7
Ιδιωτική κατανάλωση	4,5	4,7	3,7	3,4	3,2	3,0
Δημόσια κατανάλωση	-2,0	2,8	3,1	1,9	1,7	3,8
Επενδύσεις	13,7	5,7	-1,4	6,3	6,2	5,4
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	1,0	11,7	2,9	6,6	5,9	5,6
Τελική ζήτηση	4,7	5,7	2,5	4,4	4,0	4,0
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	4,5	9,3	-1,2	6,3	5,1	4,9
Ανεργία ^(α)	9,7	10,5	9,8	9,3	8,9	8,6
Αποταμίευση νοικοκυριών ^(β)	-	7,3	6,6	4,4	3,6	3,3
Εναρμονισμένος δείκτης τιμών καταναλωτή	3,4	3,0	3,5	3,3	3,3	3,3
Εμπορικό ισοζύγιο ^(γ)	-16,7	-17,7	-16,2	-16,9	-16,6	-16,3
Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ^(γ)	-10,0	-9,5	-9,2	-8,5	-8,0	-7,5
(α) Ορισμός Eurostat						
(β) Ακαθάριστες αποταμιεύσεις / ακαθάριστο διαθέσιμο εισόδημα,						
(γ) ως ποσοστό του ΑΕΠ						
Πηγή: European Commission, Autumn Forecasts, 2006,						

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία ο ρυθμός αύξησης των επενδύσεων επιταχύνθηκε στο 10,4% το πρώτο εξάμηνο του 2006. Η εκτίμηση για την αύξηση των επιχειρηματικών επενδύσεων υποστηρίζεται και από τις έρευνες συγκυρίας του IOBE, καθώς οι δείκτες επιχειρηματικών προσδοκιών στη βιομηχανία, τις κατασκευές, το λιανικό εμπόριο και τις υπηρεσίες, το δεκάμηνο του 2006, διαμορφώνονται σε πολύ υψηλότερα επίπεδα από την αντίστοιχη περίοδο του 2005.

Στον εξωτερικό τομέα, οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών φαίνεται να ανακάμπτουν σημαντικά το 2006 και ο ρυθμός αύξησης τους προβλέπεται να κυμανθεί περί το 6% τα επόμενα δύο χρόνια. Σημαντική όμως ανάκαμψη σημείωσαν και οι εισαγωγές, οι οποίες μετά από μια μείωση που παρουσίασαν το 2005 σημείωσαν σημαντική ανάκαμψη το 2006 και η αύξηση τους αναμένεται να συνεχιστεί το 2007 και 2008. Έτσι το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών προβλέπεται να παραμείνει σε υψηλά επίπεδα. Όπως ανακοίνωσε μάλιστα πρόσφατα ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος, το έλλειμμα μπορεί να διαμορφωθεί το 2006 και στο επίπεδο του 10% του ΑΕΠ, επίπεδο πολύ υψηλότερο από αυτό που προβλέπει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Με τη διατήρηση των ρυθμών αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας, προβλέπεται ότι η απασχόληση θα αυξηθεί περί το 1,25%, όπως και το 2005 και η ανεργία να μειωθεί στο 9,3% το 2006, από 9,8% το 2005. Για τα επόμενα χρόνια προβλέπεται μια περαιτέρω μείωση της ανεργίας στο 8,9 % το 2007 και στο 8,6% το 2008.

Με βάση τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή, ο πληθωρισμός θα είναι φέτος περί το 3,3%, από το 3,5% που ήταν το 2005 και προβλέπεται να παραμείνει στο φετινό επίπεδο και τα δύο επόμενα χρόνια. Ο ρυθμός αυτός είναι κατώτερος από την ονομαστική αύξηση στη μέση αμοιβή εργασίας, η οποία εκτιμάται περί το 6%. Με εκτιμώμενη αύξηση στην παραγωγικότητα περί το 2%, είναι σαφές ότι το ανά μονάδα προϊόντος κόστος εργασίας αυξάνεται πάνω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης.

Αν και οι προοπτικές για την οικονομική δραστηριότητα τα επόμενα δύο χρόνια είναι θετικές, εντούτοις έχει σημασία να επισημανθεί ότι η βασική πηγή μεγέθυνσης του

ΑΕΠ τα τελευταία χρόνια, δηλαδή η ιδιωτική κατανάλωση, θα αρχίσει να αποδυναμώνεται. Τα ελληνικά νοικοκυριά έχουν δανειστεί με γρήγορους ρυθμούς τα τελευταία χρόνια και η δανειακή επιβάρυνση τους είναι πλέον αρκετά υψηλή και αναμένεται να αυξηθεί και τα επόμενα δύο χρόνια. Με βάση τα στοιχεία του πίνακα 1.5. το χρέος των νοικοκυριών ως ποσοστό του διαθέσιμου εισοδήματος προβλέπεται να αυξηθεί από το 64% το 2006 στο 93% το 2008, ποσοστό που είναι πλέον κοντά στο μέσο όρο της Ευρωζώνης. Η παρατηρούμενη μάλιστα δυσκολία πολλών νοικοκυριών για την αποπληρωμή των δανείων τους, ιδιαίτερα μετά την αύξηση των επιτοκίων, είναι ένας δείκτης που μας προειδοποιεί για τον περιορισμό των μελλοντικών δυνατοτήτων κατανάλωσης. Αυτό επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι η αποταμίευση των ελληνικών νοικοκυριών μειώνεται δραματικά τα τελευταία χρόνια και για το 2008 προβλέπεται να φτάσει στο 3% του διαθέσιμου εισοδήματος, ποσοστό που είναι πολύ χαμηλό σε σύγκριση με το ποσοστό που είχαν τα νοικοκυριά πριν λίγα χρόνια (πίνακας 1.4)

Πίνακας 1.5. Ποσοστά χρέους νοικοκυριών*												
	Ευρωζώνη	Βέλγιο	Γερμανία	Ελλάδα	Ισπανία	Γαλλία	Ιρλανδία	Ιταλία	Ολλανδία	Αυστρία	Πορτογαλία	Φιλανδία
Χρέος ως % ΑΕΠ												
2006	60	45	68	46	81	47	86	34	124	57	89	49
2007	63	47	67	56	91	49	104	37	132	61	95	53
2008	66	49	66	67	101	52	125	41	140	64	102	58
Χρέος ως % του ακαθάριστου διαθέσιμου εισοδήματος												
2006	91	76	98	64	127	69	161	47	247	89		87
2007	96	80	97	77	143	73	192	52	267	94		96
2008	100	85	95	93	161	77	228	57	289	100		105
*προβολές με βάση τα στοιχεία των ετών 2003 -2005;												
Πηγή: European Commission, Autumn Forecasts, 2006,												

Για να μπορέσει επομένως η χώρα μας να έχει υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης τα επόμενα χρόνια θα πρέπει να βρει νέες πηγές ανάπτυξης, οι οποίες δεν μπορεί να είναι άλλες από τις επενδύσεις και τις εξαγωγές. Και εδώ ακριβώς τίθεται το θέμα της ανταγω-

νιστικότητας των ελληνικών προϊόντων και επιχειρήσεων. Παρά τις προσπάθειες που γίνονται για τη βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος στη χώρα μας, οι δυσκολίες που παραμένουν για την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων φαίνεται να είναι σημαντικά υψηλότερες σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ.

Επιχειρηματικότητα και διεθνής ανταγωνιστικότητα

Με βάση τις πιο πρόσφατες μετρήσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας για 175 χώρες σε όλο τον κόσμο η πρόοδος της Ελλάδας μεταξύ 2005 και 2006, στο θέμα της διευκόλυνσης στην άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, είναι μάλλον οριακή (πίνακας 1.6). Είναι αξιοσημείωτο μάλιστα το γεγονός ότι μεταξύ 2005 και 2006, η θέση της Ελλάδας βελτιώθηκε μόνο σε δύο από τους έντεκα δείκτες που χρησιμοποιεί η Παγκόσμια Τράπεζα, ενώ σε τρεις έμεινε στάσιμη και σε έξι χειροτέρευσε. Επειδή οι δείκτες αυτοί αφορούν κυρίως διοικητικές διαδικασίες, γίνεται φανερό αυτό που ο μέσος επιχειρηματίας γνωρίζει ότι δηλαδή το βάρος της γραφειοκρατίας στη χώρα μας είναι εξαιρετικά μεγάλο.

Πίνακας 1.6. Άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας			
Ευκολία στην ..	2006 κατάταξη	2005 κατάταξη	Μεταβολή στην κατάταξη
<i>Άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας</i>	<i>109</i>	<i>111</i>	+2
Έναρξη επιχείρησης	140	134	-6
Απόκτηση αδειών	55	53	-2
Απασχόληση εργαζομένων	166	166	0
Δήλωση περιουσίας	94	146	+52
Λήψη πίστωσης	83	76	-7
Προστασία επενδυτών	156	156	0
Πληρωμή φόρων	108	100	-8
Διασυνοριακό εμπόριο	123	119	-4
Ισχύς συμβολαίων	48	48	0
Κλείσιμο επιχείρησης	34	33	-1
Πηγή: World Bank, Doing business, 2007.			

Από τους δείκτες αυτούς πήραμε μόνο τέσσερις για να δούμε πως κατατάσσεται η χώρα μας σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, που θεωρούνται να είναι συγκρίσιμες με την Ελλάδα. Όπως είναι φανερό από τον πίνακα 1.7, η χώρα μας υστερεί σημαντικά σε σχέση με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ σε όλους αυτούς τους δείκτες. Αυτό είναι μια ένδειξη ότι για να μπορέσει η χώρα μας να βελτιώσει τη θέση της διεθνώς θα πρέπει να καταβάλει σημαντική προσπάθεια για διοικητικές μεταρρυθμίσεις, ώστε να γίνει η χώρα μας πιο ελκυστική για επενδύσεις.

Στο σημείο αυτό ίσως πρέπει να γίνει η επισήμανση ότι ανεξάρτητα του πόσο αξιόπιστοι είναι αυτοί οι δείκτες, όπως και οι άλλοι δείκτες που δημοσιεύονται από διεθνή ινστιτούτα και διεθνείς οργανισμούς για την ανταγωνιστικότητα, τα στοιχεία αυτά διαβάζονται από όλους τους διεθνείς επενδυτές και όπως είναι φυσικό επηρεάζονται στις επιλογές τους για το που θα επενδύσουν. Σίγουρα, υπάρχουν και άλλοι παράγοντες επηρεάζουν τις επενδύσεις, όμως οι πιο πάνω δείκτες έχουν τη σημασία τους.

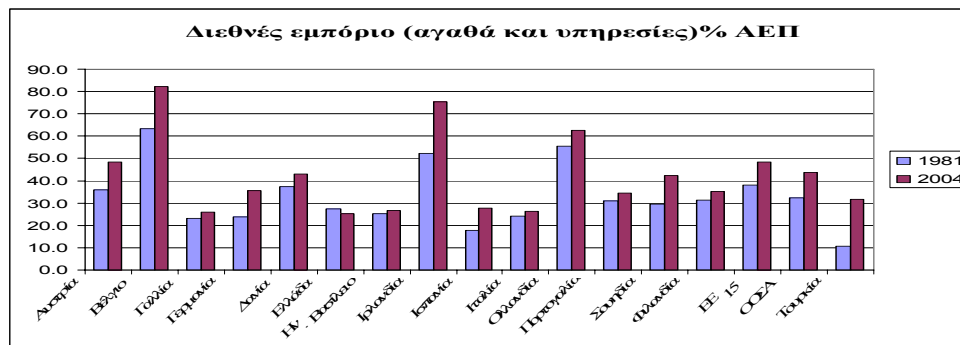
Πίνακας 1.7. Μερικοί δείκτες για την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας		
<i>Έναρξη επιχείρησης</i>	Ελλάδα	ΟΟΣΑ
Διαδικασίες (αριθμός)	15	6.2
Χρόνος (ημέρες)	38	16.6
Κόστος (% εισοδήματος ανά κεφαλή)	24.2	5.3
Ελάχιστο κεφάλαιο (%(% εισοδήματος ανά κεφαλή)	116.0	36.1
Κλείσιμο επιχείρησης		
Χρόνος (έτη)	2.0	1.4
Κόστος (% αξίας επιχείρησης)	9.0	7.1
Ποσοστό που παίρνουν όσοι έχουν απαιτήσεις (σεντς ανά δολάριο)	46.3	74.0
Απασχόληση εργατικού δυναμικού		
Δείκτης δυσκολίας πρόσληψης	44	27.0
Δείκτης δυσκαμψίας ωραρίου	80	45.2
Δείκτης δυσκολίας απόλυσης	50	27.4
Δείκτης ακαμψίας απασχόλησης	58	33.3
Κόστος πρόσληψης (% μισθού)	31.2	21.4
Κόστος απόλυσης (εβδομάδες αμοιβής)	69.3	31.3
Διασυνοριακό εμπόριο		

Έγγραφα για εξαγωγή (αριθμός)	7	4.8
Χρόνος που απαιτείται για την εξαγωγή (μέρες)	29	10.5
Κόστος για την εξαγωγή (δολάρια ανά κοντέινερ)	1,328	811
Έγγραφα για εισαγωγή (αριθμός)	11	5.9
Χρόνος που απαιτείται για την εισαγωγή (μέρες)	34	12.2
Κόστος για την εισαγωγή (δολάρια ανά κοντέινερ)	1,443	883

Τα προβλήματα στην ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων αντανακλώνται σε μεγάλο βαθμό και στο μεγάλο έλλειμμα που παρουσιάζει το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της Ελλάδας, το οποίο είναι από τα υψηλότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αν και λόγω ευρώ δεν υπάρχει πρόβλημα στη χρηματοδότηση του ελλείμματος ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, εντούτοις είναι ένα δείγμα της χαμηλής ανταγωνιστικότητας που έχουν τα προϊόντα μας στις ξένες αγορές.

Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι η Ελλάδα είναι μια σχετικά κλειστή οικονομία, με την έννοια ότι το διεθνές της εμπόριο είναι μικρό ως ποσοστό του ΑΕΠ της. Είναι επιπλέον χαρακτηριστικό ότι παρά την είσοδο της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την πλήρη απελευθέρωση όλων των διεθνών συναλλαγών, η Ελλάδα παραμένει η πιο κλειστή οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με βάση στοιχεία του ΟΟΣΑ, η Ελληνική οικονομία παραμένει το ίδιο κλειστή όσο και όταν η Ελλάδα μπήκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση. (Διάγραμμα 1.1) Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και η Τουρκία έχει σήμερα πιο ανοιχτή οικονομία από την Ελλάδα το 2004, ενώ το 1981 ήταν πολύ πιο κλειστή.

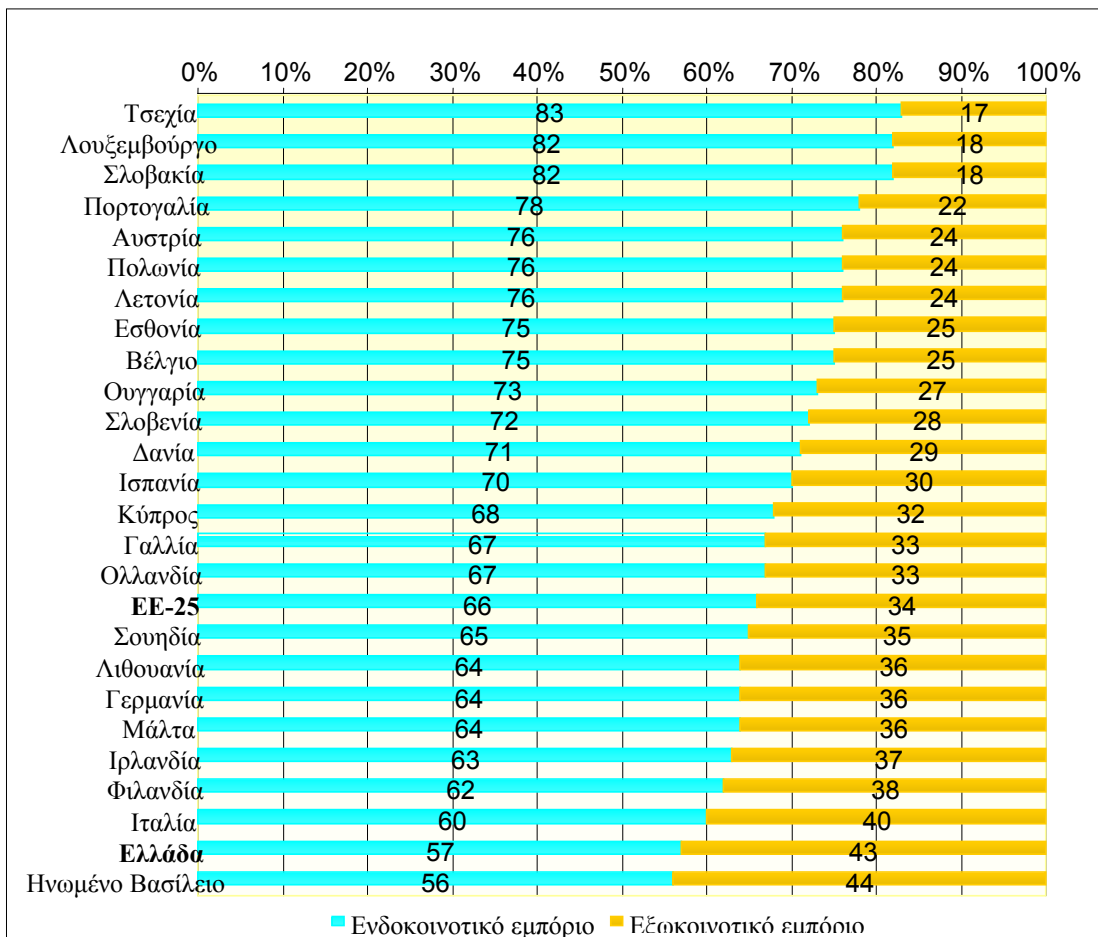
Διάγραμμα 1.1



Πηγή: OECD Factbook 2006.

Εξίσου ενδιαφέρον είναι και το γεγονός ότι η Ελλάδα παραμένει, μαζί με το Ηνωμένο Βασίλειο η χώρα με το μικρότερο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Αν και έχουν περάσει 25 χρόνια από τότε που η χώρα μας έγινε πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το εμπόριο μας με τις άλλες χώρες της Ένωσης είναι το μικρότερο μετά το Ηνωμένο Βασίλειο. Όπως φαίνεται από το Διάγραμμα 1.2, η Ελλάδα έχει μικρότερο ενδοκοινοτικό εμπόριο από όλες τις νέες χώρες μέλη της Ένωσης, κάτι που ίσως δείχνει την αδυναμία των προϊόντων μας να εισέλθουν ανταγωνιστικά στις αγορές προηγμένων χωρών, με αποτέλεσμα το 43% το εμπορίου μας να γίνεται με τρίτες χώρες. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να προβληματίσουν τους θύνοντες και τους κοινωνικούς εταίρους γενικότερα, διότι αν στόχος είναι η ανταγωνιστική θέση της Ελλάδας στις παγκοσμιοποιημένες αγορές, αυτό δεν μπορεί να γίνει με το να παραμένει η οικονομία μας η πιο κλειστή στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

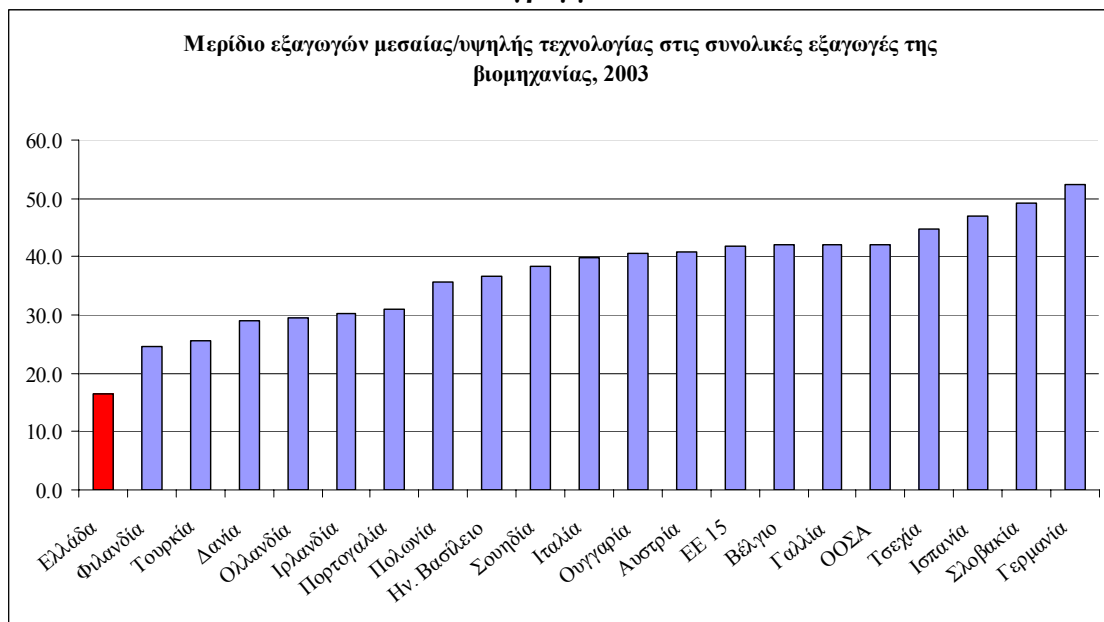
Μερίδιο εξαγωγών μεσαίας/υψηλής τεχνολογίας στις συνολικές εξαγωγές της βιομηχανίας



Πηγή: OECD Factbook 2006

Με δεδομένη μάλιστα την έντονη δυσaréσκεια που παρατηρείται για τη διείσδυση στην εγχώρια αγορά όλο και περισσότερων προϊόντων από αναδυόμενες οικονομίες, επιδίωξη της οικονομικής μας πολιτικής θα πρέπει να είναι το πως να αυξήσουμε τις εξαγωγές μας. Είναι ενδιαφέρον να δούμε τι προϊόντα εξάγει η χώρα μας συγκριτικά με άλλες χώρες του ίδιου επιπέδου ανάπτυξης. Αν πάρουμε για παράδειγμα τις εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων μεσαίας και υψηλής τεχνολογίας. Όπως φαίνεται στο διάγραμμα 1.3, η Ελλάδα έχει το μικρότερο μερίδιο προϊόντων μεσαίας και υψηλής τεχνολογίας στις εξαγωγές στο σύνολο των εξαγωγών βιομηχανικών προϊόντων σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση και μάλιστα μικρότερο και από εκείνο της Τουρκίας. Είναι αξιοσημείωτο ότι η χώρα μας υστερεί σε σύγκριση και με όλες τις νέες - χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

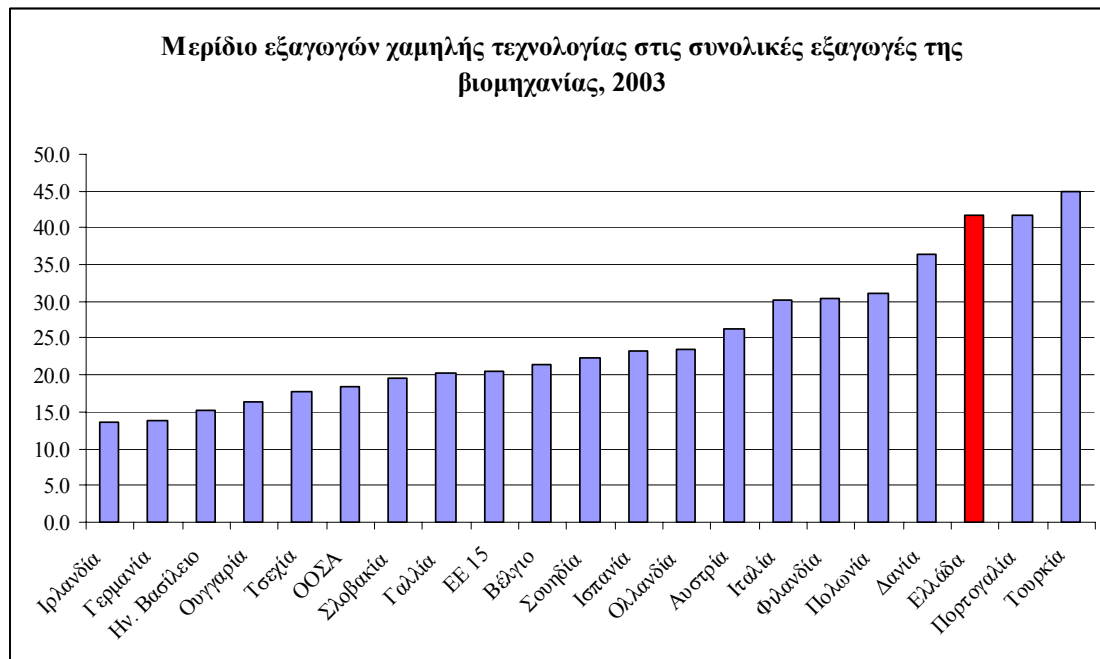
Διάγραμμα 1.3



Πηγή: OECD Factbook 2006

Αντίθετα, αν πάρουμε τις εξαγωγές σε προϊόντα χαμηλής τεχνολογίας ως ποσοστό των βιομηχανικών εξαγωγών μιας χώρας, τότε η Ελλάδα είναι από τις χώρες με το μεγαλύτερο μερίδιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση και περίπου στο ίδιο επίπεδο με την Τουρκία, μια χώρα με πολύ μικρότερο κατά κεφαλή εισόδημα (βλέπε διάγραμμα 1.4).

Διάγραμμα 1.4



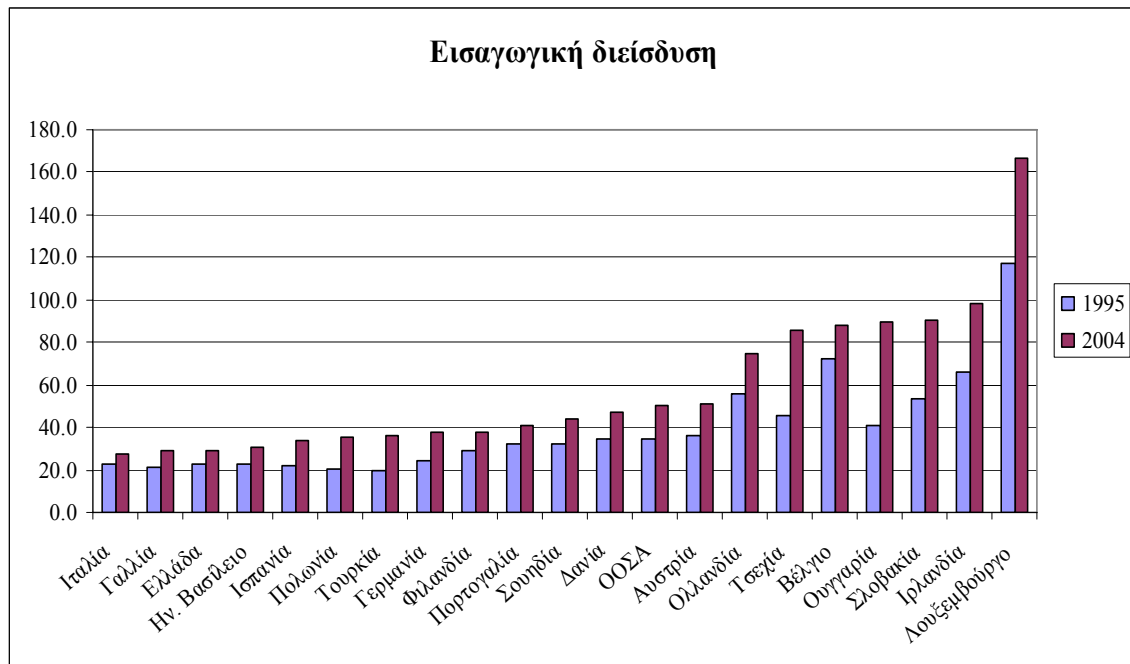
Πηγή: OECD Factbook 2006

Από την πιο πάνω παρουσίαση γίνεται φανερό ότι το εξωτερικό εμπόριο της χώρας μας έχει σημαντικές δομικές αδυναμίες και επομένως η αντιμετώπιση τους δεν πρέπει να θεωρείται ότι είναι μόνο θέμα κόστους εργασίας, αλλά βαθύτερων και ουσιαστικών διαρθρωτικών αλλαγών. Χρειάζεται αλλαγή της παραγωγικής δομής της οικονομίας μας, κάτι που δεν είναι εύκολο και ούτε γίνεται από τη μια μέρα στην άλλη. Είναι ανάγκη να χαραχτεί πολιτική που ξεπερνά το χρονικό ορίζοντα μιας κυβέρνησης και η οποία θα χαρακτηρίζεται από συνέχεια, συνέπεια και αξιοπιστία.

Με τη φαινομενική εισροή πλήθους καταναλωτικών αγαθών στην Ελληνική αγορά, ιδιαίτερα από την Κίνα και τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ασίας, έχει δημιουργηθεί η εντύπωση ότι με τις εισαγωγές αυτών των προϊόντων, χάνονται θέσεις απασχόλησης και επομένως. Η όποια πολιτική περιορισμού των εισαγωγών αυτών μπορεί να βοηθήσει βραχυχρόνια, δεν λύνει όμως το βασικό πρόβλημα της διαρθρωτικής αδυναμίας της οικονομίας να παραγάγει προϊόντα διεθνώς ανταγωνιστικά. Μεσοπρόθεσμα το πρόβλημα δεν είναι το πόσα εισάγει αλλά και το πόσα εξάγει μια οικονομία. Εξάλλου η στην Ελλάδα η διείσδυση των εισαγωγών, δηλαδή οι εισαγωγές ως ποσοστό της εγχώριας κατανάλωσης,

είναι από τις μικρότερες στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του ΟΟΣΑ. Όπως δείχνει το διάγραμμα 1.5 η εισαγωγική διείδυση στη χώρα μας είναι η τρίτη μικρότερη στην Ε.Ε 15. Επιπλέον η εισαγωγική διείδυση μεταξύ 1995 και 2004 αυξήθηκε πολύ λιγότερο από ό,τι σε άλλες χώρες.

Διάγραμμα 1.5



Πηγή: OECD Factbook 2006

Τα πιο πάνω στοιχεία δείχνουν με σαφήνεια ότι τα προβλήματα του ισοζυγίου πληρωμών δεν οφείλεται στο ότι μετά την ένταξη μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατέκλεισαν τη χώρα οι εισαγωγές και έτσι το έλλειμμα στο ισοζύγιο πληρωμών χειροτέρευσε. Σε ό,τι αφορά τις εισαγωγές και εξαγωγές αγαθών, το πρόβλημα πρέπει να οφείλεται στο ότι δεν μπόρεσε η χώρα μας να αναπτύξει νέα και ανταγωνιστικά προϊόντα για να αντισταθμίσει τις αυξανόμενες εισαγωγές. Είναι αλήθεια ότι στον τομέα του τουρισμού έχει παρατηρηθεί σημαντική βελτίωση, αλλά αυτό δεν φαίνεται να είναι επαρκές για να βελτιωθεί το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Η μεγάλη πρόκληση επομένως για τη χώρα μας είναι να βελτιώσει σημαντικά την διεθνή ανταγωνιστικότητα των προϊόντων και υπηρεσιών μας, κάτι που δεν γίνεται χωρίς σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές σε πολλούς τομείς και μέσα στα πλαίσια μιας μεσομακροπρόθεσμης στρατηγικής, αφού τα προβλήματα αυ-

τά δεν αντιμετωπίζονται με βραχυχρόνια μέτρα και άπτονται πολλών πτυχών της λειτουργίας του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Διαπιστώσεις - Συμπεράσματα

Από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση μπορούμε να συμπεράνουμε ότι τα επόμενα δύο χρόνια η οικονομική δραστηριότητα στην Ελλάδα θα συνεχίσει να αυξάνεται με ικανοποιητικό ρυθμό, ο οποίος προβλέπεται να είναι πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η βασική όμως κινητήρια δύναμη πίσω από την οικονομική δραστηριότητα θα είναι η ιδιωτική ζήτηση. Με δεδομένη τη μεγάλη αύξηση στη δανειακή επιβάρυνση των νοικοκυριών και τα αυξημένο επιτόκια, είναι λογικό να θεωρηθεί ότι η ιδιωτική κατανάλωση δεν θα συμβάλλει μελλοντικά στην ίδια έκταση στην αύξηση του ΑΕΠ. Για να μπορέσει η χώρα μας να διατηρήσει υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης πρέπει να αναζητήσει νέες πηγές ανάπτυξης, οι οποίες δεν μπορεί να αναμένονται από τη δημοσιονομική πολιτική. Το μεγάλο δημόσιο χρέος και οι μελλοντικές ανάγκες για χρηματοδότηση των συντάξεων και της υγείας δεν παρέχουν σημαντικά περιθώρια για πιο χαλαρή δημοσιονομική πολιτική. Επομένως, είναι φυσικό η μελλοντική κινητήρια δύναμη να αναζητηθεί στις ιδιωτικές επενδύσεις και στον εξωτερικό τομέα.

Οι ιδιωτικές επενδύσεις όμως και η προσέλκυση ξένων επενδύσεων υψηλής τεχνολογίας φαίνεται να αντιμετωπίζουν σοβαρά εμπόδια, που αναφέρονται στην πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου και το μεγάλο κόστος γραφειοκρατίας. Χωρίς όμως σημαντικές επενδύσεις, οι επιχειρήσεις μας δύσκολα θα μπορέσουν να ανταγωνιστούν με επιτυχία στο νέο χάρτη της Διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με βάση τα διαθέσιμα βλέπουμε ότι η οικονομία μας παραμένει ακόμη αρκετά εσωστρεφής και για να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα της διεθνώς θα πρέπει να γίνει πολύ πιο εξωστρεφής. Αν και έχουν περάσει 25 χρόνια από τότε που η Ελλάδα έγινε πλήρες μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο βαθμός εξωστρέφειας της παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητος. Η εισαγωγική διείσδυση αν και έχει αυξηθεί, παραμένει μικρή και κατώτερη από εκείνη των νέων χωρών – μελών της Ένωσης. Το πρόβλημα επομένως του Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών που έχει η χώρα θα αντιμετωπιστεί μόνο όταν μπορέσει να

παραγάγει προϊόντα και υπηρεσίες ανταγωνιστικά διεθνώς. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να εξετάσουμε ως χώρα με μεθοδικότητα και συστηματικό τρόπο ποιοι είναι οι παράγοντες που διαμορφώνουν μακροχρόνια την ανταγωνιστικότητα μιας οικονομίας και να μην περιοριζόμαστε μόνο στην αντιμετώπιση του προβλήματος με βραχυχρόνια και συχνά αποσπασματικά μέτρα.

Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ 2007

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ελληνική οικονομία τα τελευταία χρόνια πέτυχε ρυθμούς ανάπτυξης σημαντικά υψηλότερους από το μέσο όρο που πέτυχε η Ευρωζώνη. Ο προϋπολογισμός του 2007, προβλέπει πραγματικό ρυθμό ανάπτυξης 3,8%, τον ίδιο που εκτιμάται ότι θα πραγματοποιηθεί το 2006. Η Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπει ρυθμό ανάπτυξης για την Ελλάδα, το 2007, 3,7% και για την Ευρωζώνη 2,1%. Ο ρυθμός αυτός ανάπτυξης θα προέλθει κυρίως από την αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και της επένδυσης. Προσδοκείται ότι η ανάπτυξη της οικονομίας θα οδηγήσει σε αύξηση της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας. Οι εξαγωγές θα συνεχίσουν την ανοδική πορεία που ξεκίνησε το 2006, ενώ οι εισαγωγές θα συνεχίσουν τη μακροχρόνια ανοδική πορεία που ακολουθούν.

Οι παραπάνω αποτελούν τις βασικές υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίχθηκε ο σχεδιασμός του προϋπολογισμού και οι εκτιμήσεις για τα έσοδα που προβλέπεται να συλλεχθούν το 2007.

2. Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΤΑ ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΧΡΟΝΙΑ

Στον Πίνακα 1. παρουσιάζεται η δημοσιονομική πορεία της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 2002- 2007. Είναι φανερό ότι η πορεία αυτή χαρακτηρίζεται από μία αγωνιώδη προσπάθεια συγκράτησης των ελλειμμάτων και δημιουργίας πρωτογενών πλεονασμάτων, τα οποία θα επέτρεπαν την αρχική συγκράτηση του χρέους και την εν συνέχεια μείωσή του. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, τα οποία επιβεβαιώνονται από διεθνείς οργανισμούς, τα τελευταία χρόνια έγιναν θετικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση, ωστόσο αυτά δεν ήταν επαρκή για να επιτευχθεί ο τιθέμενος κάθε φορά στόχος και αυτό φαίνεται από τις αποκλίσεις που σημειώθηκαν μεταξύ προβλέψεων (στόχων), του εκάστοτε προϋπολογισμού και των τελικών πραγματοποιήσεων.

Γίνεται φανερό από τον πίνακα ότι :

- Τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, τα οποία διακρίνονται σε φορολογικά και μη (π.χ. απολήψεις από ΕΕ) σταθεροποιούνται στο 25% του ΑΕΠ, ενώ τα φορολογικά έσοδα, εξαιτίας της μείωσης των φορολογικών συντελεστών που πραγματοποιήθηκε, σημειώνουν ελαφρά πτωτική πορεία, χάνοντας μία ποσοστιαία μονάδα στο ΑΕΠ. (από 24,1% στο 23,0% του ΑΕΠ).
- Το μερίδιο της άμεσης φορολογίας στο ΑΕΠ μειώθηκε κατά μια περίπου ποσοστιαία μονάδα, την περίοδο που εξετάζεται.
- Οι δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού σημείωσαν αυξομειώσεις καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο γύρο στο 31% του ΑΕΠ.
- Οι πρωτογενείς δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού, οι οποίες είναι όλες οι δαπάνες του κράτους στις οποίες δεν περιλαμβάνονται οι πληρωμές για τόκους και χρεολύσια, αποτελούν δείκτη που φανερώνει την μια πλευρά της προσπάθειας για δημοσιονομική εξυγίανση, δεν σημείωσαν αξιόλογη μεταβολή αφού παρέμειναν στο 21% του ΑΕΠ.
- Οι δαπάνες του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων ως ποσοστό επί του ΑΕΠ ήταν πάνω από το 5% την τριετία 2002-2004, εξαιτίας των επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν για τους Ολυμπιακούς Αγώνες, για να πέσουν κάτω του 5%

τα επόμενα έτη. Δυστυχώς, η κατηγορία αυτή των δαπανών είναι το πρώτο «θύμα» κάθε φορά που η πολιτεία προσπαθεί να μειώσει τις δημόσιες δαπάνες.

Πίνακας 1
Βασικοί Δημοσιονομικοί Δείκτες (2002- 2007)
(%)

	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006*</u>	<u>2007**</u>
1. Έσοδα/ΑΕΠ	28,0	25,7	25,0	24,8	25,6	25,4
- Φορολογικά Έσοδα/ΑΕΠ	25,3	24,1	23,4	23,2	27,0	23,0
- Άμεσοι Φόροι/ ΑΕΠ	10,5	10,0	9,8	10,1	9,5	9,3
2. Δημόσιες Δαπάνες ¹ /ΑΕΠ	31,4	26,6	32,7	31,0	30,0	29,8
- Πρωτογενείς Δαπάνες ² /ΑΕΠ	20,0	20,5	21,4	21,5	21,0	20,9
- ΠΔΕ/ΑΕΠ	5,0	5,5	5,7	4,2	4,2	4,2
3. Συνολικό Έλλειμμα ³ /ΑΕΠ (Κεντρ.Κυβ.)	18,2	20,6	19,7	18,3	13,0	16,0
- Καθαρό Έλλειμμα ⁴ /ΑΕΠ (Κεντρ.Κυβ.)	3,4	6,4	7,6	6,3	4,4	4,3
- Πρωτογενές Πλεόνασμα ⁵ /ΑΕΠ (Κεντρ.Κυβ.)	6,2	1,5	1,9	1,8	2,8	2,7
- Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης	-	4,6	6,6	5,2	2,6	2,4
4. Δημόσιο Χρέος ⁶ /ΑΕΠ (Γεν.Κυβ.)	104,7	109,9	108,5	107,5	104,3	100,4
- Χρέος της Κεντρικής Κυβέρνησης/ΑΕΠ	129,9	118,3	120,4	119,0	116,0	112,3
- Εξυπηρ. Δημ. Χρέους ⁷ /ΑΕΠ	6,5	6,2	5,6	5,4	4,9	4,7

¹ Δεν περιλαμβάνονται τα χρεολύσια

² Δεν περιλαμβάνονται τα χρεολύσια και οι τόκοι

³ Οι δαπάνες περιλαμβάνουν και τόκους και χρεολύσια

⁴ Αναφέρεται επίσης και ως δανειακές ανάγκες

⁵ Πρωτογενές πλεόνασμα = έσοδα – πρωτογενείς δαπάνες (τακτικός προϋπολογισμός)

⁶ Περιλαμβάνει το χρέος της γενικής κυβέρνησης σύμφωνα με τον ορισμό του Maastricht

⁷ Περιλαμβάνονται οι τόκοι, οι παράλληλες δαπάνες και οι τόκοι του χρέους των ενόπλων δυνάμεων

* Εκτιμήσεις

** Προβλέψεις

- Το συνολικό έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης παραμένει υψηλό, μειώνεται όμως σταδιακά.
- Το καθαρό έλλειμμα σημείωσε αυξητική τάση την πρώτη τριετία της εξεταζόμενης περιόδου και πτωτική στη συνέχεια για να φτάσει στο 4,4% του ΑΕΠ το 2006, επίπεδο υψηλότερο αυτού που ήταν το 2002 (3,4%).
- Το πρωτογενές πλεόνασμα της κεντρικής κυβέρνησης, το οποίο είναι η διαφορά μεταξύ εσόδων και πρωτογενών δαπανών, ενώ στο πρώτο έτος της εξεταζόμενης

περιόδου έφτασε σε υψηλό επίπεδο (6,2% του ΑΕΠ) και δημιούργησε προσδοκίες για σημαντική συγκράτηση του δημοσίου χρέους, στην συνέχεια μειώθηκε σημαντικά για να ξεκινήσει ανοδική πορεία η οποία εκτιμάται ότι θα το φέρει στο 2,8% του ΑΕΠ το 2006.

- Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, το οποίο προσδιορίζεται από το αποτέλεσμα της κεντρικής κυβέρνησης και άλλων φορέων (ΟΤΑ, ΟΚΑ και ΝΠΔΔ), αφού έφτασε το 6,6% του ΑΕΠ το 2004, άρχισε πτωτική πορεία στη συνέχεια και εκτιμάται ότι θα φτάσει το 2,6% του ΑΕΠ το 2006.
- Το χρέος, τόσο της γενικής κυβέρνησης όσο και της κεντρικής, ακολούθησε πτωτική πορεία όλη την εξεταζόμενη περίοδο παραμένουν ωστόσο πάνω από 100% του ΑΕΠ. Το γεγονός αυτό φανερώνει τον περιορισμό που έχει η πολιτεία για άσκηση αποτελεσματικής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής αφού η εξυπηρέτηση του χρέους (σε τόκους) και οι αποδοχές και συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων απαιτούν τη διάθεση του 64% περίπου των φορολογικών εσόδων. Μένει λοιπόν το 36% των φορολογικών εσόδων για την χρηματοδότηση των υπόλοιπων δαπανών του κράτους.

3. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ 2007

3.1. Εισαγωγή

Ο προϋπολογισμός του 2007 μέσα στα πλαίσια του συμφώνου σταθερότητας της ΕΕ και της αναπτυξιακής πορείας που πέτυχε η ελληνική οικονομία τα τελευταία χρόνια θέτει ως στόχο τη συνέχιση της προσπάθειας για δημοσιονομική εξυγίανση. Έτσι θα διατηρηθούν οι υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης των τελευταίων χρόνων και εξασφαλισθούν οι συνθήκες για την πραγματοποίηση των διαρθρωτικών αλλαγών που έχει ανάγκη η ελληνική οικονομία και την άσκηση πιο δίκαιης και αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής.

3.2. Έσοδα

Ο Γενικός Κρατικός Προϋπολογισμός προβλέπει αύξηση των εσόδων το 2007 κατά 6,2% έναντι 11,3% που εκτιμάται να φθάσει το 2006. Τα φορολογικά έσοδα προβλέπεται να αυξηθούν κατά 7,2% έναντι 6,5% το 2006 και τα μη φορολογικά έσοδα προβλέπεται να αυξηθούν κατά 11% έναντι αύξησης 12,9% το 2006.

Η παραπάνω πορεία των εσόδων θα είναι το αποτέλεσμα δύο αντίρροπων δυνάμεων που θα ασκηθούν την επόμενη χρονιά. Από τη μία πλευρά το κράτος θα έχει απώλεια εσόδων από τις φορολογικές ελαφρύνσεις που προβλέπεται να ισχύσουν το 2007, όπως είναι η μείωση των φορολογικών συντελεστών, η μείωση της παρακράτησης του φόρου εισοδήματος, η αύξηση του αφορολόγητου ορίου από 11.000 σε 12.000 ευρώ, η κατάργηση του χαρτόσημου στην πληρωμή ενοικίων κ.α. Από την άλλη πλευρά θα αυξηθούν τα φορολογικά έσοδα τόσο από την αύξηση του ΑΕΠ, την ένταση των φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων, την είσπραξη ληξιπροθέσμων οφειλών προς το δημόσιο, τις νέες επιβαρύνσεις στα ακίνητα, μέσω της αύξησης των αντικειμενικών αξιών, την αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης στα καύσιμα και τα τσιγάρα, την αύξηση των τελών της κινητής τηλεφωνίας και την αύξηση της προκαταβολής του φόρου από τις επιχειρήσεις. Επιπλέον η αύξηση του ειδικού φόρου κατανάλωσης που πραγματοποιήθηκε στα μέσα του 2006 θα επηρεάσει θετικά και τα έσοδα του 2007.

Πίνακας 2
Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους
(σε εκατ. ευρώ)

	2006	Εκτιμήσεις Πραγματοποιήσεων	2007 Προβλέ- ψεις	Μεταβολή % 2007/2006
I. ΕΣΟΔΑ		49.950	53.060	6,2
A. Τακτικός Προϋπολογισμός		46.400	49.170	6,0
1. Φορολογικά		44.820	48.030	7,2
α. Άμεσοι Φόροι		18.560	19.450	4,8
β. Έμμεσοι Φόροι		26.260	28.580	8,8
2. Μη Φορολογικά		3.010	3.340	11,0
B. Δημόσιες Δαπάνες		3.550	3.890	9,6
II. ΕΞΟΔΑ		58.513	62.110	6,1
A. Τακτικός Προϋπολογισμός		50.413	53.360	5,8
B. Δημόσιες Επενδύσεις		8.100	8.750	8,0
III. ΕΛΛΕΙΜΜΑ		- 8.563	- 9.050	5,7
A. Τακτικός Προϋπολογισμός		- 4.013	- 4.190	4,4
B. Δημόσιες Επενδύσεις		- 4.550	- 4.860	6,8

3.3. Δαπάνες

Οι δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού προβλέπεται να αυξηθούν το 2007 κατά 6,1% έναντι αύξησης 4,1% το 2006 και 2,2% το 2005. Αναλυτικότερα, οι δαπάνες το 2007 προβλέπεται να κινηθούν ως εξής:

- Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού προβλέπεται να αυξηθούν κατά 5,8, ενώ οι δαπάνες του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) κατά 8%. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι τελευταίες δαπάνες εκτιμάται ότι θα μειωθούν το 2006 κατά 3,6%, έναντι του στόχου που είχε τεθεί στον προϋπολογισμό του 2006. Αυτό σημαίνει σταθεροποίηση των δαπανών του ΠΔΕ στο 4,2% του ΑΕΠ την τριετία 2004-2006.
- Οι πρωτογενείς δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού θα αυξηθούν το 2007 κατά 6,7% έναντι αύξησης 5,1% που εκτιμάται ότι θα σημειώσουν το 2006. Με άλλα λόγια, οι πρωτογενείς δαπάνες ως ποσοστό στο ΑΕΠ φαίνεται ότι είναι δύσκολο

- να μειωθούν σημαντικά, αφού το 2007 θα μειωθούν μόλις 0,1 ποσοστιαία μονάδα.
- Οι δαπάνες για κοινωνική ασφάλιση και τη γεωργία θα σημειώσουν μεγαλύτερη αύξηση (κατά 13% περίπου) το 2007 μεταξύ των άλλων κατηγοριών δαπανών και ακολουθούν οι δαπάνες για την εκπαίδευση (6,1%), την άμυνα (5,2%), την υγεία και κοινωνική αλληλεγγύη (4,7%) κ.α. Οι αυξημένες κοινωνικές δαπάνες περιλαμβάνουν αυξήσεις των συντάξεων του ΟΓΑ, αύξηση του ΕΚΑΣ, του επιδόματος ανεργίας, του επιδόματος των συνταξιούχων του δημοσίου κ.α.
 - Οι δαπάνες για τόκους, σε απόλυτο μέγεθος, θα αυξηθούν κατά 2,3% έναντι της μείωσης που σημείωσαν την προηγούμενη χρονιά. Αυτό σημαίνει ότι οι δαπάνες για τόκους θα συνεχίσουν να απορροφούν το 5% του ΑΕΠ της χώρας.
 - Τέλος, οι δαπάνες για την πληρωμή χρεολυσίων θα αυξηθούν σημαντικά (κατά 43%) το 2007 σε σχέση με αυτές που πραγματοποιήθηκαν το 2006.

3.4. Ισοζύγιο του Προϋπολογισμού

Η παραπάνω πορεία των εσόδων και δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού θα διαμορφώσει την πορεία του ισοζυγίου του προϋπολογισμού. Πιο αναλυτικά:

- Το πρωτογενές πλεόνασμα (έσοδα μείον δαπάνες χωρίς τόκους και χρεολύσια) του κρατικού προϋπολογισμού, σε απόλυτο μέγεθος, θα παραμείνει περίπου στο επίπεδο που θα είναι το 2006, ενώ ως ποσοστό του ΑΕΠ θα σημειώσει ελαφρά μείωση (2,7% από 2,8% το 2006).
- Το έλλειμμα του τακτικού προϋπολογισμού θα αυξηθεί κατά 4,4%, ενώ του ΠΔΕ κατά 6,8%, οδηγώντας σε αύξηση του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης κατά 5,7%. Ως ποσοστό του ΑΕΠ το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης θα υποχωρήσει ελαφρά στο 4,3% το 2007 έναντι 4,4% το 2006.
- Η θετική πορεία όμως των αποτελεσμάτων των ΟΤΑ, ΟΚΑΠ και λοιπών ΝΠΔΔ, σε συνδυασμό με τις θετικές εθνικολογιστικές προσαρμογές που πραγματοποιήθηκαν, θα οδηγήσει σε μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από 2,6% του ΑΕΠ το 2006 σε 2,4% το 2007. Το γεγονός αυτό θα επιτρέψει στη χώρα

μας να εξέλθει από το καθεστώς επιτήρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βρισκόταν τα τελευταία δύο χρόνια.

Πίνακας 3
Ισοζύγιο Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης
(% του ΑΕΠ)

	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Κεντρική Κυβέρνηση	- 6,2	- 4,4	- 4,3
Γενική Κυβέρνηση	- 5,2	- 2,6	- 2,4

3.5. Δημόσιο Χρέος

Η πορεία του πρωτογενούς πλεονάσματος και των δαπανών για τόκους, δεν επέτρεψαν τη δραστική μείωση του δημοσίου χρέους της χώρας. Τόσο το χρέος της κεντρικής όσο και της γενικής διοίκησης θα μειωθούν το 2007 κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες (112,3% και 100,4% αντίστοιχα) ως ποσοστό του ΑΕΠ. Αντίθετα, το απόλυτο μέγεθος του χρέους και των δυο επιπέδων διοίκησης αυξήθηκε την περίοδο 2005-2007 (κατά 3,7% της κεντρικής διοίκησης και κατά 3,1% της γενικής διοίκησης). Η παραπάνω πορεία του δημόσιου χρέους επηρεάστηκε θετικά από τη πορεία των επιτοκίων και τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ της χώρας. Αντίθετα, το καθαρό έλλειμμα του προϋπολογισμού, το οποίο μάλιστα ακολουθεί ανοδική πορεία, συνεχίζει να έχει το μεγαλύτερο μερίδιο στην αύξηση του δημόσιου χρέους. Εκτιμάται ότι αυτό θα φτάσει το 80% το 2006 και ότι θα ξεπεράσει το 100% το 2007.

Πίνακας 4
Εξέλιξη του Δημόσιου Χρέους
(εκατ. ευρώ)

	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2006/</u> <u>2005</u>	<u>2007/2</u> <u>006</u>
Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης	215.416	226.087	234.400	4,9%	3,7%
ως % του ΑΕΠ	119,0	116,0	112,3		
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης	194.666	203.190	209.555	4,4%	3,1%
ως % του ΑΕΠ	107,5	104,3	100,4		
Μερίδιο του Καθαρού Ελλείμματος της Κεντρ. Κυβ. στην Αύξηση του Χρέους αυτής	0,75	0,80	1,09		
Δαπάνες Εξυπηρέτησης Δημόσιου Χρέους	9.774	9.530	9.750	-2,5%	2,3%
ως % του ΑΕΠ	5,4	4,9	4,7		

Τέλος, οι δαπάνες εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους θα αυξηθούν κατά 2,3% το 2007, έναντι μείωσης (2,5%) που σημείωσαν το 2006. Οι δαπάνες αυτές θα απορροφήσουν το 4,7% του ΑΕΠ της χώρας.

3.6. Οι Προϋπολογισμοί των ΔΕΚΟ και των ΟΚΑΠ

Η εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού αναφέρεται στη παρουσίαση ορισμένων μεγεθών 49 δημοσίων επιχειρήσεων και 6 ασφαλιστικών οργανισμών¹. Με βάση τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι τα συνολικά αποτελέσματα των ΔΕΚΟ είναι αρνητικά με τάση αυξητική τα τελευταία χρόνια. Τα αποτελέσματα αυτά οφείλονται κυρίως στα ελλείμματα του ΟΣΕ (693 εκατ. ευρώ το 2006), της ΕΘΕΛ (221 εκατ. ευρώ το 2006) και του Εθνικού Διαχειριστή Σιδηροδρομικής Υποδομής (ΕΔΥΣΙ) (195 εκατ. ευρώ το 2006). Οι οργανισμοί αυτοί εξαιτίας των υψηλών ελλειμμάτων, σε συνδυασμό με τις μικρές επιχορηγήσεις που έλαβαν από το κράτος, οδηγήθηκαν σε υψηλό δανεισμό, ο οποίος αυξήθηκε σημαντικά τα τελευταία χρόνια (προβλέπεται να ανέλθει στο 2043 εκατ. ευρώ

¹ Δεν συμπεριλαμβάνονται στις δημόσιες επιχειρήσεις αυτές που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αξιών (ΔΕΗ, Ελληνικά Πετρέλαια, ΕΥΑΘ, ΕΥΔΑΠ, ΟΛΘ και ΟΛΠ), οι οποίες είναι όλες κερδοφόρες

θηκε σημαντικά τα τελευταία χρόνια (προβλέπεται να ανέλθει στο 2043 εκατ. ευρώ το 2007).

Αρνητικά είναι επίσης και τα οικονομικά αποτελέσματα των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας με τάση μάλιστα ανοδική. Έτσι παρά τις μεγάλες επιχορηγήσεις που λαμβάνουν οι οργανισμοί αυτοί δεν αποφεύγουν την προσφυγή σε δανεισμό, ο οποίος μάλιστα θα σημειώσει σημαντική αύξηση το 2007(79%).

Πίνακας 5
Προϋπολογισμοί των ΔΕΚΟ και των ΟΚΑΠ
(σε εκατ. ευρώ)

	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2006/2005</u>	<u>2007/2006</u>
<u>Οικονομικό Αποτέλεσμα</u>					
- Δημοσίων Επιχειρήσεων	-1.014	-1.158	-1.335	14,2	15,3
- ΟΚΑΠ	-5.541	-6.577	-7.474	18,7	13,6
<u>Δανειακές Ανάγκες¹</u>					
- Δημοσίων Επιχειρήσεων	1.197	1.629	2.043	36,0	25,4
- ΟΚΑΠ	256	347	621	35,5	78,9
<u>Επιχορηγήσεις</u>					
- Δημοσίων Επιχειρήσεων	154	151	152	-,19	0,06
- ΟΚΑΠ	6.095	6.516	7.462	6,9	14,5

¹ Περιλαμβάνουν το δημοσιονομικό δανεισμό και το κεφάλαιο κίνησης

3.7. Γενικότερα Σχόλια και Παρατηρήσεις για τον Προϋπολογισμό

Στη συνέχεια γίνεται προσπάθεια να απαντηθούν καίρια ερωτήματα γύρω από τα χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού και της δημοσιονομικής διαχείρισης του 2007.

1. Αναπτυξιακός ή Όχι;

Είναι γεγονός ότι οι προϋπολογισμοί των τελευταίων ετών αποτελούν βασικό μοχλό ανάπτυξης εξαιτίας των έργων που πραγματοποιήθηκαν για την Ολυμπιάδα.

Θα πρέπει ωστόσο να επισημανθεί ότι το κύριο βάρος της χρηματοδότησης το έφερε ο κοινοτικός προϋπολογισμός και όχι ο ελληνικός προϋπολογισμός.

Στον προϋπολογισμό του 2007 υπάρχουν παράγοντες οι οποίοι θα επηρεάσουν και προς τις δύο κατευθύνσεις την αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα, οι φορολογικές ελαφρύνσεις προς φυσικά και νομικά πρόσωπα θα ενισχύσουν την απασχόληση και τη ζήτηση, ενισχύοντας έτσι την αναπτυξιακή προσπάθεια. Παράλληλα πιστεύεται ότι η μείωση του συντελεστή φορολογίας των επιχειρήσεων μεσοπρόθεσμα θα οδηγήσει σε επενδύσεις οι οποίες με τη σειρά τους θα ενισχύσουν την αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας. Αντίθετα, οι πρόσθετοι φόροι που προβλέπονται, είτε μέσω της αύξησης της προκαταβολής του φόρου των επιχειρήσεων ή αυξήσεις φόρων που πραγματοποιηθούν θα εξασθενίσουν την αναπτυξιακή πορεία της χώρας.

Τέλος, το ΠΔΕ θα επιδράσει θετικά αν πραγματοποιηθεί η κατά 8% προβλεπόμενη αύξηση των δαπανών αυτού και δεν μειωθεί όπως σημειώθηκε στον προϋπολογισμό του 2006.

2. Σταθεροποιητικός ή Όχι;

Οι καταναλωτικές δαπάνες του προϋπολογισμού δεν αυξάνονται σημαντικά και σε συνδυασμό με την μικρή έστω μείωση, ως ποσοστό του ΑΕΠ, του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης κινούνται προς την κατεύθυνση της σταθεροποίησης της οικονομίας. Η κυβέρνηση με τη συγκρατημένη πολιτική μισθών που σχεδιάζει να ακολουθήσει το 2007, η οποία μάλιστα στέλνει και μήνυμα προς τον ιδιωτικό τομέα για να ακολουθήσει τη ίδια πολιτική, δεν θα ενισχύσει τις πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία. Η κατά μία ποσοστιαία μονάδα υστέρηση της αύξησης των δημοσίων δαπανών έναντι της αύξησης του ΑΕΠ υποδηλώνει αυτήν την πρόθεση.

Πίνακας 6
Σύνθεση του Ελλείμματος (Δανειακών Αναγκών)
(%)

	2005	2006	2007
Έλλειμμα Καταναλωτικό	57,2	47,9	46,3
Έλλειμμα Επενδυτικό	42,8	52,1	53,7
Σύνολο	100,0	100,0	100,0

3. *Ρεαλιστικός ή Όχι;*

Ο προϋπολογισμός του 2007 στηρίζεται στην υπόθεση ότι ο πραγματικός ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας θα είναι 3,8%. Ο στόχος αυτός θεωρείται ρεαλιστικός και συμφωνεί με την εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (3,7%). Ωστόσο, υπάρχουν κάποιες επιφυλάξεις ως προς την επίτευξη των στόχων που αναφέρονται στα φορολογικά έσοδα. Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά 7,2%. Αυτό υποθέτει ότι η φορολογική ελαστικότητα, η οποία μετράται από τους οικονομολόγους με το λόγο της ποσοστιαίας μεταβολής των φορολογικών εσόδων προς την ποσοστιαία μεταβολή του ΑΕΠ, θα υπερβεί τη μονάδα (1,1), γεγονός που φαίνεται δύσκολο να πραγματοποιηθεί αφού οι τιμές που πήρε τα τελευταία χρόνια ήταν κάτω του 0,90. Αν ληφθεί υπόψη, όπως ισχυρίζεται η κυβέρνηση, ότι το 2007 δεν θα επιβληθούν νέοι φόροι, τότε προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος των φορολογικών εσόδων, θα χρειασθεί μεγάλη προσπάθεια για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και την πάταξη του λαθρεμπορίου στα καύσιμα. Το ίδιο ισχύει και για τα έσοδα που προβλέπονται από το ΦΠΑ. Προβλέπεται αύξηση αυτών κατά 10%, ενώ η ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ θα ανέλθει στο 7,2%. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι τιμές του πετρελαίου το 2007 εκτιμάται ότι θα είναι μικρότερες αυτών του 2006. Για τον ίδιο λόγο θεωρείται επίσης υπερβολική (12,7% το 2007 έναντι 5,7% το 2006) η αύξηση των εσόδων από τον ειδικό φόρο που επιβάλλεται στα καύσιμα.

Από την άλλη πλευρά, η συγκράτηση των δημοσίων δαπανών θα είναι δύσκολη, αν μάλιστα το 2007 πραγματοποιηθούν οι εθνικές εκλογές.

4. Δίκαιος ή Όχι;

Τέλος, προκειμένου να απαντήσουμε αν ο προϋπολογισμός του 2007 είναι πιο δίκαιος από αυτόν του 2006, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη από τη μία πλευρά ότι προβλέπεται αύξηση του μεριδίου των έμμεσων φόρων στο νέο προϋπολογισμό, γεγονός που σημαίνει μεγαλύτερη επιβάρυνση των χαμηλών εισοδηματικών τάξεων, αφετέρου, τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης, σε συνδυασμό με σειρά από κοινωνικά μέτρα (αύξηση συντάξεων, ΕΚΑΣ κ.α.), τα οποία ευνοούν τις τάξεις αυτές.

4. ΕΙΔΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ

Οι ειδικοί λογαριασμοί έχουν συσταθεί με ειδικές διατάξεις νόμων στα υπουργεία και στα εποπτευόμενα από αυτά ΝΠΔΔ για την εξυπηρέτηση ειδικών σκοπών. Σύμφωνα με το νόμο 2771/99 όλοι οι ειδικοί λογαριασμοί υποχρεούνται να καταρτίζουν ετήσιο προϋπολογισμό και απολογισμό.

Οι λόγοι που επέβαλαν τη δημιουργία αυτών των λογαριασμών συνοψίζονται στους ακόλουθους:

- ✓ Εξασφάλιση διαχειριστικής ευελιξίας για υλοποίηση μιας συγκεκριμένης πολιτικής (π.χ. αποκρατικοποιήσεις)
- ✓ Αναλυτική λογιστική παρακολούθηση συγκεκριμένων δράσεων
- ✓ Διευκόλυνση της αξιολόγησης και του ελέγχου των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων σε συγκεκριμένους τομείς που έχουν περιορισμένη διάρκεια

Οι ειδικοί λογαριασμοί διακρίνονται σε δυο μεγάλες κατηγορίες:

- Οι εκτός προϋπολογισμού, που έχουν ίδια έσοδα, δεν αντλούν πιστώσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό και θεωρούνται «οιονεί» νομικά πρόσωπα. Παραδείγματα τέτοιων ειδικών λογαριασμών είναι οι λογαριασμοί έρευνας των πανεπιστημίων

ων και των ερευνητικών ιδρυμάτων, ο λογαριασμός του ν.128/75, ο λογαριασμός εσόδων από αποκρατικοποιήσεις 234339/0 κ.α.

- Οι εντός προϋπολογισμού, που έχουν ανοιχτεί στην Τράπεζα Ελλάδος για τη διευκόλυνση του ελέγχου και της αξιολόγησης των αποτελεσμάτων δράσεων ή προγραμμάτων σε διάφορους τομείς. Παραδείγματα τέτοιων λογαριασμών είναι οι καταθέσεις ΦΠΑ περιφερειών (από πωλήσεις αγροτικών προϊόντων, παροχή υπηρεσιών κ.α.), οι λογαριασμοί αεροδρομίων (40 λογαριασμοί). Οι λογαριασμοί της κατηγορίας αυτής εξυπηρετούν κυρίως στόχους αναλυτικής πληροφόρησης και διαφάνειας.

Οι ειδικοί λογαριασμοί, ανάλογα με τη λειτουργικότητα τους, μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής:

- Λογαριασμοί κονδυλίων έρευνας
- Λογαριασμοί εφαρμογής προγραμμάτων επιδοτούμενων από την ΕΕ
- Λογαριασμοί για την αντιμετώπιση κοινωνικών αναγκών
- Λογαριασμοί αεροδρομίων
- Λογαριασμοί αποζημιώσεων – επιδομάτων υπαλλήλων
- Λογαριασμοί νοσοκομείων (λειτουργία απογευματινών ιατρείων)

Στον Πίνακα 7 παρουσιάζεται η κίνηση των ειδικών λογαριασμών τα τελευταία χρόνια.

Πίνακας 7
Κίνηση Ειδικών Λογαριασμών
(σε εκατ. ευρώ)

Α. Εντός του Κρατικού Προϋπολογισμού					
Έτος	Αριθμός Λογαριασμών	Υπόλοιπο Προηγ. Έτους	Εισπράξεις	Πληρωμές	Υπόλοιπο
2002					
2003		374,4	1.974,4	2.049,3	272,6
2004	75	272,6	2.950,1	2.942,4	254,5
2005	23	274,7	2.125,3	2.242,2	145,5
2006	27	-	3.913,0	3.896,7	-
2007		-	4.238,7	4.255,9	-

B. Εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού					
Έτος	Αριθμός Λο- γαριασμών	Υπόλοιπο Προηγ. Έτους	Εισπράξεις	Πληρωμές	Υπόλοιπο
2002					
2003		1.999,9	2.364,0	2.343,0	1.221,0
2004	319	1.845,6	4.121,0	4.126,0	1.750,4
2005	130	1.846,0	4.855,2	4.368,5	2.245,8
2006	134	-	4.105,6	3.167,9	-
2007		-	3.095,7	2.675,4	-

5. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΡΕΙΑΣ ΜΕ ΑΥΤΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΖΩΝΗΣ

Ο Πίνακας 8 παρουσιάζει ορισμένες οικονομικές μεταβλητές που αναφέρονται στη γενική κυβέρνηση της Ελλάδος και των υπολοίπων χωρών της ευρωζώνης για την περίοδο 2002 - 2007. Με βάση τα στοιχεία του Πίνακα μπορούν να γίνουν οι παρακάτω παρατηρήσεις:

- Το ύψος των εσόδων, ως ποσοστό στο ΑΕΠ, της γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα υπολείπεται κατά 2,5 ποσοστιαίες μονάδες του αντίστοιχου στην ευρωζώνη (42,5% έναντι 45%).
- Η πορεία των δαπανών, ως ποσοστό στο ΑΕΠ, της γενικής κυβέρνησης στην ευρωζώνη ήταν περίπου σταθερή (47%) καθ' όλη την εξεταζόμενη περίοδο (2002-2007). Αντίθετα, στη χώρα μας έμεινε σταθερή την πρώτη τριετία (2002 – 2004) στο 49-50% του ΑΕΠ για να μειωθούν στη συνέχεια.
- Στον τομέα των δημοσίων επενδύσεων η χώρα μας βρίσκεται σε καλύτερη θέση από το μέσο όρο της ευρωζώνης, όχι μόνο την περίοδο που προηγήθηκε των Ολυμπιακών Αγώνων, αλλά και στη συνέχεια (2,5% για την ευρωζώνη και 3,5 – 4,0% για την Ελλάδα).
- Το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης στην ευρωζώνη ήταν οριακά τουλάχιστον στα τρία έτη της περιόδου που εξετάζεται θετικό, ενώ τα υπόλοιπα τρία έτη κυ-

μάνθηκε γύρω στο 1%. Για τη χώρα μας τα τρία έτη ήταν αρνητικό και τα υπόλοιπα θετικό.

- Ο καθαρός δανεισμός για τη χώρα μας ήταν υψηλότερος από τον αντίστοιχο της ευρωζώνης.
- Το ακαθάριστο χρέος της ελληνικής γενικής κυβέρνησης είναι σημαντικά υψηλότερο από το μέσο όρο της ευρωζώνης
- Τέλος, οι δαπάνες για τόκους στη χώρα μας είναι κατά μέσο όρο υψηλότερες κατά 2 ποσοστιαίες μονάδες από τις αντίστοιχες στην ευρωζώνη.

Πίνακας 8

Πορεία των Δημοσιονομικών Μεγεθών στην Ευρωζώνη (ΕΕ-15)

Έτος	Έσοδα		Δαπάνες		Δημόσιες Επενδύσεις		Πρωτογενές Πλεόνασμα		Κυκλικά Προσαρ. Πρωτογενές Πλεόνασμα		Καθαρός Δανεισμός		Ακαθάριστο Δημόσιο Χρέος		Δαπάνες Τόκων	
	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε	ΕΛΛάδα	Ε.Ε
2002	43,9	45,1	49,1	47,7	3,7	2,4	0,8	1,0	0,9	0,7	-5,2	-2,5	110,7	68,0	6,0	3,5
2003	43,0	45,1	49,1	48,2	4,0	2,5	-0,7	0,2	-0,9	0,5	-6,1	-3,1	107,8	69,2	5,5	3,3
2004	42,1	44,8	49,9	47,6	4,2	2,5	-2,3	0,3	-3,0	0,6	-7,8	-2,8	106,5	69,7	5,5	3,1
2005	41,6	45,1	46,8	47,6	3,5	2,5	-0,4	0,5	-1,0	1,1	-5,2	-2,4	107,5	70,6	4,9	2,9
2006	42,2	45,2	44,9	47,2	3,5	2,5	2,0	0,9	1,3	1,2	-2,6	-2,0	104,8	69,4	4,6	2,9
2007	42,1	45,2	44,7	46,7	3,5	2,6	1,8	1,4	1,1	1,7	-2,6	-1,5	101,0	68,0	4,4	2,9

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα τελευταία χρόνια η χώρα μας βρίσκεται σε διαρκή προσπάθεια με στόχο τη δημοσιονομική εξυγίανση της ελληνικής οικονομίας. Παρά το γεγονός ότι έχει γίνει κατανοητό ότι η δημοσιονομική εξυγίανση αποτελεί την αναγκαία συνθήκη για την άσκηση αποτελεσματικής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής η προσπάθεια αυτή δεν έχει συνέχεια και συνέπεια. Έτσι γίνονται λίγα βήματα προς τα εμπρός, όχι όμως τα αναγκαία για να ολοκληρωθεί η δημοσιονομική εξυγίανση σε εύλογο χρονικό διάστημα.

Ο προϋπολογισμός του 2007 κινείται προς αυτή την κατεύθυνση. Στην πλευρά των εσόδων στηρίζεται κυρίως σε αυξήσεις υπαρχόντων φόρων (ειδικός φόρος κατανάλωσης, αύξηση αντικειμενικών αξιών, αύξηση προκαταβολής φόρου για τις επιχειρήσεις κ.α.) χωρίς να αναμορφώνεται αποτελεσματικά ο φοροεισπρακτικός μηχανισμός και να διευρύνεται ουσιαστικά και μόνιμα η φορολογική βάση.

Στην πλευρά των δαπανών το σύνολο αυτών αυξάνεται με μικρότερο ρυθμό από τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ. Ωστόσο παρατηρείται κάποια δυσκολία στη συγκράτηση των πρωτογενών δαπανών. Έτσι τα ελλείμματα της κεντρικής και γενικής κυβέρνησης μειώνονται οριακά, ενώ το δημόσιο χρέος μειώνεται κατά τέσσερις ποσοστιαίες μονάδες.

Το ζήτημα της διαφάνειας του Προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός για το 2007, όπως και οι προηγούμενοι, περιέχει αδιαφανή στοιχεία τα οποία μειώνουν την αξιοπιστία του. Τα αδιαφανή αυτά στοιχεία πρέπει να εντοπίζονται, με την ευχή, κυρίως, να εξαλειφθούν στο μέλλον:

1. Δεν περιλαμβάνονται οι ειδικοί, εκτός προϋπολογισμού, λογαριασμοί. Έτσι, σημαντικές δαπάνες πληρώνονται από λογαριασμούς που δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό και το έλλειμμα.

2. Δεν αναφέρονται υποχρεώσεις του κράτους που η πληρωμή τους μετατίθεται στο μέλλον.

3. Ο Προϋπολογισμός 2007 για τις ΔΕΚΟ δεν είναι συγκρίσιμος με εκείνους παλαιότερων ετών, με συνέπεια να μην μπορούν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για την πορεία τους ή να ελεγχθούν οι σχετικές εκτιμήσεις της Κυβέρνησης. Οι πίνακες του 5^{ου} κεφαλαίου της Εισηγητικής έκθεσης του Προϋπολογισμού 2007 (Αποτελέσματα, επενδύσεις, δανειακές ανάγκες) για τις ΔΕΚΟ, δεν συγκρίνονται με τα αντίστοιχα των εισηγητικών εκθέσεων των προϋπολογισμών προηγούμενων χρόνων, καθώς από τον φετινό πίνακα των 49 ΔΕΚΟ απουσιάζουν 18 επιχειρήσεις που περιελάμβανε ο Προϋπολογισμός 2006, ανάμεσά τους οι ΔΕΗ, ΕΛΠΕ, ΕΥΔΑΠ, ΕΚΟ, ΕΟΤ, ΕΡΤ. Κάποιες άλλες μικρότερης βαρύτητας επιχειρήσεις (π.χ. 10 λιμάνια) είχαν προστεθεί για πρώτη φορά στον περσινό Προϋπολογισμό 2006, ενώ ορισμένες άλλες (ΑΕΜΥ, Αλυκές, ΓΑΙΟΣΕ, ΕΚΚ, ΕΚΕΒΥΛ, ΕΛΒΙΟΝΥ) προστίθενται φέτος στον πίνακα των ΔΕΚΟ. Κάποιες από αυτές είναι άγνωστες, γιατί φέτος ο πίνακας συντομογραφιών που υπάρχει στο τέλος της Εισηγητικής Έκθεσης για πρώτη φορά δεν θεωρεί αναγκαίο να επεξηγήσει τι σημαίνουν τα αρχικά. Στον Προϋπολογισμό 2006 στο κεφάλαιο 5 για τις ΔΕΚΟ συμπεριλαμβάνονταν και οι εισηγμένες ΔΕΚΟ και όσες έχει πρόθεση η Κυβέρνηση να ιδιωτικοποιήσει. Φέτος οι επιχειρήσεις με αυτά τα χαρακτηριστικά δεν αναφέρονται χωρίς επαρκή δικαιολόγηση, εφόσον, ακόμα κι αν το ιδιοκτησιακό καθεστώς αποτελεί επαρκές κριτήριο, οι επιχειρήσεις αυτές δεν έχουν ακόμα ιδιωτικοποιηθεί, ούτε είναι σαφής ο χρόνος ιδιωτικοποίησής τους. Πέραν αυτού, από τον πίνακα των ΔΕΚΟ του Προϋπολογισμού 2007 απουσιάζουν επιχειρήσεις που δεν εντάσσονται σε άμεση προοπτική ιδιωτικοποίησης ή

έστω πλειοψηφικής μετοχοποίησης (ΙΓΜΕ, το ΕΛΤΑ, ΕΡΤ). Το Κεφάλαιο 5 του Προϋπολογισμού θα έπρεπε να παρέχει ουσιαστική ενημέρωση για το Δημόσιο Τομέα της οικονομίας περιλαμβάνοντας όλες τις επιχειρήσεις που εποπτεύουν όλα τα Υπουργεία και τα οικονομικά τους στοιχεία.

4. Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) χρήζει μεγαλύτερης διαφάνειας και μιας πιο εξειδικευμένης ποιοτικής ανάλυσης: Το ΠΔΕ έχει εξελιχθεί σε μια «αποθήκη» διάφορων δαπανών άσχετων με τις δημόσιες επενδύσεις (π.χ. επιχορηγήσεις αναπτυξιακών νόμων, επιχορήγηση ΟΑΕΔ για καταπολέμηση της ανεργίας κλπ.). Δεδομένου ότι οι Προϋπολογισμοί δεν προβλέπουν αποθεματικό, το ΠΔΕ λειτουργεί στην πράξη και ως «αποθεματικό», δηλαδή, ως πηγή κάλυψης διαφόρων έκτακτων αναγκών, όπως αποκατάσταση φυσικών καταστροφών κλπ. Θα έπρεπε να υπάρξει ένα ειδικό ταμείο αντιμετώπισης φυσικών καταστροφών, δεδομένου μάλιστα ότι, λόγω και των κλιματολογικών αλλαγών, οι φυσικές καταστροφές δεν πρόκειται να μειωθούν στο μέλλον, αλλά, σύμφωνα με πολλούς ειδικούς, μάλλον θα γίνουν συχνότερες και εντονότερες.

5. Οι προβλέψεις του Προϋπολογισμού για έλεγχο της φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής δεν είναι απόλυτα πειστικές, με δεδομένα τα διαθέσιμα στοιχεία προηγούμενων ετών, αφού η εκτεταμένη φοροδιαφυγή όχι μόνο δεν περιορίστηκε, αλλά διευρύνθηκε. Την αύξηση της φοροδιαφυγής, σ' ένα γενικό επίπεδο, καταδεικνύει η μείωση των φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ. Πράγματι, όπως φαίνεται στον επόμενο πίνακα, τα φορολογικά έσοδα, ως ποσοστό του ΑΕΠ, από 26,5% το 2000 έπεσαν στο 23% το 2006, παρά την αύξηση, κατά μια μονάδα, των συντελεστών του ΦΠΑ τον Απρίλιο του 2005.

ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΑΕΠ

<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
26,5%	25,1%	25%	23,7%	23,4%	23,2%	23%

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση σελ. 64

Συχνά, η φοροδιαφυγή αποδίδεται στην παραοικονομία. Όμως, όπως δείχνει και ο πίνακας που έπεται, μεγάλο τμήμα της λαμβάνει χώρα και στην «επίσημη» οικονομία.

Φοροδιαφυγή επιχειρήσεων το 2005

Έσοδα επιχειρήσεων	155 δις ευρώ
Ποσό που δηλώθηκε	138 δις ευρώ
Φοροδιαφυγή	17 δις ευρώ

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα, Καθημερινή, 22/8/06

Αν μάλιστα τα νέα εθνικολογιστικά στοιχεία επικυρωθούν από τη Eurostat, τα φορολογικά έσοδα θα αντιπροσωπεύουν ένα ακόμη μικρότερο ποσοστό του ΑΕΠ, γεγονός ενδεικτικό του μεγέθους φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής. Ακόμη κι αν θεωρήσουμε ότι η φοροδιαφυγή και φοροαποφυγή, πρόσκαιρα, συμβάλλουν στην ανάπτυξη, μακροχρόνια στερούν από τη δημοσιονομική πολιτική τη δυνατότητα να στηρίξει την όποια αναπτυξιακή στρατηγική της.

6. Δεν υπάρχει κάποια διαδικασία ελέγχου ή πιστοποίησης της αξιοπιστίας των Προϋπολογισμών. Η αδυναμία αυτή θα μπορούσε εν μέρει να αντιμετωπιστεί αν στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων της Βουλής καλούνταν στελέχη του Γενικού Λογιστηρίου και της Στατιστικής Υπηρεσίας για να διευκρινίσουν σκοτεινά σημεία. Μια ένδειξη για την ελλιπή αξιοπιστία των προϋπολογισμών που προκύπτει από τη μη πλήρη διαφάνεια των στοιχείων, παρέχει η διαχρονική συσχέτιση του δημόσιου χρέους και του δημόσιου ελλείμματος που κάνει η Τράπεζα της Ελλάδος. Όπως δείχνει ο σχετικός πίνακας που δημοσιεύεται στην τελευταία Ενδιάμεση Έκθεσή της για τη Νομισματική Πολιτική (σελ. 162), ο ετήσιος δανεισμός του κράτους δεν δικαιολογείται από το επίσημα εμφανιζόμενο έλλειμμα. Αντιστοιχία ελλείμματος και χρέους υπήρξε μόνο τα έτη 2002 και 2003 μετά όμως την αναθεώρηση του ελλείμματος. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν δαπάνες που δεν εγγράφονται στο έλλειμμα. Άλλες δαπάνες, όπως τα χρέη των νοσοκομείων, οι στρατιωτικές δαπάνες κλπ. άλλοτε εγγράφονται και άλλοτε δεν εγγράφονται. Όμως, έστω και με καθυστέρηση, εμφανίζονται τελικά στο χρέος, οπότε αποκαλύπτονται και οι σχετικές αποκλίσεις.

Χαρακτηριστική στο ζήτημα αυτό είναι η εξέλιξη του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης κατά το 2005. Σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2005, το έλλειμμα αυτό εκτιμήθηκε στο 2,8% του ΑΕΠ. Όμως, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης κατά το 2005 όχι μόνο δε μειώθηκε στο 2,8%, όπως προέβλεπε ο Προϋπολογισμός, αλλά ανήλθε στο 5,2% με βάση τα απολογιστικά στοιχεία.

ΕΛΛΕΙΜΜΑ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΟ 2005 (ως ποσοστό του ΑΕΠ)

Σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό του 2005	-2,8%
Σύμφωνα με το προσχέδιο Πρ/σμού 2006	-3,6%
Σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό του 2006	-4,3%
Σύμφωνα με το προσχέδιο Πρ/σμού 2007	-5,1%
<u>Σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό του 2007</u>	<u>-5,2%</u>

Πηγή: - Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2005, σελ 48

- Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2006, σελ. 18
- Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμό 2006, σελ. 64
- Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2007, σελ. 16
- Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2007, σελ. 62

Φορολογικό σύστημα και φορολογική διοίκηση

Εισαγωγή

Είναι πλέον γενικότερα αποδεκτό από ειδικούς και διεθνείς οργανισμούς ότι και το καλύτερο φορολογικό σύστημα από άποψη δομής έχει μικρή αξία αν δεν μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά. Αν και το θέμα της φορολογικής μεταρρύθμισης είναι συνεχώς στα προγράμματα όλων των κομμάτων στη χώρα μας και πρωταρχική επιδίωξη όλων των κυβερνήσεων, αυτό περιορίζεται στην αλλαγή των φορολογικών συντελεστών και σε κάποιες φοροαπαλλαγές. Ελάχιστες ή σχεδόν καμιά αναφορά δεν γίνεται στα θέματα φορολογικής διοίκησης, δηλαδή στον τρόπο οργάνωσης λειτουργίας των φοροτεχνικών υπηρεσιών, στην απλότητα και στη σαφήνεια του θεσμικού πλαισίου, στα δικαιώματα των φορολογουμένων.

Ακόμη και σε θεωρητικό επίπεδο, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, οι περισσότεροι οικονομολόγοι, αλλά και οι διεθνείς οργανισμοί όπως ο ΟΟΣΑ, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα αγνούσαν ή παραμελούσαν τη σημασία της φορολογικής διοίκησης, με αποτέλεσμα σε όλες τους τις προτάσεις για φορολογική μεταρρύθμιση να αναφέρονται μόνο σε θέματα φορολογικών συντελεστών, φορολογικής βάσης και διάρθρωσης άμεσων και έμμεσων φόρων.¹ Πολλές όμως από τις προτάσεις αυτές απέτυχαν να βελτιώσουν τα δημόσια οικονομικά των χωρών στις οποίες εφαρμόστηκαν, κι αυτό λόγω της αδυναμίας των φορολογικών διοικήσεων των χωρών αυτών να εφαρμόσουν αποτελεσματικά τις προτάσεις αυτές. Τότε πλέον έγινε κατανοητό ότι χωρίς αποτελεσματική διοίκηση φόρων και τα καλύτερα φορολογικά συστήματα δεν αποδίδουν. Έτσι οι οικονομολόγοι άρχισαν πλέον να μιλούν για άριστα φορολογικά συστήματα και όχι μόνο για άριστη φορολογία, όπως μέχρι τότε.² Τα τελευταία χρόνια πάντως έχει γίνει τεράστια πρόοδος στη μελέτη των θεμάτων φορολογικής διοίκησης και οι δημοσιεύσεις διεθνών οργανισμών και οικονομολόγων είναι πολυάριθμες.

¹ Βλέπε για παράδειγμα την έκδοση του βιβλίου των Newbery and Stern (1987).

² Χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας τέτοιας προσέγγισης είναι η εργασία του Slemrod (1990).

Σε μια χώρα όπως η Ελλάδα, όπου είναι κοινή διαπίστωση ότι η φοροδιαφυγή είναι αρκετά εκτεταμένη, ακόμη και οι καλύτεροι νόμοι δεν μπορούν να περιορίσουν το φαινόμενο αν δεν υπάρχει αποτελεσματικός μηχανισμός σύλληψης της φορολογητέας ύλης και επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις παράβασης της νομοθεσίας. Παρά τη γενικότερη παραδοχή αυτής της διαπίστωσης, στην πράξη έχουν γίνει πολύ λίγες ουσιαστικές αλλαγές στο χώρο της φορολογικής διοίκησης της χώρας μας.

Οι αδυναμίες της φορολογικής μας διοίκησης έχουν διαπιστωθεί και από ξένους εμπειρογνώμονες, με πιο γνωστή την έκθεση Casanegra του 1992.¹ Παρά τις επί μέρους αλλαγές που έχουν γίνει από τότε, ιδιαίτερα στο χώρο της πληροφορικής, ο τρόπος λειτουργίας του φορολογικού μας συστήματος δεν έχει αλλάξει σημαντικά για να ανταποκριθεί στις μεγάλες προκλήσεις της ενιαίας αγοράς και της παγκοσμιοποίησης. Είναι χαρακτηριστικό μάλιστα στη χώρα μας ότι τα θέματα φορολογικής διοίκησης δεν αντιμετωπίζονται μέσα σε ένα μεσο-μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, με αποτέλεσμα κάθε φορά που αλλάζει κυβέρνηση να αλλάζουν όχι μόνο πρόσωπα σε όλες τις υπηρεσίες, αλλά και διοικητικά μέτρα που είχαν υιοθετηθεί από την προηγούμενη κυβέρνηση.²

Επειδή τα θέματα αυτά είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη χώρα μας γι αυτό και θα προσπαθήσουμε να αναφέρουμε συνοπτικά τι γίνεται σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να θίξουμε κάποιες πλευρές που θα μπορούσαν να είναι αντικείμενο συστηματικής μελέτης για μεταρρύθμιση. Πρέπει να γίνει κατανοητό από την πολιτική ηγεσία και τους αρμόδιους φορείς ότι η πάταξη της φοροδιαφυγής δεν μπορεί να γίνει μόνο με αυστηροποίηση ποινών και επικλήσεις για συμμόρφωση στους φορολογουμένους. Εκείνο που χρειάζεται είναι συστηματική μελέτη και αναδιάρθρωση των φορολογικών υπηρεσιών, ώστε η λειτουργία τους να γίνει πιο αποτελεσματική και πιο διαφανής, να υπάρχουν σαφείς και σταθεροί κανόνες ώστε να εμπεδωθεί κλίμα εμπιστο-

¹ Για τα πορίσματα της έκθεσης αυτής, που την εποχή εκείνη πήρε μεγάλη δημοσιότητα, βλέπε Casanegra de Jantscher, et. al. (1992).

² Έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι αν και έχουν γραφτεί πολλά για τις αδυναμίες του φορολογικού μας συστήματος, ελάχιστοι έχουν ασχοληθεί με τα θέματα φορολογικής διοίκησης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι εργασίες των Φωτόπουλου (1995), Ράπανου (1997) και οι προτάσεις της Επιτροπής για την αναμόρφωση του ελληνικού φορολογικού συστήματος (2002).

σύνης μεταξύ φορολογουμένων και φορολογικών αρχών. Όπως τονίζει μάλιστα ένας από τους σημαντικούς ερευνητές στο θέμα αυτό ο Richard Bird (2004)

«Το πραγματικό φορολογικό σύστημα που αντιμετωπίζουν άτομα και επιχειρήσεις αντανακλά όχι μόνο τη φορολογική νομοθεσία, αλλά και το πως ο νόμος εφαρμόζεται στην πράξη. Το πως διοικείται ένα φορολογικό σύστημα επηρεάζει τα έσοδα που αποδίδει, την αποτελεσματικότητά του και το πως κατανέμονται τα φορολογικά βάρη. Η φορολογική διοίκηση είναι εξαιρετικά σημαντική για να αγνοείται από τους ιθύνοντες».

Σημασία της φορολογικής διοίκησης

Η συσσωρευμένη πλέον διεθνής εμπειρία δείχνει ότι η σωστή και αποτελεσματική λειτουργία της φορολογικής διοίκησης είναι σημαντική για τους εξής λόγους.

Πρώτο, ενώ με βάση τη φορολογική νομοθεσία δημιουργείται η δυνατότητα για είσπραξη συγκεκριμένων φορολογικών εσόδων, τα πραγματικά έσοδα που εισπράττει το κράτος εξαρτώνται, σε μεγάλο βαθμό, από το πόσο αποτελεσματική είναι η φορολογική διοίκηση. Με δεδομένο ότι οι δαπάνες προγραμματίζονται συνήθως με βάση τα αναμενόμενα έσοδα, το όποιο έλλειμμα που προκύπτει πρέπει να χρηματοδοτηθεί με δανεισμό. Επειδή όμως αυτό δεν μπορεί να συνεχίζεται στο διηνεκές, τα λιγότερα έσοδα συνεπάγονται μικρότερες δαπάνες και επομένως αδυναμία της κυβέρνησης να υλοποιήσει το πρόγραμμά της.

Δεύτερο, η ποιότητα της φορολογικής διοίκησης επηρεάζει το επενδυτικό κλίμα και την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα. Οι επιχειρήσεις που ενδιαφέρονται να επενδύσουν σε μια χώρα δεν εξετάζουν μόνο το τυπικό νομικό πλαίσιο για τη φορολογία, αλλά και για το πως λειτουργεί το φορολογικό σύστημα συνολικά. Μια φορολογική διοίκηση που δεν θεωρείται αξιόπιστη ή εφαρμόζει αυθαίρετες μεθόδους υπολογισμού των φόρων σίγουρα αποθαρρύνει τις επενδύσεις. Επιπλέον, η αδυναμία της φορολογικής διοίκησης να εφαρμόσει με αμεροληψία τη νομοθεσία, θέτει τις συνεπείς επιχειρήσεις σε μειονεκτική θέση, αφού οι ανταγωνιστές τους που μπορούν να φοροδιαφεύγουν έτσι να έχουν μεγαλύτερα κέρδη. Η κατάσταση αυτή, όπως είναι φανερό, δημιουργεί κίνητρα σε

όλους να βρίσκουν τρόπους για φοροδιαφυγή και αποτρέπει τις επενδύσεις υγιών επιχειρήσεων και φυσικά τις ξένες επενδύσεις.¹

Τρίτο, οι εφορίες και τα τελωνεία θεωρούνται στις περισσότερες χώρες ως οι υπηρέσιες με τη μεγαλύτερη διαφθορά. Είναι αυτονόητο ότι το κόστος της διαφθοράς είναι μεγάλο τόσο για το κράτος όσο και για το φορολογούμενο. Το κράτος χάνει σημαντικά έσοδα και οι έντιμοι φορολογούμενοι βρίσκονται να σηκώνουν το βάρος των φορολογικών εσόδων. Η όποια σοβαρή προσπάθεια για πάταξη της φοροδιαφυγής και της διαφθοράς δεν μπορεί παρά να ξεκινά από την αναδιάρθρωση και τη αποτελεσματικότερη λειτουργία της φορολογικής διοίκησης.

Τέταρτο, με την παγκοσμιοποίηση και τις πολλές νέες δυνατότητες για φοροδιαφυγή, η ανάγκη για μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης γίνεται όλο και πιο επιτακτική. Με την απελευθέρωση του εμπορίου και τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να έχουν έδρα σε πολλές χώρες και με πολλές μικρές χώρες να έχουν μετατραπεί σε φορολογικούς παραδείσους, οι δυνατότητες για φοροαποφυγή και φοροδιαφυγή είναι μεγαλύτερες τώρα απ' ό,τι στο παρελθόν. Επιπλέον, με τις νέες τεχνολογίες, άτομα και επιχειρήσεις έχουν μεγαλύτερες δυνατότητες στο να επινοούν νέες μεθόδους αποφυγής των φορολογικών τους υποχρεώσεων, πράγμα που σημαίνει ότι και οι φορολογικές αρχές πρέπει να έχουν αυξημένες τεχνολογικές δυνατότητες και το κατάλληλα εξειδικευμένο προσωπικό για να μπορούν να παρακολουθούν τις οικονομικές δραστηριότητες ατόμων και επιχειρήσεων, αν θέλουν να αντιμετωπίσουν την αυξανόμενη φοροδιαφυγή.

Πέμπτο, η δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών δεν είναι μόνο θέμα νομοθεσίας, αλλά και αποτελεσματικής λειτουργίας της φορολογικής διοίκησης. Έστω κι αν οι νόμοι προβλέπουν την επιβάρυνση ορισμένων κατηγοριών εισοδημάτων, ατόμων, επιχειρήσεων ή περιουσιακών στοιχείων, η πλημμελής εφαρμογή της νομοθεσίας και η ύπαρξη εκτεταμένης φοροδιαφυγής μπορεί να καταλήξουν σε σημαντικές στρεβλώσεις, με αποτέλεσμα ο νομοθέτης όχι μόνο να μην επιτυγχάνει το στόχο του για την κατανομή

¹ Για τη σχέση φορολογικής διοίκησης και του κόστους συμμόρφωσης στη φορολογική νομοθεσία με τις ξένες επενδύσεις, βλέπε McLees & Mc Kenzie (2002).

των φορολογικών βαρών, αλλά πολλές φορές να οδηγούμαστε και σε αντίθετα αποτελέσματα.¹

Δυστυχώς, η φορολογική διοίκηση είναι μια δύσκολη υπόθεση και συνδέεται αναπόφευκτα με τις ειδικές συνθήκες κάθε χώρας, με το γενικότερο σύστημα δημόσιας διοίκησης και το πολιτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργεί. Η καλύτερη φορολογική διοίκηση δεν είναι απλά εκείνη που συλλέγει τα περισσότερα έσοδα. Η συμμόρφωση των φορολογουμένων στις υποχρεώσεις τους δεν εξαρτάται μόνο από το ύψος και την αυστηρότητα των ποινών, αλλά και από θέματα, όπως η σαφήνεια και η απλότητα της νομοθεσίας και των διαδικασιών, το επίπεδο τεχνογνωσίας και η ακεραιότητα των υπαλλήλων και των ιδιωτών, το επίπεδο της τεχνολογικής στήριξης που παρέχεται στις υπηρεσίες και πλήθος άλλων παραγόντων. Αυτή η πολυπλοκότητα αλλά και η σημασία που έχουν τα θέματα φορολογικής διοίκησης οδήγησε την Casanegra de Jantscher (1990) να διατυπώσει την άποψη ότι «η φορολογική πολιτική είναι φορολογική διοίκηση».

Δομή φορολογικού συστήματος

Ένας τρόπος για να προσεγγίσουμε τις αδυναμίες της φορολογικής διοίκησης μιας χώρας είναι να δούμε τη σύνθεση των φορολογικών εσόδων και να συγκρίνουμε τα έσοδα που εισπράττει το κράτος, σε σύγκριση με άλλες χώρες παρόμοιου επιπέδου ανάπτυξης και παρόμοιου επιπέδου δημόσιων δαπανών. Για την Ελλάδα, ως πεδίο αναφοράς θα πάρουμε τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ. Έστω κι αν οι χώρες αυτές παρουσιάζουν μεγάλες ανομοιογένειες, λόγω διαφορετικού επιπέδου ανάπτυξης, θεσμών, κ.α., εντούτοις είναι οι πιο στενοί εταίροι της χώρας μας και μπορούμε να κάνουμε συγκρίσεις της Ελλάδας με χώρες όπως η Πορτογαλία και η Ισπανία.

Από τα στοιχεία του πίνακα 1, είναι φανερό ότι η Ελλάδα εισπράττει από άμεση, έμμεση φορολογία και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης ποσοστό που φτάνει το 35,9% του ΑΕΠ, το οποίο είναι χαμηλότερο από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (25). Ενδιαφέρον όμως έχει να δούμε από που προέρχονται αυτά τα έσοδα.

¹ Για τα θέματα αυτά βλέπε Tanzi (1991).

Από άμεσους φόρους το ποσοστό που εισπράττει το Ελληνικό Δημόσιο είναι 9,2% του ΑΕΠ, που είναι το μικρότερο στην Ε.Ε των 15, ενώ αντίθετα από έμμεσους φόρους εισπράττει έσοδα που φτάνουν το 15,1% του ΑΕΠ και το οποίο είναι από τα μεγαλύτερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τέλος έχει ενδιαφέρον να δούμε ότι το κράτος εισπράττει και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που είναι περί το 11,6% του ΑΕΠ, δηλαδή όσο και ο μέσος όρος στην Ε.Ε (25). Είναι φανερό ότι σε σύγκριση με άλλες χώρες, τα έσοδα μας προέρχονται κυρίως από έμμεσους φόρους και η σχέση αυτή πρέπει να έχει επιδεινωθεί με τις ελαφρύνσεις που έγιναν πρόσφατα στην άμεση φορολογία και την αύξηση των έμμεσων φόρων.

Το αν η εισπραξη των άμεσων σε σχέση με τους έμμεσους φόρους είναι πιο εύκολη ή όχι δεν μπορούμε να το διαπιστώσουμε, αφού δεν υπάρχουν σχετικές μελέτες. Εκείνο που θα πρέπει εξετάσει κανείς είναι το κόστος εισπραξης των φόρων αυτών αλλά και το κόστος των φορολογουμένων για να συμμορφωθούν στις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Από τατοιχεία του πίνακα 1, φαίνεται ότι μέσω των φορολογικών αρχών το Ελληνικό Δημόσιο εισπράττει έσοδα που φτάνουν το 24,3% του ΑΕΠ. Ένα βασικό ερώτημα είναι επομένως το πόσο κοστίζει η εισπραξη αυτών των εσόδων και να το συγκρίνουμε με το αντίστοιχο κόστος σε άλλες χώρες, όπου μας επιτρέπουν τα σχετικά διαθέσιμα στοιχεία. Γι αυτά τα θέματα τα μόνα διαθέσιμα στοιχεία είναι εκείνα του ΟΟΣΑ.

Αν πάρουμε για παράδειγμα το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων θα διαπιστώσουμε ότι η Ελλάδα εισπράττει μόνο το 13,5% των φορολογικών της εσόδων από αυτό το φόρο, όταν κάθε χρόνο υποβάλλονται περί τα 5,5 εκατομμύρια δηλώσεις και από αυτές τα 3,5 περίπου εκατομμύρια δεν πληρώνουν καθόλου φόρο. Και τα άτομα που υποβάλλουν αυτές τις δηλώσεις αφιερώνουν χρόνο και χρήμα για να είναι συνεπείς με τη νομική τους υποχρέωση, αλλά και οι φορολογικές υπηρεσίες δαπανούν πόρους, χρόνο και χρήμα, για να παραλαμβάνουν και να εξετάζουν αυτές τις δηλώσεις, αλλά στο τέλος το Κράτος δεν εισπράττει κανένα έσοδο. Είναι αποτελεσματική μια τέτοια οργάνωση των φορολογικών μας υπηρεσιών; Τα θέματα αυτά είναι σημαντικά και έχουν μεγάλη σημασία για το κράτος και τους φορολογούμενους και θα προσπαθήσουμε να τα δούμε πιο κάτω, στο βαθμό που μας επιτρέπουν τα διαθέσιμα στοιχεία.

Πίνακας 1. Σύνθεση φορολογικής επιβάρυνσης ως % ΑΕΠ
(Μέσος όρος περιόδου 1995-2003)

Χώρα	Άμεσοι φόροι ως % ΑΕΠ	Έμμεσοι φόροι ως % ΑΕΠ	Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης ως % ΑΕΠ	Σύνολο εσόδων (+ Κοιν. Ασφάλ.) ως % ΑΕΠ
Βέλγιο	17,6	13,8	14,5	45,9
Τσεχία	9,0	11,6	14,5	35,1
Δανία	30,3	17,7	1,8	49,6
Γερμανία	11,5	12,4	17,4	41,3
Εσθονία	9,2	13,2	11,8	34,2
Ελλάδα	9,2	15,1	11,6	35,9
Ισπανία	10,8	11,8	12,4	34,4
Γαλλία	11,5	16,2	17,2	44,5
Ιρλανδία	13,4	13,7	4,5	31,7
Ιταλία	15,3	14,4	13,1	42,8
Κύπρος	10,1	12,3	6,9	29,2
Λετονία	8,5	12,4	10,4	31,2
Λιθουανία	8,2	12,9	8,7	29,7
Λουξεμβούργο	16,5	13,8	10,8	41,2
Ουγγαρία	9,6	16,3	13,7	39,6
Μάλτα	9,5	12,8	6,5	28,7
Ολλανδία	12,5	12,8	15,2	40,5
Αυστρία	13,3	15,2	14,7	43,3
Πολωνία	9,0	15,2	13,5	36,7
Πορτογαλία	9,7	15,0	10,7	35,5
Σλοβενία	7,7	16,4	15,3	39,3
Σλοβακία	9,2	13,6	14,0	35,5
Φιλανδία	19,4	14,3	12,9	46,6
Σουηδία	20,9	17,2	13,9	52,1
Ην, Βασίλειο	16,0	14,0	6,2	36,2
ΕΕ 25 *	12,7	14,2	11,7	38,4
ΕΕ15 *	15,2	14,5	11,8	41,5
Ευρώ12 *	13,4	14,0	12,9	40,3
*(αριθμητικός μέσος)				
Πηγή: Eurostat				

Διοικητική διάρθρωση των φορολογικών υπηρεσιών

Ας δούμε κατ' αρχή, ποια είναι η θέση και το διοικητικό καθεστώς κάτω από το οποίο λειτουργούν οι φορολογικές διοικήσεις σε άλλες χώρες του ΟΟΣΑ. Παίρνουμε ως σημείο αναφοράς τις χώρες του ΟΟΣΑ για δύο λόγους. Πρώτο, έχουμε συγκριτικά στοιχεία και δεύτερο η χώρα μας μπορεί να συγκριθεί με πολλές χώρες-μέλη του Οργανισμού αυτού, τόσο από άποψη επιπέδου ανάπτυξης όσο και από την άποψη του θεσμικού πλαισίου.

Από τα στοιχεία του πίνακα 2 γίνονται σαφή δύο πράγματα. Πρώτο, στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ υπάρχει μια ενιαία υπηρεσία (για εφορίες και τελωνεία) η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών. Δεύτερο, στις περισσότερες χώρες η υπηρεσία αυτή είναι ημι-αυτόνομη, με την έννοια ότι μπορεί να ασκεί μια σειρά από δραστηριότητες όπως:

- Ερμηνεία νομοθεσίας
- Επιβολή και άρση ποινών
- Εσωτερική οργάνωση της Υπηρεσίας και η εκπόνηση προγραμμάτων δράσης και η κατανομή των πόρων της υπηρεσίας
- Συστήματα πληροφορικής
- Εκπόνηση προγραμμάτων δράσης και μέτρηση επιδόσεων
- Δυνατότητα να εκφέρει άποψη και να θέτει προσόντα για το υπό πρόσληψη προσωπικό και η δημιουργία προγραμμάτων επιμόρφωσης.

Σε μερικές χώρες μάλιστα, η φορολογική διοίκηση έχει δικό της διοικητικό συμβούλιο, το οποίο περιλαμβάνει και μέλη εκτός του Υπουργείου Οικονομικών και ο ρόλος του είναι, στις περισσότερες περιπτώσεις, συμβουλευτικός κυρίως σε θέματα μεσοπρόθεσμης στρατηγικής. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις τα μέλη του Συμβουλίου πρέπει να εγκριθούν από τη Βουλή.

Από τα στοιχεία του πίνακα 2 και την σύντομη περιγραφή γίνεται φανερό ότι η χώρα μας υστερεί σημαντικά σε σχέση με άλλες χώρες. Όλοι ξέρουμε ότι οι φορολογικές

μας υπηρεσίες εξαρτώνται άμεσα από την πολιτική ηγεσία και ότι και για τη μετάθεση του τελευταίου υπαλλήλου πρέπει να αποφασίσει ο Υπουργός, ο οποίος καθορίζει ακόμη και το καθημερινό πρόγραμμα δράσης της υπηρεσίας.

Ίσως και στη χώρα μας θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα να υπάρξει ένα διαφορετικό οργανωτικό σχήμα για τις υπηρεσίες εσόδων και να τεθούν όλες υπό την εποπτεία ενός μόνιμου Υφυπουργού, ο οποίος θα διορίζεται από τη Βουλή και θα έχει θητεία μεγαλύτερη από τη θητεία μιας Κυβέρνησης. Ο μόνιμος Υφυπουργός θα έχει την ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών, την οργάνωση τους με σύγχρονες μεθόδους, την αξιολόγηση και προαγωγή των υπαλλήλων με βάση τα προσόντα και την εργασία τους και στο έργο αυτό δεν θα έχει λόγο η πολιτική ηγεσία.

Πίνακας 2. Διοικητικές πρακτικές

Χώρα	Διοικητική οργάνωση φορολογικής υπηρεσίας	Συντάσσει, δημοσιεύει πολλές φορές, πρόγραμμα δράσης	Αναπτύσσει, δημοσιεύει πρότυπα υπηρεσιών που προσφέρει	Δημοσιεύει ετήσια έκθεση πεπραγμένων	Υπάρχει νομοθεσία για δικαιώματα φορολογουμένων
Αυστραλία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Αυστρία	Ενιαία Διεύθυνση στο Υπ, Οικον,	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι
Βέλγιο	Πολλές Διευθύνσεις στο Υπ, Οικον,	Ναι	Όχι	Ναι	Ναι
Γαλλία	Πολλές Διευθύνσεις στο Υπ, Οικον,	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Γερμανία	Πολλές Διευθύνσεις στο Ομοσπονδιακό Υπ, Οικονομικών and τα 16 κρατίδια	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι
Δανία	Ενιαία Διεύθυνση στο Υπ, Οικον,	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ελβετία	Ενιαία Διεύθυνση στο Υπ, Οικον,	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Ελλάδα	Πολλές Διευθύνσεις στο Υπ, Οικον,	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι
Η,Π,Α	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία με Δ,Σ,	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ην, Βασίλειο	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία με Δ,Σ	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ιαπωνία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Όχι	Ναι	Ναι	Ναι
Ιρλανδία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ισλανδία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Όχι	Ναι	Ναι
Ισπανία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ιταλία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι

Καναδάς	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία με Δ,Σ,	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Κορέα	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Λουξ/ργο	Πολλές Διευθύνσεις στο Υπ, Οικον,	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι
Μεξικό	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
N, Ζηλανδία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Νορβηγία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ολλανδία	Μια Διεύθυνση στο Υπ, Οικονομικών	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Ουγγαρία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Όχι	Ναι	Ναι	Ναι
Πολωνία	Πολλές Διευθύνσεις στο Υπ, Οικον,	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι
Πορτογαλία	Πολλές Διευθύνσεις στο Υπ, Οικον,	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι
Σλοβακία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Σουηδία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία με Δ,,Σ	Ναι	Όχι	Ναι	Ναι
Τουρκία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία	Όχι	Όχι	Ναι	Ναι
Τσεχία	Μια Διεύθυνση στο Υπ, Οικονομικών	Όχι	Ναι	Ναι	Ναι
Φιλανδία	Ενιαία ημι-αυτόνομη υπηρεσία με Δ,,Σ	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι

Πηγή: ΟΟΣΑ

Είναι αυτονόητο ότι η άσκηση της φορολογικής πολιτικής καθορίζεται από την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου και μόνο.

Ένα άλλο ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι η Ελλάδα είναι από τις λίγες χώρες στην οποία η φορολογική διοίκηση δεν συντάσσει και δημοσιοποιεί πρόγραμμα πολυετούς δράσης, δεν έχει πρότυπα υπηρεσιών που πρέπει να προσφέρει στους φορολογούμενους, δεν συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων.

Μια άλλη διάσταση η οποία έχει ενδιαφέρον είναι εκείνη του προσωπικού και της διασποράς του προσωπικού στην επικράτεια. Συγκρίνοντας την Ελλάδα με άλλες χώρες παρατηρούμε ότι ο αριθμός των απασχολούμενων στις φορολογικές υπηρεσίες δεν είναι πολύ μεγάλος συγκριτικά με πολλές άλλες χώρες. Αυτή όμως η εικόνα ίσως δεν είναι ακριβής, ούτε απόλυτα συγκρίσιμη με άλλες χώρες για το γεγονός ότι σε μερικές από αυτές οι εφορίες εισπράττουν και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (Φιλανδία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Σουηδία) και επιπλέον σε αρκετές χώρες τελωνεία και εφορίες είναι σε μια ενιαία υπηρεσία (π.χ. Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Ιρλανδία, Μεξικό, Ολλανδία,

Πολωνία, Ισπανία, κ.α.). Αν συγκρίνουμε επομένως τη χώρα μας με την Ισπανία π.χ., θα δούμε ότι αν και η χώρα αυτή έχει τετραπλάσιο πληθυσμό και τετραπλάσια έκταση σε σχέση με την Ελλάδα και το εθνικό της εισόδημα δεν είναι πολύ πιο μεγάλο από το δικό μας, εντούτοις έχει μόνο 27.410 άτομα προσωπικό, στο οποίο περιλαμβάνονται και οι τελωνειακοί. Το ίδιο θα μπορούσε να πει κανείς και για την Ιταλία και για κάποιες άλλες χώρες.

Σε ότι αφορά τη χωροταξική κατανομή των υπηρεσιών παρατηρούμε ότι με βάση τα στοιχεία του 2004, η Ελλάδα έχει 286 εφορίες, ενώ χώρες με πολύ μεγαλύτερο πληθυσμό και μεγαλύτερη γεωγραφική έκταση έχουν αναλογικά μικρότερο αριθμό γραφείων σε τοπικό επίπεδο. Π.χ. η Ιταλία έχει 386, η Σουηδία 120, η Φιλανδία 50, η Γερμανία 606. Με δεδομένη και τη γεωγραφία της Ελλάδας, από τα στοιχεία αυτά δύσκολα μπορεί να στοιχειοθετηθεί η άποψη ότι ο αριθμός των εφοριών είναι πολύ μεγάλος, όπως ισχυρίζονται πολλοί.

Αν και από πλευράς αποτελεσματικότητας η συγχώνευση σε ένα μικρότερο αριθμό εφοριών μπορεί να έχει έννοια, από την άλλη πλευρά δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι η Εφορία έχει προορισμό και την εξυπηρέτηση του πολίτη και η τυχόν εξοικονόμηση πόρων από συγχωνεύσεις, μπορεί να αυξήσει το κόστος για τον πολίτη και μάλιστα συνολικά περισσότερο από την εξοικονόμηση που θα έχει το Δημόσιο. Τέλος, δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι οι Εφορίες στην Ελλάδα είναι επιφορτισμένες και με άλλες δραστηριότητες που δεν έχουν σχέση με την είσπραξη φορολογικών εσόδων ή φορολογικούς ελέγχους. Με την επέκταση όμως της πληροφορικής σε όλες τις υπηρεσίες και τις δυνατότητες για εξυπηρέτηση των φορολογουμένων με ηλεκτρονικά μέσα θα μπορούσε να εξεταστεί σοβαρά η δυνατότητα για αναδιάρθρωση των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, ώστε να εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι, αλλά και να γίνει καλύτερη αξιοποίηση του προσωπικού

Πίνακας 3. Δίκτυο γραφείων Φορολογικής Υπηρεσίας

Χώρα	Σύνολο προσωπικού	Κεντρικές υπηρεσίες	Περιφερειακά γραφεία		Τοπικά γραφεία	
		Προσωπικό	Αριθμός γραφείων	Προσωπικό	Αριθμός γραφείων	Προσωπικό
Αυστραλία	20.645	3.327	28	15.848	10	207
Αυστρία	6.820	30	5	90	49	6.700
Βέλγιο	18.696	885	96	4.003	427	13.808
Γαλλία	73.083	5.150	17	2.846	107	62.215
Γερμανία	118.000	1.450	14	3.800	606	109.000
Δανία	10.770	730	5	7.770	30	-
Ελβετία	1.000	1.000	-	-	-	-
Ελλάδα	12.779	767	8	630	284	10.844
Η,Βασίλειο	95.000	Η υπηρεσία έχει περί τους 900 χώρους, από τους οποίους 700 γραφεία				
Η.Π.Α	98.735	17.043	369	36.214	194	28.170
Ιαπωνία	56.239	634	12	10.693 /2	524	44.086
Ιρλανδία	6400	1.010	4	70	109	4.220
Ισλανδία	300	100	9	200	-	-
Ισπανία	27.415	3.326	17	24.089	51	Περιφέρεια
Ιταλία	35.142	1.453	21	3.327	386	29.479
Καναδάς	38.809	8.248	6	311	46	20.910
Κορέα	17.404	795	6	2.719	107	13.667
Λουξεμβούργο	1.386	200	-	-	-	-
Μεξικό	32.690	9.165	-	-	66	23.378
N, Ζηλανδία	4.864	1.038	-	-	18	2.807
Νορβηγία	6.058	640	37	1.638	99	3.600
Ολλανδία	31.160	160	17	21.250	-	-
Ουγγαρία	11.962	1.684	22	(τοπικό)	480	10.278
Πολωνία	65.851	2.201	32	14.375	447	44.316
Πορτογαλία	11.560	1.458	22	3.947	372	6.155
Σλοβακία	6.097	μ.δ	8	μ.δ	101	μ.δ
Σουηδία	10.318	1.080	7	9.238	120	Περιφέρεια
Τουρκία	44.691	1.631	29	43.060	448	Περιφέρεια
Τσεχία	15.845	241	8	1.277	222	14.218
Φιλανδία	6.305	369	8	1.837	50	3.927

Πηγή: ΟΟΣΑ

Φορολογικοί έλεγχοι

Μια βασική αποστολή των φορολογικών υπηρεσιών είναι οι έλεγχοι των φορολογικών δηλώσεων και ο εντοπισμός περιπτώσεων μη συμμόρφωσης στη φορολογική νομοθεσία. Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία για το 2003 και το 2004 (πίνακας 4) μπορούμε να κάνουμε κάποιες ενδιαφέρουσες διαπιστώσεις.

Πίνακας 4. Φορολογικοί έλεγχοι				
Χώρα	Φορολογικοί έλεγχοι (2003)		Φορολογικοί έλεγχοι (2004)	
	Αριθμός ελέγχων	Αξία βεβαιωθέντων/Σύνολο φορολογικών εσόδων	Αριθμός ελέγχων	Αξία βεβαιωθέντων/Σύνολο φορολογικών εσόδων
Αυστραλία	118.000	2,06	94.530	2,27
Αυστρία	38.800	2,06	41.900	1,95
Βέλγιο	556.963	-	609.603	-
Γαλλία	51.242	3,22	51.964	3,04
Γερμανία	503.535	4,70	499.551	4,46
Δανία	216.710	3,57	210.022	3,39
Ελβετία	8.450	-	9.100	-
<i>Ελλάδα</i>	<i>80.782</i>	<i>8,65</i>	<i>36.046</i>	<i>8,80</i>
Ην. Βασίλειο	442.352	0,63	439.349	0,69
Η.Π.Α	278.000	0,85	261.000	1,16
Ιαπωνία	508.000	1,63	682.000	1,63
Ιρλανδία	16.042	1,12	16.321	1,29
Ισλανδία	832	0,36	1.001	0,38
Ισπανία	759.112	4,04	801.352	4,13
Ιταλία	291.195	19,63	228.337	23,27
Καναδάς	301.714	3,87	304.707	4,04
Κορέα	20.625	3,03	26.526	4,28
Λουξεμβούργο	-	-	-	-
Μεξικό	87.906	0,32	66.428	0,49
Νέα Ζηλανδία	41.000	2,57	31.500	2,07
Νορβηγία	18.013	0,00	17.501	0,06
Ολλανδία	72.000	2,49	62.000	1,99
Ουγγαρία	-	-	391.143	1,95
Πολωνία	312.621	0,61	390.056	0,91
Πορτογαλία	84.122	4,99	86.436	6,66
Σλοβακία	47.600	3,92	33.747	4,11
Σουηδία	7.393	0,59	7.553	0,27
Τουρκία	68.251	3,76	153.881	11,28
Τσεχία	-	-	119.428	-
Φιλανδία	4.500	0,64	4.500	0,71
Πηγή: ΟΟΣΑ				

Ο απόλυτος αριθμός ελέγχων μπορεί να μην είναι ο καλύτερος δείκτης για την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των φορολογικών υπηρεσιών, αφού αυτός δεν υποδηλώνει τίποτα σχετικά με το μέγεθος των περιπτώσεων παράβασης της νομοθεσίας. Εξάλλου ο αριθμός των ελέγχων μπορεί να επηρεάζεται και από άλλους παράγοντες και για αυτό να έχουμε μεγάλες διακυμάνσεις από έτος σε έτος.

Πίνακας 5. Στοιχεία για ληξιπρόθεσμες οφειλές					
Χώρα	Απλήρωτες οφειλές στο τέλος του έτους(συμπεριλαμβανομένων αμφισβητήσεων) /καθαρές εισπράξεις			Υποθέσεις που οριστικοποιήθηκαν	Υποθέσεις που εκκρεμούσαν
	2002	2003	2004	2004(000)	2004 (000)
Αυστραλία	9,3	8,5	8,1	1,474	1,497
Αυστρία	-	14,1	12,7	-	102
Βέλγιο	35,8	39,9	38,7	-	1,740
Γαλλία	7,1	6,7	5,9	929	399
Γερμανία	5,3	5,3	4,8	-	3,788
Δανία	-	-	-	-	-
Ελβετία	-	-	-	-	-
Ελλάδα	25,6	31,4	42,8	368	836
Ην, Βασίλειο	-	-	-	-	-
Η,Π,Α	5,9	6,1	6,2	12,580	26,429
Ιαπωνία	5,6	5,1	4,4	1,866	4,370
Ιρλανδία	4,4	4,3	3,4	-	-
Ισλανδία	-	-	-	-	-
Ισπανία	7,9	7,8	7,8	3,625	2,142
Ιταλία	3,1	2,8	9,9	-	-
Καναδάς	8,3	8,7	9,0	531	794
Κορέα	3,0	2,7	3,6	-	704
Λουξεμβούργο	-	-	-	-	-
Μεξικό	47,0	49,6	55,4	1,970	1,738
Νέα Ζηλανδία	6,1	6,7	6,2	456	256
Νορβηγία	-	2,5	2,4	-	-
Ολλανδία	2,9	3,4	3,0	-	250
Ουγγαρία	12,3	11,5	13,4	197	192
Πολωνία	11,8	10,8	11,0	-	-
Πορτογαλία	41,5	44,6	51,3	639	2,473
Σλοβακία	-	49,5	33,0	-	-
Σουηδία	3,1	3,0	2,7	-	200
Τουρκία	-	-	-	-	-
Τσεχία	49,7	44,2	32,0	-	-
Φιλανδία	8,2	7,9	7,5	-	268
Πηγή: ΟΟΣΑ					

Ένας πιο αξιόπιστος δείκτης είναι εκείνος των βεβαιωθέντων από ελέγχους προς τις εισπράξεις των φορολογικών εσόδων. Με βάση αυτό το δείκτη παρατηρούμε ότι η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο ποσοστό μετά την Ιταλία και την Τουρκία, σε όλο τον ΟΟΣΑ. Ο δείκτης αυτός είναι μάλιστα πολύ μεγαλύτερος από όλες τις άλλες χώρες και δείχνει ίσως τις τάσεις για φοροδιαφυγή, που είναι πολύ μεγαλύτερες στην Ελλάδα, την Ιταλία και την Τουρκία. Μια άλλη ερμηνεία του δείκτη μπορεί να είναι ότι το φορολογικό μας σύστημα είναι αρκετά πολύπλοκο και επομένως οι φορολογούμενοι έχουν πραγματική αδυναμία να συμμορφώνονται πλήρως στις υποχρεώσεις τους.

Οι πιο πάνω διαπιστώσεις επιβεβαιώνονται και από τα στοιχεία για τους οφειλόμενους και μη καταβαλλόμενους φόρους, όπως παρουσιάζονται στον πίνακα 5. Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές ως ποσοστό των εισπράξεων είναι από τις μεγαλύτερες στο χώρο του ΟΟΣΑ. Οι άλλες χώρες που έχουν παρόμοιο πρόβλημα είναι το Βέλγιο, το Μεξικό, η Πορτογαλία και η Τσεχία. Το ανησυχητικό στην περίπτωση της Ελλάδας είναι ότι οι οφειλές αυτές αυξήθηκαν δραματικά στην περίοδο 2002-2004, από το 25,6% στο 42,8%.

Οι δύο πιο πάνω δείκτες ίσως είναι αποκαλυπτικοί των μεγάλων αδυναμιών που έχει η φορολογική διοίκηση στη χώρα μας. Φυσικά τα στοιχεία αυτά δεν διευκρινίζουν αν περιλαμβάνουν και οφειλές που δεν πρόκειται να εισπραχθούν ποτέ, λόγω χρεοκοπίας επιχειρήσεων, ή άλλους λόγους. Ό,τι και να συμβαίνει όμως, το θέμα πρέπει να εξεταστεί σε βάθος από το Υπουργείο Οικονομικών και να διαπιστωθεί τελικά γιατί τα ποσά αυτά είναι πολύ μεγαλύτερα από ότι σε άλλες χώρες, παρόμοιου επιπέδου ανάπτυξης και ίδιου λίγο πολύ θεσμικού πλαισίου. Αν μέρος των οφειλών δεν πρόκειται, για αντικειμενικούς λόγους, να εισπραχθεί ποτέ, τότε να διαγραφεί ώστε η εικόνα που αποκομίζει κανείς από τα στατιστικά δεδομένα να μην είναι παραπλανητική της πραγματικότητας. Αν πάλι το μεγάλο ποσοστό οφείλεται στην αδυναμία των φορολογικών αρχών να εισπράξουν τα ποσά που οφείλονται στο Δημόσιο, τότε τίθεται πλέον ένα βασικό θέμα του κατά πόσο το Κράτος είναι αξιόπιστο και μπορεί να επιβάλει την νομοθεσία.

Τέλος, θα πρέπει να τεθεί το ερώτημα αν αυτή η μη είσπραξη είναι τουλάχιστο, εν μέρει, αποτέλεσμα πολιτικών παρεμβάσεων, ή και προσδοκίας των φορολογουμένων ότι κάποια ρύθμιση θα γίνει και θα μειωθούν οι οφειλές τους.

Κόστος είσπραξης των φόρων

Ένα σημαντικό θέμα που απασχολεί εδώ και δύο δεκαετίες οικονομολόγους και ειδικούς είναι το θέμα του διοικητικού κόστους βεβαίωσης και είσπραξης των φόρων, αλλά και το κόστος των φορολογουμένων για να συμμορφωθούν στις φορολογικές τους υποχρεώσεις.

Σε μελέτες που έχουν γίνει σε άλλες χώρες τα κόστη αυτά είναι σημαντικά και μάλιστα τα κόστη αυτά είναι αντίστροφα προοδευτικά, με την έννοια ότι το κόστος για τις μικρές επιχειρήσεις είναι πολύ μεγαλύτερο ποσοστό του κύκλου εργασιών τους, απ' ό,τι είναι για τις μεγαλύτερες επιχειρήσεις. Αν και για την Ελλάδα δεν έχουμε μελέτες για το κόστος συμμόρφωσης στη φορολογική νομοθεσία, θα μπορούσαμε να κάνουμε κάποιες εκτιμήσεις με βάση το κόστος αυτό σε χώρες παρόμοιες με την Ελλάδα. Για χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία το κόστος αυτό έχει εκτιμηθεί γύρω στο 3% του ΑΕΠ.¹ Αν υποθέσουμε ότι και στην Ελλάδα το κόστος είναι περίπου το ίδιο, τότε για το 2006 το κόστος είναι περί τα 5,9 δις ευρώ. Το ποσό αυτό που περιλαμβάνει τόσο το διοικητικό κόστος συλλογής των φόρων όσο και το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται οι φορολογούμενοι είναι πολύ μεγάλο για να αγνοείται από το Υπουργείο Οικονομικών.

Σε πολλές άλλες χώρες το κόστος αυτό είναι πολύ μικρότερο. Για παράδειγμα στο Βέλγιο, τη Σουηδία, τη Νορβηγία και τη Φιλανδία, το κόστος συμμόρφωσης είναι το πολύ 1% του ΑΕΠ. Γίνεται αντιληπτό ότι η βελτίωση της νομοθεσίας και της φορολογικής διοίκησης μπορεί να οδηγήσουν σε σημαντικές οικονομίες πόρων που θα μειώσουν και το κόστος των επιχειρήσεων. Μια μείωση του κόστους από το 3% στο 2% του ΑΕΠ ση-

¹ Βλέπε *International Comparison of Australia's Taxes(2006)*

μαίνει μια εξοικονόμηση περί τα 2 δις ευρώ ετησίως, ποσό πολύ σημαντικό και για το Δημόσιο και για τους φορολογούμενους αφού και οι δύο θα ωφεληθούν.

Αξίζει να τονιστεί ακόμη ότι το ετήσιο κόστος συμμόρφωσης για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις είναι σημαντικό. Ενώ το κόστος αυτό στις Σκανδιναβικές χώρες είναι κάτω από 10.000 δολάρια ΗΠΑ, στην Πορτογαλία το κόστος αυτό φτάνει τις 25.000 δολάρια και στην Ισπανία τα 20.000 δολάρια ετησίως. Είναι δύσκολο να κάνουμε υποθέσεις για το κόστος των ελληνικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων, σίγουρα όμως δεν θα πρέπει να είναι πολύ μικρότερο από εκείνο παρόμοιων χωρών.

Η πιο πάνω προσέγγιση όμως είναι μάλλον θεωρητική και υποθετική, αφού δεν έχουμε συγκεκριμένες μετρήσεις για την Ελλάδα. Γι' αυτό θα προχωρήσουμε σε κάποιες συγκρίσεις με βάση τα στοιχεία που παρουσιάζονται στον πίνακα 6.

Οι συγκρίσεις με απόλυτα μεγέθη δεν είναι εύκολες για τρεις βασικούς λόγους. Πρώτο, τα ποσά που παρουσιάζονται είναι σε εθνικά νομίσματα και επομένως για να υπάρχει κάποια συγκρισιμότητα πρέπει να μετατραπούν σε κοινό νόμισμα. Δεύτερο, το μέγεθος κάθε φορολογικής διοίκησης είναι διαφορετικό σε κάθε χώρα. Τρίτο, ακόμη κι αν κάνουμε προσαρμογές για τα μεγέθη του πληθυσμού και των οικονομιών και πάλι θα υπάρχουν δυσκολίες, αφού όλες οι φορολογικές διοικήσεις δεν κάνουν ακριβώς το ίδιο έργο, όπως αναφέραμε και πιο πάνω.

Μια προσέγγιση που μας βοηθά να δούμε κάποιες όψεις του διοικητικού κόστους και της αποτελεσματικής λειτουργίας μιας φορολογικής αρχής είναι να εξετάσουμε το μισθολογικό κόστος και το κόστος πληροφορικής ως ποσοστά του συνολικού διοικητικού κόστους.

Από τα στοιχεία του πίνακα 6 είναι φανερό ότι στην Ελλάδα το μισθολογικό κόστος ως ποσοστό του συνολικού διοικητικού κόστους είναι το υψηλότερο στο χώρο του ΟΟΣΑ. Από την άλλη πλευρά το κόστος πληροφορικής ως ποσοστό του συνολικού διοικητικού κόστους είναι το μικρότερο στο χώρο του ΟΟΣΑ.

Θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι ο λόγος μισθολογικού κόστους προς το σύνολο του κόστους οφείλεται στο ότι τα μη μισθολογικά κόστη είναι μικρά στην Ελλάδα, σε σχέση με άλλες χώρες. Κάτι τέτοιο όμως δεν μπορεί να είναι σωστό αφού σε άλλες χώρες με πολύ χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης, όπως Ουγγαρία, Πολωνία και Σλοβακία, κ.α. ο δείκτης αυτός είναι μικρότερος από εκείνο της Ελλάδας. Με βάση αυτό το δείκτη θα μπορούσε να συμπεράνει κανείς ότι το διοικητικό κόστος είσπραξης των φόρων στην Ελλάδα είναι πολύ μεγάλο και μάλιστα πολύ μεγαλύτερο από πολλές χώρες που συλλέγουν φορολογικά έσοδα, που ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι πολύ μεγαλύτερα από εκείνα της Ελλάδας.

Ιδιαίτερο όμως ενδιαφέρον παρουσιάζει ο δείκτης για το κόστος πληροφορικής ως ποσοστό του συνολικού κόστους. Είναι εντυπωσιακά χαμηλός και αν δεν πρόκειται για λάθος στα μεγέθη, τότε πρέπει να προβληματίσει όλους τους εμπλεκόμενους με τη λειτουργία του Κέντρου Πληροφορικής. Με τόσο χαμηλό κόστος πληροφορικής δύσκολα θα περίμενε κανείς να βελτιωθούν οι επιδόσεις της φορολογικής διοίκησης γενικότερα και ίσως αυτό να εξηγεί και το υψηλό μισθολογικό κόστος, με την έννοια ότι εργασίες που θα μπορούν να γίνονται μηχανογραφικά εκτελούνται από ανθρώπινο δυναμικό.

Στο βαθμό που τα στοιχεία αυτά μπορούν να σημαίνουν κάτι για την πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Οικονομικών, αυτό είναι ότι το θέμα θα πρέπει να μελετηθεί σοβαρά και να γίνει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα αναθιάρθρωσης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού της χώρας. Επιπλέον για να μειωθεί το κόστος συμμόρφωσης των φορολογουμένων θα πρέπει να κληθούν να συνεργαστούν όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς.

Πίνακας 6. Μισθολογικό κόστος εισπραξης φόρων και κόστος πληροφορικής
(σε εκατομμύρια, εθνικό νόμισμα, εκτός αν σημειώνεται διαφορετικά)

Χώρα	Διοικητικό κόστος για τη φορολογία (με μισθούς)		Μισθολογικό κόστος για τη φορολογία		Μισθοί/ διοικητικό κόστος		Κόστος για πληροφορική (IT)		Κόστος IT/ διοικητικό κόστος	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Αυστραλία	2.299,9	2.438,9	1.466,2	1.528,8	63,8	62,7	412,0	420,5	17,9	17,2
Αυστρία	534	481	451	404	84,4	84,0	100	100	18,7	20,8
Βέλγιο	-	1.500	-	1.226,6	-	81,8	-	-	-	-
Γαλλία	4.348	4.423	3.514	3.587	80,8	81,1	138	125	3,2	2,8
Γερμανία	-	6.435	-	5.486	-	85,3	-	-	-	-
Δανία	€ 759	€ 752	€ 503	€ 502	66,3	66,8	€ 97	€ 124	12,8	16,5
Ελβετία	143	142	127	127	88,8	89,4	16	15	11,2	10,6
<i>Ελλάδα</i>	568,9	620,2	489,7	537,6	86,1	86,7	7,1	6,2	1,2	1,0
Ην, Βασίλειο	3.140	3.146	1.866	1.871	59,4	59,5	430	529	13,7	16,8
Η,Π,Α	9.400	9.760	6.850	7.120	72,9	72,9	1.560	1.600	16,6	16,4
Ιαπωνία	723.221	717.627	568.620	569.512	78,6	79,4	73.258	70.079	10,1	9,8
Ιρλανδία	337	365	246	266	73,0	73,0	31	38	9,3	10,4
Ισλανδία	3.029	3.81	2.000	2.080	66,0	65,4	598	619	19,7	19,5
Ισπανία	1.086	1.149	730	768	67,2	66,8	69	70	6,3	6,1
Ιταλία	1.864	2.275	956	1.155	51,3	50,8	107	116	5,7	5,1
Καναδάς	3.164	2.946	-	-	-	-	366	370	11,6	12,6
Κορέα	879.651	949.234	579.627	641.733	65,9	67,6	47.508	58.056	5,4	6,1
Λουξεμβούργο	-	102	-	87	-	85,3	-	-	-	-
Μεξικό	7.978	7.701	6.426	6.256	80,5	81,2	454	492	9,6	10,8
Νέα Ζηλανδία	289	310	168	188	58,1	60,6	67	68	23,1	21,9
Νορβηγία	3.369	3.295	1.989	2.209	59,0	67,0	263	231	7,8	7,0
Ολλανδία	1.903	1.862	1.232	1.234	64,7	66,3	449	457	23,6	24,5
Ουγγαρία	-	71.143	-	52.587	-	73,9	-	-	-	-
Πολωνία	2.837	3.789	1.783	2.526	62,8	66,7	-	-	-	-
Πορτογαλία	358	353	298	290	83,2	82,1	55,7	58,3	15,6	16,5
Σλοβακία	2.81	2.572	1.520	1.641	63,8	63,8	530	391	22,2	15,2
Σουηδία	6.517	6.963	4.681	5.009	71,8	71,9	-	1.018	-	19,1
Τουρκία	666	922	543	682	81,5	74,0	31	57	4,7	6,2
Τσεχία	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Φιλανδία	317	324	215	222	67,8	68,5	53	51	16,7	15,7

Πηγή: ΟΟΣΑ

Μερικές διαπιστώσεις και συμπεράσματα

Η πείρα έχει δείξει ότι η συμμόρφωση στη φορολογική νομοθεσία είναι υπόθεση που δημιουργείται, καλλιεργείται, παρακολουθείται και επιβάλλεται. Η οικονομική ανάλυση για τη συμπεριφορά του φορολογουμένου προβλέπει ότι τα άτομα

συμμορφώνονται στο νόμο όταν αισθάνονται ότι το κόστος συμμόρφωσης είναι μικρότερο από το κόστος μη συμμόρφωσης. Η άποψη όμως αυτή δεν μας εξηγεί γιατί πολλοί πληρώνουν τους φόρους ακόμη και όταν οι μηχανισμοί επιβολής είναι αδύναμοι. Πολλοί άλλοι παράγοντες επηρεάζουν τη συμπεριφορά των φορολογουμένων, όπως οι κοινωνικές αξίες, το περί ηθικής αίσθημα του κοινού, η αντίληψη για φορολογική δικαιοσύνη και το πως δαπανώνται τα φορολογικά έσοδα. Χωρίς να αμφισβητεί κανείς τη σημασία αυτών των παραγόντων, φαίνεται απίθανο να υπάρχει υψηλός βαθμός συμμόρφωσης αν είναι διαδεδομένη η πεποίθηση ότι η φοροδιαφυγή παραμένει ατιμώρητη.

Χρέος της φορολογικής διοίκησης είναι να δημιουργεί ένα κλίμα εκούσιας συμμόρφωσης και όχι απλώς να την επιβάλλει. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει η φορολογική διοίκηση να είναι αποτελεσματική στο να εντοπίζει τους παραβάτες και να τους τιμωρεί ανάλογα. Με δεδομένο ότι οι διαθέσιμοι πόροι για κάθε οργανισμό είναι περιορισμένοι, καμιά φορολογική διοίκηση δεν μπορεί να αστυνομεύει τη ζωή όλων των φορολογουμένων. Γι αυτό είναι αναγκαίο να οργανωθεί το όλο φορολογικό σύστημα με τρόπο, που να προωθεί την εκούσια συμμόρφωση των φορολογουμένων και να έχει δικλίδες που θα διασφαλίζουν τον εντοπισμό των παραβατών και την επιβολή ποινών. Δεν υπάρχει μια συνταγή για όλες τις χώρες ή κάποιο μυστικό που κάνει ένα φορολογικό σύστημα αποδοτικό και αποτελεσματικό. Γενικά οι βασικές αρχές που βοηθούν μια φορολογική διοίκηση να εκπληρώσει τον προορισμό της μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

1. Οργάνωση των φορολογικών υπηρεσιών με σύγχρονες μεθόδους και με σύγχρονα μέσα για να μπορεί να εκτελεί το έργο της.
2. Η νομοθεσία να είναι όσο το δυνατό πιο απλή και διαφανής και να μη συνεπάγεται πολλές και πολύπλοκες διαδικασίες. Σημαντικό είναι επίσης να μην υπάρχουν

- συχνές αλλαγές στη νομοθεσία ώστε οι φορολογούμενοι να μπορούν να κάνουν τα σχέδια τους με σχετική βεβαιότητα για τις φορολογικές τους υποχρεώσεις.
3. Δημιουργία και συνεχής βελτίωση των υποδομών πληροφορικής για να υπάρχει η δυνατότητα επεξεργασίας και διασταύρωσης του πλήθους των πληροφοριών που υποβάλλονται στις φορολογικές υπηρεσίες ή συλλέγουν οι ίδιες.
 4. Η ανάπτυξη συστημάτων ανάλυσης κινδύνων σχετικά με τις επιχειρήσεις και τα άτομα που έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες για φοροδιαφυγή.
 5. Αποτελεσματικοί φορολογικοί έλεγχοι και επιβολή ποινών.
 6. Δυνατότητες προσφυγής των φορολογουμένων σε ειδικό σώμα που θα μπορεί να επιλύει τις πιθανές διαφορές μεταξύ ελεγκτών και φορολογουμένων, χωρίς χρειάζεται να καταφεύγουν στα δικαστήρια.
 7. Ενημέρωση των φορολογουμένων για τις αλλαγές που γίνονται και επιβοήθηση τους για να εκπληρώνουν σωστά τις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Είναι σημαντικό να υπάρχει έντυπο που με σαφήνεια θα περιγράφει τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του φορολογουμένου.
 8. Συστηματική μελέτη των εξελίξεων και των προβλημάτων της φορολογίας σχετικά με την επίδραση της φορολογίας στη διανομή του εισοδήματος, την επιχειρηματική δραστηριότητα, τους παράγοντες που επηρεάζουν τα φορολογικά έσοδα.
 9. Πάταξη της διαφθοράς με την αξιοποίηση όλων των πληροφοριών στις οποίες μπορεί να έχουν πρόσβαση οι φορολογικές αρχές.
 10. Διεθνής συνεργασία με άλλες φορολογικές αρχές για την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών σε θέματα φορολογικής νομοθεσίας, πρακτικών και νέων μεθόδων αντιμετώπισης των νέων μορφών φοροδιαφυγής που ανακύπτουν σε μια παγκοσμιοποιημένη αγορά.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την Ελλάδα δείξαμε πιο πάνω, με τα λίγα στοιχεία που είχαμε στη διάθεση μας, ότι η φορολογική διοίκηση στη χώρα μας, παρά τις προόδους που έγιναν τα τελευταία χρόνια, εξακολουθεί να έχει αρκετές αδυναμίες και η χώρα μας υστερεί αρκετά σε σχέση με τις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δυστυχώς, το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχει εκπονήσει καμιά μελέτη για τα θέματα φορολογικής διοίκησης για να μπορέσει κανείς να κάνει προτάσεις αλλαγών. Είναι επιτέλους καιρός να αρχίσει στη χώρα μας η μελέτη των θεμάτων που αφορούν τη φορολογική διοίκηση, αφού όπως τονίσαμε κατ' επανάληψη, η όποια προσπάθεια φορολογικής μεταρρύθμισης, όσο καλά σχεδιασμένη και αν είναι μπορεί να αποτύχει αν δε υπάρχει η κατάλληλη φορολογική διοίκηση για να την εφαρμόσει.

Αναφορές

- Australian Government (2006), *International Comparison of Australia's Taxes*
- Bird, R, M, (2004), "Administrative Dimensions of Tax Reform", *Asia-Pacific Tax Bulletin*, March, 2004
- Casanegra de Jantscher, M.(1990), "Administering a VAT", in M. Gillis, C.S. Shoup and G.P. Sicat, eds., *Value Added Taxation in Developing Countries*, World Bank.
- Casanegra de Jantscher, M,, Cornely, J,P,, King, J,, Petrash, W,, and Tsibouris, G, (1992), "Greece: Strengthening Tax Administration", IMF,, mimeo,
- John McLees Baker & Mc Kenzie (2002). "The impact of tax compliance policies on foreign investment decisions", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Newbery, D, and N, Stern (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*", Oxford University Press, New York,
- Slemrod, J, (1990), "Optimal taxation and Optimal Tax Systems", *Journal of Economic Perspectives*, 4(1), 157-87,
- V. Tanzi, (1991), *Public Finance in Developing Countries*, Aldershot UK: Edward Elgar.
- Επιτροπή Αναμόρφωσης του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος, (2002), *Επιστημονική Πρόταση Εργασίας*, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών,
- Ράπανος, Β,Θ, (1997), "Φορολογική Μεταρρύθμιση και Φορολογική Διοίκηση" στον τόμο, *Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα*, έκδοση IOBE,
- Φωτόπουλος, Ι,Γ, (1995), *Η Διοίκηση του Ελληνικού Φορολογικού Συστήματος*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα,