

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

**ΕΚΘΕΣΗ
ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΟΥ 2005**

ΑΘΗΝΑ, ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2004

Την έκθεση συνέταξε επιστημονική ομάδα αποτελούμενη από τους οικονομολόγους:

- **Λουκή Αθανασίου**
- **Παναγιώτη Αρσένο**
- **Βασίλη Ράπανο**
- **Γιάννη Στουρνάρα**

Υποστήριξη: **Τμήμα Έρευνας και Μελετών του Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	<i>Σελ.</i>
<i>Εισαγωγή και βασικά συμπεράσματα</i>	4
1. <i>Εξελίξεις στην παγκόσμια οικονομία</i>	6
2. <i>Εξελίξεις στην ελληνική οικονομία</i>	11
3. <i>Εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2004 σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση</i>	13
4. <i>Ο προϋπολογισμός του 2005 σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση</i>	18
5. <i>Η ανάλυση των υποθέσεων του προϋπολογισμού</i>	26
6. <i>Η μακροχρόνια ελλειμματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης</i>	31
7. <i>Δημοσιονομική πολιτική και έλεγχος δαπανών</i>	48
8. <i>Οι δημοσιονομικές προοπτικές και κίνδυνοι του 2005 και οι μακροπρόθεσμες προκλήσεις της οικονομικής πολιτικής</i>	61
<i>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Πίνακες και Γραφικές Παραστάσεις</i>	70

Εισαγωγή και βασικά συμπεράσματα

Ο προϋπολογισμός για το 2005 κατατέθηκε και συζητείται σε μία κρίσιμη περίοδο για την ελληνική οικονομία, που χαρακτηρίζεται από αντιφατικές εξελίξεις.

Από τη μία πλευρά, η Ελλάδα ολοκλήρωσε με μεγάλη επιτυχία τους ολυμπιακούς αγώνες, διαφημίζοντας σε όλα τα μήκη και τα πλάτη του κόσμου την ικανότητα των Ελλήνων να φέρουν σε πέρας ένα πολύπλοκο έργο, με πολλές διαστάσεις: οργανωτικές, τεχνικές, ασφαλείας, αθλητικές, οικονομικές.

Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα βρίσκεται σήμερα στο επίκεντρο της διεθνούς προσοχής με την υπαγωγή της, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο ECOFIN, στη διαδικασία του «υπερβολικού ελλείμματος», κυρίως ως αποτέλεσμα της δημοσιονομικής απογραφής. Οι επόμενες συνεδριάσεις του ECOFIN είναι κρίσιμες, αφού θα αποφασιστεί το είδος της εποπτείας στην οποία θα υπαχθεί η Ελλάδα από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 104 της Συνθήκης.

Πολλά θα κριθούν άμεσα από την εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενώ, περισσότερο μακροπρόθεσμα, η δημοσιονομική πρόκληση έγκειται στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημόσιων δαπανών.

Στο παρόν κείμενο επιχειρείται:

- (Α) Η ανάλυση των γενικών εξελίξεων της διεθνούς και της ελληνικής οικονομίας.
- (Β) Η ανάλυση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του 2004 και οι βασικές υποθέσεις του προϋπολογισμού του 2005 όπως παρουσιάζεται στην εισηγητική έκθεση.
- (Γ) Η κριτική ανάλυση των υποθέσεων του προϋπολογισμού του 2005 με βάση την ιστορική εξέλιξη των ελαστικοτήτων των εσόδων και των δαπανών.
- (Δ) Η ανάλυση των γενικότερων δημοσιονομικών εξελίξεων από τη μεταπολίτευση έως σήμερα και των προβληματισμών που δημιουργούνται.

- (Ε) Η ανάλυση προτάσεων για τον εξορθολογισμό των δημόσιων δαπανών και της δημοσιονομικής διαχείρισης γενικότερα.
- (ΣΤ) Η ανάλυση των βραχυπρόθεσμων εξελίξεων, των κινδύνων του προϋπολογισμού και η ανάλυση προτάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας.

Τα σημαντικότερα άμεσα προβλήματα του προϋπολογισμού εντοπίζονται (α) στη μεγάλη κάμψη του ρυθμού αύξησης των φορολογικών εσόδων (β) στη μεγάλη αύξηση των πρωτογενών δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού και (γ) στην προσπάθεια αντιμετώπισης του διογκωμένου ελλείμματος μέσω της δραστηρικής μείωσης των δημόσιων επενδύσεων. Ενδεχόμενη παράταση αυτού του συνδυασμού, ενέχει τον κίνδυνο σημαντικής εκτροπής του προϋπολογισμού και στασιμότητας της ελληνικής οικονομίας.

Παρά τις αρνητικές βραχυπρόθεσμες εξελίξεις, οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας παραμένουν θετικές. Η πρόκληση της επόμενης δεκαετίας είναι η πραγματοποίηση μιας σειράς οικονομικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων που θα αυξήσουν τη συνολική παραγωγικότητα, θα επιτρέψουν την πραγματική σύγκλιση με τους υπολοίπους 24 εταίρους μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα συμβάλλουν στη μείωση της ανεργίας και στη δυνατότητα χρηματοδότησης του κοινωνικού κράτους. Απαιτείται επίσης η εκπόνηση ενός μακροπρόθεσμου προγράμματος που θα αναδεικνύει τα νέα, συγκριτικά πλεονεκτήματα της μετα-ολυμπιακής Ελλάδος και θα θέτει τα βραχυπρόθεσμα προβλήματα σε ένα πλαίσιο μεσο-μακροπρόθεσμης αντιμετώπισής τους, όπου η διαρθρωτική και η δημοσιονομική πολιτική αλληλοσυμπληρώνονται.

1. Εξελίξεις στην παγκόσμια οικονομία

Γενικά

Η παγκόσμια οικονομία σημείωσε βελτίωση το 2004, η οποία κυρίως οφείλεται:

- ▶ στην αύξηση του όγκου των διεθνών εμπορικών συναλλαγών αγαθών και υπηρεσιών
- ▶ στη μείωση των γεωπολιτικών εντάσεων
- ▶ στην περιορισμένη αύξηση του πληθωρισμού παρά τη σημαντική άνοδο των τιμών των πρώτων υλών και κυρίως του πετρελαίου και
- ▶ στη δημοσιονομική και νομισματική πολιτική που ακολουθείται.

Σύμφωνα με εκτιμήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) ο ρυθμός ανάπτυξης της παγκόσμιας οικονομίας θα φθάσει το 5,0% το 2004 από 3,9% το 2003, ο υψηλότερος από το 1976 (5,1%). Η αύξηση σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος θα προέλθει κυρίως από την αύξηση του ΑΕΠ στις ανεπτυγμένες οικονομίες (άνοδος κατά 3,6% έναντι 2,1% το 2003).

Στις αναπτυσσόμενες οικονομίες ο υψηλός ρυθμός ανόδου θα βελτιωθεί ακόμη περισσότερο (σε 6,6% από 6,1% το 2003). Μεταξύ των μεγαλύτερων οικονομιών την υψηλότερη αύξηση του ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα σημειώσουν οι ΗΠΑ και η Ιαπωνία (μεταξύ 4,3% και 4,4%).

Στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) η αύξηση του ΑΕΠ αν και θα βελτιωθεί σημαντικά το 2004 θα παραμείνει σε χαμηλότερα επίπεδα (2,2% σύμφωνα με το ΔΝΤ, 2,0% σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, και 1,6 – 2,2% σύμφωνα με την ΕΚΤ).

Όσον αφορά τη δημοσιονομική πολιτική, δεν προβλέπεται ουσιαστική μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος το 2004 στο σύνολο των προηγμένων οικονομιών.

Το ΔΝΤ προβλέπει ότι το έλλειμμα του τομέα της γενικής κυβέρνησης των επτά μεγαλύτερων προηγμένων οικονομιών θα σημειώσει μικρή μόνο μείωση το 2004, παραμένοντας σε υψηλά επίπεδα (4,5% του ΑΕΠ, έναντι 4,6% το 2003 και 4,0% το 2002). Αυτό οφείλεται κυρίως στη χαλαρή δημοσιονομική πολιτική που ασκήθηκε και το 2004 σε ορισμένες από τις οικονομίες αυτές και κυρίως στις ΗΠΑ.

Όσον αφορά τις προοπτικές της παγκόσμιας οικονομίας τίθεται το ερώτημα της διατήρησης και συνέχισης της βελτίωσης για τα αμέσως επόμενα χρόνια. Η αβεβαιότητα που υπάρχει ως προς τη διατήρηση και τη συνέχιση οφείλεται κυρίως:

- ▶ *στις επιπτώσεις που ενδέχεται να έχουν στην οικονομική δραστηριότητα και τον πληθωρισμό οι συνεχείς αυξομειώσεις της διεθνούς τιμής του πετρελαίου και*
- ▶ *στην ταυτόχρονη διατήρηση υψηλού δημοσιονομικού ελλείμματος και υψηλού ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών στις ΗΠΑ.*

Για το 2005 ο ρυθμός ανάπτυξης της παγκόσμιας οικονομίας προβλέπεται να κυμανθεί στο 4,2%. Στις ΗΠΑ, ο ρυθμός ανάπτυξης προβλέπεται να σημειώσει μικρή κάμψη και να κυμανθεί στο 3,2%. Στις χώρες της ΕΕ αναμένεται οριακή επιβράδυνση από 2,1% το τρέχον έτος στο 2,0%. Το δημοσιονομικό έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ προβλέπεται να κινηθεί στα ίδια επίπεδα δηλαδή στο 2,7% - 2,6% το 2004, ενώ στις ΗΠΑ θα παραμείνει σε υψηλά επίπεδα, στο 4,2%.

Στην Ασία αναμένεται σημαντική ανάπτυξη (7,0%) και ιδιαίτερα στην Κίνα (8%), καθώς και στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (4,4%).

ΗΠΑ

Στις ΗΠΑ ο ρυθμός ανάπτυξης αυξήθηκε στο 4,7% από 3,1% το 2003 και η ανεργία μειώθηκε στο 5,5%. Ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ σημείωσε αύξηση 4,5% έναντι 4,2% το 2003.

Η μεγάλη υποτίμηση του δολαρίου, κυρίως το 2003, εκτιμάται ότι θα συνεχίσει να ευνοεί τις εξαγωγές και τα αμέσως επόμενα χρόνια κυρίως όμως το 2004. Το ΔΝΤ προβλέπει άνοδο του ΑΕΠ κατά 4,3% το 2004 (από 3,0% το 2003). Ο πληθωρισμός (με βάση τον ΔΤΚ) αυξήθηκε από 2,3% τον Απρίλιο του τρέχοντος έτους σε 3,3% τον Ιούνιο, δηλ. στο υψηλότερο επίπεδο από το 2001, και υποχώρησε στη συνέχεια στο 2,7% τον Αύγουστο.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΔΝΤ, το έλλειμμα στις ΗΠΑ θα αυξηθεί το 2004 στο 5,4% του ΑΕΠ έναντι 4,8% το 2003 και το ακαθάριστο δημόσιο χρέος θα αυξηθεί στο 61,5% του ΑΕΠ από 60,5% το 2003.

Ιαπωνία

Η Ιαπωνική οικονομία αναμένεται να σημειώσει βελτίωση στο ρυθμό ανάπτυξης και το 2004 στηριζόμενη στις υψηλές εξαγωγές, στην αναμενόμενη αύξηση της παγκόσμιας ζήτησης και στην αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των ιδιωτικών επενδύσεων.

Το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ προβλέπουν άνοδο του ΑΕΠ κατά 4,4% για το 2004, έναντι 2,5% το 2003, και υποχώρηση του ποσοστού ανεργίας στο 4,7%, από 5,3% το 2003. Το δημοσιονομικό έλλειμμα θα μειωθεί στο 6,9% του ΑΕΠ από 8,2% το 2003, ενώ το ακαθάριστο δημόσιο χρέος θα αυξηθεί στο 169,6% του ΑΕΠ, από 166,2% το 2003.

Ηνωμένο Βασίλειο

Για το Ηνωμένο Βασίλειο, σύμφωνα με τις προβλέψεις του ΔΝΤ και του ΟΟΣΑ για το 2004 θα συνεχισθεί η αύξηση του ΑΕΠ στο 3,4% από 2,2% το 2003. Το ποσοστό ανεργίας θα μειωθεί στο 4,8% από 5,0% το 2003 και το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να υποχωρήσει στο 3,0% του ΑΕΠ από 3,4% το 2003.

Ρωσία

Η ρωσική οικονομία εξακολουθεί να βρίσκεται σε τροχιά βελτίωσης, καθώς η άνοδος του ΑΕΠ διατηρείται υψηλή, ενώ αυξάνονται τα πραγματικά εισοδήματα και η απασχόληση. Ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ανήλθε στο 7,3% το 2003 από 4,7% το 2002 και αναμένεται να παραμείνει στο ίδιο επίπεδο και το 2004. Παράγοντες όπως η άνοδος της διεθνούς τιμής του πετρελαίου αλλά και η αύξηση της παραγωγής ρωσικού πετρελαίου, καθώς και η πρόοδος προς τη σταθεροποίηση της οικονομίας συνέβαλαν στη βελτίωση.

Κίνα

Η οικονομία της Κίνας, της πολυπληθέστερης χώρας στον κόσμο (23,5% του παγκόσμιου πληθυσμού), συνεχίζει να αναπτύσσεται με ταχείς ρυθμούς. Το ΔΝΤ προβλέπει ετήσια άνοδο του ΑΕΠ 9,0% το τρέχον έτος έναντι 9,1% το 2003, ενώ μικρή κάμψη θα σημειώσει το πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, και θα κυμανθεί στο 2,4% του ΑΕΠ, από 3,2% το 2003. Ο πληθωρισμός βάσει του ΔΤΚ εκτιμάται ότι θα σημειώσει άνοδο στο 4,0% το 2004 από 1,2% το προηγούμενο έτος.

Ινδία

Η οικονομία της Ινδίας σημειώνει επίσης υψηλούς ρυθμούς ανόδου του ΑΕΠ (γύρω στο 6% ετησίως τα τελευταία χρόνια). Το 2003 ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ ανήλθε στο 7,2% και προβλέπεται να υποχωρήσει στο 6,4% το 2004. Η Ινδία είναι η δεύτερη πολυπληθέστερη χώρα στον κόσμο (17,2% του παγκόσμιου πληθυσμού) και παράγει το 5,7%.

Επίσης, το τρέχον έτος σημειώθηκαν υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης στις χώρες της ΝΑ Ασίας (7,4%), και στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (4,5%).

Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ανάπτυξη στις χώρες της ΕΕ συνεχίστηκε με βραδύτερο όμως ρυθμό από εκείνο των χωρών του ΟΟΣΑ, λόγω της συγκράτησης της εγχώριας ζήτησης, με αποτέλεσμα η ανεργία να παραμένει στα επίπεδα του 2003 (8,8%). Τις υψηλότερες οικονομικές

επιδόσεις το τρέχον έτος μεταξύ των χωρών-μελών της ΕΕ εκτιμάται ότι θα πετύχουν η Ελλάδα (3,7%), η Ιρλανδία (3,4%), η Μεγάλη Βρετανία (3,1%) και η Ισπανία (2,9%). Αντίθετα, οι ρυθμοί ανάπτυξης της Γερμανίας και Ιταλίας θα συνεχίσουν να κινούνται στα χαμηλότερα επίπεδα.

Ο μέσος όρος του δημοσιονομικού ελλείμματος στις χώρες της ΕΕ προβλέπεται να ανέλθει στο 2,6% του ΑΕΠ για το τρέχον έτος, ενώ έξι χώρες έχουν ήδη υπερβεί το ανώτατο όριο του δημοσιονομικού ελλείμματος.

2. Εξελίξεις στην ελληνική οικονομία

Τα τελευταία χρόνια η ελληνική οικονομία σημείωσε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, οι οποίοι στηρίχτηκαν κυρίως:

- ▶ στην αύξηση των ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων
- ▶ στην εισροή των πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ
- ▶ στα ολυμπιακά έργα και
- ▶ στην ταχεία ανάπτυξη του τραπεζικού δανεισμού.

Ο πληθωρισμός κινήθηκε σε υψηλότερα επίπεδα από τον μέσο ευρωπαϊκό, κυρίως λόγω του υψηλότερου ρυθμούς ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.

Η μείωση του πληθωρισμού τα προηγούμενα χρόνια οφειλόταν κατά κύριο λόγο στο συνδυασμό νομισματικής, δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής. Σε μικρότερο βαθμό, η προσπάθεια μείωσης του πληθωρισμού στηρίχθηκε και σε περιστασιακά μέτρα, όπως η έκτακτη μείωση καταναλωτικών φόρων και ο διοικητικός καθορισμός των τιμολογίων κοινής ωφέλειας.

Πίνακας 1
Συγκριτικά μεγέθη ελληνικής οικονομίας και οικονομίας της ΕΕ

	2003		2004		2005	
	Ελλάδα	ΕΕ 15	Ελλάδα	ΕΕ 15	Ελλάδα	ΕΕ 15
ΑΕΠ (αύξηση %)	4,1	0,8	4,2	2,0	3,4	2,4
Ακ. Επενδ. Παγ. Κεφ. (αύξηση %)	8,7	-1,8	7,1	3,3	3,5	4,8
Απασχόληση (αύξηση %)	1,0	0,0	0,8	0,3	0,5	0,8
Ανεργία (%)	9,5	8,1	9,2	8,2	9,0	8,1
Πληθωρισμός (αύξηση %)	3,6	2,0	3,7	1,9	3,4	1,7
Εμπορικό Ισοζύγιο (%ΑΕΠ)	-14,0	0,5	-13,6	0,7	-13,0	0,8
Δημοσιονομικό Έλλειμμα (% ΑΕΠ)	-1,7	-2,7	-2,4	-2,6	-2,3	-2,4
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	100,6	64,1	97,1	64,4	95,0	64,4

Το 2004 η ιδιωτική κατανάλωση εκτιμάται ότι θα αυξηθεί κατά 3,6%, η δημόσια κατά 5,5% και οι συνολικές επενδύσεις κατά 5,8%, με αποτέλεσμα η εγχώρια τελική ζήτηση να ενισχυθεί κατά 4,3%. Παρά τη σημαντική μείωση των εξαγωγών αγαθών, ο όγκος των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών αυξάνεται κατά 7,3%, λόγω της μεγάλης αύξησης των εξαγωγών υπηρεσιών. Οι εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών εκτιμάται ότι θα αυξηθούν κατά 8,3%. Αυτό θα έχει ως συνέπεια την αύξηση του ΑΕΠ το οποίο θα διαμορφωθεί σύμφωνα με εκτιμήσεις στο 3,7% έναντι 4,5% το 2003 και 3,6% το 2002.

Η αύξηση της εγχώριας ζήτησης και η ιδιαίτερα έντονη επενδυτική δραστηριότητα συνέβαλαν στην αύξηση της απασχόλησης το 2004 και στην υποχώρηση του ποσοστού ανεργίας, το οποίο αναμένεται ότι θα μειωθεί στο 8,6% από 9,5% το 2003.

Σύμφωνα με τις τελευταίες εκτιμήσεις ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ θα διαμορφωθεί γύρω στο 3,7% για το τρέχον έτος, χαμηλότερος κατά 0,8% από το 2003 (4,5%). Ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ στην ελληνική οικονομία θα είναι μεγαλύτερος από το μέσο ρυθμό ανόδου του ΑΕΠ των υπολοίπων χωρών της ΕΕ. Οι εκτιμήσεις αυτές συμπίπτουν τόσο με τις εκτιμήσεις του ΔΝΤ όσο και με αυτές του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.

Για το 2005 προβλέπεται επιβράδυνση της ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο 3,3% από 3,8% το τρέχον έτος. Η πρόβλεψη αυτή γίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη φθινοπωρινή της έκθεση, αναγνωρίζοντας πάντως ότι οι ρυθμοί θα παραμείνουν σαφώς πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο που εκτιμάται να διαμορφωθεί στο 2%. Επίσης προβλέπεται ότι το έλλειμμα του προϋπολογισμού ως ποσοστό επί του ΑΕΠ θα διαμορφωθεί φέτος στο 5,5% ενώ θα περιοριστεί στο 3,6% το 2005 και το 2006 στο 3% χωρίς.

Για το δημόσιο χρέος ως ποσοστό επί του ΑΕΠ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προβλέπει περιορισμό του στο 111,9% το 2005 από 112,2% το τρέχον έτος και στο 110,2% το 2006. Η ανεργία προβλέπει ότι θα κυμανθεί στο 8,5% το τρέχον έτος ενώ το 2005 και το 2006 θα κυμανθεί στο 9%.

3. Εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2004 σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης, ως ποσοστό του ΑΕΠ, εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί στο 6,9% κατά το τρέχον έτος (2004).

Η εξέλιξη αυτή, κατά την εισηγητική έκθεση, οφείλεται:

- ▶ *στη μη εγγραφή των αναγκαίων πιστώσεων για την κάλυψη τόσο τρεχουσών όσο και υποχρεώσεων προηγούμενων ετών του προϋπολογισμού (μισθολογικές και συνταξιοδοτικές δαπάνες, δαπάνες κοινωνικής πολιτικής και λειτουργικές δαπάνες)*
- ▶ *στις αυξημένες υποχρεώσεις για τη διεξαγωγή των ολυμπιακών αγώνων*
- ▶ *στις εκλογικές δαπάνες*
- ▶ *στην ενίσχυση των ασφαλιστικών ταμείων λόγω της κατάργησης εισφορών υπέρ του ΛΑΦΚΑ*
- ▶ *στην υπερεκτίμηση των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού*
- ▶ *στην υποεκτίμηση δαπανών του ΠΔΕ για τα ολυμπιακά έργα και*
- ▶ *στην υπερεκτίμηση της εισροής πόρων από την ΕΕ.*

Αποτέλεσμα αυτών των εξελίξεων, είναι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης να προβλέπεται να διαμορφωθεί τελικά στο 5,3% του ΑΕΠ, από 1,2% του ΑΕΠ που είχε αρχικά προβλεφθεί.

Πίνακας 2
Εκτιμήσεις αποκλίσεων στην εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2004

Μέγεθος	Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων 2004 μείον προϋπολογισθέντα 2003 (εκατ. ευρώ)	Στήλη (2) % προϋπολογισθέντος μεγέθους 2004	Μεταβολή % 2004 έναντι 2003 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων και πραγματοποιήσεις)
(1)	(2)	(3)	(4)
Πρωτογενείς Δαπάνες ΤΟ	3091	9,4	14,6
Έλλειμμα ΤΠ	3585	317,2	45,9
Εισροές ΕΕ για ΠΔΕ	-1073	-26,7	69,0
Συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ	-450	-8,5	9,1
Εθνικό ΠΔΕ	-50	-2,0	2,9
Ολυμπιακά Έργα	-850	60,7	35,3
Έλλειμμα ΠΔΕ	1423	27,7	2,4
Έλλειμμα Κεντρικής Κυβέρνησης	5007	79,9	13,3
Πρωτογενές Πλεόνασμα ΚΚ			

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2005

Τα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού, προ μείωσης επιστροφών, για το οικονομικό έτος 2004 εκτιμάται στην εισηγητική έκθεση ότι θα διαμορφωθούν στα 43.200 εκατ. ευρώ παρουσιάζοντας αύξηση 8,3% σε σχέση με τα αντίστοιχα έσοδα του 2003. Οι πρόσφατες φορολογικές ρυθμίσεις (άρθρα 1-20 ν.3259/2004) αναμένεται να επηρεάσουν θετικά τα έσοδα του οικονομικού έτους 2004 και πολύ περισσότερο τα έσοδα του 2005.

Η δημοσιονομική διαχείριση το 2004 σε σχέση με τα προϋπολογισθέντα, παρουσιάζει μεγαλύτερες αποκλίσεις συγκρινόμενη με τα αμέσως προηγούμενα έτη. Οι μεγαλύτερες αποκλίσεις παρουσιάζονται στα μεγέθη που αναφέρονται στον Πίνακα 2.

Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2004 προβλεπόταν αύξηση στις πρωτογενείς δαπάνες του ΤΠ κατά 4,7%. Εκτιμάται ότι στο τέλος του 2004 θα φθάσουν στο 14,6% υπερβαίνοντας κατά πολύ τις αρχικές εκτιμήσεις. Στην αύξηση των πρωτογε-

νών δαπανών για το 2004 και του ελλείμματος του τακτικού προϋπολογισμού συνετέλεσε και η αύξηση των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού κατά το οκτάμηνο Ιανουαρίου - Αυγούστου οι οποίες έφθασαν στο 14,6 % έναντι πρόβλεψης 4,7%.

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 3 το έλλειμμα του ΤΠ σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση θα αυξηθεί από 3.230 εκατ. ευρώ το 2003 σε 4.714 εκατ. ευρώ το 2004.

Πίνακας 3
Έλλειμμα ΤΠ και πρωτογενές πλεόνασμα 2002-2005

Έτος	Έλλειμμα ΤΠ (εκατ. ευρώ)	Πρωτογενές πλεόνασμα % ΑΕΠ
2002	350	3,06
2003	3.230	2,07
2004 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων)	4.714	2,13
2005 (προϋπολογισμός)	3.867	

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 2004 και 2005

Άμεσοι φόροι

Αυξημένα κατά 12% εκτιμώνται τα έσοδα από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων εξαιτίας της αύξησης των κερδών των επιχειρήσεων.

Τα έσοδα που προέρχονται από τους άμεσους φόρους παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ) εκτιμάται ότι θα διατηρήσουν τη θετική πορεία που είχαν το έτος 2003. Προβλέπεται να εισπραχθούν 1.640 εκατ. ευρώ.

Έμμεσοι Φόροι

Τα συνολικά έσοδα από την έμμεση φορολογία εκτιμάται ότι θα ανέλθουν στα 23.870 εκατ. ευρώ, παρουσιάζοντας δηλαδή αύξηση 11,1%.

Ο φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) παρουσιάζει θετική πορεία κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 2004 και εκτιμάται ότι τα σχετικά έσοδα θα διαμορφωθούν στα 14.220 εκατ. ευρώ, αυξημένα δηλαδή κατά 15,3% συγκριτικά με το 2003.

Μη φορολογικά έσοδα

Τα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού από μη φορολογικές πηγές, εκτιμάται σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση ότι θα διαμορφωθούν στα 2.620 εκατ. ευρώ.

Οι πρωτογενείς δαπάνες θα διαμορφωθούν στα 35.891 εκατ. ευρώ υπερβαίνοντας τις προβλέψεις κατά 3.091 εκατ. ευρώ.

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 3 οι τάσεις των τελευταίων ετών είναι αρκετά ανησυχητικές, με το έλλειμμα του ΤΠ - κατά την εισηγητική έκθεση - να αυξάνει από 350 εκατ. ευρώ το 2002 σε 4.714 εκατ. ευρώ για το 2004.

Οι εισροές πόρων από την ΕΕ για το ΠΔΕ το 2004 εκτιμάται ότι θα είναι πολύ μικρότερες σε σχέση με τον προϋπολογισμό, οδηγώντας σε αντίστοιχη μείωση του συγχρηματοδοτούμενου με ευρωπαϊκούς πόρους μέρους του ΠΔΕ.

Αντίθετα θετική αλλά πολύ μικρότερη απόκλιση εμφανίζει το σκέλος του ΠΔΕ που χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους. Αποτέλεσμα των εξελίξεων αυτών είναι η υπέρβαση του ελλείμματος έναντι του προϋπολογισθέντος κατά 27,7% ή κατά 1.423 εκατ. ευρώ. Ως τελικό αποτέλεσμα σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό του 2004 το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης εκτιμάται, κατά την εισηγητική έκθεση ότι θα παρουσιάσει υπέρβαση κατά 79,9% ή κατά 5.007 εκατ. ευρώ ενώ το πρωτογενές πλεόνασμα της κεντρικής κυβέρνησης, παρουσιάζεται μηδενικό. Τυχόν πρόοδος στη μείωση του ελλείμματος θα πρέπει να εστιάζεται στην εξέλιξη του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης, διότι η εξέλιξη του ισοζυγίου των λοιπών φορέων της γενικής κυβέρνησης, ο συνυπολογισμός του οποίου διαμορφώνει το συνολικό έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, ενέχει σημαντικό βαθμό αβεβαιότητας. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος οι εξελίξεις του πρώτου εννεαμήνου το 2004 ανεβάζουν το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης σε 7.222 εκατ. ευρώ έναντι 6.205 εκατ. ευρώ το αντίστοιχο διάστημα του 2003.

Όπως φαίνεται από την τελευταία στήλη του Πίνακα 2, οι αποκλίσεις εκφρασμένες ως ποσοστό % σε σύγκριση με το αντίστοιχο μέγεθος κατά τον προϋπολογισμό είναι γενικά πολύ υψηλές και παρουσιάζουν ανησυχητικές τάσεις, ειδικά σε ότι αφορά τις πρωτογενείς δαπάνες, τις εισροές από την ΕΕ για τη χρηματοδότηση του ΠΔΕ και τις δημόσιες επενδύσεις από εθνικούς πόρους συμπεριλαμβανομένων και των ολυμπιακών έργων.

4. Ο Προϋπολογισμός του 2005 σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση

Ο κρατικός προϋπολογισμός του 2005 καταρτίστηκε σε μια περίοδο που χαρακτηρίζεται από την επιτυχημένη διοργάνωση των ολυμπιακών αγώνων.

Η μείωση των ελλειμμάτων και του υψηλού δημόσιου χρέους απαιτούν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην οικονομία και αλλαγές στην οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών έχει εκπονηθεί συγκεκριμένο μακροπρόθεσμο σχέδιο δημοσιονομικής πολιτικής που προβλέπει:

- ▶ *συγκράτηση των καταναλωτικών δαπανών του δημοσίου*
- ▶ *περιορισμό της φοροδιαφυγής και της εισφοροδιαφυγής*
- ▶ *μείωση των εξοπλιστικών δαπανών*
- ▶ *ανάπτυξη ενός προγράμματος αποκρατικοποιήσεων και διαρθρωτικών αλλαγών με εφαρμογή όλων των σχετικών μεθόδων (μετοχοποιήσεις, στρατηγικές συμμαχίες, συμβάσεις παραχώρησης κλπ) με στόχο τη μεγιστοποίηση του οφέλους για την οικονομία.*

Βασικός στόχος της πολιτικής για το 2005 είναι η δημιουργία συνθηκών εμπιστοσύνης και σταθερότητας στην οικονομία.

Με τον προϋπολογισμό του 2005 επιδιώκεται:

- ▶ *η μείωση του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης*
- ▶ *η μείωση του δημόσιου χρέους*
- ▶ *η υλοποίηση δεσμεύσεων σχετικά με την ενίσχυση των οικονομικά ασθενέστερων κοινωνικών ομάδων.*

Έσοδα

Στον προϋπολογισμό του έτους 2005 προβλέπεται αύξηση των συνολικών καθαρών εσόδων κατά 3.363 εκατ. ευρώ, ή κατά 7,7% έναντι των αντίστοιχων εσόδων του έτους 2004. Σύμφωνα με την πρόβλεψη αυτή τα έσοδα θα διαμορφωθούν στο 26,7% του ΑΕΠ από 26,6% του έτους 2004.

Πίνακας 4

Εξέλιξη του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων και ειδικών κατηγοριών και του ΦΠΑ 2001-2005

Έτος	Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και ειδικών κατηγοριών	ΦΠΑ
2001-2002	4,8	11,7
2002-2003	4,0	10,8
2003-2004 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων)	7,7	15,3
2004-2005 (προϋπολογισμός)	34,2	8,5

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2002-2005

Ο ρυθμός μεταβολής των δαπανών (πλην χρεολυσίων) του τακτικού προϋπολογισμού περιορίζεται στο 4,8% από 11,5% του έτους 2004, σημαντικά χαμηλότερος από την ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ (7,3%), ενώ αντίθετα ιδιαίτερα αυξημένες (6,2%) είναι οι δαπάνες του ΠΔΕ που συγχρηματοδοτούνται από το ΚΠΣ.

Οι μεταβολές αυτές δείχνουν την προσπάθεια για δημοσιονομική εξυγίανση και τη δημιουργία συνθηκών εμπιστοσύνης και σταθερότητας της οικονομίας με περιορισμό της φοροδιαφυγής, εξορθολογισμό των δαπανών του δημοσίου, με αποτελεσματικότερη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και τον περιορισμό κάθε μορφής σπατάλης.

Το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης υπολογίζεται να μειωθεί στο 4,8% του ΑΕΠ, από 6,9% το 2004 και 6,5% το 2003 αντίστοιχα, ενώ σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης εκτιμάται να διαμορφωθεί στο 2,8% του ΑΕΠ από 5,3% το 2004 και 4,6% το 2003.

Τα έσοδα προ επιστροφών για το 2005 προβλέπεται να διαμορφωθούν στα 46.310 εκατ. ευρώ, δηλαδή προβλέπεται να σημειώσουν αύξηση 7,2% έναντι των αντίστοιχων εσόδων του 2004.

Τα έσοδα από την άμεση φορολογία προβλέπεται να φθάσουν στα 18.145 εκατ. ευρώ παρουσιάζοντας αύξηση κατά 8,6% σε σχέση με το 2004.

Τα έσοδα από την έμμεση φορολογία προβλέπεται να διαμορφωθούν στα 25.595 εκατ. ευρώ, αυξημένα κατά 7,2% σε σύγκριση με το 2004.

Τα μη φορολογικά έσοδα προβλέπεται να ανέλθουν σε 2.570 εκατ. ευρώ.

Για τις πιστώσεις (πλην χρεολυσίων) στον τακτικό προϋπολογισμό, προβλέπεται μείωση ως ποσοστό του ΑΕΠ στο 27% από 27,6% του 2004.

Το 2005 προβλέπεται μείωση των δαπανών για τόκους στο 5,6% ως ποσοστό του ΑΕΠ από 5,8% το 2004.

Πίνακας 5

Προϋπολογιζόμενες και πραγματοποιούμενες εισροές από την ΕΕ για τη χρηματοδότηση του ΠΔΕ

Έτος	Προϋπολογιζόμενα	Πραγματοποιήσεις
2001	3.668	2.658
2002	3.894	2.543
2003	4.000	2.845
2004	4.020	2.947
2005	3.300	

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2002-2005

Για τις βασικές κατηγορίες εσόδων το 2005, προβλέπεται, σύμφωνα με τον προϋπολογισμό, αύξηση πολύ υψηλότερη από εκείνη που πραγματοποιήθηκε τα τρία τελευταία χρόνια (Πίνακας 4), πρόβλεψη που γεννά σοβαρά ερωτηματικά, όπως θα αναλυθεί σε επόμενα κεφάλαια.

Επίσης πρόβλημα ενδέχεται να προκύψει και με τις εισροές από την ΕΕ για τη χρηματοδότηση του ΠΔΕ. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 5, οι εισροές αυτές υπερεκτιμώνται συστηματικά. Σύμφωνα με την εμπειρία των τελευταίων ετών γεννάται το ερώ-

τημα τι θα συμβεί αν οι εισροές από την ΕΕ για τη χρηματοδότηση του ΠΔΕ υστερήσουν έναντι του προϋπολογισμού. Στην περίπτωση αυτή ή θα διατηρηθεί ο προϋπολογιζόμενος ρυθμός αύξησης του ΠΔΕ κατά 6,2% με αντίστοιχη σοβαρή διεύρυνση του ελλείμματος ή θα μειωθεί ο ρυθμός αύξησης των δαπανών του ΠΔΕ, με σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο στον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ, ο οποίος με τη σειρά του θα επηρεάσει αρνητικά την εξέλιξη των εσόδων, εντείνοντας το πρόβλημα.

Το χρέος της γενικής και κεντρικής κυβέρνησης

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση το χρέος της γενικής κυβέρνησης θα εξακολουθήσει να αυξάνει σε απόλυτους όρους, θα σημειώσει όμως μείωση ως ποσοστό του ΑΕΠ (βλ. Πίνακα 6).

Το χρέος της κεντρικής κυβέρνησης στο τέλος του έτους 2004 αναμένεται να διαμορφωθεί στα 201.479 εκατ. ευρώ, έναντι 182.390 εκατ. ευρώ το 2003. Τα μεγέθη αυτά ως ποσοστό του ΑΕΠ ανέρχονται σε 122,5% για το 2004 και 119,2% για το 2003. Το έτος 2005 εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί σε 212.047 εκατ. ευρώ ή 120,2% του ΑΕΠ και θα είναι μειωμένο κατά 2,3% του ΑΕΠ έναντι του 2004.

Στο τέλος του έτους 2004 το χρέος σε ευρώ εκτιμάται ότι θα ανέλθει επί του συνολικού χρέους της κεντρικής κυβέρνησης σε ποσοστό 98,7%, έναντι 98,2% στο τέλος του 2004.

Το χρέος της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να ανέλθει σε 184.336 εκατ. ευρώ (112,1% του ΑΕΠ) στο τέλος του 2004 από 168.132 εκατ. ευρώ (109,9% του ΑΕΠ) το 2003. Το 2005 εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί σε 193.230 εκατ. ευρώ ή 109,5% του ΑΕΠ και θα είναι μειωμένο κατά 2,6% του ΑΕΠ έναντι του 2004.

Πίνακας 6
Εξέλιξη του Δημόσιου Χρέους (Σε εκατ. ευρώ)

Έτος	Χρέος κεντρικής κυβέρνησης	Χρέος γενικής κυβέρνησης	Χρέος γενικής κυβέρνησης % ΑΕΠ
2002	166.117	148.023	104,7%
2003	175.439	154.815	101,7%
2004 (εκτίμηση)	183.205	161.566	98,5%
2005 (πρόβλεψη)		166.402	94,6%
2006 (πρόβλεψη)		170.293	90,5%

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση 2005

Χρηματικές δοσοληψίες με την Ευρωπαϊκή Ένωση

Το δημοσιονομικό όφελος της Ελλάδος από τον κοινοτικό προϋπολογισμό ανέρχεται σε 3.059 εκατ. ευρώ για το 2003, 3.982 εκατ. ευρώ για το 2004 και σε 4.281 εκατ. ευρώ για το 2005.

Η σχέση εισροών (απολήψεων) και εκροών (αποδόσεων) της χώρας από και προς την ΕΕ παραμένει σχεδόν σταθερή τα τελευταία χρόνια, ακολουθώντας την αναλογία 4/1 περίπου.

Οι αποδόσεις της Ελλάδος στον κοινοτικό προϋπολογισμό για το χρονικό διάστημα από το 2003 έως το 2005 παραμένουν σχεδόν σταθερές, περίπου στο 1,2% του ΑΕΠ. Για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, το ποσό αυτό κυμαίνεται μεταξύ του 1,7% έως 2% του συνόλου των εσόδων του, δηλαδή του συνόλου των αποδόσεων όλων των κρατών - μελών.

Οι απολήψεις της Ελλάδος από την ΕΕ κατά το έτος 2004 εκτιμάται ότι θα φθάσουν στα 6.072 εκατ. ευρώ, σημειώνοντας αύξηση κατά 32% σε σχέση με τις αντίστοιχες εισπράξεις του 2003. Η αύξηση αυτή οφείλεται στη θετική εξέλιξη των ρυθμών υλοποίησης των προγραμμάτων του Γ' ΚΠΣ.

Η συνολική εικόνα

Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι:

Οι πρωτογενείς δαπάνες εκτιμάται ότι θα αυξηθούν το 2004 με τέτοιους ρυθμούς, ώστε να μην αφήνουν περιθώρια μείωσης του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Επειδή οι δαπάνες προετοιμασίας και διεξαγωγής των ολυμπιακών αγώνων περατώθηκαν στο τέλος του τρίτου τριμήνου του τρέχοντος έτους, η εγχώρια ζήτηση αναμένεται να επιβραδυνθεί. Παρόλα αυτά η εγχώρια δραστηριότητα θα συνεχίσει να είναι η βασική κινητήριος δύναμη της ανάπτυξης.

Η ανάπτυξη του πραγματικού ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα συνεχίσει να κινείται σε ελαφρά υψηλότερους ρυθμούς φτάνοντας το 3,3% για τα επόμενα δύο χρόνια. Η ιδιωτική κατανάλωση αναμένεται να επιβραδυνθεί εξαιτίας των αυξανόμενων δανειακών υποχρεώσεων και των προσδοκιών για αποκλιμάκωση του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος.

Η δημόσια κατανάλωση αναμένεται να μειωθεί σημαντικά καθώς η κυβέρνηση αναμένεται να λάβει μέτρα για να μειώσει το υπερβολικό έλλειμμα. Επειδή οι επενδύσεις που σχετίζονται με τους ολυμπιακούς αγώνες δεν θα επαναληφθούν το 2005, η ανάπτυξη αναμένεται να επιβραδυνθεί αν και θα εξακολουθήσει να είναι υψηλότερη από το μέσο όρο της ΕΕ.

Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αναμένεται να υποχωρήσει τόσο το 2005 όσο και το 2006, καθώς οι εξαγωγές προϊόντων και υπηρεσιών αναμένεται να αυξηθούν σε ένα περιβάλλον παγκόσμιας οικονομικής ανάκαμψης. Από την άλλη πλευρά, ο ρυθμός ανάπτυξης των εισαγωγών εκτιμάται ότι θα επιβραδυνθεί εξαιτίας της προβλεπόμενης επιβράδυνσης των επενδύσεων. Ως αποτέλεσμα η αρνητική συνεισφορά του εξωτερικού τομέα αναμένεται να περιοριστεί το 2005 και να μετατραπεί σε θετική το 2006.

Ο πληθωρισμός με βάση τον Εθνικό Δείκτη Τιμών Καταναλωτή αναμένεται να διαμορφωθεί στο 2,8% το 2005 και στο 2,6% στο 2006. Σύμφωνα με τη νέα διετή συλλογική σύμβαση εργασίας, οι εργαζόμενοι θα λάβουν ονομαστική αύξηση 6% και 5,5% το 2005. Οι ρυθμοί αυτοί είναι αρκετά υψηλότεροι από το μέσο πληθωρισμό. Το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος για ολόκληρη την οικονομία αναμένεται να αποκλιμακωθεί κατά την προβλεπόμενη περίοδο.

Παρόλα αυτά, ο ρυθμός αύξησης του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος στην Ελλάδα θα παραμείνει υψηλότερος από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ. Αυτό ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά την ανταγωνιστικότητα, αφού οι πραγματικές αυξήσεις των μισθών θα υπερβούν την αύξηση της παραγωγικότητας η οποία προβλέπεται στο 2,3% το 2005 και 2,2% το 2006 αντίστοιχα.

Σύμφωνα με απόφαση του Συμβουλίου ECOFIN, η Ελλάδα, παρά την ισχυρή ανάπτυξη η Ελλάδα παρουσιάζει υπερβολικά ελλείμματα συνεχώς τα τελευταία χρόνια. Μετά τη διαμόρφωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης στο 4,6% το 2003, το έλλειμμα αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω το 2004 στο 5,5%. Αν και μερικώς αυτό οφείλεται σε ορισμένους μη επαναλαμβανόμενους παράγοντες (π.χ. διοργάνωση των ολυμπιακών αγώνων, εκλογικός κύκλος) τα αυξανόμενα ελλείμματα δείχνουν έλλειψη ελέγχου των πρωτογενών δαπανών (μισθών, συντάξεων και κοινωνικών μεταβιβάσεων, λειτουργικών δαπανών) ενώ τα έσοδα του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων των εισροών κοινοτικών κονδυλίων, υπολείπονται σημαντικά των προβλέψεων. Το δημόσιο χρέος αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά το 2004, στο 112,1% του ΑΕΠ από 109,9% το 2003.

Με βάση ένα μάλλον αισιόδοξο μακροοικονομικό σενάριο, η εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού του 2005 στοχεύει σε σημαντική μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης από 5,3% του ΑΕΠ το 2004 στο 2,8% υποχωρώντας έτσι κάτω από το όριο του 3%. Η βελτίωση αυτή στο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης κατά 2,5 ποσοστιαίες μονάδες (2,2 ποσοστιαίες μονάδες αύξηση στο πρωτογενές πλεόνασμα και 0,3 της ποσοστιαίας μονάδας μείωση των πληρωμών τόκων) δεν σημαίνει αυ-

στηρότερη δημοσιονομική πολιτική, καθώς προέρχεται κυρίως από τις εφάπαξ δαπάνες το 2004 για τους ολυμπιακούς αγώνες.

Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που βασίζονται σε ένα πιο ρεαλιστικό σενάριο, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να υποχωρήσει κατά 1,9 ποσοστιαίες μονάδες και να διαμορφωθεί στο 3,6% του ΑΕΠ το 2005. Αυτό αναμένεται να είναι το αποτέλεσμα μιας αύξησης της τάξης της 1,6 ποσοστιαίας μονάδας στο πρωτογενές πλεόνασμα και 0,3 της ποσοστιαίας μονάδας στις πληρωμές τόκων.

Γενικώς τα μέτρα του προϋπολογισμού της κυβέρνησης εμφανίζονται μάλλον ανεπαρκή να μειώσουν το έλλειμμα κάτω από το όριο του 3% του ΑΕΠ.

Αναφορικά με την οικονομική δραστηριότητα το 2004 η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφέρει: «Αν και σε σχέση με τα προηγούμενα έτη η οικονομική δραστηριότητα επιβραδύνθηκε, το 2004 παρέμεινε εύρωστη, με την ανάπτυξη του πραγματικού ΑΕΠ να εκτιμάται στο 3,8%, σημαντικά υψηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ. Η ανάπτυξη οδηγήθηκε από την εγχώρια ζήτηση και ειδικότερα τη δημόσια κατανάλωση που σχετίζεται με τους ολυμπιακούς αγώνες. Όμως, η ανάπτυξη των επενδύσεων επιβραδύνθηκε σημαντικά σε σχέση με το 2003, μιας και ο βασικός όγκος των κατασκευαστικών επενδύσεων για τους ολυμπιακούς είχε πλήρως υλοποιηθεί ως τον Ιούνιο του 2004». Παρά τις ενισχυτικές συνθήκες νομισματικής πολιτικής η ιδιωτική κατανάλωση αναμένεται να επιβραδυνθεί κάπως σε σχέση με το προηγούμενο έτος, καθώς η ανάπτυξη του πραγματικού διαθέσιμου εισοδήματος το 2004 φαίνεται να επιβραδύνεται. Εξαιτίας της μεγάλης αύξησης των εξαγωγών υπηρεσιών καθώς και της αύξησης των καθαρών τρεχουσών εισροών από τον υπόλοιπο κόσμο, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών εμφανίζεται να έχει περιοριστεί το 2004. Οι εξαγωγές αγαθών υποχώρησαν, ενδεχομένως λόγω απωλειών ανταγωνιστικότητας. Παράλληλα, οι εισαγωγές προϊόντων, και συγκεκριμένα εξοπλισμού, αυξήθηκαν με οδηγό τη δυναμική των επενδύσεων. Η αύξηση της απασχόλησης ήταν ισχυρή ακολουθώντας την ανθούσα οικονομική δραστηριότητα και βοήθησε στη μείωση της ανεργίας. Όμως το ποσοστό ανεργίας στην Ελλάδα παρέμεινε από τα υψηλότερα στην ΕΕ.

5. Η ανάλυση των υποθέσεων του προϋπολογισμού

Λόγω των υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων που προέκυψαν από τη δημοσιονομική απογραφή, και της απόφασης του Συμβουλίου ECOFIN περί ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα, ασκείται έντονη πίεση για την κατάρτιση προϋπολογισμού, και γενικότερα για την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής, που σκοπό έχει τον δραστικό περιορισμό των ελλειμμάτων. Εξαιτίας της πίεσης αυτής υπάρχουν επιχειρήματα σύμφωνα με τα οποία, σε μια προσπάθεια να εμφανιστεί ικανοποιητική πρόοδος από την άποψη του περιορισμού των ελλειμμάτων, οι μεν εκτιμήσεις του προϋπολογισμού του 2005 για την αύξηση των εσόδων είναι αισιόδοξες, οι δε εκτιμήσεις για την αύξηση των δαπανών χαμηλότερες του πιθανού. Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται μια διεξοδικότερη ανάλυση αυτών των εκτιμήσεων.

Τα φορολογικά έσοδα

Σε ότι αφορά τα φορολογικά έσοδα οι ανησυχίες που εκ πρώτης όψεως δικαιολογούνται είναι δύο ειδών. Η πρώτη αφορά την παραδοχή για την αύξηση του ΑΕΠ και η δεύτερη την πιθανή αύξηση τους με δεδομένη την αύξηση του ΑΕΠ.

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 7, στην περίοδο 1995-1999 τα δημόσια έσοδα έτειναν σε γρήγορη αύξηση σε σύγκριση με την αύξηση του ΑΕΠ. Η ελαστικότητα αύξησης των δημόσιων εσόδων σε σύγκριση με την αύξηση του ΑΕΠ ήταν ουσιαδώς ανώτερη της μονάδας στην περίοδο αυτή κατά δε την κορύφωση της προσπάθειας ικανοποίησης των κριτηρίων του Μάαστριχτ η εν λόγω ελαστικότητα έφθασε σε πολύ υψηλά επίπεδα (2,5). Οι εισπρακτικές όμως αυτές επιτυχίες αύξησαν πολύ σημαντικά το φορολογικό βάρος (το οποίο από το 34,4% του ΑΕΠ το 1995 έφθασε το 40,6% το έτος 2000) και οδήγησαν σε μια κόπωση των εσόδων, με ελαστικότητες αρκετά χαμηλότερες από τη μονάδα στην περίοδο 2000-2004. Δεδομένου ότι για την πραγματοποίηση του στόχου του προϋπολογισμού 2005 θα απαιτηθεί ελαστικότητα κατ' ελάχιστον ίση με τη μονάδα - αρκετά δε πιθανά και αισθητά υψηλότερη - η εμπειρία των τελευταίων ετών δημιουργεί εύλογα ερωτηματικά. Είναι βέβαια αλήθεια ότι ύστερα από μια περίοδο με χαμηλές ελαστικότητες των φορολογικών εσόδων σε σχέση με τη

μεταβολή στο ΑΕΠ οι δυνατότητες για αύξηση του φοροεισπρακτικού αποτελέσματος για ένα διάστημα μπορεί να είναι μεγαλύτερες. Οι χαμηλές ελαστικότητες μπορεί να είναι αποτέλεσμα μιας χαλάρωσης της φοροεισπρατικής προσπάθειας - κάτι που μπορεί να συνδέεται και με την πολιτική συγκυρία και τον πολιτικό κύκλο - και σε κάθε περίπτωση οδηγούν σε συγκράτηση της πίεσης που ασκεί η προσπάθεια αυτή στους φορολογούμενους. Κάτω από τέτοιες συνθήκες η φοροεισπρατική απόδοση από μια ένταση της προσπάθειας μπορεί, για ένα διάστημα, να είναι ικανοποιητική. Το ενδεχόμενο όμως αυτό εξικνείται μόνο μέχρι ενός ύψους του φορολογικού βάρους. Από ένα σημείο και μετά οι αντιστάσεις των φορολογουμένων σκληρύνονται και η ελαστικότητα αύξησης των δημόσιων εσόδων σε σχέση με την αύξηση του ΑΕΠ δεν μπορεί να αυξηθεί.

Πίνακας 7

Ελαστικότητες καθαρών φορολογικών εσόδων και τρεχουσών δαπανών ΤΠ σε σχέση με ΑΕΠ 1995-2004

Έτος	Καθαρά φορολογικά έσοδα	Τρέχουσες δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού
1996/95	1,09	1,08
1997/96	1,39	0,23
1998/98	1,86	-0,47
1999/98	1,08	0,79
2000/99	2,54	1,94
2001/00	0,87	0,53
2002/01	0,52	0,58
2003/02	0,14	1,06
2004/03*	0,61	1,98
2003/95	1,25	0,62

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 1995-2005

* εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων

Από τα στοιχεία του Πίνακα 7 προκύπτει σαφώς και μια άλλη προβληματική διάσταση της δημοσιονομικής πολιτικής. Η έντονη κύμανση των ελαστικότητων αύξησης των εσόδων του δημοσίου σε σχέση με την αύξηση του ΑΕΠ και σε εντονότερο βαθμό των ελαστικότητων των δαπανών, χωρίς η κύμανση αυτή να δικαιολογείται από την οικονομική συγκυρία, τείνει να καταστήσει τη δημοσιονομική διαχείριση αποσταθεροποιητικό μάλλον παρά σταθεροποιητικό παράγοντα στην οικονομία. Η τακτική αυτή

έρχεται σε αντίθεση με την επικρατούσα άποψη ότι η δημοσιονομική διαχείριση πρέπει να ακολουθεί κανόνες και να εκπληρώνει τον αντισυγκυριακό της ρόλο κατά κύριο λόγο μέσα από την επίδραση των αυτόματων σταθεροποιητών μάλλον παρά ως αποτέλεσμα εσκεμμένης προσαρμογής των δαπανών και των εσόδων σε αντιστάθμισμα συντελούμενων ή προσδοκώμενων μεταβολών σε άλλα μακροοικονομικά μεγέθη. Η τακτική αυτή δείχνει ακόμη την έλλειψη μεσοχρόνιου σχεδιασμού της δημοσιονομικής πολιτικής και ένταξης των ετήσιων προϋπολογισμών σε ένα τέτοιο σχήμα. Κάτι τέτοιο επιχειρήθηκε μια φορά μόνο στα πρόσφατα χρόνια (προϋπολογισμός 2003), η πρωτοτυπία όμως αυτή δεν είχε συνέχεια.

Εδώ και αρκετά χρόνια η συμβολή του εξωτερικού τομέα στην αύξηση του ΑΕΠ ήταν κατά κανόνα αρνητική. Αυτό οφειλόταν κυρίως στη γρήγορη αύξηση των εισαγωγών και στην προιούσα εισαγωγική διείσδυση καθώς οι φραγμοί στο ελεύθερο εμπόριο μέσα στην ΕΕ μειώνονται ενώ οι εξαγωγικές μας επιδόσεις δεν ακολούθησαν εξίσου έντονα ανοδική πορεία. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 8 για την περίοδο 1995-2004 η ελαστικότητα των εξαγωγών σε σχέση με το ΑΕΠ ήταν 1,08 ενώ η αντίστοιχη τιμή για τις εισαγωγές έφθανε το 1,24. Καθώς το απόλυτο μέγεθος των εισαγωγών είναι πολύ μεγαλύτερο από το αντίστοιχο μέγεθος των εξαγωγών, η ταχύτερη αύξηση των εισαγωγών οδηγούσε σε πολύ σημαντική διαρροή ζήτησης προς το εξωτερικό.

Βασική προϋπόθεση για την επίτευξη ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ 3,9% για το 2005, όπως εκτιμάται στον προϋπολογισμό, είναι ότι το 2005 η ισχυρή αυτή τάση για ασήμαντη, αν όχι αρνητική, συμβολή του εξωτερικού τομέα στην αύξηση του ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα ανατραπεί. Το λιγότερο που μπορεί να λεχθεί για την παραδοχή αυτή είναι ότι είναι αβέβαιη. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 8 οι μεταβολές στα μεγέθη του εξωτερικού τομέα είναι εξαιρετικά ευμετάβλητες και δύσκολα προβλέψιμες. Πέρα όμως από αυτό, η εκτίμηση για μικρή μόνο αύξηση των εισαγωγών αγαθών και υπηρεσιών (3,4%) το 2005 δεν φαίνεται να δικαιολογείται. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 8 έτη με μικρή αύξηση των εισαγωγών ή ακόμη και με μείωση τους έχουν παρατηρηθεί. Ακολουθούν όμως έτη με πολύ υψηλή αύξηση (όπως π.χ. τα έτη 2001 και 2002 ύστερα από την πολύ μεγάλη αύξηση των εισαγωγών το έτος 2000). Οι εξελίξεις στις εισαγωγές για το 2003 και το 2004 βρίσκονται αρκετά κοντά στη μακροχρο-

νιότερη τάση, κάτι που δεν προοικονομεί για το 2005 εξελίξεις του είδους που προβλέπονται στον προϋπολογισμό. Τέτοιου είδους σκέψεις ερμηνεύουν ίσως και τις εκτιμήσεις διεθνών οργανισμών, σύμφωνα με τις οποίες το ΑΕΠ το έτος 2005 θα αυξηθεί κατά 3% - έναντι πρόβλεψης του προϋπολογισμού του 2005 για 3,9%. Αν οι εκτιμήσεις αυτές επαληθευθούν, τότε η πιθανότητα τα φορολογικά έσοδα να αυξηθούν με ρυθμό αισθητά χαμηλότερο από τον προβλεπόμενο στον προϋπολογισμό αυξάνει.

Πίνακας 8

Ελαστικότητες εισαγωγών και εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών σε σχέση με το ΑΕΠ, 1995-2004

Έτος	Ελαστικότητα εξαγωγών	Ελαστικότητα εισαγωγών
1995	2,97	1,43
1996	2,00	1,46
1997	7,10	0,56
1998	1,74	1,56
1999	0,48	2,22
2000	0,74	4,69
2001	2,13	-0,39
2002	0,60	-1,13
2003	0,67	0,75
2004*	0,79	1,79
1995-2004	1,08	1,24

Πηγή: *European Commission, European Economy, No 4/2003*

* εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων

Τα έσοδα του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η εμπειρία δείχνει ότι επί πολλά έτη οι εκτιμήσεις των εσόδων του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων από την ΕΕ, ήταν συστηματικά υψηλότερες από τις αντίστοιχες πραγματοποιήσεις. Οι προβλέψεις του προϋπολογισμού του 2005 για τα έσοδα του ΠΔΕ από την ΕΕ υπερβαίνουν τις πραγματοποιήσεις των τελευταίων ετών, σε βαθμό όμως μικρότερο από ότι συνέβαινε στο παρελθόν. Έτσι, εάν, όπως είναι πιθανό, προκύψει υστέρηση, αυτή θα είναι κατά πάσα πιθανότητα μικρή.

Οι τρέχουσες δαπάνες

Η εμπειρία του παρελθόντος δικαιολογεί μικρότερες ανησυχίες σχετικά με τη συγκράτηση των δαπανών. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 7 η ελαστικότητα των δαπανών παρουσίασε έντονες μεταβολές στο παρελθόν και η τιμή της για το 2005

παρουσίασε έντονες μεταβολές στο παρελθόν και η τιμή της για το 2005 την οποία συνεπάγεται η εισηγητική έκθεση δεν βρίσκεται έξω από την περιοχή του πιθανού. Η συγκράτηση των δαπανών για ένα έτος έχει επιτευχθεί και άλλες φορές. Εκείνο που είναι δυσκολότερο, είναι η συγκράτηση των δαπανών για περισσότερα χρόνια.

6. Η μακροχρόνια ελλειμματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης

1. Γενικά

Τι και πως εγγράφεται ως δημόσια δαπάνη και τι και πως εγγράφεται ως δημόσιο έσοδο, προκειμένου να προκύψει το τελικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα για δεδομένη χρονική περίοδο, δεν είναι ούτε προφανές ούτε απλό. Η δημοσιονομική λογιστική με βάση την οποία μπορεί να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά – όπως άλλωστε και η λογιστική γενικότερα - συγκροτείται από εκτενές και πολύπλοκο πλέγμα κανόνων και πρακτικών. Με όση λεπτομέρεια και αν προσδιοριστούν οι κανόνες αυτοί, είναι φυσικό κατά την εφαρμογή τους να τίθενται, σε ορισμένες περιπτώσεις, θέματα ερμηνείας. Και τότε δίνονται λύσεις σχετικά με τις οποίες μπορεί να εγείρονται θεμιτές αμφισβητήσεις. Πρόσθετος παράγοντας που μπορεί να καθιστά τέτοιες αμφισβητήσεις σοβαρότερες και συχνότερες είναι και οι μεταβολές που συντελούνται στους λογιστικούς κανόνες ανάλογα με τις εξελίξεις και τις ανάγκες. Οι κανόνες αυτοί δεν έχουν την ισχύ φυσικών νόμων. Είναι ανθρώπινα δημιουργήματα και μπορεί να μεταβάλλονται υπό το φως της εμπειρίας.

Στο νομικό επίπεδο, ο ενδιαφερόμενος, προκειμένου να εξυπηρετήσει τα συμφέροντα ή τις επιδιώξεις του, έχει το δικαίωμα να υιοθετεί την ερμηνεία των εκάστοτε εν ισχύει κανόνων την οποίαν προτιμά, αρκεί αυτή να μην αντίκειται σαφώς προς τους κανόνες αυτούς. Κάτι τέτοιο αποτελεί συνήθη πρακτική, ιδίως όπου αντικρούονται συμφέροντα. Αν, σε ότι αφορά το τελικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα, τα πραγματικά συμφέροντα της χώρας ήταν διαφορετικά ή αντίθετα με τις υποχρεώσεις μας έναντι της ΟΝΕ σε σχέση με το Σύμφωνο Σταθερότητας, η αξιοποίηση κάθε νομικής δυνατότητας που παρέχεται από τους ισχύοντες κανόνες για να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντα αυτά και να διαμορφωθεί επιθυμητό τελικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα, θα ήταν θεμιτή. Σημαντικά επιχειρήματα προς την κατεύθυνση αυτή έχουν χώρες-μέλη της ΟΝΕ, οι οικονομίες των οποίων διέρχονται ύφεση ή αδυνατούν να επιτύχουν ικανοποιητικούς ρυθμούς οικονομικής ανόδου. Σε τέτοιες περιπτώσεις, υποστηρίζεται από πολλούς ότι οι κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας σχετικά με το ανώτατο ε-

πιτρεπτό ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος στερούνται της αναγκαίας ευελιξίας και μπορεί να δυσχεραίνουν την έξοδο από την ύφεση ή την επιτάχυνση της ανόδου. Η εκτίμηση αυτή αποτελεί την κυριότερη αιτία της σοβαρής αμφισβήτησης του Συμφώνου Σταθερότητας και είχε επισημανθεί από τους αναλυτές εξ αρχής.

2. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και οι ελληνικές δημοσιονομικές αναγκαιότητες

2.1 Η ορθόδοξη θεώρηση

Στην περίπτωση της χώρας μας είναι πολύ δύσκολο να υποστηρίξει κανείς ότι οι απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας σχετικά με το επιτρεπόμενο ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος έρχονται σε αντίθεση με τις συγκυριακές αναγκαιότητες ή με άλλα καλώς νοούμενα συμφέροντα μας, με ενδεχόμενη εξαίρεση τις αμυντικές δαπάνες και τις επενδύσεις σε έργα υποδομής. Αυτό κυρίως διότι η οικονομία μας:

- ▶ *βαρύνεται με συγκριτικά υψηλό δημόσιο χρέος (άνω του 100% σε σύγκριση με το ΑΕΠ),*
- ▶ *διέρχεται περίοδο σχετικά υψηλών ρυθμών οικονομικής ανόδου (στην πενταετία 1998-2003 ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ στην Ελλάδα ήταν περίπου ο διπλάσιος σε σύγκριση με το μέσο όρο της ΕΕ15),*
- ▶ *πάσχει από συγκριτικά υψηλή πληθωριστική πίεση (ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του επιπέδου των τιμών στη χώρα μας στην περίοδο 1998-2004 ήταν σχεδόν διπλάσιος σε σύγκριση με το μέσο όρο για την ΕΕ15 – 3,3% έναντι 1,9) και*
- ▶ *λειτουργεί κάτω από συνθήκες έντονα επεκτατικής νομισματικής πολιτικής (αρνητικά πραγματικά επιτόκια καταθέσεων).*

Κάτω από τέτοιες συνθήκες, και σύμφωνα με ορισμένες απόψεις, η δημοσιονομική πολιτική θα έπρεπε να είναι λιγότερο επεκτατική. Αν δεν θα έπρεπε, στα πρόσφατα χρόνια, να είχαμε δημοσιονομικά πλεονάσματα, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους, θα έπρεπε πάντως να μην έχουμε σοβαρά ελλείμματα. Εξαίρεση στα επιχειρήματα αυτά, όπως ήδη αναφέρθηκε, αποτελούν οι δα-

πάνες για έργα υποδομής και, κυρίως, για την άμυνα της χώρας, λόγω της ιδιόμορφης γεωπολιτικής της θέσης. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι, η διαμάχη για την πρόσφατη δημοσιονομική απογραφή εστιάζεται κυρίως σ' αυτό το σημείο.

2.1.1 Το υψηλό δημόσιο χρέος

Για χώρες το δημόσιο χρέος των οποίων δεν θεωρείται υπερβολικό, ο κανόνας του Συμφώνου Σταθερότητας σύμφωνα με τον οποίο το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ, έχει την έννοια ότι με τον τρόπο αυτό αποσοβείται το ενδεχόμενο το δημόσιο χρέος να καταστεί υπερβολικό. Αν μια χώρα επιτυγχάνει ένα μακροχρόνιο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ ίσο με 3%, με το δημοσιονομικό έλλειμμα στο 3% του ΑΕΠ, το δημόσιο χρέος ως ποσοστό επί του ΑΕΠ θα τείνει να παραμείνει σταθερό, αφού ο αριθμητής και ο παρανομαστής του κλάσματος μεταβάλλονται κατά την ίδια αναλογία. Κατά κρίση αγαθού ανδρός έχει γίνει δεκτό ότι το δημόσιο χρέος δεν θεωρείται ως υπερβολικό όταν δεν υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ. Το ελληνικό δημόσιο χρέος υπερβαίνει κατά πολύ το όριο αυτό και με δημοσιονομικά ελλείμματα της τάξης του 3% του ΑΕΠ είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν στο ορατό μέλλον θα καθίστατο δυνατός ο περιορισμός του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ στα επίπεδα που θεωρούνται αποδεκτά. Αυτός άλλωστε είναι και ο λόγος για τον οποίο αναμένεται ότι, ενδεχόμενη χαλάρωση των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας σχετικά με το ανώτατο επιτρεπτό όριο δημοσιονομικού ελλείμματος ως ποσοστού του ΑΕΠ, δεν θα έχει εφαρμογή ή θα έχει περιορισμένη εφαρμογή, για χώρες μέλη με υπερβολικό δημόσιο χρέος. Επειδή δε η πείρα δείχνει ότι, ανεξάρτητα από τους ισχύοντες κανόνες, σε περίοδο οικονομικής ύφεσης το δημοσιονομικό έλλειμμα θα τείνει να είναι υψηλό, καθώς το κράτος εξαναγκάζεται από τις συνθήκες να υιοθετεί επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, σε μια προσπάθεια να συμβάλει στην αναθέρμανση της οικονομίας, η μόνη ελπίδα για σοβαρή μείωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ είναι η άσκηση συγκρατημένης δημοσιονομικής πολιτικής σε περίοδο άνθισης και ο περιορισμός των ελλειμμάτων αν όχι η επίτευξη πλεονασμάτων.

2.1.2 Οι ικανοποιητικοί ρυθμοί αύξησης του ΑΕΠ και οι συγκριτικά υψηλές πληθωριστικές πιέσεις

Ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ την τελευταία πενταετία είναι σαφώς υψηλότερος από το μέσο όρο της τελευταίας τριακονταετίας. Η διαπίστωση αυτή μαζί με το γεγονός ότι οι πληθωριστικές πιέσεις είναι συγκριτικά υψηλές και τα επίπεδα του ελλείμματος του εξωτερικού ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ως ποσοστού του ΑΕΠ επίσης υψηλά, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η οικονομία μας, αν δεν διέρχεται περίοδο υπερθέρμανσης, πάντως δεν έχει περιθώρια για ουσιαστική επιτάχυνση των ρυθμών ανόδου. Την άποψη αυτή υιοθετούν και οι διεθνείς οργανισμοί που παρακολουθούν τις εξελίξεις. Η υψηλή ανεργία, τα συγκριτικά χαμηλά επίπεδα της παραγωγικότητας και το μέτριο επίπεδο ανάπτυξης της χώρας αποτελούν σοβαρές ενδείξεις ότι η οικονομία μας θα μπορούσε να επιτύχει υψηλότερους ρυθμούς ανόδου. Στην πράξη όμως, εκ των πραγμάτων τεκμαίρεται ότι η πληρέστερη αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων που πιθανότατα υπάρχουν, μας διαφεύγει, διότι ως κοινωνία δεν επιλέγουμε να αντιμετωπίσουμε τα προβλήματα που στέκονται εμπόδιο στην επιτάχυνση της ανόδου. Με αυτά τα δεδομένα γεννάται το ερώτημα: αν δεν μπορούμε να περιορίσουμε τα δημοσιονομικά ελλείμματα στη φάση της γρήγορης ανόδου και να επιτύχουμε έτσι κάποια αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ τότε θα μπορέσουμε να το κάνουμε;

2.1.3 Η έντονα επεκτατική νομισματική πολιτική

Η νομισματική πολιτική – που ασκείται από την ΕΚΤ- αποβαίνει έντονα επεκτατική για τη χώρα μας, τόσο λόγω των πολύ χαμηλών επιτοκίων, σε περίοδο συγκριτικά γρήγορης οικονομικής ανόδου, που οδηγούν σε αρνητικά πραγματικά επιτόκια καταθέσεων όσο και λόγω της ελεύθερης πλέον πρόσβασης των νοικοκυριών στον τραπεζικό δανεισμό, η οποία οδηγεί σε πολύ υψηλούς ρυθμούς αύξησης των τραπεζικών πιστώσεων προς τον τομέα αυτό. Με έντονα επεκτατική τη νομισματική πολιτική, το έτερο σκέλος της συγκυριακής πολιτικής, η δημοσιονομική πολιτική, θα έπρεπε, ως αντιστάθμισμα και για να διατηρηθούν οι αναγκαίες ισορροπίες σε ότι αφορά τη συνολική επέκταση, να ήταν περισσότερο συγκρατημένη.

2.2 Αντιρρήσεις στην ορθόδοξη θεώρηση

Η κατανόηση μας για πολύπλοκα οικονομικά φαινόμενα λίγες φορές μας επιτρέπει να καταλήγουμε σε αδιαμφισβήτητα συμπεράσματα. Μπορεί θεμιτά να υποστηρίζονται διαφορετικές ή ακόμη και αντίθετες απόψεις και είναι δύσκολο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση να προβλέψει κανείς ποια από αυτές θα δικαιωθεί από τα πράγματα.

2.2.1 Η δημοσιονομική επέκταση ως ατμομηχανή της οικονομικής ανόδου

Σχετικά με την ορθόδοξη τοποθέτηση που προηγήθηκε, θα μπορούσε κανείς να προβάλει ορισμένες αντιρρήσεις. Θα μπορούσε λ.χ. κάποιος να ισχυριστεί ότι η χώρα μας είχε συμφέρον να ασκήσει την κατά το δυνατόν επεκτατικότερη δημοσιονομική πολιτική και επομένως να εξαντλήσει κάθε περιθώριο ανοχής των κανόνων έτσι ώστε να υπερκεραστεί το εμπόδιο των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας, διότι με τον τρόπο αυτό συντηρεί τους σχετικά υψηλούς ρυθμούς ανόδου και επιτυγχάνει ουσιαστικό πρόοδο από την άποψη της πραγματικής σύγκλισης, η οποία αποτελεί και ένα είδος υπέρτατου στόχου. Αν μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η δημοσιονομική επέκταση αποτελεί υγιή «ατμομηχανή» της οικονομικής ανόδου, με τη χρήση της οποίας επιτυγχάνεται αύξηση των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας χωρίς να εγκυμονούνται κίνδυνοι σοβαρών προβλημάτων στο μέλλον, τα οποία θα μπορούσαν τελικά περισσότερο να βλάψουν παρά να ωφελήσουν τη διαδικασία της πραγματικής σύγκλισης, τότε τα επιχειρήματα αυτά θα είχαν βάση. Ιδιαίτερα μάλιστα καθώς τα ελληνικά οικονομικά μεγέθη σε σχέση με τα ευρωπαϊκά σύνολα είναι πολύ μικρά και από μια τέτοια πολιτική δεν θα προέκυπτε σοβαρή απειλή για την υγιή διαχείριση του κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος.

Οι ενδείξεις όμως πείθουν ότι η δημοσιονομική επέκταση – μαζί και με την επεκτατική νομισματική πολιτική - δεν κατέστη δυνατόν να μοχλεύσει τέτοιου είδους ανάπτυξη.

Οι εγχώριοι τομείς βάσης της ελληνικής οικονομίας που είναι εκτεθειμένοι στο διεθνή ανταγωνισμό και η πρόοδος των οποίων αποτελεί τη μόνη βιώσιμη αναπτυξιακή διεξοδος για μια μικρή ανοικτή οικονομία όπως η ελληνική ή δεν αναπτύσσονται – όπως ο πρωτογενής τομέας - ή αναπτύσσονται με βραδείς ρυθμούς (μεταποίηση, τουρισμός),

Πίνακας 9
Κλαδική συμβολή στην αύξηση του ΑΕΠ, 1995-2002

Κλάδος	Μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης %	Συμβολή % στην αύξηση του ΑΕΠ	Συμμετοχή % στο ΑΕΠ 1995
Γεωργία, θήρα, δασοκομία	-1,08	-2,65	9,5
Αλιεία	2,63	0,25	0,3
Ορυχεία και λατομεία	2,49	0,46	0,6
Μεταποίηση	2,50	9,32	13,0
Παροχή ηλεκτρ. ρεύματος, φυσ. αερίου και νερού	3,97	2,83	2,4
Κατασκευές	3,60	6,88	6,4
Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευές οχημάτων και ειδών νοικοκυριού	4,16	17,06	13,6
Ξενοδοχεία, εστιατόρια	4,48	8,91	6,5
Μεταφορές, αποθηκείυσεις, επικοινωνίες	8,53	19,86	6,7
Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	7,16	9,98	4,2
Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	1,61	7,65	17,0
Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	1,55	3,12	7,2
Εκπαίδευση	1,18	1,46	4,5
Υγεία και κοινωνική μέριμνα	2,06	3,05	5,2
Άλλες υπηρεσίες υπέρ του κοινωνικού συνόλου	6,81	5,74	2,6
Ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό	12,02	1,02	0,2
Σύνολο	3,39	100	100

Πηγή: ΕΣΥΕ, Εθνικοί Λογαριασμοί, 1995-2002

και η καταγραφόμενη οικονομική άνοδος προέρχεται κατά κύριο λόγο από τομείς υπηρεσιών αγοράς που καλύπτουν εγχώριες ανάγκες και στηρίζονται στην επέκταση

της εγχώριας ζήτησης. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 9, οι κλάδοι του εμπορίου, των μεταφορών επικοινωνιών, των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και των λοιπών υπηρεσιών, οι οποίοι το 1995 συνεισέφεραν συνολικά το 0.27% του ΑΕΠ συνέβαλαν κατά 53% στην αύξηση του στην περίοδο 1995-2002. Αντίθετα κλάδοι βάσης, εκτεθειμένοι στο διεθνή ή τον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό, όπως ο πρωτογενής και η μεταποίηση, που το 1995 συνεισέφεραν συνολικά το 22% του ΑΕΠ συνέβαλαν μόνο κατά 7% στην αύξηση του στην περίοδο 1995-2002. Είναι δε γνωστό ότι και στην περίπτωση του τουρισμού, ο οποίος, μαζί με τον πρωτογενή και τη μεταποίηση καλύπτει το μέγιστο μέρος των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών, οι εξελίξεις των τελευταίων ετών δεν είναι ικανοποιητικές.

Ο συγκριτικά υψηλός πληθωρισμός, που οφείλεται εν μέρει στη δημοσιονομική επέκταση, εξασθενίζει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας μας, το επίπεδο της οποίας, όπως προκύπτει και από τις εξελίξεις στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, υπολείπεται του επιθυμητού. Φαίνεται ότι η δημοσιονομική επέκταση, τουλάχιστον έτσι όπως έχει συντελεστεί στα πρόσφατα χρόνια, μπορεί μεν να οδηγεί σε τόνωση των ρυθμών οικονομικής ανόδου ή τη συντήρησή τους, με τρόπο όμως που μπορεί, για τους λόγους που μόλις αναφέρθηκαν, να δυσχεράνουν την μελλοντική ανάπτυξη. Με άλλα λόγια η επέκταση αυτή δεν δημιουργεί, στον αναγκαίο βαθμό, τα ερείσματα εκείνα παραγωγικού δυναμικού που θα μπορούσαν να στηρίξουν την άνοδο σε μακροχρόνιότερη βάση.

2.2.2 Η πάση θυσία στήριξη της ανόδου

Υπάρχει βέβαια και η λογική, η οποία συχνά υιοθετείται από κυβερνήσεις πολλών χωρών, της πάση θυσία συντήρησης της οικονομικής ανόδου, έστω και αν συντρέχουν βάσιμοι λόγοι ότι αυτό μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στο μέλλον. Η αμερικανική κυβέρνηση λ.χ., παρά τις συνεχείς επισημάνσεις των αναλυτών, αδιαφορεί για τα ταχέως αυξανόμενα δημοσιονομικά ελλείμματα και το επικίνδυνα διευρυνόμενο έλλειμμα του εξωτερικού ισοζυγίου και εμμένει σε μια έντονα επεκτατική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική που συντηρεί την άνοδο του ΑΕΠ. Η πλειονότητα των αναλυτών υιοθετούν μια έντονα επικριτική στάση απέναντι στην πολιτική αυτή και τονίζουν τους κινδύνους που συνεπάγεται. Υπάρχουν όμως και εκείνοι που επιχει-

ρηματολογούν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Μια τέτοια συνταγή όμως, γενικότερα επικίνδυνη όπως έχει δείξει η πείρα, θα ήταν ακόμη περισσότερο επικίνδυνη για μια μικρή ανοιχτή οικονομία όπως η ελληνική, χωρίς κανένα από τα ισχυρά στηρίγματα της οικονομικής ανόδου που διαθέτουν άλλες χώρες. Αντιλαμβάνεται κανείς την έντονη διστακτικότητα της κάθε κυβέρνησης να ακολουθήσει πολιτική, τα βραχυχρόνια αποτελέσματα της οποίας ασκούν ανασταλτική επιρροή στην οικονομική επέκταση και στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης, προκειμένου με τον τρόπο αυτό να αποσοβηθούν μελλοντικοί κίνδυνοι ή να εξασφαλιστούν μελλοντικά οφέλη. Ενώ ο δυσμενής αμεσότερος αντίκτυπος είναι χειροπιαστός τα μελλοντικά αποτελέσματα υπόκεινται πάντοτε σε αβεβαιότητα. Αποτελεί όμως κυβερνητική ευθύνη, η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών να διεξάγεται έτσι ώστε το δημοσιονομικό αποτέλεσμα να μην αποβαίνει σοβαρή πηγή προβλημάτων για την ανάπτυξη.

3. Η προβληματικότητα της δημοσιονομικής διαχείρισης

3.1 Οι πρόσφατες εξελίξεις

Στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής, που σταματά η ανάληψη έλλογου κινδύνου (calculated risk) και που αρχίζει η μωπικότητα είναι συχνά δύσκολο να αποσαφηνιστεί. Η πολύ συνοπτική όμως ανάλυση που προηγήθηκε δείχνει ότι η έως τώρα συνολική πορεία, από τη μεταπολίτευση και εντεύθεν, δημιουργεί προβληματισμούς, χωρίς να αγνοούμε ότι από τα μέσα της δεκαετίας του '90 και μετά υπήρξε σαφής βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης σε σχέση με το παρελθόν αν μάλιστα ληφθούν υπόψη και οι μεγάλες δημόσιες επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν. Και αν ακόμη οι αριθμοί που ανακλούν ορθά την πραγματικότητα δεν είναι αυτοί που έχουν έως τώρα προκύψει από τη δημοσιονομική απογραφή αλλά κάποιοι άλλοι - πλησιέστερα ή όχι προς τους προηγούμενους - η ελληνική δημοσιονομική πολιτική σε μακροχρόνια βάση θα εξακολουθούσε να είναι επεκτατική. Αρκούσαν και οι προ απογραφής αριθμοί για να υποστηρίξει κανείς αυτό το επιχείρημα.

Ανεξάρτητα από το ποια γνώμη υιοθετεί κανείς για τη σκοπιμότητα, την ουσία και τα αποτελέσματα της «δημοσιονομικής απογραφής», η απογραφή αυτή δημιουργεί μια νέα δημοσιονομική πραγματικότητα. Ανεξάρτητα από το που βρίσκεται η αλήθεια,

μετά τη δημοσιονομική απογραφή επικρατεί η εντύπωση διεθνώς ότι η χώρα μας στο πρόσφατο παρελθόν επιχείρησε να αλλοιώσει τα δημοσιονομικά στοιχεία, έτσι ώστε να εμφανίσει μικρότερα δημοσιονομικά ελλείμματα από τα πραγματικά. Αυτό δεν προκύπτει μόνο από τις επίσημες δηλώσεις αλλά και από την αρθρογραφία του έγκυρου ευρωπαϊκού τύπου. Κατόπιν τούτου στο προσεχές μέλλον οι εξωτερικοί έλεγχοι θα είναι αυστηρότεροι. Ας σημειωθεί το γεγονός ότι πολλές άλλες χώρες μέλη της ΕΕ και της ΟΝΕ που υιοθετούν πρακτικές χειρισμού των δημοσιονομικών δεδομένων με τρόπους που κρίνουν ότι τις ευνοούν, όχι μόνο δεν τις οδηγεί σε επιεικέστερη στάση απέναντι σε χώρα μέλος που ομολογεί ότι έχει κάνει «ανειλικρινή δήλωση», αλλά πολλές φορές το αντίθετο. Η τάση αυτή ενισχύεται και από την ανάγκη παραδειγματισμού των νέων χωρών-μελών της ΕΕ, αρκετές από τις οποίες ασκούν δημοσιονομική πολιτική, η βιωσιμότητα της οποίας μπορεί να αμφισβητηθεί.

Οι πιέσεις όμως για την άσκηση μιας λιγότερο επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής θα ενταθούν διότι η χώρα μας έχει επίσημα αποδεχθεί ότι οι δημοσιονομικές αποκλίσεις είναι μεγαλύτερες από ότι έως και πρόσφατα εμφανιζόταν και επομένως θα χρειαστεί μεγαλύτερη προσπάθεια για την επάνοδο σε συνθήκες ισορροπίας.

3.2 Τα βαθύτερα αίτια

Επί μακρό χρόνο – για τρεις τουλάχιστον δεκαετίες – βρίσκεται σε εξέλιξη μια τάση δημοσιονομικής επέκτασης. Συμπτώματα αυτής της τάσης στην περίοδο αυτή ήταν η συνεχής αύξηση του δημόσιου χρέους, τα συγκριτικά υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα και η αύξηση του φορολογικού βάρους επί της οικονομίας. Και όλα αυτά σε περίοδο όπου η εισροή πόρων από την ΕΕ καθιστούσε ευκολότερη την επίτευξη δημοσιονομικής ισορροπίας.

Η τάση των τρεχουσών δημόσιων δαπανών να προτρέχουν των δημόσιων εσόδων γίνεται ήδη σαφής πριν από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, με αποτέλεσμα το μικρό πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης στις αρχές της εν λόγω δεκαετίας να μετατραπεί σε ανεκτό μεν ακόμη αλλά σοβαρό έλλειμμα το 1980. Η τάση αυτή συνεχίστηκε με εντονότερους ρυθμούς μετά το 1980 και έως και το 1996-97. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 11, στην περίοδο αυτή τα ελλείμματα της γενικής κυβέρνησης

πήραν μεγάλες διαστάσεις ενώ και το φορολογικό βάρος συνέχισε την σαφή ανοδική του τάση. Προσπάθειες για συγκράτηση της τάσης για ελλειμματική δημοσιονομική διαχείριση έγιναν κατά διαστήματα και περισσότερο στα χρόνια αμέσως πριν την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ.

Πίνακας 10
Εξελίξεις σε βασικά δημοσιονομικά μεγέθη % ΑΕΠ, 1970-80

Έτος	Τρέχοντα έσοδα	Τρέχουσες δαπάνες	Πλεόνασμα	Έλλειμμα
1970	24,5	20,8	0,7	
1971	24,3	21	0,1	
1972	23,9	20	0	
1973	22,3	18,7		-0,1
1974	24,4	22,8		-1,3
1975	24,4	23,9		-2,9
1976	25,7	24		-1,6
1977	26	25,4		-2,5
1978	26	25,9		-2,9
1979	26,3	25,6		-2,4
1980	26,2	26,2		-2,6

Πηγή: *European Commission, European Economy, No 73*

Τα αποτελέσματα τους όμως ήταν βραχύβια, είτε διότι τα σχετικά μέτρα όχι μόνο αποτέλεσαν παρένθεση αλλά είχαν εξαγγελθεί και ως τέτοια (μέτρα λιτότητας) είτε διότι η βαθύτερη τάση για την οποία έγινε λόγος αποδείχτηκε ισχυρότερη τους. Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι σημασία για τη βιωσιμότητα της δημοσιονομικής πολιτικής δεν έχει μόνον ο περιορισμός των ελλειμμάτων αλλά και ο τρόπος με τον οποίο αυτό επιτυγχάνεται. Όταν, όπως φαίνεται από τον Πίνακα 11, το αποτέλεσμα αυτό συνοδεύεται από σημαντική αύξηση του φορολογικού βάρους, από επίπεδα μάλιστα που δεν μπορεί να θεωρηθούν χαμηλά, γεννάται το ερώτημα για πόσο ακόμη θα είναι δυνατή η συνέχιση μιας τέτοιας τακτικής.

Πίνακας 11
Εξελίξεις σε βασικά δημοσιονομικά μεγέθη % ΑΕΠ, 1980-2000

Έτος	Τρέχοντα έσοδα	Φορολογικό βάρος	Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης	Ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου	Μεταβίβαση κεφαλαίου από αλλοδαπή
1980	26,3	24,6	2,6	2,1	
1985	30,3	28,9	11,6	3,7	
1990	32,3	31	15,9	2,8	
1991	33,3	31,4	11,4	3,1	
1992	34,1	31,9	12,6	3,5	
1993	35,4	32,6	13,6	3,3	
1994	36,9	33,4	9,9	3,1	
1995	38,1	34	10,5	3,3	
1995*	36,5	34,4	10,2	3,2	1,6
1996	36,9	34,8	7,4	3,2	2,2
1997	38,8	36	4	3,4	2,4
1998	40,3	38,1	2,5	3,6	2,6
1999	41,5	39,3	1,8	3,5	2
2000	43,2	40,6	1,9	4,1	2,7

Πηγή: *European Commission, European Economy, No 73, No 3/2003, No 4/2003*

* Έως και το 1995 παλαιοί ορισμοί και από το 1995 και μετά ορισμοί σύμφωνα με ESA 95

Στοιχεία για τα τελευταία χρόνια δεν δίνονται τόσο διότι με τη δημοσιονομική απογραφή η εικόνα δεν είναι ακόμη απολύτως σαφής αλλά και διότι στο σημείο αυτό ενδιαφέρουν οι μακροχρονιότερες τάσεις.

Βαθύτερο αίτιο των εξελίξεων, όπως αυτές προκύπτουν από τα στοιχεία, ήταν η επιλογή της ελληνικής κοινωνίας, όπως αυτή εκφράστηκε από το εκάστοτε πολιτικά πλειοψηφικό ρεύμα, να αυξάνει τις δημόσιες δαπάνες με ρυθμούς αισθητά υψηλότερους από την αύξηση των δημόσιων εσόδων, για την ικανοποίηση κοινωνικών περισσότερο αλλά και οικονομικών αναγκών, αδιαφορώντας αν αυτό συνεπάγεται, σε τελευταία ανάλυση, τη δημιουργία βαρών για τις επερχόμενες γενεές και σοβαρών προβλημάτων για την οικονομία. Το φαινόμενο είναι γενικότερο και όχι αποκλειστικά ελληνικό, αφού το κοινό γενικά είναι πάντοτε έτοιμο να προβάλλει απαιτήσεις που συνε-

πάγονται αύξηση των δημόσιων δαπανών αλλά σχεδόν πάντοτε απρόθυμο να καταβάλει τους αντίστοιχους φόρους.

Στη ρίζα των δημοσιονομικών προβλημάτων, τόσο εκείνων που ήλθαν στην επικαιρότητα λόγω της δημοσιονομικής απογραφής όσο και άλλων, βρίσκεται η επιλογή για την οποία έγινε λόγος στην προηγούμενη παράγραφο. Η τάση των δημόσιων δαπανών να προτρέχουν των εσόδων δημιουργούσε επικίνδυνα υψηλά ελλείμματα.

4. Δημοσιονομικές προοπτικές

4.1 Τα περιθώρια για χαλαρή δημοσιονομική διαχείριση τείνουν σε εξάντληση

Τα περιθώρια που επέτρεψαν μία σχετικά χαλαρή δημοσιονομική στάση για μακρό χρονικό διάστημα φαίνεται να τείνουν σε εξάντληση. Η επιλογή της συνέχισης της πολιτικής των τριών τελευταίων δεκαετιών δεν είναι πλέον εφικτή, αφού το ένα μετά το άλλο τα ερείσματα της εκλείπουν. Ειδικότερα:

- ▶ *Τα περιθώρια για περαιτέρω αύξηση του δημόσιου δανεισμού ως ποσοστού επί του ΑΕΠ, ύστερα από τα συγκριτικά πολύ υψηλά επίπεδα που αυτός έχει φθάσει, αν δεν έχουν εκλείψει ολωσδιόλου, πάντως είναι πλέον εξαιρετικά περιορισμένα. Όχι μόνο ένεκα των συμβατικών υποχρεώσεων της χώρας έναντι της ΟΝΕ αλλά και λόγω του κινδύνου υποβάθμισης της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας και της αντίστοιχης αύξησης των επιτοκίων δημόσιου δανεισμού. Μια τέτοια αύξηση θα οδηγούσε σε αύξηση του βάρους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους, η οποία θα μπορούσε να εξανεμίσει τη δυνατότητα αύξησης άλλων δαπανών, πλην των τόκων του δημοσίου χρέους, από μια αύξηση των ελλειμμάτων και του χρέους.*
- ▶ *Το εκδοτικό προνόμιο δεν υπάρχει πλέον.*
- ▶ *Οι εισροές από τα ταμεία της ΕΕ έχουν ήδη κορυφωθεί και είναι πολύ πιθανόν ότι στο μέλλον να ακολουθήσουν πορεία κάμψης, κυρίως λόγω της εισόδου των νέων χωρών πολλές από τις οποίες είναι συγκριτικά φτωχές και θα αποβούν καθαροί λήπτες κοινοτικών κονδυλίων αλλά και των τάσεων αναθεώρη-*

σης της κοινής αγροτικής πολιτικής. Οι εισροές αυτές και όταν ακόμη δεν επηρεάζουν άμεσα τα δημοσιονομικά μεγέθη σε ότι αφορά τη διαμόρφωση του δημοσιονομικού ελλείμματος ασκούν πολύ ουσιώδη έμμεση ευνοϊκή επιρροή.

Εκτός από τους παράγοντες αυτούς που είναι ήδη χειροπιαστοί υπάρχει και ένας ακόμη, ο οποίος, σύμφωνα τουλάχιστον με ορισμένες εκτιμήσεις, είναι ακόμη σοβαρότερος. Με τους ισχύοντες κανόνες οι ανειλημμένες υποχρεώσεις για κοινωνικοασφαλιστικές παροχές στο μέλλον εκτιμάται ότι υπερβαίνουν τα προβλεπόμενα έσοδα του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος. Αυτό διότι, για δημογραφικούς λόγους, το πλήθος των συνταξιούχων, σε σχέση με το πλήθος των εργαζομένων που συνεισφέρουν, θα αυξάνει συνεχώς. Είναι ως εκ τούτου αρκετά πιθανόν να προκύψουν στο όχι μακρινό μέλλον σοβαρά ελλείμματα που θα βαρύνουν τη δημοσιονομική διαχείριση, κάτι άλλωστε που έχει συμβεί και στο παρελθόν. Αυτός είναι ένας άλλος λόγος για τον οποίο η μέχρι τώρα μακροχρόνια πορεία των δημόσιων οικονομικών ήταν επεκτατική περισσότερο από ότι θα έπρεπε

4.2 Μακροχρόνιος σχεδιασμός

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν, διαμορφώνεται μια νέα κατάσταση σε ότι αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση και τα ενδεχόμενα ως προς τη μελλοντική μας πορεία είναι δύο. Είτε θα αφήσουμε, ως κοινωνία, το δημοσιονομικό έλλειμμα να αυξάνεται ανεξέλεγκτα (τα στοιχεία του δεκάμηνου Ιανουάριος – Οκτώβριος 2004 δείχνουν μία συνεχή επιδείνωση της κατάστασης) και όταν δημιουργηθεί μία μεγάλη κρίση να καταφύγουμε σε μέτρα αδήριτου ανάγκης, τα οποία συνήθως έχουν υψηλό κόστος και πτωχά αποτελέσματα, είτε θα αποφασίσουμε να καταρτίσουμε και να εφαρμόσουμε ένα σχέδιο σταδιακής αποκατάστασης συνθηκών δημοσιονομικής ισορροπίας. Ως χώρα έχουμε δείξει, τόσο με την ικανοποίηση των κριτηρίων του Μάαστριχτ για την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ όσο και με την επιτυχή διεξαγωγή των ολυμπιακών αγώνων, ότι είμαστε σε θέση να εντείνουμε τις προσπάθειες μας για ένα διάστημα και να επιτύχουμε στόχους, πέρα από τις προσδοκίες της διεθνούς κοινότητας. Σε ότι όμως αφορά την επίτευξη στόχων που απαιτούν μια χαμηλότερων τόνων αλλά συστηματική, οργανωμένη, διαρκή και επίμονη προσπάθεια – και τέτοια προσπάθεια απαιτεί ο στόχος για μια ισόρροπη δημοσιονομική διαχείριση - δεν έχουμε ακόμη κατορθώσει

να δώσουμε πειστικά δείγματα. Και από την άποψη αυτή η όχι ικανοποιητική εικόνα της χώρας μας δεν είναι μόνο αποτέλεσμα της μεροληψίας των ξένων έναντι μας.

4.3 Η χρηματοοικονομική και η πραγματική διαχείριση του δημοσιονομικού προβλήματος

Η χρηματοοικονομική διαχείριση του προβλήματος περνάει μέσα από τις πολιτικές που αφορούν το ύψος των δημόσιων εσόδων και των δημόσιων δαπανών. Η πραγματική διαχείριση έχει και άλλες διαστάσεις που συνδέονται με τους τρόπους με τους οποίους δαπανώνται οι πόροι και τα αποτελέσματα τους. Η πρόοδος στο πεδίο της πραγματικής διαχείρισης έχει το πλεονέκτημα ότι, εν πολλοίς, συνιστά παίγνιο με θετικό άθροισμα. Αν θα μπορούσαμε να αυξήσουμε την αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής θα ήταν δυνατόν να ικανοποιήσουμε περισσότερες ανάγκες χωρίς αύξηση των δαπανών ή τις ίδιες ανάγκες με εξοικονόμηση πόρων. Αυτό θεωρητικά θα επέτρεπε την επίτευξη σοβαρής προόδου στην εξισορρόπηση των δημόσιων οικονομικών χωρίς θυσίες από την άποψη του κοινωνικού συνόλου. Δεν θα ήταν όμως ρεαλιστικό να επενδύσουμε στην ελπίδα ότι κάτι τέτοιο θα καταστεί δυνατό σε σύντομο χρόνο. Οι δυνατότητες είναι σίγουρα μεγάλες. Συναντούν όμως εμπόδια που πηγάζουν από το ίδιο πλέγμα αντιλήψεων, συμπεριφορών και συνθηκών, οι οποίες έχουν οδηγήσει στη δημιουργία του δημοσιονομικού προβλήματος. Και οι παράγοντες αυτοί δεν μπορεί εύκολα και γρήγορα να μεταβληθούν σε διαρκή βάση. Το πιθανότερο είναι ότι θα χρειαστεί και μια δόση χρηματοοικονομικού σχεδιασμού.

Ως κοινωνία δείξαμε ότι προτιμούμε το σχετικά υψηλό φορολογικό βάρος και έναν αντίστοιχα αυξημένο ρόλο του κράτους κατά τα πρότυπα των χωρών της βόρειας Ευρώπης μάλλον παρά ένα χαμηλότερο φορολογικό βάρος με αντίστοιχα συγκρατημένο το ρόλο του κράτους, όπως συμβαίνει για χώρες όπως η ΗΠΑ, η Ιαπωνία αλλά και σε χώρες της ΕΕ15, όπως η Ιρλανδία και σε μικρότερο βαθμό η Πορτογαλία και η Ισπανία. Το παράδειγμα των βορειοευρωπαϊκών χωρών χρησιμοποιείται συχνά ως επιχείρημα για να υποστηριχθεί η άποψη ότι το φορολογικό βάρος στη χώρα μας δεν είναι υψηλότερο απ' ό,τι θα χρειαζόταν να είναι για να μην αποτελεί πρόσκομμα για την ανάπτυξη και ότι θα μπορούσε να είναι και υψηλότερο χωρίς να δημιουργείται τέτοιου είδους πρόβλημα. Η σύγκριση όμως δεν είναι βάσιμη διότι, συγκριτικά, η χώ-

ρα μας είναι φτωχότερη και η αποτελεσματικότητα στη χρήση των δημόσιων πόρων είναι μικρότερη. Το χαμηλότερο επίπεδο εισοδημάτων μειώνει τη φοροδοτική ικανότητα όχι μόνο σε απόλυτους όρους αλλά και ως ποσοστό επί του εισοδήματος ενώ και η μικρότερη αποτελεσματικότητα στην παραγωγή δημόσιων υπηρεσιών περιορίζει την αξία της αντιπαροχής έναντι των φόρων και καθιστά το βάρος τους επαχθέστερο. Και αν όμως ακόμη υπήρχαν κάποια περιθώρια αύξησης του φορολογικού βάρους χωρίς αυτό να αποβαίνει σε βάρος του αναπτυξιακού δυναμισμού, η δυνατότητα αξιοποίησης τους καθίσταται όλο και περισσότερο περιορισμένη. Η φορολογική πολιτική μας να μην εξακολουθεί να αποφασίζεται από την εθνική μας κυβέρνηση, τα περιθώρια όμως για διαφορισμό σε σχέση με ότι συμβαίνει σε άλλες χώρες-μέλη της ΕΕ στενεύουν συνεχώς. Στα πλαίσια μιας ενιαίας αγοράς ο φορολογικός ανταγωνισμός, ιδιαίτερα από τις νέες χώρες μέλη στην περίπτωση των οποίων είναι και περισσότερο επίφοβος για μας, θα ασκεί πιέσεις σχεδόν πάντοτε προς την κατεύθυνση της μείωσης και όχι της αύξησης των φορολογικών συντελεστών. Ήδη ορισμένες από τις πλουσιότερες ευρωπαϊκές χώρες διαμαρτύρονται για τους πολύ χαμηλούς συντελεστές φορολογίας των κερδών τους οποίους υιοθετούν μερικές από τις νέες χώρες για να προσελκύσουν ξένες επενδύσεις, επηρεασμένες και από το παράδειγμα της Ιρλανδίας.

Υπάρχει βέβαια και η φοροδιαφυγή. Μερικές φορές αυτή θεωρείται ότι αντιστοιχεί σε μια εν δυνάμει πολύ σοβαρή πηγή εσόδων, η οποία θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για την αύξησή τους χωρίς να υπάρχουν άλλες οικονομικές συνέπειες. Αν όμως το κράτος έβρισκε τον τρόπο ή τη βούληση να τη συλλάβει, αυτό θα επηρέαζε αποφασιστικά τα διαθέσιμα εισοδήματα όσων νοικοκυριών φοροδιαφεύγουν καθώς και τα μετά το φόρο κέρδη πολλών επιχειρήσεων. Και αυτό θα είχε συνέπειες όχι μόνο στη δαπάνη και τα οικονομικά κίνητρα αλλά και στα δημόσια έσοδα. Οι οικονομικές προεκτάσεις μιας τέτοιας εξέλιξης είναι τόσο πολυσχιδείς και πολύπλοκες που θα ήταν εξαιρετικά δύσκολο να προδιαγράψει κανείς τον αντίκτυπό της. Ότι η φοροδιαφυγή συνιστά μείζον πρόβλημα για τη δημοσιονομική διαχείριση είναι σαφές. Ότι πρέπει ως κοινωνία να βρούμε τη βούληση να την περιορίσουμε αποφασιστικά είναι περισσότερο από βέβαιο. Ενόψει όμως του σχετικά υψηλού φορολογικού βάρους η ενδεχόμενη άντληση αυξημένων εσόδων λόγω περιορισμού της φοροδιαφυγής πρέπει να συμβαδίσει με άλ-

λες παράλληλες μεταβολές στο φορολογικό σύστημα που θα έχουν ως συνέπεια αυτή να αποβαίνει σε μεγάλο βαθμό ουδέτερη από την άποψη των συνολικών δημοσιονομικών εσόδων, έτσι ώστε να μην αυξηθεί περαιτέρω το βάρος αυτό. Οι οικονομικές ισορροπίες που έχουν προκύψει από τη διαιώνιση της φοροδιαφυγής μπορεί να είναι άνομες αλλά δεν παύουν να έχουν τη σημασία τους και η μετάβαση σε μια άλλη λιγότερο άνομη ισορροπία δεν προσφέρεται ως αδάπανη μέθοδος αύξησης των δημόσιων εσόδων.

Είναι σαφές ότι ο δρόμος για μια βιώσιμη δημοσιονομική διαχείριση περνά μέσα από τη συγκράτηση των δαπανών, κάτι για το οποίο γίνεται πολύς λόγος αλλά λίγα έργα.

Αντίθετα με ότι συμβαίνει στη βόρεια Ευρώπη, όπου το κοινό απαιτεί από το κράτος την παροχή περισσότερων και καλύτερων υπηρεσιών, στη δική μας περίπτωση η έμφαση είναι στις μεταβιβάσεις. Οι αντιδράσεις των πολιτών για την κακή ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών, την ανάγκη για φροντιστήρια επειδή η δημόσια εκπαίδευση είναι ανεπαρκής, τα ράντσα στα νοσοκομεία κλπ., εξαντλούνται κατά μέγα μέρος σε παράπονα και στην έκφραση οργής χωρίς να μετουσιώνονται σε πολιτική δράση. Άλλωστε αν το κοινό απαιτούσε πραγματικά τη βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών οι κυβερνήσεις θα αναγκάζονταν να λάβουν τα ανάλογα μέτρα. Οι απαιτήσεις είναι πολύ εντονότερες και μετουσιώνονται σε πολιτική δράση κυρίως όταν πρόκειται για μεταβιβαστικές πληρωμές. Η ένταση των πιέσεων από την πλευρά των ενδιαφερομένων προς την κατεύθυνση αυτή συνάγεται και από το γεγονός ότι για μακρό χρόνο οι ρυθμοί αύξησης των μεταβιβαστικών πληρωμών – στις διάφορες μορφές τους - ήταν συγκριτικά υψηλοί. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι και το μεγαλύτερο μέρος των προεκλογικών υποσχέσεων αφορά αυτή την κατηγορία δαπανών. Τελευταία σοβαρή έκφραση αυτού του φαινομένου ήταν οι σχεδόν πάνδημες αντιδράσεις στις προ τριετίας προτάσεις για μεταρρύθμιση του κοινωνικοασφαλιστικού συστήματος, που οδήγησαν στην εγκατάλειψή τους.

Ο αριθμός των εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα εξακολουθεί να αυξάνει με σχετικά υψηλούς ρυθμούς με αποτέλεσμα το ποσοστό της συνολικής απασχόλησης που αφορά το δημόσιο να τείνει σε συνεχή αύξηση. Την τελευταία δεκαετία το μείζον τμήμα

των πρόσθετων θέσεων απασχόλησης που δημιουργήθηκαν προήλθε από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα . Οι επιδόσεις του ιδιωτικού τομέα ήταν χαμηλότερες, παρά το γεγονός ότι αυτός συγκεντρώνει το 80% περίπου της συνολικής απασχόλησης και αυτό διότι στον τομέα αυτόν υπήρξε ταχεία η αύξηση της παραγωγικότητας. Η αύξηση του αριθμού των απασχολουμένων μαζί και με το γεγονός ότι, σε αυξανόμενο βαθμό, η σχέση εργασίας λαμβάνει τη μορφή της μόνιμης δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας, οδηγεί σε παράλληλη αύξηση των δημόσιων δαπανών για μισθοδοσία και αποτελεί έναν από τους σοβαρούς λόγους για αύξηση των δημόσιων δαπανών.

7. Δημοσιονομική πολιτική και έλεγχος δαπανών

7.1. Μια σύντομη ιστορική αναδρομή

Μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο ο κόσμος και ιδιαίτερα η Ευρώπη και η βόρεια Αμερική γνώρισαν μια μακροχρόνια περίοδο συνεχούς οικονομικής μεγέθυνσης. Οι χώρες του ΟΟΣΑ είχαν, για την περίοδο 1960-73, ένα μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ περίπου 5%. Έτσι στην περίοδο αυτή το ΑΕΠ αυξήθηκε πολύ γρήγορα και το 1973 ήταν διπλάσιο σε σχέση με το 1960. Η αύξηση του ΑΕΠ ήταν ακόμη πιο ισχυρή την περίοδο αμέσως μετά τον πόλεμο και χονδρικές εκτιμήσεις δείχνουν ότι στα μέσα της δεκαετίας του 1970 το ΑΕΠ ήταν περίπου τέσσερις φορές μεγαλύτερο από ότι στα τέλη της δεκαετίας του 1940.

Η οικονομική αυτή άνθηση προκάλεσε και χρηματοδότησε μια τεράστια αύξηση των δημόσιων δαπανών. Οι συνολικές κυβερνητικές δαπάνες στις χώρες του ΟΟΣΑ ήταν περί το 28% του ΑΕΠ το 1960 για να αυξηθούν στο 39% το 1980. Στις χώρες της Ευρώπης η αύξηση αυτή ήταν ακόμη μεγαλύτερη φτάνοντας περίπου το 50% το 1980 και παρέμεινε σε αυτό το επίπεδο μέχρι το 1990. Από τότε αρχίζει μια μικρή αποκλιμάκωση για να φτάσει το 2000 στο 39% για τον ΟΟΣΑ και στο 47% στην Ευρώπη. Έτσι, την εποχή αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνεται ο Νόμος του Wagner, που υποστηρίζει ότι όσο πιο πλούσια γίνεται μια κοινωνία τόσο περισσότερα ξοδεύει για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Με απλά λόγια, με την αύξηση του εισοδήματος οι πολίτες ζητούν καλύτερους δρόμους, περισσότερους δασκάλους, περισσότερη και καλύτερη υγεία, κ.ο.κ.

Σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο πάνω από το μισό της αύξησης των δαπανών διοχετεύτηκε για δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας και μεταβιβαστικές πληρωμές και οι δαπάνες αυτές δεν είναι εύκολο να περικοπούν σε περιόδους στασιμότητας και δημοσιονομικής στενότητας. Είναι αξιοσημείωτο ότι οι δαπάνες δεν αυξάναν μόνο σε περιόδους οικονομικής ανόδου και όταν υπήρχαν άφθονοι πόροι, αλλά και σε περιόδους επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας επειδή οι κυβερνήσεις θεωρούσαν ότι μπορούσαν να αντισταθμίσουν την ύφεση με αυξημένες κυβερνητικές δαπάνες.

Πίνακας 12

Συνολικές κυβερνητικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ σε χώρες του ΟΟΣΑ

Χώρα	1960	1970	1980	1990	2000
Αυστραλία	21,2	25,5	34,0	36,2	35,6
Αυστρία	35,7	39,2	48,9	53,1	52,3
Βέλγιο	34,5	36,5	50,7	53,4	49,4
Καναδάς	28,6	35,7	40,5	48,8	41,0
Δανία	24,8	40,2	56,2	57,0	54,9
Φιλανδία	26,6	31,3	36,6	48,6	49,1
Γαλλία	34,6	38,9	46,1	50,7	52,5
Γερμανία	32,4	38,6	48,3	44,5	45,7
Ελλάδα	17,4	22,4	30,5	50,2	49,9
Ισλανδία	28,2	29,6	32,2	42,4	43,2
Ιρλανδία	28,0	39,6	50,8	43,3	32,1
Ιταλία	30,1	34,2	41,9	54,4	46,9
Ιαπωνία	17,5	19,3	32,6	31,7	38,2
Λουξεμβούργο	30,5	33,1	54,8	43,2	38,5
Ολλανδία	33,7	46,0	57,5	54,8	45,3
Νέα Ζηλανδία	27,7	34,4	47,0	53,3	40,2
Νορβηγία	29,9	41,0	48,3	52,8	43,4
Πορτογαλία	17,0	21,6	25,9	42,1	45,2
Ισπανία	13,7	22,2	32,9	43,4	40,0
Σουηδία	31,0	43,7	61,6	60,7	57,3
Ηνωμένο Βασίλειο	32,2	39,2	44,9	42,2	37,0
ΗΠΑ	28,4	32,5	33,7	36,6	33,7
Ευρωζώνη				48,7	47,1
Μέσος όρος ΟΟΣΑ	27,0	33,3	42,8	40,1	39,0

Πηγή: OECD Economic Outlook; OECD Historical Statistics

Στο μεγαλύτερο μέρος της περιόδου αυτής οι κυβερνήσεις ελάχιστα τηρούσαν τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Βασικός στόχος της δημοσιονομικής πολιτικής ήταν η αύξηση του ΑΕΠ, ο χαμηλός πληθωρισμός και η χαμηλή ανεργία. Η ύπαρξη ελλειμμάτων δεν θεωρείτο ως κακό για την οικονομία. Ταυτόχρονα, με τη

συνεχή αύξηση του ΑΕΠ, το δημόσιο χρέος δεν αύξανε ως ποσοστό του ΑΕΠ και σε πολλές χώρες μειωνόταν.

Είναι ακόμη ενδιαφέρον το γεγονός ότι, σε όλη την περίοδο, από το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου μέχρι και τις αρχές του 1970, τη δεύτερη δηλαδή πετρελαϊκή κρίση, η δημοσιονομική πολιτική δεν φαίνεται να εκτόπιζε τον ιδιωτικό τομέα. Μπορεί στην περίοδο 1963-1970 η απασχόληση στο δημόσιο να αύξανε 2,7% ετησίως, αλλά και η απασχόληση στη βιομηχανία αύξανε κατά 1,4% ετησίως. Η ανεργία ήταν χαμηλή, περίπου 3,2% και η αύξηση της παραγωγικότητας μεγάλη, με το ΑΕΠ ανά εργαζόμενο να αυξάνει κατά 3,8% ετησίως. Ο πληθωρισμός ήταν σχετικά χαμηλός, περί το 4%, αλλά τα πραγματικά επιτόκια δεν ξεπερνούσαν το 2%.

Όλα αυτά όμως, η χρυσή εποχή της μεταπολεμικής ανάπτυξης, τελείωσαν με την πετρελαϊκή κρίση του 1973. Η αύξηση του ΑΕΠ μειώθηκε στο 2,8% ετησίως για την περίοδο 1973-1980, η ανεργία ξεπέρασε το 5%, ο πληθωρισμός έφτασε το 10% και τα ελλείμματα έφτασαν το 2,5%. Οι κυβερνήσεις για να αντιμετωπίσουν την επιβράδυνση συνέχιζαν την επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, αλλά αυτή δεν ήταν πλέον αποτελεσματική όπως πριν. Η στασιμότητα στην οικονομική δραστηριότητα πήγαινε πλέον χέρι-χέρι με τον υψηλό πληθωρισμό. Η παλιά συνταγή της αντιμετώπισης της ύφεσης με επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν απέδιδε. Η αλλαγή πορείας στην οικονομική πολιτική δεν ήταν εύκολη και τα δημοσιονομικά ελλείμματα αύξαναν.

7.2. Οι εξελίξεις στην Ελλάδα

Η Ελλάδα δεν αποτέλεσε εξαίρεση. Η δημοσιονομική πολιτική χρησιμοποιήθηκε κατ'εξοχή ως εργαλείο αντι-κυκλικής πολιτικής στη δεκαετία του 1970 και 1980. Από τον πίνακα είναι φανερό ότι οι δαπάνες αυξήθηκαν δραματικά την εικοσαετία 1970-1990. Τα έσοδα αυξήθηκαν πολύ λιγότερο, λόγω και της ύφεσης, με αποτέλεσμα τα ελλείμματα να φτάσουν το 15% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος να ξεπεράσει το 100% του ΑΕΠ. Οι συνέπειες της δημοσιονομικής επιδείνωσης έγιναν πολύ εμφανείς στην ελληνική οικονομία. Ο μέσος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ μόλις ξεπερνούσε το 1% ετησίως τη δεκαετία του 1980 και ο πληθωρισμός δεν έπεσε εκείνη την περίοδο κάτω από το

15%. Η χώρα ήταν παγιδευμένη στο φαύλο κύκλο της στασιμότητας και της επιδείνωσης των δημοσιονομικών μεγεθών και του υψηλού πληθωρισμού.

Η πορεία της οικονομίας άλλαξε τη δεκαετία του 1990, όταν αποφασίστηκε ότι η χώρα έπρεπε να γίνει μέλος της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και άλλαξε την οικονομική της πολιτική. Χρειάστηκε μια παρατεταμένη περίοδος δημοσιονομικής προσαρμογής, η οποία σε συνδυασμό με τη νομισματική πολιτική μπόρεσαν να οδηγήσουν την οικονομία σε τροχιά ανάκαμψης, μείωσης του πληθωρισμού και μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η δεκαετία του 1990, είναι μια αξιοσημείωτη περίοδος προσαρμογής που είχε ως αποτέλεσμα την ένταξη της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

Η δημοσιονομική όμως προσαρμογή έγινε κυρίως μέσα από την αύξηση των εσόδων, αν και οι ανώτατοι φορολογικοί συντελεστές στη φορολογία εισοδήματος, φυσικών και νομικών προσώπων, μειώθηκαν. Παρά τη σημαντική όμως πρόοδο η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας όμως παραμένει εύθραυστη. Η χώρα συνεχίζει να έχει ελλείμματα, το χρέος είναι πάνω από το 100% του ΑΕΠ και οι προοπτικές για σημαντική μείωση του χρέους μάλλον δυσμενείς. Επιπλέον, οι ανάγκες για τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων που θα προκύψουν στην κοινωνική ασφάλιση τα επόμενα χρόνια θα είναι αυξημένες. Γι' αυτό αν θέλουμε να διατηρηθούν τα δημόσια οικονομικά σε βιώσιμα επίπεδα είναι απαραίτητο να γίνει, τα επόμενα χρόνια, μια σημαντική αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους. Αυτό σημαίνει ότι τα ελλείμματα πρέπει να μετατραπούν σε πλεονάσματα και αυτό δεν μπορεί να γίνει πλέον από την πλευρά των εσόδων. Η μέση δημοσιονομική επιβάρυνση στη χώρα μας είναι κοντά στο μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω. Υποστηρίζεται μάλιστα η άποψη ότι ίσως είναι πλέον ανάγκη να μειωθεί το φορολογικό βάρος ατόμων και επιχειρήσεων, ενόψει και του έντονου φορολογικού ανταγωνισμού που αναπτύσσεται ιδιαίτερα από τις νέες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Γι' αυτό η δημοσιονομική προσαρμογή δεν μπορεί παρά να στηριχτεί στις δαπάνες.

Με δεδομένες τις σημαντικές ανάγκες για υποδομές και κοινωνικές υπηρεσίες η σημαντική μείωση των δημόσιων δαπανών τα επόμενα χρόνια δεν θα είναι εύκολη. Γι αυτό

είναι ανάγκη να δούμε πλέον συστηματικά πως μπορούν να αξιοποιηθούν πιο αποτελεσματικά οι πόροι που διατίθενται και πως μπορούν να βρεθούν νέα σχήματα χρηματοδότησης δημόσιων έργων για υποδομές και υπηρεσίες. Ενώ τα τελευταία είκοσι χρόνια όλες οι κυβερνήσεις έχουν διακηρύξει τη διάθεση για φορολογική μεταρρύθμιση, κάτι ανάλογο δεν έχει ειπωθεί για τις δαπάνες. Μέχρι τώρα, εκτός από γενικούς αφορισμούς για περιορισμό της σπατάλης, δεν έχει γίνει καμιά ουσιαστική προσπάθεια για μεταρρύθμιση στον τρόπο σύνταξης του προϋπολογισμού, για την εκτέλεσή του και για αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των δημόσιων δαπανών.

Στις επόμενες σελίδες θα προσπαθήσουμε να περιγράψουμε πολύ συνοπτικά μερικές βασικές αρχές που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για μια ουσιαστική μεταρρύθμιση στο χώρο των δημόσιων δαπανών. Το θέμα είναι ιδιαίτερα σημαντικό αν λάβουμε υπόψη ότι όλοι πλέον οι διεθνείς οργανισμοί εξετάζουν τη διεθνή εμπειρία γύρω από το θέμα και αναπτύσσουν συνεχώς νέα προγράμματα τόσο για τις αναπτυσσόμενες όσο και τις ανεπτυγμένες χώρες.¹

7.3. Βασικές αρχές σωστής διαχείρισης των δημόσιων δαπανών

Πολύ συνοπτικά οι βασικές αρχές που έχουν υιοθετήσει οι χώρες του ΟΟΣΑ για σωστή διαχείριση των δημόσιων δαπανών είναι:

1. Διαφάνεια, δηλαδή ανοιχτές διαδικασίες στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, συστηματικές και περιοδικές εκθέσεις για τα αποτελέσματα και αξιολόγηση για το πόσο ικανοποιούνται οι στόχοι που έχουν τεθεί.
2. Λογοδοσία, δράσεις, αποφάσεις, διαδικασίες για λήψη αποφάσεων είναι όλα ανοιχτά σε έλεγχο, από το Κοινοβούλιο, τους αρμόδιους ελεγκτές και την κοινωνία των πολιτών.
3. Δυνατότητα ανταπόκρισης του προϋπολογισμού στις μεταβαλλόμενες εγχώριες και διεθνείς συνθήκες με ευελιξία τόσο στην προσαρμογή στόχων όσο και εσωτερικών μεταβολών σε κατηγορίες δαπανών.
4. Δυνατότητα πρόβλεψης μελλοντικών προβλημάτων και διαμόρφωσης πολιτικών για την αντιμετώπιση των διαβλεπόμενων αλλαγών.

¹ Για το πόσο σημαντικό θεωρείται το θέμα ίσως αρκεί να αναφέρουμε ότι εδώ και τέσσερα χρόνια ο ΟΟΣΑ εκδίδει σε τριμηνιαία βάση ειδικό περιοδικό για το θέμα το OECD Budgeting Journal.

5. Κανόνας δικαίου και ακεραιότητας, δηλαδή αμερόληπτη εφαρμογή όλων των νόμων, κανονισμών και άλλων κανόνων, ώστε να γίνουν μέρος της κουλτούρας του δημόσιου τομέα και να στηρίζουν συμπεριφορές που προωθούν την αποτελεσματικότητα και καταπολεμούν τη διαφθορά.

Οι αρχές αυτές είναι αρκετά γενικές και αποδεκτές από όλους. Στην πράξη όμως απαιτείται να υπάρχουν αποτελεσματικοί διοικητικοί μηχανισμοί, στελεχωμένοι με κατάλληλα εκπαιδευμένα στελέχη και με κίνητρα που αμείβουν τους καλούς και τιμωρούν τους αναποτελεσματικούς. Πέρα όμως από τους διοικητικούς μηχανισμούς σημαντικό ρόλο στην τήρηση των πιο πάνω αρχών παίζει και η καλή λειτουργία του Κοινοβουλίου, των αρμόδιων επιτροπών του και φυσικά η λειτουργία της κυβέρνησης και της δικαστικής εξουσίας.

Στη χώρα μας η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι η κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού επηρεάζεται καταλυτικά από την εκάστοτε κυβέρνηση και ιδιαίτερα το Υπουργείο Οικονομικών. Η ευελιξία των υπουργείων και άλλων οργανισμών του δημοσίου, τόσο στη σύνταξη όσο και στην εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι πολύ περιορισμένη. Επιπλέον, η ελεγκτική διαδικασία περιορίζεται κυρίως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο εξετάζει όμως κυρίως τη νομιμότητα και πολύ λίγο ή σχεδόν καθόλου τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα των δαπανών. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι ενώ για το φορολογικό σύστημα έχουν γίνει πολλές μελέτες για την αποτελεσματικότητά του, για τη πόσο δίκαιη είναι η κατανομή των φορολογικών βαρών, κλπ, για τις δαπάνες δεν έχει εκδηλωθεί παρόμοιο ενδιαφέρον. Επειδή όμως το πρόβλημα των δαπανών αποκτά όλο και μεγαλύτερο ενδιαφέρον γι' αυτό και είναι απαραίτητο να το δούμε όχι μόνο σε ετήσια, αλλά σε μια πιο μεσοπρόθεσμη προοπτική.

7.4. Προϋπολογισμός σε μεσο-μακροπρόθεσμο πλαίσιο

Ο προϋπολογισμός, εξ ορισμού, ασχολείται με το μέλλον. Ο προϋπολογισμός όμως με το να καταρτίζεται σε ετήσια βάση συχνά αγνοεί τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη διάσταση των οικονομικών εξελίξεων και προοπτικών. Γι' αυτό και πολλές χώρες έχουν υιοθετήσει κάποια μορφή πολυετούς πλαισίου προϋπολογισμού, για να αντιμε-

τωπίσουν τις αδυναμίες που έχει ο ετήσιος προϋπολογισμός. Αν και τα πλαίσια αυτά δεν είναι δεσμευτικά από νομική πλευρά, αυτά παρέχουν κατευθύνσεις ή και στόχους τόσο για τα έσοδα όσο και για τις δαπάνες για μια περίοδο που είναι από τρία μέχρι πέντε χρόνια. Επιδίωξη αυτών των προγραμμάτων, τα οποία δημοσιοποιούνται, είναι να τεθεί η κυβέρνηση κάτω από πρόσθετη πίεση από τους πολίτες και κυρίως τις χρηματοπιστωτικές αγορές για να τηρηθούν οι στόχοι.

7.4.1 Μεσοπρόθεσμη προοπτική

Η κατάρτιση μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων γίνεται, όπως είναι φυσικό, κάτω από αρκετούς περιορισμούς και οι περισσότερες χώρες έχουν προσπαθήσει να ξεπεράσουν μερικές βασικές δυσκολίες, όπως:

- 1. Η τάση για υπερεκτίμηση των μελλοντικών ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ.*
- 2. Το κίνητρο που δημιουργείται από τα διάφορα υπουργεία και άλλους φορείς να θεωρούν τους στόχους ως ποσά που τα δικαιούνται ό,τι και να γίνει.*
- 3. Το πως να τίθενται οι στόχοι σε σταθερές μάλλον παρά σε ονομαστικές τιμές, ώστε όταν ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ή ο πληθωρισμός αλλάζουν να γίνονται αυτόματα οι ανάλογες προσαρμογές.*

Το ξεπέρασμα αυτών των δυσκολιών κάνει τα προγράμματα πιο αξιόπιστα και παρέχουν έτσι στους πολίτες, το Κοινοβούλιο και τον ιδιωτικό τομέα, μια πιο αξιόπιστη εικόνα σχετικά με τις δημοσιονομικές προοπτικές της οικονομίας και τις επιπτώσεις που θα έχουν στο μέλλον τρέχουσες αποφάσεις.

Στην Ελλάδα δεν έχουμε μέχρι τώρα επίσημη υιοθέτηση τέτοιων προγραμμάτων. Είναι αλήθεια όμως ότι τέτοια προγράμματα συντάσσονται, αλλά μόνο ως υποχρέωση της χώρας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης προβλέπει την υποχρέωση για όλες τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να υποβάλλουν κάθε χρόνο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πρόγραμμα. Για το θέμα αυτό υπάρχει ο κανονισμός 1466/97 διευκρινίζει τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται για την εφαρμογή

της εποπτείας του Συμφώνου, όπως προβλέπεται από το άρθρο 99 της Συνθήκης. Με βάση τον κανονισμό αυτό, τα κράτη-μέλη καλούνται να υποβάλλουν Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ), το οποίο επικαιροποιείται κάθε χρόνο και περιέχει τους μεσοπρόθεσμους στόχους για τη δημοσιονομική θέση της χώρας. Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει φυσικά τις υποθέσεις για αύξηση ΑΕΠ και άλλα μακροοικονομικά μεγέθη, καθώς και τα μέτρα πολιτικής που έχει πάρει ή προτίθεται να πάρει η κυβέρνηση για την επίτευξη των στόχων αυτών.² Η διάρκεια του προγράμματος δεν μπορεί να είναι μικρότερη των τριών ετών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξετάζει τα προγράμματα, τα αξιολογεί και υποβάλλει στο Συμβούλιο ECOFIN σχέδιο πρότασης, με βάση το οποίο το Συμβούλιο εκδίδει γνώμη για το πρόγραμμα κάθε χώρας.

Το Συμβούλιο είναι δυνατό, αν το κρίνει αναγκαίο, να εκδώσει σύσταση. Η σύσταση μπορεί να πάρει διάφορες μορφές. Πρώτο, σύσταση για προσαρμογές στο πρόγραμμα αν αυτό θεωρηθεί ελλιπές. Δεύτερο, σύσταση, μετά την έγκριση του προγράμματος αν κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του παρατηρηθούν σημαντικές αποκλίσεις από τους στόχους. Με τον όρο σημαντική απόκλιση έχει συμφωνηθεί να εννοείται διαφορά από τους στόχους όχι μεγαλύτερη από το 0,5% του ΑΕΠ. Αν η απόκλιση είναι μεγαλύτερη από το 0,5% αλλά εξηγείται από έκτακτα γεγονότα που επιβάρυναν τον προϋπολογισμό, ή από μικρότερη αύξηση του ΑΕΠ, τότε δεν θεωρείται ότι υπάρχει σημαντική απόκλιση. Σε περίπτωση που η απόκλιση είναι σημαντική η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταθέτει πρόταση για σύσταση (έγκαιρη προειδοποίηση) σύμφωνα με το άρθρο 103.4 της Συνθήκης και το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία μπορεί να καλέσει το κράτος-μέλος να πάρει μέτρα για να διορθώσει τις αποκλίσεις και να αποφύγει τη δημιουργία υπερβολικού ελλείμματος. Αν το κράτος-μέλος δεν πάρει μέτρα για να μειώσει το έλλειμμα κάτω από το 3%, τότε με βάση τη Συνθήκη μπορεί να επιβληθούν και κυρώσεις.

² Για διευκρινιστικούς λόγους αναφέρεται ότι οι χώρες-μέλη της Ευρωζώνης υποβάλλουν Προγράμματα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ενώ οι εκτός Ευρωζώνης χώρες υποβάλλουν Προγράμματα Σύγκλισης. Για τις λεπτομέρειες που αφορούν την κατάρτιση και υποβολή των ΠΣΑ βλέπε, European Economy, No 3/2002, Extract, Opinion on the content and format of stability and convergence programmes (2001 code of conduct).

Παρόλα αυτά, μέχρι τώρα τουλάχιστον, οι ελληνικές κυβερνήσεις δεν έφεραν κανένα Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης στη Βουλή, όχι μόνο για έγκριση αλλά ούτε για συζήτηση. Ελάχιστες φορές, και μετά την υποβολή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το Πρόγραμμα παρουσιάστηκε από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών στην αρμόδια για τα οικονομικά Επιτροπή της Βουλής, κυρίως όμως για ενημέρωση παρά για ουσιαστική εξέταση. Γίνεται έτσι φανερό ότι στο θέμα του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού της δημοσιονομικής μας πολιτικής πρέπει να γίνουν σημαντικές αλλαγές, με βασική επιδίωξη να αποκτήσει και θεσμικά τυπικό χαρακτήρα μια τέτοια διαδικασία.

Μια τέτοια διαδικασία θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εξυπηρετεί και τα πολιτικά κόμματα αφού με ένα μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό θα μπορούσε η κυβέρνηση να προγραμματίσει και την υλοποίηση των προεκλογικών της υποσχέσεων σε περίοδο μιας τετραετίας. Ίσως ένας τέτοιος σχεδιασμός να μείωνε τις πιέσεις από ομάδες του πληθυσμού, συνδικάτα ή και ψηφοφόρους προς τη κυβέρνηση για την άμεση υλοποίηση των υπεσχημένων. Μια πρώτη προσέγγιση στο θέμα θα ήταν να συμφωνηθεί ότι το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης πριν υποβληθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα συζητείται και θα εγκρίνεται από την αρμόδια για τα οικονομικά Επιτροπή της Βουλής.

7.4.2 Μακροπρόθεσμος σχεδιασμός

Όπως αναφέραμε πιο πάνω το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής έχει αρχίσει να εφαρμόζεται από αρκετές χώρες, το μακροπρόθεσμο πλαίσιο δεν είναι εξίσου διαδεδομένο. Ενώ οι στόχοι ενός μεσοπρόθεσμου προγράμματος έχουν λειτουργική σημασία, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι μπορεί να έχουν μόνο στρατηγικό χαρακτήρα. Ο βασικότερος στόχος ενός μακροπρόθεσμου σχεδίου είναι να εντοπίσει έγκαιρα πιθανές αποκλίσεις στις τάσεις των δαπανών και με τον τρόπο αυτό να αποτραπούν δυσμενείς εξελίξεις. Με απλά λόγια ένα μακροχρόνιο πλαίσιο έχει ως στόχο τη διασφάλιση της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Το πλαίσιο αυτό χρησιμοποιείται ήδη από πολλές χώρες για τη μελέτη των δημογραφικών εξελίξεων και των επιπτώσεων που αυτές έχουν στις μελλοντικές δαπάνες για υγεία και συντάξεις.

Στη χώρα μας που το πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού αναμένεται να έχει δραματικές επιπτώσεις τα επόμενα είκοσι χρόνια θα ήταν χρήσιμο αν γινόταν μια συζήτηση στο Κοινοβούλιο για τις επιπτώσεις που θα έχει η γήρανση στα δημόσια οικονομικά. Κάτι τέτοιο όμως θα πυροδοτούσε αμέσως τις αντιδράσεις συνδικάτων και άλλων για την απειλή ανατροπής του σημερινού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Το θέμα όμως είναι υπαρκτό και κάποτε πρέπει να δούμε τις συνέπειες του. Αν ο διάλογος όμως δεν ξεκινήσει από τη Βουλή και δεν τεθούν τα προβλήματα που υπάρχουν, πως θα βρεθεί κάποτε λύση γι' αυτά;

7.5. Προϋπολογισμός και στόχοι

Ένα βασικό στοιχείο που χαρακτηρίζει τους προϋπολογισμούς των περισσότερων χωρών είναι ότι καταρτίζονται και εκτελούνται με έμφαση στα ποσά που διατίθενται για κάθε δραστηριότητα, δηλαδή στις εισροές και ελάχιστη έμφαση στα αποτελέσματα. Η προσέγγιση όμως αυτή θεωρείται από πολλούς ως ανεπαρκής πλέον και γι' αυτό σε αρκετές χώρες έχουν αρχίσει να δίνουν έμφαση στα αποτελέσματα. Το να δίνεται έμφαση μόνο στο πόσοι πόροι διατίθενται σε ένα υπουργείο ή σε ένα άλλο δημόσιο φορέα δεν διασφαλίζει και την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων αυτών. Το ίδιο ισχύει φυσικά και με την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Το να διαπιστώσεις ότι στο τέλος του έτους τα ποσά που είχαν προϋπολογιστεί απορροφήθηκαν, τηρώντας τις νόμιμες διαδικασίες, δεν μας δίνει καμιά πληροφορία για το αν χρησιμοποιήθηκαν με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Γι' αυτό και είναι πλέον απαραίτητο, αν θέλουμε να εξετάσουμε το κατά πόσο τα χρήματα του φορολογούμενου «πιάνουν τόπο», να αρχίσουμε να δίνουμε έμφαση και στα αποτελέσματα, στο προϊόν δηλαδή που παράγεται από τις δαπάνες αυτές.

Μια στροφή όμως από την έμφαση στις εισροές στα αποτελέσματα προϋποθέτει και σημαντικές αλλαγές στις διαδικασίες που αφορούν τη λειτουργία της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα. Και αυτό γιατί ο τρόπος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού καθώς και η αξιολόγηση του απαιτούν ένα διαφορετικό λογιστικό σύστημα, περισσότερες πληροφορίες για τα κόστη και την πορεία εκτέλεσης των έργων και τα αποτελέσματα τους. Με απλά λόγια απαιτείται ένα είδος μεσοπρόθεσμου προγράμματος, που περιλαμβάνει όχι μόνο τους πόρους που διατίθενται, αλλά

και συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν. Για την αξιολόγηση όμως των αποτελεσμάτων απαιτείται και ένας μηχανισμός που θα μπορεί στο τέλος της χρήσης να εξετάζει κατά πόσο οι στόχοι επιτεύχθηκαν. Και επειδή πολλές φορές ένα έργο δεν μπορεί να επιτευχθεί σε ένα μόνο ημερολογιακό έτος, για το οποίο συνήθως συντάσσεται ο προϋπολογισμός, γι' αυτό και είναι απαραίτητο το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο που αναφέραμε πιο πάνω.

Πολλοί στόχοι δεν είναι θέματα ενός μόνο υπουργείου ή υπηρεσίας, αλλά απαιτούν τη συνεργασία και το συντονισμό των δράσεων περισσότερων του ενός φορέων, πράγμα όχι εύκολο, ιδιαίτερα σε χώρες όπως η δική μας. Επιπλέον, για την αξιοπιστία των αξιολογήσεων των προγραμμάτων του προϋπολογισμού είναι απαραίτητο να υπάρχουν ανεξάρτητα και αξιόπιστα ελεγκτικά όργανα που δεν θα περιορίζονται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας αλλά θα προχωρούν στην ουσιαστική αξιολόγηση των δαπανών. Τέλος, ένα σημαντικό στοιχείο χωρίς το οποίο μια τέτοια αλλαγή δεν είναι δυνατή είναι η αλλαγή του συστήματος δημόσιου λογιστικού. Και αυτό γιατί το λογιστικό σύστημα είναι εκείνο που θα επιτρέψει να μετατραπούν οι στόχοι της πολιτικής που αναγράφονται στον προϋπολογισμό σε ποσοτικά οικονομικά μεγέθη.

Μερικές βασικές προϋποθέσεις για να επιτευχθεί η αλλαγή από τη σύνταξη, εκτέλεση και αξιολόγηση του προϋπολογισμού με βάση τους επιδιωκόμενους στόχους είναι οι εξής:

- 1. Η αλλαγή της καταγραφής των κρατικών δαπανών από ταμειακή βάση σε δημοσιονομική βάση (accrual basis). Αυτό είναι κάτι που έχει ήδη ξεκινήσει με βάση το σύστημα που ακολουθεί η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία (Eurostat). Αν και η χώρα μας είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει τα δημοσιονομικά μας στοιχεία σε αυτή τη βάση, ο προϋπολογισμός, όπως υποβάλλεται στη Βουλή, εξακολουθεί να συντάσσεται σε ταμειακή βάση, δηλαδή με βάση τις τρέχουσες δαπάνες και τα τρέχοντα έσοδα. Είναι αλήθεια ότι στον προϋπολογισμό περιλαμβάνονται και πίνακες σε δημοσιονομική βάση, αλλά η βασική ανάλυση γίνεται σε ταμειακή βάση.*

2. *Τα υπουργεία και οι λοιποί δημόσιοι φορείς πρέπει να συντάσσουν όχι μόνο ετήσιους προϋπολογισμούς αλλά και απολογισμούς και ισολογισμούς και να τους δημοσιοποιούν. Στη χώρα μας, αυτό γίνεται από τα υπουργεία και την κεντρική κυβέρνηση, αλλά και αυτό γίνεται τελείως γραφειοκρατικά και ένα χρόνο μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Αν μάλιστα πάμε σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες, (Νομαρχίες, δήμους, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, κ.ά.) παρατηρούμε ότι εκεί δεν υπάρχουν ετήσιοι ισολογισμοί, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει μια σαφής και ξεκάθαρη εικόνα για το τι ακριβώς συμβαίνει.*
3. *Με τη δημοσίευση των στοιχείων αυτών σε τακτή βάση και με ενιαίο λογιστικό σχέδιο, γίνεται δυνατή η σύγκριση αποτελεσμάτων με τους στόχους και κατά πόσο οι επίτευξη των στόχων γίνεται με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Το τελευταίο φυσικά δεν είναι εύκολο, αλλά μπορεί τουλάχιστο για μια κατηγορία αγαθών και υπηρεσιών, που είναι κοινές σε όλους τους φορείς, να γίνονται συγκρίσεις μεταξύ φορέων.³*
4. *Τέλος, βασικό στοιχείο είναι ο έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.*

Οι πιο πάνω αλλαγές συνεπάγονται και δραστικές αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και φορέων του δημοσίου αφού ουσιαστικά τους μετατρέπει από φορείς δαπάνης και απλής διαχείρισης σε υπεύθυνους “managers”. Το να υποστηρίξει κανείς ότι τέτοια συστήματα θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην ελληνική δημόσια διοίκηση είναι μάλλον ουτοπικό, τουλάχιστο για το εγγύς μέλλον. Θα ήταν όμως δυνατό τέτοια συστήματα να εφαρμοστούν στην τοπική αυτοδιοίκηση και στα ΝΠΔΔ, ξεκινώντας πιλοτικά από ορισμένους τέτοιους φορείς. Θα μπορούσε δηλαδή να θεσμοθετηθεί ότι όλοι οι δήμοι της χώρας, όλα τα νοσοκομεία και οι λοιποί δημόσιοι οργανισμοί θα είναι υποχρεωμένοι να συντάσσουν ισολογισμό κάθε χρόνο και να το δημοσιοποιούν. Αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας θα ήταν φυσικά και ο έλεγχος από ανεξάρτητους ελεγκτές του δημοσίου ή από εγκεκριμένους ιδιώτες ελεγκτές. Με έναν τέτοιο τρόπο θα είχαμε μια ακριβέστερη εικόνα για το τι ακριβώς

³ Χαρακτηριστικά παραδείγματα σύγκρισης θα μπορούσαν να είναι το κόστος αποκομιδής απορριμμάτων, το κόστος ανά ασθενή στα νοσοκομεία, κ.ά.

συμβαίνει με τη διαχείριση των δημόσιων πόρων και μεγαλύτερη λογοδοσία από τους φορείς.

7.6. Κάποια συμπεράσματα

Από όσα αναφέρθηκαν πιο πάνω γίνεται σαφές ότι είναι πλέον καιρός να εισαχθούν και στον τόπο μας θεσμοί που προάγουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία που οφείλουν να έχουν όλοι οι εκλεγμένοι ή διορισμένοι από την πολιτική ηγεσία διοικητές και διευθυντές. Η εισαγωγή μιας τέτοιας προσέγγισης συνεπάγεται ότι ο κάθε υπεύθυνος, υπουργός, νομάρχης, δήμαρχος, διοικητής ενός οργανισμού και ο κάθε άλλος αρμόδιος, θα κρίνεται από το αποτέλεσμα της δράσης του, αφού ληφθούν υπόψη όλα τα στοιχεία κόστους και οι περιορισμοί που του επιβάλλονται. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει φυσικά να του δοθεί η δυνατότητα για πιο ευέλικτη και υπεύθυνη διαχείριση των πόρων που τους διατίθενται.

Μια νέα προσέγγιση που θα δίνει έμφαση όχι μόνο στο πόσο διατίθεται σε κάθε δραστηριότητα αλλά και στα αποτελέσματα δεν σημαίνει ότι δεν παρακολουθείται πλέον η εκτέλεση του προϋπολογισμού σε ταμειακή βάση. Το αντίθετο μάλιστα αυτό θα επιβληθεί ακόμη περισσότερο και θα προαχθεί ακόμη περισσότερο η διαφάνεια και η λογοδοσία. Η πιλοτική εφαρμογή μιας τέτοιας προσέγγισης θα μπορούσε να ξεκινήσει πιλοτικά και να επεκταθεί σταδιακά στην τοπική αυτοδιοίκηση, τους μεγάλους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, τα νοσοκομεία και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Σίγουρα κάτι τέτοιο θα προκαλέσει αντιδράσεις από πολλούς που θα δουν ότι θα πρέπει να είναι πιο αποτελεσματικοί, πιο υπεύθυνοι και να λογοδοτούν πιο συστηματικά για τις πράξεις τους. Πέρα όμως από την οικονομική διάσταση των αλλαγών αυτών υπάρχει και η σημαντική διάσταση που πρέπει να χαρακτηρίζει κάθε δημοκρατική κοινωνία, εκείνη της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Είναι καιρός η διαχείριση των πόρων του κοινωνικού συνόλου να γίνει πιο δημοκρατική.

8. Οι δημοσιονομικές προοπτικές και κίνδυνοι του 2005 και οι μακροπρόθεσμες προκλήσεις της οικονομικής πολιτικής

Η βασική πορεία της ελληνικής οικονομίας επηρεάστηκε σημαντικά από τις εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας. Παρά τα εναπομένοντα προβλήματα, τα τελευταία δέκα χρόνια η ελληνική οικονομία σημείωσε σημαντική πρόοδο. Κατόρθωσε να γίνει μέλος της Ευρωζώνης, ικανοποιώντας τα πέντε κριτήρια σύγκλισης της Συνθήκης μετά από μία εικοσαετία (1974-1994) αποκλίσεων, ενώ ταυτόχρονα πέτυχε υψηλούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης της τάξης του 4%. Παράλληλα, υλοποιήθηκε μία σειρά μεγάλων έργων που συνέβαλε στη βελτίωση των υποδομών της χώρας. Επίσης, η υλοποίηση υψηλής ποιότητας ολυμπιακών υποδομών και η επιτυχής διεξαγωγή των ολυμπιακών αγώνων αποτέλεσε μια μείζονα εθνική επένδυση και διαφήμιση της Ελλάδος και της ικανότητας των ανθρώπων της να φέρουν σε πέρας ένα πολύπλοκο, οργανωτικά και κατασκευαστικά, έργο προς όφελος κυρίως δικό της αλλά και όλης της ανθρωπότητας, με κόστος που εκτιμάται ότι δεν ξεπέρασε το 2,5% του συνόλου των κρατικών δαπανών της περιόδου 2000-2004 ή το 15% του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων.

Λίγους μήνες μετά το πέρας των ολυμπιακών αγώνων, η συζήτηση του προϋπολογισμού για το 2005 διεξάγεται σε ένα οικονομικό περιβάλλον που δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ιδανικό.

***Πρώτον**, με την απόφαση της 5^{ης} Ιουλίου 2004 του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ECOFIN), βρισκόμαστε σε καθεστώς «υπερβολικού ελλείμματος», δηλαδή έχουμε δημοσιονομικό έλλειμμα άνω του 3% του ΑΕΠ για το 2003. Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, αυτό σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να προτείνει στο Συμβούλιο την επιβολή ποινών κατά της Ελλάδος αν το υπερβολικό έλλειμμα δεν εξαλειφθεί εντός του 2005. Οι ποινές προβλέπονται στο Σύμφωνο, ενώ για την Ελλάδα, η οποία είναι χώρα που εισπράττει πόρους και από το Ταμείο Συνοχής, προβλέπεται και η παύση της εκταμίευσης πόρων από το Ταμείο αυτό για νέα έργα,*

ή/ και για νέες φάσεις παλαιών έργων, στην περίπτωση που το υπερβολικό έλλειμμα δεν εξαλειφθεί.

Οι παράγοντες που συνέβαλαν στη δημιουργία του υπερβολικού ελλείμματος σχετίζονται κυρίως: (α) με τη δημοσιονομική απογραφή και την αλλαγή της μεθοδολογίας καταγραφής των αμυντικών δαπανών (από τις «παραλαβές» εξοπλισμού στις «πληρωμές») που επιβάρυνε λογιστικά τα προηγούμενα έτη και ελάφρυνε, κατ' αντιστοιχία, τα επόμενα έτη (β) με τις υπερβάσεις κόστους, σε σχέση με τον αρχικό προϋπολογισμό, ορισμένων έργων που σχετίζονταν με τους ολυμπιακούς αγώνες και τις συνθήκες ασφάλειάς τους (γ) με τη μεταφορά εσόδων ΦΠΑ και κοινοτικών εισροών στο 2004 από το 2003 και (δ) με την αναθεώρηση του μεγέθους των πλεονασμάτων των δημόσιων οργανισμών.

Δεύτερον, βρισκόμαστε ενώπιον μιας ενδεχόμενης πετρελαϊκής κρίσης, αν οι τιμές του αργού πετρελαίου αυξηθούν το 2005 σημαντικά σε σχέση με το 2004. Αν και αυτό δεν έχει τη δραματική σημασία που είχε πριν είκοσι χρόνια, μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης της διεθνούς οικονομίας και, συνεπώς, και της Ελλάδος. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι η αύξηση της διεθνούς τιμής του πετρελαίου ευνοεί καταρχήν τα έσοδα από τον ΦΠΑ, επειδή επιβάλλεται σε υψηλότερη βάση, αλλά η μείωση των ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης επηρεάζει τελικώς αρνητικά τα φορολογικά έσοδα.

Τρίτον, υπάρχει σημαντική πιθανότητα κάμψης του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης το 2005 σε σχέση με το 2004. Αν και στο προϋπολογισμό εκτιμάται ότι ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης το 2005 θα είναι 3,9% σε σχέση με 3,7% το 2004, όλοι οι αναλυτές και οι διεθνείς οργανισμοί (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, ΕΕ) εκτιμούν ότι το 2005 ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης θα είναι 3% περίπου, λόγω της σημαντικής μείωσης των δημόσιων επενδύσεων κατά 16% όπως προβλέπεται στην εισηγητική έκθεση και της αύξησης της μέσης τιμής του πετρελαίου. Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, όταν μία χώρα του ΟΟΣΑ προβαίνει σε μείωση του δημοσιονομικού της ελλείμματος, και ιδιαίτερα μέσω του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων, σημειώνεται, για μία αρχική περίοδο τουλάχιστον, κάμψη του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης. Εξάιρεση στον κα-

νόνα αυτό αποτέλεσε η ελληνική οικονομία τη διετία 1996-1997, όταν η σημαντική μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος συνοδεύτηκε από σημαντική επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης. Αυτό όμως συνέβη, διότι τότε το έλλειμμα δεν περιορίστηκε από τη μείωση του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων. Αντίθετα, οι δημόσιες επενδύσεις αυξήθηκαν. Επίσης η δραστική μείωση των επιτοκίων και η βελτίωση των προσδοκιών λόγω σύγκλισης πολλών οικονομικών μεγεθών προς αυτά των υπολοίπων χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και η προσδοκία συμμετοχής στην ΟΝΕ συνέβαλαν στη σημαντική αύξηση και των ιδιωτικών επενδύσεων.

Έχοντας διανύσει τους ένδεκα από τους δώδεκα μήνες του 2004, με τις εκλογές να έχουν διεξαχθεί στις αρχές Μαρτίου του 2004, μπορούμε να κάνουμε τις ακόλουθες εκτιμήσεις:

Πρώτον, η ευνοϊκή συγκυρία της Ολυμπιάδας δεν φαίνεται να αξιοποιήθηκε όσο θα έπρεπε. Δεν έχουμε ακόμα δει ένα συγκροτημένο σχέδιο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της μετα-ολυμπιακής Ελλάδος, ούτε το σχέδιο αξιοποίησης των Ολυμπιακών υποδομών. Αυτό δεν βοηθά τους παράγοντες της αγοράς στους βασικούς σχεδιασμούς τους για το μέλλον, ενώ «καθλώνει» τις προσδοκίες τους.

Δεύτερον, δεν πρέπει να υποτιμούμε την πιθανότητα επιβολής ποινών στην Ελλάδα εάν το υπερβολικό έλλειμμα δεν εξαλειφθεί το 2005. Υπάρχουν ισχυρές απόψεις στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σύμφωνα με τις οποίες η Ελλάδα πρέπει να τιμωρηθεί για τις συνεχείς δημοσιονομικές αποκλίσεις της, όπως, αυτές προέκυψαν από τη δημοσιονομική απογραφή.

Τρίτον, ο προϋπολογισμός του 2005 περιλαμβάνει δύο στοιχεία που δεν έχουν αναλυθεί επαρκώς, και τα οποία είναι πιθανόν να οδηγήσουν σε σημαντική απόκλιση από το στόχο του ελλείμματος για το επόμενο έτος αν δεν ληφθεί εγκαίρως κατάλληλη πρόνοια, ακόμα και αν η τιμή του πετρελαίου επιστρέψει στα 40 δολάρια το βαρέλι, και υλοποιηθεί ο στόχος για ρυθμό ανάπτυξης 3,9%. Τα δύο αυτά στοιχεία είναι:

(Α) Ο τελικός ρυθμός αύξησης των εσόδων του 2004, που θα καθορίσει τη βάση των εσόδων για το 2005: Συνεκτιμώντας τα διαθέσιμα στοιχεία για το εννιάμηνο Ιανουάριος-Σεπτέμβριος 2004 όπως έχουν δημοσιοποιηθεί από το Υπουργείο Οικονομικών και συγκρίνοντάς τα με την εκτίμηση πραγματοποίησης των εσόδων που περιέχεται στην εισηγητική έκθεση, προκύπτει ότι η απόκλιση των εσόδων του 2004 μπορεί να φτάσει το 0,8% του ΑΕΠ, ακόμα και κάτω από αρκετά ευνοϊκότερες υποθέσεις για την εξέλιξη των εσόδων το υπόλοιπο του έτους σε σχέση με την εξέλιξη του εννιαμήνου: στο εννιάμηνο, τα έσοδα αυξάνονται με ρυθμό 4,5% έναντι εκτίμησης για όλο το έτος (η οποία αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση), 8,5%.

(Β) Οι εκτιμήσεις για το καθαρό αποτέλεσμα (πλεόνασμα) των δημόσιων οργανισμών σε συνδυασμό με την εκτίμηση των λεγόμενων «εθνικολογιστικών προσαρμογών» το 2005. Στην εισηγητική έκθεση εμφανίζεται μία ανεξήγητη αύξηση, σε σχέση με τις εκτιμήσεις του 2004, του συνολικού «καθαρού πλεονάσματος» κατά 800 εκατ. ευρώ. Η εκτίμηση αυτή, από τη φύση της, εμπεριέχει σημαντικό κίνδυνο απόκλισης.

Από τις δύο αυτές πηγές προκύπτει, με συντηρητικές εκτιμήσεις, μια πιθανή απόκλιση τουλάχιστον μιας ολόκληρης εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ από το στόχο του ελλείμματος του 2005. Συνεκτιμώντας και τις πιθανές αποκλίσεις από τις υποθέσεις της εισηγητικής έκθεσης για το ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, προκύπτει ότι το έλλειμμα του 2005 θα συνεχίζει να υπερβαίνει, και μάλιστα σημαντικά, το όριο του 3% του ΑΕΠ, ενώ η πλέον ανησυχητική εξέλιξη για τον προϋπολογισμό είναι η μικρή αύξηση των φορολογικών εσόδων.

Και εδώ ξεκινούν τα σοβαρά διλήμματα για τους ασκούντες την οικονομική πολιτική: Θα διακινδυνεύσει η Ελλάδα την επιβολή ποινής από το Συμβούλιο και ρήξη των σχέσεων της με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή; Υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις; Μπορούν να ανακάμψουν τα φορολογικά έσοδα χωρίς πρόσθετα μέτρα; Ποιες άλλες δαπάνες (πέραν των ολυμπιακών) μπορούν να περιοριστούν χωρίς σημαντικές επιπτώσεις στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης; Αν το βάρος του περιορισμού των δαπανών το φέρει το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων έχει συνεκτιμηθεί η επίπτωση στο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης;

Η χρονική στιγμή εμπλοκής της Ελλάδος στη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος ήταν η χειρότερη δυνατή, λαμβάνοντας υπόψη την ευελιξία που απαιτείται για να αντιμετωπιστεί η προσαρμογή στις μετα-ολυμπιακές συνθήκες, ιδιαίτερα όσον αφορά τις επενδύσεις και την απασχόληση στην περιφέρεια. Και όχι μόνον αυτή. Ειδικά σε μία χώρα όπως η δική μας, που (α) μόλις πρόσφατα εντάχθηκε στις πλέον αναπτυγμένες χώρες του κόσμου (β) με αγορές που ακόμα παρουσιάζουν αρκετές ατέλειες (γ) με σχετικά μεγάλο αγροτικό τομέα (δ) με έντονες γεωγραφικές και περιφερειακές διαφορές και (ε) με μια βραχεία ιστορία οικονομικής ανάπτυξης σε συνθήκες πολιτικής ηρεμίας και δημοκρατικής νομιμότητας, η ευελιξία της δημοσιονομικής πολιτικής διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για την οικονομική και περιφερειακή ισορροπία και την οικονομική ανάπτυξη. Περισσότερο συγκεκριμένα, η δημοσιονομική πολιτική πρέπει να συμβάλει:

Πρώτον, στη μείωση του σχετικά υψηλού δημόσιου χρέους και ελλείμματος με έναν αξιόπιστο τρόπο.

Δεύτερον, στην εξομάλυνση του οικονομικού κύκλου, και στην αντιμετώπιση των κάθε είδους έκτακτων συνθηκών ή γεγονότων, ενδογενών ή εξωγενών, όπως ήταν οι Ολυμπιακοί Αγώνες και τώρα η μετα-ολυμπιακή προσαρμογή.

Τρίτον, στην εξασφάλιση ενός σταθερού φορολογικού συστήματος που δεν αποτελεί τροχοπέδη στην ανάπτυξη, αλλά εξασφαλίζει επαρκή έσοδα, κατανομημένα μεταξύ των πολιτών σύμφωνα με βασικές αρχές κοινωνικής δικαιοσύνης. **Τέταρτον**, στην οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη, ιδιαίτερα μέσω του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων.

Πέμπτον, στην ενίσχυση κρίσιμων τομέων για την κοινωνική ανάπτυξη της χώρας, όπως είναι η Παιδεία, η Υγεία η Κοινωνική Πρόνοια και Ασφάλιση.

Έκτον, στην εξασφάλιση της αμυντικής θωράκισης της χώρας, η οποία, για λόγους ιστορικούς και γεωγραφικούς, έχει τελείως διαφορετικές αμυντικές προτεραιότητες από ότι όλες οι άλλες χώρες-μέλη της Ευρωζώνης.

Από εδώ ακριβώς ξεκινά η σημαντική αντίφαση που διακρίνει τον προϋπολογισμό του 2005. Δηλαδή από την προσπάθεια να ικανοποιηθούν ταυτόχρονα:

(Α) Οι ευρωπαϊοί εταίροι μας, που έχουν δικαίωμα και υποχρέωση (λόγω της Συνθήκης) να κρίνουν αυστηρά μια χώρα που βρίσκεται σε «υπερβολικό έλλειμμα». Επιπλέον, δεν κατέβαλε καμία διαπραγματευτική προσπάθεια να αποφύγει αυτόν τον χαρακτηρισμό, ενώ θα μπορούσε λόγω των ολυμπιακών αγώνων και των υψηλών δημόσιων επενδύσεων. Παράλληλα δε, προέβη και σε εκτεταμένη δημοσιονομική απογραφή με αλλαγή της χρησιμοποιούμενης μεθοδολογίας που επέτεινε καθοριστικά το πρόβλημα και

(Β) Οι εσωτερικοί στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής που προαναφέρθηκαν.

Όμως, οι προτεραιότητες των ευρωπαίων εταίρων μας είναι, στην παρούσα φάση, διαφορετικές από τις δικές μας. Δηλαδή ενδιαφέρονται μόνο για τη μείωση του ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ εντός του 2005 προκειμένου να ενισχύσουν την αξιοπιστία της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος. Επομένως ο προϋπολογισμός του 2005 με τις αισιόδοξες υποθέσεις στις οποίες στηρίζεται, κινδυνεύει να αποτύχει στους μείζονες στόχους του, τόσο τους εσωτερικούς όσο και τους εξωτερικούς.

Για να αποφευχθούν τα χειρότερα, πρέπει ενδεχομένως να εξεταστεί η δυνατότητα αλλαγή πλεύσης. Η οικονομική πολιτική πρέπει να βλέπει μπροστά, όχι πίσω, εκεί που υπάρχουν οι προκλήσεις, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπιστούν με ρεαλισμό και ευελιξία, με ένταξη των βραχυπρόθεσμων προβλημάτων σε ένα μεσο-μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, όπου η διαρθρωτική και η δημοσιονομική πολιτική αλληλοσυμπληρώνονται.

Έμφαση πρέπει να δοθεί σε μια επιθετική διαρθρωτική πολιτική με επίκεντρα (α) το δημόσιο τομέα και την ενίσχυση του στρατηγικού, εποπτικού και κοινωνικού του ρόλου, καθώς και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών (β) τη βελτίωση της παιδείας, της εκπαίδευσης και της κατάρτισης και της σύνδεσης των δύο τελευταίων με τις ανάγκες της οικονομίας (γ) την επιχειρηματικότητα και τον ανταγωνισμό με την απλοποίηση και κωδικοποίηση της φορολογίας, την αλλαγή του τρόπου των φορολογικών ελέγχων, την κατάργηση γραφειοκρατικών διαδικασιών στην είσοδο και έξοδο επιχειρήσεων, τη μετατροπή του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων σε «Κέντρο μιας Στάσης» που αναλαμβάνει όλες τις εγκριτικές διαδικασίες μιας ξένης επένδυσης, την

αλλαγή του τρόπου χορήγησης των ποικίλων αδειών εκ μέρους του κράτους, το άνοιγμα των «κλειστών» επαγγελματιών, την πλήρη απελευθέρωση της αγοράς καυσίμων κλπ. (δ) την άμεση εφαρμογή των ευρυζωνικών δικτύων προκειμένου να διαχυθούν ταχύτατα τα οφέλη και να προκύψουν οι συνέργειες από την κοινωνία της γνώσης και της πληροφορίας (ε) την επέκταση των αποκρατικοποιήσεων (στ) τη σύναψη μιας νέας εταιρικής, επενδυτικής σχέσης ιδιωτικού - δημόσιου τομέα για την κατασκευή και χρηματοδότηση δημόσιων έργων (Private-Public Partnership, PPP) που εξοικονομεί επενδυτικούς πόρους και εξασφαλίζει μεγαλύτερη λειτουργικότητα (ζ) την άμεση αντιμετώπιση των νέων διεθνών ρυθμιστικών προκλήσεων, ιδιαίτερα στο χώρο των τραπεζών (εφαρμογή των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων – που συναρτάται άμεσα με την επίλυση του ασφαλιστικού των τραπεζών αλλά και με άλλα τεχνικά θέματα – και των νέων εποπτικών κανόνων) (η) την ενίσχυση των ανεξάρτητων εποπτικών αρχών (Συνήγορος του Πολίτη, Τράπεζα Ελλάδος, Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Εποπτεία Ασφαλιστικών Εταιρειών κλπ.) προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια και να καταπολεμηθεί η διαφθορά (θ) την προετοιμασία της διαπραγμάτευσης του Δ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης με επίκεντρο την επένδυση στον ανθρώπινο παράγοντα, δηλαδή στην εκπαίδευση, την κατάρτιση, την κοινωνία της γνώσης και της πληροφορίας σε συνδυασμό με το «άνοιγμα» των Πανεπιστημίων μας στην οικονομία και (ι) την εμπορική και κοινωνική αξιοποίηση των ολυμπιακών υποδομών, οι οποίες αποτελούν ένα πολύ σημαντικό περιουσιακό στοιχείο, ιδιαίτερα για τους νέους.

Τα οικονομικά οφέλη από τους ολυμπιακούς αγώνες μπορεί να είναι σημαντικά, αρκεί να κινηθούμε έγκαιρα και αποτελεσματικά.

Οι νέες υποδομές αυξάνουν τη συνολική παραγωγικότητα και η χώρα μας μπορεί να γίνει πιο ελκυστική στις ξένες επενδύσεις.

Άμεσα κέρδη θα προέλθουν από την ιδιωτικοποίηση, την ενοικίαση και την εμπορική εκμετάλλευση των ολυμπιακών εγκαταστάσεων. Πολλές εταιρίες, στον κατασκευαστικό τομέα αλλά και αλλού, απέκτησαν τεχνογνωσία που τώρα μπορεί να αξιοποιηθεί στις νέες τους δραστηριότητες. Γενικά, οι ολυμπιακοί αγώνες σηματοδοτούν μία νέα

εποχή στην οικονομία η οποία θα κινείται περισσότερο με βάση τη γνώση, ενώ θα γίνεται όλο και πιο ανοικτή στο διεθνές εμπόριο, ενώ θα ενσωματώνεται όλο και περισσότερο σε διεθνείς δραστηριότητες.

Προκλήσεις ασφαλώς υπάρχουν, αλλά είναι αυτές που χαρακτηρίζουν κάθε εποχή μετάβασης. Μπορούν να αντιμετωπιστούν εφόσον σκεφτούμε στρατηγικά, ρεαλιστικά και προπαντός κοιτώντας το μέλλον. Οι προκλήσεις αυτές είναι άμεσες όσο και μεσομακροπρόθεσμες.

Οι άμεσες αφορούν την ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης προκειμένου να αποφευχθεί η κάμψη της οικονομίας μετά τους αγώνες. Εδώ, η περικοπή του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων δεν βοηθά, αφού δημιουργεί αρνητικές πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στην οικονομία, ενώ το θεσμικό πλαίσιο για τη συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού τομέα στην κατασκευή έργων δεν έχει δημοσιοποιηθεί ακόμα.

Οι μεσομακροπρόθεσμες αφορούν τις διαρθρωτικές πολιτικές που ήδη αναφέρθηκαν, η εφαρμογή των οποίων θα βοηθήσει την οικονομία να εκμεταλλευτεί πλήρως, και με διάρκεια, τα πλεονεκτήματα των Αγώνων. Στο πλαίσιο αυτό, η κυβέρνηση οφείλει να εκπονήσει και να δημοσιοποιήσει το συντομότερο δυνατό το σχέδιο μετα-ολυμπιακής ανάπτυξης της Ελλάδος, προκειμένου να προσανατολίσει κατάλληλα τους παράγοντες της οικονομίας.

Η κοινωνία και η οικονομία μας καλούνται σήμερα να βρουν χρυσές τομές. Κυρίως όμως, η μεγαλύτερη πρόκληση στο χώρο της οικονομίας είναι να υπάρξει η «χρυσή τομή» μεταξύ δημοσιονομικής σταθερότητας, κοινωνικής πολιτικής και αναγκαίων πόρων για επενδύσεις. Δοθείσης της ανάγκης για περαιτέρω αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους και του ελλείμματος (ως ποσοστά του ΑΕΠ), αλλά και με βάση τις αντικειμενικές ανάγκες για αύξηση των κοινωνικών δαπανών με σκοπό τη μείωση της φτώχειας και των δαπανών για την παιδεία και την υγεία, θα πρέπει να υπάρξει σημαντική εξοικονόμηση πόρων από τέσσερις κυρίως πηγές: (α) τις αμυντικές δαπάνες (β) την αύξηση της αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών (γ) τη διεύρυνση της φορο-

λογικής βάσης (δ) τις αποκρατικοποιήσεις και (ε) τον τρόπο που προκηρύσσονται και χρηματοδοτούνται τα δημόσια έργα, δηλαδή με σημαντική συμμετοχή και συνεργασία του ιδιωτικού τομέα (PPP). Αυτή η «χρυσή τομή» είναι εφικτή, αρκεί να εξειδικευτούν άμεσα οι στόχοι και τα μέσα, να τεθούν «σφιχτά» χρονοδιαγράμματα, αυστηρές προτεραιότητες και να μπει σε εφαρμογή η επιθετική διαρθρωτική πολιτική που αναφέρθηκε πριν, προκειμένου να επιταχυνθούν οι ρυθμοί ανάπτυξης και να απελευθερωθούν παραγωγικές δυνάμεις στην οικονομία.

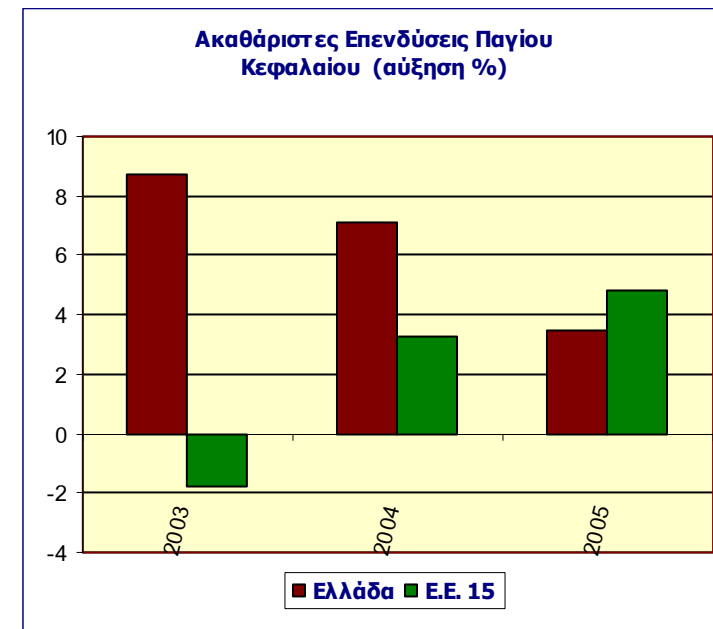
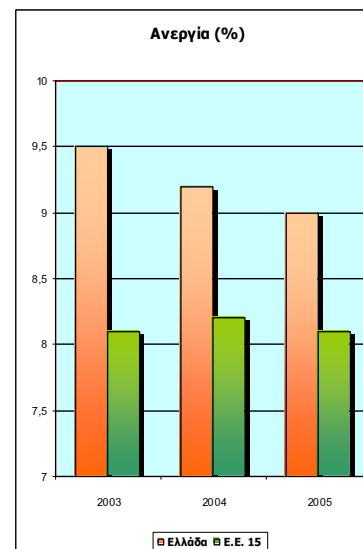
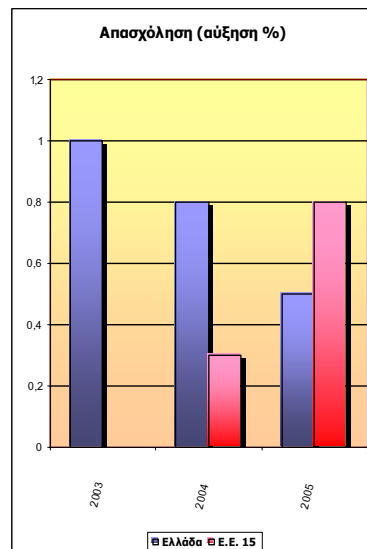
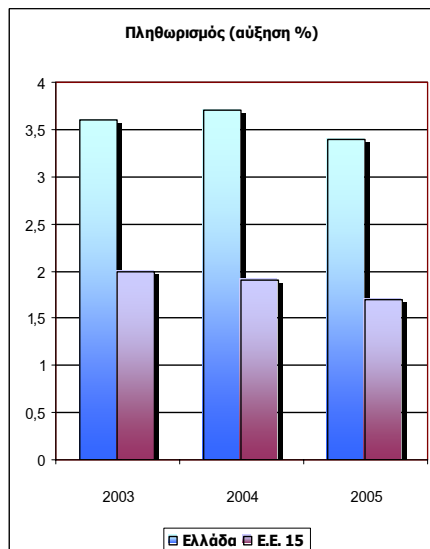
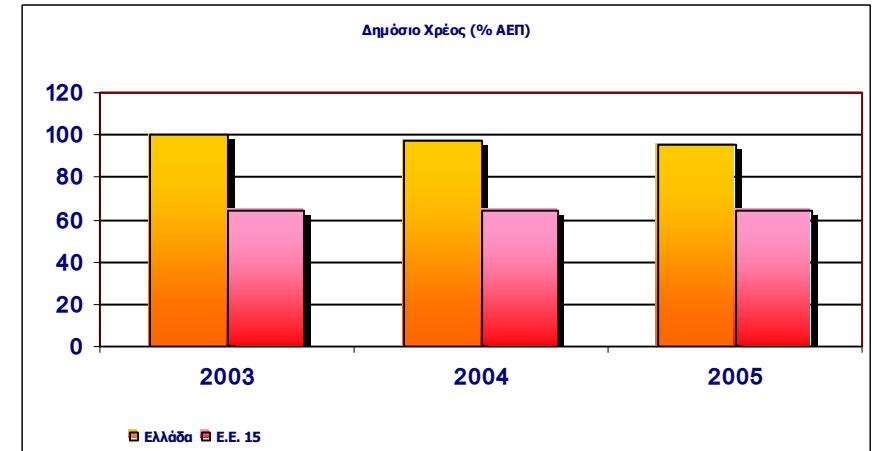
Βασικό συγκριτικό πλεονέκτημα της Ελλάδος αποτελεί το ανθρώπινο δυναμικό της. Επομένως, ουσιαστικός παράγων επιτυχίας της οικονομικής πολιτικής είναι η κινητοποίηση αυτού του δυναμικού. Προϋπόθεση για αυτό είναι η αξιοκρατία, η αίσθηση του κοινού συμφέροντος, η έλλειψη διαχωριστικών γραμμών. Αυτοί είναι βασικοί καθοριστικοί παράγοντες που διακρίνουν τις ανεπτυγμένες κοινωνίες, που εμπνέουν τους πολίτες, που δημιουργούν συνθήκες κοινωνικής συναίνεσης και καθιστούν συμβατό το ατομικό συμφέρον, την ατομική πρωτοβουλία και δράση με το κοινωνικό και συλλογικό συμφέρον.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΑΡΑΣΤΑΣΕΙΣ

Πίνακας 1
Συγκριτικά μεγέθη ελληνικής οικονομίας και οικονομίας της ΕΕ

	2003		2004		2005	
	Ελλάδα	Ε.Ε. 15	Ελλάδα	Ε.Ε. 15	Ελλάδα	Ε.Ε. 15
ΑΕΠ (αύξηση %)	4,1	0,8	4,2	2	3,4	2,4
Ακ. Επενδ. Παγ. Κεφ. (αύξηση %)	8,7	-1,8	7,1	3,3	3,5	4,8
Απασχόληση (αύξηση %)	1	0	0,8	0,3	0,5	0,8
Ανεργία (%)	9,5	8,1	9,2	8,2	9	8,1
Πληθωρισμός (αύξηση %)	3,6	2	3,7	1,9	3,4	1,7
Εμπορ. Ισοζύγιο (%ΑΕΠ)	-14	0,5	-13,6	0,7	-13	0,8
Δημοσιονομικό Έλλειμμα (% ΑΕΠ)	-1,7	-2,7	-2,4	-2,6	-2,3	-2,4
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	100,6	64,1	97,1	64,4	95	64,4

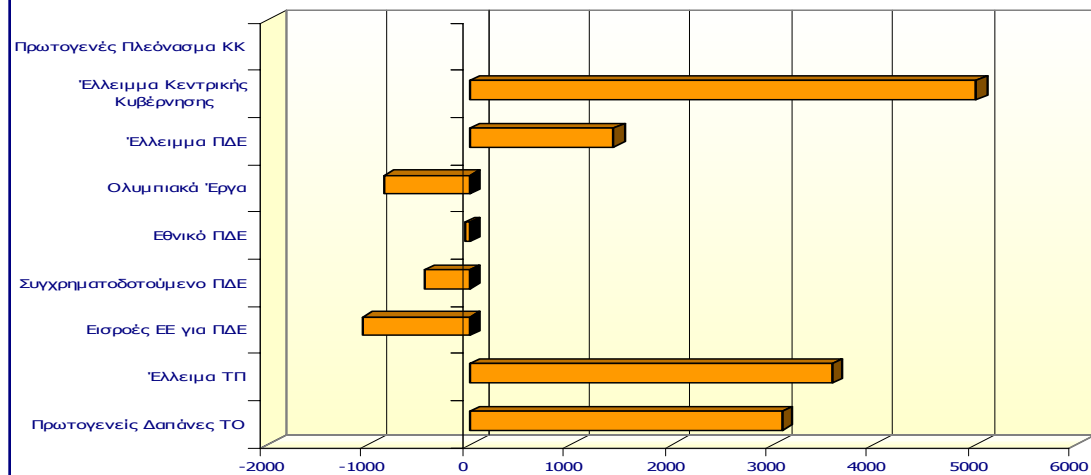


Πίνακας 2
Εκτιμήσεις Αποκλίσεων στην Εκτέλεση του Προϋπολογισμού του 2004

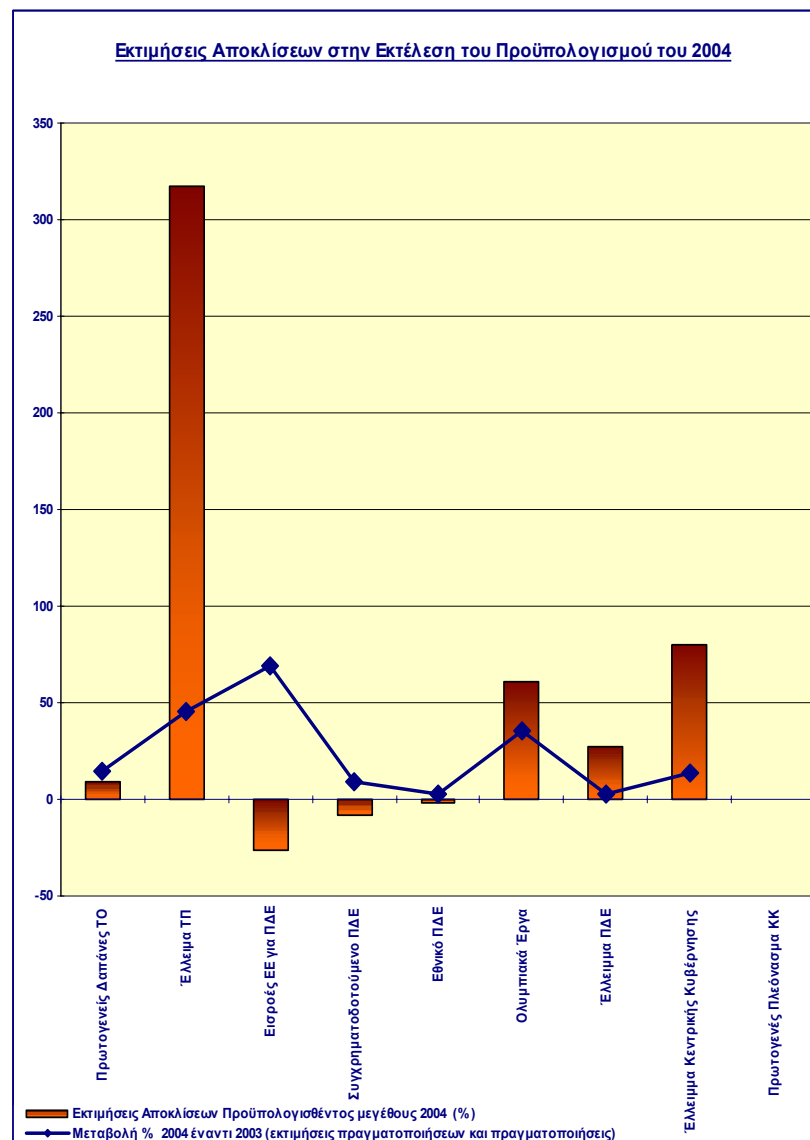
Μέγεθος	Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων 2004 μείον προϋπολογισθέντα 2003 (εκατ. ευρώ)	Εκτιμήσεις αποκλίσεων προϋπολογισθέντος μεγέθους 2004 (%)	Μεταβολή % 2004 έναντι 2003 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων και πραγματοποιήσεις)
Πρωτογενείς Δαπάνες ΤΟ	3091	9,4	14,6
Έλλειμμα ΤΠ	3585	317,2	45,9
Εισροές ΕΕ για ΠΔΕ	-1073	-26,7	69
Συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ	-450	-8,5	9,1
Εθνικό ΠΔΕ	-50	-2	2,9
Ολυμπιακά Έργα	-850	60,7	35,3
Έλλειμμα ΠΔΕ	1423	27,7	2,4
Έλλειμμα Κεντρικής Κυβέρνησης	5007	79,9	13,3
Πρωτογενές Πλεόνασμα ΚΚ			

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2005

Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων 2004 μείον προϋπολογισθέντα 2003 (εκατ. ευρώ)



Εκτιμήσεις Αποκλίσεων στην Εκτέλεση του Προϋπολογισμού του 2004



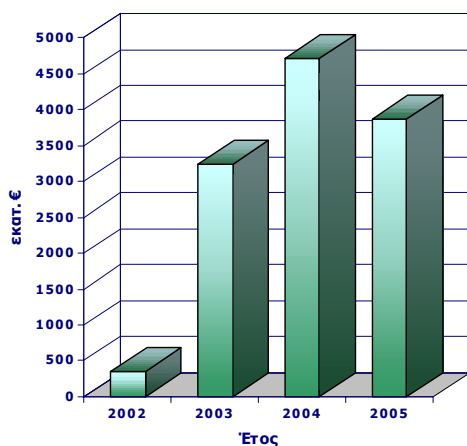
Πίνακας 3

Έλλειμμα ΤΠ και πρωτογενές πλεόνασμα 2002-2005

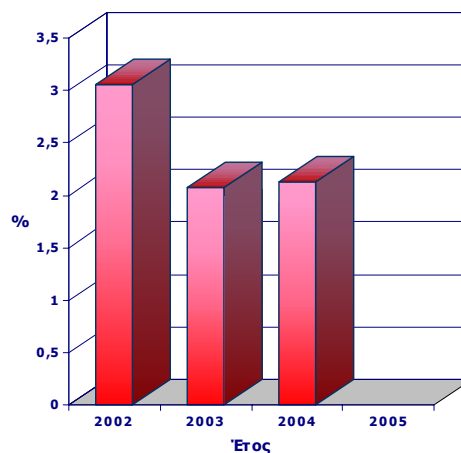
Έτος	Έλλειμμα ΤΠ (εκατ. ευρώ)	Πρωτογενές πλεόνασμα % ΑΕΠ
2002	350	3,06
2003	3.230	2,07
2004 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων)	4.714	2,13
2005 (προϋπολογισμός)	3.867	

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 2004 και 2005

Έλλειμμα ΤΠ (εκατ. €)



Πρωτογενές πλεόνασμα % ΑΕΠ

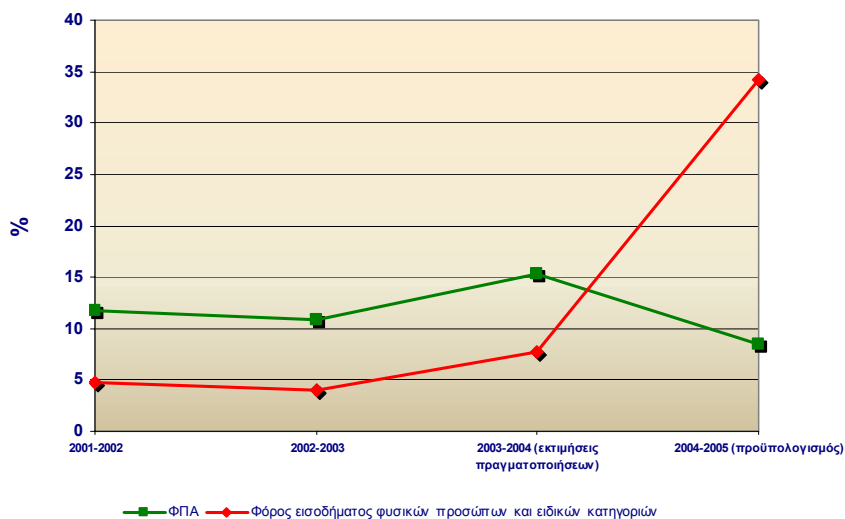


Πίνακας 4

Εξέλιξη του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων και ειδικών κατηγοριών και του ΦΠΑ 2001-2005

Έτος	Φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και ειδικών κατηγοριών	ΦΠΑ
2001-2002	4,8	11,7
2002-2003	4	10,8
2003-2004 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων)	7,7	15,3
2004-2005 (προϋπολογισμός)	34,2	8,5

Εξέλιξη του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων και ειδικών κατηγοριών και του ΦΠΑ 2001-2005



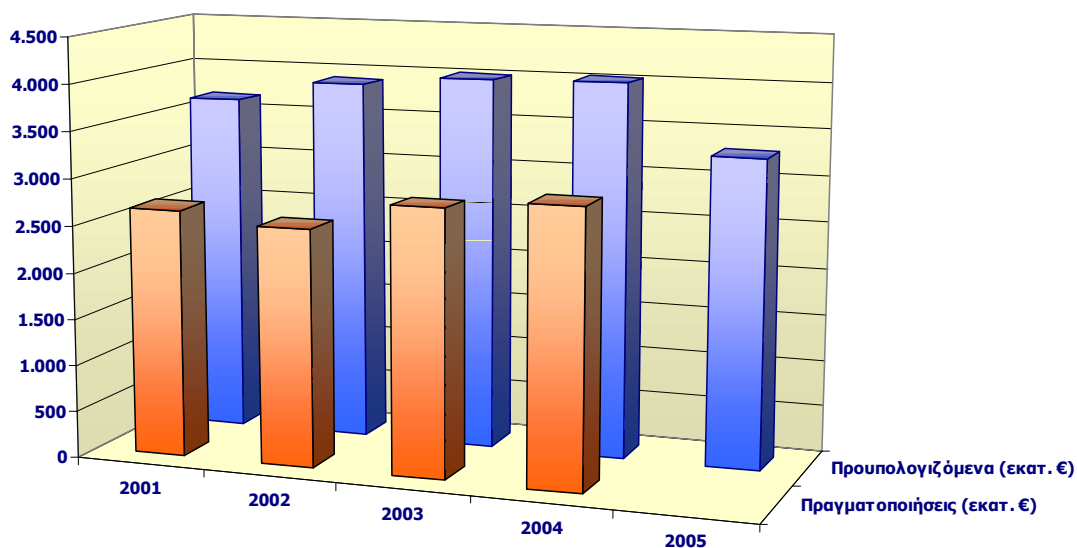
Πίνακας 5

Προϋπολογιζόμενες και πραγματοποιούμενες εισροές από την ΕΕ για τη χρηματοδότηση του ΠΔΕ

Έτος	Προϋπολογιζόμενα (εκατ. €)	Πραγματοποιήσεις (εκατ. €)
2001	3.668	2.658
2002	3.894	2.543
2003	4.000	2.845
2004	4.020	2.947
2005	3.300	

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2002-2005

Προϋπολογιζόμενες και πραγματοποιούμενες εισροές από την ΕΕ για τη χρηματοδότηση του ΠΔΕ



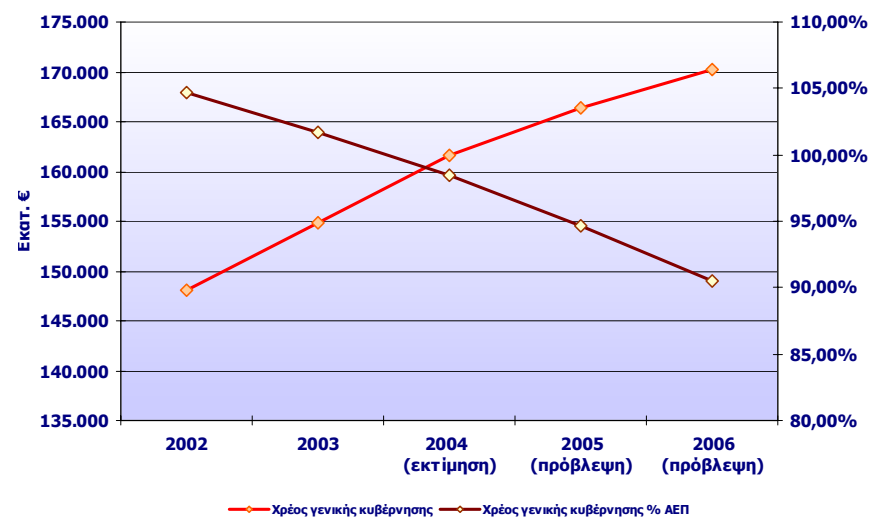
Πίνακας 6

Εξέλιξη Χρέους Γενικής Κυβέρνησης

Έτος	Χρέος γενικής κυβέρνησης	Χρέος γενικής κυβέρνησης % ΑΕΠ
2002	148.023	104,70%
2003	154.815	101,70%
2004 (εκτίμηση)	161.566	98,50%
2005 (πρόβλεψη)	166.402	94,60%
2006 (πρόβλεψη)	170.293	90,50%

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση 2005

Εξέλιξη Χρέους Γενικής Κυβέρνησης

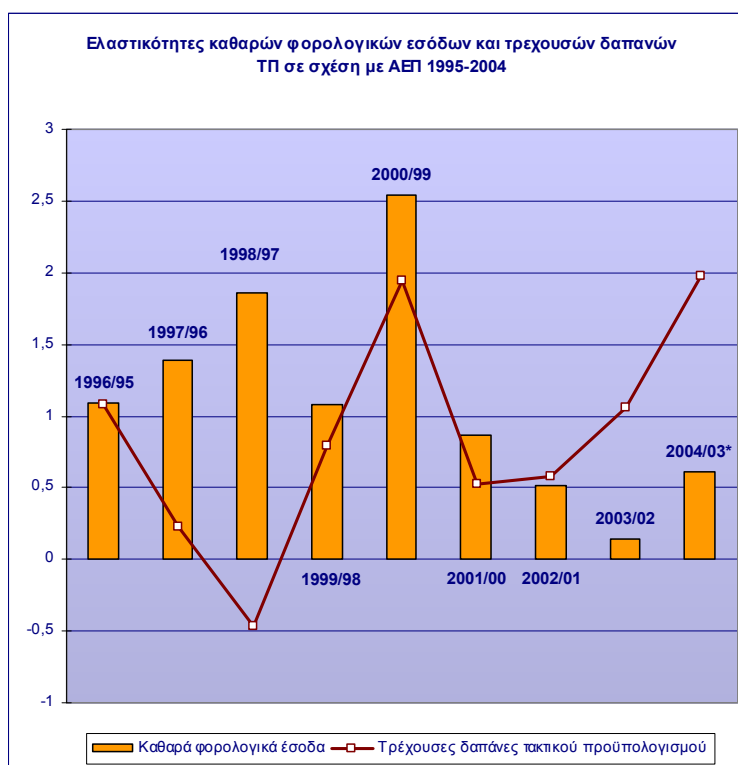


Πίνακας 7
Ελαστικότητα καθαρών φορολογικών εσόδων και τρεχουσών δαπανών ΤΠ
σε σχέση με ΑΕΠ 1995-2004

Έτος	Καθαρά φορολογικά έσοδα	Τρέχουσες δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού
1996/95	1,09	1,08
1997/96	1,39	0,23
1998/97	1,86	-0,47
1999/98	1,08	0,79
2000/99	2,54	1,94
2001/00	0,87	0,53
2002/01	0,52	0,58
2003/02	0,14	1,06
2004/03*	0,61	1,98
2003/95	1,25	0,62

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 1995-2005

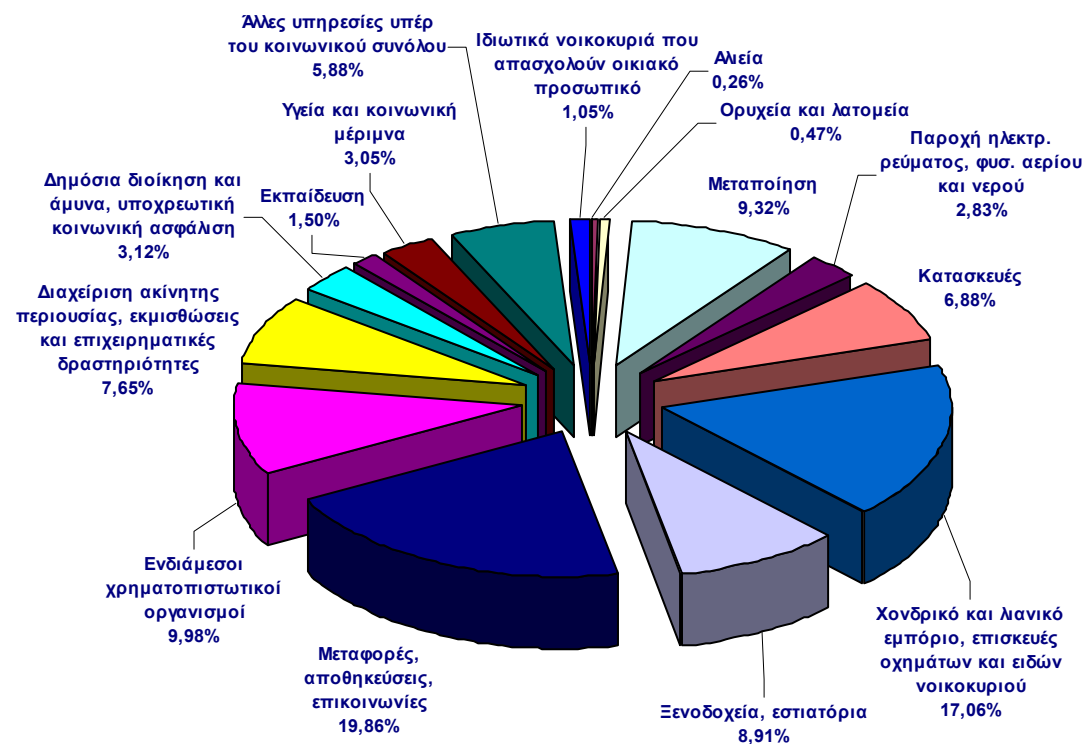
* εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων



Πίνακας 9
Κλαδική συμβολή στην αύξηση του ΑΕΠ, 1995-2002

Κλάδος	Συμβολή % στην αύξηση του ΑΕΠ
Γεωργία, θήρα, δασοκομία	-2,65
Αλιεία	0,25
Ορυχεία και λατομεία	0,46
Μεταποίηση	9,32
Παροχή ηλεκτρ. ρεύματος, φυσ. αερίου και νερού	2,83
Κατασκευές	6,88
Χονδρικό και λιανικό εμπόριο, επισκευές οχημάτων και ειδών νοικοκυριού	17,06
Ξενοδοχεία, εστιατόρια	8,91
Μεταφορές, αποθηκεύσεις, επικοινωνίες	19,86
Ενδιάμεσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί	9,98
Διαχείριση ακίνητης περιουσίας, εκμισθώσεις και επιχειρηματικές δραστηριότητες	7,65
Δημόσια διοίκηση και άμυνα, υποχρεωτική κοινωνική ασφάλιση	3,12
Εκπαίδευση	1,46
Υγεία και κοινωνική μέριμνα	3,05
Άλλες υπηρεσίες υπέρ του κοινωνικού συνόλου	5,74
Ιδιωτικά νοικοκυριά που απασχολούν οικιακό προσωπικό	1,02
Σύνολο	100

Κλαδική συμβολή στην αύξηση του ΑΕΠ, 1995-2002



Πίνακας 11
Εξελίξεις σε βασικά δημοσιονομικά μεγέθη % ΑΕΠ, 1980-2000

Έτος	Τρέχοντα έσοδα	Φορολογικό βάρος	Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης	Ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου
1980	26,3	24,6	2,6	2,1
1985	30,3	28,9	11,6	3,7
1990	32,3	31	15,9	2,8
1991	33,3	31,4	11,4	3,1
1992	34,1	31,9	12,6	3,5
1993	35,4	32,6	13,6	3,3
1994	36,9	33,4	9,9	3,1
1995	38,1	34	10,5	3,3
1995*	36,5	34,4	10,2	3,2
1996	36,9	34,8	7,4	3,2
1997	38,8	36	4	3,4
1998	40,3	38,1	2,5	3,6
1999	41,5	39,3	1,8	3,5
2000	43,2	40,6	1,9	4,1

Πηγή: European Commission, European Economy, No 73, No 3/2003, No 4/2003

* Έως και το 1995 παλαιοί ορισμοί και από το 1995 και μετά ορισμοί σύμφωνα με ESA 95

