

ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Επιμέλεια: Ν. ΤΑΤΣΟΣ

- Το μέγεθος του δημόσιου τομέα
- Κρατικός προϋπολογισμός
- Δημόσιες δαπάνες
- Φορολογία
- Φοροδιαφυγή
- Δημόσιες επιχειρήσεις
- Κοινωνική ασφάλιση
- Τοπική αυτοδιοίκηση
- Δημοσιονομικά ελλείμματα
- Δημόσιο χρέος
- Συνέπειες ένταξης στην ΕΟΚ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΜΠΙΛΙΑΣ
«ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ»
ΑΘΗΝΑ 1991

3
Δημόσιο χρέος

**ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ:
ΑΙΤΙΑ, ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΚΑΙ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΥΝΑΜΙΚΗ**

*Ι. Στουρνάρας**
Πανεπιστήμιο Αθηνών και
Τράπεζα της Ελλάδος

1. Ορισμός - Μεγέθη

Το δημόσιο χρέος είναι ένα μέγεθος που δείχνει το σύνολο των υποχρεώσεων του δημοσίου σε κάθε χρονική στιγμή (συνήθως η αναφορά γίνεται στο τέλος του τελευταίου μήνα κάθε χρόνου). Για λόγους σύγκρισης μεταξύ χωρών, αλλά κυρίως για λόγους που αναφέρονται στη μακροχρόνια δυναμική του, το δημόσιο χρέος εκφράζεται συνήθως ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ).

Υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των πρακτικών που ακολουθούνται στις διάφορες χώρες τόσο ως προς τον ορισμό του όρου «δημόσιος τομέας» όσο και ως προς τον ορισμό του όρου «χρέος» (για μια θεωρητική και εμπειρική ανάλυση των επιπτώσεων των διαφορών αυτών, δες Eisner (1989)). Συνήθως, και σύμφωνα με τον ορισμό του ΟΟΣΑ, ως δημόσιος τομέας (general government) νοείται η κεντρική διοίκηση, η τοπική αυτοδιοίκηση και οι δημόσιοι οργανισμοί (νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) στους οποίους περιλαμβάνονται και τα ασφαλιστικά ταμεία. Εξαιρούνται δηλαδή από τον συμβατικό ορισμό του ΟΟΣΑ οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι τράπεζες που ανήκουν στο δημόσιο τομέα.

Σχετικά με τον ορισμό του χρέους, τα στοιχεία συνήθως αναφέρονται είτε στο ακαθάριστο (μικτό) χρέος, είτε στο καθαρό χρέος.

* Οι απόψεις που εκφράζονται εδώ είναι προσωπικές.

Το καθαρό χρέος προκύπτει από το ακαθάριστο χρέος, μετά την αφαίρεση των διαθεσίμων του δημόσιου τομέα. Παραδείγματος χάριν, οι δημόσιοι οργανισμοί ενδέχεται να έχουν διαθέσιμα τα οποία μπορεί να έχουν επενδυθεί σε έντοκα γραμμάτια του δημοσίου, σε προθεσμιακές καταθέσεις κλπ. Η έννοια του καθαρού χρέους είναι προτιμότερη από αυτή του ακαθάριστου αφού α) λαμβάνει υπόψη τις αλληλοχρεώσεις μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα και αφαιρεί τις απαιτήσεις από τις υποχρεώσεις και β) αντιστοιχεί στην έννοια των ετήσιων δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα σε ταμειακή βάση (PSBR), η οποία λαμβάνει υπόψη της τη μεταβολή των διαθεσίμων. Επειδή μάλιστα το PSBR, όπως υπολογίζεται στην Ελλάδα από την Τράπεζα της Ελλάδος, περιλαμβάνει και τις δανειακές ανάγκες των δημοσίων επιχειρήσεων, τα μεγέθη του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα περιλαμβάνουν συνήθως και το χρέος των δημοσίων επιχειρήσεων.

Δεδομένων των αλλαγών που συχνά υφίσταται η νομοθεσία περί οριοθέτησης του δημόσιου τομέα αλλά και της κατάργησης της προνομιακής μεταχείρισης των δημοσίων επιχειρήσεων από το τραπεζικό σύστημα, η σκοπιμότητα ένταξης όλων των χρεών των δημοσίων επιχειρήσεων στο δημόσιο χρέος δεν είναι αυτονόητη. Όπως ήδη ειπώθηκε, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (μεταξύ των οποίων η Γαλλία και η Ιταλία όπου η παρουσία δημοσίων επιχειρήσεων είναι περισσότερο έντονη απ' ό,τι στην Ελλάδα) το χρέος ορισμένων δημοσίων επιχειρήσεων δεν περιλαμβάνεται στο δημόσιο χρέος. Αναμφισβήτητα, τα δάνεια των δημοσίων επιχειρήσεων που συνάπτονται με την εγγύηση του δημοσίου πρέπει να προσμετρώνται στο δημόσιο χρέος, και το γεγονός ότι μέχρι σήμερα οι περισσότερες δημοσίες επιχειρήσεις στην Ελλάδα δανείζονται με την εγγύηση του ελληνικού δημοσίου δικαιολογεί την ένταξη των χρεών τους στο δημόσιο χρέος.

Η ύπαρξη χρεών φορέων που δεν ανήκουν στο δημόσιο τομέα (όπως ιδιωτικές επιχειρήσεις, συνεταιρισμοί κλπ.) αλλά καλύπτονται από την εγγύηση του ελληνικού δημοσίου, δικαιολογεί, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, την ένταξή τους στο δημόσιο χρέος. Φυσικά οι εγγυήσεις του δημοσίου που έχουν δοθεί για την κάλυψη δανείων δημοσίων φορέων (π.χ. δημοσίων επιχειρήσεων) οι οποίοι περιλαμβάνονται ήδη στον ορισμό του δημόσιου τομέα, δεν πρέπει να περιλαμβάνονται στο δημόσιο χρέος, αφού αυτό θα αποτελούσε διπλό υπολογισμό.

Ο πίνακας 1 δείχνει την εξέλιξη του καθαρού δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ από το 1975 έως το 1989. Στο τέλος του 1989 το καθαρό δημόσιο χρέος (Κεντρικής Διοίκησης, Δημοσίων Επιχειρήσεων, Δημοσίων Οργανισμών και Τοπικής Αυτοδιοίκησης) ήταν 8,2 τρις δραχμές περίπου, ποσό που αντιστοιχεί σε 93% του ΑΕΠ του 1989. Εάν προστεθούν και οι εγγυήσεις του δημοσίου προς φορείς εκτός δημοσίου τομέα, το καθαρό δημόσιο χρέος στο τέλος του 1989 ήταν 8,7 τρις δρχ. περίπου, ή ποσοστό 98,5% του ΑΕΠ του 1989. Από το σύνολο του καθαρού δημόσιου χρέους στο τέλος του 1989, το εξωτερικό χρέος ήταν 30,6% του ΑΕΠ περίπου.

2. Μακροχρόνια Δυναμική του Δημόσιου Χρέους

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 1, το καθαρό δημόσιο χρέος ήταν 24% του ΑΕΠ στο τέλος του 1977. Το 1978 σημείωσε την πρώτη σημαντική αύξηση – φθάνοντας το 30% του ΑΕΠ. Η δεύτερη σημαντική αύξηση συνέβη το 1981: από 30% του ΑΕΠ στο τέλος του 1980, το δημόσιο χρέος αυξήθηκε σε 39% στο τέλος του 1981. Κατόπιν, σε όλη τη δεκαετία του 1980 το δημόσιο χρέος αυξανόταν συνεχώς για να φθάσει το 93% του ΑΕΠ στο τέλος του 1989. Η αύξηση αυτή συνεχίζεται και μέχρι σήμερα (μέσα του 1991).

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 2, το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα αυξήθηκε με ταχείς ρυθμούς στη δεκαετία του 1980 σε σύγκριση με τις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες. Στο τέλος του 1980, το ποσοστό αυτό ήταν από τα χαμηλότερα μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ. Στο τέλος του 1989 το αντίστοιχο ποσοστό (93%) ήταν από τα υψηλότερα. Μόνο η Ιταλία, το Βέλγιο και η Ιρλανδία εμφανίζονται να έχουν υψηλότερο ποσοστό δημοσίου χρέους από την Ελλάδα, αν και πρέπει να σημειωθεί ότι η ταχύτητα αύξησης του ποσοστού αυτού (που αντανακλάται στα ετήσια δημοσιονομικά ελλείμματα) στις τρεις αυτές χώρες είναι πολύ χαμηλότερη από της Ελλάδας.

Πριν περιγράψουμε τα αίτια της αύξησης του δημοσίου χρέους, οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι η οικονομική θεωρία δεν θέτει όρια για το ποιο πρέπει να είναι το απόλυτο ύψος του δημοσίου χρέους. Οποιοδήποτε ύψος δημοσίου χρέους το οποίο μπορεί να εξυπηρετηθεί είναι αποδεκτό. Η δυνατότητα εξυπηρέτησης ενός δεδομένου μεγέθους δημοσίου χρέους ουσιαστικά συνδέεται με το κατά πόσο ο

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Καθαρό Δημόσιο Χρέος* - % του ΑΕΠ

	(1) Εσωτερικό	(2) Εξωτερικό	(3) Σύνολο	(4) (3) + Εγγυήσεις προς ιδιώτες
1975	14,0	11,9	25,9	-
1976	14,3	10,2	24,5	-
1977	14,9	8,6	23,5	-
1978	21,7	8,6	30,3	-
1979	19,6	8,7	28,3	31,6
1980	19,8	10,6	30,4	33,8
1981	25,2	13,7	38,9	43,0
1982	28,3	16,0	44,3	49,8
1983	30,1	22,4	52,5	57,2
1984	35,9	28,2	64,1	68,5
1985	40,2	36,2	76,4	81,0
1986	42,5	35,9	78,4	83,1
1987	49,4	34,2	83,6	90,1
1988	57,4	32,5	89,9	96,0
1989	62,4	30,6	93,0	98,5
1990 (προκαταρκτ.)			96,8	102,4

* Περιλαμβάνει: Κεντρική διοίκηση, Δημόσιες Επιχειρήσεις, Δημόσιους Οργανισμούς και Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Πηγή: - Τράπεζα της Ελλάδος
- Υπουργείο Οικονομικών
- Πρακτικό και Έκθεση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής - Δεκέμβρ. 1990.

λόγος «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ» συγκλίνει μακροχρόνια ή αποκλίνει, βαίνοντας ολοένα αυξανόμενος. Το γεγονός ότι στη χώρα μας ο λόγος αυτός θαίνει συνεχώς αυξανόμενος τα τελευταία έντεκα χρόνια, δημιουργεί το ερώτημα της δυνατότητας εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους μακροχρόνια. Οι δυνατότητες σταθεροποίησης του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ» εξετάζονται στην τελευταία ενότητα αυτής της μελέτης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Καθαρό Δημόσιο Χρέος (% του ΑΕΠ)

	Ελλάδα	Ευρωπαϊκές χώρες	Ιταλία	Βέλγιο	Ιρλανδία*	Ισπανία
1980	30,4	26,3	53,6	69,3	78,0	7,8
1981	38,9	29,0	57,8	83,6	83,5	11,5
1982	44,3	32,3	63,4	92,6	92,3	14,1
1983	52,5	35,4	68,7	103,7	104,6	18,1
1984	64,1	37,5	74,3	108,8	112,8	22,6
1985	76,4	39,7	81,3	112,5	118,1	27,5
1986	78,4	41,2	86,2	116,8	134,3	29,8
1987	83,6	42,1	90,6	121,8	137,2	31,0
1988	89,9	42,0	92,4	124,5	137,6	31,1
1989	93,0	41,4	94,6	123,9	132,2	30,9

* Μικτό χρέος

Πηγή: - Πίνακας 1
- OECD, Economic Outlook, 1990

Η δυναμική του δημοσίου χρέους προκύπτει από τον ετήσιο εισοδηματικό περιορισμό του δημοσίου τομέα, σύμφωνα με τον οποίο οι ετήσιες δανειακές ανάγκες (PSBR) οδηγούν σε αύξηση του δημοσίου χρέους στο βαθμό που δεν χρηματοδοτούνται άμεσα από την Κεντρική Τράπεζα. Επεξεργαζόμενοι αλγεβρικά τον περιορισμό αυτό, καταλήγουμε στην ακόλουθη εξίσωση από την οποία προκύπτει η δυναμική του δημοσίου χρέους (για λεπτομέρειες, δες Γιανναζί και Σραβεντά (1988) καθώς και Στουμαράς (1990):

$$d_t - d_{t-1} = (\pi_t - b_t) + [d_{t-1} / (1 + g_t)] (i_t^* - g_t^*) \quad (1)$$

όπου:

- d_t είναι το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ στο τέλος του έτους t , και d_{t-1} είναι το αντίστοιχο ποσοστό στο τέλος του έτους $t-1$.
- π_t είναι το πρωτογενές έλλειμμα (δηλαδή το δημοσιονομικό έλλειμμα του έτους t χωρίς τους τόκους του δημοσίου χρέους) ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- b_t είναι η άμεση χρηματοδότηση του ελλείμματος του δημοσίου τομέα του έτους t (ως ποσοστό του ΑΕΠ) μέσω του λογαριασμού

του δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος¹.

- i^* είναι το μέσο πραγματικό επιτόκιο δανεισμού του δημόσιου τομέα το έτος t (ισούται προσεγγιστικά με το μέσο ονομαστικό επιτόκιο δανεισμού, μείον τον πληθωρισμό, συν το ποσοστό μεταβολής του δημοσίου χρέους που οφείλεται στη διολίσθηση της δραχμής).
- g^* είναι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ το έτος t , και g_t είναι η αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ το έτος t .

Η εξίσωση (1) καθορίζει ως βασικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της μεταβολής του λόγου δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ, d_t , τις διαφορές ($\pi_t - b_t$) και ($i^* - g^*$), δηλαδή α) το πρωτογενές έλλειμμα του δημόσιου τομέα μείον την άμεση χρηματοδότησή του από την Τράπεζα της Ελλάδος και β) το μέσο πραγματικό επιτόκιο δανεισμού του δημόσιου τομέα (στο οποίο περιλαμβάνεται το ποσοστό αύξησης του δημοσίου χρέους λόγω της διολίσθησης της δραχμής) μείον το ποσοστό αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ. Κατά μέσο ετήσιο όρο, στη δεκαετία του 1980 (1980-1988) οι παραπάνω βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες διαμορφώθηκαν όπως στον Πίνακα 3.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Βασικοί παράμετροι εξίσωσης (1): Μέσος ετήσιος όρος 1980-1988

π	: 6,6%
b	: 0,8%
$(\pi - b)$: 5,8%
i^*	: -2,7%
g^*	: 1,3%
$(i^* - g^*)$: -4,0%

Πηγή: Stoumaras (1990)

1. Στη θεωρητική βιβλιογραφία γίνεται συνήθως η απλουστευτική υπόθεση ότι η μεταβολή του εγχώριου μέρους της νομισματικής βάσης χρηματοδοτεί, χωρίς κόστος για το δημόσιο, τις δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα. Στη θεωρητική όμως βιβλιογραφία υπονοείται ότι οι λογαριασμοί του δημόσιου τομέα και της κεντρικής τράπεζας είναι ενοποιημένοι, ενώ στη παρούσα μελέτη η Τράπεζα της Ελλάδος δεν περιλαμβάνεται στον ορισμό του δημόσιου τομέα, σύμφωνα με τα ισχύοντα σε αντίστοιχες μελέτες διεθνών οργανισμών. Βέβαια, το ερώτημα «ποιος τελικά ωφελείται» από την άσκηση του εκδοτικού προνομίου (δημόσιο; τράπεζες; ιδιωτικός τομέας;) είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και δεν αντιμετωπίζεται εδώ. Στην παρούσα μελέτη, το b_t της εξίσωσης (1) αποτελεί ένα μόνο συστατικό στοιχείο της μεταβολής της νομισματικής βάσης ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Από τον Πίνακα 3 προκύπτει ότι η αύξηση του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ» τη δεκαετία του 1980 οφείλεται κυρίως στα υψηλά πρωτογενή δημοσιονομικά ελλείμματα (μέσος όρος περιόδου: 6,6% του ΑΕΠ) και όχι στα πραγματικά επιτόκια δανεισμού, που κατά μέσο όρο ήταν αρνητικά (-2,7%).

Τα πρωτογενή ελλείμματα την περίοδο 1975-1979 ήταν κατά πολύ χαμηλότερα από αυτά της περιόδου 1980-88 (μέσος όρος περιόδου: 1,6% του ΑΕΠ - δες Stoumaras (1990)). Στον Πίνακα 4 αναλύονται τόσο η δομή των πρωτογενών ελλειμμάτων όσο και τα αίτια της αύξησής τους μεταξύ των δύο αυτών περιόδων για το σύνολο του δημόσιου τομέα *εκτός δημοσίων επιχειρήσεων*. Παρατηρείται ότι η κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες αύξηση του μέσου πρωτογενούς ελλείμματος (ως ποσοστό του ΑΕΠ) μεταξύ των δύο περιόδων είναι τα αποτελέσματα:

- α) της αύξησης της δημόσιας κατανάλωσης κατά 3 περίπου ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ
- β) της αύξησης των μεταθιθαστικών πληρωμών προς τα νοικοκυριά (κυρίως συντάξεις) κατά 5 περίπου ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ
- γ) της αύξησης των εσόδων του δημοσίου (φόροι και ασφαλιστικές εισφορές) κατά 4 περίπου ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ.

Συμπερασματικά, η κατά 7 περίπου ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ αύξηση των τρεχουσών δαπανών για κοινωνική ασφάλιση, πρόνοια και υγεία (δες Υποσημείωση στον Πίνακα 4) χωρίς ανάλογη αύξηση των δημοσίων εσόδων είναι το κύριο αίτιο της αύξησης του πρωτογενούς ελλείμματος και του δημόσιου χρέους τη δεκαετία του 1980. Από μία άλλη άποψη βέβαια, η μεγάλη αυτή αύξηση των τρεχουσών κοινωνικών δαπανών είχε σαν αποτέλεσμα τη σημαντική μείωση του αριθμού των πολιτών που ζει κάτω από τα όρια της σχετικής φτώχειας (από 2,1 εκατ. άτομα το 1980 σε 1,8 εκατ. το 1986) σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

3. Συνέπειες των Υψηλών Πρωτογενών Δημοσιονομικών Ελλειμμάτων

Τα υψηλά πρωτογενή καταναλωτικά ελλείμματα του δημόσιου τομέα αποτελούν το σημαντικότερο σύγχρονο πρόβλημα μακροοικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα για τους εξής λόγους:

- α) Οδηγούν, σύμφωνα με την εξίσωση (1), σε αύξηση του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ». Εάν η αύξηση αυτή συνεχιστεί, εν-

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Ανάλυση του πρωτογενούς ελλείμματος ως ποσοστό του ΑΕΠ

	1975-1979 Μέσος όρος	1980-1988 Μέσος όρος
Δημόσια Κατανάλωση*	15,7	18,9
Εισοδηματικές Μεταβιβάσεις στα Νοικοκυριά	8,3	13,3
Άλλες μεταβιβάσεις	2,8	2,7
Δημόσιες Επενδύσεις (πλην δημ. επιχ.)	3,1	3,4
Σύνολο Δημοσίων Δαπανών	29,9	38,2
Σύνολο Δημοσίων Εσόδων	29,0	33,1
Πρωτογενές έλλειμμα	0,9	5,1
Υποσημείωση: Τρέχουσα δαπάνη για κοινωνική ασφάλιση και υγεία	12,2	18,9

* Στον ορισμό της Δημόσιας Κατανάλωσης των Εθνικών Λογαριασμών περιλαμβάνονται και οι συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίες έπρεπε κανονικά να περιλαμβάνονται στις Εισοδηματικές Μεταβιβάσεις.

Πηγή: Stougaras (1990), από ανάλυση των Εθνικών Λογαριασμών και του Κοινωνικού Προϋπολογισμού του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

δέχεται να προκληθεί πρόβλημα εμπιστοσύνης του κοινού όσον αφορά στην ικανότητα του δημοσίου να εξυπηρετήσει το δημόσιο χρέος, με αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις σε ολόκληρη την οικονομία (π.χ. φυγή κεφαλαίων στο εξωτερικό).

- β) Μειώνουν τις εθνικές αποταμιεύσεις. Παρά το γεγονός ότι ο ποσοστό των ιδιωτικών αποταμιεύσεων είναι πολύ υψηλό στην Ελλάδα σε σύγκριση με το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ (OECD, 1990), το ποσοστό των εθνικών αποταμιεύσεων είναι από τα χαμηλότερα λόγω ακριβώς των υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Όμως, χαμηλά ποσοστά εθνικών αποταμιεύσεων συνδέονται αναγκαία με χαμηλά ποσοστά εθνικών επενδύσεων ή με αύξηση των εξωτερικού χρέους ή με συνδυασμό και των δύο.
- γ) Οδηγούν σε αύξηση της ζήτησης και των πληθωριστικών πιέσεων καθώς και σε υπερτίμηση της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας του νομίσματος, με αρνητικές επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων και υπηρεσιών. Η διατήρη-

ση των πληθωριστικών πιέσεων ή/και η υπερτίμηση της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας, διαιωνίζουν τις μακροοικονομικές ανισορροπίες και αποτελούν εμπόδιο στη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης.

- δ) Στο βαθμό που τα πρωτογενή ελλείμματα οδηγούν σε δανειακές ανάγκες (PSBR) που υπερβαίνουν τις συνολικές επενδυτικές δαπάνες του δημοσίου τομέα, χειροτερεύει η καθαρή περιουσιακή θέση του δημοσίου. Το 1990 το PSBR ήταν 19% του ΑΕΠ, ενώ το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων ήταν 6% του ΑΕΠ.

4. Ενδεικτικές Κατευθύνσεις για τη Μείωση των Δημοσιονομικών Ελλειμμάτων και τη Σταθεροποίηση του Λόγου «Δημόσιο Χρέος προς ΑΕΠ»

Οι συνέπειες των υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων που μόλις αναφέρθηκαν, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι πρωταρχικός στόχος της σταθεροποιητικής πολιτικής πρέπει να είναι η δραστική μείωση των πρωτογενών ελλειμμάτων και η σταθεροποίηση του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ». Η εξίσωση (1) μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την άντληση ορισμένων χρήσιμων συμπερασμάτων για το μέλλον. Η σταθεροποίηση ή και η μείωση του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ» είναι εφικτή με τη μείωση της διαφοράς ($\pi - b$) ή/και τη μείωση της διαφοράς ($i^* - g^*$). Η μείωση της διαφοράς ($\pi - b$) είναι ουσιαστικά εφικτή μόνο με μείωση του π (δηλαδή του πρωτογενούς ελλείμματος ως ποσοστό του ΑΕΠ), αφού αύξηση της άμεσης χρηματοδότησης του δημοσιονομικού ελλείμματος μέσω του λογαριασμού του δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος πέραν ενός ορισμένου ορίου ενέχει τον κίνδυνο υπερπληθωρισμού. Επιπλέον, αυτή η χρηματοδοτική δυνατότητα θα πάψει να υφίσταται μετά την έναρξη του δεύτερου σταδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης που τοποθετείται στην αρχή του 1994. (Σήμερα, το χρεωστικό υπόλοιπο του λογαριασμού του δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 10 τοις εκατό των ετήσιων δαπανών του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προϋπολογισμού των Δημοσίων Επενδύσεων).

Η μείωση της διαφοράς ($i^* - g^*$) δεν είναι στην άμεση διακριτική ευχέρεια των ασκούντων την οικονομική πολιτική. Η απελευθέρωση

της κίνησης κεφαλαίων που ήδη άρχισε και προβλέπεται να ολοκληρωθεί μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, σε συνδυασμό με τα υψηλά διεθνή επιτόκια και την μικρή μέση διάρκεια αποπληρωμής των τίτλων του δημοσίου, συνεπάγονται αύξηση (και όχι μείωση) του i^* για τα αμέσως επόμενα χρόνια. Επίσης, ο ρυθμός αύξησης του πραγματικού προϊόντος g^* , έμμεσα μόνο μπορεί να επηρεασθεί από την οικονομική πολιτική, κυρίως μέσω της αύξησης των επενδύσεων, δημόσιων και ιδιωτικών, και της αύξησης της παραγωγικότητας.

Από τα παραπάνω συνεπάγεται ότι η σταθεροποίηση του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ» τα επόμενα χρόνια εξαρτάται κυρίως από τη μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος (και τη μετατροπή του σε πρωτογενές πλεόνασμα). Η μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος δεν πρέπει να επιδιωχθεί με μείωση των δημοσίων επενδύσεων, δεδομένης α) της ανεπάρκειας της υποδομής και της χαμηλής ποιότητας πολλών από τις προσφερόμενες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, και β) της θετικής συσχέτισης μεταξύ δημοσίων επενδύσεων και του ρυθμού ανάπτυξης, g^* . Η μείωση του καταναλωτικού πρωτογενούς ελλείμματος μπορεί θεωρητικά να επιτευχθεί με αύξηση των δημοσίων εσόδων ή/και μείωση των δημοσίων καταναλωτικών δαπανών, εισοδηματικών μεταθιβάσεων και επιδοτήσεων. Οι καταναλωτικές δαπάνες απαρτίζονται από μισθούς δημοσίων υπαλλήλων και από δαπάνες υλικών (π.χ. για τα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Παιδείας, Υγείας, Δημόσιας Τάξης κλπ.), ενώ οι εισοδηματικές μεταθιβάσεις αποτελούνται κυρίως από τις συντάξεις των διαφόρων ασφαλιστικών ταμείων. Οι λοιπές επιδοτήσεις αφορούν επιδοτήσεις επιτοκίων, αγροτικών προϊόντων και ορισμένων παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Αν εξαιρεθούν οι επιδοτήσεις που δεν εξυπηρετούν αναπτυξιακούς ή κοινωνικούς στόχους, οι λοιπές τρέχουσες δαπάνες που αναφέρθηκαν διακρίνονται, βραχυχρόνια τουλάχιστον, από κάποιο βαθμό ανελαστικότητας, αν μάλιστα ληφθούν υπόψη ορισμένες αντικειμενικές ανάγκες (π.χ. το γνωστό αμυντικό πρόβλημα εξαναγκάζει την Ελλάδα να δαπανά για εθνική άμυνα διπλάσιο ποσοστό του εθνικού προϊόντος από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΟΚ). Μακροχρόνια βέβαια, η μείωση των δημοσίων καταναλωτικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι εφικτή χωρίς να επηρεάζεται η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, μέσω του περιορισμού των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, της εφαρμογής μιας εισοδηματικής πολιτικής σύμφωνα με την οποία οι πραγματικοί μισθοί θα αυξάνονται με ρυθμό

που θα υπολείπεται της αύξησης της (εθνικής) παραγωγικότητας, και της εφαρμογής σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης και διαχείρισης υλικού που θα αυξήσουν την παραγωγικότητα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

Οι δαπάνες των ασφαλιστικών ταμείων για συντάξεις προβλέπεται να αυξηθούν λόγω της γήρανσης του πληθυσμού και της ωρίμανσης του συστήματος. Αυτό επιβάλλει τη λήψη μέτρων, ανάλογων με αυτά άλλων χωρών του ΟΟΣΑ που αντιμετωπίζουν παρόμοιο πρόβλημα (OECD, 1988). Η ασφαλιστική μεταρρύθμιση είναι ένα θέμα που πρέπει να απασχολήσει τους κοινωνικούς φορείς (παράλληλα με τη φορολογική μεταρρύθμιση) ώστε να βρεθεί λύση που θα εξασφαλίζει δίκαιο επιμερισμό του κόστους των αναγκαίων μέτρων και, κυρίως, θα διατηρεί τα θετικά στοιχεία της ήδη ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής.

Το σκέλος των δημοσίων εσόδων είναι αυτό πάνω στο οποίο πρέπει κυρίως να στηριχτεί η μείωση των καταναλωτικών ελλειμμάτων. Παρά το γεγονός ότι οι φορολογικοί συντελεστές άμεσης και έμμεσης φορολογίας και οι συντελεστές ασφαλιστικών εισφορών είναι μεγαλύτεροι του μέσου Κοινοτικού όρου, τα δημόσια έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα είναι περίπου 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ χαμηλότερα από το μέσο Κοινοτικό όρο. Αυτό το φαινόμενο οφείλεται στην εκτεταμένη φοροδιαφυγή και εισφοροδιαφυγή, η οποία προκαλεί προβλήματα τόσο οικονομικής αποτελεσματικότητας όσο και κοινωνικής δικαιοσύνης (για την έκταση της παραοικονομίας και της φοροδιαφυγής - δες Παυλόπουλος (1987)). Η αντιμετώπιση του προβλήματος απαιτεί μία ουσιαστική φορολογική μεταρρύθμιση που θα μπορούσε ενδεικτικά να στηριχτεί α) στην ενίσχυση του πόθεν έσχες ώστε να συμπεριλάβει τη μεταβολή της συνολικής περιουσιακής θέσης του υποχρέου (προϋπόθεση γι' αυτό είναι η κατάργηση του τραπεζικού απορρήτου και η ονομαστικοποίηση όλων των μετοχών και των λοιπών τίτλων), β) στην συνεχή εκπαίδευση των εφοριακών και στη μηχανοργάνωση των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών, γ) στην κατάργηση όλων των φοροαπαλλαγών που δεν εξυπηρετούν εξακριβωμένους αναπτυξιακούς ή αμιγείς κοινωνικούς στόχους και δ) στη θέσπιση αυστηρών διοικητικών κυρώσεων για όσους υποπίπτουν στο αδίκημα της φοροδιαφυγής.

Με το μέγεθος της παραοικονομίας να φθάνει στο 30% του ΑΕΠ σύμφωνα με τις πλέον συντηρητικές εκτιμήσεις (Παυλόπουλος, 1987), τα επιπλέον δημόσια έσοδα που μπορεί να προέλθουν από την

εφαρμογή μιας φορολογικής μεταρρύθμισης που να κινείται στους άξονες που μόλις αναφέρθηκαν μπορεί, κάτω από συντηρητικές εκτιμήσεις σχετικά με τις δυνατότητες φορολόγησης της παραοικονομίας, να φθάσουν στις 4 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ περίπου. Εάν η δημόσια κατανάλωση, οι εισοδηματικές μεταβιβάσεις και οι επιδοτήσεις μειωθούν, ως ποσοστό του ΑΕΠ, έστω κατά 2 μονάδες περίπου, το πρωτογενές έλλειμμα του δημόσιου τομέα με βάση τα σημερινά δεδομένα μηδενίζεται και μετατρέπεται σε πλεόνασμα. Με την προϋπόθεση ότι δεν θα υπάρξει σημαντική αύξηση των επιτοκίων δανεισμού, τέτοια ώστε το μέσο πραγματικό επιτόκιο δανεισμού του δημοσίου να υπερβεί τους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ, ο μηδενισμός του πρωτογενούς ελλείμματος οδηγεί σε σταθεροποίηση ή και σε μείωση του λόγου «δημόσιο χρέος προς ΑΕΠ». Δεδομένου ότι η δραχμή δεν συμμετέχει στον μηχανισμό σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΙ) του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (η δεύτερη φάση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης, στην οποία προβλέπεται ένταξη όλων των νομισμάτων στο ΜΣΙ, αρχίζει την 1.1.1994) και οι νομισματικές αρχές δεν είναι υποχρεωμένες να προβούν στην απελευθέρωση της κίνησης βραχυπρόθεσμων κεφαλαίων μέχρι το τέλος του 1995, μπορεί, κατ' αρχήν, να αποφευχθεί μία σημαντική αύξηση των επιτοκίων που θα αποσταθεροποιούσε το δημόσιο χρέος ακόμα και αν μηδενιζόταν το πρωτογενές έλλειμμα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ελληνική βιβλιογραφία

Παυλόπουλος, Π. (1987): «Το μέγεθος της παραοικονομίας στην Ελλάδα», IOBE, Αθήνα.

Ξένη βιβλιογραφία

- Eisner, R. (1989) »Budget Deficits: Rhetoric and Reality» *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, No 2.
- Giavazzi F. and L. Spaventa (eds. 1988): «*High Public Debt - The Italian Experience*», CEPR and Cambridge University Press.
- OECD (1988): «*Reforming Public Pensions*», OECD, Paris.
- OECD (1990): «*Economic Outlook*», December, OECD, Paris.
- Stourmaras, Y. (1990): «Public Sector Debt and Deficits in Greece: The experience of the 1980's and Future Prospects» *Rivista di Politica Economica*, July-August.