

ΓΙΑΤΙ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Του Νίκου Μ. Χριστοδουλάκη
Αναπλ. Καθηγητή του Οικονομικού
Πανεπιστημίου της Αθήνας

Ο περιορισμός του δημοσιονομικού ελλείμματος έχει αναχθεί τα τελευταία χρόνια σε πρωταρχικής σημασίας πρόβλημα οικονομικής πολιτικής της χώρας μας. Η αδυναμία αντιμετώπισής του φανερώνει την κρίση διαχείρισης που ασκεί η πολιτική ηγεσία, συνιστά το μόνιμο τεστ αποτυχίας της Ελλάδος στις δημοσιονομικές προδιαγραφές της ΕΟΚ, και τον τελευταίο καιρό προκαλεί φόβους για συνολική κατάρρευση του δημοσιονομικού συστήματος.

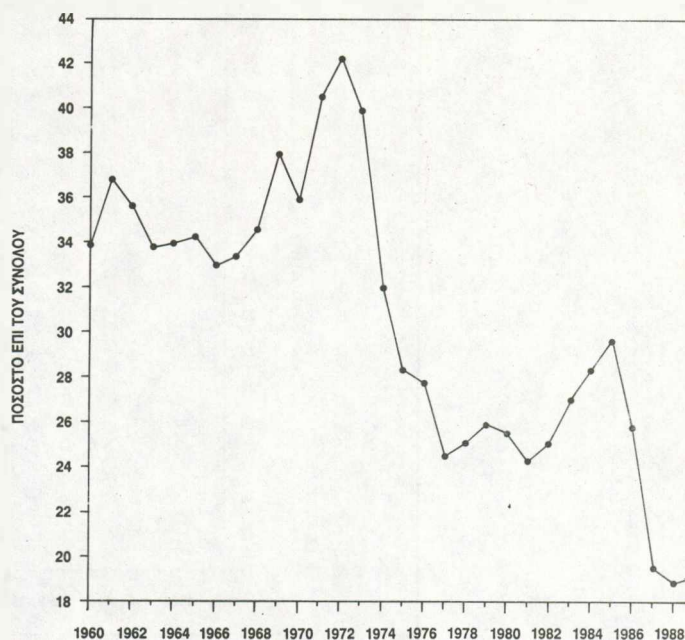
Καθώς πλησιάζει η εποχή κατάρτισης του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, η συζήτηση γύρω από το πρόβλημα του ελλείμματος θα εντεινεται και προτείνονται διάφορες (και συγκρουόμενες) λύσεις για την αντιμετώπισή του. Σκοπός του σύντομου αυτού άρθρου είναι ο εντοπισμός των κύριων γενεσιουργών αιτιών του δημοσιονομικού ελλείμματος και η διατύπωση ορισμένων κατευθύνσεων για την μονιμότερη αντιμετώπιση του.

Ας δούμε καταρχήν την σύνθεση και τους κυριώτερους παράγοντες που συνετέλεσαν στην δημιουργία του ελλείμματος. Η εξέταση αυτή γίνεται χωρίς καμιά αναφορά στα κίνητρα ή τις απώτερες προτιμήσεις των εκάστοτε κυβερνήσεων. Δεν εξετάζεται επίσης η χρησιμότητα ή αποτελεσματικότητα της κάθε συγκεκριμένης δαπάνης.

Ας εξετάσουμε πρώτα την σύνθεση των δαπανών. Το Διάγραμμα 1 δείχνει τη συμμετοχή των δημοσίων επενδύσεων ως ποσοστό του συνόλου των δημόσιων δαπανών για την περίοδο 1960-88. Μετά το 1972, οι δημόσιες επενδύσεις περιορίζονται δραματικά και οι κρατικές δαπάνες στρέφονται συντριπτικά στην κατανάλωση. Ενώ κατά την περίοδο 1960-1972 το 40% των δαπανών του κράτους χρηματοδοτούσε έργα υποδομής και παραγωγικών επενδύσεων, το 1988 το ποσοστό αυτό είχε πέσει κάτω του 20%. Μια μικρή αντιστροφή που παρατηρήθηκε την περίοδο 1982-85 ανακόπηκε χωρίς να έχει συνέχεια.

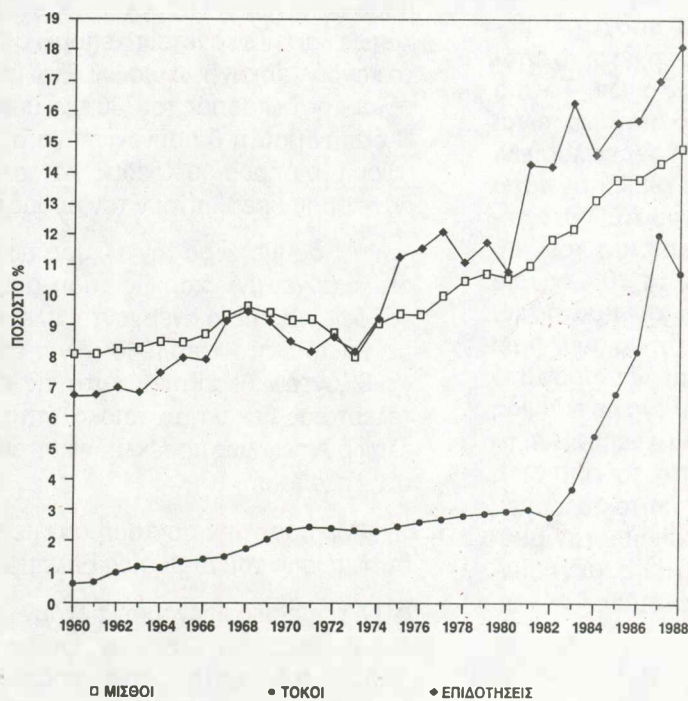
Το Διάγραμμα 2 δείχνει τις τρεις κατηγορίες καταναλωτικών δαπανών του κράτους ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος. Οι κατηγορίες αυτές αφορούν σε Δαπάνες Μισθοδοσίας, σε πληρωμές Τοκοχρεωλυσιών και τέλος την κατηγορία Επιδότησεων-Επιχορηγήσεων και Λοιπών δαπανών. Μετά το 1973 παρατηρείται μια σταθερή άνοδος δαπανών για μισθούς των Δημοσίων Υπαλλήλων, η οποία γίνεται εντονότερη την περίοδο 1981-85 και ανακόπτεται ελαφρά κατά την περίοδο του σταθεροποιητικού προγράμματος 1985-87. Το κονδύλι των επιδοτή-

Διάγραμμα 1. Δημόσιες επενδύσεις ως ποσοστό του συνόλου των δημ. δαπανών



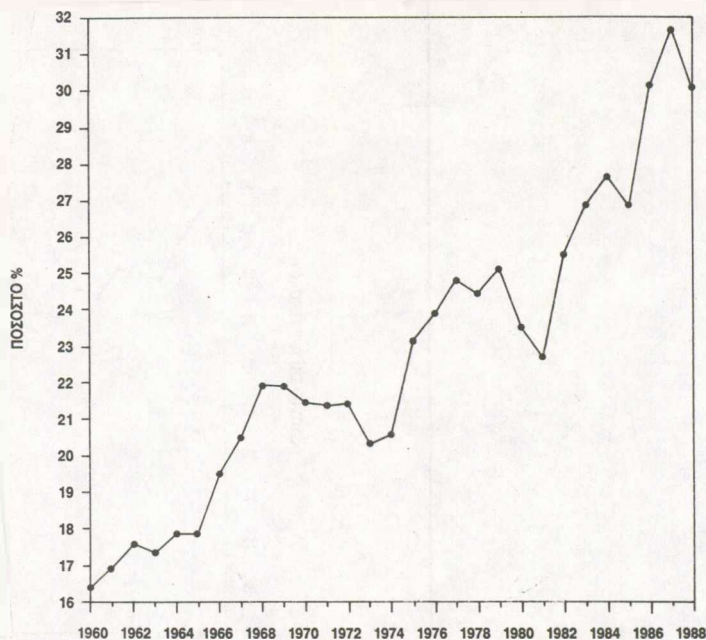
Πηγή: ΕΣΥΕ

Διάγραμμα 2. Εξοδα τακτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό ΑΕΠ



Πηγή: Μακροχρόνιες Στατιστικές Σειρές, Τράπεζα Ελλάδος

Διάγραμμα 3. Εσοδα τακτικού προϋπολογισμού, Φόροι ως ποσοστό ΑΕΠ



Πηγή: Μακροχρόνιες Στατιστικές Σειρές, Τράπεζα Ελλάδος

“Είναι ενδιαφέρον να παρατηρήσει κανείς ότι στην μετά του 1974 περίοδο το ποσό δαπανών για παροχές κορυφώνεται σε κάθε εκλογική χρονιά, μετά υποχωρεί κάπως και επανέρχεται το επόμενο έτος εκλογών. Το πιο εντυπωσιακό πάντως είναι το κονδύλι τοκοχρεωλυσιών. Ενώ μέχρι το 1982 ήταν κάτω από το 3% του ΑΕΠ στο τέλος της δεκαετίας του '80 είχε υπερβεί το 10%, χωρίς καμιά τάση συγκράτησης. Η δαπάνη αυτή θα συνεχίσει να αυξάνεται ως ποσοστό του ΑΕΠ ανάλογα με το ύψος του Δημοσίου Χρέους, και το ποσοστό κατά το οποίο τα πραγματικά επιτόκια δανεισμού υπερβαίνουν τον ρυθμό πραγματικής μεγέθυνσης της οικονομίας.”

σεων, επιχορηγήσεων και λοιπών μη μισθολογικών δαπανών του κράτους σημειώνει μια ακόμη ταχύτερη άνοδο, με εξαίρεση την περίοδο λιτότητας 1978-80, όπου παραμένει σταθερό.

Είναι ενδιαφέρον να παρατηρήσει κανείς ότι στην μετά του 1974 περίοδο το ποσό δαπανών για παροχές κορυφώνεται σε κάθε εκλογική χρονιά, μετά υποχωρεί κάπως και επανέρχεται το επόμενο έτος εκλογών. Το πιο εντυπωσιακό πάντως είναι το κονδύλι τοκοχρεωλυσιών. Ενώ μέχρι το 1982 ήταν κάτω από το 3% του ΑΕΠ στο τέλος της δεκαετίας του '80 είχε υπερβεί το 10%, χωρίς καμιά τάση συγκράτησης. Η δαπάνη αυτή θα συνεχίσει να αυξάνεται ως ποσοστό του ΑΕΠ ανάλογα με το ύψος του Δημοσίου Χρέους, και το ποσοστό κατά το οποίο τα πραγματικά επιτόκια δανεισμού υπερβαίνουν τον ρυθμό πραγματικής μεγέθυνσης της οικονομίας.

Ας δούμε τώρα την πλευρά των εσόδων του κράτους. Το Διάγραμμα 3 δείχνει ότι υπάρχει μια διαρκής τάση αύξησης των φορολογικών και μη φορολογικών εσόδων, τα οποία ανέρχονται πλέον στο 32% του ΑΕΠ, διπλασιαζόμενα σε σχέση με το ποσοστό του 1960. Είναι επίσης αξιοσημείωτο το γεγονός ότι τα έσοδα «βυθίζονται» θεαματικά κατά τις περιόδους των εκλογικών αναμετρήσεων της τελευταίας δεκαετίας, αποκαλύπτοντας έτσι την εκτεταμένη χρήση φορολογικών ελαφρύνσεων ως προεκλογικού όπλου των κομμάτων που κάθε φορά ευρίσκονται στην εξουσία.

Με βάση την σύντομη αυτή επισκόπηση της σύνθεσης και της εξέλιξης των συνιστωσών του Δημοσίου Ελλείμματος πορκύπτουν εύκολα οι εξής διαπιστώσεις:

- α. Οι δημόσιες επενδύσεις έχουν συρρικνωθεί παρά τον γιγαντισμό του συνόλου των δημοσίων δαπανών. Οι δημόσιες επενδύσεις όχι μόνο λοιπόν δεν έχουν συνεισφέρει στην δημιουργία ελλειμμάτων, αλλά αποτελούν και το πεδίο σημαντικών περικοπών προκειμένου να αφήσουν χώρο για καταναλωτικές δαπάνες.
- β. Η επέκταση των καταναλωτικών δαπανών του κράτους υπήρξε μεγαλύτερη από την αύξηση των εσόδων που πραγματοποιεί.

“Δέσμευση όλων των πολιτικών δυνάμεων να αποφασίσουν δεδομένης εκτάσεως μειώσεις των καταναλωτικών δαπανών, ανάλογα με την κοινωνική χρησιμότητα της κάθε κατηγορίας. Αν δεν υπάρξει συμφωνία, τότε θα επιβληθεί ισοποσοστιαία μείωση όλων των κατηγοριών, (φυσικά πλην Παιδείας και Νοσοκομειακής Περίθαλψης). Εάν εξασφαλισθεί η τήρηση αυτού του κανόνα, τότε τα κόμματα θα αναγκαστούν να αποκαλύψουν τις αληθινές προτιμήσεις τους και προτεραιότητες και να δεχθούν μια ορθολογικοποίηση των δαπανών. (Προτιμούν, για παράδειγμα, την ενίσχυση μιας ποδοσφαιρικής ομάδας ή τον διορισμό ενός δασκάλου στην Ξάνθη;).”

- γ. Τις περιόδους εκλογικών αναμετρήσεων παρατηρείται συστηματικά μια πολιτική αύξησης δαπανών και μείωσης φορολογικών εσόδων, η οποία διευρύνει το έλλειμμα και επιφέρει μόνιμη αύξηση του Δημοσίου Χρέους.
- δ. Η συσσώρευση ελλειμμάτων, τα υψηλά πραγματικά επιτόκια δανεισμού και οι χαμηλοί ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης της τελευταίας δεκαετίας οδήγησαν σε έκρηξη το σκέλος των τοκοχρεωλυσιών, που με τη σειρά του αυξάνει ακόμα περισσότερο το Δημόσιο Χρέος.
- ε. Παρά την ύπαρξη παρατεταμένων ελλειμμάτων, οι δαπάνες προσωπικού και οι επιχορηγήσεις συνεχίστηκαν να αυξάνουν ως ποσοστό της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας. Το σκέλος των επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων αυξάνονταν μάλιστα με ιδιαίτερα ταχύ ρυθμό, και ακόμα εντονότερα κατά την διάρκεια προεκλογικών περιόδων.

Οι διαπιστώσεις αυτές οδηγούν από μόνες τους και στις κατευθύνσεις οικονομικής πολιτικής, όπου θα πρέπει να αναζητηθεί η μονιμότερη αντιμετώπιση του προβλήματος. Συνοπτικά έχουν ως εξής:

1. Περιορισμός και ορθολογικοποίηση των καταναλωτικών δαπανών του κράτους, ιδιαίτερα εκείνων που εξυπηρετούν πρόσκαιρες κομματικές σκοπιμότητες (προνομιακές επιδοτήσεις, αφανείς παροχές κλπ.)
2. Σταθερότητα φορολογικής πολιτικής χωρίς την παρεμβολή χαρισματικών περιόδων κατά τα έτη των εκλογών. Η συνεχής αλλαγή του φορολογικού καθεστώτος προκαλεί μόνιμες στρεβλώσεις στην οικονομική δραστηριότητα, επειδή μειώνει τα κίνητρα εργασίας των φορολογουμένων, αποθαρρύνει επενδύσεις και εδραιώνει τα κίνητρα παραοικονομίας.
3. Έλεγχος των μισθολογικών δαπανών του κράτους με αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου Τομέα, εξάλειψη όσων φαινομένων αργομισθίας παρατηρούνται, και γενικότερα με περιορισμό της υπερβολικής έκτασης και δραστηριότητας του κράτους.
4. Μόνιμη αναδιάρθρωση των δημοσίων δαπανών προς όφελος των επενδύσεων και εις βάρος της κρατικής κατανάλωσης. Με τον τρόπο αυτό θα υποβοηθηθεί σημαντικά η οικονομική μεγέθυνση της χώρας με άμεσο αποτέλεσμα την μείωση της επιβάρυνσης του Δημοσίου Χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ. Η ανάπτυξη είναι άλλωστε και ο μοναδικός τρόπος μακροχρόνιας αντιμετώπισης του προβλήματος των ελλειμμάτων, ο οποίος δεν περικλείει τον κίνδυνο εκτεταμένης οικονομικής ένδειξης.

Μέτρα προς τις παραπάνω κατευθύνσεις είναι όμως δύσκολο να ληφθούν από κυβερνήσεις που είναι δέσμιες των πελατειακών σχέσεων και περιδεείς προ του εκλογικού κόστους, που ενδέχεται να έχουν βραχυχρόνια. Είναι επίσης δύσκολο να υλοποιηθούν από ένα κρατικό μηχανισμό, ο οποίος συχνά αντλεί γόητρο και ισχύ από το προνόμιο κατανομής των δημοσίων δαπανών, ιδιαίτερα μάλιστα των αφανών και περιστασιακών χαριστικών παροχών.

Για να υπερπηδηθούν οι δυσκολίες αυτές είναι χρήσιμο να εξεταστεί η δυνατότητα θέσπισης ενός νέου πλαισίου άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής (*) που θα περιλαμβάνει:

- α. Δέσμευση όλων των πολιτικών δυνάμεων να αποφασίσουν δεδομένης εκτάσεως μειώσεις των καταναλωτικών δαπανών, ανάλογα με την κοινωνική χρησιμότητα της κάθε κατηγορίας. Αν δεν υπάρξει συμφωνία, τότε θα επιβληθεί ισοποσοστιαία μείωση όλων των κατηγοριών, (φυσικά πλην Παιδείας και Νοσοκομειακής Περίθαλψης). Εάν εξασφαλισθεί η τήρηση αυτού του κανόνα, τότε τα κόμματα θα αναγκαστούν να αποκαλύψουν τις αληθινές προτιμήσεις τους και προτεραιότητες και να δεχθούν μια ορθολογικοποίηση των δαπανών. (Προτιμούν, για παράδειγμα, την ενίσχυση μιας ποδοσφαιρικής ομάδας ή τον διορισμό ενός δασκάλου στην Ξάνθη;).

- β. Υποχρέωση των εκάστοτε κυβερνήσεων να μην εγκαταλείπουν «καμμένη γη» στις επόμενες, προκειμένου αφενός μεν να οφελήσουν τους οπαδούς τους με χαριστικές παροχές, αφετέρου δε να δημιουργήσουν δυσκολίες στην επερχόμενη κυβέρνηση.
- γ. Διαμόρφωση σταθερής φορολογικής πολιτικής, με απαγόρευση τροποποίησης των κανόνων έως και δύο χρόνια πριν τις εκλογές. Η διεύρυνση της φορολογικής βάσης με την σύλληψη της παραοικονομίας δεν πρέπει να αφηθεί να οδηγήσει σε αύξηση των συνολικών εσόδων (που βρίσκονται ήδη σε ικανοποιητικό επίπεδο σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ), αλλά αντίθετα να ισοσκελισθεί με μειώσεις σε όσους σήμερα φορολογούνται βαρύτατα. Η δέσμευση των οικονομικών αρχών σε ένα τέτοιο κανόνα ισοσκελισμένης αναπροσαρμογής της φορολογικής βάσης, θα εξασφαλίσει αυτόματα ευρεία κοινωνική υποστήριξη από το σύνολο των μισθωτών και των ειλικρινώς φορολογουμένων.
- δ. Ενίσχυση των Δατανών Δημοσίων Επενδύσεων, η πραγματοποίηση των οποίων ωθεί την οικονομική ανάπτυξη και διαμρφώνει τις συνθήκες μόνιμης υπέρβασης των δημοσιονομικών κρίσεων.

Εάν δεν ανοίξει σύντομα μια προσπάθεια χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής προς τις παραπάνω κατευθύνσεις, μπορεί κανείς εκ του ασφαλούς να προβλέψει τόσο τον κοινωνικά άδικο χαρακτήρα του τωρινού σταθεροποιητικού προγράμματος, όσο και την μακροχρόνια αναποτελεσματικότητά του.

(*) Περισσότερες λεπτομέρειες αναφέρονται στο άρθρο των Τ.Κολλίντζα, Κ.Προδρομίδα και Ν.Χριστοδουλάκη: «Πως θα ξεφύγουμε από τον οικονομικό μαρασμό»

- Γιατί ανακόπηκε η οικονομική ανάπτυξη της χώρας, «Καθημερινή, 11-12 Δεκ. 1990».