



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ**

**Π.Μ.Σ. ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ : ΕΦΗΡΜΟΣΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ ΑΠΟ ΤΟ 1990 ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ**

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΣΤΑΜΠΟΛΑΣ

A.M. : 0816M014

ΑΘΗΝΑ, Ιανουάριος 2018

Τριμελής επιτροπή: Καθηγητής Σαράντης Λώλος (επιβλέπων)
Καθηγήτρια Ιωάννα Κεραμίδου
Ομοτ. Καθηγητής Ματθαίος Λαμπρινίδης

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους καθηγητές του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, που μου έδωσαν το προνόμιο καλλιέργειας της γνώσης σε νέους ορίζοντες. Ιδιαίτερος ευχαριστώ, τον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο Σαράντη Λώλο για τις ουσιαστικές κατευθύνσεις που παρείχε, τόσο στην ποιοτική εξέλιξη της παρούσας μελέτης, όσο και στην εμβάθυνση στο αντικείμενο σπουδής. Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω την καθηγήτρια κ. Ιωάννα Κεραμίδου και τον ομότιμο καθηγητή κ. Λαμπρινίδη Ματθαίο, για τα χρήσιμα σχόλια και τις παρατηρήσεις τους, που βελτίωσαν το περιεχόμενο της παρούσας εργασίας.

Αφιερώνω την εργασία αυτή, στην σύζυγό μου Δήμητρα και στις κόρες μου Χριστίνα και Ζωή, για την συγγραφή της οποίας έδειξαν μεγάλη υπομονή.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα διπλωματική εργασία διερευνάται η αύξηση των δημοσίων δαπανών, κυρίως μετά το 1990, ώστε να διαπιστωθούν οι επιπτώσεις της στη διόγκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του χρέους. Στην επιδείνωση των δημοσιονομικών μεγεθών συνέβαλε η διάρθρωση και η κατανομή των πόρων αλλά και η αναποτελεσματικότητα στη διαχείριση των δαπανών. Το αποτέλεσμα μεγεθύνθηκε ακόμα περισσότερο λόγω της υστέρησης των δημοσίων εσόδων, με αποτέλεσμα την αδυναμία κάλυψης των ελλειμμάτων με υγιή τρόπο. Εξάλλου, το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας αποτέλεσε σοβαρό παράγοντα αύξησης των δαπανών, όπως επίσης και το υπερβολικά αυξημένο κόστος κοινωνικής προστασίας και του μισθολογίου του δημοσίου.

Ο υπέρογκος δανεισμός αλλά και οι πολιτικές βελτίωσης της κοινωνικής ευημερίας, οδήγησαν αθροιστικά σε μια εκρηκτική δημοσιονομική κατάσταση, η έξοδος από την οποία ήταν σχεδόν αδύνατη. Η χρεοκοπία στην οποία ουσιαστικά περιήλθε η Ελλάδα, αποτελεί περισσότερο αποτέλεσμα άστοχων πολιτικών και διευρυμένου πελατειακού κράτους, παρά στην αύξηση των δημοσίων δαπανών που σε γενικές γραμμές ήταν μικρότερες του μέσου όρου της ΕΕ. Ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός συγκρατήθηκε τη δεκαετία του 1990, σε ποσοστά χρέους που όμως ήταν δύσκολα διατηρήσιμα. Από το 2009 έως και σήμερα, η χώρα εξοφλεί τις υποχρεώσεις της με δυσκολίες, λόγω των ανωτέρω συνθηκών. Ακόμα και μετά την έξοδο από το πρόγραμμα στήριξης τον Αύγουστο του 2018, η δημοσιονομική εποπτεία από τη Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την ΕΚΤ μπορεί να συνεχιστεί, εφόσον δεν έχει εξοφληθεί το 75% της χρηματοδοτικής συνδρομής (Κανονισμός ΕΕ 472/2013).

Περιεχόμενα

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο ΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	8
1.1 Γενική και κεντρική κυβέρνηση	8
1.2 Δημόσιες δαπάνες.....	8
1.2.1 Κατηγορίες δημοσίων δαπανών.....	9
1.3 Φόροι.....	10
1.3.1 Κατηγορίες Φόρων.....	11
1.4 Δημοσιονομικό έλλειμμα	11
1.4.1 Διακρίσεις δημοσιονομικών ελλειμμάτων.....	13
1.5 Δημόσιο χρέος.....	14
1.5.1 Διακρίσεις δημόσιου χρέους	15
1.5.2 Η δυναμική του δημόσιου χρέους.....	16
1.6 Η διαχρονική τάση των δημοσίων δαπανών	18
1.6.1 Ο νόμος του Wagner	18
1.6.2 Η θεωρία κλιμακωτής αύξησης των δαπανών	19
1.7 Το δημοσιονομικό έλλειμμα και το έλλειμμα ισοζυγίου πληρωμών.....	19
1.8 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	21
1.9 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.....	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ	23
2.1 Εξέλιξη των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα	23
2.2 Εξέλιξη και διάρθρωση των δημοσίων εσόδων.....	29
2.3 Η εξέλιξη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων.....	32
2.4 Διαμόρφωση και δυναμική του δημόσιου χρέους	36
2.5 Το Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών.....	40
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ 1995-2016	45
3.1 Γενική διάρθρωση των δαπανών στην Ελλάδα	45
3.2 Κατανομή των δαπανών: Λειτουργική διάκριση.....	46
3.3 Μεταβιβαστικές πληρωμές – Κοινωνικές Μεταβιβάσεις.....	49

3.4	Αμυντικές δαπάνες	50
3.5	Καταναλωτικές δαπάνες – Μισθολόγιο του Δημοσίου	51
3.6	Δαπάνες για την παιδεία και την υγεία.....	52
3.7	Δαπάνες για δανεισμό και τόκους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους.....	53
	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	55
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	59

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το διαχρονικά συσσωρευμένο υψηλό δημόσιο χρέος, αποτελεί ένα από τα βασικότερα αίτια υπανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας. Οι αστοχίες οικονομικής πολιτικής της τελευταίας τριακονταετίας, οδήγησαν σε υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα, τα οποία αθροιστικά γιγάντωσαν το πρόβλημα αυτό. Το μέγεθος του δημόσιου χρέους της χώρας μας, προκάλεσε μια σωρεία δυσμενών φαινομένων, τόσο στην εσωτερική ισορροπία της ελληνικής οικονομίας, όσο και στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις της χώρας. Περαιτέρω, διαταράχθηκαν και οι σχέσεις με τους ευρωπαϊούς εταίρους, καθώς αμφισβητήθηκε το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, σε όρους αλληλεγγύης αλλά και ομοιογένειας των αποτελεσμάτων πολιτικής μεταξύ των κρατών-μελών.

Την οκταετία 2008-2016, ανέκυψαν ιδιαίτερα σοβαρά ζητήματα στην Ελληνική οικονομία, οι ρίζες των οποίων φύονται ακόμα και στις δεκαετίες του 1970 και του 1980. Σε εθνικό επίπεδο, οι δυσκολίες λειτουργίας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, η εκτόξευση της ανεργίας στο 27% και η ραγδαία εξάπλωση της φτώχειας σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού (<http://www.kerdos.gr/>), είναι μόνο μερικές από τις συνέπειες. Οι επιπτώσεις αυτές, είναι υπαίτιες για την μείωση της συνολικής κατανάλωσης και αποταμίευσης, όπως και για την μείωση καταβολής ασφαλιστικών εισφορών, γεγονός που πλήττουν καίρια την ομαλή λειτουργία της εθνικής οικονομίας. Στο διεθνές επίπεδο, δημιουργήθηκαν αμφιβολίες και έντονα αρνητικό κλίμα. Αφενός μεν, οι διεθνείς αγορές κρίνοντας τις άστοχες κινήσεις των κυβερνήσεων, έγιναν ιδιαίτερα φειδωλές στην χορήγηση νέου χρήματος. Αφετέρου δε, οι σχέσεις εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαταράχθηκαν.

Αμφισβητήθηκε ακόμα και η ικανότητα της Ελλάδας να συμβάλλει στη διατήρηση της ισορροπίας της Κοινής Εσωτερικής αγοράς. Μετά το 2009, το ΑΕΠ ελαττώθηκε κατά 26% σε σχέση με τα προ κρίσης επίπεδα, δυσχεραίνοντας ακόμη περισσότερο τη δυνατότητα της χώρας να ανταπεξέλθει στις δανειακές της υποχρεώσεις. Τα ανεπαρκή δημόσια έσοδα και το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, οδήγησαν στην λήψη νέων δανείων για την εξόφληση των παλαιών. Η Ελλάδα, ως μέλος της Ευρωζώνης, δεν διαθέτει τη δυνατότητα μεταβολής της συναλλαγματικής ισοτιμίας, ώστε να βελτιώσει τη διεθνή ανταγωνιστικότητα των προϊόντων της. Ιδιαίτερα μετά την κυκλοφορία του Ευρώ το 2001, η νομισματική πολιτική κατέστη αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να διατηρεί αποφασιστικό και κανονιστικό ρόλο.

Η δημοσιονομική πολιτική αντιθέτως, ασκείται από τα κράτη-μέλη, υπό το ενσωματωμένο κανονιστικό πλαίσιο στο εθνικό δίκαιο. Τα κεντρικά όργανα της ΕΕ, επεμβαίνουν στο πλαίσιο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων (Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας, 2009), εκδίδοντας Κανονισμούς, Οδηγίες και Αποφάσεις, που δεσμεύουν την οικονομική δράση των κρατών. Η διαχείριση και η κατανομή των δημοσίων δαπανών σε εθνικό επίπεδο, σε συνάρτηση με την αποτελεσματική είσπραξη δημοσίων εσόδων, έχει καθοριστική σημασία στη δημιουργία και συσσώρευση δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία, εξετάζονται τα μεγέθη των δημοσίων δαπανών, ο τρόπος διάθεσής τους, αλλά και η επίδρασή τους στην ισορροπία εσόδων - εξόδων, κατά την τελευταία εικοσιπενταετία. Αναλύονται δε επιπλέον, οι διάφορες αδυναμίες της Ελληνικής οικονομίας, οι πολιτικές κινήσεις και η σπατάλη δημόσιου

χρήματος, που αθροιστικά οδήγησαν στην γιγάντωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του χρέους. Στο πλαίσιο αυτό, παρουσιάζεται ιστορική αναδρομή των εξελίξεων της Ελληνικής οικονομίας, από την σκοπιά των δημοσίων δαπανών και της διάρθρωσής τους, με σκοπό την αξιολόγηση των κρατικών παρεμβάσεων.

Στο 1^ο Κεφάλαιο ορίζονται οι έννοιες των δημοσιονομικών στοιχείων, των ελλειμμάτων και του χρέους. Επιχειρείται δε, θεωρητική προσέγγιση των διαχρονικών τάσεων και των δυναμικών συσχετίσεων μεταξύ των μεγεθών.

Το 2^ο Κεφάλαιο, περιέχει ιστορική αναδρομή των εξελίξεων των μεγεθών, με εκτενείς αναφορές στις εξελίξεις των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους, ενώ δίνεται ιδιαίτερο βάρος στην πορεία των δημοσίων δαπανών μετά το 1990.

Ακολούθως, στο 3^ο Κεφάλαιο παρουσιάζεται η γενική και η λειτουργική διάρθρωση των δαπανών της Ελλάδας, από το 1995 έως το 2016.

Τέλος, ακολουθεί συμπερασματική αξιολόγηση του ρόλου των δαπανών στην εξέλιξη των ελλειμμάτων και του χρέους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο ΟΡΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΑΝΑΛΥΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

1.1 Γενική και κεντρική κυβέρνηση

Το κράτος, *απαρτίζεται* από ένα σύνολο οργανισμών και υπηρεσιών, οι οποίοι κατανέμονται σε συγκεκριμένη διάρθρωση. Η σύσταση του δημόσιου τομέα, αποσκοπεί κυρίως στην κατανομή αρμοδιοτήτων σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο, αλλά και στην λειτουργική διαφοροποίηση των οργανισμών. Ένα επιπλέον κριτήριο ταξινόμησης, είναι ο ελεγκτικός ρόλος των κεντρικών φορέων εξουσίας, στους τοπικούς ή τους αποκεντρωμένους. Ο βασικός διαχωρισμός είναι αυτός της γενικής και της κεντρικής κυβέρνησης.

Η *Γενική Κυβέρνηση*, αποτελείται από δημόσιους φορείς, το αποτέλεσμα των οποίων προορίζεται να καταναλωθεί από τους πολίτες και τους κατοίκους της χώρας. Η χρηματοδότησή της, προέρχεται από υποχρεωτικές πληρωμές φορέων που ανήκουν σε άλλους τομείς και από φορείς που εμπλέκονται στην αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος. Η Γενική Κυβέρνηση περιλαμβάνει: την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ α' και β' βαθμού) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ- ασφαλιστικά ταμεία και νοσοκομεία).

Η *Κεντρική Κυβέρνηση* περιλαμβάνει: την Κεντρική Διοίκηση, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), τα οποία ελέγχονται και χρηματοδοτούνται από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός των ΟΤΑ και των ΟΚΑ. Αποτελείται από διοικητικούς φορείς του κράτους και κεντρικές υπηρεσίες, η αρμοδιότητα και ο έλεγχος των οποίων εκτείνεται σε όλη την επικράτεια. Περιλαμβάνει επίσης μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς που ελέγχονται από την Κεντρική Κυβέρνηση (ΕΣΑ2010, 2013: 44-45).

Η Κεντρική Διοίκηση (Δημόσιο ή Κράτος) περιλαμβάνει τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τις Ανεξάρτητες Αρχές, καθώς και την Προεδρία της Δημοκρατίας. Χαρακτηρίζεται από γενική αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια, ενώ ασκεί και ιεραρχικό έλεγχο επί των περιφερειακών υπηρεσιών.

Οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, αποτελούνται από Δήμους και Περιφέρειες αντίστοιχα, η αποφασιστική αρμοδιότητα των οποίων εκτείνεται μόνο σε τοπικές υποθέσεις που εξελίσσονται εντός των χωρικών τους ορίων. Περιλαμβάνουν και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, που ελέγχονται από τους ΟΤΑ.

Οι ΟΚΑ περιλαμβάνουν τους οργανισμούς εκείνους, το κύριο μέλημα των οποίων είναι η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών υγείας, όπως είναι τα νοσοκομεία και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης. Οι εισφορές προς ΟΚΑ, είναι δια νόμου υποχρεωτικές για συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού, ενώ η Γενική Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση των οργανισμών, των εισπραττόμενων εισφορών και των παροχών (Ν. 3871/2010, Αρ 1Β και Ν.4270/2014, Αρ 14 Παρ 1).

1.2 Δημόσιες δαπάνες

Οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν τα συνολικά έξοδα, που πραγματοποιεί το κράτος, και αποσκοπούν στην επίτευξη αρκετών ουσιαστικών στόχων. Οι επιδράσεις τους, δεν περιορίζονται μόνο στην λειτουργία του δημόσιου τομέα, αλλά επεκτείνονται και σε διάφορα πεδία της κοινωνίας. Ανάμεσα στις βασικές επιδιώξεις της κατανομής των δαπανών, βρίσκεται η αύξηση του εισοδήματος των νοικοκυριών και η τόνωση της ζήτησης αγαθών και υπηρεσιών.

Παρέχουν επίσης κίνητρα, για εργασία και για αποταμίευση, με την προσδοκία της κοινωνικής αποκατάστασης. Οι στόχοι που επιδιώκονται συνοψίζονται ακολούθως:

- Η βέλτιστη κατανομή των παραγωγικών συντελεστών στην οικονομία, όπως είναι η καταβολή ενοικίων και μισθών δημοσίων υπαλλήλων
- Η δίκαιη αναδιανομή του εισοδήματος, όπως οι ενισχύσεις σε αγρότες και τα οικογενειακά επιδόματα
- Η σταθεροποίηση της οικονομίας, όταν σε περιόδους ύφεσης το κράτος αυξάνει τις δαπάνες με σκοπό την ενίσχυση της συνολικής ζήτησης
- Η οικονομική ανάπτυξη, μέσω των δαπανών για τις δημόσιες επενδύσεις, τις υποδομές, την παιδεία κ.α.

Σε κάποιες βέβαια περιστάσεις, οι δαπάνες μπορεί να έχουν και αρνητικές επιδράσεις, όπως είναι η κυριαρχία της δημόσιας δραστηριότητας έναντι της ιδιωτικής και ο εκτοπισμός ιδιωτικών φορέων από τομείς όπου θα μπορούσαν να προσφέρουν. Επιπλέον, τα επιτόκια δανεισμού αυξάνονται, όταν το κράτος δανείζεται μεγάλα ποσά, με αποτέλεσμα να αποθαρρύνονται οι επενδύσεις και οι ιδιωτικές πρωτοβουλίες (Gaurav 2011, Singh 2008: 57–59).

1.2.1 Κατηγορίες δημοσίων δαπανών

Η οικονομική διάκριση των δημοσίων δαπανών, σχετίζεται με την αμεσότητα της επίδρασής τους στην παραγωγή και το εισόδημα, δηλαδή με τον χρόνο στον οποίο παράγεται το επιθυμητό αποτέλεσμα:

α) Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, που χρησιμοποιούνται για την απασχόληση κυρίως των ημεδαπών παραγωγικών συντελεστών και στοχεύουν στην άμεση τόνωση της εγχώριας ζήτησης. Διαχωρίζονται σε δύο υποκατηγορίες:

- Τρέχουσες δαπάνες/δαπάνες δημόσιας κατανάλωσης: το αποτέλεσμα τους, διακρίνεται στην ίδια χρονική περίοδο με την χορήγηση και εξυπηρετούν τις άμεσες ανάγκες (πληρωμές ενοικίων, μισθών ΔΥ κλπ.).
- Δαπάνες δημοσίων επενδύσεων/κεφαλαιουχικές δαπάνες: χρησιμοποιούνται για την κάλυψη μελλοντικών αναγκών και για επενδύσεις με μακροπρόθεσμο ορίζοντα, όπως είναι η κατασκευή σχολείων και δρόμων. Τα αποτελέσματά τους διαρκούν για αρκετά μεγάλο διάστημα, πέραν της περιόδου καταβολής τους.

β) Δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές, που αποτελούν άμεσες μεταβιβάσεις εισοδήματος, όπως είναι τα επιδόματα ανεργίας, οι συντάξεις και τα οικογενειακά επιδόματα. Έχουν θετική επίδραση στην συνολική ζήτηση, αλλά όχι στην παραγωγή, καθώς οι πληρωμές δεν ανταλλάσσονται με παρεχόμενες υπηρεσίες ή αγαθά. Διακρίνονται δε στις κατηγορίες:

- Μεταβιβάσεις εισοδήματος: ενισχύουν άμεσα το εισόδημα των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων (επιδοτήσεις τιμών, συντάξεις, επιδόματα ανεργίας)
- Μεταβιβάσεις κεφαλαίου: καλύπτουν μέρος του κόστους αγοράς εξοπλισμού ή κατοικιών, από τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Καταβάλλονται με την μορφή επιδοτήσεων που αφορούν τη δημιουργία κεφαλαίου (πχ στα

στεγαστικά δάνεια ή μέρος του κόστους ανέγερσης κτιρίων) (Chu Ke & Hemming, 1991: 40-75).

Η λειτουργική διάκριση αφορά την κατανομή των δαπανών, σε αντίστοιχους λειτουργικούς τομείς της κρατικής δραστηριότητας. Έτσι, διαχωρίζονται ως δαπάνες για την Υγεία, την Εκπαίδευση, τη Δημόσια Διοίκηση την Εθνική Άμυνα κοκ.

Η διοικητική διάκριση αφορά την κατανομή των δαπανών στους αντίστοιχους δημόσιους φορείς. Με βάση το μέγεθος των ποσών που καταλήγουν στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, δίνεται και μια εικόνα του βαθμού αποκέντρωσης και του κόστους της Κοινωνικής Ασφάλισης. Υπό την έννοια αυτή, αν αυξηθούν οι δαπάνες προς ΟΚΑ, υποδηλώνεται ανεπάρκεια εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές και ο βαθμός παθογένειας του φορέα αυξάνεται. Μια ακόμα χρησιμότητα της διάκρισης αυτής, είναι να εμφανίζει το υπέρμετρο κόστος λειτουργίας ορισμένων Οργανισμών και ΝΠΔΔ, ως κριτήριο για την πιθανή ιδιωτικοποίησή τους. Σύμφωνα με την ταξινόμηση αυτή, οι δαπάνες κατανέμονται σε (Moindze, 2009: 3-12):

- Δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης
- Δαπάνες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Δαπάνες Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης και
- Δαπάνες Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου

1.3 Φόροι

Το κυριότερο μέσο χρηματοδότησης της λειτουργίας του κράτους, αλλά και των δημόσιων επενδύσεων, είναι οι φόροι. Ο αναγκαστικός χαρακτήρας τους, επιβάλλει υποχρεωτική συνεισφορά των πολιτών και των επιχειρήσεων, προκειμένου να συγκεντρωθούν οι απαιτούμενοι πόροι, χωρίς να παρέχεται άμεσο αντάλλαγμα. Η αρχή της αναλογικής ισότητας, όπως πηγάζει από τις Συνταγματικές διατάξεις, ορίζει την φοροδοτική ικανότητα, ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος, την κατοχή περιουσίας, το ύψος των καταναλωτικών δαπανών αλλά και διάφορους άλλους παράγοντες.

Μέσα από την αρχή αυτή, προκύπτει και το ζήτημα της φορολογικής δικαιοσύνης. Κατά κανόνα, οι έμμεσοι φόροι ή οι αντίστροφα προοδευτικοί, δεν είναι δίκαιοι. Οι διάφορες στρεβλώσεις που μπορεί να εμφανιστούν στην αγορά, αποτελούν συχνά το αποτέλεσμα δαιδαλώδους και άδικης φορολογικής πολιτικής εκ μέρους της κυβέρνησης. Η αδυναμία πάταξης της φοροδιαφυγής, εντείνει το πρόβλημα αυτό, αφού το φορολογικό βάρος κατανέμεται περισσότερο στα φτωχότερα λαϊκά στρώματα (Llorca, 2010: 5-12).

Η βασικότερη δυσμενής επίπτωση, ενός απρόβλεπτου και ευμετάβλητου φορολογικού συστήματος, είναι η αποθάρρυνση των επιχειρήσεων να επενδύσουν και να δραστηριοποιηθούν στη χώρα. Εάν υποθέσουμε για παράδειγμα, ότι δεν υπάρχει σταθερό φορολογικό καθεστώς, ή ότι το μεγαλύτερο μέρος των κερδών, καταλήγει στο κράτος, τότε μειώνονται τα κίνητρα για επενδύσεις. Αυτό συμβαίνει διότι, αφενός μεν οι επιχειρήσεις κινούνται με αυστηρό πλάνο εξόδων - κερδών, στο οποίο πρέπει να είναι σαφές το κόστος της φορολογίας, αφετέρου δε, διότι πρέπει να υπάρχουν επαρκή έσοδα. Άλλη δυσμενής επίπτωση, είναι η εξώθηση των εργαζομένων προς την παραοικονομία, λόγω των άδικων και υψηλών φόρων εισοδήματος.

1.3.1 Κατηγορίες Φόρων

Σύμφωνα με τη φορολογική βάση, ως φορολογική βάση νοείται το μέγεθος επί του οποίου υπολογίζεται το ποσοστό του φόρου, όπως είναι το εισόδημα και η περιουσία. Με βάση το κριτήριο αυτό, η κατηγοριοποίηση είναι:

- **Φόροι Εισοδήματος**, των φυσικών ή νομικών προσώπων, που επιβάλλονται σε ετήσια βάση, επί των εισοδημάτων φυσικών προσώπων ή των κερδών των επιχειρήσεων αντίστοιχα.
- **Φόροι Περιουσίας**, που βαρύνουν την κατοχή(πχ ακίνητα) και μεταβίβαση περιουσίας (αγοραπωλησίες, κληρονομίες, γονικές παροχές).
- **Φόροι Κατανάλωσης**, ο οποίος επιβάλλονται στις καταναλωτικές δαπάνες νοικοκυριών και επιχειρήσεων. Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ) για παράδειγμα, επιβάλλεται στα προσφερόμενα αγαθά και υπηρεσίες, με διαφορετικά ποσοστά, ανάλογα με το είδος. Οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης, που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή, επιβαρύνουν συγκεκριμένα αγαθά, όπως ο καπνός (Denis et al, 2013: 28-36 & 88-91).

Άμεσοι και έμμεσοι φόροι

Άμεσοι φόροι, είναι αυτοί που επιβάλλονται απευθείας, στα οικονομικά μεγέθη που αποδεικνύουν τη φοροδοτική ικανότητα των φυσικών και νομικών προσώπων. Για παράδειγμα, ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, καταβάλλεται από τα άτομα που αποδεδειγμένα διαθέτουν το ανάλογο εισόδημα.

Οι έμμεσοι φόροι, επιβαρύνουν τα πρόσωπα που παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες. Ο ΦΠΑ για παράδειγμα, οφείλεται να αποδοθεί από τους παραγωγούς αγαθών προς το κράτος, καθώς βαρύνει την συναλλαγή της πώλησης (Lupi, 2008: 3). Περαιτέρω, ο διαχωρισμός μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων είναι ορισμένες φορές δυσδιάκριτος, λόγω ιδιαίτερων συνθηκών στην επιβολή τους.

Προοδευτικοί, αντίστροφα προοδευτικοί και αναλογικοί φόροι

Οι αναλογικοί φόροι, έχουν σταθερό συντελεστή, ανεξαρτήτως του μεγέθους της φορολογικής βάσης. Δηλαδή, το ποσοστό του φόρου είναι το ίδιο (πχ 10% για όλους), ανεξαρτήτως του ύψους του εισοδήματος, της περιουσίας ή της φορολογούμενης δαπάνης.

Στην περίπτωση των προοδευτικών φόρων, ο φορολογικός συντελεστής αυξάνεται, όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος της φορολογικής βάσης. Με τον τρόπο αυτό, το κράτος αφαιρεί μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματος, όσο μεγαλύτερο είναι το εισόδημα, η περιουσία ή η δαπάνη αντίστοιχα.

Αντιθέτως, στους αντίστροφα προοδευτικούς φόρους, όσο αυξάνεται η φορολογική βάση, ο φορολογικός συντελεστής μειώνεται. Η ποσοστιαία επιβάρυνση των χαμηλών εισοδημάτων, είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη των υψηλών (Sommerfeld *et al*, 1992).

1.4 Δημοσιονομικό έλλειμμα

Η εμφάνιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων, προηγείται της συσσώρευσης δημόσιου χρέους. Το δημοσιονομικό έλλειμμα λογίζεται σε ετήσια βάση, ως η διαφορά μεταξύ των δημοσίων εσόδων που εισπράχθηκαν και των συνολικών δημοσίων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν (ESA2010, 2013). Στην περίπτωση που

τα έσοδα είναι περισσότερα από τις δαπάνες (πλεόνασμα), το κράτος μπορεί να δανείζει χρήμα προς άλλες χώρες, αλλά και να εξυπηρετεί λειτουργίες όπως την αποπληρωμή δανείων. Αντίστοιχα, στην περίπτωση που τα έσοδα υστερούν των δαπανών (έλλειμμα), η διαφορά αυτή αποτελεί τις ανάγκες για καθαρό δανεισμό, ώστε να εξυπηρετηθούν οι λειτουργίες του κράτους.

Το έλλειμμα ορίζεται με την εξής σχέση

$$\text{Έλλειμμα} = r \mathbf{B}_{t-1} + \mathbf{G}_t - \mathbf{T}_t \quad (1)$$

όπου,

r είναι το πραγματικό επιτόκιο,

\mathbf{B}_{t-1} είναι το δημόσιο χρέος στο τέλος του προηγούμενου έτους,

$r \mathbf{B}_{t-1}$ είναι οι καταβολές τόκων επί του δημόσιου χρέους το τρέχον έτος,

\mathbf{G}_t είναι οι δημόσιες δαπάνες του τρέχοντος έτους,

\mathbf{T}_t είναι τα δημόσια έσοδα του τρέχοντος έτους.

Συνεπώς, το δημοσιονομικό έλλειμμα ισούται με τις ετήσιες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, συν το κόστος εξυπηρέτησης των τοκοχρεολυσίων του δημόσιου χρέους, μείον τα εισπραττόμενα έσοδα.

Αν $G > T$ τότε υπάρχει πρωτογενές έλλειμμα ($G_t - T_t$) που καλύπτεται με δανεισμό

Αν $G < T$ τότε υπάρχει πρωτογενές πλεόνασμα ($T_t - G_t$) και το κράτος μπορεί να δανείσει άλλες χώρες

Στα περισσότερα κράτη καταρτίζονται συνήθως ελλειμματικοί προϋπολογισμοί. Η «εσκεμμένη» αυτή δημιουργία ετήσιων δημοσιονομικών ελλειμμάτων, στοχεύει στην παροχή χρήματος σε εθνικό επίπεδο, με σκοπό την τόνωση της οικονομίας. Το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα των παροχών αυτών, γίνεται ορατό με την αναθέρμανση της αγοράς και την είσπραξη φόρων μέσω των συναλλαγών του οικονομικού κυκλώματος. Η αύξηση του δημόσιου χρέους στο τρέχον έτος (t), είναι ίση με το έλλειμμα που σημειώνεται το έτος αυτό. Η ετήσια συρρίκνωση του κρατικού προϋπολογισμού, οφείλεται στην επιβάρυνση του προϋπάρχοντος χρέους με το νέο έλλειμμα, αφού ορίζεται ως (Blanchard, 2012: 653)

$$\text{Έλλειμμα} = \mathbf{B}_t - \mathbf{B}_{t-1}$$

Το δημοσιονομικό έλλειμμα, ορίζεται ως το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τους κανόνες και το πλαίσιο που ορίζονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών ESA95 και το αναθεωρημένο σύστημα ESA2010 (Συνθήκη Μάαστριχτ, 1992 Αρ. 104Γ). Στον υπολογισμό του ελλείμματος και του χρέους, δεν περιλαμβάνονται οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές της γενικής κυβέρνησης και τα ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς οι δεύτερες δεν περιλαμβάνονται στην γενική κυβέρνηση. Το έλλειμμα/πλεόνασμα, εκτιμάται από τη διαφορά μεταξύ του διαθέσιμου εισοδήματος και των τελικών καταναλωτικών δαπανών (ESA2010, 2013: 5-7).

Τα στοιχεία που υπολογίζονται στο δημοσιονομικό έλλειμμα είναι:

α) *Δημοσιονομικά στοιχεία*, που δημοσιεύονται σε μηνιαία βάση από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Οι δαπάνες και τα έσοδα, καταχωρούνται στο έτος

στο οποίο αναφέρονται και αφορούν τον κρατικό προϋπολογισμό, δηλαδή τα μεγέθη της Κεντρικής Κυβέρνησης.

β) *Ταμειακά στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος*, που φανερώνουν σε ταμειακή βάση τι πραγματικά εισπράχθηκε και τι πραγματικά δαπανήθηκε σε συγκεκριμένη χρονική διάρκεια. Προκύπτουν από τις κινήσεις των λογαριασμών των δημόσιων φορέων στην Τράπεζα της Ελλάδος, ενώ ουσιαστικά απεικονίζουν τις πραγματικές δανειακές ανάγκες της κεντρικής κυβέρνησης και άλλων δημόσιων φορέων.

γ) *Στοιχεία εθνικών λογαριασμών*, που καταρτίζονται από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία και υποβάλλονται στην *Eurostat* δυο φορές το χρόνο, σύμφωνα με το σύστημα ESA 2010. Τα εθνικολογιστικά στοιχεία της κεντρικής κυβέρνησης, αποτελούν τα δημοσιονομικά στοιχεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αφού προσαρμοστούν στο πλαίσιο και τους κανόνες του συστήματος ESA 2010 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2003: 122-3).

1.4.1 Διακρίσεις δημοσιονομικών ελλειμμάτων

Συνολικό και πρωτογενές έλλειμμα

Στο συνολικό έλλειμμα, εκτός από τη διαφορά μεταξύ των δημοσίων δαπανών και των δημοσίων εσόδων, συμπεριλαμβάνονται και τα κόστη εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Δηλαδή, το συνολικό έλλειμμα περιλαμβάνει το κόστος των τοκοχρεολυσίων που καταβάλλονται, προκειμένου να αποπληρώνονται οι δανειακές υποχρεώσεις του κράτους και δείχνει το ποσό που πρέπει να δανειστεί στην επόμενη περίοδο.

Αντιθέτως, στο πρωτογενές έλλειμμα υπολογίζονται μόνο οι διαφορές μεταξύ δημοσίων δαπανών και δημοσίων εσόδων. Το πρωτογενές έλλειμμα, ενεργεί ως μέτρο αποτελεσματικότητας της εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε ετήσια βάση. Εμφανίζει την επίδραση της κυβέρνησης, στην αύξηση ή την μείωση του υπάρχοντος δημόσιου χρέους, αλλά και την επεκτατική πολιτική της στην οικονομία (Blejer & Cheasty, 1991: 1655).

Δομικό και κυκλικό έλλειμμα

Ως κυκλικό έλλειμμα, νοείται εκείνο που δημιουργείται από την ίδια τη λειτουργία του οικονομικού κυκλώματος. Η κυβέρνηση δεν μπορεί άμεσα να ελέγξει την εξέλιξή του, καθώς σημειώνονται απρόσμενες μεταβολές σε παράγοντες όπως το εύρος της φορολογικής βάσης, η ανεργία και η μεταβολή του εισοδήματος.

Στο δομικό έλλειμμα, η βασική υπόθεση είναι ότι η εθνική οικονομία λειτουργεί σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης. Με βάση την παραδοχή αυτή, αποσκοπεί στον έλεγχο της αποτελεσματικότητας της δημοσιονομικής πολιτικής (Blejer & Cheasty, 1991: 1654).

Διαρθρωτικό έλλειμμα

Ως διαρθρωτικό, ορίζεται το έλλειμμα που θα εμφανιζόταν δυνητικά στο δημόσιο τομέα, υπό την προϋπόθεση της πλήρους απασχόλησης όλων των παραγωγικών συντελεστών, χωρίς να σημειωθούν μεταβολές της οικονομικής πολιτικής. Λόγω των απρόβλεπτων μεταβολών της οικονομικής δραστηριότητας, το έλλειμμα μπορεί να αυξηθεί ή να μειωθεί, χωρίς να μεταβληθούν οι δημόσιες δαπάνες και τα έσοδα. Δηλαδή, τα δημοσιονομικά ελλείμματα δεν οφείλονται αποκλειστικά στην οικονομική πολιτική της κυβέρνησης, αλλά και σε άλλους παράγοντες.

1.5 Δημόσιο χρέος

Το δημόσιο χρέος, αποτελείται από το άθροισμα των ετήσιων δημοσιονομικών ελλειμμάτων, έως και την τρέχουσα χρονική στιγμή. Συνίσταται στα συσσωρευμένα χρέη σε βάθος δεκαετιών, που προέκυψαν κυρίως από δανεισμό, με σκοπό την χρηματοδότηση των ετήσιων ελλειμμάτων. Μια εκτίμηση του συνολικού ποσού δίνεται και από την αξία των κρατικών ομολόγων που βρίσκονται σε κυκλοφορία και έχουν αντίκρισμα σε χρήμα. Όπως είναι βέβαια λογικό, ο συνεχής δανεισμός με ταυτόχρονη υστέρηση είσπραξης δημοσίων εσόδων, οδηγεί στη διόγκωση του δημοσίου χρέους και την σταδιακή υποχώρηση της δυνατότητας του κράτους να αποπληρώνει τις παλαιές του οφειλές. Άλλωστε, με την αύξηση των οφειλόμενων κεφαλαίων, αντίστοιχη είναι και η αύξηση των τόκων επί αυτών, με αποτέλεσμα να μειώνεται ακόμα περισσότερο η πιστοληπτική δυνατότητα του κράτους, αλλά και η εμπιστοσύνη των αγορών.

Η μεταβολή του δημοσίου χρέους, κατά το τρέχον έτος όπως αναφέρεται ανωτέρω ισοδυναμεί με το ετήσιο έλλειμμα, δηλαδή

$$\text{Έλλειμμα} = B_t - B_{t-1}$$

Αντικαθιστώντας στην εξίσωση του ορισμού του ελλείματος έχουμε

$$\text{Έλλειμμα} = B_t - B_{t-1} = r B_{t-1} + G_t - T_t$$

και λύνοντας ως προς B_t γίνεται

$$B_t - B_{t-1} = r B_{t-1} + G_t - T_t \Leftrightarrow B_t = B_{t-1} + r B_{t-1} + G_t - T_t$$

$$\Leftrightarrow B_t = (1 + r) B_{t-1} + G_t - T_t \quad (2)$$

Η βασική ερμηνεία της σχέσης που εκφράζει το δημόσιο χρέος, είναι η εξής: το χρέος στο τέλος του τρέχοντος έτους (t) ισούται με το χρέος του προηγούμενου έτους, προσαυξημένο κατά το γινόμενο του με το πραγματικό επιτόκιο ($B_{t-1} + rB_{t-1}$), συν το πρωτογενές έλλειμμα ($G_t - T_t$) του έτους t . Δηλαδή, το τρέχον επιτόκιο επηρεάζει άμεσα την μεγέθυνση του δημοσίου χρέους, καθώς συνδέεται με τους τόκους που καταβάλλονται για την εξυπηρέτηση του υπάρχοντος χρέους, ενώ το σύνολο επιβαρύνεται και με το νέο δημοσιονομικό έλλειμμα (Blanchard, 2012:654).

Το δημόσιο χρέος, αποτελείται κυρίως από τις συσσωρευμένες δανειακές ανάγκες που δεν έχουν ακόμα αποπληρωθεί, από την στιγμή της δημιουργίας του κράτους, έως και την χρονική στιγμή που εξετάζεται. Αναλύεται σε επιμέρους ποσά που διοχετεύονται σε διάφορους φορείς, είτε αυτοί ανήκουν στην Γενική Κυβέρνηση, στην Κεντρική Κυβέρνηση ή στις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ). Εκτός από το συνολικό ποσό σε νομισματικές μονάδες, το χρέος εκφράζεται ως ποσοστό του ΑΕΠ. Τα βασικότερα ποσοτικά στοιχεία που αφαιρούνται από το δημόσιο χρέος, είναι τα ποσά που προκύπτουν από τις αποκρατικοποιήσεις και με τον τρόπο αυτό μειώνεται το συνολικά οφειλόμενο ποσό. Οι δαπάνες που προστίθενται στο υπάρχον χρέος είναι οι ακόλουθες (Δαλαμάγκας, 2003: 156-160):

Οι μεταβιβάσεις κεφαλαίων προς τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ) για την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου και την λειτουργία τους, τόσο σε υγιείς όσο και σε ελλειμματικούς.

Η κεφαλαιοποίηση των τόκων των δανείων, όταν δεν καταβάλλονται εμπρόθεσμα οι τοκοχρεολυτικές δόσεις. Στην περίπτωση αυτή, οι οφειλόμενοι τόκοι προστίθενται στο αρχικό κεφάλαιο, προκαλώντας διπλή επιβάρυνση: αφενός αυξάνεται το οφειλόμενο αρχικό κεφάλαιο, αφετέρου οι τόκοι υπολογίζονται επί μεγαλύτερου ποσού και αυξάνονται επίσης.

Οι καταπτώσεις των κρατικών εγγυήσεων, όταν οι ΔΕΚΟ ή οι ΟΤΑ πχ αδυνατούν να εξοφλήσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις. Στην περίπτωση αυτή, το Δημόσιο ενεργεί ως εγγυητής, σε δανειακές συμβάσεις που έχουν συνάψει άλλοι οργανισμοί, με αποτέλεσμα να αναλαμβάνει και το κόστος εξυπηρέτησης των δανείων αυτών.

Οι μεταβολές της συναλλαγματικής ισοτιμίας, πχ Ευρώ-Δολαρίου, που αυξάνει το κόστος εξόφλησης δανείων που ελήφθησαν σε δολάρια.

Τα εξοπλιστικά προγράμματα των Ενόπλων Δυνάμεων, καθώς είναι μεγάλα ποσά που δεν περιλαμβάνονται στις δανειακές ανάγκες του Προϋπολογισμού.

Η έκδοση προμέτοχων: όπου το κράτος εκδίδει και πωλεί προκαταβολικά μετοχές, χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η ιδιωτικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων, με σκοπό να συγκεντρώσει ποσά για την ελάφρυνση του χρέους. Έτσι, σε περίπτωση που δεν ολοκληρωθεί η πώληση, τα χρήματα επιστρέφονται και η απώλεια αυτή δεν εμφανίζεται στο δημόσιο χρέος.

Οι τιτλοποιήσεις, αποτελούν άλλη μια προσπάθεια προκαταβολικής είσπραξης μελλοντικών εσόδων, όπως από τα Κ.Π.Σ., που μπορεί να μην εισπραχθούν ποτέ, δημιουργώντας πλασματική μείωση του χρέους.

Οι συμφωνίες επαναγοράς, όπου το κράτος παρέχει ως εγγύηση, μετοχές και ομόλογα τρίτων που έχει στην κατοχή του (πχ ιδιωτικών επιχειρήσεων), προκειμένου να δανειστεί στο τέλος του έτους από τα πιστωτικά ιδρύματα. Στη συνέχεια, με τα χρήματα του δανείου αγοράζει κρατικά ομόλογα που βρίσκονται στα χέρια τρίτων, ώστε να εμφανιστεί μείωση του χρέους. Τέλος, πωλεί εκ νέου τα ομόλογα στους αρχικούς κατόχους και εξοφλεί το δάνειο που πήρε, στην αρχή του επόμενου έτους.

Το ενδοκυβερνητικό χρέος, που αποτελεί οφειλή του Δημοσίου προς το ίδιο το κράτος. Στην περίπτωση αυτή, υπάρχουν δανειακές υποχρεώσεις της Κεντρικής Κυβέρνησης προς την Γενική Κυβέρνηση. Αυτό συμβαίνει διότι οι ΟΤΑ τα ΝΠΔΔ και οι ΟΚΑ, επενδύουν τα αποθεματικά κεφάλαιά τους σε κρατικά ομόλογα, με αποτέλεσμα το κράτος να υποχρεούται να εξοφλήσει τα κεφάλαια και τους τόκους, για τα ποσά που δανείστηκε με τον τρόπο αυτό.

Το αφανές χρέος, που αποτελεί τις ανεξόφλητες οφειλές του κράτους προς τρίτους και δεν συμπεριλαμβάνεται στο χρέος.

1.5.1 Διακρίσεις δημόσιου χρέους

Εσωτερικό χρέος, είναι εκείνο που δημιουργείται, όταν το κράτος δανείζεται κεφάλαια μέσω πώλησης κρατικών ομολόγων, σε ιδιώτες επενδυτές ή επιχειρήσεις και οργανισμούς στην ημεδαπή (δημόσιος/εσωτερικός δανεισμός). Πέραν των πολιτών και των επιχειρήσεων, τα έντοκα αξιόγραφα του Δημοσίου αγοράζονται και από εμπορικές τράπεζες. Το Εξωτερικό χρέος, αφορά την λήψη δανείων από πιστωτές που βρίσκονται στο εξωτερικό, όπως οι διεθνείς αγορές χρήματος ή οικονομικά εύρωστα κράτη. Μια συνήθης πρακτική, είναι η χρήση των δανείων του εξωτερικού,

στη δημιουργία κρατικών πόρων και υποδομών, με μακροπρόθεσμο ορίζοντα εξόφλησης (IMF 2003: 1-3).

Το βραχυπρόθεσμο χρέος, αντιστοιχεί στον εσωτερικό δανεισμό μέσω αγοραπωλησιών ομολόγων, από ιδιώτες και εμπορικές ή κεντρικές τράπεζες, προκειμένου να μπορέσουν να καλυφθούν άμεσα οι ταμειακές ανάγκες του κράτους. Η συνήθης περίοδος εξόφλησης των δανείων αυτών είναι το ένα έτος, αλλά υπάρχουν και έντοκα γραμμάτια τρίμηνης ή εξάμηνης ισχύος, με υπαρκτό κίνδυνο πληθωρισμού, αφού τα ομόλογα αγοράζονται ευρέως αλλά ρευστοποιούνται άμεσα.

Το μεσοπρόθεσμο χρέος, αφορά τα δάνεια που συνάπτει το κράτος ώστε να χρηματοδοτηθούν οι δημόσιες δαπάνες που καταλήγουν σε επενδύσεις, με συνήθη ορίζοντα αποπληρωμής τα πέντε η δέκα έτη.

Τέλος, το μακροπρόθεσμο χρέος δημιουργείται από τα δάνεια που λαμβάνει το κράτος, με προοπτική εξόφλησης πέραν της δεκαετίας. Τα ποσά που λαμβάνονται είναι συνήθως αρκετά μεγάλα, ενώ αφορούν τη χρηματοδότηση έργων υποδομών, την συσσώρευση πόρων για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την ανασυγκρότησή της μετά από πολεμικές περιόδους.

Στο ακαθάριστο χρέος, περιλαμβάνονται όλα τα ποσά που υποχρεούται να εξοφλήσει το Δημόσιο, συν τις αναγκαίες δαπάνες τοκοχρεολυσίων για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Δηλαδή, περιλαμβάνονται μόνο οι οφειλές του κράτους και όχι τα ποσά που δικαιούται να εισπράξει. Στον υπολογισμό του, δεν λαμβάνονται υπόψη τα κεφάλαια του ενεργητικού της γενικής κυβέρνησης αλλά μόνο τα στοιχεία του παθητικού της (υποχρεώσεις).

Στο καθαρό χρέος από την άλλη, υπολογίζονται μεν οι υποχρεώσεις του κράτους, αλλά αφαιρούνται οι απαιτήσεις που έχει το κράτος έναντι τρίτων. Πολλές φορές, οι δημόσιοι φορείς τοποθετούν τα διαθέσιμα κεφάλαιά τους σε έντοκα γραμμάτια του δημοσίου ή σε ομόλογα, με συνέπεια οι επενδύσεις να αποφέρουν και κέρδη που αντισταθμίζουν σε ένα βαθμό τις υποχρεώσεις. Ο συμψηφισμός που λαμβάνει χώρα με τον τρόπο αυτό, μπορεί να οδηγεί στην χρήση των κερδών προς την κατεύθυνση της εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων (Eurostat, 2010: 6-8).

1.5.2 Η δυναμική του δημόσιου χρέους

Ένας από τους κύριους τρόπους έκφρασης του δημόσιου χρέους, είναι ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ, ή το ποσοστό χρέους. Η σύνδεση μεταξύ του ΑΕΠ και του χρέους με τον τρόπο αυτό, είναι ιδιαίτερα σημαντική, διότι το ΑΕΠ είναι ένα διαχρονικά εξελισσόμενο μέγεθος, ενώ απασχολεί το μέρος του προϊόντος που δαπανάται λόγω του χρέους.

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+r) \frac{B_{t-1}}{Y_t} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Πολλαπλασιάζοντας τον πρώτο όρο του αθροίσματος με $\left(\frac{Y_{t-1}}{Y_t}\right)$ (μονάδα) γίνεται

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+r) \left(\frac{Y_{t-1}}{Y_t}\right) \frac{B_{t-1}}{Y_t} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Αναδιατάσσοντας τους όρους στο πρώτο κλάσμα προκύπτει:

$$\frac{B_t}{Y_t} = (1+r) \frac{Y_{t-1}}{Y_t} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t}$$

Προχωρώντας την ανάλυση της εξίσωσης αυτής, βασιζόμαστε σε δύο υποθέσεις:

Πρώτον, ότι η αύξηση του ΑΕΠ είναι σταθερή. Συμβολίζουμε κατόπιν τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ με g : τότε ο λόγος $\frac{Y_{t-1}}{Y_t}$ μπορεί να γραφτεί ως $\frac{1}{1+g}$

Υποθέτουμε προσεγγιστικά ότι ισχύει: $\frac{1+r}{1+g} \cong 1+r-g$

Έτσι, η βασική σχέση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ αναδιαμορφώνεται ως εξής:

$$\begin{aligned} \frac{B_t}{Y_t} &= (1+r) \frac{1}{1+g} \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t} \Leftrightarrow \\ \frac{B_t}{Y_t} &= (1+r-g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t} \Leftrightarrow \\ \frac{B_t}{Y_t} &= \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + (r-g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t} \Leftrightarrow \\ \frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} &= (r-g) \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{G_t - T_t}{Y_t} \quad (3) \end{aligned}$$

Η τελική αυτή σχέση, δείχνει ότι η μεταβολή του ποσοστού χρέους από έτος σε έτος $\left(\frac{B_t}{Y_t} - \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}}\right)$, δεν εξαρτάται μόνο από το έλλειμμα. Στο άθροισμα του δεύτερου σκέλους της εξίσωσης, ο συντελεστής $(r-g)$ επηρεάζεται και από τον ρυθμό ανάπτυξης g , εκτός από το τρέχον επιτόκιο r . Σε αντιδιαστολή με την εξίσωση (2) που περιγράφει μόνο το χρέος, η νέα σχέση (3) πλεονεκτεί έναντι της πρώτης.

Για παράδειγμα, σε περίπτωση ύπαρξης μηδενικού ελλείμματος, ο όρος $\frac{G_t - T_t}{Y_t}$ μηδενίζεται και η (2) δείχνει ότι το νέο χρέος αυξάνεται με συντελεστή μόνο το τρέχον επιτόκιο. Στην σχέση (3) όμως, αν αυξηθεί το ΑΕΠ (ο ρυθμός ανάπτυξης g) ο συντελεστής $(r-g)$ έχει μικρότερη τιμή λόγω της διαφοράς με το πραγματικό επιτόκιο. Άρα, το ποσοστό χρέους αυξάνεται με βραδύτερο ρυθμό $(r-g)$, σε σχέση με το γινόμενο του προηγούμενου χρέους με το επιτόκιο. Η λογική αυτή συνδέεται με την πραγματικότητα, καθώς σε μια υγιή οικονομία, η ανάπτυξη και η ορθή λειτουργία, δικαιολογεί την εξόφληση παλαιών οφειλών, ή τουλάχιστον αποτρέπει την ταχεία συσσώρευση νέων (Blanchard, 2012: 659-660).

Κατά συνέπεια, η εξέλιξη του ποσοστού χρέους σε βάθος χρόνου, επηρεάζεται από τους εξής παράγοντες:

- Από το ύψος του πραγματικού επιτοκίου
- Από τον ονομαστικό ρυθμό ανάπτυξης
- Από το ύψος του αρχικού ποσοστού χρέους και
- Από το μέγεθος του λόγου πρωτογενούς ελλείμματος προς ΑΕΠ : $\frac{G_t - T_t}{Y_t}$

1.6 Η διαχρονική τάση των δημοσίων δαπανών

Οι διαχρονικές παρατηρήσεις των δημοσίων δαπανών και του γενικού επιπέδου τιμών, οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι ακολουθούν αυξητική τάση στις περισσότερες χώρες. Αρκεί να αναφερθεί ότι, από το 1960 έως το 2001, τα μέσα έξοδα των κρατών ανήλθαν κατά 17 φορές. Ο οικονομολόγος Baumol, έδωσε έμφαση στη διαφορά παραγωγικότητας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να ερμηνεύσει την άνοδο των δαπανών. Θεώρησε ότι η υστέρηση της παραγωγικότητας του δημοσίου, οφείλεται κυρίως στην φύση της εργασίας, καθώς δεν χρησιμοποιούνται μέσα προηγμένης τεχνολογίας. Αντιθέτως, σε άλλους τομείς, η χρήση νέων μεθόδων παραγωγής αυξάνει την παραγωγικότητα με μειωμένο κόστος.

Άλλη παράμετρος είναι αυτή της δημογραφικής μεγέθυνσης. Εάν ο ρυθμός αύξησης του πληθυσμού, παραμένει σταθερός ή εμφανίζει μικρή αύξηση, τότε ο αριθμός των συνταξιοδοτούμενων τείνει να γίνεται μεγαλύτερος από τον αριθμό των πραγματικά εργαζομένων (Δαλαμάγκας, 2003: 266-271). Ο αυξημένος πληθυσμός, δημιουργεί και αύξηση δημοσίων εσόδων, μέσω της φορολογίας φυσικών και νομικών προσώπων. Μια άλλη επεξήγηση, στηρίζεται στην παρατήρηση της διαχρονικής αύξησης του ΑΕΠ. Η άποψη αυτή, βασίζεται στην άνοδο του ρυθμού ανάπτυξης και στην επακόλουθη αύξηση του εθνικού και του κατά κεφαλήν εισοδήματος.

1.6.1 Ο νόμος του Wagner

Στους κύκλους εξέλιξης της οικονομίας μιας χώρας, παρατηρούνται περίοδοι ύφεσης, αλλά και ανάπτυξης. Ο οικονομολόγος Adolph Wagner (1883), παρατήρησε ότι οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται υπερβολικά, σε σύγκριση με τις αντίστοιχες του ιδιωτικού τομέα, στις περιόδους οικονομικής ανάπτυξης. Σύμφωνα με την θεωρία καταναλωτή, όσο αυξάνεται το διαθέσιμο εισόδημα, ισάζια αυξάνεται και η ροπή των ατόμων για κατανάλωση. Με την αύξηση των δημοσίων δαπανών, η ζήτηση για δημόσια αγαθά αυξάνεται και η κρατική παρέμβαση είναι περισσότερο επιθυμητή. Τέλος, θεώρησε ότι η εισοδηματική ελαστικότητα ζήτησης για δημόσια αγαθά, λαμβάνει τιμές μεγαλύτερες της μονάδας, σχετικά με τα ιδιωτικά, προσομοιάζοντάς τα με αγαθά πολυτελείας (Wijeweera & Garis, 2009: 199).

Ο Wagner, υποστήριξε την θεώρηση αυτή ως αποτέλεσμα της μεγέθυνσης της κρατικής παρέμβασης, βασιζόμενος σε τρεις λόγους. Πρώτον, σε μια αναπτυσσόμενη οικονομία, οι συναλλαγές πολιτών γίνονται πιο πολύπλοκες, επομένως η δημιουργία κανόνων δικαίου και η κρατική παρέμβαση γίνονται περισσότερο επιθυμητές, υπό την έννοια παροχής κοινωνικής ασφάλειας. Η κοινωνική δράση του κράτους διευρύνεται, με την παροχή επιδομάτων ανεργίας, συντάξεων και επιδομάτων πρόνοιας. Δεύτερον, η μετακίνηση του πληθυσμού από την ύπαιθρο στα αστικά κέντρα, απαιτεί τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών και την βελτίωση της παρεχόμενης εργασιακής παιδείας, έτσι ώστε να εξυπηρετηθούν οι ανάγκες της κοινωνίας. Απαιτούνται δηλαδή, εντονότερες διοικητικές και προστατευτικές δράσεις της κυβέρνησης, με επενδύσεις και τεχνολογική ανάπτυξη. Τρίτον, η κρατική παρέμβαση γίνεται απαιτητή, μέσα από κοινωνικές και πολιτικές πιέσεις, για λόγους διατήρησης της ευημερίας και των αναπτυσσόμενων οικονομικών αναγκών της κοινωνίας. Ο Wagner, συνόψισε τους ανωτέρω λόγους, στο πλαίσιο της ερμηνείας της δυσανάλογης αύξησης των δημοσίων δαπανών και εσόδων, σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης (Peacock & Scott, 2000: 2).

1.6.2 Η θεωρία κλιμακωτής αύξησης των δαπανών

Σε αντιδιαστολή με τον Wagner, οι Άγγλοι Peacock και Wiseman (1961), δεν αποδέχονται ότι οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται συνεχώς, σε περιόδους ειρήνης και ομαλής οικονομικής ανάπτυξης. Θεωρούν ότι οι δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, παραμένουν διαχρονικά σταθερές ή αυξάνονται ελάχιστα. Επιπλέον δέχονται ότι, τα νοικοκυριά αντέχουν συγκεκριμένη φορολογική επιβάρυνση, για την χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών και είναι απρόθυμα να συμβάλλουν περισσότερο για την πιθανή αύξησή τους. Το ίδιο απρόθυμη, είναι και η κυβέρνηση στο να επιβάλλει νέους φόρους και να χάσει την εμπιστοσύνη του λαού.

Όμως, μετά τις πολεμικές περιόδους, η ανασυγκρότηση των κρατών απαιτεί υπέρμετρη αύξηση των δημοσίων δαπανών, και τα νοικοκυριά είναι πρόθυμα να συμβάλλουν σε αυτό, με την καταβολή δυσβάσταχτων φόρων. Λόγω των ιδιαίτερων αυτών συνθηκών, τα νοικοκυριά προσαρμόζονται στο νέο φορολογικό καθεστώς και δεν ασκούν πιέσεις για μείωση των επιβαρύνσεων, στα προηγούμενα των κρίσεων επίπεδα. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργείται ένα νέο ανώτερο όριο φορολογικής επιβάρυνσης, το οποίο δίνει το έναυσμα στην κυβέρνηση να δραστηριοποιηθεί σε τομείς που επιτρέπει η αύξηση των δημοσίων δαπανών.

Τέλος, μετά από κάθε κρίση, οι ιδιωτικοί φορείς παρατηρούν ότι το κράτος παρέχει διάφορες υπηρεσίες που είναι επιθυμητές και σε περιόδους ειρήνης και σταθερότητας. Κατόπιν, ασκούνται πιέσεις προς την κυβέρνηση να συνεχίσει να παρέχει τις υπηρεσίες αυτές, με αποτέλεσμα την μόνιμη αύξηση των δαπανών, ανεξάρτητα με το εάν οι λόγοι κρατικής παρέμβασης έχουν υποχωρήσει (Rowley & Tollison, 1994: 125-126).

1.7 Το δημοσιονομικό έλλειμμα και το έλλειμμα ισοζυγίου πληρωμών

Η διόγκωση των ελλειμμάτων του Δημοσίου, έχει πολλές προεκτάσεις σε διάφορους τομείς της χώρας. Με την εμφάνιση δημοσιονομικών ελλειμμάτων, δημιουργείται έλλειμμα και στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και μάλιστα στο εμπορικό ισοζύγιο. Η ταυτότητα του εθνικού εισοδήματος της χώρας, έχει την μορφή αθροίσματος δαπανών, αφού το ΑΕΠ ισούται με τα συνολικά έξοδα για προϊόντα και υπηρεσίες που προσφέρονται. Από τα ποσά αυτά, αφαιρείται το μέγεθος των δαπανών που καταναλώνονται στις εισαγωγές και δεν αποτελούν εισόδημα.

Η εξίσωση που απεικονίζει την εθνική ταυτότητα αποταμίευσης-δαπανών είναι :

$$Y = C + I + G + X - IM$$

όπου: Y είναι το ΑΕΠ (εθνικό εισόδημα), C οι δαπάνες κατανάλωσης, I οι επενδυτικές δαπάνες, G οι δημόσιες δαπάνες, X η αξία των εξαγωγών και IM η αξία των εισαγωγών.

Στην ανοιχτή οικονομία, η ιδιωτική αποταμίευση των πολιτών, χρησιμοποιείται για την χρηματοδότηση των επενδύσεων που συντελούνται και σε άλλες χώρες. Η διαφορά εισροών- εκροών κεφαλαίων, εμφανίζει την καθαρή εισροή κεφαλαίων στην χώρα (Capital Inflow-CI) και ισούται με τη διαφορά εισαγωγών – εξαγωγών σε όρους χρήματος ως εξής:

$$NX = CI = X - IM$$

Η χώρα που δαπανά μεγαλύτερα ποσά για εισαγωγές, ενώ έχει μειωμένες εξαγωγές, χαρακτηρίζεται από έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου και πρέπει να δανειστεί τη διαφορά αυτή. Μετασχηματίζοντας την εθνική ταυτότητα είναι:

$$I = (Y - C - G) + (IM - X)$$

Ο όρος $(Y - C - G)$, εκφράζει την εθνική αποταμίευση (NS) και η σχέση γίνεται:

$$I = NS + CI$$

Άρα στην ανοιχτή οικονομία, οι επενδυτικές δαπάνες είναι ίσες με την εθνική αποταμίευση και την καθαρή εισροή κεφαλαίων στην χώρα. Αυτό πρακτικά σημαίνει, ότι ένα μέρος των εθνικών επενδύσεων, χρηματοδοτείται από κεφάλαια του εξωτερικού που αποταμιεύονται εντός της χώρας.

Εάν στην αρχική ταυτότητα του εισοδήματος, αφαιρέσουμε τον όρο $C + T$ (όπου $T = \text{Φόροι}$) από τα δύο σκέλη της εξίσωσης γίνεται:

$$Y - C - T = C + I + G + X - IM - C - T \Leftrightarrow$$

$$Y - C - T = I + G + (X - IM) - T \Leftrightarrow$$

Η ιδιωτική αποταμίευση S ισούται με $(Y - C - T)$ και η δημόσια με $(T - G)$ οπότε :

$$(Y - C - T) = I + G + (X - IM) - T \Leftrightarrow$$

$$S = I + G + NX - T \Leftrightarrow$$

$$NX = S + (T - G) - I$$

(Εμπορικό Ισοζύγιο = (Ιδιωτική αποταμίευση + Δημόσια αποταμίευση) – Επενδύσεις)

Από την τελική αυτή σχέση, προκύπτουν κάποια χρήσιμα συμπεράσματα και παρατηρήσεις. Αρχικά, διαπιστώνεται ότι η παράμετρος που εκφράζει τις καθαρές εξαγωγές και αποτελεί το εμπορικό ισοζύγιο (NX), συνίσταται στο άθροισμα ιδιωτικής S και δημόσιας αποταμίευσης ($T - G$ είναι η διαφορά μεταξύ δαπανών και φόρων), μείον τα ποσά των επενδύσεων. Δηλαδή, το εμπορικό ισοζύγιο, εξαρτάται από την ισορροπία μεταξύ της εθνικής αποταμίευσης και της επένδυσης. Με βάση αυτή την προοπτική, αν οι επενδύσεις υπερβαίνουν την εθνική αποταμίευση, το εμπορικό ισοζύγιο αποκτά αρνητικό πρόσημο και γίνεται ελλειμματικό: $(S + (T - G)) < I \Leftrightarrow NX < 0 \Leftrightarrow IM > X$ (εισαγωγές > εξαγωγές)

Συνεπώς, η αύξηση των δαπανών για επένδυση σε ύψος μεγαλύτερο της αποταμίευσης, εκτός από το δημοσιονομικό έλλειμμα, προκαλεί και έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, λόγω του ελλειμματικού εμπορικού ισοζυγίου. Η διαφορά μεταξύ εξαγωγών και εισαγωγών, αποτελεί το ποσό που πρέπει να δανειστεί το κράτος από το εξωτερικό. Καταναλώνονται στην ουσία δημόσιες δαπάνες για αύξηση των εισαγωγών, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες της κοινωνίας σε αγαθά και υπηρεσίες (Blanchard, 2012: 480-484).

Τα κύρια συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση της σχέσης είναι :

- Η αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, αντιστοιχεί σε επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου, ή στην αύξηση της ιδιωτικής αποταμίευσης και μείωση της επένδυσης

- Η αύξηση των επενδύσεων, επιδεινώνει το εμπορικό ισοζύγιο, ή αυξάνει τη δημόσια και την ιδιωτική αποταμίευση
- Στις χώρες με υψηλή αποταμίευση, πρέπει να υπάρχει μεγάλο εμπορικό πλεόνασμα ή υψηλά ποσά επενδύσεων.

Για την κατανόηση της λειτουργίας της σχέσης αυτής, αλλά και της επίδρασης στο εμπορικό έλλειμμα, αναφέρεται το ακόλουθο παράδειγμα : Εάν μια χώρα μπορεί να υποτιμήσει το εθνικό της νόμισμα, οι τιμές των εξαγωγίμων αγαθών γίνονται πιο ελκυστικές στις διεθνείς εμπορικές σχέσεις. Συνεπώς, αυξάνονται οι εξαγωγές και η εγχώρια παραγωγή. Αυξάνονται δηλαδή, οι εισροές κεφαλαίων στη χώρα, άρα αυξάνεται και η εθνική αποταμίευση, σε επίπεδα ανώτερα των επενδύσεων. Το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση-βελτίωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου.

Υπάρχει βέβαια και μια επιπλέον συνθήκη, η οποία μαρτυρά την σύνδεση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και των ελλειμμάτων του ΙΤΣ. Με την αύξηση του δημοσίου ελλείμματος, η ανάγκη συσσώρευσης κεφαλαίων μεγεθύνεται. Το κράτος, προσπαθεί να προσελκύσει τα απαιτούμενα για τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων κεφάλαια , μέσω του κινήτρου της αύξησης των επιτοκίων καταθέσεων των ιδιωτών. Η κίνηση αυτή, προκαλεί μεταστροφή προτίμησης των ξένων επενδυτών, στην αγορά εγχώριων ομολόγων. Η εισροή κεφαλαίων προς την χώρα αυξάνεται και η πραγματική ισοτιμία ανατιμάται, με ταυτόχρονη αύξηση των τιμών των εξαγόμενων αγαθών. Έτσι, επιδεινώνεται η διεθνής ανταγωνιστικότητα των εγχώριων προϊόντων και το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου διογκώνεται (Krugman & Wells, 2009: 306).

1.8 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Μετά την εμφάνιση των αδυναμιών, και την κατάρρευση της συμφωνίας σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods κατά το 1971, παρατηρήθηκε ιδιαίτερη νομισματική αστάθεια στην Ευρώπη. Στην περίοδο που ακολούθησε το τέλος της δεκαετίας του 1960, οι συναλλαγματικές ισοτιμίες αναπροσαρμόζονταν ελεύθερα, από την λειτουργία ή και την κερδοσκοπική τάση των αγορών. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, είχε καταστεί ορατή η ανάγκη δημιουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Ο κύριος σκοπός της ΟΝΕ, ήταν η δημιουργία ενός ενιαίου χώρου εντός της Ευρώπης, στον οποίο θα κυκλοφορήσει ενιαίο νόμισμα, με τη διαμόρφωση οριστικών και αμετάβλητων ισοτιμιών, σε σχέση με τα εθνικά νομίσματα που αντικαθίσταντο.

Περαιτέρω, μέσα στις βασικές επιδιώξεις της ΕΕ, ήταν και η εφαρμογή ενιαίας νομισματικής πολιτικής στην ζώνη του Ευρώ, έτσι ώστε να ρυθμίζεται η ομαλή λειτουργία της κοινής αγοράς, αλλά και οι διεθνείς σχέσεις της με τρίτα κράτη. Η διαδικασία μετάβασης στην ΟΝΕ, προβλέφθηκε να συντελεστεί σε τρία στάδια, μετά τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Λογιστικής Μονάδας (ECU), που σαν λογιστική αξία, στόχευε στην ομαλοποίηση και στάθμιση των ισοτιμιών εντός της ΕΕ.

Το 1992, υπεγράφη η Συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία προβλέφθηκε η απελευθέρωση κίνησης κεφαλαίων εντός ΕΕ έως το 1994, αλλά και η κυκλοφορία του ενιαίου νομίσματος έως το 1999. Επιπλέον, με την ίδια Συνθήκη, εκχωρήθηκε η αρμοδιότητα άσκησης ενιαίας νομισματικής πολιτικής, στην νεοσύστατη Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), ενώ τα κράτη εντός της Ευρωζώνης (που υιοθέτησαν το Ευρώ) απεκδύονται πλέον του δικαιώματος αυτού. Καίριο ρόλο στην ομαλή μετάβαση, στο νέο αυτό καθεστώς και το ενιαίο νόμισμα, διαδραμάτισε ο βαθμός της

ονομαστικής σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών. Η σύγκλιση αυτή αφορούσε την σταθερότητα της συναλλαγματικής ισοτιμίας, τη διατήρηση παρόμοιων ποσοστών πληθωρισμού και τις μικρές αποκλίσεις στα επιτόκια εντός ΟΝΕ, δηλαδή την γενικότερη δημοσιονομική πειθαρχία (Καραβίτης, 2008: 134-5).

Τα πέντε βασικά κριτήρια σύγκλισης, που έθεσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, για την συμμετοχή των κρατών μελών της ΕΕ στην ΟΝΕ είναι τα κάτωθι (https://europa.eu/europeanunion/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_el.pdf):

- 1) Ο πληθωρισμός της χώρας, να μην είναι μεγαλύτερος άνω του 1,5 % από τον μέσο όρο των τριών χωρών με τον μικρότερο πληθωρισμό
- 2) Τα ονομαστικά επιτόκια, να μην αποκλίνουν άνω του 2 % από τον μέσο όρο των επιτοκίων των τριών χωρών με χαμηλό πληθωρισμό
- 3) Η συναλλαγματική ισοτιμία του εθνικού νομίσματος να μην παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις, αλλά σταθερότητα τα τελευταία δύο χρόνια πριν την ένταξη στο κοινό νόμισμα
- 4) Το δημοσιονομικό έλλειμμα να είναι μικρότερο του 3 % του ΑΕΠ
- 5) Το δημόσιο χρέος να είναι μικρότερο του 60 % του ΑΕΠ

Η δημοσιονομική σταθερότητα στα προς ένταξη κράτη μέλη, κρίνεται κυρίως από τα δύο τελευταία ποσοτικά κριτήρια. Τα υπερβολικά ελλείμματα που κατ' επέκταση οδηγούν στην αύξηση του δημόσιου χρέους, αποτελούν σοβαρή ένδειξη παθογένειας της οικονομίας των κρατών μελών. Αυτό οφείλεται στην υπερδιόγκωση του δημόσιου χρέους, σε βαθμό που να μην είναι αντιμετωπίσιμο από τις δυνατότητες της εγχώριας οικονομίας. Το αποτέλεσμα είναι η είσοδος σε έναν φαύλο κύκλο διαδοχικών αυξήσεων του χρέους, έως την πλήρη αδυναμία εξυπηρέτησης του, όπως συνέβη και στην Ελληνική περίπτωση. Το κράτος οδηγείται αναγκαστικά στον συνεχή δανεισμό μεγαλύτερων ποσών, τόσο για να εξυπηρετήσει τις λειτουργίες του, όσο και για την αποπληρωμή των τόκων του υπάρχοντος χρέους.

1.9 Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Κατά την μετάβαση από το δεύτερο στο τρίτο στάδιο δημιουργίας της ΟΝΕ, δηλαδή από την απελευθέρωση κίνησης κεφαλαίων χωρίς περιορισμούς, στην κυκλοφορία του ενιαίου νομίσματος, η δημοσιονομική πειθαρχία βρέθηκε στο επίκεντρο της προσοχής. Συμπληρωματικά προς τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1997 υιοθετήθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), στο πλαίσιο μιας πιο «σφιχτής» πολιτικής αποτροπής της εμφάνισης υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Το ΣΣΑ αφορά τόσο τα κράτη μέλη που έχουν υιοθετήσει το Ευρώ, όσο και τα κράτη εκτός της Ευρωζώνης. Μέσα στο ευρύτερο πλέγμα εγγυητικών διατάξεων, που ορίζουν την λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, τα κράτη μέλη ανέλαβαν ουσιαστικές πολιτικές δεσμεύσεις, που σχετίζονται με την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών όπως (<https://ec.europa.eu/info/node/4287/>):

- Την έγκαιρη αναγνώριση του κινδύνου ύπαρξης υπερβολικού ελλείμματος
- Την έγκαιρη λήψη κατάλληλων μέτρων διόρθωσης των ανισορροπιών
- Την τήρηση του μεσοπρόθεσμου στόχου διαμόρφωσης ισοσκελισμένου προϋπολογισμού ή και πλεονασματικής δημοσιονομικής κατάστασης και
- Την άμεση συμμόρφωση σε προτάσεις πολιτικής και συστάσεις των κεντρικών οργάνων της Ε.Ε. σε μικρό χρονικό διάστημα.

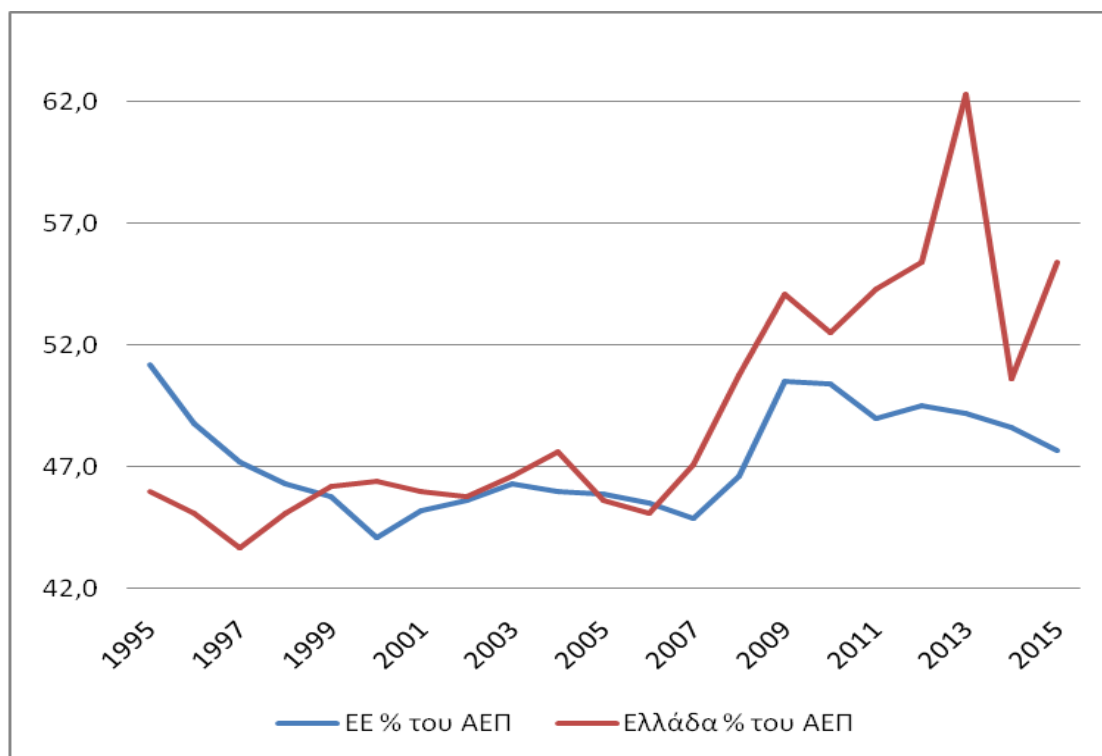
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ

2.1 Εξέλιξη των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα

Κατά τη δεκαετία του 1960, οι δημόσιες δαπάνες ανέρχονταν σε ποσοστά που κυμαίνονταν γύρω από το 30% του ΑΕΠ, ενώ μέχρι και το 1974, τα δημόσια έσοδα κινούνταν περίπου στα ίδια επίπεδα, διατηρώντας έτσι τις ισορροπίες μεταξύ εσόδων-εξόδων. Οι δημόσιες δαπάνες παρουσιάζουν μια γενικότερη αυξητική τάση, η έναρξη της οποίας οφείλεται στη διεύρυνση του κοινωνικού κράτους. Η εκρηκτική αύξηση των δαπανών, σημειώθηκε κατά τη δεκαετία του 1980 και μέχρι το μέσον της δεκαετίας του 1990, καθώς οι ρυθμοί αύξησης των δαπανών ήταν μεγαλύτεροι της αύξησης των εσόδων. Το διάστημα 1980-1989, το μέγεθος του δημοσίου αυξήθηκε κατά 67%, ενώ το ΑΕΠ αυξανόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό της τάξεως του 1%. Την ίδια περίοδο, η βιομηχανική παραγωγή, η παραγωγικότητα και η ακαθάριστη αποταμίευση, παρουσίαζαν μέσο ετήσιο ρυθμό αύξησης 0,4%, 0,6% και 15,4% αντίστοιχα (Δαλαμάγκας (Επιμ. Τάτσος), 1991: 69-70). Η κατάσταση επιδεινώθηκε, λόγω της αύξησης των δαπανών για τόκους, οι οποίοι ξεπέρασαν το 3% του ΑΕΠ το 1985.

Διάγραμμα 2.1: Συνολικές δαπάνες Ελλάδας – ΕΕ % του ΑΕΠ

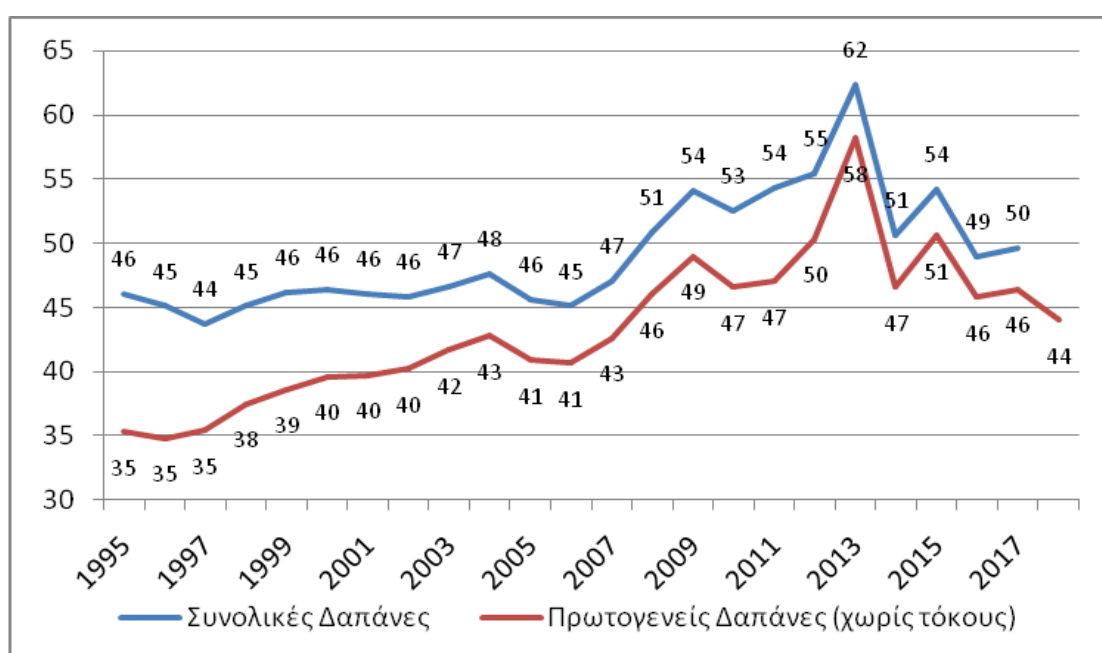


Επεξεργασία στοιχείων AMECO-EUROSTAT

Το 1990, η νεοσυσταθείσα κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας ήταν αντιμέτωπη με έντονα δημοσιονομικά προβλήματα, ενώ οι δαπάνες ανήλθαν στο 48,2% του ΑΕΠ. Ο πληθωρισμός άγγιξε το 23%, οι ανάγκες για καθαρό δανεισμό είχαν αυξηθεί κατά πολύ και οι δαπάνες για τόκους εξυπηρέτησης του χρέους ανέρχονταν στο 13,9% του ΑΕΠ. Πρώτο μέλημα της κυβέρνησης, αποτέλεσε ο περιορισμός του γιγαντωμένου δημοσίου τομέα, με πάγωμα των μισθών και

περιορισμό των προσλήψεων, μέχρι το 1992. Έως το 1994, οι συνολικές δαπάνες κινήθηκαν κοντά στο 46,9% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο, λόγω των ρυθμιστικών δημοσιονομικών παρεμβάσεων, ενώ μέχρι το 1999 ήταν χαμηλότερες του μέσου όρου της ΕΕ (47,9%) όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.1. Εν τούτοις, οι πρωτογενείς δαπάνες ανέρχονταν στο 35,3% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο, μαρτυρώντας την συμβολή των τόκων στην ολική αύξηση (Διάγραμμα 2.2). Οι δαπάνες για τόκους κορυφώθηκαν στο 10,7% του ΑΕΠ το 1995, ενώ εμφάνισαν σταδιακή μείωση στο 4,9% το 2003 και στο 4,4% το 2006. Το διάστημα 2000-06, οι δαπάνες της γενικής κυβέρνησης κυμάνθηκαν στο 46,3% του ΑΕΠ κατά μ.ο., σε παρόμοιο επίπεδο με την ΕΕ (45,4%). Μετά το 2007, η Ελλάδα πραγματοποίησε αισθητά μεγαλύτερες δαπάνες σχετικά με την ΕΕ, που ανήλθαν στο 54,1% του ΑΕΠ το 2009 και στο 62,3% το 2013.

Διάγραμμα 2.2: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης % του ΑΕΠ 1995-2017



Επεξεργασία στοιχείων AMECO-EUROSTAT

Με βάση το πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής (1991-1993), οι δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης μειώθηκαν στο 44,4% του ΑΕΠ το 1992 από 48,2% το 1991, καθώς ελαττώθηκαν τα ποσά για συντάξεις και μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων για πρώτη φορά. Ομοίως μειώθηκαν και οι δαπάνες για το μισθολόγιο των ΔΕΚΟ, ενώ σταθεροποιήθηκαν τα ελλείμματα και ο καθαρός δανεισμός των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης. Οι μεγάλες αποδόσεις των εντόκων γραμματίων του Δημοσίου, προσέλκυσαν κεφάλαια ξένων επενδυτών, καλύπτοντας έτσι ένα μέρος των αναγκών για πιστώσεις. Ο κύριος στόχος του προϋπολογισμού του 1992, ήταν η μείωση των δανειακών αναγκών του Δημοσίου σε ποσοστό κάτω του 10% του ΑΕΠ, ώστε να περισταλούν οι δαπάνες και το δημοσιονομικό έλλειμμα. Τελικά υπήρξε αύξηση κατά 4% στις δαπάνες, η οποία αντισταθμίστηκε από τις πραγματικές μειώσεις αποδοχών και συντάξεων και την πρόσληψη ενός δημοσίου υπαλλήλου για κάθε δύο αποχωρήσεις. Επίσης, οι πληρωμές τόκων μειώθηκαν, λόγω της μετατροπής των εντόκων γραμματίων σε μακροπρόθεσμα ομόλογα. Οι επιδοτήσεις προς ΟΚΑ και οι δανειακές ανάγκες των

ΔΕΚΟ μειώθηκαν, ενώ υπήρξε και πρωτογενές πλεόνασμα 0,5% (OECD, 1991-92: 16-21).

Η νέα κυβέρνηση του 1993, συνέχισε την περιοριστική πολιτική με μικρή αύξηση των δαπανών κατά 2%, με στόχο την μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης στο 11,5% του ΑΕΠ. Οι δαπάνες για τόκους όμως, παρουσίασαν αύξηση 9%, καθώς κεφαλαιοποιήθηκαν οι τόκοι που κρατούνταν σε τεχνητά χαμηλά επίπεδα, με ετήσιο ρυθμό 1,75% του ΑΕΠ. Οι πρωτογενείς τρέχουσες δαπάνες αυξήθηκαν κατά 10% το 1994, λόγω των δημόσιων επενδύσεων σε έργα υποδομής, τα οποία συγχρηματοδοτήθηκαν από ταμεία της Ένωσης. Υπήρξε δε η πρόβλεψη, να αυξηθούν οι μισθοί κατά 10% και οι επιχορηγήσεις προς δημόσιους φορείς και ΟΚΑ, σε ποσοστά μεγαλύτερα της μεγέθυνσης του ΑΕΠ, με σκοπό την βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας.

Τελικά, σημειώθηκε νέα αύξηση των δαπανών, από το 46,5% του ΑΕΠ το 1993 σε 48,8% το 1994, με ταυτόχρονη αποσταθεροποίηση της δημοσιονομικής κατάστασης. Οι αυξήσεις αυτές, προβλέφθηκε να χρηματοδοτηθούν με την αύξηση των εισφορών στα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης και την πάταξη της φοροδιαφυγής. Ωστόσο, οι αυξήσεις των δημοσίων εσόδων με τους τρόπους αυτούς, δεν περατώθηκαν αποτελεσματικά, παρουσιάζοντας υστέρηση κατά 4% έως το 1995. Συνδυαστικά με τον τετραπλασιασμό των καθαρών δανειακών αναγκών των ΔΕΚΟ, το δημόσιο χρέος εκτοξεύτηκε στο 121% του ΑΕΠ (OECD, 1995: 18-23).

Το 1995 οι δαπάνες μειώθηκαν στο 46,6% του ΑΕΠ, παρόλο που αυξήθηκαν οι προσλήψεις στο Δημόσιο και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας. Η μείωση των δαπανών, οφειλόταν πρωτίστως στην μείωση των επιτοκίων αποπληρωμής των δανείων κατά 2,5 %. Οι αυξήσεις που επιβλήθηκαν στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης των δημοσίων υπαλλήλων και η μείωση της ανεργίας, βελτίωσαν τα έσοδα και τις ανάγκες για δανεισμό. Οι τρέχουσες πρωτογενείς δαπάνες σταθεροποιήθηκαν, αλλά αυξήθηκαν οι μισθοί και οι συντάξεις στο Δημόσιο κατά 3% και οι συντάξεις των αγροτών. Οι κεφαλαιακές μεταβιβάσεις μειώθηκαν κατά 0,6%, οι δαπάνες δημοσίων επενδύσεων αυξήθηκαν, ενώ κατέπεσαν οι κρατικές εγγυήσεις που δημιουργήθηκαν τα προηγούμενα έτη. Μειώθηκαν όμως κατά πολύ, οι δανειακές ανάγκες και τα ελλείμματα των ΔΕΚΟ και του Δημοσίου (OECD, 1996: 24-32).

Η δημοσιονομική κατάσταση σταθεροποιήθηκε μέχρι το 1995, αλλά το 1996 οι δαπάνες αυξήθηκαν στο 48,3% του ΑΕΠ, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην υπέρβαση των προβλεπόμενων δαπανών για τόκους του δημόσιου χρέους. Από το 1994 έως το 1997, οι δαπάνες συγκρατήθηκαν, ενόψει της ένταξης της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Όμως, τα τοκοχρεολύσια εξυπηρέτησης του προϋπάρχοντος δημόσιου χρέους, απορροφούσαν ήδη το 28% του ΑΕΠ, ενώ οι κοινωνικές δαπάνες τριπλασιάστηκαν στο 17,4% του ΑΕΠ (Καραβίτης, 2008: 111-116).

Το κόστος των τόκων, αναμενόταν να μειωθεί κατά 1% επιπλέον, αλλά οι μισθοί στο Δημόσιο αυξήθηκαν κατά 7% περισσότερο, λόγω του «πριμ παραγωγικότητας». Οι λειτουργικές δαπάνες αυξήθηκαν, διότι το κόστος των πρόωρων εκλογών δεν συμπεριλαμβανόταν στον προϋπολογισμό. Οι καθарές δανειακές ανάγκες του Δημοσίου αυξήθηκαν στο 11,1 % του ΑΕΠ, από 9,4% το 1995, ενώ οι κεφαλαιοποιήσεις τόκων και οι καταπτώσεις των εγγυήσεων του κράτους, απορρόφησαν το 0,6% και 0,7% του ΑΕΠ αντίστοιχα το 1996. Το 1997, η ιδιωτική κατανάλωση και οι αγορές κατοικιών αυξήθηκαν, ενώ ο πληθωρισμός αποκλιμακώθηκε (OECD, 1997: 40-45). Το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα των

νοικοκυριών αυξήθηκε, με ταυτόχρονη επέκταση της καταναλωτικής πίστης από τις εμπορικές τράπεζες. Επιπλέον, οι ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου αυξήθηκαν κατά 10,9%, γεγονός που συνέβαλε στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης. Η εισροή πόρων από το 2^οΚΠΣ, αντιστάθμισε σε έναν βαθμό τα ελλείμματα του εμπορικού ισοζυγίου (Τράπεζα της Ελλάδος, 1998: 73).

Οι στόχοι της μείωσης του Δημοσίου και της ορθής κατανομή των πόρων επανήλθαν το 1997, προκειμένου να ελαττωθούν οι δημόσιες δαπάνες. Θεωρήθηκε αποτελεσματικότερη η κατανομή των δαπανών στους τομείς της άμυνας, της παιδείας και της κοινωνικής ευημερίας. Επιβλήθηκαν άμεσοι φόροι έναντι των έμμεσων, με σκοπό την αύξηση των δημοσίων εσόδων, ενώ αναμενόταν και μείωση των δαπανών για τόκους έως και 9%. Βασική επιδίωξη ήταν, η αποτελεσματικότερη διαχείριση των δαπανών, στις τρεις πιο δαπανηρές λειτουργίες. Περιορίστηκαν έτσι οι δαπάνες για τόκους, για μισθούς του Δημοσίου και για μεταβιβάσεις κεφαλαίων προς διάφορους δημόσιους φορείς. Τα περισσότερα μέτρα εφαρμόστηκαν επαρκώς, με εξαίρεση την πρόσληψη ενός υπαλλήλου για κάθε πέντε αποχωρήσεις στο Δημόσιο, που μετετράπη σε αναλογία 1:1. Οι συνολικές όμως κινήσεις, οδήγησαν στην συγκράτηση των δημοσίων δαπανών στο 35,4% του ΑΕΠ, με ταυτόχρονη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος από 7,5% το 1996 σε 4% του ΑΕΠ το 1997 (OECD, 1997: 45-48).

Την τριετία 1998-2000, έγιναν προσπάθειες πάταξης της φοροδιαφυγής και αύξησης των δημοσίων εσόδων. Παρόλα αυτά, οι δημόσιες δαπάνες εμφανίζουν νέα σταδιακή άνοδο. Απρόβλεπτοι παράγοντες, όπως οι αποζημιώσεις των πληγέντων από τον σεισμό του 1999, σε συνδυασμό με τις προσλήψεις στο Δημόσιο χωρίς περιορισμούς, αποτέλεσαν παράγοντες αποσταθεροποίησης της κατάστασης. Την ίδια περίοδο, οι συντάξεις και οι παροχές των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης αυξήθηκαν, ενώ εντάθηκαν και οι μεταβιβάσεις προς δημόσιους φορείς, λόγω της ισορροπημένης κατάστασης στα δημόσια έσοδα. Οι αυξήσεις αυτές, χρηματοδότησαν και τις αυξήσεις μισθών των στρατιωτικών, αλλά και των αναπηρικών επιδομάτων, προκαλώντας νέα άνοδο των δαπανών από το 37,5% του ΑΕΠ το 1998 στο 40,2 % το 2002 (OECD, 2001: 33-38).

Από το 2001 έως το 2005, ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης ήταν αυξημένος, αλλά τα εξοπλιστικά προγράμματα των Ενόπλων Δυνάμεων και η διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων, επιβάρυναν τον προϋπολογισμό. Το ίδιο διάστημα καταναλώθηκαν μεγάλα ποσά, για την κάλυψη των χρεών των δημοσίων νοσοκομείων, αλλά και στις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Τα γεγονότα αυτά, προκάλεσαν την κορύφωση των δαπανών στο 42,8 % του ΑΕΠ το 2004. Η αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων, οδήγησε σε διπλασιασμό του ελλείμματος στο 8,8 % του ΑΕΠ το 2004. Οι γενικότερες διαπιστώσεις, οδήγησαν στην υπαγωγή της Ελλάδας στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος και η κυβέρνηση υπέβαλε αναθεωρημένο πρόγραμμα σταθερότητας και ανάπτυξης (ΠΣΑ 2005), με σκοπό τον έλεγχο των ελλειμμάτων. Στο διάγραμμα 14, είναι εμφανής η συνεχόμενη άνοδος των δημοσίων δαπανών από το 1998 έως και το 2004, ενώ μεταξύ 2005 και 2006 παρατηρείται σταθεροποίηση γύρω από το 40,7 % του ΑΕΠ, λόγω της εφαρμογής του ΠΣΑ (OECD, 2005: 44-50).

Η περίοδος ανάπτυξης μετά τους Ολυμπιακούς Αγώνες, συνεχίστηκε με το ΑΕΠ να αυξάνεται κατά 4,3% το 2006. Η διετία 2006-2007 χαρακτηρίστηκε από μεγάλη επέκταση της στεγαστικής πίστης, αλλά και από δημοσιονομική σταθεροποίηση. Οι καταναλωτικές δαπάνες παρέμειναν στα ίδια επίπεδα, ενώ αυξήθηκε πολύ η χορήγηση δανείων με ευνοϊκά επιτόκια. Τα νοικοκυριά επένδυσαν

κυρίως σε κατοικίες, ενώ πραγματοποιήθηκαν και δημόσιες επενδύσεις. Το ίδιο χρονικό διάστημα όμως, το έλλειμμα του ΙΤΣ άρχισε να αυξάνεται όπως και οι δαπάνες για εισαγωγές. Οι υψηλότερες τιμές καταναλωτή και ο αυξημένος πληθωρισμός σχετικά με τον μέσο όρο της ΕΕ, προκάλεσε νέο πλήγμα στη διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας, μειώνοντας τις εξαγωγές. Για να χρηματοδοτηθούν αυτές οι ανισοροπίες, οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν λόγω της επέκτασης του εξωτερικού δανεισμού στο 46% του ΑΕΠ το 2008 (OECD, 2007: 28-30).

Το 2009 ήταν έτος μεγάλης δημοσιονομικής επιδείνωσης, με τις δαπάνες να αυξάνονται στο 49% του ΑΕΠ, ενώ το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης εκτοξεύτηκε στο 15,1%. Η υστέρηση των δημοσίων εσόδων και οι αυξημένες δανειακές ανάγκες της κεντρικής κυβέρνησης, είναι η βασικότερη αιτία αύξησης των δαπανών, σε συνδυασμό με την υπέρβαση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων. Η μονομερής αναθεώρηση των στοιχείων από την *EUROSTAT*, οδήγησε στην αναδιαμόρφωση του χρέους στο 135% του ΑΕΠ. Η αναθεώρηση, συνδέθηκε με τη διαπίστωση ότι η χώρα μας δαπανά μεγάλα ποσά σε μη παραγωγικές δαπάνες και μη εμπορεύσιμα αγαθά στο διεθνές περιβάλλον, ενώ δίνει έμφαση αποκλειστικά στην κοινωνική ευημερία. Με βάση τις ανωτέρω διαπιστώσεις, ο εξωτερικός δανεισμός έγινε ουσιαστικά αδύνατος, καθώς αμφισβητήθηκε η αξιοπιστία της χώρας και τα επιτόκια δανεισμού αυξήθηκαν. Σημειώθηκε μεγάλη απόκλιση των επιτοκίων μεταξύ Ελληνικών και Γερμανικών ομολόγων και η πιστοληπτική δυνατότητα της χώρας υποβαθμίστηκε. Η εμφάνιση της διεθνούς οικονομικής κρίσης, επηρέασε αρνητικά τα ευάλωτα κράτη όπως η Ελλάδα, που δεν διέθεταν ισχυρή οικονομία. Οι δαπάνες αυξήθηκαν ακόμα περισσότερο, με την αποπληρωμή των παλαιών οφειλών των δημοσίων νοσοκομείων και την καταβολή επιδομάτων αλληλεγγύης, χωρίς όμως να προβλέπονται στον προϋπολογισμό. Άλλοι παράγοντες αύξησης των δαπανών το 2009 ήταν: α) οι επιχορηγήσεις προς τα ασφαλιστικά ταμεία, β) οι επιστροφές φόρων, γ) οι δαπάνες των εκλογών, δ) η διάθεση αποζημίωσης προς την Ολυμπιακή Αεροπορία κατόπιν δικαστικής απόφασης (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 112-122).

Κατά τη διάρκεια του 2010, ελήφθησαν μέτρα ελέγχου των ελλειμμάτων, οδηγώντας σε μεγάλη μείωση των πρωτογενών δαπανών. Το πάγωμα των προσλήψεων και των ωριμάνσεων μισθών και συντάξεων, οι περικοπές κατά 20% των επιδομάτων των δημοσίων υπαλλήλων και η κατάργηση των δώρων Χριστουγέννων, ήταν μερικά από τα μέτρα που οδήγησαν σε ελάττωση των δαπανών κατά 9,3%. Οι δαπάνες για επιχορηγήσεις μειώθηκαν κατά 10,9%, έναντι του 27,7 % του προηγούμενου έτους, ιδίως προς τα ελλειμματικά ασφαλιστικά ταμεία. Ενώ το 2009 οι καταναλωτικές δαπάνες παρουσίασαν αύξηση 26,6%, το 2010 μειώθηκαν κατά 22,2%, γεγονός που οφείλεται κυρίως στις περικοπές για προμήθειες και μετακινήσεις. Τέλος, οι δαπάνες για επενδύσεις μειώθηκαν κατά 11,9%, με ταυτόχρονη αύξηση των εσόδων του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων κατά 50,6%. Οι θετικές αυτές εξελίξεις, οδήγησαν στην μείωση των δαπανών στο 46,6% του ΑΕΠ (Τράπεζα της Ελλάδος, 2011: 126-130).

Το 2011 οι δαπάνες αυξήθηκαν κατά 3,5%, λόγω της ανόδου των τόκων δανεισμού του Δημοσίου κατά 23,6% και της μεγάλης αύξησης του αριθμού των συνταξιούχων. Οι περικοπές των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων και οι μικρές αυξήσεις στις συνταξιοδοτικές δαπάνες, λειτούργησαν ως ανάχωμα στην περαιτέρω επέκταση. Το πάγωμα των προσλήψεων στο Δημόσιο συνεχίστηκε, ενώ δεν ανανεώθηκαν οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου. Το αποτέλεσμα αυτών των μέτρων πολιτικής, ήταν η ελαφρά αύξηση των δαπανών στο 47% του ΑΕΠ. Ανάλογη ήταν η κατάσταση και το 2012, με την συγκράτηση των δαπανών να αντισταθμίζει

την υστέρηση φορολογικών εσόδων, η οποία οφειλόταν στην συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας, την ανεργία και την αυξημένη φοροδιαφυγή. Η μείωση των επιχορηγήσεων προς τα ασφαλιστικά ταμεία, ανήλθε σε 4,5% αντί του προϋπολογισμένου 9%, ενώ παρουσίαζαν και αυξημένες ταμειακές ανάγκες που έπρεπε να καλυφθούν. Επιπλέον, το πρόγραμμα ανταλλαγής ομολόγων του 2012(μείωση ονομαστικής αξίας κατά 50% - PSI), περιελάμβανε πληρωμή τόκων, προκειμένου να ολοκληρωθεί η διαδικασία μείωσης του χρέους (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013: 150-153). Οι Ελληνικές τράπεζες, απώλεσαν μεγάλα κεφάλαια λόγω της ανωτέρω μείωσης, διότι είχαν επενδύσει αδιάθετα ποσά σε ομόλογα του Δημοσίου.

Το 2013 χαρακτηρίστηκε από την εμφάνιση μεγάλου ταμειακού ελλείμματος του κρατικού προϋπολογισμού, που αντικατοπτρίζει τις πραγματικές δανειακές ανάγκες. Οι πρωτογενείς δαπάνες αυξήθηκαν, λόγω της αποπληρωμής παλαιών ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου, οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν με νέα δάνεια που ανήλθαν στα 13 δις Ευρώ, με το πρόγραμμα εξόφλησης να επεκτείνεται και μέσα στο 2014. Η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, χρηματοδοτήθηκε με κεφάλαια από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, ενώ καταβλήθηκαν τόκοι προκειμένου να ολοκληρωθεί το πρόγραμμα ανταλλαγής ομολόγων. Συνδυαστικά με την αποπληρωμή των οφειλών, οδήγησε στην άνοδο των δαπανών στο 62,3 % του ΑΕΠ το 2013, στο μέγιστο επίπεδο που παρατηρήθηκε σε βάθος εικοσιπενταετίας (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014: 113-118).

Η διετία 2014-2015, αποτέλεσε περίοδο εξομάλυνσης της δημοσιονομικής κατάστασης. Οι πρωτογενείς δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού, αλλά και οι δαπάνες για τόκους εξυπηρέτησης των δανείων, συγκρατήθηκαν σε αρκετά χαμηλά επίπεδα. Λόγω της μείωσης του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων και των συνταξιούχων των Ενόπλων Δυνάμεων, υπήρξε μείωση του μισθολογικού κόστους. Το 2014, μειώθηκαν οι επιχορηγήσεις προς τα ασφαλιστικά ταμεία και η κάλυψη παλαιών οφειλών των νοσοκομείων. Οι λειτουργικές δαπάνες του Δημοσίου ελαττώθηκαν κατά 9,5%, καθώς μειώθηκαν οι επιχορηγήσεις προς ΟΤΑ και προς συγκοινωνιακούς φορείς. Τέλος, μειώθηκαν και οι αγροτικές επιδοτήσεις, οδηγώντας στην μείωση των δαπανών στο 46,6% του ΑΕΠ (Τράπεζα της Ελλάδος, 2015: 117-122). Στη διάρκεια του 2015, η συνέχεια των μεταρρυθμίσεων, είχε θετικά αποτελέσματα, κυρίως λόγω της ορθής διαχείρισης των πόρων των ΟΤΑ και των ΟΚΑ. Περαιτέρω, μειώθηκαν κατά 3,9% περισσότερο οι δαπάνες για αγαθά, υπηρεσίες και κοινωνικές παροχές, ενώ δεν έγινε καμία πληρωμή ληξιπρόθεσμων οφειλών προηγούμενων ετών. Εν τούτοις, το 2015 σημειώθηκε μικρή αύξηση των δαπανών, στο 50,6% του ΑΕΠ, κυρίως λόγω των αυξήσεων στις συντάξεις και στον αριθμό των συνταξιούχων. Επιπλέον, αυξήθηκαν ελαφρά οι δαπάνες για την έκτακτη οικονομική ενίσχυση προκειμένου να αντιμετωπιστεί η ανθρωπιστική κρίση, αλλά και οι δαπάνες για τόκους στην τιμή στόχου (Τράπεζα της Ελλάδος, 2016: 146-152).

Τα μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής που εφαρμόστηκαν από το 2010, προήγαγαν την συγκράτηση τόσο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, όσο και του δημόσιου χρέους. Η συγκράτηση των δαπανών, η βελτιωμένη είσπραξη φορολογικών εσόδων και ασφαλιστικών εισφορών, ανήκουν στα αποτελεσματικότερα μεταρρυθμιστικά μέτρα, που προβλέφθηκαν στα επόμενα μνημόνια. Το πρωτογενές πλεόνασμα της κυβέρνησης αυξήθηκε στο 2,9%, μέσω της αύξησης των φορολογικών εσόδων και των εσόδων παρελθόντων ετών. Οι δαπάνες για μισθούς και συντάξεις μειώθηκαν κατά 1,6% το 2016, μέσα από διαρθρωτικές παρεμβάσεις στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Οι επιχορηγήσεις δημόσιων φορέων μειώθηκαν

κατά 7,7%, αλλά και οι λειτουργικές δαπάνες της κυβέρνησης, κατά 2,4% επιπλέον σχετικά με το 2015. Το 2016, μειώθηκαν και οι δαπάνες για τόκους εξυπηρέτησης των δανείων κατά 3,8%. Οι δημόσιες δαπάνες μειώθηκαν συνολικά στο 45,8% του ΑΕΠ το 2016, ως αποτέλεσμα της γενικότερης περιοριστικής πολιτικής που ακολουθείται έως και σήμερα, ενώ επιδιώκεται η χαλάρωση των μέτρων μετά το τέλος του προγράμματος το 2018 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2017: 142-161).

Η διάρθρωση των δαπανών και οι ρυθμοί αύξησής τους, αποτέλεσαν παράγοντες επιδείνωσης της Ελληνικής οικονομίας. Οι μαζικές προσλήψεις στο Δημόσιο και η εξυπηρέτηση του χρέους, οδήγησαν σε αδυναμία μείωσής τους σε χαμηλότερα επίπεδα. Επιπλέον, οι κοινωνικές μεταβιβάσεις και οι αυξήσεις μισθών και συντάξεων χωρίς αποτελεσματική είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών, αποτέλεσαν βασικές αιτίες αύξησης των δαπανών. Η κάλυψη των ελλειμμάτων των προβληματικών ΔΕΚΟ και ΝΠΔΔ με επιχορηγήσεις, αλλά και οι καταπτώσεις των κρατικών εγγυήσεων, οδήγησαν σε υπέρμετρη κατανάλωση χρήματος (Βαμβούκας (Επιμ Τάτσος), 1991: 474-475). Οι καταναλωτικές δαπάνες του Δημοσίου, συρρίκνωσαν τις δαπάνες για επένδυση, γεγονός που σε συνδυασμό με τον υψηλό πληθωρισμό, οδήγησε στην εκτόξευση των ελλειμμάτων. Λόγω της αύξησης της συνολικής ζήτησης και του γενικού επιπέδου τιμών, η πραγματική συναλλαγματική ισοτιμία ανατιμάται και οι τιμές των εγχώριων προϊόντων αυξάνονται, με αποτέλεσμα την μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητάς τους. Οι εξαγωγές μειώνονται, οι εισαγωγές αυξάνονται με ταυτόχρονη αύξηση των δημοσίων δαπανών, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες της κοινωνίας. Η σταθεροποιητική δράση της δημοσιονομικής πολιτικής περιορίζεται, ενώ μεγάλο μέρος των δαπανών, καταναλώνεται στην πληρωμή τόκων για το δημόσιο χρέος (μη παραγωγικές δαπάνες), αντί να διοχετευθούν στις επενδύσεις (Mankiew & Ball, 1995: 96-99).

2.2 Εξέλιξη και διάρθρωση των δημοσίων εσόδων

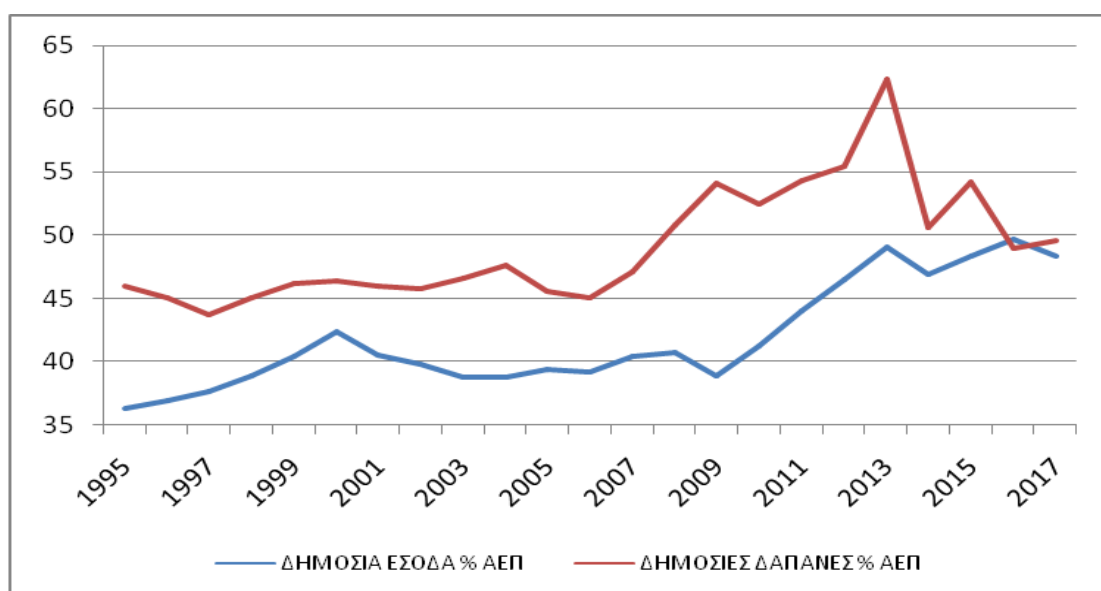
Ένα διαχρονικό πρόβλημα της Ελληνικής οικονομίας, είναι τα ανεπαρκή δημόσια έσοδα, που κυρίως αποτελούνται από φόρους. Την τελευταία εικοσαετία, εκτός από την αύξηση των δημοσίων δαπανών, σημειώθηκε και αύξηση των εσόδων, σε χαμηλότερα όμως επίπεδα. Αφαιτηρία της ανόδου, αποτέλεσε η διαπίστωση του δημοσιονομικού εκτροχιασμού το 1990, αλλά και η υποχρέωση μείωσης των ελλειμμάτων για την ένταξη στην ΟΝΕ. Επιπλέον, υπήρξε και επέκταση της φορολογικής βάσης, καθώς η συμμετοχή των αμοιβών, άγγιξε το 34% του ΑΕΠ.

Στο Διάγραμμα 2.3, καθίσταται φανερή η μόνιμη απόκλιση μεταξύ εσόδων και δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Επισημαίνεται ότι μέχρι το 1994, οι δαπάνες ανέρχονταν σε 46% και τα έσοδα σε 36,3% του ΑΕΠ κατά μ.ο.(διαφορά 9,7%). Μεταξύ 1995-2000, σημειώθηκε σταδιακή άνοδος στο 42,4% του ΑΕΠ και η απόκλιση με τις δαπάνες μειώθηκε στο 4%, γεγονός που οφείλεται στην προσπάθεια πλήρωσης των κριτηρίων του Μάαστριχτ. Από το 2001 έως το 2008, τα έσοδα κινήθηκαν κατά μ.ο. κοντά στο 39,8% του ΑΕΠ, ενώ το 2009 μειώθηκαν στο 38,9% και οι δαπάνες αυξήθηκαν σε 54,1% (διαφορά 15,2%). Παρόλη την αύξηση των εσόδων στο 49,1% του ΑΕΠ έως το 2013, η διαφορά των δαπανών διατηρήθηκε σε περίπου 12 ποσοστιαίες μονάδες κατά μέσο όρο, ενώ μόνο το 2016 σημειώθηκαν έσοδα ικανά να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες χωρίς δανεισμό.

Η βασική παρατήρηση είναι, ότι ο ρυθμός αύξησης των εσόδων είναι μικρότερος του ρυθμού αύξησης των δαπανών, με αποτέλεσμα την μόνιμη απόκλιση μεταξύ εσόδων-εξόδων και αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Στη δεκαετία

του 1990, η δημοσιονομική κατάσταση ήταν αρκετά καλύτερη, ενώ μετά το 2000 η «ψαλίδα» εσόδων-εξόδων άνοιξε εκ νέου. Παρουσιάστηκε αύξηση των εσόδων στο 43% του ΑΕΠ το 2000, από το 26% το 1989, με συνέπεια να μειωθούν τα δημόσια ελλείμματα. Περαιτέρω, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.4, τα δημόσια έσοδα της Ελλάδας ήταν χαμηλότερα του μέσου όρου της ΕΕ15 (44,1% του ΑΕΠ) μέχρι το 2011, ενώ από το 2012 έως και σήμερα είναι υψηλότερα. Από την μελέτη του διαγράμματος, εξάγονται δύο ακόμα βασικά συμπεράσματα σχετικά με την εθνική φορολογική πολιτική. Αφετέρου, η φορολογική επιβάρυνση στην ΕΕ παρουσιάζει σταθεροποίηση σε ποσοστά κοντά στο 44-45 % του ΑΕΠ, ενώ στην Ελλάδα υπάρχουν διακυμάνσεις και αστάθεια. Η μόνη σταθερή περίοδος, φαίνεται να είναι από το 2000 έως το 2008 (39-40% του ΑΕΠ). Την ίδια περίοδο όμως, ενώ η οικονομία αναπτυσσόταν με μέσο ρυθμό 4% και διαμορφώθηκαν οι κατάλληλες προοπτικές αύξησης των εσόδων, συνέβη ακριβώς το αντίθετο (Χρυσανθόπουλος, 2013: 11-14).

Διάγραμμα 2.3: Δαπάνες και Έσοδα Γενικής Κυβέρνησης - Ελλάδα



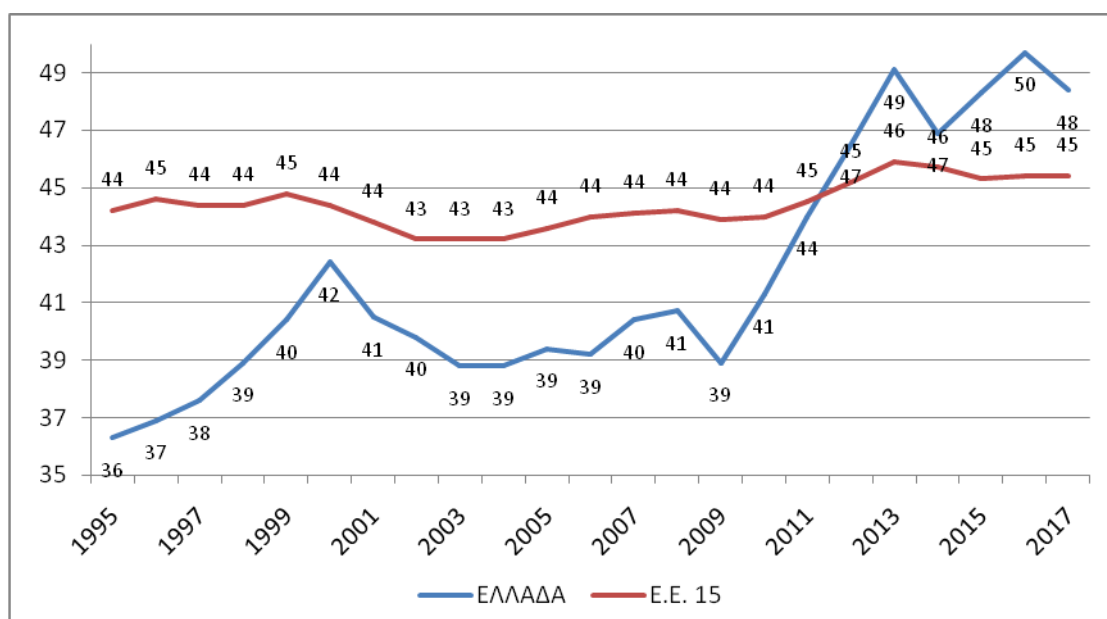
Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Οι αιτίες των φαινομένων αυτών, βρίσκονται στον τρόπο άσκησης της φορολογικής πολιτικής, αλλά και στη διάρθρωση των εσόδων. Την εικοσαετία 1995-2016, οι άμεσοι φόροι ανέρχονταν σε 12,9% του ΑΕΠ κατά μ.ο. στην ΕΕ, ενώ στην Ελλάδα σε 8,8% όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 2.5. Είναι αξιοσημείωτο δε, ότι μέχρι το 1995, οι άμεσοι φόροι στην Ελλάδα αντιστοιχούσαν σε μόλις 6,5% του ΑΕΠ, ενώ στην Ευρώπη ήταν ήδη διπλάσιοι. Η διαφορά μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων στην Ελλάδα, είναι επίσης μεγαλύτερη σχετικά με την ΕΕ. Οι έμμεσοι φόροι ανέρχονταν σε ποσοστό 13,3% του ΑΕΠ μεταξύ 1995-2000, ενώ μέχρι το 1996 ήταν σχεδόν διπλάσιοι των άμεσων (Διάγραμμα 2.6).

Από το 2001 έως το 2011, οι άμεσοι φόροι παρέμειναν κοντά στο 8,5% του ΑΕΠ και στο 10,8% το 2012. Παρόλη την αύξηση αυτή όμως, οι έμμεσοι φόροι αυξήθηκαν στο 17,1% το 2016, δημιουργώντας δυσαρέσκεια σε πολίτες και επιχειρήσεις. Συνήθως, οι έμμεσοι φόροι θεωρούνται κοινωνικά άδικοι, καθώς επιβαρύνουν ισάξια τα αγαθά ανεξαρτήτως εισοδήματος. Η υψηλή έμμεση φορολογία έναντι της άμεσης, ενέτεινε την απροθυμία του πολίτη να καταβάλλει ενσυνείδητα τις

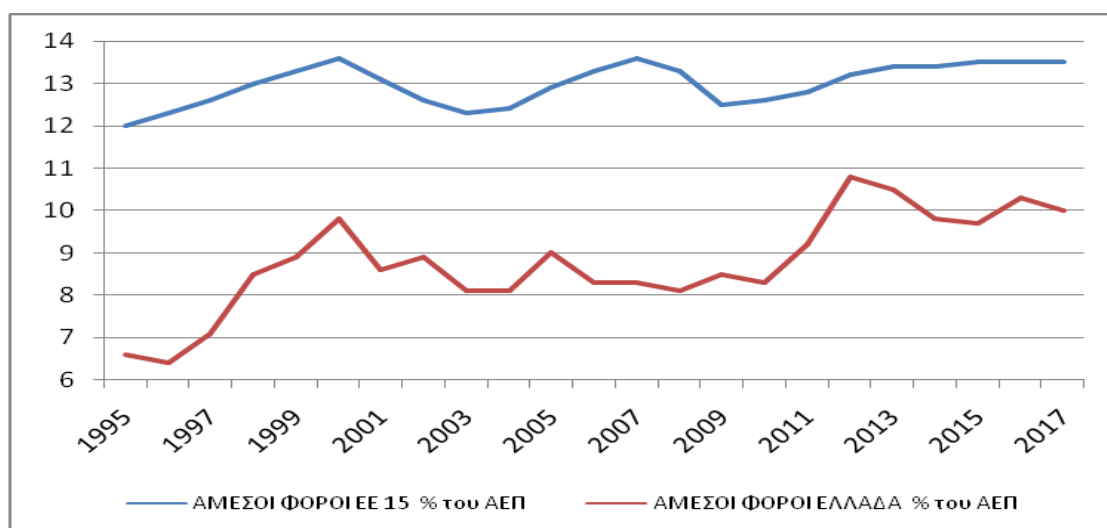
φορολογικές του εισφορές. Οι φορολογικές επιβαρύνσεις επί των κερδών των επιχειρήσεων μειώθηκαν, ενώ επί των μισθωτών εισοδημάτων παρέμειναν σταθερές. Ωστόσο, στο πλαίσιο του διεθνούς φορολογικού ανταγωνισμού, η μείωση φόρων επί των κερδών αποσκοπούσε στην προσέλκυση επενδύσεων και στη δραστηριοποίηση επιχειρήσεων επί Ελληνικού εδάφους. Τα αποτελέσματα της πολιτικής αυτής, ήταν η μείωση των φορολογικών εσόδων συνολικά, η άνιση κατανομή του φορολογικού βάρους και τελικά η ένταση της φοροδιαφυγής (Χρυσανθόπουλος, 2013: 7-9).

Διάγραμμα 2.4: Δημόσια Έσοδα % του ΑΕΠ : ΕΛΛΑΔΑ - Ε.Ε. 15



Επεξεργασία στοιχείων AMECO - EUROSTAT

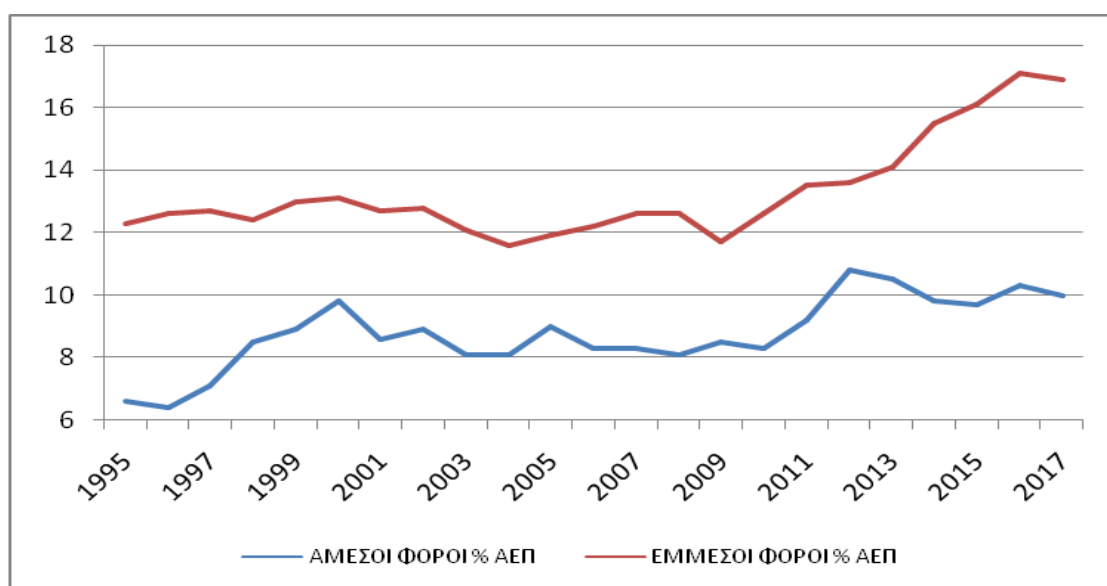
Διάγραμμα 2.5: Άμεσοι Φόροι % του ΑΕΠ : ΕΛΛΑΔΑ - Ε.Ε. 15



Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Προκειμένου να αποσαφηνιστεί η διαφορά μεταξύ των φόρων των κερδών και των μισθών υπηρεσιών, αναφέρεται ότι το 2010 το 72,3% των εσόδων προερχόταν από φυσικά πρόσωπα, όπως είναι οι μισθωτοί και οι συνταξιούχοι, ενώ μόλις το 28,7% από επιχειρήσεις και νομικά πρόσωπα. Το πολυδαίδαλο φορολογικό σύστημα, εκτός από αιτία φοροδιαφυγής και παραοικονομίας, είναι και παράγοντας αποθάρρυνσης των ξένων επενδύσεων. Επιπλέον, επικεντρώνεται στους κοινωνικά άδικους έμμεσους φόρους στα περισσότερα αγαθά, έναντι των άμεσων, ανεξαρτήτως του ύψους των εισοδημάτων. Το ευμετάβλητο του συστήματος, τα γραφειοκρατικά προσκόμματα και η πλημμελής εφαρμογή των νόμων, αποτρέπουν τη δραστηριοποίηση επιχειρήσεων του εξωτερικού στην Ελλάδα. Οι φόροι επί των κερδών και οι φοροαπαλλαγές, συνεκτιμώνται πολύ πριν την λήψη απόφασης δραστηριοποίησης, ενώ επηρεάζουν και τον βαθμό εμπιστοσύνης στο θεσμικό πλαίσιο της χώρας (Κορρές, Τζομπάνογλου, Κοκκίνου, 2011: 9).

Διάγραμμα 2.6: Άμεσοι και έμμεσοι φόροι % του ΑΕΠ - ΕΛΛΑΔΑ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Η απρόσκοπτη λειτουργία του φορολογικού και θεσμικού συστήματος, αποτελεί κίνητρο για εργασία, αποταμίευση, επενδύσεις και ηθελημένη συμμετοχή στα φορολογικά βάρη, υπό το πρίσμα της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο κράτος. Για παράδειγμα, οι φόβοι απώλειας καταθέσεων των ιδιωτών εντός των Ελληνικών τραπεζών, εδράζονται στην αναξιοπιστία του πολιτικού συστήματος. Η έλλειψη εμπιστοσύνης γιγαντώνεται, όσο διαπιστώνονται φαινόμενα αδιαφανών διαδικασιών και γραφειοκρατίας, που λειτουργούν ως τροχοπέδη στα καινούρια επιχειρηματικά εγχειρήματα. Οι ατυχείς παρεμβάσεις και η αναποτελεσματικότητα του κράτους, έχουν κατηγορηθεί για την ένταση της φοροδιαφυγής, την μείωση της φορολογικής βάσης και την μείωση των δημοσίων εσόδων (Τσάκλογλου κ.α., 2016: 40).

2.3 Η εξέλιξη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων

Η πορεία της Ελληνικής οικονομίας, ιδιαίτερα από το 1974 και μετά, κατά περιόδους εμφάνισε ακραίους ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά ταυτόχρονα επλήγη και από διάφορα δυσμενή και αποσταθεροποιητικά φαινόμενα. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι ενεργειακές κρίσεις, που σημειώθηκαν από το 1974 έως και το 1981, προκάλεσαν τις

πρώτες μεγάλες διογκώσεις του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους. Αρκεί να αναφερθεί ότι, ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης έως και το 1973, κυμαινόταν στο 6,9 % του ΑΕΠ, ενώ μετά τις κρίσεις (1981) μειώθηκε τελικά στο 0,5 % του ΑΕΠ. Η δεκαετία που ακολούθησε (1980-1990), χαρακτηρίστηκε από σοβαρές μεταβολές στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Μέχρι το 1990, η μέση ποσοστιαία αύξηση των δημοσίων δαπανών, ανερχόταν στο 28,2%, ενώ τα έσοδα του γενικού προϋπολογισμού στο 24,9%. Η υστέρηση αυτή στα δημόσια έσοδα, έγινε η αιτία εκτόξευσης του ελλείμματος από τα 101 δις. Δρχ. στα 2209 (!) δις. δρχ.

Την ίδια χρονική περίοδο, η Ελληνική οικονομία αντιμετώπισε και άλλα δυσμενή φαινόμενα. Η εκτόξευση της ανεργίας σε συνδυασμό με τον υψηλό πληθωρισμό, ώθησε το κράτος στην αύξηση των δαπανών, στο πλαίσιο της ανάδυσης του προστατευτικού κοινωνικού κράτους. Ενώ το ονομαστικό ΑΕΠ αυξανόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 19,3%, τα ελλείμματα του προϋπολογισμού αυξάνονταν με ποσοστό 36,1%. Το αποτέλεσμα ήταν η εκτίναξη του ελλείμματος από το 5,9 % του ΑΕΠ το 1980 στο 21,3 % το 1990. Επιπλέον το ακαθάριστο έλλειμμα των ΔΕΚΟ, μεταβλήθηκε από το 8,9% του ΑΕΠ στο 28,2%, με ταυτόχρονη αύξηση του ταμειακού ελλείμματος του Δημοσίου στο 19% του ΑΕΠ. Ιδιαίτερα οι ΔΕΚΟ, πραγματοποίησαν μεγάλες αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και του κεφαλαίου επενδύσεων σε υποδομές (Βαμβούκας (Επιμ. Τάτσος), 1991: 474-475).

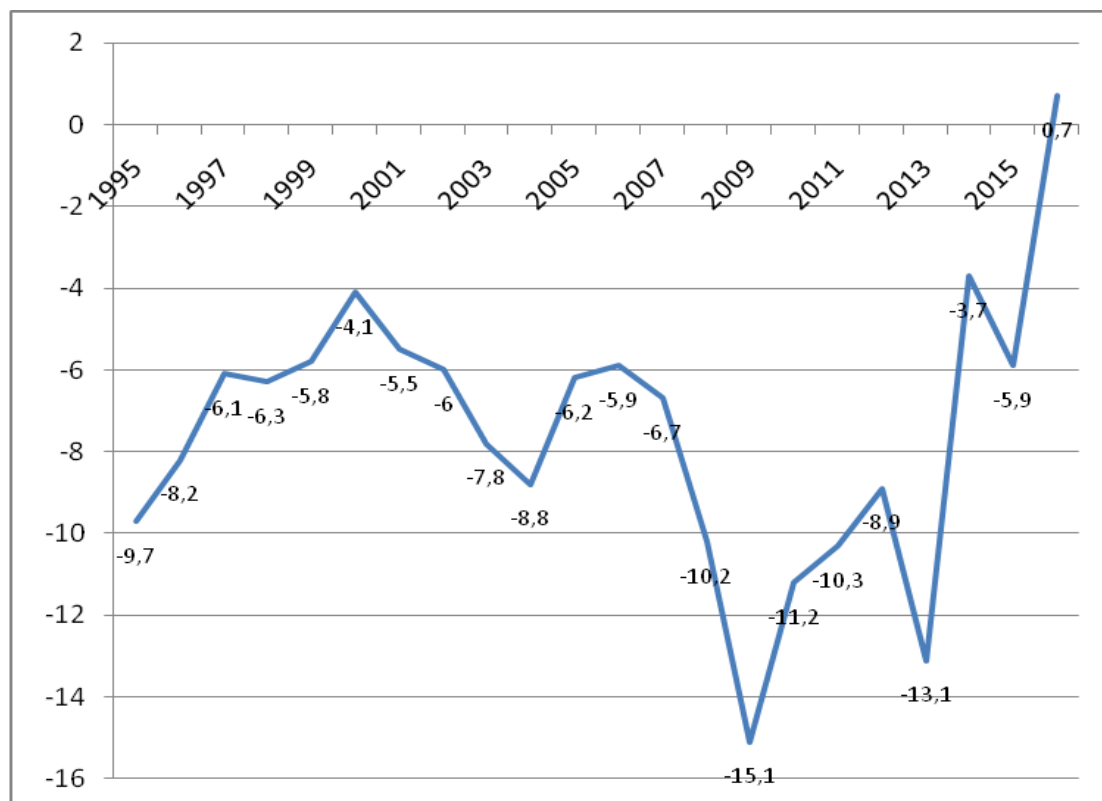
Οι ανελαστικές δαπάνες για τους μισθούς και τις συντάξεις, αυξάνονταν κατά 25,2% σε ετήσια βάση, ενώ τα τοκοχρεολύσια παρουσίασαν τεράστια αύξηση από το 4,7% το 1980 στο 23,2% του ΑΕΠ το 1990. Αξίζει να σημειωθεί ότι, το 1990 οι ανελαστικές δαπάνες άγγιξαν ακόμα και το 81,7% των δαπανών του προϋπολογισμού. Άλλος ένας βασικός παράγοντας επιδείνωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων την περίοδο 1980-1990, ήταν η μεγάλη απόκλιση μεταξύ των προβλεπόμενων και των εισπραχθέντων φορολογικών εσόδων, η οποία άγγιξε το 19,7%. Σημαντικό ρόλο, έπαιξε και η αύξηση των δαπανών για επιχορηγήσεις, που δεν ανήκουν στις δαπάνες με παραγωγικό αποτέλεσμα. Τα μεγαλύτερα ποσά επιχορηγήσεων, κατέληγαν στη χρηματοδότηση των διαχειριστικών ελλειμμάτων των ΔΕΚΟ και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ). Το τελικό αποτέλεσμα, ήταν η άνοδος του ελλείμματος του Δημοσίου στο 16,1% του ΑΕΠ το 1990, από 2,3% το 1980.

Από το 1992 και μετά, ενόψει της ενταξιακής πορείας της Ελλάδας στην ΟΝΕ, ακολουθήθηκε συσταλτική δημοσιονομική πολιτική. Η συγκράτηση των δαπανών και ο περιορισμός της φοροδιαφυγής, οδήγησαν στη δραστική μείωση των ελλειμμάτων σε ποσοστά κάτω του 10% του ΑΕΠ μετά το 1994, έως και στο 6,1% το 1997. Η πολιτική αυτή, ωφέλησε τη διατήρηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων σε ποσοστά της τάξεως του 3-4% του ΑΕΠ, έως και το τέλος της δεκαετίας του 90. Το πρόγραμμα δημοσιονομικής σύγκλισης, που τέθηκε σε εφαρμογή από το 1994, οδήγησε και σε άλλες διορθώσεις της οικονομίας, όπως είναι η ελάττωση του πληθωρισμού από το 10% το 1994 στο 4,3% το 1998. Η θετική αυτή επίδραση πολιτικής, ωφέλησε την συγκράτηση του γενικού επιπέδου τιμών σε φυσιολογικά επίπεδα, χωρίς να απαιτείται αύξηση των δαπανών και κατ' επέκταση των ελλειμμάτων.

Η μεγάλη μείωση των ελλειμμάτων του Δημοσίου, παρατηρείται μετά το 1994 (Διάγραμμα 2.7). Ο σκοπός της δημιουργίας σταθερού επιπέδου τιμών χωρίς μεγάλες διακυμάνσεις, στο πλαίσιο των κριτηρίων του Μάαστριχτ, πραγματοποιήθηκε μέσω της νομισματικής πολιτικής. Η πολιτική της «σκληρής δραχμής», αποσκοπούσε στην

ομαλή και σταδιακή διολίσθηση του εθνικού νομίσματος, μέχρι την σταθεροποίηση της ισοτιμίας με το ECU τη διετία 96-97, αλλά και στον έλεγχο του πληθωρισμού. Οι σημαντικότεροι περιορισμοί που επιβλήθηκαν από την ΕΕ, ώστε να συγκρατηθεί η αύξηση των ελλειμμάτων, ήταν η απαγόρευση χρηματοδότησης των ελλειμμάτων από την Κεντρική Τράπεζα και η απαγόρευση προνομιακής πρόσβασης του Δημοσίου σε πιστωτικούς οργανισμούς (Τράπεζα της Ελλάδος, 1998: 9-11).

Διάγραμμα 2.7: Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων OECD

Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης υποχώρησε στο 4,1% του ΑΕΠ το 2000, μετά τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις της εξαετίας 1994-1999. Ο συνδυασμός της μεγέθυνσης του ρυθμού ανάπτυξης, που άγγιξε το 3,4% του ΑΕΠ το 1999, με τον χαμηλό πληθωρισμό, ευνόησαν την πλήρωση των κριτηρίων ονομαστικής σύγκλισης του Μάαστριχτ. Η εφαρμογή κοινής νομισματικής πολιτικής από το 2001, προήγαγε την λειτουργία της Ελληνικής οικονομίας σε σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον, χωρίς συναλλαγματικούς κινδύνους. Τα ασφάλιστρα κινδύνου και τα επιτόκια δανεισμού του Δημοσίου μειώθηκαν, διευκολύνοντας έτσι το δανεισμό από το εξωτερικό και το εσωτερικό. Το εισόδημα και η ιδιωτική κατανάλωση αυξήθηκαν, ενώ υπήρξε και επέκταση χαμηλότοκων δανείων στην αγορά κατοικίας. Η είσοδος της Ελλάδας στην ΟΝΕ, σήμανε την άρση σοβαρών περιορισμών στις συναλλαγές και το δανεισμό, χωρίς να γίνουν όμως οι απαραίτητες διορθώσεις στις τιμές των εγχώριων προϊόντων. Ο πληθωρισμός ήταν κατά 1,5 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερος του Ευρωπαϊκού μέσου όρου, με αποτέλεσμα την μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας και των εξαγωγών της. Η εγχώρια παραγωγή ήταν αδύναμη να καλύψει την αυξημένη ζήτηση. Οι δαπάνες για εισαγωγές αυξήθηκαν και χρηματοδοτήθηκαν με νέα δάνεια του εξωτερικού, με συνέπεια τον διπλασιασμό το

ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης από το 4,1% του ΑΕΠ το 2000 στο 8,8% το 2004. Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, διογκώθηκε στο 8,5% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο μεταξύ 2000 και 2007 και σε 14,9% το 2008 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014: 11-16).

Η δημοσιονομική απογραφή του 2004, οδήγησε στην αναθεώρηση των στοιχείων του ελλείμματος και του χρέους προς τα πάνω. Διαπιστώθηκε μεγάλη δημοσιονομική χαλάρωση τη διετία 2003-2004, με το έλλειμμα να αυξάνεται από 4,1% του ΑΕΠ το 2002 σε 6,1% το 2004, λόγω των δαπανών για τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Το έλλειμμα της Κεντρικής Κυβέρνησης διπλασιάστηκε, από 3,8% το 2002 σε 7,7% το 2004, ενώ οι δανειακές της ανάγκες αυξήθηκαν κατά 2,5% του ΑΕΠ μέσα σε ένα μόνο έτος. Η υπαγωγή της Ελλάδας στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) τον Ιούλιο του 2004, οφείλεται στη διαπίστωση της αδυναμίας διατήρησης των ελλειμμάτων σε χαμηλά επίπεδα (Τράπεζα της Ελλάδος, 2005: 239-242). Μέσα στη ΔΥΕ, ακολουθήθηκε συσταλτική δημοσιονομική πολιτική και το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης κυμάνθηκε μεταξύ 6,2% και 6,7% του ΑΕΠ έως το 2007. Με την έξοδο από την ΔΥΕ το 2007, το έλλειμμα υπερδιπλασιάστηκε μέσα σε δύο μόνο έτη και ανήλθε στο 15,1% του ΑΕΠ το 2009, λόγω της νέας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής. Η διετία 2008-2009, στιγματίστηκε από τις συνεχείς αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών ελλειμμάτων σε μεγαλύτερα μεγέθη. Η μονομερής αναθεώρηση των στοιχείων από την EUROSTAT, έδειξε ότι η Ελλάδα δεν πληρούσε τα βασικά κριτήρια ένταξης στην ΟΝΕ το 1999. Η αξιοπιστία των δεδομένων που παρουσίαζε η χώρα αμφισβητήθηκε, ενώ υποβαθμίστηκε η ικανότητά της να συμπορεύεται με την γενικότερη πολιτική δράση εντός ΟΝΕ (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014: 19-20).

Οι διαπιστώσεις αυτές, οδήγησαν σε νέα υπαγωγή της χώρας στη ΔΥΕ το 2009, έτος στο οποίο έγινε ορατή και η επερχόμενη χρηματοπιστωτική κρίση. Οι Εθνικές Εκλογές και οι Ευρωεκλογές που έλαβαν χώρα, καθώς και οι πολιτικές εξαγγελίες, προήγαγαν την αύξηση των δαπανών και την ελάφρυνση των φόρων. Μέσα στο 2009, ο ρυθμός ανάπτυξης μειώθηκε κατά 3,2% και το έλλειμμα αυξήθηκε κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες. Υπήρξε μεγάλη αύξηση των δαπανών, από 50,6% σε 54% του ΑΕΠ και μείωση των εσόδων, από 40,7% στο 38,3% του ΑΕΠ, σε σχέση με το 2008. Το έλλειμμα περιορίστηκε, στο 10,3% του ΑΕΠ το 2011 και στο 8,9% το 2012, αλλά η έλευση της οικονομικής κρίσης επηρέασε τις περισσότερο ευάλωτες χώρες όπως η Ελλάδα. Η διεθνής ανταγωνιστικότητα της Ελληνικής οικονομίας, υποχώρησε κατά 16,9% και το εμπορικό ισοζύγιο επιδεινώθηκε, καθώς αντί να ληφθούν μέτρα μείωσης των δαπανών, ελήφθησαν ετεροχρονισμένα μέτρα αύξησης των δημοσίων εσόδων. Η πιστοληπτική δυνατότητα της χώρας υποβιβάστηκε, τα επιτόκια δανεισμού του Δημοσίου αυξήθηκαν και ο δανεισμός κατέστη αδύνατος. Το έλλειμμα αυξήθηκε στο 13,1% το 2013, λόγω της χρηματοδοτικής στήριξης των Ελληνικών τραπεζών, οι οποίες απώλεσαν μεγάλα κεφάλαια στην ανταλλαγή ομολόγων με μείωση της ονομαστικής αξίας κατά 50% το 2012(PSI) (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014: 40,42). Οι μειώσεις μισθών και συντάξεων στο Δημόσιο, οι νέοι φόροι, αλλά και η γενικότερη περιοριστική δημοσιονομική πολιτική που ακολουθείται έως και σήμερα, οδήγησαν σε μεγάλες μειώσεις του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης στο 3,7% του ΑΕΠ το 2014 και σε πλεόνασμα 0,7% το 2016.

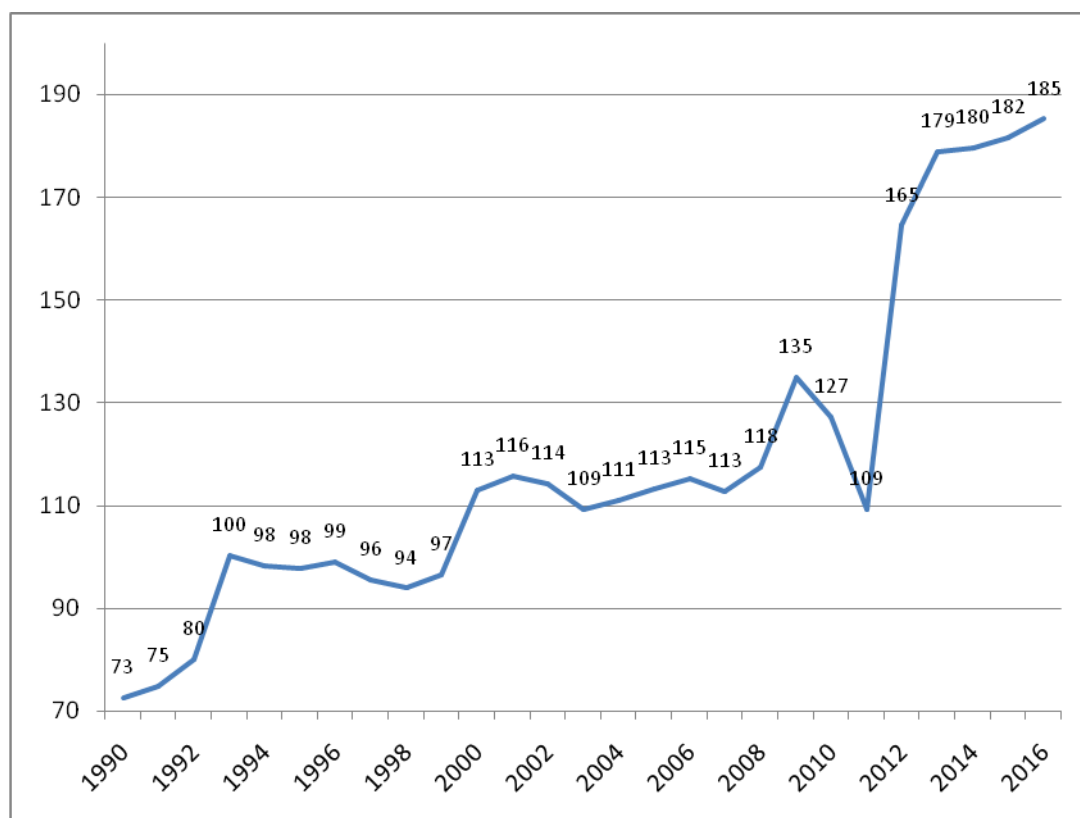
Η ιδιοτελής πολιτική δράση, αλλά και η έλλειψη μακρόπνοης προοπτικής των δημοσίων αποφάσεων, οδήγησαν σε υποβαθμισμένη οικονομική δραστηριότητα, με αποτέλεσμα την εμβάθυνση της μόνιμης ύφεσης. Η Ελλάδα βασιζόταν κυρίως στο δανεισμό για την λειτουργία της οικονομίας, ενώ δεν επικεντρωνόταν στην

οικονομική ανάπτυξη με ίδιους πόρους και επενδύσεις. Η αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και του κατά κεφαλήν εισοδήματος, δεν συνοδεύταν από αύξηση της παραγωγικότητας. Οι ιδιωτικές και οι άμεσες ξένες επενδύσεις ατόνησαν, δίνοντας τη θέση τους στην μεταφορά κεφαλαίων στο εξωτερικό για εισαγωγές, αυξάνοντας τα δημοσιονομικά ελλείμματα (Κορρές, Τζομπάνογλου, Κοκκίνου, 2011: 6).

2.4 Διαμόρφωση και δυναμική του δημόσιου χρέους

Η περίοδος που ακολούθησε την απομάκρυνση της δικτατορίας, ήταν η απαρχή σημαντικών αλλαγών για τα Ελληνικά δεδομένα. Από το 1974, οι δύο πετρελαϊκές κρίσεις (1973/74 και 1978/79) και οι νέες ανάγκες της κοινωνίας, εξώθησαν την χώρα στην αύξηση του εξωτερικού δανεισμού. Μεταξύ των αλλαγών συγκαταλέγονται, η αύξηση του μεγέθους του Δημοσίου, αλλά και μεγάλα έργα υποδομών για την ανασυγκρότηση της χώρας. Ακόμα και μετά την εξαετία 1994-99, στην οποία εφαρμόστηκε περιοριστική οικονομική πολιτική, ο δανεισμός συνεχίστηκε ώστε να καλυφθούν οι αδυναμίες της Ελληνικής οικονομίας. Με βασικότερο παράγοντα το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας των Ελληνικών προϊόντων στις διεθνείς εμπορικές σχέσεις, το δημόσιο χρέος παρουσίασε έντονα αυξητικές τάσεις την τελευταία τεσσαρακονταετία.

Διάγραμμα 2.8: Δημόσιο Χρέος % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO-EUROSTAT και OECD

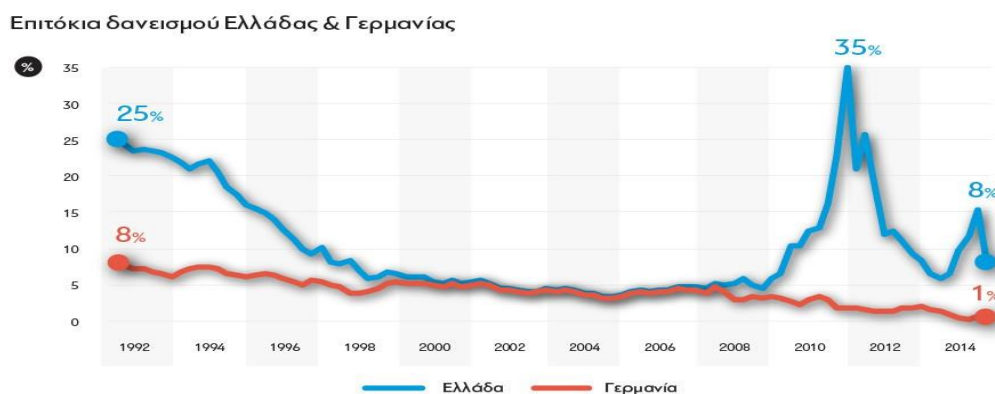
Η άστοχη διαχείριση των κρατικών πόρων, οφείλεται στην κακοδιοίκηση των οργανισμών και στο πελατειακό κράτος, που οδήγησαν σε σπατάλες και σε χρόνια υπανάπτυξη. Η διαφθορά και η κομματοκρατία, οδήγησαν σε διαρροές χρήματος

προς συγκεκριμένα κέντρα συμφερόντων και στην ανισοκατανομή των εισοδημάτων (Κορρές, Τζομπάνογλου, Κοκκίνου, 2011:8).

Ο συνδυασμός αυξημένων δαπανών στην κατανάλωση και χαμηλών στην επένδυση, αποτέλεσε τροχοπέδη για την Ελληνική οικονομία. Στις διαρθρωτικές αδυναμίες της, εντάσσονται οι υψηλές δαπάνες στην κοινωνική ασφάλιση, η παραοικονομία, η φοροδιαφυγή, αλλά και η χρόνια ανεπάρκεια του φορολογικού συστήματος (Kouretas & Vlamis, 2010: 394). Το διαχρονικά συσσωρευμένο υψηλό δημόσιο χρέος, δεν επιτρέπει τη διοχέτευση δημοσίων δαπανών σε αναπτυξιακές κινήσεις. Μεγάλα ποσά αναλώνονται, στην εξυπηρέτηση των τοκοχρεολυσίων, αντί να δαπανώνται σε επενδύσεις. Ταυτόχρονα, το χρέος δεν δείχνει να είναι βιώσιμο, καθώς τα έσοδα είναι ανεπαρκή για τη διατήρηση του σε ανεκτά επίπεδα (Τσακλόγλου κ.α., 2016: 38-39).

Κατά τις δεκαετίες του 1960 και του 1970, το χρέος κυμαινόταν σε ποσοστά κοντά στο 20% του ΑΕΠ. Με αφετηρία τα έτη 1980-81 (27% του ΑΕΠ), ο λόγος του χρέους προς το ΑΕΠ παρουσίασε συνεχή μεγέθυνση, μέχρι και το 1993 όπου και κορυφώθηκε στο 100,3% του ΑΕΠ. Ιδιαίτερα στη δεκαετία του 1980, οι μισθοί και οι συντάξεις αυξάνονταν διαρκώς, χωρίς να υπάρχει αύξηση παραγωγικότητας. Οι αυξανόμενες απαιτήσεις των συνδικάτων και η εγκαθίδρυση του κοινωνικού κράτους πρόνοιας, ήταν οι κύριοι παράγοντες αύξησης των δαπανών και του χρέους. Η τάση του δημόσιου χρέους υπήρξε συνεχώς ανοδική, εκτός από τη διετία 1985-86, στην οποία συγκρατήθηκε κοντά στο 48,9% του ΑΕΠ, λόγω του σταθεροποιητικού προγράμματος (Λαμπρινίδης & Λώλος, 2010). Η οικονομική πολιτική που ακολούθησαν οι κυβερνήσεις της δεκαετίας του 1980, στόχευε κυρίως στη διατήρηση της εξουσίας, οδηγώντας σε αυξήσεις των καταναλωτικών δαπανών και του χρέους.

Διάγραμμα 2.9



(<http://www.protagon.gr/epikairota/poioi-einai-oi-megaloi-prwtagwnistes-tis-krisis-44341082501>)

Οι μισθοί αυξάνονταν σταθερά κάθε χρόνο, ενώ η συνταξιοδότηση είχε πολύ ευνοϊκούς όρους, όπως ήταν η απονομή στην ηλικία των 58 για τους άνδρες και των 50 για τις γυναίκες. Βασικότερος όμως παράγοντας της αύξησης του δημόσιου χρέους, ήταν η επιδείνωση των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980. Η Ελληνική αγορά κατακλύστηκε από εισαγόμενα προϊόντα, αφού η αύξηση των κατά κεφαλήν εισοδημάτων οδήγησε στην αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης, χωρίς να καλύπτεται από την εγχώρια παραγωγή. Ο όγκος των εισαγωγών διπλασιάστηκε το 1988, χωρίς να αντισταθμιστεί από ανάλογη αύξηση των εξαγωγών. Τη δεκαετία του 1980 μειώθηκαν και οι επαναπατρισμοί

κεφαλαίων των Ελλήνων μεταναστών, που ως άδηλοι πόροι χρηματοδοτούσαν ένα μέρος του Ελληνικού χρέους. Με την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΟΚ, οι μεταβιβάσεις κονδυλίων προς την χώρα, κάλυψαν το 16% των ελλειμμάτων του εμπορικού ισοζυγίου και τα έσοδα από τον τουρισμό το 26,6%, διευκολύνοντας προσωρινά την κατάσταση. Ο λόγος εκροών/εισροών κεφαλαίων ανήλθε στο 68,9% την περίοδο 1980-89, από 23,3% τη δεκαετία του 1960 (OECD, 2007: 75).

Η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική που στόχευσε στη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων, οδήγησε στην αύξηση των δαπανών για εισαγωγές και στην εκροή κεφαλαίων προς το εξωτερικό. Η εθνική αποταμίευση μειώθηκε και το εμπορικό ισοζύγιο επιδεινώθηκε, με συνέπεια η Ελλάδα να αδυνατεί να καλύψει τα τοκοχρεολύσια και τις ανάγκες της κοινωνίας. Η χώρα κατέφυγε σε υψηλότοκο δανεισμό, τα επιτόκια του οποίου ανήλθαν στο 25% το 1992. Οι συνθήκες αυτές, οδήγησαν στην εκρηκτική άνοδο του δημόσιου χρέους από το 27% του 1981 στο 72,5% του ΑΕΠ το 1990. Την περίοδο 1990-92, οι καταπτώσεις των κρατικών εγγυήσεων και οι κεφαλαιοποιήσεις τόκων των μη εξυπηρετούμενων δανείων των ΔΕΚΟ, προκάλεσαν νέα άνοδο στο 80% του ΑΕΠ το 1992 (Δηλανάς, 2015).

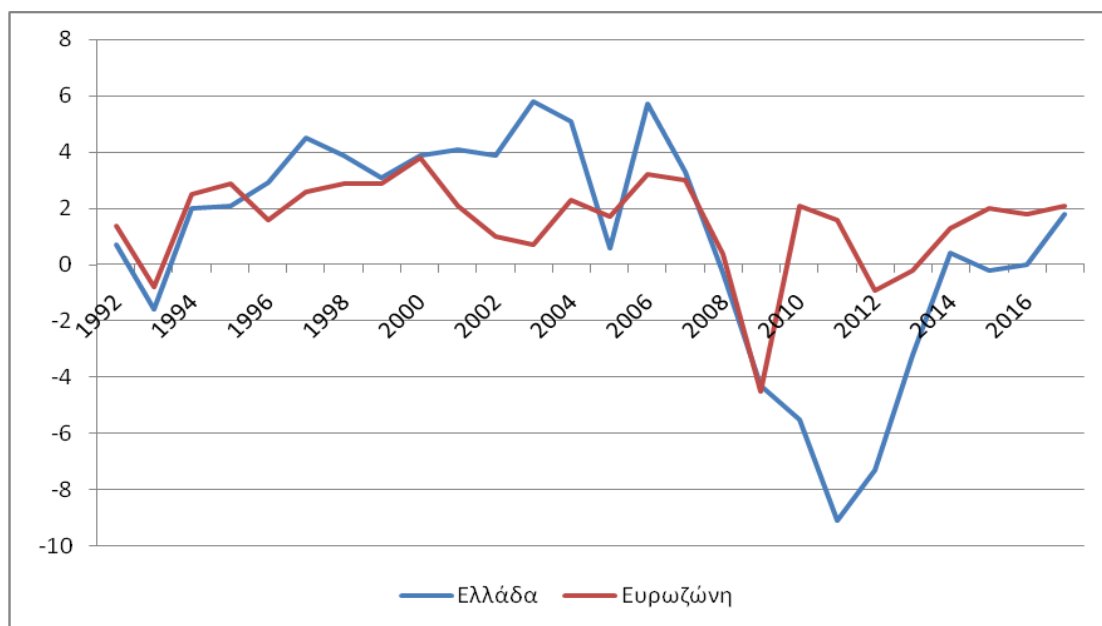
Το 1993 το χρέος κορυφώθηκε στο 100,3% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 2.8), παρουσιάζοντας αύξηση κατά 20,3 ποσοστιαίες μονάδες (!), γεγονός που οφείλεται στην ενσωμάτωση κρυφών προϋπαρχόντων χρεών και στην αναθεώρηση των στοιχείων. Μεταξύ 1994 και 1999, υπήρξε σταθεροποιητική τάση σε ποσοστά κοντά στο 100% του ΑΕΠ, καθώς η Ελλάδα εφάρμοσε πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής, με σκοπό την πλήρωση των κριτηρίων ένταξης στην ΟΝΕ. Τα επιτόκια δανεισμού του δημοσίου μειώθηκαν, από 25% το 1992 σε 6% το 2000 (Διάγραμμα 2.9). Τα πρωτογενή πλεονάσματα που σημειώθηκαν την εξαετία 1994-99, συνέβαλαν θετικά στη διατήρηση της κατάστασης αυτής. Παρόλα αυτά, δεν πληρώθηκε ποτέ το κριτήριο του Μάαστριχτ που ορίζει ότι το χρέος της προς ένταξη χώρας στην ΟΝΕ, πρέπει να είναι μικρότερο του 60% του ΑΕΠ (Galenianos, 2015: 14-17).

Το 1995, έγιναν προσπάθειες ελάττωσης του πληθωρισμού σε μονοψήφια ποσοστά, με σκοπό τη διατήρηση της σταθερότητας του επιπέδου τιμών. Η υιοθέτηση του Ευρώ το 2001, βελτίωσε την δυνατότητα του Ελληνικού κράτους να δανείζεται με εξίσου χαμηλά επιτόκια όπως του Γερμανικού, υπό το πρίσμα της κοινής νομισματικής πολιτικής. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στην μείωση των επιτοκίων των Ελληνικών ομολόγων και την σύγκλιση τους με τα αντίστοιχα των ισχυρών οικονομιών της Ευρώπης. Οι εμπορικές τράπεζες δανείζονταν άφθονο και φθινό χρήμα, το οποίο στη συνέχεια διέθεταν στις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Η εγχώρια ζήτηση και ο δανεισμός του κράτους με ευνοϊκούς όρους αυξήθηκαν, ιδίως για την κατασκευή υποδομών για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004, όπως υποστηρίζουν οι Τσάκλογλου κ.α. (2016: 38-39). Το γενικό επίπεδο τιμών και οι τιμές των ακινήτων ανήλθαν, επηρεάζοντας αρνητικά τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της χώρας. Η χαμηλή παραγωγικότητα, η μειωμένη ανταγωνιστικότητα και η φοροδιαφυγή, οδήγησαν στη διόγκωση του χρέους στο 113,3% του ΑΕΠ το 2005. Η άνοδος του ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ, σε ποσοστά μεγαλύτερα του μέσου όρου της Ευρωζώνης, συγκράτησε το χρέος σε ένα βαθμό - Διάγραμμα 2.10 (OECD, 2016: 14).

Την περίοδο 2001-2007, το μισθολογικό κόστος και το κόστος της κοινωνικής ασφάλισης αυξήθηκε σημαντικά. Παρόλη την μεγέθυνση του ΑΕΠ, το καίριο πρόβλημα της Ελληνικής οικονομίας ήταν ότι οι αυξημένες δημόσιες δαπάνες, αναλώθηκαν στην εγχώρια κατανάλωση και όχι στην παραγωγή, με την μεταφορά

κεφαλαίων στο εξωτερικό. Το 2009, οι δαπάνες αυξήθηκαν απότομα, ενώ το δημόσιο χρέος εκτινάσσεται από το 117,5% του 2008 στο 135% του ΑΕΠ το 2009. Η μονομερής αναθεώρηση των στοιχείων από την EUROSTAT, ανέδειξε την αναξιοπιστία των παρουσιαζόμενων από την Ελλάδα οικονομικών στοιχείων. Το γεγονός αυτό, οδήγησε στην αύξηση των επιτοκίων δανεισμού της χώρας από 6,5% σε 35% (!) έως το 2011, καθιστώντας απαγορευτικό τον επιπλέον δανεισμό (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013: 15-20,40-42).

Διάγραμμα 2.10: Ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ %



Επεξεργασία στοιχείων IMF Data Portal

Η μείωση του ρυθμού ανάπτυξης και το αυξημένο κόστος των τοκοχρεολυσίων, οδήγησαν στην αναγκαστική συνδρομή του ΔΝΤ, με την υπογραφή του 1^{ου} Μνημονίου τον Μάιο του 2010. Ο αρνητικός ρυθμός ανάπτυξης, ανήλθε στο -7,2% το 2011, δυσχεραίνοντας επιπλέον τον έλεγχο του χρέους, σε συνδυασμό με την γενικευμένη οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008. Η αδυναμία της Ελλάδας να εξυπηρετεί το χρέος της έγινε εμφανής, παρόλα τα μέτρα περιστολής των δαπανών και αύξησης των δημοσίων εσόδων που είχαν ληφθεί. Με τη διόγκωση του χρέους, οι δαπάνες για τοκοχρεολύσια αυξάνονται, ενώ μεγάλο ποσοστό της εθνικής αποταμίευσης, αναλώνεται στα ελλείμματα, αντί στις επενδύσεις και στην οικονομική ανάπτυξη. Ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ αυξάνεται διαρκώς και σημειώνονται εκροές ιδιωτικών κεφαλαίων, σε τράπεζες του εξωτερικού, λόγω ελλιπούς εμπιστοσύνης στο κράτος (Mankiew & Ball, 1995: 96-99).

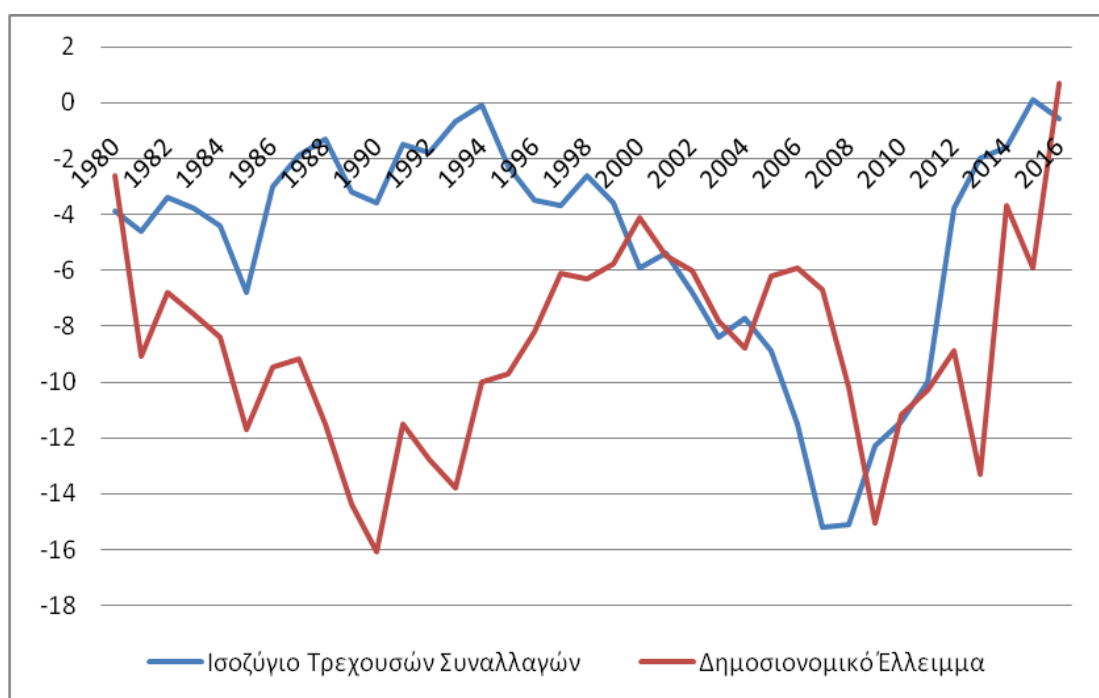
Οι διαπιστώσεις αυτές οδήγησαν στην αναγκαιότητα ελάφρυνσης του χρέους, με την ανταλλαγή ομολόγων του Δημοσίου που βρίσκονταν στα χέρια ιδιωτών και την μείωση της ονομαστικής τους αξίας κατά 53,5%. Το «κούρεμα» του χρέους το 2012 (PSI), επηρέασε και τις τράπεζες, οι οποίες κατείχαν ομόλογα του Ελληνικού Δημοσίου. Οι απώλειες κεφαλαίων των τραπεζών, προβλέφθηκε να καλυφθούν με ποσά που ελήφθησαν από το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, αλλά και από αποκρατικοποιήσεις δημόσιων φορέων (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013: 89-92). Το 2^ο Μνημόνιο (2012), προέβλεψε ακόμα και τη δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων σε ετήσια βάση, με σκοπό την επαρκή χρηματοδότηση, της

λειτουργίας της Ελληνικής οικονομίας και του χρέους. Ενώ η αρχική πρόβλεψη ήταν η περιστολή των δαπανών, η κυβέρνηση προώθησε την αύξηση της φορολογίας, με αποτέλεσμα την μείωση της εγχώριας ζήτησης. Οι συνθήκες αυτές οδήγησαν στην αύξηση του χρέους στο 164,5% του ΑΕΠ το 2012 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2013: 102-115). Το 2013, το χρέος ανήλθε στο 178,8% του ΑΕΠ, γεγονός που αποδίδεται στην χρηματοδοτική στήριξη των τραπεζών και στην πληρωμή τόκων για το PSI που προηγήθηκε. Το 3^ο Μνημόνιο (2015), προέβλεψε ορισμένες διευκολύνσεις ως προς την αποπληρωμή του Ελληνικού χρέους. Το επιτόκιο των νέων δανείων κυμαίνεται κοντά στο 1,5%, ενώ η αποπληρωμή επιμηκύνεται σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Παρά τις διευκολύνσεις αυτές όμως, η πραγματική εξέλιξη είναι η αύξηση του χρέους την τελευταία πενταετία, σε ποσοστά κοντά στο 180% του ΑΕΠ, για να κλείσει το 2016 στο 185,2 % του ΑΕΠ.

2.5 Το Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών

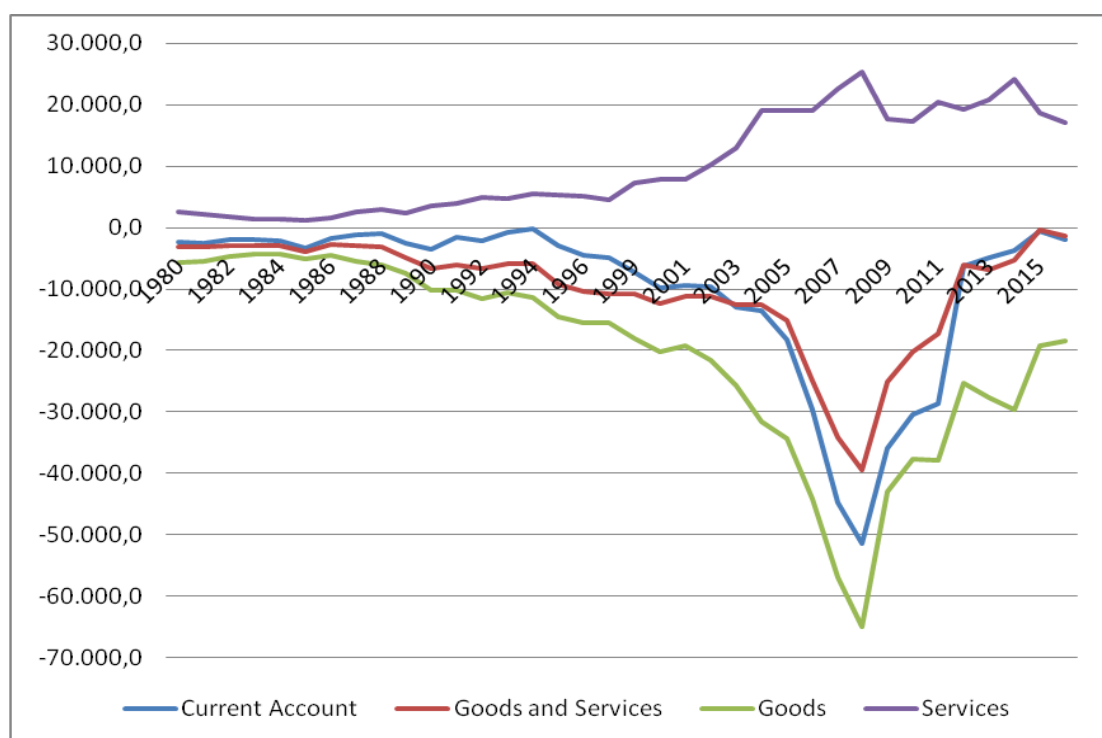
Ένα από τα διαχρονικά προβλήματα της Ελληνικής οικονομίας, είναι η ελλειμματικότητα του Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών (ΙΤΣ). Η ανισορροπία μεταξύ εισροών και εκροών κεφαλαίων, ελαττώνει την εθνική αποταμίευση, ενώ αυξάνονται οι δαπάνες και ο δανεισμός. Η ελλειμματικότητα του Ελληνικού ΙΤΣ, οφείλεται στην αύξηση των εισαγωγών, προκειμένου να διατηρηθεί το υψηλό βιοτικό επίπεδο, αλλά και στο έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Από το 1980 έως το 1990, το μέσο ετήσιο έλλειμμα ανερχόταν σε 3,6% του ΑΕΠ και το 1985 κορυφώθηκε στο 6,8%. Μεταξύ 1992 και 1995, σημειώθηκε περιορισμός του ελλείματος σε τιμές κοντά στο 1,28% του ΑΕΠ, ενώ μέχρι το 1999 έφτασε το 3,6%. Την οκταετία 2000-2007, παρουσίασε σταδιακή άνοδο με μέση τιμή 7,8% του ΑΕΠ, όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 2.11. Την περίοδο 2000-2004, το έλλειμμα είχε περιοριστεί σε ποσοστά κοντά στο 5,8 % του ΑΕΠ, αλλά η συνεχής άνοδος οδήγησε στο μέγιστο σημείο του 15,2% το 2007 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 6).

Διάγραμμα 2.11: Εξέλιξη ΙΤΣ και Δημοσιονομικό Έλλειμμα % του ΑΕΠ



Από το 2009 και μετά, το έλλειμμα του ΙΤΣ παρουσιάζει μεγάλη μείωση στο 10% του ΑΕΠ το 2011 και στο 3,8% το 2012. Η συσταλτική δημοσιονομική πολιτική και οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν μέσω των Μνημονίων, οδήγησαν σε γενικότερες διορθώσεις, τόσο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων όσο και του ΙΤΣ, τα οποία ακολουθούν παρόμοια εξέλιξη. Αξίζει να αναφερθεί ότι, μετά την μείωση του ελλείμματος στο 1,6% του ΑΕΠ το 2014, σημειώθηκε και οριακός μηδενισμός το 2015. Η ραγδαία επιδείνωση του ελλείμματος του Ελληνικού ΙΤΣ, σημειώθηκε από το 1994 έως και το 2008, λόγω του αρνητικού ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών (Διάγραμμα 2.12). Κυρίως όμως, το έλλειμμα οφείλεται στην επιδείνωση του ισοζυγίου εισοδημάτων, λόγω της αύξησης των δαπανών για τόκους εξυπηρέτησης του χρέους και της υποχώρησης των κεφαλαιακών μεταβιβάσεων της ΕΕ, που χρηματοδοτούσαν ένα μέρος του.

Διάγραμμα 2.12: ΙΤΣ και Ισοζύγια Αγαθών και Υπηρεσιών (Εκ. Δολάρια)



Επεξεργασία στοιχείων IMF Data Portal

Κατόπιν της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωζώνη το 2001, η διεύρυνση κατά 6,5% του ελλείμματος του ισοζυγίου, δεν οφείλεται στην επιδείνωση των ισοζυγίων αγαθών και υπηρεσιών που ανήλθε σε μόλις 1,3 % του ΑΕΠ. Την τριετία 2005-2008 όμως, το εμπορικό ισοζύγιο συνέβαλε κατά 66% στην επιδείνωση του ελλείμματος του ΙΤΣ, προκαλώντας αύξηση 8,5 εκατοστιαίων μονάδων (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 81-82). Τα σκέλη του ΙΤΣ που εμφανίζονται διαχρονικά ελλειμματικά, είναι εκείνα των αγαθών και των υπηρεσιών. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, από το 1974 έως το 1998, το άθροισμα των δύο αυτών ισοζυγίων είναι μόνιμα ελλειμματικό, σε ποσοστά γύρω από το 8,6 % του ΑΕΠ, ενώ έφτασε το 9,7% το 2000 (Αναστασάτος, 2008: 4-6).

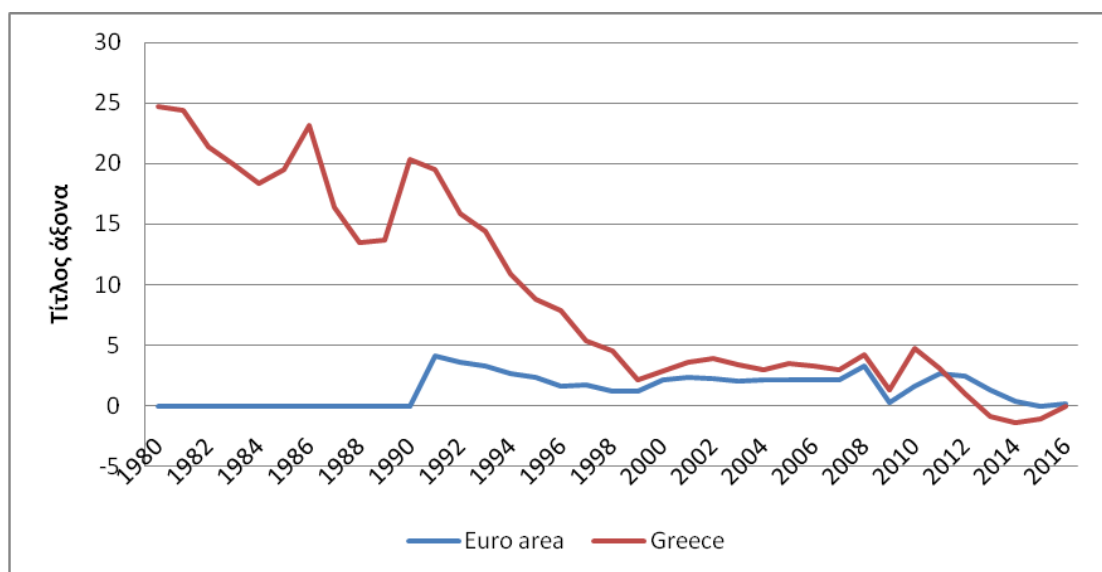
Στο Διάγραμμα 2.12, απεικονίζεται το Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών, το Ισοζύγιο Αγαθών και Υπηρεσιών και οι επιμέρους λογαριασμοί. Το μεγαλύτερο έλλειμμα διαπιστώνεται στο ισοζύγιο αγαθών, το οποίο διογκώνεται μεταξύ 1994 και

2008. Το ισοζύγιο υπηρεσιών είναι διαχρονικά πλεονασματικό. Συνολικά όμως, το μεγάλο έλλειμμα του ισοζυγίου αγαθών εξαλείφει το πλεόνασμα των υπηρεσιών, ενώ είναι ξεκάθαρο, ότι το μεγαλύτερο ποσοστό του ελλείμματος του ΙΤΣ, οφείλεται στο ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών (Αναστασάτος, 2010: 378). Η χρόνια ελλειμματικότητα του ΙΤΣ, οφείλεται και στην μειωμένη εθνική αποταμίευση του δημοσίου και των ιδιωτών, σε σχέση με την συνολική επένδυση.

Ουσιαστικά, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου, αποτέλεσε τον κύριο παράγοντα επιδείνωσης. Η αναντιστοιχία μεταξύ ποιότητας και τιμής των Ελληνικών προϊόντων, πλήττει την προτίμηση των διεθνών αγορών, με αποτέλεσμα οι εξαγωγές να είναι ανεπαρκείς. Η ύπαρξη δε, πολλών και μικρών επιχειρήσεων στον ιδιωτικό τομέα, δεν ωφέλησε την αύξηση της παραγωγικότητας εμπορεύσιμων και εξαγωγίμων προϊόντων (Τσακλόγλου κ.α., 2016: 38-39). Οι εισαγωγές αυξάνονται προκειμένου να καλυφθεί η εγχώρια ζήτηση, με ταυτόχρονη αύξηση των δημοσίων δαπανών και του δανεισμού. Για παράδειγμα μετά το 2002, οι αυξημένες δαπάνες κατασκευής πλοίων και η άνοδος των τιμών του πετρελαίου, οδήγησαν σε ακόμα μεγαλύτερη αύξηση του κόστους παραγωγής (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 78,103).

Την χρονική περίοδο 1999-2008, οι περιφερειακές χώρες της Ευρωζώνης, παρουσίασαν τα μεγαλύτερα ελλείμματα στο ΙΤΣ, μετά την κυκλοφορία του Ευρώ. Η εξάλειψη του συναλλαγματικού κινδύνου και η σύγκλιση των μακροπρόθεσμων επιτοκίων με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο, οδήγησε στην αύξηση του δανεισμού και των δημοσίων δαπανών. Οι χώρες με υπέρογκα ελλείμματα και χρέος, όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία, αδυνατούσαν να χρηματοδοτήσουν τα ελλείμματα του ΙΤΣ και οι εκροές κεφαλαίων εντάθηκαν. Στην Ελλάδα, ο υψηλός ρυθμός ανάπτυξης (3,6% κατά μ.ο.: Διάγραμμα 2.10), δημιούργησε θετικές προσδοκίες για την εξέλιξη της οικονομίας και θεωρήθηκε ότι είναι δυνατή η αποπληρωμή των δανείων. Οι μισθοί και το κόστος παραγωγής αυξήθηκαν, κατά συνέπεια και το γενικό επίπεδο τιμών, ενώ τα μεγαλύτερα ποσά επενδύθηκαν στην αγορά κατοικιών, που δεν ωφελεί τη διεθνή ανταγωνιστικότητα (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 79 & 82-3).

Διάγραμμα 2.13: Πληθωρισμός % Ελλάδα - Ευρωζώνη

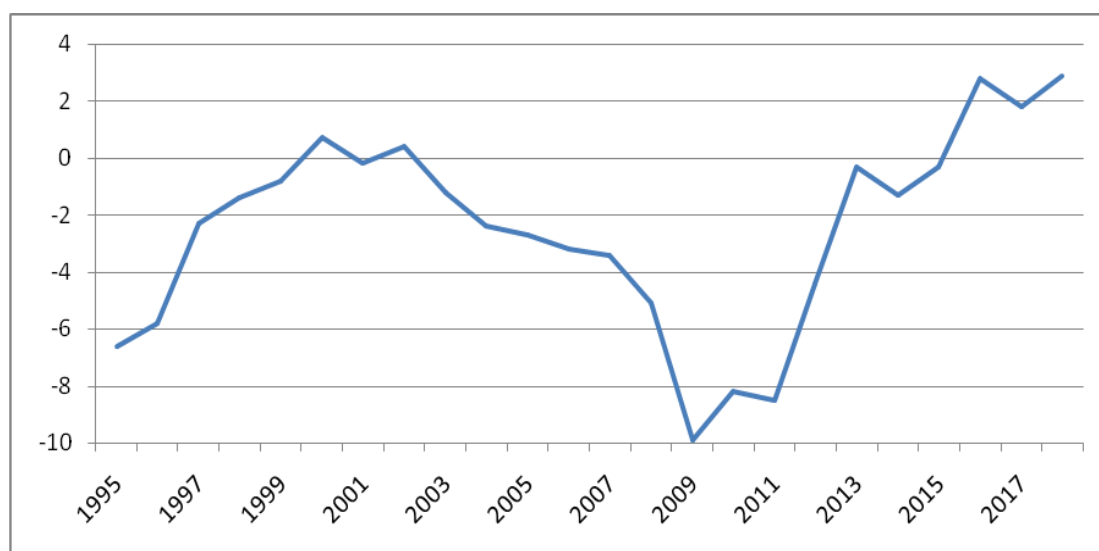


Επεξεργασία στοιχείων IMF Data Portal

Η μεγάλη απόκλιση του πληθωρισμού έως το 1999 από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 2.13), ενέτεινε την απώλεια ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, με αποτέλεσμα να αυξηθεί ο δανεισμός και οι εισαγωγές. Η σταδιακή υποτίμηση της δραχμής από το 1994, είχε σκοπό την συγκράτηση του πληθωρισμού σε χαμηλά επίπεδα, στο πλαίσιο της ονομαστικής σύγκλισης. Η μείωση όμως των τιμών, γινόταν με μεγαλύτερο ρυθμό σχετικά με την υποτίμηση του εθνικού νομίσματος, οδηγώντας ουσιαστικά σε ανατίμηση των προϊόντων και μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Επιπλέον, μεταξύ 2000-2008, το μέσο κόστος παραγωγής ανά μονάδα προϊόντος αυξήθηκε κατά 30% περισσότερο στην περιφέρεια, σε σχέση με χώρες του Ευρωπαϊκού πυρήνα όπως η Γερμανία (Αναστασάτος, 2010: 387).

Οι καθαρές ξένες επενδύσεις, αποτέλεσαν εισροή κεφαλαίων στην χώρα, αλλά τα έσοδα των δραστηριοτήτων διέρρευσαν στο εξωτερικό, χωρίς να παραχθούν προϊόντα με την χρήση νέας τεχνολογίας. Κατά συνέπεια, η ποιότητα των Ελληνικών προϊόντων δεν βελτιώθηκε, επομένως δεν αυξήθηκαν οι εξαγωγές. Επιπλέον, το μέγεθος της ιδιωτικής και δημόσιας αποταμίευσης βρίσκεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα, ιδιαίτερα λόγω του δανεισμού προς τα νοικοκυριά. Στο Διάγραμμα 2.14, παρατηρείται η μόνιμα αρνητική αποταμίευση μετά το 2002, έτος βελτίωσης των όρων δανεισμού εντός ΟΝΕ. Την περίοδο 1995-2000, η ακαθάριστη αποταμίευση παρουσίασε άνοδο, αλλά είχε συνεχώς αρνητική τιμή, ενώ ανήλθε στο οριακά θετικό 0,7% του ΑΕΠ το 2000. Από το 2002 και μετά, παρουσίασε σταδιακή μείωση στο -5,1% το 2008 και τελικά στο -9,9% του ΑΕΠ το 2009. Κατόπιν, υπήρξε άνοδος που δεν ξεπέρασε όμως το 2,8% του ΑΕΠ το 2016. Οι επενδύσεις σε κατοικίες με την λήψη δανείων, αποτέλεσαν μεταφορά κεφαλαίων προς το εξωτερικό, με αποτέλεσμα την μείωση της αποταμίευσης. Αρνητική πορεία είχε και η δημόσια αποταμίευση, καθώς οι δημόσιες επενδύσεις στηρίζονταν κυρίως στο δανεισμό (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 82,120).

Διάγραμμα 2.14: Ακαθάριστη Αποταμίευση % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO-EUROSTAT

Μετά την κυκλοφορία του Ευρώ, η Ελλάδα δεν είχε έλεγχο επί της νομισματικής πολιτικής, ώστε με την υποτίμηση του εθνικού νομίσματος να γίνουν τα εξαγωγίμα προϊόντα πιο ανταγωνιστικά. Ιδίως μετά το 2005, η ΠΣΣΙ της Ελλάδας

είναι σταθερά υψηλότερη σχετικά με την Ευρωζώνη, με αποτέλεσμα την περαιτέρω επιδείνωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας. Όπως παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 2.11, τα δημοσιονομικά ελλείμματα στην Ελλάδα, προκάλεσαν και ελλείμματα στο ΙΤΣ, ενώ η εξέλιξή τους είναι κοινή μετά το 2000. Το κατά κεφαλήν εισόδημα και η εγχώρια ζήτηση αυξήθηκαν, με συνέπεια την άνοδο του γενικού επιπέδου τιμών και την επιμονή του πληθωρισμού (Αναστασάτος, 2008: 11-15). Η εγχώρια παραγωγή όμως, δεν επαρκούσε να συντηρήσει την εγχώρια κατανάλωση, κατά συνέπεια οι εισαγωγές αυξήθηκαν. Οι δημόσιες δαπάνες παρουσίασαν άνοδο και το έλλειμμα διαμορφώθηκε στο 15,1% το 2009, ενώ η άνοδος των τιμών, προκάλεσε υποχώρηση της ανταγωνιστικότητας και το έλλειμμα του ΙΤΣ διογκώθηκε στο 12,3% του ΑΕΠ. Τα δίδυμα ελλείμματα της Ελλάδας, βελτιώνονται μετά το 2010 και την υπογραφή του 1^ο μνημονίου συνεργασίας, που προέτασε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

Κύρια αδυναμία της Ελληνικής οικονομίας, είναι η μειωμένη διεθνής ανταγωνιστικότητα, βασικές αιτίες της οποίας είναι: (1) ο υψηλός εγχώριος πληθωρισμός και το γενικό επίπεδο τιμών, με αποτέλεσμα την μεταστροφή προτίμησης σε προϊόντα του εξωτερικού, (2) η ανεπάρκεια της εγχώριας παραγωγής, να καλύψει την εγχώρια και τη διεθνή ζήτηση και (3) η ποιοτική και τεχνολογική υστέρηση των προϊόντων, που περιορίζουν τόσο την προτίμηση όσο και τα ανοίγματα των επιχειρήσεων σε αγορές του εξωτερικού. Ο κύριος δείκτης ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, είναι η Πραγματική Σταθμισμένη Συναλλαγματική Ισοτιμία και αποτελεί τον λόγο τιμών εγχώριων και ξένων προϊόντων. Ο δείκτης ουσιαστικά συγκρίνει, τις τιμές ή το κόστος παραγωγής των άλλων εμπορικών εταίρων, με την άνοδο του λόγου να δεικνύει την υποβάθμιση της (Τράπεζα της Ελλάδος, 2010: 7). Άλλες αιτίες επιδείνωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας αποτελούν: (α) η «κλειστότητα» της οικονομίας, καθώς οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών αντιστοιχούν στο 20% του ΑΕΠ, έναντι 35% του Ευρωπαϊκού μ.ο., (β) η επικέντρωση σε μη εμπορεύσιμες δραστηριότητες(πχ δημόσιες υπηρεσίες), που ανέρχονται σε ποσοστό 51%, έναντι του 44% στην Ευρωζώνη και (γ) το γεγονός ότι η Ελλάδα «εξάγει» υπηρεσίες, όπως ο τουρισμός και η ναυτιλία, για τις οποίες δεν απαιτείται εμπλοκή σε χρονοβόρες διαδικασίες (Πελαγίδης & Μητσόπουλος, 2010: 137-142).

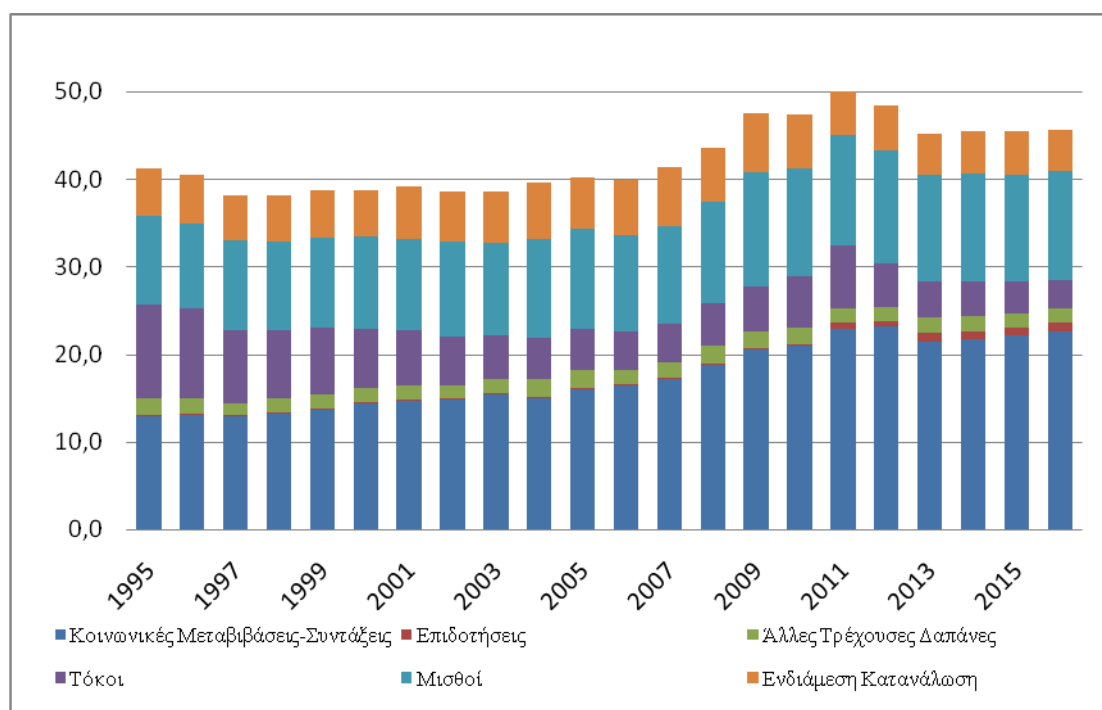
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ 1995-2016

3.1 Γενική διάρθρωση των δαπανών στην Ελλάδα

Την περίοδο από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 υπήρξε δραματική αύξηση των δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα, στο βαθμό που η οικονομία ήταν δύσκολο να ανταπεξέλθει. Οι βασικοί παράγοντες της δυσμενούς αυτής κατάστασης, ήταν η αναποτελεσματική αξιοποίηση και κατανομή των δαπανών. Με βάση τα στοιχεία της τελευταίας εικοσαετίας, όπως παρουσιάζονται συνολικά στο Διάγραμμα 3.1, εξάγονται ορισμένα ουσιώδη συμπεράσματα. Αρχικά διαπιστώνεται ότι τα μεγαλύτερα ποσά δημοσίων δαπανών, χρησιμοποιούνται στους μισθούς και τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Το κόστος των συντάξεων αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος των κοινωνικών παροχών, ενώ τα επιδόματα ανεργίας απορροφούν μόλις το 5,8% του συνόλου. Παρατηρείται δε, ότι ενώ το μισθολογικό κόστος κινείται σχεδόν σε σταθερά επίπεδα ως ποσοστό του ΑΕΠ (10-12%), οι κοινωνικές μεταβιβάσεις αυξάνονται σταθερά κάθε έτος, από 13% του ΑΕΠ το 1995 στο 23,2% το 2012, με μικρή μείωση το 2013 στο 21,4 %.

Διάγραμμα 3.1: Γενική διάρθρωση δαπανών 1995-2016 (% του ΑΕΠ)



Επεξεργασία στοιχείων Τράπεζας της Ελλάδος

Οι δαπάνες για επιδοτήσεις ανέρχονταν σε ποσοστά από 0 έως 0,2% του ΑΕΠ έως το 2010, αλλά το 2013 ανήλθαν στο 1,1%. Οι τόκοι εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους, αποτελούν ακόμα ένα από τα μεγάλα τμήματα των δαπανών στην Ελλάδα. Το 1995, οι δαπάνες για τόκους απορροφούσαν το 10,7% του ΑΕΠ, μέχρι την σταδιακή μείωση των επιτοκίων δανεισμού την περίοδο 2001-2007, κατά την πορεία ένταξης στην ΟΝΕ. Η ενδιάμεση κατανάλωση, απορρόφησε το 5,6% του ΑΕΠ κατά μ.ο., ενώ οι λοιπές τρέχουσες δαπάνες το 1,7% χωρίς ουσιώδεις διακυμάνσεις.

Η γενική διαπίστωση που προκύπτει από την μελέτη του ανωτέρω διαγράμματος, είναι το γεγονός ότι η Ελλάδα κατανέμει διαχρονικά μεγάλα ποσά δημοσίων δαπανών, σε μη παραγωγικούς τομείς, που δεν ωφελούν την ανάπτυξη. Γίνεται επιπλέον ορατό, ότι εάν οι δαπάνες εξυπηρέτησης του υπέρμετρου δανεισμού-τόκων, διοχετεύονταν σε επενδύσεις και αναπτυξιακές δραστηριότητες, θα είχαν πολύ θετικά αποτελέσματα και προοπτική. Η Ελλάδα χρησιμοποιεί μεγάλα ποσά για τη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου της κοινωνίας, χωρίς να μεγεθύνεται η εθνική οικονομία.

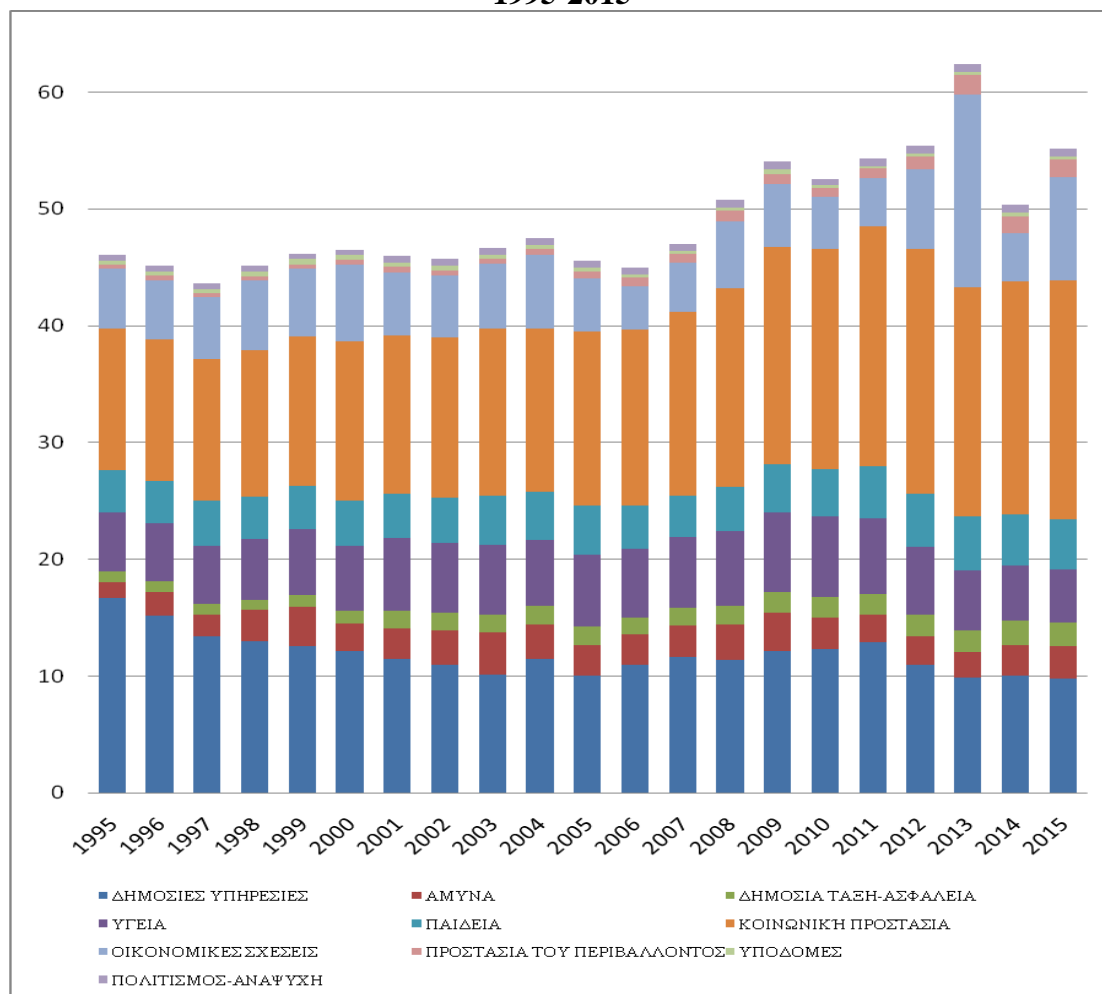
3.2 Κατανομή των δαπανών: Λειτουργική διάκριση

Το μεγάλο μέγεθος του Δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, κατηγορήθηκε συχνά για την αύξηση των δαπανών και την υστέρηση των δημοσίων εσόδων, που οδήγησαν στην εκτίναξη του χρέους. Η πρόσληψη υπεράριθμων υπαλλήλων στο Δημόσιο κατά τη δεκαετία του 1980, το μεγάλο πλήθος ασφαλιστικών ταμείων που ξεπερνούσε τα 300, όπως και η λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων με βάση μόνο τις επιδοτήσεις, ήταν βασικοί παράγοντες αύξησης των δημοσίων δαπανών έως τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Σημειώνεται ότι, οι δαπάνες αυξήθηκαν από το 28,3 % του ΑΕΠ κατά μέσο όρο τη δεκαετία του 1970, στο 46% το 1995 (62,5% αύξηση), λόγω των ως άνω παραγόντων. Μέχρι το 2000, οι δαπάνες της Ελλάδας είχαν υπερβεί τις δαπάνες των τεσσάρων συγκρίσιμων χωρών με παρόμοιο κατά κεφαλήν εισόδημα, όπως είναι η Ιταλία (Τράπεζα της Ελλάδος, 2002: 129-132)

Στο Διάγραμμα 3.2, παρουσιάζονται στοιχεία του ΟΟΣΑ, σχετικά με τη λειτουργική διάρθρωση των δαπανών της Ελλάδας. Το διάστημα 1995-2015, οι δημόσιες υπηρεσίες ανέλωσαν το 11,8% του ΑΕΠ και η κοινωνική προστασία το 15,8% κατά μέσο όρο, ενώ αποτέλεσαν αθροιστικά το 56,51% των συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Οι δαπάνες για τόκους, ανήλθαν στο 5,7% του ΑΕΠ κατά μ.ο., ποσοστό σχεδόν διπλάσιο του 2,6% της ΕΕ, ενώ μεταξύ 1990 και 1996 αντιστοιχούσαν στο 10,7% (AMECO Macroeconomic database). Οι αμυντικές δαπάνες, ανήλθαν στο 2,6% του ΑΕΠ, αποτελώντας το 5,3% του συνόλου των δαπανών, λόγω της ιδιαίτερης γεωπολιτικής θέσης της Ελλάδας. Τα ποσά που διοχετεύθηκαν στην υγεία και στην παιδεία, συμμετείχαν στη διάρθρωση κατά 11,6% και 8,2% αντίστοιχα. Μετά το 2010, οι δαπάνες για την υγεία και την παιδεία, συρρικνώθηκαν στο 4,5% και στο 4,3% του ΑΕΠ αντίστοιχα, σε αντιδιαστολή με τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας που αυξήθηκαν στο 20,4% το 2015.

Ο τομέας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, απορρόφησε το 3% των συνολικών δαπανών, ενώ παρουσίασε σταδιακή αύξηση από 0,93% του ΑΕΠ το 1995 σε 2,1% το 2015. Η μικρότερη συμμετοχή στη διάρθρωση, αντιστοιχεί στον τομέα στέγασης και υποδομών που ανήλθε σε ποσοστό μόλις 0,6%. Απορρόφησε δε, το 0,3% του ΑΕΠ και παρουσίασε μείωση σχετικά με το 1995. Οι λειτουργίες της αναψυχής-πολιτισμού και προστασίας περιβάλλοντος είχαν επίσης ελάχιστη συμμετοχή, απορροφώντας το 1,2% και 1,5% των συνολικών δαπανών αντίστοιχα. Οι δαπάνες για επιδοτήσεις, μειώθηκαν σε μεγάλο βαθμό κατά τη δεκαετία του 1990, ενώ για τη δημόσια κατανάλωση διπλασιάστηκαν, σχετικά με τις χώρες της Ευρωζώνης. Τα ποσά ήταν σχεδόν μηδενικά και πάντως δεν ξεπέρασαν το 0,2% του ΑΕΠ μέχρι το 2010. Μετά το 2011 και ένεκα της στήριξης των Ελληνικών τραπεζών, ανήλθαν στο 1,2% του ΑΕΠ.

**Διάγραμμα 3.2: Λειτουργική διάρθρωση δαπανών Ελλάδας (% του ΑΕΠ)
1995-2015**

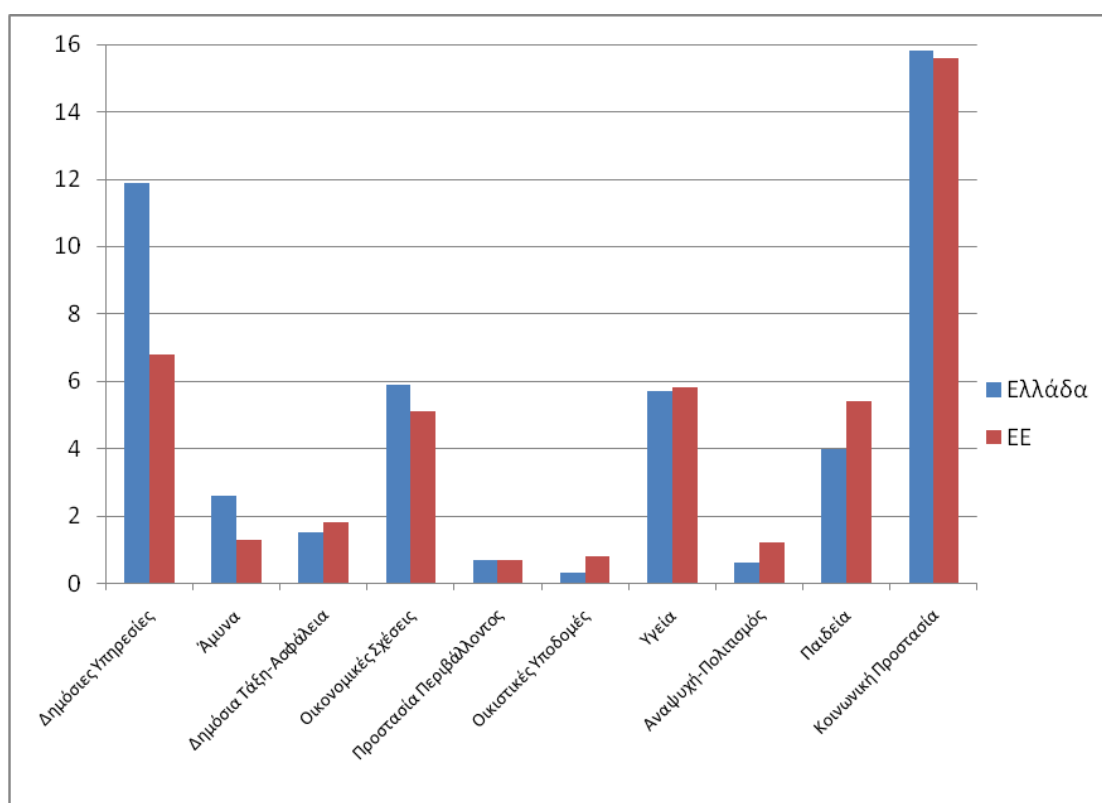


Επεξεργασία στοιχείων OECD Data

Συγκριτικά με την ΕΕ, παρατηρούνται ορισμένες διαφοροποιήσεις, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 3.3. Οι γενικές δημόσιες υπηρεσίες ανήλθαν στο 11,9% του ΑΕΠ στην Ελλάδα, έναντι του 6,8% στην ΕΕ. Οι αμυντικές δαπάνες (2,6% του ΑΕΠ), είναι διπλάσιες του 1,3% της ΕΕ, λόγω των ιδιαίτερων δυσμενών σχέσεων της Ελλάδας με γειτονικές χώρες όπως η Τουρκία, χωρίς να συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη. Στην κοινωνική προστασία, κινήθηκαν σε παρόμοιο επίπεδο μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ, δηλαδή στο 15,8% του ΑΕΠ και 15,6% αντίστοιχα. Από την άλλη, στον τομέα αναψυχής και πολιτισμού, η ΕΕ πραγματοποίησε διπλάσιες δαπάνες, που ανήλθαν στο 1,2% του ΑΕΠ έναντι του 0,6% της Ελλάδας.

Στην υγεία το ποσοστό είναι περίπου ίδιο (5,7%), ενώ στην παιδεία παρουσιάζουν σημαντική υστέρηση κατά 1,4% (Ελλάδα 4%-ΕΕ 5,4%). Μεγάλη διαφορά δε, παρατηρείται στον τομέα των υποδομών, όπου η χώρα μας πραγματοποίησε δαπάνες 0,3% του ΑΕΠ ενώ η ΕΕ 0,8%. Στη δημόσια τάξη, η ΕΕ κατανάλωσε κατά 0,3% του ΑΕΠ περισσότερο σχετικά με το 1,5% της Ελλάδας, ενώ στην προστασία του περιβάλλοντος τα ποσά είναι ίδια (0,7%). Τέλος, στις οικονομικές σχέσεις διοχετεύθηκαν ποσά κατά 0,8% του ΑΕΠ μεγαλύτερα από το 5,1% της ΕΕ, ενώ σημειώθηκε πολύ μεγάλη αύξηση στο 16,5% το 2013.

Διάγραμμα 3.3: Μέσος Όρος Δαπανών 1995-2016: Ελλάδα - ΕΕ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Τα παρουσιαζόμενα στοιχεία, αποκαλύπτουν διαφορές μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ, σε τομείς που βρίσκονται στο επίκεντρο άλλων χωρών και ωφελούν την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη. Επισημαίνεται δε, ότι οι δαπάνες για δανεισμό επηρεάζουν τις δαπάνες των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς το 6,7% οφειλόταν σε τόκους. Το υψηλό χρέος και το υψηλό επιτόκιο δανεισμού, αποτελούν τις κύριες αιτίες της κατάστασης αυτής. Εκτός από την κατανομή των δαπανών, ο παράγοντας κατανάλωσης χρήματος χωρίς αναπτυξιακό αποτέλεσμα, είναι η αναποτελεσματική διαχείρισή τους. Για παράδειγμα, παρόλη την αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία, δεν επιτυγχάνονται χαμηλότερα ποσοστά φτώχειας, όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες με όμοιο κατά κεφαλήν εισόδημα (Αργείτης, Δαφέρμος, Νικολαΐδη, 2011: 21-25).

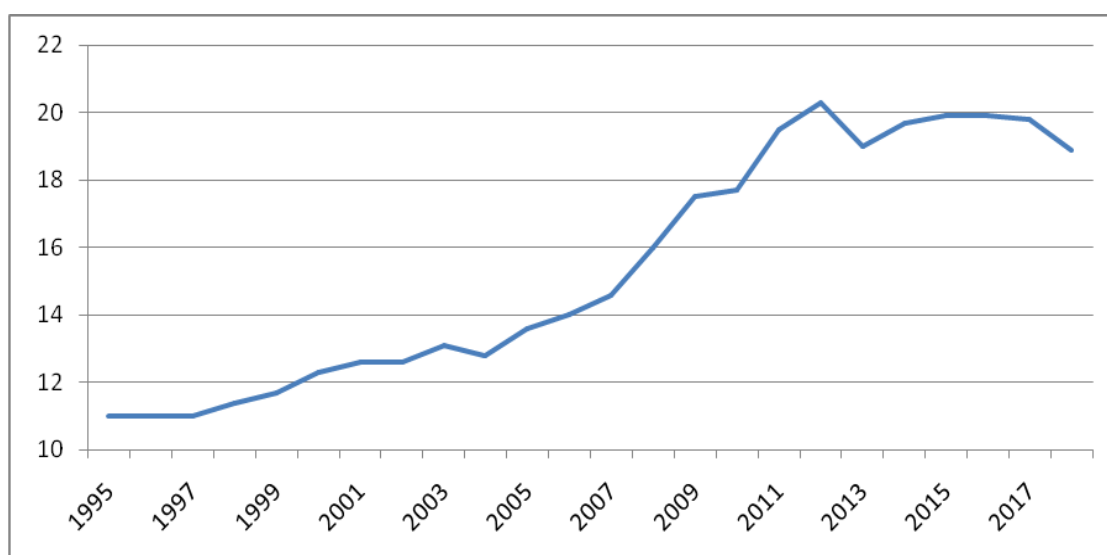
Κατά τη δεκαετία του 1980, η δημοσιονομική πολιτική αποτελούσε τον αντίκτυπο των πολιτικών επιδιώξεων, υπό το πρίσμα του προστατευτισμού του κοινωνικού κράτους. Οι συνεχείς αυξήσεις των δημοσίων δαπανών, εκτόξευσαν τα ελλείμματα και το χρέος σε ύψη, που η Ελληνική δυναμικότητα δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει. Το 1990, κατέστη ορατή η ανάγκη περιστολής των δαπανών και αύξησης των εσόδων, κατά τη διάρκεια των προσπαθειών πλήρωσης των κριτηρίων του Μάαστριχτ. Ωστόσο, τα μέτρα συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής, ήταν μάλλον δύσκολο να αφομοιωθούν από την κοινωνική αντίληψη, η οποία ήταν στραμμένη σε υψηλότερο βιοτικό επίπεδο. Μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι προσπάθειες προσαρμογής στα πρότυπα του Ευρωπαϊκού μέσου όρου, συνδεόταν σχεδόν αποκλειστικά με τις ευνοϊκές συνθήκες της κυκλοφορίας του κοινού νομίσματος (Αργείτης, Δαφέρμος, Νικολαΐδη, 2011: 19-20).

Μέχρι το 1995, οι δαπάνες για τόκους σχεδόν δωδεκαπλασιάστηκαν, ενώ οι επενδυτικές δαπάνες αυξήθηκαν με ρυθμό μεγαλύτερο από την αύξηση του ΑΕΠ, λόγω της εφαρμογής του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Η προσπάθεια περιορισμού των δαπανών και των ελλειμμάτων, ξεκίνησε το 1994, ενώ οι μεγάλες μειώσεις των δαπανών για τόκους σημειώθηκαν μετά την κυκλοφορία του Ευρώ. Παρόλα αυτά, οι μεταβιβάσεις εισοδήματος και οι τόκοι εξυπηρέτησης του χρέους, είναι οι δύο κύριοι λόγοι διαχρονικής αύξησης των δαπανών στην περίπτωση της Ελλάδας. Η διάρθρωση και η αναποτελεσματικότητα με την οποία χρησιμοποιούνταν, αποτέλεσαν βασικούς παράγοντες της αδυναμίας χρηματοδότησης τους, με βάση τις δυνατότητες της οικονομίας (OECD, 2002: 61-62).

3.3 Μεταβιβαστικές πληρωμές – Κοινωνικές Μεταβιβάσεις

Οι δαπάνες των μεταβιβαστικών πληρωμών, σχετίζονται με τις κοινωνικές παροχές των ασφαλιστικών ταμείων και με την ενίσχυση του εισοδήματος των νοικοκυριών για διάφορους λόγους. Το μεγαλύτερο μέρος των πληρωμών αυτών, χρησιμοποιείται για παροχές υγείας και συντάξεων σε ηλικιωμένους, ενώ το μικρότερο σε επιδόματα ανεργίας. Από το 1990 έως το 1997, σημειώθηκε σταθεροποίηση σε ποσοστά κοντά στο 11% του ΑΕΠ, ενώ από το 1998 και μετά παρουσίασαν ραγδαία αύξηση, με κορύφωση το 2012 στο 20,3% (Διάγραμμα 3.4). Ο μεγάλος αριθμός φορέων κοινωνικής ασφάλισης, σε συνδυασμό με την ατελή διαχείριση των πόρων, οδηγούσαν το κράτος στην επέκταση των δαπανών, προκειμένου να στηρίζει με επιχορηγήσεις τα ελλείμματα των ταμείων. Από το 1992 έως το 2000, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αυξήθηκαν κατά 2% του ΑΕΠ, χωρίς όμως να τονωθεί η λειτουργία του συστήματος υγείας. Οι υποδομές και η αποτελεσματικότητα του συστήματος υγείας παρέμειναν ελλιπείς, λόγω της γενικής διαχείρισης, των ανεπαρκών αμοιβών του ιατρικού προσωπικού και του ανύπαρκτου ελέγχου στην χορήγηση φαρμάκων (OECD, 2002: 70).

Διάγραμμα 3.4: Δαπάνες κοινωνικών παροχών % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Οι υψηλές δαπάνες για την χρηματοδότηση του αναδιανεμητικού ασφαλιστικού συστήματος, οφείλονται και στην θεμελίωση συνταξιοδοτικού

δικαιώματος σε μικρή ηλικία. Τα έτη καταβολής ασφαλιστικών εισφορών δεν επαρκούν για την κάλυψη των συντάξεων και των παροχών τους. Οι συντάξεις στην Ελλάδα είναι υψηλές, χωρίς να αντιστοιχούν στο συνολικό ποσό που έχει ήδη καταβληθεί, με αποτέλεσμα να καλύπτονται από κρατικές ενισχύσεις. Αμφισβητείται δε και η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος. Εκτός από τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων, ο αριθμός των εργαζομένων που καταβάλλει ασφαλιστικές εισφορές είναι μικρός και το σύστημα γενναιόδωρο. Τα έτη 2011-12, οι ανάγκες για κοινωνικές παροχές αυξήθηκαν εντονότερα, λόγω της αύξησης της ανεργίας και των χορηγούμενων επιδομάτων, στον απόηχο της οικονομικής κρίσης που εκδηλώθηκε από το 2008 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2002: 133-4).

Άλλες αιτίες μεγέθυνσης των δαπανών του συνταξιοδοτικού συστήματος ήταν: η αύξηση του αριθμού των συνταξιοδοτούμενων, οι αυξήσεις των βαρέων και ανθυγιεινών επιδομάτων και των επιδομάτων αναπηρίας. Το συνταξιοδοτικό δικαίωμα θεμελιωνόταν σε μόλις 15 έτη καταβολής εισφορών, για συντάξεις που αναλογούν στο 80% των αποδοχών των τελευταίων 5 ετών. Το 1998, οι συντάξεις των ηλικιωμένων αντιστοιχούσαν στο 50% των κοινωνικών δαπανών (12% του ΑΕΠ), ποσοστό μεγαλύτερο όλων των χωρών της Ευρώπης εκτός της Ιταλίας. Μετά το 2009, τα αυξημένα ποσοστά ανεργίας και η γήρανση του πληθυσμού, οδήγησαν σε μεγαλύτερη αδυναμία είσπραξης ασφαλιστικών εισφορών. Οι κοινωνικές δαπάνες σχεδόν διπλασιάστηκαν από το 2004 έως το 2012 που ανήλθαν στο 20,3% του ΑΕΠ, αυξάνοντας κατά πολύ τις δημόσιες δαπάνες (OECD, 2002: 77-80). Κατά την συγκριτική αξιολόγηση των μέσων όρων των δαπανών, μεταξύ των χωρών της ΕΕ, παρατηρείται ότι η Ελλάδα ανήκει στις χώρες με τις μεγαλύτερες δαπάνες για κοινωνική προστασία, από το 1990 έως το 2015, όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 3.6 που ακολουθεί.

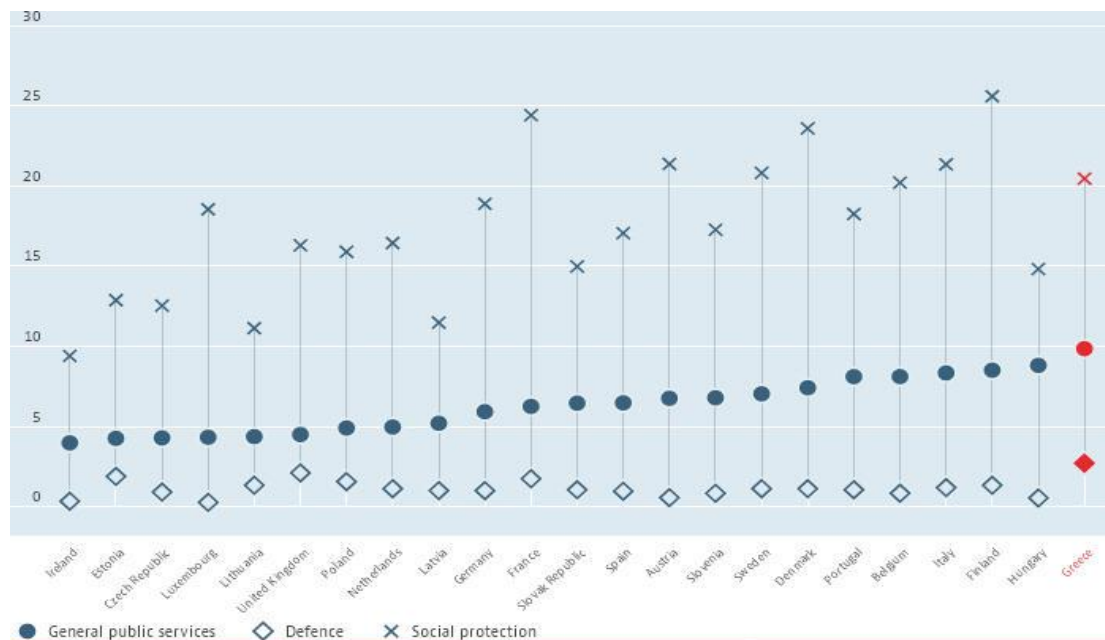
3.4 Αμυντικές δαπάνες

Κατά τη δεκαετία του 1990, οι αμυντικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, ήταν σχεδόν διπλάσιες στην Ελλάδα, σχετικά με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Η γεωπολιτική θέση της χώρας μας και οι συνεχώς τεταμένες διεθνείς σχέσεις, ιδίως με την γειτονική Τουρκία, οδήγησαν σχεδόν αποκλειστικά στην εξέλιξη αυτή. Επιπλέον, η ύπαρξη μεγάλης συνοριακής γραμμής της Ελλάδας με αρκετές χώρες, ενέτεινε τις γενικότερες φοβίες πολεμικών συρράξεων. Τα εξοπλιστικά προγράμματα των Ενόπλων Δυνάμεων, απορροφούσαν ανέκαθεν πόρους σχεδόν υπερδιπλάσιους από εκείνους των χωρών του ΝΑΤΟ, οι οποίοι συνήθως προέρχονταν από εξωτερικό δανεισμό. Οι αμυντικοί εξοπλισμοί, θεωρούνται ακαθάριστες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου, ενώ οι αμυντικές δαπάνες καταγράφονται ως κεφαλαιουχικές δαπάνες, την χρονική στιγμή της αγοράς του εξοπλισμού (ESA, 2010, 2013: 443).

Στο διάγραμμα 3.5, φαίνεται η σύγκριση του μέσου όρου των δαπανών αυτών, για το χρονικό διάστημα 1990-2015, σχετικά με τους αντίστοιχους των χωρών της ΕΕ. Όπως προκύπτει από το ανωτέρω διάγραμμα, οι αμυντικές δαπάνες της Ελλάδας ως ποσοστό του ΑΕΠ, είναι οι υψηλότερες στην Ευρώπη, ενώ αντίστοιχα υψηλές είναι της Αγγλίας της Γαλλίας και της Εσθονίας. Από την μία άποψη, είναι λογική η τοποθέτηση μεγάλων ποσών στην λειτουργία της εθνικής άμυνας, σε μια χώρα όπως η Ελλάδα που βρέθηκε πολλές φορές στο κέντρο των επεκτατικών κινήσεων των γειτονικών κρατών. Εικάζεται όμως, ότι τα εξοπλιστικά προγράμματα αποτέλεσαν εκφάνσεις του πελατειακού κράτους και «υπόγειων» συμφωνιών κατά το παρελθόν (OECD, 2002: 69).

Διάγραμμα 3.5

Δαπάνες Άμυνας – Γενικών Δημοσίων Υπηρεσιών - Κοινωνικής Προστασίας Ελλάδα – Ευρωπαϊκή Ένωση (1990-2015) % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων OECD Data

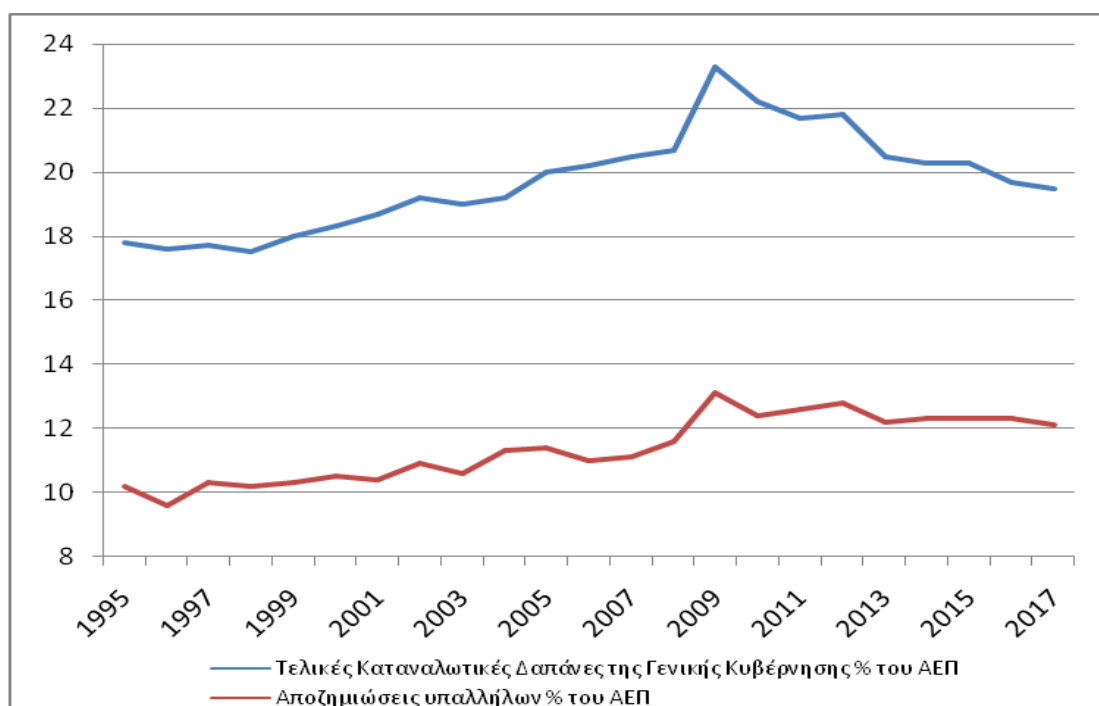
3.5 Καταναλωτικές δαπάνες – Μισθολόγιο του Δημοσίου

Στη δημόσια κατανάλωση, διοχετεύονται δαπάνες που αντιστοιχούν σε αρκετά μεγάλα ποσοστά του ΑΕΠ. Το 1995, οι καταναλωτικές δαπάνες ανέρχονταν στο 17,8%, ενώ το 2009 ανήλθαν στο μέγιστο επίπεδο του 23,3% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 3.6). Είναι χαρακτηριστικό δε, ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών αυτών, χρησιμοποιείται για το κόστος μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων, που το 1990 άγγιξε το 83% των συνολικών καταναλωτικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Στο Διάγραμμα 3.6, διαπιστώνεται ότι οι αποζημιώσεις των υπαλλήλων αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος των καταναλωτικών δαπανών. Το 2004 για παράδειγμα, το 58,8% των καταναλωτικών δαπανών (19,2% του ΑΕΠ) αναλώθηκε στο μισθολογικό κόστος του Δημοσίου. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των εργαζομένων στο Δημόσιο, ανήλθε σε 2,29% έως το 1997, σε σύγκριση με το 0,55% του ιδιωτικού τομέα.

Από το 1995 και μετά, σημειώθηκαν ετήσιες αυξήσεις μισθών χωρίς άμεση σύνδεση με την παραγωγικότητα, σε ποσά που υπερέβαιναν τα προβλεπόμενα στον προϋπολογισμό. Το κόστος λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, εμφανίζει σταθερά υψηλότερα ποσοστά του ΑΕΠ, σχετικά με άλλες χώρες της Ευρώπης, γεγονός που οφείλεται στην μεγέθυνση του δημοσίου τομέα. Οι λόγοι που εξηγούν την κατάσταση αυτή είναι οι εξής: α) το ισχυρό κίνητρο της ασφάλειας των θέσεων εργασίας στο Δημόσιο και οι μεγαλύτερες απολαβές σχετικά με τον ιδιωτικό τομέα, β) η μεταφορά προσωπικού από προβληματικούς φορείς προς τους υγιέστερους, λόγω πολιτικών υποσχέσεων, γ) η αδυναμία κατανομής του υπάρχοντος προσωπικού σε περιφερειακούς φορείς, με ταυτόχρονη πρόσληψη νέων υπαλλήλων, δ) η αναντιστοιχία μεταξύ των ικανοτήτων και των καθηκόντων των προσληφθέντων

ε) η αποσύνδεση μεταξύ παραγωγικότητας και μισθολογικών αυξήσεων ή προαγωγών στο Δημόσιο. Οι παράγοντες αυτοί, οδήγησαν στην άστοχη κατανομή παραγωγικών συντελεστών, στην μειωμένη παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα και τελικά στην σπατάλη πόρων χωρίς ουσιαστική παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη. Στο Διάγραμμα 3.5, είναι εμφανές ότι η Ελλάδα πραγματοποίησε τις μεγαλύτερες δαπάνες για την παροχή γενικών δημόσιων υπηρεσιών στην ΕΕ, κατά την τελευταία εικοσιπενταετία (OECD, 2002: 65-67).

Διάγραμμα 3.6: Καταναλωτικές δαπάνες – Μισθοί % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Κατά τη δεκαετία του 1990, σημειώθηκαν επιπλέον στρεβλώσεις στις απολαβές μεταξύ υπαλλήλων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Οι μισθοί των υπαλλήλων ΔΕΚΟ αυξήθηκαν με ταχύτερους ρυθμούς και σε υψηλότερα επίπεδα, σχετικά με τους αντίστοιχους της γενικής κυβέρνησης. Το Υπουργείο Οικονομικών κατέβαλλε αναδρομικά, μισθολογικές αυξήσεις με την μορφή ομολόγων του Δημοσίου, σε κάποιες κατηγορίες υπαλλήλων, κατόπιν δικαστικών διεκδικήσεων. Οι ανωτέρω πληρωμές, δεν καταγράφονταν στις ετήσιες κρατικές δαπάνες. Επιπλέον, ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων στο Δημόσιο, ελάμβαναν ειδικά επιδόματα που έφταναν ακόμα και το 50% του μισθού, χωρίς να καταχωρούνται στον προϋπολογισμό μέχρι το 1997. Οι κινήσεις αυτές, προκάλεσαν την χρήση αυξημένων δαπανών για την κάλυψη των «κρυφών» αυτών επεκτάσεων. Αξίζει να αναφερθεί ότι, την πενταετία 1996-2000, οι αμοιβές των δημοσίων υπαλλήλων στην Ελλάδα, ήταν υψηλότερες σχετικά με τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ (Τράπεζα της Ελλάδος, 2002: 136-8).

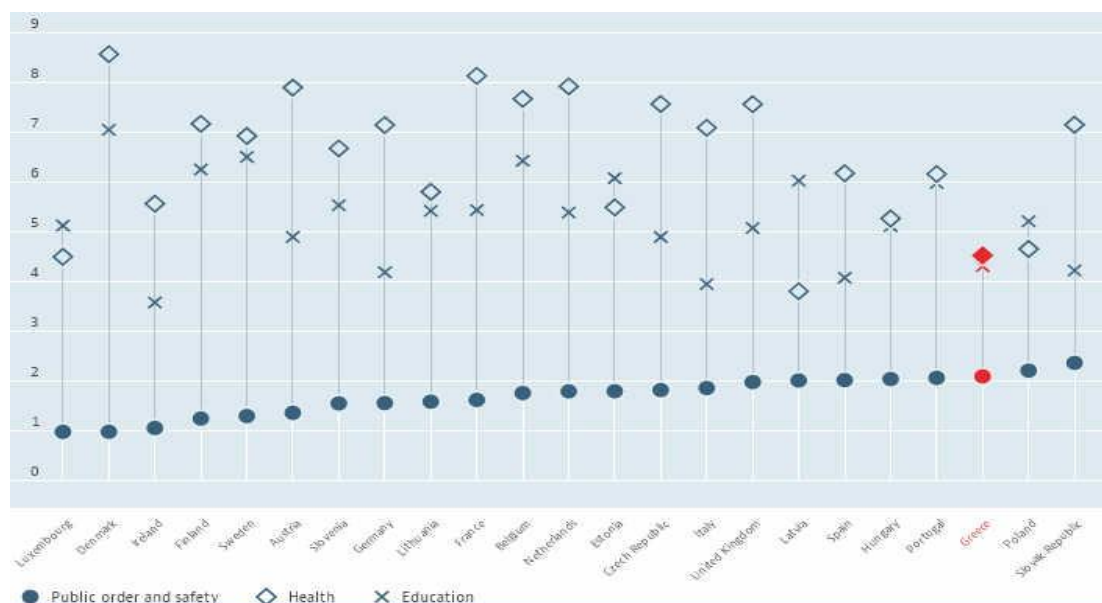
3.6 Δαπάνες για την παιδεία και την υγεία

Οι δαπάνες για την παιδεία, αντιστοιχούν κατά μέσο όρο στο 3,5% του ΑΕΠ, έναντι του 5% στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, παρόλο που η εκπαίδευση ωφελεί τόσο

την επαγγελματική κατάρτιση, όσο και την προσωπική καλλιέργεια. Εν τούτοις, στην τριτοβάθμια εκπαίδευση σε ΑΕΙ και ΤΕΙ, εμφανίζονται αυξημένες κατά 10% σε σχέση με τις χώρες του ΟΟΣΑ, γεγονός που εξηγεί την αύξηση κατά 15% του ΑΕΠ μέχρι το 1998. Στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση οι δαπάνες είναι αρκετά χαμηλές, με αποτέλεσμα να εξαλείφονται τα κίνητρα των καθηγητών για την παροχή ορθού εκπαιδευτικού αποτελέσματος.

Διάγραμμα 3.7

Δαπάνες Υγείας– Παιδείας – Δημόσιας Τάξης και Ασφάλειας Ελλάδα – Ευρωπαϊκή Ένωση (1990-2015) % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων OECD Data

Οι παροχές σε είδος του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος, όπως είναι τα δωρεάν συγγράμματα, είναι αναποτελεσματικές και δαπανηρές, αφού πολλά από αυτά δεν χρησιμοποιούνται καθόλου. Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 90, προωθήθηκε και η επαγγελματική κατάρτιση του εργατικού δυναμικού, στην οποία δεν δαπανήθηκαν ποσά μεγαλύτερα του 0,47% του ΑΕΠ. Μετά το 95 μειώθηκαν στο 0,2% ενώ υπήρξε ανακατεύθυνση των δαπανών από την εκπαίδευση ανέργων, στην εκπαίδευση των ήδη εργαζομένων. Όπως είναι φανερό (Διάγραμμα 3.7), η Ελλάδα βρίσκεται μεταξύ των χωρών της ΕΕ με τις χαμηλότερες δαπάνες στην υγεία και στην παιδεία, ενώ δίνεται έμφαση στη δημόσια τάξη και την ασφάλεια (OECD, 2002: 85-86). Στον τομέα της υγείας, οι δαπάνες αντιστοιχούν στο 4,8% του ΑΕΠ, έναντι του 6,5% κατά μ.ο. των χωρών του ΟΟΣΑ, παρόλο που διπλασιάστηκαν από το 1974. Η τάση των τελευταίων δεκαετιών, είναι η αύξηση των ιδιωτικών δαπανών για την υγεία έναντι των δημόσιων, λόγω της αναποτελεσματικότητας του εθνικού συστήματος και των μεγάλων διαστημάτων αναμονής. Επιπλέον, δίνεται έμφαση στην αναδιανομή των ποσών σε άλλους τομείς, στο πλαίσιο μείωσης των ελλειμμάτων.

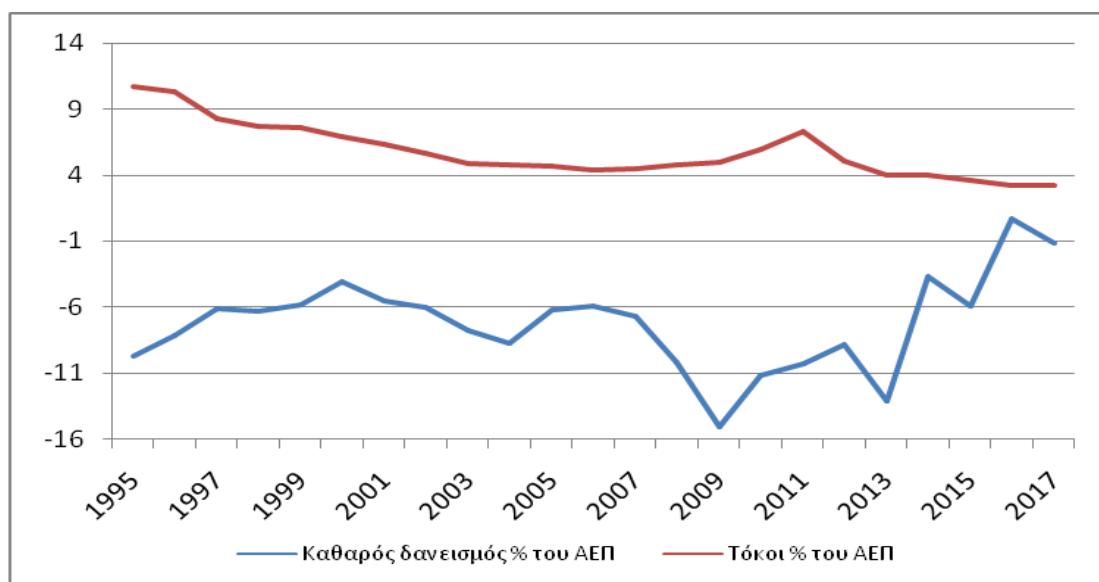
3.7 Δαπάνες για δανεισμό και τόκους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους

Ένα από τα διαχρονικά προβλήματα της Ελληνικής οικονομίας είναι ο υπέρμετρος δανεισμός, ο οποίος δεν αντισταθμίζεται από τις παραγωγικές και εξαγωγικές

δυνατότητες του κράτους. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 90, οι καθαρές δανειακές ανάγκες του Δημοσίου ανέρχονταν σε ποσοστά κοντά στο 10% του ΑΕΠ, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 3.8. Κατά τις δεκαετίες του 80 και του 90, ο εξωτερικός δανεισμός διευρύνθηκε σε πολύ μεγάλο βαθμό, γεγονός που οφείλεται πρωτίστως στο ελλειμματικό ισοζύγιο πληρωμών. Η τάση για εξωτερικό δανεισμό αυξήθηκε το 1993, έτος στο οποίο η Τράπεζα της Ελλάδος απαλλάχθηκε από την υποχρέωση χρηματοδότησης των ελλειμμάτων του Δημοσίου.

Οι μεγάλες ανάγκες του δημοσίου τομέα και οι τρόποι χρηματοδότησής του, οδήγησαν στην αύξηση των δαπανών. Σε συνδυασμό με την επεκτατική εισοδηματική πολιτική, οδήγησαν στην άνοδο του πληθωρισμού σε ποσοστά άνω του 20% έως το 1994. Η άνοδος του κόστους παραγωγής, προκάλεσε αύξηση του γενικού επιπέδου τιμών και μείωση της ανταγωνιστικότητας των Ελληνικών προϊόντων. Η μείωση των εξαγωγών και η αύξηση των εισαγωγών, οδήγησε σε περαιτέρω δανεισμό. Αυξήθηκε δε και ο εσωτερικός δανεισμός με την μορφή ομολόγων, ενώ το δημόσιο χρέος συνεχώς διογκωνόταν λόγω των δύο αυτών συνθηκών (Τράπεζα της Ελλάδος, 2014: 328-330).

Διάγραμμα 3.8: Δαπάνες για καθαρό δανεισμό και τόκους % του ΑΕΠ



Επεξεργασία στοιχείων AMECO – EUROSTAT

Μετά το 1995 και τη δημοσιονομική σταθεροποίηση, ο δανεισμός περιορίστηκε στις απολύτως απαραίτητες ανάγκες, ενώ το 2004 διευρύνθηκε προκειμένου να διοργανωθούν οι Ολυμπιακοί Αγώνες. Από το 2007 έως το 2009, οι μαζικές προσλήψεις στο δημόσιο και η αύξηση των κοινωνικών δαπανών, προκάλεσαν νέες δανειακές ανάγκες, ενώ μέχρι το 2016 η κατάσταση εξομαλύνθηκε. Αντίστοιχα αυξήθηκαν και οι δαπάνες για τόκους του δημόσιου χρέους. Στην προ του 1994 εποχή, το επιτόκιο δανεισμού του Δημοσίου ανερχόταν σε ποσοστά έως και 26%, ενώ το 1995, οι δαπάνες για τόκους άγγιζαν το 10,7% του ΑΕΠ. Από την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1992) και μετά, τα επιτόκια δανεισμού της Ελλάδας συνέκλιναν με τα αντίστοιχα του Γερμανικού κράτους, εντός του γενικότερου κλίματος εμπιστοσύνης. Το κόστος των τόκων μειώθηκε στο 4,5-5 % του ΑΕΠ έως το 2009, όπου και διαπιστώθηκε η αδυναμία της Ελλάδας για λήψη και εξυπηρέτηση των νέων δανείων από την ΕΕ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ελλάδα αντιμετώπισε μεγάλες ανατροπές κατά το παρελθόν. Οι πόλεμοι και οι καταστροφές, ανέκοψαν αρκετές φορές την οικονομική ανάπτυξη, γυρνώντας την οικονομία σε αρχικά στάδια. Υπήρξαν χρεοκοπίες και αδυναμίες ανασυγκρότησης, οι οποίες τελικά χρηματοδοτήθηκαν με δανεισμό. Η τελευταία ανασυγκρότηση της Ελληνικής οικονομίας, ξεκίνησε μετά το 1950, ενώ τις δεκαετίες του 1960 και του 1970 παρουσίασε μάλλον υγιή εξέλιξη. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970, τα δημοσιονομικά ελλείμματα και το χρέος κινούνταν σε φυσιολογικά επίπεδα, σχετικά με την παραγωγική δυναμική της χώρας. Τα έσοδα από τη ναυτιλία και οι άδηλοι πόροι των Ελλήνων μεταναστών, συντηρούσαν την ισορροπία του ισοζυγίου πληρωμών σε καλό επίπεδο.

Η άνοδος των δαπανών σε υψηλά επίπεδα, ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1980, αυξάνοντας τα ελλείμματα της γενικής κυβέρνησης. Οι ενεργειακές κρίσεις του 1974 και του 1979, αποτέλεσαν το εναρκτήριο λάκτισμα αύξησης των δαπανών, καθώς το πετρέλαιο χρησιμοποιείται σε πολλούς παραγωγικούς κλάδους. Το φιλολαϊκό πνεύμα των κυβερνήσεων της περιόδου μετά τη μεταπολίτευση προέτασσε την βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας. Εγκαθιδρύθηκε το κοινωνικό κράτος πρόνοιας, ενώ η κυβέρνηση υποχωρούσε στις απαιτήσεις της κοινωνίας και των συνδικάτων. Οι προσλήψεις στο δημόσιο αυξήθηκαν, ενώ η παραγωγική δυναμική και ο βιομηχανικός κλάδος εμφάνισαν σχεδόν μηδενική ανάπτυξη. Τη δεκαετία του 1980, παρουσιάστηκε και στασιμοπληθωρισμός, με αποτέλεσμα την αύξηση των δαπανών για κοινωνικά επιδόματα και παροχές.

Ενώ οι καταναλωτικές δαπάνες σταθεροποιήθηκαν μεταξύ 1990-97, κοντά στο 18% του ΑΕΠ, τη δεκαετία 1998-2008 αυξήθηκαν κατά 5,3%. Το μεγαλύτερο μέρος, δαπανήθηκε στο μισθολόγιο του Δημοσίου, χωρίς να υπάρχει παραγωγικό αποτέλεσμα ή εξαγωγίμες υπηρεσίες. Επιπλέον, συστάθηκαν οργανισμοί χωρίς να προσφέρουν ανάλογα έσοδα, ή να παράγουν ορθολογικά δημόσια αγαθά. Αρκετοί από αυτούς κατέστησαν προβληματικοί και το κράτος κάλυπτε τα ελλείμματα, με μεταβιβάσεις κεφαλαίων και επιδοτήσεις που δεν καταγράφονταν στον προϋπολογισμό. Η λειτουργία χρεοκοπημένων ΝΠΔΔ, ΔΕΚΟ και ΟΚΑ συνεχίστηκε, αλλά βασίστηκε μόνο στην κρατική παρέμβαση, δημιουργώντας συνεχόμενη αύξηση των δαπανών και των ελλειμμάτων.

Τη δεκαετία του 1990, οι αυξήσεις μισθών των υπαλλήλων ΔΕΚΟ, αλλά και των επιδομάτων κάποιων κλάδων, ήταν δυσανάλογα μεγαλύτερες σχετικά με το υπόλοιπο Δημόσιο. Υπήρξαν και ετήσιες αυτόματες τιμαριθμικές αυξήσεις, χωρίς να αντιστοιχούν σε αυξημένη παραγωγικότητα ποιοτικών υπηρεσιών. Η κατάσταση επιδεινώθηκε, με την αδυναμία αποπληρωμής των δανείων δημόσιων φορέων, στα οποία εγγυητής ήταν το κράτος. Με την κατάρπωση των εγγυήσεων αυτών, το κράτος επέκτεινε τις δαπάνες για την εξόφληση των τοκοχρεολυσίων.

Σε πολλές περιπτώσεις οι τόκοι κεφαλαιοποιήθηκαν, επιβαρύνοντας διπλά τις δαπάνες για δανεισμό. Το οφειλόμενο κεφάλαιο αυξανόταν και οι τόκοι υπολογίζονταν επί του νέου ποσού, ξέχωρα από τις νέες ανάγκες για καθαρό δανεισμό σε ετήσια βάση. Η λειτουργία του κράτους, βασιζόταν σχεδόν αποκλειστικά στον υπέρογκο δανεισμό, που αποτελεί χρόνιο πρόβλημα της Ελληνικής οικονομίας. Τα ποσά των δανείων δεν κατέληγαν σε παραγωγικές δραστηριότητες, ή σε επενδύσεις με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη, αλλά στη διατήρηση της κοινωνικής ευημερίας. Συνεπώς, τα έσοδα δεν αυξανόταν, ενώ οι δαπάνες εκτοξεύονταν για να

καλυφθούν οι ανάγκες της κοινωνίας. Περαιτέρω, οι δαπάνες για τόκους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους και για καθαρό δανεισμό, επιβάρυναν τον προϋπολογισμό. Το υψηλό επιτόκιο δανεισμού μέχρι το 1992 και η κατανομή των ποσών σε μη παραγωγικούς τομείς, αποτέλεσαν παράγοντες ανόδου των δαπανών αυτών, σε ποσοστά έως και 25% του ΑΕΠ αθροιστικά.

Τη δεκαετία του 1980 και μέχρι το 1994, ο πληθωρισμός ανήλθε σε διψήφια ποσοστά (1980: 24,9% 1994: 10,9%) και επηρέασε την ανταγωνιστικότητα και τις εξαγωγές. Τα εγχώρια προϊόντα έγιναν λιγότερο ελκυστικά στις διεθνείς αγορές, με συνέπεια την αύξηση των δαπανών για εισαγωγές. Γενικότερα όμως, οι κοινωνικές παροχές και η παροχή δημόσιων υπηρεσιών, απορρόφησαν το μεγαλύτερο ποσοστό των δημοσίων δαπανών, χωρίς να παρέχουν κίνητρα για εργασία και αποταμίευση, ή να έχουν παραγωγικό αποτέλεσμα. Ομοίως εξελίχθηκαν και οι αμυντικές δαπάνες, χωρίς να έχουν καμία συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη. Την τελευταία εικοσιπενταετία η χώρα μας πραγματοποίησε τις υψηλότερες δαπάνες για άμυνα, για παροχή δημόσιων υπηρεσιών και για κοινωνική προστασία, σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες.

Σχεδόν όλη τη δεκαετία του 1990, οι δαπάνες κοινωνικών παροχών κυμαίνονταν μεταξύ 11-12% του ΑΕΠ. Από το 2002 αυξάνονταν συνεχώς, μεγιστοποιήθηκαν στο 20,3% το 2012 (5% υψηλότερο της ΕΕ), ενώ διατηρούνται κοντά στο ποσοστό αυτό την τελευταία πενταετία. Η κοινωνική ασφάλιση στην Ελλάδα, διαπιστώνεται προβληματική σχετικά με άλλες χώρες με παρόμοιο κατά κεφαλήν εισόδημα, ενώ αποτελεί κύριο παράγοντα αύξησης των δαπανών και του ελλείμματος. Η συνταξιοδότηση σε μικρή ηλικία και με υψηλές συντάξεις, οδήγησε τα πολυάριθμα ασφαλιστικά ταμεία σε μεγάλα ελλείμματα, κυρίως λόγω των λίγων ετών καταβολής εισφορών. Η δημογραφική παράμετρος έπαιξε επίσης καιρό ρόλο, σε συνδυασμό με την εισφοροδιαφυγή. Ο μικρός αριθμός εργαζομένων που καταβάλλουν εισφορές, δεν επαρκούσε για την χρηματοδότηση των παροχών και των συντάξεων. Η αύξηση των δημοσίων δαπανών, για την στήριξη των ταμείων ήταν αναπόφευκτη, χωρίς να δημιουργηθούν τα ανάλογα έσοδα, διογκώνοντας κατά πολύ το δανεισμό και το χρέος.

Παράλληλα, το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας στο διεθνές περιβάλλον, αποτέλεσε σοβαρό παράγοντα αύξησης των δαπανών. Πέρα από το πλεονασματικό ισοζύγιο υπηρεσιών, το ισοζύγιο αγαθών εμφανίζει τεράστια ελλείμματα, με αποτέλεσμα το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών να είναι μόνιμα ελλειμματικό. Η παραγωγή μη εμπορεύσιμων αγαθών χωρίς την χρήση προηγμένης τεχνολογίας, αλλά και το αυξημένο κόστος παραγωγής, δεν βελτιώνουν την ανταγωνιστικότητα και τις εξαγωγές. Ο αυξημένος πληθωρισμός μέχρι το 1992, επέτεινε ακόμα περισσότερο το πρόβλημα των υψηλών τιμών συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ. Οι δαπάνες για εισαγωγές ήταν αυξημένες και το χρέος επιβαρύνθηκε με επιπλέον δανεισμό για τους παραπάνω λόγους. Ειδικά την περίοδο 1994-2007, υπήρξε μεγάλη αύξηση των δαπανών για την χρηματοδότηση του ελλείμματος του ΙΤΣ (15,2% το 2007).

Η έντονη άνοδος των δημοσίων δαπανών, ιδιαίτερα την εικοσαετία 1974-1993, οφείλεται στους παραπάνω παράγοντες αθροιστικά και ευθύνεται για τη δημιουργία υπέρογκου και μη βιώσιμου δημόσιου χρέους. Η μεγιστοποίηση παρατηρήθηκε το 1993 στο 48,8% του ΑΕΠ, ενώ το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990 (1994-1998) χαρακτηρίστηκε από ελαφρά μείωση των δαπανών κοντά στο 45%. Η περιστολή σε χαμηλότερα επίπεδα, οφείλεται στο πρόγραμμα δημοσιονομικής

προσαρμογής που ακολουθήθηκε, με σκοπό την πλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης του Μάαστριχτ. Παρόλα αυτά, υπήρξαν αυξήσεις κοινωνικών παροχών και μισθών, που αντισταθμίστηκαν όμως από την μείωση δαπανών για τοκοχρεολύσια, λόγω της μείωσης των επιτοκίων δανεισμού. Μετά το 1997, οι δαπάνες για δανεισμό αυξήθηκαν, λόγω των εξοπλιστικών προγραμμάτων των Ενόπλων Δυνάμεων, ενώ αρκετές προμήθειες και έργα υποδομής ήταν υπερτιμημένα.

Η δεκαετία του 2000, χαρακτηρίστηκε από μεγάλη επέκταση του δανεισμού για αγορά κατοικιών από τα νοικοκυριά, αλλά και του δημοσίου για επενδύσεις, λόγω των χαμηλών επιτοκίων και των ευνοϊκών όρων δανεισμού. Εκτός από τη διετία 2005-2006, η αύξηση του εξωτερικού δανεισμού εντάθηκε, χωρίς να διοχετευθούν οι δαπάνες σε παραγωγικές δραστηριότητες. Είναι αξιοσημείωτο όμως, ότι οι συνολικές δαπάνες της χώρας, υπερβαίνουν τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο κατά 10% του ΑΕΠ, από το 2007 έως και σήμερα. Μέχρι το 2009, οι προσλήψεις στο δημόσιο και οι επιχορηγήσεις προς τα ασφαλιστικά ταμεία αυξήθηκαν, με συνέπεια να καταστεί αδύνατος ο έλεγχος των ελλειμμάτων. Η εμπιστοσύνη των αγορών προς την Ελλάδα κλονίστηκε, αφού διαπιστώθηκε ότι διοχέτευε τις δαπάνες μόνο στην κατανάλωση και την ευημερία και ελάχιστα σε επενδύσεις. Η κατάσταση αυτή οδήγησε στην αύξηση των επιτοκίων δανεισμού καθιστώντας τον αδύνατο, με αποτέλεσμα την αναγκαστική συνδρομή του ΔΝΤ και την υπογραφή του 1^{ου} μνημονίου το 2010.

Η άνοδος των δημοσίων δαπανών, είναι σαφώς υπεύθυνη για την υπερδιόγκωση των ελλειμμάτων και του χρέους μετά το 1990. Βασικοί παράγοντες ανόδου ήταν, η διάθεση μεγάλων ποσών στην κοινωνική προστασία και οι μαζικές προσλήψεις στο δημόσιο. Συγχρόνως όμως, δεν δημιουργήθηκαν οι κατάλληλες προϋποθέσεις αύξησης των δημοσίων εσόδων, ώστε να χρηματοδοτούνται οι αυξημένες δαπάνες. Η μόνιμη υστέρηση εσόδων, ανήλθε σε ποσοστά 9,7 έως 15,2% του ΑΕΠ τις δεκαετίες του 1990 και του 2000, ενώ μόνο το 2016 τα έσοδα υπερέβησαν τις δαπάνες. Ομοίως συνέβη και με τις εισφορές στα ασφαλιστικά ταμεία, καθώς οι απονομές συντάξεων σε μικρή ηλικία, αφαιρούσαν πόρους που δεν συγκεντρώθηκαν, ή καταβλήθηκαν για λίγα έτη. Τη δεκαετία του 1990 βέβαια, έγιναν προσπάθειες αύξησης των εσόδων και συγκράτησης των δαπανών, με αποτέλεσμα την μείωση των ελλειμμάτων και τη διατήρηση του χρέους κοντά στο 100% του ΑΕΠ. Εν τούτοις, το αποτέλεσμα δεν ήταν διατηρήσιμο. Η αμετροέπεια των κυβερνήσεων και τα πελατειακά συμφέροντα, οδήγησαν σε νέα αύξηση του δανεισμού μετά το 2000.

Οι δαπάνες για τόκους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους, ήταν υπερβολικά αυξημένες μέχρι το 1990, ενώ μειώθηκαν έως το 2008, λόγω της ένταξης στην ΟΝΕ. Οι ευνοϊκοί όροι δανεισμού τη δεκαετία του 2000, οδήγησαν στην μείωση της εθνικής αποταμίευσης και την μεταφορά κεφαλαίων ουσιαστικά στο εξωτερικό. Το κράτος, οι επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά, χρεώθηκαν υπέρογκα ποσά που δεν μπορούσαν να αποπληρώσουν, για επενδύσεις που δεν παράγουν έσοδα. Τα ποσά των δανείων, δεν διοχετεύθηκαν σε επενδύσεις, με σκοπό τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη βελτίωση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας, αλλά στην κατανάλωση και στις κοινωνικές παροχές. Επομένως, η μεγέθυνση των ελλειμμάτων και του χρέους, οφείλεται περισσότερο στην αναποτελεσματική διαχείριση των δαπανών και στην αδυναμία είσπραξης δημοσίων εσόδων, παρά στην αύξηση των δαπανών.

Παρόλο που υπήρξαν προσπάθειες αναδιάρθρωσης των δαπανών, με σκοπό την κατεύθυνση σε αναπτυξιακούς τομείς, το κράτος έχει δημιουργήσει άκαμπτες

συνθήκες που δύσκολα ανατρέπονται. Οι αστοχίες πολιτικής και ο τρόπος λειτουργίας του κράτους και της κοινωνίας, έπαιξαν βασικό ρόλο στην εξέλιξη των δαπανών και του χρέους. Μεγάλο μέρος δαπανών καταναλώθηκε σε δημόσιες επενδύσεις που δεν παράγουν έσοδα, με αποτέλεσμα την σπατάλη πόρων που το κράτος δεν μπορούσε να συγκεντρώσει αλλά μόνο να δανειστεί. Επιπλέον, οι ομάδες πίεσης ικανοποιούσαν τα αιτήματά τους, μέσα από το πολιτικό και διοικητικό συνεχές που σχηματίστηκε, διοχετεύοντας κρατικό χρήμα σε συγκεκριμένα κέντρα συμφερόντων. Συνήθως, οι προεκλογικές δεσμεύσεις προέτασσαν την αύξηση της ευημερίας των πολιτών και την ελάφρυνση των φόρων, με σκοπό σε μεγάλο βαθμό τη νομή της εξουσίας. Την ίδια στιγμή, τα φαινόμενα φοροδιαφυγής και παραοικονομίας γιγαντώνονταν, λόγω των ανεπαρκών ελέγχων, με συνέπεια να μην εισπράττονται οι φόροι που αναλογούν σε εισόδημα και περιουσία. Η υστέρηση των δημοσίων εσόδων, σε συνδυασμό με την αύξηση των δαπανών για όλους τους ανωτέρω λόγους, δημιούργησε τελικά ένα δυναμικό σύστημα, από το οποίο η έξοδος μοιάζει αδύνατη. Ο φαύλος αυτός κύκλος, συνίσταται στην επέκταση των δαπανών και την λήψη νέων δανείων για παλαιά χρέη, χωρίς να δημιουργούνται προοπτικές αύξησης των εσόδων και τόνωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική βιβλιογραφία

Αναστασάτος, Α. (2008), Η επιδείνωση του Ελληνικού Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών: Αίτια, επιπτώσεις και σενάρια προσαρμογής, *Eurobank Research-Οικονομία και Αγορές*, Τόμος 3 Τεύχος 6, 1-33, Αθήνα: Eurobank

Αναστασάτος, Α. (2011), Η εξωτερική ανισορροπία της Ελληνικής οικονομίας: Αίτια, χαρακτηριστικά και σενάρια προσαρμογής, *Η διεθνής κρίση, η κρίση στην ευρωζώνη και το Ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα*, 377-398, Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών

Αργεΐτης, Γ., Δαφέρμος, Γ. & Νικολαΐδη, Μ. (2011), *Κρίση Δημόσιου Χρέους στην Ελλάδα: Αιτίες και προοπτικές*, Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ

Βαβούρας, Ι. (2005), *Οικονομική Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Δαλαμάγκας, Β. (2003), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Δηλανάς, Α. (2015), *Η εξέλιξη του Δημόσιου Χρέους από το 1974 έως το 2010*, <http://www.rodiaki.gr/article/309428/h-exelixh-toy-dhmosioy-xreouy-apo-to-1974-ews-to-2010> (11-05-2015)

Καραβίτης, Ν. (2008), *Δημόσιο Χρέος και Έλλειμμα*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος

Κορρές, Γ., Κοκκίνου, Α. & Τσομπάνογλου, Γ. (2011), *Ελληνική Οικονομία: Δομή-Διάρθρωση, Δημόσιο Χρέος και Προοπτικές Ανάπτυξης*, Συνέδριο Πανεπιστημίου Θεσσαλίας Μάιος 2011

Λαμπρινίδης, Μ. & Λώλος, Σ. (2010), *Η εξέλιξη της Ελληνικής οικονομίας κατά την μεταπολεμική περίοδο*, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Πελαγίδης, Θ. & Μητσόπουλος, Μ. (2010), *Η στιγμή της στροφής για την Ελληνική οικονομία*, Αθήνα: Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ

Τάτσος, Ν. (1991), *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Το Οικονομικό

Τράπεζα τη Ελλάδος & The Brookings Institution (2002), *Οικονομικές Επιδόσεις και Προοπτικές της Ελλάδος*, Αθήνα: Τράπεζα τη Ελλάδος & The Brookings Institution

Τράπεζα της Ελλάδος (1998), *Οικονομικό Δελτίο 12^{ος} 1998*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (2010), *Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών της Ελλάδος: Αιτίες ανισορροπιών και προτάσεις πολιτικής*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (2014), *Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος 1928-2008*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (2014), *Το Χρονικό της Μεγάλης Κρίσης 2008-2013*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (1998), *Εκθεση του Διοικητή για το έτος 1997*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (2005), *Εκθεση του Διοικητή για το έτος 2004*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

Τράπεζα της Ελλάδος (2010), *Εκθεση του Διοικητή για το έτος 2009*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος

- Τράπεζα της Ελλάδος* (2011), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2010*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα της Ελλάδος* (2012), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2011*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα της Ελλάδος* (2013), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2012*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα της Ελλάδος* (2014), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2013*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα της Ελλάδος* (2015), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2014*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα της Ελλάδος* (2016), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2015*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τράπεζα της Ελλάδος* (2017), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 2016*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος
- Τσακλόγλου, Π., Οικονομίδης, Γ., Παγουλάτος, Γ., Τριαντόπουλος, Χ. & Φιλίππου, Α. (2016), *Ένα νέο αναπτυξιακό πρότυπο για την Ελληνική οικονομία και η μετάβαση σε αυτό*, Αθήνα: ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ
- Υπουργείο Οικονομικών (2016), *Δημόσιο Χρέος και Δανεισμός- Ετήσια Ενημερωτική Έκδοση 2016*, Αθήνα: Υπουργείο Οικονομικών
- Χρυσανθόπουλος, Σ. (2013), Η εξέλιξη του δημοσιονομικού τομέα στην Ελλάδα και η κατεύθυνση της δημοσιονομικής προσαρμογής, *Ενημέρωση, τεύχος 201,1-16*, Αθήνα: ΙΝΕ-ΓΣΕΕ

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Blanchard, O. (2012), *Μακροοικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Επίκεντρο
- Blejer, M. & Cheasty, A. (1991), The measurement of fiscal deficits: Analytical and methodological issues, *Journal of economic literature*, Vol 29, No 4, 1644-1678, American Economic Association-JSTOR
- Cavalo, M. (2005), Understanding The Twin Deficits: New Approaches, New Results, *FRBSF Economic Research*, No 2015-16, 1-4, Federal Reserve Bank of San Francisco
- Chu, Ke. & Hemming, R. (1991), *Public expenditure handbook: A guide to Public Policy issues in developing countries*, Washington: IMF Fiscal Affairs Department
- Denis, C., Hemmelgarn, T., Sloan, B., Calizzani, C. & Wahrig, L. (2012), *Taxation trends in the European Union*, Luxemburg: Eurostat
- Eurostat* (2014), *Measuring net government debt: theory and practice*, Luxemburg: Eurostat
- Eurostat-European Commission* (2013), *European System of Accounts-ESA2010*, Luxemburg: Eurostat
- Galenianos, M. (2015), *The Greek crisis: Origins and implications*, Research Paper No 16, Αθήνα: Crisis Observatory-ΕΛΙΑΜΕΠ
- Gaurav, A. (2011), *Effects of public expenditure on economy production distribution*, <http://kalyan-city.blogspot.gr/2011/02/effects-of-public-expenditure-on.html>, (02-11-2011)
- IMF* (2003), *External Debt Statistics: Guide for compilers and users*, Washington: IMF

- Kouretas, G.& Vlamis, P. (2010), The Greek Crisis: Causes and implications, *Panoeconomicus Volume 4*, 391-404
- Krugman, P. & Wells, R. (2009), *Μακροοικονομική*, Αθήνα: Εκδόσεις Επίκεντρο
- Lupi, A. (2008), *Tax revenue in the EU*, Luxemburg: Eurostat
- Mankiew, G. & Ball, L. (1995), What do budget deficits do?, *1995 Symposium proceedings- Budget deficits and debt: Issues and options*,95-120, Federal Reserve Bank of Kansas City
- Moindze, M. (2009), *Budget expenditure classification and the new fiscal governance*, IMF Public financial management course
- OECD Economic Surveys* (2016), *Greece Overview 2016*, OECD
- OECD Economic Surveys* (1992), *Greece 1991-92*, OECD
- OECD Economic Surveys* (1995), *Greece 1995*, OECD
- OECD Economic Surveys* (2001), *Greece 2001*, OECD
- OECD Economic Surveys* (2005), *Greece 2005*, OECD
- OECD Economic Surveys* (2007), *Greece 2007*, OECD
- OECD Economic Surveys* (2009), *Greece 2009*, OECD
- OECD Economic Surveys* (2002), *Public Expenditure in Greece*, OECD
- OECD Economic Surveys* (1996), *Greece 1995-1996*, OECD
- OECD Economic Surveys* (1997), *Greece 1997*, OECD
- Peacock, A.& Scott, A. (2000), The curious attraction of Wagner's law, *Public Choice Volume 102, Issue 1*,1-17, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers
- Rowley, Ch.& Tollison, R. (1994), Peacock and Wiseman on the growth of public expenditure, *Public Choice Volume 78, Issue 2*, 125-128, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers
- Trinxet-Lliorca, S. (2010), *European Union Direct Taxes*, Middlesex UK: Asset Protection Publishing Ltd
- Singh, SK. (2008), *Voluntary Exchange Theory of Lindhal for Determination of Public expenditure*, S. Chand and Company Ltd.
- Sommerfeld, R., Madeo, S., Anderson, K.& Jackson, B. (1992), *Concepts of Taxation*, Dryden Press: Fort Worth TX
- Wijeweera, A. & Garis, T. (2009), Wagner's law and social welfare: The case of the kingdom of Saudi Arabia, *USC Applied Econometrics and International Development, Vol 9-2*, 199-209.