

ΘΕΟΔΩΡΟΥ Α. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

**Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ
ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ
ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ
ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ Ε.Ο.Κ.**

ΘΕΟΔΩΡΟΥ Α. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

Ο ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΤΑΞΗ ΣΤΗΝ Ε.Ο.Κ.

1. Εισαγωγή

Στην εργασία αυτή θα παρουσιάσουμε συνοπτικά και θα σχολιάσουμε τις βασικές εξελίξεις στο δημόσιο τομέα στη χώρα μας στη μεταπολεμική περίοδο και θα αναλύσουμε τις επιπτώσεις από την ένταξη στην ΕΟΚ. Θα εξετάσουμε πρώτα τις εξελίξεις στο μέγεθος και στη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών, ώστε να πάρουμε μία εικόνα του μεγέθους των οικονομικών πόρων που χρησιμοποιήθηκαν στο δημόσιο τομέα και του τρόπου κατανομής τους στις διάφορες δραστηριότητες του τομέα αυτού. Θα εξετάσουμε επίσης συνοπτικά τη δομή τη δραστηριότητας του δημόσιου τομέα στη χώρα μας από άποψη φρέων και το βαθμό αποκέντρωσης (συγκέντρωσης) των δημόσιων δραστηριοτήτων. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις εξελίξεις στη διάρθρωση της χρηματοδότησης του δημόσιου τομέα και τις επιπτώσεις της στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Τέλος, θα αναλύσουμε τις διάφορες μεταβολές που έγιναν ή πρόκειται να γίνουν στο δημόσιο τομέα ως αποτέλεσμα της ένταξης της χώρας μας στην ΕΟΚ και θα διερευνήσουμε συνοπτικά τις οικονομικές και κοινωνικές τους επιπτώσεις.

2. Το μέγεθος και η διάρθρωση του δημόσιου τομέα στη μεταπολεμική περίοδο.

2.1. Εξελίξεις στο μέγεθος του δημόσιου τομέα.

Το μέγεθος του δημόσιου τομέα στη χώρα μας αυξήθηκε σημαντικά στη μεταπολεμική περίοδο¹. Στην τριακονταπενταετία 1950-1984, οι συνολικές δα-

1. Λεπτομερής ανάλυση των εξελίξεων του μεγέθους και της διάρθρωσης των δημόσιων δαπανών στη χώρα μας στη μεταπολεμική περίοδο, βλέπε στο βιβλίο του Γ. ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΥ, *Δημόσιες Δαπάνες και Οικονομική Δραστηριότητα: Η ελληνική εμπειρία*, IOBE, 1981. Βλέπε επίσης R. BACON AND H. KARAYIANNIS-BACON, «The Growth of the Non-Market sector in a Newly Industrialized Country: The Case of Greece», *Greek Economic Review*, April 1980 και Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ και Ι. ΛΟΥΖΙΔΗ, *Δημοσιονομική θεωρία*, Αθήνα 1986, κεφ. 9.

πάνες του δημοσίου αυξήθηκαν με μέσο ετήσιο ρυθμό 15,5%, ενώ το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τρέχουσες τιμές αγοράς αυξήθηκε με μέσο ρυθμό 14,8%. Οι συνολικές δαπάνες του δημοσίου δηλαδή παρουσίασαν ελαστικότητα μεγαλύτερη από τη μονάδα και ίση με 1,15 περίπου. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να αυξηθεί ο λόγος των συνολικών δαπανών στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, που αποτελεί τον κλασικό δείκτη του μεγέθους του δημόσιου τομέα, από 24% το 1950 σε 45% περίπου το 1984. Είχαμε επομένως μία αξιόλογη μεταφορά πόρων από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα στη μεταπολεμική περίοδο. Η μεταφορά αυτή πόρων φαίνεται να έγινε μέσω όλων των επιμέρους βασικών κατηγοριών δαπάνης. Μεγαλύτερη αύξηση παρουσίασαν οι μεταβιβαστικές πληρωμές, που κινήθηκαν με μέσο ετήσιο ρυθμό 18,6%, ενώ η δημόσια κατανάλωση αυξήθηκε με ρυθμό 16,5% και οι δημόσιες επενδύσεις με ρυθμό 15,1%.

Οι πιο πάνω εξελίξεις στο μέγεθος του δημόσιου τομέα, που είναι τυπικές και έλαβαν χώρα σε όλες σχεδόν τις χώρες του κόσμου, επαληθεύουν το νόμο του Wagner με βάση τον οποίο το μέγεθος του δημόσιου τομέα σε μία χώρα αυξάνεται καθώς προχωρεί η οικονομική ανάπτυξη της χώρας αυτής². Η αύξηση του δημόσιου τομέα στη χώρα μας όμως φαίνεται να ήταν ελαφρά μικρότερη από την αντίστοιχη αύξηση του δημόσιου τομέα στις άλλες χώρες της ΕΟΚ. Ο Πίνακας 1 εμφανίζει την εξέλιξη του δημόσιου τομέα στις δέκα χώρες της ΕΟΚ στην περίοδο 1960-1980, για την οποία υπάρχουν συγκρίσι-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Οι εξελίξεις στο μέγεθος του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα και στις άλλες χώρες της ΕΟΚ, 1960-1980

| ΧΩΡΑ | Σύνολο Δημοσίων Δαπανών | | | | | | Δημόσια Κατανάλωση | | | | | |
|---------------------|-------------------------|------|------|---------------------------|---------|---------|--------------------|------|------|---------------------------|---------|---------|
| | Ποσοστά στο ΑΕΠ | | | Εισοδηματική ελαστικότητα | | | Ποσοστά στο ΑΕΠ | | | Εισοδηματική ελαστικότητα | | |
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1960-70 | 1970-80 | 1960-80 | 1960 | 1970 | 1980 | 1960-70 | 1970-80 | 1960-80 |
| 1. Βέλγιο | 30.3 | 36.5 | 51.6 | 1.25 | 1.37 | 1.30 | 12.4 | 13.4 | 18.1 | 1.11 | 1.32 | 1.22 |
| 2. Γαλλία | 34.6 | 38.9 | 46.4 | 1.13 | 1.14 | 1.14 | 13.1 | 13.4 | 15.2 | 1.07 | 1.10 | 1.07 |
| 3. Γερμανία | 32.0 | 37.6 | 48.3 | 1.22 | 1.32 | 1.27 | 10.6 | 11.9 | 13.7 | 1.16 | 1.18 | 1.16 |
| 4. Δανία | 24.8 | 40.2 | 56.3 | 1.49 | 1.33 | 1.40 | 13.4 | 20.0 | 26.8 | 1.41 | 1.28 | 1.33 |
| 5. Ελλάδα | 22.2 | 26.9 | 32.8 | 1.20 | 1.13 | 1.15 | 11.7 | 12.6 | 16.3 | 1.07 | 1.16 | 1.13 |
| 6. Ενωμένο Βασίλειο | 32.6 | 39.3 | 45.6 | 1.28 | 1.11 | 1.17 | 16.6 | 17.7 | 21.5 | 1.08 | 1.14 | 1.13 |
| 7. Ιρλανδία | 28.0 | 39.6 | 54.5 | 1.39 | 1.21 | 1.28 | 12.5 | 14.6 | 21.5 | 1.17 | 1.26 | 1.23 |
| 8. Ιταλία | 30.1 | 34.2 | 46.0 | 1.13 | 1.19 | 1.17 | 12.8 | 13.8 | 16.4 | 1.08 | 1.11 | 1.10 |
| 9. Λουξεμβούργο | 30.5 | 33.1 | 60.1 | 1.12 | 1.70 | 1.43 | 9.8 | 10.7 | 16.7 | 1.12 | 1.52 | 1.34 |
| 10. Ολλανδία | 33.7 | 45.5 | 59.7 | 1.32 | 1.29 | 1.30 | 12.8 | 15.6 | 18.0 | 1.21 | 1.15 | 1.18 |
| Μέσος όρος ΕΟΚ | 32.1 | 37.9 | 47.9 | 1.20 | 1.21 | 1.20 | 13.2 | 14.3 | 16.8 | 1.10 | 1.14 | 1.12 |

Πηγή: OECD, Economic Outlook, December 1982.

2. Επαλήθευση του νόμου αυτού για τη χώρα μας, βλέπε στο βιβλίο Γ. Προβόπουλου. *Οι Δημόσιες Δαπάνες...* όπου πιο πάνω — και Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ και Ι. ΛΟΥΖΙΔΗ, *Δημοσιονομική Θεωρία*, όπου πιο πάνω.

μα στατιστικά στοιχεία. Δύο δείκτες χρησιμοποιούνται εναλλακτικά για τη μέτρηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα: οι συνολικές δαπάνες ως ποσοστό στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) και οι καταναλωτικές δαπάνες ως ποσοστό στο ΑΕΠ. Όπως φαίνεται από τις έξι πρώτες στήλες του πίνακα, οι συνολικές δαπάνες του δημοσίου στην Ελλάδα αυξήθηκαν με σχετικά βραδύτερους ρυθμούς από τους αντίστοιχους ρυθμούς αύξησης των δημόσιων δαπανών στις εννέα άλλες χώρες της ΕΟΚ, στην εικοσαετία 1960-1980. Έτσι, ενώ η ελαστικότητα των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα, στην περίοδο αυτή, ήταν 1,15, η αντίστοιχη ελαστικότητα για όλες τις άλλες χώρες της ΕΟΚ ήταν μεγαλύτερη, με εξαίρεση τη Γαλλία, όπου η ελαστικότητα ήταν λίγο μικρότερη. Αποτέλεσμα αυτού ήταν οι συνολικές δαπάνες του δημοσίου στη χώρα μας το 1980 να αποτελούν μόνο το 35% του ΑΕΠ, ενώ σε όλες τις άλλες χώρες της ΕΟΚ οι δαπάνες αυτές ξεπερνούσαν το 45% και, σε μερικές από αυτές, πλησίαζαν το 60%.

Το μέσο ποσοστό για όλες τις χώρες της ΕΟΚ ήταν 47% και ήταν ψηλότερο από το αντίστοιχο ποσοστό της χώρας μας κατά δώδεκα ποσοστιαίες μονάδες. Μετά το 1980 όμως, οι δημόσιες δαπάνες στη χώρα μας αυξήθηκαν με πολύ ταχύτερο ρυθμό και το 1985 έφθασαν το 45,5%, ποσοστό που υπολείπεται μόνο κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες του αντίστοιχου μέσου ποσοστού της ΕΟΚ.

Ο βασικός λόγος για τον οποίο το μέγεθος του δημόσιου τομέα στη χώρα μας υστερεί σχετικά με το αντίστοιχο μέγεθος του δημόσιου τομέα στις άλλες χώρες της ΕΟΚ είναι το σχετικά χαμηλότερο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, με την άνοδο του οποίου, όπως είναι γνωστό από το νόμο του Wagner, αυξάνεται και το μέγεθος του δημόσιου τομέα. Επιπλέον, πολιτικοί παράγοντες έπαιξαν το ρόλο τους στη διαμόρφωση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, δοθέντος ότι σε ολόκληρη σχεδόν τη μεταπολεμική περίοδο η χώρα κυβερνήθηκε από συντηρητικές κυβερνήσεις.

Αν εξετάσουμε όμως τις εξελίξεις στη δημόσια κατανάλωση, που εμφανίζονται στις έξι τελευταίες στήλες του πίνακα, παρατηρούμε ότι οι δαπάνες αυτές αυξήθηκαν με σχετικά ταχύτερο ρυθμό από τον αντίστοιχο ρυθμό αύξησής τους στις άλλες χώρες της ΕΟΚ. Έτσι, ενώ η ελαστικότητα των δαπανών αυτών, στην περίοδο 1960-1980, ανήλθε σε 1,13, η μέση ελαστικότητα για την ΕΟΚ ως σύνολο ανήλθε σε 1,12. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να αυξηθούν οι καταναλωτικές δαπάνες του δημοσίου από 11,7% το 1960 σε 16,3% το 1980, ενώ οι δαπάνες αυτές για το σύνολο της ΕΟΚ αυξήθηκαν από 13,2% σε 16,8%. Φαίνεται επομένως ότι η σχετική καθυστέρηση στην αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα στη χώρα μας στην τριακονταετία 1950-1980 οφείλεται κυρίως στην καθυστέρηση της αύξησης των μεταβιβαστικών πληρωμών, που περιλαμβάνουν κυρίως κοινωνικές δαπάνες.

2.2. Εξελίξεις στη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών και στην κατανομή των πόρων στο δημόσιο τομέα.

Η διάρθρωση των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα επίσης μεταβλήθηκε

σημαντικά στη μεταπολεμική περίοδο. Οι δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες αυξήθηκαν με σχετικά βραδύτερους ρυθμούς από τις μεταβιβαστικές πληρωμές, παρόλο που οι αυξήσεις των τελευταίων δεν ήταν τόσο έντονες όσο στις άλλες χώρες της ΕΟΚ. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να αυξηθούν οι μεταβιβαστικές πληρωμές από 27% των συνολικών δαπανών το 1960 σε 47% το 1983 και να μειωθεί η δημόσια κατανάλωση από 48% το 1960 σε 40,5% το 1982 και οι δημόσιες επενδύσεις από 25% σε 12%. Παρά τη σημαντική τους αύξηση όμως, οι μεταβιβαστικές πληρωμές στη χώρα μας, όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, υστερούν σε σχέση με τις αντίστοιχες πληρωμές σε όλες τις άλλες χώρες της ΕΟΚ³. Αντίθετα, τόσο η δημόσια, κατανάλωση όσο και οι δημόσιες επενδύσεις στη χώρα μας αποτελούν σημαντικότερα ποσοστά των συνολικών δαπανών σε σχέση με τις περισσότερες άλλες χώρες της Κοινότητας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Η διάρθρωση των δημόσιων δαπανών στις χώρες της ΕΟΚ 1960 και 1982

| ΧΩΡΑ | Δημόσια κατανάλωση | | Δημόσιες επενδύσεις | | Μεταβιβάσεις | |
|------------------|--------------------|------|---------------------|------|--------------|------|
| | 1960 | 1982 | 1960 | 1982 | 1960 | 1982 |
| ΒΕΛΓΙΟ | 40,9 | 32,5 | 6,3 | 5,8 | 52,8 | 61,7 |
| ΓΑΛΛΙΑ | 37,6 | 32,0 | 10,7 | 6,3 | 51,7 | 61,7 |
| ΓΕΡΜΑΝΙΑ | 42,2 | 41,1 | 13,4 | 9,3 | 44,4 | 49,6 |
| ΔΑΝΙΑ | 53,6 | 46,0 | 13,7 | 6,3 | 32,7 | 47,4 |
| ΕΛΛΑΔΑ | 48,0 | 40,5 | 25,0 | 12,2 | 27,0 | 47,0 |
| ΕΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ | 50,9 | 46,0 | 8,3 | 5,9 | 40,8 | 48,1 |
| ΙΡΛΑΝΔΙΑ | 44,6 | 36,4 | 11,8 | 4,7 | 43,6 | 56,5 |
| ΙΤΑΛΙΑ | 42,5 | 33,9 | 13,0 | 11,7 | 44,5 | 54,5 |
| ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ | 32,1 | 30,7 | 16,4 | — | 51,5 | 50,5 |
| ΟΛΛΑΝΔΙΑ | 38,0 | 27,8 | 15,1 | 8,5 | 46,9 | 63,7 |

Πηγή: OECD, *Economic Outlook*, December 1982.

Εξάλλου, σημαντικές διαφορές παρατηρούνται στη διάρθρωση των επιμέρους κατηγοριών δημόσιας κατανάλωσης. Η χώρα μας δαπανά περίπου διπλάσιο ποσοστό των συνολικών καταναλωτικών δαπανών του δημοσίου για την εθνική άμυνα σε σχέση με το μέσο όρο των άλλων χωρών της ΕΟΚ. Επίσης, το ποσοστό δαπανών της χώρας μας για τη δημόσια διοίκηση είναι σχετικά ψηλότερο από το μέσο όρο για την Κοινότητα ως σύνολο. Αντίθετα, τα

3. Πρέπει να σημειώσουμε εδώ όμως ότι η διαφορά αυτή οφείλεται εν μέρει στο ότι οι μεταβιβαστικές πληρωμές στη χώρα μας δεν περιλαμβάνουν τις συντάξεις των δημοσίων υπαλλήλων, όπως είναι ορθό να γίνεται. Αν περιληφθούν οι συντάξεις αυτές, η εικόνα εμφανίζεται διαφορετική. Βλέπε σχετικά Θ. Γεωργακόπουλου και Ι. Λοϊζίδη, *Δημοσιονομική Θεωρία*, Σμπλήλιας Αθήνα 1987.

ποσοστά δαπανών για την εκπαίδευση, την υγεία και την κοινωνική πρόνοια και ασφάλιση είναι σχετικά χαμηλότερα στη χώρα μας, σε σχέση με τα αντίστοιχα ποσοστά στις άλλες χώρες της ΕΟΚ.

2.3. Ο βαθμός αποκέντρωσης των δημόσιων δραστηριοτήτων

Η δραστηριότητα των δημόσιων φορέων στην Ελλάδα εμφανίζει μεγάλο βαθμό συγκέντρωσης. Στις αρχές της δεκαετίας του '50, οι τρέχουσες δαπάνες της κεντρικής διοίκησης (κράτους) ανέρχονταν στο 84% των τρεχουσών δαπανών του δημοσίου, ενώ οι τρέχουσες δαπάνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ανέρχονταν μόνο σε 3,3%. Τα τρέχοντα έσοδα του κράτους εξάλλου, ανέρχονταν στο 70% των τρεχόντων εσόδων του δημόσιου τομέα, ενώ οι τρέχουσες δαπάνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ανέρχονταν σε 6%. Η απaráδεκτα χαμηλή αυτή συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης παράμεινε σταθερή σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, ενώ η συμμετοχή του κράτους μειώθηκε και αυξήθηκε η συμμετοχή των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης⁴. Έτσι, το 1980 οι τρέχουσες δαπάνες του κράτους μειώθηκαν στο 68% των τρεχουσών δαπανών του δημοσίου, ενώ τα τρέχοντα έσοδα του κράτους μειώθηκαν στο 60% των τρεχόντων εσόδων όλων των δημόσιων φορέων. Εξάλλου, το ποσοστό των τρεχουσών δαπανών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αυξήθηκε ελαφρά σε 4% περίπου, ενώ το ποσοστό των τρεχόντων εσόδων της μειώθηκε στο 4,5% περίπου. Εκτός από τη μικρή συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στις δαπάνες και τα έσοδα των δημόσιων φορέων, ο βαθμός εξάρτησής τους από την κεντρική διοίκηση είναι πολύ μεγάλος, αφού ένα μεγάλο ποσοστό των συνολικών τους εσόδων (περίπου 20%) προέρχεται από μεταβιβάσεις από το κράτος. Το μεγαλύτερο όμως ποσοστό των συνολικών τους εσόδων (περίπου 45%) προέρχεται από διάφορους φόρους και τέλη, ενώ τα εισοδήματά τους από περιουσία και άλλες δραστηριότητες μόλις φθάνουν το 10%. Αναφορικά με τη διάρθρωση των δαπανών τους, περισσότερα από 60% δαπανώνται για μισθούς και ημερομίσθια, 10% περίπου αφορούν συντάξεις και μόνο το 30% των πόρων είναι διαθέσιμα για την κάλυψη όλων των άλλων αναγκών. Είναι επομένως φανερό ότι οι οργανισμοί αυτοί πρέπει να ενισχυθούν τόσο με αρμοδιότητες όσο και με πόρους για να μπορέσουν να επιτελέσουν τις σημαντικές λειτουργίες τους.

3. Η χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα

3.1. Ο ρόλος της φορολογίας και του δημόσιου δανεισμού

Η φορολογία αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί και σήμερα την κύ-

4. Λεπτομέρειες για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη συμμετοχή του στη συνολική δραστηριότητα των δημόσιων φορέων, βλέπε στο βιβλίο Γ. ΜΙΧΑΛΑΚΑΚΟΥ *Προβλήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, ΚΕΠΕ 1970. Για μιά πρόσφατη μελέτη για τα προβλήματα χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης, βλέπε Γ. ΠΡΟΒΟΠΟΥΛΟΥ, «Κοινωνική Ασφάλιση: Μακροοικονομικές όψεις του χρηματοδοτικού προβλήματος», ΙΟΒΕ (υπό έκδοση).

ρια πηγή χρηματοδότησης των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα.

Σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, η φορολογία κάλυπτε πάνω από το 90% των συνολικών δαπανών του δημοσίου, και γύρω στο 95% των δαπανών του κράτους. Ο δανεισμός χρησιμοποιήθηκε κυρίως για τη χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων με εξαίρεση τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '50 και τα τελευταία πέντε χρόνια οπότε ο δανεισμός χρησιμοποιείται για την κάλυψη των τρεχουσών δαπανών του δημόσιου τομέα. Αντίθετα, το κράτος χρησιμοποίησε το δημόσιο δανεισμό για την κάλυψη τρεχουσών δαπανών του από το 1974, οπότε η αποταμίευσή του έγινε αρνητική, με συνέπεια να χρησιμοποιεί τις αποταμιεύσεις των άλλων δημόσιων φορέων και ιδιαίτερα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης για την κάλυψη των ελλειμμάτων του.

Ο Πίνακας 3 δείχνει την εξέλιξη των συνολικών φορολογικών εσόδων, της αποταμίευσης και του δανεισμού ολόκληρου του δημόσιου τομέα αφενός και του κράτους αφετέρου σε ορισμένα επιλεγμένα έτη από το 1950 μέχρι σήμερα. Όπως φαίνεται στον πίνακα αυτό, τα συνολικά φορολογικά έσοδα αυξήθηκαν από 15% του ΑΕΠ το 1950 σε περίπου 31% το 1984. Οι αποταμιεύσεις του δημοσίου αποτελούσαν την κύρια πηγή χρηματοδότησης των δημόσιων επενδύσεων, ενώ ο δανεισμός του δημοσίου διατηρήθηκε σε σχετικά χαμηλά επίπεδα μέχρι το 1974, οπότε ο ρυθμός των αποταμιεύσεων του δημοσίου μειώθηκε σημαντικά και ο δημόσιος δανεισμός αποτέλεσε την κύρια πηγή χρηματοδότησης των δημόσιων επενδύσεων. Ο δανεισμός αυξήθηκε δραστικά μετά το 1974 και έφθασε σε σημαντικά ποσοστά του ΑΕΠ. Τα φορολογικά έσοδα του κράτους αυξήθηκαν επίσης σημαντικά στη μεταπολεμική περίοδο και από 10% του ΑΕΠ το 1950 έφθασαν το 19% το 1984. Οι αποταμιεύσεις του κράτους, σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, κάλυπταν μικρότερο ποσοστό των επενδύσεών του σε σχέση με την κάλυψη των συνολικών επενδύσεων του δημόσιου τομέα από αποταμιεύσεις του τομέα αυτού, αλλά παρόλα αυτά ο ρόλος των αποταμιεύσεων στη χρηματοδότηση των επενδύσεων ήταν σημαντικός και στην περίπτωση του κράτους, μέχρι το 1974. Μετά το 1974, όμως, οι αποταμιεύσεις του κράτους έγιναν αρνητικές και ο δανεισμός, όπως είπαμε και πιο πάνω, άρχισε να χρησιμοποιείται και για την κάλυψη τρεχουσών δαπανών του κράτους. Το 1981, ο δανεισμός του κράτους έφθασε το 11% του ΑΕΠ, ενώ το 1984 ο δανεισμός του κράτους ήταν 8,1% του ΑΕΠ.

Ο Πίνακας 3 όμως δεν περιλαμβάνει τα ελλείμματα των δημόσιων επιχειρήσεων ούτε τα ελλείμματα του λογαριασμού καταναλωτικών αγαθών. Αν ληφθούν υπόψη και τα ελλείμματα αυτά, τότε ο δημόσιος τομέας ως σύνολο παρουσίαζε έλλειμμα σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, τα ελλείμματα αυτά όμως διατηρήθηκαν σε σχετικά χαμηλά επίπεδα μέχρι το 1973 και δεν ξεπέρασαν το 1,5% του ΑΕΠ. Το συνολικό όμως έλλειμμα του δημόσιου τομέα αυξήθηκε δραστικά μετά το 1974 και το 1981 έφθασε το 19% του ΑΕΠ, ενώ το 1984 μειώθηκε ελαφρά. Σήμερα η χώρα μας βρίσκεται μεταξύ των

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Φορολογία, δημόσιες αποταμιεύσεις και δημόσιος δανεισμός στην Ελλάδα, 1950-1980

| ΕΤΟΣ | Δημόσιος Τομέας | | | | | | Κεντρική Διοίκηση | | | | | | | |
|------|-----------------|------|---------------|------|--------|-----------|-------------------|-------|---------------|-------|------|-----------|------|------|
| | Φορολογία | | Αποταμιεύσεις | | | Δανεισμός | Φορολογία | | Αποταμιεύσεις | | | Δανεισμός | | |
| | α | β | α | β | γ | α | β | α | β | α | β | γ | α | β |
| 1950 | 91,0 | 14,7 | -19,2 | -2,8 | — | — | — | 96,8 | 10,2 | -41,2 | -4,2 | — | — | — |
| 1955 | 89,5 | 17,2 | 17,4 | 3,0 | — | — | — | 91,8 | 11,7 | 12,0 | 1,4 | — | — | — |
| 1960 | 91,7 | 19,0 | 17,9 | 3,7 | 76,9 | 5,4 | 1,1 | 92,8 | 12,1 | 15,3 | 2,0 | 53,6 | 13,2 | 1,7 |
| 1961 | 91,4 | 19,8 | 21,5 | 4,7 | 92,5 | 1,8 | 0,4 | 93,3 | 12,2 | 17,3 | 2,3 | 55,2 | 14,0 | 1,8 |
| 1962 | 90,9 | 20,8 | 20,9 | 4,8 | 98,0 | 0,4 | 0,1 | 91,6 | 12,2 | 15,7 | 2,1 | 51,7 | 14,7 | 2,0 |
| 1963 | 92,4 | 21,3 | 19,8 | 4,5 | 110,3 | -1,8 | -0,4 | 94,4 | 12,6 | 13,8 | 1,8 | 55,6 | 11,0 | 1,5 |
| 1964 | 93,1 | 22,0 | 17,8 | 4,2 | 115,6 | -2,4 | -0,6 | 94,1 | 13,0 | 9,2 | 1,3 | 41,3 | 13,1 | 1,8 |
| 1965 | 92,9 | 21,8 | 13,0 | 3,0 | 86,8 | 2,0 | 0,5 | 94,9 | 12,9 | 4,0 | 0,5 | 18,3 | 17,8 | 2,4 |
| 1966 | 94,1 | 23,5 | 14,9 | 3,7 | 95,9 | 0,6 | 0,2 | 96,1 | 14,4 | 8,9 | 1,3 | 44,7 | 11,0 | 1,6 |
| 1967 | 93,1 | 24,1 | 10,0 | 2,6 | 68,2 | 4,7 | 1,2 | 96,5 | 15,0 | 3,7 | 0,6 | 20,0 | 14,8 | 2,3 |
| 1968 | 94,1 | 25,4 | 14,0 | 3,8 | 97,2 | 0,4 | 0,1 | 96,6 | 16,0 | 8,1 | 1,3 | 41,2 | 11,6 | 1,9 |
| 1969 | 94,2 | 25,3 | 17,5 | 4,7 | 113,2 | 2,0 | -0,9 | 97,2 | 15,9 | 10,6 | 1,7 | 51,9 | 9,9 | 1,6 |
| 1970 | 94,1 | 24,9 | 16,7 | 4,4 | 98,6 | 0,2 | 0,1 | 96,6 | 15,7 | 11,3 | 1,8 | 47,6 | 12,5 | 2,0 |
| 1971 | 95,3 | 24,9 | 14,7 | 3,9 | 84,9 | 2,6 | 0,7 | 98,5 | 15,9 | 8,7 | 1,4 | 36,9 | 14,9 | 2,4 |
| 1972 | 94,7 | 24,9 | 17,4 | 4,6 | 94,7 | 1,0 | 0,3 | 98,1 | 15,8 | 9,4 | 1,5 | 35,7 | 17,0 | 2,7 |
| 1973 | 94,1 | 23,6 | 17,1 | 4,3 | 97,6 | 0,4 | 0,1 | 96,7 | 15,3 | 8,6 | 1,4 | 34,5 | 16,2 | 2,6 |
| 1974 | 90,8 | 24,3 | 7,5 | 2,0 | 59,6 | 5,1 | 1,4 | 91,1 | 15,9 | -3,0 | -0,5 | -17,6 | 20,2 | 3,5 |
| 1975 | 92,4 | 25,0 | 2,5 | 0,7 | 118,5 | 11,0 | 3,0 | 94,2 | 16,5 | -11,9 | -2,1 | -62,2 | 31,0 | 5,4 |
| 1976 | 93,9 | 27,4 | 7,2 | 2,1 | 56,9 | 5,5 | 1,6 | 95,7 | 18,2 | -5,9 | -1,1 | -33,3 | 23,8 | 4,5 |
| 1977 | 94,8 | 28,0 | 2,8 | 0,8 | 23,6 | 9,0 | 2,7 | 96,6 | 18,2 | -9,8 | -1,8 | -60,2 | 26,0 | 4,9 |
| 1978 | 96,1 | 28,7 | 0,6 | 0,2 | 6,0 | 10,1 | 3,0 | 98,9 | 18,4 | -12,4 | -2,3 | -82,3 | 27,5 | 5,1 |
| 1979 | 94,9 | 28,8 | 2,9 | 0,9 | 28,1 | 7,5 | 2,3 | 98,0 | 18,5 | -8,2 | -1,5 | -56,2 | 22,7 | 4,3 |
| 1980 | 92,3 | 28,0 | -0,2 | -0,1 | -2,3 | 1,1 | 2,7 | 96,9 | 17,4 | -12,7 | -2,3 | 100,4 | 25,4 | 4,5 |
| 1981 | 93,1 | 26,9 | -23,6 | -6,8 | -177,9 | 36,9 | 10,6 | 99,3 | 16,0 | -52,1 | -8,4 | 255,3 | 72,6 | 11,7 |
| 1982 | 95,7 | 29,7 | -16,9 | -5,2 | 191,2 | 25,7 | 8,0 | 101,5 | 18,0 | -33,1 | -5,9 | 273,1 | 45,3 | 8,0 |
| 1983 | 95,7 | 30,0 | 16,4 | -5,2 | 159,2 | 26,8 | 8,4 | 100,6 | 18,1 | -29,7 | 5,3 | 214,5 | 43,5 | 7,8 |
| 1984 | 96,0 | 31,4 | 16,1 | 5,3 | 136,7 | 27,9 | 9,0 | 100,3 | 19,3 | -26,6 | 5,1 | 170,6 | 42,2 | 8,1 |

Σημειώσεις: α. Ποσοστό των τρεχόντων εσόδων

β. Ποσοστό στο ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές αγοράς

γ. Ποσοστό στις δημόσιες επενδύσεις (εξαιρουμένων των επενδύσεων των δημόσιων επιχειρήσεων)

Πηγή: Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος

πρώτων χωρών του ΟΟΣΑ από άποψη μεγέθους δημοσιονομικού ελλείμματος και το έλλειμμα αυτό φαίνεται να είναι διαρθρωτικής φύσης⁵.

3.2. Η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων

Η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα διαφέρει σημαντικά από την αντίστοιχη διάρθρωση των φορολογικών εσόδων στις άλλες χώρες

5. Βλέπε OECD, *Economic Surveys, Greece*, November 1983, p. 22.

της ΕΟΚ, μεταξύ των οποίων βέβαια παρατηρούνται επίσης σημαντικές διαφορές⁶. Η βασική διαφορά μεταξύ Ελλάδος και άλλων χωρών της ΕΟΚ, σχετικά με τη διάρθρωση των φορολογικών εσόδων, είναι η σχετικά μικρότερη συμμετοχή των άμεσων φόρων και η μεγαλύτερη συμμετοχή των έμμεσων φόρων. Έτσι, στην Ελλάδα η συμμετοχή των άμεσων φόρων αυξήθηκε σταδιακά από 40% το 1960 σε 60% περίπου το 1981, ενώ η συμμετοχή των έμμεσων φόρων μειώθηκε από 60% σε 40% στην ίδια περίοδο. Παρόλα αυτά, όπως φαίνεται στον Πίνακα 4, η συμμετοχή των έμμεσων φόρων στις άλλες χώρες της ΕΟΚ είναι μικρότερη, με εξαίρεση την Ιρλανδία όπου η συμμετοχή αυτή είναι μεγαλύτερη.

Η συμμετοχή των έμμεσων φόρων στην Ελλάδα είναι ακόμη μεγαλύτερη όταν εξετάζεται η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων του κράτους, που δίνεται στις 7 τελευταίες στήλες του Πίνακα 4. Όπως φαίνεται από τα στοιχεία αυτά, η συμμετοχή των έμμεσων φόρων στη χώρα μας ξεπερνά το 65% των συνολικών φορολογικών εσόδων του κράτους, ενώ στις άλλες χώρες της ΕΟΚ η συμμετοχή των έμμεσων φόρων είναι πολύ μικρότερη. Η διάρθρωση αυτή των φορολογικών εσόδων, όπως είναι φυσικό, επηρεάζει αρνητικά την κατανομή των φορολογικών, βαρών, γιατί οι έμμεσοι φόροι είναι αντίστροφα προοδευτικοί.

Σημαντικές διαφορές παρατηρούνται επίσης μεταξύ Ελλάδος και των άλλων χωρών της ΕΟΚ στη διάρθρωση των φορολογικών εσόδων μέσα σε καθεμιά από τις δύο πιο πάνω κύριες κατηγορίες εσόδων. Η συμμετοχή των φόρων εισοδήματος στην Ελλάδα είναι πολύ μικρότερη από την αντίστοιχη συμμετοχή των φόρων αυτών στις άλλες χώρες της ΕΟΚ. Αντίθετα, τα έσοδα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης από άμεση φορολογία αποτελούν ένα μεγαλύτερο ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων του δημόσιου τομέα από τέτοια φορολογία σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΟΚ ως σύνολο. Η φορολογία περιουσίας επίσης αποφέρει ένα αξιόλογο ποσοστό εσόδων στην Ελλάδα, τα έσοδα αυτά όμως προέρχονται κυρίως από τη φορολογία μεταβίβασης ακινήτων, η οποία δεν παρουσιάζει τον ίδιο ρυθμό προοδευτικότητας με τους φόρους κατοχής περιουσίας.

Εξάλλου, σημαντικές διαφορές παρατηρούνται στη διάρθρωση των επιμέρους άμεσων φόρων, πολλές από τις οποίες θα επηρεάσουν αρνητικά κάθε προσπάθεια εναρμόνισης των φορολογικών συστημάτων στα πλαίσια της Κοινότητας. Μιά τέτοια σημαντική διαφορά παρατηρείται στην περίπτωση του φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων. Σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες της ΕΟΚ, όπου το εισόδημα των νομικών προσώπων φορολογείται εν μέ-

6. Λεπτομέρειες σχετικά με τη διάρθρωση των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, βλέπε G. BREAK και R. TURVEY, *Studies in Greek Taxation*, Center of Planning and Economic Research, Athens 1964. Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ. «Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας στην Ελλάδα», ΚΕΠΕ 1966 και του ίδιου, «Οι Έμμεσοι Φόροι και η Βιομηχανία στην Ελλάδα», ΙΟΒΕ 1977. Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ και Ι. ΛΟΪΖΙΔΗ, *Η Φορολογία Περιουσίας στην Ελλάδα*, ΚΕΠΕ 1985 και Γ. ΑΓΑΠΗΤΟΥ. *Η Φορολογία Εισοδήματος στην Ελλάδα*, ΚΕΠΕ 1986.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4
Η διάρθρωση της φορολογίας στην Ελλάδα και στις άλλες χώρες της ΕΟΚ το 1981

| ΧΩΡΑ | Σύνολο Δημόσιου Τομέα | | | | | | | | Κεντρική Διοίκηση | | | | | | |
|-------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------|--------|------------------|------------------|----------------|--------|-------------------|-----------------|--------|------------------|------------------|------------------|--------|
| | Άμεσοι φόροι | | | | Έμμεσοι Φόροι | | | | Άμεσοι Φόροι | | | Έμμεσοι Φόροι | | | |
| | Εισοδή- ματος | Εισφορές Κοινων. Ασφάλισης | Άλλοι άμεσοι | Σύνολο | Γενικοί φόροι | Ειδικοί φόροι | Άλλοι φόροι | Σύνολο | Εισοδή- ματος | Άλλοι άμεσοι | Σύνολο | Γενικοί φόροι | Ειδικοί φόροι | Άλλοι Έμμεσοι | Σύνολο |
| 1. Βέλγιο | 40.3 | 30.9 | 2.1 | 73.3 | 17.6 | 7.9 | 1.2 | 26.7 | 57.5 | 4.9 | 62.4 | 27.2 | 9.0 | 1.4 | 37.6 |
| 2. Γαλλία | 18.4 | 42.7 | 9.2 | 70.3 | 21.1 | 7.9 | 0.7 | 29.7 | 34.4 | 8.6 | 43.0 | 42.0 | 13.9 | 1.1 | 57.0 |
| 3. Γερμανία | 34.1 | 35.5 | 3.2 | 72.9 | 16.9 | 9.0 | 1.2 | 27.1 | 51.2 | 2.8 | 54.0 | 29.2 | 14.7 | 2.1 | 46.0 |
| 4. Δανία | 55.2 | 2.1 | 5.3 | 62.6 | 22.9 | 12.9 | 1.6 | 37.4 | 41.5 | 4.3 | 45.8 | 33.8 | 17.9 | 2.5 | 54.2 |
| 5. Ελλάδα | 19.0 | 34.5 | 6.4 | 59.9 | 23.7 | 13.5 | 2.9 | 40.1 | 22.8 | 11.7 | 34.5 | 32.5 | 30.0 | 3.0 | 65.5 |
| 6. Ενωμ. Βασίλειο | 38.6 | 16.2 | 16.8 | 71.6 | 12.5 | 14.3 | 1.6 | 28.4 | 53.0 | 9.6 | 62.6 | 17.2 | 18.0 | 2.2 | 37.4 |
| 7. Ιρλανδία | 36.4 | 14.1 | 4.7 | 55.2 | 15.5 | 28.4 | 0.9 | 44.8 | 45.3 | 2.5 | 47.8 | 17.7 | 33.4 | 1.1 | 52.2 |
| 8. Ιταλία | 35.4 | 35.8 | 4.1 | 75.3 | 14.9 | 9.1 | 0.7 | 24.7 | 55.0 | 6.5 | 61.5 | 23.6 | 13.9 | 1.0 | 38.5 |
| 9. Λουξεμβούργο | 43.3 | 29.1 | 6.4 | 78.8 | 11.8 | 8.7 | 0.8 | 21.3 | 59.2 | 9.0 | 68.2 | 16.4 | 14.3 | 1.1 | 31.8 |
| 10. Ολλανδία | 31.6 | 40.0 | 4.0 | 75.6 | 15.7 | 6.6 | 2.1 | 24.4 | 56.3 | 3.8 | 60.1 | 27.8 | 9.3 | 2.8 | 39.9 |
| Μέσος όρος ΕΟΚ | 35.2 | 28.1 | 6.2 | 69.5 | 17.3 | 11.8 | 1.4 | 30.5 | 47.0 | 6.6 | 53.6 | 28.5 | 16.5 | 1.4 | 46.4 |

Πηγή: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1982, Paris 1983

ρει τουλάχιστον τόσο με το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων όσο και με το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων, στην Ελλάδα, τα διανεμόμενα κέρδη των νομικών προσώπων φορολογούνται με το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, ενώ τα αδιανέμητα κέρδη φορολογούνται με το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων. Σημαντικές διαφορές παρατηρούνται επίσης στη διάρθρωση των φόρων εισοδήματος φυσικών προσώπων.

Διαφορές παρατηρούνται τέλος στη διάρθρωση των εσόδων από έμμεσους φόρους, καθώς επίσης και στη δομή των επιμέρους αυτών φόρων. Οι γενικοί φόροι κατανάλωσης στην Ελλάδα αποφέρουν ένα σχετικά μεγαλύτερο ποσοστό εσόδων από έμμεσους φόρους σε σχέση με ό,τι συμβαίνει στις περισσότερες άλλες χώρες της ΕΟΚ. Η διαφορά αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία ενόψει της προσεχούς εισαγωγής του φόρου προστιθέμενης αξίας, γιατί δείχνει ότι η χώρα μας θα πρέπει να χρησιμοποιήσει σχετικά ψηλότερους συντελεστές στο ΦΠΑ σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΟΚ και αυτό είναι φυσικό να δημιουργήσει προβλήματα στην εφαρμογή του φόρου, γιατί όσο μεγαλύτεροι είναι οι φορολογικοί συντελεστές τόσο μεγαλύτερη είναι η τάση για φοροδιαφυγή. Οι ειδικοί φόροι δαπάνης επίσης συμβάλλουν κατά ένα πολύ αξιόλογο ποσοστό στα έσοδα από έμμεσους φόρους. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η απόδοση της φορολογίας καπνού, των υγρών καυσίμων και οι δύο ειδικοί φόροι που επιβάλλονται στα αυτοκίνητα, δηλαδή το ειδικό τέλος αρχικής κυκλοφορίας και ο φόρος κατανάλωσης. Αντίθετα, η συμβολή της φορολογίας των οινοπνευματωδών ποτών στη χώρα μας είναι σχετικά περιορισμένη. Εξάλλου, στην Ελλάδα υπάρχει μία ευρεία κατηγορία ειδικών φόρων, όπως λ.χ. οι φόροι ψυχαγωγίας, ο φόρος ζάχαρης, ο φόρος απορρυπαντικών, ο φόρος κηρωδών υλών κ.ά., που πρόκειται να καταργηθούν από τον επόμενο χρόνο με την εισαγωγή του φόρου προστιθέμενης αξίας.

3.3. Το μέγεθος και η διάρθρωση του δημόσιου χρέους

Όπως είδαμε πιο πάνω, τα φορολογικά έσοδα του δημοσίου κάλυπταν το σύνολο των καταναλωτικών του δαπανών και άφηναν επιπλέον ένα μέρος για τη χρηματοδότηση των δημόσιων επενδύσεων, με συνέπεια η προσφυγή στο δημόσιο δανεισμό να είναι περιορισμένη. Γι' αυτό, το δημόσιο χρέος της χώρας μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '70 ήταν σχετικά περιορισμένο. Εξάλλου, τα πλεονάσματα του ισοζυγίου των άδηλων πόρων και η καθαρή εισροή κεφαλαίων από το εξωτερικό κάλυπταν τα σημαντικά ελλείμματα του εμπορικού ισοζυγίου και περιόριζαν την ανάγκη για προσφυγή σε ξένο δανεισμό. Η σημαντική αύξηση των ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα, και ιδιαίτερα του κράτους, μετά το 1974, όμως, αύξησε σημαντικά το δημόσιο χρέος της χώρας. Επιπλέον, τα μεγάλα ελλείμματα του ισοζυγίου πληρωμών της χώρας αύξησαν σημαντικά το δανεισμό από το εξωτερικό, με συνέπεια να αυξηθεί δραστικά το εξωτερικό δημόσιο χρέος.

Έτσι, το κρατικό δημόσιο χρέος, το οποίο αποτελεί το μεγαλύτερο τμήμα του δημόσιου χρέους και για το οποίο υπάρχουν συγκρίσιμα στατιστικά στοι-

χεία για τη μεταπολεμική περίοδο. αυξήθηκε από 11% του ΑΕΠ το 1960 σε 42% το 1983 και σε 50% το 1984. Η ταχεία αυτή αύξηση του δημόσιου χρέους της χώρας είχε σαν αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των δαπανών εξυπηρέτησής του, οι οποίες το 1984 έφθασαν το 14,5% των συνολικών δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού. Η μεγάλη αυτή συμμετοχή των δαπανών εξυπηρέτησης του κρατικού χρέους εντείνει την ανελαστικότητα των δημόσιων δαπανών και μειώνει την ευελιξία των φορέων δημοσιονομικής πολιτικής να χρησιμοποιήσουν τον κρατικό προϋπολογισμό για την προώθηση των οικονομικών και κοινωνικών τους στόχων.

Το μεγαλύτερο μέρος του κρατικού χρέους (γύρω στο 70%) είναι σήμερα εσωτερικό χρέος, ενώ το υπόλοιπο είναι εξωτερικό. Η συμμετοχή του εξωτερικού δημόσιου χρέους ήταν, για τους λόγους που προαναφέραμε, πολύ πιο περιορισμένη σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '70 και κυμαινόταν γύρω στο 5% του συνολικού κρατικού χρέους. Η συμμετοχή του εξωτερικού χρέους όμως αυξήθηκε ταχύτατα στα τελευταία δέκα χρόνια και το 1983 αποτελούσε το 21% του ΑΕΠ και το 100% των εξαγωγών μας. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την ταχεία αύξηση των δαπανών εξυπηρέτησης του εξωτερικού χρέους, οι οποίες το 1983 έφθαναν το 5% των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού και το 15% των εξαγωγών.

4. Η εναρμόνιση του δημόσιου τομέα ύστερα από την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ

4.1. Οι μεταβολές στο δημόσιο τομέα της χώρας μας ύστερα από την ένταξη της στην ΕΟΚ

Η ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ είχε σαν αποτέλεσμα ορισμένες μεταβολές στους δημοσιονομικούς θεσμούς και τα δημοσιονομικά μεγέθη για την εναρμόνισή τους προς το καθεστώς της Κοινότητας.

Μερικές από τις μεταβολές αυτές έγιναν στη μεταβατική περίοδο, άλλες, λ.χ. η εισαγωγή του φόρου προστιθέμενης αξίας, γίνονται τώρα, ενώ άλλες θα πραγματοποιηθούν στο άμεσο, ή και στο απώτερο μέλλον. Οι κυριότερες μεταβολές, που έγιναν ή πρόκειται να γίνουν στο άμεσο μέλλον, αφορούν κυρίως τον τομέα των εσόδων και ιδιαίτερα τη φορολογία, ενώ η εναρμόνιση στον τομέα των δημόσιων δαπανών φαίνεται να καθυστερεί ακόμη.

Οι κυριότερες φορολογικές μεταβολές που έγιναν στον τομέα της φορολογίας είναι η εναρμόνιση της φορολογίας των σιγαρέττων και της φορολογίας ορισμένων καυσίμων, ενώ η βασική φορολογική μεταβολή αφορά την εισαγωγή στη χώρα μας του φόρου προστιθέμενης αξίας που πρόκειται να πραγματοποιηθεί την 1.1.87. Επίσης, η εκτελεστική Επιτροπή της ΕΟΚ έχει υποβάλει στο Υπουργικό Συμβούλιο σχέδια Οδηγιών για την εναρμόνιση των άλλων παραδοσιακών ειδικών φόρων δαπάνης (κρασιού, μπύρας, οινοπνεύματος και άλλων οινοπνευματωδών ποτών, υγρών καυσίμων), τα οποία όμως δεν έχουν γίνει ακόμη αποδεκτά από το Συμβούλιο Υπουργών. Τέλος, η Εκτελεστική Επιτροπή έχει υποβάλλει προτάσεις για την εναρμόνιση της φορολο-

γίας του εισοδήματος των νομικών προσώπων, οι οποίες επίσης δεν έχουν γίνει αποδεκτές από το Συμβούλιο. Αντίθετα, η εναρμόνιση της φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων δεν έχει ακόμη προχωρήσει, με εξαίρεση ορισμένες σχετικά περιορισμένης σημασίας διατάξεις, όπως λ.χ. η φορολογία των προσώπων που ζουν σε μία χώρα και εργάζονται σε άλλη, η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των χωρών-μελών για την πάταξη της φοροδιαφυγής κ.ά. Επίσης, δεν έχουν γίνει σημαντικά βήματα για την εναρμόνιση των δημοσίων δαπανών, μολονότι οι διάφορες πολιτικές της ΕΟΚ έχουν προκαλέσει κάποιες μεταβολές στο πρότυπο των δαπανών του δημόσιου τομέα στις διάφορες χώρες της ΕΟΚ.

Θα αναλύσουμε εδώ τις κύριες μεταβολές που έλαβαν ή πρόκειται να λάβουν χώρα στο δημόσιο τομέα και θα προσπαθήσουμε να αξιολογήσουμε τις οικονομικές και κοινωνικές τους επιπτώσεις. Έμφαση θα αποδοθεί στην εναρμόνιση των ειδικών φόρων δαπάνης και στην εισαγωγή του φόρου προστιθέμενης αξίας που αποτελεί τη βασική φορολογική μεταβολή στη χώρα μας ύστερα από την ένταξή της στην Κοινότητα.

4.2. Η εναρμόνιση των γενικών φόρων δαπάνης και ο φόρος προστιθέμενης αξίας

Η εναρμόνιση των γενικών φόρων δαπάνης ήταν πάντοτε μία από τις βασικές φορολογικές μεταβολές που περιλαμβάνονταν στα διάφορα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας τα τελευταία είκοσι χρόνια⁷. Στόχος της ήταν η απλοποίηση του πολύπλοκου συστήματος έμμεσων φόρων με την αντικατάσταση ενός μεγάλου αριθμού από αυτούς με το φόρο προστιθέμενης αξίας. Παρά τις οποιοσδήποτε προθέσεις όμως, η φορολογική αυτή μεταβολή έμενε πάντοτε ως απραγματοποίητος στόχος για να επαναληφθεί και πάλι στο επόμενο πενταετές πρόγραμμα. Μετά την ένταξή μας στην ΕΟΚ όμως, η εισαγωγή του φόρου προστιθέμενης αξίας έγινε απαραίτητη ενόψει του γεγονότος ότι όλες οι άλλες χώρες της ΕΟΚ εφαρμόζουν το φόρο αυτό από τις αρχές της δεκαετίας του '70. Με βάση τη συμφωνία ένταξης, η φορολογική αυτή μεταβολή προβλεπόταν να γίνει την 1.1.84, αλλά τα διαχειριστικά προβλήματα που δημιουργεί ο φόρος αυτός στην πράξη επέβαλαν την αναβολή του για το 1986 και στη συνέχεια για το 1987. Πρόσφατα ψηφίστηκε ο σχετικός νόμος που διέπει το θεσμικό πλαίσιο του νέου φόρου⁸. Ο νόμος αυτός έχει συνταχθεί με βάση την 6η Κοινοτική Οδηγία αφού λήφθηκαν υπόψη οι ελληνικές ιδιαιτερότητες και προσαρμόστηκε ο φόρος στο γενικότερο θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας.

7. Βλέπε τα διάφορα προγράμματα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης της Ελλάδος, που εκδόθηκαν από το ΚΕΠΕ.

8. Βλέπε Ν. 1642/1986 (ΦΕΚ 125Α/21.8.86), «Για την εφαρμογή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας και Άλλες Διατάξεις». Ανάλυση του νόμου αυτού βλέπε στο βιβλίο Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ *Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας στην Ελλάδα*, εκδόσεις GLORYBOOK-ECONOMIST, 1986.

Ο ΦΠΑ, που πρόκειται να εισαχθεί με βάση τον πιο πάνω νόμο, θα επιβάλλεται με τρεις συντελεστές: ένα χαμηλό συντελεστή που θα καλύπτει κυρίως, τρόφιμα, πρώτες ύλες και πολλές υπηρεσίες, ένα ψηλό συντελεστή που θα καλύπτει ορισμένα πολυτελή είδη και ένα ενδιάμεσο συντελεστή που θα καλύπτει όλα τα άλλα αγαθά και τις υπηρεσίες. Το ύψος των φορολογικών συντελεστών δεν έχει ακόμη καθοριστεί, αλλά θα ανακοινωθεί με νεότερο νόμο. Πάντως, με βάση την απώλεια των φορολογικών εσόδων από τους φόρους που προβλέπεται να καταργηθούν, οι φορολογικοί αυτοί συντελεστές θα πρέπει να διαμορφωθούν σε αρκετά ψηλά επίπεδα, όπως άλλωστε γίνεται και στις άλλες χώρες της ΕΟΚ, όπου οι γενικοί φόροι δαπάνης αποφέρουν σημαντικό ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων (λ.χ. το Βέλγιο, η Γαλλία κ.ά.).

Ο νόμος αναγνωρίζει μία ευρεία σειρά απαλλαγών, οι οποίες βασικά προβλέπονται από την 6η Κοινοτική Οδηγία. Ορισμένες από τις απαλλαγές αυτές αφορούν πράξεις που γίνονται στο εσωτερικό της χώρας, άλλες αφορούν εισαγωγές, άλλες εξαγωγές ή πράξεις που σχετίζονται με τη διεθνή διακίνηση αγαθών κ.ά. Οι κυριότερες απαλλαγές στο εσωτερικό αφορούν την παιδεία, την υγεία και ορισμένες χρηματοοικονομικές υπηρεσίες (Τράπεζες, ασφάλειες κ.ά.). Επίσης απαλλάσσονται τα ενοίκια, γιατί φορολογούνται τα καινούργια ακίνητα. Τέλος προβλέπονται διάφορες άλλες απαλλαγές, όπως λ.χ. των ΕΛΤΑ, της Ελληνικής Ραδιοφωνίας και Τηλεόρασης κ.ά.

Ο ΦΠΑ εισάγεται στη χώρα μας σε αντικατάσταση ορισμένων άλλων φόρων που ίσχυαν προηγουμένως και καταργούνται. Οι κυριότεροι από τους φόρους αυτούς είναι το χαρτόσημο και ο ΦΚΕ που επιβάλονταν στις πράξεις που υπάγονται τώρα στο νέο φόρο. Επίσης προβλέπεται η κατάργηση των φόρων μεταβίβασης ακινήτων για τις πράξεις όπου θα επιβάλλεται ο ΦΠΑ, ο φόρος δημόσιων θεαμάτων, ο φόρος ζάχαρης, ο φόρος κέντρων διασκέδασης και ψυχαγωγίας, οι εισφορές για τον ΟΓΑ κ.ά.

Η εισαγωγή του ΦΠΑ στη χώρα μας αναμένεται να ασκήσει ποικίλες επιδράσεις στην οικονομία, η έκταση των οποίων θα εξαρτηθεί φυσικά από την καθόλου ετοιμότητα των φοροτεχνικών μας υπηρεσιών να διαχειριστούν ένα τέτοιο φόρο, καθώς επίσης και από την έκταση της ενημέρωσης που θα έχουν οι υποκείμενοι στο φόρο. Θα εξετάσουμε εδώ συνοπτικά τις επιπτώσεις του νέου φόρου στα δημόσια έσοδα, στις τιμές, στο εμπορικό ισοζύγιο, στην κατανομή των φορολογικών βαρών και στη διανομή του εισοδήματος, στην ενεργή ζήτηση και στο εισόδημα, καθώς και στην κατανομή των πόρων.

α) *Επιδράσεις στα δημόσια έσοδα.* Οι επιδράσεις του ΦΠΑ στα δημόσια έσοδα θα εξαρτηθούν φυσικά από το μέγεθος των φορολογικών συντελεστών που θα καθοριστούν, οι οποίοι αυτή τη στιγμή δεν είναι γνωστοί. Αν καθοριστούν ισοδύναμοι συντελεστές, δηλαδή συντελεστές που να αποφέρουν τα ίδια έσοδα, όπως έχει ανακοινωθεί από το Υπουργείο, και εφόσον οι εκτιμήσεις σχετικά με την έκταση της φοροδιαφυγής από το νέο φόρο αποδειχθούν ορθές, ο νέος φόρος δεν θα επηρεάσει τα δημόσια έσοδα. Αν καθορι-

στούν ψηλότεροι συντελεστές, ώστε να καλυφθούν ορισμένα ελλείμματα του δημόσιου τομέα, τα δημόσια έσοδα θα αυξηθούν.

β) *Επιδράσεις στις τιμές.* Οι επιδράσεις του ΦΠΑ στις τιμές είναι το σημαντικότερο θέμα, γιατί από τις επιδράσεις αυτές θα εξαρτηθεί η έκταση των άλλων οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων του φόρου αυτού. Δυστυχώς, είναι δύσκολο αυτή τη στιγμή να αποφανθεί κανείς για το μέγεθος των επιπτώσεων του φόρου στις τιμές, γιατί δεν είναι ακόμη γνωστό το ύψος και η διάρθρωση των συντελεστών του. Αλλά, και αν ακόμη ήσαν γνωστοί οι συντελεστές, πάλι θα ήταν δύσκολο να εκτιμήσει κανείς τις επιπτώσεις του φόρου στις τιμές, γιατί είναι δύσκολο να προβλέψει κανείς την αντίδραση των επιχειρήσεων στην επιβολή του νέου φόρου. Έτσι, ακόμη και αν υποθέσουμε ότι ο φόρος θα καθοριστεί με τέτοιους συντελεστές ώστε να αποφέρει τα ίδια έσοδα με τους φόρους που θα καταργηθούν, οπότε η συνολική φορολογική επιβάρυνση της οικονομίας θα παράμενε αμετάβλητη και δεν θα χρειαζόταν να αυξηθεί ο τιμάρithμος, στην πράξη μπορεί να έχουμε επιπτώσεις στον τιμάρithμο γιατί οι επιχειρήσεις τείνουν να αυξήσουν τις τιμές περισσότερο για να καλύψουν άλλα έξοδα ή να προσαρμόσουν τα περιθώρια κέρδους. Γι' αυτό, κάθε πρόβλεψη για την επίπτωση του φόρου στον τιμάρithμο είναι πρακτικά αδύνατη. Πάντως, θα έχουμε οπωσδήποτε επιδράσεις στις σχετικές τιμές των διάφορων καταναλωτικών αγαθών, γιατί η διάρθρωση του νέου φόρου διαφέρει σημαντικά από τη διάρθρωση των φόρων που καταργούνται. Ακριβείς εκτιμήσεις των επιδράσεων στις σχετικές τιμές δεν είναι δυνατές πριν ανακοινωθούν οι φορολογικοί συντελεστές. Θα πρέπει όμως να περιμένουμε κάποια αύξηση στις τιμές πολλών γεωργικών προϊόντων και ορισμένων υπηρεσιών και μείωση των σχετικών τιμών πολλών βιομηχανικών προϊόντων, των οποίων η επιβάρυνση από τους καταργούμενους φόρους είναι πολύ μεγάλη.

γ) *Επιδράσεις στο εμπορικό ισοζύγιο.* Όπως είναι γνωστό, ο ΦΠΑ απαλλάσσει εντελώς τις εξαγωγές και επιβάλλεται στις εισαγωγές με τους ίδιους συντελεστές που εφαρμόζονται στην εγχώρια αγορά, με συνέπεια να μην επηρεάζει το εμπορικό ισοζύγιο, ούτε από την πλευρά των εξαγωγών ούτε από την πλευρά των εισαγωγών⁹. Η εισαγωγή του ΦΠΑ όμως επηρεάζει το ισοζύγιο αυτό γιατί επιτρέπει την κατάργηση του ΦΚΕ και του χαρτοσήμου που δεν ήταν ουδέτεροι από την άποψη αυτή. Αντίθετα, όπως έχουν δείξει διάφορες έρευνες, οι καταργούμενοι φόροι δεν επιστρέφονταν πλήρως στην εξαγωγή και επέβαλαν στα εισαγόμενα διαφορετική επιβάρυνση από αυτήν των εγχώριων προϊόντων¹⁰. Η κατάργησή τους επομένως θα αυξήσει τον όγκο των εξαγωγών μας και θα βελτιώσει ελαφρά το εμπορικό ισοζύγιο από την πλευρά των εξαγωγών. Επίσης, θα βελτιώσει το ισοζύγιο αυτό από την πλευρά των

9. Ανάλυση του θέματος αυτού, βλέπε στο βιβλίο Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, *Ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας στην Ελλάδα*, 1986.

10. Βλέπε σχετικά ΘΕΟΔΩΡΟΥ Α. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, *Οι έμμεσοι Φόροι και η Βιομηχανία στην Ελλάδα* ΙΟΒΕ, 1977 και Τ. GEORGAKOPOYLOS, *Tax rebating of exports: The Case of cement*. Greek economic review, 1985.

εισαγωγών, γιατί οι καταργούμενοι φόροι επιβαρύνουν σήμερα τα εισαγόμενα λιγότερο από ότι τα εγχώρια προϊόντα. Οι επιδράσεις αυτές όμως δεν αναμένεται να είναι αξιόλογες.

δ) *Επιδράσεις στην κατανομή των φορολογικών βαρών και στη διανομή του εισοδήματος.* Όπως όλοι οι έμμεσοι φόροι, έτσι και ο ΦΠΑ είναι αντίστροφα προοδευτικός φόρος¹¹. Η έκταση της αντίστροφης προοδευτικότητάς του όμως, θα εξαρτηθεί τελικά από το ύψος και τη δομή των φορολογικών συντελεστών. Πάντως, με βάση τη διάρθρωση των συντελεστών που προβλέπεται στα παραρτήματα και με τις απαλλαγές που προβλέπουν τα άρθρα 18-22, φαίνεται ότι ο νέος φόρος θα έχει περίπου τον ίδιο βαθμό αντίστροφης προοδευτικότητας με τους φόρους που καταργούνται.

ε) *Επιδράσεις στην ενεργή ζήτηση και στο εισόδημα.* Αν ο νέος φόρος εισαχθεί με ισοδύναμους συντελεστές, δεν θα ασκήσει σημαντικές επιδράσεις στην ενεργή ζήτηση, στην απασχόληση και στο εισόδημα. Θα έχουμε πιθανόν μία αναδιάρθρωση των επιμέρους κονδυλίων δαπάνης, με αύξηση των επενδύσεων και περιορισμό της κατανάλωσης, αλλά η συνολική ζήτηση δεν θα επηρεαστεί πολύ. Αντίθετα, αν ο νέος φόρος σχεδιαστεί έτσι ώστε να αποφέρει περισσότερα έσοδα από αυτά που θα απέφεραν οι καταργούμενοι φόροι, θα έχουμε περιορισμό της ενεργής ζήτησης.

στ) *Επιδράσεις στην κατανομή των πόρων.* Το υφιστάμενο σύστημα έμμεσων φόρων ασκεί διάφορες αρνητικές επιδράσεις στην κατανομή των πόρων. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι πιθανόν οι επιδράσεις του στην κατακόρυφη συγκέντρωση των επιχειρήσεων που προκαλείται από τη σωρευτική φύση των φόρων αυτών και ιδίως του χαρτοσήμου.

Αντίθετα, ο ΦΠΑ είναι ουδέτερος από άποψη κατακόρυφης συγκέντρωσης των επιχειρήσεων, γιατί ο βαθμός της συγκέντρωσης αυτής δεν επηρεάζει το μέγεθος της φορολογικής επιβάρυνσης ενός προϊόντος. Επίσης, ο ΦΠΑ είναι ένας σχετικά ευρύτερος φόρος από άποψη κάλυψης αγαθών και υπηρεσιών, με συνέπεια η παρέμβασή του στη διάρθρωση της κατανάλωσης να είναι σχετικά περιορισμένη.

Γι αυτό, η εισαγωγή του ΦΠΑ στη χώρα μας περιμένουμε να βελτιώσει την κατανομή των πόρων.

ζ) *Το δημοσιονομικό και το κοινωνικό κόστος του ΦΠΑ.* Οι έμμεσοι φόροι που αντικαθίστανται από το ΦΠΑ είναι αρκετά πολύπλοκοι και το δημοσιονομικό και κοινωνικό τους κόστος αρκετά ψηλό. Ο νέος φόρος όμως είναι ακόμη πολυπλοκότερος και το δημοσιονομικό και το κοινωνικό του κόστος θα είναι πολύ ψηλότερο.

Ο λόγος είναι ότι ο αριθμός των φορολογουμένων θα είναι τώρα πολύ μεγαλύτερος, γιατί στο φόρο αυτό υπάγονται όλες οι οικονομικές μονάδες παράδο-

11. Μελέτες σχετικά με την κατανομή των φορολογικών βαρών στην Ελλάδα, βλ. D. Karagiorgas, «The Distribution of the Tax Burden by Income Groups in Greece», *Economic Journal*, 1973 και Σπούδαί 1977. Βλέπε επίσης G.A. PROVOPOULOS, «The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits by Income Groups in Greece», *Greek Economic Review*, 1979.

σης αγαθών και παροχής υπηρεσιών σε όλα τα στάδια της παραγωγικής διαδικασίας περιλαμβανομένων και των επιχειρήσεων του λιανικού εμπορίου. Μόνο οικονομικές μονάδες με ετήσιο τζίρο κάτω του 1 εκατομ. δραχμών δεν είναι μέσα στο φόρο αυτό. Κατά συνέπεια, στο φόρο περιλαμβάνονται και πολλές μικρές οικονομικές μονάδες με πενιχρή λογιστική οργάνωση των οποίων ο έλεγχος είναι αρκετά δύσκολος. Έτσι, το δημοσιονομικό κόστος του Υπουργείου για τη βεβαίωση και την είσπραξη του φόρου, καθώς επίσης και το κοινωνικό κόστος των επιχειρήσεων για την είσπραξη, διαχείριση και απόδοση του φόρου είναι αρκετά ψηλό.

4.3. Ειδικοί φόροι δαπάνης

Εκτός από τους γενικούς φόρους δαπάνης, η χώρα μας θα πρέπει να εναρμονίσει και τους ειδικούς φόρους δαπάνης. Ήδη, έχει εναρμονίσει τη διάρθρωση της φορολογίας των σιγαρέττων και έχει σταδιακά αντικαταστήσει το φόρο κατ' αξίαν που υπήρχε προηγουμένως με ένα φόρο που μερικά αποτελεί φόρο κατ' αξίαν και μερικά φόρο κατά μονάδα προϊόντος. Επιπλέον, θα χρειαστεί πιθανόν να εναρμονίσει στο μέλλον και τους άλλους ειδικούς φόρους δαπάνης. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Κοινότητας έχει υποβάλει στο Συμβούλιο Υπουργών σχέδια οδηγιών για την εναρμόνιση των ειδικών αυτών φόρων δαπάνης, αλλά τα σχέδια αυτά, όπως είπαμε και πιο πάνω, δεν έχουν προχωρήσει ακόμη, με εξαίρεση το φόρο σιγαρέττων και το φόρο υγρών καυσίμων που χρησιμοποιούνται στη βιομηχανία. Πάντως, τα σχέδια αυτά προβλέπουν ότι τέτοιοι φόροι θα διατηρηθούν μόνο στα προϊόντα καπνού, στο κρασί, στη μπύρα, στο οινόπνευμα και στα άλλα οινοπνευματώδη ποτά και στα υγρά καύσιμα, ενώ όλοι οι άλλοι, ειδικοί φόροι που υπάρχουν στις διάφορες χώρες θα πρέπει να καταργηθούν. Κατά συνέπεια, αν τα σχέδια αυτά οδηγιών υιοθετηθούν από το Συμβούλιο, η χώρα μας θα πρέπει να επιβάλει ειδικό φόρο στα κρασιά, όπου σήμερα δεν υπάρχει. Θα πρέπει επίσης να εναρμονίσει τη διάρθρωση και αργότερα και τους συντελεστές των ειδικών αυτών φόρων δαπάνης, σύμφωνα με τις σχετικές αυτές οδηγίες. Εξάλλου, θα πρέπει να καταργήσει όλους τους άλλους ειδικούς φόρους που τυχόν θα υπάρχουν στη χώρα μας. Ύστερα όμως από την προβλεπόμενη ένταξη στο ΦΠΑ των περισσότερων ειδικών φόρων δαπάνης, οι μόνοι αξιόλογοι από άποψη εσόδων φόροι που απομένουν για κατάργηση είναι το αρχικό τέλος κυκλοφορίας και ο φόρος κατανάλωσης αυτοκινήτων. Η κατάργηση των δύο αυτών φόρων όμως θα προκαλέσει σημαντικά δημοσιονομικά προβλήματα ένεκα της μεγάλης συμβολής των φόρων αυτών στα έσοδα του κράτους.

4.4. Η φορολογία εισοδήματος

Σε αντίθεση με την εναρμόνιση στον τομέα των έμμεσων φόρων και ιδιαίτερα των γενικών φόρων δαπάνης, όπου η εναρμόνιση έχει προχωρήσει αρκετά ικανοποιητικά, η εναρμόνιση της φορολογίας στον τομέα των φόρων εισοδήματος δεν έχει ακόμη προωθηθεί σε ικανοποιητικό βαθμό. Μολονότι η

Εκτελεστική Επιτροπή έχει ασχοληθεί με το θέμα επανειλημμένα και διάφορες επιτροπές έχουν συσταθεί προκειμένου να μελετήσουν το θέμα αυτό και έχουν υποβάλλει σχετικές εκθέσεις, δεν έχουν ακόμη εκδοθεί σχετικές Οδηγίες, με εξαίρεση ορισμένα δευτερεύοντα θέματα της φορολογίας αυτής. Καπως περισσότερο έχει προχωρήσει το θέμα της εναρμόνισης της φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων, όπου αναμένεται σύντομα να εκδοθεί σχετική Οδηγία. Η τελευταία πρόταση της Εκτελεστικής Επιτροπής προς το Συμβούλιο προβλέπει την εφαρμογή του συστήματος πίστωσης του φόρου, το οποίο εφαρμόζεται σήμερα σε ορισμένες χώρες της Κοινότητας. Το σύστημα αυτό προβλέπει την εφαρμογή ενός συντελεστή που θα κυμαίνεται μεταξύ 45% και 55%, με δικαίωμα πίστωσης ενός ποσοστού του φόρου που θα κυμαίνεται επίσης μεταξύ 45% και 55% του κανονικού συντελεστή. Η πρόταση επίσης προβλέπει την παρακράτηση ενός ποσοστού 25% ως φορολογία για τα διανεμόμενα κέρδη. Η υιοθέτηση της πρότασης αυτής θα επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων που θα ασκήσουν σημαντικές επιπτώσεις στην οικονομία γενικότερα, δοθέντος ότι η χώρα μας εξαιρεί από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων τα διανεμόμενα κέρδη και τα υπάγει μόνο στο φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Η υιοθέτηση του νέου συστήματος φορολογίας επομένως θα αυξήσει το βάρος των διανεμόμενων κερδών. Επιπλέον, η συνολική φορολογική επιβάρυνση των κερδών των νομικών προσώπων μπορεί να αυξηθεί, καθόσον οι νέοι συντελεστές του φόρου αυτού πιθανόν θα υπερβαίνουν τους συντελεστές που εφαρμόζονται σήμερα. Αυτό ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά το μέγεθος των επενδύσεων, καθώς επίσης και τον τρόπο χρηματοδότησής τους.

4.5. Η εναρμόνιση στον τομέα των δημόσιων δαπανών

Αντίθετα προς την εναρμόνιση του φορολογικού συστήματος, η οποία μπορεί να θεωρηθεί σχετικά ικανοποιητική ενόψει μάλιστα και των δυσχερειών που συνεπάγονται ευρείες αλλαγές στο φορολογικό σύστημα, η εναρμόνιση στον τομέα των δαπανών δεν προχώρησε καθόλου στην Κοινότητα. Ορισμένες πολιτικές της ΕΟΚ όμως έχουν επηρεάσει τη διάρθρωση και το μέγεθος των δημόσιων δαπανών στη χώρα μας. Η μεγαλύτερη μεταβολή επήλθε στο γεωργικό τομέα, όπου οι επιδοτήσεις αναλήφθηκαν από την Κοινότητα με συνέπεια να περιοριστούν δραστικά οι δημόσιες δαπάνες της χώρας μας στον τομέα αυτό. Επίσης, άλλες πολιτικές, όπως λ.χ. η περιφερειακή πολιτική, η κοινωνική πολιτική κ.ά. απαιτούν τη συμμετοχή της χώρας μας στις διάφορες δαπάνες των σχετικών ταμείων, με συνέπεια και πάλι να μεταβληθεί η διάρθρωση των δημόσιων δαπανών στους τομείς αυτούς. Επιπλέον, οι δαπάνες εκπαίδευσης, υγείας και κοινωνικής ασφάλισης πιθανόν θα μεταβληθούν στο μέλλον, καθώς θα προχωρεί η εναρμόνιση στους τομείς αυτούς. Προς το παρόν όμως η χώρα μας δεν είναι υποχρεωμένη να μεταβάλλει τη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών της, εξαιτίας της ένταξης στην Κοινότητα.

5. Συμπεράσματα

Ο δημόσιος τομέας στη χώρα μας παίζει ένα πολύ σημαντικό ρόλο στην ελληνική οικονομία, όπως άλλωστε γίνεται και σε όλες τις άλλες οικονομίες της Δυτικής Ευρώπης. Οι συνολικές δαπάνες του δημοσίου φθάνουν σήμερα το 45% του ΑΕΠ περίπου, ποσοστό που υπολείπεται μόνο κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες του αντίστοιχου μέσου όρου για τις χώρες της Κοινότητας ως σύνολο. Το ποσοστό αυτό σχεδόν διπλασιάστηκε στην τριακονταπενταετία 1950-1985. Η διάρθρωση των δημόσιων δαπανών στη χώρα μας εξάλλου, διαφέρει σημαντικά από την αντίστοιχη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών στις άλλες χώρες της ΕΟΚ. Μία βασική διαφορά βρίσκεται στην κατανομή των δημόσιων δαπανών μεταξύ αγαθών και υπηρεσιών και μεταβιβαστικών πληρωμών. Οι τελευταίες δαπάνες στη χώρα μας υπολείπονται πολύ από τις αντίστοιχες δαπάνες στις άλλες χώρες της Κοινότητας. Εξάλλου, οι δαπάνες εθνικής άμυνας, καθώς και οι δαπάνες διοίκησης είναι συγκριτικά ψηλότερες στη χώρα μας, ενώ οι δαπάνες υγείας και εκπαίδευσης είναι σχετικά χαμηλότερες. Τέλος, η δραστηριότητα των δημόσιων φορέων παρουσιάζει μεγάλο βαθμό συγκέντρωσης στην κεντρική διοίκηση, αφού οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ελέγχουν μόνο το 3% των συνολικών δημόσιων δαπανών.

Η βασική πηγή χρηματοδότησης του δημοσίου τομέα είναι η φορολογία, η οποία κάλυπτε περισσότερο από 90% των δημόσιων δαπανών σε ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο. Ο δημόσιος δανεισμός χρησιμοποιήθηκε κυρίως για τη χρηματοδότηση ενός μόνο τμήματος των δημόσιων επενδύσεων, ενώ το υπόλοιπο καλυπτόταν από αποταμιεύσεις του δημοσίου τομέα. Μετά το 1974, όμως, το κράτος άρχισε να δανείζεται για την κάλυψη ακόμη και τρεχουσών δαπανών του, ενώ από το 1980 και ύστερα, ο δημόσιος τομέας ως σύνολο εμφανίζει έλλειμμα. Τα ελλείμματα αυτά αυξήθηκαν σημαντικά στην τελευταία πενταετία με συνέπεια τη δραστική αύξηση του δημοσίου χρέους της χώρας, το οποίο σήμερα υπερβαίνει το 50% του ΑΕΠ. Το μεγαλύτερο μέρος του χρέους αυτού (70% περίπου) είναι εσωτερικό, αλλά το εξωτερικό χρέος της χώρας μας αυξάνεται ταχύτατα τα τελευταία χρόνια, με συνέπεια να αυξηθούν δραστικά οι δαπάνες εξυπηρέτησής του.

Η πλήρης ένταξη της χώρας μας στην Κοινότητα θα απαιτήσει ευρείες μεταβολές στο δημόσιο τομέα, ιδιαίτερα από την πλευρά των εσόδων. Η κύρια μεταβολή θα γίνει στον τομέα των γενικών φόρων δαπάνης, όπου προβλέπεται να καταργηθούν, οι υπάρχοντες φόροι και να αντικατασταθούν από το φόρο προστιθέμενης αξίας. Η φορολογική αυτή μεταβολή θα ασκήσει πιθανόν αυξητικές επιδράσεις στις τιμές, το ακριβές μέγεθος των οποίων δεν μπορεί να καθοριστεί αυτή τη στιγμή. Θα μπορούσαν πάντως να είναι πολύ μεγάλες, αν δεν ενημερωθούν επαρκώς οι παραγωγικές τάξεις και δεν ληφθούν όλα τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση των αυξητικών αυτών τάσεων. Η διάρθρωση των τιμών καταναλωτή θα μεταβληθεί επίσης, με πιθανή αύξηση των τιμών ορισμένων γεωργικών προϊόντων και ορισμένων υπηρεσιών και μείωση των σχετικών τιμών μερικών βιομηχανικών προϊόντων. Ο νέος φόρος θα βελ-

τιώσει ελαφρά το εμπορικό ισοζύγιο, τόσο από την πλευρά των εισαγωγών όσο και από την πλευρά των εξαγωγών, αλλά οι επιπτώσεις αυτές δεν θα είναι πολύ μεγάλες.

Επίσης, δεν αναμένεται να έχουμε σημαντικές επιπτώσεις στην ενεργή ζήτηση και στο εισόδημα, ενώ αντίθετα θα έχουμε σημαντική αύξηση του δημοσιονομικού και του κοινωνικού κόστους του φόρου.