

ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

# ΤΑ ΑΙΤΙΑ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΑΠΟ ΤΟ 1975 ΕΩΣ ΚΑΙ ΤΟ 2007



Καστανίδα Λυδία

Κατσαρέλια Χρυσάνθη

Μπενέκος Αργύριος

Επιβλέπων Καθηγητής: **Αλεξόπουλος Ανδρέας**

*Πάτρα , 2012*

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Κάποιοι καλοί γνώστες του αντικειμένου, που με την προσφορά τους μας παρότρυναν για την ανάγνωση διαφόρων βιβλίων οικονομικού περιεχομένου και μας διευκόλυναν στην αποπεράτωση της παρούσας εργασίας. Παρακαλούνται οι φορείς αυτοί να δεχτούν και από αυτή τη θέση τις ευχαριστίες μας.

Αρχικά τις θερμότερες ευχαριστίες μας τις αποδίδουμε στον εισηγητή μας κ. Αλεξόπουλο για την πολύτιμη βοήθειά του.

Ευελπιστούμε η πτυχιακή εργασία αυτή να αποτελέσει στο μέλλον ένα βοήθημα, όσον αφορά τη Δημοσιονομική κατάσταση και την εξέλιξη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στην Ελλάδα καθώς και σε θέματα Ελληνικού προϋπολογισμού.

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ.....	1
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	2
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	7
ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ.....	7
1.1 Εισαγωγή.....	7
1.2 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.....	8
1.3 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού....	10
1.3.1 Έλλειψη διαφάνειας.....	11
1.3.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα.....	14
1.3.3 Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων.....	15
1.3.4 Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί.....	17
1.3.5 Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας.....	20
1.3.6 Οργανωτικές αδυναμίες.....	21
1.4 Συμπέρασμα.....	22
1.5 Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση.....	23
1.6 Ένας ενδεικτικός οδικός χάρτης για τη μεταρρύθμιση.....	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	30
ΟΡΙΣΜΟΣ- ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ.....	30
2.1 Ορισμός δημόσιου χρέους.....	30
2.1.1 Το ποσοστό του δημόσιου χρέους.....	30
2.1.2 Η ευρύτητα της έννοιας "δημόσιο χρέος".....	31
2.1.3 Καθαρό και ακαθάριστο δημόσιο χρέος.....	32
2.1.4 Εσωτερικό και εξωτερικό χρέος.....	32
2.1.5 Βραχυπρόθεσμο, μεσομακροπρόθεσμο και πάγιο δημόσιο χρέος.....	35
2.2 Δημόσιος δανεισμός.....	37
2.2.1 Ανεκτό ποσοστό δημόσιου δανεισμού.....	37
2.2.2 Δημόσιος δανεισμός και οικονομική δραστηριότητα.....	37
2.2.3 Κυκλικός δανεισμός του δημοσίου.....	39
2.2.4 Δομικός δανεισμός του δημοσίου.....	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	40
ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ.....	40
3.1 Ορισμός διαχείρισης δημόσιου χρέους.....	40
3.2 Επιπτώσεις επί της οικονομίας από την πώληση/αγορά χρεογράφων.....	42
3.2.1 Επιπτώσεις επί των επιτοκίων.....	43
3.2.2 Επιπτώσεις επί της ρευστότητας.....	43
3.3 Το υφιστάμενο χρέος ως αυτόματος σταθεροποιητής.....	44
3.4 Το κόστος της χρηματοδοτήσεως του χρέους.....	45
3.5 Δυνατότητα βελτιώσεως της τεχνικής διαχείρισης του χρέους.....	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	47
ΕΘΝΙΚΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ.....	47
4.1 Η περίοδος του ελληνικού οικονομικού θαύματος (1950-1974).....	47
4.2 Η μεταπολιτευτική περίοδος 1974-1990.....	48
4.2.1 Η διακυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή.....	48
4.2.2 Η πρώτη διακυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου.....	49
4.3 Η περίοδος 1990-2000, η νεοφιλελεύθερη εποχή.....	53

4.3.1 Η διακυβέρνηση Κωνσταντίνου Μητσοτάκη .....	53
4.3.2 Η δεύτερη διακυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου .....	54
4.3.3 Η διακυβέρνηση του Κωνσταντίνου Σημίτη .....	54
4.4. Περίοδος 2000-2010: η Ελλάδα στο χείλος της καταστροφής.....	55
4.4.1 Συνέχεια της διακυβέρνησης του Κωνσταντίνου Σημίτη .....	55
4.4.2. Η διακυβέρνηση του Κώστα Καραμανλή.....	55
4.5. Διακυβέρνηση Γεωργίου Παπανδρέου από το 2009 έως σήμερα .....	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 .....	59
Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ..	59
5.1 Η ιστορία του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα.....	59
5.2 Πρακτικές διαχείρισης δημοσίων οικονομικών και αίτια αύξησης του χρέους .....	60
5.2.1 Χαρακτηριστικές πολιτικές των εκάστοτε Ελληνικών κυβερνήσεων .....	60
5.2.2 Η εξέλιξη της δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα.....	61
5.3 Εξέλιξη Δημόσιων Ελλειμμάτων.....	64
5.4 Αρνητικές Επιπτώσεις Δημοσίων Ελλειμμάτων.....	67
5.5 Δημόσια ελλείμματα και δημόσιο χρέος .....	71
5.5.1 Δημόσια ελλείμματα .....	71
5.5.2 Χρηματοδότηση των ελλειμμάτων .....	75
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ .....	86
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	89
Ι. Πίνακες - Διαγράμματα .....	89
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	101

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία θα ασχοληθούμε με τα αίτια και την εξέλιξη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στην Ελλάδα. Ο όρος δημόσιος τομέας καλύπτει τον τομέα της γενικής κυβέρνησης που χωρίζεται στους υποτομείς: κεντρική διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση και οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης εξαιρουμένων των εμπορικών πράξεων όπως ορίζονται στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Λογαριασμών (ΕΣΟΛ), η εξαίρεση των Εμπορικών Πράξεων σημαίνει ότι ο τομέας της γενικής κυβέρνησης περιλαμβάνει μόνο τα θεσμικά όργανα, τα οποία ως κύριο καθήκον είχαν την παραγωγή μη εμπορικών υπηρεσιών.

Το δημόσιο έλλειμμα (πλεόνασμα) είναι ο καθαρός δανεισμός (παροχή δανείων) της γενικής κυβέρνησης όπως ορίζεται στο ΕΣΟΛ. Οι τόκοι που περιλαμβάνονται στο δημόσιο έλλειμμα είναι οι τόκοι όπως ορίζονται στο ΕΣΟΛ.

Οι δημόσιες επενδύσεις είναι οι ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου του δημόσιου τομέα. Το δημόσιο χρέος είναι η ονομαστική αξία όλων των υφιστάμενων ακαθάριστων υποχρεώσεων του τομέα της γενικής κυβέρνησης, στο τέλος του έτους, εξαιρουμένων των υποχρεώσεων, των οποίων τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού βρίσκονται στην κατοχή του τομέα της γενικής κυβέρνησης. Το δημόσιο χρέος αποτελείται από τις υποχρεώσεις της γενικής κυβέρνησης στις ακόλουθες κατηγορίες: Νομισματική Κυκλοφορία και Καταθέσεις, Βραχυπρόθεσμη Τίτλοι, Ομολογίες, Λοιπά Βραχυπρόθεσμα Δάνεια καθώς και Μεσοπρόθεσμα και Μακροπρόθεσμα Δάνεια. Ως στοιχεία για το προϋπολογισθέν δημόσιο έλλειμμα νοούνται τα στοιχεία που καθορίζονται για το τρέχον έτος από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις πλέον πρόσφατες αποφάσεις των δημοσιονομικών τους αρχών. Ως στοιχεία σχετικά με το πραγματικό δημόσιο έλλειμμα και το ύψος του πραγματικού δημοσίου χρέους νοούνται τα κατ' εκτίμηση, τα προσωρινά ή τα οριστικά αποτελέσματα διαρρευσαντος έτους.

Συγκρίνοντας τις οικονομικές σταθερότητες και παρακολουθώντας τις με την οικονομική κατάσταση και πολιτική στην Ελλάδα από παλαιότερων χρόνων αλλά και πρόσφατα, αναπτύσσουμε την εργασία μας.

Επίσης αναπτύσσουμε τον προϋπολογισμό στην Ελλάδα, δηλαδή τον τυπικό νόμο με τον οποίο προσδιορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους για κάθε οικονομικό έτος, ο οποίος αποτελεί και τη Βραχυχρόνια υλοποίηση του δημοσιονομικού προγράμματος της κυβέρνησης, είναι δεσμευτικός, λεπτομερής και έχει τη διάρκεια ενός έτους. Ο κρατικός προϋπολογισμός έχει τη λογιστική, την πολιτική και τη νομική του διάσταση. Η λογιστική αφορά τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους. Η πολιτική πτυχή αφορά συγκεκριμένες πολιτικές, ενώ η νομική αφορά τη φύση του προϋπολογισμού ως τυπικό νόμο, με την ανάγκη ύπαρξης κάποιου ουσιαστικού νόμου για κάθε δημόσιο έξοδο ή δαπάνη.

Ο Προϋπολογισμός διακρίνεται σε Τακτικό προϋπολογισμό και προϋπολογισμό Δημόσιων Επενδύσεων. Ο διαχωρισμός αυτός έγινε αρχικά, ώστε κονδύλια που εισήλθαν στην Ελλάδα για την ανάπτυξη των υποδομών, να διασφαλισθεί ότι δεν θα χρησιμοποιούνταν για τρέχουσες λειτουργικές δαπάνες. Ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος. Σήμερα παρατηρείται εκτεταμένη χρήση ειδικών λογαριασμών δηλαδή έκτακτοι λογαριασμοί που χρηματοδοτούν άμεσα, ενώ παρατηρείται μεταπήδηση κονδυλίων από τον έναν στο άλλο.

Οι φάσεις εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού – δημόσιου είναι: 1) Η φάση Κατάρτισης, 2) Η φάση Έγκρισης, 3) Η φάση Εκτέλεσης και 4) Η φάση Ελέγχου. Διάφορα και πολλαπλά είναι τα προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού όπως η έλλειψη διαφάνειας, ο μεγάλος

συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων , η μικρή ευελιξία στην ανακατανομή των πόρων κ.α. τα οποία παρακολουθούμε εκτενέστερα.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στα πλαίσια της προσπάθειάς μας για την καλύτερη και απλούστερη δόμηση των στοιχείων που σύλλεξαμε καθώς το θέμα μας είναι πολύπλοκο και εκτεταμένο, επιδίωξαμε τη κατά το δυνατόν απλή και σχετικώς σύντομη παρουσίαση σημαντικού αριθμού εκ των σύγχρονων πτυχών του θέματος. Η ύλη κατανέμεται μετά από αυτή την εισαγωγή, σε πέντε κυρίως μέρη.

Στο πρώτο μέρος δίνεται έμφαση στην έννοια και την κατανόηση του ελληνικού προϋπολογισμού, στην διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσής του, ιδιαίτερη ανάπτυξη θα κάνουμε στα προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού, συγκεκριμένα την έλλειψη διαφάνειας, τον ετήσιο προϋπολογισμό και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα, στον μεγάλο βαθμό συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, στη διασπορά αρμοδιοτήτων. Θα γίνει αναφορά στους πολλαπλούς ελέγχους που όμως δεν είναι ουσιαστικοί, χωρίς βάθος και μεθοδικότητα, στην απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας όταν παρατηρείται εκτροπή και αποκλίσεις καθώς επίσης και στις οργανωτικές αδυναμίες παραθέτοντας τα συμπεράσματά μας.

Στο δεύτερο μέρος θα αναφερθούμε στα αίτια δημιουργίας του Δημοσιονομικού ελλείμματος, στα δημόσια έσοδα και τη διαχρονική μεταβολή τους, στις δημόσιες δαπάνες και τη διαχρονική μεταβολή τους. Θα παρακολουθήσουμε τις αποκλίσεις από τον προϋπολογισμό, το έλλειμμα στην Ελλάδα και η διαχρονική εξέλιξή του, οι επιπτώσεις των ελλειμμάτων στην δημοσιονομική ισορροπία στην Ελλάδα. Τα συμπεράσματά μας δείχνουν την ανάγκη υιοθέτησης των παραπάνω εννοιών.

Στο τρίτο, τέταρτο και πέμπτο μέρος, με την ολοκλήρωση της εργασίας, αναφερόμαστε στη διαχείριση του χρέους εξετάζοντας τη Δημοσιονομική κατάσταση, τις επιπτώσεις στην οικονομία, βάσει επιτοκίων και ρευστότητας και στη συνέχεια εξετάζουμε την εξέλιξη των δημόσιων ελλειμμάτων και τις αρνητικές επιπτώσεις τους παραθέτοντας πίνακες.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ<sup>1</sup>

### 1.1 Εισαγωγή

Το Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 79 αναφέρει ότι «Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια συνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος.» και τονίζει ότι «Όλα τα έσοδα και έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό». Ο κρατικός προϋπολογισμός επομένως πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και όλες τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή τα έσοδα και τις δαπάνες των υπουργείων, των ΝΠΔΔ και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της Βουλής και της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Ο προϋπολογισμός των υπουργείων, της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής λέγεται Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης. Αν σε αυτόν προσθέσουμε τους προϋπολογισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και των άλλων κρατικών υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, τότε έχουμε αυτό που λέγεται Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης.

Ο Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης (ΠΚΚ) αποτελείται από δύο διακριτά τμήματα: τον Τακτικό Προϋπολογισμό (ΤΠ) και το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ο Τακτικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και περιλαμβάνει τα έσοδα του κράτους και τις τρέχουσες δαπάνες των επιμέρους υπουργείων (με τα επιχορηγούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που εποπτεύονται από αυτά) και τους προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ).

Το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων περιλαμβάνει τα έσοδα και τις δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και εκσυγχρονισμό υποδομών. Το ΠΔΕ δεν καταρτίζεται από το ΓΛΚ, αλλά από τις ειδικές για αυτό υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στο ΠΔΕ περιλαμβάνονται και οι δαπάνες που

---

<sup>1</sup> Κρατικός Προϋπολογισμός 2000, Εισηγητική Έκθεση ,  
Δημέλη, Σ. (2002), Σύγχρονες μέθοδοι ανάλυσης χρονολογικών σειρών, Εκδόσεις Κριτική ,  
Ανδρικόπουλος, Α. (2003), Οικονομετρία Βασική Θεωρία, και Εφαρμογές, Αθήνα, Εκδόσεις  
Ευγ. Μπένου ,  
Γεωργακόπουλος, Θ. (1997), Εισαγωγή στη Δημόσια. Οικονομική, Αθήνα, Εκδόσεις Ευγ.  
Μπένου ,  
Βαβούρας, Ιωάννης Σ. (1993), Δημόσιο χρέος: θεωρία και ελληνική εμπειρία, Αθήνα,  
Εκδόσεις Παπαζήση



χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε,Ε) στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού που συνοδεύει τον κυρίως προϋπολογισμό, γίνεται πολύ συνοπτική αναφορά στα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και με βάση τα στοιχεία αυτά διαμορφώνεται το μέγεθος του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης. Ας σημειωθεί ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχ, όλες οι χώρες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στοιχεία για τη γενική κυβέρνηση.

Με βάση το άρθρο 72 του Συντάγματος, ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την ολομέλεια της Βουλής και επομένως ο προϋπολογισμός είναι τύποις νόμος του κράτους. Στην πράξη όμως είναι διοικητική πράξη, αφού με το νόμο του προϋπολογισμού δεν μπορεί να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί διάταξη άλλου νόμου. Επίσης με τον προϋπολογισμό δεν μπορεί να επιβληθεί φόρος, αν και με τα προβλεπόμενα έσοδα που περιέχει δίνονται οι κατευθύνσεις της φορολογικής πολιτικής που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση. Συνήθως, μετά την ψήφιση του προϋπολογισμού ακολουθεί το φορολογικό νομοσχέδιο που ψηφίζεται από τη Βουλή.

Με την ψήφιση επομένως του προϋπολογισμού δεν θεσπίζονται ουσιαστικοί κανόνες δικαίου. Τόσο για την είσπραξη των εσόδων όσο και για την πραγματοποίηση των δαπανών απαιτούνται άλλα νομοθετήματα με ουσιαστικού περιεχομένου κανόνες δικαίου.

### *1.2 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού*

Η διαδικασία κατάρτισης του Τακτικού Προϋπολογισμού αρχίζει περίπου τον Ιούνιο, με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΟ) και διαρκεί μέχρι τον Νοέμβριο κάθε έτους. Τα υπουργεία και οι φορείς αφού, με βάση την εγκύκλιο, συντάξουν τους προϋπολογισμούς τους, τους υποβάλλουν στην αρμόδια για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, διεύθυνση του ΓΛΚ. Στη συνέχεια το ΓΛΚ συγκεντρώνει τις προτάσεις, και αφού λάβει υπόψη και το πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής για το στόχο του ελλείμματος, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Το προσχέδιο αυτό περιλαμβάνει συνοπτικά τα βασικό μακροοικονομικό πλαίσιο με τις προβλέψεις για τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών του επόμενου έτους και τα κύρια μεγέθη εσόδων και δαπανών, όπως αυτά διαμορφώνονται για το τρέχον έτος και οι προβλέψεις για το επόμενο έτος.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η βασική μέθοδος που ακολουθείται είναι αυτή του «επαυξητικού προϋπολογισμού», με την έννοια ότι ο προϋπολογισμός του επόμενου οικονομικού έτους είναι στην ουσία ο προϋπολογισμός του τρέχοντος έτους προσαυξημένος κατά κάποιο ποσοστό. Σε ότι αφορά τη μισθοδοσία π.χ., τα ποσά προσαυξάνονται με βάση την εισοδηματική πολιτική και το ίδιο ισχύει για τις συντάξεις και μια σειρά από λειτουργικές δαπάνες. Νέες πιστώσεις εγγράφονται για τα νέα προγράμματα και όπως είναι αυτονόητο στο σχεδιαζόμενο προϋπολογισμό δεν εμφανίζονται πιστώσεις για προγράμματα που τερματίζονται στο τρέχον έτος.

Το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή, το αργότερο μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και μετά συζητείται στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Στη συνέχεια το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών διαμορφώνει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού, το οποίο πρέπει να υποβληθεί στη Βουλή μέχρι την 20 Νοεμβρίου. Το τελικό σχέδιο έχει πλήρη και λεπτομερειακή ανάλυση όλων των εσόδων και των δαπανών και συνοδεύεται και από την εισηγητική έκθεση, η οποία περιλαμβάνει το μακροοικονομικό πλαίσιο και τις προοπτικές της οικονομίας, τα όποια νέα μέτρα παίρνει ή προτίθεται να πάρει η κυβέρνηση και την αιτιολογία των δημοσιονομικών επιλογών της.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που συντάσσεται από ειδική υπηρεσία του ΥΠΟΟ, δεν γίνεται λεπτομερειακή ανάλυση κάθε κονδυλίου, όπως με τον Τακτικό Προϋπολογισμό, αλλά προσδιορίζεται γενικά το ύψος του προγράμματος και εξειδικεύονται οι πηγές χρηματοδότησης, οι οποίες εκτός από εθνικές είναι και οι πόροι του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Η συζήτηση για τον Προϋπολογισμό και η ψηφοφορία στη Βουλή γίνεται με βάση το τελικό σχέδιο και διαρκεί πέντε ημέρες. Η συζήτηση και η τελική ψήφιση γίνεται στην ολομέλεια της Βουλής, πριν διακόψει τις εργασίες της για τις διακοπές των Χριστουγέννων. Η συζήτηση επί του προϋπολογισμού αφορά φυσικά όλη την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και δεν περιορίζεται μόνο στα δημοσιονομικά μεγέθη. Η Εθνική Αντιπροσωπεία όμως δεν έχει τη δυνατότητα να αλλάξει ουσιαστικά τον προϋπολογισμό, ούτε στο σκέλος των εσόδων ούτε των δαπανών. Αν και τυπικά η Βουλή μπορεί να μεταβάλει σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις, το δικαίωμα της αυτό είναι περιορισμένο. Δεν μπορεί π.χ. να αυξήσει ή να μειώσει δαπάνες που αφορούν μισθούς ή άλλες ανειλημμένες υποχρεώσεις του

Δημοσίου Η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι ποτέ το Κοινοβούλιο δεν έχει αλλάξει κάποιο στοιχείο εσόδων ή δαπανών του υπό ψήφιση προϋπολογισμού.

Αν και ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ, των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις για τους προϋπολογισμούς αυτών των φορέων δεν υπάρχει αναλυτική πληροφόρηση και ούτε καμιά ουσιαστική συζήτηση γίνεται στο Κοινοβούλιο.

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού, αρχίζει η εκτέλεση του με βάση τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία. Με την έναρξη κάθε νέου οικονομικού έτους και ενώ αρχίζει η εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού, τρέχει παράλληλα (και για 4 μήνες) και ο προηγούμενος προϋπολογισμός. Παρατείνεται δηλαδή (μέχρι τον Απρίλιο κάθε νέου οικονομικού έτους) η εκτέλεση του προηγούμενου προϋπολογισμού για δαπάνες και έσοδα που έχουν βεβαιωθεί στο προηγούμενο οικονομικό έτος ή έχει δοθεί προκαταβολή.

Η εκτέλεση του ΠΔΕ γίνεται με πληρωμές μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) με άνοιγμα λογαριασμών Συλλογικών Αποφάσεων και Έργων (ΣΑΕ). Το ΓΛΚ συγκεντρώνει τα ποσά των πληρωμών βάσει των δελτίων αναγγελίας της ΤτΕ, τα επεξεργάζεται και τα παρακολουθεί λογιστικά κατά έργο, ΣΑΕ και κατά υπουργείο.

Πέρα από την αναφερόμενη διαδικασία παρακολούθησης της εκτέλεσης των έργων του ΠΔΕ, τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα (ανεξάρτητα από το ποσοστό χρηματοδότησης) εντάσσονται σε μια διαφορετική δομή που δημιουργήθηκε αποκλειστικά για τα υλοποιούμενα έργα του ΚΠΣ.

### *1.3 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού*

Με βάση τη διεθνή εμπειρία που συνοπτικά παρουσιάστηκε πιο πάνω, αλλά και με τις δύο μελέτες που εκπόνησαν ειδικοί στα θέματα προϋπολογισμού του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, οι αδυναμίες του σημερινού συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού μας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

### 1.3.1 Έλλειψη διαφάνειας

Η ύπαρξη ουσιαστικά δύο προϋπολογισμών, του Τακτικού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, που λειτουργούν με τελείως διαφορετικούς κανόνες, προκαλεί σύγχυση για τις συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το πόσο διατίθεται σε κάθε κατηγορία δαπανών. Και αυτό γιατί και στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων περιλαμβάνονται δαπάνες για προγράμματα που χρηματοδοτούνται και από τον Τακτικό Προϋπολογισμό. Στην ουσία έχουμε δύο διαφορετικούς Προϋπολογισμούς, σε όλα τα στάδια κατάρτισης και εκτέλεσης τους, Επιπλέον η ύπαρξη Λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού με σημαντικά, απ' ό,τι φαίνεται, ποσά, κάνουν αδύνατη την όποια ουσιαστική αξιολόγηση για το πόσα ξοδεύονται αλλά και για το πως δαπανώνται πολλά κονδύλια του Κράτους. Εξάλλου ένα σημαντικό μέρος εσόδων και δαπανών του Προϋπολογισμού που αφορά τους λογαριασμούς των ΝΠΔΔ και άλλων φορέων δεν έρχονται σε γνώση του Κοινοβουλίου, παρά μόνο ως συνολικά μεγέθη.

Η διαφορετική σύνταξη και ο διαχωρισμός του προϋπολογισμού σε δύο μέρη οδήγησε και σε διαφορετική κωδικοποίηση - ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων του καθενός Προϋπολογισμού. Το σύστημα των ΚΑΕ (Κωδικός Αριθμός Εσόδου-Εξόδου) που χρησιμοποιείται σαν βάση για τις πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού προς τα υπουργεία είναι διαφορετικό από το σύστημα κατάταξης των έργων του ΠΔΕ.

Είναι αλήθεια ότι στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2007 γίνεται μια προσπάθεια εισαγωγής ενός νέου συστήματος ενιαίας κωδικοποίησης των δαπανών για τις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Η προτεινόμενη κατάταξη των δαπανών με βάση προγράμματα είναι πολύ συνοπτικά η εξής:

- Λειτουργία 0 - Έσοδα του Κράτους
- Λειτουργία 1 - Δράσεις του κράτους στο εξωτερικό
- Λειτουργία 2 - Δράσεις του κράτους στο εσωτερικό
- Λειτουργία 3 - Παιδεία και πολιτισμός
- Λειτουργία 4 - Άμυνα
- Λειτουργία 5 - Εσωτερική ασφάλεια και δικαιοσύνη
- Λειτουργία 6 - Οικονομικές σχέσεις και ανάπτυξη
- Λειτουργία 7- Περιβάλλον, υποδομές, οικιστική ανάπτυξη και μεταφορές

-Λειτουργία 8 - Υγεία και κοινωνική πολιτική

-Λειτουργία 9 - Αγροτική ανάπτυξη

Όπως αναγνωρίζει όμως η ίδια η εισηγητική έκθεση, «...για την αποτελεσματική εφαρμογή του νέου συστήματος, θα απαιτηθεί περαιτέρω επεξεργασία, καθώς και νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις που θα υποστηρίζουν τις σχεδιαζόμενες αλλαγές».

Με βάση μάλιστα τις αρχές του ΟΟΣΑ για διαφάνεια αλλά και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), το σημερινό σύστημα ελάχιστες από τις απαιτούμενες για διαφάνεια προϋποθέσεις ικανοποιεί:

- Πρώτο, η ενημέρωση για την εξέλιξη της υλοποίησης του προϋπολογισμού είναι μερική, αποσπασματική, και δεν γίνεται καμιά ουσιαστική συζήτηση για αυτό στο Κοινοβούλιο,
- Δεύτερο, ακόμη και οι εκτιμήσεις για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους, που υποβάλλονται, στο τέλος του έτους, μαζί με τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους, είναι ατελής, σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται με τρόπο που εξυπηρετεί τις πολιτικές σκοπιμότητες της κυβέρνησης και ελάχιστη ουσιαστική ενημέρωση γίνεται για τα πραγματικά μεγέθη του Προϋπολογισμού. Αυτό γίνεται ακόμη πιο εμφανές από το γεγονός ότι ο πραγματικός απολογισμός ενός έτους, π.χ, του 2005, γίνεται σχεδόν ένα χρόνο μετά, δηλαδή στο τέλος του επόμενου έτους του 2006. Είναι ενδιαφέρον ότι τα μεγέθη του Απολογισμού σε σύγκριση με εκείνα του Προϋπολογισμού διαφέρουν αρκετά, αλλά καμιά συζήτηση δεν γίνεται γι' αυτά.
- Τρίτο, πρέπει ακόμη να τονιστεί ότι λόγω του συστήματος κατάταξης των δαπανών, που είναι ανά φορέα και όχι ανά πρόγραμμα, η Βουλή εξετάζει και συζητεί τα ποσά που κατανέμονται ανά φορέα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σαφής εικόνα για τα ποσά που διατίθενται ανά δραστηριότητα. Εκπαίδευση π.χ. κάνει και το Υπουργείο Απασχόλησης και το Υπουργείο Γεωργικής Ανάπτυξης και το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και το Υπουργείο Παιδείας. Παρ' όλα αυτά η όλη συζήτηση στη Βουλή διεξάγεται με βάση το τι ποσά διατίθενται σε κάθε Υπουργείο.
- Τέταρτο, η διαφάνεια απαιτεί και συστηματικούς ελέγχους, οι οποίοι στην περίπτωση της χώρας μας περιορίζονται μόνο στη νομιμότητα και καθόλου στο αν οι δαπάνες αποδίδουν αποτελέσματα και αν οι διατεθείσες πιστώσεις

χρησιμοποιήθηκαν πράγματι για το σκοπό για τον οποίο προϋπολογίστηκαν. (Εξαιρέση αποτελούν ίσως τα χρηματοδοτούμενα έργα από το ΚΠΣ αλλά κι εκεί εντοπίζονται σοβαρά προβλήματα).

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αδιαφάνειας του Προϋπολογισμού μας είναι τα στοιχεία που αφορούν τη μετάβαση από τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής Κυβέρνησης στον Προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης (βλέπε πίνακα 1).

<b>Πίνακας 1, Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης</b>					
<b>(σε εκατ, ευρώ)</b>					
	2004	2005	2006	2007	
	Πραγμ/σεις	Πραγμ/σεις	Πρ/σμός	Εκτ/σεις	Προβλ/ψε
α, Έλλειμμα κεντρικής κυβέρνησης	-12,861	-11,318	-8,550	-8,563	-9,050
β, Αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ	3,765	2,423	4,990	4,138	4,383
γ, Χρηματοδότηση στην κοινωνική ασφάλιση	-1,916	-425	-400	-423	-415
δ, Εξοπλιστικά προγράμματα	-1,792	-1,394	-1,500	-1,500	-1,700
ε, Εθνικολογιστικές προσαρμογές	-306	1,219	450	1,194	1,680
ζ, Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (α+β+γ+δ+ε)	-13,110	-9,495	-5,010	-5,154	-5,102
% του ΑΕΠ	-7,8	-5,2	-2,6	-2,6	-2,4
ΑΕΠ (τρέχουσες τιμές-προ αναθεώρησης)	168,417	181,088	193,427	194,902	208,740

Πηγή: Πίνακας 3,2, Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2007

Παρατηρούμε συχνά να μεταβάλλονται τα στοιχεία που αναφέρονται στα οικονομικά των ΟΤΑ, των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και τις δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς, χωρίς καμιά εξήγηση. Καμιά εξήγηση δεν δίνεται επίσης για το θέμα που αφορά τις εθνικολογιστικές προσαρμογές. Και αυτές οι «ανεξήγητες»

μεταβολές είναι πολύ σημαντικές, σε βαθμό που προσδιορίζουν το αν το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης είναι πάνω από το όριο του 3% του ΑΕΠ ή όχι, όριο το οποίο επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχ.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο αδιαφάνειας είναι η ύπαρξη λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού (οι ειδικοί λογαριασμοί), μέσα από τους οποίους διοχετεύονται σημαντικά ποσά σε μισθούς, άλλες αμοιβές αλλά και δαπάνες για έργα και τα οποία ενώ είναι στην ουσία κρατικές δαπάνες, αυτές δεν εμφανίζονται στον Προϋπολογισμό.

Θα μπορούσε να αναφέρει κανείς πλήθος τέτοιων στοιχείων και παραδειγμάτων που δείχνουν ότι η διαφάνεια δεν είναι από τα βασικά χαρακτηριστικά του Προϋπολογισμού μας. Εξάλλου από τη παράθεση των συγκριτικών στοιχείων για τη διαφάνεια με άλλες χώρες, η διαπίστωση που έκανε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαφάνεια έδειξε ότι πράγματι στην Ελλάδα ο δείκτης διαφάνειας είναι ο μικρότερος.

### *1.3.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα*

Με βάση το Σύνταγμα της χώρας ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος, αν και δίνεται η δυνατότητα και για τη σύνταξη διετούς προϋπολογισμού. Αυτή είναι και η κρατούσα πρακτική σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Το σημαντικό όμως είναι ότι στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, τριετούς ή τετραετούς διάρκειας. Στη χώρα μας δεν υπάρχει τέτοιο πλαίσιο, αν και μετά την ένταξής μας στη ζώνη του ευρώ είμαστε υποχρεωμένοι να υποβάλλουμε κάθε χρόνο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έχει τουλάχιστο τριετή ορίζοντα. Το πρόγραμμα αυτό, με βάση τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, πρέπει να περιλαμβάνει τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις της χώρας και τις προοπτικές για την επόμενη τριετία, οι οποίες προσδιορίζουν και τις δυνατότητες άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.

Στην Ελλάδα όμως, το πρόγραμμα αυτό δεν συζητείται καν στη Βουλή και γίνεται περισσότερο για να ικανοποιηθεί η υποχρέωση της χώρας προς την Ε.Ε., παρά για να αποτελέσει το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Είναι αλήθεια ότι μερικές φορές το πρόγραμμα αυτό υποβάλλεται στην αρμόδια για τα Οικονομικά Επιτροπή της Βουλής για ενημέρωση, αλλά συνήθως αυτό γίνεται μετά την υποβολή του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Είναι αλήθεια επίσης ότι το πρόγραμμα

περιέχει τις προβλέψεις για πολύ γενικές κατηγορίες δημοσιονομικών μεγεθών, όπως έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα, χρέος, αλλά αυτά τα μεγέθη είναι μάλλον ενδεικτικά των προθέσεων της κυβέρνησης και όχι δεσμεύσεις για τη δημοσιονομική πολιτική τα επόμενα χρόνια.

Πέρα από τον ετήσιο ορίζοντα της δημοσιονομικής πολιτικής, η χώρα μας δεν κατανέμει τις δαπάνες του προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, αλλά με βάση τα υπουργεία. Επιπλέον η χώρα μας δεν έχει σύστημα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που έχουν οι δαπάνες και η συζήτηση που συνήθως γίνεται αφορά το τι ποσά δίνονται σε κάθε υπουργείο και αν αυτά κρίνονται επαρκή ή όχι. Ο μόνος έλεγχος που γίνεται αφορά τη νομιμότητα των δαπανών, αν δηλαδή τηρήθηκαν όλες οι νομικές διαδικασίες και τα στάδια που προβλέπει ο νόμος. Επειδή ο Προϋπολογισμός της χώρας μας δεν καταρτίζεται με βάση προγράμματα και δεν υπάρχουν σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι για αποτελέσματα, δεν είναι δυνατό να αξιολογηθεί το κατά πόσο οι δαπάνες αποδίδουν και οδηγούν σε επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι υπάρχει και στην Ελλάδα μια σχετική εμπειρία με τη κατάρτιση προϋπολογισμών με βάση προγράμματα, αφού για τα έργα που χρηματοδοτούνται από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης καταρτίζονται πολυετή προγράμματα και υπάρχει μέτρηση των εκροών και ακόμη του αποτελέσματος. Το συνολικό ποσό όμως που διατίθεται σε αυτά τα προγράμματα είναι μικρό σε σχέση με τα συνολικά ποσά που δαπανά το Ελληνικό Δημόσιο.

### *1.3.3 Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων*

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, μετά την υποβολή των προτάσεων για τις δαπάνες του επόμενου έτους από τα υπουργεία και τους φορείς, το ΥΠΟΟ θέτει το όριο συνολικών δαπανών και μετά αυτό κατανέμεται από το ΓΛΚ στα υπουργεία και τους φορείς. Αν και κατά τη διαδικασία σύνταξης του Προϋπολογισμού, εκφράζονται οι απόψεις των Υπουργείων, στο τέλος το ΓΛΚ αποφασίζει για την κατανομή των δαπανών, όχι μόνο σε επίπεδο Υπουργείου αλλά και ανά κωδικό δαπάνης. Για τον Τακτικό Προϋπολογισμό, ο ρόλος του ΓΛΚ είναι καθοριστικός, όπως είναι και των υπηρεσιών δημόσιων επενδύσεων του ΥΠΟΟ (παλαιό ΥΠΕΘΟ) για το ΠΔΕ. Για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και τα άλλα ΝΠΔΔ η διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμών ανατίθεται στα ίδια τα ΝΠΔΔ ή/και στα εποπτεύοντα υπουργεία. Το



ΓΛΚ αφού συγκεντρώσει τις προτάσεις των υπουργείων και φορέων, τις επεξεργάζεται και λαμβάνοντας υπόψη και τα ιστορικά στοιχεία που υπάρχουν για κάθε υπουργείο, ΝΠΔΔ, κλπ, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Στη συνέχεια, διαμορφώνεται το σχέδιο του Προϋπολογισμού, πάλι από το ΓΛΚ, το οποίο συντάσσει τους πολύ αναλυτικούς τελικούς πίνακες.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι σε όλη αυτή τη διαδικασία, η οποία έχει τη μορφή διμερών διαπραγματεύσεων, δεν φαίνεται να υπάρχει ιδιαίτερη σύνδεση μεταξύ δαπανών και αποτελεσμάτων, ούτε φυσικά και κάποια δέσμευση των υπουργείων για συγκεκριμένα αποτελέσματα. Είναι κοινή πλέον διαπίστωση ότι τα ποσά που διατίθενται συνολικά στην τοπική αυτοδιοίκηση και η κατανομή τους μεταξύ των διαφόρων φορέων της δεν αντανακλούν επαρκώς τις ανάγκες τους ή το επίπεδο ευημερίας τους. Επιπλέον οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν δημοτικές επιχειρήσεις και να καταφεύγουν σε δανεισμό από τράπεζες, χωρίς καμιά έγκριση από την κεντρική κυβέρνηση. Φυσικά, όταν οι δήμοι και οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν τα δάνεια τους, τότε οι δημοτικές αρχές επικαλούνται την ανεπαρκή χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση και ζητούν συνεχώς αύξηση των επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Την όλη διαδικασία ορθολογικής κατανομής των πόρων δυσχεραίνει και το γεγονός ότι, πέρα από την αδυναμία απόλυσης προσωπικού, δεν υπάρχει και δυνατότητα ανακατανομής του προσωπικού μεταξύ των υπουργείων και δημόσιων υπηρεσιών, όπου αυτό είναι δυνατό.

Τα κονδύλια προγραμματίζονται και καθορίζονται, ανά υπουργείο και για ορισμένες δαπάνες του, όπως μισθοί και ημερομίσθια, υπερωρίες, διάφορες προμήθειες, η κατανομή γίνεται με βάση την λεπτομερή ανάλυση του κώδικα κατάταξης, φθάνοντας μέχρι του καθορισμού των διαθέσιμων ποσών ακόμα και για το τελευταίο επίπεδο ανάλυσης της κάθε δαπάνης<sup>2</sup>. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού τα υπουργεία και οι φορείς έχουν ελάχιστες δυνατότητες ανακατανομής των πόρων που τους δίνονται χωρίς την έγκριση του ΥΠΟΟ.

Αυτός ο αυστηρός έλεγχος του ΓΛΚ καθιστά τα υπουργεία και τους φορείς σχεδόν

---

<sup>2</sup> Για τις λεπτομέρειες των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, βλέπε; ΓΛΚ «Συλλογή διατάξεων για το δημόσιο λογιστικό και τον έλεγχο των δαπανών του κράτους (με βάση το ν. 2362/95)

ανεύθυνους για τις δαπάνες τους. Με δεδομένο ότι δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης του αποτελέσματος αυτών των δαπανών, τα υπουργεία προσπαθούν να ξοδέψουν όλα τα ποσά που τους δίνονται, γιατί αν ένα υπουργείο ή φορέας κάνει εξοικονόμηση πόρων, επειδή π.χ. δεν έχει προγράμματα, τα ποσά αυτά δεν μπορεί να τα χρησιμοποιήσει την επόμενη χρονιά και θα χρησιμοποιηθούν από το ΓΛΚ για άλλους σκοπούς. Επιπλέον η εξοικονόμηση πόρων από κάποιον υπουργό μπορεί να έχει ως συνέπεια την περικοπή δαπανών την επόμενη χρονιά, με το επιχείρημα ότι το υπουργείο δεν είναι αποτελεσματικό στην απορρόφηση των πόρων που του δίνονται. Γίνεται σαφές ότι ο όλος μηχανισμός έχει κίνητρα για μεγαλύτερες δαπάνες και αντικίνητρα για εξοικονόμηση πόρων.

Η χώρα μας έχει μεγάλο βαθμό συγκεντρωτισμού στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και μικρό βαθμό συγκεντρωτισμού στην κατάρτισή του, πράγμα που είναι σε τελείως αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη που υποδεικνύει η διεθνής εμπειρία.

#### *1.3.4 Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί*

Είναι αλήθεια ότι υπάρχει πλήθος προληπτικών ελέγχων τόσο από τις υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο(ΕΣ), αλλά οι έλεγχοι αυτοί αφορούν αποκλειστικά και μόνο τη νομιμότητα και σε καμιά περίπτωση τη σκοπιμότητα ή την αποτελεσματικότητα των δαπανών. Είναι ακόμη σημαντικό να τονιστεί ότι, οι έλεγχοι αυτοί αφορούν ένα μικρό μόνο ποσοστό δαπανών, περί το 10% του συνόλου, αφού στις δαπάνες μισθοδοσίας, άμυνας και μια σειρά από άλλες δαπάνες δεν γίνονται έλεγχοι. Είναι αξιοσημείωτο ότι το ΥΠΟΟ απασχολεί περί τους 950 υπαλλήλους στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΔΟΥ) που είναι επιφορτισμένοι με ελέγχους. Για την ίδια εργασία των προληπτικών ελέγχων, το Ελεγκτικό Συνέδριο απασχολεί περί τους 800 ελεγκτές. Όπως έχουν παρατηρήσει οι ειδικοί του Υπουργείου Οικονομικών της Μεγάλης Βρετανίας στη μελέτη του, οι αριθμοί αυτοί του προσωπικού για προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας και μόνο είναι πολύ μεγαλύτεροι από εκείνους χωρών με τα ίδια μεγέθη της ελληνικής οικονομίας.

Για να κατανοήσουμε κάπως το πολύπλοκο του συστήματος ας δούμε επιγραμματικά τη διαδικασία για την υλοποίηση μιας δαπάνης. Για την υλοποίηση μιας δαπάνης, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη πίστωσης για το φορέα στον

προϋπολογισμό του τρέχοντος οικονομικού έτους. Ακόμη και αν ο φορέας έχει ίδιους πόρους δεν μπορεί να τους ξοδέψει αν δεν υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό του. Η πραγματοποίηση μιας δαπάνης από τους αρμόδιους διατάκτες (υπουργούς, γενικούς γραμματείς περιφερειών, κ.λ.π.) ακολουθεί τα εξής στάδια

- Ανάλυση υποχρέωσης
- Εκκαθάριση δαπάνης
- Εντολή πληρωμής και
- Εξόφληση δαπάνης

Η ανάληψη υποχρέωσης είναι διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του Δημοσίου και αρμόδια όργανα για την ανάληψη της είναι οι διατάκτες των πιστώσεων του προϋπολογισμού, δηλαδή ο Πρόεδρος της Βουλής για τις λειτουργικές δαπάνες του Κοινοβουλίου, οι υπουργοί, οι γενικοί γραμματείς των περιφερειών κι οι προϊστάμενοι περιφερειακών-αποκεντρωμένων υπηρεσιών των υπουργείων και των περιφερειών. Η διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων ρυθμίζεται από σχετικό προεδρικό διάταγμα και η διαδικασία είναι πολύ λεπτομερής, σχολαστική και αρκετά γραφειοκρατική. Παρά τη σχολαστικότητα όμως της διαδικασίας, συμβαίνει συχνά να αναλαμβάνονται υποχρεώσεις πέρα από τις υπάρχουσες πιστώσεις, με αποτέλεσμα, μετά τη λήξη του οικονομικού έτους να ζητείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών η έγκριση των δαπανών αυτών εις βάρος του προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Η εκκαθάριση της δαπάνης περιλαμβάνει τη διαδικασία επιβεβαίωσης ότι το ποσό είναι πράγματι απαιτητό και στηρίζεται σε νόμιμα δικαιολογητικά. Οι δαπάνες του Δημοσίου αφού ελεγχθούν και εκκαθαριστούν, εντέλλονται προς πληρωμή από τις ΥΔΕ, των Υπουργείων και των νομών της χώρας με την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής. Στα εντάλματα αυτά αναγράφονται λεπτομερειακώς όλα τα απαραίτητα στοιχεία που απαιτούνται για την πληρωμή, όπως π.χ. Αριθμός πρωτοκόλλου, ΚΑΕ, κωδικός φορέα, υπηρεσία που εκδίδει το ένταλμα, ανάλυση πληρωτέου ποσού, κ.α. Αφού εκδοθεί το ένταλμα από την ΥΔΕ, αυτή το αποστέλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο προκειμένου να γίνει ο προληπτικός έλεγχος. Εάν η δαπάνη κριθεί νόμιμη το ένταλμα επιστρέφει στην ΥΔΕ, η οποία και το μεταβιβάζει στην αρμόδια ΔΟΥ για την πληρωμή της δαπάνης. Μετά την ολοκλήρωση των πιο πάνω

διαδικασιών τα χρηματικά εντάλματα παραδίδονται στο Ελεγκτήριο δαπανών των ΔΟΥ και αφού ελεγχθούν από τον αρμόδιο ελεγκτή παραπέμπονται στο διαχειριστή για πληρωμή του δικαιούχου.

Ας σημειωθεί ότι μια σειρά από δαπάνες, οι αποκαλούμενες δαπάνες διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα, εξαιρούνται από τον έλεγχο των ΥΔΕ, Οι δαπάνες αυτές πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής και υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι δαπάνες αυτές είναι οι αποζημιώσεις βουλευτών, οι μισθοί και οι συντάξεις, οι δαπάνες που αφορούν πάγια και καταβαλλόμενα περιοδικά χορηγήματα για γραφική ύλη, καθαριότητα, κ.λ.π. τα ενοίκια δημοσίων υπηρεσιών και οποιαδήποτε άλλη δαπάνη που προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα. Οι δαπάνες αυτές ελέγχονται τυπικά και ειδικότερα για τους μισθούς και τις συντάξεις τα αρμόδια όργανα δίνουν εντολή στην Τράπεζα της Ελλάδος να τις πληρώσει μέσω του συστήματος ΔΙΑΣ.

Η διαδικασία ελέγχου είναι εξαντλητική και γίνεται σε διαδοχικά στάδια. Αρχικά έχουμε τον προληπτικό έλεγχο των εσωτερικών ελεγκτών του αρμόδιου υπουργείου. Ακολουθεί ο επίσης προληπτικός έλεγχος από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στη συνέχεια έχουμε τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (ΕΛΣ), το οποίο προβαίνει σε προληπτικούς και δειγματοληπτικά σε κατασταλτικούς ελέγχους και μετά υπάρχει ο κατασταλτικός έλεγχος από τους επιθεωρητές της Δημόσιας Διοίκησης (του Υπουργείου Εσωτερικών) που σε τακτική βάση, επιβλέπει και το έργο των ΥΔΕ.

Είναι προφανές ότι οι εξαντλητικοί και επαναλαμβανόμενοι προληπτικοί έλεγχοι που ασκούνται τόσο από τις ΥΔΕ όσο και από το ΕΛΣ οδηγούν σε χρονοβόρες και δύσκαμπτες διαδικασίες που έχουν ως συνέπεια το Δημόσιο να παρουσιάζει μεγάλες καθυστερήσεις στην πληρωμή των υποχρεώσεων του και φυσικά τα άτομα και οι φορείς που πρέπει να πληρωθούν υφίστανται σημαντικό χρηματοοικονομικό κόστος λόγω αυτών των καθυστερήσεων. Και ενώ υπάρχει όλο αυτό το δαπανηρό και αναποτελεσματικό σύστημα ελέγχων νομιμότητας, δεν υπάρχει ένα στοιχειώδες έστω σύστημα ελέγχου του πόσο αποδοτικά χρησιμοποιούνται οι δαπάνες του Προϋπολογισμού.

### *1.3.5 Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας*

Με το να ελέγχονται σχεδόν τα πάντα και να εγκρίνονται από το ΥΠΟΟ δεν υπάρχει στο τέλος ευθύνη από το αρμόδιο Υπουργείο για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του υπουργείου του. Επιπλέον με το να καθορίζεται η κατανομή και του τελευταίου κονδυλίου από το ΓΛΚ, ο κάθε φορέας δεν έχει την αίσθηση ιδιοκτησίας της κάθε πολιτικής που χαράζει και δύσκολα μπορούν να του ζητηθούν ευθύνες. Το γεγονός ακόμη ότι όλοι αυτοί οι έλεγχοι που προαναφέραμε αφορούν τη νομιμότητα και μόνο και δεν εξετάζεται καθόλου η σκοπιμότητα ή το αν οι δαπάνες αυτές πράγματι αποδίδουν, έχει οδηγήσει τους φορείς να ενδιαφέρονται να δαπανήσουν όλες τις πιστώσεις που τους έχουν εγκριθεί, αφού ο κάθε φορέας κρίνεται με το πόσα ξοδεύει και όχι με το πως τα ξοδεύει και το τι αποτέλεσμα αποδίδει.

Αν και ο Προϋπολογισμός εγκρίνεται από τη Βουλή, στη διάρκεια του έτους γίνονται σημαντικές αλλαγές και μεταφορές κονδυλίων, με έγκριση του ΥΠΟΟ, χωρίς καν να γνωστοποιούνται στη Βουλή. Επίσης ο απολογισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή ένδεκα μήνες μετά το κλείσιμο της χρήσης του και καμιά ουσιαστική συζήτηση δεν γίνεται γι αυτόν.

Αν η λογοδοσία της Κεντρικής Κυβέρνησης είναι περιορισμένη και όχι πολύ διαφωτιστική για το πως δαπανάται το δημόσιο χρήμα, εκεί που τα πράγματα είναι πολύ χειρότερα είναι στο χώρο των ΝΠΔΔ και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, τα νοσοκομεία, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν σημαντικά έσοδα, δαπανούν μεγάλα ποσά και χρηματοδοτούνται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, η διαφάνεια και η λογοδοσία τους είναι πολύ περιορισμένη. Πολλοί από τους φορείς αυτούς, όπως τα νοσοκομεία, π.χ. δεν συντάσσουν καν ισολογισμούς και ούτε ελέγχονται από ανεξάρτητους ελεγκτές. Ακόμη ασφαλιστικοί φορείς, πολλοί φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλοι φορείς και εταιρείες του Δημοσίου συντάσσουν ισολογισμούς με μεγάλη καθυστέρηση. Χωρίς όμως ισολογισμούς και συστηματικούς ελέγχους η όποια λογοδοσία είναι σχεδόν αδύνατη.

### 1.3.6 Οργανωτικές αδυναμίες

Όπως βλέπουμε από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση, η όλη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι κατακερματισμένη σε πολλά στάδια, τα οποία συχνά επικαλύπτονται και είναι ασύνδετα μεταξύ τους. Το ΓΛΚ καταρτίζει, κατανέμει και παρακολουθεί τα κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού, αλλά δεν έχει ανάμειξη στην κατάρτιση και παρακολούθηση του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων. Στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού εμπλέκονται πολλές κρατικές υπηρεσίες και φορείς (αρμόδιο υπουργείο, αρμόδια ΥΔΕ, ΔΟΥ, Ελεγκτικό Συνέδριο, ΤτΕ) με επαναλαμβανόμενες διαδικασίες. Αποτέλεσμα όλου αυτού του πολύπλοκου συστήματος είναι ότι το ΓΛΚ ενώ έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας και διαχείρισης του συνόλου του συστήματος, να μην είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ελέγχει όλες τις διαδικασίες και να παρακολουθεί αποτελεσματικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Υπάρχει όμως και ένας άλλος σημαντικός λόγος που δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα στην ομαλή παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και συνδέεται με το πληροφοριακό σύστημα του ΓΛΚ και το οποίο είναι σε «πρωτόγονο» επίπεδο. Το ΓΛΚ δεν διαθέτει ενιαίο πληροφοριακό σύστημα για το σύνολο των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού και αυτό που υπάρχει δεν είναι συνδεδεμένο με τα τοπικά πληροφοριακά συστήματα των ΥΔΕ, που είναι διασκορπισμένες σε όλη τη χώρα. Ο κάθε φορέας, αλλά και η αρμόδια υπηρεσία ΥΔΕ έχει τα δικά του πληροφοριακά συστήματα που λειτουργούν τοπικά. Χωρίς όμως την άμεση παροχή πληροφοριών από τις ΥΔΕ, οι οποίες μπορούν να δώσουν στοιχεία για τις υποχρεώσεις που δημιουργούν οι φορείς της εποπτείας τους, δεν είναι δυνατό να υπάρχει έγκαιρη πληροφόρηση για τις εξέλιξη των δαπανών και το πως εκτελείται ο Προϋπολογισμός.

Μέσα στο ίδιο το ΓΛΚ, η κάθε βάση δεδομένων, είτε είναι εγκατεστημένη σε προσωπικούς υπολογιστές, είτε σε τοπικό δίκτυο και αυτές δεν συνδέονται μεταξύ τους ή με άλλες βάσεις δεδομένων. Το ίδιο συμβαίνει και με τη Διεύθυνση σύνταξης ταμειακού προγραμματισμού και παρακολούθησης των πληρωμών και για τις διευθύνσεις που χειρίζονται το δημόσιο χρέος και τις εγγυήσεις του Δημοσίου αντίστοιχα, καθώς και για το τμήμα που συντάσσει τον απολογισμό και τον ισολογισμό.

Αποτέλεσμα αυτού του νηπιακού συστήματος πληροφορικής οργάνωσης του

συστήματος διαχείρισης των δαπανών είναι οι αρμόδιοι να μην μπορούν να έχουν σαφή και ακριβή εικόνα της πραγματικής κατάστασης των δαπανών. Τα προβλήματα που δημιουργούνται ιδιαίτερα για τον ταμειακό προγραμματισμό είναι σημαντικά, πράγμα που συνεπάγεται σημαντικό οικονομικό κόστος για το Δημόσιο. Επιπλέον η αδυναμία της έγκαιρης και ακριβούς πληροφόρησης αντανακλάται και στο ότι η σύνταξη του Προϋπολογισμού του επόμενου έτους στηρίζεται σε στοιχεία που χρονικά απέχουν πολύ από την ημερομηνία σύνταξης, με αποτέλεσμα η εικόνα που δίνεται στη Βουλή και στην κοινή γνώμη γενικότερα να είναι ατελής αν όχι ακριβής.

#### 1.4 Συμπέρασμα<sup>3</sup>

Από την πιο πάνω πολύ συνοπτική και επιλεκτική παρουσίαση των προβλημάτων και αδυναμιών της σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Ελληνικού κράτους, μπορούμε να καταλήξουμε συνοπτικά στα εξής:

Με τον τρόπο που συντάσσεται και εκτελείται ο Προϋπολογισμός δημιουργούνται κίνητρα για τα υπουργεία και τους φορείς του Δημοσίου, να ζητούν συνεχώς περισσότερες πιστώσεις και να ξοδεύουν όλα τα ποσά που τους διατίθενται ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητο. Βασικό κριτήριο για την αξιολόγηση του έργου κάθε υπουργείου ή φορέα εξακολουθεί να παραμένει το πόσα ξοδεύει και όχι το πως τα ξοδεύει και τι αποτέλεσμα έχουν οι δαπάνες αυτές. Οι πολλαπλοί έλεγχοι που υπάρχουν σήμερα δεν είναι αποτελεσματικοί, αφού αφορούν τη νομιμότητα και μόνο, αλλά έχουν και μεγάλο οικονομικό κόστος.

Με το να μην υπάρχει αξιολόγηση των δαπανών με βάση τα αποτελέσματα δεν υπάρχει δυνατότητα αξιολόγησης του πραγματικού έργου που επιτελεί ένα υπουργείο ή ένας φορέας. Επιπλέον, με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη.

Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τι «τόπο πιάνουν τα λεφτά» του, Όλες αυτές τις αδυναμίες προσπαθεί να τις αντιμετωπίσει η

---

<sup>3</sup> Γεωργακόπουλος, Θ. (1997), Εισαγωγή στη Δημόσια. Οικονομική, Αθήνα, Εκδόσεις Ευγ. Μπένου

Καραβίτης Η. Νικόλαος (2008), Δημόσιο Χρέος και Έλλειμμα, Αθήνα, Εκδόσεις Διόνικος Κρατικός Προϋπολογισμός 2000, Εισηγητική Έκθεση.

Προβόπουλος Γ.Α. (1985), Ο Δημόσιος Τομέας στην Ελληνική Οικονομία: Τάσεις και Οικονομικές Επιπτώσεις, Αθήνα, Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών.

κάθε κυβέρνηση με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου.

Ακόμη, οι τεράστιες οργανωτικές αδυναμίες σε πληροφοριακά συστήματα, σε κατανομή προσωπικού και οι γενικότερες αδυναμίες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, έχουν οδηγήσει σε μεγάλες αναποτελεσματικότητες και ουσιαστικές αδυναμίες προγραμματισμού και αξιοποίησης των δημόσιων πόρων.

Η ανάγκη επομένως για σημαντικές αλλαγές σε όλο το φάσμα των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι επιτακτική. Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο απαιτείται συστηματική προεργασία και μεθοδικός προγραμματισμός των αλλαγών που πρέπει να γίνουν. Η πείρα έχει δείξει ότι δεν φτάνει μόνο να ξέρεις που θέλεις να πας. Πρέπει και να ξέρεις πως θα φτάσεις στον προορισμό σου.

### *1.5 Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση*

Η πιο πάνω παρουσίαση ανέδειξε τις πολλές αδυναμίες του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στη χώρα μας. Με δεδομένες τις πιέσεις που θα ασκηθούν στις δημόσιες δαπάνες στο προσεχές μέλλον, η ανάγκη για μεταρρύθμιση του συστήματος είναι πλέον επιτακτική. Η απλή αντιγραφή προτύπων από άλλες χώρες δεν είναι προφανώς ενδεδειγμένη, αφού το όλο οικονομικό και θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας είναι διαφορετικό από εκείνο άλλων χωρών της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Σίγουρα όμως η εμπειρία άλλων χωρών μπορεί να είναι πολύτιμη στο να διαμορφωθεί μια ρεαλιστική στρατηγική μεταρρύθμισης. Επειδή τα θέματα που αναφέρθηκαν δεν φαίνεται να δημιουργούν διαφωνίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, η κυβέρνηση θα μπορούσε να προχωρήσει γρήγορα στην σύνταξη ενός προγράμματος μεταρρύθμισης για την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Μερικοί βασικοί άξονες πάνω στους οποίους μπορεί να κινηθεί μια τέτοια μεταρρύθμιση, με βάση και τις προτάσεις των ειδικών του ΔΝΤ και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, μπορεί να είναι οι ακόλουθοι:

1. Ενοποίηση της διαδικασίας σύνταξης του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων. Αυτό συνεπάγεται την ενσωμάτωση στο ΓΛΚ και των υπηρεσιών του πρώην ΥΠΕΘΟ, που ασχολούνται με τη σύνταξη και εκτέλεση του ΠΔΕ. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει να αλλάξει το σύστημα ταξινόμησης όλων των δαπανών και το νέο σύστημα κωδικοποίησης και



ταξινόμησης των δαπανών με βάση προγράμματα, να γίνει πολύ πιο αναλυτικό και να εφαρμοστεί σύντομα, λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη διεθνή εμπειρία και τα διεθνή λογιστικά πρότυπα<sup>4</sup>. Αυτό θα βοηθήσει και στο να αλλάξει η έμφαση του σημερινού συστήματος από τις εισροές στις εκροές και στα αποτελέσματα. Στα πλαίσια αυτά θα πρέπει να θεσπιστεί και μια πιο αυστηρή διαδικασία για τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2. Η σύνταξη του Προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, για τα οποία θα είναι υπεύθυνοι οι αρμόδιοι φορείς (υπουργεία, ΝΠΔΔ, κ.α.), είναι μια σημαντική ανατροπή της σημερινής διαδικασίας και γι αυτό ενδείκνυται να συσταθεί ομάδα με ειδικούς, η οποία σε συνεργασία με τα υπουργεία, τους άλλους φορείς και τη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής θα καταρτίσει τέτοια προγράμματα. Σε πρώτη φάση, αυτό μπορεί να γίνει με ένα μικρό αριθμό υπουργείων σε πιλοτική βάση, ώστε να δοκιμαστεί η διαδικασία αυτή, να εντοπιστούν τα πιθανά προβλήματα, να αντιμετωπιστούν και μετά να επεκταθεί σταδιακά σε όλα τα υπουργεία. Η αλλαγή αυτή δεν μπορεί και δεν πρέπει να προχωρήσει χωρίς άλλες ταυτόχρονες αλλαγές σε τομείς, όπως ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός, τα συστήματα ελέγχου και η χρηματοοικονομική διαχείριση, που θα δούμε πιο κάτω.
3. Αν και ο Προϋπολογισμός συντάσσεται σε ετήσια βάση, στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ, ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται μέσα στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού πλαισίου. Η μέθοδος αυτή διευκολύνει το στρατηγικό σχεδιασμό των δαπανών, βελτιώνει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και επιτρέπει τη σύνδεση των δημοσιονομικών μεγεθών με τις μεσοπρόθεσμες μακροοικονομικές εξελίξεις. Στην περίπτωση της χώρας μας το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει η χώρα μας στην Ε.Ε.

Το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι τετραετές (τριετής είναι η ελάχιστη περίοδος που απαιτείται) και οι προβλέψεις για τα δημοσιονομικά μεγέθη να είναι αναλυτικές, όπως στον ετήσιο προϋπολογισμό. Ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός θα δίνει και τη δυνατότητα να διαχωρίζονται τα νέα προγράμματα από τα παλαιά και να εμφανίζεται η συνολική τους επίπτωση στην οικονομία στο χρόνο. Αυτό έχει

---

<sup>4</sup> Για το θέμα υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία και μάλιστα υπάρχει ειδικός οργανισμός που ασχολείται με το θέμα. Π.χ. βλέπε, International Federation of Accountants (2006), και IMF (2001), Government Finance Statistics Manual.

ιδιαίτερη σημασία, διότι συχνά ένα νέο πρόγραμμα μπορεί να συνεπάγεται μικρή δαπάνη τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του, αλλά στα επόμενα χρόνια να απαιτεί σημαντικούς πόρους.

Επειδή υπάρχουν αβεβαιότητες, γι' αυτό και θα πρέπει οι μακροοικονομικές προβλέψεις να είναι προσεκτικές και να υπάρχουν εναλλακτικά σενάρια για πιθανές αλλαγές στα μακροοικονομικά μεγέθη και να γίνονται οι σχετικές αναλύσεις ευαισθησίας. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων εξελίξεων είναι σκόπιμο να υπάρχει και σχετικό αποθεματικό, το οποίο όμως δεν θα χρησιμοποιείται για άλλους λόγους αν τελικά δεν δαπανηθεί για την κάλυψη πραγματικά έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών.

4. Να εξεταστεί συστηματικά το σημερινό σύστημα πολλαπλών προληπτικών ελέγχων, ώστε να περιοριστούν ή και να εξαιρεθούν οι επικαλύψεις. Επιπλέον θα πρέπει το κάθε υπουργείο και ο κάθε φορέας να έχει τη δική του εσωτερική υπηρεσία ελέγχου, ο οποίος έλεγχος θα γίνεται με βάση πρότυπα που θα θέσει το ΥΠΟΟ, και το Ελεγκτικό Συνέδριο να περιοριστεί σε εκ των υστέρων ελέγχους και να μην ασχολείται με τον προληπτικό έλεγχο. Αυτό φυσικά απαιτεί και αλλαγή του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πράγμα που ίσως σημαίνει και αλλαγή του Συντάγματος. Εφόσον ο Προϋπολογισμός θα συντάσσεται με βάση προγράμματα, ο έλεγχος δεν θα αφορά μόνο τη νομιμότητα των δαπανών, όπως σήμερα, αλλά και τη σκοπιμότητα τους και τα αποτελέσματα, που αποδίδουν. Η νέα αυτή προσέγγιση θα συνοδεύεται απαραίτητα με τη μεγαλύτερη δυνατότητα που θα έχουν τα επί μέρους υπουργεία στη διαχείριση των πόρων τους, ώστε να μην χρειάζεται κάθε φορά που απαιτείται ακόμη και μεταφορά μικρών ποσών από κωδικό σε κωδικό να απαιτείται έγκριση του ΥΠΟΟ.

5. Είναι επιτακτική ανάγκη να βελτιωθεί η διαδικασία συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων, τόσο για τα έσοδα όσο και τις δαπάνες, ώστε να δημιουργηθεί μια σειρά αξιόπιστων δεδομένων, τα οποία θα δημοσιεύονται έγκαιρα ώστε να διευκολύνουν την ανάλυση και τη χάραξη οικονομικής πολιτικής.

Τα λογιστικά συστήματα του Δημοσίου είναι επίσης ξεπερασμένα ή ατελή και γι αυτό είναι ανάγκη όλοι οι φορείς του Δημοσίου, όπως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΝΠΔΔ, νοσοκομεία, κ.α. να υιοθετήσουν σύγχρονα διπλογραφικά συστήματα, να δημοσιεύουν ισολογισμούς και λογιστικές καταστάσεις σε τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε να υπάρχει ακριβής εικόνα για τα οικονομικά όχι μόνο της

Κεντρικής, αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

Για να είναι δυνατή η διασφάλιση της ακρίβειας των στοιχείων εσόδων κι δαπανών, το ΓΛΚ πρέπει να ασκεί άμεση εποπτεία και έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς του Δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος και στις εμπορικές τράπεζες. Η συμφωνία των λογαριασμών πρέπει να γίνεται σε συχνά διαστήματα ώστε να υπάρχει σαφής εικόνα της ταμειακής κατάστασης του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό θα διευκολυνθεί και το δανειακό πρόγραμμα του Δημοσίου, θα εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι και το Δημόσιο θα μπορεί να είναι συνεπές στις υποχρεώσεις του έγκαιρα. Στενή πρέπει να είναι και η παρακολούθηση της ταμειακής κίνησης των λογαριασμών που είναι εκτός Προϋπολογισμού και σταδιακά να ενσωματωθούν στον Προϋπολογισμό.

**6.** Για τη βελτίωση της διαφάνειας του συνολικού κόστους των προγραμμάτων του Προϋπολογισμού, την καλύτερη κατανομή των πόρων και την συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων τους στην οικονομία, ένα χρήσιμο εργαλείο είναι η τήρηση των λογαριασμών όχι με βάση τις χρηματικές εκταμιεύσεις, αλλά με βάση τις πραγματοποιήσεις (accruals). Η εισαγωγή ενός τέτοιου συστήματος, το οποίο συνιστά και η Eurostat, είναι μια πολύπλοκη διαδικασία και προϋποθέτει την εισαγωγή ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης.

Επειδή το σύστημα αυτό είναι απαιτητικό γι αυτό και η μετάβαση από το σημερινό σύστημα που είναι σε ταμειακή βάση σε ένα σύστημα με βάση τις πραγματοποιήσεις, πρέπει να γίνει σταδιακά και μετά από πολλή προετοιμασία. Ίσως πρώτο και βασικό είναι να βελτιωθεί η λειτουργία του σημερινού ταμειακού συστήματος και σταδιακά να εισαχθούν στοιχεία του νέου συστήματος. Αρκετές χώρες που προσπάθησαν να εισαγάγουν τέτοια συστήματα αντιμετώπισαν πολλές δυσκολίες και γι αυτό δεν έχουν προχωρήσει ακόμη σε πλήρη εφαρμογή του

**7.** Βασικό εργαλείο για πολλές από τις πιο πάνω αλλαγές είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Πολλές χώρες, ιδιαίτερα στην Ε.Ε έχουν υιοθετήσει ενοποιημένα λογιστικά συστήματα και συστήματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Τα συστήματα αυτά καλύπτουν λειτουργίες όπως: κατάρτιση και εκτέλεση προϋπολογισμού, έλεγχος, διαχείριση πληρωμών, γενική λογιστική. Στα περισσότερα από αυτά όλες οι συναλλαγές και οι έλεγχοι γίνονται μέσω του πληροφοριακού συστήματος και καμιά χειρόγραφη συναλλαγή δεν επιτρέπεται εκτός συστήματος πλην εξαιρετικών περιπτώσεων.

Έχουν ξεκινήσει κάποια προγράμματα στο Γενικό Λογιστήριο, αλλά και αυτά δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Πέρα όμως από το σύστημα πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών, επιβάλλεται και τα πληροφορικά συστήματα όλων των άλλων υπουργείων και φορέων να είναι συμβατά μεταξύ τους για να υπάρχει η δυνατότητα γρήγορης και αξιόπιστης επεξεργασίας των διαθέσιμων πληροφοριών.

#### *1.6 Ένας ενδεικτικός οδικός χάρτης για τη μεταρρύθμιση*

Μέχρι τώρα έχουν γίνει κάποια βήματα στην κατεύθυνση της αλλαγής των διαδικασιών σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Όλες όμως οι προσπάθειες είναι αποσπασματικές και δεν εντάσσονται σε ένα ενιαίο πλαίσιο. Αποτέλεσμα είναι να έχουμε ένα σύστημα το οποίο, όπως αναλύθηκε πιο πάνω, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μεγάλες αδυναμίες.

Το θέμα της μεταρρύθμισης κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι πολύ σημαντικό και δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς συγκροτημένο πρόγραμμα, με προτεραιότητες, χρονοδιάγραμμα και ανάλυση κόστους οφέλους. Γι' αυτό ίσως είναι σκόπιμο να συσταθεί ένα συντονιστικό όργανο από άτομα κύρους και χωρίς κομματικές δεσμεύσεις, το οποίο με τη βοήθεια ειδικών στα επί μέρους θέματα θα συντάξει ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης, θα θέσει προτεραιότητες και θα διαμορφώσει το σχετικό χρονοδιάγραμμα δράσης. Το όργανο αυτό θα συγκροτήσει στη συνέχεια εξειδικευμένες ομάδες εργασίας, με έλληνες και ξένους ειδικούς, οι οποίες θα επεξεργαστούν τα θέματα αρμοδιότητας τους και θα προετοιμάσουν τις προτάσεις τους, οι οποίες θα περιλαμβάνουν συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα δράσης. Επειδή τα διάφορα θέματα είναι αλληλένδετα, γι' αυτό είναι απαραίτητο να υπάρχει συντονισμός μεταξύ των ομάδων και αυτό το ρόλο θα παίζει το συντονιστικό όργανο. Με τον τρόπο αυτό οι προτάσεις θα είναι συμβατές μεταξύ τους, θα υποβοηθούν η μια την άλλη και το πρόγραμμα θα έχει συνέπεια και σαφές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Η σειρά υλοποίησης των προτάσεων μεταρρύθμισης έχει επίσης μεγάλη σημασία, ώστε να προσδιοριστεί με σαφήνεια ποιο θέμα έρχεται πρώτο και ποιο δεύτερο, ποιες αλλαγές πρέπει να γίνουν ταυτόχρονα επειδή η μια αλλαγή στηρίζεται σε μια άλλη και επειδή η ταχύτητα υλοποίησης έχει επίσης τη σημασία της. Για την υλοποίηση αυτών των αλλαγών απαιτούνται σημαντικές νομοθετικές και οργανωτικές αλλαγές που πρέπει να γίνουν με σύστημα, μεθοδικότητα και ρεαλιστικό

χρονοδιάγραμμα.

Ένα στοιχείο που έχει ιδιαίτερη σημασία για τον έλεγχο των δαπανών είναι εκείνο που αφορά το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ανώτατο Δικαστήριο θα πρέπει, μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, όπως περιγράφονται από το Σύνταγμα, να εξετάσει κατά πόσο μπορεί πέρα από προληπτικούς ελέγχους και ελέγχους νομιμότητας να μεταφέρει την έμφαση σε ουσιαστικούς ελέγχους που θα αφορούν την ακρίβεια και τη νομιμότητα των συναλλαγών, την αξιοπιστία των συστημάτων, και το κατά πόσο ακολουθούνται κανόνες που αφορούν την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και τη διαφάνεια του Προϋπολογισμού.

Εν τω μεταξύ υπάρχει μια σειρά από απλά θέματα, στα οποία μπορούν να γίνουν αλλαγές σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και χωρίς κόστος, αρκεί να δεσμευτούν κυβέρνηση και κόμματα να τις τηρούν. Τέτοια θέματα θα μπορούσαν να είναι και τα εξής:

1. Ο απολογισμός ενός οικονομικού έτους να μη γίνεται έντεκα μήνες μετά τη λήξη του έτους, αλλά μέσα στο πρώτο εξάμηνο από τη λήξη του έτους, π.χ. κάθε Ιούνιο.
2. Το πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης να υποβάλλεται στην αρμόδια για τα οικονομικά επιτροπή της Βουλής και να συζητείται εκεί πριν υποβληθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
3. Αλλαγές στους προϋπολογισμούς των υπουργείων και μεταφορές κονδυλίων, πάνω από ένα μικρό ποσό, να γίνονται με έγκριση της Βουλής ή να ενημερώνεται για τις αλλαγές αυτές η Βουλή μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, π.χ. ένα μήνα, από την πραγματοποίησή τους.
4. Να υποχρεωθούν οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ΝΠΔΔ, να συντάσσουν προϋπολογισμούς κάθε χρόνο, να γίνεται έλεγχος από ελεγκτές του Δημοσίου ή από ορκωτούς ελεγκτές και να δημοσιοποιούνται ισολογισμοί αυτοί, όπως γίνεται με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής να συνδέεται με τη χρηματοδότηση των φορέων αυτών από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε φορείς που υπάρχουν τεχνικές δυσκολίες να παρασχεθεί η τεχνική και οικονομική βοήθεια από το κράτος. Με τον τρόπο αυτό ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης, που περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, θα γίνει

- πιο ακριβής και επομένως πιο αξιόπιστος.
5. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών να δημοσιεύει σε τακτή ημερομηνία, κάθε μήνα, όπως γίνεται π.χ. με τον πληθωρισμό, την εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού.
  6. Η σταδιακή ένταξη όλων των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών στον προϋπολογισμό.
  7. Η Τράπεζα της Ελλάδος να αρχίσει να δημοσιεύει και πάλι τα ταμειακά στοιχεία για την εξέλιξη των λογαριασμών του Δημοσίου. Αν και τα στοιχεία αυτά είναι σε ταμειακή βάση και διαφέρουν από τα εθνικολογιστικά μεγέθη, δεν παύουν να είναι μια πηγή πληροφόρησης για την εξέλιξη του Προϋπολογισμού.
  8. Να γίνει περαιτέρω επεξεργασία του νέου συστήματος κωδικοποίησης δαπανών και της κατάταξης τους με βάση προγράμματα, ώστε σε πρώτη φάση να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο δαπανά το κράτος και σε ποιες δραστηριότητες τα δαπανά. Το νέο αυτό σύστημα κωδικοποίησης, για το οποίο έχουμε διεθνή πρότυπα, θα επιτρέψει και τη σύνταξη ενιαίου προϋπολογισμού, τακτικού και επενδύσεων μαζί, ώστε να σταματήσει το σημερινό ξεπερασμένο σύστημα. Σταδιακά το νέο σύστημα πρέπει να καλύπτει όχι μόνο τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

Για τα υπόλοιπα θέματα η προσέγγιση πρέπει να είναι σφαιρική και το έργο της σύνταξης του προγράμματος μεταρρύθμισης θα είναι το έργο του συντονιστικού οργάνου.

Αν τελικά γίνει κάτι τέτοιο, μετά το κρίσιμο στοιχείο είναι η υλοποίηση του προγράμματος. Πολλές φορές έχουν γίνει προγράμματα για μεταρρύθμιση σε διάφορους τομείς, τα οποία όμως έμειναν σχέδια και ουδέποτε εφαρμόστηκαν. Γι' αυτό και είναι σημαντικό ένα τέτοιο πρόγραμμα μεταρρύθμισης να συζητηθεί στη Βουλή και εφόσον λάβει την έγκριση της να αναλάβει η κυβέρνηση τη δέσμευση της υλοποίησης του.

Από τη μακρά αυτή παρουσίαση, το συμπέρασμα θα μπορούσε να συνοψιστεί σε μια βασική θέση του IOBE για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, η οποία διατυπώθηκε πριν δέκα χρόνια και αναφέρει:

Με δεδομένη συνεπώς την επιθυμία της κοινωνίας να αντιμετωπίσει τις βασικές ανάγκες που περιλαμβάνονται στην έννοια του κοινωνικού κράτους και δεδομένων

των πόρων που διατίθενται, η λύση είναι να αναζητηθούν οι μηχανισμοί που εγγυώνται ότι οι πόροι αυτοί θα χρησιμοποιηθούν αποδοτικότερα. (IOBE , 1997)

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

### **ΟΡΙΣΜΟΣ- ΑΝΑΛΥΣΗ ΕΠΙΜΕΡΟΥΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ**

#### *2.1 Ορισμός δημόσιου χρέους<sup>5</sup>*

Δημόσιο χρέος είναι το μέγεθος που αναφέρεται στον υφιστάμενο δανεισμό του Δημοσίου σε δεδομένο χρονικό σημείο. Γενικά, το χρονικό σημείο αναφοράς είναι το τέλος κάθε χρόνου. Το δημόσιο χρέος δημιουργείται με τον δημόσιο δανεισμό, ο οποίος συνιστά ένα από τα μέσα χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών. Υπάρχουν και άλλοι τρόποι, όπως η φορολογία και παλιότερα η έκδοση νέου χρήματος (μέτρο, το οποίο καταργήθηκε με την ένταξη της Ελλάδας στην ΟΝΕ).

Το δημόσιο χρέος είναι χρήμα το οποίο κατέχεται από οποιοδήποτε διοικητικό επίπεδο. Είτε πρόκειται για κεντρική κυβέρνηση, είτε για ομοσπονδιακή κυβέρνηση, είτε για δημοτική ή για τοπική. Το ετήσιο δημοσιονομικό έλλειμμα, ωστόσο, αναφέρεται στη διαφορά μεταξύ των εσόδων και των δαπανών της κυβέρνησης. Οι κυβερνήσεις συνήθως δανείζονται από την έκδοση κινητών αξιών, κρατικά χρεόγραφα και γραμμάτια. Λιγότερο χώρες φερέγγυους ενίοτε δανείζονται απευθείας από υπερεθνικά όργανα. Ορισμένοι θεωρούν το σύνολο των υποχρεώσεων της κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των μελλοντικών πληρωμών, των συντάξεων και των πληρωμών για αγαθά και υπηρεσίες που η κυβέρνηση έχει συνάψει αλλά δεν έχουν ακόμη καταβληθεί, ως δημόσιο χρέος.

##### *2.1.1 Το ποσοστό του δημόσιου χρέους*

Το ποσοστό του δημοσίου χρέους προκύπτει αν διαιρέσουμε το Χρέος προς το ΑΕΠ της χρονιάς και το πολλαπλασιάσουμε με το 100.

$$\text{Ποσοστό Χρέους} = (\text{Δημόσιο Χρέος} / \text{ΑΕΠ}) * 100$$

<sup>5</sup> Βαβούρας, Ιωάννης Σ. (1993), Δημόσιο χρέος: θεωρία και ελληνική εμπειρία, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση  
Ζουμπούλακης, Μ. (1961), Σύγχρονες προσεγγίσεις της ελληνικής οικονομίας, Αθήνα, Εκδόσεις Πατάκης  
Κορρές, Γεώργιος Μ. (2003), ΕΜηνική οικονομία. : οικονομική πολιτική και ανάλυση βασικών μακροοικονομικών μεγεθών/, Αθήνα, Εκδόσεις Α. Σταμούλης  
Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μαρία (1994), Ελληνικό δημόσιο χρέος και ελλείμματα: θεωρία και πολιτική, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας

### 2.1.2 Η ευρύτητα της έννοιας "δημόσιο χρέος"

Το πρώτο ζήτημα που παρουσιάζεται σχετικά αφορά το περιεχόμενο του όρου «δημόσιο» και κατά πόσο αυτός χρησιμοποιείται με την εθνικολογική έννοια της γενικής κυβέρνησης, δηλαδή περιλαμβάνει μόνο την κεντρική διοίκηση ή την κεντρική κυβέρνηση, την τοπική αυτοδιοίκηση, τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου ή χρησιμοποιείται με την έννοια του ευρύτερου δημόσιου τομέα, οπότε περιλαμβάνονται και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Η χρησιμοποίηση του όρου 'δημόσιο χρέος' με την έννοια του χρέους του δημόσιου τομέα παρέχει μια περισσότερο αξιόπιστη εικόνα του συνολικού δημόσιου δανεισμού, γιατί, ως γνωστόν, τμήμα των εσόδων των δημόσιων επιχειρήσεων προέρχεται από επιχορηγήσεις του τακτικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων. Τα έσοδα αυτά επηρεάζουν το μέγεθος της δαπάνης της κεντρικής διοίκησης ή της γενικής κυβέρνησης και επομένως και το μέγεθος των ελλειμμάτων και του χρέους των φορέων αυτών.

Στο μέτρο όμως που οι δημόσιες επιχειρήσεις χρηματοδοτούν τις ανάγκες τους σε κεφάλαια με εξωτερικό ή εσωτερικό δανεισμό, ο δανεισμός αυτός δεν επηρεάζει μεν το μέγεθος της δαπάνης της κεντρικής διοίκησης ή της γενικής κυβέρνησης-και κατά συνέπεια και το χρέος αυτών-, αυξάνει όμως το χρέος των δημόσιων επιχειρήσεων.

Τυχόν αναφορά μόνο στο χρέος της κεντρικής διοίκησης θα αγνοούσε τον τυχόν δανεισμό των δημόσιων επιχειρήσεων, μέρος του οποίου αποτελεί εν δυνάμει έλλειμμα της κεντρικής διοίκησης, αφού συχνά οι δημόσιες επιχειρήσεις αδυνατούν αν εξυπηρετήσουν τα δάνεια τους, που είναι εγγυημένα από το Δημόσιο, τα οποία όταν καταπίπτουν επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό για την εξόφληση τους. Εξάλλου, όχι σπάνια, μέρος του χρέους του δημοσιοεπιχειρηματικού τομέα μεταφέρεται στο χρέος της κεντρικής διοίκησης.

Στις διεθνείς όμως συγκρίσεις, εξαιτίας τόσο της ανεπάρκειας των στατιστικών στοιχείων, τα οποία είναι σχετικά περιορισμένα ακόμα και στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας οι οποίες έχουν αναπτυγμένα οικονομικά συστήματα, αλλά κυρίως εξαιτίας των διαφορών ως προς τον ορισμό των δημόσιων επιχειρήσεων, η χρησιμοποίηση του όρου δημόσιο χρέος με την έννοια του χρέους της γενικής κυβέρνησης φαίνεται ότι είναι η περισσότερο ενδεδειγμένη, δεδομένου ότι εξασφαλίζει σχετική συγκρισιμότητα μεταξύ των διαφόρων χωρών και συνέπεια με το σύστημα των εθνικών λογαριασμών.



### *2.1.3 Καθαρό και ακαθάριστο δημόσιο χρέος*

Ένα δεύτερο ζήτημα που παρουσιάζεται αφορά τη διάκριση μεταξύ ακαθάριστου και καθαρού δημόσιου χρέους. Το καθαρό χρέος του ευρύτερου δημόσιου τομέα προκύπτει από το ακαθόριστο χρέος του, δηλαδή το σύνολο των χρηματικών υποχρεώσεων του, αφού αφαιρεθούν τα διαθέσιμα, ρευστά και καταθέσεις όψεως και προθεσμίας, των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Παρόλα αυτά, το ακαθόριστο δημόσιο χρέος παραμένει χρήσιμη έννοια, γιατί σχετίζεται άμεσα με το ύψος των δαπανών εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους (κυρίως χρεολύσια και τόκοι), οι οποίες αποτελούν μια από τις σημαντικότερες όψεις του προβλήματος του δημόσιου χρέους.

### *2.1.4 Εσωτερικό και εξωτερικό χρέος*

Ανάλογα με την προέλευση του, το δημόσιο χρέος διακρίνεται σε εσωτερικό, έναντι δανειστών στο εσωτερικό της χώρας και εξωτερικό, οφειλόμενο σε ξένους δανειστές. Το εξωτερικό δημόσιο χρέος διαφέρει από το χρέος σε συνάλλαγμα, γιατί το δεύτερο εκτός από το εξωτερικό δημόσιο χρέος, περιλαμβάνει και τα εσωτερικά δάνεια που έχουν εκδοθεί σε ξένο νόμισμα και το κράτος έχει αναλάβει τη σε ξένο νόμισμα εξυπηρέτησή τους. Στο εξωτερικό δημόσιο χρέος περιλαμβάνεται μέρος μόνο των δανείων του Δημοσίου που έχουν εκδοθεί με ασφαλιστικές ρήτρες ευρώ ή νομισμάτων άλλων χωρών.

Καταρχήν, τα κεφάλαια του εξωτερικού δανεισμού αντιπροσωπεύουν ξένη αποταμίευση, ενώ τα κεφάλαια του εσωτερικού δανεισμού αντιπροσωπεύουν ημεδαπή αποταμίευση. Ιδιαίτερη έκταση όμως έχει λάβει τελευταία η βοήθεια που προσέφερε στην ελληνική κυβέρνηση τα τελευταία χρόνια η Goldman Sachs με σκοπό αφετέρου να μπορέσει η χώρα μας να εισέλθει στην ζώνη του ευρώ και αφετέρου να καταφέρει να διατηρηθεί σε αυτήν. Μεταξύ άλλων, τονίζεται ότι τακτικές της Wall Street, ανάλογες με αυτές που οδήγησαν στην κρίση των δανείων υψηλού κινδύνου (subprime) στην Αμερική, επιδεινώνουν την οικονομική κρίση, κλονίζουν την Ελλάδα και υπονομεύουν το ευρώ, διευκολύνοντας τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να κρύψουν τα διογκούμενα χρέη τους. Η Wall Street, όπως επισημαίνεται, δεν δημιούργησε το πρόβλημα των χρεών της Ευρώπης, ωστόσο οι τραπεζίτες της διευκόλυναν την Ελλάδα και άλλους να δανειστούν πέρα από τις δυνατότητες τους, με απόλυτα νόμιμες συμφωνίες και να κρύψουν τα συσσωρευμένα

χρέη τους. Όπως σωστά ανησυχούν οι παγκόσμιες αγορές για την Ελλάδα, τα αρχεία και συνεντεύξεις δείχνουν ότι με τη βοήθεια της Wall Street, το έθνος μας μπήκε σε μια δεκαετή προσπάθεια να κουκουλώσει το χρέος του και να παραμείνει στα ευρωπαϊκά όρια. Μία συμφωνία που δημιουργήθηκε από την Goldman Sachs βοήθησε σκοτεινή συγκάλυψη δισεκατομμυρίων χρεών από τον εποπτικό προϋπολογισμό των Βρυξελλών.

Ακόμη και τώρα καθώς το τέλος της κρίσης πλησιάζει, οι τράπεζες αναζητούν τρόπους για να βοηθήσουν την Ελλάδα να αποφύγει την μέρα της κρίσης. Στις αρχές Νοεμβρίου - τρεις μήνες πριν η Αθήνα γίνει το επίκεντρο της παγκόσμιας οικονομικής ανησυχίας - μια ομάδα από την Goldman Sachs έφτασε στην χώρα μας με μια πολύ μοντέρνα πρόταση για μια κυβέρνηση που αγωνίζεται να πληρώσει τους λογαριασμούς της. Οι τραπεζίτες, με επικεφαλής τον πρόεδρο της Goldman, Gary D. Cohn, χρησιμοποίησαν ένα χρηματοδοτικό μέσο που θα ωθήσει το χρέος από το σύστημα υγείας στην Ελλάδα μακριά στο μέλλον. Είχε δουλέψει στο παρελθόν. Το 2001, λίγο αφότου η Ελλάδα εισήχθη στη νομισματική ένωση της Ευρώπης, η Goldman βοήθησε την κυβέρνηση αθόρυβα δανείζοντας της δισεκατομμύρια, σύμφωνα με ανθρώπους που γνωρίζουν καλά την εν λόγω συναλλαγή. Αυτή η συναλλαγή, η οποία κρατήθηκε κρυφή από τη δημόσια θέα, επειδή θεωρήθηκε ως νόμισμα συναλλαγών και όχι ως δάνειο, βοήθησε την Ελλάδα να τηρήσει τους κανόνες για την κάλυψη του ελλείμματος της Ευρώπης, συνεχίζοντας παράλληλα ως χώρα να δαπανά πάνω από τις δυνατότητες της.

Η Ελλάδα δεν αποδέχθηκε την τελευταία προσφορά της Goldman Sachs. Παρόλα ταύτα οι συναλλαγές της τελευταίας δεκαετίας θέτουν ερωτήματα για το ρόλο της Wall Street στο τελευταίο οικονομικό δράμα του κόσμου. Όπως και στην αμερικανική subprime κρίση και την κατάρρευση της American International Group, παράγωγα χρηματοοικονομικά προϊόντα έπαιξαν κάποιο ρόλο στην πορεία του ελληνικού χρέους. Χρηματοοικονομικά εργαλεία τα οποία αναπτύχθηκαν μέσα από την Goldman Sachs, την JPMorgan Chase και ένα ευρύ φάσμα άλλων τραπεζών επέτρεψαν στους πολιτικούς να παρέχουν επιπλέον δανεισμό στην Ελλάδα, την Ιταλία και πιθανότατα και αλλού.

Σε δεκάδες συναλλαγές σε όλη την Ευρώπη, οι τράπεζες παρείχαν προκαταβολικά μετρητά με αντάλλαγμα μελλοντικές πληρωμές, με αυτές τις υποχρεώσεις να μένουν εκτός των επίσημων βιβλίων. Η Ελλάδα, για παράδειγμα, έδωσε ως αντάλλαγμα τους φόρους αεροδρομίου και τα έσοδα από τα τυχερά παιχνίδια στα επόμενα χρόνια. Οι

επικριτές λένε ότι οι εν λόγω συμφωνίες, επειδή δεν καταγράφονται ως δάνεια, παραπλανούν τους επενδυτές και τις ρυθμιστικές αρχές σχετικά με το βάθος των υποχρεώσεων μιας χώρας. Μερικές από τις ελληνικές συναλλαγές έφεραν ονομασίες εμπνευσμένες από την ελληνική μυθολογία όπως Αίολος και Αριάδνη και στην ουσία αποτελούσαν «συγκαλυμμένα δάνεια» τα οποία όμως «δεν ήταν καταγεγραμμένα» ως τέτοια.

Η κρίση στην Ελλάδα παρουσιάζει την πιο σημαντική πρόκληση για την οικονομική ενότητα της Ευρώπης και το κοινό νόμισμα της, το ευρώ. Η χώρα είναι, κατά την αργκό των τραπεζών, πολύ μεγάλη για να της επιτραπεί να αποτύχει. Η Ελλάδα χρωστάει 300 δισεκατομμύρια δολάρια, και μεγάλες τράπεζες βρίσκονται στο άγκιστρο για μεγάλο μέρος αυτής της οφειλής. Μια ενδεχόμενη χρεοκοπία θα αντηχήσει σε όλη την υδρόγειο.

Οι πολιτικοί θέλουν «να περάσουν τη μπάλα προς τα εμπρός», και εάν μια τράπεζα μπορεί να τους δείξει έναν τρόπο για να μεταθέσουν ένα πρόβλημα για το μέλλον, τότε θα τον ακολουθήσουν. Η Wall Street δεν δημιούργησε το πρόβλημα του χρέους της Ελλάδας. Αλλά οι τραπεζίτες έδωσαν τη δυνατότητα στην Ελλάδα και σε άλλους να δανείζονται πάνω από τις δυνατότητες τους, σε συμφωνίες που ήταν απολύτως νόμιμες. Λίγοι κανόνες διέπουν τον τρόπο, με τον οποίο τα έθνη μπορούν να δανειστούν τα χρήματα που χρειάζονται για δαπάνες, όπως η στρατιωτική και η υγειονομική περιθαλψη. Η αγορά τίτλων δημοσίου χρέους, είναι τόσο απεριόριστη, όσο και τεράστια.

"Εάν μια κυβέρνηση θέλει να εξαπατήσει, μπορεί να εξαπατήσει», δήλωσε ο Garry Schinas, ένας βετεράνος της μονάδας παρακολούθησης των κεφαλαίων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, η οποία παρακολουθεί το θέμα ευπάθειας στις παγκόσμιες κεφαλαιαγορές. Μπορεί η Ελλάδα να μην εκμεταλλεύτηκε την πρόταση της Goldman Sachs το Νοέμβριο του 2009, όμως είχε καταβάλει στην τράπεζα 300 εκατομμύρια ευρώ ως αμοιβή για το διακανονισμό του 2001, σύμφωνα με τραπεζίτες που γνωρίζουν το θέμα. Η Goldman Sachs εμφανίζεται στην αθηναϊκή σκηνή το 2002 με τον διακανονισμό μαζικών συναλλαγών swaps ώστε να μειωθεί το κόστος χρηματοδότησης του δημόσιου χρέους της χώρας. Η συμφωνία περιλάμβανε τότε swaps 5 δισ. συνδεδεμένων με το ελληνικό χρέος, ενώ ομόλογα αποτιμημένα σε γιεν και δολάρια ανταλλάχθηκαν με ευρώ. Ο αμερικανικός όμιλος ανέλαβε πιστωτικό κίνδυνο ύψους 1 δισ. ευρώ, τον οποίο αντιστάθμισε με μια γερμανική τράπεζα, ενώ ο Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (ΟΔΔΗΧ) δαπάνησε 200 εκατ. ευρώ σε

αμοιβές και προμήθειες. Το 2005, γράφουν οι «F.T.», το swap μεταφέρθηκε στην Εθνική Τράπεζα, η οποία έστησε ένα όχημα ειδικού σκοπού με το όνομα «Τίτλος» και μεταμόρφωσε το swap σε τιτλοποιημένο 20ετές ομόλογο.

#### *2.1.5 Βραχυπρόθεσμο, μεσομακροπρόθεσμο και πάγιο δημόσιο χρέος*

Μια άλλη κοινή διάκριση του δημοσίου χρέους είναι με βάση την διάρκεια αποπληρωμής. Έτσι το δημόσιο χρέος διακρίνεται i) σε βραχυπρόθεσμο, το οποίο συνίσταται από δάνεια των οποίων η ληκτικότητα δεν υπερβαίνει το ένα έτος, ii) σε μεσοπρόθεσμο, το οποίο συνίσταται από δάνεια των οποίων η ληκτικότητα είναι από ένα έως δέκα έτη και iii) μακροπρόθεσμο, το οποίο έχει διάρκεια μεγαλύτερη από δέκα έτη. Βέβαια ο ακριβής προσδιορισμός των χρονικών περιόδων ποικίλλει και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις συνθήκες της κάθε αγοράς. Ο βραχυπρόθεσμος δημόσιος δανεισμός δημιουργείται κυρίως για την αντιμετώπιση ταμειακών δυσχερειών του δημόσιου τομέα που προκύπτουν από τον ετεροχρονισμό των δημόσιων εσόδων (εισπράξεις φόρων) και των δημόσιων δαπανών (πληρωμές σε μισθούς, συντάξεις κ.α.), οπότε οι δημόσιοι φορείς αναγκάζονται να προσφύγουν σε βραχυπρόθεσμο δανεισμό από την ευρωπαϊκή τράπεζα, τις εμπορικές τράπεζες ή το ευρύ κοινό π.χ. μέσω των λαϊκών ομολόγων.

Ο βραχυπρόθεσμος δημόσιος δανεισμός χρησιμοποιείται ως μέσο χρηματοδότησης των δημόσιων δαπανών, εάν οι αποταμιευτές είναι διστακτικοί να προβούν σε μέσο μακροχρόνιες τοποθετήσεις σε κρατικά χρεόγραφα, όπως συμβαίνει συχνά σε περιόδους υψηλού πληθωρισμού, γεγονός βέβαια το οποίο εξαρτάται και από τους όρους δανεισμού (σταθερό ή κυμαινόμενο επιτόκιο, για παράδειγμα). Στις περιπτώσεις εκείνες μάλιστα όπου το κράτος προσφεύγει σε βραχυπρόθεσμα δάνεια, με την έκδοση κυρίως εντόκων γραμματίων του τρίμηνης ή εξάμηνης λήξης, συχνά ανανεώνει τους τίτλους αυτούς με την λήξη τους, με συνέπεια να επιτυγχάνει κατ' ουσίαν μεσομακροπρόθεσμο δανεισμό. Τέλος, ενώ ο δημόσιος δανεισμός χρησιμοποιείται για την χρηματοδότηση τόσο των παραγωγικών όσο και των μη παραγωγικών δημόσιων δαπανών, συνήθως δεν μπορεί να διακριθεί ως προς το είδος των δαπανών που χρηματοδοτεί και αυτό μπορεί να οδηγήσει σε αρνητικά αποτελέσματα αν χρησιμοποιηθεί με ανορθόδοξο τρόπο.

Σε περιόδους κατά τις οποίες η οικονομία χαρακτηρίζεται από οικονομική ύφεση, η έκδοση βραχυπρόθεσμων δανείων για την απορρόφηση από τον δημόσιο τομέα των

αδρανούντων αποταμιευτικών πόρων για την αύξηση της συνολικής ζήτησης θεωρείται προτιμότερη από την έκδοση μέσω μακροπρόθεσμων δανείων, γιατί τα βραχυπρόθεσμα δάνεια και συνδέονται με σχετικά χαμηλότερα επιτόκια και το κράτος αποφεύγει με αυτά τις μεγάλης διάρκειας δεσμεύσεις του μεσομακροπρόθεσμου δανεισμού. Βέβαια από την άλλη είναι γεγονός ότι ένα μεγάλο βραχυπρόθεσμο δημόσιο χρέος δημιουργεί κινδύνους εκδήλωσης πληθωρισμού, δεδομένου ότι οι τίτλοι του βραχυπρόθεσμου χρέους(έντοκα γραμμάτια) συνδέονται με σχετικά μεγαλύτερο βαθμό ρευστότητας, ιδιαίτερα όταν κατέχονται από το ευρύ κοινό.

Ο μεσομακροπρόθεσμος δημόσιος δανεισμός δημιουργείται για την χρηματοδότηση δημόσιων επενδύσεων αλλά και καταναλωτικών δημόσιων δαπανών ή και μεταβιβαστικών πληρωμών του Δημοσίου, δηλαδή μεταβιβάσεων και τόκων του δημόσιου χρέους. Βασικός σκοπός του μεσομακροπρόθεσμου δανεισμού είναι η βελτίωση της διαχρονικής κατανομής του κόστους των δαπανών του δημόσιου τομέα, ιδιαίτερα των δημόσιων επενδύσεων, με σκοπό να αποφευχθεί η υπερβολική αύξηση της τρέχουσας φορολογικής επιβάρυνσης. Άλλωστε, δεδομένου ότι η κυβέρνηση αντλεί τα έσοδα της από μεγάλο μέρος του πληθυσμού, το δημόσιο χρέος είναι ένα έμμεσο χρέος των φορολογουμένων.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το δημόσιο χρέος δεν αποτελείται μόνο από δάνεια ορισμένης ληκτικότητας (βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα, μακροπρόθεσμα), αλλά και από δάνεια που γίνονται απαιτητά με την εμφάνιση του τίτλου, καθώς και από δάνεια τα οποία ή το Δημόσιο δεν αναλαμβάνει την ευθύνη να εξοφλήσει (γνήσια πάγια δάνεια) ή δεν δεσμεύεται μεν να εξοφλήσει σε συγκεκριμένη ημερομηνία, διατηρεί όμως το δικαίωμα εξόφλησης τους όταν αυτό κρίνει (μη γνήσια πάγια δάνεια). Οι τελευταίες δύο κατηγορίες δανείων, τα γνήσια και τα μη γνήσια πάγια δάνεια, συνιστούν το πάγιο δημόσιο χρέος. Είναι προφανές, ότι οι κάτοχοι τίτλων του πάγιου δημόσιου χρέους μπορούν να τους ρευστοποιήσουν μόνο με την πώληση τους στο χρηματιστήριο.

## 2.2 Δημόσιος δανεισμός<sup>6</sup>

Ο δημόσιος δανεισμός αφορά το ποσό που η κυβέρνηση δανείζεται για να καλύψει τις υποχρεώσεις της. Συνήθως, οι κυβερνήσεις ξοδεύουν περισσότερο απ1 ότι μπορούν να συγκεντρώσουν μέσω της φορολόγησης των νοικοκυριών και επιχειρήσεων με αποτέλεσμα να καταφεύγουν στο δανεισμό για να καλύψουν τη διαφορά. Για να αντιληφθούμε αν το ύψος του δημόσιου δανεισμού μιας χώρας ξεπερνά τα όρια ασφαλείας δεν αρκεί να γνωρίζουμε μόνο το πόσο του ετήσιου δανεισμού, διότι αν και μεγάλο, δεν μας δίνει την πραγματική διάσταση του προβλήματος. Για παράδειγμα, η χώρα μας το 2009 δανείστηκε περίπου 25 δις ευρώ. Το ποσό φαίνεται να είναι μεγάλο, αλλά για να αποκτήσουμε μία αίσθηση του μεγέθους του δανεισμού θα πρέπει να το συσχετίσουμε με την επιφάνεια της οικονομίας που αντιπροσωπεύεται από το ΑΕΠ. Για παράδειγμα, αν το χρέος ως ποσοστό επί του ΑΕΠ είναι σχετικά μικρό τότε η αποπληρωμή του θα είναι σχετικά εύκολη και επομένως δεν θα πρέπει να μας ανησυχεί.

### 2.2.1 Ανεκτό ποσοστό δημόσιου δανεισμού

Οι διεθνείς οργανισμοί μαζί και η Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν θέσει ένα ανεκτό όριο δανεισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ της χώρας και αυτό δεν πρέπει να ξεπερνά το 3%.

Επομένως, ο δημόσιος δανεισμός της χώρας μας για το 2009 που φτάνει το 12,7 % του ΑΕΠ της ίδιας χρονιάς θα πρέπει να θεωρείται επικίνδυνος, με την έννοια ότι αν δεν πάρει η κυβέρνηση δραστικά μέτρα περιορισμού του δανεισμού τότε ίσως να αντιμετωπίσει αδυναμία να βρει πρόθυμους δανειστές.

### 2.2.2 Δημόσιος δανεισμός και οικονομική δραστηριότητα

#### **Ø Η οικονομία σε φάση ύφεσης**

Ο Δημόσιος Δανεισμός επηρεάζεται από το φαινόμενο των οικονομικών διακυμάνσεων. Όταν το επίπεδο της οικονομικής δραστηριότητας μεταβάλλεται, η

---

<sup>6</sup> Ζουμπουλάκης, Μ. (1961), Σύγχρονες προσεγγίσεις της ελληνικής οικονομίας, Αθήνα, Εκδόσεις Πατάκης

Μενδρινού, Μαρία (2000), Η εκλογική πολιτική στο ελληνικό πολιτικό σύστημα : εσωτερικές και ευρωπαϊκές παράμετροι, 1974-2000, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Τάτσος Ν. (1994), Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις «Το Οικονομικό».

Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μαρία (1994), Ελληνικό δημόσιο χρέος και ελλείμματα: θεωρία και πολιτική, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας

κρατική δαπάνη και τα φορολογικά έσοδα επηρεάζονται κατά τρόπο αυτόματο.

Κατά την διάρκεια της ύφεσης κάποιοι χάνουν τις δουλειές τους ενώ άλλοι βλέπουν τα εισοδήματά τους να μειώνονται. Ο άμεσος αντίκτυπος της κακής κατάστασης της οικονομίας είναι η μείωση των εισπράξεων από την άμεση φορολογία (φόρος εισοδήματος). Αλλά μείωση θα υπάρξει και από την έμμεση φορολογία- τις εισπράξεις από ΦΠΑ- διότι τα νοικοκυριά περικόπτουν τις δαπάνες τους αγοράζοντας τα τελείως απαραίτητα. Επίσης, η μείωση των κερδών των εταιριών μειώνει περαιτέρω φορολογικά έσοδα του κράτους .

Από την πλευρά των δαπανών του κράτους λόγω των εκτάκτων αναγκών που δημιουργεί η ύφεση, η ανάγκη για στήριξη των ανέργων, των οποίων ο αριθμός αυξάνει υποχρεώνει την κυβέρνηση να αυξήσει τις κοινωνικές της δαπάνες. Το συμπέρασμα είναι πως σε περιόδους ύφεσης της οικονομικής δραστηριότητας, η ανάγκη του δημοσίου για δανεισμό μεγαλώνει.

#### **Ø Η οικονομία σε φάση ανόδου**

Με την οικονομία σε φάση ανάκαμψης όπου η παραγωγή μεγαλώνει ανταποκρινόμενη στην άνοδο της συνολικής ζήτησης, ο δημόσιος δανεισμός τείνει να μειώνεται. Στη φάση αυτή συμβαίνουν ευχάριστα πράγματα.

Μεταξύ των άλλων, με τη μείωση του αριθμού των ανέργων περιορίζονται τα έξοδα του δημοσίου για επιδόματα προς τους ανέργους και άλλες παροχές κοινωνικής στήριξης σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Επίσης, λόγω της αύξησης της απασχόλησης τα νοικοκυριά στο σύνολο τους απολαμβάνουν υψηλότερα εισοδήματα και αυτό δημιουργεί καλή ψυχολογία για να ξοδεύουν το μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους. Επομένως, είναι αναμενόμενο και οι εισπράξεις του δημοσίου να παρουσιάζουν σημαντική βελτίωση από την άμεση φορολογία και την έμμεση φορολογία.

Συνεπώς, σε περιόδους άνθησης της οικονομικής δραστηριότητας η ανάγκη για Δημόσιο Δανεισμό μειώνεται δραστικά ή και εξαλείφεται εντελώς στην περίπτωση δημιουργίας πλεονάσματος στο ταμείο του δημοσίου.

### *2.2.3 Κυκλικός δανεισμός του δημοσίου*

Όπως είδαμε, ο Δημόσιος Δανεισμός αυξομειώνεται ανάλογα με την φάση του οικονομικού κύκλου την οποία διέρχεται η οικονομία. Στις καλές φάσεις ο δανεισμός μηδενίζεται αφού δημιουργούνται πλεονάσματα, ενώ στις κακές συγκυρίες ο δανεισμός αυξάνει. Το ιδανικό θα ήταν μακροχρόνια ο δημόσιος δανεισμός να κυμαίνεται γύρω από μια μέση αξία ίση με το μηδέν. Αυτό σημαίνει ότι δεν πρέπει να ανησυχούμε ιδιαίτερα όταν δημιουργούνται υψηλά ελλείμματα σε μία κακή περίοδο της οικονομίας, διότι με την έλευση της καλής περιόδου τα ελλείμματα εξαφανίζονται και στη θέση τους δημιουργούνται πλεονάσματα και θα παραμείνουν μέχρις ότου η οικονομία μπει ξανά σε καθοδική φάση. Η πορεία αυτή του δανεισμού που διαμορφώνεται από την πορεία του οικονομικού κύκλου ονομάζεται κυκλικός δανεισμός του κράτους.

Αξίζει να αναφερθεί, ότι ο κυκλικός δανεισμός μακροπρόθεσμα δεν επηρεάζει το Δημόσιο Χρέος . Η ύφεση μπορεί να μεγαλώνει τον δανεισμό, αλλά με την έλευση της ανοδικής φάσης ο δανεισμός μειώνεται.

### *2.2.4 Δομικός δανεισμός του δημοσίου*

Συχνά οι κυβερνήσεις δανείζονται ανεξάρτητα της φάσης που διέρχεται η οικονομία. Ο δανεισμός αυτός καλείται δομικός δανεισμός. Όλοι μας θα πρέπει να ανησυχούμε για τον δομικό δανεισμό παρά για τον κυκλικό δανεισμό, δεδομένου ότι ο πρώτος συμβάλει στη διόγκωση του δημόσιου χρέους, ενώ ο δεύτερος μακροπρόθεσμα ισορροπεί στο σημείο όπου μηδενίζεται ο δανεισμός. Για τον λόγο αυτό οι κυβερνήσεις θα πρέπει να δείξουν αποφασιστικότητα και προσήλωση στην μείωση δανεικών τους αναγκών.



## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

### **ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ**

#### *3.1 Ορισμός διαχείρισης δημόσιου χρέους<sup>7</sup>*

Ο ορισμός της διαχείρισης του Δημοσίου Χρέους περιλαμβάνει αποφάσεις του Υπουργείου Οικονομικών (Treasury) που αφορούν 1. Το είδος του υπό έκδοση χρέους για την άντληση νέου χρήματος, 2. Τα είδη του υπό έκδοση χρέους για την αναχρηματοδότηση των αξιόγραφων που λήγουν και 3. Αποφάσεις της Κεντρικής Τράπεζας που αφορούν τα είδη αγοράς και πωλήσεις ομολόγων και εντόκων γραμματίων για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής. Στον παραπάνω ορισμό της διαχείρισης του Δημοσίου Χρέους δεν συμπεριλαμβάνονται οι νέες εκδόσεις αξιόγραφων του Υπουργείου Οικονομικών για την κάλυψη του ελλείμματος του Προϋπολογισμού ή η αποπληρωμή ομολόγων από πλεονάσματα του προϋπολογισμού. Οι περιπτώσεις αυτές δεν καταγράφονται ως διαχείριση του χρέους αλλά ως Δημοσιονομική πολιτική. Προφανώς η εξέλιξη του Δημοσίου Χρέους στην Ελλάδα μέχρι πρόσφατα άφηνε ελάχιστα περιθώρια διαχείρισης του χρέους λόγω των τεράστιων ελλειμμάτων του Δημοσίου που συσσωρεύονταν ετησίως.

Η όλη χρηματοδότηση ήταν συνάρτηση της Δημοσιονομικής και εισοδηματικής πολιτικής που ακολουθήθηκε και όχι διαχείριση. Μέχρι το 1987 η χρηματοδότηση του Δημοσίου Χρέους γινόταν από την Τράπεζα της Ελλάδος δια μέσου α) των υποχρεωτικών δεσμεύσεων των καταθέσεων των Εμπορικών Τραπεζών στην Τράπεζα της Ελλάδος, β) την εκτύπωση νέου χρήματος στο τυπογραφείο του Χολαργού και γ) τον εξωτερικό δανεισμό.

Η σταδιακή απελευθέρωση του τραπεζικού συστήματος το 1987, η μετέπειτα απελευθέρωση της αγοράς συναλλάγματος και η πολιτική μείωσης του ρυθμού αυξήσεως των ελλειμμάτων του Δημοσίου, έχουν πλέον δημιουργήσει τις απαραίτητες προϋποθέσεις για την άσκηση αποτελεσματικής διαχείρισεως του Δημοσίου Χρέους. Έτσι σήμερα και στην Ελλάδα μπορούμε να συμπεριλάβουμε τον ορισμό Διαχείρισης του Δημοσίου Χρέους όλες τις πράξεις πωλήσεως αξιόγραφων που επηρεάζουν τη σύνθεση του Δημοσίου Χρέους. Ένα χρέος που αγοράζεται από

<sup>7</sup>

Διγκαβές, Κώστας (1980), Εκλογές 74, Θεσσαλονίκη  
Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2000), Βουλευτικές εκλογές 1996 και 2000, Αθήνα  
Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2004), Βουλευτικές εκλογές και ευρωεκλογές 2004, Αθήνα  
Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2007), Βουλευτικές εκλογές 2007, Αθήνα

ιδιώτες, τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρίες, επιχειρήσεις και θεσμικούς επενδυτές. Μια σωστή διαχείριση του χρέους πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν τις επιπτώσεις που θα έχουν επί της οικονομίας οι μεταβολές στη σύνθεση και διάρθρωση του χρέους από την πώληση χρεογράφων.

Η ταχεία αποκλιμάκωση του χρέους της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ, αποτελεί τα τελευταία χρόνια, βασικό στόχο της κυβερνητικής πολιτικής. Το γεγονός ότι η δημοσιονομική πολιτική θα έχει πλέον το κύριο βάρος για τη σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας μετά την ένταξη της Ελλάδος στη ζώνη του ευρώ, καθιστά το δημόσιο χρέος μια από τις πλέον κρίσιμες μακροοικονομικές μεταβλητές για τη διαμόρφωση των υπόλοιπων δημοσιονομικών μεγεθών. Πέραν όμως αυτού, ο περιορισμός του συνεπάγεται την εξοικονόμηση σημαντικών πόρων, οι οποίοι μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση άλλων τομέων της οικονομίας.

Βασική πεποίθηση είναι ότι η πορεία μείωσης του χρέους, όπως αυτή καθορίζεται από τις μακροοικονομικές μεταβλητές (προσαρμογές ελλείμματος/χρέους, διαφορά επιτοκίου/ρυθμού ανάπτυξης ΑΕΠ, κ.λπ.) δεν θα πρέπει να προσδιορίζεται αυτοτελώς, αλλά θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι επί μέρους δυναμικές που διέπουν το χρέος, η δομή του και το γενικότερο οικονομικό περιβάλλον.

Προς την κατεύθυνση αυτή, τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σοβαρή πρόοδος τόσο από τη Διεύθυνση Δημόσιου Χρέους όσο και από τον Οργανισμό Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους και έχουν υιοθετηθεί νέες πολιτικές. Οι πολιτικές αυτές είναι:

- η άσκηση ενεργούς διαχείρισης του χρέους μέσω:
  - της αναδιάρθρωσης του υφιστάμενου χρέους (εσωτερικού και εξωτερικού), με τη χρήση νέων χρηματοοικονομικών προϊόντων και τη συμμετοχή νέων μέσων δανεισμού, ώστε να καταστεί ευέλικτο και αποτελεσματικό,
  - της επιμήκυνσης της μέσης διάρκειας του. καθώς και της εξομάλυνσης των πληρωμών για την εξυπηρέτηση του, όχι μόνο κατά τη διάρκεια του έτους, αλλά και στο χρονικό ορίζοντα των επόμενων ετών. Η αύξηση της μέσης διάρκειας του χρέους έχει ως συνέπεια την ορθολογική κατανομή και τελικά τη διαχρονική μείωση των επιβαρύνσεων του προϋπολογισμού,
  - της μείωσης του κόστους εξυπηρέτησης του με τη χρήση εξελιγμένων χρηματοοικονομικών εργαλείων (swaps επιτοκίου, extention swaps κ.λπ.),
  - της προσπάθειας μείωσης του εξωτερικού δανεισμού ως ποσοστό του συνολικού δανεισμού, σε ποσοστό χαμηλότερο του 20%,

- ο σημαντικός περιορισμός της παροχής εγγυήσεων από το ελληνικό Δημόσιο. Σύμφωνα με τελευταία νομοθετική ρύθμιση, οι παρεχόμενες κατ' έτος εγγυήσεις του Δημοσίου δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 3% των εγγεγραμμένων πιστώσεων του ΤΠ,
- η εμβάθυνση και ο εκσυγχρονισμός της κεφαλαιαγοράς, που υλοποιείται με:
  - την αποτελεσματική λειτουργία της πρωτογενούς αγοράς και της Ηλεκτρονικής Δευτερογενούς Αγοράς Τίτλων του Δημοσίου (ΗΔΑΤ). Πρόσφατα βελτιώθηκε ο Κανονισμός Λειτουργίας των Βασικών Διαπραγματευτών Αγοράς, ενώ ήδη οργανώνονται καινούργια σχήματα με τη συμμετοχή διεθνών οίκων, προκειμένου ο θεσμός να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις της ενιαίας αγοράς ευρωομολόγων,
  - τη λειτουργία της ηλεκτρονικής αγοράς repos για την αύξηση της ρευστότητας της αγοράς και τη μείωση της διακύμανσης των τιμών των τίτλων του Δημοσίου,
  - τη λειτουργία της αγοράς Futures για το δεκαετές ομόλογο του Δημοσίου, σταθερού επιτοκίου (benchmark), παρέχοντας έτσι στους επενδυτές ένα ισχυρό εργαλείο αντιστάθμισης του κινδύνου (hedging instrument),
- η επιτάχυνση της υλοποίησης του σημαντικού προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων και η χρησιμοποίηση των εσόδων για τη μείωση του ύψους του δημόσιου χρέους. Οι μετοχοποιήσεις των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών συνοδεύονται επίσης από σημαντικά οφέλη, αφού αυξάνουν την αποτελεσματικότητα του οικονομικού συστήματος και μειώνουν την επιβάρυνση του προϋπολογισμού από τις επιχορηγήσεις προς τις επιχειρήσεις αυτές.

### *3.2 Επιπτώσεις επί της οικονομίας από την πώληση/αγορά χρεογράφων*

Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω ο ορισμός της διαχείρισεως του χρέους συμπεριλαμβάνει όλες τις παρεμβάσεις στην αγορά χρεογράφων (debt management operations) που επηρεάζουν τη σύνθεση του χρέους που έχει αγορασθεί από το κοινό. Με αυτόν τον ορισμό όλες οι παρεμβάσεις (operations) της διαχείρισεως του χρέους συμπεκνώνονται σε μία και μόνο παρέμβαση. Την πώληση ενός είδους χρεογράφου. Ας υποθέσουμε για παράδειγμα ότι το Υπουργείο Οικονομικών (Treasury) πουλάει ένα ομόλογο μακροπρόθεσμου λήξεως και χρησιμοποιεί το έσοδο για την αποπληρωμή βραχυπρόθεσμου λήξεως χρέους. Σύμφωνα με την παραδεδειγμένη

θεωρία της διαχείρισεως του χρέους αυτή η ενέργεια θα έχει περιοριστικές και αντιπληθωριστικές επιπτώσεις που καταγράφονται ως α) επιπτώσεις επί των επιτοκίων και β) επιπτώσεις επί της ρευστότητας.

### *3.2.1 Επιπτώσεις επί των επιτοκίων*

Η πώληση χρεογράφων μακροπρόθεσμου λήξεως και η αποπληρωμή βραχυπρόθεσμου λήξεως χρέους τείνει να ωθήσει προς τα πάνω τα επιτόκια μακροπρόθεσμου δανεισμού και αντίστοιχα να μειώσει τα επιτόκια βραχυπρόθεσμου δανεισμού. Παράλληλα θα υπάρξουν και δευτερογενείς επιδράσεις στο σύνολο της διάρθρωσης των επιτοκίων ανάλογα με τις επενδυτικές προσδοκίες του επενδυτικού κοινού. Το τελικό αποτέλεσμα στην εξισορρόπηση του συστήματος θα είναι μια σχετική άνοδος των μακροπρόθεσμων επιτοκίων και μια σχετική πτώση των βραχυπρόθεσμων επιτοκίων.

Η περιοριστική επίδραση επί της οικονομίας που μπορεί να προέλθει από την αυξητική τάση των μακροπρόθεσμων επιτοκίων θα εξαρτηθεί από το εάν η περιοριστική επίδραση που προκαλούν τα αυξανόμενα επιτόκια είναι μεγαλύτερη από την επεκτατική επίδραση που δημιουργεί η μείωση των βραχυπρόθεσμων επιτοκίων. Στην πραγματικότητα η διαπίστωση μιας καθαρής περιοριστικής επιδράσεως προϋποθέτει ότι η ελαστικότητα του επιτοκίου που επηρεάζει τις δαπάνες σε σχέση με τα μακροπρόθεσμα επιτόκια είναι μεγαλύτερη της ελαστικότητας σε σχέση με τα βραχυπρόθεσμα επιτόκια.

### *3.2.2 Επιπτώσεις επί της ρευστότητας*

Δεδομένου ότι η ρευστότητα ενός χρεογράφου εξαρτάται από τη διακύμανση της τιμής του και ότι η διακύμανση των τιμών των χρεογράφων βραχυπρόθεσμων λήξεων χρεογράφων, η αγορά/πώληση ομολόγων θα περιορίσει ελαφρώς τη ρευστότητα λόγω της μείωσης της ρευστότητας των επενδυτών που αγοράζουν ομόλογα μακροπρόθεσμου λήξεως και θα αυξήσει λιγότερο τη ρευστότητα των επενδυτών που αγοράζουν τίτλους βραχυπρόθεσμων λήξεων. Σημειώνεται ότι πέρα των επιδράσεων επί των επιτοκίων που αναφέρεται παραπάνω δεν έχει τεκμηριωθεί ότι οι όποιες μεταβολές στη ρευστότητα προκαλούν σημαντικές μεταβολές στις δαπάνες που δημιουργούν εισόδημα. Έτσι όπως και στην περίπτωση των επιτοκίων οι επιδράσεις

στη ρευστότητα που δημιουργούνται από τη διαχείριση του χρέους είναι δευτερεύουσας σημασίας. Με λίγα λόγια, οι επιδράσεις στα επιτόκια και στη ρευστότητα που προκύπτουν από τις οριακές μεταβολές στη διάρθρωση του χρέους δεν είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Οι τυχόν επιδράσεις στο σύνολο της ακαθάριστης δαπάνης της οικονομίας που τυχόν θα προέλθουν από τις παραπάνω μεταβολές μπορούν να επιτευχθούν πιο αποτελεσματικά από τη χρήση της νομισματικής πολιτικής.

### 3.3 Το υφιστάμενο χρέος ως αυτόματος σταθεροποιητής<sup>8</sup>

Είναι χρήσιμο να διακρίνουμε μεταξύ της διαρθρώσεως του χρέους και των οριακών μεταβολών της διαρθρώσεως αυτού. Η παραπάνω ανάλυση αναφέρεται εξ ολοκλήρου στις οριακές μεταβολές και καταλήγει ότι οι επιπτώσεις των μεταβολών αυτών επί της οικονομίας δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλες. Εν τούτοις, η διάρθρωση του χρέους προσδιορίζει σε ορισμένες περιπτώσεις τον τρόπο με τον οποίο η οικονομία και ιδιαίτερα το χρηματοπιστωτικό σύστημα αντιδρά σε εξωγενείς επιδράσεις (disturbances) όπως στις πρόσφατες χρηματιστηριακές και συναλλαγματικές αναταράξεις.

Εάν το Δημόσιο Χρέος περιλαμβάνει κυρίως βραχυπρόθεσμων λήξεων χρεόγραφα τα οποία νομισματικά μέτρα θεσπιστούν στην άσκηση νομισματικής πολιτικής δεν είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικά. Και αυτό γιατί είναι εύκολο για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα να παρακάμψουν τα μέτρα αυτά και να διοχετεύσουν τη ρευστότητα που έχουν στην κατανάλωση μέσω της αγοραπωλησίας βραχυπρόθεσμου λήξεως χρεογράφων. Δεδομένου δε ότι τα χρεόγραφα αυτά είναι σχεδόν πλήρη υποκατάστατα του χρήματος είναι εύκολο να διατεθούν σε πελάτες που έχουν εκτεταμένη ρευστότητα σε αδρανή κεφάλαια χωρίς να δημιουργούν σημαντικές μεταβολές στα επιτόκια και στον προσδοκώμενο περιορισμό στο σύνολο της ακαθάριστης δαπάνης της οικονομίας.

---

<sup>8</sup> Μενδρινού, Μαρία (2000), Η εκλογική πολιτική στο ελληνικό πολιτικό σύστημα : εσωτερικές και ευρωπαϊκές παράμετροι, 1974-2000, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση

Λούλης, Γιάννης (1995), Η κρίση της πολιτικής στην Ελλάδα.: εκλογές-κοινή γνώμη-πολιτικές εξελίξεις, 1980-1985, Αθήνα, Εκδόσεις Σιδέρης Τάτσος Ν. (1994), Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις «Το Οικονομικό».

Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2000), Βουλευτικές εκλογές 1996 και 2000, Αθήνα

Αντίθετα, το γεγονός ότι οι τιμές των χρεογράφων μακροπρόθεσμου λήξεως έχουν μεγαλύτερη διακύμανση από τις τιμές των βραχυπρόθεσμων, όπως μεταβάλλονται τα επιτόκια, δημιουργεί δυσκολίες και αντικίνητρα στη ρευστοποίηση των χρεογράφων μακροπρόθεσμου λήξεως.

Συνεπώς, όταν η διάρθρωση του χρέους περιλαμβάνει κυρίως μακροπρόθεσμου λήξεως χρεόγραφα μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αυτόματος σταθεροποιητής που συμβάλλει στη σταθεροποίηση της οικονομίας και διευκολύνει την αποτελεσματικότητα της νομισματικής πολιτικής.

#### *3.4 Το κόστος της χρηματοδότησεως του χρέους*

Το κόστος της χρηματοδότησεως του Δημοσίου Χρέους είναι ένας σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση της πολιτικής διαχειρίσεως του χρέους. Στη διαμόρφωση της πολιτικής αυτής επιβάλλεται να συνυπολογιστεί το κόστος της χρηματοδότησεως του χρέους με τις επιπτώσεις των μεταβολών των επιτοκίων επί της οικονομίας.

Αναμφίβολα, σε περιόδους πτώσεως των επιτοκίων ενδείκνυται η έκδοση μακροχρόνιας λήξεως χρεογράφων που συμβάλλουν στον περιορισμό της δαπάνης χρηματοδότησεως του χρέους και στην επιμήκυνση των λήξεων. Στην περίπτωση που οι επιπτώσεις αυτών των παρεμβάσεων (operations) από το Treasury οδηγούν σε ανεπιθύμητα αποτελέσματα τότε η Τράπεζα της Ελλάδος πρέπει να είναι έτοιμη να παρέμβει αποτελεσματικά ώστε να μην επηρεασθεί δυσμενώς η ακολουθούμενη νομισματική και συναλλαγματική πολιτική.

#### *3.5 Δυνατότητα βελτιώσεως της τεχνικής διαχείρισης του χρέους*

Οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται στη διαχείριση του χρέους πρέπει να διευκολύνουν το Υπουργείο Οικονομικών (Treasury) να διαθέτει τα χρεόγραφα που επιθυμεί με το χαμηλότερο κόστος κάτω από τις υπάρχουσες συνθήκες της αγοράς.

Οι τεχνικές που μπορούν να χρησιμοποιηθούν είναι:

A. Η δημοπρασία χρεογράφων με μακροπρόθεσμες λήξεις. Ένα από τα πλεονεκτήματα αυτής της τεχνικής πέρα της επιμηκύνσεως των λήξεων είναι η δυνατότητα απορρόφησης εκδόσεων μεγάλου μεγέθους στην υψηλότερη τιμή, με

αποτέλεσμα το χαμηλότερο επιτόκιο να περιορίζει το κόστος χρηματοδότησης.

Β. Συνεχείς εκδόσεις περιορισμένου μεγέθους. Η τεχνική αυτή επιτρέπει στο Treasury να απορροφήσει μεγαλύτερο ποσοστό της τρέχουσας αποταμίευσης. Για την αποφυγή πολλαπλών εκδόσεων υπάρχει η δυνατότητα ανοίγματος προηγούμενων εκδόσεων με το ίδιο επιτόκιο.

Γ. Αναχρηματοδότηση χρεογράφων πριν την λήξη τους. Η μέθοδος αυτή δίνει την προαίρεση στους κατόχους τίτλων του υφιστάμενου χρέους να ανταλλάξουν τους τίτλους αυτούς πριν από τη λήξη τους με χρεόγραφα νέας έκδοσης.

Δ. Χρεόγραφα με δικαίωμα του Treasury να εξοφληθούν πριν από τη λήξη τους. Η μέθοδος αυτή παρέχει τη δυνατότητα στο Treasury να εξοφλήσει ένα χρεόγραφο πριν από τη λήξη του έπειτα από την πάροδο ορισμένου χρόνου από την ημερομηνία εκδόσεως. Σε περιόδους σημαντικής πτώσεως των επιτοκίων το Treasury μπορεί να προεξοφλήσει την έκδοση χρεογράφου με υψηλό επιτόκιο και να προβεί στην έκδοση αντίστοιχου λήξεως χρεογράφου με χαμηλότερο επιτόκιο.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**

### **ΕΘΝΙΚΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ**

#### *4.1 Η περίοδος του ελληνικού οικονομικού θαύματος (1950-1974)*

Η Ελλάδα μετά τον Β' παγκόσμιο πόλεμο και τον ένοπλο εμφύλιο σπαραγμό, ήταν μια κατεστραμμένη χώρα. Δεν είχε κεφάλαια, υποδομές και μηχανολογικό εξοπλισμό. Η Ελλάδα βρισκόταν σε μια άθλια κατάσταση παντελούς ισοπέδωσης. Ο αγροτικός τομέας παρήγαγε κάτω από το μισό της προπολεμικής περιόδου, υπήρχε υπερπληθωρισμός και τεράστιες υποτιμήσεις της δραχμής. Κάτω από αυτές τις συνθήκες έγιναν σύμφωνα με το "Δόγμα Τρούμαν" (Μάρτιος 1947) και το "Σχέδιο Μάρσαλ" μαζικές επενδύσεις στη χώρα μας από κεφάλαια των ΗΠΑ. Γύρω από το 1950 οι επενδύσεις αυτές άρχισαν να αποδίδουν και η παραγωγή έφτασε στα προ του Β' παγκοσμίου πολέμου επίπεδα αλλά με τον πληθωρισμό ακόμη κοντά στο 10% και το έλλειμμα στο 25%.

Από το 1950 και μετά- με τον Μαρκεζίνη στον τιμόνι της οικονομίας- η Ελλάδα άρχισε να ανακάμπτει τάχιστα. Μετά την μεγάλη υποτίμηση του 1953 η οποία έγινε για αναπτυξιακούς λόγους, ο Μαρκεζίνης ακολούθησε μια φιλελεύθερη οικονομική πολιτική ελευθερώνοντας κάπως το διεθνές εμπόριο ενώ λόγω της οικονομικής σταθερότητας οι Έλληνες καθώς και άλλοι άρχισαν να εμπιστεύονται την δραχμή και να αποταμιεύουν σε δραχμές αντί σε χρυσό που ήταν μέχρι τότε γενικός κανόνας. Αυτό αύξησε την αποταμίευση της οικονομίας βάζοντας τα θεμέλια για τη συνέχιση της οικονομικής προόδου, ενώ παράλληλα συνέβαλε στην μείωση του πληθωρισμού καθώς η αποταμίευση μείωσε την ποσότητα χρήματος με φυσικό τρόπο.

Αυτά όλα οδήγησαν στο συγκλονιστικό οικονομικό αποτέλεσμα ενός πραγματικού θαύματος. Η κατεστραμμένη Ελλάδα του 1948 άρχισε την δεκαετία του 1950 και 1960 να αναπτύσσεται με ρυθμούς που βλέπουμε σήμερα μόνο στην Κίνα, δηλαδή ρυθμούς γύρω από το 10% κάθε χρόνο. Κάποιες χρονιές η Ελλάδα είχε την ταχύτερη ανάπτυξη (μαζί με την Ιαπωνία) σε όλο τον κόσμο. Κατά μέσο όρο η ανάπτυξη μας από το 1950-1967 αυξανόταν κάθε χρόνο πάνω από 7%.

Η Ελλάδα με πρωθυπουργό τον Κων/νο Καραμανλή υπέγραψε τελωνειακή ένωση με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα το Νοέμβριου του 1962. Η Ελλάδα του 1960 γνώρισε μια τρομακτική ανάπτυξη, νέα κτίρια, νέοι δρόμοι, νέα εργοστάσια, φτηνό εργατικό δυναμικό, μεγάλη αύξηση της παραγωγικότητας, μεγάλες εγχώριες επενδύσεις από



τις αποταμιεύσεις που είχαν αρχίσει από το 1953. Ο παράδεισος του κάθε επιχειρηματία και των επιχειρήσεων. Οι μετανάστες έστελναν πίσω στην πατρίδα πολλά χρήματα (όπως κάνουν σήμερα οι αλλοδαποί) ενώ και ο τουρισμός είχε δειλά, δειλά ξεκινήσει. Μια εντυπωσιακή οικονομική πρόοδος που βασίστηκε στις τεράστιες εισοδηματικές ανισότητες.

Κατά την περίοδο της δικτατορίας ο πληθωρισμός αυξήθηκε, το δημόσιο χρέος τριπλασιάστηκε, η ανάπτυξη προσγειώθηκε απότομα και η διαφθορά του κράτους έβαλε φραγμό στις Ευρωπαϊκές μας φιλοδοξίες. Η ελληνική ανάπτυξη σημείωσε μεγάλη αύξηση αλλά όμως την ίδια περίοδο ο μέσος όρος των άλλων αναπτυσσόμενων χωρών πήγαν πολύ καλύτερα από εμάς. Κάτι απαράδεκτο δεδομένων των νέων υποχρεώσεων λόγω μόχλευσης της οικονομίας και αύξησης του δημοσίου χρέους. Η ελληνική οικονομία υπέστη ζημιά αυτή την περίοδο παρόλο το ότι ευνόησε με διεφθαρμένο τρόπο κάποιους υποστηρικτές της. Η ακύρωση των αγροτικών χρεών το 1968 έγινε με κονδύλι που είχε ήδη φτιαχτεί και αποταμιευτεί από τα προηγούμενα χρόνια, κονδύλι που η χούντα απλά μείωσε. Συνεπώς η στρεβλή αίσθηση που υπάρχει για το ότι η χούντα είχε θετικά αποτελέσματα στην οικονομία είναι ένας μύθος.

## *4.2 Η μεταπολιτευτική περίοδος 1974-1990*

### *4.2.1 Η διακυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή*

Η μεταπολίτευση βρήκε την ελληνική οικονομία σε στασιμότητα και τη διεθνή οικονομία να ταλανίζεται. Ο Καραμανλής ακολούθησε σφιχτή οικονομική πολιτική χωρίς παροχές, μείωσε λίγο τον πληθωρισμό και άρχισε και πάλι να αυξάνεται η ανάπτυξη και το εθνικό προϊόν κατά σημαντικά ποσοστά (3%-4% ανά έτος). Μην ξεχνάμε ότι η δεκαετία του 1970 ήταν μια δεκαετία πετρελαϊκών κρίσεων και κλυδωνισμών του κεϋνσιανού μοντέλου διεθνώς. Η Ελλάδα είχε ακόμη αρκετά περιθώρια ανάπτυξης αλλά οι διεθνείς αυτές συνθήκες δεν επέτρεψαν - παρά την καλύτερευση της οικονομίας της- να επανέλθει σε επίπεδα του 1960. Παρόλα αυτά η Ελλάδα γίνεται μέλος της ΕΟΚ και η οικονομία της αργά αλλά σταθερά αντιμετωπίζει τις διεθνείς δυσκολίες. Εκείνη την περίοδο η Ιρλανδία ήταν εμφανώς πιο φτωχή χώρα από την Ελλάδα ενώ το δημόσιο χρέος της Ελλάδας ήταν στα επίπεδα του 28% του ΑΕΠ.

#### 4.2.2 Η πρώτη διακυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου

Το ελληνικό μοντέλο χαρακτηρίζεται από ένα εκ γενετής «προπατορικό αμάρτημα». Τότε στις αρχές της δεκαετίας του '80, που η πολιτική ηγεσία αδυνατώντας να πραγματώσει το μείζον αίτημα της ελληνικής κοινωνίας για αναδιανομή του πλούτου και κοινωνική δικαιοσύνη με δομικές και διαρθρωτικές αλλαγές στο ίδιο το πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό σύστημα, προσέφυγε στην πολιτική των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της διεύρυνσης του δημοσίου χρέους. Δεύτερον, αναπτύχθηκε μια άμετρη φιλοδοξία της νέας μεταπολεμικής γενιάς για να αυξήσει το μερίδιο συμμετοχής της στον παραγόμενο πλούτο μη διστάζοντας ακόμη και να μεταφέρει δημοσιονομικά βάρη, μέσω δανεισμού, στις επερχόμενες γενιές, οι οποίες θα κληθούν να αποπληρώσουν τον δανεισμό αυτό. Τρίτον, από τα κόμματα εναλλαγής στην εξουσία ακολουθήθηκε η πολιτική «της καμένης γης» σε μια προσπάθεια να υπονομεύσουν τις δυνατότητες επιτυχίας των διαδόχων τους στην κυβέρνηση. Τέταρτον, αναπτύχθηκε ένα δικομματικό σύστημα εναλλαγής στην εξουσία μονοκομματικών κυβερνήσεων.

Στο πλαίσιο αυτό διαμορφώθηκαν δύο κεντρικά πολιτικά κόμματα με διαφορετικές πολιτικές για τη σύνθεση των δημοσίων δαπανών. Αφενός, αποκλειόταν η περίπτωση που το ένα κόμμα θα παρέμενε για πάντα στην εξουσία και θα είχε κίνητρο να εφαρμόσει πολιτική ισοσκελισμένων προϋπολογισμών προκειμένου να εξομαλύνει διαχρονικά τη φορολογική επιβάρυνση και να μη μεταφέρει το κόστος στις μελλοντικές γενιές. Αφετέρου, το εκάστοτε κόμμα στην εξουσία γνώριζε ότι δεν θα παρέμενε εκεί για πάντα και έτσι προσπαθούσε να προσαρμόσει τη δημοσιονομική του πολιτική με στόχο να υπονομεύσει τις δυνατότητες της αντιπολίτευσης να πραγματοποιήσει δαπάνες στην περίπτωση που αυτή θα κέρδιζε τις επόμενες εκλογές. Κατέληγε, λοιπόν, στην πολιτική διεύρυνσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών με δανεισμό και όχι με υγιή πλεονάσματα που να προκύπτουν από μία βέλτιστη διαχρονική σχέση εσόδων - δαπανών.

Στη δεκαετία του 1970 η οικονομική φιλοσοφία στην Ελλάδα περιείχε ακόμα σαν κεντρική στόχευση τους ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς. Το περίεργο ήταν ότι τούτο ήταν αντίθετο με ότι συνέβαινε στις άλλες χώρες της Δύσης, όπου το μοντέλο ήταν κεϋνσιανό με ισχυρή την κρατική παρέμβαση. Το κεϋνσιανό μοντέλο η Ελλάδα άρχισε να το υιοθετεί στις αρχές του 1980, όταν οι άλλοι στη Δύση είχαν αρχίσει να το εγκαταλείπουν.

Ακολουθούν οι εκλογές του 1981, όταν η Νέα Δημοκρατία, με πρόεδρο τον Γεώργιο Ράλλη, χάνει. Κερδίζει πρώτη φορά το ΠΑΣΟΚ, του Ανδρέα Παπανδρέου. Ο ερχομός των σοσιαλιστών φέρνει αλλαγές στην οικονομική και όχι μόνο πολιτική. Η χρονιά (1981) κλείνει με έλλειμμα 9,1%. Η απότομη άνοδος οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις δαπάνες των εκλογών. Αλλά ήταν να μη γίνει η αρχή. Ένα χρόνο αργότερα το έλλειμμα, ναι μεν υποχωρεί, αλλά παραμένει υψηλό, ήτοι 6,8% του ΑΕΠ. Τα επόμενα χρόνια αυξάνεται σε 7,6% το 1983 σε 8,4% το 1984 και σε 11,7% το 1985.

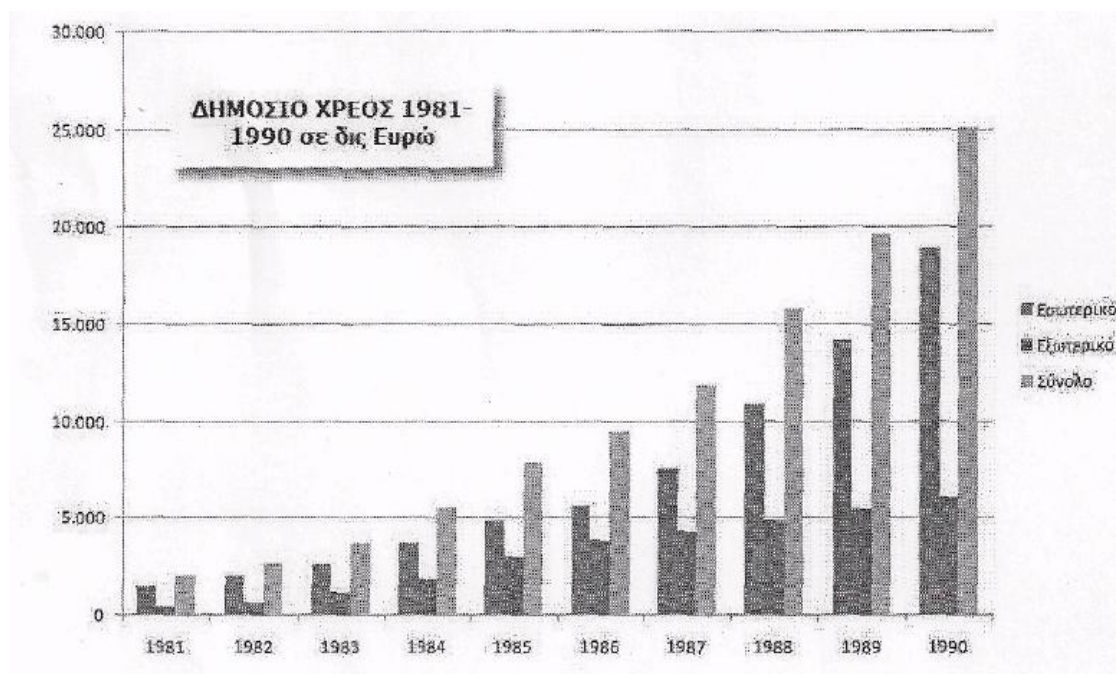
Το νεαρό στην κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ εγκαινίασε σε ευρεία έκταση την αλλαγή πολιτικής. Κρατικοί πόροι (προερχόμενοι από δανεισμό) διοχετεύθηκαν στην κατανάλωση και στην ενίσχυση της εσωτερικής ζήτησης. Πίστεψαν οι ασκούντες την οικονομική πολιτική, ότι έτσι θα μπορούσε να δημιουργηθεί ισχυρή παραγωγική βάση. Τα αποτελέσματα ήταν αντίθετα από τα αναμενόμενα. Οι Έλληνες καταναλωτές δεν επέλεξαν εγχώρια προϊόντα αλλά εισαγόμενα, με αποτέλεσμα τις γνωστές δύο υποτιμήσεις της δραχμής το 1983 και το 1985.

Η πολιτική αυτή απέτυχε παταγωδώς. Βεβαίως, υπήρξαν επιτυχίες σε κοινωνικό επίπεδο, αφού εξασφαλίστηκαν τα κατώτερα εισοδήματα και προωθήθηκε μία πολιτική κοινωνικής πρόνοιας. Ωστόσο, τα κέρδη αυτά για τους Έλληνες πολίτες σχεδόν εξανεμίστηκαν από τις αρνητικές οικονομικές εξελίξεις. Έτσι, στα μέσα του 1985 ο πληθωρισμός αυξήθηκε σημαντικά, όπως επίσης με τα δημοσιονομικά ελλείμματα και άρχισε να διαφαίνεται μία σημαντική αύξηση του δημόσιου χρέους λόγω των υψηλών ετήσιων δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα να διογκωθεί υπέρμετρα το ισοζύγιο πληρωμών. Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ αναγκάστηκε μετά τις εκλογές του 1985 να πάρει αυστηρά δημοσιονομικά μέτρα εισοδηματικά και γενικότερα μακροοικονομικά ακυρώνοντας στην ουσία την «πλουσιοπάροχη» οικονομική πολιτική της προηγούμενης τετραετίας. Πρόκειται για το περίφημο πρόγραμμα σταθεροποίησης του '86-'87, το οποίο επιδίωκε μέσα από μία αυστηρή εισοδηματική και δημοσιονομική πολιτική, να μειώσει τις πληθωριστικές πιέσεις και να τονώσει την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων μέσα και από μια νέα υποτίμηση της δραχμής. Μετά το 1987 άρχισαν να γίνονται εμφανή κάποια θετικά στοιχεία από την εφαρμογή του προγράμματος, ιδιαίτερα στο επίπεδο του πληθωρισμού. Ωστόσο, το δημοσιονομικό έλλειμμα δεν συγκρατήθηκε αποφασιστικά και το δημόσιο χρέος συνέχιζε να αυξάνεται. Από το 1988 και ύστερα η οικονομική πολιτική, κυρίως στο εισοδηματικό πεδίο, χαλάρωσε σε επικίνδυνο

βαθμό λόγω και της πολιτικής συγκυρίας. Έτσι, τόσο ο πληθωρισμός, όσο και το δημοσιονομικό έλλειμμα εκτροχιάστηκαν.

Το 1980 το χρέος της Ελλάδας αντιστοιχούσε στο 23,8% του ΑΕΠ, ενώ πέντε χρόνια αργότερα το 1985 είχε κιάλας υπερδιπλασιαστεί και είχε φθάσει το 51,6% του ΑΕΠ. Το 1990 είχε φθάσει στο 90,1 % του ΑΕΠ και η πορεία του ήταν ανοδική, καθώς σταδιακά η χώρα εισέρχονταν σε μια νέα περίοδο. Εκείνης της ανακάλυψης των γκρίζων πτυχών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, που ήταν παντού φορτωμένος με χρέη, τα οποία όμως δεν φαίνονταν.

Χαρακτηριστική είναι η εξέλιξη του δημοσίου χρέους την δεκαετία αυτή όπως παρουσιάζεται στο διάγραμμα 1



Διάγραμμα 1 Πηγή : economics.gr

Την περίοδο εκείνη η χώρα θα βυθιστεί σε ένα οικονομικό τέλμα και θα έρθει μπροστά σε τεράστια αδιέξοδα. Ιδρύονται αμέτρητοι δημόσιοι οργανισμοί οι οποίοι δεν λειτουργούν με βάση τα έσοδα-έξοδα αλλά όταν "μπαίνουν μέσα" βαφτίζονται ως "προβληματικοί οργανισμοί" και συνεχίζουν κανονικά τη λειτουργία τους, τιμαριθμοποιείται η μισθολογική κλίμακα, γίνονται μεγάλες δημόσιες καταναλωτικές δαπάνες υπό τη μορφή μαζικών προσλήψεων στο δημόσιο, δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον δημόσιο τομέα, κοινωνικών παροχών, συντάξεων κτλ. Οι μεγάλες οικονομικές κρίσεις τελειώνουν το 1982 αλλά στην Ελλάδα ο πληθωρισμός μόλις τότε αρχίζει να ανεβαίνει ανεξέλεγκτα φτάνοντας στα επίπεδα του 20%+, το δημόσιο

χρέος εκτοξεύεται μέχρι στο 1989-1990 στο 100%+ του ΑΕΠ ενώ οι κρατικές δαπάνες δεν έχουν κανένα αναπτυξιακό όραμα και τα ελλείμματα φτάνουν επίσης το 20%.

Το 1985 ο Κώστας Σημίτης ανέλαβε το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, όπου παρέμεινε μέχρι τον Νοέμβριο του 1987 εφαρμόζοντας το πρώτο πρόγραμμα σταθεροποίησης, με αποτέλεσμα τον περιορισμό του ελλείμματος σε μονοψήφιο ποσοστό 9,5% το 1986 και 9,2% το 1987. Λίγο μετά τις εκλογές του 1985 ο τότε διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος κ. Χαλκιάς είχε τηλεφωνήσει στον Ανδρέα Παπανδρέου για να του ανακοινώσει ότι η Ελλάδα θα χρεοκοπήσει. Εκείνη τη στιγμή η Ελλάδα είχε πληθωρισμό 25% και εκρηκτικό πρόβλημα με τα επιτόκια και τα ελλείμματα. Έτσι, μετά τις εκλογές του 1985 ο Παπανδρέου τοποθετεί τον Σημίτη υπεύθυνο της οικονομικής σταθεροποίησης. Ο Σημίτης σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα πετυχαίνει πολύ εντυπωσιακά οικονομικά αποτελέσματα αλλά σύντομα αντικαθίσταται από τον Τσοβόλα και η χώρα οδηγείται και πάλι στα προβλήματα.

Η χώρα μετά το 1987 εισήλθε σε περιπέτειες με αλληπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις. Ο Κ. Σημίτης παραιτήθηκε τον Νοέμβριο του 1987 όταν διαφώνησε με τη χαλάρωση των μέτρων. Το έλλειμμα ξαναρχίζει να ανεβαίνει σε 11,5% το 1988 και εκτινάσσεται σε διψήφια νούμερα: 14,4% το 1989 και 16,1% το 1990. Η χρονιά (1990) κλείνει με τεράστιο έλλειμμα 16,1%.

Από τα περίπου 680 δις δρχ. χρέους το 1980 έφτασε το 1990 στα περίπου 11 τρις δρχ. Δηλαδή αν αφαιρεθεί ο πληθωρισμός, η ανάπτυξη, το ΑΕΠ κτλ το χρέος από το 1990 μέχρι σήμερα υπερδιπλασιάστηκε σε απόλυτους αριθμούς. Η αναφορά είναι ενδεικτική καθώς το χρέος πάντοτε πρέπει να μετριέται σε σχέση με το ΑΕΠ (έτσι το μετράει και η συνθήκη του Μάαστριχ). Οπότε από το 1980 έως σήμερα το χρέος αυξήθηκε κατά 200 φορές φτάνοντας σήμερα τα περίπου 350 δις ευρώ.

Ενδεικτικά, την δεκαετία του 1980 η παραγωγικότητα της εργασίας κατέρρευσε, οι επιχειρήσεις αντιμετώπιζαν εντελώς ασταθές οικονομικό περιβάλλον ενώ είχαν επιπλέον να αντιμετωπίσουν πανίσχυρα συνδικάτα, αντιπαραγωγική εργασιακή κουλτούρα, μεγάλες αυξήσεις μισθών και περιορισμούς στις αυξήσεις των τιμών των προϊόντων τους. Η δεκαετία του 1980 αποδιάρθρωσε όλη την εγχώρια παραγωγή η οποία πλέον στήριξε την επιβίωση της στο ρουσφέτι, την διαπλοκή και τις ελάχιστες ή μηδενικές επενδύσεις. Η δεκαετία του 1980 αποτέλεσε πρακτικά μια επιχειρηματική κόλαση. Εξαιτίας αυτής της περιόδου η Ελλάδα απέκτησε το παρατσούκλι "η τελευταία σοβιετικού τύπου οικονομία".

Παρόλο που κάποιες χρονιές το ΑΕΠ μειώθηκε και η ανεργία αυξήθηκε από το 2,4% το 1980 στο 6,4% το 1990, η δεκαετία του 1980 μείωσε τις εισοδηματικές διαφορές. Το δε εξωτερικό χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκε παρόλο που το συνολικό δημόσιο χρέος εκτοξεύτηκε.

#### *4.3 Η περίοδος 1990-2000, η νεοφιλελεύθερη εποχή*

##### *4.3.1 Η διακυβέρνηση Κωνσταντίνου Μητσοτάκη*

Παρά την άσκηση σφιχτής οικονομικής πολιτικής η οικονομία δεν μπόρεσε να επανέλθει σε ανταγωνιστική τροχιά στα 3+ χρόνια διακυβέρνησης Μητσοτάκη. Ο πληθωρισμός και το έλλειμμα μειώθηκαν μεν αλλά όχι όσο θα φανταζόταν κάποιος. Το δημόσιο χρέος είχε ήδη μια ανεξέλεγκτη ανοδική τροχιά και έτσι αυξήθηκε περισσότερο ενώ το ΑΕΠ έμεινε στάσιμο λόγω της πολύ περιοριστικής πολιτικής. Αρχισαν να γίνονται οι πρώτες ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων οργανισμών.

Με υπουργό Οικονομικών τον κ. Γ. Παλιαοκρασσά η τότε κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας άρχισε να εντάσσει στο κανονικό χρέος, όλα τα κρυφά χρέη και να εκδίδει τα δάνεια οικονομικής εξυγίανσης. Αποτέλεσμα εκείνης της πολιτικής ανάληψης των κρυφών χρεών ήταν η αύξηση του δημοσίου χρέους, για την οποία δεν ευθύνονταν η τότε κυβέρνηση. Η Ελλάδα είχε αρχίσει να κινείται προς την Ε.Ε. και η ανάληψη των χρεών ήταν μέρος του παιχνιδιού. Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας κατηγορήθηκε για τη διόγκωση του χρέους στο διάστημα 1990-1993, που προκλήθηκε εξαιτίας της ανάληψης των κρυφών χρεών τα οποία είχε δημιουργήσει η δεκαετία του 1980.

Η Νέα Δημοκρατία προώθησε διαρθρωτικές αλλαγές με σκοπό τη μείωση του δημόσιου τομέα, προκαλώντας αντιδράσεις της αντιπολίτευσης και συνδικαλιστικών φορέων. Το έλλειμμα υποχώρησε σε 11,5% το 1991 και 12,8% το 1993. Η χώρα εισέρχεται σε ύφεση - μείωση παραγόμενης αξίας προϊόντων και υπηρεσιών - λόγω των μεγάλων έμμεσων φόρων που επιβάλλει η κυβέρνηση με υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών τον Στέφανο Μάνο (1992-1993) και επηρεασμένη από τη φθίνουσα πορεία της παγκόσμιας οικονομίας. Έτσι, λόγω μείωσης του ΑΕΠ, η Ελλάδα έκλεισε το 1993 με μεγαλύτερο έλλειμμα, ήτοι 13,8%. Η κυβέρνηση Μητσοτάκη έχασε τις εκλογές ή «ανετράπη από τα οικονομικά συμφέροντα», όπως ισχυρίστηκε ο τότε πρωθυπουργός.

#### 4.3.2 Η δεύτερη διακυβέρνηση του Ανδρέα Παπανδρέου

Στην συνέχεια, από το 1994-1996 ο Παπανδρέου ακολούθησε και αυτός μια πιο σφιχτή οικονομική πολιτική και τοποθέτησε υπουργό εθνικής οικονομίας τον Παπαντωνίου ο οποίος εφάρμοσε αυτή την πολιτική. Τότε ήταν που πρώτη φορά το ΠΑΣΟΚ ήρθε σε ρήξη με τον προηγούμενο εαυτό του, αυτό της δεκαετίας του 1980. Ίσως έπαιξε σε αυτό έναν ρόλο η τραγική κατάσταση που είχε περιέλθει η ελληνική οικονομία και το ότι διεθνώς οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές φαινόταν απόλυτα επιτυχημένες μετά και την πτώση του ανατολικού μπλοκ, ήδη από το 1989.

#### 4.3.3 Η διακυβέρνηση του Κωνσταντίνου Σημίτη

Το μεγάλο όμως θαύμα της ελληνικής οικονομίας, στα πρότυπα του 1960, έγινε από τότε που την διακυβέρνηση της χώρας ανέλαβε ο Κώστας Σημίτης το 1996, μετά τον θάνατο του Ανδρέα Παπανδρέου. Ήδη από το 1985 είχε δείξει τις διαχειριστικές του ικανότητες. Μέσα σε λίγα χρόνια τα ελλείμματα αποκλιμακώθηκαν ραγδαία, ο πληθωρισμός επανήλθε σε μονοψήφιο αριθμό μετά από περίπου 20 χρόνια και ο Παπαντωνίου επιχείρησε περισσότερες ιδιωτικοποιήσεις από οποιονδήποτε άλλο υπουργό οικονομικών σε ολόκληρο τον κόσμο. Μετά από αυτή την προσπάθεια, αντί η Ελλάδα να κάνει πίσω, όπως είχε κάνει το 1987, ο Σημίτης έβαλε ψηλότερα τον πήχη με την επέκταση της προσπάθειας για να εισαχθεί η Ελλάδα στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Η προσπάθεια «νοικοκυρέματος» του κράτους συνεχίστηκε. Τα ελλείμματα υποχωρούν στα χαρτιά, αλλά όχι και τόσο στην πραγματικότητα, όπου οι λογιστικές αλχημείες ξεκινούν. Σύμφωνα με τον κρατικό προϋπολογισμό του έτους 2000 (συντάχθηκε στο τέλος του 1999), προβλεπόταν ότι το έλλειμμα για το έτος 1998 θα κλείσει στο 2,5% επί του ΑΕΤΤ. Επίσης στον ίδιο προϋπολογισμό προβλεπόταν έλλειμμα 1,2% για το 2000. Η χώρα τιθασεύει το έλλειμμα στα χαρτιά και με υποτίμηση 14% της δραχμής το 1998 μπαίνει στον προθάλαμο της ΟΝΕ.

Έτσι, τον Μάρτιο του 1998 η δραχμή υποτιμάται και "δένεται" στον ευρωπαϊκό μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών με ισοτιμία 353,109 δραχμές ανά ευρώ. Ενώ το 2001 η Ελλάδα συμμετέχει στην ΟΝΕ κάνοντας την πρώτη ανατίμηση της δραχμής στην ιστορία της (συμβολικό γεγονός) αφού από 353,109 η ισοτιμία διαμορφώθηκε στις 340,75. Την περίοδο αυτή συντελείται ένα οικονομικό θαύμα ανάλογο του 1960. Η ανάπτυξη εκτοξεύεται μετά από πολλά χρόνια σε επίπεδα της

τάξης του 4%, οι επενδύσεις αυξάνονται, η παραγωγικότητα της εργασίας αυξάνεται, η ανεργία μειώνεται, ο πληθωρισμός εκμηδενίζεται και η χώρα εξαφανίζει τα ελλείμματα της. Το δημόσιο χρέος συνεχίζει να αυξάνεται αλλά πλέον δεν αποτελεί πρόβλημα γιατί αυξάνεται παράλληλα και το ΑΕΠ της χώρας με πολύ ταχείς ρυθμούς.

Όμως, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, αποδείχθηκε εκ των υστέρων ότι το έλλειμμα του ελληνικού Δημοσίου ήταν 3,7% το 2000. Δηλαδή, η χώρα δεν θα έπρεπε να είναι μέσα στην ΟΝΕ, αφού ουδέποτε είχε έλλειμμα κάτω από το 3% του ΑΕΠ που προέβλεπε η Συνθήκη της Ε.Ε.

#### *4.4. Περίοδος 2000-2010: η Ελλάδα στο χείλος της καταστροφής*

##### *4.4.1 Συνέχεια της διακυβέρνησης του Κωνσταντίνου Σημίτη*

Το κύριο στοιχείο της περιόδου αυτής, στοιχείο που δεν μπόρεσε να διαχειριστεί η Ελλάδα, είναι τα χαμηλά επιτόκια. Με την είσοδο της Ελλάδος στην ΟΝΕ τα επιτόκια που δανείζονται οι πολίτες και το κράτος πέφτουν δραματικά. Ήδη από το 1997 ο πολύς κόσμος έχει αρχίσει να αυξάνει το δανεισμό του από τις τράπεζες. Από το 2001 και μετά ο Σημίτης θεώρησε ότι πέτυχε το στόχο του και θέλησε να κάνει κάποιες κοινωνικές παροχές. Παράλληλα, η Ελλάδα ανέλαβε τους Ολυμπιακούς αγώνες του 2004 μαζί με μεγάλες οικονομικές υποχρεώσεις. Έτσι σύντομα το κράτος άρχισε να δανείζεται (ήδη από τα τελευταία δύο χρόνια της εποχής Σημίτη) μεγάλα ποσά κυρίως από το εξωτερικό. Ποσά που προστίθενται σε ένα μεγάλο δημόσιο χρέος.

Κανείς δεν ανησυχεί καθώς η Ελλάδα νιώθει τρομερή αυτοπεποίθηση, λες και έχει κερδίσει κάποιον πόλεμο θριαμβευτικά. Η είσοδος της στην ΟΝΕ αποτέλεσε τη διόρθωση των οικονομικών σφαλμάτων του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του 1980. Παράλληλα, η επιτυχής διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων και η ολοκλήρωση κάποιων μεγάλων έργων κάνουν τη χώρα να πετάει στα σύννεφα ξεχνώντας το πρόσφατο παρελθόν της.

##### *4.4.2. Η διακυβέρνηση του Κώστα Καραμανλή*

Σε αυτό το περιβάλλον ανέλαβε την διακυβέρνηση της χώρας το 2004 ο Καραμανλής. Η αλήθεια είναι ότι επειδή η χώρα μπήκε στην ΟΝΕ και ο Σημίτης πέτυχε κάποια εντυπωσιακά οικονομικά αποτελέσματα, δεν σημαίνει ότι η χώρα έλυσε και όλα της τα προβλήματα. Έτσι, τώρα φάνηκαν τα διαρθρωτικά προβλήματα



και ανισορροπίες που είχε η χώρα σε σχέση με τον διεθνή ανταγωνισμό. Παρά τις μεγάλες ιδιωτικοποιήσεις, ο στενός δημόσιος τομέας συνέχιζε και λειτουργούσε αναποτελεσματικά ενώ η διαφθορά ήταν ο τρόπος που γίνονται οι business στην Ελλάδα. Ο Σημίτης έκανε ότι καλύτερο μπορούσε στο πλαίσιο που είχε μπροστά του. Ασφαλώς δεν θα μπορούσε να "φτιάξει" μέσα σε 8 χρόνια ανισορροπίες 40 ετών.

Ξαφνικά όμως μετά από τους Ολυμπιακούς αγώνες και μετά από 2-3 χρόνια επεκτατικής και "κοινωνικής" οικονομικής πολιτικής (2001-2004), άρχισαν να φαίνονται τα διαρθρωτικά προβλήματα. Η ανταγωνιστικότητα της εργασίας άρχισε να πέφτει, η ανάπτυξη άρχισε να μειώνεται, τα ελλείμματα να αυξάνονται και το δημόσιο χρέος να διογκώνεται. Και όσο αυτός ο φαύλος κύκλος συνεχιζόταν τόσο το δημόσιο δανειζόταν για να χορηγεί "κοινωνικές" παροχές με σκοπό να αναπληρώσει την αγοραστική δύναμη που χανόταν λόγω της έλλειψης ανταγωνιστικότητας. Αλλωστε οι διεθνείς συνθήκες μετά το 2001 είχαν αρχίσει να αλλάζουν. Η ύφεση της παγκόσμιας οικονομίας αποτέλεσε αρχικώς τροχοπέδη. Μετά από το 2003 που η ανάπτυξη επανήλθε διεθνώς οι αδυναμίες της Ελλάδας άρχισαν να βαραίνουν τις πλάτες των Ελλήνων πολιτών.

Συνεπώς, αργά και σταθερά η έλλειψη ανταγωνιστικότητας, το αυξημένο δημόσιο χρέος, η μειωμένη παραγωγικότητα σε σχέση με τον διεθνή ανταγωνισμό, τα μεγάλα ελλείμματα λόγω "κοινωνικών" παροχών και ολυμπιακών αγώνων, η νέα οικονομική κρίση που άρχισε να φαίνεται από το 2007 συν η γενικευμένη αδράνεια της ΝΔ και της κυβέρνησης Καραμανλή έφεραν την οικονομία σε νέο γκρεμό.

Το 2004 ο Αλογοσκούφης ξεκινά την περίφημη απογραφή. Το έλλειμμα του 2004, όπως το είχε προϋπολογίσει ο υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, Νίκος Χριστοδουλάκης -στον προϋπολογισμό του 2003- προβλεπόταν στο 1,2%. Αναλαμβάνοντας ο νέος υπουργός Γ. Αλογοσκούφης έκανε απογραφή και το προσδιόρισε σε 2,95%. Όμως επενέβη η Eurostat ύστερα από χρόνια και αποδείχθηκε ότι το έλλειμμα ήταν 7,5%. Ο πρώην υπουργός είχε κρύψει δαπάνες, οι οποίες ξέφυγαν εντελώς λόγω των Ολυμπιακών Αγώνων.

Ο πρώην υπουργός Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφης το 2004, εκτός από την απογραφή, έκανε κι ένα λογιστικό τρικ. Σύμφωνα με την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, ζητήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να γίνει μέτρηση του ΑΕΠ με έναν νέο κανονισμό. Στην αναθεώρηση, που οδήγησε σε αύξηση του ΑΕΠ κατά περίπου 25% από το 2000, συνυπολογίστηκαν έρευνες για τη μαύρη οικονομία στο εμπόριο, τις μεταφορές, τα ξενοδοχεία, τις κατασκευές, τα στοιχεία μη

κερδοσκοπικών ιδρυμάτων ακόμα και στην πορνεία. Με άλλα λόγια, η κυβέρνηση αύξησε την αξία των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών της χώρας (ΑΕΠ), προσθέτοντας αξία (εισόδημα), το οποίο όμως δεν μπορούσε να «εντοπίσει» και να φορολογήσει. Και ταυτόχρονα διόγκωνε τις δανειακές υποχρεώσεις, οι οποίες ήταν πραγματικές και απαιτητές από τους πιστωτές.

Με αφορμή την πιστωτική κρίση στις ΗΠΑ το 2007, η παγκόσμια οικονομία άρχισε να προσαρμόζεται σε χαμηλότερα επίπεδα δανεισμού. Όσοι είχαν δανείσει άρχιζαν να ζητούν τα λεφτά τους πίσω, γιατί πίστευαν ότι δεν θα τα πάρουν. Αυτοί που είχαν δανειστεί αντιμετώπιζαν προβλήματα αποπληρωμής των υποχρεώσεων τους, γιατί η οικονομική δραστηριότητα προσαρμοζόταν σε χαμηλότερα επίπεδα. Έτσι, προσγειώθηκαν απότομα ολόκληρες οικονομίες που είχαν στηθεί ή υπέρ αναπτυχθεί με δανεικά, όπως ήταν η Ισλανδία, το Ντουμπάι και η Ιρλανδία.

Ακολούθησε η Ελλάδα. Η κυβέρνηση Καραμανλή δεν έλαβε καμία πρόνοια για το έλλειμμα, το οποίο μεγάλωνε. Το αντιλήφθηκε μόνο λίγο πριν από τις εκλογές, όταν έλαβε κάποια μέτρα. Το χειρότερο ήταν ότι έκρυβε την πραγματικότητα κάτω από το χαλί. Ακόμη και το έλλειμμα του 2006 - που ο Αλογοσκούφης έλεγε ότι το είχε ρίξει στο 2,9% - αποδείχθηκε ότι ήταν 3,6% σύμφωνα με τα στοιχεία που έστειλε η σημερινή κυβέρνηση στις Βρυξέλλες τον Μάρτιο του 2010. Το 2008 το έλλειμμα ανεβαίνει στο 7,7%.

Ο δανεισμός της Ελλάδος ακολούθησε την εξής πορεία τα τελευταία χρόνια:

- 1996 – 2001 = 29δισ. ευρώ
- 2001 – 2004 = 43δισ. ευρώ
- 2004 – 2009 = 186δισ. ευρώ

μεγέθη που δείχνουν ότι από το 2004 και μετά η χώρα έχασε κάθε έλεγχο του δανεισμού της.

#### *4.5. Διακυβέρνηση Γεωργίου Παπανδρέου από το 2009 έως σήμερα*

Από το ξεκίνημα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης το 1997 και μετά οι μηχανισμοί των αγορών είδαν αμέσως την αχίλλειο πτέρνα της ελληνικής οικονομίας, τα δυσανάλογα χαμηλά επιτόκια και το τεράστιο πλέον δημόσιο χρέος. Τα spreads άρχισαν να ανεβαίνουν, κάτι που θα οδηγούσε με μαθηματική βεβαιότητα σε παύση πληρωμών και αδυναμία πληρωμής ομολόγων. Αυτό φάνηκε στον ορίζοντα από τον Οκτώβριο του 2008 όταν κυβερνούσε ο Καραμανλής. Ο Καραμανλής τότε βρέθηκε

σε μια πρωτοφανή κατάσταση όπου αισθανόταν ότι είχε μια βόμβα στα χέρια του έτοιμη να σκάσει.

Το ύψος του ελλείμματος για το 2009 όδευε σε επίπεδα ανώτερα του 12% (αναθεωρήθηκε προσφάτως σε 13,6%). Τότε άρχισαν τα δεινά για τη χώρα. Η νέα κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου δεν μπόρεσε να κατανοήσει τη σοβαρότητα της κατάστασης. Προσπάθησε, περισσότερο μέσω της διπλωματικής οδού, να εξασφαλίσει συμπάθεια, αλλά καθυστέρησε αδικαιολόγητα στη λήψη μέτρων. Έτσι, οι ιδιωτικές διεθνείς εταιρείες αξιολόγησης του χρέους (κρίνουν εάν μία εταιρεία ή ένα κράτος έχει τη δυνατότητα να αποπληρώσει τα δάνεια και βαθμολογούν αναλόγως) υποβάθμισαν άμεσα την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας και στη συνέχεια των τραπεζών, οι οποίες τόσα χρόνια χρηματοδοτούσαν το δημόσιο χρέος (αγόραζαν ομόλογα του ελληνικού Δημοσίου). Η υποβάθμιση οδήγησε σε ρευστοποιήσεις ελληνικών ομολόγων προκαλώντας άνοδο των αποδόσεων. Έτσι, ανέβηκαν και τα επιτόκια που η χώρα είναι υποχρεωμένη να πληρώνει προκειμένου να πάρει νέα δάνεια. Τα παραπάνω δημιούργησαν την κρίση του ελληνικού χρέους, που οδήγησαν στο ΔΝΤ.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5**

### **Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΧΡΕΟΥΣ**

#### *5.1 Η ιστορία του δημοσίου χρέους στην Ελλάδα<sup>9</sup>*

Η εξέλιξη του δημοσίου χρέους στην περίοδο 1980-2004 υπήρξε η δυσμενέστερη από όλα τα άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού το ελληνικό χρέος πενταπλασιάστηκε. Το δημόσιο χρέος της Ελλάδας το 1980 χρέος αντιπροσώπευε μόλις το 22,9% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ), για να κινηθεί έντονα ανοδικά στη συνέχεια με ταχείς ρυθμούς ανά συγκεκριμένες περιόδους. Στο τέλος του 1981 το ύψος του χρέους ήταν στο 27,1%. Ακολούθησε η πολιτική αθρών παροχών από την πρώτη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, οι οποίες δεν γινόταν με δανεικά, όπως αποδεικνύει η πορεία του χρέους.

Σε ένα χρόνο το δημόσιο χρέος έφτασε στο 30,6% του ΑΕΠ, το 1983 εκτινάχτηκε στο 35,1%, το 2004 στο 41,9% του ΑΕΠ και το 1985 στο 49% του ΑΕΠ. Μετά τις εκλογές του Ιουνίου 2005 ακολούθησε το «σταθεροποιητικό πρόγραμμα» που είχε εκπονήσει ο τότε υπουργός Οικονομίας Κώστας Σημίτης. Συγκράτηση του χρέους σημειώθηκε μόνο το 1986, όταν διαμορφώθηκε στο 50,8% του ΑΕΠ. Από το 1987 και μετά αρχίζει ξανά ο καλπασμός, βοηθούσης της πολιτικής του «Τσοβόλα δώσ' τα όλα». Το 1987 το χρέος φτάνει στο 57,1% του ΑΕΠ, το 1988 αυξάνεται περαιτέρω στο 62,4% του ΑΕΠ και το 1989 ανέρχεται στο 65,7% του ΑΕΠ. Ακολουθεί η περίοδος της κυβέρνησης Ζολώτα, όπου το οικονομικό αδιέξοδο ήταν τεράστιο, αφού στα δημόσια ταμεία δεν υπήρχε ούτε δραχμή και το Δημόσιο δανείζεται με επιτόκια 24%-25%, προκειμένου να πληρώσει μισθούς και συντάξεις.

Συνέπεια αυτών, αλλά και της αποκάλυψης χρεών του ευρύτερου δημόσιου τομέα (ελλείμματα δημοσίων οργανισμών), το χρέος αυξάνεται στο 72,6% το 1990 και στο 80,1% του ΑΕΠ το 1992. Στο τέλος του 1993 το χρέος φθάνει στο 100,5% του ΑΕΠ και ακολούθησαν οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ, επί των οποίων το χρέος εξακολούθησε να κινείται ανοδικά.

---

<sup>9</sup> Κορρές, Γεώργιος Μ. (2003), *Ελληνική οικονομία. : οικονομική πολιτική και ανάλυση βασικών μακροοικονομικών μεγεθών/*, Αθήνα, Εκδόσεις Α. Σταμούλης.

Ζουμπουλάκης, Μ. (1961), *Σύγχρονες προσεγγίσεις της ελληνικής οικονομίας*, Αθήνα, Εκδόσεις Πατάκης.

Βαβούρας, Ιωάννης Σ. (1993), *Δημόσιο χρέος: θεωρία και ελληνική εμπειρία*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση.

Τάτσος Ν. (1994), *Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδόσεις «Το Οικονομικό».

Το άνοιγμα της «ψαλίδας» ανάμεσα στα έξοδα και τα έσοδα κάθε χρόνο διόγκωσε τις συνολικές υποχρεώσεις της Ελλάδας προς τους τρίτους, καθώς το έλλειμμα της μιας χρονιάς συν τα «μαύρα» (δαπάνες που δεν αποτυπώνονται πουθενά) γίνεται χρέος την επόμενη. Το 1975 το χρέος της χώρας αναλογούσε στο 24,7% του ΑΕΠ. Το 1980 ήταν στο 28,6%. Όμως, μία δεκαετία αργότερα, το 1990, τριπλασιάστηκε στο 80,7% του ΑΕΠ. Δεν πέρασαν τρία χρόνια και το χρέος ξεπερνάει το 100% πρώτη φορά. Το 1993 το χρέος ανέρχεται στο 111,6% του ΑΕΠ.

Αν ανατρέξει κανείς στα στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελούν τη βασική πλέον πηγή πληροφόρησης μαζί με τις αναθεωρήσεις, θα διαπιστώσει με έκπληξη ότι το έλλειμμα δεν ξεπέρασε ποτέ το 100% το 1993. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, το χρέος υπερέβη το ΑΕΠ το έτος 1997 (101,8%). Ένα από τα πιο εντυπωσιακά στοιχεία είναι πως το χρέος συνεχίζει την ανοδική του πορεία μέχρι 102,9%.

## *5.2 Πρακτικές διαχείρισης δημοσίων οικονομικών και αίτια αύξησης του χρέους*

Οι θεωρητικοί υποστηρίζουν πως υπάρχουν δύο πολιτικές για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Η μία έχει στόχο την ευημερία της κοινωνίας και διοχετεύει χρήματα -κυρίως δανεικά στη δική μας περίπτωση- προς την κοινωνία. Η άλλη δεν ενδιαφέρεται τόσο για την εφήμερη ικανοποίηση της κοινωνίας, αλλά για διατηρήσιμη ανάπτυξη και δεν δίνει πόρους για κατανάλωση. Οι ελληνικές κυβερνήσεις, εκτός από την αλόγιστη σπατάλη του δημόσιου χρήματος, δεν μπόρεσαν ποτέ να πατάξουν τη φοροδιαφυγή.

### *5.2.1 Χαρακτηριστικές πολιτικές των εκάστοτε Ελληνικών κυβερνήσεων*

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι άμεσοι φόροι, δηλαδή οι φόροι που προκύπτουν από τη φορολόγηση του συνολικού εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, ήταν 4,4% του ΑΕΠ στην Ελλάδα το '88, όταν το ίδιο έτος ήταν 16,4% στο Βέλγιο, 11,7% στη Δανία, 7,6% στη Γαλλία, 12,9% στην Ιταλία κ.λπ. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα αντλούσε το χαμηλότερο ποσοστό άμεσων φόρων ανάμεσα σε όλες τις τότε ώρες-μέλη της Ε.Ε. Δέκα χρόνια μετά, το ποσοστό των άμεσων φόρων αυξήθηκε στο 8,5% όταν όμως ο μέσος όρος στην Ε.Ε. ήταν 12,1%.

- Η Ελλάδα, χώρα της Ε.Ε. και ανατολικό σύνορο αυτής, ξοδεύει τεράστια ποσά για αμυντικές δαπάνες, οι οποίες ελάχιστα συνεισφέρουν στην εγχώρια παραγωγή. Σύμφωνα με την επίσημη λίστα της CIA, οι αμυντικές δαπάνες της

Ελλάδας αντιστοιχούν στο 4,3% του ΑΕΠ της. Στην ίδια λίστα, άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Πορτογαλία και το Βέλγιο εμφανίζονται με δαπάνες που αντιστοιχούν στο 2,3% και 1,3% αντίστοιχα. Εάν, λοιπόν, η Ελλάδα έριχνε τις δαπάνες της σε επίπεδα αντίστοιχα με αυτά της Πορτογαλίας, θα γλίτωνε περί τα 4 δισ. ευρώ ετησίως. Μέσα μια 10ετία, δηλαδή, θα μπορούσε να εξοικονομήσει 40 δισ. ευρώ .

- Μια άλλη περίπτωση διόγκωσης του χρέους ήταν η παντοτινή λειτουργία υπό κρατικό έλεγχο ζημιογόνων οργανισμών.

- Ο Κώστας Καραμανλής όταν ανέλαβε τα ηνία της χώρας μίλησε για επανίδρυση του κράτους, αναδιοργάνωση και εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, από την οποία θα αντλούσε όφελος 10 δισ. ευρώ. Έκανε συχνά μνεία για συρρίκνωση του κράτους. Ωστόσο, στην πενταετία διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας δημιουργήθηκαν περίπου 700 νέοι οργανισμοί, με ετήσιο κόστος γύρω στα 200 εκατ. ευρώ ετησίως.

- Τα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις, δηλαδή από την πώληση δημόσιας περιουσίας, αντί να αξιοποιούνται αποκλειστικά για τη μείωση του δημόσιου χρέους, κατευθύνονταν σε κάθε λογής ενισχύσεις και επιδοτήσεις. Αυτό το συμπέρασμα προέκυψε έπειτα από ερώτηση του βουλευτή του Συνασπισμού Π. Λαφαζάνη στη Βουλή, ο οποίος ζήτησε στοιχεία για το πού πάνε τα χρήματα των αποκρατικοποιήσεων.

- Έλλειμμα ανταγωνιστικότητας. Η Ελλάδα εισάγει περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες από όσα εξάγει. Έτσι, η οικονομία λειτουργεί σε καθεστώς χαμηλής παραγωγικότητας και αναγκάζεται να δανείζεται για να διατηρεί ένα σταθερό βιοτικό επίπεδο. Όμως μακροπρόθεσμα αυτή η κατάσταση οδηγεί σε υποβάθμιση, καθώς μεταφέρονται συνεχώς πόροι και εισοδήματα στο εξωτερικό για την εξυπηρέτηση του εξωτερικού χρέους.

### *5.2.2 Η εξέλιξη της δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα*

Ο ρυθμός μεταβολής του πραγματικού ΑΕΠ είναι πολύ μεγαλύτερος των πραγματικών επιτοκίων αποπληρωμής του δημόσιου χρέους για τις δεκαετίες 1960 και 1970. Την περίοδο αυτή η αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας δημιουργεί περιθώρια και δίνει τη δυνατότητα στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής για υλοποίηση ελλειμματικών Κρατικών Προϋπολογισμών, εάν και εφόσον είναι πολιτικά επιθυμητή. Βέβαια, πρέπει να επισημάνουμε ότι την περίοδο αυτή η

συσσώρευση δημόσιου χρέους δεν είχε πάρει τις εκρηκτικές διαστάσεις που πήρε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 . Σύμφωνα λοιπόν με το θεωρητικό πλαίσιο της ανάλυσης μας, δεν υπάρχει πρόβλημα φερεγγυότητας για τον ελληνικό δημόσιο τομέα μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1980.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η δημοσιονομική και μακροοικονομική κατάσταση της χώρας άλλαξε αισθητά. Με βάση τον μέσον όρο για τη δεκαετία, ο ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας μειώθηκε σημαντικά, ενώ το βραχυχρόνιο πραγματικό επιτόκιο αυξήθηκε αρκετά ξεπερνώντας τον ρυθμό δυναμισμού της οικονομίας. Το μακροχρόνιο πραγματικό επιτόκιο συνέχισε να είναι αρνητικό. Από μια πρώτη ματιά, μπορούμε να υποθέσουμε ότι ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να είναι φερέγγυος, και η δημοσιονομική πολιτική απολαμβάνει έναν υψηλό βαθμό ελευθερίας. Ωστόσο, μια πιο προσεκτική διερεύνηση των στοιχείων αποκαλύπτει μια σημαντική αλλαγή στο μακροοικονομικό περιβάλλον λειτουργίας της οικονομίας.

Το πέρασμα σε υψηλά ονομαστικά και πραγματικά επιτόκια και ο χαμηλός ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ ουσιαστικά θέτουν πρόβλημα φερεγγυότητας για τον δημόσιο τομέα από το τέλος της δεκαετίας του 1980 και κατά τη διάρκεια της επόμενης δεκαετίας. Παρατηρούμε ότι τόσο το μακροχρόνιο, όσο και το βραχυχρόνιο πραγματικό επιτόκιο κυμαίνονται σε πολύ υψηλά επίπεδα σε αντίθεση με τον ρυθμό μεγέθυνσης της οικονομίας. Αυτή η νέα κατάσταση οδηγεί σε δημοσιονομική εμπλοκή, αφού τα συνεχιζόμενα ελλείμματα στον Κρατικό Προϋπολογισμό και η υπερσυσσώρευση δημόσιου χρέους στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας ουσιαστικά δημιουργούν πρόβλημα φερεγγυότητας για τον δημόσιο τομέα και θέτουν υπό αμφισβήτηση τις επιλογές δημοσιονομικής πολιτικής, μειώνοντας τον βαθμό ελευθερίας για την άσκηση επεκτατικής πολιτικής.

Στην περίπτωση λοιπόν της Ελλάδας, η μακροχρόνια εφαρμογή ελλειμματικών Κρατικών Προϋπολογισμών αποδεικνύεται μη ρεαλιστική επιλογή οικονομικής πολιτικής στο μέλλον. Πρέπει ωστόσο να υπογραμμιστεί ότι σε αυτό το αποτέλεσμα καθοριστικό ρόλο έπαιξε η αλλαγή των χαρακτηριστικών του μακροοικονομικού περιβάλλοντος, δηλαδή το πέρασμα σε υψηλά επιτόκια και σε πολύ χαμηλούς ρυθμούς δυναμισμού της οικονομίας. Αυτά σε συνδυασμό με τα συνεχή κρατικά ελλείμματα και το συσσωρευμένο χρέος περιόρισαν και, με βάση το εμπειρικό τεστ ελέγχου της μακροχρόνιας φερεγγυότητας των Hamilton και Flavin, πιθανόν αφαίρεσαν τη φερεγγυότητα του δημόσιου τομέα από το 1988. Μια τέτοια εξέλιξη έχει σαφώς αρνητικές επιπτώσεις στον βαθμό αξιοπιστίας της εκάστοτε κυβέρνησης

σε εθνικούς και υπερεθνικούς πιστωτικούς κύκλους, αφού προκαλεί μείωση της δανειοληπτικής της ικανότητας. Το γεγονός αυτό δημιουργεί αρκετά ερωτηματικά αναφορικά με τις επιλογές οικονομικής πολιτικής και τη δυνατότητα συνέχισης ελλειμματικών Κρατικών Προϋπολογισμών. Εμφανίζεται ως απόλυτα λογικός κάθε προβληματισμός, αλλά και κάθε αμφισβήτηση των δημοσιονομικών πολιτικών που εφαρμόστηκαν στη διάρκεια του υποδείγματος μας εφόσον συνεχιστούν στο μέλλον, αφού θα εντείνουν τον περιορισμό φερεγγυότητας.

Με τον λόγο του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ να ξεπερνά το 100% , θα ήταν φυσιολογική η σκέψη ότι μπροστά σε αυτήν την ασταθή κατάσταση των δημοσίων οικονομικών της χώρας , μια διαδικασία δημοσιονομικής προσαρμογής και εξυγίανσης αποτελεί, ίσως, μονόδρομο στις επιλογές της οικονομικής πολιτικής στο σύνολο της, ανεξάρτητα από τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Πολύ περισσότερο, όταν η τελευταία συνθήκη επιβάλλει μια τέτοια εξέλιξη. Στη λογική της προσέγγισης αυτής, που αποτελεί και τη φιλοσοφία της μακροοικονομικής πολιτικής που εφαρμόζεται στη χώρα τα τελευταία χρόνια, η ανάκτηση της φερεγγυότητας του δημόσιου τομέα προϋποθέτει πολιτικές δημιουργίας πρωτογενών πλεονασμάτων και σημαντικής βελτίωσης του δημοσιονομικού ισοζυγίου. Αυτό απαιτεί την εφαρμογή περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών με αυστηρές, ίσως, περικοπές των δημοσίων δαπανών και αυξήσεις των δημοσίων εσόδων. Η επιλογή αυτή θα μπορούσε να υποστηριχτεί (όπως και γίνεται) από την εφαρμογή μιας αντιπληθωριστικής, στο σύνολο της, οικονομικής πολιτικής όπου η κατάλληλη εισοδηματική, συναλλαγματική (σκληρή δραχμή) και νομισματική (μείωση των επιτοκίων και συνεπώς του κόστους νέου δανεισμού και των τόκων πληρωμής του συσσωρευμένου χρέους) πολιτική θα συνεισέφερε στη βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου. Η εφαρμογή τέτοιου είδους οικονομικής πολιτικής δημιουργεί, αναμφίβολα, βραχυχρόνια και μια δυναμική ανατροπής των αποσταθεροποιητικών δυνάμεων που προκαλούν εμπλοκή στα δημόσια οικονομικά της χώρας. Είναι όμως φυσιολογική η εφαρμογή αυτής της περιοριστικής οικονομικής πολιτικής δεδομένης της αναπτυξιακής κατάστασης στην οποία βρίσκεται η ελληνική οικονομία; θα συμβάλλει στην επίλυση του δημοσιονομικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ελλάδα, ή θα αναπαράγει τον φαύλο κύκλο της οικονομικής στασιμότητας με τη δημοσιονομική κρίση;

Από το 2000 η οικονομική πολιτική κινείται στον μονόδρομο της λογικής της "απόλυτης" δημοσιονομικής εξυγίανσης. Κανείς δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι τα μεγάλα δημόσια ελλείμματα και το υπερσυσσωρευμένο δημόσιο χρέος δεν αποτελούν



κρίσιμα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, και ότι δεν απαιτείται αλλαγή στη δυναμική της εξέλιξης τους. Ασφαλώς ένα χρόνιο δημόσιο έλλειμμα περιορίζει τον έλεγχο και πάνω στον δημόσιο τομέα και στην οικονομία στο σύνολο της, και αναμφισβήτητα δημιουργεί εμπλοκές στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Ωστόσο, δεν θα έπρεπε να αποσυνδέονται από το κρισιμότερο όλων πρόβλημα που είναι η σοβαρή αναπτυξιακή εμπλοκή της ελληνικής οικονομίας και η ασθενική οικονομική δραστηριότητα. Έτσι, παρόλο ότι ένα μόνιμο έλλειμμα είναι σύμπτωμα νοσηρό, αυτό δεν είναι το πρωτογενές αίτιο μιας προβληματικής οικονομίας, αλλά, πιθανόν, ένας τρόπος εκδήλωσης της. Η άσχημη δημοσιονομική κατάσταση θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια από τις συγκεκριμένες εκφάνσεις της. Η λογική λοιπόν μιας εναλλακτικής προσέγγισης δεν εστιάζει στην ισοσκέλιση του Κρατικού Προϋπολογισμού ανάγοντας την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής ως το προοδευτικό κριτήριο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, αλλά σε αυτήν το πιο επείγον πρόβλημα είναι η ανατροπή της αρνητικής οικονομικής δυναμικής της χώρας.

Στην προσπάθεια επανεξέτασης της κατεύθυνσης της οικονομικής πολιτικής, το κρίσιμο ερώτημα που καλείται να απαντήσει κάθε ελληνική κυβέρνηση και το οικονομικό της επιτελείο είναι εάν είναι εφικτή η δημοσιονομική εξυγίανση και στα πλαίσια της Ε.Ε. η δημοσιονομική σύγκλιση υπό συνθήκες φθίνοντος ρυθμού οικονομικής δραστηριότητας, ή υπό συνθήκες οικονομικής στασιμότητας. Επίσης, η ανάκτηση της φερεγγυότητας μπορεί να προέλθει και με αύξηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης, ή σε συνδυασμό με κατάλληλες δημοσιονομικές πρακτικές που να στοχεύουν στη μείωση του δημοσίου ελλείμματος και χρέους. Συνεπώς, η δρομολόγηση μιας αναπτυξιακής δυναμικής με ικανοποιητικούς ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ αποτελεί, ίσως, αναγκαιότητα για να υλοποιηθεί μια διαρθρωτική κρατική πολιτική δημοσιονομικής εξυγίανσης και σύγκλισης. Η τελευταία δεν μπορεί παρά να αντιλαμβάνεται τη δημοσιονομική και νομισματική πολιτική σαν σημαντικό κομμάτι ενός πακέτου που θα περιλαμβάνει ισότιμα και άλλα εργαλεία οικονομικής πολιτικής (όπως βιομηχανική και τεχνολογική πολιτική).

### *5.3 Εξέλιξη Δημόσιων Ελλειμμάτων*

Ο πίνακας 25 απεικονίζει την εξέλιξη των ελλειμμάτων του ευρύτερου δημοσίου τομέα στην Ελλάδα κατά την διάρκεια της περιόδου 1980-89. Στον πίνακα περιλαμβάνονται τα ελλείμματα, του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους (ΓΠΚ) και των ΔΕΚΟ (Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί). Δηλαδή, η διάρθρωση του

πίνακα 25 αντικατοπτρίζει την δομή του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα, παρότι θα έπρεπε να συμπεριληφθούν οι "προβληματικές επιχειρήσεις" και οι "γεωργικοί συνεταιρισμοί", που ελέγχονται και εποπτεύονται τα τελευταία χρόνια από φορείς της κεντρικής διοίκησης.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα την περίοδο 1980-89, το συνολικό δημόσιο έλλειμμα από -157,3 αυξήθηκε σε -1.887,2 δις δρχ. και από -8,9% έφθασε να αντιπροσωπεύει το -22.2% του ΑΕΠ. Μάλιστα, την περίοδο 1985-89 η ώθηση του ελλείμματος από -895 σε 1.887,2 δις δρχ., φανερώνει την αδυναμία του σταθεροποιητικού προγράμματος να ανταποκριθεί στο πρωταρχικό του στόχο, που ήταν η ελάττωση του ελλείμματος τόσο ως απόλυτο μέγεθος όσα και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ας δούμε όμως στην συνέχεια την εξέλιξη του ελλείμματος κατά τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Η ανάλυση του ελλείμματος του ΓΠΚ έγινε ήδη στο κεφάλαιο 4. Η βασική διαπίστωση είναι ότι το έλλειμμα του ΓΠΚ ακολουθεί μετά το 1980 επιταχυνόμενη ανοδική τάση, λόγω της υπερδιόγκωσης των ανελαστικών του δαπανών. Έτσι, το έλλειμμα του ΓΠΚ από -101,4 δις δρχ. το 1980, προβλέπεται να εκτοξευτεί στα -1.392,4 δις δρχ. το 1989.

Ο πίνακας 26 δείχνει την εξέλιξη του διαχειριστικού ελλείμματος των ΔΕΚΟ κατά την περίοδο 1980-89. Από τον πίνακα αυτό εξάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα:

1, Το διαχειριστικό έλλειμμα των ΔΕΚΟ από -55,9 δις δρχ. το 1980 αυξήθηκε σε -489,6 δις δρχ. το 1989. Οι δανειακές ανάγκες των ΔΕΚΟ απεικονίζουν την διάσταση του διαχειριστικού τους ελλείμματος, το οποίο προκύπτει από την διαφορά μεταξύ των συνολικών τους δαπανών (μισθοδοσία, επενδύσεις, χρεολυσία, κ.ά.) και των συνολικών τους εσόδων (έσοδα από παροχή υπηρεσιών, επιχορηγήσεις από ΓΠΚ, κ.ά.).

2. Όπως στην περίπτωση του ΓΠΚ έτσι και στην περίπτωση των ΔΕΚΟ, το αίτιο ανόδου του διαχειριστικού τους ελλείμματος, οφείλεται στην εντυπωσιακή αύξηση των συνολικών τους δαπανών. Οι επί μέρους δαπάνες που επιβαρύνουν τις συνολικές δαπάνες των ΔΕΚΟ και συνεπώς διογκώνουν τα διαχειριστικά τους ελλείμματα, είναι οι δαπάνες για έξοδα εκμετάλλευσης οι οποίες την περίοδο 1980-89 από 254,4 αυξήθηκαν σε 2.194,4 δις δρχ. και οι δαπάνες για έξοδα χρεολυσιών που την ίδια περίοδο από 11,3 ανήλθαν σε 361,0 δις δρχ. Η αλματώδης αύξηση των εξόδων των ΔΕΚΟ για μισθοδοσία, κ.ά., ήταν το κύριο αίτιο, ώστε το αποτέλεσμα εκμετάλλευσης από πλεονασματικό +1,5 δις δρχ. το 1979 να γίνει ελλειμματικό -414,4 δις δρχ. το 1989. Άρα, η μείωση του ελλείμματος των ΔΕΚΟ εξαρτάται από την συμπίεση των

δαπανών τους για έξοδα εκμετάλλευσης και χρεωλυσίων. Πώς όμως οι δαπάνες των ΔΕΚΟ θα συμπειστούν, όταν κατά το μεγαλύτερο ποσοστό τους έχουν ανελαστικό χαρακτήρα;

3. Οι δαπάνες για χρεολύσια, οι οποίες συνιστούν τη χειρότερη μορφή ανελαστικής δαπάνης των ΔΕΚΟ, από 13,6% των συνολικών δαπανών κεφαλαίου που αποτελούσαν το 1980, έφθασαν στο σημείο το 1989 να αντιπροσωπεύουν το 48,2%. Η αισθητή αύξηση των δαπανών των ΔΕΚΟ για χρεολύσια, ήταν απόρροια της ανέλκυσης του εξωτερικού και του εσωτερικού τους χρέους από 210 δις δρχ. το 1980 σε 3.000 δις δρχ. το 1989 (πιν. 30). Επειδή τα έσοδα του λογαριασμού εκμετάλλευσης των ΔΕΚΟ και οι λοιπές πηγές χρηματοδότησης τους από τον κρατικό προϋπολογισμό, κ.ά., δεν αρκούν για την αντιμετώπιση των ανερχόμενων οικονομικών τους αναγκών, η προσφυγή τους σε εσωτερικό και εξωτερικό δανεισμό είναι αναπόφευκτη. Για να γίνουν αντιληπτές οι διαστάσεις των διαχειριστικών προβλημάτων των ΔΕΚΟ αναφέρεται, ότι, την περίοδο 1980-69 οι επενδυτικές τους δαπάνες από 58,1 αυξήθηκαν σε 340,4 δις δρχ. δηλαδή εξαπλασιάστηκαν και οι δαπάνες τους για χρεολύσια από 11,3 ανήλθαν σε 361,0 δις δρχ δηλαδή τριανταπλασιάστηκαν (πιν. 26). Όταν η κυβερνητική πολιτική για τις ΔΕΚΟ μετά το 1980, έχει ως ουσιαστική επιδίωξη την αντιμετώπιση των προβλημάτων που πηγάζουν από την επιδείνωση των δανειακών τους υποχρεώσεων, είναι δυνατόν να υπάρξει αποδοτικός προγραμματισμός στο σκέλος της επενδυτικής τους πολιτικής;

4. Τα διαχειριστικά εμπόδια των ΔΕΚΟ τα τελευταία χρόνια, συνέβαλαν ώστε η χρηματοδότηση τους από τον κρατικό προϋπολογισμό από 18.7 δις δρχ. το 1980 να αυξηθεί σε 437,2 δις δρχ. το 1989 (πιν. 26). Δηλαδή, το μεγαλύτερο ποσοστό των χρηματοδοτικών αναγκών των ΔΕΚΟ έπεσαν στις πλάτες του κρατικού προϋπολογισμού, με συνεπακόλουθο την εκτόξευση των ελλειμμάτων του ΓΠΚ προς τα άνω. Κατ' αυτό τον τρόπο, οι δαπάνες του ΓΠΚ και των ΔΕΚΟ είναι συγκοινωνούντα δοχεία, εφόσον η άνοδος των δανειακών υποχρεώσεων των ΔΕΚΟ προκαλεί την παράλληλη αύξηση των δαπανών του ΓΠΚ. Επειδή όμως οι δαπάνες των ΔΕΚΟ και του ΓΠΚ προσλαμβάνουν ολοένα και ανελαστικότερο χαρακτήρα, η χειροτέρευση των ελλειμμάτων τους είναι αναπόφευκτη.

5. Οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ΚΑ, ΟΓΑ και ΟΑΕΔ, με την φοβερή διεύρυνση των ελλειμμάτων τους, αποτελούν το αγκάθι της γενικότερης οικονομικής πολιτικής για την συρρίκνωση των ελλειμμάτων των ΔΕΚΟ. Στον πίνακα 27 βλέπουμε ότι το αποτέλεσμα εκμετάλλευσης των ΚΑ, ΟΓΑ και ΟΑΕΔ,

από πλεονασματικό + 1,4 δις δρχ. το 1980 έγινε ελλειμματικό -405,4 δις δρχ. τα 1989. Δηλαδή, οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας και βασικά το ΙΚΑ, συνιστούν τον κύριο πόλο δημιουργίας των διαχειριστικών ελλειμμάτων των ΔΕΚΟ και γενικότερα του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Ο ισχυρισμός ότι η διεύρυνση του ελλείμματος του ΙΚΑ, οφείλεται στην εκπλήρωση των στόχων της κοινωνικής πολιτικής του ΕΣΥ (Εθνικό Σύστημα Υγείας) κατά τα τελευταία χρόνια, δεν ευσταθεί για πολλούς και διαφόρους λόγους. Αρκεί και μόνο να μνημονευθεί ότι η αύξηση του διαχειριστικού ελλείμματος των ΔΕΚΟ την περίοδο 1980-89 από -55,9 σε -489,6 δις δρχ, και η ταυτόχρονη ανέλκυση του συνολικού δημοσίου χρέους τους από 210 σε 3.000 δις δρχ., μόνο ζημίες μπορούν να προξενήσουν στο διάβα της εθνικής μας οικονομίας. Όφελος για το σύνολο της οικονομίας υπάρχει, εάν το κόστος της κοινωνικής πολιτικής δεν δημιουργεί ελλείμματα, κάτι το οποίο δεν συνέβαινε στη χώρα μας πριν το 1980. Όταν όμως το κόστος από την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής προκαλεί δημοσιονομικά ελλείμματα, που σημαίνει ότι το όφελος της οικονομικής πολιτικής είναι μικρότερο από το κόστος εφαρμογής της, τότε οι προσανατολισμοί και η ιεράρχηση των στόχων της θα πρέπει να μεταβληθούν. Αυτό απαιτείται σήμερα στο πεδίο της οικονομικής και της κοινωνικής πολιτικής, ώστε τα ελλείμματα των ΔΕΚΟ και του ΓΠΚ να πέσουν και συνεπώς το ύψος του συνολικού δημοσίου χρέους, να πάψει να αποτελεί το φόβητρο στην αναπτυξιακή τροχιά της ελληνικής οικονομίας.

#### *5.4 Αρνητικές Επιπτώσεις Δημοσίων Ελλειμμάτων*

Αδιαμφισβήτητη είναι η αντίληψη, ότι, η διαιώνιση των δημοσίων ελλειμμάτων μόνο αρνητικές επιπτώσεις μπορεί να έχει στην εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών της οικονομίας. Η άποψη που συχνά εκφράζεται από μερικούς δήθεν ειδικούς και εκφραστές της οικονομικής πολιτικής μετά το 1980, ότι, η δημιουργία των δημοσίων ελλειμμάτων οφείλεται στην επίτευξη των στόχων της κοινωνικής πολιτικής είναι σίγουρα εσφαλμένη. Όταν η πολιτική των διογκούμενων δημοσίων ελλειμμάτων συντελεί στην φοβερή αύξηση του συνολικού δημοσίου χρέους της χώρας, που βρίσκεται η κοινωνική διάσταση μιας τέτοιας πολιτικής; Μήπως, στο γεγονός ότι οι επερχόμενες γενιές θα εξοφλήσουν το κόστος της πολιτικής των ελλειμμάτων, που προκάλεσαν οι προηγούμενες; Ή μήπως ο εκφυλισμός και η λατινοαμερικανοποίηση των κοινωνικών μας θεσμών, είναι ο απώτερος στόχος των οικονομικών εγκεφάλων, που στο γεγονός των διευρυνόμενων ελλειμμάτων

δικαιολογούν την κοινωνική υπόσταση της πολιτικής τους; Η αλληλουχία των ειρμών της ανθρώπινης λογικής συνηγορεί υπέρ της εκδοχής, ότι, η πτώση του εξωτερικού και του εσωτερικού χρέους της Ελλάδος προϋποθέτει την μείωση των ελλειμμάτων, γεγονός που επιβεβαιώνει την αποτυχία της οικονομικής πολιτικής των τελευταίων ετών.

Οι κυριότερες των αρνητικών επιδράσεων από το φούσκωμα των ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα επί των μακρομεταβλητών της ελληνικής οικονομίας, είναι:

### **1. Διόγκωση συνολικού δημοσίου χρέους**

Η πιο επιζήμια αρνητική επίπτωση στην ανάπτυξη της εθνικής μας οικονομίας από την καταιγίδα των δημοσίων ελλειμμάτων, είναι η τρομακτική αύξηση του συνολικού δημοσίου χρέους (εσωτερικού + εξωτερικού) της χώρας. Η κυβέρνηση στην προσπάθεια της να χρηματοδοτήσει τα δημόσια ελλείμματα, προσφεύγει σε εξωτερικό και εσωτερικό δανεισμό. Για να συνειδητοποιηθεί η φύση του προβλήματος, θα πρέπει να συνδεθούν τα δημόσια ελλείμματα με το νομισματικοπιστωτικό πρόγραμμα της ελληνικής οικονομίας. Από τους πίνακες 28, 29 και 30, αποκομίζονται τα κάτωθι συμπεράσματα;

α. Κατά την περίοδο 1978-88, η ζήτηση δανειακών κεφαλαίων του δημοσίου τομέα από 69,3 αυξήθηκε σε 1.860 δις δρχ δηλαδή εικοσαεπταπλασιάστηκε, ενώ η ζήτηση δανειακών κεφαλαίων του ιδιωτικού τομέα από 113,9 ανήλθε σε 325,7 δις δρχ δηλαδή τριπλασιάστηκε (πιν. 28). Η ζήτηση οικονομικών πόρων για την κάλυψη των δημοσίων ελλειμμάτων και η καταβολή τοκοχρεωλυτικών δόσεων για την ικανοποίηση του εξωτερικού χρέους της χώρας, αντανακλούν την έννοια της συνολικής ζήτησης κεφαλαίων του δημοσίου τομέα. Χαρακτηριστικό είναι ότι η ζήτηση κεφαλαίων του δημόσιου τομέα υπερέβη την αντίστοιχη του ιδιωτικού για πρώτη φορά το 1980. Ενώ το 1978 η ζήτηση κεφαλαίων του δημοσίου τομέα αποτελούσε το 37,8% της συνολικής ζήτησης κεφαλαίων, το αντίστοιχο ποσοστό το 1988 αυξήθηκε σε 85,1%. Δηλαδή, ο ιδιωτικός τομέας απορροφά σήμερα το 14,9% των δανειακών κεφαλαίων της οικονομίας, καθώς ένα σημαντικό ποσοστό κεφαλαίων τα οποία φαίνεται ότι κατευθύνονται στον ιδιωτικό τομέα έχουν τελικό προορισμό διάφορες προβληματικές επιχειρήσεις ή συνεταιριστικές οργανώσεις που υπάγονται σε κρατικό έλεγχο.

β, Βλέπουμε ότι η διαφορά ζήτησης μείον προσφοράς κεφαλαίων, αφήνει μετά το 1980 ένα αξιόλογο έλλειμμα. Το ανησυχητικό σημείο για το μέλλον της οικονομίας,

είναι ότι οι εγχώριοι χρηματοοικονομικοί πόροι δεν επαρκούν για την χρηματοδότηση του ελλείμματος του νομισματοπιστωτικού προγράμματος, με αποτέλεσμα η χώρα μας να προσφεύγει εκτός του εσωτερικού και σε εξωτερικό δανεισμό. Έτσι, την περίοδο 1980-88 η χώρα μας για την κάλυψη του ελλείμματος του νομισματοπιστωτικού προγράμματος δανείστηκε συνολικά σε συνάλλαγμα περίπου 2.000 δις δρχ., με συνέπεια το εξωτερικό χρέος από 6,9 δις δολάρια το 1980, να εκσφενδονιστεί στα 21,3 δις δολάρια το 1988 .Η εκπληκτική άνοδος του εξωτερικού μας χρέους μετά το 1980, είχε ως άμεσο αποτέλεσμα την θεαματική αύξηση των τοκοχρεωλυτικών δόσεων της Ελλάδος για την εξυπηρέτηση του, έτσι ώστε την περίοδο 1980-88 το σύνολο των τοκοχρεωλυτικών δόσεων να ανέλθει σε 16,9 δις δολάρια από 57 δις δολάρια που ήταν την περίοδο 1974-81

γ. Η διάθεση των εσωτερικών χρηματικών πόρων της οικονομίας και η παράλληλη προσφυγή της Ελλάδος σε εξωτερικά δανεισμό, για την χρηματοδότηση των ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα, συνετέλεσαν στην ξέφρενη αύξηση του συνολικού δημοσίου εγγυημένου χρέους από 683,9 δις δρχ. το 1980 σε 10.000 δις δρχ. το 1989 Το εγγυημένο δημόσιο χρέος των 10.000 δις δρχ. συνυπολογισθεί και το χρέος των Ενόπλων Δυνάμεων που εκτιμάται σε 840 δις δρχ., τότε το συνολικό δημόσιο χρέος προβλέπεται να ανέλθει σε 10.840 δις δρχ. το 1989 και υπερβαίνει κατά 2.325 δις δρχ. το ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας.

Πίνακας 1

	Έλλειμμα Δημοσίου Τομέα						τρέχουσες τιμές δισ. δρχ.
	1990	1991	1995	1996	1997	1998*	1999**
Γενικός Κρατικός Προϋπ/σμός	-101,4	-281,0	-649,3	-633,0	-815,7	-1.187,5	-1.392,4
ΔΕΚΟ (διαχειριστικό έλλειμμα)	-44,8	-83,4	-189,5	-189,7	-124,3	-46,9	-128,5
ΔΕΚΟ (χρεωλύσια)	-11,3	-23,9	-78,2	107,9	-182,0	-261,9	-361,0
Λογαριασμός Πετρελαιοειδών	-	-	-	+2,0	-12,2	-12,7	-3,2
<b>ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ</b>	<b>-157,3</b>	<b>-348,3</b>	<b>-895,0</b>	<b>-928,6</b>	<b>-1.205,2</b>	<b>-1.488,5</b>	<b>-1987,2</b>
% στο ΑΕΠ	-9,9%	-16,6%	-19,5%	-17,0%	-12,6%	-30,1%	-23,2%

\* Εκτιμήσεις

\*\* Προβλέψεις

Πηγή: Τράπεζα Ελλάδος και Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών, διάφορα έτη

Πίνακας 2

	Δανειακές Ανάγκες ΔΕΚΟ							τρέχ. δισ.
	1979	1980	1981	1984	1985	1986	1997	
1. Έσοδα	189,4	242,0	301,2	726,4	907,1	1058,8	1253,0	
2. Έξοδα	187,9	254,4	349,8	816,7	1058,5	1249,7	1503,6	
3. Αποτέλεσμα Εκμετ/σης (1-2)	1,5	-12,4	-48,6	-90,3	-151,4	-190,9	-250,6	
4. Λογαριασμός κεφαλαίου	-51,6	-82,8	-106,7	-236,9	-325,3	-368,3	-462,2	
- Έξοδα επενδύσεων	-36,7	-58,1	-77,0	-166,3	-219,3	-226,6	-231,0	
- Έξοδα χρεωλυσίων	-9,9	-11,3	-23,9	-52,3	-76,2	-107,9	-182,0	
- Έξοδα λοιπών δαπανών	-5,0	-13,4	-5,8	-18,3	-29,8	-33,8	-49,2	
5. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ (3+4)	-50,1	-95,2	-155,3	-327,2	-476,7	-559,2	-712,8	
6. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	26,9	39,3	68,0	161,9	231,0	261,6	406,5	
- Τακτικού Προϋπ/σμού	5,5	12,8	26,8	55,4	62,4	65,3	156,2	
- Π.Δ.Ε.	8,4	5,9	9,0	45,5	61,4	65,2	74,0	
- ΕΤΠΑ	-	-	1,0	20,0	20,9	32,4	37,0	
- Ειδικόί πόροι	6,0	9,3	16,1	24,4	48,5	42,5	43,8	
- Αποσβέσεις	7,0	11,3	15,1	16,6	37,8	56,2	95,5	
7. ΑΝΑΓΚΕΣ ΣΕ ΚΕΦΑΛΙΑ (5+6)	-23,2	-55,9	-87,3	-165,3	-245,7	-297,6	-306,3	

\* Εκτιμήσεις

\*\* Προβλέψεις

Πηγή: Τράπεζα Ελλάδος και Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών

Πίνακας 3

Αποτελέσματα Εκμετ/σης Οργ/σμών Κοιν/κής Ασφ/σης και Πρόνοιας										τρέχουσες τιμές δισ δρχ.
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*	1989**
ΙΚΑ	-2,3	-9,4	-27,0	-29,9	-40,8	-55,9	-63,7	-124,9	-181,0	-278,9
ΟΓΑ	0,9	-0,1	-16,3	-16,3	-28,8	-38,0	-45,2	-77,2	-104,0	-111,0
ΟΑΕΔ	2,8	3,1	0,5	0,4	2,3	-3,1	-4,9	-6,2	-12,1	-15,5
ΣΥΝΟΛΟ	1,4	-15,4	-42,8	-45,8	-67,3	-97,0	-143,8	-208,3	-297,1	-405,4

\* Εκτιμήσεις  
 \*\* Προβλέψεις  
 Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών, διάφορα έτη  
 Κοινωνικοί Προϋπολογισμοί, διάφορα έτη

### 5.5 Δημόσια ελλείμματα και δημόσιο χρέος

Σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη επισκόπηση της εξέλιξης των δημοσίων ελλειμμάτων κατά την τελευταία δεκαετία και θίγονται μερικά από τα βασικότερα θέματα πολιτικής που σχετίζονται με αυτά. Επίσης γίνεται κριτική αναφορά στον τρόπο χρηματοδότησης των δημοσίων ελλειμμάτων κατά το πρόσφατο παρελθόν. Τέλος, περιγράφονται συνοπτικά οι επιδράσεις που έχει η γρήγορη συσσώρευση του δημοσίου χρέους στον πληθωρισμό, στα πραγματικά επιτόκια και στην εκτόπιση του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.

#### 5.5.1 Δημόσια ελλείμματα

Το δημοσιονομικό έλλειμμα αυξήθηκε αλματωδώς την τελευταία δεκαετία και έφθασε σαν ποσοστό του ΑΕΠ σε ύψη πρωτοφανή για την Ελλάδα, αλλά και για όλες τις χώρες της Κοινότητας. Αυτό γίνεται φανερό από τα στοιχεία του Πίνακα 5,1. Στη δεκαετία του '70 το έλλειμμα της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα ήταν μεταξύ μηδέν και 2,5 ποσοστιαίων μονάδων, με μια από τις καλύτερες επιδόσεις μεταξύ των χωρών της ΕΟΚ. Η σχετική θέση της χώρας χειροτέρευσε ραγδαία κατά τη δεκαετία του '80, παρουσιάζοντας τα υψηλότερα ελλείμματα από όλες τις άλλες χώρες και φτάνοντας το 20,2% του ΑΕΠ ΤΟ 1990.



Η εικόνα είναι πολύ χειρότερη, αν ληφθεί υπόψη το συνολικό έλλειμμα του δημόσιου τομέα. Το συνολικό έλλειμμα και η διάρθρωση του εμφανίζονται στον Πίνακα 5.2. Μεταξύ των ετών 1980 και 1990 το έλλειμμα του δημόσιου τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από 8,9% σε 25,8%, ενώ το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού αυξήθηκε ακόμη πιο γρήγορα, αφού από 5,8% ανήλθε σε 20,6 αντίστοιχα. Η αύξηση του τελευταίου οφείλεται σχεδόν εξολοκλήρου στην άνοδο του ελλείμματος του τακτικού προϋπολογισμού μάλλον παρά του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, γεγονός που υποδηλώνει την καταναλωτική φύση των ελλειμμάτων κατά την εξεταζόμενη περίοδο.

Όσον αφορά τη διάρθρωση του ελλείμματος, η συμμετοχή του κρατικού προϋπολογισμού αυξήθηκε στην περίοδο 1980-1990 από 64,5% περίπου σε 79,8%. Η συμμετοχή του ευρύτερου δημόσιου τομέα μειώθηκε από 36% σε 20% περίπου. Η δεύτερη και τρίτη γραμμή του Πίνακα 5.2 δείχνουν ότι το σχετικό βάρος μεταξύ διαχειριστικού ελλείμματος και χρεολυσίων των ΔΕΚΟ άλλαξε ριζικά. Το ποσοστό συμμετοχής του πρώτου είναι τετραπλάσιο του δευτέρου στην αρχή της περιόδου. Αντίθετα, στο τέλος της περιόδου, επικρατούν τα χρεολύσια, γιατί αυξήθηκαν με πολύ ταχύτερους ρυθμούς από το διαχειριστικό έλλειμμα στο χρονικό διάστημα που μεσολάβησε,

Η σύνθεση του συνολικού ελλείμματος, σε πρωτογενές έλλειμμα και τόκους, είναι περίπου ισομερής στην αρχή και στο τέλος της τελευταίας 10ετίας. Υπάρχει ωστόσο μια ουσιώδης διαφορά στην κίνηση αυτών των μεγεθών στα ενδιάμεσα χρόνια. Συγκεκριμένα, οι πληρωμές τόκων σε όρους ΑΕΠ αυξάνουν σταθερά καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, αντανakλώντας προφανώς τα υψηλά επιτόκια, που επικράτησαν στις εσωτερικές και διεθνείς αγορές χρήματος και κεφαλαίου, καθώς και την υποτίμηση της δραχμής.

Αντίθετα, το πρωτογενές έλλειμμα, που βρίσκεται σε άμεση σχέση με τη διακριτική δημοσιονομική πολιτική της κυβέρνησης, εμφανίζει απότομες αυξήσεις στα έτη 1981, 1985 και 1989, στα έτη δηλαδή κατά τα οποία διενεργήθηκαν βουλευτικές εκλογές, ενώ στα ενδιάμεσα εμφανίζει σημαντική πτώση. Η εξέλιξη αυτή φαίνεται να ακολουθεί χαρακτηριστικά σχεδόν τις πολιτικές εξελίξεις.

Μέχρι τα τέλη της 10ετίας του 1970, οι δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα προορίζονταν βασικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων. Στα χρόνια που ακολούθησαν, η κατάσταση άλλαξε δραματικά, όπως δείχνουν οι παραπάνω διαπιστώσεις, σε ό,τι αφορά το μέγεθος αλλά και τη σύνθεση των ανοιγμάτων του

Δημοσίου, η αρνητική αποταμίευση του οποίου έχει πάρει τεράστιες διαστάσεις.- Οι εξελίξεις αυτές, οι οποίες χειροτερεύουν με επιταχυνόμενους ρυθμούς - με εξαίρεση τη Ζετία του σταθεροποιητικού προγράμματος - είχαν πολύ σοβαρές συνέπειες.

Τα αίτια της αύξησης των δημοσίων ελλειμμάτων ευρίσκονται τόσο σε διαρθρωτικούς παράγοντες που προκαλούν ταχύτερη αύξηση των δαπανών από εκείνη των εσόδων όσο και σε διακριτικά μέτρα πολιτικής που πάρθηκαν από τις διάφορες κυβερνήσεις.

Στους διαρθρωτικούς παράγοντες υπάγονται, μεταξύ άλλων, οι υψηλές εισοδηματικές ελαστικότητες της ζήτησης δημόσιων αγαθών, η ανελαστικότητα των δαπανών προς τα κάτω, οι αδυναμίες αποτελεσματικού σχεδιασμού και ελέγχου των επενδυτικών προγραμμάτων του Δημοσίου, οι αρνητικοί δημογραφικοί παράγοντες που αυξάνουν το λόγο του εξαρτώμενου προς τον ενεργό πληθυσμό} η αναποτελεσματικότητα που παρατηρείται στο δημόσιο τομέα και τα υψηλά επίπεδα φοροδιαφυγής. Επιπλέον, πρωτεύοντα ρόλο στη διεύρυνση των ελλειμμάτων έπαιξε και η αύξηση των επιτοκίων χρηματοδότησης του Δημοσίου, τα οποία προήλθαν από την αυξημένη αβεβαιότητα που προκάλεσε ο πληθωρισμός, σε συνδυασμό με την ανάγκη χρηματοδότησης των διευρυνόμενων δημοσίων ελλειμμάτων.

Τα σημαντικότερα από τα διακριτικά μέτρα πολιτικής που συνέβαλαν στην αύξηση των ελλειμμάτων περιλαμβάνουν:

α. Την αύξηση του δημόσιου τομέα της οικονομίας είτε με διεύρυνση του στον τομέα παραγωγής και εμπορίας αγαθών και υπηρεσιών είτε με αύξηση των διοικητικών παρεμβάσεων στην οικονομία με αρνητικές συνέπειες για την αποτελεσματικότητα και μεσοχρόνια για την οικονομική ανάπτυξη. Τα τελευταία, με τη σειρά τους, είχαν σαν συνέπεια την επιβράδυνση των εσόδων και την παραπέρα αύξηση των δημοσίων δαπανών.

β. Την τιμαριθμοποίηση διαφόρων κατηγοριών δαπάνης, καθώς και την τιμαριθμική αναπροσαρμογή του προσωπικού φόρου εισοδήματος από τον οποίο μειώθηκε με αυτό τον τρόπο η δημοσιονομική του απορροφητικότητα (FISCAL DRAG).

γ. Τη διεύρυνση της συνταξιοδοτικής και ασφαλιστικής κάλυψης μεγάλων ασφαλιστικών οργανισμών σε πολυμελείς κοινωνικές ομάδες χωρίς αντίστοιχες εισφορές.

δ. Τη διατήρηση των τιμών των δημοσίων επιχειρήσεων σε χαμηλά επίπεδα για λόγους αντιπληθωριστικής και κοινωνικής πολιτικής.

ε. Την αύξηση των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα με σκοπό τη συγκράτηση της ανεργίας.

Η δημοσιονομική διαχείριση έτεινε να λαμβάνει ως δεδομένη την παραγωγική δυναμικότητα της οικονομίας και επικεντρώνονταν κυρίως στον επηρεασμό της συνολικής ζήτησης. Η πολιτική που ακολουθήθηκε ήταν συνήθως ενισχυτική της ζήτησης, για στήριξη της οικονομικής δραστηριότητας, και αυτό σε μια περίοδο που τα οικονομικά μας σύνορα άνοιγαν στα πλαίσια της ΕΟΚ, ενώ ταυτόχρονα οι ανταγωνίστριες οικονομίες έπαιρναν δραστικά μέτρα αντιμετώπισης των μακροοικονομικών και διαρθρωτικών τους προβλημάτων. Τα μεγάλα και καταναλωτικά ελλείμματα συνέβαλαν, μέσω της υπερβάλλουσας ζήτησης, στην υπερθέρμανση της οικονομίας και οδήγησαν σε υψηλούς ρυθμούς αύξησης των τιμών, όχι μόνο σε απόλυτους όρους αλλά και σε σχέση με τις ανταγωνίστριες χώρες.

Το κλίμα αβεβαιότητας και ανασφάλειας που δημιούργησε ο πληθωρισμός προκάλεσε με τη σειρά του συνεχείς οικονομικές διεκδικήσεις και επενδυτική χαλάρωση.

Τα ελλείμματα ήρθαν σαν φυσική συνέπεια των παραπάνω εξελίξεων. Είναι πλέον εμφανής η αδυναμία της πολιτικής της ζήτησης για στήριξη ακόμη και του υπάρχοντος επιπέδου οικονομικής δραστηριότητας, καθώς η αυξημένη ζήτηση διαρρέει όλο και περισσότερο σε προϊόντα που παράγονται στο εξωτερικό, προσκρούοντας έτσι στον περιορισμό που θέτει στην οικονομία το ισοζύγιο πληρωμών. Η πλευρά της προσφοράς στην οικονομία δεν έτυχε της προσοχής που θα έπρεπε, ιδιαίτερα όσον αφορά τις επιδράσεις αλλά και τις δυνατότητες της δημοσιονομικής πολιτικής.

Οι σχετικές συνέπειες αντικατοπτρίζονται στους χαμηλούς ρυθμούς αύξησης που παρατηρήθηκαν αυτά τα χρόνια στην παραγωγικότητα της εργασίας και του κεφαλαίου. Οι προγραμματιστές μεταβολές στη διάρθρωση της φορολογίας και των μεταβιβαστικών πληρωμών καθώς και ο υπερβολικός παρεμβατισμός του κράτους, εκτός από τις επιπτώσεις τους στα δημόσια ελλείμματα είχαν σοβαρές επιδράσεις στα κίνητρα για εργασία, αποταμίευση, και επενδύσεις, καθώς επίσης και στην αποτελεσματικότητα με την οποία κατανέμονται οι διαθέσιμοι πόροι διατομεακά αλλά και διαχρονικά. Το αποτέλεσμα ήταν να επιδεινωθεί η οικονομία και από την πλευρά της προσφοράς.

### 5.5.2 Χρηματοδότηση των ελλειμμάτων

Ακολουθώντας τη διεύρυνση των ελλειμμάτων, οι καθαρές δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα, σε ταμειακή βάση, συνέχισαν την ανοδική τους πορεία σε ολόκληρο το δεύτερο μισό της δεκαετίας που πέρασε.

Πιο συγκεκριμένα, οι δανειακές ανάγκες αυξήθηκαν ως ποσοστό του ΑΕΠ από 10,2% που ήταν το 1980 σε 19% το 1990. Το 1985 το ίδιο ποσοστό ήταν 17,9% (Πίνακας 5.3). Ανάλογη πορεία ακολουθούν και οι ρυθμοί μεταβολής των, όπως φαίνεται από τις τελευταίες στήλες του ίδιου πίνακα. Τα δυο τελευταία χρόνια οι δανειακές ανάγκες προήλθαν από την κεντρική διοίκηση και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Αντίθετα, οι δημόσιοι οργανισμοί, από ελλειμματικοί που ήταν μέχρι το 1988, μετατράπηκαν σε πλεονασματικούς, μειώνοντας έτσι τις συνολικές δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα κατά μία ποσοστιαία μονάδα. Ας σημειωθεί ότι οι δανειακές ανάγκες του κρατικού προϋπολογισμού, σε ταμειακή βάση διαφέρουν από τις σε δημοσιονομική βάση, κυρίως λόγω ετεροχρονισμών που υπάρχουν μεταξύ εμφανίσεως και, πληρωμής ή είσπραξης δαπανών ή εσόδων, αντίστοιχα, καθώς και λόγω παράτασης των χρήσεων.

Παλαιότερα, η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων γινόταν κυρίως είτε με υποχρεωτική αγορά έντοκων γραμματίων του Δημοσίου από το τραπεζικό σύστημα με αρνητικά πραγματικά επιτόκια, εκτοπίζοντας χρηματοδοτικά τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, είτε με προκαταβολές από την Τράπεζα της Ελλάδος, με δυσμενείς επιπτώσεις στο επίπεδο των τιμών. Μετά το 1983 άρχισε μια σοβαρή προσπάθεια για προσφυγή της κεντρικής διοίκησης και των άλλων δημόσιων φορέων στην εξωτραπεζική αγορά χρήματος και κεφαλαίου για τη χρηματοδότηση των δανειακών τους αναγκών. Η αλλαγή αυτή αντικατοπτρίζεται εμφανώς στα ποσοστά συμμετοχής του Πίνακα 5.4, ο οποίος παρουσιάζει τον τρόπο χρηματοδότησης των δανειακών αναγκών- του δημόσιου τομέα. Πράγματι, το μέρος των δανειακών αναγκών που καλύφθηκε από πώληση τίτλων στο μη τραπεζικό κοινό αυξάνει σταθερά, για να φθάσει το 1990 να καλύπτει το 37,6% του συνόλου. Ιδιαίτερα κατά το 1990 το ποσοστό συμμετοχής διπλασιάστηκε έναντι του 1989 (37,6% έναντι 18,9% αντίστοιχα).

Αντίθετα, η συμμετοχή των ομολογιακών τίτλων και εντόκων γραμματίων που διατέθηκαν στις τράπεζες και τους ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς μειώθηκε κατά το ήμισυ, δηλαδή από 42,2% που ήταν το 1989 σε 21,5% το 1990. Τέλος, ο

εξωτερικός δανεισμός .μετά το 1987 μειώθηκε σημαντικά σαν ποσοστό συμμετοχής στο συνολικό δανεισμό σε σύγκριση με τα προηγούμενα χρόνια. Ωστόσο στη διετία 1989-1890 ο εξωτερικός δανεισμός τετραπλασιάστηκε σε απόλυτους όρους σε σχέση με το 1988.

Η αύξηση 'της συμμετοχής του εξωτραπεζικού κοινού στη χρηματοδότηση του Δημοσίου οφείλεται στις διαδοχικές αυξήσεις των επιτοκίων των τίτλων του Δημοσίου οι οποίες .προσέλκυσαν ένα μεγάλο μέρος από τα ρευστά διαθέσιμα του κοινού. Προς την ίδια κατεύθυνση ώθησε και η απαλλαγή των τίτλων του Δημοσίου από τη φορολογία των καταθέσεων που εισήχθη πρόσφατα..

Η πολιτική αυτή σκοπό είχε να συμβάλει στον ευχερέστερο έλεγχο της προσφοράς χρήματος, και της ρευστότητας του πιστωτικού συστήματος, καθώς και στη βαθμιαία μείωση της ανάγκης για την επιβολή υποχρεωτικών δεσμεύσεων στα διαθέσιμα των τραπεζών για κάλυψη των δημοσιονομικών ανοιγμάτων. Σκοπός της προσφυγής στην εξωτραπεζική αγορά χρήματος ήταν επίσης η συγκράτηση του πληθωρισμού και η αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων.

Η αύξηση των πραγματικών επιτοκίων δανεισμού από το Δημόσιο αναμενόταν να λειτουργήσει ως αντικίνητρο για την παραπέρα διεύρυνση των ελλειμμάτων. Στην πράξη, όμως, τα πρωτογενή ελλείμματα μεγάλωσαν αντί να μικρύνουν, ιδίως κατά την τελευταία 2ετία. Αυτό υποδηλώνει ότι τα υψηλά επιτόκια ήταν λιγότερο ανασταλτικά της διεύρυνσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων από όσο αναμενόταν. Ταυτόχρονα, εντάθηκαν και πάλι οι άμεσοι διοικητικοί έλεγχοι στις εμπορικές τράπεζες για την εξασφάλιση δανειακών κεφαλαίων στο κράτος. Η επιφυλακτικότητα που δείχνει σχετικά το κοινό, παρά τα υψηλά και αυξανόμενα επιτόκια, είναι ενδεικτική της σπουδαιότητας που έχουν οι οικονομικές προσδοκίες στην οικονομία, αλλά και της έμφασης που θα πρέπει να δοθεί στην προσπάθεια για μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος.

Η ανάγκη για χρηματοδότηση των ελλειμμάτων άσκησε μεγάλες πιέσεις στους διαθέσιμους εθνικούς αποταμιευτικούς πόρους. Αυτό προκάλεσε χρηματοδοτική εκτόπιση του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, αφήνοντας πολύ περιορισμένες δυνατότητες για ιδιωτικές επενδύσεις. Η εκτόπιση αυτή έγινε, είτε με την επιβολή διοικητικών μέτρων στις εμπορικές τράπεζες, για την κατά προτεραιότητα κάλυψη των δανειακών αναγκών του Δημοσίου, είτε μέσω της αύξησης των επιτοκίων, που προκαλείται από την προσφυγή του κράτους στις εξωτραπεζικές αγορές χρήματος και κεφαλαίου.

Η ποσοστιαία συμμετοχή του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας στη συνολική πιστωτική επέκταση μπορεί να βρεθεί, αν πάρει κανείς τα ενεργητικά στοιχεία της ενοποιημένης λογιστικής κατάστασης του νομισματικού συστήματος που αναφέρονται στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα, αντίστοιχα, από το Μηνιαίο Στατιστικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος.

Η συμμετοχή των δύο τομέων της οικονομίας στην πιστωτική επέκταση εμφανίζεται στον Πίνακα 5.5, σύμφωνα με τον οποίο η συμμετοχή του δημόσιου τομέα αυξάνει έντονα κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας που πέρασε (από 46,8% στην περίοδο 1978-1980 σε 59,6% το 1986).

Προς το τέλος της δεκαετίας, αυτή τείνει να σταθεροποιηθεί στο 63% περίπου. Αντίθετα, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα υφίσταται έντονη συρρίκνωση αλλά με φθίνοντα ρυθμό. Από 53,2% στην περίοδο 1978-1980 έπεσε στο 37,3% το 1989, και παρέμεινε στα ίδια περίπου επίπεδα μέχρι το 1990 (37,2%).

Οι πιέσεις που άσκησε το κράτος στις χρηματοπιστωτικές αγορές και η συνακόλουθη άνοδος των πραγματικών επιτοκίων, κυρίως μετά το 1987, προκάλεσε την εισροή ξένων κεφαλαίων. Αυτό, μαζί με τη συγκρατημένη συναλλαγματική πολιτική που ακολουθήθηκε από την κεντρική τράπεζα, οδήγησε σε αύξηση της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας του νομίσματος. Η αυξημένη πραγματική ισοτιμία-της δραχμής επιδείνωσε την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων έναντι των ξένων, συμβάλλοντας έτσι στη χειροτέρευση του εμπορικού ισοζυγίου εξωτερικών πληρωμών. Επιπλέον, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών έχει επιβαρυνθεί σοβαρά από τις πληρωμές τόκων για την εξυπηρέτηση του εξωτερικού δημόσιου χρέους, το μέγεθος του οποίου διαμορφώθηκε πέραν του επιπέδου εκείνου που θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από τις ανάγκες του ισοζυγίου πληρωμών, λόγω των υψηλών δημοσιονομικών ανοιγμάτων τα οποία έπρεπε να χρηματοδοτηθούν.

Ενόψει της έναρξης της δεύτερης φάσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE) της Κοινότητας, ο τρόπος χρηματοδότησης των ελλειμμάτων θα πρέπει να αλλάξει ριζικά, αφού η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να ευθυγραμμισθεί με τους κανόνες που θα ισχύσουν για όλες τις χώρες μέλη. Το αργότερο μέχρι το τέλος του 1993 η υποχρεωτική τραπεζική χρηματοδότηση του κρατικού προϋπολογισμού (τακτικού και επενδύσεων), που ισχύει σήμερα, δηλαδή μέχρις ορίου 40% των αυξήσεων των τραπεζικών καταθέσεων, θα καταργηθεί σταδιακά. Το ίδιο ισχύει και για τη δυνατότητα-των δημόσιου τομέα για άμεση παρέμβαση στα ρευστά διαθέσιμα της κεντρικής τράπεζας μέχρι ποσοστού 10% των κρατικών δαπανών.

Οι τρόποι αυτοί χρηματοδότησης μειώνουν σημαντικά το κόστος δανεισμού του Δημοσίου, αλλά παράλληλα οδηγούν σε μεγάλη σπατάλη πόρων λόγω της αναποτελεσματικής κατανομής των. Γι' αυτό, στα πλαίσια της πορείας προς τη νομισματική ενοποίηση της Κοινότητας, η χρηματοδότηση των δανειακών αναγκών του Δημοσίου θα γίνεται όλο και περισσότερο από την ελεύθερη αγορά. Παράλληλα το Δημόσιο θα διατηρεί στην κεντρική τράπεζα τρεχούμενο λογαριασμό ο οποίος δεν θα έχει τη δυνατότητα να εμφανίζει ελλείμματα, αφού η νομισματική χρηματοδότηση θα έχει καταργηθεί.

Η πορεία αυτή, που είναι απαραίτητη για την ισότιμη συμμετοχή της χώρας στην ΟΝΕ, προϋποθέτει δραστική μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων παράλληλα με την αποκλιμάκωση του πληθωρισμού. Όμως, παρότι το πρώτο έτος του τριετούς σταθεροποιητικού προγράμματος 1991-1993 πλησίασε τους στόχους του όσον αφορά τον πληθωρισμό, δεν συνέβη το ίδιο με τα δημόσια ελλείμματα. Αυτό σημαίνει ότι η προσπάθεια στο δημοσιονομικό τομέα κατά την περίοδο που απομένει μέχρι το 1994 θα πρέπει να ενταθεί ακόμη περισσότερο.

Το δημόσιο χρέος είναι σαν το λάστιχο. Όσο πιο πολύ το τραβάς τόσο πιο πολύ τεντώνει. Και κάποια στιγμή, δεν αντέχει, σπάει. Αυτό έκαναν οι ελληνικές κυβερνήσεις. Όλες. Άλλες λιγότερο, άλλες περισσότερο, και γι' αυτό σήμερα φθάνει τα 273,407 δισ. ευρώ και δύσκολα κάποιος μας δανείζει. Είναι δηλαδή μεγαλύτερο από το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) της χώρας, καθώς ανέρχεται στο 115,1% της αξίας όλων των προϊόντων και υπηρεσιών που παρήγαγε η χώρα το 2009, σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία της Eurostat (Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία). Και θα μεγαλώνει τα επόμενα χρόνια τόσο ως απόλυτο νούμερο (μόνο οι τόκοι το αυξάνουν 6% ετησίως) όσο και ως ποσοστό επί του ΑΕΠ (δεδομένης της ύφεσης, που σημαίνει πτώση της οικονομικής δραστηριότητας).

«Φούσκωσε», καθώς οι κυβερνήσεις εισέπρατταν λιγότερα και ξόδευαν περισσότερα από αυτά που προέβλεπαν όταν συνέτασσαν τους προϋπολογισμούς του κράτους. Οι κυβερνήσεις έκαναν και κάτι άλλο. Κρατούσαν «διπλά βιβλία», αναθεωρώντας εκ των υστέρων μία και δύο φορές το έλλειμμα και κατ' επέκταση το συνολικό χρέος. Με αυτό τον τρόπο διόγκωναν τη «μαύρη τρύπα», που αντιστοιχούσε στη θητεία της προηγούμενης κυβέρνησης και την «έκλειναν», μερικώς, στη διάρκεια της δικής τους. Η σύγκριση ευνοούσε πάντα την επόμενη κυβέρνηση, γιατί γινόταν με βάση την αναθεώρηση, δηλαδή ξεκινούσε από υψηλή βάση. Κάθε φορά που άλλαζε η κυβέρνηση, γινόταν το ίδιο. Και η χώρα έμπαινε σε

φαύλο κύκλο. Η διόγκωση αποδείχθηκε ότι δεν γινόταν εικονικά. Οι απερχόμενες κυβερνήσεις πράγματι έκρυβαν έλλειμμα. Με αυτό τον τρόπο, οι πολιτικοί ξεγελούσαν τους ψηφοφόρους και τη Eurostat, που συχνά αδιαφορούσε για τις περιέργες αλλαγές και τα ελληνικά τρικ. Όμως το χρέος ανέβαινε. Επιπλέον, είχαν ανακαλύψει τρόπους μεταφοράς του στο απώτερο μέλλον (ίσως να ασπάζονταν το «ποιος ζει, ποιος πεθαίνει»), μέσω σύναψης συμφωνιών swaps (συμφωνία ανταλλαγής νομισμάτων, επιτοκίων κ.λπ.) με επενδυτικές τράπεζες. Και, τέλος, βρήκαν τρόπους να μεγαλώνουν το ΑΕΠ της χώρας, για να δείχνουν ότι το έλλειμμα ως ποσοστό είναι μικρότερο.

Θυμόμαστε πως ο πρώην υπουργός Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφης το 2004, εκτός από την περίφημη απογραφή, έκανε κι ένα λογιστικό τρικ. Σύμφωνα με την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, ζητήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να γίνει μέτρηση του ΑΕΠ με έναν νέο κανονισμό. Στην αναθεώρηση, που οδήγησε σε αύξηση του ΑΕΠ κατά περίπου 25% από το 2000, συνυπολογίστηκαν έρευνες για τη μαύρη οικονομία στο εμπόριο, τις μεταφορές, τα ξενοδοχεία, τις κατασκευές, τα στοιχεία μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων ακόμα και στην πορνεία. Με άλλα λόγια, η κυβέρνηση αύξησε την αξία των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών της χώρας (ΑΕΠ), προσθέτοντας αξία (εισόδημα), το οποίο όμως δεν μπορούσε να «εντοπίσει» και να φορολογήσει. Και ταυτόχρονα διόγκωνε τις δανειακές υποχρεώσεις, οι οποίες ήταν πραγματικές και απαιτητές από τους πιστωτές.

Το υπουργείο Οικονομικών το 1998 εξέδωσε μια μελέτη, την οποία συνέταξε ο υπηρεσιακός γενικός διευθυντής Γιάννης Σιδηρόπουλος. Η μελέτη αποτελεί ντοκουμέντο παρουσιάζει την πορεία της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 1960-1997 μέσα από την εξέλιξη βασικών μακροοικονομικών δεικτών. Οι δείκτες αυτοί δεν έχουν καμία σχέση με τους αναθεωρημένους, όπως τους καταγράφει η Eurostat. Είναι μάλλον πιο κοντά στην τότε πραγματικότητα

Πριν βέβαια αναφερθούμε στη χρονική περίοδο μετά το 1960, πρέπει να σημειωθεί ότι από το 1932 μέχρι το 1945 δεν είχαμε εξωτερικό δανεισμό, ενώ είχε παγώσει η εξυπηρέτηση των παλαιών δανείων λόγω της παγκόσμιας κρίσης και του πολέμου.

Στη συνέχεια, η περίοδος μετά το 1946 ήταν από τις δυσκολότερες, λόγω του πολέμου που προηγήθηκε, της Κατοχής και του Εμφυλίου. Η Ελλάδα σύνηψε δάνεια 406 εκατ. δολ. για επενδύσεις σε έργα υποδομής. Την περίοδο μέχρι το 1967 διακανονίστηκε το 97% του εξωτερικού προπολεμικού δημόσιου χρέους. Γι' αυτό,



αλλά και λόγω της απομόνωσης της χώρας, ο δανεισμός σημείωσε μικρή αύξηση την περίοδο της δικτατορίας. Το 1974, το δημόσιο χρέος ήταν 115 δισ. δρχ. ή περίπου 23% του ΑΕΠ.

Γενικότερα, από το 1961 μέχρι και το 1972, η φτωχή τότε Ελλάδα είχε προϋπολογισμούς πλεονασματικούς. Το πλεόνασμα των ετών αυτών κυμαινόταν από 0,1% μέχρι 1,2% ετησίως. Εξαίρεση αποτέλεσε το 1968, έτος κατά το οποίο εμφανίστηκε έλλειμμα 0,2% επί του ΑΕΠ.

Από το 1973 και μετά, ο «Τιτανικός», όπως αποκάλεσε την Ελλάδα ο τότε υπουργός Οικονομικών Γ. Παπακωνσταντίνου, άρχισε να δέχεται τα πρώτα νερά στα ύφαλα του. Τα ελλείμματα ήταν μικρά και δεν ενέπνεαν καμία ανησυχία. Το 1973 το ταμείο ήταν μείον μόνο 0,2%, το 1974 η «τρύπα» έφθασε το 1,4% και το 1975 μεγάλωσε στο 3% του ΑΕΠ. Αυτό ήταν και το υψηλότερο ποσοστό που είχε εμφανιστεί τα προηγούμενα 15 χρόνια. Το 1976 υποχωρεί στο 1,7% και τα επόμενα χρόνια κυμαίνεται από 2,4% μέχρι 2,9%. Στο τέλος του 1980, το έλλειμμα ήταν 2,6%. Την ίδια χρονιά το συνολικό δημόσιο χρέος αποτελεί το 34,5% του ΑΕΠ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.1  
 Δημοσιονομικά ανοίγματα της γενικής διοίκησης (X ΛΕΠ)

	1980	1981	1983	1985	1987	1988	1989	1990
Βέλγιο	-9,2	-13,1	-11,4	-8,6	-7,2	-6,3	-6,2	-5,5
Δανία	-3,3	-6,9	-7,2	-2	2,4	0,5	-0,6	-1,6
Γερμανία	-2,9	-3,7	-2,5	-1,1	-1,9	-2,1	0,2	-2,5
Ελλάδα	-2,9	-10,9	-8,6	-14,5	-12,2	-14,4	-18,3	-20,2
Ισπανία	-2,5	-3,8	-4,6	-5,9	-3,2	-3,3	-2,8	-4,0
Γαλλία	0,0	-1,9	-3,2	-2,9	-1,9	-1,8	-1,2	-1,7
Ιταλία	-8,6	-11,6	-10,7	-12,5	-11,0	-10,9	-10,1	-10,7
Ιρλανδία	-12,2	-13,3	-12	-11,8	-8,2	-5,1	-3,0	-2,3
Λουξεμβούργο	1,3	2,2	3,5	5,3	1,2	2,1	3,3	4,2
Ολλανδία	-4	-5,5	-6,4	-4,8	-6,5	-5,1	-5,1	-5,3
Πορτογαλία	μ.δ.	μ.δ.	μ.δ.	-10,1	-6,8	-6,4	-3,4	-5,8
Ηνωγ. Βασιλεία	-3,3	-2,6	-3,3	-2,7	-1,2	1,2	1,3	0,7

1987	%	1988	%	1989	%	1990	%
-915,6	74,1	-1197,2	78,2	-1750,3	76,9	-2152,6	79,8
-124,3	10,1	-60,6	4,0	-185,0	6,1	-191,5	7,1
-182,0	14,7	-281,2	17,1	-344,5	15,1	-350,0	13,0
-13,2	1,1	-12,0	0,8	-1,3	0,1	-3,0	0,1
-1235,1	100,0	-1531,0	100,0	-2286,5	100,0	-2697,1	100,0
-19,7		-20,6		-25,9		-25,8	

Πηγή: Εκθέσεις Προϋπολογισμού και Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.3

Δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα

(Δισ. δραχ.)

	1980		1981		1982		1983		1984	
	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%
Κρατικός προϋπολογισμός	101,5	58,1	209,9	64,1	225,1	68,5	300,5	85,7	409,4	63,9
Ειδικές διαχειρίσεις										
Δημοσίου	24,4	13,9	45,4	13,8	46,3	14,1	-2,6	-0,7	70,4	12,0
Δημόσιες επιχειρήσεις	33,0	18,8	59,4	18,1	54,5	16,6	88,1	25,1	103,9	17,7
Τοπική Αυτοδιοίκηση & λοιπά ΝΠΔΔ	15,6	8,9	12,4	3,8	2,4	0,7	-35,4	-10,1	1,4	0,2
Σύνολο καθαρών δανειακών αναγκών	174,7	100,0	327,2	100,0	328,5	100,0	350,6	100,0	585,2	100,0
(% του ΑΕΠ)	(10,2)		(15,9)		(12,7)		(11,3)		(15,5)	

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.3 (συνέχεια)

(Δισ. δραχ.)

	Ρυθμοί μεταβολής									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Κρατικός Προϋπολογισμός	106,7	7,2	33,4	36,2	55,8	-8,7	16,4	55,9	30,2	27,5
Ειδικές διαχειρίσεις										
Δημοσίου	85,7	2,0	-105,6	2777,5	-62,2	-65,3	1372,6	-16,5	64,3	19,7
Δημόσιες επιχειρήσεις	80,0	-8,2	61,6	17,8	25,1	-6,1	-32,9	-42,7	74,8	27,2
Τοπική Αυτοδιοίκηση & λοιπά ΝΠΔΔ	-20,4	-80,3	-1030,7	104,2	2159,8	126,0	-45,4	16,4	-101,7	-306,4
Σύνολο καθαρών δανειακών αναγκών	87,3	0,3	6,7	66,9	41,5	-6,3	10,8	39,7	32,8	23,3

Πηγή: Εκθέσεις του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.4  
 Πηγές χρηματοδότησης των δανειακών αναγκών του δημόσιου τομέα

(Διο. δρχ.)

	1980		1981		1982		1983	
	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%	Ποσό	%
1. ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ	109	75,7	253	85,8	269	82,0	229	65,3
- Έντοκα γραμμάτια και ορολογιακοί τίτλοι από τράπεζες & ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς	44	30,8	45	14,8	56	17,2	100	51,4
- Έντοκα γραμμάτια και ορολογιακοί τίτλοι από ιδιώτες & επιχειρήσεις	-	-	-	-	-1	-0,2	-1	-0,4
- Δάνεια & πιστώσεις από ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς και εμπορικές τράπεζες	27	18,7	51	16,8	65	19,2	66	18,0
- Τράπεζα της Ελλάδος	38	26,3	164	54,3	148	45,1	-15	-4,5
2. ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ	35	24,3	43	14,2	59	18,0	122	34,7
ΣΥΝΟΛΟ	143	100,0	302	100,0	329	100,0	351	100,0

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.4 (συνέχεια)

(δισ. δρχ.)

	Ρυθμοί μεταβολής									
	1981 1980	1982 1981	1983 1982	1984 1983	1985 1984	1986 1985	1987 1986	1988 1987	1989 1988	1990 1989
1. ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ	139,1	3,8	-14,9	81,6	34,0	-0,6	41,3	47,5	19,7	24,7
- Έντοκα γραμμάτια και ομολογιακοί τίτλοι από τράπεζες & ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς	1,4	25,9	219,7	8,7	71,5	-36,9	26,3	111,9	18,5	-37,1
- Έντοκα γραμμάτια και ομολογιακοί τίτλοι από ιδιώτες & επιχειρήσεις	-	-	-76,3	83,6	4122,7	137,6	576,3	163,4	-19,6	146,8
- Δάνεια & πιστώσεις από ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς και εμπορικές τράπεζες	89,9	29,2	0,7	110,9	-39,0	195,0	27,5	-27,0	7,7	9,2
- Τράπεζα της Ελλάδος	-335,3	-9,8	-110,6	618,1	57,8	-43,5	-222,5	-130,4	1041,1	83,1
2. ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΣΥΝΟΛΟ	23,0	38,0	105,3	39,1	59,9	-18,4	-66,1	-62,7	386,0	13,4
	110,9	8,6	6,7	66,9	41,5	-6,3	10,8	38,7	32,8	23,3

ΠΙΝΑΚΑΣ 5.5

Ποσοστιαία συμμετοχή του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην πιστωτική επέκταση

	1976-1980	1981-1983	1986	1988	1989	1990
1. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	46,8	56,1	59,6	62,6	62,8	62,8
α. Κεντρική Διοίκηση	37,5	44,0	47,1	48,3	48,8	48,9
β. Κοινωνική ασφάλιση	-0,03	3,8	4,1	5,7	5,9	6,1
γ. Τοπική αυτοδιοίκηση & λοιποί οργανισμοί	0,7	1,0	1,1	1,3	1,0	1,1
δ. Δημόσιες επιχειρήσεις	8,6	7,3	7,2	7,4	7,2	6,7
2. ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	53,2	43,9	40,4	37,3	37,2	37,2
ΣΥΝΟΛΟ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Πηγή : Μηνιαία Στατιστικό Δελτίο της Τραπέζης της Ελλάδος.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με τη μυθολογία, η Κασσάνδρα ήταν θυγατέρα του Πρίαμου και της Εκάβης. Η πανέμορφη Κασσάνδρα θεωρείτο εμπνευσμένη προφήτισσα, δηλαδή μάντισσα, ισάξια της Πυθίας και της Σίβυλλας. Προφήτευε επερχόμενα δεινά, χωρίς όμως να γίνεται πιστευτή. Ωστόσο, η Κασσάνδρα προέβλεψε συγκλονιστικά συμβάντα και γι' αυτό η ιστορία την κατέταξε στις σημαντικότερες μάντισσες της αρχαιότητας. Η Κασσάνδρα προφήτευε το γεγονός του Τρωικού Πολέμου, το τραγικό τέλος του Έκτορα, την άλωση της Τροίας εξαιτίας του δούρειου ίππου, το φόνο του Αγαμέμνονος από την Κλυταιμνήστρα, κ.λπ. Αν και οι περισσότεροι χρησμοί της επαληθεύτηκαν από την έκβαση των γεγονότων, εντούτοις, όταν η Κασσάνδρα έλεγε τις μαντείες της, κανένας δεν την πίστευε.

Μετά το 1980 και όταν τα δημόσια οικονομικά της χώρας άρχισαν να παίρνουν την κατρακύλα, ορισμένοι οικονομικοί αναλυτές είχαν χαρακτηριστεί Κασσάνδρες. Οι προβλέψεις των Κασσάνδρων περί σταδιακής επιδείνωσης των δημόσιων οικονομικών δεν ήταν αρεστές στο κομματικό σύστημα εξουσίας. Όταν, κατά την περίοδο 1994-2002, οι τότε κυβερνώντες διατυμπάνιζαν ότι η Ελλάδα επέλυσε το δημοσιονομικό της πρόβλημα και γι' αυτό πέτυχε επάξια την είσοδο της στην Οικονομική Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), υπήρχαν τότε μερικές Κασσάνδρες, που υποστήριζαν ότι τα δημοσιονομικά στοιχεία για τις κρατικές δαπάνες, το δημόσιο χρέος και τα διαχειριστικά ελλείμματα ήταν κάλπικα και η δήθεν δημοσιονομική προσαρμογή υπήρξε ένα μεγάλο ψέμα.

Όταν το πραγματικό εισόδημα των νοικοκυριών ελαττώνεται, ως αποτέλεσμα της κυβερνητικής φορομπηχτικής πολιτικής και της καθήλωσης των ονομαστικών μισθών, η μείωση των ιδιωτικών αποταμιεύσεων στο τραπεζικό σύστημα είναι επακόλουθη, επιφέροντας στη συνέχεια την ελάττωση της ρευστότητας στο σύνολο της οικονομίας. Οι ανωτέρω διαπιστώσεις πιστοποιούν ότι η Ελληνική οικονομία βρίσκεται στο κρισιμότερο σημείο των τελευταίων δεκαετιών.

Το δημόσιο χρέος είναι σαν το λάστιχο. Όσο πιο πολύ το τραβάς τόσο πιο πολύ τεντώνει. Και κάποια στιγμή, δεν αντέχει, σπάει. Αυτό έκαναν οι ελληνικές κυβερνήσεις. Όλες. Άλλες λιγότερο, άλλες περισσότερο.

Και θα μεγαλώνει τα επόμενα χρόνια τόσο ως απόλυτο νούμερο (μόνο οι τόκοι το αυξάνουν 6% ετησίως) όσο και ως ποσοστό επί του ΑΕΠ (δεδομένης της ύφεσης, που σημαίνει πτώση της οικονομικής δραστηριότητας). «Φούσκωσε», καθώς οι

κυβερνήσεις εισέπρατταν λιγότερα και ξόδευαν περισσότερα από αυτά που προέβλεπαν όταν συνέτασσαν τους προϋπολογισμούς του κράτους. Οι κυβερνήσεις έκαναν και κάτι άλλο. Κρατούσαν «διπλά βιβλία», αναθεωρώντας εκ των υστέρων μία και δύο φορές το έλλειμμα και κατ' επέκταση το συνολικό χρέος. Με αυτό τον τρόπο διόγκωναν τη «μαύρη τρύπα», που αντιστοιχούσε στη θητεία της προηγούμενης κυβέρνησης και την «έκλειναν», μερικώς, στη διάρκεια της δικής τους. Η σύγκριση ευνοούσε πάντα την επόμενη κυβέρνηση, γιατί γινόταν με βάση την αναθεώρηση, δηλαδή ξεκινούσε από υψηλή βάση. Κάθε φορά που άλλαζε η κυβέρνηση, γινόταν το ίδιο. Και η χώρα έμπαινε σε φαύλο κύκλο. Η διόγκωση αποδείχθηκε ότι δεν γινόταν εικονικά. Οι απερχόμενες κυβερνήσεις πράγματι έκρυβαν έλλειμμα. Με αυτό τον τρόπο, οι πολιτικοί ξεγελούσαν τους ψηφοφόρους και τη Eurostat, που συχνά αδιαφορούσε για τις περίεργες αλλαγές και τα ελληνικά τρικ. Όμως το χρέος ανέβαινε. Επιπλέον, είχαν ανακαλύψει τρόπους μεταφοράς του στο απώτερο μέλλον (ίσως να ασπάζονταν το «ποιος ζει, ποιος πεθαίνει»), μέσω σύναψης συμφωνιών swaps (συμφωνία ανταλλαγής νομισμάτων, επιτοκίων κ.λπ.) με επενδυτικές τράπεζες. Και, τέλος, βρήκαν τρόπους να μεγαλώνουν το ΑΕΠ της χώρας, για να δείχνουν ότι το έλλειμμα ως ποσοστό είναι μικρότερο.

Για την εξέλιξη, όμως, αυτή όλοι είναι υπεύθυνοι. Και αυτό γιατί η Ελλάδα δεν προχώρησε σ' έναν αυτοπεριορισμό *ex ante*, αλλά ακολούθησε μια ομορτωτιστική συμπεριφορά προσφεύγοντας σε δημόσιες δαπάνες κατά πολύ υψηλότερες των δυνατοτήτων της οικονομίας με αποτέλεσμα τη δημιουργία υψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων και τον εκτροχιασμό του δημόσιου χρέους. Ακολούθησε δημοσιονομικές πολιτικές που ενώ όλοι οι κανόνες προέβλεπαν ότι μπορεί να οδηγήσουν σε χρηματοοικονομική κατάρρευση, ιδιαίτερα στις περιόδους ύφεσης και καθοδικής πορείας του οικονομικού κύκλου, οι πολιτικοί γεμάτοι αλαζονεία ισχυριζόταν ότι όλα αυτά είναι προϊόν «σκοτεινών κύκλων» και «κέντρων συνωμοσίας» που απεργάζονται την καταστροφή της χώρας. Αγνόησαν, έτσι, ότι η βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών απαιτεί όπως η παρούσα αξία των πρωτογενών κυβερνητικών ελλειμμάτων συν την αξία του τρέχοντος χρέους να είναι μηδέν. Αντιθέτως, μείνανε στο δικό τους μοντέλο των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της επ' άπειρον αύξησης του δημόσιου χρέους.

Με την υπαγωγή αυτού του προβλήματος, σε δεύτερη μοίρα, (δηλαδή μετά το στόχο της οικονομικής ανάπτυξης), το άγχος, των τελευταίων ετών, για την



αντιμετώπιση του, θα δώσει την δέση του, στην αποδοχή μακρύτερης χρονικής περιόδου και για αυτό, σε πιο αποτελεσματικές, και λιγότερο επικίνδυνες λύσεις.

Ο πρώτος στόχος, -στον τομέα αυτό είναι η διαμόρφωση ενός νέου και κατάλληλου για την ελληνική πραγματικότητα, φορολογικού συστήματος. Οι επιδιωκόμενοι, απ' αυτό στόχοι, οφείλουν, βέβαια να προκαθορισθούν, σαφώς, και στη συνέχεια να συνεκτιμηθούν με τις τυχόν δυσκολίες του νέου φορολογικού συστήματος.

.Η δεύτερη, σημαντική, προσπάθεια, θα αφορά την ανοχή κάποιου βαθμού πληθωρισμού, και στην διατήρηση χαμηλών επιτοκίων, που θα διευκολύνουν την σταδιακή ελάφρυνση του δημόσιου χρέους (ως % στο ΑΕΠ), και . κυρίως την εξυπηρέτηση του. Βεβαίως, η πτώση των επιτοκίων,· θα δυσχεράνει τον εσωτερικό δανεισμό. Ωστόσο είναι πιθανό το συγκεκριμένο αυτό πρόβλημα θα εξουδετερωθεί, πλήρως, από:

- την στροφή της αποταμίευσης, προς τις πιο παραγωγικές επενδύσεις
- την επικράτηση δικαιότερης κατανομής εισοδήματος, και μέσω αυτής, ενθάρρυνση της ανάκαμψης.

Το πρόβλημα δεν είναι η άμεση και με κάθε Θυσία αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, αλλά η μη συνέχιση διεύρυνσης του (πράγμα που θα γίνει με την γενναία αύξηση των δημοσίων εσόδων), και η διατήρηση της αξιοπιστίας της χώρας μας, πράγμα που θα εξασφαλισθεί με την επιτάχυνση των ρυθμών ανάπτυξης της.

Τέλος, η Τρίτη προσπάθεια στον τομέα αυτό, θα πρέπει να είναι η, κατά το δυνατόν, αποστασιοποίηση από το άγχος, που προκαλεί το δημόσιο χρέος και τα ελλείμματα, από την εσπευσμένη και απρογραμμάτιστη εκποίηση δημόσιας περιουσίας, με την μορφή ιδιωτικοποιήσεων -αποκρατικοποιήσεων.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### I. Πίνακες - Διαγράμματα

Πίνακας 1.

Η εξέλιξη του Ακαθαρίστου και Καθαρού Δημόσιου Χρέους καθώς και των Εγγυήσεων την περίοδο 1979 – 91.

Έτος	Κεντρική Κυβέρνηση (1)	Δημόσιες Επιχειρήσεις (2)	Δημόσιοι Οργανισμοί (3)	Ακαθάριστο Δημόσιο χρέος (4) = (1)+(2)+(3)	Καταθέσεις - διαθέσιμα (5)	Καθαρό Δημόσιο χρέος (6)=(4)-(5)
1979	394,6	119,8	19,5	533,9	135,7	398,2
1980	473,8	179,8	19,6	673,2	160,6	512,6
1981	671,9	267,7	29,9	969,5	180,7	788,8
1982	928,4	376,4	67,9	1372,7	236,2	1136,5
1983	1339,4	537,1	95,6	1972,1	283,6	1688,5
1984	1882,9	748,1	143,1	2774,7	336,9	2437,8
1985	2673,4	1039,2	214,8	3927,4	390,5	3536,9
1986	3230,3	1174,3	353,6	4758,2	455,8	4302,4
1987	4045,8	1283,8	492,1	5821,7	592,1	5229,6
1988	5383,4	1461,9	651,6	7496,9	718,5	6778,4
1989	6698,8	1622,9	842,1	9163,3	960,6	8203,2
1990	9382	1609	686	11677,0	1180,0	10497,0
1991	11895,5	1697	361	13953,5	1300,0	12653,5

Πίνακας 1. (συνέχεια)

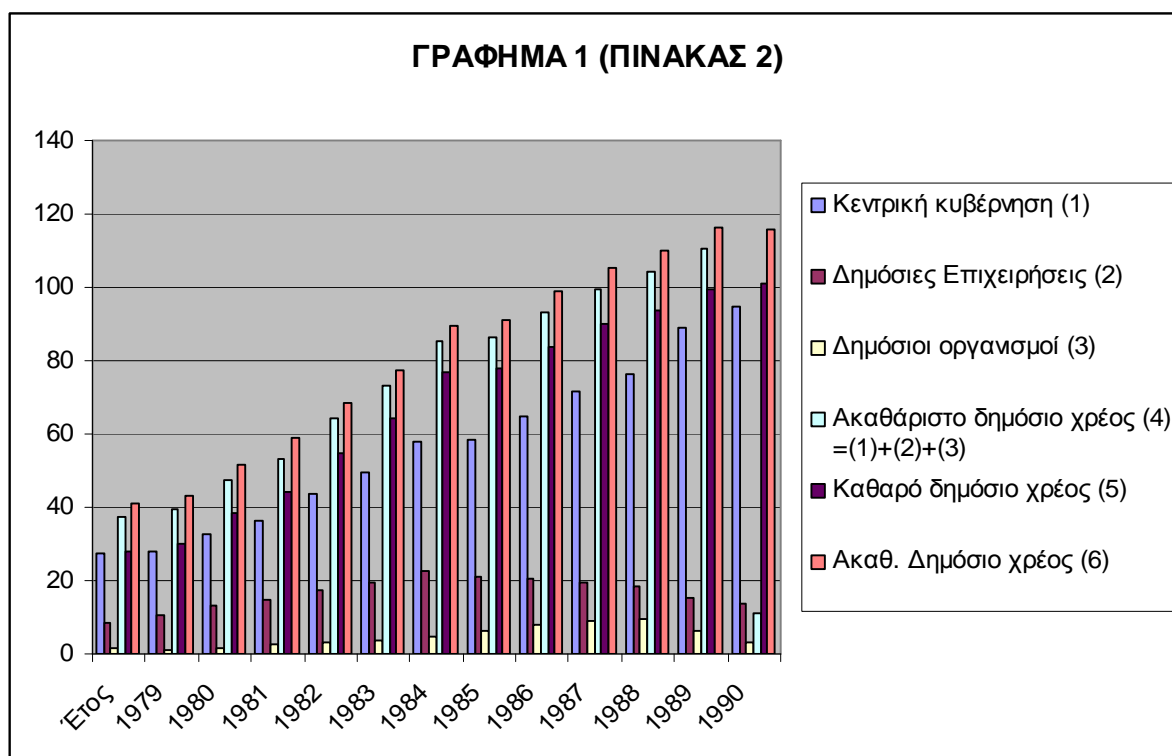
Εγγυήσεις Δημοσίου (7)	Εγγυήσεις σε ιδιώτες (8)	Σύνολο εγγυήσεων (9)=(7)+(8)	Ακαθ. Δημόσιο χρέος και εγγ. σε ιδιώτες (10)=(4)+(8)	Καθ. Δημόσιο χρέος και εγγ. σε ιδιώτες (11)=(6)+(8)	Ακαθ. Εγχωρ. Προϊόν σε αγοραίες τιμ. (12)
200,7	52,2	252,9	586,1	450,4	1428,8
292,7	64,4	357,1	737,6	577,0	1711,0
411,8	92,8	504,6	1062,3	881,6	2050,1
605,5	146,4	751,9	1519,1	1282,9	2574,6
801,0	141,7	942,7	2113,8	1830,2	3079,2
909,8	169,9	1079,7	2944,6	2607,7	3805,7
1093,3	202,4	1295,7	4129,8	3739,3	4617,8
1540,1	265,3	1805,4	5023,5	4567,7	5514,7
1858,4	382,9	2241,3	6204,6	5612,5	6258,5
2017,0	423,4	2440,4	7920,3	7201,8	7526,5
2321,0	503,9	2824,9	9667,7	8707,1	8777,4
2600,0	600,0	3200,0	12277,0	11097,0	10545,0
2600,0	600,0	3200,0	14553,5	13253,5	12546,0

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

## Πίνακας 2.

Η εξέλιξη του Ακαθαρίστου και Καθαρού Δημόσιου Χρέους καθώς και των Εγγυήσεων την περίοδο 1979 - 91, ως ποσοστό του ΑΕΠ.

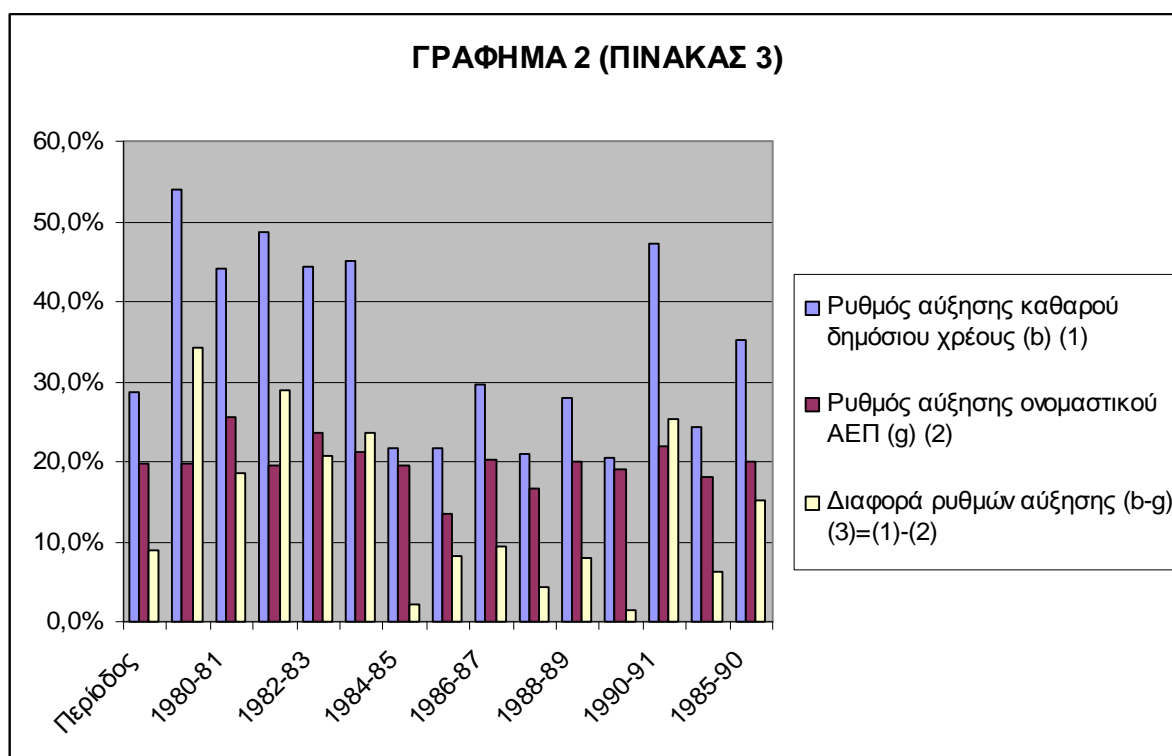
Έτος	Κεντρική κυβέρνηση (1)	Δημόσιες Επιχειρήσεις (2)	Δημόσιοι οργανισμοί (3)	Ακαθάριστο δημόσιο χρέος (4) = (1)+(2)+(3)	Καθαρό δημόσιο χρέος (5)	Ακαθ. Δημόσιο χρέος (6)
1979	27,6	8,4	1,4	37,4	27,9	41,0
1980	27,7	10,5	1,1	39,3	30,0	43,1
1981	32,8	13,1	1,5	47,3	38,5	51,8
1982	36,1	14,6	2,6	53,3	44,1	59,0
1983	43,5	17,4	3,1	64,0	54,8	68,6
1984	49,5	19,7	3,8	72,9	64,1	77,4
1985	57,9	22,5	4,7	85,1	76,6	89,4
1986	58,6	21,3	6,4	86,3	78,0	91,1
1987	64,6	20,5	7,9	93,0	83,6	99,1
1988	71,5	19,4	8,7	99,6	90,1	105,2
1989	76,3	18,5	9,6	104,4	93,5	110,1
1990	89,0	15,2	6,5	110,7	99,5	116,4
1991	94,8	13,5	2,9	111,2	100,9	115,8



**Πίνακας 3.**

Ρυθμοί αύξησης του Δημόσιου Χρέους και του Ονομαστικού ΑΕΠ κατά την περίοδο 1979 - 91.

Περίοδος	Ρυθμός αύξησης καθαρού δημόσιου χρέους (b) (1)	Ρυθμός αύξησης ονομαστικού ΑΕΠ (g) (2)	Διαφορά ρυθμών αύξησης (b-g) (3)=(1)-(2)
1979-80	28,7%	19,8%	8,9%
1980-81	53,9%	19,8%	34,1%
1981-82	44,1%	25,6%	18,5%
1982-83	48,6%	19,6%	29,0%
1983-84	44,4%	23,6%	20,8%
1984-85	45,0%	21,3%	23,7%
1985-86	21,6%	19,4%	2,2%
1986-87	21,6%	13,5%	8,1%
1987-88	29,6%	20,3%	9,3%
1988-89	21,0%	16,6%	4,4%
1989-90	28,0%	20,1%	7,9%
1990-91	20,5%	19,0%	1,5%
1980-85	47,2%	22,0%	25,2%
1985-90	24,3%	18,0%	6,3%
1980-90	35,2%	19,9%	15,3%



**Πίνακας 4.**

Συνοπτικός πίνακας Ύψους Δημοσίου Χρέους.

<b>ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΎΨΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ</b>		
<b>(Ποσά σε εκατ. δραχμές ΤΗΝ 31/12/1992)</b>		
		<b>%ΑΕΠ</b>
<b>Α. ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΧΡΕΟΣ</b>	<b>19.289</b>	<b>127,7%</b>
Γενικής Κυβέρνησης	16.179	107,1%
(Κεντρική Διοίκηση)	(15.557)	103,0%
(Δημόσιοι Οργανισμοί)	(622)	4,1%
Δημόσιες Επιχειρήσεις	1.610	10,7%
Ενοπλων Δυνάμεων	1.500	9,9%
<b>Β. ΠΙΘΑΝΕΣ ΝΕΕΣ</b>		
<b>ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ</b>	<b>852</b>	<b>5,6%</b>
Εγγυημένα ομόλογα ΟΑΕ	80	0,5%
Ολυμπιακής Αεροπορίας	300	2,0%
ΕΤΒΑ	150	1,0%
ΚΥΔΕΠ κλπ. αγροτ. συνισμών	262	1,7%
ΔΙΔΑΓΕΠ	80	0,4%
<b>Γ. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΙΘΑΝΟ ΧΡΕΟΣ</b>	<b>20.141</b>	<b>133,4%</b>
Γενικής Κυβέρνησης	17.541	118,2%
(Κεντρική Διοίκηση)	(16.919)	112,0%
(Δημόσιοι Οργανισμοί)	(622)	4,1%
Δημόσιων Επιχειρήσεων	1.100	7,3%
Ενοπλων Δυνάμεων	1.500	9,9%
<b>Δ. ΆΛΛΕΣ ΠΙΘΑΝΕΣ</b>		
<b>ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ</b>	<b>2.716</b>	<b>18,0%</b>
Λογ/σμός πετρελαιοειδών	147	1,0%
Πρόκαταβολή ΤΕ	740	4,9%
Συναλλάκτες διαφορές	1.829	12,1%
<b>Ε. ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΙΘΑΝΟ ΧΡΕΟΣ</b>	<b>22.857</b>	<b>151,4%</b>
Γενικής Κυβέρνησης	20.257	134,2%
Δημόσιων Επιχειρήσεων	1.100	7,3%
Ενοπλων Δυνάμεων	1.500	9,9%
<b>ΑΕΠ = 15.100</b>		

Πηγή: Εφημερίδα "Καθημερινή" 19/10/93

### Πίνακας 5.

Η Εξέλιξη της διάρθρωσης του Ακαθάριστους Δημόσιου Χρέους κατά την περίοδο 1979-91.

Έτος	(σε δισ. δρχ.)					(σε τρέχουσες τιμές)			
	Κεντρική κυβέρνηση					Εξωτερικό (6)	Δημόσιες επιχειρήσεις		
	Εσωτερικό						Εσωτε- ρικό (7)	Εξωτε- ρικό (8)	Σύνολο (5) = (1) + + (2) + (3) + (4) - (6)
	Τράπεζα Ελλάδος (1)	Έντοκα γραμμάτια (2)	Ομόλογα (3)	Λοιπά (4)	Εσωτε- ρικό (7)				
1979	82,4	211,5	10,8	11,4	316,1	78,5	79,8	40,0	
1980	82,9	257,5	10,0	12,4	362,8	111,0	117,4	62,4	
1981	181,5	300,0	9,1	18,0	508,6	163,3	160,5	107,2	
1982	305,9	357,5	8,3	21,9	693,6	234,8	209,6	166,8	
1983	309,9	541,5	7,2	93,5	952,1	387,3	262,0	275,1	
1984	463,1	748,2	6,3	41,7	1.259,3	623,6	339,3	409,4	
1985	465,7	1.120,2	5,3	54,4	1.645,6	1.027,8	436,5	602,7	
1986	465,8	1.388,9	28,0	60,3	1.943,0	1.287,3	533,9	640,4	
1987	497,7	1.869,9	137,9	69,1	2.574,6	1.471,2	618,9	664,9	
1988	496,5	2.828,2	305,6	74,1	3.704,4	1.679,0	708,3	753,6	
1989	495,2	3.503,7	746,5	82,0	4.827,4	1.871,4	807,9	815,0	
1990	483,9	4.832,6	1.094,7	82,1	7.303,3	2.078,9	652,0	957,0	
1991*	472,7	4.930,2	3.352,0	84,7	8.839,6	3.055,9	700,0	997,0	

\* Προσωρινά στοιχεία

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.

### Πίνακας 5 (συνέχεια)

Δημόσιοι οργανισμοί		Γενική κυβέρνηση		Ευρύτερος δημόσιος τομέας		
Εσωτε- ρικό (9)	Εξωτε- ρικό (10)	Εσωτε- ρικό (11)	Εξωτε- ρικό (12)	Εσωτε- ρικό (13)	Εξωτε- ρικό (14)	Εσωτ. Εξωτ. (15)
		= (5) + (9)	= (6) + (10)	= (11) + (7)	= (12) + (8)	= (13) + (14)
19,5		335,6	78,5	415,4	118,5	3,5
19,6		382,4	111,0	499,8	173,4	2,9
29,9		538,5	163,3	699,0	270,5	2,6
67,9		761,5	234,8	971,1	401,6	2,4
95,6		1.047,7	387,3	1.059,7	662,4	1,6
143,1		1.402,4	623,6	1.741,7	1.033,0	1,7
214,8		1.860,4	1.027,8	2.296,9	1.630,5	1,4
353,6		2.296,6	1.287,3	2.830,5	1.927,7	1,5
492,1		3.066,7	1.471,2	3.685,6	2.136,1	1,7
645,7	5,9	4.350,1	1.684,9	5.053,4	2.438,5	2,1
825,0	17,1	5.652,4	1.883,5	6.460,3	2.703,5	2,4
676,0	10,0	7.979,3	2.063,9	8.651,3	3.045,9	2,8
351,0	10,0	9.190,6	3.065,9	9.890,6	4.062,9	2,4

Πίνακας 6.

Η Εξέλιξη της διάρθρωσης του Ακαθάριστου Δημόσιου Χρέους κατά την περίοδο 1979-91: τα μεγέθη είναι εκφρασμένα ως ποσοστά του ΑΕΠ.

Έτος	Κεντρική κυβέρνηση					Εξωτερικό (6)	Δημόσιες επιχειρήσεις	
	Εσωτερικό				Σύνολο (5) = (1) ÷ + (2) + (3) ÷ (4)		Εσωτε- ρικό (7)	Εξωτε- ρικό (8)
	Τράπεζα Ελλάδος (1)	Έντοκα γραμμάτια (2)	Ομόλογα (3)	Λοιπά (4)				
1979	5,8	14,8	0,8	0,8	22,1	5,5	5,6	2,8
1980	4,8	15,0	0,6	0,7	21,2	6,5	6,9	3,6
1981	8,9	14,6	0,4	0,9	24,8	8,0	7,8	5,2
1982	11,9	13,9	0,3	0,9	26,9	9,1	8,1	6,5
1983	10,1	17,6	0,2	3,0	30,9	12,5	8,5	8,9
1984	12,2	19,7	0,2	1,1	33,1	16,4	8,9	10,8
1985	10,1	24,3	0,1	1,2	35,6	22,3	9,5	13,1
1986	8,4	25,2	0,5	1,1	35,2	23,3	9,7	11,6
1987	8,0	29,9	2,2	1,1	41,1	23,5	9,9	10,6
1988	6,6	37,6	4,1	1,0	49,2	22,3	9,4	10,0
1989	5,6	39,9	8,5	0,9	55,0	21,3	9,2	9,3
1990	4,6	45,8	18,1	0,8	69,3	19,7	6,2	9,4
1991	3,8	39,2	26,7	0,8	70,5	24,4	5,6	7,9

Πηγή: Πίνακας 5



### Πίνακας 7.

Η Εξέλιξη του Εξωτερικού Χρέους της Κεντρικής Κυβέρνησης κατά την περίοδο 1978-91.

(ποσά σε εκατ.)

Έτος	Εξωτερικό δημ. χρέος		Μέση τιμή FIXING δολ.**	Μεταβολή %	
	σε δρχ. (1)	σε δολ. (2)		σε δρχ. (4)	σε δολ. (5)
1978	60.731	1.686,7	36,005	-	-
1979	78.459	2.049,4	38,283	29,2	21,5
1980	111.042	2.378,3	46,690	41,5	16,0
1981	163.331	2.834,1	57,630	47,1	19,2
1982	234.769	3.326,8	70,570	43,7	17,4
1983	387.243	3.924,6	98,670	64,9	18,0
1984	623.557	4.853,3	128,480	61,0	23,7
1985	1.027.751	6.863,8	149,735	64,8	41,4
1986	1.287.252	9.235,6	139,380	25,2	34,5
1987	1.471.202	11.627,3	126,530	14,3	25,9
1988	1.679.003	11.271,5	148,960	14,1	-3,1
1989	1.871.403	11.943,0	156,695	11,5	5,9
1990	2.078.859	13.036,5	159,465	11,1	9,2
1991*	3.055.900	15.924,4	191,900	47,0	22,1

\* Προσωρινά στοιχεία

\*\* Η μέση τιμή FIXING αναφέρεται στο τέλος Δεκεμβρίου κάθε έτους και του 1991 στην ίδια τιμή της 31 Οκτωβρίου 1991

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών διαφόρων ετών.



Πίνακας 8.

Η Εξέλιξη των Δαπανών εξυπηρέτησης του Δημόσιου Χρέους κατά την περίοδο 1975-91.

Έτος	(σε δισ. δρχ.)				(σε τρέχουσες τιμές)				
	Κεντρική κυβέρνηση		Δημόσιες επιχειρήσεις		Ευρύτερος δημόσιος τομέας		Δαπάνες εξυπηρέτησης δημόσιου χρέους		
	Χρεολύσια (1)	Τόκοι (2)	Χρεολύσια (3)	Τόκοι (4)	Χρεολύσια (5) =(1)+(3)	Τόκοι (6) =(2)+(4)	Σύνολο (7) =(5)+(6)	Μεταβολή (%) (8)	(6) ÷ (7) (%) (9)
1975	5,1	9,7	2,0	3,0	7,1	12,7	19,8	-	64,1
1976	5,6	13,3	3,0	6,0	8,6	19,3	27,9	40,9	69,2
1977	8,2	14,6	6,0	8,0	14,2	22,6	36,8	31,9	61,4
1978	8,6	20,3	6,5	10,0	15,1	30,3	45,4	23,4	66,6
1979	10,3	32,9	9,0	13,5	19,3	46,4	65,7	44,7	70,6
1980	10,7	43,6	11,3	17,5	22,0	61,1	83,1	26,5	73,5
1981	19,3	63,5	23,9	51,0	43,2	114,5	157,7	89,8	72,6
1982	21,7	69,4	31,9	68,8	53,6	138,2	191,8	21,6	72,1
1983	24,0	106,3	42,5	91,6	66,5	197,9	264,4	37,9	74,8
1984	42,2	165,9	56,5	123,6	98,7	289,5	388,2	46,8	74,6
1985	66,2	243,7	76,2	168,7	142,4	412,4	554,8	42,9	74,3
1986	122,9	297,8	107,9	222,1	230,8	519,9	750,7	35,3	69,3
1987	261,1	411,8	148,3	212,0	409,4	623,8	1.033,2	37,6	60,4
1988	152,0	554,4	258,4	248,0	410,4	802,4	1.212,8	17,4	66,2
1989	205,2	638,6	344,6	292,7	549,8	931,3	1.481,1	22,1	62,9
1990	338,0	1.182,7	376,5	396,3	714,5	1.579,0	2.293,5	54,9	68,9
1991*	920,0	1.447,9	404,0		1.324,0				

\* Προσωρινά στοιχεία

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος  
ΥΠ.ΕΘ.Ο.

**Πίνακας 9.**

Η Εξέλιξη των Δαπανών εξυπηρέτησης του Δημόσιου Χρέους κατά την περίοδο 1975-91 ως ποσοστών του ΑΕΠ.

Έτος	Κεντρική Κυβέρνηση		Δημόσιες επιχ. & οργανισμοί		Ευρύτερος δημόσιος τομέας		Δαπάνες εξυπηρέτησης
	Χρεολύσια	Τόκοι	Χρεολύσια	Τόκοι	Χρεολύσια (5)	Τόκοι (6)	δημόσιου χρέους
	(1)	(2)	(3)	(4)	= (1) + (3)	= (2) + (4)	(7) = (5) + (6)
1975	0,8	1,4	0,3	0,4	1,1	1,8	2,9
1976	0,7	1,6	0,4	0,7	1,1	2,3	3,4
1977	0,9	1,5	0,6	0,8	1,5	2,3	3,8
1978	0,7	1,7	0,6	0,9	1,3	2,6	3,9
1979	0,7	2,3	0,6	0,9	1,4	3,2	4,6
1980	0,6	2,5	0,7	1,0	1,3	3,6	4,9
1981	0,9	3,1	1,2	2,5	2,1	5,6	7,7
1982	0,8	2,7	1,2	2,7	2,1	5,4	7,4
1983	0,8	3,5	1,4	3,0	2,2	6,4	8,6
1984	1,1	4,4	1,5	3,2	2,6	7,6	10,2
1985	1,4	5,3	1,7	3,7	3,1	8,9	12,0
1986	2,2	5,4	2,0	4,0	4,2	9,4	13,6
1987	4,2	6,6	2,4	3,4	6,5	10,0	16,5
1988	2,0	7,4	3,4	3,3	5,4	10,7	16,1
1989	2,3	7,3	3,9	3,3	6,3	10,6	16,9
1990	3,2	11,2	3,6	3,8	6,8	15,0	21,7
1991	7,3	11,5	3,2		10,5		

Πηγή : Πίνακας 8

### Πίνακας 10.

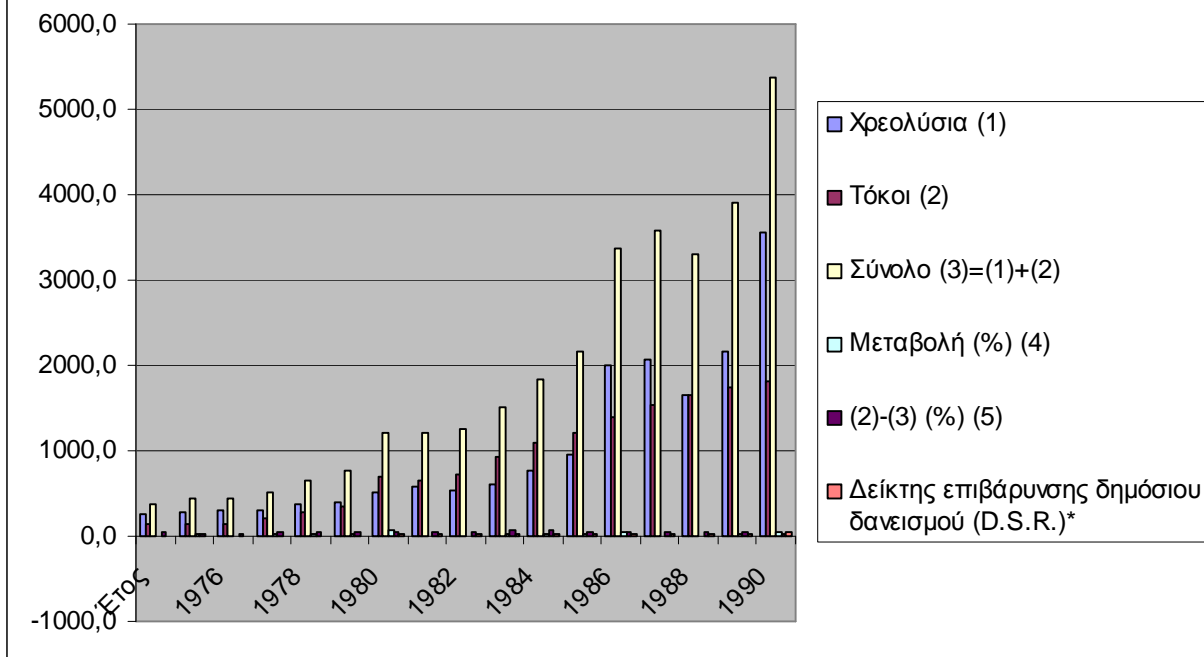
Η εξέλιξη των Δαπανών εξυπηρέτησης του Εξωτερικού Δημόσιου Χρέους κατά την περίοδο 1975-91.

Έτος	Χρεολύσια (1)	Τόκοι (2)	Σύνολο (3)=(1)+(2)	Μεταβολή (%) (4)	(2)-(3) (%) (5)	Δείκτης επιβάρυνσης δημόσιου δανεισμού (D.S.R.)*
1975	247,0	136,4	383,4	-	35,6	9,95
1976	286,2	145,7	431,9	12,6	33,7	10,00
1977	297,0	138,0	435,0	0,7	31,7	8,74
1978	298,5	202,0	500,5	15,1	40,4	8,37
1979	383,0	276,4	659,4	31,7	41,9	8,48
1980	406,5	352,0	758,5	15,0	46,4	9,00
1981	515,4	702,4	1217,8	60,6	57,7	13,18
1982	574,2	641,3	1215,5	-0,2	52,8	15,17
1983	525,5	728,3	1253,8	3,2	58,1	17,12
1984	597,0	922,3	1519,3	21,2	60,7	20,28
1985	761,9	1083,3	1845,2	21,5	58,7	25,35
1986	957,7	1216,4	2174,1	17,8	56,0	27,36
1987	1996,7	1384,9	3381,6	55,5	41,0	34,45
1988	2059,4	1528,3	3587,7	6,1	42,6	33,29
1989	1658,7	1648,6	3307,3	-7,8	49,8	31,49
1990	2171,1	1732,9	3904,0	18,0	44,4	32,21
1991	3552,2	1812,2	5364,4	37,4	33,8	42,00

$$*Debt Service Ratio (D.S.R) = \frac{\text{Πληρωτέα τόκοι και εξυπηρέτηση}}{\text{Εισπράξεις από έσοδα & υπηρσιών}} (\%)$$

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

**ΓΡΑΦΗΜΑ 3 (ΠΙΝΑΚΑΣ 10)**



**Πίνακας 11.**

Η εξέλιξη των "πραγματικών" ελλειμμάτων και του «πραγματικού» χρέους του Δημοσίου κατά την περίοδο 1980-88.

Έτος	Ρυθμός μεγέθυνσης του		Έλλειμμα του δημόσιου τομέα σε ταμειακή βάση ως ποσοστό % του		Ακαθάριστο δημόσιο χρέος (GPD) ως ποσοστό (%) του	
	επίσημου ΑΕΠ	συνολικού ΑΕΠ	επίσημου ΑΕΠ	συνολικού ΑΕΠ	επίσημου ΑΕΠ	συνολικού ΑΕΠ
	(ε <sub>0</sub> )	(ε <sub>1</sub> )	$\frac{\text{PSBR}^a}{\text{GDP}_0} (\%)$	$\frac{\text{PSBR}^a}{\text{GDP}_1} (\%)$	$\frac{\text{GPD}}{\text{GDP}_0} (\%)$	$\frac{\text{GPD}}{\text{GDP}_1} (\%)$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1980	2,1	2,3	6,9	5,6	39,3	32,0
1981	0,2	0,6	14,7	11,9	47,3	38,3
1982	0,6	2,2	12,8	10,2	53,3	42,5
1983	0,4	1,6	11,4	9,0	61,8	48,6
1984	2,9	3,6	15,4	12,0	72,9	57,0
1985	3,4	3,6	17,9	14,0	85,1	66,4
1986	1,5	2,6	14,1	10,9	86,3	66,7
1987	-0,5	1,2	13,5	10,2	93,0	70,7
1988	4,5	4,4	16,0	12,1	99,6	75,7
1980/88	1,6	2,5				

Πηγή: "Δημόσιο Χρέος" Ι.Ε. Βαζούρας, 1993

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

1. **Ανδρικόπουλος, Α. (2003)**, Οικονομετρία Βασική Θεωρία, και Εφαρμογές, Αθήνα, Εκδόσεις Ευγ. Μπένου.
2. **Βαβούρας, Ιωάννης Σ. (1993)**, Δημόσιο χρέος: θεωρία και ελληνική εμπειρία, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση
3. **Γεωργακόπουλος, Θ. (1997)**, Εισαγωγή στη Δημόσια. Οικονομική, Αθήνα, Εκδόσεις Ευγ. Μπένου
4. **Δημέλη, Σ. (2002)**, Σύγχρονες μέθοδοι ανάλυσης χρονολογικών σειρών, Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική.
5. **Διγκαβές, Κώστας (1980)**, Εκλογές 74, Θεσσαλονίκη
6. **Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2000)**, Βουλευτικές εκλογές 1996 και 2000, Αθήνα
7. **Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2004)**, Βουλευτικές εκλογές και ευρωεκλογές 2004, Αθήνα
8. **Δρεττάκης, Μανώλης Γ. (2007)**, Βουλευτικές εκλογές 2007, Αθήνα
9. **Ζουμπουλάκης, Μ. (1961)**, Σύγχρονες προσεγγίσεις της ελληνικής οικονομίας, Αθήνα, Εκδόσεις Πατάκης
10. **Καραβίτης Η. Νικόλαος (2008)**, Δημόσιο Χρέος και Έλλειμμα, Αθήνα, Εκδόσεις Διόνικος
11. **Κορρές, Γεώργιος Μ. (2003)**, ΕΜηνική οικονομία. : οικονομική πολιτική και ανάλυση βασικών μακροοικονομικ μεγεθών/, Αθήνα, Εκδόσεις Α. Σταμούλης
12. **Κρατικός Προϋπολογισμός 2000**, Εισηγητική Έκθεση.
13. **Λούλης, Γιάννης (1995)**, Η κρίση της πολιτικής στην Ελλάδα.: εκλογές-κοινή γνώμη-πολιτικές εξελίξεις, 1980-1985, Αθήνα, Εκδόσεις Σιδέρης
14. **Λυριντής, Χρήστος., Νικολακόπουλος, Ηλίας.,** Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης (1990), Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του 80 : εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος, Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο
15. **Μενδρινού, Μαρία (2000)**, Η εκλογική πολιτική στο ελληνικό πολιτικό σύστημα : εσωτερικές και ευρωπαϊκές παράμετροι, 1974-2000, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση
16. **Νεγρεπόντη-Δελιβάνη, Μαρία (1994)**, Ελληνικό δημόσιο χρέος και ελλείμματα: θεωρία και πολιτική, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλας
17. **Προβόπουλος Γ.Α. (1985)**, Ο Δημόσιος Τομέας στην Ελληνική Οικονομία: Τάσεις και Οικονομικές Επιπτώσεις, Αθήνα, Ινστιτούτο

Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών.

**18. Τάτσος Ν. (1994)**, Τα Δημόσια Οικονομικά στην Ελλάδα, Αθήνα, Εκδόσεις «Το Οικονομικό».

**19. Χρήστου, Γ. (2002)**, Εισαγωγή στην Οικονομετρία, Αθήνα, Εκδόσεις Gutenberg