



Προϋπολογισμός 2008

Μια κριτική αποτίμηση

Δεκέμβριος 2007

Το κείμενο αυτό έχει συνταχθεί από τους
Γιώργο Παλαιοδήμο και Μόνα Παπαδάκου
εξωτερικούς επιστημονικούς συνεργάτες του ΙΣΤΑΜΕ

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	1
Ευρετήριο Πινάκων	2
Ευρετήριο Διαγραμμάτων	2
Επιτελική σύνοψη	3
1 Εισαγωγή	7
2 Προϋπολογισμός και πραγματική οικονομία	9
2.1 Συντελεστές ανάπτυξης	9
2.2 Εγχώρια ζήτηση	11
2.3 Εξωτερικός τομέας	13
3 Δημοσιονομικές επιδόσεις το 2007	19
3.1 Έσοδα 2007	19
3.2 Δαπάνες 2007	22
3.3 Έλλειμμα 2007: Μια ιστορία με έξι παράδοξα	24
4 Προϋπολογισμός 2008	29
4.1 Έσοδα 2008	29
4.2 Δαπάνες 2008	32
4.3 Έλλειμμα 2008	34
4.4 Η πορεία του χρέους	35
4.5 Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ)	37
5 Το κοινωνικό και αναπτυξιακό προφίλ του προϋπολογισμού	40
5.1 Αναδιανεμητικές επιπτώσεις της φορολογίας	40
5.2 Παιδεία και Υγεία: Μια ιστορία διαρκούς υποχρηματοδότησης	44
5.3 Το αναπτυξιακό σκέλος του προϋπολογισμού	46
5.4 Ανταγωνιστικότητα	51
6 Συμπεράσματα	55
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Προγραμματικοί Προϋπολογισμοί	57

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1: Ετήσιες μεταβολές συντελεστών ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές 2000)	11
Πίνακας 2: Ανάλυση εσόδων κατά κύρια κατηγορία τα έτη 2006 και 2007 (εκ. Ευρώ).....	20
Πίνακας 3: Ανάλυση δαπανών κατά κύρια κατηγορία τα έτη 2006 και 2007 (εκ. Ευρώ).....	23
Πίνακας 4: Ανάλυση της μεταβολής των εσόδων για το 2008 ανά κατηγορία	29
Πίνακας 5: Ανάλυση των δαπανών του προϋπολογισμού και της μεταβολής τους, 2008.....	33
Πίνακας 6: Χρέος Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης (σε εκ. Ευρώ)	35
Πίνακας 7: Εξέλιξη δαπανών ΠΔΕ (σε εκ. Ευρώ).....	47
Πίνακας 8: Εξέλιξη εσόδων ΠΔΕ (σε εκ. Ευρώ)	49
Πίνακας 9: Κατανομή δαπανών σε επιλεγμένες κατηγορίες και λειτουργίες (σε εκ. Ευρώ).....	50
Πίνακας 10: Συγκριτική θέση της Ελλάδας στους 14 διαρθρωτικούς δείκτες.....	52

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Ρυθμοί μεγέθυνσης σε Ελλάδα και ΕΕ-15	9
Διάγραμμα 2: Ανάλυση ρυθμού μεγέθυνσης	10
Διάγραμμα 3: Συμβολή των τριών σημαντικότερων συντελεστών στο ρυθμό μεταβολής του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου (%)	12
Διάγραμμα 4: Εξέλιξη εμπορικού ελλείμματος (αγαθών και υπηρεσιών) ως % ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές 2000).....	14
Διάγραμμα 5: Δείκτης πραγματικής σταθμισμένης συναλλαγματικής ισοτιμίας (2004 3 ^ο τρίμηνο – 2007 2 ^ο τρίμηνο).....	16
Διάγραμμα 6: Πορεία του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών (εκ. Ευρώ).....	17
Διάγραμμα 7: Προβλέψεις για την πορεία του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ως % ΑΕΠ στην Ευρωζώνη, 2007.....	17
Διάγραμμα 8: Ανάλυση εσόδων προϋπολογισμού, 2006 και 2007 (% στα τακτικά έσοδα)	20
Διάγραμμα 9: Αναλογία φορολογίας φυσικών και νομικών προσώπων, 2003-2008.....	21
Διάγραμμα 10: Αναλογία έμμεσων και άμεσων φόρων, 2003-2008.....	22
Διάγραμμα 11: Ανάλυση δαπανών τακτικού προϋπολογισμού, 2006 και 2007 (% στο σύνολο).....	23
Διάγραμμα 12: Αποτελέσματα ευρύτερου δημόσιου τομέα σε εκ. Ευρώ.....	25
Διάγραμμα 13: Διάρθρωση ταμειακού ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης ως % ΑΕΠ	27
Διάγραμμα 14: Διάρθρωση μεταβολής του Ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης για το 2007 (% ΑΕΠ)...	28
Διάγραμμα 15: Ανάλυση της μεταβολής των γενικών εσόδων.....	30
Διάγραμμα 16: Ανάλυση εσόδων προϋπολογισμού 2008 (% στα τακτικά έσοδα).....	31
Διάγραμμα 17: Εξέλιξη μεταβολής ονομαστικού ΑΕΠ και ελαστικότητας φορολογικών εσόδων	32
Διάγραμμα 18: Διάρθρωση μεταβολής ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης ως % ΑΕΠ, 2008	34
Διάγραμμα 19: Αποκλίσεις μεταξύ πραγματοποιήσεων και προβλέψεων για τον πορεία Δημοσίου Χρέους Γενικής Κυβέρνησης, 2005-2007	36
Διάγραμμα 20: Μεταβολή στοιχείων ακαθάριστου δανεισμού των ΔΕΚΟ.....	38
Διάγραμμα 21: Εξέλιξη Οικονομικών αποτελεσμάτων ΔΕΚΟ ως ποσοστό του ΑΕΠ	39
Διάγραμμα 22: Ποσοστιαία συμμετοχή φυσικών και νομικών προσώπων στα έσοδα από άμεση φορολόγηση (2005-2008).....	41
Διάγραμμα 23: Εξέλιξη ελαστικότητας ΦΠΑ, 2005-2008.....	43
Διάγραμμα 24: Δαπάνες για εκπαίδευση ως ποσοστό του ΑΕΠ.....	44
Διάγραμμα 25: Δαπάνες για υγεία ως ποσοστό του ΑΕΠ.....	46

Επιτελική σύνοψη

Ο προϋπολογισμός του κράτους πρέπει να αξιολογείται και να κρίνεται με βάση την εφικτότητα των σεναρίων που ενσωματώνει, την εγκυρότητα των στοιχείων που περιλαμβάνει, τις προτεραιότητες που θέτει και τις προσδοκώμενες, ή μη, επιπτώσεις της εφαρμογής του για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνία. Η έκθεση αυτή, που δημοσιεύεται για τρίτη συνεχόμενη χρονιά από το ΙΣΤΑΜΕ, αποσκοπεί σε μία κριτική αποτίμηση στη βάση αυτών των κριτηρίων του προϋπολογισμού, που κατατέθηκε από τον Υπουργό Οικονομικών για το 2008. Τα κυριότερα συμπεράσματα της έκθεσης συνοψίζονται στα εξής:

1. Η επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται γύρω από την ανάπτυξη της χώρας την τελευταία τριετία δεν επιβεβαιώνεται συνολικά από τα διαθέσιμα στοιχεία. Υπάρχουν δύο μεγάλα πεδία αμφισβήτησης ως προς την αναπτυξιακή της πορεία της χώρας πριν και μετά το 2004. Το πρώτο είναι η πρόοδος προς την πραγματική σύγκλιση με την ΕΕ, ενώ το δεύτερο πεδίο αφορά στους καθοριστικούς παράγοντες της μεγέθυνσης και την αναπτυξιακή προοπτική που διαμορφώνουν.

2. Παρά τους ισχυρισμούς της Κυβέρνησης για μία ανάπτυξη που βασίζεται στην εξωστρέφεια και τις επενδύσεις, για την περίοδο 2005-2007, τα στοιχεία δείχνουν σημαντική αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα της οικονομίας και αυξημένη μεν, αλλά συγκυριακή λόγω της οικοδομικής δραστηριότητας συμβολή των επενδύσεων.

3. Για το 2008, οι προβλέψεις για την εξέλιξη των συντελεστών του ΑΕΠ κρίνονται ως υπερβολικά αισιόδοξες και εμφανίζουν σημαντικές αποκλίσεις από τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ. Η εγχώρια ζήτηση εξακολουθεί να είναι ο καθοριστικός παράγοντας της μεγέθυνσης, καθώς η καθαρή επίδραση της ζήτησης από το εξωτερικό, δηλ. των εξαγωγών είναι σημαντικά αρνητική. Η συμβολή των επενδύσεων το 2007 και το 2008 περιορίζεται και αυξάνεται η συνολική συμβολή της κατανάλωσης.

4. Οι εξελίξεις στον εξωτερικό τομέα δίνουν επιπλέον στοιχεία για την επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας. Η σημαντική διεύρυνση τόσο του εμπορικού ελλείμματος όσο και του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών αντικατοπτρίζει την συρρίκνωση της παραγωγικής βάσης της χώρας, αλλά και τη μείωση της ρευστότητας της Ελληνικής Οικονομίας. Η πορεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών σημαίνει ότι η διατήρηση της εγχώριας ρευστότητας σε ικανοποιητικά επίπεδα μπορεί να στηριχθεί κυρίως σε περαιτέρω δανεισμό, κάτι που δεν είναι ανέξοδο για μια ήδη χρεωμένη οικονομία όπως η Ελληνική.

5. Από τις δημοσιονομικές επιδόσεις το 2007 προκύπτει ξανά εσωτερική ανακατανομή των εσόδων και επιδείνωση της θέσης κάποιων κοινωνικών ομάδων, λόγω της αύξησης της

φορολογίας. Παρόλα αυτά δεν βελτιώθηκε η συνολική απόδοση των καθαρών εσόδων του κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Έτσι, τα τακτικά έσοδα μειώθηκαν κατά 0,2 μονάδες του ΑΕΠ (από 22,8% σε 22,6%). Η αναλογία της φορολογίας των φυσικών προς τα νομικά πρόσωπα επιδεινώθηκε σε 2,18, όπως και των έμμεσων προς τους άμεσους φόρους, που αυξήθηκε σε 1,45 το 2007. Οι πρωτογενείς δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 18,9% το 2006 σε 19,7% το 2007 και οι συνολικές δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 23,4% σε 24%.

6. Η διατήρηση του Ελλείμματος σε επίπεδα χαμηλότερα του 3% για το 2007 στηρίζεται σε μια σειρά λογιστικών αναπροσαρμογών που, σε μεγάλο βαθμό, δεν αντικατοπτρίζουν την εξυγίανση της δημοσιονομικής κατάστασης της χώρας που ισχυρίζεται η κυβέρνηση.

7. Κατά το οικονομικό έτος 2007, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα (σε σχέση με το 2006) είναι αποτέλεσμα των ακόλουθων μεταβολών:

- Μείωση του εσόδων τακτικού προϋπολογισμού κατά 0,1% του ΑΕΠ και αύξηση των δαπανών τακτικού προϋπολογισμού κατά 0,5% του ΑΕΠ.
- Αύξηση των εσόδων ΠΔΕ κατά 0.4% του ΑΕΠ και πάγωμα δαπανών ΠΔΕ ως μερίδιο του ΑΕΠ.
- Αύξηση της «άσπρης τρύπας» κατά 0,4% του ΑΕΠ.
- Πάγωμα χρηματοδότησης προς την κοινωνική ασφάλιση ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- Οριακή αύξηση των εξοπλιστικών προγραμμάτων 0,1 % του ΑΕΠ.
- Σημαντική αύξηση των εθνικολογιστικών προσαρμογών κατά 0,3% του ΑΕΠ.
- Διατήρηση των σημαντικών Προσαρμογών Ελλείμματος Χρέους (όπως προβλέπεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή).
- Μη καταγραφή λοιπών δαπανών όπως είναι π.χ. οι δαπάνες νοσοκομείων, ο δανεισμός του ΕΛΓΑ κλπ.

8. Οι προβλέψεις για την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών το 2008 βασίζονται σε ένα υπεραισιόδοξο σενάριο αύξησης των εσόδων κατά 12,1% και των φορολογικών εσόδων κατά 12,9% υπονοώντας μια ελαστικότητα της τάξης 1,84. Από το 1998 δεν έχει ποτέ παρατηρηθεί τέτοια μεγάλη ελαστικότητα, ενώ σημαντικές θετικές μεταβολές έχουμε κατά κύριο λόγο σε έτη που ακολουθούν μετά από σημαντικές αυξήσεις του ρυθμού ανάπτυξης, όπως π.χ. το 2002, το 2003, το 2004 και το 2007 (και είναι λογικό αφού στο έτος αναφοράς εισπράττονται φόροι εισοδημάτων που παράχθηκαν το προηγούμενο έτος). Τα συνολικά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ προβλέπονται σε 23,7% έναντι 22,6% το 2007. Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού του 2008 αντιστοιχούν στο 24,1% του ΑΕΠ, έναντι 24% του 2007.

9. Ενδιαφέρον στοιχείο στη διαμόρφωση του ελλείμματος το 2008 (εκτός των παραδόξων του 2007) αποτελεί η τακτοποίηση παλαιών υποχρεώσεων ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ με έκδοση ειδικών ομολόγων, για την οποία εγείρονται όμως σημαντικά ερωτηματικά.

10. Κατά το οικονομικό έτος 2008, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα (σε σχέση με το 2006) είναι αποτέλεσμα των ακόλουθων μεταβολών:

- Σημαντική αύξηση των εσόδων τακτικού προϋπολογισμού κατά 1,14% του ΑΕΠ και οριακή μείωση δαπανών τακτικού προϋπολογισμού κατά 0,03% του ΑΕΠ.
- Μείωση των εσόδων ΠΔΕ κατά 0.35% του ΑΕΠ και πάγωμα δαπανών ΠΔΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- Διόγκωση της «άσπρης τρύπας» κατά 1,1% του ΑΕΠ η οποία συνοδεύεται και από ισόποση ποσοστιαία αύξηση από την χρηματοδότηση προς την Κοινωνική Ασφάλιση.
- Μείωση των εθνικολογιστικών προσαρμογών κατά 0,17% του ΑΕΠ.
- Συνέχιση της μη καταγραφής λοιπών δαπανών όπως είναι π.χ. οι δαπάνες νοσοκομείων, ο δανεισμός του ΕΛΓΑ κλπ.

11. Μια απλή άθροιση των κυριότερων επιβαρύνσεων οδηγεί σε μια εντελώς διαφορετική εικόνα, καθώς **το ταμειακό έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης του 2007 ανέρχεται σε 5,9% του ΑΕΠ, υψηλότερο από το ταμειακό έλλειμμα του 2006**, το οποίο ανέρχεται σε 5,6% του ΑΕΠ. Συνεπώς, το ύψος του ταμειακού ελλείμματος κατά το 2007, αποδεικνύει ότι η δημοσιονομική εξυγίανση όπως περιγράφεται από τον προϋπολογισμό του 2008 στηρίζεται σε λογιστικές αναπροσαρμογές, στόχος των οποίων είναι ο περιορισμός του ελλείμματος σε εθνικολογιστική βάση επίπεδα μικρότερα του 3%.

12. Οι υψηλοί ρυθμοί αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ προς το παρόν καλύπτουν τη σημαντική αύξηση του δημοσίου χρέους σε απόλυτο μέγεθος. Ενδεικτικό είναι, επίσης, το γεγονός ότι ήδη το Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης μέχρι τις 30/09/2007 (δελτίο Δημοσίου Χρέους) έχει καλύψει τις προβλέψεις για το 2007 και ανέρχεται σε 238,5 δις ευρώ.

13. Ο Προϋπολογισμός του 2008, εντείνει τις κοινωνικές ανισότητες. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι τα εξής:

- **Η κατάργηση του Φόρου Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας** και η αντικατάστασή του από ένα ενιαίο φόρο είναι βέβαιο ότι θα ακυρώσει τον προγενέστερο αναδιανεμητικό χαρακτήρα αυτού του τύπου φορολογίας. Το κέρδος που προκύπτει από την κατάργηση του φόρου κληρονομιάς και την αντικατάστασή του από φόρο με συντελεστή 1% ανέρχεται σε 115 εκ. ευρώ και δεν αντισταθμίζει σε καμία περίπτωση τις μεγάλες επιβαρύνσεις του φόρου ακίνητης περιουσίας.
- **Η σημαντική αύξηση της ελαστικότητας ΦΠΑ στο 1,95 κατά το 2008**, κάνει ολοένα και πιο πιθανό το ενδεχόμενο αύξησης των συντελεστών ΦΠΑ ως μόνη λύση για να επιτευχθεί ο στόχος για τα έσοδα από ΦΠΑ.
- **Η υποχρηματοδότηση του εκπαιδευτικού συστήματος και της υγείας.** Οι δαπάνες για παιδεία ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι αμετάβλητες στο 3,2% του ΑΕΠ, ενώ στην περίπτωση της υγείας ανέρχονται σε 2,58% του ΑΕΠ και είναι χαμηλότερες σε σχέση με το 2004.

14. Ο προϋπολογισμός του 2008 είναι το τέταρτος κατά σειρά που αφήνει αμετάβλητες τις δαπάνες του ΠΔΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ στο 3,8%. Η περίοδος 2007-2008 έχει ιδιαίτερη σημασία για το τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά στις αναπτυξιακές δαπάνες, καθώς πρέπει να ολοκληρωθεί το Γ΄ ΚΠΣ και να ξεκινήσει η υλοποίηση του ΕΣΠΑ, του οποίου τυπικά ο πρώτος χρόνος εφαρμογής έχει ήδη παρέλθει.

15. Η Ελλάδα από το 2004 παρουσιάζει εμφανή στοιχεία επιδείνωσης της ανταγωνιστικής της θέσης. Αντίθετα με την εισηγητική έκθεση για τον προϋπολογισμό του 2007, αυτή του 2008 δεν περιλαμβάνει άμεση αναφορά στην προώθηση της ανταγωνιστικότητας. Είναι γεγονός ότι όλες οι διεθνείς συγκρίσεις ανταγωνιστικότητας κατατάσσουν την Ελλάδα σε πολύ χαμηλές θέσεις και σε πολλές περιπτώσεις υπάρχει φθίνουσα πορεία σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια. Με βάση την πληροφόρηση από τους επίσημους δείκτες και την τελευταία αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πρόοδο κάθε χώρας ως προς την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, η πρόοδος της Ελλάδας είναι πολύ περιορισμένη.

16. Τέλος, ο προϋπολογισμός του 2008 δεν εισάγει καμία καινοτομία στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης πέρα από την παραγωγή ενός επιπλέον τεύχους για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων που αναδιατάσσει τους κωδικούς των δαπανών μεταξύ των υπουργείων, χωρίς στόχους, προβλέψεις για συγκεκριμένα προγράμματα, χωρίς καμία πρόβλεψη για την περαιτέρω αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, την κατάρτιση πολυετών προϋπολογισμών, ή τη λειτουργία ενός συστήματος απολογισμού και ελέγχου.

1 Εισαγωγή

Ο προϋπολογισμός του κράτους πρέπει να αξιολογείται και να κρίνεται με βάση την εφικτότητα των σεναρίων που ενσωματώνει, την εγκυρότητα των στοιχείων που περιλαμβάνει, τις προτεραιότητες που θέτει και τις προσδοκώμενες, ή μη, επιπτώσεις της εφαρμογής του για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνία. Η έκθεση αυτή, που δημοσιεύεται για τρίτη συνεχόμενη χρονιά από το ΙΣΤΑΜΕ, αποσκοπεί σε μία κριτική αποτίμηση στη βάση αυτών των κριτηρίων του προϋπολογισμού, που κατατέθηκε από τον Υπουργό Οικονομικών για το 2008.

Ο Προϋπολογισμός του 2008 έχει κάποια ξεχωριστά χαρακτηριστικά καθώς είναι:

- ο πρώτος προϋπολογισμός της Κυβέρνησης μετά την έξοδο της χώρας από τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος,
- ο πρώτος προϋπολογισμός που αποτέλεσε λόγο πρόωρων εκλογών,
- ο πρώτος προϋπολογισμός της νέας θητείας της Κυβέρνησης, και
- ο πρώτος προϋπολογισμός που συντάσσεται με το αναθεωρημένο ΑΕΠ.

Με σειρά αναφοράς, τα παραπάνω χαρακτηριστικά θα πρέπει τουλάχιστον να σηματοδοτούν τα εξής:

- περισσότερη διαφάνεια, σαφήνεια και αξιοπιστία στην καταγραφή και παρουσίαση των βασικών δημοσιονομικών μεγεθών,
- ριζικές τομές και καινοτομίες στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και στη διαμόρφωση των προτεραιοτήτων της οικονομικής πολιτικής,
- νέες προτεραιότητες και δράσεις της κυβέρνησης,
- νέους ποσοτικούς στόχους για μια σειρά πολιτικών που προωθούν την ποιοτική και τη βιώσιμη ανάπτυξη της χώρας.

Με σειρά αναφοράς και πάλι, αυτά στα οποία καταλήγει είναι:

- να δημιουργεί περισσότερα ερωτηματικά ως προς τη διαμόρφωση των δημοσιονομικών μεγεθών,
- να μη εισάγει καμία καινοτομία στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης πέρα από την παραγωγή ενός επιπλέον τεύχους για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων που αναδιατάσσει τους κωδικούς των δαπανών μεταξύ των υπουργείων, χωρίς στόχους, προβλέψεις για συγκεκριμένα προγράμματα και μηχανισμούς ουσιαστικού ελέγχου αποτελέσματος,
- να αναπαράγει στόχους και προτεραιότητες παρελθόντων ετών, αλλοιώνοντας επιπλέον τις δεσμεύσεις που είχαν εξαγγελθεί προεκλογικά,
- να αγνοεί τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας και τις μεταρρυθμίσεις σε τομείς που προάγουν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και τη βιωσιμότητα της ανάπτυξης.

Η κοινωνική διάσταση του προϋπολογισμού σκιαγραφείται ήδη και από τις προβλέψεις για τις εξελίξεις στην πραγματική οικονομία. Στο σενάριο οικονομικής μεγέθυνσης που περιλαμβάνει, η αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων σε μεγάλο βαθμό θα πραγματοποιηθούν επιβαρύνοντας οικονομικά μια κοινωνία που αντιμετωπίζει αυξανόμενα επιτόκια δανεισμού για την εκπλήρωση καταναλωτικών δαπανών, αυξημένες επιβαρύνσεις στα ακίνητα και στα στεγαστικά δάνεια, μειούμενα πραγματικά εισοδήματα στα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα. Αξίζει να σημειωθεί ότι στα είδη που καταναλώνουν τα χαμηλά εισοδήματα (τρόφιμα, πετρέλαιο, ηλεκτρικό ρεύμα, ένδυση/υπόδηση), ο δείκτης τιμών αυξάνεται πολύ περισσότερο από το μέσο πληθωρισμό, ενώ ο πληθωρισμός που αντιμετωπίζουν τα φτωχότερα νοικοκυριά είναι αρκετά μεγαλύτερος από αυτό των μέσων και των πλούσιων νοικοκυριών.

Ως προς τις άμεσες κοινωνικές του επιπτώσεις, εξ αρχής φαίνεται ότι ο προϋπολογισμός ενισχύει την ανακατανομή των εισοδημάτων σε βάρος των κοινωνικών ομάδων με χαμηλότερα και μεσαία εισοδήματα και υπέρ αυτών με υψηλότερα, κυρίως μέσω του φορολογικού συστήματος και της αύξησης των έμμεσων φόρων. Τα αυξημένα έσοδα δεν διοχετεύονται στην κοινωνία, και έτσι, η αύξηση του ΑΕΠ δε συνοδεύεται από μειώσεις ούτε της φτώχειας, ούτε της ανισότητας. Ταυτόχρονα, δεν προβλέπεται κάποια αναδιανομή προς όφελος της κοινωνίας χρησιμοποιώντας μεταβιβαστικές παροχές μέσω του συστήματος υγείας, παιδείας και κοινωνικής προστασίας.

Βασική αδυναμία στο αναπτυξιακό σκέλος του προϋπολογισμού είναι ότι η μεγέθυνση σε μεγάλο βαθμό συναρτάται από τη διόγκωση του χρέους (ιδιωτικού και δημόσιου), και μάλιστα σε μια εποχή υψηλού κινδύνου για τους δανειολήπτες λόγω της αύξησης των επιτοκίων. Οι δημόσιες επενδύσεις δε διανέμουν επαρκείς πιστώσεις σε παραγωγικές δραστηριότητες, και επενδύσεις με μακροχρόνιο όφελος για την οικονομία και την κοινωνία (έρευνα, τεχνολογία, βιομηχανία-βιοτεχνία, παιδεία, ενέργεια, περιβάλλον, επικοινωνίες). Επιπλέον, προδιαγράφονται σημαντικές απώλειες κονδυλίων από το Γ΄ ΚΠΣ και καθυστέρηση στην εκκίνηση του ΕΣΠΑ, καθώς προβλέπονται πολύ λιγότερα κονδύλια από αυτά που είναι αναγκαία για να κλείσει με επιτυχία το πρώτο και να ξεκινήσει αποτελεσματικά το δεύτερο. Ακόμη χειρότερα, αυξάνονται οι δαπάνες για μη παραγωγικές λειτουργίες του κράτους, παρά τις δεσμεύσεις για εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης, ο οποίος, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, μετατίθεται για την επόμενη προγραμματική περίοδο (που τυπικά έχει ξεκινήσει).

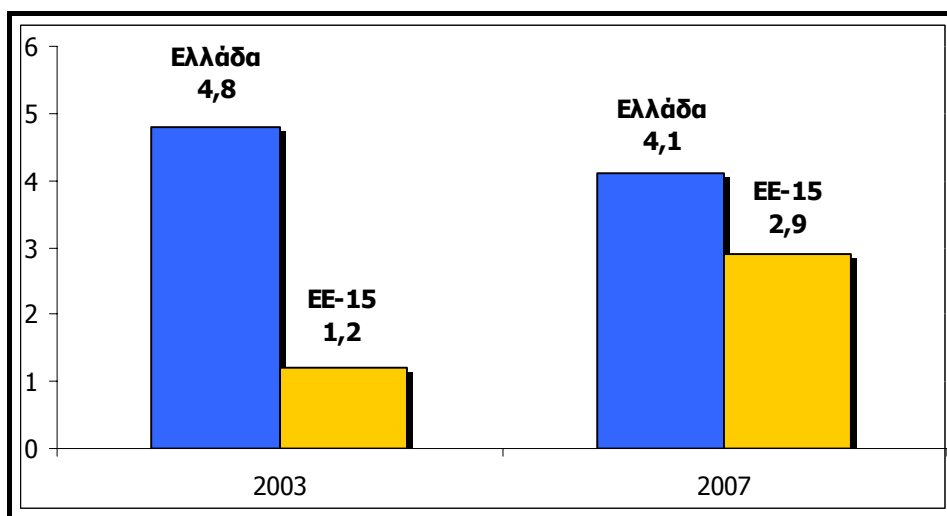
2 Προϋπολογισμός και πραγματική οικονομία

2.1 Συντελεστές ανάπτυξης¹

Η επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται γύρω από την ανάπτυξη της χώρας την τελευταία τριετία δεν επιβεβαιώνεται συνολικά από τα διαθέσιμα στοιχεία. Η Ελληνική Οικονομία έχει πράγματι καταφέρει μετά το 2004 να κρατήσει αρκετά υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρωζώνη. Συγκεκριμένα, μετά την κάμψη του ρυθμού μεγέθυνσης το 2005 στο 3,7%, το 2006 ο ρυθμός υπολογίζεται στο 4,3% και το 2007 στο 4,1%.

Υπάρχουν δύο μεγάλα πεδία αμφισβήτησης ως προς την αναπτυξιακή πορεία της χώρας πριν και μετά το 2004. Το πρώτο είναι η πρόοδος προς την πραγματική σύγκλιση με την ΕΕ. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε μονάδες αγοραστικής δύναμης πράγματι αυξήθηκε σε απόλυτο μέγεθος, όμως η ταχύτητα σύγκλισης έχει μειωθεί σημαντικά. Τα στοιχεία της Eurostat μετά την αναθεώρηση του ΑΕΠ δείχνουν ότι η Ελλάδα την περίοδο 2000-2003 είχε καταφέρει να «πλησιάσει» τον μέσο όρο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ΕΕ-15 κατά 8 ποσοστιαίες μονάδες (από 73,3% σε 81,3%). Την επόμενη τριετία η αύξηση ήταν 5,1 ποσοστιαίες μονάδες από 81,3% σε 86,4% το 2006. Επιπλέον, η διαφορά των ρυθμών μεγέθυνσης μεταξύ Ελλάδας και ΕΕ-15 έχει μειωθεί σημαντικά (βλ. διάγραμμα 1). Παρά την αρνητική διεθνή συγκυρία οι υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιταχύνουν την ανάπτυξή τους, ενώ η Ελλάδα επιβραδύνει.

Διάγραμμα 1: Ρυθμοί μεγέθυνσης σε Ελλάδα και ΕΕ-15

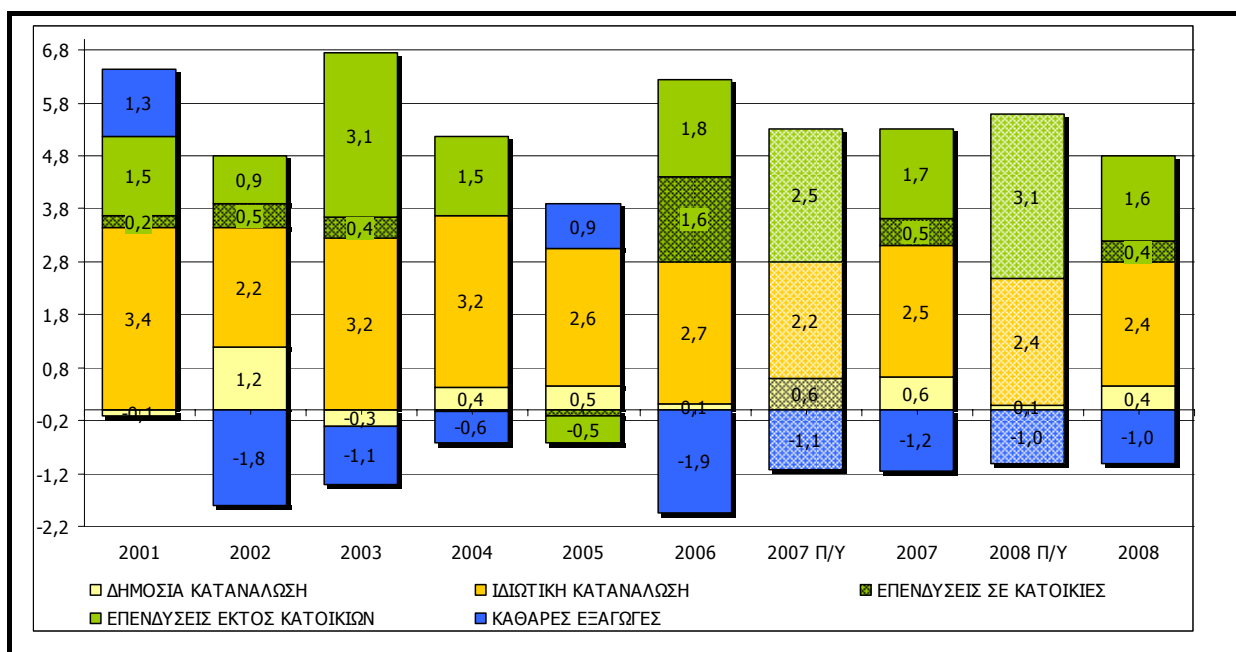


Πηγή: Eurostat, *Structural Indicators*

¹ Μέχρι τη στιγμή της συγγραφής αυτής της μελέτης δεν έχουν ανακοινωθεί επισήμως από την ΕΣΥΕ τα στοιχεία για τους Εθνικούς Λογαριασμούς. Για τους σκοπούς της ανάλυσης αυτής της ενότητας χρησιμοποιούνται τα στοιχεία από τη βάση δεδομένων AMECO της Eurostat.

Το δεύτερο πεδίο αμφισβήτησης αφορά στους καθοριστικούς παράγοντες της μεγέθυνσης και την αναπτυξιακή προοπτική που διαμορφώνουν. Παρά τους ισχυρισμούς της Κυβέρνησης για μια ανάπτυξη που βασίζεται στην εξωστρέφεια και τις επενδύσεις τα στοιχεία δείχνουν σημαντική αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα της οικονομίας και αυξημένη μεν, αλλά συγκυριακή λόγω της οικοδομικής δραστηριότητας συμβολή των επενδύσεων. Όπως φαίνεται και στο παρακάτω διάγραμμα εάν δεν είχε πραγματοποιηθεί αυτή η έξαρση στην αγορά κατοικιών το 2006 (εκδόσεις οικοδομικών αδειών) και η συμβολή τους στο ΑΕΠ ήταν στο μέσο όρο της προηγούμενης τριετίας (2001-2003) ο ρυθμός μεγέθυνσης του 2006 θα ήταν γύρω στο 3%. Ο εξωτερικός τομέας (καθαρές εξαγωγές) συνεχίζει να συνεισφέρει αρνητικά στο ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ, λόγω της διεύρυνσης του εμπορικού ελλείμματος, αλλά και της επιβράδυνσης στην αύξηση του πλεονάσματος των υπηρεσιών.

Διάγραμμα 2: Ανάλυση ρυθμού μεγέθυνσης



Πηγή: Eurostat, AMECO και Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Σημείωση: Στα στοιχεία για τα έτη 2007 και 2008 εμφανίζονται και οι εκτιμήσεις και προβλέψεις του προϋπολογισμού με την ένδειξη Π/Υ.

Για το 2007, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του ΥΠΟΙΟ η άνοδος των επενδύσεων επιβραδύνεται, όπως και η αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα. Συγκεκριμένα, οι επενδύσεις αναμένεται να αυξηθούν κατά 8,9%, η δημόσια κατανάλωση κατά 4,2%, οι εισαγωγές κατά 8,4% και οι εξαγωγές κατά 8%. Αυτό σημαίνει ότι με βάση τις προβλέψεις του ΥΠΟΙΟ, οι επενδύσεις θα συνεισφέρουν κατά περίπου 60% ή 2,5 ποσοστιαίες μονάδες στο ρυθμό μεγέθυνσης, η κατανάλωση (ιδιωτική και δημόσια) 68% ή 2,8 ποσοστιαίες μονάδες, ενώ ο εξωτερικός τομέας θα στερήσει από το ρυθμό μεγέθυνσης 29% ή 1,1 ποσοστιαίες μονάδες. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής διαφέρουν από αυτές του Υπουργείου (βλ. πίνακα 1), καθώς αναμένεται ακόμη μεγαλύτερη συμβολή της κατανάλωσης, μικρότερη συμβολή των επενδύσεων και μεγαλύτερη αρνητική συμβολή του εξωτερικού τομέα (βλ. διάγραμμα 2).

Πίνακας 1: Ετήσιες μεταβολές συντελεστών ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές 2000)

	2006		2007			2008	
	Εκτιμήσεις Προϋ/σμού 2008	Εκτιμήσεις Επιτροπής Φθινόπωρο 2007	Προβλέψεις Προϋ/σμού 2007	Εκτιμήσεις Προϋ/σμού 2008	Εκτιμήσεις Επιτροπής Φθινόπωρο 2007	Προβλέψεις Προϋ/σμού 2008	Εκτιμήσεις Επιτροπής Φθινόπωρο 2007
ΑΕΠ	4,3	4,3	3,8	4,1	4,1	4,0	3,8
Ιδιωτική κατανάλωση	3,2	3,8	3,8	3,2	3,6	3,5	3,4
Δημόσια κατανάλωση	3,8	0,9	1,1	4,2	4,3	0,7	3,1
Επενδύσεις	12,7	12,9	7,4	8,9	7,9	10,5	7,0
Εξαγωγές	5,4	6,1	6,5	8,0	6,3	7,3	5,9
Εισαγωγές	9,8	9,8	7,0	8,4	7,7	7,8	7,0

Για το 2008 οι προβλέψεις για την εξέλιξη των συντελεστών του ΑΕΠ είναι υπερβολικά αισιόδοξες. Εφαρμόζοντας αυτές τις προβλέψεις στα διαθέσιμα από τη Eurostat αναθεωρημένα στοιχεία του Ελληνικού ΑΕΠ ο ρυθμός μεγέθυνσης θα πρέπει να φτάσει το 4,5%², τη στιγμή που το υπουργείο αναμένει 4%, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή 3,8% και ο ΟΟΣΑ 3,7%. Η αποτυχία στις προβλέψεις για την εξέλιξη των μεγεθών του ΑΕΠ είναι πλέον παράδοση στις εισηγητικές εκθέσεις των προϋπολογισμών. Οι εκπλήξεις είναι συνήθως αρνητικές με εξαίρεση το έτος 2006 όπου η απρόβλεπτη έξαρση στις επενδύσεις κατέληξε σε ρυθμό μεγέθυνσής τους 12,9% έναντι 8,8% που προβλεπόταν. Η αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης σταθερά προβλέπεται χαμηλότερα από ότι καταλήγει, όπως και η αύξηση των εισαγωγών, ενώ αντίθετα η πρόβλεψη για την εξέλιξη των εξαγωγών βασίζεται πάντα σε ένα υπεραισιόδοξο σενάριο με αποτέλεσμα τη διάψευση των προβλέψεων κατά 1-2 ποσοστιαίες μονάδες.

Η μεγαλύτερη ειρωνεία, ωστόσο, είναι η πρόβλεψη για την πορεία του μεγέθους που υποτίθεται ότι βρίσκεται στον άμεσο έλεγχο της κυβέρνησης και συγκεκριμένα μέσω του ίδιου του προϋπολογισμού που την προβλέπει, δηλ. η δημόσια κατανάλωση. Ο ρυθμός μεγέθυνσης της δημόσιας κατανάλωσης καταλήγει σχεδόν τριπλάσιος σε σχέση με την πρόβλεψη του προϋπολογισμού που ψηφίζεται καθορίζοντας την. Μοναδική εξαίρεση το έτος 2007 που οι έκτακτες καταναλωτικές δαπάνες του δημοσίου λόγω των καταστροφών και των εκλογών οδήγησαν σε τετραπλάσιο από τον προβλεπόμενο ρυθμό μεγέθυνσης της δημόσιας κατανάλωσης. Έτσι, για το 2008 η εισηγητική έκθεση προβλέπει την αύξησή τους κατά 0,7%, όμως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη προβλέπει την αύξηση τους κατά 3,1%.

2.2 Εγχώρια ζήτηση

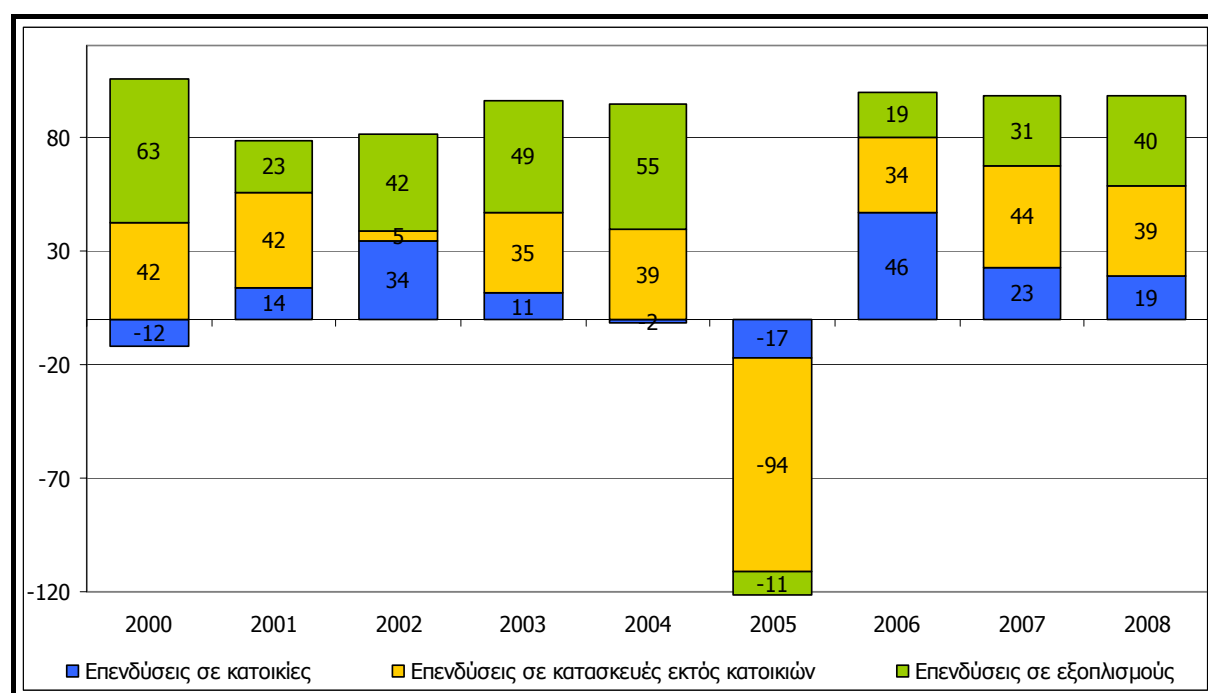
Η εγχώρια ζήτηση είναι ο καθοριστικός παράγοντας της μεγέθυνσης καθώς η καθαρή επίδραση της ζήτησης από το εξωτερικό, δηλ. των εξαγωγών είναι σημαντικά αρνητική. Σύμφωνα με το ΔΝΤ, η οικονομική ανάπτυξη θα συνεχίσει να βασίζεται στην εγχώρια ζήτηση τα προσεχή χρόνια. Το 2007 οι

² Η πρόβλεψη αυτή ανακοινώνεται με επιφύλαξη καθώς η ΕΣΥΕ, μέχρι την ημέρα δημοσίευσης αυτής της μελέτης δεν έχει ανακοινώσει τα αναθεωρημένα στοιχεία για το ΑΕΠ. Σε κάθε περίπτωση, δεν θα πρέπει να αναμένεται απόκλιση μεταξύ των στοιχείων της Eurostat και της Ελληνικής Στατιστικής Υπηρεσίας.

επενδύσεις συνέχισαν να έχουν σημαντική συμβολή στο ρυθμό μεγέθυνσης, όμως η συγκυριακή επίδραση της οικοδομικής δραστηριότητας φάνηκε κυρίως από τον περιορισμό της συμβολής τους στο ρυθμό μεγέθυνσης σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Από το επίπεδο του 80% (37% κατοικίες) το 2006 περιορίστηκε στο επίπεδο του 53% (11-12% κατοικίες) το 2007 και σε αυτό προβλέπεται και για το 2008 (με βάση τα στοιχεία της Eurostat). Στην πραγματικότητα η μέση συμβολή των επενδύσεων εκτός κατοικιών στο ρυθμό μεγέθυνσης την περίοδο 2005-2007 δεν ξεπέρασε το μέσο όρο της προηγούμενης δεκαετίας (1996-2006), πολύ δε περισσότερο της προηγούμενης τετραετίας (2001-2004).

Παρόλα αυτά οι προβλέψεις για υψηλότερες επενδύσεις παραμένουν κυρίως λόγω των δημοσίων επενδύσεων (εθνικό και συγχρηματοδοτούμενο σκέλος) και της συνέχισης της ενισχυμένης συμβολής των κατοικιών τουλάχιστον και για το 2008. Ωστόσο, ο ρυθμός αύξησής τους επιβραδύνεται το 2007 σε 8,9% (7,9% κατά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) από 12,7%, ενώ για το 2008 η κυβέρνηση αναμένει επιτάχυνση στο 10,5%, αλλά η Επιτροπή προβλέπει περαιτέρω επιβράδυνση με ρυθμό 7%.

Διάγραμμα 3: Συμβολή των τριών σημαντικότερων συντελεστών στο ρυθμό μεταβολής του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου³ (%)



Πηγή: Eurostat, AMECO, ίδιοι υπολογισμοί

Η ανάκαμψη των επενδύσεων μετά το 2005 εμφανίζει σημαντική διαφοροποίηση σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, αντανakλώντας σε μεγάλο βαθμό και την ποιοτική διαφοροποίηση της αναπτυξιακής τροχιάς που έχει εισέλθει η οικονομία. Με βάση τα στοιχεία της Eurostat (Διάγραμμα 3),

³ Ο Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου, υπολογίζεται ως το άθροισμα των δαπανών για τα εξής επενδυτικά αγαθά: αγροτικά προϊόντα, μεταλλικά προϊόντα, μηχανήματα, εξοπλισμός μεταφορών, κατοικίες, άλλες κατασκευές, άλλα προϊόντα, και μεταβολές αποθεμάτων.

οι κατοικίες που ευθύνονταν για το 46% της αύξησης των επενδύσεων το 2006 περιορίζουν τη συμβολή τους στο 23% το 2007 και στο 19% το 2008. Αντίθετα, οι επενδύσεις σε άλλες κατασκευές προβλέπεται να ανακάμψουν μετά τη σημαντική πτώση και αρνητική επίπτωση το 2005 συμβάλλοντας κατά 44% στην αύξηση των επενδύσεων το 2007. Οι εξοπλισμοί επίσης ανακάμπτουν συμβάλλοντας κατά 31% στην αύξηση των επενδύσεων, επίπεδο σημαντικά χαμηλότερο από αυτά της περιόδου 2000-2004.

Με δεδομένο ότι τα μεγάλα κατασκευαστικά έργα χρηματοδοτούνται κυρίως από το δημόσιο τομέα (ας σημειωθεί ότι τα έργα ΣΔΙΤ δεν αναμένεται να ξεκινήσουν πριν από το τέλος του 2008) και οι κατοικίες από τα νοικοκυριά δεν διαφαίνεται άμεσα η σύνδεση της αύξησης των επενδύσεων με την απόδοση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στην κινητοποίηση των ιδιωτικών κεφαλαίων για παραγωγικές επενδύσεις, όπως διατείνεται η κυβέρνηση.

Στο άλλο σκέλος της εγχώριας ζήτησης, την κατανάλωση οι εκτιμήσεις και προβλέψεις είναι θετικές, αλλά και πάλι ο δημόσιος τομέας ενισχύει το ρόλο του ως προς τη διαμόρφωση του ρυθμού μεγέθυνσης. Η Eurostat εκτιμά ότι η συμβολή της δημόσιας κατανάλωσης στη μεγέθυνση το 2007 θα είναι 0,6 ποσοστιαίες μονάδες και το 2008 0,4 ποσοστιαίες μονάδες. Η εξέλιξη για το 2007 επιβεβαιώνεται και από τα στοιχεία που παρατίθενται στον προϋπολογισμό.

Η ιδιωτική κατανάλωση περιορίζει τη συμβολή της σε σχέση με το 2006 όμως εξακολουθεί να αποτελεί το σημαντικότερο παράγοντα της μεγέθυνσης για το 2007 και το 2008. Ωστόσο, όπως επισημαίνει το ΔΝΤ υπάρχουν κίνδυνοι για «την βραχυπρόθεσμη ανάπτυξη της λόγω του πιθανού περιορισμού του ρυθμού επέκτασης των διατιθέμενων πιστώσεων από τις τράπεζες». Με άλλα λόγια, οι προβλέψεις για την εξέλιξη της ιδιωτικής κατανάλωσης που σε μεγάλο βαθμό ενισχύθηκε και τροφοδοτήθηκε από τον τραπεζικό δανεισμό είναι αρκετά αβέβαιες.

2.3 Εξωτερικός τομέας

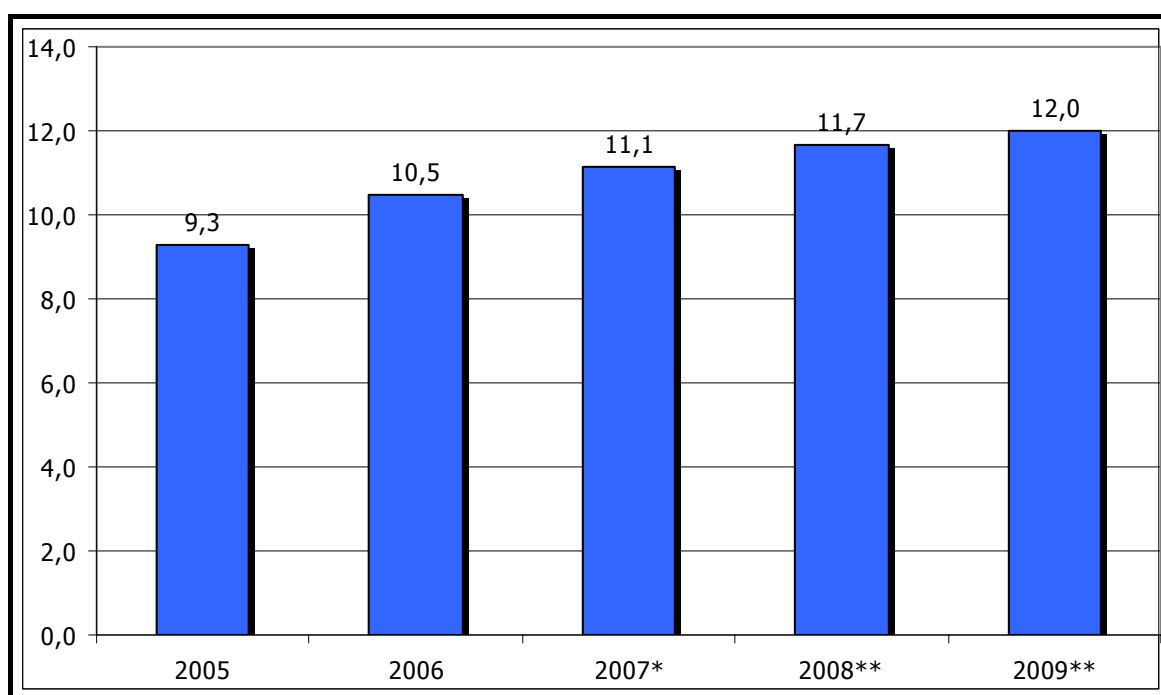
Σύμφωνα με τα βασικά μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας μέσα από τον Προϋπολογισμό του 2008, οι προβλέψεις για την ανάπτυξη των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών το 2008 είναι 7,3% ενώ αντίστοιχα οι προβλέψεις των εισαγωγών αγαθών και υπηρεσιών ανέρχονται σε 7,8%. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από την άλλη πλευρά περιορίζει αυτές τις αυξήσεις σε 5,9% για τις εξαγωγές και σε 7% για τις εισαγωγές.

Παρά το γεγονός ότι οι εξαγωγές σημειώνουν αύξηση κατά τα τελευταία έτη, το ερώτημα που τίθεται είναι αν αυτή η σημαντική αύξηση οφείλεται σε κάποια θετική δομική μεταβολή των συντελεστών παραγωγής ή είναι πρόσκαιρη και αποδίδεται σε εξωγενείς παράγοντες. Στην πρώτη περίπτωση μπορεί

κανείς να μιλά για ουσιαστική βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ελληνικής οικονομίας ενώ στην δεύτερη περίπτωση, η βελτίωση των εξαγωγών είναι συγκυριακή.

Ήδη από το 2006, τονίζεται⁴ ότι η αύξηση της συνεισφοράς του εξωτερικού τομέα στην οικονομική ανάπτυξη που σημειώθηκε το 2005 είναι συγκυριακή και δεν υπάρχουν ενδείξεις για ανάκαμψη νέων κλάδων δυναμικών δραστηριοτήτων με εξαγωγικό προσανατολισμό. Ταυτόχρονα στο κείμενο του Προϋπολογισμού του 2008, τονίζεται ότι η ισχυρή αύξηση των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών επηρεάζονται θετικά από την ευνοϊκή οικονομική συγκυρία στην ΕΕ-27 (σελ 26, Π/Υ 2008). Υπενθυμίζεται ότι ο κύριος όγκος των Ελληνικών εξαγωγών αφορά κυρίως χώρες της ΕΕ. Επιπλέον και το ΔΝΤ⁵ εκφράζει προβληματισμό σχετικά με την διατήρηση των ευνοϊκών εξελίξεων στις εξαγωγές, καθώς η Ελλάδα φαίνεται ότι χάνει μερίδια αγοράς στις υφιστάμενες αγορές των γειτονικών της χωρών και οι μεταποιητικές εξαγωγικές επιχειρήσεις εντάσεως εργασίας όλο και περισσότερο χρησιμοποιούν εξωτερικές υπηρεσίες (outsourcing). Μια προσεκτικότερη ανάγνωση των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών του Ελληνικού εξαγωγικού τομέα δε δικαιολογεί μεγάλη αισιοδοξία για το μέλλον.

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη εμπορικού ελλείμματος (αγαθών και υπηρεσιών) ως % ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές 2000)



Πηγή: Eurostat, AMECO Database

Υποσημείωση: *Εκτίμηση, **Πρόβλεψη

⁴ ΚΕΠΕ: Οικονομικές Εξελίξεις: Τετραμηνιαία Έκθεση, Τεύχος 11.

⁵ Συμπεράσματα αποστολής ΔΝΤ (12/2007)

Αναλυτικότερα, η εξέλιξη του εμπορικού ισοζυγίου⁶ είναι χαρακτηριστική για τις επιδόσεις του Ελληνικού εξαγωγικού κλάδου. Ξεκινώντας από το 2005, όπου το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου ήταν 9,3% του ΑΕΠ, το 2006 ανήλθε σε 11,1% του ΑΕΠ. Για το 2007 το εμπορικό ισοζύγιο εκτιμάται ότι θα να ανέλθει σε 11,7% του ΑΕΠ και το 2008 προβλέπεται να ανέλθει σε 12% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 4). Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι δίχως κάποια σημαντική εξέλιξη στους λοιπούς λογαριασμούς του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών (πχ ισοζύγιο υπηρεσιών, εισοδημάτων αλλά και τρεχουσών μεταβιβάσεων κ.λπ) θα πρέπει να αναμένεται ότι ο εξωτερικός τομέας θα διατηρήσει την αρνητική συνεισφορά στον ρυθμό ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας. Η αρνητική εξέλιξη για το εμπορικό ισοζύγιο σύμφωνα με τα μέχρι τώρα διαθέσιμα στοιχεία (α' οκτάμηνο του 2007), αντικατοπτρίζουν σε μεγάλο βαθμό τη σημαντικά αρνητική εξέλιξη του εμπορικού έλλειμμα χωρίς καύσιμα και πλοία.

Ιδιαίτερη σημασία έχει και η επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας της Ελλάδας ως προς τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης. Τα διαθέσιμα στοιχεία της ΤτΕ (γ' τρίμηνο 2004 και β' τρίμηνο 2007) για την πραγματική σταθμισμένη συναλλαγματική ισοτιμία (real effective exchange rate) δείχνουν ότι από το 2004 ο δείκτης έχει αυξηθεί κατά περίπου 8% (από 100,7 σε 107,7), καθιστώντας ακριβότερη την Ελληνική αγορά και τα προϊόντα της λιγότερο ανταγωνιστικά έναντι των υπολοίπων κρατών μελών της ΕΕ-12 (Διάγραμμα 5). Αυτό αποτελεί αρνητική εξέλιξη για την εξαγωγική δραστηριότητα της χώρας, καθώς τα μέλη της Ευρωζώνης αποτελούν τους κυριότερους εμπορικούς εταίρους της Ελλάδας. Επιπλέον, οι εκτιμήσεις του ΔΝΤ για την πραγματική ισοτιμία, με βάση τις μεθοδολογίες CGER⁷ παρουσιάζουν ένα μεγάλο κενό ανταγωνιστικότητας της τάξεως του 10-30% κατά το 2006⁸ για την Ελλάδα.

Η άνοδος της ισοτιμίας ευρώ-δολαρίου αποτελεί ένα πρόσθετο παράγοντα ανησυχίας για την πορεία των εξαγωγών και άρα για τα περιθώρια μεγέθυνσης της Ελληνικής οικονομίας. Ήδη αρκετές χώρες μέλη της Ευρωζώνης επισημαίνουν τις συνέπειες από τη διατήρηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας του ευρώ σε υψηλά επίπεδα κάτι που ωστόσο δεν αναμένεται να έχει σημαντικές και άμεσες επιπτώσεις στις ελληνικές εξαγωγές καθώς αυτές κατευθύνονται κατά κύριο λόγο προς τις χώρες της Ευρωζώνης.

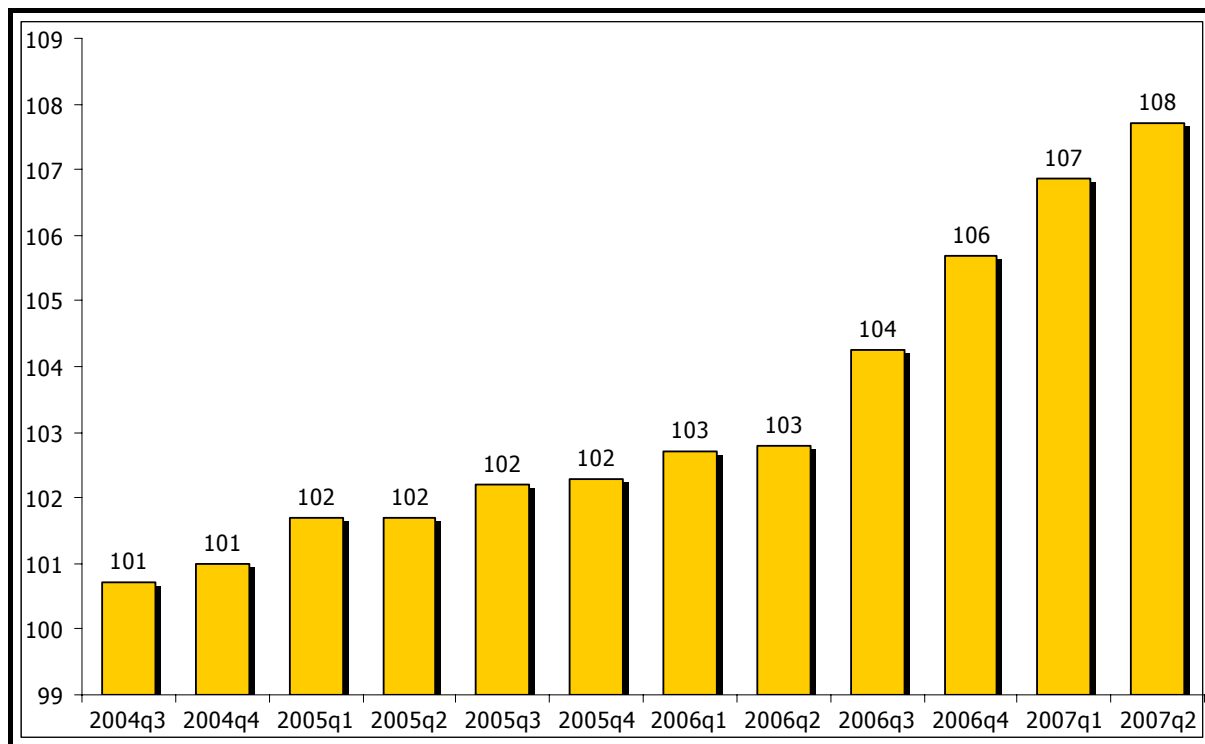
Όμως δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι οι σημαντικότεροι εμπορικοί εταίροι της Ελλάδας είναι με τη σειρά τους χώρες που στηρίζονται στο εξαγωγικό τους δυναμικό και, επομένως, η διατήρηση μιας υψηλής ισοτιμίας ευρώ-δολαρίου ενδεχομένως να περιορίσει την συνολική ζήτηση της οικονομίας και άρα τη ζήτηση για εισαγωγές.

⁶ Παρά το γεγονός ότι η αναθεώρηση του ΑΕΠ έχει οριστικοποιηθεί, τα αναλυτικά στοιχεία για την εξέλιξη του ΑΕΠ δεν είναι ακόμη διαθέσιμα. Στο συγκεκριμένο μέρος της μελέτης γίνεται χρήση των στοιχείων της βάσης δεδομένων AMECO.

⁷ Βλ. Methodology for CGER Exchange Rate Assessments, IMF, 11/8/06, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/110809.pdf>

⁸ Συμπεράσματα της Αποστολής του ΔΝΤ στην Ελλάδα, 10/12/2007

Διάγραμμα 5: Δείκτης πραγματικής σταθμισμένης συναλλαγματικής ισοτιμίας (2004 3^ο τρίμηνο – 2007 2^ο τρίμηνο)



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Δελτίο Οικονομικής Συγκυρίας (Διάφορα τεύχη)

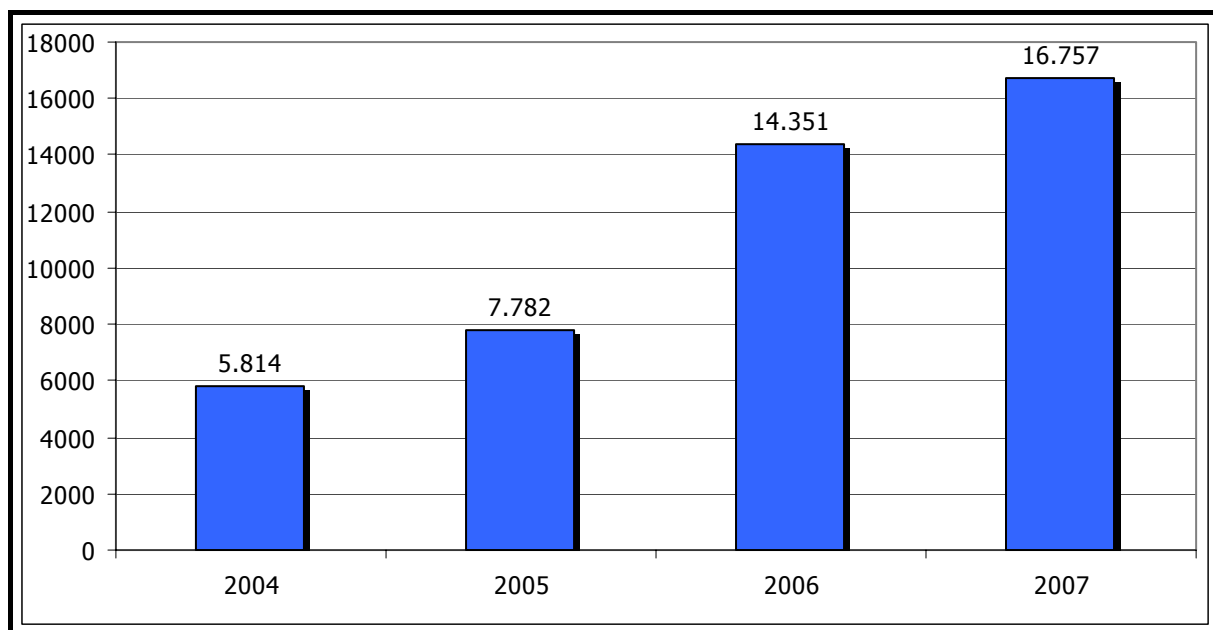
Ιδιαίτερα σημαντικό λόγο ανησυχίας αποτελεί και η πορεία του Ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Σύμφωνα με τα πρόσφατα στοιχεία του οκταμήνου Ιανουαρίου - Αυγούστου 2007, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών διευρύνθηκε κατά 4,3 δις. Ευρώ σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του 2006 και διαμορφώθηκε σε 19.265 εκ. Ευρώ. Η εξέλιξη αυτή αντανακλά κύρια την περαιτέρω επιδείνωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου των εισοδημάτων.

Έκτος όμως της βραχυχρόνιας πορείας του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, ιδιαίτερα ανησυχητική είναι και η μεσοπρόθεσμη πορεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών κατά την τετραετία 2004-2007⁹. Αναλυτικότερα, μετά το 2004 παρατηρείται μια ραγδαία αύξηση του ελλείμματος ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών (διάγραμμα 6). Σημαντική αύξηση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών η οποία φθάνει το 88% παρατηρείται μεταξύ πρώτου εξαμήνου του 2005 και του 2006.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής επιτροπής για το 2007 προκύπτει ότι για το 2007 (όπως και για το 2006) η Ελλάδα θα διατηρήσει την πρωτιά στην Ευρωζώνη ως προς το Έλλειμμα του Ισοζυγίου τρεχουσών Συναλλαγών (Διάγραμμα 7). Φυσικά, οι εξελίξεις αυτές αποδεικνύουν τη δεινή θέση της Ελληνικής Οικονομίας.

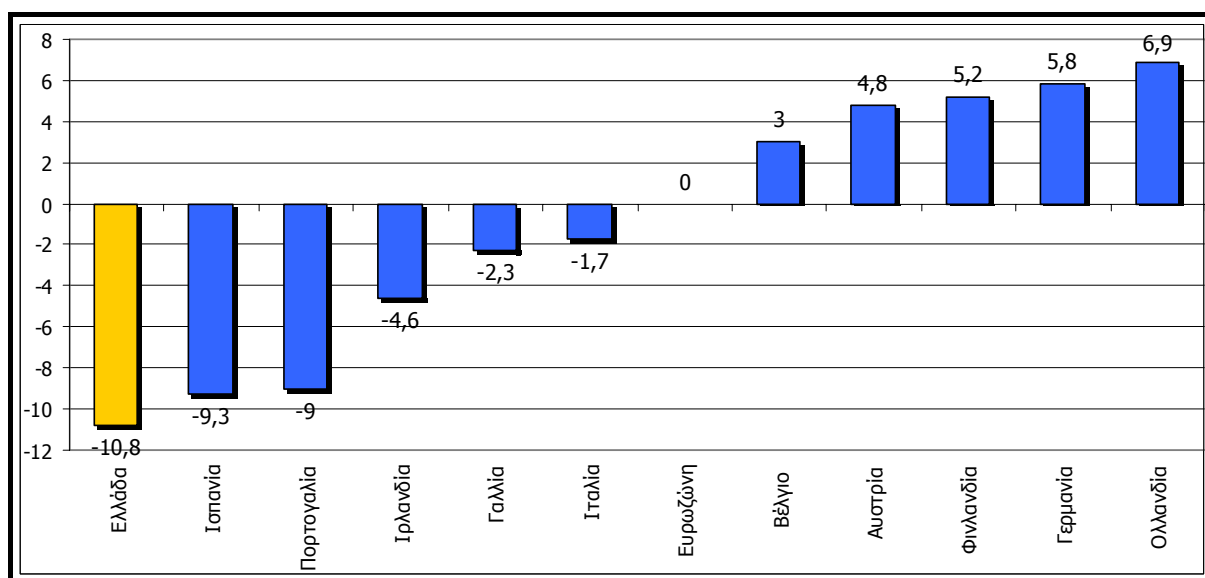
⁹ Ελλείπει στοιχείων για την αναθεώρηση του ΑΕΠ, η ανάλυση επικεντρώνεται στην σύγκριση των δύο πρώτων τριμήνων κάθε έτους.

Διάγραμμα 6: Πορεία του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών¹⁰ (εκ. Ευρώ)



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Δελτία Οικονομικής Συγκυρίας

Διάγραμμα 7: Προβλέψεις για την πορεία του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ως % ΑΕΠ στην Ευρωζώνη, 2007



Πηγή: Φθινοπωρινές προβλέψεις Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Μια τέτοια εξέλιξη για μια οικονομία εκτός της ζώνης του ευρώ θα είχε σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομία (μαζική εκροή κεφαλαίων, η υποτίμηση του εθνικού νομίσματος κλπ). Η είσοδος στη ζώνη του ευρώ αποτελεί γραμμή άμυνας απέναντι σε τέτοιες αρνητικές εξελίξεις, αλλά από την άλλη πλευρά, η μη αναστροφή αυτής της τάσης του ισοζυγίου, αναδεικνύεται σε ένα πρόσθετο βρόγχο για

¹⁰ Αφορά το πρώτο εξάμηνο κάθε έτους.

την Ελληνική Οικονομία. Μια ενδεχόμενη υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας μπορεί να οδηγήσει σε επιδείνωση των όρων δανεισμού του Ελληνικού Δημοσίου προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο εκροής κεφαλαίων από την Ελληνική οικονομία.

Συμπερασματικά, η σημαντική διεύρυνση τόσο του εμπορικού ελλείμματος όσο και του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών αντικατοπτρίζει την συρρίκνωσης της παραγωγικής βάσης της χώρας αλλά και τη μείωση της ρευστότητας της Ελληνικής Οικονομίας. Η πορεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών σημαίνει ότι η διατήρηση της εγχώριας ρευστότητας σε ικανοποιητικά επίπεδα μπορεί να στηριχθεί κυρίως σε περαιτέρω δανεισμό, κάτι που δεν είναι ανέξοδο για μια ήδη χρεωμένη οικονομία όπως η Ελληνική.

3 Δημοσιονομικές επιδόσεις το 2007

3.1 Έσοδα 2007

Τα **καθαρά έσοδα** του Τακτικού Προϋπολογισμού για το 2007 ανέρχονται σε 49.350 εκ. Ευρώ, αυξημένα κατά 6,6% σε σχέση με αυτά του προηγούμενου έτους. Η απόκλιση από τις αρχικές προβλέψεις, είναι σχετικά μικρή, θετική και υπολογίζεται στα 180 εκ. Ευρώ. Θετικές αποκλίσεις σε σχέση με τις προβλέψεις εμφανίζονται κυρίως:

- στα πρόσθετα φορολογικά έσοδα από την φορολογία των φυσικών προσώπων (400 εκ. Ευρώ),
- στα ιδιαιτέρως αυξημένα λοιπά μη φορολογικά έσοδα (128 εκ. Ευρώ).

Αρνητικές αποκλίσεις εμφανίζονται:

- στους λοιπούς άμεσους φόρους (110 εκ. Ευρώ), κυρίως λόγω των πολύ μειωμένων εισπράξεων από φόρους παρελθόντων οικονομικών ετών (κατά 330 εκ. Ευρώ) και των φόρων στην περιουσία (κατά 45 εκ. Ευρώ),
- στις απολήψεις από την Ε.Ε. λόγω των χαμηλότερων κατά 82 εκ. Ευρώ, εισπράξεων στον τομέα της Αγροτικής Πολιτικής (Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης – εγγυήσεις).¹¹

Από τα καθαρά έσοδα αφαιρούνται επιπλέον 250 εκ. Ευρώ λόγω των αυξημένων σε σχέση με τις προβλέψεις επιστροφών εσόδων.

Σε απόλυτο μέγεθος, η αύξηση των καθαρών εσόδων εκτιμάται σε 3.057 εκ. Ευρώ έναντι 4.194 εκ. Ευρώ το 2006. Εάν δεν υπολογίσουμε τα έκτακτα έσοδα του 2006, η αύξηση το 2007 εκτιμάται σε 3.830 εκ. Ευρώ έναντι 4087 εκ. Ευρώ το 2006. Από αυτά, το 90% οφείλεται σε αύξηση των φορολογικών εσόδων κυρίως από:

- τη φορολόγηση των φυσικών προσώπων (845 εκ. Ευρώ επιπλέον έσοδα ή 22,1% των επιπλέον εσόδων),
- τους έμμεσους φόρους (2.348 εκ. Ευρώ επιπλέον έσοδα ή 61,3% των επιπλέον εσόδων).

Τα μη φορολογικά έσοδα συμβάλλουν κατά περίπου 10% στα επιπλέον έσοδα (385 εκ. Ευρώ), οι φόροι νομικών προσώπων κατά 5,5% (212 εκ. Ευρώ), ενώ οι επιστροφές φόρων αφαιρούν 1,5% των επιπλέον εσόδων.

¹¹ Την ίδια περίοδο το 2006 οι απολήψεις από το ΕΓΤΑΑ υπολογίζονταν 229 εκ. Ευρώ και έκλεισαν περίπου 60 εκ. λιγότερο στα 157,5 εκ. Ευρώ.

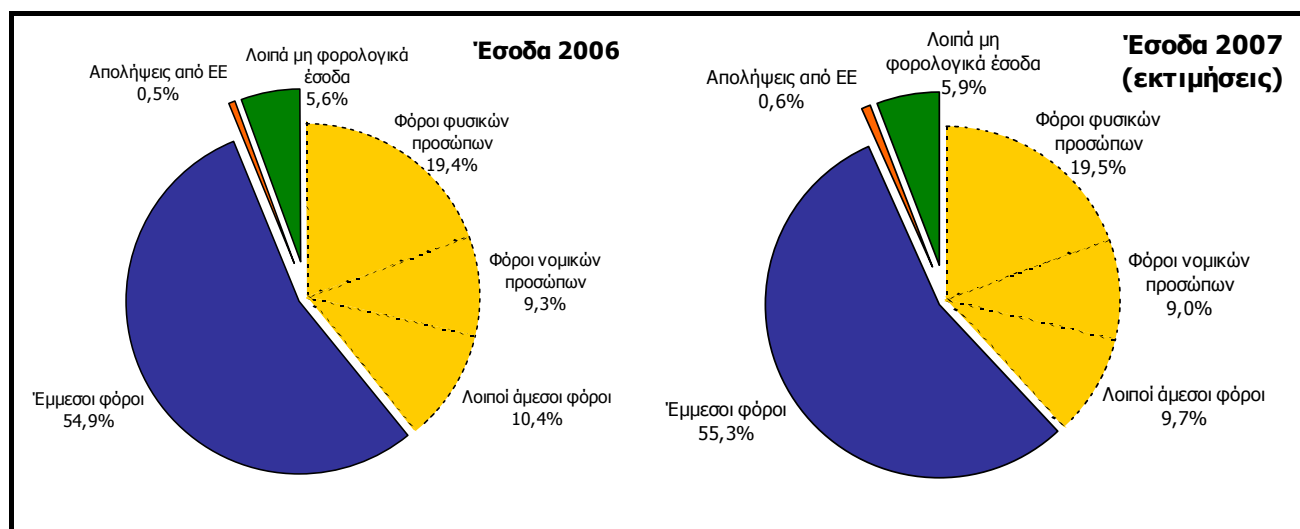
Πίνακας 2: Ανάλυση εσόδων κατά κύρια κατηγορία τα έτη 2006 και 2007 (εκ. Ευρώ)

	2006		Αποκλίσεις (Προβλέψεις – Πραγ/σεις)	2007		Αποκλίσεις (Προβλέψεις – Πραγ/σεις)	Μεταβολή 2007/06 (%)
	Προ/σμός	Πραγ/σεις		Προ/σμός	Εκτιμήσεις Πραγ/σεων		
A. Τακτικά έσοδα (I+ II + III + IV)	47.650	47.912	262	51.370	51.800	430	8,1
I. Άμεσοι φόροι	19.065	18.704	-361	19.450	19.770	320	5,7
Φόροι φυσικών προσώπων	8.860	9.275	415	9.720	10.120	400	9,1
Φόροι νομικών προσώπων	4.900	4.438	-462	4.620	4.650	30	4,8
Λοιποί άμεσοι φόροι	5.305	4.991	-314	5.110	5.000	-110	0,2
II. Έμμεσοι φόροι	25.540	26.287	747	28.580	28.635	55	8,9
III. Απολήψεις από ΕΕ	190	234	44	396	323	-73	38,0
IV. Λοιπά μη φορολογικά έσοδα	2.855	2.687	-168	2.944	3.072	128	14,3
B. Μη τακτικά έσοδα	1.100	773	-327				
Γενικό σύνολο εσόδων (A + B)	48.750	48.685	-65	51.370	51.800	430	6,4
Γ. Επιστροφές εσόδων	2.200	2.392	192	2.200	2.450	250	2,4
Καθαρά έσοδα Τ.Π. (A + B – Γ)	46.550	46.293	-257	49.170	49.350	180	6,6

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 2007 και 2008

Οι αυξήσεις αυτές είχαν ως συνέπεια τη μεταβολή της σύνθεσης των τακτικών εσόδων, με την ενίσχυση της συμμετοχής των φόρων των φυσικών προσώπων, των έμμεσων φόρων και των λοιπών μη φορολογικών εσόδων και τη μείωση της συμβολής των φόρων των νομικών προσώπων και των λοιπών άμεσων φόρων (βλ. Διάγραμμα 8).

Διάγραμμα 8: Ανάλυση εσόδων προϋπολογισμού, 2006 και 2007 (% στα τακτικά έσοδα)

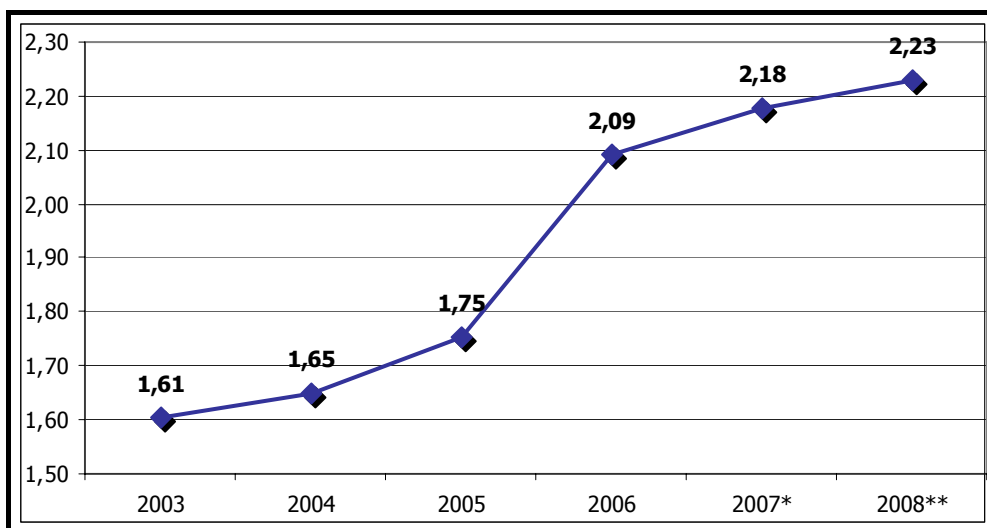


Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Συνολικά τα τακτικά έσοδα αυξήθηκαν κατά 8,1%. Τα έσοδα από άμεσους φόρους αυξήθηκαν κατά 5,7% και από έμμεσους κατά 8,9%. Στους άμεσους φόρους, σημαντικά μεγαλύτερη αύξηση σημειώθηκε στους φόρους των φυσικών προσώπων κατά 9,1%, που είναι πολύ μεγαλύτερη και από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, 7,2%. Το 2007 ολοκληρώθηκε η πρώτη φάση της φορολογικής

μεταρρύθμισης που αναδιανέμει το φορολογικό βάρος μεταξύ διαφορετικών κλιμακίων εισοδημάτων, με τη διαφοροποίηση των ίδιων των κλιμακίων και την αλλαγή των φορολογικών συντελεστών.¹²

Διάγραμμα 9: Αναλογία φορολογίας φυσικών και νομικών προσώπων, 2003-2008



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

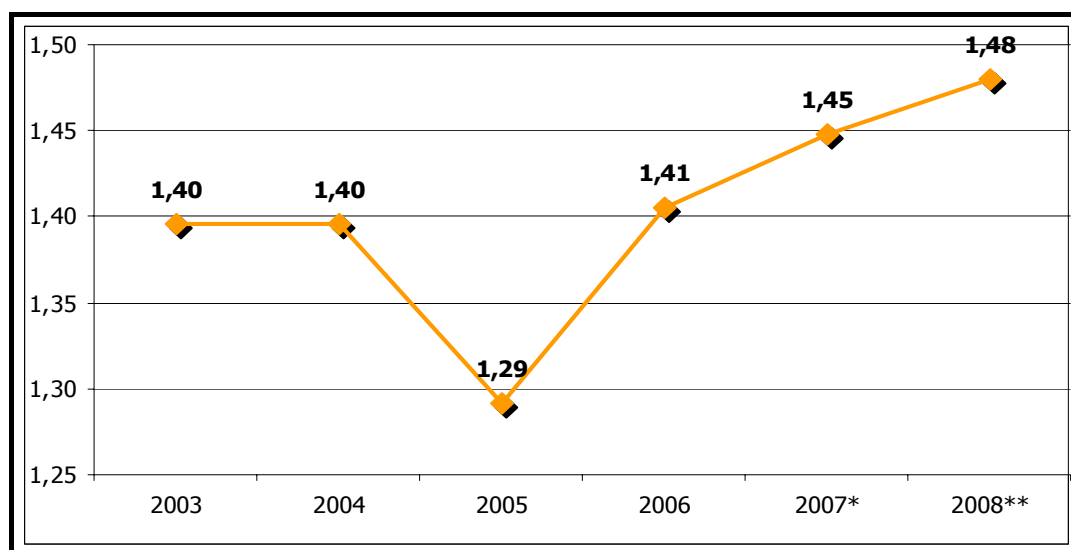
Τα έσοδα από τους φόρους στα νομικά πρόσωπα αυξήθηκαν κατά 4,8% έναντι μείωσης κατά 6,2% τον προηγούμενο χρόνο. **Σε απόλυτο μέγεθος έφτασαν τα 4.650 εκ. Ευρώ** από 4.438 εκ. Ευρώ το 2006, αλλά εξακολουθούν να είναι μικρότερα από το 2005 (4.730 εκ. Ευρώ). Έτσι, μεταξύ 2006 και 2007 διευρύνθηκε ακόμη περισσότερο η διαφορά μεταξύ εσόδων από τη φορολόγηση φυσικών και νομικών προσώπων. Η αναλογία της φορολογίας φυσικών και νομικών προσώπων εκτιμάται σε 2,18 το 2007 από 2,09 το 2006. Αυτό σημαίνει ότι για κάθε 1 Ευρώ φόρο που πληρώνουν οι επιχειρήσεις, τα φυσικά πρόσωπα (νοικοκυριά, ελεύθεροι επαγγελματίες κ.λπ.) πληρώνουν 2,18 Ευρώ (βλ. διάγραμμα 9).

Οι έμμεσοι φόροι αυξήθηκαν κατά 8,9%, πολύ περισσότερο τόσο από την ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ, όσο και από αυτή των τακτικών και των καθαρών εσόδων. Η αναλογία έμμεσων και άμεσων αυξήθηκε από 1,41 το 2006 σε 1,45 το 2007 (Διάγραμμα 10).

Η εσωτερική ανακατανομή των εσόδων και η υποφαινόμενη σημαντική επιδείνωση της θέσης κάποιων κοινωνικών ομάδων λόγω της αύξησης της άμεσης φορολογίας δεν κατάφεραν να βελτιώσουν τη συνολική απόδοση των καθαρών εσόδων του κράτους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Έτσι, **τα τακτικά έσοδα μειώθηκαν κατά 0,2 μονάδες του ΑΕΠ (από 22,8% σε 22,6%)**.

¹² Υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι αυτή η ενίσχυση των εσόδων από τα φυσικά πρόσωπα υποστηρίχθηκε κυρίως από κατηγορίες φορολογούμενων που ανήκουν στα μικρομεσαία εισοδήματα (βλ. ΙΣΤΑΜΕ) για μια ανάλυση της φορολογικής επιβάρυνσης ανά για διαφορετικά επίπεδα εισοδημάτων). Δυστυχώς μέχρι τη συγγραφή αυτής της μελέτης δεν έχουν δημοσιευθεί τα επίσημα στατιστικά δελτία της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων για τα έτη μετά το 2005, οπότε δεν μπορεί να υπολογιστεί με ακρίβεια η φορολογική επιβάρυνση ανά κλιμάκιο εισοδήματος.

Διάγραμμα 10: Αναλογία έμμεσων και άμεσων φόρων, 2003-2008



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Αξίζει να σημειωθεί ότι για τη συγκράτηση του ελλείμματος παρά τις αυξημένες έκτακτες δαπάνες (περίπου 2,7 δις Ευρώ) η έκθεση αναφέρει ως καθοριστικούς παράγοντες από την πλευρά των εσόδων τα εξής (σελ. 75):

- Αναπροσαρμογή των συντελεστών του ΕΦΚ πετρελαιοειδών.
- Πλήρης απόδοση μέτρων του ΕΦΚ καπνού.
- Αναπροσαρμογή των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων.
- Αποτελεσματικότητα φορολογικών και τελωνειακών ελέγχων Υπηρεσίας Ειδικών Ελέγχων.

Ωστόσο, συνολικά οι τρεις πρώτες κατηγορίες απέδωσαν περίπου 200 εκ. Ευρώ περισσότερα έσοδα σε σχέση με το 2006, και περίπου 200 εκ. Ευρώ λιγότερα έσοδα από ό,τι αναμενόταν.

3.2 Δαπάνες 2007

Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού (πλην χρεολυσίων και εξοπλιστικών προγραμμάτων) το 2007 εκτιμώνται σε 55.017 εκ. Ευρώ, έναντι 53.361 εκ. Ευρώ που είχε προβλεφθεί (Διάγραμμα 11). Η σημαντική αυτή απόκλιση από τις προβλέψεις οφείλεται:

- κατά 84% (1.395 εκ. Ευρώ) στις υπερβάσεις των λειτουργικών και λοιπών δαπανών, από τις οποίες 1.385 εκ. Ευρώ αφορούν μη επαναλαμβανόμενες δαπάνες.
- κατά 15,2% (253 εκ. Ευρώ) στις δαπάνες ασφάλισης και περίθαλψης, κυρίως λόγω της μη προβλεπόμενης αύξησης της επιχορήγησης στο NAT και της μη προβλεπόμενης αύξησης των δαπανών περίθαλψης των δημοσίων υπαλλήλων.

Σε αυτή την κατηγορία η έκθεση αναφέρει και την αύξηση των επιχορηγήσεων σε ΑΕΙ-ΤΕΙ (που αναφέρθηκε και για το 2006) και στην αυξημένη επιχορήγηση στον ΕΛΓΑ (που όμως δεν φαίνεται να

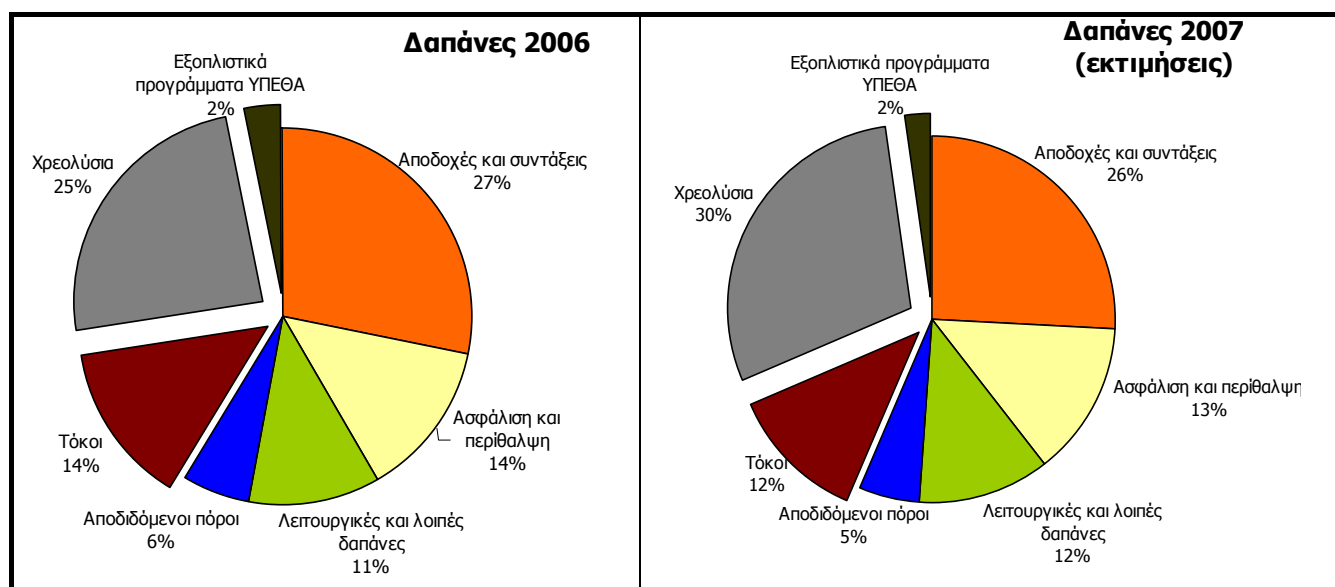
έχει σημαντική επιρροή βλ. ανάλυση των δαπανών, Τόμος Α': Τακτικός Προϋπολογισμός, Κεντρικές Υπηρεσίες). Οι πρωτογενείς δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 18,9% το 2006 σε 19,7% το 2007 και οι συνολικές δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 23,4% σε 24%.

Πίνακας 3: Ανάλυση δαπανών κατά κύρια κατηγορία τα έτη 2006 και 2007 (εκ. Ευρώ)

	2006	2007		Αποκλίσεις (προβλέψεις – πραγ/σεις)	Μεταβολή 2007/06
	Πραγ/σεις	Προ/σμος	Εκτιμήσεις Πραγ/σεων		
Αποδοχές και συντάξεις	19.506	20.853	20.834	-19	6,8
Ασφάλιση και περίθαλψη	9.381	10.529	10.782	253	14,9
Λειτουργικές και λοιπές δαπάνες	7.555	7.936	9.331	1.395	23,5
Αποδιδόμενοι πόροι	4.085	4.293	4.320	27	5,8
ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ Τ.Π.	40.527	43.611	45.267	1.656	11,7
Τόκοι	9.589	9.750	9.750	0	1,7
ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΤΟΚΟΙ	50.116	53.361	55.017	1.656	9,8
Χρεολύσια	16.954	24.247	23.542	-705	38,9
Εξοπλιστικά προγράμματα Υπ. Εθνικής Άμυνας	2.076	1.700	1.700	0	-18,1
ΣΥΝΟΛΟ ΔΑΠΑΝΩΝ Τ.Π.	69.146	79.308	80.259	951	16,1

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Διάγραμμα 11: Ανάλυση δαπανών τακτικού προϋπολογισμού, 2006 και 2007 (% στο σύνολο)



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Στη σύνθεση των δαπανών (πλέον χρεολυσίων) η σημαντικότερη μεταβολή αφορά αυτές για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους. Συγκεκριμένα, οι δαπάνες για χρεολύσια αντιστοιχούν στο 30% των δαπανών έναντι 25% το προηγούμενο έτος και δαπάνες για τόκους αντιστοιχούν το 2007 σε 12% έναντι 14% το προηγούμενο έτος.

3.3 Έλλειμμα 2007: Μια ιστορία με έξι παράδοξα

Σύμφωνα με το κείμενο του προϋπολογισμού 2008, *μέσα από τη δημοσιονομική πολιτική που εφαρμόστηκε, βελτιώθηκαν οι δημοσιονομικοί δείκτες, ενισχύθηκε η σταθερότητα του μακροοικονομικού περιβάλλοντος και αποκαταστάθηκε το κλίμα εμπιστοσύνης στην Ελληνική Οικονομία*. Μέσα από τον Π/Υ του 2008, εκτιμάται ότι το έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης του 2007 θα ανέλθει σε 2,7% του ΑΕΠ (ελαφρώς υψηλότερο από εκείνο του 2006 (2,5% του ΑΕΠ)). Αντίστοιχα για το 2008 προβλέπεται έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης ίσο με 1,6% του ΑΕΠ. Το ερώτημα συνεπώς που άμεσα τίθεται είναι εάν το έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης το 2007 αλλά και το 2008 αντικατοπτρίζει εξυγίανση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας ή είναι αποτέλεσμα λογιστικών αναπροσαρμογών.

Μια προσεκτική ανάγνωση των στοιχείων του προϋπολογισμού θέτει σε αμφισβήτηση την δημοσιονομική εξυγίανση καθώς για το έλλειμμα του 2007 παρατηρείται σειρά παραδόξων. Αναλυτικότερα:

Παράδοξο 1^ο: Οι εθνικολογιστικές προσαρμογές.

Το μέγεθος βαρόμετρο για το ύψος του Ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης, αποτελούν οι εθνικολογιστικές προσαρμογές. Για το 2007 αυτού του είδους οι προσαρμογές, ανέρχονται σε 1.780 εκ. ευρώ¹³ σημειώνοντας αύξηση κατά 73% σε σχέση με το 2006. Υπενθυμίζεται ότι για το 2006, οι Εθνικολογιστικές προσαρμογές ανήλθαν 1 δις ευρώ. Είναι προφανές, ότι η μειωτική επίδραση που έχουν στο τελικό ύψος του Ελλείμματος έχει σαν αποτέλεσμα, την αναπροσαρμογή τους ανάλογα με τις ανάγκες που υπάρχουν προκειμένου να διατηρηθεί το έλλειμμα σε επίπεδα χαμηλότερα του 3%. Παρά τη σημαντική συμβολή τους στη μείωση του ελλείμματος των τελευταίων ετών, δεν υπάρχει καμία επεξήγηση για το τι ακριβώς αποτελεί αυτό το μέγεθος. Υπενθυμίζεται ότι, και για το 2006 οι εθνικολογιστικές προσαρμογές είχαν αυξηθεί μεταξύ προσχεδίου 2007 και Π/Υ 2007, από 450 εκ. ευρώ σε 1,2 δις ευρώ, προκειμένου να επιτευχθεί η μείωση του ελλείμματος σε επίπεδα χαμηλότερα του 3%. Αυτό που είναι εξίσου σημαντικό είναι ότι σε μεσοπρόθεσμη βάση αυτές οι προσαρμογές θα πρέπει να εμφανίζονται σωρευτικά μηδενικές. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι τα επόμενα χρόνια θα πρέπει να πρέπει να εμφανισθούν κατά τον υπολογισμό του ελλείμματος ανάλογες προσαρμογές αλλά με αντίθετο πρόσημο, οδηγώντας σε επιβάρυνση το ίδιο το ύψος του ελλείμματος.

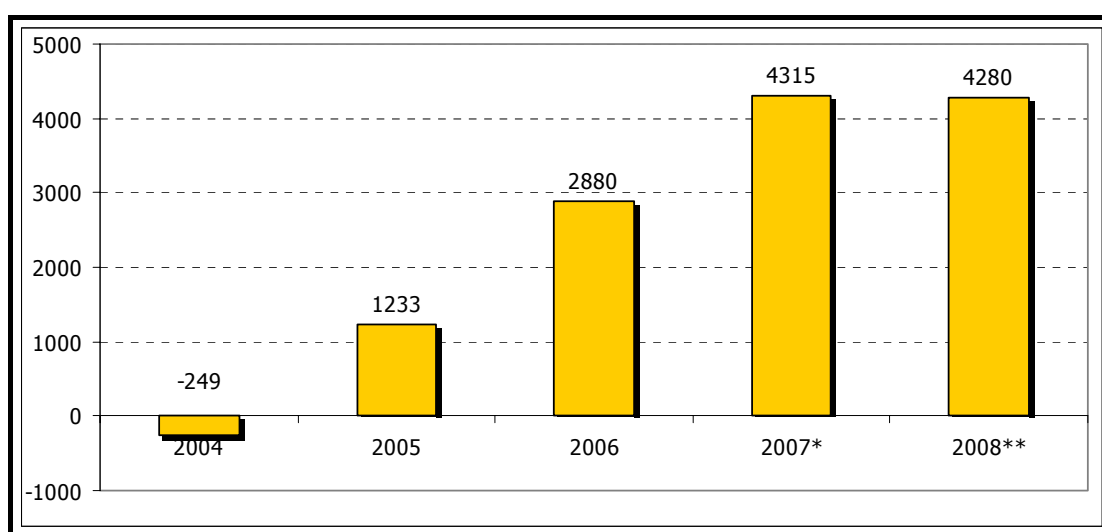
Παράδοξο 2^ο: Η εξέλιξη της άσπρης τρύπας (αποτελέσματα ΟΚΑ, ΟΤΑ και λοιπών ΝΠΔΔ).

Ένα άλλο στοιχείο που εγείρει αμφιβολίες ως προς την αποκλιμάκωση του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης είναι τα αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ (η λεγόμενη «άσπρη τρύπα»). Όπως οι Εθνικολογιστικές προσαρμογές έτσι και τα αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ τόσο στους

¹³ Επισημαίνεται ότι πριν από περίπου δύο μήνες (προσχέδιο προϋπολογισμού) το ύψος των εθνικολογιστικών προσαρμογών ήταν κατά 100 εκ. ευρώ λιγότερο.

προϋπολογισμούς του 2006 και 2007 όσο και μέσα από τον πρόσφατο προϋπολογισμό του 2008 αποτελούν εκείνους τους μηχανισμούς μέσω των οποίων η υπερεκτίμηση έχει ως αποτέλεσμα τη δραστική μείωση του ελλείμματος κάτω από το όριο του 3%. Το μεγάλο άλμα που παρουσιάζεται στο μέγεθος της άσπρης τρύπας μεταξύ 2005 και 2006 (αύξηση κατά 60%) επαναλαμβάνεται και για το 2007 οπότε και σημειώνεται διόγκωση των αποτελεσμάτων ΟΤΑ και ΟΚΑ κατά 36% σε σχέση με το 2006. Πιο συγκεκριμένα, η άσπρη τρύπα από 3,2 δις ευρώ το 2006 εκτιμάται ότι θα αυξηθούν σε 4,3 δις ευρώ το 2007. Παράλληλα, όπως και στον Π/Υ του 2007 έτσι και στον Π/Υ του 2008 δεν παρέχεται καμία εξήγηση για αυτή τη σημαντική υπερεκτίμηση, παρά τη σημασία που έχει για την συγκράτηση του ελλείμματος σε επίπεδα κάτω του 3%.

Διάγραμμα 12: Αποτελέσματα ευρύτερου δημόσιου τομέα σε εκ. Ευρώ



Πηγή: Εισηγητικές εκθέσεις προϋπολογισμών (διάφορα έτη), ίδιοι υπολογισμοί

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη)

Η διαχρονική εξέλιξη των αποτελεσμάτων εκτός κεντρικής κυβέρνησης¹⁴ μετά το 2004 είναι αποκαλυπτική. Στο διάγραμμα 12 απεικονίζεται η εξέλιξη αυτή σε εκ. Ευρώ. Ύστερα από την απογραφή, τα στοιχεία για το 2004, δείχνουν ότι το ισοζύγιο του ευρύτερου δημόσιου τομέα είναι ελλειμματικό κατά περίπου 250 εκ. Ευρώ. Από το 2005 και μετά, γίνεται ξανά πλεονασματικός οπότε και ανέρχεται σε 1,2 δις. Το 2006 φθάνει τα 2,9 δις ευρώ και για το 2007 και το 2008 σχεδόν διπλασιάζεται και ανέρχεται σε 4,3 δις ευρώ. Παρατηρείται δηλαδή, μια διαρκής και αδικαιολόγητη αύξηση των αποτελεσμάτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα προκειμένου να καλυφθούν τα αρνητικά αποτελέσματα του Ελλείμματος Κεντρικής Κυβέρνησης

¹⁴ Για τη μετάβαση από το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης σε αυτό της γενικής συνυπολογίζονται τα εξής:

- Αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και ΝΠΔΔ.
- Χρηματοδότηση στην κοινωνική ασφάλιση.
- Εξοπλιστικά προγράμματα.
- Εθνικολογιστικές προσαρμογές.

Παράδοξο 3^ο: Η εκτίναξη των Προσαρμογών Ελλείμματος Χρέους.

Σημαντικό επίσης παράγοντα για τη μείωση του ελλείμματος αποτελεί το γεγονός ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης υπολογίζεται σε εθνολογιστική βάση (accrual basis) με αποτέλεσμα σημαντικές ταμειακές εκροές να αγνοούνται κατά τον υπολογισμό του. Σύμφωνα με τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Νοέμβριος 2007), τα ταμειακά ελλείμματα στην Ελλάδα, μετά το 2006 (και μέχρι το 2009) υπερβαίνουν τουλάχιστον κατά 1,8% του ΑΕΠ τις λογιστικές εγγραφές (stock-flow adjustments) του Ελλείμματος σε Εθνολογιστική βάση. Με απλά λόγια, κάτι τέτοιο σημαίνει ότι το έλλειμμα όπως καταγράφεται σε εθνολογιστική βάση αγνοεί σημαντικές επιβαρύνσεις. Για να έχουμε ένα μέτρο σύγκρισης, κατά την ίδια περίοδο (2006-2009), οι φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής για αυτού του είδους τις αποκλίσεις (Προσαρμογές Ελλείμματος Χρέους) στην Ευρωζώνη ανέρχονται κατά μέσο όρο σε μόλις 0,2% του ΑΕΠ.

Παράδοξο 4^ο: Η μη καταγραφή των χρεών των νοσοκομείων.

Επίσης, στον προϋπολογισμό 2008 δεν φαίνεται να υπάρχει καταγραφή των χρεών των νοσοκομείων που το Ελληνικό δημόσιο αναλαμβάνει, και τα οποία, σύμφωνα με το ισχύον λογιστικό σύστημα της ΕΕ (ESA 95) θα πρέπει να καταγράφονται ακόμη κι αν η δαπάνη δεν πραγματοποιείται ταμειακά. Από στοιχεία του Υπουργείου Υγείας προκύπτει ότι τα βεβαιωμένα χρέη των νοσοκομείων από τις αρχές του 2005 (οπότε είχε γίνει η τελευταία εκκαθάριση και είχαν τακτοποιηθεί οι οφειλές της περιόδου 2002-2004) μέχρι τον Μάρτιο του 2006 ανήλθαν σε 1,5 δις Ευρώ. Με απλή αναγωγή, αυτό σημαίνει ότι μέχρι το 2007 τα συγκεκριμένα χρέη θα πρέπει να ανέρχονται σε περίπου 3 δις Ευρώ, τα οποία υποκρύπτονται από τα αντίστοιχα ελλείμματα. Μια καταγραφή των χρεών των νοσοκομείων θα σήμαινε πρόσθετη επιβάρυνση του ελλείμματος κατά 1 περίπου δις ευρώ κατ' έτος. Επιπλέον η αποπληρωμή των οφειλών αυτών (εφόσον πραγματοποιηθεί μέσω δανεισμού) θα οδηγήσει σε ισόποση αύξηση και το Δημόσιο χρέος.

Παράδοξο 5^ο: Οι οικονομικές ενισχύσεις προς τον αγροτικό τομέα μέσω ΕΛΓΑ.

Παρά το γεγονός ότι ο ΕΛΓΑ μετά το 2004, υποκατέστησε την κρατική χρηματοδότηση που ελάμβανε με πρόσθετο δανεισμό (με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου), προκειμένου να αποζημιώνει τους αγρότες, τα δάνεια αυτά δεν καταγράφονται στο έλλειμμα και στο χρέος. Ενδεικτικά οι πληρωμές μέσω ΕΛΓΑ, για την οικονομική ενίσχυση του αγροτικού τομέα κατά το 2005 ανέρχονται σε 260 εκ. ευρώ, κατά το 2006 σε 420 εκ. ευρώ, κατά το 2007 σε 500 εκ. ευρώ και κατά το 2008 σε 550 εκ. ευρώ. Είναι προφανές ότι αυτές οι ενισχύσεις γίνονται με δανεισμό ο οποίος όπως φαίνεται δεν καταγράφεται πουθενά. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι δεν έχουν συνυπολογισθεί στο χρέος ποσό περίπου 2 δις ευρώ και στο έλλειμμα περίπου 430 εκ. ευρώ κατ' έτος.

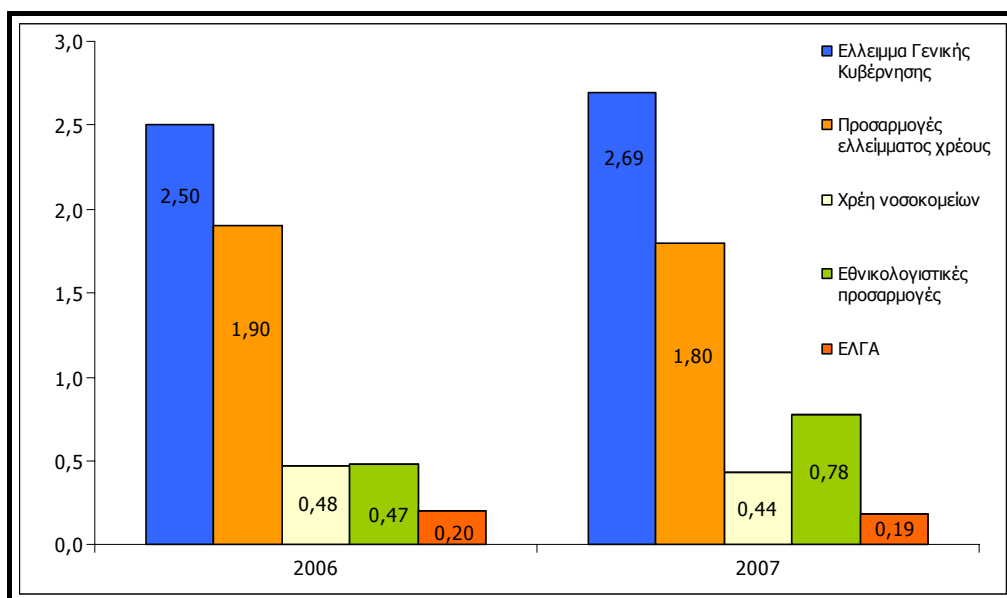
Παράδοξο 6^ο: Απαλλαγή καταβολής εθνικής συμμετοχής λόγω περικοπής ΚΠΣ.

Τα στενά περιθώρια που επιτρέπει η μείωση και διατήρηση του Ελλείμματος σε επίπεδα χαμηλότερα του 3% έχει μετατρέψει τις δημόσιες επενδύσεις σε εργαλείο δημοσιονομικής προσαρμογής. Συνολικά

η πρόσφατη περικοπή του ΚΠΣ που αποφασίστηκε στα τέλη του 2006 και η οποία οφείλεται πιθανώς στην αναδρομική είσπραξη ποσών από τη μείωση της εθνικής συμμετοχής στο Γ' ΚΠΣ, είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των εισροών από την ΕΕ ως αναδρομική είσπραξη για παρελθούσες δαπάνες κατά 1,2 δις ευρώ καθώς και την απαλλαγή καταβολής εθνικής συμμετοχής ύψους 1,8 δις ευρώ για τα έτη 2007 και 2008.

Ένα σημαντικό σημείο κριτικής είναι ότι αυτές οι αναδρομικές εισπράξεις θα πρέπει να θεωρηθούν έκτακτα φορολογικά έσοδα και να μην συμπεριλαμβάνονται κατά τον υπολογισμό του Ελλείμματος. Το όφελος που προκύπτει από μια τέτοια λογιστική διευκόλυνση είναι διπλό. Από την μια το δημοσιονομικό όφελος ανέρχεται σε περίπου τρία δις ευρώ, ενώ εμφανίζεται και τεχνητή αύξηση του ποσοστού απορρόφησης.

Διάγραμμα 13: Διάρθρωση ταμειακού ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης ως % ΑΕΠ

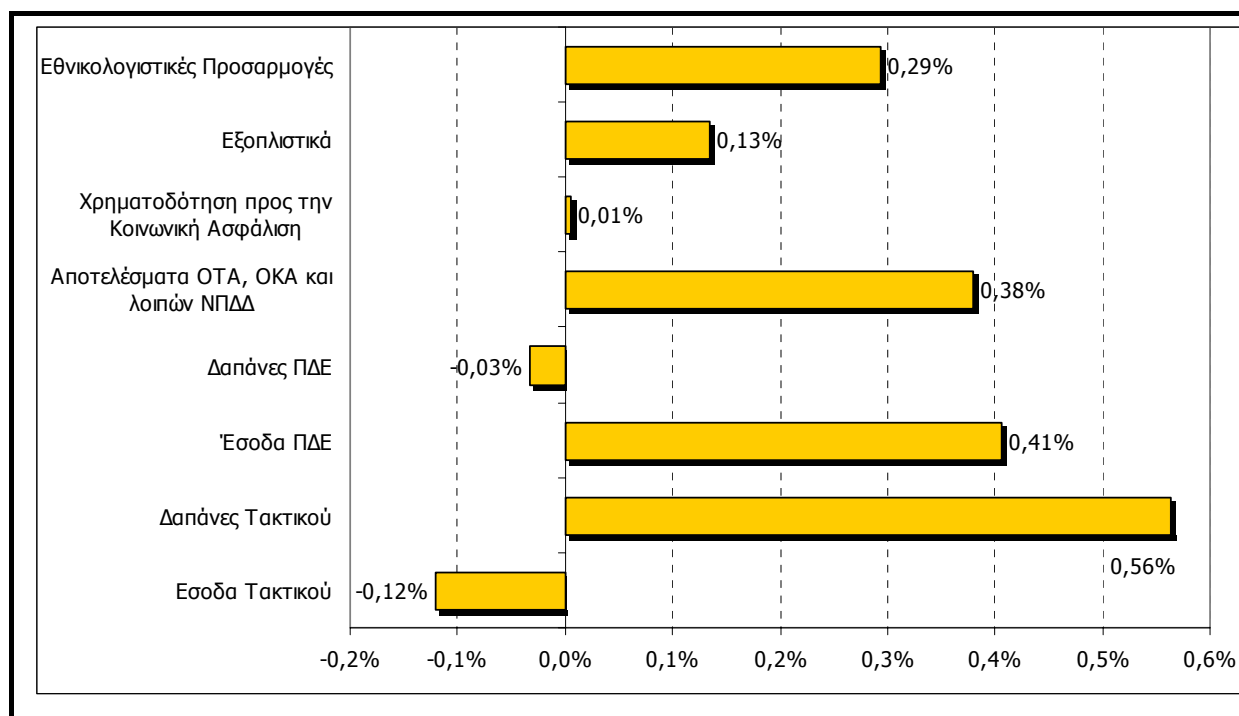


Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Συμπερασματικά, τα παραπάνω παράδοξα θέτουν σε αμφισβήτηση τους ισχυρισμούς περί δημοσιονομικής εξυγίανσης. Μια απλή άθροιση των κυριότερων επιβαρύνσεων (εκτός της «άσπρης τρύπας») οδηγεί σε μια εντελώς διαφορετική εικόνα καθώς το ταμειακό έλλειμμα¹⁵ Γενικής Κυβέρνησης του 2007 ανέρχεται σε 5,9% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 13) υψηλότερο από το ταμειακό έλλειμμα του 2006 το οποίο ανέρχεται σε 5,6% του ΑΕΠ. Επομένως, το ύψος του ταμειακού ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης κατά το 2007 αποδεικνύει ότι η δημοσιονομική εξυγίανση όπως περιγράφεται από τον προϋπολογισμό του 2008 είναι ανύπαρκτη και στηρίζεται σε λογιστικές αναπροσαρμογές, στόχος των οποίων είναι ο περιορισμός του ελλείμματος σε εθνικολογιστική βάση επίπεδα μικρότερα του 3%.

¹⁵ Στον υπολογισμό του ταμειακού ελλείμματος περιλαμβάνονται το έλλειμμα σε εθνικολογιστική βάση, οι Προσαρμογές ελλείμματος χρέους, τα χρέη νοσοκομείων, οι Εθνικολογιστικές προσαρμογές καθώς και τα δάνεια του ΕΛΓΑ.

Διάγραμμα 14: Διάρθρωση μεταβολής του Ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης για το 2007 (% ΑΕΠ)



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Σύμφωνα, με τα στοιχεία του προϋπολογισμού 2008, κατά το οικονομικό έτος 2007, η δημοσιονομική προσαρμογή (σε σχέση με το 2006) είναι αποτέλεσμα των ακόλουθων παραγόντων (διάγραμμα 14):

- Μείωση του εσόδων τακτικού προϋπολογισμού κατά 0,1% του ΑΕΠ.
- Σημαντική αύξηση δαπανών τακτικού προϋπολογισμού κατά 0,5% του ΑΕΠ.
- Αύξηση των εσόδων ΠΔΕ κατά 0.4% του ΑΕΠ.
- Πάγωμα δαπανών ΠΔΕ ως μερίδιο του ΑΕΠ.
- Αύξηση της «άσπρης τρύπας» κατά 0,4% του ΑΕΠ.
- Πάγωμα χρηματοδότησης προς την κοινωνική ασφάλιση ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- Οριακής αύξησης των εξοπλιστικών προγραμμάτων 0,1 % του ΑΕΠ.
- Σημαντικής αύξησης των εθνικολογιστικών προσαρμογών κατά 0,3% του ΑΕΠ.
- Διατήρηση των σημαντικών Προσαρμογών Ελλείμματος Χρέους (όπως προβλέπεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή).
- Μη καταγραφή λοιπών δαπανών όπως είναι π.χ. οι δαπάνες νοσοκομείων, ο δανεισμός του ΕΛΓΑ κλπ.-

4 Προϋπολογισμός 2008

4.1 Έσοδα 2008

Η εξέλιξη των εσόδων για το 2008 εκτιμάται με βάση τις προβλέψεις του ΥΠΟΙΟ για τη μεταβολή των εισοδημάτων μέσα στο έτος. Βασική υπόθεση είναι ότι το ΑΕΠ σε ονομαστικές τιμές θα αυξηθεί κατά 7% με κεντρικό συντελεστή τις επενδύσεις και την ιδιωτική κατανάλωση.

Έτσι, το 2008 το **σύνολο των καθαρών εσόδων** προβλέπεται στα 60.052 εκ. Ευρώ, αυξημένα κατά 10,5% ή κατά 5.722 εκ. Ευρώ σε σχέση με το 2007 (πίνακας 4). Τα τακτικά έσοδα προβλέπονται ότι θα αυξηθούν κατά 12,1% σε σχέση με το 2007 ή κατά 6,2 δις Ευρώ, ενώ τα έσοδα από το ΠΔΕ είναι μειωμένα κατά περίπου 450 εκ. Ευρώ, κυρίως λόγω της μείωσης των εισροών από την ΕΕ κατά 560 εκ. Ευρώ. Έτσι, το σύνολο, σχεδόν της αύξησης των εσόδων προέρχεται από τα φορολογικά έσοδα τα οποία αναμένεται να αυξηθούν κατά 12,9% σε σχέση με το 2007. Τα 2 δις Ευρώ προέρχονται από πρόσθετους άμεσους και τα 4 δις Ευρώ από πρόσθετους έμμεσους.

Πίνακας 4: Ανάλυση της μεταβολής των εσόδων για το 2008 ανά κατηγορία

	2007	2008	Μεταβολή	Συμβολή στα έσοδα		Συμβολή στο ρυθμό μεταβολής των εσόδων	
	Εκτιμήσεις Πραγμ/σεων	Προβλέψεις	2008/07	2007	2008	2008	Ως %
Τακτικά έσοδα	51.800	58.070	12,1	100,0	100,0	12,10	100,0
Άμεσοι φόροι	19.770	22.040	11,5	38,2	38,0	4,38	36,2
Φόροι φυσικών προσώπων	10.120	10.850	7,2	19,5	18,7	1,41	11,6
Φόροι νομικών προσώπων	4.650	4.865	4,6	9,0	8,4	0,42	3,4
Λοιποί άμεσοι φόροι	5.000	6.325	26,5	9,7	10,9	2,56	21,1
Έμμεσοι φόροι	28.635	32.605	13,9	55,3	56,1	7,66	63,3
Απολήψεις από ΕΕ	323	543	68,1	0,6	0,9	0,42	3,5
Λοιπά μη φορολογικά έσοδα	3.072	2.882	-6,2	5,9	5,0	-0,37	-3,0
Μη τακτικά έσοδα							
Γενικό σύνολο εσόδων (Α + Β)	51.800	58.070	12,1	100,0	100,0	12,10	100,0
Επιστροφές εσόδων	2.450	2.550	4,1	4,7	4,4		
Έσοδα ΠΔΕ	4.980	4.532	-9,0	9,6	7,8		
Εισροές από ΕΕ	4.850	4.292	-11,5	9,4	7,4		
Ίδια έσοδα	130	240	84,6	0,3	0,4		
Έσοδα Κεντρικής Κυβέρνησης	56.780	62.602	10,3	109,6	107,8		
Καθαρά έσοδα Κεντρικής Κυβέρνησης (μείον επιστροφές)	54.330	60.052	10,53	104,9	103,4		

Πιο συγκεκριμένα, τα επιπλέον φορολογικά έσοδα προέρχονται κυρίως από:

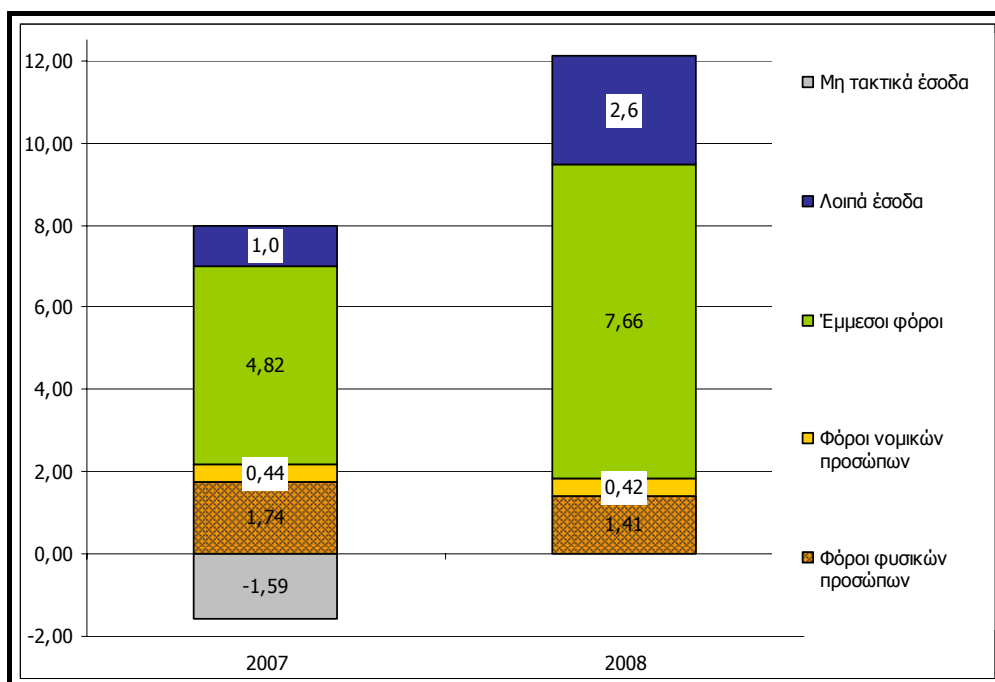
- Την αύξηση των εσόδων από την φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων (730 εκ. ευρώ ή 7,2%) και νομικών προσώπων (215 εκ. ευρώ ή 4,6%).
- Την αύξηση της φορολόγησης στην ακίνητη περιουσία λόγω επιβολής φόρου κατοχής ακίνητης περιουσίας και αύξησης των αντικειμενικών τιμών ακινήτων (επιπλέον 660 εκ. Ευρώ ή 117,2%),

- Την αύξηση των εσόδων από ΦΠΑ (2.385 εκ. ευρώ ή 13,6%),
- Την αύξηση των εσόδων από τον ΕΦΚ καυσίμων (1.260 εκ ευρώ ή 43,6%).

Αξίζει να σημειωθεί ότι στα λοιπά μη φορολογικά έσοδα, που αφορούν κυρίως έσοδα από την επιχειρηματική δραστηριότητα του δημοσίου τομέα, αναμένεται μείωση κατά 200 εκ. Ευρώ περίπου ή της τάξεως του 6,2%. Οι απολήψεις από την ΕΕ στο σκέλος του Τακτικού Προϋπολογισμού αναμένονται αυξημένες κατά 200 εκ. Ευρώ λόγω των εισροών από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, παρόλο που η συνολική απορρόφηση αυτών των εισροών είναι αμφισβητούμενη με βάση τις επιδόσεις το 2007.

Ενδεικτική της φοροεισπρακτικής στρατηγικής της κυβέρνησης για το 2008 είναι η ανάλυση του ρυθμού μεταβολής των εσόδων (διάγραμμα 15). Ειδικότερα, στο ρυθμό μεταβολής των γενικών εσόδων (12,1%) οι 7,7 ποσοστιαίες μονάδες αφορούν τους έμμεσους φόρους (έναντι 4,8 το 2007), οι 1,4 μονάδες τους φόρους των φυσικών προσώπων (έναντι 1,7), οι 0,4 μονάδες (οριακά μειωμένα από το 2007) αφορούν τους φόρους των νομικών προσώπων και οι 2,6 μονάδες τα λοιπά έσοδα (έναντι 1 μονάδας) κυρίως λόγω των λοιπών άμεσων φόρων.

Διάγραμμα 15: Ανάλυση της μεταβολής των γενικών εσόδων

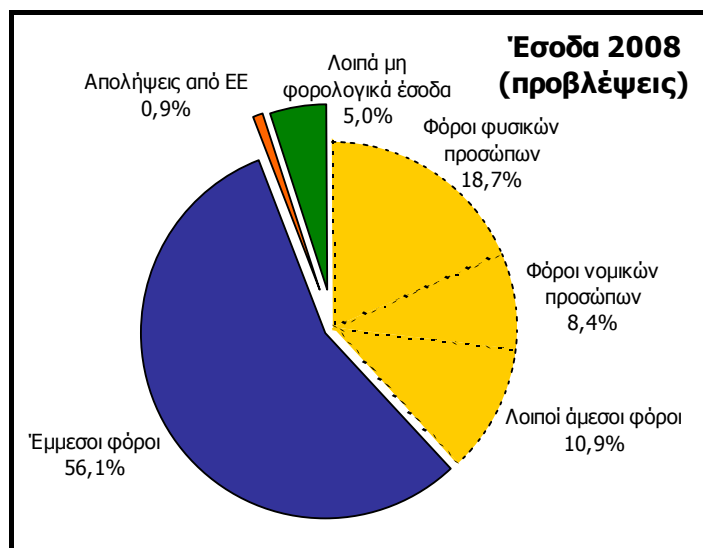


Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Η σύνθεση των εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού μεταβάλλεται σημαντικά υπέρ των έμμεσων φόρων. Η σχετική σημασία των έμμεσων φόρων στη διαμόρφωση των εσόδων αυξάνεται από 55,3% το 2007 (και 54,9% το 2006) σε 56,1% το 2008. Η συμμετοχή των φόρων των φυσικών προσώπων

μειώνεται από 19,5% σε 18,7% και των νομικών από 9% σε 8,4%, αλλά στην άμεση φορολογία αυξάνεται η συμμετοχή των λοιπών έμμεσων φόρων από 9,7% σε 10,9% (διάγραμμα 16).

Διάγραμμα 16: Ανάλυση εσόδων προϋπολογισμού 2008 (% στα τακτικά έσοδα)



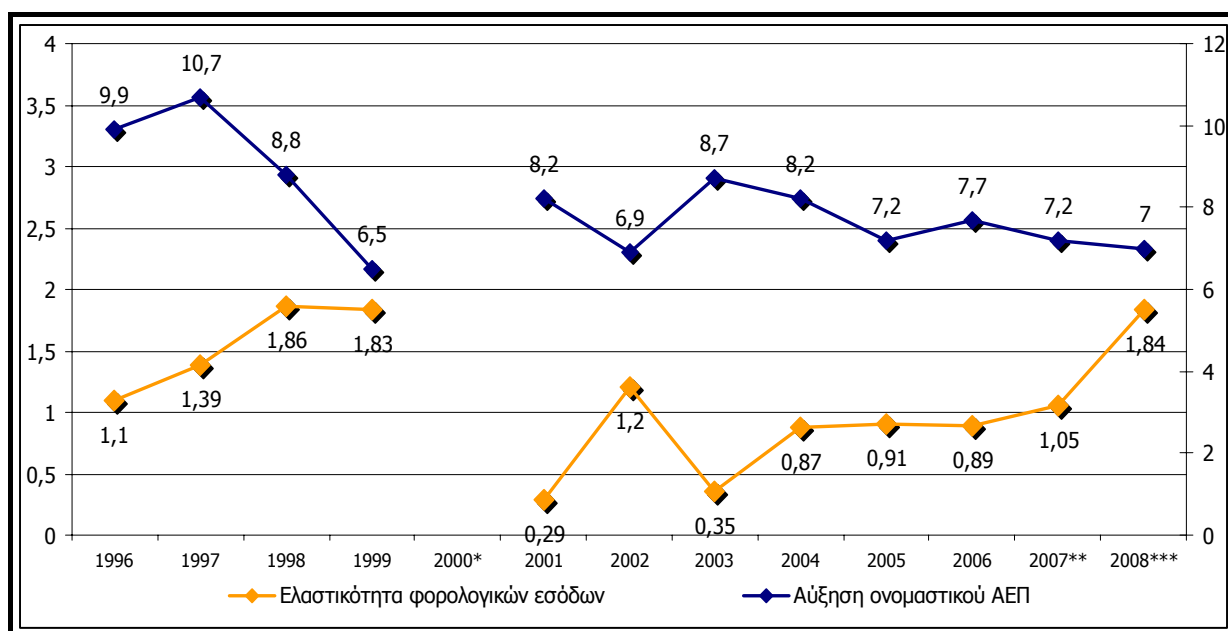
Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Οι ασυνέπειες του σεναρίου αύξησης των εσόδων με τις υποθέσεις και τις επιδιώξεις του προϋπολογισμού του 2008 είναι σχεδόν προφανείς, και μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

- **Η ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων**¹⁶ είναι 1,84 έναντι 1,05 το 2007 (75% υψηλότερη). Από το 1998 δεν έχει ποτέ παρατηρηθεί τέτοια μεγάλη ελαστικότητα, ενώ σημαντικές θετικές μεταβολές έχουμε κατά κύριο λόγο σε έτη που ακολουθούν μετά από σημαντικές αυξήσεις του ρυθμού ανάπτυξης, όπως π.χ. το 2002, το 2003, το 2004 και το 2007 (και είναι λογικό αφού στο έτος αναφοράς εισπράττονται φόροι εισοδημάτων που παράχθηκαν το προηγούμενο έτος) (διάγραμμα 17).
- **Η φορολόγηση των φυσικών προσώπων** αναμένεται να αποδώσει έσοδα αυξημένα κατά 7,2%, δηλ. περισσότερο από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ τη στιγμή που η κυβέρνηση διατείνεται ότι η φορολογική μεταρρύθμιση οδηγεί στη φορολογική τους ελάφρυνση.
- **Η επίτευξη του στόχου των έμμεσων φόρων** δεν είναι καθόλου πιθανή χωρίς την αύξηση του συντελεστή του ΦΠΑ, που δεν προβλέπεται πουθενά μέσα στην έκθεση του προϋπολογισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ελαστικότητα των εσόδων του ΦΠΑ υπολογίζεται σε 1,94 έναντι 1,48 το 2007 και δεν έχει υπάρξει ποτέ την τελευταία δεκαετία. Επιπλέον, ο ρυθμός μεγέθυνσης των εσόδων από ΦΠΑ (13,6%) είναι μεγαλύτερος από αυτόν του 2006 με την απόδοση του μέτρου αύξησης των συντελεστών από 8% και 18% σε 9% και 19%.
- **Ως προς τα έσοδα εκτός τακτικού προϋπολογισμού**, τα μειωμένα έσοδα από την ΕΕ στο ΠΔΕ δεν δικαιολογούνται σε μια εποχή παράλληλης υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ και του ΕΣΠΑ.

¹⁶ Η ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων υπολογίζεται ως ο λόγος της μεταβολής των φορολογικών εσόδων προς τη μεταβολή του ονομαστικού ΑΕΠ.

Διάγραμμα 17: Εξέλιξη μεταβολής ονομαστικού ΑΕΠ και ελαστικότητας φορολογικών εσόδων



Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών, 2006-2008

Σημειώσεις: * Μετά το 2000 αναθεωρημένα στοιχεία και οι σειρές δεν είναι συγκρίσιμες, ** Εκτιμήσεις, *** Προβλέψεις

Τέλος, τα συνολικά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού ως ποσοστό του ΑΕΠ προβλέπονται σε 23,7% έναντι 22,6% το 2007. Εάν επιτευχθεί αυτός ο στόχος, τα έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ θα επιστρέψουν στο επίπεδο του 2003.

4.2 Δαπάνες 2008

Ο προϋπολογισμός του 2008 είναι ο πιο «σπάταλος» της τελευταίας τριετίας. Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού του 2008 αντιστοιχούν στο 24,1% του ΑΕΠ, έναντι 24% του 2007, οι οποίες, όμως περιλαμβάνουν πολλές έκτακτες δαπάνες (πίνακας 5). Εάν δεν υπήρχαν αυτές οι έκτακτες συνθήκες οι δαπάνες του 2007 είχαν προϋπολογιστεί στο 23,3% του ΑΕΠ, που σημαίνει ότι σε σχέση με τον προϋπολογισμό του 2007, αυτός του 2008 είναι πιο δαπανηρός κατά 0,8% του ΑΕΠ. Σε απόλυτο μέγεθος, εάν αφαιρέσουμε τις μη επαναλαμβανόμενες δαπάνες και τις δαπάνες εκλογών του προϋπολογισμού του 2007 (που αντιστοιχούν σε 1,6 δις Ευρώ) από το σύνολο των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού (πλην χρεολυσίων) τότε αυτές είναι 53,4 δις Ευρώ. **Αυτό σημαίνει ότι για το 2008 υπολογίζονται 5,7 δις Ευρώ επιπλέον δαπάνες σε σχέση με τον προϋπολογισμό του 2007** (ή 4 δις επιπλέον σε σχέση με τις εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων του 2007).

Οι δαπάνες που προβλέπονται για την ενίσχυση των εισοδημάτων πλέον της συνηθισμένης εισοδηματικής πολιτικής αντιστοιχούν σε 950 εκ. Ευρώ και σχεδόν εξ ολοκλήρου (πλην των 100 εκ.

Ευρώ προς το Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής) αφορούν εκπλήρωση δεσμεύσεων του 2004. Μία μεγάλη αδυναμία και κίνδυνος για την επίτευξη των στόχων των δαπανών είναι η αβεβαιότητα που υπάρχει ως προς την επίτευξη των στόχων των εσόδων. Ακόμη περισσότερο στο βαθμό που αυτό το τόσο φιλόδοξο σενάριο ήδη αναμένεται να επιβαρύνει σημαντικά το χρέος. Το σύνολο της αύξησης των δαπανών πλέον των εξοπλιστικών προγραμμάτων οδηγείται προς το λογαριασμό του δημοσίου χρέους, δίνοντας ένα ακόμη στοιχείο για την κατ'επίφαση δημοσιονομική εξυγίανση.

Πίνακας 5: Ανάλυση των δαπανών του προϋπολογισμού και της μεταβολής τους, 2008

	2006	2007	2008	Μεταβολή (%)		Συμβολή στις δαπάνες ΤΠ (%)		Συμβολή στο ρυθμό μεταβολής των δαπανών	
	Πραγ/σεις	Εκτίμηση πραγ/σεων	Προ/ψεις	2007/06	2008/07	2007	2008	2008	%
A. ΑΠΟΔΟΧΕΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ (1+2)¹⁷	19.506	20.834	22.685	6,8	8,9	37,9	38,4	3,4	45,8
1. Κεντρικής διοίκησης	16.443	17.606	19.218	7,1	9,2	32,0	32,5	2,9	39,9
2. Νοσοκομείων, ιδρυμάτων πρόνοιας, νηδ	3.063	3.228	3.456	5,4	7,1	5,9	5,9	0,4	5,6
B. ΑΣΦΑΛΙΣΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ (4+5)	9.381	10.782	12.533	14,9	16,2	19,6	21,2	3,2	43,3
4. Δαπάνες περιθαλψης	1.043	1.154	1.206	10,6	4,5	2,1	2,0	0,1	1,3
5. Επιχορηγήσεις ασφαλιστικών ταμείων	6.342	7.379	8.646	16,4	17,2	13,4	14,6	2,3	31,4
6. Κοινωνική προστασία	1.995	2.249	2.681	12,7	19,2	4,1	4,5	0,8	10,7
Γ. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ (6+7+8+9)	7.555	9.331 (7947)*	8.686	23,5	-6,9 (+9,3)*	17,0	14,7	-1,2	-16,0
7. Επιχορηγήσεις φορέων	2.141	2.561	2.349	19,6	-8,3	4,7	4,0	-0,4	-5,2
8. Καταναλωτικές δαπάνες	2.396	3.554	2.657	48,3	-25,2	6,5	4,5	-1,6	-22,2
9. Αντικριζόμενες δαπάνες	2.866	2.964	3.492	3,4	17,8	5,4	5,9	1,0	13,1
10. Υπό κατανομή	151	252	189	66,9	-25,0	0,5	0,3	-0,1	-1,6
Δ. ΑΠΟΔΙΔΟΜΕΝΟΙ ΠΟΡΟΙ	4.085	4.320	4.654	5,8	7,7	7,9	7,9	0,6	8,3
I. ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΠ (A+B+Γ+Δ)	40.527	45.267	48.558	11,7	7,3	82,3	82,2	6,0	81,4
II. ΤΟΚΟΙ	9.589	9.750	10.500	1,7	7,7	17,7	17,8	1,4	18,6
III. ΣΥΝΟΛΟ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΠ (πλην χρεολυσίων) (I+II)	50.116	55.017	59.058	9,8	7,3	100,0	100,0	7,3	100,0
IV. Χρεολύσια	16.954	23.542	26.211	38,9	11,3	42,8	44,4		
V. Εξοπλιστικά προγράμματα Υπ. Εθνικής Άμυνας	2.076	1.700	1.800	-18,1	5,9	3,1	3,0		
Σύνολο δαπανών κεντρικής κυβέρνησης	69.146	80.259	87.069	16,1	8,5	145,9	147,4		

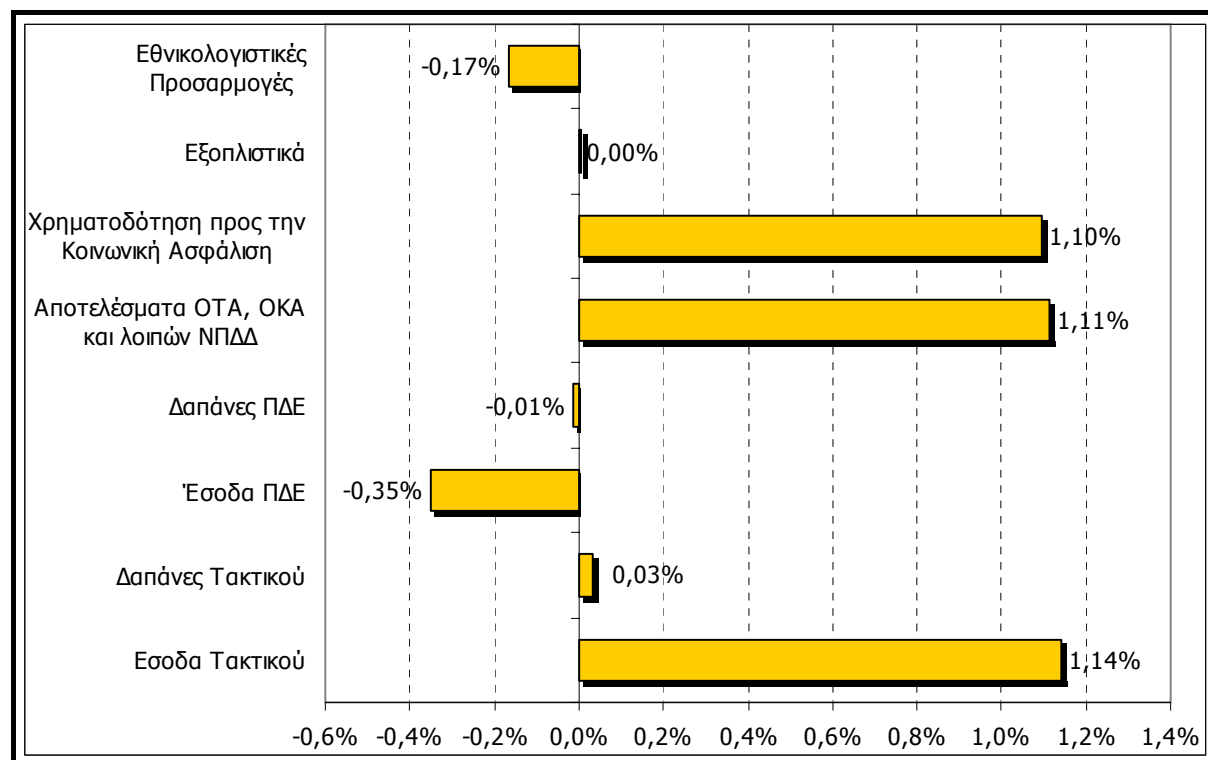
Σημείωση: * Ποσά χωρίς τον υπολογισμό των ΜΕΔ της κατηγορίας κατά το 2007 ύψους 1.384 εκ. Ευρώ.

¹⁷ Σε σχέση με τον αντίστοιχο πίνακα της εισηγητικής έκθεσης εδώ παραλείπεται το πεδίο 3 που αφορά στα ποσά που προβλέπονται για νέες προσλήψεις, ύψους 10 εκ. Ευρώ.

4.3 Έλλειμμα 2008

Σημαντικά ερωτήματα προκύπτουν σχετικά με την τακτοποίηση παλαιών υποχρεώσεων σε ΙΚΑ και ΟΤΑ. Κυριότερο, γνώρισμα του ύψους του ελλείμματος κατά το 2008 (εκτός των παραδόξων του 2007) αποτελεί η τακτοποίηση παλαιών υποχρεώσεων ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ με έκδοση ειδικών ομολόγων. Αυτό που είναι παράξενο είναι ότι, ενώ η χρηματοδότηση στην κοινωνική ασφάλιση ορθά περιλαμβάνει την τακτοποίηση παλαιών υποχρεώσεων σε ΙΚΑ και ΟΤΑ, στον υπολογισμό του ελλείμματος υπάρχει αντίστοιχη ισόποση καταγραφή όλου του ποσού στα αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ. Αυτή όμως η καταγραφή δεν θα ισχύει εάν τα ποσά αυτά αποδοθούν σε αποπληρωμή παλαιότερων χρεών ΟΤΑ, ΟΚΑ και ΝΠΔΔ προς τρίτους. Σε αυτό το σημείο μια διασαφήνιση κρίνεται αναγκαία καθώς επηρεάζει άμεσα και το ύψος του ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης. Αξίζει, επιπλέον, να σημειωθεί ότι οι υποχρεώσεις προς το ΙΚΑ και τον ΟΓΑ από παρελθόντα οικονομικά έτη (λόγω μη πλήρωσης της απαίτησης για 1% του ΑΕΠ χρηματοδότηση) δεν πέρασε ποτέ από το λογαριασμό των δαπανών και άρα από το έλλειμμα και καλύπτεται το 2008 με έκδοση ειδικών ομολόγων, περνώντας κατευθείαν στο χρέος.

Διάγραμμα 18: Διάρθρωση μεταβολής ελλείμματος Γενικής Κυβέρνησης ως % ΑΕΠ, 2008



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Σύμφωνα, με τα στοιχεία του προϋπολογισμού 2008, κατά το οικονομικό έτος 2008, η δημοσιονομική προσαρμογή (σε σχέση με το 2007) θα είναι αποτέλεσμα των εξής παραγόντων (διάγραμμα 18):

- Σημαντική αύξηση των εσόδων τακτικού προϋπολογισμού κατά 1,14% του ΑΕΠ.

- Οριακή μείωση δαπανών τακτικού προϋπολογισμού κατά 0,03% του ΑΕΠ.
- Μείωση των εσόδων ΠΔΕ κατά 0.35% του ΑΕΠ.
- Πάγωμα δαπανών ΠΔΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ.
- Διόγκωση της «άσπρης τρύπας» κατά 1,1% του ΑΕΠ η οποία συνοδεύεται και από ισόποση ποσοστιαία αύξηση από την χρηματοδότηση προς την Κοινωνική Ασφάλιση.
- Μείωση των εθνικολογιστικών προσαρμογών κατά 0,17% του ΑΕΠ.
- Συνέχιση της μη καταγραφής λοιπών δαπανών όπως είναι π.χ. οι δαπάνες νοσοκομείων, ο δανεισμός του ΕΛΓΑ κλπ,-

4.4 Η πορεία του χρέους

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2008, *το μίγμα οικονομικής πολιτικής που ακολουθήθηκε κατά τα τελευταία χρόνια δημιούργησε τις προϋποθέσεις...για τη σταδιακή μείωση του Χρέους προς τα μέσα επίπεδα της Ευρωζώνης.* Αντικείμενο συνεπώς αυτής της παραγράφου αποτελεί η προσεκτικότερη ανάλυση της διαχείρισης και εξέλιξης του Δημοσίου Χρέους.

Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2008, το δημόσιο χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα σημειώσει πτώση από 105,7% του ΑΕΠ το 2006, σε 104 % του ΑΕΠ το 2007 και 102% του ΑΕΠ για το 2008. Αντίστοιχα το δημόσιο χρέος Γενικής Κυβέρνησης (προκύπτει με την αφαίρεση του Ενδοκυβερνητικού Χρέους από το Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης) σημειώνει μια παρόμοια πτωτική πορεία από 95,3% του ΑΕΠ το 2006, σε 93,4 % του ΑΕΠ το 2007 και 91% του ΑΕΠ για το 2008. Αυτή η πτωτική πορεία του δημοσίου χρέους δίνει την ψευδαίσθηση ότι το χρόνιο πρόβλημα του χρέους της Ελληνικής οικονομίας περιορίζεται. Οι υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας προς το παρόν κρύβουν το γεγονός ότι το Δημόσιο χρέος επιβαρύνεται σημαντικά κατ' έτος. Αναλυτικότερα, από τον ακόλουθο πίνακα 6 προκύπτουν σημαντικές αυξήσεις του χρέους Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης μεταξύ 2006 και 2008.

Πίνακας 6: Χρέος Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης (σε εκ. Ευρώ)

	2006 (Πραγματοποίηση)	2007 (Εκτίμηση)	2008 (Πρόβλεψη)	Διαφορά 06/07	Διαφορά 07/08
Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης	226.218	238.610	250.278	12.932	11.670
Χρέος Γενικής Κυβέρνησης	204.418	214.281	223.325	9.863	9.044

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

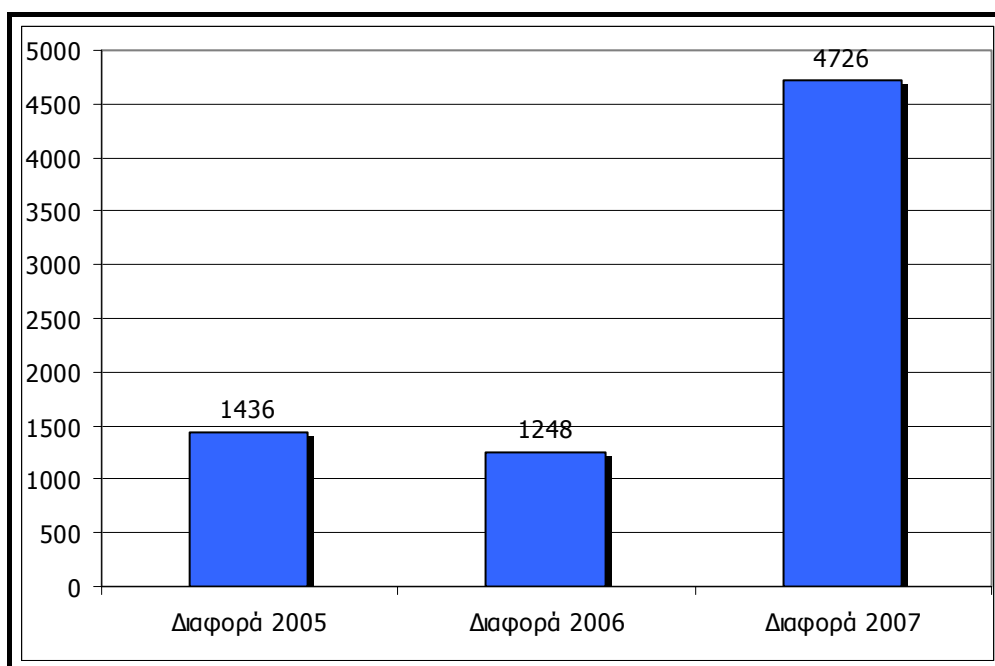
Ένα άλλο ανησυχητικό στοιχείο για την πορεία του Χρέους Κεντρικής Κυβέρνησης του 2007 είναι το γεγονός ότι ήδη το Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης μέχρι τις 30/09/2007 (δελτίο Δημοσίου Χρέους) έχει

πιάσει τον στόχο του 2007 και ανέρχεται σε 238,5 δις ευρώ. Κάτι τέτοιο σημαίνει ότι είναι πιθανή μια περαιτέρω υπέρβαση του στόχου του 2007.

Και στον προϋπολογισμό του 2008 (όπως και στους προηγούμενους Προϋπολογισμούς), φαίνεται πως γίνεται χρήση της μεθόδου μεταχρονολόγησης δαπανών τόκων (swaps). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Δημόσιο Χρέος του 2007 το οποίο ενώ παρουσιάζει αύξηση κατά περίπου 21 δις ευρώ σε σχέση με το 2005 και δεδομένου ότι τα επιτόκια αυξήθηκαν κατά την περίοδο 2005-2007, παρουσιάζεται μείωση των δαπανών τόκων ως ποσοστό του ΑΕΠ από 4,9% του ΑΕΠ το 2005, σε 4,3% του ΑΕΠ το 2007.

Παράλληλα, κατά τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια διαρκής απόκλιση των πραγματοποιήσεων σε σχέση με τους αρχικούς στόχους που τίθενται από τον προϋπολογισμό κάθε έτους. Πιο συγκεκριμένα, κατά το 2005 και το 2006 οι αποκλίσεις ανήλθαν σε 1,4 και 1,25 δις ευρώ αντίστοιχα. Κατά το 2007 παρατηρείται ένα άλμα σε αυτού του τύπου τις αποκλίσεις οι οποίες ανέρχονται σε περίπου 5 δις ευρώ (Διάγραμμα 19), δηλαδή περίπου το 50% της συνολικής αύξησης του Χρέους Γενικής Κυβέρνησης που παρατηρείται μεταξύ 2006 και 2007.

Διάγραμμα 19: Αποκλίσεις μεταξύ πραγματοποιήσεων και προβλέψεων για τον πορεία Δημοσίου Χρέους Γενικής Κυβέρνησης, 2005-2007



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού, 2005-2006-2007

Σημείωση: Για το 2007 αντί πραγματοποιήσεων χρησιμοποιούνται οι αντίστοιχες εκτιμήσεις

Σε κάθε περίπτωση το ύψος του Δημοσίου Χρέους θα πρέπει να θεωρείται υποεκτιμημένο καθώς δεν έχουν συνυπολογισθεί (όπως προαναφέρθηκε και στην ανάλυση του ελλείμματος) οι επιβαρύνσεις από

τα χρέη των νοσοκομείων αλλά και τον ΕΛΓΑ. Κάτι τέτοιο θα σήμαινε αναπροσαρμογή του Δημοσίου Χρέους κατά περίπου 5 δις ευρώ.

Ένα σημαντικό σημείο στο οποίο δεν παρέχεται πληροφόρηση αποτελεί και η ανάλυση για την μεταβολή του Δημοσίου Χρέους από χρηματοπιστωτικές πράξεις¹⁸. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ από τον Προϋπολογισμό του 2007, προϋπολογιζόταν μείωση του Δημοσίου Χρέους του 2007 κατά 1,3 δις ευρώ. Στον Προϋπολογισμό του 2008, προβλέπεται πρόσθετη επιβάρυνση του χρέους κατά 934 εκ. ευρώ χάρη στην αύξηση των προσαρμογών προς το άρτιο. Σε αυτό το σημείο, προκύπτει μια σημαντική απόκλιση ύψους 2,2 δις ευρώ η οποία οδηγεί σε σημαντική επιβάρυνση το Δημόσιο Χρέος και για την οποία δεν γίνεται καμία αναφορά στον Π/Υ του 2008.

Το βέβαιο είναι ότι το Δημόσιο χρέος θα συνεχίσει να αποτελεί τον βρόγχο της Ελληνικής οικονομίας καθώς δεν έχει γίνει τίποτα προς την κατεύθυνση περιορισμού του. Είναι ανησυχητικό το γεγονός ότι ενώ το Έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης των τελευταίων ετών (2006-2007-2008) ανέρχεται προσεγγιστικά σε 5 δις ευρώ ετησίως, το Δημόσιο χρέος αντίστοιχα υπερδιπλασιάζεται (αυξάνεται για την ίδια περίοδο κατά περίπου 12 δις ευρώ σε ετήσια βάση). Η συγκράτηση του Ελλείμματος μέσα από μια σειρά λογιστικών παραδόξων αντικατοπτρίζεται ακριβώς στην αδυναμία ελέγχου του Δημοσίου Χρέους.

Ένα τέτοιο μίγμα οικονομικής πολιτικής είναι μη βιώσιμο και θέτει σε κίνδυνο την ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας. Μια ενδεχόμενη επιβράδυνση της Ελληνικής οικονομίας, ή ακόμη και μία κάμψη του πληθωρισμού που επιβραδύνει την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, είναι βέβαιο ότι θα επαναφέρουν στην επιφάνεια το πρόβλημα του δημοσίου χρέους.

4.5 Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ)

Σύμφωνα με το Π/Υ του 2008, *βασική επιδίωξη του νόμου για τις ΔΕΚΟ του 2005, αποτελεί η εξυγίανση των Δημοσίων επιχειρήσεων, η μείωση των ελλειμμάτων και η αποκλιμάκωση των συσσωρευμένων χρεών του παρελθόντος*. Τα στοιχεία του προϋπολογισμού 2008 για τα οικονομικά αποτελέσματα και τις δανειακές δαπάνες των ΔΕΚΟ όμως δεν επιτρέπουν μεγάλη αισιοδοξία για την οικονομική κατάσταση των ΔΕΚΟ. Η αδυναμία βελτίωσης των οικονομικών τους αποτελεσμάτων, όπως προβλέπεται από τον προϋπολογισμό του 2008 έχει σαν αποτέλεσμα ο καθαρός δανεισμός να αυξάνεται σημαντικά προκειμένου να καλυφθούν τα αρνητικά αποτελέσματα των ΔΕΚΟ.

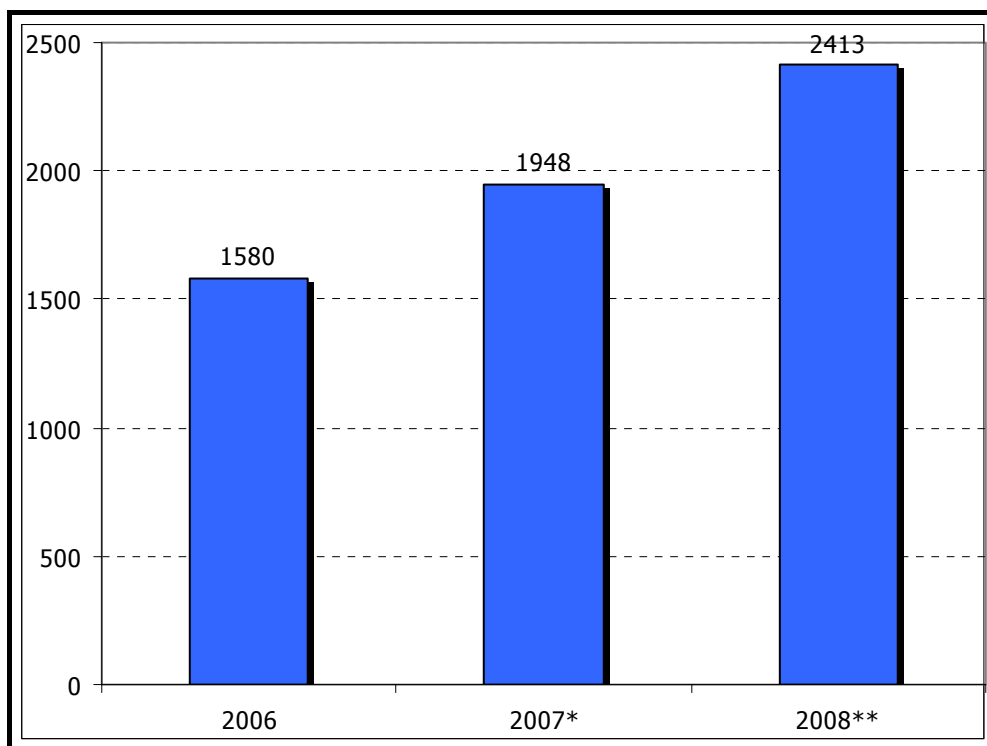
Αναλυτικότερα, μέσα από τον Π/Υ του 2008 προβλέπεται συνέχιση της ανοδικής πορείας του καθαρού δανεισμού των ΔΕΚΟ. Κατά την περίοδο 2007-2006 παρατηρείται αύξηση του καθαρού δανεισμού

¹⁸ Π/Υ 2008, Πίνακας 4.3, Σελ 119.

κατά 21,5% ενώ μια ακόμη μεγαλύτερη αύξηση (28%) προβλέπεται και κατά την περίοδο 2007-2008. Επισημαίνεται ότι η αύξηση του καθαρού δανεισμού κατά την περίοδο 2007-2008 γίνεται παρά την συνολικά προβλεπόμενη μείωση των επενδύσεων κατά 9%. Είναι επίσης χαρακτηριστικό ότι, συνολικά κατά την περίοδο 2006-2008, παρατηρείται επακόλουθα σημαντική αύξηση του ακαθάριστου δανεισμού κατά 53% (διάγραμμα 20).

Χαρακτηριστικό της αναποτελεσματικότητας των πολιτικών πρωτοβουλιών για τον εκσυγχρονισμό των ΔΕΚΟ αποτελεί και το γεγονός ότι το πρωτογενές αποτέλεσμα των Δημοσίων επιχειρήσεων μειώνεται από 0,36% του ΑΕΠ το 2006 σε 0,33% του ΑΕΠ το 2008. Κατά την ίδια περίοδο παρατηρείται μια οριακή μόνο βελτίωση των οικονομικών αποτελεσμάτων των ΔΕΚΟ. Από 0,53% του 2006, το 2008 προβλέπεται τα οικονομικά αποτελέσματα των ΔΕΚΟ να ανέλθουν σε 0,57% του ΑΕΠ (διάγραμμα 21). Παράλληλα και το ΔΝΤ¹⁹, διατυπώνει προβληματισμό σχετικά με την αναποτελεσματικότητα των πρωτοβουλιών για την αναμόρφωση των ΔΕΚΟ, όσον αφορά την επιχειρηματική τους απόδοση, καθώς το λειτουργικό αποτέλεσμα των δημόσιων επιχειρήσεων σημειώνει επιδείνωση.

Διάγραμμα 20: Μεταβολή στοιχείων ακαθάριστου δανεισμού των ΔΕΚΟ

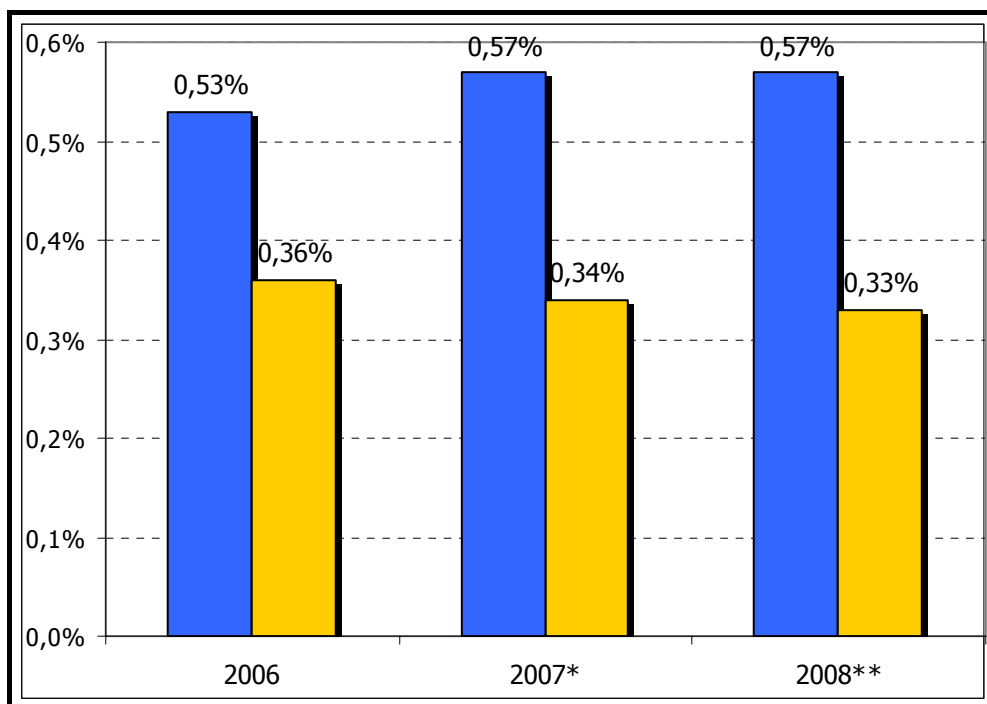


Πηγή: Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

¹⁹ Συμπεράσματα αποστολής ΔΝΤ, (12/2007).

Διάγραμμα 21: Εξέλιξη Οικονομικών αποτελεσμάτων ΔΕΚΟ ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Σε κάθε περίπτωση δεν φαίνεται να προβλέπεται από τον Προϋπολογισμό του 2008, καμία ριζική μεταβολή στο οικονομικά μεγέθη των ΔΕΚΟ. Οι δανειακές ανάγκες των Δημοσίων επιχειρήσεων παραμένουν μεγάλες και συνεχίζουν να καλύπτονται με νέο δανεισμό. Είναι προφανές ότι δεν επαρκούν οι υφιστάμενες νομοθετικές και διοικητικές πρωτοβουλίες, είναι απαραίτητη η ανάληψη περαιτέρω πρωτοβουλιών για τη μείωση αυτών των ζημιών.

5 Το κοινωνικό και αναπτυξιακό προφίλ του προϋπολογισμού

5.1 Αναδιανεμητικές επιπτώσεις της φορολογίας

Ένα από τα βασικότερα ερωτήματα που τίθενται κάθε χρόνο για τον προϋπολογισμό του επομένου οικονομικού έτους είναι ο βαθμός της αναδιανομής των εισοδημάτων μεταξύ των στρωμάτων υψηλού και των χαμηλού εισοδήματος. Η έννοια της αναδιανομής άπτεται άμεσα του φορολογικού συστήματος, αλλά και της ανταπόδοσης του φορολογικού βάρους μέσω της λειτουργίας του κοινωνικού κράτους, του εκπαιδευτικού συστήματος, του συστήματος υγείας και πολλών άλλων παραγόντων. Στο επόμενο μέρος επιχειρείται μια αποτίμηση της αναδιανεμητικής διάστασης του προϋπολογισμού του 2008.

Σύμφωνα με την έκθεση του Π/Υ του 2008, *‘η δεύτερη φάση της φορολογικής μεταρρύθμισης που άρχισε φέτος, στόχο έχει την απλοποίηση και ορθολογικοποίηση της φορολογίας φυσικών προσώπων και τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης’*. Σε άλλο σημείου του κειμένου του Προϋπολογισμού του 2008, *‘η απλοποίηση και η βελτίωση του φορολογικού συστήματος έχει σαν αποτέλεσμα την ενίσχυση της Κοινωνικής Ευημερίας και τη φορολογική ελάφρυνση των ασθενέστερων οικονομικά στρωμάτων του πληθυσμού’*. Μένει λοιπόν να ερευνηθεί κανείς την εγκυρότητα αυτών των ευεργετικών σύμφωνα με το κείμενο του Προϋπολογισμού επιπτώσεων.

Κατά την κυβέρνηση, βασικό στοιχείο της οικονομικής πολιτικής είναι η βελτίωση του επιχειρηματικού κλίματος. Μια βελτίωση η οποία περνά μέσα από τη βελτίωση της κερδοφορίας κεφαλαίου και η οποία με τη σειρά της ενισχύεται από ένα ευνοϊκότερο, προς τα νομικά πρόσωπα, φορολογικό σύστημα.

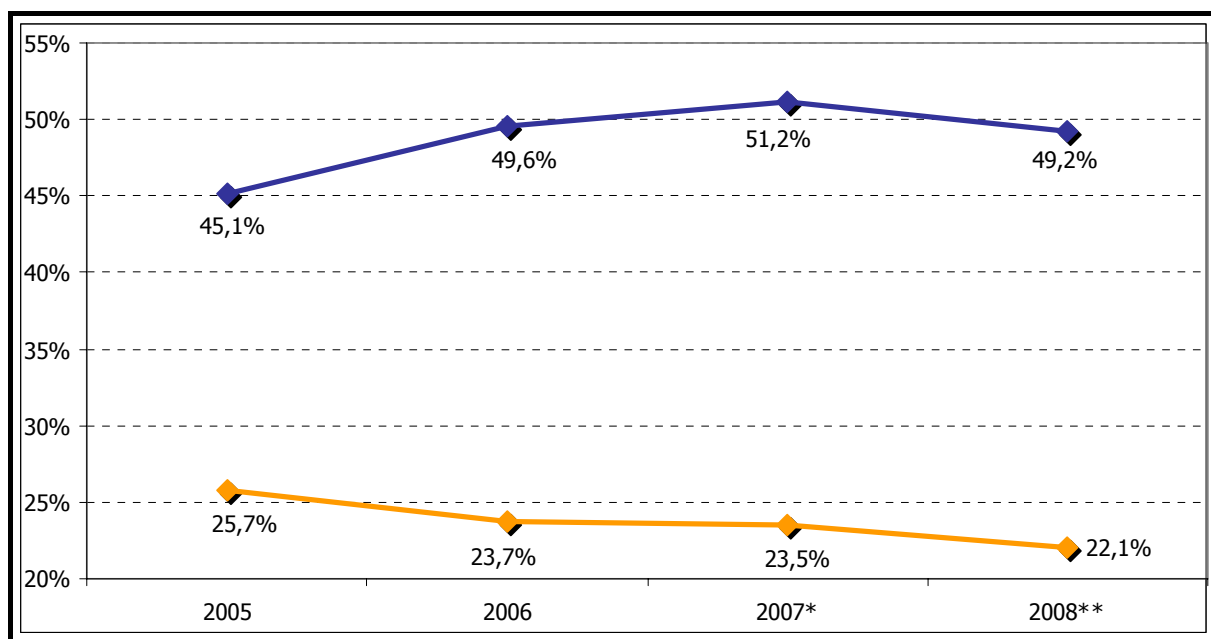
Μία πρώτη διαπίστωση είναι ότι μέσα από τον προϋπολογισμό του 2008 προϋπολογίζεται μια αλματώδης αύξηση των εσόδων κατά 6,24 δις ευρώ. Υπενθυμίζεται ότι στον προϋπολογισμό του 2007 προβλεπόταν μια επίσης σημαντική αύξηση φόρων κατά 3,2 δις Ευρώ. Ειδικότερα, κατά το 2008, προβλέπεται ότι η άμεση φορολόγηση θα αυξηθεί κατά 2,27 δις Ευρώ και η έμμεση κατά 3,97 δις Ευρώ.

Η φορολογική αναδιανομή έχει δύο όψεις. Εκείνη που πραγματοποιείται μέσω της άμεσης και εκείνη μέσω της έμμεσης φορολόγησης. Σε επίπεδο άμεσης φορολόγησης, σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2008 τα φυσικά πρόσωπα κατά το ίδιο έτος θα κληθούν να αποδώσουν 730 εκ. Ευρώ παραπάνω φόρο εισοδήματος σε σχέση με το 2007 ενώ τα νομικά πρόσωπα, δηλαδή οι επιχειρήσεις, κατά το 2008 θα κληθούν να αποδώσουν φόρο εισοδήματος αυξημένο κατά 215 εκ. Ευρώ. Αυτό σημαίνει ότι

για κάθε ένα ευρώ πρόσθετου φόρου των επιχειρήσεων, τα φυσικά πρόσωπα θα κληθούν να δώσουν περισσότερα από τρία ευρώ πρόσθετου φόρου εισοδήματος.

Ένα νέο στοιχείο στον προϋπολογισμό του 2008 που κάνει περισσότερο άδικο το φορολογικό σύστημα είναι και η εισαγωγή ενιαίας φορολόγησης ακινήτων. Η κατάργηση του Φόρου Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας και η αντικατάστασή του από ένα ενιαίο φόρο είναι βέβαιο ότι θα ακυρώσει τον προγενέστερο αναδιανεμητικό χαρακτήρα αυτού του τύπου φορολογίας. Μέσα από τον προϋπολογισμό του 2008, προβλέπεται αύξηση των εσόδων από ενιαία φορολόγηση ακίνητης περιουσίας κατά 660 εκ. ευρώ. Μια πρόσθετη επιβάρυνση την οποία θα επωμισθούν τα φτωχά και μεσαία εισοδήματα. Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του 2008, το κέρδος που προκύπτει από την κατάργηση του φόρου κληρονομιάς και την αντικατάστασή του από φόρο με συντελεστή 1% ανέρχεται σε 115 εκ. ευρώ και δεν αντισταθμίζει σε καμία περίπτωση τις μεγάλες επιβαρύνσεις του ενιαίου φόρου ακίνητης περιουσίας. Ένα άλλο ερώτημα το οποίο θα καθορίσει το τελικό ύψος της επιβάρυνσης από την επιβολή ενιαίου φόρου είναι και οι επιμέρους φόροι που θα ενσωματωθούν σε αυτό το είδος φορολόγησης.

Διάγραμμα 22: Ποσοστιαία συμμετοχή φυσικών και νομικών προσώπων στα έσοδα από άμεση φορολόγηση (2005-2008)



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Τα στοιχεία του προϋπολογισμού του 2008, αποδεικνύουν ότι κατά την περίοδο 2005-2008 το στοιχείο της αναδιανομής εις βάρος φυσικών προσώπων και προς όφελος νομικών προσώπων εντείνεται σημαντικά (διάγραμμα 22). Πιο συγκεκριμένα, ενώ το 2005 για κάθε 100 Ευρώ εσόδων από άμεση φορολογία, τα 45 προέρχονταν από φυσικά πρόσωπα και τα 26 από νομικά, το 2007 εκτιμάται

ότι για κάθε 100 Ευρώ εσόδων από άμεση φορολόγηση τα 51 θα προέρχονται από τα φυσικά πρόσωπα, ενώ τα νομικά πρόσωπα θα μειώσουν τη συμμετοχή τους στα 23,5 Ευρώ (διάγραμμα 17). Το 2008 προβλέπεται ότι για κάθε 100 ευρώ τα 49 να προέρχονται από φυσικά πρόσωπα και μόνο τα 22 από νομικά πρόσωπα.

Σε απόλυτα μεγέθη, τα φυσικά πρόσωπα μεταξύ 2005-2008 προβλέπεται να έχουν αποδώσει 2,6 δις Ευρώ παραπάνω φόρο εισοδήματος ενώ τα νομικά πρόσωπα κατά το ίδιο διάστημα αποδίδουν μόλις 135 εκ. Ευρώ παραπάνω φόρο εισοδήματος. Συνολικά η άμεση φορολογία κατά την ίδια περίοδο αυξάνεται κατά 3,7 δις ευρώ.

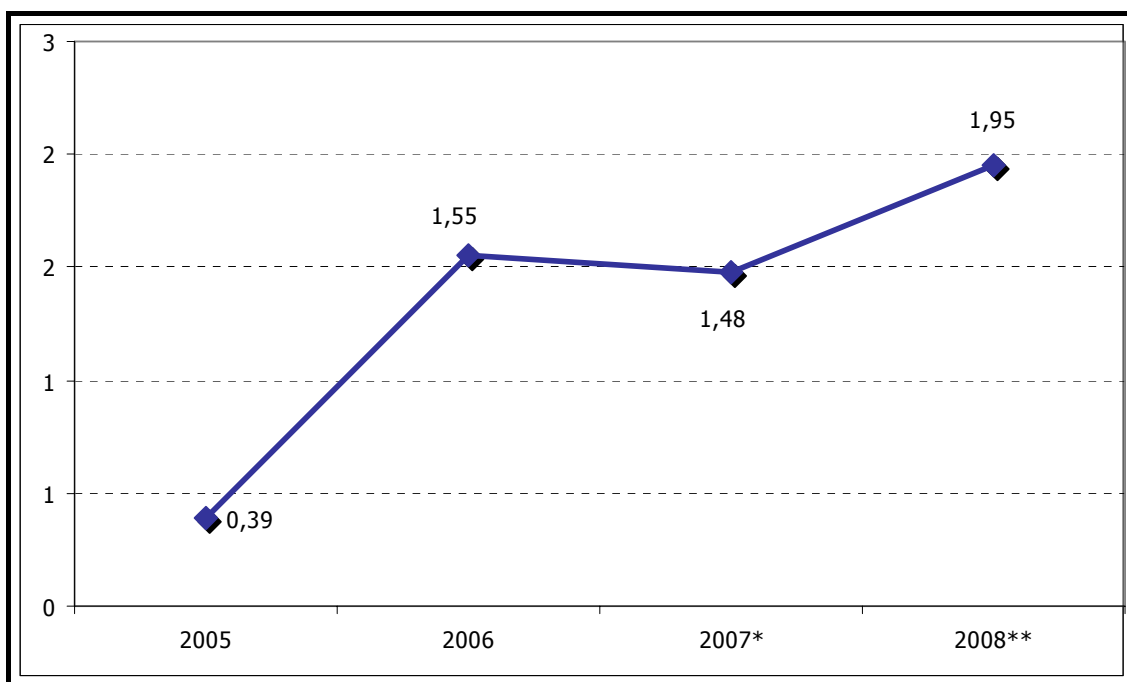
Σε επίπεδο έμμεσης φορολόγησης, η αύξηση και μόνο των εσόδων το 2008, κατά 3,97 δις Ευρώ αναμένεται να οδηγήσει σε διεύρυνση της αναδιανομής εις βάρος των ασθενέστερων εισοδημάτων, καθώς η έμμεση φορολόγηση επιβάλλεται ανεξαιρέτως εισοδήματος. Η τόσο σημαντική αύξηση της έμμεσης φορολόγησης κατά το 2008, οφείλεται στη σημαντική αύξηση του ΦΠΑ εκτός πετρελαιοειδών και καυσίμων κατά 2,1 δις ευρώ καθώς και στην αύξηση του ΕΦΚ καυσίμων κατά 1,26 δις ευρώ. Μια τόσο σημαντική αύξηση των εσόδων από ΦΠΑ όμως εγείρει αμφιβολίες για την ρεαλιστική βάση του στόχου που έχει τεθεί. Μια πιο προσεκτική ανάγνωση των στοιχείων του Προϋπολογισμού αποδεικνύει ότι κατά το 2008, η ελαστικότητα του ΑΕΠ προς τα έσοδα από ΦΠΑ (εφεξής ελαστικότητα ΦΠΑ) κατά το 2008 αυξάνεται ραγδαία (διάγραμμα 23). Ύστερα από την σημαντική συρρίκνωση εσόδων από ΦΠΑ του 2005 και την αποκατάσταση της ισορροπίας κατά τα έτη 2006 και 2007, κατά το 2008 αναμένεται νέα αύξηση της ελαστικότητας ΦΠΑ, μια αύξηση η οποία δεν δικαιολογείται από το κείμενο του προϋπολογισμού. Η σημαντική αύξηση της ελαστικότητας στο 1,95 κατά το 2008, κάνει ολοένα και πιο πιθανό το ενδεχόμενο αύξησης των συντελεστών ΦΠΑ ως μόνη λύση για να επιτευχθεί ο στόχος για τα έσοδα από ΦΠΑ. Σε περίπτωση που η αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής αποδειχθεί αναποτελεσματική, θα πρέπει να θεωρείται δεδομένη η αύξηση των συντελεστών ΦΠΑ.

Επίσης ένα σημαντικό θέμα που προκύπτει για την έμμεση φορολόγηση αποτελεί η επιστροφή του ΕΦΚ καυσίμων. Οι εκτιμήσεις για τις επιστροφές φόρου από 2,45 δις ευρώ το 2007 αυξάνονται μόλις κατά 4,1% και προβλέπονται για το 2008 σε 2,55 δις ευρώ. Τίθεται συνεπώς το ερώτημα για το κατά πόσο μια τόσο μικρή αύξηση είναι επαρκής για να ικανοποιήσει τις αυξημένες ανάγκες επιστροφής φόρου λόγω εξίσωσης του ΕΦΚ και στο πετρέλαιο θέρμανσης.

Σωρευτικά, κατά την περίοδο 2005-2008, η έμμεση φορολόγηση σημειώνει αύξηση κατά 8,9 δις Ευρώ, το σημαντικότερο μέρος της οποίας προήλθε από την αύξηση των φόρων συναλλαγών και ειδικότερα από την αύξηση των εσόδων από ΦΠΑ αλλά και την αύξηση του ΕΦΚ.

Επακόλουθο των ανωτέρω μεταβολών επί της άμεσης και έμμεσης φορολόγησης αποτελεί η αναλογία άμεσων και έμμεσων φόρων όπως έχει απεικονισθεί προηγούμενα. Πιο συγκεκριμένα, οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις μετά το 2005 είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση αυτής της αναλογίας από 1,29 το 2005, σε 1,45 το 2007. Κατά το 2008 η αναλογία αυτή αυξάνεται και ανέρχεται σε 1,48. Η αύξηση αυτής της αναλογίας υποδεικνύει ότι το Ελληνικό φορολογικό σύστημα μετεξελίσσεται σε ένα περισσότερο κοινωνικά άδικο φορολογικό σύστημα.

Διάγραμμα 23: Εξέλιξη ελαστικότητας ΦΠΑ, 2005-2008



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, ίδιοι υπολογισμοί

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Επιπρόσθετα, μεταξύ 2005 και 2008, παρατηρείται μια σημαντική αύξηση των καθαρών εσόδων και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, από 21,25% του ΑΕΠ το 2005, παρατηρείται αύξηση σε 22,6% του ΑΕΠ το 2008. Σε αυτή την ανοδική τάση, το 2008 αποτελεί έτος σταθμό, καθώς παρατηρείται άλμα της τάξης του 1,1% του ΑΕΠ.

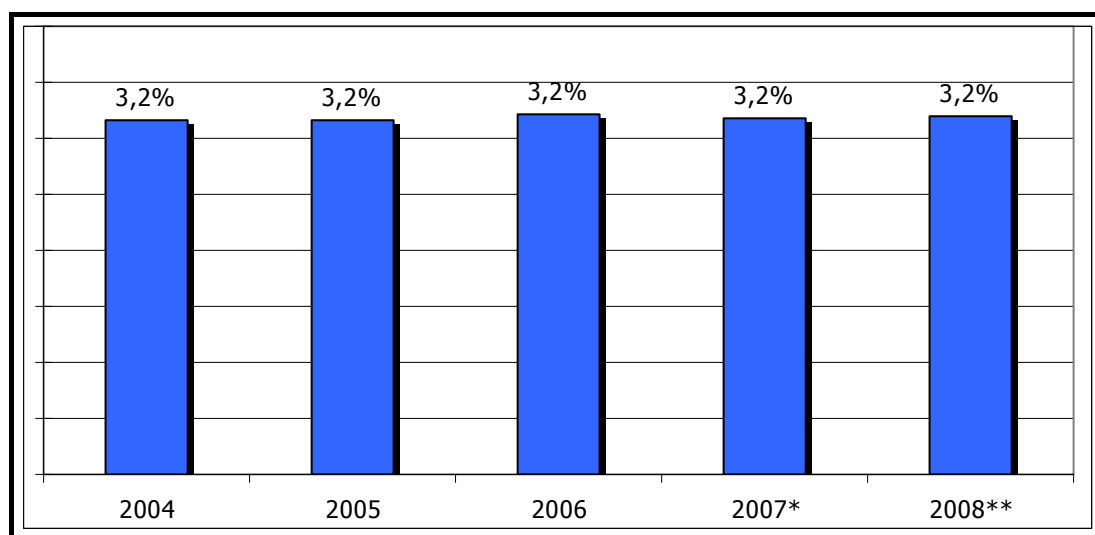
Από τα παραπάνω στοιχεία, προκύπτει ότι οι μεταρρυθμίσεις του φορολογικού συστήματος κατά την περίοδο 2005-2008 έχουν ως αποτέλεσμα την δυσανάλογη κατανομή των φορολογικών βαρών μεταξύ επιχειρήσεων και φυσικών προσώπων. Ο συνδυασμός φορολογικής επιβάρυνσης φυσικών προσώπων και ανόδου του επιπέδου τιμών αναμένεται να επιβαρύνει δυσανάλογα τον οικογενειακό προϋπολογισμό.

5.2 Παιδεία και Υγεία: Μια ιστορία διαρκούς υποχρηματοδότησης

Το εκπαιδευτικό σύστημα, αποτελεί σημαντικό εργαλείο αναδιανομής μεταξύ χαμηλών και υψηλών εισοδημάτων. Η ενίσχυση της δημόσιας χρηματοδότησης του εκπαιδευτικού συστήματος οδηγεί σε σταθερά αναδιανεμητικά αποτελέσματα για την Ελληνική κοινωνία.

Βασικό σημείο κριτικής του Προϋπολογισμού 2008 αποτελεί η εξέλιξη της συνολικής χρηματοδότησης της εκπαίδευσης ως ποσοστό του ΑΕΠ κατά την τετραετία 2005-2008. Οι δαπάνες για την παιδεία²⁰ ως ποσοστό του ΑΕΠ όχι μόνο δεν αυξήθηκαν μετά το 2004, προκειμένου να επιτευχθεί η δέσμευση της κυβέρνησης για το 5% του ΑΕΠ στην εκπαίδευση μέχρι το 2008, αλλά αντιθέτως εμφανίζονται αμετάβλητες στο 3,2% του ΑΕΠ (διάγραμμα 24) καθ' όλη τη διάρκεια της τετραετίας.

Διάγραμμα 24: Δαπάνες για εκπαίδευση ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 2005-2008

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Η διαρκής υποχρηματοδότηση ευαίσθητων τομέων όπως εκείνος της εκπαίδευσης έχει ως επακόλουθο το ποιοτικό αποτέλεσμα του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος να κρίνεται ανεπαρκές²¹. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, σημαντικές πρωτοβουλίες πρέπει να αναληφθούν στην Ελλάδα σχετικά με το Εκπαιδευτικό σύστημα στην Ελλάδα καθώς:

- η αναλογία μαθητών με γνώσεις μαθηματικών άνω του μετρίου στην Ελλάδα υπολείπονται του μέσου όρου του ΟΟΣΑ σύμφωνα με τους δείκτες Pisa.

²⁰ Στον φετινό προϋπολογισμό ο πίνακας κατανομής των δημοσίων δαπανών κατά λειτουργική ταξινόμηση δεν υπάρχει. Στοιχεία για την λειτουργική ταξινόμηση δαπανών ανά Υπουργείο παρέχονται μόνο στο τεύχος «Προϋπολογισμός προγραμμάτων» και αναφέρονται μόνο για το 2008. Στην παρούσα μελέτη οι δαπάνες για Παιδεία αντιστοιχούν στις Δαπάνες εκπαίδευσης (Τακτικός και ΠΔΕ) από τον Π/Υ του 2007 (για την περίοδο 2004-2007). Τα στοιχεία του 2008 προέρχονται από τον προγραμματικό προϋπολογισμό του 2008 και αφορούν τις δαπάνες για Εκπαίδευση από το Εθνικό σχέδιο προγραμμάτων κατά λειτουργία (Πίνακας 1.2).

²¹ Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, Education at a Glance, 2006.

- η διάχυση νέων τεχνολογιών στην εκπαίδευση είναι περιορισμένη. Είναι ενδεικτικό ότι, η Ελλάδα, συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών με το μεγαλύτερο πλήθος μαθητών ανά Η/Υ.
- Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ όπου δαπανώνται πολύ λίγα για οικονομική ενίσχυση των φοιτητών.

Συμπερασματικά, ο προϋπολογισμός του 2008 δεν συνεισφέρει στον εκσυγχρονισμό του εκπαιδευτικού συστήματος. Το θέμα της χρηματοδότησης παραμένει ακανθώδες και οδηγεί σε περαιτέρω υποβάθμιση των δημόσια παρεχομένων εκπαιδευτικών υπηρεσιών. Η ένταση των ανισοτήτων εντός του εκπαιδευτικού συστήματος αποτελεί επακόλουθο της υποχρηματοδότησης των τελευταίων ετών. Εκτός όμως των βραχυχρόνιων επιπτώσεων από τη μείωση της χρηματοδότησης της Παιδείας ως ποσοστό του ΑΕΠ, είναι σημαντικό το γεγονός ότι κατά την τελευταία τετραετία (2004-2008) έχει ανακοπεί η προγενέστερη πορεία σύγκλισης του Ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος προς εκείνο των υπολοίπων χωρών της Ε.Ε.²²

Στην περίπτωση της Υγείας²³, οι δαπάνες (Υπουργείο Υγείας) κατά το 2008 ανέρχονται σε 2,58% του ΑΕΠ (διάγραμμα 25). Συγκριτικά με τα προηγούμενα έτη, προκύπτει ότι κατά την τετραετία 2005-2008, οι δαπάνες για Υγεία, είναι χαμηλότερες από εκείνες του 2004. Αποτυπώνεται συνεπώς κατ' αυτό τον τρόπο μια πορεία μείωσης των δαπανών για Υγεία με ότι αυτό συνεπάγεται για το επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών Υγείας από τα Δημόσια νοσοκομεία. Κάτι τέτοιο υποδηλώνει και την αδυναμία σύγκλισης του Ελληνικού Συστήματος Υγείας προς τα περισσότερο εξελιγμένα συστήματα Υγείας άλλων χωρών.

Η υποχρηματοδότηση του Δημόσιου Συστήματος Υγείας μέσα από πρόσφατους Προϋπολογισμούς αλλά και τον Προϋπολογισμό του 2008 αγνοεί το γεγονός²⁴ ότι:

- η αναλογία των νοσοκόμων προς τους γιατρούς στην Ελλάδα για το έτος 2005 ήταν 1 νοσοκόμος για κάθε γιατρό, όταν στην Ιρλανδία και το Λουξεμβούργο η αντίστοιχη αναλογία ήταν 5 νοσοκόμοι για κάθε γιατρό.
- στην Ελλάδα, η αναλογία είναι 3,8 νοσοκόμοι ανά 1000 κατοίκους ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος του ΟΟΣΑ είναι 8,6 νοσοκόμοι.
- η Ελλάδα βρίσκεται στη τελευταία θέση ως προς την κρατική δαπάνη ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και μεταξύ των πρώτων ως προς τις ιδιωτικές δαπάνες υγείας.
- η συνολική δημόσια (κατά κεφαλή) δαπάνη για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη απέχει κατά πολύ από τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Πιο συγκεκριμένα, για το 2005 στην Ελλάδα ανήλθε στα 1.277 δολάρια ΗΠΑ, όταν ο αντίστοιχος μέσος όρος του ΟΟΣΑ ήταν 2.231 δολάρια ΗΠΑ.

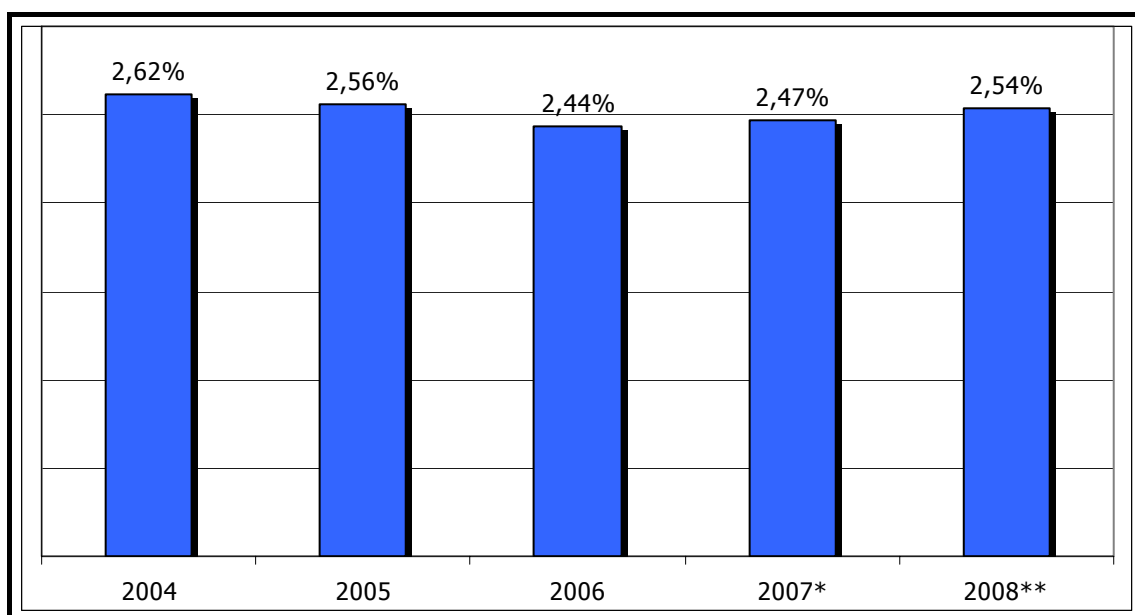
²² Μελέτη ΙΣΤΑΜΕ 'Η χρηματοδότηση της Παιδείας στην Ελλάδα', 2006

²³ Στον φετινό προϋπολογισμό ο πίνακας κατανομής των δημοσίων δαπανών κατά λειτουργική ταξινόμηση δεν υπάρχει. Στοιχεία για την λειτουργική ταξινόμηση δαπανών ανά Υπουργείο παρέχονται μόνο για στον τεύχος «Προϋπολογισμός προγραμμάτων» και παρέχονται στοιχεία μόνο για το 2008. Στην παρούσα μελέτη οι δαπάνες για Υγεία αντιστοιχούν στις Δαπάνες (Τακτικός και ΠΔΕ) του Υπουργείου Υγείας.

²⁴ Σύμφωνα με στοιχεία ΟΟΣΑ (OECD Health Data).

Επίσης, τα στοιχεία του ΟΟΣΑ αποδεικνύουν ότι στην Ελλάδα, οι αδυναμίες του δημοσίου συστήματος εντοπίζονται κυρίως σε ελλιπείς υποδομές, στην τεχνολογική υστέρηση, στην έλλειψη κατάλληλου ιατρικού και νοσηλευτικού προσωπικού. Αυτές οι αδυναμίες του Δημοσίου συστήματος Υγείας έχουν οδηγήσει σε μεγάλο βαθμό σε αύξηση των ιδιωτικών δαπανών. Τα στοιχεία επισημαίνουν ότι, στην Ελλάδα οι δημόσιες δαπάνες υγείας για το 2005 ανήλθαν στο 4,3% του ΑΕΠ, ποσοστό ίδιο με του έτους 2004 αλλά και χαμηλότερο από εκείνο του 2003 όπου το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 4,7% του ΑΕΠ. Ο μέσος όρος των δημοσίων δαπανών στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ ήταν για το 2005 και το 2004 στο 6,7% του ΑΕΠ. Αντίθετα, οι ιδιωτικές δαπάνες στην Ελλάδα έφτασαν το 2005, το 5,8% του ΑΕΠ, όταν το 2004 ήταν στο 5,3 και το 2003 ανήλθαν σε 5,4% του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 25: Δαπάνες για υγεία ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Εισηγητικές Προϋπολογισμών 2005-2008

Σημείωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Συμπερασματικά, η υποχρηματοδότηση του Δημόσιου Συστήματος Υγείας, οδηγεί σε ποιοτική υποβάθμιση του δημόσιου χαρακτήρα του αλλά και στην αντίστοιχη αύξηση των ιδιωτικών δαπανών Υγείας. Η τάση υποκατάστασης των δημοσίων δαπανών για Υγεία από τις ιδιωτικές αναμένεται να ενταθεί και κατά το 2008. Άλλωστε σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ επισημαίνεται ότι «ο δημόσιος τομέας είναι η βασική πηγή χρηματοδότησης του κλάδου υγείας με εξαίρεση την Ελλάδα, το Μεξικό και τις ΗΠΑ».

5.3 Το αναπτυξιακό σκέλος του προϋπολογισμού

Η συνολική αναπτυξιακή στρατηγική της κυβέρνησης μπορεί να αξιολογηθεί κυρίως από την εξέλιξη των πόρων που διατίθενται για το ΠΔΕ και από τον τρόπο που αξιοποιούνται οι πόροι αυτοί. Η περίοδος 2007-2008 έχει ιδιαίτερη σημασία για το τμήμα του προϋπολογισμού που αφορά στις αναπτυξιακές δαπάνες καθώς πρέπει να ολοκληρωθεί το Γ΄ ΚΠΣ και να ξεκινήσει η υλοποίηση του ΕΣΠΑ, του οποίου τυπικά ο πρώτος χρόνος εφαρμογής έχει ήδη παρέλθει. Για το λόγο αυτό, ο προϋπολογισμός του 2008 αποτελεί μια ευκαιρία συνολικής αποτίμησης των αναπτυξιακών επιλογών της κυβέρνησης.

Όπως φαίνεται και από τον παρακάτω πίνακα μετά το 2004 το αναπτυξιακό σκέλος του προϋπολογισμού, το ΠΔΕ συρρικνώνεται ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ο προϋπολογισμός του 2008 είναι το τέταρτος κατά σειρά που αφήνει αμετάβλητες τις δαπάνες του ΠΔΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ στο 3,8%. Αξίζει να σημειωθεί ότι παρά την ολοκλήρωση των Ολυμπιακών Αγώνων, το 2004 οι πόροι του ΚΠΣ (εθνικοί και κοινοτικοί) που ήταν διαθέσιμοι και θα έπρεπε να απορροφηθούν στα επόμενα τέσσερα χρόνια ήταν 32 δις Ευρώ, δηλ. 6 φορές το κόστος των υποδομών των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Κατά συνέπεια, η μείωση του ρυθμού ανάπτυξης λόγω της λήξης των Ολυμπιακών Αγώνων δεν θα έπρεπε να θεωρείται δεδομένη.

Πίνακας 7: Εξέλιξη δαπανών ΠΔΕ (σε εκ. Ευρώ)

Έτος	Εθνικοί πόροι	Συγ/μενο	Σύνολο	% μεταβολής σε σχέση με προηγούμενο έτος	Ως % του ΑΕΠ
2000	2.109	5.312	7.421	-	5,4
2001	2.590	5.252	7.842	5,7	5,3
2002	3.131	3.883	7.014	-10,6	4,4
2003	3.974	4.461	8.435	20,2	4,9
2004	4.639	4.883	9.522	12,8	5,1
2005	2.569	4.955	7.524	-21,0	3,8
2006	2.673	5.511	8.184	8,8	3,8
2007*	2.600	6.100	8.700	6,3	3,8
2008**	2.600	6.700	9.300	6,9	3,8

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμών 2007 και 2008

Σήμειωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Η επιλογή αυτή δεν εξηγείται σε όρους αναπτυξιακών, αλλά κυρίως δημοσιονομικών επιλογών, στο πλαίσιο της προσαρμογής. Η σκοπιμότητά τους όμως αμφισβητείται καθώς, μόνο το 2007 οι πρωτογενείς δαπάνες σημείωσαν ονομαστική αύξηση 11,7%, δηλαδή αυξήθηκαν με ρυθμό σχεδόν

διπλάσιο των Δημοσίων Επενδύσεων (6,3%), παρά τη σημαντική καθυστέρηση υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ που εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους απώλειας πόρων στο τέλος του 2008. Ενώ και το 2008, η ονομαστική αύξηση των πρωτογενών δαπανών (7,3%) προβλέπεται υψηλότερη από αυτή των Δημοσίων Επενδύσεων (6,9%).

Μέχρι τα τέλη Οκτωβρίου του 2007 έχει απορροφηθεί περίπου το 66% των πόρων του Γ' ΚΠΣ, που αντιστοιχεί σε 21,4 δις Ευρώ. Η αύξηση της απορρόφησης των πόρων προβάλλεται ως σημαντική επιτυχία της κυβέρνησης, ωστόσο μέχρι το 2007 δε σημειώθηκε ούτε η φυσιολογικά αναμενόμενη επιτάχυνση του ΚΠΣ λόγω ωρίμανσης των έργων. Αντιθέτως, ανακόπηκε η σημαντική προϋπάρχουσα επιτάχυνση. Η υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ που ξεκίνησε στα μέσα του 2001, μετά το 2004 σηματοδοτείται από αναθεωρήσεις και παλινωδίες. Το 2002 οι δαπάνες αυξήθηκαν 36% και το 2003 κατά 40%. Αντιθέτως, το 2004 παρατηρήθηκε για πρώτη φορά μείωση (-4%). Η αύξηση του 2005 οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στην αναδρομική ένταξη στο ΚΠΣ ολοκληρωμένων έργων που είχαν γίνει προηγούμενα χρόνια με εθνικούς πόρους. Η μικρή αύξηση του 2006 δεν αντισταθμίζει τη μέχρι τώρα καθυστέρηση.

Η διαχρονική εξέλιξη των εσόδων του ΠΔΕ και η συσχέτισή τους με τις δαπάνες του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους αντανakλά τα προβλήματα στην ορθή υλοποίηση του, ενώ οι αναθεωρήσεις και οι εκ των υστέρων εντάξεις έργων καθιστούν το ποσοστό απορρόφησης ένα μη αξιόπιστο δείκτη παρακολούθησης της πορείας του ΚΠΣ. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται ότι σε πρώτη φάση, παρατηρούμε πως το 2005 υπήρξε ανεξήγητη μείωση των εσόδων από την ΕΕ. Η μείωση αυτή αντανakλά την ιδιαίτερα κακή επίδοση στην αξιοποίηση του ΚΠΣ στο διάστημα από τις εκλογές του 2004 μέχρι και το Α' εξάμηνο του 2005. Στη συνέχεια, η χρονοσειρά εμφανίζει σοβαρές ανωμαλίες.

Σημειώνεται πως η εξέλιξη των εσόδων του ΠΔΕ που χρηματοδοτείται από την ΕΕ θα όφειλε να παρουσιάζει σχετικά σταθερή συσχέτιση με τα έξοδα, καθώς τα έσοδα αποτελούν την εκ των υστέρων καταβολή από την ΕΕ της κοινοτικής συμμετοχής για τις δαπάνες που έχουν πραγματοποιηθεί. Στην πράξη, όμως αυτό δε συμβαίνει. Αντιθέτως, το 2006, τα έσοδα αυξήθηκαν κατά 36% ενώ οι δαπάνες του ΠΔΕ κατά μόλις 11%. Η υπέρμετρη αύξηση των εσόδων το 2006 δεν μπορεί να οφείλεται ούτε σε καθυστερημένη είσπραξη κοινοτικών πόρων για δαπάνες του έτους 2005, καθώς αυτές αυξήθηκαν οριακά κατά 1,5%.

Η πραγματική εξήγηση για την αύξηση των εσόδων του 2006 έγκειται στο γεγονός ότι το τελευταίο δίμηνο του 2005 εντάχθηκαν κατά μαζικό τρόπο στο ΚΠΣ παλαιά έργα, που είχαν γίνει με εθνικούς πόρους από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ. Με τον τρόπο αυτό, χωρίς νέα εκταμίευση από τον προϋπολογισμό, εμφανίστηκε τεχνητή αύξηση του ποσοστού απορρόφησης και η Ελλάδα εισέπραξε αναδρομικά το 2006 αρκετές εκατοντάδες εκατομμύρια Ευρώ για έργα προηγούμενων ετών.

Το 2007 προβλέπεται να συμβεί παρόμοιο φαινόμενο: τα έσοδα αυξάνονται κατά 36% ενώ οι δαπάνες του ΠΔΕ κατά μόλις 11%. Η φαινομενικά ανεξήγητη νέα αύξηση των εσόδων του 2007 οφείλεται κατά πάσα πιθανότητα στην αναδρομική είσπραξη ποσών από τη μείωση της εθνικής συμμετοχής στο Γ' ΚΠΣ κατά 1,8 δις Ευρώ που αποφασίστηκε το Δεκέμβριο του 2006 και δεν είχε προλάβει να ενσωματωθεί στις προβλέψεις του προϋπολογισμού του 2007. Πράγματι, η μείωση της εθνικής συμμετοχής και η αναδρομική αύξηση του ποσοστού κοινοτικής συμμετοχής προκάλεσε την είσπραξη αναδρομικών ποσών της τάξης του 1,2 δις Ευρώ εντός του 2007 από τα ταμεία της ΕΕ. Και πάλι, χωρίς νέα εκταμίευση από τον προϋπολογισμό, αυξήθηκαν τα έσοδα από την ΕΕ για παρελθούσες δαπάνες και εμφανίστηκε τεχνητή αύξηση του ποσοστού απορρόφησης.

Με συντηρητικές εκτιμήσεις, θα απομένει κατά συνέπεια προς δαπάνη από το Γ' ΚΠΣ (και τις Κοινοτικές πρωτοβουλίες) ποσό ύψους άνω των 9,5 δις Ευρώ για το έτος 2008 (πλην της περίπτωσης χορήγησης παράτασης σε σημαντικό αριθμό προγραμμάτων). Έναντι λοιπόν χρηματοδοτικών αναγκών ύψους 9,5 δις Ευρώ το 2008 για την ολοκλήρωση του Γ' ΚΠΣ και τη μη απώλεια πόρων, στον προϋπολογισμό εγγράφονται μόλις 6,7 δις Ευρώ στο συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ. Από το ποσό αυτό θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί και το ΕΣΠΑ, που το 2008 βρίσκεται θεωρητικά στο δεύτερο έτος υλοποίησής του, αλλά ακόμη ουσιαστικά δεν έχει ενεργοποιηθεί.

Πίνακας 8: Εξέλιξη εσόδων ΠΔΕ (σε εκ. Ευρώ)

Έτος	Έσοδα ΕΕ	Μεταβολή (%)	Συγχρηματοδοτούμενο	Μεταβολή (%)
2004	2.811		4.883	
2005	2.623	-6,7	4.955	1,5
2006	3.563	35,8	5.511	11,2
2007*	4.850	36,1	6.100	10,7
2008**	4.292	-11,5	6.700	9,8

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008

Σήμειωση: * Εκτίμηση, ** Πρόβλεψη

Η λειτουργική ταξινόμηση των δαπανών που προκύπτει από τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων που κατατέθηκε φέτος μαζί με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2008 δίνει αρκετά ενδιαφέροντα στοιχεία για την κατανομή των δαπανών στις επιμέρους δράσεις και λειτουργίες του δημοσίου τομέα. Στον παρακάτω Πίνακα παρουσιάζονται επιλεκτικά κάποιες κατηγορίες δαπανών, τόσο του τακτικού προϋπολογισμού όσο και του ΠΔΕ. Είναι προφανές ότι σημαντικοί για την ανάπτυξη – οικονομική και κοινωνική – τομείς υποχρηματοδοτούνται τόσο σε σχέση με τις βεβαιωμένες ανάγκες της οικονομίας, όσο και σε σχέση με άλλες αναπτυγμένες χώρες, που επιχειρούν και επιτυγχάνουν σημαντικά βήματα προόδου, ήδη η περίπτωση της παιδείας και της υγείας έχουν αναφερθεί παραπάνω.

Πίνακας 9: Κατανομή δαπανών σε επιλεγμένες κατηγορίες και λειτουργίες (σε εκ. Ευρώ)

	ΤΠ	ΠΔΕ	Σύνολο	Ως % Δαπανών πλην Χρεολυσίων	Ως % ΑΕΠ
Σύνολο Δαπανών	91088	9300	100388		40,9
Εξυπηρέτηση δημοσίου χρέους	36682		36682		14,9
Σύνολο δαπανών πλην χρεολυσίων	54406		63706		
Συνταξιοδοτήσεις εκτός δημοσίου	13575		13575	21,3	5,5
ΠΑΙΔΕΙΑ	6565	1260	7825	12,3	3,2
Συνταξιοδοτήσεις δημοσίου	6683		6683	10,5	2,7
ΑΜΥΝΑ	5803	13	5816	9,1	2,4
Υγεία	3375	209	3584	5,6	1,5
Συγκοινωνίες	401	2017	2418	3,8	1,0
ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	1421	578	1999	3,1	0,8
Πρόνοια	1682		1682	2,6	0,7
ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ, ΘΡΗΣΚΕΙΑ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ	608	310	918	1,4	0,4
Εμπόριο-Βιομηχανία-Βιοτεχνία	38	706	744	1,2	0,3
Έρευνα και τεχνολογία	137	93	230	0,4	0,1
Οικισμός	13	270	283	0,4	0,1
Ενέργεια	11	111	122	0,2	0,0
Τουρισμός	50	72	122	0,2	0,0
Περιβάλλον	59		59	0,1	0,0
Επικοινωνίες		35	35	0,1	0,0

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων

Οι δαπάνες για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας αφορούν κατά κύριο λόγο τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ (κυρίως ΚΠΣ) από το οποίο αποσπούν 7,5% των διατιθέμενων πόρων. Οι δαπάνες για έρευνα και τεχνολογία (εκτός από τους προϋπολογισμούς των ΑΕΙ) παραμένουν ιδιαίτερα χαμηλές, όταν η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση στις δαπάνες για Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη (ΕΤΑ) στην ΕΕ15 και αποτελεί έναν από τους τομείς που εμφανίζει εξαιρετικά μεγάλο συγκριτικό μειονέκτημα σε όλες τις διεθνείς συγκρίσεις. Αυτός ο τομέας, παρά τη σημαντική πρόοδο που είχε σημειωθεί τα προηγούμενα χρόνια, τουλάχιστον σε επίπεδο διαμόρφωσης και υλοποίησης μιας συγκροτημένης και συνεκτικής στρατηγικής για την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας είναι από τους πλέον παραμελημένους κατά την τελευταία τριετία.

Οι τομείς του τουρισμού και του περιβάλλοντος, τα δύο ίσως σημαντικότερα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της χώρας που εξακολουθούν να βρίσκονται στο περιθώριο των αναπτυξιακών παρεμβάσεων του προϋπολογισμού. Ειδικά για τον τομέα του περιβάλλοντος, το 2008 δεν προβλέπονται καθόλου πόροι από το ΠΔΕ.

5.4 Ανταγωνιστικότητα

Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις της οικονομικής πολιτικής είναι η σύνδεσή της με τις βαθιές τομές και μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για τη διαμόρφωση ενός ανταγωνιστικού μοντέλου ανάπτυξης. Ήδη από τα παραπάνω είναι εμφανές ότι οι αναπτυξιακές προτεραιότητες που διατείνεται η κυβέρνηση και η επιτακτικότητα για ανάληψη δράσεων που προωθούν την ανταγωνιστικότητα δεν αντιστοιχίζονται με τη διαχείριση των δαπανών. Αντίθετα με την εισηγητική έκθεση για τον προϋπολογισμό του 2007, αυτή του 2008 δεν περιλαμβάνει άμεση αναφορά στην προώθηση της ανταγωνιστικότητας. Παρά την εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων από το 2005 στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας η θέση της Ελλάδας σε όλες τις διεθνείς συγκρίσεις παραμένει εξαιρετικά χαμηλή και συχνά μειούμενη.

Με βάση την πληροφόρηση από τους επίσημους δείκτες και την τελευταία αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την πρόοδο κάθε χώρας στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισσαβόνας η πρόοδος της Ελλάδας είναι πολύ περιορισμένη. Ειδικότερα, η πρόοδος της χώρας με τη βοήθεια των 14 βασικών διαρθρωτικών δεικτών (short list) που παρέχει η Eurostat μπορεί να αξιολογηθεί σε δύο επίπεδα:²⁵

- Ως προς **την απόλυτη βελτίωση/επιδείνωση της θέσης** της Ελλάδας σε κάθε πεδίο πολιτικής μεταξύ δύο ετών (στατική εικόνα).
- Ως προς **την ταχύτητα σύγκλισης** με την υπόλοιπη ΕΕ (δυναμική εικόνα).

Ενώ και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η κατάταξη της Ελλάδας ανάμεσα στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ αποτελεί ένα επιπλέον στοιχείο αξιολόγησης της όποιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας.

Με βάση την ανάλυση αυτή, η εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ) όχι μόνο δεν έχει καταφέρει να βελτιώσει τις επιδόσεις της χώρας, αλλά αντίθετα σε μεγάλο βαθμό έχει ανακόψει τη δυναμική που είχε αναπτυχθεί την προηγούμενη περίοδο (2000-2003).

Από το 2003 μέχρι σήμερα και με βάση την απόλυτη τιμή κάθε δείκτη (Πίνακας 7)

- Η Ελλάδα χάνει από μία έως δύο θέσεις σε 4 δείκτες με σημαντική κοινωνική διάσταση, όπου είχε συγκριτικά καλύτερες επιδόσεις στην ΕΕ-15 (απασχόληση ηλικιωμένων, ολοκλήρωση της εκπαίδευσης, επίπεδα τιμών και περιφερειακές ανισότητες).
- Εκτός από την απασχόληση των ηλικιωμένων που βελτιώνεται οριακά (και πολύ λιγότερο από την υπόλοιπη ΕΕ), στους υπόλοιπους 3 υπάρχει και απόλυτη επιδείνωση των μεγεθών.
- Δεν έχει βελτιωθεί η σχετική θέση της χώρας σε 7 από τους 14 δείκτες, όπου μάλιστα στους 5 καταλαμβάνει τις τελευταίες θέσεις.

²⁵ Πηγή: ΙΣΤΑΜΕ (Νοέμβριος 2007) *Κείμενο Επικαιρότητας: Έκθεση Εφαρμογής 2007 για το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2005-2008*. www.istame.gr

- Στο δείκτη του εισοδήματος (κατά κεφαλήν ΑΕΠ) παραμένει στη 14^η θέση στην ΕΕ-15 και πέφτει από τη θέση 15 στη θέση 17 στην ΕΕ-27.
- Οι επενδύσεις στην έρευνα αντί να αυξηθούν προς το στόχο της Λισσαβόνας (1,5% του ΑΕΠ), μειώθηκαν οριακά και η χώρα παραμένει στη 15^η θέση.
- Στις επιχειρηματικές επενδύσεις, αν και η χώρα κατέχει καλή θέση στην ΕΕ-15 (4^η), έχασε δύο θέσεις στην ΕΕ-27 (από τη θέση 9 στη θέση 11).
- Η μακροχρόνια ανεργία είναι η υψηλότερη στην ΕΕ-15.
- Τέλος, η Ελλάδα έχει ανέλθει στην κατάταξη μόνο σε 3 δείκτες: την παραγωγικότητα, το ποσοστό απασχόλησης και τον κίνδυνο φτώχειας, που μειώθηκε μόλις οριακά (μία ποσοστιαία μονάδα).

Πίνακας 10: Συγκριτική θέση της Ελλάδας στους 14 διαρθρωτικούς δείκτες

Διαρθρωτικοί δείκτες	Στατική Εικόνα						Δυναμική Εικόνα					
	Τιμή Δείκτη			Θέση της Ελλάδας στην ΕΕ-15			Μεταβολή			Θέση της Ελλάδας στην ΕΕ-15		
	2003	2006		2003	2006		2000-2003	2003-2006		2003	2006	
* Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (ΕΕ27=100)	83,9	88,4	+	14	14	↔	2,9	1,8	-	1	2	↓
* Παραγωγικότητα της εργασίας (ΕΕ27=100)	104,1	106,6	+	13	12	↑	2,6	0,8	-	1	4	↓
** Ποσοστό απασχόλησης	58,7	61	+	14	13	↑	2,2	2,3	+	3	5	↓
** Ποσοστό απασχόλησης ηλικιωμένων	41,3	42,3	+	8	10	↓	2,3	1	-	11	11	↔
** Ποσοστό ολοκλήρωσης εκπαίδευσης (20-24)	81,7	81	-	6	7	↓	2,5	-0,7	-	4	13	↓
** Επενδύσεις στην έρευνα (%ΑΕΠ) (τελ. διαθ. έτος 2005)	0,63	0,61	-	15	15	↔	0	0	-	9	9	↔
* Συγκριτικά επίπεδα τιμών (ΕΕ27=100)	85,9	89,2	-	1	2	↓	0,4	1,3	-	4	14	↓
** Επιχειρηματικές επενδύσεις (%ΑΕΠ)	19,3	20,3	+	4	4	↔	1,9	1	-	1	9	↓
** Κίνδυνος φτώχειας (τελ. διαθ. έτος 2005)	21	20	+	15	12	↑	1	-1	+	7	2	↑
** Μακροχρόνια ανεργία	5,3	4,8	+	15	15	↔	-0,8	-0,5	-	3	3	↔
** Διασπορά περιφερειακών ποσοστών απασχόλησης (τελ. διαθ. έτος 2005)	3,2	4,3	-	3	5	↓	-1,9	1,1	-	1	11	↓
* Εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα (έτος βάσης 1990=100) (τελ. διαθ. έτος 2004)	123,6	123,9	-	13	13	↔	1,4	0,2	+	10	8	↑
* Ενεργειακή ένταση ως προς το ΑΕΠ (έτος βάσης 1995=100) (τελ. διαθ. έτος 2005)	247,8	236,5	+	14	14	↔	-2	-2,3	+	4	6	↓
* Όγκος μεταφοράς εμπορευμάτων ως προς το ΑΕΠ (έτος βάσης 1995=100) (τελ. διαθ. έτος 2005)	108	120,8	-	10	10	↔	Μ.Δ.	5,8		Μ.Δ.	12	

Πηγή: Eurostat και ΙΣΤΑΜΕ (Νοέμβριος, 2007)

Σημειώσεις: * Στη δυναμική εικόνα χρησιμοποιείται ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής.

** Στη δυναμική εικόνα χρησιμοποιείται η συνολική μεταβολή του ποσοστού, στο οποίο αναφέρεται ο δείκτης.

Μεταξύ των περιόδων 2000-2003 και 2003-2006 και με βάση τους ρυθμούς μεταβολής των δεικτών (Πίνακας 7).

- Η Ελλάδα φαίνεται να χάνει τη δυναμική σύγκλισης σε 8 από τους 13 δείκτες (για τους οποίους υπάρχουν συγκρίσιμα στοιχεία), ενώ σε 3 μένει στάσιμη στην κατάταξη των χωρών.
- Υπάρχει σημαντική επιβράδυνση στο ρυθμό αύξησης του εισοδήματος, της παραγωγικότητας, των επενδύσεων και της απασχόλησης των ηλικιωμένων και πιο ταχεία αύξηση του συγκριτικού επιπέδου των τιμών.
- Οι περιφερειακές ανισότητες (διασπορά των περιφερειακών ποσοστών απασχόλησης) αυξάνονται την περίοδο 2003-2005, ενώ μειώνονταν την περίοδο 2000-2003, στέλνοντας τη χώρα από την 1^η θέση στην 11^η και το ποσοστό ολοκλήρωσης της εκπαίδευσης μειώνεται αντί να αυξάνεται, με αποτέλεσμα να υποβιβάζεται η Ελλάδα από την 4^η θέση στην 13^η.
- Η μείωση της μακροχρόνιας ανεργίας έχει επιβραδυνθεί και τα ποσοστά απασχόλησης αυξάνονται με τον ίδιο περίπου ρυθμό, ενώ στην κατάταξη των χωρών με βάση τους ρυθμούς αύξησης της απασχόλησης η Ελλάδα χάνει δύο θέσεις (από την 3 στην 5).

Άρα, το μίγμα πολιτικής που ακολουθείται:

- Οδηγεί σε μικρότερους ρυθμούς βελτίωσης σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ-15 σε εκείνους τους δείκτες που Ελλάδα εμφανίζει συστηματικά πρόβλημα, όπως το ΑΕΠ, η παραγωγικότητα, η απασχόληση (συνολική και ηλικιωμένων), οι επενδύσεις σε έρευνα, η ενεργειακή ένταση.
- Αντιστρέφει τη δυναμική σε τομείς που η χώρα πήγαινε σχετικά καλά, όπως τα ποσοστά ολοκλήρωσης της εκπαίδευσης, τα συγκριτικά επίπεδα τιμών, οι επιχειρηματικές επενδύσεις και η διασπορά των περιφερειακών ποσοστών απασχόλησης.
- Η θετική εξέλιξη στο δείκτη κινδύνου φτώχειας είναι οριακή, ενώ η δυναμική πρόοδος οφείλεται περισσότερο στην αύξηση του ποσοστού φτώχειας στην ΕΕ-15.

Η αξιολόγηση της Έκθεσης Εφαρμογής της Ελλάδας για το 2007 του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων που δημοσιεύτηκε πολύ πρόσφατα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τονίζει ότι η πρόοδος που έχει μέχρι σήμερα σημειωθεί στον τομέα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων είναι μέτρια. Στις περισσότερες πολιτικές που σχετίζονται με τη βελτίωση του μικροοικονομικού περιβάλλοντος, όπως η έρευνα και η καινοτομία, η επιχειρηματικότητα, ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου τομέα και η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης δεν έχει σημειωθεί καμία ουσιαστική πρόοδος, πέρα από τις πολιτικές που έχουν ανακοινωθεί για την επόμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013).

Οι σημαντικές καθυστερήσεις στην προώθηση ουσιαστικών αλλαγών, έχουν άμεσο αντίκτυπο στη συνολική διεθνή εικόνα της χώρας. Οι εκθέσεις για την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα του World Economic Forum (WEF), δείχνουν, επίσης τη φθίνουσα πορεία της Ελληνικής οικονομίας, καθώς από

το 2004 έως και σήμερα η Ελλάδα χάνει συνεχώς θέσεις τόσο σε παγκόσμιο επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ 27, σε επίπεδο ΕΕ25 και σε επίπεδο ΕΕ15. Στην έκθεση για το 2007, η Ελλάδα βρίσκεται σε σύνολο 131 χωρών στην 65^η θέση και η απόλυτη βαθμολογία της είναι 4,08. Στην περυσινή έκθεση του WEF για το 2006, η Ελλάδα βρισκόταν στην 61^η θέση (47^η σε σύνολο 125 χωρών) και η απόλυτη βαθμολογία της ήταν 4,33. Στην έκθεση του 2007 η Ελλάδα άγγιξε στη πραγματικότητα τη τελευταία θέση στην ΕΕ25 αφού σε χειρότερη θέση σε επίπεδο ΕΕ27, βρίσκονται μόνο η Βουλγαρία και η Ρουμανία.

6 Συμπεράσματα

Ο Προϋπολογισμός του 2008 αποτελεί τον πρώτο προϋπολογισμό της νέας κυβέρνησης μετά τις εκλογές του Σεπτεμβρίου. Παρά το γεγονός αυτό, δεν εισάγει καμία καινοτομία στη δημοσιονομική διαχείριση, αλλά αντίθετα αναπαράγει σε μεγάλο βαθμό τις πρακτικές που ακολουθήθηκαν στο όνομα της «δημοσιονομικής προσαρμογής και εξυγίανσης» κατά την προηγούμενη τετραετία. Ωστόσο, τα αποτελέσματά της μπορούν αμφισβητηθούν τόσο σε βραχυχρόνιο όσο και σε μακροχρόνιο επίπεδο.

Σε βραχυχρόνιο επίπεδο, η μεθοδολογία και τα στοιχεία που συνδέονται με σημαντικά δημοσιονομικά μεγέθη του ευρύτερου δημόσιου τομέα («άσπρη τρύπα» και εθνικολογιστικές προσαρμογές) εξακολουθούν να μην είναι επαρκώς διαφανή. Επιπλέον, πολλά ερωτηματικά εγείρονται για τους μηχανισμούς καταγραφής διαφόρων μεγεθών, όπως π.χ. τα χρέη των νοσοκομείων που εξοφλούνται περιοδικά, χωρίς να έχουν καταγραφεί στο έλλειμμα, με τον ίδιο ακριβώς τρόπο που στο 2008 αναμένεται να καλυφθούν οι υποχρεώσεις παρελθόντων ετών προς το ΙΚΑ και τον ΟΓΑ με αύξηση του δημοσίου χρέους.

Οι πρακτικές αυτές που εξυπηρετούν βραχυχρόνια τον περιορισμό του ελλείμματος έχουν επισημανθεί και από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως παλαιότερα οι εγγραφές των αμυντικών δαπανών, οι οποίες εμφανίζονται στα στοιχεία του 2006, αλλά, σε αυτόν τον προϋπολογισμό.

Σε μακροχρόνιο επίπεδο αμφισβητείται κυρίως η βιωσιμότητα της προσαρμογής, καθώς οι πρωτογενείς δαπάνες εξακολουθούν να αυξάνονται και απόλυτα και ως ποσοστό του ΑΕΠ, ενώ ο εκσυγχρονισμός του δημόσιου τομέα καθυστερεί και η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της γήρανσης του πληθυσμού καθυστερούν σημαντικά. Τα συμπεράσματα αυτά επιβεβαιώνονται και από την πολύ πρόσφατη έκθεση αξιολόγησης της Έκθεσης Εφαρμογής 2007 του ΕΠΜ, που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στις άμεσες επιπτώσεις του μίγματος δημοσιονομικής πολιτικής της κυβέρνησης είναι η συρρίκνωση των δημοσίων επενδύσεων και η προσφυγή σε αυξήσεις των φορολογικών εσόδων κατ' αρχήν στο εύκολο σκέλος των έμμεσων φόρων και στη φορολογία των φυσικών προσώπων (κυρίως των μισθωτών).

Ο προϋπολογισμός χαρακτηρίζεται από την απουσία εστίασης στις αναπτυξιακές ανάγκες της Ελληνικής οικονομίας και αναντιστοιχία των δηλωμένων αναπτυξιακών προτεραιοτήτων με την ιεράρχηση των δαπανών. Χαμηλής προτεραιότητας είναι οι δράσεις που αφορούν στον τουρισμό, την έρευνα και τεχνολογία, την ενέργεια, το περιβάλλον και τις επικοινωνίες, ενώ το βάρος που αποδίδεται στην ανάπτυξη και στην επένδυση του ανθρώπινου κεφαλαίου είναι εμφανώς περιορισμένο, με τις δαπάνες για εκπαίδευση να παραμένουν στο 3,2% του ΑΕΠ και για υγεία στο 2,5%.

Τέλος, η αποτύπωση για πρώτη φορά (ουσιαστικά δεύτερη μιας και είχε επιχειρηθεί με τη μορφή ενός πίνακα και στον προϋπολογισμό του 2007) ενός νέου συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμών είναι δεν εισάγει καμία αλλαγή στο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς όπως προκύπτει από την παρεχόμενη ανάλυση ακολουθεί την ήδη υφιστάμενη διοικητική δομή και δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους, προβλέψεις για προγράμματα και μηχανισμούς ουσιαστικού ελέγχου του αποτελέσματος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Προγραμματικοί Προϋπολογισμοί

Το μέχρι πρότινος σύστημα κατάρτισης Προϋπολογισμού στην Ελλάδα αποτελούσε ένα κλειστό κύκλωμα εισροών-εκροών με παντελή απουσία ενός προγραμματικού πλαισίου το οποίο θα στηρίζεται σε επιμέρους δείκτες-στόχους. Το σύστημα αυτό στήριζε και στηρίζει ακόμα και τώρα τη λειτουργία του σε έναν απρόσωπο συγκεντρωτισμό με αποτέλεσμα να αναιρείται κατ' αυτό τον τρόπο η διοικητική ευθύνη για την διαχείριση των διαθεσίμων πόρων από διάφορους τομείς και υπηρεσίες του Δημόσιου τομέα. Η κατανομή των πόρων ήταν αποτέλεσμα μιας άνευ ουσίας διαπραγμάτευσης μεταξύ Κεντρικών και Περιφερειακών Υπηρεσιών η οποία κατά κανόνα στηριζόταν στην ιστορικότητα αυτού του είδους των δαπανών. Επακόλουθο αυτής της κατάστασης είναι η αδυναμία διάθεσης περισσότερων πόρων εκεί που υπάρχει πραγματικά ανάγκη, αλλά και ο επηρεασμός των δημοσίων δαπανών από τον εκλογικό κύκλο με ότι επιπτώσεις αυτό συνεπάγεται για την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών (έλλειμμα και χρέος). Η έλλειψη ξεκάθαρων στόχων και επιμέρους δεικτών είχε ως αποτέλεσμα την χαμηλή αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αποτελούν οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα των οποίων το αναδιανεμητικό αποτέλεσμα είναι ιδιαίτερα φτωχό στην περίπτωση της Ελλάδας.

Διεθνώς, το κλασικό σύστημα προϋπολογισμών έχει εμπλουτισθεί με επιπλέον στόχους και δείκτες αποτελεσματικότητας οδηγώντας στην κατάρτιση *προγραμματικών προϋπολογισμών*, οι οποίοι παρουσιάζουν σαφή πλεονεκτήματα έναντι των κλασσικών, όχι γιατί μετατοπίζουν την έμφαση από τις εισροές στο τελικό προϊόν, αλλά γιατί αυτή η μετατόπιση, αποδεικνύεται με βάση τη διεθνή εμπειρία, καταλυτική για την αντιμετώπιση της γραφειοκρατικής και τυπολατρικής εσωστρέφειας του δημόσιου τομέα. Ταυτόχρονα, έχει αποδειχθεί ότι διασφαλίζουν αποτελεσματικότερα τη δημοσιονομική πειθαρχία, ενισχύουν την κοινωνική ευθύνη σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, αξιοποιούν καλύτερα τις διοικητικές ευκαιρίες για μείωση του κόστους, και άρα διευκολύνουν την διαφάνεια και την κοινωνική λογοδοσία.

Στον φετινό προϋπολογισμό γίνεται μια πρώτη προσέγγιση για την μετεξέλιξη του τωρινού συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμών. Αυτή η πρώτη προσπάθεια για το πέρασμα σε ένα προγραμματικό σύστημα κατάρτισης προϋπολογισμών κρίνεται ως ελλιπής καθώς περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο την κατηγοριοποίηση δράσεων Κεντρικής διοίκησης και την αντιστοίχιση αυτών των δράσεων με βάση ένα νέο σύστημα ταξινόμησης που καλείται Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων. Σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό προγραμμάτων του 2008, η νέα αυτή ταξινόμηση στηρίζεται κατά κύριο λόγο στην ταξινόμηση λειτουργιών του κράτους (COFOG Classification).

Είναι προφανές είναι ότι η μετεξέλιξη του τωρινού συστήματος προϋπολογισμού σε προγραμματικό πλαίσιο, πραγματοποιείται με αργούς ρυθμούς. Ταυτόχρονα όμως ακόμη και αυτή η αντιστοίχιση δεν

περιλαμβάνει (προς το παρόν) τους ειδικούς λογαριασμούς οι οποίοι καλύπτουν με τη σειρά τους σημαντικό μέρος των δημοσίων δαπανών.

Κατά τον πιλοτικό σχεδιασμό για δράσεις για τον 'Πολιτισμό-Θρησκεία-Αθλητισμό' η μόνη πρόοδος που σημειώνεται αφορά κυρίως την συγκριτική παρουσίαση των δαπανών με βάση το παλιό και το νέο σύστημα κατάρτισης προϋπολογισμών. Η βασική αδυναμία εντοπίζεται στην έλλειψη στόχων και δεικτών οι οποίοι θα καταγράφουν και θα αξιολογούν το συνολικό αποτέλεσμα. Ο μοναδικός τομέας στον οποίο γίνεται καταγραφή στόχων είναι ο τομέας του Πολιτισμού για τον οποίο υπάρχουν δεδομένα και δείκτες που συλλέγονται από την ΕΣΥΕ. Στους υπόλοιπους δύο τομείς δεν παρατηρείται εξειδίκευση στόχων και δεικτών αποτελεσματικότητας. Κάτι τέτοιο ακυρώνει και τον προγραμματικό χαρακτήρα του συντασσόμενου προϋπολογισμού. Ένα άλλο εξίσου σημαντικό σημείο για το οποίο δεν γίνεται καμία αναφορά είναι η απουσία αρμοδίων διαχειριστών προγραμμάτων οι οποίοι θα είναι υπεύθυνοι και υπόλογοι για την εκτέλεση του προϋπολογισμού κάθε προγράμματος.

Παράλληλα, μέσα από το ίδιο πιλοτικό πρόγραμμα δεν φαίνεται να έχει γίνει σημαντική προεργασία σχετικά με τη δυνατότητα πολυετούς σχεδιασμού και προϋπολογισμού. Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε την σαφή αιτιολόγηση αναφορικά με τη συνέχιση ή μη ενός προγράμματος αλλά και επιμέρους υποπρογραμμάτων. Με αυτό τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού αναφορικά με την κατανομή δαπανών, ενισχύοντας κατ' αυτό τον τρόπο την αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών.

Είναι συνεπώς σκόπιμο να γίνουν περισσότερο θαρραλέα βήματα προς την κατεύθυνση ενίσχυσης του Προγραμματικού χαρακτήρα του Προϋπολογισμού. Αναλυτικότερα είναι αναγκαία:

- **η ευρύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων συμπεριλαμβανομένου της υλοποίησης προγραμματικού προϋπολογισμού.** Κάτι τέτοιο προϋποθέτει αποκεντρωμένη ευχέρεια ανακατανομής των εγκεκριμένων πιστώσεων, ώστε να αξιοποιούνται οι διοικητικές ικανότητες και ευκαιρίες. Επειδή κανένας προϋπολογισμός δεν μπορεί να προβλέψει με ακρίβεια τις πραγματικές απαιτήσεις, πρέπει έστω και μέσα σε κάποια προκαθορισμένα πλαίσια, να παρέχεται η δυνατότητα μεταφοράς πόρων από επενδυτικά σε καταναλωτικά προγράμματα.
- **η ουσιαστικότερη υιοθέτηση πολυετών προϋπολογισμών και διασύνδεσης τους με σαφείς στόχους.** Κάτι τέτοιο είναι σημαντικό για την υλοποίηση προγραμματικών στόχων σε μεσοπρόθεσμη βάση καθώς το σύστημα έχει τη δυνατότητα να διασφαλίσει την απρόσκοπτη χρηματοδότηση μέχρι την ολοκλήρωσή τους.
- **η σύνταξη προϋπολογισμού, οικονομικών καταστάσεων και ευανάγνωστου απολογισμού, σύμφωνα με τα πρότυπα του ιδιωτικού τομέα** από κάθε υπουργείο ή άλλος αυτόνομο φορέα, οι οποίες θα υποβάλλονται στη Βουλή. Οι καταστάσεις πρέπει να ελέγχονται από εξωτερικούς ορκωτούς ελεγκτές, οι οποίοι θα πρέπει να επιλέγονται με ευθύνη της Βουλής και να λογοδοτούν μόνο σ' αυτή. Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, μια τέτοια βελτίωση της

διαφάνειας και της λογοδοσίας, συμβάλλει προληπτικά αλλά αποτελεσματικά στην ενίσχυση της πειθαρχίας και της διοικητικής ευθύνης.

- **Η δημιουργία κινήτρων και διοικητικών παρεμβάσεων που στόχο θα έχουν την ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών εντός του Δημοσίου τομέα.** Στόχος είναι και οι λοιποί φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα να υιοθετούν αυτές τις πρακτικές οδηγώντας κατ' αυτό τον τρόπο σε βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα.

Συμπερασματικά, τα στοιχεία των προγραμματικών προϋπολογισμών όπως παρουσιάζονται μέσα από τον Προϋπολογισμό του 2008, αποδεικνύουν ότι απομένουν ακόμα σημαντικά βήματα προκειμένου να γίνει η μετάβαση στο νέο σύστημα προγραμματικών προϋπολογισμών. Επί του παρόντος, ο προγραμματικός χαρακτήρας του προϋπολογισμού εμφανίζεται ατροφικός και αποσπασματικός. Η έλλειψη στόχων και δεικτών αποτελεσματικότητας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι και για τα επόμενα χρόνια η κατάρτιση του προϋπολογισμού θα γίνεται με το κλασικό και απαρχαιωμένο σύστημα όπου η παροχή πιστώσεων στηρίζεται στις πιστώσεις του προηγούμενου έτους ελάχιστα προσαυξημένες. Κάτι τέτοιο θα σημαίνει τη συνέχιση της αναποτελεσματικότητας κατά την κατανομή των δημοσίων δαπανών. Επειδή οι προγραμματικοί προϋπολογισμοί επιχειρούν να ανατρέψουν αυτή την αναποτελεσματικότητα, απαιτείται ισχυρή κεντρική πολιτική βούληση για να τεθεί σε εφαρμογή με ουσιαστικό τρόπο και δεσμευτική ισχύ, ένα νέο προγραμματικό πλαίσιο προϋπολογισμών στην Ελλάδα.