



# **Προϋπολογισμός 2008**

## **Μια κριτική αποτίμηση**

Επιτελική σύνοψη

**Δεκέμβριος 2007**

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

## 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 αύξησης 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 αντικατάσταση 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 αντικατάσταση 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.