

Γυμνάσιο – Λ.Τ. Λειψών

Α΄ Λυκείου

Ερευνητική Εργασία

Α΄ Τετραμήνου

Θέμα:

Το Δημόσιο Χρέος της Ελλάδας

Ερευνητική Ομάδα:

Γιώργος Τζανακάκης

Κωνσταντίνος Σπύρου

Πόπη Κούρου

Σάββας Κουτούζος

Τριανταφυλλιά Παπαδέλια

Επιβλέπων καθηγητής: Ευάγγελος Μπεκιάρης ΠΕ09

Πίνακας περιεχομένων

1. Εισαγωγή	2
2. Οι δαπάνες και τα έσοδα του δημόσιου τομέα	2
3. Ο κρατικός προϋπολογισμός, τα ελλείμματα και το δημόσιο χρέος	5
4. Οι διακρίσεις του δημόσιου χρέους	10
5. Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους της Ελλάδας τα τελευταία 40 έτη	11
6. Συμπεράσματα	14
7. Βιβλιογραφία	15

1. Εισαγωγή

Η κοινή γνώμη συγκλονίζεται καθημερινά από ειδήσεις που κάνουν λόγο για την άσχημη και διαχρονικά ευάλωτη χρηματοπιστωτική κατάσταση του δημόσιου τομέα της Ελλάδας, καθώς και για τις επιπτώσεις της στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας. Έτσι, πολλοί άνθρωποι, πιστεύουν ότι το κράτος είναι αιτία καταστροφής, ενώ άλλοι θεωρούν ότι η συρρίκνωση του οδηγεί σε επιδείνωση των κοινωνικών ανισοτήτων και σε πτώση του βιοτικού επιπέδου. Η ανάλυση επομένως, των δημοσιονομικών μεγεθών και ιδιαίτερα εκείνων που διαμορφώνουν το ύψος του δημόσιου χρέους, καθίσταται επίκαιρη και ενδιαφέρουσα. Το γεγονός αυτό, μας οδηγεί να αντιμετωπίσουμε την όποια προκατάληψη, μαθαίνοντας μερικά πράγματα αναφορικά με τον δημόσιο τομέα και το δημόσιο χρέος, τα οποία θεωρούμε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντικά.

Στην έννοια του ευρύτερου δημόσιου τομέα συμπεριλαμβάνονται όλα τα επίπεδα δημόσιας διοίκησης ενός κράτους. Περιλαμβάνονται δηλαδή, η Κεντρική Κυβέρνηση, οι δημόσιοι οργανισμοί¹ και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Η ανάλυση των δημοσιονομικών μεγεθών βασίζεται στα μεγέθη της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση και τους δημόσιους οργανισμούς. Εξετάζοντας λοιπόν, την ιστορική διαμόρφωση και τα χαρακτηριστικά του Ελληνικού δημόσιου χρέους, θα αναφερθούμε στις δημόσιες δαπάνες και έσοδα σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης, στον προϋπολογισμό και στο δημόσιο δανεισμό, θα εξετάσουμε τις διακρίσεις του δημόσιου χρέους και, τέλος, θα παρουσιάσουμε την εξέλιξη του χρέους της χώρας μας και θα αναλύσουμε τη σύνθεσή του.

2. Οι δαπάνες και τα έσοδα του δημόσιου τομέα

Η κυβέρνηση ενός κράτους χρησιμοποιεί δημοσιονομικά μέσα όπως είναι οι δημόσιες δαπάνες, οι φόροι και ο δανεισμός για την άσκηση του κυβερνητικού της έργου, η εκτέλεση του οποίου περιλαμβάνει όλους σχεδόν τους τομείς

¹ Δηλαδή οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ), οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τα Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου (ΝΠΔΔ).

δραστηριότητας της οικονομίας όπως είναι η παιδεία, η υγεία, η δικαιοσύνη, η εθνική άμυνα, το περιβάλλον, κ.α. Οι δημόσιες δαπάνες ειδικότερα, πραγματοποιούνται από τον δημόσιο τομέα σε κεντρικό επίπεδο κυβέρνησης και τοπικής αυτοδιοίκησης και διακρίνονται σε:

- (i) δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες που αποτελούν **δημόσια κατανάλωση** όπως είναι η αγορά υλικού για τη δημόσια διοίκηση (π.χ. γραφική ύλη) ή οι μισθοί,
- (ii) **δημόσιες επενδύσεις** που αυξάνουν το κεφάλαιο της οικονομίας,
- (iii) **μεταβιβαστικές πληρωμές**, που αφορούν μεταβιβάσεις εισοδήματος όπως οι συντάξεις, τα επιδόματα ανεργίας και άλλες κοινωνικές παροχές.

Μια άλλη διάκριση των δημόσιων δαπανών γίνεται με κριτήριο το σκοπό τους (π.χ. δαπάνες για την παιδεία, την άμυνα κτλ.). Σε κάθε περίπτωση μπορεί να περιλαμβάνονται δαπάνες που προορίζονται για επενδύσεις, τρέχουσες δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες, ή για μεταβιβαστικές πληρωμές. Για παράδειγμα, οι δαπάνες για την παιδεία περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κατασκευή σχολικών κτιρίων (επένδυση), μισθούς καθηγητών (υπηρεσία) και υποτροφίες (μεταβιβαστική πληρωμή).

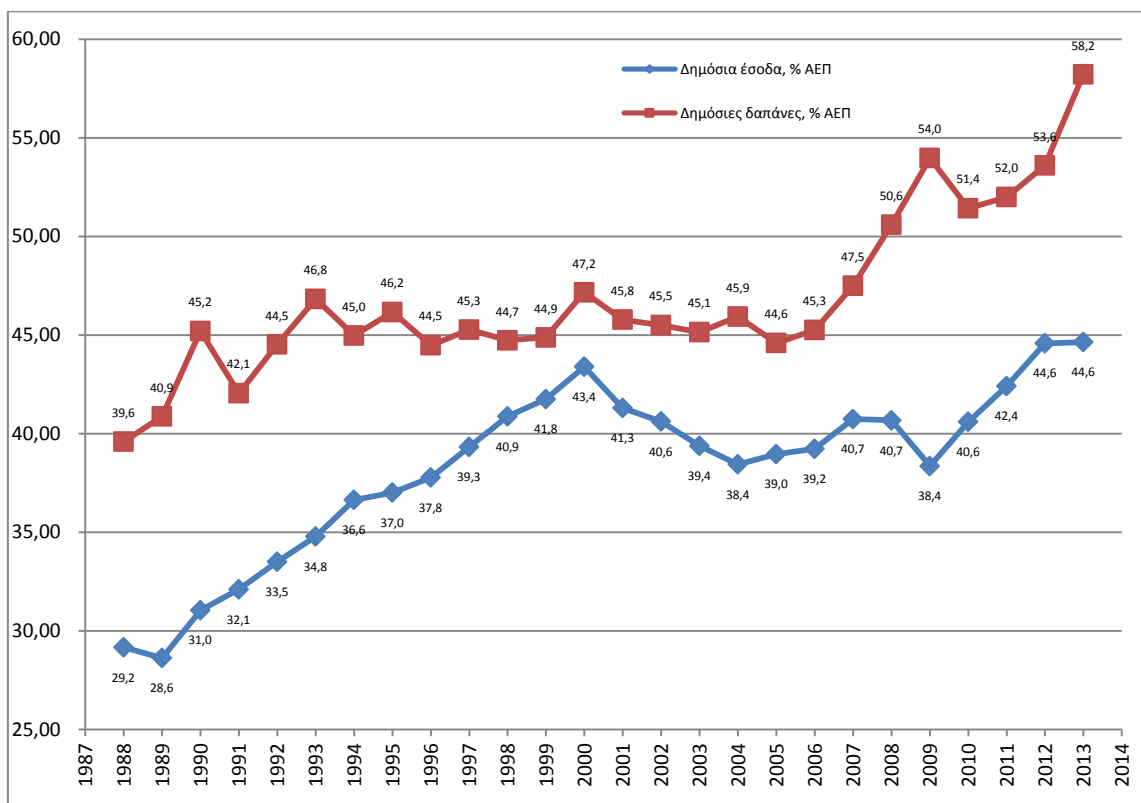
Τα Δημόσια έσοδα προέρχονται από τους φόρους, το δανεισμό, διάφορα έσοδα από επιβολή τελών, έσοδα από επιχειρηματική δραστηριότητα, κτλ. Οι κυριότερες πηγές χρηματοδότησης των κρατικών δαπανών, είναι οι φόροι και ο δανεισμός.

Οι φόροι είναι χρηματικά ποσά που οι πολίτες είναι υποχρεωμένοι να καταβάλλουν στο Δημόσιο, χωρίς ειδική αντιπαροχή του Δημοσίου που να συνδέεται άμεσα με την καταβολή του φόρου. Το ποσό του φόρου που πληρώνει κάθε πολίτης εξαρτάται από τη φορολογική του βάση και το φορολογικό συντελεστή. Φορολογική βάση είναι το εισόδημα, η περιουσία και η δαπάνη του φορολογουμένου. Ο φορολογικός συντελεστής είναι το ποσό του φόρου που αντιστοιχεί σε κάθε μονάδα της φορολογικής βάσης και εκφράζεται ως ποσοστό².

² Για παράδειγμα, αν πάρουμε ως μονάδα της φορολογικής βάσης (του εισοδήματος) 100 ευρώ και το ποσό του φόρου για κάθε μονάδα είναι 15 ευρώ, τότε ο φορολογικός συντελεστής είναι 15 για κάθε 100 ευρώ, δηλ. 15%. Έτσι, ένα άτομο με συνολικό εισόδημα 500 ευρώ θα πληρώσει φόρο συνολικά 75 ευρώ.

Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζεται η διαχρονική πορεία των συνολικών εσόδων (εκτός δανεισμού) και δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης της Ελλάδας ως ποσοστό του Α.Ε.Π.³ από το 1988 μέχρι το 2013, στο οποίο είναι ιδιαίτερα εμφανής η απόκλιση μεταξύ τους, όπως και η διόγκωση του Ελληνικού δημόσιου τομέα σε βάρος του ιδιωτικού.

Διάγραμμα 1: ΕΞΕΛΙΞΗ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΔΑΠΑΝΩΝ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΩΣ % ΤΟΥ Α.Ε.Π.



Πηγή: AMECO

Όπως ήδη έχουμε αναφέρει, ο δανεισμός αποτελεί επίσης, σημαντική πηγή εσόδων για το Δημόσιο. Βέβαια, ο δανεισμός είναι μια πηγή χρηματοδότησης στην οποία το Δημόσιο δεν μπορεί να καταφεύγει πολύ συχνά, γιατί τα δάνεια πρέπει να εξοφλούνται και να πληρώνονται και οι τόκοι. Επιπλέον, όσο αυξάνονται τα δάνεια σήμερα, τόσο θα αυξάνονται οι ανάγκες για περισσότερα έσοδα στο μέλλον (για να εξοφλούνται τα δάνεια). Αν όμως ένα δάνειο γίνεται για να χρησιμοποιηθεί σε ένα

³ Το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (Α.Ε.Π.) είναι η συνολική αξία σε χρηματικές μονάδες των τελικών αγαθών και υπηρεσιών που παράγονται σε μια χώρα σ' ένα συγκεκριμένο έτος. Το ποσοστό των δημόσιων δαπανών στο Α.Ε.Π., αποτελεί τον πιο συνηθισμένο δείκτη μέτρησης του μεγέθους του κράτους.

επενδυτικό έργο που αυξάνει την παραγωγικότητα της οικονομίας, όπως είναι ένα φράγμα ή μια εθνική οδός, τότε το δάνειο μπορεί να έχει θετικό τελικό αποτέλεσμα.

Το Δημόσιο μπορεί να δανειστεί από άλλες χώρες, οπότε το δάνειο λέγεται **εξωτερικό δάνειο**, ή από πηγές του εσωτερικού, οπότε λέγεται **εσωτερικό δάνειο**. Τα εξωτερικά δάνεια είναι συνήθως σε συνάλλαγμα, δηλαδή σε νομισματικές μονάδες της χώρας από την οποία προέρχεται το δάνειο. Τα εξωτερικά δάνεια έχουν το πλεονέκτημα ότι επιτρέπουν στη δανειζόμενη χώρα να προβεί σε εισαγωγές προϊόντων, ανάλογα με τις ανάγκες της. Συνήθως με τα δάνεια εξωτερικού πληρώνονται οι εισαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών, οι οποίες στις περισσότερες περιπτώσεις είναι απαραίτητες για την οικονομική ανάπτυξη. Φυσικά υπάρχει και το μειονέκτημα, ότι όταν έχουν ληφθεί σε ξένο νόμισμα, τα δάνεια εξωτερικού εξοφλούνται σε συνάλλαγμα.

Τα δάνεια που συνάπτει το δημόσιο προέρχονται από πηγές όπως οι αποταμιεύσεις του κοινού και το τραπεζικό σύστημα. Το δημόσιο κατά κανόνα δανείζεται εκδίδοντας ομολογιακά δάνεια, τα οποία πουλά στο κοινό και το εμπορικό τραπεζικό σύστημα. Με αυτόν τον τρόπο η αγοραστική δύναμη μεταφέρεται από τα άτομα στο Δημόσιο.

Τα δημόσια δάνεια μπορεί να είναι βραχυχρόνια ή μακροχρόνια, ανάλογα με το σκοπό για τον οποίο συνάπτονται. Δάνεια που προορίζονται για επενδύσεις είναι μακροχρόνια, για παράδειγμα δεκαετή, εικοσαετή κλπ., ενώ δάνεια που προορίζονται για κάλυψη άμεσων αναγκών συνάπτονται για βραχύ σχετικό διάστημα, για παράδειγμα ένα, δύο έτη, κτλ.

3. Ο κρατικός προϋπολογισμός, τα ελλείμματα και το δημόσιο χρέος

Κρατικός προϋπολογισμός αποκαλείται ο τυπικός νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους, για κάθε οικονομικό έτος. Επίσης,

προδιαγράφει και τα έσοδα του κράτους⁴. Η κυβέρνηση ετησίως συντάσσει τον κρατικό προϋπολογισμό (και τον απολογισμό των δημοσίων οικονομικών) που ψηφίζεται από το Ελληνικό κοινοβούλιο και έτσι, γίνεται νόμος του κράτους. Για την άσκηση του κυβερνητικού της έργου, η κυβέρνηση ενός κράτους χρησιμοποιεί τα προαναφερθέντα δημοσιονομικά μέσα, δηλαδή τις δημόσιες δαπάνες, τους φόρους και τον δανεισμό. Έτσι, ο προϋπολογισμός αποτελεί τη βραχυχρόνια υλοποίηση του δημοσιονομικού προγράμματος⁵ της κυβέρνησης. Είναι δεσμευτικός, λεπτομερής και έχει διάρκεια ενός έτους.

Το **δημόσιο έλλειμμα** είναι το ποσό κατά το οποίο τα έξοδα της κυβέρνησης υπερβαίνουν τα έσοδα (εκτός δανεισμού) κατά τη διάρκεια ενός έτους. Όταν τα δημόσια έσοδα υπερβαίνουν τις δημόσιες δαπάνες έχουμε **δημόσιο πλεόνασμα**. Συνήθως, γίνεται διάκριση σε έλλειμμα /πλεόνασμα κεντρικής κυβέρνησης και έλλειμμα /πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης, ανάλογα ποιοι ακριβώς τομείς του δημοσίου περιλαμβάνονται. Ο τομέας της γενικής κυβέρνησης για παράδειγμα, περιλαμβάνει τους υποτομείς της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Ακόμη, γίνεται η διάκριση σε πρωτογενές έλλειμμα /πλεόνασμα και συνολικό έλλειμμα /πλεόνασμα. Το πρωτογενές δεν περιλαμβάνει τους τόκους για την εξυπηρέτηση του χρέους.

Υπάρχει μια γενική εντύπωση ότι ο κρατικός προϋπολογισμός πρέπει να είναι ισοσκελισμένος, δηλ. τα έσοδα (εκτός δανεισμού) να είναι ίσα με τις δαπάνες σε κάθε χρονική περίοδο. Η άποψη αυτή είναι εσφαλμένη. Η οικονομική λογική δεν υπαγορεύει εξίσωση δαπανών και εσόδων. Ο προϋπολογισμός του Κράτους μπορεί να είναι **πλεονασματικός**, δηλ. τα έσοδα να υπερβαίνουν τις δαπάνες, ή **ελλειμματικός**, δηλ. οι δαπάνες να υπερβαίνουν τα έσοδα. Φυσικά, μπορεί να είναι **ισοσκελισμένος**.

Η κατάσταση του προϋπολογισμού θα εξαρτηθεί από **τη γενική οικονομική συγκυρία** και από την **οικονομική πολιτική** που η κυβέρνηση θέλει να εφαρμόσει. Αν

⁴ Ο κρατικός προϋπολογισμός δείχνει με μεγάλη λεπτομέρεια τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι δημόσιες δαπάνες στους διάφορους τομείς της οικονομίας καθώς επίσης και τις πηγές από τις οποίες εισρέουν τα έσοδα προς το Δημόσιο.

⁵ Το κόστος εκτέλεσης του έργου αυτού επιβαρύνει τον προϋπολογισμό του κράτους, ο οποίος χρηματοδοτείται από φορολογικά και άλλα έσοδα.

η οικονομία βρίσκεται σε ύφεση και η ανεργία είναι αυξημένη, τότε ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι ελλειμματικός, γιατί η διαρροή δαπάνης που γίνεται με την επιβολή φόρων και που τείνει να μειώσει το εθνικό εισόδημα πρέπει να αντισταθμιστεί με τη δημιουργία μεγαλύτερης δαπάνης από το κράτος μέσω των δημοσίων δαπανών (π.χ. για επενδύσεις), ώστε το εισόδημα να αυξηθεί και να αποφευχθεί, όσο γίνεται, η ύφεση.

Αντίθετα, σε περιόδους μεγάλης απασχόλησης και αυξανόμενων τιμών, ο προϋπολογισμός πρέπει να είναι πλεονασματικός, για να μειωθούν οι πληθωριστικές τάσεις. Σε πολλές περιπτώσεις η μείωση δαπανών, λόγω της φύσης τους, όπως, για παράδειγμα, οι δαπάνες για την παιδεία ή την εθνική άμυνα, είναι δύσκολη. Σ' αυτήν την περίπτωση η πλεονασματικότητα του προϋπολογισμού πρέπει να προέλθει από αύξηση των εσόδων.

Κάθε κυβέρνηση που χρησιμοποιεί τον προϋπολογισμό της σαν σταθεροποιητικό μηχανισμό πρέπει να είναι προετοιμασμένη να δαπανά περισσότερα από όσα παίρνει από φόρους και να δημιουργεί έλλειμμα. Όπως η επιχείρηση ή ο καταναλωτής, έτσι και το κράτος δεν μπορεί να ξοδέψει χρήματα που δεν έχει. Επομένως πρέπει να δανειστεί τα απαιτούμενα κεφάλαια από άτομα, επιχειρήσεις ή Τράπεζες, προκειμένου να καλύψει το έλλειμμα της. Έτσι δημιουργείται χρέος.

Η πρακτική χρηματοδότησης των ελλειμμάτων και αναχρηματοδότησης του χρέους, υλοποιείται συνήθως, όπως αναφέρθηκε, με δανεισμό από τους ιδιώτες και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, όπως είναι οι εμπορικές και επενδυτικές τράπεζες του εσωτερικού και του εξωτερικού. Άλλες μέθοδοι που άρχισαν να χρησιμοποιούνται στην Ευρώπη τις ΗΠΑ και τις αναπτυσσόμενες χώρες, από το 1980 και μετά κυρίως, είναι η πώληση περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου τομέα και η αποκρατικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων.

Αν η κυβέρνηση έχει συσσωρεύσει χρέος από προηγούμενα έτη κατά τα οποία λειτουργούσε σημειώνοντας ελλείμματα, το έλλειμμα κατά το τρέχον έτος αυξάνει περαιτέρω το χρέος. Πρέπει να τονίσουμε ότι η σχέση μεταξύ χρέους και ελλείμματος είναι αμφίδρομη: το έλλειμμα σε ένα δεδομένο έτος αυξάνει το χρέος που έχει

συσσωρευτεί από τα προηγούμενα έτη αλλά και το συσσωρευμένο χρέος των προηγούμενων ετών αυξάνει το έλλειμμα στο τρέχον έτος. Το δεύτερο συμβαίνει επειδή οι πληρωμές τόκων που αφορούν το χρέος, το οποίο έχει συσσωρευτεί από προηγούμενα έτη, αποτελούν δαπάνη κατά το τρέχον έτος και προστίθενται στο έλλειμμα αυτού του έτους.

Οι οφειλές της Κεντρικής Κυβέρνησης (η οποία περιλαμβάνει την Βουλή, τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες), παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα 1. Η κάλυψη των χρηματοδοτικών αναγκών του Ελληνικού Δημοσίου, από το Μάιο του 2010, πραγματοποιείται, κυρίως, μέσω του Μηχανισμού Στήριξης για τη Σταθεροποίηση της Ελληνικής οικονομίας⁶. Από τον πίνακα 1 παρατηρούμε επίσης, ότι το ποσοστό χρέους με τη μορφή ομολόγων του Ελληνικού δημοσίου επί του συνολικού χρέους της Κεντρικής Διοίκησης περιορίζεται, ενώ αυξάνεται το ποσοστό χρέους που έχει δημιουργηθεί με τη λήψη δανείων από το Μηχανισμό Στήριξης.

Πίνακας 1: Σύνοψη χρέους Κεντρικής Διοίκησης (σε εκατ. ευρώ)				
	2010	2011	2012*	2013**
A. Ομόλογα	276.303	259.774	118.411	108.320
Ομόλογα στην αγορά εσωτερικού	256.453	240.940	113.905	105.552
Ομόλογα στις αγορές εξωτερικού	19.155	18.521	4.286	2.607
Τιτλοποιήσεις στο εξωτερικό	695	313	220	161
B. Βραχυπρόθεσμοι Τίτλοι	9.441	15.059	14.942	14.940
Έντοκα Γραμμάτια	9.314	14.936	14.822	14.822
Έντοκα Γραμμάτια σε φυσικούς τίτλους	127	123	120	118
Γ. Δάνεια	54.542	93.145	209.877	229.060
Δάνεια Τραπέζης Ελλάδος	6.154	5.684	5.214	4.742
Λοιπά Δάνεια Εσωτερικού	3.236	837	130	130
Ειδικά και Διακρατικά Δάνεια	6.406	7.257	6.870	6.540
Δάνεια Μηχανισμού Στήριξης	31.825	73.210	192.300	212.468
Λοιπά Δάνεια Εξωτερικού	6.921	6.157	5.363	5.180
Δ. Σύνολο χρέους κεντρικής διοίκησης (A+B+Γ)	340.286	367.978	343.230	352.320
(ως % του ΑΕΠ)	153,2%	176,5%	176,9%	192,5%
ΑΕΠ	222.151	208.532	194.003	183.049

* Εκτιμήσεις **Προβλέψεις

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2013

⁶ Προκειμένου να αμβλυνθούν τα οξεία προβλήματα ρευστότητας των χωρών με δημοσιονομικά προβλήματα, έχουν δημιουργηθεί το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), καθώς και ο αντικαταστάτης του, του με τη μορφή του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ).

Εύκολα μπορούμε να διαπιστώσουμε από τον παραπάνω πίνακα ότι οι εκτιμήσεις για την ποσοστιαία σύνθεση του χρέους της Κεντρικής Κυβέρνησης το 2012 για παράδειγμα, είχαν ως εξής: Ομόλογα στην αγορά εσωτερικού 33,2%, Ομόλογα στις αγορές εξωτερικού & τιτλοποιήσεις 1,3%, Έντοκα Γραμμάτια 4,4%, Δάνεια Τράπεζας της Ελλάδος 1,5%, Ειδικά και διακρατικά δάνεια 2,0%, Δάνεια Μηχ/σμού Στήριξης 56,0%, Λοιπά δάνεια εξωτερικού 1,6%.

Βέβαια, η ανάλυση των δημοσιονομικών μεγεθών, βασίζεται κυρίως στα μεγέθη της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΙΚΑ, ΟΓΑ, ΝΑΤ κ.λπ.), τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Νομαρχίες, Δήμοι, Κοινότητες) και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Πανεπιστήμια, Νοσοκομεία)⁷. Έτσι, ως δημόσιο χρέος ορίζουμε συνήθως, το σύνολο των οφειλών σε χρηματικές μονάδες της Γενικής Κυβέρνησης. Η σύνθεση του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2: Χρέος Γενικής Κυβέρνησης				
(σε εκατ. ευρώ)				
	2010	2011	2012*	2013**
A. Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης	340.286	367.978	343.230	352.320
B. Χρέος ΝΠΔΔ, κέρματα κ.λπ. μείον επενδύσεις σε τίτλους ΕΔ	13.551	9.905	4.590	4.600
Γ. Χρέος Κεντρικής Κυβέρνησης κατά ESA (A+B)	353.837	377.883	347.820	356.920
Δ. Χρέος ΟΤΑ, ΟΚΑ μείον ενδοκυβερνητικό χρέος	-24.325	-22.226	-7.220	-10.720
Ε. Χρέος Γενικής Κυβέρνησης (Γ+Δ)	329.512	355.657	340.600	346.200
(ως % του ΑΕΠ)	148,3%	170,6%	175,6%	189,1%
ΑΕΠ	222.151	208.532	194.003	183.049

* Εκτιμήσεις ** Προβλέψεις

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2013

Όπως έχουμε εξηγήσει, το δημόσιο χρέος αυξάνεται από έτος σε έτος κατά το ποσό που ο ετήσιος κρατικός προϋπολογισμός παρουσιάζει έλλειμμα, ή αντιστρόφως μειώνεται κατά το ποσό που παρουσιάζει πλεόνασμα.

⁷ Όπως έχουμε σημειώσει και στην αρχή της εργασίας, ο ευρύτερος δημόσιος τομέας περιλαμβάνει επιπλέον και τις δραστηριότητες των δημόσιων επιχειρήσεων.

4. Οι διακρίσεις του δημόσιου χρέους

Όπως ήδη έχει επισημανθεί, το δημόσιο χρέος διακρίνεται σε **εσωτερικό χρέος**, δηλαδή από πιστωτές που βρίσκονται εντός της συγκεκριμένης χώρας, και σε **εξωτερικό χρέος**, δηλαδή από πιστωτές που εδρεύουν εκτός της χώρας, στο εξωτερικό. Η διάκριση αυτή έχει πρόσθετη σημασία όταν το εξωτερικό χρέος αναφέρεται σε άλλο νόμισμα, έναντι του εσωτερικού χρέους που αναφέρεται στο εθνικό ή εσωτερικό νόμισμα, (για τα κράτη μέλη της ΕΕ το κοινό νόμισμα θεωρείται εσωτερικό). Η κυβέρνηση, όταν δανείζεται αποκλειστικά από εγχώριες πηγές, οφείλει τα χρέη της σε ομολογιούχους, τράπεζες ή ιδρύματα, τα οποία ανήκουν στην ίδια κοινότητα με εκείνη από την οποία αποσπά τα έσοδα της. Έτσι, μπορεί, προκειμένου να αποπληρώσει τα δάνειά της, να μεταφέρει χρηματικά κεφάλαια από κάποια μέλη της εθνικής κοινότητας πάνω στα οποία έχει νόμιμη εξουσία (φορολογούμενους) σε άλλα μέλη της ίδιας κοινότητας (ομολογιούχους).

Η διαφορά μεταξύ εξωτερικού και εσωτερικού χρέους, είναι σε μεγάλο βαθμό η ίδια όπως η διαφορά ανάμεσα σε μια οικογένεια που χρωστάει σε μια άλλη οικογένεια, και μια οικογένεια στην οποία ο σύζυγος έχει δανειστεί χρήματα από τη γυναίκα του. Τα εσωτερικά χρέη δεν μεταγγίζουν τους πόρους μιας κοινότητας σε μια άλλη, αλλά απλώς αναδιανέμουν τους τίτλους μεταξύ των μελών της ίδιας κοινότητας. Το εσωτερικό εθνικό χρέος δεν μας κάνει ούτε πλουσιότερους ούτε φτωχότερους, αφού το οφείλουμε (σαν φορολογούμενοι) στους εαυτούς μας (σαν ομολογιούχοι). Αντίθετα, όταν είναι εξωτερικό, τα χρήματα οφείλονται σε ξένους παράγοντες ή κράτη και επομένως, η κυβέρνηση δεν μπορεί να τα ξαναπάρει πίσω με την μορφή φόρων.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρουσιάζουν οι Αργεΐτης Γεώργ. / Δαφέρμος Γιαν. / Νικολαΐδη Μ. (2011), η αύξηση του δημόσιου χρέους της χώρας συνοδεύτηκε και από την προσέλκυση περισσότερων επενδυτών από το εξωτερικό. Έτσι, το ποσοστό του εξωτερικού χρέους στο σύνολο του χρέους αυξήθηκε και παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα ολόκληρη σχεδόν τη δεκαετία του 2000. Την περίοδο 2003-2009 το ποσοστό του εξωτερικού χρέους στο σύνολο του χρέους της γενικής κυβέρνησης κυμάνθηκε προσεγγιστικά μεταξύ 60% και 75%. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει υψηλή εξάρτηση

από εξωτερικούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και επενδυτές ως προς την επαναχρηματοδότηση του χρέους.

Μια σπουδαία διάκριση που γίνεται επίσης, είναι αυτή ανάμεσα στο καταναλωτικό και παραγωγικό δημόσιο χρέος, που χαρακτηρίζεται έτσι, ανάλογα με τον σκοπό του δανείου, αν δηλαδή καλύπτονται καταναλωτικές ή επενδυτικές αντίστοιχα, δαπάνες του Δημοσίου. Η διάκριση αυτή γίνεται, προκειμένου να καταστεί εμφανές ότι ο καταναλωτικός δανεισμός είναι ιδιαίτερα επιζήμιος και επικίνδυνος καθόσον διογκώνει το χρέος, χωρίς να διευρύνεται η παραγωγική δυνατότητα της οικονομίας και κατ'επέκταση το εθνικό εισόδημα. Η αύξηση του παραγωγικού δημόσιου χρέους αντίθετα, συμπορεύεται με τη βελτίωση της παραγωγικής δυνατότητας της οικονομίας.

5. Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους της Ελλάδας τα τελευταία 40 έτη

Η δημοσιονομική διαχείριση των τελευταίων σχεδόν τριάντα ετών, είχε επεκτατικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα τη διόγκωση του δημόσιου τομέα σε βάρος του ιδιωτικού. Η εξέλιξη αυτή σε συνδυασμό με μια εγγενή αδυναμία συλλογής δημοσίων εσόδων για την κάλυψη των δημόσιων δαπανών από τον κρατικό προϋπολογισμό, συνετέλεσε στην αύξηση των δημόσιων ελλειμμάτων και αναπόφευκτα, στη διόγκωση του δημόσιου χρέους, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

Όπως βλέπουμε στον πίνακα αυτό, την περίοδο 1970-1980 τα ελλείμματα ήταν μηδενικά ή πολύ χαμηλά, την περίοδο 1981-1993 πολύ υψηλά, ενώ την περίοδο 1994-2008 έπεσαν σε χαμηλότερα επίπεδα. Η εξέλιξη αυτή, οφείλεται στο γεγονός ότι οι δραματικές αυξήσεις στις δημόσιες δαπάνες τη δεκαετία 1980-90, δεν συνοδεύτηκαν από αντίστοιχες αυξήσεις σε φορολογικά και άλλα έσοδα. Βέβαια, από το 1994 και μετά, ακολουθεί μια φάση αξιοσημείωτης περιστολής των ελλειμμάτων, κυρίως ως αποτέλεσμα της αύξησης των εσόδων. Στην μείωση αυτή συνετέλεσε βέβαια και η πτώση των επιτοκίων, η οποία περιόρισε τις δαπάνες για τόκους (Αργείτης Γεώργ. / Δαφέρμος Γιαν. / Νικολαΐδη Μ., 2011). Τη θετική αυτή φάση

Πίνακας 3: Εξέλιξη Δημόσιων Εσόδων, Δαπανών, Ελλείμματος και Χρέους Γενικής Κυβέρνησης Ελλάδας, 1970-2008

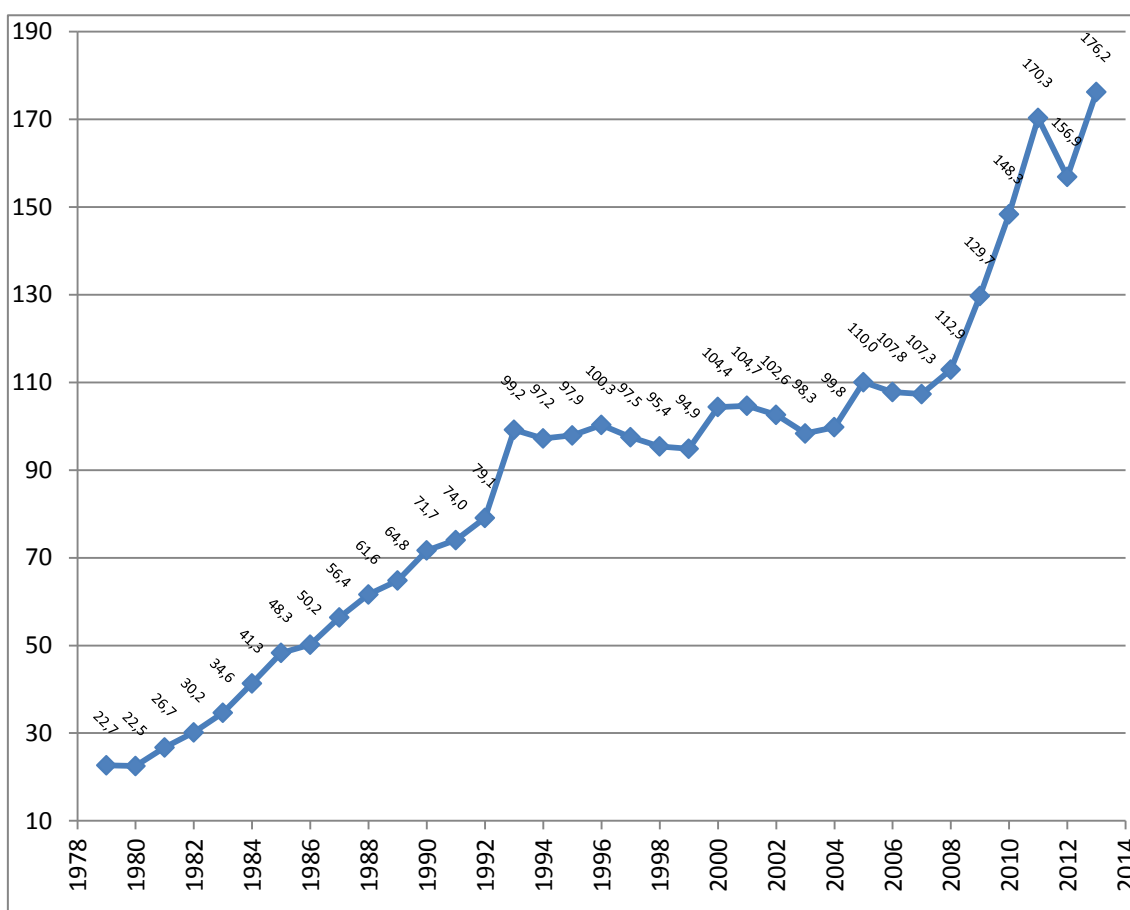
Έτος	Εκατ. ευρώ				%ΑΕΠ	%ΑΕΠ	
	ΑΕΠ	ΕΣΟΔΑ	ΔΑΠΑΝΕΣ	ΠΛΕΟΝ.(+)	ΠΛΕΟΝ		
				ΕΛΛΕΙΜ.(-)	ΕΛΛΕΙΜ	ΧΡΕΟΣ	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)-(3)	(5)	(4)/(1)	(5)/(1)	
1970	1112	277	269	7	210	0,6	18,8
1971	1235	302	300	1	237	0,1	19,2
1972	1430	349	349	0	287	0,0	20,1
1973	1868	431	432	-1	310	0,0	16,6
1974	2146	548	574	-26	376	-1,2	17,5
1975	2582	644	712	-68	496	-2,6	19,2
1976	3211	837	885	-47	600	-1,5	18,7
1977	3761	996	1080	-84	709	-2,2	18,9
1978	4589	1196	1315	-119	1122	-2,6	24,4
1979	5695	1537	1659	-122	1297	-2,1	22,8
1980	6838	1841	2001	-160	1557	-2,3	22,8
1981	8185	2155	2790	-635	2208	-7,8	27,0
1982	10295	2962	3635	-673	3051	-6,5	29,6
1983	12284	3746	4575	-829	4171	-6,7	34,0
1984	15277	4831	5985	-1154	6188	-7,6	40,5
1985	18640	5731	7665	-1934	8786	-10,4	47,1
1986	22274	7095	9008	-1913	10616	-8,6	47,7
1987	25092	7985	10133	-2148	13296	-8,6	53,0
1988	30532	8854	12011	-3157	19132	-10,3	62,7
1989	36287	10329	14736	-4407	23891	-12,1	65,8
1990	43796	13517	19666	-6149	31125	-14,0	71,1
1991	54089	17273	22608	-5335	39698	-9,9	73,4
1992	62528	20847	27683	-6836	49030	-10,9	78,4
1993	70405	24385	32791	-8406	69236	-11,9	98,3
1994	79843	29137	35734	-6597	76957	-8,3	96,4
1995	89502	32844	40962	-8118	86876	-9,1	97,1
1996	98375	36843	43379	-6536	97793	-6,6	99,4
1997	108883	42556	48973	-6417	105186	-5,9	96,6
1998	118444	48024	52549	-4525	111924	-3,8	94,5
1999	126184	52094	56001	-3907	118583	-3,1	94,0
2000	136280	58537	63626	-5089	140971	-3,7	103,4
2001	146428	59816	66318	-6502	151869	-4,4	103,7
2002	156615	63041	70614	-7573	158887	-4,8	101,5
2003	171409	67290	77143	-9853	167723	-5,7	97,8
2004	185850	70583	84317	-13734	183157	-7,4	98,6
2005	197645	75219	85593	-10374	195338	-5,2	98,8
2006	213207	83469	90020	-6551	204394	-3,1	95,9
2007	228180	91431	100353	-8922	216381	-3,9	94,8
2008	242946	96934	109160	-12226	237181	-5,0	97,6

Πηγή: Eurostat, Government Finance Statistics, 2009 σε Δημέλη Σοφ., 2011

διαδέχτηκε μια φάση ανατροπής των επιτευγμάτων της αρχικής προσαρμογής, που κορυφώθηκε το 2004.

Το επόμενο διάγραμμα συνοψίζει την πορεία του δημόσιου χρέους τα τελευταία 35 έτη. Από αυτό, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι τα τελευταία 35 χρόνια ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ αυξήθηκε από 22,7% το 1979 σε 176,2% το 2013. Ειδικότερα, ο λόγος αυτός άρχισε να αυξάνεται σημαντικά μετά το 1981, φτάνοντας το 1993 κοντά στο 100%. Στη συνέχεια, τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής που υιοθετήθηκαν προκειμένου η χώρα να μπορέσει να ικανοποιήσει τα κριτήρια εισόδου στην ΟΝΕ σε συνδυασμό με τους υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, συνέβαλαν στη σταθεροποίηση του δημόσιου χρέους στο 100% του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 2: ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΕΟΥΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΩΣ % ΤΟΥ Α.Ε.Π.



Πηγή: AMECO

Ωστόσο, το 2007 ξεκίνησε να καταγράφεται μια εκ νέου αλματώδης άνοδος του χρέους, η οποία οδήγησε το λόγο του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα.

6. Συμπεράσματα

Ολοκληρώνοντας την αναφορά μας στα δημόσια οικονομικά, τονίζουμε τη σημασία του κρατικού προϋπολογισμού, ο οποίος προβλέπει, για την διάρκεια ενός έτους, πόσα έξοδα μπορούν να γίνουν, αλλά και πόσα έσοδα θα εισπράξει το κράτος. Η κύρια πηγή εσόδων του προϋπολογισμού είναι οι φόροι. Βέβαια, όταν τα έσοδα του κράτους, δεν επαρκούν για να χρηματοδοτήσουν τις δαπάνες του, δηλαδή όταν ο προϋπολογισμός είναι ελλειμματικός, η κυβέρνηση καταφεύγει στο δανεισμό. Το αποτέλεσμα είναι η δημιουργία χρέους.

Η σχέση μεταξύ χρέους και ελλείμματος είναι αμφίδρομη. Τα συνεχή ελλείμματα δηλαδή, οδηγούν το δημόσιο σε δυσχερή χρηματοπιστωτική κατάσταση, αφού το έλλειμμα ενός έτους αυξάνει το υπάρχον χρέος και το συσσωρευμένο χρέος των προηγούμενων ετών, με τη σειρά του, αυξάνει το έλλειμμα του τρέχοντος έτους. Για να αντιμετωπίσει την κατάσταση αυτή, το δημόσιο καταφεύγει αργά η γρήγορα, στην αύξηση των φόρων.

Όσον αφορά τις πηγές χρηματοδότησης, πρέπει να σημειώσουμε ότι κατά κανόνα, ο εσωτερικός δανεισμός είναι προτιμότερος από τον εξωτερικό, γιατί τα χρήματα που δανείζεται το κράτος, μπορεί να τα ξαναπάρει με μορφή φόρων από τους πολίτες. Το εσωτερικό εθνικό χρέος δεν μας κάνει ούτε πλουσιότερους ούτε φτωχότερους, αφού το οφείλουμε στους εαυτούς μας. Αντίθετα, όταν είναι εξωτερικό, τα χρήματα οφείλονται σε ξένους οργανισμούς ή κράτη και επομένως, η κυβέρνηση δεν μπορεί να τα ξαναπάρει πίσω με την μορφή φόρων.

Οποιαδήποτε προσπάθεια διεξαγωγής προβλέψεων για την εξέλιξη του δημόσιου χρέους, θα ξεπερνούσε κατά πολύ το επίπεδο οικονομικής ανάλυσης της εργασίας αυτής. Εντούτοις, από την ανάλυση που προηγήθηκε, συμπεραίνουμε ότι ο

δημόσιος τομέας στην Ελλάδα, χαρακτηρίζεται από χρόνιες και σοβαρές αδυναμίες. Η χώρα μας παρουσιάζει σημαντικότερη απόκλιση μεταξύ δημοσιονομικών δαπανών και εσόδων, με αποτέλεσμα να καταγράφει διαχρονικά, υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα.

Έτσι, λόγω των αναγκών αναχρηματοδότησης του δημόσιου χρέους, ο δημόσιος τομέας, βρισκόταν σε χρηματοπιστωτικά εύθραυστη κατάσταση. Αυτή εντάθηκε τα τελευταία χρόνια, γεγονός που οφείλεται στην συνεχή αύξηση των δανειακών αναγκών της χώρας και κυρίως του δανεισμού από το εξωτερικό, με αποτέλεσμα τη μεγέθυνση της εξάρτησής της από διεθνείς οργανισμούς και επενδυτές.

7. Βιβλιογραφία

- Δεδουσόπουλος Α., Γιαλέρης Π., Σχιστού Ι., Τέντες Π., Χατζηανδρέου Α. (2013), Αρχές Οικονομίας, Α΄ Λυκείου, Αθήνα: ΙΤΥΕ - Διόφαντος.
- Δημέλη Σοφ. (2010), Μακροοικονομικά Μεγέθη και Ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας, Αθήνα: εκδόσεις ΟΠΑ.
- Λιανός Θ., Παπαβασιλείου Α., Χατζηανδρέου Α. (2013), Αρχές Οικονομικής Θεωρίας, Γ΄ Λυκείου, Αθήνα: ΙΤΥΕ - Διόφαντος.
- Mankiw G., Taylor M. (2010), Αρχές Οικονομικής Θεωρίας, Αθήνα: Gutenberg.
- Αργείτης Γεώργ., Δαφέρμος Γιαν., Νικολαΐδη Μ. (2011), Κρίση δημόσιου χρέους στην Ελλάδα: Αιτίες και προοπτικές, στο:
<http://www.ineobservatory.gr/dhmosieuseis/episthmonikes-ektheseis/krisi-dimosioy-chreoy-sin-ellada-aities-kai-prooptikes/>, ελήφθη 15/11/2013.
- Ράπανος Β. (2009), Μέγεθος και Εύρος Δραστηριοτήτων του Δημοσίου Τομέα, Κείμενο Εργασίας, ΙΟΒΕ, στο:
www.euro2day.gr/dm_documents/iobe_nBSaW.doc, ελήφθη 7/12/2013.
- Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2013, στο:
<http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/23/78/55/23785536b0ff793c788edcb81129a634e74727d7/application/pdf/%CE%95%CE%B9%CF%83%CE%B7%CE%B3%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE+%CE%88%CE%BA%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%B7+2013.pdf>, ελήφθη 8/11/2013.
- AMECO, στο:
http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm, ελήφθη 10/1/2014.

- Eurostat, στο:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics/el, ελήφθη 14/12/2013.