



Αναλύσεις Επικαιρότητας, 6/2020

29 Μαΐου 2020

Το ΚΕΠΕ, το μεγαλύτερο Κέντρο Οικονομικών Ερευνών της Ελλάδας, πραγματοποιεί στη σειρά «Αναλύσεις Επικαιρότητας» σύντομες και τεκμηριωμένες αναλύσεις σε οικονομικά ζητήματα που απασχολούν τον δημόσιο βίο της χώρας, με στόχο την υπεύθυνη ενημέρωση της Κοινωνίας και της Πολιτείας.

Καθηγητής Παναγιώτης Λιαργκόβας

Πρόεδρος Δ.Σ. ΚΕΠΕ & Επιστημονικός Διευθυντής

Τρία εργαλεία που επηρεάζουν καθοριστικά τη συμβολή του δημοσίου τομέα στην ανάπτυξη του ΑΕΠ στην εποχή της πανδημίας¹

Εισαγωγή

Η αμφίδρομη σχέση του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα είναι πάντα επίκαιρη. Πόσο μάλλον σήμερα, όταν οι επιπτώσεις της πανδημίας έχουν οδηγήσει την πλειονότητα των οικονομολόγων να υποστηρίζουν την ανάγκη για άμεση και ισχυρή στήριξη της αγοράς από τις κυβερνήσεις.

Στον δημόσιο επιστημονικό διάλογο υπάρχουν τουλάχιστον τρεις διαφορετικές απόψεις σχετικά με τον τρόπο κατά τον οποίο οι κυβερνητικές παρεμβάσεις στην οικονομία και οι κρατικές δαπάνες επηρεάζουν τον ρυθμό ανάπτυξης του ΑΕΠ. Από τη μια πλευρά, υπάρχει η άποψη της (απαραίτητης) δημοσιονομικής εξυγίανσης.² Βασικό εργαλείο της δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι η λιτότητα, η οποία πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής, δηλαδή να επιδιώκει την ταχεία εξάλειψη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Η λιτότητα έχει ως στόχο τη μείωση του δημοσίου χρέους. Η επιλογή αυτή βασίζεται σε ένα θεωρητικό υπόβαθρο: η δημοσιονομική προσαρμογή προκαλεί μείωση των πραγματικών επιτοκίων λόγω των χαμηλότερων δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Οι αυξημένες επενδύσεις και η κατανάλωση επηρεάζουν στη συνέχεια θετικά τη συνολική ζήτηση. Η λιτότητα (μέσω περικοπών δαπανών ή/και φορολογικών αυξήσεων) έχει επίσης ευνοϊκές επιπτώσεις στις προσδοκίες και την αξιοπιστία, καθώς δίνει θετικό μήνυμα στις διεθνείς κεφαλαιαγορές. Αυξάνει τη φερεγγυότητα των αρχών και ως εκ τούτου μειώνει την απόδοση των κρατικών ομολόγων. Το αποτέλεσμα αυτό ενισχύει την πτώση των πραγματικών επιτοκίων, προκαλεί ευνοϊκά αποτελέσματα στη ζήτηση και προετοιμάζει το έδαφος για την ανάπτυξη. Επιπλέον, η δημοσιονομική εξυγίανση μειώνει την αβεβαιότητα σχετικά με τη μελλοντική δημοσιονομική πολιτική, εξαλείφοντας έτσι την ανάγκη λήψης προληπτικών μέτρων και συνεπώς αυξάνει περαιτέρω τη συνολική ζήτηση.

¹Για την ανάλυση εργάστηκαν τα μέλη του Δ.Σ. ΤΟΥ ΚΕΠΕ, Παναγιώτης Λιαργκόβας και Μιχάλης Ρηγίνος, καθώς και ο εξωτερικός συνεργάτης Δρ. Μάριος Ψυχάλης.

² Βλ. για παράδειγμα Alesina, A. and Ardagna, S. (1998), «Tales of fiscal adjustment», *Economic Policy*, 27, 489-545· Heylen, F., Everaert, G., Larch, M. and Turrini, A. (2011), «Received wisdom and beyond: lessons from fiscal consolidation in the EU», *National Institute Economic Review*, 217(1), R1-R18.





Ωστόσο, υπάρχουν και τα αντίθετα επιχειρήματα:³ σύμφωνα με το κεϋνσιανό μοντέλο, η λιτότητα επιβραδύνει την ανάπτυξη και μπορεί επίσης να είναι εντελώς αναποτελεσματική πάνω από ένα κρίσιμο όριο. Οι περικοπές δαπανών ή οι αυξήσεις φόρων μειώνουν τη συνολική ζήτηση και τα δημόσια έσοδα και οδηγούν σε έναν φαύλο κύκλο. Η μείωση της ζήτησης μπορεί να συμβεί είτε άμεσα λόγω της μείωσης της δημόσιας κατανάλωσης και των δημοσίων επενδύσεων είτε έμμεσα, δηλαδή λόγω της μείωσης της ιδιωτικής κατανάλωσης και των ιδιωτικών επενδύσεων. Τέλος, μια ενδιάμεση άποψη υποστηρίζει ότι η μεταβολή του ρυθμού ανάπτυξης εξαρτάται από την κατηγορία των δημοσίων δαπανών που επηρεάζονται, δηλαδή εάν αυτές είναι καταναλωτικού ή επενδυτικού χαρακτήρα.

Σε αυτή την εργασία δεν εξετάζουμε την κατηγορία των δημοσίων δαπανών, αλλά παρουσιάζουμε τρία εργαλεία, η χρήση των οποίων, αδιαμφισβήτητα, επηρεάζει τον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ. Το πρώτο εργαλείο είναι ο «**δείκτης ΚΠΙ**», που αποτυπώνει τις ημέρες που χρειάζεται το δημόσιο για να εξοφλήσει τους προμηθευτές του, το δεύτερο εργαλείο είναι το «**spending review**», που στοχεύει στον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και, τέλος, το τρίτο εργαλείο είναι το «**revenue review**», που στοχεύει στη βελτιστοποίηση των εσόδων του κράτους.

Δείκτης ΚΠΙ

Η εφαρμογή και χρήση του «**δείκτη ΚΠΙ**» (Key Performance Indicator – Κύριος Δείκτης Επιδόσεων), αποτελεί συμβατική υποχρέωση της χώρας τόσο στο πλαίσιο τήρησης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, όπως προβλέπεται στην Οδηγία 2011/7/ΕΚ, όσο και στο πλαίσιο τήρησης της εγχώριας νομοθεσίας, καθώς έχει ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο με τον νόμο 4152/2013.

Όμως, εκτός από συμβατική υποχρέωση και νομική δέσμευση, αποτελεί και μια ουσιαστική οικονομική παράμετρο, καθώς η ταχύτητα εξόφλησης των οφειλών του ελληνικού δημοσίου προς την αγορά επηρεάζει τον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, η αύξηση της ταχύτητας κυκλοφορίας του χρήματος μπορεί να επηρεάσει τον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας.

Με άλλα λόγια, όσο συντομότερα εξοφλούνται οι υποχρεώσεις του κράτους προς τους ιδιώτες τόσο γρηγορότερα μπορεί να αυξηθεί και το ΑΕΠ, καθώς πολλαπλασιάζονται οι εμπορικές πράξεις που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια ενός οικονομικού έτους μέσα σε μια οικονομία.

Ως εκ τούτου, είναι σαφές ότι μεταρρυθμίσεις που συμβάλλουν στη μείωση του χρόνου εξόφλησης των προμηθευτών του δημοσίου, όπως η ψηφιακή διακίνηση των δημοσίων εγγράφων, η ταχύτερη εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, η πλήρης απορρόφηση των χρηματοδοτικών εργαλείων και η μείωση του χρόνου απονομής της δικαιοσύνης, συνιστούν ουσιαστικές προϋποθέσεις για την ταχύτερη αύξηση του ρυθμού του ΑΕΠ.

Spending review

Το «**spending review**» έγκειται σε μια σειρά ενεργειών αναφορικά με την υιοθέτηση μεθόδων επισκόπησης των δημοσίων δαπανών, που εισήχθη ως «soft law» στην ελληνική δημοσιονομική διακυβέρνηση το 2014, εν συνεχεία υποβαθμίστηκε διοικητικά μέχρι το καλοκαίρι του 2019, ενώ πλέον βρίσκεται ξανά στις προτεραιότητες του Υπουργείου Οικονομικών. Βασικός άξονας λειτουργίας της επισκόπησης δαπανών είναι ο εντοπισμός

³Βλ. De Grauwe, P. and Yuemei, J. (2013), «The Legacy of Austerity in the Eurozone» στο https://www.ceps.eu/system/files/PGD_YJ%20Austerity.pdf και Kratimenou, V. and Liargovas, P., «Fiscal policy mix and macroeconomic performance: evidence from the EU member states», άρθρο που παρουσιάστηκε στο I.CO.D.ECON (INTERNATIONAL CONFERENCE OF DEVELOPMENT AND ECONOMY), Thessaloniki, Ιούνιος 2016.





αναποτελεσματικών και περιορισμένης χρησιμότητας δαπανών στον δημόσιο τομέα και η ανάπτυξη στοχευμένων δράσεων για τον εξορθολογισμό τους. Οι στόχοι για το 2020, σύμφωνα με το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, είναι η βέλτιστη χρήση των ενεργειακών πόρων μέσω του καλύτερου ελέγχου της κατανάλωσης ενέργειας και ο εξορθολογισμός του κόστους διαχείρισης και συντήρησης του στόλου των κρατικών οχημάτων. Με άλλα λόγια, το «spending review» αποσκοπεί, μέσω της ενσωμάτωσης καλύτερων πολιτικών διαχείρισης των περιορισμένων πόρων και της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, στην αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων πόρων. Το «spending review» δεν έχει ως αυτοσκοπό τη μείωση της δημόσιας δαπάνης αλλά τη βελτιστοποίησή της.

Revenue review

Το «**revenue review**», το οποίο έγκειται στην υιοθέτηση μεθόδων επισκόπησης εσόδων, μέχρι στιγμής δεν έχει εφαρμοστεί με συνέπεια στην ελληνική δημοσιονομική διακυβέρνηση, με τη δημοσιονομική προσαρμογή να έχει προέλθει κατά κύριο λόγο από την περιστολή των δημοσίων δαπανών. Για αυτόν τον λόγο, πλέον, είναι απαραίτητη η καταγραφή όλων των δυνητικών πηγών εσόδων για τους φορείς του δημοσίου, όπως η αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας, η συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα και ο καθορισμός των ρυθμιστικών πλαισίων της αγοράς. Ως λύση προς την κατεύθυνση αυτή, προτείνεται η δημιουργία ενός μητρώου καταγραφής της ακίνητης περιουσίας των εποπτευόμενων φορέων ανά υπουργείο και η δημοσίευση ενός δείκτη αξιοποίησής της, καθώς έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο φορείς του ελληνικού δημοσίου να διαθέτουν αναξιοποίητη ακίνητη περιουσία και την ίδια στιγμή να καταβάλλουν υπέρογκα ποσά για τη μίσθωση ακινήτων, ενώ, σύμφωνα με στοιχεία, η τιμή εκμίσθωσης των ακινήτων του δημοσίου είναι πολύ χαμηλότερη από την τιμή μίσθωσης των ακινήτων του δημοσίου.

Κλείνοντας, πρέπει να σημειωθεί ότι, στο πλαίσιο της χρηστής δημοσιονομικής διακυβέρνησης, απαιτείται η εφαρμογή του «προϋπολογισμού επιδόσεων» (performance budgeting), με στόχο την επικέντρωση στην επίτευξη αποτελεσμάτων, η οποία, άλλωστε, αποτελεί και τον τελικό σκοπό των χρηματοδοτούμενων πολιτικών, η πλήρης απορρόφηση των κονδυλίων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, ως προς και τα δύο σκέλη του, έτσι ώστε να καλυφθεί το επενδυτικό κενό της ελληνικής οικονομίας, αλλά και η εφαρμογή όλων των σύγχρονων δημοσιονομικών εργαλείων, όπως η επέκταση της εφαρμογής της πλατφόρμας του Μητρώου Δεσμεύσεων, έτσι ώστε να υπάρξει η λεγόμενη «κατά Pareto άριστη» κατανομή των διαθέσιμων δημόσιων οικονομικών πόρων. Η άριστη κατανομή των δημοσίων οικονομικών πόρων αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για τη μεγιστοποίηση της συμβολής του δημοσίου τομέα στην αύξηση του ρυθμού ανάπτυξης του ΑΕΠ.

