

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟΥ
ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2018



Οκτώβριος 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ	3
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
1 ΤΟ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ 2018 ΚΑΙ Ο ΣΤΟΧΟΣ ΓΙΑ ΙΣΧΥΡΗ ΑΝΑΚΑΜΨΗ	7
1.1 ΣΥΜΒΑΛΛΕΙ ΤΟ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΟΥ ΣΤΟΧΟΥ ΙΣΧΥΡΗΣ ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ;	7
1.2 ΑΝΟΙΓΕΙ Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΝ ΔΡΟΜΟ ΓΙΑ «ΚΑΘΑΡΗ ΕΞΟΔΟ»;	9
2 ΡΥΘΜΟΙ ΜΕΓΕΘΥΝΣΗΣ: ΠΟΣΟ ΡΕΑΛΙΣΤΙΚΟΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ;	11
3 ΤΟ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΣΥΝΕΧΙΖΕΙ ΤΗ ΦΟΡΟΚΕΝΤΡΙΚΗ ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ (ΛΙΤΟΤΗΤΑ).	15
3.1 ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ	16
3.2 ΈΣΟΔΑ	17
3.3 ΔΑΠΑΝΕΣ	20
3.4 ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΕΙΣ ΔΑΠΑΝΩΝ.....	23
4 ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΙ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ	24

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΑΕΠ, ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ ΚΑΙ ΤΙΜΕΣ, ΤΟ 2018 ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΡΥΘΜΟΙ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ %, ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ	11
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ, ΕΙΣΑΓΩΓΕΣ ΚΑΙ ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΤΟ 2018 ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΡΥΘΜΟΙ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ %, ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ.....	12
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3: ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΚΠ, % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	19
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4: ΈΣΟΔΑ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ % ΤΟΥ ΑΕΠ.....	19
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5: ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΛΟΓΟΥ ΈΜΜΕΣΩΝ ΠΡΟΣ ΆΜΕΣΩΝ ΦΟΡΩΝ.....	20
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6: ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΤΑ ΜΕΙΖΟΝΑ ΤΥΠΟΥ ΦΟΡΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, (ΤΕΛΕΥΤΑΙΑ ΔΙΑΘΕΣΙΜΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ), % ΤΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ	20
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7: ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΚΠ ΩΣ ΠΟΣΟΣΤΟ ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	21
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8: ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΚΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ), % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ	22
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9: ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΤΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ), % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ)	22
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10: ΣΦΑΛΜΑ ΠΡΟΒΛΕΨΗΣ ΠΔΕ, % ΤΟΥ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΜΕΓΕΘΟΥΣ ΤΟΥ ΚΠ (ΣΕ ΤΑΜΕΙΑΚΗ ΒΑΣΗ)	23

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 ΣΥΜΦΩΝΗΜΕΝΟΙ ΜΕ ΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ ΣΤΟΧΟΙ ΓΙΑ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ (2017: ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ, 2018: ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ)	8
ΠΙΝΑΚΑΣ 2 ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ/ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟ ΠΑΓΙΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ ΣΤΟΥΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ, 2007 – 2017.	13

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (Γ.Π.Κ.Β.) ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 30Α του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του (άρθρο 21, ΦΕΚ 122/Α'/30.06.2016) και το ν. 3871 (ΦΕΚ 141/Α'/17-8-2010). Αποτελεί ανεξάρτητη οργανική μονάδα της Βουλής και λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό για την Εσωτερική Λειτουργία και Οργάνωσή του, όπως ενσωματώθηκε στον Κανονισμό της Βουλής, Μέρος Β' (άρθρο 53, ΦΕΚ 122/Α'/30.06.2016).

Έργο του Γ.Π.Κ.Β. είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του κράτους, η στήριξη του έργου δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων) και η σύνταξη και υποβολή, προς τις ανωτέρω Επιτροπές, τακτικών τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων, που αφορούν στην τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

Οι αναλύσεις του Γ.Π.Κ.Β. επικεντρώνονται στα κυριότερα ζητήματα της ελληνικής οικονομίας και γίνονται υιοθετώντας τη συγκριτική ανάλυση. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ανάδειξη και συζήτηση προβλημάτων από τη σκοπιά της σύγχρονης ακαδημαϊκής έρευνας.

Συντονιστής του Γ.Π.Κ.Β. είναι ο κ. Παναγιώτης Λιαργκόβας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, ο οποίος είναι επικεφαλής της Επιστημονικής Επιτροπής, που απαρτίζεται από τα εξής μέλη:

- Πάνος Καζάκος, Ομότιμος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Σπύρος Λαπατσιώρας, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Κρήτης
- Ναπολέοντας Μαραβέγιας, Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών
- Μιχάλης Ρηγίνος, Αναπληρωτής Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Πρόλογος

Το παρόν κείμενο εξετάζει κριτικά τις παραδοχές και προβλέψεις του Προσχεδίου Προϋπολογισμού του Κράτους για το 2018 και εγκρίθηκε από τον Συντονιστή και τα Μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του Γ.Π.Κ.Β. κατά τη συνεδρίαση της 12^{ης} Οκτωβρίου 2017.

Ο Συντονιστής και τα Μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής αναγνωρίζουν ότι γενικά στην οικονομική πολιτική αντιπαρατίθενται διαφορετικές οικονομικές φιλοσοφίες και πως ό,τι είναι αναγκαίο με οικονομικά κριτήρια δεν είναι απαραίτητα εφικτό με πολιτικά. Επίσης, ό,τι είναι επιθυμητό πολιτικά δεν είναι πάντοτε οικονομικά αποτελεσματικό.

Κατά την εκτέλεση των προϋπολογισμών επέρχονται κατά κανόνα αλλαγές. Στην τακτική τριμηνιαία έκθεση Ιούλιος – Σεπτέμβριος 2016 (τέλη Οκτωβρίου 2016) είχαμε συμπεριλάβει ανάλυση του Γ.Π.Κ.Β. για τις αποκλίσεις των πραγματοποιήσεων από τις προβλέψεις. Με τον τρόπο αυτό μπορούμε να έχουμε ένα ακόμα «εργαλείο» για ρεαλιστικές προβλέψεις για το μέλλον. Σημειώνουμε ότι οι προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών του Κρατικού Προϋπολογισμού (Κ.Π) πρέπει να στηρίζονται σε πραγματικά στοιχεία για να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις των μεγεθών. Η ακρίβεια στις προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών σχετίζεται άμεσα με την ακρίβεια στις μακροοικονομικές προβλέψεις.

Η παρούσα έκθεση, σύμφωνα με την παρ. 3 (εδ. γ) του άρθρου 30Α (όπως ισχύει) του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β'), υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και τα Μέλη της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής.

Ο Συντονιστής και η Επιστημονική Επιτροπή

Εισαγωγή

Με το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2018 η Κυβέρνηση εκφράζει την επιθυμία να είναι «*συνεπής στις δεσμεύσεις της τόσο απέναντι στους Έλληνες πολίτες όσο και απέναντι στους εταίρους της και συνεχίζει στο δρόμο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης με κοινωνική δικαιοσύνη*», ενώ αναφέρεται επίσης ότι το 2018 «*θα σηματοδοτήσει την επιτυχή έξοδο της χώρας από μια μακρά περίοδο προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής*».¹ Η διατύπωση αυτή επιβεβαιώνει τη βούληση της κυβέρνησης (κυρίως του οικονομικού πυρήνα της) να εφαρμόσει το πρόγραμμα προσαρμογής (τρίτο Μνημόνιο όπως επικαιροποιήθηκε τον Ιούλιο 2017). **Όμως, κρίσιμες προβλέψεις για ρυθμούς μεγέθυνσης κλπ. είναι τουλάχιστον συζητήσιμες λόγω της μερικής υφεσιακής επίπτωσης διαφόρων μέτρων που θα εφαρμοστούν από το 2018.** Βέβαια, η αλλαγή του οικονομικού κλίματος λόγω επιτυχούς ολοκλήρωσης του προγράμματος στη λήξη του και εξόδου στις αγορές θα ενίσχυε τις αναπτυξιακές προοπτικές και θα αποκαθιστούσε την εμπιστοσύνη στην ελληνική οικονομία (βλ. πιο κάτω, ενότητα 2).

Αλλά γεγονός είναι ότι σε διάφορες περιοχές πολιτικής εμφανίζονται δυσκολίες εφαρμογής όσων έχουν συμφωνηθεί. Πρόκειται για διαχρονικό πρόβλημα που οφείλεται σε σειρά ολόκληρη παραγόντων. Π.χ. στον περιορισμό της αναδιανεμητικής στόχευσης λόγω μνημονίων, στην εντειχισμένη στο κράτος αδράνεια λόγω κατακερματισμού και ασάφειας αρμοδιοτήτων και ασαφούς νομικού καθεστώτος. Επιπροσθέτως διαπιστώνουμε ότι διάχυτες ιδέες και στάσεις είναι ασύμβατες με τις απαιτήσεις του προγράμματος!

Στις ιδιωτικοποιήσεις αποτυπώνονται εμφανέστερα οι εσωτερικές δυσκολίες των μεταρρυθμίσεων.² Το ίδιο ισχύει για την οριστική λύση του προβλήματος των κόκκινων δανείων, την εφαρμογή ηλεκτρονικών τεχνολογιών στις ΣΤΑΣΥ, στις μεταφορές (ταξί), σε αποφάσεις του ΚΑΣ και, πράγμα που ενδιαφέρει την παρούσα έκθεση αμεσότερα, την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων.

Η επιστημονική επιτροπή του Γραφείου εκφράζει την ανησυχία της για την επίμονη επιδίωξη υψηλότερων του στόχου (και των δεσμεύσεων της χώρας) πρωτογενών πλεονασμάτων. Προφανώς συνεπάγονται υπερβολική λιτότητα και επηρεάζουν αρνητικά την ανάπτυξη. Όμως επηρεάζουν και τα διαπραγματευτικά περιθώρια της χώρας, επιτρέπουν στην κυβέρνηση να διοχετεύσει πόρους σε στόχους που έχουν για την ίδια πολιτική προτεραιότητα και οδηγούν στη δημιουργία ταμειακών αποθεμάτων, ιδίως για τη μεταβατική περίοδο μετά τη λήξη του Μνημονίου (βλ. πιο κάτω).

Σύμφωνα με το Σχέδιο Προϋπολογισμού, στόχος είναι να συζευχθεί η «*δημοσιονομική υπευθυνότητα με κοινωνική δικαιοσύνη*». Με τη διπλωματική διατύπωση «*υπευθυνότητα*», εννοείται η εφαρμογή των όσων έχουν συμφωνηθεί στο τρίτο πρόγραμμα προσαρμογής. Όπως

¹ Βλ. επιστολή του υπουργού Ε. Τσακαλώτου και αν. υπουργού Γ. Χουλιαράκη που προτάσσεται στο Προσχέδιο.

² Βλ. Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017. Οκτώβριος 2017, Πίνακας 2.2., σελ. 27. Με βάση το συμπλήρωμα του 3^{ου} Μνημονίου για τα έτη 2016 και 2017 αναμένονται έσοδα ύψους € 2,5 δισ. και € 2,2 δισ. αντίστοιχα.

όμως έχει υποστηριχθεί, ο συνδυασμός **λιτότητας και αδικίας μειώνει τις πιθανότητες επιτυχίας ενός προγράμματος προσαρμογής**.³ Τη γενική στόχευση ως προς την κοινωνική διάσταση υπηρετεί μεν η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, αλλά αυτήν ακριβώς αντιστρατεύονται άλλα μέτρα που προβλέπει το ίδιο το προσχέδιο (π.χ. η σαφής προτίμηση υπέρ των έμμεσων φόρων, ειδικά όσο οι έμμεσοι φόροι δεν χρηματοδοτούν αναδιανεμητικές μεταβιβάσεις,⁴ η κατάργηση των μειωμένων συντελεστών στα νησιά, η μείωση του επιδόματος θέρμανσης κ.α. (βλ. πιο κάτω).

Επομένως το ίδιο το προσχέδιο αδυνατίζει εν μέρει το σχετικό επιχείρημα.

Σημειώνουμε ωστόσο, **ότι η κυβέρνηση αναγνωρίζει πλέον την πολυπλοκότητα του προβλήματος** όπως φαίνεται και στις τρέχουσες συζητήσεις για το «κοινωνικό μέρισμα» που θα διανεμηθεί ως το τέλος του 2017. Η κυβέρνηση δεν προχωρεί σε εφαρμογή του μοντέλου του 2016 (ενός επιδόματος στις συντάξεις που χορηγήθηκε χωρίς κριτήρια). Το προσχέδιο προβλέπει ενδεικτικά (γιατί το ακριβές ύψος θα εξαρτηθεί από τις εξελίξεις ως τον Νοέμβριο) ποσό της τάξης των € 800 εκατ. για κοινωνικούς **και** αναπτυξιακούς σκοπούς. Οπωσδήποτε, η κοινωνική πτυχή του δεν θα αφορά τις συντάξεις, αλλά ενδεχομένως την ενίσχυση του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης. Η αναπτυξιακή πτυχή δεν έχει ακόμα διευκρινισθεί αλλά θα μπορούσε να είναι η ενίσχυση των υποδομών, η στοχευμένη μείωση της φορολογίας ή η αποπληρωμή μέρους των ληξιπρόθεσμων οφειλών του δημοσίου. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους είχε επισημάνει το 2016 ότι η διανομή του κοινωνικού μερίσματος δεν έγινε τότε με ορθά κριτήρια και ωφέλησε πολλούς που δεν το είχαν ανάγκη.⁵

Το προσχέδιο αφορά στο 2018 και έχει ως εκ τούτου **βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα**, αλλά εντάσσεται σε μια μεσο- ή μακροπρόθεσμη προοπτική αφού η κυβέρνηση κατέθεσε το «Μεσοπρόθεσμο 2018 - 2021», που περιγράφει την πορεία της οικονομίας μετά την προγραμματισμένη λήξη του τρίτου Μνημονίου τον Αύγουστο του 2018.

Βραχυχρόνιοι και μακροχρόνιοι στόχοι είναι αλληλένδετοι. Οι οικονομικές και δημοσιονομικές εξελίξεις του 2018 (και των επόμενων χρόνων) θα εξαρτηθούν από την δημοσιονομική πορεία του τρέχοντος έτους – του 2017. Ελπίζουμε ότι τα οριστικά στοιχεία του τρίτου τριμήνου 2017 και βεβαίως η πορεία στο τελευταίο εξάμηνο του έτους θα στρώσουν τον δρόμο τουλάχιστον για την επίτευξη των δημοσιονομικών και γενικότερων οικονομικών στόχων το 2018.

³ Βλ σχετικά De Grauwe, Paul and Yuemei Ji 2013 'The Legacy of Austerity in the Eurozone' https://www.ceps.eu/system/files/PGD_YJ%20Austerity.pdf & Ostry, Jonathan D, Andrew Berg, and Charalambos Tsangarides, 2014, "Redistribution, Inequality, and Growth," *IMF Staff Discussion Note 14/02* (Washington: International Monetary Fund).

⁴ Βλ. Fiscal Monitor

⁵ Βλ. Γ.Π.Κ.Β., Τριμηνιαία Έκθεση Οκτωβρίου- Δεκεμβρίου 2016, Ιανουάριος 2017.

1 Το προσχέδιο Προϋπολογισμού του 2018 και ο στόχος για ισχυρή ανάκαμψη

1.1 Συμβάλλει το Προσχέδιο στην επίτευξη του στόχου ισχυρής ανάκαμψης;

Η συνέχιση των πολιτικών λιτότητας των παλαιότερων ετών, δηλαδή μειώσεις δημοσίων δαπανών και αυξήσεις φόρων σε συνθήκες σταδιακής ανάκαμψης της οικονομίας, δεν υποβοηθά την οικονομική δραστηριότητα και την ρευστότητα στην πραγματική οικονομία, δηλαδή αποτελεί ανασχετικό παράγοντα στην επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης. (βλ. πιο κάτω ενότητες 2 και 3).

Το νέο Μνημόνιο και το ΜΠΔΣ 2018 – 2021 επιβάλλουν παράταση της λιτότητας και αυτό υποκρύπτει η στόχευση για υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα. **Το ζήτημα του μοντέλου προσαρμογής (της λιτότητας)** γίνεται γενικά επίκαιρο όχι μόνον σε συνθήκες αναιμικής ανάκαμψης, όπως στην Ελλάδα, αλλά και λόγω των γενικότερων συνθηκών στην Ευρωζώνη και των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν διάφορες χώρες.

Ειδικά, η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα και αλλού θα έπρεπε, θεωρητικά, να αναλάβει ενεργότερο ρόλο στην **αντιμετώπιση του κινδύνου μακροχρόνιας στασιμότητας**. Σύμφωνα με αυτή τη σχολή οικονομικής σκέψης, **η δημοσιονομική πολιτική οφείλει να είναι αντικυκλική**. Στην Ελλάδα, εξακολουθούν να αυξάνονται οι φορολογικοί συντελεστές και να συγκρατούνται οι δαπάνες του κράτους. Αυτό φυσικά οφείλεται μεν στην κληρονομιά του παρελθόντος (χρέη κλπ) αλλά και στους υπερ-φιλόδοξους και αντιπαραγωγικούς στόχους του Μνημονίου για επίτευξη και διατήρηση υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% του ΑΕΠ ως το 2022, βάσει της απόφασης του Eurogroup στις 15/6/2017. Επομένως, **στο επόμενο διάστημα θα ήταν κρίσιμο να ενταχθεί στη γενικότερη συζήτηση η αναθεώρηση των στόχων για πρωτογενή πλεονάσματα προς τα κάτω και η οριστική «διευθέτηση» του χρέους. Κυβέρνηση και αντιπολίτευση μάλλον συμφωνούν στον στόχο αυτό και έχουν ως σύμμαχο το ΔΝΤ!** Επίσης και συναφώς, η κυβέρνηση θα πρέπει να εξετάσει αν είναι σκόπιμο να υπερβαίνει τα προβλεπόμενα πρωτογενή πλεονάσματα. Ας σημειωθεί ότι η όλη σχετική συζήτηση δεν υποκρύπτει τις αφανείς αναδιανεμητικές επιπτώσεις, μέσω του «κοινωνικού μερίσματος». Μπορεί αυτές να είναι κατανοητές μπροστά στην πίεση που υφίσταται η κοινωνία, αλλά έχουν πιθανόν δυσμενείς παρενέργειες για την ανάπτυξη αφού χρηματοδοτούνται μέσω φόρων. Σημειώνουμε τα πλεονάσματα που προκύπτουν από τη δημοσιονομική διαχείριση υπερβαίνουν τα πλεονάσματα που συμφωνήθηκαν με την τρόικα.

Για την περίοδο 2016-18, η απόκλιση ανέρχεται σε + € 7,4 δισ.

Πίνακας 1 Συμφωνημένοι με τους Θεσμούς στόχοι για πρωτογενή πλεονάσματα και πραγματοποιήσεις (2017: εκτιμήσεις, 2018: προβλέψεις)

	2016	2017	2018	Σύνολο
Στόχος σε € εκατ.	879,0	3.154,0	6.536,0	10.569,0
% ΑΕΠ	0,50%	1,75%	3,50%	5,75%
Πραγματοποιήσεις	7.357,0	3.977,0	6.671,0	18.005,0
% ΑΕΠ	4,18%	2,21%	3,57%	9,96%
Διαφορά	6.478,0	823,0	135,0	7.436,0
% ΑΕΠ	3,68%	0,46%	0,07%	4,21%

Πηγή: Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2018.

Μια ειδικότερη πτυχή σε σχέση με τις υφιστάμενες επιπτώσεις του Προσχεδίου είναι το «μείγμα οικονομικής πολιτικής» - η σχέση κρατικών δαπανών και φόρων. Το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2018 συνεχίζει τη **φοροκεντρική προσαρμογή** για την επίτευξη του στόχου ως προς ένα πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% του ΑΕΠ σύμφωνα με το τρέχον Πρόγραμμα. Όπως έχει επισημάνει το Γ.Π.Κ.Β. κατά το παρελθόν, η συντριπτική υπεροχή της στάθμισης των παρεμβάσεων στα φορολογικά έσοδα σε σχέση με τις συνολικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις (και εν γένει οι δημοσιονομικές προσαρμογές που βασίζονται κυρίως σε αυξήσεις φορολογικών εσόδων παρά σε μόνιμες περικοπές πρωτογενών δαπανών), δημιουργεί ένα **ασφυκτικό περιβάλλον στην υπό ανάκαμψη οικονομία**, περιορίζοντας τις προοπτικές της. Στο ζήτημα του επιπέδου φορολόγησης πρέπει να προσθέσουμε και την αναπτυξιακή επίδραση της **φορολογικής αστάθειας**. Η φορολογία αλλάζει σχεδόν κάθε μέρα. Σε ένα δυσμενές σενάριο, αν δεν επιτευχθούν οι δημοσιονομικοί στόχοι, η φορολογική αστάθεια μπορεί να συνεχισθεί το 2018 μέσω του «κόφτη»⁶ (νέων μέτρων) και ίσως το 2019 αν χρειασθεί να επισπευσθούν τότε τα προβλεπόμενα για το 2020 μέτρα.

Μολονότι τυχόν μειώσεις δαπανών αντί αυξήσεων φόρων θα ήταν πιθανόν περισσότερο υποστηρικτικές προς την ανάκαμψη, το σημαντικότερο είναι ότι οι αυξήσεις φόρων αποθαρρύνουν την εργασία και την επιχειρηματικότητα (από την πλευρά της προσφοράς).

Όμως, οι αναμενόμενες αναδιανεμητικές πτυχές του Προϋπολογισμού μπορούν καταρχάς να ευνοήσουν την ιδιωτική κατανάλωση και κατ' επέκταση να περιορίσουν τις υφιστάμενες επιπτώσεις.

Επίσης, «αντισταθμιστικές ενέργειες», είναι δυνατόν να λειτουργήσουν στην ίδια κατεύθυνση. Οι «ενέργειες» αυτές, σε συνδυασμό μάλιστα με ένα φιλικό προς την ανάπτυξη (και κοινωνικά δίκαιο) σχέδιο αναδιάρθρωσης πρωτογενών δαπανών, μπορεί να οδηγήσουν σε «επεκτατική δημοσιονομική προσαρμογή» (expansionary fiscal consolidation).

⁶ Βλ. Ν. 4389/2016 – «Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις».

1.2 Ανοίγει ο Προϋπολογισμός τον δρόμο για «καθαρή έξοδο»;

Το Προσχέδιο όπως και ο τελικός Προϋπολογισμός 2018, που θα ψηφισθεί ως τον Δεκέμβριο, είναι τα τελευταία κείμενα της μνημονιακής περιόδου 2016-2018 και υπηρετούν λογικά τον στόχο της «καθαρής εξόδου» από το (τρίτο) Μνημόνιο το επόμενο έτος.

Επισημαίνουμε σχετικά τα εξής:

(α) Ο όρος «καθαρή έξοδος» είναι αμφίσημος, ακόμα και αν όλα πάνε καλά. Ναι μεν θα λήξει το Πρόγραμμα Προσαρμογής (Μνημόνιο) τον Αύγουστο του 2018, πλην όμως η χώρα θα βρεθεί μπροστά σε μια νέα κατάσταση που καθορίζεται από τους περιορισμούς της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και ειδικά της Ευρωζώνης.

Το πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. περιορίζει γενικά και σημαντικά τη δημοσιονομική κυριαρχία των κρατών-μελών της και ακόμη περισσότερο της Ευρωζώνης (Δημοσιονομικό Σύμφωνο). Συγκροτεί ένα περιβάλλον αυξημένης αμοιβαίας εποπτείας που δεν επιτρέπει εξαιρέσεις. Επομένως, η εξωτερική επιτήρηση της Ελλάδας που μόλις πρόσφατα βρέθηκε στα πρόθυρα μιας άτακτης χρεοκοπίας δεν πρόκειται να διακοπεί από τη μια στιγμή στην άλλη. Εκτός τούτου οι χώρες που ολοκλήρωσαν αντίστοιχα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής συνέχισαν να αποτελούν αντικείμενο οικονομικής παρακολούθησης (βλέπε ενδεικτικά τις τακτικές *Post-Programme Surveillance Reports* της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Πορτογαλία). **Ακόμα και μια «καθαρή» έξοδος στις αγορές δεν συνεπάγεται και έξοδο από κάθε επιτήρηση!**

Είναι προφανές ότι η αναγκαία προληπτική γραμμή στήριξης και ακόμη περισσότερο τα μέτρα ελάφρυνσης του δημόσιου χρέους θα συνοδεύονται από οικονομική εποπτεία.

(β) Επίσης, ο όρος «καθαρή έξοδος» δεν είναι ακριβής στο βαθμό που, κατά τη γνώμη μας, δημιουργεί προσδοκίες για το τέλος κάθε πολιτικής προσαρμογής («λιτότητας»). Έχουμε δεσμευθεί σε σειρά συγκεκριμένων δημοσιονομικών στόχων για τα χρόνια μετά το 2018 (πρωτογενή πλεονάσματα και μέτρα στο ασφαλιστικό σύστημα το 2019 και στη φορολογία το 2020, συνολικά της τάξης του 2% ΑΕΠ προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι πρωτογενών πλεονασμάτων 3,5% ΑΕΠ!). Στη συνέχεια, η χώρα θα πρέπει να διατηρήσει υψηλά (και μάλλον ανέφικτα) πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 2% μέχρι το 2060! Βέβαια μπορεί να διευρυνθεί ο λεγόμενος «δημοσιονομικός χώρος», ουσιαστικά δηλαδή να χαλαρώσει η περιοριστική πολιτική προσαρμογής, αν αναθεωρηθούν οι δεσμεύσεις για πρωτογενή πλεονάσματα, αλλά αυτό δεν είναι διόλου βέβαιο (βλ. πιο κάτω).

(γ) Επίσης, προσδοκίες για το τέλος της λιτότητας μπορεί να έχουν την ανεπιθύμητη παράπλευρη επίπτωση ότι στις τρέχουσες δυσκολίες προσαρμογής θα προστεθούν νέες απαιτήσεις κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων συμφερόντων. Είναι ανησυχητικό να καλλιεργούνται λανθασμένες προσδοκίες ότι μετά το 2018 θα «ανοίξουν οι κάνουλες».

(δ) Τέλος, σημειώνουμε ότι η πλήρης έξοδος στις αγορές, αν επιτευχθεί, θα έχει κόστος (δηλαδή υψηλότερο επιτόκιο), το μέγεθος του οποίου θα εξαρτηθεί από τη στάση του ΔΝΤ και των ευρωπαϊκών θεσμών (μέσω κυρίως της ελάφρυνσης στην εξυπηρέτηση του χρέους).

Η Ελλάδα εμφανίζεται υποχρεωμένη να βαδίζει στο στενό μονοπάτι της δημοσιονομικής υπευθυνότητας (προσαρμογής). Όμως παρά ταύτα, μπορεί μετά το 2018 να πετύχει μεγαλύτερο βαθμό ελευθερίας στη δημοσιονομική διαχείριση (φορολογική πολιτική, κοινωνική πολιτική, κ.ά.) συγκριτικά με τον σημερινό ασφυκτικό έλεγχο των Θεσμών. Το θέμα είναι υπό ποιες προϋποθέσεις θα έχει μεγαλύτερη ελευθερία.

Προφανώς πολλά θα εξαρτηθούν, πρώτον, από την κατάσταση στην αφετηρία, αν δηλαδή θα έχουν ολοκληρωθεί με επιτυχία και έγκαιρα η τρίτη και οι επόμενες αξιολογήσεις και δεύτερον, από την ικανότητα της κυβέρνησης να διαπραγματευθεί μείωση των πρωτογενών πλεονασμάτων, ως πούμε στο 2% του ΑΕΠ, ώστε να διευρύνει τον λεγόμενο «δημοσιονομικό χώρο». Η επιτυχής διαπραγμάτευση με τη σειρά της προϋποθέτει ότι η οικονομική πολιτική ανακτά την αξιοπιστία της, Και αυτό πάλι θα συμβεί αν τολμήσει γενναίες μεταρρυθμίσεις.

Επομένως, η επόμενη μέρα δεν θα μοιάζει με την αρχή ενός «μήνα του μέλιτος». Απαιτείται ήδη και θα απαιτηθεί περισσότερο τους επόμενους μήνες ισχυρή πολιτική βούληση για να ξεπεραστούν οι αντιστάσεις στην προσαρμογή, μερικές από τις οποίες είναι κατανοητές, άλλες όμως αλλαγές προσκρούουν σε αντιδράσεις οργανωμένων ομάδων πίεσης και υπακούουν σε παλαιοκομματικές λογικές όπως φερ' ειπείν οι αντιστάσεις κατά των αξιολογήσεων στο δημόσιο, η απόπειρα παρεμπόδισης πρωτοποριακών εφαρμογών στις μεταφορές και οι πολυεπίπεδες τριβές στα βάθη του κρατικού μηχανισμού για αποκρατικοποιήσεις. Έτσι δεν θα σπαταληθούν οι πολύχρονες θυσίες των Ελλήνων πολιτών και θα επιτευχθούν συνθήκες ***διατηρήσιμης*** ανάπτυξης και δημοσιονομικής σταθερότητας.

2 Ρυθμοί μεγέθυνσης: Πόσο ρεαλιστικοί είναι οι στόχοι;

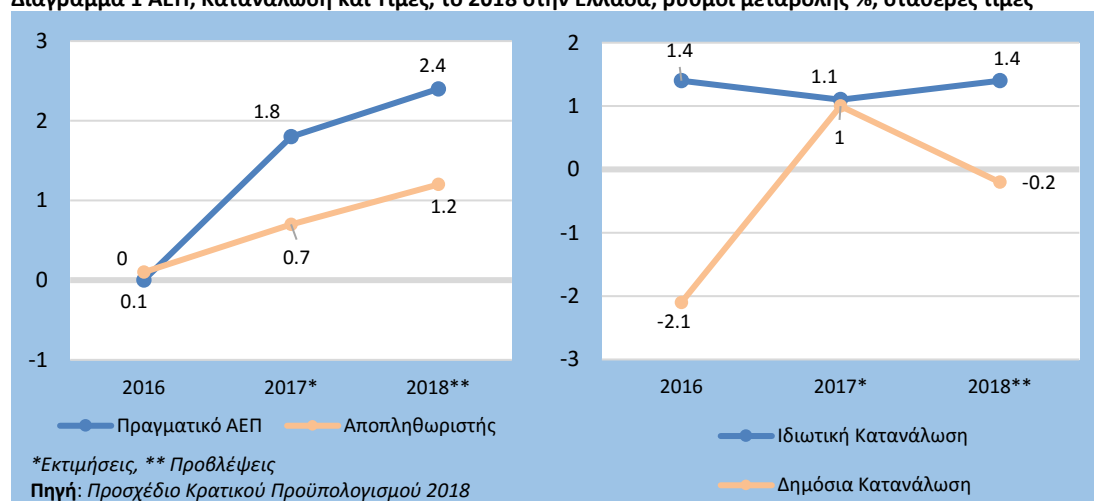
Για το 2017, το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2018 προβλέπει μεγέθυνση του πραγματικού ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας κατά 1,8%, όπως και το ΜΠΔΣ 2018 -2021. Με δεδομένα τα στοιχεία του ΑΕΠ για τα δύο πρώτα τρίμηνα του έτους, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος, θα πρέπει να καταγραφεί ρυθμός μεγέθυνσης 3% κατά μέσον όρο σε κάθε ένα από τα δύο τελευταία τρίμηνα του έτους. Σημειώνουμε ότι, προς το παρόν, ορισμένες προβλέψεις εγχώριων και ξένων ιδρυμάτων αποτυπώνουν σοβαρές επιφυλάξεις για το ρυθμό μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ της Ελλάδας το 2017, αλλά βρίσκονται πολύ κοντά στην επίσημη πρόβλεψη για το 2018 (+2,4%).⁷ Υπενθυμίζεται ότι στην Εισηγητική Έκθεση του 2017 προβλεπόταν ρυθμός 2,7% για το 2017.

Για το 2018, το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού προβλέπει οικονομική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας κατά 2,4% σε σταθερές τιμές, όπως προβλέπεται και στο ΜΠΔΣ 2018 - 2021. Η μεγέθυνση αυτή θα προέλθει από τις αυξήσεις

- της Ιδιωτικής Κατανάλωσης (1,4%),
- του Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου (12,6%) και
- των Εξαγωγών Αγαθών και Υπηρεσιών (4,7%).

Αντίθετα, οριακή πτώση θα παρουσιάσει η **Δημόσια Κατανάλωση** (0,2%, έναντι πρόβλεψης για οριακή αύξηση 0,1% στο ΜΠΔΣ) ως αποτέλεσμα της συνέχισης της δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι Εισαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών θα αυξηθούν (4,4%, έναντι πρόβλεψης για αύξηση 3,5% στο ΜΠΔΣ), ακολουθώντας την (αναμενόμενη) επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Επίσης, η άνοδος των τιμών προβλέπεται να συνεχιστεί και το 2018 (1,2%) για τρίτο συνεχόμενο έτος, με αποτέλεσμα την ακόμα μεγαλύτερη αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, κατά 3,6%. Στο πλαίσιο αυτό, το ποσοστό ανεργίας προβλέπεται να αποκλιμακωθεί περαιτέρω, στο 19%, έναντι πρόβλεψης 19,8% στο ΜΠΔΣ.

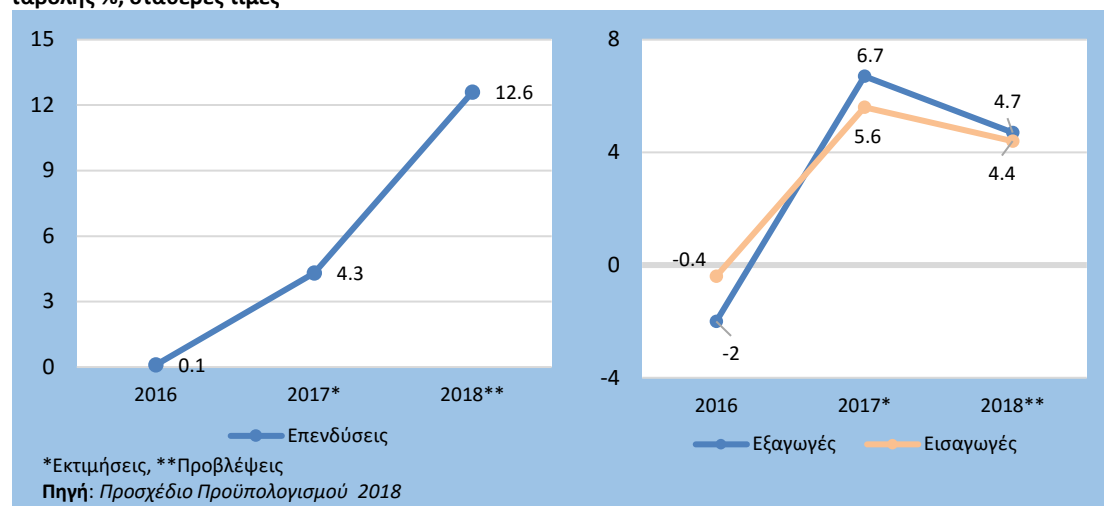
Διάγραμμα 1 ΑΕΠ, Κατανάλωση και Τιμές, το 2018 στην Ελλάδα, ρυθμοί μεταβολής %, σταθερές τιμές



⁷ Γενικά, οι προβλέψεις όλων των φορέων αναθεωρούνται καθοδικά το τελευταίο διάστημα, τόσο για το 2017 όσο και το 2018. Ενδεικτικά: ΟΟΣΑ 2017: +1,1%, 2018: +2,5%, InDeep Analysis ΕΚΠΑ 2017: +1,05%, 2018: +2,24%, DIW Berlin, ifo, ifW, IWH, rwi: +0.9%, 2018: +2%, Ευρωπαϊκή Επιτροπή (spring forecast) 2017: +2.1%, 2018: +2.5%.

Οι ανωτέρω προβλέψεις πάντως, **μπορούν χαρακτηριστούν αρκετά αισιόδοξες. Η προσέγγισή τους θα γίνει υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Επίσης, όπως επισημαίνει το ίδιο το Προσχέδιο, προκειμένου να επαληθευτούν οι τρέχουσες προβλέψεις για το 2018, απαιτείται, σύμφωνα με το βασικό μακροοικονομικό σενάριο, η ομαλή πρόοδος του προγράμματος, η ομαλή επιστροφή της χώρας στις διεθνείς αγορές, η εφαρμογή των μεσοπρόθεσμων μέτρων για το δημόσιο χρέος και η επικράτηση ομαλών συνθηκών διεθνώς.**⁸

Διάγραμμα 2 Επενδύσεις, Εισαγωγές και Εξαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών, το 2018 στην Ελλάδα, ρυθμοί μεταβολής %, σταθερές τιμές



Με δεδομένη τη συνέχιση της σφιχτής δημοσιονομικής πολιτικής και των νέων μέτρων το 2018, προς επίτευξη του στόχου για το πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% του ΑΕΠ, **η προβλεπόμενη αύξηση της Ιδιωτικής Κατανάλωσης** κατά 1,4%, όμοια με την πρόβλεψη του ΜΠΔΣ, (**συνεισφορά 1 ποσοστιαίας μονάδας** του πραγματικού ΑΕΠ στον πραγματικό ρυθμό μεγέθυνσης) κρίνεται επίσης σχετικά αισιόδοξη. Αυτό επιβεβαιώνεται και από το επίπεδο της Καταναλωτικής Εμπιστοσύνης του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος, ο οποίος αν και έχει ανακάμψει σημαντικά, βρίσκεται στο χαμηλότερο επίπεδο μεταξύ των χωρών της ΕΕ, αντανakλώντας τις αρνητικές προσδοκίες των καταναλωτών για την εξέλιξη της οικονομικής τους κατάστασης. Παρ' όλα αυτά, η αποκλιμάκωση της ανεργίας αναμένεται να επιδράσει θετικά.

Επίσης, **η εντυπωσιακή προβλεπόμενη αύξηση των Επενδύσεων** κατά 12,6%, ουσιαστικά μόνο από τον ιδιωτικό τομέα, μπορεί να θεωρηθεί αρκετά αισιόδοξη. Στο ΜΠΔΣ υπάρχει πρόβλεψη για αύξηση 10,8%. Η συνεισφορά της συνιστώσας αυτής στον πραγματικό ρυθμό μεγέθυνσης θα είναι 1,5 ποσοστιαίες μονάδες του πραγματικού ΑΕΠ. Εξάλλου, γεγονότα της επικαιρότητας κυρίως κατά το γ' τρίμηνο του 2017 συσκοτίζουν τις φιλόδοξες προοπτικές, αναδεικνύοντας την ανάγκη για σημαντικές περαιτέρω προσπάθειες στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος -πραγματικά- φιλικού για τις επιχειρήσεις, με παρεμβάσεις για μείωση του φορολογικού βάρους και της γραφειοκρατίας, την εξασφάλιση συνέχειας στις εφαρμοζόμενες πολιτικές, τη δυνατότητα χρηματοδότησης, καθώς τα τελευταία στοιχεία που δείχνουν την Ελλάδα να έχει απωλέσει 6 θέσεις διεθνούς ανταγωνιστικότητας από το 2014, είναι ιδιαίτερα ανησυχητικά.⁹ Παρ' όλα αυτά, απαραίτητες προϋποθέσεις για να προσεγγιστεί ο στόχος είναι η ορθή χρήση των ευρωπαϊκών «εργαλείων» (ΕΣΠΑ, Πακέτο «Γιούνκερ»), η λειτουργία

⁸ Βλ. επίσης ενότητα 4.

⁹ WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Competitiveness Report 2017 – 2018*.

της «Αναπτυξιακής Τράπεζας», η ολοκλήρωση σημαντικών αποκρατικοποιήσεων που συνδέονται με νέες επενδύσεις και κυρίως η αποφυγή καθυστερήσεων στην επιτυχή ολοκλήρωση των υποχρεώσεων στο πλαίσιο του προγράμματος και η πολιτική σταθερότητα. **Η τρίτη αξιολόγηση πρέπει να ολοκληρωθεί εντός του 2017.**

Σημειώνεται πάντως ότι, σύμφωνα με το Προσχέδιο, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 2,4% το 2018 προκύπτει κατά 62,5% από την αύξηση του Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου, **αναδεικνύοντας την επισφάλεια της συγκεκριμένης πρόβλεψης**, ενώ και το 2017 αναμένεται να καταγραφεί σημαντική απόκλιση μεταξύ αρχικής πρόβλεψης και πραγματοποίησης. Στα στοιχεία της περιόδου 2007 – 2017 φαίνονται οι σημαντικές συστηματικές αποκλίσεις μεταξύ προβλέψεων και πραγματοποιήσεων για την εξέλιξη των Επενδύσεων/ Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου, όπως παρουσιάζονται στον ακόλουθο πίνακα. Εξάλλου, ως γνωστόν, η Επένδυση παρουσιάζει τη μεγαλύτερη μεταβλητότητα σε σχέση με τις άλλες κύριες συνιστώσες του ΑΕΠ.

Πίνακας 2 Προβλέψεις και πραγματοποιήσεις για τις Επενδύσεις/ Ακαθάριστο Σχηματισμό Παγίου Κεφαλαίου στους προϋπολογισμούς της Ελλάδας, 2007 – 2017.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Προβλέψεις ⁺	7,4	10,5	1,5	-1,9	-7,5	-4
Πραγματοποιήσεις [#]	4,9	0,1*	-11,4	-13,3	-19,6	-19,2
	2013	2014	2015	2016	2017	
Προβλέψεις ⁺		-3,7	5,3	11,7	-3,7	9,1
Πραγματοποιήσεις [#]		-5,9*	1*	-0,2	0,1	4,3

Πηγή: ΥΠΟΙΚ, Εισηγητικές Εκθέσεις και προσχέδια Προϋπολογισμών

+ : Με βάση την εισηγητική έκθεση Π/Υ του έτους i

- : Με βάση το προσχέδιο Π/Υ 2018

: Με βάση την εισηγητική έκθεση Π/Υ του έτους i+2

-- : Με βάση το προσχέδιο Π/Υ 2015

* : Με βάση την εισηγητική έκθεση Π/Υ του έτους i+1

2012 - 2014: ESA 95, 2015 - 2018: ESA 2010

Τέλος, **το εξωτερικό ισοζύγιο** της ελληνικής οικονομίας θα συνεισφέρει οριακά αρνητικά (0,1 ποσοστιαίες μονάδες) στον πραγματικό ρυθμό μεγέθυνσης του 2018. Οι εξαγωγές προβλέπεται να παρουσιάσουν αύξηση κατά 4,7% (έναντι πρόβλεψης 4,4% στο ΜΠΔΣ), ενώ οι Εισαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών θα αυξηθούν (4,4%, έναντι πρόβλεψης για αύξηση 3,5% στο ΜΠΔΣ). Αυτές οι προβλέψεις φαίνεται να είναι οι πιο ρεαλιστικές (μετριοπαθείς) όσον αφορά τις κύριες συνιστώσες του ΑΕΠ. Σε κάθε περίπτωση ο εξαγωγικός τομέας της ελληνικής οικονομίας κρίνεται αναγκαίο να στηριχθεί περαιτέρω και μέσω μέτρων για τη χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και τις ταχύτερες επιστροφές φόρων. Η σημαντική ανάκαμψη των εξαγωγών προϋποθέτει βέβαια μια ακόμα καλύτερη χρονιά από τη φετινή για τον ελληνικό τουρισμό (κυρίως σε όρους εσόδων), προκειμένου να επαληθευτεί ή και να ξεπεραστεί ο στόχος. **Σημειώνεται εξάλλου, ότι στην ιδανική περίπτωση, οι υφεσιακές επιπτώσεις στη συνολική ζήτηση από τη συνεχιζόμενη δημοσιονομική προσαρμογή θα αντισταθμίζονται από την άνοδο των επενδύσεων και των εξαγωγών.**

Συνολικά, η πραγματοποίηση των αισιόδοξων στόχων για ισχυρή ανάκαμψη το 2018 προϋποθέτει πλήρη, αποτελεσματική και χωρίς καθυστερήσεις εφαρμογή του προγράμματος, αποτελεσματική διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, έγκαιρη αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του Δημοσίου (χωρίς τη μαζική δημιουργία νέων), κυβερνητική σταθερότητα και κοινωνική ομαλότητα, χωρίς δυσμενείς αναταράξεις στο προσφυγικό αλλά

και διεθνώς. Αυτή η εσωτερική διαδικασία προσαρμογής θα πρέπει λογικά να υποστηριχθεί με μέτρα για την ουσιαστική ελάφρυνση του χρέους και άλλες θετικές αποφάσεις που να βελτιώνουν τη ρευστότητα στην οικονομία. Στην περίπτωση αυτή, θα υπάρξει ταχεία άρση της αβεβαιότητας, αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και ουσιαστική βελτίωση του οικονομικού κλίματος στην ελληνική οικονομία. ***Αν όλες αυτές οι προϋποθέσεις συντρέξουν, είναι πιθανό οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας να ξεπεράσουν ακόμα και αυτές τις αισιόδοξες προβλέψεις, όπως προβλέπει π.χ. ο ΟΟΣΑ.***¹⁰

¹⁰ OECD ECONOMIC OUTLOOK, VOLUME 2017 ISSUE 1 – PRELIMINARY VERSION.

3 Το Προσχέδιο συνεχίζει τη φοροκεντρική προσαρμογή (λιτότητα).

Ειρήσθω εκ προοιμίου ότι η εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών εντός του 2017 βαρύνεται ακόμα με αβεβαιότητες γιατί εξαρτάται από την πορεία των περιβόητων «προαπαιτούμενων» για την τρίτη αξιολόγηση μερικά από τα οποία αφορούν ευθέως τη δημόσια οικονομία και όχι μόνον ουδέτερες «δημοσιονομικά» θεσμικές αλλαγές (βλ. και πιο κάτω για άλλες πηγές της αβεβαιότητας). Με τη σειρά τους, οι δημοσιονομικές επιδόσεις του 2017 θα επηρεάσουν, όπως σημειώσαμε ήδη, τη δημοσιονομική διαχείριση και τις δημοσιονομικές επιδόσεις του 2018.

Σε σχέση με την εκτιμώμενη πορεία το 2017 και τους στόχους του 2018 καταγράφονται στο προσχέδιο Προϋπολογισμού 2018 αξιοσημείωτες αλλαγές στις πηγές του επιδιωκόμενου πρωτογενούς πλεονάσματος σε σύγκριση με το ΜΠΔΣ 2018-2021.

Για το 2017 συγκρατούνται οι (πρωτογενείς) δαπάνες, προβλέπεται πρωτογενές πλεόνασμα των ΟΚΑ (αντί του ελλείμματος που πρόβλεπε το ΜΠΔΣ), προβλέπονται επίσης καλύτερες οικονομικές επιδόσεις των ΔΕΚΟ.

Αλλαγές καταγράφονται και για το 2018. Από πλευράς εσόδων για το 2018 το Προσχέδιο Προϋπολογισμού προβλέπει χαμηλότερα έσοδα από άμεσους και έμμεσους φόρους κατά περίπου € 500 εκατ. Επίσης αυξάνεται εντυπωσιακά το «πλεόνασμα» των ασφαλιστικών ταμείων το 2018 (αντί του προβλεπόμενου στο ΜΠΔΣ ελλείμματος). Η αύξηση αυτή οφείλεται, μεταξύ άλλων, στην πτώση της δαπάνης για κύριες και επικουρικές συντάξεις!

Από πλευράς δαπανών επίσης προβλέπεται μείωσή τους κατά περίπου € 300 εκατ., αλλά και αύξηση των επιστροφών φόρων.

Πολλά θα εξαρτηθούν το 2018 από την εφαρμογή ή και πραγματική απόδοση των μέτρων που έχουν ήδη ψηφισθεί και παρατίθενται στο Προσχέδιο: Κατάργηση της έκπτωσης κατά 10% στις ατομικές ιατρικές δαπάνες, που μπορεί να ευνοήσει τη φοροδιαφυγή, μείωση κατά 50% του ΕΚΑΣ (που θα καταργηθεί ολοσχερώς το 2019), αύξηση των φορολογικών συντελεστών στα 32 νησιά του Βορειοανατολικού αιγαίου, φορολογία βραχυχρόνιων μισθώσεων τύπου Airbnb, κ.α.

Πάντως, τα προηγούμενα δείχνουν ότι η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων δεν θα είναι εύκολη ακόμα και αν υποθέσουμε ότι θα εισέλθουμε στο 2018 με τακτοποιημένες τις σχέσεις μας με τους θεσμούς.

Πολλές αβεβαιότητες βαραίνουν τα φορολογικά έσοδα του 2018, όπως τα έσοδα των ΟΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές και η έκταση της φορο- και εισφοροδιαφυγής. Άλλωστε η αρνητική πορεία των φορολογικών εσόδων το 2017 φαίνεται να συμβαδίζει με την επιφύλαξη για τα φορολογικά έσοδα του 2018 (βλ. επίσης ενότητα 3.2).

Στην πλευρά των δαπανών, αβεβαιότητες πηγάζουν από τον βαθμό πραγματοποίησης δαπανών που εκκρεμούν (π.χ. αποπληρωμής συντάξεων), την πορεία του προγράμματος επενδύσεων κ.α. Ειδικά για τις μελλοντικές δυσκολίες στις επενδύσεις μας προϊδεάζουν οι διαφαινόμενες ήδη υστερήσεις στο κλείσιμο του ΠΔΕ το 2017.

Τέλος, η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων εξαρτάται από τις προβλέψεις για την ανάπτυξη, την ανεργία, τις εξαγωγές κλπ.

Γενικά, το Προσχέδιο ακολουθεί την πεπατημένη μιας τεχνητής αισιοδοξίας σε δύσκολους καιρούς. Αυτό δεν είναι οπωσδήποτε κακό αν επηρεάζει θετικά και με μη αντικρουόμενα μέτρα την ψυχολογία των ατόμων και, επομένως, το οικονομικό κλίμα, αρκεί να μη συνοφάνεται με ψευδαισθήσεις για όσα μας περιμένουν.

Ακολουθούν οι απαραίτητες επεξηγήσεις.

3.1 Πρωτογενή Πλεονάσματα

Για το έτος 2018, το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης σε όρους ΣΧΔ (= Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης) προβλέπεται να διαμορφωθεί σε € 6,67 δισ. ή 3,57% του ΑΕΠ, αυξημένο έναντι του στόχου της ΣΧΔ κατά € 135 εκατ. και κατά € 46 εκατ. έναντι του στόχου του ΜΠΔΣ. Αντίστοιχα, σε όρους ESA το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης προβλέπεται να διαμορφωθεί σε € 7,49 δισ. ή 4,0% του ΑΕΠ, αυξημένο κατά € 73 εκατ. σε σχέση με το στόχο του ΜΠΔΣ 2018-2021.

Στο ΜΠΔΣ 2018-2021 (Πίνακας 3.3) μετά την ενσωμάτωση των δημοσιονομικών «παρεμβάσεων» προβλέπονται πρωτογενή πλεονάσματα (κατά ESA) ως ποσοστό του ΑΕΠ, 4,0% το 2018, 4,2% το 2019, 4,2% το 2020 και 4,1% το 2021 (βλ. Πίνακα 3.3 του ΜΠΔΣ 2018-2021). Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η επίτευξη υψηλών (τουλάχιστον 3%, 4% ή 5% του ΑΕΠ) πρωτογενών πλεονασμάτων για πολλά έτη (5, 8 ή και 10 συνεχόμενα έτη) **είναι ιστορικά δυνατή, αλλά αποτελεί εξαίρεση.**

Οι Barry Eichengreen και Ugo Panizza¹¹ αφού μελέτησαν περιπτώσεις κρατών τα οποία πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα ύψους 3% του ΑΕΠ (μέσος όρος περιόδου) για χρονική περίοδο 5 ετών κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι υψηλά και διατηρήσιμα για μεγάλες χρονικές περιόδους πρωτογενή πλεονάσματα είναι σχετικά σπάνια.¹² Από τις 235 περιπτώσεις κρατών που πέτυχαν πρωτογενή πλεονάσματα διάρκειας 5 ετών (μη επικαλυπτόμενων περιόδων), καταγράφονται 36 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 3% του ΑΕΠ (το 15% των περιπτώσεων του δείγματος), 18 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 4% του ΑΕΠ (το 8% των περιπτώσεων του δείγματος) και 12 περιπτώσεις κρατών με μέσο όρο (5 ετών) πρωτογενούς πλεονάσματος τουλάχιστον 5% του ΑΕΠ (το 5% των περιπτώσεων του δείγματος).

Συνεχείς μειώσεις δαπανών και αυξήσεις φόρων μπορεί να οδηγήσουν στην επίτευξη ακόμα και πολύ υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων βραχυπρόθεσμα αλλά ο αντίκτυπος στην πραγματική οικονομία μεσο-μακροπρόθεσμα είναι αρνητικός. Ειδικότερα **οι πολύ υψηλοί**

¹¹ “A Surplus of Ambition: Can Europe Rely on Large Primary Surpluses to Solve its Debt Problem?” NBER Working Paper No. 20316, July 2014.

¹² Τέτοια (υψηλά και διατηρήσιμα για μεγάλη χρονική περίοδο) πρωτογενή πλεονάσματα είναι πιο πιθανό να επιτευχθούν όταν ο ρυθμός ανάπτυξης είναι υψηλός, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι πλεονασματικό και το χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι μεγάλο (επιτείνοντας την ανάγκη για δημοσιονομική προσαρμογή). Μικρές οικονομίες και οικονομίες πολύ ανοικτές στο διεθνές εμπόριο (και σίγουρα όχι με περιορισμούς στην κίνηση κεφαλαίων ή στον δανεισμό από τις διεθνείς αγορές) είναι πιο πιθανό να πετύχουν υψηλά και διαρκή πρωτογενή πλεονάσματα.

φορολογικοί συντελεστές κυρίως στην εργασία αλλά και στο κεφάλαιο και στην κατανάλωση οδηγούν σε σημαντικές στρεβλώσεις στην αγορά, δηλαδή σε μειωμένα κίνητρα για εργασία, κατανάλωση και επενδύσεις αλλά και σε αύξηση της φοροαποφυγής και φοροδιαφυγής που με τη σειρά τους οδηγούν σε ένα φαύλο κύκλο μειωμένων ρυθμών ανάπτυξης και συνεπώς εσόδων του ΚΠ.

Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι δεν είναι οικονομικά ορθολογική η προσδοκία ότι πολύ υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης όπως για παράδειγμα η πρόβλεψη για ρυθμό ανάπτυξης 2,4% όπως αποτυπώνεται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 μπορεί να συμβαδίζουν με αυξήσεις φόρων και μειώσεις δαπανών σε μια οικονομία που αντιμετωπίζει ήδη σοβαρά προβλήματα ρευστότητας λόγω της παρατεταμένης και βαθιάς ύφεσης των προηγούμενων ετών. Άλλωστε και για το 2017 υπήρξε μεγάλη απόκλιση μεταξύ της αρχικής πρόβλεψης-στόχου για ανάπτυξη 2,7% (Εισηγητική Έκθεση ΚΠ 2017) και της αναθεώρησης της πρόβλεψης-στόχου σε 1,8% (Προσχέδιο του ΚΠ 2018).

3.2 Έσοδα

Συνήθως, στους εκάστοτε ΚΠ γίνεται υπερεκτίμηση του στόχου των εσόδων (οι τελικές πραγματοποιήσεις εσόδων είναι μικρότερες από τις αρχικές προβλέψεις, βλ. **Διάγραμμα 3**) η οποία αποτελεί συνέπεια της υπερεκτίμησης των ρυθμών ανάπτυξης αλλά και της μη αποτελεσματικής καταπολέμησης της φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής και των λοιπών αδυναμιών του φοροεισπρακτικού μηχανισμού παρά τους αρχικούς σχεδιασμούς.

Για παράδειγμα, για το 2017 οι πραγματοποιήσεις των συνολικών εσόδων του ΚΠ σε ταμειακή βάση (εκτιμήσεις όπως αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018) υστερούν κατά € 1,3 δισ. σε σχέση με την αρχική πρόβλεψη (όπως αποτυπώθηκε στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ 2017) με αποτέλεσμα το σφάλμα πρόβλεψης (μικρότερες τελικές εκτιμώμενες πραγματοποιήσεις εσόδων του ΚΠ σε σύγκριση με τις αρχικές προβλέψεις ή υπερεκτίμηση στην πρόβλεψη των εσόδων του ΚΠ) ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ 2017¹³ να ανέρχεται σε -2,4% (βλ. **Διάγραμμα 3**).

Επιπρόσθετα, σε ό,τι αφορά τις αναθεωρήσεις των ίδιων των προβλέψεων των εσόδων, οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις της αρχικής πρόβλεψης (όπως αποτυπώνεται στην εκάστοτε Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ) αντικατοπτρίζουν μικρότερα έσοδα. Για παράδειγμα στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ του 2017 προβλέπονταν συνολικά έσοδα ΚΠ € 54,53 δισ. για το 2017, σε ταμειακή βάση. Η πρόβλεψη αυτή αναθεωρήθηκε προς τα πάνω σε € 55,28 δισ. στο ΜΠΔΣ 2018-2021 χωρίς να υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις για ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας το 2017, με αποτέλεσμα στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 τα συνολικά έσοδα του ΚΠ (σε ταμειακή βάση) για το 2017 να αναθεωρηθούν σημαντικά προς τα κάτω στα € 53,23 δισ. εμφανίζοντας αρνητική απόκλιση € 2,05 δισ. σε σύγκριση με την πρόβλεψη του ΜΠΔΣ 2018-2021 και αρνητική απόκλιση € 1,3 δισ. σε σύγκριση με την αντίστοιχη πρόβλεψη της Εισηγητικής Έκθεσης του ΚΠ 2017.

¹³ Σφάλμα πρόβλεψης για κάθε μεταβλητή του ΚΠ ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ = $\{(\text{Πραγματοποίηση μεταβλητής ΚΠ} - \text{Πρόβλεψη μεταβλητής ΚΠ}) / [(\text{Πραγματοποιηθέντα Έσοδα ΚΠ} + \text{Πραγματοποιηθείσες Δαπάνες ΚΠ})/2]\} * 100$

Ένα άλλο παράδειγμα της σημαντικής απόκλισης των πραγματοποιήσεων στα έσοδα του ΚΠ σε σχέση με τους αρχικούς στόχους αποτελεί η πρόσφατη έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το Έλλειμμα ΦΠΑ-VAT Gap στην Ελλάδα.¹⁴ Το έλλειμμα Φ.Π.Α-VAT Gap ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ των πραγματοποιηθέντων με το ισχύον φορολογικό καθεστώς εσόδων Φ.Π.Α και της θεωρητικής συνολικής φορολογικής επιβάρυνσης του νομοθετικά ισχύοντος Φ.Π.Α ή Vat Total Tax Liability (VTTL) δηλαδή των θεωρητικών-δυνητικών μέγιστων εσόδων Φ.Π.Α με τους ισχύοντες συντελεστές εάν δεν υφίστατο φοροαποφυγή, φοροδιαφυγή κ.λπ. ή/και αναποτελεσματικότητα του φοροεισπρακτικού μηχανισμού. Στην έκθεση της Ευρωπαϊκής επιτροπής αναφέρεται ότι παρά τις αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών σε ορισμένες υπηρεσίες και προϊόντα (καθώς και την αύξηση των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ σε πέντε νησιά του Αιγαίου) το 2015 και ενώ ο στόχος-πρόβλεψη για επιπλέον έσοδα ανερχόταν σε € 1 δισ., τελικά εισπράχθηκαν επιπλέον έσοδα μόνο € 200 εκατ., με αποτέλεσμα το έλλειμμα Φ.Π.Α-VAT Gap να αυξηθεί από 25% το 2014 σε 28% το 2015.

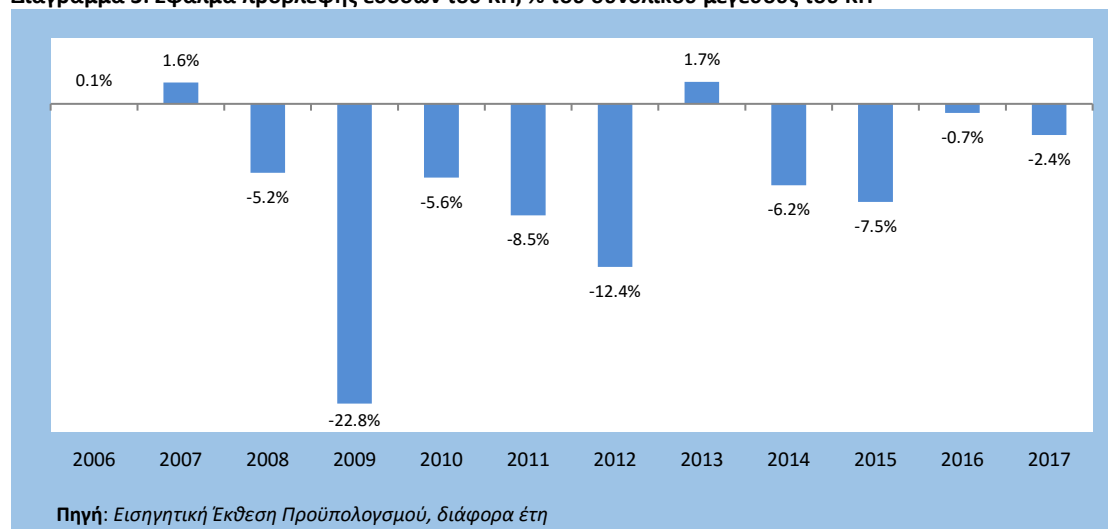
Συνεπώς οι προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών του ΚΠ θα πρέπει να στηρίζονται σε πραγματικά στοιχεία και να είναι ρεαλιστικές για να αποφεύγονται υπερεκτιμήσεις ή υποεκτιμήσεις των μεγεθών. Η ακρίβεια στις προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών σχετίζεται άμεσα με την ακρίβεια στις μακροοικονομικές προβλέψεις. Σε κάθε περίπτωση, η ακρίβεια των προβλέψεων των δημοσιονομικών μεγεθών που εμπεριέχονται στους Κρατικούς Προϋπολογισμούς κρίνεται από τις τελικές πραγματοποιήσεις τους.

Υπό την υπόθεση ότι θα ενταθούν οι προσπάθειες για καταπολέμηση της φοροδιαφυγής της εισφοροδιαφυγής, του λαθρεμπορίου και της φορολογικής απάτης, καθοριστικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων για τα έσοδα θα διαδραματίσουν:

- Οι νέες παρεμβάσεις του 2018 (βλ ΜΠΔΣ 2018 – 2021)
- Η συνέπεια στη συμφωνημένη με τους θεσμούς εφαρμοζόμενη οικονομική πολιτική η οποία και θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό την μικρή ή μεγάλη αναθέρμανση της οικονομικής δραστηριότητας και την επίτευξη του στόχου-πρόβλεψης για το ρυθμό ανάπτυξης του 2018. Επίσης, σημαντικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων θα διαδραματίσει η πολιτική σταθερότητα προκειμένου να υλοποιηθούν οι πολιτικές που έχουν συμφωνηθεί με τους δανειστές χωρίς καθυστερήσεις.
- Η μείωση της ανεργίας, η οποία θα συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων.
- Η μη περαιτέρω μείωση ή η αύξηση των ονομαστικών αποδοχών των εργαζομένων στο Δημόσιο και ιδιωτικό τομέα η οποία επίσης θα συμβάλλει στην αύξηση των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων.
- Η αύξηση της κερδοφορίας των επιχειρήσεων η οποία θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων.
- Η αύξηση του όγκου λιανικών πωλήσεων η οποία θα οδηγήσει σε αύξηση των εσόδων από τους έμμεσους φόρους.

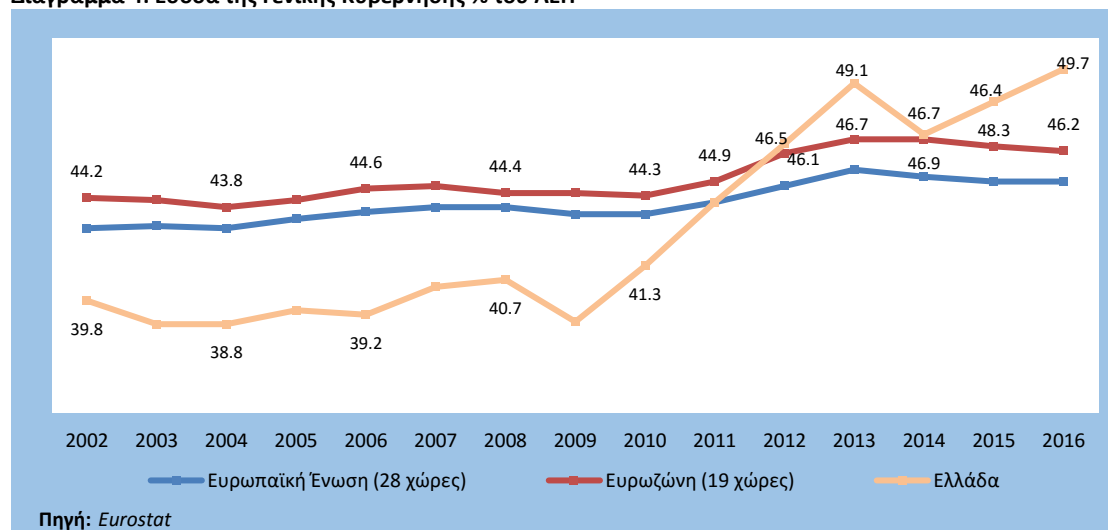
¹⁴ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, Warsaw, 18 September 2017.

Διάγραμμα 3: Σφάλμα πρόβλεψης εσόδων του ΚΠ, % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



Στο **Διάγραμμα 4** αντικατοπτρίζεται η σημαντική βελτίωση του λόγου των εσόδων της Γενικής κυβέρνησης προς το ΑΕΠ μετά το 2014 η οποία συνέβαλλε στην επίτευξη των στόχων του πρωτογενούς πλεονάσματος αλλά επιτεύχθηκε μέσω της υπερ-φορολόγησης των πολιτών και όχι μέσω της καταπολέμησης της φοροδιαφυγής (βλ. έλλειμμα ΦΠΑ-VAT gar για το 2015) ή της σημαντικής αναθέρμανσης της οικονομικής δραστηριότητας.

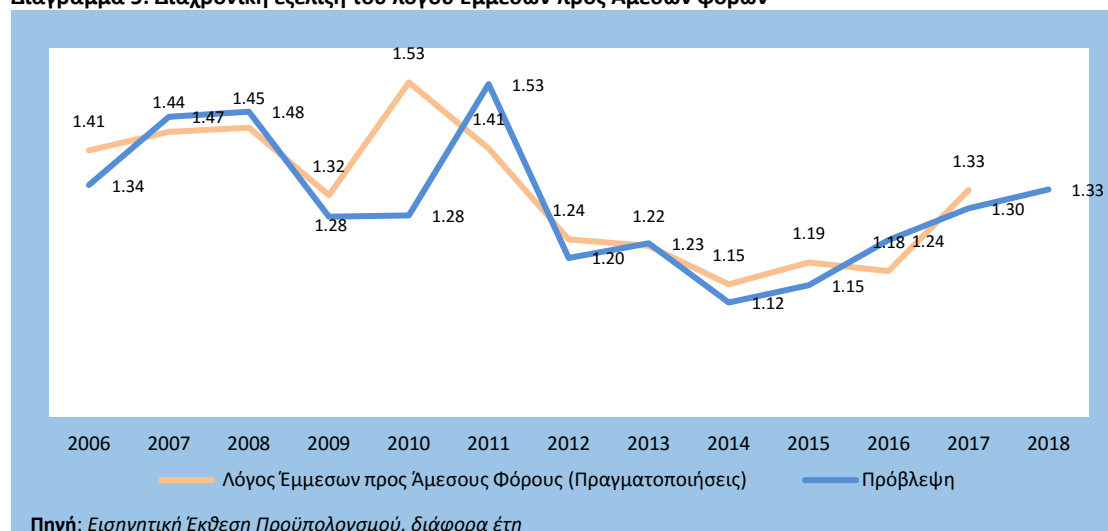
Διάγραμμα 4: Έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης % του ΑΕΠ



Στο **Διάγραμμα 5** παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του λόγου των έμμεσων προς άμεσων φόρων τόσο ως προς τις απολογιστικές πραγματοποιήσεις τους όσο και ως προς τις αρχικές προβλέψεις τους (βάσει των εκάστοτε προβλέψεων στις Εισηγητικές Εκθέσεις των ΚΠ και στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018). Για το 2017 η πραγματοποίηση του λόγου των έμμεσων προς άμεσων φόρων αποτυπώνεται ως εκτίμηση πραγματοποίησης στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 και για το 2018 ως πρόβλεψη. Οι άμεσοι φόροι θεωρούνται δικαιότεροι από τους έμμεσους, καθώς είναι φόροι ανάλογοι του εισοδήματος και όχι φόροι στην κατανάλωση, όπως οι Έμμεσοι. Ο λόγος τους αποτελεί ένδειξη της πρόθεσης της δημοσιονομικής πολιτικής να ενισχύσει την αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των χαμηλών εισοδημάτων. Αυτό σημαίνει ότι όσο μικρότερος είναι ο λόγος τόσο πιο κοινωνικά δίκαιη είναι η φορολογία. Όπως αποτυπώνεται στο **Διάγραμμα 5** ο λόγος των έμμεσων προς άμεσους φόρους ενώ μειωνόταν

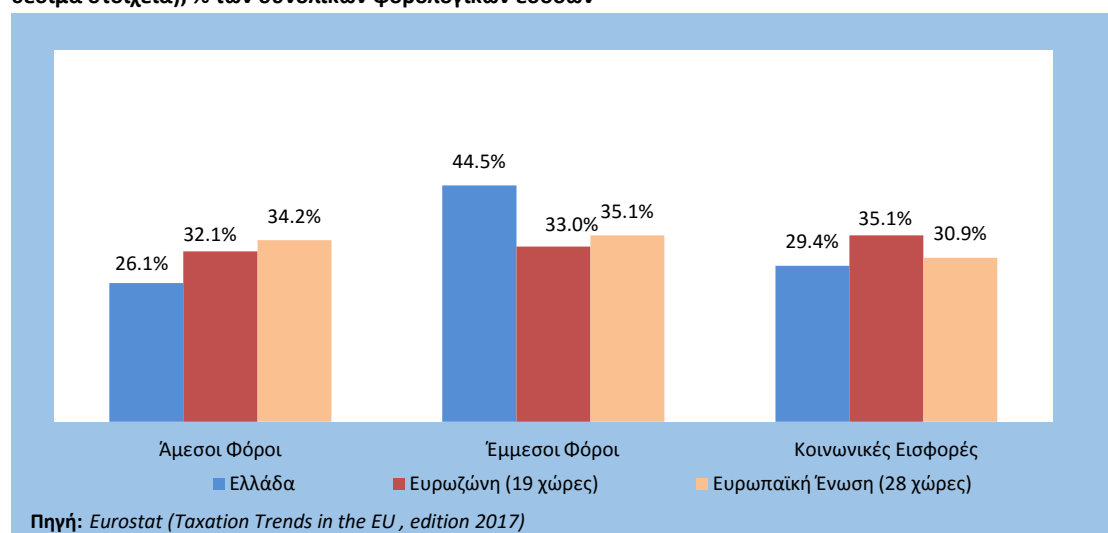
συνεχώς μετά το 2010 (1,53 -πραγματοποιήσεις-απολογιστικά στοιχεία), το 2017 αυξάνεται σημαντικά (σε 1,33 από 1,18 το 2016) ενώ και το 2018 προβλέπεται ότι θα παραμείνει στα ίδια επίπεδα με το 2017.

Διάγραμμα 5: Διαχρονική εξέλιξη του λόγου Έμμεσων προς Άμεσων φόρων



Με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, όπως απεικονίζεται στο **Διάγραμμα 6** τα συνολικά φορολογικά έσοδα βασίζονται περισσότερο στους έμμεσους φόρους (κατά 44.5%) και λιγότερο στους άμεσους φόρους (κατά 26.1%) ενώ στην Ευρωζώνη (μέσος όρος 19 χωρών) οι δύο αυτές πηγές των φορολογικών εσόδων συνεισφέρουν περίπου κατά το ίδιο ποσοστό στα συνολικά φορολογικά έσοδα (33,0% και 32,1% για τους έμμεσους και άμεσους φόρους).

Διάγραμμα 6: Διάρθρωση των φορολογικών εσόδων κατά μείζονα τύπου φόρου στην Ελλάδα, (τελευταία διαθέσιμα στοιχεία), % των συνολικών φορολογικών εσόδων



3.3 Δαπάνες

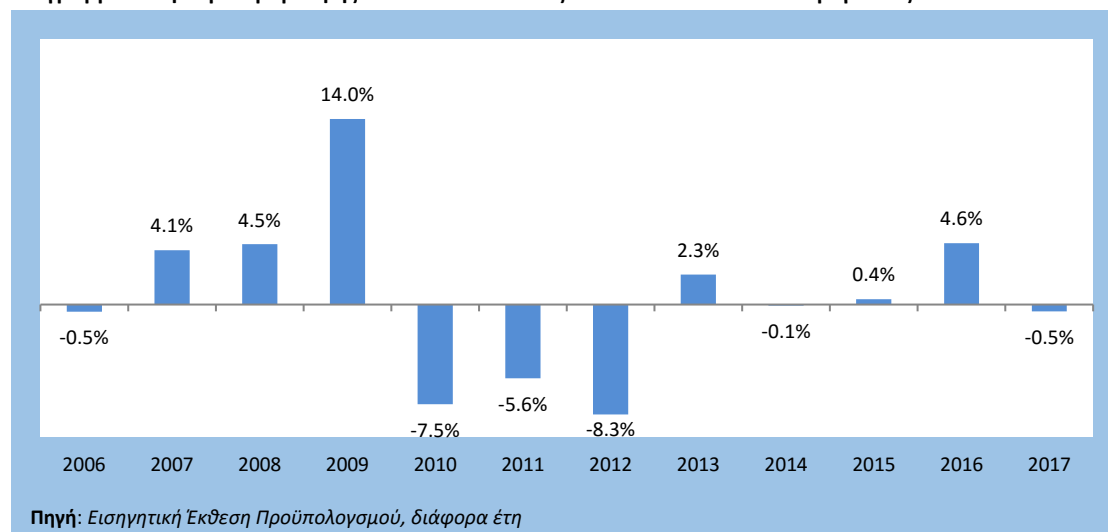
Οι προβλέψεις για τις δαπάνες του ΚΠ 2018 θα ήταν αναμενόμενο να έχουν μεγαλύτερη επιτυχία (δηλαδή οι αποκλίσεις σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις αναμένεται να είναι μικρότερες) καθώς ο περιορισμός των δαπανών του ΚΠ είναι διαχρονική στρατηγική επιλογή της οικονομικής πολιτικής όλων των Κυβερνήσεων στα πλαίσια των μνημονιακών υποχρεώσεων

της χώρας απέναντι στους δανειστές. Όμως, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι το 2016 οι πραγματοποιήσεις των δαπανών του ΚΠ (όπως αποτυπώνονται στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018, € 59,8 δισ.), σε ταμειακή βάση, υπερέβησαν κατά € 2,62 δισ. την αρχική πρόβλεψη όπως αποτυπώθηκε στην Εισηγητική Έκθεση του ΚΠ 2016 (€ 57,18 δισ.) με το σφάλμα πρόβλεψης ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ να ανέρχεται στο 4,6% (βλ. **Διάγραμμα 7**).¹⁵

Σε κάθε περίπτωση, κατά την εκτέλεση του ΚΠ 2018 αλλά και των ΚΠ των επόμενων ετών οποιαδήποτε υπερεκτίμηση των εσόδων (μικρότερα τελικά πραγματοποιηθέντα έσοδα από τις αρχικές προβλέψεις των ΚΠ ή του ΜΠΔΣ) οδηγεί αναπόφευκτα και αυτόματα σε υπερεκτίμηση των δαπανών (μικρότερες πραγματοποιηθείσες δαπάνες από τις αρχικές προβλέψεις) δηλαδή σε ακόμα μεγαλύτερες περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, αφού ο συμφωνημένος με τους δανειστές στόχος του πρωτογενούς πλεονάσματος θα πρέπει πάντα να ικανοποιείται (με εξαίρεση την περίπτωση επικαιροποίησης (προς τα κάτω) στο μέλλον των στόχων Πρωτογενούς Πλεονάσματος που τίθεται στους ΚΠ ή στο ΜΠΔΣ 2018-2021).

Η συνέχιση του προγράμματος εξόφλησης των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου προς ιδιώτες κρίνεται ως απολύτως απαραίτητη ώστε να ενισχυθεί η ρευστότητα στην πραγματική οικονομία αλλά και να εμπεδωθεί ένα αίσθημα εμπιστοσύνης στην οικονομική πολιτική της Κυβέρνησης και άρα και οικονομικής και κοινωνικής σταθερότητας.

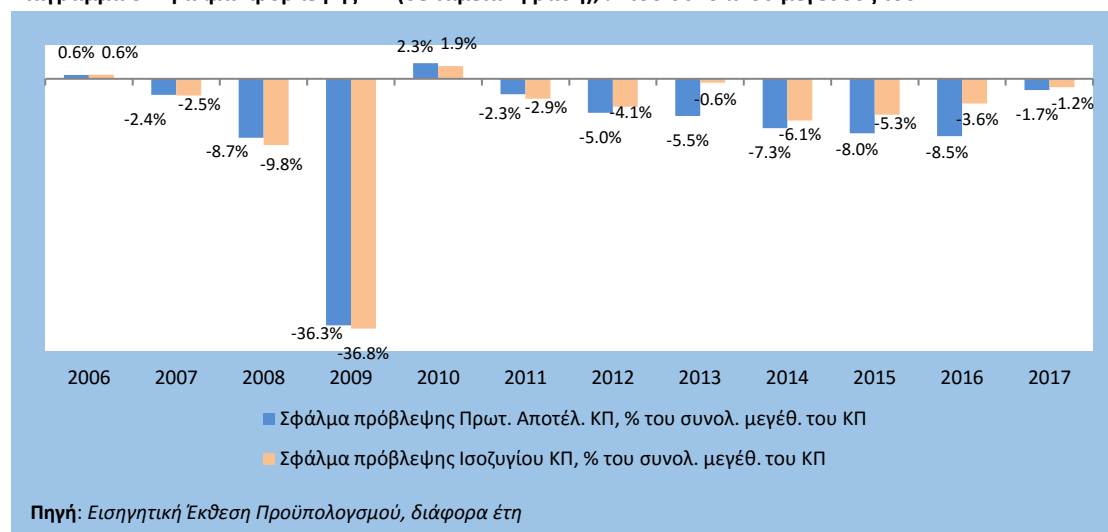
Διάγραμμα 7: Σφάλμα πρόβλεψης δαπανών του ΚΠ ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



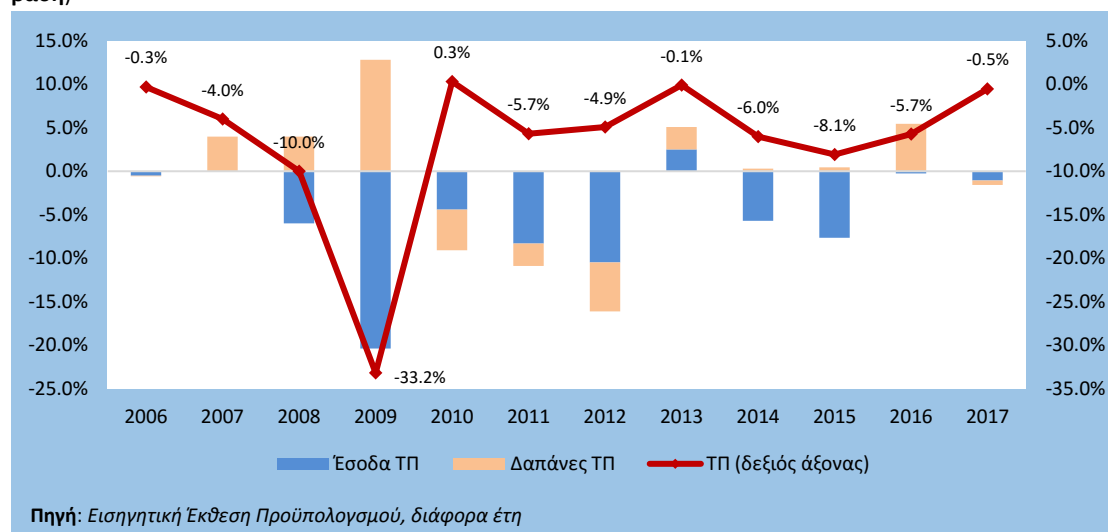
Στα παρακάτω Διαγράμματα απεικονίζονται οι διαχρονικές αποκλίσεις (ή σφάλματα πρόβλεψης) των τελικών πραγματοποιήσεων από τις αρχικές προβλέψεις βασικών μεγεθών του ΚΠ σε ταμειακή βάση (όπως καταγράφονται στις εισηγητικές εκθέσεις των ΚΠ των προηγούμενων ετών αλλά και στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018) ως ποσοστό του συνολικού μεγέθους του αντίστοιχου ΚΠ.

¹⁵ Συγκεκριμένα στο Προσχέδιο του ΚΠ 2018 στο πίνακα 2.1, δεύτερη στήλη, στις ταμειακές δαπάνες του ΚΠ 2016 (εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων-προσωρινά στοιχεία) προστίθεται για πρώτη φορά η εγγραφή 11 «Χρηματοδοτήσεις για πληρωμές υποχρεώσεων προηγούμενων οικονομικών ετών (ΠΟΕ)» με το ποσό των € 2,8 δισ. Συνεπώς το ποσό αυτό το οποίο δεν είχε συμπεριληφθεί στην Πρόβλεψη των δαπανών του ΚΠ 2016 αιτιολογεί και την εν λόγω σημαντική απόκλιση πραγματοποιήσεων σε σχέση με τις προβλέψεις για το 2016.

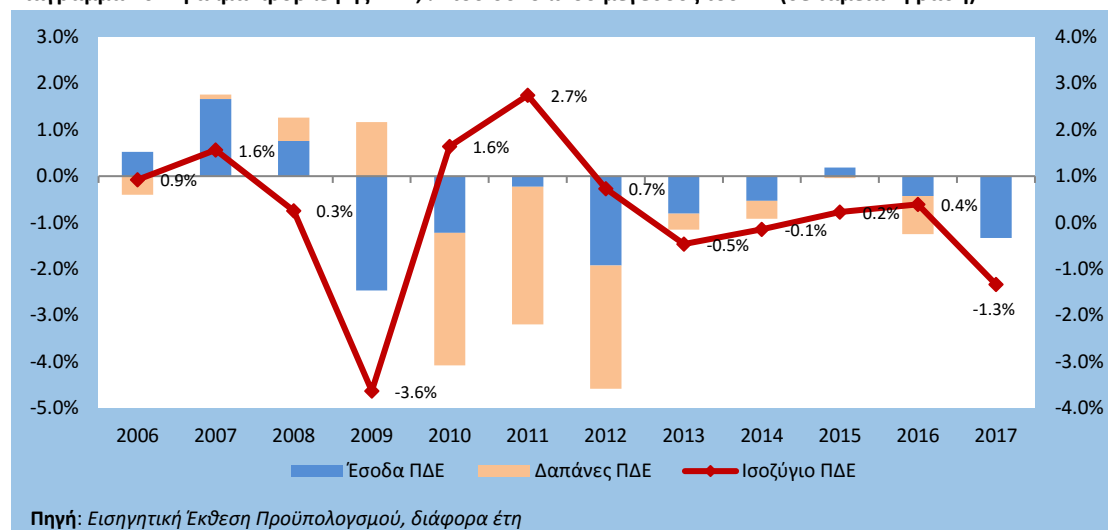
Διάγραμμα 8: Σφάλμα πρόβλεψης ΚΠ (σε ταμειακή βάση), % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ



Διάγραμμα 9: Σφάλμα πρόβλεψης ΤΠ (σε ταμειακή βάση), % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (σε ταμειακή βάση)



Διάγραμμα 10: Σφάλμα πρόβλεψης ΠΔΕ, % του συνολικού μεγέθους του ΚΠ (σε ταμειακή βάση)



3.4 Επισκοπήσεις δαπανών

Θετικό βήμα προς την εξοικονόμηση των δαπανών αποτελεί η επισκόπηση των πρωτογενών λειτουργικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Ο στόχος της επισκόπησης δαπανών είναι η συγκέντρωση, επεξεργασία και αποτίμηση προτάσεων για πολιτικές εξοικονόμησης πόρων με στόχο τη δημιουργία δημοσιονομικού περιθωρίου, ώστε να ενισχυθούν οι δράσεις για την κοινωνική προστασία ευάλωτων πληθυσμών σε τομείς με υψηλή κοινωνική αποτελεσματικότητα και να μειωθεί η φορολογική επιβάρυνση φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων με τρόπο διατηρήσιμο και χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων πρωτογενών πλεονασμάτων. Από τις επισκοπήσεις δαπανών προβλέπεται εξοικονόμηση ποσού ύψους € 320 εκατ. Σημειώνεται ότι το πρόγραμμα λειτουργεί πιλοτικά σε 3 Υπουργεία από το Σεπτέμβριο του 2016, ενώ από τις αρχές του τρέχοντος έτους επεκτάθηκε σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

4 Μακροοικονομικοί και δημοσιονομικοί κίνδυνοι- εσωτερικοί και εξωτερικοί

Οι εξελίξεις, εγχώριες και διεθνείς, αναδεικνύουν την ύπαρξη σημαντικών κινδύνων που μπορεί να συμπιέσουν προς τα κάτω τις οικονομικές επιδόσεις εντός του 2017, το 2018 και μετά. Οι κίνδυνοι αυτοί έχουν εσωτερικές και εξωτερικές αιτίες, με τις τελευταίες να μην εξαρτώνται φυσικά από την ελληνική κυβέρνηση.

Στις εσωτερικές πηγές κινδύνων μπορούμε να αναφέρουμε, μεταξύ άλλων, πιθανή μεταρρυθμιστική κόπωση και καθυστέρησή στην εφαρμογή κρίσιμων παρεμβάσεων, πιθανές δημοσιονομικές αποκλίσεις, πιεστικά προβλήματα που ενδεχομένως προκύψουν αυξάνοντας το συστημικό κίνδυνο στην ελληνική οικονομία κ.α.¹⁶ Με άλλα λόγια, **η αναμενόμενη ανάκαμψη κινδυνεύει να αναβληθεί αν δεν εφαρμοσθούν οι μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου και αν δεν γίνουν εκτεταμένες επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα, δεδομένου ότι προβλέπεται μείωση για αυτές του Δημοσίου το 2018. Θα πρέπει ωστόσο να είμαστε επιφυλακτικοί ως προς το αν το Προσχέδιο ΚΠ 2018 καταγράφει ρεαλιστικά την κρισιμότητα της κατάστασης.**

Για την αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών και την επιτυχή μετάβαση στους προβλεπόμενους θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης θα πρέπει κατά το ΓΠΚΒ

- να υλοποιηθούν πλήρως, εγκαίρως και αποτελεσματικά οι δομικές μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου, αποφεύγοντας καθυστερήσεις και εντάσεις που θα αυξήσουν την αβεβαιότητα, διαταράσσοντας το υπό βελτίωση οικονομικό κλίμα
- να υπάρξει σαφής πρόοδος στο πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων, ώστε να αρχίσει σταδιακά να αποκαθίσταται η λειτουργία του τραπεζικού συστήματος στη χώρα, παρέχοντας την απαιτούμενη ρευστότητα στην οικονομία
- να αξιοποιηθούν πλήρως, εγκαίρως και αποτελεσματικά όλες οι δυνητικές πηγές ευρωπαϊκής χρηματοδότησης
- να εκτελείται ομαλά ο προϋπολογισμός, τόσο από την πλευρά των εσόδων όσο και από την πλευρά των δαπανών, ώστε να αποφευχθεί η ανάγκη λήψης επιπλέον δημοσιονομικών μέτρων
- να εκτελείται ομαλά η αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του δημοσίου, χωρίς τη μαζική συσσώρευση νέων
- να επιδιωχθούν και νέες εκδόσεις ομολόγων με καλύτερους όρους
- να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή.

Προφανώς, κεντρικό ζήτημα αποτελούν και τα επόμενα βήματα στην αναδιάρθρωση του δημοσίου χρέους, με βάση τα συμφωνηθέντα.

Το ερώτημα είναι αν η εφαρμοζόμενη πολιτική και το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2018 ανταποκρίνονται, με την ταχύτητα που επιβάλλει η κατάσταση, στις απαιτήσεις της παραπάνω στρατηγικής. Όπως έχουμε επισημάνει σε κάθε ευκαιρία, υπάρχουν καθυστερήσεις σε σειρά δομικών αλλαγών με εμφανέστερες τις τριβές γύρω από τις ιδιωτικοποιήσεις, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια και τη Δημόσια Διοίκηση. Οι δυσκολίες υλοποίησης των δομικών

¹⁶ Για παράδειγμα, στις τράπεζες, στον ΕΦΚΑ, ή στη ΔΕΗ. Βλέπε την πρόσφατη ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της για το α' εξάμηνο 2017 στο <https://kentro-tyπου.dei.gr/media/1083/αποτελέσματα-α-εξαμήνου-2017-ομίλου-δεν.pdf>.

μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται στο Μνημόνιο αντικατοπτρίζονται εξάλλου και στις καθυστερήσεις των δύο πρώτων αξιολογήσεων του τρέχοντος προγράμματος. Ωστόσο, έχει εκφραστεί η βούληση όλων των πλευρών για ταχεία ολοκλήρωση της τρίτης αξιολόγησης. **Αυτό το επαναλαμβανόμενο έργο παρατεταμένης διαπραγμάτευσης και συμφωνίας την τελευταία στιγμή, οφείλεται μεν σε πραγματικές διαφορές απόψεων και φιλοσοφίας τόσο με τους εταίρους όσο και στο εσωτερικό του κυβερνητικού μηχανισμού, αλλά απειλεί κάθε φορά να εξουδετερώσει τις θετικές επιπτώσεις της συμφωνίας που επιτυγχάνεται τελικά!**

Ένα ακόμα ανεπιθύμητο αποτέλεσμα θα είναι να βρεθεί τελικά **η Ελλάδα χωρίς «μαξιλάρια»** για την περίπτωση που σημειώνονται απότομες εξωτερικές διαταραχές όπως μια πιθανή ραγδαία επιδείνωση της προσφυγικής κρίσης, δυσμενείς εξελίξεις στο εσωτερικό της ΕΕ (Ισπανία, σχηματισμός γερμανικής κυβέρνησης, Brexit κ.α.) ή/ και ευρύτερη γεωπολιτική αναστάτωση σε παγκόσμια κλίμακα.