

ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟΥ
ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2017



Οκτώβριος 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟΥ ΓΡΑΦΕΙΟΥ.....	3
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	4
1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
2 ΤΟ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2017 ΕΝΤΕΙΝΕΙ ΤΗΝ ΥΦΕΣΗ;.....	6
3 ΡΥΘΜΟΙ ΜΕΓΕΘΥΝΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΩΤΟΓΕΝΗ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΑ: ΠΟΣΟ ΡΕΑΛΙΣΤΙΚΟΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΣΤΟΧΟΙ;.....	7
4 ΤΟ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΕΙΝΑΙ ΦΟΡΟΚΕΝΤΡΙΚΟ	10
5 ΑΝΑΚΑΤΑΝΟΜΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ (ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ, ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ, ΜΙΣΘΟΙ ΚΛΠ).....	13
6 ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ- ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ	16

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1 ΑΕΠ, ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ ΚΑΙ ΤΙΜΕΣ, ΡΥΘΜΟΙ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ, ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ	7
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2 ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ, ΕΙΣΑΓΩΓΕΣ ΚΑΙ ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΡΥΘΜΟΙ ΜΕΤΑΒΟΛΗΣ, ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ	8
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3 ΕΞΕΛΙΞΗ ΛΟΓΟΥ ΈΜΜΕΣΩΝ ΠΡΟΣ ΆΜΕΣΩΝ ΦΟΡΩΝ	11

ΠΙΝΑΚΕΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ ΩΣ % ΤΩΝ ΣΥΝΟΛΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ	10
ΠΙΝΑΚΑΣ 2 ΠΟΣΟΣΤΙΑΙΑ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ	10
ΠΙΝΑΚΑΣ 3 ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ 2016, 2017, ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ ΚΑΙ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ	12

ΠΛΑΙΣΙΑ

ΠΛΑΙΣΙΟ 1 Η ΔΙΑΤΗΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΠΡΩΤΟΓΕΝΩΝ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑΤΩΝ.....	9
--	---

Στόχοι και Επιστημονική Επιτροπή του Γραφείου

Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΚΒ) ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 36Α (όπως ισχύει) του Κανονισμού της Βουλής (ΦΕΚ 139/Α'/10.08.2010) 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 (ΦΕΚ 309/Β'/12-2-2014).

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 ΓΠΚΒ 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 ΓΠΚΒ 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 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (Γ.Π.Κ.Β.) συνέταξε την παρούσα έκθεση επί του Προσχεδίου του Προϋπολογισμού του Κράτους, με βάση την παρ. 3 (εδ. γ') του άρθρου 30Α (όπως ισχύει) του Κανονισμού της Βουλής (Μέρος Β').

Η έκθεση εγκρίθηκε από τον Συντονιστή και τα Μέλη της Επιστημονικής Επιτροπής του Γ.Π.Κ.Β. κατά τη συνεδρίαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2016.

Το παρόν κείμενο εξετάζει κριτικά τις παραδοχές και προβλέψεις του Προσχεδίου Προϋπολογισμού του Κράτους για το 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 επόμενη τακτική τριμηνιαία έκθεση (τέλη Οκτωβρίου 2016) θα περιλάβουμε ανάλυση του Γ.Π.Κ.Β. για τις αποκλίσεις των πραγματοποιήσεων από τις προβλέψεις. Με τον τρόπο αυτό θα 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

1 Εισαγωγή

Το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 υπηρετεί ρητά την «*επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων, που αποτελούν διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας*».¹ Η διατύπωση αυτή επιβεβαιώνει τη βούληση της κυβέρνησης να εφαρμόσει το πρόγραμμα προσαρμογής (τρίτο Μνημόνιο όπως επικαιροποιήθηκε τον Ιούνιο 2016). Όμως, κρίσιμες προβλέψεις για ρυθμούς μεγέθυνσης κλπ. είναι τουλάχιστον συζητήσιμες. **Ο Προϋπολογισμός 2017 όπως προετοιμάζεται έχει βραχυπρόθεσμα έντονα υφεσιακά χαρακτηριστικά** μολονότι η υφεσιακή επίπτωση μπορεί εν μέρει να εξουδετερωθεί με την αλλαγή του οικονομικού κλίματος λόγω ολοκλήρωσης των αξιολογήσεων (βλ. πιο κάτω, ενότητα 2).

Το Προσχέδιο αναγνωρίζει ρητά ότι **μεσοπρόθεσμα** η επιστροφή στον ενάρετο κύκλο της ανάπτυξης θα επιτευχθεί υπό προϋποθέσεις. Οι σπουδαιότερες:

*«Η συνεπής εφαρμογή του προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας, σε συνδυασμό με την σταδιακή χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και την πρόοδο στους τομείς της διευθέτησης μη εξυπηρετούμενων δανείων και δομικών αλλαγών».*²

Όλα αυτά θα αποκαθιστούσαν την εμπιστοσύνη στην ελληνική οικονομία.

Αλλά το ίδιο το προσχέδιο αποδομεί εν μέρει το επιχείρημα! Ενδεικτικά σημειώνουμε ότι προβλέπει πολύ λιγότερα έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις στις οποίες αποτυπώνονται εμφανέστερα οι εσωτερικές δυσκολίες των μεταρρυθμίσεων.³ Συναφώς, η λύση του προβλήματος των κόκκινων δανείων και οι «δομικές αλλαγές» καθυστερούν.

Σύμφωνα με το κείμενο επιζητείται επίσης να συζευχθεί η «*δημοσιονομική υπευθυνότητα με κοινωνική δικαιοσύνη*». Όπως όμως έχει υποστηριχθεί, **λιτότητα και αδικία μειώνουν τις πιθανότητες επιτυχίας ενός προγράμματος προσαρμογής**.⁴ Τη γενική στόχευση ως προς την κοινωνική διάσταση υπηρετεί μεν η εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης, αλλά αντιστρατεύονται άλλα μέτρα που προβλέπει το ίδιο το προσχέδιο (π.χ. η σαφής προτίμηση υπέρ των έμμεσων φόρων, βλ. πιο κάτω).

Το προσχέδιο αφορά στο 2017 και έχει ως εκ τούτου **βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα**. Δεν εντάσσεται σε μια μεσο- ή μακροπρόθεσμη προοπτική αφού η κυβέρνηση δεν έχει ακόμα καταρτίσει το «Μεσοπρόθεσμο». Οι αναλύσεις σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου έρχονται κυρίως από τους διεθνείς θεσμούς (IMF, OECD) και πρέπει μάλλον να μας ανησυχούν.

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

² Βλ. Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017. Οκτώβριος 2017, σελ. 19.

³ 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., € 2,2 δισ. αντίστοιχα.

⁴ 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).

2 Το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 εντείνει την ύφεση;

Το Προσχέδιο έχει βραχυπρόθεσμα υφεσιακή επίπτωση σύμφωνα πάντοτε με τη συμβατική ανάλυση: Μειώνει τις δαπάνες και επιζητεί να αυξήσει τα φορολογικά έσοδα. **Μειώσεις δαπανών και αυξήσεις φόρων αναπόφευκτα λειτουργούν υφεσιακά** (βλ. πιο κάτω ενότητες 4 και 5).

Η δημόσια κριτική έχει επισημάνει ότι το νέο Μνημόνιο επιβάλλει παράταση της λιτότητας και αυτό υποκρύπτει η στόχευση για πρωτογενή πλεονάσματα. **Το ζήτημα της λιτότητας** γίνεται γενικά επίκαιρο όχι μόνον σε συνθήκες ύφεσης, όπως στην Ελλάδα, αλλά και λόγω της ασθενικής μεγέθυνσης στην Ευρωζώνη και των δυσκολιών που αντιμετωπίζει η Ιταλία.

Ειδικά, η δημοσιονομική πολιτική στην Ελλάδα και αλλού θα έπρεπε, θεωρητικά, να αναλάβει ενεργότερο ρόλο στην αντιμετώπιση της ύφεσης και των κινδύνων **δυσνητικής στασιμότητας**. Σύμφωνα με αυτή τη σχολή οικονομικής σκέψης, **η δημοσιονομική πολιτική οφείλει να είναι αντικυκλική**. Και όμως, στην Ελλάδα, παραμένει **προκυκλική** καθώς αυξάνονται οι φορολογικοί συντελεστές και συγκρατούνται οι δαπάνες του κράτους. Αυτό φυσικά οφείλεται μεν στην κληρονομιά του παρελθόντος (χρέη κλπ) αλλά και στους μη ρεαλιστικούς στόχους του Μνημονίου για συνεχή αύξηση των πρωτογενών πλεονασμάτων ως το 2018 και μετά. Επομένως, **τους επόμενους μήνες θα αποκτή ολοένα και μεγαλύτερη σημασία 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!**

Μια ειδικότερη πτυχή σε σχέση με τις υφεσιακές επιπτώσεις του Προσχεδίου είναι το «μείγμα οικονομικής πολιτικής» - η σχέση κρατικών δαπανών και φόρων. Το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 χαρακτηρίζεται από **φοροκεντρική λιτότητα** για την επίτευξη του στόχου ως προς ένα πρωτογενές πλεόνασμα 1,75% του ΑΕΠ σύμφωνα με το τρέχον Πρόγραμμα. Συγκεκριμένα, προβλέπεται για το 2017 οριακή **μείωση δαπανών** κατά € 78,8 εκατ. και εκτεταμένη **αύξηση εσόδων** κατά € 2,513 δισ. (βλ. και ενότητα 4). Όπως έχει επισημάνει το Γ.Π.Κ.Β. κατά το παρελθόν, η συντριπτική υπεροχή της στάθμισης των παρεμβάσεων στα έσοδα σε σχέση με τις συνολικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις (και εν γένει οι δημοσιονομικές προσαρμογές που βασίζονται κυρίως σε αυξήσεις εσόδων παρά σε μόνιμες περικοπές πρωτογενών δαπανών), δημιουργεί ένα **ασφυκτικό περιβάλλον στην υπό ανάκαμψη οικονομία**, επιτείνοντας την ύφεση ή περιορίζοντας τις προοπτικές ανάκαμψής της.

Μολονότι τυχόν μειώσεις δαπανών αντί αυξήσεων φόρων θα είχαν πιθανόν μικρότερη άμεση υφεσιακή επίπτωση, το σημαντικότερο είναι ότι οι αυξήσεις φόρων αποθαρρύνουν την εργασία και την επιχειρηματικότητα (από την πλευρά της προσφοράς) και επομένως θολώνουν τις προοπτικές ανάκαμψης.

Όμως, «αντισταθμιστικές ενέργειες», κυρίως της κυβέρνησης, είναι δυνατόν να περιορίσουν σημαντικά τις υφεσιακές επιπτώσεις της φοροκεντρικής πολιτικής προσαρμογής. Οι «ενέργειες» αυτές, σε συνδυασμό μάλιστα με ένα φιλικό προς την ανάπτυξη (και κοινωνικά δίκαιο) σχέδιο περικοπής πρωτογενών δαπανών, μπορεί να οδηγήσουν σε «**επεκτατική δημοσιονομική προσαρμογή**» (expansionary fiscal consolidation).

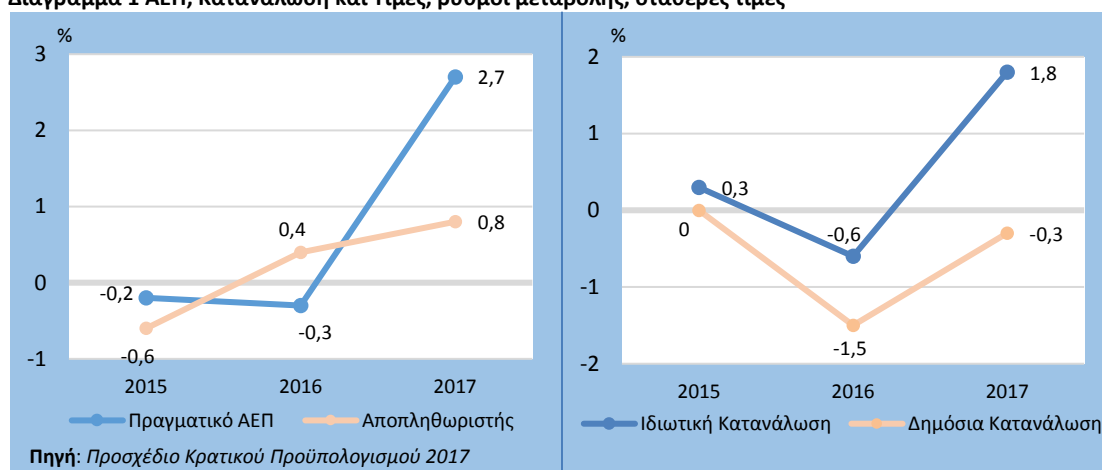
3 Ρυθμοί μεγέθυνσης και πρωτογενή πλεονάσματα: Πόσο ρεαλιστικοί είναι οι στόχοι;

Το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 προβλέπει οικονομική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας κατά 2,7% το 2017 σε σταθερές τιμές 2010. Η μεγέθυνση αυτή θα προέλθει από τις αυξήσεις

- της Ιδιωτικής Κατανάλωσης (1,8%),
- του Ακαθάριστου Σχηματισμού Παγίου Κεφαλαίου (9,1%) και
- των Εξαγωγών Αγαθών και Υπηρεσιών (5,3%).

Αντίθετα, πτώση θα παρουσιάσει η Δημόσια Κατανάλωση (-0,3%) ως αποτέλεσμα της συνέχισης της δημοσιονομικής προσαρμογής, ενώ και οι Εισαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών θα αυξηθούν (3,3%), ακολουθώντας την (αναμενόμενη) επιτάχυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Στο πλαίσιο αυτό, η άνοδος των τιμών προβλέπεται να συνεχιστεί και το 2017 (0,8%) για δεύτερο συνεχόμενο έτος, με αποτέλεσμα την ακόμα μεγαλύτερη αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, κατά 3,5%.

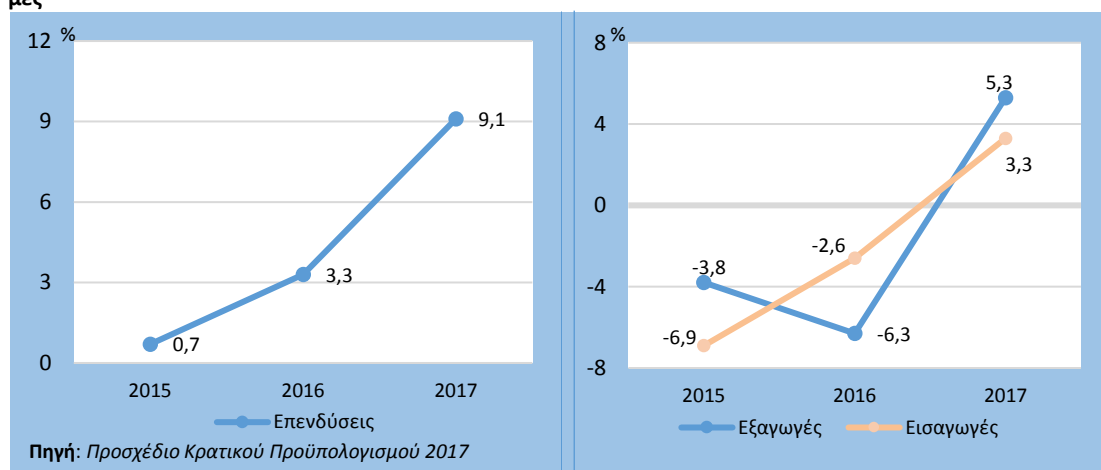
Διάγραμμα 1 ΑΕΠ, Κατανάλωση και Τιμές, ρυθμοί μεταβολής, σταθερές τιμές



Οι ανωτέρω προβλέψεις πάντως για την ιδιωτική κατανάλωση, τις επενδύσεις και τις εξαγωγές **μπορούν να χαρακτηριστούν αρκετά αισιόδοξες. Η προσέγγισή τους θα γίνει υπό προϋποθέσεις. Επίσης, όπως επισημαίνει το ίδιο το Προσχέδιο, υπάρχουν κίνδυνοι –εσωτερικοί και εξωτερικοί– που απειλούν την πραγματοποίησή τους.**⁵

⁵ Βλ. επίσης ενότητα 6.

Διάγραμμα 2 Επενδύσεις, Εισαγωγές και Εξαγωγές Αγαθών και Υπηρεσιών, ρυθμοί μεταβολής, σταθερές τιμές



Με δεδομένη την εφαρμογή επιπλέον μέτρων από 1/1/2017, (αυξήσεις σε έμμεσους όρους, περιορισμός των δικαιούχων του ΕΚΑΣ, αύξηση ασφαλιστικών εισφορών κ.α.) **η προβλεπόμενη αύξηση της Ιδιωτικής Κατανάλωσης** κατά 1,8% κρίνεται επίσης αρκετά αισιόδοξη. Αυτό επιβεβαιώνεται και από το χαμηλό επίπεδο της Καταναλωτικής Εμπιστοσύνης του Δείκτη Οικονομικού Κλίματος.

Επίσης, **η προβλεπόμενη αύξηση των Επενδύσεων** κατά 9,1% μπορεί να θεωρηθεί εφικτή λόγω της χαμηλής βάσης του 2016 και εφόσον γίνει ορθή χρήση των ευρωπαϊκών «εργαλείων» (ΕΣΠΑ, Πακέτο «Γιούνκερ κ.α.), ολοκληρωθούν σημαντικές αποκρατικοποιήσεις στις υποδομές που συνδέονται με νέες επενδύσεις, αποδώσει ο νέος Αναπτυξιακός Νόμος κ.ά. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να καταβληθούν σημαντικές περαιτέρω προσπάθειες για τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος -πραγματικά- φιλικού για τις επιχειρήσεις, με παρεμβάσεις για μείωση της γραφειοκρατίας (π.χ. νέο πλαίσιο αδειοδότησης), την εξασφάλιση συνέχειας στις εφαρμοζόμενες πολιτικές, τη δυνατότητα χρηματοδότησης, καθώς τα τελευταία στοιχεία για τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας είναι ιδιαίτερα ανησυχητικά.⁶

Τέλος, **ο εξαγωγικός τομέας** της ελληνικής οικονομίας κρίνεται αναγκαίο να στηριχθεί, κυρίως μέσω μέτρων για τη χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και τις επιστροφές φόρων. Η σημαντική ανάκαμψη των εξαγωγών προϋποθέτει ακόμα, μια εξαιρετικά καλή χρονιά για τον ελληνικό τουρισμό, προκειμένου να ξεπεράσουν τη σημαντική μείωσή τους το τρέχον έτος. Συνολικά, η πραγματοποίηση των αισιόδοξων στόχων για ανάκαμψη το 2017 προϋποθέτει πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή του προγράμματος, αποτελεσματική διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, έγκαιρη αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων του Δημοσίου (χωρίς τη μαζική δημιουργία νέων), κυβερνητική σταθερότητα και κοινωνική ομαλότητα. Αυτή η εσωτερική διαδικασία προσαρμογής θα πρέπει λογικά να υποστηριχθεί με μέτρα για την ουσιαστική ελάφρυνση του χρέους και κατόπιν συμμετοχή στο πρόγραμμα της ποσοτικής χαλάρωσης της Ε.Κ.Τ. Στην περίπτωση αυτή, θα υπάρξει ταχεία άρση της αβεβαιότητας, αποκατάσταση της εμπιστοσύνης και της ρευστότητας στην ελληνική οικονομία. **Αν όλες αυτές οι προϋποθέσεις συντρέξουν, είναι πιθανό οι επιδόσεις της**

⁶ WORLD ECONOMIC FORUM, *Global Competitiveness Report 2016 – 2017*.

ελληνικής οικονομίας να ξεπεράσουν ακόμα και αυτές τις αισιόδοξες προβλέψεις, όπως προβλέπει π.χ. το Δ.Ν.Τ.

Σημειώνουμε όμως ότι μεγάλες τράπεζες⁷ και ερευνητικά ινστιτούτα, κυρίως από τις ΗΠΑ και τη Γερμανία, διατυπώνουν πολύ πιο μετριοπαθείς προβλέψεις για την ελληνική οικονομία. Οι σημαντικότεροι κίνδυνοι σχετίζονται κυρίως με τη **μεταρρυθμιστική κόπωση** που ενδεχομένως προκύψει, πιθανές δυσμενείς εξελίξεις στο προσφυγικό αλλά και λόγω της εξόδου της Βρετανίας από την Ε.Ε. και πιθανά προβλήματα στο τραπεζικό σύστημα χωρών μελών της ζώνης του Ευρώ.

Όσον αφορά τα δημοσιονομικά, παρά το ότι το μακροοικονομικό σενάριο του Δ.Ν.Τ. είναι οριακά πιο αισιόδοξο από αυτό του Υπουργείου Οικονομικών, ουσιαστικά αμφισβητείται από το Ταμείο η απόδοση των δημοσιονομικών μέτρων, καθώς για τα έτη 2016 και 2017 προβλέπει ότι οι στόχοι δε θα καλυφθούν, με το πρωτογενές πλεόνασμα να προβλέπεται ότι θα ανέλθει σε μόλις 0,1% το 2016 και 0,7%⁸ του Α.Ε.Π. το επόμενο έτος, έναντι στόχων προγράμματος 0,5% και 1,75% του ΑΕΠ, αντίστοιχα.

Πλαίσιο 1 Η διατηρησιμότητα των πρωτογενών πλεονασμάτων

Ένα εξίσου κρίσιμο ζήτημα είναι και η διατηρησιμότητα των πρωτογενών πλεονασμάτων, αν δηλαδή η ελληνική κυβέρνηση θα μπορεί να επιτυγχάνει πρωτογενή πλεονάσματα σε βάθος χρόνου. Τα στοιχεία πάντως αναδεικνύουν τις δυσκολίες του εγχειρήματος.

Συγκεκριμένα, μόνο το Μεξικό φαίνεται να έχει καταφέρει να διατηρήσει πρωτογενές πλεόνασμα μεγαλύτερο του 3,5% του ΑΕΠ για -τουλάχιστον- μια δεκαετία (1983 – 1992), ενώ μεγαλύτερο του 3% κατέστη εφικτό στο Βέλγιο (1994 – 2004) και στη Φινλανδία (1975 – 1990). Επίσης, από τις διεθνείς συγκρίσεις προκύπτει ότι οι μεγάλης έκτασης δημοσιονομικές προσαρμογές ανατρέπονται εύκολα και γρήγορα. Τότε, τα πρωτογενή πλεονάσματα μετατρέπονται σε πρωτογενή ελλείμματα, ειδικά αν το πρωτογενές πλεόνασμα υπερβαίνει το 3,5% του ΑΕΠ.

Όσον αφορά στο νέο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο («Δημοσιονομικό Σύμφωνο», «Δέσμη των 2», «Δέσμη των 6» κ.α.) με βάση εμπειρίες κρατών μελών άλλων ενώσεων, δε φαίνεται ικανό να αποτρέψει την ανατροπή.

Τέλος, σύμφωνα με το ΔΝΤ, οι κύριοι παράγοντες που επηρεάζουν τη διατηρησιμότητα των πρωτογενών πλεονασμάτων είναι το ποσοστό ανεργίας, η σχέση μη ενεργού/ ενεργού πληθυσμού (“old dependency ratio”), οι δαπάνες για τις υπηρεσίες υγείας (health care costs) και η δυνατότητα άσκησης χαλαρής νομισματικής πολιτικής. Με δεδομένη τη διατήρηση του ποσοστού ανεργίας σε υψηλό επίπεδο μεσοπρόθεσμα, τα «μη ευνοϊκά δημογραφικά» στην Ελλάδα (“unfavorable demographics”), αλλά και την προοπτική αποκατάστασης της νομισματικής πολιτικής στη ζώνη του Ευρώ μεσοπρόθεσμα, ο στόχος για πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% του ΑΕΠ μεσοπρόθεσμα κρίνεται ως αρκετά φιλόδοξος. Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΝΤ προβλέπει για την Ελλάδα πρωτογενές πλεόνασμα 1,6% του ΑΕΠ την περίοδο 2018 – 2020 και 1,5% το 2021, έναντι στόχου 3,5% του ΑΕΠ μεσοπρόθεσμα.

⁷ Μεταξύ άλλων, Citigroup, Barclays, Bank of America. Βλέπε και <http://www.kathimerini.gr/877880/article/oikonomia-ellhnikh-oikonomia/barclays-meta-tis-ekloges-sth-germania-to-qe-gia-thn-ellada>.

⁸ IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

4 Το Προσχέδιο είναι φοροκεντρικό

Με το Προσχέδιο του Κ.Π. του 2017 συνεχίζεται η έντονα προκυκλική οικονομική πολιτική (αυξήσεις φόρων και μειώσεις δαπανών σε περιβάλλον ύφεσης) που ακολουθήθηκε όλα τα χρόνια της κρίσης δυσχεραίνοντας έτσι τις προοπτικές επίτευξης θετικών ρυθμών ανάπτυξης. Ο Προϋπολογισμός 2017 περιλαμβάνει νέες παρεμβάσεις για το 2017 τόσο στο σκέλος των δαπανών (μειώσεις) όσο και των εσόδων (αυξήσεις) συνολικού ύψους € 2,59 δισ. (€ 3,98 δισ. σωρευτικά στη διετία 2016-2017). Μόλις το 3,04% των νέων παρεμβάσεων για το 2017 αφορά εξοικονομήσεις δαπανών (€ 78,8 εκατ.) ενώ το 96,96% αφορά αυξήσεις εσόδων (€ 2,51 δισ.). Οι αναλογίες αυτές κάνουν εμφανή τον φοροκεντρικό χαρακτήρα του Προσχεδίου.

Το 2016 η αναλογία των νέων παρεμβάσεων στα έσοδα σε σχέση με αυτών στις δαπάνες ήταν 0,7, ενώ το 2017 η αναλογία αυτή αυξήθηκε δραματικά στο 31,9. Σωρευτικά στη διετία 2016-2017 ο λόγος εσόδων προς δαπάνες διαμορφώνεται στο 3,55. Το συνολικό ύψος των νέων αυξήσεων στα Έσοδα το 2017 θα είναι σημαντικά μεγαλύτερο, κατά 324,5% σε σχέση με αυτές του 2016. Το συνολικό ύψος των νέων μειώσεων στις Δαπάνες το 2017 θα είναι μικρότερο κατά 90,1% σε σχέση με αυτές του 2016.

Πίνακας 1 Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις ως % των συνολικών Παρεμβάσεων

Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις	2015	2016	2017
Στα Έσοδα του Κρατ. Προϋπ.	65,28%	42,67%	96,96%
Στις Δαπάνες της Γεν. Κυβερν.	34,72%	57,33%	3,04%
Λόγος Εσόδων προς Δαπάνες	1,9	0,7	31,9

Πηγή: Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 και υπολογισμοί ΓΠΚΒ

Πίνακας 2 Ποσοστιαία Μεταβολή Δημοσιονομικών Παρεμβάσεων

Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις	2015-2016	2016-2017	2015-2017
Στα Έσοδα του Κρατ. Προϋπ.	-41,2%	324,5%	149,8%
Στις Δαπάνες της Γεν. Κυβερν.	48,6%	-90,1%	-85,3%
Σύνολο Παρεμβάσεων	-10%	86,8%	68,2%

Πηγή: Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 και υπολογισμοί ΓΠΚΒ

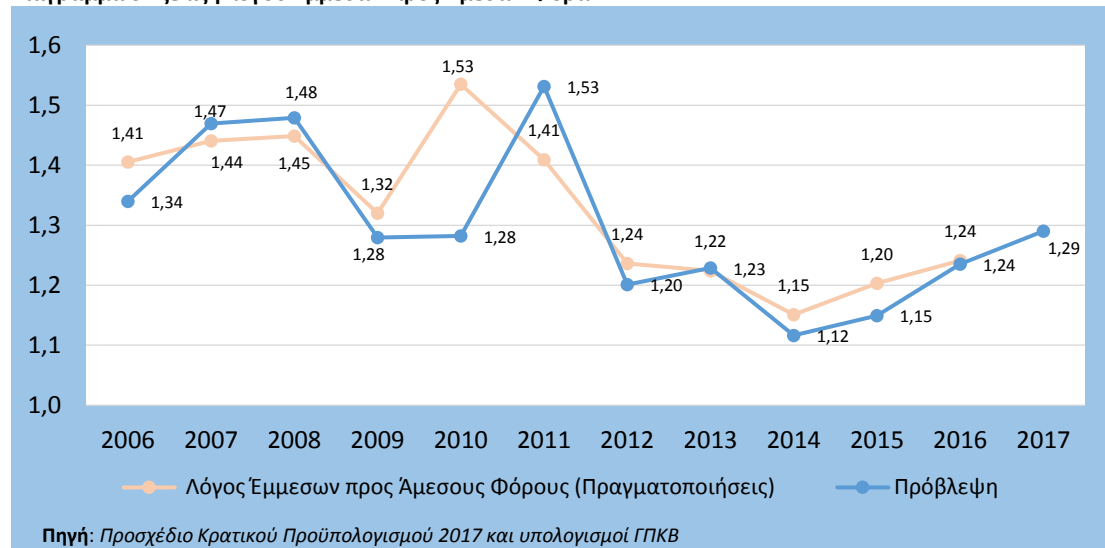
Η αύξηση των εσόδων αναμένεται από την αύξηση των συντελεστών φορολόγησης (βλ. Πίνακα 2.7 Προσχεδίου Κ.Π. 2017) και την επιβολή νέων φόρων. Όπως έχει επισημανθεί από το Γ.Π.Κ.Β. πολλές φορές και όπως καταγράφεται τα τελευταία χρόνια, η υπερφορολόγηση θα εξακολουθεί να λειτουργεί ιδιαιτέρως στρεβλωτικά στο οικονομικό περιβάλλον αποτελώντας εμπόδιο στην επίτευξη θετικών ρυθμών ανάπτυξης και **τελικά θα οδηγήσει σε μείωση των εσόδων από άμεσους και έμμεσους φόρους τόσο σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη όσο και με τους στόχους που έχουν τεθεί στα πλαίσια των συγκεκριμένων παρεμβάσεων.** **Η απόλυτη πολιτική και οικονομική προτεραιότητα θα πρέπει αδιαμφισβήτητα να δοθεί στη κατεύθυνση της βελτίωσης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και της αντιμετώπισης της παραοικονομίας στο πλαίσιο του ισχύοντος φορολογικού καθεστώτος.**

Οι παρεμβάσεις (αυξήσεις εσόδων και μειώσεις δαπανών) για το 2017 αποτελούν προβλέψεις και για το 2016 εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων. Ενδιαφέρον προκαλεί η σύγκριση προβλέψεων των παρεμβάσεων στα έσοδα που τέθηκαν στην Εισηγητική του Κ.Π. 2016 για το 2016 (Πίνακας 3.36, σελ. 123) και αν αυτοί επιτεύχθηκαν ή εκτιμάται ότι θα επιτευχθούν το 2016 όπως αποτυπώνονται ως εκτίμηση πραγματοποιήσεων στο Προσχέδιο του Κ.Π. 2017

(Πίνακας 2.6, σελ. 46). Όπως δείχνει και ο Πίνακας 3 που ακολουθεί, οι εκτιμήσεις στο Προσχέδιο του Κ.Π. 2017 για τις αποδόσεις των συνολικών Δημοσιονομικών Παρεμβάσεων (αύξηση εσόδων και εξοικονομήσεις δαπανών) είναι κατά 66,9% μικρότερες από τις αρχικά προβλεπόμενες στην Εισηγητική του Κ.Π. 2016 με τις εξοικονομήσεις δαπανών να εκτιμάται ότι θα είναι μικρότερες κατά 60,2% σε σύγκριση με το στόχο και τις αυξήσεις των εσόδων να εκτιμάται ότι θα είναι μικρότερες κατά 73,0% σε σύγκριση με το στόχο. **Συνεπώς τίθεται εύλογα το ζήτημα της πολύ μικρότερης από το αναμενόμενο απόδοσης των δημοσιονομικών παρεμβάσεων, τουλάχιστον για το 2016.**

Στο Διάγραμμα 3 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 Κ.Π). Για το 2016 η πραγματοποίηση του λόγου αποτυπώνεται ως εκτίμηση πραγματοποίησης στο Προσχέδιο του Κ.Π. 2017. 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.** Όμως, όπως αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 3 ο λόγος των έμμεσων προς άμεσους φόρους ενώ μειωνόταν συνεχώς μετά το 2009 (1,53 - πραγματοποιήσεις-απολογιστικά στοιχεία), το 2015 αυξήθηκε σημαντικά (σε 1,20 από 1,15 το 2015) και το 2016 εκτιμάται ότι επίσης θα αυξηθεί σημαντικά (σε 1,24 από 1,20 το 2015).

Διάγραμμα 3 Εξέλιξη λόγου Έμμεσων προς Άμεσων Φόρων



Πίνακας 3 Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις 2016, 2017, Συνοπτικά και ανά Κατηγορία Παρέμβασης

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ	2016 -Πρόβλεψη Εισηγητικής ΚΠ 2016	2016 Εκτίμηση Προ-σχεδίου ΚΠ 2017	Απόκλιση Εκτίμησης Προ-σχεδίου ΚΠ 2017 με Πρό-βλεψη Εισηγητικής ΚΠ 2016 για το 2016	2017 (σωρευ-τικά 2016 και 2017)	2017 (νέες παρεμ-βάσεις μόνο του 2017)
Σύνολο Παρεμβάσεων Γενικής Κυβέρνησης	4.191,3	1.387,3	-66,9%	3.979,0	2.591,7
A Παρεμβάσεις στο σκέλος των Δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού (1+2+3+4+5)	1.996,5	795,4	-60,2%	874,2	78,8
1 Μισθολογικές παρεμβάσεις και μη μισθολογικές παροχές		0,6		91,9	91,3
2 Συνταξιοδοτικές Παρεμβάσεις		274,4		600,4	326,0
3 Παρεμβάσεις σε Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικά επιδόματα		493,3		76,3	-417,0
4 Παρεμβάσεις Υπουργείου Εθνικής Άμυνας		27,1		93,1	66,0
5 Αύξηση Εσόδων Εποπτευόμενων Νομικών Προσώπων, Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης		0,0		12,5	12,5
B Παρεμβάσεις στο σκέλος των Εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού	2.194,8	591,9	-73,0%	3.104,8	2.512,9
Παρατήρηση: Στο σκέλος των Δαπανών, το θετικό πρόσημο δηλώνει μείωση (εξοικονόμηση δαπάνης), ενώ το αρνητικό πρόσημο δηλώνει αύξηση δαπάνης. Στο σκέλος των Εσόδων, το θετικό πρόσημο σημαίνει αύξηση των εσόδων και το αρνητικό πρόσημο δηλώνει μείωση εσόδων.					
Πηγή: Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017, Πίνακας 2.6					

5 Ανακατανομές δαπανών (συντάξεις, επενδύσεις, μισθοί κλπ)

Καθώς τα περιθώρια για οριζόντιες περικοπές δαπανών και οριζόντιες αυξήσεις φόρων έχουν εξαντληθεί, το κέντρο βάρους πρέπει να μετατεθεί στην ανακατανομή των φόρων και των δαπανών. Και στα δύο ζητήματα αναπτύσσεται αργά κινητικότητα.

Η ανακατανομή φορολογικών βαρών μπορεί να γίνει με συστηματικότερες πολιτικές παρεμβάσεις για αποτελεσματική περιστολή της φοροδιαφυγής, εκλογίκευση των φορολογικών απαλλαγών και, γενικότερα, ριζική αναμόρφωση του φορολογικού συστήματος.

Η ανακατανομή των δαπανών στο πλαίσιο μιας συνολικής επανεξέτασης της σύνθεσής τους (spending review) είναι αναγκαία για να επιτευχθούν κατά περίπτωση εξοικονομήσεις ή και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των δαπανών.

Μια διαδικασία σταδιακών αλλαγών στην σύνθεση των δαπανών έχει ήδη αρχίσει, αλλά πρέπει να επιταχυνθεί και συνδεθεί με άλλες μεταρρυθμίσεις (π.χ. κατάργηση περιττών φορέων του δημοσίου). **Η κυβέρνηση επιχειρεί ανακατανομή των δαπανών για τον επόμενο προϋπολογισμό** με την εγκύκλιο του αν. υπουργού οικονομικών κ. Χουλιαράκη προς τα υπουργεία.⁹ Η εγκύκλιος υπεδείκνυε ανώτατα όρια δαπανών κατά υπουργείο, μερικά από τα οποία ήταν πάνω και άλλα κάτω από όσα πρόβλεπε ο προϋπολογισμός 2016, υποδείκνυε δηλαδή αυξήσεις και μειώσεις κονδυλίων. Αυτό αντανακλούσε εκ των πραγμάτων νέες προτεραιότητες πολιτικής. Ήταν ένα πρώτο βήμα. Το Προσχέδιο 2017 ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές αυτές. Σημειώνουμε ότι και η αξιωματική αντιπολίτευση συζητά θέματα ανακατανομής των δαπανών στο πλαίσιο μιας γενικότερης προσπάθειας εκλογίκευσης αλλά και μείωσής τους.¹⁰

Λόγω της συνέχισης της δημοσιονομικής προσαρμογής, αλλά και του εν γένει στενού δημοσιονομικού πλαισίου που διαμορφώνεται από το 3^ο Πρόγραμμα της Ελλάδας, οι δαπάνες του Προϋπολογισμού δεν είναι εφικτό να αυξηθούν, προκειμένου να υπάρξει ουσιαστικότερη στήριξη των πιο αδύναμων κοινωνικών ομάδων. Ως εκ τούτου, η μόνη δυνατότητα της κυβέρνησης στην παρούσα φάση, που δε θα διατάρασσε τη δημοσιονομική ισορροπία, είναι η ανακατανομή δαπανών.

Πιο συγκεκριμένα, οι συνολικές δαπάνες για το 2017 του Κρατικού Προϋπολογισμού, όπως αποτυπώνονται στο προσχέδιο, προβλέπεται να διαμορφωθούν σε € 55,892 δισ., έναντι € 57,181 δισ. το 2016 βάσει πρόβλεψης Εισηγητικής Έκθεσης Προϋπολογισμού 2016. Εμφανίζονται δηλαδή μειωμένες κατά € 1,289 δισ. Το 2015 είχαν διαμορφωθεί στα € 55,919 δισ.

Ως προς την ανακατανομή δαπανών, βάσει του προσχεδίου, ξεχωρίζει η προσπάθεια της κυβέρνησης να κατευθύνει ένα σημαντικό ποσό € 871 εκατ. μόνο για το 2017 στην κατηγορία των κοινωνικών επιδομάτων. Από αυτά, € 571 εκατ. αφορούν το νεοσυσταθέν **Εισόδημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης** και τα υπόλοιπα € 300 εκατ. αφορούν παρεμβάσεις στους τομείς της υγείας, της κοινωνικής προστασίας και της παιδείας. Να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η στήριξη των ευπαθών ομάδων και γενικά η «δικαιοσύνη» του προγράμματος είναι αναγκαία

⁹ Βλ. Υπουργείο Οικονομικών *Εγκύκλιος κατάρτισης προϋπολογισμού γενικής κυβέρνησης οικονομικού έτους 2017*, (αρ.2/51568/ΓΠΓΚ, 31/5/2016) στην ιστοσελίδα www.minfin.gr.

¹⁰ Βλ. *Ομιλία του Προέδρου της ΝΔ Κυριάκου Μητσοτάκη* στη ΔΕΘ, 17.9.2016.

συνθήκη για την αποτελεσματικότητά του. Επίσης, η κυβέρνηση προβλέπεται να διαθέσει € 100 εκατ. το 2017 για την προστασία της κύριας κατοικίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών, εξέλιξη ιδιαίτερα σημαντική εν όψει της εφαρμογής του νέου πλαισίου ενεργητικής διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων από τις τράπεζες. Τέλος, όφελος για τους πολίτες € 50,7 εκατ. αναμένεται να προκύψει από τις παρεμβάσεις σε μη ανταποδοτικές χρεώσεις το 2017, ενώ όφελος € 30,8 εκατ. αναμένεται να προκύψει και για τους συνταξιούχους από την εφαρμογή ενιαίου τρόπου παρακράτησης της εισφοράς υπέρ υγείας .

Αντίθετα, σημαντικές εξοικονομήσεις (€ 454 εκατ. το 2017) προβλέπεται να προκύψουν από την κατηγορία εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικά επιδόματα και ειδικότερα από τη σταδιακή μείωση των δικαιούχων του Ε.Κ.Α.Σ. (€ 439,2 εκατ. το 2017) και άλλα € 177,8 εκατ. από αύξηση εισφορών υπέρ επικουρικής σύνταξης. Επίσης, σημαντική εξοικονόμηση (€ 265,2 εκατ. το 2017) προβλέπεται να προκύψει από τις συντάξεις (πλην δημοσίου) και ειδικότερα από την αναπροσαρμογή επικουρικών συντάξεων Ε.Τ.Ε.Α. (€ 117,3 εκατ.) και άλλα € 33,1 εκατ. από τον εξορθολογισμό συντάξεων λόγω θανάτου. Στην εξοικονόμηση θα συμβάλει και το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας με € 66 εκατ. το 2017. Οι συντάξεις δημοσίου θα προσφέρουν δημοσιονομικό όφελος € 60,8 εκατ. το 2017. Τέλος, μικρότερες εξοικονομήσεις αναμένεται να προκύψουν και από την αλλαγή του κανόνα προσλήψεων (€ 36,5 εκατ.) και από την αναμόρφωση των ειδικών μισθολογίων (€ 34,1 εκατ.) το 2017.

Όμως, η ποσοτική δεν πρέπει να παραμερίζει την ποιοτική πτυχή.

Η συζήτηση για τις δαπάνες παραμένει ακόμα υποτονική.¹¹ Στην καλύτερη περίπτωση συρρικνώνει το αντικείμενό της στη μείωση των δαπανών του κράτους σε ένα τομέα και την αύξησή τους σε άλλον (ανακατανομή). Γεγονός είναι ότι οι δαπάνες ως ποσοστό % ΑΕΠ κατατάσσονται στις υψηλότερες στην Ευρωζώνη και με 55% πάνω από τον μέσον όρο της (49%). Μόνον σε Φινλανδία και Γαλλία το ποσοστό είναι υψηλότερο.¹² ***Το μέγεθος των δαπανών είναι ένας πρόσθετος λόγος για να εξετασθεί σοβαρά και σε βάθος πώς μπορούν όχι απλά να περικοπούν, αλλά να γίνουν αποτελεσματικότερες για να δημιουργηθεί χώρος για περικοπές.*** Τότε θα είναι και φιλικότερες προς την ανάπτυξη. Κατά ενδιαφέροντα τρόπο η συγκριτική ανάλυση δείχνει ότι ***χώρες με πολύ χαμηλότερο ποσοστό δαπανών στο ΑΕΠ έχουν πολύ καλύτερες οικονομικές επιδόσεις (και ποιότητα υπηρεσιών) από την Ελλάδα, πράγμα που υποδεικνύει έστω έμμεσα, ότι υπάρχουν περιθώρια για βελτιώσεις στην Ελλάδα με παρόμοια στόχευση.***

Μερικές επεξηγήσεις για το ζήτημα της αποτελεσματικότητας (και των πιθανών εξοικονομήσεων που μπορεί να προκύψουν με κατάλληλες κινήσεις) είναι εδώ απαραίτητες.

Η αποτελεσματικότητα των δημοσίων προμηθειών μπορεί να βελτιωθεί με την εφαρμογή των σχετικών οδηγιών της ΕΕ. Πιθανόν είτε θα απελευθέρωνε πόρους για άλλους σκοπούς είτε θα μείωνε στο μέτρο που της αναλογεί την πίεση από φόρους.

Επίσης, η δημόσια οικονομία βρίσκεται σήμερα μακροσκοπικά σε καλύτερη κατάσταση σε σύγκριση με το 2009 ή και το 2010. Αλλά είναι διατηρήσιμη; ***Πολλά θα εξαρτηθούν από την εξέλιξη του ασφαλιστικού,*** η διατηρησιμότητα του οποίου, σύμφωνα με πολλές εκτιμήσεις,

¹¹ Σε μελλοντική μας έκθεση, θα ασχοληθούμε εκτενώς με το συγκεκριμένο θέμα.

¹² European Commission, *Quality of public finance*, Note to the Eurogroup, 5.9.2016.

δεν έχει διασφαλισθεί παρά τις τελευταίες αλλαγές. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του Υπουργείου ελάχιστα θα μειωθούν οι επιχορηγήσεις στα ασφαλιστικά ταμεία ως % ΑΕΠ τα επόμενα χρόνια.¹³ Και γενικά, η δαπάνη για συντάξεις ως % ΑΕΠ είναι πολύ υψηλότερη από τον μέσον όρο του ΟΟΣΑ!

Στους τομείς της πρόνοιας, της υγείας και της παιδείας υπάρχουν περιθώρια ώστε να βελτιωθεί η σχέση μεταξύ χρηματοδοτήσεων και αποτελεσμάτων. Π.χ. στην πρόνοια παλαιότερες έρευνες της ΕΕ έδειξαν ότι οι κοινωνικές παροχές δεν μειώνουν την φτώχεια όσο σε όλες τις άλλες χώρες! Άλλες μελέτες έδειξαν ότι το δίκτυ ασφαλείας ήταν ακατάλληλο για την κρίση και τη μείωση της φτώχειας.¹⁴ Αν και στο μεταξύ έχουν ληφθεί διάφορα μέτρα, δεν είναι βέβαιο ποια πρόοδος έχει σχετικά επιτευχθεί. Όμως, μέρος των προβλημάτων μπορεί να λυθεί με την εφαρμογή του συστήματος Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος ή Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης που καθιερώνει οριστικά η κυβέρνηση μολονότι δεν έχει εξασφαλίσει τη χρηματοδότησή του από το 2018.¹⁵

Θεωρούμε περαιτέρω ότι ένα αποτελεσματικό σύστημα αξιολόγησης και κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση θα προετοίμαζε το έδαφος για ανακατανομές κονδυλίων.

¹³ Βλ. Τριμηνιαία Έκθεση του Γ.Π.Κ.Β. Ιανουαρίου-Μαρτίου 2016, και σχετικό πίνακα.

¹⁴ Βλ. ανάμεσα σε πολλά άλλα Ματσαγγάνης, Μάνος *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα 2011.

¹⁵ Βλ. έκθεση του Γ.Π.Κ.Β. για το ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα όπως είχε σχεδιασθεί από προηγούμενες κυβερνήσεις.

6 Μακροοικονομικοί και δημοσιονομικοί κίνδυνοι- εσωτερικοί και εξωτερικοί

Το Προσχέδιο αναγνωρίζει ότι υπάρχουν κίνδυνοι που μπορεί να συμπίεσουν προς τα κάτω τις οικονομικές επιδόσεις εντός του 2016, το 2017 και μετά. Οι κίνδυνοι αυτοί έχουν εσωτερικές και εξωτερικές αιτίες, με τις τελευταίες να μη εξαρτώνται φυσικά από την ελληνική κυβέρνηση.

Στις εσωτερικές πηγές κινδύνων το Προσχέδιο ΚΠ 2017 προτάσσει «*την ταχύτητα προσαρμογής της επενδυτικής δραστηριότητας στα νέα δεδομένα και τη συνεπή υλοποίηση του συμφωνηθέντος πακέτου μέτρων*».¹⁶ Σε απλούστερη διατύπωση: ***Η αναμενόμενη ανάκαμψη κινδυνεύει να αναβληθεί αν δεν εφαρμοσθούν οι μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου και αν δεν γίνουν ικανές επενδύσεις τόσο του κράτους (μέσω κοινοτικών προγραμμάτων και χρηματοδοτήσεων) όσο και του ιδιωτικού τομέα. Στο Προσχέδιο ΚΠ 2017 καταγράφεται μια ρεαλιστική αντίληψη για την κρισιμότητα της κατάστασης.***

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

- να υλοποιηθούν οι δομικές μεταρρυθμίσεις του Μνημονίου,
- να λυθεί ταχύτατα το πρόβλημα των μη εξυπηρετούμενων δανείων,
- να συμμετάσχει η Ελλάδα στο Επενδυτικό Σχέδιο για την Ευρώπη («σχέδιο Γιουνκέρ»),
- να αποφευχθεί η ενεργοποίηση το 2017 του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής διόρθωσης («κόφτη») και
- να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή.

Μια τέτοια στρατηγική θα πρέπει να στηριχθεί πλευρικά με την αναδιάρθρωση του χρέους. Αλλά και αυτή η αναδιάρθρωση θα εξαρτηθεί από τη δημοσιονομική εξέλιξη.¹⁷

Το ερώτημα είναι αν η εφαρμοζόμενη πολιτική και το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2017 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 και τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια. Οι δυσκολίες υλοποίησης των δομικών μεταρρυθμίσεων που προβλέπονται στο Μνημόνιο αντικατοπτρίζονται εν μέρει στην καθυστέρηση της πρώτης αξιολόγησης η οποία οδεύει προς ολοκλήρωση. 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 η ανατροπή της

¹⁶ Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2017. Οκτώβριος 2017, σελ. 21.

¹⁷ Όπως πριν.

συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας για την προσφυγική κρίση, παράταση ή χειροτέρευση της κατάστασης στην Ανατολική Μεσόγειο και Μέση Ανατολή ή/και μια απότομη επιδείνωση της παγκόσμιας οικονομίας.