

Ο κρατικός προϋπολογισμός του 2018

Κριτικές παρατηρήσεις

Ηλίας Ιωακείμογλου

2018: ένα ακόμη έτος καταστροφικής δημοσιονομικής πολιτικής

Ο κρατικός προϋπολογισμός για το έτος 2018 βασίζεται σε κρίσιμες προβλέψεις σχετικά με την μεγέθυνση του ΑΕΠ, την ιδιωτική κατανάλωση και τις επενδύσεις παγίου κεφαλαίου: για το μεν ΑΕΠ προβλέπει αύξηση 2,4%, για τις δε επενδύσεις αύξηση 12,6%. Οι προβλέψεις αυτές περιέχουν μεγάλες αβεβαιότητες που ανάγονται είτε στον ίδιο τον χαρακτήρα της δημοσιονομικής πολιτικής που έχει υφεσιακές επιπτώσεις είτε σε αστάθμητους εξωτερικούς παράγοντες. Είναι χαρακτηριστικό, από την άποψη αυτή, ότι ο προϋπολογισμός για το 2017 προέβλεπε αύξηση του ΑΕΠ 2,7%, έναντι πραγματοποίησης 1,6% και αύξηση των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου κατά 9,1% έναντι πραγματοποίησης 4,3% (όσο για το 2016, «αποτέλεσε χρονιά ορόσημο για την ελληνική οικονομία καθώς σηματοδότησε την επιστροφή στην ανάπτυξη», εκτιμούσε ο Προϋπολογισμός για το 2017 αλλά τελικά το 2016 ήταν μια χρονιά στασιμότητας αφού το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 0,2%). Ομοίως, η προβλεπόμενη αύξηση του ΑΕΠ κατά 2,4% για το 2018 είναι επισφαλής επειδή προκύπτει κατά τα 2/3 από την μεγέθυνση των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, ένα μέγεθος το οποίο συστηματικά οι προϋπολογισμοί, επί σειρά ετών, αδυνατούν να προβλέψουν ικανοποιητικά. Για ένα ακόμη έτος, ο κρατικός προϋπολογισμός θα έχει υφεσιακά αποτελέσματα καθώς οι πρωτογενείς δαπάνες του δημοσίου θα παραμείνουν πρακτικά αμετάβλητες ενώ οι άμεσοι και οι έμμεσοι φόροι θα αυξηθούν κατά 478 και 473 εκατομμύρια ευρώ αντίστοιχα. Θα αφαιρεθούν, έτσι, για μια ακόμη φορά, πόροι από το εισοδηματικό κύκλωμα με αντίστοιχες αρνητικές επιπτώσεις στην εγχώρια ζήτηση που απευθύνεται στην οικονομία.

Πρόκειται για αρνητικές επιπτώσεις που μειώνουν το ΑΕΠ και συσσωρεύονται επί σειρά ετών. Τις επιπτώσεις αυτές περιγράφουμε παρακάτω συσχετίζοντας την *δημοσιονομική προσπάθεια* της τελευταίας δεκαετίας με το ΑΕΠ και το *δυναμικό ΑΕΠ* (δηλαδή το μέγιστο προϊόν που μπορεί να παραχθεί από την χώρα χωρίς να εμφανιστούν σοβαρές μακροοικονομικές ανισορροπίες, όπως διαδοχικές αυξήσεις του πληθωρισμού, μεγάλα ελλείμματα στο εξωτερικό εμπόριο κ.ά.). Η δημοσιονομική προσπάθεια από το 1995 έως το 2018, η οποία φαίνεται στο διάγραμμα 1 μαζί με το πρωτογενές ισοζύγιο εσόδων και δαπανών του



δημοσίου¹, είχε ως σημείο εκκίνησης το έτος 2009 και επομένως διαρκεί επί μία δεκαετία. Ανέρχεται σήμερα σε 12 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, οι οποίες αφαιρέθηκαν από το εισοδηματικό κύκλωμα με τις γνωστές καταστροφικές επιπτώσεις. Η δημοσιονομική προσπάθεια κορυφώθηκε κατά το 2016 και παρουσιάζει πολύ μικρή κάμψη κατά το 2017-2018 διατηρώντας έτσι την οικονομία σε καθεστώς στέρησης από πόρους που θα μπορούσαν να δώσουν ώθηση στο ΑΕΠ. Συντηρείται έτσι η δημοσιονομική εμπλοκή που αναπαράγεται από τον φαύλο κύκλο δημοσιονομικής λιτότητας - ύφεσης - νέου δανεισμού - δημοσιονομικής λιτότητας.

Το υφεσιακό αποτέλεσμα αυτού το φαύλου κύκλου φαίνεται στο διάγραμμα 2: Ενώ κατά τα έτη 2005-2009, όταν η δημοσιονομική προσπάθεια ήταν επεκτατική, το ΑΕΠ βρισκόταν στην περιοχή των 225-250 δισεκατομμυρίων ευρώ, με την ένταση της δημοσιονομικής προσπάθειας που ακολούθησε από το 2010, το ΑΕΠ μειώθηκε δραματικά και βρίσκεται επί οκτώ συναπτά έτη στην περιοχή των 175-200 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Μεθοδολογικό ένθετο 1

Η έννοια της δημοσιονομικής προσπάθειας

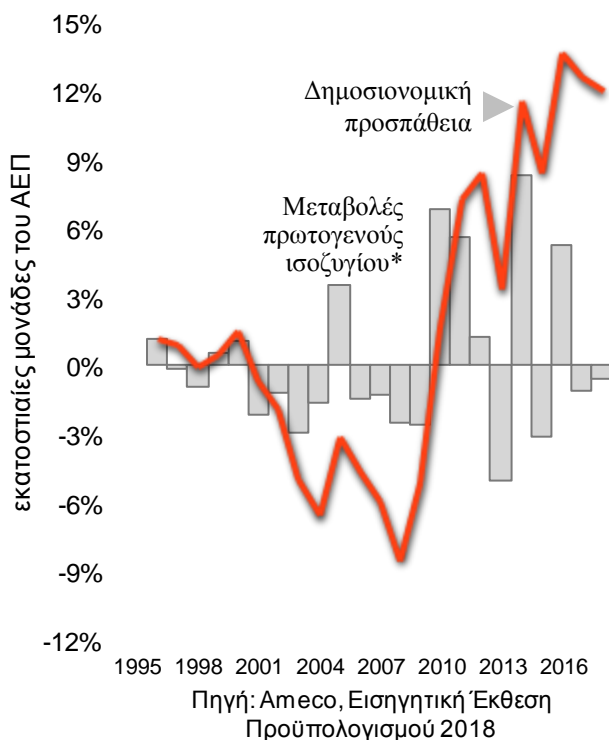
*Η πίεση που δέχονται η οικονομία και η κοινωνία σε ένα συγκεκριμένο έτος από την περιοριστική δημοσιονομική πολιτική, δεν έχει ως μέτρο την δημοσιονομική προσπάθεια του ιδίου έτους, αλλά σωρευτικά την προσπάθεια από την αρχή του προγράμματος προσαρμογής έως το συγκεκριμένο έτος. Για τον λόγο αυτό, χρησιμοποιούμε ως μέτρο της δημοσιονομικής προσπάθειας (επομένως της δημοσιονομικής προσαρμογής) τη σωρευση των μεταβολών του δημοσιονομικού ισοζυγίου (πλεόνασμα ή έλλειμμα) ως ποσοστό του δυνητικού ΑΕΠ μετά από διόρθωση για τις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου. Το μέγεθος αυτό, το υπολογίζουμε με βάση τα στοιχεία της βάσης δεδομένων Ameco, και εκφράζει την πίεση που ασκείται από την δημοσιονομική προσαρμογή επί της οικονομίας και της κοινωνίας (στην περίπτωση που αναλύουμε, για τα έτη 2010-2018). Στο εξής θα αποκαλούμε το μέγεθος αυτό *δημοσιονομική προσπάθεια*. Η χρήση των σωρευτικών αντί των ετήσιων μεταβολών του διαρθρωτικού ελλείμματος δικαιολογείται από το γεγονός ότι το ύψος μιας κοινωνικής δαπάνης (π.χ. για την υγεία) κατά ένα ορισμένο έτος, δεν εξαρτάται μόνο από την δημοσιονομική προσπάθεια του έτους αυτού αλλά από την δημοσιονομική προσπάθεια του συνόλου της περιόδου προσαρμογής της οικονομίας (π.χ. το ύψος των δαπανών για υπηρεσίες υγείας κατά το 2018 δεν είναι το αποτέλεσμα της δημοσιονομικής προσαρμογής του 2018 μόνον, αλλά της συνολικής προσαρμογής των ετών 2010-2018). Με άλλα λόγια, τα αποτελέσματα της δημοσιονομικής προσπάθειας ενός έτους δεν επιβαρύνουν αποκλειστικά το εν λόγω έτος, αλλά και τα επόμενα έτη.*

¹ Το πρωτογενές ισοζύγιο δεν περιλαμβάνει τους τόκους που καταβάλλει το δημόσιο.

Διάγραμμα 1. Δημοσιονομική προσπάθεια και πρωτογενές ισοζύγιο (1995-2018, για το 2018 πρόβλεψη προϋπολογισμού).

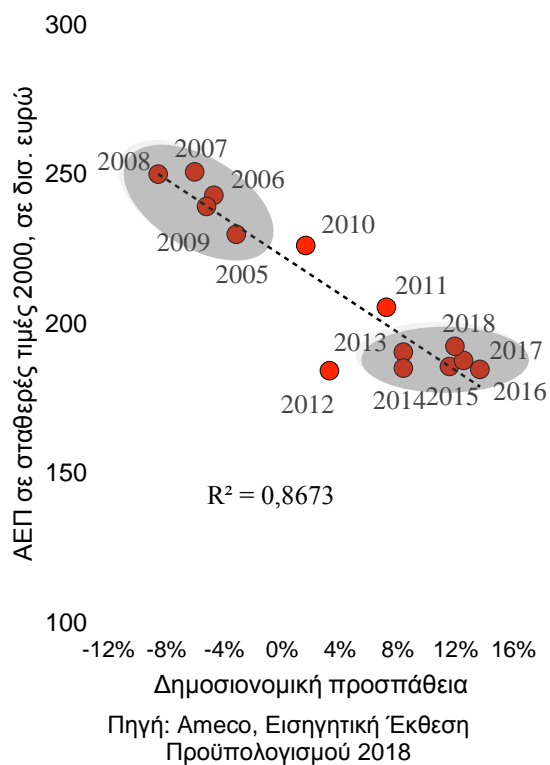
* Το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο είναι υπολογισμένο ως ποσοστό επί του δυνητικού ΑΕΠ και διορθωμένο με τις κυκλικές διακυμάνσεις.

Πηγή: Ameco



Διάγραμμα 2. ΑΕΠ και δημοσιονομική προσπάθεια (2005-2018, για το 2018 πρόβλεψη προϋπολογισμού).

Πηγή: Ameco

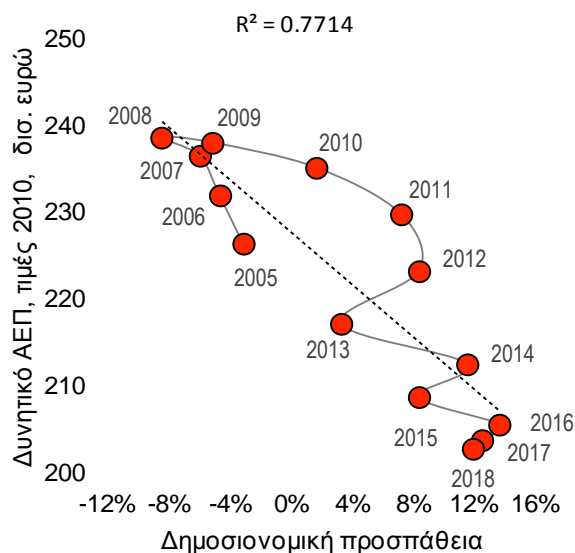


Η έντονη δημοσιονομική προσπάθεια των ετών 2010-2018 δεν είχε ως συνέπεια μόνο την μείωση του ΑΕΠ αλλά και την μείωση του *δυναμικού ΑΕΠ*, μια μείωση που δείχνει την συρρίκνωση του παραγωγικού δυναμικού κατά περίπου 20% (διάγραμμα 3).

Πιο συγκεκριμένα, ενώ κατά το 2008 το μέγιστο προϊόν που μπορούσε να παράγει η χώρα χωρίς να οδηγείται σε μακροοικονομικές ανισορροπίες (υψηλό πληθωρισμό, μεγάλα ελλείμματα στο εξωτερικό εμπόριο ή στο δημοσιονομικό ισοζύγιο) ανερχόταν σε 240 δισεκατομμύρια ευρώ, το αντίστοιχο μέγεθος κατά το 2018 θα ανέρχεται σε 200 δισεκατομμύρια. Αυτό συνέβη επειδή επί σειρά ετών ένα μεγάλο μέρος του παραγωγικού δυναμικού παρέμεινε αχρησιμοποίητο και εν τέλει οδηγήθηκε σε απαξίωση (με την παύση λειτουργίας είτε επιχειρήσεων είτε τμημάτων επιχειρήσεων).

Το έτος 2018, όπως εμφανίζεται στον προϋπολογισμό, θα είναι η απόληξη αυτής της μακράς πορείας ακραίας δημοσιονομικής προσπάθειας, παρατεταμένης καταβύθισης της παραγωγής σε πρωτοφανή για καιρό ειρήνης βαθιά ύφεση, και καταστροφής του 1/5 της παραγωγικής ικανότητας (της οποίας η επαναφορά πιθανότατα θα απαιτήσει μακρά χρονική περίοδο). Ο προϋπολογισμός του 2018 δείχνει ότι θα συνεχιστεί και κατά το επόμενο έτος η διαδικασία της καταστροφής αυτής, που μέχρι στιγμής δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως “δημιουργική καταστροφή” αλλά απλώς ως καταστροφή παραγωγικής ικανότητας και εργατικού δυναμικού (το οποίο είτε καταστρέφεται, χάνει δηλαδή τις ικανότητές του λόγω της παρατεταμένης ανεργίας, είτε μεταναστεύει μαζικά).

Διάγραμμα 3. Δυναμικό ΑΕΠ και δημοσιονομική προσπάθεια (2005-2018, για το 2018 πρόβλεψη προϋπολογισμού).



Πηγή: Ameco, Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018

Πηγή: Ameco

Οι κοινωνικές επιπτώσεις του προϋπολογισμού 2018

Η δημοσιονομική προσαρμογή που επιβλήθηκε από το 2010 προκειμένου να παραχθούν πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα για την αποπληρωμή των τόκων του δημοσίου χρέους, βύθισε την ελληνική οικονομία σε πρωτοφανή ύφεση, μείωσε την απασχόληση, αύξησε την ανεργία και τις εισοδηματικές ανισότητες, και μέσω αυτών επιδεινώθηκαν οι συνθήκες διαβίωσης του πληθυσμού όπως αυτές εμφανίζονται στα στατιστικά στοιχεία για τη φτώχεια και την υλική στέρηση (βλ. μεθοδολογικό ένθετο 2). Ο προϋπολογισμός του 2018 ακολουθεί το ίδιο μονοπάτι της συνεχούς επιβάρυνσης των εργαζομένων με φόρους και της αποδιάρθρωσης του κοινωνικού κράτους. Οι κυριότερες αλλαγές που εισάγει είναι οι εξής:

Το σύνολο των νέων φορολογικών επιβαρύνσεων θα προσεγγίσει το 1 δισεκατομμύριο ευρώ, εκ των οποίων τα 478 εκατομμύρια από τους άμεσους φόρους και τα 473 από έμμεσους φόρους. Τα έσοδα από τον φόρο εισοδήματος προβλέπεται ότι θα ανέλθουν κατά 3,2% (+5,5% για τα φυσικά πρόσωπα και -3,2% για τα νομικά πρόσωπα).

Νέες καθαρές περικοπές θα υπάρξουν στις δαπάνες για μισθούς, συντάξεις, ασφάλιση, περίθαλψη και κοινωνική προστασία, οι οποίες θα μειωθούν κατά 3,3% έναντι του 2017. Προβλέπεται μείωση 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ που θα προέλθει από την δραματική μείωση του ΕΚΑΣ², των επιδομάτων πολυτέκνων, της φαρμακευτικής περίθαλψης, του πετρελαίου θέρμανσης³ κ.ά.). Προβλέπεται η περικοπή επιδομάτων απροστάτευτων τέκνων, η κατάργηση της έκπτωσης 10% στις ιατρικές δαπάνες⁴ και της έκπτωσης φόρου 1,5% όταν εκκαθαριστούν οι φορολογικές δηλώσεις μισθωτών και συνταξιούχων, η κατάργηση επιδομάτων φτώχειας και φυσικών καταστροφών κ.ά. **Οι δαπάνες για ασφάλιση, περίθαλψη και κοινωνική προστασία θα μειωθούν κατά 7,6%** (περίπου 1,6 δισ. ευρώ).

Τα έσοδα από τους κοινωνικά άδικους έμμεσους φόρους, που είναι φόροι επί της κατανάλωσης, θα αυξηθούν το 2018 κατά 1,8%. **Σε διεθνή σύγκριση, το ποσοστό των έμμεσων φόρων στο σύνολο των εσόδων της Ελληνικής Κυβέρνησης είναι σε πολύ υψηλό επίπεδο. Αυτό σχετίζεται και με τον πολύ υψηλό ΦΠΑ. Η αύξηση των έμμεσων φόρων ενισχύει την αναδιανομή του εισοδήματος προς όφελος των υψηλών εισοδημάτων ένα-**

Μεθοδολογικό ένθετο 2.

Δημοσιονομική προσαρμογή, ανισότητες και ανεργία

Οι Ball et al (2013) ανέλυσαν ποσοτικά τις διανεμητικές επιπτώσεις 173 επεισοδίων δημοσιονομικής προσαρμογής για τα έτη 1978-2009 και διαπίστωσαν ότι η αύξηση της ανεργίας και των εισοδηματικών ανισοτήτων αποτελούν χαρακτηριστικό γνώρισμα της δημοσιονομικής προσαρμογής. Την αρνητική συσχέτιση δημοσιονομικής προσαρμογής και ΑΕΠ διαπιστώνουν και οι Blanchard & Leigh (2013).

² Στους δικαιούχους ΕΚΑΣ θα διατεθούν 80 εκατομμύρια ευρώ έναντι 900 που διετίθεντο πριν το 3ο μνημόνιο και 320 που διατέθηκαν κατά το 2017.

³ Θα περικοπεί το επίδομα πετρελαίου θέρμανσης κατά 30 εκατομμύρια (50%). Επιπλέον, τα κριτήρια χορήγησης πρόκειται να γίνουν αυστηρότερα.

⁴ Κατά την εκκαθάριση φόρου εισοδήματος το 2018 δεν θα αναγνωριστούν οι αποδείξεις φαρμάκων και ιατρικών δαπανών που εκδόθηκαν στη διάρκεια του 2017.



ντι των χαμηλών, και επιπλέον έχει αρνητική μακροοικονομική επίπτωση, διότι οι οικονομικά ασθενέστερες κοινωνικές τάξεις δαπανούν ένα μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους για κατανάλωση (συγκριτικά με τις εύπορες τάξεις) και ενισχύουν έτσι την καταναλωτική ζήτηση και μέσω αυτής το ΑΕΠ και την απασχόληση (Μαρσέλλου 2012).

Όπως φαίνεται στον πίνακα που ακολουθεί, δραματική είναι η προβλεπόμενη μείωση της χρηματοδότησης των νοσοκομείων και του ΕΟΠΥΥ από τον προϋπολογισμό καθώς το 2018, η συνολική μείωση θα ανέλθει έναντι του 2017, σε 587 εκατομμύρια.

σε εκατ. ευρώ	2016	2017 (εκτίμηση)	2018 (πρόβλεψη)	Μεταβολή 2018 / 2017	Μεταβολή 2018 / 2016
Επιχορηγήσεις σε ΕΟΠΥΥ	502	314	100	-214	-402
Επιχορηγήσεις σε Νοσοκομεία	1300	1303	930	-373	-370
Επιχορηγήσεις σε Νοσοκομεία για εφημερίες και πρόσθετες παροχές νοσηλευτικού προσωπικού	321	332	343	11	22
Σύνολο	2123	1949	1373	-576	-750

Οι μισθοί και οι συντάξεις του δημοσίου, κατά το 2018, αναμένεται να ανέλθουν σε 12,3 δισεκατομμύρια ευρώ και να υπερβούν τις αντίστοιχες δαπάνες του 2017 κατά 370 εκατομμύρια. Αυτή ωστόσο η υπέρβαση δεν είναι σαφές εάν προορίζεται για αύξηση των μέσων αποδοχών (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τον Ν4354/15) ή θα προέλθει από την μείωση του αριθμού των αποχωρήσεων λόγω συνταξιοδότησης, από αύξηση του αριθμού των απασχολούμενων, από τις αυξημένες εργοδοτικές εισφορές του δημοσίου ως εργοδότης υπέρ του ΕΦΚΑ, και από την αναμόρφωση των ειδικών μισθολογίων.

Όσον αφορά το “κοινωνικό μέρισμα”, ο προϋπολογισμός του 2018 προβλέπει δαπάνη για “δράσεις στήριξης” της κοινωνικής συνοχής 320 εκατομμυρίων ευρώ (έναντι 800 εκατομμυρίων το 2017).