



ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΕΑΡΙΝΗ ΕΚΘΕΣΗ 2017

ΜΑΪΟΣ 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ 2016-2017

1. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού 2016

Σελίδα

Η φοροεισπρακτική υπεραπόδοση

1.1. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού 2016 σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης.....	3
1.1.1. Δημοσιονομικό Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης.....	3
<i>ΠΛΑΙΣΙΟ 1: Τα «τρία πρωτογενή πλεονάσματα» της Γενικής Κυβέρνησης για το 2016.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. Ταμειακά αποτελέσματα της Γενικής Κυβέρνησης και των υποτομέων της.....	6
1.1.2.1. Γενική Κυβέρνηση.....	6
1.1.2.2. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ)	7
<i>ΠΛΑΙΣΙΟ 2: Κρατικές μεταβιβάσεις προς το ασφαλιστικό σύστημα.....</i>	<i>9</i>
1.1.2.3. Νομικά Πρόσωπα και επανатаξινομημένες ΔΕΚΟ.....	14
1.1.2.4. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)	15
1.1.3. Ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης	16
1.1.3.1. Θεσμικό πλαίσιο.....	16
1.1.3.2. Πρόγραμμα εκκαθάρισης των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης	16
1.1.3.3. Ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης την εξαετία 2011-2016.....	17
1.2. Η εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2016.....	18
1.2.1. Πλεόνασμα και πρωτογενές πλεόνασμα ΚΠ.....	18
1.2.2. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ)	21
1.2.3. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού.....	25
1.2.4. Ο Προϋπολογισμός Δημόσιων Επενδύσεων.....	27

2. Εξέλιξη Προϋπολογισμού 2017

Ενδείξεις διατήρησης της φορολογικής υπεραπόδοσης παρά την επάνοδο της αβεβαιότητας

2.1. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού το τρίμηνο Ιανουαρίου-Μαρτίου 2017 σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης.....	29
2.2. Η εκτέλεση του ΚΠ Προϋπολογισμού το τετράμηνο Ιανουαρίου-Απριλίου 2017	32
2.2.1. Πλεόνασμα και πρωτογενές πλεόνασμα ΚΠ.....	32
2.2.2. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ)	34



2.2.3. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού, Ιανουάριος - Απρίλιος 2017.....	36
2.2.4. Ο προϋπολογισμός του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, Ιανουάριος - Απρίλιος 2017.....	36
2.3. Επίτευξη δημοσιονομικών στόχων έτους 2017.....	37
<i>Μόνιμα ή προσωρινά δημοσιονομικά μέτρα;</i>	

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ 2016-2017

1. Μακροοικονομικά αποτελέσματα 2016

Ένα ακόμη έτος χωρίς μεγέθυνση

1.1. Εξέλιξη ΑΕΠ και συνιστωσών ανά τρίμηνο.....	42
--	----

2. Αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων για το 2017

Θα διαψευστούν οι αρχικές αισιόδοξες προβλέψεις;

2.1. Προβλέψεις για το ελληνικό ΑΕΠ: Εγχώριοι και διεθνείς φορείς.....	46
2.2. Συνιστώσες του ΑΕΠ και δείκτες «ανισορροπίας» της ελληνικής οικονομίας.....	48
2.3. Αντιπαράβολή προβλέψεων - πραγματοποιήσεων.....	51
2.4. Αξιολόγηση των μακροοικονομικών κινδύνων για το 2017.....	53

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Εγγυήσεις Ελληνικού Δημοσίου

Τα μεθεόρτια μιας «παράλληλης-κρυφής» δημοσιονομικής πολιτικής.....

57

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Η συρρίκνωση της παραγωγικής δυναμικότητας και το παραγωγικό κενό.....

68

Ευρετήριο Πινάκων και Διαγραμμάτων	71
--	----



ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ 2016-2017

1. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού 2016

Η φοροεισπρακτική υπεραπόδοση

Κατά τη διάρκεια του 2016 κατεγράφησαν θετικές δημοσιονομικές επιδόσεις. Σε αυτό συνέβαλαν κυρίως ο περιορισμός της αβεβαιότητας που υπήρχε στην ελληνική οικονομία σε σχέση με το 2015¹, η λήψη σημαντικού αριθμού φορολογικών παρεμβάσεων οι οποίες απέδωσαν εντός του 2016² και η διεύρυνση των ηλεκτρονικών συναλλαγών. Το δημοσιονομικό πρωτογενές αποτέλεσμα σε όρους Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (εφεξής: ΣΧΔ) ανήλθε σε 4,18% ως ποσοστό επί του ΑΕΠ³, πολλαπλάσιο σε σχέση με τον στόχο που είχε τεθεί στη ΣΧΔ για το 2016 (0,5% του ΑΕΠ).

Σημειώνεται, πάντως, ότι η επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος αυτού του μεγέθους αφαιρεί δημοσιονομικό χώρο που μπορεί να λειτουργήσει υποβοηθητικά στην επιδίωξη της διατηρήσιμης μεγέθυνσης. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο εκτιμά ότι, για να είναι διατηρήσιμη η θετική εικόνα στα δημόσια οικονομικά, θα πρέπει οι δημοσιονομικές επιδόσεις να συνοδεύονται από ανάκαμψη της οικονομίας.

1.1. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού 2016 σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης

1.1.1. Δημοσιονομικό Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης

Σε εθνικολογιστική βάση⁴, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, την περίοδο Ιανουαρίου - Δεκεμβρίου 2016, ο Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης (εφεξής ΓΚ) παρουσίασε δημοσιονομικό πλεόνασμα ύψους 1.288 εκατ. ευρώ, έναντι ελλείμματος ύψους 10.427 εκατ. ευρώ την αντίστοιχη περίοδο του 2015 (Πίνακας 1). Αντίστοιχα, το πρωτογενές πλεόνασμα διαμορφώθηκε στα 6.937 εκατ. ευρώ ή 3,9% του ΑΕΠ.

¹ Η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ ελληνικής κυβέρνησης και «θεσμών» τον Μάιο του 2016 και η θετική α' αξιολόγηση που αμέσως ακολούθησε υπήρξαν καταλυτικές ως προς την αποκατάσταση του κλίματος εμπιστοσύνης και τον σημαντικό περιορισμό της οικονομικής αβεβαιότητας.

² Στην ενότητα 2.3. παρουσιάζονται τα φορολογικά μέτρα και οι προοπτικές μονιμότητας της απόδοσής τους.

³ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής (ΜΠΔΣ) 2018-2021.

⁴ Διαφορές υπολογισμών σε όρους ΣΧΔ και σε εθνικολογιστική βάση βλ. Πλαίσιο 1



Πίνακας 1 Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (εθνικολογιστική βάση - ESA 2010)

(σε εκατ. ευρώ)	2014	2015	2016
Έσοδα Γενικής Κυβέρνησης	83.532	84.820	87.473
Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης	90.048	95.247	86.185
Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης*	-6.516	-10.427	1.288
Ισοζύγιο Κεντρικής Κυβέρνησης*	-7.801	-10.304	-1.326
Ισοζύγιο Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	541	485	572
Ισοζύγιο Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης	744	-608	2.042
Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης % ΑΕΠ*	-3,7	-5,9	0,7
Τόκοι	7.097	6.322	5.649
Πρωτογενές Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης*	581	-4.105	6.937
Πρωτογενές Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης % ΑΕΠ*	0,3	-2,3	3,9
Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) σε τρέχουσες τιμές	177.941	175.697	175.888

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, 1η Κοινοποίηση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ), 21 Απριλίου 2017.

*Συμπεριλαμβάνεται η επίπτωση του προγράμματος υποστήριξης των Χρηματοπιστωτικών Ιδρυμάτων, η οποία είχε θετικό αντίκτυπο στα δημοσιονομικά μεγέθη για τα έτη 2014 και 2016 και αρνητικό για το έτος 2015.

Η εμφάνιση δημοσιονομικού πλεονάσματος στο ισοζύγιο της ΓΚ το 2016 υποστηρίχθηκε και από τη συγκράτηση των δαπανών αλλά και από την αύξηση των εσόδων. Ειδικότερα, το 2016 σημειώθηκε πτώση των δαπανών της ΓΚ κατά 9.062 εκατ. ευρώ έναντι του 2015, η οποία προήλθε κατά κύριο λόγο από τη μείωση των κεφαλαιακών μεταβιβάσεων (κατά 6.173 εκατ. ευρώ), δεδομένου ότι το 2016 δεν παρέστη ανάγκη εκ νέου ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών⁵. Επιπλέον, σε αυτό πρέπει να προστεθούν οι μειωμένες επενδύσεις της ΓΚ, αφού η δαπάνη για ακαθάριστο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου μειώθηκε κατά 1.298 εκατ. ευρώ το 2016 έναντι του 2015.

Το 2016 παρατηρήθηκε αύξηση των εσόδων της ΓΚ κατά 2.653 εκατ. ευρώ ή 3,1% σε σχέση με τις αντίστοιχες εισπράξεις του 2015. Η αύξηση αυτή οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στην αύξηση των φορολογικών εσόδων (6,2%) καθώς και των ασφαλιστικών εισφορών (2,1%).

Το πλεόνασμα της ΓΚ πηγάζει από τα θετικά ισοζύγια που κατέγραψαν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής ΟΤΑ) και οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (εφεξής ΟΚΑ). Οι τελευταίοι παρουσιάζουν μάλιστα αισθητά βελτιωμένο αποτέλεσμα, αφού το έλλειμμα των 608 εκατ. ευρώ που καταγράφηκε το 2015 μετατράπηκε σε πλεόνασμα ύψους 2.042 εκατ. ευρώ, το 2016. Σε επίπεδο Κεντρικής Κυβέρνησης, κατεγράφη ελλειμματικό ισοζύγιο, όπως και τα προηγούμενα έτη. Ωστόσο αξίζει να σημειωθεί ο περιορισμός του ελλείμματος της Κεντρικής Κυβέρνησης που συνετέλεσε σε μεγάλο βαθμό στην εμφάνιση δημοσιονομικού πλεονάσματος σε επίπεδο ΓΚ.

⁵ Σημειώνεται ότι, το 2015, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα της ΓΚ σε όρους ESA 2010 επιβαρύνθηκε κατά 4.842 εκατ. ευρώ λόγω δημοσίων δαπανών για τη στήριξη των ελληνικών τραπεζών στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησής τους.

ΠΛΑΙΣΙΟ 1:

Τα «τρία πρωτογενή πλεονάσματα» της Γενικής Κυβέρνησης για το 2016

Το 2016 σε επίπεδο ΓΚ ο προϋπολογισμός κατέγραψε πρωτογενές πλεόνασμα σε ταμειακή λογιστική βάση, σε εθνικολογιστική βάση (ESA 2010) και σε όρους Σύμβασης Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης (ΣΧΔ), τα οποία παρουσιάζονται στον Πίνακα 2. Η διαφορετική λογιστική απεικόνιση σε κάθε μία προσέγγιση είναι αυτή που μεταβάλλει σημαντικά τα αποτελέσματα.

Ειδικότερα σε ταμειακή βάση το πρωτογενές πλεόνασμα της ΓΚ για το 2016 διαμορφώθηκε σε **2,8% του ΑΕΠ**. Το πλεόνασμα αυτό αποδίδεται αποκλειστικά στην αύξηση των εσόδων της ΓΚ σε σχέση με το 2015 (κατά περίπου 4 δισ. ευρώ), ενώ οι δαπάνες σε ταμειακή βάση σημείωσαν αύξηση 2,5 δισ. ευρώ, συνεπώς δεν συνεισέφεραν στη διαμόρφωση του πρωτογενούς πλεονάσματος.

Σε εθνικολογιστική βάση (ESA 2010) το πρωτογενές πλεόνασμα σε επίπεδο ΓΚ διευρύνεται στο **3,9% του ΑΕΠ**. Η αύξηση αυτή του πρωτογενούς πλεονάσματος από ταμειακή σε εθνικολογιστική βάση προήλθε από εθνικολογιστικές προσαρμογές σε υποτομείς της ΓΚ. Συγκεκριμένα υπήρξαν θετικές προσαρμογές κυρίως στον ΕΟΠΥΥ (+1.027 εκατ. ευρώ) και στα Νοσοκομεία (+724 εκατ. ευρώ) που διεύρυναν το ταμειακό πρωτογενές πλεόνασμα. Σε σχέση με το 2015, στη μεγάλη αύξηση του πρωτογενούς πλεονάσματος είχε σημαντική συνεισφορά η μη επανάληψη των δαπανών για την ανακεφαλαιοποίηση των ελληνικών τραπεζών (-4.842 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2015). Οι δημόσιες δαπάνες στο πλαίσιο της ανακεφαλαιοποίησης δεν καταγράφονται σε ταμειακή βάση, συνεπώς η συνεισφορά της θετικής αυτής εξέλιξης δεν αποτυπώθηκε στο ταμειακό πρωτογενές αποτέλεσμα της ΓΚ.

Τέλος, σε όρους ΣΧΔ το πρωτογενές πλεόνασμα διευρύνθηκε περαιτέρω και διαμορφώθηκε στο **4,18%**. Η αύξηση αυτή, σε σχέση με το 3,9% που επιτεύχθηκε σε εθνικολογιστική βάση (ESA 2010), οφείλεται στη λογιστική καταγραφή κυρίως των «επιστροφών φόρων», η οποία σημείωσε μια επιπλέον θετική συνεισφορά στη διαμόρφωση του πρωτογενούς πλεονάσματος κατά 847 εκατ. ευρώ σε σχέση με την ταμειακή βάση και τη μεθοδολογία ESA 2010⁶.

Πίνακας 2 Πρωτογενή πλεονάσματα ΓΚ για το 2016 (% του ΑΕΠ)

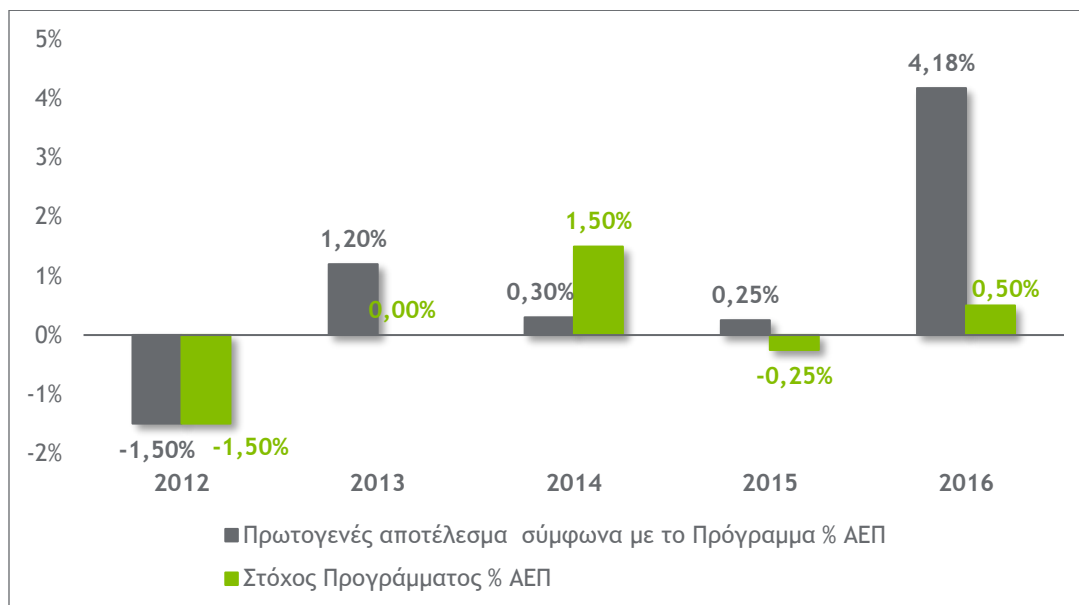
	2016
Πρωτογενές Πλεόνασμα ΓΚ σε Ταμειακή Βάση	2,8%
Πρωτογενές Πλεόνασμα ΓΚ σε Εθνικολογιστική Βάση (ESA 2010)	3,9%
Πρωτογενές Πλεόνασμα ΓΚ σε όρους ΣΧΔ	4,2%

Πηγή: Δελτίο Μηνιαίων Στοιχείων ΓΚ Δεκεμβρίου 2016, ΕΛΣΤΑΤ, ΜΠΔΣ 2018-2021.

⁶ Σε όρους ΣΧΔ επιπλέον προσαρμογές σε σχέση με τη μεθοδολογία ESA 2010 αφορούν στη «Μεταφορά Εσόδων από ΑΝΦΑ και SMP», «Προσαρμογή για το πρόγραμμα στήριξης των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων», «Εσοδα αποκρατικοποιήσεων», «Δαπάνες μη αντικριζόμενες που αφορούν σε μεταναστευτικές ροές» κ.ά.

Επισημαίνεται ότι την τελευταία πενταετία, με εξαίρεση το 2014, οι δημοσιονομικοί στόχοι που τίθενται στο πλαίσιο των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής, επιτυγχάνονται σε μεγάλο βαθμό (βλ. Διάγραμμα1). Μάλιστα τα έτη 2013, 2015 και 2016 υπήρξε θετική υπέρβαση του στόχου. Τα δεδομένα αυτά πιστοποιούν ότι η δημοσιονομική πολιτική ελέγχεται πλέον σε μεγάλο βαθμό, σε σύγκριση με όσα συνέβαιναν τα χρόνια που προηγήθηκαν των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής.

Διάγραμμα 1 Πρωτογενές αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης σε όρους ΣΧΔ (2012-2016)



Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού 2014, 2015, 2016 και 2017 και επεξεργασία ΕΔΣ.

1.1.2. Ταμειακά αποτελέσματα της ΓΚ και των Υποτομέων της

1.1.2.1. Γενική Κυβέρνηση

Αναφορικά με τα ταμειακά αποτελέσματα της ΓΚ, το 2016, ο Προϋπολογισμός παρουσίασε ταμειακό έλλειμμα ύψους 253 εκατ. ευρώ, έναντι ελλείμματος ύψους 1.698 εκατ. ευρώ την αντίστοιχη περίοδο του 2015. Η βελτίωση του ταμειακού αποτελέσματος της ΓΚ σε σχέση με το 2015 προέρχεται αποκλειστικά από την αύξηση των εσόδων.

Ειδικότερα, τα ταμειακά έσοδα της ΓΚ αυξήθηκαν κατά 4.020 εκατ. ευρώ ή 5,3%. Οι ταμειακές δαπάνες της ΓΚ σημείωσαν αύξηση κατά 3,4% το 2016 έναντι των αντίστοιχων δαπανών του 2015. Η άνοδος των δαπανών εντοπίζεται στις δαπάνες για κοινωνικές παροχές, πληρωμές για αγορά αγαθών και υπηρεσιών και στις μεταβιβάσεις (προς φορείς εκτός ΓΚ) (Πίνακας 3).

Οι συνιστώσες της ΓΚ που σημείωσαν τη μεγαλύτερη βελτίωση των αποτελεσμάτων τους είναι οι φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης και οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ).

Πίνακας 3 Ταμειακά αποτελέσματα ΓΚ - περίοδος Ιανουαρίου-Δεκεμβρίου

(σε εκατ. ευρώ)	Ιανουάριος-Δεκέμβριος			% Μεταβολής	
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15
A. Έσοδα	76.004	75.170	79.190	-1,1%	5,3%
1. Φόροι	44.203	43.779	47.196	-1,0%	7,8%
Άμεσοι	19.295	17.837	18.718	-7,6%	4,9%
Εξ ων: Φ.Ε. Φυσικών Προσώπων	8.626	8.293	8.490	-57,0%	2,4%
Εξ ων: Φ.Ε. Νομικών Προσώπων	2.432	2.975	3.485	22,3%	17,1%
Έμμεσοι	24.907	25.942	28.478	4,2%	9,8%
Εξ ων: Φ.Π.Α.	12.573	12.910	14.367	2,7%	11,3%
2. Ασφαλιστικές εισφορές	18.996	19.269	19.776	1,4%	2,6%
Εισφορές εργαζομένων	7.720	8.256	8.669	6,9%	5,0%
Εισφορές εργοδοτών	10.298	9.712	9.451	-5,7%	-2,7%
3. Μεταβιβάσεις	8.122	7.509	7.369	-7,5%	-1,9%
4. Πωλήσεις μη χρηματοοικονομικών παγίων	413	328	126	-20,5%	-61,6%
5. Λοιπά έσοδα	4.271	4.284	4.723	0,3%	10,2%
B. Δαπάνες	79.584	76.868	79.443	-3,4%	3,4%
1. Αμοιβές Προσωπικού	15.596	15.640	15.781	0,3%	0,9%
Μισθοί και ημερομίσθια	13.076	12.836	13.017	-1,8%	1,4%
2. Αγορά αγαθών και υπηρεσιών	7.233	6.565	7.392	-9,2%	12,6%
3. Τόκοι καταβληθέντες	5.604	5.690	5.260	1,5%	-7,6%
4. Επιδοτήσεις	561	500	451	-10,9%	-9,8%
5. Μεταβιβάσεις	3.940	3.283	4.352	-16,7%	32,6%
6. Κοινωνικές παροχές	39.796	38.569	40.100	-3,1%	4,0%
Εξ ων: Συντάξεις	31.544	31.485	31.214	-0,2%	-0,9%
7. Αγορές μη χρημ/κών παγίων	6.830	6.603	6.086	-3,3%	-7,8%
8. Λοιπές δαπάνες	24	18	21	-25,1%	16,7%
Ισοζύγιο (έλλειμμα (-))	-3.580	-1.698	-253		
Ισοζύγιο (έλλειμμα (-) ή πλεόνασμα(+)) ως % του ΑΕΠ	-2,0%	-1,0%	-0,1%		
Πρωτογενές αποτέλεσμα	2.024	3.993	5.007		
Πρωτογενές αποτέλεσμα (πλεόνασμα (+) ως % του ΑΕΠ)	1,1%	2,3%	2,8%		
ΑΕΠ	177.941	175.697	175.888		

Πηγή: Δελτία Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης Ιανουαρίου-Δεκεμβρίου 2015, 2016.

1.1.2.2. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ)

Οι ΟΚΑ το 2016 εμφάνισαν ταμειακό πλεόνασμα ύψους 1.534 εκατ. ευρώ έναντι ταμειακού πλεονάσματος ύψους 422 εκατ. ευρώ, το 2015. Τα έσοδα και οι δαπάνες των ΟΚΑ αυξήθηκαν έναντι του 2015, με την αύξηση των εσόδων να υπερβαίνει την αντίστοιχη των δαπανών, όπως υποδηλώνει το διευρυμένο πλεονασματικό ισοζύγιο των ΟΚΑ. Η αύξηση των εσόδων προήλθε κυρίως από την αύξηση των μεταβιβάσεων από τον Κρατικό Προϋπολογισμό (εφεξής ΚΠ) και δευτερευόντως από την αύξηση των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές, που αποτελούν την κύρια πηγή ιδίων εσόδων των ΟΚΑ.

Η αύξηση των μεταβιβάσεων του ΚΠ προς τους ΟΚΑ οφείλεται σε αρκετούς λόγους. Ο πρωταρχικός παράγοντας που συνέβαλε σε αυτό είναι η ειδική χρηματοδότηση που δόθηκε για την αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεών τους. Για τον σκοπό αυτό, οι ΟΚΑ,

έχοντας το υψηλότερο – κατά πολύ – απόθεμα ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων από όλους τους φορείς της ΓΚ (Βλ. εδάφιο 1.1.3.3.), το 2016, χρηματοδοτήθηκαν με το ποσό των 2.245 εκατ. ευρώ. Πάνω από το 50% αυτού του ποσού (1.148 εκατ. ευρώ) δόθηκε για την εκκαθάριση ληξιπρόθεσμων οφειλών προς τα Νοσοκομεία. Άλλος παράγοντας ήταν η ανάγκη χρηματοδότησης του νεοσυσταθέντος Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (εφεξής ΕΦΚΑ) στον οποίο εντάχθηκαν από 1/1/2017 οι περισσότεροι μέχρι πρότινος υφιστάμενοι φορείς κοινωνικής ασφάλισης (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, ΟΑΕΕ κ.ά.), οι οποίοι και δεν διατηρούν πλέον την αυτοτελή νομική προσωπικότητα τους⁷. Ο νέος φορέας, που έχει επίσης αναλάβει από το 2017 την καταβολή των συντάξεων των ασφαλισμένων του Δημοσίου, τον Δεκέμβριο του 2016 επιχορηγήθηκε από τον ΚΠ με το ποσό των 580 εκατ. ευρώ για την καταβολή των συντάξεων αυτών, τον μήνα Ιανουάριο. Επιπρόσθετα, τον ίδιο μήνα, ο ΕΦΚΑ επιχορηγήθηκε με το ποσό των 630 εκατ. ευρώ, το οποίο διατέθηκε εξ ολοκλήρου για την εφάπαξ οικονομική ενίσχυση των χαμηλοσυνταξιούχων. Τέλος, οι αυξημένες μεταβιβάσεις προς τους ΟΚΑ οφείλονται μεταξύ άλλων και στο γεγονός ότι οι αμοιβές για υπερωριακή απασχόληση και εφημερίες ιατρών ΕΣΥ από 1/1/2016 δεν καταβάλλονται απευθείας από τον ΚΠ, αλλά με τη μορφή επιχορήγησης προς τα Νοσοκομεία⁸. Στα ως άνω στοιχεία αναλύεται η αύξηση των μεταβιβάσεων από τον ΚΠ προς τους ΟΚΑ τόσο ως απόλυτο μέγεθος κατά 2.738 εκατ. ευρώ, όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ από 8,6% το 2015 σε 10,1% το 2016. Το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το αντίστοιχο του 2014 (9,3%), αλλά υπολείπεται εκείνου που καταγράφηκε το 2013.

Αντίστοιχα, η αύξηση των δαπανών των ΟΚΑ προκλήθηκε λόγω της ανάληψης σε μόνιμη βάση νέων υποχρεώσεων (όπως καταβολή των εφημεριών ιατρών ΕΣΥ), αλλά και λόγω πραγματοποίησης δαπανών με εφάπαξ χαρακτήρα. Αντίθετα, η μικρή μείωση σε ορισμένες κατηγορίες δαπανών των ΟΚΑ καθώς και η μη ολοκλήρωση, εντός του 2016, της αποπληρωμής των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων των ΟΚΑ προς τους προμηθευτές τους συνέβαλαν στη συγκράτηση των δαπανών των ΟΚΑ, με αποτέλεσμα την τελική τους διαμόρφωση σε επίπεδο μικρότερο από τα έσοδα της αντίστοιχης περιόδου. Ενδεικτικά, σημειώνεται ότι, το 2016, τα κονδύλια που χορηγήθηκαν από τους ΟΚΑ για συνταξιοδοτική δαπάνη παρέμειναν σχεδόν αμετάβλητα (για την ακρίβεια ελαφρώς χαμηλότερα) σε σχέση με το 2015, και αυτό παρά το γεγονός ότι οι ΟΚΑ επιβαρύνθηκαν επίσης με την καταβολή των συντάξεων των ασφαλισμένων του Δημοσίου για τον μήνα Ιανουάριο.

Εν κατακλείδι, διαπιστώνεται η εν γένει διαμόρφωση των δαπανών, αλλά πρωτίστως των εσόδων των ΟΚΑ σε επίπεδο υψηλότερο από το εκτιμώμενο στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού. Πάντως, στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού δεν είχε ληφθεί υπόψη η επίπτωση του προγράμματος ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ και δεν είχε προβλεφθεί η καταβολή εφάπαξ οικονομικής ενίσχυσης στους χαμηλοσυνταξιούχους. Βέβαια, και αν ακόμη συνυπολογιστούν τα παραπάνω, οι μεταβιβάσεις του ΚΠ προς τους ΟΚΑ υπερβαίνουν το εκτιμώμενο από την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού ποσό κατά 1.543 εκατ. ευρώ, ενώ μικρότερου μεγέθους υπέρβαση έναντι της αρχικής εκτίμησης παρατηρείται στα ίδια έσοδα των ΟΚΑ. Επομένως, σε αυτό το αναλυτικό πλαίσιο, μπορεί να

⁷ Ο ΟΓΑ και το ΝΑΤ, παρ' όλο που εντάχθηκαν στον ΕΦΚΑ, εξακολουθούν να διατηρούν αυτοτελή νομική προσωπικότητα για την άσκηση των μη ασφαλιστικών αρμοδιοτήτων τους. Παρομοίως, το ΕΤΑΑ, παρά την ένταξή του στον ΕΦΚΑ, διατηρώντας αυτοτελή νομική προσωπικότητα, αναλαμβάνει την άσκηση των αρμοδιοτήτων Εγγυοδοσίας και Πιστοδοσίας του τομέα ΤΣΜΕΔΕ.

⁸ Βλ. σχετική επεξήγηση στην υποσημείωση του Πίνακα 4.

ερμηνευθεί και η εμφάνιση πλεονάσματος στο ισοζύγιο των ΟΚΑ έναντι των εκτιμήσεων για έλλειμμα στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού.

Πίνακας 4 Προϋπολογισμός ΟΚΑ (2013-2016)

(σε εκατ. ευρώ)	2013	2014	2015	2016
I. Σύνολο εσόδων	41.677	36.790	35.246	38.472
(εξ ων: Μεταβιβάσεις από τον ΚΠ)	21.173	16.541	15.028	17.766
II. Σύνολο δαπανών	40.330	37.017	34.823	36.938
Ισοζύγιο (πλεόνασμα (+) / έλλειμμα (-))	1.347	-227	422	1.534
Έσοδα από μεταβιβάσεις ως % του ΑΕΠ	11,7%	9,3%	8,6%	10,1%

Πηγή: Δελτίο Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης, Δεκεμβρίου, επεξεργασία δική μας.

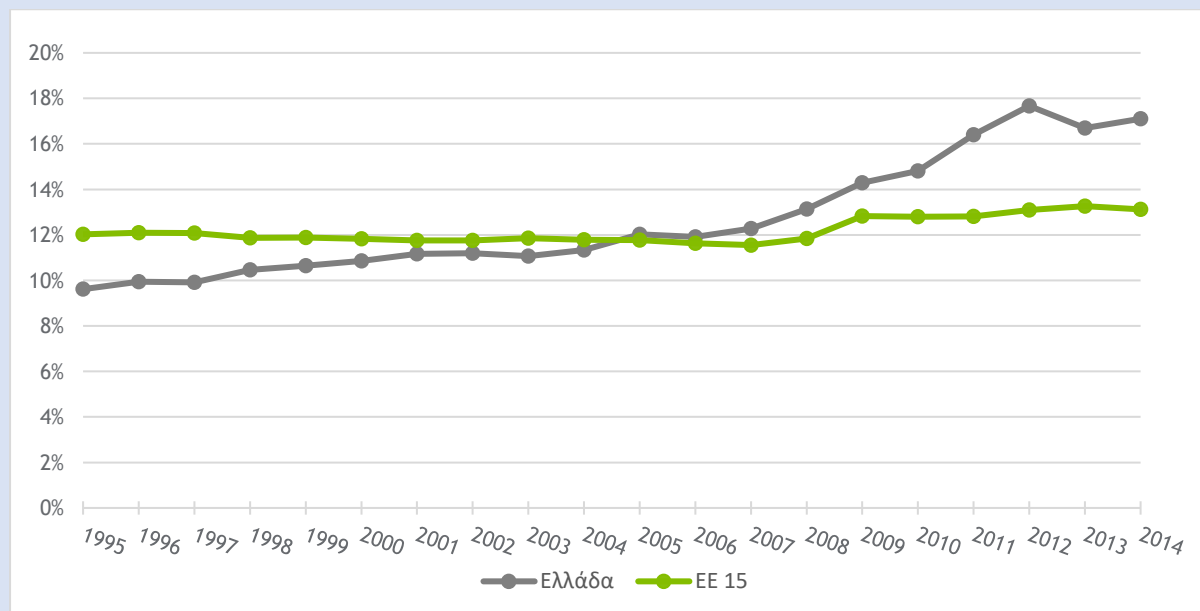
¹ Με βάση την πρακτική που ακολουθεί το Υπουργείο Οικονομικών στο σχετικό Δελτίο μηνιαίων στοιχείων της ΓΚ, τα νοσοκομεία ταξινομούνται στον υποτομέα των ΟΚΑ (όπως υπεδείκνυε το προηγούμενο ευρωπαϊκό σύστημα Εθνικών Λογαριασμών ESA 1995). Σύμφωνα με την εθνικολογιστική μέθοδο που ακολουθεί η ΕΛΣΤΑΤ (ESA 2010) τα νοσοκομεία ταξινομούνται πλέον στα νομικά πρόσωπα της κεντρικής κυβέρνησης. Ως εκ τούτου στα δημοσιονομικά αποτελέσματα των ΟΚΑ δεν συμπεριλαμβάνεται το αποτέλεσμα των Νοσοκομείων.

ΠΛΑΙΣΙΟ 2

Κρατικές μεταβιβάσεις προς το ασφαλιστικό σύστημα

Η δαπάνη για συντάξεις ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα (Διάγραμμα 2) από σχεδόν 10% που ανερχόταν στο τέλος της δεκαετίας του '90, ήτοι χαμηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, αυξήθηκε διαχρονικά προσεγγίζοντας και, εν συνεχεία, ξεπερνώντας σημαντικά το μέσο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Διάγραμμα 2 Διαχρονική εξέλιξη των συνταξιοδοτικών δαπανών ως % του ΑΕΠ



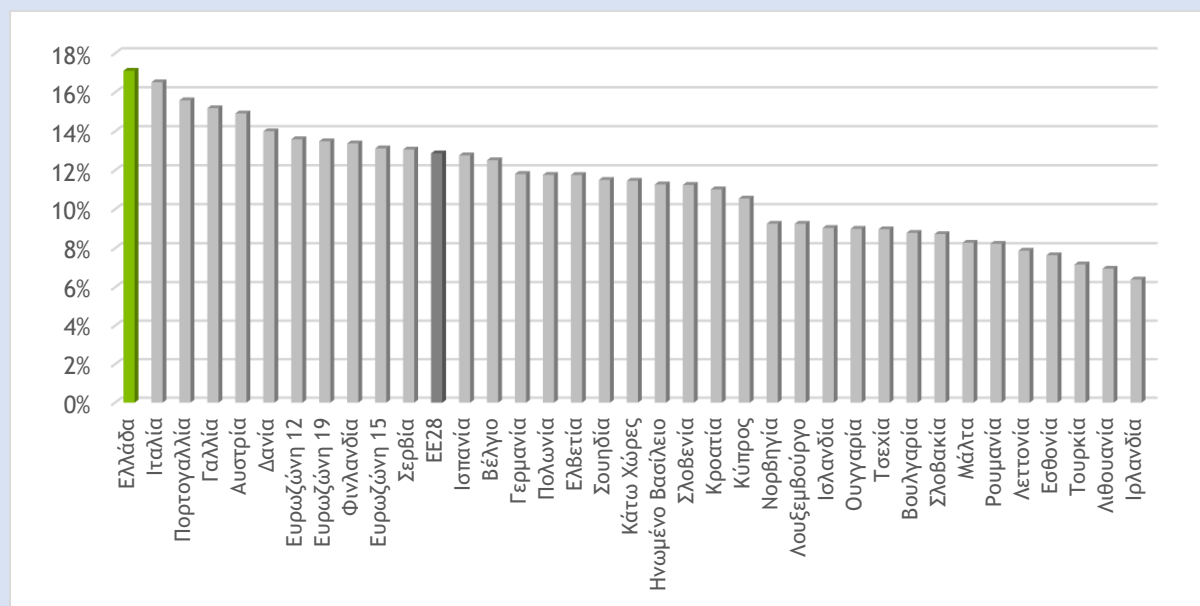
Πηγή: Eurostat.

Συγκεκριμένα, το 2005 η δαπάνη για συντάξεις ανήλθε σε 23.965 εκατ. ευρώ, ήτοι 12% του ΑΕΠ, και ξεπέρασε οριακά για πρώτη φορά τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ-15) που διαμορφώθηκε στο 11,8%. Τα επόμενα χρόνια η δαπάνη για συντάξεις συνέχισε να αυξάνεται μέχρι το 2009, οπότε ανήλθε στα 33.943 εκατ. ευρώ, ήτοι 14,3% του ΑΕΠ. Εν συνεχεία, αφού σταθεροποιήθηκε στο ύψος

αυτό μέχρι το 2012, άρχισε να μειώνεται σε απόλυτα μεγέθη, για να διαμορφωθεί στα 30.435 εκατ. ευρώ το 2014. Ωστόσο, ως ποσοστό του ΑΕΠ συνέχισε να αυξάνεται, λόγω της σημαντικής ύφεσης που πλήττει τα τελευταία χρόνια την ελληνική οικονομία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η δαπάνη για συντάξεις να ανέλθει το 2014 σε 17,1% του ΑΕΠ. Το ποσοστό αυτό είναι το μεγαλύτερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Διάγραμμα 3) και σημαντικά υψηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ-28 που διαμορφώνεται στο 12,9%.

Επισημαίνεται πως η αύξηση του προσδόκιμου ζωής, σε συνδυασμό με την υπογεννητικότητα, δημιουργούν εξαιρετικά αρνητική δυναμική στην εξέλιξη των συνταξιοδοτικών δαπανών. Αν συνδυαστούν αυτές οι τάσεις με την εκροή ανθρώπινου δυναμικού σε παραγωγική ηλικία προς αναζήτηση απασχόλησης στο εξωτερικό, την υψηλή ανεργία και την έκταση της ανασφάλιστης απασχόλησης –φαινόμενα που υπονομεύουν τα έσοδα του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος– γίνεται αντιληπτό σε ποιο βαθμό απειλείται το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα από αυτό που ο ΟΟΣΑ έχει χαρακτηρίσει ως "δημοσιονομική βόμβα"⁹. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην έκθεση για τη Γήρανση του 2009¹⁰, η δαπάνη για συντάξεις προβλεπόταν να υπερδιπλασιαστεί μέχρι το 2060, ανερχόμενη στο 24,1% του ΑΕΠ για την Ελλάδα έναντι πρόβλεψης για 12,5% του ΑΕΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ-27). Χάρη στις μεταρρυθμίσεις κατά την περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής¹¹, η μακροχρόνια σταθερότητα του συστήματος βελτιώθηκε σημαντικά: η δαπάνη για συντάξεις προβλέπεται πλέον ότι θα ανέλθει, σύμφωνα με την έκθεση για τη Γήρανση του 2015¹², στο 14,3% του ΑΕΠ το 2060, παραμένοντας ωστόσο πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (ΕΕ-28) που αναμένεται να διαμορφωθεί στο 11,2% του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 3 Συνταξιοδοτικές δαπάνες ως % του ΑΕΠ



Πηγή: Eurostat (στοιχεία 2014).

⁹ OECD (2007), "Pensions: A comprehensive reform is urgently required", στο *OECD Economic Surveys: Greece 2007*, OECD Publishing, pp.69-71.

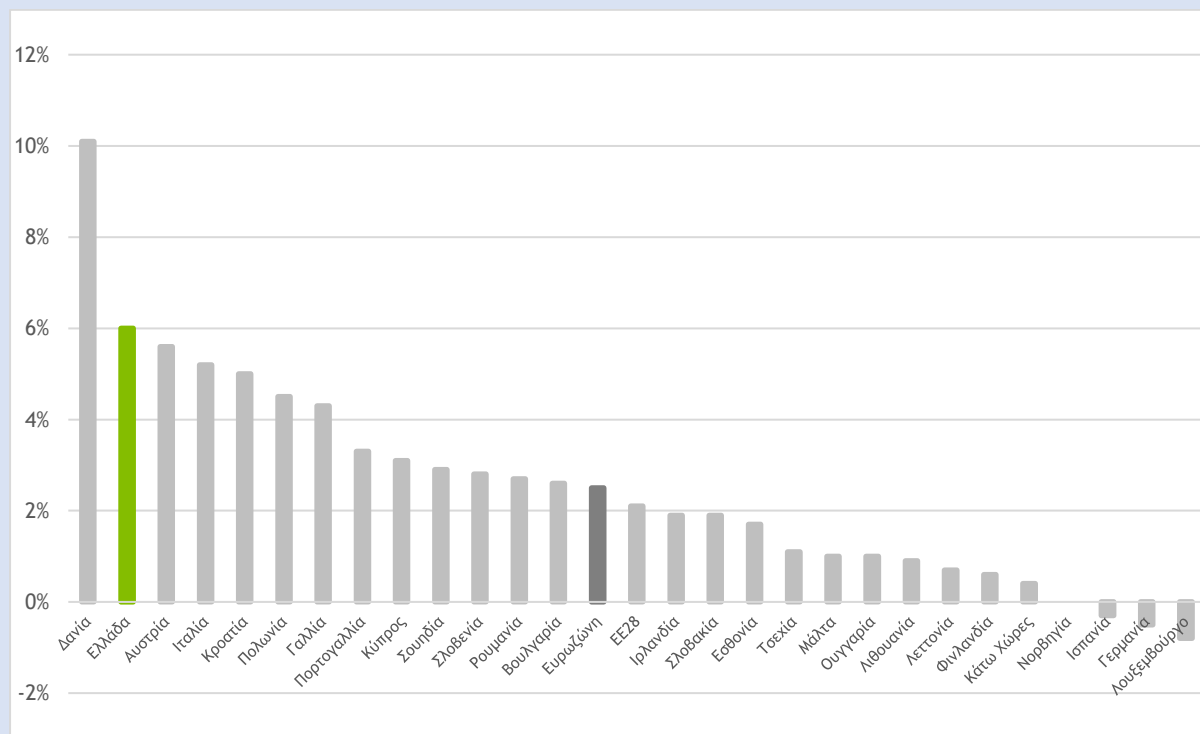
¹⁰ European Commission (2009), *Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, p.282.

¹¹ Χωρίς να έχουν πάντως συνεκτιμηθεί οι επιπτώσεις της νέας ασφαλιστικής μεταρρύθμισης που θεσπίστηκε το έτος 2016.

¹² European Commission (2016), *The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, p.247.

Η υψηλή δαπάνη για συντάξεις σε συνδυασμό με τις αναλογικά χαμηλές εισφορές συνεπάγεται τη δημιουργία σημαντικού ελλείμματος στο συνταξιοδοτικό σύστημα το οποίο καλύπτεται με μεταβιβάσεις από τον ΚΠ¹³. Σύμφωνα με την έκθεση για τη Γήρανση του 2015, το ύψος αυτών των μεταβιβάσεων για το 2013 ανερχόταν σε 6% του ΑΕΠ¹⁴. Το ποσοστό αυτό ήταν το υψηλότερο στην ΕΕ¹⁵, καθώς και σημαντικά ανώτερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης που έφτανε μόλις το 2,5% (Διάγραμμα 4). Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί πως μέρος των καταβαλλόμενων συντάξεων είναι επί της ουσίας προνοιακής φύσεως και, ως εκ τούτου, είναι εύλογο να χρηματοδοτείται από το κράτος μέσω της φορολογίας και όχι από τις εισφορές των υπόλοιπων ασφαλισμένων.

Διάγραμμα 4 Κρατικές μεταβιβάσεις προς το συνταξιοδοτικό σύστημα ως % του ΑΕΠ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση για τη Γήρανση 2015 (*The 2015 Ageing Report*), Πίνακες III.1.66 και III.1.76 (στοιχεία 2013).

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα χαρακτηρίζεται εξάλλου από έλλειψη ανταποδοτικότητας η οποία επιτείνει τα αναλογιστικά του ελλείμματα. Ενδεικτικά, σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη αναφορικά με τις κύριες συντάξεις του ΙΚΑ¹⁶, η διά βίου αξία των συντάξεων γήρατος που χορηγήθηκαν από το ΙΚΑ το 2008 ήταν υψηλότερη από το ανταποδοτικό ποσό που αντιστοιχούσε στη συσσωρευμένη αξία των εισφορών που είχαν καταβληθεί σχεδόν στο σύνολο των περιπτώσεων του δείγματος. Η μέση αξία της επιδότησης ανήλθε στα 123.932 ευρώ ή κατά μέσο όρο σε 48,8% των διά

¹³ Ως κρατική μεταβίβαση, ή αλλιώς ως έλλειμμα χρηματοδότησης του συνταξιοδοτικού συστήματος, ορίζεται η διαφορά μεταξύ της συνταξιοδοτικής δαπάνης και των σχετικών ασφαλιστικών εισφορών.

¹⁴ Σχετικές εκτιμήσεις του ΔΝΤ (*IMF Country Report No. 17/41*, p.35) ανεβάζουν το ύψος του ελλείμματος για το 2015 σε περίπου 11% του ΑΕΠ. Η διεύρυνση αυτή του ελλείμματος οφείλεται στην εκτίμηση, εκ μέρους του ΔΝΤ, των εσόδων από ασφαλιστικές εισφορές σε 6,5% του ΑΕΠ για το έτος 2015. Δεδομένου ότι το αντίστοιχο μέγεθος στην έκθεση για τη Γήρανση του 2015 ανερχόταν στο 10,2% του ΑΕΠ για το 2013, ενώ κατά τα έτη 2014-2015 η ανεργία μειώθηκε, η πρόβλεψη του ΔΝΤ για μείωση των εισφορών στο 6,5% του ΑΕΠ φαίνεται να είναι κάπως απαισιόδοξη.

¹⁵ Με την εξαίρεση της Δανίας, της οποίας όμως το σύστημα έχει εντελώς διαφορετική δομή και δεν χρηματοδοτείται με εισφορές αλλά με τη φορολογία.

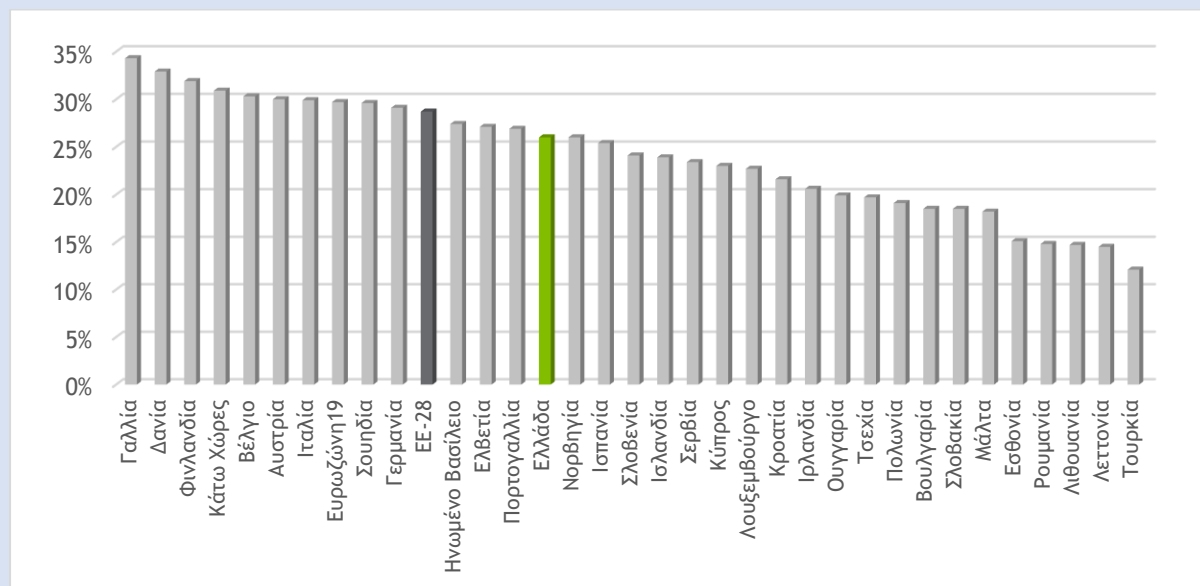
¹⁶ Λεβέντη, Χρύσα και Μ. Ματσαγγάνης (2016), *Η ανταποδοτικότητα των συντάξεων στην Ελλάδα*, Ομάδα Ανάλυσης Δημόσιας Πολιτικής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ενημερωτικό Δελτίο 9.

βίου παροχών σύνταξης. Οι περικοπές της περιόδου 2010-2013 περιόρισαν κάπως αυτή την «υπερ-ανταποδοτικότητα», χωρίς όμως να την εξαλείψουν. Συγκεκριμένα, μετά τις περικοπές, σχεδόν το σύνολο όσων συνταξιοδοτήθηκαν λόγω γήρατος από το ΙΚΑ το 2008 εξακολουθούσε να λαμβάνει σύνταξη υψηλότερη από το ανταποδοτικό ποσό. Πάντως η αξία της διά βίου επιδότησης περιορίστηκε σημαντικά, περίπου, στο μισό, ανερχόμενη σε 63.601 ευρώ κατά μέσο όρο, ή σε 35% των διά βίου παροχών σύνταξης.

Χαρακτηριστική ως προς τις ανισορροπίες του συστήματος και την έλλειψη ανταποδοτικότητας αυτού είναι η διαπίστωση, σύμφωνα με παλαιότερη αναλογιστική μελέτη για το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ¹⁷, πως η αύξηση των μισθών (λόγω αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας) και του αριθμού των ασφαλισμένων (λόγω μείωσης της ανεργίας, αύξησης της απασχόλησης και περιορισμού της ανασφάλιστης εργασίας), βελτιώνουν μεν τις βραχυχρόνιες ταμειακές εισροές αλλά αυξάνουν τα μακροχρόνια αναλογιστικά ελλείμματα του συστήματος.

Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο ότι, αν και η συνταξιοδοτική δαπάνη ως ποσοστό του ΑΕΠ υπερβαίνει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, οι συνολικές δαπάνες για κοινωνική προστασία υπολείπονται του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Διάγραμμα 5). Συγκεκριμένα, οι δαπάνες για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα ανέρχονταν για το έτος 2014 σε 26% του ΑΕΠ έναντι 28,7% της ΕΕ-28 και 29,7% της Ευρωζώνης.

Διάγραμμα 5 Δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως % του ΑΕΠ

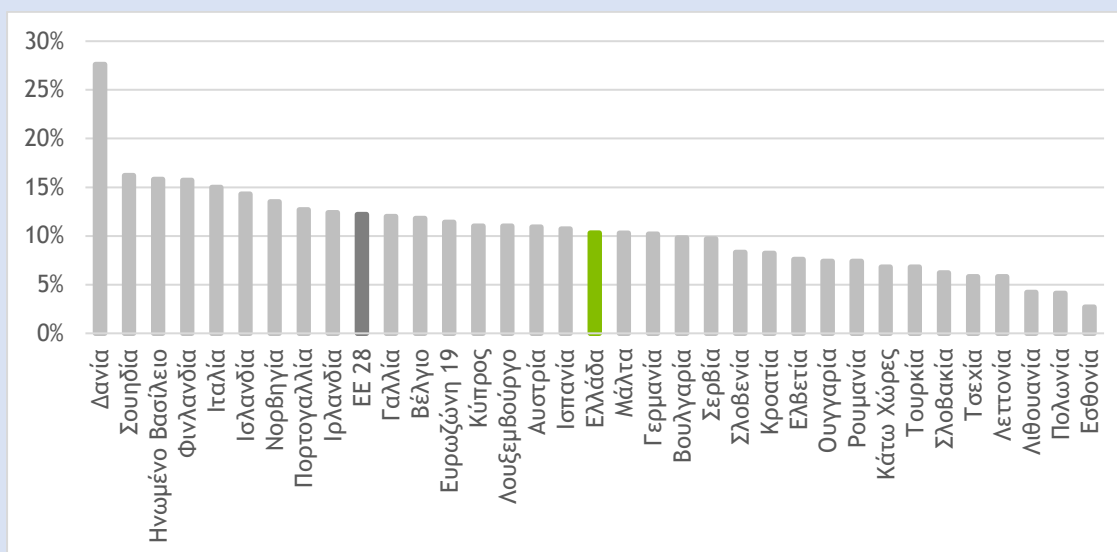


Πηγή: Eurostat (στοιχεία 2014).

Επίσης, η συνεισφορά της ΓΚ στο σύνολο του συστήματος κοινωνικής προστασίας ανέρχεται σε 10,3% του ΑΕΠ. Το ποσοστό είναι σχετικά χαμηλό σε σύγκριση με τις άλλες χώρες, και πάντως μικρότερο από τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ-28) ο οποίος ανέρχεται σε 12,2% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 6).

¹⁷ Ρομπόλης Σάββας, Γ. Ρωμανιάς, Β. Μαργιός και Ι. Χατζηβασίλογλου (2005), *Αναλογιστική μελέτη για το ΙΚΑ - Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών (ΙΚΑ-ΕΤΑΜ)*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Απρίλιος, σελ. 46-48.

Διάγραμμα 6 Συνεισφορά ΓΚ στο σύστημα κοινωνικής προστασίας ως % του ΑΕΠ



Πηγή: Eurostat (στοιχεία 2014).

Το υψηλό σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο ποσοστό κρατικών μεταβιβάσεων προς το συνταξιοδοτικό σύστημα – ενόσω μάλιστα οι συνολικές κρατικές μεταβιβάσεις προς το σύστημα κοινωνικής προστασίας υπολείπονται των αντίστοιχων ευρωπαϊκών – υποδηλώνει ότι η ασκούμενη κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα εστιάζει υπερβολικά στις συντάξεις, παραμελώντας τις υπόλοιπες κοινωνικές παροχές. Για να αντιμετωπιστεί αυτή η ανισορροπία, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να ανακατανομηθεί μέρος των κοινωνικών δαπανών που κατευθύνεται στις συντάξεις προς όφελος άλλων κοινωνικών ομάδων που χρήζουν κρατικής υποστήριξης (άνεργοι, άστεγοι, οικογένειες με παιδιά, μονογονεϊκές οικογένειες κ.ο.κ.). Από το είδος των παρεμβάσεων και των εξισορροπητικών μέτρων που προβλέπονται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 φαίνεται ότι υπάρχει τέτοια κατεύθυνση.

Συγκεκριμένα, από την πλευρά των συντάξεων προβλέπεται η περικοπή της προσωπικής διαφοράς στις κύριες και επικουρικές συντάξεις σε ποσοστό έως 18% του ύψους της καταβαλλόμενης σύνταξης, η μετάθεση της αναπροσαρμογής των κύριων συντάξεων λόγω αύξησης του ΑΕΠ και του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή από 1/1/2022 αντί της 1/1/2019 και η αλλαγή της βάσης υπολογισμού των εισφορών στους ελεύθερους επαγγελματίες από 1/1/2018 με συμπερίληψη των καταβλητέων ασφαλιστικών εισφορών στο ετήσιο φορολογητέο αποτέλεσμα.

Από την πλευρά των εξισορροπητικών παρεμβάσεων προβλέπεται, μεταξύ άλλων, η επέκταση του προγράμματος «Σχολικά Γεύματα» ώστε να καλύψει όλη την υποχρεωτική δημόσια εκπαίδευση, η θέσπιση επιδόματος στέγασης, η εφαρμογή προγράμματος για ανέγερση/ανακαίνιση και εξοπλισμό παιδικών σταθμών, νηπιαγωγείων ή βρεφονηπιακών σταθμών, η εφαρμογή προγράμματος καταπολέμησης της ανεργίας κ.ά.

Συμπερασματικά, η συνταξιοδοτική δαπάνη έχει διαχρονικά αυξηθεί σε επίπεδα υψηλότερα των μέσων ευρωπαϊκών, και απαιτεί για τη διατήρησή της σημαντικές μεταβιβάσεις από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Αντιθέτως, οι συνολικές κοινωνικές δαπάνες παραμένουν σε επίπεδα κατώτερα από τα μέσα ευρωπαϊκά, λόγω ελλειπών κρατικής χρηματοδότησης για την κάλυψη των αναγκών στέγασης, σίτισης, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και υποστήριξης της οικογένειας και των ανέργων. Στο πλαίσιο αυτό, φαίνεται να έχει λογική η μερική ανακατανομή της κρατικής χρηματοδότησης από το συνταξιοδοτικό σκέλος προς τις λοιπές κατηγορίες κοινωνικής προστασίας, με εξισορροπητικές παρεμβάσεις όπως αυτές που προβλέπονται στο ΜΠΔΣ 2018-2021.

1.1.2.3. Νομικά Πρόσωπα και επανатаξινομημένες ΔΕΚΟ

Το ισοζύγιο του υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης (πλην Κεντρικής Διοίκησης), που παρουσιάζεται στον Πίνακα 5, χαρακτηρίζεται από σημαντική αύξηση του πλεονάσματος, η οποία οφείλεται κυρίως στην αύξηση των εσόδων του.

Συγκεκριμένα, το 2016 αυξήθηκαν τα ίδια έσοδα όπως και τα έσοδα από μεταβιβάσεις. Η αύξηση των μεταβιβάσεων αφορά σε μεγάλο ποσοστό κεφαλαιακές μεταβιβάσεις από τον ΚΠ και συγκεκριμένα 1.043 εκατ. ευρώ επιπλέον (ή 41,2%). Οι κεφαλαιακές μεταβιβάσεις περιλαμβάνουν τις δαπάνες για ανάληψη χρεών φορέων ύψους 500,6 εκατ. ευρώ,¹⁸ οι οποίες πραγματοποιήθηκαν από το Ελληνικό Δημόσιο το 2016, ενώ αντίστοιχες δαπάνες δεν είχαν αναληφθεί το 2015. Σημειώνεται ότι οι δαπάνες για ανάληψη χρεών φορέων έχουν ουδέτερο δημοσιονομικό αποτέλεσμα σε επίπεδο ΓΚ. Επιπρόσθετα, στις κεφαλαιακές μεταβιβάσεις εγγράφονται και οι δαπάνες του ΚΠ για καταπτώσεις εγγυήσεων, οι οποίες το 2016 κυμάνθηκαν, σε ακαθάριστη βάση, σχεδόν στα ίδια επίπεδα με το 2015 και ανήλθαν στο ποσό των 1.619 εκατ. ευρώ. Εντούτοις, το 2016 η επιπρόσθετη επιβάρυνση στον ΚΠ από την εν λόγω κατηγορία δαπανών ήταν χαμηλότερη, αφού, σε καθαρή βάση, οι δαπάνες για καταπτώσεις εγγυήσεων παρουσίασαν πτώση κατά 276,82 εκατ. ευρώ, έναντι του 2015. Πάντως, τη διετία 2015-2017, μειώθηκαν τα ποσά των παρεχόμενων νέων εγγυήσεων σε φορείς εντός και εκτός ΓΚ, και ως εκ τούτου ακολουθήθηκε μια συνετότερη πολιτική χορήγησης εγγυήσεων που συνάδει με τον θεμελιώδη στόχο της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. (Βλ. σχετικά και Παράρτημα 1.) Σημειώνεται ότι αναφορικά με φορείς εκτός ΓΚ οι δαπάνες για καταπτώσεις εγγυήσεων επιβαρύνουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα και οι δαπάνες για ανάληψη χρεών τους επιβαρύνουν ανάλογα το δημόσιο χρέος¹⁹.

Το 2016, σημειώθηκε το υψηλότερο ποσοστό των εσόδων από μεταβιβάσεις του ΚΠ προς τους υπό εξέταση φορείς ως προς το ΑΕΠ (3,5%) σε σύγκριση με την τελευταία τετραετία 2013-2016. Σε κάθε περίπτωση, η διαφορετική οριοθέτηση του υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης το 2016 σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, λόγω της ένταξης νέων φορέων στο Μητρώο της ΕΛΣΤΑΤ²⁰, δυσχεραίνει την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων για τη διαχρονική πορεία των εσόδων και των δαπανών των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης. Ειδικότερα, η ένταξη νέων φορέων στο Μητρώο της ΕΛΣΤΑΤ, το 2016, όπως του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων²¹, συνέβαλε στην αύξηση των εσόδων του υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης (πλην Κεντρικής Διοίκησης). Εντούτοις, λόγω των συναλλαγών μεταξύ υποτομέων ΓΚ, η επίπτωση στο ισοζύγιο της ΓΚ από την ένταξη των εν λόγω φορέων δεν είναι εξίσου σημαντική.

¹⁸ Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2017, από τα 500,6 εκατ. ευρώ, το ποσό των 315 εκατ. ευρώ αφορά σε υποκατάσταση του ΟΣΕ έναντι συμβάσεων με την Eurofima και το ποσό των 185,6 εκατ. ευρώ αφορά στην ανάληψη δανειακών υποχρεώσεων του ΚΕΕΛΠΝΟ.

¹⁹ Οι δαπάνες για καταπτώσεις εγγυήσεων και για αναλήψεις χρεών φορέων εκτός ΓΚ επιβαρύνουν το ισοζύγιο και το χρέος της ΓΚ, αντίστοιχα. Υπάρχει βέβαια και η περίπτωση ο φορέας στον οποίο καταπίπτει η εγγύηση δανείου εγγυημένου από το Ελληνικό Δημόσιο να μην ανήκει αρχικά στη ΓΚ και να εντάσσεται μετά την κατάπτωση της εγγύησης και την ανάληψη των υποχρεώσεων του από το Ελληνικό Δημόσιο. Η δε ένταξη στο Μητρώο της ΓΚ του φορέα που αδυνατεί να ανταποκριθεί στην πληρωμή των δανειακών υποχρεώσεων του ασκεί αρνητικό δημοσιονομικό αντίκτυπο και αποτελεί δυνητική πηγή εκτροχιασμού της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών.

²⁰ Δεν είναι ακόμη διαθέσιμα τα στοιχεία προ του 2016 για τους φορείς αυτούς.

²¹ Για την ακρίβεια, το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων εντάχθηκε στο Μητρώο της ΕΛΣΤΑΤ, τον Δεκέμβριο του 2015.

Πίνακας 5 Προϋπολογισμός Κεντρικής Κυβέρνησης (πλην Κεντρικής Διοίκησης) (2013-2016)

(σε εκατ. ευρώ)	2013	2014	2015	2016
I. Σύνολο εσόδων	8.189	6.879	8.247	10.754
(εξ ων: Μεταβιβάσεις από τον ΚΠ)	5.066	3.865	4.957	6.176
II. Σύνολο δαπανών	5.672	4.872	6.919	6.803
Ισοζύγιο (πλεόνασμα (+) / έλλειμμα (-))	2.517	2.006	1.328	3.950
Έσοδα από μεταβιβάσεις ως % του ΑΕΠ	2,8%	2,2%	2,8%	3,5%

Πηγή: Δελτίο Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης, Δεκεμβρίου, επεξεργασία δική μας.

1.1.2.4. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)

Κατά το έτος 2016, ο Προϋπολογισμός του υποτομέα των ΟΤΑ παρουσίασε πλεόνασμα ύψους 551 εκατ. ευρώ, έναντι πλεονάσματος 453 εκατ. ευρώ κατά το 2015 (Πίνακας 6). Το βελτιωμένο αυτό αποτέλεσμα οφείλεται σε συγκράτηση των δαπανών που διαμορφώθηκαν στα 5.989 εκατ. ευρώ κατά το 2016, έναντι 6.114 εκατ. ευρώ κατά το 2015. Η μείωση αυτή οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στη μείωση των αγορών μη χρηματοοικονομικών παγίων. Από την άλλη πλευρά, τα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ εμφάνισαν οριακή μείωση λόγω του περιορισμού των μεταβιβάσεων από τον ΚΠ, (4.022 εκατ. ευρώ το 2016, έναντι 4.132 εκατ. ευρώ το 2015). Αντιθέτως, τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ εμφάνισαν αύξηση το 2016 έναντι του 2015.

Επισημαίνεται πως, κατά την περίοδο 2013-2016, περίπου το 1/3 των εσόδων των ΟΤΑ προήλθε από ίδιους πόρους και τα υπόλοιπα 2/3 από μεταβιβάσεις (τρέχουσες και κεφαλαιακές μεταβιβάσεις από τον Κρατικό Προϋπολογισμό). Κατά τα τελευταία έτη, παρατηρείται μικρή τάση αύξησης του ποσοστού των ίδιων εσόδων ως προς τα συνολικά έσοδα, με αντίστοιχη μείωση μεταβιβάσεων που, ενώ αποτελούσαν σχεδόν το 67% των εσόδων το 2013, περιορίζονται σε περίπου 63% το 2016.

Στο σκέλος των δαπανών παρατηρείται μείωση από τα 7.363 εκατ. ευρώ το 2013 σε 5.989 εκατ. ευρώ το 2016, η οποία οφείλεται κυρίως στη μείωση των λειτουργικών δαπανών. Η διάρθρωση του προϋπολογισμού δαπανών παραμένει σταθερή κατά τα έτη 2013-2016 με μερίδιο 60% περίπου να αφορά σε λειτουργικές δαπάνες και 15% σε κοινωνικές παροχές.

Το γεγονός ότι το ποσοστό των μεταβιβάσεων του ΚΠ προς τους ΟΤΑ παραμένει χαμηλό, και σχετικά σταθερό τα τελευταία έτη, υποδηλώνει ότι οι ΟΤΑ δεν αποτελούν πηγή ιδιαίτερης δημοσιονομικής ανησυχίας.

Πίνακας 6 Προϋπολογισμός ΟΤΑ (2013-2016)

(σε εκατ. ευρώ)	2013	2014	2015	2016
I. Σύνολο εσόδων	7.539	6.671	6.567	6.540
(εξ ων: Μεταβιβάσεις από τον ΚΠ)	4.920	4.252	4.132	4.022
II. Σύνολο δαπανών	7.363	6.485	6.114	5.989
Ισοζύγιο (πλεόνασμα (+) / έλλειμμα (-))	176	186	453	551
Έσοδα από μεταβιβάσεις ως % του ΑΕΠ	2,7%	2,4%	2,4%	2,3%

Πηγή: Δελτίο Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης, Δεκεμβρίου, επεξεργασία δική μας.

1.1.3. Ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης

1.1.3.1. Θεσμικό πλαίσιο

Ο στόχος να μη συσσωρεύονται απλήρωτες υποχρεώσεις υποστηρίζεται από το ενδυναμωμένο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ που καθορίζεται από την Οδηγία 2011/7/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Φεβρουαρίου 2011 για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές. Η εν λόγω οδηγία, που έχει ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία μέσω της παρ. Ζ του Ν.4152/2013, ισχύει και στις περιπτώσεις που ο συναλλασσόμενος είναι το Ελληνικό Δημόσιο. Με αυτόν τον τρόπο επιδιώκεται να μη βρίσκεται το Ελληνικό Δημόσιο σε πλεονεκτική θέση έναντι των άλλων συναλλασσόμενων και να τονωθεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, ιδίως των μικρών και μεσαίων. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην οδηγία, οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να πληρώνουν για τα αγαθά και τις υπηρεσίες που προμηθεύονται εντός 30 ημερολογιακών ημερών από την ημερομηνία παραλαβής ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις εντός 60 ημερολογιακών ημερών²². Σε διαφορετική περίπτωση, οι δημόσιες αρχές οφείλουν να πληρώνουν νόμιμο τόκο υπερημερίας²³. Σημειώνεται, βέβαια, ότι στις συμβάσεις που συνάπτουν οι φορείς της ΓΚ με τους φορείς του ιδιωτικού τομέα μπορεί να ορίζεται διαφορετικό χρονοδιάγραμμα πληρωμής σε δόσεις. Ως έναρξη ισχύος του ανωτέρω περιγραφόμενου θεσμικού πλαισίου τέθηκε η 16^η Μαρτίου 2013.

1.1.3.2. Πρόγραμμα εκκαθάρισης των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της Γενικής Κυβέρνησης

Στα πλαίσια του Β΄ Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, κατά τα έτη 2012, 2013 και 2014 είχε εφαρμοστεί πρόγραμμα εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ. Οι φορείς της ΓΚ, προκειμένου να καταστούν δικαιούχοι της εν λόγω έκτακτης χρηματοδότησης, έπρεπε να πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις, με σημαντικότερη τη δέσμευσή τους για μη σώρευση νέων ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων.

²² Η χρονική προθεσμία των 60 ημερολογιακών ημερών ισχύει για τις ΔΕΚΟ, τα Νοσοκομεία και τον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ)

²³ Ο νόμιμος τόκος υπερημερίας ορίζεται ως το επιτόκιο που ορίζει η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα για τις βασικές πράξεις αναχρηματοδότησης συν οκτώ επιπλέον ποσοστιαίες μονάδες. Από τις 16 Μαρτίου 2016, το επιτόκιο για τις βασικές πράξεις αναχρηματοδότησης ισούται με 0%, άρα ο νόμιμος τόκος υπερημερίας ισούται με 8%.

Στην τρέχουσα ΣΧΔ που ισχύει για τη χώρα μας δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στη μείωση του αποθέματος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της ΣΧΔ, για τα έτη 2016 και 2017, προβλέπεται να δοθεί ειδική χρηματοδότηση συνολικού ύψους 6.600 εκατ. ευρώ για αποπληρωμή μέρους των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ προς τρίτους. Από τον Ιούλιο του 2016 μέχρι και τον Μάρτιο του 2017, εκταμιεύθηκαν για αυτόν τον σκοπό συνολικά 3.762 εκατ. ευρώ από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (ΕΜΣ) και εξοφλήθηκαν ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις ύψους 3.410 εκατ. ευρώ²⁴. Αναμένεται, λοιπόν, η συνέχιση του προγράμματος, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι θα είναι ομαλή η χρηματοδότηση της χώρας από τον ΕΜΣ.

Σημειώνεται ότι οι επιχορηγήσεις προς τους φορείς της ΓΚ για την εκκαθάριση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων τους εγγράφονται ως δαπάνη στον ΚΠ, ενώ η επίπτωσή τους στο ισοζύγιο των φορέων της ΓΚ που εισπράττουν τα ποσά της ειδικής χρηματοδότησης είναι μηδενική, αφού επέρχεται ισόποση αύξηση των εσόδων και των δαπανών τους²⁵. Επομένως, το πρόγραμμα εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ επιδρά αρνητικά στο ταμειακό ισοζύγιο του ΚΠ και ως εκ τούτου, της ΓΚ· αντίθετα, σε δημοσιονομική βάση, έχει ουδέτερη επίπτωση στο ισοζύγιο της ΓΚ, αφού η αύξηση των δαπανών που προκαλείται στον ΚΠ αντισταθμίζεται από τη μείωση του αποθέματος των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ.

1.1.3.3. Ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις Γενικής Κυβέρνησης την εξαετία 2011-2016

Στο Διάγραμμα 7 απεικονίζονται οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις²⁶ (συμπεριλαμβανομένων και των εκκρεμών επιστροφών φόρων) όλων των φορέων της ΓΚ προς τρίτους, για την εξαετία 2011-2016. Γενικότερα, παρατηρείται ότι οι ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις είναι μειωμένες τα έτη 2013, 2014 και 2016, στα οποία εφαρμόστηκαν προγράμματα εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, έναντι των άλλων ετών. Πάντως, προς το παρόν δεν φαίνεται να έχει επιτευχθεί ο διαχρονικός στόχος που έχει τεθεί για μη δημιουργία νέων υποχρεώσεων από τους φορείς της ΓΚ. Παρ' όλα αυτά θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι τα τελευταία έτη έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες για την ενίσχυση του μηχανισμού ελέγχου των φορέων της ΓΚ ως προς την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

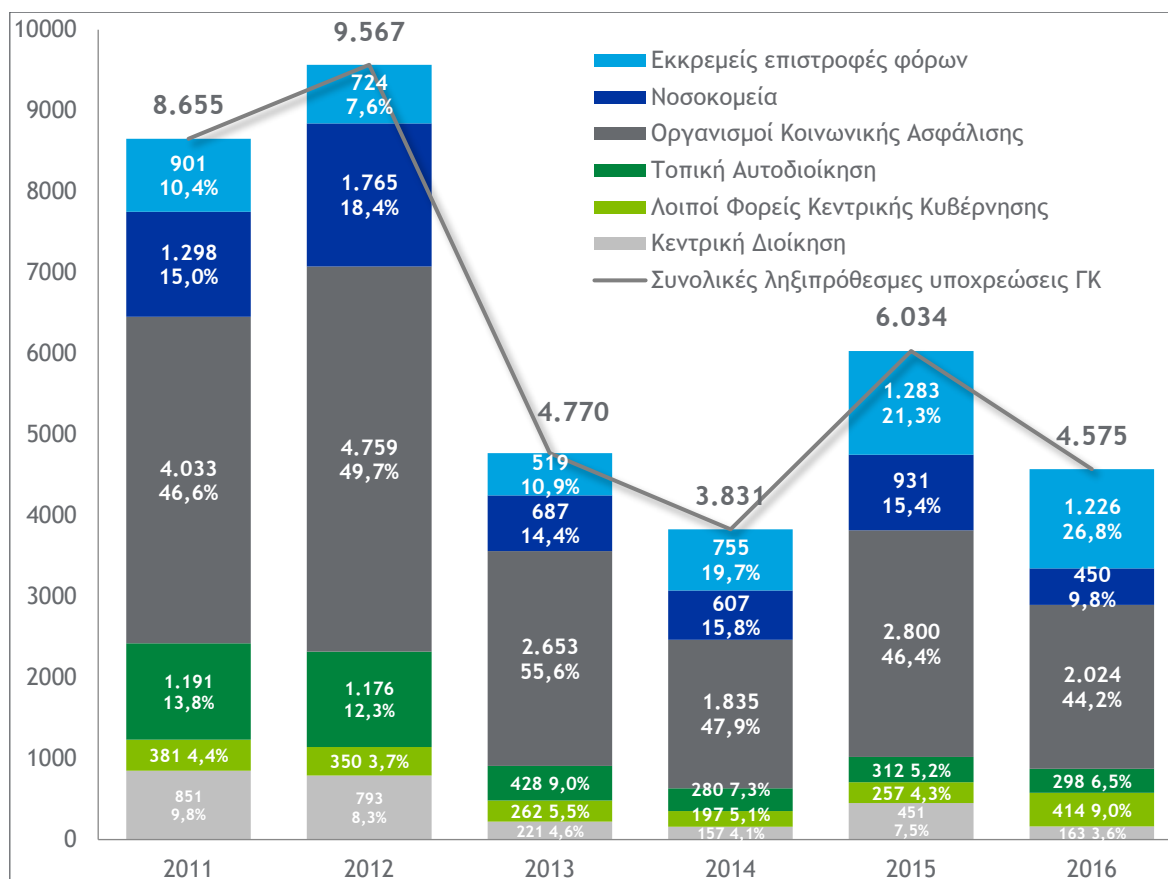
Αναφορικά με τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις των υποτομέων της ΓΚ, διαπιστώνεται διαχρονικά μείωση στις οφειλές των ΟΤΑ αλλά και της Κεντρικής Διοίκησης. Οι ΟΚΑ, καθ' όλη την περίοδο αναφοράς, κρατούν τα σκήπτρα, εμφανίζοντας το μεγαλύτερο ποσοστό ληξιπρόθεσμων οφειλών σε σύγκριση με τους άλλους τομείς ΓΚ (κοντά στο 50% - το μερίδιό τους αγγίζει ή υπερβαίνει τα 2/3 του συνόλου αν συμπεριληφθούν τα Νοσοκομεία). Η συσσώρευση ληξιπρόθεσμων οφειλών στους ΟΚΑ δείχνει ότι αντιμετωπίζουν σοβαρές ταμειακές δυσχέρειες.

²⁴ Οι πληρωμές που πραγματοποιήθηκαν σε καθαρή βάση ανέρχονται στο ποσό των 2.991 εκατ. ευρώ, αφού ποσό των 419 εκατ. ευρώ αφορά περιπτώσεις που οι ληξιπρόθεσμες οφειλές συμψηφίστηκαν με χρέη προς το Δημόσιο.

²⁵ Βέβαια, πρόσκαιρα μπορεί τα ποσά της ειδικής χρηματοδότησης να αυξάνουν το ταμειακό ισοζύγιο των φορέων, στην περίπτωση που για διαδικαστικούς λόγους δεν εξοφληθούν αμέσως τα ποσά της ειδικής χρηματοδότησης.

²⁶ Ως ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις θεωρούνται οι οφειλές που δεν έχουν πληρωθεί μετά την παρέλευση 90 ημερών από την ημερομηνία υποχρέωσης εξόφλησής τους.

Διάγραμμα 7: Ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις ΓΚ και υποτομέων (2011-2016) σε εκατ. ευρώ



Πηγή: Επεξηγηματική Έκθεση ΜΠΔΣ 2018-2021.

Στις συνολικές ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις της ΓΚ συμπεριλαμβάνονται και οι εκκρεμείς επιστροφές φόρων. Στις ετικέτες δεδομένων αναγράφεται το απόθεμα ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων ανά φορέα της Γενικής Κυβέρνησης, όπως και το ποσοστό των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του κάθε φορέα ως προς τις συνολικές ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις της ΓΚ.

1.2. Η εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) 2016

1.2.1. Πλεόνασμα και πρωτογενές πλεόνασμα ΚΠ

Το ισοζύγιο του ΚΠ 2016 παρουσίασε έλλειμμα ύψους 2.809 εκατ. ευρώ ή 1,6% του ΑΕΠ, έναντι ελλείμματος 4.498 εκατ. ευρώ το έτος 2015. Αντίστοιχα, το πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ διαμορφώθηκε σε 2.768 εκατ. ευρώ (1,6% του ΑΕΠ), έναντι πρωτογενούς πλεονάσματος 1.302 εκατ. ευρώ το 2015.

Η θετική αυτή εικόνα οφείλεται πρωτίστως στην υπέρβαση των εσόδων (προ επιστροφών φόρων) του Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ) κατά 2.006 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο. Συνολικά τα καθαρά έσοδα του ΚΠ (έσοδα ΤΠ μετά την αφαίρεση των επιστροφών φόρων πλέον έσοδα ΠΔΕ) ανήλθαν σε 54.161 εκατ. ευρώ, παρουσιάζοντας αύξηση κατά 1.809 εκατ. ευρώ ή 3,5% έναντι του στόχου για το 2016. Τα καθαρά έσοδα του ΤΠ ανήλθαν σε 49.982 εκατ. ευρώ, υπερβαίνοντας τις αντίστοιχες εισπράξεις κατά τα δύο προηγούμενα έτη.

Οι δαπάνες του ΤΠ αυξήθηκαν ελαφρώς σε σχέση με το 2015 και ανήλθαν σε 50.683 εκατ. ευρώ²⁷. Οι δαπάνες του ΠΔΕ διαμορφώθηκαν σε 6.288 εκατ. ευρώ μειωμένες κατά 462 εκατ. ευρώ έναντι του στόχου (6.750 εκατ. ευρώ). Σημειώνεται ότι σχεδόν οι μισές δαπάνες του ΠΔΕ το 2016 καταβλήθηκαν τον τελευταίο μήνα του έτους²⁸.

Πίνακας 7: Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2016

Σε τρέχουσες τιμές (εκ. Ευρώ)	Ιανουάριος - Δεκέμβριος			% Μεταβολή	
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15
I. Καθαρά Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού (1+2)	51.367	51.421	54.161	0,1%	5,3%
1. Καθαρά Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού	46.650	46.589	49.982	-0,1%	7,3%
Έσοδα προ επιστροφών φόρων ¹	50.020	49.510	53.246	-1,0%	7,5%
Μείον Επιστροφές Φόρων	3.370	2.922	3.263	-13,3%	11,7%
2. Έσοδα Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	4.717	4.832	4.178	2,4%	-13,5%
Από τα οποία: έσοδα από ΕΕ	4.649	3.900	3.861	-16,1%	-1,0%
II. Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού (3+4)	55.063	55.919	56.970	1,6%	1,9%
3. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού	48.471	49.513	50.683	2,1%	2,4%
α. Πρωτογενείς δαπάνες ²	42.902	43.713	45.106	1,9%	3,2%
β. Τόκοι (καθαρή βάση)	5.569	5.800	5.577	4,1%	-3,8%
4. Δαπάνες Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων	6.592	6.406	6.288	-2,8%	-1,8%
III. Έλλειμμα/πλεόνασμα ΚΠ (I-II)	-3.696	-4.498	-2.809		
% στο ΑΕΠ	-2,1%	-2,6%	-1,6%		
Έλλειμμα / Πλεόνασμα ΤΠ	-1.821	-1.957	-701		
Έλλειμμα / Πλεόνασμα ΠΔΕ	-1.875	-1.573	-2.110		
IV. Πρωτογενές Πλεόνασμα ΚΠ	1.873	1.302	2.768		
% στο ΑΕΠ	1,1%	0,7%	1,6%		
ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές)	177.941	175.697	175.888	-1,0%	0,1%

Πηγή: Μηνιαία Δελτία Εκτέλεσης ΚΠ Δεκεμβρίου για τα έτη 2014, 2015 και Απρίλιος 2017.

1. Περιλαμβάνονται και τα έσοδα από την εκχώρηση αδειών.

2. Περιλαμβάνονται καταπτώσεις εγγυήσεων, εξοπλιστικά προγράμματα και προμήθειες EFSF. Συγκεκριμένα, για το έτος 2014 οι καταπτώσεις εγγυήσεων, αναλήψεις χρεών φορέων απεικονίζονται σε καθαρή βάση, ενώ για τα έτη 2015 - 2016 σε ακαθάριστη βάση.

Στο Διάγραμμα 8 που ακολουθεί αποτυπώνεται η «ευστοχία» του εκτελούμενου Τακτικού Προϋπολογισμού για το 2016. Ειδικότερα απεικονίζονται οι στόχοι που είχαν τεθεί για τα

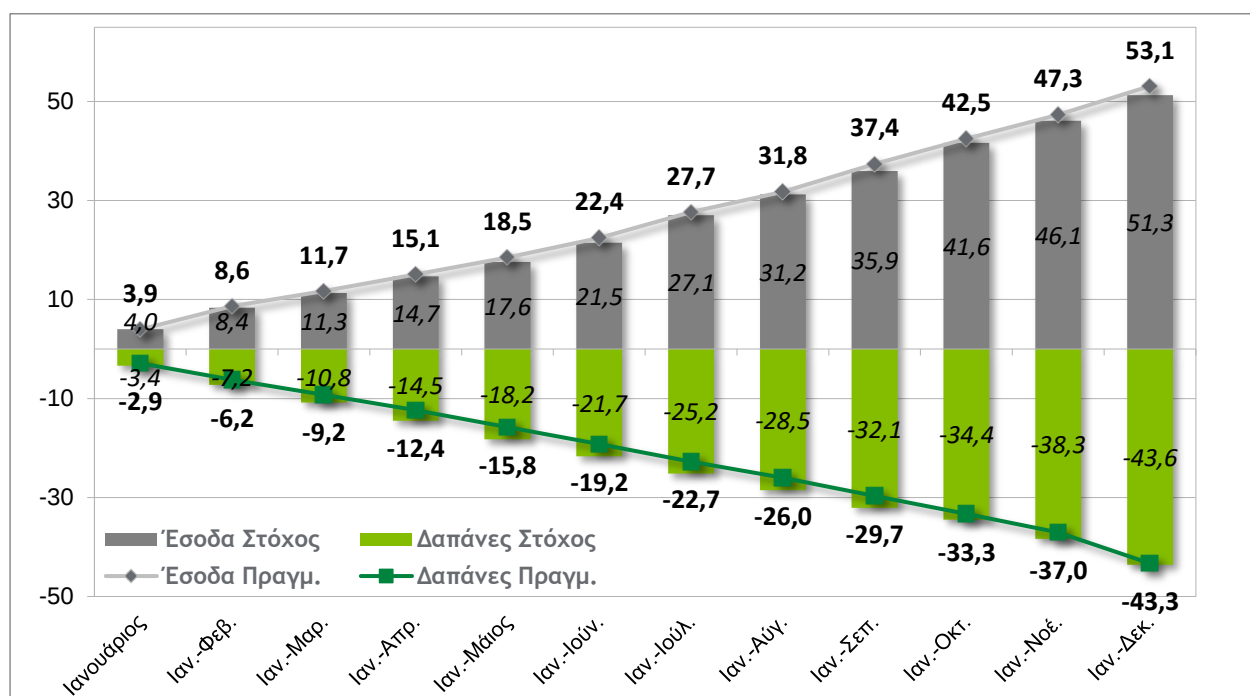
²⁷ Οι δαπάνες του ΤΠ αναφέρεται στο δελτίο του ΚΠ Δεκεμβρίου 2016 ότι ανήλθαν στις 48.891 εκατ. ευρώ. Η διαφορά αυτή οφείλεται στην ενσωμάτωση πλέον των καταπτώσεων εγγυήσεων σε ακαθάριστη βάση και των δαπανών αναλήψεων χρέους φορέων στις πρωτογενείς δαπάνες.

²⁸ Τον Δεκέμβριο του 2016 κατεβλήθη το ποσό των 2.811 εκατ. ευρώ, το οποίο αντιστοιχεί στο 44,7% των πληρωμών του ΠΔΕ για ολόκληρο το έτος.

έσοδα και τις δαπάνες²⁹ (ραβδογράμματα) και τα αποτελέσματα που προέκυψαν με την εκτέλεση του προϋπολογισμού ως πραγματοποιήσεις (γραμμές). Η διαμόρφωση των σχετικών αποκλίσεων των πραγματοποιήσεων ως προς τους στόχους απεικονίζεται στο Διάγραμμα 9.

Τα έσοδα υπερέβησαν κατά κανόνα τους στόχους που είχαν τεθεί. Οι σημαντικότερες επιδόσεις, έναντι των στόχων, καταγράφονται τους μήνες Μάιο και Ιούνιο, μετά την ολοκλήρωση της πρώτης αξιολόγησης και τον μήνα Σεπτέμβριο, οπότε πληρώθηκε η πρώτη δόση του ΕΝΦΙΑ.

Διάγραμμα 8: Έσοδα (προ επιστροφών) και πρωτογενείς δαπάνες ΤΠ 2016. Σύγκριση με τους στόχους (σε δις.€)

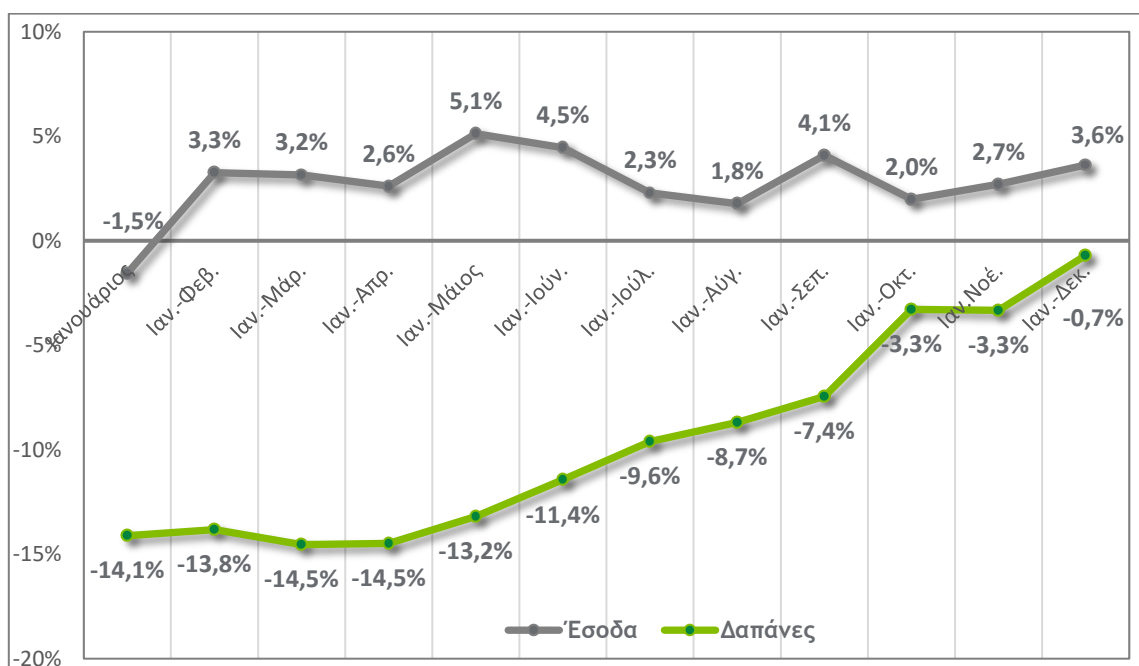


Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων των Μηνιαίων Δελτίων Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού 2016.

Αντίθετη είναι η εικόνα της εκτέλεσης των δαπανών. Εδώ υπάρχει συστηματική υστέρηση σε σύγκριση με τους στόχους που είχαν τεθεί. Στο Διάγραμμα 8 απεικονίζεται με σαφήνεια η επιφυλακτικότητα που χαρακτήρισε τη δημοσιονομική διαχείριση σε όλη την περίοδο κατά την οποία διεξάγονταν οι διαπραγματεύσεις για την πρώτη αξιολόγηση του προγράμματος με τους «θεσμούς». Στο πρώτο πεντάμηνο του 2016 είναι εμφανής μια υπερσυντηρητική διαχείριση, ίσως λόγω ενδεχόμενης προνοητικότητας έναντι του κινδύνου να προκύψει πρόβλημα ρευστότητας από παράταση ή εκτροπή των διαπραγματεύσεων. Στη συνέχεια οι αποκλίσεις που καταγράφουν οι δαπάνες σε σύγκριση με τους αρχικούς στόχους περιορίζονται με συστηματικό και συνεχή τρόπο.

²⁹ Μέχρι και τον Σεπτέμβριο 2016 οι στόχοι αφορούν σε μεγέθη προσαρμοσμένα στα συνολικά όπως αποτυπώνονται στις εκτιμήσεις της εισηγητικής έκθεσης του Προϋπολογισμού 2016, ενώ από τον Οκτώβριο του 2016 όπως αποτυπώνονται στις εκτιμήσεις της εισηγητικής έκθεσης του Προϋπολογισμού 2017.

Διάγραμμα 9: Αποκλίσεις στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού 2016 (%)



Πηγή: Ό.π.π.

1.2.2. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ)

Το έτος 2016 τα έσοδα του ΤΠ (προ επιστροφών φόρων) αυξήθηκαν έναντι των αντίστοιχων εισπράξεων του 2015 κατά 7,5% και ανήλθαν στο ποσό των 53.246 εκατ. ευρώ, υποσκελίζοντας την αντίστοιχη κατηγορία εσόδων του 2014 και του 2015 (Πίνακας 8).

Η θετική αυτή εικόνα οφείλεται κυρίως στις υψηλότερες επιδόσεις στον τομέα των φορολογικών εσόδων. Η μεγαλύτερη αύξηση των εσόδων προήλθε από την **άμεση φορολογία**, καταγράφοντας αύξηση κατά 2.081 εκατ. ευρώ (ή 10,5%) έναντι του 2015. Συγκεκριμένα, οι εισπράξεις από τον **Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων (ΦΕΝΠ)** παρουσίασαν αύξηση κατά 37% σε σχέση με το 2015, κυρίως λόγω της αύξησης του συντελεστή φορολόγησης των κερδών από επιχειρηματική δραστηριότητα από 26% σε 29%, καθώς και της αύξησης των συντελεστών της οφειλόμενης προκαταβολής φόρου εισοδήματος, που εισήχθησαν με τον Ν.4334/2015 και έτυχαν πρώτης εφαρμογής για τα εισοδήματα του έτους 2015. Τα έσοδα από τη **φορολογία της ακίνητης περιουσίας** αυξήθηκαν κατά 13,3% σε σχέση με τις αντίστοιχες εισπράξεις του 2015. Αυτό οφείλεται κυρίως στην καταβολή δύο μηνιαίων δόσεων το έτος 2016 από τη βεβαίωση ΕΝΦΙΑ του προηγούμενου έτους, ενώ από τη βεβαίωση του φόρου για το έτος 2016 δεν περιλαμβάνεται μία δόση, με την καταβολή της να έχει οριστεί τον Ιανουάριο 2017. Επιπλέον, επήλθαν νομοθετικές μεταβολές, οι οποίες αφορούν στην αλλαγή του τρόπου υπολογισμού για τα οικοπέδα και του συμπληρωματικού φόρου και στην κατάργηση της έκπτωσης φόρου ΕΝΦΙΑ για τα ημιτελή, κενά και μη ηλεκτροδοτούμενα ακίνητα, η οποία ίσχυε τα έτη 2014 και 2015. Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι τα ποσοστά εισπραξιμότητάς του ήταν ελαφρώς βελτιωμένα έναντι του προηγούμενου έτους

(74,1% το 2016 έναντι 71,9% το έτος 2015). Οι εισπράξεις από τους **άμεσους φόρους Παρελθόντων Οικονομικών Ετών (ΠΟΕ)** κυμάνθηκαν στα ίδια επίπεδα με αυτές του προηγούμενου έτους, καταγράφοντας μικρή αύξηση κατά 3,8%.

Αντίστοιχα, τα έσοδα από την **έμμεση φορολογία**, αυξήθηκαν κατά 1.907 εκατ. ευρώ (8%) σε σύγκριση με τις αντίστοιχες εισπράξεις του προηγούμενου έτους. Τα 2/3 της αύξησης των εν λόγω εσόδων προέρχονται από τον **Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)**, καταγράφοντας αύξηση κατά 10,1%, ή σε απόλυτο μέγεθος αύξηση κατά 1.381 εκατ. ευρώ σε σχέση με τα αντίστοιχα του 2015. Με δεδομένο τη συγκρατημένη αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης το 2016, η ενίσχυση των συνολικών εσόδων από ΦΠΑ μπορεί να αποδοθεί στους εξής λόγους: α) στην απόδοση νέων μέτρων, όπως, η αύξηση του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ από 23% σε 24% από 1/6/2016, η ανακατανομή προϊόντων/υπηρεσιών σε κατηγορίες υψηλότερου συντελεστή Φ.Π.Α. και η κατάργηση του ειδικού καθεστώτος μειωμένου Φ.Π.Α. σε ορισμένα νησιά του Αιγαίου, β) στην εντατικοποίηση των φορολογικών ελέγχων και ειδικά στην αύξηση των προληπτικών ελέγχων κατά τη θερινή περίοδο³⁰ και γ) στη διεύρυνση των ηλεκτρονικών συναλλαγών οι οποίες εμφάνισαν εισοδήματα τα οποία ενδεχομένως να είχαν αποκρυβεί στην περίπτωση που οι αντίστοιχες συναλλαγές θα είχαν γίνει με μετρητά. Το υπόλοιπο 1/3 της αύξησης των εισπράξεων από την έμμεση φορολογία προέρχεται από τους **φόρους κατανάλωσης** και από τους **έμμεσους φόρους Π.Ο.Ε.** Συγκεκριμένα, οι κύριες κατηγορίες φόρων κατανάλωσης που απέδωσαν είναι ο φόρος ασφαλιστρών (κατά 30% σε σχέση με το 2015, λόγω αύξησης συντελεστή φόρου επί ασφαλιστρών λοιπών κλάδων και κατάργησης φοροαπαλλαγών), τα τέλη ταξινόμησης οχημάτων στα επιβατικά αυτοκίνητα (αύξηση κατά 65% έναντι του προηγούμενου έτους, στην οποία ενδεχομένως να συνετέλεσε η αύξηση κατά 11% των αυτοκινήτων που κυκλοφόρησαν για πρώτη φορά το 2016) και ο ΕΦΚ καπνού με αύξηση κατά 7,7% σε σχέση με τα αντίστοιχα του προηγούμενου έτους, γεγονός που οφείλεται κυρίως σε αυξημένη αποθεματοποίηση από τις εταιρείες του κλάδου, ενόψει της προγραμματισμένης αύξησης του φόρου από το νέο έτος. Αντίστοιχα, τα έσοδα από τους έμμεσους φόρους ΠΟΕ ανήλθαν σε 753 εκατ. ευρώ, καταγράφοντας αύξηση κατά 67,3% σε σχέση με τα αντίστοιχα έσοδα του προηγούμενου έτους. Η εν λόγω αύξηση προέκυψε κυρίως από ενίσχυση των εσόδων από υπόλοιπα ΠΟΕ σε ΦΠΑ³¹.

³⁰ Βλ. Έκθεση Απολογιστικό Δελτίο Έτους 2016 - ΑΑΔΕ

³¹ Όπ.π.



Πίνακας 8: Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού

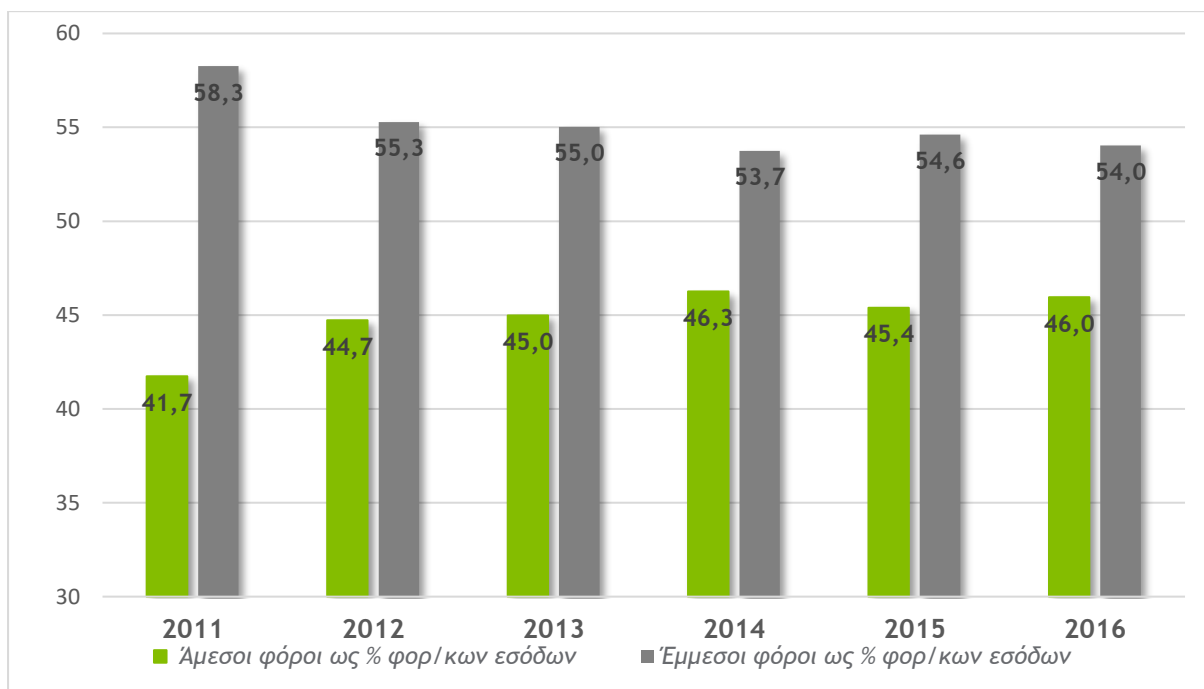
Κατηγορίες εσόδων (σε εκατ. ευρώ)	Ιανουάριος - Δεκέμβριος			% Μεταβολή	
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15
I. Καθαρά έσοδα ΚΠ (II+IV)	51.367	51.421	54.161	0,1%	5,3%
II. Καθαρά Έσοδα ΤΠ	46.650	46.589	49.983	-0,1%	7,3%
Επιστροφές φόρων	3.370	2.922	3.263	-13,3%	11,7%
III. Έσοδα ΤΠ	50.020	49.510	53.246	-1,0%	7,5%
1. Άμεσοι Φόροι	20.464	19.758	21.839	-3,4%	10,5%
• Φόροι στο εισόδημα	12.207	12.093	13.379	-0,9%	10,6%
• Φόροι στην περιουσία	3.474	3.180	3.604	-8,5%	13,3%
• Άμεσοι φόροι ΠΟΕ	1.928	1.700	1.765	-11,8%	3,8%
• Λοιποί άμεσοι φόροι	2.855	2.785	3.091	-2,5%	11,0%
2. Έμμεσοι Φόροι	23.776	23.773	25.680	0,0%	8,0%
• Φόροι συναλλαγών	14.224	14.254	15.540	0,2%	9,0%
(εξων: ΦΠΑ)	(13.618)	(13.629)	(15.010)	0,1%	10,1%
• Φόροι κατανάλωσης	8.702	8.760	9.033	0,7%	3,1%
(εξων: ΕΦΚ καυσίμων)	(4.113)	(4.175)	(4.093)	1,5%	-2,0%
(εξων ΕΦΚ καπνού κλπ.)	(2.809)	(2.752)	(2.964)	-2,0%	7,7%
• Έμμεσοι φόροι ΠΟΕ	469	450	753	-4,1%	67,3%
• Λοιποί έμμεσοι φόροι	381	310	354	-18,6%	14,4%
3. Μη φορολογικά έσοδα ²	5.780	5.979	5.727	3,4%	-4,2%
• Απολήψεις από ΕΕ	196	428	415	118,4%	-3,2%
• Μη τακτικά έσοδα ³	1.817	1.825	804	0,4%	-55,9%
• Άδειες και δικαιώματα ⁴	384	254	106	-33,9%	-58,3%
• Λοιπά	3.383	3.472	4.402	2,6%	26,8%
IV. Έσοδα ΠΔΕ	4.717	4.832	4.178	2,4%	-13,5%

Πηγή: Μηνιαία Δελτία Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Δεκεμβρίου των ετών 2014, 2015 και Απριλίου 2017.

Σχετικά με το μερίδιο των άμεσων και έμμεσων φόρων στα συνολικά φορολογικά έσοδα, διαπιστώνεται ότι το 2016 οι έμμεσοι φόροι αποτέλεσαν περίπου το 54%, ενώ οι άμεσοι φόροι ανήλθαν περίπου σε 46%. Η αναλογία έμμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα παραμένει σε υψηλά επίπεδα, παρόλο που τα τελευταία χρόνια εμφανίζει μία συγκρατημένη μείωση (από 58,3% το 2011 σε 54% το 2016). Το μεγάλο ειδικό βάρος της έμμεσης φορολογίας που επικρατεί στην ελληνική οικονομία επιβεβαιώνεται επίσης από τις διευρωπαϊκές συγκρίσεις: η χώρα μας κατατάσσεται στις πρώτες θέσεις των εισπράξεων έμμεσων φόρων ως ποσοστό του ΑΕΠ³².

³² Βλ. European Commission (2016), "Taxation Trends in the European Union". Βάσει στοιχείων 2014 η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις έξι πρώτες χώρες με τα μεγαλύτερα έσοδα από έμμεσους φόρους ως ποσοστό του ΑΕΠ, ενώ βρίσκεται στην 17^η θέση στα έσοδα από άμεσους φόρους ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η ανάλυση αφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 28 χωρών και συμπεριλαμβάνει επιπλέον την Ισλανδία και τη Νορβηγία.

Διάγραμμα 10: Κατανομή των φορολογικών εσόδων σε άμεσους και έμμεσους φόρους (%)



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017, επεξεργασία δική μας.

Τέλος, τα μη φορολογικά έσοδα μειώθηκαν κατά 4,2% σε σχέση με τα αντίστοιχα του 2015. Συγκεκριμένα, οι απολήψεις από την ΕΕ κυμάνθηκαν στα ίδια επίπεδα με αυτές του προηγούμενου έτους. Τα μη τακτικά έσοδα παρουσιάζουν μείωση πάνω από 1 δισ. ευρώ, διατηρώντας όμως μηδαμινές αποκλίσεις σε σχέση με τους αναθεωρημένους στόχους. Κύρια αιτία ήταν η μείωση εσόδων από τις προμήθειες που καταβάλλουν τα πιστωτικά ιδρύματα για την παροχή της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου, προκειμένου να λάβουν χρηματοδότηση από την ΕΚΤ, ύστερα από την ανακεφαλαιοποίησή τους. Συγκεκριμένα, τα έσοδα του προγράμματος ενίσχυσης της ρευστότητας των τραπεζών περιορίστηκαν από 1.165 εκατ. ευρώ κατά το έτος 2015 σε μόλις 96 εκατ. ευρώ το 2016. Αντίστοιχα, τα έσοδα αποκρατικοποιήσεων ανήλθαν σε μόλις 106 εκατ. ευρώ, ενώ ο αρχικός στόχος, όπως είχε τεθεί στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016, προέβλεπε έσοδα ύψους 1.800 εκατ. ευρώ από τη συγκεκριμένη κατηγορία³³. Η αύξηση των λοιπών μη φορολογικών εσόδων κατά 26,8% (σε σχέση με το 2015) οφείλεται στο αυξημένο μέρος που εισέπραξε το Δημόσιο από την Τράπεζα της Ελλάδος και στην απόδοση 176 εκατ. ευρώ στον Κρατικό Προϋπολογισμό από τα υπόλοιπα της μηνιαίας διαχείρισης των Ειδικών Λογαριασμών, όπου πιστώνονται τα έσοδα από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια των Πτήσεων (EUROCONTROL).

³³ Την υστέρηση αυτή έναντι του στόχου εξηγεί κατά βάση η καθυστέρηση της υπογραφής της σύμβασης με τη FRAPORT για την παραχώρηση της χρήσης των 14 αεροδρομίων.

1.2.3. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού

Σε ετήσια βάση οι δαπάνες του ΤΠ, το 2016, ανήλθαν στα ίδια περίπου επίπεδα με αυτά του 2015 (οριακή αύξηση 0,71%), ήτοι 346 εκατ. ευρώ και διαμορφώθηκαν σε 48.891 εκατ. ευρώ. Το ποσοστό εκτέλεσής τους ανέρχεται σε 99,33%, έναντι των ετήσιων εκτιμήσεων. Το επίπεδο των πρωτογενών δαπανών ανήλθε σε 43.314 εκατ. ευρώ, αυξημένο κατά 569 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2015, ποσό που αντιστοιχεί στο μεγαλύτερο μέρος της εφάπαξ οικονομικής ενίσχυσης ύψους 630 εκατ. ευρώ, που δόθηκε σε χαμηλοσυνταξιούχους μέσω του ΕΦΚΑ, τον Δεκέμβριο του 2016.

Σε γενικές γραμμές, οι δαπάνες του ΤΠ το 2016 πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με τις προβλέψεις. Η συμβολή τους, στο μεγαλύτερο του αναμενομένου πρωτογενές αποτέλεσμα, περιορίστηκε σε 329 εκατ. ευρώ. Από τα στοιχεία του Πίνακα 9 προκύπτει, ότι το επίπεδο των δαπανών παραμένει σταθερό κατά την τελευταία τριετία, και ότι επαληθεύονται οι προβλέψεις των δαπανών. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει ότι τα τελευταία χρόνια το Υπουργείο Οικονομικών έχει μεγαλύτερες δυνατότητες παρακολούθησης και ελέγχου των δαπανών, σε σχέση με το παρελθόν.

Πίνακας 9 Προβλέψεις^(α)-Πραγματοποιήσεις^(β) δαπανών, 2014-2016³⁴

	2014		2015		2016	
	Προβλέψεις	Πραγ/σεις	Προβλέψεις	Πραγ/σεις	Προβλέψεις	Πραγ/σεις
Πρωτογενείς δαπάνες	43.298	42.902	43.405	42.745	43.071	43.314
Τόκοι	6.150	5.569	5.900	5.800	5.930	5.577
Δαπάνες ΤΠ	49.448	48.471	49.305	48.545	49.001	48.891
Δαπάνες ΠΔΕ	6.800	6.592	6.400	6.406	6.750	6.288
Δαπάνες ΚΠ	56.248	55.063	55.705	54.951	55.751	55.179

Πηγή: Μηνιαία Δελτία Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Δεκεμβρίου για τα έτη 2014-2015-2016.

α. Είναι το ποσό όπως αυτό είχε αποτυπωθεί στην στήλη «προβλέψεις» στις αντίστοιχες Εισηγητικές Εκθέσεις.

β. Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού των ετών 2014, 2015 και 2016.

Όσον αφορά στις επιμέρους κατηγορίες πρωτογενών δαπανών επισημαίνονται τα εξής: Οι δαπάνες για «Αποδοχές και Συντάξεις» εμφανίζουν μείωση 3,6% έναντι του προηγούμενου έτους, ήτοι 674 εκατ. ευρώ. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στη μετατόπιση των δαπανών για «Εφημερίες των ιατρών του ΕΣΥ», «Λοιπές παροχές προς το προσωπικό των νοσηλευτικών ιδρυμάτων» και «Ιδρυμάτων πρόνοιας και ΝΠΔΔ»³⁵, σε άλλες κατηγορίες δαπανών. Επιπλέον το μέρος της δαπάνης που αφορούσε τη μισθοδοσία των υπαλλήλων των Περιφερειών μετατοπίστηκε στην κατηγορία αποδιδόμενοι πόροι (βλέπε κατωτέρω κατηγορία «Αποδιδόμενοι πόροι»).

³⁴ Στους Πίνακες 9 και 10 οι δαπάνες που αφορούν στις καταπτώσεις εγγυήσεων παρουσιάζονται σε καθαρή βάση, ενώ δεν περιλαμβάνονται οι αναλήψεις χρεών φορέων.

³⁵ Από 1/1/2016 οι δαπάνες αυτές μεταφέρθηκαν στην κατηγορία «Λειτουργικές και Λοιπές». Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι για τα έτη 2014 και 2015 οι δαπάνες αυτές ανήλθαν σε 355 και 382 εκατ. ευρώ, αντίστοιχα.

Πίνακας 10: Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού, 2014-2016 (σε εκατ. ευρώ)

Κατηγορία δαπάνης	Ιανουάριος - Δεκέμβριος			% Μεταβολή		2016	
	2014	2015	2016	2015/14	2016/15	Εκτιμήσεις	Ποσοστό εκτέλεσης
1. Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού	55.063	54.951	55.179	-0,2%	0,4%	55.970	98,59%
2. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού	48.471	48.545	48.891	0,2%	0,7%	49.220	99,33%
Τόκοι	5.569	5.800	5.577	4,1%	-3,8%	5.600	99,59%
Πρωτογενείς δαπάνες	42.902	42.745	43.314	-0,4%	1,3%	43.620	99,30%
Αποδοχές & συντάξεις	18.478	18.740	18.066	1,4%	-3,6%	18.086	99,89%
Μισθοί	12.032	12.017	11.454	-0,1%	-4,7%	11.481	99,76%
Λοιπές παροχές	353	375	297	6,2%	-20,8%	284	104,58%
Συντάξεις	6.093	6.348	6.315	4,2%	-0,5%	6.321	99,91%
Κοινωνικές δαπάνες	12.971	13.099	14.017	1,0%	7,0%	13.411	104,52%
Επιχορηγήσεις Ασφ. Ταμείων	10.669	11.058	11.784	3,6%	6,6%	11.181	105,39%
Κοινωνική προστασία	1.813	1486	1670	-18,0%	12,4%	1655	100,91%
Επιχορηγήσεις ΟΑΕΔ	431	499	505	15,8%	1,2%	517	97,68%
Λοιπές (Δαπάνες περίθαλψης)	58	56	58	-3,4%	3,6%	58	100,00%
Λειτουργικές & λοιπές	8.158	8.119	7.983	-0,5%	-1,7%	8.468	94,27%
Επιχορηγήσεις φορέων	1.666	1508	1.442	-9,5%	-4,4%	1338	107,77%
Καταναλωτικές	1.746	1510	1572	-13,5%	4,1%	1971	79,76%
Αντικριζόμενες	2.321	2.365	2.295	1,9%	-3,0%	2.391	95,98%
Λοιπές*	2.425	2.736	2.674	12,8%	-2,3%	2.768	96,60%
<i>Εξ ων : Επιχορηγήσεις Νοσοκομείων, ΥΠΕ-ΠΕΔΥ</i>	1.450	1.289	1.614	-11,1%	25,2%	1.622	99,51%
Αποδιδόμενοι πόροι	3.295	2.787	3.248	-15,4%	16,5%	3.255	99,78%
Αποθεματικό	0	0	0	0,0%	-	400	0,00%
3. Δαπάνες ΠΔΕ	6.592	6.406	6.288	-2,8%	-1,8%	6.750	93,16%

Πηγή: Ό.π.

*Περιλαμβάνουν κάλυψη ελλειμμάτων και εξόφληση χρεών νοσοκομείων, εξοπλιστικές δαπάνες, προμήθειες ΕFSF και πληρωμές εγγυήσεων.

Οι «Κοινωνικές δαπάνες» παρουσίασαν αύξηση 7%, ήτοι 918 εκατ. ευρώ, γεγονός που στο μεγαλύτερο μέρος αποδίδεται στην αυξημένη δαπάνη για «Επιχορήγηση ασφαλιστικών Ταμείων» κατά 726 εκατ. ευρώ, η οποία προήλθε ως επί το πλείστον από την εφάπαξ παροχή επιδόματος στους χαμηλοσυνταξιούχους μέσω ΕΦΚΑ, τον Δεκέμβριο του 2016.

Η κατηγορία δαπανών «Λειτουργικές και Λοιπές» εμφανίζει μείωση 1,7%, σε σχέση με το 2015, παρά το γεγονός ότι από 1/1/2016 στην εν λόγω κατηγορία μετατοπίστηκαν δαπάνες από την κατηγορία «Αποδοχές και Συντάξεις», όπως αναφέρεται ανωτέρω. Σημειώνεται ότι στην υποκατηγορία «Λοιπές» του Πίνακα 10 περιλαμβάνεται και η δαπάνη για καταπτώσεις εγγυήσεων σε φορείς εντός Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ), η οποία το 2016 ήταν μικρότερη κατά 275 εκατ. ευρώ, έναντι του 2015 (380 εκατ. ευρώ το 2016 έναντι 655 εκατ. ευρώ το 2015).

Η κατηγορία δαπάνης «Αποδιδόμενοι πόροι» εμφανίζεται αυξημένη το 2016 κατά 16,5% σε σχέση με το 2015, ήτοι 461 εκατ. ευρώ. Η αύξηση αυτή οφείλεται στην αυξημένη επιχορήγηση των Περιφερειών για την καταβολή της μισθολογικής δαπάνης, η οποία από 1/1/2016 βαρύνει τους οικείους προϋπολογισμούς των. Το μέρος των δαπανών αυτών μετατοπίστηκε από την κατηγορία «Αποδοχές και Συντάξεις».

1.2.4. Ο Προϋπολογισμός Δημόσιων Επενδύσεων

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2016, οι δαπάνες του ΠΔΕ προβλέπονταν να ανέλθουν σε 6.750 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων τα 6.000 εκατ. ευρώ αφορούσαν έργα συγχρηματοδοτούμενα από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα 750 εκατ. ευρώ έργα χρηματοδοτούμενα από αμιγώς εθνικούς πόρους.

Απολογιστικά, σύμφωνα με το Μηνιαίο Δελτίο Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Δεκεμβρίου 2016 (Πίνακας 11), οι εν λόγω δαπάνες διαμορφώθηκαν σε 6.288 εκατ. ευρώ, μειωμένες κατά 118 εκατ. ευρώ (-1,8%) έναντι του 2015 και κατά 462 εκατ. ευρώ (-6,8%) σε σχέση με τον στόχο (6.750 εκατ. ευρώ). Η μείωση αυτή προήλθε από το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ το οποίο υστέρησε κατά 270 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2015 (-546 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο), ενώ το εθνικό σκέλος αυξήθηκε κατά 152 εκατ. ευρώ (+83 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο).

Πίνακας 11 Εκτέλεση Προϋπολογισμού ΠΔΕ 2016

(σε εκατ. ευρώ, τρέχουσες τιμές)	Πραγματοποιήσεις (Ιαν.-Δεκ.)		Εκτιμήσεις ⁽¹⁾	2016/2015	2016/2016(Ε)
	2015	2016	2016	Δ%	Δ%
I. Έσοδα ΠΔΕ	4.832	4.178	4.155	-13,5%	-4,5%
Εισροές από την ΕΕ	3.900	3.861	3.975	-1,0%	-8,0%
Ίδια έσοδα	932	317	180	-66,0%	76,2%
II. Δαπάνες ΠΔΕ	6.406	6.288	6.750	-1,8%	-6,8%
Εθνικό σκέλος ΠΔΕ	681	833	1.000	22,3%	11,1%
Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ΠΔΕ	5.725	5.454	5.750	-4,7%	-9,1%
III. Αποτέλεσμα ΠΔΕ	-1.573	-2.109	-2.595	34,1%	-11,1%

Πηγή: Μηνιαίο Δελτίο Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Δεκεμβρίου 2016 και Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017.

(1) Σύμφωνα με τη στήλη Προβλέψεις 2017 του Πίνακα 3.2 της Εισηγητικής Έκθεσης Προϋπολογισμού 2017 (Νοέμβριος 2016).

Τα έσοδα του ΠΔΕ ανήλθαν στα 4.178 εκατ. ευρώ, μειωμένα κατά 654 εκατ. ευρώ (-13,5%) έναντι του 2015 και κατά 242 εκατ. ευρώ (-5,5%) σε σχέση με τον στόχο. Η μείωση αυτή προήλθε από την υστέρηση των ίδιων εσόδων του ΠΔΕ κατά 615 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2015 (τα οποία όμως αυξήθηκαν κατά 67 εκατ. έναντι του στόχου). Οι εισροές από την ΕΕ παρέμειναν σχεδόν σταθερές στα επίπεδα του 2015, εμφανίζοντας οριακή μείωση κατά 39 εκατ. ευρώ (υπολειπόμενες ωστόσο κατά 309 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο).

Συνολικά, το έλλειμμα του ΠΔΕ διαμορφώθηκε στα 2.109 εκατ. ευρώ, ήτοι κατά 221 εκατ. ευρώ κάτω του στόχου των 2.330 εκατ. ευρώ και κατά 536 εκατ. ευρώ υψηλότερα από το έλλειμμα των 1.573 εκατ. ευρώ το 2015.

Η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών του ΠΔΕ κατά την περίοδο 2000-2016 παρουσιάζεται στον Πίνακα 12. Συγκεκριμένα, οι δαπάνες του ΠΔΕ από 7.421 εκατ. ευρώ το 2000 ανήλθαν το

2008 στο ανώτερο επίπεδο της δεκαετίας που έφτασε τα 9.624 εκατ. ευρώ. Εν συνεχεία μειώθηκαν σταδιακά φτάνοντας τα 6.608 εκατ. ευρώ το 2011, για να σταθεροποιηθούν έκτοτε σε αυτό περίπου το επίπεδο. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η μείωση του εθνικού σκέλους του ΠΔΕ, το οποίο, στο πλαίσιο των προγραμμάτων περιοριστικής πολιτικής, έχει μειωθεί στο 1/3 περίπου του επιπέδου στο οποίο ανερχόταν προ της κρίσης. Ως αποτέλεσμα το μερίδιο του ΠΔΕ στο ΑΕΠ κυμαίνεται αισθητά κάτω από το 4%.

Πίνακας 12 Διαχρονική εξέλιξη δαπανών ΠΔΕ (2000-2016)

Έτη	Συγχρηματοδοτούμενο	Εθνικό σκέλος	Σύνολο	% Μεταβολή σε σχέση με προηγούμενο έτος	Ως % του ΑΕΠ
2000	5.312	2.109	7.421	-	5,2%
2001	5.252	2.590	7.842	5,7%	5,2%
2002	3.883	3.131	7.014	-10,6%	4,3%
2003	4.461	3.974	8.435	20,3%	4,7%
2004	4.883	4.639	9.522	12,9%	4,9%
2005	4.955	2.569	7.524	-21,0%	3,8%
2006	5.511	2.673	8.184	8,8%	3,8%
2007	6.046	2.763	8.809	7,6%	3,8%
2008	7.065	2.559	9.624	9,3%	4,0%
2009	7.133	2.455	9.588	-0,4%	4,0%
2010	6.236	2.218	8.454	-11,8%	3,7%
2011	4.722	1.885	6.608	-21,8%	3,2%
2012	4.710	1.412	6.122	-7,3%	3,2%
2013	5.867	783	6.650	8,6%	3,7%
2014	5.882	710	6.592	-0,9%	3,7%
2015	5.725	681	6.406	-2,8%	3,6%
2016	5.454	833	6.288	-1,8%	3,6%

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις του Προϋπολογισμού.

2. Εξέλιξη Προϋπολογισμού του 2017

Ενδείξεις διατήρησης της φορολογικής υπεραπόδοσης παρά την επάνοδο της αβεβαιότητας

2.1. Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού το τρίμηνο Ιανουαρίου-Μαρτίου 2017 σε επίπεδο ΓΚ

Την περίοδο Ιανουαρίου-Μαρτίου 2017, ο προϋπολογισμός της ΓΚ παρουσίασε ταμειακό έλλειμμα ύψους 281 εκατ. ευρώ, έναντι πλεονάσματος 828 εκατ. ευρώ την αντίστοιχη περίοδο του 2016. Σε επίπεδο πρωτογενούς αποτελέσματος, αυτό ανήλθε σε 2.043 εκατ. ευρώ έναντι πρωτογενούς πλεονάσματος ύψους 3.214 εκατ. ευρώ το πρώτο τρίμηνο του 2016.

Η επιδείνωση των αποτελεσμάτων της ΓΚ το πρώτο τρίμηνο του 2017, σε σχέση με το αντίστοιχο, του 2016, προέρχεται αποκλειστικά από τη μείωση των εσόδων της ΓΚ κατά 8,6%. Τα μειωμένα έσοδα της ΓΚ, συγκριτικά με το 2016, οφείλονται πρωτίστως στον υποδιπλασιασμό των εσόδων από εισπραχθείσες μεταβιβάσεις από φορείς εκτός της ΓΚ, από 3.074 εκατ. ευρώ, το 2016, σε 1.527 εκατ. ευρώ το 2017, δηλαδή πτώση της τάξης του 50%. Επιπλέον, μικρή πτώση κατά 3,3% κατέγραψαν τα φορολογικά έσοδα, ενώ τα έσοδα από ασφαλιστικές εισφορές παρουσίασαν αύξηση κατά 4%.

Αντίθετα, η συνεισφορά των δαπανών στο αποτέλεσμα της ΓΚ υπήρξε θετική, αφού την περίοδο αναφοράς σημειώθηκε συγκράτηση των δαπανών, έναντι του προηγούμενου έτους κατά 3,1%. Η πτώση των δαπανών έναντι του 2016 προήλθε πρωτίστως από τη μείωση των δαπανών για κοινωνικές παροχές, καθώς και από τη μείωση των μεταβιβάσεων προς φορείς εκτός ΓΚ. Από την άλλη πλευρά, αύξηση παρουσιάστηκε σε ορισμένες κατηγορίες δαπανών, όπως οι αμοιβές προσωπικού, η αγορά αγαθών και υπηρεσιών και οι επιδοτήσεις. Η σωρευτική επίδραση, όμως, της αύξησης στις τελευταίες κατηγορίες δαπανών ανέρχεται μόλις στο 40% της σωρευτικής επίδρασης που επιφέρουν στις δαπάνες της ΓΚ οι εξοικονομήσεις στις υπόλοιπες κατηγορίες δαπανών.

Σε επίπεδο υποτομέα, το πρώτο τρίμηνο του 2017, βελτίωση των αποτελεσμάτων τους έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2016 εμφάνισαν οι ΟΤΑ, αλλά προπάντων οι ΟΚΑ. Οι τελευταίοι αυτοί καταγράφουν πλεόνασμα στο ισοζύγιό τους ύψους 1.011 εκατ. ευρώ, έναντι ελλείμματος ύψους 73 εκατ. ευρώ, το 2016. Αντίθετα, το πλεόνασμα ύψους 755 εκατ. ευρώ που σημειώθηκε το πρώτο τρίμηνο του 2016 στο ισοζύγιο της Κεντρικής Κυβέρνησης, μετατράπηκε σε έλλειμμα ύψους 1.477 εκατ. ευρώ, το πρώτο τρίμηνο του 2017. Το επιδεινούμενο αποτέλεσμα της Κεντρικής Κυβέρνησης προκλήθηκε από την επιδείνωση του ισοζυγίου της Κεντρικής Διοίκησης και των ΔΕΚΟ. Αντίθετα, το πλεόνασμα των Νομικών Προσώπων διευρύνθηκε, το 2017.

Αναφορικά με τις μεταβιβάσεις του ΚΠ προς φορείς εντός ΓΚ, αυτές παρουσίασαν αύξηση κατά 30% έναντι της αντίστοιχης περιόδου του 2016. Η εν λόγω αύξηση υπαγορεύθηκε

κυρίως από την ανάγκη χρηματοδότησης του νεοσύστατου ΕΦΚΑ. Επισημαίνεται ότι από 1/1/2017, ο ΕΦΚΑ έχει αναλάβει την καταβολή των συντάξεων των ασφαλισμένων του Δημοσίου. Άλλος παράγοντας που άσκησε αυξητική επίδραση στις μεταβιβάσεις του ΚΠ προς τους φορείς εντός ΓΚ, ήταν η ειδική χρηματοδότηση που δόθηκε, στο πλαίσιο του προγράμματος εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων της ΓΚ που προβλέπει η ΣΧΔ.

Ειδικότερα, εντός του 2017, έχουν καταβληθεί στους φορείς της ΓΚ πιστώσεις ύψους περίπου 294,4 εκατ. ευρώ, με το υψηλότερο ποσό να διατίθεται για την εξόφληση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης και των Νοσοκομείων. Τμήμα από το προαναφερθέν ποσό, ύψους 70 εκατ. ευρώ αφορά στη χρηματοδότηση του ΕΦΚΑ για την αποπληρωμή εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης. Μέσω των κονδυλίων της ειδικής χρηματοδότησης, οι φορείς της ΓΚ ήδη έχουν αποπληρώσει ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις ύψους 278,6 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 56,9 εκατ. ευρώ αφορούν στην αποπληρωμή εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης.

Επιπρόσθετα, στην αύξηση των μεταβιβάσεων του ΚΠ προς τους φορείς εντός ΓΚ συνέβαλε και η αύξηση των δαπανών του ΚΠ για καταπτώσεις εγγυήσεων προς φορείς εντός της ΓΚ. Συγκεκριμένα, το πρώτο τρίμηνο του 2017, η δαπάνη του ΚΠ για καταπτώσεις εγγυήσεων προς φορείς της ΓΚ ανήλθε σε 468 εκατ. ευρώ (σε ακαθάριστη βάση) έναντι σχετικής δαπάνης ύψους 290 εκατ. ευρώ, την αντίστοιχη περίοδο του 2016³⁶. Το ποσό των καταπτώσεων εγγυήσεων που θα επιβαρύνει τελικά το ισοζύγιο του ΚΠ θα είναι υψηλότερο το 2017, έναντι του 2016³⁷. (Βλ. σχετικά και Παράρτημα 1.) Τέλος, ανοδική ώθηση στις μεταβιβάσεις του ΚΠ προς τους φορείς εντός ΓΚ, το πρώτο τρίμηνο του 2017, επέφερε και η ανάληψη χρέους φορέων ΓΚ ύψους 192 εκατ. ευρώ. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2017 δεν είχε προβλεφθεί η εν λόγω δαπάνη.

Παρ' όλες τις προαναφερθείσες δράσεις, το απόθεμα των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, μέχρι το τέλος Μαρτίου 2017, ανήλθε στο ποσό των 5.047 εκατ. ευρώ, παρουσιάζοντας αύξηση κατά 10% έναντι του ποσού που είχε συσσωρευτεί τον Δεκέμβριο του 2016. Μάλιστα, στο διάστημα των τριών πρώτων μηνών του 2017, όλες ανεξαιρέτως οι συνιστώσες της ΓΚ αύξησαν τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις τους.

³⁶ Βάσει νεότερων στοιχείων, τον Απρίλιο του 2017, η δαπάνη για καταπτώσεις εγγυήσεων προς φορείς της ΓΚ (σε ακαθάριστη βάση) ανήλθε στα 522 εκατ. ευρώ, έναντι 305 εκατ. ευρώ την αντίστοιχη περίοδο του 2016.

³⁷ Το 2016 από τα 1.619 εκατ. ευρώ που αφορούσαν δαπάνες του ΚΠ για καταπτώσεις εγγυήσεων προς φορείς εντός της ΓΚ, τα 1.239 αντιστοιχίζονταν από ισόποση αύξηση εσόδων του ΚΠ. Το 2017, οι δαπάνες για καταπτώσεις εγγυήσεων προς φορείς εντός της ΓΚ εκτιμάται ότι θα ανέλθουν σε 855 εκατ. ευρώ. Από αυτό το ποσό, μόλις 211 εκατ. ευρώ αντιπροσωπεύει το ποσό που είναι ουδέτερο για το αποτέλεσμα της ΓΚ.

Πίνακας 13 **Αποτελέσματα ΓΚ, Ιανουάριος-Μάρτιος 2017**

(σε εκατ. ευρώ)	Ιανουάριος-Μάρτιος			% Μεταβολής	
	2015	2016	2017	16/15	17/16
A. Έσοδα	16.882	19.515	17.832	15,6%	-8,6%
1. Φόροι	9.281	10.556	10.203	13,7%	-3,3%
Άμεσοι	3.235	3.749	3.693	15,9%	-1,5%
Εξ ων: Φ.Ε. Φυσικών Προσώπων	1.637	1.681	1.674	2,7%	-0,4%
Εξ ων: Φ.Ε. Νομικών Προσώπων	67	107	174	59,7%	62,6%
Έμμεσοι	6.046	6.807	6.510	12,6%	-4,4%
Εξ ων: Φ.Π.Α.	3.117	3.430	3.496	10,0%	1,9%
2. Ασφαλιστικές Εισφορές	4.556	4.913	5.109	7,8%	4,0%
Εισφορές Εργαζομένων	1.879	2.105	1.930	12,0%	-8,3%
Εισφορές Εργοδοτών	2.356	2.392	2.675	1,5%	11,8%
3. Μεταβιβάσεις	1.896	3.074	1.527	62,1%	-50,3%
4. Πωλήσεις μη χρηματοοικονομικών παγίων	220	34	57	-84,5%	67,6%
5. Λοιπά Έσοδα	929	938	936	1,0%	-0,2%
B. Δαπάνες	17.962	18.687	18.113	4,0%	-3,1%
1. Αμοιβές Προσωπικού	3.789	3.793	3.889	0,1%	2,5%
Μισθοί & Ημερομίσθια	3.138	3.143	3.181	0,2%	1,2%
2. Αγορά αγαθών και υπηρεσιών	912	881	1.010	-3,4%	14,6%
3. Τόκοι καταβληθέντες	2.183	2.386	2.324	9,3%	-2,6%
4. Επιδοτήσεις	67	380	476	467,2%	25,3%
5. Μεταβιβάσεις	980	940	790	-4,1%	-16,0%
6. Κοινωνικές παροχές	9.422	9.649	9.090	2,4%	-5,8%
Εξ ων: Συντάξεις	7.908	7.821	7.412	-1,1%	-5,2%
7. Αγορές μη χρημ/κών παγίων	606	651	532	7,4%	-18,3%
8. Λοιπές δαπάνες	3	7	2	133,3%	-71,4%
Ισοζύγιο (έλλειμμα (-) ή πλεόνασμα (+))	-1.080	828	-281		
Ισοζύγιο (έλλειμμα (-) ή πλεόνασμα(+) ως % του ΑΕΠ	-0,6%	0,5%	-0,2%		
Πρωτογενές αποτέλεσμα	1.103	3.214	2.043		
Πρωτογενές Αποτέλεσμα (πλεόνασμα (+) ως % του ΑΕΠ)	0,6%	1,8%	1,1%		
ΑΕΠ	175.697	175.888	181.204*		

Πηγή: Δελτία Μηνιαίων Στοιχείων Γενικής Κυβέρνησης Ιανουαρίου-Μαρτίου 2016, 2017.

*Για το 2017, το αναγραφόμενο ΑΕΠ αποτελεί την εκτίμηση που αποτυπώνεται στο ΜΠΔΣ.

2.2. Η εκτέλεση του ΚΠ το τετράμηνο Ιανουαρίου-Απριλίου 2017

2.2.1. Πλεόνασμα και πρωτογενές πλεόνασμα ΚΠ

Κατά το διάστημα Ιανουαρίου - Απριλίου 2017 το ισοζύγιο του ΚΠ παρουσίασε έλλειμμα ύψους 1.142 εκατ. ευρώ ή 0,6% του ΑΕΠ, έναντι ελλείμματος 973 εκατ. ευρώ το έτος 2016. Αντίστοιχα, το πρωτογενές πλεόνασμα του ΚΠ διαμορφώθηκε σε 1.726 εκατ. ευρώ ή σε 1,0% του ΑΕΠ, έναντι πρωτογενούς πλεονάσματος 1.905 εκατ. ευρώ για την ίδια περίοδο το 2016 και στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα 3.793 εκατ. ευρώ (Πίνακας 14).

Συνολικά τα έσοδα του ΚΠ παρουσίασαν υστέρηση κατά 827 εκατ. ευρώ σχέση με τον στόχο. Κύρια πηγή υστέρησής τους αποτελεί η μείωση των εσόδων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά 47,3%, ενώ σε σχέση με τις αντίστοιχες εισπράξεις του προηγούμενου έτους εμφανίζονται μειωμένα περίπου κατά 60% (και δη οι εισπράξεις από την ΕΕ υστερούν περίπου κατά 68% σε σύγκριση με τις αντίστοιχες του 2016). Συγκεκριμένα, εισπράχθηκαν 742 εκατ. ευρώ έναντι 1.910 εκατ. ευρώ το έτος 2016 και 1.449 εκατ. ευρώ το έτος 2015. Ανησυχία προκαλούν επίσης οι αντίστοιχες ετήσιες αναθεωρημένες εκτιμήσεις του ΜΠΔΣ 2018 - 2021 (3.617 εκατ. ευρώ έναντι του αρχικού στόχου για 4.155 εκατ. ευρώ).

Οι δαπάνες του ΤΠ το αναφερόμενο διάστημα ανήλθαν σε 15.907 εκατ. ευρώ, εμφανίζοντας συγκράτηση έναντι του στόχου κατά 1.159 εκατ. ευρώ (ή 7,3%), κυρίως λόγω της μείωσης των πρωτογενών δαπανών. Οι δαπάνες του ΠΔΕ διαμορφώθηκαν σε 535 εκατ. ευρώ, μειωμένες περίπου κατά 52% έναντι του στόχου, ενώ το προηγούμενο έτος ανήλθαν σε 919 εκατ. ευρώ.

Πίνακας 14 Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού Ιανουαρίου-Απριλίου 2017

	Ιανουάριος - Απρίλιος			% Μεταβολή		2015	2016	2017		% Μεταβολή		
	2015	2016	2017	2016/15	2017/16			Πρόβλεψη	Εκτίμηση	2016/15	2017/16	2017(Ε)/16
I. Καθαρά έσοδα ΚΠ (1+2)	15.821	16.017	15.300	1,2%	-4,5%	51.421	54.161	54.529	55.281	5,3%	0,7%	2,1%
1. Καθαρά έσοδα ΤΠ	14.296	14.107	14.558	-1,3%	3,2%	46.589	49.982	50.374	51.664	7,3%	0,8%	3,4%
Έσοδα προ επιστροφών φόρων ¹	15.234	15.085	15.821	-1,0%	4,9%	49.510	53.246	53.663	54.988	7,5%	0,8%	3,3%
Μείον επιστροφές φόρων	943	978	1.262	3,7%	29,0%	2.922	3.263	3.289	3.324	11,7%	0,8%	1,9%
2. Έσοδα ΠΔΕ	1.525	1.910	742	25,2%	-61,2%	4.832	4.178	4.155	3.617	-13,5%	-0,6%	-13,4%
Από τα οποία: έσοδα από ΕΕ	1.437	1.853	600	28,9%	-67,6%	3.900	3.861	3.975	3.437	-1,0%	3,0%	-11,0%
II. Δαπάνες ΚΠ (3+4)	16.354	16.990	16.442	3,9%	-3,2%	55.919	56.970	56.286	56.595	1,9%	-1,2%	-0,7%
3. Δαπάνες ΤΠ	15.533	16.071	15.907	3,5%	-1,0%	49.513	50.683	49.536	49.845	2,4%	-2,3%	-1,7%
α. Πρωτογενείς δαπάνες ²	12.921	13.193	13.039	2,1%	-1,2%	43.713	45.095	43.986	44.195	3,2%	-2,5%	-2,0%
β. Τόκοι (καθαρή βάση)	2.612	2.878	2.868	10,2%	-0,3%	5.800	5.588	5.550	5.650	-3,7%	-0,7%	1,1%
4. Δαπάνες ΠΔΕ	821	919	535	11,9%	-41,8%	6.406	6.288	6.750	6.750	-1,8%	7,3%	7,3%
III. Έλλειμμα/πλεόνασμα ΚΠ (I-II)	-533	-973	-1.142			-4.498	-2.809	-1.757	-1.314			
% στο ΑΕΠ	-0,3%	-0,6%	-0,6%			-2,6%	-1,6%	-1,0%	-0,7%			
Έλλειμμα / πλεόνασμα ΤΠ	-1.237	-1.964	-1.349			-2.924	-701	838	1.819			
Έλλειμμα / πλεόνασμα ΠΔΕ	704	991	207			-1.574	-2.110	-2.595	-3.133			
IV. Πρωτογενές Πλεόνασμα ΚΠ	2.079	1.905	1.726			1.302	2.779	3.793	4.336			
% στο ΑΕΠ	1,2%	1,1%	1,0%			0,7%	1,6%	2,1%	2,4%			
ΑΕΠ (σε τρέχουσες τιμές)	175.697	175.888	181.204			175.697	175.888	180.817	181.204	0,1%	2,8%	3,0%

Πηγή: Μηνιαία Δελτία Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Απρίλιος για τα έτη 2016 και 2017 και Πίνακας 3.1 του ΜΠΔΣ 2018-2021.

1. Περιλαμβάνονται και τα έσοδα από την εκχώρηση αδειών.

2. Περιλαμβάνονται καταπτώσεις εγγυήσεων σε ακαθάριστη βάση, εξοπλιστικά προγράμματα και προμήθειες EFSF.

2.2.2. Έσοδα Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ)

Κατά τους τέσσερις πρώτους μήνες του 2017 τα έσοδα του ΤΠ (προ επιστροφών φόρων) αυξήθηκαν περίπου κατά 5% έναντι των αντίστοιχων εισπράξεων του 2016 και ανήλθαν σε 15.821 εκατ. ευρώ, ενώ αυξήθηκαν οριακά (κατά 123 εκατ. ευρώ) σε σχέση με τον στόχο.

Τα έσοδα από άμεση φορολογία, αν και παρουσιάζουν μείωση κατά 8,9% συγκριτικά με τις αντίστοιχες εισπράξεις του 2016 – δεδομένου ότι κατά το πρώτο τρίμηνο του 2017 κατεβλήθη μόνο μία δόση από τον ΕΝΦΙΑ 2016 – υπερβαίνουν τον στόχο κατά 319 εκατ. ευρώ (ή 7,9%) (Πίνακας 15). Η εξέλιξη αυτή οφείλεται κυρίως στις αυξημένες εισπράξεις από άμεσους φόρους ΠΟΕ, οι οποίοι κατά τους πρώτους τέσσερις μήνες του έτους ανήλθαν στο 69,6% του ετησίου στόχου. Η εφαρμογή ρυθμίσεων για οικειοθελή αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, με δυνατότητα υποβολής των σχετικών δηλώσεων έως και 31/5/2017 αφενός, και αφετέρου η αύξηση των αναγκαστικών μέτρων είσπραξης σε βάρος οφειλετών του Δημοσίου συνέβαλαν αποφασιστικά στη διαμόρφωση αυτού του αποτελέσματος. Αντίθετα, οι λοιποί άμεσοι φόροι παρουσιάζουν υστέρηση κατά 30,6% έναντι των αντίστοιχων εισπράξεων του 2016. Η υστέρηση αυτή οφείλεται κυρίως στη μείωση των εσόδων από συνταξιοδοτικές και λοιπές εισφορές λόγω της λειτουργίας από 1/1/2017 του νεοσύστατου ΕΦΚΑ, του οποίου πόρους αποτελούν πλέον οι κατά περίπτωση καταβαλλόμενες ασφαλιστικές εισφορές.

Αντίστοιχα, τα έσοδα από την έμμεση φορολογία, αν και αυξήθηκαν κατά 3,6% σε σύγκριση με τις αντίστοιχες εισπράξεις του προηγούμενου έτους (Πίνακας 15), παρουσιάζουν υστέρηση έναντι του στόχου, κυρίως λόγω των μειωμένων εσόδων από τον ΦΠΑ και τον ΕΦΚ καπνού, και λοιπών προϊόντων. Αντίθετα, υπέρβαση έναντι των στόχων και των αντίστοιχων εισπράξεων του 2016 παρουσιάζουν οι έμμεσοι φόροι ΠΟΕ, οι οποίοι ήδη προσεγγίζουν το 90% του ετησίου στόχου. Η καλή πορεία των άμεσων και έμμεσων φόρων επιβεβαιώνεται και από τις αναθεωρημένες εκτιμήσεις του πρόσφατα θεσμοθετημένου ΜΠΔΣ 2018-2021, οι οποίες εμφανίζονται αυξημένες περίπου κατά 1.500 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον αρχικό στόχο της Εισηγητικής Έκθεσης Προϋπολογισμού 2017.

Τα μη φορολογικά έσοδα υπερέβησαν τις αντίστοιχες εισπράξεις του προηγούμενου έτους κατά 887 εκατ. ευρώ (ή 34,5%), λόγω είσπραξης του αντιτίμου για την παραχώρηση των 14 περιφερειακών αεροδρομίων ύψους 956 εκατ. ευρώ, η οποία όμως εμφανίζεται μειωμένη έναντι του αντίστοιχου στόχου κατά 411 εκατ. ευρώ, κυρίως λόγω λογιστικής αντιμετώπισης του ποσού που αφορά τον ΦΠΑ επί του ως άνω αντιτίμου, το οποίο θα απεικονιστεί στο δελτίο του ΚΠ Μαΐου 2017. Τα μη τακτικά έσοδα και τα έσοδα αποκρατικοποιήσεων κυμάνθηκαν περίπου στα ίδια επίπεδα με το προηγούμενο έτος. Οι εισπράξεις από τα λοιπά μη φορολογικά έσοδα, αν και ήταν οριακά αυξημένες σε σύγκριση με αυτές του 2016, έναντι του στόχου παρουσίασαν αύξηση κατά 41,8%, κυρίως λόγω του αυξημένου ποσού από τη συμμετοχή του Δημοσίου στα κέρδη της Τράπεζας της Ελλάδος. Σύμφωνα με το ΜΠΔΣ 2018-2021, για το έτος 2017 εκτιμάται μείωση κατά 400 εκατ. ευρώ στα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις σε σύγκριση με τον αρχικό στόχο και περίπου ισόποση αύξηση των λοιπών μη φορολογικών εσόδων.

Πίνακας 15 Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού, Ιανουάριος-Απρίλιος 2015-2017

Κατηγορίες εσόδων (σε εκατ. ευρώ)	Ιανουάριος - Απρίλιος				% Μεταβολή			2015	2016	2017		% Μεταβολή	
	2015	2016	2017		2016/15	2017/16	2017Π/17Ε	Πραγμ.	Προβλέψεις ⁵	Εκτιμήσεις ⁶	2016/15	2017Π/17Ε	
			Πραγμ.	Πρόβλ.									
I. Καθαρά έσοδα ΚΠ (II+IV)	12.020	16.017	15.300	16.127	33,3%	-4,5%	-5,1%	51.592	54.161	54.529	55.281	5,0%	1,4%
II. Καθαρά έσοδα ΤΠ	10.571	14.107	14.558	14.719	33,5%	3,2%	-1,1%	46.760	49.982	50.374	51.664	6,9%	2,6%
Επιστροφές φόρων	796	978	1.262	978	22,9%	29,0%	29,0%	2.922	3.263	3.289	3.324	11,7%	1,1%
III. Έσοδα ΤΠ ¹	11.367	15.084	15.821	15.698	32,7%	4,9%	0,8%	49.681	53.246	53.663	54.988	7,2%	2,5%
1. Άμεσοι φόροι	3.901	4.776	4.350	4.031	22,4%	-8,9%	7,9%	19.758	21.839	20.415	21.525	10,5%	5,4%
•Φόροι στο εισόδημα	2.044	2.409	2.440	2.613	17,9%	1,3%	-6,6%	12.093	13.379	13.659	-	10,6%	-
•Φόροι στην περιουσία	776	909	544	362	17,1%	-40,2%	50,3%	3.180	3.604	3.132	-	13,3%	-
•Άμεσοι φόροι ΠΟΕ	599	784	899	623	30,9%	14,7%	44,3%	1.700	1.765	1.291	-	3,8%	-
•Λοιποί άμεσοι φόροι	481	674	468	433	40,1%	-30,6%	8,1%	2.785	3.091	2.333	-	11,0%	-
2. Έμμεσοι φόροι	5.413	7.735	8.010	8.257	42,9%	3,6%	-3,0%	23.773	25.680	26.443	26.718	8,0%	1,0%
•Φόροι συναλλαγών	3.306	4.812	4.996	5.203	45,6%	3,8%	-4,0%	14.254	15.540	15.985	-	9,0%	-
(εξ ων: ΦΠΑ)	(3.214)	(4.699)	(4.858)	(5.088)	46,2%	3,4%	-4,5%	(13.629)	(15.010)	(15.476)	-	10,1%	-
•Φόροι κατανάλωσης	1.802	2.432	2.414	2.648	35,0%	-0,7%	-8,8%	8.760	9.033	9.547	-	3,1%	-
(εξ ων: ΕΦΚ καυσίμων)	(1.012)	(1.317)	(1.394)	(1.495)	30,1%	5,8%	-6,8%	(4.175)	(4.093)	(4.510)	-	-2,0%	-
(εξ ων ΕΦΚ καπνού κλπ.)	(579)	(793)	(647)	(827)	37,0%	-18,4%	-21,8%	(2.752)	(2.964)	(3.013)	-	7,7%	-
•Έμμεσοι φόροι ΠΟΕ	226	380	483	291	68,1%	27,1%	66,0%	450	753	549	-	67,3%	-
•Λοιποί έμμεσοι φόροι	79	112	117	116	41,8%	4,5%	0,9%	310	354	362	-	14,4%	-
3. Μη φορολογικά έσοδα ²	2.053	2.574	3.461	3.410	25,4%	34,5%	1,5%	5.979	5.727	6.805	6.745	-4,2%	-0,9%
•Απολήψεις από ΕΕ	46	216	216	343	369,6%	0,0%	-37,0%	428	415	523	508	-3,2%	-2,9%
•Μη τακτικά έσοδα ³	451	516	474	421	14,4%	-8,1%	12,6%	1.825	804	618	651	-55,9%	5,3%
•Άδειες και δικαιώματα ⁴	190	52	956	1.367	-72,6%	1738,5%	-30,1%	254	106	2.044	1.607	-58,3%	-21,4%
•Λοιπά	1.366	1.790	1.813	1.279	31,0%	1,3%	41,8%	3.472	4.402	3.620	3.979	26,8%	9,9%
IV. Έσοδα ΠΔΕ	1.449	1.910	742	1.408	31,8%	-61,2%	-47,3%	4.832	4.178	4.155	3.617	-13,5%	-13,0%

Πηγή: Μηνιαία Δελτία Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Απρίλιος για τα έτη 2016-2017, και Πίνακας 3.1 του ΜΠΔΣ 2018-2021.

1. Το μέγεθος "Έσοδα ΤΠ" αναφέρεται ως Σύνολο εσόδων προ μείωσης επιστροφών στο Μηνιαίο Δελτίο Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού που εκδίδει το ΓΛΚ.

2. Περιλαμβάνονται τα Μη Τακτικά Έσοδα και τα Έσοδα Αποκρατικοποιήσεων. 3. Περιλαμβάνονται έσοδα από τα μέτρα ενίσχυσης των τραπεζών του 2008, καθώς και ANFA's και SMP's. 4. Αναφέρεται ως Έσοδα Αποκρατικοποιήσεων στο Μηνιαίο Δελτίο Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού. 5. Προβλέψεις όπως αποτυπώνονται στον Πίνακα 3.4. της Εισηγητικής Έκθεσης του Προϋπολογισμού 2017. 6. Εκτιμήσεις όπως αποτυπώνονται στον Πίνακα 3.1 του ΜΠΔΣ 2018 - 2021.

2.2.3. Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού (ΤΠ), Ιανουάριος-Απρίλιος 2017

Οι δαπάνες του ΚΠ που πραγματοποιήθηκαν το διάστημα Ιανουαρίου-Απριλίου 2017 ανήλθαν σε 16.442 εκατ. ευρώ παρουσιάζοντας συγκράτηση 1.728 εκατ. ευρώ, σε σχέση με τις εκτιμήσεις. Από τα στοιχεία του Πίνακα 16 προκύπτει ότι η συγκράτηση αυτή οφείλεται τόσο στις πρωτογενείς δαπάνες (1.187 εκατ. ευρώ), όσο και στις δαπάνες του ΠΔΕ (569 εκατ. ευρώ). Η συγκράτηση αυτή διαπιστώνεται σε όλες τις κατηγορίες δαπανών, σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2016. Τα τελευταία χρόνια, πάντως, η όποια συγκράτηση παρατηρείται κατά τη διάρκεια του έτους έχει προσωρινή επίδραση στα αποτελέσματα του ΚΠ.

Πίνακας 16 Δαπάνες ΚΠ Ιανουαρίου-Απριλίου 2017/2016 (σε εκατ. ευρώ)

Κατηγορία Δαπάνης	2017			2016	Μεταβολή
	Πραγματοποιήσεις	Εκτιμήσεις	Διαφορά	Πραγματοποιήσεις	2017-2016
Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού	16.442	18.170	-1.728	16.992	-550
Δαπάνες Τακτικού Προϋπολογισμού	15.907	17.066	-1.159	16.073	-166
Τόκοι	2.868	2.840	28	2.878	-10
Πρωτογενείς δαπάνες	13.039	14.226	-1.187	13.195	-156
Δαπάνες ΠΔΕ	535	1.104	-569	919	-384

Πηγή: Μηνιαίο Δελτίο εκτέλεσης ΚΠ Απριλίου 2017.

2.2.4. Ο προϋπολογισμός του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, Ιανουάριος-Απρίλιος 2017

Για το πρώτο τετράμηνο του έτους, σύμφωνα με τα στοιχεία του Μηνιαίου Δελτίου Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Απριλίου 2017, οι δαπάνες του ΠΔΕ διαμορφώθηκαν στα 535 εκατ. ευρώ, μειωμένες κατά 384 εκατ. ευρώ έναντι του 2016 και κατά 569 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο, όπως αυτός είχε αποτυπωθεί στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2017. Η μείωση αυτή προήλθε κυρίως από το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του ΠΔΕ, το οποίο υστέρησε κατά 334 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2016 (-551 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο), και δευτερευόντως από το εθνικό σκέλος, το οποίο μειώθηκε κατά 50 εκατ. ευρώ έναντι του 2016 (-18 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο). Σημειώνεται πάντως πως, παραδοσιακά, το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών του ΠΔΕ πραγματοποιείται στους τελευταίους μήνες του έτους, οπότε η μέχρι στιγμής εξέλιξη δεν μπορεί να οδηγήσει σε ασφαλή συμπεράσματα για την τελική διαμόρφωσή τους.

Τα έσοδα του ΠΔΕ ανήλθαν στα 742 εκατ. ευρώ, μειωμένα κατά 1.168 εκατ. ευρώ έναντι του 2016 και κατά 666 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο. Η μείωση αυτή προήλθε από την υστέρηση των εισροών από την ΕΕ κατά 1.253 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2016 (-732



εκατ. έναντι του στόχου). Αντιθέτως, τα ίδια έσοδα αυξήθηκαν κατά 85 εκατ. ευρώ έναντι του 2016 και κατά 66 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο. Σημειώνεται, πάντως, πως με το ΜΠΔΣ 2018-2021 αναπροσαρμόστηκε προς τα κάτω ο ετήσιος στόχος εσόδων για το 2017 του ΠΔΕ, από 4.155 εκατ. ευρώ σε 3.617 εκατ. ευρώ και αναμένεται συνακόλουθα η αναπροσαρμογή των μηνιαίων στόχων. Συνολικά, το ΠΔΕ εμφάνισε πλεόνασμα το οποίο ανήλθε σε 207 εκατ. ευρώ, μειωμένο κατά 97 εκατ. σε σχέση με τον στόχο.

Πίνακας 17 Εκτέλεση Προϋπολογισμού ΠΔΕ, Ιανουάριος-Απρίλιος 2017

(σε εκατ. ευρώ, τρέχουσες τιμές - τροποποιημένη ταμειακή βάση)	Ιανουάριος - Απρίλιος				
	Πραγματοποιήσεις		Εκτιμήσεις ⁽¹⁾	% Μεταβολή	
	2016	2017	2017(Ε)	2017/16	2017/17(Ε)
I. Έσοδα ΠΔΕ	1.910	742	1.408	-61,2%	-47,3%
Εισροές από την ΕΕ	1.853	600	1.332	-67,6%	-55,0%
Ίδια έσοδα	57	142	76	149,1%	86,8%
II. Δαπάνες ΠΔΕ	919	535	1.104	-41,8%	-51,5%
Εθνικό σκέλος ΠΔΕ	141	91	109	-35,5%	-16,5%
Συγχρηματοδοτούμενο σκέλος ΠΔΕ	778	444	995	-42,9%	-55,4%
III. Αποτέλεσμα ΠΔΕ	991	207	304	-79,1%	-31,9%

Πηγή: Μηνιαίο Δελτίο Εκτέλεσης Κρατικού Προϋπολογισμού Απριλίου 2017.

1. Στόχοι του Προϋπολογισμού, προσαρμοσμένοι στα συνολικά μεγέθη όπως αποτυπώνονται στις εκτιμήσεις της Εισηγητικής Έκθεσης του Προϋπολογισμού 2017.

2.3. Επίτευξη δημοσιονομικών στόχων έτους 2017

Μόνιμα ή προσωρινά δημοσιονομικά μέτρα;

Το ερώτημα που μας απασχολεί στην ενότητα αυτή είναι αν οι υψηλές επιδόσεις των δημοσιονομικών μέτρων του προηγούμενου έτους οφείλονται σε παρεμβάσεις και μεταρρυθμίσεις μόνιμου χαρακτήρα και κατά πόσο αυτές μπορούν να διατηρηθούν τα επόμενα έτη.

Σε επίπεδο ΓΚ, η υπεραπόδοση που διαπιστώθηκε στη διαχείριση του προηγούμενου έτους 2016, έναντι των αρχικών εκτιμήσεων που είχε συμπεριλάβει η Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017, προήλθε κυρίως από:

1. Τα καθαρά φορολογικά έσοδα,
2. Τη συγκράτηση δαπανών του ΚΠ και
3. Τον κοινωνικό προϋπολογισμό καθώς και τα αποτελέσματα των ΟΤΑ και των λοιπών φορέων ΓΚ.

Στο σκέλος των εσόδων, η υπέρβαση που καταγράφηκε οφείλεται αφενός μεν στις παρεμβάσεις που θεσμοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν εντός του έτους, αφετέρου δε, σε αυτές οι οποίες θεσμοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν από το δεύτερο εξάμηνο του έτους 2015 και απέδωσαν εν συνεχεία σε πλήρη ετήσια βάση (Πίνακας 18). Οι δύο πρώτες στήλες του πίνακα, απεικονίζουν τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις, οι οποίες αναμένεται

να έχουν μόνιμο χαρακτήρα, ενώ στην τελευταία στήλη περιλαμβάνονται τα μέτρα που απέδωσαν το προηγούμενο έτος, αλλά η δυναμική τους εξαντλήθηκε με το πέρας αυτού.

Πίνακας 18 Παρεμβάσεις, οι οποίες επηρέασαν την απόδοση των εσόδων 2016

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ		
Α. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ		
ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΕΤΟΥΣ	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΕ ΠΛΗΡΕΣ ΕΤΟΣ	ΕΦΑΠΑΞ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ
Αναμόρφωση Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος	Αναμόρφωση κώδικα ΦΠΑ	Αύξηση προκαταβολής φόρου εισοδήματος στους ελεύθερους επαγγελματίες, στους αγρότες
Αναμόρφωση φορολογίας οχημάτων	Αναμόρφωση συντελεστών στην ειδική εισφορά αλληλεγγύης	Αύξηση ποσοστών προκαταβολής φόρου νομικών οντοτήτων στο 100%
ΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	Αναμόρφωση συντελεστών και χρονική επέκταση στην ειδική εισφορά αλληλεγγύης	Αύξηση συντελεστών στον φόρο πολυτελούς διαβίωσης
		Αύξηση συντελεστών στον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων και αγροτών
		Αύξηση συντελεστών στον φόρο ασφαλιστών
		Τροποποιήσεις στους νόμους των ρυθμίσεων οφειλών προς το Δημόσιο
		Κατάργηση απαλλαγών πληρωμής ΕΝΦΙΑ
		Κατάργηση έκπτωσης εφάπαξ πληρωμής ΦΕΝΠ και ΦΕΦΠ
ΕΜΜΕΣΟΙ		Αύξηση συντελεστών φορολόγησης εισοδήματος από ενοίκια
	Αναμόρφωση Κώδικα Φορολογίας Εισοδήματος	
	Αύξηση συντελεστή ΦΠΑ από 23% στο 24%	Κατάργηση επιστροφής ΕΦΚ στο πετρέλαιο για αγροτική χρήση
	Αύξηση ΕΦΚ στον ζύθο	Φορολόγηση επί τηλεοπτικών διαφημίσεων
Β. ΜΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ		
ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΕΤΟΥΣ	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΣΕ ΠΛΗΡΕΣ ΕΤΟΣ	ΕΦΑΠΑΞ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ
Αύξηση συμμετοχής του Δημοσίου επί των ακαθάριστων κερδών στα τυχερά παίγνια		Μέρισμα της Τράπεζας της Ελλάδος (υπεραπέδωσε, λόγω αυξημένης χρήσης από τα πιστωτικά ιδρύματα του μηχανισμού έκτακτης ενίσχυσης σε ρευστότητα [ΕΛΑ]) ²

Πηγή: Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού των ετών 2016 - 2017 - Υπουργείο Οικονομικών.

- 1.Ως αποτέλεσμα της παρέμβασης, η οποία ψηφίστηκε εντός του έτους 2016 για αύξηση του φόρου κατανάλωσης προϊόντων καπνού και με εφαρμογή του από 1/1/2017.
- 2.Το μέρισμα της Τραπέζης Ελλάδος είναι θεσμοθετημένο εδώ και πολλά χρόνια. Ο λόγος που περιλαμβάνεται στον πίνακα είναι για να συμπεριληφθεί ως μέτρο εφάπαξ απόδοσης.

Ειδικότερα, τα έσοδα από άμεσους και έμμεσους φόρους κατά το έτος 2016 υπερέβησαν τα αντίστοιχα των εκτιμήσεων κατά 1.700 εκατ. ευρώ, ενώ σε σύγκριση με το έτος 2015 απέδωσαν 3.802 εκατ. ευρώ. Εξ αυτών, οι παρεμβάσεις που εφαρμόστηκαν σε ετήσια βάση το 2016, με πρώτη εφαρμογή τους το 2015 και με μόνιμο δημοσιονομικό χαρακτήρα, εκτιμάται ότι απέδωσαν περίπου 3.000 εκατ. ευρώ, ενώ οι παρεμβάσεις που θεσμοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν εντός του έτους αναφοράς εκτιμάται ότι απέδωσαν 640 εκατ. ευρώ. Τέλος, τα έσοδα του ΚΠ, των οποίων η δυναμική εξαντλήθηκε εντός του προηγούμενου έτους εκτιμώνται στα 1.900 εκατ. ευρώ.

Επιπλέον, η υπέρβαση των εσόδων το 2016 οφείλεται σε κάποιο βαθμό στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της φορολογικής διοίκησης, η οποία αναμένεται να συνεχιστεί και τα επόμενα έτη. Σύμφωνα με την απολογιστική έκθεση έτους 2016 της Ανεξάρτητης Αρχής



Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), υπήρξε αύξηση των δράσεων φορολογικής συμμόρφωσης, μέσω της επικοινωνίας με φορολογούμενους, ώστε να συμμορφωθούν στην υποχρέωση υποβολής δήλωσης, ή στην καταβολή των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους. Επιπρόσθετα, αυξήθηκαν οι δράσεις για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και οι φορολογικοί έλεγχοι, προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση της φοροδιαφυγής. Υπάρχει σημαντική βελτίωση του μηχανισμού συλλογής εσόδων με αυξημένα τα ποσοστά εισπραξιμότητας του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, περιουσίας και ΦΠΑ, σε σύγκριση με τα αντίστοιχα του έτους 2015³⁸. Σύμφωνα με το πρόσφατα καταρτισθέν Επιχειρησιακό Σχέδιο 2017 της ΑΑΔΕ, προβλέπεται η υλοποίηση μίας σειράς δράσεων³⁹, οι οποίες αναμένεται να συμβάλουν περαιτέρω στην αύξηση των εσόδων. Αντίστοιχα οφέλη πιθανότατα αποδίδει ήδη και αναμένεται να αποδώσει η ενεργοποίηση των μηχανισμών αναγκαστικής εκτέλεσης για την είσπραξη οφειλών από τις υπηρεσίες της ΑΑΔΕ – αν και ως προς αυτό χρειάζεται σχετική εγρήγορση ώστε οι δράσεις αυτές να μην έχουν ακραίες επιπτώσεις στη λειτουργία τομέων της αγοράς και στην απασχόληση, σε περίπτωση που λάβουν διαστάσεις, οι οποίες μπορεί να οφείλονται στο ύψος των συσσωρευμένων ληξιπρόθεσμων οφειλών, αλλά δεν θα αξιολογηθούν επαρκώς με τα απαιτούμενα ευρύτερα, οικονομικά και κοινωνικά, κριτήρια.

Επιπλέον, η σημαντική αύξηση του αριθμού και του όγκου των συναλλαγών με **ηλεκτρονικά μέσα πληρωμής** (χρεωστικές και πιστωτικές κάρτες, μεταφορές πιστώσεων σε τραπεζικούς λογαριασμούς κλπ.) τα τελευταία χρόνια –λόγω και της εφαρμογής των περιορισμών στην ανάληψη μετρητών και μεταφορά κεφαλαίων– έχει συντελέσει: α) σε περιορισμό της απόκρυψης εισοδημάτων και στην αύξηση των φορολογικών εσόδων και β) σε επίσπευση των χρόνων απόδοσης του εισπραττόμενου ΦΠΑ. Η θέσπιση του μέτρου προσδιορισμού του ύψους αφορολόγητου εισοδήματος που δικαιούται κάθε φορολογούμενος αποκλειστικά με ηλεκτρονικές συναλλαγές και η υποχρεωτική χρήση των μηχανημάτων αποδοχής καρτών (POS) σε πληθώρα εμπορικών δραστηριοτήτων, αλλά κυρίως υπηρεσιών (όπως νομικές υπηρεσίες, εκπαίδευση, εστίαση, ιατρικές υπηρεσίες), αναμένεται να συμβάλει με τη σειρά της σε περαιτέρω αύξηση των ηλεκτρονικών συναλλαγών και στην καθιέρωσή τους στην καθημερινότητα των φορολογουμένων.

Για το τρέχον έτος, αύξηση των εσόδων εκτιμάται να προέλθει από παρεμβάσεις οι οποίες θεσμοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν μερικώς εντός του 2016, με εφαρμογή τους σε ετήσια βάση το 2017, και από παρεμβάσεις οι οποίες θεσμοθετήθηκαν εντός του 2016 αλλά εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά τους την 1/1/2017 (Πίνακας 19).

³⁸ Ενδεικτικά υπήρξε αύξηση του ποσοστού των εμπρόθεσμων πληρωμών ΦΠΑ από 81,5% το 2015 σε 84,6% το 2016, του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών προσώπων από 63,8% σε 68,6%, Φόρου Εισοδήματος Νομικών Προσώπων από 81,1% σε 88,8% κλπ.

³⁹ Όπως, ενδεικτικά, η ηλεκτρονική διασύνδεση όλων των υπηρεσιών, η σταδιακή ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου, πλήρως αυτοματοποιημένου συστήματος για τη διαχείριση και παρακολούθηση των διαδικασιών είσπραξης οφειλών, η εφαρμογή πλάνου προώθησης ηλεκτρονικών πληρωμών, η επέκταση ηλεκτρονικών υπηρεσιών για την υποστήριξη του νέου συστήματος κοινωνικών εισφορών αυτοαπασχολούμενων και η ενσωμάτωση της είσπραξης εισφορών κοινωνικής ασφάλισης στη φορολογική διοίκηση.



Πίνακας 19 Παρεμβάσεις, οι οποίες αναμένεται να επηρεάσουν την απόδοση των εσόδων μετά το 2016

ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ			
Α. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ			
	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΠΟ 1/1/2017	ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ 2016 ΜΕ ΠΛΗΡΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟ 2017	ΕΦΑΠΑΞ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ
ΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	Αύξηση συντελεστών φορολόγησης αγροτικού εισοδήματος	Μείωση αφορολόγητου ορίου για τους μισθωτούς και τους συνταξιούχους	Αύξηση ποσοστών προκαταβολής φόρου νομικών οντοτήτων στο 100%.
	Αύξηση συντελεστών φορολόγησης ετήσιων εισοδημάτων από ακίνητα	Αλλαγές στη φορολογική κλίμακα με αυξήσεις συντελεστών φόρου	Αύξηση ποσοστών προκαταβολής φόρου ατομικών επιχειρήσεων και αγροτών
	Αύξηση ετησίου μισθώματος για εισοδήματα από χρήση εταιρικών αυτοκινήτων	Αύξηση συντελεστών και χρονική επέκταση ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης.	
	Κατάργηση της έκπτωσης φόρου εισοδήματος για αγροτικό εισόδημα	Αναμόρφωση φορολογίας οχημάτων	
	Αύξηση φόρου στα μερίσματα από 10% σε 15%		
	Αύξηση φόρου εισοδήματος στα εταιρικά αυτοκίνητα		
	Αναμόρφωση φορολογίας στα επενδυτικά οχήματα		
ΕΜΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	Κατάργηση μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ σε πολλά νησιά	Αύξηση βασικού συντελεστή ΦΠΑ από 23% στο 24%	
	Αύξηση ΕΦΚ ενεργειακών προϊόντων	Αύξηση φόρου στο αγροτικό πετρέλαιο	
	Αύξηση φόρου κατανάλωσης προϊόντων καπνού	Αύξηση φόρου στο πετρέλαιο θέρμανσης	
	Επιβολή ΕΦΚ στα ηλεκτρονικά τσιγάρα	Επιβολή τέλους 10% στη συνδρομητική τηλεόραση	
	Επιβολή τέλους στη σταθερή τηλεφωνία	Αύξηση ΕΦΚ στο ζύθο	
	Φόρος επί του καφέ		
Β. ΜΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΕΣ			
	Αύξηση συμμετοχής του Δημοσίου επί των ακαθάριστων κερδών στα τυχερά παίγνια		Υπεραπόδοση μερίσματος Τράπεζας της Ελλάδος, λόγω αυξημένης χρήσης από τα πιστωτικά ιδρύματα του Μηχανισμού έκτακτης ενίσχυσης σε ρευστότητα ¹ (ELA)

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού έτους 2017 - Υπουργείο Οικονομικών.

1. Το μέρισμα της Τράπεζας Ελλάδος είναι θεσμοθετημένο εδώ και πολλά χρόνια. Ο λόγος που περιλαμβάνεται στον πίνακα είναι για να συμπεριληφθεί ως μέτρο εφάπαξ απόδοσης.

Από την πρώτη κατηγορία παρεμβάσεων, τα έσοδα εκτιμώνται στο ύψος των 2.500 εκατ. ευρώ, ενώ οι παρεμβάσεις που εφαρμόστηκαν πρώτη φορά το έτος 2017 προβλέπεται να αποδώσουν περίπου 700 εκατ. ευρώ. Τα έσοδα για το έτος 2017, τα οποία έχουν συγκυριακή απόδοση, εκτιμώνται στο ύψος των 400 εκατ. ευρώ (εξαιρουμένων των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις). Σύμφωνα και με τις πρόσφατες εκτιμήσεις του Προϋπολογισμού 2017, τα έσοδα από άμεσους και έμμεσους φόρους προβλέπονται αυξημένα κατά 1.385 εκατ. ευρώ έναντι των αρχικών εκτιμήσεων του Νοεμβρίου 2016. Ως εκ τούτου ενισχύεται η εκτίμηση ότι η πλειονότητα των μέτρων έχει μόνιμο χαρακτήρα και δύναται να αποδώσει εισπρακτικά, ώστε να διατηρηθεί η θετική πορεία των δημοσίων εσόδων⁴⁰.

⁴⁰ Πέραν των ως άνω αναφερθεισών παρεμβάσεων, έχουν ήδη θεσμοθετηθεί παρεμβάσεις μόνιμου χαρακτήρα με πρώτη εφαρμογή το έτος 2018 και εκτιμώμενη απόδοση περίπου 400 εκατ. ευρώ ανά έτος. Επιπλέον, μέσω του πρόσφατα εγκεκριμένου από τη Βουλή ΜΠΔΣ 2018-2021, προβλέπονται παρεμβάσεις δημοσιονομικού χαρακτήρα, οι οποίες αφορούν στη μείωση των ποσών της έκπτωσης του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, με πρώτη εφαρμογή το έτος 2020 και εκτίμηση απόδοσης 1.900 εκατ. ευρώ και με απόδοσή τους το έτος 2021 2.100 εκατ. ευρώ. Στην περίπτωση, δε, που επιτευχθούν οι στόχοι τα ανωτέρω έτη, θα εφαρμοστούν αντίστοιχα εξισορροπητικές παρεμβάσεις στα έσοδα του ΚΠ και συγκεκριμένα, μείωση συντελεστή φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, νομικών προσώπων (από 29% σε 26%), μείωση του ΕΝΦΙΑ μέσω παροχής έκπτωσης, αναμόρφωση της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης και διαρθρωτικές φορολογικές παρεμβάσεις.



Πάντως, ο μόνιμος χαρακτήρας των μέτρων δε διασφαλίζει από μόνος του την υψηλή απόδοσή τους στον χρόνο. Για να υλοποιηθεί ο στόχος προέχει η επάνοδος της ανάκαμψης της οικονομικής δραστηριότητας με ικανοποιητικό ρυθμό αλλά και η συνδρομή άλλων ειδικότερων παραγόντων όπως η άρση της αβεβαιότητας, η αύξηση της απασχόλησης και της ιδιωτικής κατανάλωσης κ.τ.ό.

Στο σκέλος των δαπανών, οι δαπάνες του ΚΠ για το έτος 2016 ήταν μειωμένες κατά 2.182 εκατ. ευρώ, σε σχέση με την εκτίμηση που είχε περιληφθεί στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού έτους 2017. Οι κυριότερες αιτίες εντοπίζονται στη μείωση των δαπανών ΠΔΕ, των δαπανών εξοπλιστικών προγραμμάτων, του υπολοίπου λογαριασμών θησαυροφυλακίου και της δαπάνης για τον ΕΛΕΓΕΠ. Πέρα από το γεγονός ότι ο έλεγχος των δαπανών είναι πλέον αποτελεσματικότερος, όπως ήδη έχουμε αναφέρει, η καθολική εφαρμογή του προγράμματος επισκόπησης δαπανών σε όλους τους φορείς ΓΚ θα οδηγήσει στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών με στόχο τη δημιουργία δημοσιονομικού περιθωρίου με μόνιμο χαρακτήρα.

Στο σκέλος του Κοινωνικού Προϋπολογισμού και των αποτελεσμάτων των ΟΤΑ και λοιπών φορέων της ΓΚ μέσω του νέου ασφαλιστικού νόμου και των αλλαγών που αυτός επιφέρει, καταγράφεται θετική απόκλιση σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις του Νοεμβρίου 2016, κυρίως λόγω μειωμένης δαπάνης για συντάξεις, για προγράμματα απασχόλησης ΟΑΕΔ, βελτίωσης του αποτελέσματος των νοσοκομείων και σταδιακής αύξησης εισφορών ασφαλισμένων στον ΟΓΑ.

Για το έτος 2017, ο κοινωνικός προϋπολογισμός (Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017) προβλέπει αύξηση τόσο στα έσοδα, όσο και στις δαπάνες, κυρίως λόγω της καταβολής πλέον των συντάξεων από τον ΕΦΚΑ. Ανησυχία προκαλεί η αναθεωρημένη εκτίμηση του ΜΠΔΣ 2018-2021 για το πρωτογενές έλλειμμα των ΟΚΑ (εκτός νοσοκομείων) στο ύψος των 938 εκατ. ευρώ έναντι 242 εκατ. ευρώ, που ήταν η αρχική εκτίμηση τον Νοέμβριο του 2016, η οποία είναι πιθανόν να οφείλεται στον νέο τρόπο υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών των αυτοαπασχολούμενων και ελεύθερων επαγγελματιών. Η πρόσφατη ενεργοποίηση της ΑΑΔΕ ως εισπρακτικού μηχανισμού του ΕΦΚΑ, εκτιμάται ότι θα συμβάλει σε βελτίωση των αποτελεσμάτων στη συγκεκριμένη κατηγορία εσόδων. Πρόσθετη ανησυχία προκαλείται από ληξιπρόθεσμες οφειλές που δε βρίσκονται σε καθεστώς ενεργούς ρύθμισης. Σύμφωνα με την πρώτη τριμηνιαία έκθεση προόδου του Κέντρου Είσπραξης Ασφαλιστικών Εισφορών (ΚΕΑΟ), από την 1/1/2017 έχουν διαβιβαστεί από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς όλες οι ληξιπρόθεσμες οφειλές ανεξαρτήτως ύψους και εισπραξιμότητας, οι οποίες δεν βρίσκονται σε καθεστώς ενεργούς ρύθμισης (μέχρι και το 2016 διαβιβάζονταν μόνον οι ληξιπρόθεσμες οφειλές άνω των 5.000 ευρώ). Ως εκ τούτου, το τρέχον υπόλοιπο των οφειλών που διαχειρίζεται το ΚΕΑΟ αυξήθηκε κατά 4.954 εκατ. ευρώ σε σχέση με το τέλος του Δεκεμβρίου 2016. Στο τέλος Μαρτίου 2017 το τρέχον υπόλοιπο οφειλών που έχουν ενταχθεί στο ΚΕΑΟ είχε διαμορφωθεί σε 22.493 εκατ. ευρώ⁴¹.

⁴¹ Από το έτος 2019 προβλέπονται παρεμβάσεις, οι οποίες αφορούν το συνταξιοδοτικό και, αντίστοιχα, παρεμβάσεις που αφορούν εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικά επιδόματα. Οι εν λόγω παρεμβάσεις εκτιμώνται ότι θα αποδώσουν περίπου 2.500 εκατ. ευρώ ανά έτος.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ II

ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ 2016-2017

1. Μακροοικονομικά αποτελέσματα 2016

Ένα ακόμη έτος χωρίς μεγέθυνση

Τα συμπεράσματα από την οικονομική πορεία της χώρας το 2016 υπήρξαν αντίρροπα. Από την μια πλευρά δεν επαληθεύτηκαν οι αρνητικές προβλέψεις για μία ακόμα χρονιά ύφεσης⁴². Από την άλλη, η ισχυρή επέκταση που παρουσίασε η οικονομική δραστηριότητα κατά το τρίτο τρίμηνο του 2016 δεν μπόρεσε να υποκινήσει τη μεγέθυνση σε συνολικά ετήσια επίπεδα, αφού το τελευταίο τρίμηνο του 2016 η ύφεση επέστρεψε, με αποτέλεσμα το πραγματικό ΑΕΠ να παραμείνει στάσιμο σε σχέση με το 2015.

1.1. Εξέλιξη ΑΕΠ και συνιστωσών ανά τρίμηνο

Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 20, καθοριστική συμμετοχή στη διαμόρφωση του ΑΕΠ είχε η **ιδιωτική κατανάλωση** (νοικοκυριών και ΜΚΙΕΝ⁴³), η οποία αυξήθηκε κατά 1,4% σε σχέση με το 2015. Οι παράγοντες που πιθανώς οδήγησαν στην αύξηση της ιδιωτικής κατανάλωσης ήταν η ομαλή εξέλιξη που είχε η διαδικασία εκκαθάρισης των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου στους ιδιώτες, καθώς και η ελαφρά αύξηση της απασχόλησης σε σχέση με το 2015. Ο **ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου**, δηλ. οι δημόσιες και οι ιδιωτικές επενδύσεις, εμφάνισαν στασιμότητα σε σχέση με το 2015 (0,1%) και δεν επέτρεψαν στην οικονομία να εμφανίσει θετικό πρόσημο στον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ το 2016. Σε ετήσια βάση η επίδραση του **εξωτερικού ισοζυγίου** στο ΑΕΠ ήταν αρνητική το 2016. Μάλιστα η αρνητική αυτή επίδραση επιδεινώθηκε σε σχέση με το 2015, διότι η πτώση της αξίας των εξαγωγών ήταν πολλαπλάσια από την πτώση της αξίας των εισαγωγών (-2% και -0,4% αντίστοιχα).

⁴² Οι περισσότεροι διεθνείς οργανισμοί, οίκοι αξιολόγησης, αλλά και το Υπουργείο Οικονομικών, προέβλεπαν για το 2016 ύφεση της τάξης του -0,7% έως -0,3% (βλ. Εξαμηνιαία Έκθεση ΕΔΣ, Νοέμβριος 2016, σ.26, 28).

⁴³ Μη Κερδοσκοπικά Ιδρύματα που εξυπηρετούν Νοικοκυριά.

Πίνακας 20 Μεταβολή του ΑΕΠ και των συνιστωσών του (σε εκατ. ευρώ, σταθερές τιμές 2010)

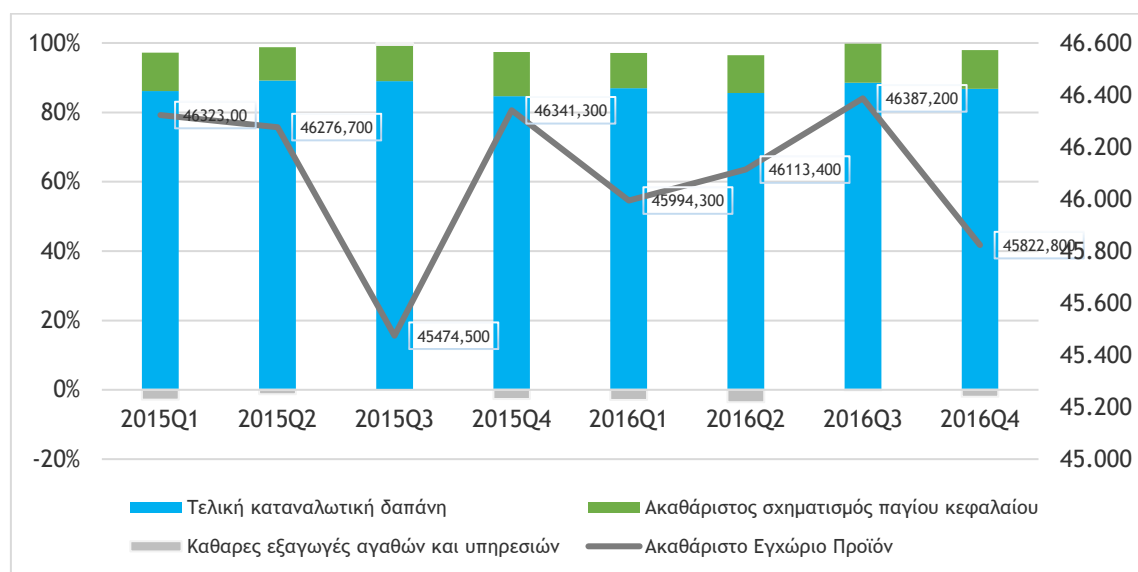
	2016Q1*	2016Q2*	2016Q3*	2016Q4*	2016
Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν	45.994	46.113	46.387	45.822	184.489
Τριμηνιαία Δ%	-0,7%	0,3%	0,6%	-1,2%	
Ετήσια Δ%	-0,7%	-0,4%	2,0%	-1,1%	0,0%
Τελ. καταναλωτική δαπάνη	41.722	41.918	42.714	42.254	168.766
Τριμηνιαία Δ%	-0,6%	0,5%	1,9%	-1,1%	
Ετήσια Δ%	-1,3%	-0,9%	4,0%	0,6%	0,6%
Νοικοκυριών και ΜΚΙΕΝ	32.012	32.100	32.292	32.371	128.902
Τριμηνιαία Δ%	-0,1%	0,3%	0,6%	0,2%	
Ετήσια Δ%	-0,6%	-0,7%	6,1%	1,1%	1,4%
Γενικής Κυβέρνησης	9.838	9.989	9.995	9.781	39.638
Τριμηνιαία Δ%	-1,4%	1,5%	0,1%	-2,1%	
Ετήσια Δ%	-3,5%	-1,5%	-1,3%	-2,0%	-2,1%
Ακαθ. Σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	4.866	5.341	5.437	5.444	21.067
Τριμηνιαία Δ%	-22,9%	9,8%	1,8%	0,1%	
Ετήσια Δ%	-10,2%	17,8%	12,6%	-13,8%	0,1%
Εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	13.293	13.516	14.739	14.532	56.014
Τριμηνιαία Δ%	-3,3%	1,7%	9,1%	-1,4%	
Ετήσια Δ%	-11,0%	-9,9%	11,0%	5,7%	-2,0%
Εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών	14.684	15.256	14.834	15.506	59.939
Τριμηνιαία Δ%	-2,4%	3,9%	-2,8%	4,5%	
Ετήσια Δ%	-10,0%	-2,1%	13,8%	3,0%	-0,4%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

* Εποχικά διορθωμένα στοιχεία.

Η συμβολή κάθε συνιστώσας στο ΑΕΠ παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 11. Η αρνητική επίδραση του **εξωτερικού ισοζυγίου** κατά 1.391 δις. ευρώ και 1.740 εκατ. ευρώ το α' και το β' τρίμηνο αντίστοιχα, εξηγεί μεγάλο μέρος της κάμψης του ΑΕΠ τα τρίμηνα αυτά σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2015. Το γ' τρίμηνο του 2016, που παραδοσιακά υπάρχει ενίσχυση του ΑΕΠ λόγω των τουριστικών εισπράξεων, η αρνητική επίδραση στο ΑΕΠ από το εξωτερικό ισοζύγιο υπήρξε ελάχιστη (μόλις 95 εκατ. ευρώ). Ωστόσο η πολύ καλή εικόνα των εξαγωγών το γ' τρίμηνο επισκιάστηκε από την ανάλογη αύξηση των εισαγωγών, οι οποίες σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2015 αυξήθηκαν κατά 13,8%.

Διάγραμμα 11 Συμμετοχή των βασικών συνιστωσών στο ΑΕΠ ανά τρίμηνο
(σε εκατ. ευρώ, σταθερές τιμές 2010, εποχικά διορθωμένα στοιχεία)

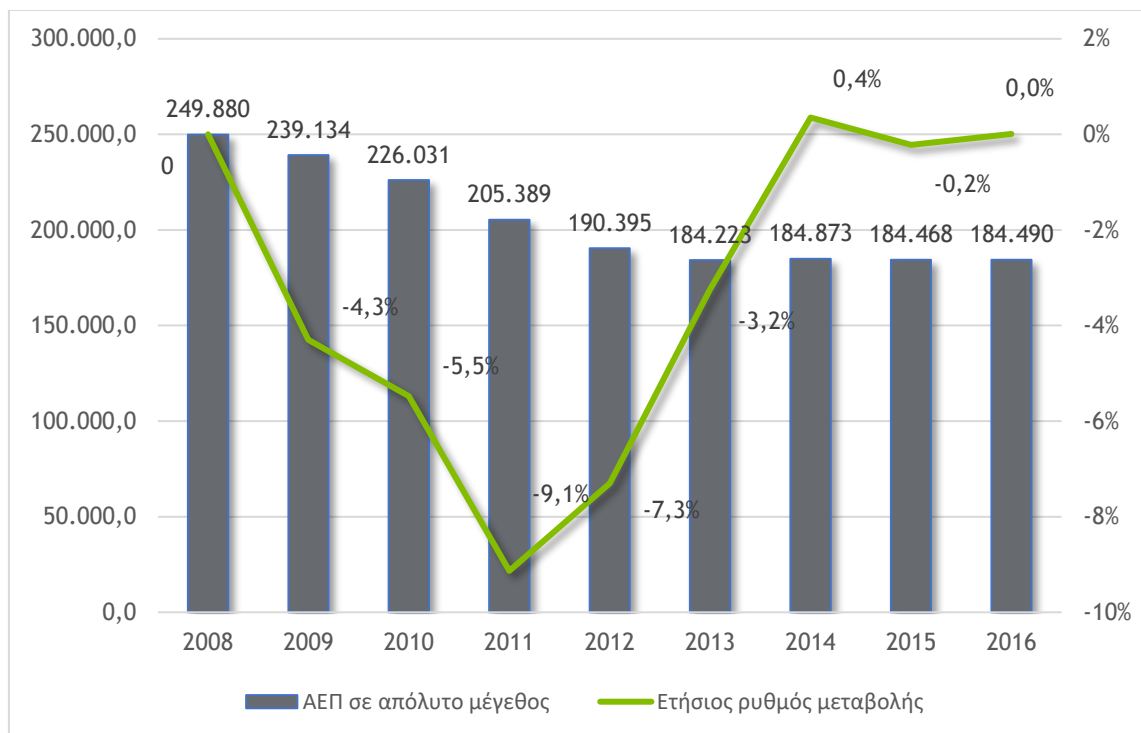


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Ο σχηματισμός παγίου κεφαλαίου παρουσίασε μεγάλη πραγματική αύξηση το β' τρίμηνο του 2016, η οποία διατηρήθηκε και το επόμενο τρίμηνο. Στη θετική αυτή εικόνα του επενδύσεων, συντέλεσε ενδεχομένως η διαφαινόμενη και τελικά η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ ελληνικής κυβέρνησης και «θεσμών» τον Μάιο του 2016 και η θετική α' αξιολόγηση που αμέσως ακολούθησε. Η εξέλιξη αυτή υπήρξε καταλυτική ως προς την αποκατάσταση του κλίματος επενδυτικής εμπιστοσύνης και τον σημαντικό περιορισμό της οικονομικής αβεβαιότητας, τα οποία αποτυπώθηκαν στην ενίσχυση του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου. Η αυξητική πορεία του ΑΕΠ κατά το β' και γ' τρίμηνο ανακόπηκε το δ' τρίμηνο, όπου το ΑΕΠ έπεσε κατά 1,1% σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2015. Η αρνητική αυτή εξέλιξη προήλθε τόσο από τη σημαντική πτώση των επενδύσεων (-13,8%), όσο και από τη δημιουργία εξωτερικού ελλείμματος της τάξης του 1 δισ. ευρώ.

Πάντως, είναι σχετικά ενθαρρυντικό ότι τα τελευταία τρία χρόνια η πορεία του ΑΕΠ δείχνει τάσεις σταθεροποίησης, έπειτα από μια πενταετία βαθιάς ύφεσης. Το Διάγραμμα 12 παρουσιάζει την πορεία του πραγματικού ΑΕΠ από το 2008 έως σήμερα. Φαίνεται να υπάρχουν ενδείξεις ότι η ελληνική οικονομία οδεύει προς το τέλος της συνεχιζόμενης ύφεσης και των συνεχών καθοδικών μεταβολών. Το καίριο ζήτημα είναι από τα επεισόδια παροδικής ανάκαμψης να περάσουμε σε μια συνεχή και διατηρήσιμη ανάκαμψη και να απεγκλωβιστούμε από τη στασιμότητα. Για αυτό δεν υπάρχει περιθώριο εφησυχασμού: ο κίνδυνος της **χρόνιας στασιμότητας** ελλοχεύει, απειλώντας την ελληνική οικονομία με παρατεινόμενη «(αν)ισορροπία» που θα έχει ως κύρια χαρακτηριστικά την υψηλή ανεργία και την υποτονική, αν όχι αμφίβολη, μεγέθυνση.

Διάγραμμα 12 Διαχρονική πορεία του ΑΕΠ (σε εκατ. ευρώ, σταθερές τιμές 2010)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

2. Αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων για το 2017

Θα διαψευστούν οι αρχικές αισιόδοξες προβλέψεις;

Οι πιο πρόσφατες μακροοικονομικές προβλέψεις του Υπουργείου Οικονομικών (ΥΠΟΙΚ), οι οποίες και εκτείνονται από το έτος 2017 έως και το 2021 περιλαμβάνονται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2018-2021. Στην παρούσα ανάλυση εστιάζουμε στην πρόβλεψη του ΜΠΔΣ, για το έτος 2017. Η αξιολόγηση διενεργείται μέσω σύγκρισης των εκτιμήσεων με προβλέψεις άλλων εγχώριων και διεθνών φορέων.

2.1. Προβλέψεις για το ελληνικό ΑΕΠ: Εγχώριοι και διεθνείς φορείς

Στον Πίνακα 21 συνοψίζονται οι προβλέψεις - εκτιμήσεις εγχώριων οργανισμών και τραπεζών αναφορικά με την εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (σταθερές τιμές έτους 2010).

Πίνακας 21 Προβλέψεις πραγματικού ΑΕΠ, σύμφωνα με εγχώριους φορείς (ετήσιες μεταβολές σε % και σταθερές τιμές 2010)

Εγχώριοι φορείς	Ημερομηνία δημοσίευσης	2017 (εκτιμήσεις)
Υπουργείο Οικονομικών ¹	Μάιος 2017	1,8%
Alpha Bank ²	Απρ. 2017	1,5%
IOBE ³	Απρ. 2017	1,5%
Eurobank research ⁴	Μάρ. 2017	1,7%
ΚΕΠΕ ⁵	Φεβρ. 2017	2,1% (το α' εξάμ.)
Τράπεζα της Ελλάδος ⁶	Φεβρ. 2017	2,5%

Πηγές:

1. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2018-2021.
2. Alpha Bank. "Greece - Economic and Financial Outlook", April 2017.
3. IOBE, "Η ελληνική οικονομία", Τριμηνιαία Έκθεση, Αρ. τεύχους 87, σελ. 9, Απρίλιος 2017.
4. Eurobank Research, "Greece Macro Monitor", March 1, 2017.
5. ΚΕΠΕ (2017), "Οικονομικές Εξελίξεις", Τεύχος 32, Φεβρουάριος 2017.
6. Τράπεζα της Ελλάδος, "Νομισματική Πολιτική" Έκθεση του Διοικητή για το 2016, Φεβρ. 2017.

Το Υπουργείο Οικονομικών με τη δημοσίευση του ΜΠΔΣ 2018-2021 αναθεώρησε την πρόβλεψή του για αύξηση του ΑΕΠ το 2017, περιορίζοντάς την κατά μια σχεδόν ποσοστιαία μονάδα σε 1,8%. Μετά τη γνωστοποίηση των πρώτων στοιχείων για τις



εξελίξεις το α' τρίμηνο του 2017 φαίνεται να πρόκειται για σαφώς ρεαλιστικότερο στόχο σε σχέση με τον αρχικό ρυθμό μεγέθυνσης 2,7% που είχε υιοθετηθεί στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους. Η Alpha Bank και το IOBE συγκλίνουν σε αύξηση του ΑΕΠ κατά 1,5% για το 2017, ενώ η Eurobank καταλήγει σε 1,7%. Σημειώνεται ότι οι δύο πρώτες από τις προαναφερθείσες μελέτες έχουν ήδη λάβει υπόψη τους την επίσημη ανακοίνωση της ΕΛΣΤΑΤ για στασιμότητα του πραγματικού ΑΕΠ για το 2016 (βλ. Δελτίο Τύπου ΕΛΣΤΑΤ, 8 Μάρτιου 2017).

Τα αποτελέσματα των προβλέψεων - εκτιμήσεων των διεθνών οργανισμών και οίκων αξιολόγησης, παρουσιάζονται στον Πίνακα 22. Οι προβλέψεις του οίκου πιστοληπτικής αξιολόγησης S&P Global καθώς και αυτές του ΟΟΣΑ, κατεβάζουν τον πήχη της μεγέθυνσης για το 2017 στο 1,5% και 1,3%, αντίστοιχα. Αντίθετα, οι προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, παρόλο που έχουν αναθεωρηθεί προς τα κάτω σε σχέση με τις αρχικές, εξακολουθούν να είναι πιο αισιόδοξες από εκείνες των υπόλοιπων οργανισμών, αλλά και από την επίσημη πρόβλεψη του Ελληνικού Υπουργείου Οικονομικών. Οι δύο οργανισμοί στηρίζουν τις αισιόδοξες αυτές προβλέψεις στην έγκαιρη ολοκλήρωση της β' αξιολόγησης και στην εν γένει ανάκτηση της εμπιστοσύνης τόσο των καταναλωτών όσο και των επενδυτών για την ελληνική οικονομία.

Πίνακας 22 Προβλέψεις πραγματικού ΑΕΠ 2017, σύμφωνα με διεθνείς φορείς (σταθερές τιμές 2010)

Διεθνείς φορείς	Ημερομηνία δημοσίευσης	2017 (εκτιμήσεις)
Ευρωπαϊκή Επιτροπή ¹	Μάιος. 2017	2,1%
ΔΝΤ ²	Απρ. 2017	2,2%
S&P Global ³	Απρ. 2017	1,5%
ΟΟΣΑ ⁴	Νοέ. 2016	1,3%

Πηγές:

1. *European Economic Forecast*, spring 2017, European Commission, May 2017.
2. IMF, *World Economic Outlook: Gaining Momentum*, April 2017.
3. <https://www.spratings.com/sri/> (αναθεωρημένα έως τις 7 Απριλίου 2017).
4. OECD (2016), *"Greece-Economic forecast summary"*, November 2016.

Επισημαίνεται ότι όλοι οι οργανισμοί των οποίων τις προβλέψεις παραθέτουμε έχουν αναθεωρήσει τις αρχικές προβλέψεις τους επί τα χείρω⁴⁴. Ως κυριότερη αιτία για την προς τα κάτω αναθεώρηση των προβλέψεων για το ΑΕΠ του 2017 παρουσιάζεται η μη ολοκλήρωση της β' αξιολόγησης και η αυξημένη οικονομική αβεβαιότητα που αυτή προκάλεσε στην ελληνική οικονομία ήδη από τον Δεκέμβριο του 2016 και μέχρι πρότινος.

⁴⁴ Για τις προηγούμενες προβλέψεις για το ελληνικό ΑΕΠ αναφορικά με το έτος 2017 βλ. Εξαμηνιαία Έκθεση ΕΔΣ, Νοέμβριος 2016, σ.26, 28.



Η ΕΛΣΤΑΤ ανακοίνωσε στα μέσα Μαΐου τα προσωρινά αποτελέσματα για το α' τρίμηνο του 2017 (βλ. Δελτίο Τύπου ΕΛΣΤΑΤ, 15 Μαΐου 2017), εμφανίζοντας συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά 0,5% σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2016⁴⁵. Εκτός από τους προαναφερθέντες λόγους, αρνητική επίδραση στο ελληνικό ΑΕΠ κατά το πρώτο τρίμηνο του 2017 είχε η ισχυρή αρνητική επίδραση (carry over effect) από το τελευταίο τρίμηνο του 2016 που έκλεισε με -1,1%. Βάσει του δυναμικού υποδείγματος παραγόντων που χρησιμοποιείται στο ΕΔΣ, οι βραχυχρόνιες προβλέψεις για το πραγματικό ΑΕΠ, όπως αναρτήθηκαν στην ιστοσελίδα μας (στις 8/3/2017) έδιναν αρνητικό πρόσημο τόσο για το α' τρίμηνο, όσο και για το β' τρίμηνο του 2017.

Πάντως όπως προαναφέρθηκε, η ελληνική οικονομία εμφανίζει διαχρονικά, το β' και γ' τρίμηνο κάθε έτους σαφώς καλύτερες επιδόσεις σε σχέση με το α' και δ' τρίμηνο, γεγονός που ενισχύει την αισιοδοξία για την επίτευξη του στόχου-εκτίμησης του 1,8%. Με δεδομένο πλέον ότι οδεύουμε στην ολοκλήρωση της β' αξιολόγησης, ο στόχος για αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 1,8% μπορεί να παραμένει αισιόδοξος μεν, είναι όμως πιο ρεαλιστικός, εφόσον βεβαίως υλοποιηθούν ορισμένες κρίσιμες προϋποθέσεις οι κυριότερες εκ των οποίων είναι: α) η ομαλή συνέχιση του ισχύοντος προγράμματος και β) η ένταξη του τραπεζικού συστήματος στις ρυθμίσεις του προγράμματος ποσοτικής χαλάρωσης της ΕΚΤ. Μια διατηρήσιμη ενίσχυση της οικονομικής δραστηριότητας μέχρι τα τέλη του έτους μπορεί να διορθώσει τις μέχρι σήμερα αντιφατικές μακροοικονομικές επιδόσεις και να ωθήσει την οικονομία σε σχετικά ικανοποιητικό ρυθμό μεγέθυνσης για το 2017.

2.2. Συνιστώσες του ΑΕΠ και δείκτες ανισορροπίας της ελληνικής οικονομίας

Ο Πίνακας 23 παρουσιάζει τις αναλυτικές προβλέψεις για τις συνιστώσες του ΑΕΠ για το έτος 2017. Γίνεται εμφανές από τα στοιχεία του πίνακα ότι η ανοδική πορεία του ελληνικού ΑΕΠ θα στηριχθεί σχεδόν αποκλειστικά: α) στην αύξηση του **ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου** και β) στην αύξηση της **ιδιωτικής κατανάλωσης**.

⁴⁵ Σε σταθερές τιμές 2010, εποχικά διορθωμένα στοιχεία.



Πίνακας 23 Προβλέψεις για την ετήσια ποσοστιαία μεταβολή των συνιστωσών του ΑΕΠ, σε σταθερές τιμές

	2017
Ιδιωτική κατανάλωση	
Ευρωπαϊκή Επιτροπή ¹ (Μάιος 2017)	1,4%
Υπ. Οικονομικών ² (Μάιος 2017)	1,3%
Δημόσια κατανάλωση	
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	0,5%
Υπ. Οικονομικών	0,1%
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	6,3%
Υπ. Οικονομικών	5,9%
Εξαγωγές (αγαθών και υπηρεσιών)	
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	3,0%
Υπ. Οικονομικών	3,3%
Εισαγωγές (αγαθών και υπηρεσιών)	
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	3,0%
Υπ. Οικονομικών	2,8%

Πηγές:

1. *European Economic Forecast, spring 2017, European Commission, May 2017.*
2. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2018-2021.

Οι προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2017 συγκλίνουν σημαντικά με αυτές του ΜΠΔΣ 2018-2021. Για να επαληθευτεί ειδικότερα η προβλεπόμενη σημαντική αύξηση των **επενδύσεων** το 2017, – αλλά και η διατήρηση της αύξησης αυτής στα επόμενα χρόνια – προαπαιτούνται κρίσιμα βήματα όπως: ο περιορισμός της αβεβαιότητας, η σημαντική βελτίωση του επενδυτικού και επιχειρηματικού κλίματος, η υλοποίηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων, η επιστροφή σε ομαλές συνθήκες λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος και η σταδιακή άρση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων.

Αναφορικά με την τόνωση της **ιδιωτικής κατανάλωσης**, περαιτέρω μέτρα που μπορούν να συμβάλουν είναι: α) η μείωση των ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του Δημοσίου προς τους ιδιώτες, β) η πιστωτική επέκταση με έμφαση στην ιδιωτική κατανάλωση με παράλληλο σχεδιασμό για διευθέτηση του προβλήματος του αυξανόμενου όγκου των κόκκινων δανείων στις Τράπεζες γ) η σημαντική αποκλιμάκωση της ανεργίας και δ) η προγραμματισμένη και «στοχευμένη» διανομή «κοινωνικού μερίσματος» σε περίπτωση δημοσιονομικής υπεραπόδοσης.

Ο Πίνακας 24 παρουσιάζει τις συγκλίνουσες εν πολλοίς προβλέψεις του Υπουργείου Οικονομικών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου για την εξέλιξη σημαντικών «δεικτών ανισορροπίας» της ελληνικής οικονομίας για το τρέχον έτος.



Πίνακας 24 «Ανισορροπίες» της ελληνικής οικονομίας σε δείκτες

2017	
Ποσοστό ανεργίας(%)	
Υπ. Οικονομικών ¹ (Μάιος 2017)	21,0%
Ευρωπαϊκή Επιτροπή ² (Μάιος 2017)	22,8%
ΔΝΤ ³ (Απρ. 2017)	21,9%
Ακαθ. χρέος της ΓΚ (% του ΑΕΠ)	
Υπ. Οικονομικών	176,4%
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	178,8%
Αποπληθωριστής ΑΕΠ (ετήσια % μεταβολή)	
Υπ. Οικονομικών	1,2%
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	1,2%
Εναρμονισμένος Δ Τ Κ(ετήσια % μεταβολή)	
Υπ. Οικονομικών	1,2%
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	1,2%
ΔΝΤ	1,3%
Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (% του πραγματικού ΑΕΠ)	
Ευρωπαϊκή Επιτροπή	-0,5%
ΔΝΤ	-0,3%

Πηγές:

1. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2018-2021.
2. *European Economic Forecast*, spring 2017, European Commission, May 2017.
3. IMF, *World Economic Outlook: Gaining Momentum*, April 2017.

Η **ανεργία** προβλέπεται ότι θα αποκλιμακωθεί ελαφρά το 2017 και θα διαμορφωθεί στο 21%⁴⁶. Η σταδιακή μείωση της ανεργίας είναι προαπαιτούμενο για τη σταθεροποίηση της ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας. Η (επαν)ένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας αναμένεται να τονώσει σημαντικά την ιδιωτική κατανάλωση. Όφελος θα προκύψει επίσης για το συνταξιοδοτικό σύστημα – του οποίου η βιωσιμότητα συνιστά μόνιμη πηγή ανησυχίας— δοθέντος ότι η αύξηση των ασφαλιστικών εισφορών από τους επανεκτασόμενους στην αγορά εργασίας θα τονώσει τα έσοδα των ασφαλιστικών ταμείων.

Το **Δημόσιο Χρέος** ως % του ΑΕΠ θα εξακολουθήσει να βρίσκεται σε υψηλό επίπεδο και αναμένεται να κυμανθεί στο 176%. Πάντως, όσον αφορά στις ακαθάριστες χρηματοδοτικές ανάγκες της οικονομίας, αυτές προβλέπεται να εξομαλυνθούν περαιτέρω μετά την εφαρμογή των βραχυπρόθεσμων μέτρων για το δημόσιο χρέος. Ωστόσο η παράταση της αβεβαιότητας ως προς τα μεσοπρόθεσμα μέτρα ελάφρυνσης του χρέους που προέκυψε από την αδυναμία συμφωνίας στο EUROGROUP στις 22/5/17 συνιστά μια αρνητική

⁴⁶ Αφορά στην πρόβλεψη του Υπ. Οικονομικών.



εξέλιξη. Αυτό θα έχει ως συνέπεια την πιθανή μετάθεση της προοπτικής –δοκιμαστικής– άμεσης εξόδου στις χρηματαγορές για την αναχρηματοδότηση μέρους του λήγοντος χρέους. Και βεβαίως μεταθέτει την ημερομηνία ένταξης του τραπεζικού συστήματος στο πρόγραμμα ποσοτικής χαλάρωσης, με ό,τι αυτό σημαίνει πρωτίστως για το επενδυτικό κλίμα αλλά και δευτερευόντως από την άποψη της πραγματικής χρηματοδοτικής ευχέρειας.

Ο **Δείκτης Τιμών Καταναλωτή** προβλέπεται ότι θα διαμορφωθεί στο 1,2%. Ο συγκρατημένος θετικός ρυθμός πληθωρισμού για το 2017 μπορεί να αποτελεί μία από τις πρώτες ενδείξεις «απεγκλωβισμού» της ελληνικής οικονομίας από την παγίδα του υφεσιακού αντιπληθωρισμού, σηματοδοτώντας την ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Σε κάθε περίπτωση, τα επόμενα χρόνια, ο ρυθμός πληθωρισμού θα πρέπει να παραμείνει υπό έλεγχο και να μην επιστρέψει στα προ κρίσης επίπεδα (άνω του 3%), διότι θα υπονομεύσει την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.

Το **Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών** θα εμφανίσει συγκρατημένο έλλειμμα της τάξης του 0,5%, διατηρώντας την τάση των τελευταίων χρόνων κατά τη διάρκεια των οποίων ήταν ελεγχόμενο, και κυμάνθηκε από -2% μέχρι +0,1%. Ωστόσο η ισορροπία αυτή του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών οφείλεται πρωτίστως στην ύφεση και στη μείωση του εισοδήματος με συνακόλουθη μείωση των εισαγωγών και λιγότερο στην αύξηση της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας. Έτσι υπάρχει ο κίνδυνος για μεγαλύτερη αύξηση των εισαγωγών, δεδομένης της υψηλής οριακής ροπής προς εισαγωγές που διέπει διαχρονικά τη λειτουργία της ελληνικής οικονομίας. Ειδικά στην περίπτωση που οι εισαγωγές διατηρούν υψηλή θετική συσχέτιση με τις επενδύσεις, είναι ορατός ο κίνδυνος τα θετικά αποτελέσματα από την αύξηση των επενδύσεων να αντιστραφούν από ανάλογη αύξηση των εισαγωγών. Παραμένει ζητούμενο η σταδιακή μεταστροφή του παραγωγικού συστήματος προς τα διεθνώς εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες, το οποίο απαιτεί την υλοποίηση ενός συνεκτικού σχεδίου παραγωγικής ανασυγκρότησης.

2.3. Αντιπαραβολή προβλέψεων - πραγματοποιήσεων

Στο σημείο αυτό θεωρείται σκόπιμο να συγκρίνουμε τις προβλέψεις που έχουν διενεργηθεί από εκτιμήσεις εγχώριων και διεθνών οργανισμών στη βάση μιας πιο εκτενούς περιόδου (2010-2016) προς το αντίστοιχο ύψος του καταγραφέντος τελικά ΑΕΠ. Στον παρακάτω Πίνακα 25 είναι φανερό ότι οι προβλέψεις τείνουν να υπερεκτιμούν την αναμενόμενη ύφεση. Εξαίρεση στον «κανόνα» αυτό αποτελεί το έτος 2013 όπου οι προβλέψεις συνέκλιναν σε ορισμένο βαθμό σε σχέση με το αποτέλεσμα και το 2014 όπου υπήρξε απόλυτη ευστοχία στην πρόβλεψη για την τελική διαμόρφωση. Ειδικά για την περίοδο 2010-2013 μία εξήγηση που μπορεί να δοθεί για αυτή την «αστοχία» και παράλληλα τις υπεραισιόδοξες προβλέψεις είναι η εσφαλμένη εκτίμηση των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών της ελληνικής οικονομίας. Από τα στοιχεία αυτά συνάγεται πως οι αρνητικές πολλαπλασιαστικές επιδράσεις της ισχυρής δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν

έντονες ειδικά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, χωρίς αυτό να είχε προβλεφθεί⁴⁷. Αυτό γίνεται περισσότερο εμφανές από το Διάγραμμα 13, που παρουσιάζει τις αποκλίσεις μεταξύ των αποτελεσμάτων της ΕΛΣΤΑΤ από τις προβλέψεις των φορέων. Ειδικά για το έτος 2015 η απόκλιση ήταν εύλογα μεγάλη, γιατί οι προβλέψεις δεν ενσωμάτωσαν την κυβερνητική μεταβολή του Ιανουαρίου 2015 ούτε τη μεγάλη αβεβαιότητα που προκλήθηκε στην οικονομία, εξαιτίας της παρατεταμένης διαπραγμάτευσης με τους δανειστές. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι στη συνέχεια οι νεότερες προβλέψεις υπερεκτίμησαν το υφεσιακό πλήγμα της οικονομίας λόγω της επιβολής των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων. Οι αποκλίσεις που αφορούν σε προβλέψεις και αποτελέσματα για το 2016 είναι επίσης απότοκοι της εμμονής σε μια αντίστοιχη υπερεκτίμηση: η οικονομία τα πήγε τελικά πολύ καλύτερα και το γεγονός μιας τέτοιας «πλάνης» απαιτεί οπωσδήποτε εκτενέστερη και πιο συστηματική διερεύνηση.

Πίνακας 25 Ετήσια ποσοστιαία μεταβολή ΑΕΠ : αποκλίσεις προβλέψεων από τα αποτελέσματα

	Αποτελέσματα		Προβλέψεις	
	ΕΛΣΤΑΤ ¹	ΔΝΤ ²	Ευρωπαϊκή Επιτροπή ³	Υπουργείο Οικονομικών ⁴
2010	-5,4%	-0,1%	-0,3%	-0,3%
2011	-9,1%	-2,6%	-3,0%	-3,0%
2012	-7,3%	-2,0%	-2,8%	-2,8%
2013	-3,2%	-4,0%	-4,2%	-4,5%
2014	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
2015	-0,2%	2,9%	2,9%	2,9%
2016	0,0%	-1,3%	-1,3%	-0,7%

Σημείωση: Οι αναγραφόμενες προβλέψεις έχουν διενεργηθεί κατά το προηγούμενο φθινόπωρο του έτους αναφοράς. Επί παραδείγματι, η πρόβλεψη για το έτος 2010 έχει πραγματοποιηθεί το φθινόπωρο του 2009 και από τους τρεις φορείς.

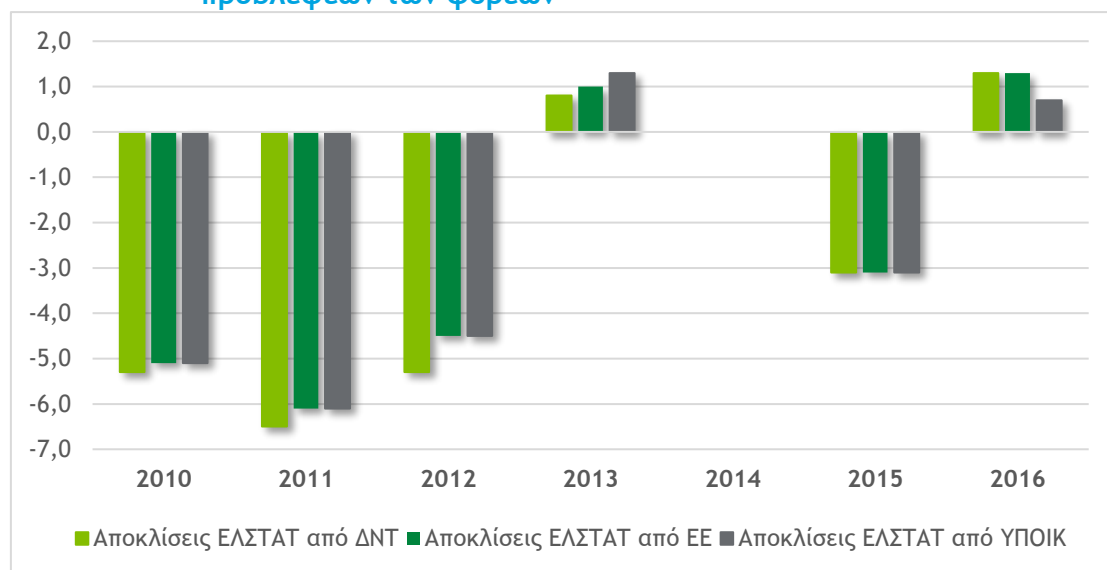
Πηγές:

1. ΕΛΣΤΑΤ, *Δελτίο Τύπου, Ετήσιοι Εθνικοί Λογαριασμοί*, Οκτώβριος 2014, 2016 και 2017.
2. IMF, *World Economic Outlook*, October: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 και 2015.
3. European Commission, *Autumn Forecasts*: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 και 2015.
4. *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού*, Νοέμβριος: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 και 2016.

⁴⁷ Βλ. ενδεικτικά IMF, *World Economic Outlook*, October (2012) σ. XV, 1, 41-43, Blanchard O. and D Leigh (2013) "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers" *IMF Working Paper WP/13/1* και συνέντευξη της Chr. Lagarde στο πρακτορείο Bloomberg Απρίλιος 2016 (<https://www.bloomberg.com/features/2016-christine-lagarde-interview>).



Διάγραμμα 13 Σύγκριση των αποκλίσεων μεταξύ αποτελεσμάτων (ΕΛΣΤΑΤ) και προβλέψεων των φορέων



Σημείωση: Οι αποκλίσεις έχουν υπολογιστεί βάσει των στοιχείων του Πίνακα 25, δικοί μας υπολογισμοί.

2.4. Αξιολόγηση των μακροοικονομικών κινδύνων για το 2017

Η νεότερη επικαιροποίηση των επίσημων προβλέψεων του μακροοικονομικού σεναρίου του Υπουργείου Οικονομικών (ΥΠΟΙΚ) για το τρέχον έτος φαίνεται πως ενσωματώνει την επίπτωση σειράς κινδύνων που έχουν επισημανθεί νωρίτερα στην Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού για το 2017 (ΕΕΚΠ). Οι νέες προβλέψεις για το 2017 αποτελούν τη βάση στήριξης για σενάριο προβλεπόμενων μακροοικονομικών εξελίξεων της περιόδου 2018-2021. Ως εκ τούτου υπόκεινται σε πρόσθετους κινδύνους, οι οποίοι σύμφωνα με το ΜΠΔΣ δύνανται να επενεργήσουν σε μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα (μετά το 2017).

Αναφορικά με το 2017, η καθυστέρηση της ολοκλήρωσης της β' αξιολόγησης του τρέχοντος προγράμματος προσαρμογής καθώς και της πορείας των διαβουλεύσεων που επακολούθησαν για τη διευθέτηση του ελληνικού χρέους συγκαταλέγονται στους πιο σημαντικούς παράγοντες κινδύνου που επενέργησαν⁴⁸. Η καθυστέρηση αυτή άσκησε και

⁴⁸ Πιο συγκεκριμένα, για τις προοπτικές του 2017, η ΕΕΚΠ σημείωνε (σελ. 26) ότι (...) η συνεπής εφαρμογή του νέου προγράμματος στήριξης της ελληνικής οικονομίας, σε συνδυασμό με τη σταδιακή χαλάρωση των περιορισμών στην κίνηση κεφαλαίων και την πρόοδο στους τομείς διευθέτησης των μη εξυπηρετούμενων δανείων και δομικών αλλαγών, αναμένεται να οδηγήσει σε αποκατάσταση του κλίματος εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία.», ενώ αλλού (σελ.27) ότι «καθοριστικό ρόλο για τις εξελίξεις το 2017 αναμένεται ότι θα διαδραματίσει η εξέλιξη των διαβουλεύσεων για την αναδιάρθρωση του δημόσιου χρέους (...)». Ως ενδογενείς παράγοντες μακροοικονομικού κινδύνου η ΕΕΚΠ ανέφερε την ταχύτητα προσαρμογής της επενδυτικής δραστηριότητας στα νέα δεδομένα οικονομικής σταθερότητας και τη συνεπή υλοποίηση του συμφωνηθέντος πακέτου μέτρων. Για μια επισκόπηση-σχολιασμό των κινδύνων της ΕΕΚΠ, δείτε την προηγούμενη εξαμηνιαία έκθεση του ΕΔΣ.

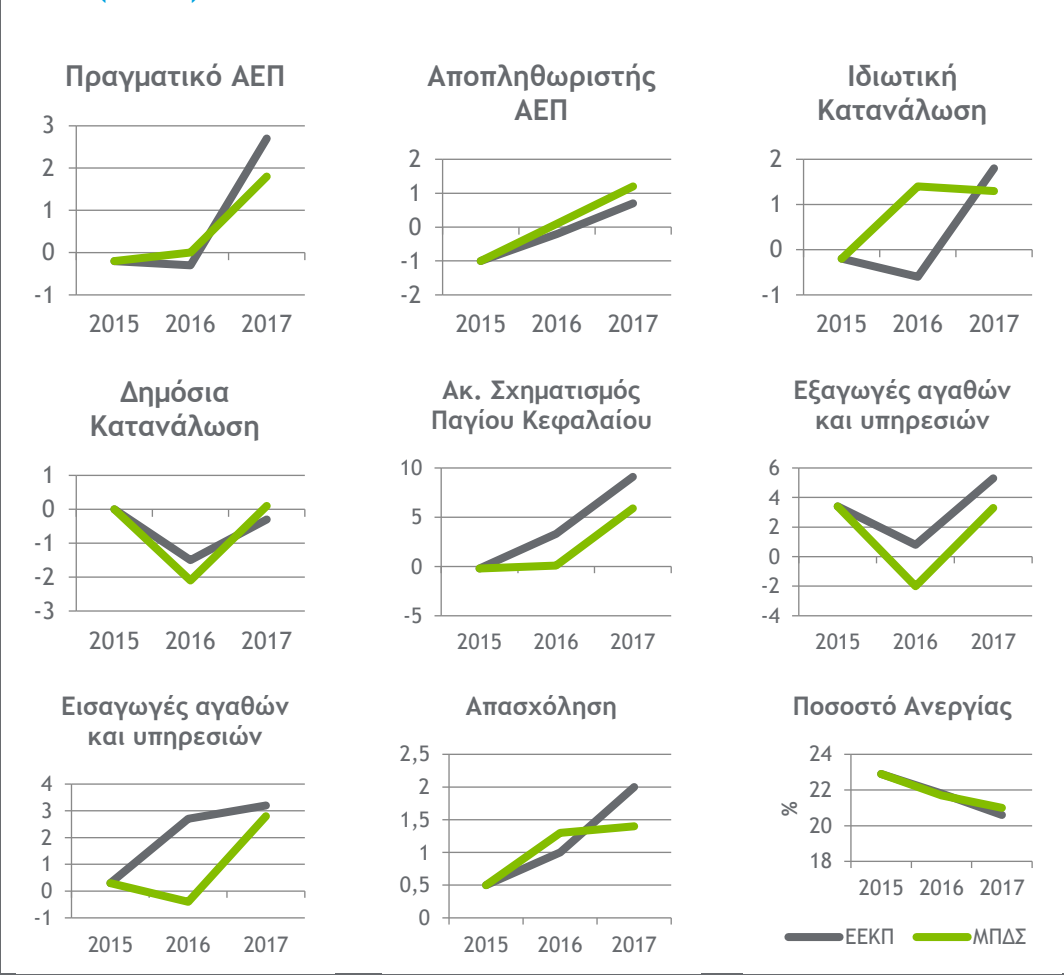
συνεχίζει να ασκεί σοβαρές αρνητικές επιδράσεις στην ταχύτητα προσαρμογής της επενδυτικής δραστηριότητας στα νέα οικονομικά δεδομένα. Όπως εκτιμά άλλωστε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴⁹, οι περιορισμοί του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος στη χρηματοδότηση επενδύσεων θα αρθούν σταδιακά, δυσχεραίνοντας αντίστοιχα την αύξηση του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου. Οι επιδράσεις αυτές φαίνεται να λαμβάνονται πάντως υπόψη από το ΥΠΟΙΚ, με την επί τα χείρω αναθεωρημένη εκτίμηση του ΜΠΔΣ για την πορεία των ακαθάριστων επενδύσεων το 2017. Όπως, μάλιστα, δείχνει το παρακάτω διάγραμμα, το οποίο αντιπαραβάλλει τις εκτιμήσεις/προβλέψεις ΕΕΚΠ και ΜΠΔΣ για τα βασικά μακροοικονομικά μεγέθη της οικονομίας, μέρος των προς τα κάτω αναθεωρημένων προβλέψεων του ΜΠΔΣ αντανakλά τις προβληματικές επιδόσεις της επενδυτικής δραστηριότητας το προηγούμενο έτος, οι οποίες έκλεισαν αρκετά χαμηλότερα από ό,τι προβλεπόταν στην ΕΕΚΠ, υπό τη μερική πραγματοποίηση των εκεί αναφερόμενων παραγόντων κινδύνου (βλ. πρώτη υποσημείωση αυτής της παραγράφου), οι οποίοι τελούν ακόμη σε ισχύ, τουλάχιστον για το 2017.

Η προς τα κάτω (προς τα πάνω) διόρθωση της πρόβλεψης για την αύξηση της ιδιωτικής (δημόσιας) κατανάλωσης φαίνεται να ενσωματώνει εν μέρει μόνο την αναγνώριση των (υφεσιακών) επιδράσεων από τη συνέχιση της προσπάθειας δημοσιονομικής εξυγίανσης της χώρας και εν μέρει το γεγονός ότι το 2016 έκλεισε με καλύτερα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα (μεγαλύτερη από την αναμενόμενη πτώση δημόσιας κατανάλωσης με αύξηση της ιδιωτικής). Στους αρνητικούς κινδύνους υποεκτίμησης των υφεσιακών επιδράσεων της δημοσιονομικής προσαρμογής θα πρέπει να αντιπαραταχθούν, ωστόσο, οι θετικές προοπτικές λόγω της σταδιακής επανόρθωσης της κανονικότητας στην χρηματοδότηση της χώρας (μέσω της αποκατάστασης των σχέσεων του εγχώριου τραπεζικού συστήματος με την ΕΚΤ), καθώς και από ενδεχόμενη έξοδο της χώρας στις διεθνείς κεφαλαιαγορές. Σημειώνεται ότι ένα μέρος των θετικών αυτών προοπτικών αναμένεται να υλοποιηθεί εντός του 2017, εάν υπάρξουν σύντομα ευνοϊκές εξελίξεις στις διαβουλεύσεις για τη διευθέτηση του ελληνικού χρέους.

⁴⁹ *European Economic Forecasts* (Spring, 2017).



Διάγραμμα 14 Ρυθμοί μεταβολής (%) βασικών μακροοικονομικών μεγεθών: Παραδοχές Εισηγητικής Έκθεσης Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 (ΜΠΔΣ)



Αναφορικά με το εμπορικό ισοζύγιο, η μικρή επί τα χείρω διόρθωση της αύξησης των εισαγωγών για το 2017, σε σχέση με τις προβλέψεις της ΕΕΚΠ, παρά τη μεγάλη συρρίκνυσή τους το 2016, δείχνει, όπως προαναφέραμε, να ενσωματώνει τον κίνδυνο αναθέρμανσης της ζήτησης εισαγωγών με την ανάκαμψη της οικονομίας και την άνοδο των εισοδημάτων, αλλά και την ενδεχόμενη αύξηση της αξίας των εισαγωγών λόγω της αναμενόμενης αύξησης των επενδύσεων σε πάγιο κεφάλαιο αλλά και των ανοδικών πιέσεων στις διεθνείς τιμές του πετρελαίου. Οι εκτιμήσεις για την πορεία των εξαγωγών το 2017 δείχνουν πιο αισιόδοξες και φαίνεται να προσμετρούν τη θετική επίπτωση για τις εξαγωγές της χώρας από την αύξηση της διεθνούς ζήτησης για το τουριστικό της προϊόν. Σημειώνεται η ευαισθησία των προβλέψεων για τον εξωτερικό τομέα ως προς τους παράγοντες πολιτικού και γεωστρατηγικού κινδύνου (όπως οι εξελίξεις στη Μέση Ανατολή, οι σχέσεις Ελλάδας-Τουρκίας), καθώς και τις τάσεις οικονομικής και κοινωνικής

συνεργασίας ή εσωστρέφειας που θα διαμορφωθούν στη διεθνή πολιτική κονίστρα το 2017 (επιπτώσεις του Brexit, οικονομική πολιτική των Ηνωμένων Πολιτειών, κ.ο.κ.).

Η συνισταμένη των ανωτέρω επηρέασε τις προβλέψεις του ΜΠΔΣ οδηγώντας σε αναθεώρησή τους προς τα κάτω. Οι κίνδυνοι για πιθανή υποεκτίμηση των ανωτέρω επιδράσεων συνεχίζουν πάντως να υφίστανται.

Η σχετικά μετριοπαθής πρόβλεψη του ΥΠΟΙΚ για το ΑΕΠ υποδηλώνει από τη μία την αισιοδοξία ότι η χώρα μπορεί να δρέψει τους καλούς καρπούς από την εξακολούθηση της εφαρμογής της ΣΧΔ και να αντισταθμίσει επαρκώς τις συναφείς υφεσιακές πιέσεις. Από την άλλη, επιχειρεί να συγκρατήσει την ανησυχία ότι η εφαρμογή των θεσμοθετημένων και η νομοθέτηση πρόσθετων δημοσιονομικών παρεμβάσεων δοκιμάζει –και θα δοκιμάσει περαιτέρω– την ανθεκτικότητά και την προσαρμοστικότητα της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Την ανησυχία αυτή ενισχύουν περαιτέρω:

(α) Υφιστάμενοι δημοσιονομικοί κίνδυνοι που οδηγούν σε υπό/υπερκοστολόγηση των δημοσιονομικών παρεμβάσεων και της διαχρονικής ωρίμανσής τους (όπως π.χ. στην περίπτωση της επίτευξης δημοσιονομικού πλεονάσματος για το 2016 υπερβολικά πάνω από τον στόχο)

(β) Αβεβαιότητες ως προς τα οφέλη, σε όρους μείωσης ανεργίας και βελτίωσης των πραγματικών εισοδημάτων, από την υλοποίηση ενός αποτελεσματικού προγράμματος για την παραγωγική ανασυγκρότηση, την ενίσχυση της παραγωγικότητας και την κατάργηση των στρεβλώσεων στις αγορές.

γ) Το πρόβλημα της υπερχρέωσης νοικοκυριών και επιχειρήσεων που αντανakλάται στον αυξανόμενο όγκο των «κόκκινων δανείων» στις Τράπεζες.

(δ) Ενδείξεις για τη σταδιακή επαλήθευση μακροχρόνιων κινδύνων, όπως η συρρίκνωση των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας και η αποδυνάμωση του παραγωγικού της ιστού. Αυτά συντελούνται σταδιακά τα τελευταία χρόνια με το κλείσιμο παραγωγικών επιχειρήσεων, τη μεταφορά τους στο εξωτερικό, καθώς επίσης και με το μεγάλο κύμα μετανάστευσης εργατικού δυναμικού σε παραγωγική ηλικία, με ποιοτική κατάρτιση και υψηλή επιστημονική εξειδίκευση (“brain drain”). Όπως συζητείται σε σχετικό παράρτημα της παρούσας έκθεσης (βλ. Παράρτημα 2), οι κίνδυνοι αυτοί αποτυπώνονται στις (δυσμενείς) προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εξέλιξη του δυνητικού προϊόντος της ελληνικής οικονομίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Εγγυήσεις Ελληνικού Δημοσίου

Τα μεθεόρτια μιας «παράλληλης-κρυφής» δημοσιονομικής πολιτικής.

1.Εισαγωγή

Η παροχή εγγυήσεων⁵⁰ από το Ελληνικό Δημόσιο (ΕΔ) αποτέλεσε ένα εργαλείο για την άσκηση παράλληλης δημοσιονομικής πολιτικής, σύμφωνα με το οποίο δημόσιοι οργανισμοί, κρατικές επιχειρήσεις και ιδιωτικοί φορείς (νοικοκυριά και επιχειρήσεις) εξασφάλιζαν χρηματοδότηση από τα πιστωτικά Ιδρύματα με εγγυητή το ΕΔ. Η πρακτική αυτή έγινε αρκετά δημοφιλής στις κυβερνήσεις διαχρονικά, καθότι με τον τρόπο αυτό αφενός δεν επιβαρύνονταν άμεσα ο Προϋπολογισμός, αφετέρου ζημιογόνες δημόσιες επιχειρήσεις εξακολουθούσαν να λειτουργούν, αντλώντας δανειακά κεφάλαια υπό την προϋπόθεση παροχής κρατικής εγγύησης. Με τον τρόπο αυτό, το κράτος δημιουργούσε «δυσνητικές-μελλοντικές» δαπάνες: μετέθετε δαπάνες σε μελλοντικούς προϋπολογισμούς, αυξημένες κατά το κόστος δανεισμού. Παράλληλα, το ποσό του νέου δανεισμού δεν προστίθετο στο υφιστάμενο χρέος της ΓΚ, παρά μόνο με την κατάπτωση της εγγύησης σε περίπτωση ιδιωτικού φορέα, ενώ μετακυλιόταν σε βάρος της ΓΚ στην περίπτωση που ο δανειζόμενος ήταν φορέας που εντάσσεται σε αυτήν⁵¹. Επρόκειτο δηλαδή για ένα δημοσιονομικό εργαλείο που διευκόλυνε κοντόθωρες πολιτικές επιλογές, καθότι το κόστος θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί αρκετά χρόνια αργότερα (ίσως και δεκαετίες), ανάλογα με τους όρους της υπογραφείσας σύμβασης.

Στο παρελθόν καταγράφηκε πολύ ευρεία αξιοποίηση αυτού του μηχανισμού. Το αποτέλεσμα είναι ότι σήμερα το ΕΔ καλείται να διαχειριστεί τις επιπτώσεις των επιλογών αυτών, μέσα σε ένα αρκετά δυσμενές δημοσιονομικό περιβάλλον. Αυτό το ετεροχρονισμένο δημοσιονομικό κόστος⁵² ήταν που «ενθάρρυνε» κατά καιρούς τις κυβερνήσεις να παρέχουν γενναιόδωρα εγγυήσεις, ανάλογα με τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες που έθεταν ως προτεραιότητα, χωρίς να υπολογίζουν τις μελλοντικές συνέπειες, στην περίπτωση κατάπτωσής τους. Αποτέλεσμα αυτού ήταν το ύψος των παρεχόμενων εγγυήσεων για δανειοδότηση φορέων (εντός και εκτός ΓΚ),

⁵⁰ Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται οι εγγυήσεις σε φορείς εντός και εκτός ΓΚ, ενώ δεν συμπεριλαμβάνονται οι εγγυήσεις προς τα πιστωτικά ιδρύματα για την παροχή ρευστότητας. Σύμφωνα με τον Ν. 3723/2008 το ΕΔ δύναται να παράσχει εγγυήσεις για την παροχή ρευστότητας των πιστωτικών ιδρυμάτων, με ανώτατο όριο τα 85 δισ. ευρώ, ενώ για τον ίδιο λόγο και σύμφωνα με τον Ν. 3845/2010 το ΕΔ δύναται να παρέχει στην Τράπεζα της Ελλάδος εγγυήσεις, για κάλυψη πιστώσεων πιστωτικών ιδρυμάτων που εδρεύουν στην Ελλάδα, με σκοπό την αντιμετώπιση προσωρινών βραχυχρόνιων προβλημάτων ρευστότητας (Emergency Liquidity Assistance-ELA).

⁵¹ Αυτό συνέβαινε όταν η κατάπτωση της εγγύησης αφορούσε σε δάνειο φορέα εκτός ΓΚ. Στην περίπτωση κατάπτωσης εγγύησης δανείου φορέα της ΓΚ, το ποσό αυτό μετακυλιόταν από τον φορέα στο χρέος της κεντρικής κυβέρνησης, χωρίς να επηρεάζεται το συνολικό χρέος της ΓΚ.

⁵² Αυτό πραγματοποιείται κυρίως με δύο τρόπους: είτε με την απευθείας επιβάρυνση των δαπανών του Τακτικού Προϋπολογισμού, σε περίπτωση κατάπτωσης της εγγύησης, είτε με την ανάληψη των χρεών του φορέα και την ένταξή τους στο χρέος της Κεντρικής Διοίκησης, με συνέπεια την αύξησή του.



να ξεπεράσει το 2009 τα 25 δισ. ευρώ, ήτοι 10,8% του ΑΕΠ. Ένα μεγάλο μέρος του αποτελούσε εν δυνάμει χρέος της ΚΔ. Ένα μικρότερο μέρος μπορεί να αποτελέσει, αν δεν το έχει κάνει ήδη, νέο χρέος για τη ΓΚ. Σημειώνεται ότι η ακαθάριστη αξία των εγγυήσεων είχε αγγίξει το 20% του ΑΕΠ στις αρχές της δεκαετίας του '90.

2. Η διαχρονική εξέλιξη των εγγυήσεων του Ελληνικού Δημοσίου

2.1 Η περίοδος 1990-1999

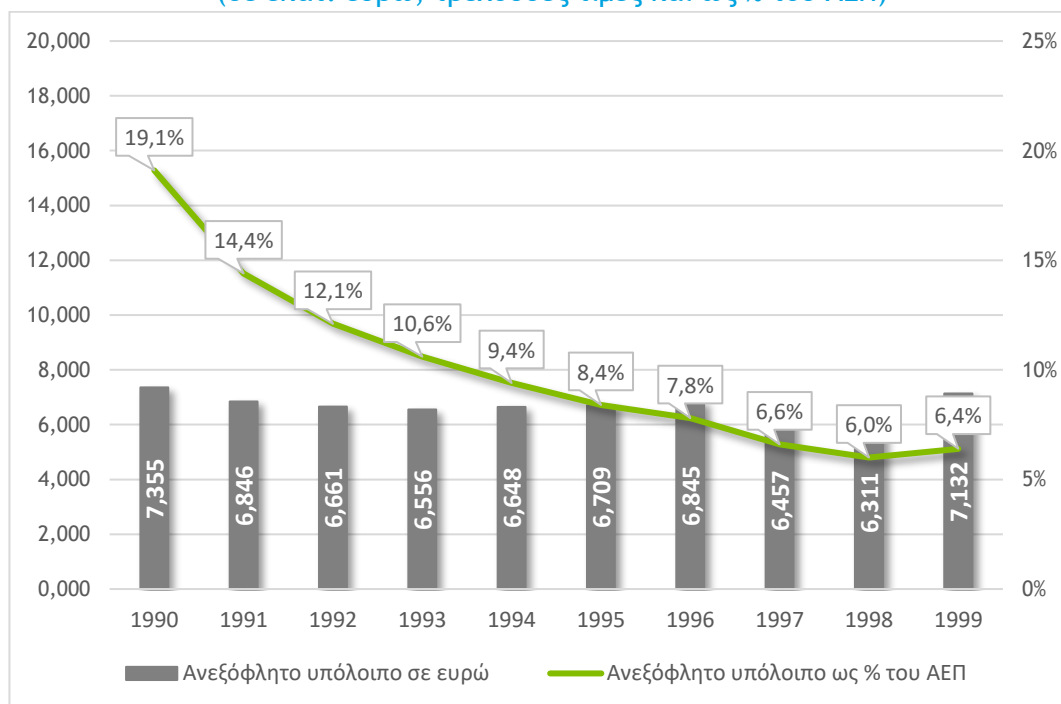
Τη δεκαετία που προηγήθηκε της ένταξης της χώρας μας στην ΟΝΕ, το ΕΔ χρησιμοποίησε ευρύτατα την πολιτική παροχής εγγύησης για τη δανειοδότηση επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, αλλά και ιδιωτών (φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις). Από τα στοιχεία του Διαγράμματος 15 προκύπτει ότι σε απόλυτα μεγέθη το ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο και οι παρασχεθείσες νέες εγγυήσεις δεν παρουσιάζουν αξιοσημείωτη μεταβολή την περίοδο 1990-1999. Ωστόσο, ως ποσοστό του ΑΕΠ το ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο καταγράφει σημαντική μείωση από 19,1% το 1990 σε 6,4% το 1999, ως συνέπεια της σημαντικής αύξησης του ΑΕΠ. Αξίζει να σημειωθεί ότι με τον ν.2322/95 (ΦΕΚ 143 Α΄) «*Παροχή της εγγύησης του Ελληνικού Δημοσίου για τη χορήγηση δανείων και πιστώσεων και άλλες διατάξεις*», είχε οριστεί ένα αυστηρότερο πλαίσιο παροχής κρατικής εγγύησης εκ μέρους του ΕΔ⁵³, σε σχέση με το προϋπάρχον⁵⁴. Ειδικότερα, το Άρθρο 3 του εν λόγω νομοθετήματος, καθόριζε ανώτατο όριο («πλαφόν») στο ύψος των κρατικών εγγυήσεων, το οποίο δεν θα έπρεπε σε ποσοστό να υπερβαίνει το 3% των δαπανών του ΚΠ.

⁵³ Από την έναρξη της χρηματοδότησης της χώρας μας από τον Μηχανισμό Στήριξης θεσπίστηκαν οι νόμοι 4151/2013 (ΦΕΚ Α/29-4-2013) «Ρυθμίσεις για την τροποποίηση και τη βελτίωση συνταξιοδοτικών, δημοσιονομικών, διοικητικών και λοιπών διατάξεων του Υπουργείου Οικονομικών» και 4254/2014, ΦΕΚ-85 Α/7-4-14 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του ν. 4046/2012 και άλλες διατάξεις» με τους οποίους αυστηροποιήθηκε το πλαίσιο παροχής εγγυήσεων από το Ελληνικό Δημόσιο.

⁵⁴ Το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο καθοριζόταν από τις διατάξεις του Α.Ν. 747/1945/ΦΕΚ 309/Α΄ /19.12.1945 «περί παροχής εγγυήσεων του Κράτους προς χορήγηση δανείων και πιστώσεων», όπως αυτό τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε κυρίως με το άρθρο 7 του Α.Ν. 9/1967/ΦΕΚ 75/Α΄ /13-5-1967.



Διάγραμμα 15: Ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο, 1990-1999
(σε εκατ. ευρώ, τρέχουσες τιμές και ως % του ΑΕΠ)

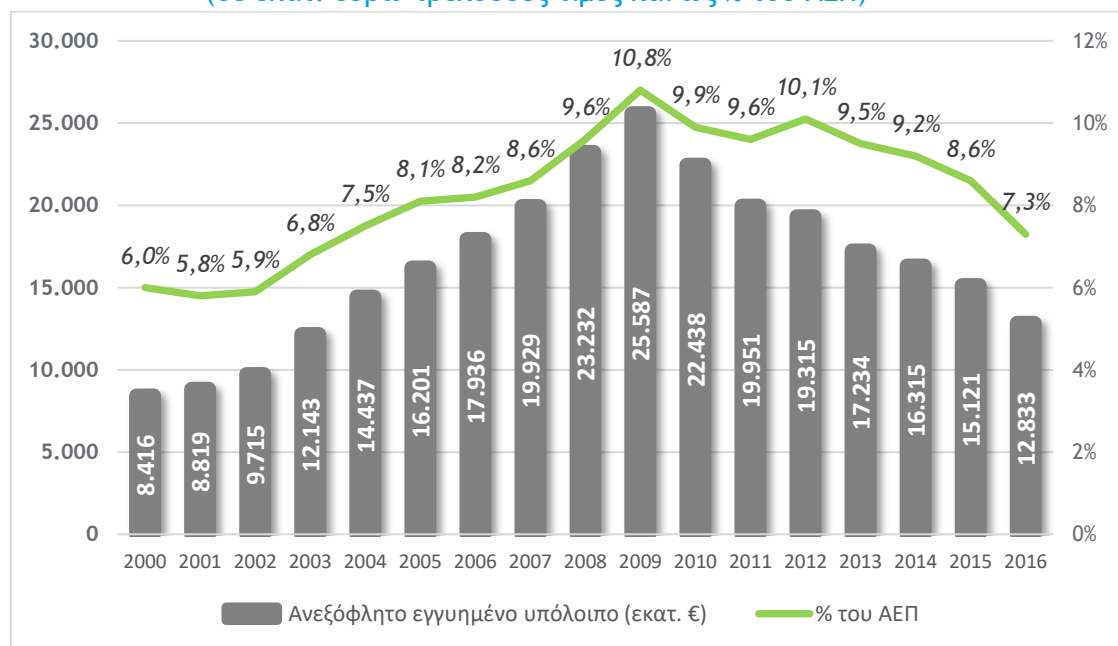


Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2001.

2.2. Η περίοδος 2000-2016

Αναμφισβήτητα, η ένταξη της χώρας μας στην ΟΝΕ, το 2002, διευκόλυνε κατά πολύ την πρόσβαση κάθε είδους φορέων σε εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης. Για την άντληση των κεφαλαίων αυτών το ΕΔ συνέχισε να παρέχει εγγυήσεις για δανειοδότηση φορέων ή δημοσίων οργανισμών, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξησή τους, σε σχέση με τα τέλη της δεκαετίας του '90, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Από τα στοιχεία του Διαγράμματος 16, προκύπτει από το 2003 και εντεύθεν συστηματική άνοδος του συσσωρευμένου ανεξόφλητου εγγυημένου υπολοίπου, το οποίο σε απόλυτο μέγεθος το 2009 ανήλθε σε 25.586 εκατ. ευρώ, ενώ έφθασε να αντιστοιχεί στο 10,8% του ΑΕΠ της χώρας.

Διάγραμμα 16: Ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο, 2000-2016
(σε εκατ. ευρώ-τρέχουσες τιμές και ως % του ΑΕΠ)

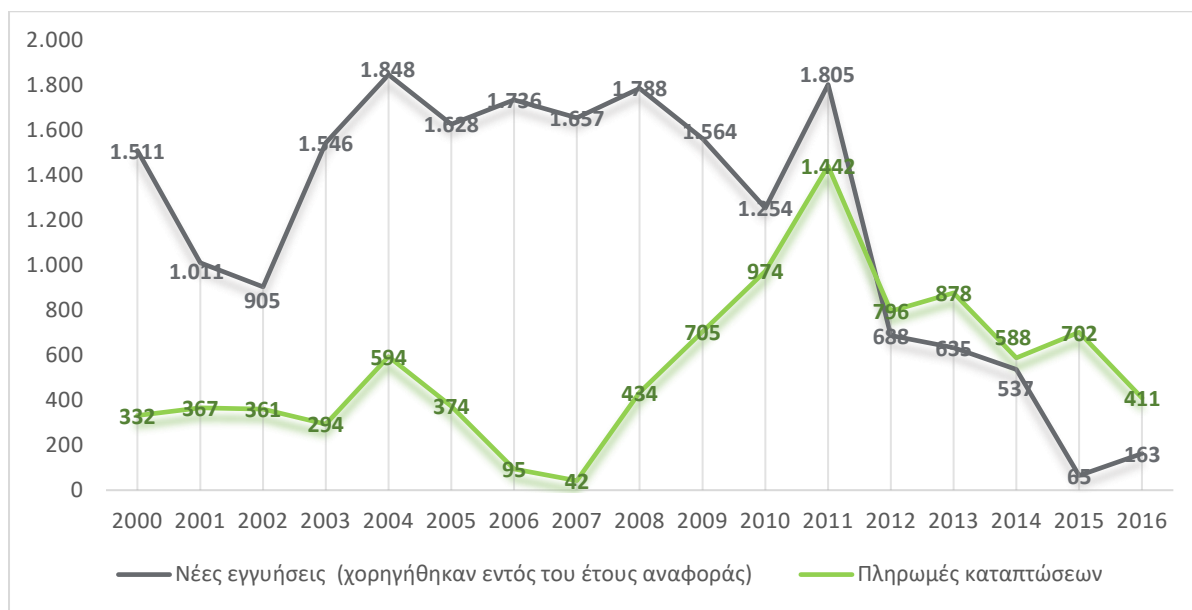


Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017, σ. 137 και ΥΠΟΙΚ - ΓΛΚ - Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου & Δημόσιου Λογιστικού.

Ήδη, στη διάρκεια αυτής της περιόδου, όπως αναλυτικά παρουσιάζεται στο **Διάγραμμα 17**, ο ΚΠ επιβαρυνόταν ετησίως με εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ για δαπάνες από καταπτώσεις εγγυήσεων. Το πρόβλημα επιδεινώθηκε, όπως ήταν αναμενόμενο, μετά την κρίση. Από τα στοιχεία του διαγράμματος προκύπτει ότι το ΕΔ την περίοδο 2000-2016 επιβαρύνθηκε συνολικά με δαπάνη σχεδόν 9,5 δις., εκ των οποίων το 69% περίπου, αφορούσε σε καταπτώσεις εγγυήσεων της περιόδου 2009-2016. Σημειώνεται ότι, στο ποσό αυτό δεν συμπεριλαμβάνεται το ποσό για αναλήψεις χρεών φορέων⁵⁵, εντός και εκτός ΓΚ, το οποίο εντασσόταν ισόποσα στο χρέος της Κεντρικής Διοίκησης και επιβάρυνε με τη σειρά του περαιτέρω τον Κρατικό Προϋπολογισμό με πληρωμές τόκων.

⁵⁵ Σε αρκετές περιπτώσεις η δυσχερής οικονομική κατάσταση προβληματικών δημοσίων οργανισμών, κρατικών επιχειρήσεων κλπ. επιτάχυνε την παρέμβαση του κράτους το οποίο αναλάμβανε τις ανεξόφλητες υποχρεώσεις και τις ενέτασσε στο χρέος της ΚΔ. Σύμφωνα με την διαδικασία αυτή, το ΕΔ με την έκδοση Υπουργικής Απόφασης, αναλάμβανε κατά περίπτωση, τις ανεξόφλητες υποχρεώσεις φορέων που ανήκαν τόσο εντός όσο και εκτός της ΓΚ, βάσει των υπογεγραμμένων δανειακών συμβάσεων, προτού καταπέσει κάποια από τις παρασχεθείσες εγγυήσεις.

Διάγραμμα 17: Νέες εγγυήσεις και δαπάνη από καταπτώσεις εγγυήσεων, 2000-2016



Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2017.

Από τα στοιχεία του ανωτέρω διαγράμματος προκύπτει ένα σαφώς υψηλό επίπεδο παροχής νέων εγγυήσεων έως το έτος 2011, το οποίο έκτοτε φθίνει σταδιακά. Την περίοδο 2000-2011⁵⁶, στο πνεύμα της γενικότερης δημοσιονομικής χαλάρωσης, οι παρεχόμενες νέες εγγυήσεις του ΕΔ ξεπέρασαν σωρευτικά τα **18,2 δις. ευρώ**. Αξίζει να επισημάνουμε ότι η πλειονότητα των εγγυήσεων αφορούσε ελλειμματικές ΔΕΚΟ, με τη μερίδα του λέοντος να ανήκει στον ΟΣΕ⁵⁷ και τον ΟΑΣΑ⁵⁸. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το 2009, το ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο των εν λόγω δημοσίων επιχειρήσεων ανερχόταν σε 8.451 εκατ. ευρώ και 2.435 εκατ. ευρώ, αντίστοιχα, και αντιπροσώπευε το 43% περίπου των συνολικών κρατικών εγγυήσεων.

⁵⁶ Στα τέλη του 2011 ξεκίνησαν οι συζητήσεις για την υπογραφή του 2ου Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής το οποίο θεσπίστηκε με τον Ν.4046/2012. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό (2ο Μνημόνιο) η χώρα μας υποχρεώθηκε σε αυστηρές δημοσιονομικές προσαρμογές οι οποίες μεταξύ άλλων επέβαλαν τον αυστηρό περιορισμό των νέων εγγυήσεων του ΕΔ.

⁵⁷ Το σύνολο σχεδόν του δανεισμού του ΟΣΕ παρέχονταν με την εγγύηση του ΕΔ και αφορούσε ομολογιακά κυρίως δάνεια. Το μεγαλύτερο μέρος των χρεών του ΟΣΕ αναλήφθηκε από το κράτος και εντάχθηκε στο χρέος της ΚΔ. Παράλληλα, ο ΚΠ εξακολουθεί να επιβαρύνεται ετησίως με δαπάνες από καταπτώσεις εγγυήσεων για εξόφληση δανειακών υποχρεώσεων, βάσει των υφιστάμενων δανειακών συμβάσεων του οργανισμού με πιστωτικά ιδρύματα. Σημειώνεται ότι το 2001 το ύψος των εγγυήσεων του ΕΔ προς τον ΟΣΕ ανερχόταν σε 1.960 εκατ. ευρώ, ενώ έως το 2009 υπερτριπλασιάστηκε, αυξανόμενο κατά 332% περίπου

⁵⁸ Το 2011 το Υπουργείο Οικονομικών, με την υπ' αριθ. 2/82789/0023Α απόφαση, ανέλαβε το σύνολο των χρεών του ΟΑΣΑ ύψους 1.960 εκατ. ευρώ, το οποίο και εντάχθηκε στο χρέος της ΚΔ

Πίνακας 26 **Ανεξόφλητα υπόλοιπα δανείων κατά κατηγορία δανειοληπτών που καλύπτονται με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου στις 31/12/2009 (σε εκατ. ευρώ)**

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΝΕΙΟΛΗΠΤΩΝ	ΥΠΟΛΟΙΠΟ 31/12/2009	ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΝΕΙΟΛΗΠΤΩΝ	ΥΠΟΛΟΙΠΟ 31/12/2009
Α) ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ		Β) ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ	
ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ	1.555,7	ΕΛΓΑ	3.189,6
ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ	625,6	ΟΤΑ-ΔΗΜΟΙ	29,5
ΔΕΗ	993,4	ΔΕΥΑ	0,3
ΔΕΣΦΑ	307,8	ΕΑΙΤΥ	7
ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ	438,6	ΑΚΑΔΗΜΙΑ ΑΘΗΝΩΝ	6,7
ΕΑΒ	484	ΕΘΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ	4
ΕΑΣ	875,1	ΚΡΑΤ. ΜΟΥΣΕΙΟ ΣΥΓΧ. ΤΕΧΝΗΣ	2,3
ΕΒΟ	10,2	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΣΧΟΛ. ΚΤΙΡΙΩΝ	600
ΕΛΒΟ	23	ΟΜΜΑ	245
ΚΤΗΜΑΤΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ	291,3	ΟΚΑΑ	4,6
ΜΒΗ ΑΕ	4,9	ΚΕΕΛΠΝΟ	241,8
ΟΑΣΑ	2.435,5	ΤΑΠ	54,2
ΟΔΙΕ	146,8	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ Β	4.384,9
ΟΣΕ	8.451,9	Γ) ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	1.506,9
ΟΛΠ	2,9	Δ) ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΑ ΔΑΝΕΙΑ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ*	2.780,8
ΟΛΥΜΠΙΑΚΗ ΑΕΡΟΠΟΡΙΑ	34,2	ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑΣ Γ+Δ	4.287,7
ΤΑΝΕΟ	105	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ 25.586	
ΤΡΑΜ ΑΕ	118,5		
ΠΥΡΚΑΛ ΑΕΕ	9,6		
ΥΠΟΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ	16.913,9		

Πηγή: Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημόσιου Λογιστικού του ΓΛΚ.

* Περιλαμβάνουν δάνεια Παλιννοστούντων, Αθίγγανων, θεομηνιόπληκτων, πυροπαθών κλπ.

2.3. Η Διαχείριση των παρεχόμενων εγγυήσεων μετά την κρίση

Η παρατεταμένη ύφεση, σε συνδυασμό με την περιορισμένη δυνατότητα για άντληση νέων κεφαλαίων λόγω των προβλημάτων ρευστότητας του τραπεζικού συστήματος μετά την κρίση, έφερε πολλές ελλειμματικές δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς σε δυσχερή θέση. Το ΕΔ δεν ήταν σε θέση αφενός να παράσχει οικονομικές ενισχύσεις με τη μορφή

επιχορηγήσεων, ανάλογες του παρελθόντος και, αφετέρου ήταν αναγκασμένο να περιορίσει την πρακτική της τριτεγγύησης για άντληση κεφαλαίων από την τραπεζική αγορά.

Σύντομα η πολιτική των εγγυήσεων εντάχθηκε στο πλαίσιο των κριτηρίων και των στόχων των ΣΧΔ, οι οποίες καθορίζουν ότι το όριο των εγγυήσεων πρέπει να είναι κατ' αρχήν μηδενικό⁵⁹. Συνέπεια αυτού ήταν το συνολικό ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο του ΕΔ, σε φορείς εντός και εκτός ΓΚ, να μειωθεί όπως είδαμε σταδιακά, τόσο σε απόλυτο μέγεθος, όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ (Διάγραμμα 16). Ωστόσο, όπως θα δούμε παρακάτω, η προσπάθεια εξυγίανσης του χαρτοφυλακίου των εγγυήσεων προκάλεσε, όπως αναμενόταν, σημαντική δημοσιονομική επιβάρυνση.

3. Τα τρέχοντα στοιχεία και πιθανοί δημοσιονομικοί κίνδυνοι

3.1. Η κατάσταση σήμερα

Από τα στοιχεία του Πίνακα 27 προκύπτει ότι το συνολικό ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο του ΕΔ (σε φορείς εντός και εκτός ΓΚ) στις 31/3/2017, έχει μειωθεί σε **12.174,8 εκατ. ευρώ**. Σε σύγκριση με το υπόλοιπο του 2009, η μείωση ανέρχεται σε 13.412 εκατ. ευρώ⁶⁰, ποσοστό που υπερβαίνει δηλ. το 50%. Το γεγονός αυτό οφείλεται κυρίως:

α) Στη σημαντική μείωση των παρεχόμενων νέων εγγυήσεων κατά την τελευταία διετία, Για τα έτη 2015 και 2016 ανήλθαν συγκεκριμένα σε μόλις 65 και 162,9 εκατ. ευρώ, αντίστοιχα⁶¹. Σημειώνεται ότι για την περίοδο 2009-2014 οι νέες εγγυήσεις του ΕΔ ξεπερνούσαν κατά μέσο όρο το 1 δισ. ευρώ, ανά έτος.

β) Στην πληρωμή από τον ΚΠ δαπανών λόγω κατάπτωσης εγγυήσεων φορέων, ύψους 6.496,8 εκατ. ευρώ την περίοδο 2009-2016. Σημειώνεται ότι, από το ποσό αυτό, **μόνο το 11% περίπου αφορούσε καταπτώσεις εγγυήσεων φορέων εκτός ΓΚ**.

γ) Στη μετατόπιση σημαντικών ποσών στο χρέος της ΚΔ, με τη διαδικασία της «ανάληψης χρεών φορέων», όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

⁵⁹ Στην Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού 2011 αναφέρεται για πρώτη φορά ότι το όριο των νέων εγγυήσεων το 2011 δεν θα ξεπεράσει το 1 δισ. Ευρώ, ενώ για τα έτη 2012 και 2013 το όριο αυτό θα είναι μηδενικό. Οι όροι αυτοί είχαν ήδη περιληφθεί στον Ν.3845/2010/ΦΕΚ 65/Α' /2010 (1^ο Μνημόνιο). Στην εισηγητική έκθεση του ΚΠ 2017 αναφέρεται ότι το όριο των εγγυήσεων είναι μηδενικό με εξαίρεση τις εξής εγγυήσεις: α) όσες παρέχονται για δανεισμό φορέων της ΓΚ, β) εκείνες που παρέχονται για στήριξη των τραπεζών, γ) τις σχετιζόμενες με τα δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, δ) τις χορηγούμενες σε ιδιώτες και επιχειρήσεις λόγω φυσικών καταστροφών μέχρι του ποσού των 30 εκατ. ευρώ

⁶⁰ Η μείωση αυτή ανέρχεται σε περισσότερα από 20 δισ. ευρώ περίπου εάν συνυπολογιστεί ότι την περίοδο 2009-2016 το ΕΔ παρείχε νέες εγγυήσεις ύψους περί τα 6,7 δισ. ευρώ.

⁶¹ Παρόμοια κατάσταση αποτυπώνεται και στα στοιχεία του α' τριμήνου για το 2017. Σύμφωνα με στοιχεία της αρμόδιας Γεν. Δ/νσης του ΓΛΚ από την αρχή του έτους, οι παρασχεθείσες νέες εγγυήσεις ανήλθαν σε 50 εκατ. ευρώ και αφορούσαν αποκλειστικά τη δανειοδότηση της εταιρείας Αττικό Μετρό από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.



Από τα αναλυτικά στοιχεία του Πίνακα 27 που παρατίθεται στη συνέχεια προκύπτει ότι, από το συνολικό ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο, τα 5.467,6 εκατ. ευρώ αφορούν φορείς εντός ΓΚ (ταξινομημένες) και τα 6.707,2 εκατ. ευρώ φορείς εκτός ΓΚ (μη ταξινομημένες).

Πίνακας 27 **Εγγυήσεις Ελληνικού Δημοσίου 31/3/2017**

ΦΟΡΕΙΣ ΕΝΤΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ		ΦΟΡΕΙΣ ΕΚΤΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	
Κρατικές επιχειρήσεις	Ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο	Δημόσιες επιχειρήσεις (ΔΕΚΟ)	Ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο
ΕΑΣ	287,52	ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ	81,36
ΕΑΒ	95	ΔΙΕΘΝΗΣ ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ	369,27
ΟΣΕ	2.454,19	ΔΕΗ	1.964,61
ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ	2.046,54	ΑΔΜΗΕ	161
Υποσύνολο Κρατικών Επιχειρήσεων	4.883,25	ΔΕΣΦΑ	245,4
Δημόσιοι Οργανισμοί		ΕΤΑΔ	131,55
ΕΘΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ	3,97	ΜΒΗ	0,63
ΟΜΜΑ	0	Υποσύνολο ΔΕΚΟ	2.953,82
ΚΤΥΡ (ΟΣΚ)	504,66	Εγγυήσεις Φυσικών Προσώπων και Επιχειρήσεων	
ΤΠκαιΔ	5,1	ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ	1.900,04
Υποσύνολο Δημοσίων Οργανισμών	513,73	ΠΛΗΓΕΝΤΕΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΩΝ	1.853,37
ΟΤΑ		Υποσύνολο	3.753,41
ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	45,79		
ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	24,85		
Υποσύνολο ΟΤΑ	70,64		
Σύνολο ταξινομημένων	<u>5.467,62</u>	Σύνολο μη ταξινομημένων	<u>6.707,23</u>
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		<u>12.174,85</u>	

3.2. Οι Δημοσιονομικοί Κίνδυνοι

α) Σε ό,τι αφορά τους Φορείς εντός ΓΚ υψηλά είναι τα ανεξόφλητα εγγυημένα υπόλοιπα που εμφανίζουν ο ΟΣΕ (2.454,19 εκατ. ευρώ) και η ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε (2.046,54 εκατ. ευρώ).

- Για τον ΟΣΕ επισημαίνεται ότι το μεγαλύτερο μέρος των δανειακών υποχρεώσεων του έχει αναληφθεί από το ΕΔ και έχει συμπεριληφθεί στο Χρέος της ΚΔ. Για το μέρος αυτό, ενδεχόμενη κατάπτωση εγγύησης είναι δημοσιονομικά ουδέτερη⁶².
- Το ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο της ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε., ύψους 2.454,19 εκατ. ευρώ, αφορά στη σύναψη μακροπρόθεσμου δανεισμού από την ΕΤΕΠ. Μέχρι σήμερα η εταιρεία εξυπηρετεί τα δάνεια κανονικά χωρίς να έχουν καταπέσει εγγυήσεις. Ωστόσο οι επαναλαμβανόμενες ζημιογόνες χρήσεις⁶³ των τελευταίων ετών αποτελούν πηγή ανησυχίας. Αυξάνεται η πιθανότητα η επιχείρηση να αντιμετωπίσει δυσχέρειες στην εξυπηρέτηση του δανεισμού της και να οδηγηθεί σε κατάπτωση εγγυήσεων, με ανάλογη επιβάρυνση του ΚΠ.

Β) Ως προς τους φορείς εκτός ΓΚ, σημαντικά είναι τα ανεξόφλητα εγγυημένα υπόλοιπα της ΔΕΗ Α.Ε., καθώς και αυτά που αφορούν εγγυήσεις «φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων».

- Μέχρι σήμερα δεν έχει καταπέσει κάποια εγγύηση σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου από δάνεια της ΔΕΗ Α.Ε., τα οποία εξυπηρετούνται κανονικά.
- Οι εγγυήσεις σε δάνεια φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων συνιστούν δημοσιονομικό κίνδυνο εάν προκύψουν μαζικές καταπτώσεις.

Το ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων

Τα τελευταία χρόνια το ύψος του ανεξόφλητου εγγυημένου υπολοίπου της εν λόγω κατηγορίας παραμένει σχεδόν αμετάβλητο περί τα 3,8 δισ. ευρώ. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι μεγάλο μέρος των ανωτέρω δανείων ενδεχομένως εντάσσονται στα «κόκκινα δάνεια» των ελληνικών εμπορικών τραπεζών, χωρίς ωστόσο να έχουν καταπέσει ακόμα εγγυήσεις σε βάρος του ΕΔ. Σε διαφορετική περίπτωση, αν τα δάνεια αυτά εξυπηρετούνταν κανονικά, θα αναμέναμε την αντίστοιχη μείωση του ανεξόφλητου υπολοίπου, δεδομένου ότι δεν παρέχονται πλέον νέες εγγυήσεις στις κατηγορίες αυτές, τα τελευταία χρόνια. Επισημαίνεται ότι στις περιπτώσεις καταπτώσεων για φυσικά πρόσωπα, αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις καταπτώσεων εγγυήσεων για ιδιωτικές επιχειρήσεις⁶⁴, το εκάστοτε ποσό της κατάπτωσης αφορά σε μια δόση και όχι σε ολόκληρο

⁶² Στην περίπτωση που καταπέσει εγγύηση για οφειλή χρεών που προηγουμένως έχει αναλάβει το Ελληνικό Δημόσιο, τότε ακολουθεί λογιστική τακτοποίηση κατά την οποία το ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο μειώνεται κατά το ποσό της οφειλής. Με τον τρόπο αυτό η «προκαλούμενη» δαπάνη του ΚΠ, λόγω κατάπτωσης, συνοδεύεται από ισόποση εγγραφή στα έσοδα.

⁶³ Σύμφωνα με τα δημοσιευμένα οικονομικά στοιχεία για τα έτη 2011, 2012, 2013, 2014 και 2015 η εταιρεία κατέγραψε ζημιές 340, 141, 154, 168 & 181 εκατ. ευρώ αντίστοιχα, ενώ και για το 2017 προϋπολογισμός της εταιρείας προβλέπει εκ νέου ζημιές ύψους 101,5 εκατ. ευρώ.

⁶⁴ Στην περίπτωση εγγυήσεων ιδιωτικών επιχειρήσεων η κατάπτωση πραγματοποιείται αφού προηγηθούν τρία αιτήματα από τα τραπεζικά ιδρύματα και αυτή αφορά σε ολόκληρο το ανεξόφλητο υπόλοιπο. Ωστόσο υπάρχουν περιπτώσεις όπου υπουργικές αποφάσεις ορίζουν την κατάπτωση ανά δόση, όπως και στις περιπτώσεις καταπτώσεων εγγυήσεων για δάνεια φυσικών προσώπων.



το ανεξόφλητο υπόλοιπο. Γίνεται έτσι εύκολα αντιληπτό ότι η διαδικασία που απαιτείται, προκειμένου να καταπέσει η εγγύηση υπέρ του ΕΔ, είναι αρκετά πολύπλοκη και χρονοβόρα, καθώς απαιτεί τη διαχείριση μεγάλου όγκου αιτημάτων και αγωγών, έως ότου καταπέσει οριστικά η εγγύηση σε βάρος του ΕΔ.

Σύμφωνα με στοιχεία της αρμόδιας διεύθυνσης του Υπ. Οικονομικών έως σήμερα, μόνο για δάνεια ιδιωτικών επιχειρήσεων, βρίσκονται σε εκκρεμότητα 17.225 αιτήματα κατάπτωσης της εγγύησης του ΕΔ, με συνολικό ύψος απαιτήσεων 750 εκατ. ευρώ περίπου. Από αυτά 10.000 αιτήματα (70 εκατ. ευρώ περίπου) ρυθμίζονται με υπουργική απόφαση που ορίζει ότι η κατάπτωση της εγγύησης θα γίνει ανά δόση και όχι στο σύνολο του δανείου, όπως συμβαίνει στις λοιπές περιπτώσεις των επιχειρηματικών δανείων. Παράλληλα, από το 2015 τα πιστωτικά ιδρύματα άρχισαν να εγείρουν αγωγές. Ο αριθμός των αγωγών για το έτος 2015 ανήλθε σε 50⁶⁵, το 2016 ανήλθε σε 600 περίπου, ενώ το 2017 εκτιμάται ότι θα συσσωρευτούν 3.000 αγωγές περίπου, καθότι το 2017 είναι ο χρόνος παραγραφής⁶⁵ των εκκρεμών αιτημάτων έτους 2012. Για τις αγωγές αυτές οι αντίστοιχες αξιώσεις, αναγωγικά υπολογιζόμενες, εκτιμώνται σε 230 εκατ. ευρώ⁶⁶.

Είναι προφανές ότι η διαχείριση των εν λόγω αιτημάτων και αγωγών καθίσταται μια εξαιρετικά πολύπλοκη διαδικασία από την οποία η ενδεχόμενη κατάπτωση της εγγύησης θα προκαλέσει επιπλέον επιβάρυνση του ΚΠ. Κρίσιμο ζήτημα επομένως αποτελεί ο έλεγχος, η εμπρόθεσμη αντίδραση και εκπροσώπηση⁶⁷ του ΕΔ έναντι των αγωγών αυτών, με στόχο την προάσπιση των συμφερόντων του, για την αποφυγή ή τον περιορισμό της δημοσιονομικής επιβάρυνσης, όποτε αυτό είναι δυνατό να διεκδικηθεί⁶⁸. Εξίσου κρίσιμο ζήτημα αποτελεί το ενδεχόμενο μεταβίβασης των απαιτήσεων για τα δάνεια αυτά σε ξένους θεσμικούς επενδυτές, καθώς στους δικαιούχους περιλαμβάνονται ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες (όπως πυρόπληκτοι, πληγέντες από φυσικές καταστροφές κ.ο.κ.). Σε μια τέτοια περίπτωση θα μπορούσαν να προκληθούν έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Το βέβαιο είναι ότι η εξυγίανση του συγκεκριμένου τομέα κρίνεται επιτακτική. Η διαχείριση των δανείων αυτών από το ΕΔ απαιτεί την από κοινού αντιμετώπιση με τα πιστωτικά ιδρύματα, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί το δημοσιονομικό κόστος, χωρίς να επιδεινωθεί υπέρμετρα η χρηματοοικονομική κατάσταση των τελευταίων.

Συμπερασματικά η εκρηκτική αύξηση των εγγυήσεων που παρασχέθηκαν μέχρι την έναρξη της κρίσης –και λίγο αργότερα– παραπέμπει σε μian επεκτατική πολιτική που εφαρμόστηκε παράλληλα με τον ψηφισμένο ετήσιο προϋπολογισμό, αλλά ερήμην του, και αποκαλύπτεται τμηματικά εκ των υστέρων λόγω των καταπτώσεων. Η εκάστοτε

⁶⁵ Στοιχεία της αρμόδιας Γεν. Δ/νσης. Ισχύει η πενταετία.

⁶⁶ Το ποσό αυτό, που αφορά καταπτώσεις παρασχεθεισών εγγυήσεων τόσο σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, όσο και σε φυσικά πρόσωπα, εφόσον οι δικαστικές αποφάσεις αποβούν σε βάρος του ΕΔ, θα αυξηθεί κατά το προβλεπόμενο 6%, που αντιστοιχεί στο δικαστικό επιτόκιο του Δημοσίου, υπολογιζόμενο μέχρι την ημερομηνία τελεσιδικίας τους.

⁶⁷ Ενδεχόμενη υποστοιχέωση των υπηρεσιών που διαχειρίζονται τα σχετικά αιτήματα καταπτώσεων και αγωγών κατά του ΕΔ αυξάνει τον κίνδυνο μη έγκαιρης διαχείρισής τους, κάτι που θα μπορούσε να προκαλέσει ερήμην καταδίκη του ΕΔ με συνέπεια την επιβάρυνση του Προϋπολογισμού.

⁶⁸ Κατά το παρελθόν υπήρχαν περιπτώσεις όπου το ΕΔ απαλλάχθηκε από την υποχρέωση καταβολής του ποσού κατάπτωσης, λόγω του ότι τα πιστωτικά ιδρύματα είχαν τηρήσει πλημμελώς τους όρους της υπουργικής απόφασης για την παροχή της εγγύησης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ή φυσικά πρόσωπα.

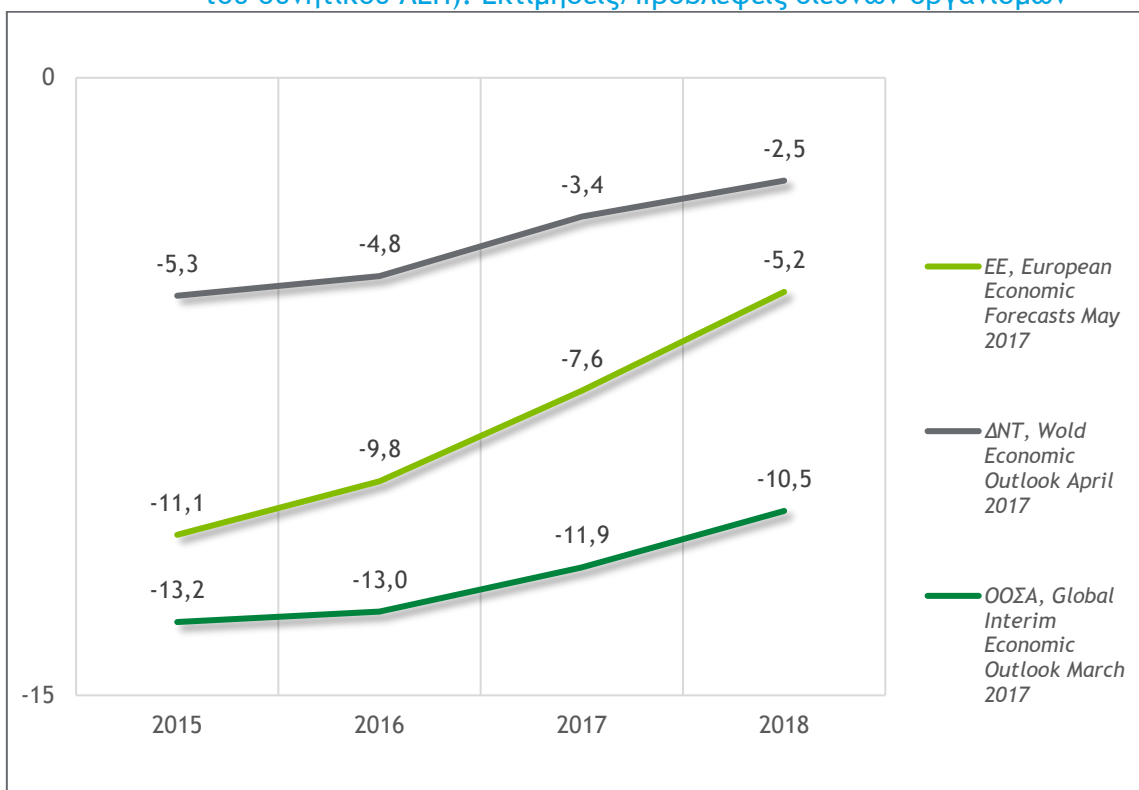
κυβέρνηση καλείται πλέον να διαχειριστεί επιπλέον τη δημοσιονομική αναστάτωση που προκαλεί η κατάπτωση εγγυήσεων που παρασχέθηκαν σε ένα φαινομενικά «ανέφελο» παρελθόν. Έως σήμερα αυτό έχει επιτευχθεί σε σημαντικό βαθμό, με το ανάλογο δημοσιονομικό κόστος φυσικά. Ωστόσο απαιτείται περαιτέρω προσπάθεια για τον έλεγχο πιθανών μελλοντικών δαπανών και επιβαρύνσεων του χρέους του ΕΔ. Το βέβαιο είναι ότι η συμβολή της πολιτικής παροχής εγγυήσεων, ως δημοσιονομικό εργαλείο, μπορεί να είναι ουσιαστική και χρήσιμη για την κοινωνία και την οικονομία, υπό τον όρο ότι αυτή ασκείται υπό αυστηρές προϋποθέσεις και με σαφή και απολύτως διαφανή κριτήρια.



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Η συρρίκνωση της παραγωγικής δυναμικότητας και το παραγωγικό κενό

Η συνεχιζόμενη υπόχρησιμοποίηση της παραγωγικής δυναμικότητας της ελληνικής οικονομίας (αρνητικό παραγωγικό κενό) φαίνεται ότι θα διαρκέσει τουλάχιστον μέχρι και το τέλος του τρέχοντος προγράμματος οικονομικής προσαρμογής (2018), συμπληρώνοντας σχεδόν μία δεκαετία. Σε αυτό καταλήγουν οι πλέον πρόσφατες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων διεθνών οργανισμών, όπως συνοψίζονται στο παρακάτω διάγραμμα.

Διάγραμμα 18 Η συρρίκνωση του παραγωγικού κενού της ελληνικής οικονομίας (ως % του δυνητικού ΑΕΠ): Εκτιμήσεις/προβλέψεις διεθνών οργανισμών



Και οι τρεις διεθνείς οργανισμοί προβλέπουν ότι το παραγωγικό κενό θα συνεχίσει να μειώνεται, αν και διαφοροποιούνται σε ό,τι αφορά εκτίμηση του μεγέθους και του ρυθμού μεταβολής. Ωστόσο η μείωση αυτή δεν αντιστοιχεί σε σημαντική μετακίνηση της θέσης της ελληνικής οικονομίας από τη φάση του οικονομικού κύκλου στην οποία βρίσκεται. Είναι ενδεικτικό ότι ακόμη και σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκή Επιτροπής το μέγεθος παραγωγικού κενού για το 2018 προβλέπεται περί το -5,2%, Κάτι τέτοιο, σύμφωνα με το αναθεωρημένο πλαίσιο Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής

Ένωσης⁶⁹, κατατάσσει την οικονομία στη χαμηλότερη θέση του οικονομικού της κύκλου (“exceptional bad times”). Οι άλλοι διεθνείς οργανισμοί προβλέπουν ότι η μείωση αυτή θα γίνει με πιο αργό ρυθμό του παραγωγικού κενού, αλλά διαφωνούν πλήρως ως προς την έκτασή του: ο ΟΟΣΑ αναμένει υπερδιπλάσιο μέγεθος του κενού (-10,5%) σε σχέση με την ΕΕ, ενώ το ΔΝΤ υποδιπλάσιο (-2,5%).

Με άλλα λόγια, η ιδιαίτερα δυσμενής όψη του προβλήματος έγκειται στο ότι η παράλληλη μείωση του δυνητικού προϊόντος είναι σε απόλυτες τιμές κατά πολύ ταχύτερη από τις παροδικές και ασταθείς αυξήσεις του ΑΕΠ οι οποίες έχουν καταγραφεί ή προβλέπονται για τη διετία 2017-18. Έτσι η μείωση του παραγωγικού κενού οφείλεται πρωτίστως στη μείωση του δυνητικού ΑΕΠ και όχι σε αυξήσεις της πραγματικής οικονομικής δραστηριότητας, γεγονός που απεικονίζεται εξάλλου στο Διάγραμμα 19 που ακολουθεί.

Το «δυνητικό» προϊόν διευκρινίζεται ότι εκτιμάται βάσει συγκεκριμένων παραδοχών και οικονομετρικών υποδειγμάτων, ώστε να προσεγγίζει την παραγωγική δυναμικότητα της οικονομίας. Οι σχετικές βιβλιογραφικές αναφορές και τεχνικές αφθονούν, όπως άλλωστε και οι διαφορές των υποδειγμάτων⁷⁰. Πάντως οι προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το δυνητικό προϊόν και το παραγωγικό κενό της ελληνικής οικονομίας έχουν ιδιαίτερη σημασία, γιατί βάσει αυτών υπολογίζεται το διαρθρωτικό ισοζύγιο (structural balance) του δημόσιου τομέα που απαιτείται για την αξιολόγηση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής με βάση τις ρυθμίσεις του ισχύοντος Δημοσιονομικού Συμφώνου⁷¹, στις οποίες οφείλει να υπαχθεί η οικονομία μετά την επιτυχή ολοκλήρωση του τρέχοντος προγράμματος προσαρμογής.

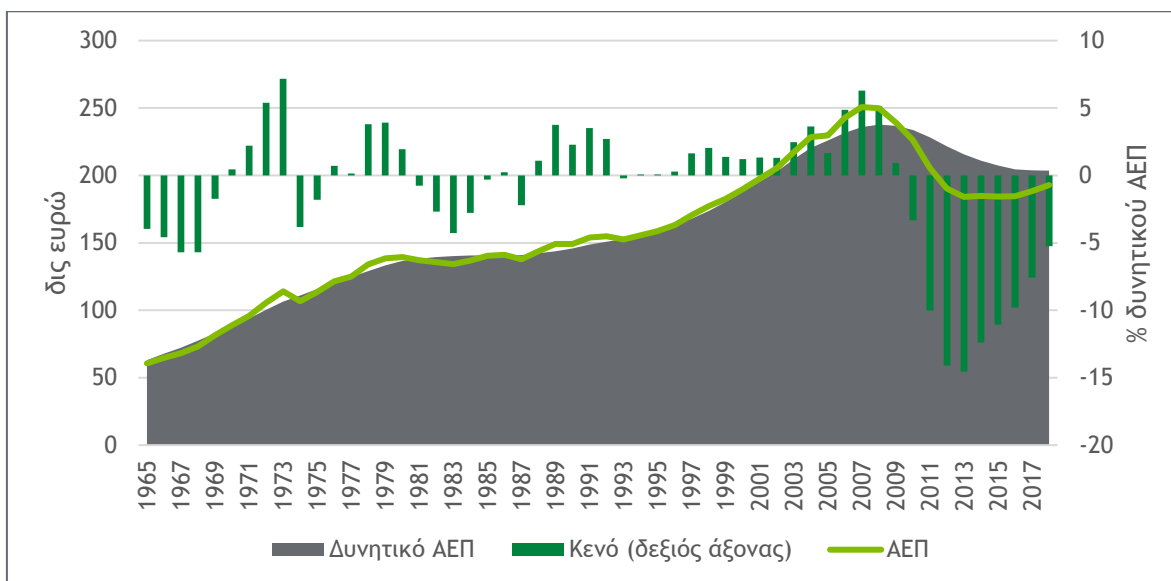
⁶⁹ Για το αναθεωρημένο πλαίσιο λειτουργίας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, δείτε την έκδοση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Vade Mecum (Edition 2017): https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2017-edition_en

⁷⁰ Υπάρχουν εναλλακτικές προσεγγίσεις εκτίμησης του παραγωγικού κενού και του δυνητικού προϊόντος, όπως δείχνει π.χ. σχετική μελέτη του ΕΔΣ (Παπαϊωάννου, 2016), ενώ άλλη υπό εξέλιξη έρευνα (Αξιόγλου, 2017) εκτιμά το μέγεθος της αβεβαιότητας στη μέτρηση του δυνητικού προϊόντος.

⁷¹ Όπως ορίζεται στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο που περιλαμβάνεται στη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ), το διαρθρωτικό έλλειμμα εκτιμάται με βάση τις δημοσιονομικές επιδόσεις που έχουν διορθωθεί ως προς τις ετήσιες κυκλικές επιπτώσεις και ως προς τα εφάπαξ ή πρόσκαιρης απόδοσης δημοσιονομικά μέτρα.



Διάγραμμα 19 Δυνητικό ΑΕΠ ελληνικής οικονομίας (1965-2018)



Πηγή: Εκτίμηση Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Μάιος 2017).

Όπως φαίνεται στο διάγραμμα, η μακροχρόνια μεγέθυνση της οικονομίας ακολουθεί τροχιά παρόμοια με αυτήν της επέκτασης της παραγωγικής της δυναμικότητας (δυνητικό ΑΕΠ). Αυτό είναι αρκετά ανησυχητικό για τις προοπτικές μεγέθυνσης και εξόδου της ελληνικής οικονομίας από την κρίση, και ειδικά από τη στασιμότητα των τελευταίων δύο-τριών ετών. Η προβλεπόμενη πορεία του δυνητικού προϊόντος προβλέπεται πτωτική έως το 2018, όπως υπήρξε άλλωστε από την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Ανησυχητικό για τις δυνατότητες βραχυχρόνιας μεγέθυνσης και σταδιακής απομάκρυνσης από την ύφεση είναι παρομοίως το γεγονός ότι το πρόσρημο του παραγωγικού κενού εμφανίζει την τελευταία εικοσαετία σημάδια ανθεκτικότητας, σε αντίθεση με το παρελθόν, όταν είχε περισσότερο βραχυχρόνιο-προσωρινό χαρακτήρα: το φαινόμενο αυτό επισημαίνει τον κίνδυνο το τρέχον αρνητικό παραγωγικό κενό, το οποίο αντανακλά συνθήκες ανεπαρκούς ενεργού ζήτησης στην οικονομία, να διατηρηθεί σε αρνητικά επίπεδα, σηματοδοτώντας περαιτέρω καθυστερήσεις στην πορεία ανάκαμψης και απεμπλοκής από τη στασιμότητα και την υψηλή ανεργία. Τέτοιες καθυστερήσεις, εκτός από την αποτελεσματικότητα της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής, θα θέσουν επίσης σε δοκιμασία τις εγγενείς (διαρθρωτικές) δυνατότητες αναζωογόνησης του ιδιωτικού όπως και τη σταθερότητα του δημοσίου τομέα.

Ευρετήριο Πινάκων και Διαγραμμάτων

Πίνακες

Σελίδα

Πίνακας 1: Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τη μεθοδολογία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (εθνικολογιστική Βάση - ESA 2010).....	4
Πίνακας 2: Πρωτογενή Πλεονάσματα ΓΚ για το 2016 (% ΑΕΠ)	5
Πίνακας 3: Ταμειακά Αποτελέσματα ΓΚ - περίοδος Ιανουαρίου-Δεκεμβρίου	7
Πίνακας 4: Προϋπολογισμός ΟΚΑ (2013-2016).....	9
Πίνακας 5: Προϋπολογισμός Κεντρικής Κυβέρνησης (πλην Κεντρικής Διοίκησης) (2013-2016).....	15
Πίνακας 6: Προϋπολογισμός ΟΤΑ (2013-2016).....	16
Πίνακας 7: Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού 2016.....	19
Πίνακας 8: Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού.....	23
Πίνακας 9: Προβλέψεις-Πραγματοποιήσεις δαπανών, 2014-2016.....	25
Πίνακας 10: Δαπάνες Κρατικού Προϋπολογισμού, 2014-2016 (σε εκατ. ευρώ).....	26
Πίνακας 11: Εκτέλεση Προϋπολογισμού ΠΔΕ 2016.....	27
Πίνακας 12: Διαχρονική εξέλιξη δαπανών ΠΔΕ (2000-2016).....	28
Πίνακας 13: Αποτελέσματα ΓΚ, Ιανουάριος - Μάρτιος 2017.....	31
Πίνακας 14: Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού Ιανουαρίου - Απριλίου 2017.....	33
Πίνακας 15: Έσοδα Κρατικού Προϋπολογισμού Ιανουάριος Απρίλιος 2015 - 2017.....	35
Πίνακας 16: Δαπάνες ΚΠ Ιανουαρίου-Απριλίου 2017/16 (σε εκατ. ευρώ).....	36
Πίνακας 17: Εκτέλεση Προϋπολογισμού ΠΔΕ, Ιανουάριος - Απρίλιος 2017.....	37
Πίνακας 18: Παρεμβάσεις, οι οποίες επηρέασαν την απόδοση των εσόδων 2016.....	38
Πίνακας 19: Παρεμβάσεις, οι οποίες αναμένεται να επηρεάσουν την απόδοση των εσόδων μετά το 2016.....	40
Πίνακας 20: Μεταβολή του ΑΕΠ και των συνιστωσών του (σε εκατ. €, σταθερές τιμές 2010).....	43
Πίνακας 21: Προβλέψεις πραγματικού ΑΕΠ, σύμφωνα με εγχώριους φορείς (ετήσιες μεταβολές σε % και σταθερές τιμές 2010).....	46
Πίνακας 22: Προβλέψεις πραγματικού ΑΕΠ 2017, σύμφωνα με διεθνείς φορείς (σταθερές τιμές 2010).....	47
Πίνακας 23: Προβλέψεις για την ετήσια μεταβολή των συνιστωσών του ΑΕΠ σε σταθερές τιμές και %.....	49



Πίνακας 24: «Ανισορροπίες» της ελληνικής οικονομίας σε δείκτες.....	50
Πίνακας 25: Ετήσια μεταβολή ΑΕΠ σε %: αποκλίσεις προβλέψεων από τα αποτελέσματα.....	52
Πίνακας 26: Ανεξόφλητα υπόλοιπα δανείων κατά κατηγορία δανειοληπτών που καλύπτονται με την εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου στις 31/12/2009 (σε εκατ. ευρώ).....	62
Πίνακας 27: Εγγυήσεις Ελληνικού Δημοσίου 31/3/2017.....	64

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1: Πρωτογενές Αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης σε όρους ΣΧΔ (2012-2016).....	6
Διάγραμμα 2: Διαχρονική εξέλιξη των συνταξιοδοτικών δαπανών ως % του ΑΕΠ.....	9
Διάγραμμα 3: Συνταξιοδοτικές δαπάνες ως % του ΑΕΠ.....	10
Διάγραμμα 4: Κρατικές μεταβιβάσεις προς το συνταξιοδοτικό σύστημα ως % του ΑΕΠ.....	11
Διάγραμμα 5: Δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως % του ΑΕΠ.....	12
Διάγραμμα 6: Συνεισφορά ΓΚ στο σύστημα κοινωνικής προστασίας ως % του ΑΕΠ.....	13
Διάγραμμα 7: Ληξιπρόθεσμες Υποχρεώσεις ΓΚ και υποτομέων (2011-16) εκατ. €.....	18
Διάγραμμα 8: Έσοδα (προ επιστροφών) και πρωτογενείς δαπάνες ΤΠ 2016. Σύγκριση με τους στόχους (σε δισ.€).....	20
Διάγραμμα 9: Αποκλίσεις στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού 2016 (%).....	21
Διάγραμμα 10: Κατανομή των φορολογικών εσόδων σε άμεσους και έμμεσους φόρους (%).....	24
Διάγραμμα 11: Συμμετοχή των βασικών συνιστωσών στο ΑΕΠ ανά τρίμηνο (σε εκατ. €, σταθερές τιμές 2010, εποχικά διορθωμένα στοιχεία).....	44
Διάγραμμα 12: Διαχρονική πορεία του ΑΕΠ (σε εκατ. €, σταθερές τιμές 2010).....	45
Διάγραμμα 13: Σύγκριση των αποκλίσεων μεταξύ αποτελεσμάτων (ΕΛΣΤΑΤ) και προβλέψεων των φορέων.....	53
Διάγραμμα 14: Ρυθμοί μεταβολής (%) βασικών μακροοικονομικών μεγεθών: Παραδοχές Εισηγητικής Έκθεσης Κρατικού Προϋπολογισμού 2017 και Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 (ΜΠΔΣ).....	55
Διάγραμμα 15: Ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο, 1990-1999 (σε εκατ. ευρώ-τρέχουσες τιμές και ως % του ΑΕΠ).....	59
Διάγραμμα 16: Ανεξόφλητο εγγυημένο υπόλοιπο, 2000-2016 (σε εκατ. ευρώ-τρέχουσες τιμές και ως % του ΑΕΠ).....	60
Διάγραμμα 17: Νέες εγγυήσεις και δαπάνη από καταπτώσεις εγγυήσεων, 2000-2016.....	61



Διάγραμμα 18: Η συρρίκνωση του παραγωγικού κενού της ελληνικής οικονομίας (ως % του δυνητικού ΑΕΠ): Εκτιμήσεις / προβλέψεις διεθνών οργανισμών.....	68
Διάγραμμα 19: Δυνητικό ΑΕΠ ελληνικής οικονομίας (1965-2018).....	70

