

## Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου

(Ν.4270/2014, άρθρο 42, παράγραφος 4)

Το ΕΔΣ υιοθετεί τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις επί των οποίων στηρίζεται το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2019, με τις εξής επισημάνσεις:

1. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού θα επηρεαστεί από την έκβαση ορισμένων αβεβαιοτήτων που αφορούν σε εξελίξεις τόσο στο εσωτερικό όσο και στο διεθνές περιβάλλον.

2. Στο εσωτερικό, οι δημοσιονομικές ισορροπίες θα μπορούσαν να διαταραχθούν σε περίπτωση κατά την οποία θα γίνονταν δεκτές προσφυγές κατά εισοδηματικών περικοπών με υψηλό δημοσιονομικό κόστος και αμφισβητούμενη νομιμότητα.

3. Όλες οι πολιτικές δυνάμεις πρέπει να αξιολογήσουν ότι η οξύτητα των πολιτικών αντιπαραθέσεων δεν θα πρέπει να καλλιεργήσει αβεβαιότητες ως προς τους στόχους της ακολουθούμενης δημοσιονομικής πολιτικής, σε έκταση που να επιτρέπει την ανάπτυξη καιροσκοπικών συμπεριφορών σχετικά με την εκτέλεση των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών. Σε ότι αφορά τις δημόσιες δαπάνες, θεωρούμε αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι η συνεπής εκτέλεση του προϋπολογισμού σε μια προεκλογική χρονιά θα έχει καίρια σημασία για την εμπέδωση της αξιοπιστίας της ελληνικής οικονομίας.

4. Οι εξελίξεις αναφορικά με τον ιταλικό προϋπολογισμό και τη συμφωνία ΕΕ και Ηνωμένου Βασιλείου για τους όρους του Brexit, είναι δυνατό να επιβαρύνουν τη μεταβλητότητα που έχει καλλιεργήσει ο νέος προστατευτισμός στις διεθνείς συναλλαγές και η άνοδος των τιμών των καυσίμων. Σε αυτές τις συνθήκες, θα ήταν δυσχερέστερη η επιβεβαίωση των μακροοικονομικών προβλέψεων και η υλοποίηση των στόχων του προϋπολογισμού.

Για αναλυτικότερο σχολιασμό παραπέμπουμε στις συνοδευτικές παρατηρήσεις μας, καθώς και στην πρόσφατη Εξαμηνιαία Έκθεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου Νοεμβρίου 2018.

Αθήνα, 21 Νοεμβρίου 2018

Ο Πρόεδρος

Παναγιώτης Κορλίρας

## Παρατηρήσεις επί του Προϋπολογισμού 2019

Μετά την ολοκλήρωση του τρίτου προγράμματος οικονομικής προσαρμογής τον περασμένο Αύγουστο, η ελληνική οικονομία καλείται για μια ακόμη χρονιά να επιτύχει υψηλούς δημοσιονομικούς στόχους. Η επίτευξή τους συναρτάται, όπως είναι ευνόητο, με τη θετική εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών. Ωστόσο, ενώ η οικονομική ανάκαμψη συμβάλλει στη βελτίωση των δημόσιων οικονομικών, το υψηλό δημόσιο χρέος αφήνει περιορισμένα περιθώρια ελιγμών σε περίπτωση αρνητικής μακροοικονομικής συγκυρίας. Οι ικανοποιητικές, σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις, επιδόσεις κατά το 2018 και για τρίτο κατά σειράν έτος, καλλιεργούν σχετική αισιοδοξία ως προς την επίτευξη του στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% του ΑΕΠ το 2019. Παρά ταύτα, η όξυνση των πολιτικών αντιπαραθέσεων στο πλαίσιο της διεξαγωγής τριπλών εκλογών -σε ευρωπαϊκή, εθνική και τοπική κλίμακα - το επόμενο έτος θα μπορούσε να περιορίσει τη δημοσιονομική σταθερότητα με μια πιθανή χαλάρωση κατά την εκτέλεση του προς ψήφιση προϋπολογισμού.

Οι μακροοικονομικές προβλέψεις επί των οποίων στηρίζεται το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού δεν έχουν διαφοροποιηθεί ουσιωδώς σε σχέση με εκείνες του προσχεδίου (η προσδοκώμενη για το 2019 αύξηση του ΑΕΠ παραμένει στο 2,5%), οπότε εξακολουθούν ως προς αυτό να ισχύουν οι παρατηρήσεις που περιλαμβάνονταν στην αξιολόγηση από το ΕΔΣ των μακροοικονομικών προβλέψεων του προσχεδίου<sup>1</sup>.

Αναφορικά με τα δημοσιονομικά μεγέθη, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2019 (Πίνακας 1), το ισοζύγιο της Γεν. Κυβέρνησης κατά ESA αναμένεται να διαμορφωθεί σε 1.132 εκατ. ευρώ, ήτοι 0,6% του ΑΕΠ και το πρωτογενές ισοζύγιο σύμφωνα με τη μεθοδολογία της ενισχυμένης εποπτείας σε 6.945 εκατ. ευρώ, ήτοι 3,6% του ΑΕΠ. Κατά συνέπεια, ο στόχος που έχει τεθεί για πρωτογενές πλεόνασμα ύψους 3,5% του ΑΕΠ επιτυγχάνεται. Η προσδοκία επίτευξης του στόχου αυτού κρίνεται ως ρεαλιστική. Στη διαπίστωση αυτή συγκλίνουν όλες οι σχετικές προβλέψεις των διεθνών οργανισμών<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.hfisc.gr/sites/default/files/axiologisi\\_ton\\_makrooikonomikon\\_provlepseon\\_2019.pdf](https://www.hfisc.gr/sites/default/files/axiologisi_ton_makrooikonomikon_provlepseon_2019.pdf)

<sup>2</sup> Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προβλέπει πρωτογενές πλεόνασμα 4,11%, το ΔΝΤ 3,52% και ο ΟΟΣΑ 3,62%. Επισημαίνεται, ωστόσο, πως οι εν λόγω προβλέψεις στηρίζονται στο βασικό σενάριο (no-policy-change scenario), το οποίο συμπεριλαμβάνει τις θεσμοθετημένες περικοπές των συντάξεων και τα αντίστοιχα αντίμετρα. Για περισσότερα βλέπε ενότητα 3.2 της πρόσφατης εξαμηνιαίας έκθεσης του ΕΔΣ.



Πίνακας 1: Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης 2018-2019 (σε εκατ. ευρώ)

(κατά ESA)	2018	2019		Διαφορά	
	Εκτίμηση σχεδίου Π/Υ 2019	Πρόβλεψη ΜΠΔΣ 2019-22	Πρόβλεψη σχεδίου Π/Υ 2019	2019/18	2019/ΜΠΔΣ
<b>I. Καθαρά έσοδα ΚΠ</b>	<b>53.616</b>	<b>53.414</b>	<b>53.806</b>	<b>190</b>	<b>392</b>
<i>Εκ των οποίων:</i>					
Φόροι προστιθέμενης αξίας	17.043	16.658	17.220	177	562
Ειδικό φόρο κατανάλωσης	7.298	7.437	7.387	89	-50
Φόροι ακίνητης περιουσίας	3.063	3.015	2.770	-293	-245
ΦΕΦΠ	10.982	10.967	11.151	169	184
ΦΕΝΠ	4.292	4.259	4.424	132	165
Έσοδα ΠΔΕ	3.910	3.892	4.042	132	150
Επιστροφές εσόδων	5.103	4.185	4.818	-285	633
<b>II. Δαπάνες ΚΠ</b>	<b>58.273</b>	<b>57.529</b>	<b>56.956</b>	<b>-1.317</b>	<b>-573</b>
<i>Εκ των οποίων:</i>					
Παροχές σε εργαζόμενους	13.521	12.973	12.998	-523	25
Μεταβιβάσεις	26.553	23.854	26.124	-429	2.270
ΠΔΕ	6.634	7.300	6.750	116	-550
<b>III. Ισοζύγιο ΚΠ (I-II)</b>	<b>-4.657</b>	<b>-4.115</b>	<b>-3.150</b>	<b>1.507</b>	<b>965</b>
IV. Ισοζύγιο λοιπών Νομικών Προσώπων Κεντρικής Κυβέρνησης	1.502	995	1.856	354	861
V. Ισοζύγιο επαναταξινομημένων ΔΕΚΟ	1.550	434	414	-1.136	-20
VI. Ισοζύγιο Νοσοκομείων-ΠΦΥ	161	116	96	-65	-20
VII. Ισοζύγιο ΟΤΑ	438	258	244	-194	-14
VIII. Ισοζύγιο ΟΚΑ	2.177	3.815	1.673	-504	-2.142
<b>IX. Ισοζύγιο Γεν. Κυβέρνησης</b>	<b>1.171</b>	<b>1.503</b>	<b>1.132</b>	<b>-38</b>	<b>-370</b>
X. Ενοποιημένοι τόκοι ΓΚ	6.403	6.294	6.302	-101	8
XI. Πρωτογενές αποτέλεσμα ΓΚ	7.573	7.797	7.434	-139	-363
XII. Πρωτογενές αποτέλεσμα ΓΚ (ενισχυμένη εποπτεία)	7.383	7.517	6.945	-438	-572
<b>ως % του ΑΕΠ</b>	<b>3,98%</b>	<b>3,96%</b>	<b>3,60%</b>	<b>-0,37%</b>	<b>-0,36%</b>
<b>XIII. Δημοσιονομικός χώρος</b>	<b>885</b>	<b>876</b>	<b>199</b>	<b>-686</b>	<b>-677</b>

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019

Σημειώνεται πως το δημοσιονομικό αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης για το 2019, όπως προβλέπεται στην εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, είναι χαμηλότερο από το αντίστοιχο του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ 2019-2022), ενώ εκπεφρασμένο σε διαθρωτικούς όρους (2,2% του δυνητικού ΑΕΠ) υπερκαλύπτει τα όρια που προβλέπονται στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο (άρθρο τρίτο του ν.4063/2012).

Αναλυτικότερα, τα καθαρά έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού αναμένεται να ανέλθουν σε 53.806 εκατ. ευρώ, αυξημένα κατά 190 εκατ. σε σχέση με το 2018 και

κατά 392 εκατ. σε σχέση με το στόχο του ΜΠΔΣ. Η αύξηση αυτή προέρχεται κυρίως από την αύξηση των εσόδων από το ΦΠΑ, την αύξηση των εσόδων από τους φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και τους λοιπούς τρέχοντες φόρους, καθώς και από τα αυξημένα έσοδα από πωλήσεις παγίων περιουσιακών στοιχείων («Ελληνικό») και από το ΠΔΕ. Οι αυξήσεις αυτές υπεραντισταθμίζουν τη μείωση των εισπράξεων λόγω της μείωσης του ΕΝΦΙΑ, καθώς και τη μείωση των καθαρών εσόδων λόγω των αυξημένων επιστροφών φόρου σε σχέση με το στόχο του ΜΠΔΣ.

Από την άλλη πλευρά, οι συνολικές δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2019, εκτιμάται ότι θα διαμορφωθούν στα 56.956 εκατ. ευρώ, μειωμένες κατά 573 εκατ. ευρώ σε σχέση με τον στόχο του ΜΠΔΣ 2019-2022. Με δεδομένη την ενσωμάτωση στις προβλέψεις του 2019 του συνόλου των δημοσιονομικών παρεμβάσεων που ακολούθησαν την ψήφιση του ΜΠΔΣ 2019-2022, ο στόχος θεωρείται επιτεύξιμος. Προϋπόθεση αποτελεί η διατήρηση του υψηλού βαθμού ελέγχου των δαπανών, ανάλογου της περιόδου εφαρμογής των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής. Η σημαντική συρρίκνωση του δημοσιονομικού χώρου δεν αφήνει περιθώρια υπέρβασης του ορίου των δαπανών το 2019. Παρά ταύτα, κίνδυνοι για αρνητικές αποκλίσεις των δημοσίων δαπανών εξακολουθούν να υφίστανται. Ο σημαντικότερος εξ αυτών προέρχεται από απαιτήσεις που ενδεχομένως θα δημιουργηθούν βάσει δικαστικών αποφάσεων (πχ αναδρομικά συνταξιούχων). Τέλος, η εκτέλεση των δημοσίων δαπανών δεν θα πρέπει να προκαλεί συσσώρευση νέων ληξιπρόθεσμων οφειλών και θεωρείται αναγκαία η προσπάθεια για περαιτέρω μείωσή τους.

Όσον αφορά το ΠΔΕ, ο περιορισμός του στα 6.750 εκατ. ευρώ<sup>3</sup> αντανακλά όχι μόνο τη μη υλοποίηση των εξισορροπητικών παρεμβάσεων ύψους 300 εκατ. ευρώ που προβλέπονταν στο ΜΠΔΣ 2019-2022, αλλά και επιπρόσθετη μείωση ύψους 250 εκατ. ευρώ. Το γεγονός αυτό που οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην έλλειψη ώριμων προς ένταξη προγραμμάτων για έργα υποδομής, δημιουργεί προβληματισμό αναφορικά με το αναπτυξιακό αντίκρισμα του τρόπου διάθεσης του δημοσιονομικού χώρου.

Επισημαίνεται πως, σε αντίθεση με τα προηγούμενα έτη, για το 2019 δεν προβλέπεται η λήψη νέων περιοριστικών δημοσιονομικών μέτρων. Αντιθέτως, θα εφαρμοστούν διορθωτικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις με σχετικά επεκτατικό χαρακτήρα, συνολικού ύψους 1.245 εκατ. ευρώ (Πίνακας 2).

---

<sup>3</sup> Το ΜΠΔΣ 2019-2022 προέβλεπε δαπάνες ΠΔΕ ύψους 7.300 εκατ. ευρώ.



Πίνακας 2: Δημοσιονομικές παρεμβάσεις για το 2019 (σε καθαρή βάση και σε εκατ. ευρώ)

Δημοσιονομικές παρεμβάσεις	Απόδοση μέτρου
<b>A. Μεταβολές σε σχέση με ΜΠΔΣ 2019-2022</b>	<b>-335</b>
<b>1. Μη εφαρμογή εξισορροπητικών παρεμβάσεων 2019 (πλην οικογενειακών επιδομάτων)</b>	<b>1.730</b>
α. Επέκταση προγράμματος "Σχολικά Γεύματα"	190
β. Δημιουργία νέων μονάδων προσχολικής εκπαίδευσης/νηπιαγωγείων	140
γ. Επιδότηση ενοικίου	600
δ. Επενδύσεις σε υποδομές ενέργειας	100
ε. Επενδύσεις σε υποδομές του πρωτογενή τομέα	100
στ. Αναπτυξιακός νόμος (ν.4399/2016)	100
ζ. Προγράμματα ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση υλοποιούμενα από τον ΟΑΕΔ	260
η. Επιδότηση συμμετοχής ασφαλισμένων για συνταγογραφούμενα φάρμακα	240
<b>2. Μη εφαρμογή συνταξιοδοτικών περικοπών (ν.4472/2017)</b>	<b>-2.065</b>
<b>B. Νέες δημοσιονομικές παρεμβάσεις</b>	<b>-910</b>
α. Μείωση ΕΝΦΙΑ	-260
β. Μείωση ασφαλιστικών εισφορών ελεύθερων επαγγελματιών, αυτοαπασχολούμενων και αγροτών	-177
γ. Επίδομα στέγασης	-400
δ. Επιδότηση ασφαλιστικών εισφορών για νέους εργαζόμενους	-51
ε. Ενίσχυση ειδικής αγωγής	-22
<b>Σύνολο δημοσιονομικής επίπτωσης (A+B)</b>	<b>-1.245</b>

Πηγή: Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019

Η μη περικοπή των συντάξεων το 2019 και τα νέα δημοσιονομικά μέτρα (σε συνέχεια των πρωθυπουργικών εξαγγελιών στη ΔΕΘ) απορροφά εν πολλοίς το διαθέσιμο δημοσιονομικό χώρο, όπως αυτός είχε αποτυπωθεί στο ΜΠΔΣ 2019-2022, παρέχοντας μεν ώθηση στην ανάπτυξη, αλλά περιορίζοντας σημαντικά τα περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών για το επόμενο έτος. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η εκτέλεση του Προϋπολογισμού με μεγάλη προσοχή και χωρίς αποκλίσεις.

Παράλληλα, η χρηματοδότηση των δημοσιονομικών παρεμβάσεων εξαρτάται από το νέο δημοσιονομικό χώρο που αναμένεται να δημιουργηθεί λόγω της επιτάχυνσης της μεγέθυνσης του ΑΕΠ και του διαθέσιμου εισοδήματος. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού, η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα είναι της τάξεως του 2,5%, ενώ η απασχόληση αναμένεται ότι θα αυξηθεί κατά 1,4%. Συνεπώς, τα δημοσιονομικά αποτελέσματα για το 2019 εξαρτώνται κατά μείζονα λόγο από τις μακροοικονομικές επιδόσεις. Όσο προσεγγίζεται ο στόχος για αύξηση του

πραγματικού ΑΕΠ και της απασχόλησης, τόσο περισσότερο αυξάνονται οι πιθανότητες για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού σύμφωνα με το στόχο που έχει τεθεί.

Με δεδομένη την οριακή υπέρβαση κατά μόλις 0,1% του ΑΕΠ του στόχου για πρωτογενές πλεόνασμα ύψους 3,5%, η ύπαρξη ενός εκλογικού δημοσιονομικού κύκλου το 2019, με αποσταθεροποιητική δυναμική διαχρονικά, απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή. Αρνητικές συνέπειες θα είχε ιδίως εάν η οξύτητα των πολιτικών αντιπαραθέσεων επιτρέψει να αναπτυχθούν αβεβαιότητες ως προς τον δεσμευτικό χαρακτήρα των δημοσιονομικών στόχων, έτσι ώστε να προκύψουν πιθανές καιροσκοπικές συμπεριφορές σχετικά με την τήρηση των φορολογικών υποχρεώσεων των πολιτών. Επιπλέον οι αβεβαιότητες αυτές θα μπορούσαν να ανακόψουν τις θετικές εξελίξεις στη ροή των καταθέσεων προς τις τράπεζες. Στο ίδιο πλαίσιο πρέπει να περιφρουρηθεί η συνέχιση και η ομαλή εξέλιξη των προγραμμάτων ρύθμισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Από την άλλη μεριά, είναι σχεδόν πλεονασμός το να υπογραμμιστεί ότι η συνεπής εκτέλεση των προϋπολογισθέντων δαπανών συνιστά δοκιμασία μείζονος σημασίας για την εμπέδωση της αξιοπιστίας της ελληνικής οικονομίας.

Συμπερασματικά, ο δημοσιονομικός στόχος για το 2019 κρίνεται εφικτός και συναρτάται με την επίτευξη των προβλεπόμενων μακροοικονομικών επιδόσεων, την ομαλή έκβαση του εκλογικού δημοσιονομικού κύκλου και τη μεταφερόμενη θετική επίδραση από την υψηλή δημοσιονομική επίδοση και την εδραίωση της ανάκαμψης κατά το τρέχον έτος.