

# Το υπερπλεόνασμα, οι συνέπειες και οι εναλλακτικές

## Πώς διαμορφώνεται και τι συνεπάγεται για την οικονομία, τις επενδύσεις και την ανάπτυξη

Του Βασίλη Κωστούλα  
vkost@naftemporiki.gr

Η στρατηγική επιλογή για τη δημιουργία και διατήρηση πρωτογενών υπερπλεονασμάτων αποτελεί βασικό συστατικό της δημοσιονομικής πολιτικής στην Ελλάδα την τελευταία Ζετία. Ωθούμενοι ομολογουμένως από τις υψηλές ανάγκες εξυπηρέτησης του ελληνικού χρέους, οι θεσμικοί πιστωτές επιβάλλουν ιδιαίτερα φιλόδοξους στόχους, τους οποίους παρ' όλα αυτά η κυβέρνηση υπερβαίνει θεαματικά. Η «Ν» διερευνά πώς διαμορφώνεται το συγκεκριμένο δημοσιονομικό αποτέλεσμα, τι συνεπάγεται για την οικονομία και ποιες είναι ενδεχομένως οι εναλλακτικές επιλογές.

### Τρεις παράμετροι

Το πρωτογενές αποτέλεσμα στο 10μηνο του έτους είναι σχεδόν διπλάσιο του στόχου (6,4 δισ. ευρώ έναντι πρόβλεψης για 3,5 δισ. ευρώ). Δεν είναι η πρώτη φορά. Τα υπερπλεονάσματα των τελευταίων 3 ετών προκύπτουν στην πραγματικότητα από τη δραστική αύξηση των φορολογικών εσόδων, την απέναντί τους πτώση του κράτους προς τον ιδιωτικό τομέα και την υποεκτέλεση των δημοσίων δαπανών. Το πρόβλημα είναι ότι και οι τρεις αυτές παράμετροι αφαιρούν πόντους από την προσπάθεια να ενισχυθούν το ΑΕΠ και η απασχόληση. Ειδικότερα:

- Η επθετική πολιτική τόσο στην επιβολή των φόρων (ελληνική πρωτιά στις αυξήσεις φόρων στον ΟΟΣΑ) όσο και στη διασφάλιση των εισπράξεων (3,9 εκατ. οφειλέτες στην εφορία, αναγκαστικά μέτρα είσπραξης σχεδόν στους μισούς) μάλλον αποθαρρύνει αντί να ενθαρρύνει τις επενδύσεις και την ανάπτυξη.

- Το μεγάλο απόθεμα των ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου (όπως εκκρεμείς επιστροφές φόρου και απλήρωτες δαπάνες σε προμηθευτές) στερεί πολύτιμους πόρους από την πραγματική οικονομία. Επιπλέον, εγείρει ερωτήματα ως προς την

αυθεντικότητα αλλά και τη βιωσιμότητα των πρωτογενών υπερπλεονασμάτων, δεδομένου ότι τα δημοσιονομικά «επιτεύγματα» της τελευταίας τριετίας δεν θα ήταν δυνατό να εμφανιστούν, πολύ απλά, αν το κράτος εξοφλούσε τους ιδιώτες.

- Το «πάγωμα» των δημοσίων επενδύσεων αφαιρεί δαπάνες δυναμικής προστιθέμενης αξίας και τερπνίζει την εθνική προσπάθεια υλοποίησης επενδύσεων (εκτιμάται ότι απαιτούνται 100 δισ. ευρώ τα επόμενα χρόνια) για την επιστροφή της οικονομίας στα προ κρίσης επίπεδα.

Υπάρχει και ο αντίλογος, σύμφωνα με τον οποίο τα υπερπλεονάσματα αφενός σε έναν βαθμό σχετίζονται με ασοχίες στις αρχικές προβλέψεις για την απόδοση των δημοσιονομικών μέτρων του τρίτου προγράμματος, αφετέρου τελικά λειτουργήσαν καταλυτικά για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας της χώρας. Βεβαίως, η αξιοπιστία χρησιμεύει για τον απώτερο στόχο της ανάπτυξης, ο οποίος ενδεχομένως υπονομεύεται από την προκείμενη διαδρομή για την επίτευξη της αξιοπιστίας.

Σημειωτέον, τα υπερπλεονάσματα καταλήγουν αφενός στην αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, αφετέρου όμως και σε αναδιανεμητικές πολιτικές της κυβέρνησης σε τομείς της επιλογής της, με ό,τι αυτό ενδεχομένως συνεπάγεται και για τις στρατηγικές αποφάσεις του οικονομικού επιτελείου στην αφετηρία της διαδρομής για τη δημιουργία πλεονασμάτων.

### Ασφυκτικό πλαίσιο

Το ελληνικό κράτος οφείλει σήμερα το δυσθεώρητο ποσό των 356 δισ. ευρώ. Το γεγονός αυτό διαμορφώνει ένα ιδιαίτερα ασφυκτικό πλαίσιο κατά την άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής και μεταφράζεται στον επίσημο στόχο για πρωτογενές πλεόνασμα 3,5% του ΑΕΠ από το 2018 μέχρι το 2022 και 2,2% του ΑΕΠ από το 2023 έως το 2060. Παρ' όλα αυτά, η κυβέρνηση υπερβαίνει με χαρακτηριστική «ευ-

κολία» ακόμη και τους υψηλούς αυτούς στόχους που έχει συμφωνήσει με τους πιστωτές. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι το 2016 ξεπέρασε κατά τουλάχιστον 8 φορές τον δημοσιονομικό στόχο του μνημονίου για το συγκεκριμένο έτος, πετυχαίνοντας το υψηλότερο πρωτογενές πλεόνασμα το οποίο είχε καταγραφεί τα τελευταία 22 χρόνια (είχε υποχρέωση για πρωτογενές πλεόνασμα 0,5% του ΑΕΠ και παρέδωσε 3,9% του ΑΕΠ). Επιπλέον, είναι ερώτημα κατά πόσο η ασκούμενη πολιτική εξαντλεί τα περιθώρια που υπάρχουν για τις βέλτιστες επιλογές με γνώμονα την ώθηση της ανάπτυξης.

Στον τομέα της φορολόγησης, οι διαδοχικές αυξήσεις των φορολογικών συντελεστών ίσως δεν είναι μονόδρομος και σίγουρα δεν συνιστούν προϊόν κάποιας ιδιαίτερης έμπνευσης ή καινοτομίας. Εναλλακτικές διαδρομές αποτελούν αφενός ο εκσυγχρονισμός των φοροεισπρακτικών μηχανισμών με τη μεγαλύτερη διεύθυνση της τελευταίας τεχνολογίας, αφετέρου η διεύθυνση της φορολογικής βάσης με το απαραίτητο δίκτυο προστασίας για τις ασθενείς οικονομικές κατηγορίες (παρεμπιπτόντως, η μείωση του φορολόγητου συμφωνήθηκε, όπως συμφωνήθηκε, με έτος έναρξης το 2020, και η κυβέρνηση έχει προαναγγείλει ότι θα επιδιώξει την ανατροπή της).

### Οι δαπάνες

Στον τομέα των δαπανών, μεγάλος λόγος έχει γίνει τελευταία για τις συντάξεις. Είναι ωστόσο αμφίβολο κατά πόσο το θέμα έχει συζητηθεί στον πυρήνα του. Σημειωτέον, το ελληνικό κράτος καταβάλλει την υψηλότερη δαπάνη στην Ευρώπη ως ποσοστό του ΑΕΠ (17% έναντι 11% στην Ε.Ε.) για την καταβολή συντάξεων. Η μέση σύνταξη στην Ελλάδα είναι σαφώς υψηλότερη από τον μέσο μισθό, τον ώρα που 1,4 εργαζόμενος συντηρεί 1 συνταξιούχο. Παρά τις διαδοχικές περικοπές από την έναρξη της περιόδου προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας, οι συνολικές



**Νίκος Βέττας**  
Γενικός διευθυντής IOBE,  
καθηγητής Οικονομικού  
Πανεπιστημίου Αθηνών



**Φραγκίσκος Κουτεντάκης**  
Συντονιστής στο Γραφείο  
Προϋπολογισμού του Κράτους  
στη Βουλή



**Θάνος Κασόμαπας**  
Διδάκτωρ Οικονομικών του  
Πανεπιστημίου Yale, πρώην  
άνωτερο στέλεχος του ΔΝΤ και  
μέλος του Εκτελεστικού  
Συμβουλίου

## Υποεκτέλεση του ΠΔΕ

«Δεδομένων των χρηματοδοτήσεων που έχουμε λάβει φέτος ειδικά για την αποπληρωμή των ληξιπρόθεσμων (1,5 δισ. ευρώ και εθνική συμμετοχή 750 εκατ.), θα έπρεπε να τείνουν να εξαλειφθούν, ωστόσο αυτό δεν συμβαίνει (...) Ευνόητες οι επιπτώσεις της υποεκτέλεσης του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων στην ανάπτυξη (...) Η βελτίωση του δημοσιονομικού ισοζυγίου από το 2010 έως το 2017 προήλθε κατά 61% από αύξηση εσόδων, όπου βεβαίως υπήρχε προηγούμενα σημαντική υστέρηση, και κατά 39% από περιορισμό δαπανών (...) Σχετικά, υπάρχει η δυνατότητα περαιτέρω αναπροσαρμογών στις λειτουργικές δαπάνες του Δημοσίου, ευνοώντας την απελευθέρωση πόρων για δημόσιες επενδύσεις (...) Ως προς τη δαπάνη για μισθούς, αυτή μπορεί να μειωθεί σημαντικά μεσοπρόθεσμα αν μέρος όσων συνταξιοδοτούνται αντικαθίστανται από άτομα υψηλών τεχνολογικών και επιτελικών δεξιοτήτων και ταυτόχρονα γίνεται χρήση των νέων τεχνολογιών (...) Ως προς τις συντάξεις, παρά τις διαδοχικές περικοπές, ποσοδικά οι πληρωμές για αυτές ως ποσοστό του ΑΕΠ έχουν αυξηθεί - μαζι με τα άλλα κοινωνικά επιδόματα ήταν το 2017 στο 19,3% του ΑΕΠ και 1,8 ποσοστιαίες μονάδες υψηλότερες του 2009 (...) Είναι σαφές πως τα περιθώρια που υπάρχουν σήμερα δημιουργήθηκαν από την αύξηση των συντελεστών εισφορών, που όμως πλήττουν την ανάπτυξη και ειδικότερα καθυστερούν την κάμψη της ανεργίας».

πληρωμές για συντάξεις δεν μειώθηκαν, αλλά αυξήθηκαν, τουλάχιστον μέχρι το 2017, γεγονός στο οποίο συντέλεσαν αφενός οι δημογραφικές εξελίξεις, αφετέρου οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις εν μέσω της κρίσης. Μία έτερη παράμετρος στη συζήτηση για τις δαπάνες του κράτους δεν είναι άλλη από τις προσλήψεις στη δημόσια διοίκηση, οι οποίες προς στιγμή συγκρατή-

## Βιώσιμοι οι στόχοι

«Οι ληξιπρόθεσμες οφειλές του Δημοσίου προς τον ιδιωτικό τομέα τον Σεπτέμβριο του 2018 είναι 2,6 δισ. ευρώ, περίπου 700 εκατ. εκκρεμείς επιστροφές φόρων και 1,9 δισ. απλήρωτες δαπάνες. Να διευκρινίσουμε φυσικά ότι οι μεταβολές και των δύο καταγράφονται στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα είτε πληρωθούν είτε όχι, λόγω της δεδουλευμένης λογιστικής που ακολουθεί η Eurostat (ESA), συνεπώς οι οποίες καθυστερήσεις πληρωμών δεν βελτιώνουν το πλεόνασμα (...) Απολύτως βιώσιμοι οι στόχοι στα πρωτογενή πλεονάσματα. Όλοι θα προτιμούσαμε να ήταν χαμηλότεροι, αλλά είναι υψηλό το δημόσιο χρέος που καλούνται να εξυπηρετήσουν (...) Δεν γνωρίζω πολλές δαπάνες που θα μπορούσαν να περικοπούν χωρίς να υπονομεύσουν τη λειτουργία του δημόσιου τομέα. Δεν υπάρχει άλλωστε τέτοια ανάγκη, αφού σύμφωνα με το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα θα προκύψει δημοσιονομικός χώρος τα επόμενα χρόνια, με δεδομένους τους στόχους. Η αξιοποίηση αυτού του δημοσιονομικού χώρου, αν δηλαδή θα πρέπει να κατευθυνθεί σε μείωση των φόρων ή σε αύξηση δαπανών, είναι πολιτικό ζήτημα».

θηκαν, με την τήρηση αναλογίας 1 πρόσληψη για κάθε 5 αποχωρήσεις. Ωστόσο, από το 2015 η κυβέρνηση και οι θεσμοί συμφώνησαν η συγκεκριμένη αναλογία να αποκλιμακωθεί σταδιακά προκειμένου να καταστεί 1 πρόσληψη για κάθε 1 αποχώρηση από το 2019. Παρ' όλα αυτά, δεν εφαρμόστηκε ούτε αυτή η πρόβλεψη, καθώς η αναλογία 1 προς 1 στην πράξη υλοποιεί-

## Πλασματική η εικόνα

«Μια απλή αριθμητική πράξη αρκεί για να αποδείξει ότι στην πραγματικότητα το κράτος δεν έχει κανένα πλεόνασμα! Με άλλα λόγια, ενόσω το Δημόσιο εξακολουθεί να έχει ληξιπρόθεσμες οφειλές στον ιδιωτικό τομέα, η καταγραφή πρωτογενούς (υπερ)πλεονάσματος είναι πλασματική και δεν μπορεί να αποτελέσει βάση για την αξιολόγηση των επιδόσεων και προοπτικών της ελληνικής οικονομίας. Εφόσον υπάρχει υπόλοιπο απαιτήσεων από τον ιδιωτικό τομέα, η κυβέρνηση μιας ανεπτυγμένης οικονομίας θα έδινε προτεραιότητα στην εξόφληση αυτών των οφειλών, και κατόπιν θα υπολόγιζε εάν, και σε τι βαθμό, ο τρέχων προϋπολογισμός εμφανίζει πλεόνασμα (...) Η λύση για τη μόνιμη υστέρηση των εσόδων δεν είναι η αύξηση των φορολογικών συντελεστών, αλλά η διεύθυνση της φορολογικής βάσης και η ενδυνάμωση των φοροεισπρακτικών μηχανισμών. Άλλο φορολογία και άλλο κρατικά έσοδα! Αλλά η πρόσδος σ' αυτούς τους τομείς, και ειδικά στην πάταξη της φοροδιαφυγής, είναι περιορισμένη. Συνεπώς η μείωση των φορολογικών συντελεστών πρέπει να αποτελεί απώτερο σκοπό κάθε κυβέρνησης για να υποβοηθηθεί η ανάπτυξη. Αλλά για να καταστεί εφικτή η μείωση των φόρων χωρίς να εκτροχιαστεί και πάλι η δημοσιονομική σταθερότητα και βρεθεί η χώρα στα πρόθυρα νέας χρεοκοπίας, είναι απαραίτητη και η μείωση των δαπανών».

ται ήδη από το 2016, όπως καταδεικνύουν τα διαθέσιμα στοιχεία. Τρεις εμπειρογνώμονες μιλούν στη «Ν» για τη σύνθεση των πλεονασμάτων και τον αντίκτυπο στην πραγματική οικονομία. Ακολουθεί μια σύνοψη των τοποθετήσεων, τις οποίες μπορείτε να διαβάσετε στην πλήρη τους έκταση και λεπτομέρεια σήμερα στο [naftemporiki.gr](http://naftemporiki.gr).