



## Αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων του Προσχεδίου του Προϋπολογισμού 2021

### Εισαγωγή

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), σύμφωνα με το Ν.4270/2014 (άρθρο 58, παρ.2, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4472/2017, αρ.66, παρ.2) αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις που υιοθετούνται στο προσχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και διαπιστώνει τη συμμόρφωση με τα όρια που προβλέπονται στο «Δημοσιονομικό Σύμφωνο» (άρθρο 3 του Ν.4063/2012).

Η παρούσα αξιολόγηση αναγνωρίζει πως οι εκτιμήσεις του Υπουργείου Οικονομικών ως προς την διαμόρφωση των βασικών μεγεθών της οικονομίας (βλέπε Πίνακα 1), τόσο κατά το έτος 2020 όσο και κατά το έτος 2021, πραγματοποιούνται σε οικονομικές συνθήκες μεγάλης αβεβαιότητας λόγω της πανδημίας αλλά και ιδιαίτερων γεωπολιτικών προκλήσεων. Οι ρυθμοί μεταβολής του 2020 βασίζονται σε στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για το α' και β' τρίμηνο του έτους και προβλέψεις για το β' εξάμηνο, και συνεπώς δεν αποτυπώνουν τη σημαντική κάμψη των τουριστικών εισπράξεων.

Επιπλέον, το σενάριο του Υπουργείου Οικονομικών εκτιμά ότι δεν θα πραγματοποιηθεί μία νέα σημαντική περιστολή της οικονομικής δραστηριότητας (lock down) σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο κατά το τελευταίο τρίμηνο του 2020 και ότι σε σύντομο χρονικό διάστημα θα αντιστραφεί το κλίμα αβεβαιότητας που δημιουργούν οι τρέχουσες εξελίξεις στην πανδημία.

Σε ό,τι αφορά στις προβλέψεις για το έτος 2021, η κύρια πηγή αβεβαιότητας σχετίζεται με την εξέλιξη της πανδημίας Covid-19, ενώ είναι κρίσιμη και η εξέλιξη των γεωπολιτικών προκλήσεων. Η κρίσιμη παραδοχή του προσχεδίου είναι ότι το επιδημιολογικό φαινόμενο θα παρουσιάσει σημαντική ύφεση, ειδικά μετά τον Απρίλιο του 2021, και δεν θα απαιτηθούν δραστικού τύπου περιορισμοί στην κοινωνική και οικονομική δραστηριότητα σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Συνεπώς, οι υγειονομικές εξελίξεις αναδεικνύονται σε καθοριστικό παράγοντα ως προς την πραγμάτωση των εκτιμήσεων τόσο για το τρέχον (2020) όσο και για το επόμενο έτος (2021).



**Πίνακας 1: Προβλέψεις ρυθμού μεταβολής μακροοικονομικών δεικτών (2020-2021)**

	ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2021 <sup>(1)</sup>		ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ <sup>(2)</sup>		ΕΛΣΤΑΤ <sup>(3)</sup>
	2020	2021	2020	2021	2020 (α' & β' τριμ.)
<b>ΑΕΠ</b>	<b>-8,2</b>	<b>+7,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>+5,1</b>	<b>-7,9</b>
Ιδιωτική κατανάλωση	-6,0	+5,8	-4,1	+4,2	-6,1
Δημόσια κατανάλωση	+1,7	-1,8	+1,0	-0,9	-0,9
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	-10,9	+30,4	-4,6	+15,3	-8,3
Εξαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	-24,8	+22,2	-19,2	+19,2	-14,8
Εισαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	-15,1	+18,0	-14,2	+15,6	-9,2
Αποπληθωριστής ΑΕΠ	-0,8	+1,0	0,0	+0,7	-1,8
Απασχόληση (σε εθνικολογιστική Βάση)	-4,7	+5,2	-3,6	+3,8	-4,4
Ποσοστό ανεργίας (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού)	18,6	16,5	19,9	16,4	18,3

Πηγές: (1): Σενάριο ΓΔΟΠ/ΥΠΟΙΚ (Σεπτέμβριος 2020)

(2): Πρόγραμμα Σταθερότητας (Απρίλιος 2020)

(3): Στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ και υπολογισμοί ΕΔΣ.

### Γενική αξιολόγηση

α. Η εκτίμηση του προσχεδίου για τον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ κατά το έτος 2020 είναι αναθεωρημένη προς το ρεαλιστικότερο σε σχέση με την αντίστοιχη του Προγράμματος Σταθερότητας του Απριλίου 2020 (Πίνακας 1), ενώ οι αποκλίσεις μεταξύ των εκτιμήσεων του Υπ. Οικονομικών και των άλλων διεθνών οργανισμών είναι περιορισμένες (Πίνακας 2).

**Πίνακας 2: Προβλέψεις για την ετήσια μεταβολή του ελληνικού ΑΕΠ 2020 κα 2021 σε σταθερές τιμές 2010**

	ΥΠ.ΟΙΚ. <sup>(1)</sup>		Ευρωπαϊκή Επιτροπή <sup>(2)</sup>		Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης <sup>(3)</sup>		Διεθνές Νομισματικό Ταμείο <sup>(4)</sup>	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
<b>ΑΕΠ</b>	<b>-8,2</b>	<b>+7,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>+6,0</b>	<b>-8,0</b>	<b>+4,5</b>	<b>-10,0</b>	<b>+5,1</b>

Πηγές: (1) Υπουργείο Οικονομικών-Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής, (2) Summer 2020, Economic Forecast, July 2020 & AMECO (3) OECD, Economic Outlook No 107 - June 2020, (Single-hit scenario) (4) IMF, World Economic Outlook: The Great Lockdown, April 2020

β. Η εκτίμηση για τον ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ κατά το έτος 2021 (+7,5%) υποδηλώνει ότι η ελληνική οικονομία αναμένεται να ανακτήσει μεγάλο μέρος των απωλειών λόγω της κρίσης (ανάκαμψη τύπου V), με το ΑΕΠ σε σταθερές τιμές να διαμορφώνεται σε 191,6 δισ. ευρώ το 2021, έναντι 194,4 δισ. ευρώ το 2019. Η πρόβλεψη αυτή είναι αισιόδοξη και βασίζεται σε ευνοϊκές παραδοχές για την πορεία της ιδιωτικής κατανάλωσης, του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου, των εξαγωγών, του αποπληθωριστή, στην εκταμίευση επενδυτικών πόρων από το Ταμείο Ανάκαμψης της ΕΕ, καθώς και στα δημοσιονομικά μέτρα ενίσχυσης της οικονομίας γενικότερα και των εισοδημάτων ειδικότερα. Επιπρόσθετα, αποκλίνει αισθητά προς τα πάνω σε σχέση με τις αντίστοιχες προβλέψεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, οι οποίες ωστόσο έλαβαν χώρα προτού οριστικοποιηθούν τα ευρωπαϊκά μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης (Ταμείο Ανάκαμψης). Αντίθετα, υπάρχει μεγαλύτερη σύγκλιση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Πίνακας 2). Επομένως, μολονότι δεν μπορεί να αποκλειστεί η περίπτωση ισχυρής μεγένθυσης το 2021, αυτή προϋποθέτει την επιτυχή ολοκλήρωση στοχευμένων εθνικών και ευρωπαϊκών οικονομικών πολιτικών στήριξης της οικονομίας και την ομαλή αποκλιμάκωση των επιπτώσεων της πανδημίας αλλά και των εκτιμήσεων για την εξέλιξη της οικονομίας το 2020.

δ. Σε ότι αφορά το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο», η αξιολόγηση τήρησης των ορίων του παρέλκει, δεδομένου ότι η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής (general escape clause) το Μάρτιο του 2020 θα διατηρηθεί σε ισχύ και το 2021.

### **Σχόλια επί των συνιστωσών του ΑΕΠ**

**1. Ιδιωτική κατανάλωση:** Σε ότι αφορά το 2020, η κύρια πηγή ανησυχίας αφορά στην εξέλιξη των αμοιβών της μισθωτής εργασίας (-7%) για την οποία το Υπ. Οικονομικών εκτιμά πως θα είναι μικρότερη της μείωσης του ΑΕΠ.<sup>1</sup> Σε ότι αφορά το 2021, οι εκτιμήσεις του προσχεδίου δεν παρεκκλίνουν από τις ιστορικές επιδόσεις της οικονομίας.<sup>2</sup> Καθοριστικό στοιχείο είναι η τελική επίδραση στην ιδιωτική κατανάλωση των μέτρων στήριξης της οικονομίας, καθώς και η εκτίμηση για την διαμόρφωση του όγκου της απασχόλησης και του συνολικού ύψους των αμοιβών της μισθωτής εργασίας οι οποίες είναι αισιόδοξες.

**2. Δημόσια κατανάλωση:** Σε ότι αφορά το 2020, η σύγκριση των εκτιμήσεων του προσχεδίου (+1,7% σε ετήσια βάση) με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ (-0,9% κατά το πρώτο εξάμηνο), αποτυπώνει το γεγονός ότι ο κύριος όγκος των δημοσίων δαπανών για την αντιμετώπιση της πανδημίας εκτιμάται ότι θα πραγματοποιηθεί κατά το β' εξάμηνο του έτους. Δεδομένης της σημασίας στην εξέλιξη του ΑΕΠ που έχει η συνολική καταναλωτική δαπάνη είναι καίριας σημασίας να υλοποιηθεί ο σχεδιασμός που υπονοείται από την παραπάνω πρόβλεψη. Σε ότι αφορά το 2021 η μείωση της δημόσιας κατανάλωσης κατά 1,8% φαίνεται ρεαλιστική πρόβλεψη με βάση τις κυβερνητικές εξαγγελίες ότι τα

<sup>1</sup> Οι εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εξέλιξη της ιδιωτικής κατανάλωσης το 2020 εμφανίζονται ως περισσότερο συνεπείς με τις ιστορικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας.

<sup>2</sup> Για την ακρίβεια είναι μάλλον συγκρατημένες.

δημοσιονομικά μέτρα στήριξης της οικονομίας κατά το 2021 αφορούν ελάχιστα σε μέτρα στήριξης της δημόσιας κατανάλωσης.

**3. Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου:** η εκτίμηση για ενίσχυση των επενδύσεων το 2021 κατά 30,4% αποτυπώνει τον πλέον φιλόδοξο στόχο του προσχεδίου. Η αύξηση αυτή προκαλείται κυρίως από την ενίσχυση των επενδύσεων στις κατασκευές (κατά 36,5% σε σχέση με το 2020 και κατά 48,3% σε σχέση με το 2019). Η συγκεκριμένη πρόβλεψη γίνεται υπό την παραδοχή ότι η επίπτωση του Ταμείου Ανάκαμψης στην ελληνική οικονομία (άμεση και έμμεση) θα είναι της τάξης των 4,8 δις. ευρώ. Ωστόσο, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (AMECO), αντίστοιχη μεταβολή δεν έχει παρατηρηθεί ποτέ στην ελληνική οικονομία από το 1960. Σε κάθε περίπτωση, καθοριστικά στοιχεία είναι: (α) το κατά πόσο υπάρχουν ώριμα επενδυτικά σχέδια στον ιδιωτικό τομέα, (β) ο χρόνος που απαιτείται για να διαμορφωθεί το απαιτούμενο θεσμικό πλαίσιο και (γ) η αναγκαία σημαντική επιτάχυνση των διαδικασιών ως προς στον έλεγχο των προϋποθέσεων και την ένταξη των επενδυτικών προτάσεων και δ) η βελτίωση των απαιτούμενων λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού

**4. Εισαγωγές – εξαγωγές:** Σε ό,τι αφορά τα μεγέθη των εισαγωγών και των εξαγωγών, η κάμψη που αποτυπώνεται για το 2020 είναι πιο ήπια σε σχέση με την εξέλιξη τους το Α' εξάμηνο του 2020. Η σημαντική ανάκαμψη των εξαγωγών αλλά και των εισαγωγών το 2021, προϋποθέτει την ύφεση του επιδημιολογικού φαινομένου σε παγκόσμιο επίπεδο.

**5. Απασχόληση – ανεργία – αμοιβές μισθωτής εργασίας:** η εξέλιξη της απασχόλησης και των αμοιβών της μισθωτής εργασίας κατά το έτος 2020 είναι καθοριστικής σημασίας αναφορικά με τις εκτιμήσεις για το έτος 2021. Οι εκτιμήσεις του προσχεδίου για τα μεγέθη της απασχόλησης το 2020 είναι πιο αισιόδοξες από αυτές που έχει διενεργήσει το ΕΔΣ, το οποίο όμως δεν είχε συνυπολογίσει την θετική επίπτωση των μέτρων στήριξης που υιοθετήθηκαν. Σε ό,τι αφορά το 2021, ο μεγαλύτερος κίνδυνος αφορά το ενδεχόμενο μεσοπρόθεσμης διαμόρφωσης του μέσου μισθού (σε απόλυτα μεγέθη) σε χαμηλότερα επίπεδα σε σχέση με το 2019. Μία τέτοια εξέλιξη θα επιβραδύνει την μεγέθυνση κατά το έτος 2021.

### Συμπέρασμα

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο θεωρεί πως ο στόχος για ρυθμό μεταβολής του πραγματικού ΑΕΠ κατά 7,5% το 2021 είναι ιδιαίτερα αισιόδοξος και διαμορφώνεται σε ένα περιβάλλον με ιδιαίτερες αβεβαιότητες, αλλά δεν μπορεί να αποκλειστεί η επίτευξή του υπό την προϋπόθεση ότι θα επιβεβαιωθούν οι παραδοχές που τον υποστηρίζουν. Από αυτές, ιδιαίτερη βαρύτητα έχουν:

α) Η επίδοση της ελληνικής οικονομίας το 2020.

β) Η σταδιακή αποκλιμάκωση των αρνητικών επιπτώσεων της πανδημίας Covid-19.

γ) Η επιτυχής υλοποίηση του προγραμματισμού για την στήριξη των επενδύσεων και η μέγιστη δυνατή απορρόφηση των πόρων από το Ταμείο Ανάκαμψης κατά τη διάρκεια του 2021.

δ) Η εξέλιξη της ιδιωτικής κατανάλωσης και του αποπληθωριστή

ε) Η εξέλιξη της απασχόλησης και των αμοιβών της μισθωτής εργασίας.

στ) Η πολλαπλασιαστική επίδραση των μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής.

**Με βάση τις παραπάνω προϋποθέσεις και ιδιαίτερα υπό το πρίσμα της μεγάλης τρέχουσας αβεβαιότητας, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υιοθετεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις του Προσχέδιου του Προϋπολογισμού 2021.**

Εκ μέρους του Δ.Σ. του ΕΔΣ

Ο Πρόεδρος,

*Παναγιώτης Κορλίρας*