



ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Γνώμη επί του Σχεδίου
του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού
για το έτος 2023

Νοέμβριος 2022





Αθήνα, 21 Νοεμβρίου 2022

Γνώμη επί του Σχεδίου του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2023

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), σύμφωνα με τα άρθρα 2, παρ. 4 & 5 και 42, παρ. 4 του Ν.4270/2014, καθώς και το άρθρο 4, παρ. 4 του Κανονισμού (ΕΕ) 473/2013, αξιολογεί ως ανεξάρτητος δημοσιονομικός φορέας τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζεται το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού (εφεξής ΣΚΠ) και παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους κανόνες του εθνικού δημοσιονομικού πλαισίου. Οι βασικοί μακροοικονομικοί πίνακες του ΣΚΠ, χωρίς την σχετική εισηγητική έκθεση, κοινοποιήθηκαν στο ΕΔΣ προς επεξεργασία και αξιολόγηση, την Τετάρτη 2 Νοεμβρίου 2022 ενώ οι βασικοί δημοσιονομικοί πίνακες, την Πέμπτη 17 Νοεμβρίου 2022.

Μακροοικονομικές προβλέψεις

Η πρόβλεψη για την εξέλιξη του ΑΕΠ επί της οποίας στηρίζεται το ΣΚΠ δεν έχει διαφοροποιηθεί σημαντικά για το 2023 σε σχέση με του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού (εφεξής ΠΣΚΠ), οπότε εξακολουθούν να ισχύουν οι παρατηρήσεις του ΕΔΣ που περιλαμβάνονταν στην αξιολόγηση του ΠΣΚΠ.

Συγκεκριμένα, το ΥΠΟΙΚ αναθεώρησε προς τα πάνω σε σχέση με το ΠΣΚΠ την αναμενόμενη μεγέθυνση για το 2022 (5,6% έναντι 5,3%), αλλά προς τα κάτω την πρόβλεψη για το 2023 (1,8% έναντι 2,1%). Κατά συνέπεια, το ΑΕΠ σε απόλυτα μεγέθη για το 2023 αναμένεται να διαμορφωθεί σύμφωνα με το ΣΚΠ στο ίδιο σχεδόν επίπεδο με εκείνο του ΠΣΚΠ (ήτοι 194.850 εκατ. ευρώ σε σταθερές τιμές 2015 έναντι 194.506 εκατ. του προσχεδίου). Η αναθεώρηση αυτή των προβλέψεων του ΥΠΟΙΚ συμβαδίζει με τις αντίστοιχες εκτιμήσεις του ΔΝΤ οι οποίες ανέρχονται σε 5,2% και 1,8% αντιστοίχως (Πίνακας 1), ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εμφανίζεται περισσότερο αισιόδοξη για το τρέχον έτος (6,0%), αλλά πιο συγκρατημένη για το 2023 (1,0%).

Πίνακας 1: Προβλέψεις Υπουργείου Οικονομικών και διεθνών οργανισμών για το πραγματικό ΑΕΠ των ετών 2022 και 2023

	Ημερομηνία δημοσίευσης	2022	2023
ΟΟΣΑ ¹	Ιούνιος 2022	+2,8%	+2,5%
ΔΝΤ ²	Οκτώβριος 2022	+5,2%	+1,8%
Ευρωπαϊκή Επιτροπή ³	Νοέμβριος 2022	+6,0%	+1,0%
ΥΠΟΙΚ ⁴	Νοέμβριος 2022	+5,6%	+1,8%

Πηγές: 3) European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2022, Νοέμβριος 2022, 2) IMF, World Economic Outlook: Countering the Cost-of-Living Crisis, Οκτώβριος 2022, 1) OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1, Ιούνιος 2022, 4) Σχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2023, Υπουργείο Οικονομικών, Νοέμβριος 2022.

Η πρόβλεψη για τον πληθωρισμό (Εν.ΔΤΚ) του 2023 αναθεωρήθηκε σε 5% από 3% που ήταν η εκτίμηση στο ΠΣΚΠ. Η αναθεώρηση αυτή προς τα πάνω του επιπέδου των τιμών συμβαδίζει με τη διατήρηση του πληθωρισμού σε υψηλά επίπεδα (9,5% σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του Οκτωβρίου). Το σενάριο του ΣΚΠ προβλέπει μικρή περαιτέρω επιβράδυνση της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων, οι οποίες διαμορφώνονται σε 1% και 15,5% αντιστοίχως, έναντι 1,3% και 16% του ΠΣΚΠ. Πιθανή ύφεση στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελούν τους κυριότερους εμπορικούς εταίρους της Ελλάδας θα επηρεάσει αρνητικά τις ελληνικές εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών (τουρισμός), που προβλέπεται να διαμορφωθούν από το 9,7% το 2022 σε 1% το 2023. Από την άλλη πλευρά, η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης αναμένεται να συντηρήσει την επενδυτική δυναμική με τον ακαθάριστο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου να αυξάνεται κατά 15,5% το 2023 έναντι 10% το 2022. Η πρόβλεψη αυτή έχει σημαντικό βαθμό αβεβαιότητας συναρτώμενο τόσο με τις προσδοκίες επιχειρήσεων και νοικοκυριών όσο και με το αυξανόμενο κόστος δανεισμού.

Δημοσιονομικές προβλέψεις

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός του 2023 αφορά το πρώτο έτος μετά το πέρας της περιόδου ενισχυμένης εποπτείας της χώρας. Οι προβλεπόμενες δημοσιονομικές παρεμβάσεις αντανακλούν την ανάγκη αντιμετώπισης της κλιμακούμενης ενεργειακής και πληθωριστικής κρίσης, ενώ μειωμένες βαίνουν οι παρεμβάσεις αντιμετώπισης της πανδημίας.

Πίνακας 2.α Προβλέψεις για το Ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης (ως % ΑΕΠ)

	Ημερομηνία Δημοσίευσης	2022	2023
ΥΠΟΙΚ ¹ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ	Απρίλιος 2022	-4,4	-1,4
ΟΟΣΑ ²	Ιούνιος 2022	-4,1	-1,1
ΔΝΤ ³	Οκτώβριος 2022	-4,4	-1,9
ΥΠΟΙΚ ⁴ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ	Οκτώβριος 2022	-4,1	-2
Ευρωπαϊκή Επιτροπή ⁵	Νοέμβριος 2022	-4,1	-1,8
ΥΠΟΙΚ ⁵ ΣΧΕΔΙΟ	Νοέμβριος 2022	-4,1	-2

Πίνακας 2.β Προβλέψεις για το Πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ)

	Ημερομηνία δημοσίευσης	2022	2023
ΥΠΟΙΚ ¹ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ	Απρίλιος 2022	-2	1,1
ΟΟΣΑ ³	Ιούνιος 2022	-2	0,92
ΔΝΤ ²	Οκτώβριος 2022	-1,7	0,9
ΥΠΟΙΚ ⁴ ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ	Οκτώβριος 2022	-1,7	0,7
Ευρωπαϊκή Επιτροπή ⁵	Νοέμβριος 2022	-1,6	1,1
ΥΠΟΙΚ ⁶ ΣΧΕΔΙΟ	Νοέμβριος 2022	-1,6	0,7

Πηγές: 1) Πρόγραμμα Σταθερότητας, Υπουργείο Οικονομικών, Απρίλιος 2022, 2) OECD Economic Outlook, No 111, Ιούνιος 2022, 3) IMF, World Economic Outlook Database, Οκτώβριος 2022, 4) Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2023, Υπουργείο Οικονομικών, Οκτώβριος 2022, 5) European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2022, Νοέμβριος 2022, 6) Σχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2023, Υπουργείο Οικονομικών, Νοέμβριος 2022.

Για το τρέχον έτος, το ΣΚΠ 2023 αναθεωρεί προς το καλύτερο τις προβλέψεις του Προγράμματος Σταθερότητας 2022-25 τόσο για το Ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης (εφεξής ΓΚ) από -4,4% σε -4,1% όσο και για το πρωτογενές αποτέλεσμα, από -2,0% σε -1,6%, ευθυγραμμίζομενο με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Πίνακες 2.α και 2.β). Για το 2023 αναθεωρεί τις προβλέψεις προς το χειρότερο, από -1,4% σε -2% και από +1,1% σε +0,7% αντίστοιχα, επίπεδα χαμηλότερα από τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Σημαντικό ρόλο στο βελτιωμένο εκτιμώμενο αποτέλεσμα του Ισοζυγίου ΓΚ και του Πρωτογενούς αποτελέσματος του τρέχοντος έτους σε σχέση με το 2021 (κατά τρεις περίπου εκατοστιαίες μονάδες ΑΕΠ) διαδραμάτισε ο υψηλότερος του αναμενόμενου ρυθμός μεγέθυνσης

του ΑΕΠ για το 2022. Τα δημοσιονομικά αποτελέσματα επηρεάστηκαν τόσο από την ομαλοποίηση της υγειονομικής κατάστασης με συνέπεια τη σταδιακή άρση των αντίστοιχων μέτρων στήριξης, όσο και από την κλιμάκωση της ενεργειακής κρίσης, η οποία επιτάχυνε τις πληθωριστικές πιέσεις στην οικονομία, με αποτέλεσμα την υιοθέτηση νέων μέτρων στήριξης για τα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις. Το σύνολο των μέτρων αυτών για το τρέχον έτος δεν οδήγησαν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα σε απόκλιση από τους δημοσιονομικούς στόχους που είχαν τεθεί στο Πρόγραμμα Σταθερότητα 2022-2025, δεδομένου ότι η χρηματοδότηση μεγάλου μέρους των παρεμβάσεων καλύπτεται από έσοδα του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης, ευρωπαϊκούς πόρους, καθώς και αυξημένα φορολογικά έσοδα που προέρχονται κυρίως από την έμμεση φορολογία, την υψηλή οικονομική μεγέθυνση και τον πληθωρισμό. Ειδικότερα, το σύνολο των ενεργειακών παρεμβάσεων εκτιμάται σε περίπου 10,7 δισ. ευρώ το 2022, εκ των οποίων 4,8 δισ. ευρώ (2,3% του ΑΕΠ) επηρεάζουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα και 5,9 δισ. ευρώ χρηματοδοτείται από τα επιπλέον έσοδα του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης. Το δημοσιονομικό κόστος των παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης και λοιπών άλλων δημοσιονομικών παρεμβάσεων ανέρχεται σε 4,7 δισ. ευρώ το 2022 (2,2% ΑΕΠ), το οποίο είναι μειωμένο σε σχέση με πέρυσι και αφορά κυρίως επέκταση μέτρων που είχαν αποφασιστεί κατά τα πρώτα χρόνια εμφάνισης της πανδημίας.

Για το έτος 2023, το έλλειμμα της ΓΚ αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω στο 2,0% του ΑΕΠ ενώ αναμένεται και επιστροφή σε πρωτογενές αποτέλεσμα κατά 0,7% του ΑΕΠ. Η βελτίωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος σχετίζεται με τη μείωση του δημοσιονομικού κόστους των μέτρων για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης (από 2,3% του ΑΕΠ το 2022 σε 0,6% το 2023), την ελαχιστοποίηση των μέτρων στήριξης της υγειονομικής κρίσης (από 2,1% του ΑΕΠ το 2022 σε 0,1% το 2023), τις φιλικές προς την ανάπτυξη δημοσιονομικές παρεμβάσεις (από 0,1% του ΑΕΠ το 2022 σε 1,9% το 2023) καθώς και την έστω και συγκρατημένη αναπτυξιακή δυναμική της οικονομίας (από 5,6% το 2022 σε 1,8% το 2023). Σημειώνεται ότι το σενάριο υπόκειται σε ιδιαίτερο κίνδυνο δεδομένων των προκλήσεων από το διαφαινόμενο περιβάλλον ύφεσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, την αυξημένη αβεβαιότητα για τις διεθνείς γεωπολιτικές εξελίξεις και των επιπτώσεων τους στο κόστος ενέργειας και διαβίωσης στη χώρα.

Δημόσιο Χρέος

Οι προβλέψεις του ΣΚΠ για το ύψος του χρέους της Κεντρικής Διοίκησης, της Κεντρικής και της ΓΚ, δεν διαφοροποιούνται από αυτές του ΠΣΚΠ, διατηρώντας την αυξητική τους πορεία κατά 2 περίπου δις ευρώ κατ' έτος για τα έτη 2022 και 2023. Ως ποσοστό του ΑΕΠ, ωστόσο, το δημόσιο χρέος προβλέπεται να διαγράψει εντυπωσιακή μείωση, με το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης να μειώνεται κατά 25 εκατοστιαίες μονάδες το τρέχον έτος και 9,6 το επόμενο. Αυτό οφείλεται στην μεγάλη εκτιμώμενη μεγέθυνση του ονομαστικού ΑΕΠ για το 2022 κατά 16%, απόρροια κυρίως του πληθωρισμού αλλά και της υψηλής πραγματικής μεγέθυνσης. Οφείλεται ακόμη στη σημαντική προς τα πάνω αναθεώρηση του πληθωρισμού για το 2023, οδηγώντας σε αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ κατά 4 περίπου δις. στο ΣΚΠ έναντι του ΠΣΚΠ και σε ποσοστό χρέους της ΓΚ οριακά χαμηλότερο από 160%. Προς την κατεύθυνση μείωσης τους δημόσιου χρέους συντάσσεται και η πρόβλεψη επίτευξης πρωτογενούς πλεονάσματος για το 2023, το μέγεθος του οποίου διατηρείται στα ίδια περίπου επίπεδα με το ΠΣΚΠ (1,6 δισ. ευρώ).

Παρά την εντυπωσιακή προβλεπόμενη μείωση της αναλογίας χρέους προς ΑΕΠ σε επίπεδα αρκετά χαμηλότερα της έναρξης της πανδημίας, η απρόσκοπτη εξυπηρέτηση του το προσεχές διάστημα συνάντα προκλήσεις που σχετίζονται με (α) με την οριακή αύξηση του ονομαστικού μεγέθους του δημόσιου χρέους το οποίο καλείται να εξυπηρετηθεί σε συνθήκες κλιμακούμενων επιτοκίων κρατικού δανεισμού και υπό τον κίνδυνο εγγραφής νέου χρέους από καταπτώσεις εγγυήσεων και ενδεχόμενες υποχρεώσεις, (β) τη διαφαινόμενη εξάντληση εντός του τρέχοντος έτους της αναπτυξιακής δυναμικής της οικονομίας από την ανάκαμψη από την πανδημία και τις διαγραφόμενες συνθήκες ήπιας ύφεσης στην Ευρώπη, (γ) τις δημοσιονομικές ανάγκες στήριξης των επιχειρήσεων και νοικοκυριών από τα αυξημένα κόστη λειτουργίας και διαβίωσης, αντίστοιχα. Στην αντιμετώπιση των προκλήσεων αυτών συντάσσονται μια σειρά παραγόντων, όπως (α) η ύπαρξη σημαντικού ύψους ταμειακών αποθεμάτων για την αντιμετώπιση αναγκών ρευστότητας του Δημοσίου, (β) η στήριξη της αναπτυξιακής δυναμικής της οικονομίας από τα κονδύλια των ευρωπαϊκών προγραμμάτων (ΤΑΑ, ΕΣΠΑ), (γ) η ενθάρρυνση υποστηρικτικών εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως εκφράστηκε με την άμεση αναστολή των ευρωπαϊκών δημοσιονομικών κανόνων για την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης και την διατήρηση της αναστολής για την αντιμετώπιση της τρέχουσας ενεργειακής-πληθωριστικής κρίσης. Προς την κατεύθυνση αυτή θεωρείται και η πρόσφατη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την βελτίωση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία αναγνωρίζει τις ανάγκες διασφάλισης δημοσιονομικής βιωσιμότητας με ταυτόχρονη ενθάρρυνση της οικονομικής μεγέθυνσης.

Σημειώνεται ότι η διατήρηση ενεργοποιημένης και για το έτος 2023 της γενικής ρήτρας διαφυγής από τους δημοσιονομικούς κανόνες του αναθεωρημένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για όλα τα κράτη μέλη, συνιστά αναγνώριση των εξαιρετικών περιστάσεων που συνεχίζει να βιώνει και η ελληνική οικονομία. Με αυτή την έννοια και υπό την προϋπόθεση ότι η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα της χώρας δεν τίθεται σε κίνδυνο, το ΕΔΣ αναγνωρίζει την δυνατότητα προσωρινής απόκλισης από τον εθνικό κανόνα δημοσιονομικής θέσης (Ν.4270, Αρ. 35, Παρ. 5) ή τον εθνικό κανόνα πορείας προσαρμογής (Ν.4270, Αρ. 47, Παρ. 3) προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, ο οποίος θα πρέπει να είναι σύμφωνος με τα όρια του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

Υπό το πρίσμα της ανωτέρω ανάλυσης, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υιοθετεί τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζεται το Σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2023.

Εκ μέρους του ΔΣ του ΕΔΣ

Η Πρόεδρος

Αναστασία Μιαούλη