



Αθήνα, 29.04.2022

Γνώμη επί των μακροοικονομικών προβλέψεων του Προγράμματος Σταθερότητας 2023 - 2025

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ) διατυπώνει τη γνώμη του επί των μακροοικονομικών προβλέψεων του εθνικού Προγράμματος Σταθερότητας (ΠΣ) για την περίοδο 2023 - 2025 με σκοπό την έγκρισή τους, ως ανεξάρτητος δημοσιονομικός φορέας, στο πλαίσιο των διατάξεων του υπ' αριθμ. 473/2013 Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για τα δημοσιονομικά προγράμματα των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ.

Η παρούσα αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη τις από 2.3.2022 κατευθυντήριες οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹ για τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το έτος 2023. Στις οδηγίες υπογραμμίζονται οι σοβαρότατες συνέπειες της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία στην παγκόσμια ασφάλεια και σταθερότητα καθώς και τα εξαιρετικά επίπεδα αβεβαιότητας που περιβάλλουν την τρέχουσα διεθνή οικονομική συγκυρία, τα οποία και δεν είχαν ενσωματωθεί στις πιο πρόσφατες προβλέψεις (χειμερινές) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο βαθμό που αναδεικνύονται μετά τη ρωσική εισβολή. Στο πλαίσιο αυτό διατηρείται σε ισχύ η γενική ρήτρα διαφυγής από τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης για το έτος 2022, ενώ η επέκταση της ισχύος της και για το 2023 επίκειται να επανεκτιμηθεί.

Η παρούσα αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη επίσης τα εξής:

- (α) Το μακροοικονομικό σενάριο του ΠΣ για την περίοδο 2022-2025.
- (β) Τα πιο πρόσφατα δημοσιευμένα στοιχεία του ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας και των συνιστωσών δαπάνης του από την Ελληνική Στατιστική Αρχή, τα οποία καλύπτουν ολόκληρο το έτος 2021.
- (γ) Τις προβλέψεις του ΠΣ 2021-2024, καθώς και τις προβλέψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) για το έτος 2022.
- (δ) Τις χειμερινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και προβλέψεις άλλων διεθνών και εγχώριων φορέων για την εξέλιξη των βασικών

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2022_85_1_en_act_en.pdf

μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων του πραγματικού ΑΕΠ και του αποπληθωριστή του.

(ε) Τις προβλέψεις από εσωτερικά οικονομικά υποδείγματα του ΕΔΣ για την εξέλιξη του ΑΕΠ.

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υιοθετεί/εγκρίνει τις μακροοικονομικές προβλέψεις του ΠΣ 2023-2025, με τις εξής παρατηρήσεις:

(α) Η εκτίμηση του ΠΣ για τον ρυθμό μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας για το τρέχον έτος (2022) βρίσκεται εντός του εύρους των προβλέψεων του ΕΔΣ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς και των εγχώριων και διεθνών οργανισμών που έχουν ληφθεί υπόψη. Το σενάριο του ΠΣ διατηρεί από τη μία την υπόθεση της θετικής δυναμικής της ελληνικής οικονομίας όπως διαμορφώθηκε κατά την φάση ανάκαμψης της από την πανδημική κρίση το έτος 2021 και αποτυπώνεται στα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Από την άλλη, συγκρατεί το επίπεδο του ΑΕΠ για το 2022 στα επίπεδα του ΚΠ (αναθεωρώντας προς τα κάτω τον ετήσιο ρυθμό μεγέθυνσης για το 2022 σε σχέση με τον ΚΠ), λαμβάνοντας υπόψη τις αρνητικές συνέπειες της δυσμενούς διεθνούς συγκυρίας, κυρίως μέσω της αύξησης των τιμών ενέργειας αλλά και άλλων βασικών προϊόντων, του εισαγόμενου πληθωρισμού, των προβλημάτων στην διεθνή αλυσίδα παραγωγής και μεταφοράς, όπως και της πτώσης του όγκου του εμπορίου της χώρας με το εξωτερικό σε αγαθά και υπηρεσίες.

(β) Στο ΠΣ αναγνωρίζεται η εξαιρετικά μεγάλη αβεβαιότητα των εκτιμήσεων για το έτος 2022 ως προς τον βαθμό ενσωμάτωσης των αρνητικών συνεπειών του πολέμου στην Ουκρανία και του βαθμού αντιστάθμισης των αντίρροπων θετικών παραγόντων του σεναρίου. Πιθανά ενδεχόμενα που θα συμβάλλουν στην επιτάχυνση της εκτιμώμενης μεγέθυνσης του ΑΕΠ για το 2022 αποτελούν μια άμεση λήξη του πολέμου στην Ουκρανία και μια ταχεία αποκλιμάκωση της διεθνούς γεωπολιτικής κρίσης. Αυτό θα συνέβαλε θετικά στη στήριξη της ελληνικής τουριστικής βιομηχανίας και των εξαγωγών των ελληνικών επιχειρήσεων αλλά και της εγχώριας ζήτησης με την αποκλιμάκωση των τιμών ενέργειας και του πληθωρισμού. Η εξομάλυνση των διεθνών εντάσεων, η μείωση της αβεβαιότητας και η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης θα ευνοούσε περισσότερες επενδύσεις (ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου) από το επίπεδο το οποίο εκτιμάται στο ΠΣ και το οποίο βρίσκεται χαμηλότερα από τον ΚΠ, μέσω της επιτάχυνσης της εφαρμογής του Εθνικού Σχεδίου Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης (ΕΣΑΑ) και της κινητοποίησης περισσότερων διαθέσιμων ιδιωτικών πόρων. Στους θετικούς παράγοντες συγκαταλέγονται οι επιδράσεις των νέων μέτρων οικονομικής πολιτικής, τα οποία δεν περιλαμβάνονται στο σενάριο του ΚΠ, στην στήριξη των εισοδημάτων και στην τόνωση της ιδιωτικής κατανάλωσης. Αντίθετα, στις δυσμενείς εξελίξεις για το 2022 συγκαταλέγονται μια ενδεχόμενη διατήρηση των συνθηκών διεθνούς αβεβαιότητας και έντασης, της ενεργειακής κρίσης και του υψηλού πληθωρισμού καθ' όλη τη διάρκεια του έτους με αποτέλεσμα τη δυσκολία διατήρησης της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων στα επίπεδα που εκτιμά το ΠΣ. Στα δυσμενή ενδεχόμενα μπορούν να προστεθούν καθυστερήσεις κατά τη μετάβαση στην μετα-πανδημική περίοδο εντός του τρέχοντος έτους, με πιθανές αναζωπυρώσεις του πανδημικού φαινομένου.

(γ) Για την περίοδο 2023-2025 το φετινό ΠΣ προβλέπει σύγκλιση των ετήσιων ρυθμών μεγέθυνσης του ΑΕΠ με τα αντίστοιχα του περσινού ΠΣ, έπειτα από έναν υψηλότερο ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ το 2023 σε σχέση με το περσινό ΠΣ. Με βάση κυρίως τα διαθέσιμα στοιχεία για το έτος 2021 και χωρίς την πλήρη ενσωμάτωση των επιπτώσεων του πολέμου στην Ουκρανία και της ενεργειακής κρίσης, οι προβλέψεις για τον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ το 2023 εκ μέρους του ΕΔΣ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των άλλων διεθνών και εγχώριων φορέων τοποθετούνται σε ένα διάστημα πιο συντηρητικών εκτιμήσεων σε σχέση με τις προβλέψεις του φετινού ΠΣ. Βασικές παραδοχές των προβλέψεων του ΠΣ αποτελούν η αποκλιμάκωση του πληθωρισμού σε επίπεδα χαμηλότερα του δύο τοις εκατό, η μεγάλη θετική επίδραση των νέων μέτρων του 2022 στη στήριξη της ιδιωτικής κατανάλωσης και η μεγάλη θετική επίδραση του ΕΣΑΑ στην επενδυτική δαπάνη.

(δ) Οι πηγές αβεβαιότητας του μεσοπρόθεσμου σεναρίου μετά το τρέχον έτος αντανakλούν σε μεγάλο βαθμό αυτές του έτους βάσης (2022). Η σύγκλιση των μεσοπρόθεσμων ρυθμών μεγέθυνσης με το περσινό ΠΣ δικαιολογείται στο βαθμό που οι πρόσφατες δυσμενείς διεθνείς εξελίξεις μπορούν να θεωρηθούν ως προσωρινές και όχι δυνατές να ανακόψουν τη δυναμική ανάκαμψης της ελληνικής οικονομίας στο μεσοπρόθεσμο διάστημα. Ομοίως, η πορεία του πανδημικού φαινομένου είναι πιθανότερο να ομαλοποιηθεί σε βάθος χρόνου, αναδεικνύοντας τις όποιες μόνιμες ή δομικές επιδράσεις του στην ελληνική οικονομία. Θετικές επιδράσεις ως προς την εξέλιξη της πορείας των επενδύσεων στο μεσοπρόθεσμο διάστημα μπορούν να προέρχονται από την ωρίμανση των επενδυτικών σχεδίων του ΕΣΑΑ και την απόκτηση τεχνογνωσίας στην εφαρμογή του. Σημειώνεται ότι μια ενδεχόμενη αναβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας σε επενδυτική βαθμίδα εντός του μεσοπρόθεσμου διαστήματος, θα μπορούσε να έχει ευεργετικές επιπτώσεις στην διατήρηση της ρευστότητας και του κόστους δανεισμού της χώρας σε κανονικά επίπεδα. Τέλος, ακόμη και η πιθανή αναθεώρηση του ευρωπαϊκού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης ενδεχομένως να καταστήσει περισσότερο ευέλικτη και αποτελεσματική την εθνική δημοσιονομική πολιτική στην προώθηση των στόχων οικονομικής ανάπτυξης μετά την άρση της γενικής ρήτρας διαφυγής από τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

(ε) Από την άλλη, το μεσοπρόθεσμο σενάριο του ΠΣ 2023-2025 αναδεικνύει συγκεκριμένες προκλήσεις για την μεσοπρόθεσμη εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας: Το σενάριο της εξέλιξης του πληθωρισμού ακόμη και αν επιστρέφει σε επίπεδα χαμηλότερα του δύο τοις εκατό το επόμενο έτος (2023) υπονοεί ότι το γενικό επίπεδο τιμών στην οικονομία δεν θα αποκλιμακωθεί στο υπόλοιπο μεσοπρόθεσμο διάστημα. Αυτό θέτει κινδύνους στα πραγματικά εισοδήματα της οικονομίας και την στήριξη της εσωτερικής ζήτησης, ενώ η συνοδευόμενη αύξηση του κόστους παραγωγής μπορεί να πλήξει την ανταγωνιστικότητα κόστους των ελληνικών επιχειρήσεων διεθνώς. Ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός της πορείας της δημόσιας κατανάλωσης και των επενδύσεων αναδεικνύει επίσης εμφανείς προκλήσεις: Τα επίπεδα της δημόσιας κατανάλωσης είναι αυξημένα σε σχέση με το περσινό ΠΣ, στα επίπεδα του ΚΠ, για όλο το μεσοπρόθεσμο διάστημα, γεγονός που αναδεικνύει πιθανούς δημοσιονομικούς κινδύνους, ειδικά όταν το δημόσιο χρέος βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα και μια αποκλιμάκωσή του δεν φαίνεται να είναι γρήγορα εφικτή λόγω των προσφάτων δυσμενών οικονομικών και γεωπολιτικών εξελίξεων. Επίσης, ο προγραμματισμός

των δημόσιων επενδύσεων διαφοροποιείται σημαντικά σε σχέση με το περσινό ΠΣ κυρίως ως προς την αυξημένη επίδραση των δαπανών που χρηματοδοτούνται από το ΕΣΑΑ. Αυτό εκθέτει το πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων σε κινδύνους εφαρμογής (implementation risks) του ΕΣΑΑ. Τέλος, το ΠΣ εμφανίζει έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο που αν και μειώνεται διαχρονικά, καταλήγει σε αρκετά υψηλότερο επίπεδο από το περσινό ΠΣ. Επιπλέον, η επίδραση του ΕΣΑΑ αναμένεται να είναι αρνητική, κυρίως λόγω της αύξησης των εισαγωγών που μπορεί να συνοδεύει ένα αυξημένο επίπεδο επενδύσεων. Οι παραπάνω παρατηρήσεις σε συνδυασμό με τις υπάρχουσες δημοσιονομικές προκλήσεις αντιμετώπισης της τρέχουσας ενεργειακής κρίσης, δημιουργούν σοβαρή πιθανότητα διατήρησης δίδυμων ελλειμμάτων στην ελληνική οικονομία, τα οποία και θα θέσουν περιορισμούς στην χρηματοδότηση των δημόσιων οικονομικών της.

Λεπτομερής ανάλυση των μακροοικονομικών εξελίξεων της ελληνικής οικονομίας με επιμέρους στοιχεία τεκμηρίωσης της παρούσας γνώμης προγραμματίζεται να ενταχθεί στην προσεχή εαρινή έκθεση του ΕΔΣ.

Για το ΕΔΣ

Η Πρόεδρος

Αναστασία Μιαούλη