



## Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί του σχεδίου Προϋπολογισμού 2022

### Εισαγωγή

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 θεσμός τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζεται το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού και τη συμμόρφωση με τους σχετικούς δημοσιονομικούς κανόνες. Οι βασικοί δημοσιονομικοί πίνακες του σχεδίου του Προϋπολογισμού κοινοποιήθηκαν στο ΕΔΣ προς επεξεργασία και αξιολόγηση την Τρίτη 16 Νοεμβρίου 2021, χωρίς ωστόσο να τεθεί υπόψη του και η σχετική εισηγητική έκθεση.

### Μακροοικονομικές προβλέψεις

Στις 15/10/2021 η ΕΛΣΤΑΤ δημοσίευσε την αναθεωρημένη εκτίμησή της αναφορικά με την μεταβολή του ΑΕΠ κατά το έτος 2020. Με βάση τα αναθεωρημένα στοιχεία, το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) του έτους 2020 σε όρους όγκου παρουσίασε μείωση κατά 9,0% σε σχέση με το 2019, έναντι μείωσης 8,2% που είχε ανακοινωθεί στην πρώτη εκτίμηση, τον Μάρτιο 2021. Στη συνέχεια, το Υπουργείο Οικονομικών, αναθεώρησε την αρχική του πρόβλεψη αναφορικά με το ρυθμό μεταβολής των μακροοικονομικών μεγεθών για το έτος 2021. Στον Πίνακα 1 αποτυπώνονται οι αρχικές και οι νέες προβλέψεις. Η αναπροσαρμογή των προβλέψεων του Υπουργείου Οικονομικών έγινε υπό την παραδοχή ότι η μεγαλύτερη ύφεση κατά το έτος 2020 δεν επηρεάζει τις οικονομικές εξελίξεις κατά τα επόμενα έτη, αφού αντισταθμίζεται πλήρως από αντίστοιχη μεγαλύτερη μεγέθυνση κατά το τρέχον έτος.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρόβλεψη του σχεδίου του Προϋπολογισμού, το ΑΕΠ του έτους 2021 θα αυξηθεί κατά 6,9% έναντι της αρχικής πρόβλεψης του προσχεδίου για μεγέθυνση ίση με 6,1%. Κατ' αναλογία, το σύνολο σχεδόν των βασικών



μακροοικονομικών δεικτών του 2021 αναθεωρούνται επί τω βελτίω. Η βελτίωση αυτή προκύπτει αποκλειστικά ως ένα βελτιωμένο «αποτέλεσμα βάσης», αφού το επίπεδο του ΑΕΠ το 2021, δεν μεταβάλλεται ουσιαστικά σε σχέση με αυτό που είχε προβλεφθεί στο προσχέδιο<sup>1</sup>. Κατά συνέπεια και οι προβλέψεις του έτους 2022 παραμένουν οι ίδιες. Μολονότι η παραπάνω υπόθεση ενέχει ορισμένους κίνδυνους, υπό το φως της ισχυρής ανάκαμψης που παρατηρείται κατά το τρέχον έτος είναι πολύ πιθανό ο ρυθμός μεταβολής του έτους 2021 να διαμορφωθεί στο επίπεδο της νέας πρόβλεψης.

Κατά τα λοιπά, εξακολουθούν να ισχύουν οι παρατηρήσεις που περιλαμβάνονταν στην αξιολόγηση από το ΕΔΣ των μακροοικονομικών προβλέψεων του προσχεδίου<sup>2</sup> με την παραδοχή ότι δεν θα προκύψει περαιτέρω αύξηση στις τιμές της ενέργειας, η οποία θα επιβαρύνει το ενεργειακό κόστος επιχειρήσεων και νοικοκυριών με ενδεχόμενες δυσμενείς επιπτώσεις στη διαμόρφωση του ΑΕΠ το 2022.

**Πίνακας 1:** Προβλέψεις προσχεδίου και σχεδίου Προϋπολογισμού αναφορικά με τον ρυθμό μεταβολής των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών (2021-2022)

	ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2022		ΣΧΕΔΙΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2022	
	2021	2022	2021	2022
<b>ΑΕΠ</b>	<b>+6,1</b>	<b>+4,5</b>	<b>+6,9</b>	<b>+4,5</b>
Ιδιωτική κατανάλωση	+2,9	+2,9	+3,3	+3,0
Δημόσια κατανάλωση	+4,1	-2,8	+4,1	-2,8
Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου	+11,1	+23,4	+11,7	+21,9
Εξαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	+14,0	+11,1	+14,1	+11,1
Εισαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	+6,6	+8,9	+6,6	+8,9
Αποπληθωριστής ΑΕΠ	+0,5	+1,0	+0,4	+0,8
Ποσοστό ανεργίας (Έρευνα Εργατικού Δυναμικού)	16,0	14,3	15,9	14,2

Πηγές: Υπουργείο Οικονομικών - Προσχέδιο Προϋπολογισμού (Οκτώβριος 2021) & Σχέδιο Προϋπολογισμού 2022 (Νοέμβριος 2021).

## Δημοσιονομικές προβλέψεις

Οι δημοσιονομικές προβλέψεις του Προϋπολογισμού τελούν σε συνάφεια με την γενικότερη παραδοχή και υπόθεση της επιστροφής της χώρας στην κοινωνική και

<sup>1</sup> ΑΕΠ 2021 (σε σταθερές τιμές): 178.769 εκατ. ευρώ (Προσχέδιο Π/Υ) / 178.596 εκατ. ευρώ (Σχέδιο Π/Υ)

<sup>2</sup> <https://www.hfisc.gr/ekfrasi-gnomis/axiologisi-ton-makrooikonomikon-provlepseon-toy-proshedioy-toy-proypologismou-2022>



οικονομική κανονικότητα. Υπό την έννοια αυτή, μόνο ένα εξαιρετικά μικρό μέρος των εκτάκτων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν το 2020 και 2021 για την αντιμετώπιση της πανδημίας προβλέπεται να επαναληφθεί το 2022, ενώ τα φορολογικά έσοδα αναμένεται να ενισχυθούν σημαντικά λόγω της αύξησης του ΑΕΠ και της ιδιωτικής κατανάλωσης. Συνακόλουθα, στο σχέδιο του Προϋπολογισμού για το 2022 αποτυπώνεται η πρόβλεψη για δημοσιονομικό έλλειμμα, κατά ESA, το οποίο ανέρχεται στο 4% ως ποσοστό του ΑΕΠ και πρωτογενές έλλειμμα 1,4% του ΑΕΠ<sup>3</sup>.

Οι εν λόγω προβλέψεις του Υπουργείου Οικονομικών συγκλίνουν με εκείνες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του ΟΟΣΑ σε σχέση με το δημοσιονομικό αποτέλεσμα για το 2022 (Πίνακας 2). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσδιορίζει το δημοσιονομικό έλλειμμα στο 3,9% του ΑΕΠ και ο ΟΟΣΑ στο 3,7% του ΑΕΠ. Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο αποτυπώνει μια ελαφρώς πιο απαισιόδοξη πρόβλεψη ως προς το έλλειμμα (4,3% του ΑΕΠ), θεωρώντας όμως ότι και η μεταβολή του ΑΕΠ θα είναι μικρότερη από αυτή που υπολογίζουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο ΟΟΣΑ.

**Πίνακας 2: Προβλέψεις για το δημοσιονομικό αποτέλεσμα της Γεν. Κυβέρνησης (ως % του ΑΕΠ)**

	Ημερομηνία δημοσίευσης	2021	2022
Ευρωπαϊκή Επιτροπή <sup>1</sup>	Νοέμβριος 2021	-9,9%	-3,9%
ΔΝΤ <sup>2</sup>	Οκτώβριος 2021	-10,3%	-4,3%
ΟΟΣΑ <sup>3</sup>	Μάιος 2021	-10,1%	-3,7%
ΥΠΟΙΚ <sup>4</sup>	Νοέμβριος 2021	-9,6%	-4,0%

Πηγές: 1) European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2021, Νοέμβριος 2021, 2) IMF, World Economic Outlook: Recovery during a pandemic, Οκτώβριος 2021, 3) OECD, "Economic Outlook No 109", Μάιος 2021, 4) Σχέδιο κρατικού προϋπολογισμού 2022, Υπουργείο Οικονομικών, Νοέμβριος 2021.

Ειδικότερα, το ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης το 2022 σύμφωνα με το σχέδιο Προϋπολογισμού 2022 αναμένεται να παρουσιάσει έλλειμμα 7,4 δισ. ευρώ, έναντι πρόβλεψης ελλείμματος περίπου 6,7 δισ. ευρώ που είχε αποτυπωθεί στο προσχέδιο. Τόσο τα συνολικά έσοδα είναι αυξημένα σε σχέση με το προσχέδιο (λόγω της μεγαλύτερης μεταβολής του ΑΕΠ), όσο και οι δαπάνες. Συνολικά τα έσοδα προβλέπεται να αυξηθούν σε σχέση με το προσχέδιο κατά 617 εκατ. ευρώ, ενώ οι δαπάνες κατά 1,3 δισ. ευρώ. Το αποτέλεσμα των ΟΤΑ και των ΟΚΑ είναι επίσης ελαφρώς επιδεινωμένο,

<sup>3</sup> 1,2% του ΑΕΠ πρωτογενές έλλειμμα Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με τη μεθοδολογία της Ενισχυμένης Εποπτείας



λόγω κυρίως της αύξησης των επενδυτικών δαπανών και της μείωσης της πρόβλεψης για τα καθαρά έσοδα από ασφαλιστικές εισφορές αντίστοιχα, χωρίς όμως αυτό να συνιστά πηγή ιδιαίτερης ανησυχίας.

Το σχέδιο του Προϋπολογισμού προβλέπει σημαντική αύξηση των εσόδων, κυρίως λόγω της προβλεπόμενης οικονομικής μεγέθυνσης και της αύξησης της απασχόλησης. Συγκεκριμένα, τα φορολογικά έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού αναμένεται να ανέλθουν σε 50.055 εκατ. ευρώ, αυξημένα κατά 536 εκατ. ευρώ σε σχέση με το προσχέδιο λόγω της μεγαλύτερης προβλεπόμενης αύξησης του ΑΕΠ. Η συνολική μεταβολή των φορολογικών εσόδων μεταξύ 2021 και 2022 ανέρχεται συνολικά στα 3,5 δισ. ευρώ με τους φόρους κατανάλωσης να συνεισφέρουν κατά περίπου 2,2 δισ. ευρώ και τους φόρους εισοδήματος κατά 1,3 δισ. ευρώ. Επίσης, προβλέπεται αύξηση κατά 520 εκατ. ευρώ των εσόδων των ΟΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές, λόγω αύξησης της απασχόλησης.

Οι συνολικές δαπάνες του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2022 προβλέπεται να διαμορφωθούν στα 65.594 εκατ. ευρώ, σημαντικά χαμηλότερες κατά 5.253 εκατ. ευρώ σε σχέση με εκτιμώμενο ύψος τους για το 2021, εξαιτίας των μειωμένων δαπανών για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Ωστόσο, οι δαπάνες αυτές εμφανίζονται αυξημένες σε σχέση με το προβλεπόμενο ύψος τους στο ΜΠΔΣ 2022-2025 κατά 2.600 εκατ. ευρώ. Οι αυξημένες πιστώσεις προβλέπονται στην κατηγορία «πιστώσεις υπό κατανομή» κατά 1.708 εκατ. ευρώ και αφορούν κυρίως προβλέψεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας και δαπάνες ΠΔΕ (550 εκατ. ευρώ), στην κατηγορία «αγορές παγίων περιουσιακών στοιχείων» κατά 528 εκατ. ευρώ για φυσικές παραλαβές εξοπλιστικών και στην κατηγορία «μεταβιβάσεις» κατά 277 εκατ. ευρώ. Αυξημένες επίσης είναι οι προβλέψεις δαπανών στο σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2022, σε σχέση με τις αντίστοιχες του προσχεδίου κατά 1.259 εκατ. ευρώ, εξαιτίας περαιτέρω αύξησης των προβλέψεων για δαπάνες αντιμετώπισης της πανδημίας, καθώς και του ΠΔΕ (350 εκατ. ευρώ).

Η κλιμακούμενη αναθεώρηση των προβλέψεων των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2022 σε σχέση με τις αντίστοιχες του ΜΠΔΣ 2022-2025 και του προσχεδίου, οφείλεται κυρίως σε πιθανή αναθεώρηση σχετικά με τυχόν έξαρση του επιδημιολογικού φαινομένου το επόμενο έτος, η οποία θα απαιτήσει λήψη νέων μέτρων αντιμετώπισής του. Αφορούν δηλαδή σε πρόβλεψη μη μόνιμου χαρακτήρα που σημαίνει



ότι ενδεχόμενος έλεγχος του επιδημιολογικού φαινομένου το επόμενο έτος, θα προκαλέσει συγκράτηση των δαπανών, με θετικό αντίκτυπο στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης.

Σημειώνεται ότι η γενική ρήτρα διαφυγής (general escape clause) θα διατηρηθεί σε ισχύ και το 2022, οπότε δεν υφίσταται άμεσος δημοσιονομικός περιορισμός. Στο πλαίσιο αυτό παρέλκει και η αξιολόγηση τήρησης των ορίων του «Δημοσιονομικού Συμφώνου». Επισημαίνεται, πάντως, ότι η επαναφορά των δημοσιονομικών κανόνων από το 2023 και η διασφάλιση της διαχειρισμότητας του υψηλού δημοσίου χρέους επιβάλλουν δημοσιονομική εγρήγορση και υπευθυνότητα.

Δημοσιονομικοί κίνδυνοι κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του 2022 μπορεί να προκύψουν από τυχόν αναζωπύρωση της πανδημίας που θα απαιτήσει νέα μέτρα στήριξης της οικονομίας και ενίσχυσης του συστήματος υγείας, τις ενδεχομένως παρατεταμένες πληθωριστικές πιέσεις -ιδίως στην ενέργεια- οι οποίες θα απαιτήσουν ενδεχομένως τη λήψη αντισταθμιστικών μέτρων, τυχόν καταπτώσεις κρατικών εγγυήσεων και έκδοση δικαστικών αποφάσεων με αρνητικό δημοσιονομικό αντίκτυπο.

## Συμπέρασμα

Υπό το πρίσμα της ανωτέρω ανάλυσης, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο υιοθετεί τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις επί των οποίων βασίζεται το σχέδιο του Προϋπολογισμού του 2022.

Εκ μέρους του ΔΣ του ΕΔΣ

Ο Πρόεδρος

Παναγιώτης Κορλίρας

