



Η Γνώμη του ΕΔΣ πάνω στις μακροοικονομικές προβλέψεις του Προγράμματος Σταθερότητας 2022-2024

Σύμφωνα με τον Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης 473/2013 (άρθρο 4, παρ. 4) οι μακροοικονομικές προβλέψεις στις οποίες βασίζονται τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά σχέδια απαιτείται να είναι ανεξάρτητες, ήτοι να έχουν υιοθετηθεί από εθνικούς ανεξάρτητους δημοσιονομικούς φορείς. Με αυτή την ιδιότητα, το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (εφεξής: ΕΔΣ) αξιολογεί το μακροοικονομικό σενάριο βάσης του Προγράμματος Σταθερότητας για την περίοδο 2022-2024, όπως αυτό τέθηκε υπόψη του από το Υπουργείο Οικονομικών. Το σενάριο εκτείνεται έως το έτος 2025 έτσι ώστε να διαμορφωθεί το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Οδηγία 2011/85/ΕΕ, άρθρο 9, παρ. 1) της ελληνικής οικονομίας.

Η αξιολόγηση γίνεται υπό το φως των κατευθυντήριων γραμμών που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹ (3.3.2021) με προκαταρκτικές εκτιμήσεις για τη διατήρηση κατά το έτος 2020 της «γενικής ρήτρας διαφυγής» (general escape clause) από τους δημοσιονομικούς κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και την απενεργοποίησή της από το έτος 2023 και μετά. Αυτό καταδεικνύει την εδραία θέση εκ μέρους της Επιτροπής για την αναγκαιότητα συνέχισης πολιτικών δημοσιονομικής στήριξης από τα κράτη μέλη, ώστε να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της παγκόσμιας υγειονομικής κρίσης.

Οι αξιολογούμενες μακροοικονομικές προβλέψεις του Προγράμματος Σταθερότητας 2022-2024 έχουν ενσωματώσει την αναμενόμενη θετική επίδραση του εθνικού Σχεδίου «Ελλάδα 2.0»² (σε δημόσια παρουσίαση από 31.3.2021) βάση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Το σχέδιο προβλέπει την εισροή στην ελληνική οικονομία συνολικών πόρων ύψους άνω των €30 δισ. σε δάνεια και επιχορηγήσεις με ορίζοντα έως το 2026. Με δεδομένη τη σημασία του Σχεδίου, οι μακροοικονομικές προβλέψεις του Προγράμματος Σταθερότητας είναι άμεσα συνδεδεμένες τόσο με την εφαρμογή και υλοποίηση του Σχεδίου, όσο και με την πολλαπλασιαστική επίδραση που θα έχει στην ελληνική οικονομία. Επιπρόσθετα, οι μακροοικονομικές προβλέψεις είναι συνδεδεμένες με την εξέλιξη της πανδημίας τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό.

Υπό το πρίσμα της αναμενόμενης θετικής επίδρασης του εθνικού Σχεδίου «Ελλάδα 2.0» και της αβεβαιότητας λόγω της πανδημίας, το ΕΔΣ υιοθετεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις του Προγράμματος Σταθερότητας.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf

² <https://government.gov.gr/parousiasi-tou-ethnikou-schediou-anakampsis-ke-anthehtikoti-tas-ellada-2-0/>



Το βασικό σενάριο του Προγράμματος Σταθερότητας για το 2021 (Πίνακας 1) αναθεωρεί προς τα κάτω το ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ (3,6%) σε σχέση με την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού (4,8%), παρουσιάζοντας μία πιο συντηρητική εκτίμηση, η οποία δικαιολογείται από τη συνέχιση εφαρμογής μέτρων περιστολής της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας τους τέσσερις πρώτους μήνες του 2021, λόγω της πανδημίας.

Πίνακας 1: Προβλέψεις μακροοικονομικών δεικτών οι οποίες υιοθετούνται από το ΕΔΣ (σε σταθερές τιμές 2015)

ΑΕΠ και συνιστώσες (%, ετήσιας μεταβολής)	2021	2022	2023	2024	2025
Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν	3,6%	6,2%	4,1%	4,4%	3,3%
Ιδιωτική Κατανάλωση	2,6%	2,9%	2,1%	2,8%	2,2%
Δημόσια Κατανάλωση	1,5%	-3,0%	-1,0%	-0,5%	0,5%
Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου	7,0%	30,3%	12,3%	10,8%	7,4%
Εξαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	10,4%	13,8%	7,5%	6,2%	5,2%
Εισαγωγές αγαθών & υπηρεσιών	6,9%	8,5%	4,0%	3,4%	3,5%

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Πρόγραμμα Σταθερότητας, Απρίλιος 2021.

Το σενάριο μεταθέτει για το επόμενο έτος (2022) τον χρόνο που θα σημειωθεί η μεγαλύτερη ετήσια ποσοστιαία μεγέθυνση του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της περιόδου 2021-2025. Η μετάθεση αυτή συμβαδίζει με την αντίστοιχη αναθεώρηση των Φθινοπωρινών προβλέψεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2021: 5%, 2022: 3,5%) με τις Χειμερινές (2021: 3,5%, 2022: 5%). Το ίδιο έτος (2022) το ΑΕΠ προβλέπεται να ξεπεράσει τα προ-υγειονομικής κρίσης επίπεδα του 2019. Το ύψος της μεγέθυνσης για το 2022 είναι **σχετικά πιο αισιόδοξο (6,2%)** από αυτό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με την θετική απόκλιση να ενσωματώνει δύο κύρια στοιχεία:

(α) την πρόσφατη αναθεώρηση του προγραμματισμού υλοποίησης του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (εφεξής: ΣΑΑ), όπου μέρος των εκταμιεύσεων του τρέχοντος έτους μεταφέρονται για το έτος 2022. Η μεταφορά αυτή αναμένεται να έχει ιδιαίτερα μεγάλη επίδραση στον **ακαθάριστο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου (+30,3%)**, δεδομένου του επενδυτικού προσανατολισμού του ΣΑΑ, και

(β) την υπόθεση ότι το έτος 2022 θα έχει επέλθει το ουσιαστικό πέρας της υγειονομικής κρίσης στη χώρα και θα έχει αποκατασταθεί το μεγαλύτερο μέρος της λειτουργικότητας της οικονομίας. Τούτο αντανακλάται στην πρόβλεψη του σεναρίου για **ανάκτηση των προ-υγειονομικής κρίσης επιπέδων τόσο της ιδιωτικής κατανάλωσης (έτους 2019), όσο και του κύριου όγκου των ελληνικών εξαγωγών.**

Ενθαρρυντικά στοιχεία για τις ανωτέρω προβλέψεις αποτελούν (α) η πρόοδος του εθνικού εμβολιαστικού προγράμματος, η οποία ενδεχομένως θα μειώσει την πιθανότητα τέταρτου κύματος πανδημίας, (β) η επικείμενη άρση των μέτρων περιστολής της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας και η «επανεκκίνηση» του τουρισμού, (γ) η συσσώρευση τραπεζικών καταθέσεων ιδιωτών, η οποία μπορεί να χρηματοδοτήσει νέα επενδυτικά σχέδια μικρότερης κλίμακας και (δ) η ανθεκτικότητα που επέδειξαν ορισμένοι κλάδοι της οικονομίας, παρά τα αυστηρά μέτρα περιστολής της οικονομικής

και κοινωνικής δραστηριότητας, όπως οι κατασκευές και οι οποίοι προσδοκείται ότι θα συμβάλουν σε ένα βαθμό στην οικονομική ανάκαμψη.

Για τα υπόλοιπα έτη του μεσοπρόθεσμου διαστήματος, η μέση ετήσια μεγέθυνση του ΑΕΠ εκτιμάται στο 3,83% περίπου, υποστηριζόμενη από την ιδιωτική κατανάλωση, τις επενδύσεις και την ανάκαμψη των εξαγωγών. Υπογραμμίζεται, η περιστολή της δημόσιας κατανάλωσης από το 2022 έως το 2024, παρά την αύξηση των σχετικών δημόσιων δαπανών που χρηματοδοτούνται από το ΣΑΑ, η οποία αντανακλά στοιχεία δημοσιονομικής προσαρμογής ενόψει της πιθανότητας άρσης της ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης τα επόμενα έτη.

Επιπρόσθετα, οι μακροοικονομικές προβλέψεις του ΥΠΟΙΚ για τα έτη 2021 και 2022 είναι σε μεγάλο βαθμό σύμφωνες με τις αντίστοιχες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων οργανισμών (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, ΤτΕ) (βλ. Πίνακα 2). Σημαντική απόκλιση ως προς την αύξηση του ΑΕΠ υπάρχει σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα (2023-2025) σε σχέση με τις προβλέψεις του ΔΝΤ, ωστόσο αυτή η διαφορά ενδεχομένως προκύπτει γιατί δεν έχει ληφθεί υπόψη η ευεργετική επίδραση του ΣΣΑ στην ελληνική οικονομία.

Πίνακας 2: Προβλέψεις εξέλιξης του ελληνικού ΑΕΠ από εγχώριους και διεθνείς οργανισμούς.

	2021	2022	2023	2024	2025
Πραγματικό ΑΕΠ (ετήσια μεταβολή)					
ΥΠΟΙΚ (Απρ. 2021)¹	3,6	6,2	4,1	4,4	3,3
ΤτΕ (Απρ. 2021) ²	4,2	μ/δ	μ/δ	μ/δ	μ/δ
ΕΕ (Φεβ. 2021) ⁴	3,5	5,0	μ/δ	μ/δ	μ/δ
ΟΟΣΑ (Δεκ. 2020) ⁵	0,9	6,6	μ/δ	μ/δ	μ/δ
ΔΝΤ (Απρ. 2021) ³	3,8	5,0	2,4	1,5	1,5

Πηγές: 1) ΥΠΟΙΚ: Πρόγραμμα Σταθερότητας, Απρ. 2021. 2) Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ): Έκθεση του Διοικητή, Απρ. 2021. 3) Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΕ): Winter forecasts, 2021 - Greece, 11 February 2021. 4) Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ): World Economic Outlook Database, 6 April 2021. 5) ΟΟΣΑ: Economic Outlook, No 108, December 2020.

Το ΕΔΣ εντοπίζει τους παρακάτω κινδύνους σχετικά με την πραγματοποίηση του μακροοικονομικού σεναρίου του Υπουργείου Οικονομικών:

(α) Η εξέλιξη του τρέχοντος κύματος της πανδημίας αποτελεί σημείο κλειδί για την πραγματοποίηση των προβλέψεων. Η καθυστέρηση της άρσης των περιοριστικών μέτρων αντιμετώπισης της υγειονομικής κρίσης θα επηρεάσει αρνητικά σημαντικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας (εμπόριο, τουρισμός κλπ). Ένα πιθανό τέταρτο κύμα πανδημίας μπορεί επίσης να θέσει σε κίνδυνο την επιστροφή της ελληνικής οικονομίας στην «κανονικότητα» το 2022, διακινδυνεύοντας τη δημοσιονομική και μακροοικονομική της θέση.

(β) Ενδεχόμενη καθυστέρηση ή εμπλοκή στην επίτευξη των ορόσημων και των στόχων του ΣΑΑ συνεπάγονται αυτόματα απώλεια «πόρων» με αρνητικό αναπτυξιακό αντίκτυπο. Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, θα αξιοποιείται ως μέσο διαχείρισης του Ταμείου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και η

υλοποίηση του Σχεδίου θα παρακολουθείται μέσω εκθέσεων προόδου που θα υποβάλλονται στην Επιτροπή. Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 που θεσπίζει τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, παρέχει στο Συμβούλιο, μεταξύ άλλων, την εξουσία να αναστέλλει, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, τις καταβολές της προβλεπόμενης χρηματοδότησης, σε περίπτωση μη επίτευξης των ορόσημων και των στόχων του Σχεδίου καθώς και σημαντικής μη συμμόρφωσης με τους κανόνες του ΣΣΑ και τις οδηγίες που εκδίδονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, συνδέοντας με αυτό τον τρόπο τον μηχανισμό με τη «χρηστή οικονομική διακυβέρνηση».

(γ) Για την απρόσκοπτη χρηματοδότηση της οικονομίας καθοριστικής σημασίας είναι η συμβολή των ελληνικών τραπεζών. Είναι, επομένως απαραίτητη η απρόσκοπτη συνέχιση της εξυγίανσης των ισολογισμών των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

(δ) Τέλος, καθοριστική είναι και η συμβολή του ιδιωτικού τομέα για την ανάκαμψη της οικονομίας και συγκεκριμένα με αναφορά στις απαιτούμενες παραγωγικές επενδύσεις σε καινοτόμους τομείς προκειμένου να αυξηθεί το επίπεδο της δυναμικής παραγωγής μεσοπρόθεσμα.

Λεπτομερής ανάλυση των μακροοικονομικών εξελίξεων της ελληνικής οικονομίας θα ενταχθεί στην εξαμηνιαία έκθεση του ΕΔΣ, η οποία προγραμματίζεται να δημοσιευθεί στο τέλος Μαΐου 2021.

Ο Πρόεδρος του ΔΣ,

Παναγιώτης Κορλίδας