



ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Γνώμη επί του Σχεδίου
του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού
για το έτος 2024

Οκτώβριος 2023



Αμερικής 11 Αθήνα 106 72, Ελλάδα

www.hfisc.gr

T: +30 211 1039600

e-mail: hfisc@hfisc.gr



ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ



Αθήνα, 20 Νοεμβρίου 2023

Γνώμη επί του Σχεδίου του Ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2024

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 4 & 5, και το άρθρο 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 (κατά την έννοια της παρ. 6 του άρθρου 4 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) στις οποίες στηρίζεται το Σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού (ΚΠ) 2024 και διαπιστώνει τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες.¹

Η παρούσα αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη τα εξής:

- α) Το μακροοικονομικό σενάριο του ΚΠ 2024, όπως διαβιβάστηκε στο ΕΔΣ στις 26/10/2023, καθώς και τις δημοσιονομικές προβλέψεις, όπως διαβιβάστηκαν στο ΕΔΣ στις 16/11/2023 από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΕΘΟ).
- β) Τις προβλέψεις του ΚΠ 2023 (Νοέμβριος 2022), του Προγράμματος Σταθερότητας (ΠΣ) αναφορικά με τα έτη 2024-2026 (Απρίλιος 2023), καθώς και του Προσχεδίου Κρατικού Προϋπολογισμού (ΠΚΠ) για το έτος 2024 (Οκτώβριος 2023).^{2,3,4}
- γ) Τα πιο πρόσφατα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά στοιχεία της ελληνικής οικονομίας από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ), τα οποία καλύπτουν έως και το Α' εξάμηνο του τρέχοντος έτους.⁵
- δ) Τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Νοέμβριος 2023), καθώς και προβλέψεις άλλων διεθνών και εγχώριων φορέων για την εξέλιξη των βασικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας.⁶
- ε) Τις προβλέψεις των οικονομετρικών υποδειγμάτων του ΕΔΣ για την εξέλιξη του ΑΕΠ (Νοέμβριος 2023).

1. Λεπτομερής ανάλυση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών εξελίξεων της ελληνικής οικονομίας με επιμέρους στοιχεία τεκμηρίωσης της παρούσας γνώμης προγραμματίζεται να ενταχθεί στην προσεχή έκθεση του ΕΔΣ (Δεκέμβριος 2023).

2. Κρατικός Προϋπολογισμός 2023 - Προϋπολογισμός - Υπουργείο Οικονομικών (minfin.gr)

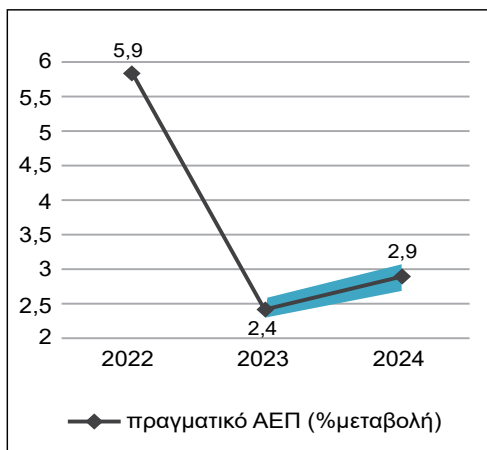
3. Stability Programme (europa.eu)

4. Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2024

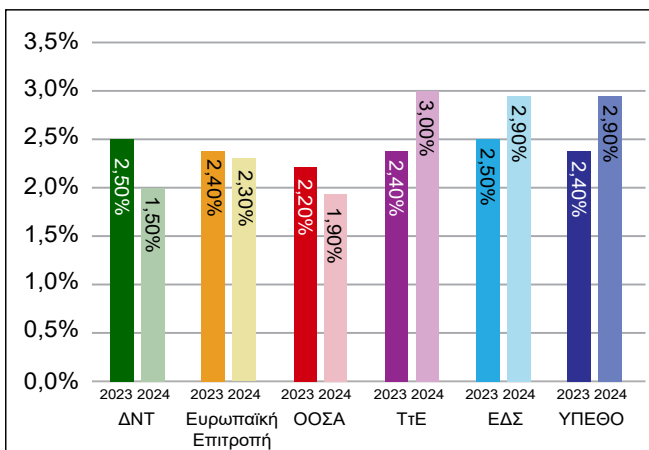
5. Ανακοίνωση της ΕΛΣΤΑΤ, για μακροοικονομικά στοιχεία 6/9/2023 και δημοσιονομικά στοιχεία 23/10/2023.

6. Economic forecast for Greece (europa.eu)

Διάγραμμα 1: 2023 & 2024, ΕΔΣ εκτιμήσεις - προβλέψεις πραγματικό ΑΕΠ



Διάγραμμα 2: 2023 & 2024, ετήσιες προβλέψεις πραγματικού ΑΕΠ



Σημείωση: Το εύρος των προβλέψεων (γαλάζιο χρώμα 2023:2,4%-2,6%, 2024:2,6%-3,1%) προέρχεται από έξι διαφορετικές κατηγορίες οικονομικών υποδειγμάτων (Dynamic Factor Model, VECMs, MIDAS, AR, ARIMA & ARFIMA).

Πηγές: 1) IMF, World Economic Outlook, Οκτώβριος 2023, 2) European Commission, European Economic Forecast, Νοέμβριος 2023, 3) OECD Economic Outlook, Vol. 2023, No 113, Ιούνιος 2023, 4) Τράπεζα της Ελλάδος, Έκθεση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας: Νοέμβριος 2023, 5) ΕΔΣ, Σεπτέμβριος 2023, 6) Κρατικός Προϋπολογισμός, ΥΠΕΘΟ, Νοέμβριος 2023.

Η αναμενόμενη μεγέθυνση για το ΑΕΠ 2023 επί της οποίας στηρίζεται το ΚΠ 2024 αναθεωρείται οριακά προς τα πάνω σε σχέση με το ΠΚΠ 2024 συγκεκριμένα σε 2,4% από 2,3%. Η βελτιωμένη εικόνα για το 2023 σχετίζεται με το αποτέλεσμα βάσης λόγω της αναθεώρησης του ΑΕΠ από την ΕΛΣΤΑΤ για το 2022 από 5,9% σε 5,6%.

Για το 2024, η αναμενόμενη μεγέθυνση για το ΑΕΠ αναθεωρείται οριακά προς τα κάτω σε 2,9% από 3,0%. Η αναθεώρηση αυτή δικαιολογείται εν μέρει από τη μικρότερη του αναμενομένου στατιστική επίδραση βάσης (carry-over effect) του ρυθμού μεγέθυνσης του τετάρτου τριμήνου του 2023, που σύμφωνα με το ΕΔΣ βρίσκεται μεταξύ 0,32% και 0,4%, αρκετά χαμηλότερα από την αντίστοιχη 1,15% του 2023. Σημειώνεται ότι στο εν λόγω σενάριο του ΚΠ έχουν ληφθεί υπόψη τα πιο πρόσφατα οικονομικά δεδομένα σε σχέση με το ΠΚΠ 2024, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών επιδράσεων των κλιματικών φαινομένων Σεπτεμβρίου 2023, των νέων τεχνικών υποθέσεων για χαμηλότερη μεγέθυνση στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) το 2024, και την από τις 14/09/2023 αύξηση των επιτοκίων από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ).

Η εκτίμηση του ΥΠΕΘΟ για τον ρυθμό μεγέθυνσης του πραγματικού ΑΕΠ του τρέχοντος έτους συμβαδίζει με τις προβλέψεις του ΕΔΣ (2,4% έως 2,6%) και τις πιο πρόσφατες εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2,4%), του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) (2,5%) του ΟΟΣΑ (2,2%), καθώς και της Τράπεζας της Ελλάδος (2,4%) (βλ. Διαγράμματα 1 και 2).

Αναφορικά με το 2024, η πρόβλεψη για τον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ (2,9%) βρίσκεται εντός του εύρους των προβλέψεων του ΕΔΣ (2,6% έως 3,1%). Προβλέψεις του ΕΔΣ και άλλων διεθνών φορέων βρίσκονται σε ένα διάστημα πιο συντηρητικών εκτιμήσεων. Κύριος λόγος της συγκρατημένης αισιοδοξίας του ΕΔΣ είναι η ανησυχία για πιθανή εμβάθυνση της επιβράδυνσης που παρατηρείται στην ευρωζώνη, επηρεάζοντας αρνητικά την δυναμική πορεία των εξαγωγών αγαθών και

υπηρεσιών της χώρας. Επίσης, ανησυχία για την περαιτέρω επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης της ιδιωτικής κατανάλωσης, καθότι η ορμή της μετα-πανδημικής δαπάνης επιβραδύνεται και επιπλέον είναι πιθανόν να υπάρχουν επιπτώσεις από τις πληθωριστικές πιέσεις των προηγούμενων μηνών. Η αύξηση κατά 2,8% των ονομαστικών μισθών θα μπορούσε να αποτελέσει έναν αντίβαρο στους παραπάνω παράγοντες.

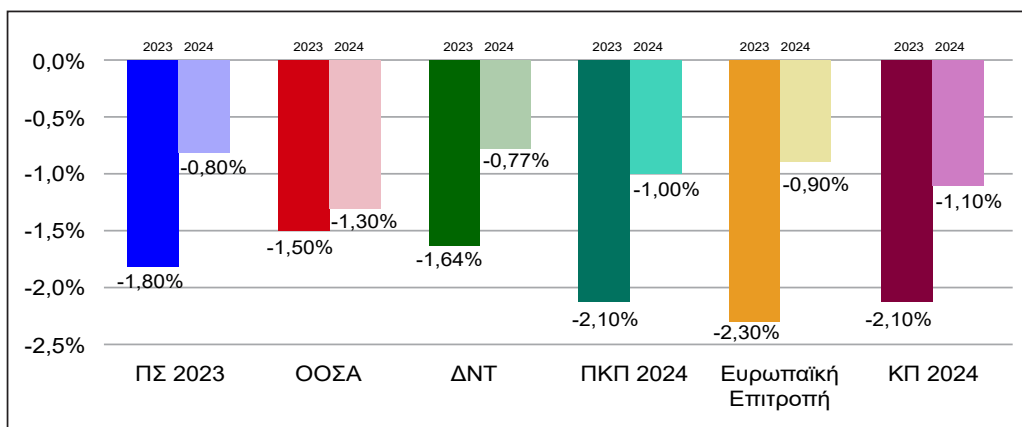
Όσον αφορά τον πληθωρισμό (Εν.ΔΤΚ), η σχετική πρόβλεψη αναθεωρήθηκε οριακά προς τα πάνω σε σχέση με το ΠΚΠ 2024 από 4% σε 4,1% για το 2023 και από 2,4% σε 2,6% για το 2024. Η αναθεώρηση αυτή συμβαδίζει με τη διατήρηση του πληθωρισμού, ιδίως εκείνου των τροφίμων, σε σχετικά υψηλά επίπεδα. Συγκεκριμένα, τον Οκτώβριο του 2023 ο γενικός πληθωρισμός ανήλθε σε 3,9% και ο πληθωρισμός τροφίμων σε 9,3%.

Σύμφωνα με τις δημοσιονομικές προβλέψεις του ΚΠ 2024, το πρωτογενές πλεόνασμα της Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ) το 2023 εκτιμάται σε 1,1% του ΑΕΠ, στο ίδιο επίπεδο με την πρόβλεψη στο Προσχέδιο και στο ΠΣ 2023 και βελτιωμένο έναντι του στόχου στο ΚΠ 2023 για πλεόνασμα 0,7% του ΑΕΠ (βλ. Διαγράμματα 3.α και 3.β). Σε σχέση με το αποτέλεσμα του 2022 (0,1% του ΑΕΠ) το πλεόνασμα 1,1% του ΑΕΠ για το τρέχον έτος οφείλεται κυρίως στη σταδιακή κατάργηση των μέτρων για την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της ενεργειακής κρίσης και την ενίσχυση του εισοδήματος, καθώς και στη καλύτερη από την αναμενόμενη επίδοση στα φορολογικά έσοδα, ιδίως από τον φόρο προστιθέμενης αξίας και τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης.⁷ Οι έκτακτες ανάγκες που προέκυψαν από τις φυσικές καταστροφές που έπληξαν πρόσφατα τη χώρα επηρέασαν αρνητικά μόνο εν μέρει στο τελικό αποτέλεσμα με συνέπεια το πρωτογενές πλεόνασμα να παραμείνει στον αναθεωρημένο στόχο του ΠΣ 2023. Η βελτίωση του πρωτογενούς ισοζυγίου αντισταθμίζεται όμως από τις υψηλότερες δαπάνες για τόκους, με αποτέλεσμα το ισοζύγιο της ΓΚ να εκτιμάται ότι θα είναι ελλειμματικό κατά 2,1% του ΑΕΠ βελτιωμένο όμως έναντι του 2022 (-2,4%). Οι προβλέψεις αυτές ευθυγραμμίζονται με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων διεθνών οργανισμών.

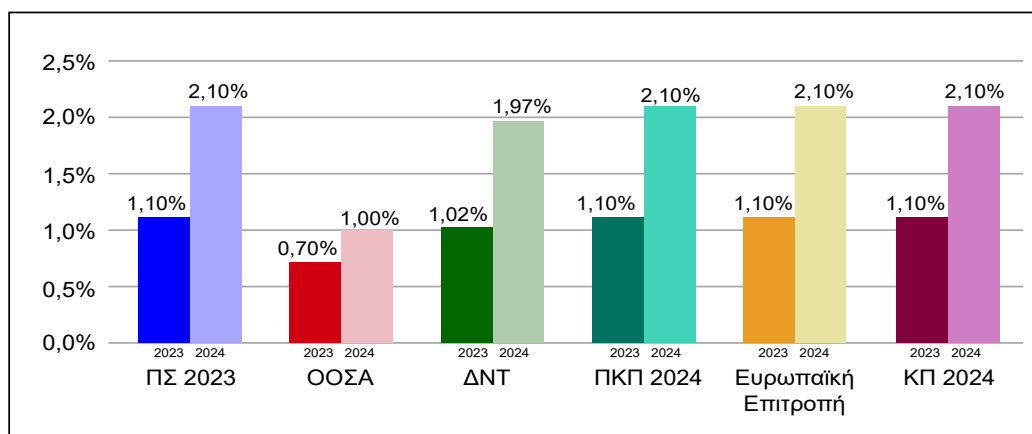
Για το 2024, το πρωτογενές πλεόνασμα αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά στο 2,1% του ΑΕΠ όπως προβλέπονταν και στο Προσχέδιο και στο ΠΣ 2023. Το έλλειμμα του ισοζυγίου της ΓΚ αναμένεται να μειωθεί περαιτέρω στο 1,1% του ΑΕΠ σχεδόν όπως και στο Προσχέδιο και είναι ελαφρώς δυσμενέστερο από ότι στο ΠΣ 2023 (0,8% του ΑΕΠ) λόγω της αναθεώρησης προς τα πάνω των προβλέψεων των δαπανών για τόκους. Οι προβλέψεις αυτές δεν αποκλίνουν από τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και άλλων διεθνών οργανισμών. Η βελτίωση του δημοσιονομικού αποτελέσματος αποδίδεται κυρίως στην προβλεπόμενη συνέχιση της αναπτυξιακής δυναμικής της οικονομίας (από 2,4% το 2023 σε 2,9% το 2024) μέσω και της αύξησης του διαθέσιμου εισοδήματος, και επομένως την αναμενόμενη αύξηση των φορολογικών εσόδων και των ασφαλιστικών εισφορών όσο και στην καλύτερη απόδοση των φορολογικών μηχανισμών λόγω της αύξησης των ηλεκτρονικών συναλλαγών και της φορολογικής συμμόρφωσης. Θετικά συμβάλλουν η μείωση του δημοσιονομικού κόστους των παρεμβάσεων για την ενεργειακή κρίση, η μείωση της κρατικής αρωγής λόγω της υποχρεωτικής ιδιωτικής ασφάλισης έναντι φυσικών καταστροφών για μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις και οι αποκλειστικά στοχευμένες δημοσιονομικές παρεμβάσεις για την ενίσχυση του εισοδήματος των πιο ευάλωτων νοικοκυριών.

7. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τα δελτία εκτέλεσης της ΓΚ κατά το χρονικό διάστημα Ιαν. –Σεπ. 2023 δημιουργήθηκε πρωτογενές πλεόνασμα 5,5 δισ. ευρώ (2,5% ΑΕΠ) σε ταμειακή βάση, σε σχέση με πρωτογενές πλεόνασμα 3,6 δισ. ευρώ (1,7% ΑΕΠ), το αντίστοιχο περσινό χρονικό διάστημα.

Διάγραμμα 3.α: Εξέλιξη προβλέψεων ΥΠΕΘΟ για ΕνΔΤΚ (ετήσια % μεταβολή)



Διάγραμμα 3.β: Πρωτογενές αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)



Πηγές: 1) Πρόγραμμα Σταθερότητας, ΥΠΕΘΟ, Απρίλιος 2023, 2) OECD Economic Outlook, No 113, Ιούνιος 2023, 3) IMF, World Economic Outlook Database, Οκτώβριος 2023, 4) Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2024, ΥΠΕΘΟ, Οκτώβριος 2023, 5) European Commission, European Economic Forecast, Autumn 2023, Νοέμβριος 2023, 6) Σχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2024, ΥΠΕΘΟ, Νοέμβριος 2023.

Το ύψος του χρέους της ΓΚ ως ποσοστό του ΑΕΠ για το 2023, αναμένεται να διαμορφωθεί στο 160,3%, περίπου στο ίδιο επίπεδο με το ΠΚΠ 2024. Παρά το υψηλό επίπεδό του (357 δισ. ευρώ) το θετικό είναι, η σημαντικά καθοδική πορεία του ως ποσοστό του ΑΕΠ, με μείωση περίπου 11 ποσοστιαίων μονάδων σε σχέση με το 2022. Παράγοντες που συμβάλουν σε αυτή την ταχεία αποκλιμάκωση είναι η διατήρηση ισχυρής ονομαστικής ανάπτυξης, η διαμόρφωση πρωτογενούς πλεονάσματος (1,1 %) και η σχετικά σταθερή επιβάρυνση από τόκους καθότι το μεγαλύτερο τμήμα του διακρατείται από επίσημους φορείς (κράτη και διεθνείς οργανισμούς), με χαμηλό μέσο σταθμικό (έμμεσο) επιτόκιο και μακρά περίοδο αποπληρωμής.

Για το 2024, στο ΚΠ 2024 αναδεικνύεται η τάση σταθεροποίησης του ύψους του χρέους της ΓΚ (356 δισ. ευρώ), με προβλέψεις κοντά σε αυτές του Προσχεδίου 2024. Εντυπωσιακή επίσης είναι η περαιτέρω μείωση στο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ και για το 2024 που αναμένεται να διαμορφωθεί στο 152,2% διατηρώντας μια σημαντική αποκλιμάκωση κατά 7 περίπου ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το εκτιμώμενο επίπεδο του 2023. Το 2024, αναμένεται να συνεχιστεί η ευνοϊκή επίδραση

τόσο της σχέσης έμμεσου επιτοκίου δανεισμού και ονομαστικού ρυθμού ανάπτυξης στο λόγο χρέους προς ΑΕΠ (snow-ball effect) όσο και της διαμόρφωσης σημαντικού πρωτογενούς πλεονάσματος έναντι του 2023. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αναμενόμενη μείωση του πληθωρισμού αναδεικνύει την πραγματική αξία της μείωσης της πορείας του χρέους ως ποσοστά του ΑΕΠ.

Στην αντιμετώπιση τόσο των μακροοικονομικών όσο και των δημοσιονομικών προκλήσεων 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, (γ) οι αναβαθμίσεις του αξιόχρεου των ελληνικών ομολόγων από τους επενδυτικούς οίκους αξιολόγησης, με δυο εξ' αυτών (DBRS και R&I), να το κατατάσσουν πλέον σε επενδυτική βαθμίδα. Προς την κατεύθυνση αυτή θεωρείται και η νομοθετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την βελτίωση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ, η οποία αναγνωρίζει τις ανάγκες διασφάλισης δημοσιονομικής βιωσιμότητας με ταυτόχρονη ενθάρρυνση της οικονομικής μεγέθυνσης.

Οι παραπάνω προβλέψεις του ΚΠ 2024 υπόκεινται σε ένα βαθμό αβεβαιότητας, με πιθανούς κυρίως εξωγενείς κινδύνους, όπως: (α) την γεωπολιτική αβεβαιότητα που προκαλούν οι πολεμικές συρράξεις στο Ισραήλ και στην Ουκρανία, οι οποίες μεταξύ άλλων θα μπορούσαν να έχουν σημαντικό ενεργειακό αποτύπωμα, (β) τη διατήρηση των επιτοκίων της ΕΚΤ στο τρέχον υψηλό επίπεδο για όλη τη διάρκεια του 2024 με αρνητικές συνέπειες για επενδύσεις και κατανάλωση και (γ) την πιθανή εμβάθυνση της ύφεσης σε οικονομίες της ευρωζώνης με αρνητικές επιδράσεις στην ελληνική οικονομία. Στο εσωτερικό, σημαντική πρόκληση συνιστά η μη αποτελεσματική και έγκαιρη υλοποίηση του προγράμματος Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Η παρούσα αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη τις από 8/3/2023 κατευθυντήριες οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της ΕΕ και την απενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής από τα τέλη του 2023.⁸ Σχετικά με τη διαπίστωση εκ μέρους του ΕΔΣ της συμμόρφωσης του ΚΠ 2024 με τους δημοσιονομικούς κανόνες του ΣΣΑ σημειώνεται ότι διασφαλίζεται η τήρηση της τιμής αναφοράς του 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα, το οποίο αναμένεται να διαμορφωθεί για το 2024 σε 1,1% του ΑΕΠ, καθώς και η εύλογη και συνεχής μείωση του λόγου χρέους προς ΑΕΠ. Επίσης, η ονομαστική αύξηση των καθαρών πρωτογενών δαπανών (Net Nationally Financed Primary Expenditures) που χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους εκτιμάται για το 2024 στο 0,4%, έναντι του ανώτατου ορίου 2,6% είναι σε πλήρη συμμόρφωση με τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Μάιος 2023).⁹

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

8. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023), "Fiscal policy guidance for 2024", COM (2023) 141 final 8/3/2023.

9. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023), «Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2023 της Ελλάδας και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας 2023 της Ελλάδας», COM (2023) 608 final 24/5/2023, παρ. (7).