



ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2023

Θέσεις του Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας



ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ
ECONOMIC CHAMBER OF GREECE

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2022

ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2023

Θέσεις του Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας



ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2022

—

—

—

—

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Αντί προλόγου	5
1η Ενότητα:	
Παγκόσμια και Ευρωπαϊκή Συγκυρία, Ανάλυση Κρατικού Προϋπολογισμού και η πρόκληση της Βιώσιμης Ανάπτυξης.....	9
Παγκόσμια και Ευρωπαϊκή Συγκυρία και Ελληνικές Οικονομικές Προοπτικές	11
Κρατικός Προϋπολογισμός 2023 και η Πρόκληση της Βιώσιμης Ανάπτυξης.....	19
Συνοπτική ανάλυση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2023: Αναπτυξιακές προοπτικές, πληθωρισμός και δημόσιο χρέος σε περιβάλλον έντονης οικονομικής αβεβαιότητας.....	29
2η Ενότητα:	
Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους, μέτρα στήριξης πολιτών και επενδύσεις	35
Η εξέλιξη του δημοσίου χρέους μετά την πανδημία.....	37
Μέτρα στήριξης οικονομικών μονάδων για την ενεργειακή κρίση το 2023	49
Επενδυτική Πολιτική και Οικονομική Ανθεκτικότητα	55
Απαραίτητος ο προσανατολισμός σε Επενδύσεις σε νέες υποδομές και ψηφιακό μετασχηματισμό για την αντιμετώπιση της κρίσης της Εφοδιαστικής Αλυσίδας	61
3η Ενότητα:	
Περιβαλλοντική διάσταση, Αγορά Εργασίας και Αναπτυξιακές Προοπτικές	67
Η σημασία της Περιβαλλοντικής Διάστασης και των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης στην Διαμόρφωση του Κρατικού Προϋπολογισμού	69
Τάσεις και προκλήσεις της αγοράς εργασίας – Μία «κοινωνική ανάγνωση» του κρατικού προϋπολογισμού του 2023	77
Προϋπολογισμός και Αναπτυξιακές Προοπτικές.....	85
Τα μέλη της Επιστημονικής Ομάδας που συνέβαλλαν στη διαμόρφωση της έκθεσης	87

Αντί προλόγου

Το Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδας, ανταποκρινόμενο στο θεσμικό του ρόλο ως σύμβουλος της πολιτείας στα θέματα της οικονομίας και προσπαθώντας να συνεισφέρει στο δημόσιο διάλογο καταθέτει, όπως κάθε χρόνο, τις δικές του προτάσεις και απόψεις για τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2023.

Η παγκόσμια οικονομία διανύει μια περίοδο επίμονων διαταραχών, τόσο εξαιτίας των επιπτώσεων της πανδημίας όσο και των καταγκιστικών γεωπολιτικών εξελίξεων, που έχουν ως αποτέλεσμα να διατηρείται η αβεβαιότητα σε υψηλά επίπεδα. Ειδικότερα η ευρωζώνη, λόγω και της ενεργειακής της εξάρτησης από τη Ρωσία, αναμένεται να παρουσιάσει σημαντική επιβράδυνση το επόμενο έτος.

Παρά τις αντιξοότητες, η ελληνική οικονομία δείχνει πρωτόγνωρη ανθεκτικότητα και έχει αποκτήσει μεγαλύτερη ευελιξία στη χάραξη οικονομικής πολιτικής, μετά την έξοδο από το καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας. Σύμφωνα μάλιστα με τις τελευταίες εκτιμήσεις, η ελληνική οικονομία αναμένεται να κινηθεί με ρυθμό ανάπτυξης 5,6% το 2022 (Κρατικός Προϋπολογισμός 2023), μια πρόβλεψη που μπορεί να θεωρηθεί και συντηρητική. Επιπρόσθετα, ο ρυθμός μεγέθυνσης της τάξεως του 1,8% για το 2023 είναι πολύ υψηλότερος του μέσου ευρωπαϊκού όρου, γεγονός που υποδηλώνει ότι η Ελλάδα κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση. Οι επιδόσεις αυτές επιτεύχθηκαν λόγω της συνετής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών αλλά και της υλοποίησης του μεταρρυθμιστικού πλάνου, παρά τους οικονομικούς κραδασμούς.

Μπορεί ο πληθωρισμός να συνεχίζει να καταγράφει υψηλά επίπεδα, όμως η αποκλιμάκωσή του στη χώρα μας είναι ισχυρότερη σε σχέση με τα άλλα κράτη μέλη. Επίσης, η ανεργία μειώνεται με γοργούς ρυθμούς, ενώ το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, απομειώνεται.

Όμως, κατά τη γνώμη μου, άξια αναφοράς είναι η ραγδαία αύξηση των επενδύσεων, σε πρωτοφανή επίπεδα για την ελληνική οικονομία, καθώς και η αύξηση των εξαγωγών. Αυτό αποδεικνύει ότι αλλάζει ριζικά το παραγωγικό μοντέλο της χώρας, και ότι υπάρχουν και άλλες συνιστώσες που μπορούν να διαδραματίσουν ουσιαστικό

ρόλο, πλην της κατανάλωσης, στη διαμόρφωση του ΑΕΠ.

Ο προϋπολογισμός του 2023, αποτελεί ένα σχέδιο οικονομικής πολιτικής με αναπτυξιακό πρόσημο. Για το 2023 προβλέπονται συνολικά να δαπανηθούν, μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), λαμβάνοντας υπόψη τις δαπάνες του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ), πόροι συνολικού ύψους 11,9 δισ. ευρώ, που αντιπροσωπεύουν το 5,3% του ΑΕΠ της χώρας και κατανέμονται σε 6,8 δισ. ευρώ για έργα που θα χρηματοδοτηθούν και από πόρους της ΕΕ, 1,5 δισ. ευρώ για έργα που θα χρηματοδοτηθούν αποκλειστικά από εθνικούς πόρους και 3,6 δισ. ευρώ για τις επενδύσεις του ΤΑΑ. Η ταχεία απορρόφηση αυτών των κονδυλίων αποτελεί το μεγάλο στοίχημα για την επόμενη μέρα.

Η Πολιτεία μέσω των παρεμβάσεών της, για την καταπολέμηση των επιπτώσεων της πανδημίας αλλά και των συνεπειών της ενεργειακής κρίσης, έχει καταφέρει να στηρίξει τα ευάλωτα νοικοκυριά και τις επιχειρήσεις, ενώ αφήνει ανοικτό το ενδεχόμενο και περαιτέρω στήριξης, αν κριθεί απαραίτητη.

Αναμφισβήτητα, όμως, δεν υπάρχουν περιθώρια εφουσυχασμού, καθώς η οικονομία θα έρθει αντιμέτωπη με πλήθος προκλήσεων, τόσο εξωγενών όσο και ενδογενών. Ενδεικτικά να αναφέρω ως κυριότερες πηγές αβεβαιότητας, τη συνέχιση του πολέμου, τη διατήρηση των πληθωριστικών πιέσεων για μεγάλο διάστημα αλλά και την εκλογική διαδικασία της επόμενης χρονιάς.

Συνοψίζοντας, οι διαταραχές στο παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον, δε γίνεται να αφήσουν ανεπηρέαστη τη χώρα μας. Όμως, με μεθοδικότητα, συνετή δημοσιονομική πολιτική και την εμπειρία των προηγούμενων ετών, μπορούμε να ξεπεράσουμε τις δυσκολίες και να καταγράψουμε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης τα επόμενα έτη.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την Επιστημονική Επιτροπή του ΟΕΕ, που συνέβαλε για άλλη μια χρονιά στη διαμόρφωση της έκθεσης για τον Προϋπολογισμό, καταθέτοντας υπεύθυνες και άρτια καταρτισμένες επιστημονικές σκέψεις και προτάσεις πολιτικής. Οι θέσεις μας είναι επιστημονικά και οικονομικά τεκμηριωμένες και αποτυπώνουν τις σκέψεις των μελών της Επιστημονικής μας Ομάδας τόσο για τις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας όσο και για τις αβεβαιότητες που υπάρχουν στο προσκήνιο. Η έκ-



θεση τίθεται στη διάθεση της Πολιτείας, του Κοινοβουλίου και της κοινής γνώμης.

Κωνσταντίνος Β. Κόλλιας
Πρόεδρος Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος



1η Ενότητα

Παγκόσμια και Ευρωπαϊκή Συγκυρία, Ανάλυση Κρατικού Προϋπολογισμού και η πρόκληση της Βιώσιμης Ανάπτυξης

Παγκόσμια και Ευρωπαϊκή Συγκυρία και Ελληνικές Οικονομικές Προοπτικές

Γεώργιος Αλογοσκούφης,

*Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών,
πρώην Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών*

Με τη συνεχιζόμενη άνοδο του πληθωρισμού και τον πόλεμο στην Ουκρανία, η παγκόσμια οικονομία φαίνεται να έχει μπει και πάλι σε ένα φαύλο κύκλο. Μετά την διστακτική ανάκαμψη του 2021 και την επιβράδυνση του 2022, το 2023 χαρακτηρίζεται από σημαντικούς οικονομικούς κινδύνους.

Σε μια παγκόσμια οικονομία που έχει ήδη αποδυναμωθεί από την πανδημία, ο υψηλότερος από τον αναμενόμενο πληθωρισμός σε όλο τον κόσμο –ειδικά στις Ηνωμένες Πολιτείες και στις μεγάλες ευρωπαϊκές οικονομίες– έχει οδηγήσει σε πιο περιοριστικές χρηματοοικονομικές συνθήκες λόγω της πρόσφατης και συνεχιζόμενης ανόδου των επιτοκίων των Κεντρικών Τραπεζών. Από την άλλη, η επιβράδυνση στην Κίνα είναι χειρότερη από ότι αναμενόταν, λόγω των lockdown που έχουν υιοθετηθεί. Σε όλα αυτά προστίθενται και μία σειρά από αρνητικές συνέπειες από τον πόλεμο στην Ουκρανία, ιδιαίτερα για την Ευρώπη.

Η πρόσφατη νέα εκτίμηση από το ΔΝΤ προβλέπει επιβράδυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης στην παγκόσμια οικονομία από 6,0% το 2021 σε 3,2% το 2022 και 2,7% το 2023. Η οικονομία της Ευρωζώνης αναμένεται να αναπτυχθεί μόλις 0,5% το 2023, χωρίς να αποκλείεται και η ύφεση, μία πρόβλεψη που αντικατοπτρίζει τις επιπτώσεις από τον πόλεμο στην Ουκρανία και την αυστηρότερη νομισματική πολιτική (βλ. Πίνακα 1).

Παράλληλα, ο γεωπολιτικός κατακερματισμός θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά το παγκόσμιο εμπόριο και την παγκόσμια οικονομική συνεργασία οδηγώντας σε ακόμη μεγαλύτερη επιβράδυνση ή και ύφεση.

Ο παγκόσμιος πληθωρισμός έχει αναθεωρηθεί προς τα πάνω λόγω των τιμών των τροφίμων και της ενέργειας καθώς και των παρατεταμένων ανισορροπιών της παγκόσμιας προσφοράς-ζήτησης. Για το 2022 εκτιμάται στο 7,2% για τις προηγμένες οικονομίες και στο 9,9% για τις αναδυόμενες και αναπτυσσόμενες οικονομίες. Η αποκλιμάκωση για το 2023 αναμένεται να είναι μεγαλύτερη στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, λόγω της ανόδου των επιτοκίων των κεντρικών τους τραπεζών. Για την Ευρωζώνη ο πληθωρισμός αναμένεται να διαμορφωθεί στο 8,3% το 2022 και να αποκλιμακωθεί στο 5,7% το 2023. Για την Ελλάδα ο πληθωρισμός εκτιμάται στο 9,2% το 2022, πριν αποκλιμακωθεί στο 3,2% το 2023.

Η μεγάλη άνοδος του πληθωρισμού σημαίνει ότι η αντιμετώπιση του θα πρέπει να παραμείνει ως η πρώτη προτεραιότητα για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Η αυστηρότερη νομισματική πολιτική έχει αναπόφευκτα οικονομικό κόστος για την πραγματική οικονομία, αλλά περαιτέρω καθυστέρηση στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού δε δικαιολογείται.

Η στοχευμένη δημοσιονομική στήριξη θα μπορούσε να βοηθήσει στο να μετριαστεί ο αντίκτυπος στους πιο ευάλωτους, αλλά με τους κρατικούς προϋπολογισμούς να βρίσκονται στο όριο λόγω της πανδημίας και την ανάγκη για μια γενικότερα αντιπληθωριστική στάση της μακροοικονομικής πολιτικής, επιβάλλεται ότι τέτοιες πολιτικές θα πρέπει να αντισταθμιστούν από αυξημένους φόρους ή χαμηλότερες κρατικές δαπάνες.

Οι βραχυχρόνιες προοπτικές είναι σχετικά δυσοίωνες και για την Ελλάδα, λόγω της μεγαλύτερης από τον μέσο όρο αύξησης του πληθωρισμού, των στενών περιθωρίων του κρατικού προϋπολογισμού και της σημαντικής επιδείνωσης του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αναμένεται να παραμείνει στο επίπεδο του 6,5% του ΑΕΠ για την διετία 2022-2023, παρά την επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας.

Για μία χώρα με τόσο μεγάλο εξωτερικό χρέος η δυσμενής εξέλιξη του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών είναι εξαιρετικά ανησυχητική. Υποδεικνύει ότι τα σημαντικά προβλήματα χαμηλής διεθνούς ανταγωνιστικότητας που διαχρονικά χαρακτήριζαν την ελληνική οι-

κονομία δεν έχουν αντιμετωπιστεί, παρά τα προγράμματα προσαρμογής της τελευταίας δεκαετίας.

Οι μεσοχρόνιες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, σύμφωνα πάντα με τις προβλέψεις του ΔΝΤ δε φαίνεται να είναι και πολύ καλύτερες (βλ. Πίνακα 2). Για την πενταετία 2023-2027 προβλέπεται ένας μέσος ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ 1,8%, μικρή αποκλιμάκωση της ανεργίας, από 12,2% του εργατικού δυναμικού το 2023 στο 10,4% το 2027, μέσος πληθωρισμός 2,0% περίπου, μικρή βελτίωση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, από 6,3% του ΑΕΠ το 2023 σε 3,9% το 2027 και μέσο κόστος εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους (επιτόκιο) 1,7%. Οι προβλέψεις για το ρυθμό μεγέθυνσης και την αποκλιμάκωση της ανεργίας είναι απογοητευτικές, όπως και οι προβλέψεις για την εξέλιξη του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Είναι συνεπώς επιτακτική ανάγκη να υπάρξει προσπάθεια για ταχύτερη ανάκαμψη και μεγαλύτερη βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας σε σχέση με αυτές τις προβλέψεις.

Σε μεσοχρόνιο ορίζοντα το πρόβλημα της επιτάχυνσης της οικονομικής ανάκαμψης με βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, όπως και το πρόβλημα της αποκλιμάκωσης του λόγου του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ αποτελούν τις κυριότερες προκλήσεις της οικονομικής πολιτικής.

Πως όμως θα επιτευχθεί η οικονομική ανάκαμψη και ανάπτυξη, σε περίοδο μάλιστα που ο ελληνικός πληθυσμός μειώνεται. Οι κυριότερες προτεραιότητες πρέπει να είναι οι περαιτέρω προσπάθειες για μείωση της ανεργίας, η αύξηση της συμμετοχής του πληθυσμού, ιδιαίτερα των νέων και των γυναικών, στο εργατικό δυναμικό, η αντιστροφή της μετανάστευσης εξειδικευμένων νέων Ελλήνων στο εξωτερικό και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα οδηγήσουν σε σημαντική αύξηση των επενδύσεων, της παραγωγικότητας και της έρευνας και καινοτομίας. Παράλληλα πρέπει να επιχειρηθεί και η σταδιακή αντιστροφή των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων.

Η Ελλάδα έχει από τα υψηλότερα ποσοστά ανεργίας και ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά συμμετοχής των νέων και των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Η ένταση των πολιτικών μείωσης της ανεργίας και η παροχή ισχυρών οικονομικών και κοινωνικών κινήτρων

για την αύξηση των ποσοστών συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό θα οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του ΑΕΠ ακόμη και χωρίς αύξηση της μέσης παραγωγικότητας της εργασίας. Η αντιστροφή της τάσης μετανάστευσης στο εξωτερικό εξειδικευμένων νέων Ελλήνων, μίας τάσης που ενισχύθηκε στην περίοδο της μεγάλης οικονομικής κρίσης της περιόδου μετά το 2010, θα έχει ακόμη καλύτερα αποτελέσματα καθώς οι εξειδικευμένοι αυτοί μετανάστες είναι πολύ πιο παραγωγικοί από τον μέσο όρο των Ελλήνων εργαζομένων.

Ακόμη πιο σημαντικές όμως είναι οι αναπτυξιακές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα οδηγήσουν σε αύξηση των επενδύσεων, της παραγωγικότητας και της τεχνικής προόδου. Οι επενδύσεις στην Ελλάδα, κυρίως μετά την κρίση του 2010, είναι σε απελευστικά χαμηλά επίπεδα. Το ίδιο και ο ρυθμός αύξησης της συνολικής παραγωγικότητας και τεχνικής προόδου. Η κυβέρνηση έχει στη διάθεσή της την έκθεση Πισσαρίδη, η οποία προτείνει μία σειρά από κατάλληλες μεταρρυθμίσεις που θα μπορούσαν, αν υιοθετηθούν, να οδηγήσουν σε μία νέα περίοδο υψηλής ανάπτυξης. Αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις αναλύονται στο βιβλίο μου Πριν και Μετά το Ευρώ (Εκδόσεις Gutenberg, 2021) και από πολλούς άλλους οικονομολόγους.

Επιπλέον, με την Ελλάδα να μην μπορεί να προσφύγει σε υποτίμηση του νομίσματος, λόγω της συμμετοχής της στην ευρωζώνη, η σταδιακή βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας απαιτεί αυξήσεις των ονομαστικών αποδοχών που να υπολείπονται του αθροίσματος του πληθωρισμού και του ρυθμού αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας. Δεδομένου ότι στις μεσοχρόνιες προβλέψεις του για την περίοδο 2023-2027 το ΔΝΤ προβλέπει για την Ελλάδα μέσο πληθωρισμό 2,0% περίπου, και ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας (πραγματικό ΑΕΠ ανά εργαζόμενο) 1,5% περίπου, για να υπάρξει μία έστω και μικρή βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας οι μέσες αυξήσεις των ονομαστικών αποδοχών δε θα πρέπει να ξεπερνούν το 3% το χρόνο για ολόκληρη της επόμενη πενταετία. Μόνο αν υπάρχει ταχύτερη οικονομική μεγέθυνση θα υπάρξουν περιθώρια για ταχύτερες αυξήσεις των μισθών.

Τέλος, προκειμένου να αποκλιμακωθεί το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ απαιτείται η διατήρηση σχετικά υψηλών πρωτογενών πλεονασμάτων για αρκετά χρόνια αλλά και η επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης του ΑΕΠ. Δεδομένου ότι μετά την πανδημία το δημόσιο χρέος έχει φθάσει στο 200% του ΑΕΠ περίπου, τα πρωτογενή πλεονάσματα θα πρέπει να είναι υπερδιπλάσια από τη διαφορά επιτοκίων και ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας.

Στις μεσοχρόνιες προβλέψεις του για την πενταετία 2023-2027 το ΔΝΤ βασίζεται σε αυξανόμενα πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 1,6% του ΑΕΠ, με αφετηρία ένα πρωτογενές πλεονάσμα 0,9% του ΑΕΠ για το 2023 (βλ. Πίνακα 2). Αυτά οδηγούν σε αποκλιμάκωση του δημοσίου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ από το 200% του ΑΕΠ περίπου το 2021 στο 150% το 2027.

Οι ρυθμίσεις του 2012 είναι αυτές που επιτρέπουν σήμερα στην Ελλάδα να έχει εξαιρετικά χαμηλό μέσο κόστος εξυπηρέτησης του χρέους της και να μη χρειάζεται να προσφύγει σε ακόμη υψηλότερα πρωτογενή πλεονάσματα. Ωστόσο, σε μερικά χρόνια οι ρυθμίσεις αυτές θα λήξουν και η χώρα θα πρέπει, αφενός να έχει μειώσει το τεράστιο σημερινό χρέος της και, αφετέρου, να συνεχίσει να διατηρεί σχετικά υψηλά πρωτογενή πλεονάσματα προκειμένου να συνεχισθεί η αποκλιμάκωσή του.

Αν θέλουμε να συνεχίσουμε να έχουμε σχετικά ταχεία μείωση του χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ και στην περίοδο που το κόστος εξυπηρέτησης του θα αρχίσει να αυξάνεται, θα πρέπει επίσης να προωθήσουμε από τώρα τις διαρθρωτικές εκείνες μεταρρυθμίσεις που θα οδηγήσουν την ελληνική οικονομία σε ταχύτερη ανάκαμψη. Η δημιουργία και διατήρηση επαρκών πρωτογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που θα οδηγήσουν σε ταχύτερη ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας είναι τα δύο κρίσιμα κλειδιά για την αντιμετώπιση και του προβλήματος του δημοσίου χρέους στα επόμενα δέκα με δεκαπέντε χρόνια.

Ωστόσο, οι μεσοχρόνιες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας δεν εξαρτώνται μόνο από την εγχώρια οικονομική πολιτική και τις εγχώριες μεταρρυθμίσεις. Απαιτούνται επιπλέον μεταρρυθμίσεις και σε επίπεδο ευρωζώνης, με την αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού και την ενίσχυση του ρόλου της ΕΚΤ ως δανειστή ύστατης

προσφυγής σε περιόδους κρίσεων. Η Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσει να επιδιώκει τη στενότερη οικονομική συνεργασία στα πλαίσια της αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών της Ευρωζώνης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πίνακας 1
Βραχυχρόνιες Διεθνείς Μακροοικονομικές Προβλέψεις ΔΝΤ

	2021	2022	2023
Ετήσιος Ρυθμός Μεγέθυνσης ΑΕΠ (%)			
Παγκόσμια Οικονομία	6,0	3,2	2,7
Αναπτυγμένες Οικονομίες	5,2	2,4	1,1
Αναδυόμενες-Αναπτυσσόμενες Οικονομίες	6,6	3,7	3,7
ΗΠΑ	5,7	1,6	1,0
Ευρωζώνη	5,2	3,1	0,5
Ελλάδα	8,3	5,2	1,8
Ετήσιος Ρυθμός Πληθωρισμού (%)			
Παγκόσμια Οικονομία	4,7	8,8	6,5
Αναπτυγμένες Οικονομίες	3,1	7,2	4,4
Αναδυόμενες-Αναπτυσσόμενες Οικονομίες	5,9	9,9	8,1
ΗΠΑ	4,7	8,1	3,5
Ευρωζώνη	2,6	8,3	5,7
Ελλάδα	0,6	9,2	3,2
Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (% ΑΕΠ)			
Παγκόσμια Οικονομία	0,7	0,2	0,3
Αναπτυγμένες Οικονομίες	0,6	-0,6	-0,3
Αναδυόμενες-Αναπτυσσόμενες Οικονομίες	0,8	1,3	1,0
ΗΠΑ	-3,7	-3,9	-3,1
Ευρωζώνη	2,5	1,0	1,4
Ελλάδα	-6,5	-6,7	-6,3
Ανεργία: Ποσοστό Εργατικού Δυναμικού (%)			
Παγκόσμια Οικονομία
Αναπτυγμένες Οικονομίες	5,6	4,5	5,0
Αναδυόμενες-Αναπτυσσόμενες Οικονομίες
ΗΠΑ	5,4	3,7	4,6
Ευρωζώνη	7,7	6,8	7,0
Ελλάδα	15,0	12,6	12,2

Πηγή: IMF, *World Economic Outlook*, October 2022

Πίνακας 2
Μεσοχρόνιες Μακροοικονομικές Προβλέψεις ΔΝΤ για την Ελλάδα

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Ετήσιος Ρυθμός Μεγέθυνσης ΑΕΠ (%)	8,3	5,2	1,8	2,2	1,8	1,6	1,4
Ετήσιος Ρυθμός Πληθωρισμού (%)	0,6	9,2	3,2	1,6	1,8	1,8	1,9
Ανεργία (% εργατικού δυναμικού)	15,0	12,6	12,2	11,4	11,0	10,7	10,4
Ισοζύγιο Τρεχ. Συναλλαγών (% ΑΕΠ)	-6,5	-6,7	-6,3	-6,1	-5,1	-4,3	-3,9
Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (% ΑΕΠ)	-8,0	-4,4	-1,9	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7
Πρωτογενές Δημ. Ισοζύγιο (% ΑΕΠ)	-5,5	-1,8	0,9	1,4	1,6	1,9	2,0
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	199	178	170	164	159	154	150
Μέσο Επιτόκιο Δημοσίου Χρέους (%)	1,2	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8

Πηγή: IMF, *World Economic Outlook*, October 2022

Κρατικός Προϋπολογισμός 2023 και η Πρόκληση της Βιώσιμης Ανάπτυξης

Λούκα Τ. Κασιέλη,

*Ομότιμη Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ,
πρώην Υπουργός*

Η κατάθεση της Εισηγητικής Έκθεσης του Προϋπολογισμού δεν αποτελεί μόνο θεσμική υποχρέωση δημοσιοποίησης των πραγματοποιηθέντων και προγραμματιζόμενων ετήσιων κρατικών εσόδων και δαπανών αλλά και την πιο επίσημη παρουσίαση των στόχων, της στρατηγικής και των μέτρων που δεσμεύεται να πάρει μια κυβέρνηση προκειμένου να εκπληρώσει συγκεκριμένους βραχυπρόθεσμους και μεσοπρόθεσμους οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους που έχει θέσει. Η υλοποίηση αυτής της διπλής στόχευσης εξυπηρετεί από τη μια μεριά την ανάγκη προαγωγής διαφάνειας και λογοδοσίας στην άσκηση διακυβέρνησης και από την άλλη την ανάγκη εμπέδωσης ενός κλίματος οικονομικής ασφάλειας σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις που καλούνται να λάβουν σημαντικές αποφάσεις οι οποίες επηρεάζονται από τα αναμενόμενα μέτρα οικονομικής πολιτικής, τις πολιτικές εξελίξεις και τα κοινωνικά δρόμνα.

Βιώνουμε μια περίοδο έντονης αβεβαιότητας και επισφάλειας λόγω του συνεχιζόμενου πολέμου στην Ουκρανία, των γεωπολιτικών ανακατατάξεων και κινδύνων στην ευρύτερη περιοχή μας, της έξαρσης του πληθωρισμού ως αποτέλεσμα της ενεργειακής και επισιτιστικής κρίσης και των συνεχιζόμενων αρνητικών συνεπειών από την υγειονομική, χρηματοπιστωτική και περιβαλλοντική κρίση. **Κάτω από τις σημερινές συνθήκες, η επεξεργασία ενός συνεκτικού μεσοπρόθεσμου προγράμματος αναπτυξιακής πολιτικής αποτελεί προτεραιότητα και προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων του Προϋπολογισμού του 2023.**

Είναι απολύτως κατανοητή η δυσκολία σύνταξης Προϋπολογισμού δεδομένης της αβέβαιης συγκυρίας. Η παντελής όμως απουσία επεξεργασίας εναλλακτικών δημοσιονομικών σεναρίων και

μέτρων που θα λαμβάνουν υπόψη εκτιμήσεις τόσο για τη χρονική διάρκεια και ένταση των πιο πάνω αποσταθεροποιητικών παραγόντων όσο και για τις πιθανές επιπτώσεις της μεταστροφής της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ και της αύξησης των επιτοκίων δανεισμού στην οικονομία, καθιστά τον Προϋπολογισμό 2023 μια διακήρυξη βραχυπρόθεσμων προθέσεων και κατάθεση επισφαλών εκτιμήσεων.

Δημοσιονομική Πολιτική και Ανάπτυξη

Σύμφωνα με το Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού του 2023 (σελ. 24), κύριοι στόχοι στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής για το 2022 και το 2023, πέρα από την ενίσχυση των ενόπλων δυνάμεων και την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, είναι οι ακόλουθοι:

- Η ανάπτυξη της οικονομίας μέσω της αύξησης των δαπανών που καλύπτονται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ)
- Η συνέχιση της μείωσης της φορολογικής επιβάρυνσης των νοικοκυριών και επιχειρήσεων, μέσω της σημαντικής μείωσης του ΕΝΦΙΑ, της επέκτασης του μειωμένου ΦΠΑ σε μια σειρά από υπηρεσίες, της παροχής φορολογικών κινήτρων για χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών, για πράσινες επενδύσεις και καινοτομία, όπως και για συνεργασίες και εταιρικούς μετασχηματισμούς
- Η στήριξη της απασχόλησης και η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των εργαζομένων μέσω κινήτρων για αύξηση της πλήρους απασχόλησης και σημαντική αύξηση του κατώτατου μισθού
- Η ενίσχυση των νέων, μέσω της επέκτασης και της αύξησης του φοιτητικού στεγαστικού επιδόματος, της εφαρμογής του προγράμματος «Πρώτο Ένσημο» για την ενίσχυση της απασχόλησής τους, της κατάργησης τόσο του φόρου γονικών παροχών-δωρεών όσο και του τέλους συνδρομητών κινητής τηλεφωνίας και την εφαρμογή συνεκτικού πλαισίου στεγαστικής πολιτικής

- Η συνέχιση της επισκόπησης δαπανών στο σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης, προκειμένου να δημιουργηθεί δημοσιονομικός χώρος για την εφαρμογή δράσεων με προσανατολισμό στην οικονομική ανάπτυξη και την αύξηση των κοινωνικών παροχών.

Αξίζει να αναφερθεί ότι τόσο στη διατύπωση των στόχων όσο και σε όλο το κείμενο, ο όρος «ανάπτυξη» χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει τον ετήσιο ρυθμό αύξησης του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) σε σταθερές τιμές, δηλαδή τον ρυθμό μεγέθυνσης της οικονομίας και όχι τη διεύρυνση των παραγωγικών δυνατοτήτων και της συνολικής παραγωγικότητας της οικονομίας που αποτελεί και τον δόκιμο ορισμό του όρου «ανάπτυξη». Ο ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας όμως μεταβάλλεται από έτος σε έτος, τις περισσότερες φορές λόγω εξωγενών παραγόντων. Έτσι, σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση (σελ. 35 και σελ. 44) , το ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα αυξηθεί κατά 1,8% το 2023 έναντι 5,6% το 2022, ποσοστό το οποίο θα εξαρτηθεί από τις Ευρωπαϊκές οικονομικές συνθήκες και τις διεθνείς εξελίξεις.

Ακόμα όμως και υψηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης συχνά συγκαλύπτουν προβλήματα που χρήζουν έγκαιρης αντιμετώπισης. Όπως αποδείχθηκε από το ξέσπασμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης το 2010, οι υψηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης της οικονομίας την περίοδο 2000-2007 της τάξης του 4% - 5% δεν εμπόδισαν τον αποκλεισμό της χώρας από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές το 2010. Αν επομένως πρωταρχικός στόχος της δημοσιονομικής πολιτικής αποτελεί η ενίσχυση της αναπτυξιακής διαδικασίας, δηλαδή της διεύρυνσης της συνολικής παραγωγικότητας και παραγωγικής δυναμικότητας της οικονομίας, τότε προτεραιότητα αποτελεί η διεύρυνση των ακαθάριστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου και ο οικονομικός και τεχνολογικός μετασχηματισμός της οικονομίας με μεταφορά πόρων από λιγότερες σε περισσότερο παραγωγικές δραστηριότητες.

Η μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης νοικοκυριών και επιχειρήσεων, η αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των εργαζομένων μέσω επιδοματικής πολιτικής ή η ενίσχυση των νέων μέσω στεγαστικού επιδόματος, κατάργησης του φόρου γονικής παροχής ή

μείωσης του τέλους συνδρομής σε υπηρεσίες κινητής τηλεφωνίας αποτελούν επιθυμητά μέτρα στήριξης καταναλωτών και επιχειρήσεων ώστε να αντιμετωπίσουν τη σημαντική χειροτέρευση του βιοτικού τους επιπέδου. Μέτρα όμως όπως τα ανωτέρω διευρύνουν την κατανάλωση και ίσως την ιδιωτική αποταμίευση και προκαλούν ανακατανομή εισοδήματος μεταξύ κοινωνικών ομάδων αλλά δεν οδηγούν, ιδιαίτερα σε περιόδους εκτεταμένης αβεβαιότητας, σε αύξηση των επενδύσεων και πυροδότηση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Επομένως διατηρείται η επιφύλαξη για το πώς θα δημιουργηθούν συνθήκες διατηρήσιμης μεγέθυνσης τα επόμενα χρόνια, επιφύλαξη που επιτείνει τους φόβους ότι η διεύρυνση της κατανάλωσης θα οδηγήσει σε διεύρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, αύξηση του εξωτερικού δανεισμού και νέα χρηματοπιστωτική κρίση.

Οι φόβοι αυτοί είναι υπαρκτοί καθώς, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΤτΕ που παρατίθενται, το έλλειμμα του Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών για την περίοδο Ιανουαρίου - Αυγούστου εκτινάχθηκε από 5,8 δισ. ευρώ το 2021 στα 10,0 δισ. το 2022 ενώ εκτιμάται ότι, για το σύνολο του έτους, θα υπερβεί τα 14,5 δισ. έναντι 12,3 δισ. το 2021. (Εισηγητική Έκθεση, σελ. 39). Λόγω της ταχύτερης αύξησης των εισαγωγών αγαθών έναντι των εξαγωγών, το εμπορικό ισοζύγιο εκτιμάται ότι το 2022 θα υπερβεί τα 30δισ. ευρώ έναντι των 26,7 δισ.. το 2021, ενώ το δημόσιο χρέος αναμένεται να αυξηθεί από 353,4 δισ. ευρώ (194,5% του ΑΕΠ) το 2021 στα 355 δισ. (168,9% του ΑΕΠ) το 2022 και προϋπολογίζεται στα 357,0 δισ. το 2023 (159% του ΑΕΠ).

Η διατήρηση της μεσοπρόθεσμης χρηματοπιστωτικής σταθερότητας επομένως συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Ζητούμενο στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής είναι η απελευθέρωση και διοχέτευση εθνικών αποταμιευτικών πόρων (ιδιωτικών και δημόσιων) για τη χρηματοδότηση παραγωγικών επενδύσεων σε συνδυασμό με προσεκτική προσέληψη ξένων κεφαλαίων για τον ίδιο σκοπό.

Στον Πίνακα 1 που ακολουθεί παρουσιάζεται η χρηματοδότηση επενδύσεων για τα έτη 2000, 2015 και 2020 από την οποία προκύπτουν ενδιαφέροντα αποτελέσματα:

1. Οι ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου ως ποσοστό του ΑΕΠ έχουν μειωθεί από το 22,6 του ΑΕΠ το 2000 στο 11,6 το 2020 και έχουν παραμείνει στα ίδια χαμηλά ποσοστά όλα τα τελευταία χρόνια.
2. Η ακαθάριστη ιδιωτική αποταμίευση εξακολουθεί να είναι χαμηλή και να κυμαίνεται γύρω στο 11% του ΑΕΠ. Δεδομένου ότι ιστορικά οι αποσβέσεις έχουν κυμανθεί στο 8-9%, η καθαρή αποταμίευση που χρηματοδοτεί τον σχηματισμό νέου παγίου κεφαλαίου είναι μόλις 2-3% .
3. Λόγω της χαμηλής ιδιωτικής αποταμίευσης και της διεύρυνσης του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης, οι εθνικοί δημόσιοι και ιδιωτικοί αποταμιευτικοί πόροι συνεισέφεραν το 2020 το 61% στη χρηματοδότηση των επενδύσεων έναντι του 80% το 2000.
4. Τέλος, αντίθετα με τις ιδιωτικές επενδύσεις που χρηματοδοτούνται από την ιδιωτική εγχώρια αποταμίευση, η χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων πραγματοποιείται με χρήση εξωτερικών αποταμιευτικών πόρων, κυρίως μέσω εξωτερικού δανεισμού.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Ισοζύγιο Αποταμίευσης - Επένδυσης (% του ΑΕΠ)

	2000	2015	2020
Συνολικές επενδύσεις	22,6	10,8	11,6
Ιδιωτικός Τομέας		6,9	8,6
Γενική Κυβέρνηση		3,9	3,0
Ακαθάριστη αποταμίευση	18,1	10,7	7,1
Ιδιωτικός Τομέας	15,4	11,3	11,2
Γενική Κυβέρνηση	2,7	-0,6	-4,1
Χρήση εξωτερικής αποταμίευσης (Ελλειμμα Ισοζυγίου Τρεχουσών Συναλλαγών)	4,5	0,1	4,5
Ιδιωτικός Τομέας		-4,3	-2,6
Γενική Κυβέρνηση		4,4	7,1

Πηγές: ΥΠΕΘΟ, 2000, ΕΛΣΤΑΤ 2022, Εξαμηνιαία Έκθεση, Ιούνιος, «Η Ελληνική Οικονομία», 3 Ιουνίου 2022, Πίνακας 8.

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από το Ισοζύγιο Αποταμίευσης- Επένδυσης είναι ότι για να διατηρηθούν οι υψηλοί

ρυθμοί μεγέθυνσης στο μέλλον αλλά και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, προτεραιότητα της δημοσιονομικής πολιτικής τα επόμενα χρόνια πρέπει να είναι όχι η «εμπροσθοβαρής ανάπτυξη της ιδιωτικής κατανάλωσης» όπως διαβάζει κανείς στο Προσχέδιο του Προϋπολογισμού¹ αλλά η αύξηση του ποσοστού επενδύσεων στο ΑΕΠ άνω του 20% και η χρηματοδότηση των επενδύσεων από εθνικούς πόρους σε ποσοστά του 70-75%.

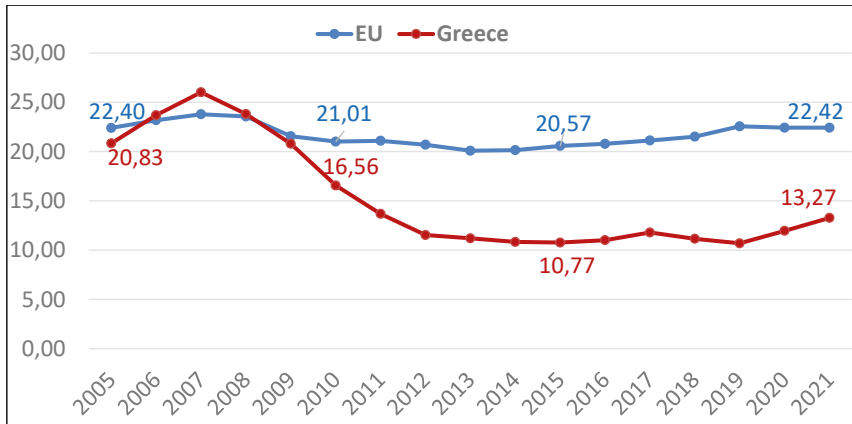
Διάρθρωση Επενδύσεων και Βιώσιμη Ανάπτυξη

Πέρα από την αναγκαία αύξηση της συμμετοχής των επενδύσεων στο ΑΕΠ και την ενδεδειγμένη διάρθρωση των αποταμιευτικών πηγών, τόσο η αναπτυξιακή δυναμική όσο και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα εξαρτώνται από τη διάρθρωση των επενδύσεων (Κατσέλη Λ. και Χ. Μαγουλά, 2002, Μακροοικονομική Ανάλυση και Ελληνική Οικονομία, Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδανός).

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, πριν τη χρηματοπιστωτική κρίση, το ποσοστό επενδύσεων στο ΑΕΠ ξεπερνούσε το 25% και ήταν υψηλότερο από το αντίστοιχο ποσοστό για το σύνολο της ΕΕ. Αυτό δεν εμπόδισε τον αποκλεισμό της Ελλάδας από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές.

1. Σύμφωνα με το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2023: «Ως πρωτεύων παράγοντας της ανάπτυξης στο σύνολο του 2022 εκτιμάται η πραγματική εγχώρια ζήτηση, στη βάση κυρίως της εμπροσθοβαρούς ανάπτυξης της ιδιωτικής κατανάλωσης εντός του έτους. Σημαντικό μέρος της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ προέρχεται από τη θετική συμβολή των καθαρών εξαγωγών υπηρεσιών, που αντισταθμίζει κατά 76% την αρνητική συμβολή των καθαρών εξαγωγών αγαθών (-3,1% του ΑΕΠ, εν μέσω μεγαλύτερης ανόδου του όγκου εισαγωγών αγαθών έναντι του όγκου εξαγωγών αγαθών)» (σελ 16).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Συνολικές επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Eurostat

Το πρόβλημα ήταν και παραμένει η προβληματική διάρθρωση των επενδύσεων όπως τεκμηριώνεται στην Πίνακα 3. Οι επενδύσεις αφορούν κυρίως επενδύσεις σε κατοικίες, κατασκευές και δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές. Οι επιχειρηματικές επενδύσεις σε εξοπλισμό και σχηματισμό νέου παγίου κεφαλαίου που θα μπορούσαν να προάγουν εμπορεύσιμες δραστηριότητες ήταν και παραμένουν ιδιαίτερα περιορισμένες ως ποσοστό του ΑΕΠ ιδιαίτερα σε σύγκριση με τις Ευρωπαϊκές επιδόσεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Η διάρθρωση των επενδύσεων

	ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ			ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ			ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ			ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΕ ΚΑΤΟΙΚΙΕΣ		
	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
Ελλάδα	24,6	16,6	10,1	5,1	3,7	2,4	7,57	6,4	5,7	12	6,4	2
ΕΕ-28	22,4	20,4	21,9	2,9	3,6	3	:	11,3	13,7	:	5,5	5,2
Ευρωζώνη	23,2	20,8	22,2	3,2	3,5	2,8	:	11,3	13,9	:	6	5,5

Πηγή: Eurostat

Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2023 όσον αφορά στο 2022.²

Όσον αφορά το 2023, ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αυξάνει μόνο κατά 2,97% σε σχέση με το 2022, με αποτέλεσμα η αναγραφόμενη (σελ. 44) αύξηση κατά 15,5% του ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου να πρέπει να προέλθει από προσδοκώμενες ιδιωτικές επενδύσεις. Όσον αφορά στη χρηματοδότησή τους, από τα 12,0 δισ. ευρώ που προϋπολογίζονται ως δαπάνες του ΠΔΕ 2023, τα 1,5 δισ. ευρώ αφορούν στο Εθνικό σκέλος, τα 6,8 δισ. το Συγχρηματοδοτούμενο Σκέλος και μόνο 3,7 δισ. το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ελλάδα 2.0). Δεδομένης της χαμηλής απορροφητικότητας των διαθέσιμων πόρων το 2021, 2022 (εκτίμηση) και 2023 (πρόβλεψη) της τάξης του 25,2%³, του χαμηλού βαθμού ωρίμανσης παραγωγικών έργων κυρίως από ΜΜΕ, της αναμενόμενης αύξησης των επιτοκίων δανεισμού και της διοχέτευσης των πόρων κυρίως σε υποδομές και έργα άμεσης απορροφητικότητας, το χαμηλό ύψος και η προβληματική διάρθρωση των επενδύσεων δεν αναμένεται να αλλάξει ριζικά.

2. «Οι πραγματικές επενδύσεις εκτιμάται ότι θα επιταχυνθούν μεταξύ των δύο τελευταίων τριμήνων του 2022, παρά τη δυσμενή διεθνή συγκυρία. Στο σύνολο του έτους, ο ρυθμός αύξησής τους αναμένεται να αγγίξει διψήφιο ποσοστό έναντι του 2021 (10,0%), εν μέσω αύξησης των επενδύσεων σε κατασκευές για τρίτο συνεχόμενο έτος, και με επιταχυνόμενο ρυθμό (ετήσια αύξηση 17,5% για το σύνολο επενδύσεων σε κατασκευές, 13,2% για τις επενδύσεις σε κατοικίες και 19,3% για τις κατασκευές πλην κατοικιών). Αύξηση εκτιμάται και για την κατηγορία λοιπών προϊόντων (όπως Έρευνα & Ανάπτυξη και έρευνες εξόρυξης κοιτασμάτων ορυκτών), της τάξης του 2,5%, ενώ και οι επενδύσεις σε εξοπλισμό εκτιμάται ότι θα αυξηθούν κατά 8,8% σε ετήσια βάση, σε συνέχεια της σημαντικής αύξησης του όγκου τους κατά 33,2% το 2021» (σελ. 16).

3. Σύμφωνα με το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2023 (σελ. 16), σε σύνολο διαθέσιμων πόρων 27 δισ. έως το 2026 έχουν απορροφηθεί μόνο 6,8 δισ.

Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από τα αναγραφόμενα στο Προσχέδιο Προϋπολογισμού⁴.

Συμπερασματικά η επίτευξη υψηλών ρυθμών βιώσιμης ανάπτυξης και η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας επιβάλλει τον επανασχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής αλλά και των ίδιων των προτεραιοτήτων του ΤΑΑ προς την κατεύθυνση προώθησης επενδύσεων που θα προάγουν τις εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών και θα υποκαθιστούν εισαγωγές. Οι 106 επενδύσεις που έχουν ενταχθεί στο ΤΑΑ και αφορούν κατά κύριο λόγο έργα πράσινης μετάβασης και ψηφιακού μετασχηματισμού πρέπει να επανεξετασθούν ως προς την συμβολή τους στην παραγωγική ανασυγκρότηση της Ελληνικής επικράτειας. Οι πόροι του Πυλώνα 3 που αναμένεται να στηρίξουν την απασχόληση, τις δεξιότητες και την κοινωνική συνοχή δε θα πρέπει να σπαταληθούν σε προγράμματα κατάρτισης αμφιβόλου αποτελεσματικότητας αλλά σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική προαγωγής της παραγωγικής ανασυγκρότησης. Για τον ίδιο λόγο, οι πόροι του 4ου Πυλώνα προς όφελος της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας και προώθησης των ιδιωτικών επενδύσεων και εξαγωγών θα πρέπει να αποτελέσουν τη βασική πηγή χρηματοδότησης στοχευμένων, εμβληματικών και ολοκληρωμένων παραγωγικών παρεμβάσεων στην Ελληνική περιφέρεια.

4. Σύμφωνα με το Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2023 (σελ. 33), «Πέρα από την εξυπηρέτηση των προαναφερόμενων επείγουσών αναγκών στήριξης τομέων της οικονομίας, το ΠΔΕ 2022 στοχεύει σταθερά στην υλοποίηση αναπτυξιακών έργων που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ, επιτυγχάνοντας υψηλή απορρόφηση των σχετικών πόρων, όπως και στη χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομών, δράσεων που ενισχύουν την απασχόληση, την εκπαίδευση, την κατάρτιση, την πολιτική προστασία και τη διοικητική μεταρρύθμιση του κράτους. Επίσης, στο πλαίσιο εκτέλεσης του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», υλοποιούνται δράσεις που εντάσσονται στους τέσσερις βασικούς πυλώνες του σχεδίου («Πράσινη μετάβαση», «Απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή», «Ψηφιακή μετάβαση», «Ιδιωτικές επενδύσεις, οικονομικός και θεσμικός μετασχηματισμός») και χρηματοδοτούνται ιδιωτικές επενδύσεις από πόρους των δανείων του ΤΑΑ».

Ο επανασχεδιασμός πρέπει να γίνει έγκαιρα και οργανωμένα σε στενή συνεργασία με όλους τους κοινωνικούς εταίρους και τους ΟΤΑ. Καθώς το 2023 είναι το πρώτο έτος εκτός στενής δημοσιονομικής επιτήρησης, η δημοσιονομική πολιτική οφείλει να αποτελέσει εργαλείο μιας μακρόπνοης και βιώσιμης αναπτυξιακής πολιτικής που αποτελεί και αναγκαία προϋπόθεση διατήρησης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Συνοπτική ανάλυση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2023: αναπτυξιακές προοπτικές, πληθωρισμός και δημόσιο χρέος σε περιβάλλον έντονης οικονομικής αβεβαιότητας

*Πρόδρομος Βλάχης,
Αναπληρωτής Καθηγητής Οικονομικής Επιστήμης,
Πανεπιστήμιο Πειραιώς*

Πριν λίγες μέρες κατατέθηκε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο από τον Υπουργό Οικονομικών σχέδιο νόμου με τίτλο «Κύρωση του Κρατικού Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2023». Οι προβλέψεις ορισμένων εκ των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας, οι οποίες περιλαμβάνονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό, χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής και ανάλυσης λόγω της οικονομικής αβεβαιότητας, την οποία δημιουργούν συγκεκριμένοι εξωγενείς παράγοντες, που εκφεύγουν, στην τρέχουσα οικονομική συγκυρία, του ελέγχου των διαμορφωτών της εγχώριας οικονομικής πολιτικής.

- Για το 2023, η εκτίμηση για αύξηση του ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές) είναι 1,8% έναντι 2,1%, που αναφέρονταν στο Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού. Για το 2022, η νέα αναθεωρημένη εκτίμηση του υπουργείου Οικονομικών προβλέπει αύξηση του ΑΕΠ 5,6%.

Όσον αφορά στις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, είναι ιδιαίτερα ενθαρρυντικό ότι μετά την περίοδο έντονης ύφεσης που παρατηρήθηκε τη δεκαετία 2008-2018 λόγω της εφαρμοζόμενης σταθεροποιητικής πολιτικής για τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας (δίδυμα ελλείματα), το ελληνικό ΑΕΠ αυξήθηκε σημαντικά τα τελευταία χρόνια από 165.326 δισ. ευρώ το 2020, σε 224.134 δισ. ευρώ το 2023 (πρόβλεψη του Κρατικού Προϋπολογισμού).

Η αξιοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης σε συνδυασμό με τις φορολογικές πρόνοιες για την ενίσχυση των ιδιωτικών επενδύσεων αναμένεται να διατηρήσει και να ενισχύσει την αναπτυξιακή δυναμική της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, εξωγενείς παράγοντες όπως η αύξηση του κόστους ενεργείας λόγω της εισβολής της Ρωσίας στην Ουκρανία, αναμένεται να επηρεάσει αρνητικά τις εξαγωγές της Ελλάδας προς τους εμπορικούς εταίρους της ΕΕ στο δυσμενές σενάριο που οι ευρωπαϊκές οικονομίες βυθιστούν σε ύφεση. Ένας πόλεμος, έστω και περιφερειακός, αλλά γειτνιάζοντας στα σύνορα της ΕΕ, αναπόφευκτα επηρεάζει το σύνολο των γεωγραφικά γειτονικών χωρών με την αβεβαιότητα που εμπλοκωρεί σε μια εμπόλεμη κατάσταση τόσο ως προς την διάρκεια, την εξέλιξη όσο και ως προς τις οικονομικές επιπτώσεις της. Ήδη οι ευρωπαϊκές οικονομίες, οι επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά διαπιστώνουν τις αρνητικές επιπτώσεις του πολέμου μέσω: α) της μετακίνησης των προσφύγων πολέμου από την Ουκρανία στην ΕΕ, β) της αύξησης του κόστους ζωής λόγω της αύξησης του πληθωρισμού και γ) της αύξησης του κόστους των ενεργειακών προϊόντων (δεδομένου ότι μία από τις εμπλεκόμενες χώρες, τροφοδοτεί με φυσικό αέριο την πλειονότητα των χωρών της ΕΕ).

- Η εκτίμηση για τον πληθωρισμό (δείκτης τιμών καταναλωτή) αναθεωρήθηκε προς τα πάνω για το 2023, σε 5%, από 3% που ήταν η αρχική εκτίμηση στο Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού και συμβαδίζει με τη διατήρηση του πληθωρισμού σε υψηλά επίπεδα (9,5% σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία του Οκτωβρίου 2022).

Στην εποχή του ευρώ είχαμε «ξεχάσει» τι σημαίνει πληθωρισμός λόγω της ομπρέλας προστασίας της νομισματικής σταθερότητας που παρείχε απλόχερα η ΕΚΤ στα μέλη της Ευρωζώνης. Ωστόσο, σήμερα ο πληθωρισμός φαίνεται να αναδεικνύεται σε ιδιαίτερα σημαντικό μακροοικονομικό πρόβλημα για τις Ευρωπαϊκές οικονομίες. Αν ανατρέξει κανείς σε επίσημες δηλώσεις της Διοικητρίας της ΕΚΤ το καλοκαίρι του 2021, η κα Christine Lagarde τόνιζε με ιδιαίτερη έμφαση ότι ο πληθωρισμός που παρατηρείται είναι προσωρινό φαινόμενο και ως εκ τούτου δεν προτίθεται να αλλιάξει τη νομισματική πολιτική της ΕΚΤ από επεκτατική σε συστατική. Σε πρόσφα-

τη ομιλία της αναθεωρώντας πλήρως τις περσινές της δηλώσεις ανέφερε χαρακτηριστικά ότι «Δε θα αφήσουμε αυτή τη φάση του υψηλού πληθωρισμού να δημιουργήσει ένα διαρκές πρόβλημα πληθωρισμού. Η νομισματική πολιτική θα τεθεί με έναν στόχο: να εκπληρώσουμε την εντολή μας για τη σταθερότητα των τιμών»... Ως εκ τούτου, η ΕΚΤ αύξησε τα επιτόκια σε 1,5% (ακολουθώντας με χρονική υστέρηση την Αμερικανική Ομοσπονδιακή Τράπεζα στο ράλι αύξησης των επιτοκίων) και αναμένονται περαιτέρω αυξήσεις μέχρι το τέλος του 2023.

Επιτρέψτε μου να διατηρήσω μια επιφύλαξη ως προς το αν το εργαλείο της νομισματικής πολιτικής είναι κατάλληλο για να αντιμετωπιστεί ο τρέχων πληθωρισμός στην ΕΕ. Αν η κύρια αίτια του πληθωρισμού, που παρατηρείται σήμερα, οφείλεται στην αύξηση του κόστους των ενεργειακών προϊόντων και στη διαταραχή της εφοδιαστικής αλυσίδας λόγω της Πανδημίας του κορωνοϊού (Covid-19), και όχι στην «υπερθέρμανση» των ευρωπαϊκών οικονομιών, τότε αυτός ο πληθωρισμός είναι «πληθωρισμός κόστους» και όχι «πληθωρισμός ζήτησης». Αν ισχύει αυτό, οι ευρωπαϊκές νομισματικές αρχές υποβάλλουν τις ευρωπαϊκές οικονομίες σε μια αχρεία «ύφεση».

- Η πορεία της ιδιωτικής κατανάλωσης και των επενδύσεων (ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου), προβλέπεται να κινηθεί στα επίπεδα του 1% και 15,5% αντιστοίχως, έναντι 1,3% και 16% του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού.

Το πρόβλημα του εισαγόμενου πληθωρισμού στην ελληνική οικονομία και η αντιμετώπισή του μέσω συσταλτικής νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ έχει σημαντικές παράπλευρες αρνητικές συνέπειες τόσο για την ιδιωτική κατανάλωση όσο και για τις ιδιωτικές επενδύσεις. Πιο συγκεκριμένα, ο πληθωρισμός μειώνει την αγοραστική δύναμη των νοικοκυριών, ιδιαίτερα των περισσότερο οικονομικά ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, και κατά συνέπεια και την ιδιωτική κατανάλωση. Ταυτόχρονα, η αύξηση των επιτοκίων, αυξάνει το κόστος του χρήματος και κάνει ακριβότερο τον δανεισμό των επιχειρήσεων για την εξυπηρέτηση των επενδυτικών τους σχεδίων με αποτέλεσμα τη χρονική μετάθεση της υλοποίησης τους

στο απώτερο μέλλον (στην καλύτερη των περιπτώσεων) ή και την εξολοκλήρου αναστολή τους (στη χειρότερη των περιπτώσεων). Η αύξηση των επιτοκίων της ΕΚΤ, σταδιακά θα «περάσει» και στη λιανική τραπεζική (interest rate pass-through) των χωρών της Ευρωζώνης (αυτός άλλωστε είναι και ο στόχος), με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους εξυπηρέτησης των στεγαστικών δανείων που έχουν συμβασιοποιηθεί σε μεταβλητά επιτόκια (δηλαδή οι τοκοχρεολυτικές δόσεις των δανείων αυτών συνδέονται με τα επιτόκια της ΕΚΤ ή τα επιτόκια της διατραπεζικής αγοράς). Σε αυτή την περίπτωση, τα ελληνικά νοικοκυριά που έχουν ήδη κάποιο στεγαστικό δάνειο θα αντιμετωπίσουν διαρκώς αυξημένο κόστος εξυπηρέτησης των στεγαστικών δανείων, για όσο χρονικό διάστημα διαρκέσει η φάση της συσταθτικής νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ. Αλλά και για όσους σχεδιάζουν να λάβουν κάποιο νέο στεγαστικό δάνειο για αγορά κατοικίας, αυτό θα γίνει με δυσμενέστερους χρηματοοικονομικούς όρους συγκριτικά με παλαιότερους δανειολήπτες. Ειδικά τους τελευταίους, η σημερινή αύξηση των επιτοκίων δε θα τους επηρεάσει σημαντικά επειδή οι τοκοχρεωλυτικές δόσεις των στεγαστικών τους δανείων επιβαρύνονται κυρίως από την αποπληρωμή των χρεολυσίων και όχι τόσο των τόκων του δανείου (όταν απομένει μικρό χρονικό διάστημα έως την πλήρη αποπληρωμή του δανείου τους). Δεδομένης της έντονης αβεβαιότητας που υπάρχει, δεν είναι δυνατόν να προδιαγραφεί με ακρίβεια το πόσο χρονικό διάστημα θα διαρκέσει η φάση της συσταθτικής νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ και ως εκ του δεν μπορεί με σαφήνεια να υπολογιστεί η αρνητική επίδραση στις ιδιωτικές επενδύσεις και στην οικονομική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας.

- Η εκτίμηση του Υπουργείου Οικονομικών για το Ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης καθώς και το πρωτογενές αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης, για το 2023, αναθεωρείται επί τα χείρω, από -1,4% σε -2% και από +1,1% σε +0,7% αντίστοιχα.

Η ελληνική οικονομία, είναι ήδη ταλαιπωρημένη τόσο από τα συνεχή προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής (που εφαρμόστηκαν την περίοδο 2010-2018) όσο και από τις αρνητικές συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού (Covid-19). Από τον Ιανουάριο του 2020, η πανδημία σάρωσε τα πάντα στο πέρασμα της, με μεγάλο

αριθμό θανάτων συνάνθρωπών μας αλλά και με ολοκληρωτικό κλείσιμο - lockdown της οικονομικής δραστηριότητας, για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Η εφαρμογή χαλαρής δημοσιονομικής πολιτικής κατέστη αναγκαία και με την ανοχή των Ευρωπαϊκών θεσμών (προσωρινή άρση των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης), οι οικονομικές χρήσεις του 2020 -2022 ήταν ελλειμματικές προκειμένου να μετριαστούν οι αρνητικές επιδράσεις του κορωνοϊού (Covid-19) στην οικονομική δραστηριότητα. Τώρα που σταδιακά αποκαθίσταται κάποιου είδους κανονικότητα σχετικά με το πρόβλημα της πανδημίας, δέον είναι (όπως ορθώς προβλέπει ο Κρατικός Προϋπολογισμός του 2023) να επιστρέψει η ελληνική οικονομία σταδιακά στο ενάρετο μονοπάτι της δημοσιονομικής πειθαρχίας ώστε να μην τεθούν σε κίνδυνο τα σημαντικά πρωτογενή πλεονάσματα που επιτευχθήκαν με τεράστιο κόστος σε όρους αύξησης της ανεργίας, μείωσης των εισοδημάτων των μισθωτών και συνταξιούχων (αυτοί κατά κανόνα σήκωσαν το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής την περίοδο 2010-2018) και μείωσης του ΑΕΠ.

- Οι αναφορές για το ύψος του χρέους της Κεντρικής και της Γενικής Κυβέρνησης, δε διαφοροποιούνται από αυτές του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού, ενώ ο δείκτης Χρέους Γενικής Κυβέρνησης /ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα μειωθεί 9,6%, και πιο συγκεκριμένα από 168,9% για το 2022, σε 159,3% το 2023.

Αν υπάρχει κάτι θετικό στην αύξηση του πληθωρισμού αυτό είναι ότι μειώνει «τεχνικά» τον δείκτη Χρέους Γενικής Κυβέρνησης/ΑΕΠ, λόγω της αύξησης του ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές. Ωστόσο, η αλλαγή της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ αναμένεται σταδιακά να επηρεάσει αυξητικά το επιτοκιακό κόστος δανεισμού της Ελληνικής Δημοκρατίας με ότι αυτό συνεπάγεται τόσο για το επίπεδο του Δημοσίου Χρέους όσο και για τη διατηρησιμότητα και αναχρηματοδότησή του. Μένει να δούμε ποια τελικά θα είναι η καθαρή επίδραση (net effect) της αύξησης του πληθωρισμού και της παράλληλης αύξησης των επιτοκίων στο Δημόσιο Χρέος της Ελληνικής Δημοκρατίας.

- Τα φορολογικά έσοδα προβλέπεται να αυξηθούν από 54.915 δισ. ευρώ το 2022, σε 56.748 δισ. ευρώ το 2023.

Επί συνόλου φορολογικών εσόδων 56.748 δισ. ευρώ στον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2023, ο Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων είναι 11.319 δισ. ευρώ. Θα είχε ενδιαφέρον να εξετάσει το Υπουργείο Οικονομικών σε στενή συνεργασία με την ΑΑΔΕ, τη διάρθρωση των φορολογικών εσόδων ανά επαγγελματική κατηγορία φορολογουμένων. Εικάζω με πιθανότητα 1 (στο κλειστό διάστημα $[0,1]$) ότι η μεγάλη πλειονότητα των φορολογικών εσόδων φυσικών προσώπων προέρχεται από τη φορολογία μισθωτών και συνταξιούχων, που εκ της φύσεως του επαγγέλματος τους δεν μπορούν να αποκρύψουν φορολογητέα ύλη (το εισόδημα τους φορολογείται στην πηγή). Αντιθέτως, δεν μπορεί να εντοπιστεί εύκολα από τις φορολογικές αρχές (οποιασδήποτε χώρας) η φορολογητέα ύλη που αφορά στους αυτοασπασχολούμενους και στους ελεύθερους επαγγελματίες. Δεδομένου ότι οι συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες αποτελούν το 35% - 40% του εργατικού δυναμικού της ελληνικής οικονομίας, γίνεται εύκολα κατανοητό ότι το πρόβλημα της ύπαρξης ευμεγέθους «σκιάδους οικονομίας» στην Ελλάδα, εν πολλοίς οφείλεται ακριβώς σε αυτήν την ιδιαιτερότητα της ελληνικής αγοράς εργασίας. Αν δε συμφωνήσουμε ως κοινωνία ότι θα πρέπει κάποια στιγμή και οι συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες να συμβάλουν σε κάποιο βαθμό στα φορολογικά έσοδα της Ελληνικής Δημοκρατίας, δεν πρόκειται ποτέ να μπορέσουμε να παραγάγουμε υψηλής ποιότητας δημόσια αγαθά (κατά κανόνα ο μέσος Έλληνας και μέση Ελληνίδα παραπονείται για τη χαμηλή ποιότητα προσφερόμενων υπηρεσιών στα δημόσια νοσοκομεία, στις δημόσιες συγκοινωνίες, στα δημόσια σχολεία, στα δημόσια πανεπιστήμια κλπ.) το πρόβλημα της φοροδιαφυγής θα διαιωνίζεται στο διηνεκές και η διόρθωση της εσωτερικής ανισορροπίας (ελλειμματικός κρατικός προϋπολογισμός) πάντα θα επιβαρύνει εκείνη την επαγγελματική κατηγορία που είναι ήδη υπερφορολογημένη (μισθωτοί ιδιωτικού και δημοσίου τομέα).



2η Ενότητα

Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους, μέτρα στήριξης πολιτών και επενδύσεις

Η εξέλιξη του δημοσίου χρέους μετά την πανδημία

Γιώργος Δότσης,
Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ),
gdotsis@econ.uoa.gr

Ηλίας Κωσταράκος,
Οικονομικός Αναλυτής, Κοινό Κέντρο Ερευνών (JRC),
Ευρωπαϊκή Επιτροπή,
ilias.kostarakos@ec.europa.eu

Εισαγωγή

Ο προϋπολογισμός του 2023 καταρτίστηκε σε μια εξαιρετικά δύσκολη συγκυρία για την ελληνική οικονομία. Το περιβάλλον υψηλού πληθωρισμού οδήγησε σε ριζική στροφή της ασκούμενης νομισματικής πολιτικής με αύξηση των επιτοκίων από την ΕΚΤ, ενώ η έντονη αβεβαιότητα σχετικά με την πορεία της παγκόσμιας οικονομίας, η οποία εντείνεται από τις επιπτώσεις που έχει στον τομέα της ενέργειας η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία, επηρεάζει σημαντικά τη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής και την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών.

Με βάση την Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού, όπως αυτή κατατέθηκε το Νοέμβριο του 2022, το ελληνικό δημόσιο χρέος σε όρους Γενικής Κυβέρνησης (σε ενοποιημένη βάση, προσαρμοσμένο για το ενδοκυβερνητικό χρέος) θα ανέλθει στο 168,9% του ΑΕΠ το 2022, μειωμένο κατά 25,6 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2021. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται στον εξαιρετικά υψηλό ρυθμό μεγέθυνσης του ονομαστικού ΑΕΠ, η οποία αναμένεται να ανέλθει στο 15,6% για το 2022. Το 2023 ο λόγος χρέους-προς-ΑΕΠ αναμένεται να διαμορφωθεί στο 159,3% του ΑΕΠ, μειωμένος κατά 9,6 ποσοστιαίες μονάδες έναντι του 2022, με την μείωση να οφείλεται και πάλι στην αναμενόμενη αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ κατά 6,6%.

Παρά το γεγονός ότι το ελληνικό δημόσιο χρέος, είτε ως απόλυτο μέγεθος είτε ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι ιδιαίτερα υψηλό, μια σειρά από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά -τα οποία σχετίζονται με τη διάρθρωσή του και με μία σειρά από ευνοϊκές ρυθμίσεις οι οποίες επιτεύχθηκαν ήδη από το 2018-, εξασφαλίζουν σε μεγάλο βαθμό τη βραχυπρόθεσμη βιωσιμότητά του.

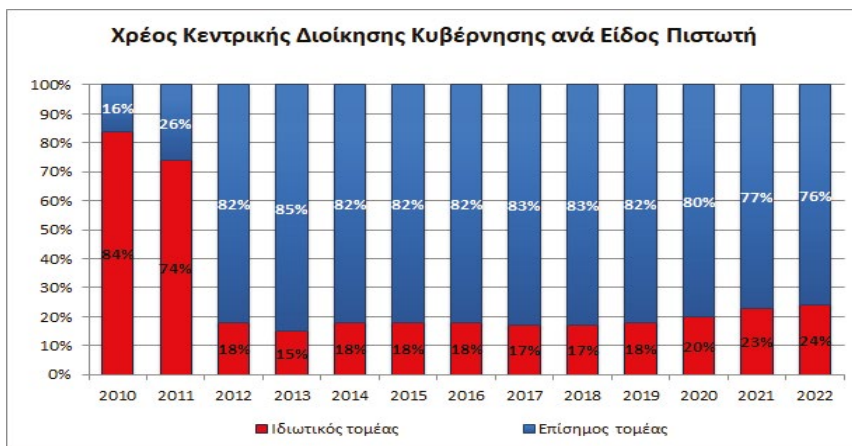
Το πρώτο σημαντικό χαρακτηριστικό σχετίζεται με τη διάρθρωσή του, δηλαδή, με το ποσοστό του χρέους που αντιστοιχεί σε κάθε πιστωτή. Μετά την ολοκλήρωση του PSI το 2012, το μεγαλύτερο μέρος του χρέους βρέθηκε στην κατοχή του λεγόμενου «επίσημου τομέα» (official sector) – πχ του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM). Όπως βλέπουμε στο Διάγραμμα 1, με βάση τα πλέον πρόσφατα στοιχεία του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (ΟΔΔΗΧ), το 76% του δημοσίου χρέους ανήκει στον επίσημο τομέα. Στο διάγραμμα 2 απεικονίζεται η σύνθεση του χρέους ανά κατηγορία χρηματοδοτικού προϊόντος. Παρατηρούμε ότι, μετά και την αποπληρωμή του υπολειπόμενου δανείου προς το ΔΝΤ –ύψους 1,2 δισ. – τον Απρίλιο του 2022, όλες οι υποχρεώσεις προς τον «επίσημο τομέα» αφορούν τους Ευρωπαίους εταίρους της χώρας.

Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό είναι ότι το μεγαλύτερο κομμάτι του ελληνικού δημοσίου χρέους δεν είναι διαπραγματεύσιμο στις διεθνείς αγορές, λόγω της διάρθρωσής του: συγκεκριμένα, μόλις το 24,5% του χρέους είναι διαπραγματεύσιμο⁵ και κατά συνέπεια υπόκειται στον κίνδυνο της αγοράς (δηλ. στο πως μεταβάλλονται τα επιτόκια δανεισμού). Ωστόσο, ένα μεγάλο μέρος αυτού του χρέους έχει περιέλθει στη ΕΚΤ μέσω των αγορών του προγράμματος PEPP (περί τα 38.9 δισ. στα τέλη Οκτωβρίου 2022). Επιπλέον, ο ΟΔΔΗΧ, με μία σειρά από διαχειριστικές πράξεις (π.χ. συμφωνίες ανταλλαγής επιτοκίων) έχει καταφέρει να εξασφαλίσει ιδιαίτερα ευνοϊκές συνθήκες αναχρηματοδότησης του χρέους. Αυτό συνεπάγεται ότι το αυξημένο κόστος δανεισμού που παρατηρείται τους τελευταίους μήνες θα επηρεάσει ένα μικρό μόνο τμήμα του χρέους το οποίο θα πρέπει να αναχρηματοδοτηθεί και η αύξηση δαπανών για τόκους θα είναι περιορισμένη.

5. Βλ. Δελτίο Δημοσίου Χρέους Νο.107, Σεπτέμβριος 2022, ΟΔΔΗΧ.

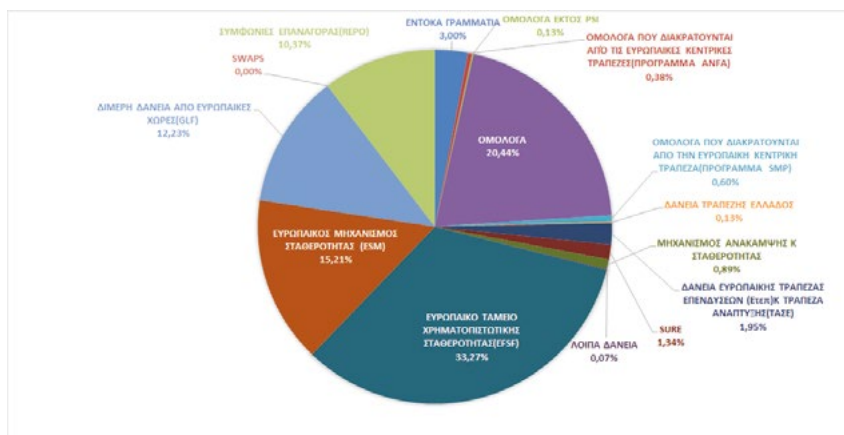
Τέλος, ως αποτέλεσμα μίας σειράς αποφάσεων του Ευρογρουπ -ήδη από το 2018- στα πλαίσια της εφαρμογής των μέτρων ελάφρυνσης, το δημόσιο χρέος της χώρας χαρακτηρίζεται από ιδιαι-
τέρως μακροχρόνιες λήξεις (οι οποίες φτάνουν έως το 2070), με
μέσο χρόνο ωρίμανσης του χρέους να είναι τα 18 έτη, καθώς και
μεγάλες περιόδους χάριτος στην αποπληρωμή τόκων (ενδεικτικά η
περίοδος χάριτος για τα δάνεια του EFSF λήγει το 2032).

Διάγραμμα 1: Χρέος ανά πιστωτή



Πηγή: ΟΔΔΗΧ (www.pdma.gr – προσελάσθηκε στις 28/11/2022)

Διάγραμμα 2: Διάρθρωση δημοσίου χρέους



Πηγή: ΟΔΔΗΧ (www.pdma.gr – προσελάσθηκε στις 28/11/2022)

Η πλέον πρόσφατη ανάλυση βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁶ καταλήγει ότι, παρά το γεγονός πως βραχυπρόθεσμα το ελληνικό χρέος δε θα βρεθεί αντιμέτωπο με ζητήματα βιωσιμότητας, εντούτοις μεσοπρόθεσμα οι κίνδυνοι βιωσιμότητας χαρακτηρίζονται υψηλοί. Συγκεκριμένα, το 2032 και σύμφωνα με το βασικό σενάριο της Επιτροπής ο λόγος χρέους-προς-ΑΕΠ αναμένεται να διαμορφωθεί στο 118%. Μια σειρά από εναλλακτικά σενάρια αναδεικνύουν τους πιθανούς κινδύνους, οι οποίοι οδηγούν σε λόγο χρέους-προς-ΑΕΠ αυξημένο κατά 6 έως 16 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το βασικό σενάριο. Στην επόμενη ενότητα εξετάζουμε μία σειρά από εναλλακτικά σενάρια τα οποία θα μας επιτρέψουν να αναλύσουμε τη δυναμική του δημοσίου χρέους της χώρας.

Σενάρια βιωσιμότητας δημοσίου χρέους

Σε αυτή την ενότητα εξετάζουμε εναλλακτικά σενάρια για την εξέλιξη των βασικών μεταβλητών που καθορίζουν τη διαχρονική εξέλιξη του δημοσίου χρέους (συγκεκριμένα, ρυθμό μεγέθυνσης ΑΕΠ, επιτόκιο, πρωτογενή πλεονάσματα) δίνοντας παράλληλα έμφαση στην –υνοϊκή– επίδραση του πληθωρισμού.⁷ Από την ανάλυση των σεναρίων αυτών θα μπορέσουμε να χαρτογραφήσουμε την πορεία του δημοσίου χρέους στη διάρκεια της περιόδου 2023-2040, καταγράφοντας έτσι τόσο τις βραχυπρόθεσμες όσο και τις μεσοπρόθεσμες εξελίξεις.⁸

Ως βασικό (baseline) σενάριο για την ανάλυση υιοθετούμε το βασικό σενάριο που χρησιμοποίησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια της Έκθεσης Εποπτείας, η οποία δημοσιεύτηκε το Νοέμβριο

6. Post-Programme Surveillance Report, Greece, Autumn 2022 Institutional Paper 191, November 2022

7. Συγκεκριμένα, στην ανάλυση βιωσιμότητας εξετάζεται η επίδραση του αποπληθωριστή ΑΕΠ.

8. Η ανάλυση στηρίζεται στην ακόλουθη εξίσωση η οποία περιγράφει τη δυναμική εξέλιξη του δημοσίου χρέους (b_t), εκφρασμένου ως ποσοστού του ΑΕΠ:

$$b_t = \frac{(1+r_t)}{(1+g_t)} b_{t-1} + p b_t$$

όπου g_t είναι ο ονομαστικός ρυθμός μεγέθυνσης του ΑΕΠ, r_t είναι το επιτόκιο και $p b_t$ το ύψος του πρωτογενούς δημοσιονομικού αποτελέσματος ως ποσοστό του ΑΕΠ ((+) πλεόνασμα, (-) έλλειμμα). Επίσης, τονίζεται ότι η ανάλυση δε λαμβάνει υπόψη την επίδραση των προσαρμογών ελλείμματος/χρέους (π.χ. έσοδα αποκρατικοποιήσεων κ.λπ.).

του 2022. Στη συνέχεια, εξετάζουμε την επίπτωση που έχουν οι αλλαγές στις βασικές παραμέτρους της ανάλυσης, στους ρυθμούς μεγέθυνσης, στα πρωτογενή πλεονάσματα και στα επιτόκια (implicit interest rates). Για κάθε ένα από τα σενάρια αυτά υποθέτουμε ότι οι στόχοι του προϋπολογισμού για το 2023 επιτυγχάνονται: δηλαδή, ο ονομαστικός ρυθμός μεγέθυνσης θα ανέλθει σε 6,6%, το πρωτογενές πλεόνασμα σε 0,7% και το δημόσιο χρέος θα ανέλθει στο 159,3% του ΑΕΠ.

Αρχικά εξετάζουμε ένα σενάριο με χαμηλά πρωτογενή πλεονάσματα όπου υποθέτουμε ότι για την περίοδο 2024-2032 θα επιτευχθούν πλεονάσματα ύψους 1,5% κατά μέσο όρο, ενώ για το σύνολο της περιόδου τα πλεονάσματα θα κινηθούν στο 1% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο. Στο σενάριο financial stress υποθέτουμε υψηλότερα επιτόκια, τα οποία ανέρχονται σε 1,5% για την περίοδο 2024-2032 έναντι της υπόθεσης για 1,2% κάτω από το βασικό σενάριο, ενώ στο σενάριο financial stress και χαμηλότερων (ονομαστικών) ρυθμών μεγέθυνσης υποθέτουμε ότι το Ελληνικό ΑΕΠ θα αυξηθεί με ρυθμό 2,4% έναντι 3,5% του βασικού σεναρίου μέχρι το 2032. Τέλος, το δυσμενές σενάριο αποτελεί ένα συνδυασμό χαμηλότερων πρωτογενών πλεονασμάτων και ρυθμών μεγέθυνσης καθώς και υψηλότερων επιτοκίων.⁹

Τα εναλλακτικά αυτά σενάρια παρουσιάζονται αναλυτικά στον Πίνακα 1, ενώ το Διάγραμμα 3 απεικονίζει τη διαχρονική εξέλιξη του χρέους για κάθε ένα από τα σενάρια αυτά. Τέλος, το Διάγραμμα 4 παρουσιάζει τις ετήσιες μεταβολές του δημοσίου χρέους καθώς και τις συνιστώσες των ετήσιων μεταβολών για κάθε ένα από τα τέσσερα σενάρια.

Σύμφωνα με το βασικό σενάριο της ανάλυσης, ο λόγος χρέους-προς-ΑΕΠ θα βαίνει σταθερά μειούμενος έως και το 2040, ως αποτέλεσμα κυρίως του λεγόμενου «φαινομένου της χιονοστιβάδας» (snowball effect), δηλαδή της διαφοράς μεταξύ του ονομαστικού ρυθμού μεγέθυνσης του ΑΕΠ και του (έμμεσου) επιτοκίου δανεισμού. Στο σημείο αυτό τονίζουμε ότι το ιδιαιτέρως ευεργετικό

9. Τονίζουμε στο σημείο αυτό ότι δευτερογενείς επιδράσεις (second-order effects) από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ (π.χ. η αύξηση των φορολογικών εσόδων) δε λαμβάνονται υπόψη στην ανάλυση αυτή.

αποτέλεσμα στηρίζεται στον υψηλό πληθωρισμό, ο οποίος αυξάνει σημαντικά το ονομαστικό ΑΕΠ – βλ. Διάγραμμα 4. Συγκεκριμένα, μέχρι το 2032 το δημόσιο χρέος θα μειωθεί κατά 53 ποσοστιαίες μονάδες και θα διαμορφωθεί στο 115%, ενώ μέχρι τη λήξη της περιόδου της ανάλυσης θα έχει μειωθεί συνολικά κατά το ήμισυ και θα βρεθεί κάτω από το όριο του 90%.

Πίνακας 1: Υποθέσεις ανάλυσης βιωσιμότητας χρέους

	2023	2024	2025	2024-2032	2024-2040
Βασικό Σενάριο ΕΕ					
Ρυθμός Μεγέθυνσης	6,6	4,9	3	3,5	3,4
Πρωτογενές Πλεόνασμα	0,7	2,5	2,5	1,9	2
Επιτόκιο	1,04	1,2	1,2	1,2	1,2
Χαμηλά Πρωτογενή Πλεονάσματα					
Ρυθμός Μεγέθυνσης	6,6	4,9	3	3,5	3,4
Πρωτογενές Πλεόνασμα	0,7	2,5	2	1,5	1
Επιτόκιο	1,04	1,2	1,2	1,2	1,2
Financial Stress					
Ρυθμός Μεγέθυνσης	6,6	4,9	3	3,5	3,4
Πρωτογενές Πλεόνασμα	0,7	2,5	2,5	1,9	2
Επιτόκιο	1,04	2,6	1,6	1,5	1,4
Financial stress, Χαμηλή Μεγέθυνση					
Ρυθμός Μεγέθυνσης	6,6	3	3	2,4	2,2
Πρωτογενές Πλεόνασμα	0,7	2,5	2,5	1,9	2
Επιτόκιο	1,04	1,6	1,6	1,5	1,4
Δυσμενές σενάριο					
Ρυθμός Μεγέθυνσης	6,6	3	3	2,4	2,2
Πρωτογενές Πλεόνασμα	0,7	2,5	2,5	1,9	2
Επιτόκιο	1,04	1,6	1,6	1,5	1,4

Σημείωση: όλες οι μεταβλητές είναι εκφρασμένες ως ποσοστά (%)

Η υιοθέτηση στόχων για χαμηλότερα πρωτογενή πλεονάσματα έχει αρνητικές επιπτώσεις στη διαχρονική εξέλιξη του δημοσίου χρέους. Συγκεκριμένα, αν ο στόχος μειωθεί κατά το ήμισυ για το σύνολο της περιόδου 2024-2040 (1% κατά μέσο όρο έναντι 2%), τότε ο λόγος χρέους-προς-ΑΕΠ θα είναι κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες μεγαλύτερος και θα παραμείνει πάνω από το όριο του 90%.

Το σενάριο financial stress αναδεικνύει τη σημασία των ρυθμίσεων που επιτεύχθηκαν τα τελευταία χρόνια, ήδη από τις αποφάσεις του Eurogroup από το 2016 σχετικά με την ομαλοποίηση των πληρωμών τόκων, την μετατροπή των επιτοκίων σε σταθερά καθώς και η μείωση επιτοκίων σε τμήματα του δημοσίου χρέους. Συγκεκριμένα, ακολουθώντας τη μεθοδολογία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η αύξηση του επιτοκίου κατά ένα premium¹⁰ δε φαίνεται να επιδρά σημαντικά, καθώς ο λόγος χρέους-προς-ΑΕΠ στο τέλος της περιόδου της ανάλυσης είναι αυξημένος κατά μόλις 5 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το βασικό σενάριο. Όπως βλέπουμε και στο Διάγραμμα 4, η επίδραση των αυξημένων επιτοκίων αντισταθμίζεται πλήρως από την επίδραση του πληθωρισμού, ο οποίος μειώνει σωρευτικά το δημόσιο χρέος κατά 54,5% (ενώ τα επιτόκια το αυξάνουν κατά 32%).

Ωστόσο, και τα δύο εναλλακτικά σενάρια που παρουσιάσαμε υποθέτουν τον ίδιο (ονομαστικό) ρυθμό μεγέθυνσης έως το 2040 με το βασικό σενάριο. Καθώς η συγκεκριμένη υπόθεση μπορεί να χαρακτηριστεί αισιόδοξη, με δεδομένο ότι ο μέσος ρυθμός μεγέθυνσης για τα επόμενα 20 σχεδόν χρόνια ορίζεται να είναι 3,4%, εξετάζουμε ένα συνδυασμό του σεναρίου financial stress με ρυθμούς μεγέθυνσης μειωμένους κατά 1,2 ποσοστιαίες μονάδες κατά μέσο όρο. Στην περίπτωση αυτή, στο τέλος της περιόδου το δημόσιο χρέος εμφανίζεται αυξημένο κατά 27 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το βασικό σενάριο και παραμένει σε επίπεδα άνω του 100%.

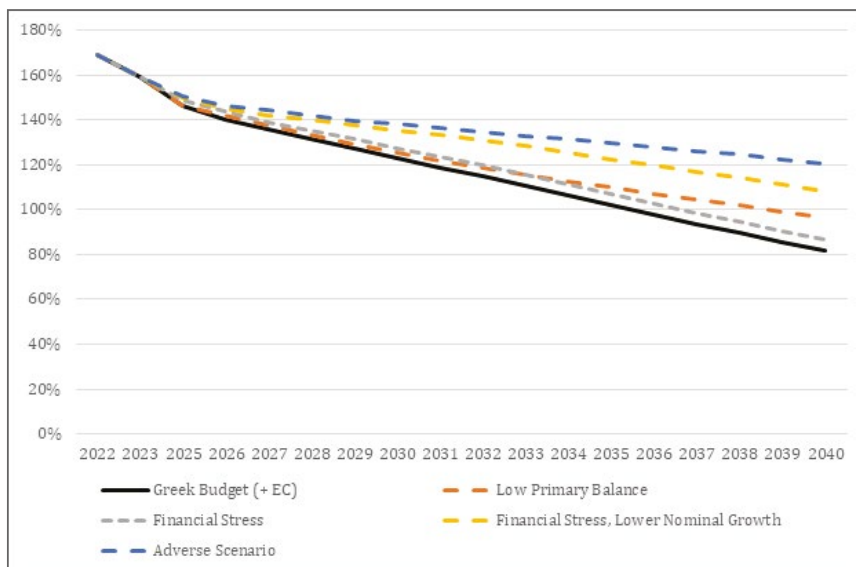
Τέλος, παρουσιάζουμε ένα ακόμα πιο ακραίο σενάριο, το οποίο συνδυάζει χαμηλότερα πλεονάσματα, χαμηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης και υψηλότερα επιτόκια. Στην περίπτωση αυτή ο λόγος

10. Ίσο με 0.6% επί τη διαφορά μεταξύ του ύψους του δημοσίου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ και του ορίου του 90% για το σύνολο της περιόδου της ανάλυσης. Επιπλέον, θεωρούμε ότι τα επιτόκια το 2024 αυξάνονται κατά 100 μονάδες βάσης.

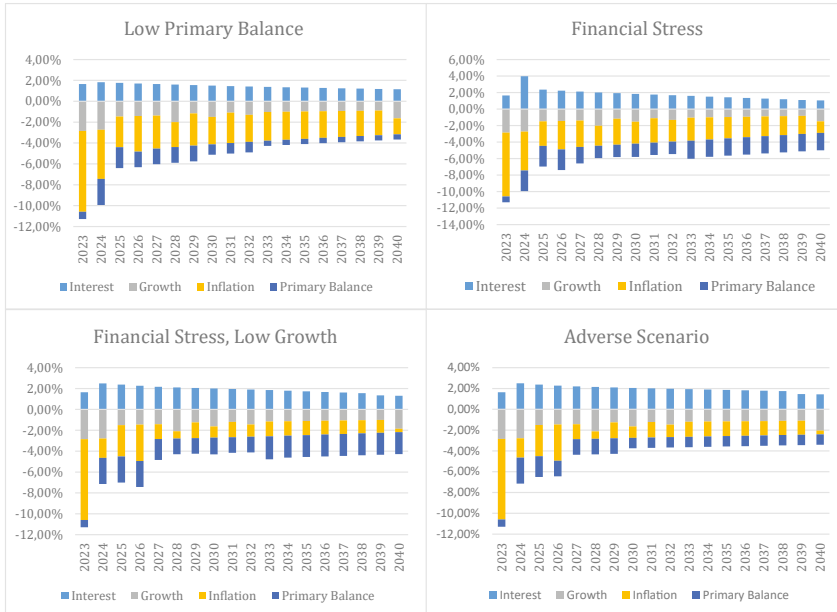
χρέους-προς-ΑΕΠ παραμένει πάνω από το 120% και το 2040 βρίσκεται στο 121%, αυξημένος κατά 40 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το βασικό σενάριο.

Η ανάλυση των ανωτέρω σεναρίων καθιστά σαφή τον κυρίαρχο ρόλο των πολιτικών εκείνων οι οποίες θα επιτρέψουν στην ελληνική οικονομία να επιτύχει υψηλούς και μακροχρόνια διατηρήσιμους ρυθμούς μεγέθυνσης. Όπως διακρίνεται και στο Διάγραμμα 4, στο σύνολο των σεναρίων, η καθοδική πορεία του λόγου χρέους-προς-ΑΕΠ στηρίζεται, πρωτίστως, στην επίπτωση του πληθωρισμού. Είναι εξαιρετικά σημαντικό τα κονδύλια που θα απορροφήσει τα επόμενα χρόνια η Ελλάδα στα πλαίσια του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας να διατεθούν σε τομείς οι οποίοι μπορούν να τονώσουν την παραγωγικότητα και να αυξήσουν τους πραγματικούς ρυθμούς μεγέθυνσης.

Διάγραμμα 3: Αποτελέσματα άσκησης ανάλυσης βιωσιμότητας χρέους



Διάγραμμα 4: Ετήσιες μεταβολές δημοσίου χρέους



Στο σημείο αυτό τονίζουμε ότι οι η ενεργοποίηση ενδεχόμενων υποχρεώσεων του Ελληνικού Δημοσίου μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη τροχιά του δημοσίου χρέους, γεγονός το οποίο τονίζεται και στις σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.¹¹ Συγκεκριμένα, πιθανή αρνητική επίπτωση θα προκύψει από την κατάπτωση (μέρους) των εγγυήσεων που παρείχε το κράτος κατά τη διάρκεια την πανδημίας για τη στήριξη των επιχειρήσεων, καθώς και από την πιθανή συμπερίληψη των εγγυήσεων του προγράμματος «Ηρακλής» το οποίο είχε ως στόχο τη μείωση του αποθέματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων. Σε περίπτωση που οι εγγυήσεις αυτές ενσωματωθούν στο δημόσιο χρέος, τότε θα υπάρξει μία αύξηση του λόγου την χρονιά κατά την οποία θα πραγματοποιηθεί η εγγραφή αυτή.

11. Ενδεικτικά, βλ. Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper 171, April 2021, Enhanced Surveillance Report, Greece, Institutional Paper 178, May 2022, και Post-Programme Surveillance Report, Greece, Autumn 2022 Institutional Paper 191, November 2022.

Τέλος, είναι σημαντικό να τονιστεί η σημαντική επίδραση της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας στην ανάλυση βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους. Η σύγκριση των αποτελεσμάτων της τρέχουσας ανάλυσης σε σχέση με τα αντίστοιχα του βασικού σεναρίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Νοέμβριο του 2020 είναι ενδεικτική (βλ. Enhanced Surveillance Report, Greece, Institutional Paper 137, November 2020). Συγκεκριμένα, με το λόγο χρέους-προς-ΑΕΠ να είναι διαμορφωμένος στο 206%, η Επιτροπή ανέμενε το 2020 ότι ο λόγος χρέους-προς-ΑΕΠ θα παρέμενε άνω του 120% το 2040, με τα πρωτογενή πλεονάσματα στο 2,2% κατά μέσο για το σύνολο της περιόδου. Η ανάλυσή μας αναδεικνύει πως, μετά την περίοδο αυξημένου πληθωρισμού η οποία οδήγησε σε σημαντική μείωση του χρέους λόγω των ιδιαιτέρως υψηλών ονομαστικών ρυθμών μεγέθυνσης, ακόμα και υπό το δυσμενές σενάριο το χρέος αναμένεται να διαμορφωθεί και πάλι στο 120%. Ακόμα και σε ένα σενάριο χαμηλών πρωτογενών πλεονασμάτων (1% κατά μέσο όρο για την περίοδο μέχρι το 2040) το χρέος αναμένεται να διαμορφωθεί κοντά στο 90% του ΑΕΠ. Είναι επομένως σαφές ότι η μεταβαλλόμενη οικονομική πραγματικότητα επιδρά άμεσα στις αναλύσεις της διαχρονικής εξέλιξης του χρέους και δίνει τη δυνατότητα χάραξης εναλλακτικών πολιτικών.

Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, τα στοιχεία της ανάλυσης που προηγήθηκε αναδεικνύουν τα ακόλουθα κύρια σημεία σχετικά με την εξέλιξη του ελληνικού δημοσίου χρέους:

- Βραχυπρόθεσμα, το ελληνικό δημόσιο χρέος φαίνεται ότι θα ακολουθήσει μία σταθερά πτωτική τάση, ανεξαρτήτως του σεναρίου που υιοθετείται, με τη μείωση να κυμαίνεται μεταξύ 35 και 50 ποσοστιαίων μονάδων έως τις αρχές της δεκαετίας του 2030. Σε αυτό συμβάλλουν καθοριστικά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δημοσίου χρέους.
- Από το 2032 και μετά, η συνεχώς μειούμενη τροχιά του δημοσίου χρέους η οποία οδηγεί σε επίπεδα χαμηλότερα του 90% στηρίζεται σε ιδιαιτέρως αισιόδοξους στόχους για πρωτογενή πλεονάσματα και ονομαστικούς ρυθμούς μεγέθυνσης του ΑΕΠ.

- Ενδεικτικά, αν ο στόχος πρωτογενών πλεονασμάτων μειωθεί από 2% σε 1% κατά μέσο όρο για την περίοδο έως το 2040, το δημόσιο χρέος θα διαμορφωθεί σε επίπεδα άνω του 90%, αυξημένο κατά 15 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το βασικό σενάριο.
- Επιπλέον, οι εγγυήσεις του Δημοσίου, οι οποίες παρασχέθηκαν προς τις επιχειρήσεις για τη στήριξή τους κατά τη διάρκεια της πανδημίας καθώς και προς το τραπεζικό σύστημα για την αντιμετώπιση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, συνιστούν δυνητικά ρίσκο για την πορεία του ελληνικού δημοσίου χρέους.

Συμπερασματικά, θεωρούμε ότι η οικονομική πολιτική της ελληνικής κυβέρνησης θα πρέπει να σχεδιαστεί με τρόπο τέτοιο που να αξιοποιεί στο έπακρο τους πόρους που θα εισέλθουν στη χώρα μέσω του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ώστε να επιτευχθούν υψηλοί και μακροχρόνια διατηρήσιμοι θετικοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης, κυρίως μέσω της αύξησης των καθαρών εξαγωγών.¹² Με τον τρόπο αυτό, πέρα από την τόνωση της εγχώριας οικονομικής δραστηριότητας, θα εξασφαλιστεί και η διαχρονική αποκλιμάκωση του λόγου χρέους-προς-ΑΕΠ.

12. Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών παρουσιάζει ανησυχητική επιδείνωση ήδη από το 2020. Πέραν των συγκυριακών παραγόντων που έχουν συμβάλει στην επιδείνωση του, όπως για παράδειγμα η μείωση των τουριστικών εισπράξεων το 2020 και η μετέπειτα μεγάλη αύξηση των τιμών της ενέργειας, η σημαντική αύξηση στο έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αντανακλά τα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας.

Μέτρα στήριξης οικονομικών μονάδων για την ενεργειακή κρίση το 2023

Κωνσταντίνα Κοτταρίδη,

Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών και Διευθύντρια ΠΜΣ
και Εργαστηρίου Βιοοικονομίας, Κυκλικής Οικονομίας και Βιώσιμης Ανάπτυξης,
Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Η Ελλάδα περνά, 12 χρόνια τώρα, από αλληπάλληλες κρίσεις, οι οποίες μεταφράζονται σε σημαντικό οικονομικό κόστος και επιβάρυνση των οικονομικών μονάδων. Μετά τη μακρόχρονη πορεία της χρηματοπιστωτικής κρίσης και των μνημονίων, επήλθε η πανδημία, η οποία ανέτρεψε τα οικονομικά σχέδια και δημιούργησε κλίμα μεγάλης αβεβαιότητας. Απόρροια της πανδημίας, που δυστυχώς είναι ακόμα εδώ, η αύξηση των τιμών λόγω της διατάραξης της προσφοράς παγκοσμίως, η οποία, είναι αναμενόμενο ότι προκαλεί βραχυχρόνιες επιπτώσεις μέχρι η αγορά να εξομαλυνθεί. Ωστόσο, πριν αρχίσει αυτή η εξομάλυνση, έλαβε χώρα η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία η οποία οδήγησε σε ενεργειακή κρίση και περαιτέρω αύξηση των τιμών, καθώς η ενέργεια διαπερνά όλο το φάσμα του οικονομικού γίγνεσθαι. Βέβαια, οι αναταράξεις δεν είναι παντού ίδιες, ωστόσο, η εξάρτηση της Ελλάδας σε μεγάλο βαθμό από τη Ρωσία και μια σειρά άλλων παραγόντων καθιστούν τη χώρα ως την τρίτη με τις μεγαλύτερες αυξήσεις στην ηλεκτρική ενέργεια που πλήττουν σημαντικά τις οικονομικές μονάδες.

Ο προϋπολογισμός του 2023 που αναμένεται να ψηφιστεί από το Κοινοβούλιο λαμβάνει υπόψη την επιβάρυνση νοικοκυριών και επιχειρήσεων από τις αυξήσεις της ηλεκτρικής ενέργειας αλλά και των τιμών των βασικών αγαθών που, ως γνωστόν, επιβαρύνουν δυσανάλογα τα χαμηλότερα εισοδήματα. Σύμφωνα με τις προβλέψεις, διατίθενται έκτακτα και μόνιμα δημοσιονομικά μέτρα ύψους 5,2 δισ. ευρώ, εκ των οποίων 3,1 δισ. ευρώ προέρχονται από εθνικούς πόρους και 1,1 δισ. ευρώ από συγχρηματοδοτούμενους πόρους. Τα μέτρα αυτά εξαγγέλθηκαν, εξάλλου, στη Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης.

Επιπλέον, προβλέπεται 1 δισ. ευρώ για τις αυξημένες δαπάνες αντιμετώπισης του αυξημένου πληθωρισμού και της ενεργειακής κρίσης.

Επομένως, όσον αφορά αμιγώς τον μετριασμό της ενεργειακής κρίσης και της συνεπαγόμενης ακρίβειας, τα κονδύλια του 2023 είναι 250 εκ. ευρώ που αφορούν στο επίδομα θέρμανσης και το 1 δισ. ευρώ που αναφέρθηκε παραπάνω για την επιδότηση ηλεκτρικού ρεύματος. Τα υπόλοιπα ποσά αφορούν σε πολιτικές που συνάδουν με το πνεύμα του προγράμματος της κυβέρνησης και των δεσμεύσεων με βάση το πρόγραμμα της ΝΔ. Δηλαδή, είναι πολιτικές φορολογικού και ασφαλιστικού χαρακτήρα, όπως, επί παραδείγματι, η κατάργηση της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης, η μείωση των ασφαλιστικών εισφορών στον ιδιωτικό τομέα, οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ, κτλ.

Πρόσθετα μέτρα που στοχεύουν στη στήριξη των πολιτών, αφορούν προγράμματα που σχετίζονται με τη στέγαση των νέων και τα οποία φτάνουν τα 350 εκ. ευρώ όπως και η στήριξη των φοιτητών για τα αυξημένα ενοίκια, ύψους 26 εκ. ευρώ. Ο προϋπολογισμός εμπεριέχει και άλλα μέτρα τα οποία αφορούν σε πολιτικές που στοχεύουν στη βελτίωση της ευημερίας των πολιτών. Τέτοια μέτρα είναι οι στοχευμένες παρεμβάσεις για την αύξηση του ειδικού μισθολογίου του ΕΣΥ και των ενόπλων δυνάμεων αλλά και η αύξηση του επιδόματος μητρότητας στον ιδιωτικό τομέα. Αν ανατρέξει κάποιος στους πίνακες του προϋπολογισμού, ιδιαίτερα στον πίνακα των πρόσθετων δημοσιονομικών παρεμβάσεων, διαπιστώνει μια σειρά μέτρων που αφορούν στον μετριασμό της ενεργειακής κρίσης και είναι πολύ συγκεκριμένα. Ανάμεσα σε αυτά, πέρα από τις παραπάνω αυξήσεις μισθών, υπάρχει η αναστολή ισχύος του ΦΠΑ 24% για τις νέες οικοδομές μέχρι και τέλος του 2024, το πρόγραμμα χαμηλότοκου δανεισμού για αγορά νέας κατοικίας για νέα ζευγάρια, η διάθεση με χαμηλό μίσθωμα σε ευάλωτους δικαιούχους, κτλ. Όλα τα παραπάνω μέτρα ανέρχονται στο ύψος των 4.199 εκ. ευρώ.

Αναντίρρητα, τα μέτρα που προβλέπονται είναι πολύ στοχευμένα και μετρημένα με ξεκάθαρο αντίκτυπο στις ομάδες που απευθύνονται, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι καλύπτουν τις αντίστοιχες ανάγκες ή λύνουν τα αντίστοιχα προβλήματα. Είναι όμως αναγκαία για τον

μετριασμό των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης.

Με βάση τα παραπάνω, το αμιγές ποσό που προκύπτει για την άμεση στήριξη λόγω της ενεργειακής κρίσης (1 δισ. ευρώ συν 250 εκ. ευρώ), μπορεί να φαντάζει μικρό σε σχέση με τις ανάγκες και τα προβλήματα που αυτή έχει δημιουργήσει. Εν τούτοις, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι αυτό το ποσό έρχεται προσθετικά στα υπόλοιπα κονδύλια που έχουν διατεθεί και δαπανώνται ακόμη για το 2022, τα οποία ανέρχονται σε 4.800 δισ. ευρώ. Προφανώς, ούτε αυτό το ποσό καλύπτει τις ανάγκες και το αυξημένο κόστος το οποίο όλες οι οικονομικές μονάδες καλούνται να απορροφήσουν.

Κάποιες επισημάνσεις που χρήζουν προσοχής:

1. Το αυξημένο ενεργειακό κόστος το οποίο έχει μετακυλιστεί στις τιμές των τροφίμων και δη στα βασικά είδη διατροφής, πληττεί κυρίως τα χαμηλότερα εισοδήματα. Οι προβλέψεις για πληθωρισμό της τάξης του 5% το 2023 σημαίνει περαιτέρω αύξηση των τιμών, προσθετικά στο 9,7% που εκτιμάται για το 2022. Αυτό σημαίνει περαιτέρω επιβάρυνση των νοικοκυριών. Αν δεν μπορέσουμε να συγκρατήσουμε τις τιμές στα βασικά είδη διατροφής, αντιλαμβάνεται κάποιος τη δυσανάλογη επιβάρυνση των χαμηλότερων εισοδημάτων.
2. Οι εκτιμήσεις του προϋπολογισμού βασίζονται σε κάποιες συγκεκριμένες παραδοχές που αφορούν στις τιμές του φυσικού αερίου και του πετρελαίου αλλά και σε βασικές εκτιμήσεις για την εξέλιξη των επενδύσεων και του τουρισμού σε ένα κλίμα σοβαρών κινδύνων που ενέχει μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας. Επί παραδείγματι, εκτιμάται ότι οι επενδύσεις θα ανέλθουν από το 10% το 2022 στο 15,5%, κάτι το οποίο είναι εφικτό αλλά εξαρτάται, εν πολλοίς, από τη διεθνή συγκυρία που δεν είναι σημαντικά προβλέψιμη αυτή τη στιγμή. Επίσης, οι εκτιμήσεις αφορούν σε τιμή 120 ευρώ τη μεγαβατώρα για το φυσικό αέριο και 85 δολάρια το βαρέλι Brent. Ουδείς μπορεί να εκτιμήσει με ασφάλεια την εξέλιξη του πολέμου στην Ουκρανία, ή την απρόσκοπτη παροχή φυσικού αερίου παρά τα μέτρα πρόληψης που όλες οι Ευρωπαϊκές χώρες λαμβάνουν.

3. Η εξίσωση της διατήρησης μιας σχετικά καλής εικόνας του προϋπολογισμού που δε διογκώνει τα ελλείμματα καθώς η Ελλάδα δεν έχει πάρει ακόμα, λόγω ακριβώς της ενεργειακής κρίσης, επενδυτική βαθμίδα, με ταυτόχρονη στήριξη των οικονομικών μονάδων εν μέσω οικονομικής τρικυμίας, είναι υπόθεση για δύσκολους λύτες.
4. Η άνοδος των επιτοκίων διεθνώς αλλά και στην Ευρώπη αναμένεται να συνεχιστεί για τη συγκράτηση του πληθωρισμού, περιορίζοντας ωστόσο την ανάπτυξη καθιστώντας τις επενδύσεις ακριβότερες και αυξάνοντας το δημόσιο και ιδιωτικό χρέος διεθνώς. Στην Ελλάδα, ευτυχώς, το χρέος μας προς τους θεσμούς επιβαρύνεται με επιτόκιο περίπου 1,5%, αλλά ως προς το ιδιωτικό χρέος τα πράγματα είναι δύσκολα. Ιδιαίτερα αν αναλογιστεί κάποιος τα δάνεια των τραπεζών.
5. Τα φορολογικά έσοδα του προϋπολογισμού, συνεχίζουν να δεικνύουν έμφαση στους έμμεσους φόρους, οι οποίοι είναι και οι πιο «άδικοι» κοινωνικά, καθώς επιβαρύνουν τα χαμηλότερα εισοδήματα. Η έμφαση στους έμμεσους φόρους, δεν είναι καινούρια, τη βλέπουμε ήδη από τα μνημονιακά χρόνια, καθώς είναι και οι πιο 'σίγουροι', φτάνοντας πάνω από 47% των συνολικών εσόδων ενώ οι φόροι εισοδήματος μένουν σχεδόν στάσιμοι, δείχνοντας ότι υπάρχει υστέρηση ως προς τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης η οποία είναι το ζητούμενο επί δεκαετίες.
6. Πρόσφατα στοιχεία δεικνύουν την κόπωση της οικονομίας. Συγκεκριμένα, ο Δείκτης Υπευθύνων Προμηθειών (PMI) υποχώρησε τον Οκτώβριο καθώς παρατηρείται μείωση της βιομηχανικής παραγωγής και των νέων παραγγελιών από την εγχώρα και διεθνή αγορά. Ο Δείκτης Οικονομικής Συγκυρίας (IOBE) εμφανίζει σημαντική επιδείνωση του οικονομικού κλίματος, των επιχειρηματικών προσδοκιών και της εμπιστοσύνης των καταναλωτών, με εξαίρεση τις κατασκευές και το λιανικό εμπόριο.
7. Η ΕΕ δε δείχνει σοβαρά αντανakλαστικά και συνοχή το οποίο θα σηματοδοτούσε σθεναρή ολική αντιμετώπιση και θα άλλαζε τους κανόνες του παιχνιδιού παγκοσμίως. Με συγκρατημένη

ανακούφιση ακούμε για την πρόθεση επιβολής πλάφόν στις χονδρικές τιμές προμήθειας ενέργειας, αλλά, ακόμα είμαστε μακριά από την επίτευξη συμφωνίας. Με ανακούφιση, επίσης, ακούμε για την πολιτική της κοινής προμήθειας φυσικού αερίου, η οποία μπορεί, λόγω όγκων, να επιτύχει πιο συμφέρουσες συμφωνίες όπως ακόμα και την πρόθεση να υπάρξει αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και παροχή ενέργειας σε μέλη που θα βρεθούν σε έλλειψη. Ωστόσο, ήδη είμαστε σχεδόν ένα χρόνο μετά την εισβολή με σοβαρές συνέπειες για τις Ευρωπαϊκές οικονομίες οι οποίες έρχονται και πάλι αντιμέτωπες με το φάσμα της ύφεσης σε επίπεδα υψηλού πληθωρισμού και με σημαντική επιβάρυνση για τους κρατικούς προϋπολογισμούς και το δημόσιο χρέος.

Εν κατακλείδι, το σημαντικότερο πρόβλημα εξακολουθεί να είναι ο πληθωρισμός και το 2023, με δεδομένο ότι έρχεται προσθετικά στις ήδη αυξημένες τιμές που βιώνουμε σήμερα και αυτό επιβαρύνει κυρίως τα χαμηλά εισοδήματα αλλά και τα μεσαία τα οποία έχουν ήδη πληγεί τα προηγούμενα χρόνια σημαντικά. Οι προσπάθειες διεύρυνσης της φορολογικής βάσης πρέπει να ενταθούν ούτως ώστε να δοθεί η δυνατότητα μείωσης των έμμεσων και «άδικων» φόρων που καταλήγουν, και πάλι, στην τσέπη του καταναλωτή.

Είναι απολύτως ορθή, σε κλίμα αβεβαιότητας και δημοσιονομικών περιορισμών, η διαμόρφωση πολιτικών, στο πλαίσιο των παρεμβάσεων, σε στοχευμένες πληθυσμιακές μονάδες με συγκεκριμένα προβλήματα. Είναι απολύτως αναγκαία η στήριξη και οι επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (πχ στήριξη για εγκατάσταση φωτοβολταϊκών) που θα αλλάξουν το ενεργειακό προφίλ της χώρας.

Η Ελλάδα είναι από τις λίγες χώρες της Ευρωζώνης που κάνει προσπάθεια σημαντικής μείωσης του δείκτη χρέους (το οποίο εξάλλου είναι και η μεγάλη πληγή). Πορτογαλία, Κύπρος, Ιρλανδία και Ελλάδα στοχεύουν σε αξιοσημείωτη μείωση του δείκτη χρέους τους για το 2023. Στην Ελλάδα, η στόχευση είναι στο 159% του ΑΕΠ, φιλοδοξώντας έτσι, μείωση κατά 50% του ΑΕΠ στην τριετία, σηματοδοτώντας μια αλλαγή πορείας διεθνώς.

Υπό τις παρούσες συνθήκες, κατά την προσωπική μου άποψη, ο προϋπολογισμός είναι απόλυτα εφαρμόσιμος και πιθανά και με μεγαλύτερα περιθώρια στήριξης των οικονομικών μονάδων, κατά της ακρίβειας. Η προεκλογική περίοδος την οποία ήδη διανύουμε, ελπίζω να μην ανακόψει, όπως έχει συμβεί πολλαπλώς στο παρελθόν, την εκτέλεση των απαραίτητων και προγραμματισμένων ενεργειών που θα μας εκτροχιάσουν. Η πολιτική σταθερότητα, σε αυτή την κρίσιμη συγκυρία, αποτελεί ορόσημο και πρόκληση.

Επενδυτική Πολιτική και Οικονομική Ανθεκτικότητα

Αντώνης Μπαρτζώκας,
*Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών,
Professorial Fellow στο Πανεπιστήμιο των Ηνωμένων Εθνών
και Visiting Professor in Practice στο London School of Economics*

Το αποτύπωμα που άφησε η δεκαετής οικονομική ύφεση στην Ελληνική οικονομία ήταν η απομείωση του παραγωγικού δυναμικού της χώρας και η επιδείνωση των προοπτικών αύξησης της παραγωγικότητας και οικονομικής σύγκλισης. Μετά τη σταθεροποίηση της οικονομίας, κοινός τόπος στο δημόσιο διάλογο και βασικός στόχος της οικονομικής πολιτικής ήταν η αύξηση των επενδύσεων για τη γεφύρωση του επενδυτικού κενού. Ακολούθως, η βελτίωση της μακροοικονομικής φερεγγυότητας συνέβαλε στην αύξηση της εισροής κεφαλαίων για την οικονομική αξιοποίηση υφιστάμενων περιουσιακών στοιχείων ενώ οι διαδοχικές εξωγενείς κρίσεις που ακολούθησαν (πανδημία Covid-19, πόλεμος στην Ουκρανία) έφεραν στο προσκήνιο το ζήτημα της οικονομικής ανθεκτικότητας κατά το σχεδιασμό και την άσκηση επενδυτικής πολιτικής. Παράλληλα, το διαθέσιμο μείγμα πολιτικών ενισχύθηκε με τη δημιουργία του Ταμείου Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της οικονομικής ύφεσης που προκάλεσε η πανδημία.

Η νέα οικονομική συγκυρία στην Ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από τη σημαντική αύξηση των διαθέσιμων πόρων για την ενίσχυση των επενδύσεων. Η απορρόφηση των άμεσων ενισχύσεων και των δανείων με την υλοποίηση οικονομικά αποδοτικών και βιώσιμων επενδυτικών προγραμμάτων είναι η βασική πρόκληση για την ασκούμενη επενδυτική πολιτική. Ο στόχος, ως προς τις συνθήκες προσφοράς, είναι διττός: Οι επενδύσεις θα πρέπει να

στοχεύουν όχι απλά και μόνο στη βραχυχρόνια ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ αλλά και στη βελτίωση των μακροχρόνιων προοπτικών οικονομικής μεγέθυνσης. Κατά συνέπεια, δεν αρκεί η αύξηση των αποτιμήσεων υφιστάμενων περιουσιακών στοιχείων και επιχειρήσεων αλλά επιβάλλεται η ανάπτυξη νέων τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας με την ενίσχυση της οικονομικής κινητικότητας και την απάλειψη των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων. Ταυτόχρονα, η ενσωμάτωση του κριτηρίου της ανθεκτικότητας προϋποθέτει μια αποκεντρωμένη και ανατροφοδοτούμενη διαδικασία αξιοποίησης των εργαλείων επενδυτικής πολιτικής. Λαμβάνοντας υπόψη την κλίμακα των επενδύσεων που δρομολογούνται και την αύξηση του κόστους ευκαιρίας των διαθέσιμων κεφαλαίων, ο κίνδυνος αστοχιών στο συντονισμό των επενδυτικών αποφάσεων είναι τελικά η μεγαλύτερη αβεβαιότητα που καλείται να αντιμετωπίσει η επενδυτική πολιτική στην Ελληνική οικονομία.

Η αξιοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα μπορούσε να λειτουργήσει ως καταλύτης για την ενδυνάμωση της οικονομικής ανθεκτικότητας. Το Ταμείο αποτελεί μια σημαντική καινοτομία οικονομικής πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ως απάντηση στο εξωγενές σοκ της πανδημίας. Το γεγονός αυτό εκ των πραγμάτων αποδυνάμωσε την επιχειρηματολογία του «ηθικού κινδύνου» που επισκίαζε κάθε συζήτηση για μεταφορά πόρων σε στοχευμένα προγράμματα οικονομικής αναδιάρθρωσης. Στην τρέχουσα πρακτική άσκησης πολιτικής, η οικονομική ανθεκτικότητα ταυτίζεται με τις βραχυπρόθεσμες προκλήσεις διαχείρισης κρίσεων. Στον πίνακα 1 προτείνουμε μια ταξινόμηση με τρία δομικά στοιχεία, δηλαδή το πεδίο εφαρμογής, τη διαδικασία και τα προσπατούμενα για την αξιολόγηση των μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων πτυχών της προληπτικής ανθεκτικότητας στην Ελληνική οικονομία.

Η ανάλυση μας σχετικά με την εμπειρία του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας καταδεικνύει ότι οι στρατηγικές προτεραιότητες για την οικονομική ανθεκτικότητα πρέπει να συμπληρώνονται με αξιόπιστη αξιολόγηση των χρηματοδοτικών κενών στα πλαίσια μιας διαδικασίας συνεχιζόμενης ανατροφοδότησης, ώστε να αποφεύγεται η αναποτελεσματική χρησιμοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

Άλλωστε, η επιβράβευση των επιχειρηματικών προγραμμάτων από τις αγορές είναι επιβεβλημένη για να συνεχιστεί αδιάκοπα η επιτυχής εμπειρία άντλησης κεφαλαίων στις διεθνείς αγορές από το Ταμείο. Εξίσου σημαντική είναι η κινητοποίηση των διεθνών χρηματοδοτικών οργανισμών στην εφαρμογή λύσεων που βασίζονται στην αγορά για την ενίσχυση της προληπτικής ανθεκτικότητας. Οι φορείς αυτοί λειτουργούν ως καταλύτης για τη διαθεσιμότητα ιδιωτικής χρηματοδότησης και παρέχουν διαδικασίες επιλογής βέλτιστων πρακτικών στη χρηματοπιστωτική διαμεσολάβηση όταν το βάθος των εγχώριων χρηματοπιστωτικών συστημάτων δεν είναι επαρκές. Όσον αφορά την ευελιξία, ο κεντρικός σχεδιασμός του Ταμείου έχει ήδη επωφεληθεί από την ευκαιρία να αντιμετωπιστούν δομικά προβλήματα σχετικά με την ευρωπαϊκή ανθεκτικότητα στον ενεργειακό τομέα, σε μια περίοδο αυξημένου γεωπολιτικού κινδύνου και αβεβαιοτήτων ως προς την πράσινη μετάβαση. Τέλος, ο ρόλος της συμπληρωματικότητας των επενδύσεων είναι κρίσιμης σημασίας για τον αποτελεσματικό συντονισμό των επενδυτικών αποφάσεων. Η προστιθέμενη αξία αυτής της προσέγγισης καταδεικνύεται με την παράθεση συγκεκριμένων προτάσεων πολιτικής για την υλοποίηση του Ελληνικού προγράμματος του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Πίνακας 1: Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: Σχεδιασμός και Διαδικασία Υλοποίησης

Σχεδιασμός	Κενά υλοποίησης	Βέλτιστες διεθνείς πρακτικές	Σημεία Δράσης για το Ελληνικό Πρόγραμμα του Ταμείου
Εθνικό Σχέδιο	Περιορισμένη αξιολόγηση μικροοικονομικών προβλημάτων	✓ Εκτίμηση των χρηματοδοτικών κενών με πλατφόρμες ανοικτών δεδομένων	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Πιστοποίηση της φερεγγυότητας των ΜΜΕ ➢ Διαφανής παρακολούθηση της προσφοράς και της ζήτησης πιστώσεων
Λύσεις βασισμένες στην αγορά	Αιτιολόγηση κόστους	✓ Υιοθέτηση χρηματοοικονομικών καινοτομιών	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Χρηματοδότησης της τοπικής ανάπτυξης ➢ Έλεγχος για καθυστερημένη εφαρμογή
Διαρθρωτικές αλλαγές	Ελλιπής συμπληρωματικότητα με πολιτικές συνοχής και δημόσιες επενδύσεις	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ενσωματωμένες διαδικασίες ανατροφοδότησης ✓ Ανάδειξη ευκαιριών σε τομείς χαμηλής παραγωγικότητας 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Κινητικότητα και μεταρρυθμίσεις για την εξαγωγή μη εμπορεύσιμων προϊόντων ➢ Προσαρμογή προτεραιοτήτων για ενεργειακά/πράσινα έργα

Πηγή: Anthony Bartzokas, Renato Giacón and Corrado Macchiarelli (2022) Exogenous shocks and proactive resilience in the EU: The case of the Recovery and Resilience Facility. *LSE Europe in Question Discussion Paper Series* No. 137.

Η προσέγγιση αυτή υπερβαίνει παραδοσιακούς διαχωρισμούς (πχ μεγάλες ή μικρές επιχειρήσεις) και θα μπορούσε άμεσα να εξειδικευθεί στο επίπεδο των επιχειρησιακών προτεραιοτήτων με τη μεταφορά πόρων από τις οριζόντιες ενισχύσεις προς δραστηριότητες με μεγαλύτερο εισοδηματικό αποτέλεσμα και υψηλότερη παραγωγικότητα. Νέες δομές χρηματοδότησης μπορούν να αυξήσουν τις εισροές κεφαλαίων με μακροχρόνιο επενδυτικό ορίζοντα. Οι συνθήκες λειτουργίας της αγοράς και η άρση των αντικινήτρων μπορούν να βελτιώσουν τις προοπτικές των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Οι δυναμικές επιχειρήσεις που αναζητούν νέες αγορές και θα μπορούσαν να ανταποκριθούν σε στοχευμένα κίνητρα διείσδυσης

σε νέες αγορές. Η εισροή κεφαλαίων θα προκύψει μόνο όταν αρχίσει να διαμορφώνεται μια δεξαμενή δυνητικών επενδύσεων με φερεγγυότητα και δυνατότητα διεθνών συγκρίσεων της οικονομικής απόδοσης. Υπάρχουν τρεις κλάδοι της οικονομίας (ενέργεια, μεταφορές και ψηφιακή οικονομία) οι οποίοι μπορούν να αποτελέσουν κινητήριους μοχλούς της ανάκαμψης των επενδύσεων αν συνδυαστούν οι αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές με την εξασφάλιση μακροχρόνιας χρηματοδότησης για τις επενδυτικές ευκαιρίες που θα προκύψουν. Με δεδομένο τον περιορισμένο δημοσιονομικό χώρο, η επιλογή αυτή μπορεί να αποδώσει μόνο με μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στη διαχείριση Κοινοτικών πόρων για τη στήριξη της ανάκαμψης των επενδύσεων με πρακτικό πνεύμα και επιχειρησιακή προσέγγιση.

Απαραίτητος ο προσανατολισμός σε Επενδύσεις σε νέες υποδομές και ψηφιακό μετασχηματισμό για την αντιμετώπιση της κρίσης της Εφοδιαστικής Αλυσίδας

Δημήτριος Δημητρίου,
Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Οι συνθήκες αστάθειας καθώς και οι πρόσφατες παγκόσμιες προκλήσεις, ανέδειξαν την εξασφάλιση της ανθεκτικότητας και την επίτευξη της βιωσιμότητας ως κυρίαρχα θέματα της διαχείρισης κρίσιμων υποδομών παγκοσμίως. Ειδικά η ανάπτυξη του κρίσιμου τομέα των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας εμφανίζεται στον πυρήνα των αποφάσεων σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Εκτελεστικός Οργανισμός για το Κλίμα, τις Υποδομές και το Περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκρινε τον Ιούνιο 2022 επιχορηγήσεις συνολικού ύψους 5,4 δισ. ευρώ για την ανάπτυξη 135 έργων υποδομών μεταφορών, με στόχο την υποστήριξη της οικονομικής ανάκαμψης μετά την πανδημία, τη συμβολή στην κατασκευή των ελλειπόντων συγκοινωνιακών συνδέσεων σε ολόκληρη την ήπειρο, τη στήριξη των βιώσιμων μεταφορών, τη βελτίωση της ασφάλειας και της διαλειτουργικότητας καθώς και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

Στις σημερινές συνθήκες, το παρατεταμένο σοκ στην παραγωγή και την εφοδιαστική αλυσίδα υπολογίζεται ότι θα μπορούσε να επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις που προσεγγίζουν τα επίπεδα του 30% ετησίως, έως και 50% (εποχικά), όπου σε συνδυασμό με πληθωριστικές πιέσεις και τη μείωση της καταναλωτικής δύναμης επιφέρει σημαντικές πιέσεις στις γραμμές χρηματοδότησης. Στην Ελλάδα, οι διαταραχές στην εφοδιαστική αλυσίδα σε συνδυασμό με τις υψηλές τιμές στις πρώτες ύλες και την ενέργεια, σε συνάρτηση με τις επιπτώσεις στο κατά κεφαλήν εισόδημα στη ζώνη του ευρώ

(ως τουριστική χώρα έχει ιδιαίτερη αξία), προβάλλουν ότι το θέμα των επιπτώσεων στις αθυσίδες εφοδιασμού αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της παρούσας δεκαετίας.

Σε εθνικό επίπεδο, ο προϋπολογισμός του 2023 θα πρέπει να έχει στον πυρήνα των αναπτυξιακών δράσεων την ενίσχυση των επενδύσεων, τη διέγερση επιχειρηματικότητας και τη συγκράτηση του κόστους στις μεταφορές και την εφοδιαστική αλυσίδα, που σε συνδυασμό με το κόστος ενέργειας και τις υψηλές τιμές πρώτων υλών προσδίδει πληθωριστικές πιέσεις στην εθνική οικονομία. Για την εφοδιαστική αλυσίδα όσον αφορά στη συγκράτηση του κόστους κρίσιμο στοιχείο είναι η ενίσχυση δράσεων στον τομέα του ψηφιακού μετασχηματισμού όπου θα πρέπει να περιλαμβάνονται στους κύριους αναπτυξιακούς τομείς οι οποίοι χρηματοδοτούνται τόσο μέσα από τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτούμενα και συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, καθώς φυσικά και μέσα από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), προτάσσοντας επενδύσεις σε υποδομές στην κατεύθυνση της ψηφιοποίησης στην εφοδιαστική αλυσίδα, τη συγκράτηση του κόστους στις μεταφορές και φυσικά στην αντιμετώπιση των δυσμενών επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης.

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2023, όπου αποτυπώνεται η επισκόπηση της διαχρονικής εξέλιξης των επενδύσεων του ΠΔΕ, παρατηρείται ότι, παρόλο που η πρόβλεψη για το 2023 προσβλέπει σε μια ετήσια μεταβολή 3% των ύψους των επενδύσεων σε σχέση με το 2022 (επενδύσεις συνολικού ύψους 11.962 εκατ. ευρώ για το 2023), το ύψος των επενδύσεων (σε απόλυτες τιμές) που προβλέπονται για το 2023 αντιπροσωπεύουν μικρότερο ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με το 2022 (5.30% και 5.50% αντίστοιχα). Στις παρούσες συνθήκες, όπου η αύξηση των τιμών πρώτων υλών, της ενέργειας και του εργατικού κόστους επηρεάζει σημαντικά το κόστος νέων επενδύσεων σε υποδομές, τεκμαίρεται ότι το φυσικό αντικείμενο στην ανάπτυξη νέων υποδομών θα είναι λιγότερο από το 2022, γεγονός που θα πρέπει να προβληματίσει και επιπρόσθετα στοιχειοθετεί την επιτάχυνση συνεργασιών για μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων προς την υλοποίηση επενδύσεων, ιδιαίτερα στο πλήγμα των κρίσιμων υποδομών. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι επενδύσεις που αφορούν σε έργα

υλοποίησης κρίσιμων υποδομών και, ιδιαίτερα, υποδομών στους τομείς των μεταφορών και ενέργειας, έχουν πολλαπλασιαστικά οφέλη για την οικονομία, με πολλαπλασιαστή 2 έως και 5 φορές (ανάλογα το φυσικό αντικείμενο) του ύψους της επένδυσης, όπου γίνεται αντιληπτό η σημαντικότητα τους στη διατήρηση και βελτίωση των μεγεθών στην παραγωγή και το εγχώριο προϊόν.

Σε ό,τι αφορά το εθνικό πλάνο αποκρατικοποιήσεων υποδομών (μέσω του ΤΑΙΠΕΔ), σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2023, η παραχώρηση της λειτουργίας και συντήρησης της Εγνατίας Οδού, όπου, εντός του 2022, ανακηρύχθηκε ο προτιμητέος επενδυτής, καθώς η εφάπαξ καταβολή του τιμήματος ύψους 1,496 δισ. ευρώ εντός του 2023 αφορά σχεδόν το 80% των συνολικών εισπράξεων μέσω αποκρατικοποιήσεων στη διαχείριση δημόσιων υποδομών, γεγονός που στις παρούσες συνθήκες, δηλώνει δύο προβληματισμούς: α) ότι οι διαδικασίες είναι σημαντικά χρονοβόρες από την ημέρα ανάδειξης αναδόχου μέχρι την ημέρα συμβατοποίησης, και β) την ανάγκη για ωρίμανση του πλαισίου του υλοποίησης των αποκρατικοποιήσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αποκρατικοποίηση της Εγνατίας Οδού συνδέεται με ένα σημαντικό επενδυτικό πρόγραμμα εκσυγχρονισμού και παροχής νέων υπηρεσιών (πχ διαλειτουργικότητα, ηλεκτροκίνηση, κλπ) του οδικού άξονα, επενδύσεις που αναμένεται να διεγείρουν σημαντικά την επιχειρηματικότητα και να έχουν υψηλό πολλαπλασιαστικό αντίκτυπο στην τοπική και εθνική οικονομία. Για το 2023, η νέα συμβαση παραχώρησης για την Αττική Οδό και η διαχείριση του 30% των μετοχών του Δημοσίου στο Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών, αποτελούν την κορωνίδα των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις, αλλά είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί η σπουδαιότητα τους στην εθνική οικονομία πρέπει να συνδέεται με τις συνοδές επενδύσεις και επιχειρησιακά σχέδια ανάπτυξης τους.

Η ψηφιοποίηση των διαδικασιών και ο ψηφιακός μετασχηματισμός των εταιριών διανομής και μεταφορών, διαδραματίζει βασικό ρόλο στην οικοδόμηση ανθεκτικότητας καθώς επιτρέπει τη ροή πληροφοριών. Η βελτιστοποίηση της εφοδιαστικής αλυσίδας μέσω πρακτικών διακυβέρνησης και διαχείρισης κινδύνου έχει γίνει στρατηγικά σημαντική, με τις ρυθμιστικές αρχές να πρέπει να αντι-

μετωπίσουν τα συχνά περίπλοκα ζητήματα που υφίστανται σε ένα πλαίσιο μεταβαλλόμενης κυβερνητικής εμπορικής και βιομηχανικής πολιτικής. Στη βάση των παραπάνω, στρατηγικό στόχο θα πρέπει να αποτελέσει η ενίσχυση επενδύσεων σε κρίσιμες υποδομές, με σκοπό να καταστούν πιο βιώσιμες και ανθεκτικές, διασφαλίζοντας την πράσινη και ψηφιακή τους μετάβαση. Η ανάπτυξη του σιδηροδρόμου, για παράδειγμα, ως μέσο επίτευξης της πράσινης μετάβασης και έργο στρατηγικής σημασίας κυρίως για τη Βόρεια Ελλάδα, αλλά και η διασύνδεση με τις χώρες των Βαλκανίων (βλέπε αναβάθμιση σιδηροδρομικής γραμμής Λιμένας Αλεξανδρούπολης με τους λιμένες της Βουλγαρίας στη Μαύρη θάλασσα), είναι κρίσιμο να ενταχθεί άμεσα στον εθνικό σχεδιασμό υλοποίησης επενδύσεων.

Οι πιο επιτυχημένες κυβερνήσεις στην Ευρώπη θα είναι εκείνες που παρέχουν προβλέψιμο μακροπρόθεσμα ρυθμιστικά πλαίσια που ευνοούν τις επενδύσεις και την καινοτομία. Υπογραμμίζεται, όπως μας υπενθύμισε η πρόσφατη Ελληνική κοινωνικο-οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας, οι ελεύθερες αγορές δεν κατευθύνουν πάντα τους ανθρώπους στις βέλτιστες ή πιο κατάλληλες επιλογές, έτσι ex-ante εκτιμήσεις περί καταναλωτικής συμπεριφοράς μπορεί να απέχουν παρασάγγας από τις πιο ακριβείς ex-post αποτιμήσεις. Όμως η σταθερότητα έχει κυρίαρχη συμβολή στην ανάπτυξη βιώσιμων εμπορικών και επενδυτικών εταιρικών στρατηγικών -και αυτό είναι γνωστό στον κόσμο των επιχειρήσεων- και η παράβλεψη αυτού του κανόνα έχει, δυστυχώς, επιπτώσεις στο οικονομικό οικοσύστημα της χώρας μας.

Στο επιχειρηματικό και οικονομικό οικοσύστημα των εταιριών μεταφορών και ενέργειας, καθώς και την επιχειρηματικότητα που είναι συνδεδεμένη με τα κανάλια διανομής (πχ Τουρισμός), απαιτείται η ανάπτυξη εργαλείων με αξιόπιστες εκτιμήσεις ρίσκου θα τροφοδοτούν τους προϋπολογισμούς και τα επιχειρηματικά σχέδια των εταιριών, αξιοποιώντας αναπτυξιακά εργαλεία, όπως το Ταμείο Ανάκαμψης, τα οποία μπορούν να παρέχουν πόρους για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των Ελληνικών επιχειρήσεων. Σε αυτή τη βάση, οι εταιρίες μπορούν να ποσοτικοποιήσουν την αξία σε κίνδυνο από τα χαρτοφυλάκιά τους και να πραγματοποιήσουν τεστ αντοχής (stress test) πριν λάβουν αποφάσεις αντιστάθμισης και

προσδιορίσουν τη στρατηγική τιμών και ανταγωνισμού. Οι εταιρίες μπορούν στη συνέχεια να ποσοστικοποιήσουν την έκθεσή τους στις διακυμάνσεις των τιμών ενέργειας και πρώτων υλών, και στη βάση αυτή να συντάξουν τους ετήσιους προϋπολογισμούς τους και να επικαιροποιήσουν τα επιχειρηματικά τους σχέδια.

Κλείνοντας, μπορεί κανείς να εκτιμήσει με σχετική ασφάλεια ότι η κρίση στην Ουκρανία οδηγεί σε διαρκή (στην παράμετρο του χρόνου) και έντονη (στην παράμετρο τιμών) διακύμανση τιμών ειδικά στην ενέργεια, που δείχνει να συνεχίζει ανθεκτικά να επηρεάζει τις οικονομίες και στον χειμώνα του 2022/2023, με συνέπεια διατήρηση ή και την αύξηση στο κόστος της εφοδιαστικής αλυσίδας στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Στο περιβάλλον αυτό με έμφαση διατυπώνεται ισχυρή σύσταση προς τους ρυθμιστικούς φορείς και τις επιχειρήσεις «απαιτείται ορθολογιστική και τεκμηριωμένη ανάλυση για την επίβλεψη της αντιστάθμισης των επιπτώσεων στις τιμές πρώτων υλών και ενέργειας». Η διαχείριση των κινδύνων και η χρήση μέσων για την αντιστάθμιση αυτών απαιτούν μια ισχυρή δομή διακυβέρνησης, που έγκαιρα να εντοπίζει και να προβλέπει τις προκλήσεις, να δίνει επίκαιρα και με ευκρίνεια τις κατευθυντήριες γραμμές στην αγορά και να υλοποιεί γρήγορα και στοχευμένα τα μέτρα περιορισμού κινδύνων και ανακούφισης δυσμενών επιπτώσεων. Αυτή η δομή θα πρέπει να διασφαλίζει ότι όλες οι δράσεις που σχετίζονται με την παρακολούθηση και τον μετριασμό του κινδύνου (συχνά μέσω μέτρων αντιστάθμισης) συμμορφώνονται με τις πολιτικές της επιχείρησης και τεκμηριώνουν ενισχυτικά μέτρα από το κράτος και τους φορείς του, καθώς και να τεκμηριώνουν ανασθεωρήσεις των εταιρικών προϋπολογισμών και των μεσοπρόθεσμων επιχειρηματικών σχεδίων.



3η Ενότητα

Περιβαλλοντική διάσταση, Αγορά Εργασίας και Αναπτυξιακές Προοπτικές

Η σημασία της Περιβαλλοντικής Διάστασης και των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης στην Διαμόρφωση του Κρατικού Προϋπολογισμού

Φοίβη Κουντούρη,

Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Διευθύντρια στο "Εργαστήριο Έρευνας στην Κοινωνικό-Οικονομική και Περιβαλλοντική Αειφορία" (ReSEES), Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Εισαγωγή

Το 2015, 193 κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών ενέκριναν την Ατζέντα 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, η οποία περιλαμβάνει 17 Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) και 169 δείκτες για την παρακολούθησή τους. Η Ατζέντα αποτελεί το ευρύτερα αποδεκτό πλαίσιο δράσης για την εξάλειψη της φτώχειας και την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης έως το 2030 παγκοσμίως, επιδιώκοντας την αειφόρο ανάπτυξη σε τρεις διαστάσεις: **Οικονομική, Κοινωνική και Περιβαλλοντική.**

Από το Δεκέμβριο του 2019, οπότε και δημοσιεύθηκε, η **Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (ΕΠΣ)** αποτελεί το αναπτυξιακό όραμα της Ευρώπης, που αναπτύσσεται σε τέσσερις στρατηγικούς άξονες: 1. **Κλιματικά ουδέτερη Ευρωπαϊκή ήπειρος,** 2. **Εξάλειψη της μόλυνσης για την προστασία της ανθρώπινης ζωής, της πανίδας και της χλωρίδας,** 3. **Πρωτοπορία των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων σε καθαρές τεχνολογίες και** 4. **Δίκαιη πράσινη μετάβαση, χωρίς αποκλεισμούς.** Η υλοποίηση της ΕΠΣ, υποστηρίζεται από Πολιτικές, Κανονισμούς και Συστάσεις που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πεδίων, όπως Δράση για το Κλίμα, Ενέργεια, Αγροτική παραγωγή, Βιομηχανία και Υποδομές, Περιβάλλον και Βιοποικιλότητα, Μεταφορές, Οικονομική πολιτική και Ανάπτυξη και Έρευνα και Καινοτομία. Η ευρωπαϊκή ηγεσία, μέσω της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Ursula von der Leyen*, έχει δηλώσει ρητά τη βούληση της για την **ενσωμάτωση των 17 ΣΒΑ** στις ευρωπαϊκές πολιτικές και

διαδικασίες, όπως είναι το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, δηλαδή ο τακτικός κύκλος συντονισμού της οικονομικής, φορολογικής, εργασιακής και κοινωνικής πολιτικής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, στην ετήσια αναπτυξιακή στρατηγική της Ευρώπης χαρακτηριστικά υπογραμμίζεται ότι «η οικονομική ατζέντα πρέπει να μετατρέψει την Ένωση σε βιώσιμη οικονομία, βοηθώντας την ΕΕ και τα κράτη μέλη της να επιτύχουν τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών...».

Το 2020, το Δίκτυο Λύσεων για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη των Ηνωμένων Εθνών (UN SDSN), σε μια προσπάθεια να υποστηρίξει τους Ευρωπαίους Πολιτικούς και τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, στην επιτυχή υλοποίηση του πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου που περιεγράφηκε παραπάνω, δημιούργησε μια Ανώτερη Ομάδα Εργασίας (Senior Working Group), αποτελούμενη από διακεκριμένους ακαδημαϊκούς και εκπροσώπους διεθνών οργανισμών, για τη μελέτη της εφαρμογής της ΕΠΣ από κοινού με τους 17 ΣΒΑ.

Το 2022, δημοσιεύθηκε η δεύτερη Έκθεση της Ομάδας, με τίτλο: «*Financing the Joint Implementation of the SDGs and the European Green Deal*».¹³ Στη συγκεκριμένη Έκθεση μεταξύ άλλων προτείνεται και ένα πλαίσιο για την ταξινόμηση των Προγραμμάτων και τον χαρακτηρισμό των Δαπανών ως προς το αποτύπωμα τους σχετικά με τους 17 στόχους της Βιώσιμης ανάπτυξης. Το παρόν άρθρο παρουσιάζει μία εφαρμογή του πλαισίου στο Σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας¹⁴.

Η ανθρωπότητα διέρχεται ταυτόχρονα τέσσερις κρίσεις, οι οποίες αλληλοσυνδέονται: Κλιματική αλλαγή, Πανδημία, Οικονομική ύφεση, και κατάρρευση της Βιοποικιλότητας. Η αντιμετώπισή τους απαιτεί συστημικές λύσεις, με ολιστικό τρόπο που βοηθά στον εντοπισμό συνέργειών μεταξύ διαφορετικών ΣΒΑ. Στο χαρτοφυλάκιο των λύσεων θα πρέπει να περιλαμβάνονται σύγχρονες και καινοτόμες τεχνολογίες Κυκλικής Οικονομίας, μηδενισμού των εκπομπών, μείωσης των επιπτώσεων και προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή, βιώσιμη χρήση και προστασία των υδάτινων και των

13. <https://eqd-report.unsdsn.org/>

14. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/greeces-recovery-and-resilience-plan_en.

θαλάσσιων πόρων, καθώς και προστασία και αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημάτων. Τέτοιου είδους λύσεις μελετώνται και αναπτύσσονται από ερευνητές του δικτύου Alliance of Excellence for Research and Innovation on Aeiphoria (ΑΕ4RIA), υπό την διεύθυνση της Καθηγήτριας Φοίβης Κουντούρη, και από το SDSN Global Climate Hub, με επικεφαλής την Καθηγήτρια Φοίβη Κουντούρη και τον Καθηγητή Jeffrey Sachs, πρόεδρο του SDSN Global, πλαισιωμένους από διακεκριμένους επιστήμονες από το παγκόσμιο δίκτυο του SDSN.

Το ΑΕ4RIA αποτελεί μια πρωτοβουλία συνεργασίας *ερευνητικών κέντρων*,¹⁵ *κέντρων επιτάχυνσης καινοτομίας*,¹⁶ και *επιστημονικών ενώσεων και δίκτυων επιστήμης- πολιτικής*,¹⁷ με επίκεντρο την έρευνα γύρω από τη βιώσιμη ανάπτυξη και με αποστολή τη διευκόλυνση του επιστημονικού και ανθρωποκεντρικού μετασχηματισμού προς την κοινή εφαρμογή των ΣΒΑ, της ΕΠΣ και της Συμφωνίας του Παρισιού. Το SDSN Global Climate Hub, που ξεκίνησε επίσημα τις εργασίες του στις αρχές Ιουλίου στην Αθήνα, έχει ως αποστολή του να παρέχει επιστημονικές συστάσεις για την καταπολέμηση της κλιματικής κρίσης και την πρόληψη περαιτέρω επιδείνωσης και προέκυψε από την αναγνώριση της ανάγκης των ηγετών παγκοσμίως να λάβουν άμεση αποφασιστική δράση για τη μείωση των αιτιών της κλιματικής αλλαγής.

Αποτύπωμα των Δαπανών των Δράσεων του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της Ελλάδας (ΣΑΑΕ) στους 17 Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ).

Το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας (ΣΑΑΕ) ανταποκρίνεται στην επείγουσα ανάγκη προαγωγής μιας ισχυρής ανάκαμψης και ετοιμασίας της Ελλάδας για το μέλλον, έπειτα από την άνευ προηγουμένου κρίση που προκάλεσε η πανδημία. Οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις που περιλαμβάνονται στο σχέδιο

15. ReSEES Laboratory, Sustainable Development Unit / Athena, ICRE8, Stochastic Modeling and Applications Laboratory

16. Climate-KIC Greece Hub, Brigaid Connect, ClimAccelerator Maritime

17. UN SDSN, SDSN Europe, SDSN Greece, EAERE, Nexus cluster, Water Europe

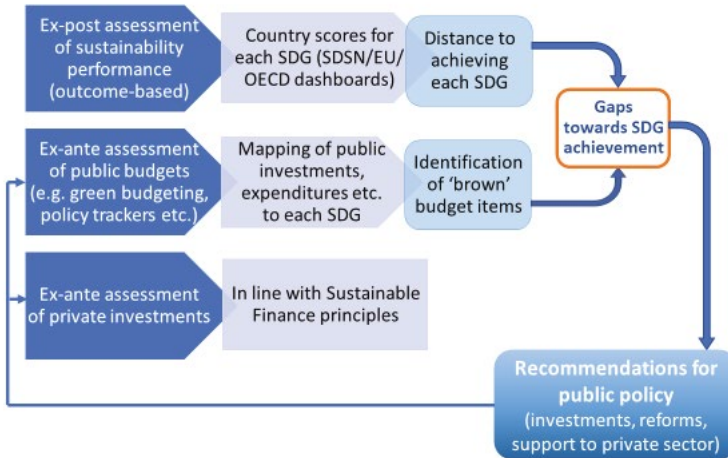
θα βοηθήσουν την Ελλάδα να καταστεί πιο βιώσιμη, ανθεκτική και καλύτερα προετοιμασμένη για τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης. Προς επίτευξη αυτού του σκοπού, το σχέδιο περιλαμβάνει 106 επενδυτικά μέτρα και 68 μεταρρυθμίσεις (174 συνολικά δράσεις), που θα υποστηριχθούν με επιχορηγήσεις ύψους 17,77 δισ. ευρώ και δάνεια ύψους 12,73 δισ. ευρώ. Οι δυνητικά κινητοποιημένοι πόροι εκτιμώνται συνολικά στα 59,8 δισ. ευρώ.

Ο μετασχηματιστικός αντίκτυπος του σχεδίου της Ελλάδας είναι αποτέλεσμα ενός ισχυρού συνδυασμού μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, οι οποίες ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα. Οι μεταρρυθμίσεις αίρουν τα εμπόδια στη διαρκή και βιώσιμη ανάπτυξη, ενώ οι επενδύσεις επιταχύνουν τη μετάβαση προς μια ψηφιακή και πιο συμπεριληπτική οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα. Όλες οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις πρέπει να υλοποιηθούν εντός στενού χρονικού πλαισίου, καθώς ο κανονισμός για τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας προβλέπει ότι πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί ως τον Αύγουστο του 2026.

Η ενσωμάτωση των ΣΒΑ στο ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής θα συμβάλει στη διασφάλιση της πορείας της Ευρώπης προς την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας μέσα σε ένα ολοκληρωμένο οικονομικό πλαίσιο που παρέχει ίσες ευκαιρίες σε όλους. Επομένως είναι σημαντικό να εξεταστεί αν οι δαπάνες για τις δράσεις των προγραμμάτων είναι ευθυγραμμισμένα με τους 17 ΣΒΑ και σε ποιο βαθμό.

Στο γράφημα 1 παρουσιάζεται το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να εφαρμοστεί αυτή η μεθοδολογία. Η πρώτη σειρά αντιστοιχεί στην αξιολόγηση βάσει αποτελεσμάτων των βαθμολογιών των ΣΒΑ, όπως παρουσιάζεται στην Έκθεση Βιώσιμης Ανάπτυξης του SDSN για την Ευρώπη 2021 (ESDR). Με τη σύγκριση της αξιολόγησης αυτής με την αντιστοίχιση των δαπανών στους στόχους ΣΒΑ, είναι δυνατόν να εντοπιστούν χρηματοδοτικά κενά και να προταθούν διορθωτικά μέτρα για την ενσωμάτωση της βιωσιμότητας στις εθνικές πολιτικές, τόσο στη δημόσια χρηματοδότηση όσο και στη στήριξη των επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα.

Διάγραμμα 1 - Πλαίσιο ενσωμάτωσης ΣΒΑ στην Διαμόρφωση της Εθνικής Πολιτικής



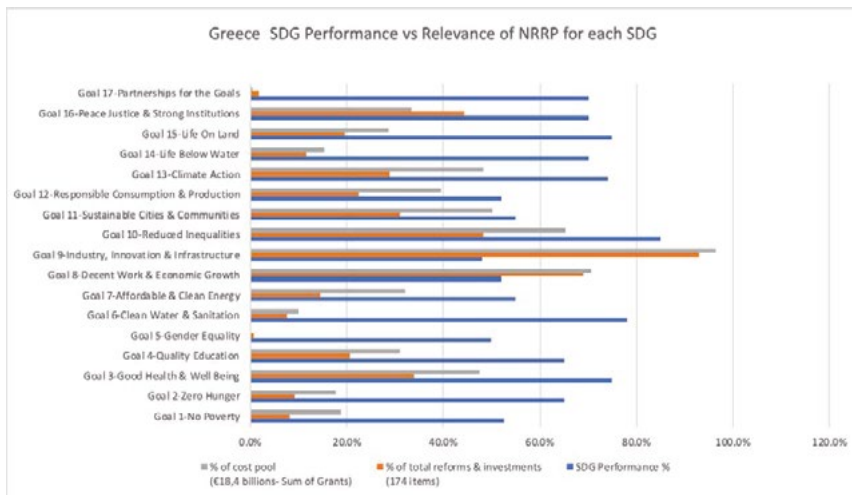
Κυρίως όσον αφορά τη στήριξη ιδιωτικών επενδύσεων, η διαδικασία αυτή μπορεί να συμπληρώσει τους κανόνες που έχουν εν μέρει καταρτιστεί και βρίσκονται εν μέρει υπό ανάπτυξη στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας της ΕΕ για τη βιώσιμη χρηματοδότηση και μπορεί να καθοδηγήσει τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων και τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Για την εφαρμογή του παραπάνω πλαισίου, μελετήθηκε λεπτομερώς η περιγραφή όλων των μέτρων που περιλαμβάνονται στο ΣΑΑΕ, είτε από το αρχικό κείμενο του ΣΑΑΕ που υπέβαλε η Εθνική Κυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είτε από τις Εκτελεστικές Αποφάσεις που δημοσίευσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά την έγκριση κάθε ΣΑΑ. Επιπλέον, προσδιορίστηκαν οι συνδέσεις κάθε μέτρου με έναν ή περισσότερους ΣΒΑ συνδέοντας κάθε δράση με έναν ή περισσότερους από τους:

- 169 στόχους των ΣΒΑ
- 107 δείκτες που χρησιμοποιούνται για την κατάρτιση της βαθμολογίας κάθε ΣΒΑ στην Έκθεση βιώσιμης ανάπτυξης του SDSN για την Ευρώπη 2021 (ESDR).

Το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει τα βασικά αποτελέσματα σχετικά με το ΣΑΑΕ.

Διάγραμμα 2 - Αντιστοίχιση ΣΑΑΕ και ΣΒΑ



Η πλειονότητα των ελληνικών μέτρων του ΣΑΑ συμβάλλει στην επίτευξη του ΣΒΑ 9 «Βιομηχανία, Καινοτομία & Υποδομές», τόσο ως προς τον αριθμό των μέτρων που αφορούν (162) όσο και ως προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται (περίπου 17,77 δισ. ευρώ). Δεύτερος όσον αφορά τα μέτρα (35) είναι ο ΣΒΑ 8 «Αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη», τόσο ως προς τον αριθμό των μέτρων που αφορούν (120) όσο και ως προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται (περίπου 13 δισ. ευρώ). Στην τρίτη θέση όσον αφορά τα ειδικά μέτρα είναι ο ΣΒΑ 10 για τη μείωση των ανισοτήτων, τόσο ως προς τον αριθμό των μέτρων (84) όσο και ως προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται (περίπου 12 δισ. ευρώ). Ο ΣΒΑ 16 («Ειρήνη Δικαιοσύνη & Ισχυροί Θεσμοί») ακολουθεί με 77 μέτρα και 6,17 δισ. ευρώ και στη συνέχεια ο ΣΒΑ 3 συνδέεται με 59 μέτρα και 8,73 δισ. ευρώ.

Οι λιγότερο επιδιωκόμενοι ΣΒΑ στο ελληνικό ΣΑΑ είναι ο ΣΒΑ 17 («Συμπράξεις για τους στόχους») με 3 μέτρα και 0,3 δισ. ευρώ, ο ΣΒΑ 1 («Μηδενική Φτώχεια») με 14 μέτρα και 3,43 δισ. ευρώ και ο ΣΒΑ 2 («Μηδενική Πείνα») με 16 μέτρα και 3,24 δισ. ευρώ. Πάνω

από το 15% του προϋπολογισμού είναι οι ΣΒΑ 4, 11, 12, 13 και 15 ενώ κάτω από το 2% του προϋπολογισμού βρίσκονται οι ΣΒΑ 6, 7, 14 και 5.

Τα βασικά συμπεράσματα από τη σύγκριση της αξιολόγησης με την αντιστοίχιση των δαπανών στους στόχους ΣΒΑ, τα βασικά συμπεράσματα είναι:

- Ο ΣΒΑ 9 «Βιομηχανία, Καινοτομία & Υποδομές» είναι ο πιο σχετικός ΣΒΑ για την πλειονότητα των Μέτρων του ΣΑΑ. Δεδομένου ότι οι Συνολικές Επιδόσεις της Ελλάδας στον ΣΒΑ 9, με βάση την αξιολόγηση του Πίνακα ESDR είναι χαμηλές (48%) με σημαντικές προκλήσεις να παραμένουν, το ποσοστό στα μέτρα και τη δεξαμενή του προϋπολογισμού είναι εξαιρετικά υψηλότερο (+ 45 και + 48 ποσοστιαίες μονάδες αντίστοιχα).
- Ο ΣΒΑ 8 αποδίδει σχεδόν το ίδιο επίπεδο επιδόσεων στην ESDR 2021 (52%), αλλά με τις μείζονες προκλήσεις να παραμένουν, επομένως το ποσοστό όσον αφορά τα μέτρα και τις δημοσιονομικές δεξαμενές υπερβαίνει αυτές τις επιδόσεις σε συν 17-18 ποσοστιαίες μονάδες.
- Αντίθετα, ο ΣΒΑ 10, που έχει καλύτερη συνολική βαθμολογία στο ESDR 2021 (85%), παρουσιάζει χαμηλότερη βαθμολογία σε ποσοστό μετρήσεων (48%) και προϋπολογισμού (65%), αλλά εξακολουθεί να έχει την 3η υψηλότερη Βαθμολογία μεταξύ όλων των ΣΒΑ.
- Δεδομένου ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές προκλήσεις στον ΣΒΑ 16 (70% Απόδοση ESDR), αλλά με μέτρια βελτίωση των δεικτών, ο Στόχος αυτός συνδέεται με την 4η υψηλότερη βαθμολογία σε ποσοστό μέτρησης (44%). Ωστόσο, άλλοι στόχοι με χαμηλότερο ποσοστό στα μέτρα υπερβαίνουν τον ΣΒΑ 16 σε % του προϋπολογισμού (33%), για παράδειγμα ο ΣΒΑ 11 (50%), 13 (47%), 3 (33%).
- Μολονότι οι ΣΒΑ 1 και 17 παρουσιάζουν σημαντικές προκλήσεις, τα ποσοστά τους είναι χαμηλά σε μέτρα και δημοσιονομική έκταση. Όσον αφορά τον ΣΒΑ 1, υπάρχουν μέτρα που στοχεύουν με έμμεσο τρόπο στην ανακούφιση της φτώχειας, μέσω του ΣΒΑ 8 ή 10 ή 7, στο πλαίσιο της αξιοπρεπούς εργασίας και ανάπτυξης ή της μείωσης των ανισοτήτων ή της πρόβλεψης

της ενεργειακής φτώχειας, ή ακόμη και μέσω της βελτίωσης του ιδρύματος (ΣΒΑ 16), ή μέσω της βελτίωσης του εισοδήματος λόγω της μείωσης της φορολογίας που επιτυγχάνεται από αποτελεσματικότερο πλαίσιο δημόσιων υπηρεσιών (που πρέπει να επιτευχθεί εντός παράλληλου νομοθετικού πλαισίου ΣΑΑ). Εξωτερικές και γεωπολιτικές υποθέσεις στο πλαίσιο του ΣΒΑ 17 δεν επηρεάζονται άμεσα από το ΣΑΑ.

Τάσεις και προκλήσεις της αγοράς εργασίας – Μία «κοινωνική ανάγνωση» του κρατικού προϋπολογισμού του 2023

Γαβριήλ Αμίτσης,
Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας
και Διευθυντής του Ερευνητικού Εργαστηρίου Κοινωνικής Διοίκησης,
Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής

Εισαγωγή

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός του 2023 προσφέρει μία αξιόλογη ευκαιρία συζήτησης για τους στόχους των βασικών πυλώνων του νέου (μεταμνημονιακού) αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, καθώς είναι ο πρώτος προϋπολογισμός τα τελευταία δώδεκα έτη που καταρτίζεται εκτός του πλαισίου μνημονιακής επιτήρησης ή ενισχυμένης εποπτείας. Ανάμεσα στους πυλώνες αυτούς ξεχωριστή θέση καταλαμβάνει ο τομέας των πολιτικών απασχόλησης, οι οποίες οριοθετούνται σύμφωνα με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 148 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ) ως οι πολιτικές που «επιδιώκουν τη δημιουργία εξειδικευμένου, εκπαιδευμένου και ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού, και αγοράς εργασίας ανταποκρινόμενης στις εξελίξεις της οικονομίας».

Η άσκηση ολοκληρωμένων πολιτικών απασχόλησης παρουσιάζει διαχρονικό ενδιαφέρον τόσο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, όσο και για τα Κράτη Μέλη της, το οποίο αναζωπυρώθηκε στις αρχές της δεκαετίας μας υπό το πρίσμα των οικονομικών και κοινωνικών προκλήσεων της πανδημίας του Covid-19, την εξέλιξη του πολέμου στην Ουκρανία, τις συνθήκες εφοδιασμού της Ευρώπης με φυσικό αέριο, τις τιμές της ενέργειας και των καυσίμων. Το Ελληνικό υπόδειγμα της αγοράς εργασίας εξακολουθεί, όμως, να αποκλίνει σημαντικά από το επιχειρησιακό πρότυπο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, εξαιτίας ευρύτερων διαρθρωτικών (και διαχρονικών) αδυναμιών της κεντρικής διοίκησης ως προς τον

αποτελεσματικό συντονισμό των δημοσιοοικονομικών πολιτικών με τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας, τις πολιτικές προώθησης της απασχόλησης και τις πολιτικές ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων.

Η υφιστάμενη κατάσταση

Η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού επισημαίνει emphaticά ότι η αγορά εργασίας σημείωσε σημαντική βελτίωση στο πρώτο εξάμηνο του 2022 εξαιτίας της (γενικής) ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και της (θεαματικής) αύξησης της οικονομικής δραστηριότητας στον τουριστικό τομέα¹⁸. Ο αριθμός των απασχολουμένων ανήλθε σε 4.167,2 χιλιάδες άτομα, παρουσιάζοντας αύξηση κατά 3,0% σε σχέση με το προηγούμενο τρίμηνο του 2022 και αύξηση κατά 6,4% σε σχέση με το αντίστοιχο τρίμηνο του 2021.

Παράλληλα, καταγράφεται μία αξιοσημείωτη μείωση του ποσοστού ανεργίας το εννεάμηνο του 2022 (12,5%) έναντι 15,4% το 2021. Σημαντική βελτίωση σημειώθηκε σε μηνιαία βάση σύμφωνα με τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (Labour Force Survey - LFS), όπου το εποχικά διορθωμένο ποσοστό ανεργίας τον Σεπτέμβριο του 2022 ανήλθε σε 11,8% έναντι 13,3% τον Σεπτέμβριο 2021. Οι άνεργοι ανήλθαν σε 556,3 χιλιάδες άτομα, σημειώνοντας μείωση κατά 65,1 χιλιάδες άτομα σε σχέση με τον Σεπτέμβριο του 2021 (621,4 χιλιάδες άτομα)¹⁹.

Οι προκλήσεις

α) Η Ελληνική αγορά εργασίας εξακολουθεί να παρουσιάζει μεγάλες αποκλίσεις από τον μέσο όρο της ΕΕ σε σχέση με τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, ενώ έχει παγιωθεί ένα καθεστώς «αδράνειας» ως προς την επίτευξη κρί-

18. Το ισοζύγιο της απασχόλησης ήταν θετικό κατά 147.607 θέσεις εργασίας στο δεκάμηνο Ιανουαρίου - Οκτωβρίου 2022 και αρνητικό κατά 115.856 θέσεις τον Οκτώβριο 2022 σύμφωνα με τα στοιχεία του Πληροφοριακού Συστήματος ΕΡΓΑ-ΝΗ. Η αρνητική αυτή επίδοση οφείλεται κατά κύριο λόγο στη μείωση των θέσεων εργασίας στους κλάδους που συνδέονται με τον τουρισμό και συγκεκριμένα στα καταλύματα (-75.056 θέσεις) και στις υπηρεσίες εστίασης (-40.610 θέσεις).

19. Επισημαίνεται, βέβαια, ότι οι εγγεγραμμένοι στο μητρώο της Δ.ΥΠ.Α. που αναζητούν εργασία ανήλθαν σε 936.949 τον Οκτώβριο του 2022 (976.699 τον Οκτώβριο του 2021), εκ των οποίων το 44% ήταν μακροχρόνια άνεργοι (41% τον Οκτώβριο του 2021).

σιμων εθνικών στόχων που είχαν τεθεί σε σχέση με την υλοποίηση της Στρατηγικής «ΕΥΡΩΠΗ 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» στο πεδίο της απασχόλησης, καθώς δεν επιτεύχθηκε ο βασικός στόχος «ότι το ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών θα αυξηθεί στην Ελλάδα σε τουλάχιστον 70% το 2020» (Πίνακας 1).

Πίνακας 1. Διαχρονική εξέλιξη του ποσοστού απασχόλησης στην ΕΕ και την Ελλάδα για την ηλικιακή ομάδα 20–64 (% του πληθυσμού)

Έτος	Μέσος όρος ΕΕ	Ελλάδα
2008	69,5%	66,3%
2009	68,2%	65,6%
2010	67,8%	63,8%
2011	67,9%	59,6%
2012	67,6%	55,6%
2013	67,5%	52,9%
2014	68,2%	53,3%
2015	69,1%	54,9%
2016	70,1%	56,2%
2017	71,3%	57,8%
2018	72,4%	59,5%
2019	73,1%	61,2%
2020	71,7%	62,1%
2021	73,1%	62,6%

Πηγή: Eurostat, 2022

β) Εκτός από τα χαμηλά ποσοστά συνολικής απασχόλησης, η Ελλάδα αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις και σε άλλους κρίσιμους δείκτες των πολιτικών απασχόλησης (όπως η ανεργία, η μακροχρόνια ανεργία, η απασχόληση των γυναικών, των νέων και των ατόμων με αναπηρία και το καθεστώς των νέων εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης), οι οποίες πρέπει να συνδυασθούν και με τα πολύ υψηλά (σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ) ποσοστά άλλων (συλλογικών) κινδύνων άμεσης επίδρασης στην εθνική οικονομία,

όπως η φτώχεια²⁰ και ο κοινωνικός αποκλεισμός²¹, η ενεργειακή φτώχεια, η στεγαστική στέρηση και η υπερχρέωση των νοικοκυριών. Οι επιδόσεις αυτές επηρεάζουν προφανώς τη δομή και τη λειτουργία της αγοράς εργασίας, η οποία εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από πολύ υψηλή εποχικότητα²², σημαντικό ποσοστό των αυτοαπασχολούμενων χωρίς προσωπικό (19,3%), ανοδική πορεία του λόγου μισθωτών προς απασχολούμενους²³, σταδιακή αύξηση της μερικής απασχόλησης²⁴ και παγίωση των εργαζομένων φτωχών (Πίνακας 2).

20. Σύμφωνα με την δειγματοληπτική Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών 2020 (με περίοδο αναφοράς εισοδήματος το 2019), το κατώφλι της φτώχειας ανέρχεται στο ποσό των 5.269 ευρώ ετησίως ανά μονο-πρόσωπο νοικοκυριό και σε 11.064 ευρώ για νοικοκυριά με δύο ενήλικες και δύο εξαρτώμενα παιδιά ηλικίας κάτω των 14 ετών, και ορίζεται στο 60% του διάμεσου συνολικού ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, το οποίο εκτιμήθηκε σε 8.781 ευρώ, ενώ το μέσο ετήσιο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών της χώρας εκτιμήθηκε σε 17.263 ευρώ.

21. Οι γενικοί δείκτες στατιστικής μέτρησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ το 2022 περιλαμβάνουν α) το ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκονται σε κίνδυνο σχετικής φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (δείκτης του ποσοστού κινδύνου φτώχειας), β) το ποσοστό του πληθυσμού που στερείται τουλάχιστον επτά από ένα κατάλογο δέκα τριών αγαθών και υπηρεσιών (δείκτης υλικής στέρησης), γ) το ποσοστό του πληθυσμού που ζει σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας.

22. Η σχετική επιδείνωση του ισοζυγίου της απασχόλησης το φθινόπωρο του 2022 ερμηνεύεται από την αυξημένη εποχικότητα στην αγορά εργασίας και τις αντίστοιχα αυξημένες εποχικές προσλήψεις που έγιναν τον περασμένο Απρίλιο και Μάιο.

23. Η ανοδική πορεία του λόγου μισθωτών προς απασχολούμενους ανακόπηκε από την πανδημική κρίση του COVID-19 με την πτώση της μισθωτής απασχόλησης το 2020. Το δεύτερο τρίμηνο του 2021, ωστόσο, ο λόγος των μισθωτών προς τους αυτοαπασχολούμενους ανήλθε εκ νέου στο 2,11, με τους μισθωτούς να έχουν αυξηθεί κατά 9,2% σε μηνιαία βάση και τους αυτοαπασχολούμενους, αντίστοιχα, κατά 5,5%.

24. Επιστημαίνεται, βέβαια, ότι η μερική απασχόληση μειώθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της πανδημικής κρίσης και συγκεκριμένα από το τρίτο τρίμηνο του 2020 και μετά. Παράλληλα, η πλήρης απασχόληση ανέκαμψε από το δεύτερο τρίμηνο του 2021, καθώς οι εργαζόμενοι αυτής της κατηγορίας αυξήθηκαν κατά 3,1% σε ετήσια βάση.

Πίνακας 2. Διαχρονική εξέλιξη του ποσοστού των εργαζόμενων φτωχών στην ΕΕ και την Ελλάδα

Έτος	Μέσος όρος ΕΕ	Ελλάδα
2015	9,7%	13,4
2016	9,8%	14
2017	9,5%	12,8
2018	9,3%	10,9
2019	9%	10,1
2020	8,8%	10
2021	8,9%	11,1

Πηγή: Eurostat, 2022

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en>

Τα εργαλεία για την αντιμετώπιση των προκλήσεων

Παρά την αναμφισβήτητη (μεσοπρόθεσμη) αρνητική επίδραση των εξωτερικών γεωπολιτικών κινδύνων στην Ελληνική αγορά εργασίας, η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2023 υιοθετεί ένα αισιόδοξο σενάριο για την εξέλιξη των δύο πυλώνων της (αύξηση της απασχόλησης και μείωση της ανεργίας), που αποδίδεται κυρίως σε μία ιστορική παραδοχή²⁵. Το 2023 θα είναι το πρώτο έτος κατά το οποίο η ελληνική οικονομία θα λειτουργήσει εκτός της στενής δημοσιονομικής επιτήρησης που ξεκίνησε με το πρώτο Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής 2010-2020. Το γεγονός αυτό δίνει ένα ισχυρό σήμα αναβάθμισης των οικονομικών προοπτικών της χώρας, αποτελώντας μοχλό προσέλκυσης επενδύσεων και ανάπτυξης της επενδυτικής βαθμίδας.

Παράλληλα με τις αναμενόμενες ευνοϊκές μακροοικονομικές εξελίξεις, η Ελληνική πολιτεία διαθέτει - ίσως για πρώτη φορά - ένα πλήθος εργαλείων για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων λειτουργίας της τυπικής αγοράς εργασίας, που πρέπει να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο μίας συνετής αλλά αναπτυξιακά προσανατολισμένης διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών²⁶:

25. Επισημαίνεται ότι ο δείκτης επιχειρηματικών προσδοκιών για την απασχόληση κατέγραψε τον Οκτώβριο 2021 την υψηλότερη επίδοση των τελευταίων 22 ετών (120 μονάδες), με τη μεγαλύτερη άνοδο σε μηνιαία βάση, να έχει σημειωθεί στις προσδοκίες για την απασχόληση στο λιανικό εμπόριο (+24 μονάδες).

26. Βλ. σχετικά τη Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων 2022 της Ελλάδας και τη διατύπωση Γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το Πρόγραμμα Σταθερότητας 2022 της Ελλάδας, COM(2022)609/23.5.2022.

- Θεσμικά εργαλεία (Ν. 4670/2020 «Ασφαλιστική μεταρρύθμιση και ψηφιακός μετασχηματισμός Εθνικού Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης και άλλες διατάξεις», Ν. 4763/2000 «Εθνικό Σύστημα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Διά Βίου Μάθησης», Ν. 4826/2021 «Ασφαλιστική Μεταρρύθμιση για τη Νέα Γενιά: εισαγωγή κεφαλαιοποιητικού συστήματος προκαθορισμένων εισφορών στην επικουρική ασφάλιση, ίδρυση, οργάνωση και λειτουργία Ταμείου Επικουρικής Κεφαλαιοποιητικής Ασφάλισης», Ν. 4921/2022 «Δουλειές Ξανά: Αναδιοργάνωση Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης και ψηφιοποίηση των υπηρεσιών της, αναβάθμιση δεξιοτήτων εργατικού δυναμικού και διάγνωσης των αναγκών εργασίας και άλλες διατάξεις»)
- Συντονιστικά εργαλεία (Εθνική Στρατηγική για τις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης)²⁷
- Επιχειρησιακά εργαλεία (μόνιμη μείωση κατά τρεις ποσοστιαίες μονάδες των ασφαλιστικών εισφορών περίπου 2,2 εκατ. εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα και κατάργηση της ειδικής εισφοράς αλληλεγγύης στον ιδιωτικό τομέα, αύξηση του κατώτατου μισθού, επέκταση του επιδόματος μητρότητας στον ιδιωτικό τομέα, κίνητρα για επέκταση της πλήρους απασχόλησης μέσω της μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών και του τέλους επιτηδεύματος, εκσυγχρονισμός των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης κλπ).
- Χρηματοδοτικά εργαλεία μεγάλης κλίμακας (Ελληνικό Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2021-2027, Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας 2021-2025).
- Η αποτελεσματική αξιοποίηση των ως άνω εργαλείων σε συνδυασμό με νέες πολιτικές πρωτοβουλίες σε κρίσιμα πεδία του Κοινωνικού Κράτους (μεταρρύθμιση του πλαισίου άσκησης

27. Η Εθνική Στρατηγική για τις Ενεργητικές Πολιτικές Απασχόλησης αποτελεί ένα ολιστικό πλαίσιο για την ανάπτυξη και υλοποίηση στην Ελλάδα ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης την περίοδο 2022-2030, με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης και την αντιμετώπιση της ανεργίας, την ενίσχυση των προσόντων, των δεξιοτήτων και της απασχολησιμότητας του εργατικού δυναμικού. Η εκπόνηση της συνδέεται με την ανάπτυξη του «Στρατηγικού Πλαισίου για τον Ανασχεδιασμό των Ενεργητικών Πολιτικών Απασχόλησης», που αποτελεί αναγκαίο πρόσφορο όρο (Αναγκαίος Πρόσφορος Όρος 4.1) στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ της Προγραμματικής Περιόδου 2021-2027.

κοινωνικής επιχειρηματικότητας, ενεργοποίηση ληπτών προνοιακών επιδομάτων, αναβάθμιση του συστήματος κοινωνικής φροντίδας, θεσμοθέτηση συστήματος κοινωνικής στέγασης) αναμένεται να συμβάλει στη σύγκλιση της Ελληνικής αγοράς εργασίας με το αναπτυξιακό υπόδειγμα των Δίκαιων Μεταβάσεων της ΕΕ, δημιουργώντας τις τεχνικές προϋποθέσεις για την επίτευξη των (σχετικά συντηρητικών) εθνικών στόχων ως προς την υλοποίηση του Σχεδίου Δράσης του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΠΚΔ)²⁸.

Πίνακας 3. Οι στόχοι της ΕΕ και της Ελλάδας για την υλοποίηση του Σχεδίου Δράσης του ΕΠΚΔ

Στόχος	Στόχος της ΕΕ για το 2030	Στόχος Ελλάδας για το 2030
Ποσοστό απασχόλησης	78%	71,1%
Συμμετοχή ενηλίκων σε κατάρτιση	60%	40%
Μείωση του αριθμού των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού κατά τουλάχιστον 15 εκατομμύρια , συμπεριλαμβανομένων τουλάχιστον 5 εκατομμυρίων παιδιών (συγκριτικά με το 2019)	- 15 εκατομμύρια	- 860.000

Πηγή: European Commission, 2022,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_22_3782

28. Ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων (ΕΠΚΔ) διακηρύχθηκε πανηγυρικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στην Κοινωνική Διάσκεψη Κορυφής για τη Δίκαιη Απασχόληση και την Ανάπτυξη (Γκέτεμποργκ, 17 Νοεμβρίου 2017), εισάγοντας είκοσι κύριες Αρχές, οι οποίες διαρθρώνονται σε τρεις κατηγορίες: α) Ίσες ευκαιρίες και πρόσβαση στην αγορά εργασίας, β) Δίκαιοι όροι εργασίας, γ) Κοινωνική προστασία και ένταξη. Η εφαρμογή του προωθείται σύμφωνα με το από Μαρτίου 2021 Σχέδιο Δράσης που προβλέπει συγκεκριμένες ενέργειες για την υλοποίηση των Αρχών του ως κοινή προσπάθεια των Κρατών Μελών και της Ε.Ε., με την ενεργό συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών.

Προϋπολογισμός και Αναπτυξιακές Προοπτικές

Παναγιώτης Ε. Πετράκης,

*Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Ο Προϋπολογισμός του 2023 συγκεντρώνει δύο στοιχεία που του δίνουν μία ιστορικότητα: Είναι ο πρώτος τα τελευταία δώδεκα χρόνια που καταρτίζεται εκτός του πλαισίου μνημονιακής επιτήρησης ή ενισχυμένης εποπτείας. Επίσης έρχεται μετά από δύο μεγάλες κρίσεις, τον Covid-19 και το Ουκρανικό (ενεργειακό), οδηγώντας την Ελληνική οικονομία σ' ένα περιβάλλον που θα έχει τα χαρακτηριστικά της αργής μεσοπρόθεσμης ανάκαμψης από τις κρίσεις μέσα από το επόμενο χρόνο, 2023. Το 2023 χαρακτηρίζεται ως έτος χαμηλής δραστηριότητας με πολύ χαμηλά έως μηδενικά επίπεδα μεγέθυνσης και αξιόλογο πληθωρισμό γύρω 5% με 6%. Το έτος αυτό θα έχει δηλαδή στασιμοπληθωριστικά χαρακτηριστικά. Τα χαρακτηριστικά αυτά όμως φαίνεται ότι αποδυναμώνονται το 2024, 2025 όταν και ο πληθωρισμός θα μειωθεί σε μηδενικά ή ελαφρά θετικά επίπεδα και η ανάπτυξη θα επανέλθει σε θετικά επίπεδα.

Όμως το 2023 θα είναι το έτος που οι κανόνες δημοσιονομικής διοίκησης της ευρωζώνης θα αναδιοργανωθούν με χρονικό ορίζοντα δεκαετίας βάζοντας ως στόχο τη διαμόρφωση συνθηκών στην Ευρωζώνη απομείωσης του βάρους των εθνικών χρεών μέσα σε ένα περιβάλλον έντονης αναδιοργάνωσης της ευρωπαϊκής οικονομίας με ψηφιακή και πράσινη κατεύθυνση.

Το υπερεθνικό αυτό πλαίσιο για την Ελληνική οικονομία δημιουργεί προκλήσεις και ευκαιρίες. Προκλήσεις διότι τα δημόσια οικονομικά της Ελλάδος έχουν μεταμνημονιακά επανισορροπήσει και η συνετή διαχείρισή τους στις δύο κρίσεις δε δημιούργησε κρίσιμες οικονομικές και δημοσιονομικές ανισορροπίες. Από την άλλη μεριά τα βάρη του παρελθόντος και οι ανάγκες του καινούργιου πλαισίου ευρωπαϊκής δημοσιονομικής διαχείρισης που θα αποφασιστεί σε

συνδυασμό με το μακροπρόθεσμο (επταετές) πρόγραμμα κοινωνικής στήριξης (ΕΣΠΑ) και το RRF (Resilience and Recovery Facility) θα δημιουργήσουν από τη μία μεριά περιοριστικές δημοσιονομικές συνθήκες αλλά από την άλλη θα δημιουργήσουν συνθήκες μεσοπρόθεσμης επενδυτικής ανάπτυξης που θα μπορούσαν να οδηγήσουν την οικονομία σε μετασχηματισμό παραγωγικού προτύπου. Έτσι από το 2023 και στη συνέχεια θα διαμορφωθούν και πάλι συνθήκες πρωταθλητισμού για την Ελληνική οικονομία σε σύγκριση με την Ευρωπαϊκή οικονομία που θα εμφανίσει χαμηλότερο ρυθμό μεγέθυνσης και υψηλότερο πληθωρισμό.

Οι συνθήκες ανισοκατανομής του εισοδήματος μάλλον έχουν επιδεινωθεί λόγω των δύο κρίσεων και κυρίως λόγω της φύσης της ανάκαμψης η οποία από την μία μεριά έχει πολύ μεγάλη ανάγκη εξειδικευμένου εργασιακού προσωπικού για να ανακάμψει αλλά το προσωπικό αυτό σπανίζει, και από την άλλη, παρόλη τη μείωση των ποσοστών ανεργίας, συντηρεί υψηλό (σε σύγκριση με την Ευρωπαϊκή οικονομία) επίπεδο ανεργίας που αποτελείται από λιγότερο εκπαιδευμένο και επιμορφωμένο προσωπικό.

Ταυτοχρόνως οι δαπάνες άμυνας διαμορφώνονται υψηλά για λόγους διατήρησης της εθνικής ανεξαρτησίας. Αυτή όμως η κατάσταση απορροφά ένα σημαντικό μέρος του δημιουργούμενου πλεονάσματος γεγονός που κάνει δυσκολότερη την οικονομική διαχείριση.

Το γεγονός ότι οι Ελληνικές πολιτικές εκλογές θα γίνουν περίπου στις αρχές του επόμενου χρόνου βοηθά για τη διαμόρφωση ενός σταθερού πολιτικού πλαισίου που θα επιτρέψει να οριστεί το έτος 2023 ως έτος στρατηγικού μακροπρόθεσμου επανασχεδιασμού της Ελληνικής οικονομίας, δημιουργώντας νέες προοπτικές για την Ελληνική οικονομία και κοινωνία. Αυτά όλα ισχύουν βεβαίως εάν οι γενικότερες συνθήκες (γεωστρατηγικοί κίνδυνοι, Covid-19) παραμείνουν στο επίπεδο επικινδυνότητας τουλάχιστον όπως σήμερα και δε χειροτερεύσουν.

**Τα μέλη της Επιστημονικής Ομάδας
που συνέβαλλαν στη διαμόρφωση της έκθεσης:**

Κατσέλη Λούκα	<i>Ομότιμη Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ, πρώην Υπουργός</i>
Πετράκης Παναγιώτης	<i>Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ</i>
Αλογοσκούφης Γεώργιος	<i>Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΟΠΑ, πρώην Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών</i>
Αμίτσης Γαβριήλ	<i>Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας και Διευθυντής του Ερευνητικού Εργαστηρίου Κοινωνικής Διοίκησης, Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής</i>
Δημητρίου Δημήτριος	<i>Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΔΠΘ</i>
Κοτταρίδη Κωνσταντίνα	<i>Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Πειραιά</i>
Κουντούρη Φοίβη	<i>Καθηγήτρια Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΟΠΑ και Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών</i>
Δότσης Γεώργιος	<i>Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ</i>
Μπαρτζώκας Αντώνης	<i>Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ</i>
Πρόδρομος Βλάμης	<i>Αναπληρωτής Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Πειραιά</i>
Κωσταράκος Ηλίας	<i>Οικονομικός Αναλυτής, Κοινό Κέντρο Ερευνών (JRC), Ευρωπαϊκή Επιτροπή</i>

Έκδοση

Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδας
Μητροπόλεως 12-14, 105 63 Αθήνα
τηλ.: 213 2141800

www.oe-e.gr • oee@oe-e.gr

 <https://www.facebook.com/oikoneegr>

 https://twitter.com/oikonomiko_epim

 <https://www.linkedin.com/groups/3079393/>

Επιμέλεια Έκδοσης:

Βασιλική Μπουσούνη, Προϊσταμένη Διεύθυνσης Μελετών
και Δραστηριοτήτων ΟΕΕ

**Απαγορεύεται η μερική ή ολική αναδημοσίευση του έργου αυτού
καθώς και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο
χωρίς σχετική άδεια του εκδότη.**



Αρμένη Βραΐλα 1, 114 73 Αθήνα
T: 210 6443321
E: soldhar@otenet.gr



**ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ
ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

Μητροπόλεως 12-14, 105 63 Αθήνα
τηλ. 213 2141800

www.oe-e.gr • oee@oe-e.gr

 <https://www.facebook.com/oikoneegr>

 https://twitter.com/oikonomiko_epim

 <https://www.linkedin.com/groups/3079393/>