

Ανάλυση Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2023

ΕΘΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ

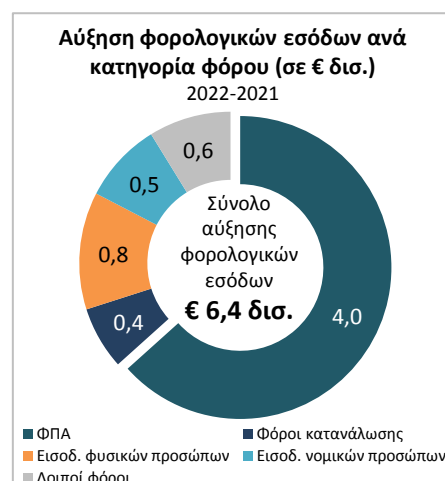
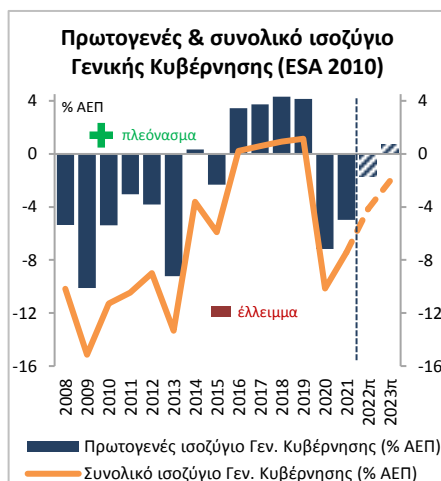
Διεύθυνση Οικονομικής Ανάλυσης

Οκτώβριος 2022

Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2023: Σε τροχιά πρωτογενούς πλεονάσματος το 2023 με εφιαλτήρια την ισχυρή ανάπτυξη και τις αξιόπιστες δημοσιονομικές επιδόσεις κατά το 2022, παρά την ενεργειακή κρίση

Το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού στοχεύει στην επιστροφή σε πρωτογενές πλεόνασμα το 2023, μετά τη σημαντική μείωση του πρωτογενούς ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης το 2022, που επακολούθησε δύο χρόνια δημοσιονομικής χαλάρωσης λόγω των εκτάκτων αναγκών στήριξης εξαιτίας της πανδημίας του Covid-19. Τα αναμενόμενα δημοσιονομικά αποτελέσματα για το 2022 καταδεικνύουν ότι η δημοσιονομική προσαρμογή επιτεύχθηκε για 2^ο συνεχόμενο χρόνο, παρά τις σημαντικότερες ανάγκες πρόσθετης στήριξης προς τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά προκειμένου να μετριαστεί ο αντίκτυπος από την ενεργειακή κρίση και την επιτάχυνση του πληθωρισμού. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι το δημόσιο χρέος, ως ποσοστό στο ΑΕΠ, αναμένεται να διαμορφωθεί το 2023 στο χαμηλότερο επίπεδο από το 2010, παρά τα δύο χρόνια δημοσιονομικής χαλάρωσης, λόγω της πανδημίας.

Σύμφωνα με το Προσχέδιο, το πρωτογενές ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης το 2023 αναμένεται να επιστρέψει σε πλεόνασμα 0,7% του ΑΕΠ (€1,6 δισ., με βάση το εθνολογιστικό πρότυπο ESA 2010) για πρώτη φορά μετά από 3 χρόνια. Για το 2022, το πρωτογενές έλλειμμα εκτιμάται ότι θα συρρικνωθεί κατά 60% σε ετήσια βάση, στο 1,7% του ΑΕΠ (€3,6 δισ.) – κοντά στην εκτίμηση του τελευταίου Προγράμματος Σταθερότητας (2,0% του ΑΕΠ) – έναντι πρωτογενούς ελλείματος 5% του ΑΕΠ (€9,1 δισ.) το 2021.



Οι ισχυρές δημοσιονομικές επιδόσεις το 2022 αντανακλούν κυρίως τους ακόλουθους παράγοντες:

- Την εντονότατη αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας που οδήγησε σε ταχύτερη από την αναμενόμενη άνοδο των φορολογικών εσόδων, η οποία ενδυναμώθηκε και από την αυξημένη φορολογική αποτελεσματικότητα, λόγω της εφαρμογής σημαντικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων την προηγούμενη δεκαετία. Τα φορολογικά έσοδα αναμένεται να αυξηθούν κατά 13,2% σε ετήσια βάση το 2022, με ρυθμό παρόμοιο με αυτόν του ονομαστικού ΑΕΠ (+14,8% ετησίως), υπερβαίνοντας κατά €4,6 δισ. (+9,1%) τον αντίστοιχο στόχο του Προϋπολογισμού 2022.

Τα έσοδα από τον ΦΠΑ αναμένεται να έχουν κομβική συνεισφορά – σημειώνοντας άνοδο 23,3% σε ετήσια βάση ή +€4,0 δισ. το 2022 – αντιπροσωπεύοντας περίπου τα 2/3 της ετήσιας αύξησης κατά €6,4 δισ. των συνολικών φορολογικών εσόδων το 2022. Παράλληλα, τα έσοδα από φόρους εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, αλλά και από ειδικούς φόρους κατανάλωσης υπερέβησαν κατά πολύ τους αρχικούς στόχους εν μέσω ραγδαίας αύξησης της ζήτησης και του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων.

Διάρθρωση Ισοζυγίου Γενικής Κυβέρνησης					
	2019	2020	2021	2022ε	2023π
	% ΑΕΠ				
Πρωτογενές Ισοζύγιο Κρατ. Προϋπ.	2,2	-9,4	-6,5	-2,6	-0,4
Έσοδα	29,2	28,7	29,1	29,0	27,8
<i>εκ των οποίων, έσοδα από φόρους</i>	27,9	26,9	26,4	26,0	25,4
Πρωτογενείς δαπάνες	27,0	38,0	35,6	31,7	28,2
<i>Πρωτογενείς δαπάνες εξαιρ. ΠΔΕ & ΤΑΑ</i>	23,9	31,5	30,7	25,9	22,9
Ισοζύγιο Λοιπών Φορέων Γεν. Κυβ.	2,3	2,3	1,5	0,9	1,2
Πρωτογενές Ισοζύγιο Γεν. Κυβ. (ESA 2010)	4,5	-7,1	-5,0	-1,7	0,7
Τόκοι	3,0	3,0	2,5	2,4	2,8
Ισοζύγιο Γεν. Κυβέρνησης (ESA 2010)	1,5	-10,1	-7,4	-4,1	-2,0
Χρέος Γεν. Κυβέρνησης	180,7	206,3	193,3	169,1	161,6

Πηγές: Υπουργείο Οικονομικών & υπολογισμοί Δ/νσης Οικ. Ανάλυσης ΕΤΕ

Αναλύοντας την προσαρμογή των δημοσιονομικών μεγεθών ως ποσοστό στο ΑΕΠ για το 2022, τον πλέον κομβικό ρόλο εκτιμάται ότι θα διαδραματίσουν οι πρωτογενείς δαπάνες σε συνδυασμό με τον ισχυρότατο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, οι πρωτογενείς δαπάνες προβλέπεται να μειωθούν κατά 4,0% του ΑΕΠ το 2022, σε σύγκριση με το 2021, εξηγώντας το σύνολο της μείωσης του λόγου του πρωτογενούς ελλείμματος ως προς το ΑΕΠ. Πράγματι, ενώ το επίπεδο των πρωτογενών δαπανών το 2022 προβλέπεται να είναι περίπου 2,0% υψηλότερο σε ετήσια βάση (+€1,3 δισ.) και σχεδόν €6,5 δισ. πάνω από τον στόχο του Προϋπολογισμού του 2022, εξαιτίας των έκτακτων αναγκών στήριξης, η επίδραση στο λόγο των δαπανών ως προς το ΑΕΠ υπεραντισταθμίζεται από την έντονη αύξηση του τελευταίου.

Επιστροφή σε πρωτογενές πλεόνασμα το 2023, παρά τις επίμονες ενεργειακές προκλήσεις

Το προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού στοχεύει σε πρωτογενές πλεόνασμα Γενικής Κυβέρνησης €1,6 δισ. (0,7% του ΑΕΠ), από εκτιμώμενο έλλειμμα ύψους €3,6 δισ. το 2022. Θα πρέπει να τονισθεί ότι η προσαρμογή αναμένεται να συντελεσθεί σε ένα λιγότερο ευνοϊκό οικονομικό περιβάλλον σε σύγκριση με το 2022, με την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ να επιβραδύνεται στο 5,3% ετησίως (+2,1% σε σταθερές τιμές, σε σύγκριση με την πρόβλεψη του Προγράμματος Σταθερότητας για +4,8% το 2023) και να βασίζεται στη συρρίκνωση των πρωτογενών δαπανών κατά €4,1 δισ. (-6,1% σε ετήσια βάση ή κατά 3,4 % του εκτιμώμενου ΑΕΠ). Το μεγαλύτερο μέρος αυτής της μείωσης της δαπάνης θα προέλθει από τη μη ανανέωση συγκεκριμένων μέτρων το 2023, την συμπερίληψη ορισμένων στις δαπάνες του 2022, καθώς και την ουσιαστική εξάλειψη των επιδράσεων από τα προγράμματα στήριξης για την πανδημία Covid-19. Παράλληλα, προβλέπεται μείωση του καθαρού δημοσιονομικού κόστους εφαρμογής των μέτρων στήριξης έναντι της ενεργειακής κρίσης, με την εξασφάλιση πρόσθετων εσόδων από το σύστημα εμπορίας εκπομπών ρύπων, την αναδρομική φορολόγηση έκτακτων κερδών των παραγωγών ενέργειας – σύμφωνα με το πλαίσιο που εφαρμόστηκε το δεύτερο εξάμηνο του 2022 – και μια πιο αποτελεσματική προσαρμογή του ύψους των κρατικών επιδοτήσεων στο κόστος ηλεκτρικής ενέργειας στη χονδρική αγορά. Ενδεχόμενη συμφωνία και συντονισμένη εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ των προτάσεων για συγκράτηση των διεθνών τιμών προμήθειας ενεργειακών αγαθών, αλλά και της κατανάλωσης του φυσικού αερίου στην ευρωπαϊκή αγορά, θα περιόριζε τις ανάγκες δημοσιονομικών παρεμβάσεων και θα διευκόλυne την επίτευξη πρωτογενούς πλεονάσματος.

Η αύξηση των φορολογικών εσόδων το 2023 αναμένεται να είναι ήπια (+2,9% σε ετήσια βάση), λόγω της επιβράδυνσης της οικονομικής ανάπτυξης και του πληθωρισμού, αλλά και της εισαγωγής νέων στοχευμένων φορολογικών ελαφρύνσεων. Συγκεκριμένα, η κατάργηση της εισφοράς κοινωνικής αλληλεγγύης σε δημόσιους υπαλλήλους και συνταξιούχους συνεπάγεται δημοσιονομικό κόστος €1,2 δισ. περίπου.

Κύρια μέτρα δημοσιονομικής στήριξης το 2022 και 2023

Η ακαθάριστη αξία της δημοσιονομικής στήριξης στην οικονομία το 2022 εκτιμάται σε €13,4 δισ. (6,4% του ΑΕΠ) – συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που ανακοινώθηκαν στη ΔΕΘ τον Σεπτέμβριο – εκ των οποίων τα €12,1 δισ. αντιστοιχούν σε μέτρα κατά της ενεργειακής κρίσης. Για το 2023, η Διεύθυνση Οικονομικής Ανάλυσης της ΕΤΕ εκτιμά ότι η ακαθάριστη αξία της στήριξης (περιλαμβανομένων και μη ενεργειακών μέτρων) θα παραμείνει σημαντική, περίπου στα €10 δισ. Μεγάλο μέρος του κόστους τόσο για το 2022 όσο και για το 2023 χρηματοδοτείται

Μέτρα στήριξης (καθαρό δημ/κό κόστος)		
€ δισ.	2022	2023
Νέα μείωση ΕΝΦΙΑ	0,3	0,0
Κατάργηση εισφ. αλληλεγγύης για δημόσιο και συνταξιούχους	0,0	0,5
Αύξηση συντάξεων	0,0	0,8
Επιδότηση εγκατάστασης φωτοβολταϊκών	0,7	0,0
Πρόγραμμα Ανακαινίζω / Εξοικονομώ για νέους ηλικίας 18 έως 39 ετών	0,0	0,3
Χαμηλότοκα δάνεια για την αγορά πρώτης κατοικίας από νέους και νέα ζευγάρια έως 39 ετών	0,0	0,4
Άλλα μέτρα (συμπεριλαμβανομένης της μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών το 2022)	0,3	0,2
Μέτρα ενεργειακής στήριξης*	4,7	1,1
Συνολικό καθαρό δημοσιονομικό κόστος	6,0	3,3
Συνολικό καθαρό δημοσιονομικό κόστος (% ΑΕΠ)	2,8%	1,5%

*Εκτίμηση σύμφωνα με το αποθεματικό που θα κρατηθεί για την ενεργειακή στήριξη του 2023

Πηγές: Υπουργείο Οικονομικών & υπολογισμοί Δ/νσης Οικ. Ανάλυσης ΕΤΕ

δισ., εκ των οποίων το €1,1 δισ. σχετίζεται με μέτρα ενεργειακού χαρακτήρα (€1 δισ. αποθεματικό το οποίο περιλαμβάνεται στο Προσχέδιο Προϋπολογισμού 2023) και τα υπόλοιπα €2,2 δισ. αποτελούν κυρίως το εκτιμώμενο κόστος (για το 2023) των μέτρων που ανακοινώθηκαν στη ΔΕΘ.

Οι βασικοί κίνδυνοι για το δημοσιονομικό σενάριο του Σχεδίου Προϋπολογισμού για το 2023 περιλαμβάνουν: α) χειρότερες του αναμενομένου εξελίξεις στο ενεργειακό μέτωπο, π.χ. οι τιμές του αργού πετρελαίου να βρεθούν σημαντικά πάνω από τα 96 \$/βαρέλι (που προβλέπονται στο προσχέδιο Προϋπολογισμού) και οι τιμές του φυσικού αερίου (ολλανδικό TTF) να παγιωθούν άνω των 200 €/MWh σε όλη τη διάρκεια του 2023, με αποτέλεσμα υψηλότερο πληθωρισμό και συμπίεση του εγχώριου επιπέδου κατανάλωσης και παραγωγής, και β) μια εντονότερη ύφεση στη ζώνη του ευρώ που θα επιβάρυνε περαιτέρω τις συνθήκες εξωτερικής ζήτησης και τις τουριστικές τάσεις. Τέτοιου είδους εντάσεις θα συνεπάγονταν πρόσθετες ανάγκες για δημοσιονομική στήριξη.

από το Εθνικό Ταμείο Ενεργειακής Μετάβασης (€9,5 δισ. σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Προσχεδίου για το 2022 εκ των οποίων τα €7,5 αντιστοιχούν σε τρέχοντα έσοδα του ταμείου).

Ως εκ τούτου, το καθαρό κόστος της συνολικής δημοσιονομικής στήριξης το 2022 υπολογίζεται σε σχεδόν €6,0 δισ., εκ των οποίων τα €4,7 δισ. αντιστοιχούν στο δημοσιονομικό κόστος της στήριξης που σχετίζεται με την ενέργεια.

Επίσης, για το 2023 η ΕΤΕ εκτιμά ότι θα μπορούσαν να εξασφαλιστούν άλλα €7,0 δισ. χρηματοδότησης μέσω του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης, υπό την υπόθεση που υιοθετείται και στον Προϋπολογισμό ότι οι διεθνείς τιμές της ενέργειας θα παραμείνουν κοντά στα σημερινά τους επίπεδα.

Για το 2023, η συνολική αξία της καθαρής δημοσιονομικής στήριξης εκτιμάται σε €3,3



Το χρέος Γενικής Κυβέρνησης, ως ποσοστό του ΑΕΠ, προβλέπεται να μειωθεί σε χαμηλό 13 ετών, στο 161,6%, το 2023 μετά από μια εντυπωσιακή πτώση στο 169,1% το 2022 (από 193,3% το 2021 και 206,3% το 2020), σημαντικά χαμηλότερα από τις εκτιμήσεις του Προγράμματος Σταθερότητας για 168,6% και 180,2% το 2023 και το 2022 αντίστοιχα, λόγω της αξιόπιστης υλοποίησης του Προϋπολογισμού και των εξαιρετικά υποστηρικτικών κυκλικών συνθηκών. Η επίδοση αυτή, σε συνδυασμό με την επίτευξη του φιλόδοξου δημοσιονομικού στόχου για το

2023, αναμένεται να υποστηρίξει, παρά τις αντιξοότητες, την προσπάθεια ανάκτησης της επενδυτικής αξιολόγησης από το ελληνικό δημόσιο, ενισχύοντας παράλληλα την αξιοπιστία σε μια περίοδο αυξανόμενων αποδόσεων των κρατικών ομολόγων, εν μέσω αυστηροποίησης της νομισματικής πολιτικής.

Ολόκληρο το κείμενο της ανάλυσης **(στα αγγλικά)** είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διεύθυνση: <https://www.nbg.gr/el/omilos/meletes-oikonomikes-analuseis/elliniki-oikonomia-nea/suntomes-analuseis>

Αθήνα, 7 Οκτωβρίου 2022