



# ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2025

---

Θέσεις του Οικονομικού  
Επιμελητηρίου της Ελλάδας

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ  
ECONOMIC CHAMBER OF GREECE

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2024

---

# ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2025

---

Θέσεις του Οικονομικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας





**ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Αντί προλόγου .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1η Ενότητα:</b>  |           |
| <b>Προοπτικές Παγκόσμιας και Ευρωπαϊκής Οικονομίας, Ανάλυση Κρατικού Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικές Εξελίξεις .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>Προοπτικές της Παγκόσμιας, της Ευρωπαϊκής και της Ελληνικής Οικονομίας .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>Κρατικός Προϋπολογισμός 2025 : Μια άσκηση σε αβέβαιο διεθνές περιβάλλον .....</b>  | <b>19</b> |
| <b>Ο Κρατικός Προϋπολογισμός για το 2025: Σκέψεις για τα έσοδα και τις δαπάνες .....</b>  | <b>23</b> |
| <b>2η Ενότητα:</b>  |           |
| <b>Η Εξέλιξη του Δημόσιου Χρέους, οι Διαθέσιμοι Επενδυτικοί Πόροι και ο Εκσυγχρονισμός των Υποδομών και των Μεταφορών .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>Η Εξέλιξη του Ελληνικού Χρέους .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>Διαθεσιμότητα Επενδυτικών Πόρων και Οικονομική Ανάπτυξη .....</b>  | <b>44</b> |
| <b>Ψηφιοποίηση: Προτεραιότητα στο δρόμο για Βιώσιμες Μεταφορές και Συγκράτηση του Κόστους Διάθεσης και Διανομής .....</b>   | <b>51</b> |
| <b>3η Ενότητα:</b>  |           |
| <b>Περιβαλλοντική Διάσταση, Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις για την Ενίσχυση του Διαθέσιμου Εισοδήματος, του Δημογραφικού και του Στεγαστικού και οι Κύριες Πηγές Κινδύνου για τις Δημοσιονομικές Προβλέψεις .....</b> | <b>57</b> |
| <b>Περιβαλλοντική Διάσταση στον Προϋπολογισμό και οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης .....</b>  | <b>59</b> |
| <b>Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις για την Ενίσχυση του Διαθέσιμου Εισοδήματος .....</b>   | <b>68</b> |
| <b>Κρίσιμες Παρεμβάσεις για την Αντιμετώπιση της Στεγαστικής και Δημογραφικής Κρίσης στον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2025 .....</b>  | <b>75</b> |



---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Κύριες Πηγές Κινδύνου για τις Δημοσιονομικές Προβλέψεις.....</b>                         | <b>83</b> |
| <b>Τα μέλη της Επιστημονικής Ομάδας που συνέβαλλαν<br/>στη διαμόρφωση της έκθεσης .....</b> | <b>87</b> |

## 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 θέσεις για τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2025.

Η παγκόσμια οικονομία διανύει μια περίοδο επίμονων διαταραχών, κυρίως ως αποτέλεσμα των γεωπολιτικών και γεωοικονομικών εξελίξεων, που διατηρούν την αβεβαιότητα σε υψηλά επίπεδα. Ειδικότερα η ευρωζώνη, λόγω της στασιμότητας της γερμανικής οικονομίας και των πολιτικών εξελίξεων στη Γαλλία, αναμένεται να διατηρήσει την αναιμική της δυναμική το επόμενο έτος.

Σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον, η ελληνική οικονομία αποδεικνύεται ιδιαίτερα ανθεκτική. Η κατάκτηση της επενδυτικής βαθμίδας το προηγούμενο διάστημα έχει δημιουργήσει τις βάσεις για την περαιτέρω και ακόμα πιο διευρυμένη, ισχυρή και βιώσιμη οικονομική ανάκαμψη της χώρας. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι ο δρόμος είναι χωρίς εμπόδια.

Σύμφωνα μάλιστα με τις τελευταίες εκτιμήσεις του Κρατικού Προϋπολογισμού, ο ρυθμός ανάπτυξης εκτιμάται σε 2,2% το 2024 και 2,3% το 2025 διπλάσιος του μέσου όρου της Ευρωζώνης, με βάση τις φθινοπωρινές προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Οι επενδύσεις αναμένεται να αυξηθούν κατά 6,7% το 2024 και 8,4% το 2025 και το ποσοστό ανεργίας να μειωθεί από 10,3% το 2024 σε 9,7% το 2025. Τέλος, ο λόγος του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης προς το ΑΕΠ, συνεχίζει την καθοδική του πορεία από το 163,9% το 2023 σε 147,5% το 2025, ενώ ο πληθωρισμός αναμένεται να αποκλιμακωθεί σε 2,1% το 2025. Οι επιδόσεις αυτές επιτεύχθηκαν λόγω της συνετής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, της αύξησης της τουριστικής ζήτησης και της υλοποίησης του μεταρρυθμιστικού πλάνου.

Το 2025 οι επενδύσεις αναμένεται να αναδειχθούν σε κινητήρια δύναμη της ανάπτυξης αντικαθιστώντας την ιδιωτική κατανάλωση, ως αποτέλεσμα της φιλικής προς τους επενδυτές οικονομικής πο-

λιτικής, της αξιοποίησης των ευρωπαϊκών πόρων, και του ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Η ραγδαία αύξηση των επενδύσεων, σε πρωτοφανή επίπεδα για την ελληνική οικονομία, έχει οδηγήσει το επενδυτικό κενό της Ελλάδας σε σχέση με αυτό της Ευρωζώνης να συνεχίζει να συρρικνώνεται. Οι πραγματικές επενδύσεις ανακάμπτουν και εκτιμάται ότι θα φθάσουν το 15,8% του ΑΕΠ στην Ελλάδα το 2024, και να ανακάμπτουν περαιτέρω, σε 17,5% του ΑΕΠ έναντι του 20,8% του ΑΕΠ στην Ευρωζώνη το 2025.

Η αύξηση των επενδύσεων και των εξαγωγών αποδεικνύει ότι αλλάζει ριζικά το παραγωγικό μοντέλο της χώρας, και ότι υπάρχουν και άλλες συνιστώσες που διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο, πηλην της κατανάλωσης, στη διαμόρφωση του ΑΕΠ.

Ο προϋπολογισμός του 2025, αποτελεί ένα σχέδιο οικονομικής πολιτικής με αναπτυξιακό πρόσημο. Για το 2025 προβλέπονται συνολικά να δαπανηθούν μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), λαμβάνοντας υπόψη τις δαπάνες του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ), πόροι συνολικού ύψους 14,1 δισ. ευρώ, που αντιπροσωπεύουν το 5,7% του ΑΕΠ της χώρας και κατανέμονται σε 6,45 δισ. ευρώ για έργα που θα χρηματοδοτηθούν και από πόρους της ΕΕ, 2,75 δισ. ευρώ για έργα που θα χρηματοδοτηθούν αποκλειστικά από εθνικούς πόρους και 4,9 δισ. ευρώ από κονδύλια του ΤΑΑ. Η ταχεία απορρόφηση αυτών των κονδυλίων αποτελεί το μεγάλο στοίχημα για την επόμενη μέρα.

Αναμφισβήτητα, όμως, δεν υπάρχουν περιθώρια εφησυχασμού. Η ελληνική οικονομία θα έρθει αντιμέτωπη με πλήθος προκλήσεων, τόσο εξωγενών όσο και ενδογενών. Ενδεικτικά, να αναφέρω ως κυριότερες πηγές αβεβαιότητας, τα προβλήματα στην εφοδιαστική αλυσίδα από τους πολέμους, τους εμπορικούς δασμούς από τις ΗΠΑ και την υποτονική ανάπτυξη της Ευρωζώνης.

Συνοψίζοντας, οι διαταραχές στο παγκόσμιο οικονομικό περιβάλλον, δεν 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 τη έκθεσης για τον Προϋπολογισμό, καταθέτοντας υπεύθυνες και άρτια καταρτισμένες επιστημονικές σκέψεις και προτάσεις πολιτικής. Οι θέσεις μας είναι τεκμηριωμένες και αποτυπώνουν τις σκέψεις των μελών της Επιστημονικής μας Ομάδας για τις αναπτυξιακές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, σε ένα περιβάλλον παγκόσμιων διαταραχών. Η έκθεση τίθεται στη διάθεση της Πολιτείας, του Κοινοβουλίου και της κοινής γνώμης.

**Κωνσταντίνος Β. Κόλλιας**

*Πρόεδρος Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος*





## 1η Ενότητα

# Προοπτικές Παγκόσμιας και Ευρωπαϊκής Οικονομίας, Ανάλυση Κρατικού Προϋπολογισμού και Δημοσιονομικές Εξελίξεις



## Προοπτικές της Παγκόσμιας, της Ευρωπαϊκής και της Ελληνικής Οικονομίας

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

Την τελευταία πενταετία η παγκόσμια οικονομία αντιμετώπισε αλληπάλληλες κρίσεις λόγω της πανδημίας και μίας σειράς άλλων διαταραχών όπως ο πόλεμος στην Ουκρανία, η κρίση στη Μέση Ανατολή, η αναζωπύρωση του πληθωρισμού, η υιοθέτηση περιοριστικών νομισματικών πολιτικών και οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής.

Για το 2025, το διεθνές πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον χαρακτηρίζεται από αυξημένη αβεβαιότητα λόγω των κυβερνητικών αλλαγών στις ΗΠΑ, τη Βρετανία και αλλού, της αποδυνάμωσης των κυβερνήσεων στη Γαλλία και την Ινδία και της εκλογικής αβεβαιότητας εν όψει των πολιτικών εξελίξεων στη Γερμανία. Επιπλέον, επικρέμαται ένας εμπορικός πόλεμος, αν όπως αναμένεται οι ΗΠΑ αυξήσουν τους δασμούς απέναντι στην Κίνα και τους εμπορικούς τους εταίρους, η ελεύθερη κίνηση ανθρώπων στην περιοχή του Σένγκεν αντιμετωπίζει προβλήματα, ενώ οι εξελίξεις στην υιοθέτηση της πράσινης ενέργειας και των εφαρμογών της τεχνητής νοημοσύνης θα συνεχίσουν να μεταβάλλουν τόσο το ενεργειακό όσο και το τεχνολογικό περιβάλλον.

Σε αυτό το ρευστό τοπίο, η παγκόσμια οικονομία δείχνει να διατηρεί την αναστυξιακή της δυναμική ενώ η Ευρωπαϊκή οικονομία αναμένεται να βιώσει μία σταδιακή ανάκαμψη από τη στασιμότητα των τελευταίων χρόνων. Η αντιμετώπιση του πληθωρισμού δείχνει να έγινε με σχετική επιτυχία και οι κεντρικές τράπεζες αναμένεται να συνεχίσουν τη μείωση των επιτοκίων που ξεκίνησε ήδη από το 2024.

## Προοπτικές της Παγκόσμιας Οικονομίας

Σύμφωνα με τις τελευταίες εκτιμήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, η παγκόσμια ανάπτυξη αναμένεται να παραμείνει σταθερή αλλά υποτονική (βλ Πίνακα 1). Ωστόσο, σε σχέση με τις προβλέψεις προ εξαμήνου, έχει βελτιωθεί η πρόβλεψη για την ανάπτυξη στις ΗΠΑ η οποία όμως αντισταθμίζεται από υποβάθμιση της πρόβλεψης για άλλες προηγμένες οικονομίες, ιδίως τις μεγαλύτερες ευρωπαϊκές χώρες. Ομοίως, στις αναδυόμενες αγορές και στις αναπτυσσόμενες οικονομίες, οι διαταραχές στην παραγωγή και τη ναυτιλία εμπορευμάτων -ιδίως του πετρελαίου- συγκρούσεις, πολιτικές αναταραχές και ακραία καιρικά φαινόμενα έχουν οδηγήσει σε αναθεωρήσεις προς τα κάτω των προοπτικών για τη Μέση Ανατολή και την Κεντρική Ασία και για την υποσαχάρια Αφρική. Αυτά αντισταθμίστηκαν από τις αναβαθμίσεις στις προβλέψεις για την αναδυόμενη Ασία, όπου η αυξανόμενη ζήτηση για ημιαγωγούς και ηλεκτρονικά, λόγω σημαντικών επενδύσεων στην τεχνητή νοημοσύνη, ενίσχυσε την ανάπτυξη, μια τάση που υποστηρίζεται από σημαντικές δημόσιες επενδύσεις στην Κίνα και την Ινδία. Σε πέντε χρόνια από τώρα, η παγκόσμια ανάπτυξη θα πρέπει να φτάσει το 3,1 τοις εκατό - μια μέτρια απόδοση σε σύγκριση με τον μέσο όρο πριν από την πανδημία.

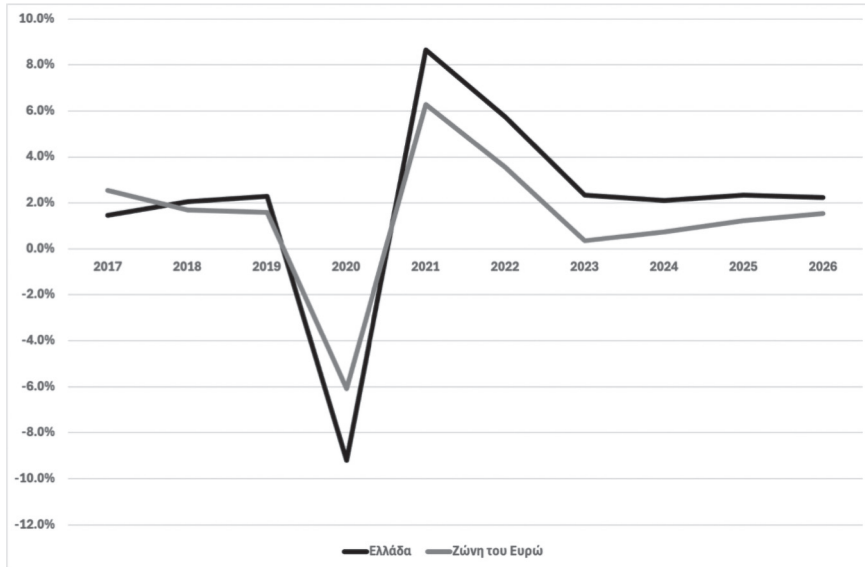
Καθώς ο παγκόσμιος αποπληθωρισμός συνεχίζεται, ο πληθωρισμός των τιμών των υπηρεσιών παραμένει αυξημένος σε πολλές περιοχές, κάτι που απαιτεί προσοχή στην προσαρμογή της νομισματικής πολιτικής για να εξασφαλιστεί μία ομαλή προσγείωση.

## Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Οικονομίας

Μετά από μια παρατεταμένη περίοδο στασιμότητας, η οικονομία της ΕΕ επιστρέφει σε μέτριους ρυθμούς μεγέθυνσης, ενώ η διαδικασία αποπληθωρισμού συνεχίζεται. Η φθινοπωρινή πρόβλεψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προβλέπει αύξηση του ΑΕΠ το 2024 κατά 0,9% στην ΕΕ και 0,8% στη ζώνη του ευρώ. Η οικονομική δραστηριότητα προβλέπεται να επιταχυνθεί σε 1,5% στην ΕΕ και σε 1,3% στη ζώνη του ευρώ το 2025 και σε 1,8% στην ΕΕ και 1,6% στη

ζώνη του ευρώ το 2026 (βλ. Γράφημα 1).

Γράφημα 1  
Ρυθμοί Μεγέθυνσης στη Ζώνη του Ευρώ και την Ελλάδα

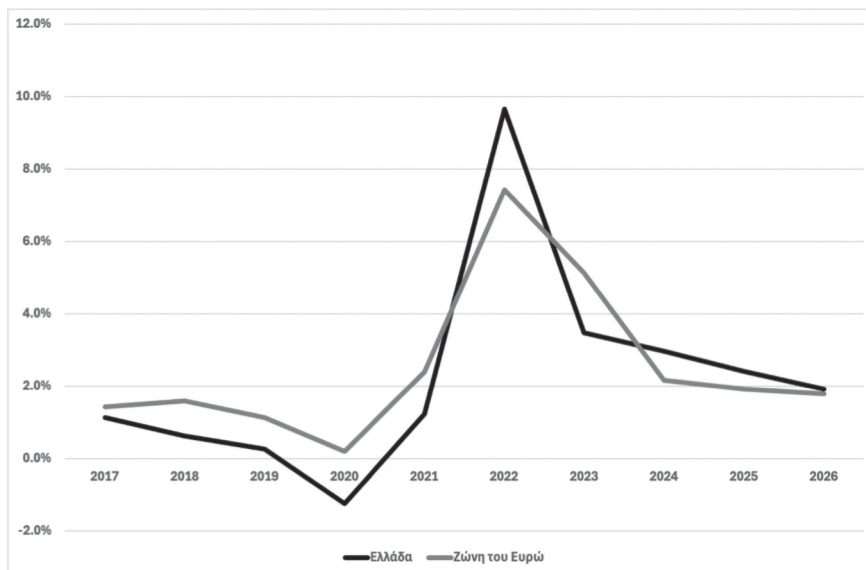


Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βάση Δεδομένων AMECO, Νοέμβριος 2024

Ο πληθωρισμός στη ζώνη του ευρώ αναμένεται να μειωθεί περισσότερο από το μισό το 2024, από 5,4% το 2023 σε 2,4%, πριν υποχωρήσει σταδιακά στο 2,1% το 2025 και στο 1,9% το 2026. Στην ΕΕ, η διαδικασία αποπληθωρισμού προβλέπεται να είναι ακόμη ταχύτερη το 2024, με τον πληθωρισμό να υποχωρεί στο 2,6%, από 6,4% το 2023 και να συνεχίσει να μειώνεται στο 2,4% το 2025 και στο 2,0% το 2026.

Οι πιέσεις στις τιμές των υπηρεσιών παραμένουν υψηλές, αλλά προβλέπεται να μετριαστούν από τις αρχές του 2025, λόγω της επιβράδυνσης της αύξησης των μισθών και της αναμενόμενης ανάκαμψης της παραγωγικότητας, και υποστηριζόμενες από τις αρνητικές επιπτώσεις βάσης. Αυτό θέτει το έδαφος για την πτώση του πληθωρισμού προς τον στόχο του 2% στα τέλη του 2025 στη ζώνη του ευρώ και το 2026 στην ΕΕ (βλ. Γράφημα 2).

Γράφημα 2  
Ο Πληθωρισμός στη Ζώνη του Ευρώ και την Ελλάδα



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βάση Δεδομένων AMECO, Νοέμβριος 2024

Η αγορά εργασίας της ΕΕ κράτησε καλά το πρώτο εξάμηνο του 2024 και αναμένεται να παραμείνει ισχυρή. Η αύξηση της απασχόλησης στην ΕΕ αναμένεται να συνεχιστεί, αν και με βραδύτερο ρυθμό, από 0,8% το 2024 (0,9% στη ζώνη του ευρώ) σε 0,5% το 2026 (0,6% στη ζώνη του ευρώ).

Τον Οκτώβριο, το ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ έφτασε στο νέο ιστορικό χαμηλό του 5,9%. Το 2024 στο σύνολο του προβλέπεται να ανέλθει στο 6,1% (6,5% στη ζώνη του ευρώ) και να σημειώσει περαιτέρω πτώση στη συνέχεια, φθάνοντας στο 5,9% το 2025 και το 2026 (6,3% στη ζώνη του ευρώ).

Καθώς πολλά κράτη μέλη εργάζονται για να μειώσουν τους δείκτες χρέους τους, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της ΕΕ αναμένεται να μειωθεί το 2024 κατά περίπου 0,4 ποσοστιαίες μονάδες, στο 3,1% του ΑΕΠ και στο 3,0% το 2025. Το 2026, προβλέπεται θετική οικονομική δυναμική για περαιτέρω μείωση του ελλείμματος στο 2,9%. Στη ζώνη του ευρώ, το έλλειμμα προβλέπεται να μειωθεί

από 3,0% το 2024 σε 2,9% το 2025 και 2,8% το 2026.

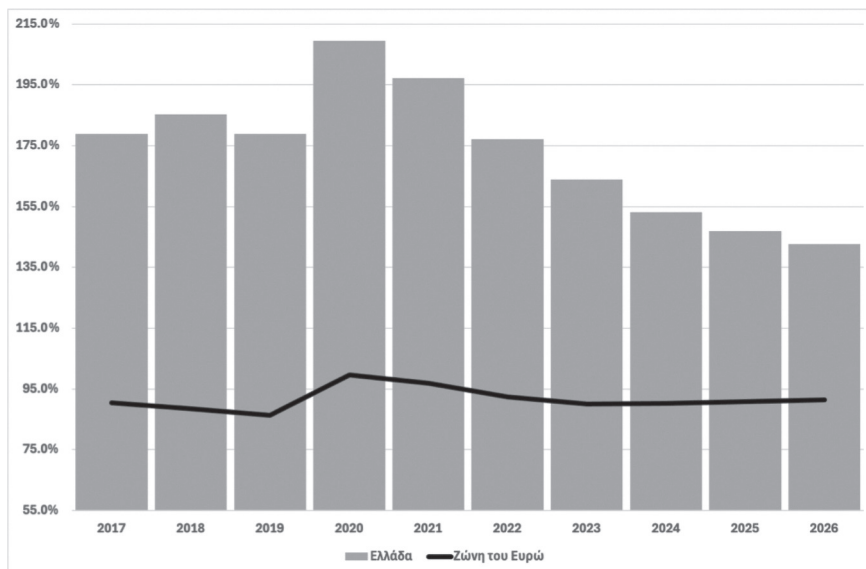
Ωστόσο, ο δείκτης του συνολικού χρέους προς το ΑΕΠ της ΕΕ προβλέπεται να αυξηθεί, από 82,1% το 2023 σε 83,4% το 2026. Αυτό ακολουθεί μια μείωση κατά σχεδόν 10 εκατοστιαίες μονάδες μεταξύ 2020 και 2023 και αντανακλά την επίδραση των ακόμη υψηλών πρωτογενών ελλειμμάτων και των αυξανόμενων δαπανών για τόκους, που δεν αντισταθμίζονται πλέον από την υψηλή αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ καθώς ο πληθωρισμός υποχωρεί. Στη ζώνη του ευρώ, το δημόσιο χρέος προβλέπεται να αυξηθεί από 88,9% του ΑΕΠ το 2023 σε 90% το 2026.

### **Προοπτικές της Ελληνικής Οικονομίας**

Αναφορικά με την Ελλάδα η οικονομική δραστηριότητα αναμένεται να επεκταθεί κατά 2,2% το 2024 και να διατηρήσει μια γενικά παρόμοια ανάπτυξη το 2025 και το 2026, υποστηριζόμενη από την εφαρμογή του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Η ανεργία, ήδη κάτω από το 10%, αναμένεται να συνεχίσει να μειώνεται αλλά πιο αργά από ό,τι στο παρελθόν. Ο πληθωρισμός προβλέπεται σε 2,8% το 2024 και αναμένεται να μετριαστεί μόνο σταδιακά σε περίπου 1,9% έως το 2026. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να συνεχίσει να μειώνεται λόγω της συγκρατημένης αύξησης των δαπανών. Μαζί με τη σταθερή αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, αυτό συμβάλλει στη σταθερή μείωση του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ κοντά στο 140% του ΑΕΠ έως το 2026 (βλ. Γράφημα 3).



Γράφημα 3  
Το Δημόσιο Χρέος στη Ζώνη του Ευρώ και την Ελλάδα



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Βάση Δεδομένων AMECO, Νοέμβριος 2024

### Μεσοχρόνιες Αναπτυξιακές Προοπτικές και η Ανάγκη για Μεταρρυθμίσεις

Το πρόβλημα τόσο της παγκόσμιας, όσο και της ευρωπαϊκής και ελληνικής οικονομίας είναι οι υποτονικές μεσοχρόνιες αναπτυξιακές προοπτικές. Για να ενισχυθούν οι μεσοπρόθεσμες προοπτικές ανάπτυξης είναι απαραίτητες βαθιές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ενώ θα πρέπει να διατηρηθεί η υποστήριξη προς τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται περιγράφονται τόσο στην πρόσφατη έκθεση Ντράγκι, για την ευρωπαϊκή οικονομία, όσο και στην παλαιότερη έκθεση Πισσαρίδη για την ελληνική οικονομία. Αναλύονται επίσης στο πρόσφατο βιβλίο μου, Πριν και Μετά τη Μεταπολίτευση (Εκδόσεις Gutenberg, 2024). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ασφαλώς συνεπάγονται βραχυχρόνιο πολιτικό κόστος, λόγω του

ότι η εφαρμογή τους συνεπάγεται απώλειες για κάποιες κοινωνικές ομάδες. Ακόμη και αν αυτοί που θίγονται από τις επιμέρους μεταρρυθμίσεις αποτελούν μειοψηφία, οι απώλειες αυτές προκαλούν πολιτικό κόστος για τις κυβερνήσεις που θα τις επιχειρήσουν. Από την άλλη, τα οφέλη των μεταρρυθμίσεων κατά κανόνα δεν εμφανίζονται άμεσα, αλλά με την πάροδο του χρόνου. Κατά συνέπεια, οι κυβερνήσεις, τόσο στην ΕΕ όσο και στην Ελλάδα, αποφεύγουν κατά κανόνα τις δύσκολες αυτές αλλά επωφελείς μεταρρυθμίσεις, των οποίων το μεν κόστος θα επωμίζονταν οι ίδιες κατά τη διάρκεια της θητείας τους, ενώ το όφελος κατά πάσα πιθανότητα θα εμφανιζόταν κατά τη θητεία των διαδόχων τους. Έτσι, λόγω και της αδυναμίας του πολιτικού συστήματος να προωθήσει πολιτικές συναινέσεις, η εκάστοτε κυβέρνηση επιλέγει το δρόμο της ήσσονος μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, με εξαιρετικά δυσάρεστα αποτελέσματα για την Ευρωπαϊκή και την ελληνική οικονομία.

Είναι επιτακτική ανάγκη να υπάρξει ελάχιστη πολιτική συναίνεση αναφορικά με την κατεύθυνση και το εύρος των απαιτούμενων διορθωτικών μεταρρυθμίσεων στην οικονομία και στο κράτος, ώστε να υπάρξει ουσιαστική βελτίωση των αναιμικών αναπτυξιακών προοπτικών τόσο στην ΕΕ όσο και στην Ελλάδα.

Στην περίπτωση της χώρας μας, ο προϋπολογισμός του 2025 περιέχει κάποια βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση, ιδιαίτερα αναφορικά με τη δημοσιονομική εξυγίανση και την κοινωνική προστασία, αλλά αυτά που απομένουν να γίνουν προκειμένου να επιταχυνθούν οι ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης είναι πολλά και διόλου αμελητέα.

Πίνακας 1: Ρυθμοί Μεγέθυνσης ΑΕΠ στην Παγκόσμια Οικονομία (%)

|                                | 2023       | 2024       | 2025       |
|--------------------------------|------------|------------|------------|
| <b>Παγκόσμια Οικονομία</b>     | <b>3,3</b> | <b>3,2</b> | <b>3,2</b> |
| <b>Αναπτυγμένες Οικονομίες</b> | <b>1,7</b> | <b>1,8</b> | <b>1,8</b> |
| ΗΠΑ                            | 2,9        | 2,8        | 2,2        |
| Ζώνη του Ευρώ                  | 0,4        | 0,8        | 1,2        |
| Γερμανία                       | -0,3       | 0,0        | 0,8        |
| Γαλλία                         | 1,1        | 1,1        | 1,1        |

|  | 2023       | 2024       | 2025       |
|--|------------|------------|------------|
| Ιταλία   | 0,7        | 0,7        | 0,8        |
| Ισπανία  | 2,7        | 2,9        | 2,1        |
| Ιαπωνία  | 1,7        | 0,3        | 1,1        |
| Ηνωμένο Βασίλειο                                 | 0,3        | 1,1        | 1,5        |
| Καναδάς  | 1,2        | 1,3        | 2,4        |
| Ελλάδα   | 2,0        | 2,3        | 2,0        |
| Άλλες Αναπτυγμένες Οικονομίες                    | 1,8        | 2,1        | 2,2        |
| <b>Αναδυόμενες και Αναπτυσσόμενες Οικονομίες</b> | <b>4,4</b> | <b>4,2</b> | <b>4,2</b> |
| Αναδυόμενη και Αναπτυσσόμενη Ασία                | 5,7        | 5,3        | 5,0        |
| Κίνα   | 5,2        | 4,8        | 4,5        |
| Ινδία  | 8,2        | 7,0        | 6,5        |
| Αναδυόμενη και Αναπτυσσόμενη Ευρώπη              | 3,3        | 3,2        | 2,2        |
| Ρωσία  | 3,6        | 3,6        | 1,3        |
| Λατινική Αμερική και Καραϊβική                   | 2,2        | 2,1        | 2,5        |
| Βραζιλία   | 2,9        | 3,0        | 2,2        |
| Μεξικό   | 3,2        | 1,5        | 1,3        |
| Μέση Ανατολή και Κεντρική Ασία                   | 2,1        | 2,4        | 3,9        |
| Σαουδική Αραβία                                  | -0,8       | 1,5        | 4,6        |
| Υπο-Σαχάρια Αφρική                               | 3,6        | 3,6        | 4,2        |
| Νιγηρία  | 2,9        | 2,9        | 3,2        |
| Νότιος Αφρική                                    | 0,7        | 1,1        | 1,5        |
| Αναδυόμενες και Μεσαίου Εισοδήματος Οικονομίες   | 4,4        | 4,2        | 4,2        |
| Αναπτυσσόμενες Οικονομίες Χαμηλού Εισοδήματος    | 4,1        | 4,0        | 4,7        |

Πηγή: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Οκτώβριος 2024.

## Κρατικός Προϋπολογισμός 2025 : Άσκηση σε Αβέβαιο Διεθνές Περιβάλλον

**Ναπολέων Μαραβέγιας,**

*Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης,  
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών,  
π. Υπουργός, π. Αντιπρύτανης ΕΚΠΑ*

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός του 2025 καταρτίστηκε και κατατέθηκε στηριζόμενος σε επισφαλείς οικονομικές προβλέψεις της κυβέρνησης και των διεθνών οργανισμών για το 2025, τόσο για την ελληνική οικονομία, όσο και για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις ΗΠΑ και τον Κόσμο. Σύμφωνα με τις προβλέψεις αυτές, η αύξηση του ΑΕΠ στην Ελλάδα θα συνεχίσει να είναι πολύ υψηλότερη από το μέσο όρο της Ευρωζώνης (2,3% έναντι 1,3%), η αύξηση κατανάλωσης θα είναι παρόμοια με αυτή το 2024 (1,6%) και οι ακαθάριστες επενδύσεις αναμένεται να αυξηθούν από 6,7% φέτος σε 8,4% το 2025. Το σημαντικότερο είναι ότι ο πληθωρισμός το 2025 αναμένεται να μειωθεί στο 2,1% στην Ελλάδα, όπως και στην Ευρωζώνη, και το ποσοστό της ανεργίας θα περιορισθεί στο 8,2% το 2025 έναντι 8,7% το 2024. Το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών παραμένει σχετικά υψηλό, περίπου 5% ΑΕΠ και αναμένεται να σταθεροποιηθεί και το 2025 σ' αυτά τα επίπεδα.

Η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας όπως αποτυπώνεται στον Κρατικό Προϋπολογισμό είναι εξισορροπημένη, το ισοζύγιο εσόδων και δαπανών προβλέπεται το 2025 να διαμορφωθεί στο -0,6% του ΑΕΠ, παρόμοιο με την εκτίμηση του 2024 και μετά την πρόσθεση των τόκων δεν ξεπερνά το -3,0% του ΑΕΠ, ενώ το πρωτογενές πλεόνασμα προβλέπεται το 2025 στο +2,4% έναντι εκτίμησης +2,5% ΑΕΠ το 2024. Με αυτή τη δημοσιονομική εικόνα η χώρα μας φαίνεται να μην θυμίζει σε τίποτα την εικόνα του πρόσφατου παρελθόντος της κρίσης και να είναι πολύ καλύτερη από πολλές άλλες χώρες της ευρωζώνης, αποσπώντας εύσημα από την Ε.Ε και αναβαθμίσεις από όλους σχεδόν τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης.

Προφανώς η εικόνα αυτή είναι αποτέλεσμα της συνετής δημοσιονομικής πολιτικής σύμφωνης με τους δημοσιονομικούς κανόνες της Ευρωζώνης. Προκαλεί ωστόσο ερωτήματα, αν πρέπει να είναι τόσο περιοριστική αυξάνοντας σημαντικά τα έσοδα και πέρα από τα προϋπολογισθέντα κατά 2,7 δισ. ευρώ διατηρώντας υψηλούς φορολογικούς συντελεστές στο ΦΠΑ (24%) στην φορολόγηση του εισοδήματος φυσικών προσώπων (44% μετά τις 40 χιλ. εισόδημα) πράγμα που δεν συμβαίνει στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Βεβαίως, το επιχείρημα ότι το πρωτογενές πλεόνασμα είναι αναγκαίο για να αποπληρώνεται το μεγάλο δημόσιο χρέος (365 δισ. ευρώ), να εμπεδώνεται η εμπιστοσύνη των διεθνών αγορών και να αναβαθμίζεται το αξιόχρεο της χώρας μας μετά από την λήψη της οικονομικής κρίσης, είναι πολύ σοβαρό. Ταυτόχρονα η υπόσχεση ότι μπορεί να επιτευχθεί μεγαλύτερη πάταξη της φοροδιαφυγής και συνεπώς να υπάρξει ελάφρυνση του φορολογικού βάρους κυρίως των μισθωτών και συνταξιούχων είναι βάσιμη. Πράγματι τα τελευταία χρόνια η φοροδιαφυγή έχει περιοριστεί με μια σειρά μέτρα και έχει συμβάλει στην παρατηρούμενη αύξηση των εσόδων από το φόρο εισοδήματος κατά 2,5 δισ. ευρώ το 2024 έναντι του 2023.

Παράλληλα, παρατηρείται αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους, καθώς το ποσοστό του ως προς το ΑΕΠ μειώνεται σταθερά από 200% το 2020 στο 154% το 2024 ενώ προβλέπεται ότι θα μειωθεί στο 147,3 % το 2025 όχι μόνο λόγω του πληθωρισμού, αλλά και πραγματικής αύξησης του ΑΕΠ, αποπληρωμής του Δ.Ν.Τ και μέτρων των παλαιών χρεών. Έτσι η Ελλάδα μπορεί να δανείζεται από τις διεθνείς αγορές με χαμηλά επιτόκια μικρότερα από 3% και να προσελκύει διεθνή επενδυτικά κεφάλαια, δεδομένου ότι η αύξηση των επενδύσεων είναι κρίσιμης σημασίας για την κάλυψη του επενδυτικού κενού που άφησε η δεκαετής οικονομική κρίση.

Πράγματι, στην Ελλάδα οι επενδύσεις φθάνουν στο 14% του ΑΕΠ έναντι του Μ.Ο. της Ευρωζώνης, όπου φθάνουν στο 22%. Η αύξηση των επενδύσεων (με την ενίσχυση του Ταμείου Ανάκαμψης για τα επόμενα 2-3 χρόνια) είναι ο μόνος τρόπος να αυξηθεί η παραγωγικότητα με τις τεχνολογικές και οργανωτικές βελτιώσεις που σχεδόν πάντα συνοδεύουν τις επενδύσεις. Είναι προφανές ότι η

αύξηση της παραγωγικότητας, που σήμερα βρίσκεται στο 60% του μέσου όρου της Ε.Ε, θα αυξήσει τις αμοιβές των εργαζομένων,-- οι οποίες υπολείπονται σημαντικά από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και προκαλούν μεγάλη οικονομική δυσπραγία σε ευρύτατα στρώματα Ελλήνων πολιτών -- και τελικά θα αυξήσει το συνολικό εισόδημα της χώρας, μετά την κατάρρευση του στη διάρκεια της κρίσης.

Είναι βέβαιο όμως ότι οι επενδύσεις, που είναι απολύτως αναγκαίες σε κλάδους διεθνώς εμπορεύσιμους, στη βιομηχανία και τη γεωργία, ακόμη και στις κατασκευές, χρειάζονται μηχανολογικό εξοπλισμό και κάθε μορφής βιομηχανικές ή/και αγροτικές εισροές που δεν παράγονται στη χώρα μας. Έτσι, μεσοπρόθεσμα αυξάνουν τις εισαγωγές, οι οποίες δεν μπορούν να αντισταθμιστούν άμεσα με εξαγωγές, καθώς οι επενδύσεις χρειάζονται χρόνο για να αυξήσουν την εγχώρια παραγωγή με αποτέλεσμα να αυξάνεται το έλλειμμα στο ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών. Αυτό το έλλειμμα μπορεί να μειωθεί με αύξηση της εισροής ξένων μη δανειακών επενδυτικών κεφαλαίων, ενώ ταυτόχρονα και το επενδυτικό κενό μπορεί να περιοριστεί με τον ίδιο τρόπο δεδομένου ότι η εγχώρια αποταμίευση είναι ανεπαρκής (στην Ελλάδα η αποταμίευση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών είναι αρνητική κατά 1,9%, ενώ στο μ.ο. της Ε.Ε. είναι θετική κατά 13,2% ).

Αναγκαία, αλλά όχι επαρκής, προϋπόθεση για εισροή ξένων επενδυτικών κεφαλαίων είναι η συνετή δημοσιονομική πολιτική που εφαρμόζεται σήμερα. Ωστόσο, τόσο η αύξηση των ξένων άμεσων επενδύσεων, όσο και η αύξηση της τουριστικής δαπάνης στη χώρα μας, όπως και οι εξαγωγές, δεν εξαρτώνται μόνο από την συνετή δημοσιονομική και τη συνολικότερη πολιτική της Ελλάδας, αλλά κυρίως από το διεθνές περιβάλλον. Δυστυχώς, παρά τις θετικές προβλέψεις για αύξηση του παγκόσμιου ΑΕΠ κατά 3,2% το 2025, οι εξελίξεις δεν προοιωνίζονται ομαλή εξέλιξη σε παγκόσμιο επίπεδο. Πέρα από τις πολεμικές συγκρούσεις στην Ουκρανία και στη Μ. Ανατολή, που στοιχίζουν και στοιχίζουν ακριβά κυρίως στην Ευρωπαϊκή Οικονομία, με την οποία η ελληνική οικονομία είναι οργανικά συνδεδεμένη, η πιθανή εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής του νέου Προέδρου των ΗΠΑ κ. Τραμπ

μπορεί να δημιουργήσει παγκόσμια αναταραχή και διεθνή εμπορικό πόλεμο.

Η εφαρμογή δασμών στις εισαγωγές προς τις ΗΠΑ σχεδόν σ' όλες τις χώρες με πρώτη την Κίνα και βέβαια την Ε.Ε. μπορεί να έχει απρόβλεπτες συνέπειες. Δεν θα προκαλέσει μόνο μείωση του ΑΕΠ στις χώρες που θα υποστούν τους δασμούς, αλλά αναμένεται να αυξήσει και τον πληθωρισμό τις ΗΠΑ που με τόση προσπάθεια μειώθηκε στο 2,6% το 2024. Μια τέτοια εξέλιξη μπορεί να αυξήσει και πάλι τα επιτόκια της Ομοσπονδιακής Τράπεζας των ΗΠΑ και να προκαλέσει εκ νέου παγκόσμιες αναταράξεις στις τιμές των ομολόγων, των μετοχών και της ισοτιμίας του δολαρίου έναντι του Ευρώ, ανακοπή της ανάπτυξης κλπ.

Το σημαντικότερο ίσως αποτέλεσμα της οικονομικής πολιτικής των ΗΠΑ, αν εφαρμοσθεί όπως έχει εξαγγελθεί από τον νέο Πρόεδρο, είναι ότι θα προκαλέσει μεγάλη οικονομική ζημιά στην Ευρώπη, καθώς έρχεται ύστερα από την επίθεση της Ρωσίας στην Ουκρανία με τα γνωστά της επακόλουθα. Η Ε.Ε. βρίσκεται ήδη σε δύσκολη κατάσταση με πρόβλεψη πολύ μικρής αύξησης του ΑΕΠ για το 2025 (1,5%). Ήδη, η οικονομική δυσπραγία και το μεταναστευτικό ζήτημα προκαλούν πολιτικές αναταράξεις στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες με στροφή των πολιτών προς εθνικιστικές και λαϊκιστικές πολιτικές δυνάμεις, οι οποίες επαγγέλλονται ανελεύθερες αντιδημοκρατικές και αντιευρωπαϊκές πολιτικές.

Η χώρα μας, ως ευρωπαϊκή χώρα, αναμένεται να αντιμετωπίσει τόσο τις οικονομικές δυσχέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνολικά, όσο και τις δυσκολίες στο πολιτικό επίπεδο κυρίως στη Γαλλία και τη Γερμανία, που δεν ευνοούν ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για μεγαλύτερη ενοποίηση και συνεπώς από κοινού χρηματοδότηση, όπως έγινε με το Ταμείο Ανάκαμψης. Συνεπώς, τόσο οι εξαγωγές μας προς την ασθμαίνουσα Ε.Ε. μπορεί να δυσκολευτούν, ενώ και οι εισροές κοινοτικών πόρων, τουριστών και άμεσων επενδύσεων από τις ευρωπαϊκές χώρες προς την Ελλάδα μπορεί να περιορισθούν και συνεπώς δυσχεράνουν τις αναπτυξιακές προσπάθειες της χώρας μας την επόμενη χρονιά και να ανατρέψουν τις προβλέψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού μέσα σε αυτό το αβέβαιο διεθνές περιβάλλον.

## Ο Κρατικός Προϋπολογισμός για το 2025: Σκέψεις για τα Έσοδα και τις Δαπάνες

**Αικατερίνη Σαββαΐδου,**  
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Νομικής Σχολής,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός για το 2025 βασίζεται στο νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ (“EU Economic Governance Framework”) που τέθηκε σε ισχύ τον Απρίλιο του 2024<sup>1</sup>, κύριοι στόχοι του οποίου είναι η ενίσχυση της βιωσιμότητας του χρέους των κρατών μελών και η προώθηση της βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης σε όλα τα κράτη μέλη μέσω μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη. Ειδικότερα το νέο πλαίσιο εισήγαγε απλούστερους δημοσιονομικούς κανόνες για την εποπτεία των κρατών μελών, το οποίο διαφοροποιεί τα κράτη μέλη με βάση την δημοσιονομική τους κατάσταση και η οποία θα προσδιορίζεται βάσει των ιδιαίτερων προκλήσεων που αυτή αντιμετωπίζει, όπως αυτές αποτυπώνονται στην ανάλυση βιωσιμότητας χρέους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Η προσέγγιση αυτή ακολουθεί ένα κοινό πλαίσιο της ΕΕ που υποστηρίζεται από εγγυήσεις που διασφαλίζουν ότι το χρέος τίθεται σε πτωτική πορεία (διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους) ή παρέχουν περιθώριο ασφαλείας κάτω από την τιμή αναφοράς του ελλείμματος της Συνθήκης ύψους 3% του ΑΕΠ, προκειμένου να δημιουργηθούν δημοσιονομικά αποθέματα ασφαλείας (“fiscal buffers”) (διασφάλιση της ανθεκτικότητας του ελλείμματος). Επιπρόσθετα το

---

1. Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1263 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου (ΕΕ L, 2024/1263, 30.4.2024), Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1264 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασφάλιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L, 2024/1264, 30.4.2024) και Οδηγία (ΕΕ) 2024/1265 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών (ΕΕ L, 2024/1265, 30.4.2024).



νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης θέτει στο επίκεντρο τα νέα μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά διαρθρωτικά σχέδια ("medium term budgetary plans"), τα οποία θα σχεδιάζονται από τα κράτη μέλη και στα οποία θα καθορίζονται οι δημοσιονομικοί τους στόχοι, οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις τους, καθώς και μέτρα για την αντιμετώπιση τυχόν μακροοικονομικών ανισορροπιών κατά τη διάρκεια μιας περιόδου δημοσιονομικής προσαρμογής.

Η δημοσιονομική πορεία θα ορίζεται για διάστημα τεσσάρων ετών, ώστε να διασφαλίζεται η πτωτική πορεία του λόγου δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ (μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός), ενώ θα μεταφράζεται σε έναν μοναδικό αριθμητικό κανόνα (κανόνας ορίου δαπανών/"net expenditure benchmark"), σύμφωνα με τον οποίο, ο δείκτης δαπανών δεν θα πρέπει να αυξάνεται ταχύτερα από έναν συγκεκριμένο ρυθμό μεταβολής και ο οποίος θα προσδιορίζεται μέσω της ανάλυσης βιωσιμότητας χρέους<sup>2</sup>.

Συμφώνως προς το νέο ευρωπαϊκό πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης που επικεντρώνεται στη συνεχή μείωση του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε συμμόρφωση με τις τιμές αναφοράς του 3% και 60% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και το χρέος, αντίστοιχα, έχοντας ως κύρια μεταβλητή παρακολούθησης της παραπάνω πορείας τις καθαρές πρωτογενείς δαπάνες, το σχέδιο του ελληνικού Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2025 συμμορφώνεται πλήρως με τους κανόνες αυτούς. Ειδικότερα προβλέπεται ότι το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης θα διαμορφωθεί στο 154,0% ως ποσοστό του ΑΕΠ στο τέλος του 2024 και στο 147,5% ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2025 παρουσιάζοντας μείωση κατά 6,5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ έναντι του 2024, και το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης από 0,7% σε 0,6% του ΑΕΠ, αντίστοιχα, ενώ οι πρωτογενείς δαπάνες δεν αναμένεται να ξεπεράσουν το 2,6% για το 2024

---

2. Το ως άνω όριο δαπανών καθορίζεται από τις συνολικές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης αφαιρούμενης της δαπάνης για τόκους, της δαπάνης σε προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε., της εθνικής συμμετοχή σε προγράμματα της ΕΕ, της κυκλικής δαπάνης για την καταβολή επιδομάτων ανεργίας, των έκτακτων μη προβλεπόμενων δαπανών (one-offs).

και 3,7 % για το 2025<sup>3</sup>.

Επιπλέον, το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού είναι σύμφωνο προς το πρώτο Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό - Διαρθρωτικό Σχέδιο (ΜΔΣ) 2025 - 2028 ("Medium-Term Fiscal-Structural Plan") που υπέβαλε η Ελλάδα στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>4</sup> και στο οποίο καθορίζεται η δημοσιονομική δέσμευση για τη διατήρηση των καθαρών πρωτογενών δαπανών που χρηματοδοτούνται σε εθνικό επίπεδο κάτω από τα ετήσια ποσοστά αύξησης που διασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις για τη βιωσιμότητα του χρέους.

Όπως αναφέρεται στο προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού, τα νέα μόνιμα δημοσιονομικά μέτρα που επηρεάζουν τον τακτικό προϋπολογισμό επιφέρουν επιπλέον δημοσιονομικό κόστος το 2025 σε σχέση με το 2024, ύψους 1,1 δισ. ευρώ, ενώ πλήθος άλλων παρεμβάσεων χρηματοδοτείται από πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ). Οι νέες δημοσιονομικές παρεμβάσεις εστιάζουν στη στήριξη του διαθέσιμου εισοδήματος, στην ενίσχυση των επενδύσεων και της καινοτομίας, στην αντιμετώπιση του δημογραφικού και του στεγαστικού ζητήματος, καθώς και στην αντιμετώπιση των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής. Οι παρεμβάσεις είναι εντός των δημοσιονομικών στόχων που τίθενται στο ΜΔΣ, καθώς προβλέπεται αύξηση των καθαρών πρωτογενών δαπανών κατά 3,6% το 2025 σε σχέση με το 2024, ενώ ο σχετικός στόχος ανέρχεται σε αύξηση δαπανών έως 3,7%. Όπως επισημαίνει το Υπουργείο Οικονομικών σε σχετική ανακοίνωσή του, ο αυξημένος ρυθμός μεταβολής των καθαρών πρωτογενών δαπανών επιτρέπει την πραγματοποίηση δαπανών υψηλότερες κατά περίπου 700 εκατ. ευρώ το 2025 και περίπου 1,1 δισ. ευρώ το 2026 και κάθε επόμενο έτος, σε σχέση με τον αρχικό στόχο.

3. Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Εισηγητική έκθεση Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2025, διαθέσιμο σε: [https://minfin.gov.gr/wp-content/uploads/2024/11/Εισηγητική-Έκθεση-Προϋπολογισμού-2025\\_OE.pdf](https://minfin.gov.gr/wp-content/uploads/2024/11/Εισηγητική-Έκθεση-Προϋπολογισμού-2025_OE.pdf).

4. Hellenic Republic, Ministry of Economy and Finance, Greece, Medium-Term Fiscal – Structural Plan, 2025-2028, October 2024, available at: [https://minfin.gov.gr/wp-content/uploads/2024/09/EN\\_Greece\\_MTFSP\\_2025\\_28\\_final.pdf](https://minfin.gov.gr/wp-content/uploads/2024/09/EN_Greece_MTFSP_2025_28_final.pdf)

Προφανώς «εκμεταλλεζόμενο» την ως άνω δυνατότητα πραγματοποίησης υψηλότερων δαπανών, τηρώντας παράλληλα τον κανόνα του ορίου δαπανών, το Υπουργείο Οικονομικών αποφάσισε την αύξηση των δαπανών για μεταβιβάσεις σε φορείς εντός και εκτός Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίες προβλέπεται ότι θα διαμορφωθούν στο ποσό των 34.203 εκατ. ευρώ (Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού 2025), αυξημένες κατά 1.124 εκατ. ευρώ έναντι της εκτίμησης του 2024. Η αύξηση της κατηγορίας αυτής δαπανών οφείλεται στις αυξημένες προβλέψεις επιχορηγήσεων προς τον ΕΟΠΥΥ, κατά 525 εκατ. ευρώ, για την κάλυψη της απώλειας των εσόδων του λόγω της μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών κλάδου υγείας και λόγω της ενίσχυσης για τη λειτουργία των νοσοκομείων, καθώς και τις αυξημένες προβλέψεις των κεφαλαιακών ενισχύσεων κατά 431 εκατ. ευρώ κυρίως λόγω της πρόβλεψης για ενίσχυση του ειδικού λογαριασμού Υπηρεσιών Κοινής Ωφέλειας (ΥΚΩ) κατά 400 εκατ. ευρώ από τον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

Βεβαίως η εξοικονόμηση ποσών από ορισμένες μεταβιβάσεις προς διάφορους φορείς θα μπορούσε να δημιουργήσει ένα «μαξιλάρι ασφαλείας» για την περίπτωση επαλήθευσης ορισμένων μακροοικονομικών κινδύνων, γεγονός που θα έχει επιπτώσεις στην ιδιωτική κατανάλωση και την επενδυτική δραστηριότητα και επομένως και στο ύψος των εσόδων και δαπανών. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και σε περίπτωση μη επαλήθευσης των ως άνω κινδύνων, θα ήταν καλύτερο τα ποσά αυτά να διατεθούν σε επενδύσεις, με σκοπό την μακροχρόνια ανάπτυξη της οικονομίας προς όφελος των πολιτών.

Όπως αναφέρει και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή στη Γνώμη του για το προσχέδιο και την εισηγητική έκθεση του ΚΠ 2025<sup>5</sup>, αν και η συνθήκη μη υπέρβασης του ορίου δαπανών

---

5. Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Γνώμη για το Προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού 2025, Οκτώβριος 2024, διαθέσιμο σε: <https://www.pbo.gr/δημοσιευσεις/αγγελες-εκθεσεις/γνωμη-για-το-προσχεδιο-του-κρατικου-προϋπολογισμου-2025>. Βλ. και Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, Γνώμη για την Εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2025, Νοέμβριος 2024, διαθέσιμο σε: <https://www.pbo.gr/δημοσιευσεις/αγγελες-εκθεσεις/γνωμη-για-την-εισηγητικη-εκθεση-του-κρατικου-προϋπολογισμου-2025>.

ικανοποιείται με το προσχέδιο για το 2025, το οποίο προβλέπει αύξηση των καθαρών πρωτογενών δαπανών κατά 3,6% έναντι 3,7% του ΜΔΣ, θα ήταν καλύτερο να υπάρχει μεγαλύτερη απόσταση από τον στόχο του ΜΔΣ, καθώς οι ετήσιοι Προϋπολογισμοί θα πρέπει να ενσωματώνουν ένα «μαξιλάρι ασφαλείας», και η οποία εξοικονόμηση πόρων να κατευθύνεται προς τις δημόσιες επενδύσεις υψηλής προστιθέμενης αξίας που έχουν μεγαλύτερη επίδραση στο ΑΕΠ της χώρας μακροχρόνια.

Όσον αφορά το σκέλος των εσόδων, το Σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2025 προβλέπει συνολικά έσοδα σε ταμειακή βάση ύψους 75.463 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων τα φορολογικά έσοδα αναμένεται να ανέλθουν σε 62.055 εκατ. ευρώ, με το 54,25% αυτών να προέρχεται από φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών και το 38,2% από τον φόρο εισοδήματος. Ειδικότερα, τα έσοδα από φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών προβλέπεται ότι θα ανέλθουν σε 33.667 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 22.488 εκατ. ευρώ ή 67% θα προέλθει από τον ΦΠΑ και 7.172 εκατ. ευρώ ή 21% από τους ΕΦΚ, ενώ τα έσοδα από τον φόρο εισοδήματος προβλέπεται ότι θα ανέλθουν σε 23.719 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 14.511 εκατ. ευρώ ή 61% θα προέλθει από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και 7.244 εκατ. ευρώ ή 31% από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων.

Σε σχέση με την εκτίμηση των εσόδων για το 2024, τα προβλεπόμενα για το 2025 έσοδα εμφανίζονται αυξημένα κατά 2.574 εκατ. ευρώ, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην αναμενόμενη αύξηση των φορολογικών εσόδων κατά 3,9%, λόγω της προβλεπόμενης μεγέθυνσης της οικονομίας, όπως αντικατοπτρίζεται στις μακροοικονομικές προβλέψεις. Συγκεκριμένα, σημαντική είναι η αύξηση των εσόδων από φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών (ΦΠΑ και ΕΦΚ), οι οποίοι προβλέπεται ότι θα αποφέρουν 1.609 εκατ. ευρώ παραπάνω έσοδα σε σχέση με την εκτίμηση του 2024, καθώς και των εσόδων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, ως αποτέλεσμα της προβλεπόμενης ενίσχυσης των αμοιβών εξαρτημένης εργασίας και της νέας αναμενόμενης αύξησης του κατώτατου μισθού.

Να σημειωθεί πάντως ότι δεν γίνεται καμία αναφορά στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2025, σχετικά με τα προβλεπόμενα έσοδα του 2025 από την μεταρρύθμιση του συστήματος φορολόγησης των ελεύθερων επαγγελματιών με τη θέσπιση μιας ελάχιστης αμοιβής. Να σημειωθεί ότι στην εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2024 είχε σημειωθεί ότι από τη συγκεκριμένη παρέμβαση αναμενόταν να βεβαιωθούν πρόσθετα έσοδα τουλάχιστον 600 εκατ. ευρώ (για το 2024). Προκειμένου να αξιολογηθεί η επιτυχία του συγκεκριμένου μέτρου της φορολόγησης των ελεύθερων επαγγελματιών με τη θέσπιση μιας ελάχιστης αμοιβής και να ληφθεί η απόφαση για τη διατήρησή του ή όχι, είναι απαραίτητο να γνωρίζουμε, μεταξύ άλλων, τα έσοδα που τελικά απέδωσε κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του, καθώς και εάν όντως αναμένεται η είσπραξη εσόδων για το 2025.

Στο κείμενο του Υπουργείου Οικονομικών «16 ερωτήσεις – απαντήσεις για τον νέο Προϋπολογισμό και την οικονομία» και ειδικότερα στο ερώτημα «ποιοι φόροι θα μειωθούν την επόμενη χρονιά;», δεδομένης της αύξησης των φορολογικών εσόδων το 2024 (1,8 δισ. επιπλέον και ειδικότερα 1 δισ. από ΦΠΑ και 800 εκατ. από τα νομικά πρόσωπα) λόγω του περιορισμού της φοροδιαφυγής, αναφέρεται ότι το 2025 θα επέλθουν 12 μειώσεις φόρων και συγκεκριμένα η μείωση 1% των ασφαλιστικών εισφορών από 1/1/2025, η κατάργηση του τέλους επιτηδεύματος για τους ελεύθερους επαγγελματίες, η κατάργηση τέλους σταθερής τηλεφωνίας για συνδέσεις με οπτική ίνα, η μονιμοποίηση της επιστροφής του ΕΦΚ στο αγροτικό πετρέλαιο, η απαλλογή φόρου εισοδήματος για κενά ακίνητα που θα ενοικιαστούν, η απαλλογή από ΦΠΑ για νέα κτίρια (επέκταση το 2025), η απαλλογή από το φόρο ασφαλιστρού (15%) συμβολαίων υγείας για παιδιά έως 18 ετών, η φοροαπαλλογή οικειοθετών παροχών επιχειρήσεων υπέρ νέων γονέων, η μείωση ΕΝΦΙΑ κατά 20% για κατοικίες που ασφαλίζονται για φυσικές καταστροφές, η μείωση φόρων χαρτοσήμου σε μια σειρά από συναλλαγές, η αυτοτελής φορολόγηση εφημεριών ιατρών ΕΣΥ με συντελεστή 22%, καθώς και η παροχή κινήτρων συγχωνεύσεων και εξαγορών.

Θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι οι ως άνω φορολογικές παρεμβάσεις, μολονότι μειώνουν τη φορολογική επιβάρυνση σε ορισμένες κατηγορίες υπόχρεων (με τη μορφή φορολογικών δαπανών<sup>6</sup>) και επομένως είναι προς τη θετική κατεύθυνση, ωστόσο δεν φαίνεται να εντάσσονται σε έναν γενικότερο φορολογικό σχεδιασμό με συγκεκριμένο σκοπό, όπως η συνολική μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης στην Ελλάδα, η αλλαγή της σχέσης μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων, η αντιμετώπιση των στρεβλώσεων που προκαλούνται από τη φορολογία κλη.

Στην τελευταία ετήσια έκθεση του ΟΟΣΑ για τις τάσεις των φόρων στα κράτη- μέλη του<sup>7</sup> αναφέρεται ότι τα φορολογικά έσοδα της Ελλάδας, αν και μειώθηκαν το 2023 ως ποσοστό του ΑΕΠ (ανήλθαν στο 39,8% του ΑΕΠ καταγράφοντας μείωση σε σχέση με το 2022 που είχαν από 41,2%), ωστόσο παραμένουν σημαντικά υψηλότερα από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ, όπου βρίσκεται πολύ πιο χαμηλά, στο 33,9%. Σύμφωνα με την ίδια έκθεση 4 στα 10 ευρώ κάθε πολίτη στην Ελλάδα πηγαίνουν σε φόρους και εισφορές.

Παράλληλα, σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ, το 2023 τα φορολογικά έσοδα από αγαθά και υπηρεσίες (έμμεσοι φόροι) ανήλθαν στο 40,1% του συνόλου των εσόδων στην Ελλάδα από 43,3% που ήταν το 2022 με τη χώρα μας να βρίσκεται στην τρίτη υψηλότερη θέση σε αναλογία έμμεσων φόρων ως ποσοστό του ΑΕΠ. Έτσι, παρά τη μείωση που σημειώθηκε η Ελλάδα απέχει σημαντικά από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ που βρισκόταν στο 31,5% το 2022. Μάλιστα η διαφορά είναι ακόμη εντονότερη στους Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης, οι οποίοι αντιστοιχούν στην Ελλάδα στο 21,4% των φορολογικών εσόδων σε σχέση με τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ στους ΕΦΚ που βρίσκεται στο 10,8%.

---

6. Η έννοια των φορολογικών δαπανών περιγράφεται στο άρθρο 75 παρ. 4 του ν. 4270/14, όπου ορίζεται ότι: «οι φορολογικές δαπάνες περιλαμβάνουν ρυθμίσεις από τις οποίες προκαλείται άμεσα ή έμμεσα απώλεια φορολογικών εσόδων». Ουσιαστικά, οι φορολογικές δαπάνες είναι αποκλίσεις από την δομή του βασικού φορολογικού συστήματος, που καθιερώνουν προνομιακό φορολογικό καθεστώς υπέρ ορισμένων μορφών οικονομικής δραστηριότητας ή ομάδων φορολογουμένων.

7. OECD (2024), *Tax Policy Reforms 2024: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c3686f5e-en>.

Παράλληλα, σύμφωνα με μελέτη του ΚΕΦΙΜ, η Ελλάδα καταλαμβάνει την 27η θέση ανάμεσα στις 38 χώρες του ΟΟΣΑ στον φετινό Δείκτη Διεθνούς Φορολογικής Ανταγωνιστικότητας<sup>8</sup>. Επομένως, απαιτείται η πραγματοποίηση μιας φορολογικής μεταρρύθμισης, η οποία θα αντιμετωπίσει τις αδυναμίες του φορολογικού συστήματος της Ελλάδας. Όπως καταδεικνύει και η φετινή μελέτη του Δείκτη Διεθνούς Φορολογικής Ανταγωνιστικότητας, παρεμβάσεις, όπως η μετακίνηση προς τα πάνω του ορίου από το οποίο ξεκινά το ανώτατο κλιμάκιο φορολόγησης του ατομικού εισοδήματος<sup>9</sup>, αλλά και τροποποιήσεις της φορολογίας επιχειρήσεων, όπως η αλλαγή του καθεστώτος των αποσβέσεων και η δυνατότητα μεταφοράς στο μέλλον, χωρίς χρονικό περιορισμό, των ζημιών των εταιρειών, πρέπει να αποτελέσουν άμεσες προτεραιότητές της κυβερνητικής πολιτικής.

Περαιτέρω, παρά την πρόβλεψη για αύξηση των φορολογικών εσόδων από την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, το Υπουργείο Οικονομικών δεν προχώρησε ούτε στη μείωση του ΦΠΑ, μοιλονότι η Ελλάδα έχει έναν από τους υψηλότερους συντελεστές ΦΠΑ στον ΟΟΣΑ (24%). Το Υπουργείο Οικονομικών, στο ως άνω κείμενό του (16 ερωτήσεις - απαντήσεις), υποστήριξε ότι η μείωση του ΦΠΑ καταλήγει, όπως προκύπτει και από άλλες χώρες όπου το μέτρο εφαρμόστηκε, σε μείωση των εσόδων του Δημοσίου χωρίς

8. Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚΕΦΙΜ), Δείκτης Διεθνούς Φορολογικής Ανταγωνιστικότητας 2024: Στην 27η θέση ανάμεσα στις 38 χώρες του ΟΟΣΑ η Ελλάδα, χωρίς μεταβολή σε σχέση με πέρσι, 22/10/2024. Ο Δείκτης Διεθνούς Φορολογικής Ανταγωνιστικότητας μετρά τον βαθμό που το φορολογικό σύστημα μιας χώρας προάγει τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και τις επενδύσεις, χρησιμοποιώντας πάνω από 40 μεταβλητές σε πέντε κατηγορίες: φόρος εισοδήματος εταιρειών, φόροι φυσικών προσώπων, φόροι κατανάλωσης, φόροι ιδιοκτησίας και κανόνες διεθνούς φορολόγησης. Για το 2023 η Ελλάδα συγκεντρώνει συνολική βαθμολογία 60,9 στον Δείκτη. Ως προς τις επιμέρους κατηγορίες του Δείκτη, η Ελλάδα κατατάσσεται στη 17η θέση στην εταιρική φορολόγηση, στην 9η θέση στη φορολόγηση φυσικών προσώπων, στην 34η θέση στη φορολόγηση της κατανάλωσης, στην 27η θέση στους φόρους επί της ιδιοκτησίας, καθώς και στην 21η θέση ως προς τη φορολόγηση των κερδών στο εξωτερικό.

9. Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚΕΦΙΜ), Ελληνικό Πάnel Οικονομολόγων Ερώτηση #53 Οκτώβριος 2024, Το ερώτημα συνίστατο στο εάν η μετακίνηση του ανώτατου φορολογικού συντελεστή σε σημαντικά υψηλότερο κατώφλι από το σημερινό (40.000 ευρώ) πρέπει να αποτελέσει κεντρική προτεραιότητα της δημοσιονομικής στρατηγικής της κυβέρνησης.



να επωφελούνται οι καταναλωτές αλλά οι ενδιάμεσοι στην αλυσίδα εφοδιασμού. Έτσι κατά την κρίση του, η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου εξυπηρετείται, στις παρούσες οικονομικές συνθήκες, καλύτερα από την μείωση της άμεσης φορολογίας εισοδήματος, η οποία αυξάνει το διαθέσιμο εισόδημα των εργαζομένων και είναι φιλικότερη προς την ανάπτυξη λόγω της θετικής της επίδρασης στις επενδύσεις και την κινητροδότηση της αυξημένης συμμετοχής στην αγορά εργασίας.

Εντούτοις, παρά τη μείωση του εισαγωγικού φορολογικού συντελεστή από το 22% στο 9% τα προηγούμενα χρόνια, η συνολική επιβάρυνση από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, παραμένει υψηλή, ειδικά για τα μεσαία εισοδήματα. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει το οικονομικό επιτελείο να εξετάσει το σύνολο των κλιμακίων στη φορολογία εισοδήματος, προκειμένου να λάβει υπόψη του και τις πληθωριστικές τάσεις, αναπροσαρμόζοντας ενδεχομένως τα ποσά των εισοδημάτων που φορολογούνται με τους διάφορους συντελεστές φορολογίας.

Παράλληλα, το οικονομικό επιτελείο της κυβέρνησης θα πρέπει να επανεξετάσει τη σχέση μεταξύ άμεσων και έμμεσων φόρων, καθώς, όπως ήδη αναφέρθηκε, το 54,25% αυτών προέρχεται από έμμεσους φόρους επί αγαθών και υπηρεσιών και μόλις το 38,2% από τον φόρο εισοδήματος. Εναλλακτικά θα πρέπει να επανεξετάσει τους Ειδικούς Φόρους Κατανάλωσης και ιδίως τον Ε.Φ.Κ. Βενζινών και diesel κίνησης που παρουσιάζουν και τις μεγαλύτερες αυξήσεις λόγω της κρίσης στον τομέα της ενέργειας που έχει προκαλέσει σημαντική άνοδο της τιμής του πετρελαίου.

Σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών δεν έχουν προβλεφθεί στον Κρατικό Προϋπολογισμό επιπλέον έσοδα από τον περαιτέρω περιορισμό της φοροδιαφυγής, συνεπώς όποια πρόοδος υπάρξει στο σημείο αυτό με τις παρεμβάσεις που θα εφαρμοστούν το επόμενο έτος, θα οδηγήσει σε υπεραπόδοση του Προϋπολογισμού. Ωστόσο, θα ήταν προτιμότερο, οι παρεμβάσεις αυτές να ληφθούν υπόψη, κάτι που θα επέτρεπε την μόνιμη μείωση των συντελεστών της φορολογίας εισοδήματος και ΦΠΑ και όχι την λήψη έκτακτων μέτρων στήριξης ομάδων, όπως συνήθως γίνεται, που



πιέζουν προς την κατεύθυνση αυτή.

Περαιτέρω, εκτός από τα έσοδα από φόρους, που αναμένεται να παρουσιάσουν αύξηση κυρίως λόγω της μεγέθυνσης της οικονομίας με βάση το προβλεπόμενο μακροοικονομικό σενάριο, σημαντική συμβολή στην αύξηση των εσόδων έχουν και τα έσοδα από μεταβιβάσεις, τα οποία προβλέπονται σε 8.131 εκατ. ευρώ και είναι αυξημένα κατά 3.088 εκατ. ευρώ, γεγονός που οφείλεται κυρίως στα αυξημένα έσοδα από το εθνικό και συγχρηματοδοτούμενο σκέλος του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων κατά 824 εκατ. ευρώ και ειδικότερα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) κατά 2.297 εκατ. ευρώ.

Τέλος, τα έσοδα από πωλήσεις αγαθών και υπηρεσιών οποία ανέρχονται σε 2.405 εκατ. ευρώ και αφορούν κυρίως στην είσπραξη το 2025 ποσού 1.350 εκατ. ευρώ από την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του αυτοκινητόδρομου της Εγνατίας Οδού και τριών κάθετων οδικών αξόνων της για χρονική περίοδο 35 ετών.

Καταληκτικά είναι σημαντικό ότι οι προβλέψεις του Κρατικού Προϋπολογισμού για τα έσοδα και τις δαπάνες στηρίζονται σε ρεαλιστικές εκτιμήσεις των μακροοικονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας, γεγονός που επιβεβαιώνεται τόσο από το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή όσο και το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο<sup>10</sup> στη Γνώμη που δημοσιεύουν για το προσχέδιο, το σχέδιο και την εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού, θεωρώντας ότι η χώρα ακολουθεί μία συνετή και αξιόπιστη δημοσιονομική πολιτική.

Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι, μοιλονότι η Ελλάδα προέβη, σε συνέχεια των συστάσεων του Συμβουλίου προς την Ελ-

---

10. Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Γνώμη επί του Προσχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2025, 7 Οκτωβρίου 2024, διαθέσιμο σε: [https://www.hfisc.gr/sites/default/files/dt\\_gnomi\\_pkp2025.pdf](https://www.hfisc.gr/sites/default/files/dt_gnomi_pkp2025.pdf), Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Επιστολή επί του Σχεδίου του Κρατικού Προϋπολογισμού 2025, Νοέμβριος 2024, διαθέσιμο σε: <https://hfisc.gr/ekfrasi-gnomis/epistoli-epi-toy-shediou-toy-kratiko-y-proypologismoy-gia-etos-2025>.

λάδα τον Ιούνιο του 2024<sup>11</sup>, στον περιορισμό της αύξησης των καθαρών δαπανών σε ποσοστό συμβατό με την τοποθέτηση του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης σε εύλογη πτωτική πορεία μεσοπρόθεσμα και τη διατήρηση του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης κάτω από την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ που προβλέπει η Συνθήκη, ωστόσο θα πρέπει στο σκέλος των δαπανών, να είναι πιο προσεκτική, προκειμένου αυτές όχι μόνο να κατευθύνονται εκεί που είναι αναγκαίες, αλλά και με τρόπο που να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα του Κράτους και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Προς αυτήν την κατεύθυνση χρήσιμη μπορεί να αποβεί η συστηματικότερη πραγματοποίηση επισκοπήσεων δαπανών με σκοπό την αποτελεσματικότερη χρήση των διαθέσιμων πόρων από πλευράς των Υπουργείων και των λοιπών φορέων Γενικής Κυβέρνησης, όσο και η κατάρτιση και δημοσίευση των Ετήσιων Απολογισμών Προγραμμάτων στο πλαίσιο του προϋπολογισμού επιδόσεων που πλέον υιοθετήθηκε και στην Ελλάδα. Παράλληλα στο σκέλος των εσόδων θα πρέπει να συνεχίσει την προσπάθεια για την βελτίωση του φορολογικού συστήματος προς την φιλική προς τις επενδύσεις κατεύθυνση, ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου, όπως άλλωστε επισημαίνουν και οι προαναφερόμενες Συστάσεις του Συμβουλίου της ΕΕ.

---

11. Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Greece, Brussels, 19.6.2024, COM(2024) 608 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52024DC0608>



## 2η Ενότητα

# Η Εξέλιξη του Δημόσιου Χρέους, οι Διαθέσιμοι Επενδυτικοί Πόροι και ο Εκσυγχρονισμός των Υποδομών και των Μεταφορών



## Η Εξέλιξη του Ελληνικού Χρέους

### **Δημήτριος Καινούργιος,**

*Μέλος Συμβουλίου Διοίκησης του Εθνικού  
και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών,  
Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ και  
Αντιπρόεδρος του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου*

### **Δημήτριος Δημητρίου,**

*Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο,  
Επίκουρος Καθηγητής (υπό διορισμό) Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής,  
του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής και  
Ερευνητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ*

Μια ανάλυση της πορείας εξέλιξης του ελληνικού χρέους αποτελεί ένα δύσκολο εγχείρημα, καθώς αποτελεί μείζον πρόβλημα από το 2010 και εφεξής. Καταρχάς είναι εξαιρετικά θετικό ότι από το 2021 το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης σε ποσοστό του ΑΕΠ (εφεξής, χρέος) παρουσιάζει φθίνουσα πορεία (βλέπε Διάγραμμα 1). Η φθίνουσα πορεία αυτό οφείλεται τόσο στην ισχυρή ανάπτυξη των τελευταίων ετών (2021: 8,7%, 2022: 5,7%, 2023: 2,3%), όσο και στον πληθωρισμό (ειδικά στη μετά-πανδημίας περίοδο).

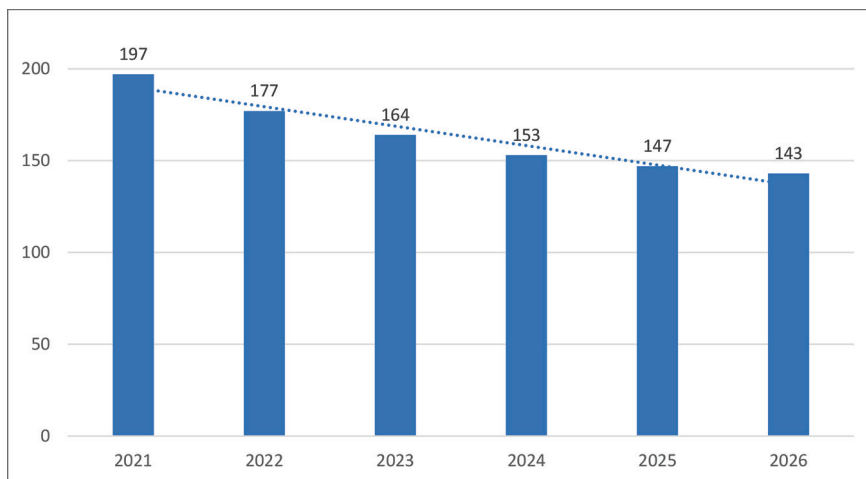
Η προοπτική της μελλοντικής πορείας του ελληνικού χρέους διαφαίνεται θετική σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Υπουργείου Οικονομικών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ). Ωστόσο, το μέλλον παραμένει αβέβαιο, καθώς η εξέλιξη του χρέους εξαρτάται από κρίσιμες παραμέτρους, όπως ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, ο οποίος εκτιμάται ότι θα συνοδεύεται από χαμηλό πληθωρισμό, καθώς και το ύψος των επιτοκίων. Παράλληλα, εξωγενείς παράγοντες, όπως η κρίση στη Μέση Ανατολή και ο Ρωσοουκρανικός πόλεμος, ενδέχεται να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο. Οι γεωπολιτικές εξελίξεις μπορούν να οδηγήσουν σε αυξημένο ενεργειακό κόστος, γεγονός που θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά το ελληνικό χρέος. Ως εκ τούτου, παραμένει κρίσιμο να διατηρηθεί η εγχώρια οικονομία σε τροχιά ανθεκτικότητας και προσαρμοστικότητας απέναντι σε εξωτερικούς κραδασμούς.

Το Διάγραμμα 1 παρουσιάζει τις πλέον πρόσφατες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εξέλιξη του ελληνικού χρέους, με χρονικό ορίζοντα έως το 2026. Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής υποδεικνύουν μια σαφή πτωτική τάση του χρέους. Αυτή η μείωση αποδίδεται κυρίως σε δύο βασικούς παράγοντες:

1. Μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της συγκρατημένης αύξησης των δαπανών.
2. Ισχυρή ονομαστική αύξηση του ΑΕΠ, η οποία συνεισφέρει στη σταθερή μείωση του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, με την εκτίμηση να φτάνει κοντά στο 140% του ΑΕΠ έως το 2026.

Επιπλέον, η σταδιακή μείωση των ταμειακών αποθεμάτων (cash buffers) αναμένεται να ενισχύσει περαιτέρω την πτωτική πορεία του χρέους. Ωστόσο, είναι σαφές ότι η επίτευξη αυτών των στόχων εξαρτάται από τη διατήρηση συνετής δημοσιονομικής διαχείρισης σε συνδυασμό με μια ισχυρή και βιώσιμη αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας. Η προσήλωση σε αυτές τις κατευθύνσεις αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την εδραίωση της θετικής τάσης.

Διάγραμμα 1: Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)

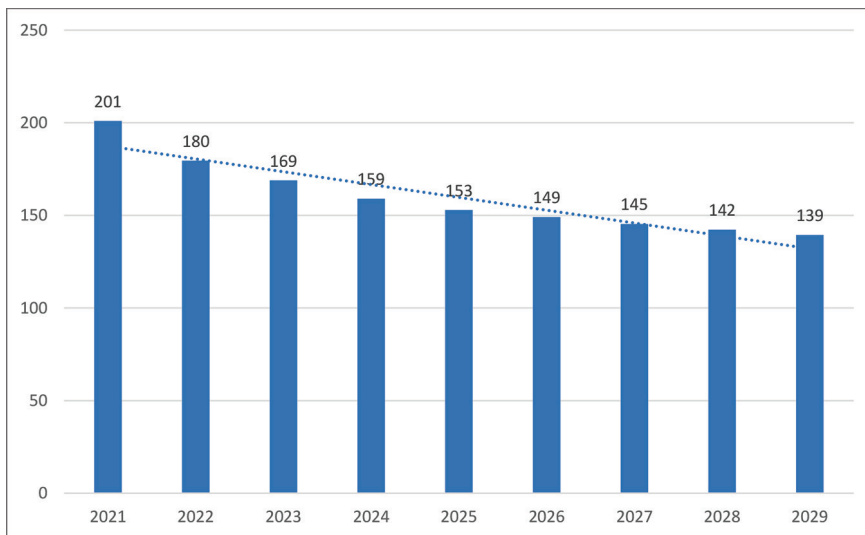


Πηγή: European Economic Forecast, Autumn 2024, INSTITUTIONAL PAPER 296 | NOVEMBER 2024.

Το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει τις προβλέψεις του ΔΝΤ για το χρέος μέχρι το 2029. Είναι εμφανώς πιο συντηρητικές από της ΕΕ, ωστόσο η πορεία του χρέους εξακολουθεί να είναι ισχυρά πτωτική, αφού το 2029 προβλέπεται να είναι 139%. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την έκθεση του ΔΝΤ (FISCAL MONITOR: Putting a Lid on Public Debt; 2024), το ιταλικό χρέος (2029: 142%) θα ξεπεράσει το ελληνικό το 2029, ενώ το 2028 θα είναι περίπου ίσα.

Συγκρίνοντας τις προβλέψεις του ΔΝΤ σε σχέση με της ΕΕ παρατηρούμε ότι το 2026 το ελληνικό χρέος θα είναι 149% σε σχέση με 143% που προβλέπει η επιτροπή, κυρίως λόγω της χαμηλότερης τροχιάς πραγματικής ανάπτυξης που υιοθετεί το ΔΝΤ. Το ΔΝΤ ως διεθνής οργανισμός είναι πάντα πιο συντηρητικός στις προβλέψεις του, ωστόσο η διαφορά του 6% δεν είναι τόσο υψηλή ώστε να προκαλεί έντονη ανησυχία.

Διάγραμμα 2: Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)

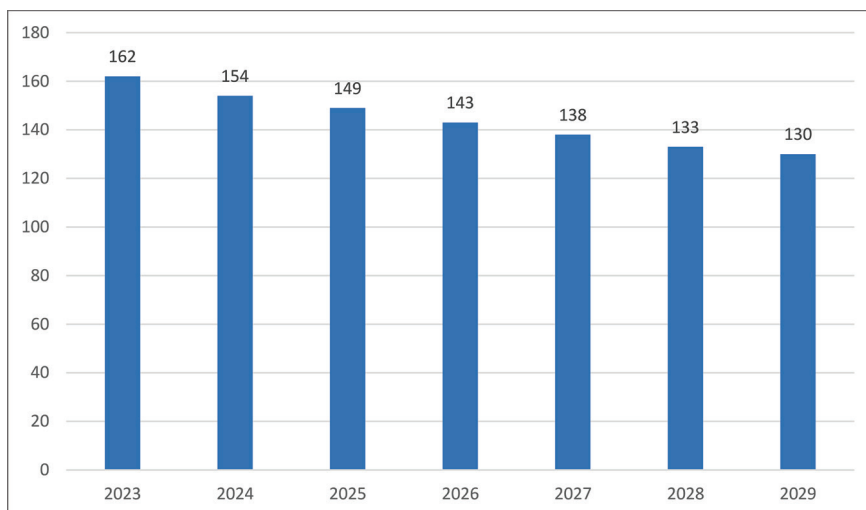


Πηγή: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2024.



Στη παρούσα στιγμή θα ήταν χρήσιμο να παρουσιάσουμε τις επίσημες προβλέψεις της κυβέρνησης για το ελληνικό χρέος. Σύμφωνα με το Διάγραμμα 3, οι προβλέψεις μέχρι το 2029 είναι αρκετά πιο αισιόδοξες σε σχέση με την ΕΕ και το ΔΝΤ, χωρίς ωστόσο να είναι υπερβολικές ή ανέφικτες. Άλλωστε το γράφημα των προβλέψεων μέχρι το 2025 του πραγματικού ΑΕΠ της Ελλάδας, σύμφωνα με το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), συνηγορεί στην επίτευξη των παραπάνω στόχων (βλ. Διάγραμμα 4).

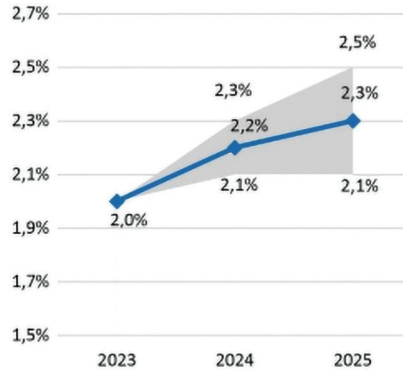
**Διάγραμμα 3: Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ) -  
(υπό τη δημοσιονομική πορεία του σχεδίου)**



Πηγή: Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό-Διαρθρωτικό Σχέδιο, 2025-2028. Οκτώβριος 2024.

Το Διάγραμμα 4 προέρχεται από την Γνώμη του ΕΔΣ επί του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού-Διαρθρωτικού Σχεδίου, τον Σεπτέμβριο του 2024. Οι προβλέψεις έχουν παραχθεί από τα οικονομετρικά υποδείγματα πρόβλεψης του ΕΔΣ, με το γκρι χρώμα υποδεικνύει το εύρος των προβλέψεων του πραγματικού ΑΕΠ.

**Διάγραμμα 4: 2023-2025,  
Προβλέψεις ρυθμού ανάπτυξης του πραγματικού ΑΕΠ, ΕΔΣ**



Πηγή: Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Γνώμη επί του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού-Διαρθρωτικού Σχεδίου, Σεπτέμβριος 2024.

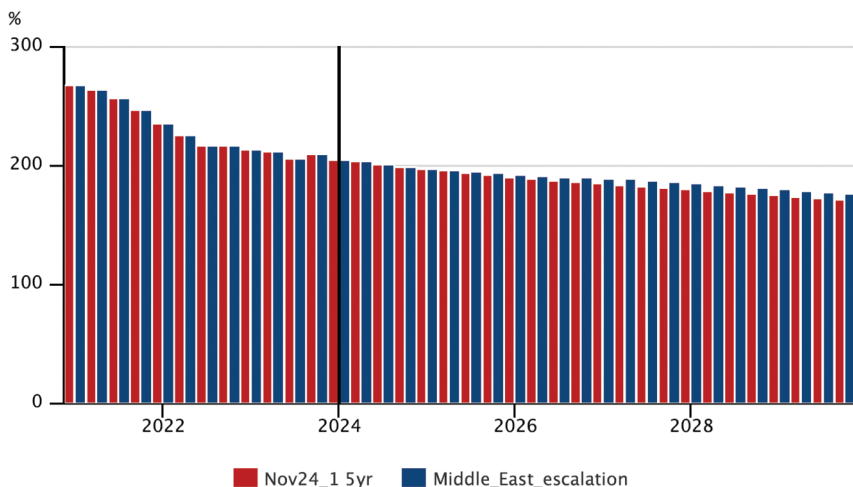
Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειώσουμε ότι τα σενάρια της ΕΕ, του ΔΝΤ και της ελληνικής κυβέρνησης αποτελούν βασικά σενάρια. Δηλαδή δεν ενσωματώνουν εξωγενείς διαταραχές (σοκ) που θα μπορούσαν να επηρεάσουν σημαντικά τη πορεία του χρέους. Στη παρακάτω ανάλυση θα εξετάσουμε δυο τέτοιες περιπτώσεις δυσμενών διαταραχών.

Τα Διαγράμματα 5 και 6 παρουσιάζουν δυο διαφορετικά σενάρια εξωγενών αρνητικών διαταραχών (σοκ) πάνω στο ελληνικό χρέος. Οι προβλέψεις έχουν παραχθεί από το Global Economic Model της Oxford Economics. Συγκεκριμένα, το Διάγραμμα 5 εξετάζει την επίδραση από μια ενδεχόμενη κλιμάκωση της έντασης στη Μέση Ανατολή (μπλε ράβδοι), σε σύγκριση με ένα σενάριο χωρίς κλιμάκωση (κόκκινοι ράβδοι). Και στις δύο περιπτώσεις, η πτωτική τάση του χρέους είναι εμφανής, παρότι η Oxford Economics υιοθετεί μια πιο συντηρητική προσέγγιση σε σχέση με τις προβλέψεις της ΕΕ και του ΔΝΤ. Σύμφωνα με το βασικό σενάριο (baseline), το δημόσιο χρέος εκτιμάται στο 171% του ΑΕΠ το 2029, ενώ στο δυσμενές σενάριο θα φτάσει το 177%. Είναι θετικό ότι η πρόβλεψη τους για το δυσμενές σενάριο δεν διαφοροποιείται πολύ από το βασικό σενάριο, υποστηρίζοντας ότι η ελληνική οικονομία διαθέτει κάποιο

Βαθμό ανοχής σε τέτοιου είδους εξωτερικά σοκ.

Διάγραμμα 5: Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ) -  
Σενάριο με κλιμάκωση στη Μέση Ανατολή

### Government debt (% of GDP) – Greece

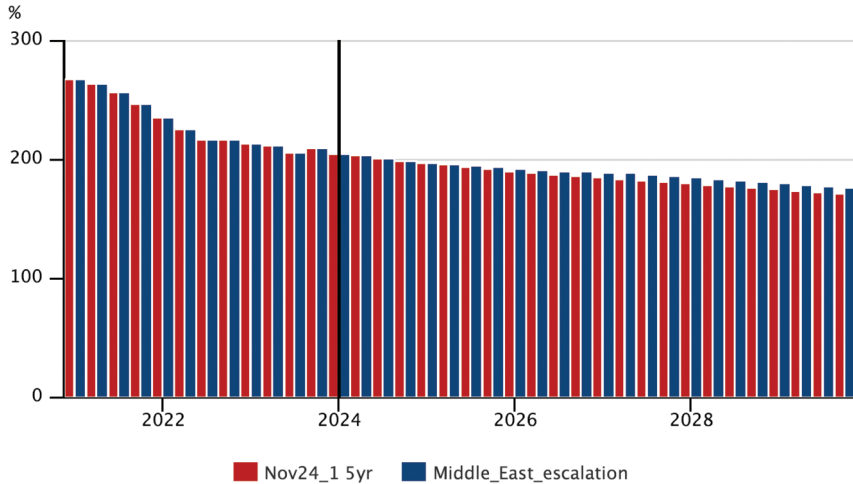


Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Global Economic Model – Oxford Economics.

Το Διάγραμμα 6 παρουσιάζει τη διαφοροποίηση στις προβλέψεις υπό δύο σενάρια: τη διατήρηση υψηλών επιτοκίων για παρατεταμένο χρονικό διάστημα (μπλε ράβδοι) και την απουσία αυτών των υψηλών επιτοκίων (κόκκινοι ράβδοι). Και στις δύο περιπτώσεις, η πτωτική τάση του χρέους παραμένει εμφανής. Συγκεκριμένα, το βασικό σενάριο (baseline) εκτιμά το δημόσιο χρέος στο 171% του ΑΕΠ έως το 2029, ενώ στο δυσμενές σενάριο αυτό θα φτάσει το 176%. Και σε αυτή τη περίπτωση είναι θετική η αντοχή της ελληνικής οικονομίας σε ένα εξωγενές σοκ.

Διάγραμμα 6: Χρέος της Γενικής Κυβέρνησης (% ΑΕΠ)  
Σενάριο διατήρησης υψηλών επιτοκίων

## Government debt (% of GDP) – Greece



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Global Economic Model – Oxford Economics.

Αξίζει να σημειωθεί η σημαντική απόκλιση που παρουσιάζουν οι προβλέψεις για το δημόσιο χρέος, όπως αυτές προκύπτουν από το Global Economic Model της Oxford Economics, σε σχέση με το βασικό σενάριο (baseline). Δυστυχώς, η διαφορά σε σχέση με τις εκτιμήσεις του Υπουργείου Οικονομικών, της ΕΕ και του ΔΝΤ είναι αρκετά μεγάλη. Για παράδειγμα, το ΔΝΤ προβλέπει χρέος στο 139% του ΑΕΠ το 2029, ενώ η Oxford Economics το εκτιμά στο 171%. Αυτή η ουσιαστική απόκλιση πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη, ώστε οι εγχώριοι φορείς να αποφύγουν τον εφησυχασμό και να συνεχίσουν τις προσπάθειες για δημοσιονομική σύνεση και βιώσιμη αναπτυξιακή πορεία.

## Διαθεσιμότητα Επενδυτικών Πόρων και Οικονομική Ανάπτυξη

**Αντώνης Μπαρτζώκας,**  
Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,  
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Οι δαπάνες δημοσίων επενδύσεων (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και RRF) αναμένεται να ανέλθουν συνολικά σε 64,2 δισ. ευρώ την περίοδο 2025-2028, ενώ σε ό,τι αφορά ειδικότερα τον RRF, τη διετία 2025-2026 οι αναμενόμενες εισροές στην οικονομία εκτιμώνται σε 9,8 δισ. ευρώ και 11,6 δισ. ευρώ για κάθε αντίστοιχο έτος. Μάλιστα, δεδομένου ότι οι εκταμιεύσεις του δανειακού σκέλους του RRF αναμένεται να συνεχιστούν και μετά την προγραμματισμένη ολοκλήρωση των εκταμιεύσεων στο σκέλος των επιχορηγήσεων, η Ελλάδα έχει διαμορφώσει προοπτικές εισροής πρόσθετων κεφαλαίων στην οικονομία μέχρι το 2028. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού-Διαρθρωτικού Σχεδίου, για τη διετία 2027-2028, οι εκταμιεύσεις του δανειακού σκέλους εκτιμάται ότι θα ανέλθουν σε περίπου 5,2 δισ. ευρώ, ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός επενδυτικών σχεδίων ενδέχεται να πλησιάσει τα 12 δισ. ευρώ.

Η μεγάλη διαθεσιμότητα επενδυτικών κεφαλαίων δημιουργεί συνθήκες ενίσχυσης της μακροχρόνιας αναπτυξιακής δυναμικής της Ελληνικής οικονομίας<sup>12</sup>. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη μεγιστοποίηση του οικονομικού αποτελέσματος είναι ο συντονισμός των επενδυτικών αποφάσεων, λαμβάνοντας υπόψη τη διάρθρωση των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών, τις συνέργειες δημοσίων και κοινοτικών πόρων και τις μεσοπρόθεσμες προκλήσεις που περιλαμβάνει το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>13</sup>.

12. Malliaropoulos, D., D. Papageorgiou, M. Vasardani et al. (2021) "The impact of the Recovery and Resilience Facility on the Greek economy". Bank of Greece Economic Bulletin, 53(1): 9-28.

13. Anthony Bartzokas and Peter Sanfey. Macroeconomic adjustment and investment recovery in Greece: the economics of a special case. Palgrave Macmillan (forthcoming, 2024).

Η συζήτηση σχετικά με την αξία των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών χρονολογείται από την περίοδο μετά τη Μεγάλη Ύφεση του 2009<sup>14</sup>. Ειδικά κατά τη διάρκεια της κρίσης δημόσιου χρέους στην Ευρωζώνη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστήριξε για μερικά χρόνια ένα «όραμα λιτότητας» θεωρητικά βασισμένο στις «μη κεϋνσιανές επιπτώσεις» και τη λεγόμενη «επεκτατική λιτότητα». Σύμφωνα με την τελευταία υπόθεση, η μείωση των δημόσιων δαπανών είναι πιθανό να οδηγήσει σε αύξηση του ΑΕΠ χάρη στην «προσέλκυση» ιδιωτικών επενδύσεων και λόγω της προσδοκίας μείωσης των επιτοκίων που προέρχεται από την αναμενόμενη βελτιωμένη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους που συνεπάγεται χαμηλότερο ασφάλιστρο κινδύνου. Το «όραμα λιτότητας» υποστηρίχθηκε εμπειρικά από την υπόθεση της χαμηλής αρνητικής επίδρασης των περιοριστικών πολιτικών στην αύξηση του ΑΕΠ. Αντίθετα, την τελευταία δεκαετία ένας αυξανόμενος αριθμός εμπειρικών μελετών διέψευσε αυτή την πεποίθηση. Σχετικές έρευνες έδειξαν ότι το μέγεθος των πολλαπλασιαστών είναι ιδιαίτερα μεγάλο για τις δημόσιες δαπάνες και τις στοχευμένες μεταβιβάσεις πόρων. Ακόμη και το ΔΝΤ υιοθέτησε την άποψη ότι οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές αυξήθηκαν μετά τη Μεγάλη Ύφεση, υποδηλώνοντας έτσι μια πιο σταδιακή προσέγγιση στα σχέδια οικονομικής προσαρμογής<sup>15</sup>.

Πρόσφατες συγκριτικές μελέτες έχουν δείξει ότι στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο δημοσιονομικός πολλαπλασιαστής των δημόσιων επενδύσεων είναι γενικά μεγαλύτερος από τη μονάδα και υψηλότερος από τον πολλαπλασιαστή άλλων συνιστωσών των δημόσιων δαπανών. Συχνά φθάνει τις υψηλότερες τιμές μεσοπρόθεσμα, με μεγαλύτερο μέγεθος σε περιόδους χαμηλής οικονομικής μεγέθυνσης. Η πολλαπλασιαστική επίδραση των δημόσιων επενδύσεων στο ΑΕΠ είναι ιδιαίτερα ισχυρή όταν οι δημόσιοι πόροι επενδύονται σε συγκεκριμένες λειτουργίες της κυβέρνησης, ιδιαίτερα στις υποδομές, την εκπαίδευση και τις δημόσιες υπηρεσίες, με τις

14. Fatas A., Summers L. (2018), The permanent effects of fiscal consolidations. *Journal of International Economics*, 112(C), 238-250.

15. International Monetary Fund (2012), *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, October.

δύο τελευταίες να παρουσιάζουν τους μεγαλύτερους πολλαπλασιαστές. Κατά την περίοδο που χαρακτηρίζεται από χαμηλή οικονομική μεγέθυνση, οι πολλαπλασιαστές των δημόσιων επενδύσεων είναι γενικά πιο σημαντικοί και υψηλότερα πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα επιτυγχάνονται όταν οι πόροι επενδύονται στην υγεία. Στις χώρες του πυρήνα της ευρωζώνης, οι κρατικές δαπάνες μπορούν να τονώσουν την οικονομική ανάπτυξη σημαντικά περισσότερο από ό, τι στις χώρες της περιφέρειας. Το πολιτικό και νομικό σύστημα, η αγορά εργασίας και οι τριβές στις τιμές ή οι οικονομική συγκυρία είναι όλα δυνητικά υπεύθυνα για τις διαφορές μεταξύ αυτών των ομάδων χωρών<sup>16</sup>.

Τα αποτελέσματα αυτά υποδηλώνουν ότι οι δημόσιες επενδύσεις είναι ιδιαίτερα αποτελεσματικές για την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης όταν υποστηρίζουν τη δημιουργία ανθρώπινου κεφαλαίου και την ενίσχυση της παραγωγικότητας, οι οποίες περιλαμβάνουν επίσης τη βασική E&A και την αποτελεσματική λειτουργία των δημόσιων οργανισμών. Ενώ ο ρόλος του ανθρώπινου κεφαλαίου, των θεσμών και της E&A στη διατήρηση της οικονομικής ανάπτυξης είναι καλώς τεκμηριωμένος, η θεματική ανάλυση των πολλαπλασιαστών των δημοσίων επενδύσεων επιβεβαιώνει τη μόνιμη επίδραση στο ΑΕΠ, η οποία προκύπτει από την αύξηση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα και κατά συνέπεια τη συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής<sup>17</sup>.

Κατά την εξέταση της εμπειρικής βιβλιογραφίας σχετικά με τους δημοσιονομικούς πολλαπλασιαστές υπάρχουν ελάχιστα στοιχεία σχετικά με τον μακροοικονομικό αντίκτυπο των δημόσιων επενδύσεων που προωθούν τις διαρθρωτικές αλλαγές και την καινοτομία. Πρόσφατα αποτελέσματά ερευνών δείχνουν ότι οι δημόσιες επενδύσεις στην E&A έχουν μεγαλύτερο αντίκτυπο στο ΑΕΠ και τις επιχειρηματικές επενδύσεις στην E&A από ό,τι οι γενικότερες δημόσιες δαπάνες. Κατά συνέπεια, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να επενδύουν

16. Ricardo Duque Gabriel, Mathias Klein and Ana Sofia Pessoa (2020) The Effects of Government Spending in the Eurozone. Sveriges Riksbank Working Paper Series No. 400.

17. Deleidi M., Iafrate F., Levrero E. (2023). Government investment fiscal multipliers: Evidence from Euro-area countries. *Macroeconomic Dynamics*, Vol 27, pp. 331–349.

δημόσιους πόρους σε δραστηριότητες E&A, δεδομένου ότι μπορούν να δημιουργήσουν σημαντικότερο πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα από ό,τι οι πιο τυποποιημένες δημοσιονομικές πολιτικές<sup>18</sup>. Επιπλέον, αυτές οι στρατηγικές πολιτικές καινοτομίας μπορούν να προωθήσουν μακροπρόθεσμους διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς της οικονομίας προσελκύοντας ιδιωτικές επενδύσεις στην E&A και δημιουργώντας νέες ευκαιρίες στην αγορά υπερβαίνοντας υφιστάμενα τεχνολογικά παραδείγματα<sup>19</sup>.

Σε ότι αφορά την εισροή κοινοτικών πόρων, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα πρέπει να έχουν πιο μετριοπαθείς προσδοκίες για τα βραχυπρόθεσμα τονωτικά αποτελέσματα του RRF και των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ στην οικονομική ανάπτυξη και αντ' αυτού θα μπορούσαν να επικεντρωθούν στα άλλα μακροπρόθεσμα οφέλη ενίσχυσης της αναπτυξιακής διαδικασίας, σύμφωνα με τον αρχικό σκοπό αυτών των προγραμμάτων. Σε πολλές περιπτώσεις οι εν λόγω πολλαπλασιαστές είναι μικρότεροι από τη μονάδα ή βραχυπρόθεσμα σχεδόν μηδενικοί<sup>20</sup>.

Η αποκέντρωση των επενδυτικών αποφάσεων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για την εφαρμογή αποτελεσματικών πολιτικών συντονισμού των δημόσιων επενδύσεων με την ταυτόχρονη αξιοποίηση Κοινοτικών πόρων. Είναι δεδομένο ότι τα μεγάλης κλίμακας συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση έργα ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα και μειώνουν τις περιφερειακές ανισότητες. Ωστόσο, οι πιο στοχευμένες παρεμβάσεις μικρής κλίμακας αποτελούν κρίσιμους παράγοντες για την τοπική οικονομική ανάπτυξη. Ως εκ τούτου, η υλοποίηση του επενδυτικού σχεδιασμού θα μπορούσε να επικεντρωθεί σε πιο γεωγραφικά στοχευμένες

18. European Commission. (2018), 'Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth,' European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Brussels.

19. Giovanna Ciaffi, Matteo Deleidi, and Mariana Mazzucato (2024) Measuring the macroeconomic responses to public investment in innovation: evidence from OECD countries. *Industrial and Corporate Change*, 2024, 33, 363–382.

20. Federico Fiuratti, Desislava Nikolova, Steven Pennings and Marc Schiffbauer (2024) Are Regional Fiscal Multipliers on EU Structural and Investment Fund Spending Large? A Reassessment of the Evidence. *World Bank Policy Research Working Paper No. 10658*.



παρεμβάσεις, προκειμένου να ενισχυθεί το αναπτυξιακό δυναμικό και η ανάπτυξη μικρότερων γεωγραφικών μονάδων. Η μεγαλύτερη αποκέντρωση και η συμμετοχή των τοπικών φορέων αποτελούν κρίσιμους παράγοντες για την εφαρμογή μιας αποτελεσματικής περιφερειακής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο<sup>21</sup>.

Στο νέο Ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο, οι υψηλότερες επενδύσεις μπορούν να ανταμειφθούν με παράταση της περιόδου προσαρμογής σε επτά έτη, μειώνοντας τους ετήσιους στόχους προσαρμογής έως και κατά 0,5% του ΑΕΠ για ορισμένες χώρες. Ο πήχης για τη λήψη μιας τέτοιας παράτασης με βάση μόνο τις επενδύσεις (και όχι τις μεταρρυθμίσεις) είναι αρκετά υψηλός. Οι επενδύσεις που έχουν ήδη ενταχθεί στα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από μόνες τους δεν επαρκούν για να δικαιολογήσουν παράταση. Αντ' αυτού, οι χώρες πρέπει να «διατηρήσουν τα εθνικά χρηματοδοτούμενα επίπεδα επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν κατά μέσο όρο κατά την περίοδο που καλύπτεται από το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας». Αυτό θέτει ψηλά τον πήχη, ιδίως για τις χώρες της νότιας και ανατολικής Ευρώπης που έλαβαν μεγάλα δάνεια από τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας<sup>22</sup>.

Μεσοπρόθεσμα, μετά την απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων, η Ελληνική οικονομία θα βρεθεί σε ένα περιοριστικό δημοσιονομικό περιβάλλον με αποτέλεσμα να δεσμεύονται χαμηλότερα επίπεδα χρηματοδότησης για δημόσιες επενδύσεις και να απαιτούνται εναλλακτικά μέσα στήριξης των επενδύσεων. Κατά συνέπεια, η στήριξη περαιτέρω επενδύσεων θα πρέπει να περιλαμβάνει τον εντοπισμό πρόσθετων ή εναλλακτικών μηχανισμών χρηματοδότησης. Θα ήταν επίσης σημαντικό να αξιολογηθούν έγκαιρα οι θετικές ή αρνητικές αλληλεπιδράσεις που λαμβάνουν χώρα μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών δημόσιων επενδύσεων κατά τη

---

21. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). Recommendation on effective public investment across levels of government. Paris: OECD.

22. Zsolt Darvas, Lennard Welslau and Jeromin Zettelmeyer (2024) The implications of the European Union's new Fiscal Rules. Bruegel Policy Brief Issue n° 10/24.

διαδικασία υλοποίησης τους. Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση του συντονισμού των επι μέρους επενδυτικών επιλογών θα μπορούσε να ρίξει περαιτέρω φως στις επιπτώσεις τους στην οικονομική ανάπτυξη.



## Ψηφιοποίηση: Προτεραιότητα στο δρόμο για Βιώσιμες Μεταφορές και Συγκράτηση του Κόστους Διάθεσης και Διανομής

**Δημήτριος Δημητρίου,**  
Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,  
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Οι σύγχρονες ευρωπαϊκές κατευθύνσεις για τις μεταφορές και την εφοδιαστική αλυσίδα στοχεύουν στη διασφάλιση της ανθεκτικότητας, της βιωσιμότητας και της ψηφιακής ενίσχυσης των δικτύων. Σε απάντηση στις προκλήσεις που προκύπτουν από τις γεωπολιτικές αναταράξεις και τις πιέσεις στην παγκόσμια εφοδιαστική αλυσίδα, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αυξήσει τη χρηματοδότηση προς έργα που προάγουν τη συνδεσιμότητα, την ενεργειακή αποδοτικότητα και τη μείωση του ανθρακικού αποτυπώματος στις μεταφορές. Μέσα από το «Πράσινο Συμβόλαιο» και τη Στρατηγική για Βιώσιμες και Έξυπνες Μεταφορές, η Ε.Ε. επιδιώκει να δημιουργήσει δίκτυα μεταφορών φιλικά προς το περιβάλλον, με έμφαση στις σιδηροδρομικές συνδέσεις και τις πράσινες λύσεις στην εφοδιαστική αλυσίδα. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδοτεί τον ψηφιακό μετασχηματισμό των εφοδιαστικών αλυσίδων, ενισχύοντας τη χρήση τεχνολογιών αιχμής, όπως τα συστήματα παρακολούθησης και οι πλατφόρμες διαχείρισης logistics, ώστε να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και να μειωθούν τα λειτουργικά κόστη.

Σε εθνικό επίπεδο, οι συνθήκες των τελευταίων ετών έχουν καταστήσει επιτακτική την ανάγκη ενίσχυσης των υποδομών μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας, ώστε να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που προκύπτουν από τις διεθνείς αναταραχές και τις αυξήσεις του κόστους στις πρώτες ύλες και στην ενέργεια, ενώ παράλληλα να διασφαλιστεί η οικονομική βιωσιμότητα και η κοινωνική ευημερία. Ο προϋπολογισμός του 2025 διαμορφώνεται σε ένα πλαίσιο όπου η ελληνική οικονομία έχει σημειώσει ανθεκτικότητα, με ρυθμό ανάπτυξης που αναμένεται να φτάσει στο 2,3%, και

επενδύσεις που προβλέπεται να αυξηθούν κατά 8,4%, γεγονός που αναμένεται να στηρίξει τις βελτιώσεις στον τομέα των υποδομών.

Η αύξηση των επενδύσεων στις μεταφορές και την εφοδιαστική αλυσίδα είναι κρίσιμη, όχι μόνο για την άμεση ενίσχυση της οικονομίας αλλά και για την εξασφάλιση της μεσοπρόθεσμης ανάπτυξης μέσω της δημιουργίας ενός πιο ανθεκτικού και βιώσιμου οικονομικού περιβάλλοντος. Στον προϋπολογισμό του 2025, οι συνολικές επενδυτικές δαπάνες αναμένεται να φτάσουν τα 14,3 δισ. ευρώ, αυξημένες από τα 13,1 δισ. ευρώ του προηγούμενου έτους. Η αύξηση αυτή είναι ενισχυμένη από τη συνεισφορά του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ), καθώς και από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), τα οποία αποτελούν βασικές πηγές χρηματοδότησης για μεγάλα έργα υποδομών και ψηφιακού μετασχηματισμού.

Η ενίσχυση της εφοδιαστικής αλυσίδας και των μεταφορών συνδέεται άμεσα με τις αυξημένες απαιτήσεις για αποτελεσματικότητα και μείωση κόστους στις ελληνικές επιχειρήσεις. Η ψηφιοποίηση του τομέα των μεταφορών έχει αναδειχθεί ως αναγκαία, διότι επιτρέπει την ομαλή ροή των αγαθών και υπηρεσιών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Το σχέδιο του προϋπολογισμού προβλέπει την εφαρμογή τεχνολογιών παρακολούθησης και διαχείρισης της εφοδιαστικής αλυσίδας, οι οποίες θα βελτιώσουν τη διαφάνεια, θα διευκολύνουν την ταχύτερη διακίνηση των προϊόντων και θα μειώσουν τις αναποτελεσματικότητες που προκαλούν καθυστερήσεις και αυξημένα κόστη. Η ανάγκη για εφαρμογή ψηφιακών λύσεων υποστηρίζεται και από τα ευρωπαϊκά κονδύλια, τα οποία θα επιτρέψουν τη δημιουργία μιας ανθεκτικής και βιώσιμης αλυσίδας εφοδιασμού που μπορεί να διαχειρίζεται καλύτερα τις διακυμάνσεις στην προσφορά και στη ζήτηση.

Η ψηφιοποίηση αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της στρατηγικής του νέου προϋπολογισμού. Η ελληνική κυβέρνηση προχωρά στην ενσωμάτωση σύγχρονων τεχνολογιών, όπως το Internet of Things (IoT) και η τεχνητή νοημοσύνη, για την αποτελεσματική παρακολούθηση και διαχείριση των εφοδιαστικών αλυσίδων. Τα συστήματα παρακολούθησης μέσω IoT, με χρήση αισθητήρων, επιτρέπουν την

έγκαιρη ανίχνευση καθυστερήσεων και τη διαχείριση κινδύνων στις μεταφορές, βελτιώνοντας τα logistics και την αποδοτικότητα των επιχειρήσεων. Σύμφωνα με στοιχεία του υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, οι ψηφιακές επενδύσεις στον τομέα των μεταφορών αναμένεται να μειώσουν το κόστος διαχείρισης αποθεμάτων κατά 25%, ενώ οι ψηφιακές λύσεις logistics που χρηματοδοτούνται από το ΤΑΑ αναμένεται να αυξήσουν την απόδοση του εφοδιαστικού δικτύου κατά τουλάχιστον 30%.

Παράλληλα, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ανάπτυξη των σιδηροδρομικών μεταφορών, οι οποίες ενισχύονται με 250 εκατ. ευρώ από τον προϋπολογισμό του 2025. Η αναβάθμιση των σιδηροδρομικών δικτύων αποτελεί στρατηγική επιλογή, καθώς μειώνει το κόστος μεταφοράς αγαθών και συμβάλλει στη μείωση των εκπομπών άνθρακα, εξυπηρετώντας τον στόχο της πράσινης μετάβασης. Ειδικά για το έργο σύνδεσης της Αλεξανδρούπολης με τη Βουλγαρία, η Ελλάδα στοχεύει στην ανάπτυξη ενός διαδρόμου μεταφορών που θα συνδέει τη χώρα με τις αγορές των Βαλκανίων και της Κεντρικής Ευρώπης, αυξάνοντας τη διασυννοριακή συνδεσιμότητα. Αυτή η στρατηγική αναμένεται να μειώσει τον χρόνο διαμετακόμισης κατά 40%, διευκολύνοντας τις εμπορικές συναλλαγές και βελτιώνοντας την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών επιχειρήσεων.

Η εφαρμογή ψηφιακών εργαλείων διαχείρισης της εφοδιαστικής αλυσίδας έχει πολλαπλασιαστικά οφέλη για την ελληνική οικονομία. Μέσω των νέων τεχνολογιών, οι εταιρείες μπορούν να προβλέπουν τις ανάγκες και τους κινδύνους, να μειώνουν τα περιττά έξοδα και να προσφέρουν τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους με μεγαλύτερη συνέπεια και σταθερότητα. Οι ψηφιακές επενδύσεις στον τομέα των μεταφορών ενισχύουν την ανθεκτικότητα της αλυσίδας εφοδιασμού, επιτρέποντας στις επιχειρήσεις να αντεπεξέρχονται στις διακυμάνσεις των τιμών ενέργειας και πρώτων υλών και να επιτυγχάνουν καλύτερη διαχείριση των αποθεμάτων. Η ψηφιοποίηση επιτρέπει, επίσης, τον ακριβέστερο προγραμματισμό και τη βελτίωση της αποδοτικότητας, στοιχεία που βοηθούν στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων, καθώς οι διεθνείς επενδυτές επιδιώκουν σταθερότητα και διαφάνεια σε όλη τη διάρκεια της εφοδιαστικής διαδικασίας.

Μια άλλη σημαντική πτυχή του προϋπολογισμού του 2025 είναι η εστίαση στην πράσινη μετάβαση των υποδομών και των μέσων μεταφοράς. Οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας είναι ένα ζήτημα που απασχολεί διεθνώς και η Ελλάδα ευθυγραμμίζεται με την ευρωπαϊκή στρατηγική για μείωση των εκπομπών και προώθηση βιώσιμων μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, ο προϋπολογισμός ενσωματώνει έργα και δράσεις που στηρίζουν την ηλεκτροκίνηση και την ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στις μεταφορές. Επιπλέον, τα κέντρα αποθήκευσης και διανομής με χαμηλές εκπομπές άνθρακα αποτελούν κομβικά έργα για τη μείωση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος της εφοδιαστικής αλυσίδας, βοηθώντας τη χώρα να επιτύχει τους στόχους της για βιώσιμη ανάπτυξη.

Η στρατηγική στροφή προς τις επενδύσεις στις μεταφορές και την εφοδιαστική αλυσίδα ενισχύει τη θέση της Ελλάδας ως κόμβου εμπορίου στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, καθώς δημιουργεί τις συνθήκες για τη μετατροπή της χώρας σε πύλη εισόδου και εξόδου για τα προϊόντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών αγορών. Η βελτίωση των υποδομών και η προώθηση της καινοτομίας προσδίδουν αξία στην ελληνική οικονομία και συμβάλλουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας, ενώ παράλληλα διασφαλίζουν την καλύτερη αξιοποίηση των φυσικών πόρων. Οι επενδύσεις στον τομέα της εφοδιαστικής αλυσίδας μπορούν να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας, να αυξήσουν τη φορολογική βάση και να προσφέρουν εισοδήματα που θα τονώσουν την εγχώρια ζήτηση.

Το οικονομικό όφελος από τις επενδύσεις στις μεταφορές και την εφοδιαστική αλυσίδα είναι πολλαπλασιαστικό, με τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την ενίσχυση των επιχειρήσεων να προσφέρουν μακροπρόθεσμα σταθερή ανάπτυξη. Σύμφωνα με μελέτες, οι επενδύσεις σε κρίσιμες υποδομές μπορούν να αποφέρουν πολλαπλασιαστικά οφέλη από δύο έως πέντε φορές το αρχικό κεφάλαιο, ανάλογα με το φυσικό αντικείμενο της επένδυσης. Στην περίπτωση των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας, η αναμενόμενη ανάπτυξη υποστηρίζεται επίσης από το γεγονός ότι οι επιπτώσεις

των νέων έργων γίνονται αισθητές σε όλους τους τομείς της οικονομίας, βελτιώνοντας τη συνολική παραγωγικότητα και εξασφαλίζοντας υψηλότερο επίπεδο οικονομικής ευημερίας.

Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας περνά μέσα από τη στήριξη των βασικών τομέων που επηρεάζουν την εφοδιαστική αλυσίδα, όπως η ενέργεια και οι μεταφορές. Ο προϋπολογισμός του 2025 περιλαμβάνει, εκτός από επενδύσεις, και μέτρα στήριξης των πολιτών και των επιχειρήσεων, προκειμένου να μειωθούν οι επιπτώσεις από τις διακυμάνσεις στις τιμές ενέργειας και πρώτων υλών, που ασκούν πιέσεις στο κόστος παραγωγής και μεταφοράς αγαθών. Οι νέες δομές που θα δημιουργηθούν με την εφαρμογή του προϋπολογισμού στοχεύουν στην ενίσχυση των εγχώριων υποδομών με σύγχρονες μεθόδους διαχείρισης κινδύνου και βελτιστοποίησης της εφοδιαστικής αλυσίδας, ώστε να αντιμετωπιστούν πιο αποτελεσματικά οι αναταράξεις και οι πληθωριστικές πιέσεις που ασκούνται διεθνώς.

Ο προϋπολογισμός του 2025 σηματοδοτεί ένα σημαντικό βήμα προς μια αναβαθμισμένη και πιο ανθεκτική οικονομική στρατηγική, η οποία, ενσωματώνοντας τη βιωσιμότητα και την τεχνολογική καινοτομία, έχει στόχο να βελτιώσει την ανταγωνιστικότητα της χώρας. Οι παρεμβάσεις στις υποδομές των μεταφορών και στην εφοδιαστική αλυσίδα αντανakλούν τη δέσμευση για δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την επιχειρηματικότητα, που θα εξασφαλίζει σταθερότητα και θα δημιουργεί προστιθέμενη αξία για τις ελληνικές επιχειρήσεις και την οικονομία. Η δέσμευση της Ελλάδας στην πράσινη μετάβαση και στη βελτίωση των μεταφορών αποδεικνύει ότι η χώρα προχωρά σε ένα πιο βιώσιμο μέλλον, προσφέροντας παράλληλα νέες ευκαιρίες στους τομείς της επιχειρηματικότητας, των υποδομών και της καινοτομίας.





## 3η Ενότητα

# Περιβαλλοντική Διάσταση, Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις για την Ενίσχυση του Διαθέσιμου Εισοδήματος, του Δημογραφικού και του Στεγαστικού και οι Κύριες Πηγές Κινδύνου για τις Δημοσιονο- μικές Προβλέψεις



## Περιβαλλοντική Διάσταση στον Προϋπολογισμό και οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης

**Φοίβη Κουντούρη,**

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

Η σημασία της περιβαλλοντικής διάστασης στη διαμόρφωση του κρατικού προϋπολογισμού συνδέεται στενά με την επιδίωξη της βιώσιμης ανάπτυξης και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, όπως αποτυπώνεται στην Εισηγητική Έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού 2025 της Ελλάδας. Ο προϋπολογισμός ενσωματώνει για δεύτερο συνεχόμενο έτος την έννοια του Πράσινου Προϋπολογισμού (Green Budgeting), προβάλλοντας την ανάγκη ευθυγράμμισης των δημοσιονομικών και επενδυτικών επιλογών με τους περιβαλλοντικούς στόχους.

Ο κρατικός προϋπολογισμός του 2025 περιλαμβάνει αυξημένες επενδυτικές δαπάνες, που από 13,15 δισ. ευρώ το 2024 αναμένεται να ανέλθουν σε 14,1 δισ. ευρώ το 2025. Αυτό περιλαμβάνει εθνικούς πόρους και συγχρηματοδοτούμενα κεφάλαια, με έμφαση στην ανθεκτικότητα και ανάκαμψη των υποδομών απέναντι στις προκλήσεις της κλιματικής κρίσης. Επιπλέον, εντάσσει θεσμικά μέτρα για την ενίσχυση της ενεργειακής αποδοτικότητας και τη στήριξη της μετάβασης σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Αυτές οι παρεμβάσεις είναι κομβικές για τη μείωση του ενεργειακού κόστους και την επίτευξη περιβαλλοντικών στόχων, όπως η μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub>.

### Σύνδεση με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης

Η ενσωμάτωση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (SDGs) αποτελεί βασικό πυλώνα για την ευθυγράμμιση των πολιτικών με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης. Η πρόοδος των SDGs αξιολογείται και παρουσιάζεται ετησίως μέσα από εκθέσεις όπως το Sustainable Development Report (SDR) σε παγκόσμιο επίπεδο και το Europe

Sustainable Development Report (ESDR) σε ευρωπαϊκό, οι οποίες αξιολογούν τις επιδόσεις των κρατών. Σύμφωνα με το SDR 2024 η Ελλάδα κατατάσσεται στην 29η θέση μεταξύ 166 χωρών με συνολικό σκορ 78,7, ενώ σύμφωνα με το ESDR 2023/2024 στην 28η θέση μεταξύ 34 ευρωπαϊκών κρατών με δείκτη SDG 65,2, χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ (72,0).

Εξετάζοντας την περίπτωση της Ελλάδας, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον να αναδειχθεί η επίδοσή της στους 17 στόχους στο πλαίσιο του ESDR, καθώς η συνολική της απόδοση είναι κάτω από τον μέσο όρο. Το ESDR 2023/2024, που συντάχθηκε από ερευνητές και επιστημονικούς συνεργάτες του UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN)<sup>23</sup> καταδεικνύει μια άνιση πρόοδο ανάμεσα στους στόχους και αναδεικνύει ταυτόχρονα τη γενικότερη ανισότητα μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ.

Παρατηρώντας τις επιδόσεις της Ελλάδας, διαφαίνεται ότι η χώρα σημειώνει θετική πρόοδο σε ορισμένους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης, όπως η Καλή Υγεία και Ευημερία (SDG 3) και το Καθαρό Νερό και Αποχέτευση (SDG 6), όπου βρίσκεται σε καλό δρόμο για τη διατήρηση της επίτευξης, καθώς και στη Βιομηχανία, Καινοτομία και Υποδομές (SDG 9), που παρουσιάζει μέτρια βελτίωση. Επιπλέον, στον στόχο για τη Μείωση Ανισοτήτων (SDG 10) βρίσκεται επίσης σε καλό δρόμο για τη διατήρηση της επίτευξης. Ωστόσο, αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις στους στόχους για την Ποιοτική Εκπαίδευση (SDG 4), που παραμένει στάσιμη, την Υπεύθυνη Κατανάλωση και Παραγωγή (SDG 12), όπου παρατηρούνται σημαντικές δυσκολίες, καθώς και τη Δράση για το Κλίμα (SDG 13), που αποτελεί έναν τομέα με μεγάλες προκλήσεις για τη χώρα.

---

23. Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, Adolf Kloke-Lesch, Phoebe Koundouri and Angelo Riccaboni (2024). European Elections, Europe's Future and the SDGs: Europe Sustainable Development Report 2023/24. Paris: SDSN and SDSN Europe and Dublin: Dublin University Press, <https://doi.org/10.25546/104407>

Γράφημα 1: SDG Dashboard και τάσεις για την Ελλάδα



Πηγή: ESDR,2024

Ο συνδυασμός δημοσιονομικής σύνεσης και προσανατολισμού προς την πράσινη ανάπτυξη είναι μια απάντηση στις προκλήσεις που θέτουν, με ιδιαίτερη έμφαση την χρονιά αυτή, οι φυσικές καταστροφές, καθώς και η ενεργειακή και γεωπολιτική αστάθεια.

### Στόχος 1: Εξάλειψη της Φτώχειας

Η Ελλάδα στοχεύει στη μείωση της φτώχειας μέσω κοινωνικών δαπανών 425 εκατ. ευρώ, αυξημένων κατά 79 εκατ. ευρώ από το 2024. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει μέτρα όπως το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και επιδόματα θέρμανσης, ενώ επενδύσεις 3,2 δισ. ευρώ στις υποδομές αναμένεται να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας. Παρά τις μειώσεις της φτώχειας, η σχετική φτώχεια μετά τη φορολογία παραμένει πρόκληση. Η συνολική βαθμολογία της Ελλάδας στον Στόχο 1 είναι υψηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ, καταδεικνύοντας σημαντική πρόοδο. Ειδική έμφαση δίνεται στην ενίσχυση ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, όπως χαμηλοσυνταξιούχοι και πολύτεκνες οικογένειες.

## **Στόχος 2: Εξάλειψη της Πείνας**

Η επισιτιστική ασφάλεια ενισχύεται μέσω επενδύσεων 205 εκατ. ευρώ για εγγειοβελτιωτικά έργα και στήριξη μικρών παραγωγών. Ο αγροτικός τομέας προσανατολίζεται στη βιωσιμότητα, με ενσωμάτωση αειφόρων γεωργικών πρακτικών, υποστηριζόμενος από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Ωστόσο, ζητήματα όπως η παιδική παχυσαρκία και η ανισότητα στη διατροφή παραμένουν προκλήσεις. Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης αναπτύσσει προγράμματα για βελτίωση της απόδοσης των καλλιεργειών, συμβάλλοντας παράλληλα στη μείωση του περιβαλλοντικού αποτυπώματος της γεωργίας.

## **Στόχος 3: Καλή Υγεία και Ευημερία**

Η δημόσια υγεία ενισχύεται μέσω αυξημένων δαπανών το 2025, με έμφαση στην πρωτοβάθμια φροντίδα. Σημαντικές επενδύσεις σε υποδομές υγείας στοχεύουν στη βελτίωση της πρόσβασης και της ανθεκτικότητας του συστήματος απέναντι σε φυσικές καταστροφές και πανδημίες. Η Ελλάδα έχει μειώσει την παιδική θνησιμότητα και αυξήσει το προσδόκιμο ζωής, αλλά παραμένουν διαφορές υγείας μεταξύ εισοδηματικών ομάδων. Η κλιματική αλλαγή ενισχύει τους κινδύνους για τη δημόσια υγεία, με προτεραιότητα τη διαχείριση αυξημένων θερμοκρασιών και περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

## **Στόχος 4: Ποιοτική Εκπαίδευση**

Η Ελλάδα προωθεί τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων στην εκπαίδευση μέσω αυξημένων πιστώσεων και ενίσχυσης των δεξιοτήτων στις πράσινες τεχνολογίες. Η συμμετοχή στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση είναι σχεδόν καθολική, ενώ ενισχύονται δράσεις για την κλιματική αλλαγή και την αειφορία. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει επενδύσεις στην αναβάθμιση σχολικών υποδομών και στη δημιουργία νέων προγραμμάτων που προωθούν τη βιώσιμη ανάπτυξη και την περιβαλλοντική συνείδηση στους μαθητές.

### **Στόχος 5: Ισότητα των Φύλων**

Η Ελλάδα ενισχύει τη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας και την επιχειρηματικότητα μέσω μέτρων στήριξης συνολικού προϋπολογισμού 34,7 δισ. ευρώ, αυξημένου κατά 2,8% σε σχέση με το 2024. Παρά την πρόοδο στη συμμετοχή γυναικών στο κοινωνοβούλιο, εξακολουθεί να υπάρχει χάσμα στους μισθούς και στην πρόσβαση σε ανώτερες θέσεις. Ενισχυμένα προγράμματα προστασίας από τη βία και στήριξης της μητρότητας βρίσκονται στον πυρήνα των πολιτικών ισότητας.

### **Στόχος 6: Καθαρό Νερό και Αποχέτευση**

Η Ελλάδα καταγράφει πρόοδο στη διαχείριση υδάτινων πόρων, με 9,2 δισ. ευρώ επενδύσεις σε υποδομές αποχέτευσης και διανομής καθαρού νερού. Παρά τις προκλήσεις στις διαρροές και στη διατήρηση υδάτινων αποθεμάτων, οι περιβαλλοντικές τεχνολογίες υποστηρίζουν τη βιωσιμότητα. Ο στόχος είναι η ολοκλήρωση σύγχρονων υποδομών μέχρι το 2030, σε συμφωνία με τους διεθνείς δείκτες για τη βιώσιμη διαχείριση του νερού.

### **Στόχος 7: Φτηνή και Καθαρή Ενέργεια**

Η στροφή στις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας υποστηρίζεται από επενδύσεις ύψους 206 εκατ. ευρώ για έργα όπως θαλάσσια αιολικά πάρκα. Η Ελλάδα παραμένει εντός των στόχων για μείωση εκπομπών, αλλά αντιμετωπίζει προκλήσεις στη μείωση της ενεργειακής εξάρτησης από τα ορυκτά καύσιμα. Επιπλέον, υποστηρίζεται η ενσωμάτωση τεχνολογιών υδρογόνου και η αύξηση της αποδοτικότητας ενεργειακής χρήσης.

### **Στόχος 8: Αξιοπρεπής Εργασία και Οικονομική Ανάπτυξη**

Με ρυθμό ανάπτυξης 2,3% και μείωση της ανεργίας στο 9,7% το 2025, η Ελλάδα ενισχύει τη δημιουργία αξιοπρεπών θέσεων εργασίας. Οι δαπάνες για μισθούς και παροχές ανέρχονται σε 14,8 δισ.



ευρώ, ενώ οι επενδύσεις στην πράσινη οικονομία υποστηρίζουν τη βιώσιμη ανάπτυξη. Προτεραιότητα δίνεται στη μείωση της ανεργίας των νέων και στην ενίσχυση της πρόσβασης σε εκπαίδευση και απασχόληση.

### **Στόχος 9: Βιομηχανία, Καινοτομία και Υποδομές**

Οι δημόσιες επενδύσεις 14,1 δισ. ευρώ επικεντρώνονται σε σύγχρονες υποδομές και τη βιώσιμη κινητικότητα. Οι δράσεις περιλαμβάνουν ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων και στήριξη της έρευνας και ανάπτυξης. Παρά την πρόοδο, οι δαπάνες για έρευνα παραμένουν χαμηλές σε σύγκριση με άλλες χώρες της ΕΕ.

### **Στόχος 10: Μείωση Ανισοτήτων**

Η αύξηση κοινωνικών δαπανών κατά 22,7% ενισχύει την κοινωνική συνοχή, ιδιαίτερα για ευάλωτες ομάδες όπως οι χαμηλοσυνταξιούχοι. Παρότι οι ανισότητες μεταξύ περιοχών παραμένουν, η Ελλάδα καταγράφει βελτιώσεις στην πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες και στην κοινωνική δικαιοσύνη.

### **Στόχος 11: Βιώσιμες Πόλεις και Κοινότητες**

Η Ελλάδα επενδύει 3,2 δισ. ευρώ για τη βελτίωση της αστικής κινητικότητας, τη δημιουργία έξυπνων πόλεων και την προώθηση πράσινων μεταφορών. Τα έργα περιλαμβάνουν στρατηγικές ανθεκτικότητας για την κλιματική αλλαγή και την αναβάθμιση των δημόσιων υποδομών.

### **Στόχος 12: Υπεύθυνη Κατανάλωση και Παραγωγή**

Η Ελλάδα εστιάζει στη μείωση των αποβλήτων και την προώθηση της ανακύκλωσης. Η προώθηση της κυκλικής οικονομίας και της ανακύκλωσης ενισχύεται από δαπάνες που στοχεύουν στη μείωση της ρύπανσης και στην αναβάθμιση περιβαλλοντικών δράσεων.

Παρά τη μείωση αποβλήτων, η Ελλάδα πρέπει να ενισχύσει την παραγωγή βιώσιμων προϊόντων.

### **Στόχος 13: Δράση για το Κλίμα**

Η Ελλάδα διατηρεί θετικές επιδόσεις στη μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, με τη στήριξη από το Πράσινο Ταμείο που παρέχει 224 εκατ. ευρώ για δράσεις πρόληψης φυσικών καταστροφών. Οι επενδύσεις εστιάζουν σε προληπτικά μέτρα για πλημμύρες, πυρκαγιές και ενίσχυση της ανθεκτικότητας της χώρας στις κλιματικές προκλήσεις. Ενώ παραμένει εντός των στόχων μείωσης εκπομπών, οι επιδόσεις σε εθνικό επίπεδο χρειάζονται επιτάχυνση για την επίτευξη των στόχων του 2030.

### **Στόχος 14: Ζωή στο Νερό**

Η Ελλάδα ενισχύει τις δράσεις προστασίας της θαλάσσιας βιοποικιλότητας μέσω διεθνών συνεργασιών και βιώσιμων αθλητικών πρακτικών. Επενδύσεις στοχεύουν στη μείωση της ρύπανσης και στην αειφορική χρήση των θαλάσσιων πόρων. Παρόλο που οι πολιτικές έχουν θετικό αντίκτυπο, οι προκλήσεις συνεχίζονται λόγω της έντονης ανθρώπινης δραστηριότητας στα θαλάσσια οικοσυστήματα.

### **Στόχος 15: Ζωή στη Στεριά**

Η Ελλάδα δίνει έμφαση στην αναδάσωση και στην προστασία της βιοποικιλότητας μέσω δράσεων που υλοποιούνται από τον Οργανισμό Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής. Προγραμματίζονται επενδύσεις για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και την προώθηση της αειφορικής γεωργίας. Η βιωσιμότητα των οικοσυστημάτων αποτελεί πυλώνα της περιβαλλοντικής στρατηγικής.

## **Στόχος 16: Ειρήνη, Δικαιοσύνη και Ισχυροί Θεσμοί**

Η Ελλάδα προωθεί τη διαφάνεια μέσω της χρήσης ψηφιακών τεχνολογιών και της ενίσχυσης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η καταπολέμηση της διαφθοράς παραμένει προτεραιότητα, ενώ μέτρα για την επιτάχυνση των δικαστικών διαδικασιών ενδυναμώνουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς. Επιπλέον, ενισχύονται τα ανθρώπινα δικαιώματα μέσω πιο αποτελεσματικών πολιτικών.

## **Στόχος 17: Συνεργασίες για τους Στόχους**

Η Ελλάδα αξιοποιεί ευρωπαϊκά και διεθνή κονδύλια ύψους 4,9 δισ. ευρώ για την προώθηση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης. Οι συνεργασίες με διεθνείς οργανισμούς υποστηρίζουν την υλοποίηση βιώσιμων πολιτικών, ενώ ενισχύονται οι δεσμοί με χώρες-μέλη της ΕΕ για ανταλλαγή γνώσης και τεχνολογίας. Τα προγράμματα συγχρηματοδότησης, όπως το Ταμείο Ανάκαμψης, ενισχύουν την υλοποίηση των SDGs.

## **Σύνοψη**

Η ενσωμάτωση των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης (SDGs) στον ελληνικό κρατικό προϋπολογισμό είναι κρίσιμη για τη διασφάλιση βιώσιμης ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας. Παρά τη σημαντική πρόοδο σε τομείς όπως η καθαρή ενέργεια, η δημόσια υγεία και η προστασία της βιοποικιλότητας, παραμένουν προκλήσεις στη χρηματοδότηση των δράσεων και στη μείωση κοινωνικών και περιφερειακών ανισοτήτων. Οι δαπάνες για την επίτευξη των SDGs, αν και αυξημένες, πρέπει να συνοδεύονται από ενισχυμένες διεθνείς συνεργασίες και αξιοποίηση πόρων, όπως τα ευρωπαϊκά ταμεία και ιδιωτικές επενδύσεις. Επιπλέον, η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας μπορεί να μεγιστοποιήσει την αποδοτικότητα των κονδυλίων. Ο σχεδιασμός καινοτόμων πολιτικών, όπως η διεύθυνση της κυκλικής οικονομίας και οι τεχνολογίες χαμηλού άνθρακα, μπορούν να γεφυρώσουν το χρηματοδοτικό χάσμα και να προάγουν την πράσινη ανάπτυξη. Μόνο μέσω μιας ολοκληρωμένης στρατηγι-

κής, που συνδυάζει εγχώριες και διεθνείς προσπάθειες, η Ελλάδα θα πετύχει την πλήρη ενσωμάτωση των SDGs.

Η κατανομή των δαπανών για τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης στον κρατικό προϋπολογισμό της Ελλάδας αντικατοπτρίζει μια συντονισμένη προσπάθεια ενίσχυσης τομέων που συνδέονται με τη βιώσιμη ανάπτυξη. Οι αυξήσεις σε βασικούς στόχους, όπως η εξάλειψη της φτώχειας (425 εκατ. ευρώ για κοινωνικές δαπάνες), η βελτίωση της υγείας (αυξημένες για δημόσια υγεία) και η ενίσχυση της καθαρής ενέργειας (206 εκατ. ευρώ), ανταποκρίνονται εν μέρει στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ελλάδα.

Παρά τις αυξημένες χρηματοδοτήσεις σε σημαντικούς τομείς, εξακολουθούν να υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, ιδιαίτερα σε στόχους όπου η Ελλάδα καταγράφει χαμηλές επιδόσεις, όπως η ποιοτική εκπαίδευση (SDG 4), η υπεύθυνη κατανάλωση και παραγωγή (SDG 12) και η δράση για το κλίμα (SDG 13). Η στοχευμένη ενίσχυση επενδύσεων, σε συνδυασμό με αυξημένη χρηματοδότηση και αποτελεσματικό σχεδιασμό πολιτικών, είναι κρίσιμη για την ευθυγράμμιση με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης και τη βελτίωση της θέσης της Ελλάδας σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

## Δημοσιονομικές Παρεμβάσεις για την Ενίσχυση του Διαθέσιμου Εισοδήματος

**Μιχάλης Χλέτσος,**

Καθηγητής Τμήματος Οικονομικής Επιστήμης,  
Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Την περίοδο 2009 – 2016 η ελληνική οικονομία βίωσε μία σημαντική μείωση του εθνικού της εισοδήματος. Το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν σε τιμές αγοράς μειώθηκε κατά 26,9% και οι αμοιβές εξαρτημένης εργασίας μειώθηκαν κατά 22,2%. Το 2020 το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν μειώνεται κατά 9,5%, λόγω του πρώτου και δεύτερου lockdown της ελληνικής οικονομίας. Ο πόλεμος στην Ουκρανία (2022) και η ενεργειακή κρίση που ξεκίνησε το 2021 δεν δείχνουν να επηρέασαν σημαντικά το ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας.

Πίνακας 1 : Ποσοστιαίες μεταβολές του ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές την περίοδο 2008 - 2023

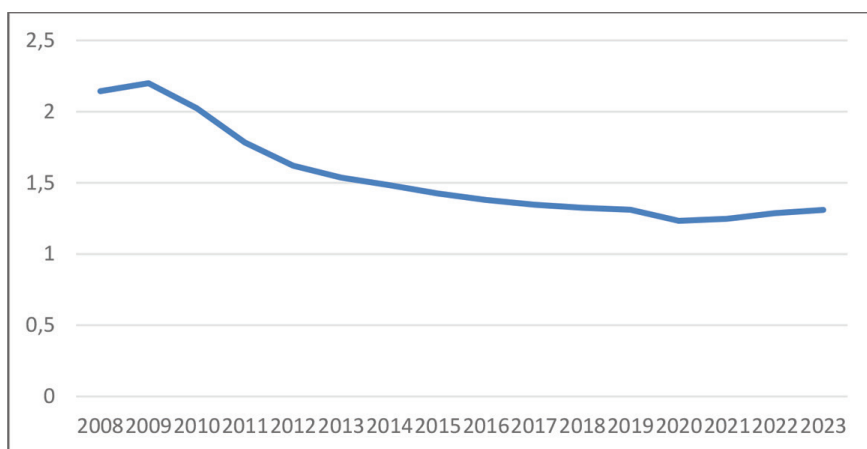
|       | 2008 - 2016 | 2016 - 2019 | 2019 - 2020 | 2020 - 2023 |
|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| EU-27 | 13,50       | 11,73       | -3,84       | 26,61       |
| GR    | -26,93      | 6,15        | -9,53       | 34,41       |

Πηγή : Eurostat, προσωρινά στοιχεία για 2023 και 2022

Συγκρίνοντας την ελληνική οικονομία με την οικονομία των χωρών της ΕΕ-27, η ελληνική οικονομία συρρικνώθηκε κατά 26,93% την περίοδο 2008 – 2016, ενώ η οικονομία της ΕΕ-27 παρουσίασε οικονομική μεγέθυνσης κατά 13,50%. Την περίοδο 2016 – 2019 η ελληνική οικονομία ανασκάμπει αλλά ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης (6,15%) υπολείπεται του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης των χωρών της ΕΕ-27 (11,73%). Την περίοδο των περιορισμών στην κινητικότητα για την αντιμετώπιση της εξάπλωσης του covid-19, η ελληνική οικονομία επηρεάστηκε πολύ περισσότερο απ' ότι η οικονομία της ΕΕ-27. Παρουσίασε μείωση του ΑΕΠ κατά 9,53% ενώ η αντίστοιχη μείωση στην οικονομία της ΕΕ-27 ήταν 3,84%,

όμως σωρευτικά την περίοδο 2020 – 2023 ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης στην Ελλάδα είναι 34,41%, ενώ στις χώρες της ΕΕ-27 είναι 26,61%. Το 2023 ο λόγος του ΑΕΠ της ελληνικής οικονομίας προς το ΑΕΠ της ΕΕ-27 είναι 1,31 και είναι χαμηλότερος απ' ότι ήταν το 2008 (2,14). Η συμμετοχή του ΑΕΠ της Ελλάδας στο ΑΕΠ των χωρών της ΕΕ-27 μειώνεται συνεχώς την περίοδο 2008 – 2021 από 2,14 σε 1,25.

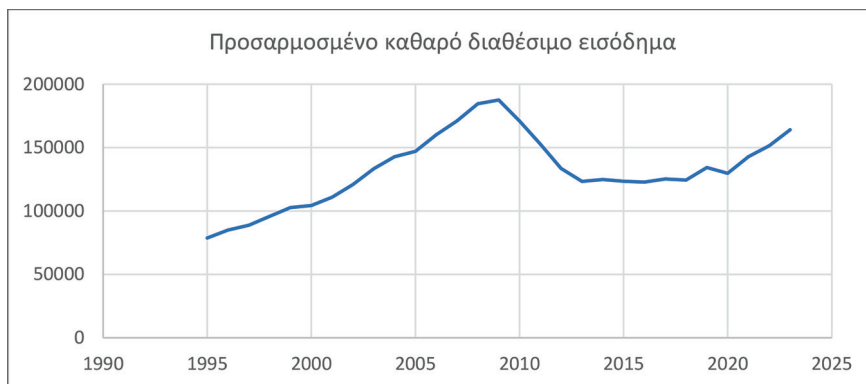
Διάγραμμα 1: Ο λόγος του ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές της Ελλάδας προς το ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές της ΕΕ-27



Πηγή : Eurostat, Υπολογισμοί του συγγραφέα

Το προσαρμοσμένο καθαρό διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα, που προκύπτει αν αφαιρεθούν οι φόροι και προστεθούν οι κοινωνικές μεταβιβάσεις και οι κοινωνικές μεταβιβάσεις σε είδος, το οποίο αποτυπώνει το εισόδημα που διαθέτουν τα νοικοκυριά για κατανάλωση και αποταμίευση αυξάνεται κατά 138,3%, από 78.714 εκατ. ευρώ το 1995 σε 187.573 εκατ. ευρώ το 2009. Μειώνεται κατά 34,5% την περίοδο 2009 – 2016 (από 187.573 εκατ. ευρώ σε 122.786 εκατ. ευρώ) και αυξάνεται σε 164.097 εκατ. ευρώ το 2023 και περίπου στα επίπεδα του 2006 (160.128 εκατ. ευρώ).

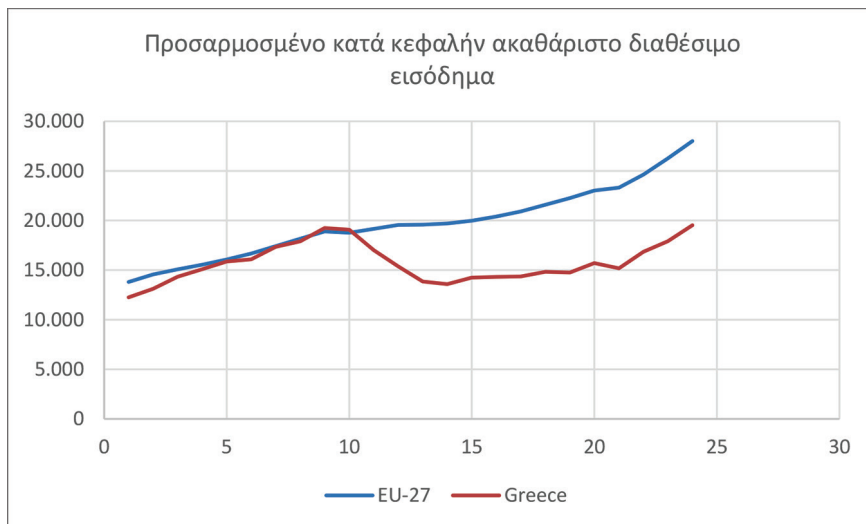
**Διάγραμμα 2 : Προσαρμοσμένο Καθαρό διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα σε εκατομμύρια ευρώ την περίοδο 1995 – 2023**



Πηγή : ΕΛΣΤΑΤ, Ετήσιοι Μη Χρηματοπιστωτικοί Λογαριασμοί Θεσμικών Τομέων

Με βάση τα στοιχεία της Eurostat το κατά κεφαλήν προσαρμοσμένο ακαθάριστο διαθέσιμο εισόδημα στην Ελλάδα αυξάνεται μέχρι το 2008, μειώνεται την περίοδο 2008 – 2013 και έκτοτε εμφανίζει μία αυξητική πορεία, αλλά έχει διευρυνθεί η απόσταση με το αντίστοιχο κατά κεφαλήν προσαρμοσμένο εισόδημα στην Ευρώπη-27. Το 2023 το κατά κεφαλήν προσαρμοσμένο ακαθάριστο εισόδημα στην Ελλάδα ήταν 19.520 ευρώ, υψηλότερο και από το αντίστοιχο του έτους 2008 (19.241 ευρώ).

**Διάγραμμα 3: Προσαρμοσμένο κατά κεφαλήν ακαθάριστο διαθέσιμο εισόδημα σε όρους αγοραστικής δύναμης (PPS)**



Πηγή : Eurostat

**Διάγραμμα 4: Μεταβολή του κατά κεφαλήν προσαρμοσμένου ακαθάριστου διαθέσιμου εισοδήματος στην Ελλάδα**

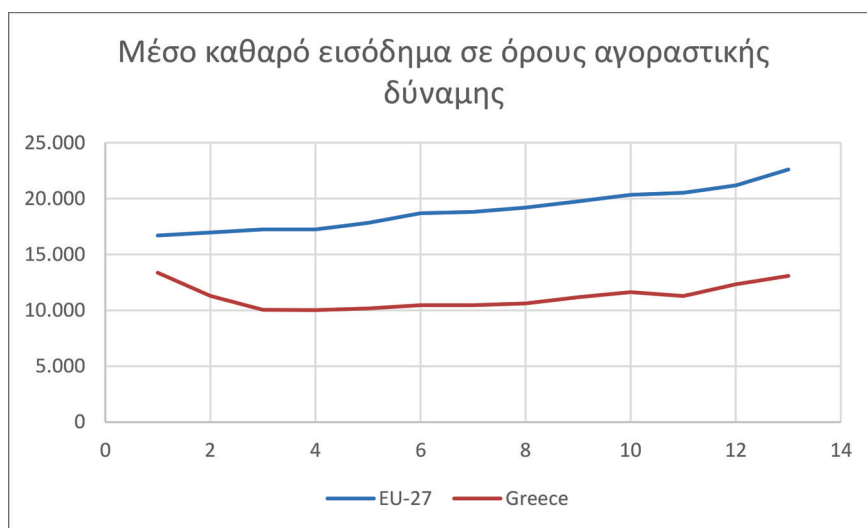


Πηγή : Eurostat



Το μέσο καθαρό εισόδημα σε όρους αγοραστικής δύναμης της Ελλάδας ήταν 13.364 ευρώ στην Ελλάδα και 16.704 ευρώ στην ΕΕ-27. Στην ΕΕ-27 το μέσο καθαρό εισόδημα αυξάνεται όλη την περίοδο 2011 – 2023, ενώ στην Ελλάδα μειώνεται μέχρι και το 2016 και έκτοτε αυξάνεται, όμως η διαφορά μεταξύ ΕΕ-27 και Ελλάδας αυξάνεται σ' ότι αφορά το μέσο καθαρό εισόδημα.

Διάγραμμα 5: Η εξέλιξη του μέσου καθαρού εισοδήματος σε όρους αγοραστικής δύναμης την περίοδο 2011 - 2023



Πηγή: Eurostat

Το διαθέσιμο εισόδημα του πλουσιότερου 20% στην Ελλάδα το 2009 ήταν 5,76 φορές υψηλότερο από το διαθέσιμο εισόδημα του φτωχότερου 20%. Ο λόγος αυτός αυξάνεται την περίοδο 2010 – 2016, από 5,61 σε 6,55, και έκτοτε ακολουθεί μία σχετική πτωτική πορεία με μικρές αυξομειώσεις και διαμορφώνεται σε 5,28 το 2023. Ο αντίστοιχος λόγος στις χώρες της ΕΕ-27 είναι μικρότερος απ' ότι είναι στην Ελλάδα<sup>24</sup>. Το 2010 ήταν 4,89 και το 2023 διαμορφώθηκε σε 4,72. Την περίοδο 2012 – 2014 ο λόγος των εισοδημάτων του πλουσιότερου 20% προς το φτωχότερο 20% αυξή-

24. Τα στοιχεία προέρχονται από τη Eurostat

θκε από 4,98 σε 5,22 και έκτοτε παρουσίασε μία πτωτική πορεία. Το 2023 το πλουσιότερο 20% του πληθυσμού κατέχει το 39,4% και το φτωχότερο 20% του πληθυσμού κατέχει το 7,5% του συνολικού εθνικού διαθέσιμου ισοδύναμου εισοδήματος<sup>25</sup>.

Το ποσοστό του πληθυσμού σε κατάσταση σοβαρής υλικής στέρσης αυξάνεται από 11,6% το 2010 σε 22,4%, το 2016 και στη συνέχεια μειώνεται σε 16,6%, το 2020. Στην ΕΕ-27 το αντίστοιχο ποσοστό είναι 8,4% το 2010 και 5,3% το 2019. Το 2023 το ποσοστό του πληθυσμού σε κατάσταση σοβαρής υλικής στέρσης στην Ελλάδα διαμορφώνεται σε 13,5%. Σ' ότι αφορά το ποσοστό των ατόμων στον πληθυσμό που δηλώνει αδυναμία των ατόμων να ικανοποιήσει τις ανάγκες τους στην Ελλάδα, αυξάνεται από 24,2% το 2010 σε 40,6% το 2016 και στη συνέχεια μειώνεται σε 36,7% το 2023. Στην Ε.Ε27 το ποσοστό αυτό μειώνεται από 11,2% το 2010 σε 6,8% το 2023.

Η βελτίωση του διαθέσιμου εισοδήματος των ατόμων εξαρτάται από την οικονομική κατάσταση της χώρας και από τις παρεμβάσεις της κυβέρνησης σ' ότι αφορά τους φόρους και τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Όσο αυξάνεται ο ρυθμός οικονομικής μεγέθυνσης στη χώρα τόσο θα αναμένεται να βελτιωθεί το διαθέσιμο εισόδημα. Όσο θα περιορίζονται οι φόροι που τα νοικοκυριά θα καταβάλουν και θα αυξάνονται οι κοινωνικές μεταβιβάσεις, τόσο θα βελτιώνεται το διαθέσιμο εισόδημα. Η καταπολέμηση του πληθωρισμού θα αυξάνει το πραγματικό εισόδημα των ατόμων. Σύμφωνα με τα στοιχεία του κρατικού προϋπολογισμού του έτους 2025 ο ρυθμός ανάπτυξης αναμένεται να ανέλθει σε 2,2% το 2024 και σε 2,3% το 2025. Ο ρυθμός μεταβολής του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή εκτιμάται σε 2,7% το 2024 και σε 2,1% το 2025. Μία σειρά αναφερόμενων παρεμβάσεων για το έτος 2025 όπως η μείωση κατά μία ποσοστιαία μονάδα των ασφαλιστικών εισφορών, η κατάργηση του τέλους επιτηδεύματος στους ελευθέρους επαγγελματίες, η περαιτέρω αύξηση του κατώτατου μισθού, η αύξηση στους βασικούς μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων, η αύξηση των συντάξεων, η

25. ΕΛΣΤΑΤ (2024) Οικονομική Ανισότητα. Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών: Έτος 2023), σ. 4



αύξηση των κοινωνικών παροχών και των μεταβιβάσεων μπορούν να συμβάλουν στην περαιτέρω βελτίωση του διαθέσιμου εισοδήματος.

# Κρίσιμες Παρεμβάσεις για την Αντιμετώπιση της Στεγαστικής και Δημογραφικής Κρίσης στον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2025

**Γαβριήλ Αμίτσης,**

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

## Εισαγωγή

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός του 2025 περιλαμβάνει - για πρώτη φορά στην ιστορία των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων - ένα πλήγμα συντονισμένων δημοσιονομικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των στεγαστικών και δημογραφικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η χώρα μας. Επικυρώνει, έτσι, την ιδιαίτερη αξία του ρόλου του Ενεργητικού Κοινωνικού Κράτους<sup>26</sup> για την ενίσχυση της «εθνικής ανθεκτικότητας»<sup>27</sup> σε περιόδους μετάβασης και επιβεβαιώνει την ανάγκη υποστήριξης του με θεσμικά εργαλεία<sup>28</sup> και νέους (εθνικούς και υπερεθνικούς) πόρους που θα διαχειρίζονται από τους φορείς της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη μέγιστη δυνατή οικονομική και κοινωνική αποτελεσματικότητα.

---

26. Το Ενεργητικό Κοινωνικό Κράτος δεν αποτελεί διακριτό μόρφωμα σε σχέση με το παραδοσιακό Κοινωνικό Κράτος των έντονων αναδιανεμητικών παρεμβάσεων της περιόδου 1970 - 1990, αλλά τη φυσιολογική του προσαρμογή σε νέες συνθήκες παγκοσμιοποίησης της εργασίας και του κεφαλαίου, που επιβάλλουν συνέργειες μεταξύ του κράτους, της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών, εξυπηρετώντας επάλληλες προτεραιότητες οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής συνοχής, μέσω τεχνικών επιλεκτικότητας, ενεργοποίησης και καινοτομίας. Βλ. Γ. Αμίτσης, *Το Συλλογικό Διακύβευμα της Ενεργητικής Ένταξης των ευπαθών ομάδων - Αναπτυξιακά Διδάγματα από την Κοινωνική Ευρώπη*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2014

27. Η εθνική ανθεκτικότητα οριοθετείται ως η ικανότητα αντιμετώπισης οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών κλυδωνισμών ή διαρκών διαρθρωτικών αλλαγών κατά τρόπο δίκαιο, βιώσιμο και χωρίς αποκλεισμούς, διασφαλίζοντας τα κύρια χαρακτηριστικά της εθνικής ταυτότητας ενός Κράτους.

28. Βλ. ενδεικτικά Γ. Αμίτσης, "Γιατί πρέπει να συζητήσουμε σοβαρά την ίδρυση Υπουργείου Οικογένειας", *Δίκαιο της Κοινωνικής Ασφάλισης*, 2020, 1, σελ. 175-178.

Η σημαντική επίδραση των στεγαστικών και δημογραφικών προκλήσεων στις εθνικές οικονομίες (ιδίως ως προς την αναζωογόνηση της αγοράς εργασίας, τη βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων και την επάρκεια των πολιτικών υγείας και κοινωνικής φροντίδας) επισημαίνεται έντονα από τις αρχές της δεκαετίας του 2010 τόσο από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), όσο και από άλλους Διεθνείς Οργανισμούς Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Παγκόσμια Τράπεζα, Συμβούλιο της Ευρώπης). Εάν και η άσκηση στεγαστικών και δημογραφικών πολιτικών παραμένει αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών κυβερνήσεων, οι διεθνείς σχεδιαστές πολιτικών έχουν υιοθετήσει - ιδίως υπό το πρίσμα των οικονομικών και κοινωνικών προκλήσεων της πανδημίας του COVID-19 - μία σειρά υποστηρικτικών επιχειρησιακών και χρηματοδοτικών πρωτοβουλιών, με πλέον χαρακτηριστικές στο επίπεδο της ΕΕ τη δημιουργία της Εργαλειοθήκης για τη Δημογραφία (the demography toolbox)<sup>29</sup>,

---

29. Η Εργαλειοθήκη για τη Δημογραφία ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/whats-new/newsroom/27-10-2023-harnessing-talent-in-europe-commission-launches-the-demography-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/27-10-2023-harnessing-talent-in-europe-commission-launches-the-demography-toolbox_en)) καθορίζει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση της δημογραφικής αλλαγής διαρθρωμένη σε τέσσερις πυλώνες:

- στήριξη των **γονέων** με τον καλύτερο συνδυασμό των οικογενειακών προσδοκιών και της αμειβόμενης εργασίας, ιδίως με τη διασφάλιση της πρόσβασης σε ποιοτική παιδική φροντίδα και την καλή ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής
- στήριξη και ενδυνάμωση των νεότερων γενεών ώστε να ευδοκιμήσουν, να αναπτύξουν τις δεξιότητές τους, να διευκολύνουν την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας και **σε οικονομικά προσιτή στέγασση**
- ενδυνάμωση των **ηλικιωμένων γενεών** και διατήρηση της ευημερίας τους, μέσω μεταρρυθμίσεων σε συνδυασμό με κατάλληλες πολιτικές για την αγορά εργασίας και τον χώρο εργασίας
- αντιμετώπιση των ελλείψεων εργατικού δυναμικού μέσω **της διαχείρισης της νόμιμης μετανάστευσης**, σε πλήρη συμπληρωματικότητα με την αξιοποίηση ταλέντων από το εσωτερικό της ΕΕ.

την χρηματοδότηση προγραμμάτων κοινωνικής κατοικίας<sup>30</sup> από πόρους του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας<sup>31</sup> και την δημιουργία χαρτοφυλακίου για την Ενέργεια και τη Στέγαση<sup>32</sup> στη νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή της περιόδου 2024-2029.

## 1. Το διακύβευμα αντιμετώπισης της στεγαστικής κρίσης

(α) Ο βαθμός δυσκολίας απόκτησης ιδιόκτητης κατοικίας έχει αυξηθεί ραγδαία σε σύγκριση με την δεκαετία του 2000 στην Ελλάδα, με τα ποσοστά ιδιοκατοίκησης να έχουν μειωθεί κατακόρυφα από το 2005<sup>33</sup>. Οι τιμές των ακινήτων εκτινάχθηκαν εξαιτίας της αυξημένης ζήτησης, της έλλειψης προσφοράς και του πληθωρισμού, ακολουθώντας τις σχετικές τάσεις στην ΕΕ<sup>34</sup>. Παράλληλα, ανέκυψαν σημαντικά προβλήματα σε σχέση με την πρόσβαση σε

---

30. Η Κοινωνική Κατοικία αποτελεί έναν αυτοτελή τομέα παρέμβασης του Κοινωνικού Κράτους, που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε περιόδους εμφάνισης νέων κινδύνων κάλυψης των αναγκών του πληθυσμού από την ιδιωτική αγορά στέγης. Η συγκριτική επισκόπηση των πολιτικών στέγασης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας αναδεικνύει δύο κύρια υποδείγματα της Κοινωνικής Κατοικίας:

α) Το πρώτο υπόδειγμα ενσωματώνει όλους τους τύπους στέγασης που ενισχύονται άμεσα ή έμμεσα από δημόσιες πολιτικές, όπως τα φορολογικά κίνητρα, η επιδότηση στεγαστικών δανείων, οι επιχορηγήσεις στις κατασκευαστικές εταιρείες, οι αναπτυξιακές επιδοτήσεις για την κατασκευή υποδομών, οι απαλλαγές και εκπτώσεις για χρήση βασικών αγαθών.

β) Το δεύτερο υπόδειγμα αναφέρεται στους παραδοσιακούς τύπους της δημόσιας κατοικίας, δηλαδή κατοικίες που επιχορηγούνται από το κράτος και κατοικίες που προορίζονται για μίσθωση με μειωμένο τίμημα, περιλαμβάνοντας και τα προγράμματα επιδότησης ενοικίου με έλεγχο οικονομικών πόρων.

31. Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility) αποτελεί ένα βασικό εργαλείο του Μέσου Ανάκαμψης «Next Generation EU» (NGEU) για την περίοδο 2021-2025 με προϋπολογισμό € 672,5 δισ., εκ των οποίων 360 δισ. για δάνεια και 312,5 δισ. για επιχορηγήσεις.

32. Το χαρτοφυλάκιο της Ενέργειας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή γίνεται για πρώτη φορά «Ενέργειας και Στέγασης» ([https://commission.europa.eu/about-european-commission/towards-new-commission-2024-2029/commissioners-designate-2024-2029\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/towards-new-commission-2024-2029/commissioners-designate-2024-2029_en)), ώστε να συμπεριλάβει την προσιτή και βιώσιμη στέγαση, ένα κρίσιμο θέμα στην προεκλογική εκστρατεία της προέδρου Ούρσουλας φον ντερ Λάιεν.

33. Το ποσοστό ιδιοκατοίκησης στη χώρα μας υποχώρησε από το 84,6% (2005) στο 69,6% (2022), χάνοντας 15 ποσοστιαίες μονάδες.

34. Οι τιμές των ακινήτων στην ΕΕ αυξήθηκαν κατά 47% την περίοδο 2010-2022 σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα της Eurostat.

μισθωμένες κατοικίες, καθώς το ύψος των ενοικίων αυξήθηκε την περίοδο 2018-2022 τουλάχιστον κατά 37%.

(β) Στο πλαίσιο αυτό, η πρόσβαση σε προσιτή και βιώσιμη στέγαση (affordable and sustainable housing) πρέπει να προσεγγίζεται πλέον στην Ελλάδα υπό το πρίσμα **των συνθηκών μίας οξείας στεγαστικής κρίσης** που επιδεινώνεται από τον σημαντικό σταδιακό περιορισμό της στεγαστικής πίστης (ο αριθμός των στεγαστικών δανείων το 2023 δεν υπερέβη τις 13 χιλιάδες). Η χώρα μας έχει, πλέον, το υψηλότερο κόστος στέγασης σε σχέση με το διαθέσιμο εισόδημα στην Ε.Ε. Σύμφωνα, μάλιστα, με τα δεδομένα της Eurostat, το ποσοστό αυτό ξεπέρασε το 2023 το 35%, σημειώνοντας αύξηση σε σχέση με το 2022.

Τα ποσοστά υπερβολικής στεγαστικής επιβάρυνσης (περιπτώσεις ατόμων που δαπανούν άνω του 40% του εισοδήματός τους για στέγαση) αγγίζουν το 40,5% για την κατηγορία των ενοικιαστών. Για όσους μένουν σε ιδιόκτητη κατοικία, το ποσοστό υπερβολικής στεγαστικής επιβάρυνσης είναι 22,3%.

(γ) Ιδιαίτερες προκλήσεις ανακύπτουν, μάλιστα, σε σχέση με την πρόσβαση των νέων σε προσιτή και βιώσιμη στέγαση, **επηρεάζοντας ήδη όχι μόνον τη δημιουργία οικογένειας, αλλά και τον αριθμό των παιδιών που θα αποκτήσουν κατά μέσο όρο οι νέες γενεές**. Οι νέοι στην Ελλάδα εγκαταλείπουν την γονική κατοικία μετά τα 30 χρόνια, ενώ στην Ε.Ε. την εγκαταλείπουν κατά μέσο όρο μετά τα 26. Τα ποσοστά των προσώπων 18-34 ετών που διαμένουν στη γονική κατοικία έχουν αυξηθεί ταχύτατα (κατά 12 ποσοστιαίες μονάδες την περίοδο 2010 - 2022) με αποτέλεσμα η Ελλάδα να βρίσκεται σήμερα ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ με τα υψηλότερα ποσοστά νέων που συμβιώνουν με τους γονείς τους (σχεδόν 72% έναντι 50% του μέσου όρου στην ΕΕ). Από την άλλη πλευρά, ένα σημαντικό ποσοστό νέων που δεν παραμένουν - για διάφορους λόγους - στη γονική κατοικία αντιμετωπίζουν αυξημένες δυσχέρειες απόκτησης ιδιόκτητης στέγης ή ανταπόκρισης στις δαπάνες μισθωμένης επαρκούς στέγης.

## 2. Το διακύβευμα αντιμετώπισης της δημογραφικής κατάρρευσης

(α) Η δημογραφική εικόνα της χώρας μας παραπέμπει στο υπόδειγμα της **δημογραφικής κατάρρευσης** που τεκμηριώνεται σύμφωνα με τα ακόλουθες αναμφισβήτητες παραδοχές: α) η υπερσυγκέντρωση του πληθυσμού σε ένα εξαιρετικά περιορισμένο τμήμα της ελληνικής επικράτειας, β) η σημαντική αύξηση του προσδόκιμου ζωής, γ) η μείωση του αριθμού των γεννήσεων και η αύξηση της μέσης ηλικίας απόκτησης παιδιών στις γενιές που γεννήθηκαν μετά το 1960, δ) η μείωση των γάμων και η αύξηση των διαζυγίων, ε) η συνεχής αύξηση του ποσοστού της ηλικιακής ομάδας άνω των 65 ετών στο συνολικό πληθυσμό (από το 6,8% το 1951 στο 23% το 2023), στ) η αύξηση των θανάτων σε σχέση με τις γεννήσεις που οδήγησε στην εμφάνιση, μετά το 2010, αρνητικών φυσικών ισοζυγίων, ζ) η δυσμενής αναστροφή των μεταναστευτικών ισοζυγίων την περίοδο 2011-2023, η) η μετανάστευση νέων στο εξωτερικό.

(β) Οι κύριες συνέπειες της δημογραφικής κρίσης είναι η **συνεχής μείωση του πληθυσμού μετά το 2010** και η σημαντική απόκλιση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο των δημογραφικών δεικτών (μεταβολή του πληθυσμού ανάμεσα στις απογραφές, φυσικά ισοζύγια, γονιμότητα, θνησιμότητα, γήρανση) από τους μέσους εθνικούς όρους των Κρατών Μελών της ΕΕ. Η Ελλάδα εμφανίζει, πλέον, ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά γεννήσεων στην Ευρώπη, καταγράφοντας για παράδειγμα το 2022 τον χαμηλότερο αριθμό γεννήσεων από το 1930. Ο δείκτης γονιμότητας έφτασε το 2023 μόλις το 1,3 παιδιά ανά γυναίκα, αρκετά κάτω από το απαιτούμενο επίπεδο αντικατάστασης πληθυσμού (2,1).

(γ) Ο συνολικός μόνιμος πληθυσμός της Ελλάδας σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών της ΕΛΣΤΑΤ μειώθηκε κατά 3,1% το 2021 σε σχέση με την απογραφή του 2011. Στη χώρα μας κατοικούσαν το 2021 **10.482.487 άτομα**, εκ των οποίων **5.356.510 γυναίκες** (51,1%) και **5.125.977 άντρες** (48,9%).

(δ) Σύμφωνα με σχετικά σενάρια προβολών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, ο πληθυσμός της Ελλάδας θα συνεχίσει να μει-



ώνεται, υποχωρώντας το 2050 στα 9,2 εκατομμύρια (μείωση 12% σε σχέση με σήμερα). Η μόνη ηλικιακή ομάδα που αναμένεται να αυξηθεί είναι αυτή των 65 ετών και άνω (+800 χιλ. άτομα σε σχέση με σήμερα, από 2,4 σε 3,15 εκατομμύρια το 2050). Αντιθέτως, προβλέπεται ότι τόσο οι νέοι 0-19 ετών όσο και ο πληθυσμός εργάσιμης ηλικίας θα συρρικνωθούν, με αποτέλεσμα τα άτομα 20-64 ετών (6,03 εκατ. το 2022) να είναι λιγότερα από 4,5 εκατομμύρια το 2050.

### **3. Η συμβολή του Κρατικού Προϋπολογισμού του 2025 στην αντιμετώπιση των κρίσεων**

Εάν και η Εισηγητική Έκθεση του Προϋπολογισμού του 2025 (Νοέμβριος 2025) δεν υιοθετεί για προφανείς λόγους τα υποδείγματα της στεγαστικής κρίσης και της δημογραφικής κατάρρευσης (καθώς χρησιμοποιεί περισσότερο ήπιους όρους, όπως «αντιμετώπιση του δημογραφικού και του στεγαστικού ζητήματος» και «το δημογραφικό και το στεγαστικό πρόβλημα»), το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού (Οκτώβριος 2025) περιέχει δύο διακριτές δέσμες δημοσιονομικών παρεμβάσεων στα πεδία της στέγασης και της δημογραφίας που επιβεβαιώνουν την ορθολογική υπαγωγή των αντίστοιχων τομέων στις στρατηγικές προτεραιότητες της Ελληνικής Κυβέρνησης.

(α) Οι πρωτοβουλίες στο πεδίο της στέγασης περιλαμβάνουν υβριδικά μέτρα για την ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής κατοικίας, υποστηρικτικά μέτρα για την απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας, μέτρα άμβλυνσης των δυσχερειών πρόσβασης σε μισθωμένη κατοικία, προγράμματα εισοδηματικής ενίσχυσης για την πρόσβαση σε μισθωμένη κατοικία (Πρόγραμμα «Επίδομα Στέγασης» του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας) και μέτρα καταπολέμησης της ενεργειακής φτώχειας μέσω επισκευών / ανακαινίσεων κατοικιών. Πρόκειται αναμφισβήτητα για επιλεκτικές / προπαρασκευαστικές παρεμβάσεις **δημιουργίας ενός Εθνικού Συστήματος Προσιτής και Βιώσιμης Στέγασης** στη χώρα μας, το οποίο πρέπει να αποτελέσει τη νέα «μεγάλη προτεραιότητα»

της Ελληνικής πολιτείας υπό το πρίσμα τεσσάρων βασικών προκλήσεων.

i. Πρώτη πρόκληση: Η υιοθέτηση ενός πρότυπου Νόμου - Πλαισίου για τη Στέγαση, αξιοποιώντας ιδίως αντίστοιχες πρωτοβουλίες άλλων χωρών, όπως η Γαλλία (ELAN Law on Housing 2018), το Ηνωμένο Βασίλειο (Housing and Planning Act 2016 και Social Housing Regulation 2022) και η Ιρλανδία (Housing Act 2006).

ii. Δεύτερη πρόκληση: Η οργανωτική θωράκιση του Εθνικού Συστήματος Προσιτής και Βιώσιμης Στέγασης σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης μέσω της ίδρυσης του Υπουργείου Στέγασης (όπως το Γερμανικό Υπουργείο Στέγασης, Αστικής Ανάπτυξης & Κατασκευών ή το Ολλανδικό Υπουργείο Στέγασης & Εδαφικού Σχεδιασμού) και της σύστασης του Εθνικού Οργανισμού Στέγασης (όπως η Ιρλανδική Housing Agency και ο Κυπριακός Οργανισμός Αναπτύξεως Γης).

iii. Τρίτη πρόκληση: Η ενεργοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του οικοσυστήματος της κοινωνικής οικονομίας για την ανάπτυξη τοπικών σχεδίων κοινωνικής κατοικίας με αξιοποίηση σε πρώτη φάση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2021-2027 και των χρηματοδοτικών εργαλείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

iv. Τέταρτη πρόκληση: Η κατοχύρωση της χρηματοδοτικής βιωσιμότητας του Εθνικού Συστήματος Προσιτής και Βιώσιμης Στέγασης, αξιοποιώντας νέους πόρους του κρατικού προϋπολογισμού, τους πόρους της ΕΕ (Πολιτική Συνοχής, Μέσο Ανάκαμψης κλπ.), τους πόρους του Συμβουλίου της Ευρώπης (Τράπεζα Ανάπτυξης) και την αναμενόμενη υψηλή συνεισφορά των συντελεστών της ιδιωτικής αγοράς στέγασης (ιδιοκτήτες κατοικιών, επενδυτές, τράπεζες, Ανώνυμες Εταιρείες Επενδύσεων σε Ακίνητη Περιουσία και κατασκευαστικές εταιρίες).

(β) Οι πρωτοβουλίες στο πεδίο της δημογραφίας<sup>35</sup> περιλαμβάν-

35. Επισημαίνεται ότι το Οικονομικό Επιμελητήριο της Ελλάδας (ΟΕΕ) και η Ανώτατη Συνομοσπονδία Πολυτέκνων Ελλάδος (ΑΣΠΕ) έχουν υποβάλει σε ανύποπτο χρόνο προς την Ελληνική κυβέρνηση δέσμη συγκεκριμένων προτάσεων για την αντιμετώπιση της δημογραφικής κρίσης. Βλ. ΟΕΕ και ΑΣΠΕ, *Κοινή Πρόταση για την Φορολογική και Οικονομική Πολιτική με ισχυρή δημογραφική διάσταση*, Ιανουάριος, 2023.

νουν γενικά μέτρα άσκησης οικογενειακών πολιτικών (φορολογικά μέτρα και οικογενειακά επιδόματα, παροχές κοινωνικής ασφάλισης, στεγαστικές παροχές, δράσεις υπέρ της ισότητας ανδρών και γυναικών στην εργασία, υπηρεσίες φύλαξης και φροντίδας των παιδιών και των άλλων εξαρτημένων ατόμων, δράσεις εναρμόνισης του οικογενειακού και του επαγγελματικού βίου) και ειδικά μέτρα άσκησης δημογραφικών πολιτικών (μέτρα υπέρ των τρίτεκνων και πολύτεκνων), τα οποία υπάγονται στους πέντε Άξονες του δεκαετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης για το Δημογραφικό<sup>36</sup>. **Παραμένουν, όμως, ακόμα σε εκκρεμότητα σημαντικές θεσμικές προτεραιότητες**, όπως ιδίως:

i. η ρητή κατάργηση της χρήσης προνοιακών τεχνικών για την άσκηση δημογραφικών πολιτικών οριζόντιου χαρακτήρα,

ii. η επαναφορά της κάλυψης του ασφαλιστικού κινδύνου των οικογενειακών βαρών, καθώς το 2014 καταργήθηκαν με την υποπαράγραφο ΙΑ 3 του Ν. 4245/2014 οι σχετικές παροχές που χορηγούνταν από τον Ο.Α.Ε.Δ. μέσω του Διανεμητικού Λογαριασμού Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών<sup>37</sup>,

iii. η υιοθέτηση ενός Νόμου - Πλαισίου για την Ενίσχυση της Οικογένειας, ο οποίος θα αποτελέσει το βασικό εργαλείο όχι μόνο για την (μακροπρόθεσμη) ανάσχεση της δημογραφικής κατάρρευσης της χώρας αλλά ιδίως για την άμεση βελτίωση της ποιότητας ζωής των οικογενειών με παιδιά, και

iv. η υιοθέτηση ενός Νόμου - Πλαισίου για την Κοινωνική Φροντίδα, ο οποίος θα εξασφαλίσει την πρόσβαση των πολιτών σε ποιοτικές υπηρεσίες φροντίδας με υψηλή δημογραφική επίδραση.

---

36. Το Σχέδιο Δράσης παρουσιάστηκε τον Οκτώβριο του 2024 στο Υπουργικό Συμβούλιο από την Υπουργό Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας κ. Σοφία Ζαχαράκη.

37. Βλ. αναλυτικά Γ. Αμίτσης, "Η θεσμική προστασία της οικογένειας στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας", Επιστήμη και Κοινωνία, Ειδικό Θεματικό Τεύχος «Οικογενειακή Πολιτική στην Ελλάδα: Τάσεις, προκλήσεις και προοπτικές», 2019, 39, σελ. 52-77.

## Κύριες Πηγές Κινδύνου για τις Δημοσιονομικές Προβλέψεις

**Παναγιώτης Ε. Πετράκης,**  
Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,  
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Με βάση τα δεδομένα που συλλέγονται μέχρι τώρα (πρώτο εξάμηνο), οι εκτιμήσεις μας για μία ανάπτυξη 2,4%% (πραγματικό ΑΕΠ) στην Ελλάδα το 2024 επιβεβαιώνονται όπως και είναι γεγονός η διατήρηση των προβλέψεων για αντίστοιχο ικανοποιητικό ρυθμό ανάπτυξης για το 2025. Οι ρυθμοί αυτοί αποτελούν τους υψηλότερους στην Ευρωζώνη ενώ ταυτοχρόνως τα ταμειακά πλεονάσματα του δημοσίου κινούνται σε πολύ υψηλό επίπεδο.

Στους κύριους προωθητικούς αναπτυξιακούς παράγοντες είναι οι επενδύσεις (συμπεριλαμβανομένης της αποθεματοποίησης) με κυριότερο συστατικό της το Ταμείο Ανάκαμψης και το ΕΣΠΑ. Παρόλα αυτά και η κατανάλωση παραμένει ενισχυτικός παράγοντας υποστηριζόμενη από την βελτίωση του διαθέσιμου ιδιωτικού εισοδήματος, την πτώση του ρυθμού αύξησης των τιμών, την παραοικονομία και την ανάλωση αποταμιεύσεων.

Ο ρόλος του τουρισμού (όπως και σε όλον τον Ευρωπαϊκό νότο) κάνει τη διαφορά με τις χειμαζόμενες κεντρικές βιομηχανικές Ευρωπαϊκές οικονομίες, παρόλο που την μεγάλη εικόνα την βαραίνει η ευρύτερη γεωστρατηγική δυναμική και οι φυσικές καταστροφές. Προωθητικά λειτουργεί για την Ευρωπαϊκή περιφέρεια συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδος και τα αποτελέσματα της μεταρρυθμιστικής περιόδου της δεκαετίας του 2010 έστω και εάν οι επιπτώσεις της στον κοινωνικό ιστό διατηρούνται.

Οι συνθήκες στην αγορά εργασίας βελτιώνονται με πτώση της ανεργίας, αύξησης της απασχόλησης και σ' έναν βαθμό της επιστροφής «εγκεφάλων» από το εξωτερικό.

Όμως το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών πιέζεται σημαντικά παρόλο που η πτώση των τιμών των ενεργειακών πόρων, τον υψηλό

ΦΠΑ και τις τουριστικές εισπράξεις. Εκτιμούμε πάντως στο τέλος του 2024 το έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ να βελτιωθεί από 6,3% το 2024 στο 5,9% το 2025. Το πρόβλημα όμως του παραγωγικού μοντέλου που όταν αναπτύσσεται, προκαλεί πιέσεις στο εμπορικό ισοζύγιο παραμένει.

Η γενικότερη παγκόσμια αβεβαιότητα (κυρίως με την εκλογή Trump) και η μείωση του ρυθμού ανόδου των τιμών πιέζει την ΕΚΤ να μειώσει το επιτόκιο αναφοράς ώστε πιθανόν να το δούμε το 2024 στο 3%. Έτσι όμως ο ρυθμός αύξησης των τιμών δεν βρίσκεται στο επιθυμητό επίπεδο του 2% το οποίο επίπεδο ενδεχομένως (2% με 2,5%) να το δούμε το 2025. Οι δανειολήπτες στεγαστικών στην Ελλάδα δεν έχουν ωφεληθεί ακόμα λόγω της σταθεροποίησης των επιτοκίων στην εγχώρια αγορά αλλά για τις επιχειρήσεις είναι μια σημαντική εξέλιξη αλλά η ζήτηση στεγαστικών πιέζεται από την άνοδο του κόστους κατασκευής και τους λογικού και αναπόφευκτους περιορισμούς στη δόμηση, αυξάνοντας τα στεγαστικά κοινωνικά προβλήματα. Παρόλα αυτά η παρατηρούμενη άνοδος των μακροπρόθεσμων επιτοκίων στις ΗΠΑ (λόγω κυρίως προσδοκιών διεύρυνσης των δημοσιονομικών ελλειμάτων ελέω Trump) πιθανόν να μεταβάλουν το επιτοκιακό σενάριο και για λόγους που σχετίζονται με την ισοτιμία ευρώ/δολαρίου άρα με την ανταγωνιστικότητα των Ευρωπαϊκών προϊόντων και τον πληθωρισμό στην Ευρώπη.

Αναμένουμε το δημοσιονομικό έλλειμμα να μειωθεί στο 0,9% το 2024 και στο 0,7% το 2025 από 1,3% το 2023, ενώ ταυτοχρόνως ο λόγος χρέους προς ΑΕΠ να συνεχίζει να μειώνεται. Συγκεκριμένα από 164 το 2023 θα μειωθεί στο 156 το 2024 και 149 το 2025. Αυτό συμβαίνει ενώ ταυτοχρόνως αποπληρώνονται ακριβιά δάνεια της μνημονιακής περιόδου και απορροφώνται τριγμοί που προέρχονται από την αναβαλλόμενη φορολογία και από τις καταπτώσεις εγγυήσεων από τα σχήματα του Ηρακλή.

Οι θετικοί παράγοντες που επιδρούν στις δημοσιονομικές επιδόσεις είναι βεβαίως η μείωση της παραιοικονομίας και τα πληθωριστικά εισοδήματα ενώ οι ευρωπαϊκοί περιορισμοί στην αύξηση των δαπανών έχουν ενεργοποιηθεί. Γι' αυτό οι δημόσιες κατανα-

λωτικές δαπάνες είναι υποτονικές ενώ έντονα αυξητικές είναι οι δημόσιες επενδύσεις. Η παρουσία του Ταμείου Ανάκαμψης είναι εμφανής από το οποίο έχουμε μέχρι τώρα στη διάθεσή μας το 60% των κεφαλαίων του αλλά η ποιότητα της αξιοποίησής του είναι ένα συνεχές αίτημα.

Σημαντικοί κίνδυνοι εντοπίζονται στις συνθήκες χρηματοδότησης της οικονομίας. Το τραπεζικό σύστημα ακόμα έχει στραμμένη την προσοχή του στην εξυγίανσή του, μια βαριά αρνητική κληρονομιά της μεγάλης ύφεσης και παρόλο τη σημαντική βελτίωση των δεικτών του, την διατήρηση χαμηλών επιτοκίων καταθέσεων (από τα χαμηλότερα στην Ευρώπη) που ενισχύουν γενναία την ρευστότητά του, συνεχίζει να μην αποτελεί ακόμα ένα ισχυρό προωθητικό παράγοντα της ανάπτυξης. Ταυτόχρονα η ζήτηση πιστώσεων βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο (όπως και σε όλη την Ευρώπη) αν και τελευταία υπάρχουν σημάδια ανάκαμψης.

Ο πληθωρισμός είναι μια ακόμα πηγή κινδύνου. Διαπιστώνουμε ότι οι τιμές των τροφίμων στον κόσμο αυξάνονται ξανά και μια παρόμοια εξέλιξη θα μείωνε πάλι το διαθέσιμο εισόδημα ή τέλος πάντων θα εμπόδιζε την αξιόλογη πραγματική αύξησή τους με συνέπειες στον ρυθμό μεγέθυνσης και στην κοινωνική συνοχή.

Παρά τους παραπάνω πιθανούς αρνητικούς παράγοντες το πολιτικό πεδίο είναι σχετικά σταθερό. Όμως η κοινωνία βρίσκεται υπό πίεση διογκώνοντας τις πολυδιασπαστικές δομές του πολιτικού σκηνικού κυρίως από την αρνητική μνημονιακή κληρονομιά που πιέζει την αντίληψη των καταναλωτικών δυνατοτήτων (παρόντων και μελλοντικών) αλλά και την προοπτική συνοχής της κοινωνίας λόγω απαισιόδοξων μελλοντικών εκτιμήσεων για την σχετική εισοδηματική τους θέση (μειωμένη κοινωνική κινητικότητα). Ουσιαστικά έχουμε μία κοινωνία με υψηλή άρνηση μεταβολής (loss aversion) και υψηλές προσδοκίες βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα με ταυτόχρονη ελάφρυνση του κόστους (μείωση φόρων). Άρα τίθεται με ένταση το θέμα της αύξησης της παραγωγικότητας άρα και της επιμόρφωσης του ανθρωπίνου δυναμικού του δημοσίου τομέα. Αυτή η ανθρώπινη φυσιολογική αλλά και φιλόδοξη στάση δημιουργεί σύγχυση στο πολιτικό

σκηνικό. Μία κοινωνία που έχει βγει από την κρίση του 2010, του Covid και την πληθωριστική κρίση αντιλαμβάνεται ότι οι αυξήσεις που βλέπει στα εισοδήματά της είναι απολύτως δικαιολογημένες αλλά δεν ισχύει το ίδιο και για τις τιμές που καλείται να πληρώνει για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που προμηθεύονται. Συνεπώς οι αντιφατικές αυτές κοινωνικές στάσεις οδηγούν σε μία ενδεχόμενη αποδυνάμωση της πολιτικής σταθερότητας και μία «προεξόφληση» της μελλοντικής αστάθειας με επιπτώσεις στην επενδυτική εμπιστοσύνη.

Προφανώς στους κινδύνους θα πρέπει να συμπεριλάβουμε την ευρύτερη γεωστρατηγική αβεβαιότητα που σχετίζεται α) με την εκλογή Trump (επιτόκια, δασμοί) και αρνητική πίεση στην οικονομία της Ευρωζώνης β) την συνεχιζόμενη ένταση (που πιθανόν να λάβει ευρωπαϊκές διαστάσεις) στην Ουκρανία που ασκεί και πιέσεις στην Ελληνική οικονομία λόγω ενεργειακών ροών και τιμών. Άρα οι απαιτήσεις για δημοσιονομικά διαθέσιμα μεγαθύνονται.

Κατά τη γνώμη μας πάντως η προσπάθεια συγκερασμού της διαδικασίας δημοσιονομικής αusterότητας που της έχει τεθεί από τους Ευρωπαϊκούς κανόνες και η επιβεβλημένη στην Ελλάδα μεταρρυθμιστική προσπάθεια παράλληλα με την περιρρέουσα ατμόσφαιρα θέτουν πολύ δύσκολα καθήκοντα στη δημοσιονομική πολιτική. Ουδέποτε άλλοτε έχει επιχειρηθεί να αντιμετωπιστούν ταυτοχρόνως, σε εθελοντικό πλαίσιο, δημοσιονομική αusterότητα και μεταρρυθμιστική επιδίωξη σε μια παραγμένη περίοδο από μια κοινωνία που προσδοκά την άμεση βελτίωση της εισοδηματικής της θέσης. Αυτό δείχνει και το δύσβατο της άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.

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

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Αλογοσκούφης Γιώργος</b>  | Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΟΠΑ, πρώην Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών   |
| <b>Μαραβέγιας Ναπολέων</b>   | Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ, π. Υπουργός, π. Αντιπρύτανης ΕΚΠΑ   |
| <b>Πετράκης Παναγιώτης</b>   | Ομότιμος Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ  |
| <b>Αμίτσης Γαβριήλ</b>       | Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας και Διευθυντής του Ερευνητικού Εργαστηρίου Κοινωνικής Διοίκησης, Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής  |
| <b>Δημητρίου Δημήτριος</b>   | Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΔΠΘ  |
| <b>Καινούργιος Δημήτριος</b> | Μέλος Συμβουλίου Διοίκησης ΕΚΠΑ, Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ, Αντιπρόεδρος Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου   |
| <b>Κουντούρη Φοίβη</b>       | Καθηγήτρια Διεθνών και Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών, Διευθύντρια στο "Εργαστήριο Έρευνας στην Κοινωνικο-Οικονομική και Περιβαλλοντική Αειφορία" (ReSEES), ΟΠΑ  |
| <b>Μπαρτζώκας Αντώνης</b>    | Καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ   |
| <b>Χλέτσος Μιχάλης</b>       | Καθηγητής Τμήματος Οικονομικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Πειραιώς  |
| <b>Σαββαΐδου Αικατερίνη</b>  | Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Νομικής Σχολής, ΑΠΘ  |
| <b>Δημητρίου Δημήτριος</b>   | Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Επίκουρος Καθηγητής (υπό διορισμό) Τμήματος Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, Ερευνητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών, ΕΚΠΑ |



## **Έκδοση**

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

[www.oe-e.gr](http://www.oe-e.gr) • [oee@oe-e.gr](mailto:oee@oe-e.gr)

-  <https://www.facebook.com/oikoneegr>
-  [https://twitter.com/oikonomiko\\_epim](https://twitter.com/oikonomiko_epim)
-  <https://www.linkedin.com/groups/3079393/>

## **Επιμέλεια Έκδοσης:**

*Διεύθυνση 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.**



Αρμένι Βραΐλα 1, 114 73 Αθήνα  
T: 210 6443321  
E: [soldhar@otenet.gr](mailto:soldhar@otenet.gr)



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

---

[www.oe-e.gr](http://www.oe-e.gr) | [oe@oe-e.gr](mailto:oe@oe-e.gr)

 [oikonomiko\\_epim](https://twitter.com/oikonomiko_epim)

 [oikoneegr](https://www.facebook.com/oikoneegr)

 [Economic Chamber of Greece](https://www.linkedin.com/company/economic-chamber-of-greece)