

Ο Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης

Φραγκίσκος Κουτεντάκης



Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
Hellenic Parliamentary Budget Office

Ο προϋπολογισμός αποτυπώνει την κατανομή του **δημόσιου χρήματος** και αποτελεί το βασικότερο εργαλείο οικονομικής πολιτικής:

Ο προϋπολογισμός αποτυπώνει την κατανομή του **δημόσιου χρήματος** και αποτελεί το βασικότερο εργαλείο οικονομικής πολιτικής:

- ▶ Καθορίζει τις **συναλλαγές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα**. Με δεδομένο το μέγεθος του πρώτου στις ανεπτυγμένες οικονομίες (40-45% του συνόλου) η επιρροή του στην οικονομική δραστηριότητα είναι τεράστια.

Ο προϋπολογισμός αποτυπώνει την κατανομή του **δημόσιου χρήματος** και αποτελεί το βασικότερο εργαλείο οικονομικής πολιτικής:

- ▶ Καθορίζει τις **συναλλαγές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα**. Με δεδομένο το μέγεθος του πρώτου στις ανεπτυγμένες οικονομίες (40-45% του συνόλου) η επιρροή του στην οικονομική δραστηριότητα είναι τεράστια.
- ▶ **Αναδιανέμει εισόδημα**, τόσο μεταξύ κοινωνικών ομάδων στη διάρκεια του κάθε έτους, όσο και διαχρονικά μεταξύ γενεών μέσω του δημόσιου χρέους και του ασφαλιστικού συστήματος.

Ο προϋπολογισμός αποτυπώνει την κατανομή του **δημόσιου χρήματος** και αποτελεί το βασικότερο εργαλείο οικονομικής πολιτικής:

- ▶ Καθορίζει τις **συναλλαγές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα**. Με δεδομένο το μέγεθος του πρώτου στις ανεπτυγμένες οικονομίες (40-45% του συνόλου) η επιρροή του στην οικονομική δραστηριότητα είναι τεράστια.
- ▶ **Αναδιανέμει εισόδημα**, τόσο μεταξύ κοινωνικών ομάδων στη διάρκεια του κάθε έτους, όσο και διαχρονικά μεταξύ γενεών μέσω του δημόσιου χρέους και του ασφαλιστικού συστήματος.
- ▶ Κατανέμει πιστώσεις μεταξύ των επιμέρους φορέων και επιτρέπει στο Υπουργείο Οικονομικών να **διοικεί οικονομικά το κράτος**, δηλαδή να ελέγχει ποιος ξοδεύει, πόσα ξοδεύει και γιατί τα ξοδεύει.

Ο προϋπολογισμός αποτυπώνει την κατανομή του **δημόσιου χρήματος** και αποτελεί το βασικότερο εργαλείο οικονομικής πολιτικής:

- ▶ Καθορίζει τις **συναλλαγές μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα**. Με δεδομένο το μέγεθος του πρώτου στις ανεπτυγμένες οικονομίες (40-45% του συνόλου) η επιρροή του στην οικονομική δραστηριότητα είναι τεράστια.
- ▶ **Αναδιανέμει εισόδημα**, τόσο μεταξύ κοινωνικών ομάδων στη διάρκεια του κάθε έτους, όσο και διαχρονικά μεταξύ γενεών μέσω του δημόσιου χρέους και του ασφαλιστικού συστήματος.
- ▶ Κατανέμει πιστώσεις μεταξύ των επιμέρους φορέων και επιτρέπει στο Υπουργείο Οικονομικών να **διοικεί οικονομικά το κράτος**, δηλαδή να ελέγχει ποιος ξοδεύει, πόσα ξοδεύει και γιατί τα ξοδεύει.

Αυτονόητα, η κατάθεσή του είναι μείζον πολιτικό γεγονός. Η ουσιαστική πολιτική συζήτηση για τον προϋπολογισμό προϋποθέτει την κατανόηση βασικών εννοιών και σχέσεων που θα συζητήσουμε σήμερα.

- ▶ Ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης είναι η **πρόβλεψη** για τα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες του επόμενου έτους, αποτελεί δηλαδή μια καταγραφή της **δημοσιονομικής πολιτικής** που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση.
- ▶ Το **Προσχέδιο Προϋπολογισμού** καταγράφει αναλυτικά το προβλεπόμενο δημοσιονομικό αποτέλεσμα του επόμενου έτους
- ▶ Η κατανομή των **πιστώσεων** γίνεται με τον Οριστικό Προϋπολογισμό που συνοδεύει την **Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού**

- ▶ Τα δημόσια έσοδα είναι κυρίως οι φόροι, οι ασφαλιστικές εισφορές, τα δημοτικά τέλη, οι δασμοί, κλπ. Εξαρτώνται από τους συντελεστές φορολογίας/εισφορών, την εισπραξιμότητα και τη φορολογική/ασφαλιστική βάση (Εισοδήματα, κατανάλωση, απασχόληση και άλλες μακρο-μεταβλητές).
- ▶ Οι δαπάνες είναι κυρίως οι συντάξεις, οι μισθοί των δημοσίων υπαλλήλων, οι αποπληρωμές δημοσίου χρέους, οι αγορές αγαθών και υπηρεσιών, κλπ. Η διαχείρισή τους στον προϋπολογισμό γίνεται μέσω **πιστώσεων** που περιλαμβάνουν τις νέες και τις παλιές υποχρεώσεις.
- ▶ Η διαφορά μεταξύ εσόδων και δαπανών που πραγματοποιούνται εντός του έτους διαμορφώνει το Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα

- ▶ Δημόσια Έσοδα - Δημόσιες Δαπάνες = **Χρηματοδοτικές ανάγκες**

Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα

- ▶ Δημόσια Έσοδα - Δημόσιες Δαπάνες = **Χρηματοδοτικές ανάγκες**
- ▶ Χρηματοδοτικές ανάγκες + Πληρωμές κεφαλαίου χρέους = **Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα (Ταμειακό)**

Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα

- ▶ Δημόσια Έσοδα - Δημόσιες Δαπάνες = **Χρηματοδοτικές ανάγκες**
- ▶ Χρηματοδοτικές ανάγκες + Πληρωμές κεφαλαίου χρέους = **Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα (Ταμειακό)**
- ▶ Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα \pm Προσαρμογές ESA = **Δημοσιονομικό αποτέλεσμα κατά ESA (European System of Accounts)**

Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα

- ▶ Δημόσια Έσοδα - Δημόσιες Δαπάνες = **Χρηματοδοτικές ανάγκες**
- ▶ Χρηματοδοτικές ανάγκες + Πληρωμές κεφαλαίου χρέους = **Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα (Ταμειακό)**
- ▶ Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα \pm Προσαρμογές ESA = **Δημοσιονομικό αποτέλεσμα κατά ESA (European System of Accounts)**
- ▶ Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα κατά ESA + Πληρωμές τόκων χρέους = **Πρωτογενές Αποτέλεσμα κατά ESA**

Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα

- ▶ Δημόσια Έσοδα - Δημόσιες Δαπάνες = **Χρηματοδοτικές ανάγκες**
- ▶ Χρηματοδοτικές ανάγκες + Πληρωμές κεφαλαίου χρέους = **Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα (Ταμειακό)**
- ▶ Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα \pm Προσαρμογές ESA = **Δημοσιονομικό αποτέλεσμα κατά ESA (European System of Accounts)**
- ▶ Δημοσιονομικό Αποτέλεσμα κατά ESA + Πληρωμές τόκων χρέους = **Πρωτογενές Αποτέλεσμα κατά ESA**
- ▶ (Πρωτογενές αποτέλεσμα κατά ESA \pm Προσαρμογές Προγράμματος = **Πρωτογενές αποτέλεσμα κατά πρόγραμμα**)

Υπάρχουν τρεις τρόποι ταξινόμησης για τις συναλλαγές του δημόσιου τομέα:

- ▶ Η Οικονομική ταξινόμηση, ανάλογα με το είδος της συναλλαγής
- ▶ Η Διοικητική ταξινόμηση, ανάλογα με τον φορέα που πραγματοποιεί τη συναλλαγή
- ▶ Η Λειτουργική ταξινόμηση, ανάλογα με τον σκοπό της συναλλαγής

Ο προϋπολογισμός και το δημοσιονομικό αποτέλεσμα αφορούν το σύνολο της Γενικής Κυβέρνησης, που περιλαμβάνει τους **υποτομείς**:

- ▶ τα Υπουργεία και τις αμιγώς δημόσιες υπηρεσίες
- ▶ τα Νομικά Πρόσωπα - Δημόσιες Επιχειρήσεις
- ▶ τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)
- ▶ τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ)

Οι φορείς που ανήκουν στη Γενική Κυβέρνηση ορίζονται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ) με γενικά κριτήρια:

- ▶ Αυτονομία (Λήψη αποφάσεων, κυριότητα περιουσιακών στοιχείων, ανάληψη υποχρεώσεων, κατάρτιση λογαριασμών)
- ▶ Δημόσιος έλεγχος (Διορισμός διοίκησης, πλειοψηφία, μοναδικός αγοραστής, κλπ.)
- ▶ Παραγωγή μη εμπορεύσιμου προϊόντος (έσοδα από πωλήσεις λιγότερο από το 50% του κόστους παραγωγής)

Οι συναλλαγές μεταξύ των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (**ενδοκυβερνητικές συναλλαγές**) είναι δαπάνες για τον ένα φορέα και έσοδα για τον άλλο και συνεπώς δεν επηρεάζουν το δημοσιονομικό αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης. Για παράδειγμα:

- ▶ Το κράτος, τα νομικά πρόσωπα, οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης πληρώνουν **ασφαλιστικές εισφορές** για το προσωπικό τους. Αυτά τα ποσά καταγράφονται ως δαπάνες στα βιβλία τους αλλά και σαν έσοδα στα βιβλία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.
- ▶ Το κράτος **επιχορηγεί** τα νομικά πρόσωπα, τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ασφαλιστικά ταμεία. Τα ποσά των επιχορηγήσεων καταγράφονται ως δαπάνες για το κράτος αλλά σαν έσοδα για τους φορείς.
- ▶ Πολλοί φορείς πληρώνουν φόρους προς το κράτος, άλλοι εισπράττουν τόκους από κρατικά ομόλογα, κλπ.

Η απομόνωση των ενδοκυβερνητικών συναλλαγών από το συνολικό αποτέλεσμα της Γενικής Κυβέρνησης ονομάζεται **ενοποίηση (consolidation)**.

ΓΕΝΙΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ-ΚΡΑΤΟΣ

ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΟΤΑ

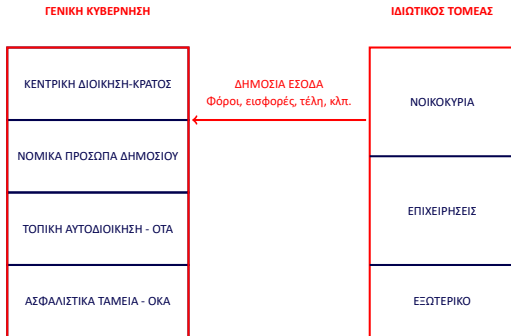
ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ - ΟΚΑ

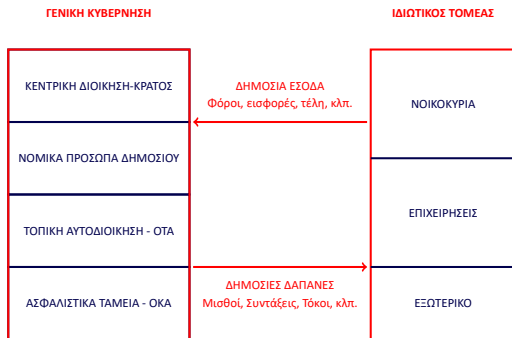
ΓΕΝΙΚΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

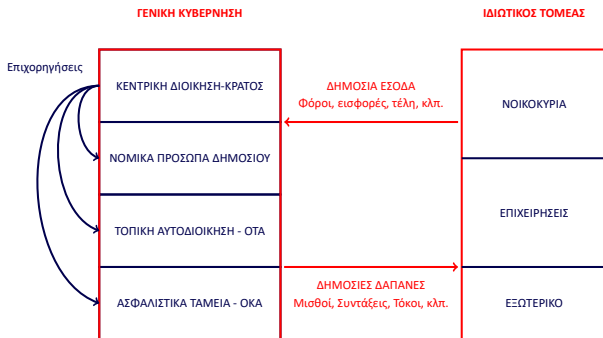
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ-ΚΡΑΤΟΣ
ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΟΤΑ
ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ - ΟΚΑ

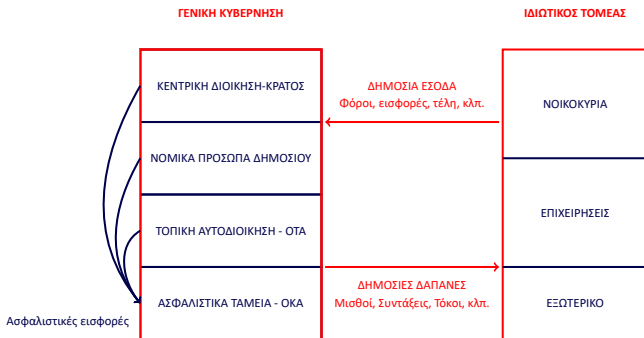
ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

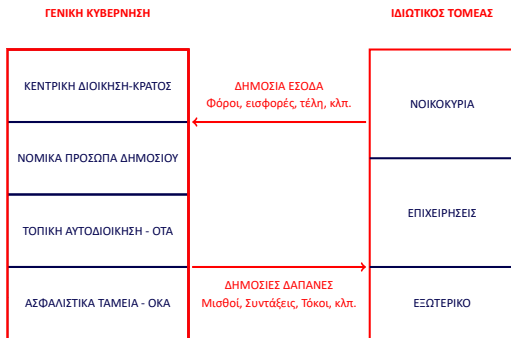
ΝΟΙΚΟΚΥΡΙΑ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ
ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ











Ταμειακή και δεδουλευμένη βάση

Οι υποχρεώσεις (για πληρωμές) και οι απαιτήσεις (για εισπράξεις) δεν συμπίπτουν πάντα χρονικά με την πραγματοποίηση αυτών των εισπράξεων και πληρωμών.

- ▶ Όταν οι συναλλαγές καταγράφονται τη χρονική στιγμή που εισπράττονται ή πληρώνονται τότε έχουμε το αποτέλεσμα σε **Ταμειακή βάση**.
- ▶ Όταν οι συναλλαγές καταγράφονται τη στιγμή που δημιουργείται η υποχρέωση ή απαίτηση για αυτές, τότε έχουμε το αποτέλεσμα σε **Δεδουλευμένη βάση**.

Ο προϋπολογισμός συντάσσεται σε ταμειακή βάση αλλά η εκτίμηση του δημοσιονομικού αποτελέσματος γίνεται σε δεδουλευμένη βάση (ESA)

Ταμειακή και δεδουλευμένη βάση

- ▶ Πρακτικά, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές των υποχρεώσεων.
- ▶ Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η πληρωμή ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του δημοσίου και επιστροφών φόρων.
- ▶ Πρόκειται επί της αρχής για μια δημοσιονομικά ουδέτερη διαδικασία αφού οι δαπάνες για την πληρωμή ληξιπρόθεσμων και επιστροφών φόρων προκαλούν μια ισόποση μείωση υποχρεώσεων.

Ενδεικτικές προσαρμογές ESA

- ▶ Τα έσοδα του συγχρηματοδοτούμενου Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων καταγράφονται όταν γίνει το αίτημα πληρωμής και όχι όταν εισπραχθούν.
- ▶ Οι αμυντικές δαπάνες καταγράφονται όταν γίνεται η φυσική παραλαβή του εξοπλισμού και όχι όταν γίνεται η πληρωμή
- ▶ Οι επιστροφές φόρων καταγράφονται όταν εκδίδεται το σχετικό έγγραφο (ΑΦΕΚ) και όχι όταν πληρώνονται
- ▶ Οι τόκοι του δημοσίου χρέους καταγράφονται όταν γίνεται ο ανατοκισμός και όχι όταν πληρώνονται
- ▶ Οι μεταβολές στο υπόλοιπο των τραπεζικών λογαριασμών του κράτους συνυπολογίζονται στο αποτέλεσμα

Προϋπολογισμός 2023

	Πίνακας 3.2.: Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με την μεθοδολογία European System of Accounts (ESA) (σε εκατ. ευρώ)			
	2021 ΔΥΕ Οκτωβρίου 2022	2022 Προϋπίσμιος	2022 Εκτίμηση	2023 Πρόβλεψη
Πληροφοριακά στοιχεία ¹ :				
Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ)	4.721	4.490	4.700	4.566
II. Δαπάνες κρατικού προϋπολογισμού κατά ESA (α+β+γ+δ+ε+στ+ζ+η+θ+ι)	71.009	65.594	71.802	69.945
α. Παροχές σε εργαζομένους	13.483	13.599	13.690	13.756
β. Κοινωνικές Παροχές	281	221	368	397
γ. Μεταβιβάσεις	38.171	29.825	33.871	31.620
δ. Αγορές αγαθών και υπηρεσιών	2.307	1.136	2.298	1.431
ε. Επιδότησεις	361	80	419	80
στ. Τόκοι	5.826	5.550	6.000	7.000
ζ. Λοιπές Δαπάνες	52	101	91	81
η. Πιστώσεις υπό κατανομή	8.895	13.922	13.442	15.351
θ. Αγορές πάγιων περιουσιακών στοιχείων	1.641	1.160	1.623	229
ι. Τραπεζή	1	0	0	0
Πληροφοριακά στοιχεία ¹ :				
Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) ²	8.694	7.800	8.800	8.300
Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	307	3.199	2.816	3.662
III. Ισοζύγιο κρατικού προϋπολογισμού κατά ESA (II-II)	-17.384	-10.170	-11.444	-7.806
% ΑΕΠ	-9,6%	-5,4%	-5,4%	-3,5%
IV. Πρωτογενές αποτέλεσμα κρατικού προϋπολογισμού κατά ESA (III-II.στ-ι.ε1)	-11.887	-4.620	-5.444	-806
% ΑΕΠ	-6,5%	-2,5%	-2,6%	-0,4%
V. Ισοζύγιο νομικών προσώπων κατά ESA	2.756	1.953	1.720	2.284
Εσοδα	9.734	9.877	17.090	17.216
Τρέχουσες & λοιπές κεφαλαϊκές μεταβιβάσεις	3.828	3.711	5.527	4.647
Τόκοι πιστωτικοί	572	590	531	567
Φόροι ³	2.329	2.331	7.593	8.526
Αντικρίζιμια εσοδα (καθαρά)	-8	-7	0	-3
Λοιπά εσοδα	3.013	3.262	3.439	3.479
Έξοδα	6.978	7.924	15.370	15.011
Παροχές σε Εργαζομένους	1.339	1.328	1.382	1.382
Τόκοι χρεωστικοί	315	358	294	309
Λοιπά έξοδα	2.391	2.845	3.555	3.153
Επενδυτικές δαπάνες	917	1.288	1.328	1.915
Λοιπές μεταβιβάσεις	611	348	721	350
Επιδότησεις	1.405	1.758	8.090	7.902
VI. Ισοζύγιο Νοσοκομίων - ΠΦΥ κατά ESA	-350	-220	-229	9
Εσοδα	2.783	2.689	3.123	3.304
Τρέχουσες & λοιπές κεφαλαϊκές μεταβιβάσεις	1.849	1.582	1.981	2.159
Μεταβιβάσεις από ΕΟΠΥΥ	783	902	902	902
Αντικρίζιμια εσοδα (καθαρά)	-31	0	0	0
Λοιπά εσοδα	182	205	240	243
Έξοδα	3.133	2.909	3.352	3.295
Παροχές σε Εργαζομένους	691	690	734	748
Τόκοι χρεωστικοί	0	0	0	0
Λοιπά έξοδα	2.227	2.099	2.437	2.363
Επενδυτικές δαπάνες	215	120	180	184
VII. Ισοζύγιο Κεντρικής Κυβέρνησης κατά ESA (III+V+VI)	-14.979	-8.436	-9.952	-5.592

Προϋπολογισμός 2023

Πίνακας 3.2.: Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης σύμφωνα με την μεθοδολογία European System of Accounts (ESA) (σε εκατ. ευρώ)				
	2021	2022		2023
	ΔΥΕ Οκτωβρίου 2022	Προϋπολογισμός	Εκτίμηση	Πρόβλεψη
VIII. Ισοζύγιο ΟΤΑ κατά ESA	-159	60	-304	-148
Έσοδα	6.808	7.018	7.273	7.476
Τρέχουσες & λοιπές κεφαλαιακές μεταβιβάσεις	4.292	4.276	4.485	4.678
Τόκοι πιστωτικοί	30	39	31	31
Αντικρίζόμενα έσοδα (καθαρά)	-18	-23	-18	-18
Φόροι	1.652	1.897	1.868	1.803
Λοιπά έσοδα	852	830	906	983
Έξοδα	6.967	6.958	7.576	7.624
Παροχές σε Εργαζομένους	2.720	2.622	2.721	2.740
Τόκοι χρεωτικοί	28	71	16	40
Κοινωνικές παροχές	116	167	175	187
Λοιπά έξοδα	2.199	1.942	2.620	2.479
Επενδυτικές δαπάνες	1.904	2.156	2.044	2.179
IX. Ισοζύγιο ΟΚΑ κατά ESA	1.600	960	1.721	1.279
Έσοδα	45.094	44.836	47.236	47.264
Τρέχουσες & λοιπές κεφαλαιακές μεταβιβάσεις	20.371	20.562	21.758	21.449
Αποδόσεις περιουσίας	1.305	1.221	1.237	1.237
Ασφαλιστικές εισφορές (πραγματικές)	22.635	22.330	23.472	23.839
Κοινωνικοί πόροι	502	492	528	499
Αντικρίζόμενα έσοδα (καθαρά)	4	0	0	0
Λοιπά έσοδα	278	231	241	241
Έξοδα	43.494	43.876	45.515	45.985
Παροχές σε Εργαζομένους	359	377	346	346
Κοινωνικές παροχές εκ των οποίων: συντάξεις	36.059	36.447	37.493	38.233
Κοινωνικές παροχές σε ειδικές	29.708	29.938	30.320	31.736
Λοιπά έξοδα	4.479	4.428	4.580	4.629
Επενδυτικές δαπάνες	445	514	497	508
Μεταβιβάσεις	2	12	28	56
Μεταβιβάσεις	1.699	1.598	1.692	1.555
Επιδότησεις	451	500	879	657
X. Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης κατά ESA (VII+VIII+IX)	-13.537	-7.416	-8.535	-4.461
% ΑΕΠ	-7,5%	-4,0%	-4,1%	-2,0%
XI. Ενσωματωμένοι Τόκοι Γενικής Κυβέρνησης	4.521	4.736	5.127	6.129
% ΑΕΠ	2,5%	2,5%	2,4%	2,7%
XII. Πρωτογενές αποτέλεσμα Γενικής Κυβέρνησης κατά ESA (X+XI)	-9.017	-2.680	-3.408	1.668
% ΑΕΠ	-5,0%	-1,4%	-1,6%	0,7%
ΑΕΠ	181.675	187.278	210.170	224.134

¹ Τα έσοδα του ΠΔΕ περιλαμβάνουν στις μεταβιβάσεις και στα λοιπά τρέχοντα έσοδα, ενώ οι δαπάνες του ΠΔΕ και του ΤΑΑ περιλαμβάνονται στις πιστώσεις από καταναλωτή.

² Οι ταμειακές δαπάνες έτους 2021 του ΠΔΕ της Κεντρικής Διοίκησης για την ΔΥΕ Οκτωβρίου 2022 είναι σύμφωνα με τα στοιχεία της Δεύτευσης Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

³ Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται και τα έσοδα του Ταμείου Ενεργειακής Μετάβασης.

