

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΣΥΝΤΑΞΗ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ**

**(Οι σημειώσεις αυτές είναι αποκλειστικά και μόνο για το μάθημα Οικονομικής  
Πολιτικής του Μεταπτυχιακού Προγράμματος στη Δημόσια Ελεγκτική)**

**Διδάσκοντες: Γεωργία Καπλάνογλου & Βασίλης Ράπανος**

## **Κεφάλαιο2. Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού:**

### **1. Εισαγωγή**

Η περίοδος μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο χαρακτηρίζεται από μια δραματική αύξηση των δημόσιων δαπανών, σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ και κυρίως στις Ευρωπαϊκές χώρες-μέλη του Οργανισμού. Η αύξηση αυτή αποδίδεται στην επέκταση της κρατικής δραστηριότητας γενικότερα και κυρίως στο κράτος πρόνοιας που δημιουργήθηκε και επεκτάθηκε σημαντικά στην περίοδο από το 1950 μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Την περίοδο εκείνη οι περισσότερες Ευρωπαϊκές οικονομίες εφάρμοζαν κάποια μορφή Κεϋνσιανής οικονομική πολιτικής, η οποία στηριζόταν στην άσκηση ενεργούς νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των κυκλικών διακυμάνσεων στην οικονομία. Η διεθνής οικονομία λειτουργούσε τότε υπό το καθεστώς των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και η αυτονομία στην άσκηση οικονομικής πολιτικής από κάθε χώρα ήταν αρκετά μεγάλη. Αν και το διεθνές εμπόριο είχε αρχίσει να αυξάνεται σημαντικά, μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο (ΔΠΠ), ο βαθμός ενσωμάτωσης των περισσότερων οικονομιών στην παγκόσμια οικονομία ήταν ακόμη σχετικά μικρός.

Μετά όμως την πρώτη και ιδιαίτερα τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση, η οποία επηρέασε σημαντικά την οικονομική δραστηριότητα, άρχισαν να εμφανίζονται σημαντικά προβλήματα ανεργίας και υψηλού πληθωρισμού. Οι περισσότερες χώρες, για να αντιμετωπίσουν την οικονομική ύφεση, συνέχισαν να χρησιμοποιούν τα παραδοσιακά πλέον Κεϋνσιανά εργαλεία της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των δημόσιων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο σε αρκετές χώρες ξεπέρασε του 50%.<sup>1</sup> Γρήγορα όμως έγινε αντιληπτό ότι η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα ανεργίας και πληθωρισμού και το μόνο που πέτυχε ήταν η σημαντική διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Τα εργαλεία που βοήθησαν τις μεταπολεμικές οικονομίες να ανακάμψουν και να έχουν υψηλούς

---

<sup>1</sup> Για μια αναλυτική παρουσίαση των εξελίξεων στις δημόσιες δαπάνες βλέπε Tanzi and Schuknecht (2000).

ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης δεν απέδιδαν πλέον όπως στο παρελθόν, με αποτέλεσμα να υπάρξει σημαντική στροφή στην οικονομική πολιτική.

Μισό αιώνα περίπου μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, έγινε αντιληπτό ότι το διεθνές οικονομικό περιβάλλον είχε αλλάξει δραματικά. Οι αγορές είχαν γίνει πολύ πιο εξεζητημένες και η αλληλεξάρτηση των Ευρωπαϊκών οικονομιών ήταν πολύ μεγαλύτερη απ' ό,τι στο παρελθόν. Επιπλέον, οι επαναστατικές αλλαγές στην τεχνολογία και ιδιαίτερα στην πληροφορική και η παγκοσμιοποίηση των συναλλαγών είχαν μεταβάλει το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν οι αγορές και οι κυβερνήσεις. Η μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων διεθνώς, η είσοδος νέων χωρών στη διεθνή σκηνή, ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση του συστήματος των κεντρικά προγραμματισμένων οικονομιών και η συνειδητοποίηση από τις κυβερνήσεις ότι οι βαθμοί ελευθερίας στην άσκηση οικονομικής και κυρίως δημοσιονομικής πολιτικής έχουν περιοριστεί, άλλαξαν ριζικά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Ακόμη έγινε αντιληπτό ότι οι υψηλές δημόσιες δαπάνες και η χρηματοδότηση τους με υψηλότερη φορολογία δημιουργούσε σημαντικά αντικίνητρα στην επιχειρηματική και γενικότερα στην οικονομική δραστηριότητα.

Οι πιο πάνω εξελίξεις σε συνδυασμό με τις προβλέψεις ότι λόγω γήρανσης του πληθυσμού, κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες, οι πιέσεις για αύξηση των δημόσιων δαπανών θα αυξηθούν σημαντικά τα επόμενα χρόνια, οδήγησαν τις περισσότερες χώρες να πάρουν σημαντικά μέτρα, τόσο στην πλευρά των εσόδων όσο και των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, όχι μόνο για να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, αλλά και για να δημιουργήσουν πλεονάσματα ώστε να έχουν τα περιθώρια να αντιμετωπίσουν τις μελλοντικές τους δημοσιονομικές ανάγκες.

## **2. Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης**

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η ύπαρξη αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών και οι κατάλληλες διαδικασίες σύνταξης και υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων και φυσικά του προϋπολογισμού, αποτελούν βασική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας πολιτικής. Όσο καλά σχεδιασμένη και να είναι μια πολιτική, τα αποτελέσματα της δεν μπορεί να είναι ικανοποιητικά αν δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί υλοποίησης της. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει με

σαφήνεια ότι οι χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα και να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά τους, με πολύ θετικές επιπτώσεις στην οικονομική τους επίδοση, δεν αρκέστηκαν στο να θέτουν μόνο μακροοικονομικούς στόχους και να τους τηρούν, αλλά προχώρησαν σε σημαντικές τομές στους θεσμούς και τις διαδικασίες για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Με βάση πρόσφατες μελέτες για τις χώρες του ΟΟΣΑ, επτά είναι οι βασικές θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών σε πολλές χώρες, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες.<sup>2</sup> Πολύ συνοπτικά οι αλλαγές αυτές αφορούν το πλαίσιο σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως μετακινούν την έμφαση από τις εισροές στα αποτελέσματα των δαπανών. Τονίζουν ακόμη την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια των κρατικών λογαριασμών, και τη λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση. Οι αλλαγές αυτές σε τίτλους είναι οι εξής:

1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σύνταξης του προϋπολογισμού
2. Λογικές και συνετές υποθέσεις για μακροοικονομικές εξελίξεις
3. Δημοσιονομικοί κανόνες
4. Τεχνικές προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω
5. Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση
6. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών
7. Διαφάνεια του προϋπολογισμού και λογοδοσία
8. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης
9. Δημοσιονομικά Συμβούλια

Οι αλλαγές αυτές δεν δρουν ανεξάρτητα η μια από την άλλη. Αντίθετα μάλιστα υπάρχουν σημαντικές αλληλεπιδράσεις και η μια αλλαγή ενισχύει την άλλη. Στην πιο αναλυτική παρουσίαση των πιο πάνω αρχών θα αξιοποιήσουμε μια σειρά από δείκτες που κατάρτισε κυρίως ο ΟΟΣΑ. Είναι αξιοσημείωτο ότι τα τελευταία δέκα χρόνια τόσο ο ΟΟΣΑ όσο και η Παγκόσμια Τράπεζα έχουν κάνει

---

<sup>2</sup> Βλέπε για παράδειγμα Blöndal, J. R. (2003), καθώς και διάφορα τεύχη της περιοδικής έκδοσης του ΟΟΣΑ, *OECD Journal on Budgeting*.

σημαντικές μελέτες και με βάση αυτές συστάσεις για βελτίωση των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης των κρατικών προϋπολογισμών.

### **2.1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού**

Ο Προϋπολογισμός μπορεί να συντάσσεται σε ετήσια βάση, όμως αυτός πρέπει να εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί και τη βάση για δημοσιονομική εξυγίανση. Το πλαίσιο αυτό, αφού περιγράψει τις προοπτικές της οικονομίας για τα επόμενα τρία ή τέσσερα χρόνια, θέτει τους γενικότερους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεγέθη όπως το έλλειμμα, οι δαπάνες και τα έσοδα. Το πλαίσιο μπορεί να μην μπαίνει σε μεγάλη λεπτομέρεια σε ό,τι αφορά τις κατανομές πιστώσεων για προγράμματα και υπουργεία, αλλά θέτει τα συνολικά μεγέθη δαπανών τα οποία εκτιμάται ότι θα διατεθούν στα διάφορα προγράμματα και τα επί μέρους υπουργεία. Αν και ο Προϋπολογισμός είναι δεσμευτικό κείμενο για την κυβέρνηση, δεν συμβαίνει το ίδιο και με το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το οποίο συνήθως είναι περισσότερο δείγμα πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση για τη δημοσιονομική πολιτική.

Τα προγράμματα αυτά είναι κυλιόμενα και βοηθούν πολύ τόσο στον πιο ορθολογικό προγραμματισμό έργων και δράσεων, όσο και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων. Βοηθούν επίσης στο να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο θα επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους ή των επόμενων ετών έργα ή δράσεις που ξεκινούν μέσα στο έτος και τα οποία έχουν πολυετή διάρκεια. Αλλαγές μπορούν να γίνουν φυσικά από έτος σε έτος, κυρίως μεταξύ προγραμμάτων ή Υπουργείων, εφόσον σημαντικοί λόγοι το επιβάλλουν, χωρίς όμως να μεταβάλλονται τα συνολικά όρια των δαπανών. Έχει όμως σημασία να υπάρχει πλήρης και αναλυτική αιτιολόγηση των όποιων μεταβολών.

Για να είναι επιτυχές ένα τέτοιο πλαίσιο θα πρέπει να αποφεύγονται μερικά προβλήματα που είναι συνηθισμένα σε τέτοια εγχειρήματα.

- Πρώτο, οι μακροοικονομικές προβλέψεις δεν πρέπει είναι αισιόδοξες, ώστε να μην δημιουργείται η εντύπωση ότι υπάρχουν περισσότεροι πόροι απ' ότι στην πραγματικότητα.

- Δεύτερο, τα υπουργεία και οι άλλοι φορείς, που θεωρούνται ευνοημένοι, μπορεί να κρίνουν ότι η κατανομή αυτή των δαπανών, σε μεσοπρόθεσμη περίοδο, δημιουργεί και δικαιώματα τους σε πόρους, τα οποία δεν πρέπει να αλλάξουν ακόμη και αν μεταβληθούν οι οικονομικές συνθήκες.
- Τρίτο, το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα πρέπει να καλύπτει όσο γίνεται ευρύτερα τη Γενική Κυβέρνηση, δηλαδή να περιλαμβάνει όχι μόνο το στενό δημόσιο τομέα αλλά και τα οικονομικά όλων των φορέων του δημόσιου τομέα είτε αυτοί είναι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης είτε ασφαλιστικά ταμεία, κ.α. Αυτό έχει σημασία για να διασφαλιστεί η ιδιοκτησία αυτών των στόχων από όλους τους φορείς και επομένως η ευθύνη για την υλοποίησή τους.
- Τέταρτο, πρέπει να υπάρχει στενή διασύνδεση μεταξύ ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγράμματος, με την έννοια ότι οι πολυετείς στόχοι που τίθενται τα προηγούμενα χρόνια πρέπει να είναι η βάση πάνω στην οποία στηρίζονται οι στόχοι του προϋπολογισμού που ετοιμάζεται για τη νέα χρονιά,
- Τέλος, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι πρέπει να έχουν την πολιτική κάλυψη και δέσμευση, τόσο από την εκτελεστική όσο και από τη νομοθετική εξουσία<sup>3</sup>

Ίσως είναι ενδιαφέρον να αναφερθεί ότι όλες πλέον οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν εθνικά μεσοπρόθεσμα πλαίσια άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός καλύπτει μια περίοδο τριών ή τεσσάρων ετών, κάτι που ευθυγραμμίζεται και με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Σύμφωνα με ΣΣΑ, το οποίο είναι δεσμευτικό ιδιαίτερα για τις χώρες της Ευρωζώνης, όλες οι χώρες πρέπει να υποβάλλουν κάθε χρόνο πρόγραμμα το οποίο προδιαγράφει τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας τουλάχιστο για τα επόμενα τρία χρόνια και το οποίο επικαιροποιείται κάθε χρόνο.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Για τη μεγάλη σημασία που έχει ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός γίνεται αναλυτική παρουσίαση στην τελευταία έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Δημόσια Οικονομικά (E. Commission, 2007)

<sup>4</sup> Για το τι ισχύει σήμερα στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα βλέπε [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm)

Το πλαίσιο του πολυετούς προγραμματισμού μπορεί να διακριθεί κατά πόσο είναι ευέλικτο ή σταθερό.<sup>5</sup> Το ευέλικτο πλαίσιο επιτρέπει αναθεωρήσεις των συνολικών στόχων από χρόνο σε χρόνο για να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες ή σε μεταβολές στην οικονομική πολιτική. Στα σταθερά πλαίσια μερικοί βασικοί στόχοι του προϋπολογισμού δεν αλλάζουν. Για παράδειγμα οι στόχοι που τίθενται για τις δαπάνες (σε σταθερές ή ονομαστικές τιμές) δεν αλλάζουν παρά μόνο σε έκτακτες περιστάσεις. Τα σταθερά πλαίσια, αν και δύσκολα συνήθως εφαρμόζονται στην πράξη, έχουν το πλεονέκτημα ότι αποτρέπουν τους πολιτικούς από τον πειρασμό των αλλαγών στις δαπάνες σε καλές περιόδους και διασφαλίζουν έτσι την επίτευξη των στόχων που τίθενται πιο εύκολα. Αν μάλιστα δημιουργηθούν πλεονάσματα πέρα από τα προβλεπόμενα, αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ταχύτερη δημοσιονομική εξυγίανση, όπως η μείωση του δημόσιου χρέους. Από τη φύση τους τα προγράμματα αυτά διασφαλίζουν τη στενή διασύνδεση ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού,

Μια άλλη διάκριση που είναι χρήσιμη είναι εκείνη μεταξύ «κυλιόμενων» και «περιοδικών» προγραμμάτων. Το περιοδικό πρόγραμμα καλύπτει μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο (τριών ή τεσσάρων ετών) και μετά το πέρας της καταρτίζεται ένα άλλο πρόγραμμα. Στα κυλιόμενα προγράμματα από την άλλη πλευρά, έχουμε μια επικαιροποίηση του προγράμματος στο τέλος κάθε έτους και τότε προστίθεται προγραμματισμός για ένα επιπλέον έτος. Στις περισσότερες χώρες τα προγράμματα είναι ευέλικτα και κυλιόμενα.

Ένα σημαντικό στοιχείο των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων είναι ο βαθμός λεπτομερούς καταγραφής των μεσοπρόθεσμων προβλέψεων. Η αναλυτική και σε κάποιο βαθμό λεπτομερειακή καταγραφή των διαφόρων κατηγοριών δαπανών και εσόδων προσδίδει αξιοπιστία στο πρόγραμμα και επιτρέπει στα διάφορα υπουργεία και άλλους φορείς να έχουν μια σαφέστερη εικόνα των πόρων που θα τους διατεθούν τα επόμενα χρόνια. Μπορούν επομένως να σχεδιάσουν με μεγαλύτερη βεβαιότητα και αξιοπιστία τη μεσοπρόθεσμη πολιτική τους.

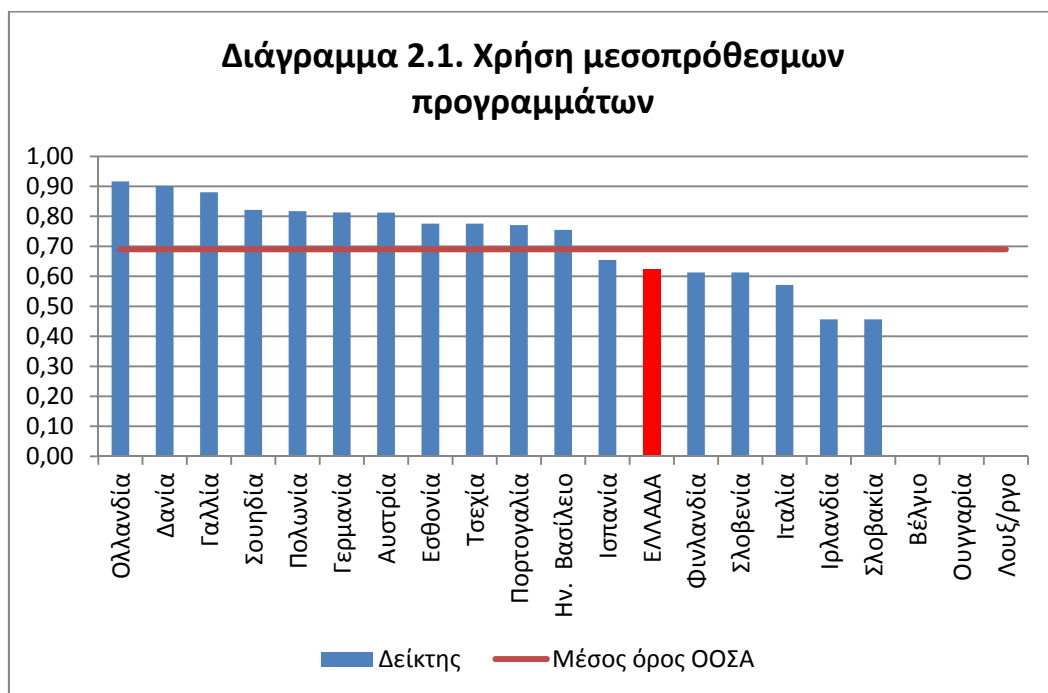
Ο βαθμός πολιτικής δέσμευσης που έχουν τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα ποικίλει από χώρα σε χώρα. Σε πολλές χώρες, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του

---

<sup>5</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε, π.χ. Tarschys (2002) και Dorotinsky (2004)

προϋπολογισμού θεωρούνται ως ενδεικτικοί στόχοι και όχι απόλυτα δεσμευτικοί. Σε άλλες χώρες αντίθετα, οι στόχοι θεωρούνται δεσμευτικοί για την κυβέρνηση τόσο σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης όσο και για υποτομείς της κρατικής δραστηριότητας. Τέλος, σε κάποιες χώρες οι στόχοι εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και αποτελούν μέρος του προϋπολογισμού ή αποτελούν μέρος της συμφωνίας των κομμάτων που συμμετέχουν σε κυβέρνηση συνασπισμού.

Ο ΟΟΣΑ έχει κατασκευάσει ένα δείκτη με βάση τον οποίο μετρείται η ποιότητα των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων με βάση τα στοιχεία του 2012 και ο οποίος απεικονίζεται στο Διάγραμμα 2.1.<sup>6</sup>



Γενικά, το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, αν και θεωρείται ένα σημαντικό εργαλείο για την επιτυχή άσκηση πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης, είναι ακόμη μακριά από το επίπεδο στο οποίο θα έπρεπε να είναι σύμφωνα με τη θεωρία και την πρακτική εμπειρία.

## 2.2. Συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις

Μια από τις συχνές αποτυχίες προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι η διάψευση των μακροοικονομικών προβλέψεων στις οποίες στηρίχθηκαν. Γι αυτό και έχει μεγάλη σημασία η αναλυτική και σαφής παρουσίαση των βασικών οικονομικών υποθέσεων για τις προοπτικές της οικονομίας. Λόγω της αβεβαιότητας

<sup>6</sup> Για λεπτομέρειες κατάρτισης του Δείκτη, βλέπε OECD (2013)



που υπάρχει σε αυτού τους είδους τις προβλέψεις, γι αυτό και είναι ενδεδειγμένο οι προβλέψεις να είναι συγκρατημένες και να γίνονται εναλλακτικά σενάρια με αναλύσεις ευαισθησίας για την πιθανή διαμόρφωση των δημοσιονομικών μεγεθών. Είναι σκόπιμο σε αυτή τη διαδικασία, οι αρμόδιοι να μην στηρίζονται μόνο στις δικές τους προβλέψεις, αλλά να λαμβάνουν υπόψη τους τις προβλέψεις τόσο διεθνών οργανισμών όσο και ιδιωτικών φορέων.

Είναι αλήθεια ότι οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις υπόκεινται σε μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας. Οι αισιόδοξες εκτιμήσεις για το ΑΕΠ, σε ένα πλαίσιο μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού, δημιουργεί *ax ante* πιέσεις για αυξημένες πιστώσεις σε μια σειρά από τομείς και πολλά υπουργεία και φορείς μπορεί να θεωρήσουν ότι τα ποσά αυτά θα τους δοθούν ανεξάρτητα από το πως θα εξελιχθεί η οικονομική δραστηριότητα και τα έσοδα του προϋπολογισμού. Η διάψευση των αισιόδοξων προβλέψεων δημιουργεί επομένως μεγάλα πολιτικά προβλήματα αφού η κυβέρνηση παρουσιάζεται να μην τηρεί τις υποσχέσεις της.

Οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις είναι γενικά μια δύσκολη άσκηση, Γι αυτό μερικές χώρες του ΟΟΣΑ, όπως π.χ. ο Καναδάς, ακολουθούν την πολιτική των συνετών προβλέψεων είτε με το να χρησιμοποιούν για τον προϋπολογισμό προβλέψεις που είναι λιγότερο αισιόδοξες από τις κανονικές, είτε με το να εισαγάγουν κάποια αποθεματικά, τα οποία χρησιμοποιούν μόνο στην περίπτωση απρόβλεπτων αρνητικών εξελίξεων είτε στην πλευρά των δαπανών ή των εσόδων. Σε μερικές άλλες χώρες, όπως η Αυστρία, η Ολλανδία, το Βέλγιο και το Ηνωμένο Βασίλειο, η προετοιμασία των μεσοπρόθεσμων μακροοικονομικών προβλέψεων δεν γίνεται από την κυβέρνηση, αλλά έχει ανατεθεί σε ανεξάρτητους φορείς και τις προβλέψεις αυτές χρησιμοποιούν για το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο του προϋπολογισμού. Όλα αυτά δείχνουν ότι για να έχει αξιοπιστία η δημοσιονομική πολιτική και οι πραγματοποιήσεις να μην έχουν σημαντικές αποκλίσεις από τις προβλέψεις, είναι επιβεβλημένο οι προβλέψεις για τα μεγέθη του προϋπολογισμού να είναι βασισμένες σε συνετές υποθέσεις. Αν συμβεί τα αποτελέσματα είναι καλύτερα από τις προβλέψεις, τότε η «θετική» αυτή έκπληξη είναι πιο ευπρόσδεκτη από την «αρνητική» έκπληξη.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Βλέπε για παράδειγμα Blöndal (2003) και European Commission (2006)

### **2.3 Δημοσιονομικοί κανόνες (fiscal rules)**

Με τον όρο δημοσιονομικό κανόνα εννοούμε ένα μακροχρόνιο περιορισμό στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής, μέσω ενός αριθμητικού ορίου για βασικά δημοσιονομικά μεγέθη. Χωρίς συνολικά όρια, η μέθοδος του αυξητικού προϋπολογισμού μπορεί να οδηγήσει σε μια χωρίς τέλος διαδικασία, με την οποία η κυβέρνηση θα θέλει να ικανοποιήσει αιτήματα για τα οποία όμως δεν επαρκούν οι διαθέσιμοι πόροι.

Ο δημοσιονομικός κανόνας έχει δύο βασικά χαρακτηριστικά. Πρώτο, θέτει ένα όριο που περιορίζει τις πολιτικές αποφάσεις τόσο τις κυβέρνησης όσο και του Κοινοβουλίου. Δεύτερο, ο κανόνας χρησιμεύει ως αυστηρός δείκτης που πρέπει να τηρηθεί από την εκτελεστική εξουσία. Αν και οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορεί να βοηθήσουν τις κυβερνήσεις να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους και να επιβάλουν πειθαρχία, δεν μπορεί να ισχύουν οι ίδιοι κανόνες σε όλες τις χώρες.

Οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορεί να επικεντρώνονται σε διαφορετικά μεγέθη του κρατικού προϋπολογισμού, όπως έσοδα, δαπάνες, ισοσκελίση προϋπολογισμού, δημόσιο χρέος. Για τις χώρες του ΟΟΣΑ οι πιο συχνοί κανόνες είναι εκείνοι που αφορούν ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς (28 χώρες) και χρέος (23 χώρες) και αφορούν κυρίως της χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λιγότερο συνηθισμένοι κανόνες είναι εκείνοι που αφορούν τα έσοδα (μόνο 5 χώρες).

Η νομική υπόσταση των κανόνων διαφέρει από χώρα σε χώρα. Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπει κανόνα και το έλλειμμα και το χρέος. Με το νέο Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact) και τα μέτρα για δημοσιονομική εξυγίανση (Six Pack), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε οι κανόνες αυτοί να αποκτήσουν συνταγματική ισχύ. Δέκα χώρες του ΟΟΣΑ έχουν δημοσιονομικούς κανόνες στο Σύνταγμα τους (Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Γερμανία, Ουγγαρία, Ιταλία, Πολωνία, Σλοβακία, Ισπανία, Ελβετία).

Ένα από τα πιο σημαντικά μαθήματα από τη μέχρι τώρα εμπειρία είναι ότι οι υπέρμετρα άκαμπτοι κανόνες συνήθως δεν αποδίδουν και δεν είναι ευαίσθητοι στις μεταβαλλόμενες οικονομικές και πολιτικές συνθήκες. Οι ισχυροί δημοσιονομικοί κανόνες, με τη σειρά τους, μπορούν να στηρίζονται στη πολιτική δέσμευση για εφαρμογή τους και στην παρακολούθηση της εφαρμογής τους από ειδικά όργανα,

όπως τα δημοσιονομικά συμβούλια, που θα δούμε πιο κάτω. Σημασία έχει επίσης και το τι συμβαίνει όταν δεν υπάρχει συμμόρφωση από την κυβέρνηση ή τις κρατικές υπηρεσίες στους δημοσιονομικούς κανόνες. Για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως της Ευρωζώνης ισχύει η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ), μια διαδικασία σε πολλά στάδια, η οποία μπορεί να οδηγήσει και σε κυρώσεις. Κυρώσεις για παραβίαση των κανόνων επιβάλλονται αυτόματα μόνο σε 5 χώρες του ΟΟΣΑ (Ολλανδία, ΗΠΑ, Ελβετία, Πολωνία και Σλοβακία). Στον πίνακα 2.1 παρουσιάζονται μορφές δημοσιονομικών κανόνων για χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μέλη και του ΟΟΣΑ).

Πίνακας 2.1 Μορφές δημοσιονομικών κανόνων (2012)				
	Δαπάνες	Ισοσκελισμένος προϋπολογισμός	Χρέος	Έσοδα
Αυστρία	⊙	●●	●●	
Βέλγιο		●⊙●	●	
Τσεχία	⊙	●	●	
Δανία	⊙	⊙●	●	
Εσθονία	⊙	●⊙	⊙●	
Φινλανδία	⊙	⊙●	●	
Γαλλία	⊙	●	●	⊙
Γερμανία		●●	●	
ΕΛΛΑΔΑ	●	⊙●	●	●
Ουγγαρία		●⊙	●●	
Ιρλανδία	⊙	⊙●	⊙●	
Ιταλία		●●	●	
Λουξ/ργο	⊙	●	●	
Ολλανδία	⊙	⊙●	⊙●	⊙
Πολωνία	⊙	●	⊙●●	
Πορτογαλία	⊙	●	●	
Σλοβακία		●	●	⊙
Σλοβενία	⊙	●	●	
Ισπανία	⊙	●	●	
Σουηδία	⊙	●⊙	●	
Ην. Βασίλειο		⊙●	⊙●	
ΟΟΣΑ	21	28	23	5

- Σύνταγμα
- Διεθνής συνθήκη
- ⊙ Νομοθεσία
- ⊙ Εσωτερικοί κανόνες

○	Πολιτική δέσμευση
x	Δεν έχει εφαρμογή

Πηγή: Government at a Glance 2013

#### **2.4. Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω**

Η διαδικασία που ακολουθούσαν οι περισσότερες χώρες στο παρελθόν για σύνταξη του προϋπολογισμού ήταν από κάτω προς τα πάνω. Τα επιμέρους υπουργεία ( και οι φορείς) συνέτασσαν τους προϋπολογισμούς τους για το επόμενο έτος και υπέβαλλαν τις προτάσεις τους στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο έπειτα από διαπραγματεύσεις με τους φορείς διαμόρφωνε τους τελικούς προϋπολογισμούς. Το βασικό πρόβλημα που δημιουργείται με αυτή τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι αυτό που στα δημόσια οικονομικά αναφέρεται ως πρόβλημα «ενιαίας δεξαμενής πόρων». Το κάθε υπουργείο ή φορέας εξετάζει τα οφέλη που προκύπτουν από τις αυξημένες πιστώσεις που θα έχει, αλλά δεν λαμβάνει υπόψη του το αυξημένο κόστος που έχει για την οικονομία η αυξημένη φορολογία ή ο δανεισμός, που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των δαπανών του.

Από την εμπειρία διαπιστώθηκε ότι η διαδικασία αυτή έχει αρκετά μειονεκτήματα.

- Πρώτο, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και καταλήγει σε ένα παίγνιο, στο οποίο μπορεί να κερδίσει ο πιο ισχυρός και όχι εκείνος που έχει τις σημαντικότερες προτεραιότητες. Επιπλέον σε ένα τέτοιο παιχνίδι είναι λογικό τα αιτήματα να είναι σκοπίμως μεγαλύτερα από τις πραγματικές ανάγκες.
- Δεύτερο, η διαδικασία αυτή οδηγεί σε αύξηση των δαπανών αφού όλα τα Υπουργεία ζητούν πιστώσεις για νέα προγράμματα και αυξήσεις για τα προγράμματα που τρέχουν, χωρίς να υπάρχει πρόνοια για ανακατανομές πόρων ή περικοπές εκεί που τα προγράμματα δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα.
- Τρίτο, μέσα από μια τέτοια διαδικασία δεν αντανακλώνται με τον καλύτερο τρόπο οι πολιτικές προτεραιότητες που θέτει η κυβέρνηση.

Τα προβλήματα αυτά έχουν οδηγήσει τις περισσότερες χώρες να εγκαταλείψουν αυτό το σύστημα και να υιοθετήσουν μια νέα διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω.<sup>8</sup> Η κυβέρνηση αποφασίζει το συνολικό επίπεδο δαπανών και το κατανέμει, ανάλογα με τις προτεραιότητες της, στα διάφορα προγράμματα δράσης της και στα αντίστοιχα υπουργεία. Η απόφαση αυτή γίνεται μέσα στα πλαίσια του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού που έχει διαμορφώσει η κυβέρνηση. Από τη στιγμή που αποφασιστούν τα βασικά μεγέθη, το Υπουργείο Οικονομικών αναθέτει στα επιμέρους υπουργεία να κάνουν την εσωτερική κατανομή των διαθέσιμων πόρων ανάμεσα σε προγράμματα και φορείς. Με τον τρόπο αυτό το κάθε υπουργείο θα πρέπει να χρηματοδοτήσει τα προγράμματα του που τρέχουν καθώς και τα νέα του προγράμματα από τους πόρους που του δίνονται. Αν οι πόροι δεν επαρκούν και είναι απαραίτητο να προωθήσει τα νέα προγράμματα, τότε θα χρειαστεί να κάνει ανακατανομές μεταξύ παλαιών και νέων προγραμμάτων, αφού δεν μπορεί να ζητήσει πρόσθετες πιστώσεις. Το κάθε υπουργείο έχει την «ιδιοκτησία» των προγραμμάτων του και επομένως και την ευθύνη της υλοποίησής τους. Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών περιορίζεται στο να ελέγχει αν οι ανακατανομές σε κάθε υπουργείο είναι ρεαλιστικές. Ένα τέτοιο σύστημα όμως για να λειτουργήσει αποτελεσματικά προϋποθέτει την ύπαρξη εμπιστοσύνης μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και επί μέρους υπουργείων και απαιτεί, σε πρώτο στάδιο, συστηματικό συντονισμό από μέρος του Πρωθυπουργού.

Ένα στοιχείο που συνδέεται στενά με το πιο πάνω και που έχει προκαλέσει το ενδιαφέρον πολλών αναλυτών, είναι ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή μη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.<sup>9</sup> Όταν η διαδικασία είναι αποσπασματική και περιλαμβάνει αποφάσεις που λαμβάνονται από πολλούς φορείς τότε είναι πολύ πιθανό να προκύψουν αιτήματα για μεγάλες δαπάνες, οι οποίες αν γίνουν δεκτές θα προκαλέσουν αύξηση του ελλείμματος.

## **2.5 Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση**

<sup>8</sup> Kim and Park (2006), Blöndal (2003) και OECD (2014b)

<sup>9</sup> Εντελώς ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των von Hagen et al. (1992, 1999, 2001), Alesina et al. (1996), Gleich (2003), Hallemberg, et. al. (2006) and Yläoutinen (2004).

Άμεσα συνδεδεμένο με το πιο πάνω θέμα είναι και η χαλάρωση των ελέγχων για το πως κατανέμονται οι πόροι στο εσωτερικό των υπουργείων και άλλων φορέων. Αυτό στηρίζεται στην αρχή ότι οι επί κεφαλής των φορέων ξέρουν καλύτερα από κάθε άλλο τις ανάγκες τους και μπορούν να αξιοποιήσουν πιο αποτελεσματικά τους πόρους που τους διατίθενται.

Είναι κατανοητό ότι αυτή η ευελιξία περιορίζεται στις λειτουργικές δαπάνες και όχι σε δαπάνες για επενδύσεις ή σε μεταβιβαστικές πληρωμές. Η κατανομή όμως συνολικών και όχι λεπτομερειακών κονδυλίων δεν σημαίνει και αυτόματα μεγαλύτερη διαχειριστική ευελιξία σε όλες τις δραστηριότητες. Κι αυτό γιατί σε μια σειρά από θέματα, όπως η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, υπάρχουν γενικοί κανόνες που ισχύουν για όλους τους φορείς του Δημοσίου και το κονδύλι των μισθών είναι συνήθως η μεγαλύτερη λειτουργική δαπάνη κάθε υπουργείου. Οι περισσότερες χώρες έχουν κάνει σημαντικά βήματα στο να αυξήσουν την ευελιξία σε αυτό τον τομέα. Για παράδειγμα, στη Σουηδία η διαχείριση προσωπικού είναι πλήρως αποκεντρωμένη. Οι γενικοί διευθυντές των διαφόρων φορέων είναι υπεύθυνοι για τις προσλήψεις, την εξέλιξη και την απόλυση των υπαλλήλων και στο δημόσιο τομέα ισχύει το ίδιο ακριβώς καθεστώς με τον ιδιωτικό.

Η Ελλάδα είναι η χώρα με το μεγαλύτερο συγκεντρωτισμό στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενώ η Δανία, η Ιρλανδία και η Σουηδία οι χώρες με το μικρότερο. Αξίζει να επισημανθεί πάντως ότι η αποκέντρωση αν και αυξάνει τις δυνατότητες των φορέων να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά, ενέχει και κινδύνους για φαινόμενα διαφθοράς και ευνοιοκρατίας και γι αυτό οι πολιτικές αποκέντρωσης πρέπει να γίνονται με προσοχή και με τη διασφάλιση της ύπαρξης δικλίδων, που αποκλείουν τέτοια φαινόμενα.

## **2.6. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών**

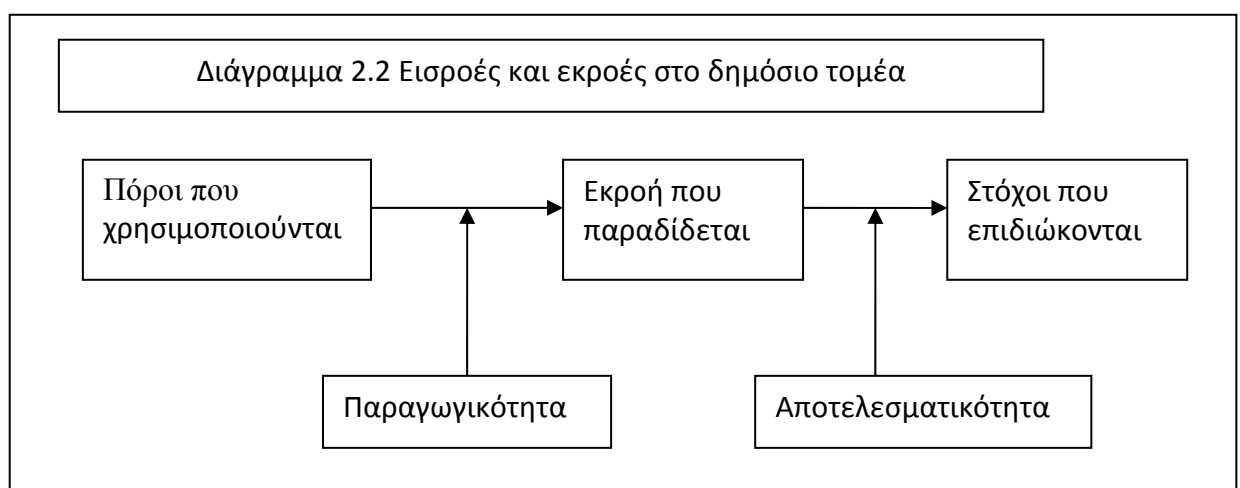
Η αποκέντρωση συνδέεται στενά και με το γεγονός ότι η έμφαση πλέον δίνεται στα αποτελέσματα. Παραδοσιακά, η λογοδοσία και η χρηστή διαχείριση στο δημόσιο τομέα ήταν συνυφασμένη με τη νομιμότητα και τη συμμόρφωση στους κανόνες και τις θεσμοθετημένες διαδικασίες. Στο βαθμό που όλα ήταν νόμιμα δεν υπήρχε πρόβλημα. Σήμερα οι περισσότερες χώρες έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούν συστήματα αξιολόγησης που δίνουν έμφαση στην απόδοση των δημόσιων δαπανών

και στα αποτελέσματα και είναι αυτά για τα οποία λογοδοτούν οι υπεύθυνοι. Δεν αρκεί πλέον η νομιμότητα. Απαιτείται και η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, την ποιότητα δηλαδή και την ποσότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στον πολίτη. Στην πράξη αυτό δεν είναι εύκολη υπόθεση μια που υπάρχουν μια σειρά από προβλήματα στη μέτρηση των αποτελεσμάτων.

Η μέτρηση των αποτελεσμάτων αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα, αφού οι περισσότερες κρατικές υπηρεσίες δεν παράγουν ένα και μόνο προϊόν ή μια μόνο υπηρεσία, την οποία μπορούμε να μετρήσουμε με κάποιο τρόπο. Όταν οι δημόσιες υπηρεσίες προσφέρουν περισσότερες από μια υπηρεσίες και οι οποίες συχνά είναι ετερογενείς τα πράγματα είναι πιο δύσκολα. Αν και η πρόοδος που έχει συντελεστεί σε πολλές χώρες είναι σημαντική, εντούτοις υπάρχουν ακόμη σημαντικά προβλήματα που δημιουργούν διαμάχες και αμφισβητήσεις.<sup>10</sup>

Ένα άλλο θέμα είναι εκείνο που αναφέρεται στη διάκριση μεταξύ εκροών (outputs) και αποτελεσμάτων (outcomes). Με τον όρο εκροές εννοούμε τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παράγει η κυβέρνηση. Με τον όρο αποτελέσματα εννοούμε την επίπτωση και τις συνέπειες που έχουν οι εκροές, δηλαδή αυτό που επιδιώκει να επιτύχει η κυβέρνηση.

Σε μια απλοϊκή σχηματική μορφή η διαφορά μεταξύ εκροών και αποτελεσμάτων γίνεται σαφέστερη με το εξής διάγραμμα.



<sup>10</sup> Για μια πρόσφατη επισκόπηση των πρακτικών που χρησιμοποιούν οι διάφορες χώρες, βλέπε Joumard, et. al (2004) και OECD (2014b). Για τους τρόπους με τους οποίους γίνεται η αξιολόγηση των δαπανών βλέπε OECD (2015b).

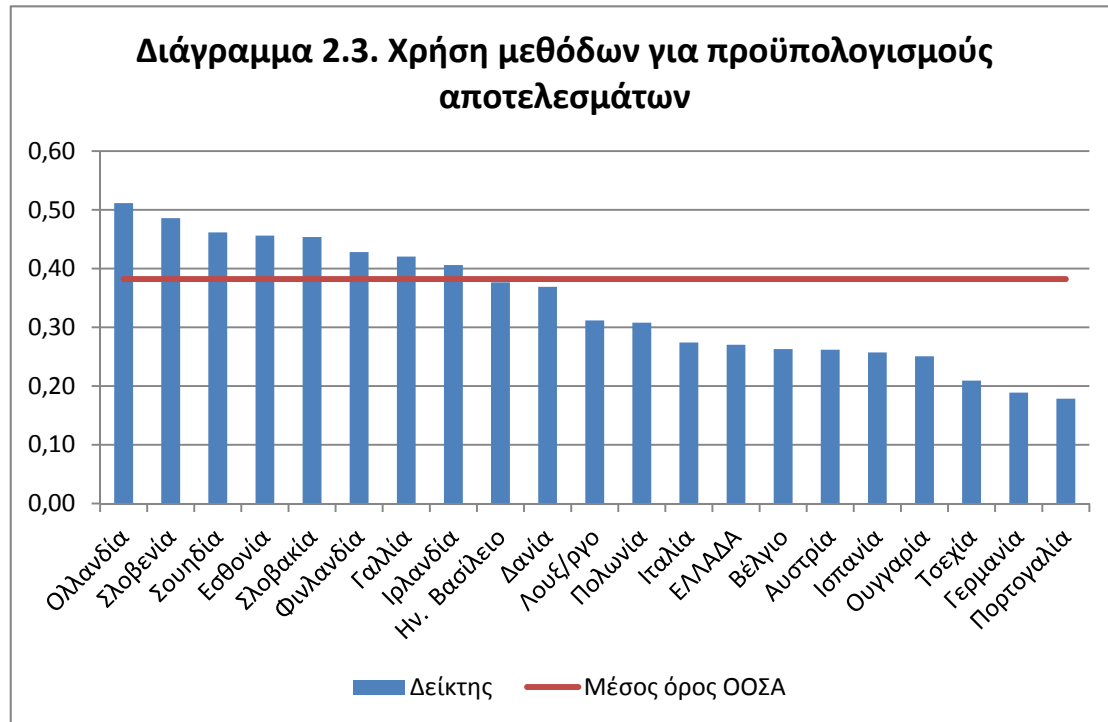
Ένα παράδειγμα μπορεί να κάνει τη διάκριση σαφή. Ας πάρουμε την περίπτωση που η κυβέρνηση θέλει να μειώσει τον αριθμό των οδικών ατυχημάτων. Αυτό είναι το αποτέλεσμα. Για να επιτευχθεί όμως αυτό, η κυβέρνηση θα χρειαστεί να κάνει εκστρατεία ενημέρωσης του κοινού, με έντυπα, διαφημίσεις, κ.α. Η μέτρηση της εκροής είναι εύκολη, δηλαδή πόσο λεφτά δόθηκαν για διαφήμιση, έντυπα, κ.λ.π. Αν όμως την περίοδο αυτή ο αριθμός των ατυχημάτων αυξηθεί, τότε η σύνδεση εκροών και αποτελεσμάτων δεν είναι εύκολη. Σε μια τέτοια περίπτωση όμως τι γίνεται; Πώς αξιολογούνται οι υπεύθυνοι και για τι πράγμα λογοδοτούν; Για τις εκροές ή τα αποτελέσματα, τα οποία ενδιαφέρουν σε τελική ανάλυση; Η λογοδοσία γίνεται με βάση τις εκροές ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα ή με βάση τα αποτελέσματα, έστω και αν αυτά εξαρτώνται από παράγοντες που είναι πέρα από τον έλεγχο των αρμοδίων για τις δαπάνες; Θα μπορούσε να πει κανείς ότι ένας συνδυασμός των δύο είναι η ενδεδειγμένη λύση, αν και στην πράξη φαίνεται ότι μόνο το ένα κριτήριο τελικά κυριαρχεί.

Το βασικό χαρακτηριστικό του προϋπολογισμού που μετρά αποτελέσματα είναι ότι αυτός συντάσσεται με βάση προγράμματα και όχι με βάση τα υπουργεία. Για παράδειγμα στη Σουηδία οι δαπάνες κατατάσσονται σε 27 κατηγορίες-προγράμματα και είναι ενδιαφέρον ότι αυτή η κατάταξη προτάθηκε από το Κοινοβούλιο, το οποίο ήθελε να έχει μια σαφή εικόνα για το πως και που δαπανώνται οι πόροι και όχι το πόσο δίνεται στο κάθε υπουργείο. Επειδή στη χώρα αυτή υπάρχουν 13 υπουργεία, ένας υπουργός μπορεί να έχει την ευθύνη για περισσότερα από ένα ή δύο προγράμματα, αλλά και για ένα πρόγραμμα μπορεί να εμπλέκονται δύο ή περισσότερα υπουργεία.

Βασικό στοιχείο του προϋπολογισμού με βάση τις επιδόσεις είναι ο προσδιορισμός *ex ante* των προσδοκώμενων επιδόσεων σε όρους αποτελεσμάτων για κάθε πρόγραμμα δαπανών. Δεύτερο, η αξιολόγηση φορέων και διευθυντικών στελεχών γίνεται με βάση το βαθμό που επιτυγχάνουν τους στόχους που τους τίθενται. Για να δοθεί όμως η δυνατότητα στα διευθυντικά στελέχη και τους υπεύθυνους να βρουν τις καλλίτερες λύσεις, θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία στην αξιοποίηση των πόρων, μέσα σε ανώτατα όρια για δαπάνες που του διατίθενται.



Το θέμα είναι αρκετά δύσκολο και ανάλογα με τις δυνατότητες μέτρησης τα κριτήρια μπορεί να διαφέρουν και από υπηρεσία σε υπηρεσία ή από φορέα σε φορέα. Το τελικό κριτήριο που χρησιμοποιεί η κάθε χώρα έχει μεγάλη σημασία για τους υπεύθυνους, αφού ανάλογα με τη βάση με την οποία θα κριθούν θα δώσουν και έμφαση στη δράση τους. Παρά τις δυσκολίες αυτές ο ΟΟΣΑ έχει καταρτίσει σχετικό δείκτη που απεικονίζεται στο Διάγραμμα 2.3



### 2.7. Διαφάνεια του προϋπολογισμού

Η διαφάνεια του προϋπολογισμού, που θεωρείται βασική αρχή του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατικής λογοδοσίας, μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει τα εξής τρία βασικά στοιχεία.

- Πρώτο, η κυβέρνηση πρέπει να δημοσιοποιεί με συστηματικό τρόπο και έγκαιρα όλα τα δημοσιονομικά στοιχεία και τις πληροφορίες που αφορούν τον προϋπολογισμό.
- Δεύτερο, το Κοινοβούλιο πρέπει να παίζει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία ελέγχου όλων των κειμένων και στοιχείων του προϋπολογισμού. Πρέπει ακόμη να είναι σε θέση όχι μόνο να ελέγχει την κυβέρνηση αλλά και να επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική.

- Τρίτο, η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να μπορούν να ζητούν λογοδοσία από την κυβέρνηση και να επηρεάζουν τη δημοσιονομική πολιτική, έστω με έμμεσο τρόπο.

Και τα τρία αυτά στοιχεία είναι αλληλένδετα, αφού η δημοσιοποίηση των δεδομένων είναι απαραίτητη για τον έλεγχο από το Κοινοβούλιο και την κοινωνία των πολιτών. Είναι επιπλέον σαφές ότι η πληροφόρηση είναι χρήσιμη μόνο αν εξεταστεί σε βάθος και αποτελεσματικά από το νομοθετικό σώμα και την κοινωνία των πολιτών.

Γι αυτό είναι ενδεδειγμένο:

- Όλα τα στοιχεία του προϋπολογισμού και όλοι οι λογαριασμοί να δημοσιοποιούνται συστηματικά και έγκαιρα, Στα στοιχεία αυτά πρέπει να περιλαμβάνονται και οι εκτός προϋπολογισμού λογαριασμοί, οι φορολογικές δαπάνες, τα κάθε μορφής αποθεματικά, οι κρατικές εγγυήσεις και οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.
- Να αναλύονται οι μεσοπρόθεσμες επιδράσεις των μέτρων που λαμβάνονται στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα και οι υποθέσεις για τις οικονομικές προβλέψεις στις οποίες στηρίζονται τα μεγέθη του προϋπολογισμού να είναι σαφείς και πλήρεις.
- Το Κοινοβούλιο να είναι σε θέση να κάνει ανεξάρτητο εξονυχιστικό και συστηματικό έλεγχο και να ζητεί λογοδοσία από την κυβέρνηση για την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής.
- Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν έλεγχο στην κυβέρνηση.

Οι βασικές αρχές για διαφάνεια που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό και τις οποίες συνιστά ο ΟΟΣΑ στις χώρες-μέλη του είναι οι εξής.<sup>11</sup> Πολύ συνοπτικά οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν την παραγωγή και δημοσιοποίηση των εξής κειμένων:

#### 1. Εκθέσεις-αναφορές για τον Προϋπολογισμό

---

<sup>11</sup> Βλέπε OECD (2002).

- 1.1. Προϋπολογισμό
- 1.2. Προσχέδιο Προϋπολογισμού
- 1.3. Μηνιαία έκθεση
- 1.4. Εξαμηνιαία έκθεση
- 1.5. Έκθεση στο τέλος του έτους
- 1.6. Έκθεση προ των εκλογών
- 1.7. Έκθεση για μακροχρόνιες εξελίξεις
2. *Ειδικές δημοσιοποιήσεις*
  - 2.1. Οικονομικές υποθέσεις
  - 2.2. Φορολογικές δαπάνες
  - 2.3. Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
  - 2.4. Μη χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
  - 2.5. Υποχρεώσεις για συντάξεις εργαζομένων
  - 2.6. Ενδεχόμενες υποχρεώσεις (έκτακτο αποθεματικό)

Εκτός όμως από τη δημοσιοποίηση όλων των πιο πάνω στοιχείων, αυτά θα έχουν πραγματική αξία όταν αυτά χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα και υπάρχουν μηχανισμοί για πραγματικούς και αποτελεσματικούς ελέγχους. Γι αυτό και μια τρίτη ιδιότητα, αυτή της ακεραιότητας, πρέπει να περιλαμβάνει:

3. *Ακεραιότητα, έλεγχος, λογοδοσία σε ότι αφορά*
  - 3.1. Λογιστικά συστήματα
  - 3.2. Συστήματα εσωτερικών ελέγχων και ανάληψη ευθύνης
  - 3.3. Ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο
  - 3.4. Εξονυχιστικό έλεγχο από Κοινοβούλιο και το κοινό.

## **2.8. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης**

Πέρα από τις σημαντικές αλλαγές στις οποίες προχώρησαν πολλές χώρες σχετικά με τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τις οποίες αναφέραμε συνοπτικά πιο πάνω, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει

σημαντικές πρόοδοι και στη χρηματοοικονομική διαχείριση των κρατικών λογαριασμών.

Παραδοσιακά όλες οι χώρες τηρούσαν τα οικονομικά τους στοιχεία και αξιολογούσαν την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, με βάση τα ταμειακά δεδομένα, δηλαδή με βάση τις εισπράξεις και τις πληρωμές που έκαναν. Τα τελευταία χρόνια υπάρχει η τάση σε πολλές χώρες να τηρούν τα δημοσιονομικά μεγέθη, φόρους και δαπάνες, με βάση τις πραγματοποιήσεις. Με απλά λόγια μια δαπάνη καταγράφεται όταν πραγματοποιείται το έργο το οποίο χρηματοδοτείται και όχι όταν γίνεται η πληρωμή του. Αν π.χ. ένα έργο ολοκληρωθεί μέσα σε δύο χρόνια και η αποπληρωμή του γίνει σε πέντε χρόνια, ως δαπάνη του προϋπολογισμού θα καταγραφεί στα δύο χρόνια που ολοκληρώθηκε το έργο, ανεξάρτητα από το πότε έγινε η αποπληρωμή του. Ο στόχος της μετακίνησης από το ένα σύστημα στο άλλο αποβλέπει στο να κάνει πιο διαφανές το κόστος των κρατικών δαπανών. Οι τόκοι π.χ., για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους καταγράφονται όταν δημιουργούνται και όχι όταν πληρώνονται, κάτι που μπορεί να συμβεί και στο τέλος του δανείου. Το κόστος των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων καταγράφεται όταν αυτοί εργάζονται και δημιουργείται η υποχρέωση και όχι όταν τους καταβληθεί ως σύνταξη.<sup>12</sup> Αυτό δεν σημαίνει ότι η καταγραφή των δαπανών σε ταμειακή βάση δεν είναι χρήσιμη, το αντίθετο μάλιστα είναι απαραίτητη για να έχουμε σαφή εικόνα των ταμειακών αναγκών του Δημοσίου. Η επικέντρωση όμως του ενδιαφέροντος μόνο στα ταμειακά στοιχεία δημιουργεί στρεβλή εικόνα για τις πραγματικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το έργο που επιτελείται.

Μια άλλη επιδίωξη για την υιοθέτηση της μεθόδου των πραγματοποιήσεων είναι ότι αυτή βελτιώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με την αξιοποίηση της αυξημένης πληροφόρησης που απαιτεί αυτή η μέθοδος. Με τον τρόπο αυτό, οι αρμόδιοι έχουν την ευθύνη για αποτελέσματα και είναι υπεύθυνοι για το σύνολο της δαπάνης ενός έργου και όχι μόνο για τις εκταμιεύσεις που γίνονται.

Αν και πολλοί αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα της μεθόδου των πραγματοποιήσεων, υπάρχουν και πολλές αντιρρήσεις. Οι αντιρρήσεις αυτές

---

<sup>12</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Blöndal (2003).

αφορούν θέματα όπως το αν η μέθοδος αυτή πρέπει χρησιμοποιείται μόνο για χρηματοοικονομικούς λόγους ή και για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού, ή αν θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για κάποιες κατηγορίες δραστηριοτήτων (π.χ. υποδομές, αμυντικές δαπάνες, κοινωνική ασφάλιση). Υπάρχει ακόμη το θέμα για το ποια μέθοδο αποτίμησης θα χρησιμοποιηθεί (ιστορικό ή τρέχον κόστος) ή για το ποιος έχει την ευθύνη για να θέτει τους λογιστικούς κανόνες καθώς και για άλλα θέματα που αφορούν τη μέθοδο αυτή.

Επιπλέον, υπάρχουν αντιρρήσεις και για άλλους λόγους. Πρώτο, πολλοί θεωρούν ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας μεθόδου μπορεί να υποσκάψει τη δημοσιονομική πειθαρχία. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση μπορεί να αποφασίσει την κατασκευή μεγάλων και δαπανηρών έργων, το κόστος των οποίων θα εμφανιστεί στους προϋπολογισμούς των επόμενων ετών και όχι στο χρόνο που λαμβάνεται η πολιτική απόφαση. Δεύτερο, η μέθοδος στηρίζεται σε μάλλον πολύπλοκες υποθέσεις, τις οποίες μπορεί να εκμεταλλευτεί μια κυβέρνηση για να παρουσιάσει μια παραποιημένη εικόνα της πραγματικότητας. Τρίτο, η μέθοδος δεν γίνεται εύκολα αντιληπτή από τους πολιτικούς, πράγμα που σημαίνει ότι δύσκολα μπορεί να εφαρμοστεί.

## 2.9 Δημοσιονομικά Συμβούλια

Περί τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ακαδημαϊκοί οικονομολόγοι προώθησαν την ιδέα ότι οι χώρες θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν τη θετική εμπειρία από την ανεξαρτητοποίηση των κεντρικών τραπεζών και να εισαγάγουν κάτι παρόμοιο στο χώρο της δημοσιονομικής πολιτικής. Η ιδέα αυτή άρχισε να υιοθετείται από αρκετές χώρες, ιδιαίτερα μετά την πρόσφατη κρίση και την έξαρση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την αύξηση του δημόσιου χρέους, με τη δημιουργία Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Συμβουλίων (ΑΔΣ).<sup>13</sup>

Με τη δημιουργία αυτών των Συμβουλίων, οι κυβερνήσεις επιδιώκουν να ενδυναμώσουν τους δημοσιονομικούς κανόνες, οι οποίοι από μόνοι τους όμως αποδείχτηκαν ανεπαρκείς να διασφαλίσουν συνετή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου με

<sup>13</sup> Για μια παλαιότερη επισκόπηση του σκεπτικού δημιουργίας των ΑΔΣ βλέπε Ράπανος, Β. και Γ. Καπλάνογλου (2010).

τις νέες ρυθμίσεις που έχουν υιοθετηθεί επιβάλλεται τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης να έχουν ανεξάρτητους φορείς που θα παρακολουθούν τη συμμόρφωση των κρατών με τους δημοσιονομικούς κανόνες και να αξιολογούν τις μακροοικονομικές προβλέψεις.

Κάποιες χώρες (Αυστραλία, Καναδάς) δημιούργησαν δημοσιονομικά συμβούλια για να βελτιώσουν τη διαφάνεια των κρατικών λογαριασμών και να ενδυναμώσουν το ρόλο των κοινοβουλίων στη διαδικασία σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού. Ας σημειωθεί ότι δύο από τα παλαιότερα τέτοια Συμβούλια είναι το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κογκρέσου (Congressional Budget Office, CBO) στις ΗΠΑ και το Κεντρικό Γραφείο Προγραμματισμού (Central Planning Bureau CPB) στην Ολλανδία.

Τα Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια σήμερα ποικίλουν σημαντικά από χώρα σε χώρα, τόσο σε ό,τι αφορά το ρόλο και τους πόρους χρηματοδότησης τους, όσο και από άποψη διάρθρωσης των λειτουργιών τους. Πέρα από την ανάλυση της δημοσιονομικής πολιτικής και των προϋπολογισμών, στα περισσότερα συμβούλια υπάρχουν κάποιοι κοινοί σκοποί, όπως η εξέταση των μακροοικονομικών προβλέψεων, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης στους δημοσιονομικούς κανόνες, η ανάλυση της μακροχρόνιας διατηρησιμότητας των δημοσιονομικών μεγεθών, η αποτίμηση του κόστους προγραμμάτων και συχνά ειδικές μελέτες.<sup>14</sup>

Το νέο πλαίσιο για τη δημοσιονομική πολιτική στις χώρες της Ευρωζώνης οδηγεί σε πολλές συγκλίσεις στο ρόλο των ΑΔΣ, αν και οι ανάγκες της κάθε χώρας και το θεσμικό της πλαίσιο εξακολουθεί να παίζει σημαντικό ρόλο. Με εξαίρεση του Ολλανδικού Γραφείου (CPB) όλα τα άλλα Συμβούλια των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι και μέλη του ΟΟΣΑ έχουν την αρμοδιότητα της παρακολούθησης συμμόρφωσης της δημοσιονομικής πολιτικής με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Κανένα από τα ΑΔΣ των χωρών του ΟΟΣΑ εκτός ΕΕ δεν έχει τέτοια αρμοδιότητα. Ο ρόλος των ΑΔΣ σχετικά με τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις διαφέρει επίσης από χώρα σε χώρα. Στο Ολλανδικό Γραφείο (CPB) και το Γραφείο για την Ευθύνη του Προϋπολογισμού (Office of Budget Responsibility, OBR) έχει ανατεθεί επισήμως η επεξεργασία προβλέψεων. Σε άλλες χώρες, όπως ΗΠΑ και

---

<sup>14</sup> Για το ρόλο των ΑΔΣ στις χώρες του ΟΟΣΑ βλέπε OECD (2012) και Kopits (2011).

Καναδάς, τις επίσημες προβλέψεις κάνουν άλλοι φορείς. Σε άλλες πάλι χώρες τα ΑΔΣ εκφέρουν τη γνώμη τους για τις προβλέψεις της κυβέρνησης (π.χ. Γαλλία, Σουηδία, Ιρλανδία). Στη πλειοψηφία των χωρών, τα ΑΔΣ έχουν την αρμοδιότητα για την ανάλυση της μακροχρόνιας διατηρησιμότητας των δημοσιονομικών μεγεθών. Σε αρκετές χώρες τα ΑΔΣ έχουν επίσης την αρμοδιότητα να αξιολογούν για το αν οι δαπάνες αποδίδουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.<sup>15</sup> Αξίζει επίσης να αναφερθεί ότι στην Ολλανδία και την Αυστραλία το ΑΔΣ έχει την ευθύνη της οικονομικής αξιολόγησης των προεκλογικών προγραμμάτων των κομμάτων.

Τέλος σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση των ΑΔΣ υπάρχουν διαφορετικές ρυθμίσεις σε κάθε χώρα. Μερικά χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, κάποια άλλα από τον Προϋπολογισμό της Βουλής (Αυστραλία, Καναδάς, Ιταλία, ΗΠΑ) και κάποια άλλα είναι ενταγμένα στο Ελεγκτικό Συνέδριο (Φινλανδία, Γαλλία). Για παράδειγμα στην Ολλανδία το ΑΔΣ έχει προϋπολογισμό περί τα 45 εκατ. δολάρια ΗΠΑ και 250 άτομα προσωπικό, ενώ εκείνο της Ιρλανδίας 1 εκατομμύριο δολάρια και προσωπικό 5 άτομα. Μια συνοπτική εικόνα για τα πιο πάνω μας δίνουν τα στοιχεία του Πίνακα 2.2.

### **Συμπεράσματα**

Από την πιο πάνω παρουσίαση γίνεται φανερό ότι ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού είναι μια δύσκολη και επίπονη διαδικασία. Απαιτεί αλλαγή όχι μόνο του νομικού πλαισίου αλλά κυρίως άλλη οργάνωση των υπηρεσιών, εκπαιδευμένο και εξειδικευμένο προσωπικό και διαφορετική λειτουργία της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, από αυτή που έχουμε συνηθίσει. Οι περισσότερες χώρες όμως που υιοθέτησαν τις αλλαγές αυτές σημείωσαν σημαντική πρόοδο στο να μειώσουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα τους αλλά και να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα τους. Το θέμα έχει αποκτήσει μεγαλύτερο ενδιαφέρον μετά την τελευταία χρηματοοικονομική κρίση και αυτό τονίζει ο ΟΟΣΑ σε μια πρόσφατη μελέτη του.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Για τους τρόπους με τους οποίους γίνεται η αξιολόγηση των δαπανών βλέπε OECD (2015b).

<sup>16</sup> Βλέπε Robinson (2015).

Τα μαθήματα αυτά μπορεί να είναι πολύ χρήσιμα και για τη χώρα μας, η οποία αν και αντιμετωπίζει σημαντικό πρόβλημα, ιδιαίτερα δημόσιου χρέους και αυξημένες πιέσεις για δημόσιες δαπάνες, έχει κάνει μόλις πρόσφατα ουσιώδεις αλλαγές κυρίως υπό την πίεση των δανειστών. Υπό το φως των πιο πάνω διαπιστώσεων, στο επόμενο τμήμα αυτής της εργασίας, θα καταβληθεί προσπάθεια να εξεταστούν πιο συστηματικά οι αδυναμίες του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού μας προϋπολογισμού και να διατυπωθούν κάποιοι γενικοί άξονες για μεταρρύθμιση.



Πίνακας 2.2 Ρόλος και πόροι Δημοσιονομικών Συμβουλίων									
	Όνομα Οργάνου	Έτος ίδρυσης	Πόροι	Προσωπικό	Ρόλος στις μακροοικονομικές προβλέψεις	Ανάλυση μακροχρόνιας διατηρησιμότητας	Παρακολουθεί συμμόρφωση σε δημοσιονομικούς κανόνες	Αποτιμώ κόστος πολιτικών	Αποτιμώ κόστος προεκλογικών προγραμμάτων κομμάτων
Αυστραλία	Parliamentary Budget Office (PBO)	2011	AUD 2.4M για 4 χρόνια με επιπλέον βραχυχρόνια χρηματοδότηση σε περίοδο εκλογών	30-35 άτομα	○	✓	⊖	✓	✓
Αυστρία	Government Debt Committee (GDC)	1970	Μη διαθέσιμα στοιχεία	15 μέλη Επιτροπής 3 άτομα γραμματεία	◐	✓	✓	⊖	⊖
Βέλγιο	High Council of Finance (HCF)	1936	Μη διαθέσιμα στοιχεία	27 μέλη Συμβουλίου, 14 άτομα γραμματεία	◐	✓	✓	⊖	⊖
Καναδάς	Parliamentary Budget Officer (PBO)	2008	CAD 2.8M	15	◑	✓	⊖	✓	⊖
Δανία	Economic Council	1962	DKK 23.5M	25 Μέλη Συμβουλίου, 30 άτομα γραμματεία	◑	✓	✓	⊖	⊖
Φινλανδία	Fiscal Policy Audit and Executive Office	2013	EUR 1.4M	7 και βοηθητικό προσωπικό	◐	✓	✓	⊖	⊖
Γαλλία	High Council for Public Finances (HCFP)	2013	EUR 782,000 (FY 2013)	10 Μέλη Συμβουλίου, Γραμματεία 5 άτομα	◐	⊖	✓	⊖	⊖
Ιρλανδία	Fiscal Advisory Council	2011	EUR 800,000 (FY 2013)	5 Μέλη Συμβουλίου Γραμματεία 3 άτομα	◐	⊖	✓	⊖	⊖
Κορέα	National Assembly Budget Office (NABO)	2003	USD 12.7M	125	◑	✓	⊖	✓	⊖

Μεξικό	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)	1998	50.9M pesos (FY 2009)	59	◩	✓	⊖	✓	⊖
Ολλανδία	Bureau for Economic Policy Analysis	1945	EUR 13.5M	117	●	✓	⊖	✓	✓
Πορτογαλία	Conselho das Finanças Públicas (CFP)	2011	EUR 2.65M (FY 2013)	5 Μέλη Συμβουλίου, Γραμματεία 15-20	◩	✓	✓	⊖	⊖
Σλοβακία	Council for Budget Responsibility (CBR)	2012	EUR 2M (FY 2013)	3 Μέλη Συμβουλίου Γραμματεία 15-20	○	✓	✓	✓	⊖
Σλοβενία	Fiscal Council	2009	EUR 100,000 (FY 2012)	7 Μέλη Συμβουλίου, χωρίς βοηθητικό προσωπικό	◩	✓	✓	⊖	⊖
Σουηδία	Fiscal Policy Council (FPC)	2007	SEK 7.55M	6 Μέλη Συμβουλίου Γραμματεία 5 άτομα	◩	✓	✓	⊖	⊖
Ην. Βασίλειο	Office for Budget Responsibility (OBR)	2010	GBP 1.75M	3-άτομα η Επιτροπή	●	✓	✓	✓	⊖
				2 μη εκτελεστικά μέλη, 17 άτομα γραμματεία					
ΗΠΑ	Congressional Budget Office (CBO)	1974	USD 45.2M	250	◩	✓	⊖	✓	⊖
✓ = Ναι									
⊖ = Όχι									
○ = Κανείς ρόλος									
● = Ετοιμάζει επίσημες προβλέψεις									
◩ = Αξιολογεί προβλέψεις									
◩ = Ετοιμάζει εναλλακτικές προβλέψεις									

## 7. Ελληνικός προϋπολογισμός

### 7.1. Εισαγωγή

Το Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 79 αναφέρει ότι «Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος.» και τονίζει ότι «**Όλα τα έσοδα και έξοδα** του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό». Ο κρατικός προϋπολογισμός επομένως πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και όλες τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή τα έσοδα και τις δαπάνες των υπουργείων, των ΝΠΔΔ και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της Βουλής και της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Ο προϋπολογισμός των υπουργείων, της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής λέγεται Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης. Αν σε αυτόν προσθέσουμε τους προϋπολογισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και των άλλων κρατικών υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, τότε έχουμε αυτό που λέγεται Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης.

Ο Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης (ΠΚΚ) αποτελείται από δύο διακριτά τμήματα: τον Τακτικό Προϋπολογισμό (ΤΠ) και το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ο Τακτικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και περιλαμβάνει τα έσοδα του κράτους και τις τρέχουσες δαπάνες των επιμέρους υπουργείων (με τα επιχορηγούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που εποπτεύονται από αυτά) και τους προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ).

Το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων περιλαμβάνει τα έσοδα και τις δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και εκσυγχρονισμό υποδομών. Το ΠΔΕ δεν καταρτίζεται από το ΓΛΚ, αλλά από τις ειδικές γι' αυτό υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στο ΠΔΕ περιλαμβάνονται και οι δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε,Ε) στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού που συνοδεύει τον κυρίως προϋπολογισμό, γίνεται πολύ συνοπτική αναφορά στα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και με βάση τα στοιχεία αυτά διαμορφώνεται το μέγεθος του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης. Ας σημειωθεί ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όλες οι χώρες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στοιχεία για τη γενική κυβέρνηση.

Με βάση το άρθρο 72 του Συντάγματος, ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την ολομέλεια της Βουλής και επομένως ο προϋπολογισμός είναι τύπος νόμος του κράτους. Στην πράξη όμως είναι διοικητική πράξη, αφού με το νόμο του προϋπολογισμού δεν μπορεί να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί διάταξη άλλου νόμου. Επίσης με τον προϋπολογισμό δεν μπορεί να επιβληθεί φόρος, αν και με τα προβλεπόμενα έσοδα που περιέχει δίνονται οι κατευθύνσεις της φορολογικής πολιτικής που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση. Συνήθως, μετά την ψήφιση του προϋπολογισμού ακολουθεί το φορολογικό νομοσχέδιο που ψηφίζεται από τη Βουλή.

Με την ψήφιση επομένως του προϋπολογισμού δεν θεσπίζονται ουσιαστικοί κανόνες δικαίου. Τόσο για την είσπραξη των εσόδων όσο και για την πραγματοποίηση των δαπανών απαιτούνται άλλα νομοθετήματα με ουσιαστικού περιεχομένου κανόνες δικαίου.<sup>17</sup>

## **7.2. Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού,**

Η διαδικασία κατάρτισης του Τακτικού Προϋπολογισμού αρχίζει περίπου τον Ιούνιο, με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΟ) και διαρκεί μέχρι τον Νοέμβριο κάθε έτους. Τα υπουργεία και οι φορείς αφού, με βάση την εγκύκλιο, συντάξουν τους προϋπολογισμούς τους, τους υποβάλλουν στην αρμόδια για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, διεύθυνση του ΓΛΚ. Στη συνέχεια το ΓΛΚ συγκεντρώνει τις προτάσεις, και αφού λάβει υπόψη και το πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής για το στόχο του ελλείμματος, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Το προσχέδιο αυτό περιλαμβάνει συνοπτικά τα βασικά μακροοικονομικά πλαίσια με τις προβλέψεις για τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών του επόμενου έτους και τα κύρια μεγέθη

---

<sup>17</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Ντζιούνη (2005).

εσόδων και δαπανών, όπως αυτά διαμορφώνονται για το τρέχον έτος και οι προβλέψεις για το επόμενο έτος. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η βασική μέθοδος που ακολουθούσε η Κυβέρνηση ήταν αυτή του «επαυξητικού προϋπολογισμού», με την έννοια ότι ο προϋπολογισμός του επόμενου οικονομικού έτους ήταν στην ουσία ο προϋπολογισμός του τρέχοντος έτους προσαυξημένος κατά κάποιο ποσοστό. Σε ότι αφορά τη μισθοδοσία π.χ., τα ποσά προσαυζάνονταν με βάση την εισοδηματική πολιτική και το ίδιο ίσχυε για τις συντάξεις και μια σειρά από λειτουργικές δαπάνες. Νέες πιστώσεις εγγράφονταν για τα νέα προγράμματα και όπως είναι αυτονόητο στο σχεδιαζόμενο προϋπολογισμό δεν εμφανίζονταν πιστώσεις για προγράμματα που τερματίζονται στο τρέχον έτος.<sup>18</sup>

Από το 2014 όμως έχει αλλάξει σημαντικά η διαδικασία, με βάση το Νόμο Υπ' Αριθ. 4270 (Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, Τεύχος Πρώτο Αρ. Φύλλου 143, 28 Ιουνίου 2014). Με το νέο πλαίσιο ακολουθείται λίγο ή πολύ η διαδικασία από πάνω προς τα κάτω και η ένταξη του ετήσιου προϋπολογισμού στο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δημοσιονομικής πολιτικής.

Το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή, το αργότερο μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και μετά συζητείται στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Στη συνέχεια το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών διαμορφώνει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού, το οποίο πρέπει να υποβληθεί στη Βουλή μέχρι την 20 Νοεμβρίου. Το τελικό σχέδιο έχει πλήρη και λεπτομερειακή ανάλυση όλων των εσόδων και των δαπανών και συνοδεύεται και από την εισηγητική έκθεση, η οποία περιλαμβάνει το μακροοικονομικό πλαίσιο και τις προοπτικές της οικονομίας, τα όποια νέα μέτρα παίρνει ή προτίθεται να πάρει η κυβέρνηση και την αιτιολογία των δημοσιονομικών επιλογών της.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που συντάσσεται από ειδική υπηρεσία του ΥΠΟΟ, δεν γίνεται λεπτομερειακή ανάλυση κάθε κονδυλίου, όπως με τον Τακτικό Προϋπολογισμό, αλλά προσδιορίζεται γενικά το ύψος του προγράμματος και εξειδικεύονται οι πηγές

---

<sup>18</sup> Για το σύστημα που ίσχυε και κριτικές παρατηρήσεις βλέπε Ράπανος (2007) και Hawkesworth, et.al. (2008)

χρηματοδότησης, οι οποίες εκτός από εθνικές είναι και οι πόροι του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Η συζήτηση για τον Προϋπολογισμό και η ψηφοφορία στη Βουλή γίνεται με βάση το τελικό σχέδιο και διαρκεί πέντε ημέρες. Η συζήτηση και η τελική ψήφιση γίνεται στην ολομέλεια της Βουλής, πριν διακόψει τις εργασίες της για τις διακοπές των Χριστουγέννων. Η συζήτηση επί του προϋπολογισμού αφορά φυσικά όλη την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και δεν περιορίζεται μόνο στα δημοσιονομικά μεγέθη. Η Εθνική Αντιπροσωπεία όμως δεν έχει τη δυνατότητα να αλλάξει ουσιαστικά τον προϋπολογισμό, ούτε στο σκέλος των εσόδων ούτε των δαπανών. Αν και τυπικά η Βουλή μπορεί να μεταβάλει σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις, το δικαίωμα της αυτό είναι περιορισμένο. Δεν μπορεί π.χ. να αυξήσει ή να μειώσει δαπάνες που αφορούν μισθούς ή άλλες ανειλημμένες υποχρεώσεις του Δημοσίου. Η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι ποτέ το Κοινοβούλιο δεν έχει αλλάξει κάποιο στοιχείο εσόδων ή δαπανών του υπό ψήφιση προϋπολογισμού.

Αν και ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ, των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις για τους προϋπολογισμούς αυτών των φορέων δεν υπάρχει αναλυτική πληροφόρηση και ούτε καμιά ουσιαστική συζήτηση γίνεται στο Κοινοβούλιο.

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού, αρχίζει η εκτέλεση του με βάση τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία. Με την έναρξη κάθε νέου οικονομικού έτους και ενώ αρχίζει η εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού, τρέχει παράλληλα (και για 4 μήνες) και ο προηγούμενος προϋπολογισμός. Παρατείνεται δηλαδή (μέχρι τον Απρίλιο κάθε νέου οικονομικού έτους) η εκτέλεση του προηγούμενου προϋπολογισμού για δαπάνες και έσοδα που έχουν βεβαιωθεί στο προηγούμενο οικονομικό έτος ή έχει δοθεί προκαταβολή.

Η εκτέλεση του ΠΔΕ γίνεται με πληρωμές μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) με άνοιγμα λογαριασμών Συλλογικών Αποφάσεων και Έργων (ΣΑΕ). Το ΓΛΚ συγκεντρώνει τα ποσά των πληρωμών βάσει των δελτίων αναγγελίας της ΤτΕ, τα επεξεργάζεται και τα παρακολουθεί λογιστικά κατά έργο, ΣΑΕ και κατά υπουργείο.

Πέρα από την αναφερόμενη διαδικασία παρακολούθησης της εκτέλεσης των έργων του ΠΔΕ, τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα (ανεξάρτητα από το ποσοστό χρηματοδότησης) εντάσσονται σε μια διαφορετική δομή που δημιουργήθηκε αποκλειστικά για τα υλοποιούμενα έργα του ΚΠΣ.

### **9.3. Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης Προϋπολογισμού**

Παρά τις σημαντικές βελτιώσεις που έγιναν τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα μετά την τελευταία δημοσιονομική κρίση, το σύστημα σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στη χώρα μας εξακολουθεί να έχει αρκετές αδυναμίες, όπως περιορισμένη διαφάνεια, μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων, πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί, απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας, κλπ.

Με το να ελέγχονται σχεδόν τα πάντα και να εγκρίνονται από το ΥΠΟΟ δεν υπάρχει στο τέλος ευθύνη από το αρμόδιο Υπουργείο για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του υπουργείου του. Επιπλέον με το να καθορίζεται η κατανομή και του τελευταίου κονδυλίου από το ΓΛΚ, ο κάθε φορέας δεν έχει την αίσθηση ιδιοκτησίας της κάθε πολιτικής που χαράζει και δύσκολα μπορούν να του ζητηθούν ευθύνες. Το γεγονός ακόμη ότι όλοι αυτοί οι έλεγχοι που προαναφέραμε αφορούν τη νομιμότητα και μόνο και δεν εξετάζεται καθόλου η σκοπιμότητα ή το αν οι δαπάνες αυτές πράγματι αποδίδουν, έχει οδηγήσει τους φορείς να ενδιαφέρονται να δαπανήσουν όλες τις πιστώσεις που τους έχουν εγκριθεί, αφού ο κάθε φορέας κρίνεται με το πόσα ξοδεύει και όχι με το πως τα ξοδεύει και το τι αποτέλεσμα αποδίδει.

Αν και ο Προϋπολογισμός εγκρίνεται από τη Βουλή, στη διάρκεια του έτους γίνονται σημαντικές αλλαγές και μεταφορές κονδυλίων, με έγκριση του ΥΠΟΟ, χωρίς καν να γνωστοποιούνται στη Βουλή. Επίσης ο απολογισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή ένδεκα μήνες μετά το κλείσιμο της χρήσης του και καμιά ουσιαστική συζήτηση δεν γίνεται γι' αυτόν.

Αν η λογοδοσία της Κεντρικής Κυβέρνησης είναι περιορισμένη και όχι πολύ διαφωτιστική για το πως δαπανάται το δημόσιο χρήμα, εκεί που τα πράγματα είναι

πολύ χειρότερα είναι στο χώρο των ΝΠΔΔ και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, τα νοσοκομεία, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν σημαντικά έσοδα, δαπανούν μεγάλα ποσά και χρηματοδοτούνται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, η διαφάνεια και η λογοδοσία τους είναι πολύ περιορισμένη. Τα τελευταία χρόνια έχει γίνει σημαντική πρόοδος και αυτό πρέπει να συνεχιστεί για να γίνει το σύστημα πιο διαφανές, πιο αποτελεσματικό και πιο αποδοτικό.

#### **9.4 Οργανωτικές αδυναμίες**

Όπως βλέπουμε από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση, η όλη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι κατακερματισμένη σε πολλά στάδια, τα οποία συχνά επικαλύπτονται και είναι ασύνδετα μεταξύ τους. Το ΓΛΚ καταρτίζει, κατανέμει και παρακολουθεί τα κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού, αλλά δεν έχει ανάμειξη στην κατάρτιση και παρακολούθηση του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων. Στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού εμπλέκονται πολλές κρατικές υπηρεσίες και φορείς (αρμόδιο υπουργείο, αρμόδια ΥΔΕ, ΔΟΥ, Ελεγκτικό Συνέδριο, ΤτΕ) με επαναλαμβανόμενες διαδικασίες. Αποτέλεσμα όλου αυτού του πολύπλοκου συστήματος είναι ότι το ΓΛΚ ενώ έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας και διαχείρισης του συνόλου του συστήματος, να μην είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ελέγχει όλες τις διαδικασίες και να παρακολουθεί αποτελεσματικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Υπάρχει όμως και ένας άλλος σημαντικός λόγος που δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα στην ομαλή παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και συνδέεται με το πληροφοριακό σύστημα του ΓΛΚ και το οποίο δεν έχει ακόμη σε επίπεδο, που να δίνει πλήρη και λεπτομερειακή πληροφόρηση για τις δαπάνες του κράτους.

Αποτέλεσμα αυτού του ατελούς συστήματος πληροφορικής οργάνωσης του συστήματος διαχείρισης των δαπανών είναι οι αρμόδιοι να μην μπορούν να έχουν σαφή και ακριβή εικόνα της πραγματικής κατάστασης των δαπανών. Τα προβλήματα που δημιουργούνται ιδιαίτερα για τον ταμειακό προγραμματισμό είναι σημαντικά, πράγμα που συνεπάγεται σημαντικό οικονομικό κόστος για το Δημόσιο. Επιπλέον η αδυναμία της έγκαιρης και ακριβούς πληροφόρησης



αντανακλάται και στο ότι η σύνταξη του Προϋπολογισμού του επόμενου έτους στηρίζεται σε στοιχεία που χρονικά απέχουν πολύ από την ημερομηνία σύνταξης, με αποτέλεσμα τόσο.

#### **7.4. Συμπέρασμα**

Από την πιο πάνω πολύ συνοπτική και επιλεκτική παρουσίαση των προβλημάτων και αδυναμιών της σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Ελληνικού κράτους, μπορούμε να καταλήξουμε συνοπτικά στα εξής:

Με τον τρόπο που συντάσσεται και εκτελείται ο Προϋπολογισμός δημιουργούνται κίνητρα για τα υπουργεία και τους φορείς του Δημοσίου, να ζητούν συνεχώς περισσότερες πιστώσεις και να ξοδεύουν όλα τα ποσά που τους διατίθενται ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητο. Βασικό κριτήριο για την αξιολόγηση του έργου κάθε υπουργείου ή φορέα εξακολουθεί να παραμένει το πόσα ξοδεύει και όχι το πως τα ξοδεύει και τι αποτέλεσμα έχουν οι δαπάνες αυτές. Οι πολλαπλοί έλεγχοι που υπάρχουν σήμερα και δεν είναι αποτελεσματικοί, αφού αφορούν τη νομιμότητα και μόνο, αλλά έχουν και μεγάλο οικονομικό κόστος.

Με το να μην υπάρχει αξιολόγηση των δαπανών με βάση τα αποτελέσματα δεν υπάρχει δυνατότητα αξιολόγησης του πραγματικού έργου που επιτελεί ένα υπουργείο ή ένας φορέας. Επιπλέον, με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι' αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη. Παρά τη βελτίωση που έχει επιτελεστεί τα τελευταία χρόνια το σύστημα σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού συνεχίζει να μην δίνει κίνητρα για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τι «τόπο πιάνουν τα λεφτά» του. Όλες αυτές τις αδυναμίες προσπαθεί να τις αντιμετωπίσει η κάθε κυβέρνηση με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου.

Ακόμη, οι τεράστιες οργανωτικές αδυναμίες σε πληροφοριακά συστήματα, σε κατανομή προσωπικού και οι γενικότερες αδυναμίες λειτουργίας της δημόσιας

διοίκησης, έχουν οδηγήσει σε μεγάλες αναποτελεσματικότητες και ουσιαστικές αδυναμίες προγραμματισμού και αξιοποίησης των δημόσιων πόρων.

Η ανάγκη επομένως για σημαντικές αλλαγές σε όλο το φάσμα των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι επιτακτική. Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο απαιτείται συστηματική προεργασία και μεθοδικός προγραμματισμός των αλλαγών που πρέπει να γίνουν. Η πείρα έχει δείξει ότι δεν φτάνει μόνο να ξέρεις που θέλεις να πας. Πρέπει και να ξέρεις πως θα φτάσεις στον προορισμό σου.

### **Επιλεκτική Βιβλιογραφία**

Alesina, A. and R. Perotti (1996), 'Fiscal adjustment in the OECD countries: composition and macroeconomic effects', NBER Working Paper No 5730.

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, and E. Stein (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, 59: 253-273.

Allen, R. and D. Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries*, OECD.

Ardagna, S. (2004), "Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why", *European Economic Review*, vol. 48, issue 5.

Ayuso-i-Casals J., D. G. Hernandez, L. Moulin, and A. Turrini (2006), 'Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level fiscal rules'. Prepared for the workshop organised by the European Commission on 'The role of national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes', 24 November 2006.

Banca d'Italia (2005), *Public Expenditure: Papers presented at the workshop held in Perugia, 31 March - 2 April*.

Blöndal, J. R. (2003), "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", *OECD Journal on Budgeting* – Vol. 2, No. 4.

----- (2003), "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 – No. 1.

Curristine, T., Z. Lonti, and I. Joumard (2007), 'Improving Public Sector: Challenges and Opportunities', Paper prepared for Workshop on fiscal policy challenges in Europe, organized by the German Ministry of Finance, 22-23 March 2007.

Diamond, J. (2005), "Establishing a Performance Management Framework for Government", IMF Working Paper, WP/05/50.

Diamond, J., P. Khemani, and H. van Eden (2005), "Greece: A strategy for modernizing budget management", IMF unpublished document.

Dorotinsky, B. (2004), "Developing a Medium-Term Expenditure Framework" in *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*. The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings (March 2004).

European Commission (2006), *European Economy*, no 3, Public finances in EMU.

European Commission (2007), *Public finances in EMU – 2007*.

Gleich, H. (2003), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European countries", ECB Working Paper no. 215.

Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André (2007), "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", Economics Department, Working Papers, no. 553.

Hagen, J. von (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Economic Paper no. 96, Commission of the European Communities.

Hagen, J. von and I. Harden (1994), "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy: Reports and Studies* 3: 311-418.

----- (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39: 771-79.

Hagen, J. von and M. Hallerberg (1999). "Electoral institutions, cabinet negotiations and budget deficits in the European Union", in J. Poterba and J. von Hagen (eds,) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER, University of Chicago Press, 209-232.

Hagen, J. von, M. Hallerberg and R. Strauch (2001), 'The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States', Report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European integration Studies, Final Version 11 June 2001.

----- (2006) 'The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries', Prepared for the workshop organised by the European Commission on 'The role of national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes', 24 November 2006.

Hauptmeier, S., M. Heipertz and L. Schuknecht (2006), "Expenditure reform in industrialised countries: A case study approach", ECB, Working paper series no. 634.

Henriksson, J. (2007), "Ten lessons about budget consolidation", Bruegel essay and lecture series.

HMT (2002), *Budget and Public Expenditure management systems in Greece*. Report commissioned by the Hellenic Ministry of Economy and Finance of Greece from HM Treasury, London.

International Federation of Accountants (2006), IFAC, *Handbook of International Public Sector Accounting Standards Board Pronouncements*, NY.

IMF (2001), *Manual on fiscal transparency*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual*, 2001.

IOBE (1997), Θέσεις του IOBE για την ανάπτυξη της Ελληνικής οικονομίας, IOBE, Αθήνα.

Jonung, L. and M. Larch (2006), "Improving Fiscal Policy in the EU: The case for independent Forecasts", *Economic Policy*, 21(47), 491-531.

Joumard, I., M. Kongsrud, Y-S Nam, and R. Price (2004), "Enhancing the effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, no. 380.

Hawkesworth, I, D. Bergvall, R. Emery and J. Wehner (2008), "Budgeting in Greece", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2008, No. 3, pp. 1-50.

Kim, J.M. and C-K Park, (2006) 'Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, no. 1, 90-129.

Kristensen, K., W. Groszyk and B. Bühler (2002), "Outcome-focused Management and Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, no. 4.

Lao-Araya, K (1997), "The Fiscal Constitution of a Developing Country: The Case of Thailand", Ph.D, Thesis, Bloomington: Indiana University.

OECD (1997), *Modern Budgeting*, Paris.

OECD (2002), "Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol, 1.

OECD (2002), "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/Supplement 1.

OECD (2012), *Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD, Publishing, Paris.

OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.

[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en)

OECD (2014a), *OECD Principles of Budgetary Governance*, OECD Senior Budget Officials.

OECD (2014b), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015a), *Recommendation of the Council Budgetary Governance*. OECD

OECD (2015b), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris.

Kopits, G. (2011), "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11, No. 3.

Ντζιούνης, Χ. (2005), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Αθήνα.

Ράπανος, Β. (2007), *Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα*, IOBE.

Ράπανος, Β. και Γ. Καπλάνογλου (2010), "Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο Πιθανός Ρόλος τους στην Ελλάδα", *Οικονομικό Δελτίο, Τράπεζα της Ελλάδος*, Τεύχος 33.

Robinson, M. (2015), "Budget Reform Before and After The Global Financial Crisis", Public Governance And Territorial Development Directorate, Public Governance Committee, Working Party of Senior Budget Officials, OECD.

Robinson, M., and J. Brumby (2005), "Does Performance Budgeting Work - An Analytical Review of the Empirical Literature", International Monetary Fund Working Papers, no, 210.

Stein, E., E. Talvi, and A. Grisanti (1999), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, eds, James M. Poterba, and Jørgen von Hagen, Chicago: University of Chicago, Press, 103-33.

Schuknecht, L. and V. Tanzi (2005), "Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there trade-offs? ECB, working paper series no. 435.

Tanzi, V. and L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tarschys, D. (2002), "Time Horizons in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting* – Vol, 2, no. 2.

Yläoutinen, S. (2004) 'Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries', Finnish Ministry of Finance Economic Department, Discussion Paper no, 72.