

## Διάλεξη 2

### Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού

Ράπανος-Καπλάνογλου 2015

1

### Δημοσιονομική πολιτική

- 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 οικονομικής πολιτικής, η οποία στηριζόταν στην άσκηση ενεργούς νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των κυκλικών διακυμάνσεων στην οικονομία.

2

### Δημοσιονομική πολιτική

- 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%.
- 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 ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης δεν απέδιδαν πλέον όπως στο παρελθόν, με αποτέλεσμα να υπάρξει σημαντική

3

### Νέα δημοσιονομική πολιτική και προϋπολογισμός

- Οι εξελίξεις σε συνδυασμό με την παγκοσμιοποίηση και τις αυξημένες ανάγκες για δαπάνες, λόγω και γήρανσης του πληθυσμού, κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες, 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.
- Στα νέα αυτά πλαίσια επανεξετάστηκε συνολικά το πρόβλημα της δημοσιονομικής διαχείρισης και το θέμα της λειτουργίας των κρατικών λειτουργιών και των δαπανών του κράτους.

4

### Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

- 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.

5

### Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

- Το θέμα της σύνταξης και εκτέλεσης των κρατικών προϋπολογισμών έχει γίνει βασικό αντικείμενο της οικονομικής πολιτικής, σε όλες τις ανεπτυγμένες, αλλά και τις αναπτυσσόμενες χώρες.
- Η εμπειρία έχει δείξει ότι οι βασικές θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών σε πολλές χώρες, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες μπορούν να ταξινομηθούν σε έννα κατηγορίες.
- 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:

6

### Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

- 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

7

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- Ο Προϋπολογισμός συντάσσεται σε ετήσια βάση.
- Με τη νέα προσέγγιση, 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.

8

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- 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.

9

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- 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 να είναι αισιόδοξες, ώστε να μην δημιουργείται η εντύπωση ότι υπάρχουν περισσότεροι πόροι απ' ό,τι 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.

10

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- **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. 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.

11

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- Πλέον όλες 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.

12

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- Το πλαίσιο του πολυετούς προγραμματισμού μπορεί να διακριθεί κατά πόσο είναι ευέλικτο ή σταθερό.
- 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 παρα μόνο σε έκτακτες περιπτώσεις.
- 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.

13

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

- 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.

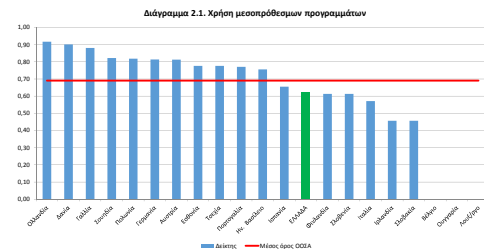
14

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού

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

15

### Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού (Δείκτης ΟΟΣΑ)



16

### 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 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.

17

### Μακροοικονομικές υποθέσεις

- Είναι αλήθεια ότι οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις υπόκεινται σε μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας.
- Οι αισιόδοξες εκτιμήσεις για το ΑΕΠ, οδηγεί συνήθως σε αυξημένες πιστώσεις σε μια σειρά από τομείς.
- 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.

18

### Μακροοικονομικές υποθέσεις

- Οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις είναι γενικά μια δύσκολη άσκηση. Γι' αυτό μερικές χώρες του ΟΟΣΑ, 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.
- 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.

19

### 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.

20

### Δημοσιονομικοί κανόνες

(fiscal rules)

- Ο δημοσιονομικός κανόνας έχει δύο βασικά χαρακτηριστικά.
- **Πρώτο**, θέτει ένα όριο που περιορίζει τις πολιτικές αποφάσεις τόσο τις κυβερνήσεις 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.

21

### Δημοσιονομικοί κανόνες

(fiscal rules)

- 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 συχνόι 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).

22

### Δημοσιονομικοί κανόνες

(fiscal rules)

- 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).

23

### Δημοσιονομικοί κανόνες

(fiscal rules)

- Η μέχρι τώρα εμπειρία έχει δείξει 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.

24

### Δημοσιονομικοί κανόνες (fiscal rules)

- 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 από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών. Οι κυρώσεις μπορεί να συνεπάγονται και χρηματικά πρόστιμα.
- Σε επίπεδο χωρών, κυρώσεις για παραβίαση των κανόνων επιβάλλονται αυτόματα μόνο σε 5 χώρες του ΟΟΣΑ (Ολλανδία, ΗΠΑ, Ελβετία, Πολωνία και Σλοβακία).

25

Πίνακας 2.1 Μορφές δημοσιονομικών κανόνων (2012)

	Δαπάνες	Ισοσκελισμένος προϋπολογισμός	Χρέος	Έσοδα	
Αυστρία	⊖	●●	●●		●
Βέλγιο		●●●	●		●
Τσεχία	⊖	●	●		●
Δανία	⊖	●●	●		●
Εσθονία	⊖	●●	⊖●		●
Φινλανδία	⊖	⊖●	●		●
Γαλλία	⊖	●	●	⊖	●
Γερμανία		●●	●		●
ΕΛΛΑΔΑ	●	⊖●	⊖●	●	●
Ουγγαρία		⊖●	●●		●
Ιρλανδία	⊖	⊖●	⊖●		●
Ιταλία	≡	●●	●		●
Λουξέμβο	⊖	●	●		●
Ολλανδία	⊖	⊖●	⊖●	⊖	●
Πολωνία	⊖	●	⊖●●		●
Πορτογαλία	⊖	●	●		●
Σλοβακία		●	●	⊖	●
Σλοβενία	⊖	●	●		●
Ισπανία	⊖	●	●		●
Σουηδία	⊖	●●	●		●
Ην. Βασίλειο		⊖●	⊖●		●
ΟΟΣΑ	21	28	23	5	

● Σύστημα  
 ○ Διεθνής συνθήκη  
 ⊖ Νομοθεσία  
 ⊖ Εσωτερικοί κανόνες  
 ⊖ Πολιτική δέσμευση  
 x Δεν έχει εφαρμογή

26

### 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.

27

### Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω

- 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 παίγνιο 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 ανατακτώνται με τον καλύτερο τρόπο οι πολιτικές προτεραιότητες που θέτει η κυβέρνηση.

28

### Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω

- Τα προβλήματα αυτά έχουν οδηγήσει τις περισσότερες χώρες να υιοθετήσουν μια νέα διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω.
- Η κυβέρνηση αποφασίζει το συνολικό επίπεδο δαπανών και το κατανέμει, ανάλογα με τις προτεραιότητές της, στα διάφορα προγράμματα δράσης της και στα αντίστοιχα υπουργεία.
- 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.

29

### Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω

- 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 μέρους του Πρωθυπουργού.
- Ένα στοιχείο που συνδέεται στενά με το πιο πάνω είναι ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή μη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.

30

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

- 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.
- 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 δημόσιου και το κενό των μεθόδων είναι συνήθως η μεγαλύτερη λειτουργική δαπάνη κάθε υπουργείου.

31

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

- 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.

32

### Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών

- 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.

33

### Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών

- 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.

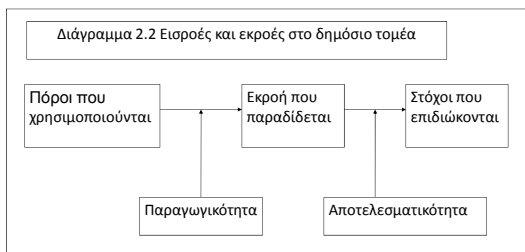
34

### Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών

- 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.

35

### Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών



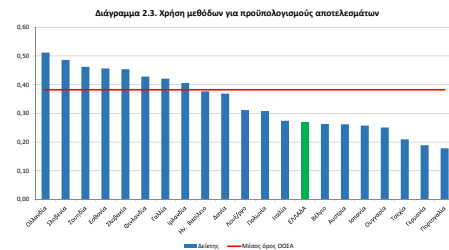
36

### Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών

- Πρώτο 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 καλύτερες λύσεις, θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία στην αξιοποίηση των πόρων, μέσα σε ανώτατα όρια για δαπάνες που του διατίθενται.

37

### Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών



38

### 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.

39

### Διαφάνεια του προϋπολογισμού

- 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.

40

### Διαφάνεια του προϋπολογισμού

- Οι βασικές αρχές για διαφάνεια που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό και τις οποίες συνιστά ο ΟΟΣΑ στις χώρες-μέλη του είναι οι εξής. Πολύ συνοπτικά οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν την παραγωγή και δημοσιοποίηση των εξής κειμένων:
  - **Εκθέσεις-αναφορές για τον Προϋπολογισμό**
    - Προϋπολογισμό
    - Προσχέδιο Προϋπολογισμού
    - Μηνιαία έκθεση
    - Εξαμηνιαία έκθεση
    - Έκθεση στο τέλος του έτους
    - Έκθεση προ των εκλογών
    - Έκθεση για μακροχρόνιες εξελίξεις

41

### Διαφάνεια του προϋπολογισμού

- **Ειδικές δημοσιοποιήσεις**
  - Οικονομικές υποθέσεις
  - Φορολογικές δαπάνες
  - Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
  - Μη χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
  - Υποχρεώσεις για συντάξεις εργαζομένων
  - Ενδεχόμενες υποχρεώσεις (έκτακτο αποθεματικό)

42

### Διαφάνεια του προϋπολογισμού

- 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:

#### **Ακεραιότητα, έλεγχο, λογοδοσία σε ότι αφορά**

Λογιστικά συστήματα

Συστήματα εσωτερικών ελέγχων και ανάληψη ευθύνης

Ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Εξονυχιστικό έλεγχο από Κοινοβούλιο και το κοινό.

43

### Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

- 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.

44

### Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

- 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.
- Η μέθοδος 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.

45

### Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

- Αν και πολλοί αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα της μεθόδου των πραγματοποιήσεων, υπάρχουν και πολλές αντιρρήσεις σε 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 θέσει τους λογιστικούς κανόνες καθώς και για άλλα θέματα που αφορούν τη μέθοδο αυτή.

46

### Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

- 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.

47

### Δημοσιονομικά Συμβούλια

- Περὶ 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).

48



### Δημοσιονομικά Συμβούλια

- 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 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.

49

### Δημοσιονομικά Συμβούλια

- 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.

50

### Δημοσιονομικά Συμβούλια

- 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.

51

### Δημοσιονομικά Συμβούλια

- 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 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.
- Αξίζει επίσης να αναφερθεί ότι στην Ολλανδία και την Αυστραλία το ΑΔΣ έχει την ευθύνη της οικονομικής αξιολόγησης των προεκλογικών προγραμμάτων των κομμάτων.

52

### Δημοσιονομικά Συμβούλια

- Τέλος σε ό,τι 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.

53

### Ελληνικός προϋπολογισμός

- Το Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 79 αναφέρει ότι «Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδο 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 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.

54

## Ελληνικός προϋπολογισμός

- 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 ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που εποπτεύονται από αυτά) και τους προϋπολογισμούς περιφερειακής αυτοδιοίκησης.
- 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 για 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).

55

## Ελληνικός προϋπολογισμός

- 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.

56

## Ελληνικός προϋπολογισμός

- 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.

57

## 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 εσόδων και δαπανών, όπως αυτά διαμορφώνονται για το τρέχον έτος και οι προβλέψεις για το επόμενο έτος.

58

## Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

- Η βασική μέθοδος που ακολουθούσε παλαιότερα Κυβέρνηση ήταν αυτή του «επαιζητικού 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.

59

## Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

- 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.

60

### Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

- 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.

61

### Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού

- 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 διακοψεί 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 Αντιτροσωπεία 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 ανελημμένες υποχρεώσεις του Δημοσίου.
- Η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι ποτέ το Κοινοβούλιο δεν έχει αλλάξει κάποιο στοιχείο εσόδων ή δαπανών του υπό ψήφιση προϋπολογισμού.

62

### Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του 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.

63

### Προβλήματα με το σημερινό σύστημα

- 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 σχέδον 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.

64

### Προβλήματα με το σημερινό σύστημα

- 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.

65

### Προβλήματα με το σημερινό σύστημα

- 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.

66

### Προβλήματα με το σημερινό σύστημα

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

67

### Προβλήματα με το σημερινό σύστημα

- 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 ξεδεύουν όλα τα ποσά που τους διατίθενται ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητα.
- Βασικό κριτήριο για την αξιολόγηση του έργου κάθε υπουργείου ή φορέα εξακολουθεί να παραμένει το πόσα ξεδεύει και όχι το πως τα ξεδεύει και τι αποτέλεσμα έχουν οι δαπάνες αυτές.
- Οι πολλαπλοί έλεγχοι που υπάρχουν σήμερα και δεν είναι αποτελεσματικοί, αφού αφορούν κυρίως τη νομιμότητα και δεν υπάρχει ακόμη μηχανισμός αξιολόγησης για το αν οι δαπάνες «πιάνουν τόπο».

68

### Συμπέρασμα

- 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.

69