

ΔΕΟ **24**

Eclass4U

The best Choice for you



ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

ΤΟΜΟΥ Δ



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Δημόσια Διοίκηση
και Πολιτική

ΤΟΜΟΣ Δ

Ιωάννης Ααζίδης
Ασπύρατος Καθηγητής
Οικονομικού Πανεπιστημίου
Αθηνών

Βασίλης Παπαευστάθης
Καθηγητής Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Οικονομικά Δημόσιων
Επιχειρήσεων και
Προϋπολογισμός Δημόσιων
Φορέων και Οργανισμών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 & ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

1. ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1. Η Τεχνολογική αναποτελεσματικότητα

Η τεχνολογική αναποτελεσματικότητα οφείλεται στην έλλειψη κινήτρων τόσο της διοίκησης όσο και των εργαζομένων σε αυτές αφού οι διοικήσεις δεν διορίζονται και δεν αξιολογούνται με βάση τα προσόντα και την επίδοσή τους αλλά τις προσβάσεις τους στην εκάστοτε κυβέρνηση και οι προσλήψεις και προαγωγές των εργαζομένων γίνονται συνήθως με πολιτικά κριτήρια. Επιπλέον, οι προσλήψεις δε γίνονται με βάση τις ανάγκες των επιχειρήσεων αλλά εξυπηρετούν κομματικές σκοπιμότητες με συνέπεια να αυξάνεται ο αριθμός των υπαλλήλων και να επιβαρύνεται το κόστος λειτουργίας των ΔΕ.

2. Η επιβάρυνση των δημοσίων επιχειρήσεων με το κόστος άσκησης κοινωνικής - αναπτυξιακής ή σταθεροποιητικής πολιτικής.

Πολλές φορές το κράτος υπαγορεύει στις δημόσιες επιχειρήσεις την τιμολογιακή, επενδυτική ή άλλες πολιτικές χωρίς να υπολογίζει επακριβώς το κόστος των μέτρων αυτών. Οι τιμές των δημοσίων επιχειρήσεων είναι σχετικά χαμηλές για να συγκρατηθεί ο πληθωρισμός και να προωθηθεί η μακροοικονομική σταθερότητα.

3. Τα ελλείμματα

Για λόγους κοινωνικής ή αναπτυξιακής πολιτικής οι δημόσιες επιχειρήσεις διαθέτουν τις υπηρεσίες τους σε όλους τους καταναλωτές ή σε κατηγορίες καταναλωτών σε τιμές χαμηλότερες του κόστους με αποτέλεσμα τη δημιουργία ελλειμμάτων που πρέπει να καλυφθούν είτε από τον κρατικό προϋπολογισμό είτε με δανεισμό. Συγκεκριμένα, η χρηματοδότηση των ελλειμμάτων γίνεται αφενός με ίδια κεφάλαια και αφετέρου με επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό (ιδιαίτερα από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων), με δανεισμό, από τους πόρους της ΕΕ καθώς και από άλλες πηγές.

4. Η μεγάλη ισχύ των συνδικάτων των εργαζομένων

Η μονιμότητα των υπαλλήλων σε συνδυασμό με το μονοπωλιακό χαρακτήρα των δημοσίων επιχειρήσεων προσδίδει ιδιαίτερη ισχύ στα συνδικάτα με συνέπεια να επιδιώκουν και να επιτυγχάνουν υψηλές αυξήσεις που είναι δυσανάλογες των αυξήσεων παραγωγικότητάς τους, με δυσμενείς επιπτώσεις στο κόστος των υπηρεσιών τους και στην ανταγωνιστικότητα της επιχείρησης.

Η φύση και η έκταση της αποκρατικοποίησης στην Ελλάδα

Οι πρώτες προσπάθειες αποκρατικοποίησης στην Ελλάδα σημειώθηκαν, με καθυστέρηση από τις άλλες χώρες της Ε.Ε, το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του '90, με διαδικασίες, ωστόσο, αργές και αποτελέσματα περιορισμένα. Ένας λόγος για την καθυστέρηση αυτή ήταν η ίδια η φύση του Έλληνα και η αλλαγή στη σκέψη και νοοτροπία του που απαίτησε χρόνο. Άλλος λόγος ήταν το επίπεδο των θεσμών και συγκεκριμένα η έλλειψη ανεξάρτητων και ευέλικτων αγορών χρήματος και κεφαλαίου, η ανυπαρξία ανεξάρτητου συνδικαλιστικού κινήματος που θα διαφυλλάπτει τα συμφέροντα των εργαζομένων, η απουσία δομών εξέλιξης και εφαρμογής της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και εν γένει απουσιάζει το πλαίσιο για εύρυθμη λειτουργία των αγορών ενώ και η οικονομική κατάσταση της χώρας με υψηλό δείκτη πληθωρισμού και ανεργίας δεν αφήνει πολλά περιθώρια για νέες οικονομικές πολιτικές. Από τις αρχές του 2000 η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων και μετοχοποιήσεων προχώρησε εντατικά. Οι δημόσιες επιχειρήσεις μετατράπησαν σε ανώνυμες εταιρείες, οι περισσότερες μπήκαν στο χρηματιστήριο και άλλαξε ριζικά ο τρόπος διοίκησής τους.

2. Οι βασικοί στόχοι των αποκρατικοποιήσεων είναι οι εξής:

- Ο περιορισμός της εμπλοκής του κράτους σε τομείς όπου δεν έχουν ιδιαίτερα πλεονεκτήματα.
- Η εξυγίανση ζημιογόνων επιχειρήσεων για ν' αντιμετωπίσουν τις νέες συνθήκες ανταγωνισμού και να προσφέρουν καλύτερες υπηρεσίες.
- Η απελευθέρωση των αγορών και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων.
- Η αναδιάρθρωση και η αποτελεσματικότερη λειτουργία των επιχειρήσεων.
- Η άντληση νέων κεφαλαίων από τη χρηματαγορά για την πραγματοποίηση ανοιγμάτων σε νέους τομείς.

- Η αύξηση των εσόδων του κράτους και ο περιορισμός των ελλειμμάτων του.

Ο έλεγχος των αποκρατικοποιημένων τομέων της οικονομίας

Η ιδιωτικοποίηση αναμένεται να βελτιώσει τις συνθήκες ανταγωνισμού στην οικονομία, όμως δεν εξασφαλίζει συνθήκες τέλειου ανταγωνισμού αφού οι κυριότερες από τις ιδιωτικοποιημένες δραστηριότητες αποτελούν φυσικά μονοπώλια και το άνοιγμα της αγοράς συνεπάγεται την είσοδο μικρών αριθμών επιχειρήσεων. Για το σκοπό αυτό οι δημόσιοι φορείς ορίζουν από πριν επιτρεπόμενους κανόνες συμπεριφοράς των υπό ρύθμιση επιχειρήσεων που οφείλουν να ακολουθούν. Στην Ελλάδα δημιουργήθηκαν ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές για την εποπτεία της αγοράς σε κάποιους από τους κλάδους που έχουν απελευθερωθεί με κυριότερες την Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων και τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας και αρχές που βοηθούν τη λειτουργία της αγοράς όπως η ΔΕΣΜΗΕ (Διαχειριστής Ελληνικού Συστήματος Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας). Γενικά υπάρχει η τάση όπου υπάρχει μία επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση να ενθαρρύνεται ο ανταγωνισμός στα τμήματα της αγοράς που είναι εφικτό και όπου δεν υπάρχει δεσπόζουσα θέση να καταργούνται οι ρυθμιστικές παρεμβάσεις. Μπορεί, ωστόσο, να υπάρχουν ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε θέματα κοινωνικής ρύθμισης (π.χ υγεία, περιβάλλον, ασφάλεια) που δεν σχετίζονται με την ύπαρξη δύναμης στην αγορά.

3. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Ως δημόσιες επιχειρήσεις ορίζονται, σύμφωνα με τον νόμο 3429/2005, οι ανώνυμες εταιρείες στις οποίες το ελληνικό δημόσιο μπορεί να ασκεί άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή, είτε επειδή συμμετέχει στο μετοχικό τους κεφάλαιο ή στη διαμόρφωση του χρηματοοικονομικού τους μεγέθους είτε λόγω των κανόνων που διέπουν τη λειτουργία τους. Ο νόμος κάνει διάκριση μεταξύ εισηγμένων και μη εισηγμένων δημοσίων επιχειρήσεων. Οι εισηγμένες δεν ανήκουν στο δημόσιο τομέα, διέπονται από το δίκαιο περί ανωνύμων εταιρειών και λειτουργούν με βάση τους επιχειρηματικούς κανόνες ενώ το ελληνικό δημόσιο ασκεί τις εξουσίες του ως μέτοχος των επιχειρήσεων αυτών. Οι μη εισηγμένες λειτουργούν και αυτές με βάση τους επιχειρηματικούς κανόνες αλλά δεν μεταβάλλεται ο χαρακτήρας τους ως εταιρείες που ασκούν δραστηριότητες δημόσιας οφέλειας. Το ελληνικό δημόσιο ως αποκλειστικός μέτοχος διαμορφώνει την πολιτική οργάνωσης και λειτουργίας τους και προωθεί τη σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα, τη χρήση τεχνολογίας, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Τα όργανα διοίκησης είναι:

-Το Διοικητικό Συμβούλιο που αποτελείται από 9 το πολύ μέλη, τα οποία διακρίνονται σε εκτελεστικά, μη εκτελεστικά και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά. Εκτελεστικά είναι τα μέλη που ασχολούνται με τα καθημερινά θέματα διοίκησης, μη εκτελεστικά είναι τα μέλη που είναι επιφορτισμένα με την προώθηση των εταιρικών ζητημάτων και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά είναι τα μέλη που δεν πρέπει να έχουν σχέση εξάρτησης με την εταιρεία ή να είναι μέτοχοι.

- Η Διυπουργική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών η οποία ασκεί τον κρατικό έλεγχο και την εποπτεία των δημοσίων επιχειρήσεων. Πρόεδρος της είναι ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών. Ελέγχει και εγκρίνει επιχειρησιακά σχέδια, ισολογισμούς, την τιμολογιακή πολιτική, την απασχόληση προσωπικού, το δανεισμό τους. Αποφασίζει για την επιβολή κυρώσεων, παύει τον Πρόεδρο ή τα άλλα μέλη του ΔΣ.

- Η Ειδική Γραμματεία Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών επιβοηθεί την παραπάνω Επιτροπή με τη διατύπωση εισηγήσεων και προτάσεων, συντάσσει και εκδίδει δελτίο ενημέρωσης για τις δημόσιες επιχειρήσεις, συνάπτει συμβάσεις με φυσικά ή νομικά πρόσωπα για τη παροχή υπηρεσιών, συντάσσει το σχετικό κεφάλαιο της εισηγητικής έκθεσης του προϋπολογισμού.

Η εξυγίανση των δημοσίων επιχειρήσεων βασίζεται:

- Στη βελτίωση της διαδικασίας χάραξης και παρακαλούθησης του επιχειρησιακού σχεδιασμού
- Στη βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη. Οι δημόσιες επιχειρήσεις υποχρεώνονται να καταρτίσουν Χάρτη Υποχρεώσεων προς τον Καταναλωτή στον οποίο θα ορίζονται οι υποχρεώσεις της επιχείρησης, οι όροι της προσφοράς των αγαθών, η διαδικασία αποζημίωσης των καταναλωτών.
- Στην εισαγωγή αρχών διαφάνειας στη διακυβέρνηση και παρακολούθηση των οικονομικών στοιχείων της δημόσιας επιχείρησης. Τα μέλη του ΔΣ χωρίζονται σε εκτελεστικά, μη εκτελεστικά και ανεξάρτητα μη εκτελεστικά, ιδρύεται υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου, διακρίνεται ο ρόλος του Προέδρου από αυτόν του Διευθύνοντα Συμβούλου, συντάσσονται ετήσιες οικονομικές καταστάσεις κατά τα διεθνή πρότυπα.
- Στην άρση των παραγόντων που επιβαρύνουν δυσανάλογα το κόστος λειτουργίας τους.

ΜΕΡΟΣ Β –

Ο ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

4. Ορισμός και σημασία του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων

Ο προϋπολογισμός ενός δημόσιου φορέα είναι ένας αναλυτικός πίνακας εσόδων-εξόδων όπου καταγράφονται αναλυτικά οι δαπάνες που σκοπεύει να πραγματοποιήσει ο φορέας που έχει καταρτίσει τον προϋπολογισμό και τα έσοδα που εκτιμά ότι θα εισπράξει από διάφορες πηγές για να καλύψει τα έξοδα σε μία χρονική στιγμή στο μέλλον. Από τυπική άποψη είναι μία διοικητική πράξη. Κατ' εξαίρεση ο κρατικός προϋπολογισμός περιβάλλεται τον τύπο του νόμου (τυπικός και όχι ουσιαστικός νόμος).

Ο προϋπολογισμός αποτελεί ένα σχέδιο δράσης του δημόσιου φορέα για μία χρονική περίοδο στο μέλλον. Διαφέρει από το δημοσιονομικό πρόγραμμα της κυβέρνησης ή ενός κόμματος γιατί τα τελευταία είναι μακροχρόνια και γενικής φύσης αφού περιλαμβάνουν τις γενικές γραμμές της πολιτικής της κυβέρνησης ή του κόμματος και δεν δεσμεύουν εκείνους που τα εξαγγέλλουν ενώ ο προϋπολογισμός συνήθως αναφέρεται σε ένα έτος, είναι ειδικός περιλαμβάνοντας λεπτομέρειες για τη διάρθρωση των δαπανών και των εσόδων και είναι δεσμευτικός.

Ο προϋπολογισμός είναι απαραίτητος για τη σωστή χρησιμοποίηση των δημοσιονομικών μέσων. Κάθε οικονομική μονάδα κρατική ή ιδιωτική χρειάζεται να προγραμματίζει τα έσοδα και τις δαπάνες της για να μπορέσει να διαχειριστεί ορθολογικά τα οικονομικά της. Η ανάγκη ενός τέτοιου προγραμματισμού για το κράτος και των δημόσιων φορέων είναι μεγαλύτερη λόγω των πολλαπλών δραστηριοτήτων του, των κοινωνικών σκοπών που καλούνται να εκπληρώσουν αλλά και γιατί πρόκειται για τη διαχείριση δημοσίου χρήματος.

Οι διαφορές, ωστόσο, ανάμεσα στα προγράμματα των ιδιωτικών και δημοσίων φορέων είναι σημαντικές γιατί οι ιδιωτικοί φορείς διαθέτουν περιορισμένους πόρους ενώ οι δημόσιοι έχουν μεγαλύτερη ευελιξία στην ανεύρεση πόρων καλύπτοντας ακόμη και με δανεισμό τη διαφορά εσόδων-εξόδων. Έτσι, οι ιδιωτικοί φορείς προϋπολογίζουν πρώτα τα έσοδα και με βάση τα έσοδα προγραμματίζουν στη συνέχεια τις δαπάνες τους ενώ οι δημόσιοι φορείς προϋπολογίζουν το ύψος των δαπανών τους και μετά προσδιορίζουν τα έσοδα που χρειάζονται. Κατά συνέπεια τα έσοδα του κράτους και των άλλων δημόσιων φορέων δεν αποτελούν στον ίδιο βαθμό περιοριστικό παράγοντα του προγραμματισμού τους. Επίσης, στην περίπτωση των ιδιωτικών φορέων στόχος του προϋπολογισμού είναι η μεγιστοποίηση του ιδιωτικού τους οφέλους ενώ στην περίπτωση του κράτους στόχος του προϋπολογισμού είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας και η εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος.

Οι δημόσιοι φορείς που υποχρεούνται να συντάσσουν προϋπολογισμό είναι η κεντρική κυβέρνηση, οι ΟΤΑ, οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης, τα ΝΠΔΔ και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις.

5. Οι 5 λειτουργίες του προϋπολογισμού των δημοσίων φορέων:

1. Η προγραμματική λειτουργία: ο προϋπολογισμός αποτελεί το μέσο βραχυχρόνιου προγραμματισμού της δραστηριότητά του.
2. Η κατανομητική λειτουργία: ο προϋπολογισμός αποτελεί το μέσο κατανομής των πόρων μεταξύ των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει ο δημόσιος φορέας. Στον ιδιωτικό τομέα τη λειτουργία αυτή επιτελεί ο μηχανισμός των τιμών ο οποίος συντονίζει την προσφορά και τη ζήτηση.
3. Η αναδιανεμητική λειτουργία: με τον προϋπολογισμό επιτυγχάνεται η αναδιανομή του εισοδήματος ανάμεσα στις εισοδηματικές τάξεις, γεωγραφικές περιοχές κ.λ.π. η δωρεάν παροχή αγαθών σε χαμηλά εισοδηματικές τάξεις, η επιβολή προοδευτικών φόρων βελτιώνουν τη διανομή του εισοδήματος. Ωστόσο στη χώρας μας, δυστυχώς, το μεγαλύτερο μερίδιο στα έσοδα έχουν οι έμμεσοι φόροι που επιβαρύνουν τις

χαμηλές εισοδηματικές τάξεις που σε συνδιασμό με τη φοροδιαφυγή καθιστούν αδύνατη την εφαρμογή του προϋπολογισμού.

4. Η σταθεροποιητική λειτουργία: ο προϋπολογισμός επηρεάζει τα μακροοικονομικά μεγέθη της οικονομίας και εφόσον είναι διαμορφωμένος κατάλληλα, μπορεί να βοηθά στη σταθεροποίηση της οικονομίας.

5. Η αναπτυξιακή λειτουργία: ο προϋπολογισμός μπορεί να επηρεάζει το ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης ή οικονομικής ανάπτυξης μίας χώρας. Π.χ οι δαπάνες για την εκπαίδευση ή οι επενδύσεις υποδομής προωθούν την οικονομικής ανάπτυξη της χώρας.

6. Κατηγορίες προϋπολογισμών

Δύο είναι τα συστήματα του προϋπολογισμού: το σύστημα του ενιαίου προϋπολογισμού όταν σε αυτόν περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα και τα έξοδα και το σύστημα των πολλαπλών προϋπολογισμών όπου συντάσσονται πολλαπλοί προϋπολογισμοί. Ανάλογα με τη φύση των εσόδων και εξόδων ο προϋπολογισμός είναι:

- *Τακτικός* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τις τακτικές δαπάνες και έσοδα και *έκτακτος* όταν περιλαμβάνει έκτακτες δαπάνες και έσοδα (συνήθως σε περίπτωση πολέμου, καταστροφών κ.λ.π).

- *Προϋπολογισμός εκμετάλλευσης* όταν περιλαμβάνει έσοδα και έξοδα που δεν μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας (π.χ έσοδα από φορολογία) και *κεφαλαίου* όταν περιλαμβάνει έσοδα και δαπάνες που η πραγματοποίησή τους μεταβάλλει την περιουσία του δημόσιου φορέα (π.χ έσοδα από ρευστοποίηση περιουσιακών στοιχείων, δαπάνες για επενδύσεις).

- *Ακαθάριστος* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τα ακαθάριστα έξοδα και έσοδα και *καθαρός* όταν περιλαμβάνει καθαρά έσοδα και έξοδα δηλ. περιλαμβάνονται τα ακαθάριστα έσοδα μειωμένα κατά το ποσό των δαπανών που έγιναν για την πραγματοποίησή τους. Π.χ στην περίπτωση των δαπανών παιδείας ενώ ο ακαθάριστος προϋπολογισμός περιλαμβάνει όλες τις δαπάνες παιδείας στο σκέλος των δαπανών και στο σκέλος των εσόδων όλα τα έσοδα που εισπράττονται από τη δραστηριότητα παιδεία (όπως τυχόν έσοδα από εγγραφές), ο καθαρός προϋπολογισμός περιλαμβάνει στο σκέλος

των δαπανών μόνο το καθαρό υπόλοιπο. Οι προϋπολογισμοί σήμερα συντάσσονται ως ακαθάριστοι.

- *Ετήσιος* προϋπολογισμός όταν αναφέρεται σε ένα έτος και *πολυετής* όταν καλύπτει μεγαλύτερη χρονική περίοδο. Ο ετήσιος επιτρέπει μεγαλύτερη ακρίβεια στις προβλέψεις αλλά συχνά είναι αναγκαίος, προκειμένου για μακροχρόνιες δραστηριότητες, ένας μεγαλύτερης διάρκειας προγραμματισμός. Μία ειδική μορφής πολυετούς προϋπολογισμού είναι ο *κυκλικός* προϋπολογισμός ο οποίος καλύπτει τον οικονομικό κύκλο, δηλαδή την άνοδο και την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, και διαμορφώνεται έτσι ώστε να εξομαλύνει τον κύκλο της οικονομικής δραστηριότητας με τον περιορισμό της όταν είναι μεγάλη και την προώθησή της όταν είναι μικρή.

- *Ταμιακός* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τα έσοδα που εισπράττονται και τις δαπάνες που καταβάλλονται μέσα σε μία περίοδο και *διοικητικός* προϋπολογισμός όταν περιλαμβάνει τα έσοδα που βεβαιώνονται και τις δαπάνες που ο δημόσιος φορέας αναλαμβάνει μέσα σε μία περίοδο.

- *Κύριος* προϋπολογισμός και *προσαρτημένος* προϋπολογισμός όταν προσαρτάται σε έναν κύριο διότι το πλεόνασμά του μεταφέρεται στον κύριο ως έσοδο ή τυχόν έλλειμμά του καλύπτεται από τον κύριο προϋπολογισμό.

7. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Τα έσοδα και τα έξοδα κατατάσσονται ανά κατηγορίες και είδη έτσι ώστε να μπορεί κανείς να έχει λεπτομερή εικόνα των επιμέρους εσόδων και δαπανών και να προβαίνει σε καλύτερη αξιολόγηση τόσο της χρήσης των πόρων όσο και της δραστηριότητας των επιμέρους φορέων. Δεν διευκολύνει, όμως, την επίτευξη ενός αποτελέσματος με το μικρότερο δυνατό κόστος (οικονομική αρχή) γιατί ο προϋπολογισμός δεν εμφανίζει την αξία της παραγωγής που πραγματοποιείται με την χρησιμοποίηση των εισροών και δεν μπορεί να γίνει σύγκριση μεταξύ του αποτελέσματος και του κόστους κάθε μίας δραστηριότητας και έτσι, δεν μπορεί να γίνει αξιολόγηση των διαφόρων δημόσιων

δραστηριοτήτων. Επίσης, οι δαπάνες κατατάσσονται κατά φορέα ενώ για πολλές δραστηριότητες απαιτείται η σύμπραξη πολλών φορέων ενώ και το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός καταρτίζεται για μικρό χρονικό διάστημα. Και έτσι, δεν εμφανίζεται σε αυτόν το συνολικό κόστος του έργου.

Για τους λόγους αυτούς τα τελευταία χρόνια χρησιμοποιούνται οι λεγόμενοι προϋπολογισμοί προγραμμάτων που δίνουν έμφαση στον επιδιωκόμενο στόχο και κατατάσσουν έσοδα και έξοδα κατά πρόγραμμα. Έτσι είναι δυνατή η αξιολόγηση των διαφόρων προγραμμάτων και ελέγχεται ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνεται η οικονομική αρχή. Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων καλύπτουν μεγάλη χρονική περίοδο ώστε να είναι δυνατή η αξιολόγηση μακροχρόνιων έργων.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- Η κατηγοριοποίηση των δαπανών γίνεται με κριτήριο τις πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται. Η λειτουργία ενός κράτους συμπυκνώνεται στις εξής δράσεις: Άμυνα, εξωτερικές υποθέσεις, θησαυροφυλάκιο, δικαιοσύνη, δράσεις για τον άνθρωπο και περιβάλλον.
- Η κατηγοριοποίηση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα επίπεδα. Στο πρώτο καταγράφονται οι βασικοί τομείς ενός κράτους, στο δεύτερο ή και στο τρίτο καταγράφονται τα προγράμματα που εξυπηρετούν κάθε τομέα και στο τελευταίο εξειδικεύεται η υλοποίηση κάθε προγράμματος.
- Καταγράφονται όλοι οι υλικό και ανθρώπινο πόροι σε κάθε πρόγραμμα.
- Συσχετίζονται οι πόροι και τα αποτελέσματα.
- Τίθενται γενικοί και ειδικοί δείκτες για την αντικειμενική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων οι κυβερνητικές πολιτικές καλύπτονται από 10 γενικές λειτουργίες η κάθε μία από τις οποίες περιλαμβάνει:

- Ένα γενικό πρόγραμμα στο οποίο εντάσσονται όλες οι γενικής φύσης δαπάνες
- Ειδικά προγράμματα που αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες δράσεις

- Λοιπά προγράμματα που αφορούν δράσεις που δεν εντάσσονται στις δύο προηγούμενες κατηγορίες.

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων εξυπηρετεί:

- Ενιαία απεικόνιση τακτικού προϋπολογισμού, προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων και ειδικών λογαριασμών
- Δυνατότητα προσδιορισμού του κόστους ενός προγράμματος
- Διευκόλυνση της αξιολόγησης μίας δράσης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητάς της.
- Ενίσχυση της υπευθυνότητας των φορέων
- Ορθή δημοσιονομική διαχείριση
- Ουσιαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών
- Αποτύπωση όλων των δράσεων των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα
- Πλήρης διαφάνεια της δημοσιονομικής διαχείρισης

8. Το ισοζύγιο του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων και η σημασία του

Η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στα έσοδα και έξοδα ενός δημόσιου φορέα αποτελεί το λεγόμενο ισοζύγιο. Εάν τα έσοδα είναι ίσα με τα έξοδα ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος, εάν είναι μεγαλύτερα τα έσοδα από τα έξοδα είναι πλεονασματικός ενώ εάν τα έσοδα είναι λιγότερα από τα έξοδα είναι ελλειμματικός. Το ισοζύγιο ενδέχεται να είναι εικονικό, όταν δεν εμφανίζονται όλα τα έσοδα του δημόσιου φορέα ή όταν γίνεται υπερεκτίμηση των εσόδων ή των δαπανών του.

Ανάλογα με τα κονδύλια που λαμβάνονται υπόψη για το ισοζύγιο του προϋπολογισμού διακρίνουμε τρεις κατηγορίες:

1. Το συνολικό ή τυπικό ισοζύγιο δηλ. η σχέση ανάμεσα στις συνολικές δαπάνες και τα συνολικά έσοδα. Το συνολικό ισοζύγιο είναι πάντα ισοσκελισμένο αφού υπάρχει προγραμματισμός για την κάλυψη των δαπανών από έσοδα ενώ οι άλλοι μπορεί να είναι ελλειμματικοί ή πλεονασματικοί. Το τυπικό ισοζύγιο έχει σημασία γιατί μας παρέχει πληροφορίες για σχετικά με τον τρόπο που σχεδιάζει ο δημόσιος φορέας και ιδιαίτερα το

κράτος να καλύψει τις δαπάνες του, γεγονός που ασκεί επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα της χώρας.

2. Το ισοζύγιο μεταξύ των δαπανών του φορέα χωρίς να υπολογίζονται δαπάνες για αποπληρωμή χρεών και των τρεχόντων εσόδων χωρίς να υπολογίζονται έσοδα από δανεισμό ή εκποίηση περιουσιακών στοιχείων. Έχει σημασία γιατί το έλλειμμα ή το πλεόνασμα επηρεάζουν τη συνολική ζήτηση και την οικονομική δραστηριότητα. Όταν υπάρχει έλλειμμα ο προϋπολογισμός προωθεί την οικονομική δραστηριότητα και αυξάνει τη ζήτηση ενώ όταν υπάρχει πλεόνασμα μειώνει την οικονομική δραστηριότητα και τη ζήτηση. Άρα, όταν οι δαπάνες υπερκαλύπτουν τα έσοδα τότε οι επιδράσεις στη ζήτηση είναι θετικές.

3. Το ισοζύγιο μεταξύ των καταναλωτικών του δαπανών, οι οποίες αποκαλούνται πρωτογενείς δαπάνες και των τρεχόντων εσόδων του (πρωτογενές ισοζύγιο). Έχει εξαιρετική σημασία γιατί μας δείχνει την έκταση που ο δημόσιος φορέας καλύπτει τις ανάγκες του με δανεισμό και έχει αρνητική αποταμίευση ή αποταμιεύει σε περίπτωση πλεονάσματος. Η δημιουργία πλεονασμάτων έχει εξαιρετική σημασία για την προώθηση των επενδύσεων και την οικονομική ανάπτυξη πράγμα που δεν συμβαίνει στην περίπτωση ύπαρξης ελλειμμάτων των οποίων η κάλυψη με δανεισμό σημαίνει μεταβίβαση του βάρους στις επόμενες γενιές που θα κληθούν να καταβάλλουν φόρους. Η παρουσία ελλειμμάτων δεν αποτελεί απαραίτητα ένδειξη κακής δημοσιονομικής πολιτικής γιατί μπορεί να οφείλεται και στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής (π.χ καταπολέμηση της ανεργίας).

Ανάλογα με το χρόνο στον οποίο αναφερόμαστε διακρίνουμε δύο μορφές ισοζυγίων προϋπολογισμού: 1. ισοζύγιο ex-ante δηλ. εκ των προτέρων και 2. ισοζύγιο ex post δηλ. μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

9. ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Κάθε δημόσιος προϋπολογισμός περνάει από τέσσερις φάσεις:

i. Την κατάρτιση που γίνεται από την εκτελεστική εξουσία, ii. την έγκριση που γίνεται από τη νομοθετική εξουσία όταν πρόκειται για τον κρατικό προϋπολογισμό και από αρμόδια όργανα εξουσιοδοτημένα από το νόμο όταν πρόκειται για προϋπολογισμό άλλων δημόσιων φορέων, iii. την εκτέλεση που γίνεται από την εκτελεστική εξουσία και iv. τον έλεγχο που γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και από άλλα αρμόδια όργανα της Πολιτείας.

1. Η αρχή της δημοσιότητας του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός του κράτους και των δημόσιων φορέων πρέπει να παίρνει μεγάλη δημοσιότητα για να ενημερώνεται το κοινωνικό σύνολο για τη δημοσιονομική πολιτική και να μπορεί να κρίνει τις επιλογές και τις προτεραιότητες της κυβέρνησης και της διοίκησης των δημόσιων φορέων.

2. Η αρχή του ενιαυσίου (της ετήσιας βάσης) του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός πρέπει να αναφέρεται σε ένα έτος γιατί η εκτίμηση εσόδων – εξόδων γίνεται με μεγαλύτερη ακρίβεια. Η χρονική περίοδος των 12 μηνών ονομάζεται οικονομικό έτος και μπορεί να είναι διαφορετικό από το ημερολογιακό έτος όπως συμβαίνει στην Αγγλία. Στη χώρα μας συμπίπτουν.

3. Η αρχή της ειλικρίνειας του προϋπολογισμού

Τα κονδύλια που αναφέρονται στον προϋπολογισμό θα πρέπει να είναι ειλικρινή γιατί μόνο έτσι μπορεί να ελαχιστοποιηθεί η απόκλιση μεταξύ πραγματοποιηθέντων και προϋπολογισθέντων εσόδων-εξόδων. Η σκόπιμη αναγραφή πλασματικών μεγεθών έχει αποτέλεσμα της νόθευσης της εικόνας του προϋπολογισμού και δυσκολεύει τον έλεγχό του από το κοινωνικό σύνολο.

4. Η αρχή της σαφήνειας του προϋπολογισμού

Η αρχή αυτή υπαγορεύει την αναγραφή των κονδυλίων με τρόπο σαφή δηλ. με τρόπο που να μην μπορεί ν' αμφισβητηθεί η προέλευση των εσόδων ή ο σκοπός των δαπανών. Η σημασία της αρχής αυτής είναι προφανής αφού μόνο όταν τα έσοδα-έξοδα αναγράφονται με σαφή τρόπο αποφεύγεται η σύγχυση και είναι δυνατή η άσκηση ελέγχου.

5. Η αρχή της ενότητας του προϋπολογισμού

Για κάθε δημόσιο φορέα πρέπει να καταρτίζεται ένας μόνο προϋπολογισμός ο οποίος να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και έξοδα. Όταν υπάρχει ένας μόνο προϋπολογισμός για κάθε φορέα, υπάρχει πλήρης και ενιαία εικόνα της δραστηριότητάς του και διευκολύνεται ο στόχος της διαφάνειας. Η αρχή αυτή δεν ακολουθείται όταν παράλληλα με τον κύριο προϋπολογισμό καταρτίζονται και προσαρτημένοι προϋπολογισμοί ή όταν καταρτίζονται χωριστά τακτικός και έκτακτος προϋπολογισμός.

6. Η αρχή της καθολικότητας του προϋπολογισμού

Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο προϋπολογισμός πρέπει να περιλαμβάνει όλα ανεξαιρέτως τα έσοδα και έξοδά του που μπορούν αντικειμενικά να προβλεφθούν.

7. Η αρχή της ειδικότητας του προϋπολογισμού

Τα έσοδα και έξοδα πρέπει να αναγράφονται με κάθε λεπτομέρεια στον προϋπολογισμό κατά κατηγορία εξειδίκευσης. Η λεπτομερής αναγραφή διευκολύνει τη Βουλή και το κοινωνικό σύνολο να ασκήσουν τον έλεγχο του προϋπολογισμού. Επίσης, με την εξειδίκευση δεσμεύεται η εκτελεστική εξουσία που είναι υποχρεωμένη, σε κάθε ανάγκη που παρουσιάζεται, να κινηθεί μέσα στα όρια της προβλεπόμενης πίστωσης. Υπάρχει, ωστόσο, ο κίνδυνος από την υπερβολικά μεγάλη εξειδίκευση των πιστώσεων του περιορισμού της ευελιξίας του προϋπολογισμού ακόμη και αν υπάρχει υπερεπάρκεια πιστώσεων σε άλλους κωδικούς.

8. Η αρχή του μη ειδικού πορισμού των εσόδων

Η αρχή αυτή επιτάσσει ότι δεν πρέπει ορισμένα έσοδα του προϋπολογισμού να θεωρούνται εκ των προτέρων ότι είναι δεσμευμένα για την κάλυψη συγκεκριμένων

δαπανών προκειμένου να εξασφαλίζεται ευελιξία στον προϋπολογισμό και να μπορούν οι δημόσιοι φορείς να αντικρίζουν το σύνολο των δαπανών τους με το σύνολο των εσόδων τους. Έτσι, όμως, διευκολύνεται και το Κοινοβούλιο και το κοινωνικό σύνολο στην αξιολόγηση του προϋπολογισμού αφού έτσι θα γνωρίζουν τον τρόπο κάλυψης επιμέρους δαπανών.

10. Η ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελείται από δύο μέρη: τον τακτικό προϋπολογισμό που καταρτίζει το Γενικό Λογιστήριο και περιλαμβάνει τα λειτουργικά έσοδα και τις λειτουργικές δαπάνες των επιμέρους υπουργείων, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ και το δεύτερο μέρος που καταρτίζεται από το Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και περιλαμβάνει δαπάνες και έσοδα από τις επενδύσεις που πραγματοποιεί το Κράτος. Κάθε τμήμα καταλήγει σε ένα ισοζύγιο και τα δύο μαζί μας δίνουν το τελικό ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού.

11. Η ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Στα μέσα του χρόνου η Κυβέρνηση αποφασίζει για την πολιτική που θα ακολουθήσει το επόμενο έτος. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών στέλνει εγκύκλιο στα Υπουργεία και στους διάφορους φορείς και τους ζητά να συντάξουν το προϋπολογισμό τους. Οι φορείς με βάση το ύψος των δαπανών που έκαναν το τρέχον έτος εκτιμούν το αντίστοιχο για το επόμενο έτος προσαιζάνοντας αυτό κατά ένα ποσοστό, χωρίς να αξιολογείται η σκοπιμότητα των δαπανών (*προσθετική μέθοδος*). Το πλεονέκτημα είναι ο μικρός όγκος εργασίας και τα μειονεκτήματα είναι ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι μεταβολές των αναγκών της κοινωνίας και δυσχεραίνεται η ανάληψη νέων δραστηριοτήτων αφού υπάρχει στενότητα στα δημόσια έσοδα. Για την αντιμετώπιση των μειονεκτημάτων αυτών έχει υιοθετηθεί ένας άλλος τρόπος εκτίμησης των δημοσίων δαπανών, ο *‘προϋπολογισμός της μηδενικής βάσης’*, σύμφωνα με τον οποίο κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού καμία δαπάνη δεν θεωρείται δεδομένη και εξετάζεται η σκοπιμότητα και

το ύψος της από μηδενική βάση, με σκοπό την ορθολογικότερη κατανομή των πόρων και τη βελτίωση της αποδοτικότητας του κρατικού τομέα. Αφού γίνει αυτό κάθε Υπουργείο στέλνει τον προϋπολογισμό του στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και το τελευταίο συντάσσει το προσχέδιο του προϋπολογισμού που υποβάλλεται στη Βουλή μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και αρχίζει η συζήτησή του στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Τα αναγραφόμενα ποσά μπορούν να αλλάξουν με την κατάθεση του οριστικού σχεδίου όταν υπάρξουν νεότερες εκτιμήσεις για την εξέλιξη εσόδων και δαπανών για το τρέχον έτος. Το τελικό σχέδιο υποβάλλεται μέχρι την 20^η Νοεμβρίου.

Τα κρατικά έσοδα προέρχονται από φόρους, τέλη, πρόστιμα και την επιχειρηματική δραστηριότητα που ασκεί το Κράτος. Όταν αυτά δεν αρκούν συμπληρώνονται και από δανεισμό του Κράτους. Επίσης, η Ε.Ε συγχρηματοδοτεί προγράμματα που αναλαμβάνουν δημόσιοι ή και ιδιωτικοί φορείς.

Οι φόροι διακρίνονται σε άμεσους όπως είναι η φορολογία εισοδήματος και οι φόροι περιουσίας και έμμεσους στους οποίους υπάγονται φόροι που επιβάλλονται στα προϊόντα και στις υπηρεσίες (π.χ ΦΠΑ).

Οι προβλέψεις του προϋπολογισμού εσόδων για το οικονομικό έτος που ακολουθεί βασίζονται στην προβλεπόμενη αύξηση του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ), στην ελαστικότητα των φορολογικών εσόδων και στους επιμέρους παράγοντες που επηρεάζουν τις διάφορες κατηγορίες εσόδων (όπως η καταπολέμηση φοροδιαφυγής, η αύξηση ή η μείωση φορολογικών συντελεστών κ.λ.π). Προκειμένου να εκτιμηθούν τα έσοδα που προέρχονται από φόρους που δεν επηρεάζονται από το εισόδημα όπως είναι οι φόροι επί της περιουσίας, χρησιμοποιείται η μέθοδος της τάσης που ακολούθησαν τα έσοδα αυτά τα προηγούμενα χρόνια.

Οι δημόσιες δαπάνες είναι δύσκολο να εκτιμηθούν και ο βαθμός δυσκολίας εξαρτάται από το είδος της δαπάνης. Εύκολη είναι η εκτίμηση των δαπανών για πληρωμές μισθών και

συντάξεων αρκεί να γνωρίζει κανείς τον ακριβή αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων και των συνταξιούχων. Εύκολος είναι ο υπολογισμός των δαπανών που καθορίζονται από νόμο. Γνωστές είναι και οι δαπάνες που προορίζονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους. Αντίθετα, δύσκολη είναι η εκτίμηση δαπανών των οποίων το ύψος εξαρτάται από παράγοντες που δεν είναι γνωστοί κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, όπως είναι η επιδότηση ενός γεωργικού προϊόντος το ύψος της οποίας εξαρτάται από το ύψος της παραγωγής, ή η εκτίμηση δαπανών που εξαρτώνται από την ύπαρξη ενός τυχαίου γεγονότος όπως αποζημιώσεις σε περίπτωση σεισμού ή πυρκαγιάς.

12. Η ΨΗΦΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής και παίρνει τη μορφή νόμου του Κράτους (τυπικός νόμος γιατί δεν θεσπίζει κανόνες δικαίου), ωστόσο στην πράξη είναι μία διοικητική πράξη και δεν μπορεί να τροποποιήσει ή καταργήσει διάταξη άλλου νόμου. Επίσης, ο προϋπολογισμός δεν προβλέπει την επιβολή φόρων η οποία γίνεται με φορολογικό νομοσχέδιο που ακολουθεί. Με την υποβολή του προϋπολογισμού στη Βουλή διορίζεται ένας γενικός εισηγητής από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα, ειδικοί εισηγητές από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα κατά θέματα και κεφάλαια και ένας ειδικός εισηγητής από τους ανεξάρτητους βουλευτές. Ορίζονται πέντε ημέρες για τη συζήτησή του –συνήθως πριν κλείσει η Βουλή για τις διακοπές των Χριστουγέννων- και η συζήτηση που γίνεται περιλαμβάνει ολόκληρο το εύρος της πολιτικής της Κυβέρνησης. Η Βουλή μπορεί, μόνο, να αλλάξει πολύ περιορισμένα σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις. Η ψηφοφορία του προϋπολογισμού είναι ονομαστική και ισοδυναμεί πολιτικά με ψήφο εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση και ακολουθεί η κύρωση του προϋπολογισμού με δύο ξεχωριστούς νόμους, έναν που κυρώνει τον προϋπολογισμό των εσόδων και έναν που κυρώνει τον προϋπολογισμό των εξόδων.

13. Η ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Το σύνολο των νομοθετικών διατάξεων και κανόνων που ρυθμίζουν και καθορίζουν τον τρόπο είσπραξης των δημόσιων εσόδων και πληρωμής των δημοσίων δαπανών καλείται δημόσιο λογιστικό. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους συνεχίζεται για 4 μήνες μετά τη λήξη του ημερολογιακού έτους παράλληλα με την εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων πραγματοποιείται σε δύο στάδια: το στάδιο της βεβαίωσης και το στάδιο της είσπραξης των εσόδων. Η βεβαίωση των εσόδων είναι διοικητική πράξη που διαπιστώνει τη νόμιμη απαίτηση του δημοσίου και το ύψος της απαίτησης και καθορίζει τον υπόχρεο για την καταβολή. Αρμόδιο όργανο είναι οι Δ.Ο.Υ., τα τελωνεία, τα δικαστήρια, η αστυνομία κ.α. Ακολούθως η υπηρεσία που βεβαίωσε αποστέλλει το νόμιμο τίτλο βεβαίωσης στο δημόσιο ταμείο για είσπραξη. Αν το δημόσιο αδρανήσει ενδέχεται να επέλθει παραγραφή της αξιώσεως του. Σε περίπτωση διαγραφής του χρέους, που αποτελεί διοικητική πράξη, επέρχεται διαγραφή και από τα βιβλία του Δημόσιου Ταμείου.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού δαπανών πραγματοποιείται σε πέντε στάδια:

1. Η ανάληψη της υποχρέωσης για τη διενέργεια της δαπάνης: Τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια για την ανάληψη μίας δαπάνης λέγονται διατάκτες και είναι ο Πρόεδρος της Βουλής για τις λειτουργικές δαπάνες του Κοινοβουλίου, οι υπουργοί, οι προϊστάμενοι περιφερειακών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών των υπουργείων και περιφερειών καθώς και διοικητικά όργανα στα οποία οι κύριοι διατάκτες έχουν μεταβιβάσει τη σχετική αρμοδιότητα (δευτερεύοντες διατάκτες). Προκειμένου ένας διατάκτης να αναλάβει μία υποχρέωση σε βάρος του δημοσίου θα πρέπει: i. να υπάρχει πρόβλεψη του εσόδου από σχετικό νόμο, ii. να εγγράφεται η σχετική δαπάνη στον προϋπολογισμό και να υπάρχουν περιθώρια της σχετικής πίστωσης iii. η δαπάνη να προβλέπεται στο σχετικό πίνακα ανάλυσης της πίστωσης, iv. η δαπάνη να μην υπερβαίνει το ποσοστό διάθεσης των

πιστώσεων που έχει ορίσει ο Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και ν. η πραγματοποίηση και η πληρωμή της δαπάνης να αναφέρονται στο οικονομικό έτος που εκτελείται ο προϋπολογισμός.

2. Η αναγνώριση της δαπάνης: Αφού αναγνωριστεί η υποχρέωση για τη δαπάνη γίνεται η διαπίστωση από το διατάκτη ότι η δαπάνη πραγματοποιήθηκε με μία απλή πράξη θεώρησης που λέγεται αναγνώριση της δαπάνης. Αρκεί και το απλό διαβιβαστικό του δικαιολογητικού εγγράφου της δαπάνης.

3. Εκκαθάριση της δαπάνης: Εδώ επιβεβαιώνεται ότι έγινε η δαπάνη και προσδιορίζονται τα δικαιώματα των πιστωτών του δημοσίου. Μετά τον έλεγχο της πληρότητας και ορθότητας των δικαιολογητικών της δαπάνης συντάσσεται πράξη εκκαθάρισης. Εάν τα δικαιολογητικά δεν είναι επαρκή ή νομίμως συνταχθέντα επιστρέφονται στις αρμόδιες υπηρεσίες για θεραπεία των αδυναμιών τους. για την έκδοση εντάλματος πληρωμής. Την αρμοδιότητα ελέγχου των δικαιολογητικών έχει η Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που εδρεύει στο κάθε υπουργείο.

4. Εντολή για πληρωμή της δαπάνης: Μετά τον έλεγχο οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου εκδίδουν εντολή πληρωμής της δαπάνης από το δημόσιο ταμείο που ονομάζεται χρηματικό ένταλμα πληρωμής και στο οποίο αναγράφονται όλα τα αναγκαία στοιχεία που απαιτούνται για την πληρωμή. Εντάλματα πληρωμής δεν εκδίδονται για δαπάνες που έχουν μόνιμο χαρακτήρα όπως μισθοί δημοσίων υπαλλήλων. Τα χρηματικά εντάλματα συνοδευόμενα από τα σχετικά δικαιολογητικά υποβάλλονται για προληπτικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο και εφόσον η δαπάνη εγκριθεί ως νόμιμη το ένταλμα πληρωμής επιστρέφεται στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που το μεταβιβάζει στη Δ.Ο.Υ.

5. Πληρωμή της δαπάνης: Αφού η Δ.Ο.Υ ελέγξει τα εντάλματα παραπέμπονται για την πληρωμή του δικαιούχου.

14. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο έλεγχος πραγματοποιείται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο έλεγχος περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας της δαπάνης και όχι σε έλεγχο σκοπιμότητας ή αποτελεσματικότητας αυτής. Προκειμένου να διασφαλιστεί το δημόσιο χρήμα η διαδικασία του ελέγχου είναι εξαντλητική και ακολουθεί διαδοχικά στάδια με αποτέλεσμα να είναι χρονοβόρος. Οι έλεγχοι είναι δύο ειδών: α) Προληπτικός που πραγματοποιείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου του Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών και, τέλος, από το Ελεγκτικό Συνέδριο και β) Κατασταλτικός που πραγματοποιείται από τους Επιθεωρητές της Δημόσιας Διοίκησης και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει κατασταλτικά τον απολογισμό και τον ισολογισμό οι οποίοι υποβάλλονται στη συνέχεια στη Βουλή για κύρωση.

15. ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ – ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Ο απολογισμός και ισολογισμός καταρτίζονται από το ΓΛΚ και υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στη Βουλή για έλεγχο. Ο προϋπολογισμός αναφέρεται στο επόμενο οικονομικό έτος ενώ ο απολογισμός και ο ισολογισμός στο οικονομικό έτος που έκλεισε. Στο σκέλος εσόδων του απολογισμού αναφέρονται τα βεβαιωθέντα έσοδα, τα διαγραφέντα έσοδα και τα εισπρακτέα κατά είδος. Στο σκέλος των δαπανών περιλαμβάνονται οι πιστώσεις που χορηγήθηκαν, οι πιστώσεις που αναλήφθηκαν, οι αδιάθετες πιστώσεις και οι υπερβάσεις πιστώσεων που έγιναν.

16. ΑΡΜΟΔΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Οι φορείς που εμπλέκονται είναι σε όλες τις φάσεις του προϋπολογισμού είναι:

- Οι κεντρικές υπηρεσίες του Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, οι Δ.Ο.Υ και τα τελωνεία. Ειδικότερα η Γενική Διεύθυνση Φορολογίας, που υπάγεται στο Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, είναι αρμόδια για φορολογικά θέματα και για τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας ενώ το Γενικό Λογιστήριο που επίσης υπάγεται στο Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και για την κατάρτιση του απολογισμού και ισολογισμού του κράτους. Οι Δ.Ο.Υ και τα τελωνεία βεβαιώνουν και εισπράττουν έσοδα που προέρχονται από την εσωτερική και εξωτερική αγορά αντιστοίχως.
- Οι δημόσιοι υπόλογοι που είναι τα πρόσωπα που διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο κράτος (π.χ ελεγκτές, διευθυντές ταμείου κ.λπ.
- Η Τράπεζα της Ελλάδος που παίζει σημαντικό ρόλο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού αφού σε αυτήν υπάρχει ο ειδικός λογαριασμός που κατατίθενται τα δημόσια έσοδα και εν συνεχεία εφοδιάζει τα δημόσια ταμεία με χρήματα.
- Το Ελεγκτικό Συνέδριο προστατεύει τη χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος διενεργώντας τόσο προληπτικό όσο και κατασταλτικό έλεγχο.

17. ΥΨΟΣ ΚΑΙ ΣΥΝΘΕΣΗ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η διάρθρωση του φορολογικού βάρους στην Ελλάδα διαφέρει από τις λοιπές χώρες της Ε.Ε. διότι ενώ στις άλλες χώρες το μεγαλύτερο μερίδιο έχει η φορολογία εισοδήματος στην Ελλάδα το έχουν οι έμμεσοι φόροι και οι εισφορές για την κοινωνική ασφάλιση. Η ανεπάρκεια των εσόδων του προϋπολογισμού για την κάλυψη των δαπανών του προϋπολογισμού οφείλεται στη μεγάλη φοροδιαφυγή η οποία οδηγεί και στη μεγαλύτερη επιβάρυνση των ειλικρινών φορολογουμένων. Επιπλέον, η επιβολή των έμμεσων φόρων επηρεάζουν την τιμή και την ανταγωνιστικότητα των αγαθών αφού πολλοί επιβάλλονται ακόμη και κατά την παραγωγή, τις αποταμιεύσεις, προκαλούν δε και κοινωνικές επιπτώσεις αφού επιβαρύνουν αναλογικά περισσότερο τις εισοδηματικά χαμηλές τάξεις.

18. ΔΟΜΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Το μέγεθος των δημοσίων δαπανών διαφέρει από κοινωνία σε κοινωνία και αλλάζει διαχρονικά. Η ικανότητα μίας κυβέρνησης να προβαίνει σε δαπάνες εξαρτάται από: 1. τους διαθέσιμους εθνικούς πόρους που προσδιορίζουν και το εθνικό εισόδημα, 2. το επίπεδο της φορολογίας που απαιτείται για τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών και 3. την αποδοχή των προγραμμάτων δημοσίων δαπανών από τους πολίτες-ψηφοφόρους.

Οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται σε τρεις κατηγορίες:

Οικονομική ταξινόμηση: Σύμφωνα με αυτήν οι δαπάνες χωρίζονται σε δαπάνες για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών (π.χ μισθοί, συντάξεις, αγορά αναλώσιμων), σε δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές όταν πρόκειται για παροχές που δεν αποτελούν αμοιβές (π.χ επιδόματα, επιδοτήσεις-επιχορηγήσεις) και σε δαπάνες για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Οι δαπάνες για μισθούς αποτελούν το μεγαλύτερο κομμάτι αλλά δεν μπορούν να αλλάξουν εύκολα, γι' αυτό αποκαλούνται και ανελαστικές δαπάνες. Οι μεταβιβαστικές δαπάνες δεν επηρεάζουν τα νοικοκυριά, έχουν, όμως, σημασία για την κοινωνική πολιτική και την ανάπτυξη.

Λειτουργική ταξινόμηση: Γίνεται με βάση την ανάγκη που ικανοποιεί μία δαπάνη (π.χ δαπάνες για την παιδεία, την υγεία κ.λπ).

Διοικητική ταξινόμηση: Αναφέρεται στο δημόσιο φορέα που πραγματοποιεί τη δαπάνη (την Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ, τους Οργανισμούς Ασφάλισης).

19. Το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού και το μέγεθος του δημόσιου χρέους

Το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού παραμένει αρνητικό για μεγάλο χρονικό διάστημα παρά τις προσπάθειες για ανάπτυξη των πρωτογενών πλεονασμάτων. Το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης περιλαμβάνει το ισοζύγιο της κεντρικής Κυβέρνησης, των ΟΤΑ και των ΟΚΑ. Αυτό λαμβάνεται από την Ε.Ε ως κριτήριο της πορείας των δημοσιονομικών μίας χώρας και πρέπει, σύμφωνα με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το έλλειμμα στον προϋπολογισμό της γενικής κυβέρνησης να είναι κάτω του 3% του ΑΕΠ και το χρέος μικρότερο του 60% του ΑΕΠ.

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα είναι το μεγάλο δημόσιο χρέος και οι δαπάνες για την εξυπηρέτησή του απορροφούν κάθε χρόνο ένα σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ, περιορίζοντας τις δυνατότητες για ταχεία ανάπτυξη της οικονομίας και ουσιαστική βελτίωση της ποιότητας των αγαθών και υπηρεσιών που οφείλει να παρέχει το κράτος. Ο κρατικός προϋπολογισμός δεν δημιούργησε επαρκή πρωτογενή πλεονάσματα τα οποία σε πρώτη φάση θα συγκρατούσαν την ανοδική πορεία του δημοσίου χρέους και στη συνέχεια θα επέτρεπαν τη μείωσή του. Το χρέος της γενικής κυβέρνησης είναι μικρότερο από αυτό της κεντρικής κυβέρνησης γιατί ένα μέρος του χρέους της τελευταίας είναι προς άλλους δημόσιους φορείς λόγω δανεισμού από αυτούς (ενδοκυβερνητικό χρέος).

20. ΕΙΔΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ

Οι ειδικοί λογαριασμοί συστήνονται με νόμο και διακρίνονται σε:

- Αυτόνομοι Ειδικοί λογαριασμοί εκτός προϋπολογισμού όταν έχουν δικά του έσοδα και δεν αντλούν πιστώσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό
- Ειδικοί λογαριασμοί εντός προϋπολογισμού όταν τα έσοδά τους μεταφέρονται στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού από τον οποίο καλύπτονται ορισμένες δαπάνες και, άρα, προσμετρώνται στο ισοζύγιό του. Ανοίγουν πάντα στην Τράπεζα της Ελλάδος.

21. Η χρησιμότητα των ειδικών λογαριασμών

- i. Εξασφαλίζουν διαχειριστική ευελιξία για την υλοποίηση συγκεκριμένης πολιτικής (π.χ ιδιωτικοποίησης).
- ii. Αποτελούν διαχειριστικό και λογιστικό εργαλείο που επιτρέπει την παρακολούθηση συγκεκριμένων δράσεων
- iii. Διευκολύνουν την αξιολόγηση και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων σε τομείς με περιορισμένη διάρκεια.
- iv. Είναι απαραίτητοι όταν η ροή των πόρων δεν έχει ετήσια κανονικότητα και διευκολύνουν τη διοίκηση για τη συγκέντρωση στοιχείων και πληροφοριών.

22. Συνέπειες από την ύπαρξη των ειδικών λογαριασμών

Η παρουσία τους επιτρέπει τη μη εγγραφή δαπανών στον προϋπολογισμό και τη μη ενσωμάτωση στο δημόσιο χρέος του χρέους των Ενόπλων Δυνάμεων. Άρα οι ειδικοί λογαριασμοί: α. Αποκρύπτουν μέρος των δημοσίων δαπανών και πιθανόν και του ελλείμματος, β. αποκρύπτουν μέρος του δημοσίου χρέους και γ. δεν επιτρέπουν την άσκηση ελέγχου νομιμότητας επί κάποιων πράξεων.

Συνεπώς, η παρουσία των ειδικών λογαριασμών δεν επιτρέπει την ύπαρξη μίας ξεκάθαρης εικόνας και αξιολόγησης των δημοσιονομικών μεγεθών. Αποκρύπτουν την πραγματική κατάσταση που επικρατεί στο ισοζύγιο του προϋπολογισμού και στην πορεία του δημόσιο χρέους, επιτρέπουν την χρήση δημόσιων πόρων για εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων από τους δημόσιους φορείς που τους διαχειρίζονται αφού δεν είναι φανερό ποιοι τομείς χρηματοδοτούνται εκτός προϋπολογισμού. Οδηγούν σε έλλειψη διαφάνειας και ουσιαστικού ελέγχου αφού ο έλεγχος που γίνεται είναι τυπικός. Η παρουσία των ειδικών λογαριασμών προκαλεί δημοσιονομική αταξία. Η ύπαρξή τους, βέβαια, δεν αποτελεί ελληνικό φαινόμενο και εξετάζεται πλέον η περαιτέρω διατήρηση ή κατάργησή τους.

23. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (ΣΣΑ)

Η συμμετοχή της χώρας μας στην Ε.Ε επιβάλλει την τήρηση ορισμένων κανόνων που καθορίζονται από την ιδρυτική συνθήκη ή τις ενδιάμεσες συνθήκες ή το Συμβούλιο Κορυφής ή το Συμβούλιο Υπουργών.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είναι ένας μηχανισμός που ενεργοποιείται όταν διαπιστώνεται σε ένα κράτος-μέλος της Ευρωζώνης έλλειμμα του προϋπολογισμού της γενικής κυβέρνησης είναι υψηλότερο του 3% του ΑΕΠ. Το κράτος-μέλος οφείλει, με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος, να λάβει τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να επαναφέρει το έλλειμμα κάτω του 3% σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα προκειμένου να μην τεθεί σε καθεστώς επιτήρησης από την ΕΕ. Το ΣΣΑ υποχρεώνει τα κράτη να υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης που περιλαμβάνει τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις και τις προοπτικές για τα επόμενα 3 χρόνια. Το ΣΣΑ απαιτεί τη διατήρηση ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών και εξαίρεση στο 3% επί του ΑΕΠ μπορεί να υπάρξει μόνο όταν μία χώρα αντιμετωπίζει υφισιακή διαταραχή μεγάλης έντασης, όταν οι υπερβάσεις του ελλείμματος οφείλονται σε φυσικές καταστροφές.

24. Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος:

Η Ε.Ε συντάσσει έκθεση σχετικά με το έλλειμμα που έχει η χώρα που κατηγορείται, ακολουθεί η γνωμοδότηση της Επιτροπής και στη συνέχεια η υιοθέτηση από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών και η έκδοση της απόφασης για την ύπαρξη του ελλείμματος. Απευθύνεται σύσταση (πρώτη προειδοποίηση) προς το κράτος-μέλος να λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος. Η χώρα εντός τεσσάρων μηνών θα γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τα μέτρα που προτίθεται να λάβει και εάν για δύο συνεχόμενα έτη δεν καταφέρει να μειώσει το έλλειμμα κάτω του 3% του ΑΕΠ επιβάλλονται ποινές από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών χωρίς να αναιρείται η υποχρέωση του κράτους να επιβάλει επιπλέον μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση.

25. ΧΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΑΠΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣ ΤΗΝ Ε.Ε

Η συμμετοχή της χώρας στην ΕΕ συνεπάγεται και συμμετοχή στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Κάθε κράτος-μέλος συνεισφέρει στον κοινοτικό προϋπολογισμό αλλά και απολαμβάνει από αυτόν. Από τις απολαβές αυτές η Ελλάδα το 60% περίπου το διαθέτει μέσω προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων σε αναπτυξιακούς τομείς της οικονομίας και το υπόλοιπο 40% διοχετεύεται στον αγροτικό τομέα.

Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ): Αποτελούν βασικό εργαλείο της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής που ασκείται από την Ε.Ε και επηρεάζουν όλους τους τομείς δραστηριότητας δηλ. και την καθημερινή ζωή και την επιχειρηματική δράση και απασχόληση. Τα ΚΠΣ χρηματοδοτούν μαζί με τους εθνικούς προϋπολογισμούς εθνικά προγράμματα με στόχο την προώθηση της ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής. Τα ΚΠΣ αποτελούν ένα πλέγμα παρεμβάσεων που έχουν ως στόχο την προώθηση της ανάπτυξης μέσα από την ενίσχυση της συσσώρευσης φυσικού και ανθρωπίνου κεφαλαίου. Η ευθύνη για τον έλεγχο της διαχείρισής τους ανήκει στην Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου που συνεργάζεται με την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης.