



ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ
 ΜΠΟΥΡΑΣ ΑΝΤΩΝΙΟΣ
 ΣΤΡΑΤΗ ΝΙΚΟΛΕΤΑ

ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ
 ΔΗΜΗΤΡΑΚΗ ΟΥΡΑΝΙΑ

<u>ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ</u>	<u>ΣΕΛ.</u>
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	1
<i>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο</i>	3
Κρατικός Π/Υ –N.2362/95	4
1.1 Ορισμός –Εννοιολογικά στοιχεία	8
1.1.1 Ο κρατικός Π/Υ από Οικονομική Άποψη	11
1.1.2 Ο κρατικός Π/Υ ως μέσο καλής διαχείρισης του Δημοσίου χρήματος	11
1.1.3 Η έννοια του Κρατικού Π/Υ ως βασικός μηχανισμός πραγματοποίησης των οικονομικών λειτουργιών του κράτους	13
1.2 Ο κρατικός Π/Υ από Νομική άποψη	14
1.2.1 Νομική φύση του κρατικού Π/Υ	15
1.3 Αντικείμενο του Κρατικού Π/Υ	16
1.4 Διαφορά της έννοιας του Κρατικού Π/Υ από το Δημοσιονομικό Πρόγραμμα και το Πρ. Οικονομικής & κοινωνικής ανάπτυξης	17
1.4.1 Η Διαφορά του Κρατικού Π/Υ από το Δημόσιο και Ιδιωτικό Π/Υ	18
1.5 Δέσμευση της εκτελεστικής εξουσίας όσον αφορά τη διαμόρφωση των μεγεθών του Κρατικού Π/Υ	19
1.6 Η νομική σημασία εγκρίσεως του Κρατικού Π/Υ για την πραγματοποίηση εσόδων και εξόδων αυτού	21
1.7 Μορφή & περιεχόμενο του Κρατικού Π/Υ	21
1.8 Γενικός Π/Υ του Κράτους	23
1.9 Σπουδαιότητα του Κρατικού Π/Υ	25
1.10 Δημόσιοι φορείς αρμόδιοι για τον Κρατικό Π/Υ στην Ελλάδα	27
1.10.1 Εκτέλεση του Κρατικού Π/Υ	27
1.11 Έννοια και σημασία του δημόσιου Π/Υ στην λήψη συλλογικών αποφάσεων	28
1.11.1 Ισοζύγιο του Δημόσιου Π/Υ	29
1.11.2 Διακρίσεις Δημόσιου Π/Υ	30
1.12 Άλλες διακρίσεις της μορφής του Π/Υ	33
1.13 Κατάρτιση του Κρατικού Π/Υ	34
1.13.1 Διαδικασία κατάθεσης και ψήφισης του Π/Υ	35
1.13.2 Ανάλυση ψηφίσεως του Π/Υ	37
1.13.3 Έκταση της αρμοδιότητας της νομοθετικής εξουσίας με στόχο την τροποποίηση των μεγεθών του Κρατικού Π/Υ	37
1.13.3 Απολογισμός και Ισολογισμός του Κράτους	38
1.14 Ταξινόμηση εσόδων και εξόδων στον Κρατικό Π/Υ	39
1.15 Η σημασία της ταξινόμησης	40
1.16 Λόγοι που επιβάλλουν να συντάσσεται ο Π/Υ από το κράτος	41
<i>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο</i>	44
2.1 Ορισμός –Εννοιολογική Σημασία	44
2.2 Η φύση των δημοσίων δαπανών –Κριτήρια ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών	45
2.2.1 Οικονομική Ταξινόμηση των Δημοσίων Δαπανών	46
2.2.2 Διοικητική Ταξινόμηση των Δημοσίων Δαπανών	47
2.2.3 Λειτουργική Ταξινόμηση των Δημοσίων Δαπανών	50

2.3 Διαχρονική εξέλιξη των Δημοσίων Δαπανών	51
2.3.1 Η έννοια της φαινομενικής και πραγματικής αύξησης Δημοσίων Δαπανών	52
2.3.2 Ο ρόλος των Δημοσίων Δαπανών	54
2.3.3 Παράγοντες που επηρεάζουν την αύξηση των Δημοσίων Δαπανών	54
2.4 Η άριστη διάρθρωση των Δημοσίων Δαπανών	57
2.4.1 Η αποτελεσματικότητα των Δημοσίων Δαπανών	58
2.4.2 Τρόποι κάλυψης των Δημοσίων Δαπανών	58
2.5 Δυσκολίες της Ελληνικής δημοσιονομικής Πολιτικής	59
2.5.1 Βασικοί στόχοι της δημοσιονομικής Πολιτικής στο Παρελθόν	60
2.6 Το οικονομικό πρόβλημα και οι βασικές επιδιώξεις των σύγχρονων κρατών	62
2.7 Δυσχερείς κατηγορίες δαπανών	64
2.8 Το δημόσιο χρέος	64
2.9 Σημαντική και μακροχρόνια διαφορά μεταξύ του ΑΕΠ και της ακαθάριστης δαπάνης της οικονομίας	67
2.9.1 Κατανομή της ακαθάριστης δαπάνης της Οικονομίας	68
2.9.2 Όργανα αρμόδια για την εκτέλεση των δημοσίων δαπανών	70
2.9.3 Ο κανόνας του ασυμβίβαστου της ιδιότητας του διατάκτη και του υπολόγου	73
2.10 Διαδικασία εκτελέσεως των δαπανών	73
2.11 Ο έλεγχος εκτελέσεως των δαπανών του Κρατικού Π/Υ	77
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο	82
- Δημόσιες δαπάνες και πολιτική δαπανών	83
3.1 Πηγές εσόδων	85
3.2 Οι φόροι	87
3.3 Μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος	88
3.4 Βασικοί παράγοντες και κριτήρια πιστώσεων	92
3.5 Πιστώσεις υπό κατανομή	93
3.6 Ανάλυση δαπανών κατά γενικές κατηγορίες	94
3.6.1 Ανάλυση δαπανών κατά Υπουργείο	95
3.7 Π/Υ Δημοσίων Επενδύσεων	101
3.7.1 Πηγές χρηματοδότησης του ΠΔΕ	103
3.8 Δαπάνες τακτικού Π/Υ έτους 2000-2001	105
3.9 Πορεία Π/Υ 2002-2003	108
3.10 Γ΄ ΚΠΣ	117
3.11 Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων	118
3.12 Συμπεράσματα Ελληνικής Οικονομίας	119
- ΕΠΙΛΟΓΟΣ	126

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Ο κυριότερος δημοσιονομικός θεσμός που χρησιμοποιεί το Κράτος για να επιτελεί τις οικονομικές του λειτουργίες, είναι ο Κρατικός Προϋπολογισμός. Αντιλαμβανόμαστε, συνήθως, τον Κρατικό Προϋπολογισμό σαν ένα αναλυτικό πίνακα, ο οποίος περιλαμβάνει από τη μια πλευρά τις δαπάνες που σκοπεύει να πραγματοποιήσει το Κράτος σε μια μελλοντική περίοδο, συνήθως στο επόμενο οικονομικό έτος, και από την άλλη, τα έσοδα που υπολογίζει να εισπράξει σ' αυτήν την περίοδο από διάφορες πηγές, με σκοπό τη χρηματοδότηση των δαπανών αυτών.

Συνάγεται, ότι οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν ένα ιδιαίζων κομμάτι, όχι μόνο του Κρατικού Προϋπολογισμού, αλλά και της κοινωνίας επίσης, αφού ο ρόλος τους χαρακτηρίζεται καταλυτικός για την παρούσα και μελλοντική οικονομική πρόοδο κάθε χώρας. Είναι, εξάλλου, ενδεικτικό το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας της οικονομίας κατά τα τελευταία έτη διαχειρίζεται περισσότερο του ενός τρίτου(1/3) των συνολικών πόρων ελληνικής της οικονομίας. Η ίδια αναλογία βαίνει, επίσης, αύξουσα και σε άλλες πιο οικονομικά ευκατάστατες χώρες του κόσμου, με αποτέλεσμα να δίδεται ιδιαίτερο ενδιαφέρον στις επιδράσεις των δημοσίων δαπανών, στην κατανομή των παραγωγικών πόρων και στη διανομή του εισοδήματος.

Το Κράτος για την πραγματοποίηση των οικονομικών του στόχων και σκοπών, από οποιαδήποτε θεωρητική σκοπιά κι' αν εξεταστούν, διαθέτει ποικίλα και διαφορετικά μέσα πολιτικής και καθημερινά επινοεί νέα, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, οι δημόσιες δαπάνες, οι φορολογικές επιβαρύνσεις, οι άμεσοι ορθοί έλεγχοι, οι ρυθμίσεις των τιμών και αμοιβών κ.ο.κ. Με αυτά τα συγκεκριμένα μέσα πολιτικής του Κράτους, σχετίζονται τα ζητήματα της «Δημόσιας Οικονομικής», τα οποία αφορούν τη φύση αυτών και το βαθμό επίδρασής τους στην οικονομική συμπεριφορά του κοινωνικού συνόλου.

Επιπλέον, παρά τον ταχύτατο ρυθμό αύξησης των δημοσίων δαπανών σε διεθνές επίπεδο, η δημοσιονομική ανάλυση εστράφη κυρίως προς την φορολογική θεωρία και πολιτική. Κατόπιν τούτου, η ανάλυση της θεωρίας των δημοσίων δαπανών δεν είχε συγκινήσει ιδιαίτερα τους ακαδημαϊκούς οικονομολόγους, παρά μόνο από τα μέσα της δεκαετίας του 1950. Προσφιλές μέχρι τότε θέμα σε αυτούς, ήταν η εξέταση των οικονομικών επιδράσεων της φορολογικής επιβάρυνσης, και ως επί το πλείστον, το φαινόμενο της «υπέρμετρης φορολογίας».

Ωστόσο, η οικονομική ανάλυση των δημοσίων δαπανών δεν επήλθε κατευθείαν και ως αιτία φέρεται να είναι το γεγονός ότι αποτελούν μεταβλητές, οι οποίες προσδιορίζονται από τον «πολιτικό μηχανισμό» και όχι από τον «μηχανισμό της αγοράς».

Παρά ταύτα ,εάν και στην πράξη θεωρούνταν ανέφικτο να υπάρξει κάποιος συνδετικός κρίκος μεταξύ των φόρων και των δημοσίων εξόδων, επήλθε τελικά σύνδεση αυτών, και θεωρείται εύλογο, εάν αναλογιστεί κανείς ότι οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν την γενεσιουργό αιτία επιβολής της αβάσταχτης για πολλούς φορολογίας.

Επιπροσθέτως, η εκτέλεση του θεσμού του Κρατικού Προϋπολογισμού ενός οικονομικού έτους , συνίσταται στη διενέργεια όλων εκείνων των πράξεων της δημοσιονομικής διοικήσεως που προβλέπει η ελληνική νομοθεσία , προκειμένου να βεβαιωθούν και να εισπραχθούν τα δημόσια έσοδα, καθώς και οι αντίστοιχες διαδικασίες ανάληψης και καταβολής των δημοσίων δαπανών .Έτσι, η διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού πρέπει να εκπονείται κατά τέτοιο τρόπο, .ώστε οι πληρωμές που λαμβάνουν χώρα για την ικανοποίηση δημοσίων αναγκών να είναι σύμφωνες με τις προβλέψεις και εξουσιοδοτήσεις που περιέχονται σε αυτόν.

Ειδικότερα, προκειμένου να μην παραβιάζεται ο κανόνας της ειδικότητας των πιστώσεων από τη δημοσιονομική διοίκηση , με τη διάθεση των πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού για την πραγμάτωση αναγκών , διαφορετικών από εκείνων που τις έχει εξουσιοδοτήσει το Κοινοβούλιο ως βασικός εκφραστής της λαϊκής βούλησης , επιβάλλεται να συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις:

α)τα όργανα που είναι αρμόδια για την εκτέλεση των δημοσίων δαπανών, πρέπει να υπαχθούν σε ένα ειδικό νομικό καθεστώς ,το οποίο να εξασφαλίζει τον έλεγχο διαχείρισης του «δημοσίου χρήματος»

β)εάν λάβουμε υπόψη τη δημοσιονομική νομοθεσία που ισχύει σε κάθε χώρα, θα πρέπει να επιλεγούν εκείνες οι πράξεις της διαδικασίας εκτελέσεως των δαπανών που να εξασφαλίζουν την αποφυγή καταχρήσεων, και

γ)ο έλεγχος εκτελέσεως τους ανατίθεται σε αρμόδια όργανα που παρέχουν όλα τα εχέγγυα της ανεξάρτητης και αμερόληπτης κρίσης, έναντι των φορέων του δημοσίου τομέα, τους λογαριασμούς των οποίων καλούνται να ελέγξουν.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι η εκτίμηση των δαπανών που απαιτούνται για την κάλυψη μιας ανάγκης, δεν είναι πάντα εύκολη στην πράξη, αλλά αντιμετωπίζει σημαντικές δυσχέρειες. Ιδιαίτερα προβλήματα προέρχονται σε ορισμένες κατηγορίες δαπανών, οι οποίες δεν καθορίζονται από ειδικό καθεστώς νόμου, αλλά από ορισμένους παράγοντες, των οποίων δεν είναι εύκολη η πρόβλεψη κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού, εφόσον δεν είναι οικείοι στο φορέα που τις διενεργεί, καθώς και εκείνες ,των οποίων η διενέργεια εξαρτάται από την επέλευση ενός τυχαίου γεγονότος.

Συνοψίζοντας, η ακριβή εκτίμηση των δημοσίων δαπανών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το χρόνο κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού,

διότι όσο πλησιέστερα προς το χρόνο έναρξης της νέας οικονομικής χρήσης συντάσσεται ο εν λόγω θεσμός, τόσο περισσότερο περιορίζεται το μέγεθος των σφαλμάτων στην ορθή εκτίμηση αυτών. Γι' αυτό, εξάλλου, η κατάρτιση του γίνεται πάντα πριν από την έναρξη του νέου οικονομικού έτους. Άρα, το θέμα των δημοσίων δαπανών του Κράτους κατέχει ιδιαίτερη σημασία και έχει κατορθώσει να αφυπνίσει το παγκόσμιο ενδιαφέρον για τη στάθμιση των οικονομικών και πολιτικών συνεπειών του φαινομένου.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται στο μέτρο του εφικτού η διερεύνηση , μελέτη και εξέταση των βασικών θεμάτων που σχετίζονται με τις δημόσιες δαπάνες του Κράτους.

Σκοπός μας είναι η διεξαγωγή εφαρμοσμένης επιστημονικής έρευνας στον τομέα των οικονομικών επιστημών , αφ ' ενός, επί θεμάτων που έχουν σχέση με την οικονομική ανάπτυξη της χώρας , και αφ ' ετέρου, με την παρακολούθηση των οικονομικών εξελίξεων αυτής.

Στα πλαίσια των σκοπών αυτών , πρωταρχική αποστολή της παρούσης εργασίας , σε αντίθεση με προηγούμενες μελέτες που ασχολούνται με μεμονωμένα προβλήματα της οικονομίας , είναι η παρακολούθηση της εξελικτικής πορείας της ελληνικής οικονομίας , των βασικών μεγεθών αυτής , η εξέταση των προβλημάτων που έρχονται στην επιφάνεια και τη δυσχεραίνουν , καθώς και η αναζήτηση εφικτών λύσεων ή εναλλακτικών τρόπων αντιμετώπισής τους .Δηλαδή, φιλοδοξία της είναι να δώσει μια ολοκληρωμένη εικόνα των διαρθρωτικών προβλημάτων ,αλλά και να προτείνει λύσεις.

Υπό το πρίσμα αυτό ,περιοριζόμαστε στην αναλυτική περιγραφή της φύσης, του τρόπου θεσμοθέτησης και εφαρμογής των εξής βασικών δημοσιονομικών μεγεθών :του κρατικού προϋπολογισμού (Μέρος I),των δημοσίων δαπανών (Μέρος II) και της πολιτικής που ακολουθείται από την εκάστοτε κυβέρνηση μέσω αυτών (Μέρος III).

Έτσι , στο πρώτο μέρος της έρευνας εξετάζεται αναλυτικά ο θεσμός του κρατικού προϋπολογισμού, ο οποίος αποτελεί και την αφετηρία της μελέτης μας ,από την διαδικασία κατάρτισής του μέχρι την διαδικασία ψήφισής του από την Νομοθετική Εξουσία. Στο δεύτερο μέρος επιχειρήθηκε συστηματική παρουσίαση της έννοιας των δημοσίων δαπανών και ποικίλων ενδιαφερόντων ζητημάτων που συγκαταλέγονται στα γνωστικά αντικείμενα της οικονομικής επιστήμης , ενώ στο τρίτο και τελευταίο μέρος της μελέτης παρατίθεται ή έννοια της πολιτικής των δημοσίων δαπανών .

Ακόμη , η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στη συγγραφή αυτής της εργασίας , καθώς και οι βασικοί της στόχοι , έχουν επιλεγεί με βάση στο κοινό στο οποίο απευθύνεται .Χωρίς , λοιπόν , να θυσιαστεί η αυστηρή επιστημονική ανάλυση , καταβλήθηκε παράλληλα η προσπάθεια να χρησιμοποιηθεί στο μέτρο του εφικτού , απλό ύφος εκφράσεως.

Έτσι, παρόλο ότι η μελέτη απευθύνεται κατ αρχήν στους φοιτητές των οικονομικών σχολών , εντούτοις πιστεύουμε ότι μπορεί να αποτελέσει συμπλήρωμα των ειδικότερων γνώσεων οποιουδήποτε σύγχρονου Έλληνα.

Θέλουμε να ελπίζουμε ότι , στο σημείο αυτό , η προσπάθεια μας υπήρξε σε μεγάλο βαθμό επιτυχής όμως , η τελική κρίση ανήκει στους αναγνώστες μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

ΝΟΜΟΣ 2362/1995¹

« Περί Δημοσίου Λογιστικού², ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις ».

Εισαγωγικές Διατάξεις

ΑΡΘΡΟ 1

Διοίκηση εσόδων – εξόδων

Η διοίκηση των δημοσίων εσόδων και εξόδων, καθώς και το Λογιστικό του Κράτους διέπονται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου.

ΑΡΘΡΟ 2

Αρμοδιότητες του Υπουργού των Οικονομικών

α. έχει την αρμοδιότητα επί της γενικής διαχείρισης και εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού (Π/Υ)

β. ασκεί εποπτεία και έλεγχο επί της διαχείρισης των δημοσίων χρημάτων και της δημόσιας περιουσίας, όπως, επίσης, και επί της διαχείρισης των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, την ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους Διεθνείς Οργανισμούς.

ΑΡΘΡΟ 3

Γενικό Λογιστήριο του κράτους

Οι αρμοδιότητες του Γενικού Λογιστηρίου του κράτους συνοψίζονται στις εξής:

¹ ΦΕΚ 247^Α/1995

² Δημόσιο Λογιστικό: Το σύνολο των νομικών κανόνων που ρυθμίζουν και διέπουν τη διαχείριση του δημοσίου πλούτου.

- α)** καταρτίζει τον προϋπολογισμό , Απολογισμό και Ισολογισμό του κράτους
- β)** επιμελείται της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ασκεί έλεγχο επί των δαπανών αυτού
- γ)** συμπράττει αναγκαστικά στην έκδοση κανονιστικών πράξεων που προκαλούν δαπάνη σε βάρος του προϋπολογισμού ή των φορέων που επιχορηγούνται από αυτόν.
- δ)** ασκεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που δέχονται επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό , τον προϋπολογισμό Νομικών προσώπων Δημοσίου , την Ευρωπαϊκή Ένωση , καθώς και άλλους Διεθνείς Οργανισμούς.
- ε)** ελέγχει την διαχείριση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους Οργανισμούς.
- στ) παρακολουθεί στενά την κίνηση των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών της δημόσιας διαχείρισεως
- ζ)** συντονίζει τις χρηματικές εκροές από τον κεντρικό λογαριασμό του δημοσίου, προγραμματίζει την τήρηση των αναγκαίων χρηματικών αποθεμάτων για την εξόφληση των δαπανών και διαχειρίζεται τα διαθέσιμα του δημοσίου.
- η)** λαμβάνει τα μέτρα που αναγκαιούν για την εξασφάλιση του ελέγχου επί της οικονομικής διαχείρισεως του κράτους.

ΑΡΘΡΟ 4

Οικονομικό έτος

Οικονομικό έτος³ καλείται η χρονική περίοδος που περικλείει τις διοικητικές πράξεις και τα γεγονότα , τα οποία έχουν άμεση σχέση με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και της δημόσιας περιουσίας του κράτους.

« Μέχρι την πραγμάτωση των διαδικασιών της οικονομικής και νομισματικής ενοποίησης εντός των πλαισίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης , είναι εφικτό κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών , η οποία εκδίδεται εντός του β' τετραμήνου του έτους , να δίδεται παράταση στην διαδικασία εκτέλεσης του Γενικού Κρατικού προϋπολογισμού του ίδιου οικονομικού έτους :

³ Το οικονομικό έτος ξεκινά την 1^η Ιανουαρίου και φέρεται εις πέρας την 31^η Δεκεμβρίου του ίδιου ημερολογιακού έτους (Στην Ελλάδα ημερολογιακό και οικονομικό έτος συμπίπτουν χρονικά).

- α) ένα μήνα για την εισπραξη των βεβαιωθέντων εσόδων μέχρι τη λήξη της οικονομικής χρήσης
- β) δύο μήνες για την εξόφληση των δαπανών , των οποίων οι σχετικές υποχρεώσεις έχουν αναληφθεί μέχρι τη λήξη της οικονομικής χρήσης».

ΑΡΘΡΟ 9

Προσωρινή διοίκηση εσόδων και εξόδων

1. Εάν για οποιαδήποτε αιτία δεν είναι δυνατή η διοίκηση των εσόδων και των δαπανών βάσει του προϋπολογισμού , αυτή ενεργείται βάσει ειδικού νόμου.
2. Εάν δεν είναι εφικτή, επειδή έληξε η περίοδος της Νομοθετικής Εξουσίας, η ψήφιση του θεσμού του προϋπολογισμού ή του ειδικού νόμου, παρατείνεται υποχρεωτικά για τέσσερις μήνες με απόφαση προεδρικού διατάγματος, το οποίο εκδίδεται κατόπιν προτάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου.
3. Κατά την διάρκεια της προσωρινής διοίκησης των δημοσιονομικών αυτών μεγεθών, απαγορεύεται η πραγμάτωση δαπανών σχετικών με τη σύσταση ή την επέκταση δημοσίων υπηρεσιών.

ΑΡΘΡΟ 10

Έσοδα

1. Δημόσια έσοδα ονομάζονται τα χρηματικά ποσά, τα οποία περιλαμβάνονται στο Κράτος κατ' επιταγή νόμου ή σε εκτέλεση συμβάσεως, διαθήκης, δικαστικής αποφάσεως ή από άλλη συναφή αιτία.
2. Έσοδα του προϋπολογισμού καλούνται εκείνα τα ποσά, των οποίων η βεβαίωση γίνεται εντός του έτους στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός, ανεξάρτητα της χρονικής περιόδου από την οποία προέρχονται, καθώς επίσης και τα έσοδα της προηγούμενης οικονομικής χρήσης, τα οποία δεν έχουν ακόμα εισπραχθεί.
3. Τα έσοδα τα οποία έχουν βεβαιωθεί αλλά δεν έχουν εισπραχθεί μέχρι τη λήξη της οικονομικής περιόδου, διαγράφονται λογιστικά από το έτος βεβαίωσής τους και επαναβεβαιώνονται ως έσοδα της νέας οικονομικής χρήσης.

4. Μέχρι τα τέλη Οκτώβρη κάθε οικονομικού έτους συντάσσεται σχετική έκθεση επί της πορείας των εσόδων, της δραστηριότητας των αρμόδιων υπηρεσιών και των αποτελεσμάτων του ελέγχου για την περιστολή της φοροδιαφυγής και του λαθρεμπορίου κατά τον παρελθόντα χρόνο, από τους Γενικούς Διευθυντές Φορολογίας, Φορολογικών Ελέγχων και Τελωνείων, η οποία υποβάλλεται στην αρμοδιότητα του Υπουργού των Οικονομικών και περιέχει στοιχεία σχετικά με την επιβολή προστίμων επί παραβάσεως φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, τους πίνακες παραβατών, καθώς και το σχετικό νομοθετικό έργο.

ΑΡΘΡΟ 11

Όργανα και τίτλοι εισπράξεως

1. Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων ενεργείται βάσει νομίμου τίτλου από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες, τα τελωνεία, τα λοιπά όργανα εισπράξεως του Δημοσίου και τους Ειδικούς Ταμίες, στους οποίους έχουν ανατεθεί τα ανάλογα καθήκοντα.

Τίτλοι εισπράξεως είναι τα παραστατικά στοιχεία, τα οποία προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις και από τα οποία προκύπτει ο οφειλέτης του Δημοσίου, το είδος της οφειλής και το εισπρακτέο κατά οφειλέτη ποσό.

2. Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων ανατίθεται επίσης και στα τραπεζικά ιδρύματα, σε οργανισμούς κοινής ωφέλειας, πιστωτικούς οργανισμούς ή στα ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛΤΑ) ή και σε άλλες δημόσιες αρχές.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις είσπραξης των εσόδων, οι σχετικές διαδικασίες τους, όπως λ.χ., ο τρόπος εισπράξεως, η διαδικασία εισπράξεως και ο έλεγχός τους, καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, ενώ οι εκδιδόμενες του ν. 1819/1951 επιταγές οπισθογραφούνται από τα παραπάνω όργανα.

ΑΡΘΡΟ 12 **Αποδεικτικά Εισπράξεως**

Αποδεικτικά εισπράξεως⁴ είναι τα παραστατικά στοιχεία, μηχανογραφικά ή μη, τα οποία εκδίδονται από τα αρμόδια για την εισπραξη δημοσίων εσόδων όργανα και αποδεικνύουν την εξόφληση της οφειλής.

Οι Δημόσιες Υπηρεσίες, τα Τελωνεία, οι Ειδικοί ταμίες και τα λοιπά εισπράξεως όργανα, υποχρεούνται κάθε φορά για κάθε εισπραξη να εκδίδουν αποδεικτικό εισπράξεως, του οποίου ο τύπος ορίζεται κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών.

1.1 ΟΡΙΣΜΟΣ – ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Κάθε ιδιωτική οικονομική μονάδα, είτε πρόκειται για νοικοκυριά (άτομα ή οικογένεια), είτε πρόκειται για επιχείρηση (ατομική ή εταιρική), προκειμένου να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στην τριβή της καθημερινότητας και να επιτύχει σε ικανοποιητικό βαθμό τους στόχους που έχει θέσει, καταρτίζει όπως είναι εύλογο, ένα σχέδιο προγραμματισμού των μελλοντικών της δαπανών, αφού πρωτίστως υπολογίσει με ακρίβεια, τόσο τα πιθανά ή βέβαια έσοδά της, όσο και τη δανειοληπτική της ικανότητα.

Τέτοιου είδους σχέδιο προγραμματισμού μελλοντικών εσόδων και δαπανών, δηλαδή προϋπολογισμού, καταρτίζει οπωσδήποτε και ο Δημόσιος Τομέας της Οικονομίας, απαρτιζόμενος από το Κράτος, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και τις Δημόσιες Επιχειρήσεις στο σύνολό τους.

Πρέπει ωστόσο να επισημανθεί, ότι η ανάγκη κατάρτισης προϋπολογισμού, είναι ιδιαίτερα σημαντική για την λειτουργία του Κράτους, ενόψει της έκτασης των δραστηριοτήτων και των επιδιώξεών του, και αυτό διότι ο Κρατικός Μηχανισμός έχει ως απώτερο στόχο την κοινωνική ωφέλεια, την ευημερία και γενικότερα την

⁴ Σε αντίθετη περίπτωση, δηλαδή, εάν δεν έχει εκδοθεί νόμιμο αποδεικτικό εισπράξεως, η εισπραξη χαρακτηρίζεται ως μη γενόμενη.

εξυπηρέτηση του «γενικού καλού». Δεν επιδιώκει, δηλαδή, σε κερδοσκοπικό όφελος⁵.

Για την εννοιολογική σημασία του Κρατικού Προϋπολογισμού έχουν διατυπωθεί διάφορες απόψεις από τους εκπροσώπους της δημοσιονομικής επιστήμης, όσον αφορά τη σημασία του ως μέσο άσκησης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Ειδικότερα, στη Δημόσια Λογιστική Βιβλιογραφία, σύμφωνα με τον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (Κ.Δ.Λ., άρθρο 6 παράγραφος 1), επικρατεί ο νομοθετικός ορισμός του Κρατικού Προϋπολογισμού βάσει του οποίου:

«Προϋπολογισμός⁶ είναι ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των δαπανών (πιστώσεων) του Κράτους, για κάθε οικονομικό έτος».

Εάν επιχειρήσουμε να αναλύσουμε την παραπάνω ιδιάζουσα νομοθετική έννοια του προϋπολογισμού (Π/Υ) παρατηρούμε ότι⁷:

α. κατά τον τύπο του, ο προϋπολογισμός αποτελεί νόμο με συγκεκριμένη χρονική διάρκεια (ενός οικονομικού έτους), και με κύρια δραστηριότητα τον ακριβή προσδιορισμό των εσόδων και των δαπανών του Κράτους.

β. Κατά την ουσία του, αποτελεί μια πράξη του Κράτους με τρεις ουσιαστικές ιδιότητες :

Πράξη περιοδική, διότι επαναλαμβάνεται κάθε οικονομικό έτος. Δεδομένου, μάλιστα ότι ισχύει «εξ' ορισμού» μόνο για ένα έτος, συνεπάγεται ότι έχουμε κατάρτιση προϋπολογισμού για κάθε οικονομική χρήση.

Πράξη πρόβλεψης, εφόσον περιέχει έσοδα και δαπάνες, τα οποία πρόκειται να πραγματοποιούν κατά το επόμενο οικονομικό έτος. Εξάλλου, βάσει ορισμού ισχύει ότι ο νόμος του προϋπολογισμού καταρτίζεται υποχρεωτικά πριν από την έναρξη της νέας οικονομικής περιόδου.

Πράξη προκαταβολικής εξουσιοδότησης της Νομοθετικής Εξουσίας, (εννοώντας σαφώς τους εκλεγμένους αντιπροσώπους του Λαού, τους Βουλευτές), με βασική επιδίωξη την πραγματοποίηση των μελλοντικών εσόδων και δαπανών από την

⁵ Σε κερδοσκοπικό κυρίως όφελος αποβλέπουν όλες εκείνες οι επιχειρήσεις που υπάγονται στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

⁶ Ο ειδικός αυτός νόμος ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Νομοθετικής Εξουσίας και εγκρίνεται από τον Υπουργό των Οικονομικών.

⁷ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε σημειώσεις κ. Δημητράκη Ουρανίας Λογιστική Δημόσιας Οικονομίας σελ 1.

Εκτελεστική Εξουσία. Συνεπώς, ο νόμος του προϋπολογισμού αποτελεί συνάμα και πράξη της Νομοθετικής Εξουσίας.

Συνάγεται, λοιπόν, από τα παραπάνω ότι ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελεί μια σύνθετη πράξη, η οποία ενσαρκώνει το πολιτικό πρόγραμμα της Κυβερνήσεως. Απαιτεί αφενός μεν, έστω και κάποια ελάχιστη εμπειρία, αφετέρου δε, την ύπαρξη συγκεκριμένων στοιχείων με σκοπό την αποτελεσματική εκτίμηση των δημοσιονομικών μεγεθών (εσόδων και εξόδων), την αναγραφή υποχρεωτικών δαπανών, την ισοσκέλιση τους κ.ο.κ., ενώ δεν πρέπει να παραλείψουμε ότι πρόκειται για τον κυριότερο δημοσιονομικό θεσμό που χρησιμοποιεί το Κράτος για να εκπληρώσει τις κάθε είδους λειτουργίες του σε έκαστο τομέα.

Επιπρόσθετα, ο προϋπολογισμός αποτελείται από ένα σύνολο πινάκων συστηματικά καταχωρημένων ποσών εσόδων και δαπανών, τα οποία κατά τη διαδικασία κατάρτισης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα, προβλέπονται ότι θα πραγματοποιηθούν μελλοντικά.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί, ότι επειδή ο νόμος του προϋπολογισμού αποτελεί μια πράξη πρόβλεψης των δημοσιονομικών μεγεθών του Κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος, έχει **“εικαστικό χαρακτήρα”**, υπό την έννοια ότι τα αναγραφόμενα στον προϋπολογισμό ποσά εσόδων και δαπανών δεν είναι βέβαιο ότι θα πραγματοποιηθούν.

Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 1, προκύπτουν οι εξής χαρακτηριστικοί ορισμοί:

- «**Προϋπολογισμός** είναι ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και προσδιορίζονται τα όρια των δαπανών (πιστώσεων) του Κράτους, για κάθε οικονομικό έτος».
- «**Φορέας** είναι το σύνολο των υπηρεσιών που αποτελούν ενιαία διοικητική μονάδα (υπουργείο, περιφέρεια) που έχει διοικητική αυτοτέλεια και ίδιο προϋπολογισμό εντεταγμένο στον Κύριο προϋπολογισμό του Κράτους».
- «**Ειδικός Φορέας** (υπηρεσία) είναι συγκεκριμένη υπηρεσία της ευρύτερης ως άνω διοικητικής μονάδος»».

1.1.1 Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΨΗ

Ο κρατικός προϋπολογισμός συνηθίζεται τις περισσότερες φορές να εξετάζεται και από οικονομική άποψη. Κατά την άποψη αυτή, ο προϋπολογισμός παρουσιάζεται συνήθως ως ένας αναλυτικός πίνακας, *απαρτιζόμενος από δύο σημαντικά σκέλη*:

-**το πρώτο σκέλος**, περιλαμβάνει τους κρατικούς πόρους που προβλέπει ότι θα εισπράξει κατά την επόμενη οικονομική χρήση, ενώ

-**το δεύτερο και τελευταίο σκέλος**, περιέχει τις δαπάνες που θεωρεί ότι θα καταβάλλει κατά την χρήση αυτή.

Εξάλλου, βασική επιδίωξη του Κράτους είναι η χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών και η ικανότητά του να φέρει εις πέρας τις ποικίλες οικονομικές του δραστηριότητες.

Απ' όσα παραθέσαμε παραπάνω, προκύπτει ότι συχνά η έννοια του κρατικού προϋπολογισμού αντιλαμβάνεται σαν ένα σχέδιο προγραμματισμού των δραστηριοτήτων του για ορισμένη χρονική περίοδο, για την υλοποίηση του οποίου αναγκαστεί να δαπανήσει τις διάφορες εισροές του.

Συνοψίζοντας, υπό την προαναφερθείσα οικονομική έννοια, συνάγεται ότι ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελεί όχι μόνο τον κυριότερο δημοσιονομικό θεσμό, αλλά και το κυριότερο μέσο για την ορθολογική διαχείριση των διάφορων οικονομικών του δραστηριοτήτων.

1.1.2 Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΩΣ ΜΕΣΟ ΚΑΛΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ «ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΣ»

Η αντίληψη του θεσμού του Κρατικού Προϋπολογισμού ως σχέδιο προγραμματισμού εσόδων και δαπανών, είναι απόρροια της διαπίστωσης ότι κάθε οικονομική μονάδα, είτε πρόκειται για κρατική είτε για ιδιωτική, οφείλει να προγραμματίζει τα κρατικά έσοδα και τις δαπάνες της, προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογική διαχείριση των οικονομικών της δραστηριοτήτων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελούν οι διάφορες επιχειρηματικές μονάδες και τα νοικοκυριά, η ορθολογική συμπεριφορά των οποίων απαιτεί την κατάστρωση ειδικών προγραμμάτων δαπανών, μέσω ασφαλώς των προϋπολογιστικών τους εισπράξεων.

Κάτι ανάλογο παρατηρείται και στον μηχανισμό του Κράτους, η βασικότερη λειτουργία του οποίου είναι η εξυπηρέτηση των **«κοινωνικών συμφερόντων»**, και

γενικότερα η χρηστή και αποτελεσματική διαχείριση του «δημοσίου χρήματος». Δηλαδή, τους πόρους που πηγάζουν από τις ποικίλες εισφορές του κοινωνικού συνόλου.

Συνοψίζοντας, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι κάθε είδους (ιδιωτική ή κρατική) οικονομική μονάδα, πρέπει να καταρτίζει προϋπολογισμό, ώστε να εκπληρωθούν σε ικανοποιητικό βαθμό οι διάφορες οικονομικές της δραστηριότητες. Κάτι τέτοιο, δε σημαίνει βέβαια, ότι δεν παύουν να υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές μεταξύ της έννοιας του κρατικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των ιδιωτικών μονάδων.

Οι κυριότερες και οι πιο συνηθισμένες από αυτές είναι:

- I. Οι διάφορες επιχειρηματικές μονάδες και τα νοικοκυριά, προϋπολογίζουν πρωτίστως τις εισπράξεις τους και κατόπιν προγραμματίζουν τις δαπάνες τους, εξυπηρετώντας κατά αυτόν τον τρόπο πιο ικανοποιητικά τις ουσιώδεις ανάγκες τους. Το παραπάνω δεν παρατηρείται στον προϋπολογισμό του Κράτους, ο οποίος μέσω του εξαναγκαστικού μηχανισμού επιβολής των φόρων και δασμών, καθώς και της δυνατότητας του μακροχρόνιου δανεισμού, έχει τεράστιες δυνατότητες στο να αντλεί σημαντικούς πόρους.
- II. Σε αντίθεση με τον προϋπολογισμό των ιδιωτικών μονάδων, ο προϋπολογισμός του κράτους δεν αποτελεί περιοριστικό παράγοντα προγραμματισμού των δαπανών του, που σημαίνει ότι έχει την ευχέρεια να προγραμματίζει αρχικά τις δαπάνες του και κατόπιν να αποφασίζει για το είδος των πηγών άντλησης των πόρων, οι οποίοι θα χρησιμοποιηθούν με σκοπό την αποτελεσματικότερη χρηματοδότησή τους.
- III. Η τελευταία διαφορά εντοπίζεται στους επιδιωκόμενους στόχους αυτών, λόγω του ότι η ιδιωτική οικονομική μονάδα επιδιώκει την εξυπηρέτηση του «ατομικού συμφέροντος», ενώ η εκάστοτε Κυβέρνηση θέτει ως βασικό στόχο την ικανοποίηση της ανάγκης και επιθυμίας κάθε πολίτη.

1.1.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ “ΩΣ ΒΑΣΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ”

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός δεν αποτελεί μόνο το μέσο καλής διαχείρισης του «δημοσίου χρήματος». Ως επί το πλείστον, χαρακτηρίζεται ως ο «βασικότερος μηχανισμός» του κράτους, μέσω του οποίου επιτελούνται οι κυριότερες οικονομικές του λειτουργίες, από οποιαδήποτε σκοπιά, νεοκλασική ή μαρξιστική.

Οι νεοκλασικοί, αναφέρονται στην έννοια του κρατικού προϋπολογισμού σαν να πρόκειται για έναν αξιόλογο μηχανισμό κατανομής των μέσων παραγωγής μεταξύ των αγαθών με τα οποία το κράτος εφοδιάζει το κοινωνικό σύνολο. *Συγκεκριμενοποιεί*, δηλαδή, τις αποφάσεις σχετικά με την ποσότητα των αγαθών που θα παραχθεί από τα διάφορα αγαθά και τον τρόπο με τον οποίο θα επιμεριστεί το κόστος παραγωγής μεταξύ αυτών των αγαθών. Υπό την έννοια αυτή, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι ο κρατικός προϋπολογισμός επιτελεί όμοια λειτουργία με εκείνη του «**μηχανισμού των τιμών**».

Ειδικότερα, οι ίδιοι (νεοκλασικοί) πιστεύουν ότι ο νόμος του προϋπολογισμού λειτουργεί συγχρόνως και σαν βασικός «**μηχανισμός αναδιανομής του εισοδήματος**», στα πλαίσια πάντα που αποφασίζεται βάσει του αντίστοιχου «**μηχανισμού της πολιτικής ψηφοφορίας**».

Επιπροσθέτως, μια σημαντική μερίδα των νεοκλασικών χαρακτηρίζουν την πολιτική του θεσμού του προϋπολογισμού ως την πιο αποτελεσματική μέθοδο που δύναται να εφαρμοστεί σε έκαστο τομέα και προτείνουν την εφαρμογή της βάσει αδιάσειστων στοιχείων.

Το παραπάνω επιβεβαιώνεται από τα εξής χαρακτηριστικά παραδείγματα:

Πρώτο παράδειγμα: όταν η οικονομία βρίσκεται και λειτουργεί υπό πληθωριστικές τάσεις, το κράτος ενισχύει την ενεργό ζήτηση εφαρμόζοντας τη μέθοδο του «**πλεονασματικού προϋπολογισμού**», η οποία εξουδετερώνει κατά τοιούτο τρόπο την υπερβάλλουσα ενεργό ζήτηση στο απαιτητό μέτρο.

Δεύτερο παράδειγμα: αντίστροφα, όταν η οικονομία βρίσκεται σε κατάσταση ύφεσης, το κράτος ενισχύει και πάλι την ενεργό ζήτηση στο μέτρο που απαιτείται, εφαρμόζοντας την αντίστοιχη πολιτική του «**ελλειμματικού προϋπολογισμού**», ώστε η οικονομία να επανέλθει στο άριστο *επίπεδο της πλήρους απασχόλησης*.

Κλείνοντας, οι μαρξιστές αναφέρονται στον προϋπολογισμό σαν μια πράξη του καπιταλιστικού κράτους, μέσω της οποίας προβλέπονται τα υλικά μέσα που αναγκαιούν, προκειμένου να εξασφαλιστούν οι απαραίτητες προϋποθέσεις αναπαραγωγής και συσσώρευσης κεφαλαίου από την καπιταλιστική τάξη. Ιδιαίτερα, στην περίπτωση του μονοπωλιακού καπιταλισμού αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα ως πεδίο ταξικής και ενδοταξικής σύγκρουσης των συμφερόντων των μερίδων της τάξης αυτής.

1.2 Ο ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΨΗ⁸

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της Ελλάδος, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι διοικητική πράξη. Αυτό σημαίνει ότι σ' αυτόν το θεσμό δεν εμπεριέχονται κανόνες Δικαίου. Αποτελεί λοιπόν μια διοικητική πράξη, η οποία περιβάλλεται τον τύπο του νόμου και με την οποία προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων (πιστώσεων) του κράτους για κάθε οικονομική χρήση (ισχύει, εξάλλου, βάσει ορισμού του).

Μας παρέχεται, έτσι, κατά τοιούτο τρόπο η δυνατότητα να μελετήσουμε και να εξετάσουμε τη ''νομική φύση'' και το ''αντικείμενο'' του κρατικού προϋπολογισμού:

Ως προς τη νομική φύση, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι όπως προαναφέρθηκε διοικητική πράξη, η οποία περιβάλλεται τη νομική μορφή.

Ως προς το αντικείμενο, ο νόμος του προϋπολογισμού προσδιορίζει τα κρατικά έσοδα και καθορίζει τις κρατικές δαπάνες για κάθε οικονομική χρήση.

Η νομική φύση και το αντικείμενο του κρατικού προϋπολογισμού, πρέπει να αναφερθεί, ότι είναι απόρροια των αμέσως παρακάτω νομοθετικών διατάξεων:

α) Το Ν.Δ. 496/1974, το οποίο καθορίζει το νομικό πλαίσιο του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού των Ν.Π.Δ.Δ. Έτσι, στο άρθρο 3 παράγραφος 1 του παραπάνω Νομοθετικού Διατάγματος αναγράφεται ότι:

⁸ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: Allix- Παυλόπουλος «Ο Π/Υ του Κράτους», Αθήνα 1932 -Λ. Θεοχαρόπουλου «Δίκαιον Κρατικού Π/Υ» Εκδόσεις Σάκκουλα 1973 -Γ. Κωνσταντίνου «Δημοσιονομικόν Δίκαιον ή Δίκαιον της Δημόσιας Οικονομίας» Αθήνα 1971.

«Ο προϋπολογισμός είναι διοικητική πράξη με την οποία προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των πιστώσεων των Ν.Π.Δ.Δ., δι' έκαστη οικονομική χρήση».

Συνεπώς, ο προϋπολογισμός του αποτελεί διοικητική πράξη, εφ' όσον ο ίδιος ο κρατικός μηχανισμός χαρακτηρίζεται ως Ν.Π.Δ.Δ.

β) Το ίδιο το Σύνταγμα του 1975 και το Ν.Δ. 321/1969, τα οποία κωδικοποιούν τις διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού. Ειδικότερα, στο άρθρο 72 παράγραφος 1 εδάφιο δεύτερο του Συντάγματος, αναφέρεται ρητώς ότι η ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού ανατίθεται στην Ολομέλεια της Νομοθετικής Εξουσίας, ενώ στο άρθρο 6 του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού αναφέρεται ότι:

« προϋπολογισμός είναι ο Νόμος δια του οποίου προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων (πιστώσεων) του κράτους, δι' έκαστον οικονομικό έτος».

1.2.1 ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Σύμφωνα με την παραδοσιακή αντίληψη, ο νόμος του προϋπολογισμού είναι τυπικός απλά νόμος γιατί δεν περιέχει κανόνες δικαίου και ιδιόρρυθμος ή ιδιότυπος, διότι δεν ψηφίζεται σύμφωνα με τη συνήθη του άρθρου 76 παράγραφος 1 ή την εξαιρετική του άρθρου 76 παράγραφος 2 του Συντάγματος διαδικασία.

Τυπικός απλά νόμος είναι κάθε διοικητική κατ' ουσίαν πράξη, δηλαδή πολιτειακή πράξη, η οποία ψηφίζεται από την Νομοθετική Εξουσία, αλλά δε θεσπίζει κανόνες δικαίου. Με τον προϋπολογισμό δεν τίθενται κανόνες δικαίου, αλλά επιδιώκεται η εφαρμογή των κειμένων νόμων. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα άθροισμα πολλών διοικητικών πράξεων, οι οποίες αφορούν άμεσα τα έσοδα και τις δαπάνες και προϋπολογίζονται με βάση τους υφιστάμενους κανόνες δικαίου και σε εκτέλεση αυτών. Επιπλέον, βάσει αυτού του θεσμού δεν θεμελιώνονται δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα κρατικά όργανα, παρά μόνο διαμορφώνονται οι υποχρεώσεις και οι αρμοδιότητες της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Ταυτόχρονα, η Εκτελεστική εξουσία δυνάμει της λειτουργίας της, εξουσιοδοτείται να διενεργήσει τις αναγκαίες κρατικές δαπάνες και συνεπώς ο προϋπολογισμός έχει την έννοια μιας εκ των προτέρων απαλλαγής της παραπάνω από την πολιτική ευθύνη.

Σε περίπτωση όμως που δεν έχει ψηφισθεί ο νόμος του προϋπολογισμού, η Εκτελεστική Εξουσία με δική της ευθύνη και εφ' όσον η διαχείριση των δημοσιονομικών μεγεθών δεν είναι ικανοποιητική, μπορεί να αντιμετωπίσει τις πολιτικές κυρώσεις από το Κοινοβούλιο.

Οι έννομες συνέπειες του προϋπολογισμού διαφέρουν από εκείνες των υπόλοιπων νόμων και ειδικότερα:

- i. Ο προϋπολογισμός δεν περιέχει γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου, παρά μόνο ένα σύστημα εξουσιοδοτήσεων για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων**
- ii. Ο προϋπολογισμός δεν αναπτύσσει εξωτερικές έννομες συνέπειες, και**
- iii. Ο προϋπολογισμός δεν εμπεριέχει συγκεκριμένες υποχρεώσεις, αλλά παρέχει την κατάλληλη εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία.**

Αποδέκτης του προϋπολογισμού είναι αποκλειστικά τα κρατικά όργανα και γι' αυτό τον λόγο χαρακτηρίζεται ως *«οργανικός νόμος»*.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί, ότι ο πολίτης δε μπορεί να απαιτήσει από την Βουλή τη χορήγηση συγκεκριμένων π.χ. επιδοτήσεων, αλλά προκειμένου να υπάρξει στοιχειώδη θεμελίωση πάνω σ' ένα υποκειμενικό δικαίωμα, κρίνεται αναγκαία η ειδική ρύθμιση ή τουλάχιστον μια διοικητική πρακτική, από την οποία με την επίκληση της αυτοδέσμευσης της διοίκησης μπορεί να προκύψει η αξίωση για ίση μεταχείριση. Σε περίπτωση όμως που έχει εκδοθεί σχετικός νόμος, ο οποίος κατοχυρώνει τα δικαιώματα κάθε πολίτη, αυτός δικαιούται να απαιτήσει την εφαρμογή του, ακόμη και αν δεν αναφέρονται στον προϋπολογισμό. Συνεπώς, σ' αυτήν την περίπτωση ο ορισμός του προϋπολογισμού δεν αναπτύσσει εξωτερικές έννομες συνέπειες. Δεν επηρεάζει, δηλαδή, τη νομική θέση του πολίτη.

1.3 ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Λαμβάνοντας υπόψη τις νομοθετικές διατάξεις που αρχικά παραθέσαμε, ανακύπτει και το αντικείμενο του κρατικού προϋπολογισμού, το οποίο συνοψίζεται στο εξής:

«Προϋπολογισμός είναι ο νόμος με τον οποίο προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όσα των δαπανών του κράτους για κάθε οικονομικό έτος».

Τα αναγραφόμενα στον προϋπολογισμό έσοδα και έξοδα αφορούν μελλοντική περίοδο, δηλαδή επόμενη οικονομική χρήση. **Άρα αποτελούν προβλέψεις.**

Οι προβλέψεις αυτές βασίζονται τόσο σε εκτιμήσεις που αφορούν την οικονομική ανάπτυξη και προώθηση, όσο και σε διατάξεις των ουσιαστικών νόμων, οι οποίες ορίζουν τις πηγές των εσόδων και τις αιτίες των δαπανών.

Επίσης, πρέπει να τονιστεί ότι ο προϋπολογισμός αφού ψηφιστεί από την Ολομέλεια της Νομοθετικής Εξουσίας, περιορίζει την Κυβέρνηση στο να υπερβεί τις αναγραφόμενες πιστώσεις, έτσι ώστε να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη ισοσκελίση του προϋπολογισμού και η ειδικότητα των πιστώσεων να διατηρεί την ιδιάζουσα σημασία της.

Τέλος, είναι αξιοσημείωτο ότι ο κρατικός προϋπολογισμός στην Ελλάδα συντάσσεται μόνο για ένα οικονομικό έτος, ενώ βάσει της παραγράφου 6 του άρθρου 79 του αναθεωρημένου Συντάγματος 1975/1986/2001 παρέχεται η δυνατότητα σύνταξης προϋπολογισμού **«διετούς γρήσεως»**, ο οποίος καλύπτεται βάσει σχετικής νομολογίας.

1.4 ΔΙΑΦΟΡΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Καθίσταται απαραίτητο η έννοια του κρατικού προϋπολογισμού να διακριθεί από τις επόμενες έννοιες, ώστε να αποφεύγεται το συνεχές φαινόμενο της μεταξύ τους σύγχυσης.

Οι πιο συνηθισμένες από αυτές είναι οι:

α. Το δημοσιονομικό πρόγραμμα, το οποίο συναντάται κυρίως κατά τις προεκλογικές εξαγγελίες των κομμάτων.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του είναι ότι:

1. Αναφέρεται συνήθως σε τετραετή χρονική περίοδο,
2. Περιέχει τις βασικές κατευθύνσεις της φορολογικής, δανειακής και δημοσιονομικής πολιτικής, οι οποίες σε καμία απολύτως περίπτωση δε δεσμεύουν το Κυβερνηθέν κόμμα, αλλά και τα εκτός εξουσία κόμματα, εφόσον δεν εγκρίθηκε βάσει νόμου.

Επομένως, το παραπάνω έρχεται να επιβεβαιώσει την πρώτη και ουσιώδη διαφορά με τον προϋπολογισμό του Κράτους, ο οποίος όχι μόνο δεσμεύει την Κυβέρνηση με τη μορφή του νόμου, αλλά περιέχει επιπρόσθετα λεπτομερή και αναλυτικά δεδομένα, ιδιαίτερα χρήσιμα για μια βραχυχρόνια περίοδο (οικονομικό έτος).

β. Το πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής, το οποίο περιέχει και χαρακτηρίζεται από:

- i. Την οικονομική και κοινωνική πολιτική που θα ακολουθηθεί κατά την πενταετή χρονική περίοδο, στην οποία συνήθως αναφέρεται, προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος. Η ανάπτυξη, δηλαδή, της Εθνικής Οικονομίας. Περιλαμβάνει και αφορά τόσο την Δημόσια, όσο και την Ιδιωτική οικονομία.
- ii. Συγκεκριμένα, το παρόν πρόγραμμα χαρακτηρίζεται ως το πλαίσιο και ο οδηγός της μεσοπρόθεσμης ή μακροπρόθεσμης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής του κράτους, αντίστοιχα, το οποίο ασφαλώς εγκρίνεται κατόπιν αποφάσεως της Νομοθετικής Εξουσίας και δε δεσμεύει την Κυβέρνηση, αφού περιέχει μόνο τις βασικές κατευθύνσεις.

1.4.1 ΔΙΑΦΟΡΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Ο κρατικός προϋπολογισμός πρέπει να διακριθεί και από **δύο επιπλέον έννοιες:**

α. Το Δημόσιο Προϋπολογισμό, στον οποίο επισυνάπτονται οι:

- i. Κρατικός Προϋπολογισμός
- ii. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)
- iii. Δημόσιες Επιχειρήσεις
- iv. Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ)
- v. Ειδικά Ταμεία και διάφοροι λογαριασμοί, οι οποίοι δεν επισυνάπτονται στους λεγόμενους «προσαρτημένους προϋπολογισμούς».

Προκύπτει, λοιπόν, η διαφορά τους από τον προϋπολογισμό του Κράτους, η οποία συνίσταται στο ότι η ψήφισή τους δεν ανατίθεται στη *Νομοθετική Εξουσία*, παρ' όλο που χαρακτηρίζονται από τις τρεις ουσιαστικές ιδιότητες όπως:

α) Πράξεις περιοδικές

β) Πράξεις πρόβλεψης

γ) Πράξεις προηγούμενης εξουσιοδότησης, όχι όμως της Νομοθετικής Εξουσίας

β. Τον Ιδιωτικό Προϋπολογισμό, του οποίου η κατάρτιση ανατίθεται στις ατομικές και εταιρικές επιχειρήσεις. Αυτού του είδους ο προϋπολογισμός δε δεσμεύει τη Διοίκησή τους, παρά μόνο τη διευκολύνει στο σχεδιασμό των οικονομικών της δραστηριοτήτων, έχοντας ως βασική επιδίωξη τη μεγιστοποίηση του κέρδους.

1.5 ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΟΣΩΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η υποχρέωση της προηγούμενης εξουσιοδότησης απορρέει από την αρχή βάσει της οποίας το Κοινοβούλιο, ως ο βασικότερος εκφραστής της λαϊκής βούλησης, επιτρέπει στην εκτελεστική Εξουσία να εισπράξει τους κρατικούς πόρους και να καταβάλλει τις αντίστοιχες δαπάνες.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η αρχή της προηγούμενης εξουσιοδότησης πηγάζει από τους αγώνες των λαών, κυρίως του Αγγλικού και του Γαλλικού, για τον τερματισμό των αυθαιρεσιών των ηγεμόνων, όπως συνέβαινε στην περίπτωση επιβολής των φόρων και της διάθεσης των κρατικών πόρων.

Σύμφωνα με αυτήν την αρχή, η Εκτελεστική Εξουσία περιορίζεται κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και υποχρεώνεται στο να πραγματοποιεί μόνο τα έσοδα και τις δαπάνες που της ενέκρινε η Νομοθετική Εξουσία.

Επιπρόσθετα, η διαμόρφωση αυτής της αρχής ιστορικά εξεταζόμενη, αρχικά εξυπηρετούσε την είσπραξη των εσόδων και κατόπιν επεκτάθηκε και στις δαπάνες, ενώ λαμβάνοντας υπόψη τη νομοθεσία της Χώρας μας, η παρούσα εξουσιοδότηση διέπεται από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Ωστόσο, τα «*συνθετικά*» στοιχεία της έννοιας του κρατικού προϋπολογισμού, η πρόβλεψη⁹ και η εξουσιοδότηση¹⁰, είναι απαραίτητα να συνυπάρχουν για την ορθή νομική έννοια του προϋπολογισμού, και αυτό θεωρείται εύλογο διότι:

α) Εάν συναντούσε κανείς μόνο το στοιχείο της προβλέψεως και καθόλου της εξουσιοδότησης, ο προϋπολογισμός θα είχε μόνο «*εκτιμητικό*» χαρακτήρα.

β) Εάν συνέβαινε ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή υπήρχε μόνο το στοιχείο της εξουσιοδότησης, τότε η εξουσιοδότηση θα χαρακτηριζόταν ως «*αόριστη*».

Επομένως, η εξουσιοδότηση πρέπει να παρέχεται πάντα μέσα στα όρια της προβλέψεως.

Ειδικότερα, η διατύπωση του ορισμού του προϋπολογισμού

“προσδιορίζονται τα δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων του κράτους”, μας επιτρέπει να συνάγουμε ότι:

- Σχετικά με τα κρατικά έσοδα, η δέσμευση της Εκτελεστικής Εξουσίας έναντι της Νομοθετικής αφορά μόνο το είδος αυτών και όχι το ύψος, ενώ,
- Σχετικά με τις κρατικές δαπάνες, η Κυβέρνηση περιορίζεται σε κάθε περίπτωση τόσο ως προς το είδος, όσο και ως προς το ύψος αυτών.

Τέλος, εξετάζοντας πιο αναλυτικά την κάθε περίπτωση, συμπεραίνουμε ότι στην Κυβέρνηση δε, δίδεται το δικαίωμα να επιβάλλει ένα είδος φορολογίας το οποίο δεν προβλέπεται στον ήδη εφαρμοζόμενο προϋπολογισμό, καθώς επίσης δεν της παρέχεται η δυνατότητα να υπερβαίνει τις πιστώσεις που ενέκρινε η Βουλή. Αυτό εξάλλου, όπως προαναφέρθηκε, είναι απαραίτητο προκειμένου να επιτευχθεί η ισοσκελίση του προϋπολογισμού, διότι σε διαφορετική περίπτωση τόσο η κατανομή όσο και η ειδικότητα των πιστώσεων θα έχανε οποιαδήποτε αξία.

⁹ Με τον όρο «πρόβλεψη», νοείται η αριθμητική απεικόνιση των εσόδων και των δαπανών του Κράτους για την επόμενη χρήση.

¹⁰ Με τον όρο «εξουσιοδότηση», νοείται η άδεια αλλά και η υποχρέωση της Εκτελεστικής Εξουσίας να ενεργήσει τα κρατικά έσοδα και τις δαπάνες για την οικονομική χρήση την οποία αφορούν. Η άδεια αυτή παρέχεται αποκλειστικά από την Νομοθετική Εξουσία.

1.6 Η ΝΟΜΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΕΓΚΡΙΣΕΩΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΑΓΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ ΚΑΙ ΕΞΟΔΩΝ ΑΥΤΟΥ

Όσον αφορά τη σημασία εγκρίσεως του κρατικού προϋπολογισμού από νομική πλευρά, πρέπει να επισημανθεί ότι για την πραγματοποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών του, δηλαδή των εσόδων και των δαπανών του, η γενεσιουργός αιτία βρίσκεται εκτός κειμένου του κρατικού προϋπολογισμού. Πρέπει να αναζητηθεί λοιπόν, στους εκάστοτε ισχύοντες νόμους, καθώς επίσης είναι απαιτητή και η θέσπιση της σχετικής νομοθετικής διάταξης.

Εξάλλου, η εξουσιοδότηση που παρέχεται για να καταστεί εφικτή η πραγματοποίηση των δημοσιονομικών αυτών μεγεθών, μέσω της εγκρίσεως του κρατικού προϋπολογισμού, αποτελεί απλά την προϋπόθεση.

Τέλος, επισημαίνεται ότι τόσο για την είσπραξη των εσόδων όσο και για την πληρωμή των εξόδων (δαπανών), απαιτείται να συντρέχουν και τα δύο προαναφερθέντα συνθετικά στοιχεία της έννοιας του προϋπολογισμού, διότι εάν λείπει έστω και μια από τις παραπάνω προϋποθέσεις η είσπραξη των κρατικών πόρων ή η καταβολή των δαπανών χαρακτηρίζεται ως **«παράνομη»** και **«αντισυνταγματική»**.

1.7 ΜΟΡΦΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Παρακάτω εξετάζεται η μορφή και το περιεχόμενο του κρατικού προϋπολογισμού, με σκοπό να αποκτήσουμε μια πιο σαφή και πιο ολοκληρωμένη εικόνα του εν λόγω θεσμού.

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός, από λογιστικής άποψης απαρτίζεται από ένα σύνολο πινάκων συστηματικά καταχωρημένων ποσών εσόδων και δαπανών, στις οποίες σύμφωνα με τη Συνταγματική επιταγή (άρθρο 79 παράγραφος 2 του Συντάγματος) πρέπει να αναγράφονται όλα τα κρατικά έσοδα και έξοδα.

Επιπροσθέτως, πάντα κατά τον Κώδικα Δημοσίου (άρθρο 6 και 7 ΚΔΛ) πρέπει όσον αφορά τον τρόπο αναγραφής τους να:

α) Απεικονίζεται η Κυβερνητική Πολιτική σ' όλους τους τομείς της κρατικής δραστηριότητας.

β) Επιτρέπεται η διαχρονική και διακρατική σύγκριση των μεγεθών του προϋπολογισμού.

γ) Διευκολύνεται η ευχερής κατάρτιση των Εθνικών λογαριασμών.

Τα παραπάνω επιτυγχάνονται με το δεκαδικό κωδικό σύστημα κατάταξης των εσόδων και εξόδων, το οποίο τέθηκε υπό εφαρμογή για πρώτη φορά το έτος 1962 με απλή διοικητική απόφαση, δηλαδή, κατόπιν σχετικής απόφασης του Υπουργού των Οικονομικών.

Επειδή, όμως, κατά την απεικόνιση του προϋπολογισμού είναι απαραίτητο να γίνεται η διάκριση των εσόδων από τα έξοδα και να διακρίνονται σαφέστατα οι προοριζόμενες πιστώσεις για την εκτέλεση των Δημοσίων επενδύσεων, παρατηρούμε τον «εξωτερικό τύπο», εννοώντας τη μορφή του προϋπολογισμού, από την «εσωτερική του διαίρεση», δηλαδή την τεχνική ταξινόμηση των δημοσιονομικών μεγεθών του.

Παρά ταύτα, η πιο συνηθισμένη διάκριση είναι αυτή που στηρίζεται στο περιεχόμενο του προϋπολογισμού. Σύμφωνα με αυτήν, μπορούμε να καταρτίζουμε έναν προϋπολογισμό στον οποίο να περιλαμβάνονται όλα τα έσοδα ή έξοδα, ή περισσότερους από έναν προϋπολογισμούς. Δηλαδή, κάθε υπουργείο ή άλλος δημόσιος φορέας ή το ίδιο το κράτος να καταρτίζει δύο, τρεις κτλ. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος έχει τη δυνατότητα παράλληλα ή διαφορετικά να συντάσσει περισσότερους από έναν προϋπολογισμούς, που ο καθένας να περιλαμβάνει ορισμένες κατηγορίες εσόδων και δαπανών.

Σ' αυτήν την ιδιαίζουσα περίπτωση, λέμε ότι το κράτος εφαρμόζει τη μέθοδο πολλαπλών προϋπολογισμών. Συνηθίζεται, όμως, το κράτος τις περισσότερες φορές να συντάσσει έναν μόνο προϋπολογισμό, ο οποίος να εμφανίζει το σύνολο των εσόδων και των δαπανών για τη χρονική περίοδο που καταρτίζεται.

Στην προκειμένη περίπτωση λέμε ότι το κράτος εφαρμόζει τη μέθοδο του ενιαίου προϋπολογισμού και ο καταρτιζόμενος προϋπολογισμός ονομάζεται «γενικός» ή «ενιαίος», ο οποίος παρουσιάζεται αναλυτικά παρακάτω.

1.8 ΓΕΝΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Στην Ελλάδα καταρτίζεται ένας προϋπολογισμός για το Κράτος, ο οποίος είναι γνωστός ως *Γενικός Προϋπολογισμός του Κράτους*. Ο προϋπολογισμός αυτός περιλαμβάνει το σύνολο των εσόδων και των δαπανών του κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος, τα οποία εμφανίζονται χωριστά για τη χρονική περίοδο που αφορά.

Η εμφάνιση αυτών των μεγεθών στον προϋπολογισμό θεωρείται σκόπιμη, διότι αφ' ενός διευκολύνεται η αντίληψη και η μελέτη της κρατικής δημοσιονομικής δραστηριότητας, αφ' ετέρου δε, δίνεται μια πιο ολοκληρωμένη και πιο σαφή εικόνα για τα μελλοντικά έσοδα και τις μελλοντικές δαπάνες.

Συγκεκριμένα στην Χώρα μας, ο Γενικός Προϋπολογισμός ο οποίος κατατίθεται στη Βουλή και ψηφίζεται από την Ολομέλειά της κάθε οικονομικό έτος, περιλαμβάνει τρεις επιμέρους προϋπολογισμούς, τους οποίους θα αναπτύξουμε συντόμως αμέσως παρακάτω.

- ι. τον Τακτικό προϋπολογισμό*
- ii. τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.)*
- iii. τον Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (Ε.Λ.Ε.Γ.Ε.Π.)*

Πρέπει, επίσης, να αναφερθεί, ότι η παραπάνω διάκριση του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους γίνεται τόσο για λόγους ευχερέστερης διαχείρισης, όσο και παράδοσης, και κυρίως γιατί το επιβάλλουν οι διατάξεις του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού (Κ.Δ.Λ.) που προβλέπει χωριστό τμήμα για τις δημόσιες επενδύσεις.

Αναλυτικότερα:

Ο τακτικός προϋπολογισμός του Κράτους, περιλαμβάνει το σκέλος των τακτικών εσόδων και των τακτικών δαπανών του Κράτους. Στο σκέλος των εσόδων, παρουσιάζονται όλα τα κρατικά έσοδα προερχόμενα από οποιαδήποτε πηγή, εκτός εκείνων τα οποία πηγάζουν από δάνεια του κράτους, από την ΕΟΚ ή ακόμη από την εκμετάλλευση δημοσίων επενδύσεων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ανεξάρτητα από την ονομασία «τακτικός», εμπεριέχονται τόσο τακτικά όσο και έκτακτα έσοδα (π.χ. φόροι εισοδήματος, έκτακτοι άμεσοι και έμμεσοι φόροι κ.α.).

Αντίθετα, στο σκέλος των εξόδων του περιλαμβάνει όλα τα κρατικά έσοδα, εκτός των εξόδων που προορίζονται για δημόσιες επενδύσεις.

Κλείνοντας, το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων και των δαπανών του Γενικού Προϋπολογισμού του Κράτους περιλαμβάνεται στον τακτικό προϋπολογισμό.

Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων: Με τον όρο «Δημόσιες Επενδύσεις», εννοούνται οι δαπάνες προορίζονται για την εκτέλεση έργων ανασυγκρότησης, οικονομικής ανάπτυξης της εκάστοτε χώρας, είναι σχετικές με τις κατασκευές, την προμήθεια διάφορων υλικών και εφοδίων, την ενέργεια ερευνών με τις αντίστοιχες μελέτες, καθώς και με τα διοικητικά έξοδα που συνδέονται άμεσα μ' αυτές.

Επιπλέον, **«δημόσια επένδυση»** εννοείται και κάθε δαπάνη που μπορεί να θεωρηθεί κατά αυτό τον τρόπο, κατόπιν εγκρίσεώς της με Προεδρικό Διάταγμα.

Στο σκέλος των εσόδων του, περιέχει έσοδα προερχόμενα από δανεισμό, από εκμετάλλευση δημοσίων επενδύσεων, από τη σύναψη δανείων, από βοήθεια εξωτερικού, από ειδικά ταμεία και προγράμματα της Ε.Ο.Κ. και τυχόν πλεόνασμα του τακτικού προϋπολογισμού.

Τέλος, στο σκέλος των εξόδων του περιλαμβάνει μόνο τις δαπάνες του Κράτους για επενδύσεις.

Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων (ΕΛΕΓΕΠ): Πρόκειται για ειδικό αυτόνομο λογαριασμό, ο οποίος συστήθηκε και λειτουργεί βάσει των διατάξεων του Νόμου 992/79.

Περιλαμβάνει όλα τα ειδικά κονδύλια του κράτους τα οποία προορίζονται για την στήριξη του αγροτικού τομέα. Κύριος σκοπός του είναι η σωστή διαχείριση των θεμάτων που αναφέρονται στην παραγωγή, στην επεξεργασία αγροτικών προϊόντων και άλλα συναφή, εντός των πλαισίων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Κρίνεται απαραίτητο επίσης να αναφερθούν οι πηγές των εσόδων του ΕΛΕΓΕΠ, όπως είναι λ.χ. ο κρατικός προϋπολογισμός, το γεωργικό ευρωπαϊκό ταμείο προσανατολισμού και εγγυήσεων κ.ο.κ., ενώ δεν πρέπει να παραλείψουμε ότι λόγω του ΕΛΕΓΕΠ έχει αναπτυχθεί:

- α) ένα κομμάτι της οικονομίας, που ονομάζεται αγροτική οικονομία
- β) ένα κομμάτι της λογιστικής, που ονομάζεται γεωργική λογιστική

Συνοψίζοντας, ο διαχωρισμός του Γενικού Προϋπολογισμού του Ελληνικού Κράτους σε «**τακτικό**» και σε «**δημοσίων επενδύσεων**» καθίσταται εφικτός διότι θεωρήθηκε σκόπιμη η χωριστή μελέτη και εξέταση των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις. Επιπλέον, δεν πρέπει να ξεχνούμε ότι κατά την μεταπολεμική περίοδο η πολιτική εξουσία έδωσε άμεση προτεραιότητα σ' αυτές, έχοντας ως βασική επιδίωξη την οικονομική ανάπτυξη και προώθηση της χώρας.

Εξάλλου, ο διοικητικός διαχωρισμός των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις από τις υπόλοιπες δαπάνες του κράτους, γίνεται με σκοπό την απλοποίηση της διαδικασίας για την εκτέλεση του ανάλογου προγράμματος (πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων), ενώ η κατάρτιση και η εκτέλεση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων ανατίθεται στο Υπουργείο Οικονομικών, όπως παρατηρείται και στην περίπτωση του κρατικού προϋπολογισμού, με την μόνη διαφορά ότι η διαδικασία εκτέλεσής του είναι λιτή και δεν απαιτείται η εφαρμογή περίπλοκων και ασφυκτικών διατάξεων από τον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού (ΚΔΛ).

1.9 ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Σ' αυτό το σημείο είναι ιδιαίτερα σημαντικό να εξετάσουμε την έννοια της σπουδαιότητας του Κρατικού Προϋπολογισμού, η οποία εξετάζεται από τις εξής απόψεις:

- α) νομική άποψη,***
- β) λογιστική άποψη,***
- γ) οικονομικοπολιτική άποψη και***
- δ) πολιτικοοικονομική άποψη.***

Εξετάζοντας τη σημασία του από λογιστικής άποψης, παρατηρούμε ότι στον Ιδιωτικό τομέα της Οικονομίας κάθε νοικοκυριό ή επιχείρηση, προκειμένου να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της και να επιτύχει τους στόχους της, καταρτίζει προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων για κάθε οικονομικό έτος. Επισημαίνεται έτσι η σπουδαιότητα του λογιστικού προϋπολογισμού για το Κράτος, τόσο λόγω της έκτασης των οικονομικών του δραστηριοτήτων όσο και λόγω της ανάγκης του κοινωνικού συνόλου, της Νομοθετικής Εξουσίας και πάσα ενδιαφερομένου για πλήρη ενημέρωση και διαφώτιση σχετικά με τις πηγές, το είδος κάθε εσόδου, καθώς και για τον σκοπό και τρόπο διάθεσης των αντίστοιχων δαπανών του.

Η σπουδαιότητα του Κρατικού Προϋπολογισμού για την Εθνική Οικονομία και το Λαό εκδηλώνεται όταν εξεταστεί από πολιτικοοικονομική άποψη. Πιο συγκεκριμένα ο Προϋπολογισμός στα δημοκρατικά πολιτεύματα:

α) Φανερώνει τη συγκατάθεση του Λαού προς την Εκτελεστική Εξουσία, όσον αφορά την επιβολή των φόρων, των δασμών κ.α. και την πραγματοποίηση των ανάλογων δαπανών. Η συγκατάθεση αυτή οφείλεται τόσο σε ιστορικούς λόγους, όσο και σε ουσιαστικούς και εκδηλώνεται σε δύο στάδια:

- Το πρώτο στάδιο είναι η ανάδειξη του κόμματος σε Κυβέρνηση, το οποίο κατάφερε να πείσει το Λαό ότι θα εξυπηρετήσει καλύτερα τα κοινωνικά του συμφέροντα· και -
- Το δεύτερο στάδιο είναι η ψήφιση του προϋπολογισμού από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους του Λαού, δηλαδή τους Βουλευτές.

β) Περιορίζει την Κυβέρνηση ποιοτικά και ποσοτικά στο να πραγματοποιεί τα έσοδα και τις δαπάνες που ψηφίσθηκαν από τη Βουλή. Αυτό σημαίνει ότι, η Κυβέρνηση περιορίζεται ποιοτικά με την απαγόρευση της μεταφοράς των πιστώσεων από Κωδικό αριθμό (ΚΑ) σε κωδικό αριθμό (ΚΑ), και ποσοτικά μέχρι τα όρια των ποσών που εγκρίθηκαν από αυτήν για κάθε κωδικό αριθμό. Συνάγεται, λοιπόν, ότι ο προϋπολογισμός αποτελεί ένα είδος φραγμού της Κυβέρνησης.

γ) Αποτελεί το κύριο μέσο υλοποίησης της δημοσιονομικής και κοινωνικοοικονομικής πολιτικής της Κυβέρνησης, που σημαίνει ότι τα αναγραφόμενα ποσά σε κάθε κωδικό αριθμό δεν είναι απλοί αριθμοί, αλλά λειτουργούν και αποτελούν τα κύρια μέσα υλοποίησης και εξωτερίκευσης της δημοσιονομικής και κοινωνικοοικονομικής πολιτικής της Κυβέρνησης.

δ) Τέλος, λειτουργεί για τη Δημόσια Οικονομία ως υποκατάστατο του μηχανισμού της αγοράς (τιμών), που σημαίνει ότι στον Ιδιωτικό τομέα της Οικονομίας, η κατανομή των παραγωγικών πόρων και των αμοιβών των συντελεστών της παραγωγής επιτυγχάνεται μέσω του μηχανισμού της αγοράς και ιδιαίτερα των τιμών, ενώ παρατηρείται διοχέτευση των επενδύσεων σε κερδοφόρους τομείς, όπου το κόστος χρησιμοποιείται με ευρεία έννοια. Αντίθετα, στο Δημόσιο τομέα της Οικονομίας δε συναντάται ούτε ο μηχανισμός των τιμών, ούτε το κόστος, με συνέπεια η διάθεση των πόρων του Κρατικού προϋπολογισμού να γίνεται εφικτή διαμέσου μιας πολιτικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η παραπάνω διαδικασία είναι απαραίτητο να αναφερθεί ότι είναι απόλυτα συνδεδεμένη με τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος, χωρίς την οποία δε δύναται να υπάρξει πολιτική απόφαση

που θα εγκρίνεται από το Κοινοβούλιο και θα κρίνεται από το κοινωνικό σύνολο, αλλά μια αυταρχική απόφαση που λίγο πολύ θα μας θυμίζει την εποχή της δικτατορίας.

1.10 ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΦΟΡΕΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΙ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΡΑΤΙΚΟ Π/Υ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι Δημόσιοι Φορείς, οι οποίοι φέρουν σημαντική ευθύνη για τον Κρατικό Προϋπολογισμό στις διάφορες διαδικαστικές του φάσεις στην Ελλάδα είναι:

α) Το Υπουργείο Οικονομικών

β) Οι Δημόσιες Οικονομικές υπηρεσίες (ΔΥΟ) και τα τελωνεία.

γ) Οι Δημόσιοι Υπόλογοι

δ) Η Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία κατέχει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη φάση εκτέλεσης του προϋπολογισμού του Κράτους, εφ' όσον διαθέτει ειδικό λογαριασμό από τον οποίο εφοδιάζει με χρήματα όλα τα δημόσια ταμεία, όποτε αυτό αναγκαστεί.

ε) Το ελεγκτικό Συνέδριο.

1.10.1 ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ Π/Υ

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός αφού ψηφιστεί και εγκριθεί από τη Νομοθετική Εξουσία, και εφόσον ξεκινήσει το νέο οικονομικό έτος, αρχίζει συνάμα και η διαδικασία εκτέλεσής του.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού εσόδων πραγματοποιείται σε δύο εντελώς διαφορετικά στάδια:

- i. Το **πρώτο στάδιο** είναι το στάδιο της βεβαίωσης και
- ii. Το **δεύτερο στάδιο** είναι εκείνο της είσπραξης.

Από την άλλη πλευρά, ότι ο Νόμος περί Δημοσίου Λογιστικού στην Ελλάδα, προβλέπει μια όχι και τόσο εύκολη διαδικασία σχετικά με την εξόφληση των πιστωτών του Δημοσίου. Η διαδικασία αυτή ολοκληρώνεται σε πέντε στάδια που είναι τα ακόλουθα:

- α) την ανάληψη υποχρεώσεως για τη διενέργεια της δαπάνης
- β) την αναγνώριση της δαπάνης
- γ) την διαδικασία εκκαθάρισής της
- δ) την έκδοση εντολής πληρωμής
- ε) την πληρωμή της

1.11 ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΣΤΗ ΛΗΨΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Η λήψη των πολιτικών απαιτήσεων σχετικά με τα δημοσιονομικά μεγέθη γίνεται σύμφωνα με το Δημόσιο Προϋπολογισμό.

Ο Δημόσιος Προϋπολογισμός είναι ένα σύνολο λογαριασμών, οι οποίοι περιέχουν τα ποσά των δαπανών τα οποία προβλέπει να πραγματοποιήσει ένας δημόσιος φορέας, και τα ποσά των εσόδων που πιθανολογεί ότι θα εισπράξει ώστε να καλύψει τις δαπάνες του σε μια ορισμένη χρονική μελλοντική περίοδο (οικονομικό έτος).

Εάν επιχειρήσει κάποιος να αναλύσει τον ορισμό του Δημόσιου Προϋπολογισμού, παρατηρεί ότι αποτελεί ένα σχέδιο δράσης του δημόσιου φορέα για συγκεκριμένη μελλοντική περίοδο. Ωστόσο, συναντά κανείς ουσιώδεις διαφορές μεταξύ αυτού και του δημοσιονομικού προγράμματος που καταρτίζει η εκτελεστική εξουσία, καθώς και του δημοσιονομικού προγράμματος που εξαγγέλλουν τα κόμματα κατά την προεκλογική τους εκστρατεία.

Οι διαφορές αυτές είναι οι παρακάτω:

- Πρώτη διαφορά, είναι ότι το δημοσιονομικό πρόγραμμα της Κυβέρνησης ή ενός κόμματος είναι μακροχρόνιο ,ενώ ο προϋπολογισμός καταρτίζεται για κάθε έτος (οικονομικό).
- Δεύτερη διαφορά, αποτελεί ότι τα δημοσιονομικά προγράμματα είναι γενικής φύσεως, οπότε περιέχουν τις γενικές γραμμές της πολιτικής που ακολουθεί η Κυβέρνηση ή το κόμμα στον τομέα των δημοσίων εσόδων και δαπανών, ενώ ο προϋπολογισμός είναι περισσότερο ειδικευμένος και περιλαμβάνει λεπτομερή και αναλυτικά στοιχεία σχετικά με τη διάρθρωση των δημοσιονομικών του αγαθών.

- **Τρίτη και τελευταία διαφορά**, είναι ότι τα δημοσιονομικά προγράμματα δεν είναι ούτε στο ελάχιστο δεσμευτικά, σε αντίθεση με τον προϋπολογισμό ενός δημόσιου φορέα που είναι δεσμευτικός.

Επιπλέον, πρέπει να επισημανθεί ότι πρόγραμμα χρειάζεται κάθε φορέας είτε είναι δημόσιος, είτε ιδιωτικός. Βέβαια, οι διαφορές ανάμεσα στα προγράμματα των ιδιωτικών και των δημόσιων φορέων δε παύουν να υπάρχουν και να είναι ουσιώδεις, εφόσον οι επιδιωκόμενοι στόχοι του καθενός είναι διαφορετικοί. Έτσι, οι ιδιωτικοί φορείς τείνουν να έχουν συνήθως περιορισμένους πόρους, ενώ οι δημόσιοι φορείς και κυρίως το Κράτος, έχουν απεριόριστη δυνατότητα άντλησης πόρων. Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι ο προϋπολογισμός της δράσης ενός δημόσιου φορέα και προπάντων του Κράτους, αναγκαστικά για την ορθολογική χρησιμοποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών και αποτελεί μια από τις βασικότερες λειτουργίες του προϋπολογισμού του, όχι όμως και τη μοναδική. Εξάλλου, κάθε δημόσιος φορέας και ιδιαίτερα ο κρατικός μηχανισμός πρέπει να καταρτίζουν προϋπολογισμό λόγω του σημαντικού μεγέθους των οικονομικών τους δραστηριοτήτων και των κοινωνικών σκοπών που καλούνται να εξυπηρετήσουν, με αποτέλεσμα να προάγουν καλύτερα την κοινωνική ευημερία.

Συνάγεται, λοιπόν, βάσει των παραπάνω ότι με τον προϋπολογισμό όχι μόνο συντονίζονται τα μέσα δράσης ενός δημόσιου φορέα, αλλά επιτυγχάνονται και οι στόχοι τους οποίους έχει θέσει. Επίσης, οι δημόσιοι φορείς αποκτούν την δυνατότητα προσδιορισμού του είδους και της ποσότητας των αγαθών που θα παρασχεθούν στο κοινωνικό σύνολο, καθώς και τη δυνατότητα αναδιανομής του εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες γεωγραφικές περιοχές, εισοδηματικές τάξεις κ.α. Τέλος, ο προϋπολογισμός αποτελεί το κύριο μέσο κατανομής των πόρων μεταξύ των επιμέρους αγαθών και υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα, ενώ οι δημόσιοι φορείς με αυτόν (Π/Υ) επιδιώκουν κυρίως τη σταθεροποίηση της οικονομίας στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης και την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

1.11.1 ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Οι μορφές που μπορεί να πάρει ο Δημόσιος Προϋπολογισμός ποικίλουν και εξαρτώνται από τη σχέση που υπάρχει ανάμεσα στα δημοσιονομικά μεγέθη. Δηλαδή, στα έσοδα και στα έξοδα του προϋπολογισμού.

Εάν τα έσοδα τείνουν να είναι μεγαλύτερα από τα έξοδα, τότε ο προϋπολογισμός παρουσιάζει πλεόνασμα και ονομάζεται «πλεονασματικός». Εάν συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο, δηλαδή, εμφανίζει έλλειμμα, τότε χαρακτηρίζεται ως «ελλειμματικός».

Ωστόσο, ο προϋπολογισμός θα πρέπει να είναι πάντοτε «*ισοσκελισμένος*». Αυτό σημαίνει ότι τα συνολικά έσοδα ενός δημόσιου φορέα, λ.χ. του Κράτους, θα πρέπει να είναι πάντα ίσα με τα συνολικά έξοδά του, διότι είναι αδύνατο να προγραμματίζει κανείς τις δαπάνες του χωρίς να έχει υπολογίσει πρώτα τα έσοδα που αναγκαιούν για την κάλυψή τους. Σε αντίθετη περίπτωση το ισοζύγιο χαρακτηρίζεται ως «*τεχνητό*», εφόσον μας δείχνει μόνο τον τρόπο με τον οποίο καλύπτονται οι συνολικές δαπάνες παρουσιάζοντας έτσι μηδενική αξία.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζουν επίσης και οι υπόλοιπες μορφές που δύναται να πάρει το ισοζύγιο του προϋπολογισμού. Μια από αυτές είναι το πραγματικό ισοζύγιο.

«**Πραγματικό**» **ισοζύγιο** καλείται εκείνο του οποίου τα τρέχοντα έσοδα, δηλαδή τα έσοδα του δημόσιου φορέα, με εξαίρεση το προϊόν από δάνεια ή από την εκποίηση της δημόσιας περιουσίας και τα συνολικά έξοδα, εκτός εκείνων με στόχο την παροχή ή την εξόφληση δανείων, είναι πάντοτε ίσα.

Επιπλέον, το ισοζύγιο ενός προϋπολογισμού ενδέχεται πολλές φορές να είναι *εικονικό*. Αυτό συμβαίνει μόνο στην περίπτωση που δεν εμφανίζονται στον προϋπολογισμό όλα τα έσοδα του δημόσιου φορέα ή όταν γίνεται υπερεκτίμηση των εσόδων ή υποεκτίμηση των εξόδων αντίστοιχα.

1.11.2 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Οι δημόσιοι προϋπολογισμοί διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες. Οι κυριότερες διακρίσεις αυτών γίνονται με βάση ορισμένα χαρακτηριστικά τους και με τα επόμενα κριτήρια:

α) Ανάλογα με τη φύση των κονδυλίων διακρίνουμε δυο ειδών προϋπολογισμούς:
Προϋπολογισμοί εκμετάλλευσης και κεφαλαίου,
Τακτικοί και έκτακτοι προϋπολογισμοί

Ο προϋπολογισμός εκμετάλλευσης περιλαμβάνει τα έσοδα και έξοδα του δημόσιου φορέα, τα οποία δε μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας του.

Περιλαμβάνει, δηλαδή, τα αποκαλούμενα “τρέχοντα” έσοδα και έξοδα, όπως για παράδειγμα, έσοδα από φορολογία, δαπάνες για μισθούς, συντάξεις κ.α.

Ο προϋπολογισμός κεφαλαίου, αντίθετα, περιέχει έσοδα και έξοδα, τα οποία μεταβάλλουν την αξία της περιουσίας του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα έσοδα που προέρχονται από δάνεια, δωρεές, όπως και οι δαπάνες για επενδύσεις, για αγορά παλαιών ακινήτων κ.ο.κ.

Ο τακτικός προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα τακτικά έσοδα και τις δαπάνες του δημόσιου φορέα, ενώ ο έκτακτος, ο οποίος καταρτίζεται μόνο σε ιδιαίζουσες περιπτώσεις, παραδείγματος χάριν, εμπόλεμη κατάσταση της χώρας, πλημμύρες, ισχυρές σεισμικές δονήσεις κ.τ.λ., περιέχει μόνο τα έκτακτα έσοδα και δαπάνες αντίστοιχα.

β) Ανάλογα με την έκταση των εσόδων και εξόδων διακρίνουμε:

- i. τον ακαθάριστο προϋπολογισμό,
- ii. τον καθαρό προϋπολογισμό

Ο ακαθάριστος προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα ακαθάριστα έσοδα και έξοδα του δημόσιου φορέα, ενώ,

Στον καθαρό περιέχονται τα ακαθάριστα έσοδα μειωμένα κατά το ποσό των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν, και οι ακαθάριστες δαπάνες μειωμένες κατά το ποσό των εσόδων που πιθανόν συνδέονται μ’ αυτές οργανικά.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι δαπάνες για την παιδεία.

γ) Ανάλογα με την χρονική περίοδο που καλύπτουν, διακρίνουμε συνήθως δύο κατηγορίες:

- i. Τον ετήσιο προϋπολογισμό
- ii. Τον πολυετή ή κυκλικό προϋπολογισμό

Ο ετήσιος προϋπολογισμός επειδή αναφέρεται σε ένα μόνο έτος, δεν παρέχει τη δυνατότητα στο δημόσιο φορέα να προγραμματίσει τα έσοδα και τα έξοδά του για ένα μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, παρ’ όλο που αυτό μπορεί να είναι απαραίτητο για τη σταθεροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας της εκάστοτε χώρας.

Αντίθετα, ο **πολυετής ή κυκλικός** προϋπολογισμός παρέχει την παραπάνω δυνατότητα στην οποία υστερεί ο ετήσιος προϋπολογισμός. Το κράτος, μπορεί δηλαδή να προγραμματίζει τα έσοδα και τα έξοδά του για μια μεγαλύτερη χρονική περίοδο, έτσι ώστε στα έτη οικονομικής κάμψης να δημιουργείται έλλειμμα στον ετήσιο προϋπολογισμό, το οποίο θα ενισχύει την ενεργό ζήτηση, ενώ κατά τα έτη

οικονομικής άνθησης να δημιουργείται πλεόνασμα, το οποίο θα επενεργεί μειωτικά πάνω σ' αυτόν.

δ) Ανάλογα με τη μέθοδο κατάταξης των εσόδων και εξόδων διακρίνουμε δύο ειδών προϋπολογισμούς:

- i. τους κλασσικούς προϋπολογισμούς
- ii. τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων

Στους κλασσικούς προϋπολογισμούς τα έσοδα ταξινομούνται κατά κατηγορίες, λ.χ. άμεσοι φόροι.

Κάθε κατηγορία διαιρείται περαιτέρω σε υποκατηγορίες, λ.χ. φόροι εισοδήματος, και κάθε υποκατηγορία σε ομάδες, λ.χ. φόρος εισοδήματος φυσικών – νομικών προσώπων. Στη συνέχεια, κάθε ομάδα υποδιαιρείται σε είδη εσόδων, λ.χ. φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων που εισπράττεται με τη μορφή προκαταβολής. Δεν πρέπει να παραλείψουμε, επίσης, ότι τα έξοδα του κρατικού προϋπολογισμού ταξινομούνται κατά φορείς, γενικούς ή ειδικούς, καθώς κατά κατηγορίες και είδη.

Επιπλέον, πρέπει να επισημανθεί ότι παρ' όλο που η παραπάνω ταξινόμηση διευκολύνει τις περισσότερες φορές τις συγκρίσεις, δε διευκολύνει ούτε στο ελάχιστο την αξιολόγηση αποτελεσμάτων στο δημόσιο τομέα, και συνεπώς δε βοηθά την επίτευξη της οικονομικής αρχής στον προαναφερθέν τομέα.

Συνοψίζοντας, στην περίπτωση των κλασσικών προϋπολογισμών, των οποίων η διάρκεια είναι σύντομη, οι αποφάσεις σχετικά με τα δημοσιονομικά μεγέθη είναι οριακές. Αξιολογούνται, δηλαδή, μόνο οι μεταβολές τους από το ένα έτος στο επόμενο, εμποδίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο τη λήψη ορθολογικών αποφάσεων κατά την εκτίμηση των δημοσιονομικών μεγεθών του προϋπολογισμού.

Οι προϋπολογισμοί προγραμμάτων δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στον τελικό επιδιωκόμενο στόχο και κατατάσσουν τα κρατικά έσοδα και τις δαπάνες κατά πρόγραμμα. Έτσι, αξιολογούνται πιο σωστά τα διάφορα προγράμματα και ελέγχεται πιο αποτελεσματικά όχι μόνο η αποδοτικότητα των διάφορων μέσων δράσης κάθε δημόσιου φορέα, αλλά και ο βαθμός στον οποίο ικανοποιείται επιτυχώς η οικονομική αρχή.

Επιπρόσθετα, εν αντιθέσει με τους κλασσικούς προϋπολογισμούς, εκτιμάται το σύνολο των προγραμμάτων έκαστου δημόσιου φορέα και όχι μόνο οι οριακές

μεταβολές τους, ενώ συνηθίζεται να καλύπτουν μια μεγαλύτερη κατά κανόνα χρονική περίοδο, προς αξιολόγηση των έργων που διαρκούν περισσότερα από ένα έτη.

1.12 ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΟΡΦΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ (Π/Υ)

Εκτός από τις κυριότερες μορφές προϋπολογισμών που αναφέρθηκαν, όπως:

α. Ετήσιος και πολυετής

β. Ακαθάριστος και καθαρός

γ. Εκμετάλλευσης και κεφαλαίου

δ. Τακτικός και έκτακτος

ε. Κλασικοί προϋπολογισμοί και προϋπολογισμοί προγραμμάτων

Προστίθενται επιπλέον και οι:

στ. Ταμειακός και Διοικητικός προϋπολογισμός

- *Ταμειακός προϋπολογισμός* είναι εκείνος στον οποίο τα έσοδα που εισπράττονται, και τα έξοδα που πληρώνονται αντίστοιχα μέσα στο οικονομικό έτος του Π/Υ, ανεξάρτητα από το χρόνο βεβαίωσης των εσόδων και τον χρόνο ανάληψης των υποχρεώσεων πληρωμής των αντίστοιχων εξόδων.

- *Διοικητικός προϋπολογισμός* είναι εκείνος στον οποίο περιλαμβάνονται τα βεβαιωμένα έσοδα και οι αναληφθέντες δαπάνες, άσχετα από τον χρόνο είσπραξης ή πληρωμής τους.

η. Προσαρτημένοι προϋπολογισμοί:

Με τον κύριο προϋπολογισμό ενός δημόσιου φορέα, προσαρτώνται τις περισσότερες φορές διάφοροι άλλοι προϋπολογισμοί, οι οποίοι συνδέονται άμεσα μ' αυτόν. Ο λόγος σύνδεσής τους έγκειται στο ότι το πλεόνασμα αυτών, μεταφέρεται στον κύριο προϋπολογισμό σαν έσοδο, ενώ τυχόν έλλειμμά τους καλύπτεται από αυτόν.

Οι προϋπολογισμοί αυτοί καλούνται "προσαρτημένοι προϋπολογισμοί".

Συνάγεται, λοιπόν, ότι υπάρχει μεγάλη εξάρτηση μεταξύ των εσόδων που περιλαμβάνουν οι προσαρτημένοι προϋπολογισμοί και των εξόδων του κύριου προϋπολογισμού, ενώ οι ίδιοι περιλαμβάνουν τα Ταμεία Εθνικής Άμυνας, Εθνικού Στόλου, Αεροπορικής Άμυνας, εθνικής Οδοποιίας, τα Εθνικά Κληροδοτήματα, την

Υπηρεσία Κρατικών Λαχείων, το Κεντρικό ταμείο Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών, Κεφάλαια Σποροπαραγωγής, Υπηρεσία Εγγείων Βελτιώσεων, Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων και τον Λογαριασμό Πετρελαιοειδών.

1.13 Κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού

Το άρθρο 3 του Νόμου 2382/1995 ‘‘περί Δημόσιου Λογιστικού’’ αναφέρει ότι η διαδικασία κατάρτισης του σχεδίου του προϋπολογισμού, η οποία ξεκινά συνήθως έξι μήνες πριν από την έναρξη του νέου οικονομικού έτους, ανήκει στην αρμοδιότητα της Εκτελεστικής Εξουσίας και συγκεκριμένα του Υπουργού Οικονομικών, ο οποίος συνεργάζεται με τους συναρμόδιους υπουργούς.

Αφού ο Υπουργός αποστέλλει σχετικές εγκυκλίους προς όλα τα υπουργεία σχετικά με τη διαδικασία κατάρτισής του, οι προϊστάμενοι των υπηρεσιών κάθε Υπουργείου συντάσσουν και υποβάλλουν στον αρμόδιο Υπουργό σχέδια τόσο των προβλεπόμενων εσόδων όσο και των προβλεπόμενων εξόδων της αρμοδιότητάς τους. Τα σχέδια αυτά, τα οποία συνοδεύονται και από τις αναγκαίες αναλύσεις όσον αφορά τις πιστώσεις, συγκεντρώνονται από τις Οικονομικές Υπηρεσίες κάθε Υπουργείου και στη συνέχεια, κατόπιν της αναγκαίας συνεργασίας και επεξεργασίας καταρτίζεται το προσχέδιο του ειδικού προϋπολογισμού των εξόδων κάθε Υπουργείου.

Το προσχέδιο αυτό υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και αποστέλλεται για περαιτέρω επεξεργασία στον Υπουργό Οικονομικών και στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού αποτελεί θεμελιώδη πράξη για την οικονομική ζωή της χώρας και συνιστά το πολιτικό πρόγραμμα της Κυβέρνησης για το επόμενο οικονομικό έτος.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 5 του νόμου 2362/1995, όλα τα έσοδα και έξοδα του κράτους εγγράφονται στον προϋπολογισμό και ταξινομούνται κατ’ είδος, ομάδες, υποκατηγορίες, ανάλογα με την αιτία και τη φύση τους, κατά τα οριζόμενα με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. Ο Υπουργός Οικονομικών προσπαθεί να περιορίσει τις προβλεπόμενες δαπάνες, (όχι σαφώς τις ανελαστικές, οι οποίες δεν επιδέχονται καμία απολύτως περικοπή), προκειμένου να επιτύχει τον ισοσκελισμό του προϋπολογισμού ή τη δημιουργία πλεονάσματος για τη χρηματοδότηση των

δημοσίων επενδύσεων. Αυτό είναι εξάλλου απαραίτητο, διότι οι φορείς τείνουν τις περισσότερες φορές να υπερεκτιμούν τις ανάγκες τους, ζητώντας υπερβολικές πιστώσεις. Μετά την ισοσκέλιση καταρτίζεται το οριστικό σχέδιο, το οποίο συνοδεύεται και από τη σχετική εισηγητική έκθεση επενδύσεως.

Οι απαραίτητες πιστώσεις για την εκτέλεση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων εγγράφονται σε ιδιαίτερο τμήμα του προϋπολογισμού του κράτους και δύναται να μεταβιβάζονται με επιτροπικά εντάλματα.

Έτσι, σε περίπτωση πιθανής διαφωνίας μεταξύ αυτού και οποιουδήποτε άλλου υπουργού σχετικά με το ύψος μιας πίστωσης, υπερισχύει η γνώμη του πρώτου, ενώ αν για οποιαδήποτε λόγο και αιτία ο εκάστοτε υπουργός επιμείνει, τη διαφορά καλείται να επιλύσει ο Πρωθυπουργός. Ωστόσο, σημειώνεται ότι το παραπάνω δικαίωμα του Υπουργού δεν κατοχυρώνεται νομικά, αλλά προκύπτει από την άσκηση εποπτείας του κατά την διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και κατά την εκτέλεση αυτού.

Τέλος, ο προϋπολογισμός εισάγεται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών ένα μήνα τουλάχιστον πριν αρχίσει το νέο οικονομικό έτος. Κατά την εισαγωγή του συνοδεύεται από τις αναλυτικές εκθέσεις των Γενικών Διευθυντών Φορολογίας και Φορολογικών Ελέγχων, Τελωνείων και του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

1.13.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΤΑΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός υποβάλλεται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών και περιλαμβάνει ένα τόμο με τρία μέρη. Το πρώτο μέρος αναφέρεται στον τακτικό προϋπολογισμό των κεντρικών υπηρεσιών, το δεύτερο μέρος στον τακτικό προϋπολογισμό των περιφερειακών υπηρεσιών και το τρίτο μέρος στις δημόσιες επενδύσεις και τους προσαρτημένους λογαριασμούς.

Ο προϋπολογισμός συνοδεύεται από το σχέδιο νόμου και τη σχετική εισηγητική έκθεση. Η εισηγητική έκθεση αναφέρεται στα βασικά σημεία της οικονομικής πολιτικής, στις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις και προοπτικές, ειδικότερα στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον.

Η αρμοδιότητα για την ψήφιση του προϋπολογισμού ανήκει στην Εθνική Αντιπροσωπεία και συγκεκριμένα βάσει της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 79 παράγραφος 1, «η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του κράτους για το επόμενο οικονομικό έτος».

Πρέπει να επισημανθεί ότι η διαδικασία ψήφισης του προϋπολογισμού διαφέρει από εκείνη των άλλων νομοθετημάτων και δεν ψηφίζεται ‘‘κατ’ αρχήν’’, παρά μόνο ‘‘κατά άρθρο’’.

Ο Υπουργός των Οικονομικών μπορεί κατά την κατάθεση του προϋπολογισμού να κάνει σύντομες δηλώσεις στη Βουλή σχετικά με το περιεχόμενό του.

Ειδικότερα, μετά την παραπομπή του προϋπολογισμού στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων για εξέταση (άρθρο 79 παράγραφος 3 του Συντάγματος), ο Πρόεδρος της επιτροπής, ορίζει γενικούς και ειδικούς εισηγητές που υποβάλλουν τις εκθέσεις τους στην επιτροπή, οι οποίες μετά από οχτώ ημέρες τυπώνονται και διανέμονται στους Βουλευτές, ενώ μετά από τρεις ημέρες αρχίζει η διαδικασία συζήτησης και ψήφισης αυτού από την Ολομέλεια της Βουλής, όπου ολοκληρώνεται η δωδέκατη νυκτερινή ώρα της τελευταίας συνεδρίασης και ακολουθεί αμέσως ψηφοφορία. Η ψήφιση γίνεται ονομαστικά, που διεξάγεται ταυτοχρόνως και με χωριστούς καταλόγους για τα έσοδα και τις δαπάνες κάθε Υπουργείου. Η Ολομέλεια δε δικαιούται να αρνηθεί την ψήφιση του προϋπολογισμού, η οποία όχι μόνο είναι υποχρεωτική αλλά κατοχυρώνεται και από τις διατάξεις του Συντάγματος.

Συνοψίζοντας, σε περίπτωση που ξεκινήσει το νέο οικονομικό έτος χωρίς να έχει ψηφισθεί ο νόμος του προϋπολογισμού, εφαρμόζεται η μέθοδος των ‘‘**προσωρινών δωδεκατημορίων**’’. Πρόκειται, δηλαδή, για μια μέθοδο με την οποία παρέχεται το προσωρινό δικαίωμα στην εκτελεστική εξουσία από την Νομοθετική, να διαχειρίζεται τα δημοσιονομικά μεγέθη ως το ένα δωδέκατο του ύψους του αντίστοιχου κονδυλίου του προϋπολογισμού της προηγούμενης οικονομικής χρήσης, σε διάρκεια μόλις τριών μηνών.

1.13.2 ΑΝΑΛΥΣΗ ΨΗΦΙΣΕΩΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Κατόπιν, της ολοκλήρωσης της επεξεργασίας του κρατικού προϋπολογισμού από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και αφού δοθεί εντολή από τον Υπουργό των Οικονομικών, ακολουθεί η γνωστή διαδικασία “τυπωθείτο” στο Εθνικό Τυπογραφείο. Έτσι, προκύπτουν σήμερα τα εξής τέσσερα έντυπα:

α) Εισηγητική έκθεση

β) Τακτικός Προϋπολογισμός – Κεντρικές Υπηρεσίες

γ) Τακτικός Προϋπολογισμός – Περιφερειακές Υπηρεσίες

δ) Δημόσιες Επενδύσεις

Τα παραπάνω έντυπα σύμφωνα με την ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία κατατίθενται στη Νομοθετική Εξουσία, όπου, ξεκινούν οι διαδικασίες αυτής.

1.13.3 ΕΚΤΑΣΗ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΓΕΘΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η υποχρέωση της Νομοθετικής εξουσίας να ψηφίζει κάθε οικονομικό έτος τον προϋπολογισμό των εσόδων και των δαπανών στο σύνολό τους ως ενιαία πράξη, δε σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι της αφαιρείται το δικαίωμα να επιφέρει κάποιες τροποποιήσεις στα μεγέθη αυτά.

Το παραπάνω δικαίωμα που της παρέχεται είναι περιορισμένο και αφορά μόνο τις *μη νομικά υποχρεωτικές δαπάνες*, τις οποίες παρουσιάζουμε αναλυτικά παρακάτω:

Ως μη νομικά υποχρεωτικές δαπάνες, χαρακτηρίζονται εκείνες των οποίων η πραγματοποίηση ανήκει αποκλειστικά στην διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης. Επί των δαπανών αυτών, η Βουλή δικαιούται να αρνηθεί την έγκρισή τους ή να προβεί σε τροποποίηση του μεγέθους τους.

Μολονότι της παρέχεται το παραπάνω δικαίωμα, το δικαίωμα δηλαδή περιορισμού των μη υποχρεωτικών δαπανών, το ενδεχόμενο να εκδηλωθεί το φαινόμενο τροποποίησης του ήδη τυπωμένου τελικού σχεδίου του κρατικού προϋπολογισμού είναι εντελώς απίθανο. Εξάλλου, αυτός είναι ο λόγος που το δικαίωμα αυτό έχει θεωρητικό χαρακτήρα παρά πρακτικό.

Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί, ότι δεν παρέχεται το δικαίωμα στη Βουλή να μην ψηφίσει τις νομικά υποχρεωτικές δαπάνες.

Ως νομικά υποχρεωτικές δαπάνες, αποκαλούνται εκείνες για την πραγματοποίηση των οποίων επιβάλλεται να απορρέουν όχι μόνο από συμβατικές υποχρεώσεις του κράτους, αλλά να περιβάλλονται και τη νομική μορφή.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι δαπάνες που απαιτούνται για την εξόφληση των μισθών των υπαλλήλων, καθώς και για την εξόφληση δανείων. Επί των ανελαστικών αυτών δαπανών, όπως χαρακτηρίζονται, η Νομοθετική Εξουσία δικαιούται να προβεί σε νόμιμο έλεγχο και να τις ψηφίσει. Σε καμία περίπτωση όμως δεν της παρέχεται η δυνατότητα να αρνηθεί την ολική ή μερική ψήφισή τους, διότι θα αντίκρουε τις σχετικές διατάξεις των κείμενων νόμων.

1.13.3 ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Ο ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Στενά συνυφασμένες με την έννοια του κρατικού προϋπολογισμού είναι και οι έννοιες του απολογισμού και του ισολογισμού. Πρόκειται για δύο βασικά νομοθετήματα του Δημοσίου Λογιστικού. Για τη σαφή αντίληψη της έννοιας του κρατικού προϋπολογισμού (Π/Υ), είναι απαραίτητο να διευκρινίσουμε ότι ο προϋπολογισμός δεν πρέπει να συγχέεται μ' αυτές.

Τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του κράτους κάθε οικονομικού έτους εμφανίζονται στον απολογισμό.

Σύμφωνα, λοιπόν, με την διάταξη του άρθρου 72 παράγραφος 1 του Ν. 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού,

«Απολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα εκτελέσεως του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων του κράτους κάθε οικονομικού έτους και με τον οποίο εγκρίνονται οι υπερβάσεις πιστώσεων που σημειώθηκαν στο ίδιο έτος».

Ενώ αντίστοιχα,

Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 74 παράγραφος 1 του Ν. 2362/1995 ισχύει ότι **«Ισολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται τόσο οι λογαριασμοί του προϋπολογισμού, όσο και οι εκτός αυτού λογαριασμοί που συνδέονται με τη χρηματική διαχείριση του Δημοσίου, μπορεί δε να περιλαμβάνονται και ο λογαριασμοί άλλων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου».**

Ο Απολογισμός και ο Ισολογισμός του Κράτους καταρτίζονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΚΔΛ άρθρο 46 και 49), το αργότερο μέχρι το τέλος

Αυγούστου του επόμενου οικονομικού έτους (π.χ. ο Απολογισμός του 1986 μέχρι 31/12/1987). Επιπλέον, ο έλεγχος των δύο παραπάνω δημοσιονομικών νομοθετημάτων του Δημοσίου Λογιστικού ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο και η ψήφισή τους ανατίθεται στην Ολομέλεια της Βουλής.

Ειδικότερα, ο απολογισμός είναι νόμος που καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους βάσει των στοιχείων που υποβάλλουν σ' αυτό οι αρμόδιες υπηρεσίες, αφού ληφθούν υπόψη και οι αναγγελθείσες, μέχρι το τέλος Αυγούστου του έτους κατά το οποίο καταρτίζεται, μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις διαχειριστικές πράξεις των υπολόγων. Τα έσοδα και τα έξοδα κατατάσσονται στον απολογισμό με τον ίδιο τρόπο που κατατάσσονται στον προϋπολογισμό.

Κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο καταρτίζεται και ο Ισολογισμός, βάσει όμως των στοιχείων που υποβάλλουν σε αυτό οι αρμόδιες υπηρεσίες.

Τέλος, παρά το γεγονός ότι ο *Απολογισμός και ο Ισολογισμός* είναι επίσης νόμοι κατά τον τύπο, διοικητικές πράξεις κατά την ουσία τους και αναφέρονται στο ίδιο οικονομικό έτος με τον Π/Υ, διαφέρουν από αυτόν τον θεσμό στο εξής:

► **Ο Απολογισμός** περιλαμβάνει γνωστά και συνεπώς ακριβή στοιχεία, δηλαδή, ήδη πραγματοποιηθέντα έσοδα και έξοδα, ποσά πραγματικά, σε αντίθεση με

► **Τον προϋπολογισμό**, ο οποίος εμφανίζει όχι απόλυτα ακριβή στοιχεία αλλά προβλέψεις ποσών, δηλαδή μελλοντικά στοιχεία.

1.14 ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΕΣΟΔΩΝ & ΕΞΟΔΩΝ ΣΤΟΝ ΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ

Τα έσοδα και τα έξοδα του κρατικού προϋπολογισμού αναγράφονται σ' αυτόν με μεγάλη λεπτομέρεια.

Αυτό καθίσταται απαραίτητο, γιατί μόνο έτσι μπορεί κανείς να έχει λεπτομερειακή εικόνα της διαρθρώσεως των δημοσιονομικών αυτών μεγεθών.

Το σύστημα που εφαρμόζεται στην Ελλάδα για την ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού είναι σε γενικές γραμμές το εξής:

Η ταξινόμηση των εσόδων γίνεται κατά πηγή και κατ' είδος. Τα κρατικά έσοδα κατατάσσονται σε πέντε βασικές κατηγορίες (I – V). Καθεμιά από αυτές περιλαμβάνει δέκα κώδικες κατηγορίες χαρακτηριζόμενες καθεμιά με ένα τετραψήφιο αριθμό, ο οποίος μεταβάλλεται κατά χιλιάδα, από 0000 έως 9000. Κάθε

κωδική κατηγορία περιλαμβάνει, επίσης, εννέα κωδικές υποκατηγορίες, χαρακτηριζόμενες με τετραψήφιους αριθμούς, οι οποίοι μεταβάλλονται κατά εκατοντάδα.

Τέλος, κάθε ομάδα κωδικών, περιλαμβάνει εννέα είδη εσόδων που χαρακτηρίζονται με τετραψήφιους αριθμούς, μεταβαλλόμενους κατά μονάδα.

Αντίστοιχα, **τα έξοδα κατατάσσονται κατά φορείς και κατά κατηγορίες**. Οι φορείς των δημοσίων δαπανών διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

α) γενικούς φορείς ή φορείς πρώτου βαθμού

&

β) ειδικούς φορείς ή υποφορείς, οι οποίοι διακρίνονται σε φορείς δευτέρου και φορείς τρίτου βαθμού.

- Οι γενικοί φορείς περιλαμβάνουν τα υπουργεία και χαρακτηρίζεται με διψήφιους αριθμούς, ενώ οι ειδικοί φορείς δευτέρου βαθμού περιλαμβάνουν τις γενικές διευθύνσεις και τις υπηρεσίες, που εξομοιώνονται μ' αυτές και χαρακτηρίζονται με τριψήφιους αριθμούς μεταβαλλόμενους ανά εκατοντάδα· προτάσσεται πάντα ο κωδικός αριθμός του φορέα πρώτου βαθμού.

- Τέλος, οι φορείς τρίτου βαθμού εμπεριέχουν τις διευθύνσεις και τις διάφορες υπηρεσίες που εξομοιώνονται μ' αυτές και χαρακτηρίζονται με τριψήφιους κωδικούς αριθμούς, μεταβαλλόμενους ανά δεκάδα.

Επιπλέον, οι κρατικές δαπάνες κατατάσσονται κατά κατηγορίες, κωδικές κατηγορίες και υποκατηγορίες, κωδικές ομάδες και είδη εξόδων που χαρακτηρίζονται ομοίως με τους κρατικούς πόρους.

1.15 Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΗΣ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗΣ

Από τις γενικές παρατηρήσεις που διατυπώσαμε για την ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων, προκύπτει το συμπέρασμα ότι κάθε σύστημα ταξινόμησης πρέπει να έχει κάποιο σκοπό και η χρησιμότητα του κρίνεται από το κατά πόσο εξυπηρετεί πράγματι αυτό το σκοπό.

Συνεπάγεται, λοιπόν, ότι η σημασία ταξινόμησης των στοιχείων του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως των κρατικών δαπανών, έχει μεγάλη

σημασία για την αποτελεσματική διαχείριση και την άσκηση της οικονομικής πολιτικής του Κράτους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι θα ήταν μάταιο να αναζητήσει κανείς έναν ιδανικό τρόπο ταξινόμησης των στοιχείων του εν λόγω θεσμού. Όμως, κάθε σύστημα ταξινόμησης πρέπει να εξυπηρετεί τουλάχιστον τους εξής σκοπούς:

α)τη διατύπωση προγραμμάτων κρατικών δραστηριοτήτων ή στόχων (αμυντικό παιδείας, αποχετευτικό ,ώστε να διευκολύνεται η αξιολόγηση της σκοπιμότητας του κάθε προγράμματος.

β)την αποτελεσματική κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού

γ)την ανάλυση των οικονομικών επιδράσεων των κρατικών δραστηριοτήτων , ώστε να διευκολύνεται η άσκηση της αποτελεσματικής δημοσιονομικής πολιτικής

δ)την λογιστική παρακολούθηση των κονδυλίων ώστε να εξασφαλίζεται η άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου.

1.16 ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΕΠΙΒΑΛΛΟΥΝ ΝΑ ΣΥΝΤΑΣΣΕΤΑΙ Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

Η σύνταξη προϋπολογισμού από το κράτος, όπως άλλωστε, και από κάθε άλλο δημόσιο φορέα είναι απαραίτητη για ποικίλους λόγους:

Αναφέρουμε από αυτούς τους κυριότερους:

- i. **Πρώτον**, με τον κρατικό προϋπολογισμό προγραμματίζονται όχι μόνο οι δαπάνες που πρόκειται να πραγματοποιηθούν, αλλά και τα έσοδα που αναγκαιούν για την κάλυψή τους κατά τη νέα οικονομική χρήση.

Αυτός ο προγραμματισμός είναι ιδιαίτερα σημαντικός, διότι χωρίς αυτόν δε θα υπήρχε η δυνατότητα να καταστρωθεί κάποιο πρόγραμμα από έναν κεντρικό φορέα, εάν λάβουμε υπόψη τον σημαντικό αριθμό των κρατικών οργάνων που διαχειρίζονται το δημόσιο χρήμα. Δε θα υπήρχε δηλαδή συντονισμός των ενεργειών των διαφόρων κρατικών οργάνων, έτσι ώστε να επιτευχθεί η ορθολογική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών.

- ii. **Δεύτερον**, μέσω του κρατικού προϋπολογισμού επιτυγχάνεται η κατανομή των περιορισμένων πόρων ανάμεσα στα διάφορα αγαθά που παρέχονται στο

κοινωνικό σύνολο, προσδιορίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο τα είδη και τις ποσότητες που θα παραχθούν από αυτά τα αγαθά.

Η παραπάνω λειτουργία είναι ιδιαίτερα σημαντική, αν σκεφτούμε την αδυναμία του μηχανισμού των πόρων, η λειτουργία του οποίου είναι να κατανέμει τους πόρους ανάμεσα στα αγαθά στον ιδιωτικό τομέα, να πετύχει την άριστη κατανομή στον δημόσιο τομέα. Συνάγεται κατά αυτόν τον τρόπο, ότι ο κρατικός προϋπολογισμός αποτελεί ουσιαστικά υποκατάστατο του μηχανισμού των πόρων στον δημόσιο τομέα της οικονομίας.

- iii. **Επιπρόσθετα**, με τον προϋπολογισμό του το κράτος συντονίζει τα δημοσιονομικά μέσα που απαιτούνται για την εκπλήρωση των διάφορων στόχων του, επιτυγχάνοντας την αναδιανομή του εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις και στα γεωγραφικά διαμερίσματα της χώρας.
- iv. Κλείνοντας, ένας επιπλέον ουσιαστικός λόγος είναι ότι επιδιώκει να σταθεροποιήσει την οικονομία στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης, αποφεύγοντας έτσι το φαινόμενο της υποαπασχόλησης ή του πληθωρισμού, και συντονίζει τα μέσα του κράτους για την επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2.1 ΟΡΙΣΜΟΣ-ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ

Ο Δημόσιος Τομέας της οικονομίας προκειμένου να καλύψει πλήρως τις ανάγκες του και να ικανοποιήσει επιτυχώς τις τρέχουσες υποχρεώσεις του, προβαίνει στην πραγματοποίηση ποικίλων δαπανών. Καταβάλλει, δηλαδή, τις αμοιβές των παραγωγικών συντελεστών, τους οποίους απασχολεί για την παραγωγή των δημοσίων αγαθών, ειδικότερα τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων, ενοίκια κτιρίων-γραφείων και άλλα συναφή με βασική επιδίωξη την εκπόνηση των δημοσίων επενδύσεων.

Πιο συγκεκριμένα, σαφής, ορισμός περί της «**δημόσιας δαπάνης**», δίδεται στο άρθρο 22 του Νόμου 2362/1995, του οποίου ορίζεται ότι:

- i) **Δημόσια δαπάνη**, ορίζεται ως η γενόμενη χρησιμοποίηση πιστώσεως για την εκπλήρωση των σκοπών και πολλαπλών δραστηριοτήτων του Δημόσιου τομέα της οικονομίας.
- ii) Επιπρόσθετα, ως **δημόσιες δαπάνες**, αναγνωρίζονται μόνο εκείνες που προβλέπονται ρητά από γενική ή ειδική διάταξη νόμου, συντελούν στην εκπλήρωση των στόχων των φορέων που τις αναλαμβάνουν και εξυπηρετούν αποτελεσματικά τις λειτουργικές ανάγκες, όπως αυτές κάθε φορά προκύπτουν.
- iii) **οι πραγματοποιηθείσες δαπάνες**, που σαν αιτία τους φέρεται να είναι οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις, βαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, όσο και τους λοιπούς προϋπολογισμούς των επιχορηγούμενων από αυτόν το θεσμό φορέων, υπό την προϋπόθεση ότι εκδίδονται κατόπιν σχετικής απόφασης του Υπουργού των οικονομικών.

Επισημαίνεται, ιδιαίτερα, ότι η παράλειψη της παραπάνω σχετικής αποφάσεως φέρει ως αποτέλεσμα τη μη δημοσίευση της διοικητικής πράξης στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως, όπου, αυτό τιμωρείται βάσει των σχετικών διατάξεων του Ποινικού Κώδικα.

Επιπλέον, σημειώνεται ότι η έγκριση των δημοσίων δαπανών ανήκει αποκλειστικά στους αρμόδιους διατάκτες ή στα κατά νόμο εξουσιοδοτημένα όργανα αυτών και υπόκεινται απαραίτητα σε έλεγχο νομιμότητας.

2.2 Η ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ- ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Για να καθίσταται εφικτή η παρακολούθηση των δημοσίων δαπανών , να διευκολύνεται η μελέτη και αξιολόγηση αυτών , ταξινομούμε συνήθως αυτές σε διάφορες κατηγορίες, βάσει ορισμένων κριτηρίων.

Στη νεοκλασική θεωρία οι δημόσιες δαπάνες ταξινομούνται βάσει των ακόλουθων χαρακτηριστικών κριτηρίων:

-το πρώτο κριτήριο που χρησιμοποιείται πολλάκις από την πλειοψηφία των νεοκλασικών θεωρητικών της Δημόσιας Οικονομικής ,φέρεται να είναι η κοινωνική ανάγκη την οποία η δαπάνη καλείται να καλύψει. Αναφερόμαστε δηλαδή στο λειτουργικό κριτήριο και συνεπώς στη **λειτουργική ταξινόμηση** των δημοσίων δαπανών.

-το δεύτερο κριτήριο αφορά το πώς η δημόσια δαπάνη επηρεάζει και σε τι βαθμό την παραγωγή αγαθών και το εισόδημα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελούν οι δαπάνες για την κατασκευή δρόμων, οι δαπάνες για την πληρωμή των μισθωτών κ.α. ,οι οποίες συμβάλλουν με άμεσο τρόπο στην δημιουργία εισοδήματος μέσω του παραγωγικού εξοπλισμού.

Ωστόσο, υπάρχουν και δαπάνες που συντελούν άμεσα στην αύξηση του εισοδήματος με μηδενική χρησιμοποίηση των παραγωγικών μέσων ,όπως οι δαπάνες για την ανεργία, οι επιδοτήσεις , οι δαπάνες για την πληρωμή των συντάξεων κ.ο.κ.

Συνάγεται, σαφώς, ότι αναφερόμαστε στο οικονομικό κριτήριο και πιο συγκεκριμένα στην **οικονομική ταξινόμηση** αυτών.

-το τρίτο κριτήριο ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών είναι το διοικητικό και συνδέεται άμεσα με τη φύση του δημόσιου φορέα που ενεργεί τη δαπάνη.

-τέλος, το τέταρτο και τελευταίο κριτήριο είναι το είδος ή αντικείμενο των δημοσίων δαπανών, το οποίο χρησιμοποιείται ως επί το πλείστον για την κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχο του κρατικού προϋπολογισμού και μας δηλώνει το σκοπό για τον οποίο διενεργείται η σχετική δαπάνη.

2.2.1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η οικονομική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών αναφέρεται στον τρόπο που επηρεάζουν οι δημόσιες δαπάνες τόσο την παραγωγική διαδικασία , όσο και το επίπεδο του εθνικού μας εισοδήματος. Λαμβάνοντας, λοιπόν, υπόψη το κριτήριο αυτό , οι δημόσιες δαπάνες διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες:

- α)δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες και*
- β)δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές.*

Προβαίνοντας σε εκτενή ανάλυση των παραπάνω κατηγοριών συνάγεται:

α)Δαπάνες για αγαθά και υπηρεσίες:Στην κατηγορία αυτή ανήκουν όλες οι δαπάνες του δημοσίου , οι οποίες μέσω της άμεσης χρησιμοποίησης του παραγωγικού μηχανισμού, συντελούν στη πλήρη απασχόληση των παραγωγικών μέσων , καθώς και στη δημιουργία εισοδήματος.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν, οι δαπάνες για ενοίκια , οι δαπάνες για την κατασκευή ενός σχολικού κτιρίου ή ενός δρόμου ,καθώς και οι δαπάνες που καταβάλλονται για την αξία των υλικών που απαιτούνται για την κατασκευή τους κ.ο.κ.

Οι δαπάνες του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες επιμερίζονται σε:

- i)δαπάνες δημόσιας καταναλώσεως ή τρέχουσες δαπάνες*
- ii)δαπάνες για δημόσια επένδυση*

Από την σχετική ανάλυση αυτών προκύπτει:

i)Δαπάνες δημόσιας καταναλώσεως(ή τρέχουσες δαπάνες):

Στις συγκεκριμένες δαπάνες περιλαμβάνονται τόσο οι δαπάνες του δημοσίου για καταναλωτικά αγαθά , δηλαδή, αγαθά που προορίζονται να ικανοποιήσουν τις ανάγκες μας κατά την τρέχουσα περίοδο, λ.χ., δαπάνες ενοικίων, δαπάνες γραφικής ύλης, δαπάνες για την πληρωμή μισθωτών κ.τ.λ., όσο και δαπάνες για διαρκή αγαθά , όπως οι αρχειοθήκες, τα μεταφορικά μέσα, κ.τ.λ., ανεξάρτητα από την παροχή των θετικών ωφελημάτων τους επί σειρά ετών.

Κύριο χαρακτηριστικό της δημόσιας κατανάλωσης είναι η εν λόγω συνηθέστερη ταξινόμησή τους σε :

α)δαπάνες περί μισθών και β)δαπάνες περί αγαθών.

Στη χώρα μας, εάν εξετάσουμε σε διαχρονικό επίπεδο τη δημόσια κατανάλωση, συνάγουμε ότι, παρουσιάζει απόλυτη και σχετική αύξηση, ενώ το μισό σχεδόν από το ύψος της το αποτελούν οι δαπάνες περί μισθών και ημερομισθίων των δημοσίων υπαλλήλων.

ii) Δαπάνες για δημόσια επένδυση: Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι προοριζόμενες δαπάνες για την απόκτηση κεφαλαιουχικών αγαθών.

Δηλαδή, αγαθών που προορίζονται για την παροχή υπηρεσιών και καθιστούν εφικτή την άμεση ικανοποίηση των αναγκών του κοινωνικού συνόλου(κατασκευή δρόμων ,κτιρίων),και οι μεταβολές στη αξία των αποθεμάτων του κράτους.

Στον όρο της« **δημόσιας επένδυσης**» αποτελούν εξαίρεση οι δαπάνες για την αγορά παλαιών ή μεταχειρισμένων κεφαλαιουχικών αγαθών, εφόσον μια τέτοιου είδους δαπάνη δε φέρει το επιθυμητό αποτέλεσμα .Δηλαδή , τη δημιουργία εισοδήματος.

Ωστόσο, η ταξινόμηση των δαπανών του δημοσίου σε **δημόσια κατανάλωση** και **δημόσια επένδυση** συναντά στην πράξη σοβαρές δυσκολίες. Γεννώνται διάφορα ερωτήματα τα οποία αφορούν το περιεχόμενο, τόσο των δαπανών δημόσιας κατανάλωσης , όσο και εκείνο των δημοσίων επενδύσεων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διάκριση τους βάσει του κριτηρίου της παραγωγικότητας , η οποία στην πράξη εμφανίζει στην πράξη σημαντικές δυσχέρειες.

Η αύξηση της παραγωγικότητας , προκαλείται από το σύνολο των δαπανών του δημοσίου για αγαθά και υπηρεσίες , εάν και κάθε κατηγορία δαπάνης ,ανάλογα με τη φύση και το ύψος της, συμβάλλει λιγότερο ή περισσότερο στην αύξηση του επιπέδου της οικονομίας.

Εάν, λοιπόν, κάθε φορά επιχειρούμε να συγκρίνουμε τις επιμέρους κατηγορίες δαπανών, από άποψη της σχετικής συμβολής τους στην αύξηση της παραγωγικότητας ,αυτό καθίσταται χρήσιμο για την πολιτική εξουσία, αφού της παρέχει τη δυνατότητα να καθορίσει όχι μόνο το είδος, αλλά και το ανάλογο ύψος των δημοσίων δαπανών.

β)Δημόσιες δαπάνες για μεταβιβαστικές πληρωμές: οι δαπάνες αυτές περιέχουν τις δαπάνες του δημοσίου , οι οποίες δε συνιστούν ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες, και συνεπώς δε συντελούν στη δημιουργία εισοδήματος, μέσω της χρησιμοποίησης των παραγωγικών συντελεστών. Αυτές συνιστούν μόνο μονομερείς συναλλαγές του κρατικού μηχανισμού με τους ιδιωτικούς φορείς ή τις ξένες χώρες , που σημαίνει ότι οι συγκεκριμένες δαπάνες δε δημιουργούν από τη φύση τους ζήτηση του κράτους για αγαθά και υπηρεσίες ,παρά μόνο συμβάλλουν στην αύξηση των εισοδημάτων των ιδιωτικών φορέων που σε καμία περίπτωση δε χαρακτηρίζεται ως αμοιβή ,αφού οι ιδιωτικοί φορείς δε τείνουν να προσφέρουν καμία απολύτως υπηρεσία ως αντάλλαγμα στο δημόσιο.

Επισημαίνεται, επίσης, ότι οι δαπάνες της κατηγορίας αυτής αποτελούν συνάμα μεταβίβαση αγοραστικής δύναμης από μια ομάδα ιδιωτικών φορέων σε κάποια άλλη, δίχως την παρέμβαση του μηχανισμού της παραγωγής, και αυτό το επιτυγχάνουν κυρίως μέσω της μεθόδου της φορολογίας.

Συνοψίζοντας, αξίζει να αναφερθεί και ο διαχωρισμός των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές σε:

α) τρέχουσες μεταβιβάσεις ή μεταβιβάσεις εισοδήματος, οι οποίες περιλαμβάνουν:

ι) τις μεταβιβάσεις εισοδήματος προς τα νοικοκυριά: κύριο μέλημά τους είναι η ενίσχυση του χρηματικού εισοδήματος ορισμένων εισοδηματικών ομάδων από τον κρατικό μηχανισμό, καθώς επίσης, αποτελούν το πιο ισχυρό μέσο πολιτικής του κράτους, με βασικό στόχο την αποτελεσματική αναδιανομή του εισοδήματος και τη μείωση των διαφόρων ανισοτήτων (δαπάνες για συντάξεις γήρατος, επιδόματα αναπηρίας, ανεργίας κ.ο.κ.).

ii) τις επιδοτήσεις προς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις: στην περίπτωση αυτή συναντούμε δυο βασικές μορφές επιδοτήσεων:

- **η πρώτη μορφή επιδότησης**, αφορά τη χορήγηση ενός αξιόλογου χρηματικού ποσού από το δημόσιο στις επιχειρηματικές μονάδες, υπό την προϋπόθεση, να διαθέτουν τα ποικίλα αγαθά και τις υπηρεσίες τους σε σημαντικά χαμηλότερη τιμή στο κοινωνικό σύνολο από την ήδη υπάρχουσα στην αγορά, όπως, αυτή διαμορφώνεται από τους κανόνες της ζήτησης και της προσφοράς. Τυχόν διαφορά μεταξύ τους καλύπτεται από την επιδότηση αυτή. Εξάλλου, αυτού του είδους η επιδότηση πλεονεκτεί στο ότι αυξάνει τα προϊόντα στο εσωτερικό περιβάλλον της επιχειρηματικής μονάδας.

- **η δεύτερη μορφή επιδότησης**, η οποία χαρακτηρίζεται και ως η πιο σημαντική, παρέχει ένα ισχυρό κίνητρο για αυξημένη δραστηριότητα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, αφού μειώνοντας το κόστος παραγωγής των προϊόντων προκαλεί τεχνητή αύξηση του κέρδους.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η μεταβολή στις προτιμήσεις των καταναλωτών ή του τεχνολογικού εξοπλισμού.

Εξάλλου, οι επιδοτήσεις στο σύνολό τους, αποτελούν το πιο ισχυρό μέσο πολιτικής που χρησιμοποιεί το κράτος για να επιτύχει την προώθηση εκείνων των παραγωγικών κλάδων, έτσι ώστε να προωθηθούν τα κοινωνικώς επιθυμητά ή παραδεκτά αποτελέσματα.

iii) τις τρέχουσες μεταβιβάσεις προς το εξωτερικό: αποτελούν απλά μονομερείς παροχές εισοδήματος προς τις ξένες χώρες και συνήθως σε αυτές συγκαταλέγονται οι χορηγήσεις υποτροφιών για σπουδές στο εξωτερικό και οι συνδρομές σε ξένες κρατικές χώρες.

β) Μεταβιβάσεις κεφαλαίου, οι οποίες περιλαμβάνουν:

i) τις μεταβιβάσεις κεφαλαίου προς τους ιδιωτικούς φορείς: πρόκειται συνήθως για κρατικές παροχές με σκοπό τη μερική κάλυψη του κόστους αγαθών πάγιου κεφαλαίου. Έτσι, περιέχονται τόσο οι επιδοτήσεις του κεφαλαιακού εξοπλισμού των ιδιωτικών μονάδων, λ.χ. το κόστος μηχανολογικού εξοπλισμού, η αξία κατασκευής μιας κτιριακής εγκατάστασης, όσο και οι μεταβιβάσεις κεφαλαίου προς τα νοικοκυριά, όπως, οι δαπάνες που προορίζονται για την αγορά μιας κατοικίας, κατόπιν παροχών του κράτους σε ιδιώτες που ανήκουν σε ιδιαίτερη κοινωνική τάξη ή επάγγελμα.

Συνάγεται, λοιπόν, από τα παραπάνω, ότι παρά τις σχετικές δυσκολίες που συναντάμε κατά την οικονομική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών, οι οποίες αφορούν, ως επί το πλείστον, την κατάταξη ορισμένων κατηγοριών δαπανών, δεν παραλείπουμε να επισημάνουμε την ιδιαίτερη σημασία της οικονομικής αυτής διάκρισης, η οποία έγκειται στο ότι όχι μόνο βοηθά την ορθολογική άσκηση της οικονομικής πολιτικής, αλλά προβαίνει στην άμεση αξιολόγησή τους, ώστε να επιτυγχάνονται κάθε φορά οι επιθυμητοί οικονομικοί στόχοι.

2.2.2 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Πρόκειται για μια μορφή ταξινόμησης¹¹ η οποία χρησιμοποιεί ως βασικό κριτήριο το φορέα που ενεργεί τη δαπάνη και θεωρείται από τις πλέον σημαντικές για την διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του δημόσιου προϋπολογισμού.

Βάσει, λοιπόν, του παραπάνω κριτηρίου οι δημόσιες δαπάνες υποδιαιρούνται σε:

- i) δαπάνες της Κεντρικής Διοίκησης**
- ii) δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**
- iii) δαπάνες των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλειας**

¹¹ Βλέπε περιγραφή της ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών κατά φορέα στο κεφ. 1 παρ. 4-5 «Οι δημοσιονομικοί θεσμοί» Δ. Π. Καράγιωργα

iv) δαπάνες λοιπών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

2.2.3 ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΗ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ

Η λειτουργική ταξινόμηση¹² των δημοσίων δαπανών γίνεται βάσει της συγκεκριμένης ανάγκης ή κατηγορίας αναγκών , τις οποίες οφείλει να καλύψει κάθε δαπάνη.

Ως παράδειγμα, αναφέρονται οι δαπάνες που αποσκοπούν στην ικανοποίηση της ανάγκης της παιδείας , της κοινωνικής ασφάλισης κ.ο.κ. Μολονότι ,η διάκριση με βάση το κριτήριο της «**κοινωνικής ανάγκης**» μπορεί να παρουσιάζεται ως εύκολη , η ταξινόμηση τους στην πράξη συναντά ιδιαίτερα σοβαρές δυσκολίες , μια από τις οποίες εντοπίζεται στην πολλαπλή εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών ή ειδικότερων σκοπών που καλούνται να εξυπηρετήσουν, χωρίς να καθίσταται εφικτός ο απαιτούμενος επιμερισμός τους .Τέτοιου είδους δαπάνες αποτελούν οι δαπάνες για την πληρωμή των τόκων του δημοσίου χρέους ή οι γενικές διοικητικές δαπάνες.

Έτσι, η διεύθυνση των οικονομικών και κοινωνικών υποθέσεων του ΟΗΕ, παρεμβαίνει προτείνοντας την λειτουργική ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών σε διάφορες κατηγορίες .Παρά ταύτα , σήμερα δεν υφίσταται μια γενικά παραδεκτή διάκριση αυτών βάσει του λειτουργικού κριτηρίου , και συνεπώς διάφοροι συγγραφείς καταφεύγουν στη χρήση ποικίλων ταξινομήσεων .

Επιπροσθέτως , δεν παρατηρείται ενιαία ταξινόμηση των δημοσίων δαπανών στις στατιστικές των διαφόρων χωρών. Οι Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος προβαίνουν στη ταξινόμηση των τρεχουσών δαπανών του δημοσίου σε επτά βασικές κατηγορίες(διοίκησης ,άμυνας ,δικαιοσύνης ,υγείας ,πρόνοιας ,εκπαίδευσης και λοιπής δράσης).

Αξίζει, επίσης, να αναφερθεί η εξαιρετική σημασία της λειτουργικής ταξινόμησης των δημοσίων δαπανών :

Πρωτίστως ,καθίσταται απαραίτητη για τη στάθμιση του κόστους και οφέλους, και επιτρέπει τη μελέτη και αξιολόγηση των δημοσίων δαπανών , διευκολύνοντας τοιουτοτρόπως την πολιτική εξουσία στην ορθολογική τους ιεράρχηση , ώστε να μεγιστοποιείται η κοινωνική ευημερία .

¹² Βλέπε πιν. 5 σελ. 108, «Λειτουργική Διάκριση των Τρεχουσών Δαπανών του Δημοσίου για αγαθά και Υπηρεσίες στην Ελλάδα», «Οι δημοσιονομικοί θεσμοί» Δ. Π. Καράγιωργα

Συνάμα, επιτρέπει σε κάθε πολίτη να εξακριβώσει την προτεραιότητα την οποία δίδει η κυβέρνηση με βασική επιδίωξη την ικανοποίηση έκαστης ανάγκης , κρίνοντας συνεπώς το βαθμό στον οποίο η ιεράρχηση τους χαρακτηρίζεται ως βάσιμη και ικανοποιητική.

2.3 ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Εάν επιχειρήσουμε να εξετάσουμε τη διαχρονική εξέλιξη των δημοσίων δαπανών, παρατηρείται μια σημαντική και ραγδαία αύξηση αυτών. Συγκεκριμένα στη χώρα μας, κατά τα έτη 1948-1972, οι συνολικές δαπάνες αυξήθηκαν περίπου δεκαοκτώ φορές σε τρέχουσες τιμές , περίοδο κατά την οποία υφίστανται διόλου πενιχρά στοιχεία σχετικά με το δημόσιο τομέα της οικονομίας.

Το ίδιο φαινόμενο της διαχρονικής εξελίξεως παρατηρήθηκε κατά τα έτη 1900-1975 και σε υπόλοιπες χώρες του κόσμου , όπως οι ΗΠΑ , η Μ. Βρετανία , όπου σημειώθηκε αύξηση κατά τετρακόσιες φορές και εκατόν είκοσι πέντε αντίστοιχα.

Σημειώνεται ότι πρόκειται για «**ονομαστική αύξηση**» των δημοσίων δαπανών και όχι «**πραγματική**» , εφόσον δεν αντιπροσωπεύει την αύξηση του όγκου των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών , αλλά ούτε και την πραγματική δύναμη των μεταβιβαστικών πληρωμών , παρά μόνο την αύξηση του επιπέδου των τιμών.

Μια εκτενή μελέτη της διαχρονικής εξέλιξης των δημοσίων δαπανών σε σταθερές τιμές , συνάγει ότι, ο ρυθμός ανάπτυξης αυτών σε τρέχουσες τιμές, είναι κατά πολύ μεγαλύτερος του αντίστοιχου σε σταθερές τιμές.

Ειδικότερα στην Ελλάδα, παρατηρήθηκε αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά τα έτη 1948-1970 σε τρέχουσες τιμές κατά δεκαέξι φορές , ενώ σε σταθερές τιμές αυξήθηκαν κατά τρεις μόνο φορές.

Παρόμοια περίπτωση συναντάται και στις ΗΠΑ την ίδια χρονική περίοδο (τρέχουσες τιμές= 400 φορές, σταθερές τιμές =83 φορές).

Εξάλλου , η εν λόγω τάση αυξήσεως των δημοσίων δαπανών δε χαρακτηρίζει μόνο τις συνολικές δαπάνες , αλλά και τις κατά κεφαλήν. Έτσι, οι κατά κεφαλήν δημόσιες δαπάνες στη χώρα μας την ίδια περίοδο σημείωσαν άνοδο σε τρέχουσες τιμές δεκατέσσερις φορές , ενώ οι αντίστοιχες σε σταθερές τιμές παρουσίασαν αύξηση κατά δύο μόνο φορές.

Μεγαλύτερη εντύπωση προκαλεί το γεγονός, ότι οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται μακροχρόνια με ταχύτερο ρυθμό από τον ρυθμό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος, με αποτέλεσμα να αυξάνεται διαχρονικά, όχι μόνο το απόλυτο ποσό των δημοσίων δαπανών, αλλά και η σχετική συμμετοχή τους σε αυτό.

Πράγματι, οι δημόσιες δαπάνες εκφραζόμενες ως ποσοστό του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος στην Ελλάδα, αυξήθηκαν από 22,5% το έτος 1948 σε 30% το έτος 1972. Το ποσοστό αυτό βαίνει, επίσης, αύξον και σε άλλες χώρες του κόσμου, όπως στις ΗΠΑ, όπου, παρατηρήθηκε άνοδος τη χρονική περίοδο 1890 από 6,5% σε 32,2%, το έτος 1970, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο σημείωσαν άνοδο από 8,5% σε 48%.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις, όσον αφορά τη χρονική τους εξέλιξη, περιορίζονται μόνο στις προαναφερθείσες χώρες. Αλλά κατόπιν σχετικής ανάλυσης των στατιστικών στοιχείων προκύπτει η ίδια ακριβώς διαπίστωση: μακροχρόνια και ραγδαία αύξηση των δημοσίων δαπανών¹³.

2.3.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΦΑΙΝΟΜΕΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΥΞΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η αύξηση των δημοσίων δαπανών τείνει τις περισσότερες φορές να χαρακτηρίζεται ως «πραγματική» ή «φαινομενική».

Προς διαπίστωση, λοιπόν, του παραπάνω διαχωρισμού προβαίνουμε σε εκτενέστερη μελέτη των παραπάνω όρων, έτσι ώστε κάθε φορά να είμαστε σε θέση να κρίνουμε το είδος αύξησης που πολλάκις παρατηρείται στις δημόσιες δαπάνες.

Έτσι προκύπτουν οι εξής όροι:

«**Πραγματική αύξηση**» είναι εκείνη, η οποία προκαλεί αύξηση, όχι μόνο του όγκου των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, αλλά και των μεταβιβαστικών πληρωμών σταθερής αγοραστικής δύναμης.

Έτσι, στην περίπτωση που προκληθεί αύξηση του γενικού επιπέδου της αξίας των αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και των μεταβιβαστικών πληρωμών αγοραστικής δύναμης, το δημόσιο καλείται να επέμβει αυξάνοντας το επίπεδο των χρηματικών αυτών δαπανών.

¹³ A. Wagner «Ο νόμος της Αύξουσας Επέκτασης της Οικονομικής Δράσης του Δημοσίου», σελ. 144

Η αιτία της προαναφερθείσας αύξησης είναι ευλογοφανής , αφού εντοπίζεται στις απαιτήσεις των δημοσίων υπαλλήλων , οι οποίοι επιθυμούν να διατηρούν αμετάβλητα και σταθερά τα εισοδήματά τους.

Από τις παρατηρήσεις που παραθέσαμε παραπάνω, προκύπτει συγχρόνως και ο ορισμός της «φαινομενικής αύξησης », η οποία ορίζεται ως η άνοδος των δημοσίων δαπανών από προκαλούμενη αύξηση του επιπέδου των τιμών.

Ωστόσο , υπάρχουν αρκετές μέθοδοι που χρησιμοποιούνται σήμερα για να διαπιστωθεί ή όχι η πραγματική αύξηση των δημοσίων δαπανών , εάν και αυτό στην πράξη θεωρείται ανέφικτο. Μια από τις μεθόδους αυτές και πιθανόν η πιο σημαντική , είναι η **μέθοδος του αποπληθωρισμού** , η οποία κατορθώνει να απομονώσει τη μεταβολή που οφείλεται στην άνοδο του επιπέδου των τιμών , συντελώντας τοιουτοτρόπως στη μείωση των δαπανών σε τρέχουσες τιμές , λαμβάνοντας υπόψη πάντα τη σχετική αύξηση ενός ορισμένου δείκτη τιμών.

Συνεπώς, κάθε αναμενόμενη άνοδος του χρηματικού επιπέδου των δαπανών εκφραζόμενη σε σταθερές τιμές , υποδηλώνει άμεσα την πραγματική αύξηση αυτών. Επομένως , η μέθοδος του αποπληθωρισμού ,αποτελεί ένα ισχυρό κριτήριο προς διαπίστωση της ανόδου των δημοσίων δαπανών , αφού επιτυγχάνει όχι μόνο να απομονώσει τη φαινομενική αύξησή τους ,αλλά και να διατηρήσει τη μακροχρόνια πραγματική τους αύξηση. Εξάλλου, στη χώρα μας οι Εθνικοί λογαριασμοί τείνουν να δίδουν σε σταθερές τιμές μόνο τη δημόσια κατανάλωση και τις δημόσιες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου , οι οποίες κατά την περίοδο 1958 και είκοσι επιπλέον έτη παρουσίασαν εξαιρετική άνοδο(υπερτριπλασιάστηκαν)¹⁴.

2.3.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η συμβολή των δημοσίων δαπανών στον οικονομικό τομέα της σύγχρονης κοινωνίας είναι ιδιαίτερα σημαντική και συνοψίζεται στα εξής :

¹⁴ «Εθνικοί & Προσωρινοί Λογ/σμοί της Ελλάδας» έτη 1958 -1975 και 1979.

i) χαρακτηρίζονται ως τα βασικότερα μέσα πολιτικής που διαθέτει ο κρατικός μηχανισμός για την αποτελεσματική ικανοποίηση των οικονομικών του δραστηριοτήτων.

ii) χαρακτηρίζονται, επιπλέον, ως το κύριο μέσο πολιτικής μέσω του οποίου παρέχονται βασικά εφόδια στο κοινωνικό σύνολο.

iii) επιπρόσθετα, μέσω των δημοσίων δαπανών επιτυγχάνεται απόλυτα η ικανοποιητική αναδιανομή του εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις.

iv) θεωρείται ακόμη, ως το βασικό μέσο σταθεροποίησης της οικονομίας στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης.

v) τέλος, συμβάλλει άμεσα στην ανάπτυξη της οικονομίας, αφού χρησιμοποιείται ως μέσο υποβοήθησης αυτής.

2.3.3 ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΗΝ ΑΥΞΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η αύξηση των δημοσίων δαπανών δεν είναι τυχαία, αλλά οφείλεται όπως είναι εύλογο σε ορισμένους παράγοντες, οι κυριότεροι από τους οποίους είναι οι επόμενοι:

α) Η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος: μια από τις αιτίες αύξησης του επιπέδου ορισμένων κατηγοριών δημοσίων δαπανών οφείλεται στην αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος, που πολλές φορές αυξάνεται με ρυθμό μεγαλύτερο από εκείνο του εθνικού προϊόντος.

Αυτό παρατηρείται, συνηθέστερα, στην κατηγορία των καταναλωτικών δαπανών, οι οποίες τείνουν να ικανοποιούν ανάγκες, των οποίων η εισοδηματική ελαστικότητα είναι μεγαλύτερη της μονάδος.

Άρα, μια ενδεχόμενη αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος αυξάνει συγχρόνως τη ζήτηση του κοινωνικού συνόλου για αγαθά και υπηρεσίες, με αποτέλεσμα οι δημόσιοι φορείς προκειμένου να ανταποκριθούν στην παραπάνω άνοδο της ζήτησης, να προβαίνουν στην αύξηση των δημοσίων δαπανών με ρυθμό ταχύτερο από τον αντίστοιχο του εθνικού εισοδήματος.

β) Δημογραφικοί παράγοντες: οι δημογραφικοί παράγοντες είναι μια επιπρόσθετη αιτία, η οποία οδηγεί στην αύξηση του επιπέδου των δημοσίων δαπανών. Ιδιαίτερο

ενδιαφέρον παρουσιάζει η χωροταξική ανακατανομή του πληθυσμού , η οποία λαμβάνει χώρα σε διάφορα στάδια της οικονομικής ανόδου.

Εξάλλου, καθίσταται ευλογοφανές, ότι η οικονομική ανάπτυξη μιας περιοχής για ποικίλους λόγους συγκεντρώνει τη μεγαλύτερη μάζα του πληθυσμού και συνεπώς οδηγεί στο αυξητικό μέγεθος των δαπανών, αφού η αστικοποίηση αυτού συνοδεύεται από ολοένα και υψηλότερη ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών τους(π.χ. κατασκευή έργων ύδρευσης και αποχέτευσης , ρύθμιση της κυκλοφορίας κτλ), και αποτελεί προϋπόθεση ,αλλά και συνέπεια της συσσώρευσης και συγκέντρωσης κεφαλαίου. Εξάλλου, σοβαρή απόρροια της αστικοποίησης είναι η ανισόμερη ανάπτυξη αστικών κέντρων της περιφέρειας .

γ)Οι μεταβολές στην τεχνολογία και τη γενική οργάνωση της παραγωγής και διανομής:τόσο οι μεταβολές που παρατηρούνται στην τεχνολογία , όσο και οι αντίστοιχες στην οργάνωση της παραγωγής και διανομής οδηγούν σε αυξητική τάση των δημοσίων δαπανών.

Ειδικότερα , στην περίπτωση της τεχνολογικής εξελίξεως , η αύξηση αυτών προκαλεί ,αφενός μεν, αύξηση των δημοσίων επενδύσεων, οι οποίες κρίνονται απαραίτητες για την αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας, αφετέρου δε, την οικονομική απαξίωση του πάγιου εξοπλισμού του δημόσιου τομέα, η οποία προκαλεί αυξημένες δαπάνες για την ανανέωση και συντήρηση αυτού.

δ)Το υψηλό κόστος παραγωγής των δημοσίων αγαθών: ένας επιπλέον παράγοντας αυξήσεως των δημοσίων δαπανών, εκφραζόμενος ως ποσοστό του εθνικού προϊόντος, είναι η ταχύτατη αύξηση του κόστους παραγωγής των δημοσίων αγαθών , η οποία υπερβαίνει εκείνη του κόστους των ιδιωτικών αγαθών .Πράγματι, από μια πιθανή εξέταση του δείκτη τιμών στο δημόσιο τομέα, συμπεραίνουμε ότι η κίνηση του προηγείται κατά πολύ από τον αντίστοιχο δείκτη του ιδιωτικού τομέα. Για παράδειγμα στην Ελλάδα , ο δείκτης τιμών δημόσιας κατανάλωσης την περίοδο 1948 και 1970 αυξήθηκε κατά επτά φορές , ενώ ο δείκτης του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος παρουσίασε άνοδο κατά τρεις μόνο φορές.

ε)Η αύξηση των δυνατοτήτων χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών: ένας ιδιαίτερης σημασίας παράγοντας που εξηγεί εν μέρει την τάση αυξήσεως των δημοσίων δαπανών, είναι η διαχρονική βελτίωση του επιπέδου δυνατοτήτων χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών.

Η παραπάνω βελτίωση καθιστά επιτρεπτή την αύξηση του μεγέθους αυτών, με ρυθμό ταχύτερο από του αντίστοιχου ρυθμού του εθνικού εισοδήματος, εάν και είναι πιθανός ο περιορισμός τους από τις υπάρχουσες δυνατότητες χρηματοδότησης, οι οποίες κατά τα αρχικά στάδια οικονομικής ανάπτυξης της εκάστοτε χώρας είναι λιγοστές. Μακροχρόνια, όμως, βελτιώνονται με την άνθηση του δημόσιου τομέα, διότι η άνοδος του κατά κεφαλήν εισοδήματος καθιστά τις δυνατότητες εισπράξεως των φόρων μεγαλύτερες.

στ)Τυχαία γεγονότα, όπως, π.χ πόλεμοι, φυσικές καταστροφές κ.τ.λ: η μη ορθολογική πρόληψη τυχαίων γεγονότων, όπως, περίοδοι πολέμου, σεισμοί, πλημμύρες κ.ο.κ., οδηγούν σε σημαντική αύξηση των δημοσίων δαπανών, η οποία σαφώς δεν παρατηρείται κατά την διάρκεια ομαλών περιόδων. Έτσι, σε φυσικό συμπέρασμα βγαίνει ότι κατά τη διάρκεια μη ομαλών περιόδων, το κράτος προκειμένου να καλύψει την εξαιρετική άνοδο των δημοσίων δαπανών, αυξάνει τους συντελεστές της φορολογίας, χωρίς να συναντήσει σοβαρές διαμαρτυρίες από μέρους των φορολογούμενων πολιτών.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός, ότι μετά το πέρας αυτής της διαταραχής, οι δημόσιες δαπάνες δεν επανέρχονται στο φυσιολογικό επίπεδο, αλλά εξακολουθούν να παραμένουν υψηλές.

Αυτό πιθανόν οφείλεται σε δύο λόγους:

a) στην κοινωνική αναταραχή και

b)στο ότι το σύνολο των πολιτών δεν αντιδρά στο οξύ ύψος της φορολογικής επιβάρυνσης.

ζ)Η συνεχής αλλαγή των αντιλήψεων της κοινωνίας'' περί του ρόλου του **κράτους**'' στη σύγχρονη κοινωνία: ένας ιδιαίτερης σημασίας παράγοντας αύξησης των δημοσίων δαπανών, είναι η μεταβαλλόμενη αντίληψη του κοινωνικού συνόλου για τον ρόλο που πρέπει να αναλαμβάνει το κράτος στη σύγχρονη κοινωνία. Σε αντίθεση με τον περιορισμένο ρόλο που αναγνώριζε στο κράτος η κοινωνία στην εποχή του Adam Smith, σήμερα το κοινωνικό σύνολο δέχεται ότι το κράτος οφείλει να παρεμβαίνει σημαντικά, με στόχο τη σταθεροποίηση της οικονομίας στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης, την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και την αναδιανομή του εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις. Συνεπώς, οι προαναφερθείσες λειτουργίες του, συνεπάγονται σε ολόένα και μεγαλύτερη

αύξηση των δημοσίων δαπανών, εφόσον ο δημόσιος τομέας επεκτείνεται σε βάρος του ιδιωτικού.

2.4 Η ΑΡΙΣΤΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η άριστη διάρθρωση των δημοσίων δαπανών επιτυγχάνεται ικανοποιητικά μέσω της αρχής της ισότητας, μεταξύ του οριακού κόστους και οφέλους, αφού αποτελεί το βασικό κανόνα για τον προσδιορισμό του άριστου επιπέδου των δημοσίων δαπανών.

Το παραπάνω επιβεβαιώνεται από το εξής παράδειγμα:

- Εάν υποθέσουμε ότι μια συγκεκριμένη χώρα πλήττεται από σεισμικές δονήσεις, το κυβερνηθέν κόμμα προκειμένου να αντιμετωπίσει τις απώλειες, προβαίνει στην κατασκευή ενός αντισεισμικού έργου, με στόχο την προφύλαξη της συγκεκριμένης περιοχής. Συνεπώς, το κόστος στην προκειμένη περίπτωση είναι το χρηματικό ποσό που αντλεί το κράτος με τους φόρους, με σκοπό να χρηματοδοτήσει το έργο, ενώ το όφελος συναντάται στη μείωση των ζημιών από το συγκεκριμένο έργο.

Άρα, το άριστο επίπεδο διαρθρώσεως των δημοσίων δαπανών θεωρείται εκείνο, όπου το οριακό όφελος εξισώνεται με το οριακό κόστος αυτών και το ίδιο παρατηρείται και κατά την άριστη διάρθρωση των συνολικών δημοσίων δαπανών. Απαιτείται, δηλαδή, η ικανοποίηση του παραπάνω κανόνα της ισότητας, η απόκλιση του οποίου προκαλεί μείωση της συνολικής κοινωνικής χρησιμότητας από τη μέγιστη δυνατή.

Έτσι, εάν υποθέσουμε ότι το οριακό όφελος είναι μεγαλύτερο από το οριακό κόστος ή το αντίθετο, ο παραπάνω κανόνας δε θα μπορούσε να ικανοποιηθεί αποτελεσματικά¹⁵.

2.4.1 Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

¹⁵ Πολλές από τις σύγχρονες εμπειρικές μεθόδους των δημοσίων δαπανών στηρίζονται στην Αρχή της Ισότητας του Οριακού Κόστους από το οριακό Όφελος που θεμελιώθηκε από τον Postner τον 19^ο αιώνα..

Η αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών κρίνεται σε σημαντικό βαθμό από το σύνολο των αντιπροσώπων των πολιτών , μέσω του μηχανισμού της πολιτικής ψηφοφορίας.

Η νεοκλασική θεωρία υποστηρίζει την άποψη ότι οι οικονομικές αποφάσεις στο σύνολό τους πρέπει να διέπονται από την αρχή της μεγιστοποίησης του οφέλους και της αντίστοιχης ελαχιστοποίησης του κόστους. Αυτό εξάλλου συμβαίνει στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, προκειμένου οι αποφάσεις που λαμβάνονται περί των ιδιωτικών αγαθών να χαρακτηρίζονται ως ορθολογικές και σε αυτό να συναινεί ειδικό τμήμα της αγοράς , το οποίο παρέχει άμεσα όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για τη στάθμιση του οφέλους και κόστους. Επειδή, όμως, κάτι τέτοιο δε συμβαίνει στο δημόσιο τομέα της οικονομίας , την έλλειψη αυτή καλούνται να καλύψουν συγκεκριμένες τεχνικές ή μέθοδοι ανάλυσης των κρατικών δαπανών , οι κυριότερες από τις οποίες είναι η α) ανάλυση του κόστους και οφέλους και β) το σύστημα σχεδιασμού ,προγραμματισμού και προϋπολογισμού. Βασική επιδίωξη αυτών των τεχνικών, είναι η παροχή χρήσιμων πληροφοριών σχετικά με το όφελος και το κόστος των δημοσίων δαπανών , καθώς και ο αποτελεσματικός τρόπος διεξαγωγής τους , ώστε να επιτευχθεί ικανοποιητικά από την πολιτική εξουσία η ορθολογική λήψη αποφάσεων ,όσο αφορά το ύψος και τη διάρθρωση των δαπανών.

2.4.2 ΤΡΟΠΟΙ ΚΑΛΥΨΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η δραστηριότητα του δημόσιου τομέα εντός των συνόρων της Ελλάδος έχει ως φυσικό συμπέρασμα τη δημιουργία σημαντικού μεγέθους δαπανών, των οποίων αξιολογούνται οι διαστάσεις και εκτιμώνται οι συνέπειες , με προοπτική την αναζήτηση τρόπων και μεθόδων αντιμετώπισής τους .

Έτσι, το κράτος αναλαμβάνει να αντιμετωπίσει τις παραπάνω συνέπειες αναζητώντας νέους τρόπους κάλυψης των δημοσίων δαπανών , εφόσον το δημόσιο αδυνατεί να τις καλύψει μέσω των τακτικών εσόδων .

Εξάλλου, η παραπάνω αδυναμία του δημόσιου τομέα είναι και ο λόγος που η συνολική δαπάνη της οικονομίας τείνει να είναι μεγαλύτερη από το άθροισμα καταναλώσεως και αποταμιεύσεως ,προστιθέμενες στο παραπάνω και οι προσαυξήσεις.

2.5 ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο βαθμός στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι¹⁶ της δημοσιονομικής πολιτικής ,εξαρτάται όχι μόνο από τα μέσα που χρησιμοποιεί ο δημόσιος τομέας της οικονομίας , αλλά και από τον αρμονικό συνδυασμό πολυάριθμων παραγόντων , ο οποίος είναι αρκετά δύσκολος στην πράξη να επιτευχθεί. Οι δυσκολίες αυτές ,λ.χ., απρόβλεπτες εξελίξεις , όπου προέρχονται από λανθασμένο προγραμματισμό , έχουν ως συνέπεια την εξαγωγή μη ορθολογικών συμπερασμάτων σχετικά με την αξιολόγηση της επιτυχίας της δημοσιονομικής πολιτικής των σύγχρονων καπιταλιστικών οικονομιών, αφού τα παραπάνω συμπεράσματα δεν είναι συνεχή και συνεπή. Πράγματι, η υιοθέτηση των παραπάνω μέτρων για τη μέτρηση του βαθμού αποδοτικότητας της δημοσιονομικής πολιτικής αποδείχθηκε ανεπαρκής και προβαίνουμε στην υιοθέτηση νέων ,με επιδίωξη την αναμονή καλύτερων αποτελεσμάτων.

Συνεπώς, οι δυσκολίες που συναντά η δημοσιονομική πολιτική κατά την διάρκεια επιδίωξης των κύριων στόχων της , δηλαδή, της πραγματοποίησης της πλήρους απασχόλησης ή τουλάχιστον καταστάσεων που πλησιάζουν προς την πλήρη απασχόληση, και της δικαιότερης κατανομής του εισοδήματος προέρχονται από:

i)την αδυναμία υπολογισμού του βαθμού στον οποίο πρέπει να εφαρμόζονται τα απαραίτητα μέτρα.

ii)τον κίνδυνο διαδοχικής ή σύγχρονης εφαρμογής μέτρων , των οποίων τα αποτελέσματα αλληλοεξουδετερώνονται.

iii)τον βραδύ ρυθμό εμφάνισης των αποτελεσμάτων που μπορεί να θεωρούνται πλέον ως περιττά

iv)τον μη ορθολογικό καθορισμό της προτεραιότητας των επιδιωκόμενων στόχων από τη δημοσιονομική πολιτική , η οποία τείνει να εφαρμόζει αρκετές φορές σπασμωδικά μέτρα , τα οποία φέρουν αρνητικά αποτελέσματα.

Παρά ταύτα , οι ανωτέρω στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής δε φαίνεται να ικανοποιούνται στο επιθυμητό επίπεδο και ομολογουμένως η συμβολή του δημόσιου τομέα δεν υπήρξε σημαντική , αφού δε συνέβαλε ούτε στην επαναφορά του ρυθμού της οικονομίας στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης, ούτε στην κοινωνικά επιθυμητή διανομή και συνεπώς δεν ανταποκρίνεται στη γενικά παραδεκτή

¹⁶ Οι στόχοι της δημοσιονομικής πολιτικής είναι κυρίως η μεγιστοποίηση της κοινωνικής χρησιμότητας και του κοινωνικού θέλους.

αντίληψη για δικαιοσύνη και ισότητα. Επομένως, δε βοηθά την επιτάχυνση της όλης προσπάθειας για οικονομική άνθηση της χώρας.

Αυτό εξάλλου δικαιολογείται από το γεγονός, ότι δεν προσφέρει σαφώς διαφοροποιημένες υπηρεσίες στο σύνολο σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα, ενώ η φυσιογνωμία του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα δε διαφέρει σε σημαντικό βαθμό από αυτήν που εμφανίζει σε άλλες χώρες με την ίδια περίπου ανάπτυξη.

2.5.1 ΒΑΣΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝ (1960-1976)

Προς διαπίστωση των μακροχρόνιων ή βραχυχρόνιων στόχων της ελληνικής δημοσιονομικής πολιτικής κατά την κρίσιμη περίοδο 1960-76 για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας μας, προβαίνουμε σε εξέταση των παρακάτω ενδείξεων, οι οποίες μας βοηθούν να διαπιστώσουμε πραγματικά ότι επιτυγχάνονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι που σχετίζονται είτε με την οικονομική συγκυρία και υποβοήθηση του ταχύτερου ρυθμού προόδου σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, είτε με την προσπάθεια για δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος.

Οι ενδείξεις αυτές είναι οι ακόλουθες:

1)αύξηση της ποσοστιαίας συμμετοχής του δημόσιου τομέα εντός της οικονομίας, η οποία σε συνδυασμό με τις τάσεις των επιμέρους αγαθών της δημοσιονομικής πολιτικής, συνάγει συμπεράσματα σχετικά με τους επιθυμητούς στόχους, οικονομικούς ή κοινωνικούς. Ωστόσο, η τάση διεύρυνσης του δημόσιου τομέα δε θεωρείται αρκετή για να υποστηρίξει την υλοποίηση των ανωτέρω στόχων και ως αιτίες φέρεται να είναι:

- i)η αδυναμία κάλυψης των τρεχουσών αναγκών του δημόσιου τομέα
- ii)οι έντονες πληθωριστικές πιέσεις
- iii)η σπατάλη και η κακή διαχείριση
- iv)οι απρόοπτες ανάγκες
- v)η τάση υπερβολικής διεύρυνσης των καταναλωτικών δαπανών.

2)αύξηση της ποσοστιαίας συμμετοχής των δαπανών του κράτους για επενδύσεις έναντι των καταναλωτικών δαπανών, με σκοπό την οικονομική πρόοδο, η οποία αυξάνει συγχρόνως και το βαθμό ευημερίας των ατόμων μιας κοινωνίας.

3)δικαιότερη κατανομή στο επίπεδο εισοδήματος μέσω της επιβολής των φόρων.

Ο τρόπος κατανομής του εισοδήματος αποτελεί τον πρωταρχικό προσδιοριστικό παράγοντα του βαθμού κοινωνικής ευημερίας , παρόλο ότι το περιεχόμενο της έννοιας της είναι αρκετά ασαφές.

4)μακροχρόνια οικονομική ενίσχυση ορισμένων κλάδων ή τομέων της οικονομικής δραστηριότητας, με απώτερο σκοπό τη βελτίωση ή έστω μεταβολή των οικονομικών διαρθρώσεων της χώρας, βάσει του συνόλου των επιδιωκόμενων στόχων.

5) μακροχρόνια αύξηση του ποσοστού δημοσίων επενδύσεων , το οποίο διατίθεται στην περιφέρεια έναντι του ανάλογου ποσοστού που παρατηρείται στην περιοχή Αθηνών-Πειραιώς, καθώς και εκείνου που λαμβάνει χώρα σε περιοχές που θεωρούνται ως οικονομικά αναπτυσσόμενες.

6)αύξηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του δημοσίου , η οποία πραγματοποιείται , είτε με την μετατροπή ορισμένων ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων σε κρατικές , είτε με την απευθείας δημιουργία τους από το δημόσιο τομέα.

Μολονότι, η προσπάθεια των σύγχρονων καπιταλιστικών οικονομιών για σημαντική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας, μέσω της κατάλληλης δημοσιονομικής πολιτικής δεν συμπεριλήφθηκε, καθώς και η αντίστοιχη προσπάθεια για δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος δεν αποδείχθηκε επικερπής ,σήμερα ένας από τους ιδιαίτερα σημαντικούς στόχους της σύγχρονης πολιτικής θεωρείται ο παραπάνω: η επιδίωξη για δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις.

Οι λόγοι που φαίνεται να εξηγούν την επέκταση της δημοσιονομικής πολιτικής και τον τρόπο κατανομής του εισοδήματος είναι οι εξής:

-πρώτος λόγος , είναι η συνειδητοποίηση της αδυναμίας διαχωρισμού των προβλημάτων που σχετίζονται με την οικονομική άνθηση στο σύνολό της(οικονομική ανάπτυξη –πρόοδος –δραστηριότητα),από εκείνα που αφορούν τον τρόπο κατανομής του εισοδήματος.

-ο δεύτερος λόγος εντοπίζεται στο ότι η “δίψα” του κοινωνικού συνόλου για δικαιοσύνη ,μετέβαλλε τον ατομιστικό χαρακτήρα των καπιταλιστικών οικονομιών σε ανάγκη ατομιστικής και κοινωνικής οικονομικής οργάνωσης.

-τρίτος και τελευταίος λόγος, αποτελεί η συνεχής αυξανόμενη πίεση των εργαζομένων , κυρίως μέσω της οργάνωσης των εργατικών συνδικάτων για μεγαλύτερη κοινωνική δικαιοσύνη.

Ωστόσο, αυτό που συμπεραίνουμε στη σύγχρονη εποχή είναι ότι ,τόσο οι δυνατότητες των σύγχρονων κρατών για επιδίωξη της έντασης της οικονομικής δραστηριότητας , όσο και για δικαιότερη κατανομή του επιπέδου του εθνικού εισοδήματος, είναι αρκετά περιορισμένες, εφόσον ο βαθμός επιτυχίας των ανωτέρω στόχων της δημοσιονομικής πολιτικής εξαρτάται σαφώς όχι μόνο από τα μέσα που διαθέτει ο δημόσιος τομέας , αλλά και από τον επιτυχή συνδυασμό πολυάριθμων παραγόντων προκειμένου να αποφευχθούν μελλοντικές απρόβλεπτες δυσκολίες.

2.6 ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΚΑΙ ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΠΙΔΙΩΞΕΙΣ ΤΩΝ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΚΡΑΤΩΝ

Όπως είναι γνωστό μέσω της Πολιτικής Οικονομίας , το βασικότερο πρόβλημα των σύγχρονων κοινωνιών συναντάται στην ανεπάρκεια των συντελεστών της παραγωγής , η οποία έχει ως απόρροια την αδυναμία ικανοποίησης των διαρκώς αυξανόμενων κοινωνικών αναγκών.

Έτσι, δημιουργείται το ερώτημα ποιών ειδών ανάγκες θα ικανοποιηθούν πρωτίστως ,καθώς και τα παραγόμενα αγαθά τα οποία θα ικανοποιήσουν αυτές τις ανάγκες , με απώτερο σκοπό τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας και γενικότερα την άριστη εξυπηρέτηση του « γενικού καλού».

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω , προς την ικανοποιητική αντιμετώπιση του προβλήματος και την μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας απαιτούνται να λαμβάνουν χώρα τα κάτωθι:

ι)άριστη κατανομή των παραγωγικών μέσων κατά την παραγωγική διαδικασία αγαθών και υπηρεσιών, οι οποίοι θα πρέπει επιπλέον να κατανέμονται κατά τρόπο ανταποκρινόμενο στις ποικίλες ανάγκες και προτιμήσεις της κοινωνίας , ώστε να υπάρχει η επιθυμητή παραγωγή των αγαθών και σε εκείνη την ποσότητα που απαιτείται ,διότι σε διαφορετική περίπτωση, η ευημερία του κοινωνικού συνόλου τίθεται σε κίνδυνο.

ii) **δίκαιη διανομή του παραγόμενου προϊόντος ή εισοδήματος ανάμεσα στις διάφορες εισοδηματικές τάξεις**, η οποία πηγάζει από τις γενικώς παραδεκτές αρχές περί κοινωνικής δικαιοσύνης. Άρα, προϋπόθεση της μεγιστοποίησης της κοινωνικής ευημερίας πέραν της πλήρους απασχόλησης και της άριστης κατανομής των παραγωγικών μέσων, αποτελεί και η δίκαιη κατανομή αυτού.

iii) **επίτευξη του επιθυμητού ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης**, η οποία μέσω της άριστης κατανομής των διαθέσιμων παραγωγικών πόρων μεταξύ των διάφορων αγαθών, ικανοποιεί τόσο τις καταναλωτικές ανάγκες, όσο και τις κεφαλαιουχικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, συντελώντας αποτελεσματικά στον επιθυμητό ρυθμό ανάπτυξης του κεφαλαίου της οικονομίας, και συνεπώς στον ικανοποιητικό ρυθμό ανάπτυξης της οικονομικής προόδου.

Γίνεται, λοιπόν, σαφές από τα παραπάνω ότι το κράτος παρεμβαίνει με τα μέσα πολιτικής που διαθέτει στην οικονομία για να αναπληρώσει τις αδυναμίες της αγοράς και να διορθώσει τις ατέλειες της, με τρόπο ώστε, με το συνδυασμό της δράσης της ελεύθερης ιδιωτικής επιχείρησης και του κράτους να επιτευχθούν οι κοινωνικά επιθυμητοί οικονομικοί στόχοι, δηλαδή, η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας.

Ειδικότερα, οι νεοκλασικοί οικονομολόγοι, όπως, και οι πλουραλιστές θεωρητικοί, υποστηρίζουν ότι οι αστικές κοινωνίες στις οποίες λειτουργεί η πολιτική δημοκρατία, διαθέτουν μηχανισμό έκφρασης του κοινωνικά επιθυμητού. Πρόκειται για το μηχανισμό της ψηφοφορίας: κάθε άτομο έχει τη δική του κλίμακα προτιμήσεως. Η συμμετοχή του στην ψηφοφορία του επιτρέπει να εκφράζει τις προτιμήσεις του. Από τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας βγαίνει μια κλίμακα προτιμήσεων που είναι η συνισταμένη των προτιμήσεων όλων των ατόμων.

Σε αυτή έχει δοθεί το όνομα « **κοινωνική κλίμακα προτιμήσεων**» ή «**συνάρτηση κοινωνικής ευημερίας**».

Αυτή εκφράζει τους κοινωνικά επιθυμητούς στόχους. Η πραγματοποίηση με τη φροντίδα και παρέμβαση του κράτους των κοινωνικά επιθυμητών στόχων, εξασφαλίζει τη μέγιστη κοινωνική ευημερία.

Συνήθως, όμως, υπάρχουν ομάδες με αντιτιθέμενα συμφέροντα, που κατόπιν συμβιβασμών και ψηφοφοριών καταλήγουν για την πραγματοποίηση των επιθυμητών στόχων. Αυτές οι αποφάσεις της πλειοψηφείας για τους οικονομικούς στόχους του

κράτους και τα μέσα πολιτικής που απαιτούνται υποχρεωτικά για έκαστο πολίτη ενσωματώνεται σε διάφορες νομοθετικές διατάξεις .

Οι πιο σημαντικές είναι ο κρατικός προϋπολογισμός και τα προγράμματα δράσης.

2.7 ΔΥΣΧΕΡΕΙΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΑΠΑΝΩΝ

Υπάρχουν ορισμένες κατηγορίες δαπανών, οι οποίες δημιουργούν σημαντικά προβλήματα λόγω του μεγάλου μεγέθους τους , ζημιώνοντας έτσι την οικονομική πρόοδο .Τα αίτια αυτών εντοπίζονται είτε στην δυσκολία καθορισμού, εάν και μέχρι κάποιου σημείου οι δαπάνες αποτελούν δαπάνες κτήσεως του εισοδήματος ή πρόκειται απλά για δαπάνες καταναλώσεως των φορολογουμένων, καθώς επίσης και στον δυσχερή υπολογισμό του ύψους τους. Αναφορικά τέτοιες κατηγορίες δαπανών είναι οι εξής:

α)δαπάνες για υπηρεσίες αγαθών διετούς χρήσεως

β)δαπάνες αποσβέσεων

γ)δαπάνες εκπαιδεύσεως

δ)η κληρονομιά , οι δωρεές , τα κέρδη προερχόμενα από τυχερά παιχνίδια κ.α.

ε)η αυτόματη υπερτίμηση περιουσίας.

2.8 ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΧΡΕΟΣ

Ένας ιδιαίζουσας σημασίας παράγοντας για το ρυθμό ανάπτυξης του επιπέδου της ελληνικής οικονομίας, είναι η αύξηση χρεών του δημοσίου, για την οποία εάν και καταβάλλεται ιδιαίτερη προσπάθεια αποφυγής της, συνεχίζει να υφίσταται λόγω πολυάριθμων παραγόντων.

Όσον αφορά, λοιπόν, το δημόσιο χρέος πρέπει να λάβουμε υπόψη τα παρακάτω:

ι. ο δημόσιος τομέας πριν καταφύγει στην κεντρική τράπεζα ,πρέπει να έχει γίνει λεπτομερή ανάλυση των συνεπειών μιας ενδεχόμενης διόγκωσης του δημοσίου χρέους, ώστε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων. Πράγματι ,θα ήταν πιο ελπιδοφόρο, εάν οι σχετικές αποφάσεις περί δημοσίου χρέους,

λαμβάνονταν βάσει της πλειοψηφείας του κοινωνικού συνόλου και δε στηρίζονταν σε αυθαίρετες ενέργειες και αποφάσεις.

ii. το δημόσιο χρέος εύλογα αυξάνεται όταν ο ρυθμός αύξησης του είναι μικρότερος από τον αντίστοιχο του ακαθάριστου προϊόντος .Σε αντίθεση περίπτωση και όταν συντρέχουν διαφορετικές συνθήκες ,η πιθανή αύξηση του θεωρείται επικίνδυνη , διότι δημιουργεί έντονες πληθωριστικές πιέσεις

iii. επιπρόσθετα, η ενδεχόμενη διόγκωση του δημόσιου χρέους θεωρείται εύλογη ,εάν καταλήγει σε δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος ή μείωση της φορολογικής επιβαρύνσεως των χαμηλότερων εισοδηματικών τάξεων ή σε μείωση του ποσοστού της ανεργίας ή της υποαπασχολήσεως.

iv. η μακροχρόνια διόγκωση του δημόσιου χρέους θεωρείται φυσιολογική ,εφόσον υπάρχει πλήρη απασχόληση των εθνικών ή περιφερειακών πόρων, οι οποίοι συνδράμουν όσο περισσότερο στην αύξηση του ΑΕΠ.

Παρά ταύτα, ο δημόσιος τομέας της οικονομίας καταβάλλει έντονη προσπάθεια, ώστε κάθε έτος το χρέος που θα συνάψει για να μπορέσει να καλύψει τις τρέχουσες δαπάνες του, να είναι σαφώς μικρότερο από εκείνο των προηγούμενων χρόνων. Εξάλλου ,η χρέωση του δημοσίου χαρακτηρίζεται ως μια μακροχρόνια κατάσταση στην οποία αναγκάζεται να καταφύγει για να φέρει εις πέρας τα γενικότερα προβλήματα της οικονομικής συγκυρίας , συμβάλλοντας κατά τοιούτο τρόπο στην άνθηση της οικονομίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΗΓΕΣ ΚΑΛΥΨΗΣ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΕΤΗ	ΕΛΕΙΜΜΑ Ή ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ	ΔΑΝΕΙΑ ΕΞΩΤ/ΚΟΥ	ΔΑΝΕΙΑ ΕΞΩΤ/ΚΟΥ	ΔΩΡΕΑΝ ΒΟΗΘΕΙΑ	ΔΙΑΚΑΝΟΝΙΣΘΕΝΤΑ ΕΛΕΙΜ/ΤΑ Ή ΠΛΕΟΝ/ΤΑ
1960	100,00	36,4	29,7	28,7	5,2

1961	100,00	38,2	39,8	22,3	0,30
1962	100,00	56,6	14,8	28,6	0,06
1963	100,00	66,6	1,8	16,5	14,90
1964	100,00	46,8	37,2	16,0	0,02
1965	100,00	49,0	46,5	4,6	0,10
1966	100,00	58,2	40,6	1,7	0,60
1967	100,00	94,4	5,0	0,5	0,00
1968	100,00	69,0	30,2	0,7	0,04
1969	100,00	70,02	30,0	0,8	1,00
1970	100,00	67,0	32,7	0,3	0,05
1971	100,00	76,6	23,1	0,2	-
1972	100,00	79,6	20,3	0,2	0,07
1973	100,00	46,9	53,0	0,1	0,03
1974	100,00	76,5	23,3	0,2	0,00

Από τον παραπάνω πίνακα συνάγουμε ότι:

-**τα δάνεια εσωτερικού** θεωρούνται ως η πιο σημαντική πηγή κάλυψης του ελλείμματος δημοσιονομικής διαχείρισης ,των οποίων η ποσοστιαία συμμετοχή διευρύνεται σε μακροχρόνιο επίπεδο, με εξαίρεση το έτος 1976 η οποία ήταν άριστη ,αφού η ποσοστιαία συμμετοχή στην δημοσιονομική κάλυψη του ελλείμματος έφθασε το 94,4%.Σημαντικό ρόλο συντέλεσε στην διεύρυνση της ποσοστιαίας συμμετοχής των δανείων η διακοπή της δωρεάν βοήθειας του εξωτερικού.

-**τα δάνεια εξωτερικού**, αντίθετα ,είναι μικρότερης εμβέλειας για τη συμβολή τους στην κάλυψη του δημοσιονομικού ελλείμματος , εφόσον ο μέσος όρος συμμετοχής τους στη χώρα μας παραμένει αμετάβλητος κατά την περίοδο 1967-1974,σε ποσοστό 30,5%.

-**τέλος ,συνάγεται ότι** ο διακανονισμός των χρεών προς την τράπεζα της Ελλάδος δεν είναι σημαντικός και αυτό φαίνεται από τα ποσοστά που αντιπροσωπεύει .Εξαίρεση αποτελεί το έτος 1973.

2.9 ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΚΑΙ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΑ ΔΙΑΦΟΡΑ ΜΕΤΑΞΥ ΤΟΥ ΔΕΠ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΙΙ

Διαφορές μεταξύ της ακαθάριστης δαπάνης της οικονομίας και του ακαθάριστου προϊόντος.

ΕΤΗ	ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΗ ΔΑΠΑΝΗ	ΑΕΠ	(1-2)	(3) ως % του (1)
1960	151620	129201	22419	17,35
1961	168456	143772	24684	17,17
1962	171837	144612	27225	18,82
1963	190971	159171	31800	19,98 –μέσος ετήσιος όρος 18,33
1964	209612	171177	38435	22,45
1965	232524	187009	45515	24,34
1966	239481	197011	42470	21,56
1967	253331	206176	47155	22,87-μέσος ετήσιος όρος 22,80
1968	273512	217895	55617	25,52
1969	302005	238201	63804	26,78
1970	323925	258000	65925	25,55
1971	345852	278551	67301	24,16-μέσος ετήσιος όρος 25,50
1972	375734	303973	71761	23,61
1973	413665	329269	84396	25,63
1974	387525	323307	64218	19,86
1975	409400	339833	69567	20,47
1976	428726	358708	70018	19,52-μέσος ετήσιος όρος 21,75

Όπως παρατηρείται στον παραπάνω πίνακα , η ελληνική δημοσιονομική οικονομία παρουσιάζει σημαντική διαφορά ανάμεσα στα δύο αυτά μακροοικονομικά μεγέθη , η οποία δείχνει συνάμα ότι η συνολική δαπάνη της οικονομίας είναι μονίμως μεγαλύτερη από τις ανάλογες δυνατότητες της στο εσωτερικό. Εξάλλου , γι 'αυτό το λόγο χαρακτηρίζεται ως μια μορφή εξαρτήσεως.

Έτσι , για την περίοδο 1960-63 , ο μέσος ετήσιος όρος περιόδου αυτής της διαφοράς ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν για το έτος 1964-67 22,80% , για το αντίστοιχο 1968-71 25,50% και 21,75% για την περίοδο 1972-76.

Σε μακροχρόνιο επίπεδο δε φαίνεται μειωτική τάση της διαφοράς ως ποσοστό στο ΑΕΠ.

2.9.1 ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Η ακαθάριστη δαπάνη της οικονομίας ισούται με το σύνολο των διαθέσιμων αγαθών και υπηρεσιών .Παρατηρείται, δηλαδή, διαφορά από το ακαθάριστο εθνικό προϊόν , κατά ποσό ίσο με τις μεταβιβάσεις κεφαλαίου και τις τρέχουσες μεταβιβάσεις από την αλλοδαπή , από τις οποίες αποτελούν εξαίρεση οι μεταβιβάσεις ποντοπόρων πλοίων.

Η ακαθάριστη δαπάνη, όπως προαναφέρθηκε, διακρίνεται σε κατανάλωση, ιδιωτική και δημόσια και σε επένδυση , ιδιωτική και δημόσια.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι επιμέρους διακρίσεις της ακαθάριστης δαπάνης σε ποσοστά:

ΠΙΝΑΚΑΣ

ΕΤΗ	ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΗ ΔΑΠΑΝΗ	ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ		ΤΕΛΙΚΗ ΑΕΠΚ		ΑΕΠΚ	
		Ιδιωτική-Δημόσια		ΚΑΤΑΝΑΛ.	ΙΔΙΩΤΙΚΕΣ		
1960	100,00	67,81	13,52	81,33	18,67	12,35	6,32
1961	100,00	66,80	12,70	79,50	20,50	12,83	7,67
1962	100,00	66,42	12,28	79,70	20,30	13,21	7,39
1963	100,00	66,94	12,46	79,40	20,60	14,05	6,55
1964	100,00	61,06	14,82	75,88	24,12	17,11	7,01
1965	100,00	62,94	12,18	75,12	24,88	17,80	7,08
1966	100,00	65,22	12,57	77,79	22,21	16,08	6,13
1967	100,00	65,65	12,18	78,54	21,46	14,80	6,66
1968	100,00	58,59	12,57	78,01	21,99	15,97	6,02
1969	100,00	63,24	11,80	75,04	24,96	17,79	7,17
1970	100,00	63,71	11,65	75,36	21,81	15,66	6,15
1971	100,00	63,05	11,47	74,52	23,29	19,94	7,35
1972	100,00	62,03	11,14	73,17	24,74	17,06	7,68

1973	100,00	60,55	10,80	71,35	24,19	17,45	6,75
1974	100,00	64,76	12,92	77,68	19,25	13,47	5,78
1975	100,00	65,27	13,70	78,97	18,24	13,12	5,1
1976	100,00	65,27	13,75	79,32	18,65	13,70	4,95

ΠΗΓΗ ΕΘΝΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ 1958-75 ΚΑΙ 1970-1976

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα

-το ποσοστό της συνολικής κατανάλωσης εντός της ακαθάριστης δαπάνης για την συγκεκριμένη χρονική περίοδο 1960-1976 δεν παρουσιάζει μακροχρόνια τάση μεταβολής , με εξαίρεση τα έτη 1971-1973, όπου το ποσοστό αυτό εμφανίζει αισθητή μείωση χωρίς να διερευνώνται οι συνέπειες αυτής , εφόσον η παραπάνω μείωση συνέπεσε σε μικρό χρονικό διάστημα. Ωστόσο ,το έτος 1974 το ποσοστό καταναλώσεως επανέρχεται στο μέσο όρο της περιόδου 1960-1976(77%)

-όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της καταναλώσεως των ιδιωτών και δημοσίου , επισημαίνεται για δεύτερη φορά ότι δεν εντοπίζονται μεταβολές σε μακροχρόνιο επίπεδο.

-οι ίδιες ακριβώς παρατηρήσεις γίνονται και για τα ποσοστά συνολικής επένδυσης ιδιωτών και δημοσίου. Παρόλα αυτά , βγαίνει σα φυσικό συμπέρασμα ότι η τελική διαμόρφωση της συνολικής δαπάνης της οικονομίας δεν έφερε τα οικονομικώς παραδεκτά αποτελέσματα κατά τα έτη 1960-1976, με συνέπεια να μην παρατηρηθεί η επιθυμητή οικονομική άνθηση.

2.9.2 ΟΡΓΑΝΑ ΑΡΜΟΔΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η δημοσιονομική νομοθεσία της χώρας μας, έχοντας ως πρότυπο του γαλλικό δημόσιο λογιστικό σύστημα, για την πραγματοποίηση των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού προβλέπει μια πολύπλοκη διαδικασία, η εκτέλεση της οποίας έχει ανατεθεί σε δύο διαφορετικές κατηγορίες δημοσιονομικών οργάνων:

-Τα όργανα της μιας κατηγορίας που είναι αρμόδια να αποφασίζουν την πραγματοποίηση μιας δαπάνης αποτελούν τους «διατάκτες».

-Τα όργανα της άλλης κατηγορίας που είναι αρμόδια να εκτελούν τις αποφάσεις τις διατακτών και να καταβάλλουν την δαπάνη, αποτελούν τους «υπολόγους».

Σύμφωνα με μια βασική αρχή που διέπει το δημοσιονομικό δίκαιο της χώρας μας, οι αρμοδιότητες του διατάκτου και του υπολόγου πρέπει να ανατίθεται σε διαφορετικά κρατικά όργανα.

Στην εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού μέχρι να ολοκληρωθεί η σύσταση και λειτουργία του Εθνικού Θησαυροφυλακείου συμμετέχει ως διαχειριστής του δημοσίου χρήματος και η Τράπεζα της Ελλάδος.

A. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΔΙΑΤΑΚΤΕΣ:

Ως «διατάκτες» θεωρούνται τα δημόσια όργανα, διορισμένα ή εκλεγμένα, που είναι αρμόδια να αποφασίζουν την πραγματοποίηση μιας δαπάνης του κρατικού προϋπολογισμού, να υπολογίζουν το ακριβές ύψος αυτής σε βάρος της αντίστοιχης πιστώσεως και να διατάσουν την καταβολή της δαπάνης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το ισχύον στη χώρα μας δημοσιονομικό δίκαιο (άρθρ. 20 του Ν. 2362/1995) , «**διατάκτης** είναι ο Υπουργός, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας, ο Περιφερειακός Διευθυντής ή άλλο εξουσιοδοτημένο αρμόδιο όργανο, το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις κατά του Δημοσίου».

Συγκεκριμένα, ο διατάκτης έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα¹⁷ να κρίνει την αναγκαιότητα και να αποφασίζει τη διενέργεια μιας δαπάνης .Η περίληψη της σχετικής πίστωσης στον κρατικό προϋπολογισμό, παρέχει απλά στο διατάκτη τη δυνατότητα να αποφασίσει τη διενέργεια της δαπάνης. Εξάλλου, ο διατάκτης έχει την αρμοδιότητα να επιλέξει τον χρόνο κατά τον οποίο θα πραγματοποιηθεί η δαπάνη, ενεργώντας βέβαια μέσα στα όρια που θέτει ο κανόνας του ενιαυσίου του κρατικού προϋπολογισμού.

Επίσης, ο διατάκτης είναι αρμόδιος να καθορίζει το ακριβές αντικείμενο της δαπάνης και να την εξειδικεύει, δεσμευόμενος, βέβαια ,από τον κανόνα της ειδικότητας των πιστώσεων.

¹⁷ Την μόνη αρμοδιότητα που δεν έχει ο διατάκτης είναι να εκκαθαρίζει το δημόσιο χρήμα.

Τέλος, ο διατάκτης μπορεί να καθορίσει το ύψος της δαπάνης, με τον όρο ότι δε θα υπερβαίνει τα όρια των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Κυρίως, έχει την ευχέρεια να κρίνει αν η πίστωση του προϋπολογισμού πρέπει να διατεθεί εφάπαξ για την ικανοποίηση μιας σπουδαίας σημασίας ανάγκης ή να την καταλείψει, προκειμένου να ικανοποιηθούν περισσότερες της μιας δευτερεύουσας σημασίας ανάγκες.

Οι διατάκτες διακρίνονται στους κύριους και στους δευτερεύοντες.

Κύριος διατάκτης, είναι εκείνος που μπορεί να αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων που έχουν τεθεί στη διάθεσή του απευθείας από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Δευτερέων διατάκτης, είναι εκείνος που μπορεί να αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος πιστώσεων, που έχουν τεθεί στη διάθεσή του, έπειτα από εντολή του κύριου διατάκτη.

Οι κύριοι διατάκτες διαθέτουν τις πιστώσεις του προϋπολογισμού μέσα στα όρια των ποσοστών διάθεσης πιστώσεων που έχουν καθορισθεί κάθε φορά από τον Υπουργό των Οικονομικών, τις οποίες μπορούν να μεταβιβάζουν στους δευτερεύοντες διατάκτες.

B. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΟΛΟΓΟΙ:

Γενικά, «**υπόλογος**» θεωρείται το δημόσιο όργανο, το οποίο είναι αποκλειστικά αρμόδιο να διαχειρίζεται χρήματα του δημοσίου, είτε με την μορφή των πληρωμών και εισπράξεων, είτε κυρίως με την μορφή των εγγραφών και τηρήσεως λογαριασμών στα βιβλία της υπηρεσίας στην οποία υπηρετούν. Υπόλογοι είναι γενικά οι δημόσιοι ταμίες.

Σε αντίθεση με τους διατάκτες που με την ιδιότητά τους αυτή ασκούν πάρεργο έργο σε σχέση με το κύριο έργο τους, ως δημόσια όργανα, οι υπόλογοι έχουν ως αποκλειστικό και κύριο έργο τη «διαχείριση του δημοσίου χρήματος»δ.. Εξάλλου, σε αντίθεση με τους διατάκτες που ενεργούν κυρίως με βάση το κριτήριο της σκοπιμότητας, οι αρμοδιότητες των υπολόγων είναι αυστηρά καθορισμένες και συνίστανται στον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης. Ο ρόλος τους είναι ιδιαίτερα άχαρος, γιατί συνίσταται στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων που καλούνται να εκτελέσουν, με αποτέλεσμα ενίοτε να βρίσκονται στη

δυσάρεστη θέση να έρχονται σε αντιπαράθεση ,είτε με τους δικαιούχους της δαπάνης, είτε με τους διατάκτες.

Οι δημόσιοι υπόλογοι αποτελούν, επιπλέον, μια ειδική κατηγορία δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι υπόκεινται σε ειδικούς κανόνες του Δημόσιου Λογιστικού που καθορίζουν τα καθήκοντα και την ευθύνη τους. Παρατηρείται ότι η δημοσιονομική μας νομοθεσία θεωρεί ως υπολόγους, όχι μόνον όσους έχουν νόμιμη εξουσιοδότηση να διαχειρίζονται χρήματα του δημοσίου, αλλά και εκείνους που διαχειρίζονται χρήματα εκ των περιστάσεων, χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση.

Πρόκειται για τους αποκαλούμενους'' αφανείς ή de facto'' υπολόγους που είναι υποχρεωμένοι, επίσης, να λογοδοτήσουν για τη διαχείριση του δημοσίου υλικού.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρ. 54 παρ. 2 του Ν. 2362/1995, οι δημόσιοι υπόλογοι με κριτήριο το αντικείμενο των εργασιών τους ή την υπηρεσία στην οποία υπηρετούν, διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

- α) Σε υπολόγους ενταλμάτων προπληρωμής και προσωρινών.
- β) Σε διαχειριστές πάγιων προκαταβολών.
- γ) Σε φοροτεχνικούς και τελωνειακούς υπολόγους.
- δ) Σε ειδικούς ταμίες.
- ε) Σε υπολόγους Νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως.
- στ) Σε υπολόγους Δημοσίων Οργανισμών Κοινής Ωφελείας και Νομικών Προσώπων ιδιωτικού δικαίου που επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό.

2.9.3 Ο ΚΑΝΟΝΑΣ ΤΟΥ ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΟΥ ΤΗΣ ΙΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΔΙΑΤΑΚΤΗ ΚΑΙ ΤΟΥ ΥΠΟΛΟΓΟΥ

Ο κανόνας του ασυμβιβάστου της ιδιότητας του διατάκτη ,αποτελεί έναν παραδοσιακό κανόνα του δημοσιονομικού δικαίου, που διαμορφώθηκε αρχικά στην Γαλλία και στην συνέχεια διοχετεύτηκε στην Ελλάδα. Σημαίνει ότι τα καθήκοντα του

διατάκτη και του υπολόγου του Δημοσίου δεν πρέπει να ασκούνται από το ίδιο δημόσιο όργανο, αλλά πρέπει να ανατίθενται σε διαφορετικά δημόσια όργανα. Ο σκοπός της διαμόρφωσης του κανόνα αυτού ήταν η χρηστή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και η αποτροπή καταχρήσεων και αταξιών κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Το αποτέλεσμα αυτό επιτυγχάνεται με τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ δυο διαφορετικών δημοσίων οργάνων, δηλαδή, του διατάκτη και του υπολόγου. Κυρίως όμως, ο έλεγχος αυτός ασκείται από τον υπόλογο και αφορά την κανονικότητα των διαταγών που του απευθύνει ο διατάκτης. Είναι γεγονός, ότι ο σαφής διαχωρισμός των καθηκόντων του υπολόγου από τα καθήκοντα του διατάκτη, προστατεύει και τους δύο από τυχόν υπόνοιες και αμφισβητήσεις που θα ήταν δυνατόν να δημιουργηθούν στο πρόσωπό τους, όσον αφορά το αδιάβλητο της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Πιο συγκεκριμένα, ο υπόλογος απαγορεύεται από τον νόμο να αναμειγνύει τα «δημόσια χρήματα» που διαχειρίζεται με τα δικά του. Στην περίπτωση δε, που από την δημόσια διαχείριση προκύψει πλεόνασμα, ο υπόλογος δεν έχει δικαίωμα να το διαθέσει για ίδιο λογαριασμό, αλλά επί του ποσού αυτού συνίσταται δημόσια παρακαταθήκη μέχρι να αποδειχθεί η προέλευσή του.

Επίσης απαγορεύεται στο δημόσιο όργανο να τοκίζει τα δημόσια χρήματα που κατέχει ή να τα χρησιμοποιεί για δικό του όφελος.

Οι πράξεις αυτές συνιστούν πειθαρχικό αδίκημα.

2.10 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΕΩΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η διαδικασία εκτελέσεως των δαπανών του προϋπολογισμού διακρίνεται σε δυο επιμέρους στάδια, των οποίων οι επιμέρους πράξεις έχουν ανατεθεί στα δύο παραπάνω διοικητικά όργανα, δηλαδή, στους διατάκτες και στους υπολόγους.

Πρόκειται για το διοικητικό και το λογιστικό στάδιο.

A. Το διοικητικό στάδιο:

Το διοικητικό στάδιο περιλαμβάνει τρεις επιμέρους διοικητικές ενέργειες. Την ανάληψη, την εκκαθάριση και την εντολή πληρωμής της δαπάνης, που όλες μαζί

αποτελούν σύνθετη διοικητική ενέργεια και ενεργούνται από τους διατάκτες, κύριους και δευτερεύοντες.

1. Ανάλυση της δαπάνης:

Η ανάληψη της δαπάνης αποτελεί το γενεσιουργό γεγονός της δαπάνης. Δηλαδή, είναι η πράξη εκείνη με την οποία το Κράτος καθίσταται οφειλέτης. Μετά την έγκριση της δαπάνης με την οποία γεννάται η δημόσια οφειλή, επέρχεται από λογιστική πλευρά η εγγραφή της δαπάνης στο βιβλίο εγκρίσεων και εντολών πληρωμής, με την οποία εξασφαλίζεται η εξατομίκευση της δαπάνης και η μη δυνατότητα διαθέσεως της πιστώσεως για την κάλυψη άλλης παρόμοιας δαπάνης. Ουσιαστικά αποτελεί μια διοικητική πράξη, με την οποία το αρμόδιο όργανο αποφασίζει την πραγματοποίηση ορισμένης δαπάνης.

Αρμόδια όργανα για την ανάληψη των δημοσίων δαπανών είναι οι διατάκτες, κύριοι και δευτερεύοντες.

Πριν από κάθε ενέργεια για την εκτέλεση μιας δαπάνης του Δημοσίου, απαιτείται σχετική απόφαση αναλήψεως αυτής του αρμοδίου διατάκτη ή του κατά νόμο εξουσιοδοτημένου οργάνου, με την οποία εγκρίνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης. Ειδικά όταν πρόκειται για δαπάνη που προβλέπεται ότι θα βαρύνει, είτε τμηματικά ,είτε στο σύνολό της και τους προϋπολογισμούς των επόμενων οικονομικών ετών, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού των Οικονομικών.

2. Εκκαθάριση της δαπάνης:

Η δεύτερη κατά σειρά πράξη της διοικητικής διαδικασίας διενέργειας των δημοσίων δαπανών είναι η εκκαθάριση της δαπάνης.

Η εκκαθάριση έχει διπλό περιεχόμενο.

Αφενός μεν ,αποτελεί την πράξη με την οποία διαπιστώνεται ότι η σχετική υπηρεσία προς το Δημόσιο έχει παρασχεθεί, αφετέρου δε, εκτιμάται το ακριβές ύψος της δαπάνης που απαιτείται για την παροχή της υπηρεσίας αυτής.

Το έργο της εκκαθάρισης της δημόσιας δαπάνης έχει ανατεθεί από την δημοσιονομική νομοθεσία στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου.

Ειδικότερα, με τον νέο νόμο 2362/1995 περί Δημοσίου Λογιστικού οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου μετενομάσθηκαν σε Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων που λειτουργούσαν μέχρι τότε στις αντίστοιχες κρατικές υπηρεσίες.

Οι υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου αποτελούν υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και κατ' επέκταση του Υπουργείου Οικονομικών. Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών που ενεργείται κατά την εκκαθάριση της δαπάνης από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, αποτελεί έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών.

Έλεγχος νομιμότητας, συνίσταται στο αν μια δημόσια δαπάνη προβλέπεται από μια διάταξη νόμου και αν υπάρχει σχετική πίστωση στον κρατικό προϋπολογισμό.

Μια δαπάνη για να θεωρηθεί νόμιμη πρέπει να πληροί και τις δύο αυτές προϋποθέσεις.

Κανονική είναι η δαπάνη, εφόσον έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή. Μετά την πραγματοποίηση του ελέγχου και τον προσδιορισμό των δικαιωμάτων των πιστωτών του Δημοσίου, συντάσσεται επί των οικείων δικαιολογητικών η πράξη εκκαθάρισης, που εμφανίζει αριθμητικώς και ολογράφως το χρηματικό ποσό που εκκαθαρίσθηκε. Στη συνέχεια, μονογράφεται και υπογράφεται από το υπηρεσιακό όργανο που έκανε τον έλεγχο και τον προϊστάμενο του οικείου γραφείου, οι οποίοι και φέρουν αποκλειστικά την ευθύνη για την ορθότητα των δικαιολογητικών. Με την εκκαθάριση της δημόσιας δαπάνης εκδίδεται τίτλος πληρωμής.

3. Εντολή πληρωμής:

Η τρίτη κατά σειρά πράξη της διοικητικής διαδικασίας πραγματοποιήσεως της δημόσιας δαπάνης αποτελεί η έγγραφη εντολή του διατάκτη προς τον υπόλογο, δηλαδή, τον δημόσιο ταμία, να πληρώσει μια δαπάνη που έχει προηγουμένως αναληφθεί και εκκαθαρισθεί. Σε αντίθεση με την εκκαθάριση της δαπάνης, η εντολή πληρωμής της δαπάνης αποτελεί μια διοικητική πράξη που ανήκει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα του διατάκτη. Για την πληρωμή οποιασδήποτε, δημόσιας δαπάνης, απαιτείται προηγουμένως να υπάρχει τίτλος πληρωμής.

Ειδικότερα, τίτλος πληρωμής είναι το χρηματικό ένταλμα ή άλλο παραστατικό στοιχείο, που εκδίδεται από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου ή από άλλο αρμόδιο κατά νόμο δημόσιο όργανο, για την πληρωμή εκκαθαρισμένων απαιτήσεων πιστωτών του Δημοσίου σε βάρος των πιστώσεων του κρατικού

προϋπολογισμού. Τα χρηματικά εντάλματα διακρίνονται στα απλά και στα τακτικά χρηματικά εντάλματα.

-Τα απλά αποτελούν έγγραφες εντολές για την πληρωμή δαπανών του Δημοσίου, χωρίς να έχει γίνει προηγουμένως εκκαθάριση των σχετικών απαιτήσεων κατά του Δημοσίου.

-Τακτικά χρηματικά εντάλματα, είναι εκείνα που εκδίδονται στο όνομα του δικαιούχου για την πληρωμή εκκαθαρισμένων απαιτήσεων κατά του Δημοσίου.

B. Το λογιστικό στάδιο:

Το λογιστικό στάδιο αποτελεί το τελευταίο στάδιο εκτελέσεως των δαπανών και συνίσταται στην πληρωμή της δαπάνης.

Η πληρωμή της δαπάνης ενεργείται από τον υπόλογο, που κατέχει θέση ταμία και πληρωτή της δαπάνης. Το χρηματικό ένταλμα πριν να καταστεί πληρωτέο υπόκειται, εκτός του διοικητικού, σε προληπτικό δικαστικό έλεγχο, δηλαδή, σε έλεγχο από τον πάρεδρο ή επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που αποτελεί Δημοσιονομικό Δικαστήριο. Μετά τον έλεγχο αυτόν, τα χρηματικά εντάλματα αποστέλλονται στις αρμόδιες Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες⁹ για πληρωμή του δικαιούχου. Πριν από την πληρωμή της δαπάνης ο υπόλογος, ταμίας, ελέγχει τη γνησιότητα, εγκυρότητα και κανονικότητα των τίτλων και των δικαιούχων.

Η απόδειξη της εξόφλησης των χρηματικών ενταλμάτων ενεργείται, είτε με την παράδοση από το δικαιούχο ή το νόμιμο εκπρόσωπό του εξοφλητικής απόδειξης, είτε με την υπογραφή του δικαιούχου πάνω στο σώμα του τίτλου πληρωμής.

Η παραπάνω διαδικασία πληρωμής των δαπανών του Δημοσίου αποτελεί την τακτική διαδικασία. Υπάρχουν, όμως, και δαπάνες που λόγω της φύσεώς τους υπόκεινται σε ειδική διαδικασία πληρωμής.

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν τα εξής είδη πληρωμών:

1. Πληρωμές δαπανών διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα:

Τέτοιες δαπάνες αποτελούν π.χ., οι μισθοί των υπαλλήλων του Δημοσίου με εργασιακή σχέση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, τα ληξιπρόθεσμα τοκοχρεωλύσια για την εξόφληση των δημοσίων δανείων κτλ. Οι δαπάνες αυτές αναλαμβάνονται κατά κανόνα για ολόκληρο το ποσό στην αρχή του έτους, και όχι με ιδιαίτερη για κάθε περίπτωση διοικητική πράξη, εκκαθαρίζονται οριστικά από τους προϊσταμένους των αρμοδίων υπηρεσιών και πληρώνονται έπειτα από διαταγή αυτών.

Τίτλος πληρωμής, των δαπανών αυτών δεν αποτελεί το χρηματικό ένταλμα αλλά οι καταστάσεις πληρωμής. Οι δαπάνες αυτές δεν υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

2. Προπληρωμές:προπληρωμή είναι η εκ των προτέρων πληρωμή δημόσιας δαπάνης, δηλαδή, πριν την παροχή της αντίστοιχης υπηρεσίας ή την εκτέλεση του έργου από τον λήπτη.

3. Πάγια προκαταβολές χρηματικού:

Πάγια προκαταβολή χρηματικού, αποτελεί η διάθεση δημοσίου χρήματος για την άμεση αντιμετώπιση δαπάνης, κυρίως στις περιπτώσεις που η πληρωμή της, λόγω της φύσεως δεν μπορεί να αναβληθεί, μέχρι να ολοκληρωθεί η τακτική διαδικασία πραγματοποίησής της. Η χορήγηση πιστώσεων με την μέθοδο της πάγιας προκαταβολής, εφαρμόζεται σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες, κυρίως των ενόπλων δυνάμεων, των σωμάτων ασφαλείας κλπ.

Για τη σύστασή της ακολουθείται ειδική διαδικασία, δηλαδή, εκδίδεται προεδρικό διάταγμα με πρόταση του αρμόδιου υπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών, έπειτα από αιτιολογημένη εισήγηση της αρμόδιας Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου. Το ποσό της πάγιας προκαταβολής καταβάλλεται στο όνομα ειδικών υπολόγων διαχειριστών που ορίζονται με απόφαση του αρμόδιου υπουργού, με χρηματικά εντάλματα που εκδίδονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

2.11 Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΕΚΤΕΛΕΣΕΩΣ ΤΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

Η δημοσιονομική νομοθεσία της χώρας μας, για λόγους προστασίας της διαχείρισεως του « δημοσίου χρήματος» από τυχόν απατηλές ενέργειες τόσο των οργάνων της Διοικήσεως, όσο και των ιδιωτών, προβλέπει δυο είδη ελέγχου των δημοσίων δαπανών:

α) τον προληπτικό έλεγχο, που ενεργείται πριν από τη διενέργεια της δαπάνης και,

β) τον κατασταλτικό έλεγχο ,που ενεργείται μετά τη διενέργεια της δαπάνης. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου εκτελέσεως των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού πρωταρχικός ρόλος έχει ανατεθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

α. Προληπτικός έλεγχος εκτελέσεως των δημοσίων δαπανών:

Ο προληπτικός διοικητικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ενεργείται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού ελέγχου.

Αυτές αποτελούν υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και ειδικότερα του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους.

Με τον έλεγχο αυτό οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού ελέγχου εκκαθαρίζουν την δαπάνη και εκδίδουν το ένταλμα για την πληρωμή της. Σημαντικότερος και αποτελεσματικότερος, όμως, σε σχέση με το διοικητικό είναι ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος¹⁸ των δημοσίων δαπανών, που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Κατ' εξαίρεση δεν υπόκεινται στον έλεγχο αυτό ,όσες δαπάνες εξαιρούνται ρητά από τον νόμο.

Τέτοιες ,είναι εκείνες που εντέλλονται με άλλο τίτλο πληρωμής, χωρίς να απαιτείται η έκδοση χρηματικού εντάλματος, όπως π.χ., οι δαπάνες που απαιτούνται για τα έξοδα μεταγωγής κρατουμένων για χρέη προς το Δημόσιο, έξοδα εισπράξεως πλειστηριάσματος κτλ.

Ο προληπτικός έλεγχος ενεργείται από τους επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με τον έλεγχο αυτόν διαπιστώνεται η τήρηση των τυπικών προϋποθέσεων που προβλέπουν οι διατάξεις της δημοσιονομικής νομοθεσίας κατά τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος.

Ειδικότερα ,ελέγχεται το αν η δαπάνη προβλέπεται από τον νόμο, αν υπάρχει η σχετική πίστωση στον κρατικό προϋπολογισμό (πίστωση είναι το ποσό που αναγράφεται στον προϋπολογισμό για την πληρωμή της συγκεκριμένης δαπάνης και προσδιορίζεται από τον οικείο κωδικό αριθμό και κατονομασία, μέσα στα όρια του οποίου δύναται ο διατάκτης να αναλαμβάνει υποχρεώσεις), αν η δαπάνη έχει αναληφθεί από τον διατάκτη νόμιμα, αν επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και αν η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή.

¹⁸ Δικαστικός –προληπτικός έλεγχος θεωρείται εκείνος που ενεργείται επί των πράξεων των δημοσίων διατακτών.

Μετά από αυτά, εξακριβώνεται η ορθότητα των γεγονότων που αναφέρονται στα δικαιολογητικά έγγραφα και διαπιστώνεται, εάν οι διαχειριστικές πράξεις ενεργήθηκαν βάσει των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης. Ο έλεγχος αυτός καταλήγει στη θεώρηση ή όχι των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής, τα οποία μετά τη θεώρησή τους εξοφλούνται από τα Δημόσια Ταμεία. Στην περίπτωση δε, που διατυπωθούν αντιρρήσεις από την ελεγχόμενη υπηρεσία και ανακύψει διαφωνία μεταξύ των Επιτρόπου και του διατάκτη σχετικά με τη θεώρηση ή μη του εντάλματος, η λύση θα δοθεί από το αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο έχει τη δυνατότητα για θέματα μείζονος σημασίας να παραπέμψει στην Ολομέλεια.

Ο επίτροπος αν διαπιστώσει ότι η δαπάνη είναι νόμιμη, υποχρεούται να θεωρήσει το σχετικό χρηματικό ένταλμα. Αντίθετα, υποχρεούται να αρνηθεί την έγκριση του εντάλματος αν η δαπάνη εν όλω ή εν μέρει δεν είναι νόμιμη.

Στην περίπτωση που το σύνολο της δαπάνης είναι παράνομο, το σχετικό ένταλμα ακυρώνεται και ματαιώνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης. Στην περίπτωση, όμως, που ένα μέρος της δαπάνης πάσχει από παρανομία, εκδίδεται νέο ένταλμα που εντέλλεται το μικρότερο νόμιμο ποσό της δαπάνης.

B. Κατασταλτικός έλεγχος των Δημοσίων Δαπανών:

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών συνίσταται στον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων.

Ειδικότερα, ο έλεγχος της διαχείρισης των δημοσίων υπολόγων, συνίσταται:

- α) στον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος ή υλικού, με βάση τους δημοσιονομικούς νόμους και τους κανόνες της χρηστής διαχείρισης,
- β) στον καταλογισμό των ευθυνών και στην αποκατάσταση της ζημιάς που τυχόν προκλήθηκε στο Δημόσιο από υπαιτιότητα του Υπολόγου. Ο έλεγχος αυτός επειδή ενεργείται μετά την πληρωμή της δημόσιας δαπάνης θεωρείται «κατασταλτικός».

Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, κατά κύριο λόγο διεξάγεται ως τακτικός, σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Κατ' εξαίρεση μπορεί να διεξάγεται και ως έκτακτος, δηλαδή, όταν το επιβάλλουν οι περιστάσεις.

Ειδικότερα, «τακτικός» είναι ο έλεγχος που διεξάγεται στους μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων, που υποβάλλονται σε τακτές

προθεσμίες στο Ελεγκτικό Συνέδριο, που εδρεύουν στους κατά τόπους νομούς, μαζί με τα σχετικά λογιστικά στοιχεία. Στην περίπτωση αυτή το κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποφασίζει με πράξη του, λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση αρμόδιου ελεγκτή και την έγγραφη εισήγηση του Παρέδρου, σχετικά με την ορθότητα των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, οπότε ,είτε δέχεται την ορθότητα των λογαριασμών και απαλλάσσει τον υπόλογο από κάθε ευθύνη για την διαχείριση του, είτε διαπιστώνει έλλειμμα το οποίο καταλογίζει σε βάρος του υπαιτίου υπολόγου.

«Έκτακτος έλεγχος», μπορεί να γίνει σε περίπτωση που διαπιστώνεται έλλειμμα ή άλλες διαχειριστικές ανωμαλίες που είναι ικανές να προκαλέσουν την υπόνοια καταχρήσεων ή που παρεμποδίζουν τον έλεγχο των πράξεων του υπολόγου . Όσον αφορά τα ελλείμματα, για να υπάρξει ευθύνη του υπολόγου για το έλλειμμα, θα πρέπει να διαπιστώνεται ουσιώδης σύνδεσμος μεταξύ της συμπεριφοράς του υπολόγου και του διαπιστωμένου ελλείμματος. Ό δε καταλογισμός του ελλείμματος σε βάρος του υπολόγου, γίνεται όταν διαπιστώνεται ότι με τις πράξεις ή τις παραλείψεις του, έχει συμβάλει στην πρόκληση του διαχειριστικού ελλείμματος.

Συμπεραίνεται, λοιπόν ,βάσει των παραπάνω, ότι η φύση και ο ρόλος των δημοσίων δαπανών είναι τα βασικά συνθετικά στοιχεία, τα οποία καθορίζουν την εξελικτική πορεία της οικονομίας κάθε χώρας ,και επομένως συντελούν και στην μελλοντική πορεία που αυτή θα χαράξει και θα ακολουθήσει. Ωστόσο ,η ορθή πορεία των δημοσίων δαπανών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αποτελεσματικότητα του ελέγχου που αυτή υφίσταται, τους λεγόμενους δημοσιονομικούς ελέγχους.

Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο διασφάλισης υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής και συμβάλλουν αποφασιστικά στην προστασία του δημοσίου χρήματος, ενώ οι αντίστοιχοι, οι οποίοι ασκούνται από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, αφορούν κυρίως τη νομιμότητα και κανονικότητα των δημοσίων δαπανών.

Παρ όλα αυτά , όμως , οι διαρκώς αυξανόμενες απαιτήσεις στον τομέα ελέγχου των δαπανών, το εύρος και η ποικιλομορφία αυτών, η ανάγκη του κοινωνικού συνόλου για παροχή δημοσίων υπηρεσιών βέλτιστης ποιότητας με ελάχιστο κόστος, υποχρεώνουν το παρόν Υπουργείο να προβεί στην υιοθέτηση νέων και πιο αποτελεσματικών μεθόδων ελέγχου των δημοσίων

δαπανών, αποσκοπώντας στην αναβάθμιση και αναδιοργάνωση του ελεγκτικού μηχανισμού.

Καθίσταται, έτσι ,αναγκαίο από μέρους κάθε Υπουργείου να εφαρμόζει την λεγόμενη πολιτική περιστολής ορισμένων κατηγοριών δημοσίων δαπανών, προκειμένου να επιτευχθεί η επιθυμητή οικονομική άνθηση και σταθερότητα σε μακροχρόνιο επίπεδο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΑΠΑΝΩΝ

Η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική, που εφαρμόζεται μετά το 1994, έχει ως αποτέλεσμα τη θεαματική βελτίωση της δημοσιονομικής θέσης της χώρας ακόμη και μετά την αναθεώρηση και συμπλήρωση των ορισμών και των κανόνων του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εθνικών Λογαριασμών. Η ικανοποίηση του όρου του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ) για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική θέση αποτελεί πλέον εφικτό μεσοπρόθεσμο στόχο της οικονομικής πολιτικής.

ΝΟΜΟΣ 2362/1995

Άρθρο 1 Διοίκηση εσόδων-εξόδων

Η ανάθεση της διοίκησης των δημοσιονομικών μεγεθών του κρατικού προϋπολογισμού (έσοδα- έξοδα) ,καθώς και το λογιστικό του κράτους, ανήκει αποκλειστικά στις υπάρχουσες διατάξεις του Νόμου 2362/1995, όπου ενεργούνται βάσει αυτών.

Άρθρο 10 Έσοδα

Για την πλήρη και σαφή κατανόηση της έννοιας των εσόδων προκύπτουν οι εξής ορισμοί:

- 1) Δημόσια έσοδα , καλούνται τα χρηματικά εκείνα ποσά ,τα οποία περιλαμβάνονται στο Κράτος κατ 'επιταγή νόμου ή σε εκτέλεση συμβάσεως, διαθήκης , δικαστικής αποφάσεως ή από άλλη συναφή αιτία.
- 2) Έσοδα του προϋπολογισμού ,ονομάζονται τα ποσά εκείνα ,των οποίων η βεβαίωση γίνεται εντός του οικονομικού έτους στο οποίο αναφέρεται ο προϋπολογισμός , όπως επίσης, και τα μη εισπραχθέντα του προηγούμενου οικονομικού έτους.

3)Τα έσοδα ,τα οποία έχουν βεβαιωθεί, αλλά δεν έχουν εισπραχθεί μέχρι το πέρας της οικονομικής χρήσης ,φέρουν ως συνέπεια τη διαγραφή τους από τα λογιστικά βιβλία εκείνου του οικονομικού έτους κατά το οποίο βεβαιώνονται και επομένως επαναβεβαιώνονται ως έσοδα της νέας οικονομικής περιόδου.

4)Μέχρι το τέλος του μηνός Οκτωβρίου έκαστης οικονομικής χρήσεως ,συντάσσεται σχετική έκθεση επί της διαχείρισης των εσόδων, της δραστηριότητας των υπεύθυνων υπηρεσιών , καθώς και των αποτελεσμάτων του ελέγχου που συνάγονται για τα παρατηρούμενα φαινόμενα της φοροδιαφυγής και της λαθρεμπορίας κατά τον παρελθόντα χρόνο. Η παραπάνω έκθεση υποβάλλεται προς εξέταση στον Υπουργό των Οικονομικών και εμπεριέχει στοιχεία που αφορούν την επιβολή προστίμων της φορολογικής και τελωνειακής νομοθεσίας, καθώς και το σχετικό νομοθετικό έργο.

Άρθρο 11 **Όργανα και τίτλοι εισπράξεως των δημοσίων εσόδων**

Τίτλοι εισπράξεως ,ονομάζονται τα παραστατικά στοιχεία ,τα οποία προβλέπονται από τις κείμενες διατάξεις και από τα οποία προκύπτει ο οφειλέτης , το είδος της οφειλής και το εισπρακτέο κατά οφειλέτη ποσό.

1)Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων, ενεργείται βάσει νόμιμου τίτλου από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες , τα τελωνεία ,τα λοιπά όργανα εισπράξεως του Δημόσιου τομέα και τους ειδικούς ταμίες ,στους οποίους έχουν ανατεθεί τα ανάλογα καθήκοντα.

2)Η είσπραξη των δημοσίων εσόδων ,ανατίθεται επίσης, και στα τραπεζικά ιδρύματα, σε οργανισμούς κοινής ωφέλειας, πιστωτικούς οργανισμούς, στα ελληνικά ταχυδρομεία(ΕΛΤΑ) ή σε άλλες δημόσιες αρχές και υπηρεσίες.

Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις είσπραξης των δημοσίων εσόδων , οι σχετικές διαδικασίες τους ,όπως λ.χ. ,ο τρόπος εισπράξεως , η διαδικασία εισπράξεως και ο έλεγχος τους , καθορίζονται κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών ,ενώ οι εκδοθείσες του νόμου 1819/1951

επιταγές οπισθογραφούνται από τα παραπάνω αρμόδια όργανα.

Άρθρο 12 **Αποδεικτικά Εισπράξεως των δημοσίων εσόδων**

Αποδεικτικά εισπράξεως ,ονομάζονται τα παραστατικά εκείνα στοιχεία ,μηχανογραφικά ή μη ,των οποίων η έκδοση ανήκει στα αρμόδια όργανα, τα οποία είναι υπεύθυνα για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων και αποδεικνύουν την εξόφληση της οφειλής. Επιπρόσθετα ,ο τύπος του αποδεικτικού ορίζεται με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, ενώ η είσπραξη θεωρείται ως «άκυρη» ,εφόσον δεν έχει εκδοθεί νόμιμο αποδεικτικό αυτής που να αποδεικνύει την πράξη της είσπραξης..

Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι η είσπραξη των δημοσίων εσόδων ενεργείται όχι μόνο βάσει της έκδοσης του ειδικού αποδεικτικού εισπράξεως, αλλά κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών, επιτρέπεται η αντίστοιχη πράξη είσπραξής τους με τη διάθεση από τις αρμόδιες δημόσιες οικονομικές υπηρεσίες και τα τελωνεία.

Έτσι ,με την παραπάνω απόφαση καθορίζονται τα εξής:

- ι)ο τύπος των ειδικών αυτών εντύπων ,η χρονολογία έναρξης της κυκλοφορίας τους και ο τρόπος επιστροφής τους.
- ιι) ο τρόπος διαθέσεως των εντύπων ,η στρογγυλοποίηση των πληρωτέων ποσών όταν αυτό καθίσταται απαραίτητο , και
- ιιι)το ποσοστό προμήθειας που εισπράττεται από τους αγοραστές , τα Ν.Π.Ι.Δ., τους ιδιώτες, καθώς και οι επιβαλλόμενες κυρώσεις για όσους δεν τηρούν τις ισχύουσες διατάξεις.

3.1 ΠΗΓΕΣ ΕΣΟΔΩΝ

Προς σαφέστατη κατανόηση των πηγών των εσόδων του δημόσιου τομέα της οικονομίας , παρατίθεται ο παρακάτω πίνακας:

ΠΙΝΑΚΑΣ:

Έσοδα του δημόσιου τομέα από τρέχουσες συναλλαγές (σε %)

Έτη	1960	1965	1970	1975
Άμεσοι φόροι	36,00	36,7	39,4	40,9
Έμμεσοι φόροι	56,1	58,1	56,8	55,7
Πρόσοδοι περιουσίας και επιχειρηματικής δράσης	8,00	7,7	7,4	8,8
Τόκοι δημοσίου χρέους	-1,3	-3,00	-	-
Τρέχουσες μεταβιβάσεις από την αλλοδαπή	1,2	0,4	-	-
ΣΥΝΟΛΟ:	100,00	100,00	100,00	100,00

ΠΗΓΗ:ΕΘΝΙΚΟΙ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ 1958-75

Από τον παραπάνω πίνακα συνάγεται ότι:

α)η σημαντικότερη πηγή των εσόδων του δημόσιου τομέα της οικονομίας ήταν και εξακολουθεί να είναι οι έμμεσοι φόροι.

Αξιοσημείωτο είναι ότι , η ποσοστιαία συμμετοχή τους σε όλη τη διάρκεια της περιόδου δεν παρουσιάζει αξιόλογες διακυμάνσεις .

β)η αμέσως εξίσου σπουδαία πηγή των δημοσίων εσόδων συναντάται στους άμεσους φόρους, των οποίων η ποσοστιαία συμμετοχή σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1960-1975, εμφανίζει σταθερή άνοδο.

Η παραπάνω άνοδος οφείλεται τόσο στην αύξηση των προσόδων περιουσίας και επιχειρηματικής δράσης , όσο και στην έλλειψη στοιχείων από την αλλοδαπή. Ελάχιστη , επίσης , σημασία δίδεται στους έμμεσους φόρους και στο σύνολο των εσόδων του δημοσίου.

γ)η τελευταία πηγή εσόδων , η οποία δε φέρει τον τίτλο της τόσο αξιόλογης πηγής , όπως , οι προηγούμενες , είναι η επιχειρηματική δράση του δημόσιου τομέα. Η ποσοστιαία συμμετοχή αυτού του είδους πηγής των εσόδων παρουσιάζει ελάχιστη αύξηση από τα έτη 1960-1975, ενώ δεν παραλείπεται να αναφερθεί το φαινόμενο της μειωμένης αύξησης κατά τα έτη 1965-1970.

3.2 ΟΙ ΦΟΡΟΙ

Ο Δημόσιος τομέας της οικονομίας , προκειμένου να καλύψει τις πάσης φύσεως ανάγκες του και να επιτύχει τις πολλαπλές επιδιώξεις του ,έχει ανάγκη από την απόκτηση αγοραστικής δύναμης, την οποία φυσικά δε διαθέτει και πάσχει να την αποκτήσει .Η απόκτηση αυτής της δύναμης επέρχεται μόνο εάν θέσει υπό εφαρμογή τα ποικίλα μέσα που διαθέτει.

Ορισμένα από αυτά τα μέσα που χρησιμοποιεί χαρακτηρίζονται ως «μονομερή», επειδή ακριβώς πρόκειται για παροχή των ιδιωτών προς το δημόσιο χωρίς αντίστοιχη ειδική αντιπαροχή , και άλλα ως«διμερή» αφού συνεπάγονται σε αντιπαροχή του δημοσίου τομέα προς τους ιδιώτες.

Στην πρώτη κατηγορία , η οποία και θα μας απασχολήσει, περιλαμβάνει τους φόρους, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στα προερχόμενα έσοδα από το δανεισμό. Έτσι , λοιπόν ,οι φόροι αποτελούν όχι μόνο το μέσο , μέσω του οποίου επιτυγχάνονται οι επί μέρους στόχοι του δημοσίου κατά τρόπο αποτελεσματικότερο ,όπως λ.χ. σταθεροποίηση της οικονομίας , ορθολογική κατανομή των πόρων και της κατανομής του εισοδήματος, προώθηση της οικονομικής ανόδου , αλλά και εκείνο το οποίο χαρακτηρίζεται ως το αναγκαστικό μέσο της μονομερούς μεταθέσεως της αγοραστικής δύναμης από τους ιδιώτες προς το δημόσιο, η οποία είναι ως γνωστή και ως “ταμιευτική λειτουργία” ή “ταμιευτικός σκοπός των φόρων”.

Δεδομένου ότι οι φόροι αποτελούν μονομερείς και αναγκαστικές παροχές προς το δημόσιο τομέα της οικονομίας ,επιβάλλονται και συνεπώς επιβαρύνουν έκαστο πολίτη.

Η παρούσα επιβάρυνση χαρακτηρίζεται ως “φορολογικό βάρος” ,το οποίο προκαλείται από τη διάθεση των φορολογικών εσόδων, εννοώντας φυσικά τη δαπάνη των χρημάτων.

Ένα βασικό πρόβλημα το οποίο προκύπτει , και είχε απασχολήσει από τους αρχαιότατους κυρίως χρόνους τους θεωρητικούς της Δημόσιας Οικονομικής , είναι ο τρόπος δίκαιας κατανομής του φορολογικού βάρους και η εξεύρεση εκείνων των κριτηρίων βάσει των οποίων θα πρέπει να επιβάλλεται ο συντελεστής της φορολογίας

Ωστόσο, οι θεωρητικοί και οι δημοκρατικά οργανωμένες κοινωνίες , υποστηρίζουν ότι δύο είναι τα βασικά κριτήρια δίκαιας κατανομής των φόρων και της κατανομής του φορολογικού βάρους:

ι)το κριτήριο της ειδικής ωφέλειας, η οποία αποκτάται από κάθε δραστηριότητα του πολίτη με το δημόσιο τομέα, και

υ)το κριτήριο της φοροδοτικής ικανότητας.

Παρά ταύτα, η επιβολή των φόρων προς τους πολίτες προκαλεί , όπως , είναι εύλογο ποικίλες αντιδράσεις των φορολογουμένων με σκοπό την αποφυγή καταβολής αυτών.

Οι κυριότερες και οι πιο συνήθεις από τις αντιδράσεις αυτές είναι:

α) η φοροδιαφυγή,

β)η φοροαποφυγή και

γ)η μετακύλιση της φορολογίας.

Κλείνοντας δεν πρέπει να παραλείψουμε το γεγονός ότι ,οι φόροι ταξινομούνται¹⁹ σε διάφορες κατηγορίες βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων, από τα οποία τα κυριότερα είναι:

ι)η ταξινόμηση βάσει της φορολογικής βάσης ,

ιι)η ταξινόμηση βάσει της φύσεως του φορολογικού βάρους ,

ιιι)η ταξινόμηση βάσει της γενικότερης κατάστασης του φορολογούμενου,

ιιιι) η ταξινόμηση των φόρων σε άμεσους και έμμεσους.

Παρ' όλες όμως τις δυσχερείς συνέπειες της φορολογίας και τις δυσανασχετήσεις των φορολογουμένων , οι φόροι συνεχίζουν να αποτελούν την κυριότερη πηγή εσόδων του Κράτους, βάσει των οποίων είναι σε θέση να επιτελεί αρμονικά και συνεπώς αποτελεσματικότερα τις ποικίλες δραστηριότητές του.

Βασική , ωστόσο , προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής παραμένει η εξυγίανση του φορολογικού συστήματος. Σε πλήρη συνδυασμό με την αναμόρφωση του αναπτυξιακού νόμου αποβλέπει στην ενίσχυση των χαμηλών εισοδηματικών τάξεων, στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, της γνώσης, της ανάπτυξης της νέας τεχνολογίας ,καθώς και των επενδύσεων στον ανθρώπινο παράγοντα.

3.3 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Η φορολογική μεταρρύθμιση , η οποία και προωθείται ,στηρίζεται στις παρακάτω βασικές αρχές:

¹⁹ Περί ταξινόμησης των φόρων βλέπε περαιτέρω λεπτομέρειες «Παραδόσεις Δημόσιας Οικονομικής» Θεοδώρου Α. –Γεωργακόπουλου σελ. 117.

α)τη μείωση της φορολογίας που τείνει να επιβαρύνει τα νοικοκυριά και ιδιαίτερα την εισοδηματική τάξη των χαμηλόμισθων .

β)τη μείωση του φορολογικού βάρους των επιχειρηματικών μονάδων και την παροχή ισχυρών κινήτρων στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις , ώστε να εισχωρήσουν δυναμικότερα στον ανταγωνιστικό κλάδο της αγοράς.

γ)τη μείωση των περίπλοκων διαδικασιών , που τείνουν να δημιουργούν αβεβαιότητα και πρόσθετη επιβάρυνση στο κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων.

δ)το φαινόμενο της μακροχρόνιας πρόβλεψης και σταθερότητας ,που παρέχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα καλύτερου επιχειρηματικού σχεδιασμού.

ιι)τη διενέργεια αποτελεσματικών και αντικειμενικών φορολογικών ελέγχων.

ιν)την περιστολή του φαινομένου της φοροδιαφυγής, που τείνει να αδικεί τους ευσυνείδητους φορολογούμενους.

Άρθρο 13

Έξοδα

1)*Έξοδα προϋπολογισμού* ,ονομάζονται οι πληρωμές που λαμβάνουν χώρα κατά το έτος στο οποίο αναφέρεται ο νόμος του προϋπολογισμού ,ανεξάρτητα της περιόδου που έχει αναληφθεί η υποχρέωση για πληρωμή των δαπανών.

2)Η πληρωμή των εξόδων του προϋπολογισμού ,πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 28 «Έντολή πληρωμής των εξόδων του Δημοσίου» του Νόμου 2362/1995.

3)Τα έξοδα του προϋπολογισμού εντέλλονται ,σε βάρος των κατά φορέων πιστώσεων και πάντα εντός των ορίων που τίθενται κάθε φορά για τις πληρωμές και τα ποσοστά διάθεσης αυτών.

4)Μέχρι το πέρας του μηνός Οκτωβρίου κάθε οικονομικού έτους ,όπως και στα έσοδα, συντάσσεται έκθεση²⁰ για την εξέταση της πορείας των εξόδων και των αποτελεσμάτων ελέγχου αυτών, από τα αρμόδια όργανα κατά τον παρελθόντα χρόνο

²⁰ Η έκθεση συντάσσεται επί της πορείας των εξόδων και των αποτελεσμάτων ελέγχου επί της διαδικασίας των δημοσίων δαπανών.

,η οποία ανήκει στην ευθύνη του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και υποβάλλεται για περαιτέρω εξέταση στον Υπουργό των Οικονομικών.

Άρθρο 14

Τακτοποιητικές λογιστικές εγγραφές του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους μετά το πέρας του οικονομικού έτους

- 1) Το γραφείο Συμψηφισμού του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, καθίσταται αρμόδιο για την λογιστική τακτοποίηση των εγγραφών των δημοσιονομικών μεγεθών του προϋπολογισμού εντός τεσσάρων μηνών από τη λήξη του οικονομικού έτους.
- 2) Οι απαιτούμενες μεταβολές στις πιστώσεις του προϋπολογισμού επιφέρονται εντός της παραπάνω προθεσμίας, κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών, όπως επίσης, οι ανάλογες μεταβολές παρατηρούνται εντός της όμοιας προθεσμίας, και στην περίπτωση όπου τα δημόσια έσοδα τείνουν να υπερβαίνουν τα συνολικά έξοδα.
- 3) Οι εκδοθείσες πράξεις με σκοπό την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος άρθρου, πρέπει οπωσδήποτε να φέρουν την ημερομηνία της υπογραφής τους.

Άρθρο 15

Ειδικότητα πιστώσεων- Αυξομειώσεις- Μεταφορά αυτών

- 1) ***Πίστωση***, ονομάζεται το αναγραφόμενο ποσό στον προϋπολογισμό για την πληρωμή συγκεκριμένης δαπάνης και ο προσδιορισμός αυτής γίνεται από τον οικείο κωδικό αριθμό.
- 2) Οι πιστώσεις του προϋπολογισμού, έχουν ως βασικό σκοπό την αντιμετώπιση των δαπανών του ειδικού φορέα ή υπηρεσίας για τον οποίο έχουν προβλεφθεί.
- 3) Επίσης, είναι επιτρεπτή η μεταβολή των πιστώσεων και η εγγραφή ή αύξηση αυτών στον προϋπολογισμό, με ισόποση μείωση άλλων πιστώσεων του ειδικού αυτού φορέα και υποκατηγορίας.

4)Επιπλέον, με δικαιολογημένη απόφαση του υπεύθυνου Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή Περιφερειακού Διευθυντή ,καθίσταται επιτρεπτή η ισόποση αυξομείωση των πιστώσεων του προϋπολογισμού της Περιφέρειας.

6)Με αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, αυξάνονται οι πιστώσεις των φορέων με τα ποσά που έχουν δαπανηθεί προς όφελος άλλου φορέα για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών.

7)Οι πιστώσεις που αναφέρονται σε αποδοχές προσωπικού , συντάξεις , ενοίκια ,επιδοτήσεις , επιχορηγήσεις για μισθοδοσία ,αντίτιμα και κοινοτικά προγράμματα , χαρακτηρίζονται ως δείκτες αυξομείωσης από τους διατάκτες με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών²¹.

Άρθρο 17

Εγγραφή πιστώσεων κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους

Κατόπιν σχετικής απόφασης του Υπουργού των Οικονομικών , καθίσταται επιτρεπτή η εγγραφή ισόποσων ποσών πιστώσεων με τα έσοδα στον προϋπολογισμό εξόδων, οι οποίες εισπράξεις προέρχονται από:

ι)την επιστροφή υπολοίπων χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής και ποσών που έχουν πληρωθεί αχρεωστήτως.

ιι)την είσπραξη ποσών ,τα οποία προβλέπονται ρητά από το νόμο για την αντιμετώπιση ορισμένων κατηγοριών δαπάνης.

ιιι)την είσπραξη ποσών, προερχόμενων από την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών σε ανεξάρτητες υπηρεσίες, νομικά ή φυσικά πρόσωπα με δικό τους προϋπολογισμό.

Άρθρο 18

Αποθεματικό-Αναπληρωματικές πιστώσεις

Αποθεματικό ονομάζεται η ειδική πίστωση , η οποία προβλέπεται στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομικών²² και χρησιμεύει για:

²¹ Με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών μπορούν να ορίζονται και άλλες πιστώσεις ως μη δεκτικές αυξήσεων ή μειώσεων από τους διατάκτες.

²² Η διάταξη του παρόντος άρθρου δεν ισχύει σε περίπτωση επιστρατεύσεως ή πολέμου, καθώς και στην εμφάνιση απρόοπτων αναγκών που σχετίζονται με την ασφάλεια του κράτους. Σε αυτή την ιδιαίτερη περίπτωση εγγράφονται σε ειδικό τμήμα του Π/Υ με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών.

ι) την αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσών δαπανών ,οι οποίες δεν έχουν προβλεφθεί στους προϋπολογισμούς των φορέων.

ιι) την αναπλήρωση των πιστώσεων του προϋπολογισμού για εκείνους τους φορείς ,οι οποίοι χαρακτηρίζονται ως ανεπαρκείς.

Όσον αφορά τη διάθεση των πιστώσεων, είναι εφικτή μόνο με απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών , η οποία καθορίζει τους κωδικούς αριθμούς και ειδικούς φορείς, εκ των οποίων σημειώνεται αύξηση κατά την μεταφορά τους από το αποθεματικό. Μετά την εξάντληση του αποθεματικού νέα πίστωση χορηγείται μόνο με ειδική διάταξη νόμου.

Άρθρο 19

Ποσοστά διαθέσεως των πιστώσεων- Όρια πληρωμών

Όσον αφορά τα ποσοστά των πιστώσεων του προϋπολογισμού που διατίθενται από τους διατάκτες, ανάλογα με την κατηγορία έκαστης δαπάνης , όπως , επίσης και τα όρια πληρωμών αυτών, ορίζονται με ειδική απόφαση του Υπουργού των Οικονομικών, με την προϋπόθεση να το επιτρέπουν οι δημοσιονομικές συνθήκες ή άλλοι συναφή λόγοι με την νομισματική και οικονομική πολιτική του κράτους.

3.4 ΒΑΣΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΑΙ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΠΙΣΤΩΣΕΩΝ

Οι κυριότεροι παράγοντες και τα κριτήρια διαμόρφωσης των πιστώσεων είναι τα εξής:

α) η πρόβλεψη των απαραίτητων κονδυλίων για την κάλυψη δαπανών

β) η εξασφάλιση των παραπάνω κονδυλίων

γ) η διάθεση των αναγκαίων κονδυλίων για δαπάνες κοινωνικού χαρακτήρα

δ) η αντιμετώπιση των δαπανών για την εθνική άμυνα , δημόσια τάξη και λιμενικού σώματος

ε) η κάλυψη δαπανών που αφορούν την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους.

3.5 ΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΥΠΟ ΚΑΤΑΝΟΜΗ

Στη συγκεκριμένη κατηγορία συγκαταλέγονται εκείνες οι δαπάνες , οι οποίες είναι γνωστές για τον ιδιαίζων χαρακτήρα τους , μιας και περιλαμβάνουν ειδικά κονδύλια για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, την επέκταση νέων δραστηριοτήτων των υπουργείων, καθώς επίσης πρόκειται για είδη πιστώσεων , οι οποίες δεν καταλογίζονται στους ίδιους κωδικούς στους οποίους εγγράφονται , αλλά μεταφέρονται σε άλλες κατηγορίες κατά τη διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Αναφορικά , οι νέες αυτές δραστηριότητες επέκτασης των υπουργείων συνοψίζονται στις εξής:

- **πρώτη δραστηριότητα:** εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του συστήματος υγείας και κοινωνικής μέριμνας
- **δεύτερη δραστηριότητα:** εγκατάσταση συστημάτων τηλεειδοποίησης για την διευκόλυνση ατόμων με ειδικές ανάγκες.
- **τρίτη δραστηριότητα:** ανάπτυξη των προγράμματος «Πολιτεία» για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και της δραστηριότητας της υπηρεσίας «Συνήγορος του Πολίτη», καθώς και της εθελοντικής προσφοράς του κοινωνικού συνόλου από τη «Γενική Γραμματεία Ισότητας» και Πολιτικής Προστασίας, με σκοπό την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την παροχή βοήθειας σε επείγουσες ανάγκες και γενικότερα τη δημιουργία ενός πλαισίου ασφάλειας και σιγουριάς για το σύνολο των πολιτών μέσω της παροχής αξιόπιστων υπηρεσιών υψηλού επιπέδου.
- **τέταρτη δραστηριότητα:** ενίσχυση του θεσμού της εκπαίδευσης ,αφού οι αλλαγές που συντελούνται στην οικονομία , στην αγορά εργασίας και στην τεχνολογία επιδρούν με τρόπο καταλυτικό στις απαιτήσεις για κατάρτιση και εκπαίδευση , προκειμένου να αντιμετωπιστεί το μεγάλο κοινωνικό πρόβλημα της ανεργίας. Απαιτείται, έτσι να χαραχθεί μια πολιτική παιδείας που θα χαρακτηρίζεται από συνέχεια , όραμα και να διαμορφωθεί ένα σύστημα εκπαίδευσης που θα έχει διάρκεια , σταθερότητα , αλλά και ευελιξία προσαρμογής στην ταχύτατα αναπτυσσόμενη γνώση.
- **πέμπτη δραστηριότητα :**δημιουργία οργανωτικού και αποτελεσματικού συστήματος εγκληματολογικών ερευνών , με βασικό στόχο τη δημιουργία

μιας επιθετικής πολιτικής με άξονα την ουσιαστική και σε μακροχρόνιο ορίζοντα αντιμετώπιση ενός από τα μεγαλύτερα κοινωνικά προβλήματα της χώρας.

3.6 ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΤΑ ΓΕΝΙΚΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ

1) Δαπάνες προσωπικού κεντρικής διοίκησης: στην κατηγορία αυτών των δαπανών εμπεριέχονται οι: α) οι μισθοί , β) οι λοιπές παροχές , και γ) οι συνταξιοδοτήσεις από το Ελληνικό Δημόσιο.

Οι δαπάνες που ανήκουν σε αυτήν την κατηγορία, παρουσίασαν αύξηση το έτος 2000 σε σύγκριση με τις αρχικές προβλέψεις κατά 96,4 δις , ενώ το 2001 σημειώθηκε μεταβολή της τάξης του 5,4%.

2) Δαπάνες προσωπικού νοσηλευτικών ιδρυμάτων: η αύξηση των παρούσων δαπανών ανέρχεται σε 30,6 δις και ως αιτία φέρεται να είναι η πρόσληψη νέων υπαλλήλων , όπως, ιατρών , νοσηλευτών, βοηθών ιατρικού εργαστηρίου και άλλα συναφή , με βασική επιδίωξη την εξυπηρέτηση και διευκόλυνση των διάφορων νοσηλευτικών ιδρυμάτων.

Είναι , εξάλλου , γνωστό ότι βασικός στόχος του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης είναι να προχωρήσει στην αναδιάρθρωση των φορέων υγείας που θα προσφέρουν πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας και να δημιουργήσουν νέες υπηρεσίες πρόσληψης διαθέσιμες σε όλους τους πολίτες, μέσω του Εθνικού Συστήματος Υγείας.

Επιπλέον , ο προϋπολογισμός του 2001 προβλέπει ότι οι δαπάνες αυτές θα αυξηθούν σε 634,5 δις , ποσό στο οποίο περιέχονται τόσο η εισοδηματική πολιτική , οι δαπάνες μισθολογικής ωρίμανσης και η ειδοποιός διαφορά στις αποδοχές από τους νέους διορισμούς.

Δαπάνες περίθαλψης: οι δαπάνες που συγκαταλέγονται σε αυτήν την κατηγορία προορίζονται για την υγειονομική περίθαλψη εκείνων των πολιτών που είναι ασφαλισμένοι στο Δημόσιο και έχουν υπερβεί κατά πολύ τις αρχικές προβλέψεις του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους, γεγονός που οφείλεται στην ανάληψη της υποχρέωσης για την τακτοποίηση υποχρεώσεων που προκύπτουν από παρελθόντα έτη.

4)Καταναλωτικές δαπάνες: στην κατηγορία αυτή εντάσσονται εκείνες οι δαπάνες που αφορούν την λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ,τις μετακινήσεις του έμμισθου προσωπικού και γενικότερα τις προμήθειες διάφορων αναγκαίων υλικών .Ωστόσο, στην παρούσα κατηγορία σημειώνεται απόκλιση από τις αρχικές προβλέψεις του τρέχοντος έτους κατά 48,1 δις και ως αιτία φέρεται να είναι η ανάληψη νέων υποχρεώσεων, όπως, η αναδιάρθρωση των διάφορων υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης , ο εκσυγχρονισμός του εξοπλισμού της Ελληνικής Αστυνομίας και άλλα σχετικά με τα παραπάνω, με βασική επιδίωξη την αποδοτικότερη προώθησή τους.

5)Αντικριζόμενες δαπάνες: οι πιστώσεις αυτής της κατηγορίας κατά το έτος 2000 σημειώνουν μια σημαντική αύξηση σε επίπεδο υψηλότερο από εκείνο των αρχικών προβλέψεων .Η αιτία της παραπάνω αύξησης εντοπίζεται τόσο στις ιδιαίτερα αυξημένες αποδόσεις προς την Ευρωπαϊκή Ένωση ,στην παροχή αυξημένων κονδυλίων προς ενίσχυση του αγροτικού τομέα της οικονομίας με σκοπό την αντιμετώπιση διάφορων προβλημάτων, στη βελτίωση της ποιότητας παραγωγής ,όσο και στα κονδύλια ύψους 20,9 δις ,τα οποία προέρχονται από την προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού για ενίσχυση των ενόπλων δυνάμεων.

6)Αποδιδόμενοι πόροι: σε αυτούς συγκαταλέγονται οι δαπάνες που αφορούν την επιστροφή φορολογίας που εισπράττεται από το δημόσιο τομέα της οικονομίας αχρεωστήτως , και εκείνα τα έσοδα που προέρχονται από την κεντρική διοίκηση και αφορούν τρίτους ,εφόσον προορίζονται αποκλειστικά για την κάλυψη δικών τους αναγκών.

3.6.1 ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΑΠΑΝΩΝ ΚΑΤΑ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ

Σε αυτήν την κατηγορία ανήκουν οι πιστώσεις έκαστου υπουργείου ,στις οποίες περιλαμβάνονται τα προοριζόμενα κονδύλια προς τις περιφερειακές υπηρεσίες και η χρηματοδότηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, με την προϋπόθεση ότι πληρούνται τα κριτήρια της παραγωγικότητας , της αποδοτικότητας και του κοινωνικού οφέλους.

Αναλυτικότερα:

1)Υπουργείο Εσωτερικών-Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης:

Η απόκλιση της τάξης του 5,1 δις που παρουσιάζει το παρόν υπουργείο από τις αρχικές προβλέψεις του τρέχοντος έτους οφείλεται στην:

α)άνοδο των πιστώσεων της Γενικής Γραμματείας της Δημόσιας Διοίκησης , η οποία προέρχεται από την οικονομική επιβάρυνση της μετάταξης ή απόσπασης υπαλλήλων ΟΤΑ , καθώς και της ενίσχυσης του προϋπολογισμού ορισμένων περιφερειών της χώρας με στόχο την εγκατάσταση μόνιμου προσωπικού.

β)χορήγηση συμπληρωματικών πιστώσεων σε περιφέρειες από τις αρμόδιες ΔΟΥ , ώστε να δοθούν στους δήμους και στις κοινότητες οι προερχόμενοι πόροι από τις παραβάσεις του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας.

γ)οικονομική ενίσχυση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων από επιχορηγήσεις για τον διορισμό υπαλλήλων, μέσω της προκήρυξης διαγωνισμού του ΑΣΕΠ.

2)Υπουργείο Εθνικής Άμυνας: επειδή οι αμυντικές δαπάνες είναι ιδιαίζουσας σημασίας για την εθνική άμυνα κάθε χώρας , δίδεται ιδιαίτερη σημασία από τα στελέχη της Κυβέρνησης και γι' αυτό το λόγο αποτελεί μια από τις κυριότερες προτεραιότητές της .Βασική επιδίωξη του είναι, λοιπόν, η παροχή ειδικών κονδυλίων για την εξασφάλιση ειρήνης στην κάθε περιοχή, ενώ δεν παραλείπεται να αναφερθεί ότι αυτού του είδους οι δαπάνες αποτελούν ένα ιδιαίτερης σημασίας κομμάτι του τακτικού προϋπολογισμού , αφού το μεγαλύτερο μέρος τους διατίθεται για την ορθολογική λειτουργία των ενόπλων δυνάμεων, τις αμοιβές προσωπικού και τα προγράμματα εξοπλισμού.

Συγκεκριμένα , το έτος 2001 παρατηρείται αύξηση των αμυντικών δαπανών και ως αιτίες φέρονται οι ακόλουθες:

α)οι δαπάνες κατασκευής νέων εγκαταστάσεων, συντηρήσεως των ήδη υπάρχουσών και βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης των οπλιτών.

β)οι δαπάνες συντήρησης του μηχανικού εξοπλισμού, καθώς εκείνες για τον εφοδιασμό ποικίλων υλικών ,καυσίμων κ.ο.κ.

γ)οι δαπάνες που αφορούν νέους διορισμούς προσωπικού και συγκεκριμένα την κατάταξη εθελοντών οπλιτών στις ένοπλες δυνάμεις.

δ)οι δαπάνες συμμετοχής σε ειρηνευτικές αποστολές , περιλαμβάνοντας, όπως, είναι εύλογο και την αποστολή ανθρωπιστικής βοήθειας στις ευπαθείς κατηγορίες του πληθυσμού.

ε)τέλος , η εισοδηματική πολιτική που θα τεθεί υπό την εφαρμογή και η εξυπηρέτηση των αιτημάτων του στρατιωτικού προσωπικού.

3)Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας:

Όπως, και στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας έτσι και στο παρόν Υπουργείο , παρατηρείται άνοδος των δημοσίων δαπανών σε σχέση με το τρέχον έτος , η οποία οφείλεται :

- α)στις δαπάνες της γενικής απογραφής του έτους 2001
- β)στην αύξηση των κονδυλίων της διμερούς βοήθειας στο πλαίσιο της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ.
- γ)στις δαπάνες μετεγκατάστασης της ΕΣΥΕ σε νέες κτιριακές εγκαταστάσεις.

4)Υπουργείο Υγείας-Πρόνοιας:

Επίσης αυξημένες εμφανίζονται και οι δαπάνες του συγκεκριμένου Υπουργείου το τρέχον έτος κατά 61,6 δις, εν σύγκριση με τις αρχικές προβλέψεις.

Η παραπάνω υπέρβαση οφείλεται στην:

- α)πρόσληψη νέου προσωπικού σε νοσοκομειακά ιδρύματα
- β))δαπάνες για την κάλυψη των εφημεριών του ιατρικού προσωπικού
- γ)τακτοποίηση των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης περί ασφαλιζομένων του δημοσίου.
- δ)πρόσθετη αύξηση των προνοιακών επιδομάτων κατά 5% και 7% αντίστοιχα..

Η παραπάνω υπέρβαση μέλλει να αντιμετωπισθεί με την αύξηση των πιστώσεων του έτους 2001.

5)Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων:

Οι αυξημένες δαπάνες του παρόντος υπουργείου οφείλονται σε:

- α)στις δαπάνες που προορίζονται για τα σεμινάρια καλύτερης επιμόρφωσης των εκπαιδευτικών.
- β)στην πρόσληψη νέου εκπαιδευτικού προσωπικού στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και στην προώθηση πολιτικών που θα συμβάλλουν άμεσα στον εκσυγχρονισμό και την αναμόρφωση του εκπαιδευτικού συστήματος.
- γ)στις δαπάνες καταβολής αποζημιώσεων των εκπαιδευτικών.

δ)στη ενίσχυση των κονδυλίων για την χορήγηση άδειας στους εκπαιδευτικούς και μεταφοράς των εκπαιδευομένων.

Ωστόσο , οι πιστώσεις του έτους 2001 που θα διατεθούν στο συγκεκριμένο υπουργείο με σκοπό την βελτίωση του έργου της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης , αναμένεται να είναι ιδιαίτερα αυξημένες σε όλες τις υπάρχουσες βαθμίδες σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος ,με στόχο την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και την παιδευτική αυτονομία κάθε βαθμίδας της εκπαίδευσης .Εξάλλου , η εκπαιδευτική πολιτική αποδίδει μόνο σε βάθος χρόνου, όταν υπάρχει σύστημα σταθερό στο χρόνο , ανοιχτό στο μέλλον και αποδεκτό από όλους.

6)Υπουργείο Πολιτισμού:

Κατά το έτος 2000 παρατηρείται μια αξιόλογη μεταβολή στις προβλεπόμενες πιστώσεις του προϋπολογισμού , η οποία οφείλεται κυρίως στην εκπόνηση βασικών ενεργειών για την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς του τόπου μας και την ενίσχυση αυτής με τη παροχή ειδικών κονδυλίων .

Επίσης , σημαντική αύξηση παρατηρείται και στα μεγέθη του προϋπολογισμού του έτους 2001 , αφού ένα σημαντικό μέρος των δαπανών διατίθεται για πολιτιστικές εκδηλώσεις και δραστηριότητες , που αναδεικνύουν σε σημαντικό βαθμό και από κάθε οπτική γωνία την πολιτισμική παράδοση της χώρας μας.

Τα αυξημένα αυτά κονδύλια οφείλονται στις παρακάτω ενέργειες:

- α)διάφορες πολιτιστικές εκδηλώσεις , οι οποίες ενισχύονται από διάφορους φορείς
- β)κατάλληλη προετοιμασία της Ελλάδος στη διεθνή έκθεση παρουσίασης βιβλίου.
- γ)οικονομική ενίσχυση διάφορων αθλητικών σωματείων ενόψει της ολυμπιάδας.
- δ)λειτουργία της νεοσύστατης Ειδικής Υπηρεσίας Δημοσίων Έργων , ρόλος της οποίας είναι η μελέτη ,εκτέλεση και αποπεράτωση μεγάλου μεγέθους αθλητικών δραστηριοτήτων για τη διεξαγωγή των ολυμπιακών αγώνων.

7)Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων:

Η παρατηρούμενη απόκλιση του έτους 2000 από τις αρχικές προβλέψεις , φαίνεται να εντοπίζεται στην αύξηση των κονδυλίων για επιδοτήσεις του ΟΓΑ και στις επιπρόσθετες πιστώσεις για την καταβολή αυξημένου ΕΚΑΣ στους δικαιούχους , ενώ εκείνες του 2001 προορίζονται για :

- α) την αύξηση των αγροτικών συντάξεων από 1-1-2001.
- β) την οικονομική ενίσχυση του ΟΑΕΔ , ώστε να ληφθούν τα επιδόματα ανεργίας.
- γ) την άνοδο του ΕΚΑΣ κατά 30% από 1-1-2001
- δ) την ανάπτυξη νέων πολιτικών εργασίας.

8) Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών :

Οι πρόσθετες δαπάνες ύψους 10,5 δις , οι οποίες διατέθηκαν για την εξυπηρέτηση των σκοπών της ΥΠΑ , φέρεται να είναι μια από τις κυριότερες αιτίες υπέρβασης των δαπανών από τις αρχικά εκτιμούμενες προβλέψεις .Συγκεκριμένα , οι πιστώσεις προς διάθεση κατά το έτος 2001 αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό και στην βελτίωση της ποιότητας των αερολιμένων .

9) Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας:

Οι δαπάνες του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας εμφανίζονται περισσότερο αυξημένες από τις προβλέψεις που σημειώθηκαν κατά το έτος 2000 σε 2,8 δις , αύξηση η οποία προκλήθηκε από τα επιπρόσθετα κονδύλια που παραχωρήθηκαν για την καλύτερη αναπροσαρμογή των μισθών των υπαλλήλων του λιμενικού σώματος, τη χορήγηση άξουσας αποζημίωσης και αποζημίωση για εργασία πέραν του πενθημέρου.

Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ,ότι οι πιστώσεις του 2001 εύλογα παρουσιάζουν τάση ανόδου , εφόσον καλύπτουν δαπάνες για δραστηριότητες που βρίσκονται σε εξέλιξη ή αναπτύσσονται εντός του ΥΕΝ και αφορούν την πρόβλεψη της πρόσληψης του κατάλληλου προσωπικού ,την προσπάθεια αυξημένης επιτήρησης στην περιοχή του Αιγαίου και του Ιονίου Πελάγους ,την προμήθεια σύγχρονης τεχνολογίας και εξοπλισμού, την εκπαίδευση των στελεχών πάνω σε αυτό , την ορθολογική επιμόρφωσή τους μέσω των σχολών που διαθέτουν ,καθώς και την άνοδο του κονδυλίου του ΕΚΑΣ.

10) Υπουργείο Δημόσιας Τάξης:

Εάν προβούμε σε ανάλυση του εξεταζόμενου υπουργείου , συνάγουμε ότι, οι δαπάνες αυτού παρουσιάζουν άνοδο κατά 31,9 δις το έτος 2000 , γεγονός που οφείλεται στις :

- α) επιπρόσθετες δαπάνες που προκύπτουν από το εξοπλιστικό πρόγραμμα της Ελλάδος και τις παροχές προς το αστυνομικό τμήμα.

- β) στην οικονομική ενίσχυση του πυροσβεστικού τμήματος
- γ) και στις προαγωγές των μισθών των παραπάνω υπαλλήλων.

Επιπλέον , όμοιο φαινόμενο παρατηρείται και στο έτος 2001, σε υπέρτερο όμως βαθμό από το αμέσως προηγούμενο , και ως αιτίες φέρονται οι εξής:

- α)στη διάρκεια του εξοπλιστικού προγράμματος της ΕΛΑΣ
- β)στη δημιουργία νέων υπηρεσιών της χώρας μας
- γ)στην πραγματοποίηση των μισθολογικών προαγωγών
- δ)στην πρόσληψη νέου προσωπικού(συνοριακοί- ειδικοί φρουροί)

11)Υπουργείο Μακεδονίας –Θράκης:

Βασική επιδίωξη του υπουργείου²³ αυτού είναι η ορθολογική διάθεση των αυξημένων κονδυλίων του , προκειμένου να προωθηθεί η οικονομική ανάπτυξη στην περιφέρεια της Βόρειας Ελλάδος και ειδικότερα της Θράκης. Αυτό βέβαια επιτυγχάνεται μέσω της ανάπτυξης προγραμμάτων που αφορούν την βελτίωση των σχολικών δραστηριοτήτων , την πολιτιστική και κοινωνική ανάπτυξη αυτών των περιοχών και την σωστότερη διαπαιδαγώγηση των ατόμων νεαρής ηλικίας.

12)Υπουργείο Αιγαίου:

Οι διατιθέμενες σε αυτό πιστώσεις αποσκοπούν στην οικονομική άνθηση και πρόοδο των νησιών του Αιγαίου.

Συγκεκριμένα , ως διαρκείας προγράμματα χαρακτηρίζονται τα ακόλουθα:

- α)«Πρόγραμμα Αστερίας»:θέτει σαν βασικό στόχο την άρση της γεωγραφικής απομόνωσης των υπηρεσιών μέσω της διοικητικής και πληροφορικής δικτύωσης, με στόχο την ικανοποιητική εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.
- β)«Πρόγραμμα Ασπίς» :στόχος του θεωρείται η ορθολογική αντιμετώπιση θεμάτων άμυνας και γενικότερα οτιδήποτε σχετίζεται με την πολιτική προστασία.
- γ)«Πρόγραμμα Ιπποκράτης» : σκοπός του η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών από έκαστο υπουργείο.
- δ)«Πρόγραμμα Αρχιπέλαγος»: βασική επιδίωξή του η προβολή του Αιγαίου μέσω του τουριστικού προγράμματος που παρέχεται από την ΕΡΤ.

²³ Σημειώνεται και η ιδιαίτερη συμβολή του στο θέμα διαβαλκανικής συνεργασίας.

Εξαιρετική σημασία δίδεται, επίσης, από την πλευρά αυτού του υπουργείου και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων των νησιών, μέσω ποικίλων δραστηριοτήτων που αναβαθμίζουν την πολιτιστική τους παράδοση και κληρονομιά και δημιουργούν ένα ισχυρό και ασφαλές περιβάλλον καλύτερης διαβίωσης, ιδιαίτερα για τις πλέον ευάλωτες ομάδες που κατοικούν σε αυτά.

3.7 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Η διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, έτους 2000, φέρεται εις πέρας με άνοδο 80 δις από τις αρχικά προβλεπόμενες εκτιμήσεις, αύξηση η οποία καλύπτεται μερικώς από τους ίδιους τους πόρους του Π.Δ.Ε. κατά 40 δις, ποσό που διατέθηκε για την κάλυψη πρόσθετων δαπανών, οι οποίες αφορούν την αποτελεσματική αντιμετώπιση έκτακτων ζημιών, προερχόμενων από τις σεισμικές δονήσεις που έλαβαν χώρα την 7/9/1999 στο νότιο τμήμα της Αττικής, την εκδήλωση έντονων καιρικών φαινομένων, όπως πλημμύρες και πυρκαγιές, αλλά και την απαιτούμενη εξασφάλιση ειδικών πιστώσεων, προοριζόμενων για τη μελέτη και εκπόνηση έργων σχετιζόμενων με την ολυμπιάδα του 2004.

Στα παραπάνω προστίθενται επιπλέον και η τελική υλοποίηση έργων του Β' ΚΠΣ, για την χρηματοδότηση των οποίων έχει δεσμευθεί το 100% των κοινοτικών πιστώσεων με ημερομηνία έναρξης την 31/12/1993.

Έτσι, απόρροια της παρατηρούμενης εξέλιξης των εγκριθέντων προγραμμάτων, είναι ότι απορροφήσεις του ΠΔΕ του έτους 2000 πιθανολογείται ότι θα προσεγγίσουν το ύψος των 2.520 δις δρχ., και όχι το αρχικά προβλεπόμενο ποσό των 2.440 δις δρχ.

Συνάγεται, δηλαδή, ότι το ποσό των 1900 δις δρχ. (εκφραζόμενο σε ποσοστό 75,4%), διατίθεται για την εκπόνηση έργων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ το υπόλοιπο ποσό των 620 δις δρχ. (εκφραζόμενο σε ποσοστό 24,6%), προορίζεται για την εκτέλεση έργων, τα οποία χρηματοδοτούνται από αμιγώς εθνικούς πόρους.

Παρακάτω παρατίθενται ένας πίνακας, ο οποίος μας δείχνει αναλυτικά τις δαπάνες που σημειώθηκαν για την αποκατάσταση των σεισμοπαθών του έτους 1999:

Πίνακας:

Δαπάνες αποκατάστασης σεισμοπαθών της 7/9/1999

Οι παρούσες δαπάνες που διατέθηκαν συνολικά από το ΠΔΕ ανήλθαν από 30 δις δρχ το έτος 1999 , σε 88 δις δρχ το 2000.

Συγκεκριμένα ,η διάθεση των παραπάνω ποσών κατά φορέα αναλύεται ως εξής:

Φορέας ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ	Έργο	ΠΛΗΡΩΜΕΣ	
		1999	2000
ΥΠ ΧΩΔΕ 26.000,00	ΔΑΠΑΝΕΪΣ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ 7/9/1999		22.999,3
	ΔΩΡΕΑΝ ΚΡΑΤΙΚΗ ΑΓΩΓΗ		
2.000,0			
	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΛΥΟΜΕΝΩΝ ΣΠΙΤΙΩΝ		
1.500,00			
	ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΕΝΟΙΚΙΟΥ		
15.000,00			
	ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ		
500,00			
	ΓΕΝΙΚΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ		
1.000,00			
	ΕΞΟΔΑ ΚΙΝΗΣΗΣ ΛΟΓΑΡΙΑΣΜΩΝ		
800,00			
22.999,3		46.800,00	
ΥΕΝ	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΤΙΡΙΩΝ ΑΕΝ ΑΣΠΡΟΠΥΡΓΟΥ		
290,00			
	ΕΠΙΣΚΕΥΗ ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ		
22,00			
	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΧΟΛΗΣ ΑΣΤΥΦΥΛΑΚΩΝ		
35,6			
	ΣΥΝΟΛΟ:		0,0
57,6			
ΥΠ.ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΕ ΚΤΙΡΙΑ		
2.100,00			
ΥΠ.ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ	» » » »		
4.500,00			
ΥΠ.ΥΓΕΙΑΣ&ΠΡΟΝΟΙΑΣ	ΑΠΟΖΗΜΕΙΩΣΗ ΣΕΙΣΜΟΠΑΘΩΝ ΓΙΑ ΚΑΤΟΙΚΙΕΣ		
2.000,00			
ΥΠ.ΠΑΙΔΕΙΑΣ	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΕ ΤΕΙ ΑΘΗΝΩΝ		
655,00			
	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΕ ΤΕΙ ΠΕΙΡΑΙΑ		
300,00			
	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΕ ΚΤΙΡΙΑ ΕΜΠ		
60,00	78,00		

410,00	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΕ ΚΤΙΡΙΑ ΠΑΝ. ΑΘΗΝΩΝ	390,00
126,5	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΓΕΩΡΓΙΚΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜ.	126,5
100,00	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΑΝΕΠ.	
50,00	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΠΑΝ ΠΕΙΡΑΙΑ	50,00
170,00	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗ	
20,5	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΣΧΟΛΗΣ ΚΑΛΩΝ ΤΕΧΝΩΝ	120,00
33,5	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΖΗΜΙΩΝ ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟΥ ΑΕΙ	1,5
4.000,00	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΧΟΛΙΚΩΝ ΚΤΙΡΙΩΝ (ΟΣΚ)	11.500,00
4.970,5	ΣΥΝΟΛΟ:	13.221,00
ΥΠΕΣΔΔΑ	ΕΡΓΑ ΟΤΑ Ν.ΑΘΗΝΩΝ	
-	13.309,4	
2.955,3	ΕΡΓΑ ΟΤΑ Ν.ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	
2.598,9	ΕΡΓΑ ΟΤΑ Ν.ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ	
2.135,4	ΕΡΓΑ ΟΤΑ Ν. ΠΕΙΡΑΙΩΣ	
0,00	ΣΥΝΟΛΟ:	20.999,0
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ:		
29.969,8		87.967,6

3.7.1 ΠΗΓΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΔΕ²⁴

Από τον παρακάτω πίνακα συνάγονται οι βασικές πηγές χρηματοδότησης του ΠΔΕ κατά τις χρονικές περιόδους 1999-2000-2001:

Πίνακας: πηγές χρηματοδότησης ΠΔΕ(σε εκατομμύρια δρχ)

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΕΣΟΔΩΝ	1999	2000	2001	Μεταβολή	
				2000/99	2001/00
	Πραγμ/σεις	Εκτιμήσεις	Προϋ/σμός	%	
	Πραγμ/σεων				

²⁴ Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

ΕΣΟΔΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ	1.010.505	1.200.000	1.305.000
18,8	8,8		
Ίδια έσοδα	33.476	70.000	
55.000	109,1	-21,4	
Έσοδα από Ευρωπαϊκή Ένωση	977.029	1.000	
1.250.000	15,7	10,6	
(Συμμετοχή ΕΤΠΑ)	(642.376)	(655000.)	
(739,000)	(2,0)	(12,8)	
(Απολήψεις από ΕΓΤΠΕ)	(78.133)	(122.000	(130
000)	(56,1)	(6,6)	
(Ταμείο Συνοχής)	(129.954)	(180.000)	
(240.000)	(38,5)	(33,3)	
(Απολήψεις από ΕΚΤ)	(124.084)	(165.000)	
(135.000)	(33,0)	(-18,2)	
(Απολήψεις ΧΜΠΑ)	(154)	(5.000)	
(5.000)	(3.146,8)	(0,0)	
(Λοιπές απολήψεις από Ε.Ε.)	(2.328)	(3000)	
(1000)	(28,9)	(-66,7)	
ΠΙΣΤΩΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ & ΑΥΞΗΣΗ	1.239.537	1.320.000	1.475.000
6,5	11,7		
ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ			
(Δάνεια εξωτερικού-εσωτερικού	(649,766)	(680.000)	
(845.000)	(4,7)	24,3	
(Συμμετοχή ΠΔΕ στην αύξηση του			
μετοχικού κεφαλαίου των ΔΕΚΟ κτλ)	(589,771)	(640.000	
(630.000)	8,5	(-1,6)	
ΣΥΝΟΛΟ	2.250.042	2.520.000	2.780.000
12,0	10,3		

Εξετάζοντας , λοιπόν , τον παραπάνω πίνακα προκύπτει αύξηση των εσόδων του ΠΔΕ από τις επιχορηγήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ποσοστό 15,7% και 10,6% αντίστοιχα.

Αύξηση των ίδιων εσόδων παρατηρείται και το έτος 2000 σε ποσοστό 109,1% σε σχέση με το έτος 1999 , ενώ σημειώνεται αξιόλογη μείωση το 2001 κατά 21,4% σε σύγκριση με το 2000.

Από την άλλη πλευρά , όσον αφορά τα πιστωτικά έσοδα , παρουσιάζουν ανοδική τάση από 6,5% το 2000 σε 11,7% το 2001, και το ίδιο παρατηρείται κατά 8,5% από το 1999-2000, στο ποσό εκείνο που αφορά τη συμμετοχή του ΠΔΕ στην άνοδο του μετοχικού κεφαλαίου των ΔΕΚΟ και λοιπών ΑΕ του δημοσίου .Το παραπάνω έρχεται σε αντίθεση με το έτος 2001, όπου το συγκεκριμένο αυτό ποσό μειώνεται κατά 1,6% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος.

Ωστόσο , η άνοδος των πιστωτικών εσόδων κατά 24,3% έρχεται σε αντίθεση με το έτος 2000 , και δικαιολογείται από τις πρόσθετες δαπάνες αντιμετώπισης των ζημιών που προκλήθηκαν από τα φαινόμενα των σεισμικών δονήσεων την 7/9/1999 , καθώς και εκείνες που έλαβαν χώρα κατά την διάρκεια των ολυμπιακών αγώνων.

3.8 ΔΑΠΑΝΕΣ ΤΑΚΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΤΟΥΣ 2000-2001

Στη συνέχεια αξίζει να γίνει μια αναφορά στις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων ,εφόσον θεωρούνται ένα ιδιαίτερα σημαντικό κομμάτι της έννοιας του κρατικού προϋπολογισμού και επομένως της οικονομικής προόδου.

1)Δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού(έτους 2000):

Βάσει των στοιχείων που μας παρείχε ο προϋπολογισμός του έτους 2000 , οι δαπάνες θα παρουσιάσουν ελάχιστη απόκλιση από τις αρχικές προβλέψεις , χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δε θα επέλθουν τα αρχικά επιθυμητά αποτελέσματα και δε θα εκπληρωθούν οι γενικότεροι στόχοι της οικονομικής πολιτικής.

Επιπλέον , όσον αφορά τη διαμόρφωση των δαπανών²⁵ του συγκεκριμένου έτους κατά γενικές κατηγορίες, παρουσιάζουν σημαντική απόκλιση από τις αρχικές προβλέψεις του προϋπολογισμού, και η αιτία εντοπίζεται στην παροχή ειδικών

²⁵ Οι δαπάνες του Τακτικού Π/Υ έτους 2000 πλην των χρεολυσίων πιθανολογήθηκε ότι θα προσεγγίσουν τα 375 δις. Δρχ. αύξηση που προκλήθηκε από την αύξηση των πρωτογενών δαπανών και των δαπανών εξυπηρέτησης δημοσίου χρέους.

κονδυλίων προς αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών και τη στήριξη νέων προγραμμάτων πολιτικής και οικονομικής δράσης.

2) Δαπάνες τακτικού προϋπολογισμού (έτους 2001):

Ο προϋπολογισμός του έτους 2001, θεωρείται ως ο πιο πρωτοπόρος αφού μια ιδιαίτερα σημαντική αλλαγή επέρχεται το παρόν έτος στην οικονομία των περισσότερων χωρών, με τη είσοδο του ευρώ νομίσματος και την κατάρτιση του συγκεκριμένου προϋπολογισμού στο ευρωπαϊκό νόμισμα.

Αρχικά, οι προβλέψεις αυτού του προϋπολογισμού έγιναν βάσει εκείνων των προτεραιοτήτων που θα επέτρεπαν την αξιόλογη διατήρηση του θεσμού της δημόσιας διοίκησης, την ικανοποιητική παροχή υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο και την δίκαιη κατανομή του επιπέδου του εθνικού εισοδήματος, οι οποίες συντελούν άμεσα στην οικονομική άνθηση, και συνεπώς στην εξασφάλιση της μεγαλύτερης ευημερίας των πολιτών.

Έτσι, οι συνολικές δαπάνες του παρόντος προϋπολογισμού, έτους 2001, εκφραζόμενες ως ποσοστό του ΑΕΠ 31,9%, μειώνονται σε σύγκριση με τον αμέσως παρελθόντα χρόνο, σε ποσοστό 32,7%, παρά την αξιόλογη αύξηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, εν συγκρίσει με το έτος 2000, η οποία εμφανίζεται να είναι μεγαλύτερη από εκείνη του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (10,3% έναντι 8,0%).

Η κατανομή των πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων του έτους 2001, γίνεται βάσει των συγκεκριμένων φορέων που τις ενεργούν και των τομέων στους οποίους υλοποιούνται.

Αναφέρεται ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των πιστώσεων, δηλαδή, το 75,5%, προορίζεται για την χρηματοδότηση έργων, τα οποία εντάσσονται στα ευρωπαϊκά προγράμματα και των οποίων η υλοποίηση καθίσταται απαραίτητη να εκπονείται άνευ εμποδίων και καθυστερήσεων.

Το υπόλοιπο 24,5% του ποσοστού των πιστώσεων, διατίθεται τόσο για την χρηματοδότηση εκείνων των έργων, τα οποία βρίσκονται ενσωματωμένα μόνο εντός των εθνικών προγραμμάτων, όσο και εκείνων, τα οποία δέχονται δανειακές επιδοτήσεις από διεθνείς οργανισμούς.

Σε μια πιο εκτενή αναφορά, οι πιστώσεις κατά φορέα κατανέμονται ως ακολούθως:

-Περιφερειακά Προγράμματα:180 δις δρχ έναντι 153,2 δις δρχ το έτος 2000(αύξηση της τάξης του 17,5%).

-Νομαρχιακά Έργα :332,00 δις δρχ έναντι 338,5 δις δρχ το έτος 2000(μείωση της τάξης του 1,9%)

-Επικοινωνίες:2 δις δρχ έναντι 7 δις δρχ το έτος 2000(μείωση 71,4%)

-Συγκοινωνίες:εκτιμάται άνοδος από 552,9 δις δρχ το έτος 2000 σε 618 δις δρχ .(αύξηση κατά 11,8%)

-Ειδικά Έργα:2 δις δρχ έναντι 7 δις δρχ το έτος 2000(μείωση 71,4%)

-Εγχειοβελτιωτικά Έργα :45 δις δρχ έναντι 60 δις δρχ κατά το έτος 2000(μείωση της τάξης του 25,1%)

-Ενέργεια:56 δις δρχ έναντι 19,6 δις δρχ το έτος 2000(αύξηση της τάξης του 185,5%).
40

-Έρευνα –Τεχνολογία:55,5 δις δρχ έναντι 51,7 δις δρχ το 2000(μείωση κατά 2,3%).

-Δημόσια Διοίκηση:76,4 δις δρχ έναντι 105,6 δις δρχ κατά το έτος 2000(μείωση κατά 27,6%).

-Κατάρτιση:95 δις δρχ έναντι 51 δις δρχ το 2000(αύξηση της τάξης του 86,0%).

-Εκπαίδευση:230,4 δις δρχ έναντι 224,8 δις δρχ το έτος 2000(αύξηση της τάξης του 2,5%)

-Πολιτισμός:51 δις δρχ έναντι 45,4 δις δρχ το έτος 2000(αύξηση κατά 12,2%)

-Τουρισμός:17 δις δρχ έναντι 17,6% το έτος 2000(μείωση της τάξης του 3,3%)

-Υδρευση –Αποχέτευση: 28,3 δις δρχ έναντι 26 δις δρχ το 2000 (αύξηση της τάξης του 8,7%)

-Σιδηρόδρομοι:140 δις δρχ έναντι 164,3 το έτος 2000(μείωση κατά 14,8%)

-Γεωργία :183 δις δρχ έναντι 168,5 δις δρχ το 2000(αύξηση κατά 8,6)

-Βιομηχανία- Βιοτεχνία : 220 δις δρχ έναντι 180,1 δις δρχ το 2000(αύξηση της τάξης του 22,1%).

-Διάφορα :169 δις δρχ έναντι 96,4 δις δρχ το έτος 2000(αύξηση 75,2%).

Κλείνοντας , εκτιμάται αποθεματικό 6 δις δρχ, προοριζόμενο για τα χρηματοδοτούμενα έργα και 5 δις δρχ επιπλέον για την εκπόνηση λοιπών έργων .

Τα παραπάνω ποσά προβλέπονται ότι θα διανεμηθούν στους επιμέρους φορείς και τομείς υλοποίησης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά τη διάρκεια του έτους.

Όσον αφορά τις πιστώσεις του συγκεκριμένου έτους με εξαίρεση τα χρεολύσια, παρατηρούμε ότι διαμορφώνονται στο ποσό των 12.580,00 δις., ή στο

28,5% του ακαθάριστου προϊόντος, πολύ μεγαλύτερη από εκείνη του έτους 2000(4,9%).

Συμπεραίνεται , δηλαδή , ότι το συνολικό ύψος του τακτικού προϋπολογισμού διατηρήθηκε στα χαμηλότερα δυνατά επίπεδα με την δραστική περικοπή ορισμένων κατηγοριών κονδυλίων, τα οποία δεν θεωρούνταν απαραίτητα να περικοπούν, εφόσον δε θίγονταν οι γενικότεροι στόχοι του θεσμού του προϋπολογισμού.

Το 2002 το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, σε εθνικολογιστική βάση, μειώθηκε σε 1,2% του ΑΕΠ, από 1,4% του ΑΕΠ το 2001. Η συγκράτηση του ελλείματος κατά 0,2 της εκατοστιαίας μονάδας υπολείπεται του αρχικού στόχου για μείωση κατά 0,7 της εκατοστιαίας μονάδας, είναι όμως και μέσα στα όρια που θέτει το ΣΣΑ αλλά και ένα ακόμη βήμα προς την ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση. Η μείωση του ελλείματος προήλθε κυρίως από τη μείωση των δαπανών για τόκους κατά 0,8 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ, η οποία αντισταθμίστηκε όμως από τη μείωση κατά 0,6 της εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ του πρωτογενούς πλεονάσματος.

Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι το 2002 σε πολλές χώρες-μέλη της ευρωζώνης μεγάλες αποκλίσεις από τους στόχους για το δημοσιονομικό έλλειμμα που είχαν τεθεί στους εθνικούς προϋπολογισμούς (με κάποιες χώρες να υπερβαίνουν και την τιμή αναφοράς της Συνθήκης).

Οι εξελίξεις σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης αντανακλούν ουσιαστικά τις εξελίξεις στον κρατικό προϋπολογισμό, μετά από τις απαραίτητες προσαρμογές από τη δημοσιονομική βάση των στοιχείων του προϋπολογισμού στην εθνικολογιστική βάση των στοιχείων της γενικής κυβέρνησης.

3.9 ΠΟΡΕΙΑ Π/Υ 2002-2003

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, τα ακαθάριστα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού στο χρονικό διάστημα Ιανουαρίου - Απριλίου 2003 αυξήθηκαν με ρυθμό 1,3% έναντι του αντίστοιχου διαστήματος του 2002.

Η μεταβολή αυτή οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι στα έσοδα του Φεβρουαρίου του 2002 περιλαμβάνεται και ποσό 469 εκατ. ευρώ από τη διάθεση νομισμάτων ευρώ. Για την ορθή σύγκριση των μεγεθών, χωρίς τον συνυπολογισμό του ποσού αυτού στο τετράμηνο του 2002, ο ρυθμός αύξησης διαμορφώνεται στο 5,9% έναντι προβλεπόμενου ετήσιου στόχου 5,1%.

Ειδικότερα, τα ακαθάριστα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού, σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία του τετραμήνου, διαμορφώθηκαν στα 11.033 εκατ. ευρώ, παρουσιάζοντας αύξηση σε σχέση με το αντίστοιχο διάστημα του 2002 κατά 146 εκατ. ευρώ.

- Ο Φ.Π.Α για το α' τετράμηνο του 2003, ανήλθε στα 4.137 εκατ. ευρώ έναντι 3.555 εκατ. ευρώ του αντίστοιχου τετραμήνου του 2002, παρουσιάζοντας αύξηση 16,4%, υπερδιπλάσια του ετήσιου στόχου (6,4%).
- Τα λοιπά έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού για το α' τετράμηνο του 2003, ανήλθαν στα 6.896 εκατ. ευρώ έναντι 6.863 εκατ. ευρώ του αντίστοιχου τετραμήνου του 2002, παρουσιάζοντας αύξηση 0,5%.

Πίνακας 1

Εκτέλεση Κρατικού Προϋπολογισμού Ιανουαρίου - Απριλίου 2002-03

(Ποσά σε εκατ. ευρώ. - Προσωρινά στοιχεία)

<i>Κατηγορία</i>	<i>Οικονομικό έτος 2002</i>		<i>Οικονομικό έτος 2003</i>		<i>Μεταβολή</i>	<i>Ετήσιος στόχος</i>
	<i>4μηνο</i>	<i>Εκτιμήσεις Προϋπ/μολύ</i>	<i>4μηνο</i>	<i>Εκτιμήσεις Προϋπ/μολύ</i>		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5=3:1)	(6=4:2)
<u>Τακτικός Προϋπολογισμός</u>						
Έσοδα	10887	39061	11033	41050	1,3	5,1

Φ.Π.Α	3555	11988	4137	12755	16,4	6,4
Λοιπά	6863	27073	6896	28295	0,5	4,5
Επιστροφές φόρων	458	1967	651	2150	42,1	9,3
Καθαρά έσοδα	10429	37094	10382	38900	-0,5	4,9
Πρωτογενείς δαπάνες	8521	28298	10108	29985	18,6	6,0
Τόκοι	4433	9134	4203	9400	-5,2	2,9
Δανειακές ανάγκες	2525	338	3929	485		
<u>Π.Δ.Ε.</u>						
Έσοδα		2610		4100		57,1
Δαπάνες	1191	7120	2037	8918	71,0	25,3
Δανειακές ανάγκες	1191	4510	2037	4818		
<u>Κρατικός Προϋπολογισμός</u>						
Έσοδα	10429	39703	10382	43000	-0,5	8,3
Δαπάνες	14145	44552	16348	48303	15,6	8,4
Δανειακές Ανάγκες	3716	4848	5966	5303		

Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού στο ίδιο διάστημα, παρουσίασαν αύξηση κατά 10,5%. Στο ρυθμό αυτό συνέβαλαν κυρίως οι πρωτογενείς δαπάνες. Οι πρωτογενείς δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού, κατά το α' τετράμηνο του 2003, για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, αυξήθηκαν κατά 18,6% έναντι ετήσιου στόχου 6,0%.

Επισημαίνεται όμως ότι αυτός ο ρυθμός αύξησης είναι χαμηλότερος του ρυθμού αύξησης του α' τριμήνου που ήταν 25,2%. Η σημαντική μείωση του ρυθμού μεταβολής των δαπανών σε ένα μόνο μήνα σηματοδοτεί την σταδιακή εξομάλυνση του ρυθμού αύξησης στους επόμενους μήνες.

Στον αυξημένο αυτό ρυθμό συνέβαλαν οι δαπάνες:

- για αποδοχές προσωπικού, με ρυθμό αύξησης 10,5%, επειδή στο διάστημα αυτό περιλαμβάνονται και οι δαπάνες της οικογενειακής παροχής και στους δύο συζύγους και τα κονδύλια για μισθολογικές προαγωγές στα σώματα ασφαλείας και στις ένοπλες δυνάμεις,
- για υγειονομική περίθαλψη, με ρυθμό αύξησης 48,9%, λόγω της επιχορήγησης στον ΟΠΑΔ και της επιτάχυνσης των εκταμιεύσεων στα ασφαλιστικά ταμεία αλλά και

- οι αυξημένες προκαταβολές έναντι επιχορηγήσεων και αποδιδόμενων πόρων κυρίως στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης εμφανίζονται αυξημένες λόγω καταβολής ποσού ύψους 366 εκατ. ευρώ για επιχορήγηση στον ΟΠΑΔ (νέα διαδικασία πληρωμής των δαπανών υγειονομικής περίθαλψης), ενώ το αντίστοιχο ποσό το 2002 ανερχόταν στα 265 εκατ. ευρώ. Επιπλέον εκταμιεύτηκαν, με τη μορφή προκαταβολών, ποσά συνολικού ύψους 650 εκατ. ευρώ για το ΙΚΑ, ΟΓΑ, ΤΕΒΕ και ΝΑΤ και 200 εκατ. ευρώ για αποδόσεις σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ΤΕΒΕ κλπ.

Ο ρυθμός αύξησης των πρωτογενών δαπανών αναμένεται τους επόμενους μήνες του τρέχοντος έτους να εξομαλυνθεί. Τέλος, ο ρυθμός αύξησης των δαπανών για τόκους είναι αρνητικός έναντι στόχου για αύξηση 2,9%. Η εξέλιξη αυτή θεωρείται ικανοποιητική καθώς αντισταθμίζει τις υπερβάσεις δαπανών σε άλλες κατηγορίες δαπανών, όπως οι δαπάνες για αποδοχές προσωπικού.

Σύμφωνα λοιπόν με τα διαθέσιμα προσωρινά στοιχεία του τετραμήνου του έτους, ο τακτικός προϋπολογισμός έχει έλλειμμα 3929 εκατ. ευρώ έναντι ετήσιου στόχου για πλεόνασμα 485 εκατ. ευρώ. Η υπέρβαση ορισμένων κατηγοριών δαπανών μπορεί να αντισταθμιστεί με τον περιορισμό και τον αυστηρό έλεγχο άλλων κατηγοριών δαπανών το επόμενο διάστημα στους επόμενους μήνες, ενώ αναμένεται και μεγαλύτερη απόδοση των εσόδων στο δεύτερο εξάμηνο του τρέχοντος έτους.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Οργανισμού Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους, το ύψος του χρέους το πρώτο τρίμηνο του 2003, διαμορφώθηκε στα 173.186 εκατ. ευρώ. Από τα στοιχεία του νέου δανεισμού 81,6% αφορούν ομόλογα σταθερού επιτοκίου, 10,2% έντοκα γραμμάτια και 8,2% τιμαριθμοποιημένους τίτλους. Η μέση σταθμική διάρκεια των τίτλων του δημοσίου για το 2003 διαμορφώθηκε στα 7,29 έτη. Οι εκδόσεις αυτές χρησιμοποιήθηκαν κυρίως για αναχρηματοδότηση υπάρχοντος χρέους.

Πίνακας 2
Σύνθεση Χρέους Κεντρικής Κυβέρνησης

<i>Κατά Κατηγορία</i>	<i>31/12/2002*</i>	<i>31/3/2003**</i>
A. Σταθερού επιτοκίου ¹	77,2%	79,4%
Κυμαινόμενου επιτοκίου	22,8%	20,6%
B. Σε ευρώ	97,2%	97,4%
Νομίσματα εκτός ζώνης ευρώ	2,8%	2,6%

* Περιλαμβάνονται τα προμέτοχα, οι τιτλοποιήσεις και μετατρέψιμα ομόλογα

¹ Περιλαμβάνονται τα έντοκα γραμμάτια του Ελληνικού Δημοσίου

** Εκτιμήσεις

Από το 2001 όλες οι νέες εκδόσεις κρατικών τίτλων γίνονται σε ευρώ, ενώ και το σύνολο των δραχμικών υποχρεώσεων του Ελληνικού Δημοσίου μετατράπηκε σε ευρώ. Παράλληλα, και οι υποχρεώσεις σε νομίσματα χωρών της ζώνης του ευρώ (γερμανικά μάρκα, γαλλικά φράγκα κλπ) μετατράπηκαν σε ευρώ. Έτσι, περιορίστηκε δραστικά το υπόλοιπο του χρέους που είναι εκφρασμένο σε ξένα νομίσματα (2,6% στις 31/3/2003).

Η εξέλιξη αυτή περιορίζει κατά πολύ το συναλλαγματικό κίνδυνο του χρέους, δηλαδή την αυτόματη ανατίμηση του υπολοίπου του εξωτερικού χρέους (εκφρασμένου σε ευρώ) λόγω διολίσθησης (ή υποτίμησης) του ευρώ. Παλιότερα, οι συναλλαγματικές μεταβολές συνέβαλλαν σημαντικά στην αύξηση του χρέους (αποτιμημένου σε δραχμές) και διεύρυναν το μέγεθος της προσαρμογής ελλείμματος - χρέους.

Επίσης συνεχίζεται η πολιτική επιμήκυνσης της μέσης διάρκειας του χρέους, με την υποκατάσταση των έντοκων γραμματίων από μακροπρόθεσμα ομόλογα.

Πίνακας 3
Στοιχεία Νέου Δανεισμού
(Ιαν. - Μαρ. 2003)

<i>Κατανομή εκδοθέντων τίτλων του Δημοσίου</i>	
- Έντοκα Γραμμάτια	10,2%
- Ομόλογα σταθερού επιτοκίου	81,6%
Κατανομή Ομολόγων σταθερού επιτοκίου, κατά διάρκεια	
- 3-ετή	17,6%
- 5-ετή	36,6%
- 10-ετή	36,6%
- 20-ετή	9,2%

Τέλος, όσον αφορά στη διαπραγματευσιμότητα του χρέους, εκτιμάται ότι στο τέλος Μαρτίου 2003 το 86,4% περίπου του χρέους αφορά διαπραγματεύσιμους τίτλους του Δημοσίου (ως επί το πλείστον μεσομακροπρόθεσμα ομόλογα), ενώ το υπόλοιπο, δάνεια που δεν είναι άμεσα διαπραγματεύσιμα στη δευτερογενή αγορά.

Οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες του χρέους είναι τα πρωτογενή πλεονάσματα, τα επιτόκια και ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ. Οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας σε αυτούς τους τομείς ήταν ιδιαίτερα ικανοποιητικές και τα αποτελέσματα για το λόγο χρέους/ΑΕΠ θα ήταν πιο εντυπωσιακά αν είχαν περιοριστεί οι “λοιποί παράγοντες” (καταπτώσεις εγγυήσεων, αναλήψεις χρέους φορέων εκτός γενικής κυβέρνησης, κεφαλαιακές μεταβιβάσεις κλπ).

Το ύψος του δημοσίου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ παραμένει υψηλό. Η διαχείριση όμως του χρέους τα τελευταία έτη απέφερε εντυπωσιακά αποτελέσματα, τα οποία μακροπρόθεσμα θα βοηθήσουν στη σημαντική μείωσή του. Κατόπιν των συμφωνιών μετατροπής των ξένων νομισμάτων σε ευρώ κατά την τελευταία τριετία, ο κύριος όγκος του κυβερνητικού χρέους είναι πλέον σε ευρώ. Επίσης επετεύχθη και ο στόχος της μείωσης των δαπανών για τόκους, μέσω της μείωσης του περιθωρίου δανεισμού του Ελληνικού Δημοσίου, της μείωσης του πραγματικού ύψους των επιτοκίων και με πράξεις διαχείρισης. Μέχρι πριν λίγα χρόνια το μεγαλύτερο

πρόβλημα του χρέους ήταν η σπειροειδής αύξηση δαπανών για τόκους και αύξησης του χρέους (το λεγόμενο φαινόμενο της “χιονοστιβάδας”).

Το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η δημοσιονομική πολιτική στην παρούσα φάση είναι η αύξηση των πρωτογενών δαπανών. Με νομοσχέδιο καθιερώνονται κανόνες και όρια διαμόρφωσης των δαπανών του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η εφαρμογή των κανόνων αυτών θα επιτρέψει τον έλεγχο και τον περιορισμό των δαπανών καθώς και την σύνδεσή τους με τους επιδιωκόμενους ετήσιους στόχους της Δημοσιονομικής Πολιτικής, όπως αυτοί καθορίζονται από το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Με αυτό το θεσμικό πλαίσιο εξασφαλίζεται:

- ο έλεγχος των τρεχουσών δαπανών στα όρια που καθορίζονται από τις αντίστοιχες εισπράξεις τρεχουσών εσόδων,
- ο δανεισμός του Δημοσίου μόνο για επενδυτικές δαπάνες,
- η σταδιακή εξάλειψη ελλειμματικών Δημοσίων επιχειρήσεων και
- ο εκμηδενισμός της αύξησης του Δημοσίου Χρέους από λοιπούς εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού παράγοντες όπως οι καταπτώσεις εγγυήσεων.

ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ, δισ. δρχ.									
Έτη	Κρατικός προϋπολογισμός				Χρεολύσια δισ. δρχ.	Ακαθά- ριστο έλλειμμα ^(α) % ΑΕΠ	Έλλειμα γενικής κυβέρνησης % ΑΕΠ	Χρέος γενικής κυβέρνησης % ΑΕΠ	ΠΔΕ Έλλειμμα
	Έσοδα	Δαπάνες	Έλλειμμα δισ. δρχ.	% ΑΕΠ					
1991	3.790	5.477	-1.687	-10,4	1.009	-16,6	-11,5	92,3	-474
1992	4.800	6.100	-1.300	-6,9	2.241	-18,9	-12,8	98,7	-514
1993	5.261	7.586	-2.325	-11,0	1.708	-19,1	-13,8	111,6	-439
1994	6.172	9.058	-2.887	-12,0	2.527	-22,6	-10,0	109,3	-497
1995	7.073	9.842	-2.769	-10,2	2.774	-20,4	-10,2	108,7	-617
1996	7.952	10.842	-2.890	-9,7	3.638	-21,8	-7,4	111,3	-527
1997	9.186	11.689	-1.999	-6,0	3.589	-18,4	-4,0	108,2	-906
1998	10.412	12.538	-1.564	-4,3	3.536	-15,7	-2,4	105,8	-963
1999	11.603	13.511	-1.319	-3,4	3.406	-13,6	-1,8	105,1	-1.225
δισ. ευρώ									
2000	36,7	41,8	-3,4	-2,8	13,9	-15,7	-1,9	106,2	-4,2
2001	38,4	43,6	-5,2	-4,0	12,8	-13,7	-1,5	106,9	-5,0
2002	39,6	44,4	-4,8	-3,4	20,9	-18,2	-1,2	104,7	-4,5
2003*	42,2	48,4	-6,2	-4,1	22,3	-18,8	-1,4	101,7	-5,4
2004*	45,5	51,8	-6,3	-3,8	19,8	-15,9	-1,2	98,5	-5,1
2005*	-0,5	94,6	...

* Εκτιμήσεις και Προβλέψεις (α) Έλλειμμα συν τα χρεολύσια

Επεκτατική ήταν η δημοσιονομική πολιτική το 2003. Το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης διευρύνθηκε, σύμφωνα με τις κυβερνητικές εκτιμήσεις στο 1,4% του ΑΕΠ, και σύμφωνα με νεότερες στο 1,6%, από 1,2% το 2002. Η επιδείνωση της δημοσιονομικής διαχείρισης οφείλεται κατά κύριο λόγο στην υπέρβαση των δαπανών έναντι του στόχου εξαιτίας της επιτάχυνσης των Ολυμπιακών έργων και των αγροτικών αποζημιώσεων λόγω ζημιών σε εγκαταστάσεις από τις δυσμενείς καιρικές συνθήκες στις αρχές του 2003. Επιπλέον, είναι γεγονός ότι το 2003 υπήρξε ένα ουσιαστικά προεκλογικό έτος που χαρακτηρίστηκε από ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών παροχών. Επιπλέον, οι φορολογικές ελαφρύνσεις που εισήχθησαν το 2002 επηρέασαν αρνητικά τα φορολογικά έσοδα του 2003. Παράλληλα, το πρωτογενές πλεόνασμα περιορίστηκε από 3,1% του ΑΕΠ το 2002 σε 2,1% το 2003. Τέλος, το δημόσιο χρέος υποχώρησε και διαμορφώθηκε σε 101,7% του ΑΕΠ έναντι 104,7% το 2002.

Παρά την υποχώρησή του λόγω κυρίως της μείωσης των επιτοκίων, το **δημόσιο χρέος** εξακολουθεί να βρίσκεται σε ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο, γεγονός που καθιστά επιτακτική την ανάγκη μείωσής του, ειδικά αν ληφθούν υπόψη (α) οι δυσμενείς επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού στο **ασφαλιστικό** σύστημα, (β) η μεταστροφή του ενδιαφέροντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο κριτήριο του χρέους και η σκληρή κριτική προς το κριτήριο του ελλείμματος που επιβάλλει το Σύμφωνο Σταθερότητας και (γ) η τάση ανάκαμψης των μακροπρόθεσμων **επιτοκίων** μετά την πορεία μείωσης της τιμής των ομολόγων από τα μέσα του περασμένου Ιουνίου. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της κυβέρνησης, το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης διαμορφώθηκε τελικά στο 1,4% το 2003, έναντι 0,9% που είχε προϋπολογιστεί και με πρόβλεψη στο 1,2% το 2004 (έναντι 0,4% που προβλεπόταν στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης 2002-2006).

Αναφορικά με την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του 2003 μπορούμε να σημειώσουμε τα εξής: Τα καθαρά έσοδα του Τακτικού Προϋπολογισμού εκτιμώνται στα 39 δισ. ευρώ, αυξημένα κατά 5,2% έναντι του 2002. Η εκτίμηση αυτή είναι μάλλον δύσκολο να υλοποιηθεί, δεδομένου ότι στους πρώτους δέκα μήνες η πραγματοποιηθείσα αύξηση των εσόδων αυτών δεν υπερέβαινε το 4,2%. Η κυβέρνηση ελπίζει ότι η απαιτούμενη αύξηση μπορεί να προέλθει από τη μείωση των επιστροφών φόρων στο τελευταίο τρίμηνο. Οι πρωτογενείς δαπάνες του τακτικού

προϋπολογισμού εκτιμάται ότι θα αυξηθούν τελικά κατά 7,6% το 2003 (έναντι μιας προϋπολογισμένης αύξησής τους κατά 6,0%).

Οι δαπάνες του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων αυξήθηκαν το ενδεκάμηνο Ιαν.-Νοεμβρίου κατά 30% έναντι του αντίστοιχης περιόδου του 2002, ενώ ο στόχος στον προϋπολογισμό για το οικονομικό έτος 2003 είναι η αύξηση αυτών των δαπανών να μην ξεπεράσει το 22,6%. Η περικοπή των δαπανών του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων αφορά μόνο τις συγχρηματοδοτούμενες δαπάνες στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ. Αντίθετα, οι δαπάνες για έργα που χρηματοδοτούνται μόνο από εθνικούς πόρους είναι αυξημένες το 2003 εξαιτίας αφενός των εξαιρετικά αυξημένων δαπανών στα πλαίσια της προετοιμασίας για τους Ολυμπιακούς Αγώνες και αφετέρου της μεγάλης καθυστέρησης στην εισροή των πόρων από την ΕΕ. Με βάση τα ανωτέρω, το **έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης** μπορεί να φτάσει το 1,9% του ΑΕΠ το 2003, έναντι του 1,4% που προβλέπεται επισήμως.

Ο προϋπολογισμός του 2004 στηρίζεται σε αναμενόμενο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ 4,2% σε πραγματικές τιμές και 7,7% σε ονομαστικές τιμές. Η υπόθεση αυτή συνεπάγεται ότι η μέση αύξηση του αποπληθωριστή του ΑΕΠ θα διαμορφωθεί στο 3,4%. Επίσης υποτίθεται ότι η ελαστικότητα των καθαρών εσόδων του τακτικού προϋπολογισμού ως προς το ΑΕΠ θα διαμορφωθεί στο 80% έναντι 68% το 2003. Τέλος, υπάρχει και μία μάλλον **"ηρωική" υπόθεση** ότι η αύξηση των πρωτογενών δαπανών δεν θα ξεπεράσει το 7,7% το 2004 έναντι του 2003, τη στιγμή που ο νέος προϋπολογισμός επιβαρύνεται με πρόσθετες κοινωνικές δαπάνες προεκλογικού χρώματος, καθώς και τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων.

Ο χαλαρός και επεκτατικός προϋπολογισμός του 2004, σε συνδυασμό με την ακολουθούμενη πολιτική εισοδημάτων και συντάξεων, θα έχει προφανώς ισχυρές επιπτώσεις στην αύξηση της εγχώριας ζήτησης και - σε συνδυασμό με τις τάσεις ανατίμησης του νομίσματος - μπορεί να συμβάλλει σε επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας, αλλά και διατήρησης του **πληθωρισμού** σε επίπεδα υψηλότερα από τα μέσα κοινοτικά.

Από την άλλη πλευρά, στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης που υπέβαλε η κυβέρνηση, φαίνεται να υπόσχεται αλλαγή πλεύσης στο μέλλον και επιτάχυνση της δημοσιονομικής προσαρμογής. Δεν είναι καθόλου πειστική, όμως, η μέθοδος με την οποία υποστηρίζεται ότι θα τα επιτύχει, όταν παράλληλα υπόσχεται ότι οι επενδυτικές δαπάνες της γενικής κυβέρνησης θα αυξάνονται με ρυθμούς άνω

του 4,2% στην περίοδο 2004-2006 και τα φορολογικά έσοδα θα συνεχίσουν να αυξάνονται με ρυθμούς χαμηλότερους από τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ εξαιτίας των φορολογικών περικοπών που υιοθετήθηκαν τα περασμένα χρόνια και προβλέπεται να εισαχθούν από το Πρόγραμμα (π.χ. τη σταδιακή μείωση του ανώτατου οριακού φορολογικού συντελεστή για το προσωπικό εισόδημα και το εισόδημα των εταιρειών κατά 1 ποσοστιαία μονάδα ετησίως μέχρι να φθάσουν στο 35% και 30% αντίστοιχα).

Επιπλέον, οι δαπάνες **εξυπηρέτησης του χρέους** είναι πολύ αμφίβολο αν θα είναι τόσο χαμηλές τα επόμενα χρόνια όσο στην προηγούμενη πενταετία, ιδιαίτερα μάλιστα εάν τα μακροχρόνια επιτόκια αυξηθούν όπως αναμένεται.

3.10 Γ΄ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ

Για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής, το Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, μεταξύ των υπολοίπων μέτρων και πολιτικών, προχωρεί στη δημιουργία ενός νέου θεσμικού πλαισίου.

Πρόκειται για το Γ΄ ΚΠΣ²⁶, του οποίου η υλοποίηση καθίσταται εφικτή μετά την ολοκλήρωση του Β΄ ΚΠΣ και τη λήξη του έτους 2001, και συγκεκριμένα μεταξύ των ετών 2000-2006.

Σκοπός του νέου αυτού θεσμικού πλαισίου, είναι η ικανοποιητική επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων, μέσω της δημιουργίας κατάλληλων ευνοϊκών συνθηκών, οι οποίες οδηγούν στην ενδυνάμωση της ισόρροπης ανάπτυξης, στην αύξηση της απασχόλησης, στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής του Έλληνα πολίτη, αυξάνοντας το επίπεδο του εισοδήματός του σε όρους αγοραστικής δύναμης, παρέχοντας του τοιουτοτρόπως τη δυνατότητα να προσεγγίσει σε ικανοποιητικό βαθμό το μέσο ευρωπαϊκό όρο.

Το Γ΄ ΚΠΣ στοχεύει, δηλαδή, στην πραγματική σύγκλιση της Ελλάδας με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προωθώντας εκείνες τις διαρθρωτικές αλλαγές που θα οδηγήσουν τη χώρα σε μεγαλύτερη παραγωγικότητα και απασχόληση. Αναμένεται, λοιπόν, να συντελέσει σημαντικό ρόλο στη δημιουργία συνθηκών για υψηλότερη και βιώσιμη άνοδο του επιπέδου της οικονομίας.

²⁶ Η έγκριση της άδειας λειτουργίας του δόθηκε τον Ιούλιο του 2000 από το κολέγιο των Επιτρόπων.

Επιπροσθέτως , εκτιμάται ότι το σύνολο των εθνικών και κοινοτικών πόρων του ΠΔΕ που θα διατεθούν για την χρηματοδότηση του περιφερειακού προγράμματος 2000-2006 , θα προσεγγίσει τα 13,6 τρις ,ενώ οι δημόσιοι και ιδιωτικοί πόροι θα ανέλθουν στα 17,5 τρις.

Παρά ταύτα , οι δυσκολίες που παρουσιάστηκαν κατά την διάρκεια εκπόνησης του Β΄ ΚΠΣ , αποτελούν όχι μόνο τον οδηγό καθοδήγησης του νέου, αλλά επιβάλλουν και την υιοθέτηση ενός νέου συστήματος διαχείρισης του Γ΄ ΚΠΣ.

Ωστόσο , αυτό το νέο πλαίσιο διαχείρισης , παρακολούθησης και ελέγχου του Γ΄ΚΠΣ που εγκρίθηκε κατόπιν συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, οφείλει να διαθέτει ορισμένα διακριτά συστήματα που θα του επιτρέπουν να εκπληρώνει τις παραπάνω διαδικασίες , δηλαδή , της διαχείρισης ,της παρακολούθησης και του ελέγχου των πληροφοριών.

Αρμόδια όργανα που φέρουν την ευθύνη υποστήριξης αυτών των συστημάτων είναι τα ακόλουθα:

α)η αρχή πληρωμής, της οποίας αποστολή είναι η εξασφάλιση των απαραίτητων χρηματοδοτικών πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία

β)η επιτροπή εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου , η οποία είναι αρμόδια για τη διενέργεια του ελέγχου των διαχειριστικών αρχών , της αρχής πληρωμής και των τελικών δικαιούχων των πράξεων .

γ)η διαχειριστική αρχή ΚΠΣ, η οποία φέρει την ευθύνη του προγραμματισμού και εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας και νομιμότητας της διαχείρισης και εφαρμογής του ΚΠΣ

δ) οι διαχειριστικές αρχές των επιχειρησιακών προγραμμάτων, που φέρουν την ευθύνη για την αποτελεσματικότητα και κανονικότητα της διαχείρισης και εφαρμογής των προγραμμάτων.

3.11 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Κλείνοντας το τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας μας , αξίζει να γίνει μια σύντομη αναφορά στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων του έτους 2001.

Το ΠΔΕ διαχωρίζεται σε δύο βασικά τμήματα :

πρώτο τμήμα: η πρώτη κατηγορία τμήματος περιλαμβάνει εκείνα τα έργα, τα οποία χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ το

δεύτερο τμήμα: περιέχει την εκπόνηση έργων που είτε χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους, είτε δέχονται δανειακές διευκολύνσεις από διεθνείς οργανισμούς, όπως, από την Τράπεζα Συμβουλίου Ένωσης, την ΕΤΕ κ.τ.λ.

Σημειώνεται ότι κάθε τμήμα έχει δικό του όριο πληρωμών, ώστε να διασφαλίζεται όχι μόνο η χρηματοδότηση εκείνων των έργων που δέχονται χρηματοδοτήσεις από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και η ορθολογική παρακολούθηση της διαδικασίας υλοποίησής τους, απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματικότερη άντληση των κοινοτικών πόρων.

Επιπλέον, τα διάφορα κονδύλια που περιέχονται στους επιμέρους τομείς του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, είναι υποχρεωτικό να βρίσκονται σε όμοιο επίπεδο με τις προτεραιότητες που θέτουν εκείνα τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Συνοψίζοντας, βασική επιδίωξη του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων του έτους 2001 είναι να διεκπεραιωθούν όσο το δυνατό αποτελεσματικότερα εκείνα τα έργα που εντάσσονται στο Β΄ ΚΠΣ, καθώς και η επιτυχημένη προσπάθεια ολοκλήρωσης εκείνων που εντάχθηκαν στο Γ΄ ΚΠΣ.

Συμπεραίνεται, λοιπόν, από τα παραπάνω, ότι μετά από την διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων από τη χώρα μας, η εικόνα της σύγχρονης Ελλάδας που έκανε το γύρο του κόσμου ήταν πολύ θετική.

Η συγκεκριμένη επιτυχία αποτελεί και χαρακτηρίζεται ως μια εξαιρετική μελλοντική επένδυση, αφού τα θετικά αποτελέσματα μπορούν να χρησιμοποιηθούν εποικοδομητικά για την περαιτέρω αναπτυξιακή πορεία της χώρας μας και την παρουσίαση νέων ευκαιριών στο διεθνές πλαίσιο, που ίσως η σύγχρονη Ελλάδα να μην είχε φανταστεί και να μην είχε γνωρίσει ποτέ.

3.12 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

I. Το οικονομικό κλίμα σε χαμηλά επίπεδα

Τους πρώτους μήνες του 2005, παρά το γεγονός ότι η ελληνική οικονομία συνεχίζει να αναπτύσσεται με σχετικά ταχείς ρυθμούς, επικρατεί ένα διάχυτο κλίμα δυσαρέσκειας και μειούμενων προσδοκιών.

Η επιδείνωση του κλίματος άρχισε από το τελευταίο τρίμηνο του 2004 και θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως αναμενόμενη μεταστροφή της προολυμπιακής ευφορίας, η οποία είχε τροφοδοτήσει υψηλές προσδοκίες, που δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν στο βραχύ χρονικό διάστημα. Στην μεταστροφή θα πρέπει εξάλλου να συντέινει και η πραγματοποιηθείσα δημοσιονομική απογραφή, η οποία έδειξε ότι τα προβλήματα στον τομέα αυτό είναι πολύ οξύτερα και οι απαιτούμενες προσαρμογές επείγουσες.

Τέλος, στη διαμόρφωση του κλίματος συνέβαλε οπωσδήποτε και η επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας, η οποία μετά την έξαρση του 2004 συνέχισε μεν να μεγεθύνεται, αλλά με σαφώς βραδύτερους ρυθμούς. Η επιβράδυνση οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη μείωση του ύψους της εγχώριας ζήτησης, αλλά και στην ανάγκη αναδιάταξης της οικονομικής δραστηριότητας, η οποία τα 2-3 προηγούμενα χρόνια είχε επικεντρωθεί σε περιοχές που είχαν άμεση ή έμμεση σχέση με τους Ολυμπιακούς Αγώνες, όπως π.χ. τα μεγάλα έργα υποδομής.

II. Διαρθρωτικές μεταβολές-Αναπτυξιακή πολιτική

Οι πρόσφατες πρωτοβουλίες στον τομέα των διαρθρωτικών αλλαγών (ΟΤΕ, ασφαλιστικό τραπεζών, εργασιακά, ωράριο κ.λ.π.) έχουν ως διακηρυγμένο στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας της οικονομίας. Η αποτελεσματικότητα όμως και οι επιπτώσεις των πρωτοβουλιών αυτών θα κριθούν στην πράξη, όταν αρχίσουν να εφαρμόζονται. Εκείνο που μπορεί εκ προοιμίου να υποστηριχθεί είναι ότι οι ρυθμίσεις που προωθούνται επιχειρούν να απαντήσουν σε ώριμα προβλήματα, τα οποία έχουν επανειλημμένα επισημανθεί –και από πολλές πλευρές- ως εμπόδια στη λειτουργία του ανταγωνισμού και προσκόμματα στην ανάπτυξη. Συνεπώς, σε πρώτη φάση, η εξαγγελία τους και μόνο δημιουργεί μια συγκρατημένη αισιοδοξία καθώς υποδηλώνει τη βούληση της Κυβέρνησης να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις.

Θα πρέπει βέβαια να υπογραμμισθεί ότι, προς το παρόν τουλάχιστον, οι εξαγγελόμενες αλλαγές δεν περιλαμβάνουν μέτρα που αφορούν άμεσα το Δημόσιο Τομέα, το μέγεθος και η λειτουργία του οποίου αποτελούν το κύριο πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας.

III. Επιβράδυνση της ανάπτυξης το 2005

Σύμφωνα με τις υπάρχουσες ενδείξεις η άνοδος του ΑΕΠ το 2005 θα επιβραδυνθεί σημαντικά έναντι του 2004, όπως ήταν αναμενόμενο μετά την ολοκλήρωση των ολυμπιακών επενδύσεων. Με βάση τα πρώτα εθνικολογιστικά στοιχεία δεν φαίνεται τελικώς πιθανόν να επιτευχθεί ο στόχος του 3,9% που έχει τεθεί στον προϋπολογισμό και περιλαμβάνεται στο Αναθεωρημένο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης και οι προβλέψεις αναφέρονται τώρα σε άνοδο από 3% έως 3,3%. Το τελικό αποτέλεσμα θα εξαρτηθεί καθοριστικά από τον ρυθμό επιβράδυνσης των επενδύσεων και της κατανάλωσης.

Η άνοδος των τιμών μπορεί τελικώς να συγκρατηθεί στο 3,5%

Ο πληθωρισμός της Ελλάδας στο α' εξάμηνο του 2005, διαμορφώθηκε στο 3,3%, σημαντικά ενισχυμένος σε σχέση με το 2004, αλλά χαμηλότερος από τα επίπεδα του 2002 και 2003. Η ανοδική τιμή του πετρελαίου είναι καθοριστική σε αυτήν την εξέλιξη, καθώς έχει περιοριστεί και η αντισταθμιστική στήριξη που παρείχε το ανατιμημένο έναντι του δολαρίου ευρώ. Από την άλλη πλευρά, η συγκρατημένη - έως σήμερα - μετακύλιση του κόστους αυτού αλλά και του κόστους της αύξησης του ΦΠΑ στους καταναλωτές είναι εν μέρει υπεύθυνη για τη μη εκτίναξη του πληθωρισμού. Ωστόσο πρόκειται για διαδικασία που δεν έχει ολοκληρωθεί και πιθανόν να δημιουργήσει πληθωριστικές πιέσεις στο επόμενο διάστημα.

Οι τεχνικές αυξήσεις στον δείκτη λόγω των μεταθέσεων των χειμερινών και καλοκαιρινών εκπτώσεων θα επηρεάσουν τον πληθωρισμό, ωστόσο οι παράγοντες που συνήθως τον συγκρατούν θα παίξουν εντονότερο ρόλο κατά το επόμενο τρίμηνο. Εφόσον, η ισχύς τους δεν αποδυναμωθεί από μία πολύ ταχύτερη ακόμα άνοδο του πετρελαίου και εφόσον δεν χρειαστεί να ληφθούν νέα μέτρα έμμεσης φορολογίας, τότε είναι πιθανόν να ανατραπούν οι δυσοίωνες προβλέψεις που είχαν διατυπωθεί στις αρχές του χρόνου για πληθωρισμό στο 4% και αυτός να μην υπερβεί τελικά το 3,5%. Παραμένει πάντως σημαντικά ταχύτερος σε σχέση με το 2004 και σταθερά αποκλίνων από τον μέσο πληθωρισμό της υπόλοιπης Ευρώπης.

IV. Η δημοσιονομική πολιτική

Με τους ρυθμούς που κινούνται την περίοδο αυτή τα δημοσιονομικά μεγέθη ο περιορισμός του ελλείμματος της Γενικής Κυβέρνησης στο 3,5% του ΑΕΠ, όπως προβλέπεται από το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, δεν φαίνεται εφικτός. Η κατάσταση μπορεί να γίνει ακόμη δυσκολότερη αν τελικώς υπάρξει και νέα αναθεώρηση για το έλλειμμα του 2004.

Η εκτίμηση αυτή ενισχύεται και από τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος για τις καθαρές δανειακές ανάγκες της Κεντρικής Κυβέρνησης, σύμφωνα με τα οποία το έλλειμμα του Τακτικού Προϋπολογισμού και Επενδύσεων το α' εξάμηνο του 2005 έφτασε το 6,5% του ΑΕΠ, έναντι του, ήδη πολύ υψηλού, 6,1% του α' εξαμήνου του 2004.

Όλα τα παραπάνω συγκλίνουν στο συμπέρασμα ότι η δημοσιονομική προσαρμογή παραμένει κύρια προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής. Για να αντιμετωπισθούν τα σημερινά και αυριανά προβλήματα απαιτείται ένας μακρόπνοος σχεδιασμός που θα θέσει κύριο στόχο τη σταθερή και μεθοδευμένη μείωση των δαπανών. Και με βάση τις πρόσφατες εξελίξεις είναι φανερό ότι δεν υπάρχουν πλέον χρονικά περιθώρια. Ο Προϋπολογισμός του 2006 θα πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη τα δεδομένα αυτά και να βάλει σταθερά θεμέλια για τον ριζικό αναπροσανατολισμό της δημοσιονομικής πολιτικής τα επόμενα χρόνια.

Η αβεβαιότητα που επικρατεί στην διεθνή οικονομία είναι πολύ μεγάλη και άρα οι εκτιμήσεις στο βασικό σενάριο μπορεί να είναι τελικά αισιόδοξες, παρόλο που βασίζονται σε σχετικά συντηρητικές υποθέσεις. Για κάθε τέτοια περίπτωση, έχουμε σχεδιάσει ένα απαισιόδοξο εναλλακτικό σενάριο για την οικονομική δραστηριότητα, που επίσης επηρεάζει όπως είναι φυσικό και τις άλλες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές μεταβλητές της Ελληνικής οικονομίας.

Σε αυτή την ενότητα παρουσιάζεται το εναλλακτικό σενάριο σε σχέση με το βασικό σενάριο.

Υποθέτουμε ότι στην αρχή της περιόδου που αφορούν οι προβλέψεις, ο ρυθμός ανάπτυξης θα είναι χαμηλότερος, κυρίως λόγω της μεγαλύτερης επιβράδυνσης της παγκόσμιας οικονομικής δραστηριότητας. Αυτή η επιβράδυνση θα εκδηλωθεί μέσω της επιδείνωσης του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και της χαμηλότερης εγχώριας ζήτησης.

Το συνδυασμένο αποτέλεσμα των παραπάνω αλλαγών στην οικονομική δραστηριότητα θα οδηγήσει σε ετήσιο ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ, ο οποίος θα είναι κατά 0,6 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερος, σε σχέση με το βασικό σενάριο.

Ο πληθωρισμός, όπως μετριέται με τον αποπληθωριστή της ιδιωτικής κατανάλωσης, θα είναι χαμηλότερος κατά 0,2 ποσοστιαίες μονάδες ετησίως από εκείνο του βασικού σεναρίου. Η εξέλιξη αυτή ερμηνεύεται και από τη χαμηλότερη εγχώρια ζήτηση που περιορίζει τις πληθωριστικές πιέσεις .

Σχετικά με τα δημόσια οικονομικά, υποθέτουμε ότι οι στόχοι που έχουν τεθεί στο βασικό σενάριο για το ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν θα μεταβληθούν λόγω της επείγουσας ανάγκης να μειωθεί το δημόσιο χρέος. Αυτό επιτυγχάνεται με το να διατηρήσουμε τις ίδιες ελαστικότητες των εσόδων της Γενικής Κυβέρνησης ως προς το ΑΕΠ, και να προσαρμόσουμε προς τα κάτω τις τρέχουσες και κεφαλαιακές δαπάνες.

Παρόλα αυτά, το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης θα είναι μεγαλύτερο από αυτό του βασικού σεναρίου. Αυτό οφείλεται στο ότι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, τόσο σε απόλυτα επίπεδα όσο και σε ετήσιους ρυθμούς θα είναι χαμηλότερη απ' ότι έχει υπολογιστεί στο βασικό σενάριο. Επιπλέον οφείλεται και στο ότι αναμένονται χαμηλότερα πλεονάσματα της Γενικής Κυβέρνησης (αν και τα πλεονάσματα αυτά ως ποσοστό του ΑΕΠ παραμένουν αμετάβλητα σε όλη την περίοδο).

Η κατάσταση σε όλες τις άλλες μακροοικονομικές μεταβλητές, παρουσιάζεται επιδεινούμενη σε σχέση με το βασικό σενάριο. Οι λόγοι στους οποίους οφείλεται αυτή η επιδείνωση είναι εμφανείς και γι αυτό δεν θα προχωρήσουμε σε ανάλυση τους.

Πίνακας 4: Σύγκριση των δύο Σεναρίων Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας

	Σενάριο Βάσης			Εναλλακτικό Σενάριο			
	Μέσες Ετήσιες Ποσοστιαίες Μεταβολές	Μέσες Ετήσιες Ποσοστιαίες Μεταβολές	% ΑΕΠ (εκτός και αν υπάρχει διαφορετική ένδειξη)		Μέσες Ετήσιες Ποσοστιαίες Μεταβολές	% ΑΕΠ (εκτός και αν υπάρχει διαφορετική ένδειξη)	
	2001/1995	2004/2001	2002	2004	2004/2001	2002	2004
A. ΖΗΤΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΪΩΝ (ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ 1995)							
ΑΕΠ	3,5%	3,9%			3,3%		
ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ	3,0%	3,0%			2,4%		
ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗ	1,6%	0,3%			-0,1%		
ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	8,0%	8,9%			8,0%		
ΠΑΓΙΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ							
ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΕΓΧΩΡΙΑ ΖΗΤΗΣΗ	3,7%	4,0%			3,4%		
ΕΞΑΓΩΓΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	10,1%	6,4%			5,6%		
ΕΙΣΑΓΩΓΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	8,9%	6,1%			5,3%		
B. ΤΙΜΕΣ							
ΑΠΟΠΛΗΘΩΡΙΣΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΝΑΛΩΣΗΣ	4,4%	2,7%			2,5%		
ΑΠΟΠΛΗΘΩΡΙΣΤΗΣ ΑΕΠ ΤΙΜΕΣ	4,8%	3,0%			2,8%		
ΕΞΑΓΟΜΕΝΩΝ ΑΓΑΘΩΝ & ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΙΜΕΣ	4,7%	2,3%			2,2%		
ΕΙΣΑΓΟΜΕΝΩΝ ΑΓΑΘΩΝ & ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΙΜΕΣ	4,4%	2,2%			1,9%		
Γ. ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ							
ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	3,0%	2,7%			2,2%		
ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑ ΚΕΦΑΛΗ ΑΜΟΙΒΕΣ	2,9%	2,4%			2,1%		
ΚΟΣΤΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΑΝΑ ΜΟΝΑΔΑ ΠΡΟΪΟΝΤΟΣ	4,3%	2,5%			2,4%		
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ	0,5%	1,2%			1,0%		

ΑΝΕΡΓΟΙ	4,0%	-5,9%			-4,4%		
Δ.							
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ			43,5%	43,1%		43,6%	43,3%
ΜΕΓΕΘΗ							
ΣΥΝΟΛΟ							
ΤΡΕΧΟΝΤΩΝ							
ΕΣΟΔΩΝ ΑΠΟ ΤΑ							
ΟΠΟΙΑ:							
ΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	13,4%	6,5%			5,7%		
ΕΜΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ	10,6%	6,8%			6,1%		
ΣΥΝΟΛΟ			39,1%	38,5%		39,3%	38,7%
ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ							
ΔΑΠΑΝΩΝ ΑΠΟ ΤΑ							
ΟΠΟΙΑ:							
ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ	10,2%	8,7%			8,3%		
ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΕΙΣ							
ΕΚΤΟΣ ΑΥΤΩΝ ΣΕ							
ΕΙΔΟΣ							
ΤΟΚΟΙ	-0,8%	-3,6%			-3,6%		
ΙΣΟΖΥΓΙΟ ΓΕΝΙΚΗΣ			0,8%	1,2%		0,8%	1,2%
ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ							
ΧΡΕΟΣ ΓΕΝΙΚΗΣ			97,3%	90,0%		98,3%	92,2%
ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ							
Ε. ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ							
ΣΥΝΑΛΛΑΓΕΣ							
ΕΜΠΟΡΙΚΟ			-	-		-	-
ΙΣΟΖΥΓΙΟ			16,4%	17,3%		16,5%	17,2%
ΙΣΟΖΥΓΙΟ			-4,3%	-3,9%		-4,4%	-3,8%
ΤΡΕΧΟΥΣΩΝ							
ΣΥΝΑΛΛΑΓΩΝ							

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η εκπόνηση της παρούσης εργασίας είχε ως βασική επιδίωξη την μελέτη των δημοσίων δαπανών και την επίδραση των αρνητικών ή μη συνεπειών τους στην δημόσια οικονομία και φυσικά στην οικονομική πρόοδο της χώρας μας.

Γενικότερα, σα φυσικό συμπέρασμα βγαίνει, ότι ως βασικοί στόχοι στο οικονομικό πρόγραμμα της Κυβερνήσεως για την επίτευξη της μέγιστης δυνατής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, είναι η ουσιαστική ενίσχυση της εξωστρέφειας της ελληνικής οικονομίας.

Εύλογα ισχύει η άποψη ότι για να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι ,καθοριστική σημασία έχει η δημιουργία ενός υγιούς πλαισίου δράσης , το οποίο θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από απλότητα, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα, ενώ το Κράτος οφείλει να είναι αρωγός και συμπαραστάτης σε αυτήν την προσπάθεια και να φροντίζει την ορθή εφαρμογή των κανόνων.

Άρα, η ελληνική οικονομία οφείλει και έχει τις δυνατότητες να μετατραπεί σε μια πιο δυναμική, πιο εξωστρεφής και πιο ανταγωνιστική οικονομία, και αφού είναι σε σημαντικό βαθμό εξαρτώμενη από την πορεία της διεθνούς οικονομίας, θα πρέπει να κινηθεί με προσεκτικά και σταθερά βήματα, ώστε να δημιουργεί περισσότερες θέσεις εργασίας, περισσότερο πλούτο και ευημερία για όλους τους Έλληνες πολίτες.

Συνεπώς, αφήνουμε πίσω μας μια περίοδο κατά την οποία η οικονομική ανάπτυξη μεταβαίνει σε ένα εντελώς διαφορετικό οικονομικό επίπεδο, και για να είναι επιτυχής αυτή η μετάβαση, πρέπει να βασισθεί στους εξωστρεφείς κλάδους της οικονομίας, στις ιδιωτικές επενδύσεις και στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Π. Δερτίλη «Σύστημα δημόσιας Οικονομικής» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 1980.
2. Α. Χ. Γέροντας «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 1998.
3. Δ. Π. Καράγιωργα «Δημόσια Οικονομική –Δημοσιονομικοί Θεσμοί», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1998.
4. Δ. Π. Καράγιωργα « Ο Οικονομικός ρόλος του Κράτους» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1998.
5. Μ. Νεγρεπόντη –Δελιβάνη « Ανάλυση της Ελληνικής Οικονομίας», Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1979.
6. Πολιτάκη Α. «Δημοσιονομική Δαπάνη και προληπτικός Έλεγχος» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 1999.
7. Σαραντόπουλου Κ. «Ο Δικαστικός Έλεγχος διαχείρισης του Δημοσίου Χρήματος» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 1978.
8. Φινοκαλιώτη Κ. –Μπάρμπα «Δημόσια Οικονομικά» Εκδόσεις Σάκκουλα Θεσ/κη 2001.
9. Γ. Α. Προβόπουλου «Δημόσιες Δαπάνες και Οικονομικής Δραστηριότητας» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 1974.
10. Ν. Μπάρμπας « Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 2001.
11. Α. Σβώλου « Συνταγματικόν Δίκαιον» Εκδόσεις Ελ. Γράμματα Αθήνα 1934.
12. Α. Θεοχαρόπουλου « Δίκαιον Κρατικού Π/Υ», Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1979 .
13. Γέροντα Α. –Ψάλτη Α. «Δημοσιονομικό Δίκαιο» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή 1998.
14. Θεοδώρου Α. Γεωργακόπουλου «Παραδόσεις δημοσίας Οικονομικής» Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 1975.

ΔΙΚΤΥΟΓΡΑΦΙΑ

1. www.ypes.gr
2. www.ypetho.gr
3. www..mof.gls.gr
4. www.ar2003.emcddo.eu.int/el
5. www.aueb.gr
6. www.tour.teithe.gr/ekonomics
7. www.patris.gr/archif/2002