

ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΘΕΜΑΤΑ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ

Έκδοση των Πανεπιστημιακών Φροντιστηρίων Κολλίντζα ● Κάνιγγος 10, 5ος Αθήνα

Προϋπολογισμός (Ισοζύγιο-Φάσεις-
Θεώρημα ισοσκελισμένου προϋπολογισμού)

ΜΑΘΗΜΑ: ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ-ΔΗΜΟΣΙΟ ΛΟΓΙΣΤΙΚΟ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΑ
ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ
Κάνιγγος 10, (5ος όροφ). 210-3300296-7, pfkollintza@yahoo.gr, www.kollintzas.gr

ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΕΤΕΡΙΚΩΝ

Σύνταξη: Παπαδόπουλος Θεοχάρης, Οικονομολόγος, Οικονομολόγος, MSc, PhD Candidate,
εισηγητής Φροντιστηρίων ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ

Το ισοζύγιο του δημόσιου προϋπολογισμού

Ο δημόσιος προϋπολογισμός είναι σχεδόν πάντοτε τεχνικά ισοσκελισμένος. Ένα τέτοιο όμως «ισοζύγιο» του πληθωρισμού είναι τεχνητό ή κατ' ανάγκη υφιστάμενο. Δηλαδή, το σύνολο των εσόδων ισούνται κατ' ανάγκην με το σύνολο των εξόδων του δημοσίου.

Πραγματικό ισοζύγιο του Δημόσιου Προϋπολογισμού έχουμε όταν τα τρέχοντα έσοδα – εκτός των δανείων και της εκποίησης δημόσιας περιουσίας – ισούνται με τα συνολικά έξοδα – εκτός των εξόδων για την παροχή¹ ή την εξόφληση δανείων. Αντίστοιχα, έχουμε πλεονασματικό προϋπολογισμό όταν τα τρέχοντα έσοδα είναι περισσότερα από τα συνολικά έξοδα και ελλειμματικό προϋπολογισμό όταν τα τρέχοντα έσοδα είναι λιγότερα από τα συνολικά έξοδα.

Πρωτογενές πλεόνασμα στον προϋπολογισμό υπάρχει όταν τα τρέχοντα έσοδα είναι περισσότερα από τις πρωτογενείς δαπάνες, αυτές δηλαδή που δεν περικλείουν χρέη του παρελθόντος. Σε αντίθετη περίπτωση έχουμε πρωτογενές έλλειμμα.

¹ Εκτός εάν τα εν λόγω δάνεια θεωρούνται επισφαλή ή οι ευνοϊκοί όροι τους μπορούν να θεωρηθούν ισοδύναμοι με επιχορήγηση

Κατά καιρούς, οι κυβερνήσεις μπαίνουν στον πειρασμό να παρουσιάσουν μια εικόνα για την οικονομία σαφώς καλύτερης της πραγματικής υπερεκτιμώντας τα έσοδα και υποεκτιμώντας τις δαπάνες. Σε αυτή την περίπτωση το ισοζύγιο του Δημόσιου Προϋπολογισμού είναι εικονικό και όχι πραγματικό. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι ισοζύγιο στην κατάρτιση του προϋπολογισμού και ανισοζύγιο στην εκτέλεσή του.

Οι φάσεις του Προϋπολογισμού

Οι βασικές φάσεις του προϋπολογισμού είναι τέσσερις: κατάρτιση, ψήφιση, εκτέλεση και έλεγχος του προϋπολογισμού. Οι φάσεις αυτές συναποτελούν τον λεγόμενο Κύκλο του Προϋπολογισμού (budget cycle).

Κατάρτιση του Προϋπολογισμού

Η πρώτη φάση ενός προϋπολογισμού είναι η κατάρτιση και βρίσκεται στη δικαιοδοσία της εκτελεστικής εξουσίας. Υπεύθυνος για την κατάρτιση του προϋπολογισμού είναι ο Υπουργός Οικονομικών και η κατάρτιση ενεργείται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.

Η διαδικασία ξεκινά το καλοκαίρι με τον υπουργό να αποστέλλει σε όλα τα υπουργεία και τους λοιπούς φορείς οδηγίες σχετικά με την κατάρτιση του νέου προϋπολογισμού και τον χρόνο παράδοσής του στο γενικό λογιστήριο του κράτους. Στη συνέχεια, τα υπουργεία αποστέλλουν σχετικές οδηγίες σε όλες τις υπηρεσίες τους για καταγραφή των εσόδων και των εξόδων τους. Τα στοιχεία αυτά τα επεξεργάζονται οι οικονομικές υπηρεσίες κάθε υπουργείου, καταρτίζοντας έτσι το προσχέδιο προϋπολογισμού του υπουργείου, το οποίο υπογράφεται από τον οικείο υπουργό και αποστέλλεται μαζί με όλα τα άλλα προσχέδια προϋπολογισμού στο Γενικό Λογιστήριο.

Με βάση τη γενικότερη κυβερνητική οικονομική πολιτική και σε συνεργασία με τους άλλους υπουργούς, ο υπουργός οικονομικών αναπροσαρμόζει τα μεγέθη των δαπανών. Η γνώμη του είναι αυτή που υπερισχύει,² ενώ και ο προϋπολογισμός δημόσιων επενδύσεων αποτελεί αρμοδιότητα του υπουργείου οικονομικών.

Με τις δαπάνες ασχολούνται ο υπουργός οικονομικών και το γενικό λογιστήριο του κράτους ενώ με τα έσοδα, η γενική διεύθυνση φορολογίας.

Όσον αφορά την εκτίμηση των δαπανών, τα σημαντικότερα προβλήματα εντοπίζονται στον

² Η σχετική υπεροχή του υπουργού οικονομικών στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού έγκειται στο γεγονός ότι αυτός είναι κατά νόμο υπεύθυνος για την κατάρτιση του τελικού σχεδίου του προϋπολογισμού.

αγροτικό τομέα³, ενώ αντίθετα πιο εύκολη είναι η εκτίμηση σε άλλες δαπάνες όπως οι μισθοί, οι συντάξεις και τα ενοίκια. Εξάλλου, συνήθως στον προϋπολογισμό προβλέπεται αποθεματικό, σκοπός του οποίου είναι η κάλυψη έκτακτων δαπανών που ενδέχεται να προκύψουν είτε από εσφαλμένη πρόβλεψη είτε λόγω έκτακτων περιστάσεων.

Όσον αφορά στην εκτίμηση των εσόδων, για αυτά που επηρεάζονται από τις μεταβολές του εισοδήματος ή για τους φόρους κατανάλωσης, χρησιμοποιείται η εισοδηματική ελαστικότητα του εσόδου. Αυτή υπολογίζεται βάσει στοιχείων εσόδων και εισοδήματος περασμένων περιόδων και ισούται με τη σχετική μεταβολή των φόρων προς την σχετική μεταβολή του εισοδήματος. Δηλαδή:

$$eY = (\Delta T/T) / (\Delta Y/Y) \rightarrow \Delta T/T = eY \times \Delta Y/Y$$

Όπου eY είναι η εισοδηματική ελαστικότητα

T : τα συνολικά φορολογικά έσοδα ή έσοδα από ένα συγκεκριμένο φόρο

Y : το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) σε αγοραίες τρέχουσες τιμές

Εκτιμώμενης ή υποτιθέμενης της μεταβολής του ΑΕΠ ($\Delta Y/Y$) του επόμενου έτους είναι δυνατόν να προσδιορισθεί και η μεταβολή (ΔT) των συνολικών εσόδων ή των εσόδων από ένα συγκεκριμένο φόρο.

Όταν πρόκειται για αυτόνομους φόρους, ο υπολογισμός των εσόδων γίνεται βάσει των εσόδων από τους ίδιους φόρους κατά τα προηγούμενα έτη (ιστορική μέθοδος).

Ψήφιση ή έγκριση του προϋπολογισμού

Ο από την εκτελεστική εξουσία συνταχθείς προϋπολογισμός, μαζί με την Εισηγητική Έκθεση (budget speech, budget message) παραδίδεται στη νομοθετική εξουσία, δηλαδή στη Βουλή.

Η διαρκής επιτροπή οικονομικών υποθέσεων της βουλής ορίζει έναν ειδικό εισηγητή από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα και ειδικούς εισηγητές κατά θέματα. Οι εκθέσεις των εισηγητών αλλά και του υπουργού κατατίθενται και επαναφέρονται στη βουλή για συζήτηση και ψήφιση.

Η ψήφιση γίνεται κατά άρθρο και όχι κατ' αρχή, και μπορούν να γίνουν τροπολογίες, όχι όμως και άρνηση ψήφου στον προϋπολογισμό. Οι εν λόγω τροποποιήσεις δεν μπορούν να αφορούν δαπάνες, για τις οποίες το κράτος δεσμεύεται νομικά.

Σύμφωνα με τον κανονισμό της Βουλής, η συζήτηση επί του προϋπολογισμού δεν μπορεί να παραταθεί πέραν των τεσσάρων μηνών.

³ Κυρίως λόγω καιρικών συνθηκών και άλλων έκτακτων καταστάσεων

Εάν η έγκριση του προϋπολογισμού δεν γίνει έγκαιρα και αρχίσει το νέο οικονομικό έτος εφαρμόζεται η μέθοδος των προσωρινών δωδεκατημορίων (*méthode des douzièmes provisoires*). Σε αυτή την περίπτωση, η Βουλή παρέχει προσωρινή, για κάθε μήνα μέχρι ψηφίσεως του προϋπολογισμού, εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία να προβεί στην είσπραξη εσόδων και στη διενέργεια δαπανών, που δεν υπερβαίνουν όμως το ένα δωδέκατο του ύψους των αντίστοιχων εσόδων και δαπανών του προηγούμενου προϋπολογισμού.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού

Ο σημαντικότερος φορέας εκτέλεσης του προϋπολογισμού είναι το υπουργείο οικονομικών⁴.

Όσον αφορά τα έσοδα, γίνεται η βεβαίωσή τους από μια διοικητική πράξη που καθορίζει τη νόμιμη απαίτηση του δημοσίου από ένα πρόσωπο και προσδιορίζεται το ύψος της.

Παράλληλα, η εκτέλεση του προϋπολογισμού των εσόδων περιλαμβάνει και την είσπραξή τους, απαραίτητες προϋποθέσεις για την οποία είναι η ύπαρξη κανόνα δικαίου και νομίμου τίτλου βεβαίωσης της εσόδου, η είσπραξη του εσόδου από αρμόδια δημόσια αρχή και η έκδοση απόδειξης είσπραξης.

Για την εκτέλεση του προϋπολογισμού των εξόδων πρέπει να συντρέχουν οι εξής υποθέσεις:

- Η ανάληψη της υποχρέωσης για τη διενέργεια μιας δαπάνης να γίνεται από ένα αρμόδιο διοικητικό όργανο που θα καταστήσει το δημόσιο οφειλέτη. Η ανάληψη μιας δαπάνης συνεπάγεται και την εγγραφή της στο σχετικό βιβλίο *ανελειμμένων υποχρεώσεων* του δημοσίου. Αρμόδια όργανα για την ανάληψη μιας δημόσιας δαπάνης είναι τα διοικητικά όργανα, τα οποία καλούνται και *διατάκτες* και διακρίνονται σε *κύριους* (π.χ. υπουργοί, γενικοί γραμματείς περιφέρειας, περιφερειακοί διευθυντές κ.α.) και *δευτερεύοντες* (π.χ. νομάρχης, διάφορα διοικητικά όργανα).
- Η αναγνώριση της δαπάνης ως δημόσιο έξοδο, με μια απλή πράξη θεώρησης.
- Η εκκαθάριση της δαπάνης, δηλαδή ο προσδιορισμός του δικαιώματος των πιστωτών του δημοσίου.
- Η έκδοση εντολής πληρωμής της δαπάνης στο δημόσιο ταμείο.
- Η πραγματοποίηση πληρωμής της δαπάνης.

Σε περίπτωση διαπίστωσης ανεπάρκειας ορισμένων πιστώσεων είτε λόγω κακής πρόβλεψης, είτε λόγω έκτακτων αναγκών υφίσταται η δυνατότητα *επιπρόσθετων πιστώσεων*, πέραν δηλαδή των αναγραφόμενων στον ψηφισθέντα προϋπολογισμό. Σε έκτακτες περιστάσεις (π.χ. σεισμός) μπορούν να χορηγηθούν *έκτακτες πιστώσεις* για την αντιμετώπιση δαπανών που δεν προβλέφθηκαν. Τέλος, όταν οι προβλεφθείσες από τον προϋπολογισμό πιστώσεις εξαντληθούν ή υπερκαλυφθούν πριν τελειώσει το έτος, μπορούν να χορηγηθούν οι λεγόμενες *αναπληρωματικές ή συμπληρωματικές πιστώσεις*.

⁴ Κυρίως μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κύριου υπευθύνου για την κατάρτιση και εκτέλεση των προϋπολογισμών

Ο έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού

Υπάρχει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, με την κύρωση απολογισμού και ισολογισμού, και ανεξάρτητα από αυτόν, άλλοι δύο έλεγχοι, ο προληπτικός και ο κατασταλτικός.

Ο προληπτικός ή προϋπολογιστικός έλεγχος γίνεται πριν από ορισμένα στάδια της διαδικασίας εκτέλεσης του προϋπολογισμού εξόδων και διεξάγεται από όργανο που βρίσκεται εκτός της αρμοδιότητας του φορέα που ενεργεί τη δαπάνη. Εν προκειμένω γίνεται κυρίως από τους παρόδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁵ και από τον Υπουργό Οικονομικών⁶. Ο πάρεδρος έχει δικαίωμα να κρίνει τη νομιμότητα και όχι τη σκοπιμότητα της δαπάνης.

Ο κατασταλτικός έλεγχος γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Εφαρμόζεται η τεχνική της λεπτομερούς εξέτασης κάθε πράξης για τη νομιμότητα των πράξεων της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο κατασταλτικός έλεγχος, μπορεί επίσης να επεκτείνεται και στην εξέταση της αποτελεσματικότητας, της απόδοσης και της επάρκειας του φορέα σε σχέση με το πρόγραμμα που είχε αναλάβει.

Υπενθυμίζεται, ότι μετά την εκτέλεση του προϋπολογισμού συντάσσεται ο απολογισμός που περιλαμβάνει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων. Στην πλευρά των εσόδων καταχωρούνται σε διαφορετικές στήλες τα προβλεφθέντα, βεβαιωθέντα και εισπραχθέντα έσοδα κατά κατηγορίες και είδη. Στην πλευρά των δαπανών καταχωρούνται σε χωριστές στήλες οι πιστώσεις που χορηγήθηκαν, οι υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν, οι πληρωμές, οι αδιάθετες πιστώσεις και οι υπερβάσεις των πιστώσεων.

Εξάλλου το Γενικό Λογιστήριο καταρτίζει και τον ισολογισμό του κράτους που παρουσιάζει την ταμειακή κατάσταση και την κατάσταση του δημόσιου χρέους.

Ο απολογισμός και ο ισολογισμός αποστέλλονται από τον υπουργό οικονομικών και στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο τους ελέγχει και στη συνέχεια υποβάλλονται στη βουλή, η οποία αφού τους ελέγξει προβαίνει στην κύρωσή τους.

⁵ Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι βασικό όργανο της δημόσιας διοίκησης, διενεργεί κυρίως προληπτικούς ελέγχους και αποτελεί δικαστήριο που υπάγεται στην αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών. Αποτελείται από τον πρόεδρο, 3 αντιπροέδρους, 17 συμβούλους και 15 παρόδρους. Επίσης, έχει γνωμοδοτικές, διοικητικές και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες.

⁶ Καθώς, σύμφωνα με το νόμο, είναι αρμόδιος «διά την γενικήν διαχείρισιν του προϋπολογισμού και την εντός των νομίμων ορίων εκτέλεσιν αυτού».

Το Θεώρημα του Ισοσκελισμένου Προϋπολογισμού

Όπως έχει προαναφερθεί, όταν το ύψος των δημοσίων δαπανών είναι ίσο με το ύψος των δημοσίων εσόδων από τη φορολογία, τότε λέμε ότι ο δημόσιος προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος.

Σε αυτή την περίπτωση θα υπέθετε κάποιος ότι δεν επηρεάζεται το επίπεδο του εισοδήματος ισορροπίας της οικονομίας, εφόσον το δημόσιο ξοδεύει όσα εισπράττει. Όμως μια τέτοια υπόθεση είναι λανθασμένη.

Αν υποθέσουμε ότι οι δημόσιες δαπάνες και οι εισπραττόμενοι φόροι είναι €X, το αποτέλεσμα θα είναι η αύξηση του εισοδήματος της οικονομίας.

Αφού το δημόσιο δαπανά €X ($G = X$), η συνολική ενεργή ζήτηση ($C + I$) θα αυξηθεί κατά €X, δηλαδή θα είναι $C + I + X$. Αυτό θα οδηγήσει σε παραπέρα αύξηση του εισοδήματος της οικονομίας σύμφωνα με τον πολλαπλασιαστή των δημοσίων δαπανών.

Με την επιβολή κεφαλικού φόρου ύψους €X, τα άτομα θα εξοφλήσουν τους φόρους μειώνοντας κατά ένα μέρος, έστω β , την κατανάλωσή τους. Έτσι, η συνολική κατανάλωσή τους που αποτελεί τμήμα της συνολικής ενεργού ζήτησης θα μειωθεί κατά € α , δηλαδή θα ισούται με $C - \alpha$.

Παρατηρούμε ότι ενώ η συνολική ενεργός ζήτηση αυξάνεται με τις δημόσιες δαπάνες κατά €X και γίνεται $C + I + X$, η επιβολή υπτ ίδιου ύψους φορολογίας μειώνει τη συνολική ενεργό ζήτηση κατά € α , που είναι μικρότερο από €X.

Κατά συνέπεια, η συνολική ενεργός ζήτηση $(C - \alpha) + I + X$ είναι μεγαλύτερη από ότι ήταν πριν την επιβολή ισόποσων δημοσίων δαπανών και φόρων. Επομένως, εφόσον υπάρχει αύξηση της συνολικής ενεργού ζήτησης, θα υπάρξει και αύξηση του εισοδήματος ισορροπίας της οικονομίας.

Παράδειγμα

Έστω ότι $G=1$ και $T=1$, τότε η αύξηση του εισοδήματος λόγω των δημοσίων δαπανών θα είναι ίση με το ποσό των δημοσίων δαπανών επί τον πολλαπλασιαστή των δημοσίων δαπανών, δηλαδή: $1 \times 1/(1-\beta)^7$ και η μείωση του εισοδήματος από την επιβολή της φορολογίας θα είναι ίση με τον συνολικό φόρο επί τον πολλαπλασιαστή της φορολογίας, δηλαδή: $1 \times (-\beta)/(1-\beta)$. Έτσι, αν προσθέσουμε την αύξηση με τη μείωση θα έχουμε:

⁷ Όπου β , η οριακή ροπή για κατανάλωση, $0 < \beta < 1$. Περισσότερα σχετικά με τους πολλαπλασιαστές δημοσίων δαπανών και φορολογίας περιλαμβάνονται στην ύλη της μακροοικονομικής.

$$1/(1-\beta) - \beta/(1-\beta) = (1-\beta)/(1-\beta) = 1$$

Συμπερασματικά, όταν έχουμε ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, το εισόδημα της οικονομίας θα αυξάνεται κατά το ποσό της ισόποσης αύξησης δημοσίων δαπανών και φόρων. Έτσι, αν $\Delta\beta$ είναι η ισόποση αύξηση δημοσίων δαπανών και φόρων και ΔY η αύξηση του εισοδήματος της οικονομίας, θα έχω: $\Delta Y/\Delta\beta = 1$, τον πολλαπλασιαστή του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού.

Η χρησιμοποίηση της ισόποσης μεταβολής των φόρων και των δημοσίων δαπανών για την επίτευξη μιας ορισμένης μεταβολής του εισοδήματος, παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι δεν επηρεάζει την τελική θέση του κρατικού προϋπολογισμού, εφόσον δαπάνες και έσοδα μεταβάλλονται ισόποσα.

Η πολιτική αυτή, ωστόσο, παρουσιάζει ένα σοβαρό μειονέκτημα. Για μια ορισμένη μεταβολή στο εισόδημα απαιτούνται σχετικά μεγάλες μεταβολές στις δημόσιες δαπάνες και τους φόρους.⁸ Οι μεταβολές αυτές ενδέχεται να δημιουργήσουν διάφορα προβλήματα, όπως προβλήματα απορρόφησης των νέων δαπανών, δυσμενείς επιπτώσεις στις προσδοκίες των οικονομικών φορέων, και πολιτικά προβλήματα για την κυβέρνηση. Για το λόγο αυτό, η χρησιμοποίηση των ισόποσων μεταβολών των δημοσίων δαπανών και του φόρου εισοδήματος δεν είναι ιδιαίτερα ενδεδειγμένη, παρά σε ειδικές συνθήκες (π.χ. όταν επιχειρείται αύξηση του εισοδήματος και υπάρχει ένα εξαιρετικά μεγάλο έλλειμμα στον προϋπολογισμό).

Προτεινόμενη Βιβλιογραφία

Ο δημόσιος προϋπολογισμός

- Γεωργακόπουλος Θ., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδ. Μπένου, 1997, Κεφ. 4.
- Δράκος Γ., Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, Εκδ. Σταμούλης, 1998, Κεφ. 7.
- Δράκος Γ., Μαθήματα Δημόσιας Οικονομικής, Εκδ. Σταμούλης, 1997, Κεφ. 7.
- Μούσσα Β., Ειδικά θέματα στη Δημόσια Οικονομική και στο Δημοσιονομικό Δίκαιο, Μακροοικονομία, Εκδ. Ζήτη, 2006, Κεφ. 2.

Το θεώρημα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού

- Μούσσα Β., Ειδικά θέματα στη Δημόσια Οικονομική και στο Δημοσιονομικό Δίκαιο, Μακροοικονομία, Εκδ. Ζήτη, 2006, Κεφ. 2.
- Begg D., Fischer S. and R. Dornbush, Εισαγωγή στην Οικονομική, Τόμος Β', κεφ. 22.
- Πετράκη-Κώττη Α., και Γ. Κώττης, Εισαγωγή στη Σύγχρονη Μακροοικονομική, Εκδ. Το Οικονομικό, 1996, Κεφ. 7.

⁸ Για παράδειγμα, για να αυξηθεί το εισόδημα κατά 5 δις ευρώ πρέπει να αυξηθούν κατά το ίδιο ποσό και οι δημόσιες δαπάνες και οι φόροι. Η αύξηση όμως αυτή του εισοδήματος, αν η οριακή ροπή για κατανάλωση είναι π.χ. 0,8 απαιτεί μία αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά ένα δις ευρώ ή μία μείωση των φόρων κατά 1,25 δις ευρώ.