

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: Διοικητικής Δικαιοσύνης

Συντάκτης: Γεώργιος Πατρίκιος, Δικηγόρος, LL.M., Υπ. Δ.Ν.

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Α) Ορισμός και γενικά χαρακτηριστικά

Ως προϋπολογισμός ορίζεται ο ετήσιος νόμος, με τον οποίο προσδιορίζονται τα (εικαζόμενα) δημόσια έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων (πιστώσεων) του Κράτους, για κάθε οικονομικό έτος.

Συνεπώς:

α. Ο κρατικός προϋπολογισμός είναι **νόμος** και ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της. (αρ. 72, παρ. 1., εδ. Β' του Συντάγματος).

β. Ο προϋπολογισμός είναι **ετήσιος** (ενιαύσιος), δηλαδή ισχύει για ένα οικονομικό έτος. Εξαίρεση επιτρέπεται για διετή προϋπολογισμό, βάσει του άρ. 79 παρ. 6 του Σ.

γ. Ο προϋπολογισμός προσδιορίζει τα δημόσια έσοδα και καθορίζει τα όρια των κρατικών εξόδων για το οικονομικό έτος.

Ιδιότητες Προϋπολογισμού :

1. πράξη περιοδική και επαναλαμβανόμενη.
2. πράξη πρόβλεψης δημοσίων εσόδων και εξόδων.
3. πράξη προκαταβολικής εξουσιοδότησης για την είσπραξη των προβλεπόμενων εσόδων και την πραγματοποίηση των εξόδων.

B) Αρχές που διέπουν τον προϋπολογισμό.

α. **Η αρχή της δημοσιότητας** : οι φάσεις της κατάρτισης, της ψήφισης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού πρέπει να είναι φανερές και προσιτές στη μελέτη και τον έλεγχο.

β. **Η αρχή του ενιαύσιου** : καθορίζεται η διάρκεια (1 οικονομικό έτος) ισχύος της εξουσιοδότησης που παρέχεται από την νομοθετική εξουσία στην εκτελεστική (βλ. παραπάνω) για την είσπραξη των δημοσίων εσόδων και την διενέργεια των δημοσίων δαπανών.

Εξαιρέση : η ανεπάρκεια πιστώσεων (βλ. Παράρτημα)

γ. **Η αρχή της ενότητας** : σύμφωνα με το άρ. 79 παρ. 2 του Σ. « Όλα τα έσοδα και τα έξοδα του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό». Σκοπός της αρχής είναι η συνολική εικόνα σχετικά με τη σχεδιαζόμενη εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Εξαιρέση : η ανεπάρκεια πιστώσεων (όπως παραπάνω), ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων και οι εκτός προϋπολογισμού ειδικοί λογαριασμοί (βλ. Παράρτημα).

δ. **Η αρχή της καθολικότητας (ή ο κανόνας του «ακαθάριστου προϊόντος)** : όλα τα έσοδα και τα έξοδα που αναγράφονται στον προϋπολογισμό, παρουσιάζονται ως «ακαθάριστες οικονομικές μονάδες», χωρίς να επιτρέπεται ο μεταξύ τους (μεταξύ δηλ. εσόδων και εξόδων) συμψηφισμός, που θα οδηγούσε στην εμφάνιση στον προϋπολογισμό μόνο συμψηφιστικών υπολοίπων.

1^η συνέπεια → σύστημα του «ανεκκαθαρίστου» και όχι του «καθαρού» προϋπολογισμού.

2^η συνέπεια → η απαγόρευση διάθεσης ενός ορισμένου εσόδου για μια συγκεκριμένη δαπάνη.

ε. **Η αρχή της ειδικεύσης (ειδικότητα πιστώσεων)** : τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους πρέπει να προσδιορίζονται και να εξειδικεύονται με λεπτομερή τρόπο. Αυτό σημαίνει ότι όλες οι πιστώσεις του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την αντιμετώπιση των δαπανών του ειδικού φορέα (π.χ. υπηρεσία) για τον οποίο έχουν προβλεφθεί.

→ απαγόρευση μεταφοράς πιστώσεων από φορέα σε φορέα.

→ δέσμευση της εκτελεστικής εξουσίας για τη διάθεση του ποσού.

→ χρονική ειδικότητα των εξουσιοδοτήσεων & αυξημένη διαφώτιση για δαπάνες.

στ. Η αρχή της ακρίβειας : Η όσο των δυνατών περισσότερο ακριβής εκτίμηση των οικονομικών δεδομένων, έτσι ώστε να αποφεύγεται η ουσιαστική απόκλιση από τα πραγματικά έξοδα και έσοδα που θα πραγματοποιηθούν στο τέλος του οικονομικού έτους.

ζ. Η αρχή της σαφήνειας και της αλήθειας : Διαμόρφωση του προϋπολογισμού με ορθολογιστικά οικονομικά κριτήρια, σαφείς και εξειδικευμένες οικονομικές αναλύσεις και εκτιμήσεις και σαφείς και ορισμένες εξουσιοδοτήσεις.

Γ) Η κατάρτιση του προϋπολογισμού.

Αρμόδιος για την κατάρτιση του σχεδίου του προϋπολογισμού είναι ο Υπουργός Οικονομικών, σε συνεργασία με τους συναρμόδιους Υπουργούς. Ο Υπουργός Οικονομικών ενεργεί μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), στο οποίο έχουν ήδη καταθέσει εισηγήσεις και προτάσεις οι αρμόδιοι φορείς και υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου. Ο καθοριστικός ρόλος στο στάδιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού ανήκει, συνεπώς, στον Πρωθυπουργό και την Κυβέρνηση (Εκτελεστική Εξουσία).

Στη συνέχεια γίνεται κατηγοριοποίηση των εσόδων:

→ 1^η κατηγορία : έσοδα από φόρους (άμεσους, έμμεσους, ΦΠΑ, κ.α.)

→ 2^η κατηγορία : έσοδα από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

→ 3^η κατηγορία : πιστωτικά έσοδα (από NATO ή ΕΕ)

→ 4^η κατηγορία : έσοδα από δημόσιες επενδύσεις (π.χ. δημ. Έργα)

→ 5^η κατηγορία : λοιπά -μη φορολογικά- έσοδα.

(κάθε κατηγορία και υποκατηγορία εσόδων λαμβάνει έναν τετραψήφιο κωδικό αριθμό, για την καλύτερη και ορθολογιστική ταξινόμηση των εσόδων).

Ακολουθεί η κατηγοριοποίηση των εξόδων :

→ 1^η κατηγορία : έξοδα για λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών

→ 2^η κατηγορία : έξοδα για προμήθειες και εξοπλισμό

→ 3^η κατηγορία : έξοδα για μεταβιβαστικές πληρωμές (π.χ. επιδοτήσεις, επιχορηγήσεις, κ.α.)

→ 4^η κατηγορία : έξοδα από αποδόσεις στην ΕΕ (π.χ. επιστροφές αχρεωστήτων)

→ 5^η κατηγορία : έξοδα πληρωμών δημόσιας πίστης (π.χ. ομόλογα κ.α.).

(ακολουθεί και εδώ κωδικοποίηση των εξόδων).

Σύμφωνα με το άρ. 5 του Ν. 2362/95, όλα τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους εγγράφονται στον προϋπολογισμό και ταξινομούνται κατ' είδος, ομάδες, κατηγορίες και υποκατηγορίες. Τα έξοδα ταξινομούνται και κατά φορέα (δηλ. το σύνολο υπηρεσιών που αποτελεί ενιαία διοικητική ομάδα π.χ. Υπουργείο, Περιφέρεια, κ.α.) και ειδικό φορέα (μια υπηρεσία ενός φορέα) σε ειδικούς πίνακες, οι οποίοι δύναται να τροποποιηθούν με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

Σύμφωνα με το άρ. 7 παρ. 2 του ως άνω νόμου, οι πιστώσεις για εκτέλεση προγραμμάτων επενδύσεων και έργων δημοσίων επενδύσεων, εγγράφονται σε ειδικό τμήμα του προϋπολογισμού.

Δ) Η κατάθεση και η ψήφιση του προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός εισάγεται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών, τουλάχιστον σαράντα ημέρες πριν την έναρξη του οικονομικού έτους, συνοδευόμενος από αναλυτικές εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, κ.α.

Έχει προηγηθεί κατάθεση σχεδίου του προϋπολογισμού στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων, - ήδη από την 1^η Δευτέρα του Οκτωβρίου - (για τη σύνθεση της οποίας βλ. Παράρτημα), η οποία συντάσσει έκθεση που διανέμεται στους Βουλευτές τρεις τουλάχιστον μέρες πριν την έναρξη της συζήτησης στην Ολομέλεια της Βουλής.

Ο προϋπολογισμός εισάγεται σαν «νομοσχέδιο», συνοδευόμενος από Εισηγητική Έκθεση (στην οποία αναφέρονται οι οικονομικές εξελίξεις και οι τάσεις της κυβερνητικής πολιτικής) και περιλαμβάνει έναν τόμο με τρία μέρη :

- 1^ο μέρος : προϋπολογισμός κεντρικών υπηρεσιών.
- 2^ο μέρος : προϋπολογισμός περιφερειακών υπηρεσιών.
- 3^ο μέρος : προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων και προσαρτημένοι προϋπολογισμοί.

Η ψήφιση του προϋπολογισμού ανήκει στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής (αποκλείοντας τα τμήματα και τα τμήματα διακοπών) κατά την τακτική της σύνοδο, η οποία συνέρχεται την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου, διαρκεί το λιγότερο για πέντε μήνες και μπορεί να παραταθεί έως την ψήφιση του προϋπολογισμού ή του ειδικού νόμου (για τον οποίο βλ. παρακάτω).

Η ακολουθούμενη διαδικασία ορίζεται στον Κανονισμό της Βουλής και έχει ως σκοπό τη δυνατότητα έκθεσης απόψεων και παρατηρήσεων όλων των πολιτικών κομμάτων.

Πριν τη διανομή του σχεδίου του προϋπολογισμού στους Βουλευτές, μπορεί να προηγηθεί σύντομη συζήτηση του Υπουργού Οικονομικών με τους Προέδρους των Κοινοβουλευτικών Ομάδων.

Η Ολομέλεια δεν μπορεί να αρνηθεί την ψήφιση του προϋπολογισμού στο σύνολό του, αντίθετα έχει ρητή υποχρέωση να τον ψηφίσει ως συνολική πράξη.

Η Ολομέλεια δεν μπορεί να αρνηθεί την ψήφιση των «ανελαστικών δαπανών», δηλ. δαπάνες που προκύπτουν από συγκεκριμένες κρατικές υποχρεώσεις.

Η Ολομέλεια δεν μπορεί να αυξήσει τις προβλεπόμενες από τον προϋπολογισμό δαπάνες για αμοιβές, συντάξεις, μισθούς, κ.α., αφού κάτι τέτοιο θα αποτελούσε απαγορευμένη πρόταση νόμου σε βάρος των κρατικών εσόδων.

Η διαδικασία συζήτησης του προϋπολογισμού ολοκληρώνεται το πολύ σε πέντε συνεδριάσεις και την 12^η νυχτερινή ώρα της τελευταίας συνεδρίασης ξεκινά η ψηφοφορία.

Η ψήφιση γίνεται με ονομαστική ψηφοφορία, για την υπερψήφιση του οποίου απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το 1/4 του συνολικού αριθμού των Βουλευτών. Η ψηφοφορία διεξάγεται με ξεχωριστούς καταλόγους για τα έσοδα και έξοδα κάθε Υπουργείου και το Πρωτόκολλο της ψηφοφορίας καταχωρίζεται στα πρακτικά.

Σύμφωνα με το αρ. 79 παρ. 5 του Σ. «Αν δεν είναι δυνατή, επειδή έληξε η περίοδος της Βουλής, η ψήφιση του προϋπολογισμού,..., παρατείνεται για τέσσερις μήνες η ισχύς του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους που έληξε ή που λήγει, με διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου.».

Ε) Προσωρινή Διοίκηση Εσόδων & Εξόδων

Στην παρ. 4 του αρ. 79 του Σ. ορίζεται ότι : «Αν για οποιονδήποτε λόγο είναι ανέφικτη η διοίκηση των εσόδων και των εξόδων βάσει προϋπολογισμού, αυτή ενεργείται με βάση ειδικό κάθε φορά νόμο.».

Αυτό μπορεί να συμβεί μόνο σε περιπτώσεις «πολιτειακής ανωμαλίας» όπως κατάσταση πολέμου, κατάσταση έκτακτης ανάγκης, κ.α.

ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Απολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτελέσεως του Προϋπολογισμού των εσόδων και εξόδων του κράτους κάθε οικονομικού έτους και με το οποίο εγκρίνονται οι σημειωθείσες κατά το ίδιο έτος υπερβάσεις πιστώσεων.

Ο απολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, βάσει των στοιχείων που υποβάλλουν σε αυτό οι αρμόδιες υπηρεσίες αφού ληφθούν υπόψη και οι αναγγελθείσες, μέχρι τέλος Αυγούστου του έτους κατά το οποίο καταρτίζεται ο Απολογισμός, μεταβολές που έχει επιφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις διαχειριστικές πράξεις των υπολόγων.

(Σύμφωνα με το αρ. 54 του Ν. 2362/ 95: «1. Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ. , καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος.

2. Οι δημόσιοι υπόλογοι διακρίνονται σε:

- α) Υπολόγους ενταλμάτων προπληρωμής
- β) Διαχειριστές παγίων προκαταβολών.
- γ) Φοροτεχνικούς και τελωνειακούς υπολόγους.
- δ) Ειδικούς ταμίες.
- ε) Υπολόγους Ν.Π.Δ.Δ. και ΟΤΑ.

3. Οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία:

- α) Του Υπουργού Οικονομικών, εξαιρουμένων των υπολόγων των διαχειρίσεων χρηματικού και υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, για τους οποίους εφαρμόζονται οι ιδιαίτεροι κανονισμοί που διέπουν τις διαχειρίσεις αυτές.
- β) Του οικείου Διατάκτη.
- γ) Του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν γι' αυτό».)

Κατά περιεχόμενο στον Απολογισμό κατατάσσονται τα έσοδα και τα έξοδα με τον ίδιο τρόπο που κατατάσσονται στον Προϋπολογισμό.

Συγκεκριμένα και σύμφωνα με το άρ. 73 του Ν. 2362/95 :

«. Όσο αφορά τα έσοδα ο απολογισμός εμφανίζει κατ' είδος (κωδικό αριθμό) το σύνολο:

- α. των προϋπολογισθέντων εσόδων ,
- β. των βεβαιωθέντων εσόδων ,
- γ. των διαγραφέντων εσόδων,
- δ. των υπολοίπων των βεβαιωθέντων μετά την αφαίρεση των διαγραφέντων,
- ε. των εισπραχθέντων και
- στ. των υπολοίπων που απέμειναν για είσπραξη.

Στον απολογισμό των εξόδων εμφανίζονται κατά φορέα, ειδικό φορέα και είδος δαπάνης (κωδικό αριθμό) το σύνολο:

- α. των πιστώσεων που έχουν προϋπολογισθεί,
- β. των πιστώσεων όπως έχουν διαμορφωθεί, γ .των εξόδων που έχουν πληρωθεί,
- δ. των πιστώσεων που δεν έχουν διατεθεί,
- ε. των τυχόν υπερβάσεων από τις πιστώσεις όπως έχουν διαμορφωθεί.

Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 79 παρ. 7 «Το αργότερο μέσα σε ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους κατατίθεται στη Βουλή ο απολογισμός, (καθώς και ο γενικός ισολογισμός) του Κράτους, που συνοδεύονται υποχρεωτικά από την κατά το αρ. 98 παρ. 1, περ. ε' έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εξετάζονται από ειδική επιτροπή βουλευτών και κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, σύμφωνα με όσα ορίζει ο Κανονισμός της.

Η διαδικασία αναλυτικά έχει ως εξής :

Μέχρι το τέλος Σεπτεμβρίου ο Απολογισμός (και ο ισολογισμός) αποστέλλονται από τον Υπουργό Οικονομικών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο μετά τη διαπίστωση της ορθότητάς τους, τους επιστρέφει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μέσα σε ένα μήνα από την ημέρα αποστολής μαζί με τη σχετική Διαδήλωση (δηλαδή έκθεση) αυτού.

Ο Απολογισμός (και ο ισολογισμός) στους οποίους επισυνάπτεται η Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εισάγονται από τον Υπουργό Οικονομικών για κύρωση στη Βουλή, το αργότερο μέχρι τέλους Νοεμβρίου.

Η Διαδήλωση στην οποία αναλύονται αριθμητικώς τα έσοδα και έξοδα του σχετικού οικονομικού έτους και το ενεργητικό-παθητικό του κράτους συνοδεύεται από πρακτικό της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που περιλαμβάνει την εισήγηση επί του απολογισμού και ισολογισμού με τις σχετικές παρατηρήσεις.

(Αν η Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν έχει αποσταλεί μέσα στην παραπάνω προθεσμία, ο Απολογισμός (και ο ισολογισμός) εισάγονται και χωρίς αυτή.)

Επί της Διαδήλωσής του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο Υπουργός Οικονομικών, με έκθεσή του, διατυπώνει απόψεις και σχόλια στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η έκθεση αυτή συνοδεύει τον Απολογισμό (και ισολογισμό) του Κράτους μαζί με τη Διαδήλωση, προς ενημέρωση της Βουλής.

Ο απολογισμός εισάγεται στη Βουλή από τον Υπουργό Οικονομικών, διανέμεται στους βουλευτές και παραπέμπεται στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων για εξέταση. Η επιτροπή εξετάζει τον απολογισμό και συντάσσει ενιαία έκθεση με τον προϋπολογισμό, η οποία διανέμεται στους βουλευτές.

Η κύρωση στο σύνολο του απολογισμού του κράτους γίνεται στη συνεδρίαση που ψηφίζεται ο προϋπολογισμός (δηλ. Ολομέλεια) μια μόνο φορά κατά υπουργείο και ειδικό ταμείο, με ανάταση του χεριού των Βουλευτών (ή με έγερση) και με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, που σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι λιγότερη από το $\frac{1}{4}$ του συνολικού αριθμού των βουλευτών.

ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 1 του Ν. 2362/95 : «ισολογισμός είναι ο νόμος στον οποίο εμφανίζονται οι λογαριασμοί τόσο του προϋπολογισμού όσο και οι εκτός αυτού, που έχουν σχέση με τη χρηματιστική διαχείριση του Δημοσίου, μπορεί δε να περιλαμβάνονται και λογαριασμοί άλλων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου.»

Το περιεχόμενο του ισολογισμού εμφανίζει:

α. Το τελικό υπόλοιπο που έχει προκύψει από την εκτέλεση του Γενικού Προϋπολογισμού μέχρι την έναρξη του έτους στο οποίο αναφέρεται ο ισολογισμός.

β. Την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 1, καθώς και την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του έτους που αφορά ο ισολογισμός μέχρι την 31η Δεκεμβρίου.

γ. Το υπόλοιπο κατά την 31η Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους, την κίνηση του έτους για το οποίο καταρτίζεται ο ισολογισμός και το κατά την 31 η Δεκεμβρίου νέο υπόλοιπο των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών του Δημοσίου, του δημοσίου χρέους και των παρασχεθεισών από το κράτος εγγυήσεων.

Στον ισολογισμό προσαρτώνται αναλυτικοί πίνακες των λογαριασμών του Δημοσίου, των αποτελεσμάτων των Προϋπολογισμών των προηγούμενων ετών και του τυχόν χρηματικού υπολοίπου σε δικαιολογητικά, κατά κατηγορίες.

Ως προς τα υπόλοιπα (δηλ. κατάρτιση, έλεγχος από Ελεγκτικό Συνέδριο, κατάθεση στη Βουλή, συζήτηση και ψήφιση) του Ισολογισμού, ισχύουν οι αντίστοιχες διατάξεις για τον Απολογισμό (βλ. ανωτέρω).