

Κρατικός προϋπολογισμός και ευρωπαϊκή δημοσιονομική εποπτεία

Του κ. **Βασ. ΚΟΥΓΕΑ**
Αναπλ. Καθηγ. Γεν. Τμήμ. Δικαίου Π.Π.Κ.Π.Ε.

1. Εισαγωγικά

Η ενσωμάτωση των εθνικών δημοσίων οικονομικών στο αντίστοιχο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό σύστημα, υπό τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1993) (Κ.ΓΕ. Αθανασόπουλος, 2000) και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (1998), προσδιόρισε έμμεσα το πεδίο αυτονομίας των κρατικών προϋπολογισμών, συγκεκριμενοποίησε την σχέση της εθνικής και της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής λειτουργίας. Μία σχέση εποπτείας και ελέγχου, κυρίως ως προς την επίτευξη των στόχων και την πορεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Αντικείμενο της παρούσας συνοπτικής ανάλυσης δεν είναι οι στόχοι, που τίθενται από τις Συνθήκες, αλλά το πλαίσιο αυτής της παρακολούθησης του εθνικού προϋπολογισμού από τα κοινοτικά Όργανα και η επίδρασή της στο επίπεδο της διαμόρφωσης του δημοσιονομικού δικαίου και των αρχών του. Περιεχόμενο της κοινοτικής παρακολούθησης είναι η εξέταση στοιχείων, που οφείλουν να παρέχονται στα αρμόδια Όργανα, ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Το θεωρητικό ζήτημα που τίθεται με αυτή την «εποπτεία» είναι το κατά πόσο συνιστά δημοσιονομική ενοποίηση ή πρόδρομό της. Σε δεύτερο επίπεδο αναμένει ο ουσιαστικός προβληματισμός ως προς την δημοσιονομική ενοποίηση, δηλαδή ο βαθμός στον οποίο επιτρέπεται, πρέπει ή επιβάλλεται να γίνει μεταφορά των δημοσιονομικών λειτουργιών από τα εθνικά Όργανα των Κρατών - Μελών στα κοινοτικά Όργανα. Το ζήτημα αυτό, που αντιμετωπίζεται στην δημοσιονομική οργάνωση των ομοσπονδιακών κρατών, έχει διαφορετική προβληματική στο επίπεδο μίας οικονομικής ένωσης (Γεωργακόπουλος, 1995, 303 επ.). γιατί εκεί μπορεί να παρατηρηθεί δημοκρατικό έλλειμμα: η μεταφορά των αρμοδιοτήτων ανοίγει και ανήκει στο κεφάλαιο της διακινδύνευσης της δημοκρατικής αρχής και της νομιμοποίησης στον ευρωπαϊκό χώρο, στο μέτρο, που περιορίζονται ή αποκλείονται οι ευρωπαϊκοί λαοί ή τα Όργανα, που τους εκπροσωπούν στις ενοποιημένες ευρωπαϊκές διαδικασίες (Παπακωνσταντίνου, 1996, 50 επ.).

2. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ τέθηκαν τα δημοσιονομικά κριτήρια σύγκλισης για τις χώρες της Ένωσης στην προπαρασκευαστική φάση της ΟΝΕ από 1/1/1994. Η μείωση του δημοσίου ελλείμματος και του χρέους, αποτέλεσε κριτήριο επιλογής για την συμμετοχή στην ευρωζώνη, ώστε να διασφαλισθεί η δυνατότητα παρακολούθησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Φανερή αλλαγή των εθνικών συμπεριφορών σημειώνεται κατά την περίοδο 1994-1997, όπου οι περισσότερες Χώρες Μέλη εφάρμοσαν αυστηρές πολιτικές προσαρμογής για να πετύχουν τους τεθέντες από τη Συνθήκη αντικειμενικούς στόχους και κυρίως την μείωση των δαπανών και που συχνά τις συνόδευσαν με μεταρρυθμίσεις στις διαδικασίες των εθνικών προϋπολογισμών. Στο Πρόγραμμα (Σύμφωνο) Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 1997, διατυπώθηκε ένα σύνολο κανόνων καθοδήγησης των πολιτικών προϋπολογισμού στο πλαίσιο του ενιαίου νομίσματος. Σκοπός ήταν η διατήρηση της συνέχειας της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην ΟΝΕ. Με το Πρόγραμμα, που τέθηκε σε ισχύ από 1/7/1998, καθιερώθηκε ένα σύστημα σύνθετου ελέγχου και διαδικασίες επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση κακής δημοσιονομικής συμπεριφοράς. Ειδικότερα, ο έλεγχος του προϋπολογισμού αφορά στην παροχή στοιχείων και πληροφοριών προς τα κοινοτικά Όργανα για την εκτέλεση/διαχείριση του προϋπολογισμού στο πλαίσιο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Στην Συνθήκη του Μάαστριχτ οι διατάξεις, που έχουν ιδιαίτερη σημασία για τον προϋπολογισμό αφορούν τρία σημεία:

Α. Την επιβολή ενδεικτικών τιμών για την αναλογία δημοσίου ελλείμματος και δημοσίου χρέους [3% και 60% του ΑΕΠ αντίστοιχα] και την συμφωνία, ότι η υπέρβαση του ορίου του ελλείμματος είναι δυνατή μόνο εφ' όσον αυτή είναι προσωρινή, έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και παραμένει, κοντά στην ενδεικτική αξία.

Β. Την έκφραση των δεδομένων του προϋπολογισμού των Κρατών Μελών σε ένα κοινό πλαίσιο σταθεροποίησης, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος των στόχων αυτών από την Επιτροπή. Στο πλαίσιο αυτό επιβλήθηκε στα Κράτη Μέλη η εφαρμογή κοινών λογιστικών κανόνων (Système européen de comptes économiques intégrés, deuxième édition, 1979 - SEC - 1979), που διαφέρουν αρκετά από τα κρατικά λογιστικά σχέδια, που εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο για τον προϋπολογισμό.

Γ. Την αναδιοργάνωση των εθνικών διαδικασιών προϋπολογισμού, ώστε να είναι δυνατή η εκπλήρωση των υποχρεώσεων, που απορρέουν από την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η αναδιοργάνωση αυτή έχει την κατεύθυνση της εναρμόνισης, με την έννοια της διευθέτησης των δημοσιονομικών των Κρατών - Μελών, ώστε να μην παρεμποδίζεται αλλά να προωθείται η πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης. Εκ των πραγμάτων φαίνεται, ότι για την πραγμάτωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, η Συνθήκη επέλεξε την θέσπιση αριθμητικών ορίων από την ευθεία επιβολή αλλαγών στις διαδικασίες του προϋπολογισμού, τις οποίες αλλαγές άφησε στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των Κρατών Μελών.

3. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

Στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης διευκρινίζονται οι διατάξεις της Συνθήκης για την διαχείριση της πολιτικής προϋπολογισμού στο καθεστώς του κοινού νομίσματος. Στο πλαίσιο του Προγράμματος, την 1/7/1998 τέθηκε σε ισχύ το μέρος του που α-

φορά στην εποπτεία/έλεγχο των θέσεων του προϋπολογισμού των Κρατών Μελών (Règlement (CE) n. 1466/1997 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance budgétaire des positions budgétaires ainsi que la surveillance et de la coordination des positions économiques, Journal Officiel, L209 du 2 août 1998). Ειδικότερα, θεσπίσθηκε μία διαδικασία ελέγχου των εξελίξεων του προϋπολογισμού, που συνίσταται στην πολύ-πλευρη παρακολούθηση των θέσεων των προϋπολογισμών των Κρατών Μελών με σκοπό την διασφάλιση και διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσα στην νομισματική ένωση (Ongena, 1999).

Το Σύμφωνο καθορίζει για τις χώρες, που υιοθετούν την νομισματική ένωση τις πληροφορίες και τα στοιχεία, που πρέπει να παρέχονται στα προγράμματα σταθεροποίησης προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή, πληροφορίες σχετικές με τους μεσοπρόθεσμους στόχους του προϋπολογισμού. Έτσι, οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποδέχτηκαν ένα νέο κώδικα διαχείρισης ως προς το περιεχόμενο και τον τύπο των προγραμμάτων σταθεροποίησης και σύγκλισης, όπου περιλαμβάνονται πλέον συμπληρωματικές τεχνικές πληροφορίες. Αυτές, αφορούν στον τρόπο προσδιορισμού των μεσοπρόθεσμων στόχων του προϋπολογισμού, ως προς την υλοποίηση και την φύση των δηλωμένων στο πρόγραμμα μέτρων, τα στοιχεία των εσόδων και των εξόδων του προϋπολογισμού, τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην διαδικασία του προϋπολογισμού κ.ά.. Στο Σύμφωνο εξ άλλου προβλέπεται, ότι το Συμβούλιο νόμιμα εξετάζει κατά πόσο οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του προϋπολογισμού, που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις περιθωρίων χειρισμού, ώστε να εξασφαλίζεται η πρόληψη υπερβολικών ελλειμμάτων.

4. Η επίδραση της «εποπτείας» στις αρχές του προϋπολογισμού

Παρά τις δεσμεύσεις, που επιβάλλει το στοιχείο της συμμετοχής της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση - κυρίως αυτήν της μειωμένης εθνικής δημοσιονομικής πρωτοβουλίας -, αλλά και την εποπτεία του από τα αρμόδια θεσμικά Όργανα, ο προϋπολογισμός σε εθνικό επίπεδο παραμένει μοναδικό, αναντικατάστατο μέσο οργάνωσης του οικονομικού προγραμματισμού του κράτους.

Από την ενσωμάτωση στο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό σύστημα αναδύονται δύο καθοριστικά σημεία: Το πρώτο, αφορά στην περιορισμένη δημοσιονομική πρωτοβουλία αφ' ενός των Κυβερνήσεων των Κρατών Μελών ως προς τον σχεδιασμό του προϋπολογισμού (κατάρτιση) και αφ' ετέρου των Κοινοβουλίων στην δυνατότητα μεταβολής των κονδυλίων του προϋπολογισμού κατά την έγκρισή του. Το τελευταίο σκέλος πλήττει μερικώς την αρχή της προηγούμενης κοινοβουλευτικής εξουσιοδότησης αν περιορίζει σε μεγαλύτερο βαθμό - απ' όσο οι συνταγματικοί κανόνες - το δικαίωμα τροποποίησης, που διαθέτει το νομοθετικό σώμα.

Το δεύτερο σημείο είναι αναμφίβολα θετικό: η εποπτεία και η δημοσιονομική πειθαρχία επαναφέρουν ισχυρότερες στο προσκήνιο τις αποδυναμωμένες στο παρελθόν αρχές του κρατικού προϋπολογισμού, δηλαδή τις αρχές της ειδικότητας και της μη υπέρβασης των πιστώσεων, της ειδίκευσης και της ακριβείας του προϋπολογισμού κ.ά.. Η εφαρμογή αυτών των αρχών δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο μόνο του τριπλού (πολιτικού, δικαστικού και διοικητικού) δημοσιονομικού ελέγχου, αλλά και των αρμοδίων Οργάνων της Ευ-

ρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι με την ενσωμάτωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση επιφέρεται αναβάθμιση μίας πλευράς του κοινοβουλευτικού ελέγχου, αυτού που αφορά στην εφαρμογή των αρχών του προϋπολογισμού.

Το νέο αυτό θεσμικό σύστημα ελέγχου της πορείας του προϋπολογισμού από τα αρμόδια Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, φέρνει τις διαδικασίες της κατάρτισης και της εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε ένα πρωτόγνωρο περιβάλλον παρακολούθησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η εφαρμογή των αρχών της ακριβείας, της ειδικότητας και της μη υπέρβασης των πιστώσεων, της δημοσιότητας, αλλά και της καθολικότητας του προϋπολογισμού συνιστά πλέον απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή δημοσιονομική εξέλιξη. Εξ άλλου, σήμερα, υπό τις συνθήκες, που επιβάλλει η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η εκτελεστική εξουσία αποξενώνεται από τα «προνόμια» της ανεξέλεγκτης χρήσης της δημιουργικής λογιστικής, πολλά από τα οποία συνιστούν δημοσιονομικούς παραλογισμούς. Έτσι, η αρχή της ακριβείας του προϋπολογισμού αποκτά περιεχόμενο καταδεικνύοντας, ότι η κατάρτιση δεν είναι απλή αντιστοίχιση ελπιζομένων εσόδων και εξόδων, τα οποία μετά την ψήφιση μπορούν να μεταβληθούν ή να αποκλίνουν ανεξέλεγκτα: η εγκατάλειψη της αρχής της ακριβείας του προϋπολογισμού συνεπάγεται δισεπίλυτα προβλήματα κατά την εκτέλεσή του.

Οι αρχές του προϋπολογισμού, που πλαισιώνουν τις διαδικασίες και τα στάδιά του στοχεύουν στην νομιμοποίηση της δημοσιονομικής δραστηριότητας του κράτους (Κουγέας, 1998), δηλαδή στην δημιουργία εμπιστοσύνης στους πολίτες, ότι ο προϋπολογισμός εκτελείται όπως έχει ψηφισθεί από το Κοινοβούλιο και κατά τρόπο δημοσιονομικά ανεπίληπτο. Η ευθύνη της κυβέρνησης στην αναζήτηση και την επίτευξη μίας ευρύτερης συναίνεσης και νομιμοποίησης αυξάνει στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ζητούμενο, ασφαλώς, δεν είναι μόνο η έγκριση των κοινοτικών Οργάνων ως προς την εκτέλεση του εθνικού προϋπολογισμού, αλλά και η δημιουργία της πεποίθησης στους πολίτες της χώρας, ότι είναι οι ουσιαστικά ωφελούμενοι από αυτήν, ενώ παράλληλα - ενδεχομένως - υποβαθμίζεται ή απουσιάζει η εκπροσώπησή τους από τις σχετικές εγκριτικές και ελεγκτικές διαδικασίες.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κωνστ. ΓΕ., ΒΛΑΣΣΗΣ Ι., ΔΕΛΗΘΕΟΥ Β., (2000): Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Β' έκδ. Αθήνα.

ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (1995): Δημοσιονομική εναρμόνιση και δημοσιονομική ενοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στον τόμο: Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ.286-312, Θεμέλιο, Αθήνα.

ΚΟΥΓΕΑΣ Β., (1998): Η παρέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας στην διάθεση των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού. Η αναζήτηση της νομιμοποίησης. Α. Σάκκουλας, Αθήνα.

ONGENA H.: La surveillance budgétaire après le pacte de stabilité et de croissance. RFFP/68, 1999, σ. 57-64.

ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Α., (1995): Το «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Α. Σάκκουλας, Αθήνα.