

ΣΥΝΟΨΗ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

ΤΙ ΕΙΝΑΙ Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

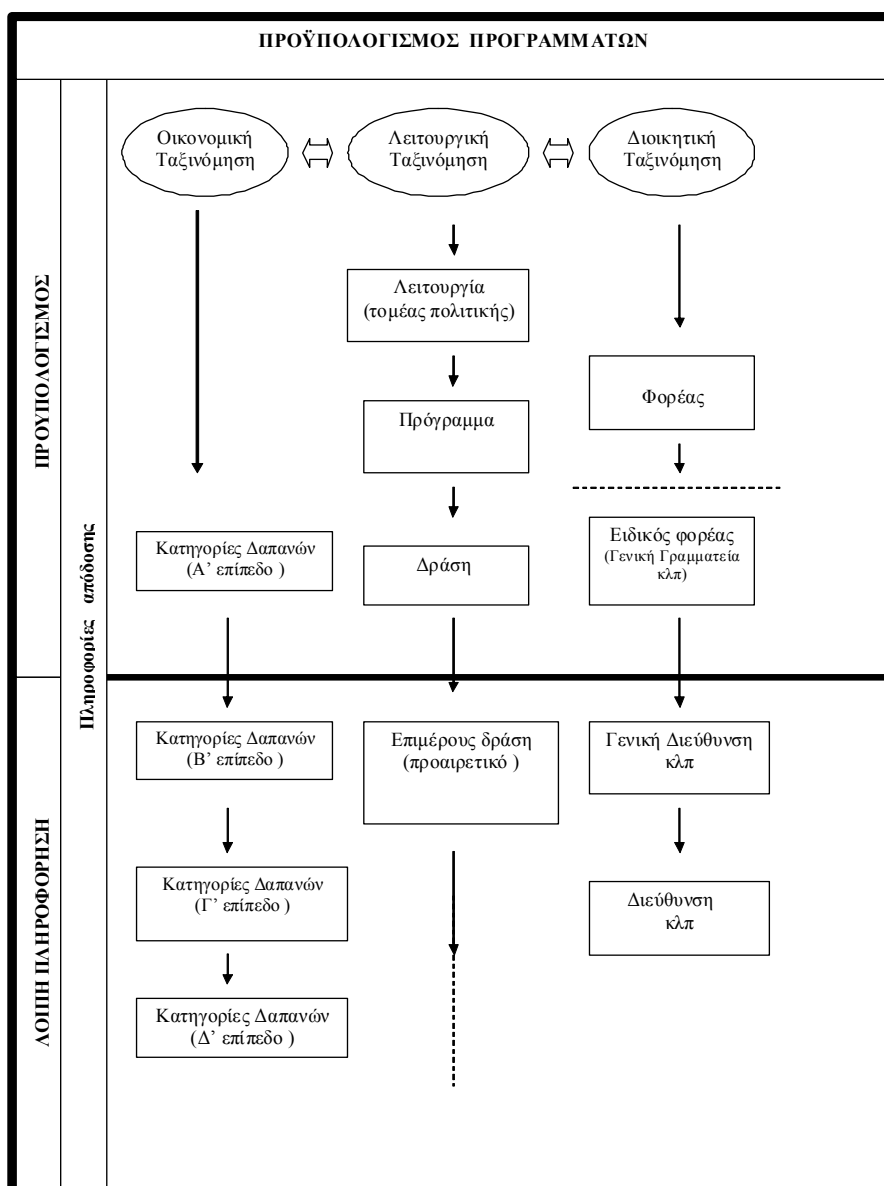
Ο *προϋπολογισμός προγραμμάτων* αποτελεί ένα σύστημα προϋπολογισμού που εστιάζει στο είδος των πολιτικών και την αποδοτικότητά τους, σε αντιδιαστολή με τον παραδοσιακό προϋπολογισμό κονδυλίων που εστιάζει στο είδος της δαπάνης.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι η *αποτύπωση του στρατηγικού σχεδίου του φορέα*. Η θεώρηση αυτή περιλαμβάνει δύο αλληλοσυμπληρούμενες διαστάσεις:

- Μεσοπρόθεσμος (τριετής) επιχειρησιακός και οικονομικός προγραμματισμός
- Προϋπολογισμός - Ετήσιο επιχειρησιακό σχέδιο

Κύριο χαρακτηριστικό της δομής του προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτελεί η αποτύπωσή του στη βάση της λειτουργικής ταξινόμησης, σε συνδυασμό, βεβαίως, και με την οικονομική και τη διοικητική.

ΤΡΕΙΣ ΑΛΛΗΛΟΣΥΜΠΛΗΡΟΥΜΕΝΕΣ ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ



Λειτουργική Ταξινόμηση: Αποτελεί κεντρικό σημείο αναφοράς, αναδεικνύοντας έτσι τους κύριους άξονες των κυβερνητικών πολιτικών, οι οποίοι εξειδικεύονται στους Τομείς Πολιτικής, τα Προγράμματα και τις Δράσεις που χρηματοδοτούνται. Στη βασική πληροφόρηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων περιλαμβάνονται τα τρία βασικά επίπεδα. Οι φορείς, βέβαια, μπορούν να αναπτύξουν επιμέρους δράσεις για την καλύτερη διαχείριση και παρακολούθηση του έργου και του προϋπολογισμού τους.

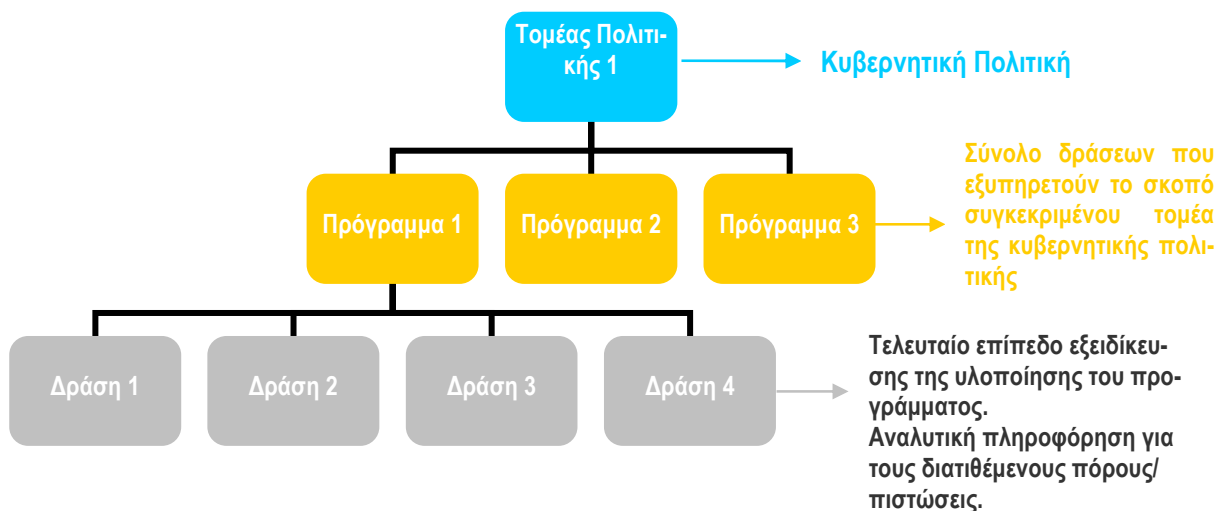
Οικονομική Ταξινόμηση: Η οικονομική ταξινόμηση είναι συναφής με τη λογιστική ταξινόμηση και δίνει την αναλυτική πληροφορία για την κατηγορία της δαπάνης. Σε επίπεδο προϋπολογισμού, κάθε Δράση αντιστοιχίζεται με συγκεκριμένες βασικές κατηγορίες δαπανών, οι οποίες και παρουσιάζονται στον προϋπολογισμό. Η περαιτέρω ανάλυση γίνεται από το φορέα βάσει των κανόνων και των ορίων που καθορίζονται από το ΥΠΟΙΚ.

Διοικητική/οργανική ταξινόμηση: Σε επίπεδο προϋπολογισμού για κάθε Δράση προσδιορίζεται ο φορέας που έχει την ευθύνη για τη διαχείρισή της και την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Ο υπεύθυνος κάθε φορέα (Υπουργός, Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας κ.λπ.) κατανέμει τους πόρους που του έχουν διατεθεί στις διάφορες υπηρεσίες του φορέα του, με στόχο τη βέλτιστη αξιοποίησή τους.

Η λειτουργική ταξινόμηση- αναλυτικά

Οι διεθνείς οργανισμοί έχουν επεξεργαστεί μοντέλα – πρότυπα κατηγοριοποίησης προϋπολογισμού με βάση τις λειτουργίες και τα προγράμματα που υλοποιούν οι κυβερνήσεις. Τέτοιο μοντέλο αποτελεί η Ταξινόμηση των Λειτουργιών του Κράτους (Classification Of Functions Of Government- COFOG) που έχει υιοθετηθεί από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ).

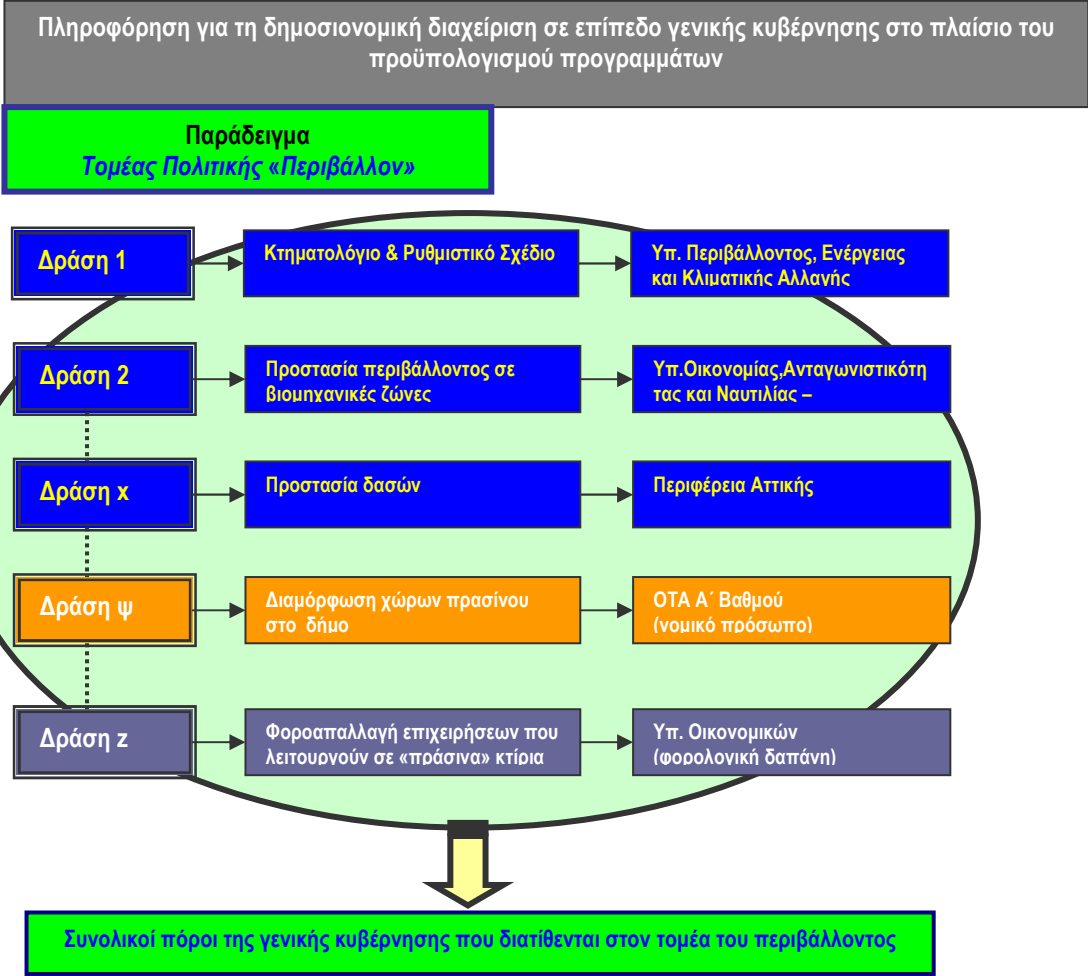
- Η κατηγοριοποίηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων συνήθως περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο αποτυπώνονται οι βασικοί τομείς πολιτικής στους οποίους δραστηριοποιείται και χρηματοδοτεί ένα κράτος (περιβάλλον, δικαιοσύνη κ.λπ.) οι οποίοι συναντώνται και με τους όρους αποστολές ή λειτουργίες. Στο δεύτερο (και τρίτο όπου υφίσταται) επίπεδο καταγράφονται τα προγράμματα (ή και υποπρογράμματα) που εξυπηρετούν τον κάθε τομέα. Κάθε πρόγραμμα (ή υποπρόγραμμα) αναλύεται σε δράσεις που αποτελούν και το τελευταίο επίπεδο εξειδίκευσης της υλοποίησης του κάθε προγράμματος.



- Σε κάθε πρόγραμμα και δράση, καταγράφονται όλοι οι πόροι που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων του (υλικό και ανθρώπινο).
- Σε κάθε δράση αναφέρονται οι απαιτούμενες ενέργειες / έργα για την υλοποίησή τους καθώς και οι εμπλεκόμενοι φορείς και υπηρεσίες.
- Οι πόροι (εισροές) και τα αποτελέσματα (εκροές) κάθε δράσης συσχετίζονται.
- Σε όλα τα επίπεδα (λειτουργίες /προγράμματα /δράσεις) τίθενται γενικοί και ειδικοί στόχοι και, όπου είναι εφικτό, μετρήσιμοι δείκτες για να είναι δυνατή η αντικειμενική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που παράγονται από τις κρατικές δράσεις.
- Στην κατηγοριοποίηση με τη μορφή προγραμμάτων μπορούν να αποτυπωθούν και οι δράσεις των υπόλοιπων φορέων που παράγουν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες, όπως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα. Στους φορείς αυτούς, μεταβιβάζονται από την κεντρική διοίκηση ή αποδίδονται απευθείας από τους πολίτες σημαντικοί πόροι, προκειμένου να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους με τον πλέον άμεσο και ευέλικτο τρόπο για τις τοπικές κοινωνίες αλλά και για ειδικού ενδιαφέροντος δράσεις.

Δημόσια Έσοδα:

Βελτιώνεται σημαντικά η διαχείριση και στο σκέλος των εσόδων. Τίθενται και παρακολουθούνται στόχοι και εξειδικεύονται με μετρήσιμους δείκτες. Με τον τρόπο αυτό ενδυναμώνεται ο μηχανισμός παρακολούθησης των κρατικών εσόδων, αλλά και των φορολογικών δαπανών (φοροελαφρύνσεων), ώστε να δίνεται συνολική εικόνα των κυβερνητικών επιλογών ανά τομέα πολιτικής: Η κρατική παρέμβαση σε κάθε τομέα πολιτικής μπορεί να γίνεται είτε άμεσα, με την πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών, είτε έμμεσα με την απώλεια εσόδων, που προκύπτει από διάφορες φοροαπαλλαγές. Με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων θα καταστεί δυνατό να αναδειχθεί η πληροφορία για τους πόρους που έμμεσα διατίθενται, μέσω των φορολογικών δαπανών, για την επίτευξη των στόχων κάθε τομέα πολιτικής, προκειμένου να υπάρξει συνολική εικόνα της κρατικής δραστηριότητας.



Η σαφήνεια στην αποτύπωση και η συσχέτιση των δαπανών με τις χρηματοδοτούμενες πολιτικές και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, διαμορφώνουν έναν κρατικό προϋπολογισμό κατανητό σε όλους τους πολίτες. Οι **φορολογούμενοι** γνωρίζουν πού κατευθύνονται οι διαθέσιμοι πόροι, οι **δημόσιοι λειτουργοί** γνωρίζουν το στόχο που εξυπηρετεί η εργασία τους και αποκτούν κίνητρα για τη βελτίωση της απόδοσής τους. Τελικό αποτέλεσμα είναι η παροχή υψηλότερου επιπέδου αγαθών και υπηρεσιών στους **πολίτες**.

**ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ
ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ**

Ο προϋπολογισμός κονδυλίων εστιάζει στο είδος της δαπάνης.	Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων εστιάζει στο είδος των πολιτικών και την απόδοσή τους
<i>Ειδικότερα:</i>	<i>Ειδικότερα:</i>
<ul style="list-style-type: none"> Ο προϋπολογισμός έχει ως κύριο σημείο αναφοράς την οικονομική (λογιστική) ταξινόμηση (κατηγορίες δαπανών). Οι πληροφορίες που παρέχονται ευρέως (Κοινοβούλιο, κοινή γνώμη) για τις κατηγορίες δαπανών που χρηματοδοτούνται είναι ιδιαίτερα αναλυτικές. 	<ul style="list-style-type: none"> Ο προϋπολογισμός έχει κύριο σημείο αναφοράς τη λειτουργική ταξινόμηση (πολιτικές και δράσεις που τις υλοποιούν). Οι πληροφορίες που παρέχονται για τις κατηγορίες δαπανών περιορίζονται σε βασικές κατηγορίες. Η περαιτέρω ανάλυση των πιστώσεων εμπίπτει στην αρμοδιότητα του κάθε φορέα, σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών, που καθορίζει τους αναγκαίους κανόνες κατανομής και διαχείρισής τους.

<ul style="list-style-type: none"> • Οι πληροφορίες για τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται είναι ελλιπείς. 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι πληροφορίες για τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται είναι πληρέστερες, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η βασική δόμηση του προϋπολογισμού στηρίζεται στη λειτουργική ταξινόμηση.
<ul style="list-style-type: none"> • Οι πληροφορίες για την αποτελεσματικότητα των δαπανών είναι ελάχιστες, κατακερματισμένες και κυρίως δεν συνδέονται με τους πόρους που διατίθενται. 	<ul style="list-style-type: none"> • Σημαντικό μέρος της τεκμηρίωσης του προϋπολογισμού αποτελούν πληροφορίες που διευκολύνουν την αξιολόγηση των κρατικών δράσεων. Για κάθε πρόγραμμα/δράση τίθενται μετρήσιμοι στόχοι, συνοδευόμενοι από αξιόπιστους και ακριβείς δείκτες, οι οποίοι μετρούν τα αποτελέσματα και προσδιορίζουν το βαθμό επίτευξης των στόχων. Για κάθε δείκτη προσδιορίζεται η επιθυμητή τιμή, καθώς και στοιχεία για τα αποτελέσματα κατά τα προηγούμενα έτη, προκειμένου να μπορούν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για το βαθμό προσέγγισης της τιμής. Η διεθνής πρακτική υποδεικνύει ότι οι δείκτες εξειδικεύουν τρεις κατηγορίες στόχων: <ul style="list-style-type: none"> • κοινωνικο-οικονομικής αποτελεσματικότητας • ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών • αποτελεσματικής διαχείρισης
<ul style="list-style-type: none"> • Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών είναι συνήθως συγκεντρωτικός, τόσο στη φάση της κατάρτισης, όσο και στη φάση της εκτέλεσης. Όμως, ο ρόλος του κυρίως περιορίζεται σε διαδικασίες για τον έλεγχο των δαπανών και την κατανομή και ανακατανομή πιστώσεων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Το Υπουργείο Οικονομικών έχει επιτελικό ρόλο, καθορίζει το αναγκαίο πλαίσιο για την επιτυχή άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Απαλλάσσεται από τις λεπτομερείς διαδικασίες διαχείρισης πιστώσεων, που μεταφέρονται σε κατώτερο επίπεδο, και δίνει έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των φορέων.
<ul style="list-style-type: none"> • Οι φορείς δεν συνδέουν τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παράγουν με τους πόρους που απορροφούν. Οι οικονομικές υπηρεσίες που διαχειρίζονται τον προϋπολογισμό του φορέα πολλές φορές δεν έχουν σαφή αντίληψη των στόχων και των επιδιώξεων, τόσο συνολικά του φορέα, όσο και των υπηρεσιών που τον συνθέτουν. 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι φορείς έχουν αυξημένες αρμοδιότητες στη διαχείριση των πόρων τους. Συνήθως υπάρχει ευελιξία στην κατανομή και ανακατανομή των πόρων, αλλά πολύ αυστηροί κανόνες σε ό,τι αφορά στα συνολικά όρια δαπανών για κάθε τομέα πολιτικής, ανά φορέα, που εγκρίθηκαν από το Κοινοβούλιο. Είναι υπόλογοι για την αποτελεσματικότητα των δράσεών τους. Συνήθως, κάθε υπουργός λογοδοτεί όχι μόνο για την επιτυχία του έργου του, αλλά και για την ορθολογική διαχείριση των πόρων που του διατέθηκαν.
<ul style="list-style-type: none"> • Το Κοινοβούλιο εγκρίνει έναν προϋπολογισμό με μεγάλη ανάλυση σε επίπεδο οικονομικής ταξινόμησης, αλλά χωρίς σαφείς ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους από πλευράς των φορέων που χρηματοδοτούνται για την παροχή στους πολίτες δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. 	<ul style="list-style-type: none"> • Το Κοινοβούλιο εγκρίνει τον προϋπολογισμό με βάση τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται και τους στόχους που τίθενται. Απολογιστικά, αξιολογεί το έργο κάθε φορέα με βάση τα αποτελέσματά του.

Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Το Υπουργείο Οικονομικών αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα αλλαγής του τρόπου κατάρτισης, παρουσίασης, εκτέλεσης και αξιολόγησης του κρατικού προϋπολογισμού έχει αναλάβει έως σήμερα συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για τη διαμόρφωση του αναγκαίου βασικού πλαισίου.

Για να καταστεί δυνατόν να κατηγοριοποιηθούν οι δράσεις της κεντρικής διοίκησης με κριτήριο τους τομείς πολιτικής που εξυπηρετούν, έγινε η καταγραφή και η περιγραφή των βασικών τομέων πολιτικής του κράτους. Στη συνέχεια διαμορφώθηκε ένα σύστημα ταξινόμησης και ανάλυσής τους σε μορφή προγραμμάτων, το Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων (ΕΣΠ). Σε ό,τι αφορά τις δημόσιες δαπάνες, λήφθηκαν υπόψη μοντέλα διεθνών οργανισμών, όπως η Ταξινόμηση των Λειτουργιών του Κράτους (Classification Of Functions Of Government-COFOG), καθώς και κατηγοριοποιήσεις άλλων χωρών.

Η διάρθρωση των Τομέων Πολιτικής του Κράτους, όπως αποτυπώθηκε στο Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων 2010 έχει ως εξής:

01	ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ
02	ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ
03	ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
04	ΠΑΙΔΕΙΑ
05	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ - ΘΡΗΣΚΕΙΑ - ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ
06	ΑΜΥΝΑ
07	ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
08	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
09	ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
10	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
11	ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ
12	ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
13	ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Πλεονεκτήματα εισαγωγής του νέου συστήματος προϋπολογισμού στην Ελλάδα

Η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων εξυπηρετεί τους εξής στρατηγικούς στόχους :

- Ενιαία απεικόνιση τακτικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων. Στο υφιστάμενο σύστημα ο τακτικός προϋπολογισμός και ο ΠΔΕ αποτυπώνονται διακριτά και υπάρχει συνολική εικόνα μόνο για το σύνολο των εσόδων και των δαπανών.
- Δυνατότητα προσδιορισμού του συνολικού κόστους ενός προγράμματος, ειδικά αν υλοποιείται από περισσότερους του ενός φορείς.
- Διευκόλυνση της αξιολόγησης μίας δράσης και προσδιορισμός της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς της.
- Ενίσχυση της υπευθυνότητας των φορέων.
- Δυνατότητα για αποκέντρωση της ευθύνης για την ορθή δημοσιονομική διαχείριση.
- Ουσιαστικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών.
- Αποτύπωση σε μορφή προγραμμάτων όλων των δράσεων των φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα.
- Πλήρης διαφάνεια στη δημοσιονομική διαχείριση.