



# 希臘預算制度改革

2008 年全球金融危機發生後，希臘經濟連年衰退，該國長期存在的赤字及債務等問題浮上檯面，在接受歐盟紓困貸款，承諾進行結構性的財政經濟改革，經採取擲節措施等多項預算改革措施，截至 2019 年止，希臘財政收支連續 4 年產生賸餘。

劉嘉偉、張馨勻、張瑋婕（行政院主計總處公務預算處副處長、專員、科員）

## 壹、前言

希臘是一個半島型國家，人口約為 1,070 萬人，擁有約 2,000 多個島嶼，位於歐洲、亞洲和非洲交界處，戰略地位十分重要，並於 2001 年加入歐元區。希臘的政治體系是基於三權分立原則，由行政、立法及司法三大機構組成，總理及其內閣行使行政權，立法權掌握在希臘議會，司法機構則由法院及審計機構（Court of Audit）組成。自從 2001 年加入歐元區後，希臘經濟快速成

長，2001 至 2008 年之 GDP 由 1,522 億歐元增為 2,420 億歐元，成長 60%，惟因政府財政管理不佳及稅收徵收不善等因素，希臘財政長期處於赤字，但在亮眼的經濟表現下，政府債務佔 GDP 比率僅由 107% 增至 109%，未有明顯變化。2008 年金融危機爆發後，希臘經濟陷入衰退，財政問題自此浮上檯面，2009 年財政赤字高達 GDP 之 15.1%，債務占 GDP 之比率暴增至 127%，進而引發後續的歐債危機。為避免歐洲經濟連帶崩潰，歐盟、歐洲央行及國

際貨幣基金組織（IMF）等機構前後共提供希臘 3 次計 2,890 億歐元之紓困貸款，並要求希臘採取擲節措施，妥為控管財政預算，希臘遂於近 10 年內陸續針對其政府治理、預算管理、稅制及退休金制度等，進行結構性改革，並在政府財政收支上，獲得一定成效，本文爰針對近年希臘預算制度之變革進行介紹，俾供各界參考。

## 貳、金融海嘯（2008 年）前之預算制度概況

## 一、歲出分爲普通預算及投資預算

希臘政府歲出區分爲「普通預算」及「投資預算」，普通預算包含各部會的經常維運支出及法定支出，其預算編審及執行監督由財政部主管；投資預算則係用於公共建設支出，目前主要爲支應由歐盟補助該國建設計畫之配合款，其預算編審及執行監督由經濟部主管。

由於普通預算及投資預算分屬兩個部會主責，除編製時缺乏橫向溝通外，兩者適用之預算書表格式及執行規範亦不相同（例如財政部及經濟部對於預算執行率的定義即存有落差），容易造成資源重複配置或資訊難以比較等問題。

## 二、預算編列方式採由下而上，未設定支出額度

希臘政府未實施歲出額度制，亦無中程計畫預算制度，提報年度概算時，部會首長可

依其施政願景提報概算需求送財政部，並無額度上限，且無須排列優先順序，再加上財政部對於部會所提計畫經費的審議能力不足，導致政府整體支出不斷擴張，由 2001 年 700 億歐元增至 2008 年 1,230 億歐元，成長 76%。

## 三、預算分散且未併送議會審議

在過去，希臘政府提送議會審議的總預算，其範圍僅涵蓋傳統的公務機關，並未納入爲數衆多的國營企業（公用事業、鐵路、捷運、港務等計 59 家）、社會安全基金（退撫基金與健保基金等計 149 個）及醫院（計 134 家），以及政府依法設立且財源主要由國庫挹注的法人團體（如公立大學等機構計 385 個），致外界難以充分瞭解希臘政府的整體財務情況。

除此之外，希臘政府於各部會設立約 130 個「特別帳戶（Special Accounts）」，其

性質類似我國的非營業特種基金，財源 75% 來自指定用途的稅收或規費，25% 由國庫撥款支應，並各自依法定用途專款專用。與我國不同的是，這些「特別帳戶」的預算未整合於總預算，亦無須送議會審查，其經費支用屬主管部會之權責，經費執行時亦極具彈性，除年度進行中可用以支應新增計畫所需外，甚至可用於發放法定待遇以外之獎金加給，爲各部會首長名符其實的小金庫。

## 四、議會審查時程極短且不能針對個別項目刪減

希臘預算採曆年制，依希臘憲法規定，財政部應於會計年度開始前 40 日（約每年 11 月 20 日）向議會提出預算案，預算審議時程極短。又預算案送達議會後，僅交付經濟委員會進行審查，其他委員會則未參與，再加上希臘議會未設有如預算中心之專責研究機構對年度預算進行分析，故預算審

# 論述 » 預算 · 決算

查之專業能力相對不足。除此之外，希臘憲法僅賦予議會對於整部預算案表示「贊成」或「反對」的權力，無法對款項目節間進行增刪或調整，且迄今希臘預算案亦未曾遭議會反對或退回重編，審查過程流於形式。

## 五、由財政部集中辦理核銷及付款

希臘政府極為重視支出的事前審核，當部會進行交易採購後，核銷文件即送交財政部進行集中審核，由該部檢視支

出之合法性及預算之可容納性後，再將相關文件送交審計機構審核通過，方能由財政部付款（附圖）。繁瑣的核銷工作使財政部及審計機構耗費大量時間辦理經費審核，無充足人力分析預算配置效益或執行績效，且導致部會未能承擔其應有之財務責任，進而影響政府資源之使用效能。

## 參、近年預算管理之變革

希臘為加強財政紀律管控，並賦予各部會適度之財務

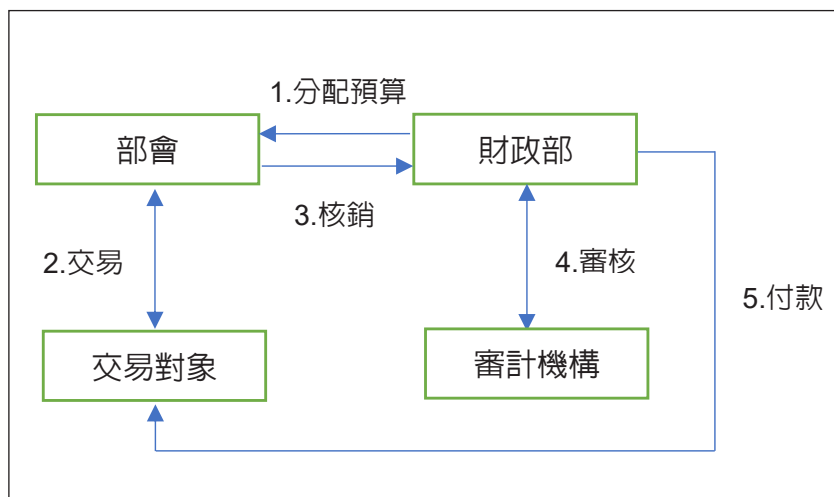
責任，自金融海嘯後陸續推動多項預算改革措施，並於 2014 年通過預算法，為預算程序及原則奠定重要的法律基礎。謹就希臘預算之重大改革分項說明如下：

## 一、預算編列方式改為由上而下，實施中程歲出概算額度制

在過去，希臘政府並未採行額度制，亦無「中程規劃」或「由上而下」的資源分配概念，以致於部會於年度概算提報時，經常提出金額龐大且不切實際的需求，造成概算審查費時且不效率。

自預算法施行後，要求政府應在遵守歐盟的財政規範下，針對未來的財政收支進行推估，並提出未來 4 年的「中程財政策略 (Medium-Term Fiscal Strategy)」，於每年 4 月底前送議會審查。中程財政策略所設定政府下年度支出目標，將被分配給部會作為下年度的歲出概算額度，資源分配

附圖 普通預算執行流程



資料來源：作者參考 Budgeting in Greece (2008) 繪製。

方式轉變為「由上而下」，中程歲出概算額度成為財政部控制機關歲出規模之政策工具。

## 二、強化部會的財務功能，賦予部會預算責任及財務自主權

過去希臘政府的經費審核及支付功能係由財政部統一集中控管，各部會並未在計畫發包或採購簽約時，就應付未付或已發生契約責任之金額進行管控，以致於經常發生合約已執行，但部會無控留預算可支付廠商，而衍生付款延遲之情形。

為賦予部會適當的財務責任，並改善過去經費核銷集中於財政部的不合理現象，新的預算法重新建立部會的財務管理功能，採行類似我國主計機構及主辦會計的概念，在各部會建立標準化且功能完善的財務處（General Directorate of Financial Services, GDFS），於計畫發包或簽約時負責審核預算可容納性、程序適法性與

付款及時性等。各財務處下再分設預算、會計、審核、採購等4科，其處長（類似我國主辦會計）對於機關的預算事務負有連帶財務責任，若機關首長的決策與財務處長的建議相悖，財務處長須以書面同時告知該機關首長及財政部。

## 三、財政部及審計機構的功能轉型

希臘於各部會成立財務處後，財政部及審計機構逐步將預算及財務責任下放給各部會，使財政部更能專注於財政政策之制定，以及各項計畫經費之審查；審計機構則是將事前審計改為事後審計，並以風險導向為基礎，制定其年度審計計畫，同時將高財務風險領域列為重點查核項目。

為改善各部會付款延遲之情形，使每一項政府支出皆有相對應之可用資金，財政部建立契約責任登錄系統（E-Portal），以使部會及時掌握尚未支付之款項或契約責

任，同時，審計機構亦在2017至2018年間，針對延遲付款之成因進行查核，並將查核結果提交議會，在財政部及審計機構的努力下，延遲付款規模已由2012年94億歐元減至2018年14億歐元，降幅達85%。

## 四、強化議會及外部監督機制

為加強議會審議預算之責任，希臘近年來大幅強化議會的功能與職權。首先，配合憲法之修正，賦予議會在歲出總額不增加之前提下，得於預算科目間重新調整經費配置之權限，而非以往僅能對整體預算進行一次表決。此外，為提高議會對於預算審查的專業能力，另於議會內部成立預算辦公室，以及獨立機構財政理事會，前者的功能類似我國立法院預算中心，定期針對預算議題發布評估報告，其內容含括預算執行情形、財政政策與改革措施的成效、總體經濟及財政發展等分析。後者則負責

## 論述》預算·決算



評估中程財政策略與年度總預算案所運用的假設指標是否可靠，以及所設定的財政目標是否可以達成。

### 五、廢除特別帳戶，檢討納入總預算

希臘政府的特別帳戶制度，不僅妨害政府整體資源之統籌調配，亦使財政全貌難以完整呈現，嚴重違反政府所有的收支都應納入預算的基本原則，經逐項檢討清理後，大約三分之二的特別帳戶已被廢除，其餘帳戶則予以納編總預算中，惟總預算的範圍仍限於中央政府相關部會，尚未包括國營事業、公法人團體及社會安全基金等。

### 肆、結語

希臘政府在金融海嘯後對於預算制度所進行之各項重大改革，包括實施中程歲出概算額度制、改變資源分配方式為「由上而下」、於各部會設立財務處、重新定位財政部與審

計機構的角色功能，以及強化外部監督機構等，均有助於強化政府的財政紀律，使有限的人力資源能聚焦於中長期的財政規劃與管控，亦突顯希臘政府對於改善整體財政制度之決心，截至 2019 年止，希臘政府已連續 4 年達成財政賸餘，2019 年 1 月更成功地發行 10 年期的公債，為 2010 年以來的首次，也代表希臘自金融海嘯後第一次重返國際資本市場。

另一方面，在廢除各機關的特別帳戶後，以往機關財務不透明之情形已有所改善，亦有助於財政部掌握完整的財務資訊。然而現階段希臘尚未整合普通預算及投資預算，若能適度整合或強化橫向溝通，將可提升預算資訊的完整性，避免發生資源重複配置之情形。

整體而言，希臘對於其預算制度之改革已具相當成效，惟為因應未來可能面臨之其他財政挑戰，財政部仍應持續建構計畫經費的分析與審查能力，透過長期的人才培育，逐

步深化對機關業務的知識與專業，才能在維持財政健全的同時，將有限的資源發揮最大效能。

### 參考文獻

1. 何啓嘉 (2016.12)，希臘身陷債務困境之原因及脫困之道，國際金融參考資料，69 輯，27-41 頁。
2. 羅至美 (2015.9)，希臘債務危機再現，問題與研究，54 卷 3 期，149-154 頁。
3. Ian Hawkesworth (2008.3) . Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting.
4. Delphine Moretti (2019.2) . Budgeting in Greece, OECD Journal on Budgeting.
5. European Commission (2019.6) . Enhanced Surveillance Report – Greece. p.3-7, p.26-27.
6. European Commission (2019.11) . Enhanced Surveillance Report – Greece. p.11-18, p.31-32. ❖