

Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ



Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ»

**Σύγχρονες τάσεις δημοσιονομικού ελέγχου και προϋπολογισμοί
προγραμμάτων. Η συμβολή τους σε μια χρηστή δημοσιονομική
διαχείριση**

Διπλωματική εργασία
που υποβλήθηκε στο Τμήμα Λογιστικής του Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ
ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Λογιστική και Ελεγκτική
από τον

Πάγκο Νικόλαο

Ηράκλειο

Μάϊος 2012

«Ο μεταπτυχιακός φοιτητής που εκπόνησε την παρούσα διπλωματική εργασία φέρει ολόκληρη την ευθύνη προσδιορισμού της δίκαιης χρήσης του υλικού, η οποία ορίζεται στη βάση των εξής παραγόντων: του σκοπού και χαρακτήρα της χρήσης (μη-εμπορικός, μη – κερδοσκοπικός, αλλά εκπαιδευτικός – ερευνητικός), της φύσης του υλικού που χρησιμοποιεί (τμήμα κειμένου, πίνακες, σχήματα, εικόνες κ.λ.π.), του ποσοστού και της σημαντικότητας του τμήματος που χρησιμοποιεί σε σχέση με όλο τι κείμενο υπό copyright, και των πιθανών συνεπειών της χρήσης αυτής στην αγορά ή την γενικότερη αξία του υπό copyright κειμένου».

«Η παρούσα διπλωματική εργασία εγκρίθηκε ομόφωνα από την τριμελή εξεταστική επιτροπή η οποία ορίστηκε από την ΓΣΕΣ του Τμήματος Λογιστικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης, σύμφωνα με το νόμο και τον εγκεκριμένο οδηγό σπουδών του ΠΜΣ «Λογιστική και Ελεγκτική». Τα μέλη της Επιτροπής ήταν:

- *Χαρίσης Χ. (Επιβλέπων)*
- *Σώρρος Ι. (Μέλος)*
- *Θάνος Γ. (Μέλος)*

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το τμήμα Λογιστικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης δεν υποδηλώνει αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα».

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ

Η παρούσα Διπλωματική Εργασία εκπονήθηκε κατά το ακαδημαϊκό έτος 2011-2012, ως επισφράγισμα των διετών σπουδών μου, στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών «Λογιστικής και Ελεγκτικής», της σχολής Διοίκησης και Οικονομίας και Τμήματος Λογιστικής, του Τεχνολογικού Εκπαιδευτικού Ιδρύματος Κρήτης, με σκοπό την απόκτηση του μεταπτυχιακού διπλώματος της σχολής. Η εκπόνηση της Δ.Ε. μου έδωσε την δυνατότητα να εφαρμόσω έμπρακτα, γνώσεις που απόκτησα κατά την διάρκεια φοίτησης μου στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών.

Η διπλωματική εργασία έχει ως στόχο να παρουσιάσει τον σύγχρονο δημοσιονομικό έλεγχο, τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων και το πώς συμβάλλουν σε μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Επίσης εξετάζει αν χώρες με καλύτερες επιδόσεις σε ποιοτικούς δείκτες του προϋπολογισμού, παρουσιάζουν και καλύτερα αποτελέσματα στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης (έλλειμμα/πλεόνασμα).

Σε αυτό το σημείο θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές του ΜΠΣ «Λογιστική και Ελεγκτική» του τμήματος Λογιστικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης, οι οποίοι συνέβαλλαν στην ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας και μου παρείχαν πολύτιμες γνώσεις καθ' όλη την διάρκεια των σπουδών μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα. Επιπλέον θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την συνολική βοήθεια και συμπαράσταση τους στην προσπάθεια πραγματοποίησης των στόχων μου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ.....	5
1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ	5
1.1.1. ΟΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	6
1.2 Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΑΠΟΔΟΣΗΣ 7	
1.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΣΗΣ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	14
2.1 ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	14
2.1.1 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΩΝ.....	15
2.2. ΤΟ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ	16
2.2.1.1. Η ΠΡΩΤΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΑΠΟΔΟΣΗΣ. Ο ΝΟΜΟΣ 3230/2004	19
2.2.2 Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	20
2.2.2.1. Ο Ν. 3492/2006	20
2.2.2.2 ΟΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ.....	21
2.2.2.3 ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 3492/2006	23
2.2.2.4. Ο ΝΟΜΟΣ 3871/2010 «ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ».....	24
2.2.2.5. ΟΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ.....	26
2.2.2.6. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟ ΝΟΜΟΥ	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ.....	29
3.1. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ.....	30
3.1.1 Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ	31
3.1.2. ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ.....	31
3.2. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ	32
3.2.1. ΟΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΟΥ ΑΣΚΕΙ Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ	34
3.2.2. ΟΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΟΥ ΑΣΚΟΥΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ	35
3.3. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	36
3.3.1. Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	36
3.3.2. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ	37
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	39
4.1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	41

4.1.1. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	42
4.1.2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ, ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	44
4.1.3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	49
4.1.4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ..	50
4.2. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΤΟΥ Ο.Ο.Σ.Α.....	51
4.2.1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ (PRESENTATIONAL BUDGETING).....	52
4.2.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ (PERFORMANCE – INFORMED BUDGETING)	53
4.2.3. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΜΕΣΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ (DIRECT/FORMULA PERFORMANCE BUDGETING)	53
4.3 Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	54
4.3.1. ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	54
4.3.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ....	56
4.3.3. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ	58
4.3.3.1. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ	58
4.3.3.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΤΗΣΙΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ.....	59
4.3.4. ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ..	59
4.3.5. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΙΛΟΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	61
4.3.6. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 - Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	67
5.1. ΓΕΝΙΚΑ	67
5.1.1. ΟΛΛΑΝΔΙΑ	68
5.1.2. ΣΟΥΗΔΙΑ.....	69
5.1.3. ΓΕΡΜΑΝΙΑ.....	72
5.1.4. ΓΑΛΛΙΑ	73
5.1.5. ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ.....	75
5.1.6. ΙΣΠΑΝΙΑ.....	76
5.1.7 ΙΤΑΛΙΑ	78
5.1.8 ΝΕΑ ΖΗΛΑΝΔΙΑ	79

5.1.9. ΗΝΩΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ.....	80
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 - ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε.....	83
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	97
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	101

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1	42
Πίνακας 2	52
Πίνακας 3	57
Πίνακας 4	94
Πίνακας 5	95

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1	55
Διάγραμμα 2	84
Διάγραμμα 3	86
Διάγραμμα 4	88
Διάγραμμα 5	89
Διάγραμμα 6	90
Διάγραμμα 7	91
Διάγραμμα 8	92
Διάγραμμα 9	95

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ
Α.Ε.Π. Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
Α.Ο.Ε. Ανώτατα όργανα Ελέγχου
Γ.Δ.Δ.Ε. Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων
Γ.Ε.Σ. Γαλλικό Ελεγκτικό Συνέδριο
Γ.Λ.Κ. Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
Δ.Κ. Δημοσιονομικός Κανονισμός
Δ.Ν.Τ. Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Σ. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Λ. Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών
Ε.Σ.Π. Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων
Η.Π.Α. Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
Ι.Ο.Β.Ε. Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών
Κ.Α.Ε. Κωδικός Αριθμός Εξόδου
Μ.Δ.Π.Σ. Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό Πλαίσιο Στρατηγικής
Ν.Δ.Μ. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
Ν. Νόμος
Ν.Δ. Νομοθετικό Διάταγμα
Ο.Ν.Ε. Οικονομική και Νομισματική Ένωση
Ο.Ο.Σ.Α. Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α. Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ. Προεδρικό Διάταγμα
Π.Δ.Ε. Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων
Υ.Δ.Ε. Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΥΠ.Ε.Π.Θ. Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων
ΥΠ.ΟΙ.Ο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
Φ.Ε.Κ. Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

GAO Government Accountability Office
H.M.T. Her Majesty Treasury
INT.O.S.A.I. International Organization of Supreme Audit Institutions
NAO National Audit Office
O.A.G. Office of the Auditor General
O.E.C.D. Organization for Economic Cooperation and Development
P.A.R.T. Program Assessment Rating Tool

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εξασφάλιση μιας σωστής και αποτελεσματικής διαχείρισης των περιορισμένων διαθέσιμων δημόσιων οικονομικών πόρων, απαιτεί από τα κράτη την υιοθέτηση σύγχρονων δημοσιονομικών εργαλείων. Η παρούσα εργασία αφορά στην παρουσίαση σύγχρονων μεθόδων δημοσιονομικού ελέγχου και στους προϋπολογισμούς προγραμμάτων, με σκοπό να καταδείξει πώς συμβάλλουν σε μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

Η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης προέρχεται από το χώρο των ελεγκτικών συστημάτων αγγλοσαξονικής προέλευσης και εξειδικεύεται με τις έννοιες της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Για την επιτυχή εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, είναι απαραίτητη η μετάβαση από τον παραδοσιακό δημοσιονομικό έλεγχο στον έλεγχο απόδοσης και η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων αντί του προϋπολογισμού κονδυλίων. Ο έλεγχος απόδοσης εστιάζει στην απόδοση ενός οργανισμού, στα συστήματα και στις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται για την πραγματοποίηση του εν λόγω ελέγχου με σκοπό την βελτίωση της αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων προσανατολίζεται στην απόδοση των χρηματοδοτούμενων πολιτικών, με σκοπό τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων μέσα στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδιασμού. Στο εμπειρικό μέρος προσπαθήσαμε να αποτυπώσουμε διαγραμματικά τη θετική συσχέτιση των διαφορών που υφίστανται στις επιδόσεις των χωρών από την εφαρμογή ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών του προϋπολογισμού προγραμμάτων, με τα αποτελέσματα που σημειώνουν στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης.

Τέλος, η εργασία κλείνει με τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την αναγκαιότητα εφαρμογής ενός νέου σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου και υιοθέτησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων, καθώς αποτελούν απαραίτητα συστατικά για την δημοσιονομική εξυγίανση και αποκατάσταση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας της χώρας μας.

Λέξεις κλειδιά: Αποδοτικότητα, Αποτελεσματικότητα, Δημοσιονομική Διαχείριση, Δημοσιονομικός Έλεγχος, Έλεγχος Απόδοσης, Εξωτερικός Έλεγχος, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.

ABSTRACT

To ensure a proper and an effective management of the limited available public funds, it requires from states to adopt modern financial methods. This dissertation presents the modern methods of financial control and performance budgeting, in order to demonstrate how it contributes to a sound financial management.

The concept of the sound financial management derives from the anglo-saxonic audit systems and is specialized by the concepts of economy, efficiency and effectiveness. For a successful implementation of the principle of a sound financial management, is essential to move from the traditional financial audit to performance audit and is also necessary to adopt a performance budgeting instead of expenditure budgeting. The performance audit focuses on performance of an organization, of systems and procedures, which are used to conduct this audit, in order to improve the effectiveness of an organization. The performance budgeting depends on the performance of the political policies, in order to improve the efficiency of public expenditure and to achieve predetermined objectives within the framework of a medium-term financial planning. In the practical part of this dissertation, we tried to record graphically the positive correlation of differences that affects countries' performances, due to the implementation of some basic features of performance budgeting with the results that are presented on the balance of the Central Government.

This dissertation ends with the conclusions arising from the need to implement a new modern financial audit and to adopt a performance budgeting, as are necessary ingredients for fiscal consolidation and restoring fiscal credibility of our country.

Keywords: Efficiency, Effectiveness, Financial Management, Financial Control, Performance Audit, External Audit, Performance Budgeting, Sound Financial Management.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης και ανταγωνισμού, αλλά και ενώπιον της τρέχουσας παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, πρέπει να γίνουν συστηματικές και στοχευμένες προσπάθειες περιορισμού του ύψους των δημοσίων δαπανών, μείωση του κόστους των κρατικών υπηρεσιών και ορθολογικότερη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων, έτσι ώστε να γίνει αποτελεσματικότερη η λειτουργία του κράτους. Ειδικά για τη χώρα μας που βρίσκεται στη δίνη της οικονομικής κρίσης, η ανάγκη επίτευξης αυτών των στόχων κρίνεται επιβεβλημένη για την αποφυγή της οικονομικής της κατάρρευσης.

Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των περιορισμένων πόρων σε ένα σύγχρονο δημοκρατικό πλαίσιο διαφάνειας και αποτελεσματικότητας, αποτελούν υποχρέωση όλων των κυβερνήσεων και απαιτεί τη δημιουργία ισχυρών μηχανισμών που θα στηρίζουν τους πυλώνες της καλής διακυβέρνησης. Οι μεταρρυθμίσεις και τα μέτρα που λαμβάνονται προς αυτήν την κατεύθυνση, αλλάζουν τη σχέση μεταξύ κυβερνήσεων και πολιτών, ενώ η δημοκρατική λειτουργία του κράτους καθώς και ο τρόπος παρουσίασης του κυβερνητικού απολογισμού τίθενται σε νέες βάσεις με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Βράνιαλη, 2008).

Η δημοσιονομική πολιτική που ακολούθησε η χώρα μας τα τελευταία χρόνια, εστιάστηκε πρωταρχικά στη μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, χωρίς να γίνει καμιά ουσιαστική προσπάθεια αλλαγής του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου με το οποίο ασκείται η δημοσιονομική πολιτική. Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ελλάδα το είχαν και άλλες χώρες στο παρελθόν, οι οποίες κατόρθωσαν να το αντιμετωπίσουν όχι μόνο με αυστηρή δημοσιονομική πολιτική αλλά και με σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου τομέα. Οι χώρες αυτές εισήγαγαν νέες μεθόδους λειτουργίας του δημόσιου τομέα, με εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων δημοσιονομικού ελέγχου, αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των δημοσίων δαπανών και κυρίως με αλλαγή των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού¹ (Ράπανος, 2007). Η τρέχουσα δημοσιονομική κρίση

¹ Ο Ράπανος στην έρευνα αυτή αναφέρει ότι οι χώρες αυτές μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα μέσα από μια σημαντική μείωση των δημοσίων δαπανών τους ως ποσοστό του ΑΕΠ και χωρίς αύξηση της φορολογίας. Επίσης σημειώνει ότι η προσαρμογή αυτή έγινε χωρίς να μειωθεί

και η διαχρονική ελλειμματικότητα του κρατικού προϋπολογισμού της χώρας μας, έχουν θέσει στο επίκεντρο των δημόσιων συζητήσεων την ιδέα των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και αλλαγών στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου τομέα της οικονομίας. Οι διαρθρωτικές αυτές παρεμβάσεις θεωρούνται απαραίτητες καθώς το μέγεθος και η αναποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών, η φοροδιαφυγή, η άδικη κατανομή της φορολογικής επιβάρυνσης, η γιγάντωση του δημοσίου χρέους, η αδιαφάνεια και η ανορθολογική διαχείριση των δημοσίων πόρων είναι από τις κυριότερες αιτίες της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης. Στο πλαίσιο αυτό, η μεταρρύθμιση της σημερινής διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και η αξιοποίηση των εργαλείων του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου, θεωρούνται απαραίτητες πρωτοβουλίες για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής εξυγίανσης, όπως έχει επισημανθεί στο παρελθόν από σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Δ.Ν.Τ.)² και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)³. Οι σημαντικές αυτές θεσμικές αλλαγές θα συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των χρόνιων δομικών προβλημάτων που δημιουργούν φαινόμενα αδιαφάνειας και διασπάθισης του δημοσίου χρήματος, της χαμηλής ποιότητας δημοσίων υπηρεσιών και της αναποτελεσματικής χρήσης των δημοσίων πόρων⁴.

Τα παραπάνω αποτέλεσαν το ερέθισμα για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας. Στη χώρα μας, κάποιες από τις βασικές διαστάσεις της κρατικής οικονομικής διαχείρισης, όπως η εκτέλεση του προϋπολογισμού - ειδικά η φοροεισπρακτική του διάσταση- και η εξέλιξη των μεγεθών του προϋπολογισμού, είναι γνωστές στο ευρύ κοινό καθώς αποτελούν κυρίαρχο στοιχείο της βασικής θεματολογίας των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Αντιθέτως, το ζήτημα του τρόπου κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και των μεθόδων ελέγχου των δαπανών του προϋπολογισμού αποτελούν τεχνικά θέματα που απασχολούν κυρίως ορισμένους ερευνητές και όσους είναι επιφορτισμένοι με το συγκεκριμένο έργο.

σημαντικά η ποσότητα και η ποιότητα των παρεχόμενων δημόσιων αγαθών που προσφέρουν αυτές οι χώρες στους πολίτες τους.

² International Monetary Fund, «Greece: Report on Observance of Standards and Codes Fiscal Transparency Module», IMF Country Report No. 06/49, IMF Publication Services, Washington D.C., 2006, σελ. 43 & 48.

³ Hawkesworth I, Bergvall D, Emery R, and Wehner J, "Budgeting in Greece", OECD Journal of Budgeting, Vol. 3, OECD 2008.

⁴ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;" Ιούνιος 2011.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τα εργαλεία του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου και τους προϋπολογισμούς προγραμμάτων και να καταδείξει πώς συμβάλλουν σε μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση. Για την πραγμάτευση του θέματος έγινε επισκόπηση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, μελέτη της ελληνικής νομοθεσίας και των προϋπολογισμών των τελευταίων ετών.

Η εργασία έχει την εξής δομή: Στο πρώτο μέρος γίνεται αναφορά στις έννοιες της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και του ελέγχου απόδοσης και στην αναγκαιότητα μετάβασης από τον τυπικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών στον έλεγχο απόδοσης αυτών. Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζονται οι σύγχρονες τάσεις δημοσιονομικού ελέγχου και επιχειρείται η θεσμική αποτύπωση του τρόπου με τον οποίο εισήχθη η έννοια του ελέγχου απόδοσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στην ελληνική έννομη τάξη. Στο τρίτο μέρος παρουσιάζεται το νέο πλαίσιο δημοσιονομικού ελέγχου στην Ευρωπαϊκή Ένωση με ιδιαίτερες αναφορές στην Μεγάλη Βρετανία και στη Γαλλία. Στο τέταρτο μέρος εστιάζουμε στο περιεχόμενο και στην έννοια του προϋπολογισμού προγραμμάτων και εξετάζουμε ζητήματα που σχετίζονται με το σχεδιασμό και την υλοποίησή του. Επίσης αποτυπώνονται τα πλεονεκτήματα και οφέλη του προϋπολογισμού προγραμμάτων, σε σχέση με το υπάρχον σύστημα κατάρτισης του προϋπολογισμού κονδυλίων, οι κίνδυνοι και οι δυσκολίες που μπορεί να προκύψουν κατά την εφαρμογή του καθώς και οι ενέργειες της ελληνικής κυβέρνησης για την υιοθέτηση του νέου συστήματος κατάρτισης του προϋπολογισμού. Στο πέμπτο μέρος γίνεται μια συνοπτική καταγραφή της εμπειρίας από επιλεγμένες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ που εφαρμόζουν χαρακτηριστικά που σχετίζονται τόσο άμεσα όσο και έμμεσα με το μοντέλο του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Στο έκτο μέρος κάνουμε χρήση ποιοτικών δεικτών του προϋπολογισμού που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία που συνέλεξε ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα και επιχειρείται μια συγκριτική ανάλυση και αξιολόγηση των διαδικασιών σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού διαφόρων χωρών. Επίσης, με βάση στοιχεία που συλλέξαμε από τη Eurostat και αφορούν τα αποτελέσματα στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης του δείγματος χωρών (έλλειμμα/πλεόνασμα), κάνουμε προσπάθεια συσχέτισης των διαφορών αυτών με τις διαφορές που προέκυψαν από την επίδοσή τους στο δείκτη κατάρτισης του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα. Η εργασία καταλήγει με

τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης και συνοψίζουμε τις ευκαιρίες που απορρέουν από την εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων δημοσιονομικού ελέγχου και του προϋπολογισμού προγραμμάτων στη χώρα μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 - Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Η μεταβολή του ρόλου που επιτελεί το κράτος και η ανάγκη για αυξημένη λογοδοσία και διαφάνεια, επιβάλλουν την υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου δημοσιονομικού ελέγχου. Ο έλεγχος αυτός δεν θα εξαντλείται στη διαπίστωση της νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών αλλά θα επεκτείνεται και στην εξασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, βάσει των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (Μπάλα, 2009β).

Η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης έχει επιχειρηθεί από την επιστήμη να προσδιοριστεί με σαφήνεια, χωρίς όμως να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Σύμφωνα μάλιστα με τη γερμανική θεωρία, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση⁵ ταυτίζεται είτε με τη λεγόμενη υγιή διαχείριση, είτε με τη σκοπιμότητα της δαπάνης (Μπάλα, 2009β). Συνήθως όμως, ο όρος χρηστή δημοσιονομική διαχείριση συναντάται σε ελεγκτικά συστήματα αγγλοσαξονικής προέλευσης και ισοδυναμεί με τον έλεγχο «value for money» που ασκείται από το National Audit Office (NAO) στην Αγγλία⁶ και τον «performance audit» που ασκείται από το Government Accountability Office (GAO)⁷ στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.

Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, σε αντίθεση με τον δημοσιονομικό έλεγχο, είναι ευρείας φύσεως, καλύπτει περισσότερο επιλεγμένα θέματα και μπορεί να διενεργηθεί σε σειρά ετών και όχι σε στενά πλαίσια μιας ετήσιας οικονομικής περιόδου. Επίσης ο ελεγκτής απολαμβάνει μεγαλύτερη ελευθερία στην επιλογή των αντικειμένων του ελέγχου, ενώ στον δημοσιονομικό έλεγχο τα κριτήρια αξιολόγησης του ελεγκτή είναι περιορισμένα και προκαθορισμένα, λόγω της σχετικής νομοθεσίας που διέπει την ελεγχόμενη μονάδα.

⁵ Ο έλεγχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης εξειδικεύεται με τις έννοιες της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, που αντιστοιχούν στις σχέσεις «κόστος/όφελος», «κόστος/πλεονέκτημα» και «κόστος/αποτελεσματικότητα».

⁶ Για τον έλεγχο των δημόσιων οικονομικών στη Μεγάλη Βρετανία θα αναφερθούμε παρακάτω σε επόμενη ενότητα.

⁷ Η υπηρεσία αυτή είναι περισσότερο γνωστή ως General Accounting Office και θεωρείται το πλέον ουδέτερο πολιτικά όργανο λόγω των θεσμικών εγγυήσεων και την ανεξαρτησία του από την εκτελεστική εξουσία. Η υπηρεσία αυτή από τη δεκαετία του '70 πέρασε από τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης και των δημοσίων δαπανών σε συνολική αξιολόγηση των κυβερνητικών προγραμμάτων.

1.1.1. ΟΙ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Σύμφωνα με την Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου, η έννοια της οικονομίας (economy) είναι η ελαχιστοποίηση του κόστους των πόρων που χρησιμοποιούνται για τις διάφορες δραστηριότητες λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την κατάλληλη ποιότητα (Nurul, 2010). Στην προσπάθεια αποσαφήνισης της ίδιας έννοιας, διάφοροι συγγραφείς έχουν την άποψη ότι η οικονομία συνδέεται με την απόκτηση και ελαχιστοποίηση του κόστους των εισροών, χωρίς να διακυβεύεται η ποιότητα της παραγωγής. Οι εισροές στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα, είναι οι τιμές ή τα κόστη των πόρων που καταναλώνονται για την επίτευξη των στόχων ενός δημόσιου οργανισμού (Nath, et al, 2005).

Υπάρχουν ισχυρισμοί ότι η οικονομία συνδέεται με την αποδοτικότητα (efficiency) στο πλαίσιο του ελέγχου απόδοσης στο δημόσιο τομέα. Η σύνδεση αυτή είναι έμμεση και αφορά στις διαδικασίες απόκτησης των εισροών με εστίαση στην ελαχιστοποίηση του κόστους και στην χρησιμοποίηση των εισροών για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων ενός οργανισμού. Υπάρχουν ενδείξεις στη βιβλιογραφία του ελέγχου απόδοσης ότι η οικονομία μπορεί να σχετίζεται με τις εισροές αλλά οι ερμηνείες ποικίλλουν. Ο σκοπός και το νόημα της οικονομίας στο πλαίσιο του δημόσιου τομέα δεν φαίνεται να επιλύεται πλήρως.

Η αποδοτικότητα (efficiency) είναι η σχέση μεταξύ των εκροών όσον αφορά τα αγαθά ή τις υπηρεσίες και των πόρων (εισροών) που χρησιμοποιήθηκαν για την παραγωγή τους (Bonaïrd, 2005). Η αποδοτικότητα είναι στενά συνυφασμένη με την έννοια της παραγωγικότητας. Η διαχείριση επομένως είναι αποδοτική αν τα μέσα που επιλέχθηκαν εφαρμόστηκαν με τον πλέον ενδεδειγμένο τρόπο, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται το μέγιστο δυνατό αποτέλεσμα. Κάποιοι συγγραφείς ισχυρίζονται ότι η αποδοτικότητα θεωρείται ως η διαχείριση των πόρων μέσα σε μια οικονομική οντότητα, όταν η διοίκηση αυτή έχει τον έλεγχο των πόρων (Nath, et al, 2005).

Η αποτελεσματικότητα (effectiveness) είναι ο βαθμός στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι στόχοι και η σχέση μεταξύ των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων και των πραγματικών

επιπτώσεων μιας πραγματοποιηθείσας δραστηριότητας⁸. Σύμφωνα με τον Bovaird (2005), στα πλαίσια του ελέγχου απόδοσης σε ένα δημόσιο οργανισμό, η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος μπορεί να εκτιμηθεί από την αξιολόγηση και την αναθεώρηση τεσσάρων βασικών θεμάτων που αφορούν το πρόγραμμα. Τα θέματα αυτά περιλαμβάνουν: α) το βαθμό στον οποίο το πρόγραμμα εξακολουθεί να είναι αξιόπιστο, β) το βαθμό στον οποίο οι στόχοι του προγράμματος επιτυγχάνονται, γ) την αξιολόγηση των προβλεπόμενων ή των ακούσιων επιδράσεων και επιπτώσεων του προγράμματος και δ) το σχετικό κόστος της παρούσας μεθόδου πραγματοποίησης του προγράμματος.

1.2 Η ΑΝΑΓΚΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Οι ανησυχίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα ξεκίνησαν από τη δεκαετία του 1960. Στη σχετική βιβλιογραφία υπάρχουν ανταγωνιστικές αξιώσεις για την προέλευση του ελέγχου απόδοσης, με αρκετούς συγγραφείς να ισχυρίζονται ότι είναι μια καινοτομία των Η.Π.Α., ενώ άλλοι να ισχυρίζονται ότι είναι μια καινοτομία του Καναδά (Nurul, 2010). Παρά την αντίφαση αυτή, υπάρχει μια γενική συμφωνία ότι οι αυξανόμενες ανησυχίες για την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του δημοσίου τομέα είχαν αρχίσει να γίνονται εμφανείς στη δεκαετία του 1960, με συνέπεια την εμφάνιση του ελέγχου επιδόσεων.

Η αυξανόμενη τάση των δημοσίων δαπανών και η αλλαγή στη στάση των πολιτών, έδωσε ώθηση για την ανάδειξη του ελέγχου απόδοσης. Ως αποτέλεσμα αυτών, το κοινό έγινε όλο και πιο απαιτητικό για μεγαλύτερη λογοδοσία και διαφάνεια από τις δραστηριότητες του δημοσίου τομέα. Η αλλαγή στη δημόσια στάση οδήγησε τις κυβερνήσεις να ανταποκρίνονται σε αυτές τις απαιτήσεις για μεγαλύτερη υπευθυνότητα και διαφάνεια μέσω της εισαγωγής του ελέγχου επιδόσεων. Κατά τη δεκαετία του 1970, οι κυβερνήσεις ανταποκρινόμενες στην περαιτέρω αύξηση της ζήτησης του κοινού για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, έδωσαν στον έλεγχο επιδόσεων θεσμική υπόσταση. Ειδικά τη δεκαετία του 1980 η ευρέως

⁸ Η διάκριση μεταξύ της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας είναι πολλές φορές δύσκολη στην πράξη. Επιπλέον, οι εκροές (outputs) και τα αποτελέσματα (outcomes) μπορεί να επηρεαστούν από περιβαλλοντολογικούς παράγοντες, οι οποίοι δεν βρίσκονται πάντα υπό τον έλεγχο αυτών που χαράσσουν πολιτική.

διαδεδομένη εφαρμογή του οφείλεται στους παρακάτω παράγοντες (Daujotaite and Macerinskiene, 2008):

- Το πεδίο των κρατικών δραστηριοτήτων έχει επεκταθεί και πλέον οι περισσότερες κυβερνήσεις διαδραματίζουν ενεργό ρόλο στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη αυξάνοντας σημαντικά το μέγεθος των δημοσίων δαπανών.
- Υπάρχουν ανταγωνιστικές απαιτήσεις για κατανομή των πόρων. Η έλλειψη των πόρων απαιτεί μια πιο ορθολογική απόφαση σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες.
- Η ανάπτυξη των δημοκρατικών θεσμών και η αυξανόμενη ζήτηση του κοινού για μεγαλύτερη λογοδοσία αυτών που διαχειρίζονται δημόσιους πόρους.
- Η ανάγκη για διαχείριση των κινδύνων αστικής ευθύνης. (manage civil liability risk)
- Οι ευκαιρίες για αύξηση της αποδοτικότητας μέσω της βελτίωσης των συστημάτων διοίκησης.

Η έλευση του ελέγχου απόδοσης οδήγησε τους ελεγκτές σε ένα εντελώς νέο έδαφος για αυτούς, οι οποίοι πλέον καλούνταν να αξιολογήσουν πόσο οικονομική, αποδοτική και αποτελεσματική ήταν η διαχείριση των ελεγχόμενων δημόσιων οργανισμών (Nurul, 2010). Η αλλαγή αυτή στην αποστολή των ελεγκτών συνεπάγεται πολλά οφέλη αλλά και κινδύνους. Σύμφωνα με τους Green and Singleton (1999), η επέκταση στην οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα, θα απαιτούσε την ανάπτυξη των δεικτών επίδοσης, το οποίο εκτός του ότι είναι ένα δύσκολο έργο, θα ενείχε και τον κίνδυνο παρερμηνείας των εκθέσεων των ελέγχων επιδόσεων από τους υπουργούς και την κυβέρνηση και συνεπώς θα ωθούσε όλο και περισσότερους ελεγκτές στην «πολιτική αρένα»⁹.

Σε μια ανασκόπηση και εκτίμηση της σχετικής βιβλιογραφίας για τον έλεγχο απόδοσης από το Πανεπιστήμιο του Waikato στη Νέα Ζηλανδία (Nath, et al, 2005), προσδιορίστηκαν οκτώ πιθανοί κοινωνικοπολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες, που επηρέασαν την εμφάνιση του ελέγχου απόδοσης στο δημόσιο τομέα σε πέντε

⁹ Σύμφωνα με τους ίδιους συγγραφείς, η διεύρυνση αυτή του πεδίου ελέγχου του δημόσιου τομέα από την μια μεριά προσέθεσε κύρος και ειδικό βάρος στις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά από την άλλη πλευρά απαιτούσε τον διορισμό εξωτερικών συμβούλων και την πρόσληψη νέου προσωπικού, το οποίο θα μπορούσε στη συνέχεια να οδηγήσει σε μείωση των διαθέσιμων πόρων για έλεγχο συμμόρφωσης.

Αγγλοσαξονικές χώρες (Η.Π.Α., Ηνωμένο Βασίλειο, Καναδάς, Αυστραλία και Νέα Ζηλανδία). Η ηγεσία των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων θεωρήθηκε ο πιο σημαντικός παράγοντας ανάδειξης του ελέγχου απόδοσης επειδή εξουσιοδοτήθηκε να αναλάβει τον έλεγχο αυτού. Οι κεντρικές και τοπικές κυβερνήσεις τοποθετούνται δεύτερες στη λίστα, λόγω της προσπάθειας τους να ενισχύσουν τον έλεγχο των δημόσιων πόρων και να εξασφαλίσουν ότι οι πόροι χρησιμοποιούνται για τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

Ο τρίτος παράγοντας είναι η αύξηση των δημοσίων δαπανών, επειδή εγείρει τα ζητήματα του δημοσιονομικού ελέγχου και της λογοδοσίας. Ο επόμενος σημαντικός παράγοντας είναι η πίεση από τις ομάδες λόμπι μέσα από τα αιτήματά τους για δημόσια λογοδοσία. Ο πέμπτος παράγοντας είναι οι Επιτροπές Αναθεώρησης των οποίων ο κύριος σκοπός είναι να προτείνουν τρόπους για την βελτίωση της δημόσιας λογοδοσίας μέσω οικονομικών μεταρρυθμίσεων στη διαχείριση ή στον έλεγχο. Ακολουθεί η αλλαγή στη νομοθεσία, έτσι ώστε να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του παραδοσιακού δημοσίου ελέγχου στον έλεγχο απόδοσης. Το δημόσιο λογιστικό επάγγελμα θεωρείται ο έβδομος παράγοντας επειδή προσθέτει αξιοπιστία στην πρακτική του ελέγχου επιδόσεων με την υιοθέτηση των κατάλληλων ελεγκτικών προτύπων. Η αναδιάρθρωση των ελεγκτικών ιδρυμάτων είναι ο όγδοος παράγοντας, με τη δημιουργία ειδικών τμημάτων υπεύθυνων για τον έλεγχο απόδοσης.

Ο έλεγχος απόδοσης και οι αλλαγές αυτές στην αρμοδιότητα των Ελεγκτικών Ιδρυμάτων ήταν μέρος ενός ευρύτερου διεθνούς κινήματος που ονομάστηκε Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management). Η υιοθέτηση αυτής της νέας φιλοσοφίας του δημόσιου τομέα ξεκίνησε από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και εξαπλώθηκε σε πολλές χώρες (Hood, 1991). Παρόμοια με τον έλεγχο απόδοσης, το Ν.Δ.Μ. ξεκίνησε από τις ανησυχίες για το δημόσιο τομέα, καθώς και από την αύξηση της ζήτησης του κοινού για μεγαλύτερη λογοδοσία στα αποτελέσματα¹⁰. Οι μεταρρυθμίσεις που εισάγει το Ν.Δ.Μ., δίνουν έμφαση στην οικονομία, στην αποδοτικότητα και στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων οργανισμών και στην υψηλότερη ποιότητα παροχής υπηρεσιών. Η Mulgan (2001), αναφέρει ότι στο πλαίσιο αυτής της νέας προσέγγισης (Ν.Δ.Μ.), ο έλεγχος των δημόσιων οργανισμών

¹⁰ Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στηρίζεται σε δύο δόγματα: του περιορισμού των διαφορών ανάμεσα σε ιδιωτικό και δημόσιο τομέα και στην αλλαγή του τρόπου λειτουργίας των δημόσιων οργανισμών από την προσήλωσή τους στους κανόνες προς τον προσανατολισμό τους στα αποτελέσματα (Hood, 1995).

θα μπορούσε να ασκηθεί στο πλαίσιο μιας εκ των υστέρων παρακολούθησης και μέτρησης της επίδοσης και όχι σε μια εκ των προτέρων συμμόρφωση σε κανόνες και κατευθύνσεις. Η έμφαση δόθηκε επομένως στο σαφή καθορισμό στόχων και στην ανάπτυξη ανεξάρτητων και επαληθεύσιμων μεθόδων του σε ποιο βαθμό έχουν επιτευχθεί οι στόχοι¹¹.

Με την άνοδο αυτών των μεταρρυθμίσεων στο δημόσιο τομέα (Ν.Δ.Μ.) και του ελέγχου επιδόσεων, οι έννοιες της λογοδοσίας και της απόδοσης πήραν κεντρικό ρόλο σε πολλές δημοκρατικές χώρες και δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στις έννοιες αυτές περισσότερο από ποτέ.

1.3 Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Ο έλεγχος απόδοσης (performance audit) διακρίνεται από τις άλλες μορφές ελέγχου διότι εστιάζει στην απόδοση ενός οργανισμού, στα συστήματα και στις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται για την πραγματοποίηση του εν λόγω ελέγχου. Η βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού, είναι ένας από τους σκοπούς του ελέγχου απόδοσης (Tillemann and Bogt, 2010). Αν και έχει επικρατήσει η ονομασία «έλεγχος απόδοσης»¹², διάφορες χώρες και ακαδημαϊκοί χρησιμοποιούν διαφορετικούς όρους για να τον περιγράψουν. Έτσι συναντάμε τους όρους value for money audit, ολοκληρωμένος έλεγχος (comprehensive audit), έλεγχος αποτελεσματικότητας (efficiency audit) και λειτουργικός έλεγχος (operational audit). Οι διαφορετικοί αυτοί όροι δεν συνεπάγονται και διαφορετικές έννοιες διότι οι περισσότεροι από αυτούς ενσωματώνουν ένα έλεγχο παρόμοιας φύσης. Σε μια ευρεία έννοια αυτή η κοινή μορφή του ελέγχου αφορά την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα (Nurul, 2010).

¹¹ Η ίδια συγγραφέας υποστηρίζει ότι όσο πιο μετρήσιμοι και σαφείς είναι οι δείκτες απόδοσης, τόσο περισσότερο οι διαχειριστές μπορεί να θεωρηθούν υπόλογοι όσον αφορά τα αποτελέσματα.

¹² Σύμφωνα με τον Barzelay (1999), υπάρχουν πέντε τύποι ελέγχου απόδοσης που αναλαμβάνονται από τις χώρες – μέλη του ΟΟΣΑ. Ο έλεγχος αποδοτικότητας (efficiency audit), ο έλεγχος της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων ελέγχου (programme effectiveness audit), ο έλεγχος της ικανότητας διαχείρισης των επιδόσεων (performance management capacity audit), ο έλεγχος απόδοσης που βασίζεται στις πληροφορίες απόδοσης (performance information audit) και η αναθεώρηση βέλτιστων πρακτικών ελέγχου (best practice review).

Η Διεθνής Οργάνωση Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INT.O.S.A.I.)¹³ αναφέρει για την έννοια του ελέγχου απόδοσης ότι ασχολείται με τον έλεγχο της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας και περιλαμβάνει: α) έλεγχο της οικονομίας των διοικητικών δραστηριοτήτων σύμφωνα με τις ορθές διοικητικές αρχές - πρακτικές και πολιτικές διαχείρισης, β) έλεγχο της αποδοτικότητας από την αξιοποίηση ανθρώπινων, οικονομικών και άλλων πόρων συμπεριλαμβανομένου της εξέτασης των πληροφοριακών συστημάτων των μέτρων απόδοσης και των διαδικασιών που ακολουθούνται από τις ελεγκτικές οντότητες και γ) έλεγχο της αποτελεσματικότητας της απόδοσης σε σχέση με την επίτευξη των στόχων της ελεγχόμενης οντότητας¹⁴.

Το Γραφείο του Γενικού Ελεγκτή στη Νέα Ζηλανδία (Office of the Auditor General – OAG), περιγράφει τον έλεγχο απόδοσης ως εξέταση θεμάτων της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας, της εντιμότητας, της συμμόρφωσης με τις νομοθετικές υποχρεώσεις, της οικονομικής σύνεσης ή οποιοδήποτε συνδυασμό αυτών. Σύμφωνα με μια έκθεση που δημοσιεύτηκε από την υπηρεσία αυτή το 2009, ο έλεγχος απόδοσης μπορεί να εξετάσει (Nurul, 2010),

- Πόσο αποτελεσματικά και αποδοτικά λειτουργεί ένας δημόσιος οργανισμός.
- Εάν ένας δημόσιος οργανισμός έχει συμμορφωθεί με τις νομοθετικές του υποχρεώσεις.
- Κάθε πράξη ή παράλειψη που θα μπορούσε να σπαταλήσει δημόσιους πόρους.
- Κάθε πράξη ή παράλειψη που θα μπορούσε να αναδείξει μια έλλειψη εντιμότητας ή δημοσιονομικής πειθαρχίας από ένα δημόσιο οργανισμό.

Οι Waring and Morgan (2007), καθορίζουν τον έλεγχο επιδόσεων ως μια συστηματική και αντικειμενική αξιολόγηση των επιτευγμάτων ή των διαδικασιών ενός κυβερνητικού προγράμματος ή μιας δραστηριότητας, για το σκοπό του προσδιορισμού της αποδοτικότητας, της οικονομίας και της αποτελεσματικότητας.

¹³ Ο INTOSAI ιδρύθηκε το 1953 και περιλαμβάνει 186 μέλη μεταξύ των οποίων το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Κύρια αρμοδιότητά του είναι να αναπτύσσει τα διεθνή πρότυπα και τις κατευθύνσεις δημοσιονομικού ελέγχου.

¹⁴ Auditing Standards. Auditing Standards Committee International Organization of Supreme Audit Institutions, October 1995.

Οι ανησυχίες σχετικά με την αύξηση των δημοσίων δαπανών και κατά συνέπεια οι εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα με την εισαγωγή του ελέγχου απόδοσης, κατέταξαν την δημόσια λογοδοσία σε εξέχουσα θέση. Ο Glynn (1985) αναφέρει ότι η εισαγωγή του ελέγχου απόδοσης στον Καναδά συνοδεύτηκε από μια σειρά θεσμικών αλλαγών, οι οποίες σχεδιάστηκαν για να αυξήσουν τη λογοδοσία των δημοσίων οργανισμών. Ο ίδιος συγγραφέας (1996), σημειώνει ότι οι αλλαγές που σημειώθηκαν από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NDM) και από τον έλεγχο απόδοσης συνδέθηκαν με τις αλλαγές στη φύση της λογοδοσίας¹⁵.

Επομένως, σύμφωνα με τα παραπάνω, ο ρόλος και ο σκοπός του ελέγχου απόδοσης στοχεύουν άμεσα στη λογοδοσία της κυβέρνησης και των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος στους πολίτες. Η Morin (2001), δίνει τη δική της εκδοχή ως προς το ρόλο του ελέγχου απόδοσης, όπου δίνει έμφαση στη σημασία της εμπιστοσύνης του κοινού και στη σημασία του Γενικού Ελεγκτή¹⁶ να διατηρήσει αυτή την εμπιστοσύνη στη δημόσια διοίκηση. Η ίδια υποστηρίζει ότι ο κεντρικός ρόλος του Γενικού Ελεγκτή κατά την άσκηση του ελέγχου απόδοσης, είναι να διατηρήσει την εμπιστοσύνη από την άποψη της λογοδοσίας του δημοσίου τομέα. Επίσης προσθέτει ότι μέσα από την διενέργεια του ελέγχου απόδοσης των δημοσίων οργανισμών, θα εμφανιστούν καλύτερες πρακτικές διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών¹⁷. Ο Glynn (1985),¹⁸ σημειώνει - σχετικά με το ρόλο του ελέγχου απόδοσης - ότι η λογοδοσία στο δημόσιο τομέα λαμβάνει χώρα όταν μαζί οι πολιτικοί και οι πολίτες έχουν διαβεβαιωθεί ότι οι δημόσιοι πόροι έχουν διατεθεί οικονομικά, αποτελεσματικά και σε προγράμματα που είναι αποδοτικά.

Αναφορικά με τον Barzelay (1996), υπάρχουν δύο σχετικοί αλλά όχι ταυτόσημοι σκοποί του ελέγχου απόδοσης, η απόδοση λογοδοσίας (performance accountability) και η βελτίωση της απόδοσης (performance improvement). Ωστόσο ποιος από τους δύο είναι ο κύριος σκοπός παραμένει σε αμφιβολία. Η απόδοση λογοδοσίας έχει

¹⁵ Αυτό ισχύει ιδιαίτερα στους τομείς του ελέγχου των επιδόσεων, όπου η διευρυμένη αρμοδιότητα των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου αντικατοπτρίζει τη λογοδοσία των διευθυντικών στελεχών του δημοσίου τομέα, πέρα από τον παραδοσιακό χρηματοοικονομικό έλεγχο και τον έλεγχο συμμόρφωσης.

¹⁶ Ο Γενικός Ελεγκτής είναι θεσμός που υφίσταται στη Νέα Ζηλανδία και είναι ανεξάρτητος από την κυβέρνηση, ο οποίος λογοδοτεί στο κοινοβούλιο επειδή ελέγχει δημόσιους πόρους.

¹⁷ Η ίδια συγγραφέας προσθέτει ότι ο Γενικός Ελεγκτής μέσα από τον έλεγχο απόδοσης που πραγματοποιείται στους δημόσιους οργανισμούς, εκπροσωπεί κατά κάποιο τρόπο τους πολίτες στην προσπάθειά τους να προκαλέσουν αλλαγές σε αυτούς τους οργανισμούς.

¹⁸ Ο έλεγχος απόδοσης βοηθάει αυτή τη διαδικασία με την υποβολή εκθέσεων για την απόδοση της διοίκησης τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

σχέση με την εγκαθίδρυση κατάλληλων λειτουργικών σχέσεων μεταξύ των κυβερνητικών οργανισμών και των αρχών τους, έτσι ώστε να υφίσταται ευθύνη για απόδοση στους αντιπροσώπους τους. Η βελτίωση της απόδοσης από την άλλη πλευρά, έχει επικεντρωθεί στην επίτευξη επιθυμητών αλλαγών στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Αν και θεωρητικά είναι εύκολο να διαχωρίσεις τις δύο αυτές έννοιες, στην πράξη είναι δύσκολο να απομονώσεις την επίτευξη της απόδοσης λογοδοσίας και τη βελτίωση της απόδοσης μέσα από τον έλεγχο απόδοσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 - ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

2.1 ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Ο έλεγχος του δημόσιου τομέα αποτελεί μια πολύ παλιά¹⁹ λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που ανέκαθεν έπαιξε σημαντικό ρόλο στον τομέα της πολιτικής λογοδοσίας (Etverk, 2002). Η έννοια του δημοσίου ελέγχου έχει εξελιχθεί κατά τη διάρκεια του χρόνου. Την σημερινή εποχή ο δημόσιος έλεγχος θεωρείται μια ευρύτερη έννοια από αυτή του ελέγχου μιας χρηματοοικονομικής κατάστασης. Σύμφωνα με τον Power (1997) η κύριος πυρήνας του σύγχρονου εξωτερικού ελέγχου είναι μια ανεξάρτητη εξέταση και μια έκφραση γνώμης σχετικά με τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις ενός οργανισμού από εξουσιοδοτημένο ελεγκτή. Το πιο σημαντικό εννοιολογικό στοιχείο της διαδικασίας ελέγχου είναι η ανεξαρτησία από αυτά που πρόκειται να ελεγχθούν. Η ανεξαρτησία αυτή δημιουργεί τη βάση για μια αμερόληπτη και αντικειμενική αξιολόγηση των δημόσιων δραστηριοτήτων, απαλλαγμένη από πιέσεις της εκτελεστικής εξουσίας, των πολιτικών κομμάτων καθώς και των ομάδων πίεσης.

Η ελεγκτική διαδικασία στους δημόσιους οργανισμούς είναι διαφορετική από αυτή του ιδιωτικού τομέα. Ο εξωτερικός έλεγχος στο δημόσιο τομέα αποτελεί ουσιαστικό και απαραίτητο μέρος του θεσμικού πλαισίου της κυβερνητικής λογοδοσίας προς το κοινοβούλιο και τους πολίτες. Από την άλλη πλευρά ο εξωτερικός έλεγχος στον ιδιωτικό τομέα είναι μέρος των ρυθμίσεων για την εταιρική διακυβέρνηση, η οποία είναι βασισμένη στην ατομική ιδιοκτησία και το ατομικό κέρδος (Pollitt, et al 1999). Υπάρχουν επίσης διαφορές στην ύπαρξη διαφορετικών λογιστικών συστημάτων, στη λειτουργία της χρηματοοικονομικής διαχείρισης, στην αξιολόγηση των οικονομικών επιδόσεων και στην υποχρέωση λογοδοσίας των πραγματοποιούμενων δαπανών σε διαφορετικούς φορείς (Lapsey, 1988).

Οι έλεγχοι των δημόσιων οργανισμών διεξάγονται κυρίως από τα Ανώτατα Όργανα Ελέγχου (Supreme Audit Institutions – ΑΟΕ). Τα Α.Ο.Ε. είναι συνήθως κρατικά όργανα ελέγχου που ασκούν εξωτερικούς ελέγχους προκειμένου να διασφαλίσουν τη δημόσια λογοδοσία. Ο ρόλος που παίζουν ως θεσμικός μηχανισμός των

¹⁹ Για παράδειγμα το Γαλλικό Ελεγκτικό Ινστιτούτο χρονολογείται από το 1318, το Βρετανικό Εθνικό Γραφείο Ελέγχου από το 1314 ενώ το Γερμανικό από το 1386.

δημοκρατικών κρατών είναι πολύ σημαντικός, με κοινό χαρακτηριστικό τους γνώρισμα τον εκτελεστικό τους προσανατολισμό στη νομοθεσία και στον υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας, προκειμένου να διασφαλιστεί η δημόσια λογοδοσία για την νομιμότητα των δημοσίων δαπανών στο πλαίσιο της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (Pollitt and Summa, 1997).

2.1.1 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΕΛΕΓΧΩΝ

Έχουν γίνει διάφορες προσπάθειες για την αποσαφήνιση των συστατικών μερών του ελέγχου, ώστε να περιγραφούν τα είδη αυτού μέσα από διαφορετικές προσεγγίσεις. Αναφορικά με τα προηγούμενα, γίνεται διάκριση σε εκ των προτέρων (*ex ante*) και εκ των υστέρων (*ex post*) έλεγχο, μεταξύ ελέγχου κανονικότητας και απόδοσης, μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου ελέγχου, χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών ελέγχων, μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου (Power, 1997).

Στο δημόσιο τομέα οι τρεις βασικοί τύποι ελέγχου που συνήθως συναντάμε στην πράξη είναι: ο χρηματοοικονομικός έλεγχος, ο έλεγχος συμμόρφωσης και ο έλεγχος απόδοσης – επιδόσεων. Ο χρηματοοικονομικός έλεγχος και ο έλεγχος συμμόρφωσης υπάρχουν σε παρόμοια μορφή και στον ιδιωτικό τομέα, αλλά στη θέση του ελέγχου απόδοσης χρησιμοποιούνται συνήθως οι όροι λειτουργικός και διαχειριστικός έλεγχος (Etverk, 2002). Ο χρηματοοικονομικός έλεγχος έχει οριστεί ως μια ανεξάρτητη έκφραση γνώμης επί των οικονομικών καταστάσεων μιας επιχείρησης²⁰. Στον δημόσιο τομέα ο χρηματοοικονομικός έλεγχος προχωράει ακόμα παραπέρα και εξετάζει κατά πόσο τα χρήματα έχουν δαπανηθεί για τους σκοπούς που έχουν προβλεφθεί από το κοινοβούλιο (Arens, and Loebbecke, 2000).

Ο σκοπός του ελέγχου συμμόρφωσης είναι να καθοριστεί εάν η ελεγχόμενη οικονομική μονάδα ακολουθεί ειδικές διαδικασίες, νόμους και κανονισμούς που ορίζονται από μια ανώτερη αρχή. Ο έλεγχος συμμόρφωσης είναι πιο συχνός στον έλεγχο των κυβερνητικών οργανισμών, λόγω των εκτεταμένων κανονισμών από ανώτερες κυβερνητικές αρχές (Etverk, 2002).

Ο έλεγχος απόδοσης (*performance audit* ή *value for money audit*) αντιπροσωπεύει ένα μοντέρνο όραμα ελέγχου, το οποίο συναντάται συνήθως σε δημόσιους τομείς, αν

²⁰ Αυτό γίνεται συνήθως για να διαπιστωθεί κατά πόσο οι οικονομικές καταστάσεις αναφέρονται σύμφωνα με καθορισμένα κριτήρια. Τα κριτήρια αυτά είναι γνωστά ως λογιστικές αρχές.

και τα τελευταία χρόνια έχει επηρεάσει και τον ιδιωτικό τομέα. Η ταυτότητα του ελέγχου απόδοσης δεν είναι ούτε ακριβής ούτε τυποποιημένη, καθώς ορίζεται και εφαρμόζεται διαφορετικά στη κάθε χώρα. Ωστόσο, είναι γενικά αποδεκτό ότι ως ελάχιστο ο έλεγχος των επιδόσεων περιλαμβάνει την εξέταση της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Το αυξανόμενο ενδιαφέρον για τον έλεγχο απόδοσης - επιδόσεων (για την έννοια του ελέγχου απόδοσης αναφερθήκαμε σε προηγούμενη ενότητα), συνδέεται με την αυξανόμενη ανησυχία για την μεγέθυνση των κρατικών δαπανών που σημειώθηκε ανάμεσα στις δεκαετίες του 1960 και 1970 (Pollitt et al. 1999).

2.2. ΤΟ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗ ΧΩΡΑ ΜΑΣ

Το υφιστάμενο ελληνικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου θα μπορούσε να περιγραφεί ως σύστημα προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών και κατασταλτικού ελέγχου των δημοσίων υπολόγων²¹. Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών αποτελεί μορφή δημοσιονομικού ελέγχου, που έχει σκοπό να διασφαλίσει τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος από φαινόμενα διαφθοράς ή από ενδεχόμενη αμέλεια των διαχειριστών του. Ως προληπτικό δημοσιονομικό έλεγχο στο ελληνικό δημοσιονομικό δίκαιο, εννοούμε τον έλεγχο εκείνο που προηγείται της υλικής πράξης εκταμίευσης της δημόσιας δαπάνης. Ο προληπτικός έλεγχος αποσκοπεί στην εξακρίβωση πριν από την πληρωμή κάθε δαπάνης, ότι αυτή προβλέπεται από διάταξη νόμου, ότι υπάρχει γι' αυτήν επαρκής πίστωση στον προϋπολογισμό και ότι τα δικαιολογητικά έγγραφα της δαπάνης είναι πλήρη, ακριβή και έχουν συνταχθεί σύμφωνα με το νόμο.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών αποτελεί το σημαντικότερο τμήμα του ελέγχου διαχείρισης του δημοσίου χρήματος σύμφωνα με το ισχύον δημοσιονομικό σύστημα στην Ελλάδα και διακρίνεται, ανάλογα με το αρμόδιο όργανο της Πολιτείας για τον έλεγχο, σε διοικητικό και δικαστικό (Μπάλτα, 2009α). Το ισχύον σύστημα στη χώρα μας είναι μικτό και αποτελεί ένα συνδυασμό και των δύο, καθώς τον προληπτικό έλεγχο ασκούν δύο όργανα σε δύο διαδοχικά στάδια: Ο Υπουργός Οικονομικών κατά το πρώτο στάδιο ως κεντρικό όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, υπεύθυνο για τα

²¹ Υπόλογοι είναι τα δημόσια όργανα αποκλειστικά αρμόδια για την διαχείριση δημοσίου χρήματος είτε με τη μορφή πληρωμών και εισπράξεων, είτε με τη μορφή εγγράφων και τηρήσεως βιβλίων.

δημόσια οικονομικά της χώρας και κατά το δεύτερο στάδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.) ως ανεξάρτητο δικαστικό σώμα.

Στη διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού ο προληπτικός έλεγχος που διενεργείται από το Υπουργείο Οικονομικών καλείται διοικητικός αυτοέλεγχος ή εσωτερικός έλεγχος (Μπάλτα, 2007). Ο έλεγχος αυτός ασκείται μέσω των Υ.Δ.Ε. (Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου), τόσο κατά το στάδιο της ανάληψης υποχρέωσης της δημόσιας δαπάνης, όσο και κατά το στάδιο της εκκαθάρισης αυτής. Οι Υ.Δ.Ε.²² αποτελούν υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, οι οποίες ανήκουν οργανικά στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και αντικατέστησαν τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων σύμφωνα με το άρθρο 23 του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού²³. Οι Υ.Δ.Ε. αποτελούν ανεξάρτητες υπηρεσίες σε σχέση με τις υπηρεσίες, τα Υπουργεία και τις τέως Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (νυν Περιφερειακές Ενότητες) των οποίων ελέγχουν τις δαπάνες. Ο έλεγχος που ασκούν οι Υ.Δ.Ε. αποτελεί αυστηρά έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών του Δημοσίου, ελέγχοντας τα παραστατικά που τους αποστέλλονται από τις ελεγχόμενες υπηρεσίες. Μετά τον παραπάνω έλεγχο οι Υ.Δ.Ε. εκκαθαρίζουν τη δαπάνη και εντέλλονται την πληρωμή της²⁴.

Ανάλογο προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών ασκεί σε δεύτερο βαθμό κατά το στάδιο της εντολής πληρωμής και το Ε.Σ., ως όργανο εξωτερικού ελέγχου αφού διενεργείται από πρόσωπα ή όργανα που δεν ανήκουν στην ίδια ιεραρχία με εκείνη της ελεγχόμενης υπηρεσίας. Δηλαδή ενώ ο έλεγχος από τις Υ.Δ.Ε. είναι αποκλειστικά προληπτικός, ο έλεγχος του Ε.Σ. είναι κατά περίπτωση προληπτικός ή κατασταλτικός.

Ο έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας στον οποίο εξαντλείται ο δημοσιονομικός έλεγχος στη χώρα μας θεωρείται σε ευρεία κλίμακα παρωχημένος, με αποτέλεσμα να κρίνεται επιβεβλημένη η αναθεώρηση των ελεγκτικών διαδικασιών, η επιδίωξη της αποτελεσματικότερης χρησιμοποίησης των δημοσίων δαπανών και η

²² Οι ΥΔΕ συστάθηκαν με το Π.Δ. 200/1997 «Σύσταση Υ.Δ.Ε. και τροποποίηση Οργανισμού Υπουργείου Οικονομικών», ΦΕΚ 157/Α/31-07-1997.

²³ Ο ισχύων Κώδικας Δημοσίου Λογιστικού είναι ο νόμος 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247) που αντικατέστησε το ν.δ. 321 της 18-10-1969 «Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (ΦΕΚ Α' 205).

²⁴ Νόμιμη είναι η δαπάνη εφόσον προβλέπεται από διάταξη νόμου και υπάρχει εγγεγραμμένη πίστωση στον προϋπολογισμό. Κανονική είναι η δαπάνη εφόσον έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν υπόκειται σε παραγραφή. βλ. π.δ. 151/1998 (ΦΕΚ Α' 116).

πραγματοποίηση των στόχων που τίθενται από την εκτελεστική εξουσία (Μπάλα, 2009β).

2.2.1. ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Όπως αναφέραμε και προηγούμενα, ο ελεγκτικός μηχανισμός των δημοσίων δαπανών δεν ανταποκρινόταν πλέον στις σύγχρονες συνθήκες όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί στη χώρα μας υπό την επίδραση των διεθνών αλλά και των εσωτερικών οικονομικών εξελίξεων. Ειδικότερα διαπιστώθηκε ότι οι παραδοσιακές μορφές ελέγχου των δημοσίων δαπανών από τη δημοσιονομική διοίκηση (έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας των δημοσίων δαπανών από τις Υ.Δ.Ε. και το Ε.Σ. καθώς και ο έλεγχος των δημοσίων υπολόγων) δε στάθηκαν ικανές να προστατεύσουν το δημόσιο χρήμα από τα φαινόμενα της διαφθοράς, της σπατάλης και της απάτης που εκδηλώνονται στο πεδίο της δημοσιονομικής διοίκησης.

Ο κυριότερος λόγος για την κατάσταση αυτή ήταν οι εν λόγω έλεγχοι δεν περιλάμβαναν τον έλεγχο και την αξιολόγηση του συστήματος εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, αλλά ούτε και τον έλεγχο απόδοσης των δαπανών με βάση τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Επιπροσθέτως, οι εξωτερικοί έλεγχοι γίνονταν χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα σύγχρονα συστήματα ελέγχου, με συνέπεια τα αποτελέσματα στα οποία κατέληγαν να μην απεικονίζουν την πραγματική οικονομική κατάσταση των ελεγχόμενων δημοσιονομικών φορέων (Μπάρμπας, 2006).

Τέλος, οι λόγοι για τους οποίους επιβλήθηκε ο επανασχεδιασμός του ελέγχου των δημοσίων δαπανών στη χώρα μας αποτέλεσαν οι ραγδαίες εξελίξεις στον τομέα του ελέγχου στην Ευρώπη, το πλήθος και η ποικιλομορφία των δημοσίων δαπανών, η πολιτική περιστολής των δαπανών κατ' επιταγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η ανάγκη για παροχή δημοσίων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας.

2.2.1.1. Η ΠΡΩΤΗ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΛΕΓΧΟ ΑΠΟΔΟΣΗΣ. Ο ΝΟΜΟΣ 3230/2004

Η πρώτη προσπάθεια για την εισαγωγή του ελέγχου απόδοσης στην ελληνική έννομη τάξη έγινε με την ψήφιση του Ν. 3230/2004²⁵, ο οποίος θεσπίζει διαδικασίες στοχοθεσίας και μέτρησης της απόδοσης των υπηρεσιών μέσω δεικτών, προκειμένου να αναβαθμιστεί η αποτελεσματικότητα της Διοίκησης. Ως Διοίκηση μέσω Στόχων ορίζεται «η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων – επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και στη συνέχεια η διάχυση αυτών υπό τη μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο»²⁶. Άρρηκτα συνδεδεμένη με την ορθή λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος, είναι η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας της διοίκησης η οποία καθιερώνεται από τον εν λόγω νόμο. Σκοπός της μέτρησης είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της διοίκησης προκειμένου να επιτευχθεί η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων, η καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, η επαύξηση της εμπιστοσύνης και του βαθμού ικανοποίησης των αναγκών του από τη Διοίκηση, η ενίσχυση της διαφάνειας στη διοικητική δράση και γενικότερα η άσκηση της διοίκησης προς όφελος του πολίτη²⁷.

Επιπροσθέτως, η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας βοηθάει στον προσδιορισμό του βαθμού απόκλισης μεταξύ προγραμματισθέντων σκοπών/στόχων και αποτελεσμάτων. Επίσης συμβάλλει, στην καταγραφή του βαθμού προόδου που έχει επιτευχθεί σε σχέση με τους επιχειρησιακούς στόχους, παρέχοντας τη δυνατότητα να γίνονται έγκαιρα οι απαραίτητες διορθωτικές κινήσεις για τις τυχόν διαπιστούμενες αποκλίσεις²⁸. Επισημαίνεται ότι η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας αποτελεί σημαντικό εργαλείο εδραίωσης μιας κουλτούρας προσανατολισμένης στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και στην αύξηση της ικανοποίησης του πολίτη²⁹.

Οι διατάξεις του νόμου σχετικά με το σύστημα Διοίκησης μέσω Στόχων εφαρμόζονται σε όλες τις υπηρεσίες του Δημοσίου (Υπουργεία, Περιφέρειες,

²⁵ Ν. 3230/2004, «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 44 Α/11-02-04).

²⁶ Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΔΙ.ΠΑ. /Φ.4/οικ.26397/27-12-2005 παρ. 1.

²⁷ Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΔΙ.ΠΑ. /Φ.4/οικ.7323/05-04-2006 παρ. 2.

²⁸ Στο ίδιο παρ. 6.

²⁹ Στο ίδιο παρ. 7.

ανεξάρτητες αρχές, αυτοτελείς υπηρεσίες), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (αρ.2. παρ. 1, ν.3230/2004)³⁰. Με το άρθρο 3 του νόμου καθορίζεται η διαδικασία εφαρμογής του συστήματος Διοίκησης μέσω Στόχων και παρακολούθησης υλοποίησης των τιθέμενων στόχων. Η μέτρηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας³¹ των υπηρεσιών του δημοσίου γίνεται με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες, που εξειδικεύονται με υπουργικές αποφάσεις οι οποίες καθορίζουν τον τρόπο, την περιοδικότητα της μέτρησης κ.λ.π.

Ο νόμος συνιστά σημαντικό βήμα προς τον εξορθολογισμό της λειτουργίας και της βελτίωσης της Διοίκησης, εμπεριέχει δε γνώσεις και τεχνικές που εφαρμόζονται με επιτυχία εδώ και δεκαετίες σε προηγμένες χώρες. Η σύνδεσή του δε με τον έλεγχο απόδοσης είναι κάτι παραπάνω από εμφανής. Όπως αναφέραμε και σε προηγούμενη ενότητα, ο έλεγχος απόδοσης εστιάζει στην βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ενός οργανισμού, στα συστήματα και στις διαδικασίες που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί. Επομένως το σύστημα της Διοίκησης μέσω Στόχων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθή εφαρμογή και λειτουργία του ελέγχου απόδοσης. Ωστόσο παρά την ψήφιση και δημοσίευση του, ο νόμος αγνοήθηκε και οι όποιες προσπάθειες έγιναν για την υλοποίησή του, δεν έχουν καρποφορήσει.

2.2.2 Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.2.2.1. Ο Ν. 3492/2006

Μια πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια για την υιοθέτηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της εξέλιξης της δημοσιονομικής νομοθεσίας της χώρας μας, αποτελεί ο δημοσιονομικός νόμος 3492/2006³². Βασική επιδίωξη αυτής της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι η αναδιάρθρωση του ελεγκτικού μηχανισμού

³⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι στα άρθρα 267 και 268, παρ. 8 και 15 αντίστοιχα του σχεδίου νόμου «Καλλικράτης» αναφέρεται ότι οι διατάξεις του Ν.3230/2004 δεν έχουν εφαρμογή στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και τις Περιφέρειες – που πλέον αποτελεί τον β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης - αντίστοιχα. Σχέδιο νόμου «Καλλικράτης» στο www.ypes.gr

³¹ Για τις ανάγκες του νόμου αυτού αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και αποτελεσματικότητα η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων.

³² Ν.3492/2006, «Οργάνωση του συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής του κρατικού προϋπολογισμού και των εκτός του κρατικού προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ 210 Α/05-10-06).

και η εναρμόνισή του με τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, με σκοπό την αντιμετώπιση των αδυναμιών του υφιστάμενου συστήματος ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Οι αδυναμίες αυτές σχετίζονται με την ανυπαρξία ουσιαστικού πρωτογενούς ελέγχου, την αδυναμία διενέργειας καταλογισμών και την εδραίωση στα αρμόδια όργανα του αισθήματος της ατιμωρησίας, με αποτέλεσμα την πληρωμή μη νόμιμων δαπανών³³.

Στο πλαίσιο αυτό, ο νόμος προβλέπει την θέσπιση νέων ελεγκτικών μηχανισμών και την υιοθέτηση νέων μεθόδων και προτύπων ελέγχων που θα μεγιστοποιήσουν την ποιότητα του ελεγκτικού αποτελέσματος και θα διασφαλίσουν την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση τόσο του κρατικού προϋπολογισμού, όσο και των προϋπολογισμών των άλλων δημόσιων φορέων³⁴. Κατά τη σύνταξη του νόμου αυτού ελήφθησαν υπόψη τα πρότυπα άλλων κρατών, όπου οι μεταρρυθμίσεις στα συστήματα ελέγχου των δημοσίων δαπανών συνοδεύονται από μεταρρυθμίσεις στα συστήματα κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και οι οδηγίες των διεθνών οργανισμών, όπως του Δ.Ν.Τ. και του Ο.Ο.Σ.Α. Επίσης κρίθηκε απαραίτητο για την αποτελεσματικότερη απόδοση των εν λόγω ελέγχων, να υιοθετηθούν τα διεθνή λογιστικά πρότυπα για την απεικόνιση της ορθής και πραγματικής κατάστασης των δημόσιων οικονομικών.

2.2.2.2 ΟΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

Οι σπουδαιότερες καινοτομίες που εισήγαγε ο εν λόγω νόμος στο σύστημα ελέγχου των δημοσίων δαπανών, είναι η δημιουργία νέων ελεγκτικών μηχανισμών και η αναθεώρηση του είδους και της διαδικασίας του ελέγχου. Σχετικά με την πρώτη καινοτομία, συστάθηκε στο ΥΠ.ΟΙ.Ο. η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.), που υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής. Η Γ.Δ.Δ.Ε. έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης³⁵

³³ Οι αδυναμίες αυτές έχουν διαπιστωθεί από ελέγχους οργάνων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους σε φορείς που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, Αιτιολογική έκθεση του Ν.3492/2006, σελ. 1.

³⁴ Σύμφωνα με τους ορισμούς που δίνονται στο άρθρο 4 του νόμου, «*αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι η δημοσιονομική διαχείριση σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας*».

³⁵ Ο βασικός στόχος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης είναι ο εντοπισμός και η αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης, κατάχρησης, κακοδιαχείρισης, απάτης, σπατάλης και διαφθοράς και επικουρικά η αξιολόγηση της επίδοσης του ελεγχόμενου φορέα με βάση την αρχή αυτή, βλ. εισηγητική έκθεση του νόμου.

του κρατικού προϋπολογισμού και άλλων δημόσιων φορέων³⁶, καθώς και τη λήψη ή την εισήγηση κατάλληλων μέτρων για τη βελτίωση των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου³⁷. Επίσης η υπηρεσία αυτή στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της συνεργάζεται με αντίστοιχες υπηρεσίες άλλων κρατών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιβάλλει τις προβλεπόμενες κυρώσεις κατά των παραβατών που προκύπτουν από τον έλεγχο.

Στο πλαίσιο της Γ.Δ.Δ.Ε. συστάθηκε η Επιτροπή Εποπτείας³⁸ η οποία έχει επιτελικό – εποπτικό ρόλο στο έργο της Γ.Δ.Δ.Ε., με σπουδαιότερες αρμοδιότητες την έγκριση του «κώδικα δεοντολογίας» των Δημοσιονομικών Ελεγκτών και του «ετήσιου προγράμματος ελέγχων». Ο νόμος προβλέπει επίσης και τη σύσταση μιας Επιτροπής Διαβούλευσης (άρθ. 11 του νόμου), της οποίας η κύρια αρμοδιότητα είναι η εισήγηση σχεδίου που θα αφορά τη δημιουργία αποτελεσματικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες της χώρας, καθώς και στους φορείς που εποπτεύονται από τα Υπουργεία και τις Περιφέρειες και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου. Παράλληλα η εισήγηση σχεδίου θα πρέπει να αφορά και τη δημιουργία Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου που θα ελέγχουν και θα πιστοποιούν την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

Σχετικά με τα είδη και τις διαδικασίες του ελέγχου, ο νόμος ορίζει (άρθ. 13) ότι οι δημοσιονομικοί έλεγχοι διενεργούνται κατ' εντολή του προϊστάμενου και διακρίνονται σε προγραμματισμένους και έκτακτους. Οι προγραμματισμένοι έλεγχοι είναι δειγματοληπτικοί και διενεργούνται βάσει ετήσιου προγράμματος που καταρτίζεται από τη Γενική Διεύθυνση και εγκρίνεται από την Επιτροπή Εποπτείας. Οι έκτακτοι έλεγχοι ενεργούνται στις περιπτώσεις που προκύπτει ζήτημα έπειτα από καταγγελίες, δημοσιεύματα, πληροφορίες για απάτες, ατασθαλίες ή έπειτα από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή με παραγγελία από τον εισαγγελέα.

Αρμόδια όργανα για την διενέργεια των εν λόγω ελέγχων είναι οι δημοσιονομικοί ελεγκτές και οι υπάλληλοι των Υ.Δ.Ε.³⁹, καθώς και βοηθοί ελεγκτές

³⁶ Οι φορείς αυτοί θα καθοριστούν με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, άρθ. 3, του Ν.3492/2006.

³⁷ Άρθ. 2 του Ν.3492/2006.

³⁸ Άρθ. 10 του Ν. 3492/2006, σχετικά με τη σύνθεση της, ο νόμος ορίζει πως στην Επιτροπή Εποπτείας πρόεδρος θα είναι ο Γενικός Γραμματέας Δημοσιονομικής Πολιτικής και μέλη ο προϊστάμενος της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και οι προϊστάμενοι των Διευθύνσεων της Γ.Δ.Δ.Ε.

³⁹ Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθ.14, οι υπάλληλοι των ΥΔΕ «κατά τη διάρκεια των καθηκόντων τους έχουν όλες τις αρμοδιότητες, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των δημοσιονομικών ελεγκτών ή των βοηθών ελεγκτών, ανάλογα με το βαθμό τους».

εμπειρογνώμονες, όπου αυτό απαιτείται. Μετά το πέρας του ελέγχου τα ελεγκτικά αυτά όργανα συντάσσουν έκθεση στην οποία καταγράφονται οι τυχόν παραβάσεις (ελλείμματα, πληρωμές μη νόμιμων δαπανών κ.τ.λ.) και ενεργείται καταλογισμός⁴⁰ σε βάρος των υπαιτίων οργάνων. Ο έλεγχος μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δημοσιονομική διόρθωση του προϋπολογισμού του ελεγχόμενου φορέα ανάλογα με το όργανο που τις επιβάλλει. Όταν οι δημοσιονομικές διορθώσεις επιβάλλονται με πράξη της Γ.Δ.Δ.Ε., το ποσό αφαιρείται από τον προϋπολογισμό του φορέα και επαναφέρεται στον κρατικό προϋπολογισμό. Αντιθέτως, αν οι δημοσιονομικές διορθώσεις επιβάλλονται από τις μονάδες εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων, το ποσό παραμένει στον προϋπολογισμό του φορέα και επομένως μπορεί να διατεθεί για την ικανοποίηση άλλων αναγκών του⁴¹.

2.2.2.3 ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΟΜΟ 3492/2006

Είναι σαφές πως ο εν λόγω νόμος κινείται προς την κατεύθυνση των νέων διεθνών και ευρωπαϊκών προτύπων, κάτι που διατυπώνεται ρητά και στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου⁴². Επίσης επιχειρώντας μια συνολική αποτίμηση του νόμου, διαπιστώνουμε ότι εισάγει τις έννοιες του συστήματος εσωτερικού ελέγχου, της μονάδας εσωτερικού ελέγχου και την αξιολόγηση με βάση την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή τη δημοσιονομική διαχείριση που διέπεται από τις επιμέρους αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Επιδιώκεται με αυτό τον τρόπο: α) η ανάθεση της ευθύνης διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου στους διατάκτες, κάτι το οποίο θα συμβάλλει στη βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης και β) η απλοποίηση και επιτάχυνση του δημοσιονομικού ελέγχου καθώς και η αλλαγή της φιλοσοφίας του.

Ωστόσο για να ενεργοποιηθούν οι ρυθμίσεις του νόμου απαιτείται η έκδοση πολλών κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης που προβλέπονται από αυτές. Καθώς από τη δημοσίευση του νόμου μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί καμία από τις απαιτούμενες κανονιστικές πράξεις, το προβλεπόμενο σύστημα παραμένει ανενεργό. Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με μια γενική θεώρηση, οι διατάξεις του νόμου κινούνται στη σωστή

⁴⁰ Άρθ.16 παρ.2 του Ν.3492/2006.

⁴¹ Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου (άρθ.19,20,21), σκοπός της ρύθμισης είναι να καταστήσει τους διατάκτες υπεύθυνους για τη χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού τους και να δημιουργήσει ένα κίνητρο στις μονάδες εσωτερικού ελέγχου να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά.

⁴² Αναφέρεται ότι οι προωθούμενες αλλαγές εναρμονίζονται με τις οδηγίες του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης.

κατεύθυνση για τη διασφάλιση του δημοσίου χρήματος, αρκεί και η πολιτική βούληση των κυβερνώντων κατά την εφαρμογή αυτών, να κινηθεί προς την κατεύθυνση αυτή.

2.2.2.4. Ο ΝΟΜΟΣ 3871/2010 «ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΕΥΘΥΝΗ»

Η πιο πρόσφατη ολοκληρωμένη θεσμική αποτύπωση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στη χώρα μας, μετουσιώθηκε με την ψήφιση του Ν. 3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη». Βασική επιδίωξη αυτής της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας είναι να κατευθύνει τη δημοσιονομική διαχείριση στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης, του ορθολογισμού, της στοχευόμενης ανακατανομής και του ελέγχου των δημοσίων δαπανών. Με αυτό τον τρόπο θα αποκατασταθεί η αξιοπιστία του προϋπολογισμού της χώρας μας, δεδομένου ότι οι αδυναμίες του την οδήγησαν στην τελευταία θέση ποιότητας και αξιοπιστίας στη διεθνή αξιολόγηση σε σύγκριση με τα αντίστοιχα μοντέλα των άλλων χωρών της ΕΕ. Οι λόγοι που επιβάλουν την προώθηση της μεταρρύθμισης του δημοσιονομικού μας συστήματος προέρχονται από την ανάγκη συγκράτησης των δαπανών και της ορθολογικότερης κατανομής τους, καθώς και με την ανάγκη σύγκλισης της χώρας μας με τις καλές πρακτικές των ανεπτυγμένων χωρών της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. ως προς τη διαχείριση των δημόσιων πόρων και την ποιοτική αναβάθμιση του δημοσίου.⁴³ Ο βασικός σκοπός του νόμου είναι η δημιουργία σύγχρονων δημοσιονομικών κανόνων και αρχών στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, δεδομένου ότι το προϋφιστάμενο νομικό πλαίσιο (Ν. 2362/95) με εξαίρεση ελάχιστες τροποποιήσεις ισχύει ουσιαστικά από το 1969 (Ν.Δ. 321/69).

Συγκεκριμένα, στόχοι του μεταρρυθμιστικού αυτού εγχειρήματος αποτελούν:⁴⁴

1. Ο εκσυγχρονισμός της δημοσιονομικής διαχείρισης με κανόνες, αρχές και πρότυπα σύμφωνα με τα ισχύοντα στις άλλες ανεπτυγμένες χώρες.
2. Ο εκσυγχρονισμός του δημοσιονομικού ελέγχου σύμφωνα με τα ισχύοντα διεθνώς ελεγκτικά πρότυπα.

⁴³ Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 3871/2010.

⁴⁴ «Βασικά σημεία του σχεδίου νόμου Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών» διαθέσιμο στο www.hellenicparliament.gr

3. Η καθιέρωση της υπευθυνότητας όλων των φορέων διαχείρισης δημοσίου χρήματος.
4. Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας αλλά και η δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στον τρόπο διαχείρισης των οικονομικών της χώρας μας.
5. Η εναρμόνιση του δημοσιονομικού μας συστήματος με τα αντίστοιχα συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ, με κοινούς όρους και διαδικασίες.
6. Η κατοχύρωση της διαφάνειας.
7. Η ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου ως προς τον έλεγχο της κυβερνητικής δημοσιονομικής πολιτικής και την εφαρμογή της από τα υπουργεία.
8. Η ενδυνάμωση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών με ευθύνη και εποπτεία στη δημοσιονομική διαχείριση της Γενικής Κυβέρνησης.

Με τον Ν. 3871/2010 θεσπίζονται αρχές και κανόνες που αφορούν στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και στο περιεχόμενο τόσο του κρατικού προϋπολογισμού όσο και του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης. Επίσης προβλέπεται η καθιέρωση μεσοπρόθεσμων στόχων στρατηγικής με τριετή ορίζοντα, τόσο στο σύνολο του προϋπολογισμού όσο και ανά υπουργείο. Παράλληλα ορίζονται νέες διαχειριστικές αρμοδιότητες για τον Υπουργό Οικονομικών και τους συναρμόδιους υπουργούς και ενισχύεται η ευθύνη των υπουργών στην κατάρτιση, παρακολούθηση και τον έλεγχο του προϋπολογισμού τους. Εισάγεται νέος τρόπος κατάρτισης, εκτέλεσης, παρακολούθησης, λογιστικής καταγραφής και ελέγχου του κρατικού προϋπολογισμού και τοποθετείται ένας οικονομικά υπεύθυνος σε κάθε υπουργείο και σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, ώστε να παρακολουθούνται συστηματικά οι δεσμεύσεις των φορέων, περιορίζοντας τη δυνατότητα αυτών να υπερβαίνουν τις πιστώσεις του προϋπολογισμού τους. Τέλος δίνεται η δυνατότητα στον Υπουργό Οικονομικών να ορίζει δημοσιονομικούς κανόνες σε χρόνο που κρίνει αυτός ότι είναι απαραίτητη η λειτουργία τους για τη διατήρηση της οικονομικής σταθερότητας, ενώ προβλέπεται η ίδρυση ανεξάρτητου Γραφείου Προϋπολογισμού στη Βουλή.

2.2.2.5. ΟΙ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ

Θεσπίζονται για πρώτη φορά γενικές αρχές δεοντολογίας για τη διαχείριση των δημοσιονομικών της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίες αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ορθούς και υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης και απευθύνονται προς τα αρμόδια όργανα κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου εκτέλεσης του προϋπολογισμού ενώ ταυτόχρονα αποτελούν και μέσα ελέγχου της κυβέρνησης από τη Βουλή.

Ως γενικές αρχές αναφέρονται:

- Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης⁴⁵
- Η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας⁴⁶
- Η αρχή της διαφάνειας⁴⁷
- Η αρχή της ειλικρίνειας⁴⁸

Για την υλοποίηση των αρχών αυτών προβλέπονται σχετικές αρμοδιότητες σε συγκεκριμένα κρατικά όργανα. Ο Υπουργός Οικονομικών (άρθρο 3), ασκεί την εποπτεία κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών και των δημοσιονομικών εκθέσεων και απολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και όχι μόνο της Γενικής Κυβέρνησης όπως ίσχυε. Οι υπουργοί (άρθρο 5) καθίστανται υπεύθυνοι για την κατάρτιση και την αποδοτική εκτέλεση και διαχείριση του προϋπολογισμού του υπουργείου τους, καθώς και για την εκπόνηση του ετήσιου προϋπολογισμού τους

⁴⁵ Κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού ο έλεγχος της τήρησης της αρχής στοχεύει στη διασφάλιση ότι οι πιστώσεις του προϋπολογισμού διατίθενται σύμφωνα με τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (άρθρο 1 του Ν. 3871/2010).

⁴⁶ Άρθρο 1 του Ν. 3871/2010: «Σύμφωνα με την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης».

⁴⁷ Άρθρο 1 του Ν. 3871/2010: «Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζονται με τη διαχείριση της οικονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του δημοσίου εκτός αν η δημοσιοποίησή της θα έβλαπτε ουσιαστικά την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας».

⁴⁸ Άρθρο 1 του Ν. 3871/2010: «Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφα ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία που αποτυπώνονται σε όλες τις αποφάσεις που έχει ανακοινώσει η Κυβέρνηση, καθώς και σε όλες τις λοιπές περιστάσεις που ενδέχεται να έχουν ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις».

σύμφωνα με τα ανώτατα όρια και τους στόχους που παρατίθενται στο Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.⁴⁹

Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (άρθρο 4) είναι υπεύθυνο για την προπαρασκευή του ετήσιου προσχεδίου Μεσοπρόθεσμης Δημοσιονομικής Στρατηγικής, των προτάσεων για τους συμπληρωματικούς προϋπολογισμούς καθώς και των μηνιαίων, τριμηνιαίων, εξαμηνιαίων εκθέσεων επί της εκτέλεσης των ετήσιων κρατικών και ενοποιημένων προϋπολογισμών της Γενικής Κυβέρνησης.

Θεσπίζεται για πρώτη φορά (άρθρο 9) η σύνταξη τριετούς κυλιόμενου Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου Στρατηγικής (Μ.Δ.Π.Σ.), το οποίο ψηφίζεται από τη Βουλή και περιλαμβάνει τους στόχους της Κυβέρνησης για την επόμενη τριετία. Στο Μ.Δ.Π.Σ. γίνεται σύγκριση των προϋπολογισθέντων πιστώσεων και αποτελεσμάτων, πρόβλεψη των εσόδων, των εξόδων, του ελλείμματος και χρέους της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και το ανώτατο όριο δαπανών για τον Κρατικό Προϋπολογισμό για το οικονομικό έτος του προϋπολογισμού και για τα τρία επόμενα οικονομικά έτη. Επίσης με το ίδιο άρθρο εισάγεται νέα μέθοδος κατάρτισης του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, η μέθοδος από πάνω προς τα κάτω (top down budgeting) δηλαδή της κατάρτισης με τον καθορισμό εκ των προτέρων ανώτατων δεσμευτικών ορίων δαπανών ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης.

Οι δαπάνες του δημοσίου ελέγχονται σύμφωνα με τους κανόνες και τις διαδικασίες που θα ορίσει ο Υπουργός Οικονομικών (άρθρο 23). Οι διαδικασίες αυτές θα πρέπει να συνάδουν με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου. Η υλοποίηση αυτών θα γίνει σταδιακά και θα εξαρτηθεί από την ετοιμότητα των φορέων και την ενεργοποίηση του νόμου ν.3492/2006, που σχετίζεται με την καθιέρωση των εσωτερικών ελέγχων στους φορείς. Με το άρθρο 25 επανεισάγεται η έννοια του εσωτερικού ελέγχου σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης όπως προσδιορίζεται στο αρ.4 παρ.2 του Ν.3492/2006.

Με τον νόμο αυτό εισάγεται νέα λογιστική αποτύπωση των δημόσιων δοσοληψιών, όπου εγκαταλείπεται η ταμιακή λογιστική και προωθείται η διπλογραφική λογιστική τροποποιημένης ταμιακής βάσης, η οποία στηρίζεται στην αρχή του δεδουλευμένου

⁴⁹ Οι υπουργοί μεριμνούν για την εκπόνηση εκθέσεων εκτέλεσης προϋπολογισμού και για την υποβολή χρηματοοικονομικών στοιχείων σύμφωνα με τον τρόπο και εντός του χρονικού πλαισίου που προδιαγράφει το Υπουργείο Οικονομικών.

των εσόδων και των εξόδων (άρθρο 44).⁵⁰ Με τον παρόντα νόμο συστήνεται ένας νέος δημοσιονομικός θεσμός, το ανεξάρτητο Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή (άρθρο 12). Οι στόχοι του νέου αυτού δημοσιονομικού θεσμού είναι η στήριξη της Βουλής στην παρακολούθηση και στον έλεγχο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και η τήρηση των δημοσιονομικών στόχων που τέθηκαν στα προηγούμενα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής.

2.2.2.6. ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟ ΝΟΜΟΥ

Με την θεσμοθέτηση του Ν.3871/2010 επιχειρείται μια περισσότερο στοχευμένη προσπάθεια εκσυγχρονισμού του δημοσιονομικού πλαισίου της χώρας μας, καθώς γίνεται προσπάθεια για μια πιο ορθολογική και αποδοτική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Η δημοσιονομική πολιτική αποκτά μακροπρόθεσμο ορίζοντα σχεδιασμού, ενώ στον προϋπολογισμό εισάγονται διαφανείς διαδικασίες και συμβατές με τα διεθνή πρότυπα. Οι υπουργοί έχουν αυξημένες αρμοδιότητες με ενίσχυση της υπευθυνότητας τους, ενώ το κοινοβούλιο αναλαμβάνει ουσιαστικό ρόλο στη διαχείριση των δημόσιων πόρων τόσο με την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου όσο και με τη δημιουργία του Γραφείου Προϋπολογισμού στη Βουλή. Με τη σαφή αποτύπωση των ρόλων και των ευθυνών όλων των εμπλεκόμενων φορέων και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας, περιορίζονται τα στεγανά τα οποία γεννούν παραβατικές συμπεριφορές και πρακτικές και υπηρετείται καλύτερα η δημοκρατία σε όλα τα στάδια της οικονομικής διαχείρισης.

⁵⁰ Σύμφωνα με την εφαρμογή της Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμιακής Βάσης καταγράφεται η πάγια περιουσία της Κεντρικής Διοίκησης και καταρτίζονται οι οικονομικές καταστάσεις βάσει διεθνών προτύπων για το δημόσιο τομέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 - Η ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Στη λογική υποχώρησης του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, χάριν της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, εντάσσεται και η εξέταση του τρόπου με τον οποίο διαμορφώνεται στην πράξη η σύγχρονη αντίληψη οργάνωσης του δημοσιονομικού ελέγχου, η οποία καλείται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής, τόσο των κρατών – μελών, όσο και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με βασικά κριτήρια την αξιολόγηση και την αποτελεσματικότητα (Μπάλτα, 2009α).

Η καθολική επικράτηση του ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ως σύγχρονου ελεγκτικού προτύπου στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο, χαρακτηρίζει τα περισσότερα ελεγκτικά όργανα των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πρωτίστως το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Ε.Σ.). Η μορφή όμως του οργάνου, οι μέθοδοι και ο σχεδιασμός ελέγχου ποικίλλουν ανά περίπτωση, γεγονός που διαφοροποιεί το ελεγκτικό σύστημα στο οποίο εντάσσεται αυτό το είδος του ελέγχου.

Για την παρουσίαση του τρόπου οργάνωσης, λειτουργίας και διεξαγωγής του σύγχρονου προτύπου ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης, αναφέρουμε παρακάτω τρία συγκεκριμένα δημοσιονομικά συστήματα, της Μεγάλης Βρετανίας, της Γαλλίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επιλογή αυτών των δημοσιονομικών συστημάτων είναι σημαντική, καθώς η μεν αγγλοσαξονικού τύπου Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου (National Audit Office) αποτελεί υπόδειγμα μονοπρόσωπου διοικητικού ελεγκτικού οργάνου, η δε Γαλλία είναι χώρα με πλούσια δημοσιονομική παράδοση στην οποία ο δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται από ένα δημοσιονομικό δικαστήριο, ενώ το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως όργανο εξωτερικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προΐσταται στην εφαρμογή των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας (Μπάλτα, 2009β).

Το κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα και των τριών πρακτικών είναι ότι απορρίπτουν την άσκηση προληπτικού ελέγχου ή την αναθέτουν σε διοικητικά όργανα και ότι επικεντρώνονται στον κατασταλτικό έλεγχο και στον έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η εφαρμογή των πρακτικών αυτών στην πράξη

διαφοροποιείται ανάλογα με το πολιτικό υπόβαθρο και τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περίπτωσης⁵¹.

3.1. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗ ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Ο δημοσιονομικός έλεγχος στη Μεγάλη Βρετανία με τη σημερινή του μορφή καθιερώθηκε το δεύτερο μισό του δέκατου ένατου αιώνα στο πλαίσιο μιας ευρύτατης διοικητικής μεταρρύθμισης⁵². Έτσι στα πλαίσια της δημιουργίας του συστήματος ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, καθιερώθηκε ο θεσμός του Γενικού Επόπτη και Ελεγκτή (Comptroller and Auditor General)⁵³. Το πρότυπο αυτό ελέγχου των δημόσιων οικονομικών έχει τη μορφή μονοπρόσωπου ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου, όπου ανήκουν ομοίως όλες οι αγγλοσαξονικού⁵⁴ τύπου υπηρεσίες ελέγχου δημόσιων λογαριασμών. Οι φορείς αυτών των υπηρεσιών είναι ανώτατοι δημόσιοι λειτουργοί, επικουρούμενοι από διοικητικές υπηρεσίες και με πλήρη ανεξαρτησία έναντι της εκτελεστικής εξουσίας.

Ο θεσμός του Γενικού Ελεγκτή στη Μεγάλη Βρετανία ιδρύθηκε με τη νομοθετική πράξη της 28^{ης} Ιουνίου 1866 (Exchequer and Audit Departments Act 1866). Η πράξη αυτή περιείχε αμιγώς διατάξεις Δημοσίου Λογιστικού και υποχρέωνε τα υπουργεία να καταρτίζουν λογαριασμούς όπου θα ανέφεραν το ύψος της πίστωσης κάθε κατηγορίας δαπανών και το τελικό ποσό που δαπανήθηκε. Με την ίδια νομοθετική πράξη μεταβιβάστηκαν οι αρμοδιότητες του Γενικού Ελεγκτή, ο οποίος ήταν υπεύθυνος του Ελεγκτή του Θησαυροφυλακίου (του Υπουργείου Οικονομικών), της διανομής των πιστώσεων μεταξύ των υπουργείων και του ελέγχου των Επιτρόπων των Δημόσιων Λογαριασμών (Commissioners for Auditing the Public Accounts). Λόγω όμως της διεύρυνσης των κυβερνητικών δραστηριοτήτων, με νεότερη νομοθετική πράξη της 19^{ης} Αυγούστου 1921, επιτράπηκε στον Γενικό Ελεγκτή να

⁵¹ Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, " Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος " , εκδ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 559.

⁵² Το παρόν απόσπασμα αποτελεί απόσπασμα του άρθρου της Μπάλτα Ευαγγελίας, " Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις " , ΕφημΔΔ 4/2009, σελ. 542 - 554.

⁵³ Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά την ίδια περίοδο καθιερώνεται δικαστικός έλεγχος δημόσιας διαχείρισης από συλλογικά όργανα δικαστικής φύσεως (Γαλλία 1807, Βέλγιο 1830, Ελλάδα 1833 και Πορτογαλία 1849).

⁵⁴ Τέτοιες υπηρεσίες διαθέτουν τα κράτη που βρέθηκαν υπό την πολιτική επιρροή της Μεγάλης Βρετανίας, όπως είναι οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, η Ιρλανδία, η Κύπρος, η Μάλτα και η Δανία.

ελέγχει τις δικαιπραξίες αυτές μόνο δειγματοληπτικά, στηριζόμενος στην αξιοπιστία των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των ελεγχόμενων φορέων.

3.1.1 Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

Η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου (National Audit Office) ιδρύθηκε με νομοθετική πράξη της 13^{ης} Μαΐου 1983 (National Audit Act 1983), με σκοπό να επικουρεί το Γενικό Ελεγκτή, ο οποίος καθίσταται λειτουργός του Κοινοβουλίου, αποσπώντας τον από οποιαδήποτε εξάρτηση από την κυβέρνηση, αναγνωρίζοντας του παράλληλα και την αρμοδιότητα να προβαίνει σε ελέγχους απόδοσης της κεντρικής διοίκησης.

Το Ν.Α.Ο. αποτελεί ανεξάρτητο όργανο ελέγχου, το οποίο δεν ανήκει στην κρατική διοίκηση, συγκροτείται από μεγάλο αριθμό υπαλλήλων και καθορίζει αυτοτελώς το πρόγραμμα ελέγχου που εφαρμόζει. Επικεφαλής της υπηρεσίας είναι ο Γενικός Ελεγκτής (Comptroller and Auditor General), ο οποίος είναι ανώτατος λειτουργός του Κοινοβουλίου και θεωρείται το βασικό όργανο κοινοβουλευτικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών. Επίσης Ο Γενικός Ελεγκτής είναι διατάκτης όλων των δαπανών που διενεργεί η υπηρεσία αυτή βάσει του προϋπολογισμού της, ενώ ο έλεγχος των δαπανών του Ν.Α.Ο. πραγματοποιείται από ορκωτό λογιστή διορισμένο από το Κοινοβούλιο.

3.1.2. ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΗ

Ο Γενικός Ελεγκτής έχει την αρμοδιότητα να διενεργεί ελέγχους επί των εσόδων και δαπανών του Γενικού Ταμείου (Consolidated Fund) και του Εθνικού Ταμείου Δανείων (National Loans Fund)⁵⁵. Περαιτέρω, η ελεγκτική αρμοδιότητα του Γενικού Ελεγκτή, συνίσταται στη διενέργεια δημοσιονομικού ελέγχου, όπου εξετάζονται οι δημόσιοι λογαριασμοί από πλευράς νομιμότητας, κανονικότητας, ορθότητας και διαμορφώνεται ανεξάρτητη γνώμη επί των δημοσιονομικών καταστάσεων όλων των υπουργείων και των δημόσιων νομικών προσώπων (Μπάλτα, 2009α).

Κύρια όμως αρμοδιότητα του Γενικού Ελεγκτή είναι η πληροφόρηση και η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς το Κοινοβούλιο για τις δαπάνες της κεντρικής

⁵⁵ Το Γενικό Ταμείο έχει συσταθεί από το 1787 ως ένα ταμείο στο οποίο εισρέει κάθε δημόσιο έσοδο και πληρώνονται οι δαπάνες των δημόσιων υπηρεσιών, ενώ το Εθνικό Ταμείο Δανείων καλύπτει τα δάνεια που χορηγεί ή λαμβάνει η κυβέρνηση.

διοίκησης και η τήρηση των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των πόρων που πραγματοποιήθηκαν από τις ελεγχόμενες κρατικές υπηρεσίες. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου απόδοσης, ο οποίος καλύπτει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων⁵⁶, εξακριβώνεται αν τα χρήματα χρησιμοποιούνται με σύνεση και για τους σκοπούς που προορίζονται από το Κοινοβούλιο. Έτσι κατά αυτή την έννοια η Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου καθίσταται εργαλείο ελέγχου του Κοινοβουλίου έναντι της Κυβέρνησης για την καλή χρήση από αυτήν του δημοσίου χρήματος. Επίσης οι εκθέσεις του Ν.Α.Ο. υποβάλλονται σε έλεγχο στην Επιτροπή Δημόσιων Λογαριασμών⁵⁷ (Public Accounts Committee), η οποία είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών. Το γεγονός ότι πρόεδρος της Επιτροπής ανήκει στο κόμμα της αντιπολίτευσης διασφαλίζει την πλήρη αξιοποίηση των διοικητικών δυσλειτουργιών που αποκαλύπτει η έκθεση, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα του διενεργούμενου ελέγχου.

3.2. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ⁵⁸

Ο δημοσιονομικός έλεγχος στη Γαλλία, αν και αποτέλεσε πρότυπο για την Ελλάδα, είναι δομημένος διαφορετικά και η αποτελεσματικότητά του έγκειται στο γεγονός ότι αξιοποιούνται όλοι οι φορείς που εμπλέκονται στην ελεγκτική διαδικασία. Το γαλλικό σύστημα ελέγχου των δημόσιων οικονομικών λειτουργεί αλυσιδωτά και είναι οργανωμένο με πληρότητα, καθώς ασκείται προληπτικός διοικητικός έλεγχος τόσο στους διατάκτες από τους δημοσιονομικούς ελεγκτές⁵⁹, όσο και στους δημοσίους υπολόγους από τις διοικητικές αρχές στις οποίες ανήκουν. Παράλληλα, ο κατασταλτικός έλεγχος διαρθρώνεται ως εξής: σε διοικητικό επίπεδο ασκείται κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών και της διαχείρισης των υπηρεσιών από τη Γενική Επιθεώρηση Δημοσιονομικών (Inspection generale des finances) που

⁵⁶ Ο Γενικός Ελεγκτής απαγορεύεται να αμφισβητεί την ουσία των πολιτικών επιλογών του ελεγχόμενου φορέα.

⁵⁷ Η Επιτροπή Δημόσιων Λογαριασμών αποτελεί εξειδικευμένη επιτροπή της Βουλής των Κοινοτήτων και δημοσιεύει ετησίως 60 εκθέσεις ελέγχου απόδοσης.

⁵⁸ Το παρόν απόσπασμα αποτελεί απόσπασμα των άρθρων της Μπάλτα Ευαγγελίας, " Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις ", ΕφημΔΔ 4/2009, σελ. 546 – 548 και " Προς μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση: ο ρόλος των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου ", ΕφημΔΔ 1/2007, σελ. 125-127.

⁵⁹ Πριν από τη μεταρρύθμιση του 2001, οι δημοσιονομικοί ελεγκτές σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης τοποθετούνταν από τον Υπουργό Οικονομικών σε κάθε Υπουργείο ή και σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Κύρια αποστολή τους ήταν η άσκηση προληπτικού ελέγχου κανονικότητας και όχι νομιμότητας στις πράξεις των αρμόδιων διατακτών.

υφίσταται στη Γαλλία και δικαστικός έλεγχος a posteriori των λογαριασμών του δημοσίου υπολόγου.

Η πρόσφατη μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος στη Γαλλία συντελέστηκε με την ψήφιση του οργανικού νόμου της 1^{ης} Αυγούστου 2001 περί δημόσιων οικονομικών, ο οποίος δημιουργεί ένα νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης⁶⁰. Ο νέος οργανικός νόμος αναθεωρεί τον τρόπο της δημόσιας διαχείρισης, καθώς προσβλέπει στη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, την ενδυνάμωση του ρόλου του Κοινοβουλίου και στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών που θα στηρίζεται περισσότερο στην πραγματική αξιολόγηση των πραγματοποιούμενων πολιτικών. Η διαδικασία εκσυγχρονισμού της δημοσιονομικής διαχείρισης επιτυγχάνεται μέσα από τη μετάβαση από τη λογική του μέσου στη λογική του αποτελέσματος⁶¹.

Σύμφωνα με τον νέο οργανικό νόμο, καθιερώνεται η διάρθρωση του προϋπολογισμού σε προγράμματα, όπου υπεύθυνος για την επεξεργασία αυτών είναι ο εκάστοτε Υπουργός. Η δαπάνη δεν θα εξειδικεύεται ανάλογα με τη φύση της, αλλά ανάλογα με το αντικείμενο της πολιτικής που υπηρετεί και δεν θα ελέγχεται από άποψη κανονικότητας, αλλά από άποψη αποτελεσματικότητας σε σχέση με την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Τα προγράμματα διευθύνονται από υπεύθυνους, οι οποίοι τελούν υπό την επίβλεψη του εκάστοτε υπουργού και στους οποίους έχουν δοθεί μεγάλα περιθώρια πρωτοβουλίας για τη διάθεση των πιστώσεων των προγραμμάτων κατά τη κρίση τους.

Η διεύρυνση αυτή των αρμοδιοτήτων των παραγόντων εκτέλεσης του προϋπολογισμού συνεπάγεται την αποδυνάμωση του προληπτικού ελέγχου. Και αυτό διότι, τόσο οι διατάκτες όσο και οι διαχειριστές, δεν πρέπει να επαναπαύονται ότι οι παράνομες και αντικανονικές πράξεις που συνάπτουν θα εντοπισθούν από την υπηρεσία που τους ελέγχει αποφεύγοντας έτσι την ευθύνη. Αντιθέτως, οι ίδιοι φέρουν το βάρος της ευθύνης των πράξεων τους και ενεργούν έτσι ώστε οι ίδιοι να τις προλάβουν.

⁶⁰ Ο νόμος αυτός που προέκυψε έπειτα από πολιτικές ζυμώσεις τριάντα ετών και πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου, αποτελεί τον «δημοσιονομικό καταστατικό χάρτη» του κράτους.

⁶¹ Σύμφωνα με το νέο νόμο, η παρουσίαση των πιστώσεων γίνεται σύμφωνα με μια νέα κατανομή η οποία θα έχει ως σημείο αναφοράς την αποδοτικότητα των δαπανών, καθώς και κανόνες που προσδίδουν μεγαλύτερη ελευθερία στους διαχειριστές του δημοσίου χρήματος.

3.2.1. ΟΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΟΥ ΑΣΚΕΙ Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η εισαγωγή του νέου οργανικού νόμου επέβαλλε την αναθεώρηση του συστήματος προληπτικού ελέγχου, ο οποίος συνίστατο σε έλεγχο κανονικότητας των δαπανών των αρμόδιων διατακτών και την ανάκτηση μεγαλύτερων ευθυνών από τους διαχειριστές. Ο νέος δημοσιονομικός έλεγχος ασκείται από μια αρχή που είναι αρμόδια για την άσκησή του (autorite charge du controle financier) και οργανώνεται σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης και σε περιφερειακό επίπεδο, ενώ καλύπτει και τις υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα και τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Η κύρια αποστολή του δημοσιονομικού ελέγχου είναι η αποτελεσματική διάθεση των πιστώσεων, η εξασφάλιση της διαφάνειας των λογαριασμών καθώς και η πρόβλεψη των δημοσιονομικών κινδύνων. Επίσης στις αρμοδιότητες της εν λόγω αρχής για την άσκηση του δημοσιονομικού ελέγχου ανήκουν η θεώρηση⁶² του εγγράφου σχετικά με τον προγραμματισμό του προϋπολογισμού που συντάσσεται ετησίως από τον κάθε Υπουργό, καθώς και η εξέταση των προσχεδίων που αφορούν στις πράξεις ανάληψης δαπανών.

Με νεότερο διάταγμα της 18^{ης} Νοεμβρίου 2005 ιδρύθηκε η υπηρεσία ελέγχου του προϋπολογισμού και των λογαριασμών των Υπουργείων η οποία διενεργεί τον εσωτερικό δημοσιονομικό έλεγχο. Το έργο αυτής της υπηρεσίας συνίσταται στη διαμόρφωση μιας σφαιρικής άποψης για τη διαδικασία εκτέλεσης των δαπανών και την οικονομική κατάσταση των υπουργείων⁶³.

Περαιτέρω, ασκείται εσωτερικός κατασταλτικός έλεγχος από τη Γενική Επιθεώρηση Δημοσιονομικών (Inspection generale des finances). Αρχικά ο έλεγχος της υπηρεσίας αυτής αφορούσε μόνο τους δημόσιους υπολόγους, αλλά αργότερα επεκτάθηκε σε όλους τους τομείς της δημοσιονομικής διαχείρισης. Το αντικείμενο ελέγχου των

⁶² Η πράξη χορήγησης θεώρησης αφορά στην ακρίβεια των σχεδίων ως προς την κατανομή των εργασιών κάθε Υπουργείου και των πιστώσεων κάθε προγράμματος, υπό την προϋπόθεση να μην διαταράσσεται η συνοχή της αποστολής κάθε προγράμματος.

⁶³ Οι ελεγκτές αυτής της υπηρεσίας είναι εντεταλμένοι για την είσπραξη των εσόδων ή την πληρωμή των εξόδων του Κράτους, ενώ μεριμνούν για την κατάρτιση των λογαριασμών, τη διασφάλιση των λογιστικών καταγραφών και την τήρηση των σχετικών διαδικασιών.

επιθεωρητών⁶⁴ είναι κατά κύριο λόγο η πληροφόρηση του Υπουργού Οικονομικών για τις παρανομίες ή για την κακή λειτουργία των δημοσιονομικών υπηρεσιών.

3.2.2. ΟΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΠΟΥ ΑΣΚΟΥΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση του 2001, εκσυγχρονίζοντας τις μεθόδους ελέγχου και προσανατολιζόμενη στη λογική του αποτελέσματος, επέφερε σημαντικές αλλαγές στο ρόλο του Γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου (Cour des comptes) χωρίς να καταργήσει τη βασική του αποστολή που είναι ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων⁶⁵ και η εξασφάλιση της καλής χρήσης των πιστώσεων.

Εκτός όμως από τον παραδοσιακό δικαστικό έλεγχο των δημόσιων λογαριασμών, το Γ.Ε.Σ.⁶⁶ ασκεί και διοικητικό έλεγχο διαχείρισης. Στον έλεγχο αυτό πιστοποιεί την καλή χρήση του δημοσίου χρήματος, είτε με τη μορφή ελέγχου των δημόσιων λογαριασμών, είτε με τη μορφή ελέγχου της διαχείρισης των διατακτών. Στα πλαίσια του ελέγχου αποτελεσματικότητας και απόδοσης, το Γ.Ε.Σ. εκδίδει ετησίως έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, βασιζόμενη στην εξειδίκευση των πιστώσεων ανά αποστολή και πρόγραμμα.

Στα πλαίσια υποβοήθησης του έργου του Κοινοβουλίου, το Γ.Ε.Σ. πιστοποιεί την κανονικότητα, την ειλικρίνεια και την αξιοπιστία των λογαριασμών του κράτους, κατά το πρότυπο της δήλωσης αξιοπιστίας που εκδίδει το Ε.Ε.Σ. Πρόκειται για μια καινοτομία του νέου οργανικού νόμου που επιβεβαιώνει την προσπάθεια εναρμόνισης του δημοσιονομικού συστήματος της Γαλλίας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, μιας και ο παραδοσιακός έλεγχος κανονικότητας συμπληρώνεται και από την αξιολόγηση της αποδοτικότητας.

⁶⁴ Οι επιθεωρητές δύναται να διατάζουν την άμεση καθαίρεση του δημόσιου υπολόγου, αλλά δεν μπορούν να επιβάλουν κυρώσεις ως αποτέλεσμα επαλήθευσης κάποιου λογαριασμού.

⁶⁵ Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων είναι a posteriori έλεγχος κανονικότητας. Στην περίπτωση που διαπιστώνεται η ορθότητα των λογαριασμών, οι δημόσιοι υπόλογοι απαλλάσσονται, ενώ σε αντίθετη περίπτωση καταλογίζεται σε βάρος τους το διαπιστωθέν έλλειμμα.

⁶⁶ Επίσης το Ελεγκτικό Συνέδριο συνδράμει το Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση στον έλεγχο εκτέλεσης των νόμων περί των δημόσιων οικονομικών.

3.3. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Ο προϋπολογισμός⁶⁷ της Ε.Ε. δεν αποτελεί μια συνισταμένη των προϋπολογισμών των επιμέρους κρατών μελών, αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά και σε επικουρική βάση με τους προϋπολογισμούς αυτούς, διατηρώντας την αυτονομία του και έχει σκοπό την χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών πολιτικών και την κάλυψη των διοικητικών δαπανών των ευρωπαϊκών θεσμών.

Δεδομένης αυτής της ιδιομορφίας των δημόσιων οικονομικών της Ε.Ε., ο έλεγχος της κοινοτικής διαχείρισης παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Ο έλεγχος αυτός παρόλο που δεν αποτελεί συγκρίσιμο μέγεθος, ώστε να βρει εφαρμογή ως το κατάλληλο σύστημα δημόσιων οικονομικών ενός κράτους, εντούτοις διαπνέεται από τις βασικές αρχές του νέου συστήματος δημοσιονομικής διαχείρισης που τείνει να επικρατήσει στην Ευρώπη εκτοπίζοντας τον παραδοσιακό δημοσιονομικό έλεγχο.

3.3.1. Ο ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Η Επιτροπή, ως υπεύθυνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και κατ' επέκταση αρμόδια για την ανάπτυξη και εφαρμογή συστημάτων ελέγχου, διαθέτει υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου η οποία δρα προληπτικά.

Στα πλαίσια της διαδικασίας άσκησης του εσωτερικού ελέγχου μέσα στους κόλπους της Ε.Ε., οι δημοσιονομικοί ελεγκτές⁶⁸ ήταν αρμόδιοι για τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας των πράξεων του διατάκτη, αλλά και της επαλήθευσης ότι οι προτεινόμενες πράξεις από το διατάκτη, υπόκεινται στους κανόνες της χρηστής και αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο νέος Δημοσιονομικός Κανονισμός (Δ.Κ.) 1605/2002, της 25^{ης} Ιουνίου 2002, εισάγει μεταρρυθμίσεις, σύμφωνα με τις οποίες ο προληπτικός έλεγχος καταργείται

⁶⁷ Η ιδιαιτερότητα του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης έναντι οποιουδήποτε κρατικού προϋπολογισμού έγκειται στο γεγονός ότι έχει διαφορετικό πεδίο ορισμού: ενώ ο κρατικός προϋπολογισμός αναφέρεται σε μια εθνική οικονομία, ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζεται στο πλαίσιο του συνόλου των εθνικών οικονομιών που απαρτίζουν το οικοδόμημα της Ευρώπης και του ενιαίου διοικητικού μηχανισμού που υπηρετεί τους σκοπούς της.

⁶⁸ Οι δημοσιονομικοί ελεγκτές τελούσαν υπό την εξουσία του αρμόδιου επιτρόπου για τον προϋπολογισμό και ορίζονταν για κάθε κοινοτικό όργανο.

υπό την παραδοσιακή του μορφή, ενώ ο διατάκτης αποκτά μεγαλύτερη αυτονομία κατά την εκτέλεση των πράξεων του για τις οποίες έχει την πλήρη ευθύνη⁶⁹.

Σύμφωνα με τον ισχύοντα Δ.Κ. (άρθρα 85-87), ο δημοσιονομικός ελεγκτής αντικαθίσταται από τον εσωτερικό ελεγκτή. Ο εσωτερικός ελεγκτής διορίζεται από το κοινοτικό όργανο στο οποίο ανήκει και διαθέτει πλήρη και απεριόριστη πρόσβαση σε κάθε πληροφορία που απαιτείται για την εκπλήρωση του έργου του. Η κύρια αποστολή του είναι η επαλήθευση της εύρυθμης λειτουργίας των συστημάτων και των διαδικασιών εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Δεν διαθέτει εξουσία επιβολής κυρώσεων και ο ρόλος⁷⁰ του περιορίζεται στην προώθηση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και στη διατύπωση γνώμης σχετικά με την ποιότητα των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου.

3.3.2. Ο ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Η ανάγκη χρηστής διαχείρισης του κοινοτικού χρήματος, δημοσιονομικής πειθαρχίας και πιστής εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, επέβαλε στη Ε.Ε. την ίδρυση ενός οργάνου αρμόδιου για την εκτέλεση του εξωτερικού ελέγχου. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Ε.Σ.), το οποίο ιδρύθηκε μετά από πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη Συνθήκη των Βρυξελλών της 22^{ης} Ιουνίου 1975, εξασφαλίζει τον έλεγχο των λογαριασμών. Ο έλεγχος⁷¹ αφορά κυρίως στο σύνολο των εξόδων και εσόδων της Ε.Ε. και των οργανισμών της, αλλά επεκτείνεται και στις δανειοληπτικές δραστηριότητες της Κοινότητας.

Η φιλοσοφία του ελέγχου αυτού δεν είναι ο καταλογισμός στην περίπτωση εντοπισμού ελλειμμάτων στις διενεργούμενες πράξεις των υπολόγων, αλλά ο εντοπισμός σφαλμάτων ή αδυναμιών που πλήττουν ουσιαστικά την αξιοπιστία των λογαριασμών. Υπό αυτή την έννοια ο έλεγχος αποβλέπει στην ενημέρωση που παρέχεται μέσω της δήλωσης αξιοπιστίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την ευρωπαϊκή κοινή γνώμη για την ποιότητα της δημοσιονομικής

⁶⁹ Το κοινοτικό σύστημα εσωτερικού ελέγχου οργανώνεται από τον ίδιο τον διατάκτη, ο οποίος προβαίνει σε ανάλυση κινδύνου εφαρμόζοντας τις κατάλληλες διαδικασίες για την πρόληψη των μη νόμιμων πράξεων.

⁷⁰ Ο εσωτερικός ελεγκτής μπορεί επίσης να προχωρήσει στην έκδοση συστάσεων προς το οικείο όργανο για την βελτίωση των όρων εκτέλεσης των πράξεών του και την αντιμετώπιση των κινδύνων που προκύπτουν από αυτές.

⁷¹ Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν ασκεί προληπτικό έλεγχο δαπανών, αλλά αντίθετα ενεργεί κατασταλτικά και πολλές φορές μετά τη λήξη του ελεγχόμενου έτους.

διαχείρισης⁷², όπως αυτή ασκείται από τα εκτελεστικά όργανα του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Κατά τη διαδικασία εκτέλεσης του ελέγχου από το Ε.Ε.Σ., δεν εξετάζεται μόνο η ακρίβεια και η αξιοπιστία των λογαριασμών, αλλά συνάμα και η νομιμότητα και κανονικότητα των πραγματοποιούμενων εσόδων και δαπανών με ταυτόχρονη εξακρίβωση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η διενέργεια ελέγχου της υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης, συνίσταται στην διαπίστωση φαινομένων σπατάλης. Η σπατάλη της δημόσιας δαπάνης, αναλύεται στα κριτήρια των αρχών της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας, τα οποία αποτελούν τους κεντρικούς άξονες της ελεγκτικής αυτής προσέγγισης⁷³.

Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση του 2002 στους κόλπους του προϋπολογισμού της Ε.Ε., ενίσχυσε το έργο του Ε.Ε.Σ., στα πλαίσια του σχεδιασμού και εκτέλεσης της κοινοτικής δημοσιονομικής δραστηριότητας. Η κεντρική ιδέα αυτής της μεταρρύθμισης είναι ότι η δημόσια δαπάνη πρέπει να εξυπηρετεί στόχους δημοσίου συμφέροντος και η αποτελεσματικότητά της πρέπει να αξιολογείται, έτσι ώστε η πολιτική ηγεσία να λαμβάνει εγκαίρως τις δέουσες αποφάσεις. Η δημοσιονομική διαχείριση διεξάγεται πλέον με τη μορφή πολυετών προγραμμάτων, στα οποία ο ετήσιος προϋπολογισμός, εντός συγκεκριμένων στόχων πολιτικής, καλείται να παράσχει την απαιτούμενη χρηματοδότηση.

⁷² Με αυτό τον τρόπο τα αρμόδια πολιτικά όργανα θα είναι σε θέση να αναζητήσουν ευθύνες εκεί όπου διαπιστώνονται, αλλά κυρίως θα μπορούν να βελτιώσουν τη δημοσιονομική διαχείριση.

⁷³ Τα κριτήρια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιτρέπουν την υπέρβαση του καθαρά νομικού πλαισίου του δημοσιολογιστικού ελέγχου και τη διαμόρφωση άποψης σχετικά με την επίτευξη των καθοριζόμενων στόχων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 - Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Η διεθνής πρακτική καταδεικνύει τη μετάβαση διαφόρων κρατών από την κλασική μορφή του προϋπολογισμού κονδυλίων (expenditures oriented budgeting), σε συστήματα προϋπολογισμού που προσανατολίζονται στην απόδοση των χρηματοδοτούμενων πολιτικών (performance oriented budgeting)⁷⁴.

Στην περίπτωση του προϋπολογισμού κονδυλίων, τα έσοδα ταξινομούνται συνήθως ανά κατηγορίες (π.χ. άμεσοι ή έμμεσοι φόροι). Κάθε κατηγορία διαιρείται σε επιμέρους υποκατηγορίες (π.χ. φόροι εισοδήματος, φόροι περιουσίας) και κάθε υποκατηγορία σε επιμέρους ομάδες (π.χ. φόροι εισοδήματος φυσικών προσώπων, φόροι εισοδήματος νομικών προσώπων). Τα έξοδα του προϋπολογισμού κατατάσσονται κατά φορείς, όπως είναι τα διάφορα υπουργεία, καθώς και κατά κατηγορίες και είδη εξόδων (Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1995).

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού κονδυλίων άρχισε να καθιερώνεται συστηματικά από τις αρχές του 1900 στις Η.Π.Α., γεγονός που επέφερε σημαντική βελτίωση στην τεχνική του δημόσιου λογιστικού. Το μεγαλύτερο πλεονέκτημα του προϋπολογισμού κονδυλίων είναι η διευκόλυνση εφαρμογής ενός συστήματος με αυστηρό κεντρικό έλεγχο των εξόδων και γενικά της δημοσιονομικής διαχείρισης των οργάνων της διοίκησης. Ο διαχειριστικός αυτός έλεγχος καθίσταται δυνατός λόγω του γεγονότος ότι ο προϋπολογισμός κονδυλίων παρουσιάζει λεπτομερώς τα είδη, τις υπηρεσίες και τα αντικείμενα καθώς και το ποσό που θα δαπανηθεί για καθένα από αυτά. Παράλληλα, ο προϋπολογισμός κονδυλίων διευκολύνει την εφαρμογή ενός σχεδίου δημόσιου λογιστικού για όλες τις κρατικές υπηρεσίες, κάνοντας περισσότερο εφικτή την παρακολούθηση του κατά πόσο οι υπηρεσίες δαπανούν το δημόσιο χρήμα σύμφωνα με τις προδιαγραφές του προϋπολογισμού.

Παρά τα πλεονεκτήματα αυτά, ο προϋπολογισμός κονδυλίων παρουσιάζει ένα σημαντικό μειονέκτημα. Δεν καθιστά δυνατή τη σύγκριση του κόστους και του αποτελέσματος που προκύπτει από τις διάφορες κρατικές δραστηριότητες. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την απουσία συγκριτικής αξιολόγησης και ιεράρχησης των κρατικών αυτών δραστηριοτήτων με κριτήριο την ελαχιστοποίηση του κόστους ή τη

⁷⁴ Κρατικός Προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html> σελ. 9.

μεγιστοποίηση του αποτελέσματος (Καράγιωργας, 1979). Η εξήγηση αυτού του γεγονότος έγκειται στο ότι ο προϋπολογισμός κονδυλίων εστιάζοντας στην οικονομική – λογιστική ταξινόμηση των δαπανών και όχι στη λειτουργική, παρέχει μεν αναλυτικές πληροφορίες για τις κατηγορίες δαπανών που χρηματοδοτούνται, αλλά ελλιπείς πληροφορίες για τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται καθώς και για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα αυτών των δαπανών. Το Κοινοβούλιο εγκρίνει ένα προϋπολογισμό με μεγάλη ανάλυση σε επίπεδο οικονομικής ταξινόμησης, αλλά χωρίς σαφείς ποσοτικούς και ποιοτικούς στόχους των χρηματοδοτούμενων φορέων. Επίσης ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών είναι συνήθως συγκεντρωτικός τόσο στη φάση της κατάρτισης όσο και στη φάση της εκτέλεσης και περιορίζεται σε τυπικές διαδικασίες ελέγχου των δαπανών και κατανομής ή ανακατανομής των πιστώσεων⁷⁵.

Τα παραπάνω μειονεκτήματα του προϋπολογισμού κονδυλίων αποφεύγονται με τη χρησιμοποίηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων, όπου στον συγκεκριμένο τύπο προϋπολογισμού δίνεται έμφαση στον επιδιωκόμενο στόχο κατατάσσοντας τα έσοδα και έξοδα κατά πρόγραμμα, δηλαδή κατά επιδιωκόμενο σκοπό (λειτουργική ταξινόμηση). Με τον τρόπο αυτό γίνεται δυνατή η αξιολόγηση των διαφόρων προγραμμάτων, ελέγχεται η αποδοτικότητα των μέσων δράσης του δημόσιου τομέα και επομένως ο βαθμός στον οποίο εξασφαλίζεται η οικονομική αρχή, επίτευξη του αποτελέσματος με το χαμηλότερο δυνατό κόστος (Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1995).

⁷⁵ Κρατικός Προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html> σελ. 9.

4.1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Η πολλαπλότητα των ορισμών που έχουν δοθεί για την αποσαφήνιση της έννοιας του προϋπολογισμού προγραμμάτων στη σχετική βιβλιογραφία, βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με το τι ακριβώς επιδιώκει κάθε χώρα που προχωρά στην εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος. Σύμφωνα με τους Robinson and Last (2009), ο προϋπολογισμός προγραμμάτων⁷⁶ έχει σαν στόχο να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών μέσω της σύνδεσης της χρηματοδότησης των δημόσιων οργανισμών με τα αποτελέσματα που επιφέρουν χρησιμοποιώντας τις πληροφορίες απόδοσης (δείκτες, αξιολογήσεις, κόστη προγραμμάτων κ.λ.π.). Κατά μια άλλη έννοια, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αναφέρεται στις διαδικασίες ή τους μηχανισμούς οι οποίοι σκοπεύουν να ενισχύσουν τους δεσμούς ανάμεσα στις χρηματοδοτήσεις που παρέχονται στο δημόσιο τομέα και στα αποτελέσματα ή τις εκροές αυτού, μέσω της χρησιμοποίησης «επίσημων» πληροφοριών απόδοσης κατά τη διαδικασία απόφασης κατανομής των διαθέσιμων χρηματικών πόρων (Robinson and Brumby, 2005). Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αναφέρεται αρκετά συχνά στη σχετική βιβλιογραφία ως προϋπολογισμός απόδοσης (performance – based budgeting) ή προϋπολογισμός αποτελεσμάτων (outcomes – based budgeting). Πρέπει να τονιστεί ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών που έχουν προχωρήσει στην εφαρμογή ενός τέτοιου προϋπολογισμού, λόγω του ότι δεν υφίσταται ένα μοναδικό μοντέλο προϋπολογισμού προγραμμάτων⁷⁷. Παρ' όλα τα διαφορετικά εφαρμοσμένα μοντέλα προϋπολογισμού προγραμμάτων, υπάρχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά αυτών με σημαντικότερα τα ακόλουθα:

Πρώτον, η κατάρτιση και η υλοποίηση ενός κρατικού προϋπολογισμού πραγματοποιείται με την δημιουργία συγκεκριμένων προγραμμάτων, που έχουν ως στόχο την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων μέσα στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδιασμού. Για την αξιολόγηση αυτών των

⁷⁶ Ο Προϋπολογισμός προγραμμάτων δεν πρέπει να εκληφθεί ως μια μεμονωμένη πρωτοβουλία, αλλά ως μέρος ενός συνόλου ευρύτερων μεταρρυθμίσεων οι οποίες συχνά αναφέρονται ως «διοίκηση αποτελεσμάτων». Αυτές οι ευρύτερες μεταρρυθμίσεις περιλαμβάνουν μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες υπηρεσίες με σκοπό την αύξηση των κινήτρων των δημοσίων υπαλλήλων, την οργανωτική αναδιάρθρωση για την αύξηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και τις θεσμικές αλλαγές για την ενίσχυση της δημόσιας λογοδοσίας για την απόδοση.

⁷⁷ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;" Ιούνιος 2011, σελ. 17.

προγραμμάτων χρησιμοποιούνται ποσοτικοί δείκτες οι οποίοι μετρούν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημόσιων φορέων (Davies, 1999). Δεύτερον, η υλοποίηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την σύνδεση των επιδόσεων με την κατανομή των πόρων και τη σύγκριση των επιθυμητών στόχων και αποτελεσμάτων (Diamond, 2005). Τρίτον, οι φορείς στα πλαίσια των προϋπολογισμών προγραμμάτων δεν έχουν ως κύριο μέλημα πώς θα αυξήσουν τους οικονομικούς τους πόρους που θα τους διανεμηθούν, αλλά πώς θα τους αξιοποιήσουν με αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο (Aristovnic and Seljak, 2009). Δηλαδή ο κάθε υπουργός είναι υπεύθυνος όχι στο πώς θα εξασφαλίσει περισσότερους οικονομικούς πόρους κατανέμοντας τους στους διάφορους φορείς της αρμοδιότητάς του, αλλά με ποιον τρόπο θα χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά οι πόροι αυτοί για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου στα πλαίσια συγκεκριμένων προγραμμάτων και στόχων. Τέταρτον, η διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων στα εν λόγω μοντέλα στηρίζεται στη χρήση ποιοτικότερης και ουσιαστικότερης πληροφόρησης (Curristine, et al, 2007).

4.1.1. ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Η ανωτέρω εννοιολογική προσέγγιση των δύο τύπων κρατικού προϋπολογισμού και η επισήμανση των βασικών χαρακτηριστικών τους, μας επιτρέπει να διακρίνουμε τις βασικές διαφορές τους οι οποίες συνοψίζονται στον ακόλουθο πίνακα:

Πίνακας 1

Διαφορές προϋπολογισμού κονδυλίων και προϋπολογισμού προγραμμάτων

ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΟΝΔΥΛΙΩΝ	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ
Εστιάζει στο είδος της δαπάνης. Ειδικότερα:	Εστιάζει στο είδος των πολιτικών και την απόδοσή τους. Ειδικότερα:
Έχει ως κύριο σημείο αναφοράς την οικονομική (λογιστική) ταξινόμηση (κατηγορίες δαπανών).	Ο προϋπολογισμός έχει κύριο σημείο αναφοράς την λειτουργική ταξινόμηση (πολιτικές και δράσεις που τις υλοποιούν).
Οι πληροφορίες που παρέχονται ευρέως (Κοινοβούλιο, κοινή γνώμη) για τις κατηγορίες δαπανών που χρηματοδοτούνται είναι ιδιαίτερα αναλυτικές.	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.
Οι πληροφορίες για τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται είναι ελλιπείς.	Οι πληροφορίες για τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται είναι πληρέστερες, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η βασική δόμηση προϋπολογισμού στηρίζεται στη λειτουργική ταξινόμηση.
Οι πληροφορίες για την αποτελεσματικότητα των δαπανών είναι ελάχιστες, κατακερματισμένες και κυρίως δεν συνδέονται με τους πόρους που διατίθενται.	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 τον βαθμό επίτευξης των στόχων. Για κάθε δείκτη προσδιορίζεται η επιθυμητή τιμή, καθώς και τα 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
Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών είναι συνήθως συγκεντρωτικός, τόσο στη φάση της κατάρτισης, όσο και στη φάση της εκτέλεσης. Όμως ο ρόλος του περιορίζεται κυρίως σε διαδικασίες για τον έλεγχο των δαπανών και την κατανομή των πιστώσεων.	Το Υπουργείο Οικονομικών έχει επιτελικό ρόλο, καθορίζοντας το αναγκαίο πλαίσιο για την επιτυχή άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Απαλλάσσεται από τις λεπτομερείς διαδικασίες διαχείρισης των πιστώσεων που μεταφέρονται σε κατώτερο επίπεδο και δίνει έμφαση στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των φορέων.
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.	Οι φορείς έχουν αυξημένες αρμοδιότητες στη διαχείριση των πόρων τους. Συνήθως υπάρχει ευελιξία στην κατανομή και ανακατανομή των πόρων, αλλά πολύ αυστηροί κανόνες σε ότι αφορά τα 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.
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	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.

Πηγή: Κρατικός Προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009

Με βάση τα παραπάνω, είναι προφανείς οι λόγοι για τους οποίους οι χώρες του Ο.Ο.Σ.Α., αλλά και πολλές αναπτυσσόμενες χώρες έχουν υιοθετήσει ή βρίσκονται στο στάδιο μετάβασης σε προϋπολογισμούς προγραμμάτων – απόδοσης. Η σαφήνεια στην αποτύπωση και η συσχέτιση των δαπανών με τις χρηματοδοτούμενες πολιτικές και τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, διαμορφώνουν ένα κρατικό προϋπολογισμό κατανοητό σε όλους τους πολίτες. Οι φορολογούμενοι γνωρίζουν που κατευθύνονται οι πόροι, ενώ οι δημόσιοι λειτουργοί γνωρίζουν τους στόχους και αποκτούν κίνητρα για τη βελτίωση της απόδοσής τους. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την παροχή υψηλότερου επιπέδου αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες⁷⁸.

4.1.2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ, ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων δεν αποτελεί μια πρωτοβουλία που είναι κατάλληλη σε όλες τις χώρες. Η απόφαση για το αν θα εισαχθεί ένα τέτοιο σύστημα σε οποιαδήποτε χώρα θα πρέπει να βασίζεται σε μια προσεκτική εξέταση των συνθηκών διακυβέρνησης, τη χρηματοοικονομική κατάσταση των δημόσιων οικονομικών και τους διαθέσιμους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Οι τεχνικές αυτές βελτιώσεις, όπως ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, δεν αναμένεται να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών σε χώρες με πολύ κακή διακυβέρνηση. Αν για παράδειγμα υφίσταται μια πολιτικά διεφθαρμένη κυβέρνηση με ελάχιστο ενδιαφέρον στη βελτίωση της απόδοσης του δημόσιου τομέα, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων/απόδοσης όπως

⁷⁸ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών, 2/41745/29.06.2010, παράρτημα, σελ. 6.

και άλλες πρωτοβουλίες εστιασμένες στην παραγωγή αποτελεσμάτων θα καταλήξουν σε αποτυχία. Υπάρχουν επίσης και κάποιες δημοσιονομικές και διοικητικές προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληρούνται πριν από την εισαγωγή αυτής της μεταρρύθμισης - πρωτοβουλίας όπως είναι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι οι παρακάτω (Robinson and Last, 2009):

- Η ύπαρξη μιας υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης της πολιτικής, έτσι ώστε οι δαπάνες του προϋπολογισμού κάθε υπουργείου να μην πάσχουν από μεγάλη αβεβαιότητα σχετικά με την χρηματοδότηση που θα λάβουν κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους.
- Η ικανότητα να επιβάλει την εκτέλεση του προϋπολογισμού όπως είχε προγραμματιστεί. Αυτό απαιτεί τον «σεβασμό» των δημοσιονομικών κανόνων και διαδικασιών του προϋπολογισμού και την ικανότητα να εφαρμόσει με ευλάβεια αυτές τις διαδικασίες κατά την εκτέλεση.
- Η εφαρμογή αποτελεσματικών διαδικασιών λογιστικής και ελέγχου.
- Η ύπαρξη επαρκούς ικανότητας του προσωπικού να αντιμετωπίσει τις απαιτήσεις πληροφόρησης που επεξεργάζονται κατά την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, το οποίο αποτελεί την κύρια θεσμική προϋπόθεση.

Ο σχεδιασμός και η εκτέλεση ενός κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία, για την οποία απαιτείται ο συντονισμός πολλών δημόσιων φορέων και οργανισμών στη βάση ενός καλά δομημένου πλαισίου με συγκεκριμένους και σαφείς στόχους και επιθυμητά αποτελέσματα. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί σύμφωνα με τη σχετική βιβλιογραφία ότι υπάρχουν κάποια καίρια ζητήματα για την ορθή εκτέλεση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων⁷⁹. Το πρώτο ζήτημα αφορά τον σαφή ορισμό των προγραμμάτων και των στόχων (Diamond, 2005). Τα προγράμματα πρέπει να είναι συγκεκριμένα και να βασίζονται σε οριοθετημένα μεσοπρόθεσμα στρατηγικά σχέδια καθώς και να ανανεώνονται σε περιοδικά διαστήματα. Τα σχέδια αυτά είναι απαραίτητο να περιγράφουν με σαφή τρόπο τον ρόλο των εμπλεκόμενων, να περιέχουν οδηγίες για το πώς θα επιτευχθούν οι στόχοι και να αναλύουν τον τρόπο με τον οποίο θα γίνεται η αξιολόγηση του

⁷⁹ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;" Ιούνιος 2011, σελ. 18.

προγράμματος. Επίσης είναι αναγκαίο να καταρτίζονται σε ετήσια βάση τα λειτουργικά σχέδια των στρατηγικών αυτών σχεδίων, να περιγράφονται οι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων των δραστηριοτήτων και να εξετάζεται κατά πόσο οι μετρήσιμοι στόχοι επιτυγχάνουν τους κύριους σκοπούς των στρατηγικών αυτών σχεδίων. Οι στόχοι των προγραμμάτων πρέπει να είναι σαφείς, ρητοί και σύντομοι ειδικά όταν προσδιορίζονται στα έγγραφα του προϋπολογισμού. Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου οι στόχοι του προγράμματος δεν είναι καλά προσδιορισμένοι. Δεν είναι ασυνήθιστο να βρεις στόχους ενός προγράμματος που εστιάζουν εξ ολοκλήρου στις εκροές που φέρνει ένα πρόγραμμα στο κοινωνικό σύνολο ή στις διαδικασίες των δραστηριοτήτων, χωρίς να γίνεται αναφορά στα αποτελέσματα.

Το δεύτερο ζήτημα αφορά την σύνδεση των οικονομικών πόρων με τα αποτελέσματα των προγραμμάτων. Ο Diamond (2005) αναφέρει, ότι η ύπαρξη ενός ισχυρού δεσμού μεταξύ των οικονομικών πόρων και της επίδοσης των αποτελεσμάτων, αποτελεί ένα από τα βήματα που είναι αναγκαία για την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης που βασίζεται στην απόδοση. Στη συνέχεια οι υπεύθυνοι των προγραμμάτων θα πρέπει να κάνουν καταμερισμό των πόρων για να πετύχουν τα αποτελέσματα που έχουν ορισθεί⁸⁰.

Εξετάζοντας στη σχετική βιβλιογραφία το βαθμό αυτής της σύνδεσης των οικονομικών πόρων με τα αποτελέσματα βλέπουμε ότι δεν έχει προσδιοριστεί του πόσο στενή πρέπει να είναι αυτή η σχέση. Ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι σχέση μεταξύ των στόχων και της κατανομής των πόρων πρέπει να υπολογίζεται μέσα στο πλαίσιο των δεικτών απόδοσης και του κατά πόσο αυτοί οι οργανισμοί πετυχαίνουν την απόδοση που είχε προσδιοριστεί (Tugen, et al, 2007-08). Οι υποστηρικτές της αντίθετης άποψης θεωρούν ότι αυτή η στενή σύνδεση της κατανομής των πόρων με την επίδοση παρουσιάζει σημαντικά μειονεκτήματα και δημιουργεί λειτουργικά προβλήματα. Πρώτον, η μηχανική προσέγγιση της σύνδεσης των οικονομικών πόρων με τα αποτελέσματα είναι πολύ πιθανόν να οδηγήσει τους δημόσιους οργανισμούς στην παραποίηση και χειραγώγηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων τους προκειμένου να εξασφαλίσουν μεγαλύτερη χρηματοδότηση ή να αποφύγουν να πάρουν μικρότερη (O.E.C.D., 2007). Δεύτερον, σε αρκετές

⁸⁰ Αυτή η διαδικασία δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι φορείς πρέπει να καταγράψουν όλες τις εκροές της διαδικασίας παραγωγής. Αυτό θα γίνει αργότερα όταν οι διαχειριστές των προγραμμάτων αποκτήσουν εμπειρία στη μέτρηση της απόδοσης.

περιπτώσεις η επίτευξη των επιθυμητών στόχων ενός φορέα δεν βρίσκεται υπό τον πλήρη έλεγχο του διότι υπάρχουν ορισμένοι εξωτερικοί ή εσωτερικοί παράγοντες που μπορεί να επηρεάσουν την απόδοση των προγραμμάτων (Curristine et al, 2007). Τρίτον, εάν σε κάποιο πρόγραμμα ενός δημόσιου οργανισμού σημειώνεται ανεπαρκής επίδοση, η μείωση των οικονομικών πόρων που θα επιφέρει αυτή η αποτυχία θα δυσχεράνει ακόμα περισσότερο τη λειτουργία του οργανισμού αυτού⁸¹.

Ένα τρίτο ζήτημα στον προϋπολογισμό προγραμμάτων είναι και το θέμα των κινήτρων (Curristine et al, 2007). Τα κίνητρα αυτά μπορεί να είναι οικονομικά ή μη, θετικά και όχι αρνητικά. Η εμπειρία των χωρών εξαίρει την σημασία της βοήθειας της ανώτερης ηγεσίας των διοικητικών στελεχών. Αυτό έχει προαχθεί μέσα από ένα μείγμα επίσημων και ανεπίσημων κινήτρων. Η παροχή των κινήτρων δεν πρέπει να συνδέεται μόνο με αύξηση των οικονομικών πόρων σε περίπτωση επιθυμητών αποτελεσμάτων, διότι μια τέτοια σύνδεση μπορεί να κρύβει αρκετούς κινδύνους. Τα κίνητρα αυτά μπορεί να ποικίλλουν από την παροχή μεγαλύτερης ευελιξίας στη χρήση των οικονομικών πόρων στα στελέχη που επιτυγχάνουν τους στόχους, μέχρι και την επιβράβευση αυτών με μεγαλύτερη εμπιστοσύνη και εκτίμηση⁸².

Στον προϋπολογισμό προγραμμάτων αρκετά σημαντικό ζήτημα είναι και το θέμα της χρήσης της πληροφόρησης στον συνολικό σχεδιασμό των προγραμμάτων (στόχοι, διαδικασία κατάρτισης και χρηματοδότηση). Ο κεντρικός σκοπός αυτής της μεταρρύθμισης είναι να βελτιώσει τις αποφάσεις που λαμβάνονται, παρέχοντας καλύτερη και πιο συγκεκριμένη πληροφορία για την απόδοση των προγραμμάτων των υπουργείων (Curristine et al, 2007). Οι υποστηρικτές αυτής της μεταρρύθμισης ισχυρίζονται, ότι χρησιμοποιώντας τις πληροφορίες απόδοσης κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κατάρτιση του προϋπολογισμού μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της διανομής των πόρων, στην παραγωγική αποτελεσματικότητα καθώς και στην δημοσιονομική πειθαρχία. Η εισαγωγή των πληροφοριών απόδοσης στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού έχει συνδεθεί με άλλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, στη βελτίωση ελέγχου των δημοσίων δαπανών και της διαχείρισης του δημόσιου τομέα. Η αυξανόμενη χρήση της πληροφορίας απόδοσης κατά τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, αποτελεί μια

⁸¹ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;" Ιούνιος 2011, σελ. 19-20.

⁸² Η υιοθέτηση κινήτρων στις διαδικασίες που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο των διάφορων προγραμμάτων, θεωρείται κρίσιμη παράμετρος για την επιτυχία των εκάστοτε στόχων.

σημαντική πρωτοβουλία που είναι πλατιά διαδεδομένη ανάμεσα στις χώρες του Ο.Ο.Σ.Α.⁸³. Αποτελεί μέρος μιας συνεχιζόμενης διαδικασίας που επιδιώκει να μεταφέρει το επίκεντρο της απόφασης κατάρτισης του προϋπολογισμού από τις εισροές (πόσα χρήματα μπορώ να έχω), στα μετρήσιμα αποτελέσματα (τι μπορώ να επιτύχω με αυτά τα χρήματα). Χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. έχουν αναφέρει μια σειρά από πλεονεκτήματα από τη χρησιμοποίηση της πληροφορίας απόδοσης (Curristine et al, 2007):

- Βελτιώνει τον καθορισμό των στόχων παρέχοντας στους πολιτικούς τους μηχανισμούς να ξεκαθαρίσουν τί αποτελέσματα αναμένονται από τη δραστηριότητα του δημόσιου τομέα.
- Παρέχει περισσότερη και καλύτερη πληροφόρηση στους σκοπούς και τις προτεραιότητες της κυβέρνησης παρακολουθώντας την απόδοση των εκάστοτε υπουργείων. Επίσης σε περιπτώσεις αξιολόγησης, μπορεί να δοθούν εξηγήσεις γιατί τα προγράμματα δεν αποδίδουν και να καθοριστούν τα βήματα που πρέπει να γίνουν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και την βελτίωση της απόδοσης των προγραμμάτων.
- Προσδίδει μεγαλύτερη έμφαση στον προγραμματισμό του προϋπολογισμού και κινείται στην κατεύθυνση του σχεδιασμού της πολιτικής στα αποτελέσματα. Συνδυάζοντας τα παραπάνω με ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα δημοσίων δαπανών, κάνει ευκολότερο τον σχεδιασμό των εξόδων με την επίτευξη των στόχων.
- Βελτιώνει την διαφάνεια παρέχοντας περισσότερη και καλύτερη πληροφόρηση στα κοινοβούλια και στους πολίτες και έχει τη δυνατότητα να βελτιώσει τη δημόσια διαχείριση και αποδοτικότητα.

Ωστόσο οι χώρες που έχουν υιοθετήσει τη χρήση της πληροφορίας απόδοσης στην διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν ένα αριθμό από προκλήσεις, όπως το πώς θα βελτιώσουν τη μέτρηση των δραστηριοτήτων, την ποιότητα των πληροφοριών και το πώς θα κάνουν τους πολιτικούς να τη χρησιμοποιήσουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

⁸³ Περίπου το 75% από τα κράτη – μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. περιλαμβάνουν μη χρηματοοικονομικά δεδομένα – πληροφορίες - απόδοσης στα έγγραφα του προϋπολογισμού. Από αυτές τις χώρες περίπου το 80% εισήγαγε τη μέτρηση των εκροών πριν από δέκα με δεκαπέντε χρόνια, ενώ πάνω από το 40% αυτών των χωρών έχουν εργαστεί για την ανάπτυξη της μέτρησης των αποτελεσμάτων για πάνω από δεκαπέντε χρόνια.

4.1.3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Στη σχετική βιβλιογραφία έχουν καταγραφεί πολλά πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Οι Robinson and Last (2009) σημειώνουν ότι ένα βασικό πλεονέκτημα του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι ότι ταξινομώντας τις δημόσιες δαπάνες σε προγράμματα όμοιων υπηρεσιών και όμοιων στόχων, βοηθάει τους υπεύθυνους κατάρτισης των προϋπολογισμών να συγκρίνουν τα κόστη και τα οφέλη των δαπανών. Η συστηματική εξέταση των αποτελεσμάτων στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού έχει τη δυνατότητα α) να βελτιώσει την ιεράρχηση των δαπανών διαθέτοντας τους περιορισμένους οικονομικούς πόρους εκεί που πραγματικά χρειάζονται και β) να ενθαρρύνει τα υπουργεία να ξοδέψουν τα χρήματα τους περισσότερο αποδοτικά και αποτελεσματικά, έτσι ώστε να βελτιώσουν τον βαθμό χρηματοδότησής τους. Οι ίδιοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να βελτιώσει την συνολική δημοσιονομική πειθαρχία. Βελτιώνοντας την ιεράρχηση των δαπανών, μπορεί να εξοικονομηθεί «δημοσιονομικός χώρος» για καινούργιες πρωτοβουλίες χωρίς την ανάλογη αύξηση των συνολικών δαπανών. Οι Curristine, et al, (2007) θεωρούν σημαντικό πλεονέκτημα του προϋπολογισμού προγραμμάτων την θεσμοθέτηση ενός πλαισίου που βοηθάει την εκάστοτε κυβέρνηση να θέτει συγκεκριμένους στόχους πολιτικής. Επίσης υποστηρίζουν ότι με τη χρήση της πληροφορίας απόδοσης, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων βελτιώνει την οργάνωση, το σχεδιασμό και τη διοίκηση στο δημόσιο τομέα, παρέχει μεγαλύτερη διαφάνεια και καθιστά πιο ουσιαστική την πληροφόρηση των πολιτών.

Ο Joung (2003) αναφέρει ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων είναι σημαντικός διότι πρώτον, βοηθάει τις υπηρεσίες να ξεκαθαρίσουν το ρόλο τους στη διαδικασία επίτευξης αποτελεσμάτων. Δεύτερον, οδηγεί στον επανασχεδιασμό των προγραμμάτων εστιάζοντας στη βελτίωση αυτών και βοηθάει την ορθολογική κατανομή των πόρων χρησιμοποιώντας τις πληροφορίες απόδοσης. Τρίτον, συσχετίζει τις δημόσιες δαπάνες με συνολικούς στόχους παρέχοντας την απαραίτητη πεποίθηση στους πολίτες ότι οι πόροι ξοδεύονται με σύνεση για το δημόσιο συμφέρον και τέταρτον, συγκρίνει την αποδοτικότητα του κόστους ανάμεσα στα διάφορα προγράμματα. Οι Kelly και Rivenbark (2003) σημειώνουν ότι ο

προϋπολογισμός προγραμμάτων μπορεί να παρακινήσει τους διοικητές των υπηρεσιών και τους εργαζόμενους στην συσχέτιση της ιεραρχικής τους εξέλιξης με την επίτευξη των στόχων που τους έχει τεθεί. Επίσης, βοηθάει τους πολίτες να συνειδητοποιήσουν ότι αυτοί που παρέχουν τις δημόσιες υπηρεσίες ενδιαφέρονται για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών.

4.1.4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Σημαντική δυσκολία στη διαδικασία εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων θεωρείται η κουλτούρα των υπουργών και των διάφορων δημοσίων φορέων, οι οποίοι συνήθως αντιστέκονται στις μεταρρυθμιστικές αυτές αλλαγές. Η αντίστασή τους αυτή πηγάζει από το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός προγραμμάτων απαιτεί περισσότερο όγκο δουλειάς και από τους υπαλλήλους και από τους διευθύνοντες. Επίσης, αυτοί που καλούνται να εφαρμόσουν τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, έχουν συνήθως ελλιπή γνώση της διαδικασίας εφαρμογής των διάφορων έργων, ενώ τα διοικητικά στελέχη του δημοσίου είναι πιθανόν να μην έχουν τις κατάλληλες ικανότητες για την εφαρμογή και την επίβλεψη των συστημάτων μέτρησης των επιδόσεων. Επομένως, καθίσταται σαφές ότι η κατάλληλη εκπαίδευση των υπαλλήλων και των διοικητικών στελεχών του δημοσίου αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία του προϋπολογισμού προγραμμάτων⁸⁴.

Ένα σημαντικό πρόβλημα στην εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι και ο ακριβής τρόπος μέτρησης της επίδοσης, καθώς και ο τρόπος που γίνεται η σύνδεση των αποτελεσμάτων με τη δράση συγκεκριμένων φορέων. Επίσης, υπάρχουν προβλήματα χρονικής υστέρησης μέχρι να φανούν οι επιπτώσεις συγκεκριμένων δράσεων, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις τα αποτελέσματα δεν είναι υπό τον πλήρη έλεγχο των εκάστοτε φορέων (Curristine et al. 2007). Στο θέμα αυτό της μέτρησης των επιδόσεων υποστηρίζεται ότι δεν πρέπει να δίνεται υπερβολική βαρύτητα διότι υπάρχουν ορισμένοι κίνδυνοι (Diamond, 2005):

- Ο κίνδυνος της υπέρμετρης σημασίας της μέτρησης της απόδοσης. Στην περίπτωση αυτή η μέτρηση της απόδοσης έχει τρεις περιορισμούς. Πρώτον, τα

⁸⁴ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;" Ιούνιος 2011, σελ. 39.

δεδομένα μέτρησης της απόδοσης δεν μπορούν από μόνα τους να εξηγήσουν τους λόγους επίτευξης των αποτελεσμάτων. Δεύτερον, ορισμένα αποτελέσματα δεν μπορούν να μετρηθούν άμεσα και τρίτον, οι πληροφορίες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση της απόδοσης αποτελούν ένα μέρος των δεδομένων που χρησιμοποιούνται στη διαδικασία απόφασης κατανομής των πόρων.

- Ο κίνδυνος της χρησιμοποίησης ακατάλληλων δεικτών. Λόγω του ότι η μέτρηση της απόδοσης είναι μια περίπλοκη διαδικασία, είναι πιθανόν να χρησιμοποιούνται ακατάλληλοι δείκτες ή να χρησιμοποιούνται οι ορθοί δείκτες αλλά με λανθασμένο τρόπο λόγω έλλειψης γνώσης.
- Ο κίνδυνος της κατάχρησης. Η εμπειρία έχει δείξει ότι όσο σαφώς και αν έχουν οριστεί οι δείκτες απόδοσης, είναι δυνατόν να ερμηνεύονται με διαφορετικό τρόπο από διαφορετικούς ανθρώπους. Επιπροσθέτως, όταν οι διαχειριστές ενός προγράμματος αισθάνονται ότι το μέλλον αυτού εξαρτάται από ένα δείκτη, είναι πολύ πιθανόν να ερμηνεύσουν τα αποτελέσματα κατά τρόπο που θα είναι ευνοϊκός για τον οργανισμό.
- Ο κίνδυνος της υπερφόρτωσης πληροφοριών. Οι δείκτες απόδοσης ακόμα και αν είναι σωστοί μπορεί να μην είναι σχετικοί στη διαδικασία λήψης απόφασης. Η ουσία της μέτρησης της απόδοσης είναι η μείωση των πολυδιάστατων πτυχών της έκβασης ενός προγράμματος σε λίγους μετρήσιμους δείκτες.

4.2. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΠΡΟΤΥΠΟ ΤΟΥ Ο.Ο.Σ.Α.

Οι κυβερνήσεις βρίσκονται κάτω από συνεχή πίεση για να αξιολογήσουν την απόδοσή τους. Οι πληροφορίες αναφορικά με την απόδοση του δημόσιου τομέα μπορούν να ικανοποιήσουν την ανάγκη του κοινού για ενημέρωση, όπως επίσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να αποδείξουν οι κυβερνήσεις ότι παρέχουν υπηρεσίες αξιοποιώντας τους αναγκαίους πόρους με τον πλέον κατάλληλο και αποδοτικό τρόπο (OECD, 2007).

Από τις αρχές της δεκαετίας του '90, η πλειονότητα των κυβερνήσεων των κρατών – μελών του Ο.Ο.Σ.Α. καταγράφουν πληροφορίες σχετικά με τις αποδόσεις τους (πληροφορίες απόδοσης). Ωστόσο, ο προϋπολογισμός απόδοσης – προγραμμάτων περιλαμβάνει περισσότερα στοιχεία από την ανάπτυξη της πληροφορίας απόδοσης,

καθώς ασχολείται με τη χρήση αυτών των πληροφοριών απόδοσης στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού και την κατανομή των πόρων.

Σύμφωνα με τον Ο.Ο.Σ.Α. (2007), ο προϋπολογισμός απόδοσης – προγραμμάτων ορίζεται ο τύπος του προϋπολογισμού που συνδέει την κατανομή των πόρων με μετρήσιμα αποτελέσματα. Διαφορετικά μοντέλα και προσεγγίσεις του προϋπολογισμού προγραμμάτων μπορούν να ενσωματωθούν κάτω από αυτόν τον ορισμό (Curristine et al. 2007). Με αφετηρία αυτή την εννοιολογική προσέγγιση, ο Ο.Ο.Σ.Α. διακρίνει διαφορετικές κατηγορίες προϋπολογισμού προγραμμάτων με βάση τη χρήση των πληροφοριών απόδοσης στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού. Οι διαφορετικοί τύποι προϋπολογισμού αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 2

Τύποι Προϋπολογισμού Προγραμμάτων κατά τον Ο.Ο.Σ.Α.

Τύπος Προϋπολογισμού	Σύνδεση μεταξύ Πληροφοριών απόδοσης και χρηματοδότησης	Προγραμματισμένη ή πραγματοποιηθείσα απόδοση	Κύριος σκοπός Κατά τη διαδικασία Κατάρτισης του προϋπολογισμού
Παρουσιαστικός	Καμία σύνδεση	Στόχοι ή/και αποτελέσματα απόδοσης	Λογοδοσία
Με πληροφορίες Απόδοσης	Χαλαρή/έμμεση σύνδεση	Στόχοι ή/και αποτελέσματα απόδοσης	Προγραμματισμός ή/και λογοδοσία
Άμεσης απόδοσης	Στενή/άμεση σύνδεση	Αποτελέσματα απόδοσης	Κατανομή πόρων και λογοδοσία

Πηγή: Performance budgeting in OECD countries, OECD 2007

4.2.1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ (Presentational budgeting)

Στην πρώτη κατηγορία προϋπολογισμού, οι πληροφορίες απόδοσης αποτυπώνονται σε έγγραφα του προϋπολογισμού ή σε άλλα κυβερνητικά έγγραφα. Οι πληροφορίες αυτές μπορεί να αφορούν είτε σε στόχους απόδοσης είτε σε αποτελέσματα απόδοσης, αλλά δεν παίζουν βασικό ρόλο στη διαδικασία απόφασης κατανομής των πόρων. Επίσης δεν υπάρχει σύνδεση μεταξύ της πληροφορίας απόδοσης και της χρηματοδότησης. Σε αυτή την κατηγορία οι πληροφορίες απόδοσης χρησιμοποιούνται ως βοηθητικές πληροφορίες για τους σκοπούς της λογοδοσίας των αρμοδίων οργάνων, καθώς και για την ανάπτυξη διαλόγου ανάμεσα στη διοίκηση και

τους πολίτες για θέματα δημόσιων πολιτικών και κυβερνητικής κατεύθυνσης (OECD, 2007).

4.2.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΜΕ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ (PERFORMANCE – INFORMED BUDGETING)

Σε αυτή την κατηγορία προϋπολογισμού οι πόροι σχετίζονται είτε με την προγραμματισμένη απόδοση είτε με τα αποτελέσματα απόδοσης με ένα έμμεσο τρόπο. Ο έμμεσος τρόπος σημαίνει ότι οι πληροφορίες απόδοσης – μαζί με άλλες πληροφορίες – χρησιμοποιούνται συστηματικά κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον προϋπολογισμό, αλλά δεν καθορίζουν απαραίτητα την συνολική κατανομή των πόρων. Επίσης δεν υπάρχει αυτόματη ή μηχανική σύνδεση μεταξύ των στόχων ή των αποτελεσμάτων απόδοσης και τη χρηματοδότηση. Οι πληροφορίες απόδοσης είναι σημαντικές κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τον προϋπολογισμό, χωρίς να υπάρχει μια προκαθορισμένη στάθμιση της βαρύτητάς τους στις αποφάσεις αυτές. Η τελική στάθμιση εξαρτάται από το εκάστοτε ακολουθούμενο πλαίσιο πολιτικής. Όταν η πληροφορία απόδοσης χρησιμοποιείται, αυτό μπορεί να γίνει για λόγους προγραμματισμού ή για λόγους λογοδοσίας (Curristine et al. 2007).

4.2.3. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΑΜΕΣΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ (DIRECT/FORMULA PERFORMANCE BUDGETING)

Η τρίτη κατηγορία προϋπολογισμού αναφέρεται στην άμεση σύνδεση της κατανομής των πόρων με τις μονάδες απόδοσης των προγραμμάτων. Η καταλληλότητα των προγραμμάτων μπορεί να βασιστεί σε «συμβόλαια απόδοσης» με συγκεκριμένους δείκτες απόδοσης δραστηριοτήτων. Η χρηματοδότηση των προγραμμάτων είναι άμεσα συνδεδεμένη με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται. Η μορφή αυτή του προϋπολογισμού προγραμμάτων χρησιμοποιείται μόνο σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής ενός περιορισμένου αριθμού χωρών του Ο.Ο.Σ.Α.

Η ανωτέρω κατηγοριοποίηση των προϋπολογισμών είναι ενδεικτική, καθώς έχει σκοπό να παράσχει ένα πρίσμα μέσα από το οποίο μπορούν να αναλυθούν καλύτερα οι διάφορες προσεγγίσεις του προϋπολογισμού απόδοσης που υιοθετούνται από τις χώρες – μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. Επιπλέον, εκτός των διαφορών που παρατηρούνται μεταξύ των χωρών, σημειώνονται και διαφορές στον τύπο του προϋπολογισμού που

υιοθετείται στο εσωτερικό μιας χώρας. Για παράδειγμα στη Δανία, το σύστημα των κυβερνητικών «συμβολαίων απόδοσης» χαρακτηρίζεται ως τύπος παρουσιαστικού προϋπολογισμού σε επίπεδο Υπουργείου Οικονομικών. Οι πληροφορίες απόδοσης παρουσιάζονται ως διαπραγματεύσεις μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και των υπόλοιπων υπουργείων, χωρίς να υπάρχει σύνδεση μεταξύ των πληροφοριών απόδοσης και της κατανομής των πόρων. Ωστόσο σε ορισμένους τομείς πολιτικής (όπως στην ανώτατη εκπαίδευση και στην υγεία) χρησιμοποιείται η προσέγγιση του προϋπολογισμού άμεσης απόδοσης που συνδέει τη χρηματοδότηση με τα αποτελέσματα απόδοσης (OECD, 2007).

Δεν υπάρχει ένα ενιαίο μοντέλο προϋπολογισμού απόδοσης μεταξύ των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α. Ακόμα και όταν οι χώρες υιοθετούν παρόμοια μοντέλα, ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις στην εφαρμογή αυτών των μεταρρυθμίσεων προκειμένου να τις προσαρμόσουν στις δικές τους ικανότητες, προτεραιότητες και κουλτούρες. Ο ειδικότερος τύπος του προϋπολογισμού προγραμμάτων που υιοθετείται από τη χώρα μας και περιγράφεται αναλυτικά στη συνέχεια της εργασίας, θα μπορούσε να ενταχθεί στη δεύτερη κατηγορία προϋπολογισμού που αναφέραμε ανωτέρω δηλαδή με πληροφορίες απόδοσης.

4.3 Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.3.1. ΔΟΜΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων αποτελεί ένα σύστημα διαχείρισης του προϋπολογισμού όπου η κατηγοριοποίηση των δημοσίων δαπανών γίνεται με κριτήριο τις πολιτικές και τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται, καθώς και τις επιμέρους δράσεις που απαιτούνται για την υλοποίηση των στόχων των εν λόγω πολιτικών (Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008, σελ.9). Η διεθνής άποψη ομαδοποιεί τις λειτουργίες ενός κράτους στις εξής κατηγορίες⁸⁵:

- Άμυνα
- Εξωτερικές υποθέσεις

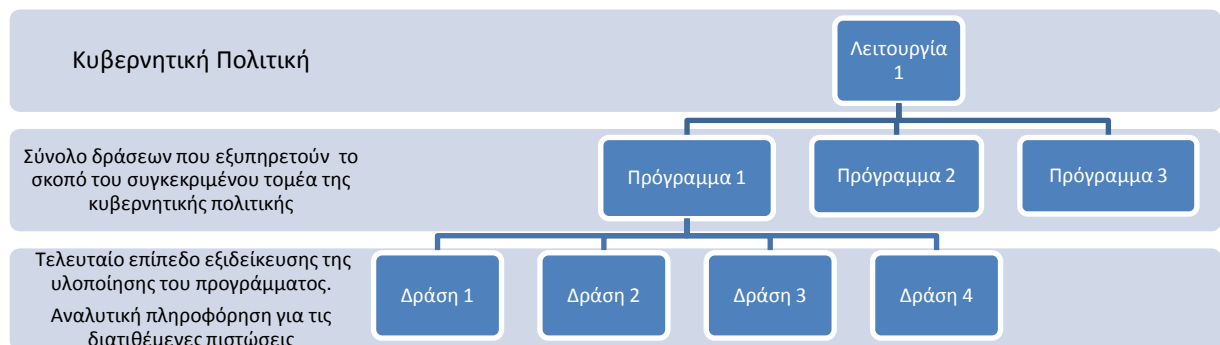
⁸⁵ Η ταξινόμηση των λειτουργιών του κράτους βασίζεται στο μοντέλο (COFOG) - Classification Of Functions Of Government – που έχει υιοθετηθεί από το ΔΝΤ των ΟΟΣΑ και τον ΟΗΕ.

- Θησαυροφυλάκιο
- Δικαιοσύνη
- Δράσεις για τον άνθρωπο και
- Περιβάλλον

Η κατηγοριοποίηση ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων περιλαμβάνει συνήθως τρία επίπεδα. Στο πρώτο επίπεδο αποτυπώνονται οι βασικοί τομείς πολιτικής ενός κράτους (π.χ. Άμυνα, Περιβάλλον), οι οποίοι συναντώνται με τους όρους αποστολές ή λειτουργίες. Στο δεύτερο (και τρίτο όπου υφίσταται) επίπεδο καταγράφονται τα προγράμματα (και υποπρογράμματα) που εξυπηρετούν κάθε τομέα λειτουργίας. Κάθε πρόγραμμα (ή υποπρόγραμμα) αναλύεται σε δράσεις που αποτελούν και το τελευταίο επίπεδο εξειδίκευσης υλοποίησης του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Η βαθμιαία αποκλιμάκωση των στόχων του Κράτους απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα.

Διάγραμμα 1

Η διάρθρωση των λειτουργιών του προϋπολογισμού προγραμμάτων



Πηγή: Κρατικός Προϋπολογισμός 2008, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008.

Σε κάθε πρόγραμμα καταγράφονται όλοι οι πόροι που διατίθενται για την επίτευξη των στόχων του (υλικοί και ανθρωπίνι), καθώς και ότι 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 καλύτερη αντικειμενική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των κρατικών δράσεων (Λουκανίδου 2010). Στην κατηγοριοποίηση αυτή μπορούν να αποτυπωθούν και οι δράσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων, διότι οι φορείς αυτοί διαχειρίζονται

σημαντικούς πόρους προκειμένου να επιτύχουν συγκεκριμένους στόχους για τις τοπικές κοινωνίες⁸⁶.

4.3.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ

Με το υφιστάμενο σύστημα, η πληροφόρηση που παρέχεται αφορά κυρίως το φορέα που διαχειρίζεται την δαπάνη (διοικητική πληροφόρηση) και τον ειδικό φορέα. Στον ειδικό φορέα η πληροφόρηση είναι κυρίως διοικητική, άλλοτε όμως και οικονομική (π.χ. ειδικός φορέας ΥΠ.ΟΙ.Ο. «Γενικές Κρατικές Δαπάνες») ή και λειτουργική (π.χ. ειδικός φορέας ΥΠ.Ε.Π.Θ. «Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση»). Η πληροφόρηση που παρέχεται στους τομείς πολιτικής που χρηματοδοτούνται (π.χ. Αθλητισμός) είναι λειτουργική και καταγράφεται μόνο στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.), ενώ οι Κωδικοί Αριθμοί Εξόδων (Κ.Α.Ε.) περιέχουν πληροφορίες άλλοτε οικονομικές, άλλοτε λειτουργικές (προσδιορισμός του στόχου της δαπάνης) και άλλοτε διοικητικές (προσδιορισμός του χρηματοδοτούμενου φορέα).

Η μικτή και ανομοιογενής αυτή πληροφόρηση της υφιστάμενης κωδικοποίησης, σε συνδυασμό με τον μεγάλο αριθμό των Κ.Α.Ε., δυσχεραίνει την εξαγωγή αξιόπιστων συμπερασμάτων για τα ποιοτικά στοιχεία και τις βασικές πολιτικές του προϋπολογισμού. Δεν παρέχει σαφείς και διακριτές πληροφορίες για τις τρεις ταξινομήσεις, ώστε να υπάρξει αποτελεσματική υποστήριξη των ακολουθούμενων πολιτικών.

Το σύστημα προϋπολογισμού προγραμμάτων συστηματοποιεί την παρεχόμενη πληροφόρηση, ώστε να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο λήψης αποφάσεων για την κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο και τον φορέα που διαχειρίζεται τη δαπάνη.

Κεντρικό σημείο αναφοράς αποτελεί η λειτουργική ταξινόμηση, αναδεικνύοντας τους κύριους άξονες των κυβερνητικών πολιτικών, οι οποίοι εξειδικεύονται στις Λειτουργίες, τα Προγράμματα και τις Δράσεις που χρηματοδοτούνται. Η λειτουργική ταξινόμηση συμπληρώνεται με την οικονομική και τη διοικητική ταξινόμηση. Η οικονομική ταξινόμηση είναι συναφής με την λογιστική ταξινόμηση και δίνει αναλυτική πληροφορία για το είδος της δαπάνης. Σε ότι αφορά την διοικητική

⁸⁶ Κρατικός Προϋπολογισμός 2008, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008, <http://www.minfin.gr/budget/2008/proyp/index.html> σελ. 10-11.

ταξινόμηση, σε επίπεδο προϋπολογισμού για κάθε δράση προσδιορίζεται ο φορέας που έχει την ευθύνη για την διαχείρισή της και την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί⁸⁷.

Η κατηγοριοποίηση των δράσεων της κεντρικής διοίκησης με κριτήριο τους τομείς πολιτικής που εξυπηρετούν έγινε με καταγραφή των βασικών κρατικών λειτουργιών. Διαμορφώθηκε ένα σύστημα ταξινόμησης και ανάλυσης των κρατικών λειτουργιών σε μορφή προγραμμάτων, το Εθνικό Σχέδιο Προγραμμάτων (Ε.Σ.Π. 2008). Κατά τη πρώτη αυτή κατάταξη, επιχειρήθηκε η απεικόνιση του κρατικού προϋπολογισμού σε λειτουργίες και προγράμματα λαμβάνοντας υπόψη τον υφιστάμενο κώδικα κατάταξης εσόδων και εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού⁸⁸. Με τη διαμόρφωση του Ε.Σ.Π. το 2009, επιχειρήθηκε η πλήρης ανάπτυξη της λειτουργικής ταξινόμησης με την ανάπτυξη του τρίτου επιπέδου Δράσης και η διαμόρφωση του πλαισίου για την εισαγωγή στοιχείων μέτρησης της απόδοσης στη διαδικασία του προϋπολογισμού⁸⁹. Τέλος, το Ε.Σ.Π. του 2010 το οποίο ισχύει μέχρι σήμερα, διαρθρώνεται σε 13 χρηματοδοτούμενες Λειτουργίες (τομείς πολιτικής), 92 Προγράμματα και 605 Δράσεις. Με την επέκταση του πιλοτικού σχεδιασμού σε 27 φορείς της κεντρικής διοίκησης δόθηκε η δυνατότητα καλύτερης απεικόνισης των δράσεων αυτών των φορέων⁹⁰. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η δομή του Ε.Σ.Π. 2010 κατά Λειτουργίες, ενώ στο διάγραμμα αποτυπώνονται οι δαπάνες του προϋπολογισμού για τις εν λόγω Λειτουργίες ως ποσοστό του Α.Ε.Π.

Πίνακας 3

Διάρθρωση των τομέων Πολιτικής του Κράτους, όπως αποτυπώθηκε στο Εθνικό σχέδιο Προγραμμάτων 2010

01	ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ
02	ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΣΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ
03	ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
04	ΠΑΙΔΕΙΑ

⁸⁷ Κρατικός Προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html> σελ. 16-17.

⁸⁸ Κρατικός Προϋπολογισμός 2008, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008, <http://www.minfin.gr/budget/2008/proyp/index.html> σελ. 13-14.

⁸⁹ Κρατικός Προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html> σελ. 11.

⁹⁰ Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010, <http://www.minfin.gr/budget/2010/proyp/index.html> σελ. 13-14.

05	ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ – ΘΡΗΣΚΕΙΑ – ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ
06	ΑΜΥΝΑ
07	ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
08	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΧΕΣΙΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
09	ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
10	ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ
11	ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ
12	ΥΓΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
13	ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ

Πηγή: Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010

4.3.3. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Προκειμένου ο προϋπολογισμός προγραμμάτων να είναι επιτυχής και να συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό της δημοσιονομικής διαχείρισης, δεν πρέπει να θεωρηθεί απλά ως αλλαγή στην απεικόνιση και δομή του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά ως αποτύπωση του επιχειρησιακού σχεδίου του φορέα. Η θεώρηση αυτή περιλαμβάνει δύο αλληλοσυμπληρούμενες διαστάσεις⁹¹:

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

4.3.3.1. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων συνεπάγεται την κατάρτιση τριετών σχεδίων «συμβολαίων» από πλευράς δημόσιων οργανισμών, με πλήρη αποτύπωση των επιχειρησιακών προγραμμάτων και μετρήσιμους στόχους για κάθε τομέα πολιτικής τους. Αυτό απαιτεί στρατηγικό σχεδιασμό και δυναμική στοχοθεσία. Προϋποθέτει ενημέρωση για τις κύριες προτεραιότητες του κυβερνητικού έργου, καθώς και παρουσίαση όλων των δεδομένων του προϋπολογισμού προκειμένου να είναι εφικτός ο έλεγχος από τους πολίτες.

⁹¹ Ως ανωτέρω, σελ. 9.

Η βελτίωση του προγραμματισμού αποτελεί συστατικό στοιχείο στην επίτευξη της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός έχει ακόμα μεγαλύτερη βαρύτητα καθώς επηρεάζεται από το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής⁹² (Μ.Π.Δ.Σ.) για την περίοδο 2012-2015, στο οποίο έχουν τεθεί οι στόχοι και οι άξονες της δημοσιονομικής πολιτικής που πρέπει να ακολουθήσει η χώρα, για να επιτύχει τη βελτίωση των μακροοικονομικών της μεγεθών και να εξασφαλίσει οικονομική σταθερότητα.

4.3.3.2. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΤΗΣΙΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΤΟΥ ΦΟΡΕΑ

Τα ετήσια επιχειρησιακά σχέδια που αποτελούν εξειδίκευση του τριετούς προγραμματισμού, μετατοπίζουν το κέντρο βάρους από το «πόσο» δαπανά ένα κράτος στο «πόσο, γιατί και με τι αποτέλεσμα». Συνεπώς, ο ετήσιος επιχειρησιακός προγραμματισμός συνοδεύεται από στοιχεία αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων. Η παρακολούθηση των δεικτών που ελέγχουν τον βαθμό επίτευξης των στόχων παρέχει τη δυνατότητα να εντοπιστούν οι αποκλίσεις, ώστε να ληφθούν κατά περίπτωση τα απαιτούμενα μέτρα⁹³.

4.3.4. ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Το Υπουργείο Οικονομικών αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα αλλαγής του τρόπου κατάρτισης, εκτέλεσης, ελέγχου και αξιολόγησης του κρατικού προϋπολογισμού ανέλαβε συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για τη διαμόρφωση του αναγκαίου βασικού πλαισίου για την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Η βούληση για την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα διατυπώθηκε στην εισηγητική έκθεση για τον κρατικό προϋπολογισμό του 2006, λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση του Δ.Ν.Τ. «Στρατηγική για τον εκσυγχρονισμό της διαχείρισης του προϋπολογισμού στην Ελλάδα»⁹⁴. Το 2006 οι ενέργειες του κυβέρνησης προς την κατεύθυνση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης μετουσιώθηκαν με τη σύσταση στο

⁹² Ν.3985/2011, «Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Στρατηγικής», ΦΕΚ 151/Α/01-07-2011.

⁹³ Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010, <http://www.minfin.gr/budget/2010/proyp/index.html> σελ. 9-10.

⁹⁴ IMF, Fiscal Affairs Department, Greece: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No 06/49, Washington D.C., February 2006.

Γ.Λ.Κ. δύο νέων υπηρεσιών⁹⁵ με αποκλειστική αρμοδιότητα την αναμόρφωση του συστήματος κατάρτισης, εκτέλεσης, παρακολούθησης και αξιολόγησης του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς και του εκσυγχρονισμού του λογιστικού συστήματος της κεντρικής διοίκησης.

Μέσα στο 2007 διαμορφώθηκε το Ε.Σ.Π.⁹⁶ 2008 και η ειδική έκδοση «Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008», όπου παρουσιάστηκαν τα χαρακτηριστικά του νέου συστήματος και τα πρώτα βήματα της μεταρρυθμιστικής αυτής προσπάθειας⁹⁷. Επιπλέον την ίδια χρονιά έγινε πιλοτικά για τη Λειτουργία «Πολιτισμός, Θρησκεία, Αθλητισμός» η πρώτη αποτύπωση των επιμέρους Δράσεων με παρουσίαση όλων των πηγών χρηματοδότησης (τακτικό προϋπολογισμό, προϋπολογισμό δημόσιων επενδύσεων και ειδικούς λογαριασμούς). Παράλληλα υπήρξε συνεργασία με τον Ο.Ο.Σ.Α⁹⁸ για θέματα προϋπολογισμού προγραμμάτων.

Κατά το έτος 2008, συντελέστηκε η ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων (κοινοβούλιο, φορείς κεντρικής διοίκησης, ελεγκτικό συνέδριο) και πραγματοποιήθηκε μια αρχική εξοικείωση της έννοιας της αξιολόγησης στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Επίσης ξεκίνησε ο σχεδιασμός του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος που θα υποστηρίζει τον προϋπολογισμό προγραμμάτων και το νέο λογιστικό σύστημα και ξεκίνησαν οι πρώτες πιλοτικές εφαρμογές για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Αναπτύχθηκε το Ε.Σ.Π. 2009, όπου η λειτουργική ταξινόμηση διαμορφώθηκε σε πλήρη ανάπτυξη και στα τρία επίπεδα (Λειτουργία, Πρόγραμμα, Δράση).

Το 2009 συνεχίστηκε η ενημέρωση για τη μεταρρύθμιση και επεκτάθηκε ο πιλοτικός σχεδιασμός σε 27 φορείς της κεντρικής διοίκησης. Η παράλληλη εισαγωγή νέων χρηματοδοτούμενων Λειτουργιών (ασφάλεια και προστασία του πολίτη και Δικαιοσύνη) συνέβαλε στην καλύτερη απεικόνιση των κρατικών δραστηριοτήτων, ενώ αναθεωρήθηκαν τα υφιστάμενα προγράμματα και δημιουργήθηκαν νέα όπως

⁹⁵ Με το άρθρο 9 του Ν. 3513/2006 συστάθηκαν το Αυτοτελές Τμήμα Αναμόρφωσης του Συστήματος Κατάρτισης και Παρακολούθησης του Κρατικού Προϋπολογισμού και το Αυτοτελές Τμήμα Μετάβασης και Εφαρμογής Διπλογραφικού Συστήματος Λογιστικής στο Δημόσιο.

⁹⁶ Στο Εθνικό σχέδιο Προγραμμάτων αποτυπώνεται το σύστημα ταξινόμησης και ανάλυσης των δράσεων της κεντρικής διοίκησης, με κριτήριο τον τομέα πολιτικής κατά τη δομή Λειτουργίες/Προγράμματα/Δράσεις.

⁹⁷ Κρατικός Προϋπολογισμός 2009, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html> σελ. 10.

⁹⁸ Hawkesworth I, Bergvall D, Emery R, and Wehner J, "Budgeting in Greece", OECD, Journal of Budgeting, Vol. 3, OECD 2008.

μεταναστευτική πολιτική, αστυνομικές υπηρεσίες, πυρόσβεση – πυροπροστασία, ασφάλεια αερολιμένων και πτήσεων, προκειμένου να βελτιωθεί η δημοσιονομική απεικόνιση σε νευραλγικούς τομείς της πολιτικής⁹⁹.

Μέσα στο 2010 καθορίστηκαν τα ανώτατα όρια δαπανών για κάθε υπουργείο (top – down budgeting), με παράλληλη κατάρτιση τριετών επιχειρησιακών σχεδίων των φορέων της κεντρικής διοίκησης. Διευρύνθηκε η πιλοτική εφαρμογή του σε επιλεγμένους φορείς και επεκτάθηκε ο πιλοτικός σχεδιασμός σε επιλεγμένα νομικά πρόσωπα. Κατά το 2011, έγινε εκτίμηση των τριετών επιχειρησιακών σχεδίων των προγραμμάτων των φορέων και συνεχίστηκε η πιλοτική εφαρμογή του από επιλεγμένους φορείς. Στόχος ήταν να εφαρμοστεί ο προϋπολογισμός προγραμμάτων στην κεντρική διοίκηση το 2012 και στους φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα την τριετία 2012-2015. Όλα αυτά έχουν παγώσει λόγω επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης.

4.3.5. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΙΛΟΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων δεν αποτελεί μόνο διαφορετική δομή και αποτύπωση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά συνεπάγεται συνολική διαφοροποίηση της λειτουργίας του δημόσιου τομέα και της δημοσιονομικής διαχείρισης. Για την επιτυχή εισαγωγή του βασικές προϋποθέσεις είναι οι εξής¹⁰⁰:

- συναίνεση και ισχυρή βούληση για τη μετάβαση στο νέο σύστημα από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, ενδυνάμωση των οικονομικών υπηρεσιών των υπουργείων και σύσταση υπηρεσιών εσωτερικού ελέγχου¹⁰¹,
- διαμόρφωση λογιστικού συστήματος και λογιστικών προτύπων για το Δημόσιο, λαμβάνοντας υπόψη τα ισχύοντα στον ιδιωτικό τομέα και τα ανάλογα διεθνή πρότυπα
- σύγχρονο πληροφοριακό σύστημα.

⁹⁹ Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010, <http://www.minfin.gr/budget/2010/proyp/index.html> σελ. 13-14.

¹⁰⁰ Κρατικός Προϋπολογισμός 2008, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008, <http://www.minfin.gr/budget/2008/proyp/index.html> σελ. 12-13.

¹⁰¹ Με το Ν.3943/2011, άρθ. 49, παρ.2, προβλέπεται η σύσταση Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών Υποθέσεων σε κάθε υπουργείο προκειμένου να παρακολουθούνται αποτελεσματικότερα οι δαπάνες τους.

Από τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι η μετάβαση και η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι μια μακρόχρονη και υπεύθυνη διαδικασία. Στην αρχή καθορίζονται οι βασικές κρατικές λειτουργίες και δράσεις και μετέπειτα γίνεται η σύνδεση των προγραμματισμένων δράσεων με συγκεκριμένους και μετρήσιμους στόχους και δείκτες απόδοσης. Αυτό θα επιτευχθεί με την σύνδεση του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του Ν.3320/2004.

Τα πρώτα συμπεράσματα από τη συνεργασία με φορείς – πλότους ανέδειξαν σημαντικά οφέλη αλλά και ορισμένες δυσχέρειες και αδυναμίες από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Πιο συγκεκριμένα¹⁰²

- Ανάδειξη σημαντικών πολιτικών και δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνταν από τον κρατικό προϋπολογισμό και δεν γινόταν αντιληπτές στους πολίτες. Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα αποτελεί η περιβαλλοντολογική πολιτική του κράτους καθώς μετά το σχεδιασμό του προϋπολογισμού προγραμμάτων, απεικονίζεται η συνολική δαπάνη για την προστασία του περιβάλλοντος ανεξάρτητα από την πηγή (τακτικός προϋπολογισμός και προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων).
- Ενίσχυση της διαφάνειας μέσα από την ανάδειξη σημαντικών δραστηριοτήτων των φορέων πέραν της κύριας δραστηριότητάς τους για τις οποίες δεν παρεχόταν πληροφόρηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας όπου με την εισαγωγή της λειτουργικής ταξινόμησης αναδεικνύεται η διάθεση σημαντικών πόρων του σε τομείς πολιτικής όπως η παιδεία (στρατιωτικές σχολές) και η υγεία (στρατιωτικά νοσοκομεία).
- Βελτίωση του προγραμματισμού των πόρων του φορέα μέσα από την αποτύπωση όλων των δραστηριοτήτων του. Τα οφέλη για την δημοσιονομική διαχείριση από την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι πολλά. Αφενός, η ορθή καταγραφή των δράσεων του φορέα αποτελεί βασική προϋπόθεση για τον ορθολογικό προγραμματισμό των υλικών και ανθρώπινων πόρων και αφετέρου, ενισχύεται η διαφάνεια και βελτιώνεται η πληροφόρηση του φορολογούμενου πολίτη για τα αποτελέσματα των

¹⁰² Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010, <http://www.minfin.gr/budget/2010/proyp/index.html> σελ. 14-18.

παρεχόμενων υπηρεσιών από το κράτος. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ) όπου μετά την πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, τα γενικά λειτουργικά έξοδα της ΥΠΑ επιμερίστηκαν στις διάφορες δράσεις και απεικονίστηκε το συνολικό κόστος των κύριων δραστηριοτήτων της.

- Αναδεικνύεται η δραστηριότητα των φορέων μέσω των νομικών προσώπων που εποπτεύουν. Περιγράψαμε ανωτέρω ότι στο επιχειρησιακό σχέδιο των υπουργείων θα πρέπει να αποτυπώνεται το έργο που επιτελείται μέσω των νομικών προσώπων, προκειμένου να παρέχεται η δυνατότητα αξιολόγησης της συνολικής τους δραστηριότητας. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ), το έργο του οποίου αποτυπώνεται σε ειδικές επιδοματικές πολιτικές και παροχές πρόνοιας. Παρουσιάζονται οι επιμέρους στόχοι σε αυτούς τους τομείς καθώς και συγκεκριμένοι δείκτες μέτρησης των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται.
- Καλύτερος συντονισμός των κοινών δράσεων των φορέων που χρηματοδοτούν την ίδια υπηρεσία ή νομικό πρόσωπο. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελούν τα δημόσια σχολεία τα οποία λαμβάνουν χρηματοδότηση από πολλές πηγές, χωρίς αυτό να παρακολουθείται κεντρικά. Με το νέο σύστημα προϋπολογισμού, δίνεται η δυνατότητα για συντονισμό στη διάθεση των πόρων στα σχολεία, προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερη διαχείριση και αξιοποίηση τους.
- Εντοπισμός οργανωτικών αδυναμιών των φορέων. Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων εκτός από χρηματοδοτικό πρόγραμμα είναι και εργαλείο διοίκησης, δίνοντας τη δυνατότητα εντοπισμού των οργανωτικών αδυναμιών των φορέων. Το Πυροσβεστικό Σώμα αποτελεί περίπτωση υπηρεσίας όπου λόγω των ελλিপών πληροφοριών των παρεχόμενων υπηρεσιών, δεν μπορούσαν να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για τις οργανωτικές αδυναμίες του φορέα. Μέσα από τη νέα διαδικασία προϋπολογισμού, αξιοποιώντας τα αποτελέσματα των δεικτών, ο φορέας οδηγείται σε χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με τη λειτουργία των υπηρεσιών του.
- Το σημαντικότερο όφελος από την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα είναι η σταδιακή αλλαγή της φιλοσοφίας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης. Το νέο σύστημα προϋπολογισμού συνιστά

μια διαφορετική προσέγγιση της δημόσιας διαχείρισης προβάλλοντας ταυτόχρονα το έργο των φορέων. Έτσι καθίσταται αναγκαία η ενίσχυση της συνεργασίας των υπηρεσιών κάθε φορέα για την ανταπόκριση στην επιχειρησιακή προσέγγιση του προϋπολογισμού.

Παράλληλα, αναδείχθηκαν και ορισμένες αδυναμίες που δυσχεραίνουν το έργο. Η ελλιπής στελέχωση των οικονομικών υπηρεσιών και η δυσκολία συντονισμού και συνεργασίας των διαφόρων υπηρεσιών των φορέων αποτελούν τις βασικότερες αδυναμίες. Επιπρόσθετα, η διαδικασία καθορισμού στόχων και δεικτών παρουσιάζει σημαντική δυσκολία, καθώς προϋποθέτει την συμμετοχή της πολιτικής ηγεσίας των φορέων στον καθορισμό του κεντρικού επιχειρησιακού σχεδιασμού¹⁰³.

4.3.6. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

Ο τρόπος με τον οποίο υλοποιείται ο προϋπολογισμός στη χώρα μας υπήρξε προβληματικός, κυρίως επειδή ελαχιστοποιούσε τις δυνατότητες ελέγχου των βασικών οικονομικών πολιτών. Η εκτελεστική εξουσία διαχειριζόταν τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας με αδιαφανή τρόπο και η απουσία πολιτικού και κοινωνικού ελέγχου «κυριαρχούσε» στα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δρώμενα του τόπου μας. Σαν αποτέλεσμα αυτών, η δημοσιονομική διαχείριση χαρακτηριζόταν από την αδιαφάνεια, τη διαφθορά, τις πελατειακές σχέσεις και τη σπατάλη των δημόσιων πόρων.

Τα φαινόμενα αυτά εντοπίζονταν από πολλούς φορείς και οργανισμούς οι οποίοι έκαναν διάφορες προτάσεις. Σε έκθεση του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών (H.M.T., 2002), κατατέθηκαν ουσιαστικές προτάσεις για την αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου στον έλεγχο του προϋπολογισμού. Οι σπουδαιότερες από αυτές τις προτάσεις ήταν οι εξής: α) «*Τα υπουργεία και οι άλλοι δημόσιοι φορείς πρέπει να λογοδοτούν απευθείας στη Βουλή για την οικονομική τους διαχείριση και απόδοση και όχι μέσω του Υπουργείου Οικονομικών*», β) «*Το Κοινοβούλιο πρέπει να φροντίζει για τη λήψη και εξέταση εκθέσεων οικονομικών αποτελεσμάτων και αποδόσεων από τα υπουργεία*», γ) «*τα υπουργεία και οι άλλοι δημόσιοι φορείς θα πρέπει να έχουν μεγαλύτερη ευελιξία στη διαχείριση των προγραμμάτων και των προϋπολογισμών τους*

¹⁰³ Κρατικός Προϋπολογισμός 2010, Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010, αξιολόγηση κρατικών δράσεων <http://www.minfin.gr/budget/2010/proyp/index.html> σελ. 52.

προς επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας μεταφοράς πιστώσεων από λογαριασμό σε λογαριασμό, αλλά θα υποχρεούνται σε περισσότερη διαφάνεια και απόδοση λογαριασμού και θα είναι άμεσα υπόλογοι στο Κοινοβούλιο για τη διαχείριση των δημοσίων έργων και του δημοσίου χρήματος».

Το Δ.Ν.Τ. σε έκθεσή του (Diamond et al. 2005), υπογραμμίζει την απουσία διαφάνειας και τη χαμηλή κοινωνική αποτελεσματικότητα της ελληνικής δημοσιονομικής διαχείρισης, προτείνοντας μακροχρόνιο σχεδιασμό του προϋπολογισμού, σαφήνεια και διαφάνεια των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών των υπουργείων κ.λ.π.

Ο Ο.Ο.Σ.Α. σε αντίστοιχη έκθεσή του (Hawkesworth et al. 2008), υπερτονίζει την ανάγκη για μια σειρά παρεμβάσεων στη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού. Μερικές από τις σημαντικότερες είναι:

- η ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού (καθώς το ελληνικό Κοινοβούλιο βρίσκεται στην προτελευταία θέση μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων των 27 χωρών του Ο.Ο.Σ.Α. όσον αφορά τις θεσμικά προβλεπόμενες διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου του προϋπολογισμού).
- η διασφάλιση επαρκούς χρόνου (τουλάχιστον τρεις μήνες) για τις αναγκαίες διαβουλεύσεις μετά την παρουσίαση του προϋπολογισμού από τον υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και πριν την εισαγωγή του προς ψήφιση στη Βουλή.
- η εισαγωγή μεσοπρόθεσμων προγραμματικών στόχων του προϋπολογισμού, οι οποίοι θα αποτελούν τη βάση για την άσκηση του ετήσιου κοινοβουλευτικού ελέγχου της πορείας εκτέλεσης του προϋπολογισμού.
- ο ετήσιος έλεγχος της πορείας εκτέλεσης του προϋπολογισμού, και κυρίως η εξειδίκευση των διατάξεων που αφορούν τις συχνά μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ του εγκεκριμένου προϋπολογισμού και των πραγματικών δαπανών.
- η θεσμοθέτηση μιας μικρής ερευνητικής ομάδας οικονομολόγων και στατιστικολόγων που θα είναι αρμόδια για την κατάρτιση και την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Τέλος, το Ι.Ο.Β.Ε. σε έκθεσή του (Ράπανος, 2007) ακολουθώντας τα πορίσματα μελετών του Ο.Ο.Σ.Α., κάνει τις εξής προτάσεις για τη διαφάνεια του

προϋπολογισμού: η κυβέρνηση να δημοσιοποιεί συστηματικά και έγκαιρα τα δημοσιονομικά στοιχεία και η Βουλή να έχει ουσιαστικό ρόλο στον έλεγχο των στοιχείων του προϋπολογισμού, με διαδικασίες ευρείας κοινωνικής λογοδοσίας (καθώς, με βάση στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ελλάδα είναι τελευταία στην Ε.Ε. στο δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 - Η ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΕ ΚΑΙ ΤΟΥ Ο.Ο.Σ.Α ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

5.1. ΓΕΝΙΚΑ

Τα τελευταία χρόνια έχουν εφαρμοστεί πολλές παραλλαγές του προϋπολογισμού προγραμμάτων σε διάφορες χώρες της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. Η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στις περισσότερες περιπτώσεις έχει συνδεθεί με ευρύτερες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έγιναν με στόχο την καλύτερη διαχείριση των δημοσίων δαπανών και τη θεσμοθέτηση μηχανισμών μέτρησης της επίδοσης του δημόσιου τομέα. Είναι χαρακτηριστικό ότι πάνω από το 77% των χωρών του Ο.Ο.Σ.Α. είχαν ξεκινήσει, πριν από το 2002, μεταρρυθμίσεις που εντάσσουν στη δημοσιονομική τους πολιτική την μέτρηση της πληροφορίας για την επίδοση του δημόσιου τομέα (OECD, 2007).

Η πίεση για μείωση των δημοσίων δαπανών και των ελλειμμάτων στην περίπτωση των χωρών – μελών της Ε.Ε., συνδέθηκε με την επίτευξη των δημοσιονομικών κριτηρίων της Συνθήκης του Μάαστριχ. Έτσι σε πολλές περιπτώσεις, η εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, συνδυάστηκε με προγράμματα δημοσιονομικής πειθαρχίας. Επίσης, ένας επιπρόσθετος παράγοντας που συνετέλεσε στην εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, ήταν η αυξανόμενη ανάγκη για βελτίωση των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών. Επομένως, διαμορφώθηκαν οι συνθήκες για απαίτηση του κοινού για αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα, γεγονός το οποίο παρακίνησε την υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στον τρόπο οργάνωσης του δημόσιου τομέα¹⁰⁴.

Σε ότι ακολουθεί παρουσιάζεται συνοπτικά η εμπειρία από διάφορες χώρες της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α. αναφορικά με την εισαγωγή συστατικών στοιχείων του προϋπολογισμού προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, σε κάθε χώρα παρουσιάζεται η διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, ο τρόπος με τον οποίο μετρίεται η επίδοση στον δημόσιο τομέα, οι μηχανισμοί μέσω των οποίων οριοθετούνται οι διάφοροι στόχοι, η χρήση της πληροφορίας για την επίδοση, οι αρχές που ακολουθούνται για την κατανομή των πόρων, τα αδύνατα σημεία και τα

¹⁰⁴ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, “ Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας ”, Ιούνιος 2011, σελ. 45-46.

περιθώρια βελτίωσης του δημοσιονομικού συστήματος κάθε χώρας. Λόγω του ότι όπως έχουμε ήδη αναφέρει, δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός και σαφής ορισμός του προϋπολογισμού προγραμμάτων, η παρουσίαση που ακολουθεί επικεντρώνεται στην ανάλυση διαφόρων ζητημάτων που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με τον προϋπολογισμό προγραμμάτων. Η παρουσίαση αυτή δεν μας δίνει μια σαφή απάντηση αν μια χώρα χρησιμοποιεί ή όχι τον προϋπολογισμό προγραμμάτων, αλλά μας παρέχει αξιόπιστες πληροφορίες για το κατά πόσο κινείται προς αυτή την κατεύθυνση, καθώς και σε ποιο βαθμό εφαρμόζει τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου δημοσιονομικού συστήματος. Το δείγμα χωρών αποτελείται από χώρες της Ε.Ε. (Ολλανδία, Σουηδία, Μεγάλη Βρετανία, Γερμανία, Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία), και δύο χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. τη Νέα Ζηλανδία η οποία εφάρμοσε πρώτη τον προϋπολογισμό προγραμμάτων και τις Η.Π.Α.

5.1.1. ΟΛΛΑΝΔΙΑ

Η Ολλανδία εισήγαγε το 2001 ένα προϋπολογισμό περισσότερο προσανατολισμένο στις πολιτικές (policy oriented budgeting). Το δημοσιονομικό σύστημα της Ολλανδίας διαμορφώθηκε ως αποτέλεσμα τεσσάρων μεταρρυθμίσεων που σημειώθηκαν τη δεκαετία του 1980 και του 1990, οι οποίες είχαν ως στόχο την επίτευξη υψηλότερης επίδοσης και διαφάνειας (Debets, 2007). Η σημαντικότερη από αυτές τις μεταρρυθμίσεις, ως προς τη διαμόρφωση του σημερινού συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού είναι η VBTB (Policy Budgets and Policy Accountability Operation). Με τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θεσμοθετήθηκε στενότερη σύνδεση του προϋπολογισμού με τους πολιτικούς στόχους, ισχυρότερη σύνδεση μεταξύ του προϋπολογισμού και των λογαριασμών και μια καλύτερη αξιολόγηση της αλληλεπίδρασης των στόχων, των πόρων και της επίδοσης (Van Nispen and Posseth, 2006). Το σημερινό σύστημα επικεντρώνεται σε κάθε δραστηριότητα του δημόσιου τομέα και αξιολογεί του πώς πρέπει αυτή να επιτευχθεί, ποια βήματα πρέπει να ακολουθηθούν για την υλοποίηση των στόχων και ποιο προβλέπεται να είναι το αντίστοιχο κόστος. Επίσης, μετά την πραγματοποίηση κάθε δραστηριότητας, αποτιμάται αν επετεύχθησαν οι εκάστοτε στόχοι, αν το κόστος ήταν αυτό που είχε προβλεφθεί και που οφείλονται οι τυχόν πιθανές αποκλίσεις από τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα (Van Nispen and Posseth, 2006).

Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, οι πολιτικοί διευθυντές (policy directors) είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των προγραμμάτων και για την ορθή χρήση των πόρων. Οι υπουργοί συνάπτουν συμφωνίες με τους πολιτικούς διευθυντές, οι οποίοι είναι υπόλογοι για την επίτευξη των στόχων με βάση τους διαθέσιμους πόρους¹⁰⁵. Η επίδοση μετρείται βάσει ποσοτικών δεικτών οι οποίοι καλύπτουν ποσοστό πάνω από το 65% του προϋπολογισμού¹⁰⁶ (Van Nispen and Posseth, 2006). Οι δείκτες για την επίδοση αφορούν κυρίως εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) και όχι αποτελέσματα, κάτι το οποίο δεν συμβάλει στο να υπάρχει μεγαλύτερη σύνδεση της επίδοσης με τους επιθυμητούς στόχους της κυβέρνησης (Van Nispen and Posseth, 2006). Ως προς τον τρόπο ορισμού της χρήσης της πληροφορίας για την επίδοση, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν υπάρχει μια σαφής διαδικασία για την αξιολόγηση της ποιότητας της πληροφορίας.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν βελτιώσει σημαντικά τον δημοσιονομικό τομέα της Ολλανδίας, αν και εκτιμάται ότι υπάρχουν αρκετά περιθώρια βελτίωσης και κάποιες προκλήσεις που πρέπει να ξεπεραστούν. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι στόχοι είναι αρκετά γενικοί, γεγονός το οποίο δεν επιτρέπει να αποτιμηθεί με ακρίβεια κατά πόσο η υλοποίηση των προγραμμάτων ήταν επιτυχημένη (Van Nispen and Posseth, 2006). Επίσης, η πληροφορία σχετικά με την συμβολή των κυβερνητικών προγραμμάτων στους στόχους της πολιτικής είναι ασαφής. Ο Debets (2007) καταγράφει ως βασική αδυναμία την προσκόλληση σε ποσοτικούς στόχους, η οποία πολλές φορές έχει ως αποτέλεσμα να μην εξετάζονται σημαντικοί ποιοτικοί παράμετροι και ότι τα υπουργεία αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο να καταστήσουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα μετρήσιμα.

5.1.2. ΣΟΥΗΔΙΑ

Η διοίκηση βάσει απόδοσης ξεκίνησε στη δημόσια διοίκηση της Σουηδίας από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, ως εργαλείο χρησιμοποιούμενο στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού και ως μηχανισμό της κυβέρνησης παρακολούθησης και ελέγχου των υπουργείων. Την ίδια εποχή, άρχισε να δίνεται έμφαση στην αξιοποίηση της πληροφορίας για την επίδοση στο δημοσιονομικό σύστημα της

¹⁰⁵ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, `` Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας; `` Ιούνιος 2011, σελ. 50-51.

¹⁰⁶ Στον προϋπολογισμό παρουσιάζονται σε ξεχωριστά κεφάλαια τα βασικά προγράμματα, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις η παρουσίαση συνοδεύεται και από δείκτες για την επίδοση.

Σουηδίας με την εφαρμογή διαδικασιών ελέγχου της επίδοσης και του δημοσιονομικού κόστους (Kuchen and Norman, 2008). Επίσης, σημαντικές θεσμικές αλλαγές στον τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού σημειώθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1990, ως απάντηση στη γενική πεποίθηση των κυβερνητικών αρχών ότι η διαδικασία του προϋπολογισμού από μόνη της είχε συμβάλει σημαντικά στην επιδείνωση του δημοσιονομικού ελλείμματος της χώρας (Blondal, 2001).

Η ετήσια κατάρτιση του προϋπολογισμού στη Σουηδία διακρίνεται σε τρία στάδια (Blondal, 2001). Στο πρώτο στάδιο το Υπουργείο Οικονομικών καταρτίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο έχει τριετή ορίζοντα με βάση τους στόχους που έχουν τεθεί από την κυβέρνηση. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο αποτελεί το συνδετικό κρίκο μεταξύ των κυβερνητικών δημοσιονομικών στόχων σε ένα μακροοικονομικό πεδίο και την εφαρμογή αυτών σε ένα επιχειρησιακό πλαίσιο. Κατά τη διαδικασία κατάρτισης του σχεδίου αυτού, ο υπουργός κατανέμει τις δαπάνες με βάση τους στόχους που έχουν τεθεί για το έλλειμμα, χρησιμοποιώντας ως βάση συνετά μακροοικονομικά σενάρια σε περίπτωση που η οικονομική κατάσταση είναι δυσμενέστερη από την προβλεπόμενη.

Στο δεύτερο στάδιο λαμβάνει χώρα η κατανομή των οικονομικών πόρων σε ένα μακροοικονομικό επίπεδο από το Συμβούλιο για τον Προϋπολογισμό (Cabinet Budget Meeting). Ο συνολικός βαθμός χρηματοδότησης για κάθε μια από τις 27 κατηγορίες δαπανών αποφασίζεται λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις του Υπουργού Οικονομικών. Οι διαβουλεύσεις στο συμβούλιο αυτό επικεντρώνονται σε αιτήματα των υπουργών για επιπρόσθετους πόρους, οι οποίοι θα χρησιμοποιηθούν σε πρωτοβουλίες που επιθυμούν να υλοποιήσουν, και στην βάση των αιτημάτων που ικανοποιούνται πραγματοποιείται ανακατανομή των πόρων¹⁰⁷. Οι αποφάσεις του συμβουλίου για τον προϋπολογισμό είναι αρκετά δεσμευτικές και είναι πολύ δύσκολο για τους υπουργούς να ζητήσουν αλλαγές στο επόμενο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Στο τρίτο στάδιο κατάρτισης της διαδικασίας του προϋπολογισμού ο κάθε υπουργός είναι υπεύθυνος για τον επιμέρους καταμερισμό των πόρων σε κάθε κατηγορία δαπανών. Κατά τη διάρκεια αυτής της φάσης ο κάθε υπουργός μπορεί να

¹⁰⁷ Το Υπουργείο Οικονομικών της Σουηδίας καθιερώνει κάποιο χρηματικό όριο για τις πρωτοβουλίες που πρέπει να εξετασθούν έτσι ώστε οι όποιες οριακές αυξήσεις να χρηματοδοτηθούν από περικοπές άλλων κατηγοριών δαπανών και όχι από αύξηση του συνολικού ποσού.

προσδιορίσει τα χαμηλής προτεραιότητας προγράμματα και να χρηματοδοτήσει αρχικά τα σημαντικότερα προγράμματα. Οι υπουργοί έχουν περίπου δύο μήνες για να αποφασίσουν την προτεραιότητα των δαπανών. Είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι οι κατηγορίες δαπανών (27) είναι περισσότερες των υπουργείων (13), υποδηλώνοντας ότι κάθε υπουργός έχει να διαχειριστεί περισσότερες από μια κατηγορίες δημοσίων δαπανών.

Η πλειονότητα των στόχων¹⁰⁸ για τους τομείς πολιτικής καθορίζονται σε πολιτικό επίπεδο και αφορούν κατά κύριο λόγο την αποτελεσματικότητα, ενώ οι στόχοι σε επίπεδο κλάδου δραστηριότητας είναι κυρίως στόχοι επίδοσης (Kuchen and Nordman, 2008). Οι στόχοι τίθενται μέσω καθοδηγητικών επιστολών που αποστέλλονται από τα υπουργεία προς τους διάφορους φορείς. Στις επιστολές αυτές περιγράφονται το πώς οι στόχοι θα συμβάλουν στα αποτελέσματα που επιδιώκει η κυβέρνηση, καθώς και η διαδικασία με την οποία θα γίνει η καταγραφή των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνουν οι φορείς¹⁰⁹.

Η σχέση ανάμεσα στις πληροφορίες για την επίδοση που παρέχεται σε κάθε τομέα πολιτικής και στον καταμερισμό των πόρων είναι αδύναμη. Η πληροφορία για την επίδοση λαμβάνει χώρα στο τρίτο στάδιο κατάρτισης του προϋπολογισμού, όταν γίνεται η κατανομή των πόρων εντός των διαφόρων κατηγοριών για τις δαπάνες (Blondal, 2001). Η κυβέρνηση χρησιμοποιεί επίσης την πληροφορία απόδοσης για την παρακολούθηση των δραστηριοτήτων των υπουργείων. (Kuchen and Nordman, 2008).

Το δημοσιονομικό σύστημα της Σουηδίας παρόλο που χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό οργάνωσης παρουσιάζει κάποιες αδυναμίες ειδικά στον τρόπο καταγραφής και χρήσης της πληροφορίας επίδοσης στο δημόσιο τομέα. Επίσης υπάρχουν δυσκολίες στη διατύπωση των στόχων πολιτικής για τις κυβερνητικές δραστηριότητες και στον καθορισμό των σχετικών δεικτών που αποτυπώνουν το βαθμό επίτευξης των στόχων (Kuchen and Nordman, 2008). Προβλήματα επίσης επισημαίνονται από τον Blondal

¹⁰⁸ Για παράδειγμα στον τομέα της πολιτικής των μεταφορών ο στόχος είναι να «εξασφαλισθεί» η μεταφορά των πολιτών, του εμπορίου και της βιομηχανίας σε όλη τη χώρα, το οποίο είναι κοινωνικοοικονομικά αποδοτικό σε μακροπρόθεσμη βάση. Ο στόχος αυτός χωρίζεται σε τρεις υπο-στόχους που αφορούν α) την προσβασιμότητα, β) την ποιότητα και την ασφάλεια των συστημάτων μεταφορών και γ) την συμβολή στην περιφερειακή ανάπτυξη.

¹⁰⁹ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας", Ιούνιος 2011, σελ. 50-51.

(2001) και στην χαλαρή σύνδεση της επίδοσης με τις διάφορες αποφάσεις, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την έλλειψη επαρκούς λογοδοσίας¹¹⁰ των διάφορων φορέων.

5.1.3. ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Ο δημόσιος τομέας στη Γερμανία είναι οργανωμένος σε τρία επίπεδα: στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση, στα κρατίδια και στις τοπικές κυβερνήσεις (δήμοι). Κάθε κρατίδιο σχεδιάζει και εκτελεί τον δικό του προϋπολογισμό, την ευθύνη του οποίου έχει ο υπουργός Οικονομικών της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και της κυβέρνησης του εκάστοτε κρατιδίου (Luder, 2002). Οι δήμοι αν και είναι αυτόνομες δημόσιες οντότητες – με θεσμική εξουσία να αποφασίζουν για τοπικά θέματα – εντούτοις χρησιμεύουν και ως όργανα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των κρατιδίων στην εφαρμογή των νομοθεσιών σε τοπικό επίπεδο.

Σε αντίθεση με άλλες χώρες της ΕΕ, στη Γερμανία δεν έχουν υπάρξει σε εθνικό επίπεδο κινήσεις προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης ενός προϋπολογισμού που θα βασίζεται στην απόδοση προγραμμάτων¹¹¹. Αυτό οφείλεται στο νομοθετικό και συνταγματικό καθεστώς, που θέτουν αρκετούς περιορισμούς για την υλοποίηση τέτοιων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών (OECD, 2004). Επίσης η μετάβαση σε ένα σύστημα που θα βασίζεται στις επιδόσεις απαιτεί την απλοποίηση του υπάρχοντος συστήματος κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων και την ριζική αναμόρφωση του δημοσιονομικού συστήματος¹¹².

Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο δημοσιονομικό τομέα στη Γερμανία είναι περιορισμένες και σημειώνονται με αργό ρυθμό. Σημαντικά προβλήματα παραμένουν η μη σύνδεση της κατανομής των πόρων με συγκεκριμένα προγράμματα, ο ορισμός των κατάλληλων δεικτών επίδοσης καθώς και η μέτρηση της μη χρηματοοικονομικής

¹¹⁰ Ο προσδιορισμός και η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων είναι μια δυσκολία για όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ που έχουν υιοθετήσει συστήματα προϋπολογισμού βασισμένα στη λογοδοσία.

¹¹¹ Ωστόσο, το έτος 2000 εφαρμόστηκε πιλοτικά σε έξι ομοσπονδιακά υπουργεία η εφαρμογή τέτοιου είδους προϋπολογισμών – product budgets – οι οποίοι είχαν στόχο να παρουσιάσουν ένα προϋπολογισμό προσανατολισμένο περισσότερο στα αποτελέσματα και όχι στις εισροές.

¹¹² Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, ‘‘ Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας; ’’ Ιούνιος 2011, σελ. 56-57.

απόδοσης. Οι όποιες αλλαγές έχουν σημειωθεί, εστιάζονται περισσότερο σε τεχνικά ζητήματα του προϋπολογισμού και λιγότερο σε οργανωτικές αλλαγές των δομών και των διαδικασιών του προϋπολογισμού (Luder, 2002). Παρ' όλα αυτά, το δημοσιονομικό σύστημα της Γερμανίας χαρακτηρίζεται από το μεγάλο βαθμό σύνδεσης των επιδόσεων με τη διαδικασία κατανομής των πόρων, πράγμα το οποίο εξηγεί ότι η συγκεκριμένη σύνδεση είναι εφικτή όχι μόνο με την εφαρμογή ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων, αλλά είναι δυνατή και σε πιο παραδοσιακά δημοσιονομικά συστήματα¹¹³.

5.1.4. ΓΑΛΛΙΑ

Το κυριότερο χαρακτηριστικό του γαλλικού δημοσιονομικού συστήματος είναι ο υψηλός βαθμός συγκεντρωτισμού, ωστόσο τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης, είτε με την παραχώρηση μεγαλύτερης αυτονομίας στους δήμους, είτε με τη δημιουργία ανεξάρτητων αρχών και υπηρεσιών στο εσωτερικό της κεντρικής κυβέρνησης. Ο υπουργός Οικονομικών κατέχει κυρίαρχο ρόλο στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, με την εκτελεστική εξουσία να κυριαρχεί έναντι του Κοινοβουλίου (Chevauchez, 2007).

Σε τεχνικό επίπεδο, ένα δεύτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα του γαλλικού δημοσιονομικού συστήματος είναι ο συγκεντρωτισμός των λογαριασμών. Όλα τα δημόσια έσοδα, είτε σε τοπικό είτε σε κεντρικό επίπεδο, συγκεντρώνονται σε ένα κεντρικό λογαριασμό. Ο συγκεντρωτισμός αυτός είναι ένας πολύ παλιός κανόνας του προϋπολογισμού ο οποίος συνδέεται με ένα άλλον θεμελιώδη κανόνα του γαλλικού συστήματος: τη διάκριση μεταξύ των λειτουργιών των υπεύθυνων για την ανάληψη των υποχρεώσεων – οι οποίοι υπάγονται στα διάφορα υπουργεία – και των λογιστών οι οποίοι ανήκουν σε ειδική διεύθυνση του υπουργείου Οικονομικών. Οι λογιστές¹¹⁴ είναι υπεύθυνοι για την πληρωμή των δαπανών και την συλλογή των εσόδων, ενώ είναι υπόλογοι μόνο για τα κονδύλια που διαχειρίζονται και βρίσκονται υπό το νομικό έλεγχο του Γαλλικού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο συγκεντρωτισμός αυτός έχει ως αποτέλεσμα τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης των διαθεσίμων, τον υψηλότερο

¹¹³ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, "Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;" Ιούνιος 2011, σελ. 57.

¹¹⁴ Ο λογιστής επομένως εκτελεί ελέγχους και ταμιακές λειτουργίες, ενώ η εξουσία και η αρμοδιότητα του είναι μεγαλύτερη και ευρύτερη από αυτή των λογιστών των άλλων κρατών. Αξίζει να σημειώσουμε ότι οι λογιστές του Γαλλικού δημοσιονομικού συστήματος θεωρούνται από τους καλύτερους διαχειριστές δημόσιου χρέους στην Ευρώπη.

έλεγχο, αλλά και τη διαμόρφωση ενός πολύπλοκου και γραφειοκρατικού συστήματος (Chevauchez, 2002,).

Όπως αναφέραμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η δημοσιονομική μεταρρύθμιση προς την κατεύθυνση του προϋπολογισμού προγραμμάτων στη Γαλλία ξεκίνησε με την ψήφιση του οργανικού νόμου της 1^{ης} Αυγούστου του 2001. Ο κύριος στόχος αυτού του νόμου ήταν η μετάβαση σε μια δημοσιονομική διαχείριση που θα επικεντρωνόταν σε αποτελέσματα και στόχους πολιτικής, με τους πόρους να διανέμονται όχι σε κατηγορίες δημοσίων δαπανών, αλλά σε προγράμματα. Με την πλήρη εφαρμογή του νόμου το 2006, όλες οι δημόσιες δαπάνες θα πρέπει εντάσσονται στο πλαίσιο συγκεκριμένων στόχων, οι οποίοι καθορίζονται μέσα από τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού προγραμμάτων (OECD, 2004). Τα υπουργεία συντάσσουν ετήσιες αναφορές για την πορεία επίτευξης των στόχων που τους έχουν ανατεθεί, ενώ ενημερώνουν και το Κοινοβούλιο για την πορεία εκτέλεσης των προγραμμάτων (European Commission 2008).

Η ετήσια έκθεση για τη δημοσιονομική πολιτική, περιλαμβάνει μια λίστα από προγράμματα που η κυβέρνηση επιθυμεί να υλοποιηθούν. Στην έκθεση αναφέρονται οι στόχοι κάθε προγράμματος, τα κόστη τους και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Επίσης, καθορίζονται¹¹⁵ οι δείκτες που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση της επίδοσης των προγραμμάτων (OECD, 2004). Οι δείκτες επίδοσης χρησιμοποιούνται από την κυβέρνηση στις σχετικές αναφορές¹¹⁶, ενώ κάθε χρόνο γίνεται αξιολόγηση κάθε προγράμματος προκειμένου να αποτιμηθεί η επίδοσή τους (OECD, 2004).

Τα προβλήματα που εντοπίζονται στο νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης στη Γαλλία, αφορούν κυρίως στην αύξηση των διοικητικών δραστηριοτήτων στις οποίες εμπλέκονται διάφοροι δημόσιοι φορείς. Επίσης παρατηρείται έλλειψη υποστήριξης για την υλοποίηση αυτών των δραστηριοτήτων, ενώ η αύξηση αυτή των διοικητικών δραστηριοτήτων μειώνει τον διαθέσιμο χρόνο για την άσκηση δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες (Kirat, 2010).

¹¹⁵ Τα στελέχη που είναι αρμόδια για την εκτέλεση των προγραμμάτων, είναι υπεύθυνα για τον καθορισμό των δεικτών επίδοσης και αξιολογούνται με βάση το βαθμό επίτευξης των στόχων.

¹¹⁶ Οι αναφορές αυτές των προγραμμάτων συνοδεύουν τον προϋπολογισμό και εκτός των άλλων παρέχουν διευκρινήσεις για τυχόν αποκλίσεις των επιδιωκόμενων στόχων των προγραμμάτων.

5.1.5. ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Οι μεταρρυθμίσεις που σημειώθηκαν το 1998 και αφορούν στην κατάρτιση του προϋπολογισμού του δημόσιου τομέα στη Μεγάλη Βρετανία, μπορεί να θεωρηθούν ότι σχετίζονται με ευρύτερες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο δημόσιο τομέα της Μεγάλης Βρετανίας (Herworth, 2002). Οι κυριότεροι άξονες που αφορούν στην κατάρτιση του κρατικού προϋπολογισμού καθιερώθηκαν με τη μεταρρύθμιση του 1998 και είναι οι εξής (Norman, 2008, Hughes, 2008): Πρώτον, η θέσπιση τριετών σχεδίων δαπανών (Comprehensive Spending Reviews), που καταρτίζονται με βάση τις ανάγκες των υπουργείων για βελτίωση της επίδοσης και τη μείωση του κόστους¹¹⁷. Δεύτερον, ο διαχωρισμός του τακτικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων για να διασφαλίσουν ότι οι κυριότερες κεφαλαιουχικές επενδύσεις δεν θα παραγκωνισθούν από βραχυπρόθεσμες πιέσεις. Τρίτον, η εφαρμογή ενός λογιστικού συστήματος δεδουλευμένης βάσης που συμβάλει στην βελτίωση της διαχείρισης και του ελέγχου των δαπανών, ενώ παρέχει και κίνητρα για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων. Τέταρτον, η εισαγωγή των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες (public service agreements – PSAs), που για πρώτη φορά καθιέρωσαν ένα ευρύ φάσμα μετρήσιμων στόχων για τα προγράμματα δημοσίων δαπανών.

Σύμφωνα με τον Hughes (2008), οι στόχοι που αφορούν τα αποτελέσματα του δημόσιου τομέα τίθενται μέσω συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες. Οι γενικοί στόχοι οριοθετούνται αρχικά από την κυβέρνηση, ενώ στη συνέχεια γίνονται πιο συγκεκριμένοι στα πλαίσια ενός χρονοδιαγράμματος. Επίσης για κάθε στόχο συντάσσονται τεχνικές σημειώσεις του πώς θα υλοποιηθούν στη πράξη. Οι στόχοι επίδοσης αφορούν κυρίως αποτελέσματα, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να αφορούν και εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες). Αυτό συμβαίνει όταν ο εκάστοτε δημόσιος φορέας δεν έχει τον έλεγχο των αποτελεσμάτων¹¹⁸. Επίσης, οι στόχοι που τίθενται θα πρέπει να είναι ειδικοί, μετρήσιμοι, επιτεύξιμοι, σχετικοί και με συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα (Norman, 2008).

¹¹⁷ Τα σχέδια αυτά δίνουν τη δυνατότητα στους φορείς να προγραμματίσουν τις δραστηριότητές τους για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στο πλαίσιο ενός πιο σταθερού περιβάλλοντος.

¹¹⁸ Κατά την αρχική εφαρμογή των συμβάσεων για τις δημόσιες υπηρεσίες, μόνο ένα μικρό ποσοστό των στόχων αντανακλούσε αποτελέσματα, λόγω της έλλειψης σχετικών δεδομένων και του κατάλληλου πλαισίου.

Ο έλεγχος της επίδοσης στις συμβάσεις με τις δημόσιες υπηρεσίες πραγματοποιείται μέσω δημόσιων αναφορών για το πώς εξελίσσεται η υλοποίηση των συμβάσεων σε σχέση με τους επιδιωκόμενους στόχους¹¹⁹. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιούνται δείκτες επίδοσης οι οποίοι αντανακλούν τους τιθέμενους από την κυβέρνηση στόχους (Hughes, 2008). Η πληροφορία για την επίδοση είναι μέρος των διαπραγματεύσεων ανάμεσα στο υπουργείο Οικονομικών και τα υπόλοιπα υπουργεία, αν και πρέπει να επισημάνουμε ότι δεν υπάρχει κάποια μηχανιστική σχέση ανάμεσα στην επίδοση των προηγούμενων περιόδων και στον τρόπο κατανομής των πόρων στο μέλλον (Norman, 2008).

Οι ανωτέρω μεταρρυθμίσεις αναμφίβολα έχουν συμβάλει στη βελτίωση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα στη Μεγάλη Βρετανία. Παρ' όλα αυτά όμως παρατηρούνται διάφορες αδυναμίες που πρέπει να επισημανθούν. Ο Norman (2008), σημειώνει ότι στις συμβάσεις των δημόσιων υπηρεσιών υπάρχει πληθώρα δεικτών πράγμα που έχει σαν συνέπεια να δημιουργείται η αίσθηση πως οτιδήποτε μετρείται αποτελεί στόχο. Επίσης, είναι αναγκαία και η βελτίωση της ποιότητας των δεδομένων στα οποία βασίζεται ο καθορισμός των δεικτών μέτρησης της επίδοσης, ενώ χρειάζεται και η οριοθέτηση των γενικών στόχων να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να πραγματοποιείται και η αναγκαία προσαρμογή σε τοπικό επίπεδο.

5.1.6. ΙΣΠΑΝΙΑ

Οι πρώτες προσπάθειες για την εισαγωγή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ισπανία έλαβαν χώρα στα μέσα της δεκαετίας του 1980 επηρεασμένες από τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των Η.Π.Α. και της Γαλλίας (Ballart and Zapico, 2010). Το 1984 το υπουργείο Οικονομικών ζήτησε από όλα τα υπουργεία και τους δημόσιους οργανισμούς να παρουσιάσουν τις δαπάνες τους με βάση μια κατηγοριοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων. Οι μεταρρυθμίσεις που θεσμοθετήθηκαν είχαν σκοπό να εξορθολογήσουν τη διαδικασία του προϋπολογισμού, με βασική επιδίωξη τη σύνδεση των αποφάσεων κατανομής των πόρων με τα αποτελέσματα και τις επιδόσεις. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν

¹¹⁹ Οι αναφορές δεν γίνονται μόνο από «κάτω προς τα πάνω», αλλά περιλαμβάνουν και μια καταγραφή για την οπτική των εργαζομένων στους διάφορους φορείς σχετικά με το περιεχόμενο των στόχων και του τρόπου υλοποίησής τους.

απέδωσαν τα αναμενόμενα, λόγω του ότι οι δημόσιοι φορείς αντιμετώπισαν προβλήματα στην οριοθέτηση των στόχων, στον ορισμό αξιόπιστων δεικτών και στη σύνδεση των δραστηριοτήτων με τα επιθυμητά αποτελέσματα. Το σημερινό δημοσιονομικό σύστημα της Ισπανίας βασίζεται σε δύο νομοθετικές προσπάθειες¹²⁰ που σημειώθηκαν το 2003 και το 2006. Πιο συγκεκριμένα, το 2003 ψηφίστηκε νόμος (General Budget Law) με τον οποίο καθιερώθηκε η χρήση δεικτών για τη μέτρηση της επίδοσης (Ballart and Zapico, 2010). Επίσης, με τον συγκεκριμένο νόμο θεσμοθετήθηκε ο καθορισμός στόχων μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων, μια στενότερη σύνδεση των στόχων και των δαπανών και η αξιολόγηση των εκθέσεων για τις δαπάνες και πολιτικές του δημόσιου τομέα. Η δεύτερη νομοθετική πρωτοβουλία σημειώθηκε το 2006, όπου απλοποιήθηκε σημαντικά η δομή του συστήματος, με την μείωση του αριθμού των δημόσιων φορέων και την παροχή σε αυτούς μεγαλύτερης αυτονομίας και ανεξαρτησίας. Οι φορείς αυτοί λογοδοτούν για τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν μέσω συγκεκριμένων τετραετών συμβάσεων. Κατά τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού ομαδοποιούνται τα προγράμματα από τα υπουργεία τα οποία οφείλουν να καταρτίζουν μεσοπρόθεσμα προγράμματα δράσης¹²¹ (Ballart and Zapico, 2010).

Είναι γενικώς αποδεκτό ότι έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες στη λειτουργία του δημόσιου τομέα και του Ισπανικού κρατικού προϋπολογισμού, με κέρδος τη σταθερότητα του προϋπολογισμού και τη δημοσιονομική πειθαρχία. Ωστόσο, η λειτουργία του προϋπολογισμού στην Ισπανία χρειάζεται περισσότερες βελτιώσεις για την εδραίωση ενός αποτελεσματικού και αποδοτικού συστήματος προϋπολογισμού. Αρκετές αδυναμίες έχουν εντοπιστεί στην έλλειψη ποιότητας της μη χρηματοοικονομικής πληροφορίας, στην παραμέληση των κινήτρων για αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, καθώς και ότι η ανάπτυξη και η χρήση των δεικτών βρίσκεται σε αρκετά πρώιμο στάδιο. Επιπροσθέτως, ένα από τα κύρια εμπόδια στην προώθηση του προϋπολογισμού απόδοσης, είναι ότι οι αρχές του προϋπολογισμού δεν είναι ξεκάθαρες σχετικά με τη διανομή των ρόλων ανάμεσα στο υπουργείο Οικονομικών και τα άλλα υπουργεία (Ballart and Zapico, 2010).

¹²⁰ Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που έδιναν έμφαση στα αποτελέσματα, έχασε έδαφος στα μέσα της δεκαετίας του 1990, λόγω της αμφισβήτησης της χρησιμότητας του προϋπολογισμού προγραμμάτων και των πολιτικών προσπαθειών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

¹²¹ Τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα εγκρίνονται από το υπουργικό συμβούλιο και στη συνέχεια ενσωματώνονται στον κρατικό προϋπολογισμό. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων γίνεται από την Επιτροπή για την Ανάλυση των Προγραμμάτων (Program Analysis Commission).

5.1.7 ΙΤΑΛΙΑ

Ο δημόσιος τομέας στην Ιταλία συγκροτείται σε τέσσερα επίπεδα: την κεντρική κυβέρνηση, την περιφερειακή κυβέρνηση, τις επαρχίες και τους δήμους. Κάθε επίπεδο έχει δικαιοδοσία για διάφορες δραστηριότητες, ενώ οι περιφερειακές κυβερνήσεις απολαμβάνουν σχετική αυτονομία στην κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού τους (Caperchione and Mussari, 2002). Η διαδικασία του προϋπολογισμού ξεκινάει με την δημοσιοποίηση ενός εγγράφου (Economic and Financial Planning Document), που αφορά τον οικονομικό προγραμματισμό της κυβέρνησης για τα επόμενα τέσσερα χρόνια. Στο συγκεκριμένο έγγραφο υπάρχουν στόχοι για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος, αλλά δεν υπάρχει ποσοτικοποίηση των υπόλοιπων πολιτικών στόχων (European Commission, 2006)¹²².

Μια πρόσφατη βασική καινοτομία στη οργάνωση και την εκτέλεση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα, σημειώθηκε το 1997 με την δημιουργία κέντρων ευθύνης - Basic Budgeting Units – (BBUs). Στα κέντρα αυτά ανατίθεται η υλοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων σύμφωνα με τους πόρους που τους έχουν κατανεμηθεί. Οι διευθύνοντες των BBUs είναι υπεύθυνοι τόσο για την επίτευξη των στόχων, όσο και για την αποτελεσματική λειτουργία τους. Τα BBUs έχουν αρμοδιότητα να προτείνουν στο κάθε υπουργείο¹²³ τα προγράμματα και τους στόχους που θεωρούν ότι χρειάζεται να υιοθετηθούν. Ο ετήσιος προϋπολογισμός περιλαμβάνει ένα έγγραφο με τα συνολικά δημόσια έσοδα και δημόσιες δαπάνες που έχουν αναλυθεί από κάθε υπουργείο. Οι δημόσιες δαπάνες συνοδεύονται από ένα τεχνικό παράρτημα όπου σε αυτό ορίζονται οι στόχοι που πρέπει να επιτευχθούν, καθώς και οι δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν στην προσπάθεια επίτευξης των επιθυμητών αποτελεσμάτων (Caperchione and Mussari, 2002).

Οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα του προϋπολογισμού στην Ιταλία είναι περιορισμένης κλίμακας και παρουσιάζονται αρκετές αδυναμίες στη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Μία από αυτές τις αδυναμίες είναι η ασυμμετρία της παραγωγής και χρήσης της πληροφορίας που προέρχεται από τα λογιστικά

¹²² η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σημειώνει ότι υπάρχει μεγάλος κατακερματισμός των δαπανών, ενώ χαρακτηρίζει το δημοσιονομικό σύστημα της Ιταλίας αρκετά πολύπλοκο και αναποτελεσματικό.

¹²³ Το εκάστοτε υπουργείο αξιολογεί τους στόχους και το κατά πόσο αυτοί έχουν επιτευχθεί.

συστήματα (Pavan et al. 2006). Επίσης οι Caperchione και Mussari (2002), αναδεικνύουν την έλλειψη συγκεκριμένων δεικτών αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Τέλος η Commission (2006, p.276) σημειώνει, ότι η διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στην Ιταλία δεν παρέχει την απαραίτητη διαφάνεια, είναι περίπλοκη και δεν επιτρέπει την άμεση μετάφραση των συναλλαγών στο πλαίσιο των όρων του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (Ε.Σ.Λ.95).

5.1.8 ΝΕΑ ΖΗΛΑΝΔΙΑ

Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα στη Νέα Ζηλανδία προσέλκυσαν σημαντικό διεθνές ενδιαφέρον τις προηγούμενες δεκαετίες, για την ταχύτητα εφαρμογής τους και την πληρότητα του θεωρητικού τους πλαισίου. Η υιοθέτηση του προϋπολογισμού προγραμμάτων αποτέλεσε αναπόσπαστο μέρος αυτών των μεταρρυθμίσεων, με τη Νέα Ζηλανδία να θεωρείται η πρώτη χώρα εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην οργάνωση και λειτουργία του δημόσιου τομέα. Οι αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του δημόσιου τομέα στη Νέα Ζηλανδία ξεκίνησαν με την ψήφιση ορισμένων νόμων¹²⁴ από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Με τους νόμους αυτούς θεσμοθετήθηκε μεταξύ άλλων ότι οι υπουργοί και τα διευθυντικά στελέχη θα έπρεπε να δεσμεύονται για την επίτευξη ορισμένων αποτελεσμάτων και στόχων. Η εισαγωγή της μέτρησης της απόδοσης είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση της διάκρισης ανάμεσα στις εισροές, στις εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) και στα αποτελέσματα, με ξεκάθαρη μετατόπιση του προσανατολισμού από τις εισροές στις εκροές και τα αποτελέσματα (Pallot, 2002).

Το σημερινό δημοσιονομικό σύστημα της Νέας Ζηλανδίας είναι κεντρικά ελεγχόμενο, λόγω του ότι οι εξουσίες των τοπικών κυβερνήσεων παραμένουν περιορισμένες (OECD, 2004). Σύμφωνα με τους Kibblewhite and Ussher (2002), ένα βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα του δημοσιονομικού συστήματος της Νέας Ζηλανδίας είναι ότι οι υπουργοί είναι υποχρεωμένοι να προσδιορίσουν τα

¹²⁴ Ο πρώτος σημαντικός νόμος που ψηφίστηκε την περίοδο αυτή, ήταν ο νόμος για τις κρατικές επιχειρήσεις (State Owned Enterprises Act) το 1986, ο οποίος είχε ως βασικό στόχο να λειτουργεί κάθε κρατική επιχείρηση όπως μια επιτυχημένη ιδιωτική επιχείρηση.

αποτελέσματα που επιθυμούν να επιτύχουν και να καθορίσουν¹²⁵ μέσα από ποια προϊόντα και υπηρεσίες των εποπτευόμενων φορέων δύναται να οδηγηθούν στα επιθυμητά αποτελέσματα. Ο ρόλος της κυβέρνησης περιορίζεται στην οριοθέτηση των βασικών προτεραιοτήτων όσον αφορά τα επιθυμητά αποτελέσματα και στον προσδιορισμό του γενικού πλαισίου που πρέπει να λειτουργήσουν οι δημόσιοι φορείς.

Η χρήση της πληροφορίας επίδοσης στο δημοσιονομικό σύστημα της Νέας Ζηλανδίας είναι ένας πολύ σημαντικός παράγοντας βελτίωσης της απόδοσης των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Για τη μέτρηση της πληροφορίας απόδοσης στους δημόσιους φορείς χρησιμοποιούνται διάφοροι δείκτες οι οποίοι αφορούν, α) την αποτύπωση μιας κατάστασης (state indicators), β) την μέτρηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων των δημόσιων οργανισμών και την καταγραφή των προβλημάτων για την πραγματοποίηση διορθωτικών παρεμβάσεων (effectiveness indicators) και γ) τα σημεία όπου οι παρεμβάσεις θα πρέπει να στοχεύουν (risk indicators).

Οι μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα της Νέας Ζηλανδίας επέφεραν θετικά αποτελέσματα στις περισσότερες περιπτώσεις. Σημαντικά κέρδη έχουν σημειωθεί στην κατανόηση του τι παράγεται και πόσο αυτό κοστίζει (Kibblewhite and Ussher, 2002). Ωστόσο παρά τα σημαντικά πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων, εμφανίζονται ορισμένες αδυναμίες κυρίως στην έμφαση που δίνεται στις εκροές (προϊόντα και υπηρεσίες) που παράγει ο δημόσιος τομέας σε σχέση με τα αποτελέσματα¹²⁶. Ο Pallot (2002) σημειώνει επίσης τη δυσκολία καθορισμού και μέτρησης των αποτελεσμάτων, καθώς και ότι η σύνδεση ανάμεσα στις εκροές και τα αποτελέσματα δεν είναι σαφώς προσδιορισμένη.

5.1.9. ΗΝΩΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΕΙΕΣ

Ο δημόσιος τομέας στις Ηνωμένες Πολιτείες αποτελείται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, τις κυβερνήσεις των πολιτειών και τις τοπικές κυβερνήσεις (Chan, 2002). Η μέτρηση της επίδοσης και η αξιολόγηση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα

¹²⁵ Μετά τον καθορισμό των προϊόντων και υπηρεσιών από τους υπουργούς, παρέχεται στους διευθυντές των υπουργείων και των άλλων δημόσιων οργανισμών ελευθερία στη διαχείριση των πόρων που τους έχουν παραχωρηθεί για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων.

¹²⁶ Η έμφαση αυτή δικαιολογείται από το γεγονός ότι υπάρχει περιορισμένος έλεγχος των φορέων στα αποτελέσματα και συνεπώς οι φορείς αυτοί να είναι υπόλογοι για τα προϊόντα και υπηρεσίες που παράγουν.

θεσμοθετήθηκε το 1993 με την ψήφιση ενός νόμου (Government Performance and Results Act). Ο νόμος αυτός απαιτούσε από τους ομοσπονδιακούς φορείς να διαβουλευόταν με σχετικούς κοινωνικούς φορείς και με το Κογκρέσο, αναφορικά με τους μακροπρόθεσμους στόχους τους και το περιεχόμενο των προγραμμάτων, καθώς και τις στρατηγικές που πρόκειται να χρησιμοποιήσουν για να επιτύχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα (Shea, 2008). Επίσης, σύμφωνα με το συγκεκριμένο νόμο οι ομοσπονδιακοί φορείς είναι υποχρεωμένοι να καταρτίζουν ετήσια σχέδια απόδοσης, στα οποία θα αναφέρονται οι διαδικασίες που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των ετήσιων στόχων, καθώς και αναφορές στο τέλος του χρόνου σχετικά με την επίδοσή τους.

Σύμφωνα με τον Shea (2008), η αξιολόγηση των προγραμμάτων γίνεται με τη χρησιμοποίηση του P.A.R.T. (Program Assessment Rating Tool). Το P.A.R.T.¹²⁷ είναι ένα εργαλείο που αξιολογεί σε κάθε πρόγραμμα το σκοπό, τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, τα αποτελέσματα, τη λογοδοσία και τη διαχείριση, προκειμένου να προσδιοριστεί η συνολική αποδοτικότητα ενός προγράμματος. Η μέθοδος αξιολόγησης μέσω του P.A.R.T. βασίζεται σε ερωτήσεις σχετικά με την απόδοση του εκάστοτε προγράμματος. Κάθε P.A.R.T.¹²⁸ περιλαμβάνει 25 βασικές ερωτήσεις που είναι κοινές για όλα τα προγράμματα, καθώς και επιπρόσθετες ερωτήσεις που διαφοροποιούνται ανάλογα με τον τύπο του εκάστοτε προγράμματος¹²⁹. Οι βασικές ερωτήσεις χωρίζονται σε 4 κατηγορίες. Οι πρώτες ερωτήσεις μετράνε κατά πόσο ο σχεδιασμός και ο σκοπός του προγράμματος είναι σαφής και κατανοητός. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τον στρατηγικό προγραμματισμό δηλαδή εάν ο φορέας έχει καθορίσει έγκυρους ετήσιους και μακροπρόθεσμους στόχους για το πρόγραμμα. Η τρίτη κατηγορία αξιολογεί την διαχείριση του προγράμματος ως προς τη δημοσιονομική κατάσταση, ενώ η τέταρτη κατηγορία των ερωτήσεων επικεντρώνεται στα αποτελέσματα των προγραμμάτων ως προς τη δυνατότητα που υπάρχει για ακριβή αποτύπωσή τους.

¹²⁷ Στις Ηνωμένες Πολιτείες το 96% των κυβερνητικών προγραμμάτων (πάνω από 1000) αξιολογείται χρησιμοποιώντας το PART.

¹²⁸ Τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τα PART είναι διαθέσιμα στο διαδίκτυο, γεγονός που επιτρέπει την κοινωνική λογοδοσία ενώ δημιουργεί και κίνητρα για περαιτέρω βελτίωση της απόδοσης.

¹²⁹ Λόγω του ότι τα ομοσπονδιακά προγράμματα παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες χρησιμοποιώντας διαφορετικούς μηχανισμούς, το PART διακρίνεται σε επτά τύπους και προσαρμόζεται ανά κατηγορία προγράμματος.

Οι απαντήσεις χρησιμοποιούνται για τη βαθμολόγηση του εκάστοτε προγράμματος σύμφωνα με μια κλίμακα με εύρος τιμών από 0 έως 100. Όσο υψηλότερη είναι η βαθμολογία ενός προγράμματος τόσο πιο αποτελεσματικό θεωρείται ένα πρόγραμμα. Οι δημόσιοι φορείς προσδιορίζουν τις αδυναμίες των προγραμμάτων που υλοποίησαν το προηγούμενο έτος και με τη χρήση της πληροφορίας για την επίδοσή τους, προσδιορίζουν με ακρίβεια τις διορθωτικές κινήσεις για τη βελτίωση της απόδοσης των προγραμμάτων τους. Η βαθμολογία των εκάστοτε προγραμμάτων με βάση το P.A.R.T. δεν είναι άμεσα συνδεδεμένη με τον καταμερισμό των πόρων¹³⁰. Σε ορισμένες περιπτώσεις η βαθμολογία ενός προγράμματος ως «αναποτελεσματικό» μπορεί να οδηγήσει σε υψηλότερη χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση των αδυναμιών, ενώ αντίστοιχα η βαθμολόγηση ενός προγράμματος ως «αποτελεσματικό» μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της χρηματοδότησης επειδή μπορεί να μην είναι υψηλής προτεραιότητας ή να έχει ολοκληρώσει την αποστολή του (Shea, 2008).

Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν σημειωθεί στη λειτουργία του δημόσιου τομέα στις Ηνωμένες Πολιτείες έχουν συμβάλει στην βελτίωση της αποδοτικότητας του. Ωστόσο, ο OECD (2004) επισημαίνει ότι υπάρχουν ακόμα περιθώρια βελτίωσης κυρίως στη χρήση της πληροφορίας για την επίδοση που παρέχεται από το P.A.R.T. και προτείνει τρόπους ώστε η πληροφορία αυτή θα μπορούσε να γίνει περισσότερο αξιοποιήσιμη.

¹³⁰ Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το Κογκρέσο και ο Πρόεδρος δίνουν προτεραιότητα στη χρηματοδότηση προγραμμάτων που σημειώνουν υψηλότερες επιδόσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 - ΠΟΙΟΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ Ε.Ε.

Η ύπαρξη αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών και οι κατάλληλες διαδικασίες σύνταξης οικονομικών προγραμμάτων και του προϋπολογισμού, αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία μιας πολιτικής. Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι οι χώρες που μπόρεσαν να βελτιώσουν τα δημόσια οικονομικά τους, με ανάλογες θετικές επιπτώσεις στην οικονομική τους επίδοση, δεν αρκέστηκαν στην οριοθέτηση μακροοικονομικών στόχων, αλλά υιοθέτησαν σημαντικές τομές στις διαδικασίες σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού (Ράπανος, 2007).

Σύμφωνα με μελέτη του Ο.Ο.Σ.Α. τρεις είναι οι κυριότερες αιτίες για την βελτίωση των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων στις χώρες – μέλη του Ο.Ο.Σ.Α. (Blondal, 2003). Η πρώτη και κυριότερη είναι η γενική απόδοση της οικονομίας του κράτους – μέλους, η δεύτερη σημαντική αιτία είναι η πολιτική δέσμευση για δημοσιονομική πειθαρχία και η τρίτη αιτία – στην οποία θα εστιάσουμε σε αυτήν την ενότητα – είναι οι θεσμικές αλλαγές που υιοθετήθηκαν για τον προϋπολογισμό. Οι χώρες του Ο.Ο.Σ.Α. που επιτυγχάνουν πλεονάσματα στον προϋπολογισμό τους, είναι οι ίδιες χώρες που έχουν υπάρξει οι πιο ενεργές στην προσπάθεια υιοθέτησης σύγχρονων διαδικασιών του προϋπολογισμού. Οι χώρες που πραγματοποίησαν τις πιο ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις στον προϋπολογισμό τους είναι αυτές που έχουν τα πιο «βιώσιμα» πλεονάσματα. Σύμφωνα με τον Blondal (2003), επτά είναι οι κυριότερες θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών σε πολλές χώρες. Οι αλλαγές αυτές είναι οι εξής:

- Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σύνταξης του προϋπολογισμού
- Συνετές οικονομικές παραδοχές
- Τεχνικές του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω
- Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών σε κεντρικό επίπεδο
- Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών
- Διαφάνεια του προϋπολογισμού
- Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

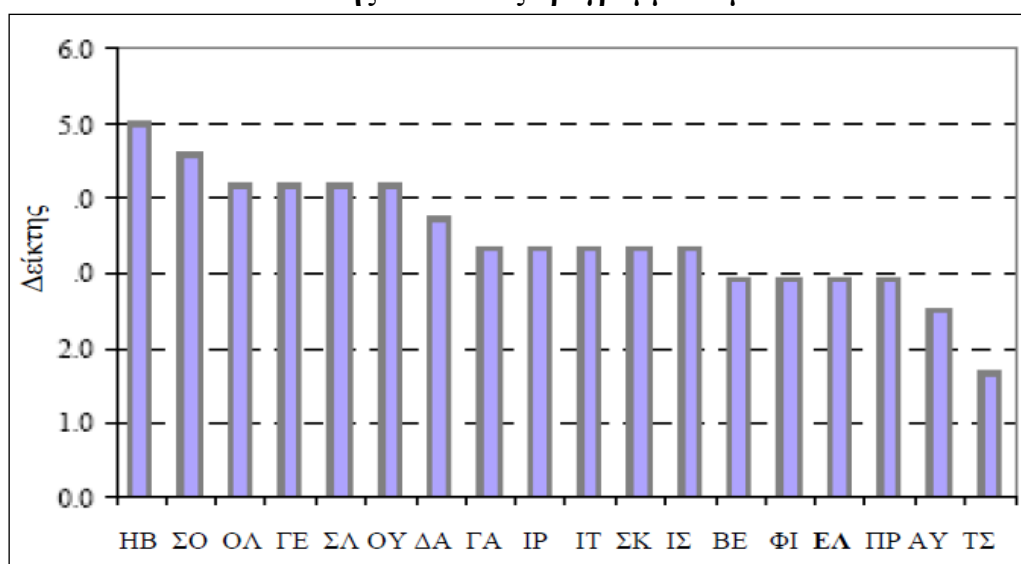
Παρά το γεγονός ότι έχουν προσδιοριστεί ως επτά ξεχωριστές αλλαγές, στην πραγματικότητα υπάρχουν σημαντικές αλληλεπιδράσεις μεταξύ των αλλαγών με τη

μια αλλαγή να ενισχύει την άλλη. Για την αναλυτική παρουσίαση των αρχών αυτών θα κάνουμε χρήση ποιοτικών δεικτών που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση στοιχεία που συνέλεξε ο Ο.Ο.Σ.Α. και η Παγκόσμια Τράπεζα. Οι δύο αυτοί οργανισμοί διεξήγαγαν το 2003 μια επισκόπηση με ερωτηματολόγια για τις πρακτικές και τις διαδικασίες του προϋπολογισμού που ακολουθούν διάφορες χώρες της Ε.Ε.¹³¹ Με βάση τα ευρήματα της επισκόπησης αυτής έγινε η κατάταξη των χωρών – μελών ανάλογα με την επίδοσή τους σε κάθε δείκτη.

Στο διάγραμμα 2 απεικονίζεται ένας δείκτης που ποσοτικοποιεί το βαθμό στον οποίο ο προϋπολογισμός εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί τη βάση για τη δημοσιονομική εξυγίανση. Οι πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν για την κατασκευή του δείκτη πολυετούς προγραμματισμού προήλθαν από την ύπαρξη μεσοπρόθεσμων στόχων του προϋπολογισμού, τη νομική βάση του μεσοπρόθεσμου πλαισίου του προϋπολογισμού και την οριοθέτηση των γενικότερων στόχων της δημοσιονομικής πολιτικής για τα επόμενα χρόνια με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για το έλλειμμα, το χρέος, τα έσοδα και τις δαπάνες.

Διάγραμμα 2

Δείκτης πολυετούς προγραμματισμού



Πηγή: European Commission 2007

¹³¹ Οι χώρες αυτές είναι: Ολλανδία (ΟΛ), Σουηδία (ΣΟ), Δανία (ΔΑ), Ουγγαρία (ΟΥ), Σλοβενία (ΣΛ), Γερμανία (ΓΕ), Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ), Φιλανδία (ΦΙ), Τσεχία (ΤΑ), Πορτογαλία (ΠΡ), Ισπανία (ΙΣ), Αυστρία (ΑΥ), Ιταλία (ΙΤ), Σλοβακία (ΣΚ), Βέλγιο (ΒΕ), Γαλλία (ΓΑ), Ιρλανδία (ΙΡ), Ελλάδα (ΕΛ).

Η πρώτη παρατήρηση που προκύπτει από το διάγραμμα είναι ότι η Ελλάδα βρίσκεται σχετικά χαμηλά στη βαθμολογία, κάτι που αντικατοπτρίζει την αδυναμία του δημοσιονομικού πλαισίου να θέτει μεσοπρόθεσμους στόχους και την έλλειψη ενός οργανωμένου πλαισίου για την κατάρτιση του προϋπολογισμού που θα εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προσανατολισμό με συγκεκριμένους στόχους και πολιτικές. Οι χώρες που εμφανίζονται να καταρτίζουν προϋπολογισμούς με υψηλό μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό είναι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία ακολουθούμενες από την Ολλανδία, τη Γερμανία, τη Σλοβενία και την Ουγγαρία. Αντίθετα, μικρή είναι η ενσωμάτωση της μεσοπρόθεσμης προοπτικής στους προϋπολογισμούς της Τσεχίας και της Αυστρίας.

Ένας από τους πιο κρίσιμους παράγοντες στη διαδικασία του προϋπολογισμού είναι οι συνεπείς και συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις. Λόγω της σχετικής αβεβαιότητας που υπάρχει για αυτές τις προβλέψεις, είναι απαραίτητο οι προβλέψεις αυτές να είναι συγκρατημένες και να βασίζονται εκτός των άλλων και σε προβλέψεις ανεξάρτητων διεθνών οργανισμών. Οι αισιόδοξες εκτιμήσεις για τα μακροοικονομικά μεγέθη σε ένα πλαίσιο μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού δημιουργεί πιέσεις για αυξημένες πιστώσεις, κάτι το οποίο δημιουργεί προβλήματα σε περίπτωση διάψευσης των αισιόδοξων αυτών προβλέψεων.

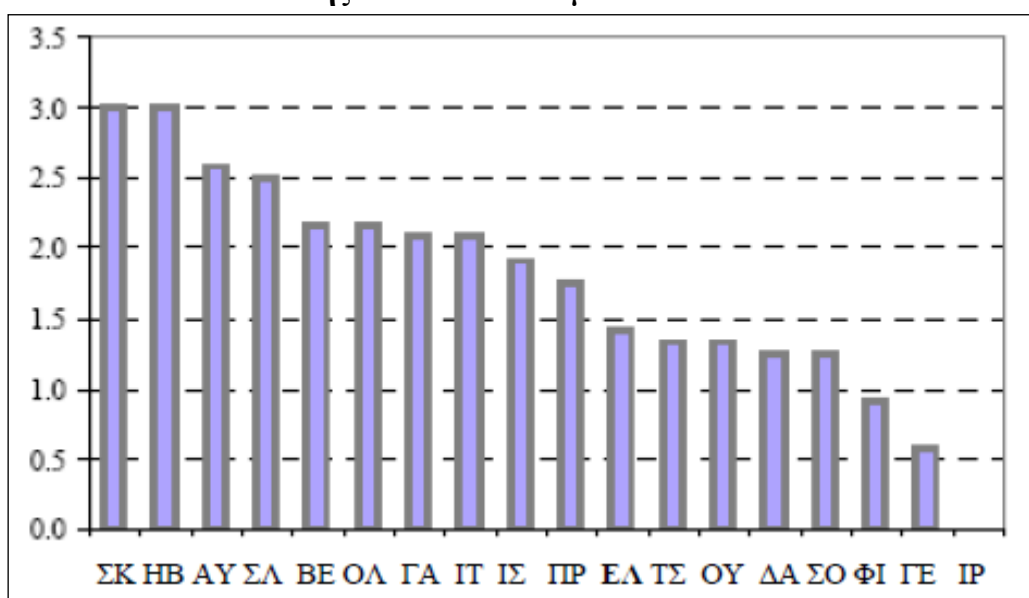
Οι πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν για τη δημιουργία του δείκτη συνετών οικονομικών υποθέσεων στο διάγραμμα 3, προέρχονται από το βαθμό χρησιμοποίησης ανεξάρτητων οργανισμών για τις προβλέψεις και για την αναθεώρηση των μακροοικονομικών παραδοχών, καθώς και από την ύπαρξη αποθεματικών του προϋπολογισμού.

Οι χώρες που βρίσκονται στις πρώτες θέσεις της κατάταξης είναι η Σλοβακία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστρία. Η Σλοβακία χρησιμοποιεί ένα περιθώριο ασφαλείας για τις μεσοπρόθεσμες προβλέψεις του προϋπολογισμού, στην Αυστρία οι προβλέψεις γίνονται από ανεξάρτητο οργανισμό, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο το Ελεγκτικό Συνέδριο (Audit Office) παίζει ειδικό ρόλο στην αναθεώρηση των μακροοικονομικών υποθέσεων. Οι χώρες με τη χαμηλότερη βαθμολογία είναι η Φιλανδία, η Γερμανία και η Ιρλανδία, οι οποίες δεν χρησιμοποιούν συνεπείς υποθέσεις ούτε και ειδικά αποθεματικά. Η Ελλάδα βρίσκεται λίγο κάτω από το μέση της

βαθμολογίας με τις χώρες του νότου (Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία) να έχουν καλύτερη επίδοση.

Διάγραμμα 3

Δείκτης συνετών οικονομικών υποθέσεων



Πηγή: European Commission 2007

Η παραδοσιακή διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού κατά το παρελθόν ήταν από κάτω προς τα πάνω. Όλα τα υπουργεία και οι φορείς υπέβαλαν τα αιτήματά τους στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο ύστερα από διαπραγματεύσεις με τους φορείς διαμόρφωνε τους τελικούς προϋπολογισμούς. Η συγκεκριμένη διαδικασία παρουσιάζει όμως κάποια μειονεκτήματα. Πρώτον, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και όλοι οι συμμετέχοντες γνωρίζουν ότι οι αιτήματα είναι μεγαλύτερα από τις πραγματικές ανάγκες. Δεύτερον, η διαδικασία καταλήγει πάντα σε αύξηση των δαπανών επειδή όλα τα υπουργεία ζητούν για τα νέα προγράμματα νέες πιστώσεις και για τα υφιστάμενα προγράμματα αύξηση των πιστώσεων, χωρίς να γίνεται κάποια προσπάθεια για ανακατανομή των πόρων και για περικοπή κάποιων προγραμμάτων που δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα και τρίτον, είναι δύσκολο μέσα από μια τέτοια διαδικασία να αντικατοπτριστούν οι πολιτικές προτεραιότητες που θέλει η εκάστοτε κυβέρνηση (Blondal, 2003, p. 14).

Τα μειονεκτήματα αυτά οδήγησαν τις χώρες στην υιοθέτηση μιας νέας διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω. Η βασική αρχή του νέου συστήματος είναι ότι η διαδικασία προγραμματισμού του προϋπολογισμού ξεκινάει με την απόφαση της κυβέρνησης για το συνολικό επίπεδο των δαπανών που θα κατανεμηθούν στα διάφορα προγράμματα των αντίστοιχων υπουργείων, με το κάθε υπουργείο να έχει την αποκλειστική ευθύνη υλοποίησης των προγραμμάτων¹³².

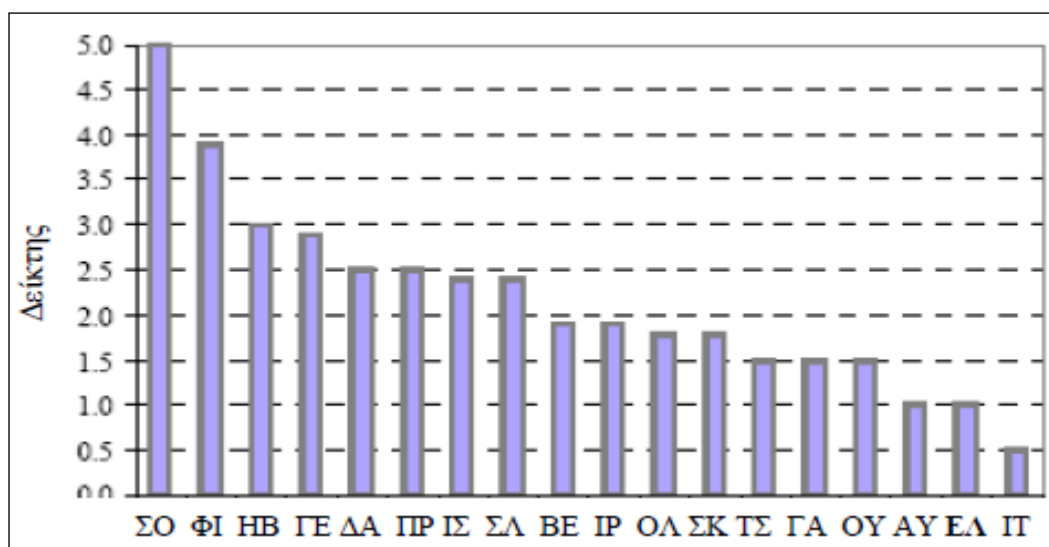
Στο διάγραμμα 4 απεικονίζεται ο δείκτης σύνταξης του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω που χρησιμοποιούν οι διάφορες χώρες της Ε.Ε. Δυστυχώς οι πληροφορίες από τη βάση δεδομένων του Ο.Ο.Σ.Α./Παγκόσμια Τράπεζα δεν είναι ιδιαίτερα κατάλληλες για τη μέτρηση της έννοιας του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω. Η δημιουργία του δείκτη αυτού προέρχεται από πληροφορίες σχετικά με τη σύνδεση του μεσοπρόθεσμου πλαισίου και της διαδικασίας κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού καθώς και από τον βαθμό ευελιξίας των διαχειριστών των προγραμμάτων. Όσο υψηλότερος είναι ο δείκτης τόσο περισσότερο ακολουθείται η διαδικασία σύνταξης από πάνω προς τα κάτω.

Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Σουηδία, η Φιλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία. Στη Σουηδία η σύνδεση ανάμεσα στο μεσοπρόθεσμο πλαίσιο του προϋπολογισμού και του ετήσιου προϋπολογισμού είναι ισχυρή, τόσο από την άποψη των διαδικασιών στην κυβέρνηση και στο κοινοβούλιο, όσο και από τον βαθμό ευελιξίας κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Η χαμηλότερη επίδοση σημειώνεται στην Αυστρία, την Ελλάδα και στην Ιταλία, όπου σε καμία από αυτές τις χώρες το Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητα να θεσπίσει ανώτατα συνολικά όρια δαπανών ή να αλλάξει επιμέρους κονδύλια. Επίσης η σύνδεση του μεσοπρόθεσμου πλαισίου του προϋπολογισμού με τον ετήσιο προϋπολογισμό δείχνει αδύναμη και η ευελιξία που δίνεται στα υπουργεία κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού έχει αναφερθεί ως μικρή (Public Finances in EMU 2007, pp. 135-136).

¹³² Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών περιορίζεται στο να ελέγχει αν οι ανακατανομές σε κάθε υπουργείο είναι ρεαλιστικές.

Διάγραμμα 4

Δείκτης σύνταξης προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω



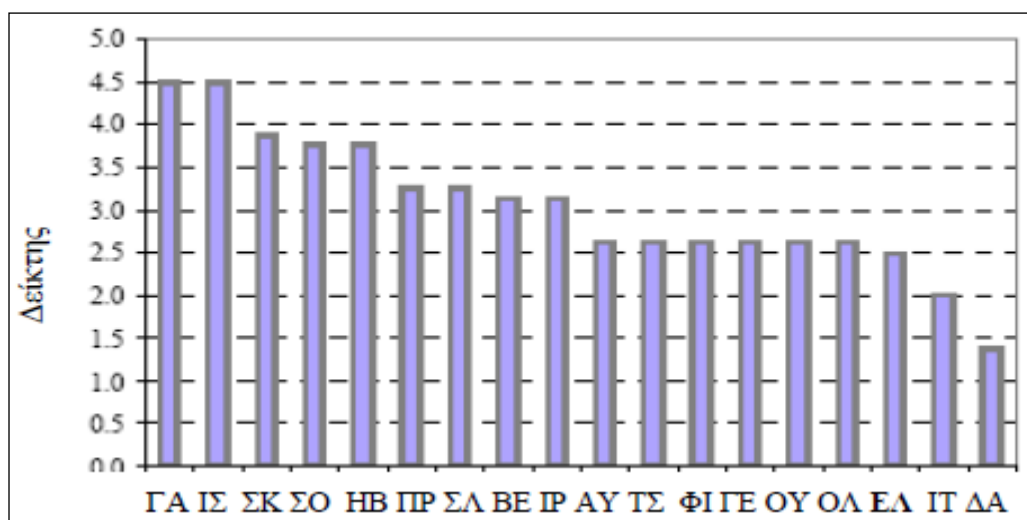
Πηγή: European Commission 2007

Ένα στοιχείο που συνδέεται στενά με τη σύνταξη του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω, είναι ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή μη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού. Στο διάγραμμα 5 απεικονίζεται ο δείκτης συγκεντρωτισμού κατά την σύνταξη του προϋπολογισμού. Όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο μεγαλύτερος ο βαθμός συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση του προϋπολογισμού. Οι πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν για την κατασκευή αυτού το δείκτη αναφέρονται, στην εξουσία της κεντρικής αρχής του προϋπολογισμού να παρακρατάει πόρους κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στους υφιστάμενους περιορισμούς στην αλλαγή των δαπανών εκτός της διαδικασίας του προϋπολογισμού και στην συμμετοχή της κεντρικής αρχής του προϋπολογισμού κατά την αξιολόγηση εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

Η Γαλλία και η Ισπανία και Σλοβακία είναι οι χώρες με το μεγαλύτερο βαθμό συγκεντρωτισμού, ενώ η Ελλάδα, η Ιταλία και η Δανία είναι οι χώρες με το μικρότερο βαθμό συγκεντρωτισμού.

Διάγραμμα 5

Δείκτης συγκεντρωτισμού στη σύνταξη του προϋπολογισμού



Πηγή: European Commission 2007

Παραδοσιακά, η λογοδοσία και η χρηστή διαχείριση στο δημόσιο τομέα βασιζόταν στην νομιμότητα και στη συμμόρφωση με τους κανόνες και τις θεσμοθετημένες διαδικασίες. Εδώ και αρκετά χρόνια, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών κατέχει κυρίαρχη θέση στη λειτουργία του δημόσιου τομέα στις περισσότερες ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες. Χρησιμοποιούνται συστήματα αξιολόγησης που δίνουν έμφαση στην απόδοση των δημοσίων δαπανών και στα αποτελέσματα για τα οποία λογοδοτούν οι υπεύθυνοι (Blondal, 2003).

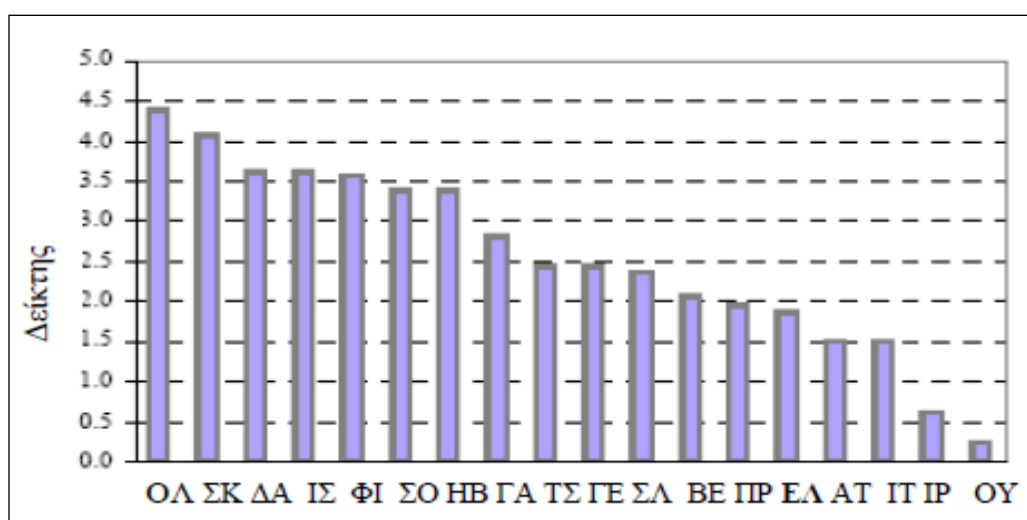
Με βάση τα στοιχεία – που όπως αναφέρθηκαν προηγούμενα – συλλέχθηκαν από τον Ο.Ο.Σ.Α. και την Παγκόσμια Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε ένα δείκτη, ο οποίος μετράει τον βαθμό στον οποίο οι διάφορες χώρες χρησιμοποιούν για την αξιολόγηση των δαπανών τους τα αποτελέσματα και όχι τις εισροές. Για την κατασκευή του δείκτη αυτού, ο οποίος απεικονίζεται στο διάγραμμα 6, χρησιμοποιήθηκαν η υποβολή των μη χρηματοοικονομικών δεδομένων απόδοσης στα έγγραφα του προϋπολογισμού, η ευθύνη για την επίτευξη των στόχων απόδοσης, η παρακολούθηση των επιδόσεων σε σχέση με τους στόχους και η χρήση των δεικτών επίδοσης κατά τον καθορισμό των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Ολλανδία, η Σλοβακία, η Δανία και η Ισπανία. Η Ολλανδία έχει υιοθετήσει ένα πολύ αναπτυγμένο σύστημα οριοθέτησης στόχων και χρησιμοποιεί προηγμένες μεθόδους μέτρησης των αποτελεσμάτων.

Επίσης το δημοσιονομικό της σύστημα χαρακτηρίζεται από ξεκάθαρη και σαφή σύνδεση μεταξύ της επίτευξης των στόχων και της κατανομής των κονδυλίων. Την χειρότερη επίδοση σημειώνουν η Ιρλανδία και η Ουγγαρία, όπου καμία από αυτές τις χώρες δεν αναφέρει τους στόχους και τα δεδομένα απόδοσης στα έγγραφα του προϋπολογισμού. Η Ελλάδα βρίσκεται αρκετά χαμηλά στην κατάταξη και χρησιμοποιεί το σύστημα αξιολόγησης με βάση τα αποτελέσματα σε κάποιες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε.

Διάγραμμα 6

Δείκτης προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα



Πηγή: European Commission 2007

Το χαρακτηριστικό το οποίο συναντάται στη διεθνή βιβλιογραφία να είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την ποιότητα της διαδικασίας του προϋπολογισμού είναι η διαφάνεια του προϋπολογισμού. Ορισμένα από τα βασικά στοιχεία για τη διαφάνεια του προϋπολογισμού είναι τα εξής (Blondal, 2003):

- Πρώτον, η έγκαιρη και συστηματική δημοσιοποίηση από την κυβέρνηση όλων των δημοσιονομικών στοιχείων και πληροφοριών που αφορούν τον προϋπολογισμό.
- Το δεύτερο στοιχείο είναι ο αποτελεσματικός ρόλος που πρέπει να παίζει το Κοινοβούλιο στην εξέταση και στον έλεγχο όλων των στοιχείων που αφορούν τον προϋπολογισμό. Πρέπει επίσης να μπορεί να επηρεάζει τη δημοσιονομική

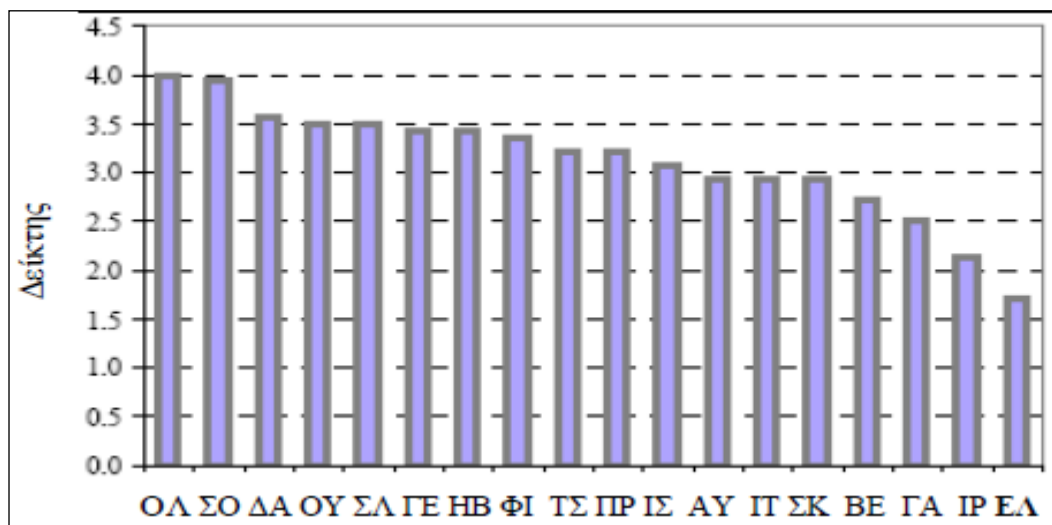
πολιτική ώστε να διατηρεί την κυβέρνηση σε συνεχή λογοδοσία προς τους πολίτες.

- Το τρίτο στοιχείο είναι να μπορούν, η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, να επηρεάσουν τη δημοσιονομική πολιτική και να ζητούν λογοδοσία από την κυβέρνηση με έμμεσο τρόπο.

Το διάγραμμα 7 κατατάσσει χώρες της Ε.Ε. με βάση το δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού. Οι σημαντικότερες από τις πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν για την κατασκευή αυτού του δείκτη είναι η αποκάλυψη των μακροοικονομικών παραδοχών, ο χρόνος ελέγχου του προϋπολογισμού, η ύπαρξη μακροπρόθεσμων εκτιμήσεων για το κόστος των νέων δαπανών κ.α.

Διάγραμμα 7

Δείκτης διαφάνειας του προϋπολογισμού



Πηγή: European Commission 2007

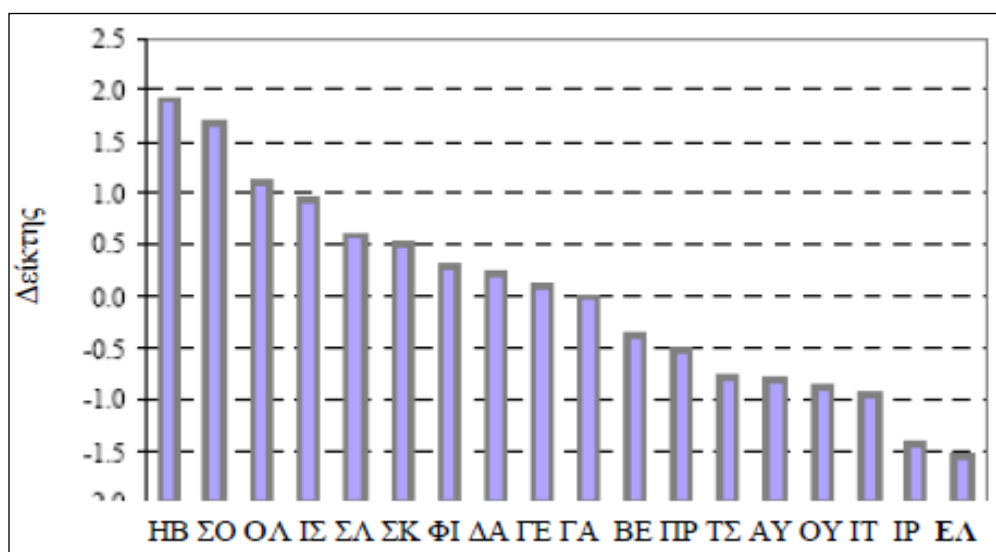
Οι χώρες με την υψηλότερη βαθμολόγηση είναι η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία. Οι χώρες αυτές δημοσιεύουν τις υποθέσεις πάνω στις οποίες βασίζεται ο προϋπολογισμός και παρουσιάζουν τις πολυετείς επιπτώσεις που θα έχουν τα νέα κυβερνητικά μέτρα. Στην Ολλανδία δίνεται αρκετός χρόνος στο Κοινοβούλιο να εξετάσει τις προτάσεις του προϋπολογισμού. Οι χώρες με τη χαμηλότερη επίδοση είναι η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Γαλλία. Οι τρεις αυτές χώρες δεν έχουν αναπτύξει ικανοποιητικό σύστημα για την αναφορά των μεσοπρόθεσμων επιπτώσεων των νέων

πολιτικών μέτρων και το οικονομικό μοντέλο βάσει του οποίου γίνονται οι δημοσιονομικές προβλέψεις δεν δημοσιοποιείται. Στην Ελλάδα μάλιστα δεν δημοσιοποιούνται οι οικονομικές υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός (Public Finances in EMU 2007).

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατασκεύασε ένα συνολικό δείκτη για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, ο οποίος περιλαμβάνει όλους τους προηγούμενους δείκτες και πιο συγκεκριμένα, τους δείκτες δημοσιονομικής διαφάνειας, πολυετούς προγραμματισμού, της κατάρτισης από πάνω προς τα κάτω, συνετών οικονομικών υποθέσεων και αξιολόγησης των επιδόσεων του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα. Ο δείκτης αυτός απεικονίζεται στο διάγραμμα 8.

Διάγραμμα 8

Συνολικός δείκτης διαδικασιών του προϋπολογισμού



Πηγή: European Commission 2007

Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και η Ολλανδία ακολουθούμενες από την Ισπανία, τη Σλοβενία και τη Σλοβακία. Οι χώρες με το χαμηλότερη δείκτη είναι η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Ιταλία. Παρατηρούμε ότι οι χώρες με την υψηλότερη βαθμολογία στο συνολικό δείκτη, καταλαμβάνουν και υψηλή θέση στους ανωτέρω ατομικούς δείκτες. Το Ηνωμένο Βασίλειο για παράδειγμα κατέχει θέση πάνω από το μέσο όρο σε όλους τους δείκτες

συμπεριλαμβανομένου και του συνολικού δείκτη, ενώ το ίδιο ισχύει με κάποιες μικρές εξαιρέσεις και για την Σουηδία, την Ολλανδία, την Ισπανία και την Σλοβενία. Ομοίως, οι χώρες που βρίσκονται στις τελευταίες θέσεις της κατάταξης του συνολικού δείκτη, επιτυγχάνουν σχετικά χαμηλές τιμές και στους ατομικούς δείκτες.

Παρακάτω, θα προσπαθήσουμε να συσχετίσουμε το δείκτη προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα με ένα μακροοικονομικό μέγεθος και συγκεκριμένα με το δημοσιονομικό έλλειμμα/πλεόνασμα ως ποσοστό του Α.Ε.Π. των υπό εξέταση χωρών με βάση επίσημα στοιχεία της Eurostat. Η εξεταζόμενη περίοδος είναι το χρονικό διάστημα 1998-2007, λίγο πριν «εισέλθει» στην Ευρώπη η παγκόσμια οικονομική κρίση. Ο λόγος που επιλέξαμε τον ατομικό δείκτη του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα, είναι γιατί θεωρούμε ότι εμπεριέχει σε μεγαλύτερο βαθμό από τους υπόλοιπους ατομικούς δείκτες τα κύρια χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού προγραμμάτων και μας παρέχει σοβαρές ενδείξεις για το πόσο κινείται μια χώρα προς την υιοθέτηση αυτού του μοντέλου οργάνωσης του δημοσιονομικού συστήματος. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζουμε τα αποτελέσματα στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης των εξεταζόμενων χωρών την ανωτέρω χρονική περίοδο. Από την αναλυτική επισκόπηση του πίνακα βλέπουμε ότι ο μέσος όρος του δημοσιονομικού ελλείμματος ως ποσοστό του Α.Ε.Π. των εξεταζόμενων χωρών από -2,12% το 1998 έφτασε το 2000 να είναι περίπου σε ισορροπία (-0,55%). Στα επόμενα χρόνια και μέχρι το 2004 υπήρξε μια αύξηση του ελλείμματος το οποίο οφείλεται κυρίως στην αύξηση που παρατηρήθηκε σε μεγάλες χώρες όπως η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία. Από το 2004 και μέχρι το 2007 παρατηρούμε σημαντική μείωση του ελλείμματος σε διατηρήσιμη βάση που έγινε σε αρκετές χώρες όπως το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Αυστρία και η Γερμανία, ενώ σε μερικές χώρες (Δανία, Φιλανδία, Σουηδία και Ισπανία) έχουν δημιουργηθεί πλεονάσματα, με αποτέλεσμα να έχει μειωθεί σημαντικά και το δημόσιο χρέος τους. Θα ήταν εξαιρετικά ενδιαφέρον να αναλυθεί, αν και δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης, με ποιο τρόπο επιτεύχθηκε αυτή η δημοσιονομική προσαρμογή, δηλαδή αν προήλθε από αύξηση των εσόδων ή μείωση των δαπανών με ταυτόχρονες θεσμικές αλλαγές στη διαδικασία δημοσιονομικής διαχείρισης που υιοθετήθηκαν από πολλές χώρες.

Πίνακας 4

Δημοσιονομικό έλλειμμα/πλεόνασμα χωρών ως % Α.Ε.Π. (1998-2007)

Χώρες	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ΜΟ	-2,12	-1,49	-0,55	-1,53	-2,54	-2,57	-2,18	-1,28	-1,12	-0,52
ΕΕ 16	-2,3	-1,5	-0,1	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7
ΗΒ	-0,1	0,9	3,6	0,5	-2,1	-3,4	-3,5	-3,4	-2,7	-2,7
ΣΟ	0,7	0,9	3,6	1,5	-1,3	-1,0	0,6	2,2	2,3	3,6
ΟΛ	-0,9	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2
ΙΣ	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9
ΣΛ	-2,4	-3,0	-3,7	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0
ΣΚ	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8
ΦΙ	1,6	1,7	6,9	5,1	4,1	2,6	2,5	2,8	4,1	5,3
ΔΑ	0,0	1,3	2,3	1,5	0,4	0,1	2,1	5,2	5,2	4,8
ΓΕ	-2,3	-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2
ΓΑ	-2,6	-1,8	-1,5	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7
ΒΕ	-0,9	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,7	0,1	-0,3
ΠΡ	-3,5	-2,7	-2,9	-4,3	-2,9	-3,0	-3,4	-5,9	-4,1	-3,1
ΤΣ	-4,8	-3,6	-3,6	-5,6	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7
ΑΥ	-2,4	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9
ΟΥ	-8,0	-5,5	-3,0	-4,1	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,3	-5,1
ΙΤ	-2,7	-1,9	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6
ΙΡ	2,4	2,7	4,7	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1
ΕΛ	-3,9	-3,1	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5

Πηγή: Eurostat

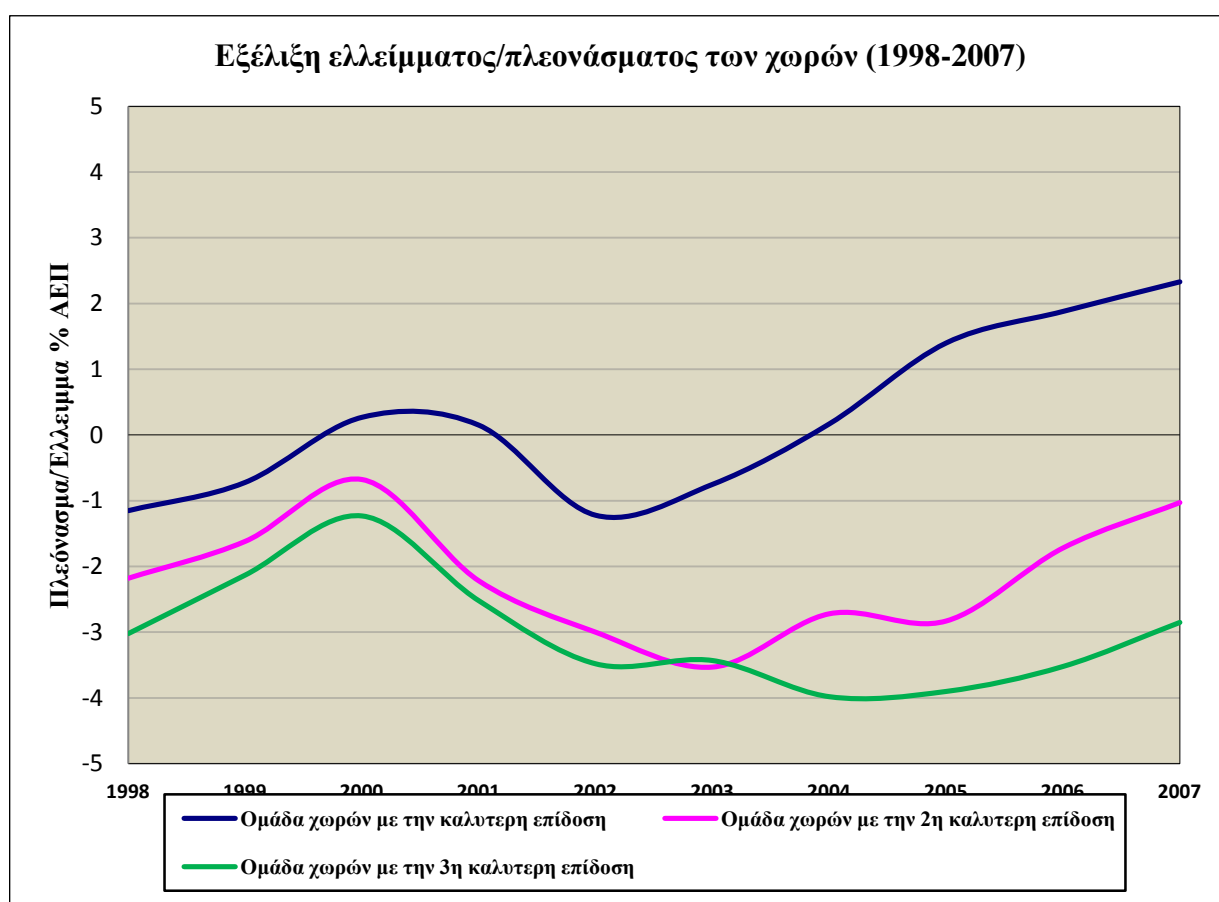
Παρακάτω με τη βοήθεια του πίνακα 5 παρουσιάζουμε διαγραμματικά την επίδοση στο ισοζύγιο της Γενικής Κυβέρνησης των εξεταζόμενων χωρών χωρίζοντας τις σε τρεις (3) ομάδες. Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει τις χώρες που σημείωσαν την υψηλότερη επίδοση κατά την παρουσίαση στο διάγραμμα 6 του δείκτη του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα (Ολλανδία, Σλοβακία, Δανία, Ισπανία, Φιλανδία και Σουηδία). Η δεύτερη ομάδα περιλαμβάνει τις χώρες που σημείωσαν τη δεύτερη καλύτερη επίδοση στην παρουσίαση του δείκτη του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία, Τσεχία, Γερμανία, Σλοβενία, Βέλγιο) και η τρίτη ομάδα περιλαμβάνει τις χώρες με την χαμηλότερη επίδοση στο δείκτη του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα (Πορτογαλία, Ελλάδα, Αυστρία, Ιταλία, Ιρλανδία και Ουγγαρία).

Πίνακας 5

ΜΟ Ελλείμματος/Πλεονάσματος ως % Α.Ε.Π.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1η Ομάδα	-1,15	-0,72	-0,27	0,15	-1,21	-0,75	-0,17	1,4	1,88	2,33
2η Ομάδα	-2,18	-1,62	-0,68	-2,22	-3,0	-3,53	-2,72	-2,83	-1,72	-1,03
3η Ομάδα	-3,02	-2,13	-1,23	-2,52	-3,48	-3,43	-3,98	-3,90	-3,52	-2,85

Διάγραμμα 9



Από την ανάλυση του διαγράμματος 9 παρατηρούμε ότι η ομάδα χωρών με την καλύτερη θέση στην κατάταξη του δείκτη του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα, έχει μέσο όρο πλεονάσματος 0,24% την εξεταζόμενη χρονική περίοδο, με τα τελευταία τρία χρόνια να είναι ιδιαίτερα θετικά: 2005(1,4%), 2006 (1,88%) και 2007 (2,33%), ενώ η δεύτερη καλύτερη ομάδα έχει μέσο όρο

ελλείμματος -2,15% και η ομάδα χωρών με την χειρότερη επίδοση έχει μέσο όρο ελλείμματος -3,01%. Η διαφορά μεταξύ των τριών αυτών ομάδων θα μπορούσε να ήταν αρκετά μεγαλύτερη κι αυτό διότι η Σλοβακία – που βρίσκεται στην πρώτη ομάδα – έχει μέσο όρο ελλείμματος -5,27% αν και τα τελευταία χρόνια το έλλειμμα της βαίνει συνεχώς μειούμενο. Επίσης ο μέσος όρος ελλείμματος της τρίτης ομάδας θα ήταν κατά πολύ μεγαλύτερος, αν δεν συνέβαλε στη μη διόγκωσή του ο μέσος όρος πλεονάσματος της Ιρλανδίας (1,68%) η οποία παρουσίασε αλματώδη ανάπτυξη κατά τη δεκαετία του 1990 και συνεχίστηκε με μικρότερους ρυθμούς μέχρι το 2008.¹³³ Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι οι χώρες που σημείωσαν υψηλές βαθμολογίες στην εφαρμογή βασικών χαρακτηριστικών του προϋπολογισμού προγραμμάτων όπως π.χ. η κατάρτιση του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα, μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα με θετικές επιπτώσεις και στην συνολική οικονομική τους επίδοση.

¹³³ Η ανάπτυξη της Ιρλανδίας βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην τεράστια επενδυτική δραστηριότητα ξένων πολυεθνικών οι οποίες απολάμβαναν σημαντικά φορολογικά προνόμια. Με την είσοδο της χώρας στην Ο.Ν.Ε., η χώρα αναγκάστηκε να επιβάλει υψηλή φορολογία στις ξένες εταιρίες λόγω των κοινών οικονομικών πολιτικών της ευρωζώνης, με αποτέλεσμα τη μαζική φυγή των ξένων εταιριών προς φθηνότερους προορισμούς.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα μελέτη επικεντρώθηκε σε θεωρητικό επίπεδο στην παρουσίαση της σύγχρονης αντίληψης οργάνωσης του δημοσιονομικού ελέγχου, με την εισαγωγή της έννοιας του ελέγχου απόδοσης στη δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και σε θεωρητικά και πρακτικά ζητήματα που σχετίζονται με την κατάρτιση και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού προγραμμάτων, παρουσιάζοντας τα πλεονεκτήματα αλλά και τους κινδύνους που απορρέουν από την υιοθέτηση του συγκεκριμένου τύπου προϋπολογισμού. Επίσης, έγινε προσπάθεια αποτύπωσης του τρόπου με τον οποίο ο προϋπολογισμός προγραμμάτων έχει εφαρμοστεί σε χώρες της Ε.Ε. και του Ο.Ο.Σ.Α., δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στις αλλαγές και στις διαδικασίες που σχετίζονται με την οργάνωση, το σχεδιασμό και την εκτέλεση των δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα. Στο εμπειρικό μέρος προσπαθήσαμε να αποτυπώσουμε διαγραμματικά τη θετική συσχέτιση των διαφορών που υφίστανται στις επιδόσεις των χωρών από την εφαρμογή ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών του προϋπολογισμού προγραμμάτων με τα αποτελέσματα που σημειώνουν στο ισοζύγιο της Κεντρικής Κυβέρνησης.

Το υφιστάμενο ελληνικό σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου θα μπορούσε εν συντομία να περιγραφεί ως σύστημα προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών και κατασταλτικού ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, το οποίο προσέφερε σημαντικές υπηρεσίες στην προστασία του δημοσίου χρήματος από φαινόμενα σπατάλης και διαφθοράς. Ωστόσο, η παραδοσιακή διάκριση του δημοσιονομικού ελέγχου σε προληπτικό και κατασταλτικό θεωρείται παρωχημένη και έχει περιορισμένες δυνατότητες, καθώς αποσκοπεί αποκλειστικά στην παρεμπόδιση μιας παράνομης πράξης ή στον καταλογισμό ενός υπολόγου με το ποσό του ελλείμματος που διαπιστώθηκε από τη διαχείρισή του.

Αντίθετα, ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος υιοθετεί την έννοια της απόδοσης και της αξιολόγησης ως βασικό στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης, προτείνοντας τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών και εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα μια μεγαλύτερη ελευθερία δράσης στους διαχειριστές ως προς τη χρήση των δημοσιονομικών μέσων, αλλά και την ενισχυμένη ευθύνη του αποτελέσματος. Επιδιωκόμενος στόχος του σύγχρονου δημοσιονομικού ελέγχου είναι η μεγιστοποίηση του οφέλους με παράλληλη ελαχιστοποίηση του κόστους. Για την

επίτευξη αυτού του στόχου κρίνεται επιβεβλημένη η νομοθετική κατοχύρωση του ελέγχου της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, δηλαδή της εξέτασης της απόδοσης των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος, με κριτήριο τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

Ο προϋπολογισμός προγραμμάτων δεν αποτελεί μόνο μια διαφορετική αποτύπωση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά συνεπάγεται και μια συνολική διαφοροποίηση της δημοσιονομικής διαχείρισης καθώς εισάγει μια νέα οπτική στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας των φορέων της δημόσιας διοίκησης. Η εφαρμογή του συνδέεται με την εισαγωγή ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης, τη σύνδεση του κόστους με το αποτέλεσμα στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, την αλλαγή κουλτούρας στην εργασιακή συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων και τη μεγαλύτερη λογοδοσία των κρατικών λειτουργιών στους πολίτες. Ο βασικός στόχος του προϋπολογισμού προγραμμάτων είναι η βελτίωση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων φορέων, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία του δημόσιου τομέα και στην ορθολογικότερη αξιοποίηση του δημοσίου χρήματος.

Ωστόσο, ο βαθμός στον οποίο η μεταρρύθμιση αυτή θα συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, εξαρτάται μεταξύ άλλων από τις αλλαγές στις υπάρχουσες δομές του δημόσιου τομέα, τον εσωτερικό συντονισμό των υπουργείων, την ορθή κατασκευή δεικτών μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, τη σωστή χρήση της πληροφορίας που παρέχουν οι εν λόγω δείκτες, την κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων. Το πιο σημαντικό όμως είναι η ύπαρξη συναίνεσης και ισχυρής βούλησης, τόσο από τη νομοθετική όσο και από την εκτελεστική εξουσία για την αξιοποίηση της ποιότητας των αποτελεσμάτων στη διακυβέρνηση της χώρας. Λαμβάνοντας υπόψη τη κοινωνική και πολιτική κουλτούρα στην Ελλάδα, τις δομικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα, καθώς επίσης και τις δυσκολίες της μεταρρυθμιστικής αυτής προσπάθειας όπως προκύπτει από την εμπειρία των υπό εξέταση χωρών, κρίνουμε ότι η εφαρμογή του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα φαίνεται να είναι μια θεσμική επιλογή με αβεβαιότητα ως προς τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Στη βάση των προηγούμενων διαπιστώσεων, θα μπορούσαμε να διατυπώσουμε πολύ συνοπτικά ορισμένες κατευθύνσεις προς τις οποίες χρειάζεται να κινηθεί η πιθανή

εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων δημοσιονομικού ελέγχου και ενός προϋπολογισμού προγραμμάτων στη χώρα μας, έτσι ώστε να καθίσταται εφικτό να συμβάλλουν στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και ταυτόχρονα προς όφελος των πολιτών και των εργαζομένων. Πρώτον, επιβάλλεται η ολιστική αντιμετώπιση των δημοσιονομικών αλλαγών από ένα ενοποιημένο νομοθετικό πλαίσιο. Η ύπαρξη ενός δοκιμασμένου ευρωπαϊκού προτύπου στα πλαίσια της Ε.Ε. που ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα με το «Δημοσιονομικό Κανονισμό», μπορεί να αποτελέσει τη βάση για ανάλογες νομοθετικές πρωτοβουλίες και στη χώρα μας. Στο «Δημοσιονομικό Κανονισμό» περιγράφονται λεπτομερώς η διάρθρωση και η διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου, οι λογιστικές διαδικασίες και ο εξωτερικός έλεγχος. Το έργο αυτό θα απαιτούσε τη συνεργασία πολλών φορέων της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά θα μείωνε τη μελλοντική ανάγκη συνεχών νομοθετικών ρυθμίσεων. Δεύτερον, η εφαρμογή του ελέγχου απόδοσης των δημοσίων δαπανών με βάση την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, θα πρέπει να πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμφωνα με τις επιταγές και τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI. Σε επίπεδο κυβέρνησης τον έλεγχο αυτό θα ασκεί το Γ.Λ.Κ. Σημειώνεται ότι σε επίπεδο του εξωτερικού ελεγκτή του κράτους αυτός είναι το Ε.Σ. και σε επίπεδο εσωτερικό του κράτους το ρόλο αυτό έχει το Γ.Λ.Κ. το οποίο και αποτελεί «εξωτερικό ελεγκτή» για τον κάθε ελεγχόμενο φορέα. Σε κάθε περίπτωση όμως, είναι σημαντικό να υπάρχει στενή συνεργασία μεταξύ του εξωτερικού και του εσωτερικού ελεγκτή προκειμένου να έχουν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα οι όποιες ελεγκτικές ενέργειες εκτελούνται. Εξάλλου αποτελεί σημαντικό στοιχείο και η εφαρμογή του προτύπου ISA610 που δίνει τη δυνατότητα στον εξωτερικό ελεγκτή να χρησιμοποιήσει ή να βασιστεί στη δουλειά του εσωτερικού ελεγκτή. Επίσης είναι απαραίτητο να εκδοθούν όλες οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπονται από το ν.3492/06 και είναι απαραίτητες για την εφαρμογή του, οι οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνουν τα σύγχρονα εργαλεία δημοσιονομικού ελέγχου όπως η «ανάλυση κινδύνου» και η «στατιστική δειγματοληψία». Τρίτον, ο προϋπολογισμός προγραμμάτων θα ήταν περισσότερο αποτελεσματικός αν επεκταθεί και στο σκέλος των εσόδων. Η χρήση των ποσοτικών δεικτών μέτρησης της επίδοσης, η οριοθέτηση καθορισμένων στόχων στα φορολογικά έσοδα και ο συντονισμός ελεγκτικών και φορολογικών μηχανισμών μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην αντιμετώπιση του χρόνιου και μείζονος προβλήματος της φοροδιαφυγής. Η υιοθέτηση της θεσμικής αυτής πρότασης μπορεί να επιφέρει

αύξηση των φορολογικών εσόδων, τα οποία δύναται να χρησιμοποιηθούν πρωτίστως για την αποπληρωμή του υπέρογκου δημόσιου χρέους και για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στους πολίτες. Επιπρόσθετα, με τη θεσμοθέτηση προγραμμάτων καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, θα επιτύχουμε βελτίωση της αναδιανομής του εθνικού εισοδήματος και μείωση της ανισότητας και της φτώχειας, δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος της φοροδιαφυγής στη χώρα μας αφορά τα υψηλά εισοδήματα.

Στην παρούσα χρονική συγκυρία πρώτη προτεραιότητα της οικονομικής πολιτικής στη χώρα μας οφείλει να είναι η αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και η επαναφορά της οικονομίας σε ανοδική τροχιά. Παράλληλα όμως θα πρέπει να ενισχυθεί η αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής απέναντι στους πολίτες, στους ευρωπαϊούς εταίρους μας και στις διεθνείς αγορές καθώς η χώρα μας αντιμετωπίζει τεράστιο έλλειμμα εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας. Η εισαγωγή και θεσμοθέτηση σύγχρονων μεθόδων δημοσιονομικού ελέγχου και του προϋπολογισμού προγραμμάτων στην Ελλάδα, δημιουργεί προσδοκίες ενίσχυσης της διαφάνειας στη δημοσιονομική διαχείριση και βελτίωσης της αποτελεσματικότητας και της απόδοσης του δημόσιου τομέα της οικονομίας. Αυτό όμως προϋποθέτει ότι οι οποιεσδήποτε θεσμικές παρεμβάσεις οφείλουν να έχουν προτεραιότητα την διάχυση νέας διοικητικής κουλτούρας και την αλλαγή της νοοτροπίας σε κάθε επίπεδο: στην πολιτική ηγεσία, στους δημοσίους υπαλλήλους και στους πολίτες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αιτιολογική έκθεση του ν.3492/2006.
2. Αιτιολογική έκθεση του ν.3871/2010.
3. Βασικά σημεία του σχεδίου νόμου Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Ευθύνης του Υπουργείου Οικονομικών, διαθέσιμο στο www.hellenicparliament.gr
4. Βράνιαλη Ευφροσύνη, (2008). Η δημοσιονομική μεταρρύθμιση και η νέα προσέγγιση της δημόσιας οικονομικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, ΕφημΔΔ 4/2008 σελ. 583-592.
5. Γεωργακόπουλος Θ., Πατσουράτης Β., (1995). Δημόσια Οικονομική, Εκδοτικές Επιχειρήσεις το οικονομικό, Αθήνα
6. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΔΙ.ΠΑ. /Φ.4/οικ.26397/27-12-2005.
7. Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., ΔΙ.ΠΑ. /Φ.4/οικ.7323/05-04-2006.
8. Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών, 2/41745/29.06.2010, παράρτημα.
9. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, (2011). Κρατικός Προϋπολογισμός Προγραμμάτων θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας;.
10. Δημοσιονομικός Κανονισμός 1605/2002 του Συμβ. Ε.Κ.
11. Καράγιωργας Δ., (1979). Οικονομικές Λειτουργίες του κράτους, εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.
12. Κρατικός Προϋπολογισμός (2008). Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2008, <http://www.minfin.gr/budget/2008/proyp/index.html>
13. Κρατικός Προϋπολογισμός (2009). Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2009, <http://www.minfin.gr/budget/2009/proyp/index.html>
14. Κρατικός Προϋπολογισμός (2010). Προϋπολογισμός Προγραμμάτων 2010, <http://www.minfin.gr/budget/2010/proyp/index.html>
15. Λουκανίδου Ο. (2010). Η Δημοσιονομική μεταρρύθμιση ως απάντηση στην οικονομική κρίση – η συμβολή του προϋπολογισμού προγραμμάτων και του δημοσιονομικού ελέγχου, Διοικητική Ενημέρωση.
16. Μπάλτα Ευαγγελία, (2009α). Ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, Διδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Νομικής, Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Θεσσαλονίκη.

17. Μπάλτα Ευαγγελία, (2009β). Δημοσιονομικός έλεγχος και συγκριτικό δίκαιο: σύγχρονες τάσεις, ΕφημΔΔ 4/2009, σελ. 542-555.
18. Μπάλτα Ευαγγελία, (2007). Προς μια χρηστή δημοσιονομική διαχείριση: Ο ρόλος των υπηρεσιών δημοσιονομικού ελέγχου, ΕφημΔΔ 1/2007 σελ. 124-128.
19. Μπάρμπας Νικόλαος, (2006). Σχόλιο για το Ν3492/200, ΕφημΔΔ 5/2006, σελ. 567-569.
20. Ν. 2362/1995. Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 247/Α/27.11.1995.
21. Ν. 3230/2004. Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 44/Α/11.02.2004.
22. Ν. 3492/2006. Οργάνωση του συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής του κρατικού προϋπολογισμού και των εκτός του κρατικού προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 210/Α/05.10.2006.
23. Ν. 3516/2006. Τροποποίηση και συμπλήρωση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου και άλλες διατάξεις, ΦΕΚ 265/Α/05.12.2006.
24. Ν. 3871/2010. Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη, ΦΕΚ 141/Α/17.08.2010.
25. Ν. 3943/2011, Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, στελέχωση των ελεγκτικών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Οικονομικών, ΦΕΚ 66/Α/31.03.2011.
26. Ν. 3985/2011. Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, ΦΕΚ 151/Α/01.07.2011.
27. Π.Δ. 200/1997. Σύσταση Υ.Δ.Ε. και τροποποίηση Οργανισμού Υπουργείου Οικονομικών, ΦΕΚ 157/Α/31.07.1997.
28. Π.Δ 151/1998. Διαδικασία ελέγχου, εκκαθάρισης και εντολής πληρωμής των δαπανών του δημοσίου, ΦΕΚ 116/Α/03.06.1998.
29. Ράπανος, Β.Θ. (2007). Σύνταξη και εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού: Ευρωπαϊκή εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα, Κείμενο εργασίας, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών.
30. Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (2004). Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, εκδόσεις Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

31. Arens A.A. and J.K. Loebbecke, (2000). *Auditing: An Integrative Approach*. Prentice Hall International, 8th Edition.
32. Aristovnic A. and Seljak J., (2009). *Performance budgeting: selected international experiences and some lessons in Slovenia*. University of Ljubljana, Faculty of Administration, Slovenia, Working Paper Munich Personal RePEc Archive, online at:
http://mpira.ub.uni-muenchen.de/15499/1/MPRA_paper_15499.pdf.
33. Auditing Standards, (1995). *Auditing Standards Committee International Organization of Supreme Audit Institutions*, October 1995.
34. Ballart, X. and Zapico, E., (2010). *Budgets reforms in Spain*, in Wanna, J. Jensen, L. and de Vries, J. *The Reality of Budget Reform: Counting the Consequences in 11 Advanced Economies*, London: Elgar.
35. Barzelay M., (1996). *Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions*, in *Performance Auditing and the Modernization of Government*, Paris: OECD, 1996, pp. 15-56.
36. Blondal J., (2001). *Budgeting in Sweden*, *OECD Journal of Budgeting*, OECD, Vol. 1 (1), pp. 27-57.
37. Blondal J., (2003). *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, *Journal of Budgeting*, OECD, Vol. 2 (4).
38. Bovaird Tony, (2005). *Public Sector Performance*, *Encyclopedia of Social Measurement*, Volume 3, pp.203-207.
39. Caperchione E. and Mussaro R., (2002). *Government Budgeting and Accounting Reform in Italy*, in Chan, J. and Xiaoyue C., *Models of Public Budgeting and Accounting*, Vol. 2 (1), Paris: OECD, pp. 305-331.
40. Chan J., (2002). *Government Budget and Accounting Reforms in the United States*, in Chan, J. and Xiaoyue C., *Models of Public Budgeting and Accounting*, Vol. 2 (1), Paris: OECD, pp. 187-221.
41. Chevauchez, B., (2002). *Government budgeting and accountings reforms in France*, in Chan, J. and Xiaoyue C., *Models of Public Budgeting and Accounting*, Vol. 2 (1), Paris: OECD, pp. 285-304.
42. Curristine Teresa, Lonti Zsuzsanna and Joumard Isabelle, (2007). *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*, *OECD Journal of Budgeting*, vol. 7(1).

43. Daujotaite, D., & Macerinskiene I., (2008). Development of Performance Audit in Public Sector, 5th International Scientific Conference Business and Management, Vilnius, pp. 177-185.
44. Debets Rafael, (2007). Performance Budgeting in Netherlands, OECD Journal of Budgeting, Vol. 7 (4).
45. Diamond J., Khemani P. and Van Eden H., (2005). Greece: A Strategy for Modernizing Budget Management, International Monetary Fund unpublished document.
46. Diamond J., (2005). Establishing a Performance Management Framework for Government, International Monetary Fund, Working Paper.
47. Etverk Jane, (2002). Measuring Performance Audit Effectiveness: The case of Estonia, University of Tartu, Faculty of Social Sciences, Department of Public Administration, Thesis in Public Administration and Social Policy.
48. European Commission (2006), Public Finances in EMU – 2006.
49. European Commission (2007). Public Finances in EMU - 2007.
50. Glynn J., (1996). Performance Auditing and Performance Improvement in Government: Public Sector Management Reform, Changing Accountabilities and the Role of Performance Audit, in Performance Auditing and the Modernization of Government, Paris, OECD, pp. 125-136.
51. Glynn J., (1985). Value for Money Auditing – An International Review and Comparison, Financial Accountability and Management, 1(2), pp. 113-128.
52. Green, D., & Singleton, J., (1999). The Watchdog: New Zealand's Audit Office 1840 to 2008, Dunedin: Otago University Press.
53. Hawkesworth I, Bergvall D, Emery R, and Wehner J., (2008). Budgeting in Greece, OECD Journal of Budgeting, Vol. 3.
54. Hepworth N., (2002). Government budgeting and accounting reform in the United Kingdom, in Chan, J. and Xiaoyue C., Models of Public Budgeting and Accounting, Vol. 2 (1), Paris: OECD, pp. 115-161.
55. HMT, (2002). Budget and Public Expenditure management systems in Greece, Report commissioned by the Hellenic Ministry of Economy and Finance of Greece from HM Treasury, London.
56. Hood C., (1995). The New Public Management in the 1980: variations on the theme, Accounting, Organization and Society, Vol.20, pp. 93-109.

57. Hood C., (1991). A Public Management for all Seasons?, *Public Administration* Vol. 69, pp. 3-19.
58. Hughes R., (2008). Performance budgeting in the UK: 10 lessons from a decade of experience. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C., available at:
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resourses/1-RichardHughesFinal.pdf>
59. International Monetary Fund, (2006). Greece: Report on Observance of Standards and Codes Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 06/49, IMF Publication Services, Washington D.C.
60. Joung R., (2003). Performance – Based Budget Systems, Institute for Public Service and Policy Research, Public Policy & Practice.
61. Kelly Janet, and Rivenbark William, (2003). Performance budgeting for State and Local Government, M.E. Sharpe.
62. Kibblewhite A. and Usser C., (2002). Outcome – focused management in New Zealand, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1 (4), OECD, pp. 85-109.
63. Kirat, T., (2010). Performance – based budgeting and management of judicial courts in France: An assessment, *International Journal for Court Administration*.
64. Kuchen T. and Nordman P., (2008). Performance budgeting in Sweden, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 8 (1).
65. Lapsey Irvine, (1998), *Research in Public Sector Accounting: An Appraisal*, *Accounting, Auditing and Accountability* 1(13), pp. 21-33.
66. Luder K., (2002). Government Budgeting and Accounting Reform in Germany, in Chan, J. and Xiaoyue C., *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2 (1), pp. 224-243.
67. Mulgan, R., (2001). Auditors-General: Cuckoos in the Managerialist Nest?, *Australian Journal of Public Administration*, 60 (2), pp. 24-34.
68. Nirmala Nath, Karen Van Peurseem and Alan Lowe, (2005). *Public Sector Performance Auditing: Emergence, Purpose and Meaning*, University of Waikato, Department of Accounting, Working Paper Series, N. 81.
69. Norman Z., (2008). Performance budgeting in the United Kingdom, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 8 (1).

70. Nurul Athirah Abd Manaf, (2010). The impact of performance audit: The New Zealand Experience, a thesis submitted to the Victoria University of Wellington.
71. OECD (2007). Performance budgeting in OECD countries, Washington D.C.: OECD.
72. OECD, (2004). The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison, OECD Journal of Budgeting Vol. 4 (3).
73. Pallot J., (2002). Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand, in Chan, J. and Xiaoyue C., Models of Public Budgeting and Accounting, Vol. 2 (1), Paris: OECD, pp. 163-186.
74. Pavan A., Reginato E., and Mudu G., (2006). Accounting Models and Devolution in the Italian Public Sector, pp. 101-127, available at, http://www3.unileon.es/pecvnia/pecvnia02/_101_127.pdf.
75. Pollitt Ch., Girre X., Lonsdale J., Mul R, Summa H., and Waerness M., (1999). Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries, Oxford University Press.
76. Pollitt, Ch. and Summa H., 1997. "Reflexitive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves", Public Administration 75 (2): p. 313-336.
77. Power M., (1997). The Audit Society, *Oxford University Press, Oxford*.
78. Robinson M. and Brumby J., (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature, International Monetary Fund, Working Paper.
79. Robinson M. and Last D., (2009). A basic model of Performance – Based Budgeting, International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals.
80. Shea R., (2008). Performance Budgeting in the United States, OECD Journal of Budgeting, Vol. 8 (1).
81. Tilleman Sandra and Bogt Henk J. Ter., (2010). Performance auditing, improving the quality of political and democratic process?, Critical Perspectives on Accounting 21 (2010), 754-769.
82. Tugen K, Akdeniz A, Aksarayli M, Egeli H, and Ozen A., (2007-08). Critical control points on Performance – Based Budgeting system, Review of Social, Economic & Business Studies, Vol.9/10, 161-178.

83. Van Nispen, F. and Posseth, J., (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 6 No 4, pp. 37-62.