



**ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ  
FOUNDATION FOR ECONOMIC & INDUSTRIAL RESEARCH**

---

**Σύνταξη και Εκτέλεση του Κρατικού  
Προϋπολογισμού:  
Ευρωπαϊκή εμπειρία και η Ελληνική πραγματικότητα**

**Κείμενο εργασίας**

**Βασίλης Θ. Ράπανος**

**Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και επιστημονικός συνεργάτης του IOBE**

**Νοέμβριος 2007**



## 1. Δημοσιονομική πολιτική και δημοσιονομικές εξελίξεις: Ένα σύντομο ιστορικό

### 1.1. Εισαγωγή

Η περίοδος μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο χαρακτηρίζεται από μια δραματική αύξηση των δημόσιων δαπανών, σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ και κυρίως στις Ευρωπαϊκές χώρες-μέλη του Οργανισμού. Η αύξηση αυτή αποδίδεται στην επέκταση της κρατικής δραστηριότητας γενικότερα και κυρίως στο κράτος πρόνοιας που δημιουργήθηκε και επεκτάθηκε σημαντικά στην περίοδο από το 1950 μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Την περίοδο εκείνη οι περισσότερες Ευρωπαϊκές οικονομίες εφάρμοζαν κάποια μορφή Κεϋνσιανής οικονομικής πολιτικής, η οποία στηριζόταν στην άσκηση ενεργούς νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των κυκλικών διακυμάνσεων στην οικονομία. Η διεθνής οικονομία λειτουργούσε τότε υπό το καθεστώς των σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών και η αυτονομία στην άσκηση οικονομικής πολιτικής από κάθε χώρα ήταν αρκετά μεγάλη. Αν και το διεθνές εμπόριο είχε αρχίσει να αυξάνεται σημαντικά, μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο (ΔΠΠ), ο βαθμός ενσωμάτωσης των περισσότερων οικονομιών στην παγκόσμια οικονομία ήταν ακόμη σχετικά μικρός.

Μετά όμως την πρώτη και ιδιαίτερα τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση, η οποία επηρέασε σημαντικά την οικονομική δραστηριότητα, άρχισαν να εμφανίζονται σημαντικά προβλήματα ανεργίας και υψηλού πληθωρισμού. Οι περισσότερες χώρες, για να αντιμετωπίσουν την οικονομική ύφεση, συνέχισαν να χρησιμοποιούν τα παραδοσιακά πλέον Κεϋνσιανά εργαλεία της επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής, με αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των δημόσιων δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο σε αρκετές χώρες ξεπέρασε το 50%.<sup>1</sup> Γρήγορα όμως έγινε αντιληπτό ότι η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει τα προβλήματα ανεργίας και πληθωρισμού και το μόνο που πέτυχε ήταν η σημαντική διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Τα εργαλεία που βοήθησαν τις μεταπολεμικές οικονομίες να ανακάμψουν και να έχουν υψηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης

---

<sup>1</sup> Για μια αναλυτική παρουσίαση των εξελίξεων στις δημόσιες δαπάνες βλέπε Tanzi and Schuknecht (2000).

δεν απέδιδαν πλέον όπως στο παρελθόν, με αποτέλεσμα να υπάρξει σημαντική στροφή στην οικονομική πολιτική.

Μισό αιώνα περίπου μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, έγινε αντιληπτό ότι το διεθνές οικονομικό περιβάλλον είχε αλλάξει δραματικά. Οι αγορές είχαν γίνει πολύ πιο εξεζητημένες και η αλληλεξάρτηση των Ευρωπαϊκών οικονομιών ήταν πολύ μεγαλύτερη απ' ό,τι στο παρελθόν. Επιπλέον, οι επαναστατικές αλλαγές στην τεχνολογία και ιδιαίτερα στην πληροφορική και η παγκοσμιοποίηση των συναλλαγών είχαν μεταβάλει το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν οι αγορές και οι κυβερνήσεις.

Η μεγάλη κινητικότητα των κεφαλαίων διεθνώς, η είσοδος νέων χωρών στη διεθνή σκηνή, ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση του συστήματος των κεντρικά προγραμματισμένων οικονομιών και η συνειδητοποίηση από τις κυβερνήσεις ότι οι βαθμοί ελευθερίας στην άσκηση οικονομικής και κυρίως δημοσιονομικής πολιτικής έχουν περιοριστεί, άλλαξαν ριζικά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής. Ακόμη έγινε αντιληπτό ότι οι υψηλές δημόσιες δαπάνες και η χρηματοδότηση τους με υψηλότερη φορολογία δημιουργούσε σημαντικά αντικίνητρα στην επιχειρηματική και γενικότερα στην οικονομική δραστηριότητα.

Οι πιο πάνω εξελίξεις σε συνδυασμό με τις προβλέψεις ότι λόγω γήρανσης του πληθυσμού, κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες, οι πιέσεις για αύξηση των δημόσιων δαπανών θα αυξηθούν σημαντικά τα επόμενα χρόνια, οδήγησαν τις περισσότερες χώρες να πάρουν σημαντικά μέτρα, τόσο στην πλευρά των εσόδων όσο και των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, όχι μόνο για να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα, αλλά και για να δημιουργήσουν πλεονάσματα ώστε να έχουν τα περιθώρια να αντιμετωπίσουν τις μελλοντικές τους δημοσιονομικές ανάγκες.

## **1.2. Η κατάσταση την Ελλάδα**

Η Ελλάδα ξεκίνησε τη διαδικασία ανασυγκρότησης της, μετά τον πόλεμο, με αρκετή καθυστέρηση και η προσπάθεια για τη δημιουργία γενικευμένου κράτους πρόνοιας έγινε κυρίως στη δεκαετία του 1980. Η περίοδος αυτή συμπίπτει με την είσοδο της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το σημαντικό άνοιγμα των αγορών, με αποτέλεσμα η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική που επιχειρήθηκε στην περίοδο μετά την πρώτη και τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση να μην έχει ικανοποιητικά αποτελέσματα και να οδηγήσει σε σημαντική αύξηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Έτσι, οι δημόσιες δαπάνες αυξήθηκαν σημαντικά και ξεπέρασαν, στη

δεκαετία του 1990, το 50% του ΑΕΠ, αν και πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αύξηση αυτή οφείλεται σε κάποιο βαθμό και στις αυξημένες δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς και κυρίως στην αυξημένη δαπάνη για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, το οποίο εν τω μεταξύ είχε αυξηθεί πολύ γρήγορα, λόγω των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων που είχαν δημιουργηθεί σε όλη σχεδόν την περίοδο μετά τη μεταπολίτευση. Τη δεκαετία του 1990 τα ελλείμματα τιθασεύτηκαν και το δημόσιο χρέος άρχισε να μειώνεται σταθερά, αλλά με πολύ αργούς ρυθμούς.

Παρά την πρόοδο που σημειώθηκε τα τελευταία δέκα χρόνια, το δημόσιο χρέος της χώρας ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) εξακολουθεί να είναι σε πολύ υψηλά επίπεδα (το μεγαλύτερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση) και η εξυπηρέτηση του απορροφά σήμερα γύρω στο 5% του ΑΕΠ ετησίως. Με δεδομένες τις μεγάλες πιέσεις για αύξηση δαπανών στο μέλλον και ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, γίνεται σαφές ότι, όπως τονίζουν συνεχώς και οι διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, η κυβέρνηση πρέπει να πάρει έγκαιρα μέτρα για να αποφευχθεί δημοσιονομικό αδιέξοδο. Μια εικόνα για τις προοπτικές εξέλιξης του δημόσιου χρέους, αν δεν ληφθούν μέτρα, δίνεται στον πίνακα 1.

Αν και οι προβολές αυτές, τόσο για την Ελλάδα όσο και για τις άλλες χώρες, είναι πολύ ευαίσθητες στις υποθέσεις που γίνονται για την εξέλιξη των ρυθμών μεγέθυνσης του ΑΕΠ, των επιτοκίων, κ.α., εντούτοις τα μεγέθη είναι ενδεικτικά των διαστάσεων που μπορεί να πάρει μελλοντικά το δημόσιο χρέος στη χώρα μας. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε) έχει εκπονήσει και άλλα σενάρια τα οποία δείχνουν μια ακόμη πιο δυσμενή εξέλιξη.

<b>Πίνακας 1</b>			
<b>Προβολές στα επίπεδα χρέους μέχρι το 2050 (% of GDP)</b>			
	Με βάση τα Προγράμματα Σταθερότητας και Ανάπτυξης του 2004		
	<b>2004</b>	<b>2010</b>	<b>2030</b>
Αυστρία	64,2	54,2	16,4
Βέλγιο	96,6	75,7	24,7
Γαλλία	64,8	59,0	89,5
Γερμανία	65,5	62,2	39,6
Δανία	24,8	9,8	- 28,1
<b>Ελλάδα</b>	<b>110,5</b>	<b>94,7</b>	<b>139,5</b>
Εσθονία	4,8	2,2	- 22,8
Ηνωμένο Βασίλειο	40,9	42,7	52,5
Ιρλανδία	21,7	12,0	12,0
Ισπανία	49,0	35,1	4,3
Ιταλία	106,0	90,7	31,2
Κύπρος	73,8	46,9	36,6
Λετονία	14,2	15,1	35,4
Λιθουανία	20,1	19,1	20,9
Λουξεμβούργο	5,0	5,8	31,8
Μάλτα	73,2	65,8	64,1
Ολλανδία	56,3	55,6	81,9
Ουγγαρία	57,3	45,8	42,4
Πολωνία	45,9	44,9	- 8,3
Σλοβακία	43,0	46,0	56,2
Σλοβενία	30,2	25,9	37,7
Σουηδία	28,8	17,7	3,5
Τσεχία	38,6	41,4	83,2
Φιλανδία	6,4	- 4,5	- 30,5

Πηγή: European Commission (2005), European Economy, no. 3.

Από τον πίνακα αυτό φαίνεται ότι η Ελλάδα είναι η χώρα με τις δυσμενέστερες προοπτικές για την εξέλιξη του δημόσιου χρέους, σε σχέση με όλες τις άλλες χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επειδή η αντιμετώπιση του προβλήματος δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο μεσομακροπρόθεσμα και μέσα από πολιτικές που θα έχουν συνέχεια, συνέπεια και αξιοπιστία, γι αυτό και έχει σημασία να διερευνηθούν οι τρόποι με τους οποίους θα μπορέσει η χώρα μας να αντιμετωπίσει την πρόκληση. Οι εκτιμήσεις των διεθνών οργανισμών αλλά και των ειδικών δείχνουν η Ελλάδα πρέπει να δημιουργήσει, στα επόμενα χρόνια, σημαντικά **πρωτογενή** δημοσιονομικά πλεονάσματα, τα οποία σε συνδυασμό με ταχύρυθμη μεγέθυνση του ΑΕΠ θα συμβάλουν στην αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους.

Η δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων προϋποθέτει αύξηση εσόδων και μείωση δαπανών. Η αύξηση όμως των εσόδων του προϋπολογισμού δεν φαίνεται να

είναι η ενδεδειγμένη μέθοδος, εκτός και αν προέρχεται από τη διεύρυνση της φορολογικής βάσης και τον περιορισμό της φοροδιαφυγής. Από την άλλη πλευρά η μείωση των δαπανών φαίνεται δύσκολη λόγω και των αυξημένων αναγκών για υποδομές, παιδεία, κοινωνική προστασία, κ.α. Η αντιμετώπιση επομένως του προβλήματος δεν είναι εύκολη και γι αυτό χρειάζεται μακροπρόθεσμος σχεδιασμός και αποφασιστικότητα εκ μέρους του πολιτικού μας συστήματος.

Έχει ίσως ενδιαφέρον να τονιστεί ότι η δημοσιονομική μας πολιτική, τα τελευταία χρόνια, εστιάστηκε πρωταρχικά στη μείωση των ελλειμμάτων, αφού βασικός στόχος της χώρας ήταν η συμμόρφωση με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και καμιά ουσιαστική προσπάθεια δεν έγινε για αλλαγή του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου με το οποίο ασκείται η δημοσιονομική πολιτική. Αν και είναι απόλυτα σαφές ότι μετά την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ, το μόνο ουσιαστικό μακροοικονομικό εργαλείο είναι η δημοσιονομική πολιτική, ελάχιστα έγιναν για να αλλάξει ο τρόπος άσκησης της. Η σύνταξη και εκτέλεση του Προϋπολογισμού, η διοίκηση των φορέων του Δημοσίου, όπως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Τοπική Αυτοδιοίκηση και γενικότερα η οικονομική διοίκηση του δημόσιου τομέα δεν έχουν αλλάξει παρά μόνο οριακά..

Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ελλάδα το είχαν και άλλες χώρες στο παρελθόν και οι περισσότερες από αυτές μπόρεσαν να το αντιμετωπίσουν όχι μόνο με αυστηρή δημοσιονομική πολιτική αλλά και με σημαντικές αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημόσιου τομέα γενικότερα. Έτσι πολλές χώρες άλλαξαν τον τρόπο και τις διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού, εισήγαγαν νέες μεθόδους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και κυρίως προχώρησαν στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που έχουν οι δημόσιες δαπάνες. Μέσα από συντονισμένες δράσεις, πολλές χώρες μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα μέσα από σημαντική μείωση των δημόσιων δαπανών τους ως ποσοστό του ΑΕΠ, και χωρίς αύξηση της φορολογίας.<sup>2</sup> Το ενδιαφέρον είναι ότι η προσαρμογή αυτή έγινε χωρίς να μειωθεί σημαντικά η ποσότητα και η ποιότητα των παρεχομένων δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών που προσφέρουν στους πολίτες τους αυτές οι χώρες. Σε μια σειρά μελετών που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, για ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, έχει δειχτεί ότι το δημοσιονομικό **θεσμικό**

---

<sup>2</sup> Βλέπε για παράδειγμα Schuknecht, L. and V. Tanzi (2005), και European Commission (2006). Για την εξαιρετικά ενδιαφέρουσα περίπτωση της Σουηδίας βλέπε Henriksson (2007).

πλαίσιο μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών και της μείωσης του δημόσιου χρέους.<sup>3</sup>

Το θέμα των δαπανών του Προϋπολογισμού φαίνεται να έχει απασχολήσει ελάχιστα το πολιτικό μας σύστημα. Αν και δύο πρόσφατες μελέτες που έγιναν από ειδικούς του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (Diamond, et.al. 2005) και του Υπουργείου Οικονομικών του Ηνωμένου Βασιλείου (HMT, 2002), εντοπίζουν μεγάλες αδυναμίες στο σημερινό σύστημα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως τη σχεδόν καθολική ανυπαρξία συστήματος αξιολόγησης των δαπανών, εντούτοις καμιά πρωτοβουλία δεν έχει αναληφθεί για συστηματική μεταρρύθμιση του συστήματος.

Τις τελευταίες δεκαετίες όλες οι συζητήσεις για δημοσιονομική μεταρρύθμιση έχουν περιοριστεί στην ανάγκη για φορολογική μεταρρύθμιση και σχεδόν καμιά συζήτηση δεν γίνεται για το άλλο σκέλος του Προϋπολογισμού, που είναι οι δαπάνες. Ακόμη, βασικός άξονας των συζητήσεων για τη δημοσιονομική πολιτική είναι το πόσο ξοδεύει το κράτος για κάθε δραστηριότητα και θεωρείται ότι όσο πιο πολύ ξοδεύεται τόσο το καλύτερο. Αυτή η προσέγγιση όμως είναι όχι μόνο παραπλανητική για την αποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής, αλλά είναι συνήθως και πηγή για μεγάλες σπατάλες στο Δημόσιο. Γι' αυτό και στην εργασία αυτή θα γίνει προσπάθεια να φωτιστεί η διάσταση της μεταρρύθμισης στο χώρο των δαπανών, με βάση και την εμπειρία άλλων χωρών αλλά και τις μελέτες που έχουν εκπονήσει διεθνείς οργανισμοί και ερευνητές για το θέμα.

Στο δεύτερο τμήμα αυτής της εργασίας θα γίνει μια σύντομη παρουσίαση των δημοσιονομικών εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα, τις τελευταίες δεκαετίες και στην αλλαγή στη σύνθεση τους. Στο τρίτο μέρος θα γίνει σύντομη αναφορά στις σύγχρονες τάσεις σε θέματα κατάρτισης και εκτέλεσης προϋπολογισμού και στα συμπεράσματα που καταλήγει η διεθνής και κυρίως Ευρωπαϊκή εμπειρία. Στο τέταρτο μέρος θα γίνει συνοπτική παρουσίαση των βασικών αδυναμιών του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στη χώρα μας και στο πέμπτο μέρος θα γίνει προσπάθεια για τη διατύπωση μερικών γενικών προτάσεων για άξονες δράσεις με σκοπό τη μεταρρύθμιση του σημερινού συστήματος.

---

<sup>3</sup> Χαρακτηριστικά μπορούμε να αναφέρουμε τις εργασίες των von Hagen (1992) και von Hagen and Hardin (1994, 1995) για την Ε.Ε., του Alesina et al. (1999) και Stein et al. (1999) για τη Λατινική Αμερική, του Lao-Araya (1997) για την Ασία και του Gleich (2003) για τις οικονομίες σε μετάβαση.

## 2. Δημοσιονομική προσαρμογή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα

### 2.1. Εξέλιξη του δημοσιονομικού ισοζυγίου

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η δημοσιονομική θέση των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε) ειδικότερα, βελτιώνεται σταθερά κάθε χρόνο και το δημοσιονομικό ισοζύγιο, της Γενικής κυβέρνησης, από ένα έλλειμμα περί το 5% του ΑΕΠ που ήταν το 1993, κατά μέσο όρο για τις χώρες του ΟΟΣΑ έφτασε το 2000 να είναι σε ισορροπία (βλέπε πίνακα 2).<sup>4</sup> Για τις χώρες της Ευρωζώνης ιδιαίτερα, το δημοσιονομικό έλλειμμα μειώθηκε από το 5,7% του ΑΕΠ το 1993, στο 2,6% το 2000. Στα επόμενα χρόνια υπήρξε μια αύξηση του ελλείμματος το οποίο οφείλεται κυρίως στην αύξηση που παρατηρήθηκε σε μεγάλες χώρες όπως η Γερμανία, Γαλλία και η Ιταλία. Ο μέσος όρος όμως για την Ευρωζώνη αποκρύπτει τη σημαντική μείωση του ελλείμματος σε διατηρήσιμη βάση που έγινε σε πολλές μικρότερες χώρες, όπως η Αυστρία, το Βέλγιο, η Ισπανία, η Σουηδία, η Φιλανδία, κ.α. Σε μερικές χώρες μάλιστα έχουν δημιουργηθεί πλέον πρωτογενή πλεονάσματα, με αποτέλεσμα να έχει μειωθεί σημαντικά και το δημόσιο χρέος τους.

Πίνακας 2. Ισοζύγιο Γενικής Κυβέρνησης ως % του ΑΕΠ Έλλειμμα (-), Πλεόνασμα (+)									
	1989	1993	1995	1997	1999	2000	2002	2004	2005
<i>Ευρωζώνη</i>	-3,6	-5,7	-5,0	-2,6	-1,3	0,0	-2,6	-2,8	-2,4
<b>ΟΟΣΑ</b>	-2,1	-4,9	-4,0	-1,7	-0,8	0,3	-3,2	-3,4	-2,7
Αυστρία	-3,1	-4,4	-5,7	-1,8	-2,3	-1,6	-0,7	-1,3	-1,6
Βέλγιο	-7,5	-7,3	-4,4	-2,1	-0,5	0,0	0,0	-0,1	0,0
Γαλλία	-1,7	-5,9	-5,5	-3,0	-1,7	-1,5	-3,2	-3,7	-2,9
Γερμανία	0,1	-3,0	-3,2	-2,6	-1,5	1,3	-3,6	-3,7	-3,2
Δανία	0,3	-3,8	-2,9	-0,5	1,4	2,3	0,2	1,9	4,6
<b>Ελλάδα</b>	<b>-13,3</b>	<b>-13,1</b>	<b>-9,9</b>	<b>-6,5</b>	<b>-3,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-5,3</b>	<b>-7,7</b>	<b>-5,1</b>
Ην, Βασιλείο	0,7	-7,9	-5,8	-2,1	1,2	4,0	-1,7	-3,3	-3,4
Ιρλανδία	-2,7	-2,7	-2,0	1,6	2,6	4,6	-0,4	1,5	1,1
Ισπανία	-2,6	-6,9	-6,3	-2,9	-0,9	-0,9	-0,3	-0,2	1,1

<sup>4</sup> Στον ορισμό της γενικής κυβέρνησης περιλαμβάνεται η κεντρική κυβέρνηση, η τοπική αυτοδιοίκηση και οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης.

Ιταλία	-11,4	-10,1	-7,4	-2,7	-1,8	-0,9	-3,0	-3,5	-4,3
Λουξεμβούργο	„	1,5	2,4	3,7	3,4	6,0	2,1	-1,1	-1,0
Ολλανδία	-4,8	-2,7	-4,3	-1,3	0,4	2,0	-2,0	-1,8	-0,3
Πορτογαλία	-3,0	-7,7	-5,2	-3,4	-2,7	-3,0	-2,9	-3,2	-6,0
Σουηδία	3,3	-11,3	-6,9	-1,0	2,3	5,0	-0,5	1,6	2,8
Φινλανδία	6,8	-8,3	-6,2	-1,2	1,6	6,9	4,1	2,1	2,5
Πηγή: ΟΟΣΑ									

Η αποκλιμάκωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων μπορεί να αποδοθεί και σε τρεις ακόμη λόγους,

- Ο πρώτος ήταν η δέσμευση των χωρών της Ε.Ε για βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών λόγω και της Συνθήκης του Μάαστριχ και της απόφασης για τη δημιουργία του κοινού νομίσματος, του Ευρώ. Ανεξάρτητα από το πόσο το όριο του 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και το 60% του ΑΕΠ για το χρέος είναι ή όχι ορθολογικά από οικονομική άποψη, είναι αναμφισβήτητο ότι τα κριτήρια αυτά έπαιξαν σημαντικό ρόλο στη δημοσιονομική πολιτική, ιδιαίτερα για τις χώρες που ήθελαν να υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα.
- Ο δεύτερος λόγος αφορά την ανάκαμψη στην οικονομική δραστηριότητα, κυρίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990, η οποία με τη σειρά της συνέβαλε στη μείωση των ελλειμμάτων.
- Ένας τρίτος λόγος, ο οποίος αποδεικνύεται να έχει παίξει σημαντικό ρόλο και στον οποίο είχε αποδοθεί από πολλούς μικρή σημασία αρχικά, είναι οι θεσμικές αλλαγές στη διαδικασία δημοσιονομικής διαχείρισης, που υιοθετήθηκαν από πολλές χώρες.

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι στη διάρκεια της πιο πάνω περιόδου, στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε τα έσοδα της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκαν ελαφρά, με εξαίρεση ίσως την Ελλάδα και την Πορτογαλία, πράγμα που σημαίνει ότι η δημοσιονομική προσαρμογή στις χώρες αυτές προήλθε κυρίως από την πλευρά των δαπανών. Αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνει την άποψη αρκετών μελετών που έχουν δείξει ότι η δημοσιονομική εξυγίανση που προέρχεται από περιορισμό των

δαπανών είναι πιο διατηρήσιμη και έχει πιο ευεργετικές επιδράσεις στην οικονομική ανάπτυξη, από ότι η εξυγίανση που προέρχεται από αύξηση εσόδων.<sup>5</sup>

## 2.2. Εξέλιξη δημόσιων δαπανών

Αν και το έλλειμμα του προϋπολογισμού είναι θέμα εσόδων και δαπανών, στην ανάλυση που ακολουθεί θα εξεταστεί η δημοσιονομική προσαρμογή που προήλθε από την πλευρά των δαπανών, μια που αυτό είναι το θέμα που μας ενδιαφέρει. Στον πίνακα 3 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην Ελλάδα τα τελευταία 40 χρόνια.

Από τον πίνακα αυτό φαίνεται ξεκάθαρα ότι η χρονική περίοδος 1965-2005 μπορεί να χωριστεί χονδρικά σε δύο υπό-περιόδους. Την υποπερίοδο 1965-1990, κατά την οποία έχουμε μια σταθερή αύξηση των κρατικών δαπανών, ως ποσοστό του ΑΕΠ, στις περισσότερες χώρες και την υποπερίοδο 1995-2005, κατά την οποία σε όλες σχεδόν τις χώρες παρατηρείται μια κάμψη των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Έχει όμως ιδιαίτερο ενδιαφέρον να δει κανείς τι έγινε ειδικότερα στην Ελλάδα και σε χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία, που είχαν και έχουν το χαμηλότερο επίπεδο του κατά κεφαλή ΑΕΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (15). Οι χώρες αυτές το 1965 είχαν τις μικρότερες δαπάνες, ως ποσοστό του ΑΕΠ, πράγμα που ίσως αντανακλά και το γεγονός ότι οι χώρες αυτές ήταν οι λιγότερο ανεπτυγμένες εκείνη την περίοδο. Το 2005 το ποσοστό αυτό για την Ελλάδα και την Πορτογαλία έφτασε το μέσο όρο της Ευρωζώνης και ήταν πάνω από το μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ. Είναι αξιοσημείωτο ότι στην Ισπανία το ποσοστό αυτό παρέμεινε κάτω από το μέσο όρο της Ευρωζώνης, αλλά και του ΟΟΣΑ.

Πίνακας 3: Δαπάνες Γενικής Κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)								
	1965	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005
<b>Ευρωζώνη</b>	<b>33,1</b>	<b>33,9</b>	<b>43,0</b>	<b>47,2</b>	<b>46,3</b>	<b>49,1</b>	<b>46,3</b>	<b>47,5</b>
<b>ΟΟΣΑ</b>	<b>26,9</b>	<b>29,2</b>	<b>35,5</b>	<b>38,1</b>	<b>38,0</b>	<b>39,4</b>	<b>39,1</b>	<b>40,7</b>
Αυστρία	36,6	38,0	47,2	50,1	48,5	52,4	51,4	49,9
Βέλγιο	35,0	39,7	53,4	57,3	50,8	50,3	49,0	49,8
Γαλλία	37,6	37,6	45,4	51,9	49,6	53,6	51,6	53,9

<sup>5</sup> Βλέπε π.χ. Guichard,S, et.al (2007) και Ardagna (2003)

Γερμανία	35,3	37,2	46,5	45,6	43,8	46,3	45,1	46,8
Δανία	31,8	40,1	55,0	58,0	53,6	56,6	53,9	52,8
<b>Ελλάδα</b>	<b>22,0</b>	<b>23,3</b>	<b>29,6</b>	<b>42,3</b>	<b>47,8</b>	<b>46,6</b>	<b>51,2</b>	<b>46,7</b>
Ην, Βασίλειο	33,5	36,7	43,0	44,0	41,9	44,4	37,5	44,9
Ιρλανδία	36,0	37,7	47,6	50,5	39,5	37,6	31,6	34,1
Ισπανία	19,5	21,7	31,3	39,4	41,4	44,0	39,0	38,2
Ιταλία	32,8	32,7	41,8	50,6	53,1	52,3	46,1	48,2
Ολλανδία	34,7	37,0	50,9	51,9	49,4	47,7	44,0	45,5
Πορτογαλία	18,1	18,0	28,1	42,9	44,2	41,2	43,1	47,7
Σουηδία	33,5	41,7	56,9	59,9	55,8	62,1	56,8	56,3
Φινλανδία	30,3	29,7	37,1	42,3	44,4	54,3	48,3	50,1
Πηγή: OECD, Economic Outlook, several issues,								

Μια πιο συστηματική ανάλυση της εξέλιξης των δημόσιων δαπανών βοηθά στο να κατανοηθεί τι ακριβώς έγινε στη δεκαετία του 1990 και πως αρκετές χώρες μπόρεσαν να προχωρήσουν σε σημαντική μείωση των δαπανών τους. Στον πίνακα 4. παρουσιάζονται οι δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ. το έτος στο οποίο σημειώθηκε η μέγιστη τιμή του μεγέθους αυτού και το πως είχε διαμορφωθεί αυτό το ποσοστό το 2004. Για την Αυστρία, π.χ. η μέγιστη τιμή των δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν το 1993 και το 2004 το ποσοστό αυτό ήταν 50,4%. Οι μεταβολές από χώρα σε χώρα ποικίλουν. Έτσι, η Ιρλανδία μπόρεσε μειώσει τις δαπάνες της ως ποσοστό του ΑΕΠ μεταξύ 1982 και 2004 κατά 22,2% του ΑΕΠ, η Σουηδία μεταξύ 1993 και 2004 κατά 16% του ΑΕΠ και στην ίδια περίοδο η Φινλανδία, κατά 13% του ΑΕΠ. Αν και η δραστική μείωση στην Ιρλανδία μπορεί να αποδοθεί στην πολύ γρήγορη αύξηση του ΑΕΠ στη δεκαετία του 1990, για τις άλλες χώρες η αύξηση του ΑΕΠ δεν ξεπερνούσε το μέσο όρο της Ε.Ε. σημαντικά.

<b>Πίνακας 4. Δημόσιες δαπάνες. Έτος με μέγιστο ποσοστό του ΑΕΠ και 2004</b>				
	Μέγιστη δαπάνη			Μεταβολή Μέγιστο-2004 (% ΑΕΠ)
	Έτος	Ποσοστό ΑΕΠ	2004 ή πλησιέστερο	
Αυστρία	1993	57,4	50,4	-7,1
Βέλγιο	1983	63,8	50,2	-13,6
Γαλλία	1996	55,4	54,0	-1,3
Γερμανία	1996	50,2	47,5	-2,7
Δανία	1993	61,3	55,1	-6,2
<b>Ελλάδα</b>	<b>2000</b>	<b>52,0</b>	<b>49,9</b>	<b>-2,1</b>
Η. Βασίλειο	1981	50,7	44,1	-6,5
Ιρλανδία	1982	56,2	34,0	-22,2
Ισπανία	1993	47,6	39,0	-8,6
Ιταλία	1993	57,7	48,6	-9,1
Λουξεμβούργο	1981	51,9	45,6	-6,3
Ολλανδία	1983	58,3	47,1	-11,2
Πορτογαλία	2004	46,5	46,5	0,0
Σουηδία	1993	73,0	57,1	-16,0
Φινλανδία	1993	64,8	51,5	-13,2
<b>Μέσος όρος ΕΕ (15)</b>		<b>52,6</b>	<b>44,8</b>	<b>-7,8</b>
<b>Ευρωζώνη</b>		<b>55,1</b>	<b>47,0</b>	<b>-8,1</b>
Πηγή: Ameco				

Η πιο πάνω ανάλυση όμως αναφέρεται στις συνολικές δαπάνες της Γενικής Κυβέρνησης, οι οποίες περιλαμβάνουν και τους τόκους εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Από τα μέσα όμως της δεκαετίας του 1990 και ιδιαίτερα με τη δημιουργία του ευρώ, τα επιτόκια μειώθηκαν σημαντικά σε όλες τις χώρες της Ε.Ε και κατά συνέπεια και οι δαπάνες εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους. Αν θέλει επομένως να δει κάποιος την πραγματική πρόοδο, σε εξοικονόμηση δαπανών, θα πρέπει να αφαιρέσει τις δαπάνες για τόκους, να πάρει δηλαδή τις πρωτογενείς δαπάνες του προϋπολογισμού, οι οποίες είναι υπό τον απόλυτο έλεγχο της κυβέρνησης.

Αυτό ακριβώς κάνει μια πρόσφατη εργασία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Hauptmeier. et.al. 2006), που αναφέρεται στις εξελίξεις στις διάφορες χώρες του ΟΟΣΑ. Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται στον πίνακα 5. Εκείνο που

έκαναν οι συγγραφείς της μελέτης αυτής ήταν να πάρουν το έτος στο οποίο ο λόγος δημόσιων δαπανών/ΑΕΠ είχε τη μέγιστη τιμή, (το ονόμασαν  $T_0$ ), και να το θεωρήσουν ως έτος που ξεκίνησε η προσπάθεια της δημοσιονομικής προσαρμογής. Στη συνέχεια, εξετάζουν τι συνέβη στις πρωτογενείς δαπάνες του προϋπολογισμού επτά χρόνια μετά, στο έτος ( $T_7$ ). Σε μερικές χώρες η δημοσιονομική προσαρμογή έγινε σε δύο φάσεις, όπως σημειώνεται στον πίνακα 5. Οι χώρες χωρίζονται ακόμη σε τρεις διαφορετικές ομάδες. Η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει τις χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τις δαπάνες τους κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ και πάνω και χαρακτηρίζονται ως χώρες με φιλόδοξο πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Η δεύτερη ομάδα περιλαμβάνει εκείνες τις χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τις δαπάνες τους μέχρι 5 ποσοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ και χαρακτηρίζονται ως χώρες με μετριοπαθείς μεταρρυθμίσεις. Τέλος, εκείνες οι χώρες που δεν μείωσαν τις πρωτογενείς δαπάνες τους αναφέρονται ως άλλες χώρες. Πρέπει να τονιστεί ακόμη ότι μερικές χώρες, όπως Ιρλανδία, Βέλγιο, Ολλανδία και Ην. Βασίλειο έκαναν δημοσιονομική προσαρμογή σε δύο φάσεις.

Από τα στοιχεία του πίνακα 5 εντύπωση προκαλεί η μείωση των δαπανών που πέτυχαν μερικές χώρες. Για παράδειγμα η Ιρλανδία μπόρεσε να μειώσει τις πρωτογενείς της δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ (σε δύο φάσεις) κατά 20 μονάδες, η Σουηδία και η Φινλανδία κατά 14 μονάδες, αλλά και το Βέλγιο κατά περίπου 14,5 ποσοστιαίες μονάδες. Αν η μεταβολή σε ποσοστά του ΑΕΠ δεν δίνει εύκολα την τάξη μεγέθους της μείωσης, τότε μπορεί να πάρει κανείς τη μείωση ως ποσοστό των δαπανών. Όπως δείχνει η 5<sup>η</sup> στήλη του πίνακα 5, η Φινλανδία μείωσε τις δαπάνες της κατά 23,2%, η Σουηδία κατά 20,8%, η Ιρλανδία σε πρώτη φάση κατά 26% και σε δεύτερη φάση άλλες 16%, το Βέλγιο σε πρώτη φάση 22,7% και σε δεύτερη 4,6%.

Αν στην Ιρλανδία η μείωση προήλθε, σε μεγάλο βαθμό, από τη ταχύρυθμη αύξηση του ΑΕΠ, στις άλλες χώρες το ΑΕΠ αυξήθηκε με πολύ μικρότερους ρυθμούς και επομένως η μείωση του ποσοστού προήλθε από την προσπάθεια περικοπής των δαπανών. Το ιδιαίτερα ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι οι χώρες που μείωσαν σημαντικά τις δαπάνες τους εξακολουθούν να έχουν δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ, πάνω από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνεχίζουν να διατηρούν σημαντικά προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας. Ως χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων χωρών μπορούμε να αναφέρουμε τη Σουηδία, τη Φινλανδία, την Ολλανδία, το Βέλγιο, αλλά και την Αυστρία και τη Δανία.

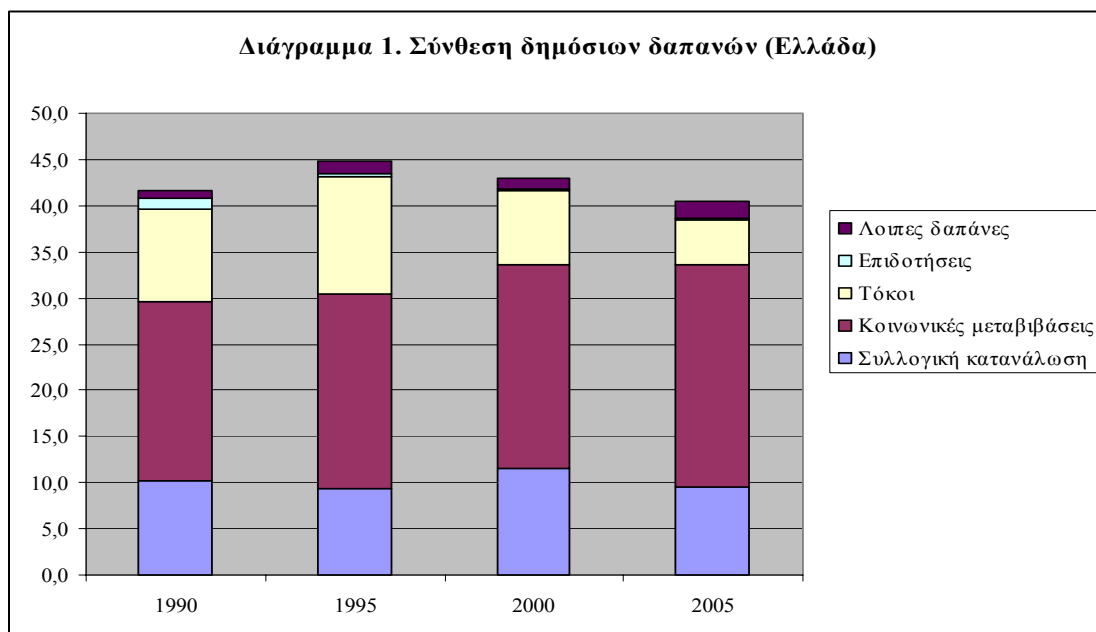
<b>Πίνακας 5. Πρωτογενείς δαπάνες, ως ποσοστό του ΑΕΠ</b>						
	Πρωτογενείς δαπάνες		Μεταβολή		Ταξινόμηση	
	T <sub>0</sub>		Μέγιστο - T <sub>7</sub>		Με βάση το % του ΑΕΠ	Με βάση το % του μέγιστου
	Έτος	%ΑΕΠ	% ΑΕΠ	% του μέγιστου		
<b>Φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις</b>						
Φιλανδία	1993	60,3	-14,0	-23,2	1	2
Σουηδία	1993	67,2	-14,0	-20,8	2	5
Ιρλανδία (Φάση 1)	1982	47,5	-12,4	-26,0	3	1
Βέλγιο ( Φάση 1)	1983	53,9	-12,3	-22,7	4	3
Καναδάς	1992	44,9	-9,5	-21,2	5	4
Η, Βασίλειο (Φάση 1)	1981	45,4	-8,2	-18,1	6	6
Ολλανδία ((Φάση 2)	1993	48,5	-7,5	-15,4	7	9
Η, Βασίλειο (Φάση 2)	1992	44,3	-7,2	-16,2	8	7
Ισπανία	1993	42,6	-6,4	-15,0	9	10
Ιρλανδία (Φάση 2)	1992	38,2	-6,2	-16,1	10	8
Λουξεμβούργο	1981	50,5	-5,7	-11,2	11	11
Ολλανδία ((Φάση 1)	1983	52,8	-5,1	-9,7	12	13
<b>Μετριοπαθείς μεταρρυθμίσεις</b>						
Αυστρία	1993	53,1	-4,3	-8,1	13	15
Δανία	1993	54,1	-3,9	-7,2	14	17
Νέα Ζηλανδία	1985	46,9	-3,8	-8,2	15	14
ΗΠΑ	1992	32,2	-3,4	-10,4	16	12
Ιταλία	1993	44,6	-3,0	-6,6	17	18
Ιαπωνία	1998	37,6	-2,7	-7,3	18	16
Βέλγιο ( Φάση 2)	1993	45,2	-2,1	-4,6	19	19
Γερμανία	1996	46,7	-0,6	-1,3	20	20
Γαλλία	1996	51,5	-0,5	-0,9	21	22
Ελβετία	1998	34,0	-0,3	-1,0	22	21
<b>Άλλες χώρες</b>					23	
Πορτογαλία	2004	43,8	0,0	0,0	24	23
<b>Ελλάδα</b>	<b>2000</b>	<b>43,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>25</b>	<b>24</b>
Αυστραλία	1985	34,9	0,4	1,1	26	25

Πηγή: Haurtmeier, et,al, 2006

Στην περίπτωση της Ελλάδας παρατηρείται ότι η μείωση των πρωτογενών δαπανών, από το 2000 που ο λόγος δαπανών/ΑΕΠ έφτασε το μέγιστο, μέχρι το 2004 ήταν πολύ μικρή, μόλις 0,4% του ΑΕΠ, αν και οι συνολικές δημόσιες δαπάνες παρουσίασαν μείωση.<sup>6</sup> Αν όμως εξετάσει κανείς από που προήλθε αυτή η μείωση θα δει ότι αυτή

<sup>6</sup> Με βάση τα τελευταία στοιχεία που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή η μείωση των πρωτογενών δαπανών στην Ελλάδα μεταξύ 2000 και 2006 ήταν μόλις 2,3% του ΑΕΠ.

προήλθε από ελάχιστες κατηγορίες δαπανών και κυρίως από τις δαπάνες για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Όπως φαίνεται από το Διάγραμμα 1, οι δημόσιες δαπάνες ήταν το 1990 ήδη σε υψηλό επίπεδο και η μεταβολή αυτή προήλθε κυρίως από αύξηση στις κοινωνικές μεταβιβάσεις, οι οποίες από 7,6% του ΑΕΠ, που ήταν το 1970, έφτασαν το 24% το 2004. Επίσης οι δαπάνες για τόκους από 0,6% του ΑΕΠ, που ήταν το 1970, έφτασαν το 10% το 1990 και στο 12,7% το 1995, για να μειωθούν στο 5% το 2004. Από την άλλη πλευρά, οι επιδοτήσεις μειώθηκαν πολύ, γύρω στο 0,1% του ΑΕΠ και οι καταναλωτικές δαπάνες του Δημοσίου, μετά από μια σημαντική αύξηση στη δεκαετία του 1980, μετά παρέμειναν σταθερές περί το 10% του ΑΕΠ.



Αξίζει να σημειωθεί ότι αν και η αύξηση των δαπανών για μεταβιβαστικές πληρωμές, τα τελευταία είκοσι χρόνια, ήταν η μεγαλύτερη στην Ευρωπαϊκή Ένωση (15), και αφορούσε κυρίως συντάξεις, αλλά η φτώχεια στη χώρα μας παραμένει από τις πιο υψηλές, πράγμα που θέτει το ερώτημα του πόσο αποτελεσματικός είναι ο μηχανισμός αναδιανομής των δημόσιων δαπανών στην Ελλάδα.

Από τα πιο πάνω γίνεται σαφές ότι οι δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια και οι πιέσεις που ασκούνται για περαιτέρω αύξηση τους είναι μεγάλες, ιδιαίτερα στους τομείς της υγείας, της παιδείας και της κοινωνικής πολιτικής. Με δεδομένες τις μεγάλες ανάγκες για τις δαπάνες κοινωνικής ασφάλισης τα επόμενα χρόνια, κυρίως λόγω γήρανσης του πληθυσμού, το

πρόβλημα της συγκράτησης των δημοσίων δαπανών γίνεται ένα από τα πιο κρίσιμα θέματα οικονομικής πολιτικής των επόμενων χρόνων.

Η εμπειρία των άλλων χωρών, που αναφέρθηκαν πιο πάνω, δείχνει ότι με αποφασιστικότητα της πολιτικής ηγεσίας και σαφείς στόχους, με σωστό προγραμματισμό και ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στα θέματα διοίκησης και διαχείρισης, μπορούν να εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι, χωρίς να μειωθεί το επίπεδο και η ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών που προσφέρει το κράτος. Αυτό ίσως είναι ένα σημαντικό μάθημα και για τη χώρα μας. Αντί να συνεχίσει τη σημερινή πολιτική του να θεωρούνται οι μεγαλύτερες δαπάνες ως δείκτης καλλίτερης πολιτικής ίσως είναι καιρός να εξετάσει πως μπορεί να βρει τρόπους για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των κρατικών μας δαπανών.

Έχει επομένως ιδιαίτερη σημασία να εξεταστεί συστηματικά η εμπειρία των άλλων χωρών και να γίνει προσπάθεια να την αξιοποιηθεί αποτελεσματικά για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων δαπανών μας. Η βιβλιογραφία και αρθρογραφία για το θέμα είναι πλέον πολύ μεγάλη και στην πιο κάτω παρουσίαση θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των βασικών της διαπιστώσεων.



### 3. Μηχανισμοί και διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης

Είναι πλέον κοινός τόπος ότι η ύπαρξη αποτελεσματικών διοικητικών μηχανισμών και οι κατάλληλες διαδικασίες σύνταξης και υλοποίησης οικονομικών προγραμμάτων και φυσικά του προϋπολογισμού, αποτελούν βασική προϋπόθεση για την επιτυχία μιας πολιτικής. Όσο καλά σχεδιασμένη και να είναι μια πολιτική, τα αποτελέσματά της δεν μπορεί να είναι ικανοποιητικά αν δεν υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί υλοποίησης της. Η Ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει με σαφήνεια ότι οι χώρες που μπόρεσαν να μειώσουν τα δημοσιονομικά τους ελλείμματα και να εξυγιάνουν τα δημόσια οικονομικά τους, με πολύ θετικές επιπτώσεις στην οικονομική τους επίδοση, δεν αρκέστηκαν στο να θέτουν μόνο μακροοικονομικούς στόχους και να τους τηρούν, αλλά προχώρησαν σε σημαντικές τομές στους θεσμούς και τις διαδικασίες για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού,

Με βάση πρόσφατες μελέτες για τις χώρες του ΟΟΣΑ, επτά είναι οι βασικές θεσμικές αλλαγές που έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών σε πολλές χώρες, ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες.<sup>7</sup> Πολύ συνοπτικά οι αλλαγές αυτές αφορούν το πλαίσιο σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και κυρίως μετακινούν την έμφαση από τις εισροές στα αποτελέσματα των δαπανών. Τονίζουν ακόμη την ανάγκη για μεγαλύτερη διαφάνεια των κρατικών λογαριασμών, και τη λογοδοσία των υπευθύνων για τη διαχείριση. Οι αλλαγές αυτές σε τίτλους είναι οι εξής:

1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο σύνταξης του προϋπολογισμού
2. Λογικές και συνετές υποθέσεις για μακροοικονομικές εξελίξεις
3. Τεχνικές προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω
4. Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση
5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών
6. Διαφάνεια του προϋπολογισμού και λογοδοσία
7. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

Οι αλλαγές αυτές δεν δρουν ανεξάρτητα η μια από την άλλη. Αντίθετα μάλιστα υπάρχουν σημαντικές αλληλεπιδράσεις και η μια αλλαγή ενισχύει την άλλη. Στην πιο αναλυτική παρουσίαση των πιο πάνω αρχών θα αξιοποιήσουμε μια σειρά από δείκτες που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση τα στοιχεία που συνέλεξε που συνέλεξε ο ΟΟΣΑ και η Παγκόσμια Τράπεζα (OECD/World Bank). Οι δύο αυτοί οργανισμοί αναγνωρίζοντας τη σημασία που έχουν οι πιο πάνω αρχές διεξήγαγαν μια εκτεταμένη επισκόπηση με ερωτηματολόγια για τις πρακτικές και τις διαδικασίες που ακολουθούν οι διάφορες χώρες. Αν και η επισκόπηση αυτή δεν καλύπτει όλες τις χώρες της Ε.Ε, καλύπτει τις περισσότερες και ιδιαίτερα εκείνες που μπορούν να συγκριθούν με την Ελλάδα.<sup>8</sup>

Με βάση τα ευρήματα της επισκόπησης αυτής η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε μια σειρά από ποιοτικούς δείκτες που κατατάσσουν τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σειρά, ανάλογα με την επίδοση τους σε κάθε δείκτη.

### **3.1. Μεσοπρόθεσμο πλαίσιο Προϋπολογισμού**

Ο Προϋπολογισμός μπορεί να συντάσσεται σε ετήσια βάση, όμως αυτός πρέπει να εντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο προγραμματικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί και τη βάση για δημοσιονομική εξυγίανση. Το πλαίσιο αυτό, αφού περιγράψει τις προοπτικές της οικονομίας για τα επόμενα τρία ή τέσσερα χρόνια, θέτει τους γενικότερους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής με συγκεκριμένες δεσμεύσεις για μεγέθη όπως το έλλειμμα, οι δαπάνες και τα έσοδα. Το πλαίσιο μπορεί να μην μπαίνει σε μεγάλη λεπτομέρεια σε ό,τι αφορά τις κατανομές πιστώσεων για προγράμματα και υπουργεία, αλλά θέτει τα συνολικά μεγέθη δαπανών τα οποία εκτιμάται ότι θα διατεθούν στα διάφορα προγράμματα και τα επί μέρους υπουργεία. Αν και ο Προϋπολογισμός είναι δεσμευτικό κείμενο για την κυβέρνηση, δεν συμβαίνει το ίδιο και με το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, το οποίο συνήθως είναι περισσότερο δείγμα πολιτικών προθέσεων παρά δέσμευση για τη δημοσιονομική πολιτική.

---

<sup>7</sup> Βλέπε για παράδειγμα Blöndal, J. R. (2003), καθώς και διάφορα τεύχη της περιοδικής έκδοσης του ΟΟΣΑ, *OECD Journal on Budgeting*.

<sup>8</sup> Οι χώρες αυτές είναι: Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ), Σουηδία (ΣΟ), Ολλανδία (ΟΛ), Γερμανία (ΓΕ), Σλοβενία (ΣΛ), Ουγγαρία (ΟΥ), Δανία (ΔΑ), Γαλλία (ΓΑ), Ιρλανδία (ΙΡ), Ιταλία (ΙΤ), Σλοβακία (ΣΚ), Ισπανία (ΙΣ), Βέλγιο (ΒΕ), Φιλανδία (ΦΙ), Ελλάδα (ΕΛ), Πορτογαλία (ΠΡ), Αυστρία (ΑΥ), Τσεχία (ΤΣ).

Τα προγράμματα αυτά είναι *κυλιόμενα* και βοηθούν πολύ τόσο στον πιο ορθολογικό προγραμματισμό έργων και δράσεων, όσο και την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων. Βοηθούν επίσης στο να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο θα επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους ή των επόμενων ετών έργα ή δράσεις που ξεκινούν μέσα στο έτος και τα οποία έχουν πολυετή διάρκεια. Αλλαγές μπορούν να γίνουν φυσικά από έτος σε έτος, κυρίως μεταξύ προγραμμάτων ή Υπουργείων, εφόσον σημαντικοί λόγοι το επιβάλλουν, χωρίς όμως να μεταβάλλονται τα συνολικά όρια των δαπανών. Έχει όμως σημασία να υπάρχει πλήρης και αναλυτική αιτιολόγηση των όποιων μεταβολών.

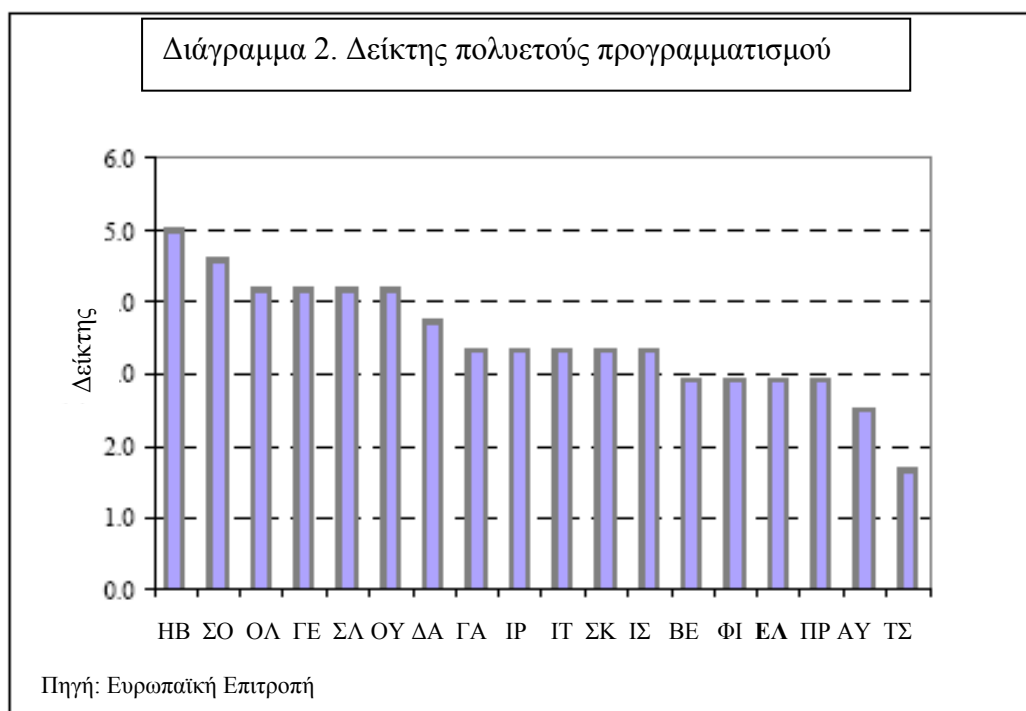
Για να είναι επιτυχές ένα τέτοιο πλαίσιο θα πρέπει να αποφεύγονται μερικά προβλήματα που είναι συνηθισμένα σε τέτοια εγχειρήματα.

- Πρώτο, οι μακροοικονομικές προβλέψεις δεν πρέπει είναι αισιόδοξες, ώστε να μην δημιουργείται η εντύπωση ότι υπάρχουν περισσότεροι πόροι απ' ότι στην πραγματικότητα.
- Δεύτερο, τα υπουργεία και οι άλλοι φορείς, που πιθανώς έχουν αυξημένες πιστώσεις, μπορεί να θεωρήσουν ότι η κατανομή αυτή των δαπανών δημιουργεί και δικαιώματα τους σε αυξημένους πόρους, σε μεσοπρόθεσμη περίοδο. Είναι σημαντικό να γίνει κατανοητό ότι οι κατανομές πιστώσεων μπορεί και πρέπει να αλλάξουν αν μεταβληθούν οι οικονομικές συνθήκες, κάτω από τις οποίες έγινε η κατανομή αυτή.
- Τρίτο, το μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα πρέπει να καλύπτει όσο γίνεται ευρύτερα τη Γενική Κυβέρνηση, δηλαδή να περιλαμβάνει όχι μόνο το στενό δημόσιο τομέα αλλά και τα οικονομικά όλων των φορέων του δημόσιου τομέα είτε αυτοί είναι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης είτε ασφαλιστικά ταμεία, κ.α. Αυτό έχει σημασία για να διασφαλιστεί η ιδιοκτησία αυτών των στόχων από όλους τους φορείς και επομένως η ευθύνη για την υλοποίησή τους.
- Τέταρτο, πρέπει να υπάρχει στενή διασύνδεση μεταξύ ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγράμματος, με την έννοια ότι οι πολυετείς στόχοι που τίθενται τα προηγούμενα χρόνια πρέπει να είναι η βάση πάνω στην οποία στηρίζονται οι στόχοι του προϋπολογισμού που ετοιμάζεται για τη νέα χρονιά,

- Τέλος, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι πρέπει να έχουν την πολιτική κάλυψη και δέσμευση, τόσο από την εκτελεστική όσο και από τη νομοθετική εξουσία<sup>9</sup>

Ίσως είναι ενδιαφέρον να αναφερθεί ότι από τις 25 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι 20 έχουν εθνικά μεσοπρόθεσμα πλαίσια άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Εξάιρεση αποτελούν η Ελλάδα, η Κύπρος, το Λουξεμβούργο, η Ουγγαρία και η Πορτογαλία. Στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο μεσοπρόθεσμος προγραμματισμός καλύπτει μια περίοδο τριών ή τεσσάρων ετών, κάτι που ευθυγραμμίζεται και με τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Σύμφωνα με ΣΣΑ, το οποίο είναι δεσμευτικό ιδιαίτερα για τις χώρες της Ευρωζώνης, όλες οι χώρες πρέπει να υποβάλλουν κάθε χρόνο πρόγραμμα το οποίο προδιαγράφει τη δημοσιονομική πολιτική της χώρας τουλάχιστο για τα επόμενα τρία χρόνια και το οποίο επικαιροποιείται κάθε χρόνο.

Με βάση τους δείκτες που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο δείκτης που αναφέρεται στο μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό απεικονίζεται στο διάγραμμα 2.



<sup>9</sup> Για τη μεγάλη σημασία που έχει ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός γίνεται αναλυτική παρουσίαση στην τελευταία έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Δημόσια Οικονομικά (E. Commission, 2007)

Είναι σαφές από το διάγραμμα αυτό ότι η Ελλάδα κατέχει μια από τις τελευταίες θέσεις ανάμεσα στις χώρες που καλύπτει η επισκόπηση που αναφέραμε.

Το πλαίσιο του πολυετούς προγραμματισμού μπορεί να διακριθεί κατά πόσο είναι ευέλικτο ή σταθερό.<sup>10</sup> Το ευέλικτο πλαίσιο επιτρέπει αναθεωρήσεις των συνολικών στόχων από χρόνο σε χρόνο για να προσαρμοστούν στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες ή σε μεταβολές στην οικονομική πολιτική. Στα σταθερά πλαίσια μερικοί βασικοί στόχοι του προϋπολογισμού δεν αλλάζουν. Για παράδειγμα οι στόχοι που τίθενται για τις δαπάνες (σε σταθερές ή ονομαστικές τιμές) δεν αλλάζουν παρά μόνο σε έκτακτες περιστάσεις. Τα σταθερά πλαίσια, αν και δύσκολα συνήθως εφαρμόζονται στην πράξη, έχουν το πλεονέκτημα ότι αποτρέπουν τους πολιτικούς από τον πειρασμό των αλλαγών στις δαπάνες σε καλές περιόδους και διασφαλίζουν έτσι την επίτευξη των στόχων που τίθενται πιο εύκολα. Αν μάλιστα δημιουργηθούν πλεονάσματα πέρα από τα προβλεπόμενα, αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ταχύτερη δημοσιονομική εξυγίανση, όπως η μείωση του δημόσιου χρέους. Από τη φύση τους τα προγράμματα αυτά διασφαλίζουν τη στενή διασύνδεση ετήσιων προϋπολογισμών και μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού,

Μια άλλη διάκριση που είναι χρήσιμη είναι εκείνη μεταξύ «κυλιόμενων» και «περιοδικών» προγραμμάτων. Το περιοδικό πρόγραμμα καλύπτει μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο (τριών ή τεσσάρων ετών) και μετά το πέρας της καταρτίζεται ένα άλλο πρόγραμμα. Στα κυλιόμενα προγράμματα από την άλλη πλευρά, έχουμε μια επικαιροποίηση του προγράμματος στο τέλος κάθε έτους και τότε προστίθεται προγραμματισμός για ένα επιπλέον έτος. Στις περισσότερες χώρες τα προγράμματα είναι ευέλικτα και κυλιόμενα.

Ένα σημαντικό στοιχείο των μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων είναι ο βαθμός λεπτομερούς καταγραφής των μεσοπρόθεσμων προβλέψεων. Η αναλυτική και σε κάποιο βαθμό λεπτομερειακή καταγραφή των διαφόρων κατηγοριών δαπανών και εσόδων προσδίδει αξιοπιστία στο πρόγραμμα και επιτρέπει στα διάφορα υπουργεία και άλλους φορείς να έχουν μια σαφέστερη εικόνα των πόρων που θα τους διατεθούν τα επόμενα χρόνια. Μπορούν επομένως να σχεδιάσουν με μεγαλύτερη βεβαιότητα και αξιοπιστία τη μεσοπρόθεσμη πολιτική τους.

Ο βαθμός πολιτικής δέσμευσης που έχουν τα μεσοπρόθεσμα προγράμματα ποικίλει από χώρα σε χώρα. Σε πολλές χώρες, οι μεσοπρόθεσμοι στόχοι του

---

<sup>10</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε, π.χ. Tarschys (2002) και Dorotinsky (2004)

προϋπολογισμού θεωρούνται ως ενδεικτικοί στόχοι και όχι απόλυτα δεσμευτικοί. Σε άλλες χώρες αντίθετα, οι στόχοι θεωρούνται δεσμευτικοί για την κυβέρνηση τόσο σε επίπεδο γενικής κυβέρνησης όσο και για υποτομείς της κρατικής δραστηριότητας. Τέλος, σε κάποιες χώρες οι στόχοι εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και αποτελούν μέρος του προϋπολογισμού (π.χ. Σλοβενία, Σουηδία), ή αποτελούν μέρος της συμφωνίας των κομμάτων που συμμετέχουν σε κυβέρνηση συνασπισμού.

Γενικά, το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, αν και θεωρείται ένα σημαντικό εργαλείο για την επιτυχή άσκηση πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης, είναι ακόμη μακριά από το επίπεδο στο οποίο θα έπρεπε να είναι σύμφωνα με τη θεωρία και την πρακτική εμπειρία.

### **3.2. Συνετές μακροοικονομικές υποθέσεις**

Μια από τις συχνές αποτυχίες προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι η διάψευση των μακροοικονομικών προβλέψεων στις οποίες στηρίχθηκαν. Γι αυτό και έχει μεγάλη σημασία η αναλυτική και σαφής παρουσίαση των βασικών οικονομικών υποθέσεων για τις προοπτικές της οικονομίας. Λόγω της αβεβαιότητας που υπάρχει σε αυτού του είδους τις προβλέψεις, γι αυτό και είναι ενδεδειγμένο οι προβλέψεις να είναι συγκρατημένες και να γίνονται εναλλακτικά σενάρια με αναλύσεις ευαισθησίας για την πιθανή διαμόρφωση των δημοσιονομικών μεγεθών. Είναι σκόπιμο σε αυτή τη διαδικασία, οι αρμόδιοι να μην στηρίζονται μόνο στις δικές τους προβλέψεις, αλλά να λαμβάνουν υπόψη τους τις προβλέψεις τόσο διεθνών οργανισμών όσο και ιδιωτικών φορέων.

Είναι αλήθεια ότι οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις υπόκεινται σε μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας. Οι αισιόδοξες εκτιμήσεις για το ΑΕΠ, σε ένα πλαίσιο μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού, δημιουργεί *ax ante* πιέσεις για αυξημένες πιστώσεις σε μια σειρά από τομείς και πολλά υπουργεία και φορείς μπορεί να θεωρήσουν ότι τα ποσά αυτά θα τους δοθούν ανεξάρτητα από το πώς θα εξελιχθεί η οικονομική δραστηριότητα και τα έσοδα του προϋπολογισμού. Η διάψευση των αισιόδοξων προβλέψεων δημιουργεί επομένως μεγάλα πολιτικά προβλήματα αφού η κυβέρνηση παρουσιάζεται να μην τηρεί τις υποσχέσεις της.

Οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις είναι γενικά μια δύσκολη άσκηση. Γι αυτό μερικές χώρες του ΟΟΣα, όπως ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο, ακολουθούν την πολιτική των συνετών προβλέψεων είτε με το να χρησιμοποιούν για τον

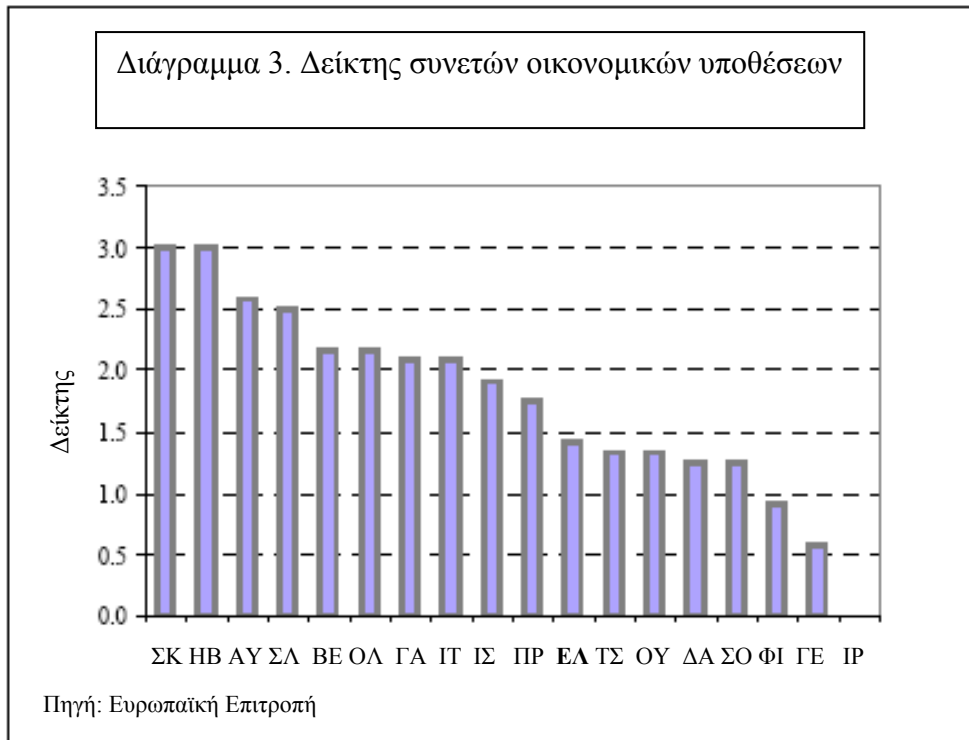
προϋπολογισμό προβλέψεις που είναι λιγότερο αισιόδοξες από τις κανονικές, είτε με το να εισαγάγουν κάποια αποθεματικά, τα οποία χρησιμοποιούν μόνο στην περίπτωση απρόβλεπτων αρνητικών εξελίξεων είτε στην πλευρά των δαπανών ή των εσόδων. Σε μερικές άλλες χώρες, όπως η Αυστρία, η Ολλανδία και το Βέλγιο, η προετοιμασία των μεσοπρόθεσμων μακροοικονομικών προβλέψεων δεν γίνεται από την κυβέρνηση, αλλά έχει ανατεθεί σε ανεξάρτητους φορείς και τις προβλέψεις αυτές χρησιμοποιούν για το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο του προϋπολογισμού. Όλα αυτά δείχνουν ότι για να έχει αξιοπιστία η δημοσιονομική πολιτική και οι πραγματοποιήσεις να μην έχουν σημαντικές αποκλίσεις από τις προβλέψεις, είναι επιβεβλημένο οι προβλέψεις για τα μεγέθη του προϋπολογισμού να είναι βασισμένες σε συνετές υποθέσεις. Αν συμβεί τα αποτελέσματα να είναι καλύτερα από τις προβλέψεις, τότε η «θετική» αυτή έκπληξη είναι πιο ευπρόσδεκτη από την «αρνητική» έκπληξη,<sup>11</sup>

Με βάση τα στοιχεία της επισκόπησης του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, η κατάταξη των χωρών με βάση του κατά πόσο συνετές είναι οι μακροοικονομικές προβλέψεις παρουσιάζεται στο διάγραμμα 3.

Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι χώρες όπως η Δανία, η Σουηδία, η Φιλανδία και η Γερμανία είναι πολύ χαμηλά στην κατάταξη, ενώ η Σλοβακία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστρία είναι στην κορυφή. Αυτό μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι στη Σλοβακία χρησιμοποιούν ένα περιθώριο ασφαλείας για τις μεσοπρόθεσμες προβλέψεις, στην Αυστρία οι προβλέψεις γίνονται από ανεξάρτητο ίδρυμα και στο Ην. Βασίλειο το Ελεγκτικό Συνέδριο παίζει ειδικό ρόλο στον έλεγχο των μακροοικονομικών προβλέψεων. Από την άλλη πλευρά, η Ιρλανδία, η Φιλανδία και η Γερμανία δεν θεωρούνται χώρες που χρησιμοποιούν συνετές υποθέσεις αλλά ούτε και ειδικά αποθεματικά. Ειδικά για την Ελλάδα, η κατάσταση δεν είναι ιδιαίτερα άσχημη, αν ληφθεί υπόψη ότι χώρες πολύ πιο προηγμένες, όπως αυτές που προαναφέραμε, είναι σε χειρότερη θέση, αν και χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιταλία έχουν καλλίτερη επίδοση.

---

<sup>11</sup> Βλέπε για παράδειγμα Blöndal (2003) και European Commission (2006)



### 3.3. Τεχνικές προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω

Η διαδικασία που ακολουθούσαν οι περισσότερες χώρες στο παρελθόν για σύνταξη του προϋπολογισμού ήταν από κάτω προς τα πάνω. Τα επιμέρους υπουργεία ( και οι φορείς) συνέτασσαν τους προϋπολογισμούς τους για το επόμενο έτος και υπέβαλλαν τις προτάσεις τους στο Υπουργείο Οικονομικών, το οποίο έπειτα από διαπραγματεύσεις με τους φορείς διαμόρφωνε τους τελικούς προϋπολογισμούς. Το βασικό πρόβλημα που δημιουργείται με αυτή τη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού είναι αυτό που στα δημόσια οικονομικά αναφέρεται ως πρόβλημα «ενιαίας δεξαμενής πόρων». Το κάθε υπουργείο ή φορέας εξετάζει τα οφέλη που προκύπτουν από τις αυξημένες πιστώσεις που θα έχει, αλλά δεν λαμβάνει υπόψη του το αυξημένο κόστος που έχει για την οικονομία η αυξημένη φορολογία ή ο δανεισμός, που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των δαπανών του.

Από την εμπειρία διαπιστώθηκε ότι η διαδικασία αυτή έχει αρκετά μειονεκτήματα.

- Πρώτο, η διαδικασία είναι χρονοβόρα και καταλήγει σε ένα παίγνιο, στο οποίο μπορεί να κερδίσει ο πιο ισχυρός και όχι εκείνος που έχει τις σημαντικότερες

προτεραιότητες. Επιπλέον σε ένα τέτοιο παιχνίδι είναι λογικό τα αιτήματα να είναι σκοπίμως μεγαλύτερα από τις πραγματικές ανάγκες.

- Δεύτερο, η διαδικασία αυτή οδηγεί σε αύξηση των δαπανών αφού όλα τα Υπουργεία ζητούν πιστώσεις για νέα προγράμματα και αυξήσεις για τα προγράμματα που τρέχουν, χωρίς να υπάρχει πρόνοια για ανακατανομές πόρων ή περικοπές εκεί που τα προγράμματα δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα.
- Τρίτο, μέσα από μια τέτοια διαδικασία δεν αντανακλώνται με τον καλύτερο τρόπο οι πολιτικές προτεραιότητες που θέτει η κυβέρνηση.

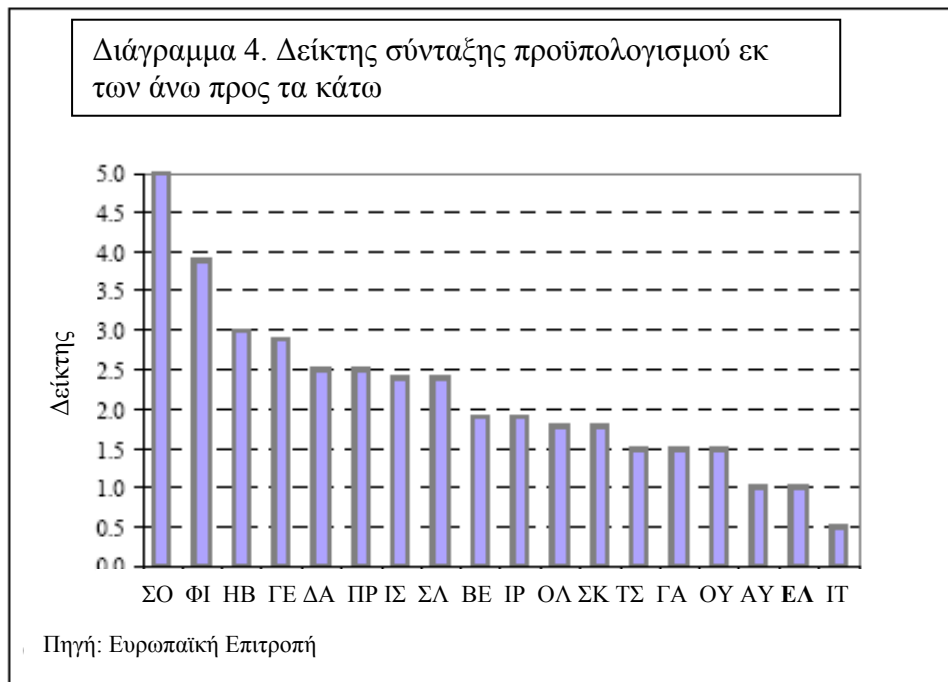
Τα προβλήματα αυτά έχουν οδηγήσει τις περισσότερες χώρες να εγκαταλείψουν αυτό το σύστημα και να υιοθετήσουν μια νέα διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω.<sup>12</sup> Η κυβέρνηση αποφασίζει το συνολικό επίπεδο δαπανών και το κατανέμει, ανάλογα με τις προτεραιότητες της, στα διάφορα προγράμματα δράσης της και στα αντίστοιχα υπουργεία. Η απόφαση αυτή γίνεται μέσα στα πλαίσια του μεσοπρόθεσμου σχεδιασμού που έχει διαμορφώσει η κυβέρνηση. Από τη στιγμή που αποφασιστούν τα βασικά μεγέθη, το Υπουργείο Οικονομικών αναθέτει στα επιμέρους υπουργεία να κάνουν την εσωτερική κατανομή των διαθέσιμων πόρων ανάμεσα σε προγράμματα και φορείς. Με τον τρόπο αυτό το κάθε υπουργείο θα πρέπει να χρηματοδοτήσει τα προγράμματα του που τρέχουν καθώς και τα νέα του προγράμματα από τους πόρους που του δίνονται. Αν οι πόροι δεν επαρκούν και είναι απαραίτητο να προωθήσει τα νέα προγράμματα, τότε θα χρειαστεί να κάνει ανακατανομές μεταξύ παλαιών και νέων προγραμμάτων, αφού δεν μπορεί να ζητήσει πρόσθετες πιστώσεις. Το κάθε υπουργείο έχει την «ιδιοκτησία» των προγραμμάτων του και επομένως και την ευθύνη της υλοποίησής τους. Ο ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών περιορίζεται στο να ελέγχει αν οι ανακατανομές σε κάθε υπουργείο είναι ρεαλιστικές. Ένα τέτοιο σύστημα όμως για να λειτουργήσει αποτελεσματικά προϋποθέτει την ύπαρξη εμπιστοσύνης μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και επί μέρους υπουργείων και απαιτεί, σε πρώτο στάδιο, συστηματικό συντονισμό από μέρος του Πρωθυπουργού.

Στο διάγραμμα 4 απεικονίζεται ο δείκτης του βαθμού σύνταξης του προϋπολογισμού εκ των άνω προς τα κάτω, που ακολουθείται από τις διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που περιλαμβάνει η επισκόπηση που προαναφέραμε. Όσο

---

<sup>12</sup> Kim and Park (2006) and Blöndal (2003)

μεγαλύτερος ο δείκτης τόσο πιο πολύ ο προϋπολογισμός ακολουθεί τη διαδικασία σύνταξης εκ των άνω προς τα κάτω.



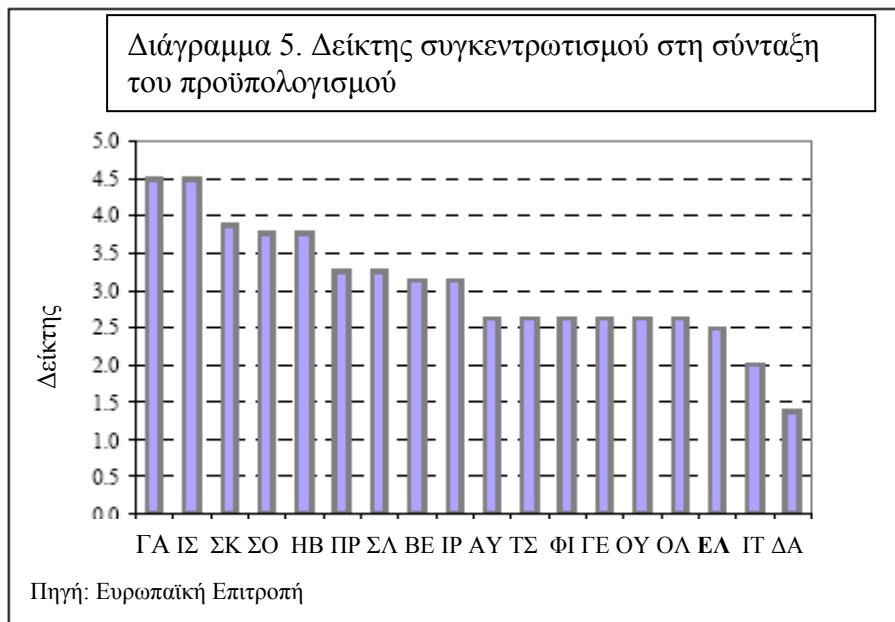
Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Σουηδία, η Φιλανδία και το Ην. Βασίλειο. Στη Σουηδία ο βαθμός διασύνδεσης του ετήσιου προϋπολογισμού και μεσοπρόθεσμου προγράμματος είναι πολύ μεγάλος, τόσο από άποψη διαδικασιών όσο και σε ότι αφορά το Κοινοβούλιο και η ευελιξία στην εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι μεγάλη. Το χαμηλότερο βαθμό έχουν η Ιταλία, η Αυστρία και η Ελλάδα. Σε καμιά από αυτές τις χώρες το Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητα να αλλάξει συνολικά ποσά ή επιμέρους κονδύλια.

Στην Ελλάδα μάλιστα η μόνη ουσιαστική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου είναι να απορρίψει ή να δεχτεί το σύνολο του προϋπολογισμού και τις δαπάνες των υπουργείων. Επιπλέον, ο βαθμός διασύνδεσης προϋπολογισμού και μεσοπρόθεσμου προγράμματος είναι μικρός και η ευελιξία των υπουργείων στην εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι περιορισμένη, όπως θα δούμε πιο κάτω.

Ένα στοιχείο που συνδέεται στενά με το πιο πάνω και που έχει προκαλέσει το ενδιαφέρον πολλών αναλυτών, είναι ο βαθμός συγκεντρωτισμού ή μη στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.<sup>13</sup> Όταν η διαδικασία είναι αποσπασματική και

<sup>13</sup> Εντελώς ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των von Hagen et al. (1992, 1999, 2001), Alesina et al. (1996), Gleich (2003), Hallemborg, et. al. (2006) and Yläoutinen (2004).

περιλαμβάνει αποφάσεις που λαμβάνονται από πολλούς φορείς τότε είναι πολύ πιθανό να προκύψουν αιτήματα για μεγάλες δαπάνες, οι οποίες αν γίνουν δεκτές θα προκαλέσουν αύξηση του ελλείμματος. Με βάση το σχετικό δείκτη που κατάρτισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαμορφώνεται το διάγραμμα 5. και εδώ όσο μεγαλύτερος ο δείκτης τόσο μεγαλύτερος ο βαθμός συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση του προϋπολογισμού.



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

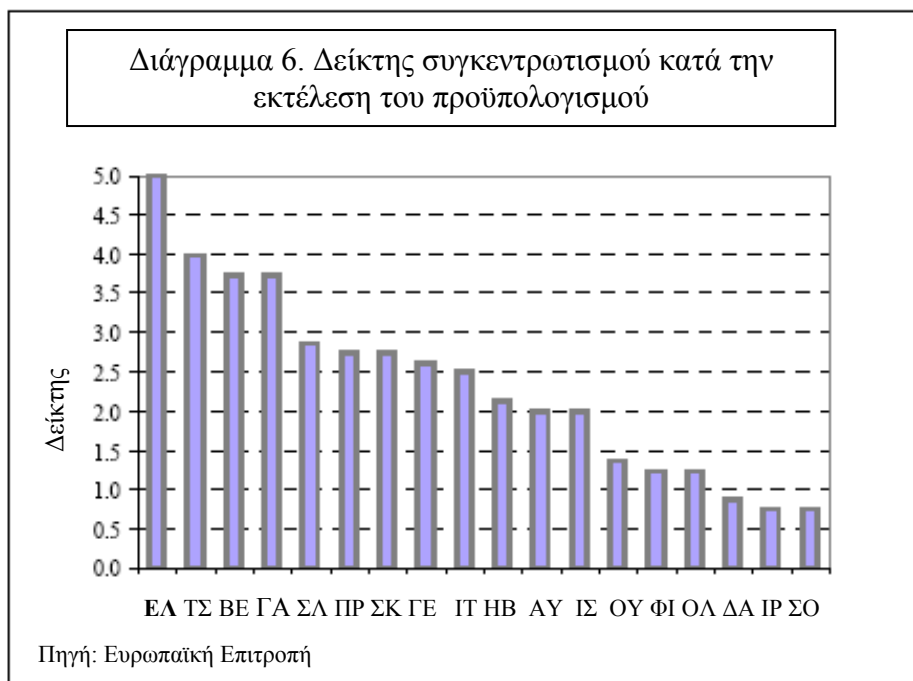
### 3.4 Χαλάρωση των ελέγχων των εισροών από την κεντρική κυβέρνηση

Άμεσα συνδεδεμένο με το πιο πάνω θέμα είναι και η χαλάρωση των ελέγχων για το πως κατανέμονται οι πόροι στο εσωτερικό των υπουργείων και άλλων φορέων. Αυτό στηρίζεται στην αρχή ότι οι επί κεφαλής των φορέων ξέρουν καλύτερα από κάθε άλλο τις ανάγκες τους και μπορούν να αξιοποιήσουν πιο αποτελεσματικά τους πόρους που τους διατίθενται.

Είναι κατανοητό ότι αυτή η ευελιξία περιορίζεται στις λειτουργικές δαπάνες και όχι σε δαπάνες για επενδύσεις ή σε μεταβιβαστικές πληρωμές. Η κατανομή όμως συνολικών και όχι λεπτομερειακών κονδυλίων δεν σημαίνει και αυτόματα

μεγαλύτερη διαχειριστική ευελιξία σε όλες τις δραστηριότητες. Κι αυτό γιατί σε μια σειρά από θέματα, όπως η διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, υπάρχουν γενικοί κανόνες που ισχύουν για όλους τους φορείς του Δημοσίου και το κονδύλι των μισθών είναι συνήθως η μεγαλύτερη λειτουργική δαπάνη κάθε υπουργείου. Οι περισσότερες χώρες έχουν κάνει σημαντικά βήματα στο να αυξήσουν την ευελιξία σε αυτό τον τομέα. Για παράδειγμα, στη Σουηδία η διαχείριση προσωπικού είναι πλήρως αποκεντρωμένη. Οι γενικοί διευθυντές των διαφόρων φορέων είναι υπεύθυνοι για τις προσλήψεις, την εξέλιξη και την απόλυση των υπαλλήλων και στο δημόσιο τομέα ισχύει το ίδιο ακριβώς καθεστώς με τον ιδιωτικό.

Ο δείκτης συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού απεικονίζεται στο διάγραμμα 6. Είναι φανερό ότι Η Ελλάδα είναι η χώρα με το μεγαλύτερο συγκεντρωτισμό στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, ενώ η Δανία, η Ιρλανδία και η Σουηδία οι χώρες με το μικρότερο. Άξιο παρατήρησης είναι το γεγονός ότι ο βαθμός συγκεντρωτισμού κατά την κατάρτιση δεν συμβαδίζει με το δείκτη συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Για την Ελλάδα μάλιστα συμβαίνει μάλλον το αντίθετο. Ενώ δηλαδή κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού η χώρα μας χαρακτηρίζεται από πολύ χαμηλό δείκτη, κατά την εκτέλεση του είναι η πλέον συγκεντρωτική χώρα.



Αξίζει να επισημανθεί πάντως ότι η αποκέντρωση αυτή αν και αυξάνει τις δυνατότητες των φορέων να λειτουργούν πιο αποτελεσματικά, ενέχει και κινδύνους για φαινόμενα διαφθοράς και ευνοιοκρατίας και γι αυτό οι πολιτικές αποκέντρωσης πρέπει να γίνονται με προσοχή και με τη διασφάλιση της ύπαρξης δικλείδων, που αποκλείουν τέτοια φαινόμενα.

### **3.5. Επικέντρωση στα αποτελέσματα των δαπανών**

Η αποκέντρωση συνδέεται στενά και με το γεγονός ότι η έμφαση πλέον δίνεται στα αποτελέσματα. Παραδοσιακά, η λογοδοσία και η χρηστή διαχείριση στο δημόσιο τομέα ήταν συνυφασμένη με τη νομιμότητα και τη συμμόρφωση στους κανόνες και τις θεσμοθετημένες διαδικασίες. Στο βαθμό που όλα ήταν νόμιμα δεν υπήρχε πρόβλημα. Σήμερα οι περισσότερες χώρες έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούν συστήματα αξιολόγησης που δίνουν έμφαση στην απόδοση των δημόσιων δαπανών και στα αποτελέσματα και είναι αυτά για τα οποία λογοδοτούν οι υπεύθυνοι. Δεν αρκεί πλέον η νομιμότητα. Απαιτείται και η σύνδεση των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, την ποιότητα δηλαδή και την ποσότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται στον πολίτη. Στην πράξη αυτό δεν είναι εύκολη υπόθεση μια που υπάρχουν μια σειρά από προβλήματα στη μέτρηση των αποτελεσμάτων.

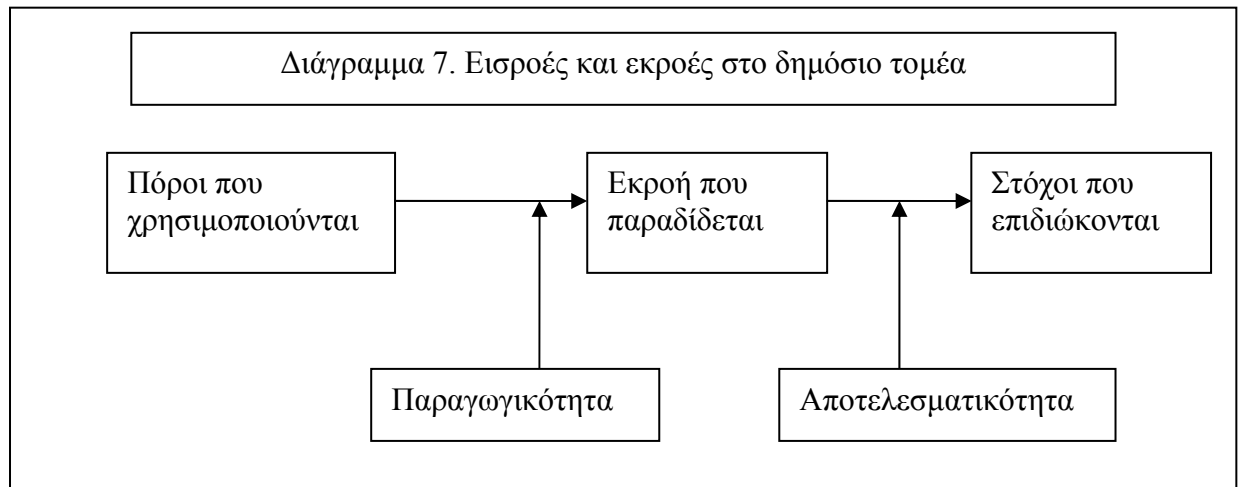
Η μέτρηση των αποτελεσμάτων αντιμετωπίζει σημαντικά προβλήματα, αφού οι περισσότερες κρατικές υπηρεσίες δεν παράγουν ένα και μόνο προϊόν ή μια μόνο υπηρεσία, την οποία μπορούμε να μετρήσουμε με κάποιο τρόπο. Όταν οι δημόσιες υπηρεσίες προσφέρουν περισσότερες από μια υπηρεσίες και οι οποίες συχνά είναι ετερογενείς τα πράγματα είναι πιο δύσκολα. Αν και η πρόοδος που έχει συντελεστεί σε πολλές χώρες είναι σημαντική, εντούτοις υπάρχουν ακόμη σημαντικά προβλήματα που δημιουργούν διαμάχες και αμφισβητήσεις.<sup>14</sup>

Ένα άλλο θέμα είναι εκείνο που αναφέρεται στη διάκριση μεταξύ εκροών (outputs) και αποτελεσμάτων (outcomes). Με τον όρο εκροές εννοούμε τα αγαθά και τις υπηρεσίες που παράγει η κυβέρνηση. Με τον όρο αποτελέσματα εννοούμε την επίπτωση και τις συνέπειες που έχουν οι εκροές, δηλαδή αυτό που επιδιώκει να επιτύχει η κυβέρνηση.

---

<sup>14</sup> Για μια πρόσφατη επισκόπηση των πρακτικών που χρησιμοποιούν οι διάφορες χώρες, βλέπε Joumard, et. al (2004).

Σε μια απλοϊκή σχηματική μορφή η διαφορά μεταξύ εκροών και αποτελεσμάτων γίνεται σαφέστερη με το εξής διάγραμμα.



Ένα παράδειγμα μπορεί να κάνει τη διάκριση σαφή. Ας πάρουμε την περίπτωση που η κυβέρνηση θέλει να μειώσει τον αριθμό των οδικών ατυχημάτων. Αυτό είναι το αποτέλεσμα. Για να επιτευχθεί όμως αυτό, η κυβέρνηση θα χρειαστεί να κάνει εκστρατεία ενημέρωσης του κοινού, με έντυπα, διαφημίσεις, κ.α. Η μέτρηση της εκροής είναι εύκολη, δηλαδή πόσα δόθηκαν για διαφήμιση, έντυπα, κ.λ.π. Αν όμως την περίοδο αυτή ο αριθμός των ατυχημάτων αυξηθεί, τότε η σύνδεση εκροών και αποτελεσμάτων δεν είναι εύκολη. Σε μια τέτοια περίπτωση όμως τι γίνεται; Πώς αξιολογούνται οι υπεύθυνοι και για τι πράγμα λογοδοτούν; Για τις εκροές ή τα αποτελέσματα, τα οποία ενδιαφέρουν σε τελική ανάλυση; Η λογοδοσία γίνεται με βάση τις εκροές ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα ή με βάση τα αποτελέσματα, έστω και αν αυτά εξαρτώνται από παράγοντες που είναι πέρα από τον έλεγχο των αρμοδίων για τις δαπάνες; Θα μπορούσε να πει κανείς ότι ένας συνδυασμός των δύο είναι η ενδεδειγμένη λύση, αν και στην πράξη φαίνεται ότι μόνο το ένα κριτήριο τελικά κυριαρχεί.

Το βασικό χαρακτηριστικό του προϋπολογισμού που μετρά αποτελέσματα είναι ότι αυτός συντάσσεται με βάση προγράμματα και όχι με βάση τα υπουργεία. Για παράδειγμα στη Σουηδία οι δαπάνες κατατάσσονται σε 27 κατηγορίες-προγράμματα και είναι ενδιαφέρον ότι αυτή η κατάταξη προτάθηκε από το Κοινοβούλιο, το οποίο ήθελε να έχει μια σαφή εικόνα για το πώς και πού δαπανώνται οι πόροι και όχι το πόσο δίνεται στο κάθε υπουργείο. Επειδή στη χώρα αυτή υπάρχουν 13 υπουργεία, ένας υπουργός μπορεί να έχει την ευθύνη για περισσότερα από ένα ή δύο

προγράμματα, αλλά και για ένα πρόγραμμα μπορεί να εμπλέκονται δύο ή περισσότερα υπουργεία.

Βασικό στοιχείο του προϋπολογισμού με βάση τις επιδόσεις είναι ο προσδιορισμός *ex ante* των προσδοκώμενων επιδόσεων σε όρους αποτελεσμάτων για κάθε πρόγραμμα δαπανών. Δεύτερο, η αξιολόγηση φορέων και διευθυντικών στελεχών γίνεται με βάση το βαθμό που επιτυγχάνουν τους στόχους που τους τίθενται. Για να δοθεί όμως η δυνατότητα στα διευθυντικά στελέχη και τους υπεύθυνους να βρουν τις καλλίτερες λύσεις, θα πρέπει να έχουν κάποια ευελιξία στην αξιοποίηση των πόρων, μέσα σε ανώτατα όρια για δαπάνες που του διατίθενται.

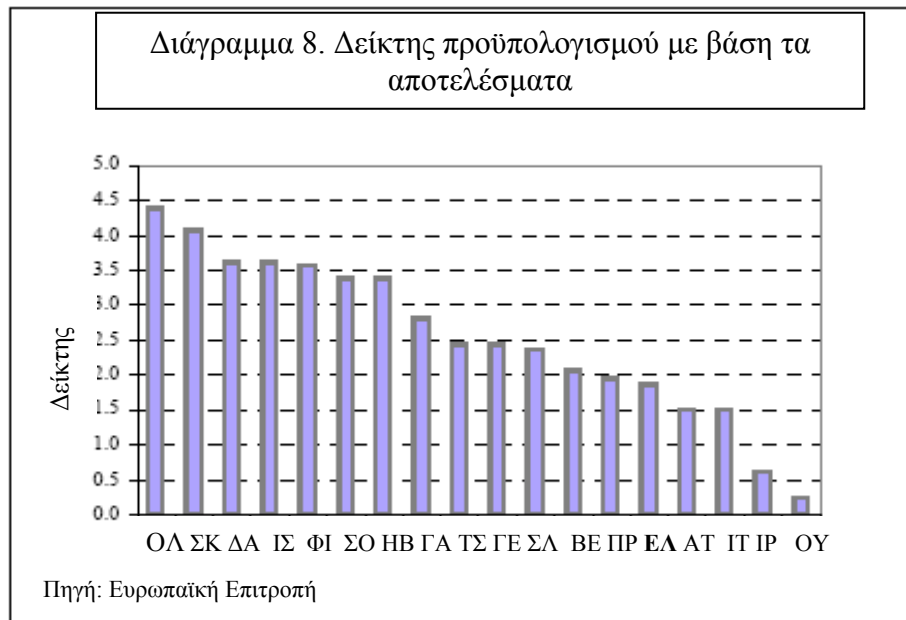
Το θέμα είναι αρκετά δύσκολο και ανάλογο με τις δυνατότητες μέτρησης τα κριτήρια μπορεί να διαφέρουν και από υπηρεσία σε υπηρεσία ή από φορέα σε φορέα. Το τελικό κριτήριο που χρησιμοποιεί η κάθε χώρα έχει μεγάλη σημασία για τους υπεύθυνους, αφού ανάλογο με τη βάση με την οποία θα κριθούν θα δώσουν και έμφαση στη δράση τους. Επιπλέον, όλες οι υπηρεσίες και οι φορείς παράγουν πλήθος πληροφοριών, τις οποίες δύσκολα μπορούν να κατανοήσουν οι εκτός των υπηρεσιών και αυτό έχει τη σημασία του όταν εξωτερικοί ελεγκτές αναλαμβάνουν την αξιολόγηση του έργου των υπηρεσιών και φορέων. Σε μια τέτοια περίπτωση ένας σταθμισμένος δείκτης των διαφόρων εσωτερικών μέτρων ίσως είναι η ενδεδειγμένη λύση για τους εξωτερικούς ελεγκτές. Παρά τις δυσκολίες όμως, οι περισσότερες χώρες έχουν προχωρήσει στην υιοθέτηση τέτοιων μετρήσεων.<sup>15</sup> Με βάση τα στοιχεία του ΟΟΣΑ και της Παγκόσμιας Τράπεζας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε δείκτη, ο οποίος μετρά το βαθμό στον οποίο οι διάφορες χώρες χρησιμοποιούν για την αξιολόγηση των δαπανών τους τα αποτελέσματα και όχι τις εισροές. Ο δείκτης αυτός απεικονίζεται στο διάγραμμα 8.

Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Ολλανδία, η Σλοβακία, η Δανία και η Ισπανία. Η Ολλανδία είναι μια χώρα με πολύ ανεπτυγμένο σύστημα στο να θέτει και να πραγματοποιεί στόχους και να χρησιμοποιεί προηγμένες μεθόδους μέτρησης αποτελεσμάτων. Είναι άξιο σχολιασμού το γεγονός ότι χώρες που μόλις πριν λίγα χρόνια έγιναν μέλη της Ε.Ε, όπως η Σλοβακία, η Τσεχία και η Σλοβενία έχουν συστήματα πιο προηγμένα από χώρες όπως η Αυστρία, η Ιταλία και η Ιρλανδία. Η

---

<sup>15</sup> Για τα προβλήματα αυτά υπάρχει μεγάλη βιβλιογραφία και αρθρογραφία. Για μια πρόσφατη ανάλυση αυτών των θεμάτων βλέπε, *Public Expenditure*: Papers presented at the Banca d'Italia workshop held in Perugia, 31 March - 2 April, 2005, Joumard et al. (2004), Robinson and Brumby (2005) και Curristine et al. (2007)

Ελλάδα αν και πολύ χαμηλά στην κατάταξη προηγείται κάποιων χωρών και αυτό οφείλεται στο ότι για κάποιες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε. υπάρχει ένα σύστημα αξιολόγησης με βάση τις εκροές και τα αποτελέσματα.



### 3.6. Διαφάνεια του προϋπολογισμού

Η διαφάνεια του προϋπολογισμού, που θεωρείται βασική αρχή του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατικής λογοδοσίας, μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει τα εξής τρία βασικά στοιχεία.

- Πρώτο, η κυβέρνηση πρέπει να δημοσιοποιεί με συστηματικό τρόπο και έγκαιρα όλα τα δημοσιονομικά στοιχεία και τις πληροφορίες που αφορούν τον προϋπολογισμό.
- Δεύτερο, το Κοινοβούλιο πρέπει να παίζει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία ελέγχου όλων των κειμένων και στοιχείων του προϋπολογισμού. Πρέπει ακόμη να είναι σε θέση όχι μόνο να ελέγχει την κυβέρνηση αλλά και να επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική.
- Τρίτο, η κοινωνία των πολιτών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να μπορούν να ζητούν λογοδοσία από την κυβέρνηση και να επηρεάζουν τη δημοσιονομική πολιτική, έστω με έμμεσο τρόπο.

Και τα τρία αυτά στοιχεία είναι αλληλένδετα, αφού η δημοσιοποίηση των δεδομένων είναι απαραίτητη για τον έλεγχο από το Κοινοβούλιο και την κοινωνία των πολιτών. Είναι επιπλέον σαφές ότι η πληροφόρηση είναι χρήσιμη μόνο αν εξεταστεί σε βάθος και αποτελεσματικά από το νομοθετικό σώμα και την κοινωνία των πολιτών.

Γι αυτό είναι ενδεδειγμένο:

- Όλα τα στοιχεία του προϋπολογισμού και όλοι οι λογαριασμοί να δημοσιοποιούνται συστηματικά και έγκαιρα, Στα στοιχεία αυτά πρέπει να περιλαμβάνονται και οι εκτός προϋπολογισμού λογαριασμοί, οι φορολογικές δαπάνες, τα κάθε μορφής αποθεματικά, οι κρατικές εγγυήσεις και οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.
- Να αναλύονται οι μεσοπρόθεσμες επιδράσεις των μέτρων που λαμβάνονται στην οικονομία και την κοινωνία γενικότερα και οι υποθέσεις για τις οικονομικές προβλέψεις στις οποίες στηρίζονται τα μεγέθη του προϋπολογισμού να είναι σαφείς και πλήρεις.
- Το Κοινοβούλιο να είναι σε θέση κάνει ανεξάρτητο εξονυχιστικό και συστηματικό έλεγχο και να ζητεί λογοδοσία από την κυβέρνηση για την εφαρμογή της οικονομικής πολιτικής.
- Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις να έχουν τη δυνατότητα να ασκούν έλεγχο στην κυβέρνηση.

Οι βασικές αρχές για διαφάνεια που πρέπει να διέπουν τον προϋπολογισμό και τις οποίες συνιστά ο ΟΟΣΑ στις χώρες-μέλη του είναι οι εξής.<sup>16</sup> Πολύ συνοπτικά οι αρχές αυτές περιλαμβάνουν την παραγωγή και δημοσιοποίηση των εξής κειμένων:

## **1. Εκθέσεις-αναφορές για τον Προϋπολογισμό**

- 1.1. Προϋπολογισμό
- 1.2. Προσχέδιο Προϋπολογισμού
- 1.3. Μηνιαία έκθεση
- 1.4. Εξαμηνιαία έκθεση
- 1.5. Έκθεση στο τέλος του έτους
- 1.6. Έκθεση προ των εκλογών
- 1.7. Έκθεση για μακροχρόνιες εξελίξεις

## **2. Ειδικές δημοσιοποιήσεις**

- 2.1. Οικονομικές υποθέσεις
- 2.2. Φορολογικές δαπάνες
- 2.3. Χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις και χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
- 2.4. Μη χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία
- 2.5. Υποχρεώσεις για συντάξεις εργαζομένων
- 2.6. Ενδεχόμενες υποχρεώσεις (έκτακτο αποθεματικό)

Εκτός όμως από τη δημοσιοποίηση όλων των πιο πάνω στοιχείων, αυτά θα έχουν πραγματική αξία όταν αυτά χαρακτηρίζονται από ακεραιότητα και υπάρχουν μηχανισμοί για πραγματικούς και αποτελεσματικούς ελέγχους. Γι αυτό και μια τρίτη ιδιότητα, αυτή της ακεραιότητας, πρέπει να περιλαμβάνει:

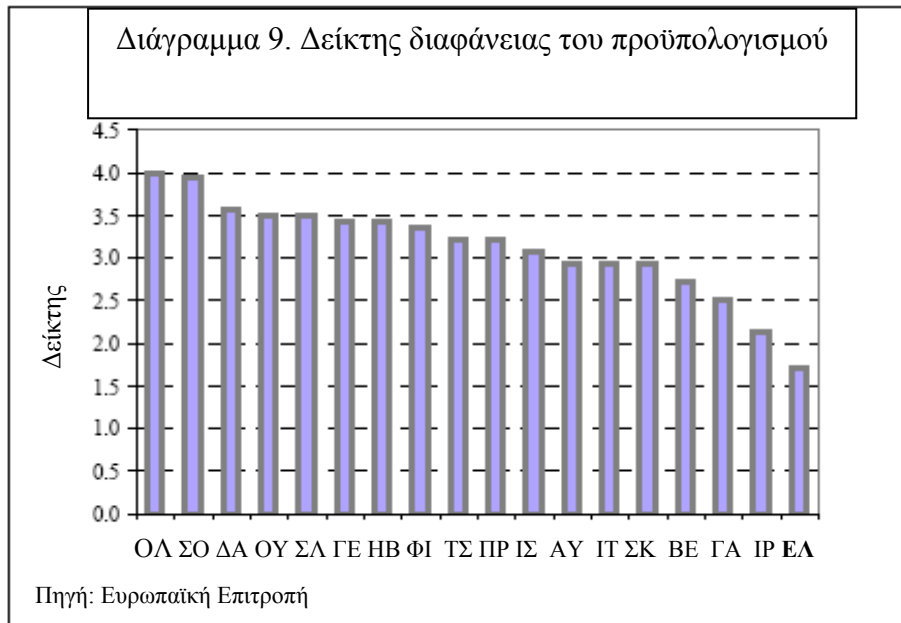
## **3. Ακεραιότητα, έλεγχος, λογοδοσία σε ότι αφορά**

- 3.1. Λογιστικά συστήματα
- 3.2. Συστήματα εσωτερικών ελέγχων και ανάληψη ευθύνης
- 3.3. Ελέγχους από το Ελεγκτικό Συνέδριο
- 3.4. Εξονυχιστικό έλεγχο από Κοινοβούλιο και το κοινό.

Το διάγραμμα 9 κατατάσσει χώρες της Ε.Ε με βάση το δείκτη διαφάνειας του προϋπολογισμού. Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Ολλανδία, η Σουηδία και η Δανία. Οι χώρες αυτές ανακοινώνουν δημόσια τις υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός και παρουσιάζουν τις πολυετείς επιπτώσεις που εκτιμούν ότι θα έχουν τα κυβερνητικά μέτρα. Στην Ολλανδία μάλιστα το Κοινοβούλιο έχει αρκετό χρόνο για να εξετάσει τις προτάσεις του προϋπολογισμού, αλλά και όλους τους εκτός προϋπολογισμού λογαριασμούς. Από την άλλη πλευρά το χαμηλότερο δείκτη διαφάνειας έχει η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Γαλλία. Οι τρεις αυτές χώρες δεν έχουν αναπτύξει ικανοποιητικό σύστημα για παρουσίαση των μεσοπρόθεσμων επιπτώσεων που έχουν οι νέες πολιτικές και το οικονομικό μοντέλο με το οποίο γίνονται οι προβλέψεις δεν δημοσιοποιείται. Στην Ελλάδα ειδικότερα δεν δημοσιοποιούνται ούτε οι οικονομικές υποθέσεις πάνω στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός.

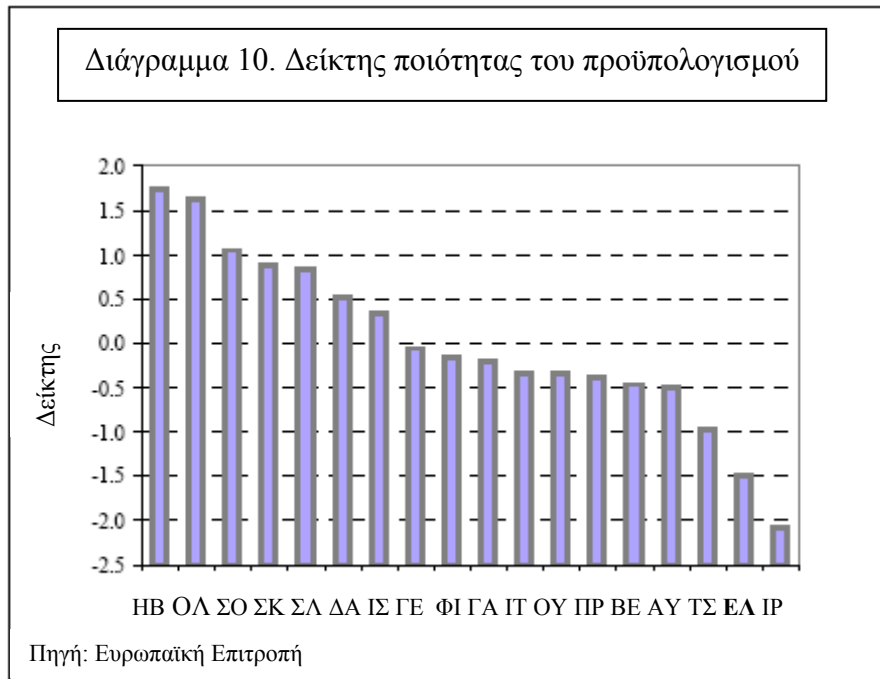
---

<sup>16</sup> Βλέπε OECD (2002).



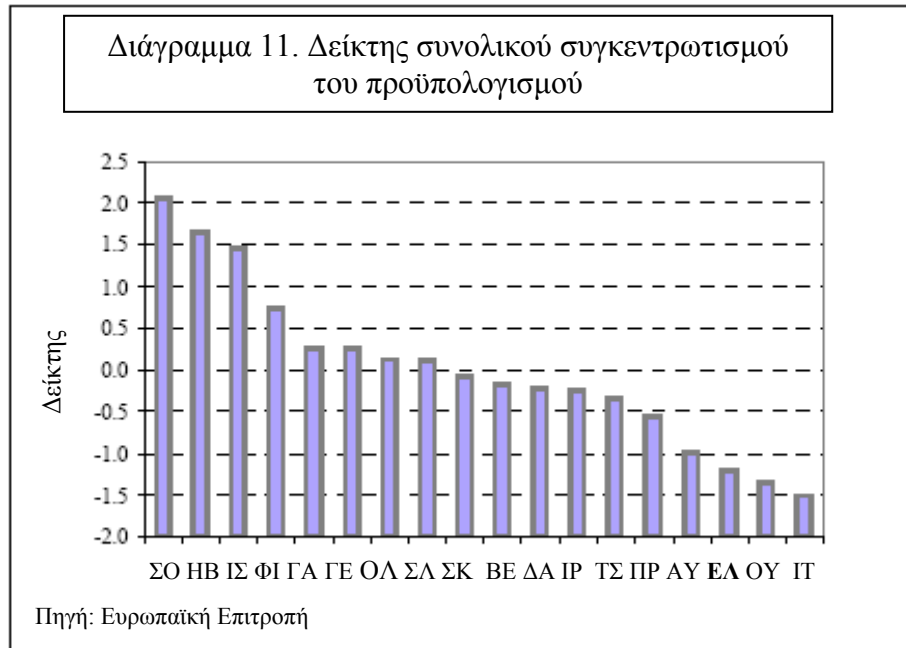
### 3.7. Ορισμένοι γενικοί δείκτες

Με βάση τα πιο πάνω επιμέρους χαρακτηριστικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατάρτισε τρεις ευρύτερους σύνθετους δείκτες: Ένα δείκτη που συνοψίζει το βαθμό συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού, ένα για την ποιότητα του προϋπολογισμού και ένα συνολικό δείκτη για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού. Ο δείκτης ποιότητας του προϋπολογισμού (διάγραμμα 10) περιλαμβάνει τέσσερις διαστάσεις: (1) τη διαφάνεια του προϋπολογισμού, (2) τον πολυετή προγραμματισμό, (3) τις συνετές οικονομικές υποθέσεις και (4) τη μέτρηση των επιδόσεων του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα.



Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη για την ποιότητα του προϋπολογισμού είναι η Ολλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Σουηδία. Με αρκετά ψηλό δείκτη είναι και οι δύο νέες χώρες-μέλη της Ε.Ε, η Σλοβακία και η Σλοβενία, οι οποίες μάλιστα είναι πολύ πιο μπροστά από χώρες όπως η Φιλανδία, το Βέλγιο και η Αυστρία. Οι χώρες με το χαμηλότερο δείκτη είναι η Ιρλανδία, Ελλάδα και η Τσεχία.

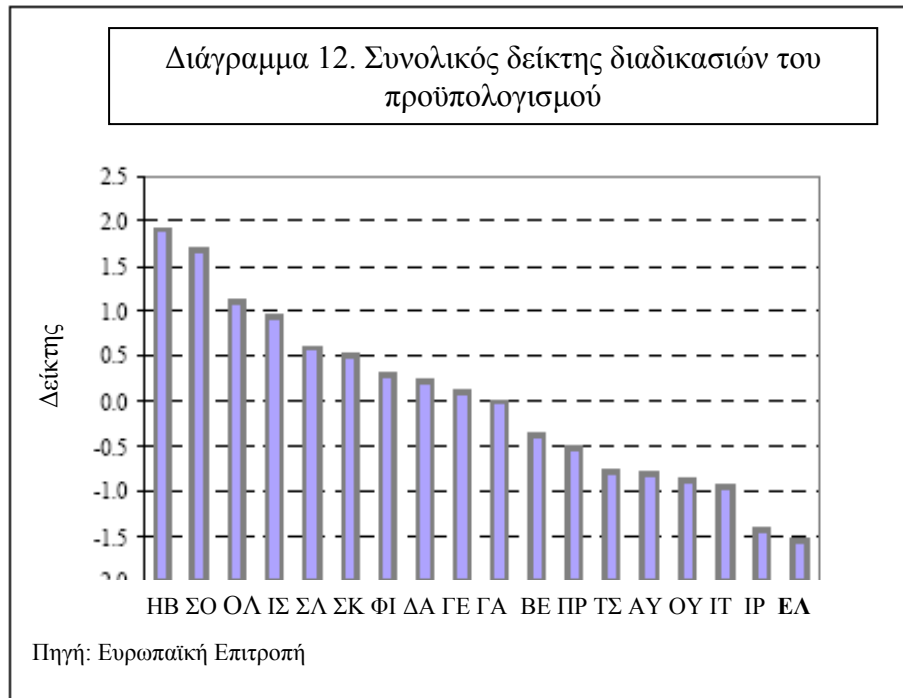
Ο δείκτης που συνοψίζει το βαθμό συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού περιλαμβάνει τις διαστάσεις που αποβλέπουν στο να μειώσουν το πρόβλημα της «κοινής δεξαμενής πόρων». Πιο συγκεκριμένα περιλαμβάνει (1) τη διαδικασία συγκεντρωτισμού των διαδικασιών κατάρτισης του προϋπολογισμού και (2) το βαθμό σύνταξης του προϋπολογισμού από πάνω προς τα κάτω. Ο δείκτης περιλαμβάνει επίσης και το κατά πόσο μια χώρα θέτει ποσοτικούς δημοσιονομικούς στόχους και κανόνες, αφού οι έρευνες που έχουν γίνει δείχνουν ότι οι ποσοτικοί αυτοί κανόνες συμβάλλουν στην επίλυση του προβλήματος της «κοινής δεξαμενής πόρων». Για το σκοπό αυτό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποίησε τους σχετικούς δείκτες που παρήγαγαν οι Ayuso et al, (2006). Ο δείκτης αυτός, που όμως δεν περιλαμβάνει το δείκτη συγκεντρωτισμού κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, απεικονίζεται στο διάγραμμα 11. Οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη είναι η Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ισπανία και ακολουθούν η Φιλανδία, η Γαλλία και η Γερμανία. Ουραγοί και σε αυτό το δείκτη η Ιταλία, η Ουγγαρία και η Ελλάδα.



Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κατασκευάσει και ένα συνολικό δείκτη για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, ο οποίος περιλαμβάνει σχεδόν όλους τους πιο πάνω δείκτες και πιο συγκεκριμένα, τους δείκτες δημοσιονομικής διαφάνειας, του πολυετούς προγραμματισμού, της κατάρτισης από πάνω προς τα κάτω, την θέσπιση ποσοτικών δημοσιονομικών στόχων, συνετών οικονομικών υποθέσεων και αξιολόγησης των επιδόσεων του προϋπολογισμού με βάση τα αποτελέσματα. Ο δείκτης αυτός απεικονίζεται στο διάγραμμα 12.

Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία και η Ολλανδία είναι οι χώρες με το μεγαλύτερο δείκτη, ενώ σε καλή θέση είναι και η Ισπανία, η Σλοβενία και η Σλοβακία. Οι χώρες με το χαμηλότερο δείκτη είναι η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Ιταλία

Εκείνο που ίσως πρέπει να σχολιαστεί είναι οι χαμηλές επιδόσεις της Ιρλανδίας στους περισσότερους δείκτες που εξετάσαμε πιο πάνω. Μια πιθανή εξήγηση μπορεί να είναι η εξής. Η Ιρλανδία είναι μια χώρα η οποία γνώρισε, στη δεκαετία του 1990, τους υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης του ΑΕΠ σε όλη την Ευρώπη και στον κόσμο γενικότερα. Αποτέλεσμα αυτής της εντυπωσιακής πορείας ήταν να αυξηθούν σημαντικά τα φορολογικά έσοδα και κατά συνέπεια να μειωθεί δραματικά το έλλειμμα του προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος. Ίσως γι αυτό να μην χρειάστηκε να προχωρήσει σε μεγάλες διαρθρωτικές αλλαγές σε διαδικασίες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, αφού δεν υπήρχε στην ουσία δημοσιονομικό πρόβλημα στη χώρα.



#### 4. Σύγχρονες μέθοδοι οικονομικής διαχείρισης

Πέρα από τις σημαντικές αλλαγές στις οποίες προχώρησαν πολλές χώρες σχετικά με τη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και τις οποίες αναφέραμε συνοπτικά πιο πάνω, τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικές πρόοδοι και στη χρηματοοικονομική διαχείριση των κρατικών λογαριασμών.

Παραδοσιακά όλες οι χώρες τηρούσαν τα οικονομικά τους στοιχεία και αξιολογούσαν την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους, με βάση τα ταμειακά δεδομένα, δηλαδή με βάση τις εισπράξεις και τις πληρωμές που έκαναν. Τα τελευταία χρόνια υπάρχει η τάση σε πολλές χώρες να τηρούν τα δημοσιονομικά μεγέθη, φόρους και δαπάνες, με βάση τις πραγματοποιήσεις. Με απλά λόγια μια δαπάνη καταγράφεται όταν πραγματοποιείται το έργο το οποίο χρηματοδοτείται και όχι όταν γίνεται η πληρωμή του. Αν π.χ. ένα έργο ολοκληρωθεί μέσα σε δύο χρόνια και η αποπληρωμή του γίνει σε πέντε χρόνια, ως δαπάνη του προϋπολογισμού θα καταγραφεί στα δύο χρόνια που ολοκληρώθηκε το έργο, ανεξάρτητα από το πότε έγινε η αποπληρωμή του. Ο στόχος της μετακίνησης από το ένα σύστημα στο άλλο αποβλέπει στο να κάνει πιο διαφανές το κόστος των κρατικών δαπανών. Οι τόκοι π.χ. για εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους καταγράφονται όταν δημιουργούνται και όχι όταν πληρώνονται, κάτι που μπορεί να συμβεί και στο τέλος του δανείου. Το κόστος των συντάξεων των δημοσίων υπαλλήλων καταγράφεται όταν αυτοί εργάζονται και δημιουργείται η υποχρέωση και όχι όταν τους καταβληθεί ως σύνταξη.<sup>17</sup> Αυτό δεν σημαίνει ότι η καταγραφή των δαπανών σε ταμειακή βάση δεν είναι χρήσιμη, το αντίθετο μάλιστα είναι απαραίτητη για να έχουμε σαφή εικόνα των ταμειακών αναγκών του Δημοσίου. Η επικέντρωση όμως του ενδιαφέροντος μόνο στα ταμειακά στοιχεία δημιουργεί στρεβλή εικόνα για τις πραγματικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το έργο που επιτελείται.

Μια άλλη επιδίωξη για την υιοθέτηση της μεθόδου των πραγματοποιήσεων είναι ότι αυτή βελτιώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με την αξιοποίηση της αυξημένης πληροφόρησης που απαιτεί αυτή η μέθοδος. Με τον τρόπο αυτό, οι αρμόδιοι έχουν την ευθύνη για αποτελέσματα και είναι υπεύθυνοι για το σύνολο της δαπάνης ενός έργου και όχι μόνο για τις εκταμιεύσεις που γίνονται.

---

<sup>17</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Blöndal (2003).

Αν και πολλοί αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματα της μεθόδου των πραγματοποιήσεων, υπάρχουν και πολλές αντιρρήσεις. Οι αντιρρήσεις αυτές αφορούν θέματα όπως το αν η μέθοδος αυτή πρέπει χρησιμοποιείται μόνο για χρηματοοικονομικούς λόγους ή και για τη σύνταξη και εκτέλεση του προϋπολογισμού, ή αν θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο για κάποιες κατηγορίες δραστηριοτήτων (π.χ. υποδομές, αμυντικές δαπάνες, κοινωνική ασφάλιση). Υπάρχει ακόμη το θέμα για το ποια μέθοδο αποτίμησης θα χρησιμοποιηθεί (ιστορικό ή τρέχον κόστος) ή για το ποιος έχει την ευθύνη για να θέτει τους λογιστικούς κανόνες καθώς και για άλλα θέματα που αφορούν τη μέθοδο αυτή.

Επιπλέον, υπάρχουν αντιρρήσεις και για άλλους λόγους. Πρώτο, πολλοί θεωρούν ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας μεθόδου μπορεί να υποσκάψει τη δημοσιονομική πειθαρχία. Για παράδειγμα, η κυβέρνηση μπορεί να αποφασίσει την κατασκευή μεγάλων και δαπανηρών έργων, το κόστος των οποίων θα εμφανιστεί στους προϋπολογισμούς των επόμενων ετών και όχι στο χρόνο που λαμβάνεται η πολιτική απόφαση. Δεύτερο, η μέθοδος στηρίζεται σε μάλλον πολύπλοκες υποθέσεις, τις οποίες μπορεί να εκμεταλλευτεί μια κυβέρνηση για να παρουσιάσει μια παραποιημένη εικόνα της πραγματικότητας. Τρίτο, η μέθοδος δεν γίνεται εύκολα αντιληπτή από τους πολιτικούς, πράγμα που σημαίνει ότι δύσκολα μπορεί να εφαρμοστεί.

## 5. Συμπεράσματα

Από την πιο πάνω παρουσίαση γίνεται φανερό ότι ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού είναι μια δύσκολη και επίπονη διαδικασία. Απαιτεί αλλαγή όχι μόνο του νομικού πλαισίου αλλά κυρίως άλλη οργάνωση των υπηρεσιών, εκπαιδευμένο και εξειδικευμένο προσωπικό και διαφορετική λειτουργία της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, από αυτή που έχουμε συνηθίσει. Οι περισσότερες χώρες όμως που υιοθέτησαν τις αλλαγές αυτές σημείωσαν σημαντική πρόοδο στο να μειώσουν τα δημοσιονομικά ελλείμματα τους αλλά και να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα τους,

Με βάση την εμπειρία πολλών Ευρωπαϊκών χωρών παρατηρούμε ότι η χώρα μας εξακολουθεί σήμερα να χρησιμοποιεί συστήματα σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού της προϋπολογισμού, τα οποία έχουν εγκαταλείψει οι άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εδώ και αρκετά χρόνια. Είναι σημαντικό ότι με βάση μια σειρά από δείκτες για τις διαδικασίες του προϋπολογισμού, που αναλύθηκαν πιο πάνω, η Ελλάδα κατέχει μια από τις τελευταίες θέσεις σε όλους σχεδόν αυτούς τους δείκτες. Η εμπειρία δείχνει ακόμη ότι οι χώρες που υιοθέτησαν αυτές τις αλλαγές έχουν ξεπεράσει τα μεγάλα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν στο παρελθόν και έχουν βελτιώσει σημαντικά τις γενικότερες οικονομικές τους επιδόσεις.

Τα μαθήματα αυτά μπορεί να είναι πολύ χρήσιμα και για τη χώρα μας, η οποία αν και αντιμετωπίζει σημαντικό πρόβλημα, ιδιαίτερα δημόσιου χρέους και αυξημένες πιέσεις για δημόσιες δαπάνες, δεν έχει κάνει καμιά ουσιαστική πρόοδο στο να αλλάξει το σύστημα διαχείρισης των κρατικών της δαπανών.

Ο εμπειρικός έλεγχος των πιο πάνω προτάσεων δεν είναι εύκολος αφού η υιοθέτηση αυτών των αλλαγών δεν είναι ταυτόχρονη στην κάθε χώρα, ούτε και σε όλες τις χώρες. Επιπλέον πολλές από αυτές τις αλλαγές εισήχθησαν ταυτόχρονα με άλλες αλλαγές, όπως αριθμητικοί στόχοι για μείωση δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δημόσιου χρέους, αλλαγές στην πολιτική συναλλαγματικών ισοτιμιών, κ.α. Τα αποτελέσματα επηρεάζονται επίσης και από το πολιτικό σύστημα κάθε χώρας, από τον έχουμε μονοκομματικές κυβερνήσεις ή κυβερνήσεις με συνεργασίες κομμάτων, από το αν μια χώρα έχει ομοσπονδιακή μορφή κυβέρνησης ή όχι κ.ο.κ.

Παρ' όλα αυτά σε μια σειρά από εμπειρικές εκτιμήσεις διαπιστώθηκε επιβεβαίωση της θετικής επίδρασης που έχουν τα μέτρα, που αναφέραμε πιο πάνω, στη μείωση ελλειμμάτων και χρέους. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε τα εξής ευρήματα. Ο von Hagen (1992) εξέτασε 12 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαπίστωσε ότι υπάρχει αρνητική σχέση μεταξύ συγκεντρωτισμού του προϋπολογισμού και ελλειμμάτων της γενικής κυβέρνησης και δημόσιου χρέους. Σε παρόμοια συμπεράσματα κατέληξε και δύο άλλες μελέτες των Hallerberg and von Hagen (1998, 1999), που αφορούσε τις 15 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε μια παρόμοια μελέτη για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ο Gleich (2003) έδειξε ότι και στις χώρες αυτές, ο βαθμός συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού συσχετίζεται αρνητικά με τα ελλείμματα του προϋπολογισμού και το δημόσιο χρέος. Παρόμοιες διαπιστώσεις έχουν γίνει και για άλλες χώρες εκτός Ευρώπης.<sup>18</sup>

Τέλος σε μια πρόσφατη μελέτη για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής, οι Fabrizio and Ashoka (2006) καταλήγουν στη διαπίστωση ότι «Το πιο ισχυρό και πιο ελπιδοφόρο μήνυμα από τα ευρήματα μας είναι οι δημοσιονομικοί θεσμοί-μηχανισμοί και κανόνες που αφορούν τις διαδικασίες του προϋπολογισμού-παίζουν σημαντικό ρόλο στον περιορισμό των δημοσιονομικών πιέσεων, ακόμη και αν το πολιτικό σύστημα είναι αντιπροσωπευτικό αλλά όχι πειθαρχημένο και ακόμη όταν οι μακροχρόμιες δομικές δυνάμεις δεν είναι ευνοϊκές.» Επιπλέον, οι συγγραφείς διαπιστώνουν ότι αυτοί οι θεσμοί μπορούν να εισαχθούν και σε άλλες χώρες με παρόμοια επιτυχία.

Υπό το φως των πιο πάνω διαπιστώσεων, στο επόμενο τμήμα αυτής της εργασίας, θα καταβληθεί προσπάθεια να εξεταστούν πιο συστηματικά οι αδυναμίες του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του κρατικού μας προϋπολογισμού και να διατυπωθούν κάποιοι γενικοί άξονες για μεταρρύθμιση

---

<sup>18</sup> Για π.χ. Alesina *et al.* (1995) και Stein *et al.* (1999) και Lao-Araya (1997) για 11 χώρες της Ασίας.

## 6. Ελληνικός προϋπολογισμός

### 6.1 Εισαγωγή

Το Σύνταγμα της Ελλάδας στο άρθρο 79 αναφέρει ότι «Η Βουλή κατά την τακτική ετήσια σύνοδό της ψηφίζει τον προϋπολογισμό των εσόδων και εξόδων του Κράτους για το επόμενο έτος.» και τονίζει ότι «*Όλα τα έσοδα και έξοδα* του Κράτους πρέπει να αναγράφονται στον ετήσιο προϋπολογισμό και τον απολογισμό». Ο κρατικός προϋπολογισμός επομένως πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και όλες τις δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή τα έσοδα και τις δαπάνες των υπουργείων, των ΝΠΔΔ και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της Βουλής και της Προεδρίας της Δημοκρατίας. Ο προϋπολογισμός των υπουργείων, της Προεδρίας της Δημοκρατίας και της Βουλής λέγεται Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης. Αν σε αυτόν προσθέσουμε τους προϋπολογισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και των άλλων κρατικών υπηρεσιών ή δημόσιων φορέων, τότε έχουμε αυτό που λέγεται Προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης.

Ο Προϋπολογισμός της Κεντρικής Κυβέρνησης (ΠΚΚ) αποτελείται από δύο διακριτά τμήματα: τον Τακτικό Προϋπολογισμό (ΤΠ) και το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Ο Τακτικός Προϋπολογισμός καταρτίζεται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και περιλαμβάνει τα έσοδα του κράτους και τις τρέχουσες δαπάνες των επιμέρους υπουργείων (με τα επιχορηγούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) που εποπτεύονται από αυτά) και τους προϋπολογισμούς των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ).

Το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων περιλαμβάνει τα έσοδα και τις δαπάνες που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και εκσυγχρονισμό υποδομών. Το ΠΔΕ δεν καταρτίζεται από το ΓΛΚ, αλλά από τις ειδικές για αυτό υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στο ΠΔΕ περιλαμβάνονται και οι δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε,Ε) στα πλαίσια του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ).

Στην εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού που συνοδεύει τον κυρίως προϋπολογισμό, γίνεται πολύ συνοπτική αναφορά στα οικονομικά της τοπικής

αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης και με βάση τα στοιχεία αυτά διαμορφώνεται το μέγεθος του ισοζυγίου της Γενικής Κυβέρνησης. Ας σημειωθεί ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχ, όλες οι χώρες είναι υποχρεωμένες να υποβάλλουν στοιχεία για τη γενική κυβέρνηση.

Με βάση το άρθρο 72 του Συντάγματος, ο προϋπολογισμός ψηφίζεται από την ολομέλεια της Βουλής και επομένως ο προϋπολογισμός είναι τύποις νόμος του κράτους. Στην πράξη όμως είναι διοικητική πράξη, αφού με το νόμο του προϋπολογισμού δεν μπορεί να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί διάταξη άλλου νόμου. Επίσης με τον προϋπολογισμό δεν μπορεί να επιβληθεί φόρος, αν και με τα προβλεπόμενα έσοδα που περιέχει δίνονται οι κατευθύνσεις της φορολογικής πολιτικής που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση. Συνήθως, μετά την ψήφιση του προϋπολογισμού ακολουθεί το φορολογικό νομοσχέδιο που ψηφίζεται από τη Βουλή.

Με την ψήφιση επομένως του προϋπολογισμού δεν θεσπίζονται ουσιαστικοί κανόνες δικαίου. Τόσο για την είσπραξη των εσόδων όσο και για την πραγματοποίηση των δαπανών απαιτούνται άλλα νομοθετήματα με ουσιαστικού περιεχομένου κανόνες δικαίου.<sup>19</sup>

## **6.2 Διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού,**

Η διαδικασία κατάρτισης του Τακτικού Προϋπολογισμού αρχίζει περίπου τον Ιούνιο, με την έκδοση σχετικής εγκυκλίου από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΟ) και διαρκεί μέχρι τον Νοέμβριο κάθε έτους. Τα υπουργεία και οι φορείς αφού, με βάση την εγκύκλιο, συντάξουν τους προϋπολογισμούς τους, τους υποβάλλουν στην αρμόδια για τη σύνταξη του προϋπολογισμού, διεύθυνση του ΓΛΚ. Στη συνέχεια το ΓΛΚ συγκεντρώνει τις προτάσεις, και αφού λάβει υπόψη και το πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής για το στόχο του ελλείμματος, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Το προσχέδιο αυτό περιλαμβάνει συνοπτικά τα βασικό μακροοικονομικό πλαίσιο με τις προβλέψεις για τη διαμόρφωση των οικονομικών μεγεθών του επόμενου έτους και τα κύρια μεγέθη εσόδων και δαπανών, όπως αυτά διαμορφώνονται για το τρέχον έτος και οι προβλέψεις για το επόμενο έτος. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η βασική μέθοδος που ακολουθείται είναι αυτή του «επαυξητικού προϋπολογισμού», με την έννοια ότι ο προϋπολογισμός του επόμενου οικονομικού έτους είναι στην ουσία ο προϋπολογισμός του τρέχοντος έτους

προσαυξημένος κατά κάποιο ποσοστό. Σε ότι αφορά τη μισθοδοσία π.χ., τα ποσά προσαυξάνονται με βάση την εισοδηματική πολιτική και το ίδιο ισχύει για τις συντάξεις και μια σειρά από λειτουργικές δαπάνες. Νέες πιστώσεις εγγράφονται για τα νέα προγράμματα και όπως είναι αυτονόητο στο σχεδιαζόμενο προϋπολογισμό δεν εμφανίζονται πιστώσεις για προγράμματα που τερματίζονται στο τρέχον έτος.

Το Προσχέδιο του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή, το αργότερο μέχρι την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου και μετά συζητείται στη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Στη συνέχεια το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών διαμορφώνει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού, το οποίο πρέπει να υποβληθεί στη Βουλή μέχρι την 20 Νοεμβρίου. Το τελικό σχέδιο έχει πλήρη και λεπτομερειακή ανάλυση όλων των εσόδων και των δαπανών και συνοδεύεται και από την εισηγητική έκθεση, η οποία περιλαμβάνει το μακροοικονομικό πλαίσιο και τις προοπτικές της οικονομίας, τα όποια νέα μέτρα παίρνει ή προτίθεται να πάρει η κυβέρνηση και την αιτιολογία των δημοσιονομικών επιλογών της.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, που συντάσσεται από ειδική υπηρεσία του ΥΠΟΟ, δεν γίνεται λεπτομερειακή ανάλυση κάθε κονδυλίου, όπως με τον Τακτικό Προϋπολογισμό, αλλά προσδιορίζεται γενικά το ύψος του προγράμματος και εξειδικεύονται οι πηγές χρηματοδότησης, οι οποίες εκτός από εθνικές είναι και οι πόροι του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης.

Η συζήτηση για τον Προϋπολογισμό και η ψηφοφορία στη Βουλή γίνεται με βάση το τελικό σχέδιο και διαρκεί πέντε ημέρες. Η συζήτηση και η τελική ψήφιση γίνεται στην ολομέλεια της Βουλής, πριν διακόψει τις εργασίες της για τις διακοπές των Χριστουγέννων. Η συζήτηση επί του προϋπολογισμού αφορά φυσικά όλη την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και δεν περιορίζεται μόνο στα δημοσιονομικά μεγέθη. Η Εθνική Αντιπροσωπεία όμως δεν έχει τη δυνατότητα να αλλάξει ουσιαστικά τον προϋπολογισμό, ούτε στο σκέλος των εσόδων ούτε των δαπανών. Αν και τυπικά η Βουλή μπορεί να μεταβάλει σε ορισμένα σημεία τις εγγεγραμμένες πιστώσεις, το δικαίωμα της αυτό είναι περιορισμένο. Δεν μπορεί π.χ. να αυξήσει ή να μειώσει δαπάνες που αφορούν μισθούς ή άλλες ανειλημμένες υποχρεώσεις του

---

<sup>19</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Ντζιούνη (2005).

Δημοσίου Η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι ποτέ το Κοινοβούλιο δεν έχει αλλάξει κάποιο στοιχείο εσόδων ή δαπανών του υπό ψήφιση προϋπολογισμού.

Αν και ο προϋπολογισμός της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ, των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, εντούτοις για τους προϋπολογισμούς αυτών των φορέων δεν υπάρχει αναλυτική πληροφόρηση και ούτε καμιά ουσιαστική συζήτηση γίνεται στο Κοινοβούλιο.

Μετά την ψήφιση του Προϋπολογισμού, αρχίζει η εκτέλεση του με βάση τα προβλεπόμενα από τη σχετική νομοθεσία. Με την έναρξη κάθε νέου οικονομικού έτους και ενώ αρχίζει η εκτέλεση του νέου προϋπολογισμού, τρέχει παράλληλα (και για 4 μήνες) και ο προηγούμενος προϋπολογισμός. Παρατείνεται δηλαδή (μέχρι τον Απρίλιο κάθε νέου οικονομικού έτους) η εκτέλεση του προηγούμενου προϋπολογισμού για δαπάνες και έσοδα που έχουν βεβαιωθεί στο προηγούμενο οικονομικό έτος ή έχει δοθεί προκαταβολή.

Η εκτέλεση του ΠΔΕ γίνεται με πληρωμές μέσω της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) με άνοιγμα λογαριασμών Συλλογικών Αποφάσεων και Έργων (ΣΑΕ). Το ΓΛΚ συγκεντρώνει τα ποσά των πληρωμών βάσει των δελτίων αναγγελίας της ΤτΕ, τα επεξεργάζεται και τα παρακολουθεί λογιστικά κατά έργο, ΣΑΕ και κατά υπουργείο.

Πέρα από την αναφερόμενη διαδικασία παρακολούθησης της εκτέλεσης των έργων του ΠΔΕ, τα έργα που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα (ανεξάρτητα από το ποσοστό χρηματοδότησης) εντάσσονται σε μια διαφορετική δομή που δημιουργήθηκε αποκλειστικά για τα υλοποιούμενα έργα του ΚΠΣ.

### **6.3 Προβλήματα με το σημερινό σύστημα κατάρτισης και εκτέλεσης Προϋπολογισμού**

Με βάση τη διεθνή εμπειρία που συνοπτικά παρουσιάστηκε πιο πάνω, αλλά και με τις δύο μελέτες που εκπόνησαν ειδικοί στα θέματα προϋπολογισμού του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, οι αδυναμίες του σημερινού συστήματος κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού μας μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Βλέπε, Diamond, et.al. (2005), and HMT (2002).

### 6.3.1 Έλλειψη διαφάνειας

Η ύπαρξη ουσιαστικά δύο προϋπολογισμών, του Τακτικού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, που λειτουργούν με τελείως διαφορετικούς κανόνες, προκαλεί σύγχυση για τις συνολικές δαπάνες του προϋπολογισμού και το πόσο διατίθεται σε κάθε κατηγορία δαπανών. Και αυτό γιατί και στο πρόγραμμα δημόσιων επενδύσεων περιλαμβάνονται δαπάνες για προγράμματα που χρηματοδοτούνται και από τον Τακτικό Προϋπολογισμό. Στην ουσία έχουμε δύο διαφορετικούς Προϋπολογισμούς, σε όλα τα στάδια κατάρτισης και εκτέλεσης τους, Επιπλέον η ύπαρξη Λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού με σημαντικά, απ' ό,τι φαίνεται, ποσά, κάνουν αδύνατη την όποια ουσιαστική αξιολόγηση για το πόσα ξοδεύονται αλλά και για το πως δαπανώνται πολλά κονδύλια του Κράτους. Εξάλλου ένα σημαντικό μέρος εσόδων και δαπανών του Προϋπολογισμού που αφορά τους λογαριασμούς των ΝΠΔΔ και άλλων φορέων δεν έρχονται σε γνώση του Κοινοβουλίου, παρά μόνο ως συνολικά μεγέθη.

Η διαφορετική σύνταξη και ο διαχωρισμός του προϋπολογισμού σε δύο μέρη οδήγησε και σε διαφορετική κωδικοποίηση - ταξινόμηση των εσόδων και εξόδων του καθενός Προϋπολογισμού. Το σύστημα των ΚΑΕ (Κωδικός Αριθμός Εσόδου-Εξόδου) που χρησιμοποιείται σαν βάση για τις πιστώσεις του τακτικού προϋπολογισμού προς τα υπουργεία είναι διαφορετικό από το σύστημα κατάταξης των έργων του ΠΔΕ.

Είναι αλήθεια ότι στην Εισηγητική έκθεση του Προϋπολογισμού του 2007 γίνεται μια προσπάθεια εισαγωγής ενός νέου συστήματος ενιαίας κωδικοποίησης των δαπανών για τις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού και του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Η προτεινόμενη κατάταξη των δαπανών με βάση προγράμματα είναι πολύ συνοπτικά η εξής:

- Λειτουργία 0 - Έσοδα του Κράτους
- Λειτουργία 1 - Δράσεις του κράτους στο εξωτερικό
- Λειτουργία 2 - Δράσεις του κράτους στο εσωτερικό
- Λειτουργία 3 - Παιδεία και πολιτισμός
- Λειτουργία 4 - Άμυνα
- Λειτουργία 5 - Εσωτερική ασφάλεια και δικαιοσύνη
- Λειτουργία 6 - Οικονομικές σχέσεις και ανάπτυξη
- Λειτουργία 7- Περιβάλλον, υποδομές, οικιστική ανάπτυξη και μεταφορές

-Λειτουργία 8 - Υγεία και κοινωνική πολιτική

-Λειτουργία 9 - Αγροτική ανάπτυξη

Όπως αναγνωρίζει όμως η ίδια η εισηγητική έκθεση, «...για την αποτελεσματική εφαρμογή του νέου συστήματος, θα απαιτηθεί περαιτέρω επεξεργασία, καθώς και νομοθετικές και διοικητικές παρεμβάσεις που θα υποστηρίζουν τις σχεδιαζόμενες αλλαγές».

Με βάση μάλιστα τις αρχές του ΟΟΣΑ για διαφάνεια αλλά και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), το σημερινό σύστημα ελάχιστες από τις απαιτούμενες για διαφάνεια προϋποθέσεις ικανοποιεί.<sup>21</sup>

- Πρώτο, η ενημέρωση για την εξέλιξη της υλοποίησης του προϋπολογισμού είναι μερική, αποσπασματική, και δεν γίνεται καμιά ουσιαστική συζήτηση για αυτό στο Κοινοβούλιο,
- Δεύτερο, ακόμη και οι εκτιμήσεις για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους, που υποβάλλονται, στο τέλος του έτους, μαζί με τον προϋπολογισμό του επόμενου έτους, είναι ατελής, σε μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται με τρόπο που εξυπηρετεί τις πολιτικές σκοπιμότητες της κυβέρνησης και ελάχιστη ουσιαστική ενημέρωση γίνεται για τα πραγματικά μεγέθη του Προϋπολογισμού. Αυτό γίνεται ακόμη πιο εμφανές από το γεγονός ότι ο πραγματικός απολογισμός ενός έτους, π.χ. του 2005, γίνεται σχεδόν ένα χρόνο μετά, δηλαδή στο τέλος του επόμενου έτους του 2006. Είναι ενδιαφέρον ότι τα μεγέθη του Απολογισμού σε σύγκριση με εκείνα του Προϋπολογισμού διαφέρουν αρκετά, αλλά καμιά συζήτηση δεν γίνεται για αυτά.
- Τρίτο, πρέπει ακόμη να τονιστεί ότι λόγω του συστήματος κατάταξης των δαπανών, που είναι ανά φορέα και όχι ανά πρόγραμμα, η Βουλή εξετάζει και συζητεί τα ποσά που κατανέμονται ανά φορέα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σαφής εικόνα για τα ποσά που διατίθενται ανά δραστηριότητα. Εκπαίδευση π.χ. κάνει και το Υπουργείο Απασχόλησης και το Υπουργείο Γεωργικής Ανάπτυξης και το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και το Υπουργείο Παιδείας. Παρ' όλα αυτά η όλη συζήτηση στη Βουλή διεξάγεται με βάση το τι ποσά διατίθενται σε κάθε Υπουργείο.
- Τέταρτο, η διαφάνεια απαιτεί και συστηματικούς ελέγχους, οι οποίοι στην περίπτωση της χώρας μας περιορίζονται μόνο στη νομιμότητα και καθόλου στο

αν οι δαπάνες αποδίδουν αποτελέσματα και αν οι διατεθείσες πιστώσεις χρησιμοποιήθηκαν πράγματι για το σκοπό για τον οποίο προϋπολογίστηκαν. (Εξαιρέση αποτελούν ίσως τα χρηματοδοτούμενα έργα από το ΚΠΣ αλλά κι εκεί εντοπίζονται σοβαρά προβλήματα).

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα αδιαφάνειας του Προϋπολογισμού μας είναι τα στοιχεία που αφορούν τη μετάβαση από τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής Κυβέρνησης στον Προϋπολογισμό της Γενικής Κυβέρνησης (βλέπε πίνακα 6).

<b>Πίνακας 6, Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης</b>					
(σε εκατ, ευρώ)					
	2004	2005	2006	2007	
	Πραγμ/σεις	Πραγμ/σεις	Πρ/σμός	Εκτ/σεις	Προβλ/ψεις
α, Έλλειμμα κεντρικής κυβέρνησης	-12,861	-11,318	-8,550	-8,563	-9,050
β, Αποτελέσματα ΟΤΑ, ΟΚΑ και λοιπών ΝΠΔΔ	3,765	2,423	4,990	4,138	4,383
γ, Χρηματοδότηση στην κοινωνική ασφάλιση	-1,916	-425	-400	-423	-415
δ, Εξοπλιστικά προγράμματα	-1,792	-1,394	-1,500	-1,500	-1,700
ε, Εθνικολογιστικές προσαρμογές	-306	1,219	450	1,194	1,680
ζ, Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης (α+β+γ+δ+ε)	-13,110	-9,495	-5,010	-5,154	-5,102
% του ΑΕΠ	-7,8	-5,2	-2,6	-2,6	-2,4
ΑΕΠ (τρέχουσες τιμές-προ αναθεώρησης)	168,417	181,088	193,427	194,902	208,740

Πηγή: Πίνακας 3,2, Εισηγητική έκθεση Προϋπολογισμού 2007

Παρατηρούμε συχνά να μεταβάλλονται τα στοιχεία που αναφέρονται στα οικονομικά των ΟΤΑ, των φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης και τις δαπάνες για αμυντικούς εξοπλισμούς, χωρίς καμιά εξήγηση. Καμιά εξήγηση δεν δίνεται επίσης για το θέμα που αφορά τις εθνικολογιστικές προσαρμογές. Και αυτές οι «ανεξήγητες» μεταβολές είναι πολύ σημαντικές, σε βαθμό που προσδιορίζουν το αν το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης είναι πάνω από το όριο του 3% του ΑΕΠ ή όχι, όριο το οποίο επιβάλλει η Συνθήκη του Μάαστριχ.

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο αδιαφάνειας είναι η ύπαρξη λογαριασμών εκτός Προϋπολογισμού (οι ειδικοί λογαριασμοί), μέσα από τους οποίους διοχετεύονται σημαντικά ποσά σε μισθούς, άλλες αμοιβές αλλά και δαπάνες για έργα και τα οποία

<sup>21</sup> Βλέπε, OECD (2002), και IMF (2001).

ενώ είναι στην ουσία κρατικές δαπάνες, αυτές δεν εμφανίζονται στον Προϋπολογισμό.

Θα μπορούσε να αναφέρει κανείς πλήθος τέτοιων στοιχείων και παραδειγμάτων που δείχνουν ότι η διαφάνεια δεν είναι από τα βασικά χαρακτηριστικά του Προϋπολογισμού μας. Εξάλλου από τη παράθεση των συγκριτικών στοιχείων για τη διαφάνεια με άλλες χώρες, η διαπίστωση που έκανε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη διαφάνεια έδειξε ότι πράγματι στην Ελλάδα ο δείκτης διαφάνειας είναι ο μικρότερος στο δείγμα των χωρών που εξετάστηκαν (διάγραμμα 9).

### **6.3.2 Προϋπολογισμός ετήσιος και χωρίς σύνδεση με αποτελέσματα**

Με βάση το Σύνταγμα της χώρας ο προϋπολογισμός είναι ετήσιος, αν και δίνεται η δυνατότητα και για τη σύνταξη διετούς προϋπολογισμού. Αυτή είναι και η κρατούσα πρακτική σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Το σημαντικό όμως είναι ότι στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται σε ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής πολιτικής, τριετούς ή τετραετούς διάρκειας. Στη χώρα μας δεν υπάρχει τέτοιο πλαίσιο, αν και μετά την ένταξής μας στη ζώνη του ευρώ είμαστε υποχρεωμένοι να υποβάλλουμε κάθε χρόνο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έχει τουλάχιστο τριετή ορίζοντα. Το πρόγραμμα αυτό, με βάση τις απαιτήσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, πρέπει να περιλαμβάνει τις τρέχουσες οικονομικές εξελίξεις της χώρας και τις προοπτικές για την επόμενη τριετία, οι οποίες προσδιορίζουν και τις δυνατότητες άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής.

Στην Ελλάδα όμως, το πρόγραμμα αυτό δεν συζητείται καν στη Βουλή και γίνεται περισσότερο για να ικανοποιηθεί η υποχρέωση της χώρας προς την Ε.Ε., παρά για να αποτελέσει το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο άσκησης της δημοσιονομικής πολιτικής. Είναι αλήθεια ότι μερικές φορές το πρόγραμμα αυτό υποβάλλεται στην αρμόδια για τα Οικονομικά Επιτροπή της Βουλής για ενημέρωση, αλλά συνήθως αυτό γίνεται μετά την υποβολή του στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Είναι αλήθεια επίσης ότι το πρόγραμμα περιέχει τις προβλέψεις για πολύ γενικές κατηγορίες δημοσιονομικών μεγεθών, όπως έσοδα, δαπάνες, έλλειμμα, χρέος, αλλά αυτά τα μεγέθη είναι μάλλον ενδεικτικά των προθέσεων της κυβέρνησης και όχι δεσμεύσεις για τη δημοσιονομική πολιτική τα επόμενα χρόνια.

Πέρα από τον ετήσιο ορίζοντα της δημοσιονομικής πολιτικής, η χώρα μας δεν κατανέμει τις δαπάνες του προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, αλλά με βάση τα υπουργεία. Επιπλέον η χώρα μας δεν έχει σύστημα αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που έχουν οι δαπάνες και η συζήτηση που συνήθως γίνεται αφορά το τι ποσά δίνονται σε κάθε υπουργείο και αν αυτά κρίνονται επαρκή ή όχι. Ο μόνος έλεγχος που γίνεται αφορά τη νομιμότητα των δαπανών, αν δηλαδή τηρήθηκαν όλες οι νομικές διαδικασίες και τα στάδια που προβλέπει ο νόμος. Επειδή ο Προϋπολογισμός της χώρας μας δεν καταρτίζεται με βάση προγράμματα και δεν υπάρχουν σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι για αποτελέσματα, δεν είναι δυνατό να αξιολογηθεί το κατά πόσο οι δαπάνες αποδίδουν και οδηγούν σε επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι υπάρχει και στην Ελλάδα μια σχετική εμπειρία με τη κατάρτιση προϋπολογισμών με βάση προγράμματα, αφού για τα έργα που χρηματοδοτούνται από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης καταρτίζονται πολυετή προγράμματα και υπάρχει μέτρηση των εκροών και ακόμη του αποτελέσματος. Το συνολικό ποσό όμως που διατίθεται σε αυτά τα προγράμματα είναι μικρό σε σχέση με τα συνολικά ποσά που δαπανά το Ελληνικό Δημόσιο.

### **6.3.3 Μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού στη λήψη αποφάσεων, μικρή ευελιξία σε ανακατανομή πόρων, διασπορά αρμοδιοτήτων**

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, μετά την υποβολή των προτάσεων για τις δαπάνες του επόμενου έτους από τα υπουργεία και τους φορείς, το ΥΠΟΟ θέτει το όριο συνολικών δαπανών και μετά αυτό κατανέμεται από το ΓΛΚ στα υπουργεία και τους φορείς. Αν και κατά τη διαδικασία σύνταξης του Προϋπολογισμού, εκφράζονται οι απόψεις των Υπουργείων, στο τέλος το ΓΛΚ αποφασίζει για την κατανομή των δαπανών, όχι μόνο σε επίπεδο Υπουργείου αλλά και ανά κωδικό δαπάνης. Για τον Τακτικό Προϋπολογισμό, ο ρόλος του ΓΛΚ είναι καθοριστικός, όπως είναι και των υπηρεσιών δημόσιων επενδύσεων του ΥΠΟΟ (παλαιό ΥΠΕΘΟ) για το ΠΔΕ. Για τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης και τα άλλα ΝΠΔΔ η διαδικασία κατάρτισης προϋπολογισμών ανατίθεται στα ίδια τα ΝΠΔΔ ή/και στα εποπτεύοντα υπουργεία. Το ΓΛΚ αφού συγκεντρώσει τις προτάσεις των υπουργείων και φορέων, τις επεξεργάζεται και λαμβάνοντας υπόψη και τα ιστορικά στοιχεία που υπάρχουν για κάθε υπουργείο, ΝΠΔΔ, κλπ, διαμορφώνει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού. Στη συνέχεια, διαμορφώνεται το σχέδιο του Προϋπολογισμού, πάλι από το ΓΛΚ, το οποίο συντάσσει τους πολύ αναλυτικούς τελικούς πίνακες.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι σε όλη αυτή τη διαδικασία, η οποία έχει τη μορφή διμερών διαπραγματεύσεων, δεν φαίνεται να υπάρχει ιδιαίτερη σύνδεση μεταξύ δαπανών και αποτελεσμάτων, ούτε φυσικά και κάποια δέσμευση των υπουργείων για συγκεκριμένα αποτελέσματα. Είναι κοινή πλέον διαπίστωση ότι τα ποσά που διατίθενται συνολικά στην τοπική αυτοδιοίκηση και η κατανομή τους μεταξύ των διαφόρων φορέων της δεν αντανακλούν επαρκώς τις ανάγκες τους ή το επίπεδο ευημερίας τους. Επιπλέον οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να δημιουργούν δημοτικές επιχειρήσεις και να καταφεύγουν σε δανεισμό από τράπεζες, χωρίς καμιά έγκριση από την κεντρική κυβέρνηση. Φυσικά, όταν οι δήμοι και οι δημοτικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν τα δάνεια τους, τότε οι δημοτικές αρχές επικαλούνται την ανεπαρκή χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση και ζητούν συνεχώς αύξηση των επιχορηγήσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Την όλη διαδικασία ορθολογικής κατανομής των πόρων δυσχεραίνει και το γεγονός ότι, πέρα από την αδυναμία απόλυσης προσωπικού, δεν υπάρχει και δυνατότητα ανακατανομής του προσωπικού μεταξύ των υπουργείων και δημόσιων υπηρεσιών, όπου αυτό είναι δυνατό.

Τα κονδύλια προγραμματίζονται και καθορίζονται, ανά υπουργείο και για ορισμένες δαπάνες του, όπως μισθοί και ημερομίσθια, υπερωρίες, διάφορες προμήθειες, η κατανομή γίνεται με βάση την λεπτομερή ανάλυση του κώδικα κατάταξης, φθάνοντας μέχρι του καθορισμού των διαθέσιμων ποσών ακόμα και για το τελευταίο επίπεδο ανάλυσης της κάθε δαπάνης.<sup>22</sup> Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού τα υπουργεία και οι φορείς έχουν ελάχιστες δυνατότητες ανακατανομής των πόρων που τους δίνονται χωρίς την έγκριση του ΥΠΟΟ.

Αυτός ο αυστηρός έλεγχος του ΓΛΚ καθιστά τα υπουργεία και τους φορείς σχεδόν ανεύθυνους για τις δαπάνες τους. Με δεδομένο ότι δεν υπάρχουν δείκτες μέτρησης του αποτελέσματος αυτών των δαπανών, τα υπουργεία προσπαθούν να ξοδέψουν όλα τα ποσά που τους δίνονται, γιατί αν ένα υπουργείο ή φορέας κάνει εξοικονόμηση πόρων, επειδή π.χ. δεν έχει προγράμματα, τα ποσά αυτά δεν μπορεί να τα χρησιμοποιήσει την επόμενη χρονιά και θα χρησιμοποιηθούν από το ΓΛΚ για

---

<sup>22</sup> Για τις λεπτομέρειες των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, βλέπε: ΓΛΚ «Συλλογή διατάξεων για το δημόσιο λογιστικό και τον έλεγχο των δαπανών του κράτους (με βάση το ν. 2362/95)».

άλλους σκοπούς. Επιπλέον η εξοικονόμηση πόρων από κάποιον υπουργό μπορεί να έχει ως συνέπεια την περικοπή δαπανών την επόμενη χρονιά, με το επιχείρημα ότι το υπουργείο δεν είναι αποτελεσματικό στην απορρόφηση των πόρων που του δίνονται. Γίνεται σαφές ότι ο όλος μηχανισμός έχει κίνητρα για μεγαλύτερες δαπάνες και αντικίνητρα για εξοικονόμηση πόρων.

Με βάση τα συγκριτικά με άλλες χώρες στοιχεία, που παρουσιάσαμε πιο πάνω, δείξαμε ότι η χώρα μας έχει μεγάλο βαθμό συγκεντρωτισμού στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και μικρό βαθμό συγκεντρωτισμού στην κατάρτιση του (διαγράμματα 5 και 6), πράγμα που είναι σε τελείως αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη που υποδεικνύει η διεθνής εμπειρία.

#### **6.3.4, Πολλαπλοί έλεγχοι που όμως δεν είναι ουσιαστικοί**

Είναι αλήθεια ότι υπάρχει πλήθος προληπτικών ελέγχων τόσο από τις υπηρεσίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (ΓΛΚ), όσο και από το Ελεγκτικό Συνέδριο(ΕΣ), αλλά οι έλεγχοι αυτοί αφορούν αποκλειστικά και μόνο τη νομιμότητα και σε καμιά περίπτωση τη σκοπιμότητα ή την αποτελεσματικότητα των δαπανών. Είναι ακόμη σημαντικό να τονιστεί ότι, οι έλεγχοι αυτοί αφορούν ένα μικρό μόνο ποσοστό δαπανών, περί το 10% του συνόλου, αφού στις δαπάνες μισθοδοσίας, άμυνας και μια σειρά από άλλες δαπάνες δεν γίνονται έλεγχοι. Είναι αξιοσημείωτο ότι το ΥΠΟΟ απασχολεί περί τους 950 υπαλλήλους στις Υπηρεσίες Δημοσιονομικών Ελέγχων (ΔΟΥ) που είναι επιφορτισμένοι με ελέγχους. Για την ίδια εργασία των προληπτικών ελέγχων, το Ελεγκτικό Συνέδριο απασχολεί περί τους 800 ελεγκτές. Όπως έχουν παρατηρήσει οι ειδικοί του Υπουργείου Οικονομικών της Μεγάλης Βρετανίας στη μελέτη του, οι αριθμοί αυτοί του προσωπικού για προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας και μόνο είναι πολύ μεγαλύτεροι από εκείνους χωρών με τα ίδια μεγέθη της ελληνικής οικονομίας.

Για να κατανοήσουμε κάπως το πολύπλοκο του συστήματος ας δούμε επιγραμματικά τη διαδικασία για την υλοποίηση μιας δαπάνης. Για την υλοποίηση μιας δαπάνης, απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ύπαρξη πίστωσης για το φορέα στον προϋπολογισμό του τρέχοντος οικονομικού έτους. Ακόμη και αν ο φορέας έχει ίδιους πόρους δεν μπορεί να τους ξοδέψει αν δεν υπάρχει εγγεγραμμένη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό του. Η πραγματοποίηση μιας δαπάνης από τους αρμόδιους

διατάκτες (υπουργούς, γενικούς γραμματείς περιφερειών, κ.λ.π.) ακολουθεί τα εξής στάδια

- Ανάλυση υποχρέωσης
- Εκκαθάριση δαπάνης
- Εντολή πληρωμής και
- Εξόφληση δαπάνης

Η ανάληψη υποχρέωσης είναι διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται η υποχρέωση του Δημοσίου και αρμόδια όργανα για την ανάληψη της είναι οι διατάκτες των πιστώσεων του προϋπολογισμού, δηλαδή ο Πρόεδρος της Βουλής για τις λειτουργικές δαπάνες του Κοινοβουλίου, οι υπουργοί, οι γενικοί γραμματείς των περιφερειών κι οι προϊστάμενοι περιφερειακών-αποκεντρωμένων υπηρεσιών των υπουργείων και των περιφερειών. Η διαδικασία ανάληψης υποχρεώσεων ρυθμίζεται από σχετικό προεδρικό διάταγμα και η διαδικασία είναι πολύ λεπτομερής, σχολαστική και αρκετά γραφειοκρατική. Παρά τη σχολαστικότητα όμως της διαδικασίας, συμβαίνει συχνά να αναλαμβάνονται υποχρεώσεις πέρα από τις υπάρχουσες πιστώσεις, με αποτέλεσμα, μετά τη λήξη του οικονομικού έτους να ζητείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών η έγκριση των δαπανών αυτών εις βάρος του προϋπολογισμού του επόμενου έτους.

Η εκκαθάριση της δαπάνης περιλαμβάνει τη διαδικασία επιβεβαίωσης ότι το ποσό είναι πράγματι απαιτητό και στηρίζεται σε νόμιμα δικαιολογητικά. Οι δαπάνες του Δημοσίου αφού ελεγχθούν και εκκαθαριστούν, εντέλλονται προς πληρωμή από τις ΥΔΕ, των Υπουργείων και των νομών της χώρας με την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής. Στα εντάλματα αυτά αναγράφονται λεπτομερειακώς όλα τα απαραίτητα στοιχεία που απαιτούνται για την πληρωμή, όπως π.χ. Αριθμός πρωτοκόλλου, ΚΑΕ, κωδικός φορέα, υπηρεσία που εκδίδει το ένταλμα, ανάλυση πληρωτέου ποσού, κ.α. Αφού εκδοθεί το ένταλμα από την ΥΔΕ, αυτή το αποστέλλει στο Ελεγκτικό Συνέδριο προκειμένου να γίνει ο προληπτικός έλεγχος. Εάν η δαπάνη κριθεί νόμιμη το ένταλμα επιστρέφει στην ΥΔΕ, η οποία και το μεταβιβάζει στην αρμόδια ΔΟΥ για την πληρωμή της δαπάνης. Μετά την ολοκλήρωση των πιο πάνω διαδικασιών τα χρηματικά εντάλματα παραδίδονται στο Ελεγκτήριο δαπανών των ΔΟΥ και αφού ελεγχθούν από τον αρμόδιο ελεγκτή παραπέμπονται στο διαχειριστή για πληρωμή του δικαιούχου.

Ας σημειωθεί ότι μια σειρά από δαπάνες, οι αποκαλούμενες δαπάνες διαρκούς ή περιοδικού χαρακτήρα, εξαιρούνται από τον έλεγχο των ΥΔΕ. Οι δαπάνες αυτές πληρώνονται με άλλους τίτλους πληρωμής και υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι δαπάνες αυτές είναι οι αποζημιώσεις βουλευτών, οι μισθοί και οι συντάξεις, οι δαπάνες που αφορούν πάγια και καταβαλλόμενα περιοδικά χορηγήματα για γραφική ύλη, καθαριότητα, κ.λ.π. τα ενοίκια δημοσίων υπηρεσιών και οποιαδήποτε άλλη δαπάνη που προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα. Οι δαπάνες αυτές ελέγχονται τυπικά και ειδικότερα για τους μισθούς και τις συντάξεις τα αρμόδια όργανα δίνουν εντολή στην Τράπεζα της Ελλάδος να τις πληρώσει μέσω του συστήματος ΔΙΑΣ.

Η διαδικασία ελέγχου είναι εξαντλητική και γίνεται σε διαδοχικά στάδια. Αρχικά έχουμε τον προληπτικό έλεγχο των εσωτερικών ελεγκτών του αρμόδιου υπουργείου. Ακολουθεί ο επίσης προληπτικός έλεγχος από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) του υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Στη συνέχεια έχουμε τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (ΕΛΣ), το οποίο προβαίνει σε προληπτικούς και δειγματοληπτικά σε κατασταλτικούς ελέγχους και μετά υπάρχει ο κατασταλτικός έλεγχος από τους επιθεωρητές της Δημόσιας Διοίκησης (του Υπουργείου Εσωτερικών) που σε τακτική βάση, επιβλέπει και το έργο των ΥΔΕ.

Είναι προφανές ότι οι εξαντλητικοί και επαναλαμβανόμενοι προληπτικοί έλεγχοι που ασκούνται τόσο από τις ΥΔΕ όσο και από το ΕΛΣ οδηγούν σε χρονοβόρες και δύσκαμπτες διαδικασίες που έχουν ως συνέπεια το Δημόσιο να παρουσιάζει μεγάλες καθυστερήσεις στην πληρωμή των υποχρεώσεων του και φυσικά τα άτομα και οι φορείς που πρέπει να πληρωθούν υφίστανται σημαντικό χρηματοοικονομικό κόστος λόγω αυτών των καθυστερήσεων. Και ενώ υπάρχει όλο αυτό το δαπανηρό και αναποτελεσματικό σύστημα ελέγχων νομιμότητας, δεν υπάρχει ένα στοιχειώδες έστω σύστημα ελέγχου του πόσο αποδοτικά χρησιμοποιούνται οι δαπάνες του Προϋπολογισμού.

### **6.3.5. Απουσία ουσιαστικής λογοδοσίας**

Με το να ελέγχονται σχεδόν τα πάντα και να εγκρίνονται από το ΥΠΟΟ δεν υπάρχει στο τέλος ευθύνη από το αρμόδιο Υπουργείο για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού του υπουργείου του. Επιπλέον με το να καθορίζεται η κατανομή και του τελευταίου κονδυλίου από το ΓΛΚ, ο κάθε φορέας δεν έχει την αίσθηση

ιδιοκτησίας της κάθε πολιτικής που χαράζει και δύσκολα μπορούν να του ζητηθούν ευθύνες. Το γεγονός ακόμη ότι όλοι αυτοί οι έλεγχοι που προαναφέραμε αφορούν τη νομιμότητα και μόνο και δεν εξετάζεται καθόλου η σκοπιμότητα ή το αν οι δαπάνες αυτές πράγματι αποδίδουν, έχει οδηγήσει τους φορείς να ενδιαφέρονται να δαπανήσουν όλες τις πιστώσεις που τους έχουν εγκριθεί, αφού ο κάθε φορέας κρίνεται με το πόσα ξοδεύει και όχι με το πως τα ξοδεύει και το τι αποτέλεσμα αποδίδει.

Αν και ο Προϋπολογισμός εγκρίνεται από τη Βουλή, στη διάρκεια του έτους γίνονται σημαντικές αλλαγές και μεταφορές κονδυλίων, με έγκριση του ΥΠΟΟ, χωρίς καν να γνωστοποιούνται στη Βουλή. Επίσης ο απολογισμός της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού υποβάλλεται στη Βουλή ένδεκα μήνες μετά το κλείσιμο της χρήσης του και καμιά ουσιαστική συζήτηση δεν γίνεται γι αυτόν.

Αν η λογοδοσία της Κεντρικής Κυβέρνησης είναι περιορισμένη και όχι πολύ διαφωτιστική για το πως δαπανάται το δημόσιο χρήμα, εκεί που τα πράγματα είναι πολύ χειρότερα είναι στο χώρο των ΝΠΔΔ και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αν και οι φορείς κοινωνικής ασφάλισης, τα νοσοκομεία, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν σημαντικά έσοδα, δαπανούν μεγάλα ποσά και χρηματοδοτούνται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό, η διαφάνεια και η λογοδοσία τους είναι πολύ περιορισμένη. Πολλοί από τους φορείς αυτούς, όπως τα νοσοκομεία, π.χ. δεν συντάσσουν καν ισολογισμούς και ούτε ελέγχονται από ανεξάρτητους ελεγκτές. Ακόμη ασφαλιστικοί φορείς, πολλοί φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλοι φορείς και εταιρείες του Δημοσίου συντάσσουν ισολογισμούς με μεγάλη καθυστέρηση. Χωρίς όμως ισολογισμούς και συστηματικούς ελέγχους η όποια λογοδοσία είναι σχεδόν αδύνατη.

### **6.3.6. Οργανωτικές αδυναμίες**

Όπως βλέπουμε από την πιο πάνω συνοπτική παρουσίαση, η όλη διαδικασία κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι κατακερματισμένη σε πολλά στάδια, τα οποία συχνά επικαλύπτονται και είναι ασύνδετα μεταξύ τους. Το ΓΛΚ καταρτίζει, κατανέμει και παρακολουθεί τα κονδύλια του Τακτικού Προϋπολογισμού, αλλά δεν έχει ανάμειξη στην κατάρτιση και παρακολούθηση του Προγράμματος των Δημοσίων Επενδύσεων. Στην εκτέλεση του Προϋπολογισμού εμπλέκονται πολλές κρατικές υπηρεσίες και φορείς (αρμόδιο υπουργείο, αρμόδια ΥΔΕ, ΔΟΥ, Ελεγκτικό

Συνέδριο, ΤτΕ) με επαναλαμβανόμενες διαδικασίες. Αποτέλεσμα όλου αυτού του πολύπλοκου συστήματος είναι ότι το ΓΛΚ ενώ έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας και διαχείρισης του συνόλου του συστήματος, να μην είναι σε θέση να παρακολουθεί και να ελέγχει όλες τις διαδικασίες και να παρακολουθεί αποτελεσματικά την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Υπάρχει όμως και ένας άλλος σημαντικός λόγος που δημιουργεί σοβαρό πρόβλημα στην ομαλή παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και συνδέεται με το πληροφοριακό σύστημα του ΓΛΚ και το οποίο είναι σε «πρωτόγονο» επίπεδο. Το ΓΛΚ δεν διαθέτει ενιαίο πληροφοριακό σύστημα για το σύνολο των διαδικασιών του κρατικού προϋπολογισμού και αυτό που υπάρχει δεν είναι συνδεδεμένο με τα τοπικά πληροφοριακά συστήματα των ΥΔΕ, που είναι διασκορπισμένες σε όλη τη χώρα. Ο κάθε φορέας, αλλά και η αρμόδια υπηρεσία ΥΔΕ έχει τα δικά του πληροφοριακά συστήματα που λειτουργούν τοπικά. Χωρίς όμως την άμεση παροχή πληροφοριών από τις ΥΔΕ, οι οποίες μπορούν να δώσουν στοιχεία για τις υποχρεώσεις που δημιουργούν οι φορείς της εποπτείας τους, δεν είναι δυνατό να υπάρχει έγκαιρη πληροφόρηση για τις εξέλιξη των δαπανών και το πως εκτελείται ο Προϋπολογισμός.

Μέσα στο ίδιο το ΓΛΚ, η κάθε βάση δεδομένων, είτε είναι εγκατεστημένη σε προσωπικούς υπολογιστές, είτε σε τοπικό δίκτυο και αυτές δεν συνδέονται μεταξύ τους ή με άλλες βάσεις δεδομένων. Το ίδιο συμβαίνει και με τη Διεύθυνση σύνταξης ταμειακού προγραμματισμού και παρακολούθησης των πληρωμών και για τις διευθύνσεις που χειρίζονται το δημόσιο χρέος και τις εγγυήσεις του Δημοσίου αντίστοιχα, καθώς και για το τμήμα που συντάσσει τον απολογισμό και τον ισολογισμό.

Αποτέλεσμα αυτού του νηπιακού συστήματος πληροφορικής οργάνωσης του συστήματος διαχείρισης των δαπανών είναι οι αρμόδιοι να μην μπορούν να έχουν σαφή και ακριβή εικόνα της πραγματικής κατάστασης των δαπανών. Τα προβλήματα που δημιουργούνται ιδιαίτερα για τον ταμειακό προγραμματισμό είναι σημαντικά, πράγμα που συνεπάγεται σημαντικό οικονομικό κόστος για το Δημόσιο. Επιπλέον η αδυναμία της έγκαιρης και ακριβούς πληροφόρησης αντανάκλαται και στο ότι η σύνταξη του Προϋπολογισμού του επόμενου έτους στηρίζεται σε στοιχεία που χρονικά απέχουν πολύ από την ημερομηνία σύνταξης, με αποτέλεσμα η εικόνα που δίνεται στη Βουλή και στην κοινή γνώμη γενικότερα να είναι ατελής αν όχι ακριβής..

#### 6.4 Συμπέρασμα

Από την πιο πάνω πολύ συνοπτική και επιλεκτική παρουσίαση των προβλημάτων και αδυναμιών της σύνταξης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Ελληνικού κράτους, μπορούμε να καταλήξουμε συνοπτικά στα εξής:

Με τον τρόπο που συντάσσεται και εκτελείται ο Προϋπολογισμός δημιουργούνται κίνητρα για τα υπουργεία και τους φορείς του Δημοσίου, να ζητούν συνεχώς περισσότερες πιστώσεις και να ξοδεύουν όλα τα ποσά που τους διατίθενται ακόμη και αν δεν είναι απαραίτητο. Βασικό κριτήριο για την αξιολόγηση του έργου κάθε υπουργείου ή φορέα εξακολουθεί να παραμένει το πόσα ξοδεύει και όχι το πως τα ξοδεύει και τι αποτέλεσμα έχουν οι δαπάνες αυτές. Οι πολλαπλοί έλεγχοι που υπάρχουν σήμερα δεν είναι αποτελεσματικοί, αφού αφορούν τη νομιμότητα και μόνο, αλλά έχουν και μεγάλο οικονομικό κόστος.

Με το να μην υπάρχει αξιολόγηση των δαπανών με βάση τα αποτελέσματα δεν υπάρχει δυνατότητα αξιολόγησης του πραγματικού έργου που επιτελεί ένα υπουργείο ή ένας φορέας. Επιπλέον, με το να καθορίζονται κεντρικά και με μεγάλη λεπτομέρεια όλες οι δαπάνες, στην ουσία υπουργεία και φορείς δεν έχουν ιδιοκτησία των προγραμμάτων τους και γι αυτό και η λογοδοσία τους είναι περιορισμένη.

Αποτέλεσμα αυτού του συστήματος είναι να μην υπάρχει κανένα κίνητρο για εξοικονόμηση πόρων, να μην γνωρίζει το Κοινοβούλιο και ο πολίτης τι «τόπο πιάνουν τα λεφτά» του, Όλες αυτές τις αδυναμίες προσπαθεί να τις αντιμετωπίσει η κάθε κυβέρνηση με την ενίσχυση του ρόλου του ΓΛΚ, με περισσότερους προληπτικούς ελέγχους νομιμότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργείται έτσι ένα είδος φαύλου κύκλου.

Ακόμη, οι τεράστιες οργανωτικές αδυναμίες σε πληροφοριακά συστήματα, σε κατανομή προσωπικού και οι γενικότερες αδυναμίες λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, έχουν οδηγήσει σε μεγάλες αναποτελεσματικότητες και ουσιαστικές αδυναμίες προγραμματισμού και αξιοποίησης των δημόσιων πόρων.

Η ανάγκη επομένως για σημαντικές αλλαγές σε όλο το φάσμα των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι επιτακτική. Για να γίνει όμως κάτι τέτοιο απαιτείται συστηματική προεργασία και μεθοδικός προγραμματισμός των αλλαγών που πρέπει να γίνουν. Η πείρα έχει δείξει ότι δεν φτάνει μόνο να ξέρεις που θέλεις να πας. Πρέπει και να ξέρεις πως θα φτάσεις στον προορισμό σου.

## 7. Άξονες δράσης για μεταρρύθμιση

Η πιο πάνω παρουσίαση ανέδειξε τις πολλές αδυναμίες του σημερινού συστήματος σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού στη χώρα μας. Με δεδομένες τις πιέσεις που θα ασκηθούν στις δημόσιες δαπάνες στο προσεχές μέλλον, η ανάγκη για μεταρρύθμιση του συστήματος είναι πλέον επιτακτική. Η απλή αντιγραφή προτύπων από άλλες χώρες δεν είναι προφανώς ενδεδειγμένη, αφού το όλο οικονομικό και θεσμικό πλαίσιο της χώρας μας είναι διαφορετικό από εκείνο άλλων χωρών της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ. Σίγουρα όμως η εμπειρία άλλων χωρών μπορεί να είναι πολύτιμη στο να διαμορφωθεί μια ρεαλιστική στρατηγική μεταρρύθμισης. Επειδή τα θέματα που αναφέρθηκαν δεν φαίνεται να δημιουργούν διαφωνίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, η κυβέρνηση θα μπορούσε να προχωρήσει γρήγορα στην σύνταξη ενός προγράμματος μεταρρύθμισης για την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Μερικοί βασικοί άξονες πάνω στους οποίους μπορεί να κινηθεί μια τέτοια μεταρρύθμιση, με βάση και τις προτάσεις των ειδικών του ΔΝΤ και του Βρετανικού Υπουργείου Οικονομικών, μπορεί να είναι οι ακόλουθοι:

**7.1.Ενοποίηση της διαδικασίας σύνταξης του Τακτικού Προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων.** Αυτό συνεπάγεται την ενσωμάτωση στο ΓΛΚ και των υπηρεσιών του πρώην ΥΠΕΘΟ, που ασχολούνται με τη σύνταξη και εκτέλεση του ΠΔΕ. Για να γίνει όμως αυτό θα πρέπει να αλλάξει το σύστημα ταξινόμησης όλων των δαπανών και το νέο σύστημα κωδικοποίησης και ταξινόμησης των δαπανών με βάση προγράμματα, να γίνει πολύ πιο αναλυτικό και να εφαρμοστεί σύντομα, λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη διεθνή εμπειρία και τα διεθνή λογιστικά πρότυπα.<sup>23</sup> Αυτό θα βοηθήσει και στο να αλλάξει η έμφαση του σημερινού συστήματος από τις εισροές στις εκροές και στα αποτελέσματα. Στα πλαίσια αυτά θα πρέπει να θεσπιστεί και μια πιο αυστηρή διαδικασία για τους προϋπολογισμούς των ΝΠΔΔ και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

<sup>23</sup> Για το θέμα υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία και μάλιστα υπάρχει ειδικός οργανισμός που ασχολείται με το θέμα. Π.χ. βλέπε, International Federation of Accountants (2006), και IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual*.

**7.2.** Η σύνταξη του Προϋπολογισμού με βάση προγράμματα, για τα οποία θα είναι υπεύθυνοι οι αρμόδιοι φορείς (υπουργεία, ΝΠΔΔ, κ.α.), είναι μια σημαντική ανατροπή της σημερινής διαδικασίας και γι αυτό ενδείκνυται να συσταθεί ομάδα με ειδικούς, η οποία σε συνεργασία με τα υπουργεία, τους άλλους φορείς και τη Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής θα καταρτίσει τέτοια προγράμματα. Σε πρώτη φάση, αυτό μπορεί να γίνει με ένα μικρό αριθμό υπουργείων σε πιλοτική βάση, ώστε να δοκιμαστεί η διαδικασία αυτή, να εντοπιστούν τα πιθανά προβλήματα, να αντιμετωπιστούν και μετά να επεκταθεί σταδιακά σε όλα τα υπουργεία. Η αλλαγή αυτή δεν μπορεί και δεν πρέπει να προχωρήσει χωρίς άλλες ταυτόχρονες αλλαγές σε τομείς, όπως ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός, τα συστήματα ελέγχου και η χρηματοοικονομική διαχείριση, που θα δούμε πιο κάτω

**7.3.** Αν και ο Προϋπολογισμός συντάσσεται σε ετήσια βάση, στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε και του ΟΟΣΑ, ο ετήσιος προϋπολογισμός συντάσσεται μέσα στα πλαίσια ενός μεσοπρόθεσμου οικονομικού πλαισίου. Η μέθοδος αυτή διευκολύνει το στρατηγικό σχεδιασμό των δαπανών, βελτιώνει την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και επιτρέπει τη σύνδεση των δημοσιονομικών μεγεθών με τις μεσοπρόθεσμες μακροοικονομικές εξελίξεις. Στην περίπτωση της χώρας μας το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει η χώρα μας στην Ε.Ε.

Το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να είναι τετραετές (τριετής είναι η ελάχιστη περίοδος που απαιτείται) και οι προβλέψεις για τα δημοσιονομικά μεγέθη να είναι αναλυτικές, όπως στον ετήσιο προϋπολογισμό. Ο μεσοπρόθεσμος σχεδιασμός θα δίνει και τη δυνατότητα να διαχωρίζονται τα νέα προγράμματα από τα παλαιά και να εμφανίζεται η συνολική τους επίπτωση στην οικονομία στο χρόνο. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι συχνά ένα νέο πρόγραμμα μπορεί να συνεπάγεται μικρή δαπάνη τον πρώτο χρόνο εφαρμογής του, αλλά στα επόμενα χρόνια να απαιτεί σημαντικούς πόρους.

Επειδή υπάρχουν αβεβαιότητες, γι' αυτό και θα πρέπει οι μακροοικονομικές προβλέψεις να είναι προσεκτικές και να υπάρχουν εναλλακτικά σενάρια για πιθανές αλλαγές στα μακροοικονομικά μεγέθη και να γίνονται οι σχετικές αναλύσεις ευαισθησίας. Για την αντιμετώπιση των απρόβλεπτων εξελίξεων είναι σκόπιμο να υπάρχει και σχετικό αποθεματικό, το οποίο όμως δεν θα

χρησιμοποιείται για άλλους λόγους αν τελικά δεν δαπανηθεί για την κάλυψη πραγματικά έκτακτων και απρόβλεπτων αναγκών.

**7.4.** Να εξεταστεί συστηματικά το σημερινό σύστημα πολλαπλών προληπτικών ελέγχων, ώστε να περιοριστούν ή και να εξαλειφθούν οι επικαλύψεις. Επιπλέον θα πρέπει το κάθε υπουργείο και ο κάθε φορέας να έχει τη δική του εσωτερική υπηρεσία ελέγχου, ο οποίος έλεγχος θα γίνεται με βάση πρότυπα που θα θέσει το ΥΠΟΟ, και το Ελεγκτικό Συνέδριο να περιοριστεί σε εκ των υστέρων ελέγχους και να μην ασχολείται με τον προληπτικό έλεγχο. Αυτό φυσικά απαιτεί και αλλαγή του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πράγμα που ίσως σημαίνει και αλλαγή του Συντάγματος. Εφόσον ο Προϋπολογισμός θα συντάσσεται με βάση προγράμματα, ο έλεγχος δεν θα αφορά μόνο τη νομιμότητα των δαπανών, όπως σήμερα, αλλά και τη σκοπιμότητα τους και τα αποτελέσματα, που αποδίδουν. Η νέα αυτή προσέγγιση θα συνοδεύεται απαραίτητα με τη μεγαλύτερη δυνατότητα που θα έχουν τα επί μέρους υπουργεία στη διαχείριση των πόρων τους, ώστε να μην χρειάζεται κάθε φορά που απαιτείται ακόμη και μεταφορά μικρών ποσών από κωδικό σε κωδικό να απαιτείται έγκριση του ΥΠΟΟ.

**7.5.** Είναι επιτακτική ανάγκη να βελτιωθεί η διαδικασία συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων, τόσο για τα έσοδα όσο και τις δαπάνες, ώστε να δημιουργηθεί μια σειρά αξιόπιστων δεδομένων, τα οποία θα δημοσιεύονται έγκαιρα ώστε να διευκολύνουν την ανάλυση και τη χάραξη οικονομικής πολιτικής.

Τα λογιστικά συστήματα του Δημοσίου είναι επίσης ξεπερασμένα ή ατελή και γι αυτό είναι ανάγκη όλοι οι φορείς του Δημοσίου, όπως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΝΠΔΔ, νοσοκομεία, κ.α. να υιοθετήσουν σύγχρονα διπλογραφικά συστήματα, να δημοσιεύουν ισολογισμούς και λογιστικές καταστάσεις σε τακτά χρονικά διαστήματα, ώστε να υπάρχει ακριβής εικόνα για τα οικονομικά όχι μόνο της Κεντρικής, αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

Για να είναι δυνατή η διασφάλιση της ακρίβειας των στοιχείων εσόδων κι δαπανών, το ΓΛΚ πρέπει να ασκεί άμεση εποπτεία και έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς του Δημοσίου στην Τράπεζα της Ελλάδος και στις εμπορικές τράπεζες. Η συμφωνία των λογαριασμών πρέπει να γίνεται σε συχνά διαστήματα ώστε να υπάρχει σαφής εικόνα της ταμειακής κατάστασης του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό θα διευκολυνθεί και το δανειακό πρόγραμμα του Δημοσίου, θα

εξοικονομηθούν σημαντικοί πόροι και το Δημόσιο θα μπορεί να είναι συνεπές στις υποχρεώσεις του έγκαιρα. Στενή πρέπει να είναι και η παρακολούθηση της ταμειακής κίνησης των λογαριασμών που είναι εκτός Προϋπολογισμού και σταδιακά να ενσωματωθούν στον Προϋπολογισμό.

**7.6.** Για τη βελτίωση της διαφάνειας του συνολικού κόστους των προγραμμάτων του Προϋπολογισμού, την καλύτερη κατανομή των πόρων και την συνολική αξιολόγηση των επιπτώσεων τους στην οικονομία, ένα χρήσιμο εργαλείο είναι η τήρηση των λογαριασμών όχι με βάση τις χρηματικές εκταμιεύσεις, αλλά με βάση τις πραγματοποιήσεις (accruals). Η εισαγωγή ενός τέτοιου συστήματος, το οποίο συνιστά και η Eurostat, είναι μια πολύπλοκη διαδικασία και προϋποθέτει την εισαγωγή ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης.

Επειδή το σύστημα αυτό είναι απαιτητικό για αυτό και η μετάβαση από το σημερινό σύστημα που είναι σε ταμειακή βάση σε ένα σύστημα με βάση τις πραγματοποιήσεις, πρέπει να γίνει σταδιακά και μετά από πολλή προετοιμασία. Ίσως πρώτο και βασικό είναι να βελτιωθεί η λειτουργία του σημερινού ταμειακού συστήματος και σταδιακά να εισαχθούν στοιχεία του νέου συστήματος. Αρκετές χώρες που προσπάθησαν να εισαγάγουν τέτοια συστήματα αντιμετώπισαν πολλές δυσκολίες και για αυτό δεν έχουν προχωρήσει ακόμη σε πλήρη εφαρμογή του

**7.7.** Βασικό εργαλείο για πολλές από τις πιο πάνω αλλαγές είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου πληροφορικού συστήματος χρηματοοικονομικής διαχείρισης. Πολλές χώρες, ιδιαίτερα στην Ε.Ε έχουν υιοθετήσει ενοποιημένα λογιστικά συστήματα και συστήματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Τα συστήματα αυτά καλύπτουν λειτουργίες όπως: κατάρτιση και εκτέλεση προϋπολογισμού, έλεγχος, διαχείριση πληρωμών, γενική λογιστική. Στα περισσότερα από αυτά όλες οι συναλλαγές και οι έλεγχοι γίνονται μέσω του πληροφοριακού συστήματος και καμιά χειρόγραφη συναλλαγή δεν επιτρέπεται εκτός συστήματος πλην εξαιρετικών περιπτώσεων. Έχουν ξεκινήσει κάποια προγράμματα στο Γενικό Λογιστήριο, αλλά και αυτά δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης. Πέρα όμως από το σύστημα πληροφορικής του Υπουργείου Οικονομικών, επιβάλλεται και τα πληροφορικά συστήματα όλων των άλλων υπουργείων και φορέων να είναι συμβατά μεταξύ τους για να υπάρχει η δυνατότητα γρήγορης και αξιόπιστης επεξεργασίας των διαθέσιμων πληροφοριών.

## 8. Ένας ενδεικτικός οδικός χάρτης για τη μεταρρύθμιση

Μέχρι τώρα έχουν γίνει κάποια βήματα στην κατεύθυνση της αλλαγής των διαδικασιών σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Όλες όμως οι προσπάθειες είναι αποσπασματικές και δεν εντάσσονται σε ένα ενιαίο πλαίσιο. Αποτέλεσμα είναι να έχουμε ένα σύστημα το οποίο, όπως αναλύθηκε πιο πάνω, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μεγάλες αδυναμίες.

Το θέμα της μεταρρύθμισης κατάρτισης και εκτέλεσης του Προϋπολογισμού είναι πολύ σημαντικό και δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς συγκροτημένο πρόγραμμα, με προτεραιότητες, χρονοδιάγραμμα και ανάλυση κόστους οφέλους. Γι' αυτό ίσως είναι σκόπιμο να συσταθεί ένα συντονιστικό όργανο από άτομα κύρους και χωρίς κομματικές δεσμεύσεις, το οποίο με τη βοήθεια ειδικών στα επί μέρους θέματα θα συντάξει ένα πρόγραμμα μεταρρύθμισης, θα θέσει προτεραιότητες και θα διαμορφώσει το σχετικό χρονοδιάγραμμα δράσης. Το όργανο αυτό θα συγκροτήσει στη συνέχεια εξειδικευμένες ομάδες εργασίας, με έλληνες και ξένους ειδικούς, οι οποίες θα επεξεργαστούν τα θέματα αρμοδιότητας τους και θα προετοιμάσουν τις προτάσεις τους, οι οποίες θα περιλαμβάνουν συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα δράσης. Επειδή τα διάφορα θέματα είναι αλληλένδετα, γι' αυτό είναι απαραίτητο να υπάρχει συντονισμός μεταξύ των ομάδων και αυτό το ρόλο θα παίζει το συντονιστικό όργανο. Με τον τρόπο αυτό οι προτάσεις θα είναι συμβατές μεταξύ τους, θα υποβοηθούν η μια την άλλη και το πρόγραμμα θα έχει συνέπεια και σαφές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης. Η σειρά υλοποίησης των προτάσεων μεταρρύθμισης έχει επίσης μεγάλη σημασία, ώστε να προσδιοριστεί με σαφήνεια ποιο θέμα έρχεται πρώτο και ποιο δεύτερο, ποιες αλλαγές πρέπει να γίνουν ταυτόχρονα επειδή η μια αλλαγή στηρίζεται σε μια άλλη και επειδή η ταχύτητα υλοποίησης έχει επίσης τη σημασία της. Για την υλοποίηση αυτών των αλλαγών απαιτούνται σημαντικές νομοθετικές και οργανωτικές αλλαγές που πρέπει να γίνουν με σύστημα, μεθοδικότητα και ρεαλιστικό χρονοδιάγραμμα.

Ένα στοιχείο που έχει ιδιαίτερη σημασία για τον έλεγχο των δαπανών είναι εκείνο που αφορά το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ανώτατο Δικαστήριο θα πρέπει, μέσα στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, όπως περιγράφονται από το Σύνταγμα, να εξετάσει κατά πόσο μπορεί πέρα από προληπτικούς ελέγχους και

ελέγχους νομιμότητας να μεταφέρει την έμφαση σε ουσιαστικούς ελέγχους που θα αφορούν την ακρίβεια και τη νομιμότητα των συναλλαγών, την αξιοπιστία των συστημάτων, και το κατά πόσο ακολουθούνται κανόνες που αφορούν την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και τη διαφάνεια του Προϋπολογισμού.

Εν τω μεταξύ υπάρχει μια σειρά από απλά θέματα, στα οποία μπορούν να γίνουν αλλαγές σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα και χωρίς κόστος, αρκεί να δεσμευτούν κυβέρνηση και κόμματα να τις τηρούν. Τέτοια θέματα θα μπορούσαν να είναι και τα εξής:

1. Ο απολογισμός ενός οικονομικού έτους να μη γίνεται έντεκα μήνες μετά τη λήξη του έτους, αλλά μέσα στο πρώτο εξάμηνο από τη λήξη του έτους, π.χ. κάθε Ιούνιο.
2. Το πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης να υποβάλλεται στην αρμόδια για τα οικονομικά επιτροπή της Βουλής και να συζητείται εκεί πριν υποβληθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
3. Αλλαγές στους προϋπολογισμούς των υπουργείων και μεταφορές κονδυλίων, πάνω από ένα μικρό ποσό, να γίνονται με έγκριση της Βουλής ή να ενημερώνεται για τις αλλαγές αυτές η Βουλή μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, π.χ. ένα μήνα, από την πραγματοποίησή τους.
4. Να υποχρεωθούν οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ΝΠΔΔ, να συντάσσουν προϋπολογισμούς κάθε χρόνο, να γίνεται έλεγχος από ελεγκτές του Δημοσίου ή από ορκωτούς ελεγκτές και να δημοσιοποιούνται οι ισολογισμοί αυτοί, όπως γίνεται με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής να συνδέεται με τη χρηματοδότηση των φορέων αυτών από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε φορείς που υπάρχουν τεχνικές δυσκολίες να παρασχεθεί η τεχνική και οικονομική βοήθεια από το κράτος. Με τον τρόπο αυτό ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης, που περιλαμβάνει και τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης, θα γίνει πιο ακριβής και επομένως πιο αξιόπιστος.
5. Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών να δημοσιεύει σε τακτή ημερομηνία, κάθε μήνα, όπως γίνεται π.χ. με τον πληθωρισμό, την εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών του προϋπολογισμού.
6. Η σταδιακή ένταξη όλων των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών στον προϋπολογισμό.

7. Η Τράπεζα της Ελλάδος να αρχίσει να δημοσιεύει και πάλι τα ταμειακά στοιχεία για την εξέλιξη των λογαριασμών του Δημοσίου. Αν και τα στοιχεία αυτά είναι σε ταμειακή βάση και διαφέρουν από τα εθνικολογιστικά μεγέθη, δεν παύουν να είναι μια πηγή πληροφόρησης για την εξέλιξη του Προϋπολογισμού.
8. Να γίνει περαιτέρω επεξεργασία του νέου συστήματος κωδικοποίησης δαπανών και της κατάταξης τους με βάση προγράμματα, ώστε σε πρώτη φάση να υπάρχει σαφής εικόνα για το πόσο δαπανά το κράτος και σε ποιες δραστηριότητες τα δαπανά. Το νέο αυτό σύστημα κωδικοποίησης, για το οποίο έχουμε διεθνή πρότυπα, θα επιτρέψει και τη σύνταξη ενιαίου προϋπολογισμού, τακτικού και επενδύσεων μαζί, ώστε να σταματήσει το σημερινό ξεπερασμένο σύστημα. Σταδιακά το νέο σύστημα πρέπει να καλύπτει όχι μόνο τον Προϋπολογισμό της Κεντρικής αλλά και της Γενικής Κυβέρνησης.

. Για τα υπόλοιπα θέματα η προσέγγιση πρέπει να είναι σφαιρική και το έργο της σύνταξης του προγράμματος μεταρρύθμισης θα είναι το έργο του συντονιστικού οργάνου.

Αν τελικά γίνει κάτι τέτοιο, μετά το κρίσιμο στοιχείο είναι η υλοποίηση του προγράμματος. Πολλές φορές έχουν γίνει προγράμματα για μεταρρύθμιση σε διάφορους τομείς, τα οποία όμως έμειναν σχέδια και ουδέποτε εφαρμόστηκαν. Γι αυτό και είναι σημαντικό ένα τέτοιο πρόγραμμα μεταρρύθμισης να συζητηθεί στη Βουλή και εφόσον λάβει την έγκριση της να αναλάβει η κυβέρνηση τη δέσμευση της υλοποίησης του.

Από τη μακρά αυτή παρουσίαση, το συμπέρασμα θα μπορούσε να συνοψιστεί σε μια βασική θέση του IOBE για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, η οποία διατυπώθηκε πριν δέκα χρόνια και αναφέρει :

*Με δεδομένη συνεπώς την επιθυμία της κοινωνίας να αντιμετωπίσει τις βασικές ανάγκες που περιλαμβάνονται στην έννοια του κοινωνικού κράτους και δεδομένων των πόρων που διατίθενται, η λύση είναι να αναζητηθούν οι μηχανισμοί που εγγυώνται ότι οι πόροι αυτοί θα χρησιμοποιηθούν αποδοτικότερα. (IOBE , 1997)*



## Βιβλιογραφικές αναφορές

Alesina, A, R. Hausman, R. Hommes, and E. Stein, (1995), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Manuscript.

Alesina, A. and R. Perotti (1996), 'Fiscal adjustment in the OECD countries: composition and macroeconomic effects', NBER Working Paper No 5730.

Alesina. A., R. Hausmann, R. Hommes, and E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, 59: 253-273.

Allen. R, and D. Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure: A reference book for transition countries*, OECD.

Ardagna. S. (2004), “Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why”, *European Economic Review*, vol. 48, issue 5.

Ayuso-i-Casals J., D. G. Hernandez, L. Moulin, and A. Turrini (2006), 'Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level fiscal rules'. Prepared for the workshop organised by the European Commission on 'The role of national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes', 24 November 2006.

Banca d'Italia (2005), *Public Expenditure: Papers presented at the workshop held in Perugia, 31 March - 2 April*.

Blöndal. J. R. (2003), “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, *OECD Journal on Budgeting – Vol. 2, No. 4*.

Blöndal. J. R. (2003), “Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 – No. 1.

Curristine, T., Z. Lonti, and I. Joumard (2007), 'Improving Public Sector: Challenges and Opportunities', Paper prepared for Workshop on fiscal policy challenges in Europe, organized by the German Ministry of Finance, 22-23 March 2007.

Diamond, J. (2005), “Establishing a Performance Management Framework for Government”, IMF Working Paper, WP/05/50.

Diamond, J., P. Khemani, and H. van Eden (2005), “Greece: A strategy for modernizing budget management”, IMF unpublished document.

Dorotinsky, B. (2004), “Developing a Medium-Term Expenditure Framework” in *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*. The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings (March 2004).

European Commission (2006), *European Economy*, no 3, Public finances in EMU.  
European Commission (2007), *Public finances in EMU – 2007*.

Fabrizio, S. and A. Mody (2006), “Can budget institutions counteract political indiscipline?”, *Economic Policy*, October, pp. 689–739.

Gleich, H. (2003), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European countries”, ECB Working Paper no. 215.

Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André (2007), “What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences”, Economics Department, Working Papers, no. 553.

Hallerberg, M. and J. von Hagen, (1998). “Electoral Institutions and the Budget Process,” in Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation, and Deficits in Latin America*. Paris: OECD Development Centre.

Hallerberg, M. and J. von Hagen, (1999), “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the EU,” in J. Poterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press.

Hagen, J. von, (1992), “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”, Economic Paper no. 96, Commission of the European Communities.

Hagen, J. von and I. Harden, (1994), “National Budget Processes and Fiscal Performance”, *European Economy: Reports and Studies* 3: 311-418.

Hagen, J. von and I. Harden (1994), (1995), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, *European Economic Review*, 39: 771-79.

Hagen, J. von and M. Hallerberg (1999). “Electoral institutions, cabinet negotiations and budget deficits in the European Union”, in J. Poterba and J. von Hagen (eds.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER, University of Chicago Press, 209-232.

Hagen, J. von, M. Hallerberg and R. Strauch (2001), ‘The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States’, Report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European integration Studies, Final Version 11 June 2001.

Hagen, J. von, M. Hallerberg and R. Strauch (2006) ‘The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries’, Prepared for the workshop organised by the European Commission on 'The role of national fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes', 24 November 2006.

Hauptmeier, S., M. Heipertz and L. Schuknecht (2006), “Expenditure reform in industrialised countries: A case study approach”, ECB, Working paper series no. 634.

Henriksson, J. (2007), "Ten lessons about budget consolidation", Bruegel essay and lecture series.

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.

International Federation of Accountants (2006), IFAC, *Handbook of International Public Sector Accounting Standards Board Pronouncements*, NY.

IMF (2001), *Manual on fiscal transparency*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

IMF (2001), *Government Finance Statistics Manual*, 2001.

IOBE (1997), Θέσεις του IOBE για την ανάπτυξη της Ελληνικής οικονομίας, IOBE, Αθήνα.

Jonung, L. and M. Larch (2006), "Improving Fiscal Policy in the EU: The case for independent Forecasts", *Economic Policy*, 21(47), 491-531.

Joumard, I., M. Kongsrud, Y-S Nam, and R. Price (2004), "Enhancing the effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, no. 380.

Kim, J.M. and C-K Park, (2006) 'Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, no. 1, 90-129.

Kristensen, K., W. Groszyk and B. Bühler (2002), "Outcome-focused Management and Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, no. 4.

Lao-Araya, K (1997), "The Fiscal Constitution of a Developing Country: The Case of Thailand", Ph.D, Thesis, Bloomington: Indiana University.

Lao-Araya, K. (1997), "The Effect of Budget Structure on Fiscal Performance: A Study of Selected Asian Countries", *IMF Working Paper*. Washington, D.C.

Ντζιούνης, Χ. (2005), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Αθήνα.

OECD (1997), *Modern Budgeting*, Paris.

OECD (2002), "Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1.

OECD (2002), "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/Supplement 1.

OECD and World Bank (2003), "OECD/World Bank: Budget Practices and Procedures Database".

Robinson, M., and J. Brumby (2005), “Does Performance Budgeting Work - An Analytical Review of the Empirical Literature”, International Monetary Fund Working Papers, no, 210.

Stein, E., E. Talvi, and A. Grisanti (1999), “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience”, in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, eds, James M. Poterba, and Jørgen von Hagen, Chicago: University of Chicago, Press, 103-33.

Schuknecht, L. and V. Tanzi (2005), “Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there trade-offs? ECB, working paper series no. 435.

Tanzi, V. and L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20<sup>th</sup> Century: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tarschys, D. (2002), “Time Horizons in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting* – Vol, 2, no. 2.

Yläoutinen, S. (2004) ‘Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries’, Finnish Ministry of Finance Economic Department, Discussion Paper no, 72.