

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Βασικές Εφαρμογές της Θεωρίας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ
στα Εργαλεία, στις Μεθόδους και στον Τρόπο Κατάρτισης, Εκτέλεσης,
Παρακολούθησης και Εποπτείας του Προϋπολογισμού της Ελλάδας

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Παναγιώτης Δημόπουλος

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Απόστολος Δεδουσόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Θεοδόσιος Παλάσκας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Αναστασία Ψειρίδου, Επίκουρος Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Παναγιώτης Δημόπουλος, 2019-06-05

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας πτυχιακής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της πτυχιακής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση πτυχιακής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*στην Άννυ,
για την αγάπη,
την κατανόηση,
την προσπάθεια*

Συντομογραφίες

ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΑ:	Ανεξάρτητη Αρχή
ΑΑΔΕ:	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΓΔΟΥ:	Γενική/ός Διεύθυνση/ντής Οικονομικών Υπηρεσιών
ΓΚ:	Γενική Κυβέρνηση
ΓΛΚ:	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΔΣ:	Δημοσιονομικό Συμβούλιο
ΕΔΕΛ:	Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου
ΕΛΣΤΑΤ:	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΛΘ:	Ενιαίος Λογαριασμός Θησαυροφυλακίου
ΕΣΔΔΑ:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΔΔΑ:	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΔΔ:	Δημόσια Διοίκηση
ΔΕΗ:	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΛΤΤΒ:	Διπλογραφική Λογιστική Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης
ΔΤ:	Δημόσιος Τομέας
ERP :	Enterprise Resource Planning
ΕΦΚΑ:	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΙΝΕΠ:	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
MBO:	Management by Objectives
ΜΚΟ:	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΠΔΣ:	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ΜΦΓΚ:	Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης
ΝΔΜ:	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ:	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΟΔΔΗΧ:	Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους
ΟΤΑ:	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΚΑ:	Οργανισμός Κοινωνικής Ασφάλισης
ΠΟΥ:	Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών
ΣΔΙΤ:	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΛΘ:	Σύστημα Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου
ΤτΕ:	Τράπεζα της Ελλάδος

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τα μέλη της Τριμελούς Εξεταστικής Επιτροπής της διπλωματικής εργασίας μου αλλά και όλους τους καθηγητές του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών για τους νέους ορίζοντες γνώσης που μου άνοιξαν. Ευχαριστώ δε ιδιαίτερα τον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας μου κο Απόστολο Δεδουσόπουλο τόσο για τη πολύτιμη βοήθεια και καθοδήγηση όσο και για την διαφορετική οπτική, πέραν αυτής της τετριμμένης καθημερινότητας, που απόκτησα για το αντικείμενο της εργασίας μου. Επίσης, έχω την ανάγκη να ευχαριστήσω αυτούς που με διδάξαν από νωρίς να σκέφτομαι, να συναισθάνομαι και να αμφισβητώ, καθώς και του έντιμους και εργατικούς συναδέλφους μου, όχι μόνο για την, έστω και ακούσια, συμβολή τους, μα και εν γένει για τον συνεχή αγώνα τους για μια καλύτερη Δημόσια Διοίκηση.

Περιεχόμενα

Πνευματικά δικαιώματα	2
Αφιέρωση.....	3
Συντομογραφίες	4
Ευχαριστίες	5
Περιεχόμενα.....	6
Πίνακες	8
Σχήματα..	8
Γραφήματα.....	8
Περίληψη	9
Abstract.....	11
Εισαγωγή	13
 ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ: Βασικές θεωρητικές επισημάνσεις	14
Κεφάλαιο πρώτο	14
Διοίκηση, μανάτζμεντ και Δημόσια Διοίκηση	14
1.1 Διοίκηση ή μανάτζμεντ(;).....	14
1.1.1 Μοντέλο στρατηγικής διοίκησης.	19
1.1.2 Διοίκηση μέσω στόχων.	22
1.2 Η Δημόσια Διοίκηση	25
1.2.1 Το εθνικό τυπικό πλαίσιο.	26
1.2.1.1 Γενικές αρχές Δημόσιας Διοίκησης.	26
1.2.1.1.1 Προστασία του δημοσίου συμφέροντος.	27
1.2.1.1.2 Διαφάνεια και αποτελεσματικότητα.	27
1.2.1.1.3. Αρχή της νομιμότητας.	27
Κεφάλαιο δεύτερο.....	30
Τα κυρίαρχα πρότυπα ΔΔ	30
2.1 Το Νέο Δημόσιο Μανάτζμεντ (ΝΔΜ).....	33
2.1.1 ΝΔΜ και μεταρρυθμίσεις.	35
2.1.2 Νέα Δημοσιονομική Διαχείριση.	38
2.1.3 Οι απαρχές του ΝΔΜ.....	41
2.1.4 Η κριτική για το ΝΔΜ	42
Κεφάλαιο τρίτο	44
Ο Προϋπολογισμός	44
3.1 Έννοια, αναγκαιότητα και κατάρτιση προϋπολογισμού.....	44
3.2 Παραδοσιακή ταξινόμηση λογαριασμών προϋπολογισμού.	45
3.3 Προϋπολογισμός Προγραμμάτων.....	49
3.4 Οι βασικές ανεπάρκειες του προϋπολογισμού έως το 2010.	50
 ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ: Βασικές εφαρμογές του ΝΔΜ στη δημοσιονομική διαχείριση	58
Κεφάλαιο τέταρτο	58
Μεταρρυθμίσεις στον προϋπολογισμό	58
4.1 Ο πρώτος νόμος μεταρρυθμίσεων	60
4.2 Το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων	62
4.2.1 Η Γενική Κυβέρνηση.....	63
4.2.2 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής.	66
4.2.3 Επισκόπηση δαπανών.	70
4.2.4 Σταδιακή εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων.....	71
4.2.5 Εξελίξεις στη λογιστική και στις ταξινομήσεις του προϋπολογισμού.	72
4.2.5.1 Οικονομική ταξινόμηση.....	75

4.2.5.2 Διοικητική ταξινόμηση του προϋπολογισμού.	76
4.2.5.3 Λειτουργική ταξινόμηση του προϋπολογισμού.	76
4.2.6 Σύστημα στοχοθεσίας, αναφορών παρακολούθησης και δημοσιοποίησης στοιχείων εκτέλεσης προϋπολογισμού.	77
4.2.7 Ανάλυση υποχρεώσεων, Μητρώο Δεσμεύσεων και ΚΡΙ.	80
4.2.8 Διαχείριση ταμειακών διαθεσίμων.	85
4.2.9 Ανεξάρτητες Αρχές.	86
4.2.9.1 Δημοσιονομικό Συμβούλιο.	87
4.2.9.2 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων.	87
4.2.9.3 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.	88
4.2.10 Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή.	89
4.2.11 Οι οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της ΓΚ.	89
4.2.12 Δημοσιονομικός Έλεγχος.	91
4.2.13 Νέες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών.	93
4.2.13.1 Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής.	93
4.2.13.2 Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.	94
4.2.13.3 Ενιαία Αρχή Πληρωμών.	95
4.2.13.4 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων.	95
4.2.13.5 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων.	96
4.2.14 Περικοπές δαπανών, έσοδα, ισοζύγιο και χρέος ΓΚ.	96
4.2.15 Αποκρατικοποιήσεις-δημόσια περιουσία.	99
4.2.16 Λήψη αποφάσεων με τη συνδρομή συλλογικών οργάνων.	100
4.2.17 Παροχή τεχνικής βοήθειας και εκπαίδευση.	101
Κεφάλαιο πέμπτο.	102
Μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες συμβάσεις.	102
5.1 Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.	103
5.2 Δημόσιες συμβάσεις.	104
Επίλογος - Συμπεράσματα.	107
Πηγές – Βιβλιογραφία.	117
Πηγές.	117
A.1 Νόμοι και αιτιολογικές εκθέσεις τους, προεδρικά διατάγματα, αποφάσεις, εγκύκλιοι κλπ.	117
A.2 Ενωσιακή νομοθεσία.	126
B. Ιστοσελίδες.	127
Βιβλιογραφία.	128
Ελληνόγλωσση.	128
Ξενόγλωσση.	135

Πίνακες

Πίνακας 1. Παράδειγμα παραδοσιακής ταξινόμησης εσόδων	46
Πίνακας 2. Παράδειγμα παραδοσιακής ταξινόμησης εξόδων	46
Πίνακας 3. Παράδειγμα παραδοσιακής διοικητικής ταξινόμησης	47
Πίνακας 4. Δημόσιος Τομέας και Γενική Κυβέρνηση	64

Σχήματα

Σχήμα 1.1 Το μάνατζμεντ και οι λειτουργίες του	18
Σχήμα 1.1.1 Το μάνατζμεντ και οι λειτουργίες του	20
Σχήμα 1.2 Νομιμότητα στο δημόσιο και ιδιωτικό δίκαιο	29

Γραφήματα

Γράφημα 1. Έσοδα & Έξοδα Γενικής Κυβέρνησης 2002 – 2010	56
Γράφημα 2. Έλλειμμα / Πλεόνασμα Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό ΑΕΠ 2002 – 2010.....	57
Γράφημα 3. Δαπάνες κοινωνικών παροχών 2006 – 2018	96
Γράφημα 4. Έσοδα & Έξοδα ΓΚ 2006 – 2018	97
Γράφημα 5. Ισοζύγιο ΓΚ ως ποσοστό του ΑΕΠ 2006 – 2018	97
Γράφημα 6. Εξέλιξη του ΑΕΠ 2006 – 2018	98
Γράφημα 7. Εξέλιξη του χρέους ΓΚ ως ποσοστό του ΑΕΠ	99

Περίληψη

Εξετάζοντας την εξέλιξη της δημοσιονομικής νομοθεσίας και τους εγκεκριμένους ετήσιους προϋπολογισμούς και απολογισμούς του ελληνικού κράτους και των λοιπών δημόσιων φορέων από τη δεκαετία του 1970 έως τις αρχές της τρέχουσας δεκαετίας, είναι εύκολο να διαπιστωθεί ότι η κατάσταση παρέμενε σχετικά αμετάβλητη, όσο αφορά τις μεθόδους και τις διαδικασίες που ακολουθούνταν για τη σύνταξη και εκτέλεση των εν λόγω προϋπολογισμών. Οι όποιες εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτόν έτυχαν περιορισμένης εφαρμογής και είχαν αποσπασματικό χαρακτήρα.

Μετά το ξέσπασμα και την εξάπλωση της οικονομικής κρίσης του 2008, καθώς και την είσοδο της Ελλάδας σε καθεστώς οικονομική προσαρμογής, μέσω των σχετικών μνημονίων, η κατάσταση διαφοροποιήθηκε κατά πολύ. Οι αλλαγές ήταν ραγδαίες, τόσο σε νομοθετικό, όσο και σε πρακτικό επίπεδο.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση της σχέσης μεταξύ της θεωρίας του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), που αποτελεί ένα υπόδειγμα Δημόσιας Διοίκησης (ΔΔ), και των σχετικών μεταρρυθμίσεων που αφορούν τα εργαλεία, τις μεθόδους και τον τρόπο κατάρτισης, εκτέλεσης, παρακολούθησης και εποπτείας του προϋπολογισμού της Ελλάδας.

Η βασική κινητήριος δύναμη για την επιλογή του συγκεκριμένου θέματος, ήταν η εσωτερική ανάγκη για καλύτερη και πληρέστερη κατανόηση όλων των πτυχών του, αλλά κυρίως οι επιπτώσεις του στην καθημερινή εργασία ενός δημόσιου λειτουργού που ασχολείται με σχετικά ζητήματα.

Αρχικά προσεγγίστηκαν οι βασικές θεωρητικές έννοιες μέσω επισκόπησης της βιβλιογραφίας και αρθογραφίας, ενώ για την ανεύρεση πρακτικών εφαρμογών της θεωρίας ακολούθησε εκτεταμένη έρευνα και εξέταση σχετικής ελληνικής και ενωσιακής πρωτογενούς και παράγωγης νομοθεσίας, διοικητικών εγγράφων, βάσεων δεδομένων, αλλά και τεχνικών οδηγιών, πονημάτων και άρθρων εμπειρογνομόνων, ελληνικών και διεθνών οικονομικών οργανισμών και κέντρων μελετών.

Η κρίση ευνόησε την υιοθέτηση και επιβολή των μεταρρυθμίσεων. Το αποτέλεσμα ήταν ένα νέο σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης, βαθιά επηρεασμένο από τη θεωρία του ΝΔΜ, αλλά και προσαρμοσμένο στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στους κανόνες της ευρωζώνης, μέλος της οποίων είναι η χώρα μας.

Κεντρικό πυρήνα των αλλαγών αποτελεί ο όρος της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς όλες οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούν στην διασφάλισή της, όχι όμως υπό την έννοια της πιστής τήρησης των νόμιμων διαδικασιών, αλλά υπό την έννοια της επίτευξης των εκάστοτε τιθέμενων ποσοτικοποιημένων στόχων, με τον καλύτερο από οικονομικής άποψης τρόπο.

Απαύγασμα αυτής της μεταρρυθμιστικής έντασης θα αποτελέσει η καθιέρωση του προϋπολογισμού επιδόσεων, που δεν αποτελεί μόνο μια μέθοδο παρουσίασης του προϋπολογισμού, αλλά και ένα εργαλείο για τη λήψη αποφάσεων.

Ωστόσο, η επιλογή του ΝΔΜ ως μοντέλο ΔΔ αποτελεί μια απόφαση με καθαρά πολιτικό περιεχόμενο, για την εγκόλπωση της οποίας οι νομοθετικές ρυθμίσεις δεν αρκούν. Η αλλαγή της νοοτροπίας απαιτεί χρόνο και προωθείται μέσω άλλων μηχανισμών όπως η καθημερινή τριβή και εκπαίδευση.

Λέξεις-κλειδιά: Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, προϋπολογισμός επίδοσης, αλλαγή κουλτούρας, νεοκλασική οικονομική σκέψη

Abstract

Basic Applications of the New Public Management Theory on the Tools, Methods and Means of Drafting, Implementation, Monitoring and Supervision of the Budget of Greece

Panagiotis Dimopoulos

Considering the evolution of fiscal legislation and the annual budgets and accounts of the Greek State and other public entities from the 1970s to the beginning of the current decade, it is easy to be understood that the situation has remained relatively unchanged in terms of methods and procedures followed for the preparation and implementation of these budgets. Any exceptions to this norm were fragmentary and limited in scope.

After the outbreak and spread of the financial crisis of 2008, as well as the entry of Greece into an economic adjustment regime, through the relevant memorandums, the situation changed greatly. The changes were rapid, both at a legislative and at a practical level.

The purpose of this paper is to investigate the relationship between the New Public Management (NPM) theory, which is a model of Public Administration (PA), and the related reforms concerning the tools, methods and means of planning, implementing, monitoring and supervising the budget of Greece.

The main driving force for choosing this subject was the internal need to understand better and more thoroughly the full aspects of it and mainly its effect on the day-to-day work of a public servant involved in related issues.

Initially, the basic relative theoretical concepts were approached through research of relevant bibliography and articles, followed then, in order to find practical applications of the theory, by an extensive research and examination of the relevant Greek and EU primary and derived legislation, administrative documents, technical instructions, databases and articles of experts, of international economic organizations and of study centres.

The crisis favoured the adoption and enforcement of reforms. The result was a new system of fiscal governance, deeply influenced by the NPM theory, but also

adapted to the requirements of the European Union and to the rules of the euro area, of which our country is a member.

The core of change is the principle of sound public financial management, as all reforms are intended to safeguard it, not in the sense of faithful adherence to legal processes, but rather to achieve the quantified targets effectively, in an economic way of thinking.

The utmost achievement of this reforming effort will be the establishment of the performance budget, not only as a method of budget presentation but also as a tool for decision-making.

However, the choice of the NPM theory, as a model of the PA, is a decision with purely political content, the adoption of which needs not only legislative changes. Mentality change takes time and is promoted through other mechanisms such as day to day training and familiarization.

Keywords: New Public Management, sound public financial management, performance budgeting, cultural change, neoclassical economics

Εισαγωγή

Έννοιες όπως αποτελεσματικότητα, δικαιοσύνη, νομιμότητα και συμφέρον, παρουσιάζουν πάντα έντονο ενδιαφέρον όταν μιλάμε για οργανώσεις ανθρώπων και μάλιστα για οργανώσεις ευρύτερου ενδιαφέροντος, όπως η ΔΔ. Ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον όμως παρουσιάζει το περιεχόμενο που δίνεται κατά καιρούς στις έννοιες αυτές.

Έτσι, πριν επιχειρηθεί η ανεύρεση οποιασδήποτε σχέσης ΝΔΜ και μεταρρυθμίσεων στα εργαλεία και στις μεθόδους που εφαρμόζονται για το σχεδιασμό και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, θα ήταν χρήσιμο να γίνουν συνοπτικά οι βασικές θεωρητικές επισημάνσεις.

Το πρώτο μέρος της εργασίας είναι κατά βάση γενικό, ξεκινώντας από την προσέγγιση των κύριων εννοιών που αφορούν το επιχειρησιακό μάνατζμεντ, τη ΔΔ και τα κυρίαρχα πρότυπά της, καθώς και τον προϋπολογισμό, κάνοντας αναφορές, όπου κρίνεται απαραίτητο, στην ελληνική πραγματικότητα.

Το γενικό μέρος τελειώνει με μια εκτεταμένη αποτύπωση της κατάστασης που ίσχυε πριν το 2010, αναφορικά με την κατάρτιση, εκτέλεση και παρακολούθηση του ελληνικού δημόσιου προϋπολογισμού, ώστε να καταστεί δυνατή η σύγκριση με τις μεταρρυθμίσεις που θα αναλυθούν στη συνέχεια στο δεύτερο ειδικό μέρος της εργασίας.

ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ: Βασικές θεωρητικές επισημάνσεις

Κεφάλαιο πρώτο

Διοίκηση, μάνατζμεντ και Δημόσια Διοίκηση

1.1 Διοίκηση ή μάνατζμεντ(;)

Οι μελετητές και συγγραφείς δεν ομοφωνούν σχετικά με τον ορισμό των δύο εννοιών, διοίκηση και μάνατζμεντ. Συνήθως όταν αναφερόμαστε στις έννοιες αυτές, εννοούμε τη διοίκηση επιχειρήσεων (business administration) ή το επιχειρησιακό μάνατζμεντ (business management)¹.

Ωστόσο, υποστηρίζεται ότι οι αρχές του επιχειρησιακού μάνατζμεντ μπορούν να εφαρμοστούν και στους φορείς του Δημόσιου Τομέα (ΔΤ), μιλώντας πλέον για δημόσιο μάνατζμεντ (public management). Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, το δημόσιο μάνατζμεντ δεν διαφέρει ουσιαστικά από το επιχειρησιακό μάνατζμεντ² ή τουλάχιστον, η μόνη διαφορά έγκειται στο ότι το πρώτο έχει κοινωνικό προσανατολισμό, αφού οι δημόσιοι οργανισμοί αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ωφέλειας και όχι του κέρδους, όπως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις. Μια αντίστοιχη ορολογία είναι η διοίκηση οργανισμών³, συμπεριλαμβάνοντας έτσι τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς.

Πρέπει επιπλέον να σημειωθεί ότι η σχετική συζήτηση δεν είναι πρόσφατη⁴. Από την αρχή της αναζήτησης για τη δημόσια διοίκηση (public administration), ως ξεχωριστό πεδίο έρευνας, εισήχθη ο προβληματισμός για τη χρήση και το νόημα των όρων διοίκηση και μάνατζμεντ⁵, ενώ η θέση για το ότι οι αρχές του επιστημονικού μάνατζμεντ αποτελούν τη βάση και αφετηρία από όπου έπρεπε να ξεκινήσει κάποιος για την ιδιαίτερη μελέτη της δημόσιας διοίκησης, δεν άργησε να εμφανισθεί⁶.

Στην διαφορά μεταξύ κερδοσκοπικών και μη οργανισμών εδράζεται και η άποψη που θέλει το μάνατζμεντ (management) και τη διοίκηση (administration) να ασκούνται από τα στελέχη του ιδιωτικού και του ΔΤ, αντίστοιχα. Έτσι, ο όρος

¹ Ρωσσίδης (2014), σ. 22

² Nowell (2009), p. 3-4

³ Μπατζιάς, Μπλέσιος, Ναζάκης, Τερζίδης & Κατσαλής (2008), σ. 30

⁴ Fayol (1937), p. 99-115

⁵ Wilson (1887), p. 211, 214, 220

⁶ Shafritz & Hyde (2012). p. 3-9, 12-13.

administration συνδέεται με οντότητες όπως οι πόλεις, τα σχολεία, πανεπιστήμια, νοσοκομεία, με την τοπική κοινωνία ή με συγκεκριμένες πολιτικές περιόδους⁷.

Περαιτέρω, ορισμένοι θεωρούν ότι με τη διοίκηση ασχολούνται πρωτίστως τα στελέχη των ανώτερων επίπεδων μιας οργάνωσης, που επικεντρώνονται στη σχεδίαση του γενικότερου προσανατολισμού της και των απώτερων στόχων της, καθώς και στον προσδιορισμό των πολιτικών επίτευξής τους⁸. Έτσι, η διοίκηση αφορά κατά βάση τη νόηση, τη σκέψη (thinking), μια διαδικασία που η αποτελεσματική εξέλιξή της εξαρτάται από ένα ευρύ πεδίο ευελιξίας. Με την ίδια λογική, το μάνατζμεντ ασκείται από τα κατώτερα στελέχη, που περνούν τον περισσότερο εργασιακό χρόνο τους, ασχολούμενοι με την υλοποίηση (doing) των πολιτικών, που έχουν ήδη προδιαγραφεί από την ανώτερη διοίκηση, έχοντας σαφώς λιγότερες δυνατότητας παρέκκλισης⁹.

Μια αντίστοιχη προσέγγιση θεωρεί τη διοίκηση ως υποσύνολο του μάνατζμεντ, εντάσσοντας τον σχεδιασμό (planning) των στόχων και τον έλεγχο (controlling) επίτευξής τους, στο διοικητικό μάνατζμεντ (administrative management). Η διαδικασία του πως πραγματώνονται οι στόχοι, που όπως θα δούμε παρακάτω, αποτελείται από άλλες διοικητικές λειτουργίες, όπως η οργάνωση (organizing) και η διεύθυνση (directing), εντάσσεται στο εκτελεστικό ή λειτουργικό μάνατζμεντ (operational management)¹⁰.

Από την άλλη μεριά, μεγάλο μέρος των μελετητών υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ των δύο εννοιών, ορίζοντας ως βασικές διοικητικές λειτουργίες ή λειτουργίες του μάνατζμεντ τον προγραμματισμό (Planning), την οργάνωση (Organization), τη στελέχωση (Staffing), τη διεύθυνση (Directing), τον συντονισμό (Co-ordination), τις αναφορές (Reporting) και τον προϋπολογισμό (Budgeting), εν συντομία POSDCORB, ανεξάρτητα με το αν ενδιαφερόμαστε για τη γενική κατεύθυνση της οργάνωσης ή τις επιμέρους δραστηριότητες της¹¹.

Το εν λόγω σχήμα έχει γίνει αποδέκτης δυσπιστίας έως και έντονης κριτικής από ορισμένους ερευνητές, που διαπιστώνουν μεγάλη απόκλιση μεταξύ του κλασσικού μοντέλου διοίκησης, στο οποίο ανήκει το POSDCORB, και της φύσης της

⁷ Drucker (1986), p. 9, 11, 50, 61, 91, 97, 111-120· Tripathi & Reddy (2008), p. 9-10

⁸ Milward (1960), p. 34-40

⁹ Sheldon (2003), p. 32

¹⁰ Tripathi & Reddy (2008), p. 8-9

¹¹ Gulick, (1937), p. 11-14

εργασιακής πραγματικότητας που βιώνουν οι μάνατζερ¹². Δηλαδή εδώ θεωρείται ότι, μέσω της γενίκευσης αυτών των λειτουργιών, υπερεκτιμούνται οι «τεχνικές» ικανότητες των διοικούντων, ενώ υποβιβάζεται η σημασία της ποικιλόμορφης ανθρώπινης συμπεριφοράς, που αποτελεί συνισταμένη άλλων παραμέτρων, όπως η εκπαίδευση, η διάθεση των μάνατζερ ή η ικανότητα τους να ηγούνται, να εμπνέουν, να υποκινούν¹³, αλλά και να παίζουν πολυδιάστατους ρόλους, πληροφοριακούς, διαπροσωπικούς ή αποφασιστικούς, ανάλογα με την περίπτωση, όπως αυτόν του επιχειρηματία¹⁴.

Άλλωστε το μάνατζμεντ θεωρείται και τέχνη, εκτός από επιστήμη, αλλά και ξεχωριστό επάγγελμα, που απαιτεί ιδιαίτερες νοητικές και διαπροσωπικές δεξιότητες, συγκροτώντας μια έννοια με πολυδιάστατο περιεχόμενο¹⁵. Για τους λόγους αυτούς το κλασσικό αυτό διοικητικό μοντέλο χαρακτηρίστηκε ως παρωχημένο και γραφικό (folklore)¹⁶.

Όμως ορισμένες δραστηριότητες του POSDCORB είτε ενσωματώθηκαν σε κάποια από τις λοιπές λειτουργίες, είτε θεωρήθηκε ότι δεν ανήκουν σε αυτές. Για παράδειγμα, ο συντονισμός που αρχικά προτάθηκε ως ιδιαίτερη λειτουργία¹⁷, θεωρήθηκε άλλοτε ως ο σκοπός της οργάνωσης¹⁸ ή ως το αποτέλεσμα όλων των λειτουργιών¹⁹. Επίσης, ο προϋπολογισμός θεωρείται ως ένα βασικό εργαλείο προγραμματισμού μα και ελέγχου²⁰, όπως και οι αναφορές²¹, ενώ η στελέχωση πιστεύεται ότι αποτελεί μέρος της οργάνωσης²² ή της διεύθυνσης²³.

Έτσι, τις τελευταίες δεκαετίες ως λειτουργίες, που συνθέτουν την έννοια του μάνατζμεντ, αναφέρονται κατά κύριο λόγο οι εξής²⁴:

- Προγραμματισμός. Με τον προγραμματισμό προσδιορίζεται, κατά ένα συστηματικό τρόπο, το που βρίσκεται η οργάνωση σήμερα και στη συνέχεια ποια είναι η επιθυμητή θέση της στο μέλλον, αλλά και ο τρόπος που θα φτάσει σε αυτήν.

¹² Μιχαλόπουλος (2003), σ. 56-57

¹³ Kotter (1990), p. 106-111

¹⁴ Drucker (1986), p. 36-37

¹⁵ Drucker (1986), p. 5-6· Drucker (1954/1998), σ. 425-474· Tripathi & Reddy (2008), p. 7-8, 10-12

¹⁶ Mintzberg (1990), p. 163-176

¹⁷ Mooney (1937), p. 93· Fayol (1937), p. 99-114· Urwick (1937), p. 119-127

¹⁸ Gulick (1937), p. 33-34

¹⁹ Μπουραντάς & Παπαλεξανδρή (2003), σ. 61-62

²⁰ Βενιέρης & Κοέν (2007), σ. 43

²¹ Fayol (1937), p. 105

²² Μπουραντάς (1992), σ. 14

²³ Ρωσσίδης (2014), σ. 25

²⁴ Μπατζιάς κá (2008), σ. 30, 87· Μπουραντάς (1992), σ. 13-14· Μπουραντάς (2015), σ. 45-47· Μπουραντάς & Παπαλεξανδρή (2003), σ. 59-60· Παπανίκος & Ποζιός (1993), σ. 67-69· Tripathi & Reddy (2008), p. 8-9· Ρωσσίδης (2014), σ. 24-25

Δηλαδή, σχεδιάζεται το τι θα γίνει, το πώς θα γίνει και με ποιους. Ειδικότερα, προσδιορίζονται οι στόχοι και οι σκοποί, η γενική στρατηγική, οι επιμέρους τακτικές, πολιτικές και λοιπές ενέργειες, καθώς και τα μέσα επίτευξης συγκεκριμένων αποτελεσμάτων σε συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα, μακροχρόνιο ή βραχυχρόνιο. Τόσο ο συνολικός σχεδιασμός όσο και τα επιμέρους προγράμματα πρέπει να μπορούν να προσαρμόζονται στις νέες απαιτήσεις που προκύπτουν από τα αποτελέσματα του συστηματικού ελέγχου.

- Οργάνωση. Είναι η διαδικασία δια της οποίας διασπάται καταρχάς το σύνολο των, αναγκαίων για την έγκαιρη και αποτελεσματική επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων, εργασιών σε επιμέρους καθήκοντα. Κατόπιν τα καθήκοντα αυτά ανατίθενται, μαζί με τις σχετικές ευθύνες και πόρους, σε συγκεκριμένα και κατάλληλα άτομα. Τέλος, διαμορφώνεται η δομή της οργάνωσης, δηλαδή τα τμήματα, οι διευθύνσεις και άλλες ιεραρχικά ή επιτελικά δομημένες διοικητικές μονάδες (οργανόγραμμα), προσδιορίζοντας έτσι εκ των προτέρων τη φύση και τον βαθμό τυπικότητας των σχέσεων που δημιουργούνται. Βασικά εργαλεία εδώ αποτελούν τα κριτήρια τμηματοποίησης, πχ η γεωγραφική εξάπλωση της οργάνωσης, το εύρος ελέγχου, ο καταμερισμός εργασίας κά.

- Διεύθυνση. Αφορά την καθοδήγηση, την ενθάρρυνση και την ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού για την μέγιστη απόδοσή του στην προσπάθεια επίτευξης των στόχων. Κεντρικές έννοιες εδώ είναι η ηγεσία, η υποκίνηση, η συναισθηματική νοημοσύνη, η εποπτεία, η επικοινωνία, εκπαίδευση, η διαχείριση της δυναμικής των ομάδων και των συγκρούσεων.

- Έλεγχος. Είναι η συστηματική καταγραφή των αποτελεσμάτων των ανθρώπινων ενεργειών και των τηρούμενων διαδικασιών, καθώς και η σύγκριση αυτών με προκαθορισμένα πρότυπα απόδοσης, προκειμένου να εξακριβωθούν τυχόν αποκλίσεις από τους στόχους, να εντοπισθούν οι αιτίες και να υλοποιηθούν οι σχετικές διορθωτικές κινήσεις. Άρα, οι λειτουργίες του προγραμματισμού και του αποτελεσματικού ελέγχου είναι άρρηκτα συνδεδεμένες. Ωστόσο, όλες οι διοικητικές λειτουργίες αφορούν η μια την άλλη σε μικρό ή μεγάλο βαθμό, συγκροτώντας ένα συνεκτικό οργανικό σύνολο.

Υπάρχει μια ποικιλία ορισμών για το τι είναι εντέλει το μάνατζμεντ²⁵, που όμως συγκλίνουν στην εξής ιδέα: πρόκειται για μια κοινωνική διαδικασία, αφού

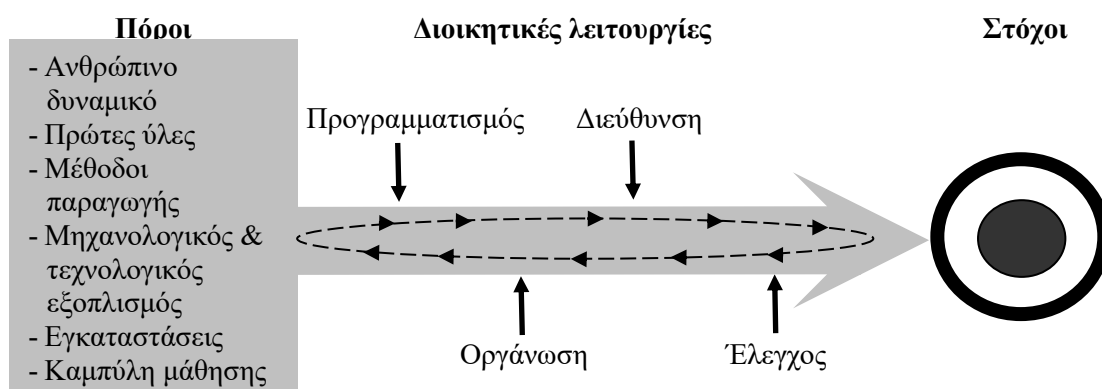
²⁵ Μπατζιάς κá (2008), σ. 29

λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο μια κοινωνικής οργάνωσης, κατά την οποία οι διατιθέμενοι πόροι (άνθρωποι, κεφάλαιο κλπ) προγραμματίζονται, οργανώνονται, καθοδηγούνται και ελέγχονται με σκοπό την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων.

Η έννοια του μάνατζμεντ είναι λοιπόν άμεσα συνυφασμένη με την γενική έννοια της οργάνωσης. Σύμφωνα με αυτή, οργάνωση είναι ένα ιδιαίτερο κοινωνικό μórφωμα, μια ένωση ανθρώπων, που δε συνίσταται όμως απλά από το άθροισμα αυτών, άλλα και από τις δημιουργούμενες μεταξύ τους σχέσεις τους. Μέσω των εν λόγω σχέσεων και συγκεκριμένων διαδικασιών και μεθόδων και φυσικά με τη χρήση πόρων, επιδιώκεται, με ένα συστηματικό τρόπο, η επίτευξη συγκεκριμένων στόχων. Χαρακτηριστικά της οργάνωσης λοιπόν είναι η ένωση ανθρώπων, οι σχέσεις τους, η ύπαρξη διαδικασιών, η χρήση πόρων, η ενσυνείδητη και συντονισμένη προσπάθεια για την επίτευξη στόχων, η χρονική διάρκεια και η διάκριση από τη ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον²⁶. Παρόλα αυτά, οι οργανώσεις είναι συνήθως ανοικτά συστήματα που αλληλεπιδρούν με το περιβάλλον τους²⁷.

Στο Σχήμα 1.1 αποτυπώνεται σχηματικά η γενική ιδέα για το τι σημαίνει μάνατζμεντ.

Σχήμα 1.1 Το μάνατζμεντ και οι λειτουργίες του



Προσαρμογή από τα βιβλία: α) *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Βασικές Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης, ΔΕΟ 11, τόμος Α'* των Φ. Μπατζιά, Ν. Μπλέσιου, Χ. Ναξάκη, Χ., Κ. Τερζίδη & Α. Κατσαλή, 2008, Σχήμα 3, σ. 31 και β) *Principles of Management* των P.C., Tripathi & P.N. Reddy, 2008, Figure 1.1, p. 6.

Στο ίδιο μοτίβο σκέψης κινείται η διοίκηση μέσω στόχων, η οποία θεωρείται από ορισμένους ως εξέλιξη της εφαρμογής στρατηγικής σκέψης στο μάνατζμεντ²⁸.

²⁶ <https://2012books.lardbucket.org/books/an-introduction-to-organizational-communication/s03-01-what-is-an-organization.html> (πρόσβαση στις 15/1/2019)

²⁷ Μπατζιάς κá (2008), σ. 23-26

²⁸ Meffe, K.G., Nielsen, A.L., Knight, L.R., & Schenborn, A.D. (2002), p. 245

1.1.1 Μοντέλο στρατηγικής διοίκησης. Ως στρατηγική δύναται εν γένει να ορισθεί η διαδικασία προσδιορισμού των κύριων στόχων ενός οργανισμού σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, καθώς και των μέσων και ενεργειών που απαιτούνται για την υλοποίηση των στόχων αυτών²⁹.

Ένας πιο εξειδικευμένος ορισμός είναι ότι στρατηγική είναι η ανάλυση του περιβάλλοντος στο οποίο δρα μια επιχείρηση, η εύρεση της θέσης της μέσα σε αυτό και κατόπιν ο προσδιορισμός της κατεύθυνσης, του είδους και των διάφορων μορφών των δραστηριοτήτων της σε μακροχρόνια βάση, διασφαλίζοντας έτσι είτε πλεονέκτημα στην επιχείρηση έναντι των όποιων ανταγωνιστών της, είτε την επιβίωσή της, μέσω της εναρμόνισης των διατιθέμενων πόρων και των κεκτημένων ή εξελισσόμενων ικανοτήτων της, έτσι ώστε να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των ενδιαφερόμενων ομάδων (stakeholders)³⁰.

Βασικό χαρακτηριστικό των ποικίλων ορισμών της στρατηγικής είναι ο ορθολογικός προγραμματισμός³¹, δηλαδή η αποδοχή της ιδέας ότι η επιχείρηση αφού πρώτα κατανοήσει τις συνθήκες του εσωτερικού (πόροι, ικανότητες και αδυναμίες) και εξωτερικού περιβάλλοντός της (πολιτική, οικονομική και κοινωνική, πραγματικότητα αλλά και κατάσταση του κλάδου στον οποίο δραστηριοποιείται), αποφασίζει την καλύτερη, την πιο συμφέρουσα τοποθέτηση της στο εν λόγω περιβάλλον (positioning). Κατ' ουσία η απόφαση εδράζεται στο εύρος και την ποιότητα των πληροφοριών που η επιχείρηση κατέχει και ερμηνεύει (περιορισμένος ορθολογισμός)³². Δηλαδή, με βάση τη δεδομένη γνώση της επιλέγει και καθορίζει την αποστολή της, τους στόχους της, τις στρατηγικές της, τον τρόπο υλοποίησης και αξιολόγησης αυτών.

Έτσι, πολλοί ερευνητές κατατείνουν στο ότι η διαδικασία για την ολοκλήρωση μιας στρατηγικής αποτελείται από τέσσερις διακριτές φάσεις: την ανάλυση του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος της επιχείρησης, τη διαμόρφωση, την υλοποίηση και την αξιολόγηση της στρατηγικής³³. Η διαδικασία αυτή οδηγεί στο ορθολογικό μοντέλο στρατηγικής διοίκησης, που απεικονίζεται στο παρακάτω Σχήμα 1.1.1.

²⁹ Chandler(1962), p. 13

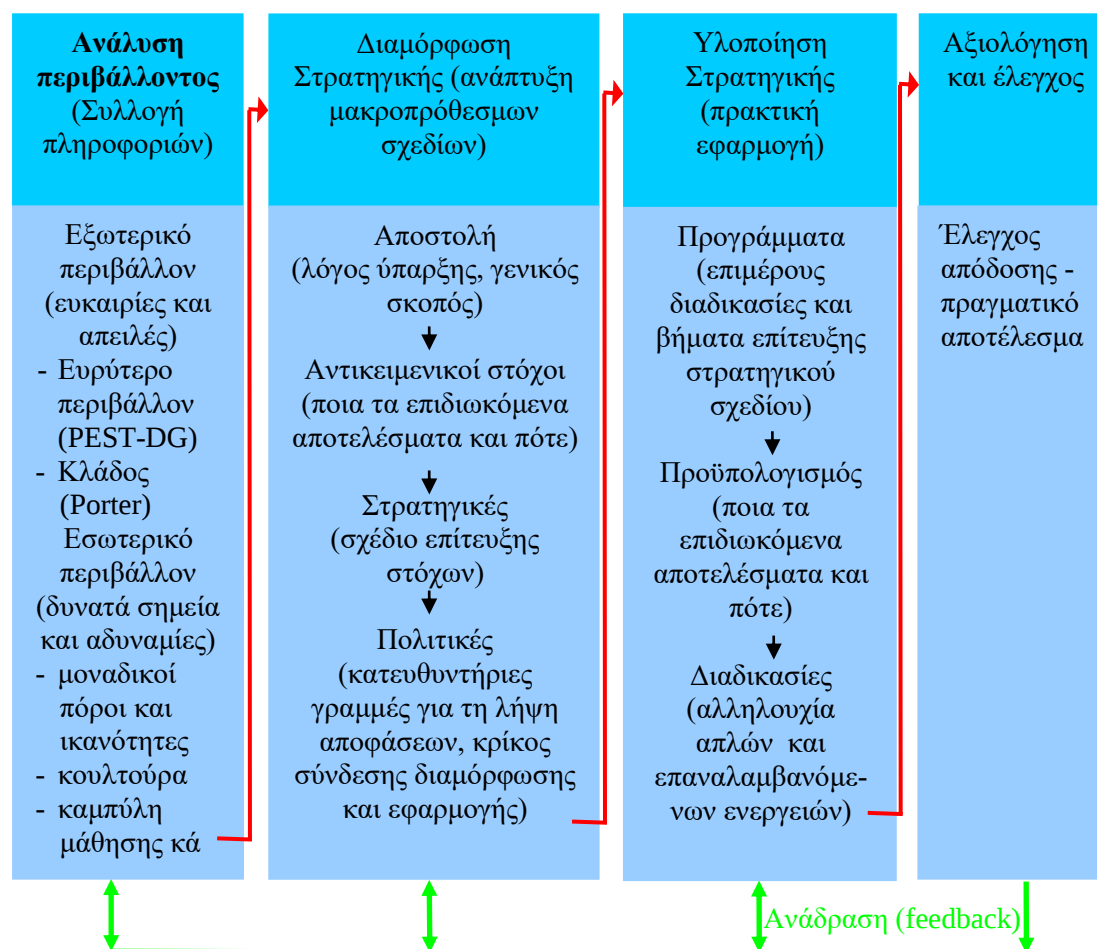
³⁰ Johnson, Whittington, Scholes, Angwin & Regner (2017), p. 3-22· Παπαδάκης (2012), σ. 55, 200, 307-372

³¹ Μπατζιάς κά (2008), σ. 108-117

³² Jones (1999), 299-302· Hill & Jones (2010), p.28-30

³³ Παπαδάκης (2012), σ. 36, 61-103, 116-131· Ullah, Khanam (2008)

Σχήμα 1.1.1 Μοντέλο στρατηγικής διοίκησης



Προσαρμογή από το βιβλίο: *Strategic Management and Business Policy toward global sustainability, thirteenth edition*, των L.T. Whellen & J.D. Hunger, 2012, Figure1-2, p. 15

Μέσω του μοντέλου αυτού οι επιχειρήσεις δίνουν στα στελέχη και στους εργαζόμενους τους ενιαίες κατευθύνσεις, μειώνοντας έτσι την αβεβαιότητα. Ταυτόχρονα η επιχείρηση υποστηρίζει την ομοιόμορφη λήψη αποφάσεων, συντονίζει τις επιμέρους δραστηριότητες, ορίζει τη θέση της στο περιβάλλον, ιδιαίτερα απέναντι στους ανταγωνιστές της και μειώνει τα κόστη λειτουργίας της.

Εντούτοις, υπάρχει σοβαρός σκεπτικισμός αναφορικά με τους περιορισμούς του εν λόγω μοντέλου. Ο προβληματισμός εστιάζεται στα προβλήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του. Όμως αφορά και την αποτελεσματικότητα των βασικών εργαλείων που χρησιμοποιούνται για την ανάλυση του περιβάλλοντος, όπως α) το μοντέλο ανάλυσης των πέντε δυνάμεων της αγοράς του Porter, που αφορά τη διαπραγματευτική δύναμη των προμηθευτών και των αγοραστών, την απειλή από υποκατάστατα προϊόντα, τον κίνδυνο εισόδου νέων ανταγωνιστών αλλά και έντασης

του υπάρχοντος ανταγωνισμού, β) η αναλύση SWOT, δηλαδή η εύρεση των δυνατών σημείων (Strengths), αδυναμιών (Weaknesses), των ευκαιριών (Opportunities) και απειλών (Threatens)³⁴ και γ) το μοντέλο PEST-DG, που επικεντρώνεται στην ανάλυση του ευρύτερου πολιτικού-νομικού (Political), οικονομικού (Economic), κοινωνικού (Social), τεχνολογικού (Tecnological), δημογραφικού (Demographic) και διεθνούς (Global) περιβάλλοντος³⁵.

Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να συνοψισθούν ως εξής³⁶:

- Το μοντέλο προϋποθέτει μια σχετικά αμετάβλητη και συνεπώς προβλέψιμη πραγματικότητα, την κατανόηση και αποδοχή των επιχειρησιακών οραμάτων και σκοπών από όλους τους εργαζόμενους και συνεργάτες, καθώς και το ότι η επιχείρηση είναι σε κάθε περίπτωση έτοιμη να εκμεταλλευτεί τις παρουσιαζόμενες ευκαιρίες.
- Περιορισμός του επιχειρηματικού ορίζοντα, κυρίως εντός των ορίων ενός κλάδου της οικονομίας.
- Δεν είναι πάντα εφικτό να αναγνωρισθούν οι θεμελιώδεις ικανότητες που προσδίδουν πλεονέκτημα. Επίσης, η αναγνώριση αυτή μπορεί να προκαλέσει καταστροφικό εφησυχασμό και στατική περιχαράκωση των στελεχών γύρω από τους πιθανώς μοναδικούς πόρους και τα δυνατά σημεία της επιχείρησης, ενώ η περαιτέρω εκμετάλλευση αυτών θα προκαλέσει την άμεση απάντηση του ανταγωνισμού.
- Πολλές φορές δε λαμβάνεται υπόψη η επίδραση που μπορεί να έχει η επιχείρηση στο περιβάλλον της, πχ μέσω του μάρκετινγκ και της επιχειρησιακής πολιτικής δραστηριότητας (lobbying).
- Δεν είναι συνήθως δυνατό να ιεραρχηθούν και αξιολογηθούν σε βάθος τα πολυπληθή αποτελέσματα που αφορούν τους παράγοντες διαμόρφωσης του περιβάλλοντος, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο απαιτεί εξαιρετική εμπειρία και ικανότητα.
- Εν γένει, θεωρείται από αρκετούς ένα σχετικά μονοδιάστατο μοντέλο, που προσπαθεί να εξηγήσει μια διαρκώς εξελισσόμενη και πολυδιάστατη-πολυεπίπεδη πραγματικότητα. Ωστόσο, εδώ πρέπει να τονισθεί ότι, για το λόγο αυτό, έχουν αναπτυχθεί μέθοδοι πολυπαραγοντικής και πολυεπίπεδης ποσοτικής ανάλυσης, που βοηθούν σημαντικά στη λήψη των αποφάσεων.

³⁴ Παπαδάκης, σ. 202

³⁵ Παπαδάκης, σ. 64-94

³⁶ Παπαδάκης (2012), σ. 36, 72-77, 95-99, 222-223· Hill & Jones (2010), p. 61-63, 315-316· Gürel & Tat (2017), p. 1004-1006

1.1.2 Διοίκηση μέσω στόχων. Η διοίκηση μέσω αντικειμενικών στόχων (Management by Objectives ή MBO) θεωρείται μια δημοφιλής και ιδιαίτερη φιλοσοφία διοίκησης, σύμφωνα με την οποία τα στελέχη μιας οργάνωσης και οι υφιστάμενοι τους αποφασίζουν από κοινού για τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν³⁷.

Και εδώ η διαδικασία ακολουθεί την εξής γενική λογική: διαμόρφωση προγράμματος (συμμετοχή όλων των εργαζομένων στη διαμόρφωση της στοχοθεσίας, αναλυτικά για κάθε υπομονάδα και άτομο, καθώς και στην εύρεση των τρόπων, μεθόδων κλπ επίτευξης της), υλοποίηση προγράμματος (εφαρμογή προγραμματισμένων δράσεων για την επίτευξη των στόχων) και αξιολόγηση προγράμματος (έλεγχος και σύγκριση των αποτελεσμάτων με τους στόχους, ανάδραση και εντέλει ανταμοιβή, βάσει του βαθμού υλοποίησης των στόχων).

Έτσι, αρχικά τα ανώτερα στελέχη εξηγούν στους υφισταμένους τους γιατί είναι αναγκαία και σε τι αποσκοπεί η εφαρμογή του MBO, καθορίζοντας και την ευθύνη της κάθε συμμετέχουσας υπομονάδας/τμήματος. Μετά καθορίζονται, επίσης από τα ανώτερα ιεραρχικά κλιμάκια, οι γενικοί στρατηγικοί σκοποί του οργανισμού. Στη συνέχεια και αφού οι εργαζόμενοι ενημερωθούν για τους γενικούς σκοπούς, προσδιορίζεται η ευθύνη κάθε ατόμου σε σχέση με τα αποτελέσματα που αναμένονται. Κατόπιν οι προϊστάμενοι ενημερώνουν τους οικείους εργαζόμενους για τους αντικειμενικούς στόχους του κάθε τμήματος, ενώ οι τελευταίοι εκφράζουν τις σχετικές απόψεις και προτάσεις τους. Κατά την υλοποίηση του προγράμματος γίνονται περιοδικές και έκτακτες αξιολογήσεις, προκειμένου να διαπιστωθεί και να διενεργηθεί ο σχετικός επανασχεδιασμός, δηλαδή προσαρμογή των στόχων ή των δράσεων στο διαμορφωθέν περιβάλλον. Τέλος, οι εργαζόμενοι αξιολογούνται, από κοινού με τους προϊστάμενους τους, βάσει του βαθμού υλοποίησης των ατομικών στόχων τους. Η ίδια λογική ακολουθείται και για την μισθολογική και ιεραρχική εξέλιξή τους³⁸.

Για την επιτυχή έκβαση του MBO, δηλαδή για την ουσιαστική βελτίωση της απόδοσης όλων των εμπλεκομένων, κρίσιμες προϋποθέσεις είναι³⁹:

³⁷ Μπατζιάς κά (2008), σ. 105

³⁸ Μπατζιάς κά (2008), σ. 106-107

³⁹ Drucker (1984/1998), σ. 11-127, 161-195, 386-435· Drucker (1986), p. 47-65, 102-103· Ζαβλάνος (1989), σ. 87-101

- Η υποκίνηση των εργαζομένων και ο αυτοέλεγχος, μέσω της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων για τη στοχοθεσία, μέσω της συνεπαγόμενης αυτοδέσμευσης για την επίτευξη της και μέσω των ανταμοιβών.

- Η ομαδική εργασία, η αποτελεσματική επικοινωνία, η υποστήριξη και ο προσανατολισμός στους γενικούς στρατηγικούς στόχους από όλα τα επίπεδα ιεραρχίας και όλους τους συμμετέχοντες, καθώς οι ατομικές αντιλήψεις και η απομόνωση μεταξύ των διαφόρων τμημάτων και λειτουργιών, λόγω της εξειδίκευσης της εργασίας, αποπροσανατολίζουν τους συμμετέχοντες και δημιουργούν προστριβές και δυσχέρειες. Δηλαδή οι επιμέρους στόχοι πρέπει να συμφωνούν και να συμβάλουν στην επίτευξη των γενικών στόχων και όλοι πρέπει να αντιλαμβάνονται τον οργάνωση ως ολότητα, καθώς έτσι τη βλέπουν και οι έξω από αυτούς, κυρίως οι συναλλασσόμενοι με αυτήν (πελάτες, προμηθευτές κά). Μια επιχείρηση πρέπει να αποσκοπεί στην επίτευξη του βασικού σκοπού που είναι η δημιουργία ευχαριστημένων πελατών⁴⁰.

- Η εκπαίδευση των εργαζομένων και τα επαρκή συστήματα πληροφόρησης, για την ορθή διάχυση των πληροφοριών, τη διακίνηση των αναφορών, των εκθέσεων αποτελεσμάτων αξιολόγησης κλπ.

- Η μετρήσιμη απόδοση, ώστε να γίνονται αποτελεσματικότερες και να διευκολύνονται όλες οι λειτουργίες του μανάτζμεντ, ειδικά ο προγραμματισμός και ο έλεγχος.

Οι τιθέμενοι στόχοι πρέπει να πληρούν το κριτήριο SMART, δηλαδή να είναι: α) συγκεκριμένοι (Specific) και επομένως διατυπωμένοι με σαφήνεια και ακρίβεια, ώστε το περιεχόμενό τους να γίνεται αντιληπτό από όλους με τον ίδιο τρόπο, μη αφήνοντας περιθώρια παρερμηνείας, β) μετρήσιμοι (Measurable). Τα αναμενόμενα αποτελέσματα και οφέλη να είναι εκφρασμένα, όσο το δυνατό περισσότερο, με ποσοτικούς-αριθμητικούς όρους και δείκτες, έτσι ώστε να καθίσταται κατανοητή και μετρήσιμη με απλό τρόπο η ποσότητα και ποιότητα τους, γ) εφικτοί (Achievable). Οι προσυμφωνημένοι, μεταξύ προϋσταμένων και υφισταμένων, στόχοι πρέπει να είναι επιτεύξιμοι, όχι υπερβολικά φιλόδοξοι ή εξωπραγματικοί, δεδομένων των πόρων και ικανοτήτων που διαθέτει κάθε οργανισμός και οι υπομονάδες του, δ) σχετικοί (Relevant), με τους λοιπούς στόχους της οργάνωσης, ειδικά με τους γενικούς και να

⁴⁰ Drucker (1986), p. 45-50· Μάλλιαρης & Τσόγκας (2008). σ. 21-23

μην εξαρτώνται από εξωτερικούς, δηλαδή άσχετους με την οργάνωση, παράγοντες⁴¹ και τέλος ε) ενταγμένοι σε ακριβές χρονικό πλαίσιο (Time-bound), δηλαδή να δηλώνεται η σχετική περίοδος εντός της οποίας πρέπει να επιτευχθεί ο κάθε στόχος ή η ημερομηνία μέχρι την οποία πρέπει να υλοποιηθεί⁴².

Το βασικότερο μειονέκτημα του MBO είναι ότι ο εργαζόμενος αποξενώνεται από την εργασία του, καθώς αυτή «μηχανοποιείται», αφού κατά την προσπάθεια του να επιτύχει τους αριθμητικούς στόχους του, επικεντρώνεται αποκλειστικά σε αυτούς (στοχοπροσήλωση)⁴³.

Καταλαβαίνουμε ότι πρόκειται κυρίως για μια από πάνω προς τα κάτω (top-down) διαδικασία κατά τη φάση διαμόρφωσης των στόχων και για μια κατά βάση αντίθετης κατεύθυνσης (bottom-up) διαδικασία κατά το στάδιο εκτέλεσης των προγραμματισμένων δράσεων για την υλοποίηση των στόχων.

Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι είναι εμφανείς οι ομοιότητες και ο επηρεασμός του MBO με και από το λεγόμενο ιαπωνικό μάνατζμεντ ή «ιαπωνοποίηση» των μεθόδων παραγωγής, όπως η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας ή απλώς ΔΟΠ (Total Quality Management ή TQM) και οι ομάδες εργασίας⁴⁴.

Βάσει της ΔΟΠ όλοι οι εργαζόμενοι πρέπει να αξιολογούν και να επαναξιολογούν τις μεθόδους παραγωγής και όλες τις σχετικές διαδικασίες, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας του παραγόμενου προϊόντος και υπηρεσίας, σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην εμφανίζονται καν τα πιθανά προβλήματα ή τυχόν ελαττωματικά προϊόντα. Έτσι, οι εργαζόμενοι αισθάνονται εξ αρχής υπεύθυνοι για το σύνολο του αποτελέσματος και της εικόνας της οργάνωσης.

Στο ίδιο μήκος σκέψης κινείται και η μέθοδος της εργασίας σε ομάδα, σύμφωνα με την οποία αν κάποιο μέλος δεν αποδίδει επαρκώς, τότε οι υπόλοιποι πρέπει να αναπληρώσουν τα τυχόν κενά ή ελλείψεις, έως ότου το συγκεκριμένο άτομο ανακάμψει. Εδώ στόχος είναι η δημιουργία και ισχυροποίηση της συλλογικής ευθύνης για τη συνολική απόδοση του οργανισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της μεθόδου αποτελούν οι εβδομαδιαίοι κύκλοι ποιότητας, δηλαδή τακτικές συναντήσεις των εργαζομένων με σκοπό να συζητήσουν προβλήματα, λύσεις και κυρίως προτάσεις για βελτίωση της ποιότητας, που κατόπιν προωθούνται στα ανώτερα κλιμάκια διοίκησης για να ληφθούν υπόψη κατά τη λήψη των αποφάσεων.

⁴¹ Frey, & Osterloh (2002), p. 234-235

⁴² Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ΔΙΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/24045/04-07-2018, σ. 4

⁴³ Μπατζιάς κά, σ. 124

⁴⁴ Γιαννιάς (2014), σ. 106-107

1.2 Η Δημόσια Διοίκηση

Για τους περισσότερους ανθρώπους, η έννοια της ΔΔ άλλες φορές ταυτίζεται με τη δράση οποιασδήποτε υπηρεσίας δημοσίου ενδιαφέροντος και άλλες με τον κυρίως ειπείν θεσμό ή φορέα άσκησης δημόσιας εξουσίας, δηλαδή με το Κράτος. Βάσει της εκάστοτε οπτικής, έχουν αναπτυχθεί αρκετές, εκτενείς και αντικρουόμενες θεωρήσεις για τον ορισμό, την προέλευση και τη λειτουργία του Κράτους⁴⁵. Ωστόσο, στην προκειμένη περίπτωση μας ενδιαφέρουν οι δύο πλέον επικρατούσες και δημοφιλείς προσεγγίσεις της έννοιας της ΔΔ⁴⁶.

Η πρώτη εξετάζει το ζήτημα αρχικά μέσα από το πρίσμα της νομικής επιστήμης και ειδικότερα του δημοσίου δικαίου, ιδίως του συνταγματικού και του διοικητικού⁴⁷, διερευνώντας στη συνέχεια τον κοινωνικό αντίκτυπο της εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων.

Η δεύτερη αφορά τις ενέργειες των δημόσιων φορέων, που λαμβάνουν χώρα κατά την εκτέλεση του θεσμοθετημένου προϋπολογισμού τους. Εκτέλεση προϋπολογισμού σημαίνει, μεταξύ άλλων, δημόσια κατανάλωση, επένδυση, αποταμίευση και μεταβίβαση, κατά βάση, χρηματικού κεφαλαίου ή ακόμη και παραγωγή⁴⁸ δημοσίων ή κοινωνικών αγαθών⁴⁹, κατανέμοντας έτσι πόρους στην κοινωνία. Άρα, η οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων φορέων μελετάται και ως διοικητικό φαινόμενο, δεδομένου ότι αυτοί συμπεριλαμβάνονται στις οικονομικές μονάδες και ο προϋπολογισμός τους συνιστά, από διοικητικής άποψης, ένα σχέδιο δράσης⁵⁰, ένα εργαλείο λήψης αποφάσεων και συντονισμού των ανθρώπινων, υλικών και άυλων πόρων για την επίτευξη συγκεκριμένων προαποφασισμένων αποτελεσμάτων⁵¹, με τη χρήση διαδεδομένων επιχειρησιακών πρακτικών και λειτουργιών⁵².

⁴⁵ Καραστάθης, 2018, σ. 32-41· Παπαδοπούλου (2015), σ. 13-25

⁴⁶ Λαδής & Νταλάκου, 2016, σ. 26· Ρωσσίδης (2014), σ. 16-21

⁴⁷ Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015α), σ. 20-22· Μάνεσης (1980), σ. 21-30, 114-137. Το δημόσιο δίκαιο διακρίνεται από το ιδιωτικό, αφού αναφέρεται στο πως υποχρεωτικά ρυθμίζονται οι σχέσεις μεταξύ κράτους (εξουσία) και πολιτών (διοικούμενοι), καθώς και στην οργάνωση και λειτουργία της ΔΔ. Από την άλλη, οι διατάξεις ιδιωτικού δικαίου δεσμεύουν τους ιδιώτες μόνο για τις μεταξύ τους ισότιμες σχέσεις. Δηλαδή, οι κανόνες του δημοσίου δικαίου έχουν δεσμευτικό, καταναγκαστικό χαρακτήρα. Αντίθετα στο ιδιωτικό δίκαιο έχουν ενδοτικό χαρακτήρα, δυνάμενοι να γίνουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Επίσης, το συνταγματικό δίκαιο θέτει τις σχετικές γενικές αρχές δικαίου και τους βασικούς νομικούς κανόνες, που κατόπιν εξειδικεύονται από το διοικητικό δίκαιο

⁴⁸ Lane, 2000, p. 15-18

⁴⁹ Καραγιάννη, 2008, σ. 131-142

⁵⁰ Ντζιούνης, 2005, σ. 8-9

⁵¹ Παπαδέας, σ. 15-17 & 69

⁵² Τύπας & Κατσαρός, 2003, σ. 58-60

Αν και ενδιαφερόμαστε πρωτίστως για τη δεύτερη προσέγγιση, είναι χρήσιμο να αναφερθούμε σε βασικά σημεία της πρώτης αφού οι τυπικοί κανόνες, αλλά και η βάση αυτών οργανωτική δομή και επικρατούσα φιλοσοφία, επιδρούν ιδεολογικά στις συμπεριφορές⁵³ και αποτελούν συστατικά στοιχεία της κουλτούρας μιας διοικητικής οργάνωσης, επηρεάζοντας αποφασιστικά τον τρόπο λειτουργία της⁵⁴.

Επιπλέον, το περιεχόμενο και η έκταση της ΔΔ είναι ζωτικής σημασίας μεταβλητές, όχι μόνο για το τυπικό πεδίο εφαρμογής των νομοθετικών ρυθμίσεων, αλλά γιατί ουσιαστικά αποτελούν στρατηγικής σημασίας πολιτικές αποφάσεις ως προς το μερίδιο και το είδος δημόσιας συμμετοχής στο συνολικό Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν (ΑΕΠ), δηλαδή ως προς το μέγεθος και τη φύση της δημόσιας παρέμβασης, μέσω της φορολογίας και των δημοσίων δαπανών. Έτσι εξηγείται και το γιατί οι τιμές εν λόγω παραμέτρων παρουσιάζουν έντονες διαφοροποιήσεις διαχρονικά και διατοπικά ανάλογα με τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις⁵⁵.

1.2.1 Το εθνικό τυπικό πλαίσιο. Στο σύγχρονο ελληνικό δίκαιο και βάσει του κυρίαρχου οργανικού κριτηρίου, η ΔΔ (Public Administration) ασκείται τυπικά από τους φορείς του στενού Δημόσιου Τομέα (ΔΤ), δηλαδή από τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), συμπεριλαμβανομένου του Κράτους.

Όμως, βάσει του λειτουργικού κριτηρίου στη ΔΔ εντάσσονται ουσιαστικά όλοι οι φορείς που, ανεξάρτητα της νομικής μορφής τους, ασκούν δημόσια εξουσία, επιτελώντας δημόσια υπηρεσία ή και εξυπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον. Εδώ η ΔΔ ασκείται και από τους φορείς του ευρύτερου ΔΤ⁵⁶.

Ωστόσο, υπάρχουν και περιπτώσεις που με ειδικό νόμο κάποιος φορέας τίθεται εκτός ΔΤ⁵⁷.

1.2.1.1 Γενικές αρχές Δημόσιας Διοίκησης. Περαιτέρω, η λειτουργία της ΔΔ πρέπει να διέπεται από ορισμένες αυστηρές γενικές αρχές⁵⁸. Μεταξύ αυτών θα μπορούσαν να διακριθούν, καθόσον παρουσιάζουν ένα εξίσου ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη συνέχεια, οι αρχές της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της διαφάνειας και αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, αλλά και της νομιμότητας.

⁵³ Μάνεσης (1980), σ. 55-107

⁵⁴ Βαγιάτης (2008), σ. 246-252· Shein (2004), p. 1-23

⁵⁵ Λαδής & Νταλάκου, 2016, σ. 29

⁵⁶ Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015α), σ. 41-42· Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017), σ. 3-5· Νόμος 1892/1990, άρθρο 51, παρ. 1· Νόμος 1943/1991, άρθρο 4, παρ. 6· Νόμος 2198/1994, άρθρο 18, παρ. 9· Ν. 3229/2004, άρθρο 3, παρ. 6

⁵⁷ Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017), σ. 7

⁵⁸ Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015α), σ. 24-28

1.2.1.1.1 Προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Σύμφωνα με τη νομολογία του διοικητικού δικαίου, το δημόσιο συμφέρον είναι θεμελιώδους σπουδαιότητας οδηγός για την λειτουργία της ΔΔ. Αποτελεί μια αόριστη νομική έννοια. Όμως, αναφέρεται σε διάφορα σημεία του Συντάγματος με διάφορες παραλλαγές⁵⁹. Ωστόσο, τα διοικητικά όργανα καλούνται να το προστατεύσουν και να το υλοποιήσουν είτε μέσα από την έκδοση διοικητικών πράξεων και γενικότερα δημοσίων έγγραφων, είτε μέσω υλικών ενεργειών, είτε ασκώντας τη διακριτική ευχέρεια, που τους δίνει σε πολλές περιπτώσεις ο νόμος, επιλέγοντας μεταξύ εξίσου νομίμων προσφερόμενων λύσεων εκείνη που θα το εξυπηρετήσει καλύτερα.

1.2.1.1.2 Διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Η αρχή της διαφάνειας εδράζεται στο Σύνταγμα⁶⁰ και αφορά την υλοποίηση του δικαιώματος των πολιτών για πληροφόρηση, μέσω της δημοσιοποίησης της δράσης της ΔΔ. Σκοπός είναι ο ευρύτερος κοινωνικός έλεγχος, προκειμένου να αποφεύγονται φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης και κατάχρησης εξουσίας.

Η αρχή της αποτελεσματικότητας αφορά εν γένει την ευελιξία εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών, αλλά και ειδικότερα την καλή και γρήγορη εξυπηρέτηση των υποθέσεων των πολιτών, για την οποία των Σύνταγμα θέτει ως απώτατο γενικό όριο τις εξήντα ημέρες⁶¹, προβλέποντας και σχετική δυνατότητα αποζημίωσης σε περίπτωση μη τήρησής του. Έτσι η αρχή αυτή συναρτάται *«με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων»*.

1.2.1.1.3. Αρχή της νομιμότητας. Η αρχή αυτή εδράζεται στις συνταγματικά προβλεπόμενες θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος περί διάκρισης των λειτουργιών και κράτους δικαίου, που προέρχονται από τις ιδέες περί φιλελεύθερου κράτους⁶².

Σύμφωνα με την πρώτη οι τρεις κρατικές λειτουργίες ασκούνται από διαφορετικά όργανα, η νομοθετική από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η εκτελεστική από την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και η δικαστική από τα δικαστήρια⁶³. Σκοπός είναι τα όργανα της μιας λειτουργίας ως

⁵⁹ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρα 4, παρ. 3, 17, παρ. 2, 24, παρ.1, 27, παρ. 2, 28, παρ. 2 και 106, παρ. 2

⁶⁰ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρο 5

⁶¹ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρο 10, παρ. 3

⁶² Παπαδοπούλου (2015), σ. 86-105· Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015β), σ. 58-59· Μανιτάκης (2011)

⁶³ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρο 26

θεσμικά αντίβαρα να ελέγχουν τα όργανα της άλλης, εξισορροπώντας και αμβλύνοντας τυχόν τάσεις υπερβολικής συγκέντρωσης εξουσίας σε ένα ή κάποια όργανα (checks and balances)⁶⁴. Με την αρχή του κράτους δικαίου η κρατική εξουσία αυτοπεριορίζεται και κάθε πράξη της πρέπει να πηγάζει και να είναι σύμφωνη με το νόμο.

Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται ουσιαστικά από την Κυβέρνηση και τους δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι όμως συμμετέχουν απλώς ως «εκτελεστές της θέλησης του Κράτους» (διχοτόμηση πολιτικής και διοίκησης). Δηλαδή, οι αποφάσεις της εκτελεστικής λειτουργίας υλοποιούνται σε πρακτικό επίπεδο από τα όργανα της «Διοίκησης» ή διοικητικά όργανα, τους δημόσιους υπάλληλους⁶⁵.

Η αρχή της νομιμότητας ορίζει ότι αυτοί είναι υποχρεωμένοι άλλοτε να πράττουν, βάσει της διακριτικής ευχέρειας τους, μόνο αυτό που ο νόμος ρητά επιτρέπει και άλλοτε να πράττουν, βάσει της δέσμιας αρμοδιότητάς τους, μόνο αυτό που ρητά προβλέπεται από τις νομικές διατάξεις.

Προς τούτο διαφοροποιείται η αρχή της νομιμότητας που ισχύει στο δημόσιο σε σχέση με το ιδιωτικό δίκαιο. Στους ιδιώτες επιτρέπεται να κάνουν οτιδήποτε δεν απαγορεύεται. Σύμφωνα με την αρχή ελευθερίας των συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου, που συνιστά βασικό συνταγματικό ατομικό δικαίωμα για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους⁶⁶, οι ιδιώτες κατά τις μεταξύ τους βιοτικές σχέσεις, κυρίως οικονομικού περιεχομένου, μπορούν να συνάψουν, με οποιονδήποτε επιθυμούν, οποιαδήποτε σύμβαση, αρκεί αυτή να μην είναι καταχρηστική και να μην αντίκειται στο Σύνταγμα, στα χρηστά ήθη και στο γενικό συμφέρον⁶⁷. Επίσης, μπορούν να μη συνάψουν μια προτεινόμενη σύμβαση ή υπό προϋποθέσεις να υπαναχωρήσουν από μια ήδη συναφθείσα σύμβαση.

Αντίθετα, όπως φαίνεται και στο Σχήμα 1.2, η ΔΔ μπορεί να κάνει μόνο ότι ρητά επιτάσσει ή επιτρέπει ο νόμος⁶⁸. Γίνεται κατανοητό ότι η διαφορά μεταξύ των δύο πλαισίων είναι καθοριστική για το μέτρο της ευελιξίας και ελευθερίας δράσης που έχουν οι ανά περίπτωση συμμετέχοντες.

⁶⁴ Παπαδοπούλου (2015), σ. 27-28, 94-97

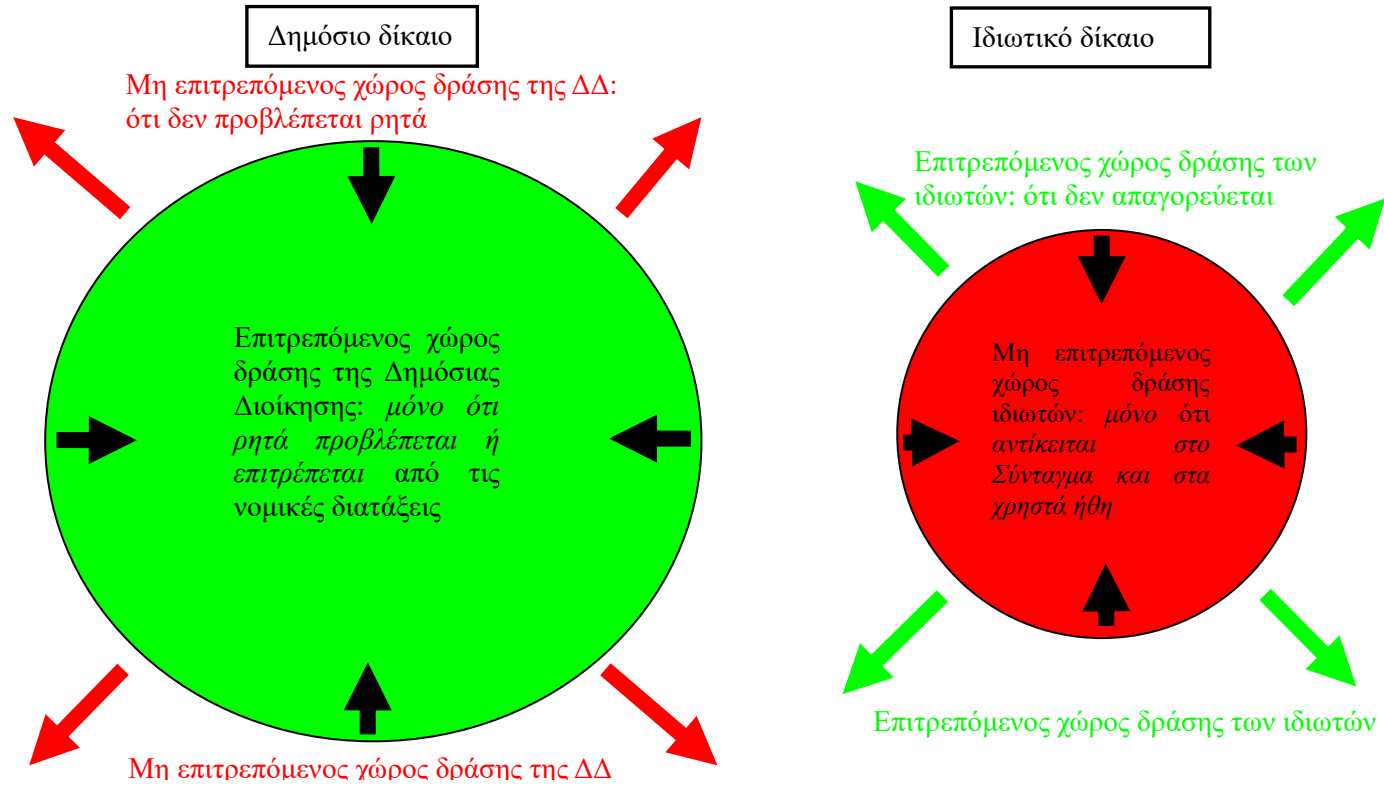
⁶⁵ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρα 101-104

⁶⁶ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρα 5, παρ. 1

⁶⁷ Αστικός Κώδικας, προεδρικό διάταγμα 456/1984, άρθρα 176-179· Γέροντας (2011), σ. 287-333.

⁶⁸ Παπαδοπούλου (2015), σ. 88· Γέροντας (2011), σ. 334-338.

Σχήμα 1.2 Νομιμότητα στο δημόσιο και ιδιωτικό δίκαιο



Περαιτέρω, συνδυάζοντας τις ανωτέρω επισημάνσεις, ένας πιο πρόσφατος γενικός ορισμός που δίνεται για τη ΔΔ είναι ότι πρόκειται για έναν οργανωμένο μηχανισμό, αποτελούμενο από επιμέρους μικρότερους, που επιδιώκει την εφαρμογή της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής, με τρόπο αποτελεσματικό και συνάμα νόμιμο, διασφαλίζοντας έτσι και τα κατοχυρωμένα δικαιώματα των πολιτών⁶⁹.

Ειδικότερα, ως ΔΔ νοούνται πλέον όλοι οι φορείς δημοσίου ενδιαφέροντος που, ασκώντας τις θεσμοθετημένες αρμοδιότητές τους, *«χειρίζονται δημόσια εξουσία και διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια»*, δηλαδή έχουν δικούς τους πόρους, υλικούς, άυλους, έμψυχους και χρηματικούς (προϋπολογισμός) και δική τους οργανική δομή (οργανόγραμμα), επιδιώκοντας την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, μέσω της επίτευξης δημόσιων σκοπών και της παροχής αγαθών και υπηρεσιών στο ευρύ κοινωνικό σύνολο, κατά τρόπο αποτελεσματικό⁷⁰.

Ο ορισμός αυτός, αν και βασίζεται σε θέσεις που δεν είναι πρόσφατες, ξεφεύγει από τη μέχρι τις μέρες μας χρησιμοποιούμενη νομική μέθοδο προσέγγισης της ΔΔ, που κυριαρχείται από το οργανικό κριτήριο, θεωρώντας ότι αυτή μπορεί να μελετηθεί με κύρια βάση τις αρχές του μάνατζμεντ. Εδώ τα όρια μεταξύ δημόσιας πολιτικής και του βασικού μηχανισμού άσκησης της, δηλαδή της ΔΔ δεν είναι τόσο ευδιάκριτα, εισάγοντας μας έτσι σε μια διαφορετική λογική για το δημόσιο μάνατζμεντ (public management)⁷¹.

Κεφάλαιο δεύτερο

Τα κυρίαρχα πρότυπα ΔΔ

Μια σύγχρονη και ευρέως αποδεκτή ταξινόμηση για τα υποδείγματα της ΔΔ καταλήγει ως εξής⁷²:

1. Κλασικό πρότυπο δημόσιας διοίκησης, που δίνει έμφαση στις εξής παραμέτρους: α) δομή της οργάνωσης, β) *«επιστημονική διοίκηση»*, δηλαδή μια «μηχανιστικού» τύπου διοίκηση, που επιδιώκει άριστα αποτελέσματα, θέτοντας ποσοτικά πρότυπα απόδοσης και ελέγχου επίτευξής της και γ) γραφειοκρατία, που αφορά την αποδοχή της υπόθεσης της «νομικο-ορθολογικής εξουσίας», δηλαδή της εξουσίας που πηγάζει από τον νόμο, τους θεσμούς και την πίστη σε αυτούς.

⁶⁹ Κόντης (2001), Κεφάλαια 1^ο και 2^ο

⁷⁰ Μακρυδημήτρης (2016), σ. 1-29

⁷¹ Shafritz & Hyde (2012), p. 12, 15

⁷² Μιχαλόπουλος (2018), 31-134

Η γραφειοκρατία θεωρείται ταυτόσημη με το λεγόμενο «ιδεότυπο του Weber» με χαρακτηριστικά που απαντούν, σε μικρό ή μεγάλο βαθμό σε όλες τις οργανώσεις, ακόμα και του ιδιωτικού τομέα: 1) ιεραρχική διάρθρωση της εξουσίας, δηλαδή υποχρέωση υπακοής του κάθε συμμετέχοντα στον ανώτερο του στο οργανόγραμμα, 2) συγκεκριμένες προβλεπόμενες αρμοδιότητες και ευθύνες ανά θέση και τυπικό ρόλο, 3) συγκεκριμένοι τυπικοί κανόνες που ορίζουν, με τη μέγιστη δυνατή ακρίβεια, το πλαίσιο συμπεριφοράς του κάθε ρόλου και θέσης με τους υπόλοιπους ρόλους και θέσεις της οργάνωσης, 4) επιλογή προσωπικού βάσει γνώσεων και δεξιοτήτων, 5) ελεύθερη συμβατική σχέση, 6) αμοιβή των εργαζομένων στην οργάνωση σε χρήμα, 7) οι υπάλληλοι είναι νόμιμοι, δηλαδή καταλαμβάνουν θέσεις που προβλέπονται από κανόνες δικαίου και λειτουργούν ουδέτερα βάσει αυτών, με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, 8) αντιστοίχιση κάθε υπαλλήλου αυστηρά με έναν ρόλο και υποχρέωση του πρώτου για εκπλήρωση των σκοπών του δεύτερου, 9) μονιμότητα των υπαλλήλων και σταδιοδρομία στο πλαίσιο της ιεραρχικής δομής και 10) συμμόρφωση όλων, υπαλλήλων, λειτουργών και πολιτών με τους ιεραρχικούς κανόνες.

Σημαντική παρατήρηση εδώ αποτελεί το γεγονός ότι οι θεμελιωτές του μοντέλου, παρά τις διαφορές μεταξύ τους, είναι οι ίδιοι με αυτούς που θεωρούνται πρωτοπόροι του επιχειρησιακού μάνατζμεντ.

2. Πρότυπο της νέας δημόσιας διοίκησης, με το οποίο αμφισβητήθηκε η ουδετερότητα των υπαλλήλων και τέθηκε στο επίκεντρο η επιδίωξη για διανομή των αποτελεσμάτων λειτουργίας της ΔΔ με ίσους όρους, που συνεπάγεται: διανεμητική ισότητα, ισότητα στις διαδικασίες, αμερόληπτη και δίκαιη αντιμετώπιση και εν γένει ισότιμη αντιμετώπιση των πολιτών.

3. Πρότυπο του ΝΔΜ, θέτοντας στο προσκήνιο έννοιες όπως: αποτελεσματικότητα των αγορών, έλεγχος της απόδοσης, εφαρμογή των πρακτικών του επιχειρησιακού μάνατζμεντ, «λογιστικοποίηση» των δημοσίων οργανώσεων, απορρόθμιση της αγοράς εργασίας, ευελιξία στις δομές. Επιπλέον, το μοντέλο αυτό ανάγει τον πολίτη-πελάτη σε καθοριστικό παράγοντα, που λειτουργεί με βάση τον οικονομικό ορθολογισμό, επιλέγοντας μεταξύ διαφόρων «παρόχων κοινωνικών υπηρεσιών» εκείνον που τον συμφέρει περισσότερο.

4. Πρότυπο της νέας δημόσιας υπηρεσίας, που αμφισβητεί με τη σειρά του την κυριαρχία του ατομικισμού του ΝΔΜ, τον οποίο θέλει να τιθασεύει μέσω της ενίσχυσης των δημοκρατικών διαδικασιών της κοινωνίας, όπως η διαβούλευση. Σύμφωνα με το πρότυπο, η λογική της λειτουργίας της ΔΔ βάσει επίτευξης

μετρήσιμων αποτελεσμάτων, εν τέλει δημιουργεί σοβαρά κοινωνικά και περιβαλλοντικά προβλήματα ή ακόμα και υποβάθμιση της ποιότητας των προσφερόμενων κοινωνικών αγαθών.

5. Τύπος της δημόσιας διακυβέρνησης. Εδώ κομβική σημασία έχουν: α) ο ρόλος των λεγόμενων δικτύων, δηλαδή «ομαδοποιήσεων οργανώσεων που συνδέονται μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεξάρτησης»⁷³ και αμοιβαίων συμφερόντων, συμμετέχοντας στις πολυδιάστατες και πολυεπίπεδες διαδικασίες διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικών. Η αλληλεξάρτηση μπορεί να είναι και διεθνής. Στο πλαίσιο των δικτύων η συμμόρφωση γίνεται όχι μέσω υποχρεωτικής εφαρμογής κανόνων, αλλά αυτοβούλως εφόσον οι διαφωνίες επιλύονται κατόπιν διαλόγου και αντιπαράθεσης επιχειρημάτων, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη στο δίκτυο. Τα δίκτυα μπορεί να έχουν διάφορες μορφές, όπως «κοινότητες πολιτικής», που έχουν μεγάλο βαθμό συνοχής, σταθερά μέλη, που πληρούν τις προϋποθέσεις ένταξης τους στο δίκτυο, έχοντας σαφή πολιτική δύναμη κατά τη διαμόρφωση πολιτικής, λχ σύνδεσμοι εργοδοτών ή συνδικάτα. Μπορεί όμως να έχουν την μορφή ενός «θεματικού δικτύου», που λειτουργούν με πιο χαλαρούς όρους, ως προς τους κανόνες δράσης και την πολιτική επιρροή, πχ άτυπες ομάδες συζήτησης μεταξύ πολιτών⁷⁴ και β) η συμμετοχή αυτή φθάνει ως τη συμπαραγωγή υπηρεσιών από το κράτος και τους πολίτες, γεγονός που μας παραπέμπει στον λεγόμενο τρίτο τομέα (εθελοντές, ΜΚΟ, κοινωνία των πολιτών)⁷⁵.

Περαιτέρω, για τον καθορισμό υποδειγμάτων ΔΔ χρησιμοποιούνται διάφορα κριτήρια, όπως η πυκνότητα και αυστηρότητα των ισχυόντων κανόνων σε συνδυασμό με το κριτήριο της ομαδικότητας, δηλαδή το κατά πόσο οι προσωπικές επιλογές οριοθετούνται από τη συμμετοχή σε συγκεκριμένη ομάδα και όχι από το ευρύτερο φορμαλιστικό πλέγμα κανόνων. Βάσει των συγκεκριμένων κριτηρίων καταλήγουμε σε τέσσερις τύπους υποδειγμάτων⁷⁶:

1. Ατομικιστικός τύπος: συνδυασμός αραιού πλέγματος κανόνων και χαμηλής ομαδικότητας που οδηγεί σε ατομικιστικές κοινωνίες, που τα μέλη τους διαπραγματεύονται με βάση του κανόνες της αγοράς.

2. Φαταλισμός:: συνδυασμός πυκνού πλέγματος κανόνων και χαμηλής ομαδικότητας, που οδηγεί σε ατομικιστικές κοινωνίες, αλλά με δύσκαμπτους κανόνες.

⁷³ Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 112

⁷⁴ Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 114

⁷⁵ Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 28

⁷⁶ Hood (2000), p. 7-12, 72-169· Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 193-194

3. Τύπος της ισότητας: συνδυασμός αραιού πλέγματος κανόνων και υψηλής ομαδικότητας, που οδηγεί σε κοινωνίες συμμετοχής.

4. Ιεραρχικός τύπος: συνδυασμός πυκνού πλέγματος κανόνων και υψηλής ομαδικότητας, που οδηγεί σε τυπικές οργανώσεις, ιεραρχικά δομημένες, με προδιαγεγραμμένες άκαμπτες τυπικές σχέσεις.

Με βάση αυτή την ταξινόμηση γίνεται κατανοητό το πώς το ΝΔΜ και το ιεραρχικό ή κλασικό υπόδειγμα θεωρούνται όχι μόνο κυρίαρχα, αλλά και αντίθετα ως προς το περιεχόμενό τους⁷⁷.

Περαιτέρω, υπάρχει η άποψη ότι μια ομάδα μεταρρυθμίσεων που προκλήθηκαν από το ΝΔΜ αφορούσαν τη δικτυακή προσέγγιση για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών⁷⁸.

Ωστόσο, εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι το μοντέλο της δημόσιας διακυβέρνησης ορισμένες φορές θεωρείται ότι εμπεριέχει το ΝΔΜ, ως συστατικό του στοιχείο, αφού αφενός η αποδοτικότητα αποτελεί παράμετρο της λεγόμενης «χρηστής διακυβέρνησης»⁷⁹ και αφετέρου η ικανότητα της διοίκησης να πετυχαίνει τους στόχους της αποτελεί προϋπόθεση λειτουργίας του μοντέλου⁸⁰.

Επίσης, η δημόσια διακυβέρνηση θεωρείται από άλλους ως μια πιο κοινωνική και δημοκρατική απάντηση της Ευρώπης στο «αμερικανικό» και αυστηρά προσηλωμένο στη νεοκλασική οικονομική σκέψη ΝΔΜ⁸¹. Έτσι, η άσκηση πολιτικής μέσω δικτύων κατέληξε ως το αντίπαλο δέος του γραφειοκρατικού μοντέλου ΔΔ⁸², χωρίς όμως να ταυτίζεται με το ΝΔΜ⁸³.

2.1 Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ)

Πριν από οποιαδήποτε απόπειρα ορισμού του ΝΔΜ, πρέπει να ειπωθεί ότι υπάρχει αρκετά μεγάλη συζήτηση γύρω από τη συγκεκριμένη έννοια, αφού αυτή καθίσταται αντιληπτή με διαφορετικό τρόπο από χώρα σε χώρα ή και από εποχή σε εποχή ή και από υποτομέα σε υποτομέα της ΔΔ του ίδιου κράτους ή ακόμα και από υπηρεσία σε υπηρεσία του ίδιου δημόσιου φορέα.

Ωστόσο, θα μπορούσε να γίνει αποδεκτό ότι ως ΝΔΜ νοείται εν γένει η ακόλουθη ιδέα: η λειτουργία του ΔΤ δύναται να καλυτερεύσει αισθητά υιοθετώντας

⁷⁷ Λαδή & Νταλάκου (2008), σ. 31-34

⁷⁸ Hood, C. (1995), p. 2· Καρκατσούλης (2001), σ. 213-214

⁷⁹ Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 33-34

⁸⁰ Μιχαλόπουλος (2018), σ. 62

⁸¹ Ρωσσίδης (2014), σ. 84-85· Καρκατσούλης (2001), σ. 205-221

⁸² Wauters (2017), p. 6

⁸³ Καρκατσούλης (2001), σ. 205

τον τρόπο σκέψης, τις πρακτικές και τις αξίες των στελεχών των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, δηλαδή δίνοντας πρωταρχική σημασία στη διοίκηση μέσω στόχων και των συνακολούθων αυτής (ευέλικτες δομές, μετρήσιμα αποτελέσματα, υποκίνηση μέσω των αμοιβών, βελτίωση της ποιότητας των παρερχομένων υπηρεσιών μέσω ενδυνάμωσης του εσωτερικού, μεταξύ τμημάτων και στελεχών, αλλά και του εξωτερικού ανταγωνισμού, καθώς και μέσω διαδικασιών ανάθεσης της υλοποίησης των εν λόγω υπηρεσιών σε εξωτερικούς αναδόχους)⁸⁴.

Ειδικότερα, το ΝΔΜ συντίθεται καταρχήν από επτά βασικές αρχές, αξιωματικού χαρακτήρα⁸⁵:

- Εμπιστοσύνη στην διαχείριση των υποθέσεων του ΔΤ από συγκεκριμένους επαγγελματίες μάνατζερ, οι οποίοι θα τοποθετηθούν κυρίως στα υψηλά επίπεδα της διοίκησης και θα αφεθούν ελεύθεροι να δράσουν, βάσει ξεκάθαρων ευθυνών και εξουσιών που θα τους δοθούν, ελέγχοντας ταυτόχρονα *«ενεργά, ορατά και διακριτικά τους οργανισμούς»*. Έτσι, η λογοδοσία θα αφορά συγκεκριμένα ζητήματα και συγκεκριμένα πρόσωπα.

- Πρότυπα και μέτρα επίδοσης καθορισμένα με σαφήνεια. Οι στόχοι και οι σκοποί πρέπει να είναι απόλυτα διευκρινισμένοι, το επίπεδο επίτευξής τους να προσεγγίζεται μέσω ποσοτικών δεικτών επίδοσης, έτσι ώστε κατά τη λογοδοσία ο βαθμός επιτυχίας να είναι εύκολα μετρήσιμος.

- Σημασία στον έλεγχο των εκροών. Κριτήριο για την ορθή κατανομή των πόρων και των αμοιβών συνιστούν τα μετρήσιμα αποτελέσματα και όχι η ακριβής τήρηση των διαδικασιών.

- Αποσύνθεση των παραδοσιακών οργανωτικών μονάδων του ΔΤ και αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων τους με ταυτόχρονη υποστήριξη τους από έναν ενιαίο μεν, αλλά επίσης αποκεντρωμένο προϋπολογισμό. Η ανώτατη διοίκηση (κράτος) αποκτά έναν επιτελικό, εποπτικό ρόλο. Η οργάνωση των μονάδων γίνεται με βάση τη συνάφεια των προσφερόμενων υπηρεσιών τους, δηλαδή του παραγόμενου *«προϊόντος»* τους, όπως στον ιδιωτικό τομέα. Οι σχέσεις μεταξύ τους στηρίζονται στο μοντέλο αγοραστή/πωλητή και η κάθε μονάδα ενδιαφέρεται μόνο για τις δικές της επιδιώξεις, χωρίς δυνατότητα μυστικών συμφωνιών και συμπαιγνιών. Σκοπός είναι η δημιουργία ευέλικτων διακριτών μονάδων με πραγματικά αποφασιστικές αρμοδιότητες, που δρώντας ανεξάρτητα και συνάπτοντας συμβόλαια δικαιόχρησης (franchise), τόσο με

⁸⁴ Pollitt (2007), p. 110-112

⁸⁵ Hood (1991), p. 4-5

οντότητες του ιδιωτικού όσο και του ΔΤ, επιτυγχάνουν τους στόχους τους. Οι στόχοι δεν είναι αναγκαίο να είναι ίδιοι για τις οργανωτικές μονάδες ίδιου ή συναφούς χαρακτήρα.

- Μεγαλύτερος ανταγωνισμός στον ΔΤ, που συνεπάγεται στροφή προς τις συμβάσεις ορισμένου χρόνου και τις δημόσιες διαγωνιστικές διαδικασίες. Ο ανταγωνισμός είναι το κρίσιμο σημείο για τη μείωση του κόστους και τη βελτίωση των προτύπων.

- Εφαρμογή των επιτυχημένων τεχνικών και εργαλείων του μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα, δηλαδή απομάκρυνση από τις δυσκαμψίες του ιεραρχικού μοντέλου. Επιλογή ευέλικτων μοντέλων προσλήψεων και αμοιβών, αλλά και χρήση τεχνικών δημοσίων σχέσεων.

- Έμφαση στην πειθαρχία και στη φειδώ κατά την χρήση των πόρων. Αυτό συνεπάγεται αντίσταση απέναντι στις απαιτήσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων, περαιτέρω εργασιακή πειθαρχία, οριοθέτηση του κόστους συμμόρφωσης, στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της αποδοτικότητας.

Τα στοιχεία αυτά σε ένα πιο πρακτικό επίπεδο σημαίνουν για τους περισσότερους ή έστω αρκετούς ερευνητές τα εξής⁸⁶: Περικοπές του προϋπολογισμού που πολλές φορές προβλέπονται νομοθετικά, σύναψη συμβάσεων με τρίτους (contracting out), χρήση κουπονιών, ενίσχυση ανταγωνισμού μεταξύ των οργανικών μονάδων των δημόσιων φορέων, ενίσχυση του βαθμού ελευθερίας των μάνατζερ, διαχωρισμός της πολιτικής από τη διοίκηση, αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, λογοδοσία για τις επιδόσεις, εκσυγχρονισμό τεχνικών μέτρησης της απόδοσης, προχωρημένα συστήματα λογιστικής και οικονομικής διαχείρισης, υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα, στρατηγικό σχεδιασμό και αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης, ευρεία χρήση της νέων τεχνολογιών πληροφορικής, βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου, εξορθολογισμό των δικαιοδοσιών και επιβολή γενικών αρχών διαχείρισης, εκδημοκρατισμό και ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών.

2.1.1 ΝΔΜ και μεταρρυθμίσεις. Πολλές φορές το ΝΔΜ γίνεται αντιληπτό ως μια διαδικασία, μια σειρά ή ένα κύμα μεταρρυθμίσεων στον ΔΤ⁸⁷.

Η υιοθέτηση, επιβολή ή μεταφορά των σχετικών πολιτικών, λαμβάνει χώρα μέσω διαφόρων τεχνικών και στρατηγικών. Οι πολιτικές αυτές λοιπόν, κάποιες φορές επιβάλλονται σε χώρες λόγω χρηματοδότησής τους για την αντιμετώπιση

⁸⁶ Gruening (2001), p. 2-3

⁸⁷ Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 219

οικονομικών δυσκολιών τους, λχ όπως στην περίπτωση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και της Παγκόσμιας Τράπεζας⁸⁸. Άλλες φορές δε, οι μεταρρυθμίσεις επιβάλλονται άμεσα σε χώρες, στο πλαίσιο συμμετοχής τους σε διεθνείς οργανισμούς, όπως στην περίπτωση της υποχρεωτικής αποδοχής του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)⁸⁹, γεγονός ιδιαίτερα κρίσιμο για την επιδιωκόμενη σύγκλιση των πολιτικών τους⁹⁰.

Ωστόσο, ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών, εκτός από «σκληρούς» μηχανισμούς επιβολής μέσω «θεσμικής συμμόρφωσης», χρησιμοποιεί και πιο «ήπιες» μεθόδους για τη διάδοση των ιδεών. Τέτοιοι μηχανισμοί είναι η αλλαγή των «εθνικών δομών και ευκαιριών» και η «πλαισίωση των εθνικών πιστεύω και προσδοκιών», όπως η χρηματοδότηση ΜΚΟ για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και τα προγράμματα Erasmus, αντίστοιχα⁹¹. Δηλαδή, ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια έννοια πολυδιάστατη και πολυεπίπεδη αναγνωρίζοντας την αλληλεπίδραση των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών, μέσα από⁹²:

Διαδικασίες: α) δόμησης, β) διάχυσης και γ) θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στιλ, πρακτικών, κοινών πιστεύω και νορμών, που πρώτα δοκιμάζονται και παγιώνονται κατά τη δημιουργία πολιτικής της ΕΕ και μετά ενσωματώνονται στη λογική των εσωτερικών «λόγων», ταυτοτήτων, πολιτικών δομών και δημοσίων πολιτικών

Τις περισσότερες φορές δε η μεταφορά πολιτικής υποβοηθείται μέσω της διεύρυνσης της δράσης του διεθνούς δικτύου, που περιλαμβάνει διάφορους συμμετέχοντες, αρχίζοντας από διεθνείς οργανισμούς, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) και η Ευρωπαϊκή Ένωση και καταλήγοντας σε καθηγητές πανεπιστημίων, ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων, καθώς και εμπειρογνώμονες-πρώην δημοσίους λειτουργούς. Το εν λόγω δίκτυο προωθεί, μέσω σεμιναρίων, συνεδρίων, ημερίδων ή και συμβολαίων παροχής υπηρεσιών: α) βέλτιστες πρακτικές μάνατζμεντ (management best practices), β) μεθόδους καλής διακυβέρνησης (good governance) και γ) εφαρμογή των αποτελεσμάτων συγκριτικής

⁸⁸ Ζαχαριάδης-Σούρας (1993), σ. 78-89· Pollit (2003), p. 128-129

⁸⁹ Παπαδοπούλου (2008), σ. 78-80

⁹⁰ Stone (2012), p. 487

⁹¹ Λαδή και Νταλάκου (2008), σ. 130-131

⁹² Radaelli (2003), p. 30

ανάλυσης (benchmarking)⁹³. Ωστόσο, η αποδοχή των προτεινόμενων λύσεων από μια χώρα, συνήθως δεν γίνεται μετά από συνολική και εμπεριστατωμένη ανάλυση του εγχώριου περιβάλλοντος και κανονιστικού πλαισίου της, προκειμένου οι αλλαγές των ρυθμίσεων να καταστούν αποτελεσματικότερες και να μη γίνουν βιαστικά, καθώς και με ισομορφικό τρόπο⁹⁴.

Οι εν λόγω μεταρρυθμίσεις αποσκοπούν⁹⁵ στην:

- Ενίσχυση των αρχών της αποτελεσματικότητας, της οικονομικότητας, της παραγωγικότητας, της λογοδοσίας και της νομιμότητας, δια των οποίων επιδιώκεται η επίτευξη της στοχοθεσίας με το μικρότερο κόστος, η εξοικονόμηση δημοσίων δαπανών και η εκτέλεση αυτών κατά τρόπο νόμιμο και διαφανή.
- Ενίσχυση της αγοράς, με πρακτικές όπως οι ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων υπηρεσιών και επιχειρήσεων, οι ΣΔΙΤ, η δημιουργία οιονεί αγορών (quasi markets) με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας και τη μείωση του κόστους, όπου μια δημόσια υπηρεσία παίζει το ρόλο του αγοραστή, πχ ΟΤΑ και οι υποψήφιοι πωλητές, δημόσιοι και ιδιωτικοί οργανισμοί, ανταγωνίζονται μεταξύ τους, πχ δημόσια και ιδιωτικά κέντρα υγείας. Παραλλαγή αυτού του σχήματος είναι δυνατότητα του πολίτη να διαλέξει τον πάροχο του κοινωνικού αγαθού που επιθυμεί, ελεύθερα (free to choose) μέσω κουπονιού (voucher), που θα δώσει σε αυτόν που κρίνει ως καλύτερο πάροχο.
- Ενδυνάμωση της συμμετοχής των: α) πολιτών μέσω της διαδικασίας διαβούλευσης των σχεδίων νόμων, που εφαρμόζεται πριν την αποστολή τους στο Κοινοβούλιο και β) εργαζομένων στη λήψη των αποφάσεων, μέσω συμμετοχής τους σε ομάδες εργασίας, επιτροπές, κύκλους ποιότητας κλπ, καθώς και μέσω εφαρμογής τεχνολογιών, εξοικονομώντας για αυτούς περισσότερο δημιουργικό χρόνο.
- Καλύτερη νομοθέτηση, που άλλες φορές λαμβάνει χώρα μέσω απορρύθμισης ήδη ρυθμισμένων έννομων σχέσεων και άλλες μέσω της κωδικοποίησης και απλοποίησης της νομοθεσίας ή της ενίσχυσης της διαδικασίας συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων, μέσω συνυποβολής στοιχείων που αφορούν το κόστος και την ωφέλεια τους, αλλά και εκθέσεων συνεπειών που αφορούν το περιβάλλον, την οικονομία, την κοινωνία, τον αντίκτυπο στη λειτουργία του κράτους κá.
- Ευέλικτη διακυβέρνηση, προκειμένου οι θεσμοί να είναι περισσότερο προσαρμόσιμοι στις μεταβολές του περιβάλλοντος.

⁹³ Pollit (2003), p. 130-134

⁹⁴ Pollit (2003), p. 126-129· Radaelli (2009)

⁹⁵ Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 223-245

- Υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα στη διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, όπως: σύνδεση αποδοχών με την παραγωγικότητα, ευέλικτες μορφές εργασίας (συμβάσεις ορισμένου χρόνου), αξιολόγηση με αντικειμενικά κριτήρια αλλά και πρόσληψη μέσω καινοφανών διαδικασιών.

- Διοικητική, εδαφική, εσωτερική ή εξωτερική, κάθετη ή οριζόντια αποκέντρωση της εξουσίας και αυτονόμηση των φορέων. Εδώ εντάσσεται και η διαχωρισμός των φορέων σε επιτελικούς και εκτελεστικούς.

- Δημιουργία νέων μορφών ελέγχου και ρύθμισης, όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές (ΑΑ), που κατά βάση συγκροτούνται από εγνωσμένου κύρους επιστημονικό προσωπικό και εμπειρογνώμονες, που δεν υπόκεινται στην εποπτεία και στον ιεραρχικό έλεγχο των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, ούτε λαμβάνουν οδηγίες ή διαταγές από αυτά, απολαμβάνοντας προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Ο έλεγχος και η παρακολούθηση της δράσης του ΔΤ από τις ΑΑ είναι απαραίτητα στοιχεία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου βαθμού «αμεροληψίας και απόδοσης» και για την εν γένει επιτυχία των αλλαγών που επιφέρει το ΝΔΜ⁹⁶. Επίσης, εδώ ανήκουν οι έλεγχοι και αξιολογήσεις μέσω μετρήσιμων αποτελεσμάτων, δεικτών και λογιστικών παραμέτρων.

- Διεύρυνση της χρήσης τεχνολογίας και πληροφορικής για την αποτελεσματικότερη, οικονομικότερη και πιο διαφανή διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών και των εσωτερικών διαδικασιών της ΔΔ, καθώς και την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη πολιτική διαδικασία, όπως στην περίπτωση της διαβούλευσης των νομοσχεδίων.

2.1.2 Νέα Δημοσιονομική Διαχείριση. Στην ίδια λογική αναπτύχθηκε η έννοια της Νέας Δημοσιονομικής Διαχείρισης (New Public Financial Management), που αφορά την εφαρμογή των αρχών και τεχνικών του ΝΔΜ στην κατάρτιση, εκτέλεση και έλεγχο του προϋπολογισμού των δημόσιων φορέων, επιφέροντας μεταρρυθμίσεις, μέσω προώθησης και εφαρμογής:

- α) της διπλογραφικής λογιστικής και ευρέως αποδεκτών λογιστικών προτύπων στα συστήματα χρηματοοικονομικών αναφορών, με σκοπό την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας,

- β) συστημάτων benchmarking μα και διαρκούς αξιολόγησης της επίδοσης, δηλαδή εντατικής σύγκρισης στόχων και αποτελεσμάτων, με τη χρήση χρηματοοικονομικών

⁹⁶ Oehler-Sincai (2008), p. 11

και μη δεικτών και με στόχο τη σύνδεση προϋπολογισμού και πολιτικών δράσεων, καθώς και την επαγρύπνηση των ιθυνόντων,

γ) συστημάτων διαχείρισης και δομών προσανατολισμένων στην εμπορική λογική της αγοράς, προκειμένου η παροχή και τιμολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών να γίνεται με τον πιο αποδοτικό τρόπο. Αυτό επιτυγχάνεται δίνοντας έμφαση στη βελτιστοποίηση της διαχείρισης των χρηματικών διαθεσίμων, εμπλέκοντας εξωτερικούς συνεργάτες (contracting out) και χρησιμοποιώντας κατάλληλους μηχανισμούς χρέωσης και τιμολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και ελαχιστοποίησης του κόστους χρήσης των χρησιμοποιούμενων πόρων,

δ) διαδικασιών και μεθόδων αποδέσμευσης/αποκέντρωσης/ανάθεσης προϋπολογισμών, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη ολοκληρωμένων συστημάτων χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών, που καθιστούν εφικτή την παρακολούθηση τόσο σε κεντρικό επίπεδο όσο και σε αποκεντρωμένη βάση,

ε) αλλαγών στα συστήματα και μεθόδους εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων, δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα (value for money), στην αξιολόγηση των προγραμμάτων, στην παρακολούθηση των λειτουργιών παροχής δημοσίων υπηρεσιών, στην εξυπηρέτηση, στα δικαιώματα και στην ικανοποίηση των πολιτών, με σκοπό την ενδυνάμωση της υπευθυνότητας και τέλος,

στ) σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων.

Ωστόσο, όπως και στο ΝΔΜ, τα ανωτέρω αποτελούν και πάλι μια γενική ταξινόμηση μεταβολών στους τρόπους δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς η εφαρμογή τους δεν έγινε καθολικά και ομοιόμορφα αποδεκτή, αλλά διενεργήθηκε σταδιακά και με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις παραδόσεις της κάθε χώρας⁹⁷. Περαιτέρω, σε ένα πιο πρακτικό επίπεδο όλα αυτά, μεταξύ άλλων, σημαίνουν⁹⁸:

ο Αναμόρφωση τη δομής του προϋπολογισμού σε πολυετή βάση, περιλαμβάνοντας γενικούς αλλά σαφείς, εφικτούς, ρεαλιστικούς και αυστηρούς δημοσιονομικούς στόχους, τόσο στο σκέλος των εσόδων, όσο και των εξόδων, βοηθώντας έτσι την παρακολούθηση, τη λογοδοσία και την αξιολόγηση της απόδοσης όλων των δραστηριοτήτων όλων των δημόσιων φορέων.

⁹⁷ Guthrie, Olson J & Humphrey C (1999), p. 210-226

⁹⁸ Hawkesworth, Bergvall, Emery, & Wehner (2008), p. 70-75, 87-90, 94-96, 108-110, 113-119· International Monetary Fund (IMF) (2007/June), p. 3, 8-18· Wescott (2008), p. 2-8, 20

ο Αυστηρά ανώτατα όρια δαπανών και ενίσχυση της δυνατότητας των φορέων και των κατά περίπτωση ιθυνόντων τους να ανακαταναείμουν ορισμένες από τις πιστώσεις του προϋπολογισμού τους.

ο Εξοικονόμηση πόρων, μέσω της εξαρχής αξιολόγησής της αναγκαιότητας πραγματοποίησης δαπανών, τόσο συγκριτικά, όσο και ξεχωριστά για κάθε μία από αυτές, με σκοπό την επανιεράρχηση των αναγκών.

ο Ενέργειες για αύξηση των εσόδων.

ο Ενίσχυση κεντρικής εποπτείας και παρακολούθησης του προϋπολογισμού, μέσω καθιέρωσης συστήματος υποβολής έγκυρων και έγκαιρων αναφορών.

ο Δημοσιοποίηση στοιχείων και αναφορών.

ο Αναβάθμιση και εκμοντερνισμό των μεθόδων κατηγοριοποίησης των λογαριασμών.

ο Ανάπτυξη και καθιέρωση προϋπολογισμού επιδόσεων ή προγραμμάτων.

ο Στροφή από τον έλεγχο προληπτικής τυπικής συμμόρφωσης σε ελέγχους κατασταλτικού χαρακτήρα, δειγματοληπτικούς, επίδοσης και επάρκειας συστημάτων διαχείρισης. Διάκριση μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου.

ο Στροφή προς τη διπλογραφική λογιστική δεδουλευμένης βάσης και στα διεθνή πρότυπα λογιστικής και ελέγχου.

ο Ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων και επέκταση τους σε όλους τους φορείς για άμεση, αξιόπιστη και έγκυρη καταχώρηση, ανάλυση και αξιολόγηση των δεδομένων, καθώς και πληροφόρηση καθ' όλη τη διάρκεια σύνταξης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

ο Μεγαλύτερη και ουσιαστικότερη συμμετοχή του κοινοβουλίου στην προετοιμασία, ψήφιση και παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, μέσω ανεξάρτητων οντοτήτων που θα επικουρούν το έργο του και θα αξιολογούν τα συστήματα προβλέψεων. Αντίστοιχες ρυθμίσεις θα πρέπει να γίνουν και για την εκτελεστική λειτουργία, με την ίδρυση και εμπλοκή ανεξάρτητων οντοτήτων στις διαδικασίες εποπτείας του προϋπολογισμού και σχηματισμού προβλέψεων.

ο Ευρύτερη εφαρμογή των ΣΔΙΤ και εκσυγχρονισμό των διαδικασιών σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων προμηθειών, για την καταπολέμηση της διαφθοράς,, την ενίσχυση της διαφάνειας και του ανταγωνισμού.

ο Ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων φορέων και πώληση δημόσιας περιουσίας.

ο Μεταφορά της ευθύνης για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού στους φορείς εκτέλεσης και ίδρυση μιας μονάδας ανά φορέα που θα είναι υπεύθυνη για το σύνολο

των οικονομικών ζητημάτων. Περαιτέρω, ο προσδιορισμός των ιθυνόντων και των ευθυνών τους για κάθε σχετικό θέμα πρέπει να είναι πλήρης και ακριβής.

- ο Βελτιστοποίηση της διαχείρισης του χρέους και των χρηματικών διαθεσίμων που τηρούνται στις τράπεζες, μέσω σχετικών συμφωνιών, για την αύξηση της απόδοσης και τη μείωση του πιστωτικού κινδύνου.

- ο Εκπόνηση σχεδίων για άμεσες ή σταδιακές μεταρρυθμίσεις, που, μεταξύ άλλων, προβλέπουν περιόδους για δοκιμαστική ή πιλοτική εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων.

2.1.3 Οι απαρχές του ΝΑΜ.

Η οικονομική κρίση των αρχών του 1970 έφερε το τέλος μιας συνεχούς μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης για τις χώρες του δυτικού κόσμου. Έτσι, αμφισβητήθηκαν η κεϋνσιανή θεωρία, η εκτεταμένη κοινωνική πολιτική, οι ισχύουσες τότε γραφειοκρατικές δομές και τελικά η αποτελεσματικότητα του κράτους εν γένει.

Αποτέλεσμα ήταν η ανάδυση της Νέας Οικονομίας, εκφράζοντας τις αρχές των υπέρμαχων της ελεύθερης αγοράς, που πίστευαν ότι οι γραφειοκράτες, δεν έχουν επαρκή πληροφόρηση, δεν δρουν ουδέτερα αλλά ως «μονοπώλια χωρίς αντίπαλο», επιδιώκοντας διαρκώς μεγαλύτερες πιστώσεις από τον προϋπολογισμό. Έτσι, η αυξανόμενη δράση του κράτους «φούσκωνε» τη φορολογία, περιορίζοντας την ελευθερία των ατόμων και μειώνοντας το κίνητρο των εργοδοτών για νέες καινοτόμες ιδέες που θα έφερναν οικονομική ανάπτυξη. Το αποτέλεσμα ήταν ο στασιμοπληθωρισμός. Στην ίδια λογική, κινούνταν και οι απόψεις για το κράτος πρόνοιας, καθώς θεωρούσαν ότι η ανισότητα είναι φυσικός νόμος. Άρα, κάθε προσπάθεια να εξαλειφθεί η ανισότητα, μέσα της αναδιανεμητικής λειτουργίας του κρατικού προϋπολογισμού, θα είχε αρνητικά αποτελέσματα για την συνολική κοινωνική ευημερία. Η λύση που προτάθηκε λοιπόν, όπως είδαμε, ήταν ο περιορισμός και η φιλελευθεροποίηση του κράτους, ακολουθώντας τις πρακτικές των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε καθεστώς ανταγωνισμού.

Η θεωρία του ΝΑΜ πηγάζει λοιπόν από την νεοκλασική οικονομική σκέψη και από τη θεωρία του επιχειρησιακού μάνατζμεντ. Φιλοσοφικά δε εδράζεται στον μεθοδολογικό ατομικισμό, σύμφωνα με τον οποίο ο άνθρωπος λειτουργεί ορθολογικά όταν σκέφτεται και συμπεριφέρεται εγωιστικά, με αποκλειστικό γνώμονα το

προσωπικό συμφέρον του. Η συμπεριφορά όμως αυτή εν τέλει λειτουργεί προς όφελος όλης της κοινωνίας⁹⁹.

2.1.4 Η κριτική για το ΝΔΜ

Το ΝΔΜ έχει γίνει αντικείμενο έντονης αμφισβήτησης, τόσο ως προς το περιεχόμενό του, όσο και ως προς τα αποτελέσματά του. Τα βασικά σημεία των απόψεων των επικριτών του, θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως ακολούθως:

- Αρχικά θεωρείται ότι το ΝΔΜ δεν προσφέρει κάτι πραγματικά νέο. Από το δέκατο ένατο αιώνα Βρετανοί ωφελιμιστές πίστευαν ότι σε μια φιλελεύθερη δημοκρατία η διοίκηση ασκείται αποτελεσματικότερα από εξειδικευμένα στελέχη. Επίσης τον ίδιο αιώνα, στην απέναντι άκρη του Ατλαντικού διαδόθηκε η ιδέα της διχοτόμησης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης, ήτοι μεταξύ πολιτικών και στελεχών της ΔΔ, όπου οι δεύτεροι υλοποιούν τις αποφάσεις των πρώτων, χωρίς να εξετάζουν τη σκοπιμότητα των ενεργειών.

- Η ιδέα της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας και της παραγωγικότητας, ως αρχών για την άσκηση διοίκησης προέρχεται, όπως προαναφέρθηκε από το κλασικό μοντέλο, στο οποίο εντάσσεται και η γραφειοκρατική ιεραρχία, απαιτώντας ουδετερότητα από τους δημοσίους υπαλλήλους. Εξάλλου, οι θεωρητικοί του κλασικού μοντέλου χρησιμοποιούσαν εναλλακτικά τους δύο όρους, διοίκηση και μάνατζμεντ, δίνοντάς τους ίδιο περιεχόμενο.

- Ο μετεξέλιξη της ΔΔ σε δημόσιο μάνατζμεντ ως ξεχωριστό επιστημονικό πεδίο μελέτης, δεν είναι το αποτέλεσμα κάποιων τεκμηριωμένων μελετών ή προτάσεων, αλλά¹⁰⁰:

Πίσω από μια τέτοια αλλαγή πιθανόν να ελλοχεύει η επιθυμία προσέλκυσης της προσοχής των φοιτητών, βασισμένη στην (ελπίζω λανθασμένη) εντύπωση ότι η πλειονότητα των φοιτητών θα θεωρήσει πως ο δημόσιος τομέας προσφέρει μια περισσότερο κερδοφόρα και δυναμική καριέρα. Σε ένα σύστημα εκπαίδευσης που κινείται σύμφωνα με τους μηχανισμούς της αγοράς, όπου η βιωσιμότητα των προσφερόμενων ακαδημαϊκών προγραμμάτων εξαρτάται από την επιλογή των υποψήφιων φοιτητών, αυτή η τάση έχει κάποια λογική βάση, ακόμα κι αν κατά βάθος είναι παράλογη.

- Παρά τις ιδιωτικοποιήσεις, το κράτος παραμένει στον έλεγχο ή στην εποπτεία του συστήματος, καθώς προκειμένου να διασφαλίσει ότι, οι εξαρτημένες από αυτό,

⁹⁹ Chandler (2003), 22-27· Μιχαλόπουλος (2003), σ. 55-88· Λαδής & Νταλάκου (2008), σ. 47-49· Λαδής & Νταλάκου (2016), σ. 95-100, 194-197· Gruening (2001)

¹⁰⁰ Chandler (2003), 22

επιχειρήσεις θα συνεχίσουν την παραγωγή κοινωνικών υπηρεσιών, προβαίνει σε συνεχείς και διαρκώς αυξανόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις. Αυτό σημαίνει ότι εντέλει το κράτος δεν αποφορτίζεται από το διοικητικό βάρος, αλλά και ότι το πολύπλοκο σύστημα κανόνων δύναται να δυσχεράνει τη λειτουργία του συστήματος παραγωγής αυτών των υπηρεσιών ή και να υποβαθμίσει την ποιότητά τους¹⁰¹.

- Η ποιότητα μπορεί επίσης να υποβαθμιστεί, λόγω αυξημένης ζήτησης που μπορεί κάποιος φορέας ή επιχείρηση παροχής κοινωνικών υπηρεσιών να αντιμετωπίσει στο πλαίσιο λειτουργίας της σε «οιωνεί» αγορές, αφού είναι δυνατό να την επιλέξουν αιφνίδια πολλοί περισσότεροι πολίτες-πελάτες, με αποτέλεσμα να καταστεί δύσκολη ή ακατόρθωτη η εξυπηρέτησή τους. Ταυτόχρονα, μπορεί να υποβαθμιστούν ορισμένες περιφερειακές ή απομακρυσμένες υπηρεσίες, των οποίων η χρηματοδότηση θα μειωθεί λόγω της μη επιλογής τους από τους πολίτες-πελάτες¹⁰².

- Οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν βάσει του ΝΔΜ, έχοντας «έντονα μονεταριστικό και νεο-φιλελεύθερο προσανατολισμό», έφεραν ως «αποτέλεσμα την υποβάθμιση της θέσης του πολίτη σε καταναλωτή και την ιδιωτικοποίηση και οικονομοποίηση των δημοσίων αγαθών»¹⁰³ και συνεπώς την υποβάθμιση του κράτους πρόνοιας. Οι επιδιώξεις των επιχειρήσεων είναι ασύμβατες με αυτές των φορέων του ΔΤ. Οι πρώτες μέσω των ορθολογικών στρατηγικών τους επιδιώκουν την αύξηση της κερδοφορίας τους και την εκτόπιση του ανταγωνισμού, σε βάρος του γενικότερου κοινωνικού οφέλους¹⁰⁴, μέσω της προσπάθειας τους να κυριαρχήσουν στην αγορά και να καρπωθούν το μεγαλύτερο μέρος της του πλεονάσματος των καταναλωτών. Συνεπώς τίθεται σε σοβαρή αμφισβήτηση το κατά πόσο η υιοθέτηση των πρακτικών του ιδιωτικού τομέα από τους φορείς του ΔΤ θα είναι υπέρ του δημοσίου συμφέροντος.

- Το ΝΔΜ έφερε κατακερματισμό της εξουσίας και των δομών στο ΔΤ, που τελικά μειώνει την αποτελεσματικότητα και τη δυνατότητα για έλεγχο, λογοδοσία, καθώς και απόδοση ευθυνών¹⁰⁵.

- Ορισμένες μεταρρυθμίσεις που επιβάλλονται στο ΔΤ, όπως ο προϋπολογισμός επιδόσεων, είναι χρονοβόρες, απαιτούν υψηλή εξειδίκευση από το προσωπικό και

¹⁰¹ Chandler (2003), 22-31

¹⁰² Λαδή & Νταλάκου (2016), σ. 200

¹⁰³ Καρκατσούλης (2000), σ

¹⁰⁴ Ghosal, Barlet & Moran. (1999), p 9-22

¹⁰⁵ Christensen & Lægheid (2008), p. 4-7, 15, 21-22

βασίζονται σε πολύπλοκες και δαπανηρές διαδικασίες¹⁰⁶, καθώς λχ δεν είναι πάντα εφικτό να προσδιοριστούν ποσοτικοί δείκτες απόδοσης, με αποτέλεσμα η ανάπτυξη και συντήρηση σχετικών συστημάτων λειτουργίας να κοστίζουν πολύ¹⁰⁷. Άλλες φορές δε, όπως υποστηρίζεται, η πρακτική εφαρμογή της θεωρίας του ΝΔΜ, πχ στην εκτέλεση δημοσίων έργων¹⁰⁸, κοστίζει ακριβότερα σε σχέση με τις πρακτικές που ακολουθούνταν πριν.

- Το πιο δυνατό επιχείρημα όμως των αντιτιθέμενων στο ΝΔΜ είναι ότι δεν προκύπτουν εμπειρικές μελέτες που να τεκμηριώνουν με αντικειμενικά ποσοτικά στοιχεία, πχ εξοικονόμηση σε χρήμα, τη συνολικά θετική επίδραση της εφαρμογής, στους φορείς του ΔΤ, των αρχών μιας φιλοσοφίας διοίκησης που προσανατολίζεται στην επίτευξη μετρήσιμων στόχων¹⁰⁹. Οι σχετικές μελέτες συνήθως αφορούν συγκεκριμένες περιοχές δράσης του ΔΤ, όπως οι ΣΔΙΤ, ή την αντίληψη που έχουν σχηματίζει οι συμμετέχοντες στις έρευνες από την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων και πολιτικών ή τέλος, την εξέταση της περίπτωσης κάποιου συγκεκριμένου δημόσιου οργανισμού. Άλλες φορές θέτουν απλώς ένα πλαίσιο ορθής λειτουργίας για την εφαρμογή των αρχών του ΝΔΜ¹¹⁰.

- Τα μοντέλα ανάθεσης της φορολογικής διοίκησης, που συγκαταλέγεται στον σκληρό πυρήνα του κράτους, σε αυτόνομες ή ανεξάρτητες οντότητες, έχουν δεχθεί κριτική τόσο για την αποτελεσματικότητα όσο και για τη νομιμότητα λειτουργίας τους¹¹¹.

Κεφάλαιο τρίτο

Ο Προϋπολογισμός

3.1 Έννοια, αναγκαιότητα και κατάρτιση προϋπολογισμού

Ο προϋπολογισμός των φορέων του ΔΤ αποτελείται από ένα σύστημα λογαριασμών που αποτυπώνουν το είδος και τα ποσά των εσόδων και των αντίστοιχων εξόδων τους, κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης μελλοντικής χρονικής περιόδου, συνήθως ενός ημερολογιακού έτους.

Ο προϋπολογισμός είναι ο ακρογωνιαίος λίθος λειτουργίας του ΔΤ. Χωρίς προϋπολογισμό δεν είναι δυνατός ο προγραμματισμός και η εκτέλεση των δράσεων

¹⁰⁶ Considine (1997), p. 108-110

¹⁰⁷ Αργεΐτης, Δαφέρμος & Μαρσέλλου (2011), σ. 27-34

¹⁰⁸ Καραγιάννη & Πεμπτεζόγλου (2008), σ. 4-5

¹⁰⁹ Thompson, Luthans & Terpening (1981), p. 55

¹¹⁰ Andrews & Walle (2012)· Pollit (1995)· Pollit (2002)

¹¹¹ Βαλαβάνη (2016)· Ψήμας (2017), σ. 84-86

των δημόσιων φορέων, ούτε η κατανομή αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο, αλλά ούτε και η ανακατανομή των πόρων μέσω της φορολογίας και των κοινωνικών παροχών. Ο προϋπολογισμός συνιστά και βασικό παράγοντα σταθεροποίησης και ανάπτυξης του συνόλου της οικονομίας, αφού οι δημόσιες δαπάνες, στις οποίες ανήκουν οι δημόσιες επενδύσεις, αποτελούν βασική συνιστώσα του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ), επηρεάζοντας τα κύρια μακροοικονομικά μεγέθη, όπως η απασχόληση, ο πληθωρισμός, το εξωτερικό ισοζύγιο, το δημόσιο έλλειμμα και χρέος¹¹².

Ο προϋπολογισμού μπορεί να καταρτίζεται ακολουθώντας μια παραδοσιακή λογική «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up budgeting). Έτσι, οι σχετικές πιστώσεις (προβλεπόμενα όρια δαπανών σε χρήμα) εγγράφονται στον υπό κατάρτιση προϋπολογισμό, βάσει προτάσεων των κατώτερων επιπέδων της ιεραρχίας που έχουν προβλέψει τις ανάγκες τους για το επόμενο έτος. Συνήθως στην περίπτωση αυτή ο προϋπολογισμός είναι επαυξητικός, δηλαδή αυξημένος κατά ένα ποσοστό σε σχέση με τον προηγούμενο, χωρίς προηγουμένως να αξιολογείται η αναγκαιότητα και η αποδοτικότητα των δαπανών του. Από την άλλη, σύμφωνα με τη λογική «από πάνω προς τα κάτω» (top-down budgeting), το ανώτατο επίπεδο διοίκησης θέτει εξ αρχής μέγιστα όρια πιστώσεων ανά φορέα ή και υπηρεσιακή μονάδα ή και κατηγορίες δαπανών. Στην περίπτωση αυτή, οι πιστώσεις συνδέονται συνήθως με ορισμένη στοχοθεσία. Η λογική αυτή αποσκοπεί στον καλύτερο έλεγχο, στην αποφυγή του γραφειοκρατισμού, δίνοντας έμφαση στο αποτέλεσμα και στην ευελιξία και όχι στην τήρηση της διαδικασίας. Κατ' αντιστοιχία, θεωρείται παραδοσιακά ότι οι δημόσιοι φορείς αρχικά καθορίζουν πρώτα τα έξοδά τους και βάσει αυτών τα προερχόμενα κυρίως από τη φορολογία έσοδα τους. Για τους φορείς του ιδιωτικού τομέα που υπόκεινται κατά βάση στις δυνάμεις της αγοράς, ισχύει ότι το ύψος των εσόδων καθορίζει το ύψος των εξόδων του προϋπολογισμού τους¹¹³.

3.2 Παραδοσιακή ταξινόμηση λογαριασμών προϋπολογισμού. Ο ελληνικός κρατικός προϋπολογισμός έχει δύο σκέλη: τον τακτικό προϋπολογισμό και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ).

Η κατάταξη των εσόδων γίνονταν έως την 31/12/2018 κατά γενικές κατηγορίες (άμεσοι και έμμεσοι φόροι, πρόσοδοι περιουσίας και επιχειρηματικής δράσης, λοιπά μη φορολογικά έσοδα, μεταβιβάσεις από την ΕΕ, πιστωτικά έσοδα

¹¹² Λοϊζίδης & Πατσουράτης (2008), σ. 161-166

¹¹³ Blöndal (2003), p. 14-25· Λοϊζίδης & Πατσουράτης (2008), σ. 161

τακτικού προϋπολογισμού και ΠΔΕ, διάφορα μη φορολογικά ειδικά έσοδα) και υποκατηγορίες αυτών, οι οποίες αναλύονται περαιτέρω σε Κωδικούς Αριθμούς Εσόδων (ΚΑΕΣ). Η κωδικοποίηση ήταν τετρανήφια, όπως φαίνεται στον παρακάτω Πίνακα¹¹⁴.

Πίνακας 1. Παράδειγμα παραδοσιακής ταξινόμησης εσόδων

Κωδικός	Ονομασία
0000	ΑΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ
0100	Φόρος στο εισόδημα
0110	Φόρος στο εισόδημα φυσικών προσώπων
0111	Φόρος στο εισόδημα
0112	Φόρος στο εισόδημα εισπραττόμενος με μορφή προκαταβολής
....	
0120	Φόρος στο εισόδημα νομικών προσώπων
0121	Φόρος στο εισόδημα νομικών προσώπων κερδοσκοπικού χαρακτήρα
....	
1000	ΕΜΜΕΣΟΙ ΦΟΡΟΙ
1100	Φόροι στις συναλλαγές
1110	ΦΠΑ εγχωρίων
0115	ΦΠΑ σε κάθε είδους δραστηριότητες που εισπράττονται μέσω τελωνείων
1200	Φόροι στις μεταβιβάσεις και συγκεντρώσεις κεφαλαίων
1211	Φόρος στη μεταβίβαση οικοδομών
....	

Προσαρμογή από: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών/ΓΛΚ/Διεύθυνση 20^η Προϋπολογισμού (2002), Κώδικας Κατάταξης Εσόδων και Εξόδων, σ. 17-44

Αντίστοιχα, η ταξινόμηση των εξόδων αναπτυσσόταν κατά γενικές κατηγορίες (υπηρεσίες, προμήθειες, μεταβιβαστικές πληρωμές, έξοδα αντικριζόμενα από πραγματοποιημένα έσοδα, Δαπάνες ΝΑΤΟ, άλλες δαπάνες, δαπάνες για την εξυπηρέτηση του χρέους έξοδα, απαλλοτριώσεις κλπ, πληρωμές ΠΔΕ) και υποκατηγορίες αυτών, που στη συνέχεια αναλύονταν σε Κωδικούς Αριθμούς Εξόδων (ΚΑΕΞ)¹¹⁵.

Πίνακας 2. Παράδειγμα παραδοσιακής ταξινόμησης εξόδων

Κωδικός	Ονομασία
0000	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΓΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
0100	Προεδρική χορηγία, βουλευτικές αποζημιώσεις κλπ

¹¹⁴ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών/ΓΛΚ/Διεύθυνση 20^η Προϋπολογισμού (2002), σ. 17-44

¹¹⁵ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών/ΓΛΚ/Διεύθυνση 20^η Προϋπολογισμού (2002), σ. 85-138

0110	Προεδρική χορηγία
0111	Χορηγία του Προέδρου της Δημοκρατίας
0113	Έξοδα παράστασης του Προέδρου της Δημοκρατίας
....	
0120	Βουλευτικές αποζημιώσεις και επιδόματα
0121	Αποζημίωση βουλευτών
....	
0200	Αμοιβές πολιτικών υπαλλήλων (τακτικοί και ΙΔΑΧ)
0211	Βασικός μισθός
....	
1000	ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥΧΙΚΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ
....	
1121	Προμήθεια βιβλίων, συγγραμμάτων, περιοδικών, εφημερίδων και λοιπών συναφών εκδόσεων
....	
8000	ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΓΙΑ ΕΡΓΑ ΤΟΥ ΠΔΕ
....	

Προσαρμογή από: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών/ΓΛΚ/Διεύθυνση 20^η Προϋπολογισμού (2002), Κώδικας Κατάταξης Εσόδων και Εξόδων, σ. 85-138

Ωστόσο, τα έξοδα του τακτικού προϋπολογισμού κατηγοριοποιούνται και κατά Υπουργείο και Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενώ η Προεδρία της Δημοκρατίας και το Κοινοβούλιο αποτελούν ξεχωριστούς φορείς προϋπολογισμού. Περαιτέρω, η ανάλυση γίνεται κατά ειδικό φορέα προϋπολογισμού, η οποία όμως κατά βάση περιορίζεται σε επίπεδο γενικής ή ειδικής γραμματείας ή περιφερειακής υπηρεσίας. Οι αυτοτελείς υπηρεσίες και οι ΑΑ εντάσσονται στον προϋπολογισμό κάποιου υπουργείου ως ειδικοί φορείς προϋπολογισμού¹¹⁶.

Πίνακας 3. Παράδειγμα παραδοσιακής διοικητικής ταξινόμησης

Κωδικός Φορέα	Κωδικός Ειδικού Φορέα Προϋπ.	Ονομασία
01		ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ
	100	Γενικές δαπάνες

¹¹⁶ Υπουργείο Οικονομικών (2016α)· Υπουργείο Οικονομικών (2016β)· Υπουργείο Οικονομικών (2016γ)· Υπουργείο Οικονομικών (2016δ)

	200	Ειδικές υπηρεσίες
	...	
03		ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
	100	Γενικές δαπάνες
	600	Ειδικές υπηρεσίες
05		ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ
	150	Κεντρική Υπηρεσία
	170	Εθνικό Τυπογραφείο
	...	
	620	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
19		ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
	110	Κεντρική Υπηρεσία
	130	Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
	...	
	230	Γενική Γραμματεία Θρησκευμάτων
	...	
	250	Ανώτατη Εκπαίδευση
	...	
23		ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
	110	Γενικές δαπάνες διοίκησης και λειτουργίας υπηρεσιών Υπ. Οικονομικών
	140	Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής
	150	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων και Διοικητικής Υποστήριξης Υπ. Οικονομικών
	...	
	180	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
	...	
	640	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
	...	
99106		Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής
	071	Υπηρεσίες Εσωτερικών Υποθέσεων
	072	Υπ. Χωροταξίας & Περιβαλ. Πολιτικής

	...	
99235		Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας
	...	

Προσαρμογή από: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών/ΓΛΚ/Διεύθυνση 20^η Προϋπολογισμού (2002), Κώδικας Κατάταξης Εσόδων και Εξόδων, σ. 63-83

Τέλος, οι πιστώσεις του ΠΔΕ κατανέμονται αρχικά ανά Υπουργείο, και κατόπιν μεταξύ δύο μεγάλων υποκατηγοριών: Πληρωμές για έργα χρηματοδοτούμενα από εθνικούς πόρους και για έργα συγχρηματοδοτούμενα από κοινοτικούς πόρους.

3.3 Προϋπολογισμός Προγραμμάτων. Ο Προϋπολογισμός Προγραμμάτων είναι ένα σύστημα διαχείρισης προϋπολογισμού, σύμφωνα με το οποίο η κατάταξη των δαπανών γίνεται με κριτήριο τις χρηματοδοτούμενες πολιτικές, τα προγράμματα για την επίτευξη των στόχων των πολιτικών και τις επιμέρους δράσεις τους. Έτσι, η κατηγοριοποίηση των δαπανών (λειτουργική ταξινόμηση) περιλαμβάνει τρία ή τέσσερα επίπεδα (από πάνω προς τα κάτω): τον γενικό τομέα πολιτικής, που αποκαλείται «λειτουργία» ή «αποστολή» (π.χ. εσωτερική ασφάλεια κ.ά.), τα προγράμματα (π.χ. διαχείριση μεταναστευτικών ροών), τα υποπρογράμματα (αν υπάρχουν) και τέλος τις εξειδικευμένες δράσεις (π.χ. δράση για τον οικειοθελή επαναπατρισμό, μέσω του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, των μεταναστών που έχουν εισέλθει στη χώρα με μη νομότυπους τρόπους). Σε κάθε πρόγραμμα διαχωρίζονται και καταγράφονται οι υλικοί και ανθρώπινοι πόροι. Η σημαντικότερη, όμως, καινοτομία του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων είναι ότι, σε όλα τα επίπεδα του τίθενται ειδικοί, προσυμφωνημένοι και μετρήσιμοι, μέσω δεικτών, στόχοι με σκοπό την αντικειμενική αξιολόγηση της δραστηριότητας των δημοσίων φορέων. Η προσπάθεια επικεντρώνεται στην επίτευξη των στόχων με όσο το δυνατόν πιο αποδοτική και αποτελεσματική χρήση των περιορισμένων υφιστάμενων πόρων. Το ενδιαφέρον είναι το «τι» μπορεί να επιτευχθεί. Έτσι, η ευθύνη και η αρμοδιότητα χρήσης των πόρων εντός των προγραμμάτων αποκεντρώνεται, ενώ μειώνεται αισθητά η έμφαση που δίνεται στον τρόπο επίτευξής της στοχοθεσίας. Παράλληλα μπορεί να παρέχει και στοιχεία ανά κατηγορία δαπανών, π.χ. μισθοδοσία, καταναλωτικές δαπάνες (κλασσική ταξινόμηση) αλλά και ανά πρόγραμμα, δράση ή τομέα πολιτικής ανεξάρτητα από το ποιος φορέας ή ποια υπομονάδα του την υλοποιεί¹¹⁷.

¹¹⁷ Υπουργείο Οικονομικών (2007)· Υπουργείο Οικονομικών (2008)· Λοϊζίδης & Πατσουράτης (2008), σ. 174-177

3.4 Οι βασικές ανεπάρκειες του προϋπολογισμού έως το 2010. Διεθνείς οικονομικοί οργανισμοί, όπως ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), συντάσσουν, σε ετήσια συνήθως βάση, εκθέσεις για την ελληνική ΔΔ, που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων, ευρήματα και προτάσεις για τον προϋπολογισμό. Ανάλογες εργασίες, έχουν συνταχθεί και από έλληνες μελετητές, συνήθως για λογαριασμό εγχώριων φορέων, όπως το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ). Σε ορισμένες από τις εν λόγω μελέτες και εκθέσεις, αποτυπώνονται οι κύριες αδυναμίες, που εμφάνιζαν πριν το 2010 οι διαδικασίες κατάρτισης, ψήφισης, εκτέλεσης και ελέγχου του προϋπολογισμού, οι οποίες μπορούν να συνοψισθούν ως εξής¹¹⁸:

➤ Εφαρμογή της προσθετικής μεθόδου, δηλαδή ο καταρτιζόμενος προϋπολογισμός εσόδων ήταν ίδιος με τον προηγούμενο του, αλλά προσαυξημένος κατά ένα ποσοστό, χωρίς έτσι να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβαλλόμενες κοινωνικές ανάγκες και να αξιολογείται η σκοπιμότητα και χρησιμότητα των δαπανών. Δεν ενθαρρυνόταν έτσι η ανάληψη δημιουργικών πρωτοβουλιών, δεδομένης της στενότητας των κρατικών πόρων¹¹⁹. Η εμμονή για τη χρήση της εν λόγω πρόχειρης μεθόδου, ήταν αποτέλεσμα των ακόλουθων γεγονότων: 1) έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων οργανικών μονάδων των φορέων, 2) το προσωπικό, που ασχολούνταν με τη σύνταξη και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, είχε μικρή εμπειρία, ανεπαρκή γνώση και ελάχιστη κατάρτιση επί των ειδικών δημοσιονομικών θεμάτων καθώς και 3) το Υπουργείο Οικονομικών, κατά την περίοδο σύνταξης του προϋπολογισμού, ελλείπει ενός αξιόπιστου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, δεν μπορούσε να διαθέσει στους υπαλλήλους του αξιόπιστα, συγκεντρωτικά και επεξεργάσιμα στοιχεία¹²⁰.

➤ Για την σύνταξη του προϋπολογισμού εσόδων δεν χρησιμοποιούνταν ένα ολοκληρωμένο σύστημα πρόβλεψης, με το οποίο θα πραγματοποιούντουσαν συνεκτιμήσεις όλων των σχετικών παραμέτρων, π.χ. οι μεταβολές των φορολογικών συντελεστών. Αντιθέτως, γινόταν χρήση αποσπασματικών και ασύνδετων μεταξύ τους τεχνικών, όπως: 1) η εισοδηματική ελαστικότητα των δημοσίων εσόδων, δηλαδή ο βαθμός ευαισθησίας των εσόδων από φορολογία εισοδήματος σε δεδομένη

¹¹⁸ Hawkesworth, Bergvall, Emery, & Wehner (2008), p. 76-86, 91-93, 97-107, 111-112· Κλαουδάτου (2009), σ. 17-19, 51-191· Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011a), chapter 4, p. 101-114· Ράπανος (2007), σ. 19-60· Vraniali (2010)

¹¹⁹ Λοϊζίδης & Πατσουράτης (2008), σ. 198· Ράπανος (2007), σ. 46-47

¹²⁰ Ράπανος (2007), σ. 59

μεταβολή του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος και 2) η τάση που ακολουθούσαν τα έσοδα από περιουσία (γονικές παροχές, πώληση ακινήτων κ.λπ.), κατά τα περασμένα έτη (ιστορική μέθοδος¹²¹), ενώ λαμβάνονταν υπόψη και επιμέρους παράγοντες, όπως καταπολέμηση της φοροδιαφυγής κ.α.¹²². Επίσης, οι προβλέψεις δεν συγκρινόντουσαν με ανάλογες προβλέψεις κάποιας οντότητας που δεν είχε άμεση εξάρτηση και επιρροή από την Κυβέρνηση. Συνέπεια αυτής της πρακτικής ήταν η περιορισμένη αξιοπιστία των προβλέψεων και η σημαντική απόκλισή τους από τις πραγματοποιήσεις, δηλαδή τα πραγματικά αποτελέσματα, βάσει σύγκρισης προϋπολογισμών και απολογισμών.

➤ Ο Πρωθυπουργός, το Υπουργικό Συμβούλιο, ο Υπουργός Οικονομικών, ως καθ' ύλην αρμόδιο κυβερνητικό όργανο και η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ως κεντρικό συντονιστικό-καθοδηγητικό όργανο της ασκούμενης πολιτικής, δεν είχαν ουσιαστικό λόγο και επιρροή κατά τη διαμόρφωση του προϋπολογισμού¹²³. Δηλαδή, δεν υπήρχε ο αναγκαίος βαθμός συγκεντρωτισμού¹²⁴ στο στάδιο αυτό, καθόσον αφενός μεν, η κατανομή των πιστώσεων και το ύψος τους βασιζόταν πολλές φορές στην εμπειρία και τη υποκειμενική διορατικότητα των εμπλεκόμενων υπαλλήλων¹²⁵, αφετέρου δε, συνήθως ακολουθούνταν η μέθοδος κατάρτισης «από κάτω προς τα πάνω» (bottom-up budgeting) και κατά συνέπεια δεν τίθενται «άνωθεν» και εκ των προτέρων μέγιστα όρια δαπανών, συνολικά και ανά φορέα. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τον προσανατολισμό της επικρατούσας νοοτροπίας στο «πόσο κοστίζει» μια πολιτική και όχι στο αν αυτή πέτυχε τους σκοπούς της με το ελάχιστο κόστος: α) δεν κινητοποιούσε τους Διατάκτες (Υπουργούς κ.α.) προς μια ιεράρχηση των αναγκών τους και προς μια αποδοτικότερη ανακατανομή δεδομένων πιστώσεων. Αντιθέτως μάλιστα, επέτεινε τον διαγκωνισμό μεταξύ τους, αλλά και μεταξύ των ισχυρότερων γραφειοκρατών σε όλο το φάσμα της Διοίκησης¹²⁶, για όλο και μεγαλύτερα κονδύλια. Επιπροσθέτως, η μη ύπαρξη τέτοιων περιορισμών στα έξοδα οδηγούσε με τη σειρά της στην ανυπαρξία μιας, έστω σχετικής, συμφωνίας τους με τα αναμενόμενα έσοδα και, κατ' επέκταση, στην ανικανότητα εναρμόνισης του ισοζυγίου¹²⁷ του προϋπολογισμού με τους στόχους περιορισμού του δημοσιονομικού

¹²¹ Ντζιούνης (2005), σ. 26

¹²² Λοϊζίδης & Πατσουράτης (2008), σ. 199-200.

¹²³ OECD (2011a), p. 103

¹²⁴ Ράπανος (2009), σ. 29

¹²⁵ Ντζιούνης (2005), σ. 28

¹²⁶ Stiglitz (188), σ. 252-262, για

¹²⁷ Λοϊζίδης & Πατσουράτης (2008)

ελλείμματος και β) δεν άφηνε περιθώρια στην Κυβέρνηση, ως οργανικό και συνεκτικό σύνολο, να κάνει μια ουσιαστική και ειλικρινή συζήτηση επί του διαμορφούμενου προϋπολογισμού και άρα να αποκτήσει μια πραγματική συνολική εικόνα για το δημόσιο οικονομικό γίνεσθαι, αφού οδηγούσε τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου στην εξέταση αποκλειστικά των δικών τους επιμέρους ωφελειών, στο πλαίσιο, διμερών κυρίως, διαπραγματεύσεων ανάμεσα στον κάθε Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών¹²⁸.

➤ Ο τρόπος σύνταξης και παρουσίασης του προϋπολογισμού δεν ευνοούσε την ευελιξία και τον στρατηγικό ή έστω μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό, αφού ο προϋπολογισμός ήταν αποκλειστικά ενιαύσιος και υπερβολικά προσανατολισμένος στην κλασσική οικονομική (ανά είδος δαπάνης) και διοικητική (ανά φορέα) ταξινόμηση, δηλαδή στο «πόσο» (εισροές) θα στοίχιζε η συνήθης δραστηριότητα ενός συγκεκριμένου φορέα. Έτσι, όμως δεν προέκυπταν καθόλου πληροφορίες για: α) «τι» θα επιτευχθεί από την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής (εκροές) και συνακόλουθα β) τη σχέση κόστους/ωφέλειας (προϋπολογισμός απόδοσης), γ) το «ποιος» συμμετέχει σε αυτήν ή δ) για τα στοιχεία που αφορούν έναν ευρύτερο τομέα κρατικής πολιτική στο σύνολό του, όπως π.χ. το ποσοστό του προϋπολογισμού που αφορά την παιδεία, την υγεία, την ασφάλεια ή την εξωτερική πολιτική (λειτουργική ταξινόμηση)¹²⁹. Επίσης, δεν παρέχονταν ευελιξία και κίνητρο στους προϊσταμένους των οργανικών μονάδων να εμπλακούν δημιουργικά στην κατάρτιση, αλλά και στην εκτέλεση, του προϋπολογισμού, λαμβάνοντας αποφάσεις σχετικά με το μείγμα των εισροών, αφού η διαδικασία τους ωθούσε να αντιληφθούν ότι, οι πιστώσεις είναι συνδεδεμένες μόνο με τις συγκεκριμένες δαπάνες και ότι τα πάντα είναι προαποφασισμένα, γεγονός που μείωνε το αίσθημα ευθύνης και επιδρούσε αρνητικά στην από μέρους τους υποχρέωση λογοδοσίας.

➤ Επίσης, ο διαχωρισμός του προϋπολογισμού σε δύο σκέλη (τακτικός και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων), δημιουργούσε οργανωτικά προβλήματα στη διαδικασία κατάρτισης, αλλά και παρακολούθησης και εκτέλεσής του, καθόσον οι δύο εμπλεκόμενοι φορείς συντονισμού και καθοδήγησης (ΓΛΚ και Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης) δρούσαν εντελώς ανεξάρτητα, ασυντόνιστα και πολλές φορές ανταγωνιστικά μεταξύ τους. Επιπλέον, ο διαχωρισμός αυτός, αφενός, προσκρούει στην αρχή του ενότητας του προϋπολογισμού, υποθάλλοντας την

¹²⁸ OECD (2011a), p. 103-104· Ράπανος (2007), σ. 26-27

¹²⁹ Λοϊζίδης, Πατσουράτης (2008), σ. 170-173· Ράπανος (2007), σ. 49-50

αδιαφάνεια ή και τη διαφθορά. Πχ στο πλαίσιο του ΠΔΕ υπήρχαν δαπάνες που χρηματοδοτούνταν από τον τακτικό προϋπολογισμό ή πραγματοποιούνταν δαπάνες που «βαφτίζονταν» ως επενδυτικές, ενώ ήταν αμιγώς καταναλωτικές και εξυπηρετούσαν μικροπολιτικές σκοπιμότητες κά.

➤ Οι προβλέψεις βασίζονταν σε υπερβολικά αισιόδοξες υποθέσεις για την μελλοντική εξέλιξη των μακροοικονομικών μεγεθών (ΑΕΠ, δημόσιο χρέος, δημοσιονομικό ισοζύγιο, ισοζύγιο πληρωμών, πληθωρισμός, ανεργία), με αποτέλεσμα την εγγραφή πιστώσεων σε ύψη που δεν ανταποκρίνονταν στις πραγματικές δυνατότητες του προϋπολογισμού. Οι αισιόδοξες αυτές εκτιμήσεις, ειδικά όταν αφορούν ένα μεσοπρόθεσμο πλαίσιο, οδηγούν σε *ax ante* πιέσεις για αυξημένες πιστώσεις, εφόσον δημιουργούν την πεποίθηση στους φορείς ότι έχουν δικαίωμα σε όλο και μεγαλύτερο «κομμάτι της πίτας».

➤ Επίσης, αξίζει να αναφερθεί ότι πολλοί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, εκμεταλλευόμενοι την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια και κάνοντας χρήση αυτής της «αισιοδοξίας», κατάρτιζαν «φουσκωμένους», κατά το δοκούν, προϋπολογισμούς εσόδων, προκειμένου να δικαιολογήσουν τα αυξανόμενα έξοδά τους και να αξιώσουν μεγαλύτερες κρατικές επιχορηγήσεις.

➤ Ο προς ψήφιση κρατικός προϋπολογισμός, που αφορά την Κεντρική Διοίκηση (Προεδρία της Δημοκρατίας, Υπουργεία και Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) και τη Βουλή, δε συνοδεύονταν με πρόσθετα στοιχεία επαρκούς τεκμηρίωσής του, που να αφορούν όλη τη Γενική Κυβέρνηση, παρά το ότι το κρίσιμο μέγεθος του χρέους τροφοδοτείται κυρίως από τους φορείς του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα. Έτσι, η Βουλή δεν είχε τον βαθμό ανεξαρτησίας και την απαραίτητη εκτενή πληροφόρηση για το σύνολο των οικονομικών των ΟΤΑ, των ΟΚΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ και οργανισμών, που θα την καταστούσε ικανή να αξιολογήσει όλα τα κρίσιμα στοιχεία, όπως λ.χ. για τον βαθμό αξιοποίησης των διαθεσίμων ή της περιουσίας των δημοσίων φορέων, προκειμένου να σχηματίσει μια πιο ολοκληρωμένη άποψη.

➤ Οι υπερβάσεις των ορίων του προϋπολογισμού δεν ήταν ασυνήθιστο φαινόμενο. Το φαινόμενο αυτό δικαιολογείται κυρίως από το ότι ο νόμος: 1) δεν συνέδεε επαρκώς και με σαφήνεια τη διαδικασία της έκδοσης διοικητικής πράξης ανάληψης υποχρέωσης με συγκεκριμένη δαπάνη, 2) παρείχε τη δυνατότητα στον Υπουργό Οικονομικών και στον Πρωθυπουργό να εγκρίνει – αντίστοιχα, μέσω έκδοσης υπουργικών ή «πρωθυπουργικών» αποφάσεων - δαπάνες, που έχουν διενεργηθεί καθ' υπέρβαση των ποσοστών διάθεσης ή ακόμα και των εγγεγραμμένων πιστώσεων, του

προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους και 3) δεν προέβλεπε καμία ουσιαστική επίπτωση για τους παραβάτες¹³⁰. Έτσι, οι φορείς σε συνδυασμό με το ότι δεν είχαν κανένα κίνητρο για αναμόρφωση του προϋπολογισμού τους υπερέβαιναν σε τακτική βάση τα σχετικά όρια των πιστώσεων και κατόπιν «έστελναν τον λογαριασμό» στο Υπουργείο Οικονομικών. Αυτό με τη σειρά του ανατροφοδοτούσε τον δημιουργούμενο φαύλο κύκλο, εκδίδοντας αποφάσεις έγκρισης των υπερβάσεων, είτε γιατί γνώριζε ότι, τυχόν δικαστική διαμάχη με τους πιστωτές θα απέβαινε σε βάρος του Δημοσίου, το οποίο στην καλύτερη περίπτωση θα επιβαρυνόταν με υψηλούς τόκους υπερημερίας, είτε γιατί ορισμένα στελέχη του εκμεταλλευόμενα τις περιστάσεις, δρούσαν προς ίδιον όφελος, λαμβάνοντας μέρος στις εμπλεκόμενες ομάδες συμφερόντων.

➤ Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης των εξουσιών στο Υπουργείο Οικονομικών σε συνδυασμό με την έλλειψη δεικτών μέτρησης του αποτελέσματος στο πλαίσιο ενός μεσοπρόθεσμου στρατηγικού προγράμματος, είχε πολλαπλά αρνητικά αποτελέσματα, αφού: 1) καθιστούσε ανεύθυνους τους φορείς για την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους. Έτσι, αυτοί προσπαθούσαν να καταναλώσουν όλες τις πιστώσεις, δεδομένου ότι την επόμενη χρονιά: α) μπορεί να «τιμωρούνταν» από το ΓΛΚ, διαθέτοντάς τους λιγότερες πιστώσεις με τη δικαιολογία της χαμηλής απορροφητικότητάς τους και β) τυχόν αχρησιμοποίητες πιστώσεις δε μπορούσαν να μεταφερθούν και αξιοποιηθούν την επόμενη χρονιά¹³¹ και 2) η αρμόδια για τον προϋπολογισμό Υπηρεσία του ΓΛΚ προέβαινε ετησίως σε πάνω από δέκα χιλιάδες αναμορφώσεις των πιστώσεων, αναλώνοντας πολύτιμες, για την παρακολούθηση και καθοδήγηση και συντονισμό των φορέων, ώρες εργασίας.

➤ Η ενημέρωση του κοινοβουλίου για την ορθή εκτέλεση του προϋπολογισμού ήταν χαμηλής ποιότητας, μερική και αποσπασματική, δεδομένου το ΓΛΚ δεν είχε αναπτύξει πληροφοριακό σύστημα για την έγκαιρη συγκέντρωση αξιόπιστων στοιχείων για τον εκτελούμενο προϋπολογισμό των επιμέρους φορέων αλλά ούτε διέθετε και κατάλληλο μηχανισμό εποπτείας της πολύπλοκης διαδικασίας εκτέλεσης του.

➤ Κανείς δε γνώριζε με σχετική ακρίβεια ποιες ήταν οι πραγματικές υποχρεώσεις, μελλοντικές, ληξιπρόθεσμες ή μη και ποιες οι χρηματοδοτικές ανάγκες των δημοσίων φορέων.

¹³⁰ Νόμος 2362/1995, πριν την εφαρμογή του νόμου 3871/2010

¹³¹ Ράπανος (2007), σ. 53-55.

➤ Οι δαπάνες δεν ελέγχονταν βάσει των αποτελεσμάτων τους και σύμφωνα με συγκεκριμένα, προκαθορισμένα και τεχνοκρατικά κριτήρια, καθόσον οι ελεγκτικές διαδικασίες εξαντλούνταν αποκλειστικά, αυστηρά και μόνο στην τήρηση γραφειοκρατικών ορίων, δηλαδή σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας των δαπανών, όπως λχ αν προβλέπονται από διάταξη νόμου. Έτσι, όμως η διαδικασία περιοριζόταν σε έλεγχο νομιμοφάνειας, με αποτέλεσμα οφθαλμοφανώς περιττές ή και ανούσια υψηλές δαπάνες ή δαπάνες που εξυπηρετούσαν μικροπολιτικούς υπολογισμούς, να εκκαθαρίζονται χωρίς πρόβλημα, από τις ελεγκτικές υπηρεσίες, στις οποίες δε δινόταν κανένα κίνητρο για διενέργεια επιτόπιων ουσιαστικών και επιτόπιων ελέγχων¹³².

➤ Δεν περιλαμβάνονταν καθόλου βασικές έννοιες και πρακτικές των σύγχρονων ελεγκτικών τεχνικών, εφόσον δεν ελεγχόταν πχ η ύπαρξη διαδικασιών διασφάλισης της λογοδοσίας και της ορθής απόδοσης ευθυνών ή η επάρκεια ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος των φορέων για την παρακολούθηση των δαπανών, του προσωπικού, των αναλώσιμων υλικών (logistics), των παγίων στοιχείων τους κλπ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ανεπάρκειας των διενεργούμενων ελέγχων αποτελεί το γεγονός ότι, πολλοί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης επιχορηγούνταν από τον κρατικό προϋπολογισμό, δίχως να εξετάζεται το αν υπάρχει σχετική ανάγκη, βάσει χρηματοοικονομικών καταστάσεων (ισολογισμών, απολογισμών, μητρώου δεσμεύσεων-υποχρεώσεων κ.λπ.), που πολλές φορές μάλιστα, ούτε καν συντάσσονταν.

➤ Δεν ελεγχόταν το αν η εξοικονόμηση δαπανών, ως αποτέλεσμα του ελέγχου, είναι μεγαλύτερη ή μικρότερη από το κόστος του ίδιου του ελέγχου¹³³, δεδομένου ότι ο έλεγχος που ασκούσαν από τις πρώην Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) και το Ελεγκτικό Συνέδριο, ήταν πολλές φορές σχολαστικός, επίπονος και ιδιαίτερα χρονοβόρος, ενώ απασχολούσε το μισό και πλέον προσωπικό των δημοσιονομικών διοικητικών υπαλλήλων και πάνω από οκτακόσιους υπαλλήλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

➤ Η διαδικασία αποτελείτο από αλληπάλληλους-επαναλαμβανόμενους ελέγχους, με το ίδιο ακριβώς αντικείμενο, που ασκούσαν από διάφορες και ασυντόνιστες μεταξύ τους Υπηρεσίες του ίδιου ή άλλου φορέα του ΔΤ, με αλληλοκαλυπτόμενες αρμοδιότητες, π.χ. ΥΔΕ και ΕΔΕΛ του ΓΛΚ ή Αρχή Πιστοποίησης και Ελέγχου

¹³² Λοϊζίδης, Πατσουράτης (2008) σ. 208· Ράπανος (2007), σ. 55

¹³³ Μπατζιάς κá (2008), σ. 242-245

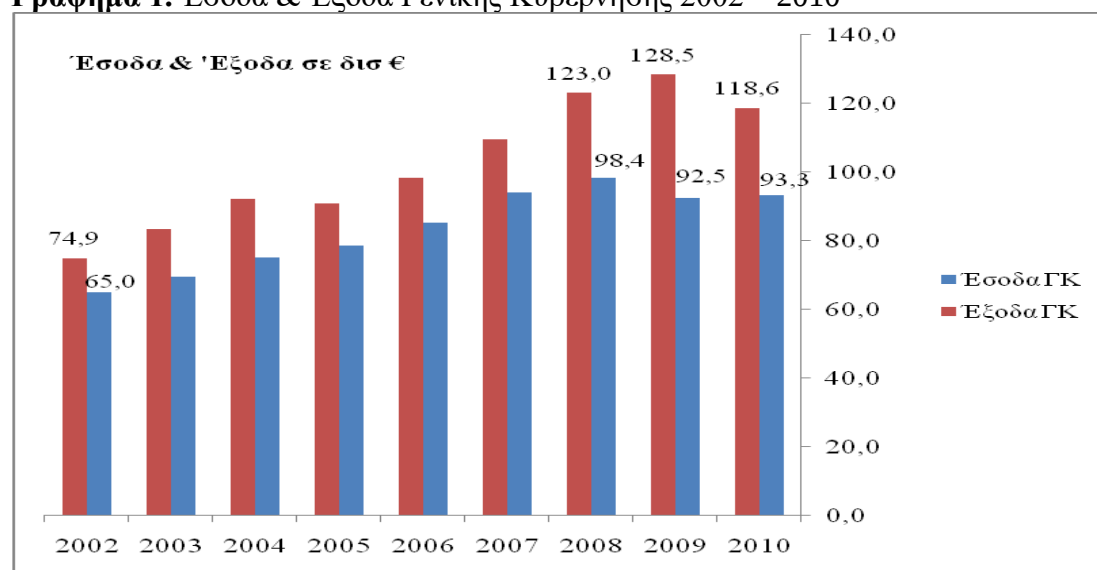
Δαπανών των Ευρωπαϊκών Ταμείων για τη Μετανάστευση του ΓΛΚ και Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έτσι, τα πολλές φορές αντικρουόμενα μεταξύ τους πορίσματα των ανωτέρω Υπηρεσιών, στην καλύτερη περίπτωση προκαλούσαν σύγχυση, ενώ ορισμένες φορές χρησιμοποιούνταν κατά το δοκούν για τη διασπάθιση δημοσίου χρήματος.

➤ Πολύ μεγάλο μέρος των δαπανών δεν αποτελούσε αντικείμενο κανενός έλεγχου, ουσιαστικού ή τυπικού¹³⁴, ούτε καν αυτού της γραφειοκρατικής πληρότητας των δικαιολογητικών τους και της πρόβλεψης τους από νόμο.

➤ Τέλος, ως αδυναμία που αφορά όλα τα στάδια του προϋπολογισμού, μπορεί να αναφερθεί η μη ύπαρξη ενός οργάνου ανά φορέα, που να έχει συνολική και θεσμοθετημένη ευθύνη, καθώς και υποχρέωση λογοδοσίας για τα οικονομικά θέματα.

Οι ανωτέρω αδυναμίες των μεθόδων και των εργαλείων κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησης του προϋπολογισμού, συνετέλεσαν ουσιαστικά στη διαμόρφωση μια κατάστασης, που αποτυπώνεται στα δύο επόμενα γραφήματα.

Γράφημα 1. Έσοδα & Έξοδα Γενικής Κυβέρνησης 2002 – 2010

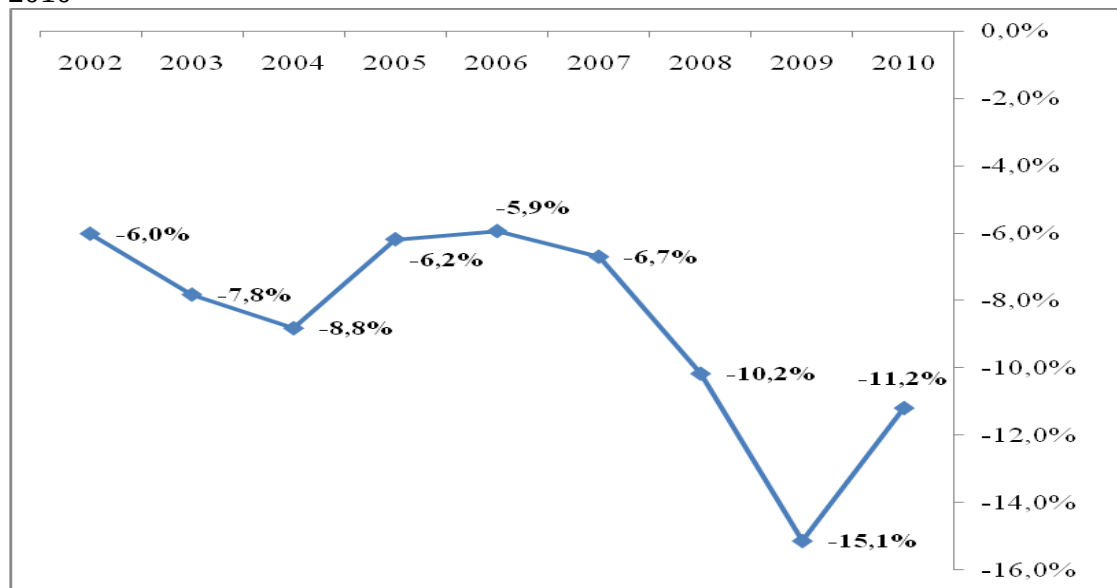


Πηγή: Ameco database

Από το γράφημα 1 προκύπτει μια διαρκή ετήσια υπέρβαση των εξόδων σε σχέση με τα έσοδα, η οποία διευρύνεται, με αποκορύφωμα το έτος 2009, με τα έσοδα να υπολείπονται των εξόδων κατά 36 δισ. €. Η τάση διεύρυνσης παρατηρείται και στη σύγκριση του δημοσίου ελλείμματος με το ΑΕΠ, όπως φαίνεται και στο γράφημα 2.

¹³⁴ Ράπανος (2007), σ. 55.

Γράφημα 2. Έλλειμμα / Πλεόνασμα Γενικής Κυβέρνησης ως ποσοστό ΑΕΠ 2002 - 2010



Πηγή: Ameco

ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ: Βασικές εφαρμογές του ΝΑΜ στη δημοσιονομική διαχείριση

Κεφάλαιο τέταρτο

Μεταρρυθμίσεις στον προϋπολογισμό

Πριν το 2010 είχαν γίνει αρκετές απόπειρες εφαρμογής της φιλοσοφίας του ΝΑΜ στην ελληνική ΔΔ. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν: α) η εισαγωγή του συστήματος Διοίκησης μέσω Στόχων¹³⁵, σύμφωνα με το οποίο: *«Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των υπηρεσιών μετρώνται με βάση γενικούς και ειδικούς δείκτες»*¹³⁶, όσον αφορά το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ, επιδιώκοντας παράλληλα την *«ανταπόκριση του ανθρώπινου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα διοίκησης»*¹³⁷ και β) το Πρόγραμμα «Πολιτεία» σύμφωνα με το οποίο κάθε τρία χρόνια έπρεπε να εκπονείται ένα «Εθνικό Σχέδιο Δράσεων για τη Δημόσια Διοίκηση». Το σχέδιο αποτελούνταν από υποπρογράμματα για τη βελτίωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, για την επέκταση της χρήσης νέων τεχνολογιών και τη βελτίωση των υποδομών, κυρίως των κτηριακών, την διοικητική αναδιοργάνωση και απλοποίηση των διαδικασιών για την αύξηση της αποτελεσματικότητας, την ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας έναντι όλων των ενδιαφερομένων και κυρίως των πολιτών και τέλος την παροχή τεχνικής βοήθειας στους φορείς υλοποίησης, μέσω μελετών και άλλων ενεργειών. Οι στόχοι των υποπρογράμματος εξειδικευόντουσαν περαιτέρω μέσω Κεντρικών ή Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, ανάλογα με τον βασικό εμπλεκόμενο φορέα, Υπουργείο ή ΟΤΑ, αντίστοιχα¹³⁸.

Όσον αφορά τον προϋπολογισμό και τα εργαλεία κατάρτισης, εκτέλεσης και παρακολούθησής του, οι αλλαγές έως το 2010 ήταν σχετικά λίγες, αλλά και ενδεικτικές. Ειδικότερα, όσο αφορά τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είχαν αρχίσει ήδη να εφαρμόζονται οι Συμπράξεις του Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), που θα περιγραφούν συνοπτικά στο επόμενο κεφάλαιο. Όμως, τη σημαντικότερη εξέλιξη αποτέλεσε η σύσταση δύο νέων τμημάτων στο ΓΛΚ, κατόπιν σχετικών προτάσεων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εφαρμογή ενός συστήματος προϋπολογισμού με βάση την επίδοση σε

¹³⁵ Νόμος 3230/2004, άρθρα 1-9

¹³⁶ Νόμος 3230/2004, άρθρο 5, παρ. 1

¹³⁷ Νόμος 3230/2004, άρθρο 1, παρ. 1

¹³⁸ Νόμος 2880/2001 άρθρα 1-4

μεσοπρόθεσμο πλαίσιο και την υιοθέτηση ενός πιο αξιόπιστου συστήματος παρακολούθησης του¹³⁹.

Έτσι, συστάθηκαν το Αυτοτελές Τμήμα Αναμόρφωσης του Συστήματος Κατάρτισης και Παρακολούθησης του Κρατικού Προϋπολογισμού και το Αυτοτελές Τμήμα Μετάβασης και Εφαρμογής Διπλογραφικού Συστήματος Λογιστικής στο Δημόσιο, απευθείας υπαγόμενα στον αρμόδιο για τον προϋπολογισμό Γενικό Διευθυντή¹⁴⁰. Κατ' αυτό τον τρόπο, το Υπουργείο Οικονομικών απέκτησε τεχνογνωσία, που ήταν επαρκής για την άμεση μετάβαση στη Διπλογραφική Λογιστική Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης την 1^η Ιανουαρίου 2011.

Επιπλέον, το 2008 ξεκίνησε μια προσπάθεια παρουσίασης του προϋπολογισμού ορισμένων Υπουργείων-«πιλότων», σε μορφή προγραμμάτων¹⁴¹, με σκοπό την επέκταση του σχεδίου για όλο τον κρατικό προϋπολογισμό κατά τα επόμενα οικονομικά έτη¹⁴² και ειδικότερα έως το 2013¹⁴³, «ενισχύοντας την αυτονομία» των φορέων και «καθρεφτίζοντάς την με την υπευθυνότητά τους»¹⁴⁴. Ωστόσο η εκτέλεση του σχεδίου αναβλήθηκε για αργότερα, αφού: α) η περίσταση δεν ήταν ευνοϊκή¹⁴⁵, καθώς Ελλάδα μπήκε στη δίνη της οικονομικής κρίσης, β) μια επίσπευση της μεταρρύθμισης ή μια άμεση μετάβαση¹⁴⁶ θα ήταν μια επιλογή υψηλού κινδύνου¹⁴⁷ και γ) η καθιέρωση προϋπολογισμού προγραμμάτων χρήζει προϋποθέσεων, τόσο τεχνικής όσο και κοινωνικοπολιτικής φύσης, όπως αλλαγή νοοτροπίας, κατάλληλο σύστημα λογιστικής και ελέγχου, εξελιγμένα κριτήρια ταξινόμησης. Έτσι τέθηκαν ως προτεραιότητες άλλες αλλαγές, όπως «Η αναβάθμιση των συστημάτων ελέγχου των φορέων, ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου των οικονομικών υπηρεσιών και η ανάπτυξη διαφανών διαδικασιών»¹⁴⁸, που θα προετοίμαζαν κατάλληλα το έδαφος για τον προϋπολογισμό επιδόσεων¹⁴⁹.

¹³⁹ European Parliament (2010)

¹⁴⁰ Νόμος 3513/2015, άρθρο 9

¹⁴¹ Υπουργείο Οικονομικών (2007),

¹⁴² Υπουργείο Οικονομικών (2009β)

¹⁴³ Υπουργείο Οικονομικών (2010), σ. 53

¹⁴⁴ Hawkesworth, Bergvall, Emery, & Wehner (2008), p. 1-4

¹⁴⁵ Robinson & Last (2009), p. 12

¹⁴⁶ Diamond (2003), p. 158-161

¹⁴⁷ OECD (2007), p. 32-34

¹⁴⁸ Υπουργείο Οικονομικών (2009α), σ. 47

¹⁴⁹ Αργεΐτης, Δαφέρμος & Μαρσέλλου (2011), σ. 1-6, 89-94· Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 114

4.1 Ο πρώτος νόμος μεταρρυθμίσεων

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου «*Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη*», που ψηφίστηκε σχεδόν άμεσα μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης¹⁵⁰, η βασική επιδίωξη της τροποποίησης και συμπλήρωσης του τότε ισχύοντος βασικού δημοσιολογιστικού νόμου ήταν η εξυγίανση και η μεταρρύθμιση του δημοσιονομικού συστήματος, με κεντρικούς άξονες τον εξορθολογισμό και τη στοχευμένη ανακατανομή των δαπανών καθώς και την υιοθέτηση των βέλτιστων πρακτικών που ακολουθούν οι ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ και του ΟΟΣΑ. Ειδικότερα, επιδιώξεις του νόμου ήταν: 1) η επίτευξη διαρθρωτικών παρεμβάσεων για τη μετάβαση σε ένα μοντέλο προϋπολογισμού «από πάνω προς τα κάτω», 2) η αποσαφήνιση των ρόλων και των ευθυνών των ενδιαφερόμενων φορέων και προσώπων, 3) η αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου επί των διαδικασιών του προϋπολογισμού, 4) η βελτιστοποίηση της διαχείρισης των πόρων και ο περιορισμός της σπατάλης και 5) η θέσπιση ανοικτής πρόσβασης για όλους στα στοιχεία που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση, μέσω της δημοσιοποίησης σχετικών αναφορών που αφορούν τον προϋπολογισμό, 6) η καλύτερη λογιστική απεικόνιση της δημόσιας ληψοδοσίας και 7) η μείωση των φαινομένων παραβατικότητας. Εν γένει, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο οι εν λόγω αλλαγές του νόμου στόχευαν στην ενίσχυση του ρόλου της διαφάνειας, της λογοδοσίας και του ουσιαστικού ελέγχου, μέσω της οριοθέτησης και του ειδικότερου προσδιορισμού των ευθυνών, καθώς και δημιουργίας μηχανισμών για την απόδοση τους. Ειδικότερα:

✓ Θεσπίστηκαν γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης (αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της υπευθυνότητας και λογοδοσίας, της διαφάνειας και της ειλικρίνειας) και εξειδικεύτηκαν οι αρχές που πρέπει να διέπουν τους δημοσιονομικούς κανόνες και την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

✓ Επεκτάθηκε και έγινε πιο συγκεκριμένη η δικαιοδοσία των θεσμικών οργάνων επί των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

✓ Οριοθετήθηκαν με μεγαλύτερη σαφήνεια οι ευθύνες, τα δικαιώματα, οι υποχρεώσεις και οι αρμοδιότητες των φορέων, των Διατακτών τους και των υπευθύνων για τη οικονομική διαχείριση. Αξίζει να σημειωθεί ότι, για πρώτη φορά καθιερώνεται με συγκεκριμένο τρόπο η προσωπική ευθύνη και οι συνέπειες για τους παραβάτες.

¹⁵⁰ Νόμος 3871/2010

✓ Καθιερώθηκε η έγκριση από τη Βουλή του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Πλαισίου Στρατηγικής (ΜΔΠΣ) τριετούς διάρκειας και θεσπίστηκε η τεκμηρίωση του κρατικού προϋπολογισμού, με έγγραφα που αφορούν τα οικονομικά στοιχεία και κρίσιμα μεγέθη (π.χ. χρέος, έλλειμμα κ.λπ.) των φορέων όλης της Γενικής Κυβέρνησης. Επίσης προβλέφθηκαν οι κυρώσεις για τυχόν παρεκκλίσεις που αφορούν από ανωτέρω πρόγραμμα.

✓ Επιβλήθηκε ως μέθοδος κατάρτισης του προϋπολογισμού η διαδικασία top-down budgeting, με την οποία θέτονται εξ αρχής ανώτατα όρια δαπανών και αφέθηκε η ευχέρεια κατανομής των καταρχήν ψηφισμένων από τη Βουλή πιστώσεων στους διατάκτες. Επίσης, τους δόθηκε μεγαλύτερη ευελιξία και όσον αφορά τις ανακατανομές των πιστώσεων του προϋπολογισμού τους κατά τη διάρκεια εκτέλεσής του.

✓ Ενισχύθηκε ο ρόλος της Βουλής, αφού σε αυτή συστάθηκε και έκτοτε λειτουργεί Γραφείο Προϋπολογισμού, για την υποβοήθηση του έργου της. Όλοι οι φορείς της ΓΚ υποχρεούνται να παρέχουν τα απαιτούμενα οικονομικά τους στοιχεία.

✓ Καθιερώθηκαν συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την εφαρμογή συμπληρωματικών προϋπολογισμών, για την κατάρτιση και ψήφιση των οποίων ισχύουν τα ίδια με αυτά του αρχικά ψηφισθέντος προϋπολογισμού.

✓ Εξειδικεύτηκε η έννοια του αποθεματικού προϋπολογισμού και προβλέφθηκαν ειδικές, αυστηρές και συγκεκριμένες προϋποθέσεις πρόσβασης των φορέων σε αυτό.

✓ Εισάχθηκε η έννοια της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης, ώστε να υπάρχει η δυνατότητα να εμφανίζονται και άρα να ελέγχονται οι δαπάνες και τα έσοδα όσο το δυνατό πιο κοντά στη χρονική στιγμή της γέννησής τους, και όχι με την πληρωμή ή την είσπραξή τους, αντίστοιχα, όπως γίνεται στην ταμειακή λογιστική, με σκοπό την ενίσχυση του δημοκρατικού ελέγχου, της ορθής απόδοσης ευθυνών και της λογοδοσίας¹⁵¹. Επίσης, μπήκαν οι βάσεις για την προετοιμασία των φορέων ώστε να εφαρμόσουν μελλοντικά τις αρχές της λογιστικής πλήρους δεδουλευμένης βάσης.

✓ Αποσαφηνίστηκε η έννοια και η διαδικασία της ανάληψης υποχρεώσεων, προκειμένου αυτή να συνδέεται με συγκεκριμένες δαπάνες, παρέχοντας έτσι τη δυνατότητα στο ΓΛΚ για άντληση πιο αξιόπιστων στοιχείων και καλύτερης διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων του.

¹⁵¹ Ράπανος (2007), σ. 41.

✓ Επιβλήθηκε η σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου και η εφαρμογή των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων, ώστε ο έλεγχος να αποκτήσει μια πιο σύγχρονη διάσταση και ένα πιο συστημικό χαρακτήρα¹⁵².

4.2 Το δεύτερο κύμα μεταρρυθμίσεων

Ωστόσο, οι ανωτέρω αλλαγές περιλήφθηκαν στο νέο νόμο για τον προϋπολογισμό¹⁵³, με τον οποίο επιπλέον¹⁵⁴:

- Ενσωματώθηκαν και κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο όλοι οι βασικοί άξονες και οι έως τότε ισχύουσες διατάξεις για τη δημοσιονομική διαχείριση.
- Επήλθε εναρμόνιση με τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Διακυβέρνησης, ειδικά με τις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.
- Εξειδικευτήκαν περαιτέρω οι αρχές της δημοσιονομικής διαχείρισης και ενισχύθηκαν οι προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της τήρησής της.
- Προβλέφθηκε η δυνατότητα σύνταξης προϋπολογισμού προγραμμάτων.
- Διευρυνθήκαν και ενδυναμώθηκαν οι διαδικασίες και τα θεσμικά όργανα που συναποτελούν το ελληνικό σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης και ανατέθηκαν αρμοδιότητες παρακολούθησης του προϋπολογισμού σε ΑΑ.
- Ενισχύθηκε και αποσαφηνίστηκε περαιτέρω ρόλος των οικονομικών υπηρεσιών και των προϊσταμένων τους, καθιερώνοντας ασυμβίβαστα καθήκοντα και αναθέτοντάς τους το σύνολο των οικονομικών θεμάτων του φορέα τους, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας ελέγχου και πληρωμής των δαπανών.
- Προβλέφθηκαν νέα εργαλεία για την παρακολούθηση του προϋπολογισμού.
- Καθιερώθηκε συγκεκριμένο σύστημα διαδικασιών στοχοθεσίας κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, υποβολής σχετικών αναφορών και δημοσίευσης στοιχείων, ενώ ορίστηκαν και οι επιπτώσεις για τη μη συμμόρφωση στους κανόνες του συστήματος.
- Δόθηκε έμφαση στη ηλεκτρονική διακυβέρνηση.
- Συστάθηκε Ενιαίος Λογαριασμός Θησαυροφυλακίου και σύστημα διαχείρισης χρηματικών διαθεσίμων όλης της ΓΚ στην Τράπεζα της Ελλάδας.
- Δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για εφαρμογή της λογιστικής δεδουλευμένης βάσης από όλη τη ΓΚ.

¹⁵² Αιτιολογική του έκθεση του ν. 3871/2010 σε σχέση με τις προγενέστερες διατάξεις του ν. 2362/1995, τις οποίες ο ν. 3871/2010 τροποποίησε, κατήργησε ή αντικατέστησε.

¹⁵³ 4270/2014

¹⁵⁴ Αιτιολογικές εκθέσεις νόμων 4270/2014, 4336/2015, 4337/2016.

- Ενισχύθηκε περαιτέρω η στροφή από τους τυπολατρικούς και προληπτικούς ελέγχους συμμόρφωσης, στους κατασταλτικούς ελέγχους, στους ελέγχους απόδοσης και στο διαχωρισμό μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου.

Επίσης, με τις έως σήμερα πραγματοποιούμενες τροποποιήσεις του νόμου για τον προϋπολογισμό έχουν επέλθει και άλλες αλλαγές, για την περαιτέρω διασφάλιση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, όπως λχ η επισκόπηση δαπανών από μηδενική βάση¹⁵⁵.

4.2.1 Η Γενική Κυβέρνηση. Για τις ανάγκες του βασικού νόμου για τη δημοσιονομική διαχείριση χρησιμοποιείται ο όρος Γενική Κυβέρνηση (ΓΚ), που είναι υποσύνολο του ευρύ ΔΤ (βλ. Πίνακα 4). Η ΓΚ συγκροτείται από τρεις Υποτομείς: την Κεντρική Κυβέρνηση, τους ΟΤΑ και τους ΟΚΑ¹⁵⁶.

Για να ανήκει μια οντότητα στην ΓΚ πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης (ΜΦΓΚ)¹⁵⁷, τηρούμενο με ευθύνη της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛΣΤΑΤ), που όμως δεν υπόκειται στην εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, αλλά συνιστά Ανεξάρτητη Αρχή, λειτουργώντας βάσει της ενωσιακής νομοθεσίας¹⁵⁸.

Τα σημεία που παρουσιάζουν ενδιαφέρον στην προκειμένη περίπτωση είναι τα εξής:

- Η ΕΛΣΤΑΤ ως Εθνική Στατιστική Αρχή αποτελεί αφενός μέρος ενός ευρύτερου ευρωπαϊκού συστήματος (δικτύου φορέων) στατιστικής διακυβέρνησης και αφετέρου τον συντονιστή των φορέων που συγκροτούν το ελληνικό στατιστικό σύστημα.

- Για την ένταξη στο ΜΦΓΚ δεν ακολουθείται το οργανικό κριτήριο, αλλά πρωτίστως κριτήρια που βασίζονται σε οικονομικές έννοιες¹⁵⁹, όπως το κριτήριο της «εμπορεύσιμης» ή «μη εμπορεύσιμης παραγωγής»¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 69Δ, παρ. 1, περ. (θ)· Νόμος 4337/2015, άρθρο 10, παρ. 24

¹⁵⁶ Νόμος 4270/2014, άρθρο 14, παρ. 1.α.-στ

¹⁵⁷ <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL08/->

¹⁵⁸ Νόμος 3832/2010, άρθρα 1-7, 10-11· Κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11^{ης} Μαρτίου 2009, άρθρα 1-19· Κανονισμός (ΕΕ) 549/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 2013

¹⁵⁹ Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ). *Δελτίο Τύπου 16/09/2011*

¹⁶⁰ Κανονισμός (ΕΕ) 549/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 2013, Παράρτημα, Κεφάλαιο 1, παρ. 1.35-1.36

Πίνακας 4. Δημόσιος Τομέας και Γενική Κυβέρνηση

Κράτος	Δημόσιος Τομέας με στενή έννοια	Δημόσιος Τομέας με ευρεία έννοια	Γενική Κυβέρνηση (περιλαμβάνει μόνο φορείς που εντάσσονται στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών)	Υποτομέας Κεντρικής Κυβέρνησης	Κράτος ή Κεντρική Διοίκηση ή Ελληνικό Δημόσιο (Προεδρία της Δημοκρατίας, Υπουργεία, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και Ανεξάρτητες Αρχές χωρίς νομική προσωπικότητα, καθώς και Βουλή των Ελλήνων, αλλά μόνο για λόγους στατιστικής ταξινόμησης)	Λοιποί φορείς Γενικής Κυβέρνησης
ΝΠΔΔ (περιλαμβάνονται ΟΤΑ και ΝΠΔΔ, ακόμα και εκτός Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή)				Υποτομέας ΟΤΑ	ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και Ανεξάρτητες Αρχές με νομική προσωπικότητα, εγγεγραμμένα/ες στο ΜΦΓΚ (εκτός ΟΤΑ & ΟΚΑ)	
Δημόσιες Επιχειρήσεις και λοιπά ΝΠΙΔ, ακόμα και εκτός Μητρώου Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή				Υποτομέας ΟΚΑ	Περιφέρειες και Δήμοι, καθώς και νομικά πρόσωπα που ανήκουν, ελέγχονται ή χρηματοδοτούνται από τους ΟΤΑ Ασφαλιστικά Ταμεία, Οργανισμοί Απασχόλησης και Οργανισμοί Παροχής Υπηρεσιών Υγείας	

Σημείωση: Ο ΔΤ σύμφωνα με τον νόμο 1892/1990, άρθρο 51, παρ. 1 και η ΓΚ σύμφωνα με τον νόμο 4270/2014, άρθρο 14, παρ. 1.α.-στ.

- Για την ένταξη ενός φορέα στο ΜΦΓΚ, αυτός πρέπει να: α) έχει αυτονομία όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων, τηρώντας και το προβλεπόμενο σύστημα λογαριασμών, β) να είναι δημόσιος παραγωγός (public producer), δηλαδή ελεγχόμενος από φορέα της ΓΚ, γ) να παράγει μη εμπορεύσιμο προϊόν (nonmarket producer) και δ) χρηματοδοτείται/επιχορηγείται από τη ΓΚ σε ποσοστό ανώτερο του 50%, για την κάλυψη των εξόδων λειτουργίας του.

- Τα μη κερδοσκοπικά ιδρύματα δύνανται να χαρακτηρισθούν δημόσιοι παραγωγοί αν ελέγχονται αλλά κυρίως αν χρηματοδοτούνται από τη ΓΚ¹⁶¹.

- Εμπορεύσιμα προϊόντα είναι εκείνα που: α) οι πωλητές τους επιδιώκουν τη μεγιστοποίηση των κερδών τους μακροπρόθεσμα, *«πωλώντας αγαθά και υπηρεσίες ελεύθερα στην αγορά σε οποιονδήποτε είναι διατεθειμένος να πληρώσει τη ζητούμενη τιμή»*, β) οι αγοραστές τους αποσκοπούν στην αποκόμιση της μέγιστης ωφέλειας, *«δεδομένων των περιορισμένων πόρων τους, αγοράζοντας προϊόντα τα οποία ικανοποιούν καλύτερα τις ανάγκες τους στην προσφερόμενη τιμή»* και γ) η αγοραπωλησία τους διενεργείται εντός αποτελεσματικών αγορών, στις οποίες τα ενδιαφερόμενα μέρη, *«οι πολίτες και οι αγοραστές»* έχουν πρόσβαση, κατέχοντας και τις σχετικές πληροφορίες. *«Μια αγορά μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά ακόμη και αν δεν πληρούνται απόλυτα οι εν λόγω όροι.»*¹⁶².

- Πέραν τούτων και σε συμφωνία με το πλαίσιο εποπτείας της ΕΕ, με την εισαγωγή της έννοιας της ΓΚ στις διαδικασίες κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου του δημόσιου προϋπολογισμού, επεκτείνεται και η έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης σε όλο σχεδόν το φάσμα των φορέων που εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς ή και ασκούν δημόσια εξουσία.

- Ειδικότερα, πλέον μιλάμε για ενοποιημένους προϋπολογισμούς των υποτομέων της ΓΚ (κοινωνικός προϋπολογισμός, προϋπολογισμός ΟΤΑ και προϋπολογισμός λοιπών φορέων ΓΚ), για ενοποιημένες μηνιαίες αναφορές δαπανών και εσόδων, για ενιαίο λογαριασμό θησαυροφυλακίου και σύστημα λογαριασμών θησαυροφυλακίου, υπό των οποίων λειτουργούν όλοι οι τραπεζικοί λογαριασμοί χρηματικών διαθεσίμων του συνόλου των φορέων της ΓΚ. Εν τέλει, μιλάμε για λογιστικό πλαίσιο ΓΚ και

¹⁶¹ ΕΛΣΤΑΤ. *Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με το μητρώο των φορέων της γενικής κυβέρνησης.*

Διαθέσιμο στο:

http://www.sekape.gr/documents/A0701_SEL08_MT_AH_00_2010_00_2010_02_F_GR.pdf

(πρόσβαση στις 01/02/2019)

¹⁶² Κανονισμός (ΕΕ) 549/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Μαΐου 2013, Παράρτημα, Κεφάλαιο 1, παρ. 1.37-1.39

ενοποιημένες χρηματοοικονομικές αναφορές/καταστάσεις της ΓΚ¹⁶³, όπως συμβαίνει με τους ομίλους επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα¹⁶⁴.

- Με τον τρόπο αυτό καθώς αυξάνεται η ποιότητα και ποσότητα των πληροφοριών, για την εξαγωγή αξιόπιστων προβλέψεων, αλλά και για την εκτίμηση και αντιμετώπιση αναφυόμενων κινδύνων. Συνεπώς, επεκτείνεται ο εποπτικός ρόλος Υπουργείου Οικονομικών σε όλο το εύρος των φορέων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα και ενδυναμώνονται οι ικανότητες σχεδιασμού του.

- Όμως, τα προαναφερόμενα «έξωθεν» καθοριζόμενα κριτήρια είναι ιδιαίτερα κρίσιμα όχι μόνο για την με ενιαία μέθοδο και ομοιόμορφη διαχρονικά τήρηση, παρακολούθηση και εποπτεία των εθνικών λογαριασμών, που αποτελούν σημαντικό παράγοντα κατά τη λήψη των αποφάσεων για την άσκηση οικονομικής πολιτικής, αλλά και γιατί η ένταξη στο ΜΦΓΚ επιφέρει σημαντικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης, διοίκησης και οικονομικής διαχείρισης των ίδιων των φορέων. Ενδεικτικά, η οργάνωση της οικονομικής υπηρεσίας ενός φορέα της ΓΚ πρέπει να ακολουθεί απαραίτους κανόνες, όπως τήρηση ασυμβιβάστων καθηκόντων μεταξύ διατάκτη και προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών, καθώς και μεταξύ αυτών που εκδίδουν τους τίτλους πληρωμών εξόδων και αυτών που τους εξοφλούν. Ταυτόχρονα δημιουργείται υποχρέωση για συγκεκριμένες διαδικασίες έγκρισης, εκτέλεσης και ελέγχου του προϋπολογισμού, όπως «άνωθεν και έξωθεν» έγκριση προϋπολογισμού, τήρηση μητρώου δεσμεύσεων, αποστολή αναφορών στο Υπουργείο Οικονομικών και στην ΕΛΣΤΑΤ και υπαγωγή στο πεδίο ελέγχου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών και άλλων ελεγκτικών αρχών.

4.2.2 Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Οι θεσμοί και οι διαδικασίες, για το συντονισμό και τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών¹⁶⁵, συναποτελούν την Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση¹⁶⁶, βασικός μηχανισμός

¹⁶³ Ν. 4270/2014, άρθρα 54, 69Α, 69Β, 157· Προεδρικό διάταγμα 54/2018, άρθρο 10 και παράρτημα 6

¹⁶⁴ Ν. 4308/2014, άρθρα 31, 32

¹⁶⁵ Ενοποιημένη απόδοση για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρα 2, 5, 119, 136-138, 146, Τίτλος IX

¹⁶⁶ «Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει εγκρίνει μια δέσμη κανόνων που αποσκοπούν στην ανίχνευση, πρόληψη και αποκατάσταση προβληματικών οικονομικών τάσεων, όπως υπερβολικά δημόσια ελλείμματα ή επίπεδα δημόσιου χρέους που μπορούν να επιβραδύνουν την ανάπτυξη και να θέσουν σε κίνδυνο τις οικονομίες. Το πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ στρέφεται γύρω από το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, το σύστημά συντονισμού της οικονομικής πολιτικής της. Επιδιώκει να διασφαλίσει ότι υπάρχουν σαφέστεροι κανόνες, ότι οι εθνικές πολιτικές συντονίζονται καλύτερα καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, ότι υφίσταται τακτική παρακολούθηση και ότι επιβάλλονται ποινές όταν οι χώρες δεν καταφέρνουν να συμμορφωθούν με τους κανόνες». Διαθέσιμο στο: <https://eur->

της οποίας είναι το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Στο πλαίσιο του Εξαμήνου αυτού η Ελλάδα υποβάλλει κάθε άνοιξη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μέσω ενός εγγράφου με τίτλο «Πρόγραμμα Σταθερότητας», τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό προγραμματισμό της χώρας, συνοδευμένο από τα μέτρα και τις μεταρρυθμίσεις που πρόκειται να υλοποιηθούν για την υλοποίηση της¹⁶⁷. Τον Ιούνιο, μήνα λήξης του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και μετά τις προβλεπόμενες διαδικασίες, η Επιτροπή εκδίδει συστάσεις ανά χώρα, που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την κατάρτιση, έγκριση και ψήφιση του επόμενου ετήσιου προϋπολογισμού της¹⁶⁸.

Αντίστοιχα, η ελληνική νομοθεσία προβλέπει την κατάρτιση από το ΓΛΚ, την έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο και την ψήφιση από τη Βουλή έως το τέλος Μαΐου κάθε έτους, του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΜΠΔΣ). Το ΜΠΔΣ καταρτίζεται κατόπιν συλλογής στοιχείων από τους φορείς της ΓΚ που τελικά θα κληθούν να το υλοποιήσουν¹⁶⁹. Με το ΜΠΔΣ ο προϋπολογισμός της ΓΚ αποκτά πολυετή διάσταση, εν προκειμένω τεσσάρων ετών, που συνδυάζεται και με τα πεπραγμένα προηγούμενων ετών. Πρόκειται ουσιαστικά για κυλιόμενο τετραετή οικονομικό προγραμματισμό που αφορά όλους τους φορείς που ανήκουν στην ΓΚ ή επηρεάζουν τη δημοσιονομική θέση της, υποκείμενο σε ετήσια αναθεώρηση. Με το ΠΠΔΣ τίθενται: α) τα ανώτατα ορίων δαπανών των φορέων του κρατικού προϋπολογισμού, β) οι στόχοι ισοζυγίων των λοιπών φορέων της ΓΚ και γ) συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα, καθώς και δείκτες παρακολούθησης, προκειμένου να καταστεί ευχερής η παρακολούθηση της προσπάθειας επίτευξης δημοσιονομικών στόχων, η οποία εντάσσεται σε μια ευρύτερη «προσπάθεια εξορθολογισμού και ελέγχου των δαπανών»¹⁷⁰.

Έτσι, πχ το ΜΠΔΣ 2020-2023¹⁷¹ περιέχει: τον βασικό δημοσιονομικό μεσοπρόθεσμο στόχο για το διαρθρωτικό ισοζύγιο (πρωτογενές έλλειμμα ή

lex.europa.eu/summary/glossary/economic_governance.html• «Στο προοίμιο της ΣΕΕ αναγράφεται ότι τα κράτη μέλη είναι αποφασισμένα “να επιτύχουν την ενίσχυση και τη σύγκλιση των οικονομιών τους και την ίδρυση οικονομικής και νομισματικής ένωσης”. Σύμφωνα με το άρθρο 3 ΣΕΕ, η Ένωση “εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο..”» Διαθέσιμο στο:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/87/economic-governance>

¹⁶⁷ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/17256/ΔΠΔΣ/22-02-2019, σ. 1-2

¹⁶⁸ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/how-european-semester-works/>· <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>

¹⁶⁹ Νόμος 4270/2014, άρθρα 45-46

¹⁷⁰ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/17256/ΔΠΔΣ/22-02-2019, σ. 1-2

¹⁷¹ Νόμος 4549/2018, άρθρο 119, Παράρτημα

πλεόνασμα), τους τρόπους επίτευξης του, τις προκύπτουσες συνέπειες των σχετικών μέτρων που θα ληφθούν, τους ειδικότερους ετήσιους στόχους ως προς το ύψος του ελλείμματος ή πλεονάσματος, τα ανώτατα όρια ανά κατηγορία δαπάνης και ανά φορέα της Κεντρικής Διοίκησης, αλλά και τα μέγιστα όρια για ορισμένες δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης, με ιδιαίτερη αναφορά στα επιδόματα ασθένειας και στη φαρμακευτική δαπάνη. Επίσης, τίθενται αντίστοιχοι στόχοι και όρια για το ισοζύγιο του ενοποιημένου προϋπολογισμού των ΟΤΑ και του ενοποιημένου Κοινωνικού Προϋπολογισμού¹⁷².

Η δημοσιονομική θέση της ΓΚ πρέπει καταρχήν να είναι πλεονασματική ή ισοσκελισμένη. Ωστόσο, το κατώτατο σχετικό όριο που μπορεί να γίνει δεκτό υπό προϋποθέσεις είναι πρωτογενές έλλειμμα τάξεως 0,5% ή σε εξαιρετικές περιπτώσεις 1% του ΑΕΠ¹⁷³. Στην προκειμένη περίπτωση, η Ελλάδα έχει δεσμευτεί για πρωτογενή πλεονάσματα τάξης του 3,5% του ΑΕΠ κατά την περίοδο 2020-2023, δεδομένου ότι, αν και βγήκε επίσημα από το καθεστώς των Μνημονίων, βρίσκεται ακόμα σε καθεστώς ενισχυμένης εποπτείας¹⁷⁴.

Όλοι οι στόχοι και τα τιθέμενα όρια έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για την κατάρτιση και εκτέλεση των προϋπολογισμών των δύο πρώτων ετών του εκάστοτε ισχύοντος ΜΠΔΣ και ενδεικτικό χαρακτήρα για τα δύο επόμενα έτη, εν προκειμένω 2020-2021 και 2022-2023, αντίστοιχα¹⁷⁵. Ωστόσο, από τη μία υπάρχει η δυνατότητα επέκτασης της δεσμευτικότητας στα τέσσερα χρόνια¹⁷⁶ και από την άλλη η δυνατότητα επικαιροποίησης του ΜΠΔΣ, περιορισμένης όμως έκτασης και υπό αυστηρές προϋποθέσεις¹⁷⁷.

Γίνεται κατανοητό ότι το ΜΠΔΣ καθίσταται το βασικό εργαλείο άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, μέσω της υιοθέτησης της μεθόδου από πάνω προς τα κάτω, κατά την κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού (top-down budgeting). Σύμφωνα με την εν λόγω μέθοδο, αυτοί που καλούνται να επιτύχουν πρακτικά τους στόχους, γνωρίζουν εξ αρχής το συνολικό ανώτατο όριο των διατιθέμενων πόρων.

¹⁷² Νόμος 4270/2014, άρθρο 43· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/17256/ΔΠΔΣ/22-02-2019, σ. 2-7, Παραρτήματα Πινάκων σ. 11-31

¹⁷³ Νόμος 4270/2014, άρθρα 35, 37

¹⁷⁴ European Commission (2019), p. 3

¹⁷⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 43, παρ. 1 και άρθρο 50

¹⁷⁶ Νόμος 4270/2014, άρθρο 43, παρ. 2

¹⁷⁷ Νόμος 4270/2014, άρθρο 47

Παράλληλα δίνεται η δυνατότητα στους φορείς για κατανομή και ανακατανομή των πιστώσεων, πάντα εντός των περιορισμών που θέτει το εκάστοτε ΜΠΔΣ¹⁷⁸.

Περαιτέρω, για την τεκμηρίωση της αξιοπιστίας της κατάρτισης του, το ΜΠΔΣ συνοδεύεται υποχρεωτικά από επεξηγηματική έκθεση που μεταξύ άλλων περιλαμβάνει αξιολόγηση του δημοσιονομικού αποτελέσματος της προηγούμενης διετίας (στο παράδειγμά μας για τα έτη 2017-2018), δημοσιονομικές εκτιμήσεις για το τρέχον έτος (2019), προβλέψεις για τα βασικά δημοσιονομικά μεγέθη για το διάστημα αναφοράς (2020-2023), όπως το μέγεθος του χρέους, του ΑΕΠ, των εσόδων, του πληθωρισμού, του ισοζυγίου πληρωμών, της ανεργίας. Επίσης, γίνονται προβλέψεις για πιθανούς δημοσιονομικούς κινδύνους, όπως λχ η ενδεχόμενη ανατροπή των δημοσιονομικών στόχων από αποφάσεις δικαστηρίων που επιβάλουν την καταβολή αναδρομικών αποδοχών σε δημόσιους λειτουργούς, υπαλλήλους και συνταξιούχους¹⁷⁹.

Επιπλέον, περιλαμβάνονται στοιχεία για την πορεία των δημοσίων επιχειρήσεων, της πιθανής επίπτωσης τους στη δημοσιονομική θέση της ΓΚ, αλλά και τις παραδοχές που έχουν γίνει, καθώς και τη μεθοδολογία που έχει ακολουθηθεί για τον προσδιορισμό των προβλέψεων. Οι προβλέψεις διενεργούνται τόσο βάσει του βασικού σεναρίου, δηλαδή με την υπόθεση ότι δε θα υπάρξουν αλλαγές στην ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική, όσο και βάσει ενός εναλλακτικού σεναρίου που λαμβάνει υπόψη επιθυμούμενες αλλαγές πολιτικής. Όλες οι προβλέψεις πρέπει να έχουν υιοθετηθεί από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο που είναι Ανεξάρτητη Αρχή¹⁸⁰.

Έτσι, σύμφωνα με τις οδηγίες που δίνονται σε σταθερή βάση για την κατάρτιση του ΜΠΔΣ, οι προβλέψεις για τα ανώτατα όρια πρέπει να υπολογίζονται σε ταμειακή και δεδουλευμένη βάση, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών, να είναι ρεαλιστικές, να λαμβάνουν υπόψη τις προβλέψεις για το ΑΕΠ και τον πληθωρισμό, ενώ ιδιαίτερη βαρύτητα πρέπει να δίνεται στην *«προσπάθεια συγκράτησης των λειτουργικών δαπανών και εξέταση της δυνατότητας αύξησης των ιδίων εσόδων»*¹⁸¹.

¹⁷⁸ Νόμος 4270/2014, άρθρο 71· Απόφαση Αναπλ. Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/94263/ΔΠΓΚ/28-12-2019

¹⁷⁹ European Commission (2019), p. 30-31

¹⁸⁰ Νόμος 4270/2014, άρθρα 42, 44

¹⁸¹ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/17256/ΔΠΔΣ/22-02-2019, σ. 2-4, Παραρτήματα Πινάκων, σ. 11-14· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/21112/ΔΠΔΣ/09-03-2018, σ. 2-4, Παραρτήματα Πινάκων, σ. 11-14

4.2.3 Επισκόπηση δαπανών. Το φθινόπωρο το 2016 ξεκίνησε ένα πρόγραμμα περαιτέρω εξεύρεσης πόρων, μέσω ενός εξελισσόμενου προγράμματος επισκόπησης δαπανών (spending reviews), από μηδενική βάση. Αρχικά, στο πρόγραμμα εντάχθηκαν ως «πιλότοι» τα Υπουργεία Οικονομικών, Πολιτισμού και Αθλητισμού και Οικονομίας και Ανάπτυξης και από το 2017 επεκτείνεται σταθερά σε όλη τη ΓΚ¹⁸², όπως στα Υπουργεία Υγείας και Υποδομών και Μεταφορών και αναπόφευκτα στους εποπτευόμενους φορείς τους, δηλαδή σε μουσεία, σε νοσοκομεία, στον Εθνικό Οργανισμό Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (ΕΟΠΥΥ) κá.

Στο πρόγραμμα συμμετέχουν ενεργά οι ίδιοι οι φορείς, καθώς σε κάθε Υπουργείο έχουν συσταθεί ομάδες εργασίας για την κοστολόγηση των εκτελούμενων πολιτικών, την ανάδειξη των δυνατοτήτων εξοικονόμησης δαπανών και αύξησης ιδίων εσόδων, ενδυναμώνοντας έτσι την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων. Κατόπιν, τα Υπουργεία υποβάλλουν σχετικές συγκεκριμένες «*ρεαλιστικές*» προτάσεις, δηλαδή εκφρασμένες σε νομισματικές μονάδες, σε ποσοστά και σε δείκτες, προκειμένου να παρακολουθείται το κατά πόσο είναι εφικτή η υλοποίησή τους και άρα η αξιοπιστία τους. Οι προτάσεις αρχικά κατατίθεντο σε συντονιστική επιτροπή του Υπουργείου Οικονομικών και αργότερα στη Διεύθυνση του ΓΛΚ που είναι αρμόδια¹⁸³ για τις επισκοπήσεις δαπανών, για τη διαμόρφωση του πλαισίου λειτουργίας και εφαρμογής του προϋπολογισμού προγραμμάτων και για την εν γένει αξιολόγηση όλων των δράσεων της ΓΚ.

Πριν παρθούν οριστικές αποφάσεις για τους τελικούς στόχους του προγράμματος, οι φορείς διαβουλεύονται με το Υπουργείο Οικονομικών. Οι οριστικοί στόχοι ενσωματώνονται στις προβλέψεις του επόμενου προϋπολογισμού και του ΜΠΔΣ¹⁸⁴ και στα σχετικά Μνημόνια Συνεργασίας που υπογράφονται μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και λοιπών Υπουργείων για όλους τους φορείς και τομείς πολιτικής αρμοδιότητάς τους, με σκοπό την παρακολούθηση και εποπτεία της εκτέλεσης του προϋπολογισμού μέσω υποβολής σχετικών αναφορών σε τακτά χρονικά διαστήματα από τους προϊστάμενους των οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων¹⁸⁵. Επίσης, ειδικά για την επισκόπηση δαπανών τα Υπουργεία πρέπει να ορίσουν συγκεκριμένα στελέχη τους ως υπεύθυνα για το πρόγραμμα επισκόπησης

¹⁸² Υπουργείο Οικονομικών (2017β), σ. 33-34, 66-67

¹⁸³ Προεδρικό διάταγμα 1421/2017, άρθρο 44

¹⁸⁴ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/52435/ΔΠΓΚ/07-07-2017, σ. 2· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/2176/ΔΠΓΚ/09-01-2018, σ. 19

¹⁸⁵ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/1901/ΔΠΓΚ/08-01-2019, σ. 7, 34-37

δαπανών, τα οποία θα είναι και το ενδιάμεσο σημείο επαφής μεταξύ της του ΓΛΚ και των λοιπών φορέων της ΓΚ¹⁸⁶.

Στο πρόγραμμα εντάσσεται πληθώρα δράσεων όπως κεντροποίηση του συστήματος προμηθειών και παρακολούθησης αποθεμάτων των αποθηκών των νοσοκομείων, μέσω ενεργοποίησης της Εθνικής Κεντρικής Αρχής Προμηθειών Υγείας (ΕΚΑΠΥ), ενιαίο σύστημα ηλεκτρονικού εισιτηρίου (e-ticket) των μουσείων, εκπτώσεις στις δαπάνες ηλεκτρικής ενέργειας μέσω προκαταβολών στη ΔΕΗ, μείωση του κόστους τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών με την ένταξη των φορέων στο Σύστημα «Σύζευξις», *«Επανεξέταση των κριτηρίων χορήγησης μειωμένων-δωρεάν μετακινήσεων, προκειμένου οι σχετικές παροχές να κατευθύνονται στις κοινωνικές ομάδες που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη αυτών»*, εκπόνηση σχεδίου για την καλύτερη αξιοποίηση της περιουσίας, πχ μισθώσεις και χρήσεις δημόσιων κτηρίων, αναψυκτηρίων, καταστημάτων πωλητηρίων μουσείων, μνημείων και αρχαιολογικών χώρων, αλλά και *«αύξηση εσόδων από νέα τιμολογιακή πολιτική στα τέλη από φωτογράφιση, κινηματογράφιση κ.λπ., παραχωρήσεις»* των χώρων αυτών κá¹⁸⁷.

Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, πέραν των στόχων καθαρά οικονομικού χαρακτήρα, στόχος του προγράμματος επισκόπησης δαπανών, σε συνδυασμό με το ΜΠΔΣ και τις άλλες μεταρρυθμίσεις, είναι και η προετοιμασία, καθώς και εκπαίδευση του προσωπικού των φορέων στη διαρκή αξιολόγηση των δράσεων. Αυτή είναι μια αρχή που θα αποτελέσει το έρεισμα: α) για τη δημιουργία, σε πρώτη φάση, μιας νέας κουλτούρας¹⁸⁸ προϋπολογισμού σε μηδενική βάση (zero base budgeting), με τον οποίο επιχειρείται η διόρθωση των αστοχιών προηγούμενων προϋπολογισμών και συνεπώς βρίσκεται στην άλλη άκρη σκέψης σε σχέση με τον παραδοσιακό επαυξητικό προϋπολογισμό¹⁸⁹ και περαιτέρω β) για την πλήρη εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων ή επιδόσεων.

4.2.4 Σταδιακή εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων. Παρά την «επίσημη» ένταξη του προϋπολογισμού προγραμμάτων στον βασικό δημοσιολογιστικό νόμο από το 2014, ως μια εναλλακτική μορφή διάρθρωσης του προϋπολογισμού¹⁹⁰, μόλις το 2019 μπήκε εκ νέου σε εφαρμογή ένα πενταετές σχετικό σχέδιο. Σύμφωνα με αυτό, ο προϋπολογισμός τριών «πιλοτικών» Υπουργείων

¹⁸⁶ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/24906/ΔΑΔΓΚ/20-03-2018

¹⁸⁷ Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 38, 100-106

¹⁸⁸ Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 99

¹⁸⁹ Δημητράς & Μπάλλας (2009), σ. 312-313

¹⁹⁰ Νόμος 4270/2014, άρθρο 56

παρουσιάζεται αρχικά υπό μια γενική μορφή προϋπολογισμού επιδόσεων για ορισμένους τομείς πολιτικής, δεδομένων των περιορισμών που θέτει η υφιστάμενη εξέλιξη της διοικητικής και οικονομικής ταξινόμησης. Το 2020 η παρουσίαση αυτή θα επεκταθεί σε τρία ακόμα Υπουργεία, ενώ το 2021 θα συμμετέχουν όλα τα Υπουργεία. Τέλος, το 2022 θα είναι ένα έτος προετοιμασίας, ώστε το 2023 ο προϋπολογισμός όχι μόνο να παρουσιάζεται υπό μια γενική μορφή προγραμμάτων, αλλά να καταρτίζεται και να εκτελείται εξολοκλήρου βάσει στόχων και αξιολόγησης της επίδοσης¹⁹¹.

Για το 2019 αναφέρεται ενδεικτικά ότι, κατά ένα μεγάλο μέρος του, η πιλοτική εφαρμογή του προϋπολογισμού επίδοσης, αποτελεί ουσιαστικά μια περαιτέρω εξειδίκευση του προγράμματος επισκόπησης δαπανών, όσον αφορά την περιγραφή του στόχου και την επιθυμητή τιμή του, το ετήσιο χρονοδιάγραμμα (συχνότητα διεξαγωγής μέτρησης), τον τύπο και τη μονάδα μέτρησης του σχετικού δείκτη. Έτσι, λχ το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού πρέπει να αυξήσει το 2019 τα έσοδα από την επαναλειτουργία των αναψυκτηρίων αρχαιολογικών χώρων, μουσείων και μνημείων κατά 20% σε σχέση με το 2018. Ο σχετικός μαθηματικός τύπος είναι: (Έσοδα από μισθώσεις των αναψυκτηρίων 2019 / Έσοδα από μισθώσεις των αναψυκτηρίων 2018) x 100, ενώ η μέτρηση για την μέτρηση της προόδου και θα διεξάγεται ανά τετράμηνο.

Ανάλογες προβλέψεις υφίστανται και για άλλους τομείς πολιτικής που αφορούν τα υπόλοιπα δύο «πιλοτικά» Υπουργεία Υγείας και Υποδομών και Μεταφορών, αλλά και άλλου είδους πολιτικές, όπως *«αντιμετώπιση της παιδικής φτώχειας, προώθηση πολιτικών για την ενίσχυση της απασχόλησης και ενίσχυση της βασικής εκπαίδευσης στην προσχολική ηλικία»*, για τις οποίες αρμόδιο είναι το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Εδώ χρησιμοποιούνται πιο εξειδικευμένοι ποσοτικοί δείκτες, όπως ο συντελεστής Gini¹⁹².

4.2.5 Εξελίξεις στη λογιστική και στις ταξινομήσεις του προϋπολογισμού.

Από το 2010 έχει ξεκινήσει μια προσπάθεια αναμόρφωσης του λογιστικού συστήματος. Όπως συνιστάται και από τη διεθνή πρακτική, η μετάβαση διενεργείται, μέσω εκτέλεσης ενός μακροχρόνου σχεδίου που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη συμμετοχή ομάδων, αποτελούμενων από στελέχη, τεχνοκράτες, εμπειρογνώμονες του

¹⁹¹ Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 107

¹⁹² Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 108-113

δημόσιου και ιδιωτικού τομέα¹⁹³, πανεπιστημιακούς καθηγητές¹⁹⁴ ακόμα και από εκπροσώπους διεθνών οργανισμών¹⁹⁵. Σκοπός είναι η σταδιακή μετάβαση, από την, έως το 2010 εφαρμοζόμενη στο Δημόσιο, λογιστική ταμειακής βάσης¹⁹⁶, στη διπλογραφική λογιστική πλήρως δεδουλευμένης βάσης για όλη τη ΓΚ¹⁹⁷. Στο πλαίσιο αυτό:

1. Αρχικά προβλέφθηκε η εφαρμογή, από 01/01/2011¹⁹⁸, της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης (ΔΛΤΤΒ) για τους φορείς του Κράτους. Σύμφωνα με τους κανόνες αυτής το Δημόσιο, εκτός από προϋπολογισμό, απολογισμό και ισολογισμό (κατάσταση χρηματοοικονομικής θέσης), συντάσσει πλέον και τρεις ακόμα ιδιαίτερες ετήσιες καταστάσεις, την Κατάσταση Χρηματοοικονομικής Επίδοσης, την Κατάσταση Μεταβολής της Καθαρής Θέσης Πολιτών και την Κατάσταση Ταμειακών Ροών. Για τη σύνταξη των καταστάσεων εφαρμόζονται οι κανόνες της διπλογραφίας και του δεδουλευμένου των εσόδων και εξόδων¹⁹⁹. Έτσι, το Δημόσιο μπήκε σε μια τροχιά σταδιακής εναρμόνισης του λογιστικού συστήματος του με αυτό των ιδιωτικών επιχειρήσεων, που τηρούν αντίστοιχους κανόνες²⁰⁰, αλλά και με τις απαιτήσεις των διεθνών προτύπων καταγραφής της περιουσίας και της χρηματοοικονομικής θέσης των δημόσιων φορέων²⁰¹. Ωστόσο, η ΔΛΤΤΒ, όπως προδίδει και το όνομά της, αποτελεί ένα ενδιάμεσο βήμα προς την πλήρως δεδουλευμένη βάση, καθώς δεν τηρούνται με ακρίβεια και στο σύνολό τους οι αρχές της τελευταίας, αφού λχ δεν υπολογίζονται προς το παρόν αποσβέσεις²⁰². Επίσης, ένα έξοδο δεν λογιστικοποιείται τη στιγμή της εξόφλησής του, όπως στην λογιστική ταμειακής βάσης, ούτε με την παράδοση του αγαθού ή με την έκδοση ή την παραλαβή του σχετικού φορολογικού παραστατικού, όπως στην λογιστική δεδουλευμένης βάσης, αλλά σε έναν ενδιάμεσο χρόνο και ειδικότερα με την έκδοση του σχετικού τίτλου πληρωμής²⁰³.

¹⁹³ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/76964/0004/15-12-2015, παρ. Α, Β, ΣΤ.Ι.

¹⁹⁴ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/62383/0004/27-07-2016

¹⁹⁵ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών Πολιτικής 2/28860/0004/27-04-2016

¹⁹⁶ Αιτιολογική έκθεση νόμου 3871/2010, σ. 1· Νόμος 2362/1995, άρθρα 74-75, όπως ίσχυαν πριν την τροποποίηση τους από τα άρθρα 41-42 του νόμου 3871/2010

¹⁹⁷ Cavanagh, Flynn, & Moretti (2016)· Diamond (2013)

¹⁹⁸ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 2, παρ.1

¹⁹⁹ Νόμος 3871/2010, άρθρο 76Α· Προεδρικό διάταγμα 15/2011

²⁰⁰ Νόμος 4308/2013, άρθρο 1, άρθρο 3, παρ. 10, άρθρο 16

²⁰¹ Αιτιολογική έκθεση νόμου 3871/2010, σ. 1

²⁰² Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 1, παρ.2.1, περ. (ε)

²⁰³ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 1, παρ.3.1, περ. (α) σε συνδυασμό με το άρθρο 10, παρ. 10 του νόμου 4337/2015

2. Δημιουργήθηκε το Ενιαίο Πλαίσιο Λογιστικής για όλη τη ΓΚ²⁰⁴, με το οποίο επιδιώκεται:

ο λογιστικός χειρισμός των συναλλαγών της με ομοιόμορφο τρόπο, η αληθής και ορθή απεικόνιση της οικονομικής κατάστασης και της περιουσιακής διάρθρωσής της, η διευκόλυνση της κατάρτισης ενοποιημένων χρηματοοικονομικών αναφορών, η ορθή εκτίμηση της πιστοληπτικής ικανότητάς της, η άντληση αξιόπιστων πληροφοριών κάθε φύσης για αξιοποίηση, τόσο από τις διάφορες υπηρεσίες όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς, η εξαγωγή δεδομένων βάσει του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (ΕΣΛ), η απλούστευση και διευκόλυνση των κάθε μορφής ελέγχων²⁰⁵.

Επίσης, επιδιώκεται *«η αύξηση της παραγωγικότητας και η σύνδεση αυτού με το Γενικό Λογιστικό Σχέδιο του ιδιωτικού τομέα»*²⁰⁶.

3. Από την πρωτοχρονιά του 2023 όλοι ανεξαιρέτως οι φορείς της ΓΚ θα πρέπει να εφαρμόζουν με ενιαίο τρόπο ένα Κοινό Σχέδιο Λογαριασμών διπλογραφικής λογιστικής, σε πλήρως δεδουλευμένη βάση, λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά διεθνώς παραδεκτά πρότυπα, όπως τα Διεθνή Λογιστικά Πρότυπα Δημοσίου Τομέα (International Public Sector Accounting Standards ή IPSAS) και παρέχοντας πλήρης επεξηγήσεις, σε μορφή Προσαρτήματος, για τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις τους. Συνεπώς, την ημερομηνία αυτή καταργούνται τα επιμέρους τέσσερα κλαδικά λογιστικά σχέδια²⁰⁷ των ΟΤΑ, των ΟΚΑ, των λοιπών Νομικών Δημοσίου Δικαίου και των Δημοσίων Μονάδων Υγείας²⁰⁸.

4. Η λειτουργία του λογιστικού συστήματος πρέπει να υποστηρίζεται από πληροφοριακά συστήματα, προκειμένου να είναι ευχερής η εξυπηρέτηση των προβλεπόμενων ταξινομήσεων. Ειδικότερα, προβλέπονται επτά ταξινομήσεις, εκ των οποίων οι τρεις πρώτες είναι υποχρεωτικές για τους φορείς, από 01/01/2023: οικονομική, διοικητική, λειτουργική, γεωγραφική, κατά πρόγραμμα, κατά πηγή χρηματοδότησης και για κοστολογικούς σκοπούς. Η κάθε ταξινόμηση θεμελιώνεται σε ορισμένους βασικούς κοινούς για όλους κανόνες, ενώ ο κάθε φορέας μπορεί να την προσαρμόσει περαιτέρω στις ιδιαίτερες ανάγκες του ή και στις απαιτήσεις των

²⁰⁴ Προεδρικό διάταγμα 54/2018, άρθρα 1-2

²⁰⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 156, παρ. 1

²⁰⁶ Αιτιολογική έκθεση νόμου 4270/2014, σ. 26

²⁰⁷ Προεδρικό διάταγμα 54/2018, άρθρο 1, παρ. 1, άρθρο 3, άρθρο 9, άρθρο 15

²⁰⁸ Προεδρικά διατάγματα: 315/1999, 80/1997, 205/1998 και 146/2003 αντίστοιχα

εποπτευόντων φορέων. Πρακτικά, τα επίπεδα ταξινόμησης αποτυπώνονται μέσω γραμματικών ή και αριθμητικών κωδικών²⁰⁹.

5. Το Κοινό Σχέδιο Λογαριασμών χρησιμοποιείται για τη σύνταξη, αλλά και την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού των φορέων, δηλαδή για τον έλεγχο της στοχοθεσίας τους, μέσω των σχετικών δημοσιονομικών αναφορών²¹⁰. Έτσι, δημιουργείται ένας, κοινός για όλους τους ενδιαφερομένους, κώδικας επικοινωνίας, με ιδιαίτερα συμβολικό χαρακτήρα, καθώς ο κώδικας αυτός επικαθορίζεται από τους κανόνες της λογιστικής του ιδιωτικού τομέα.

4.2.5.1 Οικονομική ταξινόμηση. Η ταξινόμηση γίνεται με αρχικό κριτήριο το αν ο κάθε λογαριασμός αφορά σε έσοδο, έξοδο, υλικό ή άυλο πάγιο ή απόθεμα, χρηματοοικονομική απαίτηση, χρηματοοικονομική υποχρέωση, πρόβλεψη, λοιπές οικονομικές ροές ή καθαρή θέση, δημιουργώντας, δημιουργώντας οκτώ αντίστοιχες ομάδες λογαριασμών. Το επόμενο κριτήριο είναι το επιθυμητό, κατά περίπτωση, επίπεδο της αναλυτικής πληροφορίας για την κάθε ομάδα. Η ανάλυση της πληροφορίας περιλαμβάνει υποχρεωτικά πέντε επίπεδα, δημιουργώντας τουλάχιστον πενταβάθμιους λογαριασμούς, που ο κάθε ένας αναλύει περαιτέρω τον προηγούμενο Βάσει της ταξινόμησης αυτής συντάσσονται όλες οι χρηματοοικονομικές αναφορές. Η αναλυτική οικονομική ταξινόμηση διενεργείται κατά κύριο λόγο βάσει των πρότυπων του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών (European System of Accounts ή ESA) και συμπληρωματικά βάσει του συστήματος Χρηματοοικονομικής Στατιστικής Κυβερνήσεων (Government Finance Statistic ή GFS)²¹¹.

Όσον αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό η οικονομική του ταξινόμηση περιλαμβάνει τις πέντε πρώτες ομάδες λογαριασμών και είναι ενιαία, τόσο για το τακτικό, όσο και για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ενώ με σκοπό την καλύτερη δυνατή πληροφόρηση, η σύνταξη, εκτέλεση και παρακολούθησή του επεκτείνεται στον έκτο βαθμό. Ακολουθείται δηλαδή αντίστοιχη λογική με αυτή της κωδικοποίησης των λογαριασμών του Ελληνικού Γενικού Λογιστικού Σχεδίου²¹². Έτσι, από την κωδικοποίηση ενός εξαβάθμιου λογαριασμού του προϋπολογισμού μπορεί άμεσα να διακριβωθεί άμεσα η ομάδα στην οποία ανήκει, το αν η συναλλαγή είναι χρηματοοικονομικού ή μη χαρακτήρα, η μείζονα κατηγορία εσόδου, πχ φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών, η μείζονα κατηγορία εξόδου, πχ κοινωνικές παροχές,

²⁰⁹ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 3, παρ. 3-4

²¹⁰ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρα 4, 11, 12, Παραρτήματα 3-4

²¹¹ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 4

²¹² Τουρνά (2015), σ. 133-180

αλλά και η φύση και το είδος αυτών σε αναλυτικότερο επίπεδο, πχ παροχές κοινωνικής πρόνοιας σε χρήμα-επιδόματα σε τυφλούς ή φόροι επί αγαθών και υπηρεσιών-Φόροι Προστιθέμενης Αξίας (ΦΠΑ)-ΦΠΑ στις νέες οικοδομές²¹³.

4.2.5.2 Διοικητική ταξινόμηση του προϋπολογισμού. Η ταξινόμηση αυτή πρέπει να είναι σύμφωνη με το επίπεδο του οργανογράμματος κάθε φορέα του προϋπολογισμού. Δηλαδή από τη διάρθρωση και κωδικοποίηση της πρέπει να προκύπτει, με όσο το δυνατό περισσότερη ακρίβεια, ο φορέας (Υπουργείο, Ανεξάρτητη Αρχή, Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Νομικό Πρόσωπο κλπ) και το σε ποιον Υποτομέα της ΓΚ εντάσσεται ο φορέας αυτός, καθώς και το επίπεδο του οργανογράμματος στο οποίο ανήκει η οργανωτική μονάδα (Γραφεία Πολιτικής Ηγεσίας, Γενική ή Ειδική Γραμματεία, Γενικής Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Γραφείο ή τυχόν άλλα ή ενδιάμεσα επίπεδα, Αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες ή Υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στο ανώτατο όργανο διοίκησης), για την κάλυψη των αναγκών τις οποίες έχει διατεθεί ειδικό μέρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού. Συνεπώς από την ταξινόμηση αυτή φαίνεται και το διοικητικό όργανο που είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση των πόρων (Διατάκτης). Κατ' ουσίαν πρόκειται για μια, μέσω του προϋπολογισμού, εμφάνιση των κέντρων κόστους ή των κέντρων που συλλέγουν έσοδα. Ωστόσο, όσον αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό, η διοικητική ταξινόμηση αναπτύσσεται προς το παρόν σε τρία επίπεδα, όσο δηλαδή είναι και το ελάχιστο που προβλέπει ο νόμος, παρά το ότι το οργανόγραμμα των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης αναπτύσσεται σε περισσότερα από τρία επίπεδα ιεραρχίας²¹⁴.

4.2.5.3 Λειτουργική ταξινόμηση του προϋπολογισμού. Η ταξινόμηση αυτή διενεργείται με βασικό κριτήριο τους τομείς πολιτικής (Γενικές Δημόσιες Υπηρεσίες, Άμυνα, Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια, Οικονομικές Σχέσεις, Υγεία, Παιδεία, Κοινωνική Προστασία, κά), στους οποίους επιμερίζονται οι πιστώσεις του προϋπολογισμού, όπως προβλέπεται από το διεθνές πρότυπο Ταξινόμησης των Λειτουργιών των Κυβερνήσεων (Classification of the Functions of Government ή COFOG)²¹⁵.

Γίνεται κατανοητό πως ο συνδυασμός των εν λόγω τριών ταξινομήσεων, στην πλήρη ανάπτυξή τους, με την κατά πρόγραμμα ταξινόμηση αποτελεί χωρίς αμφιβολία

²¹³ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/58493/ΔΠΓΚ/31-07-2018, σ. 2-4, 9, 58

²¹⁴ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 5· Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/58493/ΔΠΓΚ/31-07-2018, σ. 5-6, 106-122

²¹⁵ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 6· OECD (2011b), p. 194-195, Annex B

απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή του προϋπολογισμού επίδοσης. Και αυτό γιατί μέσα από τη διοικητική ταξινόμηση, ακόμα και ο χαμηλότερος ιεραρχικά προϊστάμενος αναγνωρίζει τα όρια της εξουσίας και ευθύνης του, καθώς και σε ποιόν λογοδοτεί για την επιτυχία ή αποτυχία του, ενώ μέσα από την οικονομική ταξινόμηση γνωρίζει με ακρίβεια το είδος και την ποσότητα των πόρων που διαθέτει για περιορισμένο χρονικό διάστημα, προκειμένου να επιτευχθούν τόσο οι ειδικοί στόχοι που αντιστοιχούν στο Τμήμα, στη Διεύθυνσή του κλπ, όσο και οι ευρύτεροι στόχοι του φορέα του, που τίθενται στο πλαίσιο ενός προγράμματος ενός τομέα πολιτικής.

Από τη άλλη, το γεγονός της μη υποχρεωτικής εφαρμογής της ταξινόμησης κατά πρόγραμμα²¹⁶ από την 1^η Ιανουαρίου 2023, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η λειτουργική ταξινόμηση ίσως θα χρησιμοποιηθεί εν τέλει απλώς ως μέσο για μια διαφορετική μορφή παρουσίασης του προϋπολογισμού, που δύναται απλώς να αποτελέσει αντικείμενο περαιτέρω συζήτησης ή και λογοδοσίας. Συνεπώς, δεν είναι σίγουρη προς το παρόν η ύπαρξη πρόθεσης για χρήση του προϋπολογισμού επίδοσης στην ΓΚ, ως ένα εργαλείο καθολικής εφαρμογής για τη λήψη αποφάσεων ή σε μια ακραία εκδοχή του για την κατανομή των πόρων βάσει των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν²¹⁷.

4.2.6 Σύστημα στοχοθεσίας, αναφορών παρακολούθησης και δημοσιοποίησης στοιχείων εκτέλεσης προϋπολογισμού. Για τη στενή παρακολούθηση της ομαλής εξέλιξης των ετήσιων προϋπολογισμών των δημόσιων φορέων, καταρτίζονται πλέον υποχρεωτικά μηνιαία προγράμματα εκτέλεσής τους, βάσει των οποίων τίθενται και ανάλογοι προσυμφωνημένοι τριμηνιαίοι στόχοι που αφορούν την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Έτσι, οι φορείς ωθούνται στην έγκαιρη και βάσει συγκεκριμένου σχεδίου εκτέλεση των δράσεών τους.

Οι στόχοι αφορούν: α) τα κρατικά έσοδα, δηλαδή το ύψος των εσόδων που εισπράττουν οι Υπηρεσίες της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), όπως οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ) και τα Τελωνεία, αφού για την ΑΑΔΕ εκπονείται κάθε χρόνο επιχειρησιακό σχέδιο και για κάθε μία από τις υπηρεσίες της τίθενται συγκεκριμένοι στόχοι εσόδων²¹⁸, β) μέγιστα όρια δαπανών για τους υπόλοιπους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, οι οποίοι εκτελούν αποκλειστικά

²¹⁶ Προεδρικό διάταγμα 15/2011, άρθρο 3, παρ. 3

²¹⁷ Anderson (2008), p. 84-88

²¹⁸ Νόμος 4389/2016, άρθρο 23· Απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ Α 1102/20-03-2019

προϋπολογισμό εξόδων και γ) δημοσιονομικό αποτέλεσμα (έσοδα μείον έξοδα) για τους λοιπούς φορείς της ΓΚ.

Για την περαιτέρω διασφάλιση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και οι ΑΑ δεσμεύονται για την επίτευξη των στόχων, μέσω σύναψης σχετικών μνημονίων συνεργασίας με το Υπουργείο Οικονομικών²¹⁹, ενώ για τους λοιπούς φορείς της ΓΚ, πλην ΟΤΑ, η συμφωνία συνάπτεται με το κατά περίπτωση εποπτεύον Υπουργείο, το οποίο στη συνέχεια συγκεντρώνει για λογαριασμό των εποπτευόμενων φορέων του τα σχετικά στοιχεία και τα υποβάλλει στο Υπουργείο Οικονομικών. Οι συμφωνίες αυτές περιλαμβάνουν το είδος των αναφορών δια των οποίων παρακολουθείται το πρόγραμμα και τις προθεσμίες υποβολής τους, τις ενέργειες διόρθωσης τυχόν αποκλίσεων ή και τη λήψη μέτρων για τη μη εμφάνισή τους, τις συνέπειες μη σχετικής συμμόρφωσης, τον ρυθμό με τον οποίο εκτελούνται οι δαπάνες και εισπράττονται τα έσοδα, τους στόχους τήρησης του μητρώου δεσμεύσεων και συνεπώς της εξόφλησης των ληξιπρόθεσμων και μη ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων, τους στόχους για την επισκόπηση δαπανών κλπ²²⁰.

Η παρακολούθηση διενεργείται μέσω υποβολής μηνιαίων και τριμηνιαίων εκθέσεων/αναφορών, που καθιστούν δυνατή τη σύγκριση στόχων και πραγματοποιηθέντων αποτελεσμάτων. Όταν παρουσιάζονται αρνητικές αποκλίσεις, άνω του 10%, σε σχέση με τους στόχους τριμήνου, εξαμήνου, εννιαμήνου ή έτους, συντάσσονται και συνυποβάλλονται εκθέσεις δικαιολόγησης τους, ενώ αν οι αποκλίσεις συνεχιστούν ή δεν υποβληθούν τα προβλεπόμενα στοιχεία ή τα στοιχεία δικαιολόγησης των αποκλίσεων δεν είναι επαρκή, είναι δυνατή η διακοπή της σχετικής επιχορήγησης ή η περικοπή των πιστώσεων.

Ανάλογες προβλέψεις ισχύουν και για τις κρατικές δημόσιες επιχειρήσεις εκτός ΓΚ, δεδομένου ότι τυχόν αστοχίες του προϋπολογισμού τους είναι δυνατό να επηρεάσουν σοβαρά τους στόχους του προϋπολογισμού, λχ μέσω των εγγυήσεων που παρέχει το Ελληνικό Δημόσιο για τη σύναψη των δάνειων των επιχειρήσεων αυτών²²¹.

²¹⁹ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΑΚ Δεκεμβρίου 2016 (ΑΔΑ: Ω27ΘΗ-ΣΞΛ), σ. 30-33

²²⁰ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΑΚ 2/1901/ΔΠΓΚ/08-01-2019, σ. 34-38

²²¹ Ν. 4270/2014, άρθρα 70, 147, 155Α, 157, 172, 173, 175Α· Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/2179/ΔΠΓΚ/09-01-2018· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4270/2014· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΑΚ 2/55663/ΔΠΓΚ/16-07-2018· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΑΚ 2/1901/ΔΠΓΚ/08-01-2019

Η παρακολούθηση της πορείας εκτέλεσης των προϋπολογισμών των Δήμων και των Περιφερειών και των εποπτευόμενων από τους εν λόγω φορείς νομικών προσώπων, γίνεται μέσω του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας (ΠΟΑ) των ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών, δεδομένου ότι οι ΟΤΑ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, σύμφωνα με σχετική συνταγματική πρόβλεψη²²².

Έτσι, οι ΟΤΑ πρέπει να υποβάλλουν Ολοκληρωμένα Προγράμματα Δράσης (ΟΠΔ), που περιέχουν αντίστοιχους προς τα ανωτέρω στόχους, που αξιολογούνται και είναι δυνατό να τροποποιούνται από το Παρατηρητήριο, κυρίως αν γίνει αντιληπτό ότι υπάρχει τάση υπερεκτίμησης των προϋπολογισθέντων εσόδων. Σε περίπτωση μη έγκαιρης υποβολής ΟΠΔ ή αρμοδίως εγκεκριμένου προϋπολογισμού από έναν ΟΤΑ, είναι δυνατή, κατόπιν αιτιολογημένης πρόταση του ΠΟΑ, η μερική ή ολική περικοπή της μηνιαίας απόδοσης των αυτοτελών πόρων του, που ελέγχονται από το Κράτος. Αν παρουσιαστεί απόκλιση μεγαλύτερη του 10% σε σχέση με τους τριμηνιαίους στόχους, που έχουν τεθεί με το ΟΠΔ, το ΠΟΑ προβαίνει σε συστάσεις προς τον συγκεκριμένο ΟΤΑ για τις από μέρους του διορθωτικές ενέργειες. Σε περίπτωση δε εμφάνισης παρατεταμένης, άνω των δύο τριμήνων, υπερβάλλουσας απόκλισης, είναι δυνατή, μετά από πρόταση του ΠΟΑ, η επιβολή στον ΟΤΑ ενός Προγράμματος Εξυγίανσης²²³, που μπορεί να περιλαμβάνει ιδιαίτερα αυστηρά μέτρα όπως μέτρα αύξησης των ιδίων εσόδων και περιορισμού των εξόδων στις απολύτως ανελαστικές ή υποχρεωτικές δαπάνες ή ακόμα και αναστολή προσλήψεων και μισθώσεων²²⁴.

Περαιτέρω, όλες οι προβλεπόμενες δημοσιονομικές αναφορές των φορέων της ΓΚ που αφορούν την εκτέλεση του προϋπολογισμού τους αποστέλλονται σε αρμόδια διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η οποία διαχειρίζεται το σύστημα δημοσιονομικών αναφορών όλων των υποτομέων της ΓΚ²²⁵.

Μετά τη συγκέντρωση και επεξεργασία των στοιχείων, δημοσιεύονται στον ιστότοπο του Υπουργείου Οικονομικών δύο μηνιαία δελτία εκτέλεσης, σε ταμειακή βάση, ένα για τον κρατικό προϋπολογισμό και ένα για την ΓΚ. Το δελτίο που αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό περιέχει στοιχεία: α) εσόδων, φορολογικών και μη και β) εξόδων ανά κατηγορία δαπάνης και γ) στοχοθεσίας.

²²² Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρο 102, παρ. 2, 4 και 5

²²³ Πχ Απόφαση Υφυπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης 25011/02-08-2016

²²⁴ Ν. 4270/2014, άρθρα 27, 149, 174· Απόφαση Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών οικ. 34574/05-07-20148

²²⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 157· Προεδρικό διάταγμα 142/2017, άρθρο 42

Το δελτίο που αφορά τη ΓΚ παρέχει στοιχεία σε ταμειακή βάση: α) συνολικά για τη ΓΚ και ανά Υποτομέα αυτής, δηλαδή ξεχωριστά για το σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ξεχωριστά για το σύνολο των φορέων του Κοινωνικού Προϋπολογισμού, αλλά και με ιδιαίτερες αναφορές στα Νοσοκομεία και στους ΟΚΑ και ξεχωριστά για το σύνολο των φορέων της Κεντρικής Κυβέρνησης, αλλά με ιδιαίτερες αναφορές στα νομικά της πρόσωπα, β) ανά είδος εξόδων και εσόδων, γ) για τις μεταβιβάσεις εντός της ΓΚ, δ) για το χρέος, ε) για τις κρατικές εγγυήσεις και το ανεξόφλητο μέρος αυτών, στ) για τις λοιπές ανεξόφλητες ληξιπρόθεσμες και μη υποχρεώσεις, που περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων οφειλές των φορέων της ΓΚ προερχόμενες από επιστροφές φόρων. Ωστόσο, ανάλογα με το που είναι θεμιτό να δοθεί έμφαση, όσον αφορά την διεκπεραίωση των υποθέσεων, δύνανται να δημοσιοποιούνται ιδιαίτερα δελτία για μέρος των στοιχείων αυτών, πχ δελτία που αφορούν αποκλειστικά την πορεία των ληξιπρόθεσμων οφειλών της ΓΚ, των μεταβιβάσεων εντός αυτής και τη διεκπεραίωση των εκκρεμών αιτήσεων συνταξιοδότησης.

Επίσης, δημοσιεύονται τριμηνιαία δελτία που αφορούν την επίτευξη της στοχοθεσίας. Όλα τα δελτία παρουσιάζουν στοιχεία τόσο για την περίοδο στην οποία αναφέρονται, μήνα ή τρίμηνο του έτους, όσο και σωρευτικά, δηλαδή από την αρχή του έτους έως το τέλος της περιόδου αναφοράς. Τέλος, μαζί με τα δελτία συνδημοσιεύονται χρονολογικές σειρές με στοιχεία προηγούμενων οικονομικών ετών, προκειμένου να καταστεί εφικτή η παρατήρηση της εξέλιξης και η σύγκριση των στοιχείων²²⁶.

Υπεύθυνοι για την τήρηση της στοχοθεσίας και τη σωστή και έγκαιρη υποβολή στοιχείων είναι οι κατά περίπτωση αρμόδιοι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών των φορέων. Σε περίπτωση δε μη τήρησης των προθεσμιών υποβολής στοιχείων προβλέπεται ακόμα και περικοπή του μισθού τους.

4.2.7 Ανάλυση υποχρεώσεων, Μητρώο Δεσμεύσεων και KPI. Για τη διασφάλιση της τήρησης των ορίων που θέτει ο προϋπολογισμός κάθε φορέα της ΓΚ, εφαρμόστηκε η διαδικασία υποχρεωτικής έκδοσης απόφασης ανάληψης υποχρέωσης, πριν από οποιαδήποτε ενέργεια που μπορεί ή τείνει να προκαλέσει δαπάνη σε βάρος του προϋπολογισμού. Η απόφαση αυτή, που ονομάζεται και απόφαση δημοσιονομικής δέσμευσης, εκδίδεται από τον εκάστοτε αρμόδιο διατάκτη,

²²⁶ <https://minfin.gr/web/guest/deltia-ekteleses-proupologismou>

περιέχοντας όμως υποχρεωτικά βεβαίωση του προϊστάμενου οικονομικών υπηρεσιών του φορέα για τη νομιμότητα της δαπάνης, δηλαδή για το ότι αυτή αφενός συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής του φορέα και αφετέρου ότι υφίσταται επαρκής πίστωση για τη διενέργειά της. Επίσης, στη βεβαίωση αναγράφεται και το υπόλοιπο που απομένει για τη διενέργεια άλλων δαπανών²²⁷.

Ωστόσο, πρέπει να τονισθεί ότι όμοιες ή ανάλογες διατάξεις με αυτή που ορίζει ότι η έκδοση απόφασης δημοσιονομική δέσμευσης πρέπει να προηγείται οποιασδήποτε άλλης ενέργειας για την εκτέλεση μιας δαπάνης, υπήρχαν και σε παλαιότερους νόμους²²⁸, που αφορούσαν τον προϋπολογισμό. Ωστόσο, παρέμειναν ανεφάρμοστες έως και το 2010²²⁹.

Αν η απόφαση δημοσιονομικής δέσμευσης δεν αναρτηθεί εγκαίρως σε συγκεκριμένους ιστοτόπους του διαδικτύου (Πρόγραμμα «Διαύγεια» κá) ή και ο αριθμός της δεν αναγράφεται ρητά σε όλες τις πράξεις που δύνανται ή τείνουν να δημιουργήσουν νομική δέσμευση έναντι τρίτων, τότε η δαπάνη θεωρείται μη νόμιμη και προβλέπονται σχετικές κυρώσεις²³⁰.

Σε περίπτωση δαπάνης που βαρύνει επόμενους προϋπολογισμούς τους ΜΠΔΣ εκδίδεται απόφαση πολυετούς υποχρέωσης με την οποία το αρμόδιο, ανάλογα με το ύψος της δαπάνης, όργανο, δηλαδή ο Υπουργός Οικονομικών, εποπτεύων Υπουργός ή διατάκτης του φορέα, δεσμεύεται ότι θα διαθέσει επαρκές ύψος πιστώσεων των επόμενων αυτών προϋπολογισμών για την ομαλή υλοποίηση της δαπάνης. Επίσης, στην αρχή κάθε έτους, νέες υποχρεώσεις αναλαμβάνονται μόνο εφόσον προηγουμένως αναληφθούν αυτές που προέρχονται από ανεκτέλεστο μέρος δημοσίων συμβάσεων ή και από απλήρωτες υποχρεώσεις του προηγούμενου έτους, καθώς και από πολυετείς δεσμεύσεις²³¹.

Περαιτέρω, ο κάθε φορέας της ΓΚ καταχωρεί υποχρεωτικά όλες τις δημοσιονομικές δεσμεύσεις του ετησίου προϋπολογισμού τους σε ιδιαίτερο βιβλίο, το Μητρώο Δεσμεύσεων (ΜΔ)²³². Το ΜΔ αποτελεί ένα εργαλείο λεπτομερούς και

²²⁷ Νόμος 4270/2014, άρθρο 66· Προεδρικό διάταγμα 80/2016, άρθρα 1-4

²²⁸ Νόμος 2362/1995, άρθρο 21· Νομοθετικό διάταγμα 321/1969, άρθρα 24-25

²²⁹ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/91118/0026/21-12-2010, σ. 1-4, 16-17· Προεδρικό διάταγμα 113/2010, άρθρο 2, παρ. 2, άρθρο 13

²³⁰ Νόμος 4270/2014, άρθρο 26, παρ. 1 και άρθρο 66, παρ. 11· Προεδρικό διάταγμα 80/2016, άρθρο 4, παρ. 1.α. και άρθρα 11-12

²³¹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 67· Προεδρικό διάταγμα 80/2016, άρθρο 4, παρ. 3· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/100018/0026/30-12-2016

²³² Νόμος 4270/2014, άρθρο 24, παρ. 5.γ., άρθρο 25, παρ. 3.γ., άρθρο 66, παρ. 3.α., άρθρο 68, παρ. 2· Προεδρικό διάταγμα 80/2016, άρθρα 7-8

αναλυτικής καταγραφής όλων των στοιχείων κάθε αναλαμβανόμενης υποχρέωσης, με κύριους σκοπούς την εξαγωγή συμπερασμάτων για τον προσδιορισμό των αναγκών για ρευστά διαθέσιμα και συνεπώς για χρηματοδότηση²³³, την εξάλειψη της δυνατότητας ανάληψης υποχρέωσης πέραν των εγγεγραμμένων και εγκεκριμένων πιστώσεων, τη στενή και ακριβή παρακολούθηση της πορείας των εκκρεμών δεσμεύσεων και των πληρωμών και ειδικότερα των ληξιπρόθεσμων οφειλών, προκειμένου αυτές να μειωθούν ή και να εξαιρεθούν²³⁴ και συνεπώς να μην καταβάλλονται τόκοι υπερημερίας²³⁵. Προς αυτή την κατεύθυνση τίθενται ειδικοί στόχοι²³⁶ για την τήρηση του ΜΔ όλων των φορέων της ΓΚ, που παρακολουθούνται εντατικά μέσω των μηνιαίων και τριμηνιαίων αναφορών, οι οποίες εντάσσονται στο γενικό σύστημα στοχοθεσίας και παρακολούθησης εκτέλεσης του τακτικού προϋπολογισμού και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων²³⁷ και που υποβάλλονται με ευθύνη των προϊσταμένων οικονομικών υπηρεσιών των Υπουργείων στο ΓΛΚ, μέσω κατάλληλης διαδικτυακής πύλης²³⁸.

Ωστόσο, μέσω του ΜΔ αντλούνται και άλλες πολύτιμες πληροφορίες, όπως:

- το σύνολο των πιστώσεων που απαιτούνται σε ετήσια βάση για τις δημόσιες συμβάσεις, δηλαδή για εμπορικές συναλλαγές,
- το σύνολο των οφειλών σε οντότητες εντός και εκτός ΓΚ, αλλά και στο εξωτερικό,
- το μέρος των πληρωμών ληξιπρόθεσμων, άνω των ενενήντα (90) ημερών, προς τρίτους, το οποίο τελικά συμψηφίζεται ή παρακρατείτε, λόγω οφειλών των δικαιούχων των πληρωμών προς το Δημόσιο ή προς ασφαλιστικούς φορείς²³⁹.

Έτσι, είναι δυνατή η εξαγωγή συμπερασμάτων, αντίστοιχα, για το σε ετήσια βάση ποσοστό ολοκλήρωσής του προβλεπόμενου οικονομικού αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων, το σύνολο των οφειλών προς τον ιδιωτικό τομέα της χώρας και για την αποτελεσματικότητα των εισπρακτικών μηχανισμών της ΑΑΔΕ και των ΟΚΑ, καθώς καθίσταται δυνατή η σύγκριση μεταξύ των εσόδων που προήλθαν από συμψηφισμούς και παρακρατήσεις, κατά την διαδικασία εξόφλησης οφειλών από τις οικονομικές υπηρεσίες των δημόσιων φορέων, δηλαδή από φορείς εκτός ΑΑΔΕ και

²³³ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ Δεκεμβρίου 2016 (ΑΔΑ: Ω27ΘΗ-ΣΞΛ), σ. 7, 19-21

²³⁴ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/47972/0026/15-06-2018

²³⁵ Νόμος 4152/2013, άρθρο πρώτο, παρ. Ζ, υποπαρ. Ζ.5, παρ. 1· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/1901/ΔΠΓΚ/08-01-2019, σ. 8-9

²³⁶ Νόμος 4270/2014, άρθρο 70, παρ. 1.η.

²³⁷ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/31585/30-05-2012

²³⁸ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ οικ. 2/47891/ΔΠΓΚ/15-06-2018

²³⁹ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/47972/0026/15-06-2018, σ. 5, 9-11

ΟΚΑ και των εσόδων που πραγματικά εισπράχθηκαν από τους εν λόγω μηχανισμούς, δηλαδή απευθείας από τους φορολογούμενους, ασφαλιζόμενους και εργοδότες. Επίσης, καθίσταται εφικτή η παρακολούθηση των ποσών που έχουν δοθεί υπό μορφή δανείου στο Δημόσιο κατά τη διάρκεια των μνημονίων για τη μείωση των ληξιπρόθεσμων οφειλών του προς την ιδιωτική οικονομία²⁴⁰, και που τελικά καταλήγουν στο Δημόσιο ή στους ΟΚΑ. Επιπλέον, τα στοιχεία του ΜΔ είναι πολύ σημαντικά για τον ταμειακό προγραμματισμό των φορέων²⁴¹. Εν τέλει, το ΜΔ αποτελεί ένα βασικό εργαλείο για την ευχερή και διαρκή παρακολούθηση της ομαλής εκτέλεσης του προϋπολογισμού και ένα «μηχανισμό διασφάλισης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης»²⁴².

Οι χρονίζουσες ληξιπρόθεσμες οφειλές της ΓΚ και η συσσώρευσή τους είναι σημαντικά προβλήματα, που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες, καθώς έχει σημαντικές παρενέργειες στην οικονομία τους, όπως²⁴³:

- τη μείωση της ρευστότητας και συνεπώς την επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας,
- την αύξηση της δυσχέρειας ή και την αδυναμία των συναλλασσόμενων με τη ΓΚ να εκπληρώσουν τις δικές τους υποχρεώσεις προς τους προμηθευτές τους, προς το Δημόσιο και τους ΟΚΑ,
- την αύξηση του κόστους των αγαθών και υπηρεσιών που προμηθεύονται οι δημόσιοι φορείς, καθώς οι προμηθευτές συνυπολογίζουν στις προσφορές τους την αργοπορία των πληρωμών,
- τη διακοπή των προμηθειών σε περιπτώσεις υπερβολικής καθυστέρησης, αφού οι υποψήφιοι ανάδοχοι αρνούνται τη συνεργασία και
- τη μείωση της αξιοπιστίας των δημοσίων φορέων με συνακόλουθο την αύξηση των επιτοκίων δανεισμού τους.

Για την αποφυγή των ζητημάτων αυτών έγινε επιτρεπτή η χρηματοδότηση των οντοτήτων της ΓΚ με αποκλειστικό σκοπό τη μείωση των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους²⁴⁴. Έτσι, με βασικό εργαλείο το ΜΔ, έγιναν συγκεκριμένες ενέργειες και ορίστηκαν ειδικές διαδικασίες²⁴⁵ για την κατά προτεραιότητα πληρωμή των

²⁴⁰ European Commission (2017)· European Commission (2019), p. 5· Flynn & Pessoa (2014), p. 1-2

²⁴¹ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/31585/30-05-2012, σ. 3-4

²⁴² Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/1901 /ΔΠΓΚ/08-01-2019, σ. 8

²⁴³ Flynn & Pessoa (2014), p. 6

²⁴⁴ Νόμος 4281/2014, άρθρο 6· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4281/2014

²⁴⁵ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/57103/ΔΠΓΚ/23-06-2016

ληξιπρόθεσμων οφειλών²⁴⁶, με αποτέλεσμα τη σημαντική μείωσή τους σε ποσοστό περίπου 65% κατά το διάστημα Ιανουαρίου 2010 – Αύγουστος 2018. Εντούτοις, η επίτευξη του στόχου για ολική εξάλειψη τους δεν κατέστη δυνατή, ενώ έχει ατονήσει και ο ρυθμός μείωσής τους²⁴⁷.

Το φαινόμενο αυτό αντανακλάται και στην αύξηση του Κύριου Δείκτη Επίδοσης (Key Performance Index ή KPI) που έχει αναπτυχθεί ειδικά για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος πληρωμών των φορέων της ΓΚ, που αφορούν εμπορικές συναλλαγές. Για αυτό αναφέρεται και ως Δείκτης Μέσης Διάρκειας Πληρωμών Εμπορικών Συναλλαγών (άθροισμα ημερών από την παραλαβή κάθε τιμολογίου έως της πληρωμή του δια των αριθμό/πλήθος των πληρωμών)²⁴⁸.

Με τον εν λόγω KPI κατέστη δυνατή η, με απλό και κατανοητό τρόπο, παρακολούθηση της ταχύτητας πληρωμών σε προμηθευτές αγαθών, παρόχους υπηρεσιών και αναδόχους δημοσίων έργων, που αποτελεί το βασικό ζητούμενο μετά τη μεταφορά της αρμοδιότητας πληρωμής των δαπανών από τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων που πραγματοποιούν τις δαπάνες²⁴⁹. Η ιδανική τιμή του δείκτη είναι ο αριθμός είκοσι εννέα (29), καθώς σύμφωνα με τη σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία, οι πληρωμές που αφορούν τη συντριπτική πλειοψηφία των εμπορικών συναλλαγών των δημόσιων φορέων, καθίστανται ληξιπρόθεσμες μετά την παρέλευση τριάντα (30) ημερών από την ημερομηνία παραλαβής του σχετικού τιμολογίου ή των αγαθών²⁵⁰. Εντός του χρονικού αυτού διαστήματος πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί υποχρεωτικά όλες οι επιμέρους διαδικασίες και φάσεις που απαιτούνται από τον νόμο για την εκκαθάριση και εξόφληση των δαπανών²⁵¹.

Ο KPI έχει άμεση σχέση και πρέπει να συμβαδίζει με τον γενικότερο στόχο για εξάλειψη των ληξιπρόθεσμων οφειλών και την αποκατάσταση της αξιοπιστίας των φορέων της ΓΚ. Η σημασία που δίνεται στον συγκεκριμένο KPI γίνεται κατανοητή και μόνο από το γεγονός ότι η Έκθεση της Γενικής Διευθύντριας Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων του ΓΛΚ, που υποβλήθηκε στον

²⁴⁶ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ Δεκεμβρίου 2016 (ΑΔΑ: Ω27ΘΗ-ΣΞΛ), σ. 20-21· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/1901 /ΔΠΓΚ/08-01-2019, σ. 9

²⁴⁷ European Commission (2019), p. 5, 11-12, 38

²⁴⁸ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/47972/0026/15-06-2018, σ. 2, 25-34

²⁴⁹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 24, παρ. 5.γ. και 9, άρθρο 25, παρ. 3.γ και 5, άρθρο 26 και άρθρο 69Γ

²⁵⁰ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ οικ. 2/47891/ΔΠΓΚ/15-06-2018, σ. 29· Νόμος 4152/2013, άρθρο πρώτο, παρ. Ζ, υποπαρ. Ζ.5, παρ. 3

²⁵¹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 69Ζ· Νόμος 4583/2018, άρθρο 99, παρ. 4.α

Υπουργό Οικονομικών τον Οκτώβριο του 2018, σχετικά με την πορεία των κρατικών δαπανών οικονομικού έτους 2017, συντάχθηκε σε ιδιαίτερο τεύχος περιέχοντας πλέον στοιχεία μόνο για την πορεία του ΚΡΙ²⁵². Αντίθετα, οι προηγούμενες ετήσιες εκθέσεις περιείχαν τα αποτελέσματα του ελέγχου επί των κρατικών δαπανών συμπεριλαμβανομένων των σχετικών περικοπών, που διενεργήθηκαν κατά τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας. Επίσης, οι εκθέσεις αυτές συντασσόντουσαν σε ενιαίο κείμενο από όλους τους Γενικούς Διευθυντές του ΓΛΚ²⁵³.

Τέλος, σημειώνεται ότι: α) το 2017 ο προαναφερόμενος ΚΡΙ παρουσίασε σταδιακά σημαντική αύξηση, ανεβαίνοντας από το 47,2, που είχε ως τιμή στο τέλος του πρώτου τριμήνου, στο 114,2, στο τέλος του τρίτου τριμήνου, με απόκλιση +85,2 από την τιμή στόχο, που ήταν 29. Η αύξηση αυτή οφείλεται κυρίως στην μεταβίβαση της αρμοδιότητας πληρωμής των δαπανών στις, άπειρες ως τότε με ζητήματα πληρωμών, οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και στην προτεραιότητα που είχε δοθεί για την μείωση των παλαιών ληξιπρόθεσμων οφειλών²⁵⁴ και β) αντίστοιχοι Κύριοι Δείκτες Επίδοσης (ΚΡΙ) και σχετικές ιδανικές τιμές τους έχουν προσδιοριστεί τόσο για τη φορολογική διοίκηση, λχ ως προς τη ταχύτητα διεκπεραίωσης των ελέγχων, τη συλλογή φόρων, την εκκαθάριση και απόδοση του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στους φορολογούμενους κά, όσο και ως προς την ικανότητα συλλογής ασφαλιστικών εισφορών από τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης²⁵⁵.

4.2.8 Διαχείριση ταμειακών διαθεσίμων. Από το 2015 έχουν επέλθει ριζικές μεταρρυθμίσεις στον τρόπο διαχείρισης των ταμειακών διαθεσίμων των φορέων της ΓΚ, ο οποίος πλέον διενεργείται σε κεντρικό επίπεδο από το Υπουργείο Οικονομικών²⁵⁶.

Ειδικότερα, μετά τη θεσμοθέτηση και λειτουργία του Ενιαίου Λογαριασμού Θησαυροφυλακίου (ΕΛΘ), αρχικά όλοι οι φορείς του Κράτους μετέφεραν

²⁵² Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων (2018), σ. 7-15

²⁵³ Υπουργείο Οικονομικών/ΓΛΚ (2017α), σ. 3-21, 66-68

²⁵⁴ Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων (2018α), σ. 9-11

²⁵⁵ European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund, Greece: Technical Memorandum of Understanding. Accompanying the MoU of the ESM programme (2016, June), p. 9-11, 46-48

²⁵⁶ Νόμος 4337/2015, άρθρο 10, παρ. 4.α.

υποχρεωτικά τα ταμειακά διαθέσιμά τους στον λογαριασμό αυτό, που τηρείται στην Τράπεζα της Ελλάδας (ΤτΕ)²⁵⁷.

Στη συνέχεια και οι λοιποί φορείς της ΓΚ μετέφεραν υποχρεωτικά τα χρηματικά διαθέσιμα τους από τους λογαριασμούς που τηρούσαν σε ιδιωτικά πιστωτικά ιδρύματα, σε λογαριασμούς της ΤτΕ που λειτουργούν υπό τον ΕΛΘ, δηλαδή σε διακριτούς υπολογαριασμούς του, δημιουργώντας έτσι ένα Σύστημα Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου (ΣΛΘ). Ωστόσο, για τη διευκόλυνση των συναλλαγών τους, που διενεργούνται κυρίως μέσω ηλεκτρονικής τραπεζικής, είναι δυνατή η διατήρηση μικρού μέρους των διαθεσίμων σε εμπορικές τράπεζες, το οποίο αντιστοιχεί στις ταμειακές ανάγκες τους με χρονικό ορίζοντα δεκαπενθημέρου²⁵⁸.

Έτσι το Υπουργείο Οικονομικών είναι σε θέση να διασφαλίζει για όλη τη ΓΚ: α) την ορθή παρακολούθηση των διαθεσίμων, β) την ομαλή εκτέλεση των πληρωμών και γ) την αποτελεσματικότερη διαχείριση των πλεονασμάτων²⁵⁹, τόσο σε βραχυχρόνια βάση, με την επένδυση σε *repos*, μέσω του ΟΔΔΗΧ²⁶⁰, όσο και πιο μακροπρόθεσμα²⁶¹. Δηλαδή, το ελληνικό Δημόσιο επιτυγχάνει καλύτερες επιδόσεις και αποφεύγει τον περιττό δανεισμό, καθώς και την εμφάνιση ανεκμετάλλευτων αδρανών διαθεσίμων²⁶². Σημειώνεται εν προκειμένω ότι για την επίτευξη αυτών των πλεονεκτημάτων είναι απαραίτητη η συνδρομή της ΤτΕ, του Οργανισμού ΟΔΔΗΧ και των ίδιων των φορέων της ΓΚ, που υποβάλλουν σχετικές ετήσιες και μηνιαίες αναφορές με προβλέψεις και απολογιστικά στοιχεία, αντίστοιχα, στην αρμόδια οικονομική υπηρεσία του εποπτεύοντος Υπουργείου, οι οποίες στη συνέχεια τα ενοποιούν σε πίνακες και τα υποβάλλουν²⁶³ στην αρμόδια Διεύθυνση²⁶⁴ του ΓΛΚ για τον ταμειακό προγραμματισμό και τη διαχείριση του ΕΛΘ και του ΣΛΘ.

4.2.9 Ανεξάρτητες Αρχές. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται η επέκταση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών (ΑΑ) και στη δημοσιονομική διαχείριση της χώρας, όπως αυτή προτείνεται είτε από την ΕΕ είτε από τις διεθνείς πρακτικές.

²⁵⁷ Νόμος 4337/2015, άρθρο 10, παρ. 24· Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/82198/ΔΔΔ/24-12-2015

²⁵⁸ Νόμος 4270/2014, άρθρο 69Α, παρ.6, 7, 9, 10, 13-14· Νόμος 4549/2018, άρθρο 80· Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/6748/ΔΛΓΚ/21-01-2019, άρθρο 1, παρ. 1, 3, άρθρα 4, 12

²⁵⁹ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/6748/ΔΛΓΚ/21-01-2019, άρθρο 7, παρ. 1

²⁶⁰ Νόμος 4549/2018, άρθρο 85

²⁶¹ Νόμος 4549/2018, άρθρο 81

²⁶² Αιτιολογική έκθεση νόμου 4337/2015, σ. 6· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4549/2018, σ. 28-29

²⁶³ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/6748/ΔΛΓΚ/21-01-2019, άρθρα 7-9

²⁶⁴ Νόμος 4549/2018, άρθρο 80

4.2.9.1 Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Αρχικά, με τις διατάξεις του βασικού νόμου για τη δημοσιονομική διαχείριση ιδρύεται το Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΔΣ), ως ΑΑ. Βασικές αρμοδιότητες του είναι²⁶⁵:

α) Η αξιολόγηση των προβλέψεων εξέλιξης των μακροοικονομικών μεγεθών, πάνω στις οποίες βασίζονται ο προϋπολογισμός και το ΜΠΔΣ.

β) Η διατύπωση συστάσεων για τη διόρθωση των προβλέψεων αυτών.

γ) Η δημοσιοποίηση επεξηγηματικής έκθεσης, αναφορικά με τα συμπεράσματα των ανωτέρω αξιολογήσεων του για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, τους δημοσιονομικούς στόχους και τα δημοσιονομικά αποτελέσματα.

δ) Η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες του, εναρμονισμένου με το πλαίσιο της ΕΕ, εθνικού δικαίου, με σκοπό την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου (αφορά κυρίως τον ισοσκελισμένο ή πλεονασματικό προϋπολογισμό).

ε) Η ενεργοποίηση και η παρακολούθηση της πορείας και των αποτελεσμάτων διορθωτικού μηχανισμού εάν παρατηρηθούν σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν. Ο μηχανισμός περιλαμβάνει την υποχρέωση εφαρμογής μέτρων για τη διόρθωση των αποκλίσεων εντός ορισμένης προθεσμίας²⁶⁶.

στ) Η σύναψη Μνημονίου Συνεργασίας με το Υπουργείο Οικονομικών, για τον καθορισμό των προθεσμιών και διαδικασιών, που αφορούν την παροχή, κατ' ουσία σύμφωνης, γνώμης του ΔΣ για την κατάρτιση από το τελευταίο, των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προγνώσεων.

4.2.9.2 Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων. Περαιτέρω, το Τρίτο Μνημόνιο, προέβλεπε την ενίσχυση της ανεξαρτησίας της φορολογικής διοίκησης και της περαιτέρω θεσμικής θωράκισής της, μέσω ίδρυσης φορέα εσόδων, εκτός ελέγχου και δικαιοδοσίας του Υπουργείου Οικονομικών. Ο νέος αυτόνομος φορέας έπρεπε να λειτουργήσει με καθεστώς διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας καθώς και με ευελιξία όσον αφορά το προσωπικό του, παρέχοντάς του κίνητρα για αυξημένη απόδοση²⁶⁷.

Κατ' εφαρμογή της εν λόγω μνημονιακής πρόβλεψης και βάσει των διεθνών πρότυπων για την ανεξαρτησία των φορολογικών αρχών, ιδρύθηκε η Ανεξάρτητη

²⁶⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρα 2, 3, 42

²⁶⁶ Νόμος 4063/2012, άρθρο τρίτο, τίτλος ΙΙΙ, άρθρο 3, παρ. 1, 2· Ν. 4270/2014, άρθρα 38-40

²⁶⁷ Νόμος 4336/2015, άρθρο 3, παρ. Γ', υποπαρ. 2, περ. 2.3, υποπερ. viii· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4389/2016

Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), αποσκοπώντας στην αποτελεσματική και αποδοτική βεβαίωση και είσπραξη φορολογικών, τελωνειακών και άλλων δημοσίων εσόδων, αλλά και στην αμερόληπτη και δίκαιη φορολογική αντιμετώπιση των φορολογουμένων²⁶⁸.

Στο πλαίσιο αυτό στις αρμοδιότητες της ΑΑΔΕ περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η εισήγηση σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων ή η παροχή γνώμης επί αυτών, η προώθηση και υλοποίηση της στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τη χρήση νέων τεχνολογιών από τους φορολογούμενους, ο στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός των δράσεων των υπηρεσιών της, η κατάρτιση στοχοθεσίας και δεικτών απόδοσης²⁶⁹. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός, ότι η ίδια η ΑΑΔΕ μπορεί να θεσπίσει ειδικό μισθολόγιο και σύστημα αξιολόγησης και προαγωγών για το προσωπικό της, πάντα βέβαια εντός των ορίων που θέτει ο κρατικός προϋπολογισμός και το ΜΠΔΣ. Επιπλέον, υφίσταται η δυνατότητα παροχής ειδικού bonus, ανάλογα με τη βαρύτητα και την ευθύνη της κάθε θέσης και μόνο αν επιτευχθούν πλήρως όλοι οι στόχοι της ΑΑ²⁷⁰.

4.2.9.3 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. Σκοπός αυτής της ΑΑ αποτελεί η ανάπτυξη εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης για αποτελεσματικές και διαφανείς δημόσιες συμβάσεις, η βελτίωση των σχετικών νομικών ρυθμίσεων, η διασφάλιση της τήρησης και εναρμόνισής τους με το κοινοτικό δίκαιο. Βασικές αρμοδιότητες της ΕΑΔΗΣΥ είναι η γενική εποπτεία των φορέων για την τήρηση των οικείων διατάξεων, οι σχετικοί δειγματοληπτικοί έλεγχοι, η συμμετοχή σε κυβερνητικά όργανα για θέματα δημοσίων συμβάσεων, η σύγκληση συσκέψεων συντονισμού των δράσεων, η εισήγηση νομοθετικών ρυθμίσεων για την απλούστευση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας ή η γνωμοδότηση επί αυτής, η αξιολόγηση των μέτρων και δράσεων των φορέων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, η δημοσιοποίηση πρότυπων τευχών δημοπράτησης, η ανάρτηση τεχνικών και νομικών οδηγιών και συμβουλών στον ιστότοπό της. Επίσης, συμμετέχει στα αρμόδια θεσμικά ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα ως βασικός εκπρόσωπος της χώρας ή ως συντονιστής των συναρμόδιων οργάνων της κά²⁷¹. Περαιτέρω, η σύσταση της

²⁶⁸ Νόμος 4389/2016, άρθρα 1-6· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4389/2016

²⁶⁹ Νόμος 4389/2016, άρθρα 2, 23

²⁷⁰ Νόμος 4389/2016, άρθρα 28-29

²⁷¹ Νόμος 4013/2011, άρθρα 1-5

ΕΑΔΗΣΥ αποκοπεί εν γένει στη μείωση του κόστους των δημοσιών συμβάσεων και στη διασφάλιση των όρων ανταγωνισμού²⁷².

4.2.10 Γραφείο Προϋπολογισμού στη Βουλή. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στον βασικό νόμο για τον προϋπολογισμό²⁷³:

το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή έχει συμβουλευτικό ρόλο και υποστηρίζει επιστημονικά τον Πρόεδρο της Βουλής και τους Προέδρους της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων της Βουλής. Η υποστήριξη που παρέχει αφορά την παρακολούθηση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, την παρακολούθηση της εφαρμογής των δημοσιονομικών πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που ψηφίζονται από τη Βουλή των Ελλήνων, την ανάλυση και αξιολόγηση των στοιχείων του προϋπολογισμού, των προβλέψεων για τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και τη διατηρησιμότητα των μακροχρόνιων δημοσιονομικών μεγεθών. Το Υπουργείο Οικονομικών, τα λοιπά Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι λοιποί φορείς της Γενικής Κυβέρνησης υποχρεούνται να παρέχουν στο Γραφείο κάθε πληροφορία που εκείνο κρίνει αναγκαία για την επιτέλεση του έργου του.

4.2.11 Οι οικονομικές υπηρεσίες των φορέων της ΓΚ. Η κύρια μεταρρύθμιση οργανωτικού χαρακτήρα, αναφορικά με τη δημοσιονομική διαχείριση, που έλαβε χώρα εντός των φορέων, ήταν η δημιουργία των οικονομικών υπηρεσιών τους και ο επαναπροσδιορισμός του μοναδικού τους ρόλου. Σύμφωνα με αυτόν²⁷⁴:

1. «Όλες οι οικονομικές οργανικές μονάδες και οι αρμοδιότητες οικονομικού ενδιαφέροντος» κάθε φορέα της ΓΚ υπάγονται υποχρεωτικά στην οικονομική υπηρεσία του. Όταν πρόκειται για Υπουργείο, η μονάδα αυτή αναπτύσσεται σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης και ονομάζεται Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ)²⁷⁵.

2. Κεντρικό ρόλο διαδραματίζει ο Προϊστάμενος Οικονομικών Υπηρεσιών (ΠΟΥ), που στα Υπουργεία είναι ο Γενικός Διευθυντής Οικονομικών Υπηρεσιών (ΓΔΟΥ). Βασικές αρμοδιότητες του ΠΟΥ είναι η διασφάλιση της τήρησης της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης από όλες τις μονάδες του Υπουργείου του, η εν γένει

²⁷² Αιτιολογική έκθεση νόμου 4013/2011

²⁷³ Νόμος 4270/2014, άρθρο 28

²⁷⁴ Νόμος 4270/2014, άρθρα 24-26, 65-67, 69Γ· Νόμος 4337/2015, άρθρο 10, παρ. 6-8, 24

²⁷⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 24, παρ. 1

εποπτεία των προϋπολογισμού και η ορθή λογιστική αποτύπωση του συνόλου τη διαχείρισης.

3. Η διαφορά που έχει ένας ΠΟΥ μιας οντότητας που ανήκει στους λοιπούς φορείς της ΓΚ²⁷⁶, από τον ΓΔΟΥ ενός Υπουργείου, είναι ότι ο τελευταίος έχει την ευθύνη, που απορρέουν από τις ανωτέρω αρμοδιότητες, και για όλους του εποπτευόμενους από το Υπουργείο του φορείς, ανεξάρτητα με το αν αυτοί συμπεριλαμβάνονται στο Μητρώο Φορέων της ΓΚ²⁷⁷.

4. Ένας ΓΔΟΥ μεριμνά και ευθύνεται, τόσο για τις Υπηρεσίες του Υπουργείου όσο και για τους εποπτευόμενους φορείς του, για²⁷⁸: α) την τήρηση των ανωτάτων ορίων των προϋπολογισμών και των ΜΠΔΣ, β) τη συμμόρφωση προς τις οδηγίες του ΓΛΚ, γ) την τήρηση όλων των αρχών βάσει των οποίων καταρτίζονται, εκτελούνται και εποπτεύονται οι προϋπολογισμοί, καθώς και ελέγχεται η επίτευξη των σχετικών στόχων, με έμφαση στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, δ) την έγκυρη και έγκαιρη υποβολή σχετικών αναφορών, αλλά και για την ακρίβεια και αξιοπιστία των στοιχείων αυτών, ε) την εξεύρεση πόρων, στ) τον ποσοτικό προσδιορισμό ή την όσο το δυνατό πιο ακριβή εκτίμηση της οικονομικής επίπτωσης των πολιτικών που εφαρμόζονται από το Υπουργείο και από τους εποπτευόμενους φορείς του, ζ) τη δημοσιονομική επίπτωση όλων των προτεινόμενων διατάξεων, μέσω νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και αποφάσεων, η) την εν γένει τήρηση των εφαρμοζόμενων κανόνων δικαίου και την ενημέρωση των ελεγκτικών αρχών ένα διαπιστωθεί παραβίασή τους²⁷⁹ και θ) τη ορθή διαχείριση του συνόλου των πόρων, συμπεριλαμβανομένων των αρμοδιοτήτων αξιοποίησης της περιουσίας, σύμφωνα με τους προβλεπόμενους κανόνες.

5. Στις αρμοδιότητες των ΠΟΥ και των υπηρεσιών τους ανήκει πλέον και ο έλεγχος, η εκκαθάριση και πληρωμή δαπανών του προϋπολογισμού. Εν προκειμένω, σημειώνεται ότι μεγάλο μέρος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των ΟΤΑ, ελέγχονταν ή και εξοφλούνταν, ως την 31/12/2016, από Υπηρεσίες του ΓΛΚ²⁸⁰. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων αυτών έγινε με συγκεκριμένο πλάνο, που περιλάμβανε σύσταση ομάδων Ομάδας Διοίκησης Έργου σε κάθε εμπλεκόμενο φορέα καθώς και εντατική εκπαίδευση των υπαλλήλων τόσο στο

²⁷⁶ Νόμος 4270/2014, άρθρο 25

²⁷⁷ Νόμος 4270/2014, άρθρο 24, παρ. 4

²⁷⁸ Νόμος 4270/2014, άρθρο 24, παρ. 4-9

²⁷⁹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 26, παρ. 1

²⁸⁰ Νόμος 4270/2014, άρθρα 69Γ, 91-93

γραφείο τους (on the job training) όσο και σε οργανωμένα εκπαιδευτικά προγράμματα²⁸¹.

6. Κατά τον έλεγχο των δαπανών, τα αρμόδια όργανα είναι δυνατό να προβούν και σε έλεγχο του φυσικού αντικειμένου²⁸².

7. Οι αρμοδιότητες και τα καθήκοντα των ΠΟΥ είναι ασυμβίβαστα με αυτά του διατάκτη, ο οποίος είναι ο Υπουργός ή το όργανο της διοίκησης ενός φορέα της ΓΚ που είναι επιφορτισμένο με τη διαχείριση του προϋπολογισμού²⁸³. Σύμφωνα με μια βασική αρχή της ασφαλούς διαχείρισης, ασυμβίβαστα είναι και τα καθήκοντα του υπαλλήλου, που ελέγχει τη νομιμότητα μιας δαπάνης και εκδίδει τον σχετικό τίτλο πληρωμής και του υπαλλήλου που τον εξοφλεί²⁸⁴ (αρχή τεσσάρων ματιών ή four eye principle)²⁸⁵.

8. Οι διατάκτες μπορούν να μεταβιβάζουν τις αρμοδιότητές τους, ενώ οι ΠΟΥ έχουν τη δυνατότητα να εξουσιοδοτούν τους υφιστάμενούς τους, προκειμένου οι τελευταίοι να υπογράφουν με εντολή των πρώτων πράξεις, βεβαιώσεις και τίτλους πληρωμής²⁸⁶, σύμφωνα με τις οδηγίες του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους²⁸⁷.

9. Οι ΠΟΥ και οι διατάκτες οφείλουν να απέχουν από οποιαδήποτε διοικητική ενέργεια από την οποία μπορεί να προκύψει για αυτούς ή την οικογένειά τους ιδιωτικό όφελος.

10. Σε περίπτωση διαφωνίας διατάκτη και ΠΟΥ για θέματα τήρησης της χρηστής διαχείρισης ή νομιμότητας μιας ενέργειας, ο τελευταίος οφείλει να υπακούσει στην εντολή του πρώτου, κοινοποιώντας την αντίρρησή του στις ελεγκτικές υπηρεσίες και στο ΓΛΚ²⁸⁸.

4.2.12 Δημοσιονομικός Έλεγχος. Όπως προαναφέρθηκε ο έλεγχος των δαπανών πριν την πληρωμή των φορέων της ΓΚ μεταφέρεται σταδιακά από τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών και του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξολοκλήρου στις οικονομικές υπηρεσίες των φορέων²⁸⁹. Έτσι, ο έλεγχος που ασκείται πλέον από τις αρμόδιες προς τούτο Υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης

²⁸¹ Κοινή απόφαση του Υπουργού και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/16570/0026/13.5.2016· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/51920/0026/02-06-2016

²⁸² Νόμος 4446/2016, άρθρα 86-88

²⁸³ Νόμος 4270/2014, άρθρο 65, παρ. 2

²⁸⁴ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/45136/0026/01-06-2017, σ. 29

²⁸⁵ Basle Committee on Banking Supervision (1997), p. 17-30

²⁸⁶ Νόμος 4438/2016, άρθρο 58, παρ. 1.α. και 2

²⁸⁷ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/45592/0026/14-06-2017· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/45897/0026/14-06-2017, σ. 2-6

²⁸⁸ Ν. 4270/2014, άρθρο 26, παρ. 1

²⁸⁹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 31

Δημοσιονομικών Ελέγχων²⁹⁰ του Υπουργείου Οικονομικών, πέραν της διασφάλισης της νομιμότητας και της τήρησης της χρηστής διαχείρισης, αφορά και²⁹¹:

- Τα μέτρα που λαμβάνονται για την είσπραξη των εσόδων και την ορθή, καθώς και πλήρη εμφάνισή τους.

- Τα εφαρμοζόμενα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκειά τους, συμπεριλαμβανομένης της επάρκειας του προσωπικού από ποιοτική και ποσοτική άποψη (έλεγχος συστήματος).

- Τη διενέργεια ελέγχων βάσει ελεγκτικών προτύπων και μεθόδων που είναι παραδεκτές από τους διεθνείς ελεγκτικούς οργανισμούς, με πεδίο εφαρμογής τους φορείς της ΓΚ. Για να καταστεί αυτό εφικτό: α) καταρτίζεται ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων, β) χρησιμοποιούνται μέθοδοι δειγματοληψίας, προκειμένου το αποτέλεσμα του ελέγχου να επεκτείνεται με εύλογη βεβαιότητα στο σύνολο της διαχείρισης²⁹², γ) χρησιμοποιείται δομημένο ερωτηματολόγιο, που στην περίπτωση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μεταξύ άλλων εξετάζει την τήρηση των αρχών του ανταγωνισμού και της επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί κατά την πρόταση για τη διενέργεια ενός έργου²⁹³, δ) το πόρισμα του ελέγχου ενσωματώνεται σε έκθεση, επί της οποίας οι ελεγχόμενοι φορείς, υποβάλλουν αντιρρήσεις και η οποία στη συνέχεια εγκρίνεται από αρμόδιες επιτροπές, ε) συντάσσονται ετήσιες εκθέσεις ελέγχων που εγκρίνονται από τις εν λόγω επιτροπές.

- Την επιβολή κυρώσεων.

- Το φυσικό αντικείμενο, πέρα από το οικονομικό.

- Τις σχετικές καταγγελίες, δημοσιεύματα, εισαγγελικές παραγγελίες κλπ (έκτακτοι έλεγχοι).

Πέραν τούτων, οι Υπηρεσίες αυτές είναι επιφορτισμένες με την συνεχή παρακολούθηση των συστημάτων ελέγχου για τη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης τους.

Επίσης, προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και το Ελεγκτικό Συνέδριο²⁹⁴, που θεωρείται ανεξάρτητος εξωτερικός ελεγκτής²⁹⁵, αφού ανήκει στη δικαστική

²⁹⁰ Προεδρικό διάταγμα 142/2017, άρθρα 51-56

²⁹¹ Νόμος 3492/2006, άρθρα 1-11, 13-24· Αιτιολογική έκθεση νόμου 3492/2006

²⁹² Υπουργείο Οικονομικών/Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ) (2015), σ. 10-60

²⁹³ Βλ. υποδείγματα εγχειριδίων και δομημένων ερωτηματολογίων για συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα στο: <http://www.edel.gr/edelmanual.aspx>

²⁹⁴ Νόμος 4129/2013· Ελεγκτικό Συνέδριο (2017)

²⁹⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 169

λειτουργία²⁹⁶. Συνεπώς, εσωτερικοί ελεγκτές δεν θεωρούνται μόνο οι υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου που λειτουργούν εντός των φορέων της ΓΚ²⁹⁷, αλλά και οι λοιποί ελεγκτικοί μηχανισμοί της εκτελεστικής λειτουργίας.

4.2.13 Νέες Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών. Όσο αφορά τη χρήση νέων τεχνολογιών στη δημοσιονομική διαχείριση, έχουν γίνει σημαντικά έργα τα τελευταία χρόνια. Οι σχετικές εξελίξεις, εκτός από το ευρέως γνωστό Taxis που αφορά κατά βάση τη διοίκηση των εσόδων του Κράτους, αφορούν κυρίως τη διαχείριση του κρατικού προϋπολογισμού, τις πληρωμές πάσης φύσεως αποδοχών και τις δημόσιες συμβάσεις.

4.2.13.1 Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής. Το ΓΛΚ είναι επιφορτισμένο με τη διαχείριση και ανάπτυξη του συστήματος αυτού (ΟΠΣΔΠ), το οποίο σήμερα υποστηρίζει κυρίως τις διαδικασίες κατάρτισης, εκτέλεσης (πληρωμές), παρακολούθησης και εποπτείας (reporting) του κρατικού προϋπολογισμού, τη λογιστική και το θησαυροφυλάκιο (διαχείριση διαθεσίμων που τηρούνται στην ΤτΕ)²⁹⁸. Το σύστημα ήδη διαλειτουργεί με το πληροφοριακό σύστημα της ΤτΕ και το Taxis²⁹⁹. Αποτελεί το αποτέλεσμα ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου³⁰⁰, που εκτελέστηκε από κοινοπραξία ιδιωτικών εταιρειών³⁰¹. Στρατηγικό στόχο αποτελεί η μετεξέλιξη³⁰² του ΟΠΣΔΠ σε ένα σύστημα επιχειρησιακού σχεδιασμού (Enterprise Resource Planning ή ERP), μέσω του οποίου θα γίνεται η διαχείριση του συνόλου των πόρων της ΓΚ (Gov-EPR)³⁰³. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει (ενδεικτικά)³⁰⁴:

α) το σύστημα να περιλαμβάνει όλες/α οι/τα διαδικασίες και βήματα διενέργειας δημοσίων δαπανών σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού [δημοσιονομική δέσμευση, σύναψη και εκτέλεση συμβάσεων δημιουργία ή και παραλαβή του συνόλου των δικαιολογητικών πληρωμής από τις υπηρεσίες που πραγματοποιούν τις δαπάνες, καθώς και αποστολή των δικαιολογητικών αυτών του στην οικονομική

²⁹⁶ Σύνταγμα της Ελλάδας (2008), άρθρο 98

²⁹⁷ Νόμος 3492/2006, άρθρο 12· Νόμος 4270/2014, άρθρο 168

²⁹⁸ Νόμος 4270/2014, άρθρο 21, περ. (ιβ), άρθρο 162· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4270/2014, σ. 28

²⁹⁹ Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής-Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (2018γ)

³⁰⁰ <http://www.digitalplan.gov.gr/portal/resource/OLOKLHRWMENO-PLHROFORIAKO-SYSTHMA-DHMOSIONOMIKHS-POLITIKHS-TOY-YPOYRGEIOY-OIKONOMIKWN> (πρόσβαση 14/5/2019)

³⁰¹ <https://portal.singularlogic.eu/case-study/348/geniko-logistirio-toy-kratoys> (πρόσβαση 14/5/2019)

³⁰² Απόφαση Υπουργού Οικονομικών Δ5Β 1177763 ΕΞ 2013/20-11-2013

³⁰³ Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2014), <http://www.opengov.gr/minreform/?p=1621>

³⁰⁴ Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής-Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (2018γ)

υπηρεσία (ηλεκτρονική διακίνηση δικαιολογητικών)³⁰⁵, έλεγχος των στοιχείων τεκμηρίωσης της δαπάνης, προσδιορισμός των απαιτήσεων των πιστωτών, εξόφληση του παραστατικού/τίτλου πληρωμής, απόδοση κρατήσεων, συμψηφισμοί), ώστε να αυτοματοποιηθούν και να τυποποιηθούν.

β) η ενσωμάτωση του συνόλου του διαδικασιών στο σύστημα να διενεργηθεί έτσι ώστε αυτές να απλοποιηθούν, να διασφαλίζουν τη διαφάνεια της διαχείρισης και την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, μέσω καθιέρωσης δικλείδων ασφαλείας, καθώς και να καθιστούν ευχερή την απόδοση ευθυνών.

γ) να ελαχιστοποιηθεί ο χρόνος περαίωσης όλων των διαδικασιών.

δ) να περιοριστούν στο ελάχιστο δυνατό οι έγχαρτες διαδικασίες και οι συνακόλουθες ανάγκες για αρχειοθέτηση του φυσικού αρχείου και χώρους αποθήκευσης.

ε) συνεργάζονται ή και να διαλειτουργούν αρμονικά μεταξύ τους, τόσο οι βάσεις δεδομένων των επιμέρους λειτουργικών περιοχών (λογιστική, μητρώο δεσμεύσεων³⁰⁶, προμήθειες, αποθήκη, αναφορές εκτέλεσης προϋπολογισμού κ.λπ.), όσο και οι βάσεις αυτές με τα επιμέρους εξωτερικά συστήματα [Πρόγραμμα «Διαύγεια», e-pde, Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, Taxis για τους συμψηφισμούς και τους Αριθμούς Φορολογικού Μητρώου, πληροφοριακά συστήματα της εταιρείας «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης» και των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης, όπως του ΕΦΚΑ, ΤτΕ, ΔΕΗ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ), συστήματα ERP των λοιπών φορέων της ΓΚ κ.ά.]. Τα στοιχεία πρέπει να ανταλλάσσονται αυτόματα ώστε να καταργούνται περιττά βήματα και διαδικασίες, αλλά και να μην απαιτείται ή και να αποκλείεται η καταχώριση των ίδιων στοιχείων από διαφορετικούς χρήστες³⁰⁷.

4.2.13.2 Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Το σύστημα αυτό λειτουργεί με ευθύνη του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης³⁰⁸ και μέσω αυτού διενεργείται το σύνολο της διαχείρισης του εθνικού και του συγχρηματοδοτούμενου σκέλους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (e-pde). Το e-pde³⁰⁹ διαλειτουργεί εν μέρει με το ΟΠΣΔΠ, το ΕΣΗΔΗΣ, με το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)

³⁰⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 69ΣΤ· Νόμος 4337/2015, άρθρο 10, παρ. 24

³⁰⁶ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/68144/0026/19-09-2018

³⁰⁷ Diamond & Khemani (2006)

³⁰⁸ Νόμος 4270/2014, άρθρο 23, περ. (ι)· Νόμος 4337/2015, άρθρο 10, παρ. 5

³⁰⁹ <http://www.epde.gr/>· <https://epde.gr/sso/login>

και με κάθε άλλο πληροφοριακό σύστημα που αφορά στην παρακολούθηση των έργων του ΠΔΕ³¹⁰.

4.2.13.3 Ενιαία Αρχή Πληρωμών. Αν και η δημιουργία της ΕΑΠ είναι μια μεταρρύθμιση οργανωτικού χαρακτήρα καθώς αποτελεί οργανική μονάδα του ΓΛΚ³¹¹, πρόκειται ουσιαστικά για μια ψηφιακή εφαρμογή³¹², που αναπτύχθηκε κατόπιν σχετικής μνημονιακής πρόβλεψης³¹³. Μέσω της ΕΑΠ διενεργούνται και ελέγχονται όλες οι πληρωμές δαπανών μισθοδοσίας και αποδοχών όλων των μισθοδοτούμενων και αμειβομένων από φορείς της ΓΚ. Δηλαδή, σκοπός της λειτουργίας της είναι η *«διασφάλιση της ορθής διενέργειας πληρωμών των αμοιβών για όλο το προσωπικό του Δημόσιου Τομέα, μέσω της αξιοποίησης και διασταύρωσης των δεδομένων του Μητρώου Μισθοδοτούμενων Ελληνικού Δημοσίου και του αντίστοιχου Μητρώου Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος TAXIS»*, καθώς και η *«διαχείριση και αξιοποίηση στοιχείων μισθοδοσίας-πρόσθετων αμοιβών για την υποστήριξη της δημοσιονομικής και μισθολογικής πολιτικής»*³¹⁴.

4.2.13.4 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων. Στο εν λόγω μητρώο (ΚΗΜΔΗΣ), οι φορείς είναι υποχρεωμένοι να καταχωρούν τα βασικά έγγραφα, που αφορούν τις διαδικασίες και τον τρόπο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημόσιων που συνάπτονται. Έτσι, με *«σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων»*, στο ΚΗΜΔΗΣ αναρτώνται, λαμβάνοντας και Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ), έγγραφα και διοικητικές πράξεις, όπως η απόφαση δημοσιονομικής δέσμευσης, η προκήρυξη για τη διαγωνιστική διαδικασία, η σύμβαση, το συμβατικό ποσό, καταστάσεις, τα στοιχεία των αντισυμβαλλομένων και της διαδικασίας διαγωνισμού και ανάθεσης, οι εντολές πληρωμής³¹⁵. Προκειμένου να διασφαλιστεί η νομιμότητα των σχετικών διαδικασιών, να ενισχυθεί η αρχή του ανταγωνισμού αλλά και να απαλλαχθούν οι διαδικασίες πληρωμής από περιττό διοικητικό βάρος και κόστος, η καταχώρηση των στοιχείων στο ΚΗΜΔΗΣ, η λήψη ΑΔΑΜ και η γνωστοποίηση του στις αρμόδιες για την

³¹⁰ Νόμος 4314/2014, άρθρα 1-2, 56-57· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4314/2014

³¹¹ Προεδρικό διάταγμα 142/2017, άρθρο 50

³¹² <https://www.minfin.gr/-/epharmoge-eniaias-arches-pleromes>

³¹³ Νόμος 3845/2010, άρθρο δεύτερο, παρ.1, υποπαρ. β· Αιτιολογική έκθεση νόμου 3845/2010· Κοινή απόφαση Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών 2/37345/0004/04-06-2010· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/57873/24-08-2010

³¹⁴ Προεδρικό διάταγμα 142/2017, άρθρο 50, παρ. 1

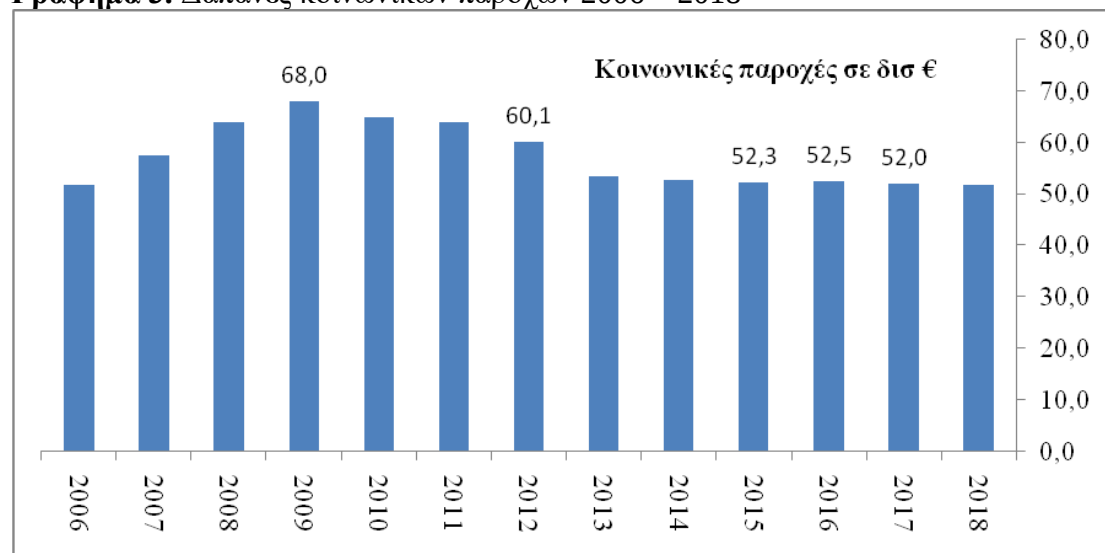
³¹⁵ Νόμος 4013/2011, άρθρο 11· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4013/2011· Νόμος 4412/2016, άρθρα 38, 66, 296· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4412/2016

πληρωμή υπηρεσίες, αποτελούν προϋπόθεση για τη σύννομη εξόφληση των σχετικών δαπανών, χωρίς να απαιτείται η προσκόμιση των αντίστοιχων εγγράφων³¹⁶.

4.2.13.5 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων. Το ΚΗΜΔΗΣ είναι μέρος ενός ευρύτερου συστήματος, του ΕΣΗΔΗΣ. Με αυτό οι αναθέτουσες αρχές μπορούν πλέον όχι μόνο να δημοσιοποιούν τα στοιχεία των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και να διεκπεραιώνουν ηλεκτρονικά, με διαφάνεια και ασφάλεια, όλες τις διαγωνιστικές ή και συνοπτικές διαδικασίες για τη σύναψη αυτών, καθώς οι υποψήφιοι ανάδοχοι, προμηθευτές και πάροχοι υπηρεσιών δύνανται υποβάλλουν τις προσφορές τους ηλεκτρονικά³¹⁷ (e-procurement)³¹⁸.

4.2.14 Περικοπές δαπανών, έσοδα, ισοζύγιο και χρέος ΓΚ. Μετά την είσοδο της Ελλάδας σε καθεστώς δημοσιονομικής προσαρμογής, η κατάσταση, αναφορικά με τα έσοδα και τα έξοδα της ΓΚ, άλλαξε δραματικά. Πιο συγκεκριμένα η καθαρή μισθολογική δαπάνη της ΓΚ μειώθηκε κατά περίπου 39% μεταξύ των ετών 2009 και 2015³¹⁹, ενώ κατά το ίδιο χρονικό διάστημα οι κοινωνικές παροχές μειώθηκαν κατά 23,2%, όπως φαίνεται από το παρακάτω γράφημα. Από εκεί και έπειτα παρουσιάζουν τάση μικρής μείωσης με αποτέλεσμα το 2018 να είναι μειωμένες κατά 23,9% σε σχέση με το 2009.

Γράφημα 3. Δαπάνες κοινωνικών παροχών 2006 – 2018



Πηγή: Ameco database

³¹⁶ Νόμος 4472/2017, άρθρο 47, παρ. 1

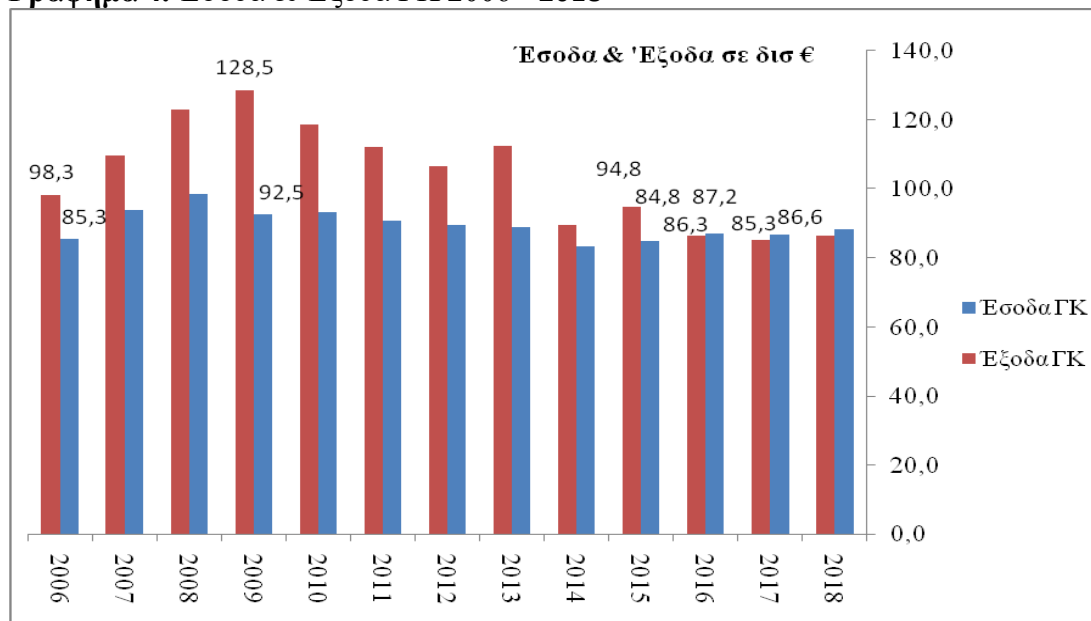
³¹⁷ Νόμος 4412/2016, άρθρα 36-37

³¹⁸ <http://www.eprocurement.gov.gr>

³¹⁹ Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τη συνεργασία της Αντιπροεδρίας της Κυβέρνησης και του Υπουργείου Οικονομικών-Γενικού Λογιστηρίου του κράτους (2016), σ. 7

Οι ποσοστιαίες μειώσεις των συνολικών εξόδων ΓΚ μεταξύ των διαστημάτων 2009 – 2015 και 2009 – 2018, ήταν ακόμα μεγαλύτερες σε σχέση με τις κοινωνικές παροχές. Συγκεκριμένα, τα συνολικά έξοδα ΓΚ μειώθηκαν κατά 26,2% και 32,8% αντίστοιχα. Τα δε έσοδα μειώθηκαν εντός του πρώτου χρονικού διαστήματος κατά 8,3%, ενώ στη δεκαετία κατά 4,5%, παρουσιάζοντας εμφανή βελτίωση, όπως φαίνεται στο ακόλουθο γράφημα.

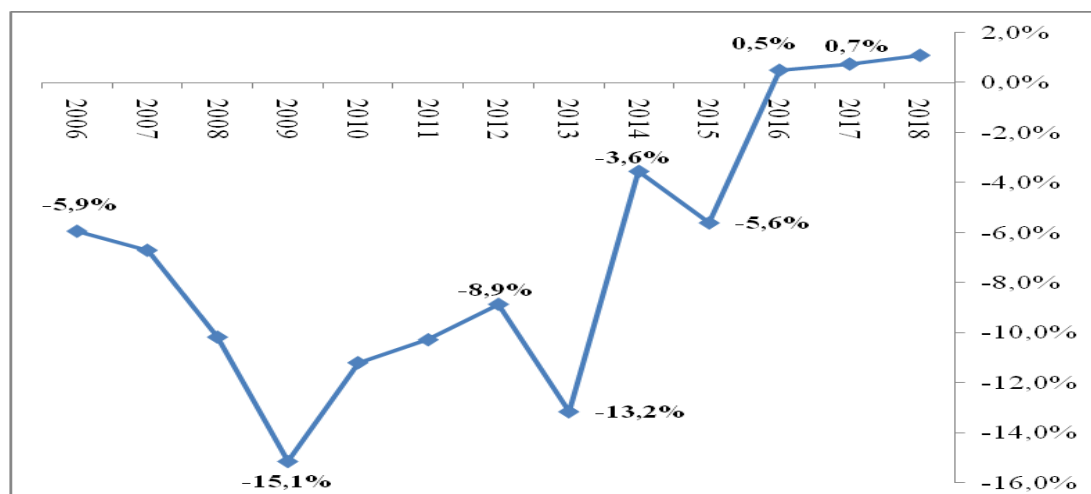
Γράφημα 4. Έσοδα & Έξοδα ΓΚ 2006 - 2018



Πηγή: Ameco database

Έτσι, το ισοζύγιο ΓΚ εμφάνισε σταδιακή βελτίωση από το 2009 και μεταγενέστερα και παρά τις ενδιάμεσες σημαντικές διακυμάνσεις του, από το 2016 και έπειτα παρουσιάζει σταθερά πλεόνασμα, όπως εμφανίζεται στο γράφημα 5.

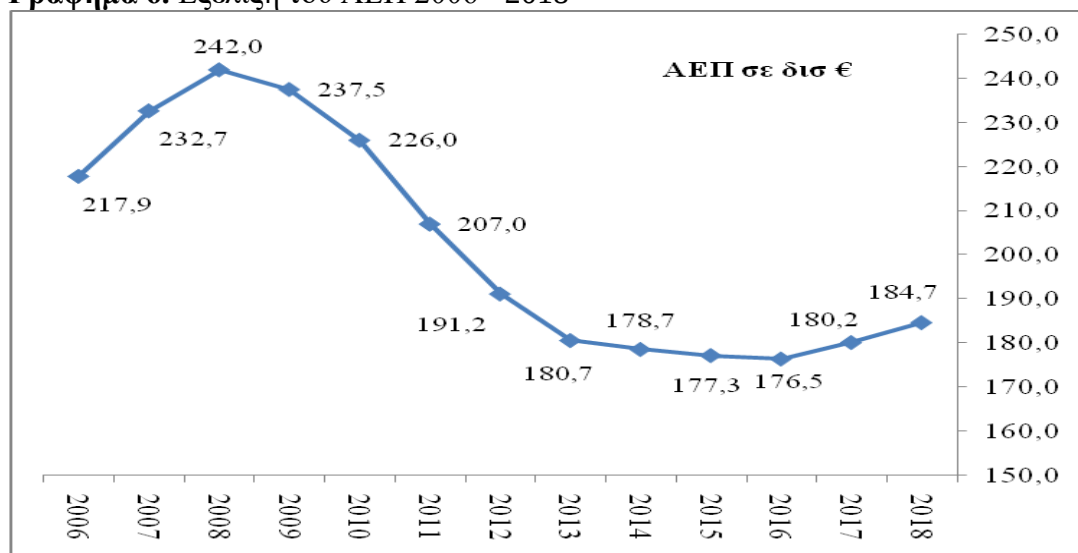
Γράφημα 5. Ισοζύγιο ΓΚ ως ποσοστό του ΑΕΠ 2006 - 2018



Πηγή: Ameco database

Ωστόσο, οι περικοπές και η αυξημένη φορολογία έφεραν μείωση του εθνικού εισοδήματος μεγαλύτερη του ¼ και ειδικότερα 25,4% μεταξύ των ετών 2009 και 2015 και στη δεκαετία 2009 – 2018 μείωση 22,2%, όπως φαίνεται στο γράφημα 6.

Γράφημα 6. Εξέλιξη του ΑΕΠ 2006 - 2018



Πηγή: Ameco database

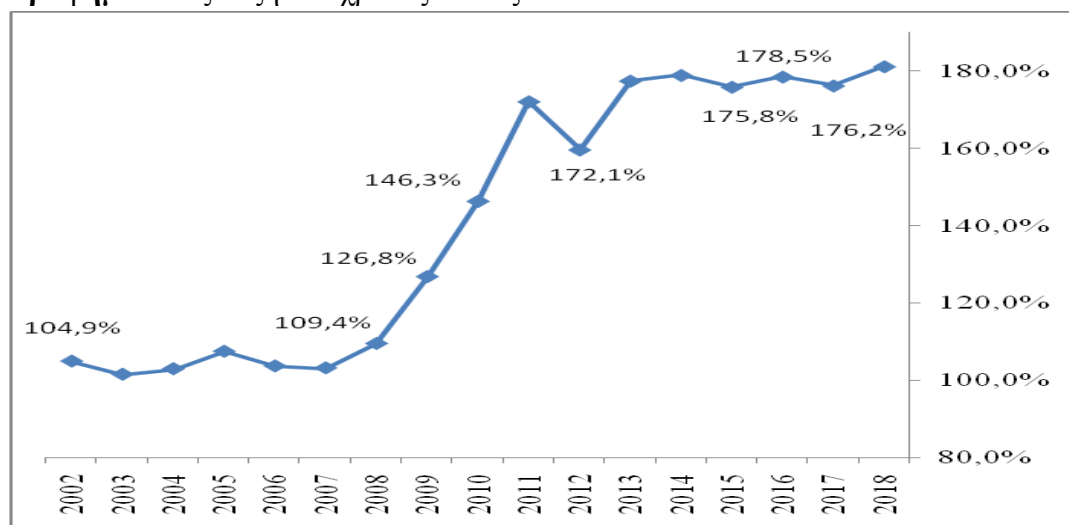
Το γεγονός αυτό είχε αρνητικό αντίκτυπο στο ποσοστό ανεργίας, που ανήλθε σε 27,5% το 2014, σε σχέση με 7,8% το 2008. Το ποσοστό του πληθυσμού υπό τον κίνδυνο της φτώχειας, ή του κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε επίσης δραματικά μεταξύ των ετών 2009 και 2015, από περίπου 28% σε περίπου 35%³²⁰, δεδομένων βεβαίως των εκάστοτε χρησιμοποιούμενων κριτηρίων για τον ορισμό των εν λόγω μεγεθών.

Τέλος, σημειώνεται ότι παρά τη διαρκή βελτίωση του ισοζυγίου ΓΚ, το χρέος της ως ποσοστό του ΑΕΠ υπερέβη το 180% το 2018, ενώ πριν τη κρίση ήταν μεν υψηλό, πχ. το 2008 ανερχόταν σε 109,4%, αλλά παρουσίαζε σχετική σταθερότητα όπως φαίνεται στο γράφημα 7. Το γεγονός αυτό εξηγείται από το λεγόμενο φαινόμενο της χιονοστιβάδας («snowball effect»)³²¹.

³²⁰ Miliakou, Pappa, Tetorou & Tserkezis (2017), p. 19

³²¹ Μαλλιαρόπουλος (2010), σ. 1-5

Γράφημα 7. Εξέλιξη του χρέους ΓΚ ως ποσοστό του ΑΕΠ



Πηγή: Ameco database

4.2.15 Αποκρατικοποιήσεις-δημόσια περιουσία. Με την ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) το 2016, εντατικοποιούνται οι προσπάθειες της τελευταίας οκταετίας για περαιτέρω αποκρατικοποίηση και αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Ειδικότερα, επιδιώκεται καταρχήν η με ενιαίο τρόπο διαχείριση μεγάλου μέρους της δημόσιας περιουσίας των δημοσίων επιχειρήσεων και των ακινήτων του δημοσίου, με απώτερο σκοπό την εξεύρεση πόρων για αναπτυξιακές επενδύσεις και την απομείωση του δημοσίου χρέους, το «άνοιγμα των αγορών», την προσέλκυση επενδύσεων και την ενίσχυση του ανταγωνισμού.

Στην ΕΕΣΥΠ υπάγονται ως θυγατρικές, οι περισσότερες νομικές οντότητες, που διαχειρίζονται δημόσια περιουσία, όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, το Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ (ΕΤΑΔ), η Εταιρεία Δημοσίων Συμμετοχών ΑΕ κá³²². Στο πλαίσιο αυτό εκπονείται ενιαίο στρατηγικό σχέδιο δράσης. Η διαχείριση του χαρτοφυλακίου αυτών, εκτός από ακίνητα σημαντικής αξίας, περιλαμβάνει συμμετοχές σε επιχειρήσεις ενέργειας, τηλεπικοινωνιών, δημοσίων υποδομών, μεταφορών, ύδατος, τουριστικών υπηρεσιών κá. Τα εισπραχθέντα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις κατά το χρονικό διάστημα 2011-2018 έχουν ανέλθει σε 5.445 εκατομμύρια ευρώ, ενώ σε εξέλιξη βρίσκεται πλήθος

³²² Νόμος 4389/2016, άρθρο 185, 197

διαγωνισμών και διαδικασιών για περαιτέρω ιδιωτικοποιήσεις και αξιοποιήσεις δημόσιας περιουσίας³²³.

4.2.16 Λήψη αποφάσεων με τη συνδρομή συλλογικών οργάνων. Όπως ήδη έχει αναφερθεί, σε αρκετές περιπτώσεις, ο σχεδιασμός και υλοποίηση μιας μεταρρύθμισης έγιναν με την ουσιαστική συμμετοχή ομάδων συντονισμού, ομάδων διοίκησης έργου και ομάδων εργασίας, που αποτελούνται από μέλη προερχόμενα από διάφορες επιτελικές υπηρεσίες, υπηρεσίες πρώτης γραμμής και συμβούλους του ιδιωτικού τομέα και διεθνών οργανισμών³²⁴.

Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, οι ομάδες εργασίας παρουσιάζουν βασικά μειονεκτήματα. Άλλες φορές τα συλλογικά όργανα λήψης αποφάσεων είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν ως βραχίονες πολιτικής, προκειμένου να δοθεί μια αίσθηση ψευδούς συμμετοχικής διακυβέρνησης³²⁵, ενώ έχει αποφασιστεί από πριν ποια θα είναι η εξέλιξη. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους, καθώς λχ ο πρόεδρος ενός συλλογικού οργάνου θέτει την ατζέντα και επομένως το πλαίσιο συζήτησης. Επιπλέον, εκφράζοντας πρώτος τις απόψεις του καταφέρνει να «αγκιστρώσει» τα μέλη της ομάδας πάνω στη δική του άποψη³²⁶, θεωρώντας την ως αναμφισβήτητα ορθόδοξη και σοφή άποψη. Τα μέλη της ομάδας δηλαδή παρουσιάζουν μη ορθολογική και ανεύθυνη συμπεριφορά, καλυπτόμενα, έστω και ασυνείδητα, πίσω από μια απρόσωπη συλλογικότητα³²⁷.

Επίσης, όταν τα μέλη δεν θέλουν να έρθουν σε αντίθεση με την ομάδα ή να αμφισβητήσουν την πλειοψηφική άποψη, διακινδυνεύοντας μια πιθανή απόρριψή της, η δημιουργικότητα και η κριτική αξιολόγηση των εναλλακτικών λύσεων μειώνεται και η πλήρης και πιο αντικειμενική άποψη επί των θεμάτων ατονεί και δεν εξωτερικεύεται. Δηλαδή, η «συλλογική» σκέψη αντικαθιστά την ατομική³²⁸. Έτσι, μπορεί να δημιουργηθεί μια ψευδαίσθηση νοητικής και ηθικής υπεροχής στην πλευρά που έχει αντίθετη άποψη, οδηγώντας τη σε χαμηλής ποιότητας τελικό αποτέλεσμα ή

³²³ Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 131-144

³²⁴ Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/28860/0004/27-04-2016· Κοινή απόφαση του Υπουργού και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών· Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/62383/0004/27-07-2016· Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/76964/0004/15-12-2015· Απόφαση Υπουργού Οικονομικών 2/47541/0004/30-08-2017· Απόφαση Υπουργού Οικονομικών 2/61821/0004/30-08-2017· Απόφαση Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης 2/76110/12-07-2018

³²⁵ Lazenby (2014), p. 78-95

³²⁶ Kahneman (2011), σ. 191-205

³²⁷ Hart (1991), p. 249-260, 269-273

³²⁸ Yukl (2013), p. 251-252, 265-266, 404-406

σε εντελώς επικίνδυνα συμπεράσματα, όπως ότι είναι άτρωτη ή ακόμα και σε υπερεκτίμηση της πιθανότητας επιτυχίας ριψοκίνδυνων προτάσεων (groupthink)³²⁹.

4.2.17 Παροχή τεχνικής βοήθειας και εκπαίδευση. Εύκολα διαπιστώνει κάποιος ότι η εγκόλπωση των μεταρρυθμίσεων ενισχύθηκε περαιτέρω από:

1) Ένα ευρύ πρόγραμμα αποστολών τεχνικής βοήθειας, που πραγματοποιήθηκαν κατά τα τελευταία χρόνια, κυρίως από στελέχη του Τμήματος Δημοσιονομικών Σχέσεων του ΔΝΤ (International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department ή IMF/FAD)³³⁰ και της Υπηρεσίας Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της ΕΕ (Structural Reform Support Service ή απλώς SRSS)³³¹. Οι αποστολές αφορούν διάφορα θέματα³³², όπως τη δημοσιονομική διαχείριση και ειδικότερα τον νόμο για τον προϋπολογισμό και τα πληροφοριακά συστήματα για τις διαδικασίες κατάρτισης, εκτέλεσης και εποπτείας του, το σύστημα αναφορών και ελέγχου της στοχοθεσίας, το ΜΠΔΣ, τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις, τη διαχείριση διαθεσίμων, τη λογιστική, τον προϋπολογισμό επιδόσεων, τις ανασκοπήσεις δαπανών, αλλά και θέματα ευρύτερου ενδιαφέροντος όπως το εκπαιδευτικό σύστημα, τη τουριστική πολιτική, την κοινωνική οικονομία, την απασχόληση, την κοινωνική ασφάλιση και πολιτική, τις διαδικασίες νομοθέτησης, τις πολιτικές για τη μετανάστευση και τη διαφθορά³³³, θέμα για οποίο η Ελλάδα δέχεται τεχνικής βοήθεια και από τον ΟΟΣΑ³³⁴.

2) Τη διάρθρωση του προγράμματος σπουδών των αρμόδιων για την εκπαίδευση και επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων φορέων και ειδικότερα:

α) της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), που εποπτεύεται από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης. *«Προκειμένου να αξιοποιήσει τη διεθνή τεχνογνωσία και καινοτομία και τις βέλτιστες διοικητικές πρακτικές, η ΕΣΔΔΑ αναπτύσσει ευρύ δίκτυο συνεργασιών με ομόλογους φορείς (Σχολές και Ινστιτούτα Δημόσιας Διοίκησης) άλλων κρατών όπως και με άλλους εθνικούς και διεθνείς φορείς».* Από τη σχολή αυτή αποφοιτούν εξειδικευμένα στελέχη

³²⁹ Janis, (1972), p. 8-14· Janis, (1991), p. 235 - 246

³³⁰ International Monetary Fund/Independent Evaluation Office (2016)

³³¹ European Commission/SRSS (2018)

³³² European Commission/SRSS (2015)

³³³ European Commission/SRSS (2017)· European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund, Greece: Technical Memorandum of Understanding. Accompanying the MoU of the ESM programme (2016, June), p. 14-19

³³⁴ OECD (2018)

της ΔΔ «με άρτια επαγγελματική κατάρτιση και σύγχρονη διοικητική αντίληψη»³³⁵, έχοντας σαφές προβάδισμα για την κατάληψη θέσεων ευθύνης³³⁶. Έτσι, το σύνολο των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων, των βασικών μαθημάτων και των μαθημάτων εξειδίκευσης κατανέμονται στα παρακάτω τέσσερα «μεγαθεματικά επιστημονικά πεδία-ενότητες»: «Διακυβέρνηση και Θεσμοί, Οικονομία και Ανάπτυξη, Δημόσιο Μάνατζμεντ και Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών»³³⁷.

β) του καταλόγου των προγραμμάτων επιμόρφωσης του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) του ΕΚΔΔΑ. Ειδικότερα, τα προγράμματα του τομέα «Οικονομία και Δημοσιονομική Πολιτική» πρωταρχικούς σκοπούς έχουν «την αποτελεσματική και χριστή δημοσιονομική διαχείριση» και «την αποτελεσματική σχεδίαση ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων με έμφαση στη διαφάνεια και τον έλεγχο τους»³³⁸. Στο πλαίσιο αυτό υλοποιούνται διάφορα εκπαιδευτικά προγράμματα με αντικείμενο την επιμόρφωση των υπαλλήλων σε θέματα, όπως οι διαδικασίες κατάρτισης, εκτέλεσης και εποπτείας του προϋπολογισμού φορέων και υποτομέων της ΓΚ, το ΜΠΔΣ, η λογιστική τυποποίηση και τα σχετικά διεθνώς παραδεκτά και εφαρμοστέα πρότυπα, ανάλυση χρηματοοικονομικών καταστάσεων, το νέο πλαίσιο ελέγχου και πληρωμής δημοσίων δαπανών, η χρήση του ΟΠΣΔΠ και των συναφών πληροφοριακών συστημάτων, οι διαχειριστικοί έλεγχοι, τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ κá³³⁹.

Κεφάλαιο πέμπτο

Μεταρρυθμίσεις στις δημόσιες συμβάσεις

Οι μεταρρυθμίσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είχαν ξεκινήσει από τις προηγούμενες δεκαετίες, αφορώντας κυρίως τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και λιγότερο τις λοιπές συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και δημοσίων έργων.

³³⁵ Απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης 4302/12-2-2018, άρθρο 2

³³⁶ Νόμος 3528/2007, άρθρα 84-86· Νόμος 4369/2016, άρθρο 17, άρθρο 29, παρ. 1-3

³³⁷ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης/Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (2016) (Συντακτική ομάδα: Γ. Αναγνώστου, Δ. Λεβαντή, Ν. Μαχαίρα, Β. Μουστακάτου, Α. Μπουρμπούλη, Κ. Παπαδημητρίου, Χ. Πλατής, Α. Τσαρτσάρα, Α. και Δ. Τσιμάρας), σ. 4-19, 35-82

³³⁸ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης/Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (2017), σ. 36

³³⁹ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης/Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (2017), σ. 37-62

5.1 Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.

Πρόκειται για μακροχρόνιες συμβάσεις μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που αφορούν κυρίως την εκτέλεση μεγάλων έργων υποδομών και την παροχή υπηρεσιών.

Η σημασία που δίνεται στο συγκεκριμένο μοντέλο ανάθεσης έργων φαίνεται και από το γεγονός της σύστασης ειδικής διυπουργικής επιτροπής για το συντονισμό και τη λήψη των τελικών αποφάσεων υπαγωγής έργων στις ΣΔΙΤ, καθώς και ειδικής γραμματείας για το συντονισμό και φορέων, την τυποποίηση των σχετικών διαδικασιών και τη συλλογή, επεξεργασία και ανάλυση στοιχείων για την πρόταση ένταξης ή μη ένταξης νέων έργων.

Κύρια ευθύνη των δημόσιων φορέων, που παραμένουν κύριοι της περιουσίας που δημιουργείται, είναι ο καθορισμός των βασικών προδιαγραφών, αναφορικά με το οικονομικό και φυσικό αντικείμενο του έργου και η επιλογή του κατάλληλου αναδόχου μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών. Από την άλλη μεριά, οι ιδιωτικοί φορείς, συστήνοντας ανώνυμες εταιρείες ειδικά για το κάθε συγκεκριμένο έργο και παρέχοντας την εξειδικευμένη τεχνογνωσία τους, αναλαμβάνουν την υποχρέωση εξασφάλισης χρηματοδότησης, κατάρτισης των σχετικών μελετών, εκτέλεσης και μετέπειτα συντήρησης, διαχείρισης ή και λειτουργίας του έργου.

Η αποπληρωμή των ιδιωτικών φορέων διενεργείται κατά βάση μέσω μακροχρόνιων συμβάσεων, που τους δίνουν δικαιώματα εκμετάλλευσης της χρήσης του έργου, πχ εκμετάλλευσης διοδίων των εθνικών οδών³⁴⁰ (συμβάσεις παραχώρησης)³⁴¹. Ειδικότερα οι συμβάσεις ΣΔΙΤ προβλέπουν ότι «οι *Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο*»³⁴².

Οι ΣΔΙΤ διέπονται από σαφώς πιο ευέλικτο καθεστώς, σε σχέση με τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις, όσον αφορά την έκδοση αδειών, την εύρεση αρχαιοτήτων, την

³⁴⁰ Νόμος 3389/2005, άρθρα 1-5, 18-19· <http://www.sdit.mnec.gr>

³⁴¹ Νόμος 4413/2016, άρθρα 1-70· Τεχνική Οδηγία Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων 4263/10-08-2018

³⁴² Νόμος 3389/2005, άρθρο 2, παρ. 1

προστασία του περιβάλλοντος και τις απαλλοτριώσεις. Επίσης, υπάγονται στο ιδιωτικό δίκαιο περί διαιτησίας για την επίλυση τυχόν διαφορών³⁴³.

Μέσω των ΣΔΙΤ έχουν γίνει μεγάλα, ζωτικής σημασίας για την εθνική οικονομία και ποιοτικά έργα, όπως λιμάνια, μεγάλοι οδικοί άξονες, αεροδρόμια κá, χωρίς μάλιστα την ανάγκη άμεσης χρηματοδότησης από τον δημόσιο προϋπολογισμό. Ωστόσο, οι συμβάσεις αυτές έχουν κατηγορηθεί ως προς το ότι: α) δεν εξυπηρετούν εντέλει το δημόσιο συμφέρον, καθώς μεταμορφώνουν τα δημόσια και κοινωνικά αγαθά σε ιδιωτικά, β) μεγεθύνουν τη διαφθορά, εξυπηρετώντας αντίστοιχα ιδιωτικά συμφέροντα, γ) δημιουργούν μονοπώλια³⁴⁴ και εν τέλει δ) το κόστος των έργων, καθώς και η επιβάρυνση των πολιτών είναι πολύ μεγαλύτερη σε μακροχρόνια βάση, σε σχέση με το αν τα έργα υλοποιούνταν μέσω διοικητικών συμβάσεων και η εκμετάλλευσή τους παρέμενε σε δημόσιους φορείς³⁴⁵.

5.2 Δημόσιες συμβάσεις.

Αν και οι φορείς της ΓΚ υπαγόntonταν στο σχετικό ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο και πριν την έναρξη της οικονομικής κρίσης³⁴⁶, αρκετοί από τους σχετικούς νεωτερισμούς άρχισαν να εφαρμόζονται πρακτικά μετά το 2010.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος για την ανάθεση συμβάσεων έχουν ως εξής:

- Έμφαση στην τήρηση συγκεκριμένων γενικών αρχών στις οποίες μεταξύ άλλων περιλαμβάνονται η ισότιμη, διαφανής και χωρίς διακρίσεις αντιμετώπιση των υποψήφιων αναδόχων, η προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, καθώς και η ελευθερία του ανταγωνισμού³⁴⁷. Η διάρθρωση των δομημένων ερωτηματολογίων, βάσει των οποίων, διενεργούνται οι σχετικοί κατασταλτικοί έλεγχοι από τις αρμόδιες Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, βασίζεται σε μεγάλο μέρος στις γενικές αυτές αρχές.

- Διενέργεια προμηθειών και έλεγχος αυτών σε κεντρικό επίπεδο για τα νοσοκομεία³⁴⁸.

- Συγκέντρωση της αρμοδιότητας σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων σε μία οργανωτική μονάδα ανά αναθέτουσα αρχή, δηλαδή δημόσιο φορέα. Η διαδικασία για

³⁴³ Νόμος 3389/2005, άρθρα 20-23, 31

³⁴⁴ Ρωσσίδης (2014), σ. 53

³⁴⁵ Καραγιάννη & Πεμπτεζόγλου (2008), σ. 4-5

³⁴⁶ Καταργημένα Προεδρικά διατάγματα 370/1995 (ΦΕΚ Α.199), 394/1996 (ΦΕΚ Α.296), 346/1998 (ΦΕΚ Α.230), 59/2007 (ΦΕΚ Α.63) και 60/2007 (ΦΕΚ Α.64)

³⁴⁷ Νόμος 4412/2016, άρθρο 18, παρ. 1· Εισηγητική έκθεση νόμου 4412/2017

³⁴⁸ Υπουργείο Οικονομικών 2018β), σ. 102-103

την προμήθεια ενός αγαθού πρέπει να αφορά την κάλυψη των σχετικών αναγκών όλων των υπηρεσιών του φορέα σε ετήσια τουλάχιστον βάση, προκειμένου να αποφεύγεται η κατάτμηση δαπανών³⁴⁹.

- Αποκέντρωση της αρμοδιότητας διενεργείας διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων προμηθειών και παροχής υπηρεσιών σε περιφερειακές υπηρεσίες, για την κάλυψη των σχετικών αναγκών τους. Ειδικότερα, εφόσον οι περιφερειακές αυτές υπηρεσίες πληρούν συγκεκριμένα κριτήρια οικονομικής και διοικητικής επάρκειας, δηλαδή έχουν δικές τους πιστώσεις και στο οργανόγραμμά τους υφίσταται μονάδα και προσωπικό με σχετική αρμοδιότητα, μπορούν να ενταχθούν στην έννοια της «ανεξάρτητης επιχειρησιακής μονάδας», που μπορεί μόνη να προμηθεύεται τα αναγκαία αγαθά για τη λειτουργία της³⁵⁰.

- Εφαρμογή νεωτερισμών, όσο αφορά τα ελληνικά δεδομένα, στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων. Εδώ περιλαμβάνονται η εκτεταμένη χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΕΣΗΔΗΣ, ΚΗΜΔΗΣ), αλλά και καινοφανείς τρόποι εξεύρεσης των κατάλληλων αναδόχων, όπως οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί, οι συμφωνίες πλαίσιο και τα δυναμικά συστήματα αγορών. Η βασική ιδέα των δύο τελευταίων διαδικασιών είναι η δημιουργία, για ορισμένο χρονικό διάστημα, μιας «δεξαμενής» υποψήφιων προμηθευτών/παρόχων συγκεκριμένων κατηγοριών ή ομάδων αγαθών, οι οποίοι όταν και αν κληθούν από την αναθέτουσα αρχή για να υποβάλουν προσφορά, είναι υποχρεωμένοι να το πράξουν. Εφόσον δε επιλεγούν, οφείλουν και να εκτελέσουν τη σχετική σύμβαση. Η κύρια διαφορά μεταξύ των δύο διαδικασιών είναι ότι το δυναμικό σύστημα αγορών διεξάγεται αποκλειστικά με ηλεκτρονικό τρόπο. Επίσης, κατά τη διάρκεια του συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, νέοι υποψήφιοι μπορούν να εγγράφονται ηλεκτρονικά εφόσον πληρούν τα κριτήρια ένταξης στο σύστημα ενώ οι ήδη εγγεγραμμένοι δύνανται να αποχωρήσουν³⁵¹.

- Ειδικό καθεστώς συμβάσεων που αφορούν σε κοινωνικές, υγειονομικές, πολιτιστικές ή άλλες ειδικές υπηρεσίες. Έτσι, πχ σε περίπτωση που οι αποδέκτες της υπηρεσίας ανήκουν σε «μειονεκτούσες ή ευάλωτες ομάδες» ή και προκειμένου να διασφαλιστεί το κατάλληλο επίπεδο ποιότητας των υπηρεσιών, η αναθέτουσα αρχή

³⁴⁹ Νόμος 4412/2016, άρθρα 1, 2 και 6· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4412/2016

³⁵⁰ Νόμος 4412/2016, άρθρο 6, παρ. 2· Νόμος 4468/2017, άρθρο 11· Αιτιολογική έκθεση νόμου 4468/2017· Κοινή απόφαση Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης και Οικονομικών 75555/289/06-07-2017

³⁵¹ Νόμος 4412/2016, άρθρα 31-39

μπορεί να αναθέτει μέρος των συμβάσεων αποκλειστικά σε Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις ή να καταφεύγει σε διαδικασίες πιο ευέλικτες και λιγότερο χρονοβόρες και απαιτητικές ως προς την απαιτούμενη δημοσιότητα των ενεργειών³⁵².

- Ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες ορισμένων υπηρεσιών, όπως η φύλαξη και ο καθαρισμός των κτηρίων, στα οποία στεγάζονται υπηρεσίες των δημόσιων φορέων³⁵³.

- Ανάθεση παραγωγής ορισμένων κρίσιμων δημόσιων αγαθών, όπως η πολιτική προστασία από φυσικές καταστροφές, σε ένα δίκτυο φορέων που περιλαμβάνει ανεξάρτητους δημόσιους φορείς, όπως την Εθνική Αρχή Πολιτικής Προστασίας (National Agency for Civil Protection), που συνάπτει πρωτόκολλα συνεργασίας με άλλους φορείς, εκτός ΓΚ, και ειδικότερα με ΜΚΟ, ομάδες εθελοντών και άλλες οντότητες της «Κοινωνίας των Πολιτών», καλύπτοντας τις λειτουργικές ανάγκες τους μέσω του προϋπολογισμού της³⁵⁴.

Τέλος, τονίζεται η ο σαφώς ενισχυμένος ρόλος των ΟΤΑ, των ΜΚΟ και της «κοινωνίας των πολιτών» σε ευαίσθητους τομείς όπως η κοινωνική πολιτική και η πολιτική για τη μετανάστευση³⁵⁵, με δράσεις όπως τα κουπόνια (voucher) για την επιλογή παιδικών σταθμών³⁵⁶, η ανάπτυξη των δικτύων υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας από τους ΟΤΑ, για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικού και υγειονομικού χαρακτήρα, όπως κοινωνικά παντοπωλεία, «βοήθεια στο σπίτι», δράσεις καταπολέμησης της φτώχειας, δημοτικά ιατρεία και φαρμακεία κá³⁵⁷

³⁵² Νόμος 4412/2016, άρθρα 107-110

³⁵³ Νόμος 4412/2016, άρθρα 130, 133, 377, παρ. 4

³⁵⁴ Σχέδιο Νόμου υπό διαβούλευση του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη με τίτλο: «Εθνικό Σύστημα Πολιτικής Προστασίας», άρθρα 35-37, 70-76. Διαθέσιμο στο: <http://www.opengov.gr/yptp/?p=1255> (πρόσβαση στις 17/5/2019)

³⁵⁵ Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (2018), σ. 82-87

³⁵⁶ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2019)

³⁵⁷ Δήμος Αθηναίων (2015)

Επίλογος - Συμπεράσματα

Συγκρίνοντας την εξέλιξη των φορέων και των εν γένει διαδικασιών³⁵⁸ που αφορούν την κατάρτιση, εκτέλεση, παρακολούθηση και έλεγχο του προϋπολογισμού, κατά την τελευταία δεκαετία³⁵⁹, γίνεται προφανής η διεύρυνση και διαφοροποίηση αυτών, από ποσοτική και ποιοτική πλευρά, αντίστοιχα. Παρατηρείται δηλαδή η ανάδυση ενός νέου συστήματος δημοσιονομικής διακυβέρνησης, στο πλαίσιο του οποίου:

✓ Όλες οι αλλαγές αποσκοπούν στην περαιτέρω ενίσχυση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, που ξεφεύγει από τη στενή έννοια της νομιμότητας και της τυπικής τήρησης διαδικασιών και επικεντρώνεται στην επίτευξη των στόχων με τον καλύτερο από οικονομική άποψη τρόπο.

✓ Το Υπουργικό Συμβούλιο θέτει στρατηγικούς στόχους, μέσω της διαπραγμάτευσης των μελών του για την κατανομή των πιστώσεων του προϋπολογισμού εντός των ορίων του ΜΠΔΣ, καθώς και της τελικής έγκρισής του³⁶⁰.

✓ Οι Υπουργοί και οι λοιποί διατάκτες κατανέμουν τις πιστώσεις στις επιμέρους λειτουργίες των φορέων τους και στη συνέχεια τις διαχειρίζονται³⁶¹, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό, ήτοι «εκ των άνω» τη δυνατότητα των εμπλεκομένων, συμπεριλαμβανομένων των γραφειοκρατών, για διεκδίκηση άλλων πόρων. Έτσι, το σύνολο των εμπλεκομένων οργανωτικών μονάδων των υπουργείων και των εποπτευομένων φορέων τους, ωθείται αναγκαστικά σε μια επανεισάρχηση των αναγκών, καθώς δεν είναι δυνατή η κάλυψη όλων των επιλογών τους από τον κρατικό προϋπολογισμό³⁶².

✓ Ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός ρόλος του Υπουργείου Οικονομικών³⁶³ προς τα υπόλοιπα Υπουργεία, που αποτελούν, κυρίως μέσω των ΓΔΟΥ τους, τα σημεία επαφής του προς όλη τη ΓΚ³⁶⁴.

✓ Ωστόσο, όσον αφορά την ορθή και αποτελεσματική κατάρτιση, εκτέλεση και εποπτεία του σκέλους των δημοσίων επενδύσεων, τις κύριες αρμοδιότητες έχει, και

³⁵⁸ Νόμος 4412/2016, άρθρα 17-32

³⁵⁹ Νόμος 2362/1995, άρθρα 2-3· Νόμος 3871/2010, άρθρα 3-5

³⁶⁰ Νόμος 4270/2014, άρθρο 19

³⁶¹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 22

³⁶² Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ οικ. 2/2176/ΔΠΓΚ/09-01-2018, σ. 10, 17

³⁶³ Νόμος 4270/2014, άρθρο 20-21

³⁶⁴ Νόμος 4270/2014, άρθρο 24, παρ. 4-5

συνεπώς την βασική ευθύνη φέρει, ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης³⁶⁵. Ειδικότερα, είναι επιφορτισμένος με την αρμοδιότητα της διασφάλισης για την τήρηση της μηνιαίας, τριμηνιαίας και ετήσιας στοχοθεσίας του ΠΔΕ καθώς και την μέγιστη δυνατή απορρόφηση των σχετικών ευρωπαϊκών κονδυλίων³⁶⁶, η οποία αποτελεί και τον πρωταρχικό σκοπό του εν λόγω Υπουργείου, εντός του γενικότερου πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης.

✓ Περαιτέρω, η παρακολούθηση είναι διαρκής και επεκτείνεται σε ένα μεγάλο δίκτυο φορέων, περιλαμβάνοντας την ΕΕ, τη Βουλή όπου λειτουργεί το Γραφείο Προϋπολογισμού για την υποστήριξη και πληροφόρηση της³⁶⁷, τις ΑΑ³⁶⁸ και καταλήγοντας στο σύστημα παρακολούθησης, αναφορών και δημοσιοποίησης στοιχείων του Υπουργείου Οικονομικών, που αφορά τη λογοδοσία και τη διαφάνεια.

✓ Στην ίδια λογική εξελίχθηκε και το νέο πλαίσιο ελέγχου που μετατοπίζει το βάρος στην αποφυγή δημιουργίας μη σύννομων δαπανών, όχι όμως μέσω του προληπτικού, δηλαδή πριν την πληρωμή, ελέγχου, αλλά μέσω του διαρκούς ελέγχου, που ξεκινά από τον ΠΟΥ κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής δέσμευσης, συνεχίζεται με τον εσωτερικό έλεγχο³⁶⁹ και καταλήγει στον κατασταλτικό, μετά την πληρωμή των δαπανών, έλεγχο του συνόλου της διαχείρισης από όλα τα σώματα ελέγχου της ΔΔ, αλλά και από τον εξωτερικό ελεγκτή που είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ο έλεγχος πλέον βασίζεται σε διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα, που πέραν της νομιμότητας, εστιάζουν στην επάρκεια των δικλίδων ασφαλείας που έχουν τεθεί³⁷⁰. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις προβλέπονται έλεγχοι και από ορκωτούς ελεγκτές³⁷¹.

✓ Δημιουργείται έτσι ένα κράτος «στρατηγείο» που δίνει την κατεύθυνση και ελέγχει τα αποτελέσματα των εκτελεστικών φορέων³⁷², παίρνοντας τα κατάλληλα μέτρα σε περίπτωση αστοχιών.

✓ Παρατηρείται άλλοτε συγκέντρωση και άλλοτε αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων, ανάλογα με το επιθυμητό αποτέλεσμα. Για παράδειγμα, όταν σκοπός

³⁶⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 23, 57, 78-80

³⁶⁶ Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης 25853/28-02-2019· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/31585/30-05-2012

³⁶⁷ Νόμος 4270/2014, άρθρο 28

³⁶⁸ Νόμος 4270/2014, άρθρο 29

³⁶⁹ Νόμος 4270/2014, άρθρο 168

³⁷⁰ Νόμος 4270/2014, άρθρο 31, 169

³⁷¹ Εγκύκλιος αριθ. 9 Υπουργείου Εσωτερικών αριθ. οικ. 6137/02-03-2018, σ. 15· Νόμος 4485/2017, άρθρο 67

³⁷² Μιχαλόπουλος (2003), σ. 93-97

είναι ο έλεγχος και ο συντονισμός, ο ρόλος των ΠΟΥ καθίσταται συγκεντρωτικός και καταλυτικός, αφού έχει τη συνολική ευθύνη για τη νόμιμη διαχείριση, με περιορισμένη δυνατότητα μεταφοράς της σχετικής εξουσίας προς του υφισταμένους του. Το φαινόμενο του συγκεντρωτισμού παρατηρείται και στη σύναψη συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών για τις οποίες βασικός σκοπός είναι η εξοικονόμηση δαπανών, μέσω δημιουργίας οικονομιών κλίμακας. Από την άλλη, για λόγους ευελιξίας και γεωγραφικής ιδιαιτερότητας οι περιφερειακές, δηλαδή αποκεντρωμένες, υπηρεσίες δύνανται υπό προϋποθέσεις να συνάπτουν και να εκτελούν μόνες τους τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών για την κάλυψη των αναγκών τους.

✓ Περαιτέρω, η σκοπιμότητα των δαπανών, δηλαδή ουσιαστικά η ευθύνη για το αν μια επιλογή είναι πολιτικά σκόπιμη³⁷³, ανήκει στο διατάκτη, ο οποίος έχει τον πρώτο και τον τελευταίο λόγο για την εκτέλεση ή μη των δαπανών αυτών³⁷⁴. Οι αρμοδιότητες του διατάκτη είναι σαφώς πιο ελεύθερα μεταβιβάσιμες³⁷⁵, σε σχέση με αυτές του ΠΟΥ, προκειμένου να μπορεί ο κάθε προϊστάμενος να είναι πιο υπεύθυνος και να ελέγχει τις διαθέσιμες σε αυτόν πιστώσεις, συνδέοντάς τις άμεσα με τη στοχοθεσία του³⁷⁶. Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις είναι εκ του νόμου μοιρασμένες σε διάφορα όργανα, όπως στους Ειδικούς Λογαριασμούς Κονδυλίων Έρευνας των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και άλλων φορέων έρευνας, όπου οι αρμοδιότητες διατάκτη κατανέμονται μεταξύ Επιτροπής Ερευνών και Διαχείρισης, του προέδρου αυτής και των επιστημονικά υπευθύνων των έργων³⁷⁷. Το ίδιο συμβαίνει και στους ΟΤΑ, όπου κατανέμεται μεταξύ αιρετών-εκλεγμένων οργάνων, συμβουλίων και οικονομικών επιτροπών δημιουργώντας ένα ακόμα πιο διαφοροποιημένο ποσοτικά και ποιοτικά σύστημα οικονομικής διαχείρισης³⁷⁸. Το σύστημα αυτό μεταξύ συλλογικού οργάνου διοίκησης, διατάκτη (Authorizing Officer) και ΠΟΥ (Accounting Officer)³⁷⁹ θυμίζει το τρίγωνο σχέσεων που ισχύει στις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις μεταξύ Διοικητικού Συμβουλίου ή Συμβουλίου Διευθυντών (Board of Directors), Διευθύνοντα Συμβούλου (Chief Executive Officer ή CEO) και Οικονομικού Διευθυντή (Chief Account Officer ή CAO).

³⁷³ Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος (2015α), σ. 96· Νόμος 4389/2016, άρθρο 9, παρ. 5

³⁷⁴ Νόμος 4270/2014, άρθρο 26, παρ. 1

³⁷⁵ Νόμος 4270/2014, άρθρο 65, παρ. 1· Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΤΛΚ 2/45897/0026/14-06-2017, σ. 2-6

³⁷⁶ Craig (2018, p. 61

³⁷⁷ Νόμος 4485/2017, άρθρο 50, 54-56, 87

³⁷⁸ Νόμος 3852/2010, άρθρα 58, 65, 72, 159-160, 163, 176

³⁷⁹ Craig (2018), p. 58-62· Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and the Council of 25 October 2012, articles 64-91

✓ Η καθιέρωση ασυμβιβάστων καθηκόντων μεταξύ των υπηρεσιών του ΠΟΥ και των υπηρεσιών του διατάκτη και μεταξύ της υπηρεσίας που εκδίδει τον τίτλο πληρωμής μιας δαπάνης και της υπηρεσίας εξόφλησής του, αποσκοπεί όχι μόνο στη διασφάλιση της διαχείρισης μέσω της αρχής των τεσσάρων ματιών, αλλά και στην περαιτέρω αποπολιτικοποίηση της διαχείρισης.

✓ Η χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών οδηγείται προς τη δημιουργία ενός συστήματος Gov-ERP το οποίο ουσιαστικά θα αποτελείται από ένα δίκτυο ανεξάρτητων μεταξύ τους ψηφιακών εφαρμογών, βάσεων δεδομένων κλπ, που όμως θα διαλειτουργούν, αντανακλώντας σε μεγάλο βαθμό τόσο τις σχέσεις εξουσίας και συνεργασίας μεταξύ των φορέων, που διαχειρίζονται ή χρησιμοποιούν αυτές τις εφαρμογές, όσο και τις οργανωτικές σχέσεις στο εσωτερικό των φορέων. Το δίκτυο αυτό θα είναι και ένα από τα βασικά εργαλεία για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας.

✓ Η διαχείριση των αλλαγών (change management)), ειδικά εκείνων που θεωρούνται δύσκολες καθώς απαιτούν αποδοχή και εξειδικευμένη γνώση, όπως ο προϋπολογισμός επιδόσεων, βασίζεται στην ομαδική εργασία, στη σταδιακή μετάβαση στο στόχο, με χρήση φορέων «πιλότων» και δοκιμαστικών περιόδων εφαρμογής, στην λήψη τεχνογνωσίας από το εσωτερικό και εξωτερικό και στην εκπαίδευση.

Περαιτέρω, η τάση υιοθέτησης και νομοθετικής κατοχύρωσης των αρχών, που επιβάλλουν το ΝΔΜ και οι ενωσιακοί κανόνες στη δημοσιονομική διαχείριση της χώρας μας, είναι προφανής. Η προσπάθεια αυτή είχε ξεκινήσει, έστω και αποσπασματικά, πριν το ξέσπασμα της κρίσης (πιλοτική εφαρμογή προϋπολογισμού προγραμμάτων, ΣΔΙΤ, έλεγχος του κοινωνικού και οικονομικού αντίκτυπου των συγχρηματοδοτούμενων έργων). Όμως, ενισχύθηκε ιδιαίτερα την τρέχουσα δεκαετία³⁸⁰, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι οι ιδέες που πηγάζουν από το συγκεκριμένο μοντέλο διοίκησης τυγχάνουν ευρείας αποδοχής μετά το ξέσπασμα οικονομικών κρίσεων³⁸¹. Στην προκειμένη περίπτωση, η Ελλάδα βρίσκεται σε πορεία σχεδόν ολοκληρωτικής υιοθέτησης των μεταρρυθμίσεων που προτείνει το ΝΔΜ. Απώτερος σκοπός είναι η εμπέδωση σταδιακά μιας νέας διοικητικής κουλτούρας, προσανατολισμένης στην επίτευξη και τη μέτρηση αποτελεσμάτων, της οποίας

³⁸⁰ Καραστάθης (2018), σ. 26, 249-250

³⁸¹ Μιχαλόπουλος (2003), σ. 59-60· Schmidt (2002), p. 899-904

αποκορύφωμα, όσον αφορά τη δημοσιονομική διαχείριση, θα αποτελέσει η πλήρης υιοθέτηση του προϋπολογισμού επιδόσεων.

Εδώ πρέπει να τονιστεί η αλληλεξάρτηση μεταξύ των θεσμικών μεταρρυθμίσεων και του τρόπου κατανομής των πόρων (προϋπολογισμός), καθόσον κάθε προσπάθεια για αλλαγή του ενός χωρίς την συνεπικουρία και στήριξη του άλλου είναι καταδικασμένη σε αποτυχία³⁸².

Έτσι, ως απαύγασμα αυτής της προσπάθειας των υποστηρικτών του ΝΔΜ θα μπορούσαν να θεωρηθούν οι προτάσεις τους για τις ακόλουθες συνταγματικές προβλέψεις³⁸³:

- Ρητή απαγόρευση της επεκτατικής ισότητας, δηλαδή της εξίσωσης των δικαιωμάτων διαφορετικών κοινωνικών, επαγγελματικών και άλλων ομάδων και κατηγοριών, μέσω δικαστικών αποφάσεων, προκειμένου να αποτρέπεται ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός.
- Ρητή ένταξη των Ανεξάρτητων Αρχών στη ΔΔ και περιγραφή των αρχών λειτουργία τους.
- Ίδρυση Ανεξάρτητης Ελεγκτικής Αρχής, συγκροτούμενης από ανώτερους δικαστικούς λειτουργούς και δημοσίους υπαλλήλους, καθώς και τεχνοκράτες εγνωσμένου κύρους, για τον έλεγχο της δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και την υποβοήθησή της βελτίωσής της μέσω σχετικών γνωμοδοτήσεων και εκθέσεων.
- Αποσαφήνιση της αποστολής της ΔΔ και της εισαγωγής νέων αρχών λειτουργίας της. Έτσι, σκοπός αυτής πλέον «είναι να παρέχει άριστης ποιότητας και αποτελεσματικές υπηρεσίες προς τους πολίτες για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, να δημιουργεί έναντι αυτών συνθήκες διαφάνειας, αξιοπιστίας και εμπιστοσύνης και να προωθεί την κοινωνία των πολιτών και τη διαβουλευτική δημοκρατία.».
- Ενδυνάμωση της αποκέντρωσης μέσω ενίσχυσης τη οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, καθώς οι διαδικασίες είσπραξης των εσόδων τους καθορίζονται πλέον από τα όργανά τους.
- Αυστηροποίηση των συνεπειών για τα όργανα των ΟΤΑ σε περίπτωση μη τήρησης του στόχου ισορροπίας των προϋπολογισμών τους ή και των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης αυτών, συμπεριλαμβανομένων και των σχετικών υποχρεώσεων δημοσιοποίησης οικονομικών στοιχείων.

³⁸² Shick Allen, (2003)

³⁸³ Αλιβιζάτος, Βουρλούμης, Γεραπετρίτης, Κτιστάκης, Μάνος & Σπυρόπουλος (2016), σ. 14, 49-55

- Κατάργηση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και ετήσια αξιολόγησή τους βάσει των αρχών της αμεροληψίας, της ουδετερότητας και της επαγγελματικής ικανότητας. Το ποσοστό των υπαλλήλων κάθε οργανωτικής μονάδας που λαμβάνει βαθμό άριστα δεν δύναται να ξεπερνά το 10%.

Από τις προτάσεις αυτές καθίσταται φανερή η προσπάθεια εξομάλυνσης των αντίθετων δυνάμεων μεταξύ της νομιμότητας και της μετρήσιμης αποτελεσματικότητας, που αποτελούν τα σημεία αναφοράς του ιεραρχικού μοντέλου και του ΝΔΜ, αντίστοιχα. Η εξομάλυνση επέρχεται μέσω της αναγωγής της αποτελεσματικότητας σε πρωτεύουσα, όσον αφορά τη λειτουργία της ΔΔ, συνταγματική αρχή. Κατ' ουσία βέβαια πρόκειται για μια ξεκάθαρη επικράτηση της δεύτερης έναντι της πρώτης ή εναλλακτικά για την κατοχύρωση της υπερνομοθετικής ισχύος της αρχής της αποτελεσματικότητας, υπό την έννοια της ικανοποιητικής εξυπηρέτησης των πολιτών ή με απλά λόγια για την πάγια νομιμοποίηση της αποτελεσματικότητας, υπό την έννοια της επίτευξης των στόχων.

Εντούτοις, η ανακατεύθυνση της νοοτροπίας, δηλαδή η αλλαγή «του δικού μας τρόπου να κάνουμε τα πράγματα», δεν είναι εύκολο να είναι επέλθει βραχυχρόνια, καθώς χρειάζεται εκμάθηση, συμμετοχή και συναίνεση³⁸⁴. Έτσι, παρατηρούμε ότι για την επικράτηση της νέας λογικής χρησιμοποιούνται διάφοροι τρόποι, που αντιστοιχούν και στις τρεις διαστάσεις της εξουσίας, ξεκινώντας από τη νομική προσαρμογή (πρώτη διάσταση) και καταλήγοντας στη γνωστική συμμόρφωση, πχ μέσω της παροχής τεχνικής βοήθειας (SRSS, IMF/FAD) για τη στήριξη των μεταρρυθμίσεων (τρίτη διάσταση)³⁸⁵.

Ταυτόχρονα, οι τρόποι αυτοί αντιστοιχίζονται με όλο το εύρος μηχανισμών του εξευρωπαϊσμού. Ειδικότερα, παρατηρούνται σκληροί μηχανισμοί επιβολής, όπως η υποχρεωτική ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την ανάθεση και εκτέλεση έργων στο εθνικό δίκαιο, ηπιότεροι μηχανισμοί, όπως η ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων του ίδιου Υποτομέα της ΓΚ, λχ μεταξύ Υπουργείου Οικονομικών και οικονομικών υπηρεσιών λοιπών Υπουργείων, αλλά και μεταξύ των Υποτομέων αυτών, όπως λχ μεταξύ ΕΦΚΑ και ΟΤΑ, καθώς και μεταξύ της ΓΚ και του τρίτου τομέα, όπως μεταξύ ΟΤΑ και ΜΚΟ. Τέλος, εφαρμόζονται και εντελώς ήπιοι, αλλά ιδιαίτερα αποτελεσματικοί, μηχανισμοί, όπως τα διάφορα προγράμματα επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, συνέδρια και ημερίδες, που αποσκοπούν

³⁸⁴ Βαγιάτης (2008), σ. 246, 252, 262

³⁸⁵ Lukes (2007), σ. 209-260

μεταξύ άλλων στην αλλαγή των προσδοκιών και στην προετοιμασία για την αποδοχή των αλλαγών³⁸⁶.

Επίσης, όπως προαναφέρθηκε η μεταβολή της οργανωσιακής κουλτούρας είναι χρονοβόρα διαδικασία. Με αυτό το δεδομένο, με δράσεις, όπως η συμμετοχή των υπαλλήλων στον καθορισμό και επίτευξη των στόχων, η συμμετοχή σε συλλογικά όργανα για την κατάρτιση και προώθηση νομοθετικών ή άλλων ρυθμίσεων και η ανάλογη επιβράβευση τους, επιδιώκεται μια πιο άμεση αλλαγή του κλίματος³⁸⁷, της δημιουργίας αίσθησης ομάδας και συνεπώς της εγκαθίδρυσης ενός περιβάλλοντος θετικά προσκειμένου στις επερχόμενες αλλαγές³⁸⁸.

Σε μεγάλο βαθμό οι μεταρρυθμίσεις αποτελούν ένα ενιαίο και οργανικό σύνολο. Για παράδειγμα, ο προϋπολογισμός επιδόσεων, στην πλήρη ανάπτυξή του, προϋποθέτει, μεταξύ άλλων: α) επαρκή πληροφοριακά συστήματα, β) αναλυτική οικονομική και διοικητική ταξινόμηση, προκειμένου να γνωρίζει κάθε τμήμα το είδος και την ποσότητα των πόρων με τους οποίους θα επιτύχει τους στόχους του³⁸⁹, γ) ολική υποστήριξη και αποδοχή, δ) ανάπτυξη διπλογραφικής λογιστικής για τη βέλτιστη, ποσοτικά και ποιοτικά, δυνατή πληροφόρηση³⁹⁰, ε) την επισκόπηση δαπανών από μηδενική βάση, προκειμένου να εξοικονομούνται πιστώσεις για νέες δράσεις³⁹¹ και να εγκαθιδρύεται η τεχνογνωσία και η κουλτούρα για διαρκή συγκριτική αξιολόγηση της αποδοτικότητας των δαπανών, καθώς και για χρήση «δεικτών παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης των δράσεων», οι οποίοι αντιστοιχούνται με «τιμές-στόχους»³⁹², αλλά και στ) την αποδοχή της φιλοσοφίας του MBO τόσο από τους υπαλλήλους όσο και από το πολιτικό προσωπικό. Με άλλα λόγια, ο προϋπολογισμός επιδόσεων αποτελεί την εξέλιξη της αποδοχής του MBO, ως κυρίαρχη φιλοσοφία καθημερινής μα και στρατηγικής διοίκησης³⁹³.

Περαιτέρω, σε κάθε περίπτωση, πρέπει να ειπωθεί ότι ήταν αναγκαία η αλλαγή και η εξέλιξη ή, κατά άλλους, η βελτίωση των εργαλείων, των μεθόδων και των θεσμών για την κατάρτιση, εκτέλεση, παρακολούθηση και έλεγχο του προϋπολογισμού. Το χειρότερο αποτέλεσμα της προϋσχύουσας κατάστασης (2010),

³⁸⁶ Λαδής & Νταλάκου, 2008, σ. 130-131

³⁸⁷ Βαγιάτης (2008), σ. 262-265

³⁸⁸ Van Haute (2005), p. 75, 82

³⁸⁹ http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/2012/01/8_Proypologismos.pdf (πρόσβαση στις 16/4/2019)

³⁹⁰ Αργεΐτης, Δαφέρμος & Μαρσέλλου (2011), σ. 34-37, 42, 48

³⁹¹ Robinson & Last (2009)

³⁹² Υπουργείο Οικονομικών (2018β), σ. 99, 107

³⁹³ Meffe, K.G., Nielsen, A.L., Knight, L.R., & Schenborn, A.D. (2002), p. 245-247

ήταν ότι, υπήρχε διάχυτη στους δημόσιους φορείς η νοοτροπία ότι ο προϋπολογισμός δεν είναι ο «ακρογωνιαίος λίθος» λειτουργίας της Γενικής Κυβέρνησης και ότι τα κονδύλια του είναι δεδομένα. Παράλληλα στους ασχολούμενους με αυτόν, κυριαρχούσε μια ψευδαίσθηση βελτιστοποίησης κατά Pareto, όπου όλοι καλυτέρευαν τη θέση τους, όλοι ήταν ευχαριστημένοι, μη κατανοώντας ότι το πραγματικό κόστος συσσωρεύονταν στο δημόσιο χρέος, που τότε όμως ήταν ένα μέγεθος που δε τους άγγιζε άμεσα.

Έτσι, μεταρρυθμίσεις, όπως: η θεσμοθέτηση του προγραμματισμού διενέργειας και πληρωμής των δαπανών, το να μη θεωρείται νόμιμη μια δαπάνη εάν προηγουμένως δεν έχει δεσμευθεί η σχετική πίστωση αποκλειστικά για ένα μοναδικό σκοπό, η υιοθέτηση των ολοκληρωμένων συστημάτων πληροφορικής, ο εκσυγχρονισμός των λογιστικών συστημάτων, ή ακόμα και ο προϋπολογισμός προγραμμάτων, βοηθούν αποφασιστικά προς την κατεύθυνση του να βρει ο προϋπολογισμός των δημόσιων φορέων την πραγματική του διάσταση και αξία, ως ένα εργαλείο σχεδιασμού πολιτικής και κοινωνικής δράσης, καθώς και δημόσιας λογοδοσίας.

Σε αυτή τη λογική, τα νέα εργαλεία και μέθοδοι δημοσιονομικής διαχείρισης δεν πρέπει να δαιμονοποιούνται άκριτα και συλλήβδην, καθώς το αποτέλεσμα, για τις επιμέρους τάξεις, ομάδες κλπ. από τις οποίες απαρτίζεται η κοινωνία, καθορίζεται από το περιεχόμενο των δράσεων και όχι από τα τεχνικά ζητήματα³⁹⁴.

Εντούτοις, το ΝΔΜ αποτελεί μια σαφώς πολιτική και ιδεολογική επιλογή, που υιοθετείται, συνεπικουρείται και συνεπιβάλλεται από ένα δίκτυο παραγόντων διεθνούς εμβέλειας και δράσης (ΔΝΤ, Ευρωπαϊκή Ένωση, ΟΟΣΑ, διεθνείς οικονομικοί οίκοι, σύμβουλοι μανάτζμεντ, πανεπιστημιακοί καθηγητές κ.ά.).

Όσον αφορά την Ελλάδα, πρόκειται για μια ξεκάθαρη αποδοχή των επιχειρημάτων του οικονομικού ορθολογισμού της νεοκλασικής οικονομικής σχολής - που θέτει ως βάση σκέψης το άτομο και το συμφέρον του³⁹⁵ - κυρίως δε των εκφραστών της θεωρίας της δημόσιας επιλογής, της νεοαυστριακής σχολής, της νεοθεσμικής σχολής και της σχολής του Chicago, που υποστηρίζουν την αποτελεσματικότητα των δυνάμεων της αγοράς για την παραγωγή κοινωνικών αγαθών και μάχονται την αναποτελεσματικότητα του κράτους, επιδιώκοντας τον

³⁹⁴ Αργεΐτης, Δαφέρμος & Μαρσέλλου (2011), σ. 13

³⁹⁵ Screpanti & Zamagni (2005), p. 166, 192-192, 363, 394, 420-421, 475-499

περιορισμό του, στον απολύτως αναγκαίο ρόλο του³⁹⁶. Από την άλλη, παρατηρείται θεσμική θωράκιση των όρων ανταγωνισμού, ενίσχυση του λεγομένου τρίτου τομέα (κοινωνική οικονομία της αγοράς) και επιμονή στη νομισματική σταθερότητα, επιβεβαιώνοντας τα ορντολιμπεραλιστικά θεμέλια της ΕΕ³⁹⁷, μέλος της οποίας αποτελεί η χώρα μας.

Περεταίρω, η εν λόγω επιλογή έχει μια ενδιαφέρουσα μεν επιχειρηματολογία, στηρίζεται δε, σε μια ρητορική που πηγάζει σε μεγάλο βαθμό από ασαφείς πεποιθήσεις και πολύ λιγότερο από συνολικές αξιολογήσεις, βασισμένες σε ποσοτικές μεθόδους. Το φαινόμενο αυτό συνιστά αδιαμφισβήτητα ένα παράδοξο, δεδομένου ότι στον πυρήνα του συγκεκριμένου προτύπου βρίσκεται πρωτίστως η μέτρηση των αποτελεσμάτων³⁹⁸.

Το ακόμα πιο παράδοξο είναι ότι σε πολλές περιπτώσεις το ΝΔΜ *«χρειάζεται τον αντίπαλό του, την παραδοσιακή γραφειοκρατία, για να επιτύχει»*, καθώς υποστηρίζεται ότι όταν οι αρχές του επιβάλλονται σε περιπτώσεις χωρών, στη ΔΔ των οποίων επικρατούν στελέχη *«άκρως πολιτικοποιημένα»* και *«μη επαγγελματίες»*, τα σχετικά αποτελέσματα είναι αρνητικά³⁹⁹.

Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το ότι η αναμφίβολη επικράτηση ή και αποδοχή του ΝΔΜ σε παγκόσμιο επίπεδο είναι το προϊόν μια διαρκούς διαδικασίας ανταλλαγής (trade-off) τεχνογνωσίας μάνατζμεντ, που όμως σε μεγάλο βαθμό διενεργείται άκριτα και με σαφή πρόθεση ισομορφισμού, καθώς δε λαμβάνει υπόψη τις επικρατούσες συνθήκες και την κουλτούρα κάθε χώρας⁴⁰⁰, οδηγεί σε αμφισβήτηση του κατά πόσο είναι εφικτό, στην περίπτωση της Ελλάδας, οι μεταρρυθμίσεις στη δημοσιονομική διαχείριση να αποδώσουν θετικά αποτελέσματα.

Από την άλλη, είναι ευρέως αποδεκτό πως τα έργα που αφορούν την υλοποίηση πολιτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, μέσα από την εφαρμογή τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας, συνεισφέρουν ουσιαστικά προς την πραγμάτωση της αρχής της αποτελεσματικότητας της δράσης της ΔΔ, ενισχύοντας ταυτόχρονα και τη διαφάνεια, διευκολύνοντας την πρόσβαση των πολιτών στις αρμόδιες υπηρεσίες και εντέλει πραγματώνοντας με γρήγορο και ποιοτικό τρόπο τα

³⁹⁶ Μιχαλόπουλος (2003), σ. 38-49· Friedman (2012), σ. 7-131

³⁹⁷ Nedergaard,(2013)

³⁹⁸ Walle & Hammerschmid (2011), p. 197-198

³⁹⁹ Pollit (2007), p. 113

⁴⁰⁰ Pollit (2003)

δικαιώματά τους⁴⁰¹. Ωστόσο, η εφαρμογή των νέων τεχνολογιών θα πρέπει να ενδυναμώνει και επιταχύνει και τις εσωτερικές διαδικασίες των δημόσιων φορέων.

Έτσι, η εξέλιξη του υπάρχοντος ΟΠΣΔΠ σε ένα πλήρες Gov-ERP σύστημα θα πρέπει να επιτρέπει την μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας κατάρτισης, εκτέλεσης και εποπτείας του προϋπολογισμού, διασφαλίζοντας και ενισχύοντας ταυτόχρονα τη λογοδοσία και την τήρηση της νομιμότητας.

⁴⁰¹ Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος (2015α), σ. 26

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

A.1 Νόμοι και αιτιολογικές εκθέσεις τους , προεδρικά διατάγματα, αποφάσεις, εγκύκλιοι κλπ

Σύνταγμα της Ελλάδας (ΦΕΚ Α.120/2008).

Νομοθετικό διάταγμα 321/1969 *Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού* (Α.205), άρθρα 24-25.

Νόμος 1892/1990 *Κίνητρα για την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων* (ΦΕΚ Α.101), άρθρο 51, παρ. 1.

Νόμος 1943/1991 *Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, αναβάθμιση του προσωπικού της και άλλες συναφείς διατάξεις* (ΦΕΚ Α.50), άρθρο 4, παρ. 6.

Νόμος 2198/1994 *Αύξηση αποδοχών δημοσίων υπαλλήλων εν γένει σύναψη δανείων, υπό του Ελληνικού Δημοσίου και δημιουργία στην Τράπεζα της Ελλάδος Συστήματος Παρακολούθησης Συναλλαγών επί Τίτλων με Λογιστική Μορφή (Αύλοι Τίτλοι) και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.43), άρθρο 18, παρ. 9.

Νόμος 2362/1995 *Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.243).

Νόμος 2880/2001 *Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.9), άρθρα 1-4.

Νόμος 3229/2004 *Εποπτεία της ιδιωτικής ασφάλισης, εποπτεία και έλεγχος τυχερών παιχνιδιών, εφαρμογή των Διεθνών Λογιστικών Προτύπων και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.38) άρθρο 3, παρ. 6.

Νόμος 3230/2004 *Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.44) άρθρα 1-9.

Νόμος 3389/2005 *Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα* (ΦΕΚ Α.232).

Αιτιολογική έκθεση νόμου 3389/2005.

Νόμος 3492/2006 *Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του*

Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α.210), άρθρα 1-24.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 3492/2006.

Νόμος 3513/2006 *Τροποποίηση και συμπλήρωση της συνταξιοδοτικής νομοθεσίας του Δημοσίου και άλλες διατάξεις (Α.265), άρθρο 9.*

Νόμος 3528/2007 *Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. (ΦΕΚ Α.26), άρθρα 84-86.*

Νόμος 3832/2010 *Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.) Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής (ΦΕΚ Α.38) άρθρα 1-7, 10- 11.*

Νόμος 3852/2010 *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης, άρθρα 58, 65, 72, 159-160, 163, 176.*

Νόμος 3871/2010 *Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη (ΦΕΚ Α.141).*

Αιτιολογική έκθεση νόμου 3871/2010.

Νόμος 3845/2010 *Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ & το Διεθνές Νομισματικού Ταμείου (ΦΕΚ Α.65), άρθρο δεύτερο, παρ.1, υποπαρ. β.*

Αιτιολογική έκθεση νόμου 3845/2010.

Νόμος 4013/2011 *Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α.204), άρθρα 1-5, 11.*

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4013/2011.

Νόμος 4063/2012 *Κύρωση της Απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που τροποποιεί το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ, της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας και της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΦΕΚ Α.71), άρθρο τρίτο, τίτλος ΙΙΙ, άρθρο 3.*

Νόμος 4129/2013 *Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΦΕΚ Α.52)*

Νόμος 4152/2013 *Επείγοντα μέτρα εφαρμογής των νόμων 4046/2012, 4093/2012 και 4127/2013 (Α.107).*

Νόμος 4270/2014 *Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α.143), άρθρα 1-78.*

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4270/2014.

Νόμος 4281/2014 *Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονο- μίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.160), άρθρο 6.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4281/2014.

Νόμος 4308/2014 *Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα, συναφείς ρυθμίσεις και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.251), άρθρα 31, 32.

Νόμος 4314/2014 *Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.265), άρθρα 1-2, 56.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4314/2014.

Νόμος 4336/2015 *Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης* (ΦΕΚ Α.94), άρθρο 3, παρ. Γ', υποπαρ. 2, περ. 2.3, υποπερ. viii.

Νόμος 4337/2015 *Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων* (Α.129), άρθρο 10.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4337/201, σ. 6-11.

Νόμος 4369/2016 *Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια - αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.33), άρθρο 17, 29).

Νόμος 4389/2016 *Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.94), άρθρα 1-6, άρθρο 9, παρ. 5, άρθρα 185, 197.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4389/2016.

Νόμος 4438/2016 (Α.220) *Εναρμόνιση της νομοθεσίας με την Οδηγία 2014/17/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις συμβάσεις πίστωσης για καταναλωτές για ακίνητα που προορίζονται για κατοικία και την τροποποίηση των Οδηγιών 2008/48/ΕΚ και 2013/36/ΕΕ και του Κανονισμού (ΕΕ) αριθμ. 1093/2010, και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών*, άρθρο 58, παρ. 1.α. και 2.

Νόμος 4412/2016 *Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)* (ΦΕΚ Α.147), άρθρο 6, παρ. 2, άρθρα 18, 31-39, 66, 107-110, 130, 133, 296, 377, παρ. 4

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4412/2016.

Νόμος 4413/2016 *Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.148), άρθρα 1-70.

Νόμος 4446/2016 *Πτωχευτικός Κώδικας, Διοικητική Δικαιοσύνη, Τέλη-Παράβολα, Οικιοθελής αποκάλυψη φορολογητέας ύλης παρελθόντων ετών, Ηλεκτρονικές συναλλαγές. Τροποποιήσεις του ν. 4270/2014 και λοιπές διατάξεις* (ΦΕΚ Α.240), άρθρα 86-88.

Νόμος 4468/2017 *Σύσταση Ν.Π.Ι.Δ. με την επωνυμία «Εθνικό Σύστημα Διαπίστευσης» και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.61), άρθρο 11.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4468/2017.

Νόμος 4485/2017 *Οργάνωση και λειτουργία της ανώτατης εκπαίδευσης, ρυθμίσεις για την έρευνα και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.114), άρθρο 50, 54-56, 67, 87.

Νόμος 4472/2017 *Συνταξιοδοτικές διατάξεις Δημοσίου και τροποποίηση διατάξεων του ν. 4387/2016, μέτρα εφαρμογής των δημοσιονομικών στόχων και μεταρρυθμίσεων, μέτρα κοινωνικής στήριξης και εργασιακές ρυθμίσεις, Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2018-2021 και λοιπές διατάξεις* (ΦΕΚ Α.74), άρθρο 47, παρ. 1

Νόμος 4583/2018 *Κατάργηση των διατάξεων περί μείωσης των συντάξεων, ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας 2016/97/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Ιανουαρίου 2016 σχετικά με τη διανομή ασφαλιστικών προϊόντων και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ Α.212), άρθρο 99.

Νόμος 4549/2018 *Διατάξεις για την ολοκλήρωση της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων - Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022* (ΦΕΚ Α.105), άρθρο 80, 81, 85, 88, 119.

Αιτιολογική έκθεση νόμου 4549/2018.

Προεδρικό διάταγμα 456/1984 *Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός του Νόμος* (ΦΕΚ Α.164), άρθρα 176-179.

- Προεδρικό διάταγμα 80/1997 *Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου για τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης* (Α.68).
- Προεδρικό διάταγμα 205/1998 *Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου* (Α.163).
- Προεδρικό διάταγμα 315/1999 *Περί του ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α` Βαθμού) (Α` 302), για τους Ο.Τ.Α. Α` βαθμού και κατ' αναλογία για τους Ο.Τ.Α. Β` βαθμού.*
- Προεδρικό διάταγμα 146/2003 *Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δημοσίων Μονάδων Υγείας* (Α.122).
- Προεδρικό διάταγμα 113/2010 *Ανάληψη υποχρεώσεων από τους Διατάκτες* (ΦΕΚ Α.194), άρθρο 2, παρ. 2, άρθρο 13.
- Προεδρικό διάταγμα 15/2011 *Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της Διπλογραφικής Λογιστικής Τροποποιημένης Ταμειακής Βάσης* (Α30).
- Προεδρικό διάταγμα 80/2016 *Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες* (ΦΕΚ Α.145).
- Προεδρικό διάταγμα 142/2017 *Οργανισμός Υπουργείου Οικονομικών* (ΦΕΚ Α.181), άρθρα 42, 44, 50-56.
- Προεδρικό διάταγμα 54/2018 *Ορισμός του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Λογιστικού Πλαισίου της Γενικής Κυβέρνησης* (ΦΕΚ Α.103), άρθρο 10, Παράρτημα 6.
- Κοινή απόφαση Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών 2/37345/0004/04-06-2010 *Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α α' και β' βαθμού και σύσταση Ενιαίας Αρχής Πληρωμής* (ΦΕΚ Β.784).
- Απόφαση Υπουργού Οικονομικών Δ5Β 1177763 ΕΞ 2013/20-11-2013 *Προκήρυξη: Διενέργεια πρόχειρου μειοδοτικού διαγωνισμού σε ευρώ, με σφραγισμένες προσφορές και κριτήριο κατακύρωσης τη χαμηλότερη τιμή, για την επιλογή αναδόχου, για την υλοποίηση του έργου «Προσαρμογή του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΟΠΣΔΠ)»* (ΑΔΑ: ΒΛ10Η-ΙΕΣ).

- Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/76964/0004/15-12-2015 *Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Συντονιστικής Επιτροπής και Ομάδων Εργασίας για την υλοποίηση των διατάξεων του ν.4337/2015 (ΑΔΑ: 7Χ20Η-21Φ).*
- Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/82198/ΔΛΔ/24-12-2015 *Μεταφορά λογαριασμών της Κεντρικής Διοίκησης υπό τον Ενιαίο Λογαριασμό Θησαυροφυλακίου στην Τράπεζα της Ελλάδος (ΦΕΚ Β.2866).*
- Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/28860/0004/27-04-2016 *Τροποποίηση της αριθ. 2/76964/0004/7.12.2015 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών με θέμα «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Συντονιστικής Επιτροπής και Ομάδων Εργασίας για την υλοποίηση των διατάξεων του ν.4337/2015» (ΑΔΑ: 7Χ20Η-21Φ) (ΑΔΑ: ΩΣ6ΔΗ- 0ΝΘ).*
- Κοινή απόφαση του Υπουργού και του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών . 2/16570/0026/13.5.2016 *Καθορισμός διαδικασίας και εξειδίκευση μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου/Ειδικό Λογιστήριο στις Οικονομικές Υπηρεσίες Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (ΑΔΑ: 6ΡΩΣΗ-ΞΝΛ), (ΦΕΚ Β.1381).*
- Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/62383/0004/27-07-2016 *Τροποποίηση της αριθ. 2/76964/0004/7.12.2015 απόφασης του Υπουργού Οικονομικών με θέμα «Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Συντονιστικής Επιτροπής και Ομάδων Εργασίας για την υλοποίηση των διατάξεων του ν.4337/2015» (ΑΔΑ: 7Χ20Η-21Φ), όπως ισχύει (ΑΔΑ: ΩΗ4ΚΗ- ΒΕ6).*
- Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών 2/57103/ΔΠΓΚ/23-06-2016 *Εκκαθάριση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων (ΦΕΚ Β.1932).*
- Απόφαση Υπουργού Οικονομικών Δ.ΠΡΟΜ. Α 4009340 ΕΞ 2017/11-05-2017 *Διακήρυξη ανοικτού μειοδοτικού διαγωνισμού για το έργο: «Διαχείριση αλλαγών Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΟΠΣ-ΔΠ)» (ΑΔΑΜ: 17PROC006191701 2017-05-16).*
- Κοινή απόφαση Υπουργών Οικονομίας και Ανάπτυξης, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών 75555289/06-07-2017 *Καθορισμός κριτηρίων υπαγωγής στην έννοια της "χωριστής επιχειρησιακής μονάδας ανεξαρτήτως υπεύθυνης για τη σύναψη συμβάσεων της ίδιας ή ορισμένων κατηγοριών αυτών" του άρθρου 6, παρ. 2, εδάφιο β' του ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Β.2336).*

Απόφαση Υπουργού Οικονομικών 2/47541/0004/30-08-2017 Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Ομάδας Εργασίας για τον καθορισμό λειτουργικών απαιτήσεων για το νέο Μητρώο Δεσμεύσεων, Δημοσιονομικών Αναφορών και λοιπών θεμάτων που αφορούν την παρακολούθηση των πληρωμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης (ΑΔΑ: ΩΑΤ4Η-Ε5Ν).

Απόφαση Υπουργού Οικονομικών 2/61821/0004/30-08-2017 Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών ομάδας και υποομάδας του Υποέργου «Κατάρτιση Ενιαίου Λογιστικού Σχεδίου για την Γενική Κυβέρνηση» με Α/Α 4 της πράξης «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Διαχείρισης Δημοσιονομικών Ελέγχων» του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Μεταρρύθμιση Δημοσίου τομέα 2014-2020» που εκτελείται με τη μέθοδο της Αυτεπιστασίας. (ΦΕΚ: ΥΟΔΔ 430/2017).

Απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης 4302/12-2-2018 Έγκριση Κανονισμού Σπουδών της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) (ΦΕΚ Β.606), άρθρο 2.

Κοινή απόφαση Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών αριθ. οικ. 34574/05-07-2018 Καθορισμός διαδικασίας στοχοθεσίας, υπολογισμού οικονομικών αποτελεσμάτων και παρακολούθησης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων που αποτελούν φορείς της Γενικής Κυβέρνησης από το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ - θέματα λειτουργίας του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ (ΦΕΚ Β.2942).

Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών αριθ. 2/2179/ΔΠΓΚ/09-01-2018 Στοχοθεσία - Πρόγραμμα εκτέλεσης προϋπολογισμού - Παρακολούθηση εκτέλεσης (ΦΕΚ Β.23).

Απόφαση Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης 2/76110/12-07-2018 Σύσταση, συγκρότηση και ορισμός μελών Ομάδας Εργασίας με έργο την εκπόνηση σχεδίου εγκυκλίου αναφορικά με τις απαιτούμενες διαδικασίες κατάρτισης, τήρησης, διαχείρισης και παρακολούθησης του Μητρώου Δεσμεύσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.).

Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών αριθ. 2/58493/ΔΠΓΚ/31-07-2018 Οικονομική και Διοικητική Ταξινόμηση του Κρατικού (ΦΕΚ Β.3240).

Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/94263/ΔΠΓΚ/28-12-2018 Ανακατανομή πιστώσεων του Κρατικού Προϋπολογισμού (ΦΕΚ Β.5860).

- Απόφαση Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών οικ. 2/6748/ΛΓΚ/21-01-2019 *Καθορισμός λειτουργίας τραπεζικών λογαριασμών και ταμειακός προγραμματισμός, των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που υπάγονται στην παράγραφο 10 του άρθρου 69Α του ν. 4270/2014 όπως ισχύει* (Β.104).
- Απόφαση Υφυπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης αριθ. 25011/02-08-2016 *Υπαγωγή του Δήμου Αχαρνών Ν. Αττικής, στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης του άρθρου 174 του Ν. 4270/2014 (Α'143)* (ΦΕΚ Β 2494).
- Απόφαση Διοικητή ΑΑΔΕ Α 1102/20-03-2019 *ΑΑΔΕ-Επιχειρησιακό Σχέδιο της Ανεξάρτητης Αρχής για το έτος 2019* (ΦΕΚ Β.1110).
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/57873/24-08-2010 *Παροχή οδηγιών για την εφαρμογή των άρθρων 5 έως 20 της αριθ. 2/37345/0004/4-6-2010 κυα, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σχετικά με την καταβολή των πάσης φύσεως αποδοχών, αμοιβών, αποζημιώσεων και απολαβών μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής.*
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/31585/30-05-2012 *Οδηγίες για την τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων του προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων* (ΑΔΑ: Β4ΩΦΗ-1ΜΝ).
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/51920/0026/02-06-2016 *Παροχή οδηγιών επί της αριθ. 2/16570/0026/13.5.2016 κοινής υπουργικής απόφασης «Καθορισμός διαδικασίας και εξειδίκευση μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου/Ειδικό Λογιστήριο στις Οικονομικές Υπηρεσίες Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης» (ΑΔΑ 6ΡΩΣΗ-ΞΝΛ, ΦΕΚ 1381/τ.Β'17.5.2016)* (ΑΔΑ: 9637Η-ΩΛΦ)
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ Δεκεμβρίου 2016 (ΑΔΑ: Ω27ΘΗ-ΣΞΛ), *Εκτέλεση Προϋπολογισμού Οικονομικού Έτους 2017*, σ. 7, 19-21, 30-33
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/100018/0026/30-12-2016 *Κοινοποίηση διατάξεων σχετικά με την ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες και παροχή οδηγιών* (ΑΔΑ: ΨΒΕΒΗ-ΔΤΗ).
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/45136/0026/01-06-2017 *Παροχή οδηγιών για τον έλεγχο, εκκαθάριση και πληρωμή δημοσίων δαπανών* (ΑΔΑ: ΩΣΡ5Η-ΞΘΨ), σ. 29.
- Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/45592/0026/14-06-2017 *Εφαρμογή των διατάξεων του πδ 80/2016 από τους Δήμους* (ΑΔΑ: ΩΑΤ6Η-ΗΞΜ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/45897/0026/14-06-2017 *Παροχή οδηγιών επί διατάξεων του ν.4270/2014* (ΑΔΑ: 65ΟΦΗ-36Κ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/52435/ΔΠΓΚ/07-07-2017 *Κατάρτιση Προϋπολογισμού Γενική Κυβέρνησης Οικονομικού Έτους 2018* (ΑΔΑ: 97ΘΣΗ-ΕΟΨ), σ. 2.

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ οικ. 2/2176/ΔΠΓΚ/09-01-2018 *Εκτέλεση Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2018* (ΑΔΑ: 6ΞΗΘΗ-827), σ. 10, 17, 19.

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/21112/ΔΠΔΣ/09-03-2018 *Εγκύκλιος Κατάρτισης Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2019-2022* (ΑΔΑ: 67ΗΑΗ-ΗΩ6), σ. 1-8.

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/24906/ΔΑΔΓΚ/20-03-2018 *Παρακολούθηση εκτέλεσης προγράμματος επισκόπησης δαπανών οικονομικού έτους 2018* (ΑΔΑ: 6ΘΡ7Η-8Ν1).

Εγκύκλιος αριθ. 9 Υπουργείου Εσωτερικών αριθ. οικ. 6137/02-03-2018 *Υποβολή οικονομικών στοιχείων στον Κόμβο Διαλειτουργικότητας του Υπουργείου Εσωτερικών* (ΑΔΑ: ΩΨΩΡ465ΧΘ7-ΤΡ4), σ. 15.

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/47972/0026/15-06-2018 *Οδηγίες για την τήρηση του Μητρώου Δεσμεύσεων* (ΑΔΑ: Ω8ΛΝΗ-4ΕΓ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ οικ. 2/47891/ΔΠΓΚ/15-06-2018 *Εκθέσεις αναφοράς για το Μητρώο Δεσμεύσεων* (ΑΔΑ: Ψ4Γ6Η-94Φ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης ΔΙΣΣΚ/ΤΠΠ/Φ.1/24045/04-07-2018 *Εφαρμογή του Συστήματος «Διοίκηση μέσω Στόχων» για το έτος 2019* (ΑΔΑ: ΨΨΟΕ465ΧΘΨ-ΟΩΟ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/55663/ΔΠΓΚ/16-07-2018 *Κατάρτιση Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης 2019* (ΑΔΑ: Ψ9ΥΞΗ-ΔΡΥ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/68144/0026/19-09-2018 *Οδηγίες για την υλοποίηση του νέου Μητρώου Δεσμεύσεων (ΜΔ) από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης* (ΑΔΑ: 6ΖΕΠΗ-ΞΝΨ).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/1901/ΔΠΓΚ/08-01-2019 *Εκτέλεση Προϋπολογισμού 2019* (ΑΔΑ: 9Β32Η-0Φ6).

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομικών/ΓΛΚ 2/17256/ΔΠΔΣ/22-02-2019 *Εγκύκλιος Κατάρτισης Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2020-2023* (ΑΔΑ: ΩΘΑΤΗ-ΤΥΡ), σ. 1-8, 11-14.

Εγκύκλιος Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης/Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων και ΕΣΠΑ 25853/28-02-2019 *Οδηγιών για την έγκρισης και Χρηματοδότηση του ΠΔΕ 2019 και τον Προγραμματισμό Δαπανών ΠΔΕ 2020-2022* (ΑΔΑ: Ω80Θ465ΧΙ8-ΦΘΤ).

Τεχνική Οδηγία Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων 4263/10-08-2018 *Έννοια των συμβάσεων παραχώρησης* (ΑΔΑ: ΩΒ7ΣΟΞΤΒ-1ΝΚ).

Σχέδιο Νόμου υπό διαβούλευση του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη με τίτλο: «*Εθνικό Σύστημα Πολιτικής Προστασίας*», άρθρα 35-37, 70-76. Διαθέσιμο στο: <http://www.opengov.gr/yftp/?p=1255> (πρόσβαση στις 17/5/2019).

A.2 Ενωσιακή νομοθεσία

Συνθήκη για τη Ευρωπαϊκή Ένωση (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C 191/1/29-07-1992, EL), Προοίμιο, άρθρα 3, 3Α.

Ενοποιημένη απόδοση για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωση (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 326/47/26-10-2012, EL), άρθρα 2, 5, 119, 136-138, 146., Τίτλος IX.

Κανονισμός (ΕΚ) 223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2009 *σχετικά με τις ευρωπαϊκές στατιστικές και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1101/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διαβίβαση στη Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων πληροφοριών που καλύπτονται από το στατιστικό απόρρητο, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 322/97 του Συμβουλίου σχετικά με τις κοινοτικές στατιστικές και της απόφασης 89/382/ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου για τη σύσταση επιτροπής του στατιστικού προγράμματος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* (L 87/164), άρθρα 1-19.

Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 *on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002*, , articles 64-91

Κανονισμός (ΕΕ) 549/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2013 *για το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (L 174/1), Παράρτημα, Κεφάλαιο 1, παρ. 1.35-1.39.

B. Ιστοσελίδες

Διάφοροι ορισμοί της έννοιας και συστατικά στοιχεία της έννοιας της Οργάνωσης:

<https://2012books.lardbucket.org/books/an-introduction-to-organizational-communication/s03-01-what-is-an-organization.html> (πρόσβαση στις 15/1/2019).

Πληροφορίες για το αναλυτικό Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρεί η Ελληνική Στατιστική Αρχή, βάσει του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών: <http://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL08/> (πρόσβαση στις 28/1/2019).

Δελτία εκτέλεσης κρατικού προϋπολογισμού και προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης: <https://minfin.gr/web/guest/deltia-ekteleses-proupologismou> (πρόσβαση στις 29/4/2019).

Πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση:

α) <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/87/economic-governance> (πρόσβαση στις 30/4/2019).

β) https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/economic_governance.html (πρόσβαση στις 30/4/2019).

Πληροφορίες για τον τρόπο λειτουργίας και τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου:

α) <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/how-european-semester-works/> (πρόσβαση στις 30/4/2019).

β) <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/> (πρόσβαση στις 30/4/2019).

Πληροφορίες για τον προϋπολογισμό προγραμμάτων (ιστότοπος Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης): http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/2012/01/8_Proypologismos.pdf (πρόσβαση στις 16/4/2019).

Πληροφορίες για το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Δημοσιονομικής Πολιτικής: α)

<http://www.digitalplan.gov.gr/portal/resource/OLOKLHRWMENO-PLHROFORIAKO-SYSTHMA-DHMOSIONOMIKHS-POLITIKHS-TOY-YPOYRGEIOY-OIKONOMIKWN> (πρόσβαση 14/5/2019) και

β) <https://portal.singularlogic.eu/case-study/348/geniko-logistirio-toy-kratoys> (πρόσβαση 14/5/2019).

Πληροφορίες για το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων:

α) <http://www.epde.gr/> (πρόσβαση 17/5/2019).

β) <https://epde.gr/sso/login> (πρόσβαση 19/5/2019).

Πληροφορίες για την Ενιαία Αρχή Πληρωμών: <https://www.minfin.gr/-/epharmoge-eniaias-arches-pleromes> (πρόσβαση 19/5/2019).

Πληροφορίες για τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα: <http://www.sdit.mnec.gr> (πρόσβαση 11/5/2019).

Πληροφορίες για τα υποδείγματα εγχειριδίων και δομημένων ερωτηματολογίων για συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα στο:
<http://www.edel.gr/edelmanual.aspx>

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αλιβιζάτος, Ν., Βουρλούμης, Π., Γεραπετρίτης, Γ., Κτιστάκης, Γ., Μάνος, Σ.. & Σπυρόπουλος (2016), σ. 14, 49-55

Ακριβοπούλου, Μ. Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015α). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο* [ηλεκτρονικό βιβλίο]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σ. 20-28, 41-42. Διαθέσιμο στο: https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/2532/7/00_master_document_anthopoulos_2_final.pdf.

Ακριβοπούλου, Μ. Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015β). *Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς* [ηλεκτρονικό βιβλίο]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σ. 58-59. Διαθέσιμο στο: https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/5989/5/00_master_document_anthopoulos_1_final-%CE%9A%CE%9F%CE%A5.pdf.

Αργεΐτης, Γ., Δαφέρμος Γ., & Μαρσέλλου, Α. (2011). *Κρατικός προϋπολογισμός προγραμμάτων. Θεσμός οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης ή δημοσιονομικής λιτότητας; Μελέτη ΙΙ*. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΙΝΕ ΓΣΕΕ) – Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, σ. 1-6, 13, 27-37, 42, 48, 89-94.

- Βαγιάτης, Γ. (2008). *Διοικητική Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Οργανωσιακή Θεωρία και Συμπεριφορά. ΔΕΟ 40, τόμος Γ*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 246-265.
- Βαλαβάνη, Ν. (2016). *Η απαγωγή των δημοσίων εσόδων (24/5/2016)*. Διαθέσιμο στο: <https://tvxs.gr/news/egrapsan-eipan/h-apagogi-ton-dimosion-esodon> (πρόσβαση στις 25/4/2019).
- Βενιέρης, Γ., & Κοέν, Σ. (2007). *Διοικητική Λογιστική*. Αθήνα: P.I. Publishing, σ. 43.
- Γιαννιάς, Δ. *Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις*. Αθήνα: Αυτοέκδοση, σ. 106-107.
- Γέροντας, Χ.Α. (2011). *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 287-338.
- Chandler, J.A. (2003). *Δημόσια Διοίκηση. Συγκριτική Ανάλυση*. (μτφρ. Βίκ. Λύρα και Αργ. Μερκούρη). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2000), σ. 19-31.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2008). *Transcending New Public Management – the Increasing Complexity of Balancing Control and Autonomy*, p. 4-7, 15, 21-22. Μελέτη που παρουσιάστηκε στην *Τρίτη Διεθνή Διάσκεψη για τη «Δημόσια Διοίκηση στον 21ο αιώνα: Ευκαιρίες και Προκλήσεις»*, Μακάο Κίνα, Οκτώβριος 14-15 Οκτωβρίου 2008 (*The Third International Conference on “Public Management in 21st century: Opportunities and Challenges”*, Macao, China Oct 14.-15).
- Δημητράς, Ι.Α. & Μπάλλας, Α.Α. (2009). *Διοικητική Λογιστική για προγραμματισμό και έλεγχο*. Αθήνα: Gutenberg, σ. 312-313.
- Δήμος Αθηναίων (2015/Οκτώβριος). *Δήμος Αθηναίων: Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής 2015 – 2019*.
- Drucker, F.P. (1998). *Το Μάνατζμεντ στην Πράξη*. (μτφρ. Ομάδα Μεταφραστών). Αθήνα: Εκδόσεις Κλειδάριθμος. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 1954), σ. 11-127, 161-195, 386-435.
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)/Εθνική Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ) (2016) *Πρόγραμμα Σπουδών της ΚΔ' Εκπαιδευτικής Σειράς «Κοσμάς Ψυχοπαίδης»*. (Συντακτική ομάδα: Γ. Αναγνώστου, Δ. Λεβαντή, Ν. Μαχαίρα, Β. Μουστακάτου, Α. Μπουρμπούλη, Κ. Παπαδημητρίου, Χ. Πλατής, Α. Τσαρτσάρα, Α. και Δ. Τσιμάρας). Αθήνα: ΕΚΔΔΑ/ΕΣΔΔΑ, σ. 4-19, 35-82.

- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης/Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (2017). *Κατάλογος Προγραμμάτων Επιμόρφωσης*, σ. 36-62. Διαθέσιμο στο: http://www.ekdd.gr/ekdda/images/seminaria/katalogos_programmaton_epimorfosis.pdf (πρόσβαση στις 18/3/2019).
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2017). *Εγχειρίδιο Ελέγχου Ελεγκτικού Συνεδρίου*.
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2019). *Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την υλοποίηση πράξεων στο πλαίσιο πράξεων της Δράσης «Εναρμόνιση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής», έτους 2019-2020. Αριθ. πρωτ. 6451/07-06-2019 (ΑΔΑ: 605Ξ465ΖΩ5-Γ5Η)*.
- Ζαβλάνος, Μ. (1989). *Οργάνωση και Διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Ίων.
- Ζαχαριάδης-Σούρας, Δ. (1993). *Διεθνείς Οικονομικοί Οργανισμοί. Αθήνα-Πειραιάς: Εκδόσεις Α. Σταμούλης*, σ. 78-89.
- Kahneman, D. (2014). *Σκέψη αργή και γρήγορη*. Δεύτερη έκδοση (μτφρ. Βίκ. Παπαδοπούλου και Αλέξ. Μάμαλης). Αθήνα: Κάτοπτρο. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2011), σ. 191-205.
- Καραγιάννη Σ. (2008). *Οικονομική Ανάλυση και Πολιτική. Αρχές Δημοσίων Οικονομικών. ΔΕΟ 34, τόμος Γ*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 131-142.
- Καραγιάννη, Σ. & Πεμπτεζόγλου, Μ. (2008/Οκτώβριος) Είναι οι ΣΔΙΤ Οικονομικά Αποτελεσματικές;. *Ενημερωτικό Δελτίο Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής (Newsletter)*, 5, σελ. 4-5.
- Καραστάθης, Δ. (2018). *Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και ο Αντίκτυπος της Δημοσιονομικής Κρίσης στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση* (Διδακτορική διατριβή). Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Ανακτήθηκε από: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/43204>, σ, 26, 38-41, 249-250.
- Καρκατσούλης (2001). Η Διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 7, σ. 205-221.
- Κλαουδάτου, Μ. (2009). *Κρατικός Προϋπολογισμός. Προτάσεις για ένα μοντέλο αξιόπιστο και αποτελεσματικό*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σ. 17-19, 51-191.
- Κόντης, Θ. (2001). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Σύγχρονη Διδακτική, κεφ. 1^ο και 2^ο.

- Λαδής, Σ., & Νταλάκου Β (2008). *Διοίκηση και Πολιτική. Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Πολιτική, ΔΕΟ 24, τόμος Α΄*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 33-34, 47-49, 130-131.
- Λαδής Σ., & Νταλάκου Β. (2016). *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 26-38, 95-100, 193-211, 216-245.
- Λοϊζίδης, Ι., & Πατσουράτης, Β. (2008), Β. *Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική. Οικονομικά Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, ΔΕΟ 24, τόμος Δ΄*. Ε.Α.Π., Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 161-235.
- Lukes, S. (2007). *Εξουσία. Μια Ριζοσπαστική Θεώρηση* (μτφρ. και επιμ. Σοφία Καϊτατζή-Γουίτλοκ). Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2005), σ. 209-260.
- Μακρυδημήτρης, Α., & Πραβίτα Μ.-Η. (2016). *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 1-29.
- Μάλλιαρης, Π. & Τσόγκας, Μ. (2008). *Marketing I. Εισαγωγή στο Marketing, ΔΕΟ 24, τόμος Α΄*. Ε.Α.Π., Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 21-23.
- Μαλλιαρόπουλος, Τ. (2010/Φεβρουάριος). Δημοσιονομική Προσαρμογή και Οικονομική Ανάπτυξη 2010-2020. *Eurobank Research – Οικονομία και Αγορές, V*, 9, σ. 1-5.
- Μάνεσης, Ι.Α. (1980). *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*. Θεσσαλονίκη: Εκδοτικός Οίκος Σάκκουλα, σ. 21-30, 55-107, 114-137.
- Μανιτάκης, Α. (2011). *Η διάκριση των εξουσιών ως οργανωτική βάση του κράτους ή ως πολιτική αρχή*. Διαθέσιμο στο: <https://www.constitutionalism.gr/> (πρόσβαση στις 27/12/2018).
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 55-88, 93-97.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2018). *Πρότυπα Δημόσιας Διοίκησης. Βασικές Έννοιες · Εναλλακτικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 31-134
- Μπατζιάς, Φ., Μπλέσιος, Ν., Ναξάκης, Χ., Τερζίδης, Κ., Κατσαλής, Α. (2008). *Εισαγωγή στη Διοικητική Επιχειρήσεων και Οργανισμών. Βασικές Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης, ΔΕΟ 11, τόμος Α΄*. Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 23-31, 87, 108-117.
- Μπουραντάς, Δ. (1992). *Μάνατζμεντ. Οργανωτική Θεωρία και Συμπεριφορά*. Αθήνα: Team ΕΠΕ, σ. 13-14.

- Μπουραντάς, Κ.Δ. (1992). *Μάνατζμεντ. Πλήρες Θεωρητικό Υπόβαθρο. Σύγχρονες Προσεγγίσεις και Μέθοδοι. Διοικητικές & Ηγετικές Ικανότητες*. Αθήνα: Εκδόσεις Ε. Μπένου, σ. 45-47.
- Μπουραντάς, Κ.Δ., & Παπαλεξανδρή, Α.Ν. (2003). *Εισαγωγή στη Διοίκηση Επιχειρήσεων*. Αθήνα: Εκδόσεις Ε. Μπένου, σ. 59-62.
- Ντζιούνης, Χ. (2005). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα: Αυτοέκδοση, σ. 8-9.
- Παπαδάκης, Μ. Β. (2012). *Στρατηγική των Επιχειρήσεων*. Αθήνα: Εκδόσεις Ε. Μπένου, σ. 36, 55, 61-103, 116-131, 200-202, 307-372.
- Παπαδέας, Β.Π. (2010). *Διοικητική Λογιστική. Έλεγχος αποτελεσματικότητας και λήψη αποφάσεων* [ηλεκτρονικό βιβλίο]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. σ. 15-17, 69, Διαθέσιμο στο: https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/2449/1/00_master_document.pdf.
- Παπαδοπούλου, Α. (2008). *Βασικές Αρχές Δικαίου και Διοίκησης. Στοιχεία Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΔΕΟ 10, τόμος Α1'*. Ε.Α.Π., Πάτρα: Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, σ. 78-80.
- Παπαδοπούλου, Α. (2015). *Συνταγματικό Δίκαιο. Πανεπιστημιακές παραδόσεις* [ηλεκτρονικό βιβλίο]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σ. 23-28, 86-88. Διαθέσιμο στο: https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/4277/7/00_master_document.pdf.
- Παπανίκος, Θ.Γ., & Ποζιός, Ε.Γ. (1993). *Οργάνωση και Διοίκηση Επιχειρήσεων*. Αθήνα: Aias Educational Consulting, σ. 67-69.
- Ράπανος, Β. (2007). *Σύνταξη και εκτέλεση κρατικού προϋπολογισμού*. Αθήνα: IOBE.
- Ρωσσίδης, Ι. (2014). *Εφαρμογές του Επιχειρησιακού Μάνατζμεντ στην Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα, Πειραιάς: Εκδόσεις Αθ. Σταμούλης, σ. 22-27, 53, 84-85.
- Stiglitz, J. (1992). *Οικονομική του Δημόσιου Τομέα* (μτφρ. Αναστ. Κυπριανίδης, επιμλ. Θέμ. Μίνογλου). Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική-Επιστημονική Βιβλιοθήκη (το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2008), σ. 252-262.
- Τύπας, Γ., & Κατσαρός, Γ. (2003). *Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη. Από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωσιακή θεωρία*. Αθήνα: Gutenberg, σ. 58-60.
- Τουρνά, Ε. (2015). *Χρηματοοικονομική Λογιστική*. [ηλεκτρονικό βιβλίο]. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, σ. 133-180. Διαθέσιμο στο:

file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/%CE%A4%CE%B1%20%CE%AD%CE%B3%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%AC%20%CE%BC%CE%BF%CF%85/Downloads/00_master_document%20(5).pdf

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2014). *Σχέδιο δράσης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Δράση ΑΣ3.2: Λειτουργία ενιαίου συστήματος χρηματοοικονομικής και δημοσιονομικής διαχείρισης – ERP*. Διαθέσιμο στο: (2014) <http://www.opengov.gr/minreform/?p=1621> (πρόσβαση 12/5/2019).

Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2017/Ιούνιος). *Μητρώο Υπηρεσιών και Φορέων της Ελληνικής Διοίκησης* (ΑΔΑ: 6ΦΦΗ465ΧΘΨ-ΘΜΦ), σ. 3-8. Διαθέσιμο στο: <http://www.nomotelia.gr/photos/File/MHTROO%20YPHRESION%20FOREON.pdf>. (πρόσβαση στις 14/3/2019).

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης με τη συνεργασία της Αντιπροεδρίας της Κυβέρνησης και του Υπουργείου Οικονομικών-Γενικού Λογιστηρίου του κράτους (2016). *Η αλήθεια για το ελληνικό δημόσιο. Μισθολογική Δαπάνη – Απασχόληση – Ανάπτυξη*, σ. 7.

Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής (2018/Ιούνιος). *Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη*, σ. 82-87

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών/ΓΛΚ/Διεύθυνση 20^η Προϋπολογισμού (2002, Νοέμβριος) *Κώδικας Κατάταξης Εσόδων και Εξόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2003*. Αθήνα: Υπηρεσία Εκτύπωσης Εντύπων και Αξιών του Δημοσίου του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.

Υπουργείο Οικονομικών (2007/Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2008. Ειδική έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων 2008*.

Υπουργείο Οικονομικών (2008/Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2009. Ειδική έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων 2008*.

Υπουργείο Οικονομικών (2009α/Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2010*, σ. 47.

Υπουργείο Οικονομικών (2009β/Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2010. Ειδική έκδοση για τον Προϋπολογισμό Προγραμμάτων 2010*.

Υπουργείο Οικονομικών (2010/Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2011*, σ. 53.

- Υπουργείο Οικονομικών/Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ) (2015/Μάρτιος) *Εγχειρίδιο Ελέγχου για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013*, σ. 10-60
- Υπουργείο Οικονομικών (2016α/Νοεμβριος). *Κρατικός Προϋπολογισμός 2017. Κεντρικές Υπηρεσίες*.
- Υπουργείο Οικονομικών (2016β/Νοεμβριος). *Κρατικός Προϋπολογισμός 2017. Αποκεντρωμένες Διοικήσεις*.
- Υπουργείο Οικονομικών (2016γ/Νοεμβριος). *Κρατικός Προϋπολογισμός 2017. Δημόσιες Επενδύσεις*.
- Υπουργείο Οικονομικών (2016δ/Νοεμβριος). *Κρατικός Προϋπολογισμός 2017. Περιφερειακές Υπηρεσίες*.
- Υπουργείο Οικονομικών/ΓΛΚ (2017α, Οκτώβριος). *Έκθεση επί της πορείας των εξόδων και των αποτελεσμάτων του ελέγχου των επί των δημοσίων οικονομικού έτους 2016 [Άρθρο 76 ν.4270/2014 (Α.143)]*, σ. 8-21, 66-68.
- Υπουργείο Οικονομικών (2017β, Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2018*, σ. 33-34, 66-67.
- Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Διεύθυνση Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων (2018α, Οκτώβριος). *Έκθεση επί της πορείας των κρατικών δαπανών (κατά το μέρος που αφορά την πορεία των πληρωμών τους) οικονομικού έτους 2017 [Άρθρο 76 ν.4270/2014 (Α.143)]*, σ. 7-15.
- Υπουργείο Οικονομικών (2018β, Νοέμβριος). *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού 2019*, σ. 38, 99-113, 131-144.
- Υπουργείο Οικονομικών/Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής-Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (2018γ). *Η Υποστήριξη της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Μεταρρύθμισης από το ΟΠΣ Δημοσιονομικής Πολιτικής*. Πρακτικά Ημερίδας 18-6-2018. ,
- Friedman, M. (2014). *Καπιταλισμός και Ελευθερία*. (μτφρ. Γιωρ. Καράμπελας). Αθήνα: Εκδόσεις Ημερησία ΑΕ. (Το πρωτότυπο έργο εκδόθηκε το 2002), σ. 7-131.
- Ψήμματος, Δ. (2017). *Ανεξάρτητες Αρχές και δημοκρατική αρχή (Διπλωματική εργασία)*. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης. Ανακτήθηκε από: <http://ikee.lib.auth.gr/record/295642/files/GRI-2017-20885.pdf>, σ, 84-86.

Ξενογλώσση

- Anderson (2008/June). Case Study 3.1 – Institutional Foundations of Performance Budgeting across the OECD. Στο P. Arizti, J. Brumby, N. Manning, R. Senderowitsch, T. Thomas, & N. Smithers (2010) (83-90). *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Andrews, R. & Van de Walle, S. (2012). *New Public Management and citizen's perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*. COCOPS Working Paper No 7. Ανακτήθηκε από: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/08/COCOPS_workingpaper_No7-.pdf.
- Basle Committee on Banking Supervision (1997/September). *Core Principles for Effective Banking Supervision*, p. 17, 30
- Blöndal, R.J. (2003). Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2, 4, p. 14-25.
- Chandler, D.A. (1962). *Strategy and Structure. Chapters in the history of the Industrial Enterprise*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press , p. 13.
- Cavanagh, J., Flynn, S., & Moretti, D. (2016/September). Implementing Accrual Accounting in the Public Sector. *Technical Notes and Manuals*, 16, 6. Washington, DC: International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department, p. 5-11.
- Craig, P. (2018). *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 59-62.
- Considine, M. (1997). Managerialism Strikes Out (p. 88- 111). Στο M. Considine & M. Painter (eds) *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Diamond, J. (2003/June). Managing the reforms process. Budgeting for results. *IMF Survey* 32, 10 , p. 158-161.
- Diamond, J. & Khemani, P. (2006). Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 5, 3, p. 102-138.
- Diamond, J. (2013/January). *Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms*. European Commission, International Monetary Fund, Public Expenditure and Financial Accountability. Διαθέσιμο στο: <https://blog-pfm.imf.org/files/sequencing-v8->

- good_practice_note_on_sequencing_pfm_reforms_jack_diamond__january_2013_1.pdf (πρόσβαση στις 19/4/2019).
- Drucker, F.P. (1986). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: Truman Talley Books • E.P. Dutton, p. 9, 11, 47-65, 91-120.
- European Commission, European Central Bank and International Monetary Fund, Greece: Technical Memorandum of Understanding. Accompanying the MoU of the ESM programme (2016, June), p. 9-11, 14, 19, 46-48.
- European Commission/SRSS (2015). *European Commission Structural Reform Support Service*. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/srss_information_book_en_0.pdf (πρόσβαση 16/5/2019).
- European Commission (2017) *Note on arrears clearance monitoring for the second disbursement for arrears clearance of the third tranche under the Greek ESM programme. Note for the Eurogroup Working Group*. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2017-10-23_note_to_ewg_on_arrears_clearance_3.pdf
- European Commission/SRSS (2017). *Annual Activity Report. Ref. Ares(2018)2867874 - 01/06/2018*.
- European Commission/SRSS (2018). *Supporting reforms that enhance growth and job creation across the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- European Commission (2019, February). *European Economy. Enhanced Surveillance Report. Greece, February 2019. Institutional Paper 099*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, p. 3, 5, 11-12, 30-31, 38.
- European Parliament/Economic Governance Support Unit (2010) *Greece: Policy Recommendations provided by the EU and the IMF from 2003 to 2009* (PE 497.752).
- Fayol, H. (1937). *The Administrative Theory in the State*. Στο L. Gulick & L. Urwick (eds). *Papers on the Science of Administration* (p. 1-45). New York: Institute of Public Administration-Columbia University.
- Flynn, S. & Pessoa, M. (2014/May). *Prevention and Management of Government Expenditure Arrears. Technical Notes and Manuals, 14, 1*. Washington, DC: International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department, p. 1-2, 6.

- Frey, S.F., & Osterloh, M. (2002). *Successful Management by Motivation: Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, p. 234-235.
- Ghosal, S., Bartlet , C.A., & Moran. P. (1999). A New Manifesto for Management. *MIT Sloan Management Review*, 40, 3, p. 9-22.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, p. 1–25.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. Στο L. Gulick & L. Urwick (eds). *Papers on the Science of Administration* (p. 1-45). New York: Institute of Public Administration-Columbia University.
- Gürel, E., & Tat, M. (2017), SWOT Analysis. A Theoretical Review. *The Journal of International Social Research* 10, 51, p. 994-1006.
- Guthrie, J., Olson, O., & Humphrey, C. (1999). Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorizing and Some New Ways Forward. *Financial Accountability and Management*, 15/3-4. p. 209–228.
- Hart, P. (1991, June). Irving L. Janis' Victims of Groupthink. *Political Psychology*, 12, 2, p. 247-278.
- Hawkesworth, I., Bergvall, D., Emery, R., & Wehner, J. (2008). Budgeting in Greece. *Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Journal in Budgeting*, 3, p. 70-119.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons?. *Public Administration*, 69, p. 4-5.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? *Public Policy Administration*, 10, 2, p. 104-117.
- Hood, C. (2000). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press-Clarendon Press, p. 7-12, 72-169.
- Hill, C.W.L., & Jones R.G. Texas (2010). *Strategic Management Theory: An Integrated Approach, Ninth Edition*. Mason USA: South-Western Cengage Learning p. 28-30, 61-63, 315-316.
- International Monetary Fund/Independent Evaluation Office (2016). *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal. Evaluation Report*. Washington, DC: Publication Services, p. 10-20,

- International Monetary Fund/Fiscal Affairs Department (IMF/FAD) (2007/June). *Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid: Strengthening Public Financial Management*. Washington, D.C.: IMF/FAD, p. 3, 8-18.
- Janis, I. (1972). *Victims of Groupthink: a Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton Mifflin, p. 8-14.
- Janis, I. (1991). Groupthink. Στο E. Griffin (eds) *A First Look at Communication Theory* (p. 235 - 246). New York: McGrawHill
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D., & Regner, P. (2017). *Exploring Strategy. Text and Cases. 11th edition*. Harlow, London: Pearson Education Limited, p. 3-22.
- Jones, D.B. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, p. 297-321.
- Kotter, P.J. (1990, May/June). What leaders really do? *Harvard Business Review*, 68, p. 103-111.
- Lazenby, S. (2014). Preparing the Next Generation for Local Government Leadership. Στο D.F. Morgan & B.J. Cook (eds). *New Public Governance: A Regime-Centered Perspective* (p. 75-101). New York: Routledge.
- Lane, J.E. (2000). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London, Thousand Oaks-California, New Delhi: Sage Publications, p. 15-18. Διαθέσιμο στο: <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/the-public-sector/book210350#preview>.
- Meffe, K.G., Nielsen, A.L., Knight, L.R., & Schenborn, A.D. (2002). *Ecosystem Management. Adaptive, Community-Based Conservation*. Washington, Covelo, London: Island Press, p. 245-247.
- Miliakou, S., Pappa, A., Totorou, K., & Tserkezis, E. (2017). *Greece: Recent developments in Public Financial Management*. Ministry of Finance/General Secretariat for Fiscal Policy/ Accounting Office, p. 19.
- Milward, G.E. (1960). *An Approach to Management*. London: Macdonald and Evans, p. 34-40.
- Mintzberg, H. (1990 March/April). The Manager's Job: Folklore and Fact, p.163-176.
- Mooney, D.J. (1937). The Principles of Organization. Στο L. Gulick & L. Urwick (eds). *Papers on the Science of Administration* (p. 89-98). New York: Institute of Public Administration-Columbia University.
- Nedergaard, P. (2013/December). *The Influence of Ordoliberalism in European Integration Processes - A Framework for Ideational Influence with*

- Competition Policy and the Economic and Monetary Policy as Examples*
Munich Personal RePEc Archive. Διαθέσιμο στο:
<https://core.ac.uk/download/pdf/19085177.pdf>.
- Nowell, G. (2009, March). Public Vs Private Managers: A New Perspective. *Journal of Business & Economics Research*, 7, 3, p. 1-6.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publications, p. 32-34.
- OECD (2011a). *Greece: Review of the Central Administration Public Governance*. *OECD Public Governance Reviews*, OECD PublishingI, chapter 4, p. 85-95 [βλ. και OECD (2012), *Greece: Review of the Central Administration (Greek version): OECD Public Governance Reviews*, Paris: OECD Publishing - (ελληνική έκδοση) Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) (2012), *Επιθεωρήσεις Δημόσιας Διακυβέρνησης από τον ΟΟΣΑ. Ελλάδα: Επιθεώρηση της Κεντρικής Διοίκησης*].
- OECD (2011b). *Government at a Glance*. Paris: OECD Publishing, p. 194-195, Annex B.
- OECD (2018), *Guidelines to Practitioners on Seeking Mutual Legal Assistance in Corruption Cases*. Διαθέσιμο στο: <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-on-Mutual-Legal-Assistance-for-Practitioners-in-Greece-ENG.pdf> (πρόσβαση στις 16/3/2019).
- Oehler-Sincai, I.M. (2008, November). Strengths And Weaknesses Of The New Public Management (NPM)- Cross-Sectional And Longitudinal Analysis. *Munich Personal RePEc Archive. Paper No. 11767. Paper for the Conference organized by the SOG and the QoG Institute, University of Gothenburg – New Public Management and the Quality of Government, November 13-15, 2008*, σ. 1-11. Διαθέσιμο στο:
https://mpira.ub.uni-muenchen.de/11767/1/MPRA_paper_11767.pdf.
- Pollitt, C. (1995). Justification by Faith or by Works? Evaluating the New Public Management. *Evaluation* 1, (2), p. 133-154.
- Pollitt, C. (2002). The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects. Στο K. McLaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (eds). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (p. 274-292). London: Routledge.

- Pollitt, C. (2003). Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 3, 3, p. 121-136.
- Pollitt, C. (2007). The New Public Management: an overview of its current status. *Administrație Și Management Public*, (8), p. 110-115.
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of Public Policy. Στο K. Featherstone & Radaelli C. Radaeeli (eds). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, p. 27-56.
- Radaelli, M.C. (2009). How Context matters: Regulatory Quality in the European Union. Paper prepared for the Special Issue of Journal of European Public Policy on Policy Convergence. Guest editors: Christopher Knill and Katharina Holzinger, Wednesday, 18 February 2009.
- Robinson, M., & Last, L. (2009/March). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. *International Monetary Fund (IMF). Fiscal Affairs Department (FAD), Technical Notes and Manuals*, 9, 1.
- Shafritz, M.J., & Hyde, C.A. (2012). *Classics of Public Administration, Seventh Edition*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, p. 3-13.
- Shick A., The Performing State: Reflections on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, 3, 2, p. 71-103.
- Schein, E.H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, p. 1-23.
- Schmidt, A.V. (2002, December). Europeanization and the mechanics of economic policy adjustments. *Journal of European Public Policy* 9, 6, p. 894–912.
- Screpanti, E., & Zamagni, S. (2005). *An Outline of the History of Economic Thought. Second Edition Revised and Expanded*. New York: Oxford University Press, p. 166, 192-192, 363, 394, 420-421, 475-499.
- Sheldon, O. (2003). The Philosophy of Management. Στο K. Thompson (ed). *The Early Sociology of Management and Organizations* (p. 32). London-New York: Routledge.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy, *Policy Studies*, 33, 6, p. 483-499. DOI:10.1080/01442872.2012.69593.
- Thompson, R.K., Luthans, F., & Terpening, D.W. (1981). The Effects of MBO on Performance and Satisfaction in a Public Sector Organization. Leadership Institute Faculty Publications, Paper 22. *Journal of Management* 7, 1, p. 53–68.

- Tripathi, P.C., & Reddy P.N. (2008). *Principles of Management*. New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Company, p. 1-12.
- Ullah, M.A., Khanam, A.A. (2008), Strategic Management Models: An Evaluation. *Prime University Journal*, 2, 2 (July-December).
- Urwick, L. (1937). The Function of Administration with Special Reference to the Work of Henry Fayol. Στο L. Gulick & L. Urwick (eds). *Papers on the Science of Administration* (p. 115-130). New York: Institute of Public Administration-Columbia University.
- Van Houtte, M. (2005, March). Climate or Culture? A Plea for Conceptual Clarity in School Effectiveness Research. *School Effectiveness and School Improvement*, 16, 1, p. 71-89.
- Van de Walle, S., & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors (review essay). *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12(2), p 190-209.
- Vraniali, E. (2010/July). *Rethinking Public Financial Management and Budgeting in Greece: time to reboot?* GreeSE Paper No 37 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. Hellenic Observatory/ European Institute and London School of Economics and Political Science.
- Wauters, B. (2017, March). *Strategic Management in the Public Sector: a tool for improving performance of ongoing operations or for redefining performance to meet the new challenges? A Challenge Paper for Discussion. Report to the European Commission's Public Administration and Governance Network*, p. 6.
- Wescott, G.C. (2008/September). *World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots and Evidence of Impact. Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An Independent Evaluation Group (IEG) Evaluation of World Bank Support. IEG Workin Paper*. Washington DC: The World Bank, p. 2-8, 20.
- Whellen, L.T., & Hunger, J.D. (2012) *Strategic Management and Business Policy toward global sustainability, thirteenth edition*, New Jersey: Pearson Education, p. 15.
- Wilson, W. (1887/June). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2, 2, p. 197-222.

Yukl, G. (2013). *Leadership in Organizations. Eighth Edition*. Boston, Columbus, Indianapolis, New York: Pearson, p. 251-252, 265-266, 404-406.